



10 ינואר 2011
ה' שבט תשע"א

השפעה צפויה של שינוי בשכר המינימום על תחולת העוני
ועדכון תוצאות מחקר אי-הציות לשכר המינימום לנתוני 2009

מאת

דניאל גוטליב ואלכס פרומן

נכונות המעסיקים לציית לשכר המינימום היא תנאי חשוב להצלחת המדיניות לאכיפתו, זאת במיוחד כאשר המשאבים המוקצים לכך על ידי המדינה הם דלים יחסית למדינות אחרות, כפי שניתן ללמוד מדוח על מצב שוק העבודה בישראל בהשוואה למדינות OECD נבחרות.¹ במסמך הנוכחי ביצענו עדכון לנתוני 2009 של תוצאות מחקר על מידת הציות לחוק שכר המינימום.² ביצענו תחזית מותנית בהנחה שהחלטת התאחדות התעשיינים וההסתדרות תורחב בצו הרחבה על ידי משרד התמ"ת. בבסיס החישובים הונחה עליה של כ-11.7% (בהתאם להצעה) מ-20.70 ₪ לכ-23.15 ₪ לשעה.³

הנחות התרחיש: מאחר שסקר ההכנסות האחרון שעומד לרשותנו הוא של 2009, אנו נאלצים להניח מספר הנחות לשם הפשטות: מונח כי כל מי שעבד (ב-2009) יעבוד וכל מי ששכרו היה עד שכר המינימום יישאר במיקומו היחסי אך יקבל תוספת דומה באחוזים.⁴ כלומר בתרגיל זה לא מונחת אכיפה מלאה מתחת לשכר המינימום אלא מעין גרירת שכר, דהיינו המשך קיום התפלגות השכר הקיימת, אך ברמת שכר גבוה יותר בהתאם לשיעור העלאת שכר המינימום. הנחה נוספת היא שהדבר לא ישפיע – לא לרעה ולא לטובה – על התעסוקה. זו אמנם הנחה גורפת אך היא פחות בעייתית משנראה במבט ראשון, שכן קיים ויכוח עז בספרות המקצועית בעולם בנושא זה והוא לא הוכרע. יש מי שטוען בעיקר להשפעה שלילית על התעסוקה, בין היתר עקב הפגיעה ברווחיות העסקים.⁵ מהצד האחר יש מאז אמצע שנות ה-90 ממצאים הולכים ומתרבים לגבי השפעה הפוכה: לפי גישה זו שנציגיה הבולטים הם D. Card ו-A. Krueger, עליית שכר המינימום לא רק שלא פוגעת בתעסוקה אלא שהוא אף עשוי להביא לשיפור התעסוקה בקרב עובדים מעוטי מיומנויות, בין היתר בגלל הגדלת הכדאיות ליציאה לעבודה. ממצאים אמפיריים

¹ מדינת ישראל מקציבה מעט מפקחים לאכיפת חוקי העבודה יחסית למדינות OECD נבחרות (ר' OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel, 2010, תרשים 2.4, עמ' 96). עם זאת התקבלו בשנים האחרונות במגזר הציבורי החלטות חשובות בנוגע למדיניות ההעסקה של עובדי קבלן, אשר צפויות לסייע בשיפור האכיפה של חוקי העבודה – כך למשל ניתן למנוע השתתפות במכרזים על ידי קבלנים שנמצאו מפרים את חוקי העבודה בשנה שחלפה.

² זהו עדכון שני לממצאי המחקר המקורי שהוכן בזמנו על נתוני 2007. מחקר זה עודכן אשתקד לנתוני 2008 וכעת לנתוני 2009. ר' http://www.btl.gov.il/Publications/research/Pages/mechkar_99.aspx. מסמך העדכון של 2008: http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/sharmunumum.aspx.

³ כדי להתחשב בעליית המחירים הצפויה במהלך תקופת עדכון השכר (עד תחילת אוקטובר 2012) יש צורך בתרגום העליה לנתוני 2009. לשם כך יש צורך בניכוי כחצי אחוז מהעלייה מ-11.7% לכ-11.2%. מצאנו כי השפעה זו זניחה על השינוי בממדי העוני.

⁴ אכן נמצאה תופעה של עליית שכר יחסית גם מתחת לשכר המינימום במחקרם של קרנית פלוג, ניצה קסיר ויונה רובינשטיין, 2000, "השפעת שכר המינימום בענפים עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי", בנק ישראל.

⁵ נציגים בולטים של גישה זו הם הכלכלנים W. Wascher ו-D. Neumark.



מסוג זה, נמצאו במספר מחקרים למשל בארה"ב ובריטניה⁶, לגבי ענפי שירותים עתירי עובדים בשכר נמוך.

סביר להניח ששתי ההשפעות (זו המצמצמת וזו המרחיבה תעסוקה) מתקיימות במקביל ואז נותר לבדוק במחקר אמפירי איזה מהן גוברת על האחרת בסיטואציה כלכלית מסוימת.

לגבי המשק הישראלי נמצא במחקר של קרנית פלוג, ניצה קסיר ויונה רובינשטיין⁷ כי שינויים בשכר המינימום השפיעו באופן שלילי על מגמת הביקוש לעובדים בשכר נמוך בעיקר בענפי מוצרים סחירים, אך לא נמצאה השפעה שלילית על הביקוש בענפי שירותי האוכל. סביר להניח שענף זה מייצג היטב את הענפים הבלתי סחירים, שהם בדרך כלל עתירי עובדים בשכר נמוך. שיעור העלאת שכר המינימום בבסיס חישובי התרחיש הוא 11.7%, שהם שווים במונחי מחירי 2009 לעליה של 11.1%, שכן חלק מהעלייה תישחק עקב עליית המחירים לאורך תקופת ההעלאה (עד אוקטובר 2012).

תרחיש אי' מניח שהעלאת שכר המינימום תלווה באכיפה מלאה. כמובן שזו אינה הנחה מציאותית אך היא מספקת הערכה לגבי ההשפעה המרבית מבחינה עיונית.

בתרחיש ב' הנחנו אפוא ציות חלקי. מונח שהעלאת שכר המינימום תשפיע להעלאת השכר בצורה אחידה, מבלי לשנות את השכר היחסי של מקבלי התוספת. דהיינו בתרחיש זה מונח שגם לאחר ההעלאה יהיו מקבלי שכר מתחת לשכר המינימום החדש.

תוצאות סימולציה של שני תרחישים:

ההשפעה המרבית – כאמור הלא-מציאותית היא של צמצום תחולת העוני ב-1.5 נקודות אחוז. אלה מהווים ירידה של כ-7%. יחס פער ההכנסות וחומרת העוני ירדו אף יותר מכך (לוח 1). אם לשפוט לפי התנהלות הממשלה בנושא האכיפה בשנים האחרונות אזי לא סביר להניח שינוי חד במדיניות האכיפה. אי לכך צפויה תחולת העוני (על בסיס נתוני 2009) לרדת ב-0.8 נקודות אחוז. משמעות התוצאה בהשוואה לתחולת העוני של 2008 היא של ירידה בכ-4%.

⁶ ר' Card, D., and A. Krueger, 1995, "Myth and measurement: The new economics of the minimum wage.", Princeton: Princeton University Press.

מחקר חשוב נוסף של Addison, Blackburn, Cotti, 2009, בכתב העת Labour Economics, עמ' 397-408, מצביע אף הוא על תוצאה בכיוון ההשפעה התיובית על התעסוקה בעקבות העלאת שכר המינימום באנגליה. הניתוח התבסס על נתוני מעקב בענפים רלוונטיים לעובדים בשכר נמוך. נמצא כי ההשפעה השלילית הייתה מועטה ואילו נמצאו תוצאות יציבות מבחינה סטטיסטית להשפעה חיובית.

⁷ ר' ק. פלוג, נ. קסיר, י. רובינשטיין, 2000, "השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים (נבחרים) עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי", <http://www.bankisrael.gov.il/publheb/publhlslf.php>.



לוח 1: תוצאות הסימולציה

שינוי מוחלט או ב-%	במדד, נקודות %	מספר משפחות/ נפשות	תחולת עוני %	מספר משפחות/ נפשות	תחולת עוני %	
אכיפה מלאה - תוצאות עבור כלל האוכלוסייה						
-31,500	-1.5	403,600	19.0	435,100	20.5	תחולת העוני משפחות
-137,800	-1.9	1,637,000	23.1	1,774,800	25.0	תחולת העוני נפשות
-56,400	-2.4	793,900	33.8	850,300	36.3	תחולת העוני ילדים
-9%	-3.1		32.4		35.5	יחס פער ההכנסות
-8%	-0.0040		0.0428		0.0467	מדד חומרת העוני - FGT
אכיפה רגילה - תוצאות עבור כלל האוכלוסייה						
-16,100	-0.8	419,000	19.7	435,100	20.5	תחולת העוני משפחות
-75,400	-1.1	1,699,400	23.9	1,774,800	25.0	תחולת העוני נפשות
-32,600	-1.4	817,700	34.9	850,300	36.3	תחולת העוני ילדים
-5%	-1.8		33.7		35.5	יחס פער ההכנסות
-5%	-0.0022		0.0445		0.0467	מדד חומרת העוני - FGT
אכיפה רגילה - תוצאות עבור האוכלוסייה העובדת						
-16,100	-1.0	196,900	12.3	213,000	13.4	תחולת העוני משפחות
-75,400	-1.3	1,010,100	17.1	1,085,500	18.4	תחולת העוני נפשות
-32,600	-1.6	536,200	26.3	568,800	28.0	תחולת העוני ילדים
-10%	-2.9		25.5		28.4	יחס פער ההכנסות
-12%	-0.0026		0.0191		0.0217	מדד חומרת העוני - FGT

מספר המשפחות העובדות שייחלצו מעוני לפי תרחיש זה הוא בסביבות 16,000 ומספר הנפשות הנחלצות מעוני מגיע לכ-75,000 נפשות ומתוכם כ-33,000 ילדים.

ממדי העוני בקרב משפחות עובדות צפויים לרדת כדלקמן: תחולת העוני של משפחות – ירידה של נקודת אחוז אחת (המשך אכיפה במתכונת הרגילה). יחס פער ההכנסות יצטמצם ב-2.9 נקודות אחוז שמהווים ירידה של כ-10%. חומרת העוני תפחת בשיעור דומה.

לוח 2 מראה כי בסביבות 397,000 שכירים, המהווים כ-16.5% מכלל השכירים, עשויים ליהנות מהעלאת שכר המינימום, מתוכם כ-347,000 משתכרים מתחת לשכר המינימום. מהתבוננות בענפים מתברר שמלבד התעשייה והחקלאות, רוב העובדים בשכר נמוך (כ-85%) עובדים בענפים המייצרים מוצרים ושירותים לא-סחירים ולכן חשופים פחות לתחרות בין לאומית.

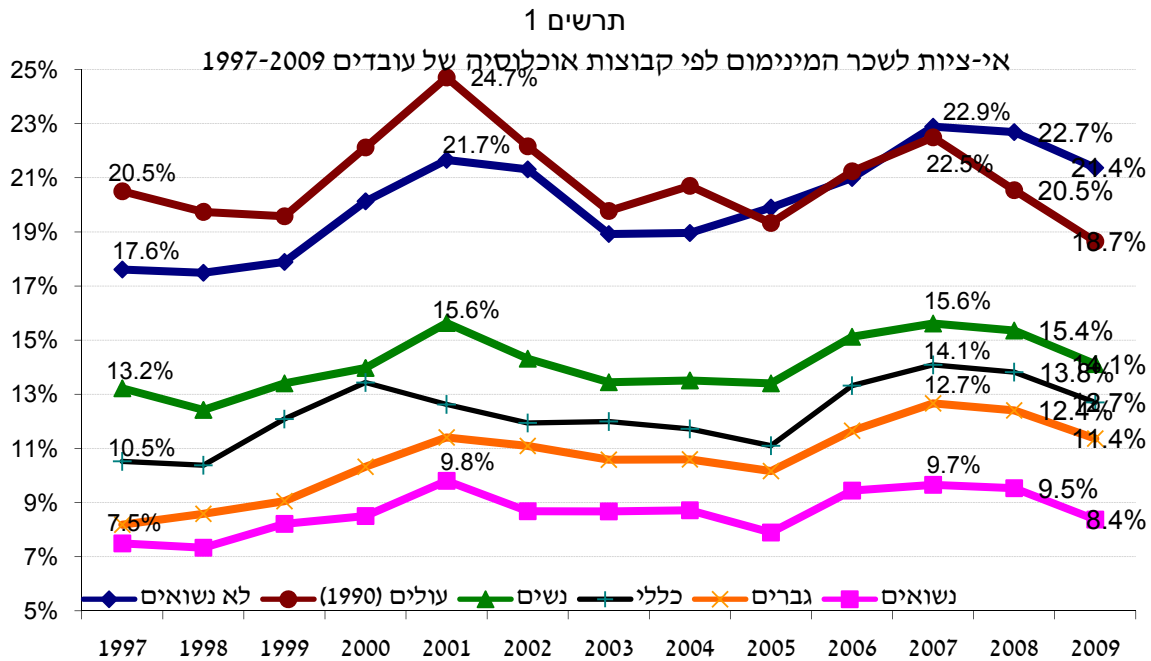
להלן התפלגותם לפי ענפים:



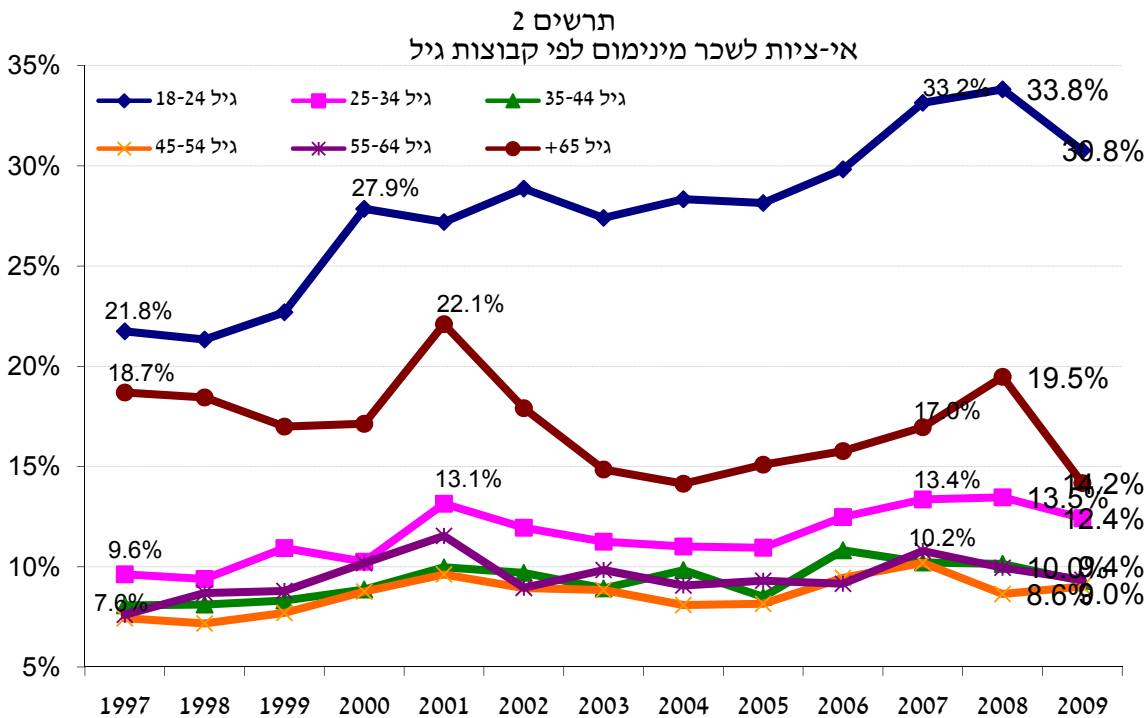
לוח 2: מספר מקבלי שכר מתחת לשכר המינימום ועד 5% מעליו

עד שכר המינימום (לא כולל שכ"מ) %		עד שכר המינימום 5% + מספר		מספר מקבלי שכר
מספר	%	מספר	%	
1.6	5,482	1.7	6,554	חקלאות
12.4	43,040	13.2	52,263	תעשייה (כרייה וחרושת)
0.2	642	0.2	642	חשמל ומים
5.2	18,040	5.6	21,997	בינוי (בנייה ועבודות הנדסה אזרחית)
17.6	61,135	17.4	68,921	מסחר סיטוני וקמעוני, תיקון כלי רכב מנועיים, אופנועים, קטנועים וטובין לשימוש אישי וביתי שירותי אירוח ואוכל
9.1	31,602	8.8	35,053	תחבורה, אחסנה ותקשורת
5.5	19,138	5.6	22,127	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים
1.3	4,342	1.4	5,370	נכסי דלא נידי, פעילויות השכרה ושירותים עסקיים
11.4	39,481	11.0	43,406	מינהל ציבורי
1.2	4,125	1.4	5,641	חינוך
9.0	31,122	9.1	36,172	שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד
12.2	42,253	12.3	48,923	שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים
4.1	14,337	3.8	15,043	שירותים למשק הבית על ידי פרטיים
6.4	22,303	5.8	23,120	לא ידוע
2.9	9,921	2.8	11,090	
100.0	346,963	100.0	396,322	סה"כ

אי הציות של המעבידים לשכר המינימום השתפר זו השנה השניה ברציפות. להלן מספר עובדות שניתן ללמוד מסקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי מצב אי-הציות לשכר המינימום בשנת 2009.



השיפור ניכר בקרב נשים וגברים כאחד וכך גם לגבי קבוצות הגיל השונות ובפרט לגבי צעירים עד גיל 34 ולגבי עובדים מעל גיל 55 (תרשימים 1 ו-2).



⁸ 12.7% מכלל העובדים קיבלו פחות משכר המינימום, שיעור נמוך מאלה של 2007 ו-2008.

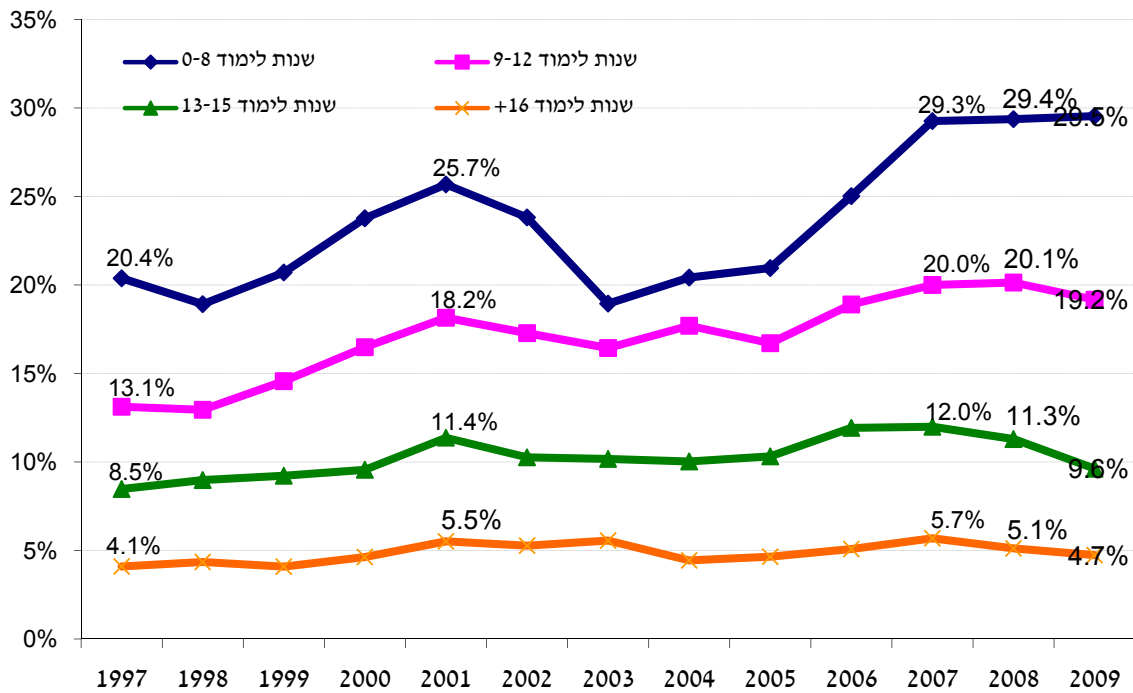
⁸ כל המספרים המובאים כאן לגבי ציות לשכר מינימום, הם אומדניים המבוססים על נתוני שכר לשעה.



התופעה של אי-ציות נפוצה יותר כלפי עובדים צעירים (עד גיל 25) ומבוגרים (+65) מאשר בגילאי הביניים. שיעור העובדים שמשתכרים פחות משכר מינימום עמד בשנת 2009 על כ-31% וכ-14% בהתאמה. התופעה נמשכה ב-2008 ביתר שאת בהמשך למגמה שהחלה במהלך 2005.

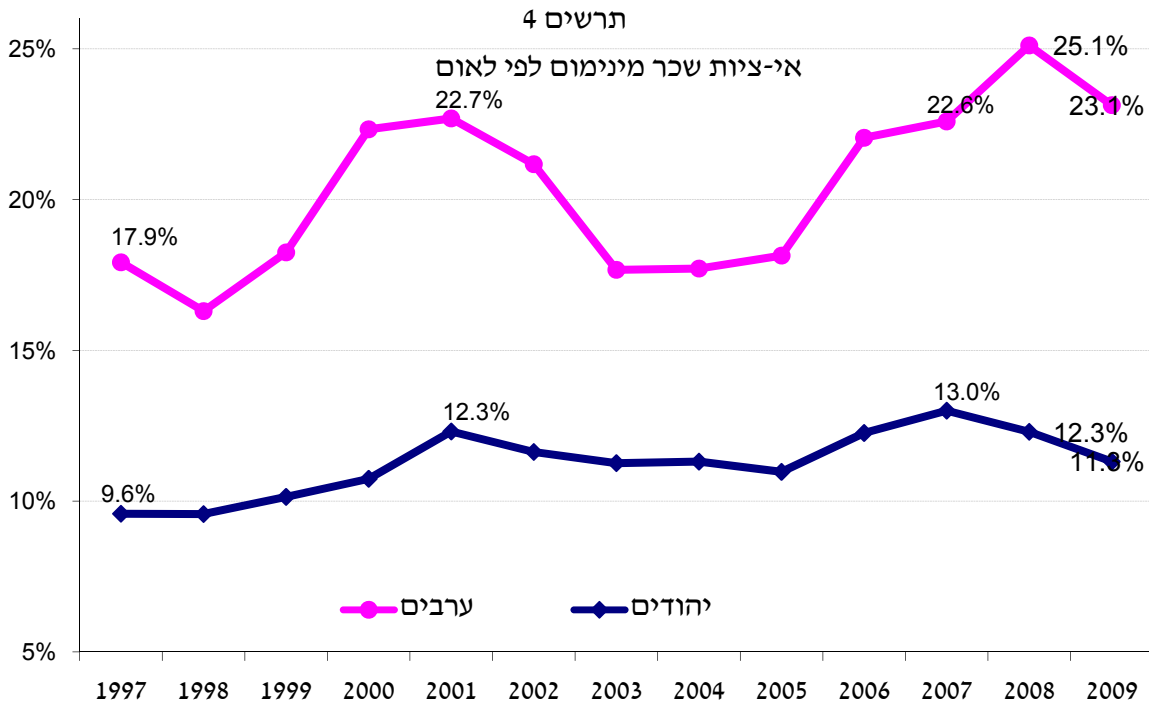
בולטת הרמה הגבוהה של אי-ציות בתשלום שכר מינימום לעובדים מעוטי השכלה (12 שנות לימוד ומטה). כ-30% מהעובדים שלמדו 8 שנים ופחות אינם משיגים שכר מינימום.

תרשים 3
אי-ציות לשכר מינימום לפי השכלה

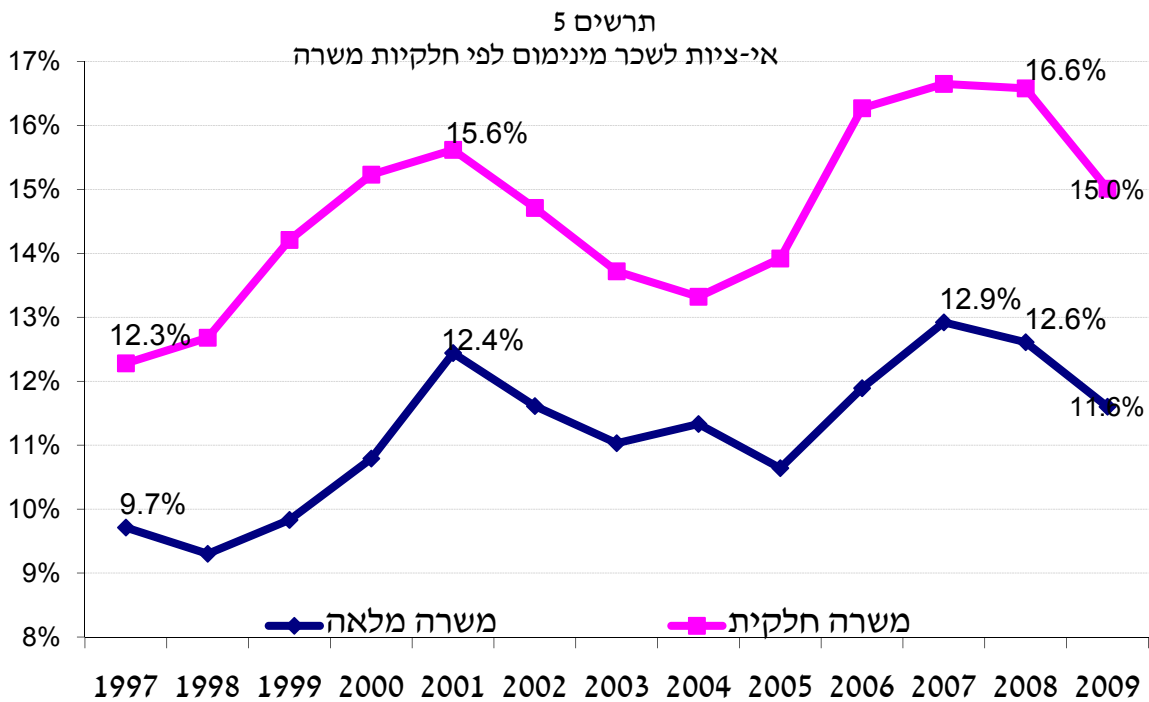


אי-הציות גבוה יותר בקרב ערבים מאשר בקרב יהודים. שיעורם גדל בשנים 2005 עד 2008 ב-7 נקודות אחוז מרמה של 18% ל-25%. ב-2009 חלה ירידה בשיעור האי-ציות בקרב ערבים – לראשונה מאז תחילת שנות ה-2000.

בקרב יהודים נרשמה ירידה באי-ציות זה שנתיים ברציפות, וזאת למרות הירידה שחלה בשכר הממוצע ב-2009 לעומת 2008.



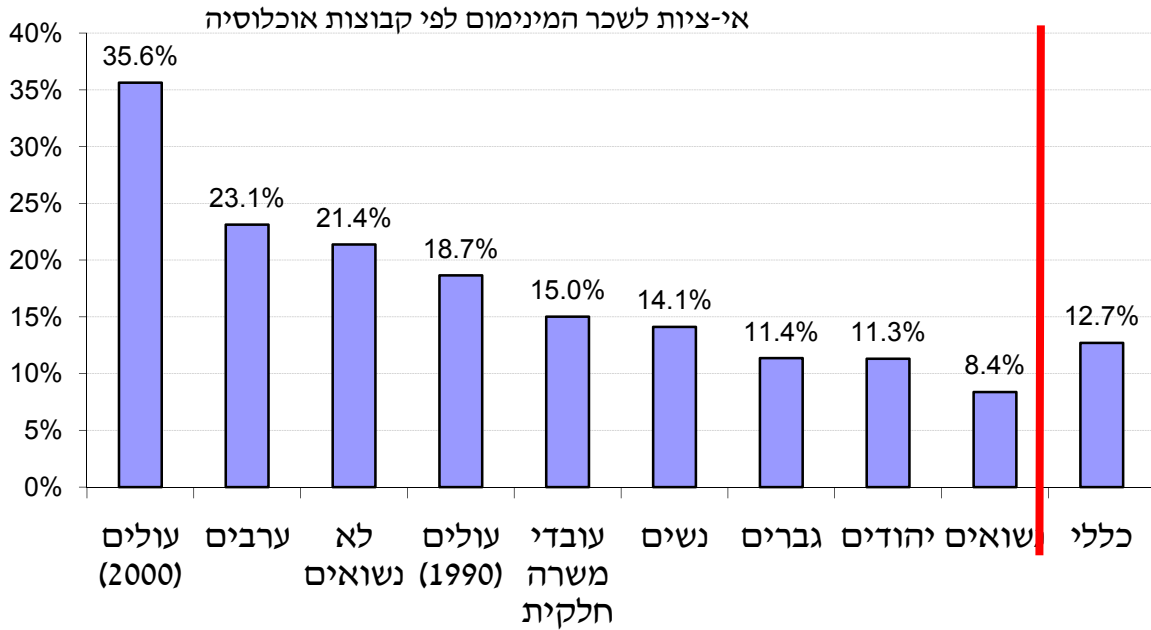
אי-הציות של מעסיקים לגבי עובדים במשרה חלקית גבוה יותר מאשר במשרה מלאה – 15.0% לעומת 11.6%. עם זאת חל שיפור ניכר בציות – הן לגבי משרות חלקיות והן לגבי משרות מלאות (תרשים 5).



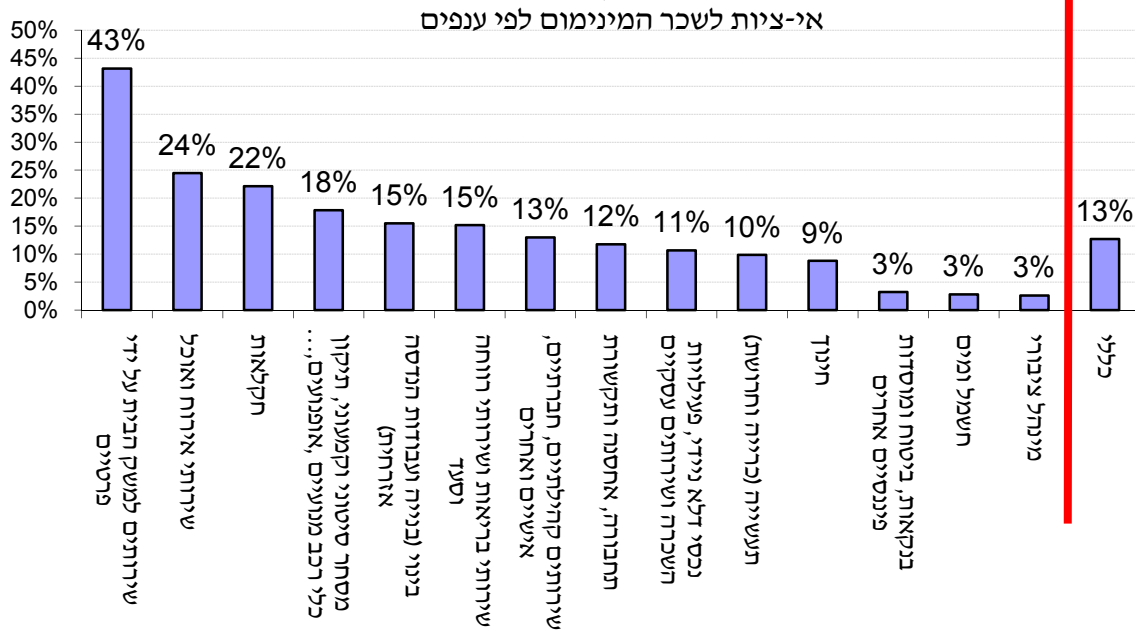


בקרב עובדים עולים המצב הולך ומשתפר עם וותק העובד : 35.6% מהם משתכרים מתחת לשכר מינימום בעוד ששיעורם המקביל של הותיקים יותר נמוך יותר באופן משמעותי.

תרשים 6



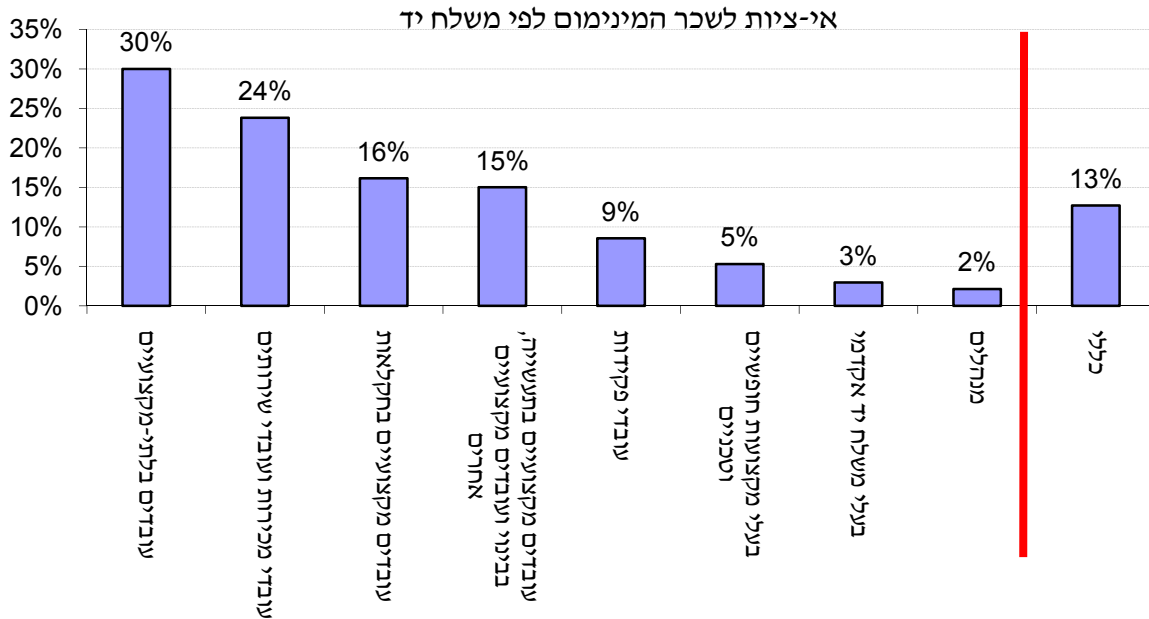
תרשים 7



הענפים שבהם בולט אי-הציות לשכר מינימום הם : שירותים למשק בית (43%), שירותי אירוח ואוכל (24%), חקלאות (22%), בינוי (15%). (תרשים 7).

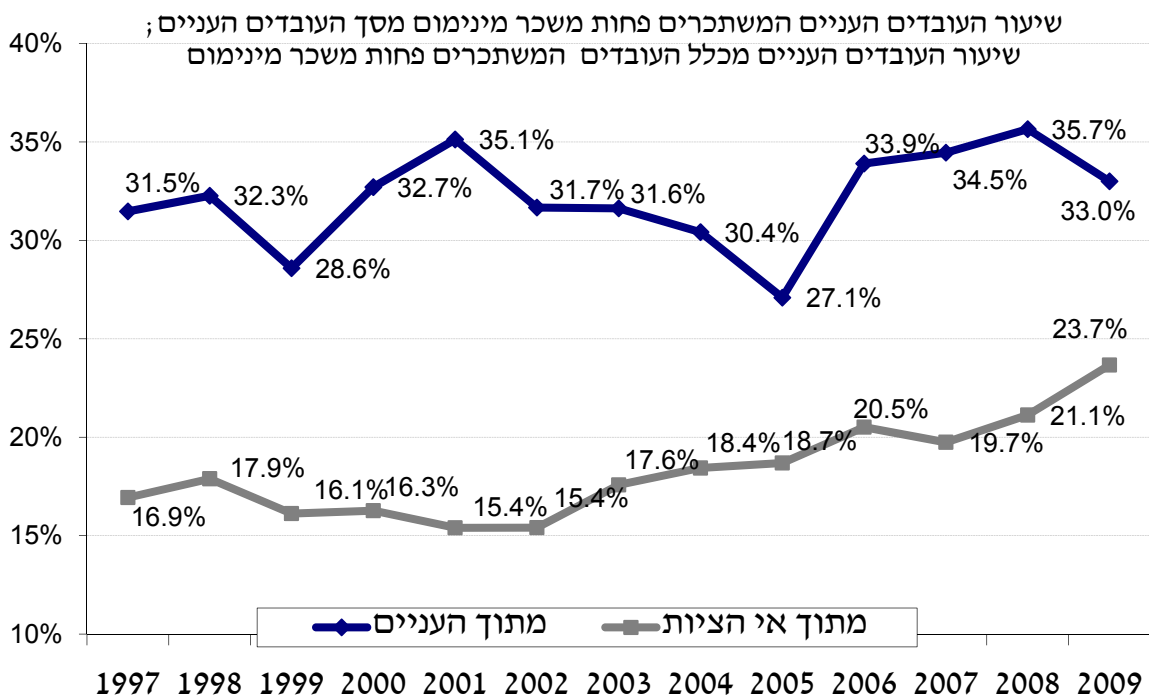


תרשים 8



הממצא בתרשים 8 מצביע על בעיה ניכרת של שוק העבודה, שכן נראה כי המקצועיות של עובד לא בהכרח מחלצת אותו מעבודה בשכר מתחת לשכר המינימום.

תרשים 9





שכרם של כ-33% מהעניים העובדים מתחת לשכר המינימום. מתוך המשתכרים פחות משכר המינימום העניים מהווים כ-23.7%.

תרשים 10 מצביע על צמצום תופעת אי-הציות בטווח הקצר תוך המשך מגמה ארוכת טווח של עלייה בשיעור אי-הציות. התרשים מרמז על קשר חיובי בין שינויים בשכר המינימום הריאלי לבין שינויים בשיעור אי-הציות. כך למשל עלה שיעור אי-הציות בתקופה של 1997 עד 2001, שבה שכר המינימום במונחים ריאליים עלה. כאשר שכר המינימום הריאלי התייצב (2002 עד 2005) שיעור אי-הציות פחת. עם התחדשות העלייה בשכר המינימום הריאלי בשנים 2006 ו-2007 אי הציות שוב עלה. הירידה בשכר המינימום הריאלי בשנתיים האחרונות (2008 ו-2009) שוב השפיע כנראה לירידה בשיעור אי-הציות. אין הדבר מוציא מכלל אפשרות שהיה גם חלק בשיפור הציות למאמצי האכיפה המוגברים לאחרונה של משרד התמ"ת. כדי לבחון שאלה זו יש צורך בעבודה מעמיקה יותר, שחורגת ממטרת המסמך הנוכחי.

תרשים 10 : שכר המינימום הנומינאלי והריאלי ושיעור אי-הציות לחוק שכר המינימום

