

# ערב עיון המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר: \* שכר מחייה הוגן או שכר מינימום

## הקדמה

### חיים פרשטמן

עיון בעיתוני השבוע האחרון מגלה כי מאמרים רבים דנים בצורך להקפיא את שכר המינימום. לדוגמה, במאמר שהתפרסם שלשום בעיתון הארץ, הוצג מחקר שטען כי כתוצאה מההעלאה של 10% בשכר המינימום שהתרחשה בחודש אפריל, התבצעו פיטורים ב-18% מהמפעלים בישראל.

כל מי שצועד במסדרונות הקמפוס, וככל הנראה גם במסדרונות מוסדות הציבוריים אחרים בישראל, מגלה כי ישנם עובדים רבים שיכולים רק לחלום על שכר שמהווה 70% משכר המינימום.

בהינתן עובדות אלו, ניתן לשאול מה ההגיון בדיון שאנו מקיימים היום בנושא "שכר מחייה"? האם אין מדיניות "שכר מחייה" מותרות שיכולות להרשות לעצמן רק מדינות "עשירות"? בעוד שלגבינו המציאות הינה קיומו של שכר מינימום נמוך וחוסר רצון ציבורי לכפות אפילו את רמת השכר הזאת על המעבידים.

באופן אישי, אני מעריך כך את המצב, אולם לדעתי לפני שבאים ליישם מדיניות של "שכר מחייה", יש ללמוד קודם מעט ממה שנעשה במדינות אחרות. למטרה זו הזמנו לערב העיון הזה את פרופסור בוב פולין. בוב הוא מחבר הספר "Living Wage, Building a Fair Society" ואחד המנהיגים של התנועה להנהגת שכר המחיה בארצות-הברית, תנועה זו אשר אינה ידועה בישראל זוכה להצלחה כבירה בארצות-הברית. למיטב ידיעתי, בכ-60 ערים בארצות-הברית, במידה וחברה פרטית מבקשת לקשור קשרים עסקיים עם העירייה, החברה חייבת לשלם "שכר מחייה" הוגן לעובדיה. הסדר דומה קיים באוניברסיטאות ומוסדות רבים. אחת השאלות שאנו שואלים את עצמנו היא – האם ניתן לחקות את ההצלחה הזו בישראל?

על מנת לספר לנו יותר על "שכר המחיה" ויישומו, אני מתכבד להזמין את פרופסור בוב פולין שיציג את הנושא ויתארו. לאחר מכן נעבור לזירה הישראלית ונקיים דיון בשיתוף דוקטור קרנית פלוג מבנק ישראל, ופרופסור אריה ארנון.

---

\* הכנס התקיים ב-20 בדצמבר 2001.

# שכר מחייה: כוונות טובות ולוגיקה כלכלית בקונפליקט

## רוברט פולין

אני רוצה להודות למארגנים של ערב העיון שהזמינו אותי לכאן. הכוונה היא לחיים פרשטמן, לאריאל רובינשטיין ולנאוה גנור.

אתחיל מציטוט מעניין בעמוד הראשון של ספרו של אריאל רובינשטיין, ששמו: "Economics of language". כך נכתב שם: "הפסיכולוג, ג'ואל דייוויד כתב פעם: 'אני סבור שלרוב המחקרים במדעי החברה יש שורשים בנבכי החיים האישיים של החוקר, ולכן לשורשים אלו אין בדרך כלל תמיכה בפרסומים אחרים' החלק הראשון של האמירה בהחלט תואם לספר זה." מכל מקום, זהו הספר של אריאל ואני מעוניין לציין כי הדברים נכונים גם בקשר למעורבות שלי בחקר שכר המחייה, ובקשר לספרי: "The Living Wage". כאשר חיים התקשר אלי ללא התראה מוקדמת ושאל אותי אם אני מעוניין להגיע לכאן, עניתי שיהיה זה כבוד גדול בעבורי להגיע לכאן מסיבות מובנות, ומסיבה נוספת שאינה כה ברורה מאליה והיא ההיסטוריה המשפחתית שלי. כמובן, לחיים לא היה מושג שמשפחתי שלי, זה שנים ארוכות, מחויבת לאנשים העובדים בישראל. למעשה, התיכון המקצועי בקיבוץ שפיים קרוי על שמו של סבי, מוריס פולין, ואני זוכר אותו בעומדי כאן היום.

הרקע ההיסטורי המשפחתי שלי לא שימש בשבילי כגורם מכריע לעסוק בחקר שכר המחייה. מעבר לכך, אני לא עסקתי בחקר הנושאים האלו, ואף לא בתחומים של כלכלת עבודה, וזאת למרות שהיתה לי סימפטיה רבה לנושאים אלו. כאשר "גויסתי" לטובת נושאים אלו, כפי שאתאר בהמשך, הייתי רגיש לנושאים אלו. השורשים של משפחתי, הפכו ברורים בעבורי כאשר כתבתי את ספרי.

הציטוט הראשון בספר לקוח מספר דברים (פרק כ"ד, פסוק י"ד): "לא תעשוק שכיר עני ואביון מאחיך או מגרך אשר בארצך בשעריך". אני חושב כי כל אחד אשר מחויב ברצינות לערכי היהדות צריך לחשוב כיצד ליצור בשוק העבודה תנאים אשר יאפשרו שכר מחייה לעובדים. זהו עקרון בסיסי וראשוני בעבודתי בתחום זה.

הציטוט השני בספר שברצוני לקרוא בפניכם לקוח מספר ששמו: "שכר המחייה וחוקי ההיצע והביקוש" ("The Living Wage and the Law of Supply and Demand"), משנת 1895, אשר מעיד כי התנועה לשכר מחייה קיימת זה שנים ארוכות, בצורה זו או אחרת. בספר שכתב רוברט בלנצ'פורד נכתב: "כל אימת שתשמע נאום או שתקרא מאמר, אשר טוען ששכר המחייה מנוגד לחוקי הכלכלה, שאל את הדובר או הכותב את השאלות האלו: 1. מה המשמעות המעשית של חוק הכלכלה? 2. באיזה ספר של כלכלה פוליטית ניתן למצוא את החוק הזה? הדובר או הכותב לא יוכלו לענות לך." העבודה שלי מנסה להתמודד עם הרוח של שני הציטוטים לעיל: הציווי המוסרי מאחורי שכר המחייה, וההגיון הכלכלי מאחוריו — אשר, כפי שחיים הציע שנראה בו, כמשהו שהוא ניתן לביצוע מבחינה כלכלית, בחברה הישראלית, או בארצות-הברית, היכן שערכתי את המחקרים שלי. דרך אגב, אני יודע שקיימים בישראל ויכוחים רבים סביב הנושאים הללו, ואני יכול רק לקוות שאני

אולי אוכל לעזור להאיר נושאים מסוימים, וזאת באמצעות התובנות שלי המתייחסות לכלכלה האמריקנית.

התנועה לשכר מחייה בארצות-הברית, כפי שציינתי, קיימת כבר תקופה ארוכה בצורה זו אחרת. התנועה הנוכחית לשכר מחייה בארצות-הברית החלה בשנת 1994 בכולטימור, מרילנד והסיבה לכך היא ברורה. התנועה לא הוקמה בידי אקדמאים, לא בידי עובדי איגודים מקצועיים, היא החלה למעשה בידי פועלים דתיים שעבדו בבתי תמחוי, בבתי מחסה למחוסרי בתים וכדומה. אנשים אלו שמו לב כי קיים ביקוש גובר לשירותים שהם העניקו, וכי שיעור גבוה מאלו אשר הגיעו לבתי התמחוי ולבתי המחסה היו אנשים עובדים שהגיעו עם משפחותיהם. אנשים עובדים, המגיעים עם משפחותיהם לבתי מחסה ולבתי תמחוי. פועלים דתיים אלו הגיעה למסקנה החד-משמעית, ללא צורך בכלכלן שיאמר להם זאת. המסקנה היא שאם אנשים עובדים במשרה מלאה ועדיין נאלצים להביא את משפחתם לבתי התמחוי, אזי השכר שהם מרוויחים בעבודתם אינו שכר מחייה. עובדים אלו הרוויחו את שכר המינימום החוקי, ומכאן ששכר המינימום החוקי אינו יכול להיות שכר מחייה.

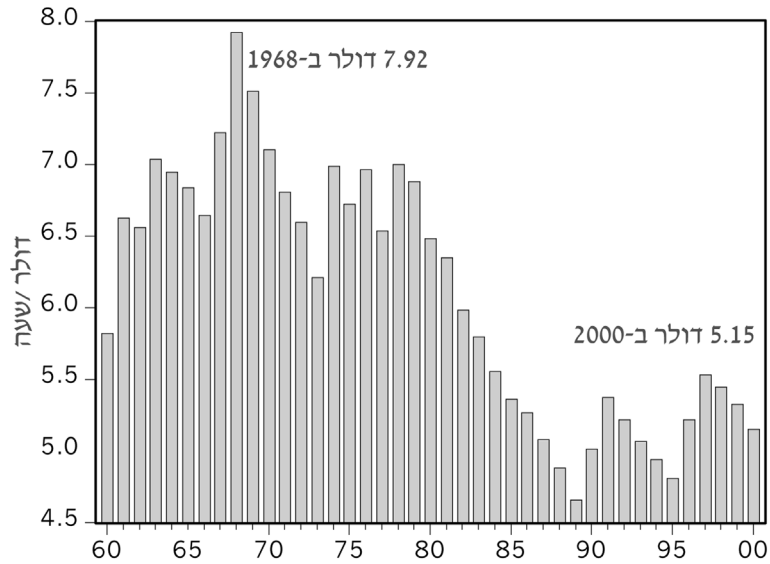
זה היה הניצוץ הראשון בפעילות של התנועה לשכר מחייה בארצות-הברית בשנים 1994-1995 בכולטימור שמאז התפתחה, כפי שחיים ציין, בקצב מדהים, ובעצם כשש שנים לאחר מכן קיימת בכ-70 ערים בארצות-הברית גירסה כלשהי לחוק של שכר מחייה. בזכות המעורבות האישית שלי בתנועות השונות בחלק מן הערים, אני יכול לומר כי רק למספר מועט של פעילים למען שכר המחייה היה מושג כיצד הרעיון הופך לחוק – הזמן הדרוש לכך, לשכנע פוליטיקאים, לנסח מסמכים משפטיים וכדומה. העובדה שבחמש שנים עברנו ממצב של חלל לטובת מצב בעל משמעות אמיתית בכל רחבי המדינה הוא בהחלט ראוי לציון. כה ראוי לציון עד כי ישנם מתנגדים רציניים למגמה הזו, ואחד מהם הוא המוסד הקרוי "המוסד למדיניות התעסוקה" אשר ממומן מצד מספר קבוצות עסקיות. מנהלי יחסי הציבור של הקבוצה העסקית הזו, ששמו ג'ון דויל, אמר לאחרונה את הדבר הבא: "המושג שכר מחייה חודר לעגה המקומית ומשנה את הדינמיקה של השיחות והדיונים הפוליטיים". הוא לא חשב שמדובר בדבר חיובי, אך זוהי המציאות.

הרעיון של שכר מחייה, כפי שציינתי, הולך דרך ארוכה אחורה בארצות-הברית. למעשה, שכר המחייה היה בבסיס התפיסה מאחורי שכר המינימום. הרציונל של חוק שכר המינימום הוא להבטיח שכר מחייה ראוי. ב-1934 אמרה אישיות פוליטית חשובה בארצות-הברית את הדברים הבאים: "לעסק אשר קיומו תלוי בתשלום שכר לעובדיו שהוא נמוך משכר מחייה אין זכות להמשיך ולהתקיים במדינה". אמירה חזקה מאוד – אין לעסק זכות קיום בארץ הזו אם אינו משלם שכר מחייה לעובדיו. האישיות שאמרה את הדברים האלו היתה הנשיא, פרנקלין ד. רוזוולט. האקלים הפוליטי השתנה לא מעט מאז. אני אזכיר גם את ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות אדם של האומות המאוחדות, סעיף 23 פסקה 3 אשר קובעת כי: "כל עובד זכאי לשכר צודק והוגן, אשר יבטיח לו ולבני ביתו קיום הראוי לכבוד האדם שיושלם, אם יהיה צורך בכך, על-ידי אמצעים אחרים של הגנה סוציאלית". כאמור, הרעיון של שכר הוגן אינו רעיון חדש. התנועה לשכר מחייה אשר התעוררה במחצית שנות התשעים התפשטה גם לארצות אחרות. שותפתי לכתיבת הספר, סטפני לוס, חזרה לא מזמן מיפן, שם היא שוחחה עם אנשים רבים המתעניינים בנושא זה. קיימות תנועות לשכר מחייה בבריטניה, ביפן, באוסטרליה ובקנדה. אלו המקומות שאנו יודעים על קיומן של תנועות אלה.

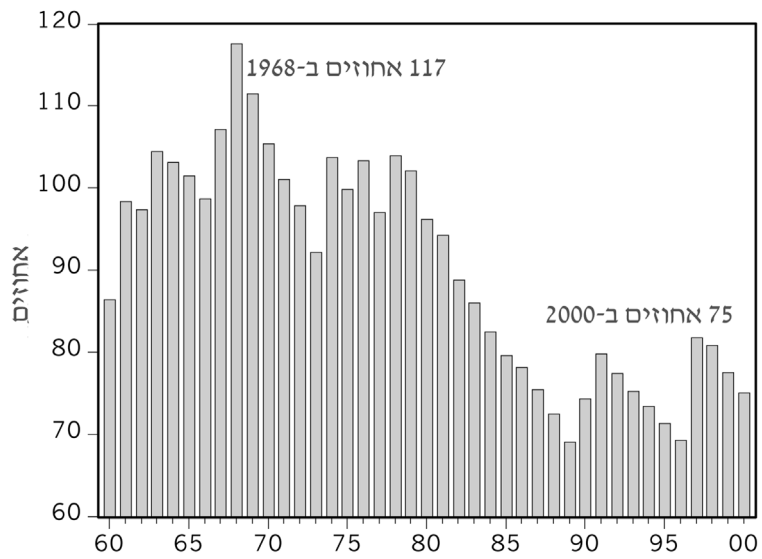
מדוע התנועה לשכר הוגן התפשטה במהירות כה רבה, ומדוע אנו שומעים סיפורים דומים במדינות אחרות? קיימים לדעתי שלושה גורמים לכך, ואני חושב שאותם שלושה גורמים רלבנטיים בכל מקום. הראשון הוא, כמובן, שקיימים פעילים המקדמים נושאים אלו. ללא פעילים אלו לא היה קורה דבר. כמו ששמענו על סוגיית העובדים הזרים בכינוס הזה, מפעילים העוסקים בכך, ואנו מעריכים את המאמצים הרבים המושקעים בנושא זה, כך הדבר גם בתחום שכר המחייה. היו אלו הפעילים אשר דחפו אותי לבחון את השאלות המתעוררות. זהו הגורם מספר אחד. הגורם השני, תופעה אחרת אשר היא בעלת משמעות בארצות-הברית ובמדינות אחרות, וכפי שאני מבין גם בישראל, היא מיקור-חוץ (outsourcing). התופעה הגוברת בגופים ציבוריים, כמו האוניברסיטה הזו או כמו בערים בארצות-הברית אשר נהגה לשכור עובדים באופן ישיר, עושה זאת כיום על-ידי גורמים חיצוניים. בתחילה, כאשר התופעה החלה בארצות-הברית בשנות השמונים היה קיים איזשהו טיעון אנליטי מאחורי התופעה. הטיעון האנליטי היה שהסקטור הפרטי יעיל יותר מאשר הסקטור הציבורי, ממשלות אינן מוציאות אל הפועל בצורה טובה ואילו הסקטור הציבורי עושה את הדברים בצורה טובה יותר, ולכן מיקור חוץ של פעילויות ציבוריות לטובת פרמות מן הסקטור הפרטי תקדם את היעילות. כך התחילה המגמה המסיבית של מיקור חוץ של שירותים ציבוריים. הדבר המכריע בהשגתן של "היעילויות", כביכול, היה שכאשר עברו מן הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי השכר ירד. אין שום קסם. הסוד של השוק היה שבעקבות המעבר של העובדים מן הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי ירדה רמת השכר, באופן דרמטי. בשיקגו, לדוגמה, מחקר שנערך שם מצא כי הפסדי ההכנסה לקטגוריות העובדים הבאות: שומרים, מפעילי מעליות, קופאים, עובדי חניונים, מאבטחים נפל משנת 1990 ל-1995 בין 25% ל-50%. פגיעה קשה ברמת החיים. זה הקסם של השוק. הרציתי לאחרונה באוניברסיטת הרווארד, היכן שהסטודנטים שבתו למען שכר המחייה של העובדים באוניברסיטת הרווארד. אוניברסיטת הרווארד, עם 19 מיליארד הדולר שלה, עשתה שימוש במיקור חוץ כדי להפעיל את השירותים הללו ועם תוצאות דומות. כלומר, בעוד שאוניברסיטת הרווארד עסקה בחלוקת 19 מיליארד דולר היא גם גרמה לירידה משמעותית מאוד בשכר העובדים. ברצוני לציין כי אריאל רובינשטיין סיפר לי היום שהנהלת הרווארד קיבלה זה מכבר את הסטנדרטים של שכר המחייה ומתכוונת ליישם אותם — ההיפך מהדרך בה נהגו עד כה. זהו ניצחון קטן ברמה של המוסדות האקדמיים. זהו הגורם השני. הגורם הראשון — הפעלתנות, הגורם השני — מיקור חוץ.

הגורם השלישי הוא העובדות הבסיסיות הנוגעות לשכר המינימום במדינה. אני אתחיל בהצגתם של מספר ציורים. ציור 1 מציג את המגמה לאורך השנים של שכר המינימום בארצות-הברית. זוהי התמונה הבסיסית והייתי אומר גם המוטיבציה היסודית מאחורי התנועה לשכר מחייה. הנקודה הבסיסית, זהו שכר המינימום. השכר בארצות-הברית מבוסס בדולרים בשנת אלפיים. בעבור אלו מביניכם שאינם כלכלנים, אני מנטרל את השפעת האינפלציה על המספרים המוצגים. כפי שניתן לראות, קיימת ירידה אדירה בערכו של שכר המינימום בארצות-הברית. ב-1968 שכר המינימום היה כ-8\$ לשעת עבודה. המשמעות היתה שהעובד בעל המשכורת הנמוכה ביותר במקדונלד'ס, בן 18, ביום הראשון לעבודה, אם מקדונלד'ס קיימו את הוראות החוק, קיבל 8\$ לשעת עבודה. זה המצב לפני 33 שנה. אותו עובד מקבל כיום 5.15 דולר לשעה. אנו רואים ירידה אבסולוטית. לא ירידה בשיעור הגידול של השכר אלא ירידה אבסולוטית בשכר המינימום, נפילה של 35% בכל ארצות-הברית בתקופה זו.

**ציור 1:**  
**הערך הריאלי של שכר המינימום בארצות-הברית**  
**(בי-2000) (2000-1960) — דולרים)**



**שכר מינימום במשרה מלאה באחוז ממשפחה בת שלוש נפשות מתחת לקו העוני**



מקור: המחלקה האמריקאית לסטטיסטיקה על שוק העבודה והלשכה לסקרים.

היינו עדים בשנים אלו לשינוי חברתי יסודי. המגמה המצטיירת בגרף של שכר המינימום היא דרך אחת למדוד זאת. נקודה נוספת שאולי ראוי לציין, מופיעה בחלק השני בציור 1, המציג בפנינו את שכר המינימום ביחס לקו העוני של משפחות בת שלוש נפשות. עיקר הטיעון שלי כאן הוא, אם עובד מועסק במשרה מלאה, שזו הנחה חזקה דרך אגב, ומרוויח שכר מינימום לכל אורך השנה, מהו השכר שהוא מרוויח ביחס לקו העוני הרשמי (אשר הוא נמוך באופן לא ראוי, ואני אתיחס לכך בהמשך).

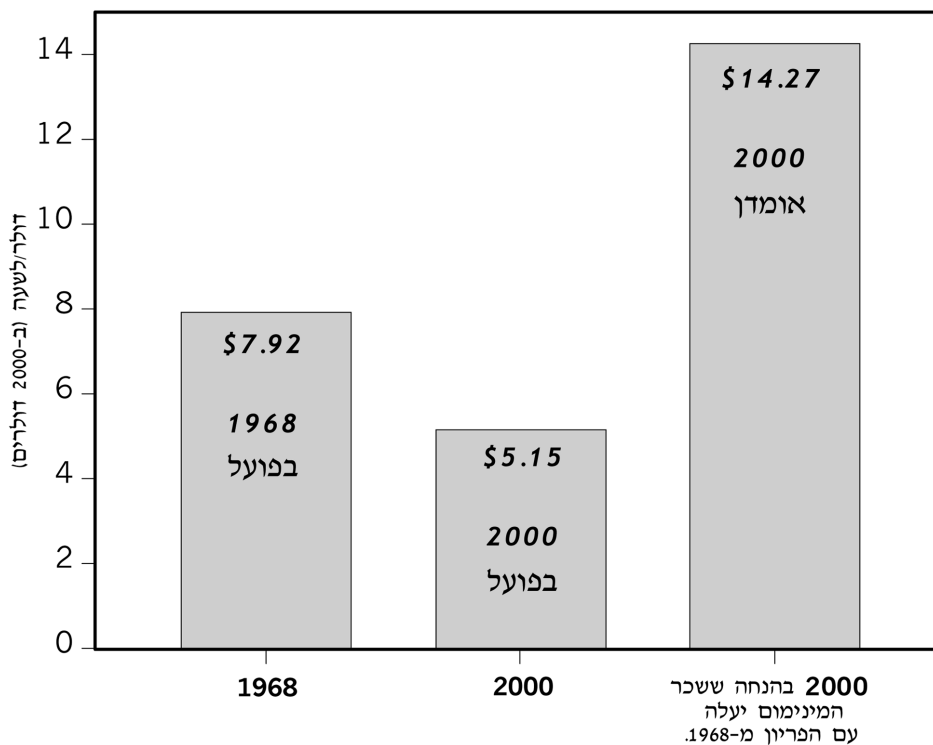
שכר המינימום שהיה מרוויח העובד בשנת 1968 לא היה מביא לחיי מותרות אך המשפחה שלו היתה חיה 17% מעל לקו העוני. כיום, כפי שניתן לראות, עובד, המרוויח שכר מינימום, נמצא 25% מתחת לקו העוני.

אני לא יודע עד כמה אתם מכירים את הרטוריקה של שנות קלינטון, אך הם היו משהו כמו: "אם תעבוד כראוי ותפעל לפי הכללים, יש לתגמל אותך באופן ראוי." אלו אנשים הפועלים לפי הכללים. יש להם עבודה, הם עובדים במשרה מלאה, מרוויחים שכר מינימום ונמצאים 25% מתחת לקו העוני. כדי לתת לדברים פרספקטיבה, חלק מכם, למיטב ידיעתי, מכירים טוב ממני את המשא-ומתן בתחום העבודה. אחד הטיעונים, לפחות בארצות-הברית, אשר כמעט תמיד נעשה בו שימוש במשא-ומתן הוא שהבעלים מוכנים להעניק תוספת שכר כאשר יש שיפור בפריז. הם לא יכולים להגדיל את השכר אם העוגה הכוללת לא תגדל. השאלה שאני שואל היא מאוד פשוטה. משנת 1968 שבה שכר המינימום היה בשיאו, הפריז בכלכלת ארצות-הברית גדל בצורה גסה בכ- 60%-65%. ולכן, תרגיל קטן: אם שכר המינימום בשנת 1968 עמד על 7.92 דולר (בדולרים של היום), מה היתה רמתו כיום של שכר המינימום אם הגידול באחוזים היה כמו של הגידול בפריז הממוצע הכולל? אפילו לא אגורה יותר, אלא בדיוק בשיעור הגידול של הפריז הממוצע. התרגיל כולל, דרך אגב, תקופה ארוכה שבה השיפור בפריז היה איטי מאוד, אך עדיין הצמיחה היתה חיובית. התוצאה של התרגיל הקטן הזה מלמדת ששכר המינימום בארצות-הברית של היום היה עומד על \$14.27 ולא על \$5.50. התרגיל מלמד אותנו על הגידול האדיר בעוגה כתוצאה מהשיפור בצמיחה והגידול בפריז, וכיצד הגידול הזה בא על חשבון העובדים, מקבלי השכר הנמוך. ניתן להצביע על השוני הניכר בין המציאות לבין מה שהיה קורה אם העובדים היו מקבלים העלאת שכר בשיעור הגידול בפריז, לא יותר מכך.

אני מתכוון להתמקד, כמובן, בעובדים המשתכרים שכר מינימום ושכר נמוך, אבל ברצוני להבהיר כי המגמות שראינו לעיל ביחס לשכר המינימום נכונות גם בעבור רמות השכר האחרות, ככל שהדבר נוגע לעובדים בארצות-הברית במשרות שאינן מפקחות. תנו לי להציג בפניכם את המגמה של השכר הממוצע במהלך השנים. זהו הממוצע בעבור עובדים שאינם מפקחים, המבוטא שוב על-פי דולר ריאלי של שנת 2000. שכר החציון בעבור עובדים אלו הגיע לשיאו ב-1973 ועמד על \$15.23 לשעת עבודה. לאחר מכן הוא סבל מנפילה חדה, ובימי ממשל קלינטון אנו צופים בסטגנציה, וזאת על אף השגשוג הכלכלי שאנו שומעים עליו במהלך ימי שלטונו של קלינטון. אמנם היו שלוש שנים בהם היה גידול שכר ריאלי אך שכר החציון הממוצע בתקופה המסתיימת בשנת 2000 עומד על \$13.74, אשר הוא נמוך בכ- 10% מן השכר ב-1973. כאמור, המגמה הזו נכונה בעבור כל רמות השכר ולא רק בעבור שכר המינימום.

בהקשר זה, אני מעוניין להצביע על הפרספקטיבה של אדם אחד על התופעה הזו. האדם הזה הוא אלן גרינספאן, קובע המדיניות החשוב ביותר בארצות-הברית. גרינספאן ידוע

ציור 2:  
שכר המינימום ופריזון



מקור: הלשכה לסטטיסטיקה של שוק העבודה האמריקאית.  
הערה: הנתונים על הפריזון הם תוצר העסקי הפרטי לשעה עבור כל הפרטים.

בהצהרותיו הפומביות המסתוריות והמעורפלות – לא אומר כלום אך עדיין נשמע עמוק. עדיין, מדי פעם ניתן לשמוע ממנו דבר מה בעל משמעות. ביולי 1997, כאשר הוגש הדו"ח הדו-שנתי לקונגרס, גרינספאן דיבר על אודות המצב המצויין ויוצא הדופן של הכלכלה האמריקנית. הוא ניסה להסביר את הסיבות למצב המצויין של הכלכלה האמריקנית, ואמר כי גורם חשוב אחד התורם להישגים יוצאי הדופן הוא: "חוש גובר לחוסר הביטחון בעבודה וכתוצאה אפשרות לשלוט ברמת השכר". קובע המדיניות הכלכלית החשוב ביותר, מציין שהסיבה לכך שהכלכלה מצויה במצב מצויין היא שהעובדים אינם מקבלים תוספות שכר. הוא גם עמד על ההפרדה הקיימת בין מצב הכלכלה לבין התגמול של הרוב המכריע של האוכלוסייה אשר משתתפת בפועל בכלכלה הזו. אלו הם רק מרוויחי שכר, אם לא נחשבים כאשר אנו מדברים על המצב המצויין או יוצא הדופן של הכלכלה.

כאמור, זהו הרקע הבסיסי, הגורמים המניעים את התנועה לשכר מחייה. התנועה לשכר מחייה, דרך אגב, אינה עוסקת רק בשכר המינימום. הוא עוסקת במגוון רחב של נושאים של חלוקת הכנסות וצדק כלכלי. היא מנסה לבחון באורח ביקורתי קשת רחבה של נושאים אשר אירעו בארצות-הברית במהלך למעלה מדור. התנועה זכתה להצלחה מסוימת אך הדרך עוד ארוכה.

מהו שכר מחייה? המספרים הראשוניים שהצגתי לעיל עמדו על הקשר בין שכר המינימום לבין קו העוני. בשלב המוקדם של התנועה לשכר מחייה, המטרה היתה להשיג "שכר מחייה" אשר יבטיח למשפחה בת שלוש או ארבע נפשות להיות, לפחות, מעל לקו העוני. כפי שראינו, אנו לא נמצאים שם כיום אפילו בעבור עובד במשרה מלאה המשתכר שכר מינימום. משפחה שכזו צפויה להיות 25% מתחת לקו העוני אם היא מסתמכת על השכר של העובד המשתכר שכר מינימום. התנועה לשכר מחייה אמרה בתחילה: 'בוא נגדיר את שכר המחיה כשכר המביא את המשפחה מעל לקו העוני'. ההגדרה הזו נהייתה יותר ויותר בעייתית כאשר אנשים בחנו אותה, וכתוצאה זכתה לבדיקה זהירה יותר של ההגדרה הראויה. אכן, אחד הדברים שהתנועה לשכר מחייה השיגה הוא, שאנשים התחילו לחשוב מה מתרחש בשוק העבודה של השכר הנמוך. אחת השאלות היא: 'מהו שכר מחייה?'.

תנו לי לציין מספר נקודות ביחס לשאלה הזו. תשובה כללית לשאלה זו התפתחה במשך מאה השנים בהם קיימת פעילות של תנועת שכר המחיה. ישנו ספר טוב מאוד של לורנס גליקמן ששמו "שכר מחייה" (A Living Wage) (בשונה מספרי שלי ששמו שכר המחיה ("The Living Wage")). זהו ספר שונה מאוד מן הספר שלי כיוון שהוא בעצם כולל ניתוח היסטורי של התנועה לשכר מחייה, כפי שהתפתחה במאה השנה האחרונה. גליקמן מציע את ההגדרה הבאה לשכר מחייה: "רמת השכר אשר מאפשרת לעובדים את היכולת לתמוך במשפחותיהם, לשמור על כבוד עצמי, וכן לאפשר השגת האמצעים והפנאי להשתתף בחיים האזרחיים של המדינה." כאשר בחנתי שוב לאחרונה את ההגדרה של גליקמן, עלה בדעתי כי ההגדרה הזו דומה מאוד לתפיסה שפותחה ונתמכה מצד זוכה פרס הנובל הירוע, הכלכלן Amartya Sen. סן שינה באופן יסודי את הדרך בה אנו חושבים על עוני, לא עוד במושגים של רמת הכנסה אלא במונחים של יכולות ואפשרויות. בעבור סן, אדם הנמצא מעל לקו העוני הוא אדם בעל יכולות ואפשרויות. שוב, אין רמת הכנסה מסוימת אשר ניתן להצביע עליה כמתאימה להגדרה של סן. לטענתו, האפשרויות והיכולות הללו כוללות, בין היתר: קריאה וכתובה, בריאות טובה, חופש התנועה, וגם, וכאן אנו מוצאים שוב את הדמיון להגדרה של גליקמן, את היכולת להשתתף באופן בעל משמעות בחיים האזרחיים של הקהילה. שוב, מדובר בתפיסה, ואלו המטרות שלאורן אנו צריכים לפעול כאשר אנו חושבים מהו שכר מחייה.

כיצד מחברים מספרים לתפיסה הזו? כאשר אני עורך מחקר בסוגיה הזו, התוצאה האמיתית שאנשים מעוניינים בה היא מספר — כלומר, מהי רמת השכר המתאימה לשכר המחיה. אני אציג בפניכם תרגיל קטן שעשיתי כאשר הרציתי בהרווארד לפני שבועיים, ותרגיל דומה לזה שערכתי במקומות אחרים (אך כיוון שהרווארד היא אוניברסיטה היא מתאימה במיוחד להציגה כאן). נקודת הפתיחה בניסיון להצמיד מספר לשכר המחיה היא קו העוני הרשמי. ניתן להניח שאדם המרוויח שכר מחייה צריך להרויח שכר שלפחות יאפשר לעובדים ולמשפחותיהם לחיות מעל לקו העוני. אך אנו ניצבים מיד בפני בעיה, וזאת כיוון שקו העוני בארצות-הברית הוא לחלוטין אינו מתאים כמדד לסטנדרט החיים המינימלי.



## ציור 3:

שכר ראלי בארצות-הברית 2000-1960  
(ממוצע הכנסות לשעה לייצור או עובדים ללא פיקוח במגזר העסקי)



מקור: הלשכה לסטטיסטיקה בשוק העבודה האמריקאית.

מה כל-כך לא מתאים בקו העוני הרשמי של ארצות-הברית? קו העוני הזה הותווה בשנת 1963, במהלך התקופה המוקדמת של שלטונם של קנדי וג'ונסון. קו העוני הוצע כאמצעי מדידה של מה שהוגדר בפי ג'ונסון כ"מלחמה בעוני". ובכן, אם אנו מעוניינים במלחמה בעוני, אנו בוודאי זקוקים לאמצעי מדידה לתפיסה שכנגדה אנו מכריזים מלחמה. ההגדרה שהתקבלה באותה עת היתה שקו העוני יימדד בהתאם לעלות רכישתו של סל מזון אשר יבטיח את כמות הקלוריות המינימלית הנדרשת. כלומר, מדובר בתקציב המינימלי הדרוש לרכישת מזון מוכפל בשלוש. מדוע מוכפל בשלוש? כיוון שההנחה היא שאנשים עניים יוציאו שליש ממשכורתם על מזון. נקודה. זו כל המתודולוגיה בה עשו שימוש.

אני יודע שהחוג לכלכלה בתל אביב מוכר כמרכז קבוצה רצינית וחשובה של תאורטיקנים. אך כך היה הדבר. מה רע בכך כמדד לעוני? הבעיה היא שמשנת 1963 התפיסה לא השתנתה. הדבר היחיד שכן השתנה הן התאמות לקצב האינפלציה. וכך, קו העוני עלה בהתאם לתקציב האוכל של שנת 1963, והותאם לקצב האינפלציה בכל שנה. החסרון המרכזי בכך הוא שבמשך הזמן עלויות אחרות בהן נושאים המשפחות העניות אינן נכללות במדד זה. במיוחד, הדבר

חשוב כיוון שעלויות אלו גדלו במשך הזמן ביחס לעלות המזון. אני מתכוון לעלויות התחבורה, מחירי הדיור, ובמיוחד לעלויות הכרוכות בגידול הילדים התרחש כאשר הנשיא קלינטון ביטל את "תוכנית הרווחה", אשר סייעה לאמהות ולילדיהן. וכאשר אתה מבטל את התוכנית, הרעיון היה, שהנשים ייצאו לעבוד וירוויחו שכר בעבודה מחוץ לבית. הנקודה היא שאם עובדים מחוץ לבית, מישהו צריך לדאוג לילדים. העלויות האלו הופכות להיות משמעותיות כיוון, שבהגדרה, אנו בוחנים משפחות עניות.

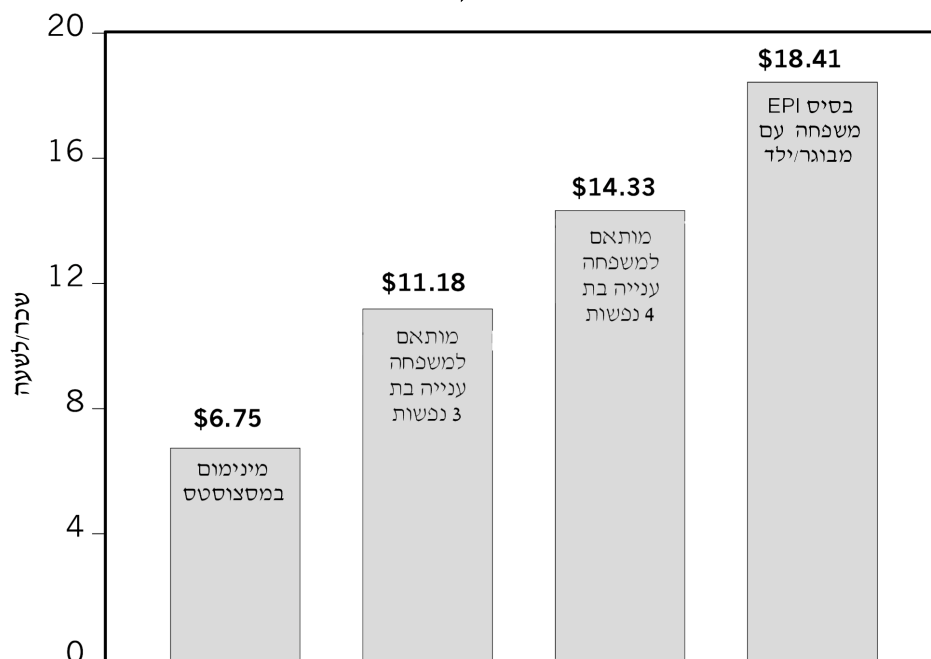
אם כך, עלויות הטיפול בילדים, עלויות הדיור וההובלה עלו ביחס לעלויות המזון, והגידול הזה אינו נכלל במדד של העוני. הבעיה היא כה רצינית שהמועצה למחקר לאומי מינתה מספר חוקרים בעלי שם שיבחנו את העניין, ושיציעו מדדים אלטרנטיביים למדידת העוני. אני לא אציג את כל העבודה שנעשתה על-ידם, אך אני כן אסכם את התוצאות שלהם. הם הציגו שמונה מחקרים שונים המשתמשים במתודולוגיות שונות לקביעת המדדים החלופיים לעוני. לאחרונה אני ערכתי עבודה אקונומטרית עם מדדים אלו. קיבלתי שמונה מספרים ממוצעים. מה היה הממוצע של שמונת המספרים האלו ביחס לקו העוני הרשמי? הממוצע הוא 42% מעל לקו העוני הרשמי. כלומר, לפי הממוצע של המחקרים שנערכו, קו העוני צריך להיות כ-40% מעל לקו הרשמי. הגורם הבא גם כן אינו נלקח בחשבון בקו העוני הרשמי והוא ההבדלים בעלויות המחייבה בין אזורים שונים. כאשר אנו בוחנים את המקרה ביחס להרווארד, אנו נבחן את עלות המחייבה בבוסטון. עלות המחייבה הממוצעת בבוסטון היא 30% מעל הממוצע הארצי. כאשר אנו מחברים את שני המספרים הללו: האחד שקו העוני צריך להיות 40% מעל קו העוני הרשמי והשני, שעלות המחייבה בבוסטון היא 30% מעל הממוצע הארצי, אנו מקבלים ששכר המינימום בבוסטון צריך להיות כ-70% מעל לקו העוני הרשמי. זה גם מה שאני מראה בצירוף 4: במסצ'וסטס נקבע שכר מינימום מעל לשכר המינימום הארצי וכך גם ב-7 מדינות נוספות. במסצ'וסטס, שהיא גם מדינתי שלי, שכר המינימום הוא הגבוה ביותר ועומד על \$6.75 לשעה. אם היינו עורכים את שתי ההתאמות שהזכרנו לעיל בעבור משפחה של שלוש נפשות ובעבור משפחה של ארבע נפשות, היינו מקבלים את שכר המחייבה המתאים בעבור תנאי החיים בבוסטון. למעשה, אני עיגלתי את המספרים כלפי מטה. המספרים הם לא 70% מעל לקו הרשמי אלא 60% מעל לקו הרשמי. עדיין, אם נניח עבודה במשרה מלאה, נקבל את התוצאות הבאות בעבור משפחה בת שלוש נפשות שכר המחייבה הנדרש הוא \$11.18 ואילו בעבור משפחה בת ארבע נפשות שכר המחייבה הנדרש הוא \$14.33.

העמודה האחרונה המוצגת בצירוף 4 — \$18.41 היא מספר המייצג את העבודה של קבוצת חוקרים שהחלה לעבוד יחד בעקבות היכרותם בתנועה לשכר מחייבה. חוקרים אלו ערכו, מה שקרוי בפניהם: "מחקרי תקציב בסיסיים" וזאת במטרה לעמוד על רמת השכר הנחוצה כדי לחיות מעל לקו העוני, אך עדיין ברמה בסיסית בלבד. בצירוף 4 אנו רואים את רמת השכר הנמוכה ביותר אליו הגיע המכון למדיניות כלכלית, שבו פועלת קבוצת מחקר איכותית. השכר הבסיסי אליו הם הגיעו הוא \$18.41 בעבור מבוגר אחד וילד אחד.

ובכן, מהו שכר המחייבה בבוסטון? איננו יודעים מהו השכר המדויק אך הוא ככל הנראה בין רמות השכר שאנו רואים בצירוף 4. למעשה, ממה שהבנתי, המדד שהומלץ אתמול בהרווארד היה קרוב דווקא למספר הנמוך ביותר על גבי התרשים — \$11.10. עתה אני רוצה לחזור לנושאים אשר קשורים לציטוט השני מן הספר שלי — האם שכר המחייבה ניתן כלל

## ציור 4:

שכר מחייה אלטרנטיבי תקני באזור בוסטון  
(בהנחה: משרה מלאה, תעסוקה שנתית 2080 שעות/בשנה)



ליישום. כאשר המתנגדים לשכר המחייה דנים בכך הם אינם עוסקים בשאלה מהי רמת השכר הדרושה. לדעתם, כל רמת שכר הנקבעת כשכר מחייה היא צעד שגוי. עצם הרעיון לפיו השלטון מתערב בקביעת חובה לשלם שכר מינימום הוא מנוגד לרעיון של כלכלת השוק החופשי. וכך, במקום להעלות את שכר המינימום עלינו להיפטר ממנו כליל. אכן, אלן גרינספאן התייחס לכך לאחרונה. חבר קונגרס שאל את גרינספאן מהי רמת שכר המחייה הנחוצה וגרינספאן ענה כי יש לדעתו לבטל את שכר המינימום.

כאשר מצאתי את עצמי מעורב בערים שונות ומייעץ בנושאים אלו, שמעתי את הטיעון הזה פעמים רבות. הטיעון הזה מועלה בצורה הבוטה ביותר מצד נציגיהם של עסקים שונים, לשכות המסחר. הם לא מציינים את העובדה כי למעשה הורדת השכר יכולה להועיל לעסקים שהם מייצגים, ולהביא להגדלת רווחיהם. במקום להכיר בנקודה הברורה הזו, מתקבל בדרך-כלל דיון מאוד עקר, וזאת כיוון שהם מסרבים להכיר בכך שיש להם עניין אישי במניעת מתן תוספות שכר באמצעות צו העוסק בשכר המחייה, או באמצעים אחרים. במקום זאת, הם מציינים כי חוק שכר המחייה הוא דבר נוראי בעבור העובדים. בתגובה, התומכים בשכר המחייה טוענים כי המתנגדים הם בעצם קפיטליסטים רודפי בצע ולכן לא ניתן לסמוך על דבריהם בנושא. למעשה, עמדתי היא, שללא קשר לאינטרסים האישיים של מייצגי בעלי

העסקים בוויכוח הזה, יש לבחון בכל הרצינות הראויה את הטיעונים שהם מעלים בדבר התוצאות הקשות של חוק שכר מינימום. אכן, תומכי תנועת שכר המחייבה צריכים לקחת ברצינות רבה יותר את טיעוני המתנגדים, בוודאי יותר מאשר המתנגדים לתנועת שכר המחייבה. ובכן, מהם הטיעונים של המתנגדים? ישנם שלושה טיעונים עיקריים, ואותם שלושה עולים בכל מקום, ובכלל זה, למיטב הבנתי, גם בישראל.

הטיעון הראשון הוא שהדבר רע לעובדים כיוון שהוא יביא לפיטורין ולאבטלה. הרעיון הוא שהאמצעים המוצעים אינם מיטיבים עם העובדים כיוון, שבעוד שהשכר של העובדים עולה, ייווצרו גם פיטורים רבים.

הטיעון השני הוא שהצעדים המתבקשים מרעים עם העובדים כיוון שהעסקים יתקמו מחוץ לערים בהן רמת החיים היא גבוהה, ויעברו למקומות בהם השכר נמוך יותר. שוב, אני חושב שלטיעון כזה יש הגיון גם בישראל, כאשר אנו חושבים על הניידות של פרמות מחוץ לישראל, למשל לירדן.

הטיעון השלישי הוא שגופים שיאלצו לשלם את תוספות השכר לא יוכלו להמשיך לבצע את כל המעשים הטובים שהם מבצעים כיום בכספם. תוספות השכר אינן בהכרח הדרך הטובה ביותר לנצל את המשאבים.

לדוגמה, הבה ניקח עירייה שתיאלץ להקצות חלק ניכר מן התקציב שלה כדי לשלם את תוספות השכר. אולם, חלק משמעותי מן התקציב של העירייה כבר עתה מתועל לטובת צמצום העוני. וכך, העירייה תיאלץ לצמצם את המשאבים שהוקצו למלחמה בעוני כדי לאפשר את מימון תוספות השכר לעובדים בעלי השכר הנמוך. מעבר לכך, ייתכן שחלק ניכר של העובדים בעלי השכר הנמוך הם צעירים ממשפחות בעלות שכר ממוצע, אשר רק רוצים לקנות עוד תקליטורים או לשפץ את המכוניות שלהם. קיימים נוסחים שונים של הטיעון הזה. שמעתי אותו גם מפרופסור ידוע לכלכלה בהרווארד. הוא אמר: "כמובן, אנו יודעים שיש לנו 19 מיליארד דולר לחלק ואנו יכולים להעלות שכר. אבל אנשים לא נתנו כסף להרווארד כדי לתמוך בעובדים כאן. הם נתנו את הכסף כדי לתמוך בחינוך. אם ניקח 4 מיליון דולר מן התקציב כדי לממן את תוספות השכר, כלומר חלק קטן בלבד מן התקציב שלנו, אנו לא נוכל לתת את הכסף כמלגות לילדים עניים, או למחקר רפואי או דבר מה חשוב אחר." כאמור, אלו הם שלושת הטיעונים, וכפי שאמרתי לעיל, גם אם המתנגדים מעלים אותם רק מאינטרסים אישיים, הרי שכל אחד מהטיעונים הוא טיעון רציני ויש לבחון אותם בהתאם. וזה מה שאני מתכוון לעשות כעת.

ראשית, אבטלה. מהו הטיעון? הטיעון מתבסס על מודל תאורטי בסיסי ביותר, ולפיו אם מחירו של דבר מה עולה, הביקוש קטן. מאוד פשוט. לכן, אם מחירם של עובדים המקבלים שכר נמוך יעלה הביקוש לעובדים בעלי השכר הנמוך ירד. זהו הטיעון שחוזר ונשנה פעמים רבות. האם יש משהו לא נכון בהגיון הזה? לא. לא קיים שום דבר לא נכון בהגיון הזה למעט דבר מה קטן שלפעמים נזנח מספרי הלימוד ובוודאי שכך הדבר בדיונים העוסקים בקביעת המדיניות. הדבר הזה הוא התנאי לפיו "כל שאר הדברים נותרים קבועים". וכך, אם אתה מעלה מחיר, הביקוש יקטן אם שום דבר אחר בעולם אינו משתנה. למעשה, דברים כן משתנים והתנאים בהם שכר המחייבה או שכר המינימום עולים הם תנאים בהם שאר הדברים כן משתנים. זה גם נכון שחוק שכר המחייבה בעצמו יגרום לשינויים. תנו לי להדגים זאת. ב-1997, כאשר שכר המינימום בארצות-הברית הועלה בפעם האחרונה, הטיעונים הללו הופיעו באופן צפוי. אולם, אחרי ששכר המינימום הועלה הופיעה ב-27/10/97 כתבה בוויל

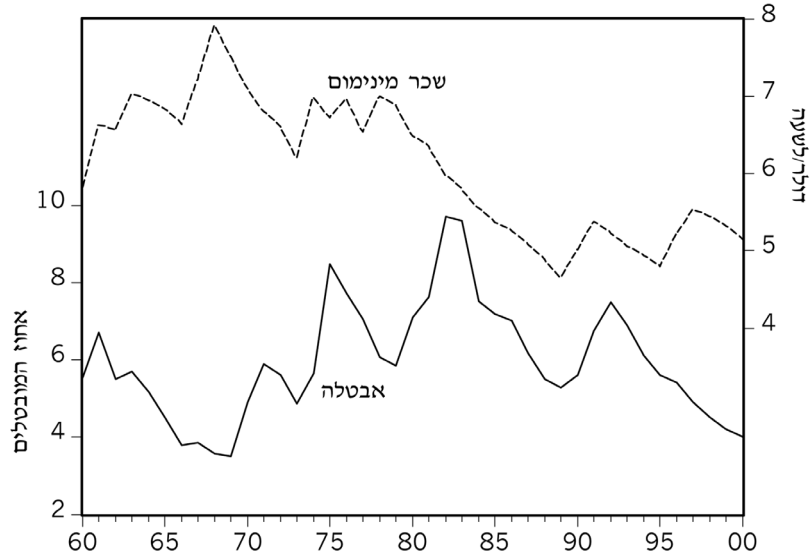
סטריט ג'ורנל. שמה של הכתבה היה: "שכר המינימום עולה אך ההשפעה על רשתות המזון המהיר היא מועטה". לפי הכתבה, העלאתו של שכר המינימום בשנת 1997 היתה אחד האירועים הפחות חשובים של 1997, וזאת בזכות חוסנה של הכלכלה. כך נאמר: "אמריקנים בעלי שכר נמוך, כמעט 10 מיליון מתוכם, לפי הערכות מסוימות, קיבלו העלאת שכר. אולם, בתקופת השגשוג בכלכלה האמריקנית כמעט ואף אחד לא שם לב לכך".

כאשר אנו דנים בדברים אחרים המשתנים כששכר המינימום עולה, אנו חייבים לדון תחילה במחזור העסקים – כלומר, בשאלה אם הכלכלה נמצאת בתהליך של צמיחה או בתהליך של מיתון ושפל. כאשר הכלכלה נמצאת בתהליך של צמיחה ושגשוג, כמו ארצות-הברית ב-1997, הביקוש למוצרים הוא גבוה. במצב כזה, שינויים קטנים יחסית בעלויות של ניהול העסקים, הנגרמות בשל שכר מינימום גבוה יותר הן לא משמעותיות לפרמיות. הפרמיות יכולות לספוג את העלויות הללו כיוון שהביקוש למוצריהן הוא גבוה. למעשה, הייתי אומר שההשפעות של מחזורי העסקים על האבטלה מעלימות את ההשפעה של שינוי שכר המינימום.

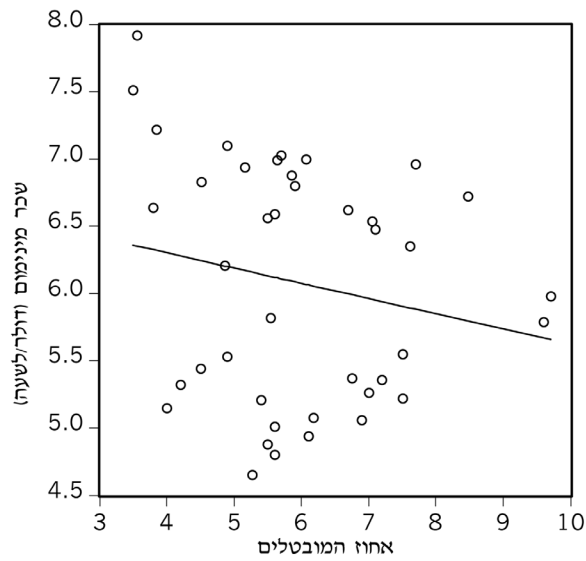
אני אציג בפניכם מספר ממצאים בנוגע לכך. ציור 5 מציג את רמות האבטלה ושכר המינימום משנת 1960 ועד לשנת 2000 בארצות-הברית. אין מגמה קבועה בשנים אלו של שני המשתנים הללו. לעתים הם עולים או יורדים באופן משותף ולעתים הם נבדלים זה מזה, האחד יורד והשני עולה. ייתכן שניתן לראות זאת באופן ברור בציור אשר מציג את שכר המינימום על הציור האנכי ואת שיעור האבטלה על הציור האופקי. אם המודל התאורטי הבסיסי נכון אזי העלאה בשכר המינימום היתה מתואמת עם גידול באבטלה, והיינו מצפים לראות מתאם בין הנקודה השמאלית התחתונה של בציור לבין הנקודה הימנית העליונה של הציור. מתאם כזה היה מצביע על קשר חיובי בין אבטלה נמוכה לבין שכר מינימום נמוך, ואבטלה גדולה יחד עם עלייה בשכר המינימום. אולם למעשה, מה שאנו רואים הוא קשר שלילי חלש, אשר מעיד על כך שגידול בשכר המינימום מתואם במידה מסוימת עם ירידה באבטלה. בעצם, מבחינה סטטיסטית אין כל קשר מובהק בין המשתנים. כפי שאתם רואים המידע מפוזר על גבי כל הציור, ומכאן שלא ניתן להצביע על קשר של ממש בין המשתנים הללו.

הביקורת על הציור היא שהנתונים בה מתייחסים לכל שוק העבודה, ושוק העבודה כולו אינו שוק העבודה לבעלי השכר הנמוך. לכן, ייתכן שמה שאנו רואים בציור אינו קשור כלל לשוק העבודה לבעלי שכר נמוך. הבה נתבונן בציור 6, אשר בוחן את שוק העבודה בבור בני-עשרה בלבד. אחד הטיעונים נגד שכר המחייה הוא שהעלאתו תביא לשיפור שכרם של בני-העשרה. טיעון זה אינו נכון כיוון ש-90% מן העובדים הם מעל לגיל 20. הרוב המכריע של העובדים אינם בני-עשרה. הרוב המכריע עובדים כבר כ-15-17 שנים. אלו הם חייהם, וזו עבודתם. ייתכן שהם לא ימשיכו לעבוד באותה עבודה אך הם ייאלצו להישאר בשוק העבודה לבעלי השכר הנמוך. יחד עם זאת, אם מתבוננים בשוק העבודה לבני עשרה ניתן יהיה לבחון את השפעות של שכר המינימום על האבטלה טוב יותר מאשר מהתבוננות בשוק העבודה כולו. אני אציג בפניכם את אותם גרפים שראינו לעיל בעבור שוק העבודה לבני עשרה. כפי שאתם רואים התמונה היא די דומה גם כעת. מדוע זה קורה? לדעתי הסיבה לכך היא, שלמחזור העסקים יש השפעה על כולם, ובכלל זה על שוק העבודה של בני העשרה. ההשפעות של מחזור העסקים, כפי שציינתי לעיל, גורמות לכך שלשינויים בשכר המינימום אין השפעה בפועל.

ציור 5:  
שכר מינימום ואבטלה (2000-1960)

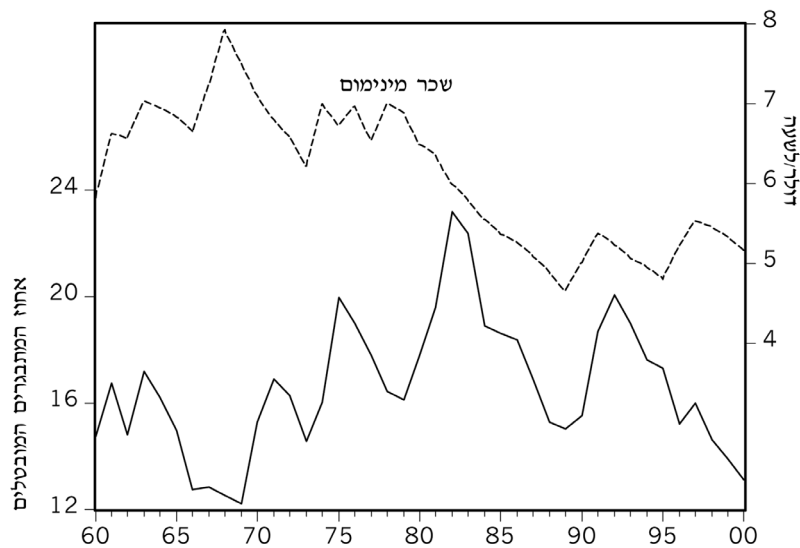


מגמת שכר המינימום והאבטלה

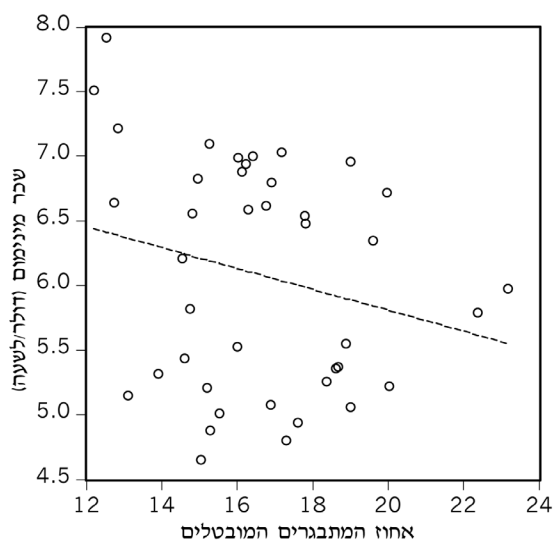


הערה: שכר המינימום בדולרים במחיר שנת 2000.

**ציור 6:**  
**שכר מינימום ואבטלה בקרב מתבגרים**  
**(אחוז האבטלה בעבור בני גילים 16-19)**



**מגמת האבטלה ואחוז המתבגרים המשתכרים שכר מינימום**



ה ע ר ה : שכר מינימום נקוב בדולרים מותאם למחירי 2000.

ישנם גורמים נוספים שגם משתנים כאשר שכר המינימום עולה. החשוב ביותר הוא שהעובד, מבחינת היעילות שלו, הוא עובד אחר. זו נקודה חשובה מאוד. העובדים מגיעים לעבודה, אך מה שהם עושים בפועל כשהם מגיעים לעבודה תלוי בגורמים רבים. כאשר משלמים לעובדים באופן הוגן, כאשר הם מקבלים שכר גבוה יותר, הם הופכים לעובדים טובים יותר, והפריון של הפרמות נוטה לעלות. ניתן לדון בכך במונחים טכניים, אך אחד הדברים שעשיתי כאשר כתבנו את הספר הזה היה להתעניין אצל הפרמות בסוגיה הזו. ישנן פרמות אשר משלמות שכר גבוה יותר מאשר המתחרות שלהן, ושאלתי את הפרמות: "כיצד אתן שורדות?", למעשה, כאשר עשיתי זאת בלוס אנג'לס, ניגשתי לפרמה אשר התחרתה בפרמה אחרת ששילמה לעובדיה את שכר המינימום וזכתה להטבות רבות מעיריית לוס אנג'לס. בין הפרמות היה פער של כ-30%-40% בשכר ששולם לעובדים. כאמור, השאלה שהוצגה לפרמה היתה "כיצד אתם שורדים?" התשובה היתה "אנו שורדים בזכות מוסר עבודה גבוה יותר של עובדינו". בעצם, המשמעות היא שבפרמות הללו היו מספר מועט יותר של עובדים העוזבים את מקום העבודה, בעוד שהפרמות המשלמות שכר מינימום סבלו ממספר גדול של עובדים העוזבים את מקום העבודה. בפרמה בעלת השכר הגבוה כמעט ולא היו היעדרויות לא מוצדקות, וכתוצאה מכך עלויות נמוכות של פיקוח, העסקת עובדים חדשים והכשרתם. ובכן, זה גורם נוסף המשתנה בעקבות שינוי שכר המינימום. אני רוצה לציין שוב, אני לא מטיל ספק בהגיון הבסיסי לפיו כשהמחיר עולה הביקוש יורד, אך אני רוצה להדגיש כי כדי שההגיון הבסיסי הזה יתקיים צריך שכל שאר הדברים יותרו קבועים. זו נקודה חשובה מאוד שיש לציינה ולהכיר בה.

הטיעון האחר הוא, שהפרמות תצאנה מחוץ לערים שבהן יאכפו החוקים לשכר מחייה. בלוס אנג'לס, כאשר הייתי מעורב בכך, נאמר לי מפי סגן ראש העיר של לוס אנג'לס, בוגר בית-הספר למינהל עסקים בוורטון, כי כל התעשיות תעבורנה מחוץ ללוס אנג'לס אם יוחלט על תוספות שכר. הייתי חייב להתייחס לכך ברצינות. המחקר שערכתי בנוגע לכך ניסה להבין מהי העלות שהפרמות ייאלצו לספוג בעקבות העלאת השכר מרמה של \$4.25 לרמה של \$7.75 כפי שהוצע. החישוב של העלות הכוללת היה כרוך בעבודה רבה ומאומצת. למעשה, עיקר העבודה שערכתי עסק במתן תשובה לשאלה הזו. התשובה הבסיסית היתה, בעבור פרמה ממוצעת, הגידול בעלויות של הפרמה צפוי להיות בין 1% ל-1.5% מהעלויות הכוללות של העסק. תוצאות אלו כוללות את כל העלויות שהפרמות תיאלצנה לספוג כתוצאה משכר המחייה — הוצאות ישירות והוצאות עקיפות. ההוצאות העקיפות הללו כוללות גם התמודדות עם עובדים אשר הרוויחו עד כה \$7.76 או \$7.80 או \$8 לשעה. האם הם גם יקבלו העלאת שכר? ההנחה היא שהם, כמובן, גם יקבלו העלאת שכר, איננו יודעים מהי העלאת השכר המדויקת שהם יקבלו, אך אני התחשבתי גם בהשפעה עקיפה זו. כאמור, הגידול הכולל בעלויות בעבור הפרמה מגיע לכ-1% עד 1.5% מכלל העלויות.

בהתבסס על הממצא הזה, טענתי כי רוב הפרמות אינן צפויות לעשות התאמות גדולות כתוצאה מגידול לא משמעותי בעלויות. הפרמות כן תבצענה התאמות קטנות. למעשה, חלקן הגדול יספוג את העלויות הללו, במיוחד אם הן מעוניינות לזכות במכרזים עירוניים. הייתי מוסיף כי בתל אביב, חברות המעוניינות לחתום על חוזים עם אוניברסיטת תל אביב תספוגנה גידול כזה בעלויות כיוון שהן מעוניינות בחוזים.

המסקנות הללו היו מסקנות פרוספקטיביות. אני לא ידעתי באמת מה צפוי לקרות. המחקר נערך לפני שהחוק עבר בלוס אנג'לס. מאז ערכנו מחקרים נוספים, שבחנו את ההצעות



של פרמות במכרזים עירוניים, לפני ואחרי שחוק שכר המינימום יושם. לא מצאנו קשר סטטיסטי כלשהו.

האם הפרמות תצאנה מחוץ לערים? מהתוצאות שלנו הסקנו כי הפרמה הממוצעת לא צפויה לעזוב. הפרמות צפויות לספוג 1%-1.5% מן העלויות שלהן כדי להתמודד על החוזים הללו. שימו לב שמדובר גם בכלכלה מתפתחת, כך גידול של 1% בעלויות בשנה אחת יכול להיעלם על-ידי שיפור בפירון במשך שנה או חצי שנה. זה הסיפור — במשך שנה פחות או יותר, השיפור בפירון של הפרמה יועבר לעובדים בעלי השכר הנמוך אשר במשך דור לא נהנו מן הגידול בפירון. כאמור, אלו הן התאמות קטנות.

השאלה הבאה היא — מה עם הפרמות שאינן ממוצעות? אני בחנתי את ההתפלגות של הפרמות. המספרים שאני אתיחס אליהם מבוססים על נתונים מלוס אנג'לס. בלוס אנג'לס, מצאתי כי 86% מן הפרמות תיאלצנה לספוג גידול בעלויות הנמוך מ-1%. לגבי שאר הפרמות העלויות הן גדולות יותר, ובמקרים מסוימים גם עלויות של 30%. מה ניתן לעשות עם הפרמות הללו? הפרמות הללו לא תוכלנה לספוג גידול של 30% בעלויות. העמדה שלי היא פשוטה. העלויות הללו צריכות להיות מתורגמות לעליית מחירי המוצרים או השירותים של הפרמות הללו, או שהן צריכות ליהנות מתנאים טובים יותר במרכזי העיריות. מניסיוני בתחום זה, אני יכול לספר לכם על מקרה ברוצ'סטר, ניו-יורק. עובדי שירות המשפחה הקתולית ברוצ'סטר באו לשוחח עימנו. מנהלת שירותי המשפחה אמרה לנו: "אנו כולנו בעד שכר המחייב אך אנו לא יכולים לשלם אותו, ואנו נאלץ לקצץ בשירותים שאנו מעניקים. תן לי תשובה לכך ואז אני אוכל להקדיש לכך מחשבה." הדבר הראשון שאמרתי היה: "מהו שיעור תחלופת העובדים אצלך?" כך, התמקדתי בדברים שעשויים להשתנות בעקבות העלאת השכר — עלויות התפעול. היא ענתה לי כי שיעור התחלופה של העובדים אצלה עומד על 60%. עניתי לה כי אחד הדברים שצפויים לקרות הוא, ששיעור התחלופה של עובדיה צפוי לרדת וכי היא תחסוך בעלויות הניהול הכרוכות בכך. אני לא טענתי כי החיסכון בעלויות יהיה בגובה של 28%-29%. אני אמרתי "את תוכלי לחסוך קצת במקומות אחרים". היא אמרה "מה עם שאר העלויות?" ואני עניתי "אם את מתמודדת על חוזים עירוניים, ונניח כי העלויות הכוללות שלך צפויות לעלות בכ-20%, ונניח כי תושבי רוצ'סטר מעוניינים בהעברת החוק הזה, התושבים יאלצו לשלם את הגידול הזה, באמצעות מסים, למשל."

אנו מצאנו כי מספר קטן מאוד של פרמות יסבול מגידול גדול בעלויות, בלוס אנג'לס מדובר בלא יותר מ-0.5% מן הפרמות. בעבור פרמות אלו, יש מקום לספוג לא את כל הגידול בעלויות. למשל, קיימת תוכנית הנקראת "ארוחות על גלגלים", שבמסגרתה אנשים מביאים ארוחות לזקנים מחוסרי אמצעים שאינם יכולים לצאת מבתיהם. נשאלתי כיצד ניתן יהיה לקצץ בשירותי "ארוחות על גלגלים". עניתי כי אין צורך לקצץ. אם העירייה מעוניינת בשירות הזה וגם בשכר מחייה, עליה לשלם בעבור שניהם. אין קסם מיוחד. אם העיר, העירייה או האוניברסיטה מעוניינות בשכר מחייה הן חייבות לבצע את ההתאמות הנדרשות. אני יכול לומר שבאופן כללי ההתאמות הללו אינן גדולות. יש צורך בהתאמות מסוימות, לא ניתן להתעלם מההתאמות הנדרשות אך הן אינן התאמות גדולות. אם מאמינים בעקרון של שכר מחייה אז יש לבצע את ההתאמות הללו.

כמו בשנת 1968, היתה לנו כלכלה אחרת או בארצות-הברית. מצאנו כי — אם העובד בעל השכר הנמוך ביותר במקדונלד'ס קיבל \$8 לשעה אז היו דרכים אחרות לקבוע את המחירים

ודרכים שונות להגדיל את היעילות, שאפשרו לכלכלה לתפקד בצורה טובה ב-1968. זהו הטיעון האחרון. אם החברה בכללותה, או עיר מסוימת או אוניברסיטה מעוניינות בשכר מחייה הוגן אז יש מקום לבצע את ההתאמות הנדרשות שיאפשרו זאת.

אחרי שסקרתי את כל הנקודות הללו, קיים עניין אחד שאני לא התייחסתי אליו והוא כיצד שכר המחייה ישפיע על העובדים עצמם. אני חושב שניתן להניח כי לעובדים עדיף לקבל שכר ראוי מאשר לא לקבל שכר ראוי, ולא רציתי להאריך בנושא הזה. אני כן רוצה לסיים בקריאה של סיפור שהופיע בלוס אנג'לס טיימס לפני מספר חודשים אחרי שחוק שכר המחייה יושם בלוס אנג'לס. כך זה היה: "תנו לאקדמאים, לפוליטיקאים ולמנהיגי העובדים להתווכח לגבי ההגדרה הנכונה של שכר המחייה. בעבור עובד הניקיון של שדה התעופה, חוזה מוראלס, המשמעות היא מאוד מוחשית בשני מובנים – מיטה ומכונית. לפני כשנתיים מוראלס נהג לישון על ארגזים במוסך בעיר. בכל בוקר, לפנות עלות השחר, הוא עבר לתחנת האוטובוס הקרובה כדי להיערך לנסיעה בת שעתיים לעבר מקום עבודתו בשדה התעופה של לוס אנג'לס. פעמיים הוא נשדד בעת ההמתנה לאוטובוס. ללא ביטוח רפואי הוא ראה עצמו בר מזל שהוא לא נפגע מן השודדים. כיום, מוראלס משתרע על מיטה זוגית נוחה, וזמן הנסיעה שלו לעבודה התקצר בחצי, והוא עתה יכול גם לישון עד השעה חמש בבוקר. הוא לא מרגיש חשוף לשודדים בשעות הבוקר, וגם אם הוא חס וחלילה יפגע, אזי ההוצאות הרפואיות שלו יכוסו על-ידי הביטוח. מה שעשה את ההבדל הוא חוק שכר המינימום משנת 1997 אשר הביא להעלאת השכר של עובדי הניקיון בלוס אנג'לס ושל עובדים רבים אחרים שהשתכרו שכר נמוך במיוחד, בכ-2% לשעה. כיום, בתמורה לשמונה שעות עבודה של שטיפה, ניקוי אבק וזריקת זבל, המהגר בן ה-36 מרוויח \$59 בתוספת ביטוח בריאות. עדיין רחוק ממותרות אך מדובר בגידול של 36% מהשכר הקודם ומספיק כדי לאפשר למוראלס שכר הוגן. "כולם חושבים שהעובדים בשדה התעופה מקבלים המון כסף" אומר מוראלס, בעת שהוא ו-45 עובדי ניקיון נוספים מחליפים למדי הניקיון הכחולים שלהן ומחליפים חוויות. "זה לא נכון, אך לפחות עתה בזכות חוק שכר המחייה אנו יכולים להרים את ראשו".

# מתדיינות : שכר המינימום בישראל

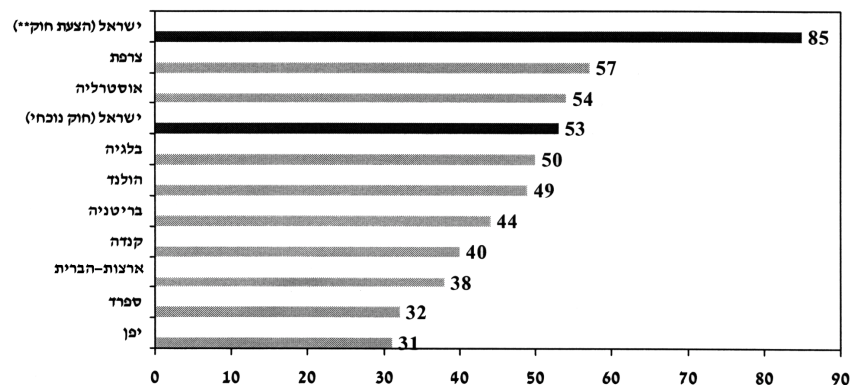
## קרנית פלוג

בהרצאה זו אתייחס לשכר המינימום בישראל, ונדמה לי שבישראל אין מחלוקת בדבר חשיבותו של חוק שכר המינימום, וזאת בניגוד לתמונה שהוצגה בפנינו לגבי המצב בארצות-הברית. לשכר המינימום תפקיד חשוב בהבטחת שכר הוגן. חשיבותו היא גם בכך שהוא תורם לכך שהאלטרנטיבה שמציע שוק העבודה היא אטרקטיבית דיה לעומת האלטרנטיבה של הימצאות מחוץ לשוק העבודה וקיום מקצבאות ותשלומי העברה. אולם, כמה סוגיות ותכונות ייחודיות לשכר המינימום בישראל, כמו גם רמתו ביחס להתפלגות השכר בישראל, דורשות התייחסות מיוחדת, ולכך אתייחס בהרצאתי.

ראשית, באשר לרמתו של שכר המינימום יש צורך לאזן בין הבטחת שכר הוגן וטיפול בבעיית האי שוויון בשוק העבודה מחד גיסא, ובין אי פגיעה בתעסוקה מאידך גיסא. זאת בפרט לנוכח העובדה שחלק מענפי המשק, ובפרט אלה המייצרים מוצרים סחירים, עומדים בפני תחרות בינלאומית, ולפיכך הם מוגבלים ביכולת לגלגל עלייה בעלויות הייצור שלהם למחירי מוצריהם. ההשפעה של שכר המינימום על התעסוקה קשורה גם בנקודה בה נמצאים על פני מחזור העסקים — וזו לא תמיד נלקחה בחשבון בהחלטות בנוגע לשכר המינימום בישראל. באשר לרמת שכר המינימום ביחס להתפלגות השכר בישראל, וזאת בהשוואה למצב בארצות אחרות, ניתן לראות כפי שעולה מהגרפים הבאים כי רמת שכר המינימום בישראל גבוהה יחסית. זאת הן בהשוואת שכר המינימום לחציון של השכר במדינות שונות, והן בהשוואת שכר המינימום בישראל לרמת השכר הממוצעת בענפים שונים.

### ציור 1 :

שכר המינימום כאחוז מהשכר החציוני למשרה מלאה, במדינות שונות, 1997\*



\* הנתונים על ישראל מתייחסים לשנת 1998.

\*\* הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ביולי 1999 ועברה קריאה טרומית בדצמבר. המקור : David Metcalf, וסקרי הכנסת של הלמ"ס; עיבודים — בנק ישראל.

**לוח 1**  
**שכר המינימום כאחוז מהשכר בענפים נבחרים**

אחוז משכר המינימום	שכר חודשי	
47%	6,985	סך-הכול
77%	4,238	חקלאות
37%	8,845	תעשייה
50%	6,593	מזה: מוצרי מזון, משקאות וטבק
63%	5,146	טקסטיל ומוצרי הלבשה
55%	5,944	בינוי
51%	6,406	מסחר
66%	4,969	מזה: מסחר קמעוני
92%	3,534	שירותי אירוח והסעדה
48%	6,770	שירותים עסקיים
111%	2,935	גיוס עובדים ואספקת כוח אדם
105%	3,116	שמירה, אבטחה וניקיון

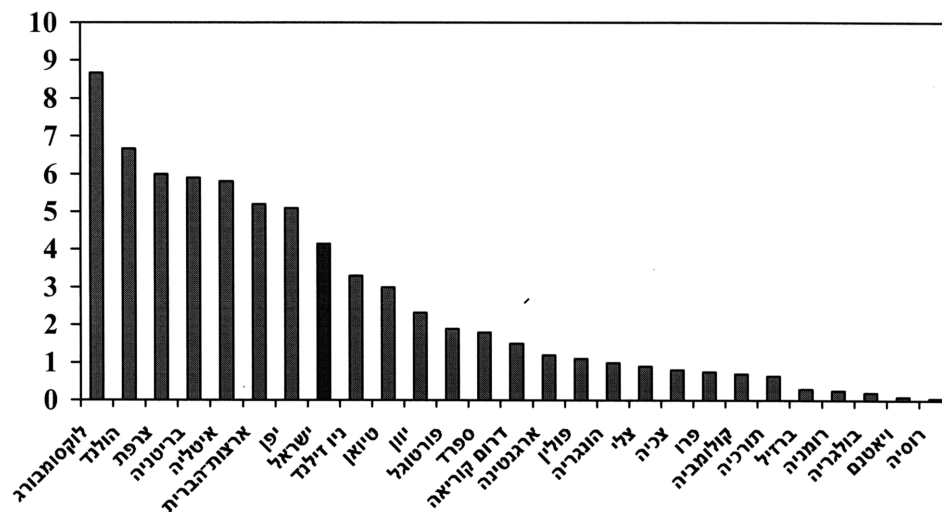
הצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת ביולי 1999 ועברה בקריאה טרומית בדצמבר היתה מעלה את שכר המינימום בישראל ביחס לשכר החציוני לכדי 85 אחוזים, הרבה מעבר לקיים בכל מדינה אחרת בה קיים חוק שכר מינימום. גם השוואת שכר המינימום הנומינלי בישראל לזה הקיים במדינות אחרות, מצביע על כך ששכר המינימום בישראל גבוה יחסית, בפרט אם לוקחים בחשבון את התוצר לנפש בישראל, לעומת ארצות אחרות.

כך למשל, שכר המינימום בישראל, העומד על כ-4.15\$ לשעה, נמוך בכ-20 אחוזים מזה הקיים בארצות-הברית (5.15\$ לשעה) — זאת לעומת תוצר לנפש שהוא כמחצית מזה של ארצות-הברית.

סוגייה נוספת ביחס לשכר המינימום היא סוגיית הציות והאכיפה. שיעור הציות לשכר המינימום בישראל הוא נמוך יחסית, והדבר מתבטא בכך שבין 12 ל-15 אחוזים מהשכירים בישראל העובדים משרה מלאה משתכרים שכר הנמוך משכר המינימום. נושא הציות לא טופל בישראל באופן משביע רצון: למשל, מפירי חוק שכר המינימום הנתפסים נאלצים בדרך-כלל לשלם רק את ההפרש בין השכר ששילמו בפועל לבין שכר המינימום, אך אין חובה להטיל עליהם קנסות, ואלה בדרך-כלל אינם מוטלים. בנוגע לצורך לשפר את אכיפת שכר המינימום יש הסכמה רחבה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר, אך עד כה, ההמלצות בנושא זה, ובראשן חובת הטלת קנס, שיהיה פרופורציוני לחומרת העבירה, טרם יושמו. בהקשר זה ראוי לציון שיעור הציות הנמוך במיוחד לגבי עובדים זרים, המקנה להם יתרון תעסוקתי מנקודת ראותו של המעסיק. לנושא זה, של תחלופת עובדים ישראלים מעוטי השכלה בעובדים זרים, אחזור בהמשך. תכונה ייחודית לשכר המינימום הישראלי היא שרכיבים מסוימים של השכר אינם כלולים בשכר המחושב לצורך עמידה בחוק שכר המינימום. כך למשל, בענפים מסוימים, קיימים רכיבים כמו משכורת י"ג, ותק, פרמיות אחידות, אשר אינם נכללים בחישוב לצורך עמידה

ציור 2 :

שכר המינימום לשעה בישראל בהשוואה למדינות נוספות בעולם (בדולרים)



בחוק שכר המינימום ואשר הם רכיבי שכר לכל דבר בעבור עבודה "רגילה". משמעותה של הגדרה זו היא שבענפים בהם תוספות אלו רווחות, בפרט בענפים המאורגנים במגזר העסקי, ובמגזר הציבורי, השכר הכולל למשתכרי שכר מינימום גבוה משמעותית מזה שנקבע בחוק. לדוגמה בתעשייה, על-פי הדיווחים שנאספו על-ידי הוועדה הציבורית לבחינת שכר המינימום, השכר הממוצע למשתכרי שכר מינימום גבוה בכ-1500 ש"ח – כ-30 אחוזים מהשכר שנקבע בחוק. כך מגיע שכרם לכ-4500 ש"ח לעומת כ-3266 כקבוצה בחוק.

הסוגייה אחרונה אשר בה חוק שכר המינימום בישראל ייחודי נוגעת למנגנון העדכון של שכר המינימום. בניגוד לכל המדינות בהן יש חוק שכר מינימום, שכר המינימום בישראל מתעדכן, באופן אוטומטי, מדי שנה, על-פי עלייתו של השכר הממוצע במשק. העדכון השנתי האוטומטי, ועוד יותר מכך ההצמדה לשכר הממוצע, ייחודיות לחוק הישראלי, כפי שניתן לראות מן ההשוואה הבינלאומית הלוח שלהלן. תוצאת מנגנון עדכון זה היא מגלגלת עליות שכר הנובעות מעליות בפריזם בענפים מסוימים, לענפים אחרים, בעיקר עתירי עבודה בלתי מיומנת, בהם לא חלה עליית פריזם, ואשר בשל כך נשחקת רווחיותם והם מתקשים להתחרות בתחרות הבינלאומית. באפריל 2001 למשל, עודכן שכר המינימום בכ-10 אחוזים, עקב עליית שכר ממוצע בשיעור זה שנבעה מהגיאיות בענפי הטכנולוגייה העלית (שכבר הגיעה לקצה בשלב בו עודכן שכר המינימום). עליית השכר שנבעה מכך בענפים עתירי עבודה המייצרים מוצרים סחירים, שלא נהנו מעליית פריזם, הקשתה עליהם להתחרות עוד יותר, ויש להניח שתרמה להאצת הפיטורין בענפים אלה. בדומה לכך, עליית השכר הממוצע במשק שחלה בשנים 1997-1993 עקב הסכמי השכר המרחיבים במגזר הציבורי, תרמה לעלייתו של שכר המינימום יחסית לשכר במגזר העסקי כפי שניתן לראות בציור 3. גם העדכון האוטומטי, שאינו מתחשב במצב המשק ייחודי לחוק בישראל בניגוד למרבית המדינות בהן העדכון נעשה תוך התייחסות מפורשת למצב המשק (ראו לוח ההשוואה הבינלאומית).

ציור 3:

שכר המינימום במונחי מדד המחירים לצרכן וכאחוז מהשכר הממוצע בסקטור העסקי\*



\* שנת הבסיס היא 1994.

לוח 2:

השוואה בינלאומית של הסדרים וחוקים לגבי שכר המינימום

שכר המינימום* באמצע 1997 כאחוז מהשכר החציוני למשרה מלאה	תהליך העדכון/ ההצמדה	היוצאים מתחולת החוק	סוג ההסדר/ חוק	המדינה (שנת יישום החוק לראשונה)
32	מעודכן כל שנה תוך התחשבות באינפלציה ובמצב הכלכלי	אין חריגים	חוק כלל ארצי, שכר חודשי.	ספרד (1963, במתכונתו הנוכחית - 1976).
31	מעדכן תוך התחשבות בשינויים במודד המחירים ובעליית השכר הממוצע	שוליות, מוגבלים, עובדים בתקופת ניסיון	חוק לכל אחד מ-47 המחוזות שכר יומי לפי שעה	יפן (1959, במתכונתו הנוכחית - 1968)
52.8	<b>הצמדה כל שנה; אחוזים מהשכר הממוצע</b>		<b>חוק, כלל ארצי, שכר חודשי, ממנו נגזר השכר לשעה</b>	<b>ישראל (הסדר - 1972; חוק - 1987)</b>
38	על-פי שיקול דעת - אין הצמדה אוטומטית	מנהלים וקבוצות קטנות ספציפיות	חוק פדראלי וחוקים ספציפיים במדינות. שכר המינימום נקבע על-פי הגבוה מבין שכר המינימום הפדראלי וזה שבמדינה הספציפית. שכר לשעה	ארצות הברית (1938)

לוח 2 (המשך) :  
השוואה בינלאומית של הסדרים וחוקים לגבי שכר המינימום

המדינה (שנת יישום החוק לראשונה)	סוג ההסדר/ חוק	היוצאים מתחולת החוק	תהליך העדכון/ ההצמדה	שכר המינימום** באמצע 1997 כאחוז מהשכר החציוני למשרה מלאה
קנדה (נשים - 1930-1918) (גברים - 1930-1959)	חוק פדראלי ומחוזי, שכר לשעה	שוליות, עובדי חוזה ודרג ניהולי	אין הצמדה אוטומטית	40
בריטניה (1999)	חוק כלל-ארצי, שכר לשעה	שוליות, אנשי צבא, דייגים ובני 16-17	על-פי שיקול דעת - אין הצמדה אוטומטית	44
צרפת (1950, במתכונת הנוכחית - 1970)	חוק כלל-ארצי, שכר לשעה	מינהל כללי וחלק מהמוגבלים	מוצמד למדר המחירים או למחצית העלייה בשכר הממוצע על-פי הגבוה	57
הולנד (1968)	חוק כלל-ארצי, שכר יומי, שבועי או חודשי	מכסה את כל העובדים בעלי חוזה עבודה	קשור לשינויים בשכר הממוצע, אך ניתן להשעות את ההצמדה	49
בלגיה (1975)	הסכם קיבוצי כלל-ארצי, שכר חודשי	שוליות בסקטור הציבורי, מספר מוגבלים	הסכם קיבוצי, נדון כל שנתיים וביניהן מוצמד למדר המחירים	50
אוסטרליה (1996, ובנוסף)	תוקף חוקי, מינימום שונה בכל סקטור, שכר שבועי	מספק סקטורים, שבהם השכר הממוצע גבוה	גוף עצמאי שוקל בהתאם לגורמים כלכליים וצרכים של מקבלי שכר מינימום	54

\* הנתונים לגבי מדינות ה-OECD מתוך: David Metcalf (1999).  
\*\* לא ברור עד כמה הגדרת השכר במדינות אחרות מתייחסת, כמו בישראל, רק לחלק מהתשלומים לעובד.

בחינת רמתו של שכר המינימום בהקשר של המאבק בעוני בישראל יכולה להתבצע על-ידי השוואת רמתו, לזו הנדרשת למשפחה על מנת להתקיים מעל קו העוני. לוח 3 להלן, משווה את ההכנסה של רמת קו העוני, בעבור גודל משפחה משתנה, להכנסת משפחה משכר המינימום (בהנחה שאין רכיבי שכר שאינם נכללים בחישוב לצורך שכר המינימום) ומקצבאות ילדים.

כפי שעולה מלוח 3, הכנסה בגובה שכר מינימום של מפרנס יחיד מספיקה לקיום מעבר לקו העוני למשפחה של עד שתי נפשות. משפחה גדולה יותר, אשר בה מפרנס יחיד בשכר מינימום, תהיה מתחת לקו העוני. לעומת זאת, גם משפחה גדולה, אשר בה שני מפרנסים בשכר מינימום תהיה מעל קו העוני. (בהקשר זה ראוי לציין כי ההגדרה המקובלת בישראל לקו העוני אינה זקפת הכנסה בגין אישה שאינה עובדת).

לוח 3:

השוואת קו העוני, על-פי הרכב המשפחה להכנסה משכר המינימום\*, 2000

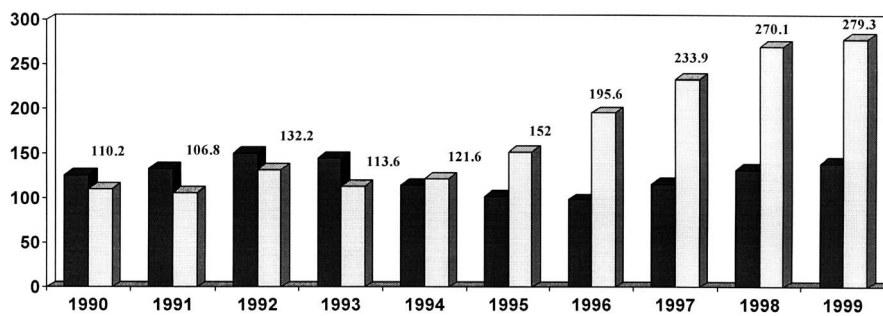
מספר הנפשות***	קו העיוני למשפחה	קצבאות ילדים***	הכנסה כאשר יש מפרנס אחד בשכר המינימום	הכנסה עם שני מפרנסים בשכר המינימום
1	1,673	0	2,964.95	5,929.9
2	2,677	0	2,964.95	5,929.9
3	3,546	171	3,135.95	1,100.9
4	4,282	342	3,306.95	6,271.9
5	5,018	684	3,481.75	6,613.9
6	5,688	1,377	4,341.95	7,306.9
7	6,357	1,959	4,923.95	7,888.9
8	6,959	5,601	5,565.95	8,530.9
9	7,494	3,200	6,164.95	9,129.9

\* שכר המינימום החל מ-1.4.2000 היה 2964.95 ש"ח. שכר המינימום החל מ-1.4.2001 היה 3266 ש"ח.  
 \*\* מ-3 נפשות ומעלה, הכוונה היא לזוג הורים והשאר ילדים מתחת לגיל 18.  
 \*\*\* החל משנת 2001 קצבת הילדים לכל ילד נוסף, החל מהילד החמישי היא 856 ש"ח.

נושא הקשור להשלכות שכר המינימום על התעסוקה בישראל הוא המספר הגבוה של עובדים זרים בשוק העבודה הישראלי. כפי שכבר הזכרתי, הציות לחוק שכר המינימום בנוגע להם הוא חלקי ביותר. הזמינות של עובדים זרים בשכר נמוך, ושכר המינימום הגבוה יחסית להתפלגות השכר בישראל, תורמים לשיעורי אבטלה גבוהים בקרב מעוטי ההשכלה בישראל. שיעור האבטלה של בעלי עד 12 שנות לימוד הגיע בשנת 2001 לכ-12.4 אחוזים לעומת 9.3 אחוזים בממוצע.

ציור 4:

מועסקים זרים ומובטלים ישראלים בעלי השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד) 1999-1990 (באלפים)



■ מובטלים ישראלים עד 12 שנות לימוד □ מועסקים זרים ושטחים-סך-הכול



השוואת מספר העובדים הזרים (כולל בלתי חוקיים, ופולשתינאים), למספר המובטלים בעלי השכלה נמוכה, מעלה כי מספר הזרים כפול מזה של המובטלים מעוטי ההשכלה. השוואה זו מרמזת על כך כי לצד הטיפול בחוק שכר המינימום כפי שעולה מהניתוח הקודם, יש להקטין משמעותית את מספר העובדים הזרים בישראל, ולהבטיח אכיפת חוקי העבודה, לרבות שכר המינימום לגביהם, הן כדי להבטיח גם להם תנאים הוגנים, והן כדי להבטיח כי ישראלים מעוטי השכלה יתחרו על מקומות התעסוקה, בתנאים שאינם נחותים.

# מתדיין : שכר מחייה הוגן או שכר מינימום – כוונות טובות והגיון כלכלי

אריה ארנון

כותרת מאמרו של פרופ' פולין מדגישה את הסתירה, או המתח, בין כוונות טובות והגיון כלכלי. בוויכוחים רבים על שכר המינימום המתח או הסתירה אמיתיים. לוויכוח היסטוריה ארוכה, לפחות 200 שנים ואפשר, אולי, ללמוד מעט מההיסטוריה. האבות המייסדים של הכלכלה עסקו גם הם בכוונות טובות. למשל, בסוגיית "חוקי העניים" אשר כוונתו לספק לכל אחד רמת קיום מינימלית. ריקרדו ומלתוס התווכחו רבות על האפשרות לשנות חוקים (ראו Mark Blaug, 1987) ועסקו במתח שבין כוונות טובות והגיון כלכלי, אך בשל קוצר הזמן נעבור מהמאה התשע-עשרה לארצות-הברית וישראל כיום.

המרחב הפתוח להתערבות בתהליכים כלכליים או למדיניות כלכלית נקבע במידת מה, על-פי מה שאנו חושבים על כלכלה. כלומר, איננו ניטרליים או חיצוניים לוויכוח. מה שאנו עושים כאן הערב – ניתוח מושגים כ"שכר המינימום", "שכר קיום", "כלכלה גלובלית" וכדומה – משפיע על תוצאות דיוננו. מדוע? מכיון שאם אנו מחזיקים בדיעה שההגיון הכלכלי הוא הגורם הקובע, גורם שאין יכולת להתנגד לו, התוצאה תהיה גישה פסיבית מאוד לכלכלה: נקבל את המציאות הכלכלית כ"טבעית", בלתי ניתנת לשינוי. כך, גם אם יש לנו כוונות טובות, איננו יכולים ליישמן ולהוציאן מהכוח אל הפועל. זהו ויכוח ישן. יש כאלה הפונים כתוצאה מכך לנסים כולל "נס" האירגון האחר של החברה. כולנו זוכרים את הימים בהם רבים האמינו שאם רק נארגן את החברה אחרת וניצור מהפכה חברתית, המחסור יעלם ועמו תיעלם סוגיית שכר המינימום. מושג "שכר הקיום" אינו מושג הנוגע לשורשי שיטת השוק כמהפכה חברתית כוללת. שכר קיום עוסק בחברה ממשית, המבוססת על שווקים, כפי שפרופ' פולין תיאר בדיון על ארצות-הברית.

קו העוני בישראל מוגדר כ-50% מההכנסה החציונית. שכר המינימום בישראל עומד כיום על 47.5% מההכנסה הממוצעת. מאז 1987 מתקיים בין השנים יחס כמעט קבוע. קו העוני הוא בערך 25% מההכנסה הממוצעת וכ-55% משכר המינימום. אלו הן רמות מוגדרות בחוק. הבעיה המרכזית בתחום זה בישראל היא רמת הציות או רמת האכיפה. הוועדה שבחנה את שכר המינימום ושפרסמה מסקנותיה ביולי 2000, הגיעה להסכמה מקיר לקיר בנושא זה. לפחות 15% מהעובדים משתכרים פחות משכר המינימום, יותר מאשר בארצות רבות אחרות. ה"חידה" הראויה לפתרון היא מדוע אין אכיפה ואין ציות, למרות ההסכמה בין כל הגורמים הציבוריים שיש לאכוף?

האחראים על אכיפה במשרד הרווחה והעבודה אינם ממלאים את חובתם. כאשר הם מגלים הפרת חוק, כל מה שהם עושים הוא לגבות את התשלום שלא בוצע כחוק, כלומר להשלים את השכר המשולם, כך שיגיע לשכר המינימום. הם אינם מביאים את מפירי החוק למשפט ואינם מנסים להופכם לדוגמה לאחרים.

כלומר, זה תקין חברתית לדבר על שכר המינימום, להתווכח על קווי העוני הדמיוניים שאנו מציירים באוויר, אך כולם יודעים שהקווים נשארים בשמים ואינם נאכפים על הארץ. ההסבר לפער בין הדיבור והמעשה כרוך בפער שבין כוונות טובות והגיון כלכלי ומעורב בו גורם נוסף: אינטרסים. האינטרסנטים אינם רוצים באכיפת שכר המינימום ויש בידם מספיק כוח כדי למנוע מקובעי המדיניות מלהפוך את המדיניות המוצהרת למיושמת. זהו קו ייחודי לכלכלת ישראל, רמת ציות נמוכה להפליא לחוק שכר המינימום.

כמה מילים על ההגיון הכלכלי. אנו עוסקים בכלכלה תחרותית וראוי להבחין בין ענפים ומוצרים סחירים ובלתי סחירים. בבלתי סחירים ניתן להעלות את שכר המינימום ולאכופף אותו בלי לאבד בתחרות עם העולם תעסוקה רבה ופעילות משמעותית. הרווחים בענפים הלא סחירים כנראה ירדו בעקבות העלאת רמת שכר המינימום בפועל. האם בענפים הסחירים אפשר להנהיג, בפועל, שכר מינימום גבוה יותר? קרוב לשכר קיום? הנימוק המקובל על כלכלנים רבים הוא שאי אפשר שכן ענפים אלה יהרסו. זהו הנימוק בטקסטיל. לדעתי תשובה ראויה לטענה זו היא כן, אם אי אפשר לשלם שכר "הגון" בענף מסוים יש להיפטר ממנו ולאבד את התעסוקה והתוצר שלו או למנוע את התחרות מהעולם. כלומר, יש לבחון מחדש את יישום התפיסה הגלובלית. כך, בענפים בהם אין אפשרות לעמוד בתחרות, צריך לבחור בין יצירת חיסוי והגנה על ענפים אלה – השקפה מאוד לא מקובלת בין כלכלני ישראל – או ויתור על קיומם. זהו ההגיון הכלכלי. אי אפשר לשמור על שכר הגון ורמת חיים סבירה בתנאי תחרות המחייבים להתמודד עם שכר שהוא 10% מהשכר אצלנו.

זו הדילמה אליה הוויכוח על שכר המינימום תמיד חוזר: האם יש להטיל מגבלות על התהליך הכלכלי הנשען על מנגנוני השוק? שכר מינימום הוא התערבות בתהליך הכלכלי ואם הוא נאכף, הוא משנה את התנאים בתעשיות מסוימות. גבולות כלכליים, גם הם, כמובן, צורת התערבות בתהליך הכלכלי. כך, השאלה ביסוד הוויכוח על שכר קיום היא רמת ההתערבות המועדפת בכלכלה. הדרך היחידה הפתוחה בפנינו בכלכלה המבוססת על מנגנון השוק, כשלנו, לממש כוונות טובות תאלץ אותנו לקבל כי ההגיון הכלכלי מחייב מגבלות על תהליכי השוק. המגבלות עשויות ללבוש צורות שונות. למשל, התערבות בשוק העבודה ובשווקים אחרים וכן כינון הסדרים המגבילים את מנגנוני השוק בגבולות הכלכליים. הצעות "קיצוניות" יותר עשויות לכלול הוצאת חלקים מהכלכלה מהמשחק החופשי של השווקים. כך לדוגמה, אמנם מעט מחוץ לתחום הדיון שלנו היום, בריאות וחינוך צריכים להיות מוצאים מתחום שלטון השוק, אפילו במחיר של חוסר יעילות מסוים, כפי שיטענו כלכלנים שמרניים. זהו המחיר שיש לשלם על מנת ליישם כוונות טובות.

שוק העבודה בישראל נמצא בעיצומו של תהליך שינוי רדיקלי בעשור האחרון. רמת ההתארגנות האיגוד מקצועית נמוכה יותר, החשיפה לעבודה זולה גדולה יותר, הסדרים חדשים (עובדי קבלן, עובדי כח-אדם) נפוצים מאוד. הדרך היחידה ליישם שכר מינימום בשוק העבודה הישראלי היא לשנות את מבנה החלק ה"נמוך" של שוק העבודה. שמונה שעות עבודה, איסור על עבודת ילדים, הגבלת הסיכון במקום העבודה וכן קיום שכר מינימום הוגן בפועל, הם תנאי מינימום שעלינו ליצור בכלכלה, גם אם יש להם מחיר.

המבנה האנליטי עליו מבוססת התאוריה הכלכלית המקובלת, בלי להגדירה היטב עתה, מניח כי שכר מינימום פוגע במועסקים, במיוחד באילו שיהפכו למובטלים. מבנה חלופי, שהיה מקובל בעבר אך אינו זוכה כמעט לתשומת לב כיום, מניח: חלוקת התוצר בחברה בין

עובדים ומעבידים נקבעת במיקוח בין שתי הקבוצות. למרות טענות לאמת אחת ויחידה מצד כלכלנים (שמרנים) רבים, לא כל העלאת שכר פירושה הורדת תעסוקה. לעתים קרובות משמעותה פגיעה ברווחים ולא בתעסוקה. לכן, אין זה תמיד נכון שאכיפת שכר מינימום גבוה יותר תביא לנזק דווקא לעובדים, שיהפכו למובטלים, אלא במקרים רבים היא תבוא דווקא על חשבון היזמים או בעלי ההון. אך אילו מסתירים את האינטרסים שלהם בוויכוח ומסתתרים מאחורי הנימוקים שמספקים כלכלנים רבים, כאילו לעובדים המשתכרים שכר נמוך אין עניין אמיתי בישום שכר המינימום.

בין אם הנימוק כלכלי ובין אם הנימוק ערכי, ראוי להפוך סוף סוף את הדיבור, "התקין פוליטית" כנראה, על הצורך לקיים בחברה שכר מינימום, למציאות.