



4 ביולי 2013

## עדכון הממצאים על אי הציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי מירי אנדבלד, דניאל גוטליב ואורן הלר

### תמצית

לפי סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שהיווה את המקור לעדכון החישובים לגבי רמת אי הציות לשכר המינימום מידי שנה על בסיס מחקר שנעשה בנושא<sup>1</sup>, עמדה רמת האי-ציות לשכר מינימום ב-2011 על 12.2%. לפי סקר ההוצאות שיעור האי-ציות היה נמוך יותר - 10.7%. מאחר שהחל מ-2012 הלמ"ס ביטל את סקר ההכנסות והשאיר רק את סקר ההוצאות יחושבו הנתונים מכאן ואילך על בסיס סקרי הוצאות משק הבית.

הממצאים מראים שניכרת ירידה מסוימת ברמת האי-ציות בשנים 2008 - 2010, משיעור שיא של כ-13%, ולאחריה עליה קלה בשנת 2011. מגמה זו בשילוב עם החלטת הממשלה להגדיל את מצבת כוח האדם המטפל במשרד התמ"ת בנושא אי-הציות של מעסיקים לחוקי העבודה עשויה לבשר על מפנה חיובי בתחום אכיפת חוק שכר המינימום. שיעור האי-ציות בדרך כלל גבוה יותר בקרב יחידים, ערבים ועולים. עם זאת כלפי עולים חל שיפור ניכר ברמת הציות. כן בולט כי רמת הציות נמוכה יותר כלפי נשים מאשר כלפי גברים.

הענפים שחשופים במיוחד לאי-ציות לשכר מינימום הם ענפי החקלאות שבו עובדים עובדים זרים רבים, ענפי שירותי אירוח ואוכל, שירותים למשקי בית פרטיים וכן שירותי בריאות ורווחה – בכל אלה עובדים בלתי מקצועיים רבים. האי-ציות של מעסיקים אינו מוגבל לעובדים עניים אלא הוא תופעה גם של עובדים המשתייכים לשכבת הביניים, בעיקר הנמוכה. עם זאת שיעור העניים מתוך כלל העובדים שלגביהם קיים אי ציות של מעסיקהם לשכר המינימום מגיע לכ-31% ב-2011 ב- והוא נמצא במגמת עלייה מאז 2002.

השוואה בינלאומית המובאת לראשונה בעדכון זה מראה כי שיעור אי-הציות לשכר מינימום בישראל גבוה ביחס למדינות נבחרות שנבדקו, אם כי סדרי הגודל דומים וניכר כי בדומה לחוקים אחרים, אכיפה מושלמת של שכר מינימום במדינות העולם המפותחות אינה קיימת.

<sup>1</sup> ראו אליאב, אנדבלד, גוטליב וקצינובסקי, "מגמות באי הציות לשכר מינימום – המקרה הישראלי", מחקר מספר 99 בסדרת המחקרים של הביטוח הלאומי.



מטרת המסמך להציג את השיעורים המעודכנים של אי הציות לשכר המינימום וכן להוסיף נדבך של השוואה בינלאומית באותה סוגיה. עדכון הממצאים מתבסס, בשונה מעדכונים קודמים, על סקרי הוצאות משק הבית ולא על סקרי הכנסות.<sup>2</sup>

אי הציות לשכר מינימום חושב לגבי התקופה שמ-1997 ועד 2011. "אי ציות" נחשב לכה אם השכר החודשי ששולם (בפועל) מחולק במספר שעות העבודה החודשיות (בפועל) פחות שכר המינימום לשעה הקבוע בחוק לשנה הנסקרת היה שלילי.

לנוכח המעבר לחישוב על בסיס סקרי הוצאות משק הבית, שבהם המדגם קטן פי 2 ויותר מזה שהיה בסקר הכנסות, חשוב להציג את הממצאים המתקבלים בהשוואה בין שני הסקרים. תרשים 1 להלן מציג את שיעורי אי הציות לשכר מינימום לפי סקר הוצאות ותרשים 2 לאחריו את אותם שיעורים הנובעים מסקר הכנסות.

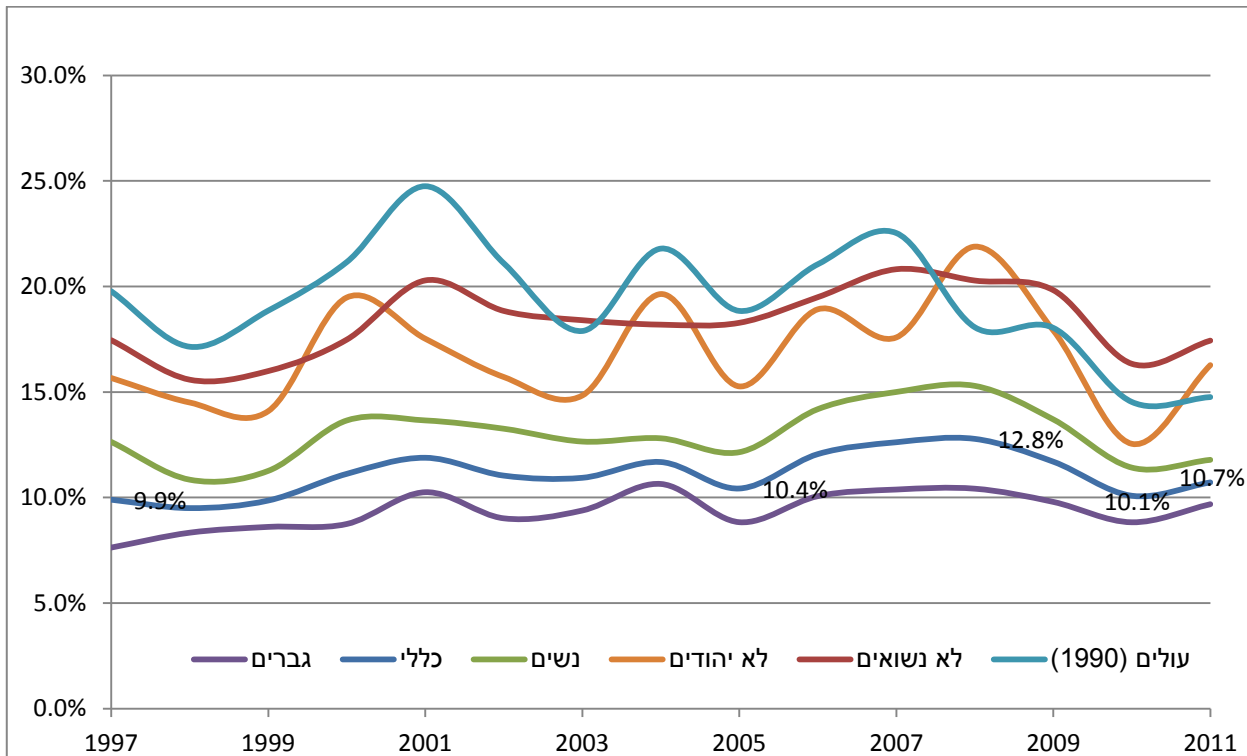
מהתרשימים עולה כי המתווה הכללי של אי הציות לשכר מינימום, הן בכלל האוכלוסייה והן בקבוצות השונות, דומה בשני הסקרים.<sup>3</sup> מטבע הדברים לנוכח מספר התצפיות הנמוך יותר, הסדרות המופקות מסקרי ההוצאות מעט תנודתיות יותר, אולם המגמות העולות דומות כאמור בין שני הסקרים. רמת אי הציות שנמצאה שונה במעט: לפי סקר הכנסות עומדת רמה זו ב-2011 על 12.2% ולפי סקר הוצאות על שיעור נמוך יותר, של 10.7%. פער זה נותר פחות או יותר קבוע לאורך השנים. בשני התרשימים ניכרת ירידה ברמת אי הציות בשנים 2008 - 2010, משיעור שיא של כ-13% בכל אחד מהסקרים, ולאחריה עליה קלה בשנת 2011. מגמה זו בשילוב עם החלטת הממשלה להגדיל את מצבת כוח האדם המטפל במשרד התמ"ת בנושא אי הציות של מעסיקים לחוקי העבודה מבשרת על מפנה חיובי בתחום זה לגבי העובדים.

<sup>2</sup> זאת לנוכח החלטת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה להפסיק את ייצורו של סקר הכנסות המשולב שהיה מורכב מתצפיות מסקר כוח אדם + תצפיות מסקר הוצאות משקי בית.

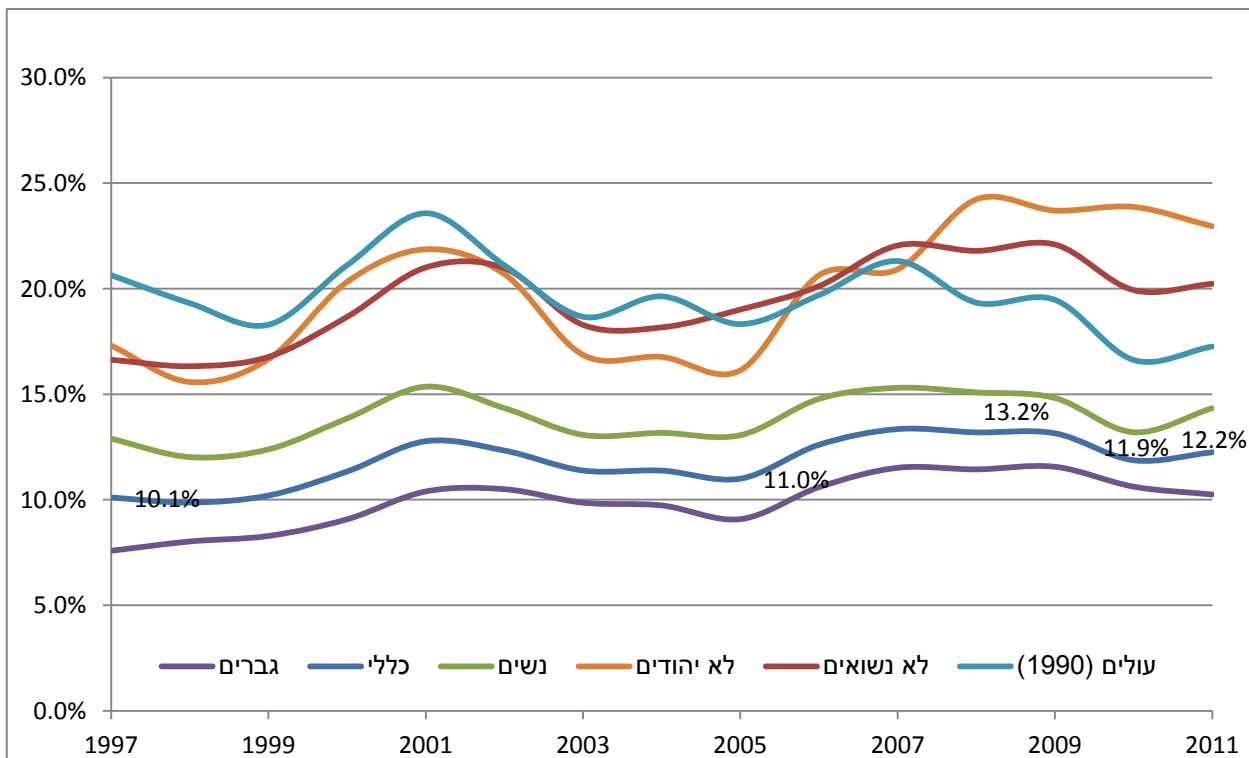
<sup>3</sup> נדגיש כי סקר ההוצאות הוא מאז 1997 חלק אינטגרלי של סקר ההכנסות, כאשר החלק האחר של נתוני סקר ההכנסות מקורו בתצפיות מסקר כוח אדם. תצפיות אלה בסקר ההכנסות בוטלו לראשונה בשנת 2012, אשר תוצאות סקר ההוצאות שלה יתפרסמו בסביבות אוקטובר 2013.



תרשים 1: אי הציות לשכר מינימום לפי קבוצות אוכלוסייה, ממצאים מסקרי הוצאות 1997-2011



תרשים 2: אי הציות לשכר מינימום לפי קבוצות אוכלוסייה, ממצאים מסקרי הכנסות 1997-2011

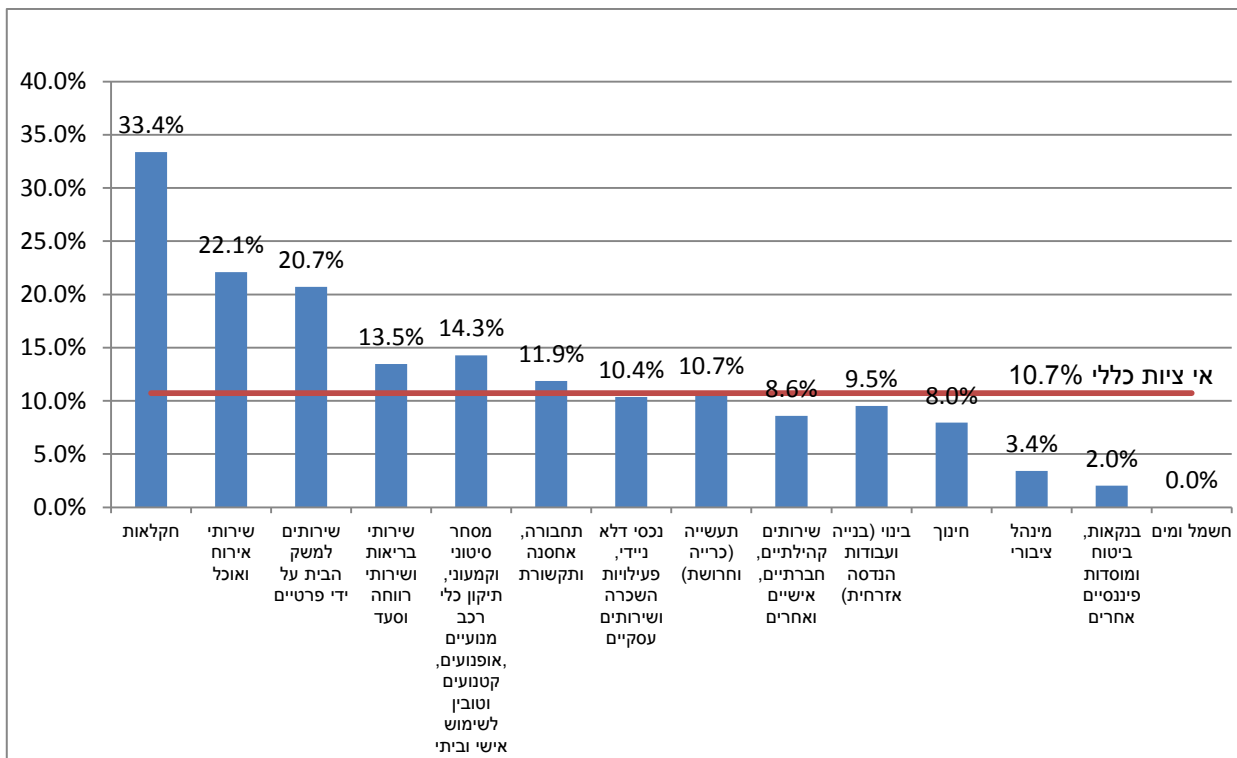




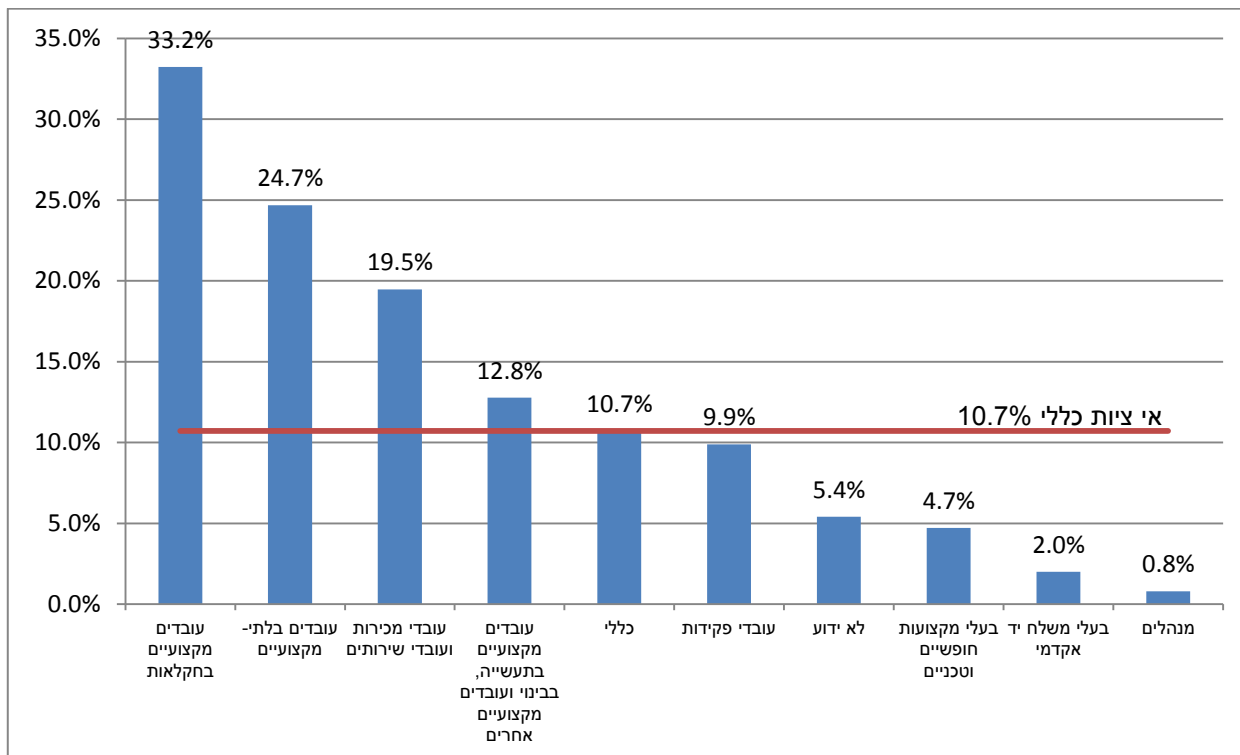
תרשים 3 על שני חלקיו מראה את מידת אי הציות לפי ענפי משק (תרשים 3א) ולפי משלחי יד (תרשים 3ב): התמונה נותרה בעינה מבחינת ההבדלים היחסיים בין הענפים השונים ומשלחי היד השונים: אי ציות נמוך מאפיין את עובדי הצווארון הלבן בעלי השכר הגבוה בענפי החשמל ומים, בנקאות ופיננסים ומגזר ציבורי, ואת משלחי היד היוקרתיים יותר - מנהלים, אקדמאים ובעלי מקצועות חופשיים. לעומת זאת בענף החקלאות המורכב משיעור גבוה יחסית של עובדים זרים אי הציות גבוה פי 2 ויותר מהממוצע, ואף בענפי שירותי האירוח ואוכל, שירותים למשקי בית פרטיים וכן שירותי בריאות ורווחה – המקבילים במשלחי היד לעובדים מתחום החקלאות ולעובדים בלתי מקצועיים, ומאכלסים אף הם שיעור גבוה של עובדים זרים – רמת אי הציות גבוהה משמעותית מהממוצע.

עם זאת יצוין כי שכר המינימום הכספי (זה הנבדק במסמך זה) של עובדים זרים נמוך משכר המינימום הקבוע בחוק לגבי שאר העובדים הבוגרים, כך שהממצאים על אי הציות לשכר מינימום לגבי עובדים זרים מוטים כלפי מעלה, וכך גם הממצאים לגבי ענפים או משלחי יד שהם עתירי עובדים זרים.<sup>4</sup>

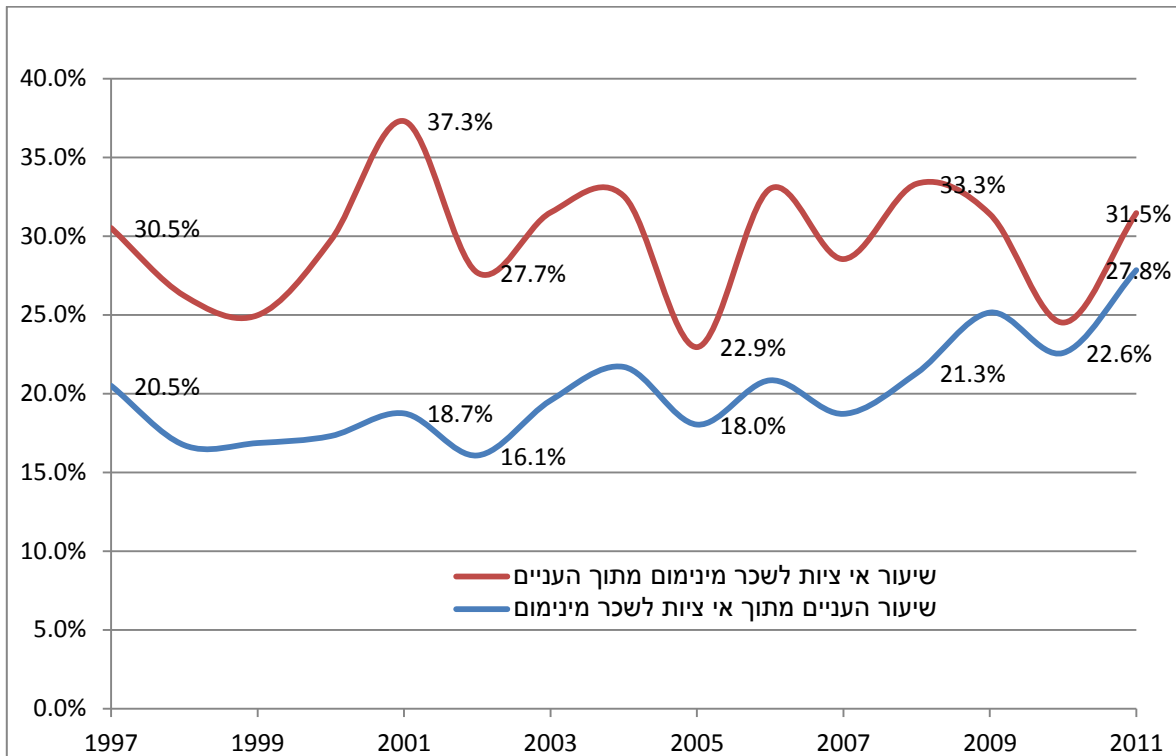
תרשים 3א. אי ציות לשכר המינימום לפי ענפי משק



<sup>4</sup> התעריף הכספי הנמוך יותר מתייחס לשכר המינימום הכספי של עובדים זרים בתחומי הסייעוד, החקלאות ואולי גם בבניין, שכן מנכים להם סכום מסוים על הטבות בעין (דיור, מזון בבית הקשיש או הנכה הסייעודי וכד').



תרשים 4 להלן מראה כי שיעור הענייים מתוך כלל העובדים שלגביהם קיים אי ציות של מעסיקיהם לשכר המינימום מגיע לכ-31% ב-2011 ב- והוא נמצא במגמת עלייה מאז 2002, עת עמד על כ-16%. שיעור אי הציות בקרב העובדים הענייים התלכד ב-2011 עם שיעור זה וגם הוא עומד על כ-28% ב-2011 כאשר לאורך השנים ניכרה בו תנודתיות רבה, שסביר להניח שנובעת בחלקה ממספר התצפיות הקטן יחסית.



מהתבוננות בתרשים 5 להלן המציג את שיעור המשתכרים מתחת לשכר מינימום לפי חלוקה לעשירונים של הכנסה פנויה, עולה כי כ- 39% מתוך הנמצאים בעשירון התחתון שהינם עובדים, חווים אי ציות לשכר מינימום מצד מעסיקיהם (משתכרים פחות משכר המינימום השעתי). שיעור המשתכרים פחות משכר מינימום פוחת עם העלייה בעשירונים כאשר שיעורם עומד על 26% מהעשירון השני, 21% מהעשירון השלישי, 16% בעשירון הרביעי ויורד אל שיעור נמוך מהרמה הממוצעת של 10.7% מהעשירון החמישי ואילך.

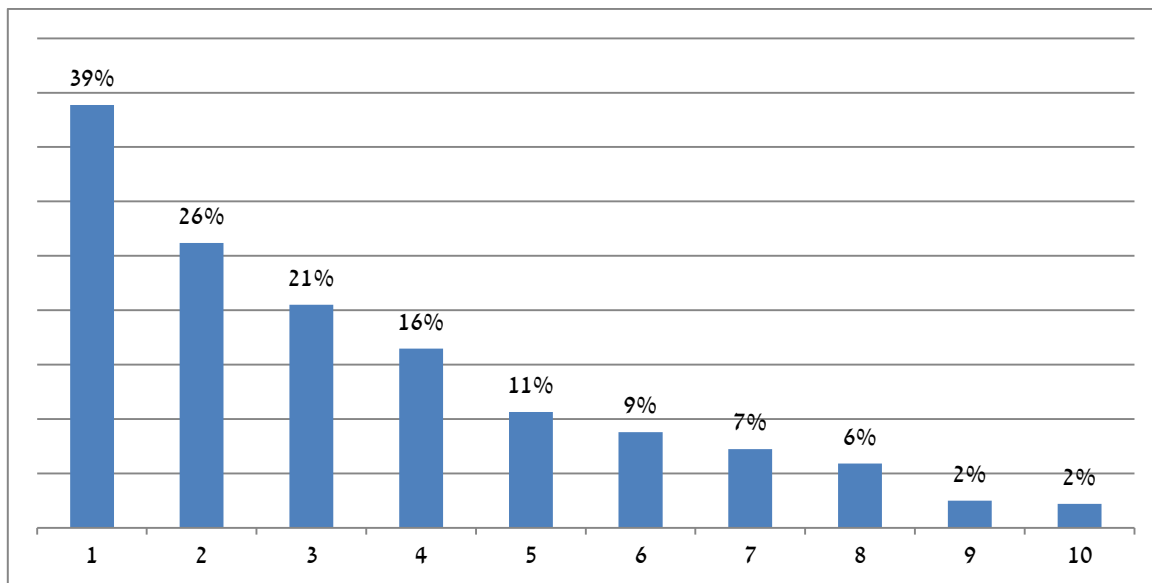
התרשים מראה כי אפילו בשני העשירונים העליונים ישנו שיעור נמוך (2%) של עובדים שמעסיקיהם אינם מציינים לשכר המינימום. יש להבהיר שחישוב זה מתייחס לעשירונים שלפיהן דורגו המשפחות ולא הפרטים. כך גם במשפחה הנמצאת בעשירון העליון שבה קיימים פערים גדולים בין בני הזוג מבחינת השתכרותם, יכול אחד מבני הזוג להיות חשוף לאי ציות לשכר מינימום של מעסיקיו. בנוסף, היות ומדובר במדגם, יתכן ששיעור זה נופל בטווח טעות הדגימה.



תרשים 6 מציג את שיעור המשתכרים מתחת לשכר המינימום השעתי בחלוקה לפי ההכנסה החודשית מעבודה שכירה, ממנו עולה כי שיעור אי הציות עומד על 65% בקרב המשתכרים עד 1000 ₪ בחודש ויורד עם גובה השכר החודשי עד להתאפסותו ברמות שכר העולות על 8000 ₪ בחודש.

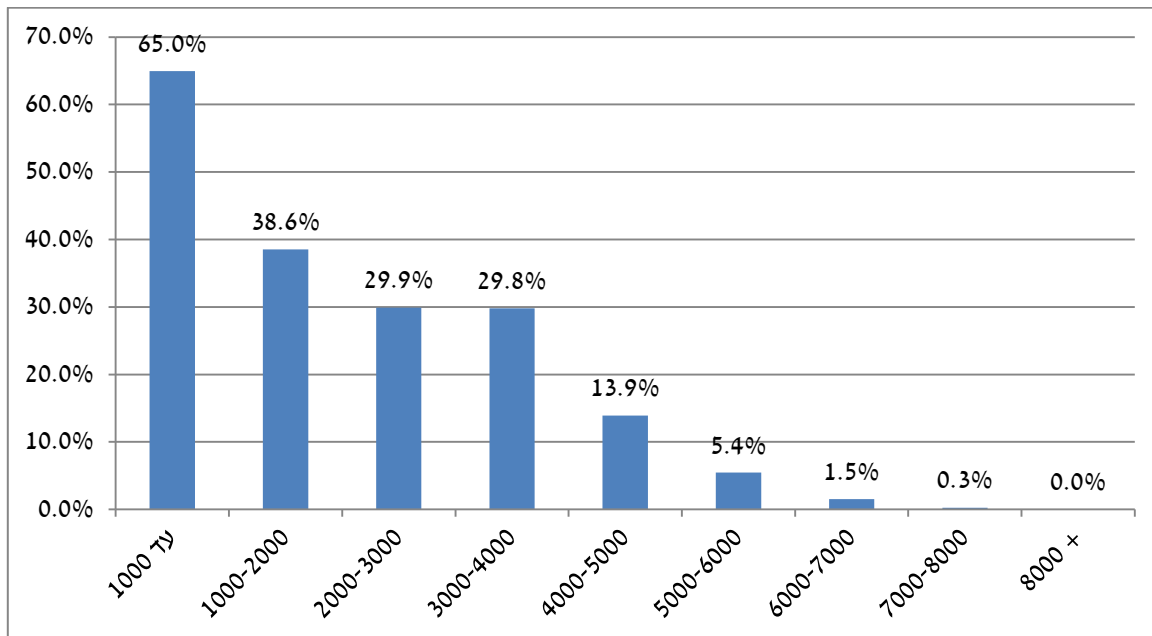
אף על פי שברמות שכר עבודה חודשיות גבוהות שיעור אי הציות לשכר מינימום הוא אפסי, כפי שמוצג בתרשים 6, קיימים פרטים המשתכרים פחות משכר המינימום השעתי אשר משתייכים לשכבות האוכלוסייה החזקות, כפי שעולה מתרשים 5. פער זה הוא תולדה של חלוקת העשירונים לפי הכנסתם הפנויה של משק הבית לנפש תקנית, לפיה ההכנסה הקובעת היא ההכנסה הכוללת של כל הפרטים המרכיבים את משק הבית ומביאה בחשבון את כל מקורות ההכנסה הנוספות על הכנסה מעבודה שכירה.

**תרשים 5: שיעור העובדים הנתונים לאי ציות לשכר מינימום מצד מעסיקיהם, לפי עשירונים בחלוקה לפי הכנסה פנויה לנפש תקנית**



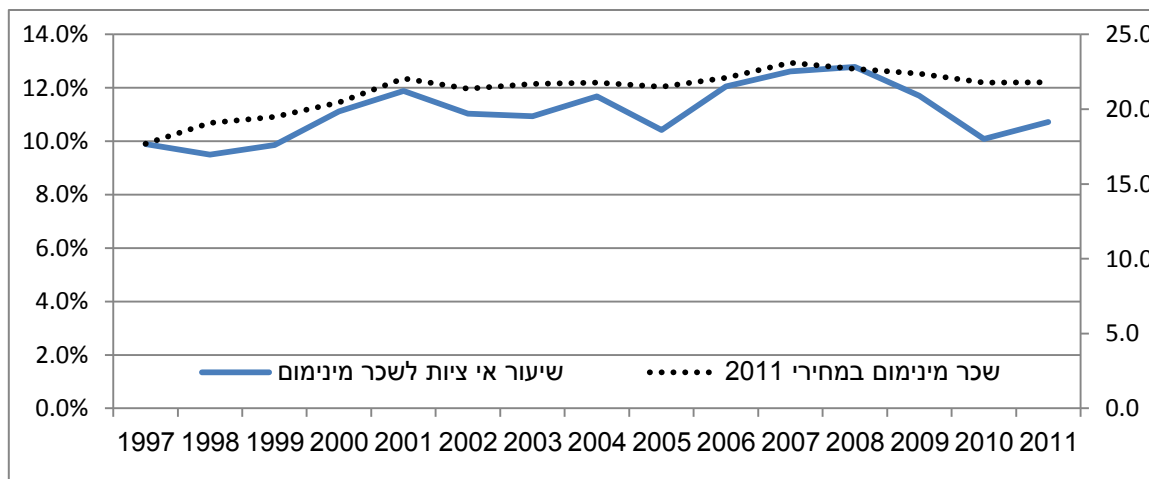


תרשים 6: שיעור העובדים הנתונים לאי ציות לשכר מינימום מצד מעסיקיהם, לפי גובה הכנסתם החודשית (בש"ח) מעבודה שכירה



תרשים 7 להלן מציג את התפתחות שיעור אי הציות לשכר מינימום אל מול גובה שכר המינימום במונחים ריאליים בין השנים 1997 – 2011. כפי שניתן לראות, אין התאמה עקבית בין המגמות בגובה שכר המינימום הריאלי והמגמות בשיעור אי הציות: ישנם מקרים שאי הציות עולה ושכר המינימום הריאלי עולה, וישנם מקרים הפוכים. בנוסף, בין 2001 ל-2006 שכר המינימום הריאלי נשאר קבוע לעומת תנודתיות בשיעור אי הציות. יתכן שמספר התצפיות (רק 15 שנים) וה-lag המובנה בנתוני הסקרים (כל חודש דיווח מתייחס לשכר בשלושת החודשים שקדמו לו) אינו מאפשר לעמוד על המגמה האמיתית בין שני המשתנים

תרשים 7: שיעור אי הציות לשכר מינימום ושכר המינימום הריאלי





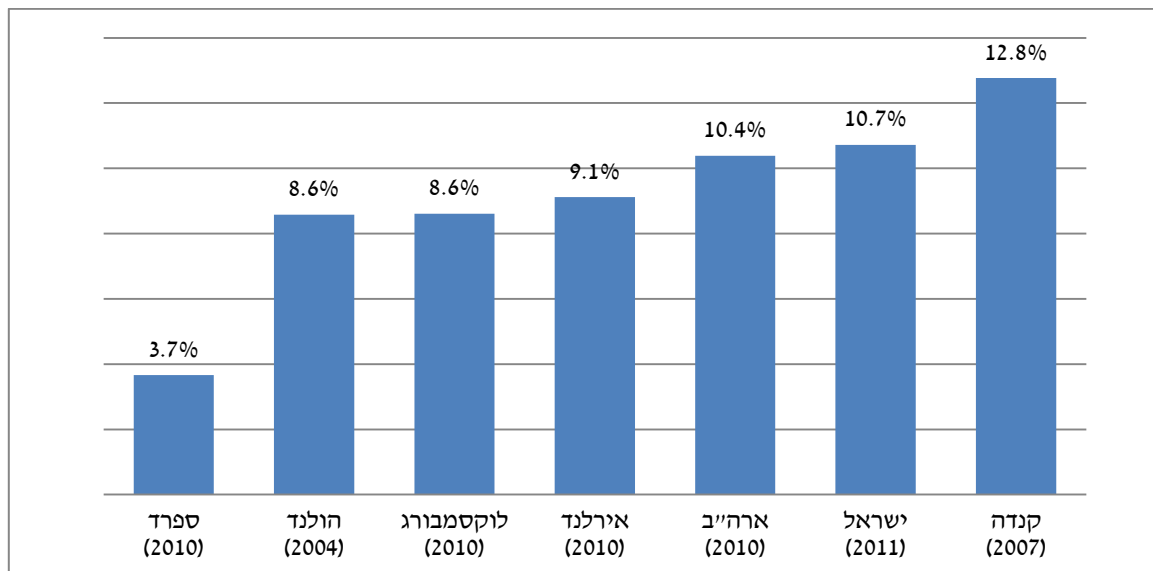


## המוסד לביטוח לאומי

## מינהל המחקר והתכנון

השוואה בינלאומית עם כמה מדינות בסוגיית הציות לשכר המינימום מראה כי שיעור אי הציות לשכר מינימום בישראל גבוה במעט ביחס למדינות נבחרות שנבדקו (תרשים 8), אם כי סדרי הגודל דומים ברוב המדינות ובדומה לחוקים אחרים אין אכיפה מושלמת של החוק במדינות העולם המפותחות. רמת האי ציות הגבוהה ביותר נמצאה בקנדה, והנמוכה ביותר בספרד. בישראל דומה לזו של רוב המדינות בתרשים: הולנד, לוקסמבורג, אירלנד וארה"ב, אך היא גבוהה מזו של ספרד ונמוכה מזו של קנדה.

תרשים 8: השוואה בינלאומית: אי הציות לשכר מינימום במדינות שונות\*



\* עיבודים על נתוני Luxembourg Income Study.