

ספטמבר 2010



שכר מחיה הוגן

נייר עמדה 2

מאת: דותן פרסיץ

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים


מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

סדרת ניירות עמדה

נייר עמדה 2

סדרת ניירות עמדה

נייר עמדה 2

שכר מחיה הוגן

דותן פרסיץ

אוניברסיטת תל-אביב ומכון ון ליר בירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

POSITION PAPERS

No. 2 **Living Wage**

Dotan Persitz

עורכת מפיקה: שרה סורני
עורכת לשון: איילת קמאי

הדעות המובאות בסדרת ניירות העמדה משקפות את דעתם של הכותבים
ולאו דווקא מייצגות את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

© תש"ע – 2010, מכון ון ליר בירושלים

סדר וגרפיקה: נדב שטכמן

נדפס בדפוס "גרפית", ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל בשאלות כלכלה וחברה. מסגרת זו הוקמה משום שלדעתנו קובעי המדיניות הכלכלית-חברתית מחזיקים לעתים קרובות בדעות נחרצות ושמרניות, שמקורן אידיאולוגי וביסוסן לוקה בחסר, ומשום שכרוב המקרים הביקורת הנמתחת על המדיניות אינה מצליחה להעלות לדיון הציבורי חלופות מעשיות. התוכנית נועדה להעשיר את הדיון בסוגיות מרכזיות המעסיקות את הציבור בישראל מתוך זווית ראייה ביקורתית, כדי לעודד חשיבה מחדש על התפיסה הרווחת בסוגיות של כלכלה וחברה. התוכנית משמשת מסגרת למחקר כלכלי-חברתי. נערכים בה מחקרים ונכתבים ניירות עמדה העושים שימוש במתודות מקובלות בכלכלה. בתוכנית משתתפים כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה. במסגרת זו מציגים אנשי מקצוע חלופות למדיניות הכלכלית הנהוגה, ונקודת המוצא היא הצורך בקידום צמיחה כלכלית בת קיימא המתבססת על טובת רוב האזרחים ועל הקטנת האי-שוויון בחברה. אנו מודים כי ברצוננו להתערב בדיון הציבורי כדי להשפיע על תוצאותיו וכי אנו מחזיקים בדעות מגובשות משלנו. עם זאת, אנו מבטיחים לנמק את דעותינו אלה, לעגן אותן בהשקפה כוללת ולהשתית את טענותינו על מסד עובדתי מפורט וחשוף לביקורת. בכוונתנו להעמיד במוקד הפעילות סוגיות הנתונות במחלוקת, והנוגעות לתחומי המדיניות הכלכלית, לתפקידיה של הממשלה בשוק העבודה ולרשת הביטחון החברתית.

פרסומי התוכנית

- מחקרי מדיניות
- סדרת 11 מחלוקות בכלכלה
- איגרות אלקטרוניות
- ניירות עמדה
- דפי מידע
- הספר מחלוקות בכלכלה, בעריכת אריה ארנון ומשה יוסטמן (מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, 2009)

פעילות לציבור

- ערבי דיון וימי עיון
- סדנאות ודיוני שולחן עגול בהשתתפות קובעי מדיניות
- כינוסים שנתיים

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים, www.vanleer.org.il

תוכן העניינים

תקציר 9

א. הקדמה 11

ב. שכר מחיה הוגן 13

1. שכר מחיה הוגן בארצות הברית עד מלחמת העולם השנייה 13
2. שכר מחיה הוגן בארצות הברית בתחילת המאה ה־21 15
3. שכר מחיה הוגן ושכר מינימום 17

ג. התנועה למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית 19

1. רקע כלכלי-היסטורי 19
2. פעילותה של התנועה למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית 25
3. חישוב שכר מחיה הוגן בארצות הברית 31
4. שכר מחיה הוגן והחברות 34
5. שכר מחיה הוגן והעובדים 45
6. סיכום 51

ד. שכר מחיה הוגן בישראל – מצע לדיון 53

1. שוק העובדים בעלי שכר נמוך בישראל 53
2. שכר מחיה הוגן בישראל: חישוב 55
3. דיון: שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד 57
4. ענפי המוצרים הלא סחירים 60
5. נושאים לבירור 61
6. סיכום 62

ה. ביבליוגרפיה 63

תקציר

המציאות בישראל מראה כי עובד ממוצע במשרה מלאה בשוק העובדים בעלי שכר נמוך בישראל אינו יכול לפרנס את משפחתו בביטחון כלכלי ובכבוד מינימליים. מטרתו של נייר עמדה זה היא לעורר דיון ציבורי בשאלת שכר העבודה של בעלי השכר הנמוך בישראל. הנייר מתמקד בתיאור דרך מרכזית אחת להתמודדות עם שאלה זו – מדיניות של שכר מחיה הוגן, אשר לפיה כל עובד במשרה מלאה זכאי לשכר עבודה שיאפשר לו לפרנס בכבוד את משפחתו.

הדיון מתבסס ברובו על הנעשה בארצות הברית – החל בהתפתחות הנושא בשיח הציבורי, דרך התנאים שהביאו להתעוררותה של התנועה החברתית למען שכר מחיה הוגן, וכלה בהישגיה של התנועה והשפעתה על החקיקה ועל תפיסת הציבור האמריקני ומנהיגיו את שוק העבודה של בעלי השכר הנמוך.

המאבק של התנועה החברתית למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית התאפיין בריכוז המאמץ במאבקים מקומיים כתחליף (או כהקדמה) למאבק לאומי גדול, שבו סיכויי ההצלחה נמוכים יותר. לנוכח הדמיון שנמצא בתנאי הרקע בארצות הברית ובישראל, נראה כי יש מקום לדיון בשאלת נחיצותו של מאבק מן הסוג הזה גם בישראל. יש להדגיש כי נייר עמדה זה אינו מתיימר להציע הצעה קונקרטית כלשהי ליישום אידיאולוגיית שכר מחיה הוגן בישראל; הוא גם אינו מתיימר לקבוע כי הפרקטיקות שנקטה התנועה החברתית למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית מתאימות למבנה הפוליטי בישראל. העלאת נושא זה אל סדר היום הציבורי בבחינת מצע לדיון ראשוני באפשרות של אימוץ מדיניות כזאת בישראל תגשים את מטרתו של נייר עמדה זה.

א. הקדמה

מטרתו של נייר עמדה זה היא לעורר דיון ציבורי בשאלת שכר העבודה של בעלי השכר הנמוך בישראל, שכיום אינו מאפשר לעובד ממוצע במשרה מלאה לפרנס את משפחתו בכבוד. אחת הדרכים להתמודד עם שאלה קשה זו היא באמצעות מדיניות של שכר מחיה הוגן.

בחלק הראשון של נייר העמדה מתוארת התפתחות המושג בשיח הציבורי על שכר העבודה בארצות הברית, החל במנהיגי תנועות הפועלים בשנות השבעים של המאה ה-19, דרך המאבק על שכר המינימום בארצות הברית בשליש הראשון של המאה ה-20, וכלה בהתעוררותה של תנועה חברתית רבת עוצמה למען שכר מחיה הוגן באמצע העשור האחרון של המאה ה-20.¹

בחלק השני מובא תיאור מפורט של המאבק שניהלה התנועה למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית בסוף המאה ה-20 ובתחילת המאה ה-21. התנועה הוקמה על רקע השחיקה המהירה בשכר המינימום הפדרלי, האצת תהליכי המעבר למיקור חוץ, וההכרה של כלכלנים כי עלייה בשכר המינימום אינה מובילה בהכרח לירידה בתעסוקה. מטרת התנועה היתה ליצור מערך של חוקי שכר מינימום אשר יקרב את שכר העבודה של העובדים בעלי השכר הנמוך לשכר מחיה הוגן. מאבקה של התנועה התרכז בחקיקת חוקים שיחייבו תשלום שכר מינימום גבוה לעובדים בחברות הנותנות שירותים לרשויות מוניציפליות או מקבלות מהן תמיכות או הטבות. בהקשר זה נבחנה בין השאר השאלה מהו שכר מחיה הוגן בעבור אוכלוסיות שונות בארצות הברית וכיצד הוא ישפיע על העובדים ועל החברות.

בסופו של החלק הזה נבחנת מידת הצלחתה של התנועה למען שכר מחיה הוגן בכמה אמות מידה. ככלל נראה כי התנועה רשמה הישגים לא מבוטלים: היא הצליחה לעורר דיון ציבורי בשאלת שכר המינימום והשפעתו על התעסוקה ועל רווחת העובדים בארצות הברית – דיון אשר בעקבותיו חל שינוי עמוק בחוקי השכר במדינה ובתפיסת הציבור האמריקני ונבחרו את שוק העבודה של בעלי השכר הנמוך. במשך שנות

* תודה ללאה אחדות, אריה ארנון, אביה ספיבק, בוב פולין, חיים פרשטמן ואריה שרמן על שיחות רבות ומועילות. המסמך הוצג בכנס השנתי לכלכלה וחברה של מכון ון ליר בירושלים בדצמבר 2008. כל הדעות המובעות במסמך הן באחריות המחבר בלבד.

1 לאסופת מאמרים הסוקרים את התנועות לשכר מחיה הוגן ברחבי העולם בתחילת המאה ה-20 וכיום ראו Figart 2004. למאבק למען שכר מחיה הוגן באנגליה ראו למשל www.guardian.co.uk/money/2007/dec/30/pay.tradeunions (אוחזר ב-12.7.10).

פעילותה התקבלו הצעות חוק לשכר מחיה הוגן ביותר ממאה רשויות מוניציפליות ובמוסדות ציבוריים רבים.

החלק השלישי מציג מצע לדיון בשילוב מדיניות של שכר מחיה הוגן במשק הישראלי, מתוך הנחת היסוד שעובד במשרה מלאה בשוק העובדים בעלי השכר הנמוך אינו יכול לקיים את משפחתו בביטחון כלכלי ובכבוד מינימליים משכר עבודתו בלבד – מצב שאינו רצוי על פי האידאולוגיה של שכר מחיה הוגן. ברקע הדברים עומדת השאלה מה אפשר ללמוד מהניסיון האמריקני על השלכותיה של הפעלת מדיניות כזאת בישראל. תחילה נדון הדמיון בין תנאי הרקע של המשק הישראלי לאלה של המשק האמריקני. לאחר מכן מובא חישוב גס של שכר מחיה הוגן המתאים למשפחה בת ארבע נפשות בישראל. בהמשך הדברים מתוארים כמה יתרונות וחסרונות הגלומים ביישומה של מדיניות כזאת במשק הישראלי. מחסור בנתונים קריטיים הדרושים לניהול דיון עמוק וממצה בסוגיה זו אינו מאפשר לגבש המלצה קונקרטית לגבי יישום אידאולוגיית שכר מחיה הוגן בישראל. עם זאת, המסמך מהווה פתיח אינפורמטיבי לשיח ציבורי על אודות שכר מחיה הוגן בישראל.

ב. שכר מחיה הוגן

אידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן² היא כאמור אידיאולוגיה שעל פיה כל עובד במשרה מלאה זכאי לשכר עבודה שיאפשר לו לפרנס את משפחתו בכבוד. מטרת הדיון בחלק זה של נייר העמדה היא להבהיר את האידיאולוגיה העומדת בבסיס המושג, להבדיל אותו ממושגים מקובלים אחרים בשיח הכלכלי על אודות שכר העבודה (בעיקר שכר מינימום), ולהצביע על כשלים מהותיים בהעברתו מן התחום התיאורטי לתחום המעשה.

1. שכר מחיה הוגן בארצות הברית עד מלחמת העולם השנייה

לפני מלחמת האזרחים בארצות הברית נתפס עובד שכיר – פרט המפרנס את משפחתו משכר עבודה – כפרט שאינו חופשי (wage slave). תפיסה זו נבעה מתלותו המוחלטת של המפרנס בפרטים אחרים לשם אספקת מוצרים בסיסיים לו ולבני ביתו. לאחר מלחמת האזרחים הצטרפו העבדים המשוחררים למבקשי העבודה בשכר והאיצו את תהליך הלגיטימציה של השכירים לעומת העצמאים הזעירים (בעלי מלאכה, אומנים וכדומה), כך שכעשר שנים לאחר תום מלחמת האזרחים כבר היו השכירים כ-70% מכלל העובדים במשק האמריקני. עם זאת, גם בתקופה זו, בעוד המעמדות המעסיקים ראו בעבודה בשכר את התגלמות החופש, עדיין ראו בה רבים מהעובדים את שלילת החופש דווקא, בעיקר כי התקשו להשלים עם חוסר האזון בחלוקת הכוח בין המעסיקים לעובדים. העסקה בשכר, סברו חלקם, היא מצב גרוע יותר מעבודות משום שלמעסיק בשכר אין כל מחויבות לצורכיהם הבסיסיים של עובדיו.

לקראת סוף המאה ה-19 התרכזה הביקורת על מערכת השכר בטענה שרמות השכר אינן מתאימות לצורכיהם של העובדים כמפרנסים, כאזרחים וכצרכנים. במרכז השיח הביקורתי עמד אז המונח "תמורה צודקת" (just reward). התמורה הצודקת לעובד שכיר נועדה לאפשר לו להיות חופשי באמצעות קבלת שכר הוגן לעמלו. גליקמן (Glickman 1997) טוען שאחת הסיבות העיקריות להופעתו של מונח זה, מלבד הגידול הניכר במספר השכירים, היתה התחושה שהתוצר בארצות הברית מספיק לכולם ולכן, בניגוד לתקופות קודמות, אפשר לוודא שכל אחד מהעובדים ייהנה משכר אשר יספק את כל צרכיו וצורכי משפחתו.

2 living wage – מונח זה מתורגם על פי רוב "שכר מחיה" (פולין 2002), "שכר מחיה הוגן" (פרשטמן 2002) או "שכר מחיה בכבוד" (סבירסקי ופרנקל 2001). להלן אשתמש במונח "שכר מחיה הוגן".

אף על פי שהמאבק של ארגוני הפועלים לא עסק רק בשכרם של העובדים אלא בכלל תנאי עבודתם (למשל, המאבק למען שמונה שעות עבודה ביום), התמורה הכספית הצודקת היא שעמדה במרכז הדיון על עבודת השכירים במשק האמריקני. עד מהרה הפך המונח "תמורה צודקת" ל"שכר צודק", וזה הפך ל"שכר מחיה הוגן" (living wage).³ בשנים אלו הובילו ארגוני העובדים בהנהגת סמואל גומפרס מאבק למען שכר מחיה הוגן, בטענה שהזכות לתנאי מחיה סבירים היא זכותו הבסיסית של כל פועל אמריקני.⁴ דרישה זו מעמידה במרכז הדיון, העקרוני והפרקטי, את צרכיו של הפועל. לדברי ארגוני הפועלים, השכר הנמוך הוא המכשול העיקרי העומד לפני העובדים ומונע מהם להיות חופשיים. הגישה הפרקטית של ארגוני הפועלים היתה ליישם את שכר המחיה ההוגן באמצעות מדיניות של שכר מינימום.⁵ מכאן ואילך הפך המאבק למען שכר מחיה הוגן למאבק על שכר מינימום.

חוקי שכר המינימום הראשונים בארצות הברית נחקקו בעשור השני של המאה ה-20 בכ-15 מדינות. לעומת זאת, חקיקת חוק שכר המינימום הפדרלי נתקלה בהתנגדות בית המשפט העליון. טענתו היתה כי חוק מסוג זה אינו חוקתי משום שאינו מאפשר למעסיקים להתמקח בחופשיות עם העובדים על שכר העבודה. במסע הבחירות של 1936 התבטא הנשיא רוזוולט בחריפות נגד העסקת ילדים, שעות העבודה הארוכות ורמות השכר הנמוכות, ובשנת 1938 נחקק חוק שכר המינימום (Fair Labor Standards Act), ובו נקבע שכר מינימום פדרלי של רבע דולר, שבוע העבודה הוגבל ונאסרה העסקת ילדים. עם זאת, בשל אילוצים פוליטיים נגד החוק רק לכ-20% מכוח העבודה בארצות הברית, והתמקד בעובדי חברות העוסקות במסחר בין מדינות או בייצור מוצרים למסחר כזה.⁶

3 המונח הופיע בבריטניה בסוף שנות השישים של המאה ה-19 (ברפוס הופיע בפעם הראשונה ב-1874). בארצות הברית נעשה המונח לרכיב מרכזי ברטוריקה של ארגוני העובדים, בייחוד אחרי השביתה הגדולה של עובדי מסילות הברזל ב-1877.

4 ב-1891 הביע גם האפיפיור לואיז ה-13 את תמיכתו בשכר מחיה הוגן. התבטאות זו גובתה באיגרת שכתב ב-1906 הכומר ג'ון ראין (Ryan 1906), ובה פירט את הסיבות החברתיות, המוסריות, הדתיות והכלכליות לצורך בהתערבות הממשלה בשוק העבודה לשם קביעת שכר מחיה הוגן.

5 לדברי גומפרס, "העבודה המאורגנת תומכת בשכר מינימום כך שהמינימום הוא שכר מחיה הוגן" (Gompers 1902, מצוטט אצל Glickman 1997).

6 החוק היה בבחינת המשך למדיניות הכלכלית של הנשיא רוזוולט לאחר המשבר הגדול. לסקירת התהליכים הפוליטיים, המשפטיים והכלכליים שקדמו לחקיקתו ראו

www.dol.gov/oasam/programs/history/flsa1938.htm (אוהור ב-12.7.10).

אחת הטענות המרכזיות של מבקרי חוק שכר מחיה הוגן בגרסתו המוקדמת היתה שהוא מנתק את הקשר בין שכרו של העובד לבין יכולתו ותפוקתו. לא ייתכן, הם אמרו, שהתשלום יינתן לעובד כפיצוי על זמנו ולא כתמורה לביצועיו במהלך שעות פעילותו. התומכים בשכר מחיה הוגן השיבו לביקורת זו בטענה שתפוקתו של העובד אינה ניתנת למדידה במונחים כספיים משום שערך המוצרים שהוא מייצר נקבע בשוק החופשי ואינו תלוי רק – ואפילו לא בעיקר – באיכות עבודתו. אם כן, הרעיון של שכר מחיה הוגן דחה את קביעת השכר כתוצאה של מפגש של היצע העבודה עם הביקוש לעובדים ("החוק הטבעי של הביקוש וההיצע"), וטען כי השכר אמור להיקבע על פי צורכיהם של העובד ובני משפחתו ("החוק הטבעי של הצרכים").

חשוב להדגיש כי כבר מראשית השימוש במונח שכר מחיה הוגן היה קשה מאוד להגדיר את ערכו באופן מדויק. ההגדרות נעו משכר בסיסי (subsistence) ועד שכר המאפשר צריכה של מותרות (luxury). המונח נותר בעייתי גם כאשר הוגדר כ"רמת השכר המאפשרת לפועל האמריקני לחיות על פי 'סטנדרט המחיה של האמריקני'". עמימות זו אפשרה לקשת רחבה של פעילים חברתיים ופוליטיקאים להצטייר כתומכים בשכר מחיה הוגן – החל בארגוני הפועלים של המחצית הראשונה של המאה ה-19 אשר רצו להביא למקסימום את הפיצוי לעובד על שעות עבודתו, וכלה ברפורמטורים בשנות העשרים של המאה ה-20 אשר אימצו את המונח על מנת לקשר בין השכר ובין המינימום ההכרחי למחיה.

2. שכר מחיה הוגן בארצות הברית בתחילת המאה ה-21

לאחר מלחמת העולם השנייה נעלם המושג שכר מחיה הוגן מהשיח הציבורי בארצות הברית למשך שנים ארוכות. באמצע שנות התשעים הוא שב ונשמע במסגרת התעוררותה של תנועה אזרחית המנסה להביא לשינוי במערכת השכר של בעלי הכנסה נמוכה בארצות הברית. כיום, שכר מחיה הוגן מוגדר בדרך כלל "רמת השכר המינימלית המאפשרת לעובד המקבל שכר זה בתמורה לעבודתו לקיים את משפחתו בביטחון כלכלי ובכבוד מינימליים". ואולם מה הם אותם ביטחון כלכלי וכבוד מינימליים? כיוון שהגדרתם מעורפלת, כל אחד נוטה לפרשם על פי דרכו. על פי הגדרת ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) של האו"ם, למשל, שכר מחיה הוגן הוא "רמת השכר המספיקה לצורכי המחיה הבסיסיים של משפחה בגודל ממוצע במשק נתון".⁷ גליקמן, לעומת זה, מגדיר זאת כך: "רמת השכר אשר מאפשרת לעובדים

7 ראו www.ilo.org/public/libdoc/ILO-Thesaurus/english/tr4634.htm (אוחזר ב-10.7.12).

לכלכל את משפחתם, לשמור על כבודם העצמי ולהיות בעלי אמצעים ופנאי להשתתף בחיים האזרחיים של האומה" (Glickman 1997, 66). סן (Sen 2000) מוסיף כי עלות ההשתתפות בחיים הקהילתיים נובעת מהצורך במכשור מודרני כמו טלוויזיה או מכונת, הקיים ברשות הרוב המכריע של חברי הקהילה. בהקשר הישראלי יש להבחין בין הקיום בכבוד במסגרת האידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן לבין הקיום בכבוד בשיח הציבורי, אשר מתייחס לכלל ההכנסות של משק הבית ובכללן ההכנסות מתשלומי ההעברה, ומבטא את הטענה שכל אדם זכאי לרמת קיום מינימלית.⁸

שתי מורכבויות אשר נדחקו אל שולי הדיון המוקדם בשכר המחיה ההוגן, שבות ומתעוררות כאשר דנים בו בעידן המודרני. האחת נובעת מכך שכיום חלק נכבד מההכנסה של משקי הבית שבראשם עומדים בעלי שכר עבודה נמוך מגיע מהעברות מהמדינה. כיום, האידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן דוגלת בכך שכל הכנסתו של משק בית תתקבל אך ורק משכר עבודה, כל עוד מפרנס משק הבית עובד במשרה מלאה.⁹ על פי גישה זו תפקיד המדינה הוא לדאוג לפרטים אשר אינם מועסקים, ואילו הפרטים המועסקים צריכים ליהנות מתנאי העסקה אשר מקטינים למינימום את תלותם הקיומית במדינה.

המורכבות השנייה נובעת מהדיפרנציאליות שדורשת האידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן. על פי אידיאולוגיה זו, למשל, שכר המחיה של העובד צריך להיות מחושב כפונקציה של צורכי המשפחה שלו, ובייחוד כפונקציה של גודלה. המשפחה שולחת את המפרנס העומד בראשה למקום העבודה ומצפה לקבל תמורת עבודתו שכר המספק את כל צורכי משק הבית. לכן, למשל, שכרו של מפרנס משפחה גדולה צריך להיות גבוה משכרו של מפרנס משפחה קטנה, גם אם הם מבצעים אותו תפקיד בדיוק.

8 אחד המרכיבים של חוק ההסדרים שאושר בינואר 2003 היה צמצום קצבאות הבטחת ההכנסה כך שהתשלום שמשפחות מעוטות הכנסה היו זכאיות לו קטן בכ-20% בממוצע. בעקבות אישור החוק הגישו ארגונים חברתיים עתירות לבג"ץ בטענה שקיצוצים אלו פוגעים בכבוד האדם משום שאינם מאפשרים קיום בכבוד על פי "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו". עמדת המדינה היתה כי הזכות לקיום בכבוד מתמצה בצרכים קיומיים-פיזיים כגון קורת גג, כסות ומניעת רעב, ואלו לא נפגעו בעקבות אישור החוק. לאחר דיון ממושך דחה בג"ץ את העתירות הללו בטענה כי לא שוכנע שהחוק אכן פוגע בכבודו של האדם. לפסק הדין המלא ראו <http://elyon1.court.gov.il/Files/03/660/003/a39/03003660.a39.htm> (אוחזר ב-12.7.10).

9 האידיאולוגיה המודרנית של שכר מחיה הוגן מתייחסת לסטטוסים אחרים בשוק העבודה באופן מעורפל. נראה כי ההתייחסות לשכיר העובד במשרה שאינה מלאה היא בדרך כלל כאל מפרנס שני במשק הבית ולכן אינו הנושא העיקרי בנטל. ההתייחסות לעצמאים חסרה, ככל הנראה מפני שאוכלוסייה זו תלויה בעזרת המדינה במקרים שבהם הכנסותיה אינן מאפשרות קיום בכבוד.

דוגמה אחרת היא הדיפרנציאליות הגיאוגרפית, שכן ברור כי קיום בכבוד דורש רמת הכנסה שונה במקומות שונים. יתרה מזו, על פי גישה זו שכר המחיה ההוגן לעובד צריך להיות מחושב על פי האזור הגיאוגרפי של מקום מגוריו ולא של מקום עבודתו. כך, עובד המפרנס משק בית המתגורר במטרופולין ראוי שישתכר שכר גבוה יותר מעובד המפרנס משק בית המתגורר בפריפריה, מפני שעלות המחיה במטרופולין גבוהה בדרך כלל מעלות המחיה בפריפריה. כלכלנים רבים דוחים את עקרון הדיפרנציאליות של מדיניות שכר מחיה הוגן, בטענה שדווקא שכרם של תושבי הפריפריה צריך להיות גבוה יותר, מפני שבמקרים רבים מצבם הסוציו-אקונומי נמוך מזה של תושבי המטרופולין. יתר על כן, הם טוענים כי דיפרנציאליות זו עלולה לגרום לעיוותים בשוק העבודה: החברות המעסיקות יעדיפו עובדים בעלי משפחה קטנה, והפרטים המועסקים ישקלו הגירה מהפריפריה לערים. במקרים רבים, הדיפרנציאליות בהכנסות בין אוכלוסיות שונות מושגת על ידי הממשלה באמצעות תשלומי ההעברה (קצבאות ילדים, הטבות מס לחברות ולתושבי הפריפריה).

אם כן, הקושי להגדיר מהו קיום בביטחון כלכלי ובכבוד מינימליים והמגבלות האובייקטיביות לגיבוש נוסחה לשכר המתאים באופן מדויק לכל משק בית, מקשים על גיבוש הגדרה מקיפה לשכר מחיה הוגן כך שניתן יהיה ליישמה באופן ישיר וקל. לכן, כל קבוצה אידיאולוגית המבקשת ליישם מאפיינים מסוימים של גישה חברתית זו צריכה לנסח את ההגדרה שלה למושג זה – כלומר מהי רמת הקיום בכבוד שהיא שואפת לה ומהי רמת השונויות הראויה בין משקי הבית על פי הבנתה. להלן ננסה לעמוד על ההגדרה שהנחתה את מאבקה של התנועה החברתית למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית מאמצע שנות התשעים של המאה ה-20.

3. שכר מחיה הוגן ושכר מינימום

הבחנה חשובה הנדרשת להמשך הדברים היא ההבחנה בין שכר מינימום לשכר מחיה הוגן. שכר מינימום הוא אחד מכלי המדיניות הממשלתיים להתערבות בשוק העבודה. שכר המינימום הקבוע בחוק הוא רמת השכר המינימלית המובטחת לכל עובד. אידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן היא רק אחת מכמה תפיסות עולם העשויות להוביל ממשלות להשתמש במדיניות של שכר מינימום בשוק העבודה. יתרה מזו, בעוד שכר המינימום הוא כלי של מדיניות ממשלתית בשוק העבודה התחרותי, שכר מחיה הוגן הוא אידיאולוגיה חברתית המסתייגת מן הצביון התחרותי של המפגש בין המעסיקים לעובדים.

בייחוד יש להבחין בין מדיניות של שכר מינימום דיפרנציאלי לבין שכר מחיה הוגן. שכר מינימום דיפרנציאלי הוא מערך המורכב מרמות שונות של שכר מינימום, כך שכל

רמה מתאימה לאוכלוסייה בעלת מאפיינים ייחודיים. מאפייני האוכלוסיות יכולים להיות גיאוגרפיים, חברתיים-כלכליים או תעסוקתיים. שכר המינימום (דיפרנציאלי או הומוגני), בהיותו כלי מדיניות ממשלתי, יכול לשמש כלי מרכזי באידיאולוגיות רבות ושונות זו מזו בהתערבות הממשלה בשוק העבודה. למשל, מדיניות של שכר מינימום דיפרנציאלי על פי גודל משפחתו של העובד עשויה לממש היבט מסוים באידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן. על פי התפיסה של שכר מחיה הוגן, מדיניות כזאת עדיפה על מדיניות של קצבאות ילדים, למשל, מפני שההכנסה של משק הבית היא תוצאה ישירה של עבודתו של מפרנס משק הבית ולא תוצאה של העברות מן הממשלה. לעומת זאת, מערכת של שכר מינימום דיפרנציאלי על פי חתך סקטוריאלי (שירותים, חקלאות וכדומה) אינה עולה בקנה אחד עם האידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן, משום שבמערכת כזאת שכר העבודה של העובד אינו תלוי בצורכי הפרנסה שלו אלא במידת ההצלחה או הכישלון של הענף שאליו משתייכת החברה המשלמת את שכרו.

נוסף על כך, אידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן יכולה להיות מיושמת לא רק באמצעות מדיניות של שכר מינימום. למשל, זיכויים במס הכנסה על פי גודל המשפחה או מקום מגורים מקיימים את עקרונות שכר המחיה ההוגן משום שבדרך זו מתאימים את שכרו של העובד לצרכיו.

ג. התנועה למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית

בפרק זה¹⁰ תתואר התנועה החברתית למען שכר מחיה הוגן אשר פועלת בהצלחה רבה בארצות הברית מאמצע שנות התשעים של המאה ה-20. אפתח בתיאור הנסיבות שהובילו להתעוררות התנועה ולהצגה המחודשת של רעיון שכר המחיה ההוגן – יותר מחמישים שנה לאחר שנעלם בעקבות חקיקת חוק שכר המינימום הפדרלי בארצות הברית. לאחר מכן אסקור את פעילותה של התנועה, את מאבקה ואת הצלחותיה. את עיקר הדיון בחלק זה אייחד לדיון הכלכלי שעוררה פעילותה של התנועה, מתוך התמקדות באופן החישוב של שכר המחיה ההוגן ובהשפעת החקיקה שמציעה התנועה על החברות והעובדים.

1. רקע כלכלי-היסטורי

חלק זה מתאר את שלושת הגורמים העיקריים שהובילו להקמתה והצלחתה של התנועה החברתית למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית באמצע שנות התשעים. הטענה המרכזית המובאת כאן היא שלאחר כ-25 שנה של שחיקת שכר המינימום, לאחר יותר מעשור של ירידות שכר במגזר השירותים הציבוריים בשל העברת מרבית פעילותו למיקור חוץ, ולאחר שהמחקר האקדמי הטיל ספק בהשפעות השליליות של העלאת שכר המינימום, בשלו התנאים לצמיחתה של תנועה אזורית אשר תנסה לשנות את מצבם של העובדים בעלי ההכנסה הנמוכה בארצות הברית. חשוב לציין כי הסקירה שלהלן מתעלמת מחשיבותם של האינטרסים של המוסדות השונים בשוקי העבודה המקומיים בארצות הברית בכל הקשור לקידומה של התנועה האזורית, אף שברור לחלוטין שהם מילאו תפקיד מרכזי בחקיקת חוקי השכר ההוגן. התעלמות זו נובעת מכך שלמיטב ידיעתי עדיין לא נעשה ולו מחקר ראשוני בנושא, שמאפשר הצצה אל הכלכלה הפוליטית המלווה את החקיקה הסוציאלית ברשויות המוניציפליות בארצות הברית.

שחיקת שכר המינימום בארצות הברית

כאמור, בשנת 1938 נחקק בארצות הברית חוק שכר המינימום (Fair Labor Standards Act), ובו נקבע שכר מינימום פדרלי של רבע דולר, הוגבל שבוע העבודה ונאסרה העסקת

10 הספר *A Measure of Fairness* שכתבו רוברט פולין, מארק ברנר, ג'נט ויקס-ליס וסטפני לוס (Pollin et al. 2008) שימש מקור מרכזי בכתיבת פרק זה. לסקירה של הספרות הכלכלית העוסקת ב־Living wage ראו גם Brenner 2004.

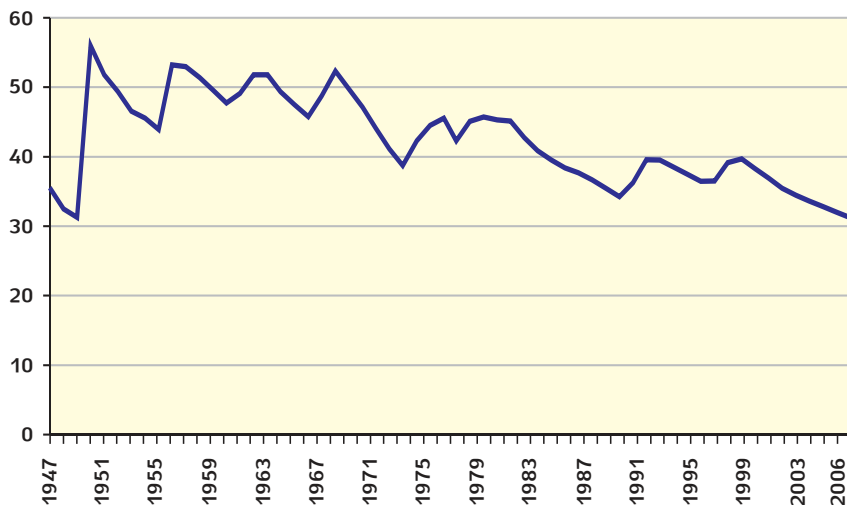
ילדים. עם זאת, בשל אילוצים פוליטיים הקיף החוק רק כ-20% מכוח העבודה בארצות הברית והתמקד בתחום המסחר בין מדינות. בשנות השישים התקבלו כמה תיקונים לחוק, וכיום הוא כולל את מרבית הענפים שבהם מועסקים עובדים בשכר נמוך.¹¹ למערכת שכר המינימום בארצות הברית יש שני מאפיינים מרכזיים המשפיעים על קביעת המדיניות הממשלתית בשוק העבודה. האחד הוא שבמרבית המדינות בארצות הברית מדובר במערכת כפולה – שכר מינימום פדרלי ושכר מינימום מקומי – ובאזורים מסוימים אף משולשת.¹² כפילות זו במערכת חוקי שכר המינימום מאפשרת למדינות השונות לגשר על ההבדלים ברמת המחיה ובמערכת הפוליטית בין מדינות ואזורים שונים בארצות הברית, על ידי התאמת שכר המינימום האזורי לרמת המחיה ולהעדפות הפוליטיות של כל אחת מהן. המאפיין המרכזי השני של המערכת הזאת הוא שחוקי שכר המינימום אינם מחייבים את הצמדתו למדדי המחירים,¹³ ולכן אחת לכמה שנים יש לעדכן את גובה שכר המינימום בהליך חקיקה רשמי.¹⁴

באמצע שנות השישים עודכן שכר המינימום בהדרגה כך שבשנת 1968 הוא עמד על 1.60 דולרים לשעה. התרשימים להלן מתארים את הירידה הריאלית (המותאמת לאינפלציה), היחסית והמוחלטת, בשכר המינימום בארצות הברית משנת 1968, ובייחוד מתחילת שנות השמונים, אשר באה לידי ביטוי ברמות שכר מינימום נמוכות מאוד בשנות התשעים.¹⁵ תרשים 1 להלן מתאר את היחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע במשק האמריקני. מהתרשים עולה בבירור כי בשנות החמישים והשישים היה שכר המינימום כמחצית השכר הממוצע במשק, ואילו בסוף שנות השמונים הוא עמד על כשליש בלבד. בשנת 2006 הגיע יחס זה לשיעורו הנמוך ביותר מאז סוף שנות הארבעים.

- 11 ראו נתונים אצל Neumark and Wascher 2007.
- 12 המערכת הכפולה מקורה בכך שהמדינות הקדימו בחקיקה את השלטון הפדרלי, והמשולשת מקורה בקביעת שכר מינימום ספציפי לעובדים באזורים מסוימים.
- 13 למעט בכמה מדינות ובהן פלורידה, אוהיו, וושינגטון, מיזורי, ורמונט ואורגון, שם הוצמד בתקופה האחרונה שכר המינימום למדד המחירים לצרכן. יש לציין כי במרבית המדינות המפותחות נהוגה הצמדה של שכר המינימום למדדי מחירים כלשהם או למדדים של שכר ממוצע במשק. בינואר 2007 הוגשה לקונגרס סקירה של הדיון בעניין הצמדת שכר המינימום למדד המחירים לצרכן. ראו http://assets.opencrs.com/rpts/RL33791_20070110.pdf (אוחזר ב־10.7.12).
- 14 עדכון שכר המינימום הפדרלי דורש את אישור בית הנבחרים, הסנאט והנשיא, ועדכון שכר המינימום המקומי דורש את אישור המוסדות המקבילים בכל אחת מהמדינות.
- 15 ב־1981 הועלה שכר המינימום בארצות הברית ל־3.35 דולרים לשעה ונשאר ברמה זו עד 1990, אז הועלה בהדרגה ל־4.25 דולרים לשעה ב־1991 ול־5.15 דולרים לשעה ב־1997. העדכון האחרון אושר במאי 2007 וכלל העלאה תלת-שלבית ל־7.25 דולרים לשעה ביולי 2009.

תרשים 2 להלן מתאר את שכר המינימום הריאלי במחירי 2006. התרשים מראה כי במרבית שנות השבעים נע שכר המינימום סביב 7 דולרים לשעה (6.90 בממוצע) במונחי דולרים של שנת 2006, ובשנות השמונים חלה בו שחיקה חריפה אשר לא תוקנה מאז. וכך, בשנת 2006 הגיע ערכו הריאלי של שכר המינימום בארצות הברית לרמתו הנמוכה ביותר זה כחמישים שנה. זאת ועוד, כיוון שערכו הריאלי של קו העוני הרשמי של ארצות הברית לא השתנה מאז חושב בפעם הראשונה באמצע שנות השישים,¹⁶ הרי אפשר להשוותו לשכר המינימום הריאלי המשתקף בתרשים 2. במונחי דולרים של שנת 2006 קו העוני האמריקני למשפחה בת שלוש נפשות עומד על כ-7.25 דולרים לשעה. לפיכך אפשר לומר כי מתחילת שנות השמונים, משפחות בנות שלוש נפשות שבראשן עומד מפרנס יחיד העובד במשרה מלאה ומשתכר שכר מינימום, נמצאות מתחת לקו העוני. בשנת 2006 נמצאה משפחה כזאת 30% מתחת לקו העוני.

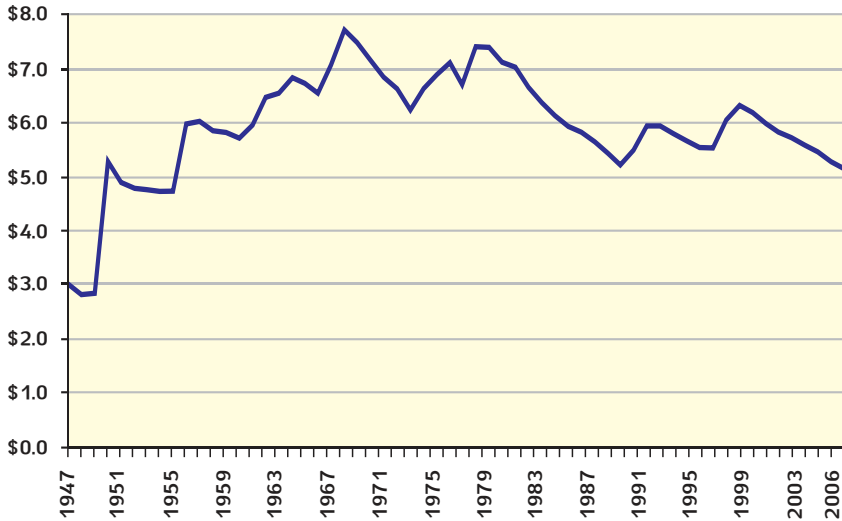
תרשים 1: היחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע במשק בארצות הברית בשנים 1947–2006



מקור: 4, Bernstein and Shapiro 2006.

16 מאז הפך קו העוני לרשמי ב-1963 עודכן ערכו רק לשינויים ברמת המחירים, כך שערכו הריאלי לא השתנה. דיון מפורט על אודות קו העוני הרשמי של ארצות הברית יובא בהמשך.

תרשים 2: שכר המינימום במחירים קבועים (מחירי 2006) בארצות הברית בשנים 1947–2006



מקור: 4, Bernstein and Shapiro 2006.

גם ההחלטה שהתקבלה במאי 2007, להעלות את שכר המינימום הפדרלי בשלושה שלבים עד לרמה של 7.25 דולרים לשעה ביולי 2009, אינה חורגת מהמגמה המתוארת בתרשים לעיל. ערכו של שכר המינימום החדש במחירי 2006 הוא כ-6.85 דולרים לשעה¹⁷, רמה הנמוכה מהממוצע בשנות השבעים, וכך שוב נותרות המשפחות בנות שלוש הנפשות שבראשן מפרנס יחיד העובד במשרה מלאה בשכר מינימום מתחת לקו העוני.

לסיכום, מסוף שנות השישים של המאה ה-20 נשחק שכר המינימום בארצות הברית שחיקה דרמטית. הסיבה העיקרית לכך היא היעדר מנגנון הצמדה למדד המחירים לצרכן. ואולם גם תהליך עדכון שכר המינימום, שנועד לפצות על החסר הזה, תרם לא מעט לשחיקה זו, בהיותו תהליך ביורוקרטי מסורבל וקשה. יתרה מזו, ייתכן שבשל עדכוני שכר המינימום במדינות השונות נמנעה הרשות הפדרלית מעדכון של שכר המינימום הפדרלי.

17 על פי פרסומי משרד העבודה האמריקני, בין אוגוסט 2006 ליולי 2009 עמדה האינפלציה (במונחי CPI) על 5.6%.

מיקור חוץ במוסדות ציבוריים בארצות הברית

בשנות השמונים והתשעים התרחש תהליך רחב היקף של העברת שירותים מגופים ציבוריים לחברות פרטיות.¹⁸ גופים ציבוריים רבים, כמו עיריות ואוניברסיטאות, החלו להעביר לחברות פרטיות משימות שעד אז בוצעו על ידי עובדיהן.¹⁹ הנימוק העיקרי למהלך היה שהמגזר הפרטי, אשר פועל בתנאים תחרותיים, יעיל יותר מהמגזר הציבורי ולכן יבצע את העבודות האלה באופן שיקטין את הוצאות הגוף הציבורי (ראו Osborne and Gaebler 1992). יעילותו של המגזר הפרטי נובעת בעיקר משלל התמריצים, הן בעבור מנהלים והן בעבור עובדים, שאפשר להשתמש בהם בחברות פרטיות אך לא בגופים ציבוריים.

התנאי המרכזי בהעברה של שירות מסוים מרשות ציבורית לידיה של חברה פרטית הוא שמירה על רמת האיכות שבה בוצעה העבודה בטרם הועברה למיקור חוץ, תוך הקטנת עלויות הביצוע שלה. ואולם מספר גדול והולך של מחקרים כלכליים אמפיריים מראים כי במקרים רבים החברות אינן עומדות בתנאי בסיסי זה, והתוצאה היא ירידה ברמת השירות לציבור²⁰ או גידול בהוצאות הרשות הציבורית – ולעתים אף שניהם יחד.²¹ זאת ועוד, הספרות האמפירית מראה כי העברת שירותים ציבוריים לידי חברות פרטיות מורידה את שכר העבודה של עובדים המועסקים בענפים אלו ב-10%-25%.²² לפיכך, טענת נגד לגל מיקורי החוץ היא שאם חלק ניכר מהחיסכון של הגוף הציבורי הוא תוצאה של הקטנת ההוצאות על שכר (ביצוע אותה עבודה בפחות עובדים והורדת השכר שלהם) ולא של שימוש נכון בתמריצים, הרי שמיקור החוץ אינו מוביל להתיעלות אלא להעברת רווחים מהעובדים אל בעלי החברות והרשויות. על פי

18 לסקירה של הספרות הכלכלית האמפירית העוסקת במיקור חוץ של מוסדות ציבוריים ראו Jensen and Stonecash 2005.

19 עם זאת, חשוב לציין כי שירותים מסוימים נשארו בידי הרשויות הציבוריות משיקולים של תועלת חברתית (למשל בתי סוהר, מאגרי דנ"א, אספקת מזון וציוד לחיילים בחזית וכדומה). הדיון שלפנינו יתמקד במיקור חוץ של שירותים בסיסיים כמו אבטחה וניקיון.

20 בחוק Living wage שנתחק באוקלנד שבקליפורניה נכתב על שכר המינימום הישן: "תשלום נמוך שכזה נוטה לפגוע בכמות ובאיכות השירות המסופק על ידי עובדים אלה לעיר ולציבור". נוסח המלא של החוק ראו http://municipalcodes.lexisnexis.com/cgi-bin/hilite.pl/codes/oakland/_DATA/TITLE02/Chapter_2_28_LIVING_WAGE_ORDIN.html?living%20wage (אוחזר ב-12.7.10), וראו גם Francois 2000.

21 לנישולן של מיקור חוץ ראו למשל Krugman 2003; לסקירה של הצלחות השיטה ראו Savas 2000.

22 ראו Lopez-de-Silanes et al. 1997 וכן Pollin et al. 2008, פרק 2.

טענה זו, כפיית תנאי העסקה משופרים, למשל העלאת שכר המינימום, על חברות אשר מבצעות עבודות בעבור גופים ציבוריים, עשויה לתקן את הנוק שנגרם לעובדים בעקבות העברת השירותים לידיים פרטיות, ולפחות להחזיר את שכרם לרמתו הקודמת.

הספרות הכלכלית על שכר המינימום

מתחילת שנות התשעים חל שינוי בהתייחסות הספרות הכלכלית להשפעות של העלאת שכר המינימום על התעסוקה. עד סוף שנות השמונים סברו מרבית כלכלני העבודה כי העלאת שכר המינימום ב-10% תגרום לירידה בתעסוקה בשיעור של כ-1%-3% (ראו Brown *et al.* 1982). ואולם במחצית הראשונה של שנות התשעים הראו כמה כלכלני עבודה ובראשם קארד וקרוגר (Card and Kruger 1995a) כי העלאת שכר מינימום שהתרחשו בארצות הברית במחצית השנייה של המאה ה-20 לא גרמו לירידה בתעסוקה, ואולי אף גרמו לעלייה מסוימת.

בנובמבר 1991, בעקבות העלאת שכר המינימום הפדרלי בארצות הברית כשנה קודם לכן, נערך באוניברסיטת קורנל כנס שבו נדונו ההשלכות של המהלך. המאמרים שנכתבו בעקבות הכנס קובצו בגיליון מיוחד של הרבעון *Industrial and Labor Relations Review* שהוקדש לנושא. בהקדמה לגיליון כתב רונלד אהרנברג כי אף אחד מהמאמרים בגיליון אינו טוען שברמות הנוכחיות, להעלאתו של שכר המינימום בשיעור של עד 10% תהיינה השפעות שליליות ניכרות על התעסוקה (Ehrenberg 1992).

חידוש הדיון בדבר השפעות העלאת שכר המינימום על האבטלה הוביל להתפתחות תחום המחקר המכונה The new minimum wage research.²³ כיום אין תמימות דעים בין החוקרים בעניין השפעת העלאת שכר המינימום על התעסוקה, ואפילו לא בעניין הדרך האמפירית המתאימה לכירור סוגיה זו. עם זאת, נראה כי החוקרים מסכימים שמהלך כזה משפיע אחרת על ענפי תעסוקה שונים ועל קבוצות אוכלוסייה שונות.²⁴ מכל מקום, עצם הספק שהטיל המחקר האקדמי בהנחת היסוד שלפיה להעלאת שכר המינימום יהיו בהכרח השפעות שליליות, תרם רבות לגיטימיות של המאבק של התנועה למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית.

²³ כשמו של הכנס שנזכר לעיל. להצגה טובה של הדיון ראו את אוסף הביקורות על ספרם של קארד וקרוגר (Brown *et al.* 1995). כמו כן ראו Card and Kruger 1995b וכן Krueger 2001, ובייחוד את סקירתם של ניומארק וואשר (Neumark and Wascher 2007).

²⁴ פלוג ועמיתיה סוקרים את הספרות ומראים כי התעסוקה בענפי המוצרים הסחירים (מוצרים שאפשר להפיר את מקום ייצורם מן המקום שמשמשים בהם) מושפעת מעליית שכר המינימום, ואילו התעסוקה בענפים הבלתי סחירים, כמו ענף ההסעדה וההארחה, אינה מושפעת ממנו. הם מראים כי טענה זו נכונה גם בישראל, לפחות עד אמצע שנות התשעים (פלוג ואחרים 2000).

2. פעילותה של התנועה למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית

כאמור, באמצע שנות התשעים בשלו התנאים להקמתה של תנועה אזרחית אשר תנסה לשנות את מצבם של העובדים בעלי ההכנסה הנמוכה בארצות הברית.²⁵ את המהלך הנהיגו קבוצות שטענו כי לא די להגדיל את הכנסתם הפנויה של משקי הבית העניים בארצות הברית, אלא יש צורך לאפשר להם לעשות זאת על ידי הגדלת הכנסתם מעבודה ולא על ידי הגדלת תשלומי ההעברה שהם זכאים להם. לפיכך התמקדה התנועה בשיפור מערכת חוקי שכר המינימום ככלי מוביל בהגדלת ההכנסה הפנויה של משקי הבית.

שלבים ראשונים

התנועה למען שכר מחיה הוגן החלה את מאבקה בכולטימור בשנת 1994. כמה פעילים שהפעילו בתי מחסה החליטו להיאבק נגד שכר המינימום במדינת מריילנד – שכר שעמד אז על 4.25 דולרים לשעה (כמו שכר המינימום הפדרלי), ולטענתם לא אפשר קיום סביר. כיוון שהבינו כי כוחם מוגבל למאבק מקומי בלבד, הם הפעילו לחץ על עיריית בולטימור והביאו להעלאת שכר המינימום של עובדים המועסקים על ידי קבלנים של העירייה ל-6.10 דולרים לשעה. בכך הם סימנו את תחילת המאבק של התנועה.²⁶

בשנת 1995 רשמה התנועה שתי הצלחות. בעיר מילווקי שבמדינת ויסקונסין חויבו מרבית הקבלנים של העירייה לשלם שכר מינימום של 6.05 דולרים לשעה, ושכר זה הוצמד למדד המחירים לצרכן (כ-8 דולרים לשעה בשנת 2006). במחוז סנטה קלרה בקליפורניה, חברות המעסיקות לפחות עשרה עובדים במשרה מלאה ואשר מקבלות הטבות מס ממדינת קליפורניה חויבו לשלם שכר מינימום של 10 דולרים לשעה, לרבות הטבות רפואיות.

25 ברור כי גם לאינטרסים של המוסדות השונים בשוקי העבודה המקומיים בארצות הברית היה תפקיד מרכזי בחקיקת חוקי שכר מחיה הוגן. למשל, נראה כי ליחסים בין ארגוני העובדים, אשר נמצאו בתהליך עקבי של היחלשות (ראו Levin-Waldman 2004), ובין הרשויות המוניציפליות היה תפקיד מרכזי בהצלחת המאבק.

26 למאבק בכולטימור קדמו שני מאבקים מוצלחים – המאבק להעלאת שכר המינימום ל-7 דולרים לשעה לעובדי חברות הנהנות מסובסידיות מעיריית דה מוין שבאיווה בשנת 1988 (ועדכון ל-9 דולרים לשעה ב-1996), והמאבק לשכר הוגן ולביטוח רפואי בחברות המקבלות הטבות מס בעיר גארי שבאינדיאנה בשנת 1991. לפירוט הסיבות שבעטיין נחשב המאבק בכולטימור ליריית הפתיחה של פעילות התנועה ראו Tilly 2005.

בשנת 1996 כבר נזקפו לזכות התנועה ארבע הצלחות, מהן שתיים בעלות חשיבות מיוחדת: בניו יורק חייבה העירייה את נותני השירותים בתחומי הניקיון, הביטחון, המזון והעובדים הזמניים לשלם שכר מינימום אשר ייקבע על ידה; והוועד המנהל של בתי הספר הציבוריים במילווקי התחייב לשכר מינימום של 7.70 דולרים לשעה לכל העובדים המועסקים על ידי בתי הספר בעיר, ובכך הפך למוסד הציבורי הראשון שאינו עירייה אשר מתחייב לשכר מינימום גבוה משמחייבים חוקי המדינה.

בהמשך הסקירה אעשה הבחנה בין שני סוגי חוקים שנחקקו בעקבות פעילותה של התנועה למען שכר מחיה הוגן: כל חוק המחייב חברות הנמצאות בקשר כלשהו (תמיכה או העסקה) עם הרשות הציבורית לשלם לעובדיהן שכר מינימום שנקבע בחוק יכולה להלן "חוק שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד". כל חוק המחייב חברות הפועלות באזור מוניציפלי מסוים לשלם לעובדיהן שכר מינימום שנקבע בחוק יכולה להלן "חוק שכר מחיה הוגן כלל-אזורי". אזור זה יכול להקיף את כל תחום השיפוט של הרשות המוניציפלית או רק חלק ממנו (כמו במקרה של סנטה מוניקה שיובא להלן).

חוקי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד

בשנת 1997 הועלה שכר המינימום הפדרלי בארצות הברית ל-5.15 דולרים לשעה; על אף שיפור זה לא חדלה התנועה מפעילותה הנמרצת לקידום מטרותיה והוסיפה לפסוע בנתיב ההצלחות. למשל, במרס 1997 אישרה מועצת העיר לוס אנג'לס החלטה המחייבת את כל החברות המספקות שירותים לעירייה לשלם לעובדיהן שכר מינימום של 7.25 דולרים לשעה ועוד 1.25 דולרים לשעה להטבות רפואיות. מאז נחקקו חוקים דומים בבוסטון (העלאת שכר המינימום ל-11.95 דולרים לשעה בעוד שכר המינימום במדינה עמד על 6.75 דולרים לשעה), בשיקגו, בסן פרנסיסקו, בקליבלנד, בדנוור ועוד ביותר ממאה ערים ברחבי ארצות הברית.²⁷

בשנות מאבקה של התנועה אימצו מוסדות חינוך רבים את כללי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד.²⁸ בייחוד בלט המאבק הסוער באוניברסיטת הרוורד, שבמהלכו השתלטו הסטודנטים על לשכת נשיא האוניברסיטה והחזיקו בה כשלושה שבועות. בעקבות המאבק אישרה האוניברסיטה שורה של הסכמים שעיקרם השוואת תנאיהם של עובדים

27 למאפיינים השונים של החוקים ראו Brenner 2004, לוח 1.

28 למשל ספריות ציבוריות בארקנסו, בתי ספר ציבוריים בוורג'יניה ואוניברסיטאות מובילות כמו סטנפורד, בראון, ונדרבילט ועוד.

המועסקים על ידי חברות קבלניות ששכרה האוניברסיטה לאלה של עובדים המועסקים על ידה ישירות.²⁹

עד שנת 2007 היה חוק שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד נחלתן הבלעדית של הערים. בשנת 2007 התקבל החוק גם במדינת מרילנד, והיא היתה למדינה הראשונה אשר קיבלה חוק מסוג זה. לפי ההחלטה שהתקבלה במאי 2007, כל חברה אשר תבצע עבודה בעבור המדינה תחויב לשלם לעובדיה לפחות 11.30 דולרים לשעה באזורים העירוניים ובסביבת בולטימור, ו-8.50 דולרים לשעה בשאר האזורים.³⁰

חוקי שכר מחיה הוגן כלל-אזוריים

העיר הראשונה שבה אושר והופעל חוק שכר מחיה הוגן כלל-אזורי היא סנטה פה שבמדינת ניו מקסיקו. במרס 2003 החליטה מועצת העיר כי מתחילת שנת 2004 יחויבו חברות מגודל מסוים להעלות את שכר המינימום מ-5.15 דולרים לשעה (רמת שכר המינימום הפדרלי) ל-8.50 דולרים לשעה. לאחר תקופה מסוימת בוצע מחקר שנועד לברר אם נגרם נזק לשוק העבודה בעקבות עלייה זו, ומשנמצא שהתשובה שלילית עודכן שכר המינימום ל-9.50 דולרים לשעה בתחילת 2006.³¹ ב-1 בינואר 2008, לנוכח ההצלחה, החליטה מועצת העיר להרחיב את החוק לכל החברות הפועלות בעיר ולכל נותני השירותים לעיריית סנטה פה. יתרה מזו, הוחלט כי מינואר 2009 יעודכן שכר המינימום מדי שנה בהתאם לעליית מדר המחירים לצרכן באזור סנטה פה.³²

ואולם להצלחה בסנטה פה קדמו שני כישלונות של התנועה – בניו אורלינס ובסנטה מוניקה. הצעת החוק בניו אורלינס היתה להעלות את שכר המינימום בעיר

29 לטרט תיעודי המתאר את המאבק באוניברסיטת הרוורד ראו

www.spike.com/video/occupation-harvard/2478089 (אוחזר ב-12.7.10).

30 להרחבה ראו www.jacksonlewis.com/legalupdates/article.cfm?aid=1123 (אוחזר ב-12.7.10). חשיבות נוספת של חוק זה היא במסגרת הדיון על הבעיות המוסריות והתמריצים שאינם בהכרח רצויים הנובעים ממדיניות של שכר מחיה דיפרנציאלי בחתך גיאוגרפי (לצורך הדיון בהקשר הישראלי בחלק האחרון של נייר העמדה, שימו לב כי שטחה וגודל אוכלוסייתה של מדינת מרילנד אינם שונים באופן מהותי מאלו של ישראל).

31 לדעה אחרת על ההשפעות של ההעלאה הראשונה של שכר המינימום בסנטה פה ראו Yelowitz 2005. לניתוח ביקורתי של המאמר של ילוביץ ראו Pollin et al. 2008, פרק 13. לדוח שחיברו כלכלנים מאוניברסיטת ניו מקסיקו לקראת ההעלאה של 2008 ראו

<http://santafenm.gov/DocumentView.asp?DID=98> (אוחזר ב-12.7.10).

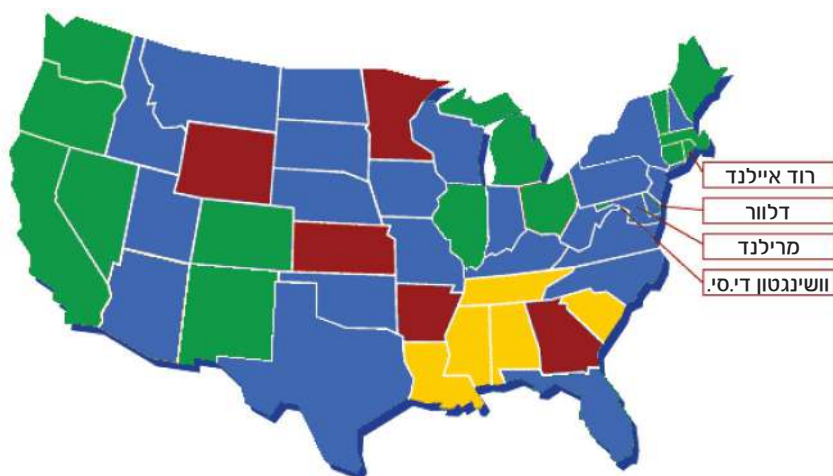
32 לחוק ראו <http://santafenm.gov/DocumentView.asp?DID=1304> (אוחזר ב-12.7.10).

לרמה הגבוהה בדולר אחד משכר המינימום הפדרלי בשנת 2002, כלומר ל-6.15 דולרים לשעה. בפברואר 2002 אישרו תושבי העיר את ההצעה ברוב של 63%, אך מחוקקי מדינת לואיזיאנה התנגדו לה וביטלו אותה לאחר שקיבלו את הסמכות לכך מבית המשפט העליון של המדינה.³³ הצעת החוק בסנטה מוניקה התמקדה ברצועת החוף (Coastal zone), שבה מרוכזים מרבית המסעדות ובתי המלון החשובים בעיר. ההצעה היתה להעלות באזור זה את שכר המינימום ל-10.75 דולרים לשעה (באותה עת עמד שכר המינימום בקליפורניה על 5.75 דולר לשעה), ואכן במאי 2001 נקבע שכר מינימום בגובה של 10.50 דולרים לשעה. בנובמבר 2002 בוטל החוק במשאל בוחרים.³⁴

כיום מעורבת התנועה בחקיקת חוקים דומים במדינות השונות, כדי לשמר את מערכת שכר המינימום הדיפרנציאלית שנוצרה בארצות הברית. בבחירות לכית הנבחרים ולסנאט בשנת 2006 אישר הציבור את ההצעות להעלות שכר המינימום בכל שש המדינות שבהן הוצע הדבר.³⁵ לאחר שאושרו, ב-1 בינואר 2007, חיו כ-70% מתושבי ארצות הברית במדינות שבהן שכר המינימום גבוה משכר המינימום הפדרלי. תרשים 3 להלן מתאר את היחס בין שכר המינימום הפדרלי לשכר המינימום בכל אחת מהמדינות בארצות הברית ב-24 ביולי 2009.

33 לסקירת הניתוח הכלכלי שערכו תומכי החוק ראו Pollin et al. 2008, פרק 4.
 34 עם זאת, הקמפיין בסנטה מוניקה נחל הצלחה עקיפה. במרבית בתי המלון התאגדו העובדים וגרמו לכך ששכר ההתחלה הממוצע של עובד מלון בסנטה מוניקה יעמוד על 11 דולרים לשעה בסוף שנת 2006 (לעומת 7.25 דולרים לשעה בשנת 1996 – גידול ריאלי של כ-20%). נוסף על כך, בשנת 2005 נכנס לתוקפו בסנטה מוניקה חוק שכר מחיה והגן לקבלנים בלבד אשר הבטיח לעובדי העירייה ולעובדי חברות הקבלן של העירייה שכר מינימום של 11.50 דולרים לשעה.
 35 אריזונה (6.75 דולרים לשעה), קולורדו (6.85 דולרים לשעה), מיזורי (6.50 דולרים לשעה), מונטנה (6.15 דולרים לשעה), נבאדה (6.15 דולרים לשעה) ואוהיו (6.85 דולרים לשעה). יש לציין כי בשאלוני הבחירה אשר ליוו את הבחירות לנשיאות בשנת 2008 לא הוצגו לבוחרים כל שאלות הנוגעות לשכר מינימום.

תרשים 3: היחס בין שכר המינימום הפדרלי לשכר המינימום במדינות ארצות הברית ב־24 ביולי 2009



- מדינות שבהן שכר המינימום גבוה משכר המינימום הפדרלי
- מדינות שבהן שכר המינימום שווה לשכר המינימום הפדרלי
- מדינות שבהן שכר המינימום נמוך משכר המינימום הפדרלי
- מדינות שבהן אין חוק שכר מינימום

מקור: משרד העבודה של ארצות הברית, www.dol.gov/esa/minwage/america.htm (אוחזר ב־12.7.10).

דוגמה: סן פרנסיסקו

התנועה למען שכר מחיה הוגן רשמה הישגים רבים במדינת קליפורניה ובייחוד בסן פרנסיסקו, שם הצליחה להביא לחקיקת שני החוקים – החוק לקבלנים בלבד והחוק הכלל־אזורי. החוק לקבלנים בלבד אושר באוקטובר 2000 וקבע כי חברות המספקות שירותים לעירייה וחברות הפועלות בנמל התעופה הבינלאומי של סן פרנסיסקו מחויבות לשלם לעובדיהן שכר מינימום של 9 דולרים לשעה, ולעדכנו מדי שנה.

בהתאם לכך עמד שכר המינימום בשנת 2008 על 11.03 דולרים לשעה.³⁶ בנובמבר 2003 אישרו הבוחרים בסן פרנסיסקו את החוק הכלל-אזורי, אשר קבע כי כל בתי העסק בסן פרנסיסקו יחויבו לשלם לעובדיהם שכר מינימום הגבוה משכר המינימום של מדינת קליפורניה. החוק יוחל בהדרגה ויעודכן מדי שנה על פי מדד המחירים לצרכן באזור סן פרנסיסקו (בהתאם לכך עמד שכר המינימום בשנת 2008 על 9.36 דולרים לשעה).³⁷ כך הפכה מערכת שכר המינימום בסן פרנסיסקו למרובעת: שכר המינימום הפדרלי, שכר המינימום של מדינת קליפורניה, שכר המינימום של כלל סן פרנסיסקו ושכר המינימום שבו מחויבות חברות המספקות שירותים לעיריית סן פרנסיסקו וחברות הפועלות בנמל התעופה הבינלאומי שלה.

המצב הנוכחי

מאמצע שנות התשעים אימצו מרבית הערים הגדולות והמוסדות הציבוריים הגדולים בארצות הברית חוקי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד, ולכן המאבק למענם קרוב למיצוי. עקב התמיכה הרבה שהתנועה זכתה לה, הצעותיה נשמעות כיום גם ברמה הלאומית. אחת ההצעות היא לאמץ את הגישה שננקטה בסנטה פה לשכר המינימום הפדרלי – העלאה בת כמה שלבים של שכר המינימום ל-9 דולרים לשעה, כאשר לאחר כל אחד משלבי המעבר תיבחן השפעתה של ההעלאה הקודמת על רמת התעסוקה ועל רווחי החברות.³⁸ על פי ההצעה, עם השלמת המהלך יש להצמיד את שכר המינימום למדד המחירים לצרכן כדי לשמור על רמתו הריאלית. השונות ביוקר המחיה בין האזורים השונים בארצות הברית תבוא לידי ביטוי בחקיקה מקומית ברוח חוקי שכר המינימום המקומיים שנחקקו בשנים האחרונות.³⁹

36 על השפעת החוק על החברות והעובדים בנמל התעופה הבינלאומי של סן פרנסיסקו ראו Reich et al. 2005.

37 ראו אתר המשרד לאכיפת חוקי עבודה בעיריית סן פרנסיסקו, www.sfgov.org/site/olse_index.asp (אוחזר ב-12.7.10).

38 כאשר הנטל על החברות ייעשה כבד מדי, התנועה מציעה להשתמש בכלי מדיניות אחרים כדי לתמוך בבעלי השכר הנמוך. להרחבה ראו Pollin 2007.

39 ראו Pollin et al. 2008, פרק 1. ההצעה המצוטטת שם כוללת הצמדה של השכר גם לפריון העבודה, כך שהעובדים יתוגמלו גם על תרומתם לגידול ברווחי החברות.

3. חישוב שכר מחיה הוגן בארצות הברית

הוצאתו של חוק שכר המחיה ההוגן מן הכוח אל הפועל היא עניין מורכב, כפי שהראינו בדיון לעיל. כדי שתוכל לקדם הצעות חוק בעניין זה נדרשה התנועה למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית לבצע חישוב כלשהו של שכר המחיה ההוגן. להלן אציג את דרך החישוב של התנועה. היות שחישובי התנועה מתבססים על קו העוני בארצות הברית, תחילה אסקור בקצרה את אופן החישוב של קו העוני ובהמשך אדגים את הדברים באמצעות הצעת חוק שכר מחיה הוגן בסנטה מוניקה.

קו העוני בארצות הברית

קו העוני בארצות הברית הוא קו עוני מוחלט,⁴⁰ המחושב כך שכל פרט במשק הבית הנמצא על הקו יוכל לקבל את רמת הקלוריות המינימלית הדרושה לקיומו. ערך זה חושב על בסיס תוכנית המזון של משרד החקלאות האמריקני בשנת 1963, והוכפל בשלוש משום שסקר הוצאות משקי הבית שנערך ב-1955 הצביע על כך שמשק בית מוציא כשליש מהכנסתו הפנויה על מזון. מאז עודכן ערכו של קו העוני רק על פי השינויים במדד המחירים לצרכן. מדד זה בעייתי מסיבות רבות, בהן השונות הגיאוגרפית והחברתית-כלכלית בעלויות הדיור והבריאות, ירידת המחיר היחסי של מזון לעומת דיור, וחשיבותן העולה של עלויות הטיפול בילדים להשתתפותן של נשים בשוק העבודה.

הבעייתיות של הגדרה זו לקו העוני לא נעלמה מעיניהם של אנשי המועצה הלאומית למחקר בארצות הברית, והם מינו ועדה והטילו עליה לאסוף כמה הצעות לבניית מדד עוני חלופי. דוח הוועדה, שפורסם על ידי ציטרו ומייקל (Citro and Michael 1995), מציע שישה מדדים חלופיים למדידה מוחלטת של עוני בעבור משפחה בת ארבע נפשות (שני מבוגרים ושני ילדים). קווי העוני שהמדדים הללו מציעים נמצאים 23%-54% מעל קו העוני הרשמי של ארצות הברית, והממוצע שלהם נמצא 41.7% מעליו. הצעות אלו אינן מתחשבות בשונות הגיאוגרפית של עלות המחיה בארצות הברית, על אף חשיבותה הרבה.

40 מדדי עוני מוחלט מכמתים את כוח הקנייה הדרוש למשק בית כדי להשיג סל מוצרים אשר נחוץ למחייתו. מדדים של עוני יחסי מאפיינים את משק הבית אשר כוח הקנייה שברשותו נמוך במידה ניכרת מכוח הקנייה של פרט מייצג (ממוצע או חציוני) באותה קהילה.

סנטה מוניקה: חישוב שכר מחיה הוגן

נשתמש בדוגמה של סנטה מוניקה כדי להבהיר את אופן חישוב שכר המחיה ההוגן. החישוב נעשה בכמה דרכים כדי להדגים את שלל השיקולים שיש להתחשב בהם בקביעת עלות המחיה באזור נתון. כאמור, הצעת חוק שכר מחיה הוגן כלל-אזורי בסנטה מוניקה התמקדה ברצועת החוף, שבה מרוכזים המסעדות והמלונות החשובים בעיר. ההצעה היתה להעלות באזור זה את שכר המינימום ל-10.75 דולרים לשעה, ובמאי 2001 אכן התקבל חוק שכר מינימום בגובה של 10.50 דולרים לשעה. כאמור, בנובמבר 2002 בוטל החוק במשאל בוחרים.

אפשר לגזור הערכה גסה של שכר מחיה הוגן למשקי בית בני ארבע נפשות בסנטה מוניקה מתוך ממוצע קווי העוני החלופיים שהציעו ציטרו ומייקל (שם), מתוקן בסטייה של עלות המחיה בלוס אנג'לס⁴¹ מהממוצע בערי ארצות הברית. נתוני לשכת המסחר האמריקנית מראים כי עלות המחיה בלוס אנג'לס גבוהה מעלות המחיה הממוצעת בארצות הברית בכ-25%. לכן, הערכה זהירה של שכר המחיה ההוגן בעבור סנטה מוניקה היא שכר הנמצא 60% מעל קו העוני הרשמי של ארצות הברית.

דרך אחרת לחשב את שכר המחיה ההוגן בעבור עובד במשרה מלאה המפרנס לבדו משפחה בת ארבע נפשות, היא באמצעות חישוב ישיר של עלות סל מוצרים מינימלי הדרוש למחייתו של משק הבית. בסנטה מוניקה, האומדן של California) CBP (Budget Project) משקף את ההגדרה הצרה ביותר של שכר מחיה הוגן. CBP חילקה בחישוביה את קליפורניה לשמונה אזורים, שאחד מהם הוא לוס אנג'לס, והיא אומדת מדי שנה את התקציב הבסיסי של משק בית על פי אומדנים של עלויות דיור, מזון, בריאות, טיפול בילדים, תחבורה, לבוש, תקשורת בסיסית וכמה צרכים בסיסיים נוספים (לא כולל מותרות כגון חיסכון להשכלה גבוהה לילדים, חופשות וכדומה).⁴² מובן שחישוב ההוצאות של משק הבית באומדן מסוג זה משתנה בהתאם למבנה המשפחתי ולמספר המבוגרים העובדים מחוץ למשק הבית.

לוח 1 להלן מסכם את שני האומדנים – האומדן של ציטרו ומייקל (שם) והאומדן של CBP – בעבור משפחה בת ארבע נפשות, בהן שני ילדים (הערכים בדולרים של שנת 2000).

41 נתונים המתייחסים לסנטה מוניקה בלבד אינם זמינים.

42 לדוח המפורט של CBP לשנת 2009 ראו

www.cbp.org/pdfs/2010/100624_Making_Ends_Meet.pdf (אוחזר ב-26.7.10).

לוח 1: מצב העוני של משפחה בת ארבע נפשות (שני מבוגרים ושני ילדים)
על פי האומדנים של ציטרו ומייקל ושל CBP

אומדן CBP		קו העוני המחושב על פי ציטרו ומייקל* (60% מעל הקו הרשמי)	קו העוני הרשמי	
שני מפרנסים**	מפרנס אחד			
47,236	32,362	27,949	17,469	עלות מחיה שנתית
11.35***	15.56	13.44	8.40	שכר לשעה בעבור משרה מלאה

* Citro and Michael 1995

** העלויות הגבוהות יותר במשפחה עם שני מפרנסים נובעות מהוצאות גבוהות יותר על טיפול בילדים.

*** לכל מפרנס.

מקור הנתונים: Pollin et al. 2008, לוח 7.1.

לוח 2 להלן משתמש בנתוני סקר ההכנסות של לוס אנג'לס וסביבתה בשנת 1999 כדי לתאר את מצב העוני בסנטה מוניקה ערב הצעת חוק שכר מחיה הוגן. בלוח מתואר מצב העוני של משקי הבית שבהם אחד מהמפרנסים לפחות משתכר בין 5.75 דולרים לשעה ל-10.75 דולרים לשעה. המדידה משווה בין ההכנסה הכוללת של משקי בית אלו (כל המפרנסים וכל ההטבות) לבין קווי העוני בהגדרותיהם השונות (העמדות מתייחסות לשכרו של אחד המפרנסים במשק הבית והשורות מתייחסות למצבי עוני על פי מדדים שונים. בכל תא מופיע שיעור המשפחות שבהן אחד מהמפרנסים משתכר את הסכום הנקוב בעמודה אשר נמצאות במצב העוני המתואר בשורה).

לוח 2: מצב העוני של משקי בית שבהם אחד מהמפרנסים לפחות משתכר בין 5.75 דולרים לשעה ל-10.75 דולרים לשעה*

שכר לשעה של אחד המפרנסים**			סוג קו העוני	רמת העוני
10.75-9.11	9.10-7.41	7.40-5.75		
2.6%	14.1%	16.0%	קו העוני הפדרלי	עוני חמור
16.6%	26.1%	34.2%	160% מעל קו העוני הפדרלי	עוני
26.8%	38.4%	51.7%	185% מעל קו העוני הפדרלי	כמעט עוני
79.1%	72.9%	86.0%	CBP	צרכים מינימליים

* תמיכות לא כספיות והטבות רפואיות אינן כלולות בחישוב הכנסת משקי הבית.

** בדולרים של שנת 2000

מקור הנתונים: Pollin et al. 2008, לוח 8.2.

על פי הלוח, שכר המינימום בקליפורניה בשנת 2000 – 5.75 דולרים לשעה – נמוך מאוד ואינו מאפשר לעובדים בעלי שכר נמוך לפרנס את משפחתם, גם כאשר מכלילים בחישוב את ההטבות שמשקי הבית מקבלים מהרשויות השונות. כאמור, הצעת החוק בעבור רצועת החוף בסנטה מוניקה היתה להעלות את שכר המינימום ל-10.75 דולרים לשעה. שכר זה מאפשר למשפחה חד-הורית עם שני ילדים, שבה המפרנס עובד במשרה מלאה, להיות בדיוק על קו העוני המחושב.⁴³

4. שכר מחיה הוגן והחברות

במשך שנות מאבקה של התנועה למען שכר מחיה הוגן קמו לה מתנגדים רבים, ובהם כלכלנים המעדיפים כלי מדיניות שאינם שכר מינימום להתערבות בחלוקת ההכנסות במשק, וחברות המעסיקות עובדים בשכר נמוך.

43 ראו Pollin et al. 2008, פרק 7.

במישור האידיאולוגי, קרוגמן (Krugman 1998) הוא דוגמה מייצגת למתנגדים הסבורים כי השווקים בכלל, ושוק העבודה בפרט, הם א־מוסריים – כלומר אין קשר בין הפעילות הכלכלית, הנובעת משיקולים של מחסור, היצע וביקוש, לבין עמדות מוסריות וצדק חברתי. לפיכך, על פי עמדה זו המדינה צריכה להשיג מטרות מוסריות על ידי התערבות בחלוקת ההכנסות לאחר שהשוק סיים את תפקידו. משום כך, השאיפה שהכנסת משק הבית תגיע ברובה כתמורה ישירה לעבודה ולא דרך העברות ממשלתיות היא דרישה מוסרית שאי־אפשר להשיגה ללא עיוות שוק העבודה. טיעון אחר של המתנגדים הוא שעל פי משפט הרווחה הראשון, מנגנון השוק התחרותי מוביל ל"הקצאה יעילה" – כלומר בשוק עבודה תחרותי הנקי מהתערבות חיצונית, הפרטים מגיעים למקום העבודה שבו הם מביאים למקסימום את יעילותם.

התומכים בשכר מחיה הוגן טוענים כי אין הגדלת ההכנסה הפנויה באמצעות העברות ממשלתיות דומה להגדלת ההכנסה הפנויה באמצעות עלייה בשכר העבודה. מנקודת מבטם, כאשר כוח הקנייה של משקי הבית גדל בשל עלייה בשכר, העובדים מרגישים כי הם מקבלים תמורה הוגנת לעבודתם ולא "נרבה" מהמדינה בשל חולשתם הכלכלית.⁴⁴ אדין וליין (Edin and Lein 1997), אשר ראינו כ־400 אמהות חד־הוריות בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים, כותבות כי בעיני אמהות אלו, עצמאות כלכלית מלאה אשר תאפשר להן לוותר על כל עזרה חיצונית היא האסטרטגיה היחידה אשר אין בה משום פגיעה בכבוד העצמי. נוסף על כך, טוענים התומכים, מס ההכנסה השלילי, כמו שכר המינימום, יוצר עיוותים בפעולתו של שוק העבודה התחרותי. למשל, העברות ממשלתיות מאפשרות לחברות להמשיך לשלם לעובדיהן שכר נמוך ובכך משיתות חלק מתשלום השכר של עובדים בעלי שכר נמוך, על פרטים אשר מרוויחים שכר בינוני וגבוה. לבסוף, כנגד המסקנות הנובעות ממשפט הרווחה הראשון, טוענים התומכים כי הקצאה יעילה אינה רלוונטית כאשר מדובר בעובדים לא מיומנים ובעלי השכלה נמוכה במשרות הדורשות מגוון מצומצם של יכולות.

במישור הפוליטי, טענה נוספת התומכת בשכר מחיה הוגן, ועליה ככל הנראה אין עוררין (ראו Krugman 1998), היא שקשה יותר להתגבר על המכשולים הפוליטיים הטמונים בהטבת מצבם של מקבלי השכר הנמוך בשיטת מס ההכנסה השלילי, משום שבשיטה זו יש לממשלה הוצאות רבות, ואילו בשינויים בשכר המינימום אין לה כמעט שום הוצאות.

44 האמירה "שקל שמקורו בעבודה שווה יותר משקל שמקורו בהעברות ממשלתיות" מיטיבה לבטא את הדברים.

עד כאן הצגתי בקצרה את הגישות המרכזיות במישור הפוליטי ובמישור האידיאולוגי של הדיון, ומכאן ואילך אתמקד במישור הפרקטי שלו. סוג אחד של טיעונים פרקטיים שמתנגדי התנועה משתמשים בהם, הוא שבסיכומו של דבר שכרם של העובדים יצא בהפסדם – אם בשל אובדן מקומות עבודה ואם בשל העלאת מחירי המוצרים המיוצרים על ידי החברות. סוג אחר של טיעונים הוא שהתוספת להכנסה הפנויה של העובדים תהיה מזערית ולא תביא לכלל שיפור ממשי במצבם. בפרק זה אסקור את הטענות מהסוג הראשון ובפרק הבא את הטענות מהסוג השני, אך תחילה אביא את הטיעון המרכזי של תומכי חוק שכר המחיה ההוגן. מרבית הטענות שאביא בפרק זה רלוונטיים כמובן גם לדיון הכללי ביתרונות ובחסרונות של שכר המינימום, אך הם רלוונטיים במיוחד בהקשר של חוקי שכר מחיה הוגן. כמו כן, יש לשים לב שחוקי שכר המחיה ההוגן לקבלנים בלבד וחוקי שכר המחיה ההוגן הכלל-אזוריים מובילים לטיעונים אשר עשויים להיות שונים זה מזה – הבדלים אלו יודגשו במהלך הדיון.

תומכי שכר המחיה ההוגן: הטיעון המרכזי

תומכי התנועה מתבססים בראש ובראשונה על כך שהעלאת שכר המינימום גורמת למרבית החברות גידול קטן בלבד בהוצאותיהן. גם במקרים שבהם העלייה בשכר המינימום היתה חדה יחסית, כמו במקרה של סנטה פה אשר יפורט להלן, העלייה בהוצאות החברה הממוצעת היתה צפויה להיות בשיעור נמוך יחסית. ההסבר לכך הוא שבמרבית החברות, שכרם של רוב העובדים ממילא גבוה משכר המינימום ה"חדש", ולכן אין הן צפויות להיות מושפעות מן העלייה. יתרה מזו, בקרב רוב העובדים ששכרם ככל זאת צפוי לעלות העלייה תהיה מינורית בלבד, משום שמלכתחילה שכרם גבוה משכר המינימום ה"ישן" (בסנטה פה, למשל, בעקבות העלאת שכר המינימום ב-65% עמדה העלייה הממוצעת בשכרם של העובדים בעלי השכר הנמוך על 23% בלבד).

לכן, טוענים התומכים, העלאה לא קיצונית של שכר המינימום לא תאלץ את החברה הממוצעת לנקוט צעדים דרסטיים כמו שינויים במצבת כוח האדם או שינויים במיקום כדי לפצות את עצמה על העלייה בהוצאות, והיא תוכל להסתפק בהעלאת מחירים. כיוון שהשינוי בהוצאות קטן, גם עליית המחירים צפויה להיות מינורית, כך שהחברה הממוצעת לא תחווה פגיעה של ממש בביקוש למוצריה כתוצאה מעליית המחירים. רק חברות אשר יצפו פגיעה קשה בביקושים יאלצו לנקוט צעדים דרסטיים יותר (למשל,

מעבר אל מחוץ לאזור הכפוף לחוק) כדי לשמור על רמת רווחים זהה למצב המקורי.⁴⁵ עם זאת, התומכים מסכימים כי על האזרחים לתמוך בחברות אשר בעבורן עלויות המעבר (שינוי מאגר הלקוחות, עלייה בהוצאות ההובלה וכדומה) נמוכות מההפסדים הנובעים מהעלאת שכר המינימום ובכל זאת בחרו להישאר באזור – אם על ידי תמיכה בעלויות מחירים ואם על ידי תמיכה מוסדית אשר תמומן מכספים ציבוריים.

הקטנת הביקוש של החברות לעובדים בעלי שכר נמוך

המתנגדים לחוקי שכר המחיה ההוגן מציינים כמה סיבות שבעטיין צפוי מספר המשרות לעובדים בעלי שכר נמוך לקטון בעקבות חוקים אלה. לטענתם, הסיבה העיקרית לכך היא חוסר היכולת של החברות לעמוד בגידול בהוצאות השכר. התומכים טוענים בתגובה כי גם אם ההשפעה של עליית שכר המינימום על התעסוקה היא שלילית, הרי זה כאין וכאפס לעומת השפעתם של מחזורי העסקים על התעסוקה. כאשר מחזור העסקים חיובי, הביקוש למוצרים גדול ולכן ההפסד של החברה מקיצוץ במשרות גדול יחסית; כדי להקטין את הסיכון היא תעדיף לשמור על העובדים בעלי השכר הנמוך גם במחיר עלייה בשכרם. זאת עשויה להיות הסיבה לכך שעליית שכר המינימום הפדרלי בשנים 1996–1997 השפיעה השפעה זניחה בלבד על התעסוקה, ולכך שבשנה שלאחר העלאת שכר המינימום בסנטה פה עלתה שם התעסוקה באותו שיעור שבו היא עלתה בשאר ניו מקסיקו (שבה לא חל שינוי בשכר המינימום בתקופה זו). באותו אופן, כשמחזור העסקים שלילי צפויה עלייה באבטלה גם כאשר שכר המינימום נמוך מאוד. מעבר לכך, טוענים התומכים, שוק העבודה של עובדים בעלי שכר נמוך מאופיין בכך שגמישות הביקוש של החברות לעובדים ביחס לשכר נמוכה.⁴⁶ הסיבה לכך היא שהחברות סובלות מגידול קטן בלבד בהוצאותיהן כתוצאה מהעלאת שכר המינימום, ולכן הן יעדיפו שלא לנקוט צעדים דרסטיים כמו שינויים במצבת כוח האדם אלא יסתפקו בהעלאה כלשהי של מחירי מוצריהן.

45 קארד וקרוגר (Card and Krueger 1995a) מוצאים שמנגנון העלאת המחירים הוא אכן האמצעי המרכזי בהתמודדות של החברות עם העלייה בשכר המינימום. למשל, הם מראים שבעת עליית שכר המינימום במדינת ניו ג'רזי, רשתות המזון המהיר העלו את מחיריהן בערך בשיעור העלייה בהוצאותיהן. תופעה דומה מצא ארונסון (Aaronson 2001) בעת שבדק את תגובת ענף ההסעדה להעלאות שכר מינימום פדרליות בארצות הברית ובקנדה בשנים 1978–1995.

46 גמישות הביקוש לעובדים מתארת את השינוי בביקוש של החברה לעובדים בעקבות העלייה באחוז של שכר העבודה; הגמישות של משתנה X ביחס למשתנה Y היא שיעור השינוי ב-X כאשר Y משתנה באחוז.

אם כן, שתי נקודות המחלוקת העיקריות בכל הנוגע להשפעת יוזמות שכר המחיה ההוגן על התעסוקה הן גמישות הוצאות החברה ביחס לשכר העובדים בעלי השכר הנמוך, וגמישות הביקוש לעובדים ביחס לשכר בשוק העבודה של בעלי השכר הנמוך. התומכים ביוזמות טוענים כי גמישויות אלו נמוכות מאוד ולכן גם העלאה דרמטית של שכר המינימום לא תגרום לירידה בתעסוקה של בעלי השכר הנמוך. המתנגדים ליוזמות טוענים כי עלייה ניכרת בשכר המינימום תגדיל את הוצאות החברה במידה משמעותית, והדבר יחייב אותן לצמצם את מצבת כוח האדם שלהן.

טענה נוספת של מתנגדי חוקי שכר מחיה הוגן היא שהחברות יעתיקו את פעילותן לאזורים שבהם שכר המינימום נמוך יותר (למשל, בעקבות חוק שכר מחיה כלל-אזורי). לעומתם טוענים התומכים כי פעולות החברות לא יהיו דרסטיות כל כך, אפילו בענפים שסופגים את העלויות החדות ביותר כמו ענף ההסעדה וההארחה, מפני שאינם סחירים ואינם יכולים לשנע את שירותיהם (ראו גם פלוג ואחרים 2000).

טענה שלישית של המתנגדים היא שאחת התגובות האפשריות של חברות הכפופות לחוק שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד היא לנצל את האטרקטיביות שלהן בזכות השכר הגבוה שהן מחויבות לשלם לעומת חברות אחרות אשר אינן כפופות לחוק זה, ולהחליף את העובדים שלהן בעובדים בעלי יכולת גבוהה יותר. כך, הם טוענים, העובדים המקוריים שהחוק נועד להגן עליהם ולשפר את שכרם ייפלטו מן החברות, ובעצם לא ייהנו מהחוק. לטענה זו משיבים התומכים כי תרחיש זה אינו מתאר בהכרח גידול באבטלה של בעלי השכר הנמוך, אלא עשוי לתאר תהליך של החלפת משרות בין עובדים בעלי יכולות שונות. כלומר, ייתכן שעובדים אלו לא ייהנו מהעלאת שכר המינימום, אולם לכל הפחות החלפת המשרות תבטיח כי לא יהיה גידול באבטלה.

הגדלת ההיצע של עובדים בעלי שכר נמוך

במקומות שבהם העלאת שכר המינימום היא כלל-אזורית, היצע העובדים בעלי שכר נמוך עשוי לגדול משום שעובדים מחוץ לאזור שבו עלה שכר המינימום ינסו להיכנס לשוק העבודה המקומי ובכך יגדילו את היצע העובדים ויאפשרו לחברות לשכור עובדים "טובים" יותר. עם זאת, קיימות מספר סיבות לכך שהיקף התופעה צפוי להיות קטן. הראשונה, עלות החיפוש, הפיטורין וההחלפה בעבור החברות היא גבוהה יחסית. השנייה, על פי התומכים ביוזמות שכר המחיה ההוגן, בעקבות עליית השכר צפויה עלייה במאמץ ובפריון של העובדים הקיימים בעלי השכר הנמוך. לכן, החברות יקבלו עובדים טובים יותר בעקבות העלאת שכר המינימום גם ללא ביצוע החלפת עובדים בפועל (הרחבה בנושא זה ראו בהמשך).

עליית מחירי המוצרים

תרחיש אחר שהמתנגדים מעלים הוא שהעלייה בשכר המינימום תגרום לחברות להעלות את מחירי המוצרים שהן מייצרות, ובכך ייפגעו בעקיפין העובדים בעלי השכר הנמוך כצרכנים של המוצרים הללו. כאמור, קארד וקרוגר (Card and Krueger 1995a) הראו כי העלאת המחירים היא המנגנון המרכזי שבאמצעותו החברות מפצות את עצמן על עליית שכר העבודה של עובדיהן. עם זאת לא ברור מהו גודל השינוי במחיר. שינוי גדול מדי במחירים יכול מחד גיסא לגרום לירידה בביקושים אשר תקטין עוד יותר את רווחי החברות ותגדיל את הלחץ להקטנת מספר העובדים, ומאידך גיסא להוביל לפגיעה בכוח הקנייה של בעלי השכר הנמוך באופן שיאפיל על ההשפעות החיוביות של היוזמה. נפריד את הדיון בעליית המחירים על פי סוג יוזמת שכר המחיה ההוגן – "כלל-אזורי" או "לקבלנים בלבד".

עליית מחירי המוצרים – שכר מחיה הוגן כלל-אזורי

המתנגדים טוענים כי במקרה זה העלאת המחירים תפגע ישירות בצרכנים, ובייחוד בבעלי השכר הנמוך מקרבם. למשל, העלאת שכר העובדים ברשתות השיווק עלולה לגרום להעלאת מחירים של המוצרים הבסיסיים הנמכרים ברשתות אלו, ובכך לפגוע ישירות בבעלי השכר הנמוך כצרכנים הצורכים את המוצרים הללו. הפגיעה קשה במיוחד כאשר מדובר בבעלי שכר נמוך שאין בבעלותם מכונית, דבר שמגביל את חופש הבחירה שלהם בנוגע לרשת השיווק שבה הם קונים את צורכיהם הבסיסיים. זאת ועוד, טוענים המתנגדים: גם אם בעבור משקי הבית שבהם מועסק לפחות פרט אחד עליית המחירים תקוז רק מעט מהעלייה בשכר המינימום, הרי במשקי בית שבהם כל הפרטים מובטלים ולכן אינם נהנים מעליית שכר המינימום, עליית המחירים תפגע עוד יותר בכוח הקנייה.⁴⁷ התומכים בחוקי שכר מחיה הוגן, כאמור, מסתמכים על התוצאות שמראים קארד וקרוגר (שם) וארונסון (Aaronsen 2001), ועל התחזיות של פולין ועמיתיו (Pollin et al. 2008), אשר מראות כי עליית המחירים הצפויה היא בשיעור דומה לשיעור הגידול

47 גם במשקי בית שבהם שכר העבודה גבוה מלכתחילה ואינו מושפע מהעלייה בשכר המינימום צפויה ירידה בכוח הקנייה. נוסף על כך, העלאת שכר המינימום עשויה להוביל את בעלי השכר הנמוך לגור מחוץ לאזור שבו הוחל שכר המינימום אך להמשיך לעבוד בו, כך ימצאו עצמם נהנים מהעלאת השכר כעובדים, אך כתושבי אזור שאינו כלול בחוק לא ייזקו מעליות מחירים. תופעה כזאת עשויה לגרום סגרגציה לא רצויה בין עובדים בעלי שכר גבוה המתגוררים בתוך האזור שבו חל החוק, לבין עובדים בעלי שכר נמוך המתגוררים מחוץ לאזור, אך עובדים בו.

בהוצאות החברה,⁴⁸ ולכן הפגיעה בביקושים לא תהיה משמעותית. פולין ועמיתיו העריכו, למשל, כי בעקבות העלאת שכר המינימום במדינת אריזונה בשנת 2007 ביותר מ-30%, תיאלץ רשת "מקדונלד'ס" להעלות את המחירים בסניפיה במדינה זו ב-2% בלבד כדי לכסות את עלויות השכר הנוספות. מאחר שבכל החברות בענף צפויה להתרחש במקביל עלייה דומה, ובהנחה שהביקוש המצרפי למוצרי ענף המזון המהיר הוא קשיח כמעט לחלוטין ברמת המחירים שהיתה בענף ערב השינוי, אפשר להסיק כי הביקוש למוצריה של רשת "מקדונלד'ס" לא ישתנה בעקבות העלאת המחירים (שם, פרק 6). מדוגמה זו אפשר להסיק שאף על פי שבענף ההסעדה וההארוחה צפויים המחירים לעלות בשיעור הגבוה ביותר בעקבות העלאת שכר המינימום, הביקוש לשירותי החברות הללו לא ישתנה.⁴⁹

טענה נוספת שהתומכים מעלים היא שבעיני רבים מהצרכנים המחיר הוא שיקול משני בחשיבותו לעומת איכות השירות בהחלטות קנייה מסוג זה, בעיקר בענף ההסעדה.⁵⁰ יש להדגיש כי דבר זה אינו ייחודי לצרכנים אמידים אלא גם לצרכנים בעלי הכנסה משפחתית נמוכה. קארד וקרוגר (Card and Krueger 1995a) הראו למשל שגם במסעדות אשר פונות לקהל צרכנים אמיד פחות, כמו רשתות המזון המהיר, לעליית מחירים שמקורה בשינוי שכר המינימום יש השפעה זניחה בלבד על הביקוש למוצרים.

עליית מחירי המוצרים – שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד

המתנגדים לחוק שכר מחיה הוגן טוענים כי העלאת מחירי השירותים שמספקים הקבלנים בעקבות אימוץ החוק תגדיל את הוצאותיהם של הגופים הציבוריים אשר

48 כאשר מדובר בתחזית המנתחת את ההשפעה הצפויה של עלייה בשכר המינימום (בעיקר כלל-אזורית) על הוצאות החברות, יש להתחשב, כפי שעושים פולין ועמיתיו במקצת המקרים, לפחות בשני גורמים נוספים לקביעת האפקטיביות של מנגנון המחירים לקיוזו העלייה בהוצאות החברות: מיקום השוק שבו מתחרה החברה והתלות של החברה בחברות אחרות. חברה המתחרה בשוק המקומי, שבו כל החברות ספגו עלייה דומה בהוצאות, יכולה להעלות את מחיריה יותר מחברה המתחרה מחוץ לשוק המקומי מול חברות אשר עלויות השכר שלהן לא השתנו. כמו כן מסעדה אשר קונה את חומרי הגלם שלה מחברה מקומית, שחשופה גם היא לחוק שכר המינימום החדש, עשויה לספוג חלק מעליית שכר העבודה של העובדים של אותו ספק דרך עליית מחירי חומרי הגלם.

49 על גמישות הביקוש הנמוכה לשירותי הארוחה ראו למשל Lewis and Shoemaker 1997.
50 יתרה מזו, במקרים רבים המחיר משקף גורמים נוספים מלבד רמת ההוצאות והשירות – איכות למשל, ולכן ייתכן כי בחברות אשר אינן מתמחרות את מוצריהן על פי רמת ההוצאות שלהן, הגירול הקטן בעלויות כלל לא ישנה את המחיר. לסוגיות אלו ואחרות ראו Lewis and Shoemaker 1997; Canina et al. 2004; Canina and Enz 2006. להשפעת שינוי שכר המינימום על התמחור בבתי מלון ובמסעדות ראו Keifer et al. 1994.

משתמשים בשירותיהן של החברות הללו. הגדלת ההוצאות של הגופים האלה יכולה לפגוע בהיקף ההטבות שהם מעניקים למשפחות מעוטות אמצעים, וכך יצא שכרן של אותן משפחות בהפסדן. עוד טוענים המתנגדים כי הגידול בעלויות השכר יקטין את מספר החברות המשתתפות במכרזי הרשויות הציבוריות והתחרות תקטן, וכתוצאה מכך הרשויות תחוינה גידול בעלויות.

התומכים טוענים כי אם הגוף הציבורי יעודד את התחרותיות במכרזים שהוא מפרסם, אזי חברה שתרוצה לזכות במכרז תצטרך לספוג את העלייה בהוצאות כתוצאה מעליית השכר של עובדיה.⁵¹ נוסף על כך, טוענים התומכים, לחברות שמורה תמיד הזכות לוותר על התקשרויותיהן עם הרשות הציבורית ולחזור לעבודה עם גורמים פרטיים ולשכר המינימום ה"ישן". כמו כן, ירידת תשלומי ההעברה כתוצאה מעליית שכרם של העובדים מקוזזת את הנטל שבו עשויה הרשות הציבורית לשאת, בייחוד אם המכרזים שהיא מפעילה אינם תחרותיים דיים.

בבולטימור, למשל, נמצא כי העלות הכוללת של הוצאות העירייה גדלה בעקבות העלייה בהוצאות השכר של החברות הקבלניות בשיעור של $0.25\% - 1.2\%$.⁵² במחקר רוחבי שנעשה בעשרים רשויות שבהן התקבלו חוקי שכר מחיה הוגן נמצא כי אף באחת מהן לא גדלה העלות לרשות ביותר מ- 0.1% (Elmore 2003). עם זאת, ברנר (Brenner 2004) מסכם את הספרות בנוגע להשפעת חוקי שכר המחיה ההוגן על מכרזים ציבוריים וטוען כי גם מבחינת העלויות וגם מבחינת מספר החברות המשתתפות, הממצאים אינם חד-משמעיים ונראה כי הם תלויים במידה רבה בשיטת המכרז ובענף שהחברות משתייכות אליו.

השפעות חיוביות

התומכים בחוקי שכר המחיה ההוגן בארצות הברית מרבים לטעון כי להעלאת שכר העובדים בעלי השכר הנמוך יש השפעות חיוביות על החברות.

השפעה חיובית אחת היא עלייה בפריזון העבודה. אם מניחים שתפוקתם של העובדים תלויה בשכר שהם מקבלים, הרי העלאת השכר תגרום להם למלא את תפקידם טוב יותר ולכן תוביל לעלייה בפריזון העבודה. בחברות המשלמות לעובדיהן שכר גבוה

51 לדיון נרחב בסוגיה בכללותה ראו Pollin et al. 2008, פרק 10.

52 להרחבה ראו Weisbrot and Sforza-Roderick 1996; Niedt et al. 1999. כמו כן ראו

מחקר של המוסד למדיניות תעסוקה (EPI) על שכר מחיה הוגן בבולטימור באתר www.epionline.org/studies/epi_baltimore_10-1998.pdf (אוחזר ב-12.7.10).

יותר שיעור ההיעדרויות מהעבודה נמוך וכמוהו גם שיעור תחלופת העובדים, ולכן הוצאותיהן על פיקוח ועל גיוס עובדים חדשים והכשרתם נמוכות יותר.⁵³ יתרון זה בולט במיוחד כאשר מדובר בחוקי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד, משום שתנאיהם של העובדים הנהנים מהעלאת השכר משתפרים הן באופן מוחלט והן לעומת עובדים אחרים בענף אשר אינם מועסקים אצל קבלנים של גופים ציבוריים. בחוקים כלל-אזוריים תנאיהם של העובדים משתפרים רק באופן מוחלט, משום שכל העובדים נהנים מאותה הטבה. עם זאת, סביר להניח שבמרבית החברות העלייה בפירון העבודה מהסיבה שהוזכרה לעיל אינה מקוזזת את מלוא הוצאותיהן בעקבות העלאת שכר המינימום, אחרת היו החברות משלמות שכר גבוה יותר גם ללא החוק (Krugman 1998).

השפעה חיובית שנייה, שגם היא רלוונטית בעיקר לחוקי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד היא שצפויה עלייה יחסית באטרקטיביות של חברות המבצעות עבודות בעבור המגזר הציבורי לעומת חברות המבצעות עבודות דומות במגזר הפרטי. החברות העובדות במגזר הציבורי נעשות אטרקטיביות יותר הן מבחינת העובדים, בשל השכר הגבוה, והן מבחינת לקוחות אחרים אשר מעריכים תנאי שכר הוגנים.

השפעה חיובית שלישית רלוונטית בעיקר לחוקי שכר מחיה הוגן כלל-אזוריים, ועיקרה שהעלאת השכר מגדילה את ההכנסה הפנויה של בעלי השכר הנמוך, ולפיכך גם את כוח הקנייה שלהם. הגדלת כוח הקנייה מובילה לעלייה בביקושים למוצרים שהחברות מייצרות, ובכך עשויה לתרום גם היא לקיצוץ ההשפעה השלילית של העלייה בהוצאות החברה בעקבות העלאת השכר. פולין ועמיתיו העריכו כי כתוצאה מעליית שכר המינימום מ-5.15 דולרים לשעה ל-6.75 דולרים לשעה במדינת אריזונה, משפחה ממוצעת בעלת הכנסה נמוכה בפניקס תגדיל את הוצאותיה על מוצרי צריכה ב-2.2%. הוצאות אלו יופנו ברובן המכריע לבתי עסק שעיקר לקוחותיהם הם משקי בית בעלי הכנסה נמוכה. בעקבות העלאת שכר המינימום באריזונה צפויות אפוא חברות אלו ליהנות מגידול במכירותיהן בשיעור של כ-2% (Pollin et al. 2008, chap. 6).

השפעה חיובית רביעית רלוונטית גם היא בעיקר ליוזמות כלל-אזוריות: בעקבות עליות המחירים, למשל בענף ההסעדה וההארחה, תגדל הכנסת האזור מתושבים אשר אינם מתגוררים בו כתוצאה מעליות המחירים של המוצרים המיוצרים באזור. במקרה של אריזונה, האפקט הכולל של הגידול בהכנסות ממשקי בית שאינם תושבי אריזונה עשוי לקזז כשליש מכלל ההוצאות על עליית שכר המינימום במדינה.

53 ראו: Akerlof and Yellen 1986; Raff and Summers 1987; Campbell 1993; Owen 1995; Lazear 1999; Pendergast 1999; Fairris 2004; Pollin et al. 2008, chap. 10.

השפעה חיובית חמישית נובעת מכך שקהל הצרכנים יודע שעליית המחירים נובעת מעליית שכר המינימום, וצרכנים אשר מזדהים עם הרעיון לא זו בלבד שלא יורידו את ביקושיהם אלא אף יעשו מאמץ מיוחד לרכוש מוצרים של חברות התומכות בחוקי שכר המחיה ההוגן. תופעה זו של צרכנות אתית אינה חדשה בארצות הברית, והיא מתבטאת למשל באי־רכישת מוצרים אשר מיוצרים בתנאי העסקה מחרידים במזרח הרחוק (The anti-sweatshop movement).⁵⁴

דוגמה: סנטה פה

העיר הראשונה שבה אושר חוק שכר מחיה הוגן כלל־אזורי ויצא לפועל היא כאמור סנטה פה שבמדינת ניו מקסיקו. במרס 2003 אישרה מועצת העיר כי מתחילת שנת 2004 יעלה שכר המינימום מרמתו הפדרלית, 5.15 דולרים לשעה, ל־8.50 דולרים לשעה, ולאחר כשנתיים אישרה לעדכנו ל־9.50 דולרים לשעה. החוק חל על כל חברה פרטית המעסיקה יותר מ־25 עובדים, על כל חברה המספקת שירותים לעירייה ומעסיקה יותר מ־25 עובדים, וכן על עובדי העירייה עצמה. בשנת 2008 הורחב החוק לכל החברות בעיר ולכל נותני השירותים לעירייה, ומשנת 2009 הוצמד שכר המינימום בעיר למדד המחירים לצרכן.

בחלק זה אדגים את השפעתה הצפויה של עליית שכר המינימום על החברות בעיר.⁵⁵ הדוגמה של סנטה פה נבחרה מפני שהעלאת שכר המינימום בעיר זו היתה אחת ההעלאות החדות שנעשו בשנות פעילותה של התנועה למען שכר מחיה הוגן. לפיכך, אם בסנטה פה העלייה בהוצאות החברות אינה גבוהה, קל וחומר במקומות שבהם היתה העלאה מתונה יותר של שכר המינימום.

העלאת שכר המינימום בסנטה פה היתה רלוונטית לכ־9,250 עובדים בכ־470 חברות. כאמור, אף שהעלייה בשכר המינימום היתה בשיעור של 65%, עליית השכר הממוצעת בקרב העובדים בעלי השכר הנמוך היתה של 23% בלבד, מפני ששכרם של מרבית העובדים ערב השינוי היה גבוה משכר המינימום ה"ישן". מנתוני השכר אפשר היה להעריך כי העלויות הישירות של החוק החדש לתשלומי שכר ומסים צפויות לעמוד

54 אליוט ופרימן (Elliot and Freeman 2003) מראים כי אזרחי ארצות הברית מוכנים להוציא בממוצע 28% יותר על מוצר שעולה 10 דולרים ו־15% יותר על מוצר שעולה 100 דולרים, אם המוצרים יוצרו בתנאי עבודה הולמים.

55 הניתוח מבוסס על Pollin et al. 2008, פרק 5, ומדגים כיצד אפשר להעריך את ההשפעה של העלאת שכר המינימום על החברות לפני כניסתה לתוקף. לניתוח של השפעת החוק בסנטה פה ראו Pollin et al. 2008, פרקים 12 ו־13 והערות שוליים 31.

על כ-56 אלף דולר לשנה במוצק לכל חברה. העלויות העקיפות, הכוללות את "אפקט האדווה" (ripple effect)⁵⁶ והמסים עליו, היו צפויות להגדיל את העלויות בכ-14 אלף דולר בשנה במוצק לכל חברה. החוקרים צפו אפוא שעלויות השכר של החוק יהיו כ-70 אלף דולר בשנה במוצק לחברה – 1.2% מסך המכירות של חברה ממוצעת בסנטה פה (או 1.3% בתוספת ההשפעות של עליית מחיריהם של חומרי הגלם).

החריגים בתחזית זו היו תחום הבריאות והעזרה הסוציאלית, אשר מעסיק כ-15% מהעובדים בעיר והיה צפוי לספוג עלות של 2.09% מסך המכירות, וענף ההסעדה וההארחה, אשר מעסיק כמעט רבע מהעובדים בסנטה פה ובעקבות העלאת שכר המינימום היה צפוי לספוג עלויות של 3% ויותר מסך המכירות.

עם זאת, אם מביאים בחשבון את ההשפעות החיוביות של החוק על חברות בענף ההסעדה וההארחה, כמו למשל שיפור הפיריון בחברות בעקבות שיעור נמוך יותר של תחלופת עובדים, נראה כי אפשר לקזז בחישוב גם כרבע עד שליש מכלל ההוצאות הנגרמות בעקבות העלאת שכר המינימום.⁵⁷ לאחר הקיזוז, העלויות נטו לחברה ממוצעת בענף ההסעדה וההארחה צפויות לעמוד על כ-2.5% מסך המכירות.⁵⁸

56 מדובר בהעלאות שכר הניתנות על ידי המעסיק ואינן מחויבות על פי חוק שכר מינימום. למשל, מאחר שעובדים זוטרים שהשתכרו פחות מ-8.50 דולרים לשעה מקבלים העלאה במשכורתם, יש לצפות שגם עובדים בכירים מהם או ותיקים מהם, אשר השתכרו מעט יותר מ-8.50 דולרים לשעה, יקבלו העלאה כלשהי, אף על פי שצד זה אינו מחויב על פי החוק. מרבית המחקרים בנושא מצאו כי אפקט זה הוא חלש יחסית (Card and Krueger 1995a; Pollin and Brenner 2000; Reich and Hall 2000; Pollin et al. 2008, chap 11 Spriggs and Klein) – כלומר בטווח הזמן המידי העלאת שכר המינימום מצמצמת את האישוויון בשכר. עם זאת, ספריגס וקליין (1994) מסכמים שורה של מאמרים הטוענים כי לאורך זמן, העלאת שכר המינימום אינה משפיעה על פערי השכר בין העובדים בחברה.

57 החישוב מתבסס על נתונים של שתי חברות הסעדה והארחה אשר תבעו את עיריית סנטה פה בגין העלאת שכר המינימום. לפירוט החישוב ראו Pollin et al. 2008, פרק 5. למעשה, השיפור בפיריון הוא גבוה יותר, מכיוון שהחישוב אינו מתחשב בירידה בשיעור ההיעדרות מהעבודה ובירידה בהוצאות החברות על פיקוח.

58 בניו אורלינס בוצע סקר מעסיקים לפני העלאת שכר המינימום מ-5.15 דולרים לשעה ל-6.15 דולרים לשעה (העלאה אשר, כאמור לעיל, לא יצאה לפועל), וממנו עולה כי החברה הממוצעת תחווה עלייה של 0.9% בהוצאותיה, המסעדה הממוצעת תחווה עלייה של 2.2% והמלון הממוצע יחווה עלייה של 1.7%. תוצאות דומות מתקבלות בעקבות העלאת שכר המינימום לקבלנים בלבד בשנת 1997 בלוס אנג'לס, כאשר 86% מהחברות חוו עלייה של פחות מ-1% בעלויותיהן ורק כ-0.5% מכלל החברות ספגו עליות גבוהות בהוצאותיהן (20% עד 30%).

ניתוח השוואתי בין סנטה פה לשאר הערים בניו מקסיקו (שבהן לא חל שינוי בשכר המינימום בתקופה זו), שבוצע כשנה לאחר יישום החוק בסנטה פה, מראה כי העלאת שכר המינימום לא פגעה בתעסוקת העובדים. אדרבה, במהלך 14 חודשים, מיוני 2004 ועד יולי 2005, עלה שיעור המועסקים בסנטה פה ב-2%, בדיוק כמו בשאר ניו מקסיקו. זאת ועוד, בענף ההסעדה וההארחות היתה העלייה גבוהה אף יותר מהעלייה בשאר הענפים (3.2%), וגבוהה גם מהעלייה בענף זה בשאר ניו מקסיקו.

5. שכר מחיה הוגן והעובדים

מתנגדי יוזמות שכר המחיה ההוגן טענו כי לעליית שכר המינימום תהיה השפעה זניחה בלבד על רמת חייהם של העובדים, וכי לא יהיה בה כדי לחלצם ממצבם הכלכלי הנחות. הסיבה, לטענתם, היא שבד בבד עם עליית שכרם של העובדים בעלי השכר הנמוך, קטנים תשלומי ההעברה שמשפחותיהם זכאיות להם – הן בשל הירידה בהיקף ההטבות (בולי המזון,⁵⁹ מס הכנסה שלילי,⁶⁰ הטבות רפואיות וכדומה⁶¹), והן בשל העלייה במיסוי. לכן, העלייה בהכנסה הפנויה קטנה במידה ניכרת מהעלייה בשכר

59 תוכנית בולי המזון פועלת בארצות הברית מאז תחילת שנות השישים. כיום בולי המזון הם מעין כרטיסי אשראי המשמשים לקניית מוצרי מזון בסיסיים, והם ניתנים למשקי בית שבהם יש פרטים המשתתפים בשוק העבודה (עם הקלות למבוגרים ולפרטים אשר אינם יכולים לעבוד) אם הכנסתם אינה עוברת סף נתון (כפונקציה של גודל המשפחה). גודל המענק נקבע בהתאם להכנסת משק הבית ולמספר הנפשות בו. בחישוב גם אפשר להעריך כי בשנת 2008, משק בית בן ארבע נפשות המשתכר 800 דולר בחודש קיבל בולי מזון בשווי של כ-380 דולר בחודש. כיום נהנים מתוכנית זו כ-26 מיליון אזרחים בארצות הברית.

60 תוכנית מס ההכנסה השלילי (EITC) הונהגה בארצות הברית בשנת 1975. במסגרת תוכנית זו מועברים מענקים למשקי בית שבהם אחד מהמפרנסים מועסק. גם כאן, אמות המידה לקביעת גובה המענק הם מספר הילדים וגובה ההכנסה מעבודה של משק הבית (גובה המענק כפונקציה של הכנסת משק הבית הוא פירמידה קטומה). למשל, בשנת 2007, משפחה עם ילד אחד שהכנסתה מעבודה היתה 1,000 דולר בחודש קיבלה 2,853 דולר לשנה, ומשפחה באותה רמת הכנסה עם שני ילדים קיבלה 4,716 דולר לשנה. חשוב לציין כי כעשרים מדינות בארצות הברית מפעילות תוכניות מס הכנסה שלילי משלהן (בסכומים נמוכים יותר), ויש אפילו שלוש רשויות מוניציפליות שמפעילות תוכניות כאלה – ניו יורק, סן פרנסיסקו ומחוז מונטגומרי שבמדינת מרילנד. לפרטים נוספים ראו באתר מס ההכנסה האמריקני, www.irs.gov/individuals/article/0,,id=130102,00.html (אוחזר ב-12.7.10).

61 מלבד בולי מזון והטבות רפואיות נהוגות בארצות הברית עוד הטבות לא כספיות כמו סובסידיות למגורים, הנחות בתשלומי אנרגיה (חשמל והסקה) ועזרה בטיפול בילדים.

המינימום. קרוגמן (Krugman 1998), למשל, טוען כי רק כ-20% מהעלייה בשכר המינימום מתממשת כעלייה בהכנסה הפנויה. שיפור זניח זה, לדעתו, אין בו כדי להצדיק את הכבדת הנטל על המעסיקים ואת הסיכון בגידול בשיעורי האבטלה. זאת ועוד; עליית המחירים הצפויה בעקבות העלאת שכר המינימום תפגע בכוח הקנייה ותקוזז במידה רבה את הגידול בהכנסה הפנויה של משקי הבית. טענה נוספת שנשמעת בחוגי המתנגדים היא שהיזומה מחטיאה את המטרה מפני שהיא מיטיבה את שכרם של "העובדים הלא נכונים" – למשל עובדים שהם אינם המפרנסים העיקריים של משק הבית שלהם.

השפעות חוק שכר מחיה הוגן על ההכנסה הפנויה

במחקר שערכו פולין ועמיתיו (Pollin *et al.* 2008) ערב עליית שכר המינימום בארizonה במסגרת חוק שכר מחיה הוגן כלל-אזורי הם מצאו כי שיעור העלייה בהכנסה הפנויה של משק הבית הממוצע צפוי להיות משמעותי למרות אובדן מקצת ההטבות הממשלתיות שלהן היה זכאי ערב השינוי. העלאת שכר המינימום במדינה מ-5.15 דולרים לשעה ל-6.75 דולרים לשעה ב-1 בינואר 2007 היתה צפויה להוסיף 330 מיליון דולר להכנסתם של 350 אלף מתושבי מהמדינה (13% מכוח העבודה), אשר 43% מהם שייכים למשק בית המוגדר עני (הגדרת קו העוני במחקר היא 150% מקו העוני הרשמי). שכרו של העובד הממוצע בקבוצה זו יגדל ב-8.1%, והכנסתו הפנויה של משק הבית שאליו הוא משתייך תגדל בממוצע ב-3.5%.

חוקרים אלו ניתחו גם את העלאת שכר המינימום לעובדים ברצועת החוף בסנטה מוניקה, מ-5.75 דולרים לשעה ל-10.75 דולרים לשעה. בבדיקתם הם מצאו כי שכרו של מפרנס יחיד במשק בית בן שלוש נפשות שהשתכר 8 דולרים לשעה לפני העלאת שכר המינימום יעלה ב-34%, והכנסתו הפנויה של משק הבית שלו תגדל ב-15.3%. משק בית כזה יהיה ממוקם 12% מעל קו העוני של לוס אנג'לס (160% מעל קו העוני הרשמי של ארצות הברית), אך 30% מתחת לקו העוני של California Budget) CBP (Project).

חישובים אלו מראים כי בעקבות העלאת שכר המינימום לעובדים עולה ההכנסה הפנויה של משקי הבית בהערכה גסה בכשליש עד מחצית משיעור העלייה של שכר המינימום. מסקנה זו נכונה לחוקי שכר מחיה הוגן משני הסוגים כאחד. יש לציין כי עובד המשתכר שכר נמוך יותר אמנם יחווה עלייה גדולה יותר בשכרו ובהכנסה הפנויה של משק הבית שלו, אך החלק היחסי שיישאר בידו יהיה קטן יותר משום שהפסד ההטבות יהיה משמעותי יותר.

השפעות חוק שכר מחיה הוגן על כוח הקנייה

תומכי היוזמות לשכר מחיה הוגן טוענים כי עליות המחירים הצפויות בעקבות העלאת שכר המינימום נמוכות מכדי לקזז את כל העלייה בכוח הקנייה של משקי הבית כתוצאה מהעלייה בשכר העבודה. הסיבה העיקרית היא שמרבית משקי הבית בעלי ההכנסה הנמוכה זכאים לבולי מזון. אם בולי המזון מכסים את כל כמות המזון הדרושה למשק בית, הרי כאשר משקי הבית חווים שינויים לא גדולים ברמות המחירים, שינויים אלו לא יפגעו בכוח הקנייה שלהם⁶² והממשלה היא הנושאת בנטל עליית המחירים. לעומת זאת, אם בולי המזון אינם מכסים את כל כמות המזון הדרושה למשק הבית אזי יש פגיעה בכוח הקנייה שלו. מאחר שמזון מהווה, על פי החישובים האמריקניים הרשמיים, כשליש מהתצרוכת של משקי הבית – עלייה של 1% במחירי המזון מובילה לירידה של כשליש האחוז בכוח הקנייה של משק הבית. על פי ההערכות שראינו לעיל, במרבית המקרים, עליית המחירים היא של כ-2% ולכן הירידה בכוח הקנייה היא של כשני שלישי האחוז. אם הערכה זו נכונה, ברור שעליית המחירים אינה מקזזת באופן משמעותי את העלייה בהכנסה הפנויה של משקי הבית.

עם זאת, כדאי להעיר שכוח הקנייה של האוכלוסייה שאינה מוטבת מחוקי שכר המחיה ההוגן – מובטלים בחוק הכלל-אזורי ומובטלים ועובדים במגזר הפרטי בחוק לקבלנים בלבד, ולמעשה גם כל מי ששכרו מלכתחילה גבוה משכר המינימום החדש – ייפגע בכל מקרה, משום שהמחירים עולים בעוד ההכנסה הפנויה שלהם אינה משתנה. הפגיעה חמורה יותר כמובן במקרה הכלל-אזורי, משום שעליית המחירים צפויה כמעט בכל הענפים, לרבות בענפים המספקים מוצרים בסיסיים ובענפים שאינם מכוסים על ידי בולי המזון.

האוכלוסייה המוטבת

טענה אחרת שמעלים המתנגדים לחוקי שכר המחיה ההוגן נוגעת לאוכלוסייה שעתידה ליהנות מהחוק החדש: ייתכן, הם אומרים, שעליית שכר המינימום לא תשפר את מצבם של משקי הבית בעלי השכר הנמוך אלא דווקא את זה של בני נוער, עובדים בתחילת המסלול התעסוקתי שלהם או מפרנסים משניים במשקי בית בעלי הכנסה סבירה. לטענה זו משיבים התומכים כי ברצועת החוף של סנטה מוניקה, למשל, שם דובר על העלאה של שכר המינימום מ-5.75 דולרים לשעה ל-10.75 דולרים לשעה, התברר כי כשליש מהעובדים בלוס אנג'לס נמצאו בתחום שבין שכר המינימום הקיים לשכר

62 על השפעת האינפלציה על כוח הקנייה של בולי המזון ראו www.cbpp.org/11-20-07fa.htm (אוחזר ב-12.7.10).

המינימום המוצע (למצב העוני של משפחותיהם של עובדים אלו ראו לוח 2 לעיל) רק כ-4% בני נוער. לעובד הממוצע בקבוצה זו היו 18 שנות ניסיון, כך שהוא בוודאי לא היה בתחילת המסלול התעסוקתי שלו. כ-60% מהם היו היספאנים ומעט פחות ממחצית היו נשים.⁶³ מהנתונים עולה עוד כי העובדים אשר צפויים ליהנות מעליית שכר המינימום אחראים לפחות לשליש מהכנסת משק הבית (כולל הכנסות שאינן מעבודה), ולכן פרנסתם היא מקור כלכלי מרכזי במשק הבית והם אינם מפרנסים משניים.

דוגמה: בוסטון⁶⁴

ב-1 ביולי 1998 נכנס לתוקפו בבוסטון חוק שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד. במסגרת חוק זה, חברות המעסיקות לפחות 25 עובדים במשרה מלאה ומלכ"רים המעסיקים יותר מ-100 עובדים במשרה מלאה, המספקים שירותים לעירייה בהיקף של יותר מ-100,000 דולר, מחויבים לשלם לעובדיהם שכר של 8.23 דולרים לשעה לפחות. בכל שנה ב-1 ביולי התעדכן שכר המינימום על פי הגבוהה מן האפשרויות הבאות: שיעור עליית האינפלציה; 110% משכר המינימום הפדרלי; 110% משכר המינימום במדינה. כך, בשנת 2001 עמד שכר המינימום על 9.11 דולרים לשעה, כ-35% יותר משכר המינימום במדינה. החוק השפיע על שכרם של 2,000 עובדים מתוך 750 אלף העובדים במדינת מסצ'וסטס ששכרם בשנת 2001 היה נמוך מ-9.11 דולרים לשעה. כדי להבין את השפעת העלייה בשכר המינימום על משקי הבית של עובדים אלו, אתאר תחילה את מצב העוני של משפחה בת ארבע נפשות (שני מבוגרים ושני ילדים) בבוסטון בשנת 2001. האפיון ייעשה באמצעות חמישה קווי עוני שונים.

63 מלבד שימוש בנתוני לוס אנג'לס כקירוב לנתוני סנטה מוניקה (כאמור, בשל היעדר נתונים המתייחסים לסנטה מוניקה בלבד) השתמשו החוקרים גם בסקר שבדק 202 פרטים בעלי הכנסה נמוכה העובדים ברצועת החוף של סנטה מוניקה. מהסקר עולה כי גילם הממוצע הוא 32.6, 14% מהם בני נוער, 75% מהם היספאנים וכ-40% נשים. נתוני ההכנסה הכוללת של משק הבית אשר עלו מסקר זה קטנים בכ-30% מאלו שהתקבלו מהנתונים הממשלתיים לגבי העובדים בכל אזור לוס אנג'לס. לכן, נראה שהממצאים מלוח 2 הם הערכת חסר בעבור העובדים ברצועת החוף בסנטה מוניקה (Pollin et al. 2008, chap. 8–9).

64 על פי Pollin et al. 2008, פרק 10, המבוסס על סקרים טלפוניים של מעסיקים ועובדים בחברות אשר הושפעו מהעלאת שכר המינימום בבוסטון בשנים 1998–2001. הסקרים נערכו ב-2001–2002.

לוח 3: מצב העוני של משפחה בת ארבע נפשות בבוסטון בשנת 2001, על פי חמישה קווי עוני*

עוני חמור	עוני	כמעט עוני	קיום עצמאי	תקציב בסיסי	
סוג קו העוני	קו העוני הפדרלי	160% מעל קו העוני הפדרלי	185% מעל קו העוני הפדרלי	ביוקון ועמיתיה**	בושי ועמיתיה***
שכר לשעה****	8.63	13.82	15.97	11.68	13.03

* קווי העוני המחושבים מניחים כי עלות המחיה בבוסטון גבוהה בכ- 25% מעלות המחיה הממוצעת בארצות הברית. קווי העוני "קיום עצמאי" ו"תקציב בסיסי" מניחים כי שני המבוגרים במשק הבית עובדים וכי משק הבית אינו נהנה מסובסידיות כלשהן, אינו חוסך ואינו מבלה (סרטים, מסעדות וחופשות).
 ** Bacon et al. 2000
 *** Boushey et al. 2001
 **** בדולרים של שנת 2001.

המסקנה המרכזית העולה מלוח 3 היא ששכר המינימום של 9.11 דולרים לשעה שהיה בבוסטון בשנת 2001 לא חילץ את מרבית המשפחות העניות בעיר מעוניין באופן מוחלט.

כדי לבחון את השיפור שחוו משפחות אלו רואיינו כמאה עובדים בחברות ובמלכ"רים אשר הושפעו ישירות מהחוק.⁶⁵ ההשוואה נעשתה בין מצבם של העובדים בשנת 1998, שבה נחקק בבוסטון חוק שכר מחיה הוגן, למצבם בשנת 2001, שבה עמד שכר המינימום על 9.11 דולרים לשעה. עובדים שהשתכרו לפני 1998 פחות משכר המינימום ה"חדש" זכו לתוספת שכר ממוצעת של 2.10 דולרים לשעה, והכנסתם

65 המדגם אינו מקרי משום שלא היתה בידי החוקרים רשימה מלאה של העובדים אשר הושפעו מהעלאת שכר המינימום. עובדה זו באה לידי ביטוי בשני מאפיינים יוצאי דופן של המדגם – השכלה ומבנה משפחתי. השכלה – כמעט שני שלישים מהמרוויגים למדו לפחות שנתיים במכללה (11% בעלי תארים מתקדמים). הסיבה לכך היא שרואיינו עובדים רבים של מלכ"רים העוסקים בחינוך בבוסטון. מבנה משפחתי – 43% מהמשתתפים בסקר חיים לבד ללא ילדים ורק כשליש מהמרוויגים חיים בתא משפחתי עם ילדים. בשנת 2001 היה שכרם של 70% מהמשיבים בין 9.11 דולרים לשעה ל-12.74 דולרים לשעה, 80% מהם היו נשים, 64% היו לא-לבנים וגילם הממוצע היה 32 (שם).

המשפחתית גדלה ב-3,650 דולר לשנה לאחר מסים והטבות. מעניין לציין כי עובדים שהחליפו את מקום עבודתם בשנים 1998-2001 נהנו מעליית שכר (והכנסה משפחתית) גבוהה יותר מעובדים שנשארו באותו מקום עבודה במהלך תקופה זו.⁶⁶ לוח 4 מתאר את מצב העוני בקרב משפחות העובדים שרואיינו לפני ואחרי העלאת שכר המינימום (הערכים בלוח מייצגים את שיעור משקי הבית מכלל המשפחות שהשתתפו במדגם):

לוח 4: מצב העוני של משקי הבית של העובדים המרואיינים לפני ואחרי חוק שכר המינימום בבוסטון

שנה	1998	2001
עוני חמור	20%	5%
עוני	36%	25%
כמעט עוני	47%	34%

מקור הנתונים: Pollin et al. 2008, לוח 10.16.

הנתונים שלעיל מראים כי העלאת שכר המינימום בבוסטון במסגרת חוק שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד שיפרה את מצבם של העובדים בחברות הנותנות שירותים לעירייה. עם זאת, נראה כי שיעור ההעלאה אין בו די כדי לחלץ את כל משקי הבית של העובדים בחברות אלו ממעגל העוני באופן מוחלט.

בספטמבר 2001 אושר בבוסטון חוק שהעלה את שכר המינימום ל-10.25 דולרים לשעה. נוסף על כך, ההצלחה היחסית של המהלך הקודם עוררה את עיריית בוסטון להרחיב את מעגל הנהנים מהחוק והיא הורידה את מינימום העובדים במלכ"רים המחויבים לחוק מ-100 ל-25, ואת מינימום היקף חוזה ההעסקה הדורש ציות לחוק מ-100,000 דולר ל-25,000 דולר.

66 פולין ועמיתיו (שם) סבורים כי נתון זה סותר את הטענה שהעובדים בעלי השכר הנמוך יוחלפו בעובדים בעלי יכולות גבוהות יותר ולא יוכלו ליהנות מעליית שכר המינימום. לדעתי יש לסייג פרשנות זו מפני שאין בידינו נתונים לגבי המצב התעסוקתי של כלל העובדים שנפלטו ממקומות עבודתם בעקבות העלאת שכר המינימום. במדגם זה אנו צופים רק באלה שנפלטו והצליחו למצוא עבודה חדשה בחברה המועסקת על ידי העירייה.

6. סיכום

התנועה למען שכר מחיה הוגן החלה את פעילותה בארצות הברית בשנת 1994. מטרת התנועה היתה ליצור מערך חוקי שכר מינימום אשר יקרב את שכר העבודה של העובדים בעלי השכר הנמוך לשכר מחיה הוגן. בעשור הראשון לפעילותה התמקדה התנועה בחקיקת חוקי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד, במטרה להיטיב את מצבם של עובדים בחברות המספקות שירותים לעירייה או מקבלות ממנה תמיכות או הטבות. בשנים האחרונות, לאחר שמרבית הרשויות המוניציפליות בארצות הברית חוקקו חוקים מסוג זה, החלה התנועה לסייע בגיבוש קואליציות פוליטיות לקידום חוקים רחבים יותר – חוקי שכר מחיה הוגן כלל-אזוריים, שמטרתם להעלות את שכר המינימום של עובדים בכלל החברות הפועלות באזור נתון.

מערך חוקי שכר המינימום בארצות הברית הוא מערך של שכר מינימום דיפרנציאלי על בסיס גיאוגרפי. הדיפרנציאליות מושגת על ידי חוקי שכר מינימום נפרדים לכל מדינה, והם מחייבים את החברות כל עוד הם גבוהים משכר המינימום הפדרלי. חוקי שכר המחיה ההוגן הכלל-אזוריים, כמו זה המופעל בסנטה פה, מסייעים לטענת התומכים להתאים את שכר המחיה לאזורים גיאוגרפיים שונים. כאמור, חוקי שכר המחיה ההוגן לקבלנים בלבד מתמקדים באוכלוסייה המועסקת על ידי חברות המספקות שירותים למוסדות ציבוריים ולרשויות מוניציפליות. אוכלוסייה זו, לטענת התומכים, מקופחת במיוחד, משום ששכרה צנח בעקבות הפרטת שירותים ציבוריים רבים ביותר מ-10%. הצעות התנועה מובילות אפוא לשכר מינימום דיפרנציאלי, שערכו קרוב יותר לשכר המאפשר מחיה הוגנת באזור שבו פועל משק הבית.

קריטריון ראשון לבחינת הצלחתה של התנועה הוא מספר הרשויות שחוקקו חוקי שכר מחיה הוגן מאז החלה התנועה את פעילותה. על פי קריטריון זה התנועה נחלה הצלחה מסחררת, לפחות בכל הקשור לחוקי שכר המחיה ההוגן לקבלנים בלבד. הצעות מסוג זה אומצו בעשור האחרון בכמאה רשויות מוניציפליות בארצות הברית וכן במוסדות כגון בתי ספר, אוניברסיטאות ושרות תעופה. בכמה ערים ובכ-30 מדינות, שכר המינימום היום גבוה משכר המינימום הפדרלי – בין השאר בזכות חוקי שכר מחיה הוגן כלל-אזוריים, פרי מאמציה של התנועה. בייחוד בולטות סן פרנסיסקו וסנטה פה, שבהן שיעורי שכר המינימום גבוהים יחסית ומתקרבים לרמות שכר המחיה ההוגן המחושבות למשקי הבית בערים אלו. בארצות הברית הולכת ומתגבשת מערכת גמישה של שכר מינימום דיפרנציאלי, היכולה להתאים את עצמה בקלות יחסית לשינויים מקומיים בעלות המחיה.

הקריטריון השני לבחינת הצלחתה של התנועה הוא השפעתה על הדיון הכלכלי במדינה. גם במישור זה נרשמה הצלחה: התנועה חוללה שינוי עמוק לא רק בחוקי

השכר בארצות הברית, אלא גם בתפיסת הציבור האמריקני ונבחריו את שוק העבודה של בעלי השכר הנמוך. התנועה העלתה אל סדר היום את שאלת שכר המינימום והשפעתו על התעסוקה ועל רווחת העובדים, כפי שמעידה מערכת הבחירות לבית הנבחרים ולסנאט בשנת 2006, שבה אושרה העלאת שכר המינימום בכל שש המדינות שבהן הוצע הדבר.⁶⁷

הקריטריון השלישי בוחן את הצלחת התנועה בקנה מידה כלכלי – שיפור במצבם הכלכלי של העובדים במחיר פגיעה מינימלית בחברות וברשויות. במישור זה עדיין קשה להעריך את ההצלחה, משתי סיבות עיקריות: האחת, במרבית המקומות החוקים הללו עדיין חדשים והחברות והעובדים עוד לא עמדו על מלוא משמעותם. השנייה, בחוקי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד אוכלוסיית הזכאים קטנה יחסית, וכדי לבחון את שיעורי ההצלחה יש צורך לבדור משאר העובדים בעלי ההכנסה הנמוכה באמצעות מדגמים מיוחדים, וכאלה כמעט אין בנמצא. בשל מגבלות אלו קשה להעריך את מידת ההצלחה במקרים השונים ולהשוותם זה לזה.⁶⁸

67 ליוזמה של ממשל אובמה להעדיף חברות המתגמלות את עובדיהן בשכר מחיה הוגן ראו ABC News מיום 26.2.10, www.abcnews.go.com/business/wireStory?id=9950908, (אוחזר ב-12.7.10).

68 ראו את ביקורתו של ברנר (Brenner 2004) על ניומרק ואדמס (Neumark and Adams 2003a; 2003b), אשר מחפשים את ההשפעה הכלכלית של חוקי שכר המחיה ההוגן לקבלנים בלבד באזור נתון במאגרי נתונים של כלל העובדים באזור. כמו כן ראו את הוויכוח בין ניומרק ואדמס (Neumark and Adams 2003a; 2003b) ובין ברנר (Brenner 2004) בנוגע לטענתם של הראשונים כי לחוקי שכר המחיה ההוגן לקבלנים בלבד היתה השפעה מובהקת רק בערים שבהן החוק כיסה גם חברות אשר קיבלו תמיכה מימונית מהעירייה.

ד. שכר מחיה הוגן בישראל – מצע לדיון

נקודת המוצא של הדיון בחלק זה היא שעובד ממוצע במשרה מלאה בשוק העובדים בעלי השכר הנמוך בישראל, אינו יכול לקיים את משפחתו בביטחון כלכלי ובכבוד מינימליים משכר עבודתו בלבד. בעיני האידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן, כאמור, אין זה מצב רצוי. פרק זה מנסה להשתמש בניסיון האמריקני כדי להכין תשתית לדיון ביישום מדיניות של שכר מחיה הוגן בשוק העבודה בישראל.

יש להדגיש כי המסמך אינו מתיימר להציע הצעה קונקרטית ליישום אידיאולוגיית שכר המחיה ההוגן במשק הישראלי, אלא רק להציג כמה מהשיקולים שיש לשקול בעת הכנת הצעה כזאת. כדי להעריך כיצד יגיב שוק העבודה בישראל למדיניות של שכר מחיה הוגן, תחילה יש לברר כמה סוגיות חשובות הנוגעות לאפיונו של המשק הישראלי; רק לאחר מכן יהיה אפשר להבין אם מדיניות שכר מחיה הוגן הולמת את המשק הישראלי, ואם כן מהי הדרך הנאותה להוציאה לפועל.

1. שוק העובדים בעלי שכר נמוך בישראל

אחת הבעיות המרכזיות של שוק העבודה הישראלי היא רמת השתתפות נמוכה של בעלי השכלה נמוכה בשוק העבודה, דבר שמעיד על כשל בשוק העובדים בעלי השכר נמוך.⁶⁹ האוכלוסייה החלשה בשוק העבודה בישראל מורכבת בעיקר מעובדים ועובדות בלתי מיומנים ומעובדים ועובדות מיומנים בעלי השכלה נמוכה. בשנת 2006 מנתה אוכלוסייה זו כ-137 אלף גברים עובדים בעלי שכר חודשי ממוצע של כ-4,500 ש"ח (24.64 ש"ח לשעה), וכ-104 אלף נשים עובדות בעלות שכר חודשי ממוצע של 3,000 ש"ח (20.67 ש"ח לשעה).⁷⁰ נוסף על כך קיימת אוכלוסייה גדולה של פרטים

69 הספרות הכלכלית מונה ארבעה גורמים מרכזיים הפוגעים בתפקוד התקין של שוק העבודה בישראל: העסקתם הזולה של כמאה אלף עובדים זרים במשק הישראלי; הפניית מקורות תעסוקה רבים למדינות שבהן שכר העבודה נמוך במיוחד; אכיפה לקויה של חוקי העבודה; וחוסר צמיחה של השכר הריאלי של העובדים בעלי ההכנסה הנמוכה. לגבי הנקודה האחרונה מדגיש המוסד לביטוח לאומי בדוח ממדי העוני והפערים בהכנסות לשנת 2006 כי "בעוד שבענפים עתירי הון וטכנולוגיה עלה השכר הריאלי מעבר לעלייה הממוצעת, בענפים המסורתיים נרשמה יציבות או אף שחיקה בשכר הריאלי: בענף החשמל והמים ובענף הבנקאות והביטוח היו עליות שכר ריאליות שבין 7-8 אחוזים, לעומת שינויים מינוריים של 0.1 ו-0.3 אחוזים בענפי המסחר הסיטוני וענף אירוח ואוכל, בהתאמה" (אנדרבלד וכהן 2007, 2).

70 מקור הנתונים: סקר ההכנסות לשנת 2006 שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן

בלתי מועסקים ופרטים הנמצאים מחוץ למעגל העבודה, השייכים לשוק זה אך אינם עובדים בו.

כדי לברר אם יש מקום לפעולה למען שכר מחיה הוגן בישראל, יש לבדוק תחילה אם תנאי הרקע בישראל דומים לתנאים שהיו בארצות הברית בתחילת שנות התשעים, ערב היווסדה של התנועה האזרחית למען שכר מחיה הוגן במדינה. כיוון שידוע כי כמו בארצות הברית, גם בישראל חל בשני העשורים האחרונים תהליך מואץ של מיקור חוץ של שירותים ציבוריים, וכי כמו בארצות הברית, גם לכלכלנים בישראל יש היכרות עמוקה עם הספרות הכלכלית העוסקת בשכר המינימום, נותר לברר אם שכר המינימום בישראל מספק.

תחילה יש להדגיש כי שלא כמו בארצות הברית, שם משתמשים בקו עוני מוחלט, קו העוני בישראל הוא קו עוני יחסי המחושב על פי התפלגות ההכנסות במשק. בישראל מחושב קו העוני כמחצית ההכנסה הפנויה החציונית. מדר זה משוקלל בגודל משק הבית אך אינו משוקלל בשונויות גיאוגרפיות. באמצע שנת 2008 עמד קו העוני על 4,560 ש"ח לחודש למשפחה בת שלוש נפשות, על 5,500 ש"ח לחודש למשפחה בת ארבע נפשות, ועל 6,450 ש"ח לחודש למשפחה בת חמש נפשות.⁷¹

שכר המינימום בישראל נקבע על 47.5% מהשכר הממוצע למשרת שכיר, ובשנת 2009 הוא עמד על 3,850 ש"ח לחודש (20.70 ש"ח לשעה).⁷² כלומר, קו העוני למשפחה

הלמ"ס) בינואר 2008, טבלה 26. את הסקר אפשר למצוא ב-
www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=11&CYear=2006&CMonth=1
(אוחר ב-10.7.12). בעבור הגברים חושב ממוצע משוקלל של אוכלוסיית העובדים הבלתי מקצועיים ברמת השכלה עד 15 שנות לימוד ואוכלוסיית העובדים המקצועיים (חקלאות, תעשייה ובינוי) עם רמת השכלה נמוכה משמונה שנים. בעבור הנשים חושב ממוצע משוקלל של אוכלוסיית העובדות הבלתי מקצועיות ברמת השכלה עד 15 שנות לימוד ואוכלוסיית העובדות המקצועיות עם רמת השכלה נמוכה מ-12 שנה.

71 ראו אנדבלד ואחרים, 2009, לוח 2.

72 בשנים 1972-1987 הוסדר שכר המינימום על ידי הסכם קיבוצי בין המעסיקים להסתדרות, ומשרד העבודה החיל אותו על כלל המשק. בשנת 1987 נחקק חוק שכר המינימום, וקבע כי שכר המינימום בישראל יהיה אחיד, יעמוד על 45% מהשכר הממוצע במשק (ומשנת 1997 על 47.5%) ויתעדכן פעם בשנה. במהלך שנת 2006, לאחר ששכר המינימום הוקפא למשך כשלוש שנים, נחקקה הוראת שעה שעדכנה את רמת שכר המינימום בהדרגה עד שנת 2009 בתלות חלקית בלבד בשכר הממוצע במשק. לנוסח המלא של חוק שכר המינימום ראו www.hilan.co.il/calc/Legislation.aspx?type=law&id=8 (אוחר ב-10.7.12). לסקירה נרחבת על חוק שכר המינימום בישראל ראו פלוג 2002. לדוח הוועדה הציבורית לבחינת החוק ראו www.mof.gov.il/hachnasot/pay_report.pdf (אוחר ב-10.7.12).

בת ארבע נפשות בישראל נמצא כ-43% מעל לשכר המינימום; לפיכך ברור כי בישראל עובר ממוצע במשרה מלאה בשוק העובדים בעלי השכר הנמוך אינו יכול, כמפרנס יחיד, לקיים את משפחתו בביטחון כלכלי ובכבוד מינימליים משכר עבודתו בלבד, גם אם מעסיקו מקיים את הוראת חוק שכר המינימום.⁷³ הסיבה המרכזית לכך היא שמדיניות ההתערבות בשוק העבודה במשק הישראלי גורסת שיש להפעיל כלי מדיניות הפועלים לאחר ששכר העבודה נקבע בשוק.

בישראל, כמו בארצות הברית, חלה שחיקה מתמדת בערכו הריאלי של שכר המינימום. בארצות הברית מנגנון העדכון של שכר המינימום אינו פועל כראוי – כלומר השחיקה נובעת מאוזלת יד בחקיקה; בישראל לעומת זאת מנגנון השחיקה המרכזי הוא אי-קיום ואי-אכיפה של חוקי העבודה, המאפשרים למעסיקים לא לשלם את שכר המינימום המחויב על פי החוק. ועדת פז (2007), אשר מונתה לחקור את הבעיה, פסקה כי לא זו בלבד ש-10%-20% מהשכירים משתכרים פחות משכר המינימום לשעה, אלא שאי-הציות לחוק הוא תופעה הולכת ומתרחבת. נוסף על כך, שיעור העובדים הזרים בקרב בעלי השכר הנמוך הולך וגדל (או לפחות אינו מצטמצם), ובכך נוצר מחסור במקומות עבודה ומחיר העבודה יורד. שתי תופעות אלו – אי-הציות לחוקי העבודה והעסקת עובדים זרים – השפעתן מקבילה לשחיקה הריאלית בשכר המינימום בארצות הברית. לפיכך אפשר לומר כי תנאי הרקע שהיו בארצות הברית ושימשו קרקע לצמיחתה של תנועת שכר המחיה ההוגן מתקיימים באופן דומה גם בשוק העבודה הישראלי.

2. שכר מחיה הוגן בישראל: חישוב

מטרת חלק זה היא לתת הערכה גסה של שכר מחיה הוגן במשק הישראלי. לשם כך נשתמש בשיטה שבה השתמשה התנועה למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית, אשר התבססה על קו העוני המוחלט האמריקני (מתוקן ומעודכן על פי שונות גיאוגרפית). ואולם כיוון שבישראל קו העוני הוא יחסי ואי-אפשר להתבסס עליו לחישוב שכר מחיה הוגן, יש תחילה לנסות לחשב קו עוני מוחלט בעבור ישראל.

73 להשוואה בין שכר המינימום לקו העוני ראו פלוג 2002, לוח 3. יש לשים לב כי הוצאות משפחה שבה יש מפרנס אחד שונות באופן מהותי מהוצאות של משפחה עם שני מפרנסים (בעיקר בשל ההוצאות על הטיפול בילדים), אך הדבר אינו בא לידי ביטוי בלוח זה. נוסף על כך יש לציין כי הזכאות לשכר מינימום בישראל אינה מתחשבת בתוספות רבות הניתנות לחלק מן העובדים (תוספות ותק למשל) ובכך נפגעת יכולתה של הממשלה לצמצם את פערי השכר על ידי העלאת שכר המינימום – כלומר קשה לדעת אם האוכלוסייה המוטבת היא האוכלוסייה שבאמת זקוקה.

קו העוני המוחלט מתאר את עלותו של סל מוצרים בסיסי כלשהו, ומשפחה תיחשב לענייה אם אין ביכולתה לרכוש סל זה. כיום אין בישראל קו עוני מוחלט רשמי, אולם בשנים 2001-2005 נעשו כמה ניסיונות לחשב מדדי עוני מוחלט לישראל.⁷⁴ מדדים אלו שימשו בסיס לחישוב קו עוני מוחלט לישראל לשנת 2008. במחירי 2008 הערכים המחושבים על ידי מדדים אלו נעים בתחום שבין 7,000 ו-8,200 ש"ח לחודש למשפחה בת ארבע נפשות. הערך הממוצע של מדדים אלו הוא 7,500 ש"ח, וזהו שכר המחיה ההוגן הבסיסי למשפחה בת ארבע נפשות שאליו יתייחס הדיון שלהלן. ערך זה גבוה בכ-36% מקו העוני (היחסי) הרשמי של ישראל, וכפול משכר המינימום. חשוב להסתייג ולומר כי מדובר בהערכה גסה ביותר של שכר מחיה הוגן בעבור המשק הישראלי. חישוב מדויק יותר לא התאפשר מכמה סיבות עיקריות: אחת – בישראל אין מדד עוני מוחלט רשמי אשר מפורסם ונחקר באופן עקבי, וכל ההצעות הקיימות הן הצעות חדשות למדי. הסיבה השנייה היא שחישוב מדדי העוני המוחלט בעבור ישראל אינו כולל הוצאות לטיפול בילדים, ולכן מתאים רק למשקי בית שבהם יש מפרנס יחיד. הסיבה השלישית היא שחישוב זה אינו מתחשב בקריטריון הגיאוגרפי. ככלל, מעטים המדדים הרשמיים אשר מאפשרים להבין את חשיבות הקריטריון הגיאוגרפי ברמת החיים של הפרטים בישראל.⁷⁵ יוצא דופן מבחינה זו הוא מדד הדירור, המצביע על שונות משמעותית במחירי הדירור בין אזורים שונים בישראל (ראו לוח 5 להלן). אפשר לשער כי שונות גיאוגרפית זו קיימת גם במוצרים שאינם מוצרי דירור, ולכן יש בה כדי להשפיע באופן דרמטי על שכר המחיה ההוגן.

74 לסקירה נרחבת של ניסיונות אלו ראו דוח בנק ישראל לשנת 2005, פרק ח
www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch05/heb/doch05h.htm (אוחזר ב-12.7.10).
 לדיון על מדדי העוני השונים, יתרונותיהם, חסרונותיהם והמלצות למקבלי ההחלטות בישראל
 ראו אחדות 2007.

75 סקרי ההוצאות של הלמ"ס המתפרסמים אחת לכמה שנים כוללים נתונים נומינליים בלבד ולכן
 אין אפשרות לדעת אם מקורה של השונות הגיאוגרפית בהבדלי מחירים או בהבדלים בהעדפה
 הגיאוגרפית.

לוח 5: מחירי דירות ומחירי שכר דירה באזורים נבחרים ביחס למחירים הממוצעים בישראל ברבעון הרביעי של 2008

מחירי שכר דירה	מחירי דירות	מדד
+16.8%	+45.1%	ירושלים
+37.1%	+61.5%	תל-אביב
-29.6%	-30.6%	חיפה
+7.0%	+20.5%	גוש דן
+2.0%	-0.3%	המרכז
-28.5%	-28.4%	הדרום
+16.3%	+35.5%	השרון
-29.8%	-48.8%	הצפון
-37.4%	-40.6%	קריות חיפה

* מקור הנתונים: הלמ"ס 2009, לוחות 6.2 ו-6.4.

3. דיון: שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד

מכל מקום, אף ששכר המחיה ההוגן המוצע הוא בבחינת הערכה גסה בלבד, ברור כי במשקי בית רבים בישראל ההכנסה משכר נמוכה במידה ניכרת משכר מחיה הוגן המאפשר למפרנס לקיים את משפחתו בביטחון כלכלי ובכבוד מינימליים. עם זאת, נראה כי הנהגת שכר מחיה הוגן בישראל לא תהיה משימה קלה כלל ועיקר – ראשית לנוכח הפער הגדול בין שכר המחיה ההוגן לבין שכר המינימום, ושנית בשל התפיסה הרווחת ששכר המינימום בישראל גבוה למדי יחסית לעולם המערבי (ראו למשל פלוג 2002). תפיסה זו אינה עולה בקנה אחד עם טענתה של לוי (2006), אשר מראה כי שכר המינימום בישראל בשנת 2002 במונחי כוח קנייה היה נמוך מאוד בהשוואה למדינות אחרות בעולם המערבי, אף על פי ששיעורו מסך השכר החציוני היה גבוה יחסית. לפיכך נראה כי כמו בארצות הברית, גם בישראל יישום מוצלח של רעיון שכר המחיה ההוגן עשוי להיות דווקא מאבק להעלאת שכרם של עובדי חברות הקשורות בהטבות או בחוזים לרשויות מקומיות ולגופים ציבוריים (חוקי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד), ולא מאבק על גובהו של שכר המינימום ברמה הלאומית.

חשוב להבדיל יישום כזה מהצעה הכוללת קביעת שכר מינימום לכל אחת מהרשויות המקומיות, אשר יחייב כל חברה הפועלת באזור זה. מסמך זה אינו שולל הצעה שכזו ברוח חוקי שכר המחיה ההוגן הכלל-אזוריים, אולם היא לא תידון כאן משום שהיא דורשת דיון מקדים אשר יעסוק בהשלכותיה המוסריות.

במשך כל שנות המאבק בארצות הברית טענו מתנגדים של חוקי שכר המחיה ההוגן לקבלנים בלבד שהמאבקים האלה חסרי משמעות, מפני שחוקים אלו משפיעים על קבוצה קטנה מאוד של פרטים ביחס לכמות העובדים באזור כולו. יתרה מזו, כפי שהודגש בפרקים הקודמים של המסמך, עדיין אין די עדויות לגבי הצלחתם של חוקי שכר המחיה ההוגן בארצות הברית בחילוף משקי בית מעוניינים אגב פגיעה מינימלית בחברות וברשויות, והעדויות הקיימות אינן חד-משמעיות. ואולם לצופה מן הצד בתהליך שעברה ארצות הברית במהלך שנות מאבקה של התנועה למען שכר מחיה הוגן ברור כי ערכו של המאמץ היה גדול מתוצאותיו המקומיות ברשות מקומית זו או אחרת. לאחר צבירת מסה קריטית של הצלחות במישור המוניציפלי הצליחה התנועה לעורר דיון רציני ועמוק ברמת שכר המינימום הפדרלי בפרט ובמדיניות ההתערבות בשוק העבודה של בעלי השכר הנמוך בכלל.

הרשויות המקומיות והגופים הציבוריים הם, אם כן, המטרה העיקרית של חוקי שכר המחיה ההוגן לקבלנים בלבד של תנועת שכר המחיה ההוגן בארצות הברית. כדי לברר אם גופים אלו מתאימים להיות מטרתה של תנועת שכר מחיה הוגן דומה בישראל יש לבחון מספר תכונות של מוסדות ציבוריים בישראל ואת השפעתן על תגובתם לחוקי שכר מחיה הוגן.

תחילה יש לציין כי אם הרשויות המקומיות, למשל, יחקקו חוקי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד, לא יהיה זה תקדים למעורבותן בהשגת מטרות חברתיות לאומיות (ולא רק מוניציפליות). כך למשל, תוכנית הבנייה הירוקה הפועלת בכפר סבא מיולי 2008 היא יישום מוניציפלי של המטרה הלאומית של הגנת הסביבה.⁷⁶

יתרון ברור אחד שיש ליישום חוקי שכר מחיה הוגן דווקא בגופים ציבוריים וברשויות מקומיות הוא הקלות היחסית שבה ניתן להעלות את הנושא על סדר היום; שהרי קל יותר להיאבק למען הכפלת שכר המינימום בעבור מספר קטן יחסית של עובדים המועסקים על ידי חברות קבלן של מוסד ציבורי זה או אחר מאשר בעבור כל העובדים בשכר נמוך בישראל.

יתרון אחר הוא ביזור האכיפה של חוקי השכר. בישראל מתקיים כיום דיון ער בסוגיית "עובדי הקבלן" במוסדות ציבוריים על רקע התעלמות המוסדות מעולות

76 ראו קישור www.green-kfarsaba.co.il (אוחזר ב-12.7.10).

הנעשים לעובדי החברות המספקות להם שירותים. הפתרון המוצע הוא הטלת החובה להבטחת זכויות העובד לא רק על חברות כוח האדם, אלא גם על כל מי שמקבל שירותים מקבלן מבצע. ביוני 2007 עברה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק "אחריות מזמין לזכויות עובדים של קבלן שירותים"⁷⁷. ביוני 2009 הודיעה ועדת השרים לענייני חקיקה כי הנושא יוסדר באמצעות יוזמת חקיקה ממשלתית. אם חקיקה זו תצא לפועל הרי המוסדות הציבוריים יפקחו על תנאי ההעסקה של עובדים המועסקים אצלם דרך חברות קבלן, וכך האכיפה של חוקי שכר המחיה ההוגן תשתלב בנקל במסגרת המוסדית ולא יהיה צורך בהתערבות נוספת או באכיפה ממשלתית. יש לציין כי חוקי שכר המחיה ההוגן יכולים לפעול גם על עובדי חברות הנתמכות על ידי המוסדות הציבוריים ולא רק על עובדי חברות קבלן הנותנות שירותים למוסדות אלו.

למרבה הצער, ככלל, גופים ציבוריים בישראל אינם מצטיינים בהתנהלות הוגנת כמעסיק או בהתנהלות אחראית כגוף כלכלי, ומוסדות ציבוריים רבים שרויים במצב כלכלי רעוע ומתאפיינים במוסר תשלומים ירוד וברמות שכר נמוכות לעובדיהם הישירים.⁷⁸ לנוכח תרבות ארגונית לקויה מעין זו מתעורר חשש שלא יהיה בכוחם של מוסדות ציבוריים ליישם בהצלחה חוקים של שכר מחיה הוגן. בפרט יש לברר מה רמת התחרותיות במכרזים הציבוריים בישראל כדי לוודא שהנטל שנוצר בעקבות חיוב תשלום שכר מחיה הוגן לעובדים יתחלק בין המוסד הציבורי לבין החברה הקבלנית ולא יושת כולו על המוסד הציבורי.⁷⁹ ברמת תחרותיות נמוכה במכרזים ציבוריים, כל הגידול בשכרם של העובדים ימומן על ידי תשלום גבוה יותר של המוסד הציבורי לחברות הקבלן⁸⁰ – כלומר המוסד הציבורי יבצע חלוקה מחדש של המקורות של הפרטים המממנים אותו במקום לתקן את נזקי מיקור החוץ אשר נסקרו לעיל.

77 לנוסח המלא של הצעת החוק ראו

www.knesset.gov.il/Laws/Data/BillKnesset/153/153.pdf (אוחזר ב־12.7.10). לסקירת הדיון על זכויותיהם של עובדי קבלן במוסדות ציבוריים ועל מכרזים ציבוריים המאפשרים הפרת זכויות של עובדים אלו ראו www.kavlaoved.org.il/section.asp?pid=214 (אוחזר ב־12.7.10), וכן בניש וצרפתי 2008.

78 על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2006 עמד השכר החודשי הממוצע לשכירים המועסקים על ידי העירייה במוסדות חינוך קדם־יסודיים ויסודיים על 4,300 ש"ח ו־4,830 ש"ח, בהתאמה.

79 סוגיה זו נחקרה על ידי ברנר (Brenner 2004) בעבור חוקי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד בארצות הברית (אם כי ללא גיבוש מסקנה חד־משמעית), ויש לדון בה גם בהקשר הישראלי.

80 נוסף על חלוקת הנטל של השכר הנוסף בין החברות למוסדות הציבוריים יש לזכור כי המוסדות הציבוריים מקטינים את תשלומי ההעברה שלהם לעובדי הקבלן בעקבות הגידול בשכר העבודה שלהם.

העלות של חוקי שכר המחיה ההוגן היא תוצאה ישירה של הסוגיות שנסקרו לעיל. כדי להקטין את עלויות החוקים, יש למצוא מנגנונים אשר לא יאפשרו לחברות הקבלן להעביר את כל נטל ההוצאה למוסד עצמו ובמקביל להקים מנגנוני אכיפה יעילים. כישלון של המוסדות הציבוריים עשוי להפוך את חוקי שכר המחיה ההוגן לחרב פיפיות בעבור בעלי השכר הנמוך.

4. ענפי המוצרים הלא סחירים

תכונותיהם של הענפים השונים במשק משפיעות כמובן על האופן שבו מגיבות החברות בכל אחד מהם לשינויים בחוקי המשחק בשוק העבודה ובשוקי המוצרים הרלוונטיים. ברנר (Brenner 2004) מצא שונות רבה בשינויים שחלו במכרזים הציבוריים בעקבות החלת חוקי שכר מחיה הוגן ברשויות המוניציפליות השונות. לטענתו, השונות נובעת ברובה מהתכונות של הענפים השונים, וקשה לנבא הצלחה של חוקי שכר מחיה הוגן בענף אחד על סמך הצלחתם בענף אחר, לפחות בכל הקשור לתחרותיות המכרזים הציבוריים. אף שברנר אינו מצליח לאפיין את הענפים שבהם נחלו חוקי שכר המחיה ההוגן הצלחה, נראה כי קבוצת ענפים שבה יש לחוקים אלה סיכוי טוב להצלחה היא קבוצת ענפי המוצרים שאינם סחירים.

מוצרים לא סחירים, כגון שירותים או נכסי דלא נייד, הם מוצרים שאי אפשר להפריד את מקום ייצורם מן המקום שמשמשים בהם. חברות המייצרות מוצרים לא סחירים אינן יכולות להעתיק את מקום פעילותן בקלות עקב שינויים בתנאי השווקים שבהם הן פועלות (שוקי המוצרים ושוקי העבודה). לכן, כפי שמראות כמה עבודות, נראה כי בענפים אלו (הארוחה, ניקיון, שמירה וכדומה) הנהגת חוקי שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד יכולה לשפר את מצבם הכלכלי של העובדים ללא גרימת זעזוע ממשי לחברות או למוסדות הציבוריים.⁸¹

בהקשר זה חשוב לציין כי בישראל הונהג "שכר מינימום ענפי", שבמסגרתו נקבע בענף מסוים שכר מינימלי, הגבוה משכר המינימום הקבוע בחוק, ומחייב מתוקף הסכם קיבוצי את כל החברות הפועלות בענף. מטבע הדברים, שכר המינימום הענפי נקבע בדרך כלל במשא ומתן בין ארגוני העובדים לבין ארגוני החברות בענף.⁸² ואולם, כפי

81 על ההשפעה של העלאת שכר המינימום על ענפי המשק המייצרים מוצרים סחירים ראו פלוג ואחרים 2000; ארנון 2002; פלוג 2002.

82 על שכר מינימום ענפי בענף השמירה בישראל ראו למשל www.histadrut.org.il/index.php?page_id=324 (אוחזר ב-12.7.10).

שהוסבר בראשית הדברים, שכר המינימום הענפי אינו משקף את האידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן משום שהוא לא נקבע על פי צורכי העובדים אלא על פי מקום עבודתם. ההבדל המרכזי טמון אפוא בכוונה הראשונית של חוקי שכר המחיה ההוגן להתאים את שכר העובדים להוצאות משק הבית שלהם, לעומת הכוונה של שכר המינימום הענפי, להתאים את שכר העובדים לאפשרות התשלום של החברות שמעסיקות אותם.

5. נושאים לבירור

כדי לגבש הצעה מפורטת ליישום שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד במוסדות ציבוריים בישראל יש לבחון את השפעתם של חוקים אלו בצורה מדויקת יותר, מתוך התבססות על נתונים עדכניים של המשק הישראלי. מלבד נתונים על התחרותיות במכרזים הציבוריים של רשויות מקומיות ומוסדות ציבוריים אחרים וגיבוש מדדי עוני מוחלט, יש לברר את תכונותיהן של החברות בענפים השונים, וכן כיצד צפויה עליית שכר המינימום להשפיע הן עליהן והן על רווחתם של משקי הבית. לצורך הבירור אפשר להיעזר בדוגמאות שהובאו לעיל בחלק המתאר את מאבקה של התנועה למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית.

בירור תכונותיהן של החברות דרוש כדי לצפות מראש את התגובות האפשריות של החברות לעלייה בשכר העבודה. כך למשל, אם נדע מה מידת גמישות הביקוש לעובדים של החברות הישראליות בענפים השונים, נוכל לדעת באילו ענפים צפוי צמצום בהיקף כוח העבודה. אמנם יש מחקרים שהראו כי הביקוש לעובדים בשכר עבודה נמוך אינו רגיש מאוד לשכר, אולם בוודאי יש רמה כלשהי שהוא רגיש בה, ומכיוון שהמטרה היא להעלות את שכר המינימום באופן דרסטי ככל האפשר מתוך פגיעה מינימלית בחברות, יש צורך לברר את הסוגיה הזאת. תגובה אחרת יכולה להיות העלאת מחירי המוצרים והשירותים שאותם מייצרות החברות. כדי לנתח את השפעתה של תגובה זו על רווחיות החברות יש לברר תחילה מהי גמישות המחיר ביחס לשכר העבודה ומהי גמישות הביקוש של הצרכנים (במקרה זה המוסדות הציבוריים) לעלייה במחירי המוצרים והשירותים.

כדי להבטיח שהמאמץ הכרוך במאבק הציבורי לא יהיה לשווא, תחילה יש לוודא שהעלאת שכר העבודה תגדיל במידה ניכרת את ההכנסה הפנויה של משקי הבית. לשם כך יש לחשב כיצד ישפיע המהלך על תשלומי ההעברה שלהם זכאים משקי בית בעלי הכנסה נמוכה ועל תוואי המיסוי שלהם.

6. סיכום

נקודת המוצא של הדיון בחלק זה היתה שעובד ממוצע במשרה מלאה בשוק העובדים בעלי השכר הנמוך בישראל אינו יכול לקיים את משפחתו בביטחון כלכלי ובכבוד מינימליים משכר עבודתו בלבד, ושמצב זה איננו רצוי על פי האידיאולוגיה של שכר מחיה הוגן. המטרה היתה להעלות נקודות למחשבה לקראת בירור מעמיק בנוגע ליישום מדיניות שכר מחיה הוגן לקבלנים בלבד בשוק העבודה הישראלי.

באומדן גס, ללא דיפרנציאליות גיאוגרפית, שכר מחיה הוגן בישראל הוא כ-7,500 ש"ח למשפחה בת ארבע נפשות עם מפרנס יחיד. מאחר שסכום זה גבוה במידה ניכרת משכר המינימום בישראל, ולנוכח הצלחת מאבקה של התנועה למען שכר מחיה הוגן בארצות הברית, נראה שגם בישראל יש מקום לשקול מאבק כזה. בדומה לארצות הברית, גם בישראל סיכויי ההצלחה במאבקים מקומיים גבוהים יותר מסיכויי של מאבק לאומי אחד גדול. בייחוד יש לרכז את המאמץ במכרזים ציבוריים בענפי המוצרים הלא סחירים. יתר על כן, הדיון הציבורי שיעורר מאבק כזה למען שכר מחיה הוגן יעלה את סוגיית השכר וההכנסה הפנויה של בעלי ההכנסות הנמוכות אל סדר היום, ואולי אף יוביל לחקיקה מוצלחת שתקיף אוכלוסיות עובדים גדולות יותר.

ארצות הברית אינה המדינה היחידה בעולם שמתרחשים בה תהליכים דוגמת אלה שתוארו במסמך. ובכל זאת, אם תנועה כזאת פרוחה דווקא בארצות הברית, שרבים רואים בה סמל למערכת שבה הממשל נמנע ככל האפשר מהתערבות בשווקים – נדמה שגם בישראל יש לה סיכוי להצליח. כולי תקווה שמסמך זה יוכל להוות מצע לדיון ראשוני ביתרונות ובחסרונות של יישום מדיניות של חוקי שכר מחיה הוגן גם בישראל.

ה. ביבליוגרפיה

- אחדות, לאה, 2007. *על המוחלט והיחסי בהגדרת קו העוני* (מחלוקות בכלכלה, 8), ירושלים: התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים.
- אנדבלד, מירי, ורפאלה כהן, 2007. "ממדי העוני והפערים בהכנסות 2006 – ממצאים עיקריים", ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- אנדבלד, מירי, דניאל גוטליב ואלכס פרומן, 2009. "ממדי העוני והפערים החברתיים 2007/8 – דוח ביניים", ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- ארנון, אריה, 2002. "שכר מחיה הוגן או שכר מינימום – כוונות טובות והגיון כלכלי", *הרבעון הישראלי לכלכלה* 49: 512-514.
- בניש, אבישי, ורועי צרפתי, 2008. "כאשר העבודה חוזרת להיות מצרך: בחינה ביקורתית של מכרזי הפסד ברכישת שירותים עתירי כוח אדם", *מעשי משפט א*: 93-108.
- הלמ"ס, 2009. *הידחון לסטטיסטיקה של מחירים – פברואר 2009*, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- לוי, שלי, 2006. "מסמך רקע: שכר מינימום – סקירה משווה", ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- סבירסקי, שלמה, ועמי פרנקל, 2001. *שכר מחיה בכבוד*, תל-אביב: מרכז אדווה.
- פולין, רוברט, 2002. "שכר מחיה: כוונות טובות ולוגיקה כלכלית בקונפליקט", *הרבעון הישראלי לכלכלה* 49: 488-504.
- פז, אלי, 2007. "דו"ח ועדת הגיון לאכיפת חוקי עבודה", נייר עבודה, ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- פלוג, קרנית, 2002. "שכר המינימום בישראל", *הרבעון הישראלי לכלכלה* 49: 505-511.
- פלוג קרנית, ניצה קסיר (קלינר) ויונה רובינשטיין, 2000. "השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים (נבחרים) עתירי עבודה במשק הישראלי", נייר עבודה, ירושלים: בנק ישראל.
- פרשטמן, חיים, 2002. "ערב עיון המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר: שכר מחיה הוגן או שכר מינימום – הקדמה", *הרבעון הישראלי לכלכלה* 49: 487.

- Aaronson, Daniel, 2001. "Price Pass-Through and the Minimum Wage," *The Review of Economics and Statistics* 83(1): 158–169.
- Akerlof, George, and Janet Yellen, 1986. *Efficiency Wage Models of the Labor Market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bacon, Jean, Laura Henza Russell, and Diana Pearce, 2000. *The Self-Sufficiency Standard: Where Massachusetts Families Stand*, Boston: Women's Educational and Industrial Union and Wider Opportunities for Women.
- Bernstein, Jared, and Isaac Shapiro, 2006. *Buying Power of Minimum Wage at 51 Year Low: Congress Could Break Record for Longest Period without an Increase*, Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, Economic Policy Institute.
- Boushey, Heather, Chauna Brocht, Bethney Gundersen, and Jared Bernstein, 2001. *Hardships in America: The Real Story of Working Families*, Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Brenner, Mark, 2004. "The Economic Impact of Living Wage Ordinances," in Deborah Figart (ed.), *Living Wage Movements: Global Perspective*, London: Routledge, pp. 188–209.
- Brown, Charles, Curtis Gilroy, and Andrew Kohen, 1982. "The Effect of The Minimum Wage on Employment and Unemployment," *Journal of Economic Literature* 20(2): 487–528.
- Brown, Charles, Richard Freeman, Daniel Hamermesh, Paul Osterman, and Finis Welch, 1995. "Comments by Reviewers on Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage by David Card and Alan Krueger," *Industrial and Labor Relations Review* 48(4): 828–849.
- Campbell, Carl, 1993. "Do Firms Pay Efficiency Wages? Evidence with Data at the Firm Level," *Journal of Labor Economics* 11: 442–470.
- Canina, Linda, Cathy Enz, and Mark Lomanno, 2004. "Why Discounting Doesn't Work: The Dynamics of Rising Occupancy and Falling Revenue among Competitors," *Center for Hospitality Research Report* 4(7).

- Canina, Linda, and Cathy Enz, 2006. "Why Discounting Still Doesn't Work: A Hotel Pricing Update," *The Center for Hospitality Research Report* 6(2).
- Card, David, and Alan Krueger, 1995a. *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- , 1995b. "Time-Series Minimum-Wage Studies: A Meta-analysis," *The American Economic Review* 85(2): 238–243 (papers and proceedings).
- Citro, Constance, and Robert Michael, 1995. *Measuring Poverty: A New Approach*, National Research Council, Panel on Poverty Statistics and Welfare Benefits, Committee on National Statistics, Washington, DC: National Academy Press.
- Edin, Kathryn, and Laura Lein, 1997. *Making Ends Meet: How Single Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work*, New York: Russell Sage Foundation.
- Ehrenberg, Ronald, 1992. "New Minimum Wage Research: Symposium Introduction," *Industrial and Labor Relations Review* 46(1): 3–5.
- Elliot, Kimberley Ann, and Richard Freeman, 2003. *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Elmore, Andrew, 2003. *Contract Costs and Economic Development in Living Wage Localities: A Report from Cities and Counties on the Impact of Living Wage Laws on Local Programs*, New York, NY: NYU School of Law, Brennan Center for Justice.
- Fairris, David, 2004. "Internal Labor Markets and Worker Quits," *Industrial Relations* 43(3): 573–594.
- Figart, Deborah M. (ed.), 2004. *Living Wage Movements: Global Perspectives*. London: Routledge.
- Francois, Patrick, 2000. "'Public Service Motivation' as an Argument for Government Provision," *Journal of Public Economics* 78: 275–299.
- Glickman, Lawrence, 1997. *A Living Wage: American Workers and the Making of Consumer Society*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Jensen, Paul, and Robin Stonecash, 2005. "Incentives and the Efficiency of Public Sector-Outsourcing Contracts," *Journal of Economic Surveys* 19(5): 767–787.
- Kiefer, Nicholas, Thomas Kelly, and Kenneth Burdett, 1994. "Menu Pricing: An Experimental Approach," *Journal of Business and Economic Statistics* 12(3): 329–337.
- Krueger, Alan, 2001. "Teaching the Minimum Wage in Econ 101 in Light of the New Economics of the Minimum Wage," *Journal of Economic Education* 32(3): 243–258.
- Krugman, Paul, 1998. "Moral Economics: What the Campaign for a Living Wage is Really About," *Washington Monthly* 30(9): 42–44.
- , 2003. "Thanks for the M.R.E.'s," *The New York Times*, 12 August, Section A, p. 17.
- Lazear, Edward, 1999. "Personnel Economics: Past Lessons and Future Directions," *Journal of Labor Economics* 17: 199–236.
- Levin-Waldman, Oren, 2004. *The Political Economy of the Living Wage*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Lewis, Robert, and Stowe Shoemaker, 1997. "Price-Sensitivity Measurement: A tool for the Hospitality Industry," *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly* 38(2): 44–54.
- Lopez-de-Silanes, Florencio, Andrei Shleifer, and Robert Vishny, 1997. "Privatization in the United States," *RAND Journal of Economics* 28(3): 447–471.
- Neumark, David, and Scott Adams, 2003a. "Do Living Wage Ordinances Help Reduce Urban Poverty?" *Journal of Human Resources* 38(3): 490–521.
- , 2003b. "Detecting Effects of Living Wages," *Industrial Relations* 42(4): 531–564.
- Neumark, David, and William Wascher, 2007. "Minimum Wages and Employment," *Foundations and Trend in Microeconomics* 3(1+2): 1–182.

- Niedt, Christopher, Greg Ruiters, Dana Wise, and Erica Schoenberger, 1999. "The Effects of the Living Wage in Baltimore," *Working Paper no. 119*, Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Osborne, David, and Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Owen, Laura, 1995. "Worker Turnover in the 1920s: The Role of Changing Employment Policies," *Journal of Economic History* 55(2): 23–46.
- Pendergast, Canice, 1999. "The Provision of Incentives in Firms," *Journal of Economic Literature* 37: 7–63.
- Pollin, Robert, 2007. "Economic Prospects: Making the Federal Minimum Wage a Living Wage," *New Labor Forum* 16(2): 103–107.
- Pollin, Robert, and Mark Brenner, 2000. "Economic Analysis of Santa Monica Living Wage Proposal," *Research Report 2*, Amherst, Mass: Political Economy Research Institute.
- Pollin, Robert, Mark Brenner, Jeannette Wicks-Lim, and Stephanie Luce, 2008. *A Measure of Fairness: the Economics of Living Wages and Minimum Wages in the United States*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Raff, Daniel, and Lawrence Summers, 1987. "Did Henry Ford Pay Efficiency Wages?," *Journal of Labor Economics* 5(4): S57–S86.
- Reich, Michael, and Peter Hall, 2000. *Raise the Bottom or Race to the Bottom? Economic Development of Industrial Relations and the Low Wage Labor Market in California*, Berkeley: Institute of Industrial Relations.
- Reich, Michael, Peter Hall, and Ken Jacobs, 2005. "Living Wage Policies at the San Francisco Airport: Impacts on Workers and Businesses," *Industrial Relations* 44(1): 106–138.
- Ryan, John, 1906. *A Living Wage: Its Ethical and Economic Aspects*, New York and London: Macmillan.
- Savas, Emanuel, 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House.

- Sen, Amartya, 2000. *Development as Freedom*, New York: Random House.
- Spriggs, William, and Bruce Klein, 1994. *Raising the Floor: The Effects of the Minimum Wage on Low-Wage Workers*, Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Tilly, Chris, 2005. "Living Wage Laws in the United States: The Dynamics of a Growing Movement", in Maria Kousis and Charles Tilly (eds.), *Economic and political contention in comparative perspective*, Boulder, Colo.: Paradigm Publishers, pp. 143-160.
- Weisbrot, Mark, and Michelle Sforza-Roderick, 1996. *Baltimore's Living Wage Law: An Analysis of the Fiscal and Economic Costs of Baltimore City Ordinance 442*, Washington, DC: Preamble Center.
- Yelowitz, Aaron, 2005. "Santa Fe's Living Wage Ordinance and the Labor Market," *Discussion paper*, Washington, DC: Employment Policies Institute.

הופיעו בסדרת ניירות עמדה

חוברות

1. **שוק העבודה בתהליך היציאה מהמשבר הכלכלי: תמונת מצב**
מאת: לאה אחדות / 2010
2. **שכר מחיה הוגן**
מאת: דותן פרסיץ / 2010

פרסומים מקוונים

1. **הרקע לגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה בשנים 1984–2001**
מאת: אריק שרמן / 2007
2. **תרומת המדיניות הניאו-ליברלית לכשל בטיפול בעורף בזמן מלחמת לבנון השנייה: שאלות לוועדות אילון ווינוגרד**
מאת: פרנסס רדאי / 2007
3. **המשבר הכלכלי ושוק העבודה: טיוטה לדיון**
מאת: לאה אחדות נועם זוסמן / 2009

רח' ז'בוטינסקי 43, ת"ד 4070, ירושלים 91040, טל' 02-5605222, פקס 02-5619293
43 Jabotinsky St. P.O.B. 4070, 91040 Jerusalem, Tel. 972-2-5605222, Fax. 972-2-5619293
شارع جابوتنسكي ٤٣ ، القدس ٩١٠٤٠ ، ص. ب. ٤٠٧٠ ، تلفون : ٠٢-٥٦٠٥٢٢٢ ، فاكس : ٠٢-٥٦١٩٢٩٣
E-mail: vanleer@vanleer.org.il | www.vanleer.org.il