



השפעת השינויים בשכר המינימום על התעסוקה בישראל

מנחה: ד"ר הלה אקסלרוד

מגישות:

מיה קורן, ת.ז. 206586521

אופיר סיביליה, ת.ז. 208251561

תוכן עניינים

3	שאלת המדיניות ומטרות הנייר.....	1.
4	עיקרי הממצאים והמלצות.....	2.
5-11	רקע.....	3.
	3.1 חשיבות השאלה	
	3.2 מדיניות שכר המינימום בישראל	
	3.3 מדיניות שכר המינימום בעולם	
	3.4 מיקוד השאלה ופירוק למרכיביה	
	3.5 סקירת ספרות	
12-17	ניתוח.....	4.
	4.1 השיטה	
	4.2 המודל הכלכלי	
	4.3 ניתוח ותרומה מקוריים	
18-19	המלצות.....	5.
20-21	ביבליוגרפיה.....	6.
22-23	נספחים.....	7.

1. שאלת המדיניות ומטרות הנייר

שאלת מדיניות: כיצד העלאת שכר המינימום משפיעה על שיעור התעסוקה?

מאות מדינות בכל רחבי העולם אשררו את שכר המינימום וחוקקו חוקים ותקנות מנהליות בעניין שכר מינימום. אומנם, הספרות ברובה מעידה כי לעליית שכר מינימום השפעות משמעותיות על צמיחה כלכלית, רמות מחירים, מאזן תשלומים, חלוקת ההכנסות ותעסוקה.

מטרתו של חוק שכר המינימום, מנקודת מבטם של מתווי המדיניות, הינה בדרך כלל מטרה חברתית – להבטיח לעובדים הנמצאים בתחתית סולם השכר רמה מינימלית של שכר, שתאפשר להם קיום בכבוד ותתרום לצמצום הפערים בחלוקת ההכנסות במשק. בהיעדר חוק שכר מינימום, היה נקבע עבור חלק מהמועסקים שכר הנתפס על ידי החברה כנמוך מזה המספק רמת חיים יחסית מינימלית.

עבודה זו בוחנת את השפעת העלאת שכר המינימום על שיעור התעסוקה במדינת ישראל. מטרתו של המחקר הנוכחי היא לבחון האם קיים קשר בין העלאת שכר המינימום לבין שיעור התעסוקה. במידה ואכן קיים קשר זה, ובפרט אם הוא שלילי כפי שעולה מן הספרות, נרצה לזהות את הגורמים שמעצימים את השפעתו ואת אלה המקזזים אותה.

לאחרונה, בעיקר בעקבות משבר הקורונה ישנה עליה בשיעור אי השוויון, ולכן אנו מבקשות לבחון בנייר זה את היעילות של שינויים בשכר המינימום, שכן שימוש בו היא אחת הדרכים למציאת פתרון לבעיה המתמשכת ועשויה להשפיע על העוני ואי השוויון השורר במדינתנו.

2. עיקרי הממצאים והמלצות

התיאוריה הכלכלית גורסת כי לעליה בשכר המינימום ישנה השפעה שלילית על התעסוקה. במסגרת העבודה, על ידי ניתוח אקונומטרי שבדק את השפעת הגידול בשכר המינימום שהתרחש בין השנים 2014-2018 על שיעור התעסוקה בישראל, התקבלו תוצאות ברמת מובהקות גבוהה אשר מאששות את המודל הכלכלי הקלאסי. הממצאים העיקריים העולים מעבודה זו:

בהשוואה בינלאומית, רמת שכר המינימום בישראל נמוכה מזו של מדינות הסמן במונחי כוח קנייה, אך דומה לרמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע של מדינות אלה. בנוסף, שיעור התעסוקה בישראל נמוך מזה של מדינות הסמן, אם כי הפער הצטמצם לאורך השנים.

מהניתוח עולה כי שינוי המדיניות לבדו אינו מסביר את העלייה בשיעור התעסוקה ושההשפעה של העלאת שכר המינימום על התעסוקה תלויה בסביבה הכלכלית בענף: העלאת שכר המינימום תשפיע על ענפים עתירי עבודה פשוטה (בהם אחוז העובדים המשתכרים שכר נמוך גבוה). ההשפעה השלילית של הגדלת שכר המינימום על התעסוקה עולה ככל ששכר המינימום מהווה אחוז גדול יותר מהשכר הממוצע. ומנגד, השפעה זו מתקזזת על ידי גידול בתפוקת הענפים. ההשפעה של שכר המינימום על התעסוקה בענפים סחירים לעומת ענפים בלתי סחירים אינה אחידה. כך שהפגיעה בתעסוקה בענפים המייצרים מוצרים סחירים עוצמתית יותר מהפגיעה בתעסוקה בענפים הבלתי סחירים כתוצאה מהעלאת שכר המינימום.

לאחר בחינת ההשפעות השונות, ישנן מספר המלצות אשר עולות מן העבודה:

- בענפים בהם ישנם עובדים זרים רבים, יש לשקול החדרת עובדים ישראלים באמצעות חקיקה והגדלת תקציבים, בכדי ליצור התייעלות מצד הפירמות שיובילו לגידול בתפוקת העובדים.
- בדומה למדינות הסמן, יש לבצע דיפרנציאציה ולקבוע שכר מינימום המשתנה מענף לענף באמצעות הסכמי שכר קיבוציים. זאת כדי למקסם את הקשר בין השכר לפיריון לעובד בענפים השונים.
- יש מקום להעלות את שכר המינימום בהדרגה באופן הלוך בחשבון את הצמיחה במשק והגידול בתפוקת העובדים, ואת מצבם של ענפים הנשענים על עובדים רבים בעלי שכר נמוך.
- הגדרת רכיבי השכר הנכללים בשכר לצורך חישוב תשלום שכר המינימום, שכן בחישוב שכר זה לא נכללים רכיבים שהם רכיבי שכר לכל דבר, אותם המעסיקים מחויבים לשלם על פי חוק.
- חשוב לנקוט צעדים ממשיתים להגברת האכיפה של חוק שכר המינימום ובפיתוח מיומנויות של עובדים בשכר נמוך שיעלו את תפוקתם וכך גם את שכרם.
- בשל מגבלת המשאבים, עבודה זו מבוססת על מדגם קטן (36 תצפיות) ולמרות זאת התקבלו תוצאות מובהקות. אנו חוששות שקיימים עוד גורמים המושפעים מעלייתו של שכר המינימום ומשליכים על התעסוקה. על מנת לאתר גורמים אלו והשתמש בהם כדי לצמצם את השפעותיו השליליות של החוק. לכן, אנו ממליצות לגייס את המשאבים הדרושים ולערוך מחקר מעמיק יותר, ולחקור את השפעות שכר המינימום על התעסוקה על מדגם גדול יותר.

3. רקע

3.1 חשיבות השאלה

שכר המינימום הוא רמת השכר המינימלית שמעסיקים מחויבים לשלם לעובדים בשירותם. קביעת שכר המינימום שואפת להשיג מטרות חברתיות וכלכליות. **המטרה החברתית** של קביעת שכר המינימום היא להגן על העובדים בשכר נמוך מפני ניצול ופגיעה מצד מעסיקיהם ולהבטיח שהם ובני משפחתם יוכלו לקיים רמת חיים נאותה. **לצד מטרה זו, לשכר המינימום ישנה גם מטרה כלכלית, והיא לעודד הצטרפות של עובדים לשוק העבודה כך שיתרמו לצמיחת המשק (Lee, 2002).** כמו כן, **היעד המרכזי** של שכר המינימום הוא למעשה צמצום העוני בקרב עובדים בשכר נמוך.

עם זאת, סוגיית שכר המינימום הינה נושא שנוי במחלוקת בין הכלכלנים - בתנאים מסוימים שכר המינימום עשוי לגרום לעלייה בעוני ובאי-השוויון. קביעת שכר מינימום מובילה למעשה לגידול במספרם של משתכרי שכר המינימום שיצאו ממעגל העבודה כתוצאה מהעלאת שכרם. ולכן תופעה זו מחלקת את משתכרי שכר המינימום לנהנים מהעלאתו ולמפסידים מאובדן מקום עבודתם.

השגת המטרות של קביעת שכר המינימום והניסיונות להתמודד עם השפעות שליליות שעלולות לנבוע מקיומו, הובילו את מדינות העולם לייסד הסדרים וחוקים שונים לקביעתו, לעדכנו ולאכיפת ההוראות בכל הקשור אליו (לוי, 2006). גם בישראל נקבע שכר מינימום שמעוגן בחקיקה ומתעדכן בהתאם לחוק.

בישראל, בחודש נובמבר 2021 סיכמו ההסתדרות, האוצר ונציגי נשיאות הארגונים העסקיים על עסקת חבילה חדשה למשק, שבמסגרתה שכר המינימום החודשי צפוי לעלות במצטבר ביותר מ-13 אחוזים בתוך חמש שנים (כספין, 2021). בנוסף, מאז שנת 1995 עלה שכר המינימום בקצב מהיר יותר מקצב גידול השכר הממוצע הראלי במשק הישראלי (אפשטיין ודרוקר, 2016). בעקבות הגידול המהיר בשכר המינימום נרצה לבחון השלכותיו על התעסוקה.

3.2 מדיניות שכר המינימום בישראל

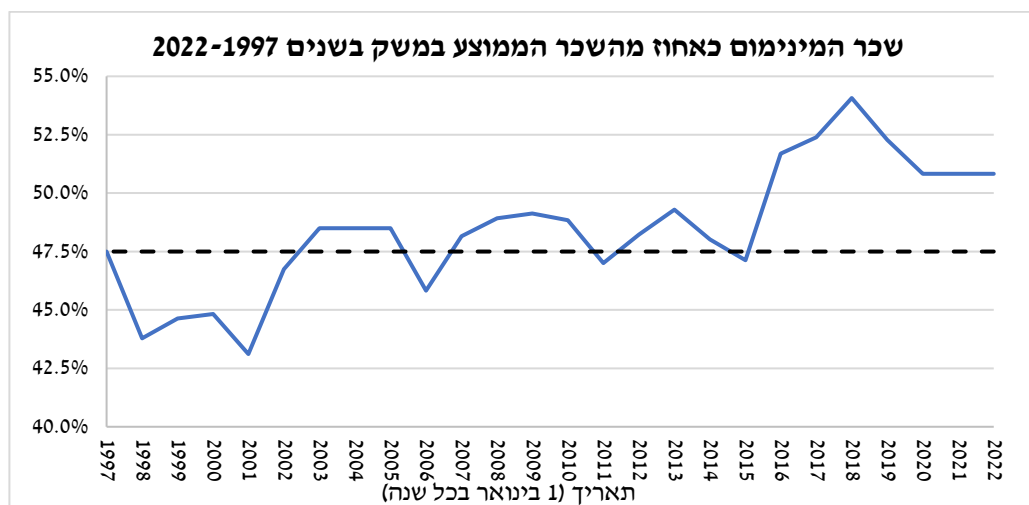
בשנת 1972 נחתם לראשונה בישראל הסכם קיבוצי של שכר מינימום בין הסתדרות העובדים לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, שבמסגרתו נקבעו רמות שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע במשק. בשנת 1987 נכנס לתוקף חוק שכר המינימום, שהחליף את ההסכם הקיבוצי. בהתאם לחוק זה, ישראל מנהיגה מנגנון אוטומטי של הצמדת שכר המינימום לשכר הממוצע במשק¹. שכר המינימום, שנקבע עם כניסת החוק לתוקפו, היה בגובה 39 אחוזים מן השכר הממוצע במשק. ובאפריל 1988 הועלה הרף ל-45 אחוזים (פלוג, קסיר ורובינשטיין, 2000).

בשנת 1997 הוכנסו בחוק מספר תיקונים, ביניהם: העלאת שכר המינימום ל-47.5 אחוזים מהשכר הממוצע במשק. בנוסף, העדכון יבוצע אחת לשנה בחודש אפריל, לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי לגבי השכר הממוצע במשק. בחוק ההסדרים לשנת 2002 הוקפא עדכון שכר המינימום לפי השכר הממוצע במשק. צעד זה נעשה במטרה למנוע עלייה בשיעור האבטלה, בשל גידול בעלויות ההעסקה עם כניסת המשק למיתון (משבר הדוט.קום והאינפלציה). למעשה, שכר המינימום לא עודכן עד שנת 2005, פרט לעדכון תוספת יוקר בינואר 2003. בגלל הירידה שחלה בשכר הממוצע בשנים 2002-2003, עלה יחס שכר המינימום בפועל מעל היחס הקבוע בחוק. הדבר בא לידי ביטוי בתרשים 1 אשר מציג את התפתות שיעור שכר המינימום מהשכר

¹ השכר אליו מתבצעת ההצמדה הוא "הממוצע החודשי של השכר הממוצע למשרת שכיר בשלושת החודשים האחרונים שלגביהם היו נתונים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביום שקדם ליום העדכון".

הממוצע החל מה-1 באפריל 1997 (התאריך בו נכנס לתוקפו התיקון בחוק לפיו גובהו של שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע הוא 47.5%) ועד ל-1 בינואר 2022.

תרשים 21



בתרשים ניתן לראות שעד שנת 2003 שכר המינימום בתחילת כל שנה היה נמוך מהשיעור הקבוע בחוק. התופעה נבעה הן מעלייה מהירה בשכר הממוצע באותן שנים, והן מהסיבה שהעדכון של שכר המינימום התבצע אחת לשנה ובפיגור של רביע (בשל זמינות נתוני השכר) (מזר ופלד, 2012).

בשנת 2006 נקבע כי שכר המינימום יעלה עד ל-3,850 ש"ח בשלוש פעימות עד המחצית השנייה של 2008. העלייה המתונה בשכר הממוצע במשך השנים 2005-2009, אפשרה ליחס שכר המינימום לשכר הממוצע להתכנס לשיעורו הקבוע בחוק. כמו כן, היחס נותר קבוע סביב רמה זו עד לשנת 2015.

ביולי 2011 הוחלט על ההעלאה נוספת בשכר המינימום בשתי פעימות: הראשונה, התקיימה במועד ההחלטה והעלתה את שכר המינימום ל-4,100 ש"ח. הפעימה השנייה התרחשה באוקטובר 2012, ובמסגרתה עלה שכר המינימום ל-4,300 ש"ח. בחודש נובמבר 2014 סיכמה ההסתדרות ונציגי נשיאות הארגונים העסקיים על מתווה להעלאת שכר המינימום (תחילה במגזר העסקי, ובהמשך גם במגזר הציבורי). במסגרת ההסכם נקבע כי בחודש ינואר 2017 שכר המינימום יעלה בשיעור חד ל-5,000 ש"ח בשלוש פעימות, כאשר הפעימה הראשונה התרחשה באפריל 2015 והעלתה את שכר המינימום ל-4,650 ש"ח, והשנייה בוצעה ביולי 2016 ובמסגרתה עלה שכר המינימום ל-4,825 ש"ח. במרץ 2015 נחתם הסכם קיבוצי נוסף בין אותם גורמים, לפיו שכר המינימום יעלה ל-5,300 ש"ח בדצמבר 2017. בנובמבר 2015 אישרה הממשלה את התיקון לחוק.

בין השנים 2015-2018 קצב הגידול בשכר המינימום היה מהיר יותר מקצב גידול השכר הממוצע, וכתוצאה מכך בינואר 2018 הגיע היחס ביניהם לשיא היסטורי של למעלה מ-54%. בינואר 2019, ערב משבר הקורונה, שיעור שכר המינימום מהשכר הממוצע היה 52.3%. בעקבות משבר הקורונה, השכר הממוצע במשך עלה בשיעור גבוה בגלל פיטורים ויציאה לחל"ת, בעיקר של עובדים המשתכרים ברמות שכר נמוכות. בתגובה לכך הוחלט על הקפאת השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי בשנת 2020 ובשנת 2021. מאחר והשכר הממוצע לפי ביטוח לאומי לא עודכן בשנים באלה, שכר המינימום לא השתנה מאז העדכון האחרון שחל בדצמבר 2017.

² הנתונים אודות שכר המינימום והשכר הממוצע נלקחו מאתר הביטוח הלאומי. לפי חוק הביטוח הלאומי, השכר הממוצע מחושב לפי שיטה שנקבעה בחוק, ב-1 בינואר של כל שנה, ולאחר מכן בכל פעם שחל פיצוי.

ההסכם האחרון שנראה בנושא היה בשנת 2021, ובו סוכם על העלאה הדרגתית נוספת בשכר המינימום, לפיה בתום חמש שנים, שכר המינימום צפוי לעלות ביותר מ-13 אחוזים (כספין, 2021).

ההסכם האחרון שנראה בנושא היה בחודש נובמבר 2021 סיכמו ההסתדרות, האוצר ונציגי נשיאות הארגונים העסקיים על עסקת חבילה חדשה למשק, שבמסגרתה שכר המינימום יעלה באופן מדורג במספר פעימות, החל מאפריל 2022, כך דצמבר 2022 שכר המינימום צפוי לעלות ל-6,000 ש"ח. בפועל, העלאת שכר המינימום שתוכננה לאפריל התעכבה (בשל חילוקי דעות ודחיית החקיקה בכנסת), ונכון ליום כתיבת עבודה זו תיקון החוק לא אושר בממשלה.

עלות העסקתם של עובדים בשכר מינימום

עלות העסקתם של עובדים בשכר המינימום גבוהה משמעותית משכר המינימום עצמו. זאת משום שעלות זו כוללת רכיבי שכר נוספים שאינם נכללים בשכר המינימום על פי החוק (כגון תשלומים סוציאליים להם מחויב המעסיק על פי חוק). תופעה זו רווחת במיוחד בסקטור הציבורי, ובענפים מאורגנים יחסית במגזר העסקי. במגזר העסקי, הענפים המאורגנים הם גם אלה המייצרים בעיקר מוצרים סחירים וחשופים לתחרות בינלאומית. יש לציין כי סעיף זה תוקן בחוק בשנת 2015 ואיפשר להוסיף לחישוב שכר המינימום רכיבי שכר נוספים שלא נכללו בחוק המקורי וקיימים מכוח הסכמי עבודה והסכמים קיבוציים. על פי החוק, התוספות שאין לכלול בחישוב השכר הן: תוספת משפחה, תוספת ותק, תוספת בשל עבודה במשמרות, פרמיה מדודה, מוסכמת, קבועה או קבוצתית, משכורת י"ג, מענקים על בסיס שנתי והחזר הוצאות, לרבות החזר הוצאות כלכלה, אש"ל ונסיעות שמשלם המעסיק.

3.3 מדיניות שכר המינימום בעולם

בחלק זה של העבודה נבחן הסדרים וחוקים לגבי שכר המינימום במדינות מובילות באירופה הדומות לישראל ("מדינות הסמן")³ מבחינת גודל האוכלוסייה, מבחינת רמת הפתיחות למסחר בינלאומי ומבחינת אופי הצמיחה, הנשען על הון אנושי. לאחר מכן, נערוך השוואה בין ישראל לבין קבוצה מורחבת של מדינות בהיבטים הנוגעים לשכר המינימום ולשיעור התעסוקה.

השוואה בינלאומית של הסדרים וחוקים לגבי שכר המינימום

ישנן שתי דרכים עיקריות לקביעת שכר מינימום: חקיקה ו/או הסכמים למיניהם (הסכמי עבודה לאומיים או הסכמים קיבוציים). כאמור, בישראל שכר המינימום מעוגן בחקיקה וחל על כל העובדים שמלאו להם 18 שנים (יש לציין כי קיימות קבוצות באוכלוסייה שאינן זכאיות לשכר המינימום הכללי, אלא לשכר מינימום מופחת ששיעורו נקבע במסגרת החוק. קבוצות אלה כוללת בני נוער ואנשים עם מוגבלויות). מבין מדינות הסמן, אלה שנוקטות מדיניות דומה לישראל ומעגנות את שכר המינימום בחקיקה הן: אירלנד, בלגיה והולנד. בבלגיה למשל, שכר המינימום פועל בשתי רמות: שכר מינימום לאומי וקביעת שכר ברמת התעשייה באמצעות הסכמים קיבוציים. חקיקת השכר משתנה בין הענפים, במידה ולא נקבע שכר מינימום ענפי, חל שכר המינימום הבלגי בפריסה ארצית. בניגוד לישראל, קיימות מדינות בעולם שבחרו לא לעגן את שכר המינימום בחקיקה, כך שהשכר המינימלי נקבע במסגרת הסכמים קיבוציים, ביניהן: שווייץ, פינלנד, אוסטריה, דנמרק ושוודיה. בשתי הראשונות יש שכר מינימום על פי מנדט ממשלתי (אינו רשמי).

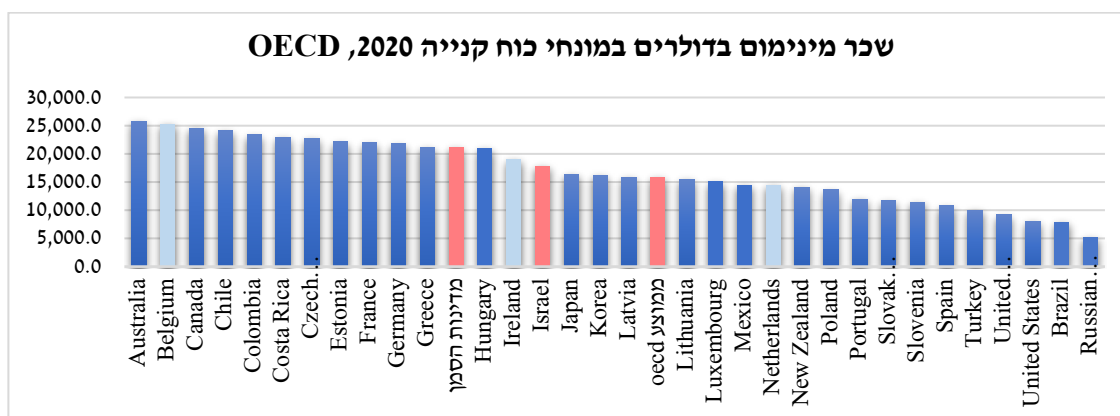
³ 'מדינות הסמן' הן מדינות בסדר גודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה, ומבחינת אופי הצמיחה, הנשען על הון אנושי, אבל יש בהן רמת תוצר לנפש ופריזון גבוהים יותר, ושיעורי הוני נמוכים יותר. קבוצת מדינות זו כוללת את אוסטריה, בלגיה, אירלנד, דנמרק, פינלנד, שווייץ, שוודיה והולנד שלכולן רמת תוצר לנפש הגבוהה ממוצע ה-OECD וכן שיעורי עוני נמוכים.

רמת שכר המינימום בהשוואה בינלאומית

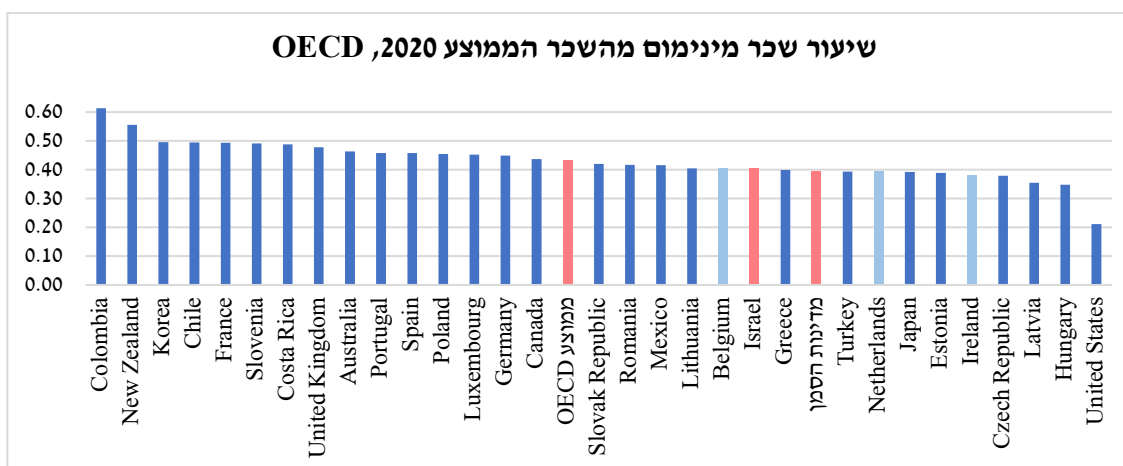
בתרשים 2 שלהלן מוצגים נתונים על שכר המינימום במדינות ה-OECD בדולרים במונחי כוח קנייה (PPP), ובתרשים 3 מוצג שיעור שכר המינימום מהשכר הממוצע. בתרשים 2 ניתן לראות כי שכר המינימום במדינת ישראל נמוך ביחס לממוצע במדינות הסמן, אך גבוה מהממוצע של מדינות ה-OECD. לעומת זאת, מתרשים 3 עולה ששכר המינימום בישראל ביחס לשכר הממוצע למשרה מלאה הוא 40%, בדומה למדינות הסמן, ונמוך ביחס לממוצע ה-OECD.

יש לציין כי השכר הממוצע המוצג בפרסומי ה-OECD שונה מהשכר הממוצע שמפרסם המוסד לביטוח לאומי, ושאליו מוצמד שכר המינימום לפי החוק. השכר הממוצע שמפרסם המוסד לביטוח לאומי מבוסס על פרסומי הלמ"ס בדבר השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר. לפי הגדרות הלמ"ס, השכר הממוצע למשרת שכיר מחושב כסך תשלומי השכר חלקי מספר משרות השכיר שאינו מתוקן על פי היקפי המשרה. מהגדרת משרות השכיר נובע שהשכר הממוצע למשרת שכיר אינו משקף את השכר הממוצע למשרה מלאה. לעומת זאת, ה-OECD מפרסם את השכר הממוצע למשרה מלאה, ומסכום זה מחושב שיעור שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע. לכן, השיעור בתרשים אודות המצב בישראל נמוך מהשיעור המחושב מנתוני השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי.

תרשים 2



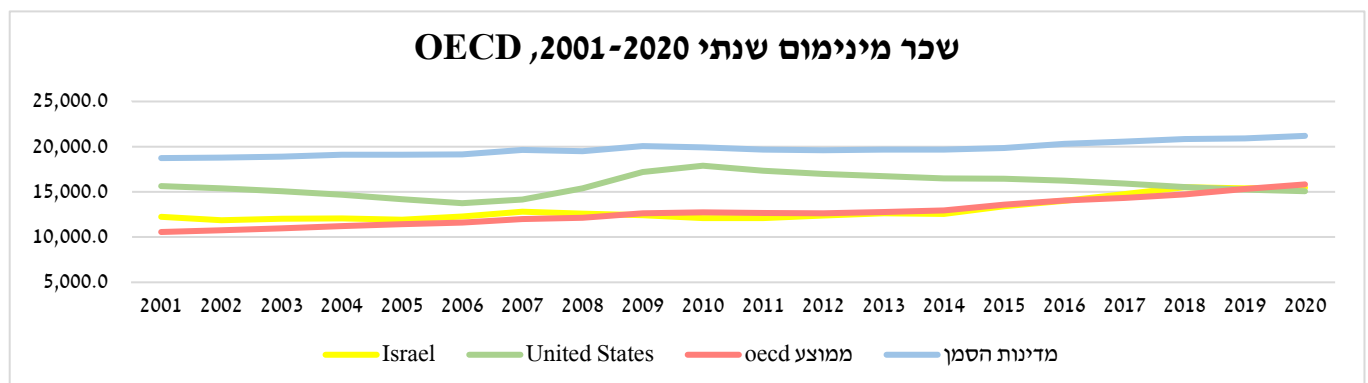
תרשים 3



הנתון עבור מדינות הסמן הוא ממוצע פשוט של המדינות שעבורן קיימים נתונים בכל שנה. מקור: OECD.

תרשים 4 מציג את התפתחות שכר המינימום השנתי במהלך שני העשורים האחרונים. שכר מינימום השנתי בישראל עלה בקרוב ל-26.3% מתחילת שנות ה-2000. עלייה דרמטית זו הגיעה לאחר שנים מספר של עליה מתונה והדרגתית בשכר המינימום, והיא בולטת במיוחד על רקע רפורמת העלאת שכר המינימום שהחלה בשנת 2015 בישראל. בנוסף, ניתן לראות כי העלייה ההדרגתית בשכר המינימום בישראל לאורך השנים דומה מאוד לשינוי שחל במדינות ה-OECD (בממוצע). בקבוצת "מדינות הסמן" ניתן לראות כי שכר המינימום גבוה בהרבה לאורך השנים מישראל וממדינות ה-OECD ונמצא במגמת עלייה מתמדת. בארצות הברית הייתה צניחה בתחילת שנות ה-2000 שנבלמה לאחר המשבר הכלכלי ב-2008, שבו התרחשה עליה בשכר המינימום, אך לאחר שנת 2010 החלה ירידה בשכר המינימום. לאורך השנים ניתן לראות כי שכר המינימום בארה"ב מתכנס לרמה שנצפתה בתחילת התקופה הנסקרת.

תרשים 4

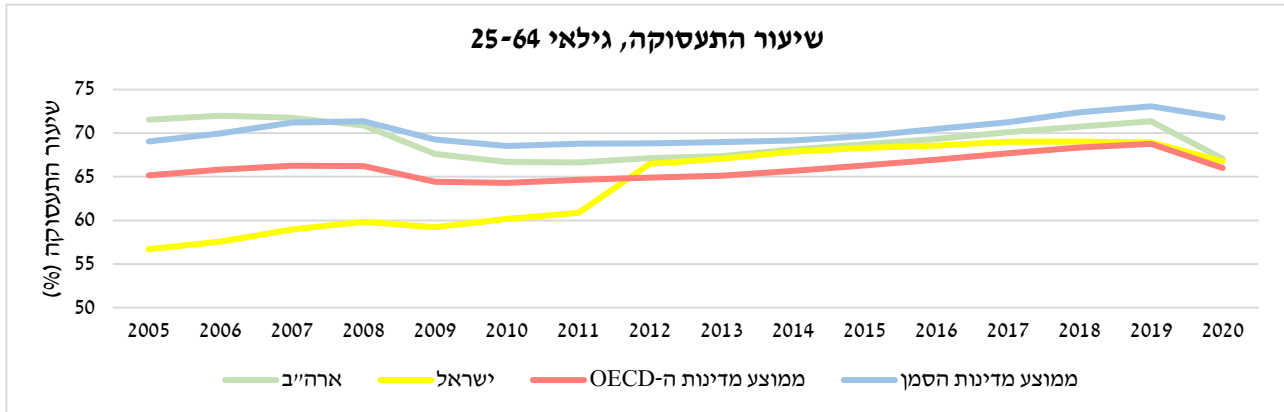


הנתון עבור מדינות הסמן הוא ממוצע פשוט של המדינות שעבורן קיימים נתונים בכל שנה. מקור: OECD.

שיעור התעסוקה בהשוואה בינלאומית

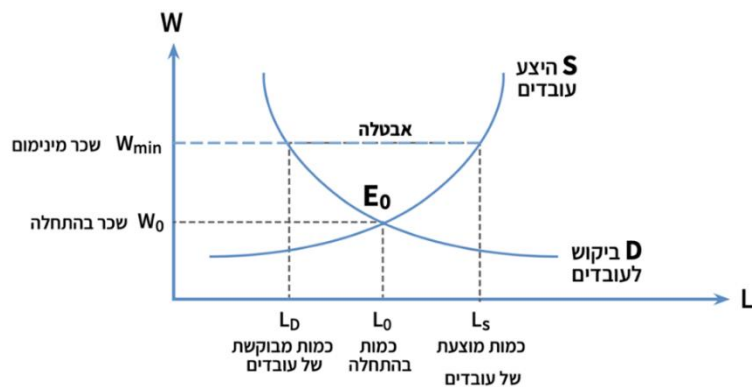
שיעור התעסוקה בישראל עלה בכ-17 נקודות אחוז בין השנים 2005-2020. הגידול בתעסוקה בישראל הושפע בעיקר מהשינויים במערכת הקצבאות והמס, ונראה ששינויים פיסקליים אלו, שהיו בעיצומם בזמן המשבר הכלכלי, נתנו תנופה לתעסוקה ובכך הגבירו את היציבות הכלכלית וצמצמו את השפעתו השלילית. בעקבות המשבר הכלכלי של 2008, צנחו שיעורי התעסוקה במדינות ה-OECD, ב"מדינות הסמן" ובארה"ב. ישראל, לעומתן, כמעט לא הושפעה מהמשבר והתעסוקה בה כיום היא גבוהה מאוד. בתרשים 5 ניתן לראות ששיעורי התעסוקה בישראל בין השנים 2005-2015 בגילאי העבודה העיקריים עלה ב-20 נקודות אחוז. מנגד, בארה"ב שיעור התעסוקה ירד בתקופה זו ב-4 נקודות אחוז, ב-OECD הייתה עליה בנקודת אחוז בלבד וכך גם במדינות הסמן. כתוצאה ממשבר הקורונה, חלה ירידה של 4 נקודות אחוז בשיעור התעסוקה במדינות ה-OECD (כ-22 מיליון עובדים איבדו את משרתם) בשנת 2020 לעומת 2019. אותה מגמה נשקפת בכל שאר המדינות וזאת בשל ההשפעה הגדולה של המגפה על התעסוקה בכל מדינות העולם. בנוסף, ניתן לראות כי שכר המינימום במדינות הסמן עלה לאורך התקופה הנסקרת, אך במגמת עלייה מתונה יותר מזו שנראתה בישראל. החל משנת 2011, שיעור התעסוקה בישראל עלה בקצב מהיר כך שהפער בינו לבין שיעור התעסוקה בין מדינות ה-OECD ומדינות הסמן הצטמצם משמעותית.

תרשים 5



3.4 מיקוד השאלה ופירוק למרכיביה

איור 1: המודל הקלאסי של היצע וביקוש



במקרה זה של השפעת שכר המינימום על התעסוקה, ובהיבט של חשיבה וניתוח כלכלי בחרנו להתבסס על המודל הקלאסי של היצע וביקוש בשוק תחרותי. לפי התיאוריה הכלכלית עלייה במחיר (שכר עבודה) מובילה לירידה בביקוש (לעובדים). כלומר, כאשר הממשלה קובעת שכר מינימום אפקטיבי⁴, עלויות הייצור עולות, התוצר בשווי המשקל יורד (בהנחה שהביקוש לתפוקת הענפים אינו קשיח לחלוטין) וכתוצאה מכך התעסוקה נפגעת. כמו כן, ככל שהפער בין שכר המינימום שנקבע מנדטורית לבין השכר הממוצע בענף קטן יותר, כך שינויים בשכר המינימום צפויים להוביל לשינויים גדולים יותר בתעסוקה בענף.

מהמודל נובע כי חוק שכר המינימום מגדיל את שיעור האבטלה: ההעלאה במחיר העבודה תשפיע באופן ישיר על חלק מהעובדים ששכרם מצוי בין רמת שכר המינימום הנוכחית לזו החדשה. בין אלו שיושפעו, חלק מהעובדים אכן יזכו לעלייה בשכרם ומצבם הכלכלי ישתפר. לעומת זאת, סביר שחלק מהעובדים יפוטרו ממקום עבודתם, כך שמצבם הכלכלי יורע. נוסף על כך, חלק מהעובדים שלא חיפשו עבודה באופן פעיל, עשויים לבקש כעת להיכנס לשוק העבודה ברמת השכר הגבוהה יותר.

כמו כן, ההשפעה של שכר המינימום על התעסוקה בענפים המייצרים מוצרים סחירים לבין השפעתו על התעסוקה בענפים המייצרים מוצרים בלתי-סחירים, במשק קטן ופתוח⁵, אינה אחידה: מחיר המוצר הסחיר נקבע בחו"ל כך שהיצרן המקומי לא יכול להשפיע עליו. לעומת זאת, מחיר המוצר הבלתי סחיר נקבע בארץ,

⁴ שכר מינימום מוגדר כאפקטיבי אם הוא גבוה מהשכר התחרותי – השכר הנמוך ביותר שתמורתו עובדים מוכנים לעבוד גם בהיעדר שכר מינימום.

⁵ יצוא של מוצר ממשק קטן הוא מצומצם יחסית ולא משפיע באופן מהותי על המחירים והצריכה בכלל העולם.

ובהתאם לעקומות הביקוש וההיצע למוצר זה. לכן, שינוי בעלויות העבודה והייצור (בעקבות השינויים בשכר המינימום) צפויים להוביל לשינויים גדולים יותר בפעילותם של הענפים הסחירים ובתעסוקה בהם.

3.5 סקירת ספרות

הקשר בין שכר המינימום לבין התעסוקה מהווה נושא מחקר מרכזי בספרות הכלכלית מזה זמן רב. אחת הטענות המרכזיות בהקשר של שכר המינימום היא שיש קשר ישיר ושליילי בינו לבין שיעור התעסוקה במשק, כלומר העלאת שכר המינימום עלולה להוביל לירידה בהיקף התעסוקה. טענה זו מבוססת על ההנחה שככל שהפער בין השכר שהיה נקבע בענף במצב תחרותי לבין שכר המינימום גדל, עלול היקף הייצור להצטמצם, שכן מעסיקים לא יוכלו לשאת בהוצאות שכר העבודה או לחלופין יעבירו את עסקיהם למדינות ששכר העבודה בהן נמוך יותר.

בספרם, Neumark and Wascher (2008) סוקרים ספרות העוסקת בשכר המינימום בארה"ב. בעקבות סקירה נרחבת זו, מגיעים הכותבים למסקנה כי בארצות הברית, שכר המינימום משפיע שלילית על התעסוקה באופן כללי (אם כי הקשר לא תמיד מובהק סטטיסטית), ובפרט על התעסוקה של עובדים בעלי מיומנות נמוכה.

ההשפעה השלילית של שכר המינימום על היקף התעסוקה נצפתה גם במשק הישראלי, כאשר היא משתנה בין ענפי המשק. הענפים בהם נמצא ששכר המינימום משפיע שלילית על התעסוקה נמצאים בתחתית התפלגות השכר ומאופיינים בכוח עבודה פחות מיומן. עם זאת, להעלאת שכר המינימום השפעה חיובית על השכר הממוצע, הן בגלל פיטורים של עובדים בעלי שכר נמוך והן בגלל עליית השכר של העובדים הנותרים. בנוסף, ההשפעה השלילית על התעסוקה בישראל אינה לינארית וכן השפעה זו עולה ככל שהיחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע גבוה יותר (אפשטיין ודרוקר, 2016).

כאמור, בישראל שכר המינימום מוצמד לשכר הממוצע במשק. הצמדה זו מביאה לכך שהשכר בענפים עתירי עבודה זולה (אחוז המשתכרים שכר נמוך, גבוה יחסית) מושפע מעלייתו בענפים אחרים, שבהם השכר עולה כתוצאה מעלייה בפריון או מסיבות אחרות. אף על פי שבמקרה של ענפים עתירי עבודה זולה העלייה בשכר אינה משקפת גידול בפריון (פלוג, קסיר ורובינשטיין, 2000).

Card and Krueger (1994) בחנו את ההשפעה של העלאת שכר המינימום על התעסוקה של צעירים במסעדות מזון מהיר בניו-ג'רזי. במסגרת המחקר, נערכה השוואה עם היקף התעסוקה במסעדות מזון מהיר בפנסילבניה, שבה לא הועלה שכר המינימום. במחקר נמצא כי לאחר העלאת שכר המינימום גדל היקף התעסוקה בניו-ג'רזי. יש לציין שבמאמר ההמשך, שהתבסס על מקור נתונים שונה, החוקרים דיווחו כי לא מצאו קשר מובהק בין העלאת שכר המינימום בניו-ג'רזי לבין רמת התעסוקה במסעדות (Card and Krueger, 2000).

הביקורת על מחקרם של Card and Krueger התמקדה בחוסר האפשרות להסיק מהמתרחש בענף מסוים על כלל הענפים במשק. בישראל למשל, נמצא כי להעלאת שכר המינימום יש השפעה שלילית על התעסוקה בענפים סחירים עתירי עבודה פשוטה (בהם שכר המינימום הוא רלוונטי), בעוד שברוב הענפים הלא סחירים לא נמצאה השפעה (אפשטיין ודרוקר, 2016). מסקנה דומה עולה מעבודתם של פלוג, קסיר ורובינשטיין (2000) הבוחנת את השפעת שכר המינימום על תעסוקה בענפים נבחרים עתירי עבודה פשוטה. נמצא כי בטווח הארוך, שכר המינימום משפיע שלילית על התעסוקה בענפים סחירים עתירי עבודה פשוטה (ענפי הטקסטיל וההלבשה). לעומת זאת, בענף האוכל, שהוא במידה רבה בלתי סחיר, אין עדות להשפעה מתמשכת של שכר המינימום על התעסוקה.

4. ניתוח

4.1 השיטה

בחלק זה של העבודה נבקש לבחון את השפעת שכר המינימום על שיעור התעסוקה בישראל. שיטת האמידה בה אנו משתמשות בעבודה זו הינה שיטת הפרש ההפרשים (diff-in-diff) לבחינת שינוי מדיניות. שיטת זו מבוססת על הגדרת קבוצת טיפול וקבוצת ביקורת, כאשר השפעת מהלך המדיניות נבחנת באמצעות השוואה בין הקבוצות לפני ואחרי שינוי המדיניות. לפיכך, שיטת הפרש ההפרשים מאפשרת לבחון את השפעת הרפורמה להעלאת שכר המינימום ב-4 פעימות מ-4300 ₪ ל-5300 ₪ החל מאפריל 2015 ועד דצמבר 2017. על כן, תקופת המדגם תחולק לשתי תקופות: 2014 (לפני השינוי) ו-2018 (אחרי השינוי).

מאחר ובמדינת ישראל שינוי המדיניות מסוג העלאת שכר המינימום מתבצע על כל המשק כאחד, אנו נבחן את השפעת המדיניות על התעסוקה בין ענפי המשק. נגדיר את קבוצת הטיפול וקבוצת הביקורת באופן הבא: קבוצת הטיפול תכלול את הענפים בהם שיעור העובדים המשתכרים עד מחצית מהשכר הממוצע⁶ גבוה מ-30%, ואילו קבוצת הביקורת תכלול את הענפים בהם שיעור העובדים המשתכרים עד מחצית מהשכר הממוצע נמוך מ-30%. חלוקת הקבוצות בצורה זו נובעת מההנחה שכלל שיעור העובדים שמשתכרים בשכר מינימום גבוה יותר, כך התעסוקה בענף תושפע יותר משינוי המדיניות.

נתונים

מסד הנתונים מכיל 36 תצפיות אודות 18 ענפים במשק הישראלי, כאשר עבור כל ענף יש שתי תצפיות: האחת משנת 2014 והשנייה משנת 2018. נתונים על משרות השכיר והשכר למשרת שכיר הינם נתונים מנהליים שמדווחים למוסד לביטוח לאומי. נתונים אלה מועברים ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המשתמשת בהם למטרות ניתוחים סטטיסטיים ומפרסמת נתונים אודות משרות השכיר והשכר הממוצע למשרת שכיר ברמה הענפית, של עובדים ישראלים בלבד (לא כולל עובדים זרים). לעומת זאת, קובץ הנתונים של הביטוח הלאומי מבוסס על מדגם של כלל השכירים במשק (כולל עובדים זרים). כמן כן, יש לציין כי יתר משתני המודל נלקחו מאתר הלמ"ס. על מנת למזער את חוסר ההתאמה בנתונים, הוחלט להשתמש בנתוני הלמ"ס כאשר מדובר במשתנים נומריים הנכללים במודל, ולהתבסס על נתוני הביטוח הלאומי אך ורק לצורך החלוקה לקבוצות (טיפול וביקורת) מפני שמשנתה זה הינו משתנה בינארי במודל. לוח 1 מתאר את המשתנים הרלוונטיים לעבודה זו.

⁶ שכר המינימום בישראל מוצמד לשכר הממוצע במשק ועומד על 47.5% ממנו.

לוח 1. תיאור המשתנים

משתנה	תיאור
מספר משרות שכיר בענף	(EMP_{it}) מספר משרות שכיר של עובדים ישראלים (ממוצע לחודש בשנה) הינו משתנה התעסוקה במודל. בחרנו להשתמש במספר משרות השכיר ולא במספר המועסקים משתי סיבות: מספר משרות השכיר אינו כולל עצמאיים (שאינם מושפעים מהשינויים בשכר המינימום). בנוסף, משתנה זה מחושב מנתונים מנהליים ולכן עשוי להיות אמין יותר (לעומת מספר המועסקים המחושב על בסיס סקרים של הלמ"ס).
משתנה דמי לתקופה השנייה	$(d2018_{it})$ משתנה דמי שמקבל את הערך 1 אם השנה היא 2018, ו-0 אם השנה היא 2014.
משתנה דמי לקבוצת הטיפול	$(dTipul_{it})$ משתנה דמי שמקבל את הערך 1 עבור קבוצת הטיפול, ו-0 עבור קבוצת הביקורת.
השפעת המדיניות נטו	$(d2018_{it} \cdot dTipul_{it})$ משתנה אינטראקציה של משתנה הדמי לשנה ומשתנה הדמי לקבוצת הטיפול.
שכר המינימום	(MW_{it}) שכר המינימום החודשי הנומינלי בשקלים, כפי שמפרסם המוסד לביטוח לאומי. יחס שכר המינימום לשכר הממוצע במשק מתקבל ע"י חלוקה של משתנה זה בשכר הממוצע בענף. היתרון של השימוש במשתנה באופן זה נובע מכך שהיחס מציג את רמת שכר המינימום במסגרת ההתפלגות של השכר במשק.
התוצר הענפי	(GDP_{it}) סך כל השכר במיליוני שקלים, ממוצע לחודש בשנה. משתנה זה מודד יעילות העובדים במשק לפי ענפים. אנו מניחות שסך השכר של העובדים מייצג את השכר של הענף (התוצר).
משתנה דמי לענף סחיר	$(tradeable_i)$ הסיווג התבצע באופן אינטואיטיבי ⁷ .
שכר ממוצע בענף	השכר ברוטו למשרת שכיר של עובדים ישראלים, ממוצע לחודש בשנה.

תיאור הנתונים

קבוצת הטיפול, כוללת ענפים עתירי עבודה זולה - בהם יש ריכוז גבוה (מעל 30%) של עובדים המשתכרים בשכר נמוך (עד 50% מהשכר הממוצע) כוללת את ענף החקלאות, כרייה וחציבה, בינוי, מסחר, שירותי אירוח ואוכל, שירותים מקצועיים, תמיכה וניהול, חינוך, בריאות, אמנות, בידור ופנאי ושירותים אחרים. קבוצת הביקורת כוללת את ענף התעשייה וחרושת, חשמל ומים, תחבורה ואחסנה, מידע ותקשורת, נדל"ן ומנהל מקומי, מנהל ציבורי וביטחון.

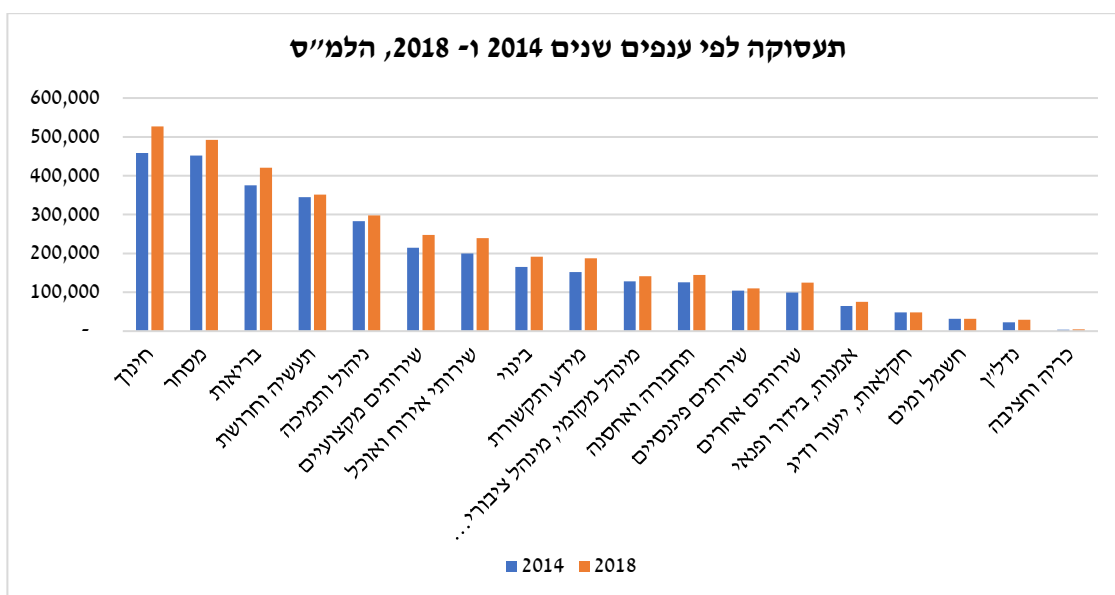
מבחינה ראשונית של הנתונים עולה כי חלה עלייה הן התעסוקה והן השכר הממוצע בכל ענפי המשק, פרט לשניים חריגים: ענף החשמל והמים וענף הכרייה והחציבה, כפי שניתן לראות בתרשימים 6 ו-7. בענף החשמל והמים נראתה ירידה בשיעור התעסוקה בעוד שהשכר הממוצע עלה. ניתן להסביר השפעה זו על ידי המודל הכלכלי הקלאסי על פיו עלייה בשכר המינימום גורמת לפיטורים של עובדים בעלי שכר נמוך ולעליית השכר של העובדים הנותרים. לעומת זאת, בענף הכרייה והחציבה התקיים אפקט הפוך של עלייה בשיעור התעסוקה וירידה בשכר הממוצע. אנחנו משערות שאפקט זה התרחש בשל העלייה בביקוש למוצרים המיוצרים בענף וכתוצאה מכך הצורך בעובדים בו גדל. כמו כן, בענף זה יש שיעור גבוה של עובדים בשכר נמוך ועם זאת, השכר הממוצע בו הוא הגבוה ביותר בין ענפי המשק וככל הנראה הענף גייס עובדים חדשים

⁷ הענפים הסחירים: חקלאות, ייעור ודיג, כרייה וחציבה, תעשייה וחרושת, מסחר, מידע ותקשורת, שירותים פיננסיים, אמנות, בידור ופנאי ושירותים אחרים. הענפים הבלתי סחירים: חשמל ומים, בינוי, תחבורה ואחסנה, שירותי אירוח ואוכל, נדל"ן, שירותים מקצועיים, ניהול ותמיכה, מנהל מקומי, מנהל ציבורי וביטחון, חינוך ובריאות.

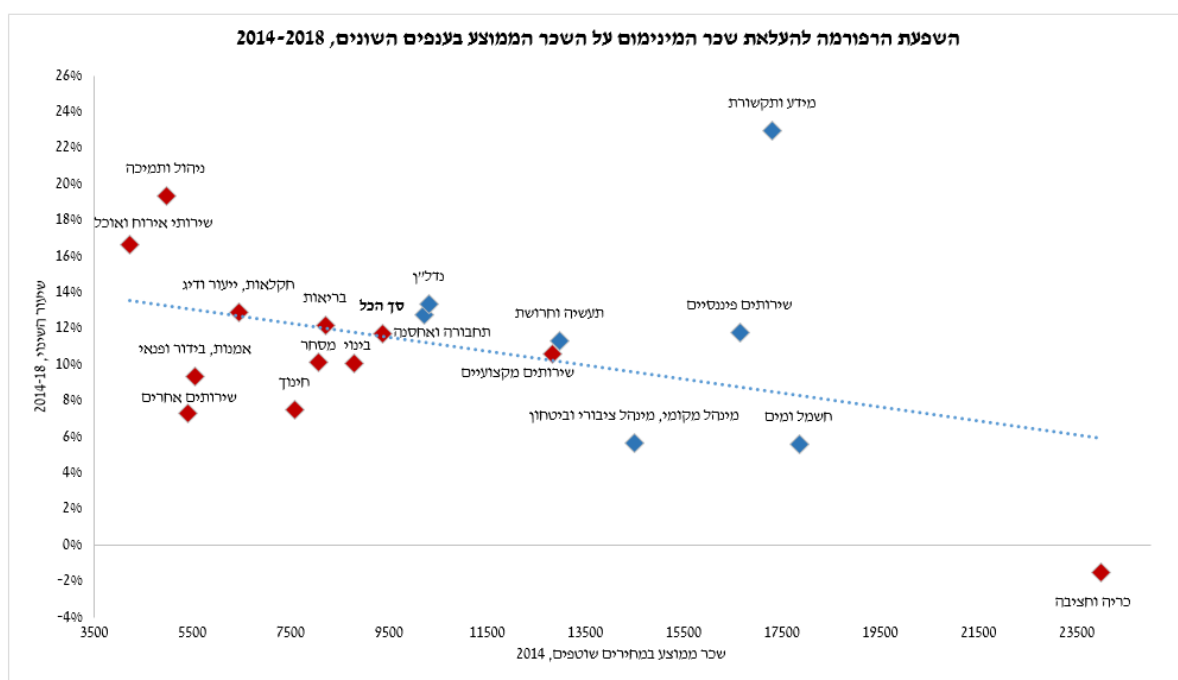
בעלי שכר נמוך והדבר גרם לירידה בשכר הממוצע בענף. נוסף על כך, התוצר הענפי עלה בכל הענפים בלי יוצא מן הכלל.

תרשים 6 מתאר את מספר המועסקים בכל ענף בשנת 2014 לפני הרפורמה של העלאת שכר המינימום ובשנת 2018 לאחר סיום הרפורמה. הרפורמה הייתה הדרגתית לכן ההשוואה היא לשנת 2018 שבה לא הייתה עליה בשכר המינימום. בתרשים זה ניתן לראות כי התעסוקה עלתה ברוב ענפי המשק משנת 2014 (לפני הרפורמה) לשנת 2018 (אחרי הרפורמה). תוצאה זו אינה מתיישבת עם התאוריה הכלכלית ולכן נבחן זאת במודל האמפירי שלנו. את העלייה בתעסוקה בין השנים האלו ניתן להסביר על ידי משתנים נוספים אשר משפיעים על התעסוקה.

תרשים 6



תרשים 7



בתרשים 7 ניתן לראות כי בקרב ענפים המאופיינים בשכר נמוך יחסית, עליית השכר הייתה גבוהה יותר. כך לדוגמא, השכר הממוצע בענף שירותי האירוח והאוכל עלה בשנת 2018 בלמעלה מ-17% (במחירים קבועים) בהשוואה לשנת 2014. כמו כן, עליית השכר המזערית בענף "שירותים אחרים" עשויה לנבוע מקושי באכיפת חוק שכר המינימום בענף זה שכן הוא כולל שירותים כמו שירותי ניקיון. העלייה החריגה בענף המידע והתקשורת, שנמצא במעלה התפלגות השכר, עשויה לנבוע משינויים שקרו בענף ואינם קשורים לעלייה בשכר המינימום (למשל עלייה בפריז).

4.2 מודל כלכלי

בכדי לבחון את הקשר בין המשתנה המוסבר, לוג מספר משרות השכיר של עובדים בענף, לשכר המינימום נעשה שימוש בשיטת הפרש ההפרשים (diff-in-diff) לבחינת שינוי מדיניות בגרסיה ליניארית. הרגרסיה של המודל המורחב תכלול, בתור המשתנים המסבירים, את משתנה שכר המינימום המנורמל וכן את יתר משתני הבקרה שתוארו. שיטת הפרש ההפרשים בוחנת מהי ההשפעה נטו של שינוי מדיניות על פרטים, השימוש בשיטה נעשה על מנת שנוכל לבחון מהי ההשפעה הישירה של העלאת שכר המינימום.

המודל:

$$\log(EMP_{it}) = \beta_0 + \delta_0 \cdot d2018_{it} + \beta_1 \cdot dTipul_{it} + \delta_1 \cdot d2018_{it} \cdot dTipul_{it} + \gamma_1 \cdot MW_{it} + \gamma_2 \cdot GDP_{it} + \gamma_3 \cdot tradeable_i + u_{it}; t = 2014, 2018$$

לוח 2 מתאר את ההשפעה הצפויה של משתני המודל על התעסוקה, בהתבסס על התיאוריה הכלכלית שהוצגה ברקע העבודה.

לוח 2. השפעה צפויה של משתני המודל על התעסוקה

הפרמטר	תיאור	סימן מצופה
δ_1	השפעת מדיניות העלאת שכר המינימום נטו	שלילי, על פי התיאוריה הכלכלית הקלאסית, העלאת שכר המינימום תקטין את התעסוקה.
γ_1	שכר מינימום מנורמל בענף	שלילי, נצפה שככל שהפער בין שכר המינימום לשכר הממוצע גדול יותר, כך ההשפעה על התעסוקה תפחת.
γ_2	התוצר הענפי (תפוקת העובדים)	חיובי, נצפה שככל שהתוצר הענפי גבוה יותר, גם הצורך בעובדים גדל.
γ_3	משתנה דמי לענף סחיר	עלייה בשכר המינימום משמעותה עלייה במחיר גורמי הייצור. בענפים הסחירים ליצרנים אין אפשרות להעלות את מחיר המוצר (נקבע בשוק הבינלאומי) בהתאם לעלייה בעלות גורם הייצור. לכן נצפה שבענפים סחירים תהיה השפעה שלילית על התעסוקה.

מגבלות המודל

סוגיית העובדים הזרים: לאור מגבלת הנתונים, נאלצנו להתבסס על קובץ נתונים שמפורסם על ידי הלמ"ס אשר מתייחס לשכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר של עובדים ישראלים בלבד. המשמעות היא שהמודל שאמדנו מתעלם מהעובדים הזרים בישראל. אפשטיין ודרוקר (2016) שאמדו את השפעת שכר המינימום על התעסוקה והשכר בישראל, מצאו שהכללת מספר העובדים הזרים באמידה מגדילה את ההשפעה השלילית של שכר המינימום על התעסוקה בענפים בהם נמצאה השפעה זו טרם הכללת המשתנה.

סוגיית אכיפת חוק שכר המינימום: המודל מניח שהעלאת שכר המינימום תלווה באכיפה מלאה. כמובן שזו אינה הנחה מציאותית אך היא מספקת הערכה לגבי ההשפעה המרבית מבחינה עיונית (גוטליב ופרומן,

2011). אי ציות לחוק שכר המינימום עשוי למתן את הפגיעה בתעסוקה ולהטות את התוצאות לגבי השפעת שכר המינימום. אנדבלד, גוטליב והלר (2013) העריכו את אי הציות לחוק שכר המינימום משנת 1997 ברמה הענפית. החוקרים מצאו שרמת אי הציות לחוק אינה אחידה בין ענפי המשק. בין הענפים שנמצאו חשופים ביותר לאי ציות לחוק שכר המינימום נמנים: ענף השירותים למשקי בית⁸, ענף שירותי האירוח והאוכל וענף החקלאות. ענפים אלו מאופיינים גם בשיעור ניכר של עובדים זרים. בעדכון שפורסם בשנת 2018, נמצא כי בין השנים 2012-2018 במקביל לעלייה המתמשכת בשכר המינימום, חלה גם עלייה באחוזי אי הציות לחוק. זה מגמה זו תואמת את הספרות הכלכלית בתחום לפיה עלייה בשכר המינימום תגרוור עלייה מקבילה באי הציות לחוק (אנדבלד והלר, 2018).

4.3 ניתוח ותרומה מקוריים

תוצאות ומסקנות

שלב 1: אמידת המודל הבסיס - בשלב הראשון רצינו לבחון את השפעת המדיניות נטו על שיעור התעסוקה באמצעות המודל הבסיסי. אמדנו מודל פשוט של הפרש ההפרשים שבו אין משתני בקרה (מודל 1 בנספח 2). בתוצאות מודל 1 ניתן לראות כי האומדים אינם מובהקים. ניתן לשייך את חוסר המובהקות לכך שהמודל נאמד באמצעות מדגם קטן בשל מגבלת הנתונים. יתרה מזאת, מאמידת המודל הבסיסי עולה כי ההעלאה בשכר המינימום משפיעה באופן חיובי על התעסוקה, אך מודל זה אינו מובהק ומסביר רק 2% מהעלייה בשיעור התעסוקה. לכן הוספנו למודל הבסיסי משתני בקרה המאפיינים את הסביבה הכלכלית בכל ענף.

שלב 2: אמידת המודל המורחב - בשלב השני אמדנו את המודל המורחב שכולל משתנים מסבירים נוספים: שכר מינימום מנורמל, משתנה דמי לענפים סחירים והתוצר הענפי (מודל 2, נספח 2). בתוצאות המודל המורחב ניתן לראות כי אומדים אלו מובהקים (כמעט ב-100%) וכיווני ההשפעה שלהם תואמים את התאוריה הכלכלית. בנוסף, רמת המובהקות של המודל עלתה ל-90%, כלומר המודל המורחב מסביר 90% מהעלייה בתעסוקה כתוצאה מהעלאת שכר המינימום. גם במודל זה האומד להשפעת המדיניות אינו מובהק אך האומד שינה את כיוונו מחיובי לשלילי (וכעת תואם לציפיותינו).

לוח 3. מודל הפרש ההפרשים – האומד להשפעת המדיניות נטו

	אחרי (2018)	לפני (2014)	אחרי פחות לפני
טיפול	3.74	3.90	-0.16
ביקורת	3.94	4.07	-0.12
טיפול פחות ביקורת	-0.20	-0.16	-0.04

השפעת מדיניות העלאת שכר המינימום נטו - ניתן לראות כי האפקט נטו של המדינות אינו מובהק אך כיוון האומד שלילי (-0.04) ותואם את התאוריה הכלכלית הקלאסית שהעלאת שכר המינימום משפיעה שלילית על התעסוקה. המשמעות שנובעת מהכיוון השלילי של מקדם זה היא שהעלייה בשכר המינימום מצמצמת את התעסוקה בענפים עתירי עבודה זולה.

שכר מינימום מנורמל בענף (היחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע) - תוצאות הניתוח האקונומטרי מראות כי קיים קשר חיובי מובהק ביותר מ-99% בין השכר המנורמל במשק לבין שיעור התעסוקה. מקדם זה מלמד שהשפעת שכר המינימום על התעסוקה בישראל אינה לינארית ומשתנה בין ענפי המשק. במילים

⁸ ענף "שירותים למשקי בית" אינו נכלל באמידה מטעמי זמינות נתונים.

אחרות, ההשפעה השלילית של שכר המינימום על שיעור התעסוקה תתעצם ככל שהיחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע בענף נמוך יותר.

התוצר הענפי (תפוקת העובדים) – מתוצאות המודל עולה כי קיים קשר חיובי וחלש בין התוצר הענפי לבין שיעור התעסוקה ברמת מובהקות של מעל 99%. היות ומקדם התוצר הענפי חיובי ומובהק ניתן להסיק כי ההשפעה של עליית השכר קוֹזְזָה על ידי העלייה בתוצר. תוצאה זו תואמת את הציפיות שלנו שככל שהתוצר הענפי גבוה יותר, גם הצורך בעובדים גדל.

ענפים המייצרים מוצרים סחירים לעומת ענפים המייצרים מוצרים בלתי סחירים – בתוצאות הניתוח ניתן לראות כי קיים קשר שלילי מובהק ב-99% בין רמת הסחירות של הענף לבין שיעור תעסוקה. כלומר, הפגיעה בתעסוקה בענפים המייצרים מוצרים סחירים עוצמתית יותר מהפגיעה בתעסוקה בענפים הבלתי סחירים כתוצאה מהעלאת שכר המינימום. גם תוצאה זו תואמת את הספרות הכלכלית לפיה ההשפעה של שכר המינימום על התעסוקה בענפים סחירים לעומת ענפים בלתי סחירים אינה אחידה.

לסיכום, מהניתוח ניתן להסיק ששינוי המדיניות לבדו אינו מסביר את העלייה בשיעור התעסוקה ושההשפעה של העלאת שכר המינימום על התעסוקה תלויה בסביבה הכלכלית בענף.

5. המלצות

במסגרת עבודה זו נבחנה ההשפעה של שכר המינימום על רמת התעסוקה במשק. המחקר נעשה באמצעות מודל אקונומטרי ועל ידי אמידת הרגרסיה נמצא העלאת שכר המינימום משפיעה שלילית על התעסוקה (אם כי אינה מובהקת) – העלאת שכר מינימום מפחיתה את רמת התעסוקה ומשתנה בין ענפי המשק. עם זאת, נמצאו משתנים שעשויים לקזז את ההשפעה השלילית של צעד המדיניות המדובר (כגון העלאת תפוקת העובדים). שכר המינימום בבסיס הגדרתו מנסה להגן על מגזר חלש באוכלוסייה אך יכול להוביל לתוצאה מנוגדת כפי שמשקף בתוצאות המחקר. על כן, כלי מדיניות זה מעלה שאלות רבות לגבי יעילותו, ועלות יישומו עלולה להיות אינה כלכלית. המוטיבציה לבחינת הקשר בין שכר המינימום לבין התעסוקה נבעה הן מהיסטוריה ארוכת שנים של מחקרים רבים בנושא שניסו למדוד את חוזקו וכיוונו של קשר זה, והן מחתימת ההסכם הקיבוצי החדש שבמסגרתו עתיד להיות מתוקן חוק שכר המינימום. בהתבסס על עבודה זו עלולת ההמלצות הבאות:

- יש להגדיל את ההשקעה הממשלתית בשוק העבודה בהכשרות מקצועיות, ולבצע את ההתאמות הנדרשות לכך שקבוצות מוחלשות באוכלוסייה ייקלטו במקומות העבודה ההולמים אותם בצורה המקסימלית ביותר. הכשרות מקצועיות יגדילו את תפוקת העובדים וכך המעסיק, שגם עליו להשתתף בנטל ההוצאה של ההכשרות המקצועיות, עשוי להרוויח מכך בטווח הארוך. מעסיק, שגם כך מחויב לשלם את העלייה בשכר המינימום, יכול להשקיע במקום בשיפור מיומנות העובדים מעוטי הכישורים והיכולות, ולקבל מכך תמורה בעתיד. העובדים מצדם רוכשים ידע, מעלים את תפוקתם, מבססים את מעמדם במשק וכתוצאה מכך שכר העובדים שעברו הכשרה מקצועית יעלה מעל לשכר המינימום.
- ישנם מספר ענפים דוגמת ענף החקלאות בהם מועסקים מספר רב של עובדים זרים. שכרם של העובדים הזרים נמוך מהשכר אשר היה משולם לעובדים ישראלים במידה ולא היו מצויים עובדים זרים בענפים אלה. כיוון שהעובדים הזרים נחשבים לזולים עבור המעסיקים, אין תמריץ לאותם המעסיקים להתייעל. במידה והמעסיקים היו צריכים להעסיק רק עובדים ישראלים, שנחשבים ליקרים יותר מבחינתם, היה עליהם למצוא את הדרכים להתייעל. לכן, וכדי להגדיל את תעסוקת העובדים הישראלים, אנו ממליצים לבחון צעד ממשלתי הכרוך בהגדלת ההשקעה הכספית בענפים אלה ובביצוע חקיקה מתאימה, אשר יגרמו להקטנת העסקת עובדים זרים ובמקביל לכניסתם של עובדים ישראלים. כמו כן אנו ממליצים על הגברת האכיפה של חוק שכר המינימום ובפרט בענפים בהם ידוע כי רמת הציות לחוק נמוכה.
- אנו מציעות לשקול יישום של הסכמי שכר קיבוציים ולקבוע שכר מינימום נפרד ומשתנה מענף לענף. רעיון ההתאמה של שכר מינימום לענף מסוים, מגיע מתוך מחשבה שעשוי להיות אפקטיבי יותר מאשר קיומו של שכר מינימום אחיד לכלל הענפים, אשר אינו מבחין במשתנים הייחודיים והספציפיים אשר קיימים בכל ענף. צעד זה הכרחי ביותר בהסתמך על ממצאי הנייר שכן ההשפעה של שכר המינימום אינה אחידה בין ענפי המשק. כמו כן, במרבית מדינות הסמן, בהן שיעורי תעסוקה גבוהים מאלו שבישראל, שכר המינימום נקבע מתוקף הסכמים קיבוציים ברמה הענפית.
- בשל מגבלת המשאבים, עבודה זו מבוססת על מדגם קטן (36 תצפיות) ולמרות זאת התקבלו תוצאות מובהקות. אנו חוששות שקיימים עוד גורמים המושפעים מעלייתו של שכר המינימום ומשליכים על התעסוקה. על מנת לאתר גורמים אלו והשתמש בהם כדי לצמצם את השפעותיו השליליות של החוק.

לכן, אנו ממליצות לגייס את המשאבים הדרושים ולערוך מחקר מעמיק יותר, ולחקור את השפעות שכר המינימום על התעסוקה על מדגם גדול יותר.

לסיכום, אכן מצאנו שיש מקום להעלות את שכר המינימום בהדרגה באופן הולך בחשבון את הצמיחה במשק והגידול בתפוקת העובדים, ואת מצבם של ענפים הנשענים על עובדים רבים בעלי שכר נמוך. כמו כן, יש לשקול יישום של הסכמי שכר קיבוציים ולהבאת שכר מינימום נפרד ומשתנה מענף לענף, כפי שנעשה במרבית מדינות הסמן. בנוסף, אנו ממליצות על הגדרת רכיבי השכר הנכללים בשכר לצורך חישוב תשלום שכר המינימום, שכן בחישוב שכר זה היום לא נכללים רכיבים שהם רכיבי שכר לכל דבר, אותם המעסיקים מחויבים לשלם על פי חוק. כמו כן חשוב לנקוט צעדים ממשיתים להגברת האכיפה של חוק שכר המינימום ובפיתוח מיומנויות של עובדים בשכר נמוך שיעלו את תפוקתם וכך גם את שכרם.

6. ביבליוגרפיה

- אפשטיין, א. ודרוקר, ל. (2016). השפעת השינויים בשכר המינימום על התעסוקה והשכר בישראל. משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי.
- אנדבלד, מ., גוטליב, ד. והלר, א. (2013). עדכון הממצאים על אי הציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי. המוסד לביטוח לאומי.
- אנדבלד, מ. והלר, א. (2018). אמדן לאי-ציות לחוק שכר מינימום על בסיס. המוסד לביטוח לאומי.
- גוטליב, ד', פלוג, ק', קסיר, נ'. (2000) הצעה לשינוי המדיניות בנושא שכר מינימום. בנק ישראל
- גוטליב, ד. ופרומן, א. (2011). השפעה צפויה של שינוי בשכר המינימום על תחולת העוני ועדכון תוצאות מחקר אי-הציות לשכר המינימום לנתוני 2009. המוסד לביטוח לאומי.
- מזר, י. ופלד, א. (2012). שכר המינימום, התפלגות השכר ופער השכר המגדרי בישראל 1990-2009. בנק ישראל
- חוק שכר מינימום. (1987). אוחר מתוך https://www.nevo.co.il/law_html/law01/P222K11_001.htm#Seif3
- כנסת ישראל, מרכז המחקר והמידע. נדלה ב-25 בינואר 2022 מ: <https://main.knesset.gov.il/activity/info/research/pages/incident.aspx?rid=3550>
- כספין, ט. (2021). ארנון בר-דוד: "העלאת שכר המינימום תשפיע על 700 אלף משפחות". נדלה ב-25 בינואר 2022 מ: <https://www.davar1.co.il/342974>
- לוי, ש. (2006). מסמך רקע בנושא: שכר מינימום – סקירה משווה.
- משרד האוצר, המדיניות הכלכלית לשנים 2002–2003, התאמות בתקציב 2002 ובתקציב 2003, אפריל 2002. https://www.gov.il/BlobFolder/guide/economic-plan/he/EconomicPlan_PreviousYears_2002_01arrangements%20act%202002.pdf
- פלוג, ק', קסיר, נ' ורובינשטיין, י. (2000). השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים (נבחרים) עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי. בנק ישראל.
- Austria: Annual personal income*
https://www.statistik.at/web_en/statistics/PeopleSociety/social_statistics/personal_income/annual_personal_income/index.html
- Austria: Index of Agreed Minimum Wages 16*
https://www.statistik.at/web_en/statistics/PeopleSociety/social_statistics/index_of_agreed_minimum_wages/index.html

Austria: Individual disputes at the workplace – alternative disputes resolution (2010)
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2010/austria-individual-disputes-at-the-workplace-alternative-disputes-resolution>

Belgium: Minimum wage in Belgium and average salary
<https://www.expatica.com/be/working/employment-law/belgium-minimum-wage-972342/>

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. 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.

Denmark: Work and Wages <https://wageindicator.org/labour-laws/labour-law-around-the-world/minimum-wages-regulations/minimum-wages-regulations-denmark>

Eldring L. and K. Alsos (2012). *European Minimum Wage: A Nordic Outlook* (Fafo, Norway). Adapted from pp. 71–73 and 78. ILO (2015) *Trends in collective bargaining coverage: stability, erosion or decline?* Issue Brief No. 1 – Labour Relations and Collective Bargaining.

Finland Minimum Wage Rate 2022 <https://www.minimum-wage.org/international/finland>

Lee, C. (2002). *The minimum wage, Asian labour update*. Asia Monitor Resource Centre (AMRC), Hong Kong

Neumark, D. & Wascher, W. L. (2008). *Minimum wages*. MIT Press.

Minimum Wage Denmark: What to Expect as a Foreigner?
<https://loandenmark.dk/minimum-wage-denmark/>

Minimum wage In Netherland <https://business.gov.nl/regulation/minimum-wage/>

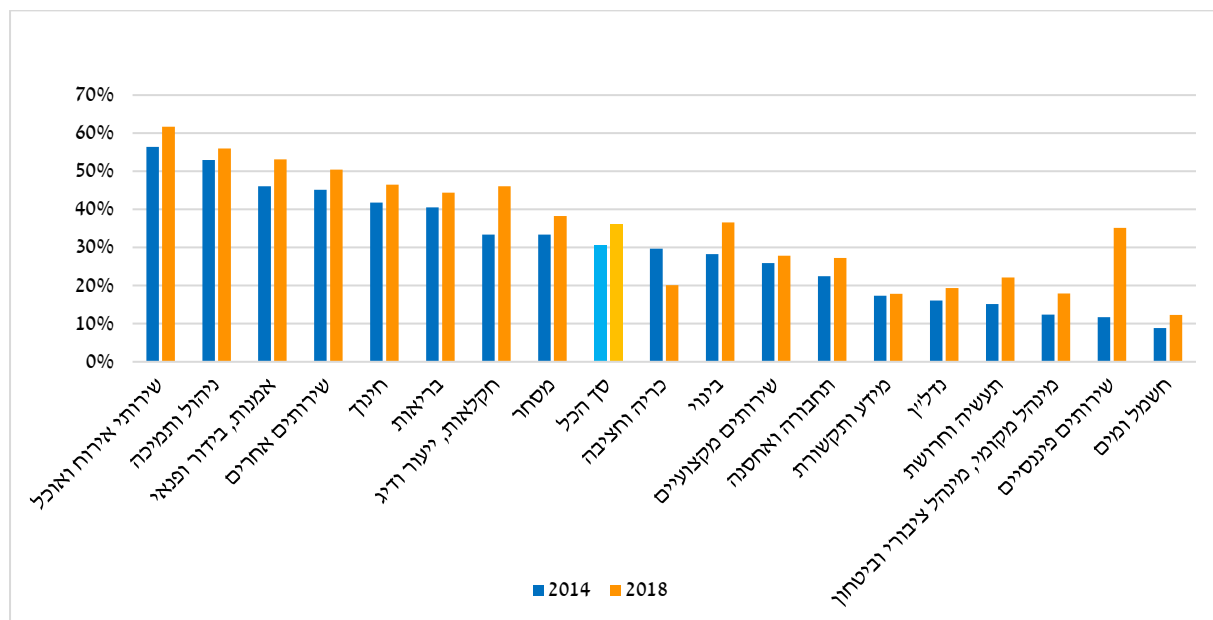
Sweden Minimum Wage Rate 2022 <https://www.minimum-wage.org/international/sweden>

Switzerland Minimum Wage Rate 2022 <https://www.minimum-wage.org/international/switzerland>

7. נספחים:

נספח 1

איור: אחוז המשתכרים עד שכר המינימום בענפים שונים, 2014 ו- 2018, הלמ"ס



נספח 2 – רגרסיות:

רגרסיה 1 - המודל הבסיסי:

```
> basic <- lm(log_emp ~ d2018 + dTipul + mediniut_netto, data)
> summary(basic)

Call:
lm(formula = log_emp ~ d2018 + dTipul + mediniut_netto, data = data)

Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-1.5008 -0.2972  0.1336  0.3093  0.5650

Coefficients:
            Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)  4.972716   0.200961  24.745  <2e-16 ***
d2018         0.045819   0.284202   0.161   0.873
dTipul1       0.145809   0.257070   0.567   0.575
mediniut_netto 0.008383   0.363552   0.023   0.982
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.5317 on 32 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.02332,    Adjusted R-squared:  -0.06824
F-statistic: 0.2547 on 3 and 32 DF,  p-value: 0.8574
```

רגרסיה 2 – המודל המורחב:

```
> extra <- lm(log_emp ~ d2018 + dTipul + mediniut_netto + MW + GDP + teadable, data)
> summary(extra)

Call:
lm(formula = log_emp ~ d2018 + dTipul + mediniut_netto + MW + GDP + teadable, data = data)

Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-0.36589 -0.07687  0.01389  0.09546  0.28133

Coefficients:
            Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)  4.065e+00  1.021e-01  39.811  < 2e-16 ***
d2018        -1.236e-01  9.491e-02  -1.303  0.20295
dTipul1      -1.627e-01  9.740e-02  -1.670  0.10566
mediniut_netto -3.912e-02  1.207e-01  -0.324  0.74819
MW            1.291e+00  1.607e-01   8.032  7.40e-09 ***
GDP           3.113e-04  2.076e-05  14.998  3.37e-15 ***
teadable     -1.798e-01  5.966e-02  -3.014  0.00531 **
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.1764 on 29 degrees of freedom
Multiple R-squared:  0.9026,    Adjusted R-squared:  0.8825
F-statistic: 44.8 on 6 and 29 DF,  p-value: 2.276e-13
```