

פרק ה'

שוק העבודה

שכר המינימום בישראל

- שכר המינימום יועלה בשנתיים הקרובות בשלוש פעימות: באפריל 2015 הוא יועלה ל-4,650, ביולי 2016 – ל-4,825 ש"ח, ובינואר 2017 – ל-5,000 ש"ח.
- מדינות קובעות שכר מינימום כדי לאפשר לשכירים שנמצאים בתחתית סולם השכר להתקיים בכבוד, לצמצם את ממדי העוני ואי-השוויון תוך התמקדות במשקי בית שיש בהם מפרנסים, ולמנוע ממעסיקים את האפשרות לנצל לרעה כוח מונופסוניסטי.
- לכמה קבוצות אוכלוסייה יש ייצוג-יתר בקרב המשתכרים שכר מינימום: נשים, צעירים, בעלי השכלה נמוכה, תושבי הפריפריה ומיעוטים.
- חלק גדול מהמשתכרים שכר נמוך עוסקים במשלחי יד שאינם דורשים השכלה גבוהה ומועסקים בענפים עתירי עבודה בלתי מיומנת.
- חלק גדול ממשתכרי שכר המינימום שייך למשקי בית שהכנסתם נעה סביב החציון. לעומת זאת, חלק גדול ממקבלי מענק העבודה שייך לעשירונים התחתונים ורק חלק קטן – למשקי בית שהכנסתם נעה סביב החציון. לכן העלאת האחרון צפויה לצמצם את ממדי העוני ואי-השוויון יותר מהעלאת הראשון, כאשר שתי ההעלאות כרוכות בתוספת הכנסה דומה.

העלאת גיל הפרישה והשפעתה על ההכנסות

- העלאת גיל הפרישה דחתה את גיל הזכאות לקצבת זקנה ולפנסיה תעסוקתית. כאשר בוחנים את השינויים שחלו סמוך להעלאה בהכנסותיה של האוכלוסייה המבוגרת שהושפעה מהשינוי, מוצאים כי מספר המועסקים עלה והוא הדין בשכר. אולם סך ההכנסות עלה בקרב שכירים בעלי שכר גבוה והצטמצם בקרב הקבוצות המתקשות להשתלב במעגל התעסוקה בגיל מבוגר.
- מאחר שהשפעות אלו צפויות לשוב ולהופיע כאשר יוחלט על העלאה נוספת של גיל הפרישה, כדאי להקדים את ההחלטה להעלותו כדי לאפשר להנהיג את ההעלאה בהדרגה וכך לאפשר למעסיקים ולעובדים להיערך לקראתה.

התרחבות התעסוקה הפלסטינית בישראל ומאפייניה

- בארבע השנים האחרונות גדל פי שניים מספרם של הפלסטינים שגרים ביהודה ושומרון ועובדים בכלכלה הישראלית, ובשנת 2014 הוא הגיע לכ-92 אלף. גידול זה כלל הן עובדים בהיתר והן עובדים בלא היתר.
- מספר משרות השכיר שפלסטינים איישו בענף הבינוי גדל בשנתיים האחרונות פי שניים והגיע לכ-15.3% ממשרות השכיר בענף. גידול זה אחראי לעיקר הגידול בתעסוקה בענף, היות שמספר המשרות שישראלים וזרים מאיישים בו כמעט לא השתנה.
- לצד הגידול המשמעותי במספר העובדים הפלסטינים החוקיים עלו גם יציבותה של תעסוקתם וזמינותה. הדבר תורם ליעילות ולוודאות בענפים המעסיקים אותם, והוא מצמצם את אחד היתרונות שהיו בעשור הקודם לעובדים זרים על פני עובדים פלסטינים.

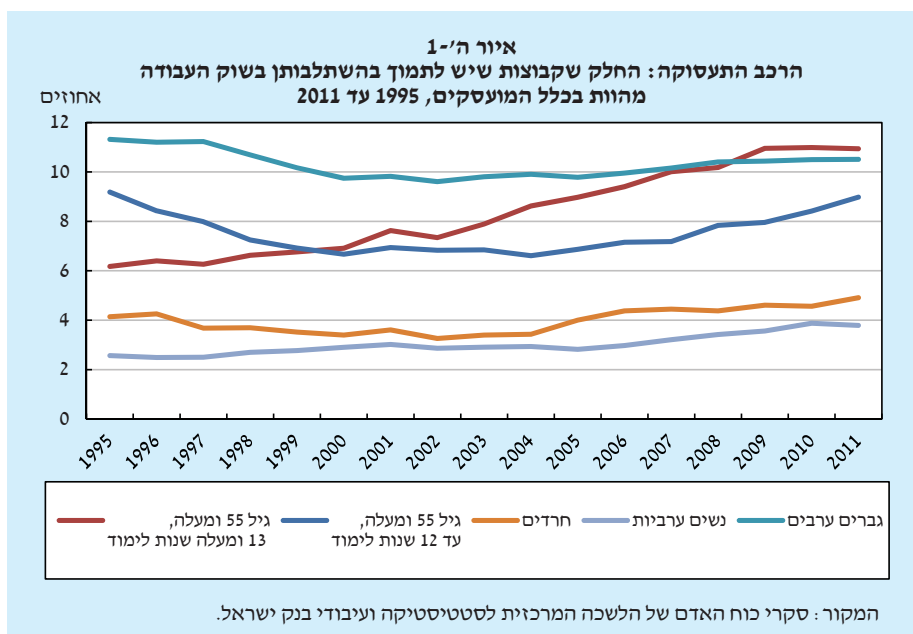
מבוא

בעשור האחרון חל שיפור ניכר בשילובן של אוכלוסיות שהתאפיינו בעבר בשיעורים נמוכים של השתתפות בשוק העבודה: נמשכה העלייה בשיעורי ההשתתפות של נשים בכלל, ושל ערביות וחרדיות בפרט; נעצרה הירידה בשיעורי ההשתתפות של גברים, בפרט ערבים וחרדים; וגדלו במידה ניכרת שיעורי ההשתתפות והתעסוקה של מבוגרים, בעיקר בעלי השכלה גבוהה. כתוצאה מכך השתנה הרכבו של שוק העבודה הישראלי: משקלן של קבוצות אלו בכוח העבודה ובתעסוקה גדל באופן משמעותי (איור ה'-1). התפתחות זו התרחשה במקביל לעלייה ברמת ההשכלה הממוצעת של כוח העבודה ועל רקע ההפחתה המשמעותית בקצבאות.

חלק משמעותי מהגידול בהיצע העבודה נוצר בקרב אוכלוסיות שכושר השתכרותן נמוך יחסית ובינן לבין שוק העבודה ניצבים חסמים ייחודיים. לגידול בשיעורי השתתפות יש השלכות חיוביות רבות, אך התמורה בהרכבו של היצע העבודה הציבה בפני קובעי המדיניות גם כמה אתגרים: האוכלוסיות הנידונות מתקשות למצוא עבודה בשכר הולם, והצטרפותן לשוק העבודה כרוכה בהשפעות מקרו-כלכליות – בירידה ביציבות התעסוקתית, בעלייה בשיעורי העוני בקרב העובדים, ובירידה בפריון העבודה, הן בשל כניסתן של אוכלוסיות בעלות השכלה נמוכה, והן בשל הפחתת תמריציהם של העובדים להשקיע בפיתוח ההון האנושי והפחתת תמריציהם של המעסיקים להשקיע בפיתוח ההון הפיזי.

את האתגרים הללו העצימה העובדה שעובדים פלסטינים – חוקיים ובלתי חוקיים – הרחיבו בשנים האחרונות את תעסוקתם בישראל, במיוחד בענף הבנייה, היות שהרחבה זו עלולה לפגוע בשכרם של ישראלים בעלי השכלה נמוכה: היא מאפשרת למעסיקים להסתמך על החלופה שמספקים עובדים פלסטינים, וכתוצאה מכך פוחת התמריץ שלהם להעלות את השכר ולהשקיע בעובדים הישראליים.

כדי להעניק מענה לאתגרים יש לפתח כלי מדיניות שישפרו את הרווחה בקרב קבוצות העובדים הנידונות ובמקביל יעלו את הפריון שלהן. ראשית, את צעדי המדיניות שנועדו להגדיל את היצע העבודה שלהן יש ללוות בכלים שיתמכו בתעסוקתן, כגון תמריצים להעסיק עובדים שבינם לבין



שוק העבודה ניצבים חסמים ייחודיים (פרטים שמשתייכים למיעוטים, מבוגרים, בעלי השכלה נמוכה). כן יש ללוות את הצעדים באכיפה יעילה של חוקי העבודה בכלל, ושל החוקים הנוגעים לאפליה בפרט, ולהחיל את האכיפה על כלל המועסקים במשק, לרבות עובדים שאינם ישראלים. שנית, יש צורך ליצור כלים שיגדילו את הפיריון של עובדים אלו וישפרו את כושר ההשתכרות שלהם, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, בין היתר באמצעות הקצאת משאבים להכשרה מקצועית. על רקע זה הפרק המוקדש לשוק העבודה עוסק השנה בשלוש סוגיות: (1) שכר המינימום, (2) העלאת גיל הפרישה, השפעתה על התפלגות ההכנסות בקרב מבוגרים שהחוק חל עליהם, והצורך לתמוך בתעסוקתם של מבוגרים שמתקשים להשתלב בשוק העבודה, ו-(3) התרחבות התעסוקה הפלסטינית בישראל ומאפייני העובדים.

1. שכר המינימום בישראל

החל מאפריל 2015 יועלה שכר המינימום בשלוש פעימות.

בינואר 2015 תוקן חוק שכר המינימום בהתאם להסכם שנחתם בין ההסתדרות למעסיקים. על פי התיקון יועלה שכר המינימום בשלוש פעימות במשך השנים הקרובות: באפריל 2015 הוא יועלה ל-4,650 ש"ח לחודש, ביולי 2016 – ל-4,825 ש"ח, והחל מינואר 2017 – ל-5,000 ש"ח¹. התיקון בחוק לא יחול על עובדים במגזר הציבורי שמקבלים השלמה לשכר המינימום אף על פי שמשכורתם הכוללת גבוהה ממנו בהרבה².

הדיון בהעלאת שכר המינימום העלה שוב לסדר היום הציבורי את סוגיית העובדים המשתכרים שכר נמוך. התעניינות החוקרים בעובדים אלה, ובאמצעי המדיניות הנדרשים לשיפור מצבם, גברה בעשורים האחרונים, במקביל להתרחבות שחלה בפערי ההכנסה והשכר במרבית המדינות המפותחות. חלק מאמצעי המדיניות יכולים לפעול להעלאת השכר בעקיפין, דרך העלאת התפוקה השולית/ כושר ההשתכרות של העובדים. הבולטים מבין אמצעים אלה משתייכים לקטגוריה המוכרת בשם "מדיניות פעילה בשוק התעסוקה" (ALMP, active labor market policies), והם כוללים בין היתר שירותי השמה והכשרה מקצועית. אמצעי מדיניות אחרים תורמים להעלאת השכר במישרין, ואלה כוללים סבסוד תעסוקה – למשל על ידי מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי") – ושכר מינימום.

החובה לשלם שכר מינימום נהוגה באופן זה או אחר במרבית המדינות המפותחות ובחלק גדול מהמדינות המתפתחות ומהשווקים המתעוררים³. מדינות קובעות אותו כדי לאפשר לשכירים שנמצאים בתחתית סולם השכר להתקיים בכבוד, וכדי לצמצם את ממדי העוני ואי-השוויון תוך התמקדות במשקי בית שיש בהם מפרנסים. אף כי אמצעי זה זכה להתייחסות נרחבת בספרות הכלכלית, עדיין אין הסכמה בנוגע לממדי השפעתו על מדדים כלכליים שונים ולעתים אף בנוגע לכיוונה. המחלוקת הערה ביותר נסבה סביב השפעתו על התעסוקה בקרב אוכלוסיות שיכולת השתכרותן נמוכה (שכרן הצפוי נמוך וכן סיכוייהן למצוא עבודה). שאלות חשובות אחרות נוגעות להשלכותיו (ולהשלכות השינויים בו) על השכר, על פיריון העבודה, על התמריצים של עובדים

¹ באפריל 2016 יעודכן שכר המינימום ל-47.5% מהשכר הממוצע או יוסיף לעמוד על 4,650 ש"ח, הגבוה ביניהם.

² פירוט מופיע בתוך: "חוק שכר מינימום (העלאת שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"ה-2015". הסבר על ההשלכות על שכרם של עובדי המגזר הציבורי מופיע בתוך: "תיאור וניתוח הצעת חוק שכר המינימום (העלאת שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"ה-2015" מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

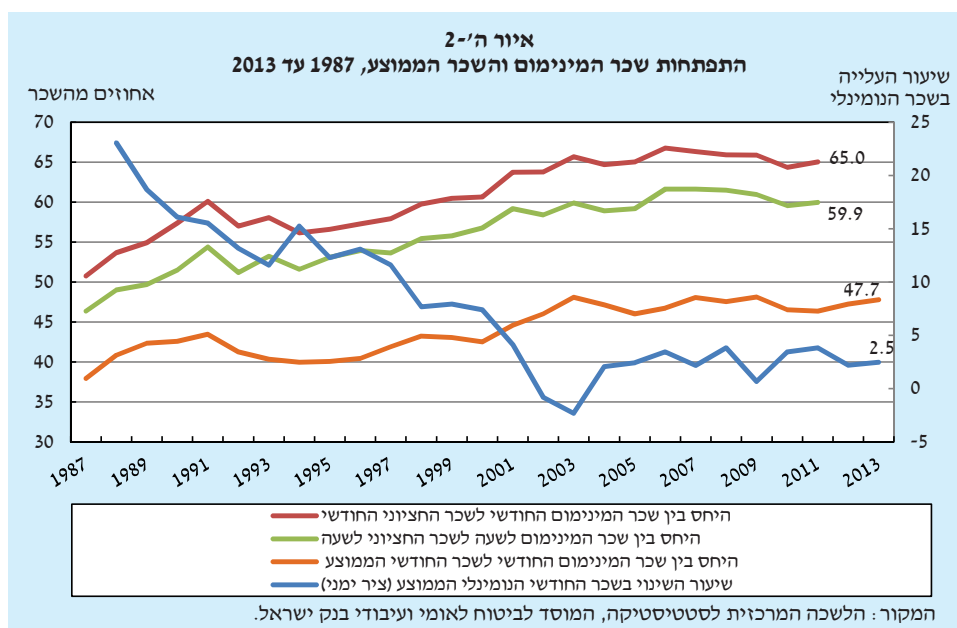
³ דוח של ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO, international labor organization) סוקר באופן מפורט ומעמיק את מדיניות שכר המינימום שהנהיגו חברות הארגון: ILO (2014), "minimum wage systems" http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235287.pdf

ומעסיקים להשקיע בהון אנושי ופיזי, על הניעות הכלכלית והחברתית, וגם על מדדים כלליים יותר, לרבות אי-שוויון ועוני. הדיון בשכר המינימום ובמשכרי שכר נמוך רחב מכדי שנוכל להתעמק בו בפרק זה, ולכן נציג אותו בקווים כלליים בלבד.

א. ההיסטוריה של שכר המינימום בישראל

חוק שכר מינימום נכנס לתוקף באפריל 1987 והחליף את ההסכמים הקיבוציים בדבר שכר מינימום שהיו נהוגים בישראל מאז 1972. באותה עת נקבע כי שכר המינימום יעמוד על 39% מהשכר הממוצע במשק⁴, ועד אפריל 1988 הוא הועלה בהדרגה ל-45% אחוזים מהשכר הממוצע. באפריל 1997 הוכנסו בחוק כמה שינויים: שכר המינימום הועלה ל-47.5% מהשכר הממוצע במשק, מספר שעות העבודה למשרה מלאה הופחת ל-186, ומנגנון העדכון שונה: שכר המינימום אמור להתעדכן פעם בשנה לפי השכר הממוצע⁵.

בתקופה שבה נכנס חוק שכר מינימום לתוקף עלה השכר הנומינלי בקצב מהיר במיוחד. כתוצאה מכך, ומשום ששכר המינימום מתעדכן פעם בשנה, הוא נשחק בשנים אלו ביחס לשכר הממוצע ולא הגיע לשיעור שנקבע בחוק – 47.5% (איור ה'-2). ככל שהתמתן קצב עלייתו של השכר הממוצע – עם התכנסותו של המשק ליציבות מחירים, בתחילת העשור הקודם – כך הצטמצמה המידה שבה שכר המינימום נשחק יחסית לשכר הממוצע, ומאז 2003 הוא קרוב לשיעור שנקבע בחוק.



⁴ לצורך חישוב שכר המינימום זהו השכר הממוצע למשרת שכיר, כפי שמחשבת אותו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי. חישוב זה אינו מביא בחשבון את היקף המשרה. מכיוון שקיימות גם משרות חלקיות, או אנשים שאוחזים יותר ממשרה אחת, שכר המינימום למשרה מלאה נקבע למעשה ביחס לשכר הממוצע למשרה שהיקפה הממוצע קטן מהיקף השעות במשרה מלאה.

⁵ עד אז עדכנו את שכר המינימום לסירוגין: פעם בשנתיים על פי השכר הממוצע ופעם בשנתיים לפי מדד המחירים לצרכן. יש לציין כי מאז 2006 שכר המינימום כמעט לא עודכן על פי מנגנון העדכון האוטומטי (למעט העלאה בגובה 10 ש"ח באפריל 2011) אלא בהתאם להוראות שעה – הסכמים שנחתמו בין ההסתדרות לנציגי המעסיקים ולאחר מכן הורחבו בצווי הרחבה לכלל המשק ונכנסו כתיקון בחוק.

הצמדת שכר המינימום
לשכר הממוצע במשק
עשויה לעודד מעסיקים
להתייעל, אולם היא
גם עלולה לחשוף את
שכרם של משתכרי
שכר המינימום לזעזועי
תעסוקה.

קיימת מחלוקת לגבי מנגנון העדכון שראוי להחיל על שכר המינימום. יתרונה של ההצמדה לשכר הממוצע נעוץ בכך ששכרם של הפרטים המצויים בתחתית הסולם מתעדכן בהתאם לעלייה ברמת החיים ובפריון של כלל העובדים. בהצמדה כזו תומכים נימוקים נורמטיביים – כלומר הרצון לצמצם את ממדי אי-השוויון והעוני בקרב עובדים – אך נוסף להם תומך בה נימוק כלכלי: הצמדתו של שכר המינימום לעלייה בפריון הממוצע במשק עשויה לעודד את המעסיקים להתייעל ולפעול להגדלת הפריון של עובדיהם (על ידי השקעה בהון אנושי ופיזי) במקום להמשיך להסתמך על עבודה זולה. מאידך גיסא, ההצמדה לשכר הממוצע גורמת לכך ששכרם של משתכרי שכר המינימום חשוף לזעזועי שכר כאשר מתרחשות עליות שכר ניכרות בענפים או משלחי יד ספציפיים; ומכיוון שהפריון של העובדים בשכר נמוך אינו עולה במצבים כאלה בהתאם לעליית השכר, הסיכון לתעסוקתם גדל. דוגמה לכך ניתן למצוא בהתפתחויות שחלו בשכר בשלהי שנות התשעים ובראשית העשור הקודם: העובדים המיומנים בענפי הטכנולוגיה העילית זכו להעלאות שכר ניכרות ומהירות, אלה גררו עלייה מהירה בשכר הממוצע, ולכן שכר המינימום גדל בקצב מהיר יחסית; מאחר שבמשק שררו באותה עת שיעורי אבטלה גבוהים, במיוחד בקרב בעלי השכלה נמוכה, נשקף סיכון לתעסוקתם של משתכרי שכר המינימום. סיכון זה קטן בהעלאה הנוכחית של שכר המינימום, משום שאין מעלים את שיעורו ביחס לשכר הממוצע ומשום ששיעורי האבטלה כעת נמוכים יחסית.

ב. מיהם משתכרי שכר המינימום?⁶

השכר לשעה של כרבע מכלל השכירים בישראל (כ-640 אלף אישה ואיש) היה ב-2012 דומה לשכר המינימום או נמוך ממנו⁷. לכמה קבוצות אוכלוסייה יש ייצוג-יתר בקרב המשתכרים שכר נמוך: נשים, צעירים, בעלי השכלה נמוכה, תושבי הפריפריה ומיעוטים (לוח ה-1), וישראל דומה לעולם מבחינה זו⁸.

ישנן קבוצות אוכלוסייה שבהן חלק גדול מהשכירים משתכרים שכר מינימום. הדבר נובע בדרך כלל משילוב של מאפיינים שמפחיתים את כושר ההשתכרות. כך למשל, יותר ממחצית השכירים הצעירים (בני 15–24) משתכרים שכר מינימום או פחות ממנו. אמנם מדובר בצעירים חסרי ניסיון תעסוקתי (אפקט הגיל) שעדיין לא השלימו את השכלתם (אפקט ההשכלה), אולם קבוצה זו כוללת גם שיעור גבוה יחסית של אנשים שמאפייניהם הבלתי נצפים (כגון יכולת והעדפות) משפיעים לרעה על כושר השתכרותם. בפירוט, חלק ניכר מאוכלוסיית הצעירים לומד בתיכון או במסגרות אקדמיות (ולכן שיעור התעסוקה בה נמוך יחסית). לאלו שבחרים לעבוד יש בדרך כלל כושר השתכרות ירוד יחסית ללומדים, והוא הדין באופק התעסוקתי שלהם. קבוצות אוכלוסייה

⁶ שכר המינימום בישראל מהווה בעשור האחרון כ-65% מהשכר החציוני (שכר המינימום לשעה עומד על כ-60% מהשכר-לשעה החציוני), ועל כן יש חפיפה רבה בין משתכרי שכר מינימום למשתכרי שכר נמוך (אנשים ששכרם מגיע עד שני שלישים מהשכר החציוני; החישוב נעשה בדרך כלל על פי השכר לשעה או על פי השכר למשורה מלאה). הנתונים והניתוחים המתייחסים למשתכרי שכר מינימום דומים אפוא מאוד לאלו המתייחסים לשכר נמוך.

⁷ מאוקטובר 2012 ועד מארס 2015 עמד שכר המינימום על 4,300 ש"ח לחודש ועל 23.12 ש"ח לשעה. מיונאר עד ספטמבר 2012 הוא עמד על 4,100 ש"ח לחודש ועל 22 ש"ח לשעה, ועל כן שכר המינימום הממוצע בשנת 2012 הגיע ל-22.85 ש"ח לשעה. כ-9% מהשכירים וכ-17% מהשכירות השתכרו בשנת 2012 פחות מ-20.5 ש"ח לשעה (כ-90% משכר המינימום החוקי לשעה). שיעור גבוה זה יכול להעיד על מידה נמוכה של ציות לחוק או על כך שהדיווח אינו מדויק – השכר בו נמוך מדי ו/ או מספר השעות גבוה מדי. בחישובינו צמצמנו במידת מה את בעיית הדיוק על ידי השמטת התצפיות שבהן דווח על מספר חריג של שעות עבודה (מעל 100 שעות בשבוע).

⁸ סקירה של ממצאי מחקרים על משתכרי שכר נמוך מופיעה אצל Grimshaw, D (2011), "What do we Know about Low Wage Work and Low Wage Workers?: Analysing the Definitions, Patterns, Causes and Consequences" in *International Perspective*, ILO.

לוח ה'-1

מאפייניהם הדמוגרפיים של הפרטים ששכרם לשעה מגיע עד שכר המינימום, 2012¹

תוצאות הרגריסיה הלוגיסטית ²		כלל השכירים			משתכרי שכר המינימום			
גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ
2,709	1,316	1,393	640	378	262			
264.0	119.9	144.1	146.7	79.1	67.6			
								27.0
יחס הסיכויים להשתכר שכר מינימום ²		חלקם של משתכרי שכר המינימום בקבוצה (%)			חלקם בקרב משתכרי שכר המינימום (%)			
4.5	4.6	51.3	55.4	46.8	24.0	22.8	25.8	15 עד 24
1.7	1.5	24.5	29.9	19.4	28.3	28.3	28.4	25 עד 34
*	*	17.4	22.5	12.6	18.4	19.4	17.0	35 עד 44
0.7	0.9	18.2	23.2	13.0	14.3	15.8	12.3	45 עד 54
0.6	1.1	17.8	21.1	14.9	10.9	10.4	11.6	55 עד 64
1.6	1.7	26.7	36.1	21.4	3.5	2.9	4.4	65 עד 74
2.7	1.2	23.2	35.7	18.6	0.4	0.3	0.6	75 ומעלה
					100.0	100.0	100.0	סה"כ
1.4	1.4	40.4	54.7	32.8	6.3	5.0	8.1	8 עד 16
1.2	1.3	36.6	48.4	31.0	9.3	6.7	13.0	16 ומעלה
	*	32.1	41.6	24.0	44.9	45.5	44.1	מתוכם:
0.6	0.9	20.5	25.9	14.7	22.1	24.4	18.7	יהודים לא-חרדים
0.4	0.8	12.9	15.0	10.4	17.4	18.3	16.1	יהודים לא-חרדים
	*	11.3	13.8	8.4	75.8	79.3	70.1	סה"כ
	*	21.9	27.4	16.2	78.5	84.5	69.9	קבוצות האוכלוסייה
3.4	1.2	34.1	42.0	30.8	16.9	10.2	26.5	יהודים לא-חרדים
1.4	2.9	30.9	32.8	27.6	4.6	5.3	3.7	ערבים חרדים
					100.0	100.0	100.0	סה"כ
1.3	1.1	28.0	28.2	27.8	10.4	8.4	13.3	מחוז המגורים
2.9	1.5	32.0	40.5	26.2	19.6	17.1	23.2	ירושלים
2.0	1.2	24.8	31.3	18.7	13.0	13.5	12.4	צפון
1.3	0.8	18.6	23.6	13.7	21.8	23.3	19.6	חיפה
*	*	18.6	22.2	14.6	15.6	16.5	14.3	מרכז
2.3	1.2	29.9	38.8	21.4	16.6	17.9	14.9	תל אביב
1.2	0.6	18.6	23.5	12.9	3.0	3.4	2.3	דרום
					100.0	100.0	100.0	יו"ש
					100.0	100.0	100.0	סה"כ

¹ זיהינו את משתכרי שכר המינימום על פי שכרם לשעת עבודה – נמוך מ-110% משכר המינימום לשעה. השמטנו את התצפיות שבהן הפרטים דיווחו על יותר מ-100 שעות עבודה לשבוע.

² חישובנו את יחס הסיכויים להשתכר שכר מינימום בעזרת רגריסיה לוגיסטית שהמשתנה התלוי בה הוא השתכרות שכר מינימום. משתנה זה מקבל את הערך 1 אם הפרט משתכר שכר מינימום, ואת הערך 0 אם הפרט משתכר מעל שכר המינימום. הרצנו את הרגריסיה לגברים ולנשים בנפרד. המשתנים המסבירים הם: גיל, השכלה, השתייכות לקבוצות אוכלוסייה, מחוז המגורים, הענף הכלכלי שהפרט מועסק בו ומשלה היד שלו. כמו כן נוספו משתני אינטראקציה בין ערבים למחוזות המגורים, בין חרדים למחוז ירושלים ולמחוז מרכז, בין חרדים לרמות השכלה ובין צעירים בני 15–24 לרמות השכלה. כוכבית מייצגת את מצב הבסיס, כלומר חישובנו את יחס הסיכויים בהשוואה לעובד מקצועי בענף התעשייה שגילו נע בין 35 ל-44, יש לו השכלה של 11–12 שנות לימוד, והוא יהודי לא-חרדי שמתגורר במחוז תל אביב. המקור: סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

נוספות שבהן חלק גדול מהשכירים משתכר שכר נמוך הן ערבים וחרדים (במיוחד בקרב הנשים), תושבי מחוזות הצפון והדרום ובעלי השכלה של עד 12 שנות לימוד.

כדי להפריד בין השפעתם של גורמים שונים על ההסתברות להשתכר שכר מינימום, אמדנו רגרסיה לוגיסטית שהמשתנה התלוי בה הוא השתכרות שכר מינימום: משתנה זה מקבל את הערך 1 כאשר הפרט משתכר שכר מינימום או פחות ממנו, ואת הערך 0 כאשר הוא משתכר מעליו. ניתן לראות כי לגיל צעיר יש את ההשפעה הגדולה ביותר על ההסתברות להשתכר שכר נמוך, וגם גיל מבוגר (גבוה מגיל הפנסיה) מתואם עם הסתברות גבוהה יותר להשתכר שכר מינימום. אולם גם כאשר אומדים את הרגרסיה עבור גילי העבודה העיקריים (25—54) מתקבלות תוצאות דומות לגבי המאפיינים הנזכרים לעיל. מגורים במחוז הדרום או הצפון (הפריפריה), במיוחד בקרב הנשים, השכלה נמוכה, והשתייכות למגזרים הערבי או החרדי – כל אלה גם כן מגדילים משמעותית את ההסתברות להשתכר שכר מינימום. לגברים שמתגוררים במחוז ירושלים יש הסתברות גבוהה יותר להשתכר שכר מינימום, בעיקר בשל השיעור הגבוה של ערבים וחרדים במחוז זה. כאשר אומדים בנפרד את ההסתברות של גברים חרדים וערבים מירושלים להשתכר שכר מינימום, ההשפעה של מחוז ירושלים על ההסתברות מצטמצמת במידה ניכרת.

שיעור גבוה מהמשתכרים שכר מינימום עוסקים במשלחי יד שאינם דורשים השכלה גבוהה ומועסקים בענפים עתירי עבודה בלתי מיומנת. גם אם מביאים בחשבון את הרכב התעסוקה בענפים ובמשלחי היד השונים (גיל המועסקים, השכלתם ומקומות מגוריהם), עדיין קיים מתאם גבוה מאוד בין תעסוקה בענפים ובמשלחי יד מסוימים לבין ההסתברות להשתכר שכר מינימום (לוח ה'-2). לשם המחשה, עבודה בענף החינוך או בענפי השירותים מגדילה מאוד את ההסתברות להשתכר שכר מינימום. גם עיסוק במכירות ובשירותים, או עיסוק במשלח יד בלתי מקצועי, מגדיל אותה. אף שקיים מתאם גבוה בין מאפייניהם של מקבלי שכר נמוך ומאפייניהן של משרות שהפריון בהן נמוך, הקשר הסיבתי בין הפריון לשכר אינו ברור. הגישה המסורתית גורסת ששכרם הנמוך של עובדים אלו משקף את הפריון הנמוך שלהם. ואולם גישה אחרת גורסת כי בשוק העבודה אין תחרות משוכללת מושלמת, ולכן שכרם של העובדים אינו משקף רק את הפריון שלהם ואת ההון האנושי שרכשו, אלא צירוף עשיר יותר של גורמים. עם הגורמים הנוספים ניתן למנות מאפיינים של שוק העבודה (קיומם של מוסדות כגון שכר המינימום ומשא ומתן קיבוצי), מאפיינים של מדיניות הרווחה (קצבאות, ביטוח אבטלה), מאפיינים של המערכות לרכישת השכלה וכישורים, ומאפיינים של המעסיק (סביבת התחרות והעסקים שהוא פועל בה וכוח המיקוח שלו מול העובדים).

ישנן עדויות לכך שלמעסיקים יכול להיות כוח מונופסוניסטי מול עובדיהם גם אם הם מתחרים במעסיקים אחרים על שכירת עובדים⁹. כוח זה נובע מכך שהעובדים בכלל, והעובדים בשכר נמוך בפרט, מעריכים כי החלפת מקום העבודה תגבה מהם עלות גבוהה, ועל כן הם אינם ממהרים להחליף מעסיק גם אם שכרם נמוך מתפוקתם השולית. כאשר למעסיק יש כוח מונופסוניסטי והוא יכול לשלם לעובדיו שכר נמוך מהפריון שלהם, הוא רואה לנגד עיניו עקומה של היצע עבודה שעולה משמאל לימין: הוא מבין ששכירת עובד נוסף בשכר גבוה יותר תחייב אותו לשלם תוספת שכר גם לעובדים הקיימים, ועל כן העלות השולית שהוא מייחס לעובד נוסף גבוהה משכרו בפועל. אם קיים שכר מינימום אפקטיבי, שכירת עובד נוסף אינה כרוכה בהשלמת שכר לעובדים הקיימים, ועל כן העלות השולית שהמעסיק רואה לנגד עיניו נמוכה יותר ושווה לשכרו של העובד השולי בלבד. לכן, במידה שקיים כוח מונופסוניסטי והמעסיקים מנצלים אותו, קביעת רמה מתאימה של שכר מינימום אינה מוליכה רק לעלייה בשכרם של העובדים המושפעים מכך אלא גם להרחבת התעסוקה.

⁹ Ashenfelter, O.C., H. Farber, and M.R. Ransom (2010), "Labor Market Monopsony", *Journal of Labor Economics* 28 (2), pp. 203-210.

מענק העבודה ממוקד
בחציה התחתון של
התפלגות ההכנסות,
בשעה ששכר המינימום
והעלאתו ישפיעו באופן
המשמעותי ביותר על
העשירונים האמצעיים.

לוח ה'-2

מאפייניהם התעסוקתיים של הפרטים ששכרם לשעה מגיע עד שכר המינימום, 2012¹
(באחוזים מסך המועסקים בענף/משלח היד)

תוצאות הרגריסה הלוגיסטית ²		כלל השכירים			משתכרי שכר המינימום			סה"כ (אלפים)	
גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים		
		2,709	1,316	1,393	640	378	262		ההכנסה החודשית הממוצעת משכר מספרן הממוצע של שעות העבודה השבועיות
		9,148	7,252	10,940	3,130	2,852	3,530		
		40.3	35.5	44.9	38.2	34.6	43.3		
2.1	1.4	33.1	46.4	30.2	1.8	0.8	3.2		חקלאות
*	*	18.4	28.3	14.2	11.2	8.7	14.9		תעשייה
0.2	-	0.6	4.1	0.0	0.0	0.0	0.0		חשמל ומים
0.8	1.2	23.7	17.5	24.4	4.9	0.6	11.0		בינוי
0.8	1.2	28.0	33.1	23.7	13.9	12.7	15.7		מסחר סיטוני וקמעוני
0.5	1.3	36.7	36.6	36.8	6.7	5.1	9.1		שירותי אירוח ואוכל
									תחבורה, החסנה ותקשורת
0.5	1.3	20.3	19.3	20.8	5.8	3.2	9.5		
0.3	0.2	5.0	6.5	2.6	0.8	1.1	0.4		בנקאות, ביטוח, פיננסים
1.1	1.5	20.6	23.8	18.1	11.7	10.1	13.9		שירותים עסקיים
0.9	0.8	14.7	18.5	11.1	2.6	2.7	2.5		מנהל ציבורי
2.1	2.5	28.0	29.7	22.2	16.1	22.4	7.1		חינוך
1.8	1.3	29.7	34.5	13.9	13.1	19.7	3.5		שירותי בריאות, רווחה וסעד
									שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים
1.5	1.2	23.9	30.7	17.2	4.1	4.4	3.7		שירותים למשק בית על ידי פרטים
1.6	6.2	54.2	52.7	64.6	4.7	6.8	1.8		
					97.4	98.3	96.1		סה"כ ³
1.8	0.5	10.5	13.5	7.7	6.4	6.7	6.1		משלח היד בעלי משלח יד אקדמי
									בעלי מקצועות חופשיים
0.9	0.5	14.2	16.9	9.7	9.2	11.5	6.0		וטכניים
0.7	0.4	6.6	8.8	5.5	2.1	1.5	3.0		מנהלים
3.0	1.1	20.0	21.7	15.4	14.0	19.1	6.7		עובדי פקידות
									עובדי מכירות ועובדי שירותים
5.2	1.7	42.9	52.5	28.7	34.3	42.3	22.7		
									עובדים מקצועיים
2.1	1.7	33.6	46.8	31.8	1.3	0.3	2.6		בחקלאות
									עובדים מקצועיים
*	*	22.0	35.5	20.4	13.8	4.0	28.0		בתעשייה ובבינוי ועובדים מקצועיים אחרים
4.2	2.9	45.6	48.3	43.6	15.8	12.0	21.4		עובדים בלתי מקצועיים
3.1	1.0	22.5	32.1	17.1	3.0	2.6	3.5		בעלי משלח יד בלתי ידוע
					100.0	100.0	100.0		סה"כ

¹ זיהינו את משתכרי שכר המינימום על פי שכרם לשעת עבודה – נמוך מ-110% משכר המינימום לשעה. השמטנו את התצפיות שבהן הפרטים דיווחו על יותר מ-100 שעות עבודה לשבוע.

² חישבנו את יחס הסיכויים להשתכר שכר מינימום בעזרת רגריסה לוגיסטית שהמשתנה התלוי בה הוא השתכרות שכר מינימום: משתנה זה מקבל את הערך 1 אם הפרט משתכר שכר מינימום, ואת הערך 0 אם הפרט משתכר מעל שכר המינימום. הרצנו את הרגריסה לגברים ולנשים בנפרד. המשתנים המסבירים הם: גיל, השכלה, השתייכות לקבוצות אוכלוסייה, מחוז המגורים, הענף הכלכלי שהפרט מועסק בו ומשלח היד שלו. כמו כן נוספו משתני אינטראקציה בין ערבים למחוזות המגורים, בין חרדים למחוז ירושלים ולמחוז מרכז, בין חרדים לרמות השכלה ובין צעירים בני 15–24 לרמות השכלה. כוכבית מייצגת את מצב הבסיס, כלומר חישבנו את יחס הסיכויים בהשוואה לעובד מקצועי בענף התעשייה שגילו נע בין 35 ל-44, יש לו השכלה של 11–12 שנות לימוד, והוא יהודי לא-חרדי שמתגורר במחוז תל אביב.

³ הנתונים אינם מסתכמים ל-100% בשל תצפיות שבהן הענף הכלכלי אינו ידוע.

המקור: סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מידת הכוח המונופסוניסטי של המעסיקים מושפעת ממידת גמישותו של היצע העבודה – ככל שעולה קשיחות ההיצע כך גדלים הכוח המונופסוניסטי של המעסיק ויכולתו לשלם שכר נמוך מתפוקתו השולית של העובד. בפירוט, כוחו של המעסיק יגדל ככל שיגדל חששם של העובדים מהעלויות הכרוכות בהחלפת מקום העבודה¹⁰. עלותה של עזיבת מקום העבודה אינה מסתכמת בהכרח בעלות כספית ישירה אלא כוללת גם את ההשפעה על הסיכויים למצוא חלופה מתאימה. מכאן שכוחו המונופסוניסטי של המעביד גדל ביחס לעובדים שמעמדם בשוק העבודה רעוע בשל פרוץ נמוך ו/או אפליה (פרטים שמשתייכים למיעוטים, מעוטי השכלה, מבוגרים, נשים או חסרי ניסיון). למיטב ידיעתנו לא נערך בישראל מחקר כמותי על כוחם המונופסוניסטי של המעסיקים, והדיון לעיל מבוסס על ממצאים מהעולם.

ג. האם עבודה בשכר נמוך משמשת קרש קפיצה לעבודות מכניסות יותר?

מאחר שחלק גדול מהעובדים בשכר נמוך הם צעירים, ניתן לחשוב שעבודה בשכר נמוך משמשת קרש קפיצה לעבודות מכניסות יותר. אולם מחקרים שנערכו בישראל מצאו כי הניידות בשכר נמוכה יחסית¹¹. גם מחקרים בעולם¹² מציגים תמונה של ניידות נמוכה בקרב המשתכרים שכר נמוך. רק חלק קטן מהם שיפר את השתכרותו וכ-20% נפלטו אל מחוץ לתעסוקה – לאבטלה או אל מחוץ לכוח העבודה. הניידות הנמוכה בולטת במיוחד במדינות שבהן יש שיעור גבוה של משתכרים שכר נמוך. ככל הנראה, שיעורי היציאה הנמוכים מסטטוס של שכר נמוך מתבטאים בגידול של מלאי העובדים בשכר נמוך. הממצאים הנוספים צפויים למדי: לעובדים צעירים ולעובדים בעלי מיומנויות גבוהות קל יחסית לעבור לעבודה מכניסה יותר, בשעה שלמבוגרים (בני למעלה מ-35) ולנשים יש סיכוי גבוה יותר להמשיך להשתכר שכר נמוך.

הניידות הנמוכה של משתכרי שכר נמוך, ובמיוחד של המבוגרים שבהם, פירושה כי אמצעי המדיניות שנועדו לטפל בקבוצות האוכלוסייה הרלוונטיות צריכים להתמקד בפתרונות ארוכי טווח: הפתרונות צריכים לשפר את רמת השתכרותם של העובדים בהווה ובמקביל לתרום להעלאת סיכוייהם לשדרוג תעסוקתי בעתיד. אשר לעובדים שיישארו במשך כל חייהם התעסוקתיים בתחתית סולם השכר, להם חשוב לספק רשת ביטחון של שירותים חברתיים.

ד. האם שכר המינימום מתמודד באופן אפקטיבי עם עוני בקרב עובדים ועם אי-שוויון בשכר?

המדדים לעוני ולא-שוויון בישראל נמנים עם הגבוהים ב-OECD (ראו פרק ח'). כמו בשאר המדינות בארגון, גם בישראל מרבית העניים חיים במשקי בית שיש בהם לפחות מפרנס אחד, ותופעה זו הולכת ומתרחבת.

שכר המינימום הוא אחד מכלי המדיניות המרכזיים המשמשים מדינות כדי להתמודד עם עוני ואי-שוויון. במידה שהוא אפקטיבי ואינו נקבע כדי לטפל בהתנהגות מונופסוניסטית של מעסיקים – כלומר במידה שהוא נקבע מעל לשכר בשיווי משקל תחרותי – הוא מהווה למעשה מס על המעסיקים ובמקביל מענק עבודה לעובד. לפיכך נראה כי הוא משמש כלי חלופי למס

¹⁰ Manning, A. (2009), "Imperfect competition in the labor market", Unpublished manuscript, Centre for Economic Performance, London School of Economics.

¹¹ בן נאים ג', וא' בלינסקי (2012), "התבדרות השכר בישראל – ניתוח מוביליות השכר במשק בעשור האחרון", *הרבעון הישראלי למסים* מס' 131, עמ' 7–40; ברנדר ע' (2010), "השפעת הסדרי החיסכון לגיל פרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", *סקר בנק ישראל* מס' 84, עמ' 87–123.

¹² למשל (2011) Grimshaw. ראו הערה 8 לעיל.

הכנסה שלילי. אולם בין שני הכלים יש הבדל מבחינת חלוקתו של נטל העלות: את עלותו של שכר המינימום משלמים מעסיקה של האוכלוסייה הרלוונטית (דרך הפחתת רווחיות), העובדים ברמות השכר הנמוכות (דרך עלייה באבטלה), ומשקי הבית (דרך עליית מחירים), בשעה שאת עלותו של מס הכנסה שלילי משלמת המדינה (ובאופן עקיף כלל המעסיקים, כלל העובדים וכלל משקי הבית, דרך העלאת נטל המס). יתר על כן, כיום מקובל לראות בשכר המינימום כלי משלים – ולא חלופי – למס הכנסה שלילי, היות שכאשר רמתו מתאימה ניתן למנוע מצב שבו עיקר ההטבה הגלומה במענק העבודה מגיעה לידי המעסיק ולא לידי העובדים בשכר נמוך.

לשכר המינימום ולמענק העבודה יכולות להיות השפעות עקיפות על הפריון: סבסוד תעסוקה יוצר תמריץ להעסיק עובדים בעלי פריון נמוך במיוחד; מנגד, במידה ששכר המינימום פוגע ברווחיות המעסיק, הוא יוצר תמריץ להתייעלות ולהעלאת הפריון. אולם חשוב לזכור כי שני כלי המדיניות הללו אינם פועלים ישירות להעלאת הפריון של העובדים המושפעים מהם, ועל כן כדאי לשלבם בתמהיל מדיניות שיכלול גם כלים להעלאת הפריון של העובדים המצויים בתחתית סולם השכר¹³.

בהשוואה למענק העבודה שכר המינימום ממוקד פחות במשקי הבית המצויים בקצה התחתון של התפלגות ההכנסות. רק רבע ממשתכרי שכר המינימום שייכים למשקי בית מחמישון ההכנסה התחתון, בהשוואה לכ-30% ממקבלי מענק העבודה (איור ה'-3); וכשליש מהם שייכים למשקי הבית הנמצאים בחציה העליון של התפלגות ההכנסות, לעומת שישית ממקבלי מענק העבודה. התפלגות זו משקפת את העובדה שחלק ממשתכרי שכר המינימום חיים במשקי בית שיש בהם עוד מפרנסים ושכרם אינו נמוך. כ-40% מהגברים המשתכרים שכר מינימום וכשליש מהנשים המשתכרות שכר מינימום הם מפרנסים משניים, וחלק גדול מהם הם צעירים בני 15–24 שחיים ככל הנראה במשקי הבית של הוריהם (איור ה'-4). מאידך גיסא, כרבע מהנשים וכשליש מהגברים המשתכרים שכר מינימום הם מפרנסים יחידים (חיים לבד או שכן זוגם אינו עובד), וכרבע נוסף חיים עם בני זוג המשתכרים שכר נמוך מהמוצא. כלומר אף ששכר המינימום אינו ממוקד במשקי בית בעלי הכנסות נמוכות, העלאתו עשויה להיות משמעותית עבור חלק בלתי מבוטל מהם.

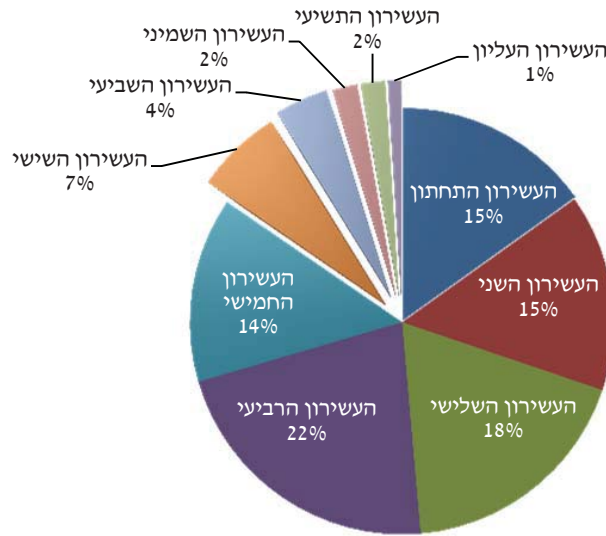
על פי אומדנים שלנו, כרבע ממקבלי מענק העבודה הם שכירים ששכרם לשעה דומה לשכר המינימום הנוכחי או נמוך ממנו, והם מהווים כ-15% מהשכירים ששכרם נמוך או דומה לשכר המינימום. כזכור, התיקון שנערך בינואר 2015 בחוק שכר המינימום קובע כי הוא יועלה בהדרגה במשך השנתיים הקרובות, עד ל-5,000 ש"ח לחודש. יותר ממחצית ממקבלי מענק העבודה משתכרים עד ל-26.88 ש"ח לשעה (שקול ל-5,000 ש"ח לחודש), ועל כן הם יושפעו ישירות מההעלאה הצפויה בשכר המינימום.

הקריטריונים לזכאות למענק העבודה וסכומיו נקבעו בעת ששכר המינימום היה נמוך יותר. ביסוד הקריטריונים ניצב העיקרון שיש לתמרץ השתתפות פעילה בשוק העבודה, ועל כן נקבע שהזכאות מותנית בין היתר בעבודה בהיקף של חצי משרה לפחות. מכיוון שאין דיווח אדמיניסטרטיבי על שעות העבודה, נקבע שהשכר המינימלי המקנה זכאות למענק העבודה יעמוד על כמחצית משכר המינימום החודשי, כ-2,000 ש"ח לחודש. ניתן לומר שכדי לשמור על עיקרון ההשתתפות הפעילה, העלייה בשכר המינימום תצריך העלאה בשכר המינימלי המזכה במענק. ואולם בשל המבנה המורכב של מנגנון הזכאות ושל התפלגות השכר, קשה לקבוע מראש כיצד ישפיעו שינוי כזה ושינויים נלווים לו (למשל, הזזת תקרת השכר המזכה במענק) על שיעורי העוני ואי-השוויון, על שיעור המיצוי של הזכאות למענק העבודה, ועוד.

מענק העבודה מצמצם את אי-השוויון והעוני ביעילות רבה יותר משכר המינימום. אולם כדי להבטיח את יעילותו חשוב לקבוע את שכר המינימום בגובה שמתאים לרמת הפריון של מקבלי.

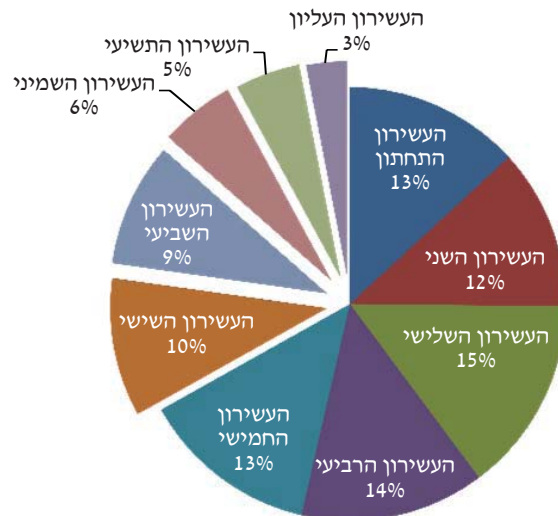
¹³ שיעור ההוצאה על מדיניות פעילה בשוק העבודה בישראל נמוך משמעותית מהשיעור במדינות אחרות ב-OECD.

איור ה'-3
מקבלי מענק העבודה: התפלגותם בין העשירונים של משקי הבית¹



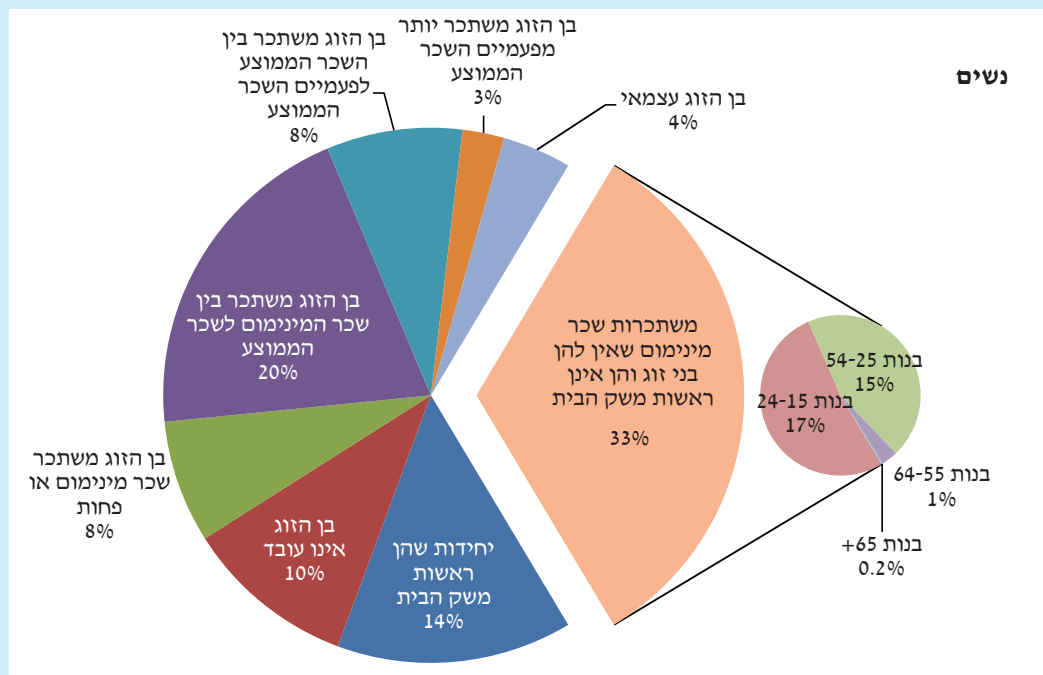
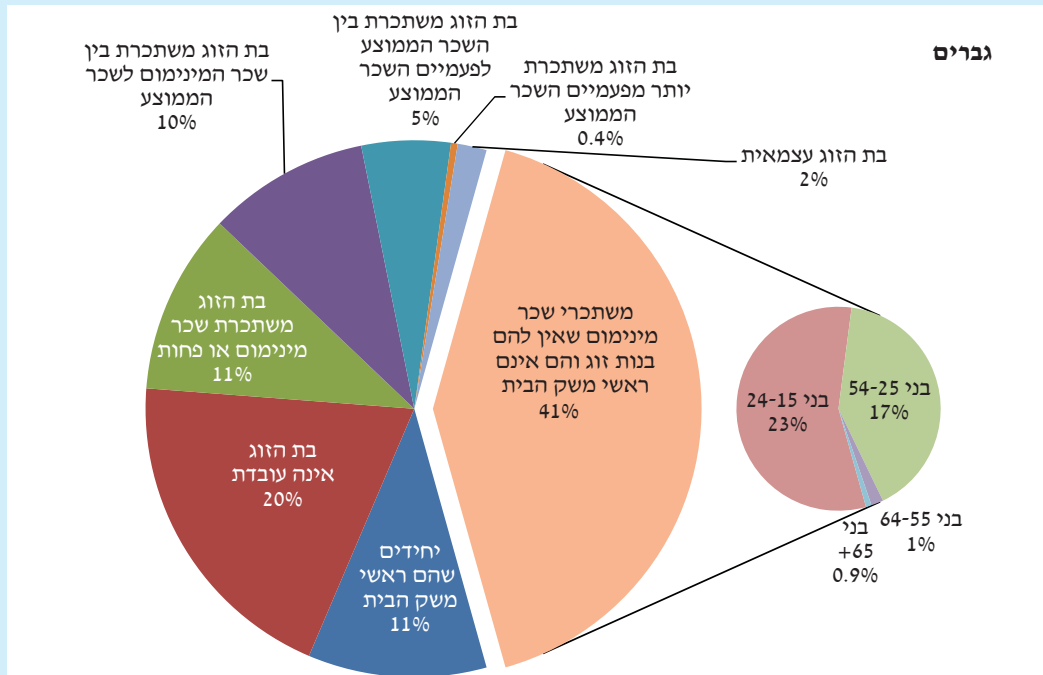
¹התאמנו את נתוני הסקר מ-2012 לשנת 2014 בהנחות שונות על קצב עלייתו של השכר ועל השינויים שחלו בהכנסות מקצבאות ובמסים. המקור: סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012 ועיבודי בנק ישראל.

מקבלי שכר המינימום¹: התפלגותם בין העשירונים של משקי הבית



¹זיהינו את משתכרי שכר המינימום על פי שכרם לשעה – עד 110% משכר המינימום לשעה. את שכרם של המורים ועובדי המגזר הציבורי התאמנו על פי היקף המשרה. התאמנו את נתוני הסקר מ-2012 לשנת 2014 בהנחות שונות על קצב עלייתו של השכר ועל השינויים שחלו בהכנסות מקצבאות ובמסים. המקור: סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2012 ועיבודי בנק ישראל.

איור ה'-4
 משתכרי שכר המינימום: התפלגותם על פי השכר של בני זוגם, 2012



המקור: סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בחנו בנפרד את ההשפעה הישירה של ההעלאה הצפויה בשכר המינימום ואת ההשפעה של העלאה במענק העבודה בעלות של 800 מיליון שקלים (לוח ה-3)¹⁴. נוסף לכך השוונו את ההעלאה במענק העבודה להעלאה בשווי דומה בשכר המינימום. מצאנו כי בהנחה שהכול יצייתו לחוק, העלאת שכר המינימום תחלף מעוני כ-4,000 משקי בית ותפחית את תחולת העוני בכ-0.2 נקודת אחוז. הדבר נובע מכך שהעלאת שכר המינימום משפיעה על קו העוני: מכיוון שחלק גדול ממשכרי שכר המינימום חיים במשקי בית שהכנסתם קרובה לחציון ההכנסה, כל העלאה בשכר המינימום תעלה את קו העוני היחסי. אם בוחנים את העוני ביחס לקו העוני הנוכחי, מוצאים כי כ-3.5% ממשקי הבית שנמצאים כיום מתחתיו יעלו אל מעליו (ירידה של 0.7 נקודת אחוז בתחולת העוני של משקי הבית). יש לזכור כי הסימולציה אומדת את השפעת העלייה בשכר המינימום בהנחות חזקות ובמצב סטטי, ללא התייחסות להשפעה על תעסוקתם של העובדים הרלוונטיים ועל מידת הציות לחוק.

כאשר בוחנים את השפעתה של ההעלאה הנדיבה ביותר במענק העבודה (ראו הערה 14), מוצאים כי היא עשויה להפחית בכ-0.3 נקודת אחוז את תחולת העוני של משקי בית, ולהפחית בכ-0.6 נקודת אחוז את תחולת העוני של פרטים. העלאה במענק העבודה כמעט אינה משפיעה על קו העוני היחסי, שכן היא ממוקדת בעשירונים התחתונים של התפלגות ההכנסות וכמעט אינה משפיעה על חציון ההכנסה.

כאשר משווים כיצד שתי ההטבות מתפלגות בין העשירונים של משקי הבית (כל עשירון כולל 10% ממשקי הבית) – כלומר כאשר בוחנים את מספר המשתכרים שכר מינימום שיזכו להעלאה ואת סכומה, ומשווים זאת למספר הממציים את מענק העבודה ואת סכום המענק שיקבלו – ניתן לראות בבירור שמענק העבודה ממוקד בחציה התחתון של התפלגות ההכנסות, בשעה ששכר המינימום והעלאתו ישפיעו באופן המשמעותי ביותר על העשירונים האמצעיים. הבדל זה בין שכר המינימום למענק העבודה בולט יותר כאשר משווים את התפלגותו של סכום ההטבה: משתכרי שכר המינימום מעשירוני ההכנסה הנמוכים אינם מתאפיינים רק בשכר נמוך לשעה אלא גם בשעות עבודה מעטות, ועל כן סכום ההטבה שיגיע לכיסם נמוך יותר. לעומת זאת, את קבלת מענק העבודה מגבילה תקרת ההכנסה של שני בני הזוג, וקרוב לתקרה סכום המענק הולך ופוחת; על כן הסכומים הגבוהים יגיעו לאלה ששכרם והכנסתם משפחתם נמוכים.

אין זה פשוט להשוות את האפקטיביות של העלאת שכר המינימום לאפקטיביות של צעדי מדיניות חלופיים שנועדו לתמוך במשתכרי שכר נמוך, בראשם מענק העבודה. ההשוואה תלויה בראש ובראשונה בהגדרת היעד, כלומר יש לבחור את המטרה שיחסית אליה בוחנים את האפקטיביות של הצעדים – צמצום העוני ואי-השוויון, תמיכה במעמד הביניים, הרחבת התעסוקה, ועוד. מענק העבודה יעיל יותר בהפחתת העוני ואי-השוויון בהכנסות, אך בהיותו סבסוד תעסוקה הוא מאפשר למעסיקים להמשיך להסתמך על עבודה זולה ועלול להפחית את התמריץ להתייעלות. חשוב לזכור כי תועלתם ועלותם של שני כלי המדיניות הללו תלויות במידה רבה במצבו של שוק העבודה: ככל שהוא הדוק יותר התועלת תגדל והעלות תפחת. כן הן תלויות בהיקף ובאפקטיביות

¹⁴ בחינה זו מבוססת על הצעה להעלות את מענק העבודה ובה כמה תרחישים בעלות תקציבית משתנה. לצורך ההשוואה נשתמש בתרחיש הנדיב שבהם, העלאה שעלותה התקציבית מגיעה לכ-800 מיליון ש"ח. את השפעת השינויים בשכר המינימום אנו אומדים בהנחה שהכול מציינים לחוק (כלומר בהנחה שכל מי שמדווח בסקר כי הוא משתכר פחות משכר המינימום יזכה לתוספת הכנסה עד לגובה שכר המינימום). לצורך ההשוואה בין העלאת שכר המינימום לבין הגדלת מענק העבודה הוספנו תרחיש (היפותטי) שבו מעלים את שכר המינימום ב-90 אגורות לשעה, כלומר ב-167 ש"ח לחודש, ושכר המינימום עומד על 4,467 ש"ח לחודש. סך תוספת ההכנסה בתרחיש זה (בהנחה שהכול מציינים לחוק ובהשוואה למצב שבו הכול מציינים לחוק כאשר שכר המינימום עומד על 4,300 ש"ח לחודש) מגיעה ל-800 מיליון ש"ח, בדומה לתוספת ההכנסה הגלומה בהגדלת מענק העבודה.

לוח ה'-3

העלאה בשכר המינימום לעומת העלאה במענק העבודה: אמידת ההשפעות

העלאת המענק בעלות כוללת של כ-800 מיליון ש"ח לשנה	בסיס ההשוואה: מענק העבודה שווה לרמתו ב-2014 ¹	העלאת שכר המינימום לשעה ל-24 ש"ח, תוספת ההכנסה שקולה לתוספת ההכנסה במענק העבודה (4,467)	העלאה בשכר המינימום: השינוי לעומת מצב שבו שכר המינימום שווה ל-4,300 ש"ח והכולל מציייתים לחוק			בסיס ההשוואה: שכר המינימום שווה ל-4,300 ש"ח והכל מציייתים לחוק	המצב הקיים: התאמה ל-2014 ¹	קו העוני משתנה
0	2,336	4	46	35	18	2,381	2,333	קו העוני משתנה (ש"ח לחודש לנפש תקנית)
-45	1,789	-1	-16	-3	-7	1,747	1,802	פרטים מתחת לקו העוני (אלפים) משקי בית מתחת לקו העוני (אלפים) – תחולת העוני ³ – פרטים (אחוזים) תחולת העוני – משקי בית (אחוזים) פער ההכנסות ⁴ (אחוזים)
-7	451	-1	-3	1	-1	436	453	
-0.6	24.1	0.0	-0.2	0.0	-0.1	23.6	24.3	
-0.3	20.0	0.0	-0.2	0.0	-0.1	19.4	20.1	
-0.6	33.8	-0.1	0.2	-0.1	0.0	33.6	34.4	
-45	1,789	-8.0	-61	-47	-20	1,698	1,802	קו העוני קבוע (ש"ח 2,333)
-7.0	450.6	-2.2	-14.7	-11.2	-5.1	424.0	452.5	פרטים מתחת לקו העוני (אלפים) משקי בית מתחת לקו העוני (אלפים) – תחולת העוני – פרטים (אחוזים) תחולת העוני – משקי בית (אחוזים) פער ההכנסות (אחוזים)
-0.6	24.1	-0.1	-0.8	-0.6	-0.3	23.1	24.3	
-0.3	20.02	-0.1	-0.7	-0.5	-0.2	19.0	20.11	
-0.6	33.8	-0.1	-0.2	-0.1	-0.2	33.6	34.4	
13.7	15.2	8.3	7.4	7.5	7.5	7.8	13.2	1 מקבלי התוספת להכנסה:
18.1	15.0	9.3	8.6	9.7	9.6	10.0	12.0	2
20.3	18.4	14.0	13.2	13.1	13.8	13.8	14.6	3 התפלגותם בין העשירונים ⁵
21.4	21.9	14.6	14.7	14.8	14.3	14.7	13.8	4 (באחוזים מכלל המקבלים)
13.1	14.1	13.3	13.1	12.5	13.0	13.0	13.3	5
5.6	6.6	11.9	13.3	13.0	12.6	12.0	10.3	6
3.9	4.1	11.3	10.7	10.9	11.3	11.6	9.2	7
1.7	1.9	7.9	9.9	9.2	8.3	7.6	5.6	8
1.4	1.9	6.0	5.6	5.8	5.9	5.9	4.9	9
0.8	1.0	3.4	3.4	3.5	3.6	3.6	3.1	10
22.2	17.4	6.4	5.4	5.5	5.8	5.0	5.0	1 סכום התוספת להכנסה ⁶ :
23.1	17.3	8.1	7.6	8.3	8.1	9.1	9.1	2
21.3	19.9	13.0	12.4	12.0	12.9	11.7	11.7	3 התפלגותו בין העשירונים
18.8	22.2	14.1	14.4	14.7	14.1	16.0	16.0	4 (באחוזים מסך התוספת)
7.5	11.6	14.6	13.1	13.1	14.0	12.2	12.2	5
3.2	5.1	12.2	13.8	13.4	12.9	12.3	12.3	6
1.8	3.0	12.9	12.0	12.6	13.1	13.6	13.6	7
0.7	1.4	8.6	11.3	10.1	8.7	9.6	9.6	8
1.0	1.6	6.4	6.3	6.5	6.6	7.0	7.0	9
0.3	0.6	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	10

¹ הנתונים מבוססים על סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2012. התאמו אותם ל-2014 בעזרת הנחות לגבי שיעור העלייה בשכר בעשירוני ההכנסה השונים ובהתאם לשינויים שחלו בקצבאות ובמס ההכנסה. במקרה של מענק העבודה ההתאמה ל-2014 כוללת תוספת הכנסה למקבלי המענק (בהתאם לקריטריונים לזכאות ולהנחות לגבי שיעור המיצוי), שכן בסקר הוצאות משקי הבית לשנת 2012 אין נתון לגבי ההכנסה ממענק העבודה.

² קו העוני היחסי – חצי מחציון ההכנסה לנפש תקנית.

³ תחולת העוני – החלק שהמצויים מתחת לקו העוני מהווים באוכלוסייה.

⁴ פער ההכנסות – המרחק הממוצע של משקי בית עניים מקו העוני.

⁵ עשירוני ההכנסה של משקי הבית לנפש תקנית. כל עשירון כולל 10% ממשקי הבית.

⁶ כדי לחשב את תוספת ההכנסה סכמו את ההפרשים בין השכר החודשי אחרי השינוי (העלאת שכר המינימום או מענק העבודה) לבין השכר החודשי לפני השינוי. הסכומים המופיעים להלן הם הסכומים השנתיים (כפולו ב-12 את התוספת החודשית לשכר המינימום וב-10 את התוספת החודשית למענק העבודה). את תוספת ההכנסה בעקבות העלאת שכר המינימום חישובנו בהנחה שהכל מציייתים לחוק. את תוספת ההכנסה הגלומה במענק העבודה חישובנו ביחס למצב הקיים (לאחר התאמה ל-2014).

המקור: סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

של כלי מדיניות נוספים, ובמיוחד בהיקף ובאפקטיביות של מדיניות פעילה בשוק העבודה: ככל שזו תעלה את הפיריון של העובדים בתחתית סולם השכר, כך יצטמצם הפער שבין שכר המינימום לפיריון (אם הוא חיובי) ותקטן ההשפעה השלילית שמענק העבודה עלול ליצור על התמריץ של מעסיקים להתייעל.

לסיכום, ניתן להסיק כי מענק העבודה הוא כלי יעיל יותר לצמצום אי-השוויון והעוני. אולם כדי להבטיח את יעילותו חשוב לקבוע את שכר המינימום ברמה שמתאימה לרמת הפיריון של העובדים המקבלים אותו, כדי למנוע מהמעסיקים לנצל לרעה כוח מונופסונוסטי או לשחוק את מענק העבודה.

2. העלאת גיל הפרישה והשפעתה על ההכנסות

הזדקנות האוכלוסייה מהווה בשני העשורים האחרונים גורם בעל השפעה רבה על המדיניות הכלכלית והתקציבית שמגבשות רבות ממדינות העולם, בכללן ישראל. במרוצת שנים אלה נערכו בישראל שינויים רבים במדיניות הנוגעת לחיסכון הפנסיוני, ועם המרכזיים שבהם נמנית העלאתו של גיל הפרישה הרשמי לגברים ולנשים¹⁵. תיבה זו סוקרת את השינויים שחלו בעשור האחרון בהכנסותיה של האוכלוסייה המבוגרת שגיל הפרישה שלה הועלה, והיא בוחנת כיצד אוכלוסייה זו הושפעה משינוי החוק.

גיל הפרישה הועלה באופן מדורג אך מהיר יחסית למדינות אחרות.

העלאת גיל הפרישה נכנסה לתוקף ב-2004: לגברים היא דחתה את גיל הפרישה מ-65 ל-67 ולנשים – מ-60 ל-62. המדינה יישמה את ההעלאה בין 2004 ל-2008, באופן מדורג אך מהיר יחסית למדינות אחרות¹⁶: בכל כמה חודשים עלה גיל הפרישה לגברים ולנשים בארבעה חודשים. ההעלאה מתבטאת בדחיית גיל הזכאות לפנסיה תעסוקתית¹⁷ כמו גם לקצבת זקנה שמוותנית במבחן הכנסות¹⁸. נוסף לכך החוק גם דחה את הגיל שבו מעסיקים זכאים להפסיק ללא עילה את העסקתם של העובדים שהושפעו, והגביל את האפשרות להמשיך להעסיקם במגזר הציבורי¹⁹. בחנו כיצד השפיעו שינויים אלה על הכנסותיהם של המבוגרים שגיל הפרישה שלהם עלה – נשים בנות 60 ו-61 וגברים בני 65 ו-66. לשם כך התבססנו על סקרי ההכנסות של הלמ"ס והשוונו בין התקופה שבה ההעלאה החלה (2003–2004) לתקופה שבה היא נשלמה (2008–2009)²⁰. חילקנו את אוכלוסיות הגברים והנשים לתת-קבוצות הבאות: אינם עובדים, שכירים בעלי הכנסה גבוהה (הכנסת משק הבית שלהם [ברוטו] גבוהה מההכנסה החציונית של משקי הבית),

¹⁵ שאר הרפורמות שנערכו בעשור האחרון במערכת הפנסיה כללו בין היתר: מעבר מתכניות פנסיה שבהן הזכויות מוגדרות (defined benefit) לתכניות שבהן ההפרשות מוגדרות (defined contribution), מיקוד הטבות המס לחיסכון לטווח ארוך בחיסכון לצורך קצבה פנסיונית, מעבר מהשקעות באג"ח ממשלתיות מיוחדות לתכניות הפנסיה (אג"ח מיועדות) להשקעה בשוק החופשי, שינוי הבעלות על ערוץ החיסכון לטווח ארוך (קרנות הפנסיה הועברו מבעלות ציבורית לבעלות פרטית, וקופות הגמל הועברו מבעלות הבנקים לבעלותם של בתי השקעות וחברות ביטוח), והנהגת חובה להפריש כספים לפנסיה.

¹⁶ השוואה בין-לאומית של הקצב שבו הועלה גיל הפרישה מופיעה בפרק ג' של דוח בנק ישראל לשנת 2003.

¹⁷ קרנות פנסיה שמבוססות על צבירת זכויות (defined benefit) מאפשרות לפרוש לפני גיל הפרישה הרשמי בתמורה להפחתה באחוזי הגמלה (הקרנות החדשות ממילא מבוססות על הפרשות מוגדרות מראש). גיל הפרישה המוקדמת עומד על 60 לגברים ולנשים (גיל זה הועלה באופן הדרגתי לנשים שנולדו עד אפריל 1955).

¹⁸ גיל הזכאות לקצבת זקנה שאינה מותנית במבחן הכנסות עומד על 70 לכלל הגברים. גיל הזכאות לכלל הנשים עמד עד 2004 על 65, וכעת מעלים אותו בהדרגה ל-70 (בשנת 2020).

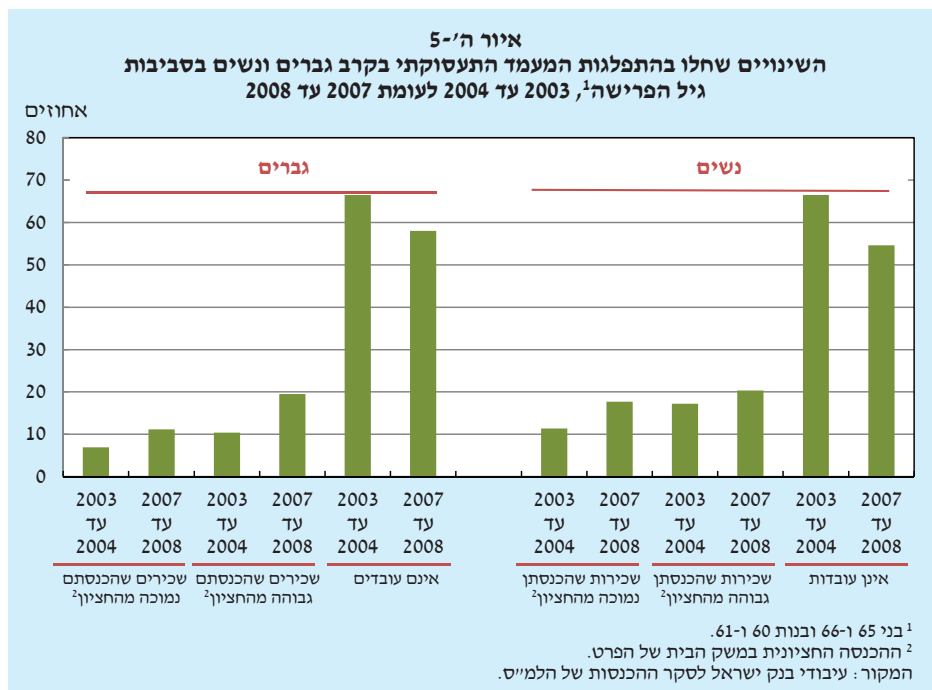
¹⁹ היבט זה אינו חל על אוכלוסיית הנשים במחקר (בנות 60–61), אך הוא אכן חל גם על נשים – בנות 65–67.

²⁰ סקרי ההכנסות של הלמ"ס כוללים גם עצמאים ובני משפחה שעובדים ללא תשלום, אך קבוצות אוכלוסייה אלה אינן נכללות בנייתוח המבוסס על סקרי ההכנסות מפני שבקבוצות הגיל הרלוונטיות יש במדגם שלהן רק מספר נמוך מאוד של תצפיות. בשיעור הנשים והגברים העצמאים חל גידול דומה לזה שחל בשיעור השכירים.

ושכירים בעלי הכנסה נמוכה (הכנסת משק הבית שלהם [ברוטו] נמוכה מההכנסה החציונית של משקי הבית). השינויים שחלו בין שתי התקופות בהתפלגות ההכנסות נבעו הן משינויים בגודלן היחסי של הקבוצות והן משינויים ברמת ההכנסה של כל אחת מהן.

מאיוור ה-5 עולה כי שיעור השכירים גדל בין שתי התקופות בכל תת-הקבוצות: הגידול החד ביותר (מ-10% ל-19%) התרחש בקרב גברים שכירים בעלי הכנסה גבוהה, בשעה שהגידול המתון ביותר (מ-17% ל-20%) חל בקרב נשים שכירות בעלות הכנסה גבוהה; בקרב נשים וגברים בעלי הכנסה נמוכה נרשמו שיעורי גידול דומים. מנגד, הפרטים שאינם עובדים הפחיתו בחדות את חלקם באוכלוסיית המחקר (מכ-70% לכ-55%) והן בקרב נשים והן בקרב גברים²¹.

כאשר משווים את שיעור השכירים באוכלוסייה לפני העלאת גיל הפרישה לשיעורם אחריה, מוצאים כי הוא גדל.



התפלגות ההכנסות השתנתה בין שתי התקופות: שכרם של בעלי הכנסה הגבוהה גדל בשיעור ניכר, בשעה ששכרם של בעלי הכנסה הנמוכה נותר כמעט ללא שינוי. הכנסתם של הפרטים שאינם עובדים פחתה עקב הירידה בקצבאות הזקנה.

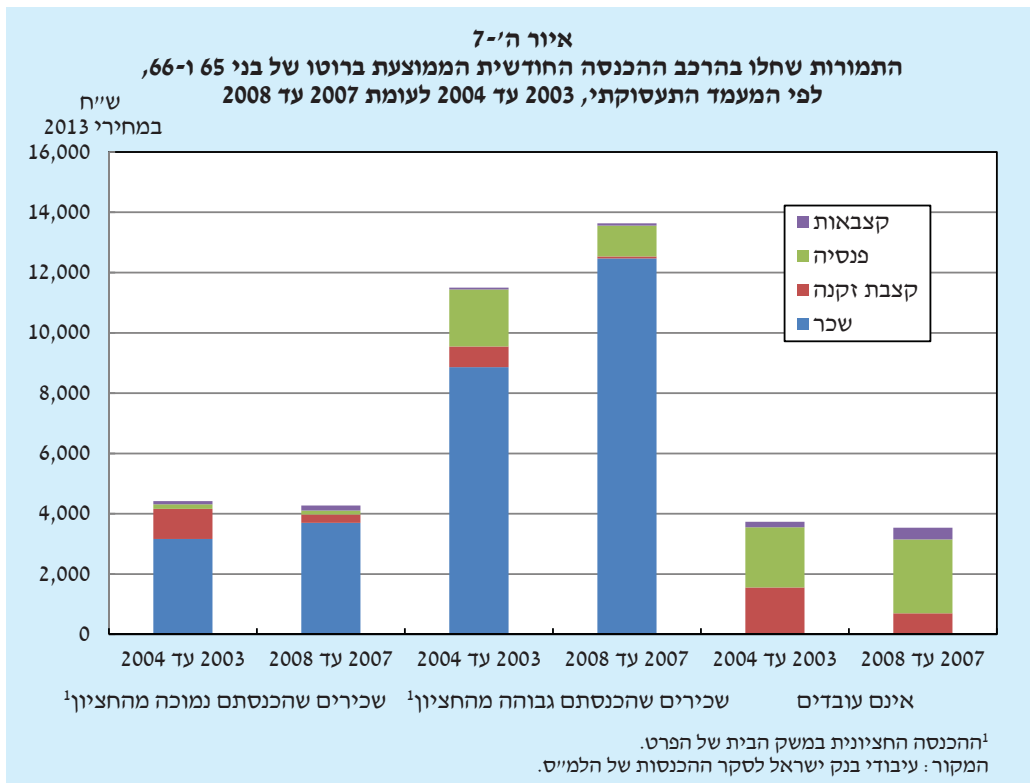
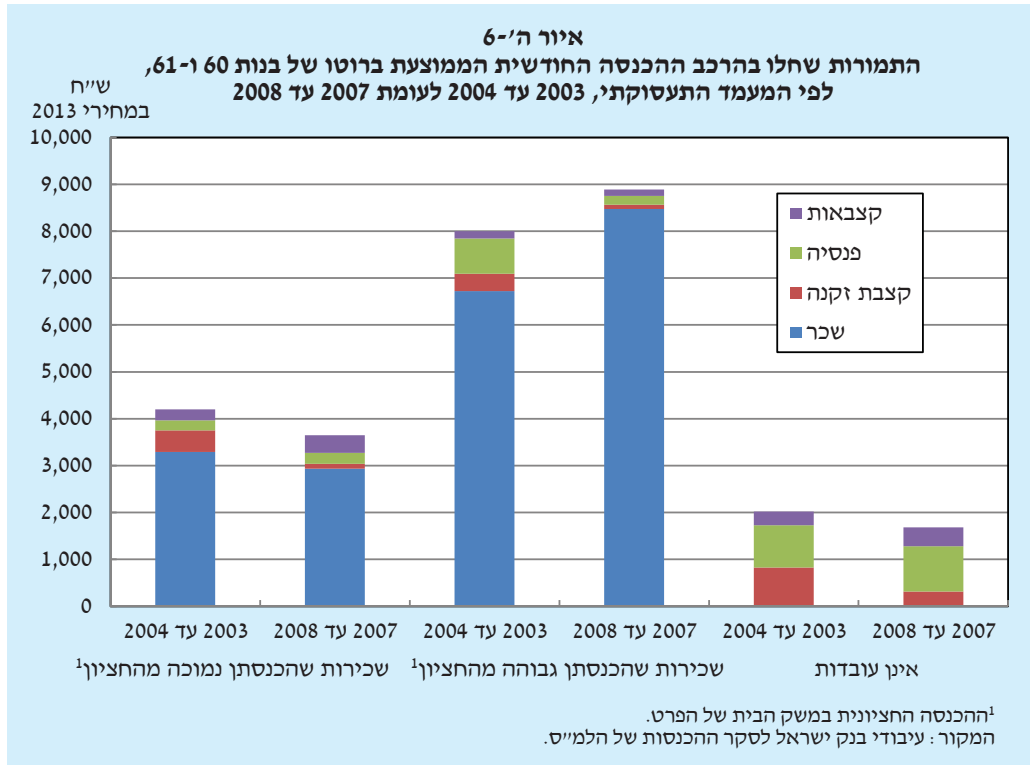
נוסף לכך ששיעור המועסקים עלה במידה ניכרת בקבוצות שגיל הפרישה שלהן נדחה, גם הכנסותיהן השתנו בין שתי התקופות הן בקרב נשים והן בקרב גברים. בהתאם לחוק נרשמה בכל הקבוצות ירידה בהכנסה מקצבת זקנה. אולם ממוצע ההכנסות של הפרטים ממשקי בית בעלי הכנסה גבוהה גדל בשיעור ניכר כתוצאה מעלייה בשכרם; הכנסתם משכר של גברים בעלי הכנסה נמוכה כמעט לא השתנתה בשעה שהכנסתן משכר של נשים בעלות הכנסה נמוכה ירדה; והכנסתם של הפרטים שאינם עובדים ירדה מכיוון שהקצבאות האחרות²² לא פיצו על אובדן ההכנסה מקצבת זקנה (איורים ה-6 ו-ה-7)²³.

אולם ייתכן כי השינויים שחלו במהלך התקופה, בפרט בתעסוקה ובהכנסה מעבודה, לא נבעו אך ורק מדחייתו של גיל הפרישה, אלא גם מגורמים נוספים, כגון מחזור העסקים, גיל הפרטים,

²¹ כאמור, לגיל הפרישה שאנו בוחנים יש משמעות שונה לנשים ולגברים. ראו הערה 19.

²² הקצבאות האחרות כוללות: הבטחת הכנסה, קצבת שארים, קצבת נפגעי עבודה, קצבת נכות וקצבה אחרת. מאחר שרוב הקצבאות האלה מותנות בהכנסות משפחתיות, ולפיכך מופיעות בסקר ההכנסות כהכנסות של סך משק הבית, חילקנו את הקצבאות של כל משק בית במספר הנפשות בו על מנת לקבל אומדן להכנסות הפרט מקצבאות.

²³ יש לציין כי בקרב הלא-מועסקים חל אמנם גידול קל בהכנסות מפנסיה תעסוקתית, אולם סביר שזוהי השפעת הרכב: אלה שיש להם פנסיה תעסוקתית פרשו, בשעה שהאחרים המשיכו לעבוד. תמונה דומה מצטיירת כאשר משווים שנים שונות, כגון 2000—2001 לעומת 2010—2011.



ושינויי חקיקה אחרים שנכנסו לתוקף במהלך התקופה. על מנת לבודד את השפעותיהם של גורמים אלה השתמשנו ברגרסיות, וכך בחנו כיצד ההסתברות לעבוד ותוואי השכר של נשים וגברים מבוגרים הושפעו מהשינוי בחוק גיל הפרישה.

ערכנו את הבדיקה האמפירית על סמך נתונים מפאנל נישומים של רשות המסים. פאנל זה כולל מדגם של כ-10% מהעובדים השכירים בישראל, והוא מקיף יותר מהמדגם בסקר ההכנסות של הלמ"ס. המדגם התמקד בשנים 2004–2008 וכלל את השכירים המבוגרים שגיל הפרישה הרשמי שלהם נדחה: נשים בנות 60 ו-61 וגברים בני 65 ו-66.²⁴ על מנת לאמוד את השפעת העלאתו של גיל הפרישה יצרנו קבוצות טיפול וביקורת לפי תאריכי הלידה של הפרטים. בקבוצת הטיפול נכללו הפרטים שהושפעו מהחקיקה, היינו כל השכירים שיום הולדתם חל לאחר התאריך שבו גיל הפרישה החדש נכנס לתוקף. בקבוצת הביקורת נכללו כל השכירים שנולדו לפני תאריך זה. הנחנו שקביעת התאריך לא הושפעה מתכונותיהם של השכירים שנולדו לפניו או אחריו. כן הנחנו שתאריך הלידה של אותם שכירים לא הושפע מהידיעה שכ-60 שנים מאוחר יותר ישתנה גיל הפרישה דווקא בתאריך מסוים. אסטרטגיית הזיהוי משווה את (א) ההסתברות של פרט שגיל הפרישה שלו נדחה לעבוד בחודש נתון ו-(ב) השכר הריאלי שלו לאותם פרמטרים אצל פרט שגיל הפרישה שלו לא נדחה, תוך פיקוח על גיל הפרטים (שנת הלידה וחודש הלידה), מאפייניהם²⁵ והשנה שבה התצפית מופיעה במדגם²⁶. אמדנו את הרגרסיות לגברים ונשים בנפרד.

מהניתוח עולה כי ההסתברות לעבוד ותוואי השכר עלו בקרב נשים וגברים שגיל פרישתם נדחה יותר מאשר בקרב פרטים בעלי מאפיינים דומים שגיל פרישתם לא נדחה (ראו לוח ה'-4). הדחייה השפיעה על גברים יותר מאשר על נשים: ההסתברות לעבוד עלתה אצלם באופן משמעותי יותר (7 ו-4 נקודות אחוז, בהתאמה), והוא הדין בשכר (התוספת לשכר הריאלי החודשי הגיעה, בהתאמה, ל-930 ש"ח ול-145 ש"ח)²⁷. השכר עלה בעקבות הדחייה מפני שתנאי העסקה של הפרטים שגיל פרישתם נדחה השתנו פחות מתנאיהם של אלה שגיל פרישתם לא נדחה, וראיה לכך משמש הממצא שההסתברות של שכירים להישאר אצל אותו מעסיק גדלה בעקבות הדחייה. כאשר מפלחים את האוכלוסייה לפי הכנסת משק הבית משכר, מוצאים כי הדחייה השפיעה באופן דיפרנציאלי בעיקר על גברים, ואילו ההבדלים בתוך אוכלוסיית הנשים זניחים: בקרב גברים בעלי הכנסה גבוהה ההסתברות לעבוד עלתה יותר מאשר בקרב בעלי הכנסה נמוכה (עלייה של 8.5 ו-5 נקודות אחוז, בהתאמה), והוא הדין בשכר (התוספת לשכר הריאלי החודשי הגיעה, בהתאמה, ל-1,400 ול-200 ש"ח)²⁸.

כדי לבחון כיצד השפיעה העלאתו של גיל הפרישה על ההסתברות של פרטים לעבוד ועל תוואי השכר שלהם, ערכנו בדיקה על סמך נתונים מפאנל נישומים של רשות המסים.

העלאת גיל הפרישה הגדילה את ההסתברות לעבוד ואת תוואי השכר של הפרטים. ההשפעה המשמעותית ביותר, ניכרה בקרב גברים, ובמיוחד בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות.

²⁴ הפרטים במדגם כוללים את העובדים השכירים שעבדו לפחות חודש אחד בשנה שקדמה לתקופה הנידונה (נשים בנות 59 וגברים בני 64). התוצאות אינן משתנות איכותית גם כאשר המדגם כולל רק שכירים שעבדו לפחות 6 חודשים בשנה הקודמת.

²⁵ מאפייני הפרט שנכללו ברגרסיה הם: משתנה דמי לעבודה במגזר הציבורי, משתנה דמי למגורים ביישוב ערבי, מספר הילדים, המצב המשפחתי, ההכנסה החודשית הממוצעת משכר של הפרט ושל בן/בת הזוג בשנה שקדמה לתקופה הנידונה (נשים בנות 59 וגברים בני 64).

²⁶ כאשר בודקים את המתאם בין ההסתברות לקבל טיפול לבין התכונות הנצפות של הפרטים, בהינתן גילם (שנת הלידה וחודש הלידה) והשנה במדגם, מקבלים אישוש להנחת המחקר בנוגע לאקראיות ההקצאה לקבוצת הטיפול והביקורת.

²⁷ השוואת השכר נערכה בקרב השכירים שנותרו מועסקים. רגרסיות שאין בהן פוטנציאל של בעיית סלקציה הניבו תוצאות דומות, אם כי מעט גבוהות יותר. רגרסיות אלה בוחנות את השפעת הטיפול על השכר של כלל הפרטים במדגם (נקבע כי השכר של פרטים שלא עבדו שווה לאפס).

²⁸ ייתכן כי חלק מההבדל בין המינים משקף את ההבדלים ביניהם מבחינת המשמעות החוקית של גיל הפרישה, מאחר שבקרב אוכלוסיית הגברים נדחת גם הזכות של מעסיקים להפסיק את העסקת השכיר בלא עילה, ובמגזר הציבורי אף קיימת רק אפשרות מוגבלת להמשיך את העסקתם.

לוח ה'-4

השפעת העלאתו של גיל הפרישה על ההסתברות לעבוד ועל תוואי השכר של גברים ונשים

נשים		גברים				
שכירות שהכנסתן	שכירות שהכנסתן	שכירות שהכנסתם	שכירות שהכנסתם	סה"כ	סה"כ	
גבוהה מהחציון	נמוכה מהחציון	גבוהה מהחציון	נמוכה מהחציון	סה"כ	סה"כ	
4.2	4.5	8.5	5.1	7.1	7.1	א. השפעת העלאתו של גיל הפרישה על ההסתברות לעבוד (נקודות אחוז)
87	79	87	75	81	81	ההסתברות החזויה של השכירים במדגם לעבוד לאחר העלאת גיל הפרישה (אחוזים)
169	106	1416	212	931	931	ב. השפעת העלאתו של גיל הפרישה על השכר של שכירים שהמשיכו לעבוד (ש"ח)

הערות: המשתנה המוסבר בחלק הראשון של הטבלה הוא הסיכוי לעבוד בחודש מסוים, והאמידה נערכה באמצעות רגרסיה לוגיסטית. המשתנה המוסבר בחלק השני הוא השכר – בחודש מסוים – של השכירים המועסקים. משתנה הטיפול מקבל את הערך 1 אם גיל הפרט בחודש נתון נמוך מגיל הפרישה הקבוע בחוק, ואת הערך 0 אחרת. הספציפיקציות כוללות משתנה דמי לשנה, משתנה דמי לקבוצת הגיל שאליה משתייך הפרט (לפי חודש הלידה ושנת הלידה), ומאפיינים נוספים של הפרט (משתנה דמי לעבודה במגזר הציבורי, משתנה דמי למגורים ביישוב ערבי, מספר הילדים, המצב המשפחתי, ההכנסה הממוצעת של הפרט וההכנסה הממוצעת של בן/בת הזוג בשנה שקדמה לשנה שבה הועלה גיל הפרישה). הפרטים מופיעים במדגם אם עבדו חודש אחד לפחות בשנה שקדמה לשנה שבה הועלה גיל הפרישה (נשים בנות 59 וגברים בני 64). הרצנו את הרגרסיות לנשים ולגברים בנפרד. מספר התצפיות בחלק הראשון (השני): בקרב הגברים – 72,245 (54,330), ובקרב הנשים – 126,564 (102,840). רמת המובהקות של כל התוצאות נמוכה מ-0.05%, להוציא שני מקרים: השפעת העלאתו של גיל הפרישה על ההסתברות לעבוד בקרב שכירים שהכנסתם נמוכה מהחציון, והשפעת העלאתו של גיל הפרישה על השכר של שכירים שהמשיכו לעבוד בקרב שכירות שהכנסתן גבוהה מהחציון; רמת המובהקות של תוצאות אלה נמוכה מ-0.1%. יש לציין כי ההסתברויות החזויות של הפרטים לעבוד בחודש נתון לאחר העלאת גיל הפרישה שונות מהממצאים המופיעים באיור ה'5-, בין היתר עקב ההבדל בהגדרותיהן של אוכלוסיות המדגם.

המקור: נתונים מפאנל נישומים של רשות המסים ועיבודי בנק ישראל.

מכאן שהעלאת גיל הפרישה אכן השפיעה על התפלגות ההכנסות: היא הגדילה את היצע העבודה והשכר, בעיקר בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות. מנגד, היא הפחיתה את סך ההכנסות הן של בעלי ההכנסות הנמוכות והן של הפרטים שאינם עובדים, בשל הירידה במספר הזכאים לפנסיה תעסוקתית ולקצבת זקנה.

הבדיקה האמפירית תומכת בהשערה שחלק ניכר מהשינויים בהתפלגות ההכנסות שהציגו האיורים הקודמים נבעו מהעלאת גיל הפרישה. ההעלאה הגדילה באופן משמעותי את היצע העבודה והשכר הן של גברים והן של נשים, אף כי בקרב גברים, ובמיוחד בקרב בעלי ההכנסה הגבוהה, נראתה השפעה משמעותית יותר. מאחר שההעלאה הפחיתה את מספר הזכאים לקצבת זקנה ולפנסיה תעסוקתית, ממוצע ההכנסות ממקורות אלה פחת כמעט בכל הקבוצות, וחל גידול במספר הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה; גמלה זו העלתה את ההכנסה הממוצעת מ"קצבאות אחרות" בקרב האוכלוסיות החלשות²⁹. כפי שעולה מאיור ה'8-, בקרב הפרטים שאינם עובדים, וכן בקרב השכירים ממשקי בית בעלי הכנסה נמוכה, הירידה בשיעור המקבלים קצבת זקנה הייתה חדה יותר מהעלייה בשיעור המקבלים גמלה להבטחת הכנסה, ולכן סך הכנסותיהן ירד. התפתחויות אלה מלמדות כי מערכת הקצבאות בגילים הנידונים נעשתה סלקטיבית יותר.

²⁹ קצבת הזקנה הבסיסית ליחיד הגיעה ב-2009 ל-1,408 ש"ח, ונוסף עליה משולמת תוספת ותק – בגובה 2% מהקצבה – על כל שנת עבודה מעבר לעשר שנים, עד לתקרה של 50%. הגמלה הבסיסית להבטחת הכנסה שניתנת ליחידים בני 55+ הגיעה ל-2,107 ש"ח (במחירי 2013). במהלך התקופה הנחקרת חלו שינויים מועטים בקצבאות אלו, למעט אלה: ב-2006 הצמידו את קצבת הזקנה למדד במקום לאחוז מסוים מהשכר, ובשנים 2009–2011 הגדילו אותה במידה מתונה (גובה הגמלה להבטחת הכנסה שניתנת לבני 55+ לא השתנה במהלך תקופה זו).



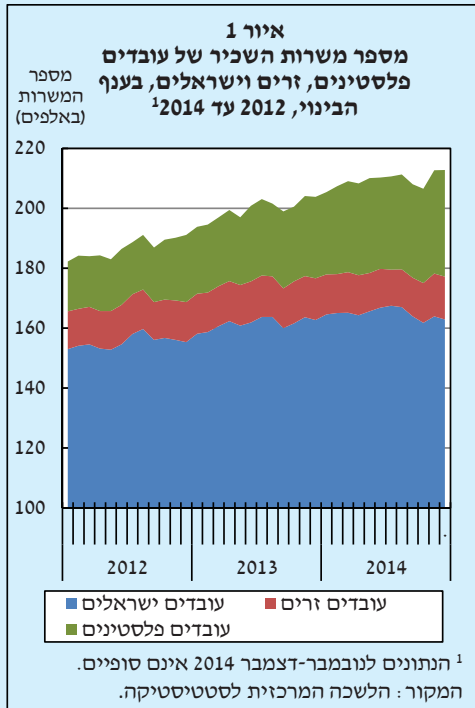
ההשפעה המיידית של הדחייה בגיל הפרישה הובילה אפוא לגידול משמעותי במספר המועסקים. אולם בשעה שהיא הגדילה את הכנסותיהם של בעלי ההכנסות הגבוהות, היא צמצמה את הכנסותיהן של השכבות המתקשות להשתלב במעגל התעסוקה בגיל מבוגר (שכירים בעלי הכנסות נמוכות ופרטים שאינם עובדים), בין השאר משום שלא היה ביכולתן להיערך אליה מראש³⁰. מאחר שהשפעות אלו ניכרו הן אצל הגברים והן אצל הנשים, הן צפויות לשוב ולהופיע כאשר יוחלט על העלאה נוספת של גיל הפרישה. על כן רצוי להקדים את ההחלטה להעלות את גיל הפרישה כדי לאפשר להנהיג את ההעלאה בהדרגה וכך לאפשר למעסיקים ולעובדים להיערך לקראתה.

מאחר שהשפעות אלו צפויות לשוב ולהופיע כאשר יוחלט על העלאה נוספת של גיל הפרישה, כדאי להקדים את ההחלטה להעלותו כדי לאפשר להנהיג את ההעלאה בהדרגה וכך לאפשר למעסיקים ולעובדים להיערך לקראתה.

³⁰ הממצאים כאן בוחנים את השפעות ההעלאה בטווח הקצר. פרק ח' של דוח בנק ישראל לשנת 2012 מציג ניתוח שבוחר את שיעור התעסוקה של בני 55 ומעלה בעשור האחרון. הניתוח מראה שבקבוצות הקרבות לגיל הפרישה החדש, שיעורי העובדים שממשיכים לעבוד משנה לשנה דומים לשיעורים המאפיינים עובדים בראשית שנות ה-40 שלהם.

תיבה ה'-1: התרחבות התעסוקה הפלסטינית בישראל ומאפייניה

א. התרחבות התעסוקה הפלסטינית בכלכלה הישראלית



בארבע השנים האחרונות גדל פי שניים מספר הפלסטינים שעובדים בכלכלה הישראלית, ובשנת 2014 הוא הגיע לכ-92 אלף – כ-2.2% מסך המועסקים בכלכלה הישראלית. עיקר הגידול בתעסוקה נבע מגידול במספר העובדים בהיתר: לפי האומדן של סקר כוח האדם הפלסטיני, מספר זה הגיע ב-2014 לכ-59 אלף, ואומדן זה עולה בקנה אחד עם נתוני רשות המסים על העובדים הפלסטינים בהיתר (ראו לוח 1)¹. מספרם של העובדים בהיתר עלה בעקבות מדיניות ממשלתית שנועדה להגדיל את היצע העובדים בענפי הבינוי והחקלאות ולסייע לכלכלה הפלסטינית. במקביל גדלה גם התעסוקה הפלסטינית בלא היתר, ותופעה זו מעידה כי הביקוש הפלסטיני לעבודה בישראל גבוה ממספר ההיתרים, וכי קיים בישראל ביקוש גדול לעובדים פלסטינים, בעיקר בענף הבינוי. היקף התעסוקה הפלסטינית בכלכלה הישראלית צפוי להמשיך לגדול גם בעתיד הנראה לעין. כמחצית מהפלסטינים שעבדו ב-2014 בכלכלה הישראלית הועסקו בענף הבינוי. איור 1 מראה כי עיקר הגידול שחל בשנתיים האחרונות (2013–2014) בתעסוקה המדווחת (משרות השכיר) בענף זה נבע מגידול במספרם של עובדים פלסטינים, היות שמספר משרות השכיר של העובדים הישראלים והזרים לא השתנה במידה משמעותית. הגידול שחל בפועל בהיקף התעסוקה הפלסטינית היה גדול אף יותר, משום שהענף הגדיל גם את מספרם של עובדים בלא היתר. הגידול בתעסוקת הפלסטינים בענף² מקטין את התמריץ להשקעה בהון, בשיפורים טכנולוגיים ובהכשרת כוח אדם³. במידה שגידול זה לא ילווה בגידול בפעילות הענף, התעסוקה והשכר של העובדים הישראלים בו עלולים להיפגע.

¹ התעסוקה בישראל חשובה למשק הפלסטיני: לפי הלמ"ס הפלסטינית, העובדים הפלסטינים בכלכלה הישראלית היוו ב-2014 כ-11.7% מכוח העבודה הפלסטיני ביהודה ושומרון, וסך שכרם ב-2013 השתווה ל-12.3% מהתוצר של המשק הפלסטיני ביהודה ושומרון. אומדני הלמ"ס הפלסטינית המובאים כאן אינם כוללים תושבים במזרח ירושלים ובעלי דרכון זר, אך אלה נכללים בסקרי כוח האדם הפלסטינים.

האומדן של רשות המסים לגבי מספר העובדים בהיתר שונה מהאומדן המקביל של הלמ"ס הפלסטינית, משום שכל אחד מהגופים משתמש ביחידת מדידה אחרת: רשות המסים מתייחסת למספר העובדים בחודש ממוצע והלמ"ס הפלסטינית – למספרם בשבוע ממוצע. פירוש הדבר שאם עובד בהיתר עבד בחודש מסוים שבוע אחד, הוא ייכלל בנתוני רשות המסים בוודאות, אך יש לו רק הסתברות של 25% להיכלל בנתוני הלמ"ס הפלסטינית. הסבר אפשרי נוסף להבדל נעוץ בדיווח חסר לרשות המסים: ישראלים שמעסיקים פלסטינים ביהודה ושומרון מסרו על כך דיווח חלקי, משום שחוקי העבודה הישראליים חלים על האזור רק באופן חלקי וחובת הדיווח הוחלה רק בשנת 2009.

² בספטמבר 2014 החליטה הממשלה להגדיל ב-4,600 את מספר ההיתרים לעובדים פלסטינים.

³ עדויות לכך שיש תחלופה בין עובדים ישראלים לעובדים זרים ניתן למצוא בפרק ה' של דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל (2011), בדוח בנק ישראל לשנת 2012 (עמ' 67–69), וכן במחקרים הבאים: גוטליב ד' ושי' אמיר (2005) "כניסת זרים ודחיקת מקומיים מתעסוקה בישראל", מנהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, וזוסמן נ' וד' רומנוב (2003), "עובדים זרים בענף הבינוי: תמונת מצב והשלכות מדיניות", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדון.

לוח 1
התעסוקה והשכר של הפלסטינים המועסקים בכלכלה הישראלית, 2007 עד 2014

2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	
								התעסוקה (באלפים)
		45	41	39	36	34	31	מספר העובדים בחודש ממוצע, לפי רשות המסים
92	82	60	53	46	47	41	38	מספר העובדים בשבוע ממוצע, לפי הלמ"ס הפלסטינית ¹
59	49	39	32	31	29	25	21	מזה: עובדים בהיתר
33	33	22	20	15	18	16	17	עובדים בלא היתר
	48%	47%	47%	44%	38%	37%	37%	שיעור המועסקים בענף הבינוי
								השכר החודשי הממוצע (באלפי ש"ח)
		3.6	3.4	3.2	2.8	2.6	2.6	עובדים בהיתר לפי רשות המסים
	3.5	3.3	3.1	2.9	2.6	2.5	2.4	עובדים בהיתר לפי הלמ"ס הפלסטינית ²
	2.7	2.6	2.7	2.4	2.2	1.8	2.0	עובדים בלא היתר לפי הלמ"ס הפלסטינית ²

¹ ללא תושבי מזרח ירושלים ובעלי דרכון זר, אוכלוסיות שנכללות בסקרי כוח האדם הפלסטיניים.
² השכר החודשי לפי הלמ"ס הפלסטינית חושב באמצעות סכימת מכפלות ימי העבודה בשכר היומי שהמרוויינים דיווחו. המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני רשות המסים וסקר כוח האדם הפלסטיני.

ב. הסדרת התעסוקה הפלסטינית

מכסות ההעסקה של פלסטינים בתוך תחומי מדינת ישראל נקבעות לכל ענף כלכלי בנפרד, והן נקבעות בהחלטת ממשלה ובהתאם להמלצת משרדי הממשלה ומערכת הביטחון. מנגד, אין מכסות להיתרי עבודה ביישובים ובאזורי תעשייה ישראלים ביהודה ושומרון. עובד פלסטיני זכאי לכל תנאי העבודה שעובד ישראלי מקביל זכאי להם על פי החוק ועל פי ההסכמים הקיבוציים החלים עליו. לדוגמה, עובד פלסטיני בענף הבינוי זכאי לשכר המינימום שקובע ההסכם הקיבוצי בענף. הסדרים אלו נועדו להבטיח את זכויות העובדים הפלסטינים ולצמצם את הפגיעה בעובדים ישראלים תחליפיים. אולם כפי שהתריע מבקר המדינה⁴, בפועל קיימת בקרב העובדים הפלסטינים ולצמצם את הפגיעה בעובדים ישראלים תחליפיים. נובע גם מכך שלעובדים יש רק מודעות חלקית לזכויותיהם: מסקרי כוח האדם הפלסטיניים עולה כי מבין הפלסטינים שעובדים בכלכלה הישראלית בהיתר, רק אחוזים בודדים העידו כי הם מועסקים בחוזה עבודה וזכאים להפרשות לפנסיה, ימי מחלה וחופשה, וזאת אף על פי שרשות ההגירה מפרישה עבורם כספים אלו, על פי חוק, ואף על פי שהעובדים בענף הבינוי מכוסים בהסכמים קיבוציים⁵. אם העובדים הפלסטינים יקבלו מידע על זכויותיהם, הדבר עשוי להרחיב את היקפי המיצוי. לוח 2 מלמד כי מצבם של עובדים בלא היתר חמור אף יותר.

מאחר שהמשקים הישראלי והפלסטיני נבדלים ביניהם ברמת הפיתוח הכלכלי, קיים פער בין השכר לעובד פלסטיני בשוק הישראלי לשכרו במשק הפלסטיני. שכר המינימום הנהוג בישראל (כ-198 ש"ח ליום עבודה מלא) גבוה משמעותית מהשכר היומי הממוצע במשק הפלסטיני ביהודה ושומרון (כ-91 ש"ח ב-2014). פער זה יוצר למתווכים ישראלים – או לראשיהן הפלסטינים של קבוצות עובדים – תמריץ כלכלי לגבות דמי תיווך עבור היתר תעסוקה בישראל. גבייה כזו מתאפשרת משום שהנהלים מעניקים למעסיק הישראלי כוח, היות שהם קובעים כי עליו לבקש את היתר התעסוקה בישראל עבור עובד פלסטיני מסוים, וביכולתו להחליפו על ידי בקשת היתר עבור עובד אחר. אמנם השכר לעובד שהעובדים

⁴ דוח מבקר המדינה 65א, 2014, "העסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין בישראל".

⁵ למודעות החלקית תורמת העובדה שההעברות בגין ההפרשות הסוציאליות מתבצעות רק פעם בשנה.

לוח 2

מאפייניהם של העובדים הפלסטינים בישראל:
בעלי היתר תעסוקה לעומת חסרי היתר, 2013

חסרי היתר	בעלי היתר	
28.8	38.2	הגיל הממוצע (בשנים)
48%	90%	שיעור הנשואים
10.1	9.6	השכלה (בשנות לימוד)
39%	38%	שיעור הכפריים
99%	99%	שיעור הגברים
158	186	השכר היומי (בש"ח)
17.1	19.0	המספר הממוצע של ימי העבודה החודשיים
1%	2%	דיווחו על חוזה העסקה כתוב/ הסכם קיבוצי ¹
27%	40%	דיווחו על חוזה העסקה מילולי ¹
73%	58%	דיווחו כי אין חוזה עבודה ¹
1%	4%	דיווחו על הפרשת כספים לפנסיה ¹
1%	11%	דיווחו על זכאות לימי מחלה וחופשה ¹

¹ על שאלה זו השיבו כ-78% מבעלי ההיתרים וכ-60% מחסרי ההיתרים.
המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר כוח האדם הפלסטיני.

מדווחים בסקרי כוח האדם הפלסטיניים דומה לשכר המדווח לרשויות בישראל⁶. אולם עדויות אנקדוטיות מרמזות כי העובדים משלמים דמי תיווך בהיקף ניכר.

היתר תעסוקה בישראל ניתן רק לפלסטינים נשואים מגיל מסוים⁷ ומעלה. לכן העובדים בהיתר מבוגרים יחסית לחסרי ההיתר, ורובם המוחלט נשואים בשעה שבקרב חסרי ההיתר שיעור הנשואים עומד על כ-50% בלבד. השכר היומי הממוצע של חסרי ההיתרים עמד ב-2013 על 158 ש"ח, והיה גבוה משמעותית מהשכר היומי הממוצע ביהודה ושומרון (87 ש"ח) אך נמוך מהשכר היומי הממוצע של בעלי ההיתרים (186 ש"ח). הפער בשכר החודשי הממוצע גבוה עוד יותר, משום שחסרי ההיתרים עבדו פחות ימים בחודש.

ג. השיפור בזמינותם של העובדים הפלסטינים

תופעה בולטת נוספת עולה מהנתונים בלוח 3: יציבות התעסוקה גדלה בקרב עובדים פלסטינים בהיתר. ב-2006 רק כשליש מהם התמידו במשך שנתיים אצל אותו מעסיק, ואילו ב-2012 שיעור זה עלה על שני שלישים והיה נמוך רק במעט מהשיעור המקביל בקרב ישראלים שעובדים בחברות המעסיקות פלסטינים. גם מספרם הממוצע של חודשי העבודה השנתיים של עובדים פלסטינים גדל באופן משמעותי, והוא התקרב למספר בקרב עובדים ישראלים בחברות שמעסיקות פלסטינים. נוסף לכך, משרד הביטחון הגדיל במחצית השנייה של 2014 את מספרם של היתרי הלינה בישראל – מעשרת אלפים ל-14 אלף – וכך גדלה זמינותם של עובדים פלסטינים לעבודה בישראל. כאשר משווים בין העובדים הישראלים והפלסטינים

⁶ רשות ההגירה פועלת לעבור למשטר שבו המעסיקים הישראלים ישלמו את השכר ברוטו לרשות ההגירה, וזו תעביר את הנטו לחשבון הבנק של העובד וכך תודא שתנאיו אינם נופלים מהקבוע בחוק ובהסכמים הקיבוציים הרלוונטיים. על משטר זה המליצו ה-OECD ומבקר המדינה (דוח מבקר המדינה 65א, 2014), והוא דומה למשטר שנהג עד 1995.

⁷ הגיל המינימלי לקבלת היתר תעסוקה ירד מ-30 בשנת 2010 ל-24 בשנת 2014.

בחברות המעסיקות פלסטינים, מוצאים כי בין 2008 ל-2009 – כלומר בראשית המשבר הכלכלי העולמי – שיעור הישראלים שעובדים לצד פלסטינים שנתיים ברצף ירד בכ-15 נקודות אחוז בשעה ששיעורי התעסוקה של הפלסטינים נותרו יציבים (לוח 3). תופעה זו מרמזת שהמעסיקים הישראלים העדיפו לשמר, גם בימי המשבר, את העובדים הפלסטינים.

לוח 3

המשכיות וזמינות תעסוקתית: ישראלים ופלסטינים, 2006 עד 2012 (גברים שהעסקתם דווחה לרשות המסים, ללא עובדים במגזר הציבורי)

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	
67	67	60	60	59	52	33	פלסטינים
72	78	74	59	75	74	73	ישראלים
8.5	8.7	8.7	8.6	8.2	7.8	5.9	פלסטינים
8.2	7.5	7.3	8.5	7.2	7.1	6.8	ישראלים

המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני רשות המסים.

הגידול ביציבות התעסוקה של עובדים פלסטינים ובזמינותה מהווה סיבה נוספת לגידול בביקוש של מעסיקים ישראלים לעובדים פלסטינים. למגמה זו יש השלכות חיוביות על הענפים המעסיקים פלסטינים, שכן היא מצמצמת את בזבוז המשאבים הכרוך באיתור והכשרה חוזרים ונשנים של עובדים חדשים ובחוסר ודאות לגבי זמינות העובדים. בזבוז כזה נוצר בעבר, היות וזמינותם של העובדים הפלסטינים הושפעה מתנודות ביחסים המדיניים-ביטחוניים בין ישראל לרשות. יש לציין כי בסבבי הלחימה האחרונים, לרבות בתקופה שמבצע "צוק איתן" התנהל בה, מערכת הביטחון אפשרה לרוב העובדים הפלסטינים להמשיך להיכנס לישראל באופן סדיר. מדיניות זו צמצמה את אחד היתרונות שהיו בעבר להעסקת עובדים זרים על פני העסקת פלסטינים.

לוח 4

שכרם של עובדים פלסטינים וישראלים על פי הוותק במקום העבודה, 2012 (שכר באלפי ש"ח; גברים שהעסקתם דווחה לרשות המסים, ללא עובדים במגזר הציבורי)

השכר החודשי הממוצע ב-2012 לפי שנות ותק							שנות ותק	
7	6	5	4	3	2	1		
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	השנה הראשונה לעבודה	
4.2	4.1	4.1	4	4	3.9	3.7	פלסטינים	עובדים בחברות שמעסיקות
10.9	10.8	10.4	10	9.5	9.1	8.6	ישראלים	פלסטינים
12.6	11.8	11.2	10.7	10.2	9.6	8.8	ישראלים	עובדים בחברות אחרות

המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני רשות המסים.

להתמדתם של פלסטינים בעבודה בישראל מתלווה עליית שכר: השכר המדווח של פלסטינים שהתמידו אצל אותו מעסיק מ-2006 עד ל-2012 היה גבוה בכ-14% מהשכר החודשי הממוצע של פלסטינים שהחלו לעבוד בישראל ב-2012. קצב עלייה זה נמוך מקצב העלייה בשכרם של ישראלים שהתמידו בעבודתם בחברות שהעסיקו פלסטינים (27%). ישנם פערי שכר ניכרים בין עובדים פלסטינים לבין עמיתיהם הישראלים באותן חברות (לוח 4). חלק מפערי השכר החודשיים נובעים מהפרש בתשומות העבודה: למשל, על פי סקרי כוח האדם לשנת 2012, עובד ישראלי בענף הבנייה עבד בממוצע 37.1 שעות בשבוע, ואילו עובד פלסטיני עבד רק 29.1 שעות בשבוע. כן סביר כי הם נובעים גם מכך שמשלחי היד של העובדים הפלסטינים שונים ממשלחי היד של העובדים הישראלים ומתאפיינים בשכר נמוך יותר.