



המרכז הבינתחומי הרצליה

בית ספר טיומקין לכלכלה

נייר מדיניות

כיצד שינוי בשכר המינימום משפיע על האבטלה

העבודה מוגשת במסגרת קורס כתיבת נייר מדיניות כלכלית

מנחה : פרופ' צבי הרקוביץ

מגשים:

עידו חכים 201546603

יונתן בוכולד 309863728

תאריך הגשה:

10.7.2017

2	1. שאלת המדיניות ומטרות הנייר.....
3	2. רקע.....
3	2.1 השתלשלות שכר המינימום בישראל.....
3	2.2 תכלית חוק שכר המינימום.....
3	2.3 חשיבות השאלה.....
4	3. עקרי ההמלצות.....
5	4. ניתוח.....
5	4.1 שיטה.....
6	4.2 מסגרת החשיבה הכלכלית - המודל הכלכלי.....
7	4.3 ספרות מדעית בסוגיות הספציפיות.....
9	4.4 ניסיון מהעולם.....
10	4.4.1 ישראל.....
10	4.4.2 יפן.....
10	4.4.3 גרמניה.....
11	4.4.4 אירלנד.....
11	4.4.5 ארה"ב.....
14	4.5 התאמה למקרה הישראלי וניתוח ותרומה עיקריים.....
14	4.5.1 בסיסי הנתונים.....
14	4.5.2 משתני המודל.....
15	4.5.3 ניתוח אקונומטרי.....
15	4.5.4 תוצאות הניתוח האקונומטרי.....
17	5. סיכום והמלצות.....
19	6. ביבליוגרפיה.....
20	7. נספחים.....
20	7.1 אכיפת שכר המינימום.....
21	7.2 אי ציות בענפים שונים ובקבוצות שונות באוכלוסייה.....
22	7.3 מדיניות האכיפה בישראל.....

1. שאלת המדיניות ומטרות הנייר

שאלת המדיניות: כיצד שינוי בשכר המינימום משפיע על האבטלה ?

עבודה זו בוחנת את השפעת השינויים בשכר המינימום על התעסוקה במדינת ישראל.

לחוק שכר המינימום השלכות נרחבות על יוקר המחיה וצמצום הפערים בחלוקת ההכנסות במשק. ישנם מחקרים שונים המציגים מגוון רחב של תוצאות אפשריות בכל הקשור להשפעת שכר המינימום על התעסוקה זאת בעקבות תנאי שוק עבודה שונים. על רקע ההסכם הקיבוצי החדש שנחתם בין ההסתדרות החדשה לבין נשיאת הארגונים העסקיים, תוקן חוק שכר המינימום. בתיקון זה נקבע כי שכר המינימום יעלה בשלוש פעימות במסגרת של שנה וחצי (הסכם קיבוצי כללי, 2014). לשם כך בנייר זה נבחן את אחד הגורמים העיקריים אשר עשוי לקבוע את רמת האבטלה במשק – גובהו של שכר המינימום.

אנו נבחן את הקשר בין הפריזון, כלומר יעילותם של העובדים, לבין שיעור האבטלה. כשאנו משתמשים במונח פריזון הכוונה היא לתוצר לנפש המופק משעת עבודה. ניתן להגדיר את הפריזון בתור הכמות שיחידת גורם יצור מייצרת והוא משמש למעשה כמדד ליעילות (שוורץ וצדיק, 2015). בנוסף, נרצה לבדוק את הקשר שבין שיעור הצמיחה במשק לבין שיעור האבטלה. על פי ההיגיון הכלכלי הקשר יהיה בכיוון הפוך – עליה בצמיחה עשויה להוביל לירידה באבטלה. בעזרת ניתוח נתונים סטטיסטיים ננסה לאמת או להפריך את הטענה.

נייר זה ישאף לבחון את מידת האכיפה של שכר המינימום על ידי המעסיקים במדינתנו. מכיוון שאיסוף הנתונים בעניין זה אינו נגיש ומדויק, אנו נעזר בסקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כדי לנתח את המצב במשק.

אנו עדים לכך כי בשנים האחרונות ישנה עליה חדה באי השוויון בשכר. אנו נבחן את היעילות של שינויים בשכר המינימום שכן שימוש בו היא אחת הדרכים למציאת פתרון לבעיה המתמשכת ועשויה להשפיע על העוני ואי השוויון השורר במדינתנו.

2. רקע

2.1 השתלשלות שכר המינימום בישראל

חוק שכר המינימום בישראל נחקק בשנת 1987 (חוק שכר מינימום, 1987). עד לשנה זו נהוג היה לקבוע את שכר המינימום בענפים שונים באמצעות הסכמים קיבוציים. בשנת 1972 נחתם בישראל לראשונה הסכם קיבוצי כללי בין ההסתדרות הכללית לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים אשר במהלכם נשחק שכר המינימום עקב היעדר טיפול של ההסתדרות בעניין זה. החוק היה תקף עד שנת 1987 עת חקיקת החוק. חוק שכר המינימום עבר מספר שינויים במרוצת השנים כשהשינוי המהותי והבולט יותר התרחש בשנת 1997, בשנה זו למעשה עודכנו הן מרכיב שכר המינימום והן מנגנון העדכון. החוק אף הוקפא במסגרת חוק ההסדרים בשנת 2002 ובעקבותיו לא נעשה שינוי בשכר המינימום במהלכן של ארבע השנים הבאות, אך בעקרון החוק קובע כי שכר המינימום יהיה 47.5% מהשכר הממוצע ואמור להתעדכן בכל תחילת חודש אפריל. בחודש מרץ לשנת 2015 נחתם ההסכם הקיבוצי האחרון לעת עתה בין ההסתדרות לבין נשיאות הארגונים העסקיים, כך שהחל מדצמבר 2017 יעמוד שכר המינימום על 5300 שקלים (ההסתדרות, 2016).

2.2 תכלית חוק שכר המינימום

תכליות החוק עומדות למעשה בקנה אחד עם חוק יסוד – כבוד האדם וחירותו (חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, 1992). חוק זה מכליל בתוכו הן את הזכות לכבוד והן את הזכות לקיום אנושי בסיסי. מטרת החוק הינה חברתית והיא נועדה להבטיח תשלום כך שהעובד יוכל לצרוך את הדברים המינימליים החיוניים בשביל להתקיים באופן הוגן ומכובד. החוק מאפשר לכל אדם להתפרנס מעבודתו בכבוד ובדרך זו לסייע לצמצום מעגל העוני ולירידה באי שוויון השורר במדינה.

2.3 חשיבות השאלה

שכר המינימום הוא נושא שנוי במחלוקת בין הכלכלנים – העלאת שכר המינימום מטיבה עם העובדים ומעלה את שכר הסף שלהם כך שרמת חייהם עולה, ומנגד העלאה זו עלולה לגרום כך שעובדים רבים יוכלו למצוא עצמם מחוץ למעגל העבודה - כיוון שהביקוש לעבודה קטן, אוכלוסיות מוחלשות עלולות להיפגע ביכולת השתכרותם.

כך לדוגמא, ישנה מחלוקת באם העלאת שכר המינימום תגרום לעובדים מסוימים, להיות מרוצים ובכך לעבוד טוב יותר. מנגד, העלאה זו עשויה לגרום לפגיעה בעובדים ששכרם מעל שכר המינימום, אך לא הועלה, ובאופן יחסי תנאיהם הורעו וכן להוביל ללחצים מצדם להעלות את שכרם.

ישנה חשיבות רבה לסביבה הכלכלית בה מיושם חוק שכר המינימום שכן היא קובעת את מידת ההשפעה של החוק, וכן את ההשלכות בדבר ירידה או עליה באי השוויון. חלק ניכר מהאוכלוסייה אשר מקבל שכר נמוך משמש כמפרנס משני ואותו פלח אינו משתייך לחמישוני ההכנסה הנמוכים ביותר. יתרה מזאת, ילדים, בעלי מוגבלויות, מובטלים וכן אנשים אשר נמצאים מחוץ לכוח העבודה

הינם קבוצות שלא יושפעו בצורה ישירה משינויים בחוק שכר המינימום ולכן חשוב להבחין מי למעשה מושפע מכל שינוי המתבצע בחוק שכר המינימום (מזר ואסנת, 2012).

3. עיקרי ההמלצות

התיאוריה הכלכלית גורסת כי לעליה בשכר המינימום ישנה השפעה חיובית על האבטלה. במסגרת העבודה, על ידי ניתוח אקונומטרי שבדק את השפעת שכר המינימום על האבטלה, התקבלו תוצאות ברמת מובהקות גבוהה אשר מאששות את המודל הכלכלי הקלאסי. לאחר בחינת ההשפעות השונות, ישנם מספר המלצות אשר עולות מן העבודה :

- על הממשלה להרחיב את השקעותיה בשוק העבודה למטרת הכשרות מקצועיות, בשיתוף פעולה עם המעסיקים, כך שיושג שיפור בכישורים וביכולות של העובדים.
- יש לדאוג לכך שרמת התחרותיות במשק תעלה, זאת באמצעות השקעה של השוק העסקי בטכנולוגיות מתקדמות, ועל ידי כך להשיג העלאה ברמת הפרייון.
- בענפים בהם ישנם עובדים זרים רבים, יש לשקול החדרת עובדים ישראלים באמצעות חקיקה והגדלת תקציבים, בכדי ליצור התייעלות מצד הפירמות שיובילו לגידול בפרייון.
- בדומה למספר מדינות החברות ב OECD, יש לבצע דיפרנציאציה ולקבוע שכר מינימום המשתנה מענף לענף באמצעות הסכמי שכר קיבוציים. זאת כדי למקסם את הקשר בין השכר לפרייון לעובד בענפים השונים.
- יש לשקול שינוי כלי מדיניות מהעלאת שכר מינימום, לשימוש נרחב יותר במס הכנסה שלילי. כלי זה עשוי לגרום להטבה משמעותית מצד המעסיקים ומנגד אינו פוגע בעובדים.

4. ניתוח

4.1 שיטה

בכדי לענות על שאלת המחקר בחרנו להריץ רגרסיה במודל LEVEL-LEVEL, אשר בה המשתנה התלוי הינו האבטלה במשק והמשתנים המסבירים הינם שכר מינימום, צמיחת המשק ומידת האכיפה של שכר המינימום. בכדי ששכר המינימום לא יהיה מוטה אנו ננרמל אותו על ידי חילוקו אותו בשכר הממוצע במשק.

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 * \text{minimumwage}_t + \beta_2 * \text{Growthrate}_t + \beta_3 * \text{enforcement}_t + \beta_4 * \text{productivity}_t + \varepsilon_t$$

מקור בסיס הנתונים:

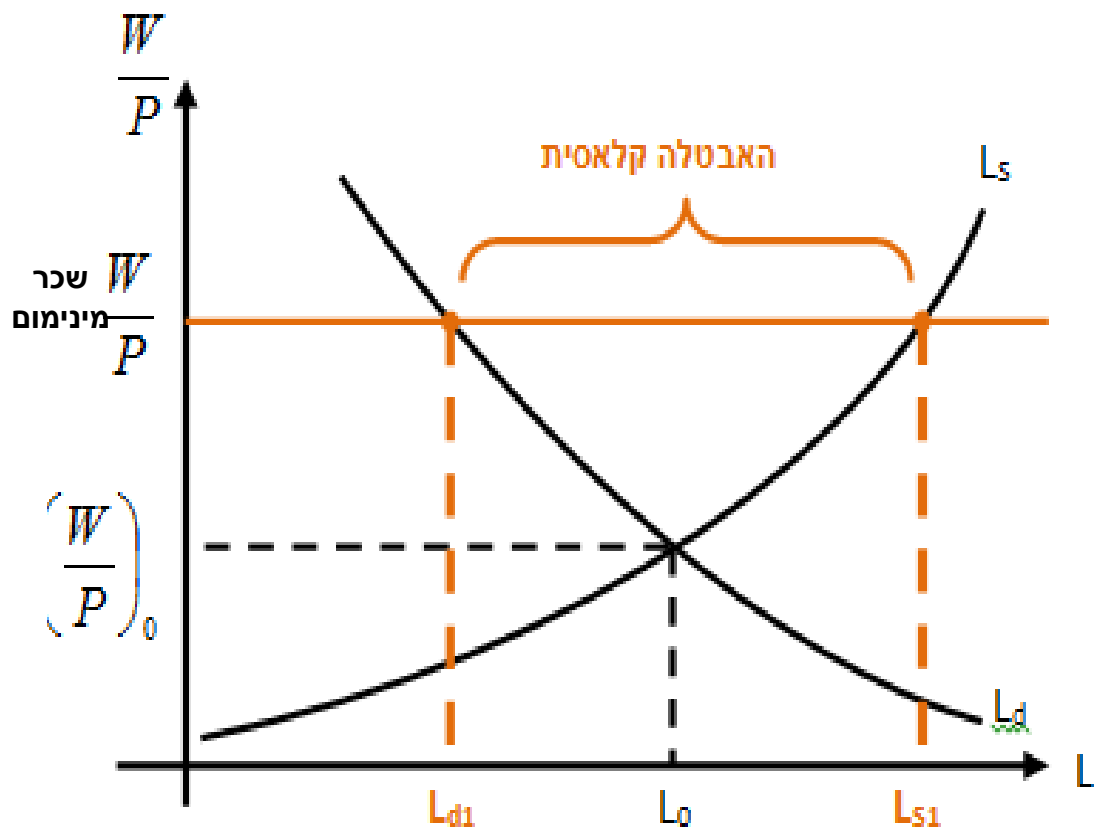
<u>פרמטר</u>	<u>תיאור</u>	<u>מקור הנתונים</u>	<u>תדירות תצפיות</u>	<u>סימן מצופה</u>
β_1	שכר המינימום הנורמל במשק.	נתוני שכר המינימום- מאתר המוסד לביטוח לאומי. נתוני השכר הממוצע- מאתר הלמ"ס.	התצפיות הינן חודשיות במקורן, אך בכדי להתאים לנתוני שיעור הצמיחה במשק נעשה ממוצע רבעוני. מבוסס על 75 תצפיות.	חיובי, על פי התיאוריה הכלכלית הקלאסית, כאשר שכר המינימום עולה, נצפה שהאבטלה תעלה.
β_2	שיעור הצמיחה במשק.	מאתר בנק ישראל.	תצפיות רבעוניות. מבוסס על 75 תצפיות.	נצפה כי עלייה בצמיחה תוביל לירידה באבטלה.
β_3	רמת האכיפה של שכר המינימום במשק.	נתוני הביטוח הלאומי.		נצפה כי ככל שהאכיפה תגבר, כך האבטלה תעלה.
β_4	פריון	אתר ה OECD.	תצפיות שנתיות, בכדי להתאימן למודל, נסקרו כרבעוניים.	נצפה כי עלייה בפריון תוביל לירידה

באבטלה.	מבוסס על 75 תצפיות.		
---------	---------------------	--	--

לוח 1.

4.2 מסגרת החשיבה הכלכלית - המודל הכלכלי

במקרה זה של השפעת שכר המינימום על האבטלה, ובהיבט של חשיבה וניתוח כלכלי נשתמש במודל הקלאסי של היצע וביקוש. במקום בו שתי העקומות נפגשות, נקבע מספר המועסקים והשכר המשולם להם לשעה, וזוהי למעשה נקודת שיווי המשקל. שכר המינימום אשר נקבע מנדטורית יהיה מעל השכר אשר היה נקבע בשיווי משקל תחרותי, אך אם יהיה מעל השכר אותו מוכנים המעסיקים לשלם עלולה להיווצר אבטלה - כיוון שיש עליה "במחיר" של שכר המינימום המעסיקים ירצו להעסיק פחות עובדים ואילו מצד העובדים ישנו רצון לעבוד מספר שעות עבודה רב יותר. כתוצאה מכך, שכר המינימום שאמור לספק מענה ולהגן על אותן שכבות חלשות בחברה אשר מאופיינות בהיעדר כישורים ומיומנויות, משפיע בכיוון ההפוך וגורר עמו אבטלה.



תרשים 1.

תרשים זה מציג את שוק העבודה עם שכר מינימום. הציר האופקי והציר האנכי מייצגים את כמות העבודה ורמת השכר בהתאמה. 1 מתאר את כמות העבודה המבוקשת על ידי המעסיקים בשכר המינימום, L_{s1} מתאר את כמות העבודה המוצעת מצד העובדים, ו- L_0 הינה נקודת שיווי משקל

אם לא היה קיים שכר המינימום. ניתן אם כן לראות, כי ההפרש בין L_{s1} ל- L_{d1} הינה האבטלה שנוצרת בעקבות שכר המינימום.

4.3 ספרות מדעית בסוגיות הספציפיות

(קרנית, קסיר ורובינשטיין, 2000), בחנו את ההשפעה של שכר המינימום על התעסוקה במשק הישראלי בענפים נבחרים המייצרים מוצרים סחירים, וכאלה המייצרים בעיקר מוצרים אשר לא סחירים במסחר הבינלאומי – טענתם העיקרית היא כי השפעת שכר המינימום על הביקוש לעבודה אינו זהה בין המוצרים. ההשפעה של עליית שכר המינימום על התעסוקה, תשפיע בעיקר על ענף המוצרים הסחירים כדוגמת ענף הטקסטיל. במסגרת המאמר נמצאה השפעה מכרעת לשכר המינימום על היקף התעסוקה בענפי הטקסטיל וההלבשה (מוצרים סחירים), זאת בשונה מענף האוכל (מוצר במידה רבה בלתי סחיר) שבו אין תוצאה מובהקת להשפעה ממושכת של שכר המינימום על התעסוקה. כמו כן נבחן הקשר בין השפעת שכר המינימום על מחיר המוצרים בענפים שונים. נמצא מתאם חיובי בין שכר המינימום בענף המזון לבין המחירים בענף, בעוד שלא נמצא מתאם כלל בין מחיר המוצר לעליית השכר בענפי הטקסטיל וההלבשה. כמו כן, (אפשטיין ודרוקר, 2016), בדקו גם כן את השפעת השינוי בשכר המינימום על התעסוקה והשכר במגזר העסקי בישראל. הם ביססו את עבודתם בעזרת ניתוח של סדרות עתיות, כך שבחנו את האפקט של שינוי בשכר המינימום על התעסוקה והשכר על פני זמן. אחד הממצאים במאמרם מעיד כי העלאת שכר המינימום תוביל לעלייה בשכר הממוצע במגזר העסקי, בעוד שחלק מעלייה זו נובעת מפטורים של עובדים בענפים אשר מאופיינים ברמות שכר נמוכות. בנוסף, עולה ממחקרם כי לעלייה של שכר המינימום ישנה השפעה שלילית על התעסוקה אך אינה ליניארית וכן היא עולה ככל שהיחס בין שכר המינימום לשכר הממוצע גבוה יותר. לממצא זה השלכות על קביעת מדיניות שכר המינימום בישראל, ביחוד לאחר שזה עלה משמעותית בעקבות התיקון לחוק שכר המינימום.

אחד המחקרים הידועים הוא של (Wascher & Neumark, 1992) אשר בחנו את השפעת שכר המינימום במדינות השונות בארצות הברית, וזאת על ידי שימוש בנתוני פאנל. הנתונים אשר נכללו במחקרם נלקחו בשנים 1973-1989 והכילו מידע על שכר מינימום חוקי בכל מדינה ורמת התעסוקה לפי גיל. במחקר נבנתה משוואה שבה המשתנה התלוי הוא התעסוקה והמשתנה הבלתי תלוי הוא שכר המינימום. מסקנות המחקר הראו כי ישנו קשר שלילי בין עלייה של שכר המינימום לבין התעסוקה של העובדים בשכר זה. ממצא זה למעשה עולה בקנה אחד עם ממצאי המחקר של (אפשטיין ודרוקר, 2016) שבו הם מראים את אותו כיוון הקשר.

בשנת 1994 החוקרים קארד וקרואגר (Card & Krueger, 1994) פרסמו את מאמרם בדבר ההשפעה של עליית שכר המינימום על התעסוקה והגיעו לתוצאות שונות משל נוימארק וואשר (Wascher, 1992 & Neumark). קארד וקרואגר (Card & Krueger, 1994) בחנו את עליית שכר

המינימום שהתרחשה בשנת 1992 במדינת ניו ג'רזי אשר גובלת עם מדינת פנסילבניה ושם שכר המינימום נותר קבוע. במחקרם נאספו נתוני משרה ממעסיקים בתעשיית המזון המהיר לפני העלאת שכר המינימום בניו ג'רזי באפריל 1992, ושוב לאחר מכן, בנובמבר 1992. התוצאות שאליהם הגיעו החוקרים הן כי העלייה בשכר המינימום הגדילה מעט את התעסוקה, וזאת בניגוד למודל ההיצע והביקוש הבסיסי שהוצג לעיל (תרשים 1). (Card & Krueger, 1994) מצאו כי חלק מהנטל של עליית שכר המינימום עבר לצרכנים וכי מחירי הארוחות בניו ג'רזי עלו ביחס למדינת פנסילבניה. על פי המחקר, בעלי העסקים התמודדו עם עליית שכר המינימום על ידי צמצום הטבותיהם הנלוות של העובדים (ארוחות חינם) וכן השקיעו פחות משאבים בתהליך הכשרתם לעבודה, וכך נמנעו מלפטרם. (גדעון, כהן, עוואד ושאול, 1996) דנו במחקרם על ההשלכות בדבר חוסר ציות לחוק שכר המינימום. מעסיקים רבים, כך הם גורסים, עלולים שלא לציית לחוק שכן ציות אליו מקטין את רווחיהם, וכן בהיעדר תמריצים מספיקים תופר כוונת המחוקק להבטחת תמורה הוגנת וראויה לעבודתו של כל עובד. ממצאי מחקרם מעלים מספר נקודות כשהמרכזיות מבניהן מלמדות כי מידת הציות של מעסיקים לחוק גדלה על פני זמן, ובנוסף מידת הציות של מעסיקים נעשית קטנה יותר ככל שהאבטלה גדלה.

4.4 ניסיון מהעולם

בחלק זה של העבודה נרצה לבחון כיצד מוסדר שכר המינימום במדינות השונות ברחבי העולם, באיזו מידה מעוגן ונאכף, וכן מהו שכר המינימום בכל מדינה. בחרנו תחילה מספר מצומצם של מדינות והתייחסנו למספר מאפיינים המשתנים ממדינה למדינה. כל מדינה נבחרה תוך מחשבה שהיא מביאה עמה הקשר ייחודי לחוק שכר המינימום, למדינת ישראל, או שמא מדובר במעצמה שמטבע הדברים מספקת עניין וסקרנות רבה יותר, ביחסה לשכר המינימום. בחירת אירלנד מייצגת מדינה אשר דומה למדינת ישראל מבחינת הנתונים הדמוגרפיים. ארה"ב ויפן הן שתי מעצמות על בכל מה שנוגע לכלכלה ובטחון. גרמניה היא המרעננת החדשה בכל הנוגע לחוק שכר המינימום, אשר נחקק בשנת 2015. לאחר סקירת אותן המדינות מוצגים מספר גרפים אשר ימחישו את מצב ישראל אל מול העולם. ראשית נציג את הממצאים העיקריים בכל הנוגע להסדרי שכר המינימום ב-5 מדינות, בחרנו מספר קריטריונים לביצוע השוואה זו וכעת נסביר מה כל קריטריון מייצג:

מקור ההסדר - ישנם שתי דרכים עיקריות לקביעת שכר מינימום: חקיקה או הסכמים למיניהם (הסכמי עבודה לאומיים או הסכמים קיבוציים). במדינות מסוימות בניגוד לישראל אין חוק שכר מינימום כדוגמת איטליה, דנמרק, שוודיה, פינלנד ועד לא מזמן גם גרמניה נמנתה עם מדינות אלו אך לאחרונה שכר המינימום הוסדר גם שם על ידי חקיקה.

תחולת ההסדר - בין אם מדובר בחקיקה ובין אם בהסכמים, נקבע על מי מהמועסקים חלים ההסדרים השונים. גיל החלת ההסדר משתנה, אך בסך הכל די דומה ממדינה למדינה וישנה אבחנה לעיתים בין עובדי מגזר ציבורי או פרטי.

גובה שכר המינימום - בכל מדינה שכר מינימום שונה, ישנם מדינות בהן שכר המינימום אינו אחיד ומשתנה על פי ענפים או אזורים שונים בתוך גבולות המדינה.

* בכדי ליצור אחידות וכדי שנוכל לבצע השוואה בין המדינות נלקח שכר המינימום כפי שנמדד בכל שנת 2016 במונחי דולר (אם שכר המינימום השתנה באותה שנה נלקח שכר המינימום הממוצע נכון לשנת 2016).

קביעת שכר המינימום ועדכוננו - ישנם הבדלים בנוגע למנגנון קביעת שכר המינימום ועדכוננו בין המדינות. בחלק מהמדינות שכר המינימום מבוסס על ידי מדדים כלכליים שונים זאת בשונה מישראל - כאן נקבע שכר המינימום על פי השכר הממוצע במשק.

אכיפת שכר המינימום – ישנו אתגר גדול לאכוף את הסדרי שכר המינימום וזהו קושי שקיים בכל מדינה. ישנם מערכי פיקוח שתפקידם לוודא שלא נעשות עוולות וכן העונשים בין המדינות אינם זהים.

4.4.1 ישראל

מקור ההסדר: חקיקה, מעוגן בחוק שכר מינימום משנת 1987 (חוק שכר מינימום, 1987).
תחולת ההסדר: חוק שכר המינימום חל על כל מועסק אשר מלאו לו 18 שנים. קבוצות מסוימות באוכלוסייה הכוללות עובדים בגילאים צעירים ועובדים בעלי מוגבלויות משתכרים שכר נמוך משכר המינימום הכללי.

גובה שכר המינימום: 4738 ₪ לחודש לשנת 2016, 25.94 ₪ לשעה ובמונחים שנתיים דולרים השכר עומד על 13,059.7 (OECD).

קביעת שכר המינימום ועדכונו: לפי החוק שכר המינימום אמור להיות 47.5% מהשכר הממוצע במשק. שכר המינימום אמור להתעדכן מדי שנה בחודש אפריל (חוק שכר מינימום, 1987).

אכיפת שכר המינימום: החוק בישראל קובע כי מעסיק אשר מפר את חוק ששכר המינימום עלול לקבל עונש מאסר של חצי שנה בנוסף לקנסות.

4.4.2 יפן

מקור ההסדר: ביפן שכר המינימום נקבע הן בחוק והן בהסכמים קיבוציים (Mimimum Wage Act, 1959). החוק נחקק בשנת 1959 ומבחין בין 2 סוגי שכר מינימום. הראשון שבהם הינו שכר מינימום מחוזי והשני, שכר מינימום ענפי.

תחולת ההסדר: החוק חל על כל העובדים במשק.

גובה שכר המינימום: שכר המינימום לשנת 2016 עמד על \$15,292.1 (OECD).

קביעת שכר המינימום ועדכונו: שכר המינימום נקבע ומתעדכן על בסיס מדדים שונים ביניהם: רמת השכר במשק ויוקר המחיה (Mimimum Wage Act, 1959). אין בחוק ציון לגבי אופן ותדירות העדכון.

אכיפת שכר המינימום: ישנו פיקוח על שכר המינימום והטלת קנסות (Mimimum Wage Act, 1959).

4.4.3 גרמניה

מקור ההסדר: עד שנת 2015 שר המינימום בגרמניה היה נקבע ע"י הסכמים קיבוציים שכללו הסכמי איגודים וחברות. בשנת 2015, ממשלת גרמניה אשרה את חוק שר מינימום אשר קודם ע"י המפלגה הסוציאל-דמוקרטית (Federal Ministry of Labor and Social Affairs).

תחולת ההסדר: החוק חל על כלל האוכלוסייה למעט מספר מצומצם של תפקידים (עצמאיים, מתנדבים וכו') (Federal Ministry of Labor and Social Affairs).

גובה שר המינימום: השר השנתי של 2016 עמד על 20,847.4 והשעתי עמד על 10.3 (OECD).

קביעת שר המינימום ועדכונו: ועדה המורכבת מנציגי המעסיקים והאיגודים המקצועיים תבחן את רמת שר המינימום. העדכון נעשה כל שנתיים (Federal Ministry of Labor and Social Affairs).

אכיפת שר המינימום: על מפר החוק יוטלו קנסות של עד 500,000 יורו ובנוסף החברה לא תוכל להתמודד על מכרזים ממשלתיים (Federal Ministry of Labor and Social Affairs).

4.4.4 אירלנד

מקור ההסדר: ישנו חוק שנחקק בשנת 2000 אשר מסדיר את שר המינימום באירלנד (National Minimum Wage Act, 2000). ישנה האפשרות לקבוע שר מינימום ענפי אך הוא לא יהיה נמוך משר המינימום הממלכתי.

תחולת ההסדר: כל מועסק מעל גיל 18.

גובה שר המינימום: השר השנתי של 2016 עמד על 18,942.8 (OECD).

קביעת שר המינימום ועדכונו: באמצעות מדדים שונים כגון יוקר מחיה, מדד המחירים לצרכן, שיעור האבטלה, האינפלציה ועוד מתעדכן שר המינימום. בחוק אין אזכור לתדירות העדכון (National Minimum Wage Act, 2000).

אכיפת שר המינימום: היטל קנס ואף מאסר של עד שישה חודשים (National Minimum Wage Act, 2000).

4.4.5 ארה"ב

מקור ההסדר: בשנת 1938 נחקק חוק שר מינימום (The Fair Labor Standards Act of 1938, 1938). שר המינימום בארה"ב הוא רשת של חוקים פדראליים, מדינתיים ואזוריים. ישנם מספר רב של מדינות בארה"ב עם שר מינימום הגבוה מאשר השר הפדראלי.

תחולת ההסדר: תחולת החוק חלה על כלל העובדים למעט עובדים עם מוגבלויות, בני נוער מתחת לגיל 20 וסטודנטים. בנוסף לכך החוק מכליל בתוכו עסקים פרטיים אשר סך ההכנסות שלהם עומד על מעל \$500,000 (Wage and Hour Division).

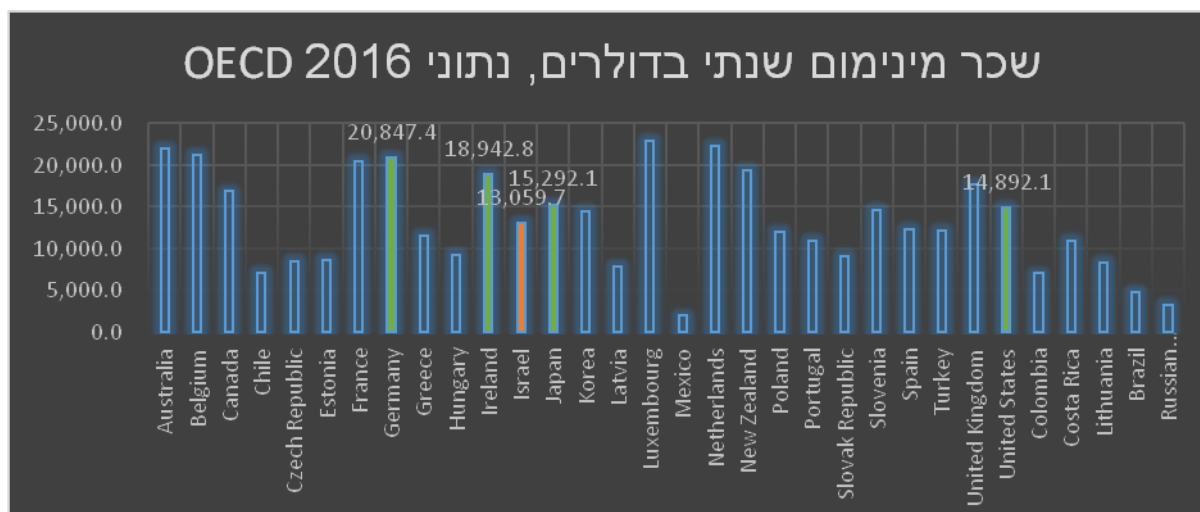
גובה שכר המינימום: השכר השנתי של 2016 עמד על 14,892.1 והשעתי עומד על \$7.25 (OECD).

קביעת שכר המינימום ועדכונו: שכר המינימום לא עולה באופן אוטומטי. הקונגרס חייב להעביר חוק באישור הנשיא (Wage and Hour Division).

אכיפת שכר המינימום: אגף השכר, אשר נמצא תחת מחלקת העבודה של ארה"ב, נושא באחריות אכיפת שכר המינימום (Wage and Hour Division).

ייצוג גרפי השוואתי של שכר המינימום לעומת ישראל:

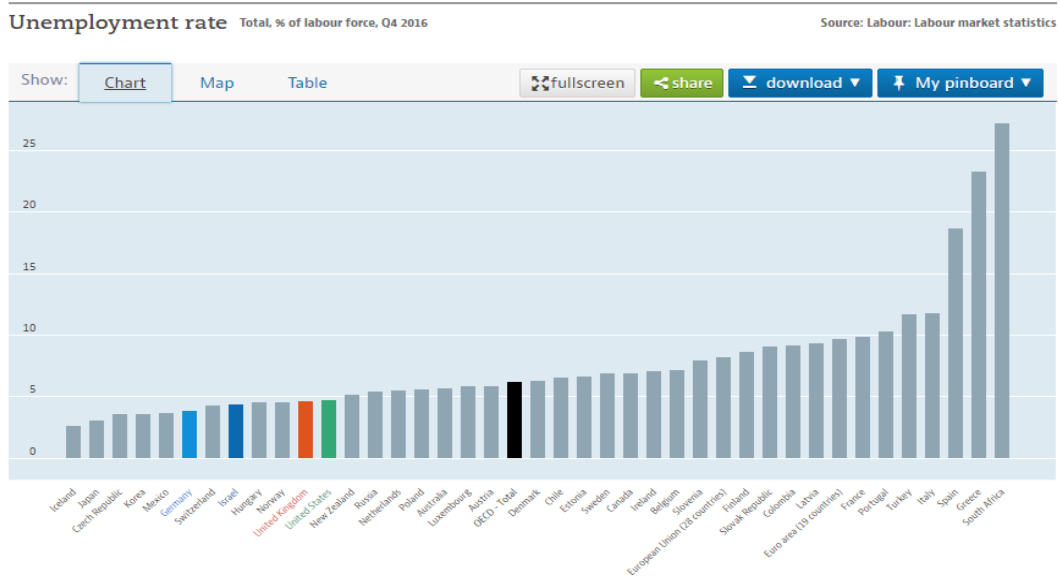
בתרשים הבא ניתן לראות כי שכר המינימום במדינת ישראל הינו נמוך ביחס למדינות המפותחות כגון אוסטרליה, בלגיה, קנדה וכו', אך לעומת המדינות המתפתחות - מדינות מזרח אירופה ומדינות דרום אמריקה מצבינו יחסית טוב.



תרשים 2.

שיעור האבטלה נתוני OECD לרבעון רביעי של שנת 2016:

בתרשים הבא ניתן להבחין כי שיעור האבטלה במדינת ישראל נמוך מרוב המדינות כולל ממוצע ה OECD. נתונים אלו אכן מתיישבים עם המודל הכלכלי הגורס כי בשכר מינימום גבוה, עלולה להיווצר אבטלה, וככל ששכר המינימום מתקרב לשיווי משקל האבטלה קטנה.



תרשים 3.

גובה שכר המינימום בישראל במונחי כוח קניה דולרי:

מדינה	מטבע	שכר המינימום לחודש עבודה במונחי המטבע המקומי (OECD)	שווי כוח קניה במטבע המקומי - PPP (OECD)	שכר המינימום לחודש עבודה במונחי כוח קניה בדולר של ארה"ב
ישראל	שקל חדש	4738	3.815	1241.9
צ'כיה	קורונה צ'כית	9900	12.747	776.7
גרמניה	יורו	1440	0.774	1860.5
לוקסמבורג	יורו	2308	0.858	2689.98
בלגיה	יורו	1578	0.8	1972.5
צרפת	יורו	1467	0.796	1842.96
רוסיה	רובל	6204	25.07	247.5
יוון	יורו	664	0.609	1090.3
אירלנד* נלקח משנתי וחולק ב-12 עקב חוסר מידע	יורו	1586	0.796	1992.5
ארהב* נלקח משנתי וחולק ב-12 עקב חוסר מידע	דולר	1256.7	1	1256.7

לוח 2.

בלוח זה אנו מראים כי גובה שכר המינימום בישראל במונחי כוח קניה דולרי נמוך בהשוואה למדינות המפותחות אך גבוה ממדינות מתפתחות או כאלה הנמצאות במשבר. בהמשך לטבלה הקודמת

(תרשים 3), אנו מראים כי אומנם שיעור האבטלה במדינת ישראל נמוך לעומת מרבית המדינות, אך כוח הקנייה נמוך משמעותית ביחס למדינות המפותחות, אשר ישראל נמנית ביניהן.

השוואות כוח הקנייה (PPPs) הן שיעורי המרת המטבע המשווים את כוח הקנייה של מטבעות שונים על ידי ביטול ההבדלים ברמות המחירים בין המדינות. בצורתם הפשוטה ביותר PPPs, מראים את יחס המחירים במטבעות הלאומיים של אותו מוצר או שירות במדינות שונות. אינדיקטור זה נמדד במונחי מטבע לאומי לדולר.

4.5 התאמה למקרה הישראלי וניתוח ותרומה מקוריים:

4.5.1 בסיסי הנתונים

- (1) שכר המינימום המנורמל במשק, מחושב ע"י הנוסחה הבאה: $\frac{\text{שכר מינימום}}{\text{שכר ממוצע}}$. כאשר הנתונים הם משנת 1997 עד לסוף שנת 2015. נתוני שכר המינימום נדלו מאתר המוסד לביטוח לאומי, ונתוני השכר הממוצע נלקחו מן האתר של הלמ"ס. הנתונים הם ממוצעים רבעוניים.
- (2) פריון ממוצע, הנתונים מכסים את השנים 1997 עד ל 2015. הנתונים שנתיים אך בכדי להתאים למודל, נסקרו כרבעוניים. מקור הנתונים הינו אתר ה OECD.
- (3) נתוני האבטלה בין השנים 1997 ל – 2015 נאספו מאתר ה OECD, ממוצע רבעוני.
- (4) נתוני שיעורי הצמיחה נאספו מאתר בנק ישראל לשנים 1997-2015, הנתונים רבעוניים.

4.5.2 משתני המודל

המשתנה המוסבר:

שיעור האבטלה: הינו מספר הבלתי מועסקים כאחוז מכוח העבודה. מובטלים הם אלה אשר דיווחו כי הם זמינים ומעוניינים לצאת לעבודה ואינם מצליחים למצוא משרה. במקרים בהם שיעור האבטלה הינו גבוה, אנשים רבים מתייאשים אחר חיפוש עבודה ולמעשה יוצאים ממעגל כוח העבודה.

משתני הבקרה:

- (I) שכר מינימום מנורמל: מורכב משכר המינימום חלקי שכר ממוצע. אנו מנרמלים משתנה זה בכדי שלא יהיה מוטה.
- (II) פריון: מודד יעילות של העובדים במשק. ניתן לתארו כתפוקה של עובד לשעת עבודה, ישנן מספר דרכים למדוד משתנה זה.

(III) שיעורי צמיחה: ע"פ בנק ישראל שיעור הצמיחה במשק הינו "שיעור השינוי של התמ"ג (במחירים קבועים מנוכה עונתיות) ברביע האחרון לעומת הרביע הקודם, במונחים שנתיים".

4.5.3 ניתוח אקונומטרי

בכדי לבחון את הקשר בין המשתנה המוסבר, האבטלה במשק, לשכר המינימום נעשה שימוש ברגרסיה ליניארית מסוג (Ordinary Least Squares) OLS. הרגרסיה תכלול, בתור המשתנים המסבירים, את משתנה שכר המינימום המנורמל וכן את יתר משתני הבקרה שתוארו בסעיף ה.2. משמעות מודל ה- LEVEL LEVEL אשר בו השתמשנו הינו מודל רגרסיה פשוט כאשר כל עליה של נקודה במשתנה המסביר, משמעותו עליה של המשתנה המוסבר בערך המקדם של המשתנה המסביר (β_i).

4.5.4 תוצאות הניתוח האקונומטרי

Regression Statistics	
0.815359024	Multiple R
0.664810337	R Square
0.655499513	Adjusted R Square
0.977692714	Standard Error
75	Observations

לוח 3

Upper 95%	Lower 95%	P-value	t Stat	Standard Error	Coefficients	
7.976087674	-3.901507091	0.4963	0.683852927	2.979135151	2.037290292	Intercept
-0.064653645	-0.092106395	0.0000	-11.38302817	0.006885691	-0.07838002	פריזון ממוצע
47.26844029	17.89148183	0.0000	4.421626253	7.368320884	32.57996106	שכר מנורמל (מינימום/ממוצע)

לוח 3.1

השפעת השכר המנורמל האבטלה:

תוצאות הניתוח האקונומטרי מראות כי קיים קשר חיובי מובהק ביותר מ 99% בין השכר המנורמל במשק לבין האבטלה. על כל עליה של נקודה בשכר המנורמל האבטלה תעלה ב 32.57 נקודות. לדוגמא: השכר המנורמל עלה בשתי נקודות אזי האבטלה תעלה ב – 65.14 נקודות. תוצאות אלה מתיישבות עם התיאוריה הכלכלית הקלאסית אשר גורסת כי ככל ששכר המינימום עולה מעל לשכר בשיווי משקל, כך האבטלה תגדל.

השפעת הפריזון על האבטלה:

ברמת מובהקות של מעל 99% לפריזון יש השפעה שלילית וחלשה על האבטלה, ככל שהפריזון עולה האבטלה יורדת. על כל עליה של נקודה בפריזון האבטלה תרד ב 0.07 נקודות. השפעה זו חלשה באופן משמעותי מן ההשפעה של השכר המנורמל. אחת הסיבות להשפעה החלשה של הפריזון יכולה להיות כי לשיפור בפריזון ישנן 2 השפעות הפוכות על האבטלה. אנו שואפים להיות שוק תחרותי וחופשי במידת האפשר. מצד אחד כאשר הפריזון עולה ישנה תזוזה של גורמי יצור ממדינה בעלת פריזון נמוך יותר למדינה בעלת פריזון גבוה יותר, מה שגורם להעסקת עובדים רבה יותר במשק. מצד שני, הביקושים לרוב קשיחים, ולכן כאשר הפריזון עולה, אזי עובד אחד יכול לייצר תוצר רב יותר מאשר בעבר, מה שגורם למעסיקים לפטר חלק מהעובדים.

שיעור הצמיחה במשק:

לפני הרצת הרגרסיה ציפינו כי לצמיחה במשק תהיה השפעה לא מבוטלת על האבטלה במשק. כאשר הרצנו רגרסיה עם שלושת המשתנים, שכר מנורמל, פריזון ושיעור הצמיחה, קיבלנו כי שיעור הצמיחה במשק הוא מובהק ברמה של 48% ולכן הושמט מן הרגרסיה.

רמת האכיפה במשק:

עקב מחסור בנתונים מעובדים ואף גולמיים, ובהיעדר יכולת להגיע לאיסוף מידע אמין ומדויק אשר יכלול את הפרמטרים הדרושים לבחינת השפעת רמת האכיפה במשק על האבטלה ושכר המינימום, נאלצנו להשמיט משתנה זה מן הרגרסיה.

5. סיכום והמלצות

במסגרת עבודה זו נבחנה ההשפעה של שכר המינימום על רמת האבטלה במשק. המחקר נעשה באמצעותו של מודל אקונומטרי ועל ידי ביצוע רגרסיה נמצא כי ישנה מידת השפעה מובהקת של שינוי בשכר המינימום על התעסוקה (קשר שלילי – העלאת שכר מינימום מפחיתה את רמת התעסוקה). שכר המינימום בבסיס הגדרתו מנסה להגן על מגזר חלש באוכלוסייה אך יכול להוביל לתוצאה מנוגדת כפי שמשתקף מתוצאות המחקר. על כן, כלי מדיניות זה מעלה שאלות רבות לגבי יעילותו, ועלות יישומו עלולה להיות אינה כלכלית.

המוטיבציה לבחינת הקשר בין שכר המינימום לאבטלה נבעו הן מהיסטוריה ארוכת שנים של מחקרים רבים בנושא שניסו למדוד את חוזקו וכיוונו של קשר זה, והן מחתימת ההסכם הקיבוצי החדש שבמסגרתו תוקן חוק שכר המינימום. היבט נוסף שנבחן במסגרת תוצאות הרגרסיה הינו שיעור הפרייון והשפעתו על התעסוקה, גם כאן עולה השפעה מובהקת אשר בעקבותיה יש לנקוט במספר צעדים. בהתבסס על עבודה זו עולות ההמלצות הבאות :

- יש להגדיל את ההשקעה הממשלתית בשוק העבודה בהכשרות מקצועיות, ולבצע את ההתאמות הנדרשות לכך שקבוצות מוחלשות באוכלוסייה ייקלטו במקומות העבודה ההולמים אותם בצורה המקסימלית ביותר. הכשרות מקצועיות יגדילו את הפרייון של העובדים וכך המעסיק, שגם עליו להשתתף בנטל ההוצאה של ההכשרות המקצועיות, עשוי להרוויח מכך בטווח הארוך. מעסיק, שגם כך מחויב לשלם את העלייה בשכר המינימום, יכול להשקיע במקום בשיפור מיומנותיהן של העובדים מעוטי הכישורים והיכולות, ולקבל מכך תמורה בעתיד. העובדים מצדם רוכשים ידע, מעלים את תפוקותיהם, מבססים את מעמדם במשק וכתוצאה מכך שכר העובדים שעברו הכשרה מקצועית יעלה מעל לשכר המינימום.
- על פי תיאוריות ומודלים כלכליים כאשר רמת התחרות עולה כך גם הפרייון עולה. על מנת להשיג האצה בתחרותיות במשק, יש לבחון הקלות מס מצד הממשלה על רכישה של אמצעים טכנולוגיים מתקדמים מצד הפירמות. הדבר עשוי ליצור תמריץ בכל הסביבה העסקית ולהתייעלות מצד פירמות המתחרות אחת בשנייה כך שתהיינה פורות ויעילות יותר. כאשר תיווצר כאן סביבה תחרותית יותר הדבר יכול לגרום לעליה בפרייון וכתוצאה מכך לירידה באבטלה.
- ישנם מספר ענפים דוגמת ענף החקלאות וענף הבניה בהם מועסקים מספר רב של עובדים זרים. שכרם של העובדים הזרים נמוך מהשכר אשר היה מתקבל אם לא היו מצויים בענפים אלה. כיוון שהעובדים הזרים נחשבים לזולים עבור המעסיקים, אין תמריץ לאותם המעסיקים להתייעל. באם המעסיקים היו צריכים להעסיק, בצעד קיצוני, אך ורק עובדים ישראלים

שנחשבים כמובן ליקרים יותר מבחינתם, היה עליהם למצוא את הדרכים להתייעלות. יש לבחון צעד ממשלתי הכרוך בהגדלת ההשקעה הכספית בענפים אלה ובביצוע חקיקה מתאימה, אשר יגרמו למיתון העסקת עובדים זרים כה רבים ובמקביל לכניסתם של עובדים מקומיים ישראלים. כשאלו אכן ישתלבו בענפי הבניה והחקלאות, ייווצר תמריץ למעסיקים להתייעלות כוללת שיכולה להיות מושגת בין היתר, על ידי רכישת טכנולוגיות חדשות. כך התחרותיות במשק עשויה לגדול וכן הפיריון והתעסוקה יעלו בעקבותיה.

- יש לשקול יישום של הסכמי שכר קיבוציים ולהבאת שכר מינימום נפרד ומשתנה מענף לענף. ישנם מספר מדינות שאינן מעגנות בחקיקה את שכר המינימום, ועל ידי כך מנסות לשפר את הקשר בין השכר לפיריון לעובד בענף מסוים. רעיון ההתאמה של שכר מינימום לענף מסוים, מגיע מתוך מחשבה שעשוי להיות אפקטיבי יותר מאשר קיומו של שכר מינימום אחיד לכלל הענפים, אשר אינו מבחין במשתנים הייחודיים והספציפיים אשר קיימים בכל ענף.
- יש לשקול שימוש במס הכנסה שלילי ככלי חלופי להעלאת שכר מינימום. ניתן לבצע במקביל הורדה של שכר המינימום ומתן סובסידיה מצד הממשלה – כך למשל, רמת ההכנסה בידי העובדים ששכרם היה שכר מינימום וכעת הורד, איננה משתנה אך למעסיקים ניתנת הטבה משמעותית שכן הם אינם נושאים במימון שכר המינימום של העובדים.

6. ביבליוגרפיה

Card, D., & Krueger, A. B. (1994). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *The American Economic Review*, 772-793.

Federal Ministry of Labor and Social Affairs. (n.d.). *The Minimum Wage Act in detail*. Retrieved from International Labor Organization:
<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/99504/118810/F-412371288/DEU99504%20Guidelines.pdf>

Mimimum Wage Act. (1959, April 15). Retrieved from International Labor Organization:
<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/27778/64828/F-517508099/JPN27778%202012.pdf>

National Minimum Wage Act. (2000, march 31). Retrieved from International Labor Organization:
http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=56217

Neumark, d., & Wascher, w. (1992). Employment effects of minimum and subminimum wages: panel data on state minimus wage laws. *Industrial and Labor Relation Review Vol.46*, 55-81.

OECD. (n.d.). Real minimum wages.

The Fair Labor Standards Act of 1938. (1938, June 30). Retrieved from
<https://legcounsel.house.gov/Comps/Fair%20Labor%20Standards%20Act%200f%201938.pdf>

Wage and Hour Division. (n.d.). Retrieved from UNITED STATES OF DEPARTMENT OF LABOR: <https://www.dol.gov/whd/minwage/q-a.htm>

אנגבלד, מ', גוטליב, ד', & קצ'נובסקי, י'. (יוני 2009). מגמות באי-ציות לחוק שכר המינימום-המקרה הישראלי.

אנדבלד, מ', גוטליב, ד', & אורן, ה'. (4 יולי 2013). עדכון הממצאים על אי הציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי. אנדבלד, מיקי.

אפשטיין, א', & דרוקר, ל'. (פברואר 2016). השפעת השינויים בשכר המינימום על התעסוקה והשכר בישראל. ישראל.

גדעון, י', כהן, ר', עוואד, י', & שאול, י'. (1996). אי-ציות לחוק שכר מינימום: היבטים תיאורטיים וניתוח אמפירי של גורמים מסבירים בישראל. ירושלים: ביטוח לאומי.

ההסתדרות. (1 יולי 2016). *העלאת שכר מינימום*. אוחר מתוך
https://www.histadrut.org.il/%D7%A2%D7%9C%D7%90%D7%AA_%D7%A9%D7%9B%D7%A8_%D7%94%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%9D_-_1.7.2016

הסכם קיבוצי כללי. (3 דצמבר 2014). אוחר מתוך -7047/agreements
<http://www.glima.info/agreements/7047-2014.pdf>

וייס, ר'. (מאי 2016). אכיפת שכר המינימום בישראל. ירושלים.

חוק שכר מינימום. (1987). אוחר מתוך
https://www.nevo.co.il/law_html/law01/P222K11_001.htm#Seif3

חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. (17 מרץ 1992). אוחר מתוך נבו:
https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/184_001.htm

לוי, ש'. (15 מרץ 2006). שכר מינימום - סקירה משווה. אוחר מתוך מחלקת המחקר והמידע:
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01393.pdf>

מזר, י', & אסנת, פ'. (2012 2). שכר מינימום, התפלגות השכר ופער השכר המגדרי בישראל
1990-2009. אוחר מתוך בנק ישראל.

קרנית, פ', קסיר, נ', & רובינשטיין, י'. (2000). השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים
(בחרים) עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי. ישראל.

שוורץ, א', & צדיק, ע'. (25 אוגוסט 2015). פריון העבודה בישראל ובמדינות המפותחות והגורמים
המשפיעים עליו. אוחר מתוך
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03656.pdf>

7. נספחים

7.1 אכיפת שכר המינימום

מהו אי ציות

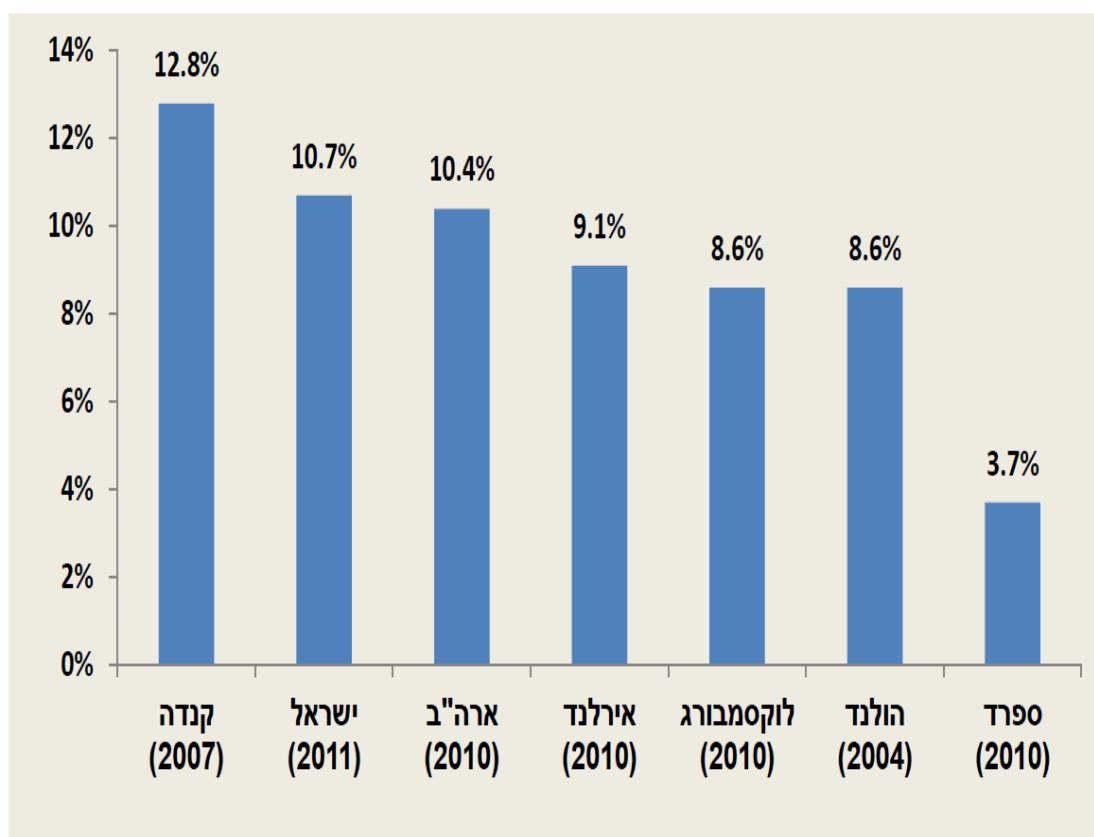
בחלק זה של העבודה נבחן את מידת הציות לחוק שכר המינימום. ככל הידוע לנו, מלבד סקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אין מאגר נתונים אשר ניתן לנתח בצורה מדויקת את הפרת החוק על ידי המעסיקים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחשבת על ידי חלוקה של השכר החודשי במספר שעות העבודה החודשיות פחות שכר המינימום אשר קבוע בחוק

(שכר מינימום – $\frac{\text{שכר חודשי}}{\text{מספר שעות עבודה בחודש}}$). באם התוצאה שלילית למעשה קיים למעשה אי ציות לחוק

(וייס, 2016) כתוצאה מאי האכיפה נוצרת תופעת "העובדים העניים" (וייס, 2016) – עובדים אשר משתכרים מתחת לשכר המינימום כך שלא מסוגלים לקיים אורח חיים בסיסי ואף נהפכים לנטל אשר מצריך את המדינה לתמוך בהם.

תרשים 1: השוואה בינלאומית: אי הציות לחוק שכר מינימום במדינות שונות (מתבסס על נתוני

(Luxembourg Income Study)

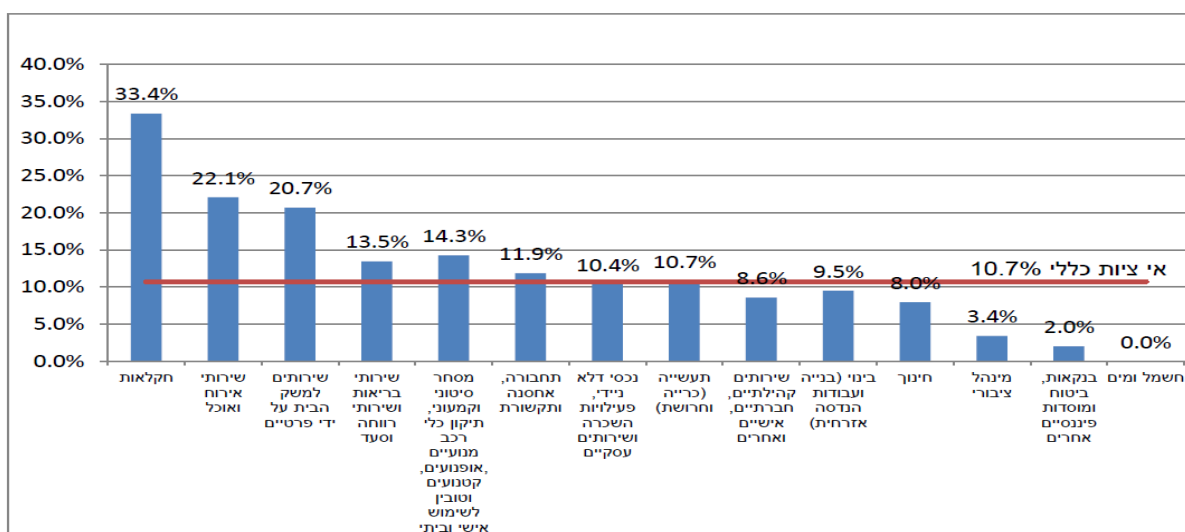


מקור: עדכון הממצאים על אי ציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי. הביטוח הלאומי. שם. עימ 9

7.2 אי ציות בענפים שונים ובקבוצות שונות באוכלוסייה

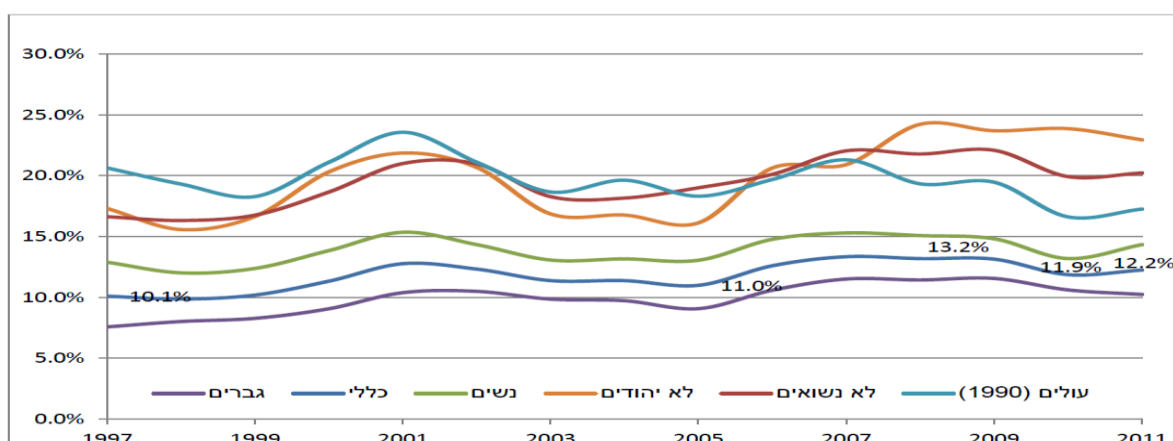
כאשר בוחנים את רמת הציות לחוק שכר המינימום, ניכר כי ישנם ענפי מקצוע ספציפיים וקבוצות מסוימות באוכלוסייה, אשר באופן עקבי נמצאים חשופים יותר לפגיעה בשכרם מאשר אחרים. כך לדוגמא, בקרב עובדי ענף החקלאות וכן בקבוצת האוכלוסייה הערבית ניכר כי קיימת מידה פחותה ביותר של אכיפת החוק. בהקשר זה יש לציין כי מידת הפגיעה באי ציות לחוק שכר המינימום מתרחשת בעיקר כלפי האוכלוסיות המוחלשות בחברה אשר כוללת עובדים זרים, עולים חדשים ועוד. כך למעשה העובדים הבלתי מקצועיים, הנעדרים מכל הכשרה והשכלה נמנים עם אלו אשר נפגעים מהמצב הקיים. החוק שנועד לתמוך ולסייע להם, כלל אינו בא לידי ביטוי (וייס, 2016).

אי ציות לשכר המינימום לפי ענפי משק:



(אנדבלד, גוטליב, ואורן, 2013)

אי ציות לשכר מינימום לפי קבוצות אוכלוסייה, ממצאים מסקרי הכנסות 1997-2011:



(אנדבלד, גוטליב, ואורן, 2013)

7.3 מדיניות האכיפה בישראל

כדי לפקח על תהליך אכיפת החוק, ישנם שני מגננונים במדינת ישראל אשר תפקידם לוודא כי לכלל הציבור במשק משולמת לכל הפחות ההכנסה המינימאלית כפי שנקבעה בחוק. עוד בשנות ה-70 של המאה ה-20 החלו דיונים בעולם בדבר אכיפת החוק וייעולו. לקראת שנת 2000 הומלץ כי יש ליישם את מאמצי האכיפה כפי שנהוג בצרפת באמצעות הגופים הממשלתיים, זאת בשונה משיטת האכיפה העצמית שהייתה נהוגה קודם לכן בשאר העולם (אנגבלד, גוטליב, וקצ'נובסקי, 2009). הגופים אשר פועלים בהקשר של אכיפת החוק בישראל הם מנהל הסדרה ואכיפה, במשרד הכלכלה, ורשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים. יש לציין כי בשנים האחרונות החליטה ממשלת ישראל על

הגדלת כוח האדם וכן סמכויותיהם של גופים אלו הורחבו. יתרה מזאת, נוצרה חלוקת תפקידים ואחריות בין שני הגופים, שכן חוסר התיאום שהיה קיים ביניהם היווה גורם עיקרי לכשלים בדבר חוסר האכיפה (וייס, 2016).