

מגמות באי-ציות לחוק שכר מינימום – המקרה הישראלי

תמי אליאב,¹ מירי אנדבלד,¹ דניאל גוטליב² וישראל קצ'נובסקי¹

שלילה מאדם אמצעי קיום מינימליים, והכנסה מינימלית בכלל זאת, מחללת את כבודו, כדברי הנביא ישעיה: "הלוא פרוס לרעב לחמך, ועניים מרודים תביא בית. כי תראה עירום וכיסיתו, ומבשרך לא תתעלם" (ישעיה נח, ז).

(מתוך דברי השופטת עדנה ארבל: בג"צ 3512/04 מיכל שזיפי נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד נט 4 70)

מאמר זה מציג מחקר שבדק את המגמות והשינויים שחלו באי הציות לחוק שכר מינימום בעשור החולף ואת מאפייני העובדים המועסקים בשכר הנמוך משכר המינימום בשל הפרת החוק בידי מעסיקיהם. לראשונה מוצג ניתוח על פי כלי סטטיסטי של כריית נתונים (data mining). הניתוח כולל לראשונה גם חישובים של עוצמת אי-הציות, בדומה למדידת עומק העוני.

ממצאי המחקר מראים שרמת אי הציות לשכר מינימום נמצאת במגמת עלייה מתמשכת בעשור החולף. במקביל עלו גם ממדי העוני בקרב אלה שאינם זוכים להשתכר שכר מינימום בשל אי-ציות מעסיקיהם לחוק. הקבוצות הסובלות מאי-ציות מעסיקהן לשכר המינימום הן אותן קבוצות שבהן גם עומק אי הציות גבוה יחסית. יחסי הכוחות השוררים בחברה הישראלית משתקפים גם בהיבט זה: סיכוייהם של העובדים הצעירים מאוד, העולים החדשים (בהם עובדים זרים רבים), הערבים והנשים גבוהים בדרך כלל הרבה יותר משל הקבוצות המשלימות אותם, להיות אלה שמעסיקהם אינם מציינים לחוק, ודפוסים אלה נותרו קבועים על פני השנים שנבחנו. ענף השירותים למשקי בית הוא הכולט ברמת אי הציות

1 מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

2 מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, והמחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן גוריון.

ונמצא במרחק גדול מהבאים אחריו, ומשלח היד שבו אי הציות לשכר מינימום הוא הנפוץ ביותר הוא העובדים הבלתי מקצועיים.

יותר משליש מהעובדים העניים משתכרים מתחת לשכר המינימום. בקבוצות הגיל הקיצוניות (הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר), העולים החדשים, בעלי ההשכלה הנמוכה והלא-נשואים שיעור זה גדל ל-44 אחוז ויותר. כחמישית מהעובדים המשתכרים מתחת לשכר המינימום שייכים למשפחות עניות. עומק אי הציות הממוצע הוא 22 אחוז בקירוב; כלומר: השכר לשעה של המשתכרים מתחת לשכר המינימום רחוק לפחות בשיעור זה משכר המינימום לשעה על פי חוק.

מבוא

על תכליתו של חוק שכר מינימום עמדה השופטת עדנה ארבל:

שמו של החוק מלמד על תכליתו להבטיח תשלום חודשי לעובד שיענה על צרכיו הבסיסיים. המטרות העיקריות העומדות ביסוד החוק הינן מטרות חברתיות של הבטחת רמת שכר מינימלית לעובד על מנת להביא לצמצום מעגל העוני והפערים החברתיים, לעודד העבודה ולקדם את השוויון בחברה. תכלית החוק היא להבטיח את זכותו של העובד להתפרנס מעבודתו בכבוד. [...] תכלית החוק עולות בקנה אחד עם הוראת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הבא להבטיח קיום אנושי בסיסי לכל אחד מהפרטים בחברה (ע"ע 300162/96 חברת בתי מלון מנורה ירושלים בע"מ נ' וואיל סנדוקה ואח'; לא פורסם, ניתן ביום 1.6.04). חוק היסוד כולל את הזכות לכבוד, וזו כוללת את הזכות לקיום אנושי בסיסי, שלא יהיה העובד נתמך סעד.

הדיון על ההשפעות הכלכליות והחברתיות של שכר המינימום מושך זה שנים רבות תשומת לב רבה של חוקרים בתחומי הכלכלה, החברה והמשפט והתפר שביניהם, בעולם המערבי בכלל וגם בישראל, שבה הונהג חוק שכר המינימום ב-1987. שכר מינימום, המהווה נדבך ראשון ובסיסי למתן שכר הוגן לעובד, היה קיים בפועל בישראל עוד קודם לחקיקת החוק, במסגרת של הסכם קיבוצי משנת 1972 בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות הכללית, והורחב בצו הרחבה למשק כולו. כיום שכר המינימום מהווה כמחצית מהשכר הממוצע. עם זאת מחקרים קודמים על ישראל, שהתמקדו במידת הציות לחוק שכר המינימום, הראו שרמת שכר זו אינה מובטחת לרבים מהעובדים בעלי שכר נמוך, מכיוון שמעסיקים רבים יחסית בישראל מפרים את החוק.

תנאי עבודה והרווחה הכלכלית הנלווית להם אינם מסתכמים בתשלום שכר מינימום, אלא מורכבים גם מתשלומים אחרים שמקורם בחקיקה ובצווי הרחבה. אלה כמכלול משקפים את רמת השכר של העובד. כך עובדים שמקבלים את זכויותיהם על פי חוק שכר מינימום, אך אינם מקבלים את התשלום הקבוע בחוק עבור שעות עבודה נוספות או שדמי הנסיעה שלהם כלולים כבר בשכר המינימום או מועסקים בשבת ואינם מקבלים תמורה לפי חוק וכיו"ב, בפועל אינם זוכים לקבל את חבילת הזכויות המרכיבות שכר הוגן ומעוגנות במשפט העבודה. כך נוצרת שכבה של עובדים עניים, שבהם יש המקבלים שכר מינימום בהתאם לחוק, ובכל זאת נחסמת לפניהם רמת חיים בסיסית.

רובינשטיין, בנימין וגולן (2008) מזהים בקרב העובדים העניים דפוס העסקה פוגעני המאופיין בהתנכלות תעסוקתית,³ בהשתקה, בפחד מפיטורין ובהתעלמות מזכויות העובד שלהם, המעוגנות כאמור במשפט העבודה המגן. זאת ועוד, העסקה פוגענית מאופיינת באי ביטחון בתעסוקה, בהעדר ביטוח פנסיוני ובנגישות נמוכה להכשרה מקצועית.

בעשורים האחרונים חלו שינויים באופן ההעסקה של עובדים ברמות השכר הנמוכות, ועקב כך הוחמרה הפגיעה בזכויותיהם. אחד השינויים הבולטים הוא העסקה של עובדים ששכרם משולם להם על בסיס שעתי, לפי מספר שעות העבודה בפועל, אף שעבודתם נושאת אופי קבוע, מתמשך ובהיקף של משרה מלאה. בשל שיטת העסקה זו נפגעת חבילת הזכויות המגיעה להם, ובכללן תשלום שכר מינימום (בגלל היקף משרה המשתנה בהתאם לשעות העבודה בפועל) (תגר', 2008).

עוד שינוי, השזור בשינוי הקודם, הוא המעבר מעבודה מאורגנת לעבודה בחוזים אישיים (דגן-בוזגלו, 2007). בשנות ה-80 הוסדרו יחסי העבודה של 80-85 אחוז בקירוב מהשכירים באמצעות הסכמים קיבוציים, ועובדים אחרים נהנו מהם באמצעות צווי הרחבה. בשנת 2000 עברו פחות מ-50 אחוז מהעובדים תחת הסכם קיבוצי (כהן, הברפלד, מונדלק וספורטא, 2004). המחקרים מצביעים על כך שמערכת הסדרת זכויות העובדים שינתה פניה ממערכת קיבוצית כלל ארצית למערכת של הסכמים מפעליים וחוזי עבודה אישיים. הנפגעים העיקריים משינוי זה הם עובדים בעלי שכר נמוך, נעדרי ביטחון בתעסוקה, נעדרי ביטחון סוציאלי ובעלי יכולת נמוכה לעמוד על זכויותיהם. זאת ועוד: גורם מרכזי אחר להחלשת כוח המיקוח של העובדים הוא דפוס העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם וקבלני שירותים. דרך העסקה זו, אשר הפכה נפוצה בעשור האחרון הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי, נועדה להוזיל עלויות העסקה והפכה להיות דרך מקובלת לרכישת שירותי כוח אדם בידי מעסיק בפועל, בלא שיצטרך להשקיע עלויות בגיוס, בהכשרה ובהענקת זכויות סוציאליות הקבועות במשפט העבודה.

3 להגדרתה ומשמעותה של "התנכלות תעסוקתית" ראו אלמוג, תשס"ו.

עקב השינויים במערכת יחסי העבודה התפתח שוק עבודה מרובד, והרובד התחתון בו מורכב מעובדים זמניים, מעובדים במשרה חלקית, מעובדי שעות ומעובדי חברות כוח אדם. ברובד זה, המאופיין בעובדים המשתכרים שכר נמוך, אף מתחת לשכר המינימום וללא תנאים נלווים, נמצא, כפי שעולה גם בממצאים שיוצגו להלן, ייצוג יתר של נשים, ערבים, עולים חדשים ועובדים זרים. דגן-בוזגלו עמדה עוד במאמרה על דעיכתה של מערכת אכיפת חוקי העבודה. לטענתה מנגנון האכיפה של המדינה אינו מתפקד, והעובדים תלויים במידה רבה ביכולת המיקוח שלהם, אך כוח זה נחלש מאוד. הנפגעים העיקריים מהאכיפה הלקויה הם העובדים ברובד הנמוך. כך נוצר מעמד הולך ומתרחב של עובדים נטולי יכולת לממש את זכויותיהם, אלא בפנייה לערכאות משפטיות. הם ממעטים לעשות זאת במהלך עבודתם, אם מחוסר הכרת הזכויות ואם מחשש לפיטורים. הם פונים לערכאות, אם בכלל, רק בסיום יחסי העבודה במועד שבו לא תמיד אפשר להחזיר למפרע את הזכויות שנשללו.

יצוין שמערכות ממשלתיות התומכות בבעלי שכר נמוך, כדוגמת הביטוח הלאומי המשלם הבטחת הכנסה או מס הכנסה שלילי שהוחל בהפעלתו באזורי ניסוי ב-2008, עשויות "לשלם" את מחיר אי הציות של המעסיקים לחוק שכר מינימום. בתשלום זה נושא למעשה הציבור. אמנם אין בנמצא מידע על מספר המקבלים הבטחת הכנסה, בגין אי-ציות מעסיקהם לשכר המינימום, ועל העלויות הכרוכות בכך, אך ברור שקבוצה כזו אכן קיימת, ושיעורה גדל במקביל לגידול בשיעור העובדים שמעסיקהם אינם מצייתים לחוק. מוקדם גם לאמוד את השפעת יישום חוק מס הכנסה שלילי על התמריץ של מעסיקים להפר את חוק שכר המינימום, אך יש להניח שמערכת זו עשויה להיות מנוצלת לרעה בידי מעסיקים מסוימים שיפחיתו את השכר בשיעור כלשהו מזיכוי המס שמקבל העובד.

המחקר בודק את רמת הציות לחוק שכר מינימום במובנו הצר, כלומר על פי שכר העבודה לפי שעות. שיטה זו נבחרה מפאת מגבלת נתונים. למיטב ידיעתנו אין בנמצא בסיס נתונים שבאמצעותו אפשר לנתח ולהבחין בהפרות חוק אחרות כלפי עובדים שמשתכרים שכר מינימום. עבודה זו בודקת אפוא את "הגרעין הקשה" של הפרות בתחום חוקי העבודה. אנו מניחים שעובד שלא מקבל אפילו את שכר המינימום לא מקבל גם את מכלול הזכויות האחרות (כמו תשלום על שעות נוספות, תשלום על עבודה בשבת ובחג, הפרשות לפנסיה וכד'). עובדים אחרים, שלא ניתן לאמוד את מספרם ושיעורם, מקבלים שכר מינימום לשעה, אך אינם מקבלים את התמורה המגיעה להם בדין עבור עבודתם.

מטרת המחקר לבחון אמפירית את מאפייני האוכלוסייה העובדת ומשתכרת שכר הנמוך משכר המינימום, עקב השילוב של אי-ציות מעסיקים לחוק ושל אכיפה לקויה בידי הרשויות. נשתמש להלן במונח אי-ציות כדי לציין את התופעה המשולבת. בעבודה מוצגות מגמות של אי-ציות לשכר המינימום לאורך העשור החולף בחתכים שונים של אוכלוסיית העובדים השכירים ותמונת מצב לשנת 2007. נדון גם בהשפעות האי-ציות על

ממדי העוני ואי-השוויון הנובעות מהשילוב של העבירה על החוק מצד המעסיקים ושל חולשת מדיניות האכיפה.

יצוין שיש עובדים רבים המשתכרים מתחת לשכר המינימום החודשי, בשל חלקיות משרתם (לעתים מאונס ולא מרצון) או בשל דרך העסקתם (העסקה על בסיס שכר לשעה ולא על בסיס חודשי). אף עובדים אלה אינם זוכים לקבל אותה "רמת שכר מינימלית" כדברי החוק. עם זאת, בעבודה זו המונח "עובדים המשתכרים פחות משכר המינימום" נוגע רק לאלה שאינם מקבלים שכר מינימום בשל אי-ציות מעסיקיהם לחוק.

בפרק "רקע" שלהלן מובא רקע ספרותי על הסוגיות המרכזיות בנושא שכר המינימום על היבטיו הרלוונטיים למאמר זה: סוגיית מדידת הציות לשכר המינימום והשפעות הציות/אי-ציות על התעסוקה ועל העוני – כל זאת בפרספקטיבה ישראלית ובינלאומית. בפרק "ניתוח הממצאים" מתוארים הממצאים האמפיריים הכוללים את התפתחות אי-הציות על פני זמן, תמונת מצב לשנת 2007 וכן ניתוח באמצעות גרסיה לוגיסטית הבוחנת את ההסתברות של פרט לעבוד תמורת פחות משכר המינימום. לראשונה מוצג גם ניתוח על פי כלי סטטיסטי של כריית נתונים (data mining), המהווה השלמה מעניינת לזיהוי גורמים ומאפיינים מרכזיים של אי-ציות לחוק שכר המינימום. כן מובאים נתונים על ממדי העוני של עובדים אלה. הניתוח כולל לראשונה חישובים של עוצמת אי-הציות בדומה למדידת עומק העוני. בפרק זה גם מובא לראשונה ניתוח של כלים המשמשים בסיס להרחבה של המאמר בהמשך לתרגילי סימולציה של שיפור הציות והאכיפה.

רקע

נושא ההשפעות של שכר המינימום על מצב העוני והתעסוקה, וכן סוגיית הפרת החוק ואכיפתו כשאלות נלוות, מעסיקים את כלכלני שוק העבודה זה 60 שנה ויותר. לפיכך אין זה מפתיע שממשלות ישראל לדורותיהן השקיעו משאבים בהגברת האכיפה כדי להביא לציות גורף לחוק זה. אם כלכלנים בכירים סבורים ששכר המינימום יגרום בעיקר לגידול באבטלה, אזי התובנה שמכך יצמח עוני טבעית להנחתם. ברוח זו אפשר להבין את אחד המאמרים המוקדמים והמשפיעים של הכלכלן ג'ורג' סטיגלר משיקגו (Stigler, 1946), לימים זוכה פרס נובל לכלכלה. הספרות הכלכלית הבינלאומית אכן התמקדה בעיקר במדידת אי-הציות ובקשר בין שכר מינימום לבין אי-תעסוקה, מבנה השכר והעוני, שהם כמובן תלויים זה בזה.

מדידת אי-הציות

הגדרה מעניינת למדידת מידת הציות לשכר המינימום אפשר למצוא במתודולוגיה שהציעו אשנפלטור וסמית (Ashenfelter & Smith, 1979). מדד הציות שהציעו מוגדר כיחס בין היקף האכיפה, כשיש שכר מינימום, לבין היקף פוטנציאל האכיפה בהיעדרו:⁴

$$(A-B+C)/D$$

A = מספר העובדים בשכר מינימום

B = מספר העובדים שהיו משתכרים שכר "שוק" באותה רמה בהעדר שכר מינימום

C = תוספת מספר העובדים שפוטרו בעקבות הציות לשכר המינימום

D = מספר העובדים שהיו משתכרים עד לשכר בגובה שכר מינימום (לא כולל שכר מינימום) בהעדר החוק

מדד זה מחייב סימולציה של מצב בלתי נצפה (counterfactual). המדד מקבל ערכים בין 0 ל-1, כאשר 1 משקף ציות מלא ולהפך. חישוב מעין זה אינו טריוויאלי, ולכן אין הוא מבוצע בדרך כלל. להתמודדות עם בעיות אלה פותח נתיב הסימולציות (ראו למשל Formby, Bishop & Kim, 2004 או Bird & Manning, 2008) או נתיב המחקרים של ניסויים טבעיים שבהם מוגדרת קבוצה שקיבלה טיפול מסוים לעומת קבוצה דומה שקיבלה טיפול אחר (על מחקרים מסוג זה ראו למשל Banerjee & Duflo, 2008). לשם פשטות משתמשים גם בחישובים בסיסיים יותר, המתחשבים באזור התחתון של התפלגות השכר:

$$A/B$$

A = מספר העובדים שמשתכרים שכר מינימום

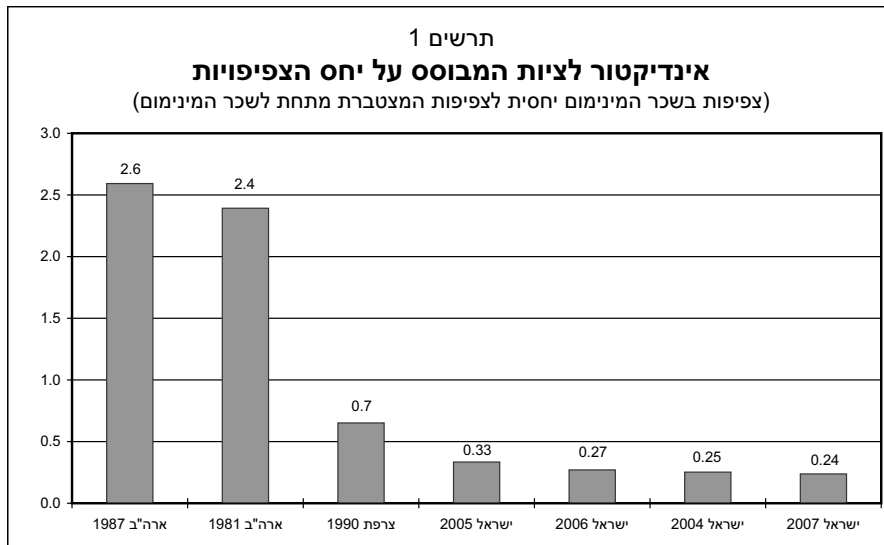
B = מספר העובדים שמשתכרים עד לשכר מינימום

זהו מדד פשוט למדי שנוגע בכל זאת להיבט מרכזי בספרות המתקדמת ביותר בשנים האחרונות בנושא הציות לשכר מינימום: כפי שכבר ברור מהגדרתם של אשנפלטור וסמית לעיל, השאלות של ציות טומנות בחובן שאלה בדבר השפעת שכר המינימום על התעסוקה והשכר. יצוין שבמקרה הקיצוני של אכיפה מושלמת אין למדד זה גבול עליון. חישוב השוואתי של מדד זה בשביל ישראל וארצות אחרות, אשר התפלגויותיהן פורסמו בספרות

4 אפשר כמובן לחשב את המדד בהתאמה גם עבור שינויים בשכר המינימום.

המקצועית בשנים האחרונות, מודגם להלן (תרשים 1).⁵ מהתרשים עולה שהאכיפה במקומות האחרים היא פי 10 ויותר מכך בהשוואה למצב בישראל.

מדד פשוט לאי-ציות הוא שיעור השכירים ששכרם מתחת לשכר המינימום. הוא מהווה אמנם תת-אומדן של רמת אי הציות, אך הוא מספק מידע מעניין בנוגע להתפתחות רמת אי הציות בקצה התחתון של התפלגות ההכנסות לאורך זמן.



הגישה המתבטאת במדד 2 היא מקרה פרטי של גישה שפותחה במאמרם של דינארדו, למייה ופורטין (DiNardo, Lemieux. & Fortin, 1996). גישה זו הפכה בשנים האחרונות למקובלת בקרב החוקרים של השפעות שכר מינימום, כאשר שאלת הציות היא רק היבט אחד, שזוהה כבר מזמן בידי אשנפלטור וסמית כחלק אינטגרלי של כלל ההשפעות של שכר המינימום על תעסוקה ושכר, כלומר על התפלגות השכר.

לפי ספרות חדשה זו שינויים בשכר מינימום (וכן של התערבות מוסדית בכלל בשוק העבודה) צפויים להשפיע בכל מיני אזורים של התפלגות השכר כולה ולא להיות תחומים

5 הערכים בעבור צרפת וארצות הברית נלקחו מהתפלגויות גרפיות מתוך מאמרם של אבווד ואחרים (Abowd, 1997), ולכן אינם מדויקים. עם זאת התוצאה המשתקפת בתרשים הנ"ל בהחלט משקפת פערים אמיתיים, שכן הפערים גדולים ביותר.

רק בשכר הנמוך וסביב שכר המינימום.⁶ בשנים האחרונות נכנסו לשימוש מספר מושגים חשובים:

1. "שקעים" או "מסמרים" (spikes): אזור זה בהתפלגות מלמד על כך שבמשק המציית בצורה סבירה הצפיפות בהתפלגות יורדת בסביבה המידית מתחת לשכר המינימום, משום שהמעסיקים מעוניינים לקיים את החוק. השקע הזה צפוי להיות לכל אורך ההתפלגות מתחת לשכר המינימום.

2. "נשיכות" (bites): אזור בהתפלגות שבו שכר המינימום הוא אפקטיבי (או "נושך"). אזור זה אמור להראות צפיפות גבוהה במיוחד בהתפלגות, שכן הוא מהווה מעין נקודת מיקוד של מעסיקים רבים שמעוניינים לשלם את השכר הנמוך ביותר האפשרי על פי חוק.

המושג של שקעים קשור גם למושג של דחיסת התפלגות השכר (wage compression). בספרות זו התפלגות שכר דחוסה מהווה מצב רצוי, המצביע על רמת ציות גבוהה – כלומר הצטופפות השכר ברמת שכר המינימום ומעליו, תוך התרוקנות פונקציית הצפיפות בשכר נמוך יותר.

3. "גלישת שכר" (spillover): בהקשר של ספרות על שכר מינימום מתייחסים למצב זה בדרך כלל בנוגע לשינויים בשכר מינימום שגוררים שינויים בשכר שמעל שכר המינימום, כאשר ההשפעות הן בדרך כלל באותו כיוון. למוס (Lemos, 2008) השתמשה בשיטת ה-bites, spillovers ו-spillovers בעבודתה המעמיקה על השפעות שינויים בשכר המינימום בשוק העבודה של ברזיל. לרשותה עמד מאגר נתונים ייחודי של נתוני מעקב אחר התפלגויות שכר חודשיות עם פירוט רב על מקבלי שכר נמוך, כאשר למדיניות שכר המינימום בברזיל מקום מרכזי במדיניות לצמצום העוני והפערים זה שנים רבות (1982-2004).

למוס הבחינה בניתוח האמפירי שלה בין שוק העבודה הפורמלי לבין הלא-פורמלי. היא הראתה שבניגוד לצפוי מהמודלים של וולש (Welch, 1976), של גרמליך (Gramlich, 1976) ושל מינסר (Mincer, 1976),⁷ לפחות בנוגע לברזיל, שני השווקים אינם נפרדים (segmented), אלא מתנהגים באופן דומה עם תנועות בכיוונים דומים בשכר ובתעסוקה,

6 גישה זו מכונה לעתים גישה סמי-פרמטרית או לא-פרמטרית.

7 לפי מודלים אלה העלאת שכר המינימום בשוק העבודה המאורגן גורמת לפיטורים במגזר זה ולכן למעבר של עובדים למגזר הפחות מרווח. צמצום ההיצע במגזר המאורגן במקביל להגדלת ההיצע בשוק העבודה הפחות מאורגן יוצר לטענתם לחץ לירידת השכר היחסי של שוק העבודה הלא מאורגן יחסית לשוק שממנו יצאו העובדים.

אף כי השקעים והנשיכות מופיעים ברמות שכר גבוהות יותר.⁸ קבוצת חוקרים אנגלית התמקדה אף היא במושגים הללו (ראו למשל Machin, Manning & Rahman, 2003).

מאמר מעניין בנוגע לציות לחוק שכר המינימום לפי ענפים בישראל (יניב, כהן, עוואד ושואל, 1997) מצא, שמעבר למשתנה השכר (קשר שלילי) ושיעור האבטלה בענף הבנייה הראה על ציות נמוך יחסית. בניגוד לכך נמצאה בעיה נראית לעין (אם כי לא בכלים אקונומטריים) של אי-ציות גם בענף שירותי אירוח ואוכל, חקלאות ושירותים למשקי הבית. פערים חריפים נמצאו בעיקר בקרב עובדים ונשים ערביות (גוטליב, 2000).

מדיניות האכיפה

דיון מסוג אחר בנושא ציות לחוק שכר המינימום ובייחוד בנושא אכיפתו החל להתפתח עוד בשנות ה-70 של המאה ה-20. כך למשל מדגיש סטיגלר (Stigler, 1970) את חשיבות ההרתעה השולית שנועדה למנוע עבירות דיס-פרופורציונליות עקב מבנה קנסות לא רציף, דבר שעלול לעודד את המעסיק להעמיק את העבירה במקרים שבהם הקנס אינו עולה עם גודל העבירה. מאוחר יותר בחן סקידמור (Skidmore, 1999) את מאמצי האכיפה באנגליה בעקבות השינוי בחוק שכר המינימום שם. הוא תיאר את החולשות הכרוכות בשיטת האכיפה העצמית והמליץ על כך שמאמצי האכיפה ייעשו בעיקר באמצעות גוף ממשלתי, כנהוג למשל בצרפת, שם האכיפה העיקרית היא ממלכתית. הוא הדגיש את החשיבות של הפצת התפיסה של העסקה הוגנת ככלי לשיפור פריון העבודה וההזדהות של העובד עם מקום העבודה, כאשר הוא מבחין בהגינות מעסיקו בנוגע לכלל חוקי העבודה.

בנוגע לאכיפה ובייחוד לאכיפה העצמית, יניב דן בסדרת מאמרים בחשיבות השפעת הפרמטרים של מדיניות האכיפה על החלטת העובד להתלונן כנגד מעסיקו, על יעילות התלונה מבחינת תוצאות האכיפה (Yaniv, 1994) וכן על ההשפעה שיש למדיניות האכיפה על הביקוש של המעסיק לעובדים (Yaniv, 2001 ו-Yaniv, 2003). הוא מצא בין היתר, שככל שהעובד מועסק תקופה ארוכה יותר אצל אותו מעסיק, ועקב כך גם תקופת הבדיקה של המעסיק בידי רשויות האכיפה ארוכה יותר, כך כדאי יותר לאותו עובד להגיש תלונה, שכן הסיכון שלו להפסיד בשל פיטוריו קטן. עם זאת אין מחקרו מתחשב בסיכון הגדל להתמוטטות העסק של המעסיק עקב העלויות שיושגו עליו בשל התארכות תקופת הבדיקה.

8 בהקשר זה מעניין להזכיר שפלוג, קסיר (קלינר) ורובינישטיין (1996) מבחינים בין שני שווקים אחרים בישראל – שוק העבודה למוצרים סחירים (העומדים בתחרות בשוקי היצוא) לעומת זה של מוצרים לא סחירים (בעיקר שירותים).

השפעת שכר המינימום על (אי-)תעסוקה ועל התפלגות השכר

אף שאחת המטרות המוצהרות של חוקי עבודה היא הגנה על עובדים בעלי מעמד חלש בשוק העבודה, מספר המאמרים העוסקים בקשר שבין שכר המינימום למצב העוני ואי-השוויון מצומצם מאוד מול המספר הרב של המאמרים העוסקים בהשפעתו על התעסוקה.

מהפכה של ממש בספרות על השפעות שכר המינימום על התעסוקה הוביל דיוויד קארד עם שותפים שונים, עד כדי כך שתוצאותיהם מכונות לעתים כ"כלכלה החדשה של שכר המינימום" (ראו בעיקר Card & Krueger, 1995). למעשה השאלה שנשאלת כיום היא אם יש בכלל השפעה שלילית על תעסוקה. במחקרם של קארד וקרואגר מ-1994 (Card & Krueger, 1994) נמצא, שהתעסוקה במסעדות מזון מהיר בנוי ג'רסי לא רק שלא ירדה עם עליית שכר המינימום, אלא אף עלתה. תוצאה זו הפתיעה כלכלנים רבים שבעיניהם השפעתו השלילית של שכר המינימום היתה כבר מוסכמה. עקב כך נוצרה שרשרת מאמרים שבה נוימרק ו-וואשר (Neumark & Wascher, 1995, 200) בדקו את התוצאות האמפיריות מחדש, וקארד וקרואגר ענו להם (Card & Krueger, 2000).⁹ נקודה דומה הובהרה למעשה גם לפני שנים רבות בתגובתו של לסטר (Lester, 1960) למאמרו של סטיגלר (Stigler, 1946).¹⁰ בכל זאת השתרשה במשך שנים רבות הדעה ששכר מינימום שמופעל בצורה יעילה מצמצם את התעסוקה (Brown, Gilroy & Kohen, 1982).

בשנים האחרונות אכן נמצאו השפעות חיוביות (כלומר מנוגדות לפרדיגמה של ההשפעה הצפויה בשוק עבודה תחרותי) או השפעות שליליות, אך חלשות בלבד, גם בעבודות אחרות (למשל למוס). יצוין שגם בעבודתם של פלוג, קסיר (קלינר) ורובינשטיין (1996) נמצאה השפעה הפוכה בשוק המוצרים הבלתי סחירים.

במסגרת מודל קליברציה מצביע מאמרו של פרידמן (Friedman, 2007) על חשיבות הקשר שבין שכר המינימום, שכר הסף של העובד החלש (השכר המינימלי שבו העובד מוכן לעבוד) ופיריון העבודה שלו לבין האפקטיביות של שכר המינימום. המסקנה העיקרית במאמר היא שאת מדיניות שכר המינימום אי אפשר להעריך כשלעצמה, אלא בהקשר רחב יותר, המביא בחשבון את מאפייני שוק העבודה ואת מדיניות תשלומי ההעברה למובטלים.

9 יצוין שממצא זה מתיישב כאמור לעיל עם מבנה שוק מונופסוני או אוליגופסוני. אם תעשיית המזון המהיר בפנסילבניה אכן דומה לתחרות מונופוליסטית, ייתכן שהתופעה לא צריכה להפתיע אותנו כל כך.

10 סיכום ממצא של דיון זה בארצות הברית אפשר למצוא בסקירת הספרות של כרמי, 1978.

השפעת שכר המינימום על עוני ואי-שוויון

כאמור, השאלה המרכזית היא אם תשלום שכר מינימום משפר את מצב העובדים העניים. שאלה זו מורכבת יותר מכפי שהיא נראית. אפשר לומר ששכר מינימום שנאכף כהלכה נועד להגן מפני עוני, אך אם נבחן את המצב בראייה בינלאומית, ניווכח שבמדינות שבהן תחולת העוני נמוכה מאוד, שוודיה למשל, אין חוק כזה כלל. בזמן האחרון אכן התפתח שיח מעניין בקרב כלכלנים בנושא זה. הם מבחינים בתובנה עמוקה יותר של חקיקה חברתית: במשקים שבהם ההגינות היא חלק בלתי נפרד מחיי העבודה אין כלל צורך בחקיקת חוקים מסוג זה. כללי ההתנהגות הם כאלה שאנשים, בין שהם מעסיקים ובין שמועסקים, מתנהגים לפי נורמות חברתיות נאורות, ולכן אינם זקוקים להבטחת המובן מאליו (ראו למשל Alesina & Angeletos, 2005 או Aghion, Algan, & Cahuc, 2008; Algan, Cahuc, & Shleifer, 2008). עם זאת, במשטרים כלכליים-חברתיים שבהם שורר מתח רב בין המעמדות הכלכליים אכן אין לסמוך על הרמוניה מעין זו. במדינות אלה, שישראל היא אחת מהן (הפערים בה חריגים במיוחד בהשוואה למדינות המפותחות), סוגיית ההשפעה על העוני ועל אי-השוויון עולה בחריפות יתרה.

יש מאמרים אחדים, גם אם מספרם קטן יותר מאלה הדנים בהשפעת שכר המינימום על התעסוקה, שבוחנים את סוגיית השפעת שכר המינימום על העוני.

מרמר (מרמר, 1996) בדק את השפעת חוק שכר המינימום על פי היבטים של הכנסת המשפחה ושיעורי העוני לפני חקיקת החוק ואחריה. הוא מצא שחקיקת החוק צמצמה את שיעור העוני באוכלוסייה, והעלאת שכר המינימום תרמה להפחתת פערי השכר בקרב המועסקים, על אף שיעורי ההשתתפות הנמוכים (כ-25 אחוז) של האוכלוסייה הענייה באותה עת בכוח העבודה (כיום עלה חלקה של האוכלוסייה הענייה העובדת ל-40 אחוז ויותר).

פילדס וקנבור (Fields & Kanbur, 2005) פיתחו בהקשר זה מודל תיאורטי המראה שאחד הגורמים המרכזיים הקובעים את כיוון ההשפעה על העוני הוא היחס בין שכר המינימום לקו העוני וגודל גמישות הביקוש לעבודה (כלומר הסיכון לאבטלה בשל העלאת שכר המינימום). תובנה חשובה אצל פילדס וקנבור היא ההכרה שהשפעות אלה חריפות יותר, ככל שמדד העוני מתחשב יותר בעניים מאוד (כמו למשל במדד FGT). סביר להניח שהעלאת שכר המינימום תקשה במיוחד על אלה הנמצאים בתחתית סולם השכר. במלים אחרות, ייתכן שהפגיעה בתעסוקה גדולה יותר, ככל שהחלק התחתון ביותר של התפלגות ההכנסות אינו דחוס, כמו למשל במקרה של ישראל (תרשים 6), שכן במקרה זה הפער בין שכר המינימום לבין פריון העובד הוא גדול יחסית. הסימולציות של פורמבי ואחרים (Formby et al., 2004), כמו גם של בירד ומנינג (Bird & Manning, 2008) מייחסות גם הן את עיקר ההשפעה לסוגיית התעסוקה.

מחקרם של דינארדו ואחרים (DiNardo et al., 1996) על נתונים אמריקניים משנות ה-70 וה-80 מראה קשר שלילי בנוגע לאי-שוויון. שכר המינימום, שנשחק מאוד בשנים הנסקרות, אכן הגדיל במובהק את אי-השוויון. השפעה חזקה במיוחד זוהתה בקרב נשים עובדות. החוקרים משיין, מנינג ורחמן (Machin, Manning, & Rahman, 2003) מדווחים על הניסיון של אנגליה בעקבות החלת שכר מינימום כלל ארצי. מאמרם מתרכז בענף המטפלים הסייעודיים אשר סבל לפני החלת שכר המינימום מתנאי שכר ירודים במיוחד. מבחינה זו יש כנראה דמיון מסוים למצב בישראל (ראו להלן על כריית נתונים). התוצאות בנוגע למטפלים הסייעודיים מהוות דוגמה מוצלחת במיוחד לשיפור השכר ולצמצום העוני בעקבות חקיקה ורמת ציות סבירה. החוקרים מדווחים על עליית שכר בקרב העובדים החלשים ועל עדות להיווצרות דחיסת שכר (wage compression) ממשית בתחום השכר הנמוך. ההשפעה העיקרית התבטאה בעליית שכר, כאשר זו לוותה בגמישות מתונה בלבד של הביקוש לעובדים בתחום זה. מאמר זה יכול אפוא להיחשב כעוד עדות התומכת בתוצאות של קארד וקרורגר, ולפיהן השפעת התעסוקה אינה בהכרח דומיננטית. גם משיין ומנינג (Machin & Manning, 1997) מוצאים השפעה חיובית של שכר המינימום על אי-השוויון. בדומה לקארד וקרורגר הם מזהים השפעה מועטה בלבד על התעסוקה. ניומן, שוויצר ו-וואשר (Neumann, Schweitzer, & Wascher, 2004) מייצגים גישה פסימית בנוגע ליכולתו של שכר המינימום להשפיע על העוני, שכן לניומן ולוואשר סדרת מאמרים הקוראים תיגר על השפעת התעסוקה של קארד ואחרים. בהתאם לכך, באמידות שלהם גמישות הביקוש היא בדרך כלל כ-1, בעוד שאצל האחרים היא נעה בין $\frac{3}{4}$ - ל-0.3. וולשו (Volsho, 2005) מבחין בין גישה ניאו-קלאסית לבין גישה מוסדית. מבדיקה של נתוני שכר מינימום, עוני ואי-שוויון בנוגע לשכר המינימום בשנים 1960-2000 במדינות ארצות הברית הוא הסיק, ששכר המינימום אכן שיפר את המצב החברתי.

ניתוח הממצאים

מקור הנתונים ומתודולוגיה

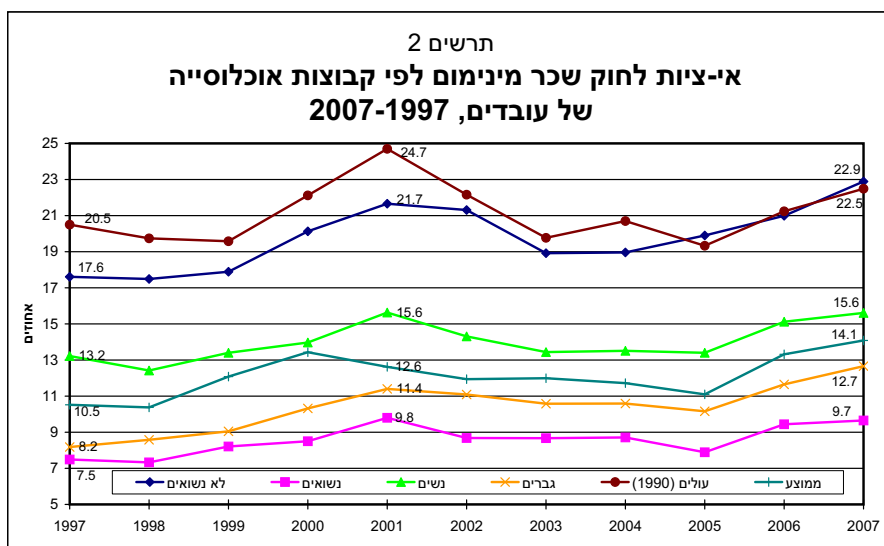
אי הציות לשכר מינימום חושב על בסיס נתוני סקרי הכנסות שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעשור החולף (1997-2007). אי-ציות חושב לפי הנוסחה הזו: השכר החודשי ששולם (בפועל) מחולק במספר שעות העבודה החודשיות (בפועל) פחות שכר המינימום לשעה, הקבוע בחוק לשנה הנסקרת. כאשר ההפרש שלילי, משמעות הדבר היא

אי-ציות לחוק שכר מינימום. האוכלוסייה כוללת את כל השכירים שנרשם לגביהם שכר חיובי בתקופה המתאימה בסקר.

לבסיס הנתונים ולצורת חישוב זו כמה מגבלות אשר גורמות להטיה כלפי מטה של הממצאים בדבר רמת אי-הציות לחוק; כלומר: הרמה שתוצג להלן נמוכה ככל הנראה מהמצב בפועל. ראשית, השכר בקובץ הוא השכר המשולם ברוטו, והוא כולל גם החזרי נסיעות והחזרי הוצאות אחרים. סביר להניח אפוא ששכרו בפועל של העובד נמוך יותר מזה שהובא בחשבון לצורך החישוב. שנית, אין הבחנה בבסיס הנתונים בין העסקה חודשית לבין העסקה על בסיס שעות. כך מבנה ההעסקה של עובד במשרה מלאה כעובד לפי שעות (ולא כעובד בשכר חודשי) עשוי לעתים להציב אותו כמי שמעסיקו מציית לחוק שכר מינימום לפי שעה, בעוד שבפועל הוא משתכר מתחת לשכר המינימום החודשי. לבסוף, אין אפשרות לדעת על מקרים שבהם עובד עבד שעות נוספות או שעבד בשבת/חג והיה זכאי לשיעור גבוה יותר של שכר לשעה, אך לא קיבל אותו. מבחינת החישובים המוצגים כאן העובד ייחשב כמי שמעסיקו ציית לחוק שכר מינימום, אך עבר על חוקי עבודה אחרים, כך שבעקיפין שולם לו שכר הנמוך משכר המינימום המגיע לו. לדוגמה: עובד שעבד במשך 20 שעות רצופות זכאי על פי חוק לשכר הגבוה מ-20 כפול השכר לשעה, אך אי אפשר לזהות זאת בסקר. עם זאת, בגבולות המידע הקיים בסקרים אי אפשר לשכלל את שיטת החישוב, כדי שתוכל להתמודד עם מגבלות אלה.

אי-הציות לחוק שכר מינימום על פני זמן

ניתוח סקרי הכנסות של העשור החולף מצביע על פערים גדולים ברמת אי-הציות לשכר מינימום בחלוקה של העובדים לפי מאפייני דמוגרפיה ותעסוקה.

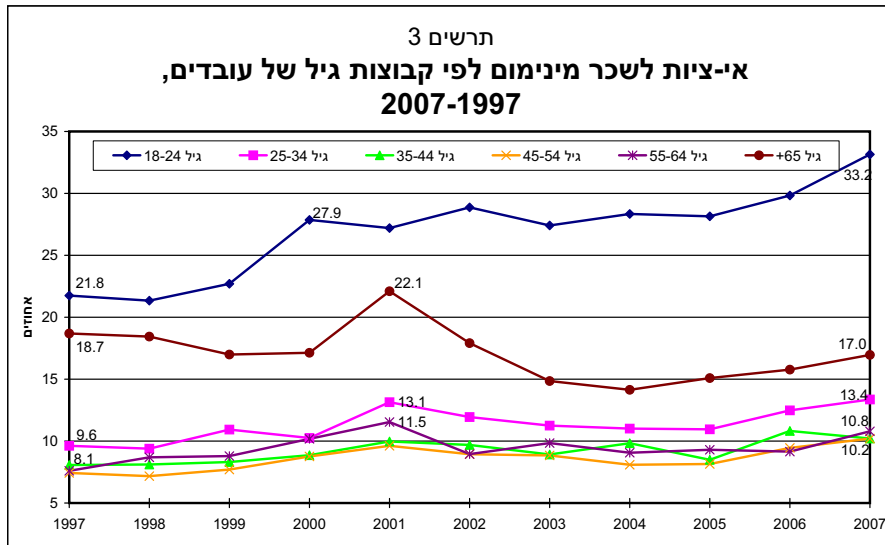


כפי שאפשר לראות מתרשים 2, שיעור העובדים שמעסיקיהם אינם משלמים להם שכר מינימום מגיע לכ-14 אחוז ב-2007, לעומת 10 אחוזים בתחילת העשור הנסקר. בין 1998 ל-2000 חלה עלייה ברמת אי-הציות לחוק, לאחר מכן התייצבות ואף ירידה מתונה עד 2005. ב-2006 וב-2007 עלתה רמת אי-הציות בחדות והגיעה לרמה הגבוהה אף יותר מהרמה ששררה ב-2000, על אף הצמיחה המתמשכת בשנים אלה.

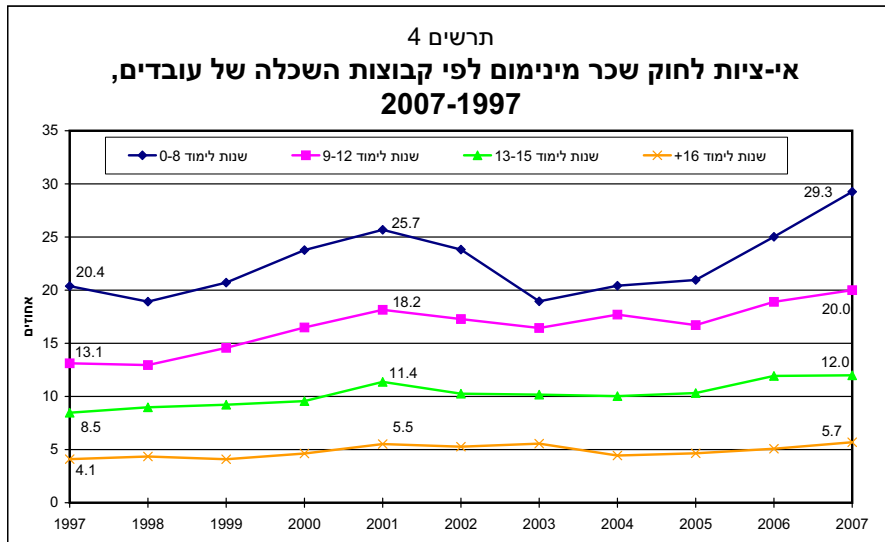
רמת אי-הציות הגבוהה ביותר נצפתה כלפי עובדים עולים מ-2000 ואילך. סביר להניח שרובם למעשה עובדים זרים, שכן הנתונים מצביעים על כך ש-86 אחוז מהעובדים ה"עולים" מ-2001 ואילך (וכחמישה אחוזים מכלל העובדים שמעסיקיהם אינם מציינים לחוק) "עלו" מיבשת אסיה משנת 2000 ואילך ושמשלח ידם הוא מטפלים במשקי בית.

אוכלוסייה פגיעה במיוחד היא קבוצת הלא-נשואים, אם כי היא במתאם גבוה עם קבוצת הצעירים. גם בקרב נשים רמת אי-הציות גבוהה מהממוצע, ובוודאי מהרמה השוררת בקרב גברים עובדים. מבין קבוצות האוכלוסייה שבתרשים, האוכלוסייה הנהנית מהרמה הגבוהה ביותר של ציות מעסיקה לחוק היא אוכלוסיית העובדים הנשואים.

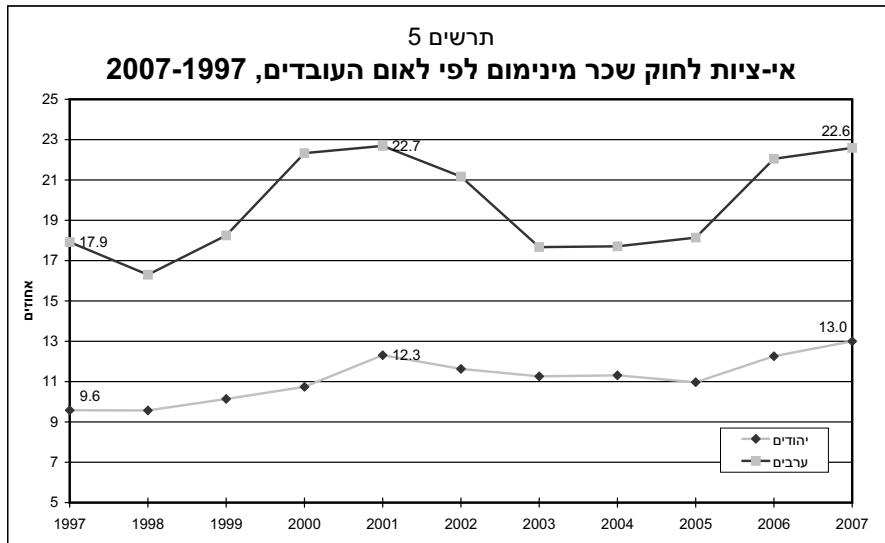
תרשימים 3-6 מציגים את רמת אי-הציות בעשור החולף לפי משתנים דמוגרפיים אחרים: גיל, השכלה ודת. מוקדי אי-הציות לשכר מינימום הם בקרב העובדים הצעירים מאוד והמבוגרים מאוד – עד גיל 24 ומגיל 65 ויותר.



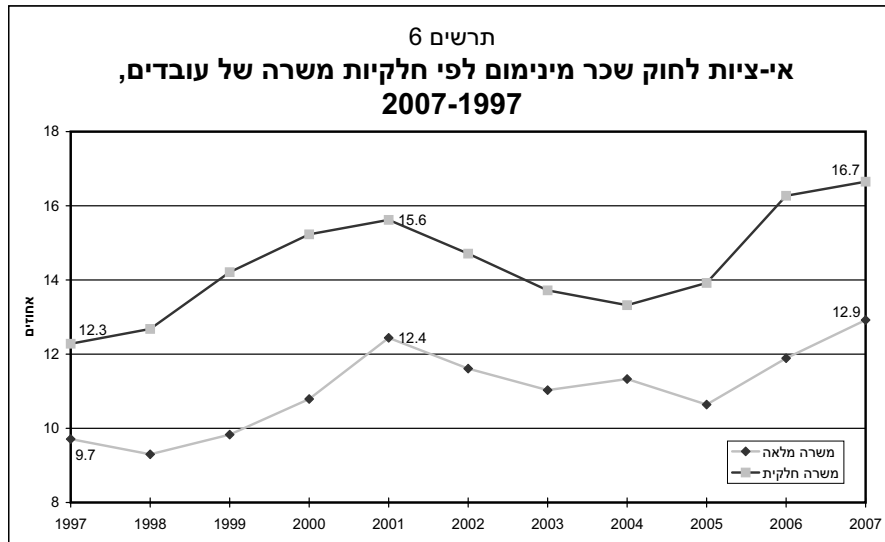
ככל שרמת ההשכלה של העובדים נמוכה יותר, כך גדלה רמת אי הציות לחוק של מעסיקהם: כמעט שליש מהעובדים בעלי השכלה נמוכה (אפסית עד יסודית) אינם משתכרים שכר מינימום, לעומת שישה אחוזים מהעובדים בעלי השכלה של 16 שנות לימוד ויותר.



אי-הציות לחוק, כשמדובר בעובדים לא-יהודים, נתון לתנודות חריפות לפי נתוני הסקרים, אך הוא גבוה לאורך כל התקופה בשיעור של פי שניים, פחות או יותר, מהשיעור המקביל אצל עובדים יהודים.



לבסוף, מידת אי-הציות לחוק בקרב מעסיקים של עובדים במשרה חלקית גבוהה ב-30 אחוז בקירוב מזו שבקרב מעסיקים של עובדים במשרה מלאה.



התמונה הכללית המצטיירת מהתרשימים תוחמת את גבולות החוליות החלשות של שוק העבודה הישראלי מבחינת אי-הציות לחוק שכר מינימום בידי המעסיקים (ומן הסתם גם לחוקי עבודה אחרים, שקשה יותר למדוד את אי-הציות בהם): עובדים צעירים שאינם בעלי משפחות, ערבים, נשים, בעלי השכלה נמוכה ועובדים במשרות חלקיות חשופים יותר מעובדים אחרים לעבודה בשכר הנמוך משכר המינימום על פי חוק. מתקבל גם הרושם שהעובדים החשופים לרמות גבוהות של אי-ציות סובלים יותר גם מתנודתיות גבוהה במידת אי-הציות של מעסיקהם לחוק. עובדים אלה, אשר ברובם אינם מאורגנים, מתקשים יותר מאחרים לעמוד על זכויותיהם בכוחות עצמם, אם בשל אי-ידיעה ואם בשל חשש מפיטורים או מחסור באמצעים ובנגישות לבתי הדין.

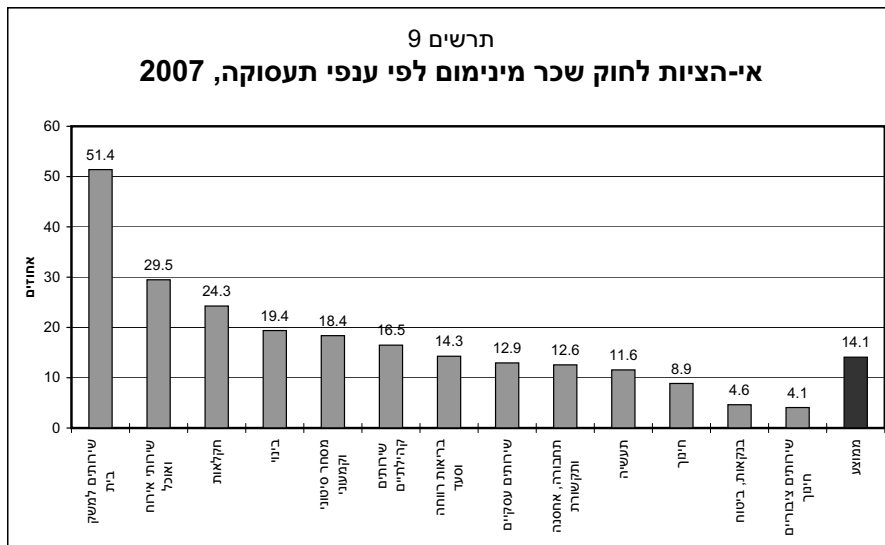
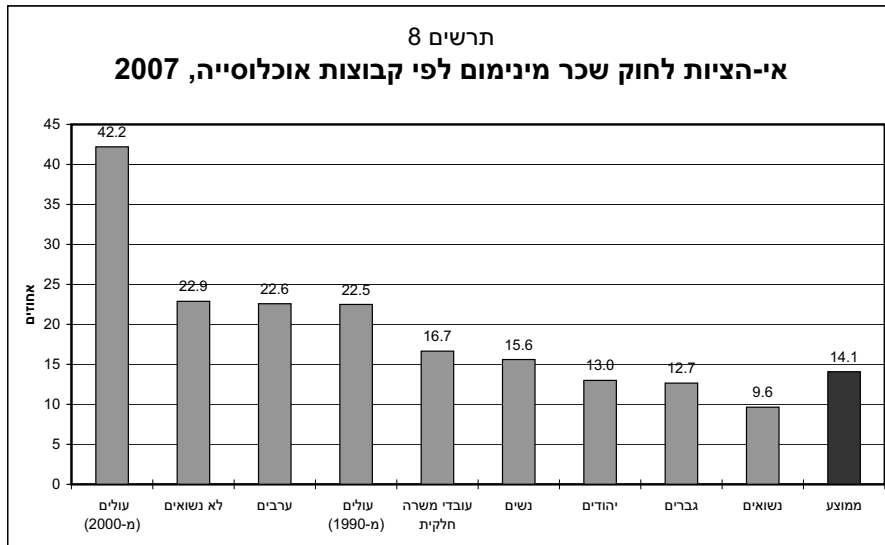
אי-הציות לחוק שכר מינימום – תמונת המצב ב-2007

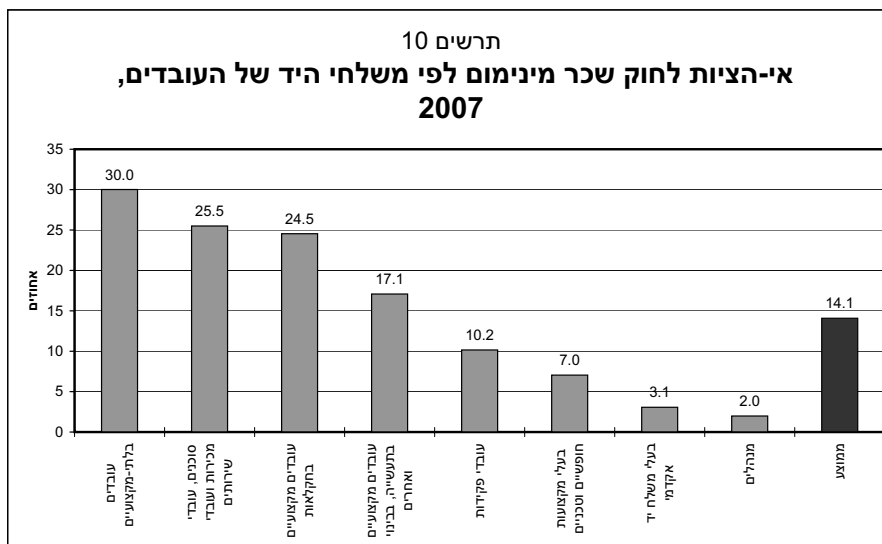
תרשים 7 מציג את התפלגות העובדים לפי שכרם לשעת עבודה. התרשים מראה שבאזור שכר המינימום, שכר של 23 ש"ח לשעה (מעט רחוק משכר המינימום לשעה בגובה 20 ש"ח), מתאמת התיאוריה של דינארדו ואחרים (DiNardo et al., 1996), ולפיה כשיש ציות משמעותי לחוק, השפעתו על התפלגות השכר צריכה להתבטא בקפיצה ניכרת בהתפלגות סביב רמת שכר זו. בניתוחים שעשו בנוגע למדינות אחרות, כגון ארצות הברית, ממצא זה בולט בהתפלגות ההכנסות. התרשים לישראל מראה שבסביבת שכר המינימום מתרחשת הקפיצה האמורה, אך היא מרוחקת מעט משכר המינימום המחושב

לשנה שבעבורה מוצג הגרף (אין שינוי בתוצאות גם בנוגע לשנים קודמות שנבדקו). יצוין ששכר המינימום המדויק לשעה ל-2007 חושב על פי המנה שבין השכר החודשי למספר שעות העבודה החודשיות, ואולם מכיוון שהשכר החודשי כולל גם מרכיב של החזר הוצאות, ובעיקר הוצאות נסיעה, סביר להניח שהשכר לשעה הכולל החזר נסיעות גבוה במעט מהשכר שחושב. הפער בין 20 ש"ח (השכר המחושב) ל-23 ש"ח (השכר שבו לכאורה מתקיימת התיאוריה הנ"ל) הוא של כ-15 אחוז, וייתכן מאוד שמקורו של פער זה הוא כאמור בהחזר הוצאות לעובדים.

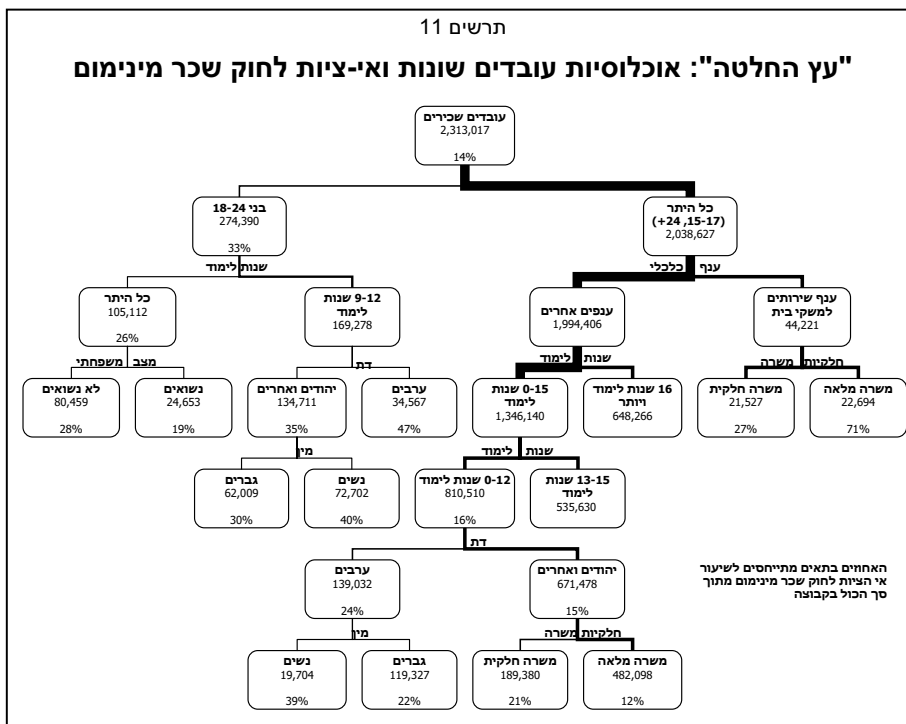


תרשים 8 מציג את העובדים בקבוצות אוכלוסייה שונות על פי מידת אי הציות של מעסיקהם לחוק שכר מינימום ב-2007. תרשים 9 מציג את התמונה של ענפי תעסוקה, ותרשים 10 – את תמונת משלחי יד של המועסקים. בדומה למתקבל בניתוח הרב שנתי שלעיל, הממצאים מראים שהעובדים העולים (שהוותק שלהם בארץ אינו עולה על שבע שנים) הם החשופים במידה הרבה ביותר (40 אחוז ויותר) לאי-ציות מעסיקהם לחוק שכר מינימום. אחריהם בהפרש גדול נמצאים העובדים הלא-נשואים (הקבוצות אינן מוציאות זו את זו), הערבים והעולים הוותיקים יותר (משנות ה-90 ואילך). נשים ומועסקים במשרה חלקית (החפיפה בין שתי הקבוצות ידועה אף היא) נתונים גם הם לרמת אי-ציות גבוהה מהממוצע של מעסיקהם, ואילו גברים, נשואים ויהודים הם הקבוצות בעלות הסיכון הנמוך יותר בתחום זה.





ענף השירותים למשקי בית הוא הענף הבולט באי הציות של המעסיקים לחוק שכר המינימום, ונמצא במרחק גדול מהבאים אחריו; כמחצית מהעובדים בו אינם זוכים להשתכר שכר מינימום על פי חוק. חשוב לבחון את משלחי היד שבענף זה: כ-70 אחוז מטפלים (כנראה עובדי סיעוד, בעיקר זרים; המאפיינים שלהם מראים ש-54 אחוז מהם "עלו" משנת 2001 ואילך מאסיה וממזרח אירופה) ו-30 אחוז בקירוב עוזרות בית בענפי האירוח והאוכל, החקלאות, הבינוי והמסחר. בענף זה רמת אי הציות גבוהה מהממוצע, ואילו ביתר הענפים היא דומה לממוצע או נמוכה ממנו. הרמה הנמוכה ביותר של אי-הציות לחוק שכר מינימום היא בענף השירותים הציבוריים (לרבות חשמל ומים). תרשים 10 מראה שהמנהלים והאקדמאים חשופים לאי-הציות לחוק שכר מינימום ברמה כמעט אפסית. אחריהם, במידה הקרובה לאי הציות הממוצע, בין 7-17 אחוזים, עובדים בעלי מקצועות חופשיים, מקצועות פקידותיים ועובדים מקצועיים בענפי התעשייה והבינוי. כרבע מהעובדים המקצועיים, הסוכנים ועובדי המכירות (המתוגמלים לעתים קרובות על פי מידת הצלחתם למכור את המוצר ועשויים, לפחות תיאורטית, לעבוד גם בשכר אפסי אם לא מכרו ממנו כלל) מועסקים ברמה שמתחת לשכר המינימום. ואולם משלח היד שבו העסקה כזו היא הרווחת ביותר הוא העובדים הבלתי מקצועיים.



דרך אחרת למיפוי מידת חשיפתן של אוכלוסיות עובדות שונות לאי-ציות לחוק האמור נעשתה בטכניקה של עץ החלטה בתוכנת Enterprise Miner, המשמשת לעתים קרובות לצרכים של ניתוח בשיטת כריית נתונים (data mining). עץ החלטה המצורף (תרשים 11 לעיל) מחלק את האוכלוסייה חלוקה ראשונית לקבוצת העובדים הצעירה ביותר ולכל היתר. בקבוצה זו אי הציות מגיע לשליש בקירוב מהעובדים לעומת 12 אחוז אצל יתר העובדים. בהמשך התרשים מקננות ההסתברויות של קבוצות אחרות בתוך כל קטגוריה, וכך מתברר שמחצית מהעובדים הצעירים והערבים בעלי השכלה תיכונית מועדים לסבול מרמת שכר הנמוכה משכר המינימום בשל אי-ציות לחוק. העובדים המועסקים בענף שירותים למשקי בית במשרה מלאה – רבים מהם ככל הנראה עובדים זרים – אינם זוכים ברובם לקבל את שכר המינימום על עבודתם (כ-70 אחוז). בבדיקת העובדים הנמנים עם קבוצה זו מתברר שהיא מורכבת ברובה המוחלט מנשים, "עולות חדשות מאוד" (משנת 2000 ואילך), ש-40 אחוז בקירוב מתוכן עובדות במשקי בית שיש בהם קשיש – ראו גם ניתוח להלן.

לוח 1 שלהלן מציג תוצאות של רגרסיה לוגיסטית האומדת את ההסתברות להשתכר מתחת לשכר המינימום בשל אי-ציות לחוק, על פי המאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים של

העובדים. המשתנה התלוי שהוגדר הוא דיכוטומי (1 אם אינו מקבל שכר מינימום, ו-0 אם כן). ערכי ה-odds ratio של הרגרסיה הם יחס הסיכויים של העובד בעל המאפיין הספציפי להיות מועסק בשכר הנמוך משכר המינימום (בניכוי השפעות של מאפיינים אחרים שהוכנסו לרגרסיה). קבוצת הבסיס לכל מאפיין היא בדרך כלל הקבוצה שבה מספר העובדים הגדול ביותר.

בדומה למגמות שנצפו בממצאים הגולמיים שהוצגו לעיל, הממצאים מראים שאלה הן האוכלוסיות הנמצאות בסיכון הגבוה ביותר להיות מועסקות ברמה שמתחת לשכר המינימום: העולים החדשים מאוד (ותק של עד שבע שנים בארץ), ובכללם כנראה שיעור גבוה של עובדים זרים; עובדים המועסקים בשירותים למשקי בית, גם הם כוללים ככל הנראה שיעור גבוה של עובדים זרים; עובדים בקבוצת הגיל הצעירה ביותר (עד 24). ההסתברות של שתי הקבוצות הראשונות לעבוד בשכר הנמוך משכר מינימום בשל אי-ציות מעסיקהם לחוק גבוהה פי שלושה ויותר ביחס לקבוצת הבסיס, ושל הצעירים גבוהה פי שניים ויותר ביחס לקבוצת הגיל 35-44, ששימשה כקבוצת הבסיס ברגרסיה. בנוגע לעובדים במשרה חלקית: מאפיין זה, שנמצא בנתונים הגולמיים כאחד המאפיינים המרכזיים של העובדים מתחת לשכר המינימום, לא נמצא מובהק ברגרסיה. נראה שהוא מתואם עם מאפיינים אחרים שנמצאו מובהקים, כגון מגדר העובד, עבודה בענפים מסוימים וכד'.

לוח 1

ההסתברות להיכלל באוכלוסיית המשתכרים מתחת לשכר המינימום בשל
אי-ציות המעסיקים לחוק – תוצאות מרגרסיה לוגיסטית

מובהק(1)	יחס הסיכויים	המשתנה
**	1.679	ערבים
**	0.725	גברים
**	0.538	לא נשואים
**	3.524	עולים משנת 2000
	1.078	עובדים במשרה חלקית גיל (הבסיס : 35-44)
**	2.365	גיל 18-24
**	1.268	גיל 25-34
*	1.056	גיל 45-54
*	1.177	גיל 55-64
**	1.785	גיל +65
		מספר שנות לימוד (הבסיס : 9-12 שנות לימוד)
**	1.561	0-8 שנות לימוד
**	0.588	13-15 שנות לימוד
**	0.322	+16 שנות לימוד
		ענף כלכלי (הבסיס : שירותים עסקיים)
	1.393	חקלאות
**	0.808	תעשייה
**	0.205	חשמל ומים
*	1.083	בינוי
	1.096	מסחר
**	1.469	שירותי אירוח ואוכל
	0.822	תחבורה ותקשורת
**	0.292	בנקאות וביטוח
**	0.315	מינהל ציבורי
**	0.757	חינוך
*	1.07	שירותי בריאות רווחה וסעד
	1.009	שירותים חברתיים ואחרים
**	3.159	שירותים למשקי בית

* מובהק ברמה של 0.05 ;

** מובהק ברמה של 0.01

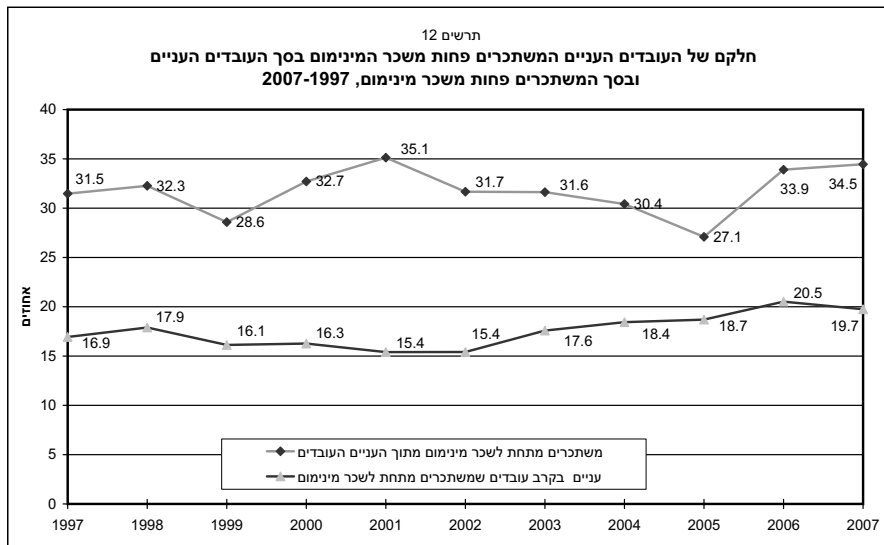
ההסתברות של עובדים ערבים להיות מועסקים בשכר הנמוך משכר המינימום גבוהה ב-70 אחוז בקירוב מזו של יהודים; של גברים נמוכה ב-30 אחוז בקירוב מזו של נשים, ושל נשואים נמוכה בכמחצית מזו של אלה שאינם נשואים. אצל עובדים בני 24-35 הסיכוי להשתכר מתחת לשכר המינימום עקב אי-ציות מעסיקהם לחוק גדל ב-20 אחוז בקירוב, והוא נוסק ל-75 אחוז בקירוב אצל העובדים המבוגרים (מעל 65). אצל בעלי השכלה נמוכה במיוחד (עד יסודית) גדל הסיכוי האמור ב-60 אחוז לעומת בעלי השכלה תיכונית (9-12 שנות לימוד), והוא יורד בשיעור של כ-40 אחוז בקירוב אצל בעלי השכלה של 13-15 שנות לימוד. סיכוייהם של בעלי השכלה גבוהה מזו, 16 שנות לימוד ויותר, להימצא במצב כזה נמוכים ב-70 אחוז בקירוב.

ניתוח לפי ענפים בהתאם לתוצאות הרגרסיה מעלה שענף השירותים למשקי בית, גם בניכוי מאפיינים אחרים של העובדים, נותר מוביל ובמרחק גדול מיתר הענפים, ברמת אי הציות שבו לחוק האמור: עובדים המועסקים בו מועדים להפרת החוק פי שלושה ויותר מעובדים בענף הבסיס (שירותים עסקיים). גם בענף שירותי האירוח והאוכל ובענף החקלאות (המאופיינים גם הם בשיעור גדול של עובדים זרים) רמת אי הציות גבוהה ב-40 אחוז בהשוואה לענף הבסיס. בענפי הבינוי והמסחר רמת אי הציות גבוהה ב-10 אחוזים בקירוב בהשוואה לענף הבסיס, ואילו ביתר הענפים הסיכוי להיות מועסק ברמה הנמוכה משכר המינימום קטן יותר מאשר בענף הבסיס. העובדים בענפי החשמל והמים, המינהל הציבורי, הבנקאות והביטוח הם בעלי הסיכוי הנמוך ביותר להיכלל בקבוצה שמעסיקה אינם מצייתים לחוק שכר המינימום. יצוין שממצאים אלה שונים בחלקם מהממצאים שהוצגו בעבודתו של אקשטיין (1998), שבדקה אף היא את מאפייני העובדים המשתכרים בסביבת שכר המינימום.

סוגיית העוני בקרב עובדים מצויה על סדר היום הציבורי מסיבות מובנות: משנות ה-80 עד היום הוכפלה תחולת העוני של המשפחות העובדות, ומתברר יותר ויותר שעבודה כשלעצמה אינה ערובה לחילוץ מעוני. עבודות שנעשו בנושא בעולם מוכיחות את חשיבות שכר המינימום ואכיפתו לצמצום ממדי העוני.

תרשים 12 שלהלן מציג את חלקם של המשתכרים פחות משכר המינימום באוכלוסיית העובדים העניים ואת תחולת העוני של העובדים המשתכרים פחות משכר המינימום בין השנים 1997-2007. התרשים מלמד שמתחילת העשור ועד סופו עלתה תחולת העוני של העובדים המשתכרים מתחת לשכר מינימום בשלושה אחוזים, מ-17 ל-20 אחוז. תחולת העוני של עובדים אלה דומה לזו של כלל האוכלוסייה, וגבוהה בהרבה מתחולת העוני של המשפחות העובדות, שהיא כ-12 אחוז בשנים האחרונות. שיעור זה היה יציב למדי בין 1997 ל-2002, ואולם מ-2002 נצפתה עלייה עקיבה והדרגתית בשיעור זה. ממצא זה מרמז על כך שבשנים האחרונות הפך אי תשלום שכר מינימום כסיבה לעוני רווח יותר ויותר, וזאת דווקא בתקופה של צמיחה שבה קל יותר לשלם שכר הוגן.

חלקם של העובדים העניים בסך העובדים המשתכרים מתחת לשכר המינימום עלה מ-31.5 ל-34.5 אחוז. שיעור זה היה נתון לתנודות רבות במהלך השנים הנסקרות, בדומה לתנודות שנרשמו במידת אי הציות של מעסיקים לשכר מינימום, ובין 2005 ל-2007 חלה בו עלייה של ממש.



לוח 2 שלהלן מציג את חלקם של המשתכרים פחות משכר המינימום באוכלוסיית העובדים העניים ואת "פער ההכנסה" – או עומק אי הציות לשכר מינימום – שהוא היחס שבין השכר הממוצע של קבוצת המשתכרים פחות משכר המינימום לבין שכר המינימום. הלוח מראה ששליש מהעובדים העניים ויותר משתכרים מתחת לשכר המינימום. בקבוצת הגיל הקיצונית (הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר), העולים החדשים, בעלי ההשכלה הנמוכה והלא-נשואים שיעור זה גדל ל-44 אחוז ויותר. כחמישית מהעובדים המשתכרים מתחת לשכר המינימום שייכים למשפחות עניות.

עומק אי הציות הממוצע הוא כ-22 אחוז; כלומר: השכר לשעה של המשתכרים מתחת לשכר המינימום רחוק לפחות בשיעור זה משכר המינימום לשעה על פי חוק (שכן, כפי שהוסבר לעיל, יש הטיה כלפי מטה באומדן אי הציות). ואולם שיעור זה משתנה בין קבוצות האוכלוסייה השונות בלוח: עובדים צעירים מאוד, לא נשואים, עולים עם ותק של עד שבע שנים בארץ, עובדים במשרות חלקיות ונשים – שמעסיקיהם אינם מציינים לחוק – מועדים לקבל שכר הנמוך משכר המינימום בשיעורים גבוהים אף יותר.

לוח 2

ממדי העוני בקרב עובדים המשתכרים פחות משכר המינימום

עומק אי הציות (%)	שיעור המשתכרים פחות משכר המינימום מתוך העובדים העניים (%)	
21.7	34.5	ממוצע
		קבוצות דת
22.8	34.0	יהודים
16.6	35.2	ערבים
		קבוצות גיל
26.4	44.9	גיל 18-24
19.7	33.6	גיל 25-34
19.7	28.6	גיל 44-35
19.7	34.2	גיל 54-45
21.2	41.9	גיל 64-55
19.5	46.9	גיל +65
		מספר שנות לימוד
22.8	39.7	עד 8 שנות לימוד
22.2	37.9	9-12 שנות לימוד
20.8	28.9	13-15 שנות לימוד
20.3	24.2	16 שנות לימוד ויותר
		מצב משפחתי
18.1	29.6	נשואים
24.8	46.8	לא נשואים
		מגדר וותק בארץ
23.6	37.4	נשים
19.5	32.6	גברים
26.9	47.5	עולים (שנת 2000)
		חלקיות משרה
24.9	38.1	משרה חלקית
19.8	30.8	משרה מלאה

לסיום, בסימולציה שבה תוקן השכר המדווח בסקר והועלה לשכר המינימום, לכל מי שמעסיקו אינו מציית לחוק חושבה תחולת העוני מחדש לקבוצות אוכלוסייה שונות. הממצאים מוצגים בלוח 3 שלהלן והם מראים את תחולת העוני לפני הסימולציה ואחריה.¹¹ בכלל האוכלוסייה תחולת העוני יורדת בכמחצית נקודת אחוז בגין שינוי זה (כשלושה אחוזים). ואולם לצעד זה השפעה שונה על הקבוצות השונות המוצגות בלוח: תחולת העוני של משפחות עובדות יורדת בשיעור של כשבעה אחוזים, וכך גם תחולת העוני של משפחות צעירות (ראש משק הבית עד גיל 30). גם ביתר סוגי המשפחות העובדות (חוץ מעצמאים) נצפתה ירידה ממשית בתחולת העוני לאחר תיקון השכר. במשפחות החד-הוריות מושגת ירידה של כשישה אחוזים בתחולת העוני, ובמשפחות עם 1-3 ילדים ומשפחות של עולים – ירידה של חמישה אחוזים. כצפוי, השפעת צעד כזה על ממדי העוני של אלה שהשתתפותם בכוח העבודה נמוכה היא אפסית (קשישים ומשקי בית שאינם עובדים בגיל העבודה). ביתר סוגי המשפחות השפעת צעד זה דומה לממוצע בכלל האוכלוסייה.

לוח 3

סימולציה – השפעת אכיפת שכר מינימום על ממדי העוני
בקבוצות אוכלוסייה שונות, 2007

שינוי (אחוזים)	תחולת העוני של משפחות		קבוצת אוכלוסייה
	אחרי תיקון השכר	לפני תיקון השכר	
3.0	19.3	19.9	סך הכול
3.3	14.5	15.0	יהודים
2.7	50.0	51.4	לא יהודים
0.4	22.5	22.6	קשישים
5.3	17.8	18.8	עולים
2.8	24.1	24.8	משפחות עם ילדים
4.9	17.5	18.4	1-3 ילדים
0.4	56.3	56.5	4+ ילדים
0.4	66.4	66.7	5+ ילדים
6.4	27.9	29.8	חד-הוריות

11 סימולציה זו אינה מביאה בחשבון את ההנחה שחלק (קטן כנראה) מעובדים אלה יהפכו להיות מובטלים עקב כך, ובוודאי לא את האפשרות שחלק מעובדים מובטלים אלה יהיו זכאים לקבל הבטחת הכנסה וכד'.

שינוי (אחוזים)	תחולת העוני של משפחות		קבוצת אוכלוסייה
	אחרי תיקון השכר	לפני תיקון השכר	
			מצב תעסוקה
7.4	11.3	12.2	עובד
7.4	11.3	12.2	שכיר
1.6	12.2	12.4	עצמאי
0.0	69.8	69.8	לא עובד בגיל עבודה
4.7	22.4	23.5	מפרנס אחד
21.4	2.2	2.8	שני מפרנסים ויותר
			גיל ראש משק הבית
6.6	24.0	25.7	עד גיל 30
2.9	19.9	20.5	בגילאים 31-45
3.6	13.5	14.0	בגילאים 46-פנסיה
0.0	23.1	23.1	בגיל הפנסיה
			מספר שנות לימוד
1.1	43.8	44.3	עד 8 שנות לימוד
4.8	19.9	20.9	9-12 שנות לימוד
3.0	13.0	13.4	13 שנות לימוד ויותר

סיכום

בעבודה זו נבדקו אמפירית היבטים של אי-ציות לחוק שכר מינימום על פני זמן, והובאה תמונת מצב של מאפייני העובדים המשתכרים שכר הנמוך משכר המינימום בשל אי-ציות מעסיקיהם לחוק בשנת 2007. הבדיקות נעשו באמצעות כלים שונים: ניתוח תוצאות רגרסיה לוגיסטית הבוחן את הסתברות הפרט לעבוד מתחת לשכר המינימום; ניתוח על פי כלי סטטיסטי של כריית נתונים (data mining), המהווה השלמה מעניינת לזיהוי גורמים ומאפיינים מרכזיים בסוגיית הפרת החוק; חישובים של עוצמת אי הציות בדומה למדידת עומק העוני; חישובים של ממדי העוני בקרב העובדים המשתכרים פחות משכר המינימום.

ממצאי עבודה זו מראים שרמת אי הציות לשכר המינימום נמצאת במגמת עלייה מתמשכת בעשור החולף, והיא גבוהה כנראה גם בראייה בינלאומית; זאת על אף שנות הצמיחה

שאפיינו את רוב השנים של העשור. במקביל עלו גם ממדי העוני בקרב אלה שאינם משתכרים שכר מינימום בשל אי-ציות מעסיקהם לחוק. הקבוצות הסובלות מהפרת החוק הן אותן קבוצות שבהן גם עומק אי הציות גבוה יחסית. יחסי הכוחות השוררים בחברה הישראלית משתקפים גם בהיבט זה: סיכוייהם של העובדים הצעירים מאוד, העולים החדשים הכוללים בתוכם שיעור גבוה של עובדים זרים, הערבים והנשים לסבול מאי-ציות לחוק גבוהים, על פי רוב באופן בולט, משל הקבוצות המקבילות להם, והדפוסים נותרו קבועים על פני כל השנים שנבחנו.

הממצאים מראים עוד, ששליש מהעובדים העניים ויותר משתכרים פחות משכר המינימום. בקבוצות הגיל הקיצוניות (הצעירים ביותר והמבוגרים ביותר), העולים החדשים, בעלי ההשכלה הנמוכה והלא-נשואים שיעור זה גדל עד למחציתם. כחמישית מהעובדים המשתכרים פחות משכר המינימום (על פי ההגדרה בעבודה זו) שייכים למשפחות עניות. עומק אי הציות הממוצע הוא כ-22 אחוז; כלומר: השכר לשעה של המשתכרים פחות משכר המינימום רחוק לפחות בשיעור זה משכר המינימום לשעה על פי חוק. גם שיעור זה משתנה בין קבוצות האוכלוסייה השונות בלוח: עובדים צעירים מאוד, לא נשואים, עולים עם ותק של עד שבע שנים בארץ, עובדים במשרות חלקיות ונשים, שגם תחולת אי הציות של מעסיקהם לחוק גבוהה למדי, מועדים לקבל שכר הנמוך משכר המינימום בשיעורים הגבוהים ביותר.

על פי הניסיון הבינלאומי נראה שהציות והאכיפה הירודים בישראל אינם גזירה משמים. ואכן לאחרונה החלה הממשלה להגביר את האכיפה בתחום זה, וייתכן שיימצאו עדויות אמפיריות לשיפור בסקרים הבאים. עם זאת קשה להניח שהפעילות האמורה הגיעה לירי מיצוי, ואם לשפוט לפי המצב באנגליה ובארצות הברית, אך גם בצרפת ואפילו בארצות מתפתחות כמו ברזיל, למדיניות שכר מינימום יש פוטנציאל גדול ככלי לצמצום העוני, שממדיו בישראל גבוהים, ויש הסכמה ציבורית רחבה על נחיצות צמצומו.

בנוגע לשאלה אם שכר מינימום משפר את מצב העובדים העניים, מתברר שיש מסלולים שונים, התלויים בגורמים עמוקים של הלכידות החברתית במדינה. שורר מתח למשל בין ההגינות הבסיסית בחברה לבין הצורך בהגנה מפני ניצול לרעה באמצעות חקיקה של חוק שכר מינימום. במשקים שבהם ההגינות היא חלק בלתי נפרד מחיי העבודה אין כלל צורך בחקיקת חוקים מסוג זה. כללי ההתנהגות הם כאלה שאנשים, בין שהם מעסיקים ובין שמועסקים, מתנהגים לפי נורמות חברתיות נאורות. מדינות כאלה מאופיינות בדרך כלל גם ברמת עוני נמוכה מאוד. כך למשל בשוודיה אין שוק העבודה זקוק לחוק שכר מינימום כדי להבטיח הגינות ומינימום מחיה בכבוד.

כיוון אחר של המחקר בתחום שכר המינימום מחייב בדיקה של נתוני מעקב, שבשלב זה קשה להשיגם, שכן עד כה לא נעשו בישראל מחקרי מעקב שיטתיים בעבור המשק

הישראלי. לפי התפלגויות השכר המוכרות לנו כיום בולט עובי ההתפלגות בשכר הנמוך מאוד. סביר להניח שאם יש השפעה שלילית על התעסוקה, היא אמורה להתבטא בעיקר בשכר הנמוך מאוד. כדי למנוע את דחיקתם של עובדים בעלי שכר נמוך מאוד אל מחוץ לתעסוקה, יש להפעיל תוכניות הכשרה אינטנסיביות למענם. כך ישתפר פריזם ויגדל הסיכוי שלהם להיות מועסקים בשכר הוגן לאורך זמן, ובעיקר להיחלץ מעוני ובכך להגשים את תכליתו של החוק.

מקורות

- אלמוג ש' (תשס"ו). התנכלות תעסוקתית (mobbing). עבודה חברה ומשפט, יא, 223-249.
- אקשטיין צ' (1998). השלכות חוק שכר מינימום על התעסוקה והשכר. מאמר לדין מס' 1, הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.
- גוטליב ד' (2000). הציות לחוק שכר המינימום ואכיפתו בישראל הרבעון הישראלי למסים, 110 (27), 65-84.
<http://www.mof.gov.il/museum/hebrew/israelbank.pdf>
- גוטליב ד', פלוג ק' וקסיר נ' (2000). הצעה לשינוי המדיניות בנושא שכר מינימום. ירושלים: בנק ישראל.
<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper02h.doc>
- דגן-בוזגלו נ' (2007). הזכות לעבודה בישראל מבט משפטי ותקציבי. תל אביב: מרכז אדווה.
- ניב ג' (1986). אי-ציות לחוק שכר מינימום: היבטים תיאורטיים והשלכות למשק הישראלי. מחקר מס' 35, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, 1-11.
- ניב ג', כהן ר', עוואד י' ו שאול י' (1997). אי-ציות לחוק שכר מינימום: היבטים תיאורטיים וניתוח אמפירי של גורמים מסבירים בישראל. רבעון לכלכלה, 2/97, 193-212.
- ניב ג' ושרון א' (1986). הסכם הכנסת המינימום: אוכלוסיית המטרה, דרגת הציות ועלויות השכר. ביטחון סוציאלי, 29, 45-56.

כרמי מ' (1978). שכר מינימום: סקירה ספרותית וההשלכות האפשריות בישראל. http://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/mechkar_20.pdf

כהן י', הברפלד י', מונדלק ג' וספורטא י' (2004). שיעור העובדים המאורגנים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר הווה ועתיד. עבודה, חברה ומשפט, י, 15-50.

מרמר ו' (1996). השפעת שכר המינימום על התפלגות שכר העבודה, הכנסות המשפחה ושיעורי העוני. המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, סדרת מאמרים מונחים, מס' 4.

פלוג ק' וקסיר (קלינר) נ' (1994). הציות לחוק שכר המינימום בסקטור העסקי. ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 94.12.

פלוג ק', קסיר (קלינר) נ' ורובינשטיין י' (1996). השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים (נבחרים) עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי. ירושלים: בנק ישראל.

רובינשטיין ד', בנימין א' וגולן ע' (2008). "דרך המלך": העצמה פוליטית של עובדים עניים בצל תרבות המכרוזים. בתוך ג' מונדלק ומ' איזנשטדט (עורכים), העצמה עמ' 159-194 (סדרת משפט, חברה ותרבות). תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

תגר, מ' (2008). השעה דוחקת: כיצד נדחקים עובדי השעות אל מתחת לשכר המינימום. תל אביב: קו לעובד.

[http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/File/%20%20\(2\).pdf](http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/File/%20%20(2).pdf)

Abowd, J. M., Kramarz, F., Lemieux, T., & Margolis, D. N. (1997). *Minimum wages and youth employment in France and the United States*. NBER, Working Paper 6111, July, 1-51.

Aghion, P., Algan, Y., & Cahuc, P. (2008). *Can policy interact with culture? Minimum wage and the quality of labor relations*. NBER, Working Paper 14327, September, 1-68, <http://www.nber.org/papers/w14327>

Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P., & Shleifer, A. (2008). *Regulation and Distrust*. NBER Working paper, 14648, July, 1-46.

Alesina, A. & Angeletos, G. M. (2005). Fairness and Redistribution. *The American Economic Review*, 95 (4), 960-980.

Ashenfelter, O. & Smith, R. S. (1979). Compliance with the Minimum Wage Law. *The Journal of Political Economy*, 87 (2), 333-350.

- Banerjee, A. V. & Duflo, E. (2008). *The experimental approach to development economics*. NBER, Working paper, 14467, November, 1-41. <http://www.nber.org/papers/w14467>.
- Bird, K. & Manning, C. (2008). Minimum wages and poverty in a developing country: Simulations from Indonesia's household survey. *World development* 36 (5), 916-933.
- Brown, C., Gilroy, C., & Kohen, A. (1982). The effect of the minimum wage on employment and unemployment. *Journal of Economic Literature*, 20 (2), 487-528.
- Card, D. & Krueger, A. B. (1994). Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, 84 (4), 772-793.
- Card, D. & Krueger, A. (1995). *Myth & measurement: The new economics of the minimum wage*. Princeton: Princeton University Press.
- Card, D. & Krueger, A. B. (2000). Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. *American Economic Review*, 90 (5), 1397-1420.
- Dickens, R., Machin, S., & Manning, A. (1998). Estimating the effect of minimum wages on employment from the distribution of wages: A critical view. *Labor Economics*, 5, 109-134.
- DiNardo, J., Fortin, N. M., & Lemieux, T. (1996). Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A semiparametric approach. *Econometrica*, 64 (5), 1001-1044.
- Fields, G. S. & Kanbur, R. (2005). *Minimum wages and poverty*. Discussion paper, Cornell University, May, 1-19. www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/FieldsKanburMinWage.pdf.
- Formby, J., Bishop, J., & Kim, H. (2004). Minimum wages, poverty and welfare. In J. Bishop & Y. Amiel (Eds), *Poverty, Inequality and Taxation: Papers in Honor of John P. Formby* (pp. 35-1). Amsterdam: JAI-Elsevier Press.
- Friedman, A. (2007). *A cross-country comparison of the minimum wage*. Discussion Paper, 2007.05, 1-24, Bank of Israel.

- Gramlich, E. M. (1976). Impact of minimum wages on other wages, employment and family incomes. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 409-451.
- Lemos, S. (2008). Minimum wage effects in a developing country. *Labour Economics, Sciencedirect*, 1-14.
- Lester, R. A. (1960). Employment effects of minimum wages. *Industrial and Labor Relations Review* 13 (2).
- Machin, S. & Manning, A. (1997). Minimum wages and economic outcomes in Europe. *European Economic Review*, 41, 733-742.
- Machin, S., Manning, A., & Rahman, L. (2003). Where the minimum wage bites hard: Introduction of minimum wages to a low wage sector. *Journal of the European Economic Association*, 1 (1), 154-180.
- Maloney, W. & Mendez, J. (2004). Minimum wages in Latin America. In J. Heckman & C. Pagés (Eds.), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. NBER & University of Chicago, Cambridge, MA.
- Meyer, R. & Wise, D. (1983b). Discontinuous distributions and missing persons: The minimum wage and unemployed youth. *Econometrica*, 61, 1677-1698.
- Mincer, J. (1976). Unemployment effects of minimum wages. *Journal of Political Economy*, 84, 87-104.
- Neumark, D., Cunningham, W., & Siga, L. (2006). The distributional effects of minimum wages in Brazil: 1996–2001. *Journal of Development Economics*, 86, 136-159.
- Neumark, D. & Wascher, W. (1992). Employment effects of minimum and subminimum wages: Panel data on state minimum wage laws. *Industrial and Labor Relations Review*, 46, 55-81.
- Neumark, D. & Wascher, W. (1995). *The effects of New Jersey's minimum wage increase on fast-food employment: A re-evaluation using payroll records*, Unpublished manuscript. Michigan State, University, March 1995a; August 1995b.

- Neumark, D. & Wascher, W. (1997). *Do minimum wages fight poverty?* NBER, Working Paper, 7519. Massachusetts: Cambridge.
- Neumark, D. & Wascher, W. (2000). Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment. *American Economic Review, December, 90* (5), 1362-1396.
- Neumark, D., Schweitzer, M., & Wascher W. (2004). The effects of minimum wages on the distribution of family incomes: A Nonparametric analysis. *Journal of Human Resources, 39* (2), 425-450.
- Sen, A. K. (2000). Work and rights. *International Labor Review, 139* (2), 119-128.
- Skidmore, P. (1999). Enforcing the minimum wage. *Journal of Law and Society, 26* (4), 427-448.
- Stigler, G. J. (1946). The Economics of minimum wage legislation. *The American Economic Review, 36* (3), 358-365.
- Stigler, G. J. (1970). The Optimum Enforcement of law. *The Journal of Political Economy, 78* (3), 526-536.
- Welch, F. (1976). Minimum wage legislation in the United States. In O. Ashenfelter & J. Blum (Eds.), *Evaluating the labour market effects of social programs*. Princeton University Press.
- Volscho, T. W. (2005). Minimum wages and income inequality in the American states, 1960-2000. *Research in Social Stratification and Mobility, 23*, 343-368.
- Yaniv, G. (2001). Minimum wage noncompliance and the employment decision. *Journal of Labor Economics 19* (3), 596-603.
- Yaniv, G. (1994). Complaining about noncompliance with the minimum wage law. *International Review of Law and Economics, 14*, 351-362.
- Yaniv, G. (2004). Minimum wage compliance and the labor demand curve. *Journal of Economic Education, 35* (3), 290-294.

נספח 1

שכר המינימום לשינה ולחודש, 1997-2008

שנה / חודש	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	10.43	12.93	14.13	15.05	15.94	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	19.28	19.95
2	10.49	12.93	14.13	15.05	15.94	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	19.28	19.95
3	10.49	12.93	14.13	15.05	15.94	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	19.28	19.95
4	12.3	14.03	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	18.58	19.95	19.95
5	12.3	14.03	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	18.58	19.95	19.95
6	12.3	14.03	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	19.28	19.95	19.95
7	12.63	14.03	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	19.28	19.95	20.7
8	12.93	14.1	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	19.28	19.95	20.7
9	12.93	14.1	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	19.28	19.95	20.7
10	12.93	14.1	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	19.28	19.95	20.7
11	12.93	14.1	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	19.28	19.95	20.7
12	12.93	14.1	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	19.28	19.95	20.7
שכר מינימום ממוצע לשינה	12.13	13.78	14.81	15.72	17.16	17.56	17.93	17.93	17.93	18.83	19.78	20.33
אחדו שיתקיי נומינלי		13.6	7.5	6.1	9.1	2.4	2.1	0.0	0.0	5.0	5.1	2.7

נספח 2

שכר מינימום

שכר המינימום נקבע בתחילה ברמה של כ-39 אחוז מהשכר הממוצע במשק והועלה עד 45 אחוז מהשכר הממוצע במשק באפריל 1988. באפריל 1997 הוכנס בחוק תיקון עיקרי שהעמיד את שכר המינימום על 47.5 אחוז מהשכר הממוצע במשק. כמו כן נקבע שהוא יתעדכן פעם בשנה, ב-1 באפריל, לפי השכר הממוצע במשק. השכר שלפיו נעשה העדכון הוא כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968, כלומר הממוצע החודשי של השכר הממוצע למשרת שכיר בשלושת החודשים האחרונים שלגביהם היו נתונים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביום שקדם ליום העדכון. ביום ה-1 ביוני 2006 נכנס לתוקף חוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר המינימום – הוראת שעה), התשס"ו-2006, ובו נקבעו שלושה מועדים להעלאת שכר המינימום מעבר לשיעור הקבוע בחוק שכר מינימום. העדכון הראשון נעשה ב-1 ביוני 2006, וממועד זה נקבע שכר המינימום לסכום של 3,585.18 ש"ח. העדכון השני נעשה ב-1 באפריל 2007, וממועד הוגדל זה שכר המינימום ל-3,710.18 ש"ח. העדכון השלישי נעשה ב-1 ביולי 2008, וממועד זה גובה שכר המינימום הוא 3,850.18 ש"ח לחודש (50.8 אחוז מהשכר הממוצע) ו-20.75 ש"ח לשעה. סכום זה יישאר בתוקף כל עוד הוא יהיה גבוה מ-47.5 אחוז מהשכר הממוצע. שכר המינימום מתעדכן לפי שיעורי תוספת היוקר או תוספת שכר אחרת שנקבעה בהסכם קיבוצי המשולם לרוב העובדים המאורגנים.