



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל  
مركز "أدفا" - معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

# שכר מחייה בכבוד

ד"ר שלמה סבירסקי

עו"ד עמי פרנקל

ינואר 2001

## מהו שכר מחייה בכבוד?

שכר מחייה בכבוד הוא שכר מינימום גבוה משכר המינימום הקבוע בחוק. בפועל, שכר מחייה בכבוד מחושב כשכר של משרה מלאה המאפשר למשפחה קיום מעל לרמה של קו העוני.

הנהגת שכר מחייה בכבוד היא יעד ראוי עבור אזרחים ואזרחיות המבקשים להשפיע על איכות החיים של כל המועסקים ברשות המקומית שבה הם מתגוררים, או בגוף הציבורי שבו הם מועסקים.

הרעיון של הנהגת שכר מחייה בכבוד בכל מקום בו לחץ ציבורי יכול לגרום לכך, נולד בארצות הברית מתוך ההכרה ששכר המינימום הקבוע שם בחוק אינו מאפשר מחיה בכבוד. בישראל, לא זו בלבד ששכר המינימום הקבוע בחוק אינו מאפשר למשפחה מחיה בכבוד, אלא שהממשלה אף אינה אוכפת את חוק שכר המינימום.

בארצות הברית, שכר מחייה בכבוד הונהג בעיריות רבות. הראשונה הייתה עיריית העיר בולטימור, בשנת 1994. מאז הצטרפו אליה עוד 50 עיריות, וכיום מתפשטת התנועה להנהגת שכר מחייה בכבוד גם לאוניברסיטאות.

בישראל, מספר המעסיקים שהם ציבוריים, ועל כן נתונים להשפעה מצד אזרחים ואזרחיות, הוא רב יותר. המועמדים הבולטים להנהגת שכר מחייה בכבוד הן אוניברסיטאות, קופות חולים ומפעלי ההסתדרות והסוכנות היהודית. היעדים הגדולים ביותר הם הממשלה והרשויות המקומיות.

גוף ציבורי המחליט להנהיג שכר מחייה בכבוד, קובע בכך כי כל העובדות והעובדים המועסקים על ידו, אם במישרין ואם באמצעות העסקת משנה, יקבלו לפחות שכר מחייה בכבוד.

## איך נולד הרעיון

תנועת שכר מחייה בכבוד צמחה בארצות הברית בעשור האחרון, על רקע הירידה בשכר של עובדות ועובדים בדרגים הנמוכים של שוק העבודה, ובייחוד על רקע ההפרטה הנרחבת של שירותים ציבוריים. ההפרטה לוותה במרבית המקרים בירידה בשכר העובדות והעובדים. למשל, שכרם של עובדי איסוף אשפה, שהועסקו קודם לכן על ידי העירייה, ירד מרגע ששירות איסוף האשפה הועבר לידי קבלנים פרטיים. ההפרטה גרמה בדרך זאת לירידה ברמת ההשתכרות של אנשים רבים ברחבי ארצות הברית, ובייחוד בדרגים הנמוכים של כוח העבודה. מחקר שנערך בעיר שיקגו על ידי Institute on Urban Poverty Chicago מצא כי העברת שירותים מן העירייה לקבלנים פרטיים הובילה לירידה בשכר של עובדים מתחילים בעיסוקים נמוכי-שכר, בשיעורים שבין 25% עד 46%.

אחת התוצאות של ההפרטה הייתה עלייה בשיעור העובדות והעובדים המשתכרים ברמה של קו העוני ומטה. בארצות הברית נרשמה עלייה בשיעור כוח העבודה המשתכר ברמה של קו העוני, משיעור של 23.7% בשנת 1979 לשיעור של 28.6% בשנת 1997 (Living Wage - Frequently Asked Questions, p. 2).

תנועת שכר מחייה בכבוד נולדה על רקע המצוקה שנוצרה, והיא חתרה לצמצם את הפגיעה של מדיניות ההפרטה, באמצעות הבטחה של רמת שכר מינימלית מכובדת לאנשים שעברו מהעסקה ממשלתית להעסקה פרטית.

בדצמבר 1994 קיבלה מועצת העיר בולטימור חוק עירוני המחייב את הקבלנים המבצעים עבודות עבור העירייה לשלם לעובדיהם לפחות 6.10 דולר לשעה; שכר המינימום הפדרלי עמד אז על 4.25 דולר לשעה. החוק התקבל בעקבות פעילות בת שנה של איגוד עובדי הרשויות המקומיות וקבוצה של ארגונים כנסייתיים.

בולטימור שימשה דוגמה לערים נוספות ברחבי ארצות הברית. אל הפעילים הצטרפו איגודים מקצועיים נוספים, ארגונים משפטיים, ארגוני שלום וצדק חברתי, ארגונים של חסרי דיור וכיו"ב.

עד לשנת 2000, כבר הצטברו ברחבי ארצות הברית 51 רשויות מקומיות שקיבלו חוקי שכר מחייה בכבוד; ובהן באפלו, בולטימור, בוסטון, דטרויט, דנוור, לוס אנג'לס, מדיסון, מילווקי, מיניאפוליס, ניו יורק, סן דיאגו, סן פרנסיסקו, קיימברידג', קליבלנד ושיקגו.

כיום מתנהלים מאבקים להנהגת שכר מחייה בכבוד בששים רשויות מקומיות נוספות, כמו גם במספר גדל של אוניברסיטאות (*Campaigns Living Wage*: Wayne State University and ACORN, 2000: 4).

## איך קובעים את גובה שכר מחייה בכבוד

שכר מחייה בכבוד מחושב כשכר של משרה מלאה, המאפשר למשפחה קיום מעל לרמה של קו העוני. בארצות הברית, שכר מחייה בכבוד שנקבע על ידי הרשויות המקומיות השונות שאימצו את הרעיון, נע בין רמה של 100% עד לרמה של 130% של קו העוני. במונחים של שעת עבודה, שכר מחייה בכבוד נע בין 6.25 דולר במילווקי לבין 10.75 דולר בסן חוטה. יצוין כי רבים מאלה שחוקי שכר מחייה בכבוד נועדו לעזור להם, עובדים במשרות חלקיות.

לדוגמא: חוק שכר מחייה בכבוד שהתקבל על ידי עיריית בולטימור בשנת 1994 מחייב כל קבלן המבצע עבודות עבור העירייה לשלם לכל מי שמועסק על ידו בביצוע השירות לעירייה שכר של לפחות 6.10 דולר לשעה; החוק קבע עוד, כי שכר זה יעלה בהדרגה ויגיע בשנת 1999 לרמה של 7.70 דולר לשעה. זאת, כאשר שכר המינימום הפדרלי עמד בשנת 1999 על 5.15 דולר לשעה.

עיריית לוס אנג'לס קיבלה בשנת 1997 חוק שכר מחייה בכבוד, הקובע שכר מינימום לשעה של 7.25 דולר עבור המועסקים על ידי קבלנים בעבודות עבור העירייה.

בערים רבות, חוקי שכר מחייה בכבוד קובעים, בנוסף על רמת שכר מינימלית, גם תנאי עבודה והטבות נלוות, כדוגמת ביטוח רפואי (בארצות הברית אין ביטוח בריאות ממלכתי), חופשה בתשלום, יחסי עבודה וכיו"ב.

## על מי חל שכר מחייה בכבוד?

בדרך כלל, שכר מחייה בכבוד חל על כל מי שמועסק בפרוייקט או בשירות שלשמו התקשרה הרשות המקומית עם הקבלן.

ההנחה שמאחורי כלל זה היא, שכל שאר העובדות והעובדים של אותו קבלן מקבלים לפחות שכר מחייה בכבוד. יש רשויות המקפידות לציין בחוק שכר מחייה בכבוד, כי הן תתקשרנה רק עם קבלן המשלם לכלל עובדיו ועובדותיו לפחות שכר מחייה בכבוד.

במספר רשויות, מציין חוק שכר מחייה בכבוד, כי החוק יחול גם על קבלני משנה של הקבלן; שכן, כבר נרשמו מקרים שבהם התחייב הקבלן לעמוד בתנאי שכר מחייה בכבוד עבור עובדיו-הוא, אך לאחר חתימת החוזה העביר את מרבית העבודה לקבלני משנה, שלא היו מחויבים בציות לחוק שכר מחייה בכבוד.

חוקי שכר מחייה בכבוד הוחלו לא רק על קבלנים, אלא גם על גופים המקבלים סיוע כספי מן הרשות המקומית: לדוגמא, עסקים המקבלים הנחה בארנונה או הפועלים לפי זיכיון מטעם הרשות, או מלכ"רים המקבלים תמיכה כספית. על אלה ניתן להוסיף גם עסקים שמהם רוכשת הרשות מוצרים, החל מציווד משרדי ועד למזון וביגוד.

לבסוף יש לציין, כי בכל רשות או גוף ציבורי שבהם מבקשים להנהיג שכר מחייה בכבוד עבור כל המועסקים בהעסקת משנה, יש להבטיח גם כי כל אלה המועסקים ישירות על ידי הרשות המקומית יקבלו שכר מחייה בכבוד.

## טיעונים בעד ונגד

מעסיקים רבים מתנגדים, כמובן, לחוקי שכר מחייה בכבוד. כך גם פקידי עירייה וחברי מועצות עירוניות, החוששים שאנשי עסקים יעבירו את עסקיהם לרשויות מקומיות שאין בהם חוקי שכר מחייה בכבוד. אלה גם אלה טוענים כי חוקי שכר מחייה בכבוד עלולים לצמצם את אפשרויות התעסוקה ביישוב, ובדרך זאת לפגוע באותם אנשים שהחוק נועד להיטיב עמם.

חוקי שכר מחייה בכבוד הם חדשים, יחסית, ועל כן אין מספיק מחקרים היכולים לאשש או להפריך את תקפותן של טענות המתנגדים. אולם מחקרים שכבר נערכו (בעיקר בעיר בולטימור), מראים כי חששות המתנגדים מוגזמים:

ראשית, העלות התקציבית של חוקי שכר מחייה בכבוד היא זניחה;

שנית, אפשרויות התעסוקה ברשויות שהעבירו חוקי שכר מחייה בכבוד לא הצטמצמו;

שלישית, הגם שבחלק מן המקרים נרשמה ירידה במספר הקבלנים הניגשים למכרזים עירוניים, ירידה זאת לא פגעה במידת התחרותיות ולא גרמה לייקור הצעות המחיר של הקבלנים;

רביעית, ראיונות עם מעסיקים העלו, כי הללו סופגים את עלויות שכר מחייה בכבוד באמצעות הגברת יעילות, ובעיקר הורדת שיעורי התחלופה של עובדות ועובדים;

חמישית, לפחות בשלב זה, מספר העובדות והעובדים עליהם חלים חוקי שכר מחייה בכבוד קטן יחסית;

ששית, ברוב המקרים מדובר בא/נשים המועסקים במשרות חלקיות, ועקב כך, משקל ההטבה של חוקי שכר מחייה בכבוד הוא קטן, יחסית.

## אכיפה

### א. מי מפקח על אכיפת החוק?

חוקי שכר מחייה בכבוד מעניקים בדרך כלל את סמכות הפיקוח לאחת ממחלקות העירייה. בעת בחירת המחלקה, אחד השיקולים הוא מידת היעילות המוכחת שלה. דוגמאות למחלקות שנבחרו: מחלקת רכישות; מחלקת מכרזים; מבקר העירייה או ועדת השכר.

מחלקה שנבחרה לעסוק בפיקוח חייבת לקבוע כללים ותקנות לפעולתה. מן הראוי שהגופים אשר היו פעילים בהנהגת שכר מחייה בכבוד יהיו מעורבים גם בקביעת כללים ותקנות אלה.

בעיר בולטימור, מעסיקים שעליהם חל שכר מחייה בכבוד מתבקשים להחזיק בתיקי עובדים ושכר במשך שלוש שנים, ולהגיש לעירייה דוחות תקופתיים של עובדים ושכר.

חוק שכר מחייה בכבוד יכול לכלול סעיף המחייב הצגת נתוני עובדים ושכר כחלק מהליך הגשת הצעה למכרז.

בערים מסוימות העניקו חוקי שכר מחייה בכבוד סמכות אכיפה לא רק למחלקה זו או אחרת בעירייה, אלא גם לעובדים ולעובדות. כך, למשל, בעיר לוס אנג'לס. במקרים אלה מציין החוק דרכי הגנה על עובדות ועובדים העותרים נגד מעסיקהם.

קיימים חוקי שכר מחייה בכבוד המציינים חובת הצגה פומבית של זכויות העובדות והעובדים, אם באמצעות פוסטרים או לוחות מודעות ואם באמצעות חלוקת חומר הסברה כתוב. בעיר לוס אנג'לס הוקמה מערכת הסברה לעובדות/ים, המנוהלת על ידי יוזמי חוק שכר מחייה בכבוד. ועוד, חוק שכר מחייה בכבוד, שהתקבל בלוס אנג'לס, מחייב את מנכ"ל העירייה ואת אגף המחקר של מועצת העיר לערוך מחקר על הפעלת שכר מחייה בכבוד, אחת לשלוש שנים.

### ב. מהו משך התחולה של חוק שכר מחייה בכבוד?

במקרים של עבודה קבלנית, חובת שכר מחייה בכבוד חלה מתחילת העבודה ועד לסופה.

במקרים של גופים המקבלים סיוע כספי מן העירייה, או הנחות במסים, קביעת משך הזמן מורכבת יותר, ויש להחליט בכל מקרה לגופו.

### ג. ענישה

כל חוקי שכר מחייה בכבוד בארצות הברית כוללים סעיף המאפשר לבטל חוזים עם קבלנים המפרים את החוק. רבים מהחוקים כוללים סעיפים המונעים גישה למכרזים עירוניים או לסיוע עירוני מקבלנים וגופים מפרי חוק; למשל, בבולטימור מי שנתפס בהפרת חוק שכר מחייה בכבוד שלוש פעמים במהלך שנתיים, מנוע מקבלת סיוע או מגישה למכרז במשך 10 שנים.

הקנס הכספי המינימלי הוא השלמה לעובד/ת של מלוא השכר החסר עבור כל תקופת ההעסקה שעליה חל חוק שכר מחייה בכבוד, בתוספת ריבית והצמדה. ישנן ערים המטילות קנס של 50 דולר ליום לעובד, ויש ערים שבהן הקנס גבוה אף יותר.

בארצות הברית יש מדינות וערים, המתנות מתן סיוע כספי לעסקים בהחזרת כל דמי הסיוע במקרה של הפרת תנאי מתנאי הסיוע (למשל, שימוש בחלק מכספי הסיוע להקמת מפעל או חלק ממנו בעיר אחרת). התניות שכאלה הוכללו עד עתה רק בשתיים מן הערים שבהן נחקקו חוקי שכר מחייה בכבוד.

## שכר מחייה בכבוד בישראל

שכר מחייה בכבוד הוא רעיון שראוי לאמצו בישראל, משתי סיבות עיקריות:

בישראל, מגמות ההפרטה והורדת השכר חזקות לא פחות מאשר בארצות הברית. הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים ציבוריים אחרים, ובהם אוניברסיטאות, הפריטו רבים מן השירותים שלהם; א/נשים שהיו מועסקים ישירות על ידי גופים אלה החלו להיות מועסקים על ידי קבלנים או על ידי חברות כוח אדם, בשכר נמוך מזה של עובדים תקינים ועם תנאים נלווים טובים פחות.

את התוצאות ניתן לראות בעיקר בשכרם של עובדים בעלי השכלה ורמת מיומנות נמוכות, שהם המרכיב המשמעותי ביותר בקבוצת המועסקים על ידי קבלן. בין שנת 1980 לשנת 1997, שכרם של עובדים בעלי רמת מיומנות נמוכה, שעמד בתחילת התקופה על בערך 70 אחוז מהשכר הממוצע במשק, ירד בסוף התקופה לרמה של 55 אחוז בלבד מהשכר הממוצע. שכרם של בעלי 8 שנות לימוד ומטה ירד באותה תקופה משיעור של 74 אחוז מהשכר הממוצע עד לשיעור של 59 אחוזים מהשכר הממוצע (מעלם ופריש, 1999: 1; ר' גם רות קלינוב, 1991: 1).

השכר המצטמק הוריד שכירים רבים אל מתחת לקו העוני. בשנת 1989, משפחות של שכירים היוו 21% מכלל המשפחות העניות; בשנת 1998 עלה שיעורם לרמה של 32.1%

בערך. בשנת 1989, ילדים של שכירים היוו 34.0% מכלל הילדים העניים; בשנת 1998 עלה שיעורם לכדי 46.4% (המוסד לביטוח לאומי, *סקירה שנתית*, שנים שונות).

חוק שכר מינימום משנת 1987 נועד, אמנם, להבטיח שלא תיפגע רמת המחיייה המינימלית של עובדות ועובדים. עם זאת החוק אינו נאכף; כיוון שכך, הוא אינו מגן בפועל על עובדות ועובדים בדרגים הנמוכים של שוק העבודה.

הניסיונות להעלות את שכר המינימום באמצעות שינוי החוק על ידי הכנסת גם הם אינם מהווים אמצעי יעיל לעצירת הסחף כלפי מטה בשכר, שכן בהיעדר אכיפה יעילה, העלאת השכר אינה מגיעה אל העובדת והעובד בשטח.

על רקע זה נראה לנו, כי רעיון שכר מחיייה בכבוד יכול לשמש קטליזטור לשינוי מגמה במדיניות השכר בישראל, משום שהוא מאפשר פעילות גם ברמה של התארגנויות מקומיות, ולא רק ברמה של הכנסת, משרד האוצר או משרד העבודה והרווחה. להלן כמה דוגמאות:

א. מרצים/ות וסטודנטים/ות יכולים לפעול במשותף כדי להנהיג שכר מחיייה בכבוד באוניברסיטה. הצלחה באוניברסיטה אחת יכולה להוביל להצלחה באוניברסיטאות אחרות. נזכיר בהקשר זה את הפעולה המבוצעת של המרצים/ות באוניברסיטת תל אביב בנושא הקבלנים המעסיקים עובדות ניקיון.

ב. חברי/ות מועצה עירונית יכולים לפעול, בשיתוף עם איגודי עובדות/ים ועם ארגונים חברתיים, להנהיג שכר מחיייה בכבוד עבור כל המועסקים על ידי הרשות, אם ישירות ואם באמצעות העסקת משנה.

## כיצד פעלו בארצות הברית

בארצות הברית, עיגנו עיריות רבות את תנאי שכר מחיייה בכבוד בחוקים עירוניים. העיריות נמצאות בקשרי עבודה עם גורמים רבים, המספקים שירותים לציבור; במקרים רבים, מעניקות עיריות גם סיוע כספי ליזמים המקדמים את הפיתוח הכלכלי של העיר ומרחיבים את שוק העבודה המקומי. העיריות שאימצו חוקי שכר מחיייה בכבוד בחרו להשתמש בחוזה עם קבלנים ובמענקיהן ליזמים כמנוף לקידום סטנדרט קהילתי, המאפשר לעובדים ולעובדות המקומיים/יות לחיות מעל לקו העוני.

מנהיגי/ות אותן עיריות סברו כי הנהגת שכר מחיייה בכבוד על ידן לא זו בלבד שתצמצם את העוני, אלא גם תעודד את הצריכה, תיתן דחיפה לעסקים שכונתיים ותצמצם את הצורך בתכניות רווחה, הממומנות בכספי משלם המסים. הנחה נוספת הייתה שהענקת שכר מחיייה בכבוד גם תשפר את איכות השירותים שהעירייה מעניקה.

בדרך כלל, החקיקה העירונית בארצות הברית קובעת כי כל מי שמועסק בעירייה או מטעמה, ישירות או באמצעות קבלן, לפחות 20 שעות בשבוע, יקבל כשכר סך שנקבע בחוק עבור שעת עבודה אחת (למשל: 7.91 דולר במדיסון, 9 דולר בסן-פרנציסקו) וזאת לתקופה של שנה מתאריך כניסת החוק לתוקף. לתקופה שלאחר מכן נקבע סולם עלייה הדרגתי בשכר.

חלק מחוקי שכר מחיייה בכבוד (למשל, בסן-פרנציסקו) מציינים מפורשות, כי תשלום שכר זה מותנה בהשתלבות סעיף השכר בתקציב הגוף המשלם ובתנאי שלא יגרום להרעה בכמות השירותים שהעירייה מספקת.

חוקי שכר מחיייה בכבוד קובעים עוד כי על כל חוזי העבודה שייחתמו עם העירייה, וכן חוזי העבודה של גופים הנתמכים על ידי העירייה, להכיל פסקאות, שיחילו את עקרון שכר המחיייה בכבוד על המועסקים על פיהם.

החוקים העירוניים קובעים לרוב כי אין בהנהגת שכר מחיייה בכבוד כדי להשפיע על מועסקים אחרים, ששכרם גבוה משכר זה, אלא אך ורק להיטיב את מצבם של העובדים בתחתית סולם השכר.

החוקים העירוניים קובעים בדרך כלל כי על כל המכרזים שמפרסמת העירייה להכיל פסקה כדלקמן:

*“הזכיון מסכים לשלם לכל העובדים שיועסקו במסגרת חוזה זה, בין אם במשרה מלאה ובין אם במשרה חלקית, שכר בסיס שלא יפחת מסכום שכר המחייה בכבוד לשעה, שעליו תחליט העירייה”.*

כן מחויב הזכיון לתלות במקום בולט במקום העבודה פוסטר המפרט את זכויות העובדים לשכר מחייה בכבוד ואת מספר הטלפון של מחלקת הפיקוח בעירייה. כמו כן מחויב הזכיון לספק לבקשת העובד את כל הפרטים על אודות מדיניות/חוק שכר מחייה בכבוד. לעירייה מוקנית בחוק הזכות לעריכת ביקורת על אופן יישום החוק ובכלל זאת הזכות לקבל לידיה את תלושי המשכורת של העובדים.

אשר לאכיפת החוק בפועל נקבע בדרך כלל כי מעביד שזכה במכרז עירוני, שיספק לעירייה מידע מוטעה ומטעה בדבר האופן שבו יישם את שכר המחייה בכבוד, או שלא יישמו במלואו, צפוי לענישה כדלקמן:

1. מניעת התשלומים המגיעים לו על-פי חוזה.

2. השעיה או ביטול של החוזה עמו או חלקו.

3. לאחר קיום הליך משפטי, שלילת זכותו של העבריין לגשת בעתיד למכרזים של העירייה, בין בעצמו ובין באמצעות צד שלישי מטעמו, או תאגיד שהוא חבר בו. זאת לתקופה של שנה לאחר העבירה הראשונה ושלוש שנים לאחר העבירה השנייה.

4. קנס במקרה של הרשעה בצירוף הוצאות המשפט. (לצורך סעיף זה - כל יום חולף, שבו העבירה על חוק זה נמשכת, נחשב כעבירה נפרדת).

החקיקה העירונית בארצות הברית כוללת עוד הגנה מפורשת על העובד/ת מפני פיטורין בשל תלונה על אי-תשלום שכר מחייה בכבוד.

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205, Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

**e-mail:** [advainfo@netvision.net.il](mailto:advainfo@netvision.net.il)