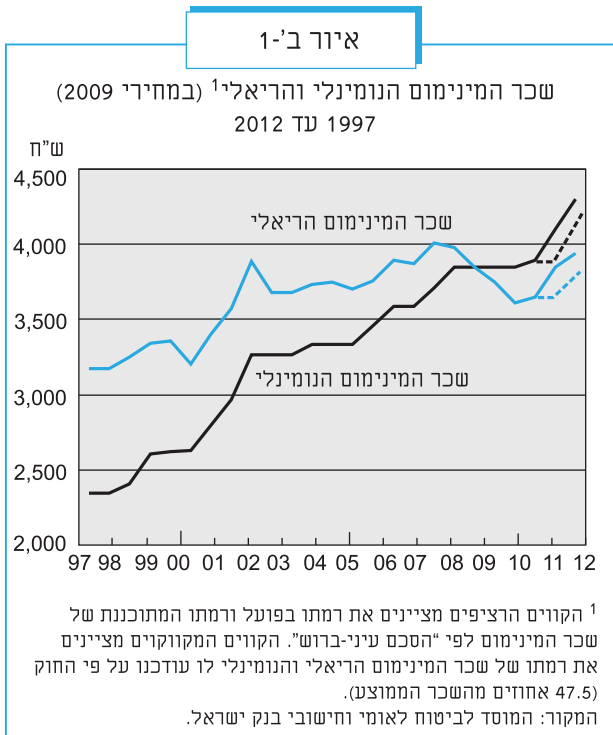


חלק ב': הרחבה בסוגיות נבחרות



2012 (22.0 ו-23.1 ש"ח לשעת עבודה, בהתאמה), וזאת נוסף על עדכונו שכבר הוחל באפריל¹⁶. במאסר 2011 הורחב ההסכם למגזר הציבורי, והחלתו על עובדים ומעסיקים במגזר העסקי שאינם מיוצגים על ידי הארגונים שחתמו עליו תלויה בצו הרחבה, שאמור לתת שר התמ"ת. עדכונו של שכר המינימום לפי "הסכם עיני-ברוש", אם יורחבו לכלל המשק, יביאו לשתי עליות רצופות של 5 אחוזים (בכל פעם) בשכר המינימום הנומינלי. שכר המינימום הריאלי צפוי לעלות ב-5 אחוזים, ולאחר מכן ב-2.4 אחוזים¹⁷, בהתאמה. שכר המינימום התעדכן בשיעורים גבוהים גם בעבר; בשנת 2001 הוא עודכן ב-10 אחוזים (ועלה ריאלית ב-9 אחוזים), ובשנתיים שלפני כן עודכן פעמיים ברציפות בשיעור של 6 אחוזים (ועלה בשיעור ריאלי דומה).

¹⁶ בענף הבינוי נהוג שכר מינימום ענפי, שאינו צפוי להתעדכן עם שינוי שכר המינימום.

¹⁷ בהתאם לתחזיות בנק ישראל לאינפלציה ולעליית השכר בשנים 2011-2012. לפירוט ראו: בנק ישראל (2011), "דוח המדיניות המוניטרית (דוח האינפלציה) 2011- הרביע הראשון".

העלאת שכר המינימום בשנים 2011 ו-2012

- על פי הסכם בין נציגי העובדים לנציגי המעסיקים ובכפפות לצו הרחבה, עתיד שכר המינימום להתעדכן ל-4,100 ש"ח ביולי 2011 ול-4,300 ש"ח באוקטובר 2012.
- עדכון שכר המינימום צפוי להפחית את תחולת העוני בקרב נפשות ב-0.1 נקודת אחוז. כדי להפחית את העוני בשיעור משמעותי, דרוש שיפור בציות לחוק.
- עדכון שכר המינימום צפוי להתבטא בגידול של 427 מיליוני ש"ח לפחות בהוצאה הציבורית לשנים 2011-2013, בגין עלויות שכר ישירות. גידול נוסף בהוצאה הציבורית צפוי כתוצאה מעלויות עקיפות הנובעות מעדכון שכר המינימום ומעדכון שכרם של עובדים המועסקים בגופים הממשלתיים ובגופים המתוקצבים האחרים דרך חברות קבלניות.

שכר המינימום למשרה מלאה של 186 שעות חודשיות נקבע לפי הוראתו הנוכחית של חוק שכר המינימום (מ-1997) בשיעור של 47.5 אחוזים מהשכר הממוצע על פי הגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי¹⁴, והוא אמור להתעדכן, על פי נתונים אלה, בכל שנה בחודש אפריל. מאז נכנס החוק בגרסתו הנוכחית לתוקף עודכן שכר המינימום מספר פעמים שלא בכוח המנגנון האוטומטי הקבוע בחוק. כך, למשל, בשנים 2002-2005 הוקפא שכר המינימום כחלק מהמדיניות בתקופת המיתון, וב-2006 הוחל בעדכון שכר המינימום בהתאם להסכם קואליציוני¹⁵. העדכון האחרון לפי הסכם זה היה ביולי 2008; מאז ועד אפריל 2011 היה שכר המינימום גבוה מ-47.5 אחוזים מהשכר הממוצע, ולכן הוא הושאר ברמתו הנומינלית במשך כמעט שלוש שנים (איור 1).

שכר המינימום לשעת עבודה עודכן לאחרונה באפריל 2011, ל-20.9 ש"ח, כך שהשכר החודשי הועלה בכ-40 ש"ח לחודש, ל-3,890.3 ש"ח. בסוף דצמבר 2010 נחתם הסכם בין ההסתדרות ללשכת התיאום של הארגונים הכלכליים (להלן "הסכם עיני-ברוש") להעלות את שכר המינימום לרמה של 4,100 ש"ח ביולי 2011 ול-4,300 ש"ח באוקטובר

¹⁴ השכר הממוצע לפי הגדרה זו עומד על 8,190 ש"ח לחודש החל מינואר 2011.

¹⁵ הסכם זה היה אמור להעלות את שכר המינימום בהדרגה לרמה של 4,600 ש"ח, אולם לא כל פעימותיו יושמו.

מהשפעתם של החוקים האלה. השלכות עדכון שכר המינימום על התעסוקה, תחולת העוני ומחירי המוצרים נידונו בספרות הכלכלית בעולם ובישראל, והממצאים אינם אחידים. ההשפעה על התעסוקה היא אחד הנושאים שזכו להתייחסות הנרחבת ביותר. ישנם מחקרים המצביעים על השפעה שלילית חלשה של עדכון שכר המינימום על התעסוקה, וזו בכל מקרה תלויה בסביבה הכלכלית ובענף. מפאת מגבלותיו של שכר המינימום בחילוץ מעוני, מופעלים במקביל לו, ברבות מהמדינות, כלים נוספים המיועדים להעלות את הכנסתם של המועסקים בשכר נמוך, למשל מערכת מיסוי פרוגרסיבית ומס הכנסה שלילי. (על כך ראו סוגיה בפרסום זה.) כאן אנו אומדים את ההשלכות הצפויות של העלאת שכר המינימום על תחולת העוני ועל ההוצאה הממשלתית.

ההשלכות של עדכון שכר המינימום

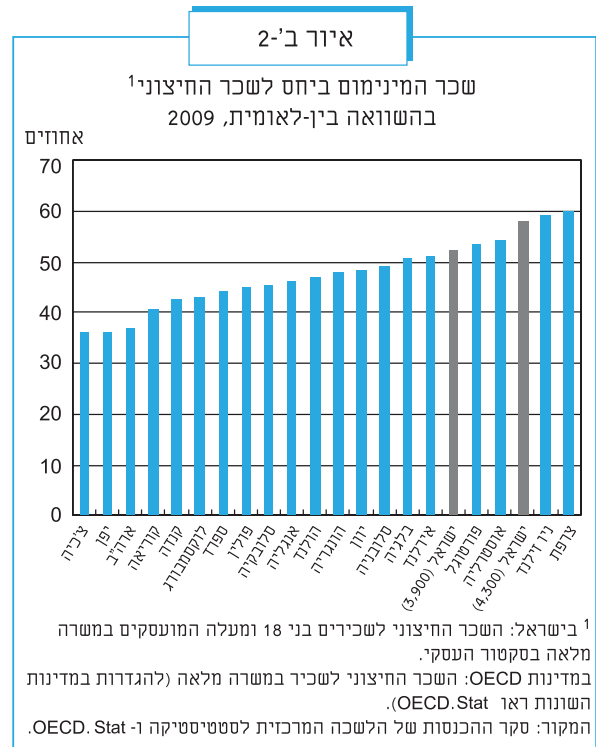
שכרם לשעת עבודה של כ-14 אחוזים מהשכירים במשך בשנת 2009 היה נמוך משכר המינימום²¹. חלוקה לפי ענפים מעלה כי הענפים שבהם שיעור השכירים ששכרם מגיע עד גובה שכר המינימום גבוה במיוחד הם מלונאות, חקלאות ובינוי. ענף הבינוי אינו סחיר, ואילו החקלאות והמלונאות סחירים. פלוג, קסיר (קלינר) ורובינשטיין (2000)²² בדקו את השפעת השינויים ברמתו של שכר המינימום בשנים 1973-1994 ומצאו כי העלאתו מביאה בטווח הארוך לירידת מה של התעסוקה בענפים הסחירים, ואילו בענפים הבלתי סחירים מתבטא חלק מההשפעות של העלאת השכר בהעלאת מחירי המוצרים, וכך מתמתנת ההשפעה על התעסוקה. שיעור גבוה של שכירים ששכרם נמוך מהמינימום מצביע על ציות נמוך לחוק שכר המינימום

²¹ לפי השכר ברוטו לשעת עבודה בדקנו אם עובד משתכר ברמת שכר המינימום או ברמה נמוכה ממנו. בשיטה זו מתקבל כנראה אומדן חסר לכך, מכמה טעמים: היא אינה מביאה בחשבון תשלום מוגדל עבור שעות נוספות; השכר ברוטו כולל לעיתים תוספות שכר שאינן נחשבות לשכר המינימום (כגון פרמיות למיניהן, "משכורת 13" ותוספת ותק), ולכן יכול להיות גבוה במידה ניכרת משכר המינימום עבור המשתכרים שכר מינימום; הדיווח על שעות העבודה בסקרים עלול להיות בעייתי ולהקשות על זיהוי המשתכרים שכר מינימום לפי השכר לשעת עבודה.

²² ק' פלוג, נ' קסיר (קלינר) וי' רובינשטיין (2000), "השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים (נבחרים) עתרי עבודה פשוטה במשק הישראלי", בנק ישראל.

בהשוואה בין לאומית שכר המינימום בישראל על פי הגדרתו הסטטוטורית גבוה ביחס לשכר הממוצע¹⁸ וביחס לשכר החציוני (איור 2). מיקומו הגבוה של שכר המינימום ביחס לשכר החציוני בישראל לעומת מדינות OECD אחרות הוא על רקע אי השוויון הגבוה בהכנסות משכר בקרב שכירים במשרה מלאה (גם בהשוואה בין-לאומית). העלאת שכר המינימום לרמה של 4,300 ש"ח תלויה בעליית מקומה היחסי של ישראל.

שכר המינימום נועד להבטיח רמת חיים נאותה למשתכרים אותו ולמצמצם את תחולת העוני ופערי השכר בקרב העובדים¹⁹. אולם הציות הרופף לחוקי העבודה, ובפרט לחוק שכר המינימום, על פי הנתונים בישראל²⁰, מפחית



¹⁸ כאמור, שכר המינימום בישראל שווה ל-47.5 אחוזים מהשכר הממוצע, ומצוי, נכון לשנת 2009, במקום השני הגבוה ביותר מבחינה זו, אחרי ניו-זילנד.

¹⁹ למרות זאת, כפי שמראה המוסד לביטוח לאומי (2010), עבור מרבית הרכבי המשפחות, שכר המינימום אינו מחלף מעוני.

²⁰ על כך ראו: OECD (2009), Reviews of Labour Market and Social Policies - Israel, ד' גוטליב וא' פרומן (2011), "השפעה צפויה של שינוי בשכר המינימום על תחולת העוני ועדכון תוצאות מחקר אי הציות לשכר המינימום לנתוני 2009", מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, וכן דוח הוועדה הציבורית לבדיקת חוק שכר המינימום בישראל ("ועדת שכר המינימום"), 2000.

שבחלק ממשקי הבית שבהם אחד המפרנסים משתכר ברמת שכר המינימום ישנם מפרנסים נוספים ששכרם גבוה משכר המינימום ולא יושפע משינויו. האחרונים לרוב גם אינם מוגדרים כעניים. עם זאת, עליית קו העוני משקפת את עליית הכנסתם הכספית האבסולוטית של העניים העובדים.

היבט נוסף של עדכון שכר המינימום על פי הסכם "עיני-ברוש" הוא עדכון שכרם של עובדי משרדי הממשלה והשירותים הציבוריים ששכרם²⁴ נמוך משכר המינימום החדש, וכן של העובדים המועסקים במשרדי הממשלה דרך חברות קבלניות ועדכון של הוצאות עקיפות אחרות. על פי נתוני בנק ישראל, למעלה מ-30 אחוזים מעובדי משרדי הממשלה²⁵ מקבלים השלמת הכנסה לשכר המינימום, וקבוצה זו עתידה אף לגדול במצב שבו עולה שכר המינימום. העלאת שכר המינימום ל-4,300 ש"ח צפויה להתבטא בתוספת תקציבית של לפחות 428 מיליוני ש"ח בגין עלויות שכר ישירות בשנים 2011 עד 2013²⁶. גידול נוסף בהוצאה הציבורית צפוי כתוצאה מעלויות עקיפות הנובעות מעדכון שכר המינימום ומעדכון שכרם של עובדים המועסקים בגופים הממשלתיים ובגופים המתוקצבים האחרים דרך חברות קבלניות. כל זאת ביחס למצב שבו שכר המינימום היה מתעדכן לפי התוואי הקבוע בחוק (בהתאם לעליית השכר הממוצע, באפריל 2011 ו-2012). זוהי הערכה גולמית בלבד של תוספת העלות התקציבית הנובעת מעדכון שכר המינימום, מכמה סיבות: (1) השירותים הציבוריים כוללים

ועל פגיעותם היחסית של העובדים בשכר המינימום, בפרט של אלה המועסקים בענפים עתירי עובדים לא ישראלים. האחרונים אינם נסקרים בסקרי הלמ"ס, ולכן אין בידינו נתונים שוטפים מקבילים על שכרם ושעות עבודתם. נראה שחוסר ההקפדה על זכויותיהם ועל אכיפת חוקי העבודה לגביהם חמורים אף יותר, דבר המשפיע על השכר והתעסוקה של ישראלים בתחתית סולם השכר, ועלול להעצים את השפעתה השלילית של העלאת שכר המינימום על התעסוקה.

עדכנו של שכר המינימום צפוי להשפיע בעיקר על שכירים ששכרם ברוטו הוא בגובה שכר המינימום ועל השכירים ששכרם ברוטו מצוי בין רמתו הנוכחית של שכר המינימום לשכר המינימום החדש²³. לצורך הסימולציה, המניחה שהציות לחוק שכר המינימום נותר בעינו, אנו מניחים, בדומה לגוטליב ופרומן (2011), (א) כי התפלגות השכר הקיימת נותרת בעינה ברמות השכר שעד שכר המינימום החדש. (ישנה מעין גרירת שכר של כל המועסקים ששכרם בין רמת שכר המינימום הישנה והחדשה, בהתאם לשיעור העלאת שכר המינימום, אולם שכרם של המשתכרים מעל שכר המינימום החדש ומתחת לשכר המינימום הישן לא יועלה כתוצאה מההסכם.) (ב) כי התעסוקה לא תרד בטווח הקצר כתוצאה מהעלאת שכר המינימום. הנחה זו סבירה, שכן בספרות מתועדות השפעות חלשות על התעסוקה כתוצאה מעדכון שכר המינימום, וכן על רקע ההסכם העומד בבסיס העלאת שכר המינימום ומצבו של המשק. חישוב ההשפעות של שינוי שכר המינימום על תחולת העוני בהנחות האמורות, מראה כי קו העוני יעלה במקצת כתוצאה מעליית התפלגות השכר בעקבות העלאת שכר המינימום, וכי תחולת העוני תרד במידה זעומה בלבד. ציות מלא לשכר המינימום, המשקף מצב שבו כל התפלגות השכר שמתחת לשכר המינימום תעלה לפחות לרמת שכר המינימום, יוריד את תחולת העוני ב-0.7 נקודות אחוז (לוח ב'-1). העובדה שתחולת העוני כמעט לא משתנה למרות עליית קו העוני, נובעת מהגדרתו של קו העוני היחסי (השווה למחצית ההכנסה החציונית לנפש סטנדרטית) הנהוג בישראל, ומכך

²⁴ חלקו של השכר הנחשב לצורך חישוב שכר המינימום, מנוכה מהשפעת הוותק.

²⁵ בסיס הנתונים המצוי בידי בנק ישראל כולל נתוני שכר של כ-68 אלף עובדי משרדי הממשלה ורשויות ממשלתיות שונות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי ועוד). לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בממשלה המרכזית, במוסד לביטוח לאומי, במוסדות לאומיים השונים וברשויות המקומיות עובדים בסך הכול כ-337 אלף איש. בהנחה שהתפלגויות השכר בשתי קבוצות העובדים דומות, תוספת התקציב שתנבע מעליית שכר המינימום גבוהה פי חמישה מהתוצאה שהתקבלה על פי המדגם המצוי בנתוני בנק ישראל. החישוב מתבסס על התקופה שעד העדכון הבא של שכר המינימום בהתאם לחוק (אפריל 2013).

²⁶ חישוב זה מניח כי מקבלי ההשלמה לשכר המינימום כיום ימשיכו לקבל השלמה בהתאם לרמת שכר המינימום החדשה, וכי עבור מי שחלק שכרם הנחשב לצורך חישוב שכר המינימום נמוך מרמת שכר המינימום החדשה תתפלג תוספת השכר באופן אחיד.

²³ לעדכון שכר המינימום יכולות להיות השפעות נוספות, כגון תביעות שכר וירידה של הביקוש לעובדים (למשל בגלל סגירת עסקים), וכן השפעה על שכרם של המשתכרים שכר גבוה מרמת שכר המינימום החדשה. במסגרת ניתוח זה אנו לא מתייחסים להשפעות אלו.

לוח 1: השפעת עדכון שכר המינימום על ההכנסות ועל תחולת העוני¹
(עדכון שכר המינימום חל על שכירים בני 18 ומעלה העובדים לפחות 7 שעות בשבוע, לפי שכרם לשעה)

אוקטובר-12	אפריל-11	עד אפריל 2011	
4,300	3,890	3,850	שכר המינימום לחודש (ש"ח)
23.1	20.9	20.7	שכר המינימום לשעה (ש"ח)
304.7 [13%]	127.4 [5.4%]	לא רלוונטי	מספר העובדים שיקבלו תוספת לשכרם ² (אלפים) [שיעורם מהשכירים]
443	35	לא רלוונטי	התוספת הממוצעת לשכר החודשי (ש"ח)
1,829.0	1,814.8	1,814.6	קו העוני ² (ש"ח) תחולת העוני בקרב נפשות כאשר הציות לחוק נותר בעינו
24.9%	25.0%	25.0%	
1,870.2	1,850.0	1,849.5	קו העוני ² (ש"ח)
24.3%	24.3%	24.4%	תחולת העוני בקרב נפשות כאשר הציות לחוק מלא
0.6	0.7	0.6	השינוי בתחולת העוני כתוצאה משיפור הציות לחוק (נקודות אחוז) ¹ לפי התפלגות השכר ב-2009.

² התוספת לשכר ניתנה רק למפרנסים בני 18 ומעלה העובדים לפחות 7 שעות בשבוע ונמצאים בטווח שבין שכר המינימום הישן לחדש; קו העוני מחושב לנפש תקינה. שכירים המועסקים פחות מ-7 שעות עבודה בשבוע (האחוזון התחתון של שעות העבודה) לא קיבלו את התוספת.

המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

6.5 אחוזים ביחס לרמתו באפריל 2011, ועלייה ריאלית של כ-4 אחוזים בלבד. (עלויות אלה תלויות בהתפתחות השכר הממוצע במשק). בהנחות שמרניות למדי, כי עליית שכר המינימום לא תביא לשינוי בתעסוקה וכי התפלגות השכר של 2009 תישמר לאחר עדכון שכר המינימום, ההשפעה של העלאת שכר המינימום על פי "הסכם עיני-ברוש" על תחולת העוני תהיה זעומה, אולם היא תעלה את הכנסתם הכספית של העניים. הסכם זה לעדכון שכר המינימום מבטא הסכמה בין נציגי המעסיקים לעובדים, כך שסביר כי השפעותיו השליליות על הביקוש לעובדים בטווח הקצר תהיינה מצומצמות, לפחות מצדם של המעסיקים המיוצגים בהסכם. עדכון שכר המינימום יהיה כרוך גם בעלות תקציבית להשלמת שכרם של עובדי המגזר הציבורי ששכרם נמוך מהמינימום. תוספת התקציב נובעת במידה לא מבוטלת ממבנה השכר בשירות הציבורי, שנמתחה עליו ביקורת ציבורית – לאחרונה וגם בעבר²⁷.

עובדים רבים נוספים שאינם חלק מחישוב זה, ואין אנו יודעים איך מתפלגים מקבלי שכר המינימום בקרבם; (2) התפלגות שיעור מקבלי שכר המינימום באוכלוסייה שעליה נסבים נתוני בנק ישראל אינה בהכרח זהה להתפלגות השכר בקרב יתר עובדי המגזר הציבורי הכלולים בתחשיב; (3) לא נכללים בתחשיב עובדים המועסקים בגופים הממשלתיים ובגופים המתוקצבים האחרים דרך חברות קבלניות; (4) ישנן עלויות תקציביות נוספות, הנובעות מעדכון של עלויות שאינן שכר התלויות בשכר המינימום (כגון קצבאות שונות).

סיכום

שכר המינימום צפוי להתעדכן בשתי פעימות לרמה של 4,300 ש"ח באוקטובר 2012 – שינוי של כ-11 אחוזים לעומת רמתו הנומינלית באפריל 2011. לנוכח ההתפתחויות הצפויות במחירים, העלייה הריאלית של שכר המינימום תהיה מתונה יותר, ותסתכם בכ-8 אחוזים. לו עודכן שכר המינימום לפי המנגנון הקבוע בחוק, הוא היה עולה באפריל 2012 לרמה של כ-4,143 ש"ח, עלייה נומינלית של

²⁷ ביקורת נוקבת הועברה בין היתר במסגרת שתי ועדות ציבוריות שעסקו בשכר עובדי השירות הציבורי ("וועדת זוסמן" מ-1989 ו"וועדת שכר המינימום" מ-1990).