

מזכר מדיניות

אוגוסט 2021

השפעת שכר המינימום על השכירים: דוגמה מישראל

ברית לבנון, איל קמחי ודן בן-דוד*

תקציר

מדינות בעלות מודעות מפותחת לרווחת העובדים משתמשות במגוון אמצעי מדיניות כדי לתמוך בעובדים החלשים ביותר. שניים מבין האמצעים הנפוצים הם שכר מינימום ומענק עבודה. שני האמצעים נמצאים בשימוש בישראל. מחקר זה בוחן את ההשפעה של העלייה ההדרגתית בשכר המינימום בישראל בשנים 2006-2009 על השכר והתעסוקה של עובדים ברמות השכר הנמוכות. נמצא שהעלייה בשכר המינימום מביאה לעלייה בשכר העובדים, אולם השפעותיה על התעסוקה אינן אחידות. בקרב גברים ברמות השכר הנמוכות, עליית שכר המינימום מביאה לירידה בתנועה אל התעסוקה וממנה, כך שפחות עובדים מפסיקים את תעסוקתם ופחות עובדים מצטרפים למעגל התעסוקה. בקרב נשים, לעומת זאת, ניכרת עלייה בהסתברות להפסיק את התעסוקה ללא שינוי בהסתברות להצטרף למעגל התעסוקה. מכאן שהעלאת שכר המינימום מיטיבה עם הגברים ברמות השכר הנמוכות יותר מאשר עם הנשים באותן רמות שכר, ומגדילה את הפער המגדרי בשוק העבודה. מתבקשת מדיניות נלווית שתתמוך באופן דיפרנציאלי בנשים בעלות השכר הנמוך ביותר.

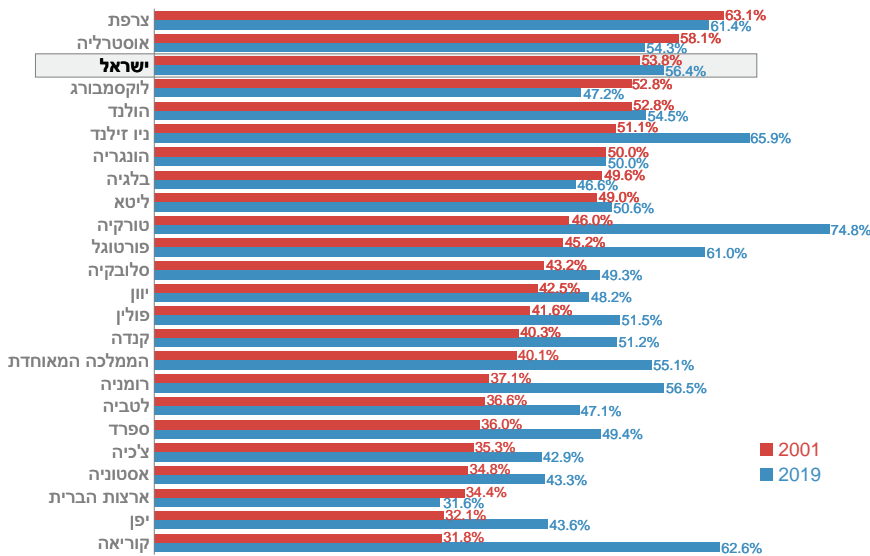
רקע

המטרה העיקרית של קביעת שכר מינימום היא לאפשר לעובדים החלשים ביותר להתפרנס בכבוד מעבודתם. כאשר שוק העבודה תחרותי, כך שכל עובד זוכה לשכר השווה לפריון העבודה שלו, קביעת שכר מינימום עלולה להביא לאי-העסקה של העובדים שפריון העבודה שלהם נמוך משכר המינימום שנקבע – ואלה בדיוק העובדים שבהם מדיניות שכר המינימום אמורה לתמוך. מדיניות נוספת שמטרתה לתמוך

* ברית לבנון היא תלמידת מוסמך לניהול מדיניות כלכלית באוניברסיטת קולומביה. עבודה זו מבוססת על עבודת הגמר שלה לתואר מוסמך בכלכלה באוניברסיטת תל-אביב. פרופ' איל קמחי הוא סגן נשיא מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי ומנהל המחלקה לכלכלת סביבה וניהול, האוניברסיטה העברית. פרופ' דן בן-דוד הוא נשיא מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי וחבר סגל בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב. המחברים מודים לעובדי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הסיוע בהכנת קובץ הנתונים והשימוש בו. המחקר נערך בחדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהתבסס על קבצים שהוכנו על ידי גף עבודה ורווחה.

תרשים 1

שכר מינימום כאחוז מהשכר החציוני*



מקור: ברית לבנון, אוניברסיטת תל-אביב

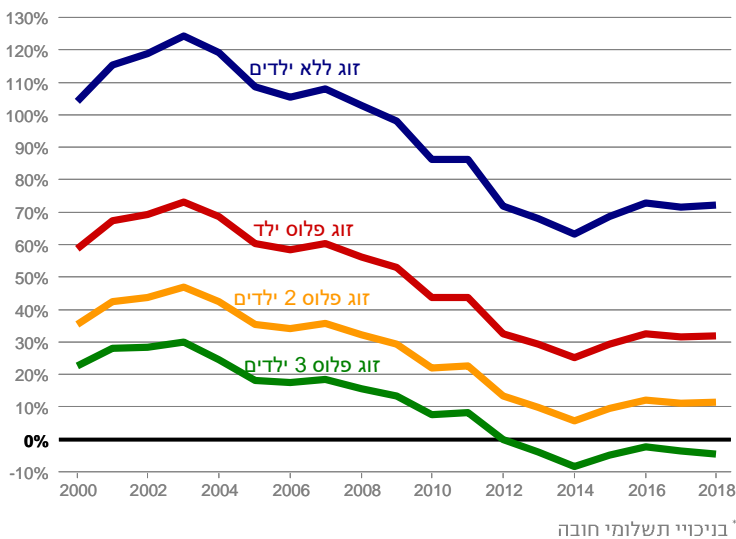
נתונים: OECD

בעובדים החלשים הינה מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) המוענק על ידי המדינה, ומדיניות זו לא אמורה להביא לפיטורי עובדים. בניגוד לשכר המינימום, המוטל על המעסיקים – וזרכם על הצרכנים – מענק העבודה ממומן על ידי משלמי המיסים. היות שתשלומי המיסים מוטלים בעיקר על האוכלוסיות החזקות, ההשפעה של מענק העבודה על הפחתת אי השוויון גדולה מזו של שכר המינימום. לעומת זאת, בהנחה שהעובדים החלשים מתקשים להתמקח עם מעסיקהם, וכתוצאה מכך משתכרים פחות מפרייון

העבודה שלהם, הפגיעה של שכר המינימום בתעסוקה אמורה להיות קטנה יותר. זאת מהסיבה שלפחות חלק מעלותו של שכר המינימום מוטל על הרווחים העודפים של היצרנים – מה שעשוי להיות עדיף על מענק עבודה מבחינה משקית.

תרשים 2

הפער בין שכר המינימום לזוג פלוס קצבאות ילדים לבין קו העוני*



מקור: ברית לבנון, אוניברסיטת תל-אביב

נתונים: המוסד לביטוח לאומי

שכר המינימום קיים בישראל מאז שנת 1972, וגובהו עודכן לאורך השנים באופן לא סדיר. בשני העשורים האחרונים שכר המינימום עומד על מעט יותר ממחצית השכר החציוני למשרה מלאה, וזה מציב את ישראל בחלק העליון של מדינות ה-OECD (תרשים 1). בעוד שכר המינימום מצליח להעלות משפחות מעל לקו העוני, האפקטיביות שלו נשחקה לאורך השנים, בעיקר עבור משפחות גדולות יחסית. תרשים 2 מראה כי המרחק מקו העוני של משפחה שבה שני מפרנסים המשתכרים שכר מינימום נמצא במגמת ירידה עד שנת 2014, ומאז התייצב. החל ב-2012, משפחה כזאת שלה

שלושה ילדים נמצאה מתחת לקו העוני.

מחקרים קודמים בחנו את ההשפעה של העלאת שכר המינימום על השכר והתעסוקה בישראל. מזר ופלד (2012) מצאו שהעלאת שכר המינימום הגדילה את השכר של עובדים בעלי שכר נמוך, בעיקר עבור נשים. אפשטיין ודרוקר (2016) מצאו שהעלאת שכר המינימום הביאה לפיטורי עובדים בענפים מסוימים. Drucker, Mazirov and Neumark (2021) מצאו שהעלאת שכר המינימום פוגעת ברווחיות של המעסיקים, בעיקר הקטנים והחלשים. פלוג, קסיר ורובינשטיין (2000) מצאו שהעלאת שכר המינימום פגעה בתעסוקה בענפים סחירים (החשופים לתחרות מיבוא) אולם לא בענפים בלתי סחירים. במקביל, נרשמה עליית מחירים בענפים הבלתי סחירים אך לא בענפים הסחירים. מכאן שהעלות של שכר המינימום מועברת לעובדים בענפים הסחירים ולצרכנים של הענפים הבלתי סחירים.

אופן בחינת ההשפעה של שכר המינימום

מחקר זה מנתח את ההשפעה של העלייה ההדרגתית של שכר המינימום בשנים 2006-2009 על השכר והתעסוקה של עובדים שאמורים להיות מושפעים מעליית שכר המינימום (קבוצת הטיפול) בהשוואה לעובדים דומים להם ככל האפשר שלא אמורים להיות מושפעים (קבוצת הבקרה). הקבוצות מוגדרות בנפרד בכל שנה שבה עלה שכר המינימום. ספציפית, קבוצת הטיפול כוללת את הפרטים ששכרם בשנה הקודמת היה גבוה משכר המינימום אבל נמוך משכר המינימום של השנה הנוכחית. קבוצת הבקרה כוללת את הפרטים ששכרם בשנה הקודמת היה בין 100% ל-110% משכר המינימום של השנה הנוכחית. העלאת שכר המינימום עשויה להשפיע בעקיפין גם על עובדים בקבוצת הבקרה, אולם ההשפעה הישירה על קבוצת הטיפול אמורה להיות חזקה יותר, כך שאם נמצא הבדל בהשפעות על שתי קבוצות העובדים, אין ספק שהעלאת שכר המינימום משפיעה על העובדים החלשים יותר באופן מוחלט ולא רק יחסי.

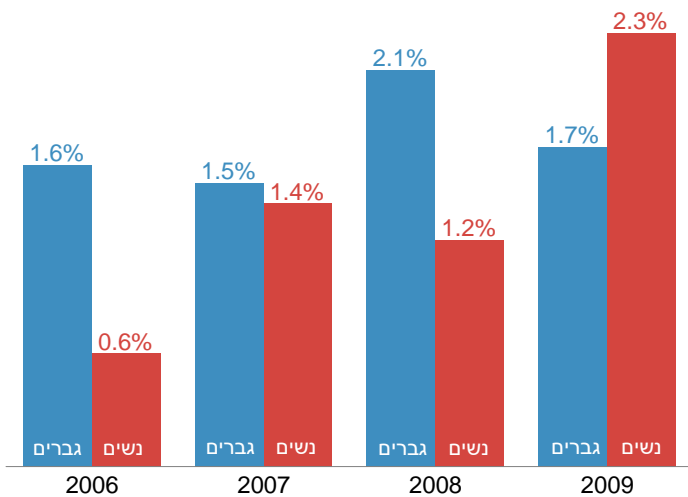
המחקר עושה שימוש במאגר נתונים מנהליים הנמצא בחדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכולל נתונים על כלל תושבי ישראל שנולדו בשנים 1975-1985. הנתונים כוללים מאפיינים חברתיים-כלכליים רבים של אוכלוסיית המחקר, וכן נתוני תעסוקה והכנסה בכל אחת מהשנים הרלוונטיות. עבור אלה שעבדו כשכירים בשנה מסוימת, נתונים מספר המשרות, מספר חודשי התעסוקה וההכנסה השנתית ברוטו, שבעזרתם ניתן לחשב הכנסה חודשית. כמו כן ידוע ענף התעסוקה. היות שמדובר באוכלוסייה צעירה יחסית, מרבית השכירים שרכשו השכלה גבוהה עדיין היו לפני הלימודים או במהלכם בתקופה הרלוונטית למחקר, וייתכן שהמשרות שעבדו בהן לא שיקפו את פוטנציאל ההשתכרות שלהם. אלה שכבר רכשו השכלה גבוהה ומיצו את פוטנציאל ההשתכרות, השתכרו במרבית המקרים

הרבה מעל לשכר המינימום, ולכן לא נכללו בקבוצת הטיפול או בקבוצת הבקרה. עקב זאת, אוכלוסיית המחקר כללה רק את הפרטים שלא רכשו השכלה גבוהה.

השפעת העלייה בשכר המינימום על השכר בפועל של קבוצת הטיפול התקבלה באמצעות אמידה של משוואה המתארת את השכר בשנים 2004-2010.¹ האמידה התבצעה בנפרד לגברים ולנשים שעבדו במשרה אחת בלבד הן בשנה שלפני העלאת שכר המינימום והן בשנה שלאחריה.

עיקרי הממצאים

תרשים 3
גידול שנתי בשכר של עובדים בקבוצת הטיפול
יחסית לעובדים בקבוצת הבקרה*



* קבוצת הטיפול: עובדים שאמורים להיות מושפעים מעליית שכר המינימום. קבוצת הבקרה: שכירים עם שכר מעט גבוה מהעובדים בקבוצת הטיפול ואמורים להיות מושפעים פחות - או בכלל לא - משנויים בשכר המינימום.

מקור: ברית לבנון, אוניברסיטת תל-אביב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 3 מציג את הגידול בשכר של עובדים בקבוצת הטיפול יחסית לקבוצת הבקרה, בשנים שבהן עלה שכר המינימום. ניתן לראות גידול שנתי בשכר היחסי של גברים בקבוצת הטיפול בשיעור של כ-1.5%-2% בממוצע כתוצאה מעליית שכר המינימום. בקרב נשים, לעומת זאת, השפעת הגידול בשכר המינימום על השכר של קבוצת הטיפול לעומת קבוצת הבקרה הולכת וגדלה על פני התקופה.

בנוסף להשפעה על השכר, העלאת שכר המינימום עשויה להשפיע גם על התעסוקה בשני אופנים: שמירה על התעסוקה של אלה שכבר מועסקים; וכניסה לתעסוקה של אלה שאינם

מועסקים. לשם בחינה של השפעת העלייה בשכר המינימום על השמירה על התעסוקה, נאמדה ההסתברות של עובדים שהיו מועסקים ברציפות (12 חודשים) במשרה אחת בלבד בשנה שלפני העלאת שכר המינימום להישאר מועסקים בשנה שלאחר מכן.² תרשים 4 מראה שבקרב גברים, הגידול בשכר המינימום הגדיל את ההסתברות של גברים בקבוצת הטיפול לשמור על התעסוקה יותר מאשר ההסתברות של גברים בקבוצת

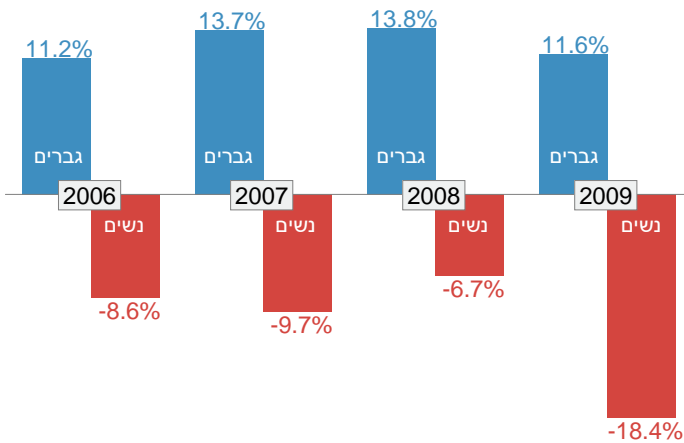
¹ המשוואה שנאמדה היא מסוג הפרש הפרשים, את התוצאות המלאות ניתן למצוא אצל לבנון (2021) וכן ניתן לקבלן מהמחברים.

² האמידה התבצעה בעזרת רגרסיה לוגיסטית.

הבקרה לשמור על עבודתם. התמונה בקרב נשים הפוכה. הגידול בשכר המינימום הקטין את ההסתברות של נשים בקבוצת הטיפול לשמור על התעסוקה לעומת נשים בקבוצת הבקרה.

תרשים 4

הפער בין עובדים בקבוצת הטיפול לבין עובדים בקבוצת הבקרה בהסתברות לשמירה על תעסוקתם*



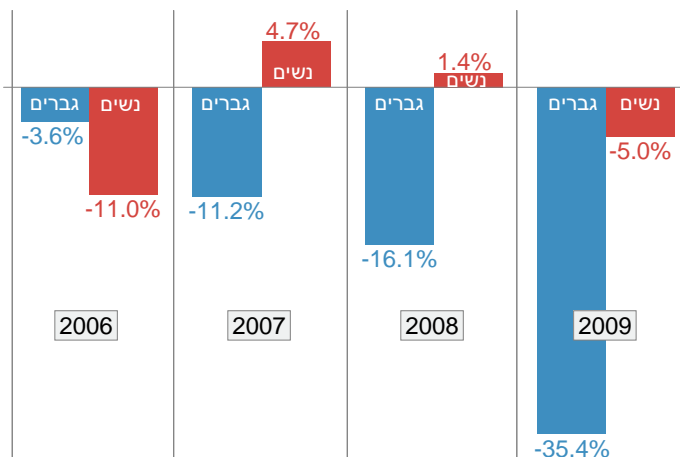
* קבוצת הטיפול: עובדים שאמורים להיות מושפעים מעליית שכר המינימום. קבוצת הבקרה: שכירים עם שכר מעט גבוה מהעובדים בקבוצת הטיפול ואמורים להיות מושפעים פחות - או בכלל לא - משנויים בשכר המינימום.

מקור: ברית לבנון, אוניברסיטת תל-אביב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

לשם בחינה של השפעת העלייה בשכר המינימום על הכניסה לתעסוקה, נאמדה ההסתברות של עובדים שלא היו מועסקים בשנה שלפני העלאת שכר המינימום להיות מועסקים בשנה שלאחר מכן.³ במקרה זה ההגדרות של קבוצת הטיפול וקבוצת הבקרה שונות במקצת. קבוצת הטיפול כוללת את אלה שהשתכרו לא יותר משכר המינימום לאחר העלאתו, ולא היו מועסקים בתקופה שלפני כן. קבוצת הבקרה כוללת עובדים שהשתכרו בין 100% ל-110% משכר המינימום לאחר העלאתו, ולא היו מועסקים בשנה שלפני כן. גם כאן נעשה שימוש בנתונים של אנשים שעבדו במשרה אחת בלבד.

תרשים 5

הפער בין עובדים בקבוצת הטיפול לבין עובדים בקבוצת הבקרה בהסתברות להיכנס לתעסוקה*



* קבוצת הטיפול: עובדים שאמורים להיות מושפעים מעליית שכר המינימום. קבוצת הבקרה: שכירים עם שכר מעט גבוה מהעובדים בקבוצת הטיפול ואמורים להיות מושפעים פחות - או בכלל לא - משנויים בשכר המינימום.

מקור: ברית לבנון, אוניברסיטת תל-אביב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 5 מציג את הגידול בהסתברות של קבוצת הטיפול לכניסה לתעסוקה יחסית לקבוצת הבקרה. בקרב נשים, ההבדלים בהסתברות לכניסה לתעסוקה בין קבוצת הטיפול לקבוצת הבקרה קטנים הן במובן הכמותי והן במובן הסטטיסטי. בקרב גברים ניכרת ירידה הולכת וגוברת בהסתברות של עובדים בקבוצת הטיפול להיכנס לעבודה יחסית לעובדים בקבוצת הבקרה.

³ האמידה התבצעה בעזרת רגרסיה לוגיסטית.

סיכום

העלאת שכר המינימום בשנים 2006-2009 הגדילה את שכרם של העובדים ברמות השכר הנמוכות ביותר. ההשפעה על התעסוקה, לעומת זאת, הייתה מורכבת יותר, ושונה לגברים ולנשים. נשים שהשתכרו לא יותר משכר המינימום התקשו לשמור על תעסוקתן יחסית לנשים שהשתכרו מעט יותר מהן. כך, סך ההשפעה של העלאת שכר המינימום על נשים לא הייתה אחידה. חלק מהנשים איבדו את עבודתן, ואלה שהצליחו לשמור עליה, נהנו מהעלייה בשכר. ההשפעה של העלאת שכר המינימום על תעסוקת הגברים הייתה אחרת. ההסתברות של גברים שהשתכרו לא יותר משכר המינימום לשמור על התעסוקה גדלה יחסית לגברים שהשתכרו מעט יותר מהם, ומצד שני, ההסתברות של גברים דומים להיכנס לתעסוקה ירדה.

הפסקה של התעסוקה יכולה להיות ביוזמת העובד או ביוזמת המעסיק. העלאת שכר המינימום אמורה להגדיל את התמריץ של העובדים לשמור על תעסוקתם, ובכך לא אמור להיות הבדל בין גברים ונשים. מצד שני, המעסיק עשוי להחליט להיפרד מחלק מהעובדים כתוצאה מכך. העלייה בהסתברות של הגברים ברמות השכר הנמוכות ביותר לשמור על תעסוקתם מעידה על כך שהמעסיקים לא מיהרו לפטר אותם. מצד שני, הירידה בהסתברות של נשים באותן רמות שכר לשמור על תעסוקתן לאחר העלאת שכר המינימום מעידה על הפסקת תעסוקתן ביוזמת המעסיק. הירידה בהסתברות של גברים ברמות שכר נמוכות להיכנס לתעסוקה עשויה להיות תוצאה של הירידה במספר המשרות שהתפנו. כלומר, השינוי בשכר המינימום הקטין את התנועה של גברים ברמות שכר נמוכות פנימה אל התעסוקה והחוצה ממנה. נשאלת השאלה מדוע המעסיקים העדיפו לצמצם את ההעסקה של נשים ברמות השכר הנמוכות ולא של גברים באותן רמות שכר כתוצאה מהעלייה בשכר המינימום. קרוב לוודאי שגברים ונשים מועסקים בשכר מינימום בענפים שונים, ולכן התגובה של המעסיקים שונה. ייתכן גם שמספר הנשים המועסקות בשכר מינימום גבוה ממספר הגברים במידה כזאת שמעסיקיהן מתקשים יותר לספוג את העלייה בעלות שכרן. יתכן שניתן להסביר את ההבדלים המגדריים בהשפעת שכר המינימום על התעסוקה גם בכך שעיקר הפגיעה היא בעובדים במשרות חלקיות – כאשר הנטייה של נשים להיות מועסקות במשרה חלקית גבוהה בהרבה מזו של הגברים. הנתונים שבידינו אינם כוללים את היקף התעסוקה ולכן אינם מאפשרים בחינה של הסבר זה.

מכל מקום, התוצאות מעידות על כך שהעלאת שכר המינימום מיטיבה עם הגברים ברמות השכר הנמוכות יותר מאשר עם נשים באותן רמות שכר, ומשום כך היא מעמיקה את הפער המגדרי בשוק

העבודה. המסקנה מכך היא שיש לשקול להצמיד להעלאות עתידיות של שכר המינימום כלי מדיניות נוספים – כמו, למשל, הגדלת מענק העבודה – התומכים בתעסוקה של נשים.

מקורות

- אפשטיין, אורן, ולב דרוקר (2016), "השפעת השינויים בשכר המינימום על התעסוקה והשכר בישראל", משרד האוצר.
- לבנון, ברית (2021), "השפעת העלאת שכר המינימום על עובדים בשכר נמוך בישראל: מקרה בוחן של ילידי 1975-1985", עבודת גמר לתואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב.
- מזר, יובל, ואסנת פלד (2012). שכר המינימום, התפלגות השכר ופער השכר המגדרי בישראל 1990-2009. סדרת מאמרים לדיון 2012.01, בנק ישראל.
- פלוג, קרנית, ניצה קסיר ויונה רובינשטיין (2000). השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים (נבחרים) עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי. בנק ישראל.
- Drucker, Lev, Katya Mazirov and David Neumark (2021). Who Pays for & Who Benefits from Minimum Wage Increases? Evidence from Israeli Tax Data on Business Owners & Workers. Working Paper 26571, National Bureau of Economic Research.

מוסד שורש הוא מכון עצמאי ובלתי-תלוי לחקר מדיניות. המוסד עורך מחקרים מבוססי עובדות ובלתי מוטים על המשק ועל החברה האזרחית בישראל. מטרת המוסד לסייע בהנעת המדינה לתוואי ארוך טווח בר-קיימא, המעלה את רמת החיים בישראל ומקטין את הפערים בה. לקידום מטרה זו, מוסד שורש מספק מידע למקבלי ההחלטות המובילים בישראל ולציבור הרחב במדינה ומחוצה לה באמצעות תדריכים ופרסומים ברורים ונגישים על מקורן, אופיין ומימדיהן של סוגיות שורש מולן ניצבת המדינה. המוסד מציע חלופות מדיניות לשיפור רווחת כל חלקי החברה בישראל וליצירת הזדמנויות שוות יותר לאזרחיה.