

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

ביטוח לאומי מחלקה לתי



32481

אי-ציות לחוק שכר מינימום
יניב, גדעון
יני

255.3

אי-ציות לחוק שכר מינימום:
היבטים תיאורטיים וניתוח אמפירי של גורמים
מסבירים בישראל

מאת: גדעון יניב

רפאלה כהן

יאסר עוואד

יעקב שאול

ב-1 באפריל 1987 נחקק בישראל חוק שכר מינימום. החוק קובע, כי עובד שמלאו לו 18 שנה זכאי לקבל ממעבידו שכר שלא יפחת משכר המינימום (לחודש, ליום או לשעה - בהתאם לחלקיות משרתו). שכר המינימום למשרה מלאה נקבע ברמה של 45% מן השכר הממוצע במשק (לפי הגדרתו בחוק הביטוח הלאומי)¹. עם זאת, חישוב השכר לעניין קביעת זכאותו של עובד ל"השלמת שכר" לרמת שכר המינימום אינו מביא בחשבון, על-פי החוק, מספר רכיבים, כגון תוספת בגין ותק או החזר הוצאות כלכלה ונסיעות שמשלם המעביד². יוצא אפוא, שעובד עשוי להיות זכאי ל"השלמת שכר" גם אם שכרו הכולל עולה על שכר המינימום, ובלבד ששכרו בניכוי הרכיבים שאינם מובאים בחשבון נופל משכר המינימום.

חוק שכר מינימום המיר את הסכם "הכנסת המינימום" שנחתם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים³, ושלא הצליח למנוע שחיקה מתמדת ברמותה של "הכנסת המינימום" יחסית לשכר הממוצע במשק. (ערב חקיקת החוק היתה "הכנסת המינימום" כ-30% מן השכר הממוצע במשק). יניב ושרון (1986) אף הראו, שמידת הציות של המעסיקים להסכם "הכנסת המינימום" היתה נמוכה במיוחד: רק כ-30% מכלל השכירים שהיו זכאים לקבל את "הכנסת המינימום" (כאשר אוכלוסיית הזכאים הוגדרה כמקבלי "הכנסת המינימום" או פחות ממנה) אמנם קיבלו אותה. חקיקת החוק לוותה בצפייה, שהחוק יביא להגברת הציות בקרב המעסיקים, שכן, בניגוד להסכם, הוא קובע סנקציה מפורשת על המעביד במקרה של עבירה על החוק. ואולם פלוג (וקלינר) קסיר (1992) מצאו, שמידת הציות של המעסיקים לחוק, אף כי עלתה

¹ התאמת שכר המינימום לשינויים שחלו בשכר הממוצע מתבצעת, על-פי החוק, ב-1 באפריל בכל שנה שבה חל מועד חיידוש הסכמי השכר הקיבוציים (אחת לשנתיים). ב-1 באפריל בכל שנה אחרת מתעדכן שכר המינימום על פי עליית מדד המחירים לצרכן, ובין מועדים אלה הוא מוגדל על-פי שיעורי תוספת היוקר, פיצוי בעד התייקרות או תוספות שכר אחרות שנקבעו בהסכם קיבוצי כללי והמשולמות לרוב העובדים שתנאי עבודתם מוסדרים בהסכמים קיבוציים. מועד הגדלת שכר המינימום הוא ביום החלת התוספות.

² כמו כן לא כלולים בחישוב השכר תוספות בגין משפחה ועבודה במשמרות, פרמיה מדודה מוסכמת בחלקה העולה על 30% משכר העובד, משכורת י"ג ומענקים על בסיס שנתי. חישוב השכר מביא בחשבון רק את שכר היסוד או השכר המשולב, תוספת יוקר (אם אינה כלולה בשכר המשולב), תוספת קבועה (כגון תוספת בוררות, מאמץ וכ"ו) המשולמת לעובד עקב עבודתו ופרמיה מדודה מוסכמת בשיעור שאינו עולה על 30% משכר העובד.

³ ההסכם, שנחתם לראשונה בשנת 1972 הוגדר תחילה במונחים של "שכר מינימום", בסכום (שרירותי) של 375 ל"י לחודש, שהיו, באותה עת, 44% מן השכר הממוצע למשרת שכיר במשק. בשנת 1980 הוחלף הסכם זה בהסכם "הכנסת מינימום", שכללה בנוסף לשכר הבסיסי גם תוספת יוקר, תוספת ותק, תוספת משפחה, תוספת אי העדרות, פרמיה, בונוסים ומענקים. לא נכללו בחישוב זמי נסיעה והחזר הוצאות עבור כלכלה ואש"ל. על-פי ההסכם, שחודש אחת למספר שנים, עודכנה "הכנסת המינימום" באורח שוטף בהתאם לתוספת היוקר בלבד.

מעט בהשוואה למידות הציות לחסכם, נותרה נמוכה (51.7%, בממוצע לשנים 1988-1991)⁴. אי הציות לחוק, לא רק שהוא מפר את כוונת המחוקק להבטיח לכל עובד תמורה הוגנת לעבודתו, אלא גם מטיל מעמסה על מערכת הרווחה, המשלימת את הכנסתם של בעלי שכר נמוך מתוקף חוק הבטחת הכנסה⁵.

הספרות הכלכלית התיאורטית הצביעה רק לאחרונה על האפשרות, שבהיעדר תמריצים מספיקים מעסיקים רציונליים עלולים שלא לציית לחוק שכר מינימום, שכן ציות לחוק כרוך בהקטנת הרווח מפעילות הייצור. Ashenfelter ו-Smith (1979) הציגו לראשונה מודל תיאורטי פשוט הקושר בין נטיית המעסיק התחרותי לציית (או לא לציית) לחוק לבין פרמטרים של שוק העבודה ומערכת אכיפת החוק. עבודתם עוררה חוקרים נוספים לבחון באורח מעמיק יותר את הגורמים השונים המשפיעים על החלטת אי-הציות ואת השפעתה על שוק העבודה. Grenier (1982) בדק את התמריצים לאי-ציות בהנחה, שהקנס המוטל על המעביד במקרה של חשיפת אי-הציות הוא כפולה כלשהי של חסר התשלום לעובד (במקום בהנחה של קנס כספי קבוע, שאומצה על-ידי Ashenfelter ו-Smith). Ehrlich ו-Chang (1985) תיקנו מספר טעויות שנפלו בניתוחיהם של החוקרים הקודמים, והרחיבו את היריעה לבדיקת השפעת התחלטה שלא לציית על החלטת ההעסקה של המעביד. מסקנתם החשובה היא, שהמעביד יחליט לצמצם את היקף ההעסקה לא רק במקרה של ציות לחוק (תוצאה ידועה משכבר של הניתוח הכלכלי) - אלא אף במקרה של אי-ציות. Yaniv (1988) בחן את האפשרות של ציות חלקי (במקום הברירה של ציות מלא או אי-ציות כלל) על-ידי מעביד מונופוליסטי בשוק העבודה (מונופסון, בעגה הכלכלית), שעשוי להעדיף לשלם שכר שאמנם נמוך משכר המינימום, אך גבוה מהשכר שהיה משלם בהיעדר חוק. Kim ו-Yoo (1989) הציגו רעיון שונה של ציות חלקי, שבמסגרתו שיווי המשקל בשוק העבודה מושג (כתוצאה מ"משחק" אינטראקטיבי בין המעביד לרשות האכיפה) במצב שבו חלק מן המעסיקים בשוק מחליט לציית לחוק וחלק אחר מחליט שלא לציית - למרות שכולם דומים בתכונותיהם הכלכליות, במטרותיהם ובמידע העומד לרשותם. Chang (1990) בחן את החלטת אי-הציות והשלכותיה על היקף ההעסקה בהנחה שלמעביד יש יחס שלילי לסיכון, בניגוד לעבודות הקודמות שהניחו שהמעביד "אדיש" לסיכון. Yaniv (1994) ניתח את החלטת העובד להתלונן כנגד מעביד שאינו מצייט לחוק כפונקציה של משתני שוק העבודה ומערכת האכיפה ואת השלכותיה על התמריץ לאי-ציות. ועל שיווי המשקל בשוק העבודה. התופעה האמפירית, לפיה חלק מן המעבידים מצייט וחלק אינו מצייט לחוק, הוסברה על-ידי הערכות שונות של מעבידים על ההסתברות שעובדיהם יחליטו להתלונן נגדם.

⁴ שתי העבודות המוזכרות לעיל, יניב ושרון (1986) ופלוז וקלינר (קסיר (1992), מדדו את דרגת הציות לחוק שכר מינימום בעזרת מדד שהוצע על-ידי Ashenfelter ו-Smith (1979) למדידת דרגת אי-הציות במשק האמריקאי. בהשוואה לישראל, מידת הציות לחוק בארה"ב התגלתה כגבוהה, יחסית (64%).

⁵ על יחסי הגומלין שבין חוק שכר מינימום לחוק הבטחת הכנסה ראה אחדות ויניב (1995).

למעט עבודה אקונומטרית אחת של Welch ו-Sellekaerts (1984) אין, למרבה הפלא, נסיונות נוספים בספרות הכלכלית לבחון אמפירית את תוצאות המודלים התיאורטיים הנוגעות לגורמים המשפיעים על מידת אי-הציות לחוק שכר מינימום.⁶ מטרת העבודה הנוכחית היא לבדוק אמפירית את הקשר שבין מידת אי-הציות לחוק לבין מספר משתנים מסבירים במציאות הישראלית, בהתבסס על תצפיות שנאספו מתשעה ענפי הכלכלה העיקריים בשנים 1988-1994. פרק 2 של העבודה מציג את הבסיס התיאורטי לבדיקה האמפירית, על-פי רעיונות שהועלו על-ידי Ehrlich ו-Chang (1985) ו-Yaniv (1995). פרק 3 מתאר את המודל האמפירי, בעיות הגדרה ומדידה, את טכניקת הבדיקה ואת האוכלוסייה הנחקרת. פרק 4 מסכם את תוצאות הבדיקה.

2. היבטים תיאורטיים של אי-ציות⁷

א. ציות, העסקה ורווח

האפשרות שמעסיקים עלולים שלא לציית לחוק שכר מינימום נובעת מן העובדה, שציות לחוק מקטין את הרווח מפעילות הייצור. לכאורה אין הפגיעה ברווח מובנת מאליה, שכן יתכן שיש ביכולתו של מעסיק נתון להתאים את היקף ההעסקה לחוק באופן שלא יפגע ברווחיו. כדי לבחון את השפעת החוק על רווחי המעסיק נניח, לשם פשטות, שהוא פועל בתנאים של תחרות משוכללת בשוק העבודה (כך שאינו יכול להשפיע על שכר השוק), שמלאי ההון שלו קבוע, ושחוא יכול לשנות את היקף הייצור על-ידי שינויים בכח העבודה בלבד. נניח עוד, שבהעדר התערבות ממשלתית בשוק העבודה, המעסיק מעסיק N עובדים בשכר של w לעובד. רווחיו לתקופת ההעסקה, π , יהיו אז

$$(1) \quad \pi = V(N) - wN,$$

כאשר $V(N)$ מציין את ערך השוק של התפוקה המיוצרת. נניח שערך התפוקה עולה עם היקף ההעסקה $[V'(N) > 0]$, אך שכמקובל במצב שבו משתנה גורם ייצור אחד בלבד, ערך התפוקה השולית פוחת עם עליית מספר העובדים $[V''(N) < 0]$.

⁶ עם זאת, Loft ו-Roberts (1995) אמדו אמפירית את תוחלת העלות למעביד של אי-ציות לחוק במטרה להוכיח שחיא גבוהה מספיק כדי לבטל את התמריץ לאי-ציות. מסקנתם מסבירה מדוע חלק גדול, יחסית, מן המעסיקים (באנגליה ובארחה"ב) מחליט לציית לחוק.

⁷ ניתן לדלג על הפרק הנוכחי מבלי לאבד את רצף הקריאה.

הנחה מקובלת נוספת היא, שהמעסיק מבקש להשיא את רווחיו. תנאי הכרחי לכך (תנאי מסדר-ראשון לרווח מרבי) הוא

$$(2) \quad \frac{d\pi}{dN} = V'(N^*) - w = 0,$$

הקובע שהיקף ההעסקה האופטימלי, N^* , הוא זה שעבורו ערך התפוקה השולית שווה לשכר השוק.⁸ גזירה מלאה של תנאי האופטימום (2) ביחס ל- w מלמדת כי

$$(3) \quad \frac{dN^*}{dw} = \frac{1}{V''(N^*)} < 0,$$

כך שעלייה בשכר לעובד, בעקבות החלת חוק שכר מינימום, תקטין את היקף ההעסקה. חוק שכר מינימום צפוי אפוא לחביא לפיטורי עובדים.

גזירה מלאה של רווחי המעסיק (1) ביחס ל- w (תוך חבאה בחשבון של התאמת היקף ההעסקה לעליית השכר) מאששת את ההשערה, שציות לחוק שכר מינימום יקטין את רווחי המעסיק, שכן⁹

$$(4) \quad \frac{d\pi}{dw} = [V'(N^*) - w] \frac{dN^*}{dw} - N^* < 0.$$

צמצום היקף ההעסקה בתגובה לעליית השכר אינו יכול אפוא למנוע פגיעה ברווחי המעסיק. תוצאה זאת עומדת ביסוד הטענה, שציות לחוק שכר מינימום אינו מובטח מאליו. כדי להבטיח ציות יש ללוות את החוק באמצעי אכיפה הולמים (הסתברות חיובית לגילוי אי-ציות וענישה בצידה) באופן שהנזק הצפוי למעסיק מאי-ציות יהיה גדול יותר ממידת הפגיעה ברווחיו הכרוכה בציות.

⁸ התנאי המספיק לרווח מרבי (תנאי סדר-שני), $d^2\pi / dN^2 = V''(N^*) < 0$, מתקיים בהנחה שערך התפוקה השולית פוחת עם עליית היקף ההעסקה.

⁹ הסימן השלילי של (4) מובטח בשל התנאי להעסקה אופטימלית, הקובע ש- $V'(N^*) = w$. משוואה (4) מצטמצמת אפוא ל- $d\pi / dw = -N^* < 0$.

ב. אי-ציות, העסקה ותוחלת הרווח

אי-ציות לחוק שכר מינימום חושף את המעסיק לאי-ודאות הנובעת מאפשרות התרחשותם של שני מצבים חלופיים: תפיסה (וענישה) או אי-תפיסה. נניח שהסתברות התפיסה אינה תלויה בפעילותו של המעסיק, אלא נקבעת על-פי המשאבים המוקצים לרשות האוכפת ונתונה חיזונית ברמה של $0 \leq p \leq 1$. נניח עוד, כי במקרה של תפיסה יחויב המעסיק להחזיר לכל אחד מעובדיו כפולה של $\lambda \geq 0$ של חסר השכר. הקנס הכולל, F , שיחויב בו המעסיק יהיה אפוא

$$(5) \quad F = \lambda(m - w)N,$$

כאשר $m (< w)$ מציין את שכר המינימום. תוחלת הרווח של המעסיק במקרה של אי-ציות, $E\pi$, תהיה

$$(6) \quad E\pi = (1 - p)[V(\hat{N}) - w\hat{N}] + p[V(\hat{N}) - w\hat{N} - \lambda(m - w)\hat{N}],$$

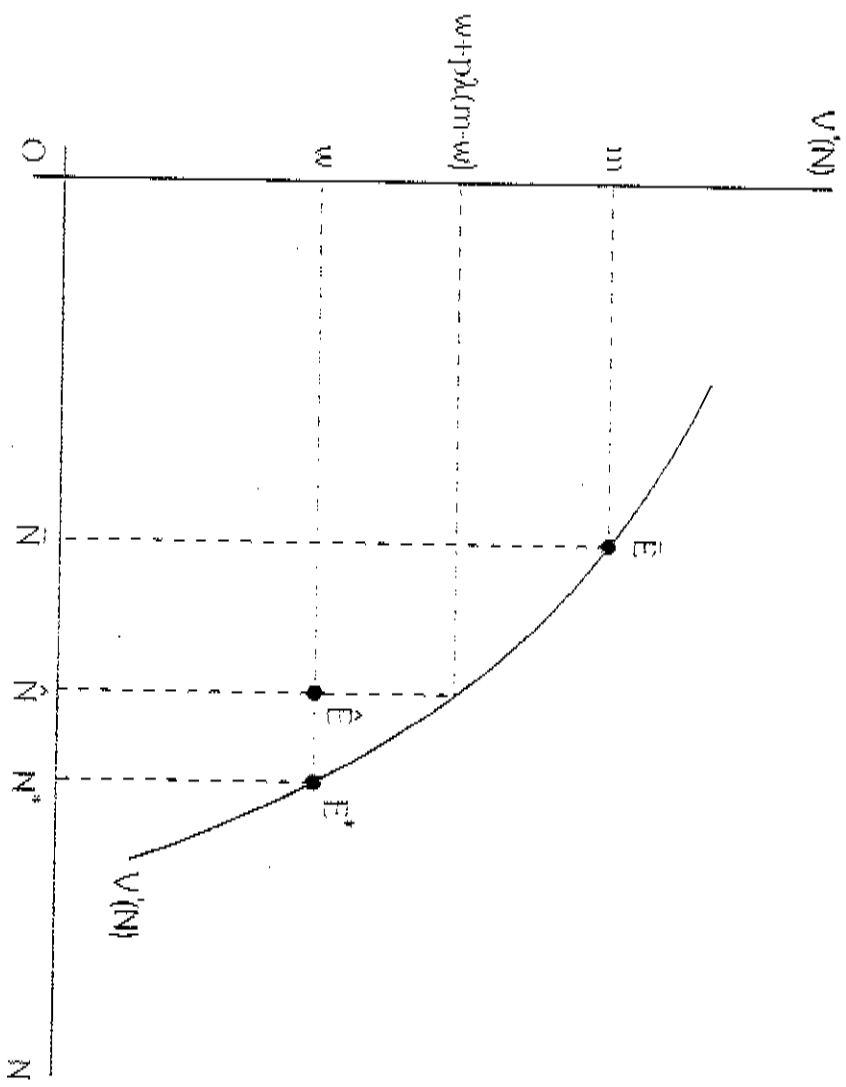
כאשר \hat{N} מציין את מספר העובדים המעוסקים במקרה של אי-ציות. כינוס איברים של (6) מאפשר לרשום את תוחלת הרווח גם כך

$$(7) \quad E\pi = V(\hat{N}) - [w + p\lambda(m - w)]\hat{N}.$$

כאשר $w + p\lambda(m - w)$ מייצג את "חשכר האפקטיבי" לעובד, המביא בחשבון את האפשרות שבהסתברות p תשולם לו תוספת שכר של $\lambda(m - w)$. מאחר שהיקף ההעסקה משתנה במהופך לשינויים בשכר לעובד¹⁰, נובע ש- $\hat{N} < N^*$. מכאן שהחלת חוק שכר מינימום תקטין את היקף ההעסקה לא רק במקרה של ציות לחוק – אלא אף במקרה של אי-ציות. תוצאה זו מפתיעה לאור חדעה הרווחת, שאי-ציות לחוק אינו פוגע בהיקף ההעסקה.

תרשים 1 מציג את רמות ההעסקה של המעסיק בהעדר חוק (N^*) ובהתקיים חוק, במקרה שהמעסיק מצוית (\bar{N}) או לא מצוית לחוק (\hat{N}). התרשים מדגיש, כי במקרה של אי-ציות המעסיק משלם בפועל שכר של w (למרות שמנקודת ראותו "חשכר האפקטיבי" הוא $(w + p\lambda(m - w))$, אך מעסיק פחות עובדים (נקודה \hat{E}) מאשר במצב שבו אין חוק (נקודה E^*).

¹⁰ ראה תוצאה (3).



תרשים 1 : דלתת התנסקות במקרה של ציטת ואי-ציטת לזוז

ג. הגורמים הקובעים את החלטת אי-הציות

מעסיק השואף להשיא את רווחיו, יחליט לא לציית לחוק שכר מינימום אם תוחלת הרווח מאי-ציות גדולה מן הרווח במצב של ציות. כלומר, אם

$$(8) \quad E\pi > V(\bar{N}) - m\bar{N}.$$

מאחר שרווחי המעסיק משתנים במהופך לשינויים בשכר העובד¹¹, תנאי (8) יתקיים אם, כמוצג בתרשים 1, "השכר האפקטיבי" במצב של אי-ציות נמוך משכר המינימום. כלומר, אם

$$(9) \quad w + p\lambda(m - w) < m,$$

המתקיים אם $p\lambda < 1$. תנאי מספיק לאי-ציות הוא אפוא, שתוחלת כפולת הקנס קטנה מ-1.

לתוצאה האחרונה שני משמעויות חשובות:

1. התנאי לאי-ציות תלוי לחלוטין בפרמטרים של אכיפת החוק, p ו- λ . הוא איננו תלוי, בניגוד לצפייה האינטואיטיבית, בפער שבין שכר המינימום לשכר השוק החופשי, $m-w$. הסיבה לכך היא שגידול בפער השכר מגדיל לא רק את התמורה מאי-ציות אלא, באורח פרופורציוני, גם את העלות, שחיא כפולה של פער השכר.
2. כדי להבטיח ציות לחוק שכר מינימום יש לקבוע את הפרמטרים p ו- λ כך ש- $p\lambda \geq 1$. מאחר ש- $p \leq 1$, תנאי הכרחי לציות הוא $\lambda > 1$ (ולמעשה: $\lambda \geq 1/p$). מכאן שחיוב המעסיק, במקרה שהוא נתפס, לתחזיר רק חלק ($\lambda < 1$) מחסר התשלום לעובדיו, או רק להשלים ($\lambda = 1$) את חסר התשלום, אינו יכול להבטיח ציות לחוק. תוצאה זאת מנוגדת להשערה האינטואיטיבית שהועלתה בספרות, לפיה אולי ניתן להבטיח ציות גם אם $\lambda \leq 1$, שכן אי-ציות כרוך בהעסקה גדולה יותר מאשר ציות; במקרה של תפיסה, הקנס הכולל שיחויב בו המעסיק עלול, כך נטען, להיות גבוה מתוספת השכר המתחייבת במקרה של ציות, גם כאשר $\lambda \leq 1$. התוצאה דלעיל מפריכה את ההשערה האינטואיטיבית.

אם הרשות האוכפת יכולה להבטיח ציות על-ידי קביעת p ו- λ ברמה של $p\lambda \geq 1$, נשאלת השאלה מדוע אין היא עושה כן. אמנם נכון שלקביעת p ברמה גבוהה יש עלות לא מבוטלת, שכן היא כרוכה בהפניית משאבים רבים לצורך בדיקה ומעקב אחר התנהגות מעסיקים. אך לקביעת λ

¹¹ ראה תוצאה (4).

ברמה גבוהה אין כל עלות. מדוע אפוא אין הרשות האוכפת קובעת את p ברמה נמוכה מאוד ומפצה על כך בקביעת λ גבוה מספיק כך שיתקיים $p\lambda \geq 1$? התשובה לכך היא, שקביעת λ אינה יכולה להתעלם מסוג העבירה שבה מדובר. כלל ענישה ידוע הוא, שעל חומרת העונש להלוים את חומרת העבירה (the punishment should fit the crime). מכאן, שהרשות האוכפת מוגבלת בפעולתה על-ידי הרמה המרבית של λ הנקבעת, בדרך כלל, על-ידי המחוקק. בהינתן λ , על הרשות לקבוע את p , ובחעד אמצעים מספקים אין מניעה לקיום $p\lambda < 1$, המהווה תמריץ לאי-ציות לחוק.

העובדה, שבמשקים רבים ערכי p ו- λ נמוכים מאוד ומתקיים $p\lambda < 1$, מעלה תמיהה אחרת: אין ניתן להסביר שחלק מן המעסיקים בכל זאת מציינת לחוק שכר מינימום? השאלה המעניינת איננה עוד מדוע יש מעסיקים שאינם מציינים לחוק, אלא מדוע יש מעסיקים המעדיפים לציית? מספר תשובות אפשריות לכך:

1. חלק מן המעסיקים הם שומרי חוק מושבעים. לדידם, מודל ההחלטה הכלכלית-רציונאלית שהוצג כאן אינו תקף. מעסיקים אלה יחליטו לציית לחוק בלא קשר לתמורה הכלכלית הצפויה מאי-ציות.

2. תפיסה וענישה בגין אי-ציות כרוכות בפרסום, הפוגע במוניטין של המעסיק ובאמינות תוצרתו. מודל ההחלטה הנוכחי אינו מביא בחשבון פגיעה עקיפה מעין זו העשויה לבטל בנקל את התמורה הצפויה מאי-ציות.

3. לרוב המעסיקים אין מידע מדויק על ההסתברות האמיתית להיתפס במקרה של אי-ציות. חלק מן המעסיקים מעריך את ההסתברות הערכת יתר, המביאה לכך שמנקודת ראותם $p\lambda \geq 1$.

התנאי לאי-ציות שנמצא לעיל כפוף, עם זאת, להסתברות אחרת: במספר משקים, כגון המשק הישראלי, פונקציית הקנס אינה תואמת את זו שהונחה במודל הנוכחי. בישראל, למשל, חוק שכר מינימום אינו קובע במפורש שהקנס על אי-ציות פרופורציוני לחסר התשלום, אלא מציין באורח כללי, "שדינו של המעביד הוא קנס" בגין כל עובד שכלפיו נעברה העבירה. אם נניח, שהמעסיק רואה לנגד עיניו קנס בסכום קבוע כלשהו בגין כל אחד מן העובדים שקיבל פחות משכר המינימום, כי אז התנאי לאי-ציות שנמצא במודל הנוכחי אינו רלוונטי. זאת ועוד: במקרה כזה, מסתבר, התנאי לאי-ציות תלוי גם בפער שבין שכר המינימום לשכר השוק החופשי. זאת משום שתנאי (9) ישתנה ל-

(9')

$$w + pf < m,$$

כאשר f מציין את הקנס הקבוע לעובד. התנאי לאי-ציות יהיה לכן $pf < m - w$, הקובע שאי-ציות כדאי למעסיק אם התמורה מתשלום חסר לעובד גבוהה מתוחלת העלות שבכך. במקרה של קנס קבוע, הנטייה שלא לציית תהיה אפוא גדולה יותר ככל שפער השכר גדול יותר.

לפער השכר עשויה, עם זאת, להיות גם השפעה נוספת על הנטייה לא-לציית, המנוגדת להשפעה הקודמת: בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, הרשות האוכפת בדרך כלל אינה עורכת בדיקות יוזמות של מעסיקים, אלא פועלת בעקבות תלונות עובדים על תשלום חסר. ההסתברות של מעסיק להיתפס בגין אי-ציות לחוק נקבעת, במידה רבה, על-פי ההסתברות שאחד (או יותר) מעובדיו יתלוננו עליו. ההסתברות שעובד יתלונן על מעבידו גדולה יותר, קרוב לוודאי, ככל שחסר התשלום גדול יותר. מכאן שגידול בחסר התשלום מגדיל לא רק את התמורה למעסיק מאי-ציות, אלא אף את תוחלת העלות. השפעתו הנקייה על הנטייה לא-לציית אינה ברורה מראש וטעונה בירור אמפירי.

התפקיד שממלאים העובדים בישראל בהנעת הרשות האוכפת מעלה את ההשערה, שההסתברות להיתפס תלויה גם במשתנים נוספים, מלבד חסר התשלום. משתנה משמעותי הוא שיעור האבטלה במשק, שגידולו עשוי להקטין את נטיית העובדים להתלונן, שכן הסיכוי למצוא תעסוקה חלופית בעקבות פיטורין אפשריים קטן יותר. כמו כן, מאפיינים דמוגרפיים (מוצא, גיל, מין, השכלה וכו') עשויים לקבוע את מידת המודעות לחוק וכן גם את מידת הנכונות להסתפק בתשלום חסר או להסתכן בהגשת תלונה. התנאי לאי-ציות, המותאם למאפייני האכיפה בישראל, יכול להירשם אפוא כ-

$$(10) \quad p(m - w, u, \delta, D)f < m - w,$$

כאשר u מייצג את שיעור האבטלה, δ מציין את ההסתברות שהרשות האוכפת תבדוק את תלונת העובד¹² ו- D – וקטור של מאפיינים דמוגרפיים. הנחתנו היא, שהסתברות התפיסה (הנקבעת על-פי ההסתברות לתלונה וההסתברות שהתלונה תיחקר) עולה עם פער השכר, אך יורדת עם עליית שיעור האבטלה. תנאי (10) קובע אפוא שהנטייה לאי-ציות גדולה יותר ככל ששיעור האבטלה גדול יותר וככל שהקנס והסתברות החקירה קטנים יותר, אך אינו קובע קשר חד-משמעי בין הנטייה לאי-ציות ובין פער השכר או מאפיינים דמוגרפיים.

¹² תלונת עובד לכשעצמה איננה ערובה לחקירה מצד הרשות האוכפת. בשל מגבלת משאבים עשויה הרשות האוכפת שלא לחקור כל תלונה, אלא להתרכז בחקירת התלונות החמורות יותר. במקרה שבו הרשות האוכפת חוקרת כל תלונה, $\delta = 1$.

הנחת היסוד בבדיקה האמפירית היא, שמידת הציות של מעסיקים בענף כלכלי נתון (k) לחוק שכר מינימום ניתנת על-ידי הקשר

$$(11) \quad C_k = C(m_k - \bar{w}_k, u_k, \delta_k, f_k, D_k),$$

כאשר: C_k - רמת הציות של מעסיקים בענף k

m_k - שכר המינימום לעובד בענף k

\bar{w}_k - השכר הממוצע של מקבלי שכר נמוך משכר המינימום בענף k

u_k - שיעור האבטלה בענף k

δ_k - הסתברות לחקירת תלונה על תשלום שכר נמוך משכר המינימום בענף k

f_k - קנס על תשלום שכר נמוך משכר המינימום לעובד שלגביו נעברה העבירה בענף k

D_k - מאפיינים דמוגרפיים ממוצעים של עובדים בענף k

השערותנו היא ש- C_k גדל עם עליית δ_k או f_k , פוחת עם עליית u_k , וגדל או פוחת עם עליית $m_k - \bar{w}_k$ (שכן פער השכר, אף שהוא מגדיל את התמורה למעביד מאי-ציות, מגדיל גם את הסיכוי שעובדו יתלוננו נגדו). עוד נשער ש- C_k פוחת עם גידול חלקם של יוצאי אסיה-אפריקה בקרב העובדים בענף, וגידול חלקם של העובדים הלא-יהודים.

א. בעיות הגזרה ומדידה

1. לכאורה, מדידת רמת הציות לחוק (C_k) פשוטה למדי: יש לחשב את מספר העובדים המקבלים את שכר המינימום או שכר גבוה יותר כאחוז מכלל העובדים בענף k . ואולם, מודד כזה שגוי מעיקרו, שכן הוא אינו מביא בחשבון שרוב העובדים המקבלים את שכר המינימום ויותר היו משתכרים כך גם בהעדר חוק. מדידה אידיאלית של ציות היתה צריכה להתמקד באוכלוסיית העובדים שהיו מקבלים פחות משכר המינימום בהעדר חוק והזוכים בשכר מינימום, או מפנטרים מעבודתם, בעקבות החלת החוק. על-פי גישה זאת תימדד דרגת הציות, C , על-ידי¹³:

¹³ שני המדדים המוצגים להלן הוצעו על-ידי Ashenfelter ו-Smith (1979).

$$(12) \quad C = \frac{H_1 - H_0 + \Delta L}{N_0}$$

כאשר: H_0 - מספר העובדים שהיו מקבלים את שכר המינימום בהעדר חוק
 H_1 - מספר העובדים המקבלים את שכר המינימום בהתקיים חוק
 N_0 - מספר העובדים שהיו מקבלים פחות משכר המינימום בהעדר חוק
 N_1 - מספר העובדים המקבלים פחות משכר המינימום בהתקיים חוק
 ΔL - מספר העובדים שפוטרו בעקבות החלת החוק

הבעייה במדידת C היא, שאין באפשרותנו לדעת מה היה מספר העובדים שהיו מקבלים את שכר המינימום או פחות בהעדר חוק (H_0 ו- N_0 , בהתאמה), ואף לא את מספר העובדים שהיו מפוטרים בגינו (ΔL). אפשר, עם זאת, להשיג קירוב ל- C^* אם נניח ש- (α) $H_0 = 0$ (כלומר, שבהעדר חוק לא היו בנמצא עובדים המקבלים בדיוק את שכר המינימום) ו- (β) $\Delta L = 0$ (כלומר, החלת החוק לא היתה מלווה בפיטורי עובדים). מאחר שמתקיים מהגדרה (γ) $H_0 + N_0 - \Delta L = H_1 + N_1$, המתנוון, בהנחות (α) ו- (β) ל- (δ) $N_0 = H_1 + N_1$, הרי שהצבת (α) , (β) ו- (δ) ב- (12) נותנת

$$(12') \quad C' = \frac{H_1}{H_1 + N_1}$$

שחוא יחס מדיד, המבטא את מספר העובדים המקבלים את שכר המינימום כאחוז מאוכלוסיית הזכאים לשכר מינימום.

רמת הציות לחוק נמדדה בעבודה הנוכחית על-פי $(12')$. יש לזכור, ששימוש ב- C' למדידת רמת הציות כרוך בשתי הטייות (לעומת C), הנובעות מהנחות (α) ו- (β) : התעלמות מן העובדים שהיו זוכים לשכר מינימום גם בהעדר חוק גורמת, מצד אחד, הטיה כלפי מעלה בדרגת הציות הנמדדת, בעוד שהתעלמות מן העובדים שהיו מאבדים את מקום עבודתם בעקבות החלת החוק גורמת, מצד שני, הטיה כלפי מטה. שתי ההטייות פועלות זו כנגד זו, וזאת, כמובן, חצי נחמה.

2. שכר המינימום לעובד (m_k) אחיד, על-פי חוק, בכל הענפים. יחד עם זאת, כפי שמצוין בהקדמה לעבודה זו, מספר רכיבי שכר (תוספות בגין ותק, משפחה ועבודה במשמרות, פרמיה מדודה מוסכמת בחלקה העולה על 30% משכר העובד, משכורת י"ג, מענקים על בסיס שנתי והחזר הוצאות) אינם כלולים בהגדרת שכר המינימום. אי-כלילת רכיבים אלה מזכה בהשלמת שכר (לרמת שכר המינימום) גם עובדים ששכרם הכולל גבוה משכר המינימום, אך שכרם בניכוי רכיבי השכר האמורים נמוך ממנו. השכר הכולל של עובדים

הזכאים לחשלמת שכר עשוי אפוא להיות שונה מענף לענף ואף באותו ענף עצמו. ואולם, נתוני סקר הכנסות, המשמשים בסיס למדידת רמת הציות, אינם מאפשרים לזהות עובדים הזכאים לחשלמת שכר למרות ששכרם הכולל גבוה משכר המינימום. מדידת רמת הציות הוגבלה, בלידת ברירה, לעובדים ששכרם הכולל שווה לשכר המינימום או נמוך ממנו. שכר המינימום הוגדר בטווח של 10% מעל ומתחת לשכר הקבוע בחוק, וחושב לשעת עבודה.

3. השכר הממוצע של מקבלי שכר נמוך משכר המינימום (\bar{w}) מייצג במודל האמפירי את "שכר השוק" של המודל התיאורטי, ומהווה, בהנחה, חלופת תשלום למעסיק השולי השוקל אי-ציות לחוק. חישוב השכר הממוצע של מקבלי שכר נמוך כפוף אף הוא לבעיה הנובעת מאי-האפשרות להבחין ברכיבי שכר שאינם כלולים בהגדרת שכר המינימום, וגורם להטיה בחישוב: מצד אחד, שכרם של מקבלי שכר כולל הגבוה משכר המינימום (אבל נמוך ממנו בניכוי רכיבי שכר שאינם מובאים בחשבון) אינו כלול בחישוב הממוצע. מצד שני, שכרם של מקבלי שכר כולל הנמוך משכר המינימום עלול להגדיל את השכר הממוצע, שכן מן הדין היה לנכות משכרם את הרכיבים שאינם כלולים בהגדרת שכר המינימום. במקרה הראשון הטיית השכר הממוצע היא כלפי מטה, ובמקרה השני - כלפי מעלה. שתי ההטיות מתקזזות במידת מה. יש לשים לב, שהשכר הממוצע של בעלי שכר נמוך משכר המינימום תלוי לכשעצמו במידת הציות לחוק (ויהיה שווה לשכר המינימום במקרה של ציות מלא).

4. שיעור האבטלה הענפי (u_k) הוגדר כיחס שבין מספר המובטלים בענף לבין כח העבודה בענף. כמובטל בענף מוגדר מי שעבודתו האחרונה היתה באותו ענף בתוך 12 החודשים האחרונים ואשר מחפש תעסוקה (לאו דווקא באותו ענף). כח העבודה בענף הוגדר כסך כל המועסקים והמובטלים בענף. שיעור האבטלה הענפי חושב כממוצע פשוט מנתוני התעסוקה החודשיים בשנה קלנדרית (המתפרסמים בשנתון הסטטיסטי לישראל), אף על פי שנתוני שאר המשתנים במודל נלקחו מסקר הכנסות המתייחס לתקופה בת 14 חודשים (מחודש אוקטובר של שנה נתונה עד חודש נובמבר של השנה הבאה). אומנם אין חפיפה מלאה בין התקופות, אך הקירוב גדול מאוד כל עוד אין שינויים דרסטיים במצב התעסוקה מחודש לחודש.

5. נתונים על החסתברות לחקירת תלונה על תשלום שכר נמוך משכר מינימום (δ_k) ועל גובה הקנס למעסיק שנתפס באי-ציות לחוק (f_k) אינם בנמצא. השפעת משתנים אלה על הנטייה לאי-ציות תתבטא, ככל הנראה, בשונות הבלתי-מוסברת של מדד הציות.

6. המאפיינים הדמוגרפיים של עובדים בענף, שנבחנו כמשתנים מסבירים אפשריים לרמת הציות, הם מין, גיל, השכלה ומוצא. הבדיקה העלתה, שנתוני ההשכלה בסקר ההכנסות

מוטים, שכן, ככל הנראה, יש נטייה לדווח על השכלה גבוהה מזו שנרכשה. לפיכך הושמט משתנה ההשכלה מן הניתוח. כמו כן הושמט מן הניתוח משתנה המין, שכן לא נמצא (בניסוחים חלופיים) קשר מובהק בינו לבין מדד הציות. יחידות חקירה קטנות, יחסית, חייבו השמטה גם של משתנה הגיל. בבדיקת הקשר בין משתנה המוצא לבין רמת הציות התגלו, לעומת זאת, הבדלים מובהקים בין עובדים יוצאי אסיה-אפריקה לבין עובדים אחרים. ככל הנראה, במשתנה המוצא גלומות תרבותיות וחברתיות המשפיעות על נטיית העובד להתלונן ביחס לאי-ציות מעסיקו לחוק שכר מינימום. נוסף על-כך ידוע כי יש מתאם גבוה בין השכלה למוצא, כך שמשתנה המוצא מביא לידי ביטוי במידת מה גם את ההשפעה של רמת ההשכלה על רמת הציות. המוצא, כפי שמקובל, נקבע על פי ארץ הלידה של העובד – או של אביו, כאשר העובד חינו יליד ישראל.

ב. משוואות הרגרסיה

לאור בעיות המדידה שצוינו בסעיף א', התמקד המחקר באמידה (בשיטת הריבועים הפתוחים בשני שלבים) של מקדמי המשוואות הסימולטניות הבאות¹⁴.

$$(13) \quad COMP_{ij} = \alpha_0 + \beta_{1i} EBCH_i + \beta_2 YEAR_j + \beta_3 UNEM_{ij} + \beta_4 WGAP_{ij} + \beta_5 NJEW_{ij} + \varepsilon_{1ij}$$

$$(14) \quad WGAP_{ij} = \gamma_0 + \delta_1 COMP_{ij} + \delta_2 ASAF_{ij} + \varepsilon_{2ij}$$

כאשר: $COMP_{ij}$ - מדד הציות בענף i בשנה j

$EBCH_i$ - השתייכות לענף i בשנה j (1: שייך, 0: לא שייך)

$YEAR_j$ - שנה (7, 6, 5, 4, 3, 2, 1, j = 1, ..., 7, לשנים 1988-1994, בהתאמה)

$UNEM_{ij}$ - שיעור האבטלה בענף i בשנה j

$WGAP_{ij}$ - פער השכר (הפער שבין שכר המינימום לשכר הממוצע של מקבלי שכר נמוך

משכר המינימום) כחלק משכר המינימום בענף i בשנה j

$ASAF_{ij}$ - שיעור יוצאי אסיה-אפריקה בקרב מקבלי שכר נמוך בענף i בשנה j

$NJEW_{ij}$ - שיעור הלא-יהודים בקרב מקבלי שכר נמוך בענף i בשנה j

האמידה הסימולטנית מתחשבת בעובדה, שפער השכר לכשעצמו תלוי במידת אי-הציות, ואף בהשערה, שבכל מידת אי-ציות נתונה (במונחי מספר עובדים), עומק אי-הציות (במונחי רמת שכר) תלוי במשתנים נוספים.

¹⁴ בסיס הנתונים מוצג בלוח 1a של התספח לעבודה.

כל המשתתפים נמדדו באחוזים. מדד הציות ושיעור האבטלה נמדדו על-פי הגדרתם בסעיף א'. α_0 מציין איבר קבוע במשוואת הציות (המתייחס לענף הבסיס), γ מציין איבר קבוע במשוואת פער השכר, β_{2i} מציין את התוספת לאיבר הקבוע לכל ענף, $B_3, \dots, B_5, \beta_2, \dots, \beta_5$ מייצגים את מקדמי המשתנים המסבירים במשוואות הרגרסיה, ו- ε_{1ij} ו- ε_{2ij} מציינים את השונות הבלתי-מוסברת במודל.

הצגת משוואת הציות (13) בצורה דלעיל מאפשרת לחשב לכל ענף כלכלי קו רגרסיה מתאים מהמודל הכללי. קווי הרגרסיה יבדלו זה מזה באיבר הקבוע בלבד, כאשר שיפוע הקו יהיה זהה לכל הענפים. לפיכך, מקדמי המשוואה יאפשרו לייחס לכל משתנה מסביר השפעה על רמת הציות הממוצעת במשק מעבר לעצם ההשתייכות לענף הכלכלי. תרומת ההשתייכות לענף הכלכלי ניתנת על ידי השוואה בין התוספת לגורם הקבוע המתאימה לכל ענף (β_{1i}) לבין גורם המתייחס לענף הבסיס (α_0), כהגדרתו בקבוצת המשתנים הדיכוטומיים (EBCH) ענף הבסיס במודל הנוכחי הוא ענף התעשייה.

ההשערות הבסיסיות הנבחנות כאן הן כדלקמן:

1. קיים שוני על-פני זמן במידת הציות. לפיכך נצפה ל- $\beta_2 \neq 0$.
2. ככל ששיעור האבטלה בענף (UNEM) גדול יותר, קטנה יותר הסבירות לתלונת עובדים וקטן יותר התמריץ לציות. נצפה אפוא ל- $\beta_3 < 0$.
3. ככל שפער השכר בענף (WGAP) גדול יותר, קטן יותר התמריץ לציות (אף שגדולה יותר הסבירות לתלונת עובדים, המקזזת, במידת מה, את הפגיעה בתמריץ לציות). בנוסף, ככל ששיעור יוצאי אסיה - אפריקה (ASAF) בקרב מקבלי שכר נמוך בענף גדול יותר, קטנה יותר הסבירות לתלונת עובדים וקטן יותר התמריץ לציות. לפיכך נצפה ל- $\beta_4 < 0$.
4. ככל ששיעור הלא-יהודים בקרב מקבלי שכר נמוך בענף (NJEW) גדול יותר, קטנה יותר הסבירות לתלונת עובדים וקטן יותר התמריץ לציות. לפיכך נצפה ל- $\beta_5 < 0$.

ג. האוכלוסייה הנחקרת

האוכלוסייה שנבחרה למחקר היא אוכלוסיית השכירים העירונית העובדת בשכר נמוך (שכר מינימום ופחות), שמנתה ב- 1994 כ-11% מאוכלוסיית השכירים העירונית בישראל¹⁵. המחקר

¹⁵ מקור הנתונים הוא סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 1: עובדים בשכר נמוך* כחלק מכלל אוכלוסיית השכירים, לפי תכונות דמוגרפיות וכלכליות

1988-1994 (באחוזים)

| 1994 | 1993 | 1992 | 1991 | 1990 | 1989 | 1988 | | |
|------|------|------|------|------|------|------|------------------|------------|
| 24.2 | 22.0 | 26.1 | 25.4 | 20.5 | 24.7 | 21.8 | 18-24 | גילאי |
| 8.8 | 8.3 | 8.8 | 8.9 | 5.9 | 9.0 | 7.5 | 25-34 | |
| 7.7 | 8.0 | 6.9 | 7.2 | 6.4 | 5.1 | 3.8 | 35-44 | |
| 7.8 | 7.9 | 6.2 | 7.2 | 8.7 | 5.6 | 6.2 | 45-54 | |
| 8.9 | 7.8 | 7.9 | 8.7 | 10.6 | 7.5 | 4.6 | 55-64 | |
| 17.5 | 9.6 | 13.6 | 16.8 | 29.7 | 13.2 | 10.7 | +65 | |
| 8.1 | 7.7 | 7.5 | 7.6 | 7.4 | 6.5 | 5.3 | נשוי | מצב משפחתי |
| 14.6 | 14.0 | 12.1 | 16.5 | 10.1 | 9.4 | 13.9 | גרוש | |
| 18.1 | 11.6 | 13.7 | 16.6 | 23.2 | 11.3 | 8.6 | אלמן | |
| 18.6 | 17.6 | 19.3 | 19.7 | 14.6 | 19.7 | 17.8 | רווק | |
| 15.2 | 5.3 | 10.2 | 10.6 | 15.3 | 20.1 | 6.0 | לא רווק | |
| 7.9 | 6.8 | 7.0 | 7.7 | 4.0 | 6.9 | 6.4 | זכר | מין |
| 14.0 | 13.6 | 13.3 | 13.5 | 15.7 | 12.1 | 9.9 | נקבה | |
| 10.4 | 9.5 | 9.3 | 10.1 | 9.3 | 9.2 | 7.4 | יהודי | דת |
| 15.7 | 16.1 | 18.9 | 12.5 | 5.8 | 10.2 | 16.2 | לא יהודי | |
| 9.4 | 8.6 | 9.2 | 9.8 | 9.3 | 8.5 | 7.0 | מעל 50000 תושבים | צורת ישוב |
| 12.9 | 12.1 | 11.1 | 11.0 | 8.7 | 10.6 | 9.4 | עד 50000 תושבים | |
| 23.2 | 18.5 | 34.7 | 19.1 | 9.4 | 22.4 | 14.5 | חקלאות יעור ודיג | ענף כלכלי |
| 13.8 | 11.8 | 10.1 | 13.0 | 4.4 | 10.7 | 8.5 | תעשייה | |
| 7.7 | 5.3 | 0.0 | 3.7 | 3.5 | 2.7 | 3.0 | חשמל ומים | |
| 5.6 | 7.5 | 6.3 | 7.7 | 2.1 | 6.0 | 11.0 | בינוי | |
| 17.2 | 17.6 | 17.2 | 17.7 | 12.4 | 15.3 | 11.3 | מסחר והארוחה | |
| 6.9 | 5.7 | 7.0 | 9.0 | 4.4 | 6.5 | 6.6 | תחבורה ותקשורת | |
| 8.5 | 6.5 | 7.4 | 8.6 | 8.0 | 8.0 | 7.6 | פיננסים | |
| 5.6 | 5.4 | 6.4 | 5.6 | 9.8 | 6.3 | 5.5 | שירותים ציבוריים | |
| 21.8 | 21.3 | 24.2 | 17.9 | 29.9 | 12.9 | 13.3 | שירותים אישיים | |

לוח 2: הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך*, לפי תכונות דמוגרפיות וכלכליות

1988-1994 (באחוזים)

| 1994 | 1993 | 1992 | 1991 | 1990 | 1989 | 1988 | | |
|------|------|------|------|------|------|------|------------------------------|------------|
| 10.7 | 9.9 | 9.9 | 10.2 | 9.1 | 9.2 | 7.9 | מקבלי שכר נמוך מבין המועסקים | |
| 32.7 | 28.8 | 32.5 | 29.7 | 23.4 | 33.6 | 35.9 | 18-24 | גילאי |
| 55.7 | 58.8 | 57.5 | 56.1 | 62.8 | 53.1 | 51.0 | נשוי | מצב משפחתי |
| 60.9 | 62.6 | 61.1 | 58.1 | 74.9 | 58.6 | 54.9 | נקבה | מין |
| 8.3 | 9.2 | 10.9 | 6.6 | 3.7 | 5.3 | 10.5 | לא יהודי | דת |
| 55.8 | 55.9 | 58.6 | 62.4 | 67.7 | 58.6 | 56.1 | מעל 50000 תושבים | צורת ישוב |
| 2.2 | 1.9 | 2.9 | 1.2 | 0.7 | 2.5 | 1.5 | חקלאות יעור ודיג | ענף כלכלי |
| 29.9 | 27.5 | 24.1 | 29.3 | 11.3 | 28.8 | 26.4 | תעשייה | |
| 1.0 | 0.6 | 0.0 | 0.6 | 0.6 | 0.3 | 0.5 | חשמל ומים | |
| 2.8 | 4.8 | 3.5 | 3.7 | 0.9 | 2.2 | 5.4 | בינוי | |
| 21.5 | 21.8 | 22.1 | 21.6 | 17.4 | 21.5 | 18.1 | מסחר והארוחה | |
| 3.8 | 3.2 | 4.2 | 5.1 | 3.2 | 4.4 | 5.6 | תחבורה ותקשורת | |
| 9.2 | 7.5 | 8.2 | 9.7 | 9.6 | 9.0 | 10.1 | פיננסים | |
| 16.9 | 17.9 | 21.8 | 18.6 | 37.3 | 23.4 | 24.2 | שירותים ציבוריים | |
| 12.8 | 14.7 | 13.2 | 10.1 | 19.0 | 7.9 | 8.3 | שירותים אישיים | |

מקיף את כל ענפי המשק (תשעה במספר)¹⁶ ומתייחס לשנים 1988-1994. לוח 1 מציג את חלקה של אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך בקרב כלל אוכלוסיית השכירים במשק – במיון לפי תכונות דמוגרפיות וענף כלכלי. מלוח 1 עולה, שעל-פני התקופה הנחקרת:

- א. חלקם של עובדים בשכר נמוך בקרב גילאי 18-24 גדול במידה משמעותית מחלקם בקרב שאר הגילאים, ובמיוחד גדול (פי שלושה ויותר) מחלקם בקרב גילאי 25-64. חלקם של עובדים בשכר נמוך בקרב גילאי 65+ קטן יותר מחלקם בקרב גילאי 18-24, אך עדיין גדול במידה ניכרת מחלקם בקרב גילאי 25-64.
- ב. חלקם של עובדים בשכר נמוך בקרב נשים כמעט כפול מחלקם בקרב גברים, וחלקם של עובדים בשכר נמוך בקרב רווקים כפול ויותר מחלקם בקרב נשואים.
- ג. חלקם של עובדים בשכר נמוך בקרב הלא-יהודים גדול מחלקם בקרב יהודים, וחלקם של עובדים בשכר נמוך בקרב שכירים בישובים קטנים (המונים עד 50,000 נפש) גדול מחלקם בקרב שכירים בישובים גדולים.
- ד. חלקם של העובדים בשכר נמוך גדול, יחסית, בקרב שכירים המועסקים בענפי החקלאות, המסחר והשירותים האישיים. חלקם של העובדים בשכר נמוך קטן, יחסית, בקרב עובדי החשמל והמים, תבנוי, התחבורה והתקשורת, הפיננסים והשירותים הצבוריים. חלקם של העובדים בשכר נמוך בענף התעשייה קרוב לחלקם בכלל באוכלוסייה.
- ה. חלקם של העובדים בשכר נמוך בכל אחת מקטגוריות המיון גדל ככל שחשנה מאוחרת יותר (למעט שנת 1990, החורגת מן המגמה הכללית).

לוח 2 מפרט את הרכב אוכלוסיית העובדים בשכר נמוך לפי תכונות דמוגרפיות וכלכליות. הלוח מלמד, שבתקופה הנחקרת כשליש מכלל העובדים בשכר נמוך הם גילאי 18-24 (שחוא ייצוג יתר בהשוואה לחלקם באוכלוסיית השכירים כולה - 10.5% עד 14.5% בלבד), כ-60% הם נשים (ייצוג יתר בהשוואה לחלקן באוכלוסיית השכירים - כ-45%), כ-55% אינם נשואים (ייצוג יתר לעומת כ-25% באוכלוסיית השכירים), כ-4%-10% הם לא-יהודים (לעומת כ-5% באוכלוסיית השכירים) וכ-33%-44% עובדים בישובים קטנים (לעומת כ-35% באוכלוסיית השכירים). כ-70% מן

¹⁶ הענפים הכלכליים שנבדקו הם: 1. חקלאות, ייעור ודיג; 2. תעשייה (כרייה וחרושת); 3. חשמל ומים; 4. בינוי (בנייה ועבודת צבוריות); 5. מסחר, שירותי אוכל והארחות; 6. תחבורה, אחסנה ותקשורת; 7. פיננסים ושירותים עסקיים; 8. שירותים צבוריים וקהילתיים; 9. שירותים אישיים ואחרים.

העובדים בשכר נמוך מועסקים בענפי התעשייה, השירותים הציבוריים והמסחר והארתה – בדומה להתפלגות ההעסקה של אוכלוסיית השכירים כולה.

4. תוצאות

מאמידת המקדמים של משוואות הרגרסיה עולה קשר סטטיסטי מובהק בין מידת הציות של מעסיקים לחוק שכר מינימום לבין מאפיינים כלכליים ודמוגרפיים בענף (לוח 3). תוצאות האמידה תואמות את ההשערות המוקדמות (כפי שפורטו בסעיף 3ב), והן כדלקמן:

1. מידת הציות של מעסיקים לחוק אינה קבועה, אלא גדלה על-פני זמן.
 2. ככל שרמת האבטלה גבוהה יותר - מידת הציות של מעסיקים לחוק קטנה יותר. כלומר, שיעור אבטלה גבוה יותר מפחית, ככל הנראה, את הששם של המעסיקים מתלונת עובדים נגדם ומעודד ציות נמוך יותר.
 3. ככל שהפער בין שכר המינימום לשכר הממוצע המשולם לבעלי שכר נמוך גדול יותר - מידת הציות של מעסיקים לחוק פחותה יותר. כלומר, ההשפעה המיטיבה של גידול בפער השכר על רווחי המעביד שאינו מציית לחוק גוברת על ההשפעה המרעה של גידול בפער השכר על העלות של אי-ציות לחוק (הנובעת מעליית ההסתברות שעובדיו יתלוננו נגדו). פערי שכר גדולים הם אפוא תמריץ מובהק לאי-ציות לחוק, כך שההיבט האחד של אי-ציות (נומך השכר המשולם) מעודד את ההיבט האחר (שיעור הזכאים לשכר מינימום שאינם זוכים לו)¹⁷.
- ההשערה האחרונה נבחנה ביחד עם ההשערה אודות המאפיין הדמוגרפי יוצאי אסיה-אפריקה, שנמצא גם הוא בעל השפעה שלילית על מידת הציות: ככל שחלקם של יוצאי אסיה-אפריקה בקרב מקבלי שכר נמוך גדול יותר - מידת הציות של מעסיקים לחוק קטנה יותר.

¹⁷ יש להדגיש, שאין משתמע מכך בחכרה שבענפים שבהם פער השכר גדול יותר מידת הציות (במונחי מספר עובדים) קטנה יותר, שכן השונות הענפית ביחס לפרמטרים המסבירים האחרים עשויה לערפל את הקשר האמפירי השלילי שבין מידת הציות לפער השכר.

לוח 3: תוצאות משוואות הרגרסיה

מידת הציות של המעסיקים לחוק שכר מינימום

המשתנה המוסבר:

| p-value | סטיית תקן | אומד | משתנים מסבירים: |
|---------|-----------|---------|-----------------------|
| 0.174 | 0.0081 | 0.0112 | שנה |
| 0.037 | 0.0848 | 0.1820 | אבטלה* |
| 0.010 | 0.4644 | -1.2532 | פערי שכר |
| 0.175 | 0.1865 | -0.2564 | לא יחודים |
| | | | <u>ענפים כלכליים:</u> |
| 0.264 | 0.3031 | 0.3422 | תעשייה |
| 0.337 | 0.0700 | -0.0679 | חקלאות יעור ודיג |
| 0.274 | 0.0988 | -0.1094 | חשמל ומים |
| 0.037 | 0.0906 | 0.1938 | בינוי |
| 0.819 | 0.0652 | 0.0150 | מסחר והארוחה |
| 0.161 | 0.0723 | -0.1029 | תחבורה ותקשורת |
| 0.270 | 0.0692 | -0.0772 | פיננסים |
| 0.154 | 0.1032 | -0.1494 | שירותים ציבוריים |
| 0.211 | 0.0647 | -0.0820 | שירותים אישיים |
| | | 0.4748 | R-sqr |

$unem = \log(1/unem)$

*שעור האבטלה לצורך משוואת הרגרסיה חושב כ:

4. ככל שחלקם של עובדים לא-יהודים בקרב מקבלי שכר נמוך גדול יותר - מידת הציות של מעסיקים לחוק קטנה יותר. שוב, ככל הנראה, חשש המעסיקים מתלונת מצד לא-יהודים קטן יותר ומעודד ציות מועט יותר.

5. הבדלים מובהקים נמצאו בין מידת הציות במספר ענפים כלכליים - יחסית לענף התעשייה ששימש כבסיס לאמידת קו הרגרסיה. ההבדל במידת הציות הנובע מהשתייכות לענף מסוים (יחסית לענף התעשייה) היה מובהק בענפי הבינוני, התתבורה, האחסנה והתקשורת והשירותים הצבוריים. בענפי התתבורה, האחסנה והתקשורת והשירותים הצבוריים הנטייה לציית לחוק שכר מינימום היתה פחותה מאשר בענף התעשייה, ואילו בענף הבינוני הנטייה לציית לחוק היתה רבה מזו שבענף התעשייה.

תוצאת לוואי מעודדת של העבודה הנוכחית היא, שרמות הציות לחוק שכר מינימום (לוח 1a) נמצאו גבוהות מאלה שהתגלו על-ידי יניב ושרון (1986) ביחס ליהסכם הכנסת המינימום, שקדם לחוק (כ-30%). רמת הציות, בחישוב כלל משקי, נמצאה תואמת, פחות או יותר, לרמת הציות שדווחה על-ידי פלוג וקלינר (קסיר (1992) בהתייחס לשנים 1988-1991 (כ-50%), ואף גבוהה מעט יותר בהתייחס לשנים 1992-1994 (כ-54%).

מקורות

- Ashenfelter, Orley, and Robert S. Smith, "Compliance with the Minimum Wage Law", *Journal of Political Economy* 87, 333-350, 1979.
- Chang, Yang-Ming, and Isaac Ehrlich, "On the Economics of Compliance with the Minimum Wage Law" *Journal of Political Economy* 93, 84-91, 1985.
- Chang, Yang-Ming, "Noncompliance Behavior of Risk-Averse Firms under the Minimum Wage Law", *Public Finance Quarterly* 20, 390-401, 1992.
- Grenier, Gilles, "On Compliance with the Minimum Wage Law", *Journal of Political Economy* 90, 184-187, 1982.
- Kim, Jae-Cheol, and Byung-Kook Yoo, "Partial Compliance with the Minimum Wage Law", *Bulletin of Economic Research* 41, 197-206, 1989.
- Lott, John R., and Russell D. Roberts, "The Expected Penalty for Committing a Crime", *Journal of Human Resources* 30, 397-407, 1995.
- Sellekaerts, Brigitte H., and Stephen W. Welch, "An Econometric Analysis of Minimum Wage Noncompliance", *Industrial Relations* 23, 244-259, 1984.
- Yaniv, Gideon, "Enforcement and Monopsonistic Compliance with the Minimum Wage Law", *Southern Economic Journal* 55, 505-509, 1988.
- Yaniv, Gideon, "Complaining about Noncompliance with the Minimum Wage Law", *International Review of Law and Economics* 14, 351-362, 1994.

אחדות, לאה, וגדעון יניב, "שכר המינימום והגמלה להבטחת הכנסה: יעדים, שיעורים ויחסי גומלין",
*רבעון לכלכלה 42, 198-207, 1995.

יניב, גדעון, ואסתר שרון, "השכר והכנסת המינימום: אוכלוסיית המטרה, דרגת הציות ועלויות השכר",
בטחון סוציאלי 29, 48-56, 1986.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, סקר הכנסות, 1988-1994.

לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, 1998-1994.

פלוג, קרנית, וניצה (קלינר) קסיר, הציות לשכר המינימום, בנק ישראל, 1992.

נספח: לוח מס' 10

| שנה | ענף כלכלי | מדדי לציונות (באחוזים) | אחוז תמובעלים | פער השכר (באחוזים) | אחוז יוצאי אסיה אפריקה בקרב מקבלי שכר נמוך | אחוז הלא יהודים בקרב מקבלי שכר נמוך |
|------|-----------|------------------------|---------------|--------------------|--|-------------------------------------|
| 1988 | 0 | 29.1 | 2.5 | 28.2 | 71.0 | 60.8 |
| 1988 | 1 | 50.2 | 4.1 | 21.5 | 64.2 | 14.7 |
| 1988 | 2 | 69.0 | 2.2 | 23.8 | 69.0 | 0.0 |
| 1988 | 3 | 32.8 | 9.2 | 16.5 | 81.9 | 29.0 |
| 1988 | 4 | 57.8 | 5.2 | 20.3 | 56.6 | 13.6 |
| 1988 | 5 | 48.8 | 2.7 | 20.3 | 62.0 | 6.4 |
| 1988 | 6 | 56.1 | 3.2 | 22.5 | 56.8 | 2.4 |
| 1988 | 7 | 48.8 | 1.7 | 23.3 | 60.4 | 1.3 |
| 1988 | 6 | 35.8 | 4.5 | 25.7 | 55.4 | 9.4 |
| 1989 | 0 | 68.0 | 3.5 | 14.1 | 74.7 | 8.7 |
| 1989 | 1 | 50.1 | 6.1 | 22.8 | 63.2 | 8.6 |
| 1989 | 2 | 100.0 | 2.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1989 | 3 | 43.5 | 13.7 | 23.8 | 91.2 | 17.6 |
| 1989 | 4 | 50.0 | 6.3 | 21.7 | 55.7 | 5.9 |
| 1989 | 5 | 52.1 | 4.3 | 21.6 | 70.6 | 2.3 |
| 1989 | 6 | 51.8 | 4.5 | 19.7 | 58.8 | 0.0 |
| 1989 | 7 | 50.4 | 2.4 | 25.9 | 58.4 | 2.8 |
| 1989 | 8 | 35.5 | 5.6 | 32.5 | 57.4 | 2.3 |
| 1990 | 0 | 31.7 | 4.5 | 29.5 | 31.7 | 0.0 |
| 1990 | 1 | 39.1 | 6.1 | 29.4 | 58.4 | 9.6 |
| 1990 | 2 | 29.9 | 3.1 | 29.9 | 45.0 | 0.0 |
| 1990 | 3 | 72.8 | 10.5 | 14.7 | 0.0 | 47.5 |
| 1990 | 4 | 43.7 | 6.9 | 25.7 | 47.2 | 3.3 |
| 1990 | 5 | 38.3 | 4.3 | 26.6 | 41.3 | 0.0 |
| 1990 | 6 | 45.9 | 4.3 | 26.3 | 52.8 | 4.1 |
| 1990 | 7 | 35.7 | 2.4 | 31.4 | 50.3 | 1.9 |
| 1990 | 8 | 36.1 | 4.6 | 34.9 | 66.4 | 2.7 |
| 1991 | 0 | 80.3 | 3.6 | 11.7 | 84.2 | 10.5 |
| 1991 | 1 | 52.5 | 5.6 | 19.1 | 82.1 | 8.2 |
| 1991 | 2 | 78.3 | 4.6 | 7.6 | 31.6 | 0.0 |
| 1991 | 3 | 72.0 | 8.5 | 12.0 | 24.2 | 3.6 |
| 1991 | 4 | 57.8 | 6.8 | 18.6 | 42.9 | 6.1 |
| 1991 | 5 | 55.2 | 4.1 | 17.7 | 53.7 | 7.0 |
| 1991 | 6 | 59.6 | 4.4 | 17.9 | 48.5 | 6.6 |
| 1991 | 7 | 61.0 | 2.6 | 19.7 | 45.5 | 1.5 |
| 1991 | 8 | 44.5 | 6.4 | 24.5 | 58.7 | 13.0 |
| 1992 | 0 | 39.6 | 5.0 | 24.1 | 44.6 | 15.9 |
| 1992 | 1 | 53.8 | 6.2 | 19.8 | 40.4 | 15.9 |
| 1992 | 2 | 100.0 | 2.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1992 | 3 | 75.7 | 11.3 | 13.8 | 29.1 | 19.7 |
| 1992 | 4 | 59.2 | 7.3 | 20.0 | 48.5 | 11.9 |
| 1992 | 5 | 62.8 | 4.4 | 16.1 | 50.3 | 10.7 |
| 1992 | 6 | 52.1 | 4.5 | 19.1 | 29.3 | 4.1 |
| 1992 | 7 | 47.2 | 2.5 | 23.9 | 50.9 | 4.3 |
| 1992 | 8 | 45.1 | 6.0 | 24.2 | 54.8 | 11.7 |
| 1993 | 0 | 30.3 | 5.2 | 26.0 | 54.5 | 37.7 |
| 1993 | 1 | 62.5 | 5.2 | 19.8 | 42.9 | 11.7 |
| 1993 | 2 | 53.8 | 3.0 | 16.5 | 54.2 | 0.0 |
| 1993 | 3 | 59.5 | 10.0 | 17.0 | 46.1 | 26.1 |
| 1993 | 4 | 56.0 | 7.2 | 18.9 | 65.0 | 8.8 |
| 1993 | 5 | 61.1 | 3.8 | 14.0 | 63.6 | 4.2 |
| 1993 | 6 | 68.9 | 4.5 | 14.7 | 31.2 | 1.1 |
| 1993 | 7 | 49.1 | 2.4 | 22.6 | 41.0 | 4.7 |
| 1993 | 8 | 47.8 | 5.6 | 23.1 | 48.2 | 7.4 |
| 1994 | 0 | 72.8 | 4.1 | 16.0 | 35.5 | 29.1 |
| 1994 | 1 | 61.1 | 4.1 | 19.0 | 31.2 | 7.9 |
| 1994 | 2 | 57.2 | 3.5 | 14.4 | 28.4 | 0.0 |
| 1994 | 3 | 77.1 | 7.0 | 14.7 | 60.3 | 26.4 |
| 1994 | 4 | 51.6 | 5.2 | 19.8 | 44.6 | 8.7 |
| 1994 | 5 | 66.9 | 3.1 | 18.2 | 49.6 | 11.6 |
| 1994 | 6 | 43.6 | 3.3 | 22.8 | 38.4 | 4.0 |
| 1994 | 7 | 43.8 | 1.9 | 31.5 | 46.4 | 6.4 |
| 1994 | 8 | 43.1 | 5.2 | 24.6 | 32.3 | 6.5 |

ענף כלכלי:

0 - חקלאות יעור ודג, 1 - תעשייה (כרייה וחרושת), 2 - חשמל ומים, 3 - בינוי (בניה ועבודות ציבוריות)
 4 - מסחר, שירותי אוכל והארחות, 5 - תחבורה, אספקה ותקשורת, 6 - פיננסים ושירותים עסקיים