

המוסד לביטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון

שכר מינימום: - סקירה ספרותית
וההשלכות האפשריות בישראל

מ א ת
מנחם כרמי

ירושלים, סיון תשל"ח, יוני 1978

טיוטת - לא לפירסום
הערות מוזמנות

מחקר מס' 20

מחקר זה נערך במחלקת מחקר בסיסי
באגף מחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי

ברצוני להודות למר רפי רוטר ולגבי נירה שמאי
על עזרתם, ולמר יוסי תמיר ולעובדי המחלקה
למחקר בסיסי על הערותיהם המועילות.

ה ק ד מ ה

לפי בקשתו של שר העבודה והרווחה, ובעקבות הויכוח הציבורי המתנהל בימים אלה מסביב להצעת חוק שכר-מינימום בישראל, הכינה המחלקה למחקר בסיסי באגף למחקר ותכנון כמוסד לביטוח לאומי חומר רקע בנושא שכר-המינימום.

החוברת המובאת בזה מגישה את עיקר החומר הספרותי ומספר נתונים בנושא שכר-המינימום, אשר רוכזו ע"י ד"ר מנחם כרמי. הנתונים הסטטיסטיים הנוגעים לישראל מהווים בסיס ראשוני בלבד לאומדן גודלה ותרכבה של האוכלוסייה אליה מתייחסת הצעת החוק. הרחבה ופירוט נוספים של נתונים אלה מתוכננים לזמן הקרוב. אנו מקווים כי החומר המובא בחוברת זו ישמש רקע להחלטות בעניין החוק המוצע ויתרום תרומה חשובה לדיונים ולויכוחים סביב הצעת החוק והנהגת שכר-מינימום בישראל.

נירה שמאי

סמנכ"ל מחקר ותכנון

תוכן הענינים

שכר-מינימום: מודלים, גישות וממצאים בספרות

| | |
|----|---|
| 1 | הקדמת |
| 3 | 1. המודל התחרותי ותמודל המוננופסוני |
| 7 | 2. גמישות עקומת הביקוש לעבודה |
| 11 | 3. ממצאים אמפיריים לגבי השפעות שכר-המינימום |
| 17 | 4. השפעות נוספות של שכר-המינימום |
| 21 | 5. פיתוחים תיאורטיים מאוחרים |
| 29 | 6. מסקנות וסיכומים |
| 31 | References |

גודלה והרכבה של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך בישראל

| | |
|----|--|
| 35 | 1. מבוא והאוכלוסייה הנחקרת |
| 39 | 2. סיכום הממצאים העיקריים |
| 40 | 3. התפתחויות בשכר-המינימום 1972-1978 |
| 42 | 4. גודל אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך |
| 44 | 5. הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך לפי גיל ומין |
| 49 | 6. " " " " " " ותק-מוצא |
| 51 | 7. " " " " " " צורת-ישוב |
| 54 | 8. " " " " " " ענף כלכלי |

שכר מינימום: מודלים, גישות וממצאים בספרות

ה ק ד מ ה

עד כה לא נערך כארץ מחקר מקיף בנושא שכר המינימום והשפעותיו השונות. אלה המנסים לבחון את התוצאות האפשריות של חקיקת חוק שכר מינימום חייבים להסתמך על פיתוחים תיאורטיים ומחקרים אמפיריים שנעשו במדינות אחרות. מטרת העבודה הנוכחית היא לסכם את הגישות העיקריות בספרות התיאורטית בנושא זה, בהקשר לחוק המתוכנן בישראל ולשאלות שהוא מעורר.

הרוב המכריע של הספרות הדנה בסוגייה זו מקורו בארה"ב, בה קיים ניסיון עשיר וארוך.⁽¹⁾ כמה מדינות בארה"ב קבעו שכר מינימום לנשים החל מהעשור השני של המאה. ב-1938 התקבל בבית הנבחרים האמריקני חוק שקבע גבול תחתון לשכר לסוגי עובדים שונים. מאז, מדי מספר שנים, שינתה בית-הנבחרים את גובה שכר המינימום והרחיב את כיסויו לקטיגוריות עובדים נוספות. התקופות בהן שונה החוק שימשו בדרך-כלל הזדמנויות לחידוש הדיונים והויכוחים סביב נושא שכר המינימום גם בקרב קהיליית הכלכלנים ולעריכת מחקרים אמפיריים חדשים.

"הסיבוב הראשון" של הויכוחים החל יחד עם מאמרו של Stigler מ-1946 (36). כיום, למעלה מ-30 שנה מאז התפרסם מאמר זה, ניתן לומר כי מסביב לנושא שכר המינימום נשאר מידה רבה של אי-וודאות ואי-הסכמה. בחוברת של ה-ILO (International Labour Office) המוקדשת לשאלות הקשורות בשכר המינימום מצויין: "בין המדינות המפותחות מספר רב של מחקרים נעשה עבור ארה"ב, בה קיים שפע יחסי של נתונים, אולם קיימת מידה ניכרת של אי-הסכמה לגבי המסקנות שניתן להסיק ממחקרים אלה."⁽²⁾ במאמר מאוחר יותר של M.C. Lovell מביא המחבר

(1) אם כי לא הארוך ביותר. המדינות הראשונות בהן נקבע שכר מינימום כאמצעות חוק או הסדרים דומים היו ניו-זילנד ואוסטרליה, בשנים האחרונות של המאה שעברה.

(2) (14), עמ' 47.

סידרת ציטוטים מספרי לימוד ידועים בכלכלה המורים על הבדלי השקפות גדולים בין המחברים.

לדבריו של Lovell, "...מה שחסטודנט לומד תלוי בספר הלימוד שהמורה שלו בוחר לאמץ".⁽³⁾ התקדמות הרבה בטכניקות המחקר לא הצליחה להביא

להכרעה בויכוח הנטוש לגבי השלכותיו האפשריות של שכר המינימום. כמה מחקרים הגיעו למסקנות שונות ואף הפוכות, מתוך חומר דומה, ותוך שימוש בטכניקות מחקר דומות. לגבי מחקרים אחרים עולה שאלת הפירוש הניתן לתוצאות. כך, למשל, בדיון

שהתקיים בעקבות הצגת מאמר מחדש ופורץ דרך בנושא שכר-המינימום, של E.M. Gramlich, העיר E.J. Flanagan "לאחר שקלטתי את תוצאותיו האמפיריות של המאמר, התחלתי את הקטע האחרון וקראתי בתמהון ששכר מינימום אינו נורא מזיק ולמעשה הוא אפילו בעל השפעות לטובה, הן ביחס לעובדים בעלי שכר נמוך, והן ביחס לחלוקת ההכנסה הכוללת." קריאה חוזרת של המאמר אינה מקטינה את הרושם שהמשפט שייך לסופו של מאמר של מישהו אחר".⁽⁴⁾

האמור לעיל נועד לשמש כהתראה התחלתית לגבי הציפייה לקבל מהספרות הכלכלית הקיימת תשובה חד-משמעית בשאלת שכר-המינימום. הנושא כרוך בניגודי אינטרסים ובניגודי השקפות בולטים היוצרים נטייה לאמץ את המסקנות המופיעות בספרות באופן סלקטיבי, בהתאם לדעה הקודמת, אם לחיוב אם לשלילה, שיש לקורא ביחס לשכר המינימום. אחת המטרות העיקריות של עבודה זו היא להצביע על כך שהן במישור התיאורטי והן במישור האמפירי אין עדיין הכרעה לגבי כיוון ועוצמת ההשפעות של חוק שכר-המינימום. יתר על כן, עבודות שנעשו בשנים האחרונות מראות כי פיתוחו התיאורטי של נושא שכר-המינימום רחוק מהשלמה וכי בעתיד תיתכנה התפתחויות נוספות שעדיין מוקדם לקבוע את תוצאותיהן.

באופן עקרוני, הנהגת שכר-מינימום או שינוי בשכר זה יכולים להשפיע על שורה ארוכה של משתנים כלכליים, אשר קבלו בספרות חשובת-לב שונה. נושאים כמו

(3) (25), 414.

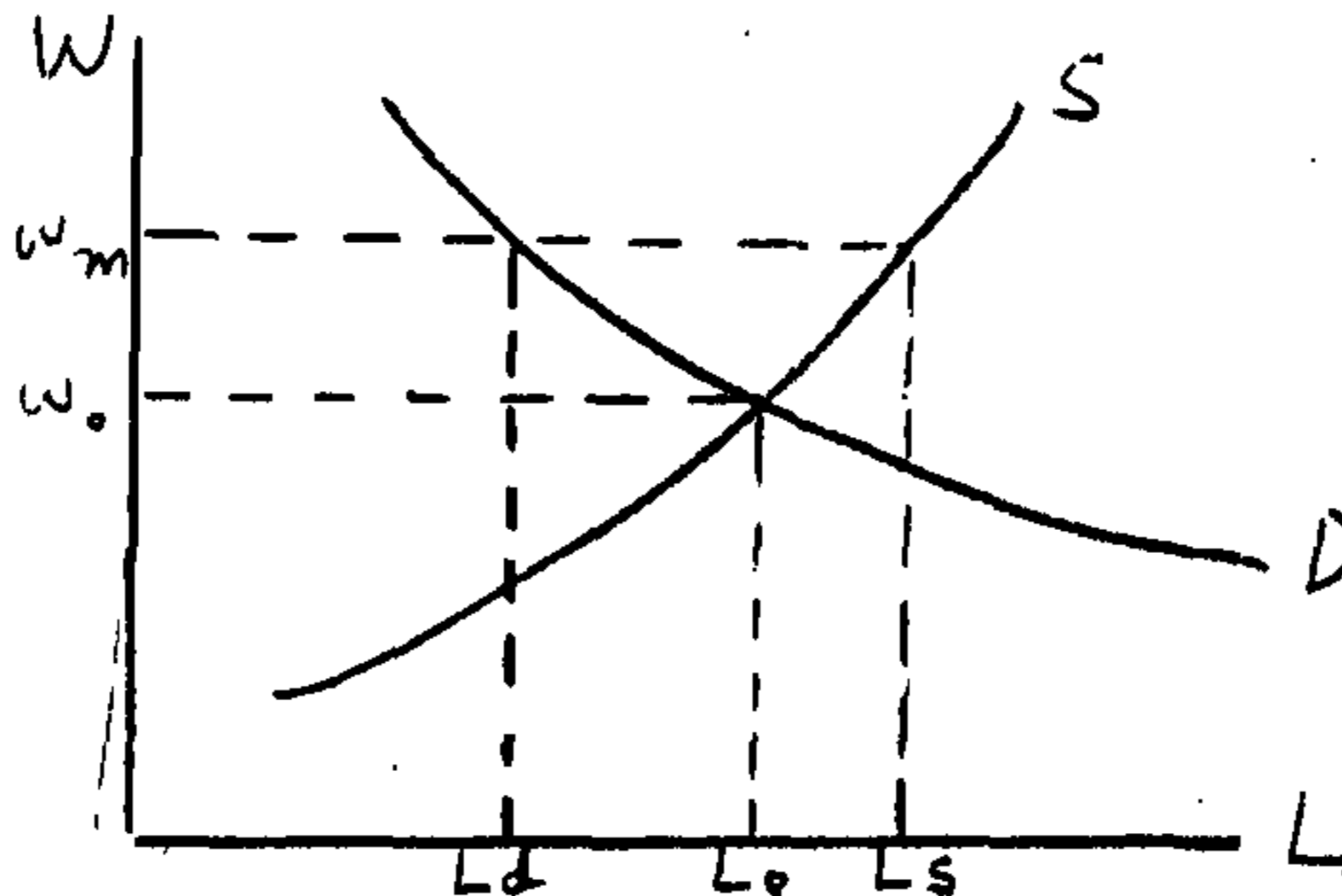
(4) (11), 452.

השפעות על התפוקה השקעות חון, רמת השכר והמחירים, מאזן התשלומים, חלוקת הכנסות ועוד, זכו לדיון מועט. הנושא המרכזי בספרות שכר-המינימום דן בהשפעות התעסוקה והאבטלה וחלק ניכר של הדיון כתיבט זה של שכר המינימום עוסק, במציאות האמריקנית, בנוער עובד ובעובדים צעירים. עובדה זו משתקפת כמובן בעבודה הנוכחית, אם כי ייעשה מאמץ להבליט שאלות נוספות הקשורות בהנהגת שכר-מינימום.

1. המודל התחרותי והמודל המונופסונוני

הבסיס התיאורטי להתקפה על רעיון שכר-המינימום הונח על-ידי Stigler במאמרו המפורסם (36). טיעונו של Stigler ניתנים להצגה (בצורה מעט פשטנית) באמצעות הציור הבא:

ציור 1: שוק העבודה הרלוונטי לקביעת שכר-מינימום (עובדים לא-מיומנים)



בעקבות קביעת שכר-מינימום (w_m) הגבוה משכר שיווי משקל (w_0) תיווצר אבטלה בגודל $(L_s - L_d)$ שהיא תוצאה של צירוף שני גורמים: (א) השפעת הקטנת התעסוקה

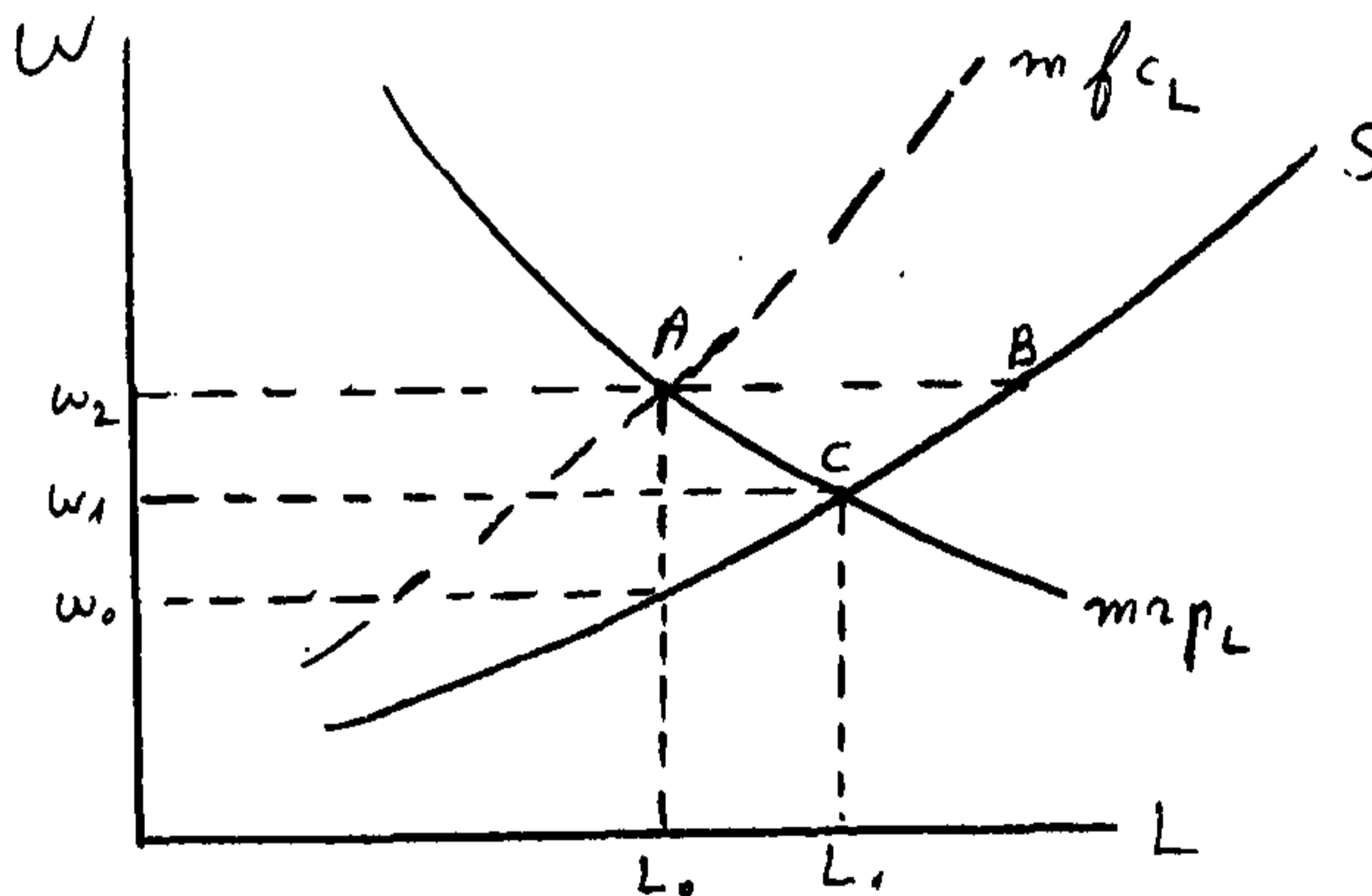
$(L_0 - L_d)$ ו- (ב) השפעת הגידול בכוח-העבודה $(L_g - L_0)$. ניתוחו של Stigler מורכב במעט יותר. מתחת לשכר המינימום ישנן כמה דרגות שכר ולא דמת-שכר אחת. הנהנים משכר-המינימום יהיו להערכתו העובדים ששכרם היה הקרוב ביותר אליו. העובדים שיפוטרו יהיו מקרב בעלי התפוקה השולית הנמוכה ביותר. חלק מאלה האחרונים ישארו מובטלים ואחרים ימצאו עבודה בשכר נמוך משכרם הקודם כמגזרים שעליהם לא חל חוק שכר-המינימום.

כפי שניתן להיווכח, מניחה גישתו של Stigler תחרותיות מושלמת בשוק העבודה ועקומות ביקוש והיצע "רגילות". התוצאות העיקריות של קביעת שכר-מינימום מעל שכר שיווי-משקל (או העלאתו מעל שכר-המינימום הקיים), בהנחות אלה, הן: (א) הקטנת התעסוקה ויצירת אבטלה; (ב) ירידה בייצור, הנובעת משתי סיבות: הירידה במספר העובדים והעיוותים בהקצאתם כתוצאה ממעבר עובדים למגזרים בהם ערך תפוקתם השולית קטן מאשר במקומות עבודתם הקודמים; (ג) Stigler חוקף את רעיון שכר-המינימום, לא רק מהסיבות הכלכליות הנ"ל, אלא גם מסיבות סוציאליות. הניתוח שלעיל מורה על כך ששכר מינימום יפגע בקבוצות החלשות יותר שבקרב העובדים בעלי שכר נמוך, והוא מחטיא לכך את המטרה, מבחינת המלחמה בעוני ("שכר המינימום... מעלה אולי את הכנסתם של אלה שהיו לפני כן מעט מתחת למינימום ומקטין את הכנסתם של אלה שהיו במידה ניכרת מתחת למינימום"). להיפך, בעייה זו עלולה להחריף. כמו כן עלולים לגדול הפערים בחלוקת ההכנסות, הן בקרב האוכלוסייה כולה והן בקרב האוכלוסייה שהכנסותיה מושפעות מקביעת שכר-מינימום.

החולקים על הצגתו ומסקנותיו של Stigler בנושא שכר-המינימום מטילים ספק בהנחותיו הבסיסיות. R. Lester, בויכוח עם J. Peterson, בסוף שנות ה-50, כתב: "עמדתי היא שמכמה סיבות חסר המודל האורתודוכסי ערך ניבויי טוב באיזור או בתחום מוגבל של שינויי שכר. במסגרת תחום כזה, השפעותיו של שינוי בשכר, באמצעות

שכר מינימום חוקי, יכולות להתבטא במספר דרכים. לגבי אחדות מדרכים אלה, עשויות שלא להיות השלכות תעסוקה או עשויות להיות תוספות תעסוקה. זאת במידה שעליית השכר היא מתונה ולא חורגת מהתחום⁽⁵⁾. אחת מהדרכים עליהן מדבר Lester היא זו הנובעת משוק עבודה לא-תחרותי. ההצגה הגרפית הבאה מראה אילו תוצאות מתקבלות מקביעת שכר-מינימום בשוק עבודה שבו יש למעסיקים השפעה על השכר (המודל המונופסונוני):

ציור 2:



במצב של תחרות מונופסונונית, כאשר מעסיק רוצה למשוך יותר פועלים, הוא צריך להעלות את השכר המשולם לכל העובדים (ולא רק לעובדים הנוספים). לכן,

(5) (23), 254.

ההוצאה השולית עבור המעסיק הכרוכה בהעסקת עובד בוסף גדולה מהשכר שאותו עובד יקבל. בהתנהגות המכוונת להשגת מקסימום רווח יקבע המעסיק המונופסוני את כמות העבודה שהוא שוכר בנקודת החיתוך בין עקומת הביקוש (mp_L) לבין עקומת ההוצאות השוליות לעבודה (mfc_L) הנגזרת מעקומת ההיצע וגבוהה ממנה. בצירור שלעיל זוהי נקודה A. כמות העבודה המבוקשת בנקודה זו היא L_0 והשכר שישולם הוא w_0 . בהשוואה למצב של שיווי משקל בתחרות משוכללת (המיוצג על-ידי הנקודה C), נקבעים התעסוקה והשכר בשוק מונופסוני ברמה נמוכה יותר.

אם שוק העבודה הוא מונופסוני, יכול שכר-המינימום לתקן את העיוותים הקיימים. עם ידיעה מושלמת של פונקציות הביקוש וההיצע היו קובעי המדיניות יכולים למלא את תפקיד "היד הנעלמה" ולקבוע את שכר המינימום ברמה w_1 , שהיא רמת השכר של שיווי-משקל בתנאי תחרות משוכללת. עליית השכר במקרה זה היתה מלווה בגידול בתעסוקה: מ- L_0 ל- L_1 . אולם, גם ללא ידיעה מוחלטת של פונקציות הביקוש וההיצע יכול שכר-המינימום, בשוק עבודה מונופסוני, להביא להרחבת התעסוקה בד בבד עם העלאת השכר, זאת בתנאי "שעליות השכר תהיה מתונה ולא תחרוג מהתחום".

התחום בצירור שלעיל הוא בין w_0 ו- w_2 . בין w_0 ו- w_1 תגדל התעסוקה ככל שהשכר יעלה ויתקרב ל- w_1 . החל מ- w_1 תשוב התעסוקה ותקטן, אולם היא תישאר גדולה יותר מ- L_0 , עד שהשכר יעלה ל- w_2 . בשכר גבוה מ- w_2 תקטן התעסוקה ממה שהיתה ללא שכר מינימום. יש לציין שבשכר מינימום הגבוה מ- w_1 תיקבע התעסוקה בהתאם לצורת עקומת הביקוש, כך שלמרות שהתעסוקה תגדל (עד w_2) תיווצר גם מידה מסויימת של אבטלה. w_2 הוא שכר המינימום הגבוה ביותר שניתן להגיע אליו ללא ירידה בתעסוקה, לעומת המצב התחלתי, אך יחד עם אבטלה ברמה AB.

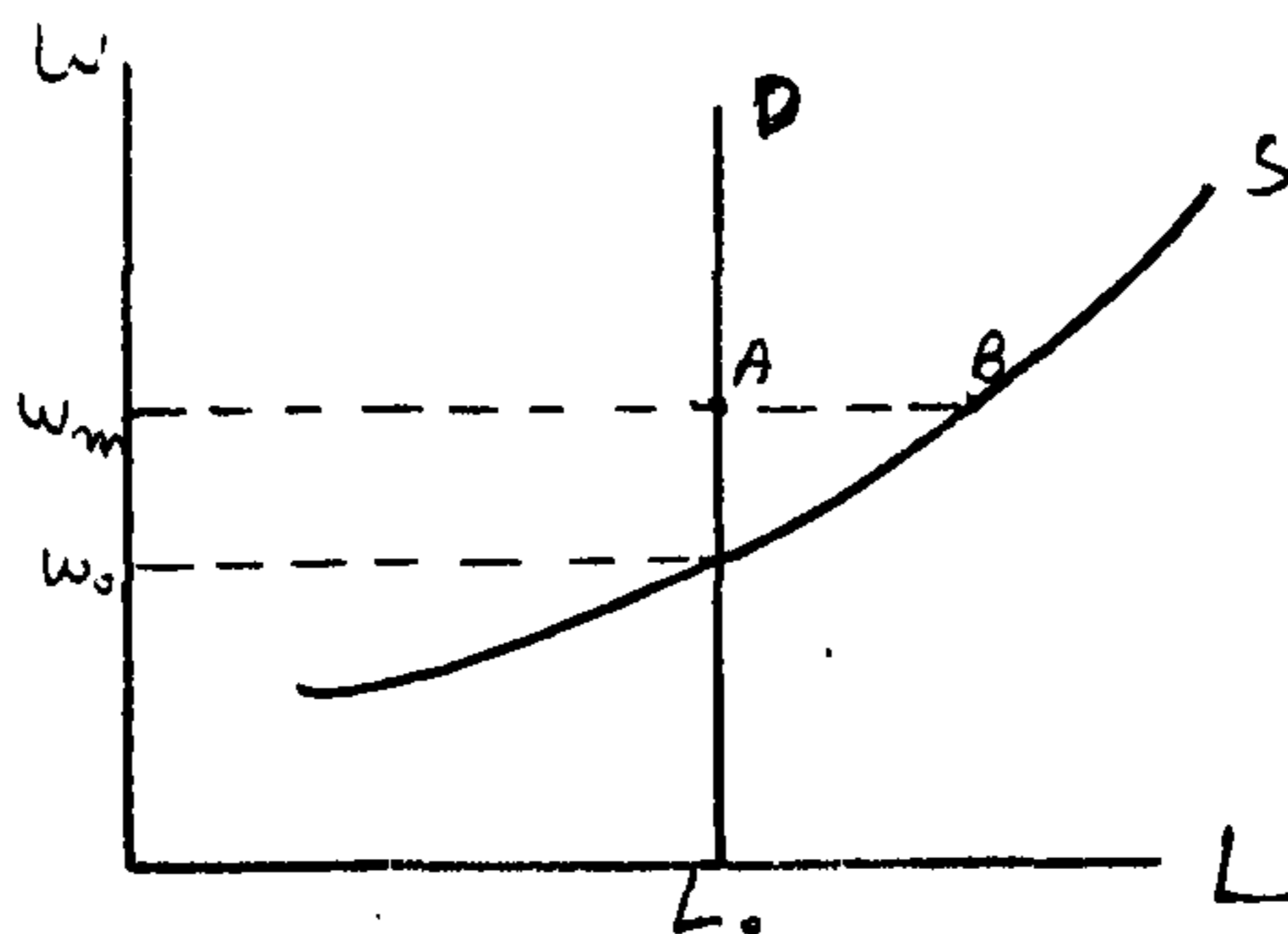
תוצאות קביעת שכר-מינימום, הגבוה "כרמה מתונה" מהשכר הקיים, בשוק עבודה עם יסודות מונופסוניים חשובים, תהיינה מנוגדות להשלכות שכר-מינימום בשוק תחרותי משוכלל: (א) התעסוקה תגדל (יחד עם אפשרות של יצירת אבטלה); (ב) הייצור יתרחב; (ג) שכר-המינימום במקרה זה יהווה כלי נשק יעיל במלחמה נגד העוני

וביחס לצמצום הפערים בחלוקת התכנסות הן לגבי כלל האוכלוסייה והן בקרב אוכלוסיית מקבלי השכר הנמוך שעליהם חל חוק שכר-המינימום.

2. גמישות עקומת הביקוש לעבודה

כאשר נקבע שכר-מינימום הגבוה משכר שיווי-משקל בתחרות משוכללת, תיקבע התעסוקה אך ורק על-פי צורתה של פונקציית הביקוש לעבודה. משום כך חלק מהדיונים בספרות שכר-מינימום עוסק בשאלת גמישותה של עקומת הביקוש לעבודה. עם עקומה בלתי גמישה לחלוטין (גמישות אפס) תהיה התוצאה אי-שינוי בתעסוקה ובתפוקה. השינוי היחיד, בהנחה של עקומת היצע עולה משמאל לימין, הוא גידול באבטלה (AB בציוור שלהלן).

ציוור 3:

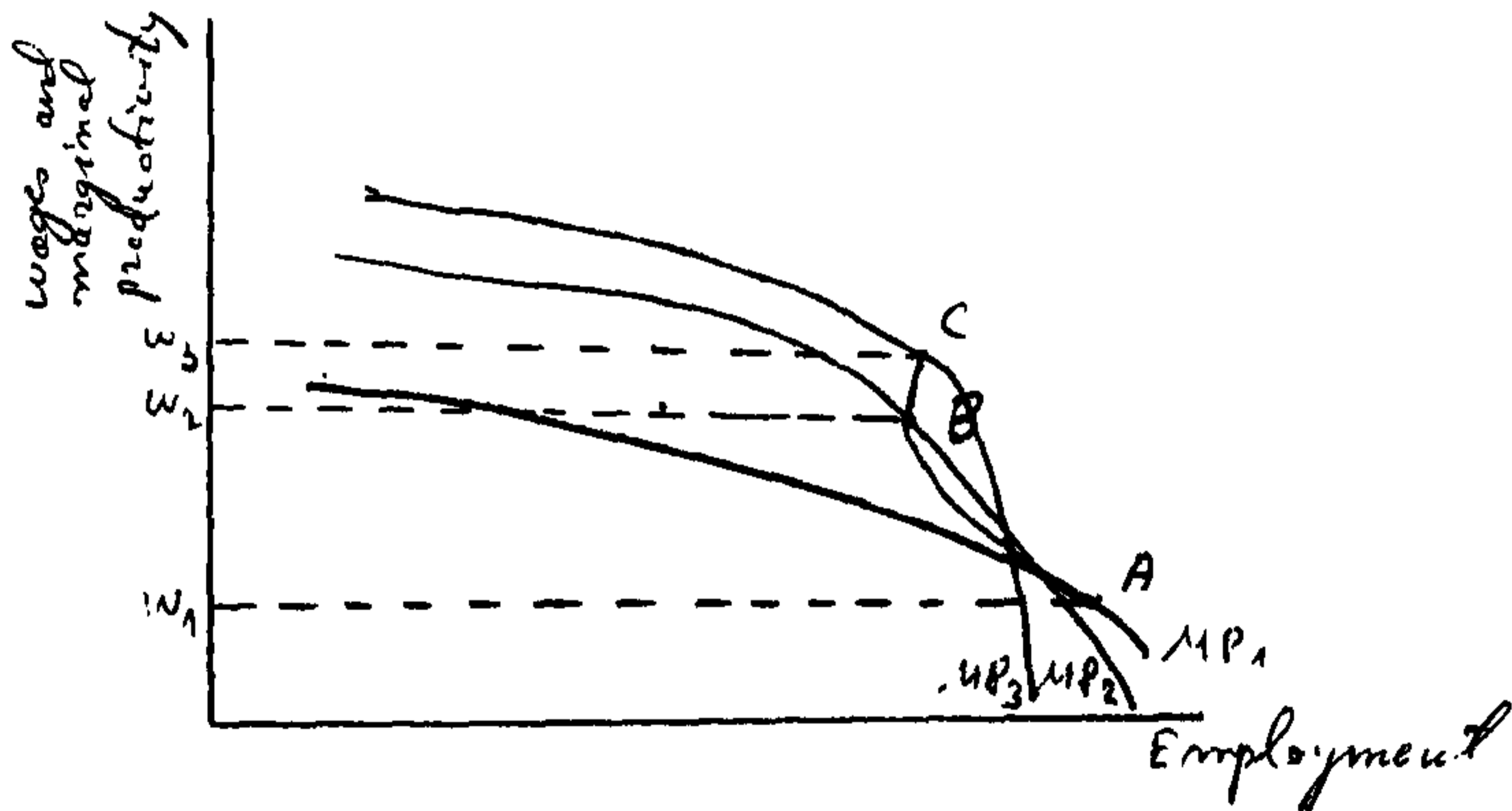


התעסוקה יכולה אף להתרחב, עם קביעת שכר-מינימום, בהנחה של עקומת ביקוש לעבודה בעלת גמישות חיובית (עולה משמאל לימין) בקטע הרלבנטי. היסוד התיאורטי לאפשרות כזו הונח כל-ידי H. Leibenstein (24) שבניתוחו לקח בחשבון את האפשרות

שעלייה בשכר תשפיע על שיפור ביעילות העובדים. לכל רמת שכר הוא ייחס עקומת תפוקה שולית מתאימה. כאשר עולה רמת השכר עולה גם עקומת התפוקה השולית, כתוצאה מהשיפור שחל ביעילות העבודה. אולם, מאחר שהפועלים עובדים עם כמות קבועה של גורמי ייצור אחרים, תירידה בתפוקה השולית תתחיל מוקדם יותר ותהיה מהירה יותר, ברמות השכר הגבוהות. ניתוח זה מצביע, אם כן, על שני כוחות מנוגדים הפועלים עם העלאת השכר: הגדלת היעילות פועלת בכיוון הרחבת הביקוש לעבודה, בעוד שהירידה התלולה יותר בתפוקה השולית פועלת בכיוון ההפוך.

R. Periman (31) מראה כיצד בחנחות אלה תיתכן עקומת ביקוש בעלת שיפוע חיובי בטווח מסויים ושיפוע שלילי בטווח אחר:

ציר 4:



בטווח שכר-העבודה שבין w_2 ו- w_3 עקומת הביקוש היא בעלת גמישות חיובית (BC), בעוד שבין השכר w_1 ו- w_2 גמישותה שלילית (AB). מסקנתו של Periman היא כי "עקומת ביקוש יכולות, כתנאים של 'כלכלת שכר גבוה', להיות בעלות צורות

רבות. הן עדיין יכולות להיות בעלות שיפוע שלילי עבור כל רמות השכר, אך הן יכולות גם להיות בעלות שיפוע חיובי בחלק מתחומן".⁽⁶⁾

גישתו של Leibenstein פותחה עבור ארצות בלתי-מפותחות, בהן רמת השכר ירודה מאד. בשלושה מחקרים, המוצגים על-ידי חוברת ה-ILO, נמצא קשר ברור וחזק בין תנאי העבודה והתזונה של הפועלים לבין התפוקה. שניים מהם מתייחסים למדינות לא-מפותחות (קוסטה-ריקה, 1943-46, והודו, 1961-63) והשלישי לתעשיות הפלדה והפחם בחבל הרוהר בגרמניה בעת מלחמת העולם ה-2. תקפותה של גישה זו לארצות מפותחות ורמות שכר גבוהות יותר נחונה במחלוקת. Perlman אינו שולל אפשרות כזו ומצביע על כך ש"עשויות להיות השפעות חיוביות קלות של שיפור ישיר במצב הגופני, וכתוצאה מכך, של היעילות התעשייתית של פועלים העובדים בשכר נמוך. לכך ניתן לצרף את העידוד הפסיכולוגי האפשרי לפעילות, הנגרם על-ידי שכר גבוה יותר ואפשרויות צריכה גדולות יותר".⁽⁷⁾ F. H. Blum, במאמר תשובה לרעיונותיו של Stigler, טוען כי ניסיון חוק שכר-המינימום בארה"ב "מצביע על כך שהפרודוקטיביות של עובדים תת-שוליים גדלה"⁽⁸⁾ במידה רבה כתוצאה משינויים במדיניות מעבידים בעקבות החוק.

באופן תיאורטי ייתכנו, אם כן, גם בתנאי תחרות משוכללת, מצבים בהם לא תיפגע התעסוקה, או אף תגדל, בעקבות קביעת שכר-מינימום או העלאתו. כאשר עקומת הביקוש היא בעלת שיפוע שלילי, מנבא המודל התחרותי הרגיל על כך שחלק מהעובדים ייפגע, אם משום שיהפוך מובטל ואם משום שיעבור לעבודות עם שכר נמוך יותר (בפיתוחים תיאורטיים מאוחרים יותר, שנעמוד עליהם בהמשך, יכולה עקומת הביקוש לעבודה להיות בעלת שיפוע שלילי ועדיין לשפר את מצבם של כל העובדים בשכר נמוך).

(6) (31), 55.

(7) שם, 56.

(8) (3), 59.

לגבי עקומה כזו ניתן להבחין בשני מצבים עיקריים: (א) גמישות עקומת הביקוש קטנה מיחידתית. במצב זה תקטן התעסוקה באחוז קטן מזה שבו גדל השכר וסה"כ תקבולי השכר של בעלי שכר נמוך יגדל; (ב) גמישות עקומת הביקוש גדולה מיחידתית. במצב זה יקבלו העובדים שעליהם חל שכר המינימום באופן קולקטיבי פחות מאשר קבלו בעבר.

ניסיונות מעטים בלבד נעשו כדי לאמוד את גמישות הביקוש לעובדים כשכר נמוך. רוב הניסיונות מתייחסים לנוער עובד והם מוצאים גמישויות שליליות נמוכות (בין -0.05 ו- -0.25). אולם, כפי ש-Gramlich (11) מסביר, הערכות אלה סובלות משתי חולשות עיקריות, המטות אותן כלפי מטה: (א) מחקרי הגמישויות לנוער עובד מתייחסים לכל הקבוצה, בה קיים אחוז ניכר של בערים עם משכורות מעל שכר-המינימום. תעסוקתם של אלה אינה מושפעת מקביעת שכר-מינימום או העלאתו; (ב) מחקרים אלה אינם מביאים בחשבון את גורם התחלופה בתעסוקה לטובת בעלי שכר גבוה.

באשר לכלל העובדים כשכר נמוך, מעטים מאוד המחקרים והמימצאים. שתי עבודות בולטות נעשו בתחום זה בארה"ב בשנים האחרונות. A. Zucker (41) ניסה לאמוד את גמישות הביקוש לעבודה ביחס לשכר המינימום בתעשיות המאופיינות בשכר נמוך, באמצעות סדרות-זמן. מימצאיו מורים על גמישות שלילית קרובה ליחידתית, P. Cotterill (6), לעומת זאת, משתמש במודל סטטי-השוואתי ובנתוני-חתך, עבור 12 ענפי מסחר. ממוצעי הגמישויות לענפים אלה ב-4 תקופות גיחנים להלן:

גמישויות שכר (ממוצעים ל-12 ענפי מסחר)

| <u>1963</u> | <u>1958</u> | <u>1954</u> | <u>1948</u> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|
| -0.628 | -0.921 | -0.707 | -0.738 |

הממוצע הכולל הוא -0.75 , אולם, כפי שניתן להיווכח מנתוני הטבלה, 1958 מהווה שנה יוצאת דופן. הסיבה לכך היא, כנראה, הרמה הגבוהה של אבטלה שהייתה אז בארה"ב, בהשוואה לשלוש השנים האחרות. אם מימצאים אלה יאומתו במחקרים נוספים, ניתן יהיה להסיק כי קביעת שכר-מינימום בתקופות של צמיחה כלכלית, עם אבטלה מעטה, תגרום לירידה קטנה יותר בתעסוקה, לעומת תקופות של האטה בפעילות הכלכלית וגידול באבטלה. עבור התקופות "הרגילות" תהיה גמישות הביקוש לעובדים בשכר נמוך, על-פי מימצאיו של Cotterill, בסביבות $0.65 - 0.70$. המימצאים האמפיריים המעטים מאשרים את הקביעה שהעלאה בשכר-המינימום תגרום לירידה בתעסוקה בקרב עובדים בעלי שכר נמוך, אם כי בשיעור נמוך יותר במקצת מזה שבו עולה שכר-המינימום.

3. מימצאים אמפיריים לגבי השפעות שכר מינימום

הדיון עד כה מצביע על כך שלא ניתן לקבוע באופן חד-משמעי את כיוון ועוצמת ההשלכות הנובעות מקביעת שכר-מינימום בעזרת שיקולים תיאורטיים בלבד. מודלים שונים (המודל התחרותי לעומת המודל המוגופסוני) והנחות שונות ביחס להתנהגות פונקצית הביקוש לעבודה, מאפשרים קבלת תשובות הפוכות זו מזו. בשנים האחרונות נעשו מחקרים רבים שמטרתם היתה לתת תשובה אמפירית לשאלות העולות ביחס לנושא שכר-מינימום ולהכריע לגבי האפשרויות התיאורטיות השונות.

המחקרים שנעשו עד כה התרכזו בעיקר בהשפעת שכר-המינימום על התעסוקה. גם בנושא זה מוגבלות רוב העבודות לתעסוקת גוער עובד. המחקר האמפירי לא הצליח עד כה לתת תשובה כוללת על ההיבטים השונים וההשלכות הרבות של קביעת שכר-מינימום, ואפילו בנושא של ההשפעה על התעסוקה אין תשובה ברורה. ישנה

התקרבות ל"קונצנזוס" כאשר להשפעות השליליות של שכר-המינימום בארה"ב על תעסוקת נוער עובד ובעיקר תעסוקת נוער השחור, אך גם נושא זה אינו יכול להיחשב עדיין סגור.

אחד הויכוחים המוקדמים ביחס להשפעות התעסוקה של שכר המינימום התנהל בין J. Peterson ו-R. Lester. בעקבות סידרת מחקרים של חוקרי משרד העבודה האמריקני על השפעות קביעת שכר-מינימום עבור עבודת נשים בשלוש מדינות בארה"ב ועל השפעות חוק שכר-המינימום החל ב-1938 על שלושה סקטורים תעשייתיים כתב Peterson שני מאמרים (32,33) שבהם ניסה להראות כי המסקנות המחייבות מאותם הנתונים שונות לחלוטין מאלה של משרד העבודה. R. Lester, לעומתו, מנסה להגן על מסקנות משרד העבודה האמריקני (23). הויכוח בין השניים (23, 34) מתנהל בעיקר לגבי חלקם היחסי של גורמים שונים בהסברת התנודות בתעסוקה בעקבות קביעת שכר-מינימום. נקח לדוגמה את הויכוח בקשר להשפעת שכר-המינימום במיגזר המסחר הקמעונאי שנקבעו במדינת Oregon בשנים 1913-1914. התלוותה לכך ירידה בתעסוקת נשים וביחס בין נשים וגברים עובדים. בעוד Peterson נוטה לייחס לפחות חלק מתופעה זו לשינויי השכר שחלו בעקבות שכר-המינימום, מביא Lester שלוש סיבות נוספות שתרמו לדעתו לשינויים בתעסוקת הנשים: (א) המשבר הכלכלי של 1914, שפגע לדעתו בנשים, יותר מאשר בגברים; (ב) החוק שנכנס לתוקפו באותה תקופה, ואשר אסר על העסקת נשים לאחר שש בערב; (ג) הירידה בביקוש לעבודת נשים כתוצאה ממדיניות התאחדות הסוחרים, החל ב-1914, לגבות תשלום עבור שינויים בסחורה בהתאם לדרישות הקונים. Peterson ו-Lester מתפלמסים באשר לחשיבותו של שכר-המינימום, לאחר שמביאים כחשבון את שאר ההשפעות, אולם אף אחד מהם אינו מנסה לבודד באופן שיטתי את השפעתו על תעסוקת הנשים. דוגמה נוספת מתייחסת להשפעת שכר-המינימום במדינת ניו-יורק, בתקופה 1933-1935, לגבי עבודת נשים ב-power laundries. השוואה בין פנסילבניה וניו-יורק מראה כי תעסוקת הנשים בתעשייה זו גדלה בפנסילבניה, בה לא חל שכר-המינימום, יותר מאשר בניו-יורק.

Peterson מפרש זאת כתוצאה של שכר-המינימום, בעוד ש-Lester טוען כי תופעה זו אינה קשורה בשכר-המינימום, אלא בהתנהגות השונה של שתי המדינות בתקופת המשבר הכלכלי הגדול. פנסילבניה נפגעה קשה יותר מניו-יורק בשנים 1929-1933, ועל כן שיעורי הגידול של כלכלתה גבוהים יותר אחרי 1933, לא רק בתעשייה הנידונה אלא גם בדרך-כלל.

מצב המחקר בנושא שכר-המינימום עד לפני כ-10 שנים תואר על-ידי M. Lovell כך: "המחקרים האמפיריים המעטים שבנמצא אודות השפעת שכר-המינימום על אבטלה אינם מציגים תמונה עקבית באשר להשפעות חקיקת שכר. מספר חוקרים בחנו פשוט כיצד השתנה שיעור האבטלה בחודשים הראשונים לאחר ההתאמות בשכר-המינימום. גישה כזו כרוכה בסכנה: השפעות אחרות יכולות לשנות את התוצאה; ההשפעה רגישה לבחירת תקופת הזמן בה משתמשים לעריכת ההשוואה ותגובת האבטלה יכולה לארוך זמן-מה. חקירות רבות יותר קיימות לגבי מדינות בודדות, אולם עדיין ישנה בעייה בהסקת מסקנות לגבי השפעת האבטלה הכל-לאומית על בסיס עדות אזורית... באופן זה יכולה גמישות הביקוש לנערים עובדים להיות אפסית ברמה לאומית גם אם תהיה גדולה למדי ברמת המדינה"⁽⁹⁾.

מצב זה החל להשתנות בסוף שנות ה-60 ובראשית שנות ה-70. מאז בוצע מספר ניכר של מחקרים מתוחכמים המנסים באמצעות רגרסיות משוכללות, לבודד את השפעת שכר-המינימום ולהעריך את תרומתה לשינויים בתעסוקה. אולם, גם התקדמות זו לא הצליחה להבהיר באופן חד-משמעי את השפעות שכר-המינימום. הדגמה מעניינת בקשר לכך מביא Lovell בקשר לשני מחקרים אקונומטריים שנעשו על-ידי משרד העבודה האמריקני (38), ועל-ידי T. Moore (29) לגבי השפעות שכר-מינימום על אבטלת נערים עובדים. Lovell מציין את הדמיון הרב בין שני המחקרים: "לא רק שניהם מתמקדים באבטלת נערים; שניהם משתמשים ב- standard least-squares single equation regression analysis על סדרות-זמן המכסות את החקופה שבין 1954 ו-1968. למרות זאת, לרוע המזל, מחקרים אלה לא עזרו לפתור את המחלוקת. שכן,

(9) (25), 416.

הם הגיעו למסקנות מנוגדות בחכלית. Moore מגיע למסקנה שהשפעות האבטלה של שכר-המינימום הן ניכרות... בעוד שהמחקר של הלשכה לסטטיסטיקת עבודה מסכם: "... כאשר נכללים (ברגרסיה) כל המשתנים בעלי הזכות הלגיטימית להילקח בחשבון, לא לעיתים רחוקות יש למדדי שכר-המינימום הסימן הלא-נכון ו/או אין הם משמעותיים באופן סטטיסטי ברמות המקובלות".⁽¹⁰⁾ בעבודתו מנסה Lovell לחפש את הגורמים למסקנות המנוגדות באותם שני מחקרים. הוא מצביע על מספר הבדלים בהגדרות, במשתנים, במדידות, בבחירת הנתונים וכו'. אולם, בדיקות שהוא ערך הראו שאין הבדלים אלה מסבירים את המסקנות השונות בשני המחקרים. לעומת זאת, הוא מצא כי משתנה נוסף, ההיצע היחסי של כוח-אדם בקבוצות הנוער השונות, המובא בחשבון על-ידי הלשכה ונלקח רק באופן חלקי בחשבון על-ידי Moore, מסביר את התוצאות המנוגדות. מסקנתו של Lovell היא כי האבטלה של נערים עובדים מושפעת בעיקר על-ידי שני גורמים, המחזוריות הכלכלית והיצע כוח-האדם היחסי, "עד לתוצאות של מחקר נוסף", הוא מסכם, "נראה הגיוני יותר לקבל, באופן זמני ובאי-רצון את השערת האפס ששכר-המינימום אין לו השפעה על אבטלת נוער".⁽¹¹⁾

מחקרים אחרים ניסו למדוד את השפעות שכר-המינימום לא על אבטלת נערים אלא על התעסוקה. מאחר שמעל השכר של שיווי-משקל בקבעת התעסוקה על-ידי צורתה של עקומת הביקוש בלבד, ניתן לבטל בדרך זו את השפעות היצע כוח-העבודה. אולם, גם לגבי מדידות אלה אין תוצאות אחידות בכל המחקרים. מבלי להיכנס לפרטים הטכניים המבדילים בין המחקרים השונים, נציין כמה מהם ואת תוצאותיהם העיקריות.

(10) (25), 417.

(11) שם, 426.

E. Kalachek [17] ו-A. Katz [18] מגיעים למסקנות מנוגדות, למרות התבססותם על נתונים דומים. בעוד ש-Kalachek אינו מוצא שלשכר המינימום היתה השפעה שלילית על תעסוקת נערים, מצביעים מימצאיו של Katz על גמישות ביקוש גבוהה ביותר לעבודת נערים לא-לבנים, בסכיבות 4 או 5. מימצאים אלה, שוב, עומדים כסתירה למימצאיו של H. Kaitz [16] במחקר מטעם משרד העבודה האמריקני. במחקר זה נמצאו השפעות של הפסקת עבודה (disemployment), משמעותיות באופן סטטיסטי, רק עבור נערים ונערות לבנים בגילים 16-17. במחקר של Hashimoto-Mincer (12) נמצאו השפעות של הפסקת עבודה ביחס לנערים לבנים, לגברים בגילים 20-24, לבנים ולא-לבנים, לגברים לבנים בני 65+ ולנשים בנות 20+. מציין F. Welch: "מפתיע הדבר שאף אחד משני המחקרים אינו מוצא השפעות עקביות של הפסקת עבודה עבור לא-לבנים כאשר הנתונים מופרדים על-פי צבע, למרות שהתיאוריה מנבאת שההשפעות השליליות תהיינה הקיצוניות ביותר עבור אלה שבהיעדר החקיקה היו משתכרים את השכר הנמוך ביותר".⁽¹²⁾

Welch עצמו מגיע למסקנה, על-סמך מימצאיו, כי שכר-המינימום פגע בנערים עובדים יותר מאשר בעובדים מבוגרים. להערכתו, היחס בין תעסוקת נערים ומבוגרים בתעשייה נמוך כ-1974 בכ-15% מהיחס שהיה קיים לולא השינויים בשכר המינימום מאז 1956. הוא גם מעריך שהיה מעבר ניכר של נערים עובדים ממיגזרים המכוסים על-ידי חוק שכר-המינימום למיגזרים בלתי-מכוסים. בנושא היחס בין עבודת נערים ועבודת מבוגרים מתרכז גם מחקרם של P. Cotterill ו-W. Wadycki [7], אם כי הם מתמקדים במסחר הקמעונאי. הם בדקו בנפרד מיגזרים מכוסים ומיגזרים בלתי-מכוסים, מתוך הנחה שהיחס בין נערים ומבוגרים יפחת בראשונים ויגדל או יישאר קבוע באחרונים. הנחה זו לא התאשרה בבדיקות שנערכו. נמצא, אומנם, כי רמת השכר היתה גבוהה יותר במיגזרים המכוסים על-ידי שכר מינימום פדרלי או של

המדינה, אולם לא נמצאה "עדות לכך שהמעסיקים החליפו בערים במבוגרים בתגובה ללחצי שכר-המינימום"⁽¹³⁾. נזכיר, לבסוף, את המחקר של Mincer (28), אליו נשוב בהמשך, שמימצאיו דווקא מתאימים בדרך-כלל למה שצפוי בהתאם למודל התיאורטי "האורתודוכסי". גמישות התעסוקה ביחס לשכר-מינימום היא הגבוהה ביותר בקרב נערים עובדים, נמוכה יותר בקרב עובדים צעירים והנמוכה ביותר בין מבוגרים. כמו כן, בכל קבוצת-גיל, הגמישות גבוהה יותר לגבי לא-לבנים מאשר לגבי לבנים.

במאמרם מ-1976 מסכמים Cotterill ו-Wadycki את המחקרים הרבים שנערכו בשנים האחרונות ביחס להשפעת שכר-מינימום על אבטלת נערים (ודברים אלה נכונים גם ביחס להשפעות התעסוקה של שכר-תמינימום). כך: "בדרגות תיחכום שונות ניסו חוקרים למדוד את תגובת שיעור האבטלה של נוער לתעלאת בשכר-המינימום. מחקרים אלה גרמו מחלוקת ניכרת, ובמקרה הטוב הם מספקים תוצאות שאינן יכולות להיחשב סופיות וחד-משמעיות"⁽¹⁴⁾. קביעה זו חלה באופן מודגש עוד יותר לגבי תגובות התעסוקה והאבטלה של קבוצות אחרות באוכלוסייה, ביחס לשינויים בשכר-המינימום, נושאים שזכו במחקרי שכר-תמינימום לתשומת-לב קטנה בהרבה מזו של עבודת-נוער. מבין העבודות המעטות המטפלות בנושאים אלה, נזכיר את המחקר של J. Mattila (27) על עבודת נשים במשק-בית ושל H. Gallasch על פועלים חקלאיים (9). העבודה הראשונה מנסה לאמוד את התוצאה האפשרית של החלת חוק שכר-המינימום בארה"ב על נשים עובדות בעבודות משק-בית. בניתוח חתך נמצא כי גמישות הביקוש לעבודת נשים במשק-בית ביחס לשכרן היא גבוהה, 1.3-. מאחר שהשכר לעבודת משק-בית נמוך (השכר לשעה החציוני היה 1.40 דולר ב-1972, בזמן ששכר-המינימום באותה שנה עמד על 1.60 דולר), החלת שכר-מינימום על סקטור זה היתה גורמת, בהתחשב בגמישות הביקוש הגבוהה, להקטנה גדולה מאוד בתעסוקה. שכרי-מינימום של 1.80 ד'

(13) (7) .81
(14) שם, .70

ושל 2.00 ד' היו מקטיגים את הביקוש ב-48% וב-58%, בהתאמה. H. Gallasch ניסה לאמוד את השפעות שכר-המינימום, החל על פועלים חקלאיים (להוציא פועלים העובדים אצל מעסיקים קטנים) מראשית 1967. התוצאה המתקבלת ממחקרו מראה שגמישות הביקוש לעובדים חקלאיים היא -0.6.

4. השפעות בוספות של שכר-המינימום

כפי שכבר הוזכר, נושאים שונים מאלה של השפעות התעסוקה והאבטלה של שכר-המינימום, זכו לטיפול קצר ביותר בספרות. מאמרו של Stigler (36) הזכיר מספר השלכות אפשריות של קביעת שכר-מינימום או של העלאתו, גוסף להשפעות התעסוקה: השפעות על התפוקה, על היחס בין הון ועבודה ועל מצב העוני וחלוקת ההכנסות. שאלות אחרות המעוררות עניין בקשר לשכר-המינימום קשורות בהשפעתו על רמת השכר הכללית ועל דרגות שכר שמעל לשכר-המינימום, על רמת המחירים ועוד. הניתוח התיאורטי מספק לפחות ביחס לכמה משאלות אלה, כמו ביחס להשפעות התעסוקה של שכר-המינימום, תשובות שונות ומנוגדות, בהתאם למודלים ולהבחנות שנבחרו. נבחן להלן את התשובות האמפיריות המעטות הקיימות, תוך הדגשה על הזהירות שבה יש להתייחס בשלב זה למימצאים.

(א) השפעות שכר-המינימום על חעוני וחלוקת ההכנסה

לפי עדותו של E. Gramlich, "אף על-פי שהמשיכה העיקרית של שכר-המינימום היא בהשפעתו על חלוקת הכנסה, הנושא של השפעת שכר-המינימום על בני משפחות עם הכנסה נמוכה לא זכה כמעט לדיון".⁽¹⁵⁾ אחד הניסיונות המוקדמים להעריך את השפעות הרווחה של שכר-המינימום נעשה על-ידי J. H'herlihy (30). הוא בחר קבוצות אוכלוסייה סוציו-כלכליות שונות ושני משתנים שבעזרתם ניתן לקבוע את כיוון השינוי ברווחה בכל קבוצה. צירוף של גידול בהכנסה הריאלית

הממוצעת והקטנה באי-השיוויון בקבוצה מסויימת, מתפרש כשינוי חיובי ברווחה, בעוד שהצירוף ההפוך מתפרש כשינוי שלילי. כאשר חל גידול בהכנסה הממוצעת ואי-השיוויון גדל, או להיפך, מתקבל מצב של אי-ידיעה לגבי התפתחות הרווחה בקבוצה. עבור התקופות 1949/50 ו-1955/56 מצא O'herlihy כי השינויים בשכר-המינימום העלו את הרווחה בשלוש קבוצות (מתוך תשע): קבוצת המשפחות החקלאיות שראש משפחתן גבר; קבוצת כל המשפחות הלבנות וקבוצת הגברים המועסקים במסחר קמעונאי. לגבי שש הקבוצות האחרות התוצאות היו של אי-ידיעה (2) ושל אי-בהירות כתוצאה משינויים מנוגדים בשכר הממוצע בשתי התקופות. אי-השיוויון (לפי מדד ג'יני) פחת בשש מתוך תשע הקבוצות.

שתי בדיקות מאוחרות יותר נעשו על-ידי (21) T. Kelly ו-(11) E. Gramlich, בעקבות מיזוג הנתונים על שיעורי השכר והכנסות המשפחה במסגרת סקר האוכלוסייה האמריקני החל ב-1973. Kelly ביקש למצוא את השפעת שכר-המינימום על היקף העוני באמצעות מידגם משפחות. הוא בדק את השינויים שהיו חלים במדגם לו היה שכר-המינימום עולה לרמות היפותטיות שונות, בהנחה של כיסוי מלא וביצוע מלא של החוק ובהנחה של אי-שינוי בתעסוקה או במספר שעות העבודה. מימצאיו, המסוכמים בטבלה שלהלן, מצביעים על השפעה "קטנה להפליא" של שכר-המינימום על העוני.

אחוז ההפחתה במספר המשפחות העניות כתוצאה מהעלאת שכר-המינימום לרמות היפותטיות שונות

| | | | | |
|------|------|------|------|---------------------------|
| 3.50 | 2.85 | 2.65 | 2.50 | שכר המינימום (בדולרים) |
| 9.7 | 6.7 | 5.8 | 4.7 | ההפחתה במשפחות העניות (%) |

שיעורים דומים מאוד נמצאו ביחס לצמצום פער העוני, כתוצאה מהעלאת

בשכר-המינימום.

Gramlich ביקש לבדוק את מידת הקשר בין עבודה בשכר נמוך לבין רמת
ההכנסה המשפחתית בארה"ב, הטבלה שלהלן מסכמת את הנתונים העיקריים בקשר
לכך:

היחס בין שכר והכנסות המשפחה בקבוצות דמוגרפיות נבחרות על-פי
נתוני 1972 ו-1973

| היחס בין ההכנסה החציונית של שכנסת משפחתן מתחת להכנסה החציונית של כל המשפחות לכין ההכנסה החציונית של העובדים בשכר גבוה | אחוז העובדים בשכר נמוך שהכנסת משפחתן מתחת להכנסה החציונית של כל המשפחות | |
|---|---|---------------|
| 60.0 | 67.4 | כל העובדים |
| 112.4 | 48.1 | נערים |
| 47.5 | 76.5 | גברים מבוגרים |
| 51.3 | 75.3 | נשים מבוגרות |

מחוך הטבלה ניתן לראות כי למעלה משלושה רבעים של העובדים המבוגרים בשכר
נמוך שייכים למשפחות בעלות הכנסה נמוכה מההכנסה החציונית, וכי ההכנסה החציונית
של משפחות קבוצה זו של עובדים הינה כמחצית ההכנסה החציונית של משפחות העובדים
בשכר גבוה. Gramlich מסיק כי "עבור מבוגרים תמיתאם בין שכר נמוך והכנסות
משפחה נמוכות אינו מושלם, אולם די חזק".⁽¹⁶⁾ לעומת זאת, בין הנערים העובדים
לא נמצא כל מתאם כזה, ואפילו קיימת נטייה בקרב הנערים העובדים בשכר נמוך
להשתייך למשפחות בעלות הכנסות גבוהות. תמיתאמים הגבוהים ביותר בין השכר
וההכנסה המשפחתית בקרב בעלי שכר נמוך נמצאו בקרב נשים וגברים מבוגרים, ראשי
משפחה, העובדים עבודה מלאה.

להערכתו של Gramlich מימצאים אלה לגבי נערים והעוכדה ש-25% מהעובדים המבוגרים בשכר נמוך שייכים למשפחות בעלות הכנסה גבוהה מההכנסה החציונית, "מפחיתים באופן תלול את יעילות שכר המינימום כאמצעי של חלוקה מחדש של ההכנסה".⁽¹⁷⁾ על-פי חישוביו, מתוך מיליארד דולר המוצאים למימון העלאה בשכר המינימום, רק ל-350 מיליון ישנה השפעה של חלוקה מחדש של ההכנסות. נתונים אלה, וכן מימצאים נוספים במחקרו, שנפרטם בהמשך, מביאים את Gramlich לצדד ביצירה מודרנית של הפרשיות בין שיעורי שכר-המינימום של מבוגרים ונערים עובדים.

(ב) השפעות שכר-המינימום על שכר ומחירים

J. O'herlihy (30) ניסה לאמוד את השינויים בשכר ובמחירים במספר קטן של סקטורים תעשייתיים ובמספר מדינות בארה"ב. Gramlich (11) עשה את הניסיון הראשון להעריך את השפעת שכר-המינימום על מערכת השכר כולה. השפעה זו מורכבת מהשינוי בשכר העובדים שעליהם חל שכר-המינימום ומהשינוי בשכר עובדים אחרים שחל כתוצאה מהגידול בשכר-המינימום. באשר לשינוי הראשון, יש להביא בחשבון שלא כל העובדים בעלי שכר נמוך משכר-המינימום אכן נהנים ממנו. על חלק מהעובדים אין החוק חל. לאחרים אין שכר-המינימום משולם משום השתמטות המעבידים ביחס לביצוע החוק. במחקר שנעשה על-ידי Ashenfelter-Smith (2), נמצא כי שיעור ביצוע חוק שכר-המינימום בתעשייה נע בסביבות 66-72 אחוזים. מחקרו של Gramlich מגיע לתוצאות דומות. מסקנתו היא כי הכיסוי החלקי של החוק ותופעת ההשתמטות גורמים יחד לכך שחוק שכר-המינימום מעלה את שכרם של כמחצית העובדים בשכר נמוך בלבד.

השינוי השני בשכר, בעקבות שכר-מינימום, מתרחש בקרב עובדים בעלי שכר גבוה יותר, אם כתוצאה מלחץ איגוד מקצועי ואם כתוצאה של גידול בביקוש לעובדים אלה, על חשבון העובדים בשכר נמוך, ששכרם הועלה על-ידי החוק (השפעת התחלופה).

Gramlich מנסה לאמוד את סה"כ ההשפעה על תשלומי השכר כתוצאה משינוי בשכר המינימום. כאשר הוא מפחית מסכום זה את ההשפעה הישירה על רמת השכר של חוק שכר המינימום, הוא מקבל את השפעתו העקיפה, כלומר, את השפעתו על מקבלי שכר חגבוה משכר-המינימום. מחישוביו מוצא Gramlich כי "המכפיל" של השפעת שכר-המינימום על תשלומי השכר הכוללים הוא 2. במילים אחרות, להשפעה הישירה של שכר-המינימום על תשלומי שכר לעובדים בשכר נמוך מתווספת השפעה עקיפה באותו סכום, החלה על עובדים בשכר גבוה יותר. כאשר, ב-1974, עלה שכר-המינימום בארה"ב ב-25% (מ-1.60 דולר ל-2.00 דולר), היתה לכך, לפי אומדנים אלה, השפעה ישירה על סך תשלומי השכר בגובה של 0.4%, וכן השפעה עקיפה נוספת בגובה של 0.4%. ההשפעה הכוללת לטווח ארוך בגובה של 0.8%, לא היתה אם כן גדולה. תוצאה זו קשורה בשיעור הנמוך, יחסית, של ההעלאה בשכר-המינימום. יישום של הניתוח והחישובים הנ"ל לשיעורי גידול גבוהים יותר בשכר המינימום, מראים כי "לשכר-המינימום, אם הוא נעשה גבוה מאוד, תיתכנה השפעות גדולות על סה"כ השכר והמחירים"⁽¹⁸⁾. כך, למשל, העלאת שכר-המינימום, ב-1974, ל-3.00 דולר, היתה גורמת לגידול של כ-10% בתשלומי השכר הכוללים.

מימצאיו של Gramlich מורים על "השפעה ניכרת על מבנה השכר היחסי". מכפיל של 2 גורם להקטנת הפער בין עובדים בשכר נמוך לבין עובדים אחרים.

5. פ י ת ו ח י מ ת י א ו ר ט י מ מ א ו ח ר י מ

עד לפני שנים ספורות נראה היה כי מבחינה תיאורטית אין הרבה מה לחדש עוד בנושא שכר-המינימום. הגישות השונות של המודלים התחרותי והמונופסוניסטי וההנחות השונות לגבי צורת עקומת הביקוש מיצו, כך נדמה, את האפשרויות התיאורטיות בתחום זה. בהנחה זו כל מה שנותר לעשות הוא לשכלל את הניתוח האקונומטרי כדי שאפשר יהיה לבא באופן יותר ויותר טוב את ההשלכות הנובעות מקביעת שכר-מינימום או משינויו.

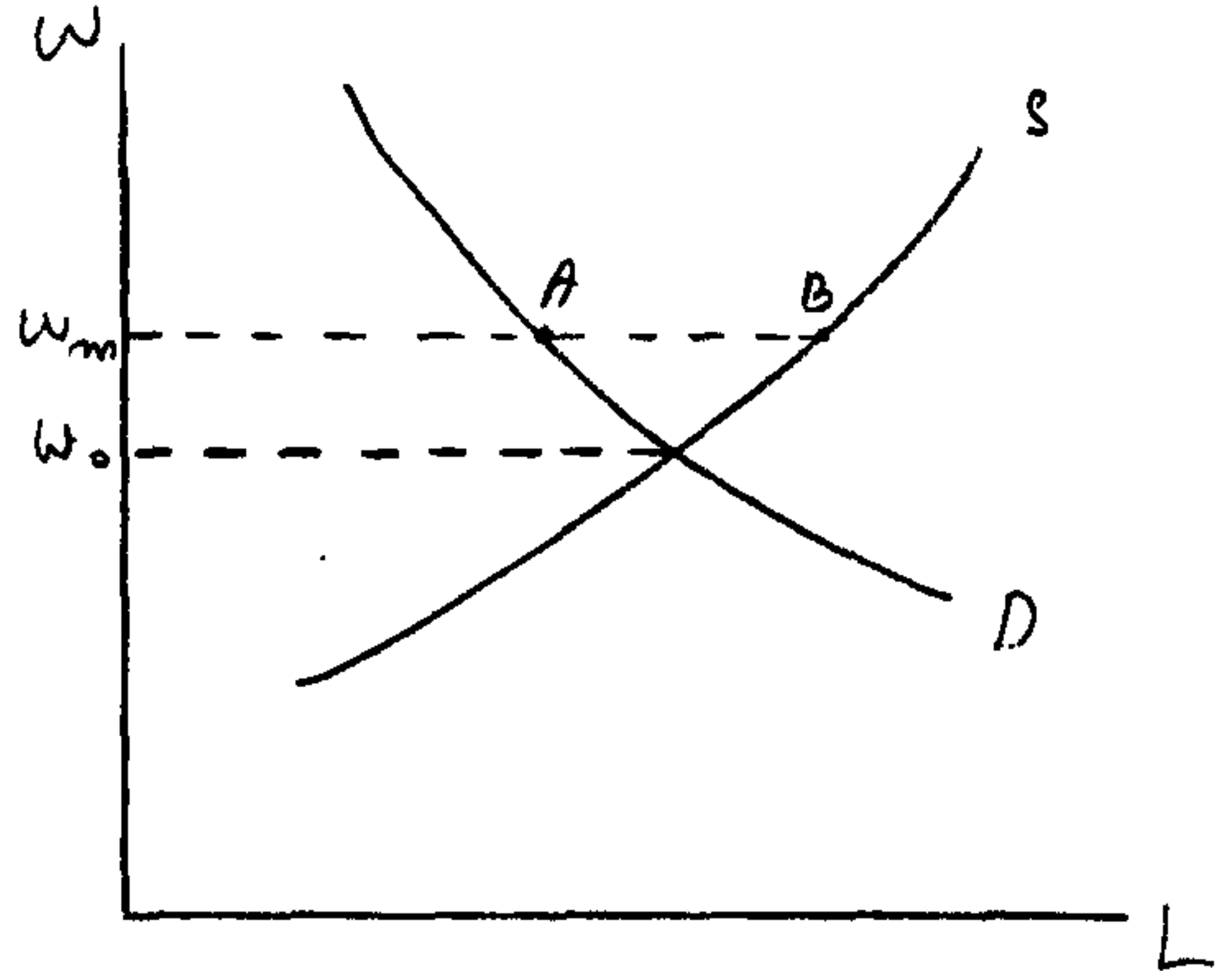
אולם, בארבע השנים האחרונות התפרסמו מספר עבודות הכוללות פיתוחים תיאורטיים חדשים והפותחות אפשרויות חדשות, הן ביחס לניתוח תיאורטי, והן ביחס למדידה של השפעות שכר-המינימום. נתעכב להלן בקצרה על תרומת כמה מעבודות אלה.

(א) עבודות Welch ו-Mincer

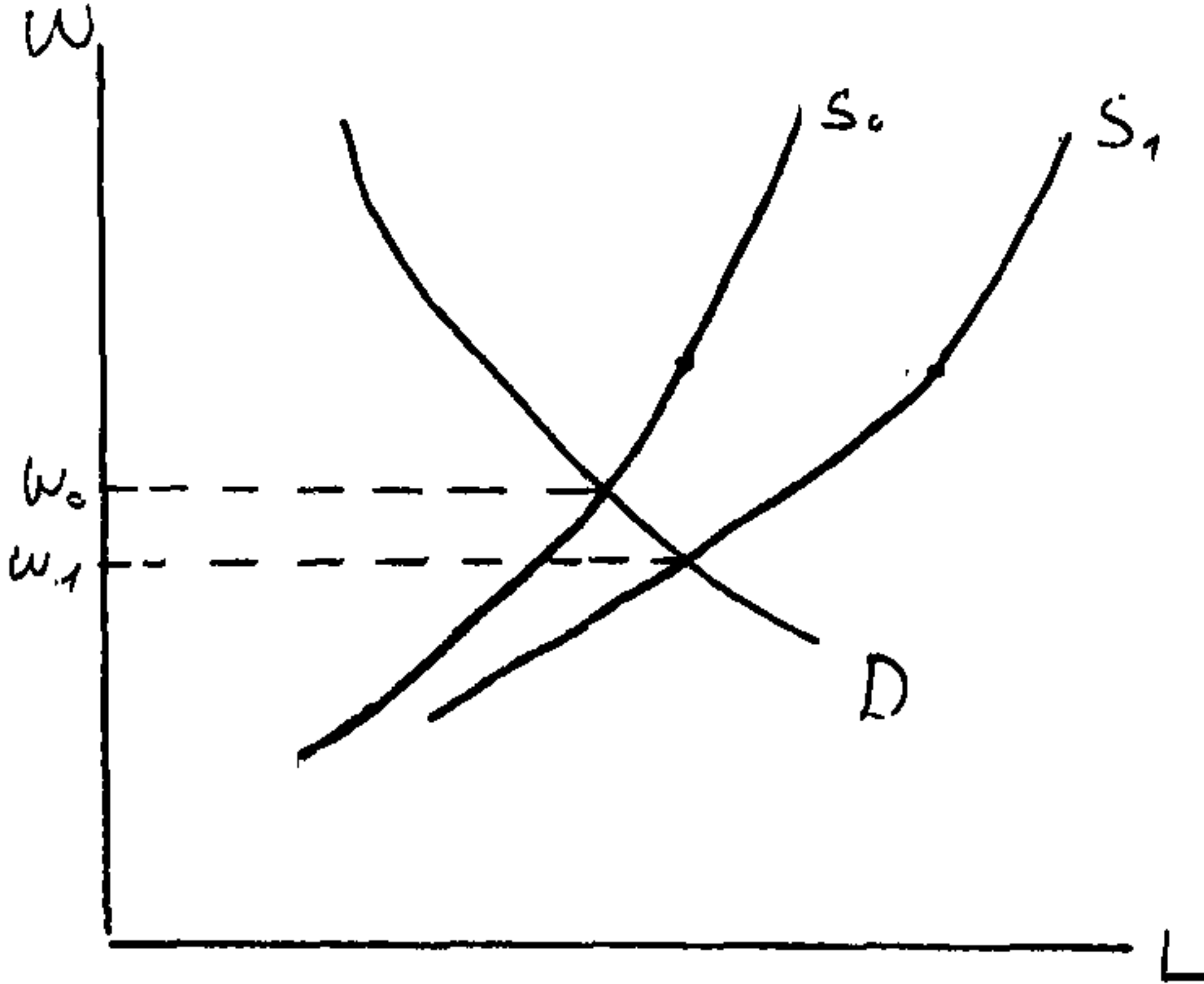
מחקריהם של F. Welch (39) ו-J. Mincer (28) מהווים פיתוחים של הניסיונות האקונומטריים הקודמים ביחס להשפעות שכר-המינימום על התעסוקה. ביקורתו של Welch עליהם היא כי אין הם מביאים בחשבון את קיומם של מיגזרים מכוסים ומיגזרים לא-מכוסים על-ידי חוק שכר-המינימום. כאשר מתייחסים לכל המשק כאל מיגזר מכוסה, התוצאה המתקבלת מהמודל התחרותי המקובל היא ירידה בתעסוקה ועלייה באבטלה. אולם, טוען Welch, במציאות האבטלה היא של עובדים עם סיכוי מסויים להצליח בחיפושיהם אחר עבודה, בעוד שבמודל התיאורטי האבטלה היא של כל אלה שהיו רוצים לעבוד בשכר-המינימום, אך אינם יכולים. היא כוללת את אלה שאינם נכללים בכוח-העבודה בנתונים המקובלים. לעובדה זו מייחס Welch את אי-יכולתם של המחקרים האמפיריים להוכיח באופן חד-משמעי את הקשר שבין שכר-המינימום לבין אבטלה-נוער. Welch מניח שני סקטורים עם שני גורמי ייצור (הון ועבודה) ויחס זהה בין גורמי הייצור בשני הסקטורים.⁽¹⁹⁾ כאשר נקבע שכר-המינימום באחד מהם, ייווצר עודף של היצע עבודה ביחס לכמות העבודה המבוקשת (AB ב-א'). עודף העבודה בסקטור א' יהיה מוכן, בשכר w_m להצטרף לכוח-העבודה בסקטור ב', ולכן ברמת השכר w_m יגדל היצע העבודה ב-AB. ברמות שכר נמוכות יותר יגדל היצע העבודה בסקטור ב' בכמויות הולכות וקטנות, ומכאן צורתה של עקומת ההיצע החדשה. (S_1) בהשוואה לעקומה המקורית (S_0).

(19) כאשר היחס בין גורמי הייצור שונה, קיימת אפשרות שהשכר יגדל בשני הסקטורים. אפשרות זו קיימת כאשר שכר-המינימום נקבע עבור הסקטור בעל עצימות ההון הגדולה ביותר וכאשר השפעת הייצור גדולה מהשפעות התחלופה. גורמי הייצור שישתחררו מסקטור זה יעבור לסקטור עצים העבודה; יגדילו בו את היחס הון-עבודה, את פריון העבודה והשכר, אפשרות זו פותחה על-ידי H. Johnson (15).

א. סקטור מכוסה



ב. סקטור לא-מכוסה



בנקודת שיווי-המשקל החדשה, ירד השכר בסקטור ב' ל- w_1 , חלק מהמפוטרים מסקטור א' ימצאו תעסוקה בסקטור ב' בשכר הגמוך יותר, ואילו החלק הנוסף יצא מכוח-העבודה. כפי שניתן לראות, אין במודל זה אפשרות לאבטלה והוא מתאים, אם כן, לתוצאות המעורפלות שהתקבלו במחקרים אחרים ביחס להשפעה השלילית של שכר-המינימום על מצב האבטלה.

בעבודות מעטות שקדמו לזו של Welch, כבר התחשבו בגורם הכיסוי החלקי של חוק שכר-המינימום, בכך שמשתנה שכר-המינימום שוקלל על-ידי היקף הכיסוי. עתה מכניס Welch שינוי נוסף, הלוקח בחשבון את השינויים בסקטור הלא-מכוסה. לשם כך הוא צריך לדעת את גמישות עקומת היצע-העבודה. בהנחה של גמישות יחידתית מקבל Welch תוצאות גבוהות מעט להשפעת שכר-המינימום על תעסוקת נוער מאשר בגרסיות המשתמשות במדד המשוקלל הפשוט.

תוצאות אלה מסוכמות בטבלה הבאה:

השפעות שכר-המינימום על תעסוקת נוער בסקטור הפרטי הלא-חקלאי

1954-68

| <u>רגרסיה 4</u> | <u>רגרסיה 3</u> | <u>רגרסיה 2</u> | <u>רגרסיה 1</u> |
|--|---|-----------------------------|-----------------------------------|
| כמו 2 עם השתתפות 3 משתנים נוספים ברגרסיה | כמו 1 עם השתתפות 3 משתנים נוספים ברגרסיה | מדד מתוקן של שכר-מינימום | מדד משוקלל פשוט של שכר-מינימום |
| -0.244 | -0.171 | -0.344 | -0.294 |

המודל של Welch בוקר כלא-ריאליסטי משום שאינו כולל את האפשרות של אבטלה כתוצאה מקביעת שכר-מינימום. אם במודל שאינו מבחין בין סקטור מכוסה וסקטור לא-מכוסה, השפעת האבטלה של שכר-המינימום זהה, בסימן הפוך, להשפעת התעסוקה, הרי במודל של Welch כל העובדים המפסיקים לעבוד, כתוצאה מהנהגת שכר-מינימום, עוזבים את כוח-העבודה. המודל של Mincer מורכב יותר, מבחינה זאת, שכן הוא מאפשר קיומן של שלוש השפעות שונות: (א) השפעת התעסוקה; (ב) השפעת האבטלה; (ג) ההשפעה על כוח-העבודה.

מורכבות זו מושגת על-ידי הנחתו של Mincer כי חלק מהעובדים מעדיפים להישאר במצב אבטלה במיגזר המכוסה, תוך צפייה להתפנות מקום עבודה בו, אם משום תופעת התחלופה ואם כתוצאה מהרחבת הביקוש, מאשר להשיג מקום עבודה בטוח בשכר נמוך יותר במיגזר הלא-מכוסה או מאשר לעזוב לגמרי את כוח-העבודה. בהנחות אלה לא רק תיתכן אבטלה, אלא תיתכנה גם, תיאורטית, אפשרויות שאינן באות בחשבון במודלים אחרים. בעקבות ההעלאה בשכר-המינימום אפשרית, למשל, זרימת עובדים מהסקטור הלא-מכוסה לסקטור המכוסה, מה שיגרום להעלאת-שכר גם בסקטור הלא-מכוסה ולגידול ניכר באבטלה. מימצאיו האמפיריים של Mincer מראים על כך שיש מעבר עובדים מהסקטור המכוסה לסקטור הלא-מכוסה וירידה בשכר בזה האחרון. עבור רוב הקבוצות הדמוגרפיות הוא מצא מתאמים בין העלאת שכר-המינימום לבין הפחתה

בתעסוקה, גידול באבטלה והקטנת כוח-העבודה. כשליש מהעובדים שאיבדו את מקומות עבודתם עקב השינוי בשכר-המינימום מצטרפים לעובדים המבוטלים, ואילו השאר עוזבים את כוח-העבודה.

(ב) תרומתו של King

החידוש של A. King (22) הוא בהתייחסות לשוק העבודה של עובדים בשכר-נמוך כמאופיין במידה רבה על-ידי תכונות של "שוק עבודה משני". פירוש הדבר הוא שתקופות העבודה הן בדרך-כלל קצרות וההכנסות והסטטוס בעבודה בתקופה אחת אינם מושפעים מהיסטורית העבודה הקודמת של העובד. הנחות אלה מבטלות את הדיכוטומיה הברורה הקיימת בספרות שכר-המינימום בין אלה המאבדים את מקום עבודתם לבין אלה שממשיכים לעבוד בשכר גבוה יותר בעקבות הנהגת שכר-מינימום או בעקבות העלאתו. במקום זאת, לכל עובד ישנה הכנסה צפויה $E(y) = w(1-u)$. (w - שכר המינימום ו-u - שיעור האבטלה) הכרוכה בסיכון מסויים, הנמדד על-ידי שונות ההכנסה $Var(y) = w^2(1-u)u/n$ (n - מספר תקופות העבודה בשנה). ככל ששיעור האבטלה קטן יותר, וככל שתקופת העבודה מהווה פרק זמן קצר יותר (n גדול יותר), כך קטנה השונות, כלומר הסיכון. כאשר שכר-המינימום מועלה, גדל הסיכון, ובהנחה של דחיית סיכון (risk aversion) חייבת ההכנסה הצפויה לגדול, על-מנת לפצות את העובדים. ההכנסה הצפויה, מצידה, תגדל, אם היךידה בתעסוקה תהיה קטנה מהעלייה בשכר-המינימום. תנאי הכרחי לשמירת הרנוחה, כאשר שכר-המינימום עולה, הוא, אם כן, שגמישות הביקוש לעבודה תהיה קטנה מיחידתית. King מבסס למצוא גם את התנאי המספיק לשמירה על הרנוחה. לשם כך הוא משתמש בקריטריון של S. C. Tsiang (37) הקובע כי התנאי הבא צריך להתקיים:

$$\frac{\dot{E}}{\sigma} > \frac{\sigma}{E}$$

פיתוח המשוואות וחצבה של הנתונים המתאימים ל-u ול-n עבור בערים ובערות בגילים 16-19 בותנים את התוצאות הכאות: בינואר 1973 היתה רווחת נערים ונערות אלה משתפרת עם גמישות ביקוש קטנה מ-71. ומ-67. כהתאמה, בדרך דומה ניתן לחשב את גמישויות הביקוש המכסימליות עבור קבוצות אחרות באוכלוסייה שתבטחנה, בתקופה נתונה, את שיפור רווחתן הכלכלית, כאשר חלה עלייה בשכר-המינימום.

(ג) ניסיון הסינתזה של Gramlich

עבודתו של Gramlich (11) מהווה את הניסיון המקיף ביותר עד כה להעריך את השפעות שכר-המינימום. המאפיינים הבאים מייחדים עבודה זו מקודמותיה: (1) Gramlich משתמש בכל הפיתוחים התיאורטיים החשובים שקדמו לעבודתו כאשר להשפעות התעסוקה של שכר-המינימום (בעיקר אלה של Mincer (28) ו-King (22)); (2) הוא מוסיף לראשונה את הגורם של מערכת ההעברות (ביטוח אבטלה והעברות אחרות) בחישוב השפעת השינויים בשכר-המינימום על רווחת העובדים; (3) הנתונים והחישובים בעבודה זו מתייחסים הן לעבודת נערים והן לעבודת גברים ונשים; (4) הערכתו של Gramlich ביחס להשפעות שכר-המינימום מתבססת על כמה שיקולים וחיבטים של הנושא, והיא, על כן, פחות חד-צדדית מהעבודות המסתפקות בקביעת השפעת התעסוקה (או האבטלה) של שכר-המינימום. עמדנו כבר על שני נושאים בהם מטפל Gramlich, השפעות השכר וחלוקת ההכנסות של שכר-המינימום. את הדיון שלהלן נקדיש לתרומתו להשפעת התעסוקה של שינויים בשכר המינימום ולהערכתו הכוללת ביחס אליהם.

גישתו של Gramlich מבוססת על הניסיון למצוא את התנאים להגדלת הרווחת של עובדים בשכר במוך כתוצאה משינוי בשכר-המינימום. הוא גוזר תנאים אלה מעבודותיהם של Mincer ו-King, כשהוא משלב במשוואות הלקוחות מהן את המשתנה z, שהוא שיעור ההחלפה של השכר בתשלומי אבטלה והעברה אחרים. ככל ששיעור זה גבוה יותר, כך תגדל ההשפעה החיובית ביחס לרווחת העובדים בשכר במוך של שינוי בשכר

המינימום, כאשר שאר המשתנים קבועים. במילים אחרות, הכנסת המשתנה x מאפשרת את הגדלת הרווחה בגמישויות גדולות יותר של פונקציות הביקוש לעבודה מאשר ללא משתנה זה.

השינוי ברווחה עובדים בשכר נמוך, בעקבות העלאה בשכר-המינימום, תלוי ב- x , במשתנה p , והמתייחס לשיעור האבטלה ובגמישות הביקוש לעבודה. התגאי לגידול ברווחה הנגזר מעבודתו של King כולל גם את המשתנה m , מספר תקופות העבודה בשנה של עובדים בשכר נמוך. מאחר שהנחותיהם של King ו-Mincer שונות - Mincer מניח קיומו של סקטור בלתי מכוסה ונייטרליות ביחס לסיכון, בעוד King מניח כיסוי מלא ודחיה מסיכון - בודק Gramlich את כיווני ההטייה של תנאי הרווחה הנובעים משתי מערכות ההנחות. במודל של Mincer מחקבלת הטייה כלפי מעלה ביחס לרווחה המושגת כתוצאה מהעלאת שכר-המינימום בעוד שבמודל של King ישנה הטייה כלפי מטה. לאחר ש-Gramlich מציב במשוואות את הערכים (המבוססים על מימצאים אמפיריים) עבור x , p , ו- m , הוא מקבל על כן שני ערכים עבור גמישות הביקוש לעבודה, המהווים נקודות מפנה ביחס לשינויים החלים ברווחה בעקבות העלאה בשכר-המינימום. מתחתן גדלה הרווחה ומעליהן היא פוחתת.

הערך הנגזר מהמודל של King הוא גבול תחתון של נקודת המפנה, וזה הנגזר מהמודל של Mincer מהווה גבול עליון. מתחת לערך הראשון הרווחה של עובדים בשכר נמוך גדילה בבירור ומעל לערך השני היא יורדת. חוסר ודאות קיים בתחום שבין שני הערכים. בהתאם לחישוביו של Gramlich נקודות המפנה הן כדלהלן: (20)

(20) מובן שבקורות מפנה אלה תהיינה שונות במידה ניכרת במקומות שונים ובזמנים שונים, בהתאם לרמת האבטלה, מערכת ההעברות ומבנה שוקי-העבודה.

נקודות מפנה של גמישויות הביקוש לעבודת עובדים בשכר נמוך
לקבוצות דמוגרפיות נבחרות

| <u>הערכה גבוהה</u> | <u>הערכה נמוכה</u> | |
|--------------------|--------------------|------|
| נערים | 1.13 | 0.77 |
| גברים | 1.54 | 0.87 |
| נשים | 1.35 | 0.75 |

בשלב הבא מנסה Gramlich לקבוע מהן הגמישויות במציאות וכיצד הן מתייחסות אל נקודות המפנה. מסקנתו היא כי "התוצאות נותנות פסק-דין אחד שאינו חד-משמעי אולם קרוב לודאי שלילי, ביחס להעלאות בשכר-המינימום (עבור נערים), פסק-דין אחד חיובי באופן די ברור (לגברים) ופסק-דין חיובי ברור מאד (עבור נשים)"⁽²¹⁾ בסיום עבודתו מעריך Gramlich את תוצאות שכר-המינימום על-פי מיכלול השיקולים שנבדקו. מסקנתו היא כי כל עוד "נשמר שכר-המינימום נמוך יחסית לרמות שכר אחרות... יש לו השפעות קלות לטובה, הן ביחס לעובדים בשכר נמוך והן ביחס לחלוקת ההכנסה הכוללת"⁽²²⁾ Gramlich מעלה שתי הסתייגויות עיקריות לגבי שכר-המינימום. האחת נוגעת לשכר-מינימום לנערים עובדים. בקבוצת עובדים זו מצא Gramlich השפעת תעסוקה שלילית (המתבטאת לא בהקטנת התעסוקה בכלל אלא במעבר מתעסוקה במשרה מלאה לתעסוקה חלקית ובלתי קבועה), והיעדר השפעה לטובה בחלוקת ההכנסות (או אף השפעה מסויימת לטובת המשפחות היותר מבוססות). לעומת זאת, אצל העובדים המבוגרים, ובעיקר בקרב נשים (המהוות כמחצית העובדים בשכר נמוך כארה"ב) מצא Gramlich השפעות רווחה חיוביות והשפעה חיובית במה שנוגע לחלוקת ההכנסות. אי לכך נוטה Gramlich לצרד בשכר-מינימום לנערים עובדים הנמוך משכר המינימום לעובדים מבוגרים ומשכר-המינימום הנהוג עתה.

(21) (11), 435.
(22) שם, 450.

ההסתייגות השנייה, כפי שנוכתבו, קשורה ברמת שכר-המינימום. ברמות גבוהות מדי של שכר-מינימום, סבור Gramlich, גוברות ההשפעות השליליות, לאו דווקא בנושא התעסוקה, אלא בעיקר מבחינות אחרות: "המעסיקים מגלים התנגדות לתשלום המינימום; עלולות להיות לו השפעות ניכרות על השכר הכולל והמחירים; הוא יכול לגרום שינויים בלתי-רצויים בהרכב המשרות לבערים ולכמה מבוגרים. זהו יכול לספק סיוע בחכנסה למשפחות שאינן זקוקות לו. כל אלה, יותר מההשפעה של הקטנת התעסוקה, מהווים את הטיעון האמפירי המשכנע ביותר נגד העלאת שכר-המינימום באופן חד מדי".⁽²³⁾ מבחינה מעשית מצד Gramlich בהורדת שכר-המינימום הנהוג בארה"ב עבור בוער עובד וכהעלאתו או השארתו ברמה הנוכחית עבור עובדים מבוגרים.⁽²⁴⁾

6. מסקנות וסיכומים

עיון בספרות העוסקת בנושא שכר-המינימום מצביע על כך, שבניגוד למה שנוהגים כלכלנים רבים לחשוב, אין בידי התיאוריה הכלכלית עד כה תשובה ברורה ומוסכמת ביחס להשלכות השונות ולהשפעה הכוללת של הגחת שכר-מינימום או העלאתו. הדיונים בספרות הכלכלית מאופיינים בחוסר איזון רב: היבט התעסוקה או האבטלה טופל בהרחבה רבה יותר מאשר היבטים אחרים כמו ההשפעות על הקטנת העובי, צמצום הפער בחלוקת ההכנסות, שינויי שכר ומחירים ועוד. בנושא התעסוקה עצמו הובלטו ההשלכות של שכר-המינימום על בוער עובד והוזנחו קבוצות עובדים אחרות; מעל לכל, יחד עם ריבוי עבודות חלקיות, כמעט ולא בעשה כל ניסיון בשלושת העשורים שבין חופעת מאמרנו של Stigler ובין פרסום עבודתו של Gramlich, להעריך בצורה כוללת ומלאה את שאלת שכר-המינימום; לבסוף, יש לציין מגבלה בלתי פחותה כחשיבותה והיא הסתמכות הרוב המכריע של המחקרים האמפיריים על הניסיון האמריקני בלבד.

(23) (11), 451.

(24) ב-1975, השנה הקרובה ביותר לכתיבת מאמרו של Gramlich היה שכר-המינימום בארה"ב 52.2% מהשכר החציוני. על-פי הערכה של Welch (32) היה שכר-המינימום בשנים 1974-76 כ-45% מהשכר הממוצע בתעשיית.

הויכוחים הראשונים התנהלו בעיקר מסביב לנושאים הקשורים באופי שוק העבודה, תחרות משוכללת כנגד תחרות בלתי משוכללת, צורת עקומת הביקוש לעבודה וכו'. כיום כמעט ואין מתייחסים עוד לשאלות אלה. הכלכלנים העוסקים בהן מניחים בדרך-כלל את קיומה של תחרות משוכללת ושל עקומת ביקוש יורדת משמאל לימין. למרות זאת לא הוכרע הויכוח התיאורטי ביחס לתועלת של הנהגת שכר-המינימום, אלא הוסט לפסים אחרים. בעבודותיהם של King ו-Gramlich עומדים במרכז השינויים ברווחה של עובדים בשכר נמוך כתוצאה משינויים בשכר-המינימום. במקום השאלה אם פוגעת הנהגת שכר-מינימום בתעסוקת עובדים בשכר נמוך, מוצבת שאלה שונה, והיא מה חייבת להיות מידת הפגיעה בתעסוקה שכתוצאה ממנה תיגרם ירידה ברווחת עובדים אלה. על-פי גישה זו לא מספיק להראות כי שכר-המינימום פוגע בחלק מאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך המפסיד את מקומות העבודה שלו. היא מאפשרת קביעת תנאים מדויקים יותר, בצורת גובה גמישויות הביקוש לעבודה, לשינוי חיובי, או שלילי, ברווחה.

מימצאיו האמפיריים של Gramlich מצביעים, באופן מוזר למדי, על אותן מסקנות שאימצו בעלי הגישה המונופסוניסטית בעבר: השפעות שכר-המינימום חיוביות בתנאי שכר-המינימום אינו גבוה מדי ואינו חורג מגבולות מסויימים. אולם, מבקרו של Gramlich מעלים את הטענה כי הוא מתייחס לעובדים בשכר נמוך כאל קבוצה אחת, בעוד שסביר להניח שהנפגעים מחוק שכר-המינימום מתרפזים בחלק הנמוך של אותה קבוצה. שאלה זו בותרת פתוחה למחקרים נוספים.

נושא שכר-המינימום רחוק, אם כן, מלהיות סגור. עבודות השנים האחרונות עשויות להוות בסיס לפיתוחים נוספים ולניסיונות חדשים לתבין באופן אינטגרטיבי את מכלול ההשלכות של שכר-המינימום. מאמצים תיאורטיים מחודשים ושכלול המחקרים האמפיריים יוכלו לספק אולי בעתיד הקרוב תשובות ברורות יותר לנושא זה. עד אז לא יוכלו קובעי המדיניות להצביע על התיאוריה הכלכלית כמקור להצדקה מדיניות זו או אחרת. עליהם לפעול בתחום שבו קיימת עדיין מידה רבה של אי-ידיעה, חילוקי-דעות ועדויות סותרות.

R e f e r e n c e s

- (1) K. A. Adie and L. Gallaway, "The Minimum Wage and Teenage Unemployment: A Comment," *Western Economic Journal*, Dec. 1973.
- (2) O. Ashenfelter and R. Smith, "Compliance with the Minimum Wage Law," ASPER Technical Analysis Paper 19A, April 1974.
- (3) F. H. Blum, "Minimum-Wage Legislation: Another View," in: W. G. Bowen (ed.), *Labor and the National Economy*, 1965.
- (4) Y. Brozen, "The Effects of Statutory Minimum Wage Increases on Teen-Age Unemployment," *Journal of Law and Economics*, Vol. 12, April 1960.
- (5) M. R. Colberg, "Minimum Wage Effects on Florida's Economic Development," *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, Oct. 1960.
- (6) P. G. Cotterill, "The Elasticity of Demand for Low-Wage Labor," *Southern Economic Journal*, Vol. 41, January 1975.
- (7) P. G. Cotterill and W. J. Wadycki, "Teenagers and the Minimum Wage in Retail Trade," *Journal of Human Resources*, Vol. 11, Winter 1976.
- (8) A. A. Fisher, "The Minimum Wage and Teenage Unemployment: A Comment on the Literature," *Western Economic Journal*, December 1973.
- (9) H. F. Gallasch, "Minimum Wages and the Farm Labor Market," *Southern Economic Journal*, January 1975.
- (10) R. S. Goldfarb, "The Policy Content of Quantitative Minimum Wage Research," in: *Proceedings of IRRA Winter Meetings*, San Francisco Indus. Relations Inst., 1974.

- (11) E. M. Gramlich, "Impact of Minimum Wages on Other Wages, Employment, and Family Income," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1976:2.
- (12) M. Hashimoto and J. Mincer, "Employment and Unemployment Effects of Minimum Wages," in: *National Bureau of Economic Research Report on Research in Labor Markets for USDL*, November 1972.
- (13) A. F. Hinrichs, "Effects of the 25 Cent Minimum Wage in Employment in the Seamless Hosiery Industry," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 35, March 1940.
- (14) International Labour Office, *Minimum Wage Fixing and Economic Development*, Geneva, 1968.
- (15) H. G. Johnson, "Minimum Wage Laws: A General Equilibrium Analysis," *Canadian Journal of Economics*, November 1973.
- (16) H. B. Kaitz, "Evaluation of the National Minimum," in: *Youth Unemployment and Minimum Wages*, B. L. S. Bull, 1657.
- (17) E. Kalachek, "Determinants of Teenage Employment," *Journal of Human Resources*, Vol. 4, Winter 1969.
- (18) A. Katz, "Teenage Employment Effects of State Minimum Wages," *Journal of Human Resources*, Vol. 8, Spring 1973.
- (19) J. J. Kaufman and T. G. Foran, "The Minimum Wage and Poverty," in: J. G. Scoville (ed.), *Perspectives on Poverty and Income Distribution*, 1971.
- (20) T. F. Kelly, "Youth Employment Opportunities and the Minimum Wage," Working Paper No. 3608, Urban Inst., March 1975.

- (21) T. F. Kelly, "Two Policy Questions Regarding the Minimum Wage," Working Paper 3608-05, The Urban Institute, February 1976.

- (22) A. G. King, "Minimum Wages and the Secondary Labor Market," *Southern Economic Journal*, Vol. 41, October 1974.

- (23) R. A. Lester, "Employment Effects of Minimum Wages," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 13, No. 2, January 1960.

- (24) H. Liebenstein, "The Theory of Underemployment in Backward Economies," *Journal of Political Economy*, Vol. 65, April 1957.

- (25) M. C. Lovell, "The Minimum Wage, Teenage Unemployment, and the Business Cycle," *Western Economic Journal*, Vol. 10, December 1972.

- (26) -----, "The Minimum Wage Reconsidered," *Western Economic Journal*, December 1973.

- (27) J. P. Mattila, "The Effects of Extending Minimum Wages to Cover Household Maids," *Journal of Human Resources*, Vol. 8, Summer 1973.

- (28) J. Mincer, "Unemployment Effects of Minimum Wages," *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 4, Part 2, August 1976.

- (29) T. G. Moore, "The Effects of Minimum Wages on Teenage Unemployment Rates," *Journal of Political Economy*, Vol. 79, August 1971.

- (30) C. St. J. O'herlihy, *Measuring Minimum Wage Effects in the United States*, ILO, 1969.

- (31) R. Perlman, *Labor Theory*, 1969.

- (32) J. M. Peterson, "Employment Effects of Minimum Wages 1938-50," *Journal of Political Economy*, Vol. 65, Oct. 1957.

- (33) -----, "Employment Effects of State Minimum Wages for Women: Three Historical Cases Reexamined," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 12, April 1959.

- (34) -----, "Reply," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 13, January 1960.

- (35) F. Siskind, "Minimum Wage Legislation in the United States," *Economic Inquiry*, January 1977.

- (36) G. J. Stigler, "The Economics of Minimum Wage Legislation," *American Economic Review*, Vol. 36, June 1946.

- (37) S. C. Tsiang, "The Rationale of the Mean-Standard Deviation Analysis, Skewness Preference and the Demand for Money," *American Economic Review*, Vol. 62, June 1972.

- (38) U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Youth Unemployment and Minimum Wages*, Bulletin 1657, Washington, 1970.

- (39) F. Welch, "Minimum Wage Legislation in the United States," *Economic Inquiry*, Vol. 12, September 1974.

- (40) -----, "Minimum Wage Legislation in the United States, Reply," *Economic Inquiry*, January 1977.

- (41) A. Zucker, "Minimum Wages and the Demand for Low-Wage Labor," *Quarterly Journal of Economics*, May 1973.

גודלה והרכבה של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך בישראל

1. מבוא והאוכלוסיית הנחקרת

בחלק זה של העבודה מסוכמים מימצאים ראשוניים ביחס למבנה האוכלוסייה שאליה מתייחס חוק שכר-המינימום המוצע. בשלב זה נבחנה אוכלוסייה זו על-פי מספר קטן של מאפיינים: גיל, מין, ותק-מוצא, מקום מגורים וענף כלכלי. לא נכללו בסקירה הנוכחית מאפיינים חשובים נוספים כמו התפלגות אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך לפי גודל משפחה, מספר המפרנסים במשפחה והכנסת המשפחה. הכוונה היא להשלים נתונים אלה בזמן הקרוב.

המימצאים והטבלאות שלחן מבוססים על נתוני סקר הוצאות משפחה הכולל את האוכלוסייה בישובים בני אלפיים תושבים ויותר ומתייחסים במוצע לתקופה גוב'-דצמ' 1975. האוכלוסייה הנכללת במסגרת החוק המוצע נבחרה בתאם לשלוש הנחות אלטרנטיביות. הנחה הראשונה היתה שיקבע שכר-מינימום גבוה - בשיעור של 50% מהשכר הממוצע. שתי הנחות האחרות התייחסו לרמות נמוכות יותר של שכר-המינימום: 40%-ו-35% מהשכר הממוצע. החישובים השונים שנעשו מתייחסים לשכר הממוצע בתקופה גוב'-דצמ' 1975, הגופל, כמובן, במידה ניכרת, מהשכר הממוצע בתווה. דבר זה אינו פוגע בתוצאות לגבי גודלה והרכבה של אוכלוסיית השכירים העובדים בשכר נמוך, בתנאי שלא חלו שינויים משמעותיים, כשנתיים וחצי האחרונות, בחלוקת החכנסות בקרב אוכלוסיית השכירים. במידה שהיו בתקופה האחרונה התפתחויות, שהגדילו את אי-השוויון בין השכירים, יתבטא הדבר בהגדלת אוכלוסיית השכירים העובדים בשכר נמוך, הן באופן מוחלט והן יחסית לכלל השכירים. אפשרות אחרת היא שחלו שינויים פנימיים בקבוצת העובדים בשכר נמוך, עקב המגמה של ירידת שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע. ייתכן כי כתוצאה מכך עבר חלק מאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך, שהשתכרו בעבר בין 40%-ל-50% מהשכר הממוצע, לקבוצה המשתכרת עתה פחות מ-40% ואולי אף פחות מ-35% מהשכר הממוצע.

המימצאים מתוך סקר הוצאות משפחה אינם משקפים בצורה מלאה את המצב באוכלוסייה הכללית ויש להתייחס אליהם, על כן, בהתסייגויות מסויימות. בהקשר של הנושא המעסיק אותנו כאן, יש להזכיר שלוש בעיות עיקריות חקשורות בייצוגיות סקר הוצאות משפחה:

(א) בסקר כלולים כ-770 אלף שכירים, בכ-10% פחות מאשר בסקר כוח-אדם;
(ב) בסקר כלולים כ-10 אלפים נערים שכירים בלבד (קבוצת גיל 14-17), לעומת למעלה מ-28 אלף בסקר כוח-אדם. בקבוצת גיל זו קיים שיעור גבוה של עובדים בשכר נמוך (כ-80% משתכרים פחות מ-50% מהשכר הממוצע, לעומת 12% בערך בכל האוכלוסייה); (ג) בסקר הוצאות משפחה ישנה ייצוגיות נמוכה מאוד לסקטור הערבי, בהשוואה לחלקו הריאלי באוכלוסייה הכללית. בעוד שהסקר מכסה כ-97% מחשכירים היהודים (לפי סקר כוח-אדם), כיסויו ביחס לשכירים הערבים הוא פחות מרבע. יש יסוד להניח כי שיעור העובדים בשכר נמוך בקרב האוכלוסייה הערבית הבלתי מכוסה על-ידי הסקר, בעיקר שכירים ממקומות ישוב קטנים, גם הוא גבוה במידה ניכרת מאשר באוכלוסייה הכללית.

כתוצאה מ"עיוותים" אלה בסקר הוצאות משפחה, יש להתייחס בזהירות המתאימה למימצאים המוצגים בעבודה. הם מתארים כנראה היטב את המצב ביחס לאוכלוסיית השכירים היהודים המבוגרים ופחות טוב ביחס לקבוצות שהוזכרו לעיל. באשר לגודלה של כל אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך, יש לשער שהיא גדולה ממה שמתקבל מנתוני סקר הוצאות משפחה ביותר מ-10% (שהוא אחוז אי-הכיסוי הכולל של הסקר בהשוואה לסקר כוח-אדם), משום התחולת הגדולה של עובדים בשכר נמוך בקבוצות שאינן מיוצגות היטב בסקר. אוכלוסייה נוספת אשר כלל אינה נכללת בסקר הוצאות משפחה היא זו של השכירים הערבים מהשטחים העובדים בישראל. צירופה יגדיל כמובן במידה ניכרת את האוכלוסייה שעליה יחול חוק שכר-המינימום.

העובדים בשכר נמוך כוללים עובדים במשרה מלאה ועובדים במשרה חלקית. לגבי אלה האחרונים נערך קידום של שכרם, בהתאם לחלקיות עבודתם, כדי להעריך את

גובהו לו היו עובדים במשרה מלאה. נכללו באוכלוסיית העובדים בשכר נמוך רק עובדים חלקיים ששכרם המקודם למשרה מלאה נפל מהגבולות המגדירים אוכלוסיית זו. לאחר "סינון" זה של העובדים בשכר נמוך במשרה חלקית, נמצא כי קבוצת העובדים במשרה חלקים היוותה יותר מ-2/3 של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך. מתוך כ-770 אלף שכירים היו, בנוב'-דצמ' 1975, כ-95 אלף שכירים (12.2%) ששכרם החודשי היה נמוך מ-50% מהשכר הממוצע. ברמת שכר של פחות מ-40% מהשכר הממוצע נמצאו כ-52 אלף שכירים, 6.7% (מכלל השכירים) ובפחות מ-35% מהשכר הממוצע עבדו קרוב ל-40 אלף שכירים (5.0%). בין קבוצת העובדים בשכר נמוך ובין האוכלוסיית שעליה יחול חוק שכר-המינימום המוצע אין הפיפה מלאה. כדי להגיע לאומדן של זו האחרונה, יש להפחית מהעובדים בשכר נמוך את הנערים העובדים (14-17) ואת השכירים שמעל גיל הפרישה (+60 לגבי נשים ו-+65 לגבי גברים). לאחר שמבצעים הפחתה זו מתקבלות התוצאות הבאות:

מספר העובדים בשכר נמוך בגילים 18-59 (נשים)

ו-18-64 (גברים) וחלקם מתוך כלל השכירים

| פחות מ-50% מהשכר הממוצע | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | פחות מ-35% מהשכר הממוצע | סה"כ |
|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------|
| 77,721 | 39,649 | 27,997 | |
| 10.0 | 5.1 | 3.6 | % מכלל השכירים |

הנתונים בטבלה מהווים אומדן ראשוני, ממנו תיתכנה חטיות בכיוונים שונים

אותן נפרט בהסתייגויות הבאות:

ראשית, ייתכן כי בקרב העובדים הכלולים בטבלה שלעיל ישנם עובדים מוגבלים או נכים הזכאים לגימלאות מתאימות ואשר לא יכוסו, לכן, על ידי חוק שכר-המינימום. מספרם של עובדים אלה לא ניתן להערכת מתוך סקר הוצאות משפחה.

שנית, בשכר הממוצע שהיווה בסיס, בעבודה זו, לחישובי גודל האוכלוסייה הזכאית להיכלל בהצעת חוק שכר-מינימום, ישנה הטייה כלפי מעלה, בהשוואה לשכר הממוצע שיהווה את הבסיס לכך במציאות. הטייה כלפי מעלה בשכר הממוצע גורמת להטייה דומה בגבולות המגדירים את אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך (50, 40 ו-35 אחוזים מהשכר הממוצע), ומשום כך, להטייה באותו כיוון בגודל אוכלוסייה זו. יש שתי סיבות לכך שהשכר הממוצע המקובל נמוך מזה שעל פיו נעשו החישובים חשונים בעבודה הנוכחית: (א) השתמשנו כאן בשכר ממוצע לעובד, בעוד שהשכר הממוצע המקובל, בהצמדות שונות, הוא השכר הממוצע למשרת שכיר. מאחר שמספר המשרות גדול ממספר העובדים, ברור שהשכר הממוצע לעובד יהיה גבוה מהשכר הממוצע למשרה; (ב) השכר הממוצע למשרת, המחווה בדרך-כלל את הבסיס לתשלומי גימלאות שונות וכו' הוא אומדן המפגר בכ-3% בהשוואה לשכר הממוצע למעשה.

בעוד ששתי ההסתייגויות האחרונות מצביעות על הטייה כלפי מעלה בגודל האוכלוסייה הנכללת במסגרת הצעת החוק, כפי שהוא מחושב בעבודה הנוכחית, מתייחסת ההערה השלישית לאפשרות ההפוכה: שכר-מינימום שבחוק מתייחס לתעריף הבסיסי של השכר, היינו, שכר יסוד + וותק, ואילו בעבודה הנוכחית כולל השכר את כל המרכיבים האחרים של שכר (שעות נוספות, פרמיות, תוספות שונות וכו'). התייחסות לתעריף הבסיסי בלבד היתה מגדילה את אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך כפי שחושבה כאן. לבסוף נציין כי ייתכן גידול מסויים, במספרים מוחלטים, באוכלוסיית העובדים בשכר נמוך מאז עריכת סקר הוצאות המשפחה 1975/76, הקשור בגידול הכללי של אוכלוסיית השכירים. גידול נוסף, הן במספרים מוחלטים והן באופן יחסי, באוכלוסיית העובדים בשכר נמוך, יכול היה להתרחש כתוצאה מתהליך השחיקה בשכר המינימום, יחסית לשכר הממוצע, בשנתיים וחצי האחרונות.

יחד אם פיתוח החלק הסטטיסטי של העבודה הנוכחית, בזמן הקרוב, ננסה גם לתעריך את השפעה הכוללת של ההטיות האפשריות השונות בגודל האוכלוסייה המכוסה על-ידי הצעת חוק שכר-מינימום. בשלב זה לא נראה לנו אפשרי לתעריך לא את כיוון ההשפעה הכוללת, ובוודאי לא את עוצמתה, ועלינו להסתפק במספרים שבטבלה שלעיל

כסדר גודל מקורב של תופעת העבודה בשכר במנך שתכוסה על-ידי החוק המוצע. כדאי להוסיף ולהדגיש כי מספרים אלה מתייחסים באופן מלא אך ורק לאוכלוסייה המיוצגת בסקר הוצאות משפחה, כלומר, אוכלוסיית השכירים היהודים. הם כוללים רק באופן חלקי את השכירים הערבים בישראל ואינם כוללים כלל את השכירים הערבים מהשטחים העובדים בישראל.

בבדיקת התכונות של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך התעלמנו מהנערים העובדים (14-17) המיוצגים באופן חלקי בלבד בסקר הוצאות המשפחה. כללנו, לעומת זאת, את העובדים שמעל גיל הפרישה, המהווים כ-10% מכלל העובדים בשכר נמוך. אי-הכללתה של קבוצה זו לא היתה משנה בהרבה את ההתפלגויות והתחולות ביחס למשתנים שנבדקו.

2. ס י כ ו ם ה מ י מ צ א י ם ה ע י ק ר י י ם

אחד הממצאים החשובים הוא כי הנשים מרכיבות את עיקר אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך. בקרב העובדים המבוגרים (+18) מהוות הנשים 68.5% מכלל העובדים בשכר נמוך (פחות מ-40% מהשכר הממוצע), בעוד שחלקן באוכלוסיית השכירים כולה מגיע ל-37.7% בלבד. בזמן ש-3.0% מכלל השכירים הגברים עובדים בשכר נמוך, (פחות מ-40% מהשכר הממוצע), מגיע שיעור זה בקרב הנשים ל-10.7%. קבוצות הגיל בעלות התחולח הגבוהה ביותר של עובדים בשכר נמוך הן הקבוצות הקיצוניות, הצעירים, בני 18-24 והעובדים שמעל גיל הפנסיה. קרוב לשליש הנשים בגילים אלה משתכרות פחות מ-50% מהשכר הממוצע וכחמישית מהן משתכרות פחות מ-40% מהשכר הממוצע. לעומת זאת, פחות מ-2% בלבד של הגברים בני 25-64, משתכרים פחות מ-40% מהשכר הממוצע.

כפי שניתן היה לצפות, גדולה יותר השכיחות של עובדים בשכר נמוך בקרב יוצאי אסיה-אפריקה מאשר בקרב יוצאי אירופה-אמריקה והיא בדרך-כלל גדולה יותר ככל שהוותק בארץ פוחת. בקרב ילידי ישראל קיימת שכיחות של עובדים בשכר נמוך בשיעור דומה לממוצע בכלל האוכלוסייה, ואולם ייתכן שהנתונים לגבי ילידי ישראל הם עצמם ממוצע של שתי קבוצות שונות, עם שכיחות שונה כל עובדים בשכר נמוך: ילידי ישראל בני משפחות שבאו מאסיה-אפריקה וילידי ישראל שמשפחותיהן

מוצאן מאירופה-אמריקה. ללידי אסיה-אפריקה מהווים כשליש מאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך, בעוד שחלקם בכלל אוכלוסיית השכירים הוא קצת יותר מרבע. המימצאים אינם מגלים תבדלים גדולים בתחולת העובדים בשכר נמוך לפי צורת יישוב, אם כי קיימים הבדלים משמעותיים כאשר בודקים בנפרד את הנשים השכירות. כ-40% מהנשים השכירות בערים החדשות משתכרות פחות מ-50% מהשכר הממוצע, בהשוואה לשיעורים בגובה של 15%-20% בערים חוותיות. שיעור גבוה מאוד של עבודה בשכר נמוך קיים, כנראה, בקרב נשים לא-יהודיות, אם כי הדגימה בקבוצה זו אינה מאפשרת לעמוד במדויק על היקף התופעה.

בדיקה הנושא לפי ענפים כלכליים מראה כי השכיחות הגבוהה ביותר של עובדים בשכר נמוך קיימת בשני ענפים עיקריים: שירותים אישיים ומסחר ושירותי אוכל והארוחה. העובדים בענפים אלה מהווים 10% מכלל השכירים, אולם חלקם בקרב העובדים בשכר נמוך (פחות מ-40% מהשכר הממוצע), מגיע לשליש. בקרב הגברים מצטרף לשני ענפים אלה גם ענף החקלאות, עם תחולה גבוהה של עובדים בשכר נמוך, בעוד שבין הנשים מחליפה התעשייה את מקום החקלאות בקרב הגברים. שני שלישים של הנשים העובדות בשכר נמוך (פחות מ-40% מהשכר הממוצע) מתרכזות בענפי התעשייה, השירותים האישיים וענף המסחר ושירותי האוכל והתארוחה, בעוד שחלקם של ענפים אלה בקרב כלל הנשים השכירות הוא כ-30% בלבד. הנשים העובדות בשלושה ענפים אלה מהוות כ-45% מכלל העובדים בשכר נמוך.

3. התפתחות שכר המינימום 1972 - 1978

בשש השנים שבהם קיים הסכם בין ההסתדרות ובין האירגונים הכלכליים בישראל בנושא שכר-המינימום, חלו ברמה היחסית של שכר-המינימום תנודות רבות. הרמה הגבוהה ביותר היתה באפריל 1974 כאשר שכר-המינימום עמד על 45.2% מהשכר הממוצע במשק, ואילו הרמה הנמוכה ביותר תושגה בנוב' 1977 - 34.0% מהשכר הממוצע.⁽¹⁾

(1) מספרים אלה מבוססים על נתוני הביטוח הלאומי.

בדרך-כלל חלה עלייה ניכרת ברמת שכר-המינימום בזמן חידוש הסכמי השכר, אולם, בשנתיים המפרידות בין שני הסכמי שכר חלה ברמה זו שחיקה רבה. מלבד מגמה מחזורית זו, המתמשכת על-פני תקופות של שנתיים, קיימת גם מגמה ארוכת טווח יותר של ירידה הדרגתית ברמת שכר-המינימום, יחסית לשכר הממוצע. דבר זה מתבטא בכך שבהשוואה בין הנקודות הגבוהות ביותר והנמוכות ביותר, בתקופות שבין חתימת שני הסכמי שכר, אנו מוצאים נטייה לירידה, לאורך הזמן, ברמה היחסית של שכר-המינימום.

טבלה 1: שכר-מינימום במשק כאחוז מהשכר הממוצע למישרת שכיר, אפריל 1972 - אפריל 1978

| הרמות כסוף תקופת הסכם השכר | הרמות בראשית תקופת הסכם השכר | | |
|----------------------------|------------------------------|-------------|------------|
| 37.5 | 43.8 | פברואר 1974 | אפריל 1972 |
| 40.6 | 45.2 | ינואר 1976 | אפריל 1974 |
| 34.2 | 41.7 | ינואר 1977 | אפריל 1976 |
| | 38.8 | | אפריל 1978 |

באפריל 1978 נחתם הסכם שכר-מינימום חדש, הקובע את שכר-המינימום ברמה הנמוכה ביותר בהשוואה לשלוש התקופות המקבילות הקודמות. אם תתמדנה המגמות שפעלו בשנים קודמות, צפויה בשנתיים הבאות שחיקה נוספת ברמת שכר-המינימום. אם יתמיד קצב השחיקה שבין אפריל 1976 וינואר 1978 (7.5%) גם בשנתיים הבאות, עשוי שכר-המינימום להגיע בתום תקופת הסכמי השכר הנוכחיים, לרמה שאינה רחוקה מ-30% מהשכר הממוצע. הרמה היחסית של שכר-המינימום בשנתיים האחרונות (כ-35% בממוצע) נמוכה מהמקובל בארה"ב, למשל, בה נע שכר-המינימום בגבולות שבין 40% ל-50% מהשכר הממוצע.

מידת השפעתה של קביעת שכר-מינימום, באמצעות הסכם או חוק, נמדדת לא רק על-ידי גובה שכר-המינימום, יחסית לדרגות שכר אחרות, אלא גם על ידי שיעור

הביצוע של החוק או ההסכם. בארה"ב נעשו בשנים האחרונות מספר מחקרים בנושא זה, אולם בישראל אין כל נתונים על כך. כדי לקבל תמונה ברורה יותר על אפקטיביות שכר-המינימום, יש צורך למלא את החסר בנושא זה.

4. גודל אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך

בהצעת החוק, שכר-המינימום המוצע אינו נוקב ברמת השכר היחסית, המינימלית שתשרור במשק. יחד עם זאת, ניתן להבין כי בקביעת גובה שכר-המינימום יובא בחשבון השכר הממוצע, וכי השינויים והתיקונים התקופתיים בשכר-המינימום יושפעו במידה רבה מההתפתחויות שיחולו בו ביחס לשכר הממוצע במשק. משום כך בחרנו להציג את גודל אוכלוסיית העובדים שיתיו זכאים לשכר-מינימום בהתאם לשלוש אפשרויות שונות. האפשרות הראשונה היא שכר-המינימום יוחזק ברמה גבוהה של כ-50% מהשכר הממוצע, ואילו שתי האפשרויות האחרות מתייחסות לרמות יחסיות נמוכות יותר, 40% ו-35% מהשכר הממוצע. בטבלה הבאה מופיעים נתונים לגבי גודל אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך, על-פי שלוש האפשרויות הנ"ל. אנו מביאים נתונים נפרדים לגבי כלל העובדים בשכר נמוך וכן לגבי עובדים אלה, להוציא הנערים העובדים והעובדים שמעל גיל הפרישה.

טבלה 2: אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך, במספרים מוחלטים ובאחוזים

| <u>פחות מ-35% מהשכר הממוצע</u> | <u>פחות מ-40% מהשכר הממוצע</u> | <u>פחות מ-50% מהשכר הממוצע</u> | |
|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| 38,825 | 51,742 | 94,356 | סה"כ |
| 5.0 | 6.7 | 12.2 | % מסה"כ השכירים |
| 27,997 | 39,649 | 77,721 | בני 18 עד גיל הפרישה |
| 3.6 | 5.1 | 10.0 | % מסה"כ השכירים בני +18 |

טבלה 3: שכירים במשרה מלאה ובמשרה חלקית באוכלוסיית כלל השכירים
 ובקרב העובדים בשכר נמוך (18-פנסיה)

| פחות מ-35% מהשכר הממוצע | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | פחות מ-50% מהשכר הממוצע | כל השכירים (18-פנסיה) | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------|
| 9,247 | 12,580 | 28,000 | 498,138 | משרה חלקית |
| 18,750 | 27,069 | 49,713 | 226,448 | משרה חלקית |
| 33.0 | 31.7 | 36.0 | 68.7 | משרה מלאה (%) |
| 67.0 | 68.3 | 64.0 | 31.3 | משרה חלקית (%) |

התפלגות העובדים בשכר נמוך ביחס להיקף המשרה הפוכה מזו של התפלגות סה"כ השכירים. בין אלה האחרונים כפול מספר העובדים במשרה מלאה מהעובדים במשרה חלקית, בעוד שבקרב העובדים בשכר נמוך מהווים העובדים במשרה חלקית את הרוב הגדול. שכרם של העובדים במשרה חלקית נמוך אם כן כתוצאה משתי סיבות: (א) התעריף הנמוך של שכרם, יחסית לרמות השכר במשק; (ב) חלקיות עבודתם. בין העובדים בשכר נמוך ובמשרה חלקית גבוה במיוחד שיעור הנשים: 70%-75%. מחצית העובדים בפחות מ-50% מהשכר הממוצע הן נשים העובדות במשרה חלקית.

5. הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך
 לפי גיל ומין

חלקם של נערים עובדים (14-17), עובדים צעירים (18-25) ושכירים מעל לגיל הפנסיה באוכלוסיית העובדים בשכר נמוך גבוה מחלקם בכלל אוכלוסיית השכירים. חלקם של הנערים העובדים והעובדים שמעל גיל הפנסיה בקרב העובדים בשכר נמוך הולך וגדל ככל שעובדים אלה מוגדרים כקבוצה בעלת שכר נמוך יותר. בני 14-17 מהווים באוכלוסיית סקר הוצאות משפחה 1.2% בלבד מכלל השכירים, 8.4% מכין העובדים בשכר הנמוך מ-50% מהשכר הממוצע ו-15.3% מכין העובדים בשכר הנמוך מ-35% מהשכר הממוצע. לעומת זאת, השכירים בגילאי העבודה העיקריים, מ-25 עד גיל הפנסיה, מהווים כ-80% מכלל השכירים, אך רק מעט יותר ממחצית העובדים בשכר נמוך מ-50% מהשכר הממוצע וכ-45% מהעובדים בשכר נמוך מ-35% מהשכר הממוצע.

טבלה 4: התפלגות השכירים והעובדים בשכר נמוך לפי קבוצות גיל

| קבוצות גיל | סה"כ | פחות מ-50% מהשכר הממוצע | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | פחות מ-35% מהשכר הממוצע |
|------------|-------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 17-14 | 1.2 | 8.4 | 13.1 | 15.3 |
| 24-18 | 14.5 | 30.8 | 29.2 | 20.3 |
| 25 - פנסיה | 79.4 | 51.5 | 47.4 | 45.3 |
| פנסיה+ | 4.7 | 9.2 | 10.2 | 12.6 |
| סה"כ | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

מאחר שאוכלוסיית הנערים העובדים אינה מיוצגת בסקר הוצאות משפחה לפי משקלה האמיתי באוכלוסייה, ישנה בטבלה 4 הטייה גדולה בחלקה בקרב העובדים בשכר נמוך. חלקם בקרב העובדים בשכר הנמוך מ-40% מהשכר הממוצע, למשל, הינו כנראה, כפול לפחות מהשיעור המצויין בטבלה (13.1%). יש לשער שהוא קרוב ל-30% (כשיעור הקיים בארה"ב). משום אי-הדיוק הרב בנתונים לגבי נערים עובדים, וכן משום שממילא אין חוק שכר המינימום המוצע כולל קבוצת גיל זו, מכסות הטבלאות הכאות את העובדים המבוגרים בלבד, בני 18+. לענמת זאת, בכללים בהן העובדים שמעל גיל הפרישה.

טבלה 5: התפלגות השכירים המבוגרים והעובדים בשכר נמוך לפי קבוצות גיל ומין

| פחות מ-35% מהשכר הממוצע | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | פחות מ-50% מהשכר הממוצע | סה"כ | |
|---------------------------|-------------------------|-------------------------|-------|------------|
| א. סה"כ האוכלוסייה | | | | |
| 31.6 | 33.6 | 33.6 | 14.8 | 24-18 |
| 60.0 | 60.3 | 60.2 | 81.8 | 25 - פנסיה |
| 8.4 | 6.1 | 6.2 | 3.4 | פנסיה+ |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |
| ב. גברים | | | | |
| 31.7 | 31.0 | 33.5 | 10.5 | 24-18 |
| 47.8 | 52.4 | 47.7 | 84.5 | 25 - פנסיה |
| 20.5 | 16.5 | 18.8 | 5.0 | פנסיה+ |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |
| ג. נשים | | | | |
| 31.6 | 34.7 | 33.6 | 21.8 | 24-18 |
| 56.5 | 55.7 | 60.1 | 73.8 | 25 - פנסיה |
| 11.9 | 9.6 | 6.3 | 4.4 | פנסיה+ |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |

טבלה 5 מראה כי הנטייה של העובדים הצעירים והעובדים מעל גיל הפנסיה להיות מיוצגים בקרב העובדים בשכר נמוך בשיעור גדול יותר מאשר בקרב סה"כ השכירים קיימת בין הנשים כמו בין הגברים, אולם היא מודגשת הרבה פחות ביחס לנשים. הנשים מהוות רוב גדול בין העובדים בשכר נמוך, בניגוד לחלקן בכלל אוכלוסיית השכירים. הן מהוות 65%-70% מאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך (עם נטייה קלה לירידה

בחלקן ככל שפוחתת רמת השכר לפיה מוגדרת אוכלוסייה זו) בעוד שחלקן בכלל
אוכלוסיית השכירים המבוגרים קטן מ-40%.

טבלה 6: השכירים המבוגרים והעובדים בשכר נמוך לפי מין (אחוזים)

| סה"כ | פחות מ-50% מהשכר הממוצע | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | פחות מ-35% מהשכר הממוצע |
|-------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| גברים | 62.3 | 31.5 | 34.5 |
| נשים | 37.7 | 68.5 | 65.5 |

מכל הנאמר עד כה ניתן להבין כי שכיחות העבודה בשכר נמוך גבוהה במידה

ניכרת בקרב נשים, בהשוואה לגברים. נטייה זו משתקפת בכירור בטבלה הבאה.

טבלה 7: תחולת עבודה בשכר נמוך לפי גיל ומין (אחוזים) שכירים מבוגרים

| | פחות מ-35% מהשכר הממוצע | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | פחות מ-50% מהשכר הממוצע | |
|-----------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|
| א. סה"כ | | | | |
| | 4.3 | 5.9 | 11.4 | סה"כ |
| | 9.3 | 13.4 | 25.8 | 24-18 |
| | 3.1 | 4.2 | 8.2 | 59-25 |
| | 4.4 | 5.9 | 10.1 | 64-60 |
| | 10.5 | 10.5 | 20.4 | 65+ |
| ב. גברים | | | | |
| | 2.4 | 3.0 | 5.5 | סה"כ |
| | 7.2 | 8.8 | 17.6 | 24-18 |
| | 1.4 | 1.9 | 3.1 | 64-25 |
| | 9.7 | 9.7 | 20.6 | 65+ |
| ג. נשים | | | | |
| | 7.5 | 10.7 | 20.1 | סה"כ |
| | 10.8 | 17.1 | 32.3 | 24-18 |
| | 5.7 | 8.1 | 17.1 | 59-25 |
| | 20.7 | 23.7 | 30.5 | 60+ |

מטבלה 7 ניתן לראות כי חמישית הנשים השכירות עובדות בשכר הנמוך מ-50% מהשכר הממוצע, בעוד שהשיעור המקביל בין גברים הוא 5.5%. כעשירית הנשים המבוגרות משתכרות פחות מ-40% מהשכר הממוצע, ואילו בין הגברים רק 3% נכללים בקטיגוריה זו. השכיחות הגבוהה ביותר של עובדים בשכר נמוך, ברמה של פחות מ-40% מהשכר הממוצע, היא בין נשים צעירות (24-18) ונשים מעל גיל 60 - כחמישית - ואילו השכיחות הקטנה ביותר של עובדים מתחת לרמת שכר זו היא בין גברים בגילים 64-25 (1.9%).

6. הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך
לפי ותק-מוצא

ההסתברות להשתייך לאוכלוסיית העובדים בשכר נמוך גדולה יותר בקרב יוצאי אסיה-אפריקה מאשר בקרב יוצאי אירופה-אמריקה ותיא גדלה ככל שקטן הוותק בישראל. בין ילידי ישראל דומה השכיחות של העובדים בשכר נמוך לממוצע של כלל השכירים, אולם ייתכן כי תוצאה זו מוסברת בכך שהנתון לגבי ילידי ישראל הוא ממוצע של שתי תת-אוכלוסיות שונות, ילידי ישראל בני משפחות ממוצא אסיה-אפריקה וילידי ישראל בני משפחות ממוצא אירופה-אמריקה. בקרב הלא-יהודים נמוכה במקצת שכיחות העובדים בשכר נמוך מאשר באוכלוסיית השכירים כולה. יש להתייחס בזהירות רבה לנתון האחרון, שכן סקר הוצאות משפחה מכסה רק פחות מרבע אוכלוסיית השכירים הלא-יהודים. הרוב המכריע של השכירים הלא-יהודים, המתגוררים במקומות יישוב קטנים, עם הכנסות נמוכות יחסית, אינו נכלל בסקר. הנתונים החלקיים לגבי האוכלוסייה הלא-יהודית מצביעים, יחד עם זאת, על שכיחות גבוהה מאוד של עבודה כשכר נמוך בקרב הנשים שבאוכלוסייה זו, אם כי לא ניתן לקבוע את גודלה באופן מדויק, בגלל המספר הקטן של המקרים במדגם.

המגמות הקיימות לגבי כלל השכירים, ביחס לוותק-מוצא, נשארות בדרך-כלל גם כאשר מחלקים אוכלוסייה זו לפי מין. התופעה יוצאת-הדופן היחידה היא הירידה בשכיחות העובדים בשכר נמוך ככל שקטן הוותק בארץ, בקרב הגברים יוצאי אירופה-אמריקה. בקרב האוכלוסייה היהודית השכיחות הגדולה ביותר של עובדים כשכר נמוך קיימת בין נשים יוצאות אסיה-אפריקה שבאו לישראל אחרי 1947. קרוב לשליש מהן משתכרות פחות מ-50% מהשכר הממוצע וכל אישה ששית או שביעית בקבוצת אוכלוסייה זו משתכרת פחות מ-40% מהשכר הממוצע. בין הגברים הקבוצה הנפגעת ביותר היא של יוצאי אסיה-אפריקה שבאו מאז 1960, ואילו השיעורים הנמוכים ביותר של עובדים בשכר נמוך נמצאים בקרב יוצאי אירופה-אמריקה שבאו אחרי 1947.

טבלה 8: תחולת עבודה בשכר במוך לפי וותק-מוצא ומין (אחוזים) עובדים מבוגרים

| פחות מ-35% מהשכר הממוצע | | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | | פחות מ-50% מהשכר הממוצע | | | |
|-------------------------|-----|-------------------------|-------|-------------------------|--|------|--|
| 4.3 | | 5.9 | | 11.4 | | סה"כ | |
| 3.8 | 4.2 | 7.0 | -47 | אירופה-אמריקה | | | |
| 4.5 | 5.3 | 9.7 | 59-48 | " " | | | |
| 3.2 | 5.3 | 10.2 | +60 | " " | | | |
| 1.9 | 3.4 | 9.6 | -47 | אסיה-אפריקה | | | |
| 5.0 | 7.1 | 12.4 | 59-48 | " " | | | |
| 8.1 | 9.8 | 19.9 | +60 | " " | | | |
| 3.8 | 5.8 | 11.9 | | ילידי ישראל | | | |
| 4.0 | 4.0 | 9.3 | | לא-יהודים | | | |
| ג. גברים | | | | | | | |
| 2.4 | | 3.0 | | 5.5 | | סה"כ | |
| 2.7 | 3.2 | 5.3 | -47 | אירופה-אמריקה | | | |
| 1.3 | 2.1 | 4.4 | 59-48 | " " | | | |
| 1.4 | 2.2 | 2.7 | +60 | " " | | | |
| 2.8 | 2.8 | 2.8 | -47 | אסיה-אפריקה | | | |
| 3.4 | 3.4 | 5.5 | 59-48 | " " | | | |
| 5.6 | 7.3 | 13.4 | +60 | " " | | | |
| 2.1 | 2.7 | 5.8 | | ילידי ישראל | | | |
| - | - | 5.7 | | לא-יהודים | | | |

| | ג. בש"מ | | סה"כ |
|---------------|---------|------|------|
| | 7.5 | 10.7 | 20.1 |
| אירופה-אמריקה | 6.9 | 6.9 | 11.4 |
| " " | 10.4 | 11.1 | 19.5 |
| " " | 5.5 | 9.2 | 19.6 |
| אסיה-אפריקה | - | 4.6 | 23.3 |
| " " | 9.6 | 17.2 | 31.0 |
| " " | 12.8 | 14.5 | 32.3 |
| ילידי ישראל | 5.7 | 9.1 | 18.4 |
| לא-יהודים | 59.2 | 59.2 | 59.2 |

7. הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך לפי צורת-לישוב

באופן כללי בולטת העובדה שקיים דמיון ניכר בשכיחות העובדים בשכר נמוך בצורות הישוב השונות. השכירים מהערים החדשות מהווים 18.9% מכלל אוכלוסיית השכירים ו-20.6% מהעובדים בשכר הגמוך מ-35% מהשכר הממוצע. חלקם עולה בין העובדים ברמות שכר גבוהות יותר, כרבע מבין העובדים בשכר נמוך מ-40% מהשכר הממוצע וכ-30% מבין העובדים בשכר נמוך מ-50% מהשכר הממוצע.

הכרלים גדולים יותר ביחס לצורת יישוב מוצאים בקרב אוכלוסיית הנשים השכירות. כ-40% מהנשים בערים החדשות משתכרות פחות מ-50% מהשכר הממוצע ויותר מרבע הנשים בערים החדשות בעלות אוכלוסייה קטנה מ-10,000 משתכרות פחות מ-40% מהשכר הממוצע. חלקן של הנשים מהערים החדשות בכלל הנשים השכירות הוא 17.9%, אולם חלקן בין הנשים העובדות בשכר נמוך מ-50% מהשכר הממוצע מגיע ל-32.6% ובין הנשים העובדות בשכר נמוך מ-40% מהשכר הממוצע הוא מגיע ל-25.9%. נתונים אלה מפורטים בשתי הטבלאות הבאות.

טבלה 9: תחולת עבודה בשכר נמוך לפי צורת לישוב ומין - עובדים מכוונים

| | פחות מ-35% מהשכר הממוצע | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | פחות מ-50% מהשכר הממוצע | |
|-----------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------|
| <u>א. סה"כ</u> | | | | |
| | 4.3 | 5.9 | 11.4 | סה"כ |
| 4.4 | | 5.1 | 9.5 | ת"א חיפה י-ם |
| 4.1 | | 5.7 | 9.9 | ערים וותיקות |
| 6.2 | | 10.8 | 15.6 | ערים חדשות -10,000 |
| 4.4 | | 7.3 | 19.0 | ערים חדשות +10,000 |
| 5.1 | | 5.1 | 12.0 | לישובי מיעוטים |
| <u>ב. גברים</u> | | | | |
| | 2.4 | 3.0 | 5.5 | סה"כ |
| 3.4 | | 3.7 | 6.4 | ת"א חיפה י-ם |
| 1.7 | | 2.3 | 4.1 | ערים וותיקות |
| 1.9 | | 1.9 | 1.9 | ערים חדשות -10,000 |
| 2.8 | | 4.2 | 8.5 | ערים חדשות +10,000 |
| - | | - | 7.0 | לישובי מיעוטים |
| <u>ג. נשים</u> | | | | |
| | 7.5 | 10.7 | 20.1 | סה"כ |
| 5.9 | | 7.2 | 14.1 | ת"א חיפה י-ם |
| 7.9 | | 11.2 | 19.3 | ערים וותיקות |
| 14.3 | | 27.4 | 41.0 | ערים חדשות -10,000 |
| 7.2 | | 12.7 | 37.6 | ערים חדשות +10,000 |
| 74.3 | | 74.3 | 74.3 | לישובי מיעוטים |

טבלה 10: התפלגות השכירים המבוגרים והעובדים בשכר נמוך לפי צורת יישוב ומין

| פחות מ-35% מהשכר הממוצע | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | פחות מ-50% מהשכר הממוצע | סה"כ | |
|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------|--------------------|
| א. סה"כ | | | | |
| 35.1 | 29.4 | 28.4 | 34.1 | ת"א, חיפה, י-ם |
| 42.6 | 43.8 | 39.5 | 45.4 | ערים וותיקות |
| 5.3 | 6.7 | 5.0 | 3.7 | ערים חדשות -10,000 |
| 15.3 | 18.7 | 25.4 | 15.2 | ערים חדשות +10,000 |
| 2.0 | 1.4 | 1.7 | 1.7 | יישובי מיעוטים |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |
| ב. גברים | | | | |
| 47.0 | 41.1 | 38.2 | 33.0 | ת"א, חיפה, י-ם |
| 32.0 | 34.5 | 33.4 | 45.1 | ערים וותיקות |
| 3.0 | 2.4 | 1.3 | 3.8 | ערים חדשות -10,000 |
| 18.0 | 22.0 | 23.9 | 15.6 | ערים חדשות +10,000 |
| - | - | 3.3 | 2.5 | יישובי מיעוטים |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |
| ג. נשים | | | | |
| 28.4 | 24.0 | 24.1 | 36.0 | ת"א, חיפה, י-ם |
| 48.2 | 48.1 | 42.2 | 45.9 | ערים וותיקות |
| 6.5 | 8.7 | 6.6 | 3.4 | ערים חדשות -10,000 |
| 13.9 | 17.2 | 26.0 | 14.5 | ערים חדשות +10,000 |
| 3.0 | 2.1 | 1.1 | 0.3 | יישובי מיעוטים |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |

8. הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך
לפי ענף כלכלי

בדיקת אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך לפי ענף כלכלי מצביעה על קיומם של מספר ענפים כהם תופעה זו מרוכזת במיוחד. בעיקר בולטים בשכירות הגבוהה של עובדים בשכר נמוך שני ענפים: שירותים אישיים וענף מסחר ושירותי אוכל והארוחה. בעוד שהעובדים בענפים אלה מהווים 10% בלבד מכלל השכירים, חלקם בין המשתכרים פחות מ-40% מהשכר הממוצע מגיע לשליש. לעומת זאת, אנו מוצאים שכירות קטנה של עובדים בשכר נמוך (או שתופעה זו כלל אינה קיימת) בענפי החשמל, עבודות ציבוריות, תחבורה, שירותים ציבוריים ופיננסיים. בשני הקצוות מצויים, מצד אחד, ענף השירותים האישיים, שבו כל עובד שלישי משתכר פחות מ-40% מהשכר הממוצע, וענף החשמל, ללא כל עובדים בשכר נמוך.

קיימים הבדלים מסויימים בקרב העובדים בשכר נמוך בין נשים וגברים. בקרב הגברים אין עובדים המשתכרים פחות מ-50% מהשכר הממוצע בענפי החשמל והתחבורה. לעומת זאת, בחקלאות, עובדים 27.0% מהגברים בשכר נמוך מ-50% מהשכר הממוצע, שכירות דומה לזו שבענף השירותים האישיים. כ-40% מהעובדים בשכר נמוך (פחות מ-40% מהשכר הממוצע), בין הגברים, מרוכזים בשני הענפים הנ"ל ובענף המסחר ושירותי האוכל, בעוד שחלקם של ענפים אלה בקרב כל הגברים השכירים הוא 10% בלבד. אצל הנשים ממלאת התעשייה את המקום שתופסת החקלאות בין הגברים. 30.4% מהנשים עובדות בענפי התעשייה, השירותים האישיים ומסחר ושירותי אוכל, אולם חלקם של ענפים אלה בקרב הנשים המשתכרות פחות מ-40% מהשכר הממוצע הוא 66.4%. קרוב למחצית העובדים בשכר נמוך (45.5%), אם כן, הן נשים העובדות בשלושת הענפים הנ"ל. המצב החמור ביותר, בין הנשים, קיים בענף השירותים האישיים, בו כל אשה שלישית עובדת בשכר הנמוך מ-35% מהשכר הממוצע. שיעור הנשים העובדות ברמת שכר דומה. בענפי התעשייה והמסחר ושירותי אוכל גם הוא גבוה, 15.8% ו-15.0% בהתאמה.

הנתונים המפורטים מוצגים בטבלאות 11 ו-12 שלהלן:

טבלה 11: התפלגות השכירים המבוגרים והעובדים בשכר נמוך לפי ענף כלכלי ומין

| פחות מ-35% מהשכר הממוצע | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | פחות מ-50% מהשכר הממוצע | סה"כ | |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------|-------------------|
| א. סה"כ | | | | |
| 28.9 | 30.4 | 27.5 | 26.1 | תעשייה |
| - | - | - | 1.5 | חשמל |
| 2.8 | 3.9 | 3.4 | 6.1 | עבודות ציבוריות |
| 14.6 | 15.0 | 12.0 | 6.5 | מסחר, שירותי אוכל |
| - | 1.5 | 3.3 | 6.9 | תחבורה |
| 3.9 | 4.4 | 6.9 | 7.2 | פיננסים |
| 24.8 | 23.7 | 29.6 | 40.3 | שירותים ציבוריים |
| 21.0 | 18.2 | 13.0 | 3.5 | שירותים אישיים |
| 4.1 | 3.0 | 4.2 | 1.8 | חקלאות |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |
| ב. גברים | | | | |
| 22.4 | 24.1 | 25.4 | 31.8 | תעשייה |
| - | - | - | 2.1 | חשמל |
| 5.4 | 6.6 | 8.2 | 8.9 | עבודות ציבוריות |
| 11.9 | 18.1 | 14.7 | 5.6 | מסחר, שירותי אוכל |
| - | - | - | 9.3 | תחבורה |
| 2.6 | 2.1 | 3.4 | 4.7 | פיננסים |
| 30.8 | 27.5 | 28.7 | 33.2 | שירותים ציבוריים |
| 18.9 | 15.2 | 9.9 | 2.2 | שירותים אישיים |
| 8.0 | 6.4 | 9.6 | 2.2 | חקלאות |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ |

| | | | | ג. נשים | |
|-------|-------|-------|-------|-------------------|--|
| 32.4 | 33.3 | 28.4 | 16.9 | תעשייה | |
| - | - | - | 0.5 | חשמל | |
| 1.3 | 2.7 | 1.4 | 1.6 | עבודות ציבוריות | |
| 16.0 | 13.5 | 10.8 | 7.9 | מסחר, שירותי אוכל | |
| - | 2.2 | 4.7 | 3.0 | תחבורה | |
| 4.5 | 5.4 | 8.4 | 11.3 | פיננסים | |
| 21.6 | 22.0 | 30.0 | 52.2 | שירותים ציבוריים | |
| 22.1 | 19.6 | 14.4 | 5.6 | שירותים אישיים | |
| 2.0 | 1.4 | 1.8 | 1.1 | חקלאות | |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | סה"כ | |

טבלה 12: תחולת עבודה בשכר נמוך לפי ענף כלכלי ומין

| פחות מ-35% מהשכר הממוצע | | פחות מ-40% מהשכר הממוצע | | פחות מ-50% מהשכר הממוצע | |
|-------------------------|------|-------------------------|-------------------|-------------------------|--|
| א. סה"כ | | | | | |
| 4.3 | 5.9 | 11.4 | סה"כ | | |
| 6.6 | 8.6 | 13.8 | תעשייה | | |
| - | - | - | חשמל ומים | | |
| 2.8 | 5.5 | 8.7 | עבודות ציבוריות | | |
| 9.7 | 13.5 | 20.9 | מסחר, שירותי אוכל | | |
| - | 1.3 | 5.4 | תחבורה | | |
| 2.3 | 3.6 | 10.9 | פיננסים | | |
| 2.7 | 3.6 | 8.6 | שירותים ציבוריים | | |
| 28.6 | 33.1 | 44.1 | שירותים אישיים | | |
| 12.6 | 12.6 | 28.4 | חקלאות | | |

| | | | <u>גברים</u> . ב. | | |
|--|------|------|-------------------|------|-------------------|
| | 2.4 | 3.0 | | 5.5 | סה"כ |
| | 3.6 | 4.2 | | 6.3 | תעשייה |
| | - | - | | - | חשמל ומים |
| | 2.4 | 4.2 | | 7.7 | עבודות ציבוריות |
| | 5.0 | 9.6 | | 14.4 | מסחר, שירותי אוכל |
| | - | - | | - | תחבורה |
| | 1.4 | 1.4 | | 4.0 | פיננסים |
| | 2.2 | 2.5 | | 4.8 | שירותים ציבוריים |
| | 22.2 | 22.2 | | 26.2 | שירותים אישיים |
| | 12.2 | 12.2 | | 27.0 | חקלאות |

| | | | <u>נשים</u> . ג. | | |
|--|------|------|------------------|------|-------------------|
| | 7.5 | 10.7 | | 20.1 | סה"כ |
| | 15.8 | 22.3 | | 36.7 | תעשייה |
| | - | - | | - | חשמל ומים |
| | 6.2 | 18.1 | | 18.1 | עבודות ציבוריות |
| | 15.0 | 18.1 | | 28.3 | מסחר, שירותי אוכל |
| | - | 7.6 | | 32.7 | תחבורה |
| | 3.0 | 5.1 | | 15.5 | פיננסים |
| | 3.1 | 4.8 | | 12.6 | שירותים ציבוריים |
| | 32.8 | 40.4 | | 56.1 | שירותים אישיים |
| | 13.7 | 13.7 | | 33.3 | חקלאות |

