



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

מגמות באי־ציות לחוק שכר מינימום- המקרה הישראלי

תמי אליאב, מירי אנדבלד, דניאל גוטליב*, ישראל קצ'נובסקי

מחקרים 99

ירושלים, סיון תשס"ט, יוני 2009
www.btl.gov.il

הדעות המובאות במאמר זה אינן מייצגות בהכרח
את עמדת המוסד לביטוח לאומי

* כל המחברים ממינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי:
דניאל גוטליב גם מהמחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון

תודתנו למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית, וכן לנירה עמיר, לשרה גרגיי ולחיה רבין על עיצוב
המאמר והבאתו לדפוס. תודה גם לשני קוראים אנונימיים על הערותיהם המועילות.

תוכן עניינים

עמוד

1	מבוא
5	רקע
11	ניתוח הממצאים
27	הערות לסיום
29	ביבליוגרפיה
33	נספח

תמצית

מחקר זה בודק את המגמות והשינויים שחלו באי הציות לחוק שכר מינימום בעשור החולף ואת מאפייני העובדים המועסקים בשכר הנמוך משכר המינימום בשל הפרת החוק בידי מעסיקהם. הממצאים האמפיריים נתמכים בהתפלגויות נתונים וניתוח באמצעות רגרסיה לוגיסטית, הבוחנת את ההסתברות של פרט לעבוד תמורת פחות משכר המינימום. לראשונה מוצג גם ניתוח על פי כלי סטטיסטי של "כריית נתונים" (data mining). הניתוח כולל לראשונה גם חישובים של עוצמת אי-הציות, בדומה למדידת עומק העוני.

ממצאי עבודה זו מראים כי רמת אי הציות לשכר מינימום נמצאת במגמת עלייה מתמשכת בעשור החולף, והיא גבוהה כנראה גם בראייה בינלאומית. זאת על אף שנות הצמיחה שאפיינו את מרבית השנים של העשור. במקביל עלו גם ממדי העוני בקרב מי שאינם זוכים להשתכר שכר מינימום בשל אי ציות מעסיקהם לחוק. השימוש בטכניקות הסטטיסטיות השונות שנעשה במאמר מביא למסקנה שהקבוצות 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 הכוללים בתוכם מרכיב ניכר של עובדים זרים, הערבים והנשים, גבוה בדרך כלל הרבה יותר משל הקבוצות המשלימות אותן, להיות מי שמעסיקהם אינם מציינים לשכר המינימום, ודפוסים אלה נותרו קבועים על פני כל השנים שנבחנו. ענף השירותים למשקי בית הוא הבולט ברמת אי הציות ובמרחק ניכר מהבאים אחריו (ענף האירוח ואוכל וענף החקלאות), 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 לכ-44% ויותר. כחמישית מהעובדים המשתכרים מתחת לשכר המינימום שייכים למשפחות עניות. עומק אי הציות הממוצע הוא כ-22% — דהיינו השכר לשעה של המשתכרים מתחת לשכר המינימום רחוק לפחות בשיעור זה משכר המינימום לשעה על פי חוק. גם שיעור זה משתנה בין קבוצות האוכלוסייה השונות: עובדים צעירים מאוד, לא נשואים, עולים עם ותק של עד 7 שנים בארץ, עובדים במשרות חלקיות ונשים, שגם תחולת אי הציות בהן גבוהה למדי, מועדים לקבל שכר הנמוך משכר המינימום בשיעורים הגבוהים ביותר.

Keywords: Minimum wage, poverty, Compliance, Public Labor Market Policy, שכר מינימום, עוני, שוק עבודה, עובדים חלשים, ציות לחוק

JEL Classification: D63, I32, J38, K420,

"...שלילה מאדם אמצעי קיום מינימליים, והכנסה מינימלית בכלל זאת, מחללת את כבודו, כדברי הנביא ישעיה: "הלא פֶרֶס לְרַעֲב לְחֶמֶךְ, וְעֵינַיִם מְרוּדִים תִּבְיֵא בַיִת: כִּי-תִרְאֶה עֵרִם וְכִסִּיתוֹ, וּמִבְּשָׂרְךָ לֹא תִתְעַלֵּם" (ישעיה נח פס' ז') " (מתוך דברי השופטת עדנה ארבל: בג"צ 3512/04 מיכל שזיפי נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד נט 4 70).

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". זאת ועוד: "תכליות 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, היות שמעסיקים רבים יחסית בישראל מפרים את החוק.

תנאי עבודה והרווחה הכלכלית הנלווית להם אינם מסתכמים בתשלום שכר מינימום אלא מורכבים גם מתשלומים נוספים שמקורם בחקיקה ובצווי הרחבה. אלה כמכלול משקפים את רמת השכר של העובד. כך, עובד המקבל שכר מינימום שאינו מקבל את התשלום הקבוע בחוק בעבור עבודה בשעות נוספות; עובד שדמי הנסיעה שלו כלולים כבר בשכר המינימום; עובד המועסק בשבת ולא מקבל תמורה לפי חוק וכיו"ב – עלולים להיראות כעובדים שמקבלים את זכויותיהם על-פי חוק שכר מינימום, אך בפועל הם אינם זוכים לקבל את חבילת הזכויות המרכיבות שכר הוגן ומעוגנות

במשפט העבודה. כך נוצרת שכבה של עובדים עניים, בהם יש המקבלים שכר מינימום בהתאם לחוק ובכל זאת נחסמת בפניהם רמת חיים בסיסית.

רובינשטיין, בנימין וגולן (2008) מזהים בקרב העובדים העניים דפוס העסקה פוגעני המאופיין בהתנכלות תעסוקתית¹, בהשתקה, בפרד מפוטורים ובהתעלמות מזכויות העובד שלהם המעוגנות כאמור במשפט העבודה המגן. בנוסף, העסקה פוגענית מאופיינת באי ביטחון בתעסוקה, העדר ביטוח פנסיוני ונגישות נמוכה להכשרה מקצועית.

בעשורים האחרונים חלו שינויים באופן ההעסקה של עובדים ברמות השכר הנמוכות וכתוצאה מכך הוחמרה הפגיעה בזכויותיהם. אחד השינויים הבולטים הוא העסקה של עובדים ששכרם משולם להם על בסיס שעתי, לפי מספר שעות העבודה בפועל, הגם שעבודתם נושאת אופי קבוע, מתמשך ובהיקף של משרה מלאה. כתוצאה משיטת העסקה זו, במקום להעסיק את העובדים על בסיס חודשי קבוע, נפגעת חבילת הזכויות המגיעה להם ובכללם תשלום שכר מינימום (בגלל היקף משרה המשתנה בהתאם לשעות העבודה בפועל) (תגיר, 2008).

שינוי נוסף, המשולב בשינוי הקודם, הוא המעבר מעבודה מאורגנת לעבודה בחוזים אישיים (דגן-בוזגלו, 2007). בשנות ה-80 הוסדרו יחסי העבודה של כ-80%-85% מהשכירים באמצעות הסכמים קיבוציים, ועובדים אחרים נהנו מהם באמצעות צווי הרחבה. בשנת 2000 פחות מ-50% מהעובדים עבדו 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, חסרי ביטחון בתעסוקה, חסרי ביטחון סוציאלי ובעלי יכולת נמוכה לעמוד על זכויותיהם. זאת ועוד: גורם מרכזי נוסף 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 על ידי מעסיק בפועל, בלא שיצטרך להשקיע עלויות בגיוס, בהכשרה ובהענקת זכויות סוציאליות הקבועות במשפט העבודה.

כתוצאה מהשינויים במערכת יחסי העבודה התפתח שוק עבודה מרובד שבו הרובד התחתון מורכב מעובדים זמניים, עובדים במשרה חלקית, עובדי שעות ועובדי 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, אולם כוח זה נחלש מאוד. הנפגעים העיקריים מהאכיפה הלקויה הם העובדים ברובד הנמוך. כך נוצר מעמד הולך ומתרחב של עובדים אשר אין להם יכולת לממש את זכויותיהם אלא בפנייה לערכאות משפטיות. הם ממעטים לעשות זאת במהלך עבודתם אם מחוסר הכרת הזכויות ואם מחשש לפוטורים. פנייה

¹ להגדרתה ומשמעותה של "התנכלות תעסוקתית" ראו אלמוג, תשס"ו.

לערכאות נעשית, אם בכלל, רק בסיום יחסי העבודה במועד שבו לא תמיד אפשר להחזיר למפרע את הזכויות שנשללו.

יצוין שמערכות ממשלתיות התומכות בבעלי שכר נמוך, כדוגמת הבטחת הכנסה המשולמת בידי הביטוח הלאומי 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 מציינים 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.

בעבודה זו נבדוק את רמת הציות לחוק שכר מינימום במובנו הצר, כלומר לפי שכר העבודה לפי שעות. שיטה זו נבחרה מפאת מגבלת נתונים. למיטב ידיעתנו לא קיים בסיס נתונים שבאמצעותו אפשר לנתח ולהבחין בהפרות חוק נוספות כלפי עובדים שמשתכרים שכר מינימום. עבודה זו בודקת, אם כן, את ה"גרעין הקשה" של הפרות בתחום חוקי העבודה. אנו מניחים שעובד אשר לא מקבל אפילו את שכר המינימום לא מקבל גם את מכלול הזכויות האחרות (כמו תשלום בעבור שעות נוספות, תשלום עבור עבודה בשבת ובחג, הפרשות לפנסיה וכד'). עובדים נוספים, שאי אפשר מהנתונים שבידינו לאמוד את מספרם ושיעורם, מקבלים שכר מינימום לשעה אולם אינם מקבלים את התמורה המגיעה להם בדין בעבור עבודתם.

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

יצוין, שישנם עובדים רבים המשתכרים מתחת לשכר המינימום החודשי, למשל 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 למי שאינם מקבלים שכר מינימום בשל אי-ציות מעסיקהם לחוק.

בפרק 2 מובא רקע ספרותי על הסוגיות המרכזיות בנושא שכר המינימום על היבטיו הרלוונטיים למאמר זה: סוגיית מדידת הציות לשכר המינימום והשפעת התעסוקה וההשפעה על העוני, בפרספקטיבה בין-לאומית וישראלית. בפרק 3 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 בקשר לאי-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 מעסיק את כלכלני שוק העבודה זה יותר מששים שנה וכן סוגיית הפרת החוק ואכיפתו כשאלות נלוות. לפיכך אין זה מפתיע שהממשלות לדורותיהן השקיעו משאבים בהגברת האכיפה כדי לגרום 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) שלימים זכה בפרס נובל לכלכלה. הספרות הכלכלית הבין-לאומית 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 אשנלפטר וסמית (Ashenfelter & Smith, 1979) (להלן AS). מדד הציות המוצע על ידם מוגדר כיחס בין היקף האכיפה כשקיים שכר מינימום לבין היקף פוטנציאל האכיפה בהיעדר שכר מינימום (להלן: שכ"מ)²:

[מספר העובדים בשכ"מ

פחות

מספר העובדים שהיו משתכרים שכר "שוק" באותה רמה בהיעדר שכ"מ (1)

ועוד

תוספת מספר העובדים שפוטרו בעקבות הציות לשכר המינימום]

חלקי

מספר העובדים שהיו משתכרים עד לשכר בגובה שכ"מ (לא כולל שכ"מ) בהיעדר 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 הוא אינו 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, אשר מתחשבים באזור התחתון של התפלגות השכר:

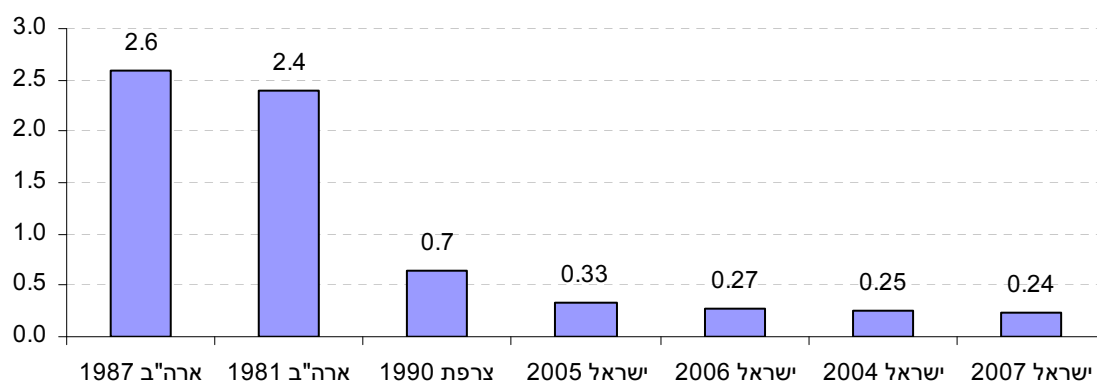
(מספר העובדים שמשכרים שכ"מ) חלקי (מספר העובדים שמשכרים עד לשכ"מ) (2)

² כמובן אפשר לחשב את המדד בהתאמה גם בעבור שינויים בשכר המינימום.

זהו מדד פשוט למדי שנוגע בכל זאת להיבט מרכזי בספרות המתקדמת ביותר בשנים האחרונות בנושא הציות לשכר מינימום: כפי שכבר ברור מהגדרתם של AS לעיל, השאלות של ציות טומנות בחובן שאלה בדבר השפעת שכר המינימום על התעסוקה והשכר. יצוין כי במקרה הקיצוני של אכיפה מושלמת אין למדד זה גבול עליון. חישוב השוואתי של מדד זה בשביל ישראל וארצות אחרות, אשר התפלגויותיהן פורסמו בספרות המקצועית בשנים האחרונות, מודגם להלן (תרשים 1).³ 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.

תרשים 1: אינדיקטור לציות המבוסס על יחס הצפיפויות
(צפיפות בשכר המינימום יחסית לצפיפות המצטברת מתחת לשכר המינימום)



הגישה המתבטאת במדד 2 היא מקרה פרטי של גישה שפותחה במאמרם של דינרדו, 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 כפי שזוהתה כבר מזמן בידי AS כחלק אינטגרלי של כלל ההשפעות של שכר המינימום על תעסוקה ושכר – קרי 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 רק בשכר הנמוך וסביב שכר המינימום.⁴ בשנים האחרונות נכנסו לשימוש כמה מספר מושגים חשובים:

³ הערכים בעבור צרפת וארה"ב 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.

⁴ גישה זו מכונה לעיתים גישה סמי-פרמטרית או לא-פרמטרית.

(1) "שקעים" או "מסמרים" (spikes): אזור זה בהתפלגות מלמד על כך שבמשק שמציית בצורה סבירה, בסביבה המיידית מתחת לשכר המינימום הצפיפות בהתפלגות יורדת, 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 בהתפלגות אמור להראות צפיפות במיוחד גבוהה בהתפלגות, שכן הוא מהווה מעין נקודת מיקוד של מעסיקים רבים שמעוניינים לשלם את השכר הנמוך ביותר שאפשר 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 – קרי הצטופפות השכר ברמת שכר המינימום ומעליו תוך התרוקנות פונקציית הצפיפות בשכר נמוך יותר.

(3) "גלישת שכר" (spillover): בהקשר לספרות על שכר מינימום מתייחסים למצב זה בדרך כלל בהקשר של שינויים בשכר מינימום שגורמים לשינויים בשכר שמעל שכר המינימום, כאשר ההשפעות הן בדרך כלל באותו כיוון. למוס (Lemos, 2008) השתמשה בשיטת ה-bites, spikes 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 עד 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)⁵, לפחות בנוגע לברזיל שני השווקים אינם נפרדים (segmented) אלא מתנהגים באופן דומה עם תנועות בכיוונים דומים בשכר ובתעסוקה, אף כי השקעים והנשיכות מופיעות ברמות שכר גבוהות יותר.⁶ 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 ושאול, 1997) מצא כי מעבר למשתנה השכר (קשר שלילי) ושיעור האבטלה, בענף הבנייה הראה על ציות נמוך יחסית. בניגוד לכך נמצאה בעיה ניכרת (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).

⁵ לפי מודלים אלה העלאת שכר המינימום בשוק העבודה המאורגן גורמת לפיטורים במגזר זה ולכן למעבר של עובדים למגזר הפחות מדווח. 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.

⁶ בהקשר זה מעניין להזכיר שפלוג, קסיר (קלינר) ורובינשטיין (1996) מבחינים בין שני שווקים אחרים לגבי ישראל – שוק העבודה למוצרים סחירים (העומדים בתחרות בשוקי היצוא) לעומת זה של מוצרים לא-סחירים (בעיקר שירותים).

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 סקיידמור (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 עיקר האכיפה היא ממלכתית. הוא הדגיש את החשיבות של הפצת התפישה של העסקה הוגנת ככלי לשיפור פריון העבודה וההזדהות של העובד עם מקום העבודה כאשר הוא מבחין בהגינות מעסיקו בנוגע לכלל חוקי העבודה.

בהקשר 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 וכתוצאה מכך גם תקופת הבדיקה של המעסיק על ידי רשויות האכיפה ארוכה יותר, כך כדאי יותר לעובד להגיש תלונה, שכן הסיכון שלו להפסיד כתוצאה מפיטוריו קטן. עם זאת מחקרו אינו מתחשב בסיכון הגדל של המעסיק להתמוטטות העסק שלו כתוצאה מהעלויות שיושגו עליו מהתארכות תקופת הבדיקה.

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

אף שאחת המטרות המוצהרות של קיום חוקי עבודה היא הגנה על עובדים בעלי מעמד חלש בשוק העבודה, הרבה פחות מאמרים עוסקים בקשר שבין שכר המינימום למצב העוני ואי-השוויון לעומת המספר הרב של המאמרים העוסקים בהשפעתו על התעסוקה.

מהפכה של ממש בספרות על השפעות התעסוקה של שכר המינימום הוביל דיוויד קארד ושותפיו שונים, עד כדי כך שתוצאותיהם מכונות לעתים כ"כלכלה החדשה של שכר המינימום" (ראו בעיקר Card & Krueger, 1995). למעשה השאלה שנשאלת כיום היא – האם יש בכלל השפעה שלילית על תעסוקה. במחקרם של קארד וקרואגר מ-1994 (Card & Krueger, 1994) נמצא כי התעסוקה במסעדות מזון מהיר בניו 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 מוסכמת. עקב כך נוצרה שרשרת מאמרים שבה נוימרק ו-וואשר (Neumark & Wascher, 2000) בדקו את התוצאות האמפיריות מחדש וקארד וקרואגר ענו להם (Card & Krueger, 2000).⁷ נקודה דומה הובהרה למעשה גם לפני שנים רבות בתגובה של לסטר (Lester, 1960) למאמרו של סטיגלר

⁷ יצוין שממצא זה מתיישב כאמור לעיל עם מבנה שוק מונופסוני או אוליגופסוני. במידה שתעשיית המזון המהיר בפנסילבניה אכן דומה לתחרות מונופוליסטית, ייתכן שהתופעה לא כל כך צריכה להפתיע אותנו.

(Stigler, 1946)⁸. בכל זאת השתרשה במשך שנים רבות הדעה כי שכר 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 נוספות (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) ופריון 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.

השפעת שכר המינימום על עוני ואי-שוויון

כאמור, השאלה המרכזית צריכה להיות האם 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 בין-לאומית ניווכח שבמדינות שבהן תחולת העוני נמוכה מאוד, כמו למשל בשוודיה, 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 & Aghion, 2005 או Aghion, Algan, Cahuc & Shleifer, 2008 ו-Algan & Cahuc, 2008). עם זאת במשטרים כלכליים-חברתיים שבהם קיים מתח ניכר בין המעמדות הכלכליים אכן אין לסמוך על הרמוניה מעין זו. במדינות אלה, שישראל היא אחת מהן שהפערים בה חריגים במיוחד בהשוואה למדינות המפותחות, סוגיית ההשפעה על העוני ועל אי-השוויון עולה בחריפות יתרה.

יש כמה מאמרים, גם אם מספרם קטן יותר מאלה הדנים בהשפעת 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%) של האוכלוסייה הענייה באותה עת בכוח העבודה (כיום עלה חלקה של האוכלוסייה העניה העובדת ליותר מ-40%).

⁸ סיכום ממצא של דיון זה בארה"ב אפשר למצוא בסקירת הספרות של כרמי, 1978.

מודל תיאורטי בנדון פותח בידי פילדס וקנבור (Fields&Kanbur, 2005) והוא מראה כי אחד הגורמים המרכזיים הקובעים את כיוון ההשפעה על העוני הוא היחס בין שכר המינימום לקו העוני וגודל גמישות הביקוש לעבודה (כלומר הסיכון לאבטלה מהעלאת 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) מפנים גם הם את עיקר ההשפעה לסוגיית התעסוקה.

מחקרם של דינארדו ואחרים (DiNardo et al., 1996) על נתונים אמריקניים של שנות ה-70 וה-80, מראה כי קיים קשר שלילי בנוגע לאי-שוויון. שכר המינימום, שנשחק בשנים הנסקרות באופן ניכר, אכן הגדיל באופן מובהק את אי-השוויון. השפעה חזקה במיוחד זוהתה בקרב נשים עובדות. החוקרים משין, מנינג ורחמן (Machin, Manning & Rahman, 2003) מדווחים על הניסיון של אנגליה כתוצאה מהחלת שכר מינימום כלל ארצי. מאמרם מתרכז בענף של מטפלים סיעודיים, אשר סבל לפני החלת שכר המינימום מתנאי שכר ירודים במיוחד. מבחינה זו קיים כנראה דמיון מסוים למצב בישראל (ראו בפרק 3 בסעיף ג' על data mining). התוצאות בנוגע למטפלים הסיעודיים מהוות דוגמה מוצלחת במיוחד לשיפור השכר ולצמצום העוני בעקבות החקיקה ורמת ציות סבירה. הם מדווחים על עליית שכר בקרב העובדים החלשים ועל עדות להיווצרות דחיסת שכר (wage compression) ניכרת בתחום השכר הנמוך. עיקר ההשפעה התבטאה בעליית שכר כאשר זו לוותה בגמישות מתונה בלבד של הביקוש לעובדים בתחום זה. מאמר זה יכול אפוא להיחשב לעדות נוספת בכיוון של התוצאות של קארד וקרורג, שלפיהן השפעת התעסוקה אינה בהכרח דומיננטית. גם משין ומנינג (Machin & Manning, 1997) מוצאים השפעה חיובית של שכר המינימום על אי-השוויון. בדומה לקארד וקרורג הם מזהים השפעה מועטה בלבד על התעסוקה. ניומן, שוויצר 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 $\frac{3}{4}$ - לבין 0.3-. וולשו (Volsho, 2005) מבחין בין גישה ניאו-קלסית לבין גישה מוסדית. בבדיקה של נתונים על שכר מינימום, עוני ואי-שוויון בנוגע לשכר המינימום בשנים 1960 עד 2000 במדינות ארה"ב, הוא הסיק ששכר המינימום אכן שיפר את המצב החברתי.

ניתוח הממצאים

מקור הנתונים ומתודולוגיה

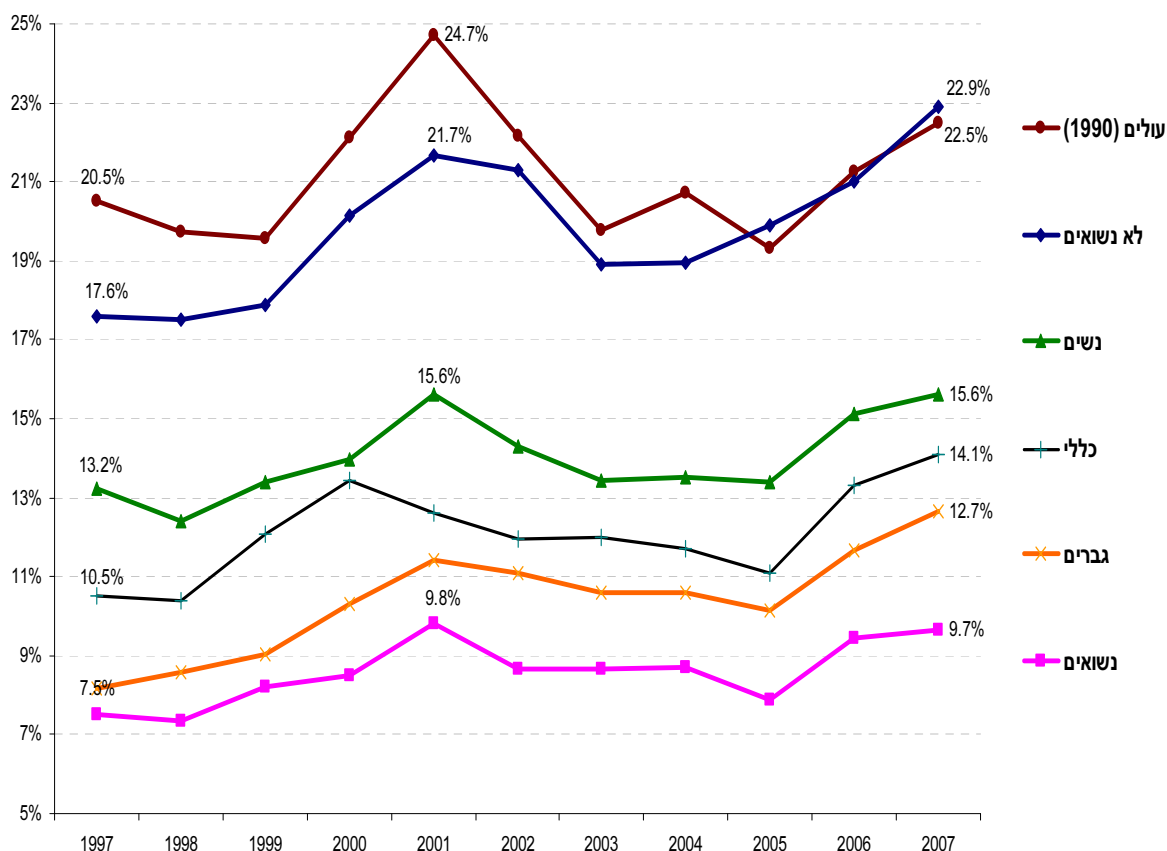
אי הציות לשכר מינימום חושב על בסיס נתוני סקרי הכנסות שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעשור החולף (1997-2007). "אי ציות" חושב לפי הנוסחה הבאה: השכר החודשי ששולם (בפועל) מחולק במספר שעות העבודה החודשיות (בפועל) פחות שכר המינימום לשעה הקבוע בחוק לשנה הנסקרת. כאשר ההפרש שלילי, קיים אי-ציות לחוק שכר מינימום. 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 היא ככל הנראה נמוכה מהמצב בפועל. ראשית, השכר בקובץ הוא השכר המשולם ברוטו, והוא כולל גם החזרי נסיעות והחזרי הוצאות אחרים. סביר להניח אפוא ששכרו של העובד בפועל נמוך יותר מזה שהובא בחשבון לצורך החישוב. שנית, אין אבחנה בבסיס הנתונים בין העסקה חודשית לבין העסקה על בסיס שעות. כך, מבנה ההעסקה של עובד במשרה מלאה כעובד לפי שעות (ולא עובד בשכר חודשי) עשוי לעתים להציב אותו כמי שמעסיקו מציית לחוק שכר מינימום בשכר לשעה, בעוד שבפועל הוא משתכר מתחת לשכר המינימום החודשי. לבסוף, אין 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, בעוד שמעסיקו 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 אין אפשרות לזהות זאת בסקר. עם זאת, בגבולות המידע הקיים בסקרים אי אפשר לשכלל את שיטת החישוב במידה שתתמודד עם מגבלות אלו.

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.

תרשים 2: אי ציות לחוק שכר מינימום לפי קבוצות אוכלוסייה, 1997-2007



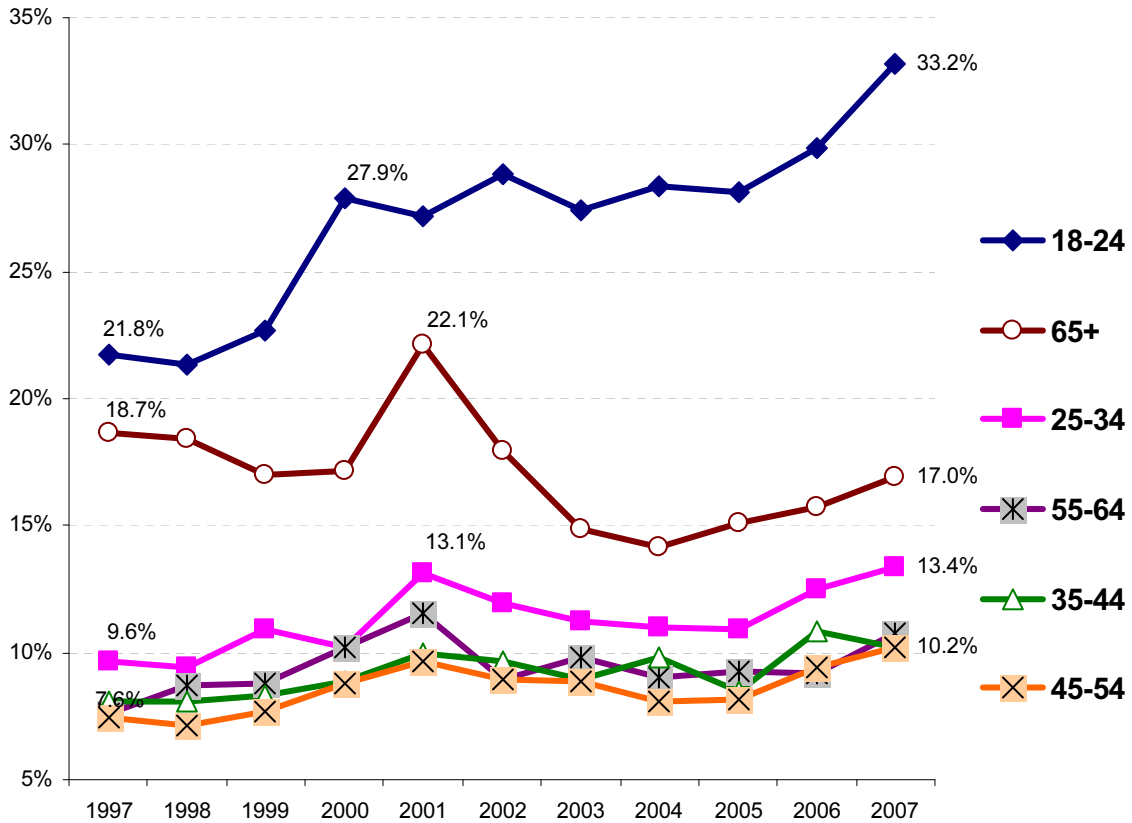
כפי שאפשר לראות מתרשים 2, שיעור העובדים שמעסיקיהם אינם משלמים להם שכר מינימום מגיע לכ-14% ב-2007, לעומת 10% בתחילת העשור הנסקר. בין 1998 ל-2000 חלה עלייה ברמת אי-הציות לחוק, לאחר מכן התייצבות ואף ירידה מתונה עד 2005. ב-2006 וב-2007 עלתה רמת אי-הציות בחדות והגיעה לרמה הגבוהה אף יותר מהרמה ששררה ב-2000, 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% מתוך העובדים ה"עולים" מ-2001 ואילך (וכ-5% מכלל העובדים שקיים לגביהם אי-ציות לחוק), "עלו" מיבשת אסיה משנת 2000 ואילך ושמסלח 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 מהמוצע ובוודאי מהרמה השוררת בקרב גברים עובדים. מבין קבוצות האוכלוסייה שבתרשים, האוכלוסייה הנהנית מהרמה הגבוהה ביותר של ציות מעסיקיה לחוק היא אוכלוסיית העובדים הנשואים.

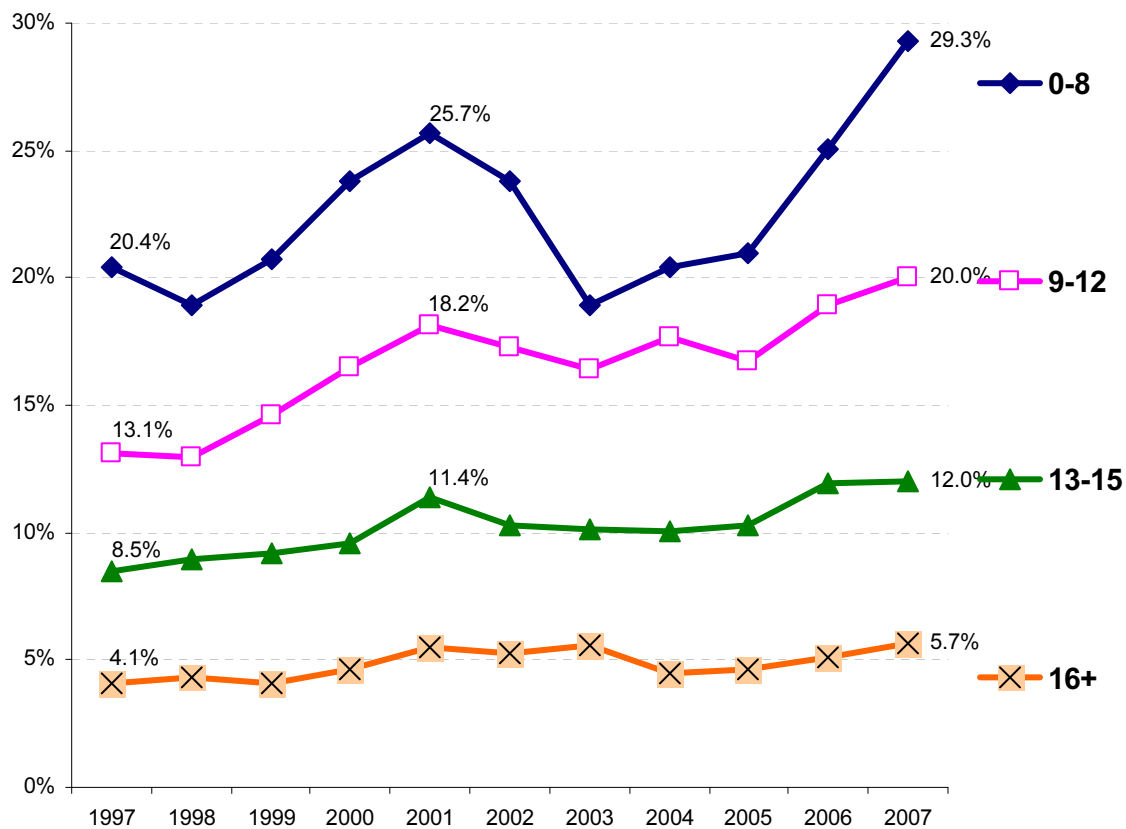
תרשימים 3–6 מציגים את רמת אי-הציות בעשור החולף לפי משתנים דמוגרפיים אחרים: גיל, השכלה ודת. מוקדי אי-הציות לשכר מינימום הם עובדים בקרב הצעירים מאוד והמבוגרים מאוד – עד גיל 24 ומגיל 65 ויותר.

תרשים 3: אי ציות לשכר מינימום לפי קבוצות גיל, 1997-2007



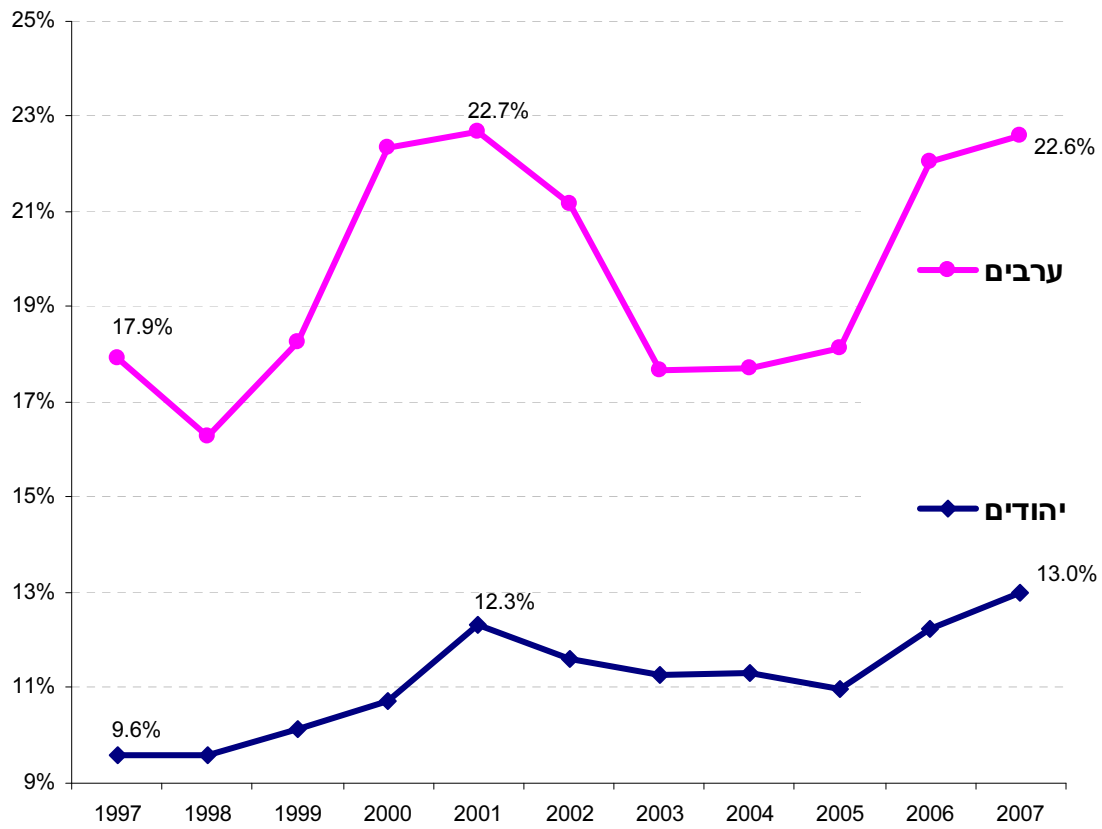
ככל שרמת ההשכלה של העובדים נמוכה יותר כך גדלה רמת אי הציות לחוק של מעסיקיהם: כמעט שליש מהעובדים בעלי השכלה נמוכה (אפסית עד יסודית) אינם משתכרים שכר מינימום, לעומת 6% מהעובדים בעלי השכלה של 16 שנות לימוד ויותר.

תרשים 4: אי ציות לחוק שכר מינימום לפי קבוצות השכלה של עובדים, 1997 - 2007



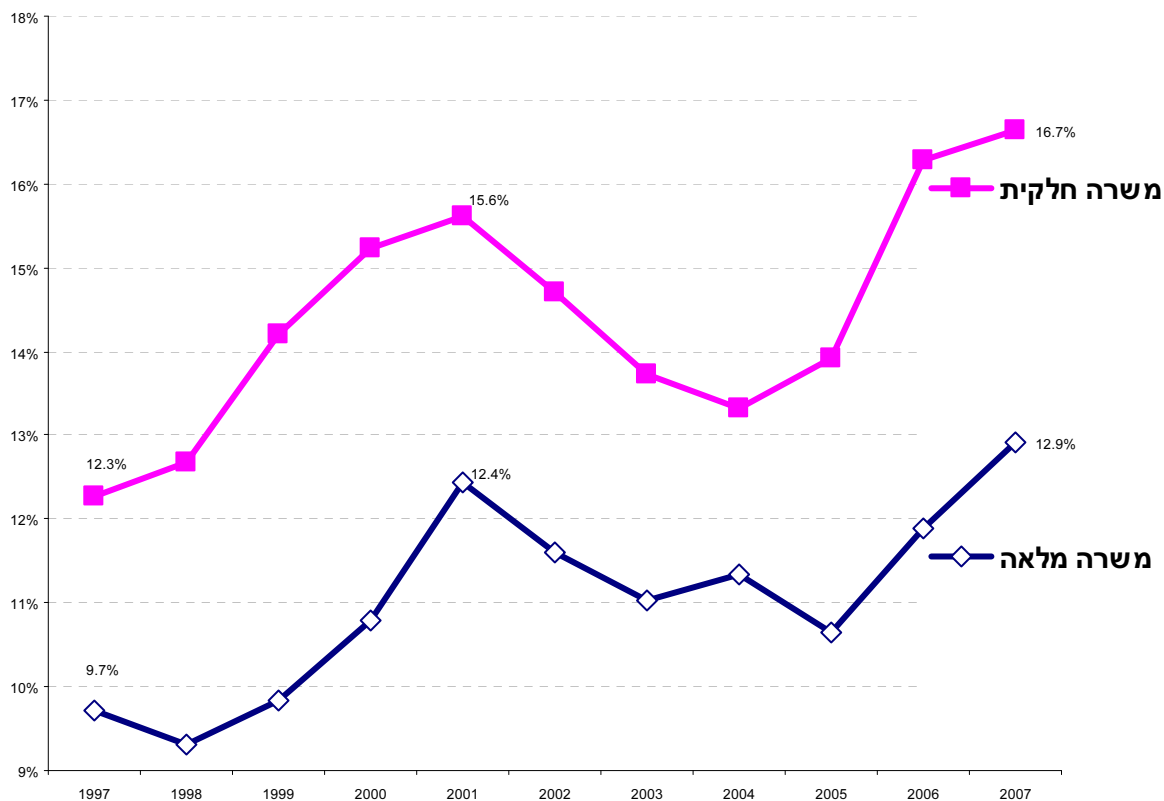
אי-הציות לחוק לגבי עובדים לא-יהודים נתון לתנודות חריפות לפי נתוני הסקרים, אך הוא גבוה לאורך כל התקופה בשיעור של פי שניים, פחות או יותר, מהשיעור המקביל אצל עובדים יהודים.

תרשים 5: אי ציות לחוק שכר מינימום לפי דת העובדים, 1997 - 2007



לבסוף, מידת אי-הציות לחוק בקרב מעסיקים של עובדים במשרה חלקית גבוהה בכ-30% מזו שבקרב מעסיקים של עובדים במשרה מלאה.

תרשים 6: אי ציות לחוק שכר מינימום לפי חלקיות משרה, 1997 - 2007



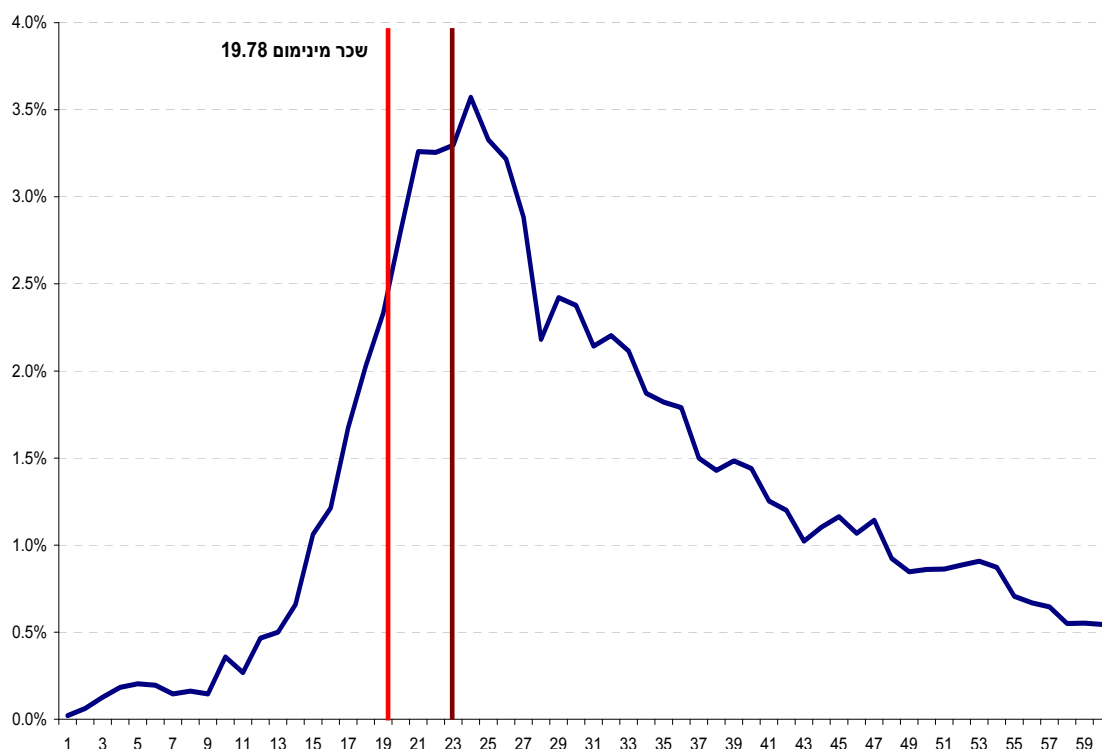
התמונה הכללית המצטיירת מהתרשימים תוחמת את גבולות החוליות החלשות של שוק העבודה הישראלי מבחינת אי-הציות לחוק שכר מינימום בידי המעסיקים (ומן הסתם גם חוקי עבודה אחרים, שהקושי במדידת אי-הציות בהם גדול יותר): עובדים צעירים שאינם בעלי משפחות, ערבים, נשים, בעלי השכלה נמוכה ועובדים במשרות חלקיות – חשופים יותר מעובדים אחרים לעבודה בשכר הנמוך משכר המינימום על פי חוק. מתקבל גם הרושם כי העובדים 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 כי באזור שכר המינימום, בשכר של 23 ש"ח לשעה (מעט רחוק משכר המינימום לשעה בגובה 20 ש"ח), מתקיימת התיאוריה של דינארדו ואחרים (DiNardo et al., 1996), שלפיה במידה שקיים ציות משמעותי לחוק, השפעתו על התפלגות השכר צריכה להתבטא בקפיצה ניכרת בהתפלגות סביב רמת שכר זו. בניתוחים שעשו בנוגע למדינות אחרות כגון ארה"ב, ממצא זה בולט בהתפלגות ההכנסות. התרשים

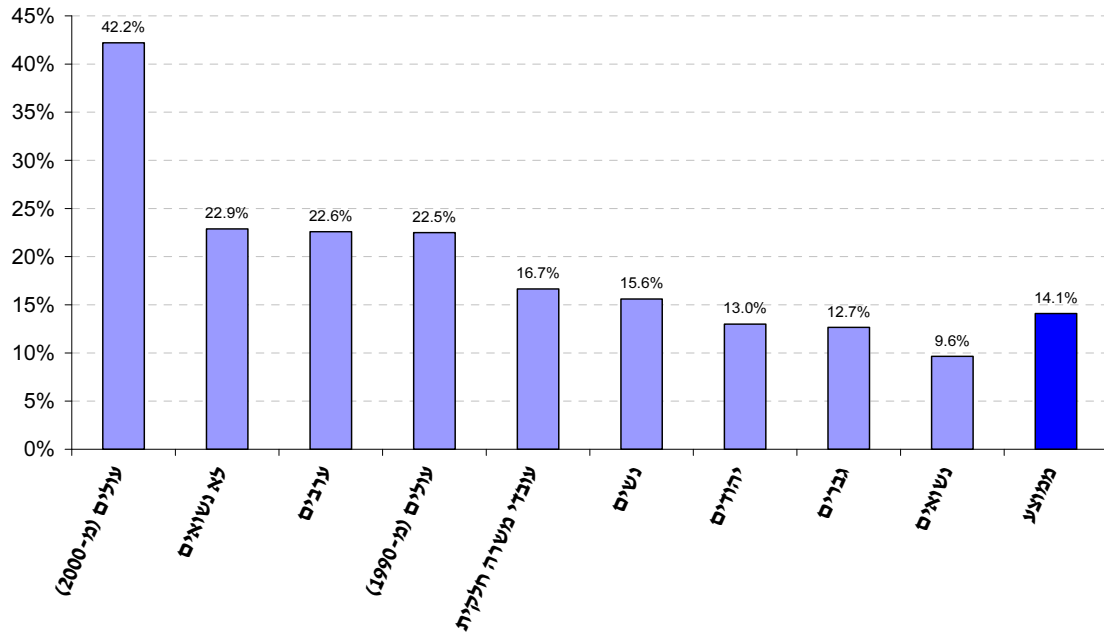
לישראל מראה כי בסביבת שכר המינימום מתקיימת הקפיצה האמורה, אולם היא מרוחקת מעט משכר המינימום המחושב לשנה שבעבורה מוצג הגרף (אין שינוי בתוצאות גם לגבי שנים קודמות שנבדקו). יצוין כי שכר המינימום המדויק לשעה ל-2007 חושב על פי המנה שבין השכר החודשי למספר שעות העבודה החודשיות, ואולם מאחר שהשכר החודשי כולל 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%, וייתכן מאוד שמקורו של פער זה הוא כאמור בהחזר הוצאות לעובדים.

תרשים 7: התפלגות השכר לשעה, 2007

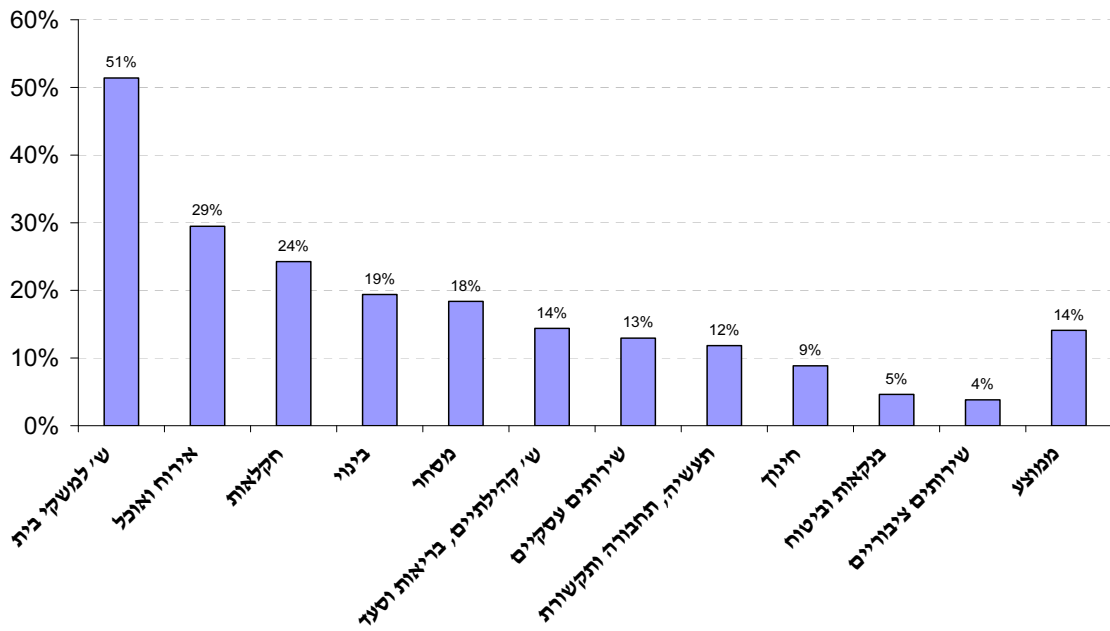


תרשים 8 מציג את העובדים בקבוצות אוכלוסייה שונות על פי מידת אי הציות של מעסיקיהם לחוק שכר מינימום ב-2007. תרשים 9 מציג את התמונה על ענפי תעסוקה, ותרשים 10 – לפי משלחי יד של המועסקים. בדומה למתקבל בניתוח הרב שנתי שלעיל, הממצאים מראים כי העובדים העולים (שהוותק שלהם בארץ אינו עולה על 7 שנים) הם החשופים במידה הרבה ביותר (יותר מ-40%) לאי ציות מעסיקיהם לחוק שכר מינימום. אחריהם בהפרש ניכר 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 מעסיקיהם, ואילו גברים, נשואים ויהודים הם הקבוצות בעלות הסיכון הנמוך יותר בתחום זה.

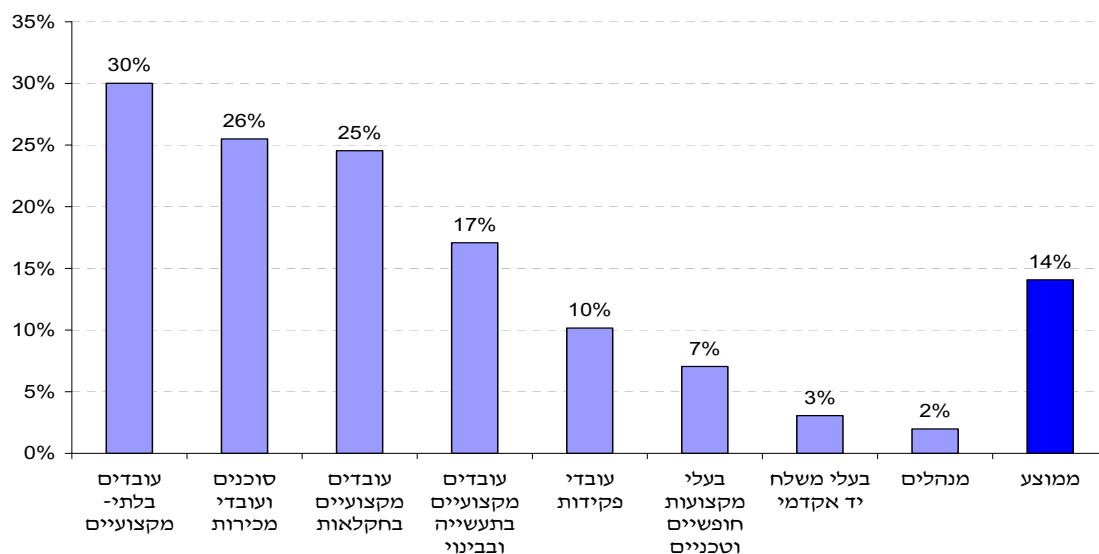
תרשים 8: אי הציות לחוק שכר מינימום לפי קבוצות אוכלוסייה, 2007



תרשים 9: אי הציות לחוק שכר מינימום לפי ענפי תעסוקה, 2007

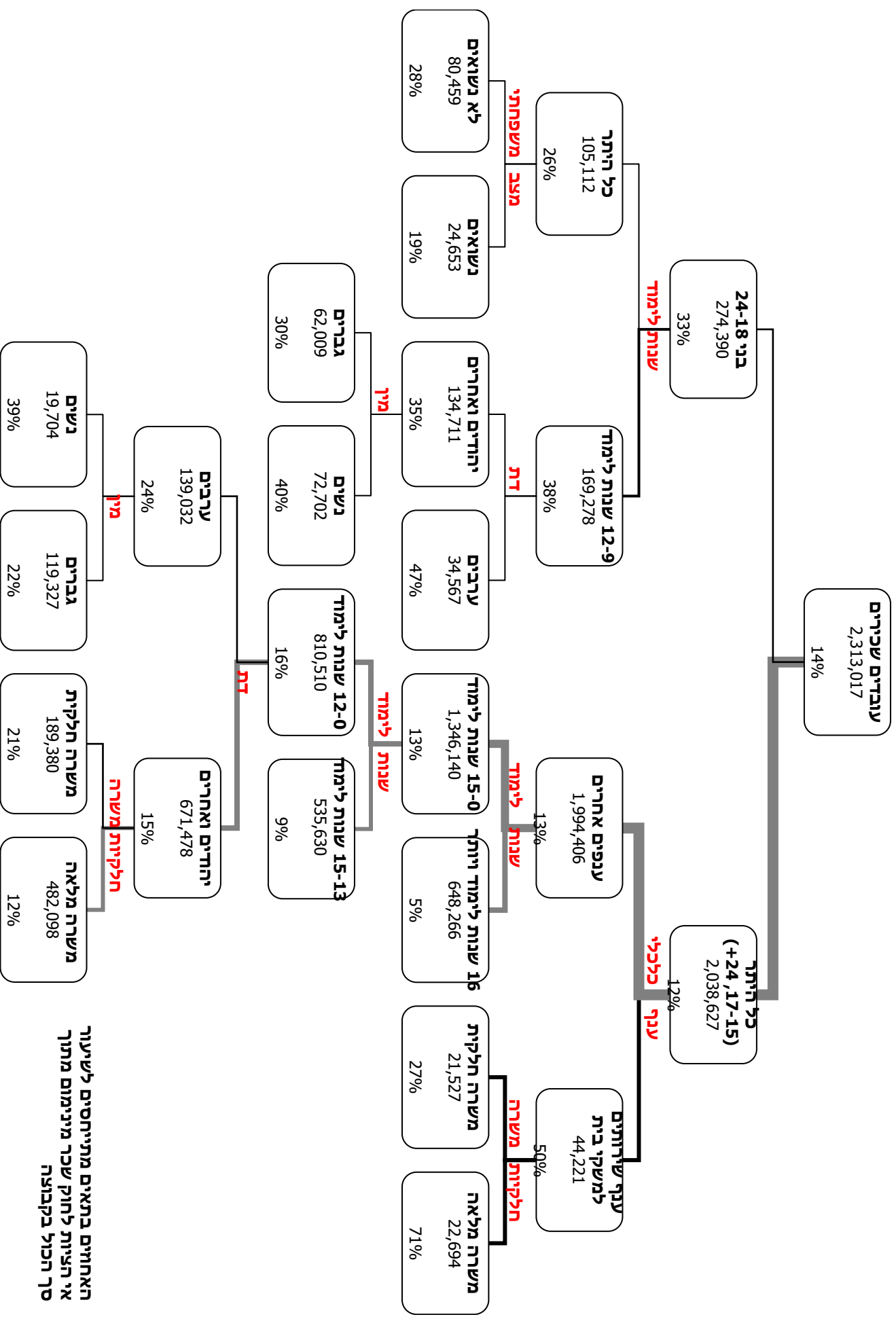


תרשים 10: אי הציות לחוק שכר מינימום לפי משלחי היד של העובדים, 2007



ענף השירותים למשקי בית הוא הענף הבולט באי הציות של המעסיקים לחוק שכר המינימום ובמרחק ניכר מהבאים אחריו: כמחצית מהעובדים בו אינם זוכים להשתכר שכר מינימום על פי חוק. חשוב לבחון את משלחי היד שבענף זה: כ-70% מטפלים (כנראה עובדי סיעוד, בעיקר זרים: המאפיינים שלהם מראים ש-54% מהם "עלו" משנת 2001 ואילך מאסיה וממזרח אירופה) ו-כ-30% 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 ציות לחוק שכר מינימום היא בענף השירותים הציבוריים (לרבות חשמל ומים). תרשים 10 מראה שהעובדים המנהלים והאקדמאים חשופים לאי ציות לחוק שכר מינימום ברמה כמעט אפסית. לאחריהם, במידה הקרובה לאי הציות הממוצע, בין 7% ל-17%, עובדים בעלי מקצועות חופשיים, 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.

תריסים 11: "עץ החלטה" - אוכלוסיות עובדים שונות ואי ציית לחוק שכר מינימום



האחוזים בתאים מתייחסים לשיעור אי הציות לחוק שכר מינימום מתוך סך הכול בקבוצה

דרך נוספת 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 Data Mining. עץ ההחלטה המצורף (תרשים 11) מחלק את האוכלוסייה חלוקה ראשונית לקבוצת העובדים הצעירה ביותר ולכל היתר. בקבוצה זו אי הציות מגיע לכשליש מהעובדים לעומת 12% אצל יתר העובדים. בהמשך התרשים מקוונות ההסתברויות של קבוצות נוספות בתוך כל קטגוריה, וכך מתברר שמחצית מהעובדים הצעירים והערביים בעלי השכלה תיכונית מועדים לסבול מרמת שכר הנמוכה משכר המינימום בשל אי ציות לחוק. העובדים המועסקים בענף שירותים למשקי בית במשרה מלאה – רובם אינם זוכים לקבל את שכר המינימום בעבור עבודתם (כ-70%). קבוצה זו כוללת בתוכה ככל הנראה מרכיב ניכר של עובדים זרים. בבדיקת העובדים הנמנים עם קבוצה זו מתברר כי הקבוצה מורכבת ברובה המוחלט מנשים, "עולות חדשות מאוד" (משנת 2000 ואילך), שכ-40% מתוכן עובדות במשקי בית שיש בהם קשיש – ראו גם ניתוח להלן.

לוח 1 שהלן מציגה 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 שהאוכלוסיות הנמצאות בסיכון הגבוה ביותר להיות מועסקות ברמה שמתחת לשכר המינימום הן אוכלוסיית העולים החדשים מאוד (ותק של עד שבע שנים בארץ), שכוללת כנראה, כאמור, מרכיב ניכר של עובדים זרים, עובדים המועסקים בשירותים למשקי בית שאף הם כוללים ככל הנראה מרכיב ניכר של עובדים זרים, ועובדים 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 הגורמים החשובים למאפייני העובדים מתחת לשכר המינימום, לא נמצא מובהק ברגרסיה. נראה שמאפיין זה מתואם עם מאפיינים אחרים שנמצאו מובהקים, כגון מין 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	8-0 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

(1) ** - מובהק ברמה של 0.01; * - מובהק ברמה של 0.05

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

ניתוח לפי ענפים בהתאם לתוצאות הרגרסיה מעלה כי ענף השירותים למשקי בית, גם בניכוי מאפיינים אחרים של העובדים, נותר מוביל, ובמרחק ניכר 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 ואוכל ובענף החקלאות (המאופיינים גם הם בשיעור ניכר של עובדים זרים), גבוהה רמת אי הציות באופן יחסי, ב-40%-50% בהשוואה לענף הבסיס. בענפי הבינוני והמסחר רמת אי הציות גבוהה בכ-10% בהשוואה לענף הבסיס, ואילו ביתר הענפים הסיכוי להיות מועסק ברמה הנמוכה משכר המינימום קטן יותר מאשר בענף הבסיס. העובדים בענפי החשמל והמים, המינהל הציבורי וبنקאות וביטוח – הם בעלי הסיכוי הנמוך ביותר להיכלל בקבוצה שמעסיקה אינם מצייתים לחוק שכר המינימום. יצוין כי ממצאים אלה שונים בחלקם מהממצאים שהוצגו בעבודתו של אקשטיין (1998), שבדקה אף היא את מאפייני העובדים המשתכרים בסביבת שכר המינימום.

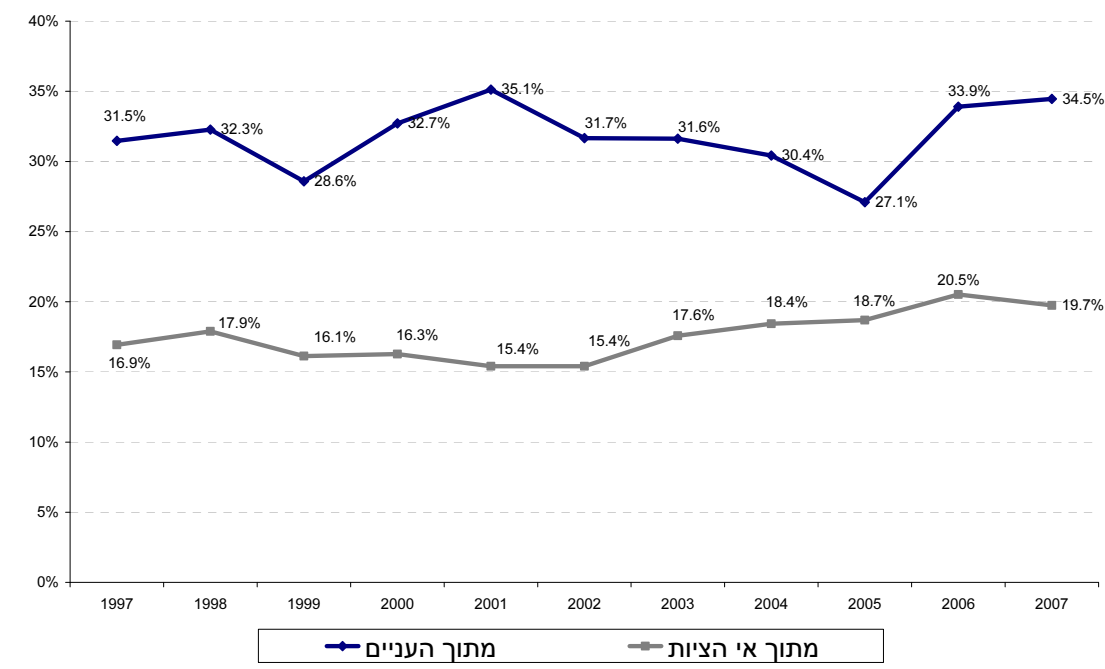
סוגיית העוני בקרב עובדים מצויה בסדר היום הציבורי מסיבות מובנות: משנות ה-80 עד היום הוכפלה תחולת העוני של המשפחות העובדות ומתברר יותר ויותר כי עבודה כשלעצמה אינה ערובה לחילוץ מעוני. עבודות שנעשו בנושא בעולם מוכיחות את החשיבות שבקיומו של שכר מינימום ואכיפתו על הפחתת ממדי העוני.

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 עד 2007. התרשים מלמד כי מתחילת העשור ועד סופו עלתה תחולת העוני של העובדים המשתכרים מתחת לשכר מינימום בכ-3 נקודות אחוז מ-17% ל-20%. תחולת העוני של עובדים אלה דומה לזו של כלל האוכלוסייה וגבוהה בהרבה מתחולת העוני של המשפחות העובדות, שהיא כ-12% בשנים האחרונות. שיעור זה היה יציב למדי בין 1997 ל-2002, ואולם מ-2002 נצפתה עלייה עקבית והדרגתית בשיעור זה. ממצא זה מרמז על כך שאי-תשלום שכר מינימום כסיבה לעוני הלך וגבר בשנים האחרונות, 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%. 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 ניכרת.

תרשים 12: חלקם של העובדים העניים המשתכרים פחות משכר המינימום בסך העובדים העניים

ובסך המשתכרים פחות משכר מינימום, 2007 – 1997



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 כי 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 לכ-44% ויותר. כחמישית מהעובדים המשתכרים מתחת לשכר המינימום שייכים למשפחות עניות.

עומק אי הציות הממוצע הוא כ-22% – כלומר השכר לשעה של המשתכרים מתחת לשכר המינימום רחוק לפחות בשיעור זה משכר המינימום לשעה על פי חוק (שכן, כפי שהוסבר לעיל, קיימת 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 7 שנים בארץ, 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 35-44
19.7	34.2	גיל 45-54
21.2	41.9	גיל 55-64
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
		מין 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 מציינת לחוק חושבה תחולת העוני מחדש לקבוצות אוכלוסייה שונות. הממצאים מוצגים בלוח 3 שלהלן והם מראים את תחולת העוני לפני ואחרי הסימולציה⁹. בכלל האוכלוסייה תחולת העוני יורדת בכמהצית נקודת אחוז בגין שינוי זה (כ-3%). ואולם לצעד זה השפעה שונה על הקבוצות השונות המוצגות בלוח: תחולת העוני של משפחות עובדות יורדת בשיעור של כ-7%, וכך גם תחולת העוני של משפחות צעירות (ראש משק הבית עד גיל 30). גם ביתר סוגי המשפחות העובדות (חוץ מעצמאים) נצפיתה ירידה ניכרת בתחולת העוני לאחר תיקון השכר. במשפחות החד-הוריות מושגת

⁹ סימולציה זו אינה מביאה בחשבון את ההנחה שחלק (קטן כנראה) מעובדים אלה יהפכו להיות מובטלים כתוצאה מכך, ובוודאי לא את האפשרות כי חלק מעובדים מובטלים אלה יהיו זכאים לקבל הבטחת הכנסה וכד'.

ירידה של כ-6% בתחולת העוני, ובמשפחות עם 1-3 ילדים ומשפחות של עולים – של 5%. כצפוי, השפעת צעד כזה על ממדי העוני של מי שהשתתפותם בכוח העבודה נמוכה היא אפסית (קשישים ומשקי בית שאינם עובדים בגיל העבודה). ביתר סוגי המשפחות, השפעת צעד זה דומה למוצע בכלל האוכלוסייה.

לוח 3: סימולציה: השפעת אכיפת שכר מינימום על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה שונות, 2007

שינוי (אחוזים)	תחולת העוני של משפחות		קבוצת אוכלוסייה
	לאחר 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	3-1 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
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
6.6%	24.0	25.7	ראש משק בית עד גיל 30
2.9%	19.9	20.5	ראש משק בית בגילאים 31-45
3.6%	13.5	14.0	ראש משק בית 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

הערות לסיום

בעבודה זו נבדקו אמפירית היבטים של אי-הציות לחוק שכר מינימום על פני זמן ותמונת מצב של מאפייני העובדים שמשתכרים שכר הנמוך משכר המינימום בשל אי ציות מעסיקהם לחוק בשנת 2007. הבדיקות נעשו באמצעות כלים שונים כגון ניתוח תוצאות רגרסיה לוגיסטית הבוחנת את ההסתברות של פרט לעבוד מתחת לשכר המינימום; ניתוח על פי כלי סטטיסטי של "כריית נתונים" (data mining) המהווה השלמה מעניינת לזיהוי גורמים ומאפיינים מרכזיים בקשר להפרת החוק; חישובים של עוצמת אי-הציות בדומה למדידת עומק העוני; וחישובים של ממדי העוני בקרב העובדים המשתכרים פחות משכר המינימום.

ממצאי עבודה זו מראים כי רמת אי הציות לשכר המינימום נמצאת במגמת עלייה מתמשכת בעשור החולף, והיא גבוהה כנראה גם בראייה בינלאומית – זאת על אף שנות הצמיחה שאפיינו את מרבית השנים של העשור. במקביל עלו גם ממדי העוני בקרב מי 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 מרכיב משמעותי של עובדים זרים, הערבים והנשים – גבוה, לרוב באופן ניכר, משל הקבוצות המקבילות להן, והדפוסים נותרו קבועים על פני כל השנים שנבחנו.

הממצאים מראים עוד כי יותר משליש מהעובדים העניים 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% – 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, במשרות חלקיות ונשים, שגם תחולת אי הציות של מעסיקהם לחוק גבוהה למדי, מועדים לקבל שכר הנמוך משכר המינימום בשיעורים הגבוהים ביותר.

על פי הניסיון הבין-לאומי נראה שהציות והאכיפה הירודים בישראל אינם גזירה משמים. הממשלה החלה אמנם בהגברת האכיפה בתחום זה לאחרונה וייתכן שיימצאו עדויות אמפיריות לשיפור בסקרים הבאים. עם זאת קשה להניח כי הפעילות האמורה הגיעה לידי מיצוי, ואם לשפוט לפי המצב באנגליה ובארצ"ב, אך גם בצרפת ואפילו בארצות מתפתחות כמו ברזיל, למדיניות שכר מינימום יש פוטנציאל ניכר ככלי להפחתת העוני, שממדיו בישראל גבוהים ושקיימת הסכמה ציבורית רחבה באשר לנחיצות הפחתתו.

בנוגע לשאלה האם קיום שכר מינימום משפר את מצב העובדים העניים מתברר כי קיימים מסלולים שונים, התלויים בגורמים עמוקים של הלכידות החברתית במדינה. קיים 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, שוק העבודה אינו זקוק לחוק שכר מינימום כדי להבטיח הגינות ומינימום מחיה בכבוד.

כיוון נוסף של המחקר בתחום שכר המינימום מחייב בדיקה של נתוני מעקב, שבשלב זה קשים להשגה לגבי המשק הישראלי, שכן עד כה לא נעשו בישראל מחקרי מעקב שיטתיים בעבור המשק הישראלי. לפי התפלגויות השכר המוכרות לנו כיום, בולט העובי של ההתפלגות בשכר הנמוך מאוד. סביר להניח שאם יש השפעה שלילית על התעסוקה היא אמורה להתבטא בעיקר בשכר הנמוך מאוד. כדי למנוע דחיקתם של עובדים בעלי שכר נמוך מאוד אל מחוץ לתעסוקה יש להפעיל תוכניות הכשרה אינטנסיביות בעבור עובדים אלה. כך ישופר פרינס ויוגדל הסיכוי שלהם להיות מועסקים בשכר הוגן לאורך זמן, ובעיקר – להיחלץ מעוני ובכך להגשים את תכליתו של החוק.

ביבליוגרפיה

- אלמוג שי (תשס"ו). התנכלות תעסוקתית (mobbing). **עבודה חברה ומשפט יא**, 223-249.
- אקשטיין צ' (1998). **השלכות חוק שכר מינימום על התעסוקה והשכר**. מאמר לדיון מס' 1, הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, ירושלים.
- גוטליב ד' (2000). הציות לחוק שכר המינימום ואכיפתו בישראל **הרבעון הישראלי למסים, כרך 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.
- יניב ג' (1986). **אי-ציות לחוק שכר מינימום: היבטים תיאורטיים והשלכות למשק הישראלי**. מחקר מס' 35, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, 1-11.
- יניב ג' כהן ר', עוואד י' וי' שאול (1997). **אי-ציות לחוק שכר מינימום: היבטים תיאורטיים וניתוח אמפירי של גורמים מסבירים בישראל, רבעון לכלכלה, 2/97**, 193-212.
- יניב 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 והשלכות 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) עתידי עבודה פשוטה במשק הישראלי**. ירושלים: בנק ישראל.
- רובינשטיין ד', בנימין א' וגולן ע' (2008). **"דרך המלך": העצמה פוליטית של עובדים עניים בצל תרבות המכרזים**, בתוך מונדלק ג' ואייזנשטדט מ' (עורכים), משפט, חברה ותרבות, 159-194.
- 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 Ph., 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 Ph., 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), 772-93.
- 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 1-35. 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*, Sciedirect, 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., A. Manning & 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), 1362-96.

- 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: 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.

שנה	שכר המינימום לשעה לפי שנה וחדש, 1997 – 2008											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
חדש / שנה	10.43	12.93	14.13	15.05	15.94	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
1	10.49	12.93	14.13	15.05	15.94	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
2	10.49	12.93	14.13	15.05	15.94	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
3	10.49	12.93	14.13	15.05	15.94	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
4	12.3	14.03	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
5	12.3	14.03	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
6	12.3	14.03	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
7	12.63	14.03	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
8	12.93	14.1	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
9	12.93	14.1	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
10	12.93	14.1	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
11	12.93	14.1	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
12	12.93	14.1	15.04	15.94	17.56	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
שכר מינימום ממוצע לשעה	12.13	13.78	14.81	15.72	17.16	17.56	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93	17.93
אחוז שינוי נומינלי			7.5	6.1	9.1	2.4	2.1	0.0	0.0	5.0	5.1	2.7
אחוז שינוי ריאלי												

נספח 2: שכר מינימום

שכר המינימום נקבע בתחילה ברמה של כ-39% מהשכר הממוצע במשק והועלה עד 45% מהשכר הממוצע במשק באפריל 1988. באפריל 1997 הוכנס בחוק תיקון עיקרי שהעמיד את שכר המינימום ב-47.5% מהשכר הממוצע במשק. כמו כן, נקבע כי הוא 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 1.6.06 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 ביום 1.6.06 וממועד זה שכר המינימום נקבע בסכום של 3,585.18 ש"ח. העדכון השני נעשה ביום 1.4.07 וממועד זה שכר המינימום הוגדל ל-3,710.18 ש"ח. העדכון השלישי נעשה ביום 1.7.08 וממועד זה גובה שכר המינימום הוא 3,850.18 ש"ח (50.8% מהשכר הממוצע) ו-20.75 ש"ח לשעה. סכום זה יישאר בתוקף כל עוד הוא יהיה גבוה מ-47.5% מהשכר הממוצע. שכר המינימום מתעדכן לפי שיעורי תוספת היוקר או תוספת שכר אחרת שנקבעה בהסכם קיבוצי המשולם לרוב העובדים המאורגנים.

Abstract

The present paper examines the trends of the past decade in noncompliance to the Minimum Wage Law in Israel, as well as the characteristics of workers employed at the minimum wage due to their employers' violation of this law. The empirical findings are supported by the data distribution and by an analysis by means of a logistic regression that examines the probability of the individual being employed at wages below the minimum wage. For the first time, an analysis is presented that is based on the statistical tool of "data mining" and that includes calculations on the depth of the noncompliance – similarly to the concept used for measuring the income gap in poverty analysis.

The research findings show that the incidence of noncompliance to the minimum wage has been steadily rising in the past decade, and is high in an international perspective as well, despite the economic growth during most of the last decade. Concurrently, there was a rise in poverty among workers who earned less than the minimum wage as a result of their employers' noncompliance. We conclude that the population groups who suffered the most from employers' noncompliance to the Minimum Wage Law are those groups with the greatest **depth** of noncompliance. The chances of very young workers, new immigrants – including a significant share of foreign workers – Arabs and women, to work for employers who do not comply with the Minimum Wage Law is generally much higher than those of the supplementary groups, and these patterns recur over all the years examined.

An examination by economic sector shows that the sector of household services is the one in which the incidence of noncompliance is highest, followed (at some distance) by the accommodation and food services and agriculture sectors. Noncompliance is highest among employers of low-skilled workers.

Over a third of poor workers earn less than the minimum wage. Among the youngest and oldest age groups, as well as among new immigrants, the low-educated and single, the share rises to about 44%. About a fifth of the workers who earn less than the minimum wage belong to poor families. The average depth of noncompliance is about 22% – that is, the hourly wages of those earning less than the minimum hourly wage is at least 22% below the minimum wage. This rate varies by population groups: very young workers, single workers, new immigrants – up to 7 years in Israel – part-time workers and women, among whom the incidence of noncompliance is relatively high, are at the highest risk of earning less than the minimum wage.



Trends in Minimum Wage Law Compliance - The Case of Israel

Tami Eliav, Miri Endeweld, Daniel Gottlieb*, Israel Kachanovski

The opinions expressed in this paper do not necessarily express
the stand of the National Insurance Institute.

* All the authors are from the Research and Planning Administration
of the National Insurance Institute. Daniel Gottlieb is also from
the Economics Department of Ben-Gurion University.

Working Papers **99**

Jerusalem, Israel, June 2009
www.btl.gov.il