

טיוטת חוק שכר מינימום (העלאת שכר מינימום - הוראת שעה), התשע"ה-2015

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. לאשר את טיוטת חוק שכר מינימום (העלאת שכר מינימום - הוראת שעה), התשע"ה-2015 (להלן - **הצעת החוק**). תזכיר החוק וטיוטת החוק מצורפים כנספחים א' ו-ב' בהתאמה. הצעת החוק מבטאת את ההסכמות והעקרונות המקובלים על ממשלת ישראל והסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - **ההסתדרות**), כפי שהם באים לידי ביטוי במסמך העקרונות המוסכמים שנחתם ביום 11 בינואר 2015 בין מדינת ישראל להסתדרות (מצורף כנספח ג').
2. הצעת החוק תקודם במשותף בידי ראש הממשלה בתפקידו כממלא מקום שר האוצר, ובידי שר הכלכלה.
3. הממשלה תפעל להשלמת הליך החקיקה בהקדם, תוך היצמדות לנוסח הצעת החוק כמקשה אחת.
4. בהתאם לסעיפים 81(ג) ו-88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
5. בכל מקרה של חריגה מנוסח הצעת החוק הממשלתית במהלך הדיונים בכנסת, ובכלל זה הכנסת כל תוספת או שינוי, לרבות גריעה מהאמור בה, אשר יש בה כדי לסטות ממסמך העקרונות המוסכמים או מחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 25 בדצמבר 2014, תמשוך הממשלה באופן מיידי את הצעת החוק ולא תתמוך בכל הצעה אחרת בנוגע להעלאת שכר המינימום.

## דברי הסבר

### רקע כללי

טרם הכניסה לתקופת בחירות והתפזרות הכנסת ה-19, ניהלו נציגיה המוסמכים של המדינה הידברות עם נציגי ההסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - **ההסתדרות**) ונציגי נשיאות הארגונים העסקיים בעניין הכנסת שינויים בשוק העבודה לרבות בעניין שכר המינימום, על רקע סכסוך עבודה כללי במשק עליו הכריזה ההסתדרות ביום 18 בנובמבר 2014. עם הכניסה לתקופת הבחירות ובהוראת היועץ המשפטי לממשלה, הוקפאו המגעים בין המדינה לבין ההסתדרות. בתוך כך, ביום 3 בדצמבר 2014, לאחר הכניסה לתקופת בחירות, נחתם בין נשיאות הארגונים העסקיים ובין ההסתדרות הסכם קיבוצי כללי להעלאת שכר המינימום מבלי שהמדינה תהיה צד להסכם, וחרף השגות מקצועיות של המדינה על נושאים בהסכם. תוקפו של ההסכם הותנה בתיקון חקיקה אשר ישקף את הסכמת הצדדים או בהוצאת צו הרחבה המחיל את הוראותיו על כל העובדים והמעסיקים במשק הישראלי.

בשים לב לכניסה לתקופת הבחירות ביקשו נציגי הממשלה לקבל את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בשאלה האם ניתן להעלות את שכר המינימום, ובתוך כך האם ניתן להמשיך בהידברות עם ההסתדרות על סוגיית שכר מינימום, בהינתן ההסתברויות המקצועיות, ותחת אילו מגבלות. בשים לב לכניסה לתקופת בחירות, להידברות שנקטעה באיבה ולהסכמות העקרוניות שהיו בין נציגי המדינה להסתדרות עובר לכניסה לתקופת בחירות, הודיע היועץ המשפטי לממשלה במכתבו לראש הממשלה מיום 25 בדצמבר 2014 (מצורף כנספח ד') כי נציגי המדינה יוכלו להמשיך בהידברות מול ההסתדרות על המועדים והסכומים בהם יועלה שכר המינימום בכל אחת מהפעילות. לעומת זאת, קבע היועץ שלא ניתן לקיים הידברות על דרישת ההסתדרות לקיבוע שכר המינימום החל משנת 2018 כך שיעמוד על 52% מהשכר הממוצע במשק, מכיוון שטרם הכניסה לתקופת הבחירות לא התגבשה הסכמה בין נציגי המדינה לבין ההסתדרות בסוגיה זו. עוד נקבע כי מדובר בשינוי ארוך טווח שיחול למעשה רק בתקופת כהונתן של ממשלות עתידיות, ועל כן אף אין כל דחיפות לקדמו כעת.

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ביום 28 בדצמבר 2014 גובשו עיקרי הבנות בין נציגי המדינה לבין ההסתדרות בעניין שכר המינימום. הסכמות אלו, שעניינן העלאת שכר המינימום בהוראת שעה בשלוש פעימות עד ל-5,000 ש"ח וביצוע התאמות באופן חישוב ההשלמה הנדרשת לצורך תשלום שכר מינימום, כך שהעלאת השכר, מעבר למנגנון העדכון האוטומטי, תינתן רק לעובדים ששכרם בפועל נמוך משכר המינימום שבהוראת השעה, באות לידי ביטוי בטיטות חוק שכר מינימום ובמסמך העקרונות המוסכמים המצורפים להצעת החלטה זו.

בשל ההימצאות בתקופת בחירות, ונוכח הצורך להבטיח כי רק ההסכמות בין הצדדים יקודמו במהלך תקופה זו, בהתאם להוראות היועץ המשפטי לממשלה מיום ה-6 בינואר 2015, עוגנו ההסכמות במסמך עקרונות מוסכמים בין המדינה לבין ההסתדרות ובטיטות החוק המצ"ב. כמו כן, במטרה להבטיח היצמדות לנוסח טיטות החוק, נקבע כי בכל מקרה

של חריגה מנוסח טיוטת החוק, תמשוך הממשלה את טיוטת החוק.

### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

העלאת שכר המינימום עשויה להוביל, על פי חלק מהמחקרים, לצמצום הפערים ואי השוויון על ידי הגדלת ההכנסות של העשירונים הנמוכים המשתכרים שכר מינימום. לצד זאת, להעלאת שכר מינימום עשויה להיות השפעה חיובית על רמת המחירים (קרי העלאת יוקר המחיה), והשפעה שלילית על התעסוקה (קרי גידול באבטלה). זאת, כתוצאה מקטימת הביקוש לעובדים בשכר מסוים הגבוה מפריזון, ונוכח ייקור עלות ההעסקה ופגיעה בכושר התחרותיות של המעסיקים שישפיעו במיוחד על ענפים מוטי יצוא.

מרבית המחקרים מציינים כי מידת ההשפעה השלילית שיש בהעלאת שכר המינימום תלויה בהיקף ההעלאה, גובהו של שכר המינימום קודם לכן וציפיות הקיימות בשווקים על רמת שכר המינימום העתידי. כמו כן, ניתן לומר שככל ששיעורי האבטלה נמוכים יותר, כך להעלאת שכר המינימום עשויה להיות השפעה שלילית מצומצמת יותר.

המתווה המוצע בהסכם העקרונות בין המדינה להסתדרות קובע העלאה של שכר המינימום בהוראת שעה ובשלוש פעימות על פני כ-22 חודשים. לאור שיעור האבטלה הנמוך יחסית לישראל ובהשוואה עולמית, ההשפעה השלילית על שיעורי התעסוקה והאבטלה אמורה להיות מצומצמת יחסית, וכן אמורה להיות תועלת למשק מבחינת צמצום פערים והעלאת שכרם של עובדים בשכר נמוך.

### תקציב

העלאת שכר המינימום בהתאם למתווה המוצע הקובע כי העלאת השכר מעבר למנגנון העדכון האוטומטי תגיע אך ורק לעובדים אשר מרוויחים בפועל שכר מינימום, צפויה להביא בהבשלה מלאה לעלות תקציבית של כ-1.3 מיליארד ש"ח: 900 מיליוני ש"ח בגין עלות השכר, סעיפים מושפעי שכר ועלות עדכון קצבת הסיעוד כתוצאה מהעלאת שכר המינימום הנובעת ממנגנון ההצמדה האוטומטי, בנוסף לכ-400 מיליוני ש"ח כתוצאה מעלות העלאת שכר המינימום בהוראת שעה מעבר לעדכון האוטומטי.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעתם של היועץ המשפטי למשרד האוצר ולמשרד הכלכלה מצורפת להצעה להחלטה.

**סיווגים**

סיווג ראשי: חקיקה ממשלתית

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה וממלא מקום שר האוצר  
ועל ידי שר הכלכלה

כ"ג בטבת התשע"ה  
14 בינואר 2015

## תזכיר חוק

א. **שם החוק:** חוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"ה-2015.

### ב. מטרת החוק והצורך בו:

החוק המוצע נועד להביא להעלאה בשכר המינימום, בהוראת שעה, במתווה מדורג עד לסכום של 5,000 שקלים חדשים. בצד זאת, וכמקשה אחת, נועד הוא להבטיח כי מההעלאה בשכר המינימום על פי הוראת השעה (מעבר לשכר המינימום שהיה משולם לפי החוק העיקרי, אלמלא הוראת השעה) ייהנו רק עובדים אשר, הלכה למעשה, שכרם – כמשמעותו בסעיף 3 לחוק הקיים – נמוך משכר המינימום המוצע.

החוק המוצע נשען על עקרונות מוסכמים שגובשו בעניין זה בין המדינה לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – ההסתדרות הכללית) ועוגנו בכתובין ביום 11 בינואר 2015.

יובהר כי קידום ההצעה בתקופת בחירות נעשה בהמשך לדיונים שהתקיימו בעניין זה במשרד המשפטים והוא נעשה בכפוף להנחיות לאישור מאת היועץ המשפטי לממשלה, שהנושא הובא לפתחו.

### ג. עיקרי החוק:

**כללי** חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן – חוק שכר מינימום), קובע, בסעיף 1 שבו, כי "שכר המינימום" לחודש, הוא 47.5% מהשכר הממוצע כמשמעותו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, כפי שהוא ב-1 באפריל של כל שנה וכפי שהוא מוגדל לפי חוק שכר מינימום. בחוק שכר מינימום (העלאת שכר המינימום – הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן – הוראת השעה לשנת 2011), הועלה בהדרגה שכר המינימום, בהוראת שעה, עד לסכום השווה ל-4,300 ₪.

הוראת השעה ל-2011 צפויה לפקוע, לפי סעיף 2 שבה, ביום י"ב בניסן התשע"ה (1 באפריל 2015) – הוא המועד שבו סכום שכר המינימום שהתקבל לפי חוק שכר מינימום, יעלה על סכום שכר המינימום לפי הוראת השעה האמורה.

כיום עומד שכר המינימום על סכום של 4,300 שקלים חדשים לפי הוראת השעה לשנת 2011.

בהצעת חוק זו מוצע להמשיך ולהעלות בהדרגה את סכום שכר המינימום, במסגרת הוראת שעה נוספת, עד לסכום של 5,000 שקלים חדשים. לעניין זה מוצע להבהיר כי ההסדר המוצע בהצעת החוק אינו גורע מעדכון שכר המינימום לפי החוק העיקרי (היינו סכום השווה ל-47.5% מהשכר הממוצע במשק) ומהוראות סעיף 4 לחוק, שעניינו הגדלת שכר המינימום לפי שיעורי תוספת היוקר, פיצוי בעד התייקרות או תוספת שכר אחרת אשר נקבעו בהסכם קיבוצי כללי והמשתלמים לרוב העובדים שתנאי עבודתם מוסדרים בהסכמים קיבוציים, ולפיכך יתווספו לסכומי שכר המינימום המוצעים בהצעת החוק, ההגדלות ההסכמיות האמורות.

כיוון שלפי חוק שכר מינימום ניתן להתנות בחוזה עבודה, הסכם קיבוצי, הסדר, קיבוצי או אישי, לרבות הסדר חד צדדי (להלן – הסדר עבודה), כי רכיבי שכר אשר צריכים לבוא בחשבון לצורך חישוב שכר המינימום לא יבואו בחשבון כאמור (ראה "תוספת מוחרגת" כנוסחה בחוק המוצע), מוצע לקבוע "הוראת התגברות" ולפיה רכיבי שכר אשר לגביהם

נקבעה התניה כאמור, יבואו בחשבון לצורך חישוב שכר המינימום כאמור בהוראות שעה זו על אף האמור בהתניה שנקבעה. הוראת ההתגברות לא נועדה לפגוע בשכר לו היה זכאי העובד לפי החוק העיקרי, אלמלא הוראת השעה, ובכלל זה כתוצאה מעדכונים שהיו חלים בו. ההוראה המוצעת בעניין זה עומדת בבסיס העקרונות המוסכמים בעניין העלאת שכר המינימום כמוצע והיא חלק בלתי נפרד מההסכמות שגובשו בדבר קידום העלאתו.

לצד הוראת ההתגברות על התניות בקשר לרכיבי שכר כאמור, ועל מנת שלא יפגע השכר לו היה זכאי העובד לפי החוק העיקרי אלמלא הוראת השעה, מוצע לקבוע תשלום "השלמת שכר". לפיכך מוצע לקבוע כי עובד אשר סכום החישוב שבוצע עבורו לפי סעיף 3 לחוק שכר מינימום היה נמוך משכר המינימום, לפי סעיף 1 לחוק שכר מינימום, אף אם שולמה לו תוספת מוחרגת, יהיה זכאי לקבל ממעסיקו, לפי הוראת השעה, השלמת שכר בסכום השווה לסכום שהיה המעסיק משלם לו לולא הוראות השעה והוראת ההתגברות (ראה "השלמת שכר" ו-"הסכום הבסיסי" כנוסחם בחוק המוצע). דהיינו, הוראת ההתגברות אינה חלה לעניין חישוב השלמת השכר. מובהר כי השלמת השכר תתעדכן כפועל יוצא מעדכון הסכום הבסיסי.

השלמת השכר לה יהיה זכאי העובד לפי החוק המוצע תובא גם היא בחישוב שכר המינימום לפי הוראת שעה זו.

## סעיף 1

**לפסקה (1)** הפסקה המוצעת מעגנת את ההעלאה של שכר המינימום בתקופת תוקפו של החוק המוצע, ולפיה ההעלאה תעשה באופן הדרגתי כמפורט להלן:

1. בתקופה הראשונה שמיום י"ב בניסן התשע"ה (1 באפריל 2015) עד יום כ"א באדר ב' התשע"ו (31 במרץ 2016), יהיה שכר המינימום בסכום השווה ל- 4,650 שקלים חדשים, כפי שהוא מוגדל במהלך התקופה הראשונה האמורה על פי סעיף 4 לחוק שכר מינימום.
2. בתקופה השנייה שמיום כ"ב באדר ב' התשע"ו (1 באפריל 2016) עד יום כ"ד בסיוון התשע"ז (30 ביוני 2016) – יהיה שכר המינימום בסכום השווה לסכום שכר המינימום בתקופה הראשונה או בסכום השווה לשכר המינימום כפי שהיה משולם אלמלא החוק המוצע (היינו - סכום השווה ל- 47.5 אחוזים מהשכר הממוצע כפי שהוא ב- 1 באפריל 2016), כפי שהם מוגדלים במהלך התקופה השנייה האמורה על פי סעיף 4 לחוק שכר מינימום, לפי הגבוה מביניהם.
3. בתקופה השלישית שמיום כ"ה בסיוון התשע"ז (1 ביולי 2016) עד יום ב' בטבת התשע"ז (31 בדצמבר 2016), יהיה שכר המינימום בסכום השווה לתקופה השנייה או בסכום השווה ל- 4,825 שקלים חדשים, כפי שהם מוגדלים במהלך התקופה השלישית האמורה על פי סעיף 4 לחוק שכר מינימום, לפי הגבוה מביניהם.
4. בתקופה הרביעית שמיום ג' בטבת התשע"ז (1 בינואר 2017) עד תום תוקפו של החוק המוצע (קרי, עד היום הקודם ליום הקובע כהגדרתו בסעיף 2 לחוק המוצע) – סכום השווה ל- 5,000 שקלים חדשים, כפי שהוא מוגדל במהלך התקופה הרביעית האמורה על פי סעיף 4 לחוק שכר מינימום.

**לפסקה (2)** - כיוון שלפי חוק שכר מינימום ניתן להתנות בהסדר עבודה, כמובהר לעיל, כי רכיבי שכר אשר צריכים לבוא בחשבון לצורך חישוב שכר המינימום לא יבואו בחשבון כאמור, נוצר מצב לפיו עובדים אשר שכרם בפועל גבוה משכר המינימום זכאים לקבל ממעסיקים סכום המהווה השלמה לשכר המינימום. על מנת להבטיח כי העלאת שכר

המינימום כמוצע בהוראת שעה זו תעשה רק לגבי עובדים אשר שכרם נמוך מסכום שכר המינימום המוצע, מוצע לקבוע כי לצורך חישוב שכר המינימום המוצע יובאו בחשבון רכיבי שכר אשר אמורים היו לבוא בחשבון לחישוב שכר המינימום אך בשל התניה בהסדר עבודה לא הובאו בחשבון. כאמור עד לחוק מוצע. אין במוצע כדי לפגוע בשכר העובד אלמלא הוראת שעה זו. לשם כך, מוצע לקבוע הוראת זכאות להשלמת שכר, כמובהר בהמשך.

הוראה זו עומדת בבסיס העקרונות המוסכמים בין המדינה לבין ההסתדרות הכללית בענין העלאת שכר המינימום כמוצע והיא חלק בלתי נפרד מההסכמות שגובשו בדבר קידום העלאתו.

לצד זאת, ועל מנת להבטיח שהחוק המוצע לא יפגע בשכר לו זכאים עובדים מכוח הסדר עבודה הקובע כי רכיבי שכר שונים יוחרגו מחישוב שכר המינימום, הגם שלפי החוק הם אמורים לבוא בחשבון בחישובו, מוצע לקבוע הוראות מתאימות בעניין. על פי המוצע, עובד אשר אלמלא הוראת השעה היה זכאי להשלמת שכר לשכר מינימום, גם אם השלמת זו נבעה מהחרגות רכיבי שכר מחישוב שכר המינימום מכוח הסדר עבודה, יהיה זכאי לקבל ממעסיקו, לפי החוק המוצע, "השלמת שכר" בסכום השווה לסכום שהיה המעסיק משלם לו לולא החוק המוצע, כפי שתתעדכן מעת לעת כתוצאה מעדכון הסכום הבסיסי.

מובהר כי לצורך חישוב שכר המינימום בחוק המוצע יובא בחשבון רכיב שכר אף אם הותנה אחרת לגביו בהסדר עבודה, אך אותו רכיב לא יובא בחשבון לחישוב השלמת השכר לה יהיה זכאי העובד לפי החוק המוצע, על מנת שלא לפגוע בשכר לו היה זכאי אלמלא הוראת שעה זו.

כיוון שהשלמת השכר לה יהיה זכאי העובד לפי החוק המוצע היא במהותה שכר, תובא אף היא בחישוב שכר המינימום לפי החוק המוצע. לכן, מוצע להוסיף בסעיף 3 אחרי סעיף (ב)(3) את פסקאות (4) ו-(5), וכן להוסיף תיקון לסעיף קטן (ד).

**סעיף (1)** מבקש להוסיף את פסקה (4), ולקבוע כי תוספת מוחרגת תובא בחשבון לצורך חישוב שכר המינימום המוצע. תוספת מוחרגת היא רכיב שכר אשר לפי סעיפים קטנים (ב)(1) עד (3) או סעיף קטן (ד), היה אמור להיות מובא בחשבון לצורך חישוב שכר המינימום אך בהסדר עבודה נקבע כי לא יובא בחשבון בחישוב שכר המינימום של העובד. כן מוצע להוסיף את פסקה (5), ולקבוע כי בחישוב שכר המינימום, תובא בחשבון גם השלמת שכר אשר לה יהיה זכאי העובד לפי סעיף קטן (ה) לחוק המוצע ואת אופן חישובה. כאמור לעיל, השלמת השכר מבטאת את התשלום לו היה זכאי העובד לפי חוק שכר מינימום בשילוב הסדר העבודה החל לגביו, אלמלא החוק המוצע. מובהר כי לצורך חישוב השלמת השכר לא תובא בחשבון תוספת מוחרגת כפי שלא הובאה בחשבון לצורך חישוב שכר המינימום לפי החוק העיקרי.

**סעיף (2)** מבקש לתקן את סעיף 3(ד), ולהוסיף אחרי "שכר העבודה הרגיל" את המילים "הכולל תוספת מוחרגת", וכן להוסיף אחרי "ללא תוספות" את המילה "אחרות".

**סעיף (3)** מבקש להוסיף את סעיפים (ה) ו-(ו), ולקבוע -

בסעיף (ה) כי העובד יהיה זכאי להשלמת שכר וכי השלמת שכר זו תובא בחישוב שכר המינימום. כאמור לעיל, השלמת השכר נועדה למנוע פגיעה בשכר לו היה זכאי העובד לפי החוק העיקרי אלמלא הוראת השעה. מובהר כי השלמת השכר תתעדכן כפועל יוצא מעדכון הסכום הבסיסי.

בסעיף (ו) כי הוראות הסעיף יחולו על אף האמור בכל דין, חוזה עבודה הסכם קיבוצי, הסדר, קיבוצי או אישי לרבות הסדר חד צדדי, ועל אף האמור בסעיף 11 לחוק שכר מינימום וזאת על מנת שהעלאת שכר המינימום בחוק המוצע תשולם לעובדים אשר שכרם נמוך הלכה למעשה משכר המינימום על אף האמור בכל הסדר עבודה כאמור.

**לפסקה (3)** הפסקה המוצעת שעניינה פרסום שכר המינימום, קובעת כי שר הכלכלה (להלן - השר) יפרסם ברשומות הודעה בדבר שכר המינימום המעודכן ליום 1 באפריל של כל שנה ובדבר שכר המינימום המוגדל לפי הוראות סעיף 4 לחוק ומועד תחילתו. מוצע לחייב את השר לפרסם, בתקופת תוקפו של החוק המוצע, הודעה ברשומות בדבר שכר המינימום המעודכן לפי ההסדר הקבוע בו. כן מוצע לקבוע כי שר הכלכלה יפרסם את "הסכום הבסיסי" (סכום שכר המינימום שהיה אלמלא הוראת השעה) על מנת שהמעסיקים יוכלו לחשב לכל עובד את השלמת השכר, ככל שקיימת, לפי החוק המוצע, ולעדכנה.

## סעיף 2

מוצע לקבוע כי תקופת תוקפו של החוק המוצע תהא מיום י"ב בניסן תשע"ה (1 באפריל 2015) עד ליום הקודם ליום שבו שכר המינימום לחודש שהיה משולם לפי חוק שכר מינימום, אלמלא הוראות החוק המוצע, עולה על שכר המינימום לחודש, כאמור בפסקה (4) להגדרה "שכר מינימום" שבסעיף 1(1) לחוק המוצע.

עולה מכך, כי במקרים שבהם סכום שכר המינימום המתקבל בהתאם להסדר הקבוע בחוק שכר מינימום יעלה על סכום שכר המינימום לחודש על פי העדכון האחרון של שכר המינימום הקבוע בחוק המוצע, יפקע תוקפו של החוק המוצע, שכן יתייתר הצורך בהסדר הקבוע בו.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים: ראה בנוסח הצעת החוק.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה וההיבט המינהלי: לחוק המוצע השלכות תקציביות ומשקיות מהותיות.

ו. להלן נוסח החוק המוצע:

**חוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"ה-2015**

העלאת סכומי שכר 1. בתקופת תוקפו של חוק זה יקראו את חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987<sup>1</sup> מינימום (להלן – החוק העיקרי), כך:

(1) בסעיף 1 במקום ההגדרה "שכר מינימום", לחודש" יקראו:

"שכר מינימום", לחודש – סכום כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) בתקופה שמיום י"ב בניסן התשע"ה (1 באפריל 2015) עד יום

כ"א באדר ב' התשע"ו (31 במרץ 2016) – סכום השווה ל-4,650 שקלים חדשים, כפי שהוא מוגדל במהלך התקופה האמורה

בפסקה זו, על פי סעיף 4 (בהגדרה זו – הסכום בתקופה

הראשונה);

<sup>1</sup> הצעת חוק מס' פ...; הועברה לוועדה ביום...  
<sup>1</sup> ס"ח התשמ"ז, עמ' 68; התשע"ד, עמ' 600



(2) בתקופה שמיום כ"ב באדר ב' התשע"ו (1 באפריל 2016) עד ליום כ"ד בסיוון התשע"ו (30 ביוני 2016) – הסכום בתקופה הראשונה או סכום השווה ל-47.5 אחוזים מהשכר הממוצע כפי שהוא ביום כ"ב באדר ב' התשע"ו (1 באפריל 2016), כפי שהם מוגדלים במהלך התקופה האמורה בפסקה זו, על פי סעיף 4, לפי הגבוה מביניהם (בהגדרה זו – הסכום בתקופה השנייה).

(3) בתקופה שמיום כ"ה בסיוון התשע"ו (1 ביולי 2016) עד ליום ב' בטבת התשע"ז (31 בדצמבר 2016) – הסכום בתקופה השנייה או סכום השווה ל-4,825 שקלים חדשים כפי שהם מוגדלים במהלך התקופה האמורה בפסקה זו, על פי סעיף 4, לפי הגבוה מביניהם;

(4) בתקופה שמיום ג' בטבת התשע"ז (1 בינואר 2017) עד תום תוקפו של חוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר מינימום – הוראה שעה), התשע"ה-2015 (בחוק זה – הוראת השעה) – סכום השווה ל-5,000 שקלים חדשים, כפי שהוא מוגדל במהלך התקופה האמורה בפסקה זו, על פי סעיף 4;";

(2) בסעיף 3 –

(1) בסעיף קטן (ב) אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) רכיב שכר כאמור בפסקאות (1) עד (3) או לפי סעיף קטן (ד) שאינו בא בחשבון שכר המינימום מכוח חוזה עבודה, הסכם קיבוצי או הסדר, קיבוצי או אישי, לרבות הסדר חד צדדי (בסעיף זה – תוספת מוחרגת);

(5) השלמת שכר.

בסעיף זה, "השלמת שכר" – ההפרש, אם קיים, בין הסכום הבסיסי לבין רכיבי השכר המובאים בחשבון בחישוב שכר מינימום לפי סעיף זה או סעיף קטן (ד) לפי העניין, למעט תוספת מוחרגת.

"הסכום הבסיסי" – סכום שכר המינימום אשר העובד היה זכאי לו אלמלא הוראת השעה."

(2) בסעיף קטן (ד) אחרי "שכר העבודה הרגיל" יבוא "הכולל תוספת מוחרגת" וסופו יבוא "אחרות".

(3) אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ה) עובד זכאי להשלמת שכר; השלמת השכר תובא בחשבון בחישוב שכר המינימום;

(ו) הוראות סעיף זה יחולו על אף האמור בכל דין לרבות הוראות סעיף 11, הסכם קיבוצי או הסדר, קיבוצי או אישי, או חוזה עבודה.

(3) בסעיף 6, במקום פסקה (1) יקראו:

"(1) שכר המינימום והסכום הבסיסי, כהגדרתו בסעיף קטן 3(ד)(5), המעודכנים למועד תחילתן של כל אחת מהתקופות המנויות בפסקאות (1), (2) ו-(3) להגדרה "שכר מינימום", לחודש;"

תחילה ותוקף 2. תחילתו של חוק זה ביום י"ב בניסן התשע"ה (1 באפריל 2015) והוא יעמוד בתוקפו עד ליום הקודם ליום הקובע; לעניין זה, "היום הקובע" – היום שבו שכר המינימום לחודש שהיה משולם לפי החוק העיקרי, אלמלא הוראות סעיף 1, עולה על שכר המינימום לחודש כאמור בפסקה (3) להגדרה "שכר מינימום", לחודש, שבסעיף 1(1).

הנוסח כפוף לשינויי נוסח של מחלקת נוסח החוק במשרד המשפטים.

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: טיוטת חוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר מינימום - הוראת שעה),  
התשע"ה-2015

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה כפי שבאה לידי ביטוי במכתבו מיום 16 בדצמבר 2014 בעניין "קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת בחירות", ממשלה יוצאת ושריה מחויבים לנהוג באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות להפעילם בתקופת מעבר.

החלטה על העלאת שכר מינימום אוצרת בחובה משמעויות כלכליות, חבריות ופוליטיות כבדות משקל. משמעויות אלו מתחזקות ומקבלות משנה תוקף בשעה שמצויים אנו בתקופת בחירות. לאחר החתימה על ההסכם הקיבוצי הכללי בין [שיאות הארגונים העסקיים ובין ההסתדרות בנוגע להעלאת שכר המינימום, וכוונת שר הכלכלה לפעול להרחבתו על כלל המשק פנו היועצים המשפטיים של משרד האוצר והכלכלה ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיכריע בסוגיה האם ניתן להעלות את שכר המינימום בתקופת בחירות ואם כן, באיזה מתווה.

כמפורט בדברי ההסבר לעיל, לאחר ששקל ובחן את מכלול העובדות, הכריע היועץ המשפטי לממשלה במכתבו מיום 25 בדצמבר 2014 כי אין מניעה לעגן בתקופת בחירות את ההסכמות שחושגו בין המדינה להסתדרות לפני הכניסה לתקופת בחירות. בהמשך קבע היועץ המשפטי לממשלה שדרך לעגן את ההסכמות היא באמצעות חקיקת תיקון לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, שייכנס לתוקף בתקופת הבחירות. כמו כן, על מנת להבטיח כי רק ההסכמות שסוכמו בין הצדדים עובר לכניסה לתקופת בחירות יעוגנו ויקודמו במסגרת חקיקה, קבע היועץ כי בכל מקרה של חריגה מנוסח הצעת החוק הממשלתית, אשר יש בה כדי לסטות ממסמך העקרונות המוסכמים או מחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, תמשוך הממשלה את הצעת החוק ולא תתמוך בכל הצעה אחרת בנוגע להעלאת שכר המינימום.

תזכיר החוק הופץ להערות הציבור תוך תחימת לוחות הזמנים ל-4 ימים במקום 21 ימים וזאת לאור התחייבות משרד האוצר במסמך העקרונות המוסכמים שנחתם מול ההסתדרות, לחבוא את הצעת ההחלטה לאישור בישיבת הממשלה הקרובה או זו שלאחריה ובחידוש האפשרי.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) תסמוך ידה על הצעת החוק עד להצבעה בממשלה. תנאי להצבעה בממשלה הוא כי היא סומכת ידה על הצעת החוק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרד האוצר ומשרד הכלכלה:

אין מניעה משפטית לתמוך בהצעת ההחלטה, בנושא טיוטת חוק שכר מינימום (העלאת שכר מינימום - הוראת שעה), התשע"ה-2015.

15/1/15  
חתימה

ד"ר משה כסא  
תפקיד

שם

15/1/15  
חתימה

יועץ אלוז  
תפקיד

שם

כ' בטבת התשע"ה  
11 בינואר 2015

### שכר מינימום - עקרונות מוסכמים

1. משרד האוצר מודיע כי בשיבת הממשלה הקרובה או זו שלאחריה תובא לאישור הממשלה הצעת החלטה לפיה:

(א) הממשלה תאשר הצעת חוק ממשלתית להעלאת שכר המינימום, בהוראת שעה, בהמשך לתזכיר חוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"ה-2015, אשר מצורף למסמך זה. מובהר כי נוסח התזכיר מבטא את העקרונות המקובלים על הממשלה ועל הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – ההסתדרות).

(ב) הממשלה תפעל להשלמת הליך החקיקה בהקדם, בהיצמדות לנוסח הצעת החוק הממשלתית כמקשה אחת.

2. ההסתדרות מודיעה כי התזכיר המצורף מקובל על ההסתדרות והיא תתמוך בקידום הצעת החוק הממשלתית, ככל שהדבר יידרש, כמקשה אחת ללא תוספות או שינויים, לרבות גריעה מהאמור בה.

י"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה

המנהלת הכללית שק משרד האוצר

סמך 3



## היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ג' טבת תשע"ה  
25 דצמבר 2014

מס' מסמך: 004-99-2014-027203  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
ח"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה וממלא מקום שר האוצר

שלום רב,  
מכ/קצ' 1

### הנדון: העלאת שכר המינימום

1. ביום 18.11.14 מסרה ההסתדרות הכללית החדשה הודעה על שביתה בגין סכסוך עבודה המכוון כלפי כלל המעסיקים במשק, במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי, ואשר סב בין היתר סביב הדרישה להעלאת שכר המינימום אצל כלל המעסיקים.
2. בהמשך לכך, וטרם כניסה לתקופת בחירות, החלה להתנהל הידברות בין הנציגים המוסמכים מטעם המדינה, ההסתדרות וארגוני המעסיקים בנוגע לסוגיית שכר המינימום.
3. חובא לידיעתי, כי טרם כניסה לתקופת הבחירות התגבשה הסכמה בין נציגי המוסמכים של המדינה לבין נציגי ההסתדרות ונציגי המעסיקים על הסכום שאליו יועלה שכר המינימום לגבי המגזר הפרטי ולגבי המגזר הציבורי, אשר יעמוד על סך של 5000 ₪. כך גם סוכמו התאמות שיחולו לגבי עובדי המגזר הציבורי בכל הנוגע להעלאת שכר המינימום, נוכח מבנה השכר ומאפייניו (להלן יכונן כלל ההבנות שגובשו – החסכמות).
4. יצוין, כי ביום 2.12.14, היום שנקבע כמועד הכניסה לתקופת בחירות, נחתם בין ההסתדרות הכללית לבין נשיאות הארגונים הכלכליים הסכם קיבוצי כללי אשר עיגן את ההסכמות שגובשו בין שני אלה. הסכם זה נחתם ללא מעורבות המדינה. בהסכם זה נקבע כי שכר המינימום יוגדל ל-5,000 ש"ח לחודש עד ליום 1.1.2017. כן נקבע, כי ההגדלה תתבצע בשלוש פעימות, כאשר הפעימה הראשונה תהא בגובה מחצית מן ההפרש בין שכר המינימום הנוכחי לבין 5,000 ש"ח, ושתי הפעימות הנוספות יהיו בגובה של רבע. עוד נקבע בהסכם, כי מיום 1.4.2017 יעמוד שכר המינימום על 52% מהשכר הממוצע במשק



## היועץ המשפטי לממשלה

(במקום 47.5%). כן נכללו בהסכם ההתאמות לגבי עובדי המגזר הציבורי שהוזכרו לעיל (להלן – ההסכם הקיבוצי הכללי). יצוין, כי בסעיף 6 להסכם נקבע כי ההסכם ייכנס לתוקף רק עם תיקון חוק שכר מינימום באופן שישקף את הסכמת הצדדים, כאמור לעיל, או עם הוצאת צו הרחבה המחיל את הוראותיו על כל העובדים והמעבידים במשק הישראלי, לפי המוקדם מביניהם.

5. על יסוד הדברים האמורים לעיל, ובהינתן שההסכמות בין ההסתדרות הכללית לבין הנציגים המוסמכים מטעם המדינה בנושא המהותי של גובה שכר המינימום וההתאמות גובשו טרם כניסה לתקופת בחירות, מקובל עלי כי ההסכמות שגובשו אגב כך יעוגנו באורח מחייב.

6. לצורך יישום ההסכמה המהותית על גובה שכר המינימום, כמפורט לעיל, יש לסכם את סוגיית שלוש הפעילות להעלאת שכר המינימום, אשר אודותיה התקיימה הידברות שטרם הבשילה באותה עת לכדי הבנות סופיות עם נציגי המדינה.

7. נוכח זאת שאנו מצויים כיום בתקופת בחירות, על כל המשתמע מכך, יובהר כי השלמת סוגיית שלוש הפעילות דלעיל, תיעשה כך שהיקף גדרותיה יהיו בין עמדת המדינה טרם הכניסה לתקופת הבחירות, לבין הפעילות שגובשו בהסכם הקיבוצי הכללי שנחתם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים.

8. משלא נתגבשה הסכמה בין הנציגים המוסמכים של המדינה לבין ההסתדרות הכללית בסוגיית הקיבוע של שכר המינימום דרך קבע על שיעור של 52% מן השכר הממוצע במשק, ומשמדובר בסוגיה שעניינה תיקון חוק שכר מינימום באופן אשר אוצר בחובו משמעויות ארוכות טווח שתבואנה לידי ביטוי רק בעוד מספר שנים, אינני רואה כי ניתן לנהל הידברות ולקבל הכרעות מחייבות בנקודה זו לעת הזו, בעיצומה של תקופת הבחירות.

9. הונחה בפני בקשתו של שר הכלכלה להפעיל את סמכויותיו לפי ס' 25 ו-26 לחוק הסכמים קיבוציים התשי"ז – 1957, ולהודיע על כוונתו להרחיב בצו את ההסכם הקיבוצי על המגזר הפרטי והציבורי גם יחד. עמדתי היא כי לעת הזו אין לכך מקום וזאת מן הנימוקים אשר אפרט להלן.

10. טעם ראשון ומרכזי הוא כי ההחלטה לפתוח בהליך להרחבת ההסכם הקיבוצי התקבלה בתקופת הבחירות. אמנם, מהלך של פרסום הודעה על כוונה לתת צו הרחבה אין כמוהו



## היועץ המשפטי לממשלה

כמהלך של צו הרחבה שאמור להתקיים בסופו של דבר, אלא מהווה צעד ראשון בהליך שכולל מתן הזדמנות להגיש ערר נגד הכוונה ודיון במועצה ליחסי עבודה לפי סעיפים 26 ו-27 לחוק הסכמים קיבוציים. יחד עם זאת, נוכח הוראת סעיף 26 לחוק, ברי כי פרסום הכוונה להוציא צו הרחבה מצביע על גיבוש החלטה ראשונית כי יש מקום להרחבת החסכם הקיבוצי וכי מתקיימים על פני הדברים התנאים הקבועים לצורך כך בהוראות החוק ופרסומה ברבים. קבלת החלטה מעין זו בתקופת בחירות מעוררת קושי בפני עצמה.

11. חקושי במהלך זה מתחדד משעה שחרחבה זו מבקשת להביא להעלאת שכר המינימום מעבר לעקרונות שהיו מקובלים על נציגי המדינה וההסתדרות טרם כניסה לתקופת בחירות.

הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח האמור לעיל, לפיו מורשים הגורמים המוסמכים מטעם המדינה לגבש הסכם על יסוד ההסכמות שגובשו טרם כניסה לתקופת הבחירות.

12. יוער בחקשר זה, כי דברים אלה נאמרים מבלי שנדרשנו בשלב זה להכריע בשאלה המשפטית הנכבדת האם מוסמך שר הכלכלה להוציא צו הרחבה על הסכם בין ההסתדרות הכללית לנשיאות הארגונים הכלכליים שיחול על הממשלה ועל המגזר הציבורי ובאילו תנאים.

בברכה,

יהודה וינשטיין

חתימה:  
ח"כ נפתלי בנט, שר הכלכלה