

שחיקת השכר הנמוך ועוני גובר במשפחות עובדות: ישראל 1989-2002

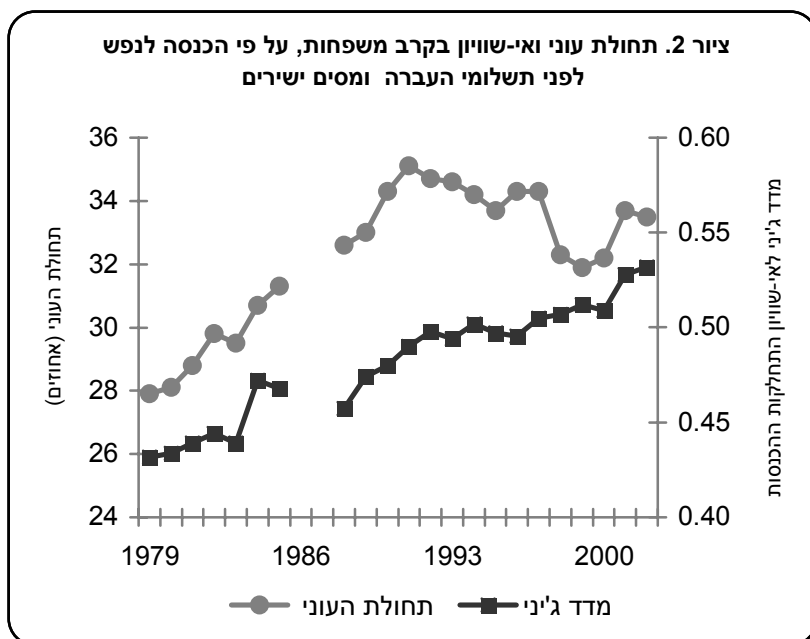
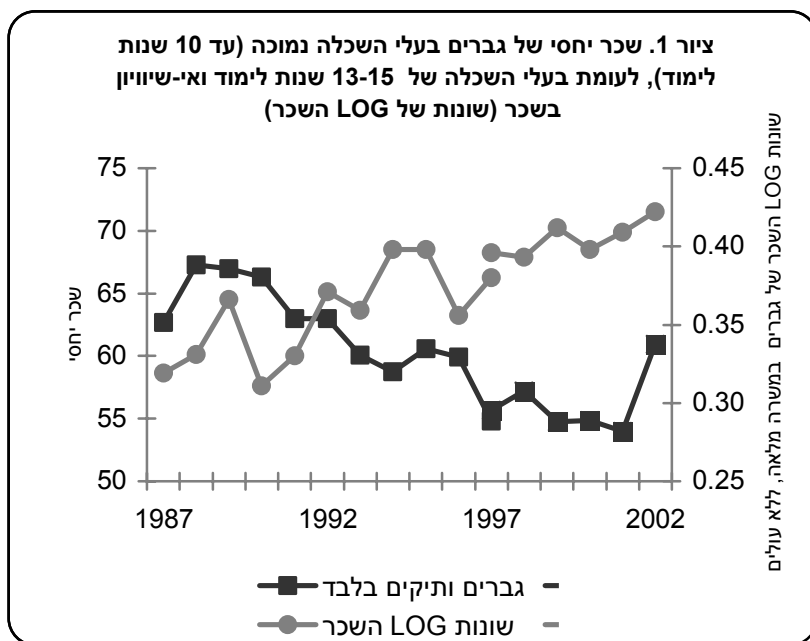
צבי זוסמן

המשק הישראלי הוא בין המשקים המפותחים המעטים, בהם התרחבו מאז סוף שנות השמונים פערי השכר בין עובדים מיומנים ובעלי השכלה גבוהה, לבין עובדים בלתי מיומנים ובעלי השכלה נמוכה. כפי שאפשר לראות בציור 1 הרחבת הפערים בולטת, הן כאשר מודדים אותה על-ידי פיזור השכר הכללי, והן על-ידי השינוי בשכר היחסי של העובדים בעלי השכלה נמוכה (עד 10 שנות לימוד) ובעלי השכלה גבוהה (16 שנות לימוד ומעלה)¹. הגידול בפערים בין השכירים בשוק העבודה משתקף בגידול הפערים בהכנסה הכלכלית לנפש (תקנית) של משקי הבית, לפני קבלת תשלומי העברה ותשלום מסים, וכן בגידול בתחולת העוני הכלכלי – אחוז הנפשות במשקי בית מתחת לקו העוני מכלל האוכלוסייה (ציור 2). הפערים בשוק העבודה עומדים גם מאחורי הגידול בתחולת העוני בקרב ילדים, המתבטא בעליית אחוז הילדים במשקי בית, הנמצאים מתחת לקו העוני, מכלל הילדים – נושא הנמצא מחוץ למסגרת פרק זה².

יש להדגיש, כי ממצאים אלה ואחרים המופיעים בפרק זה נכתבו לפני פרסום דו"ח העוני לשנת 2003. הנתונים המובאים בדו"ח הביטוח הלאומי מצביעים על החרפת העוני בקרב שכירים בעלי שכר נמוך, שהם נושא פרק זה.

¹ הפערים התרחבו גם אם מודדים אותם לפי שכר לשעת עבודה של שכירים, אם כי הקשר בין שכר עבודה נמוך ומיעוט שעות העבודה מחריפים את הפערים בהכנסה החודשית, כפי שהוצגו כאן (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2004).

² על ההכנסה הכלכלית לנפש פועלים גם גורמים נוספים – מספר המפרנסים ומספר התלויים שאינם בגילי עבודה. ניתוח השפעות אלה הינו מחוץ למסגרת עבודה זו.



מקור: ציור 1: למייס, עיבודים מתוך סקרי הכנסות. ציור 2: המוסד לביטוח לאומי, 2004.

הרחבת הפערים בשוק העבודה גרמה לכך שישראל בולטת בחלקם ההולך וגדל של שכירים, בעלי שכר נמוך לשעת עבודה, בקרב כלל השכירים³. על פי ההגדרה של שכר הנמוך מששים אחוזים מהשכר החציוני, גבוה בישראל שיעור העובדים בעלי שכר נמוך מזה שבמדינות אירופה המערביות, כאשר רק אנגליה, הידועה אף היא בפערי שכר גדולים, מתקרבת לשיא של ישראל (לוח 1). כמו כן, גבוה בישראל פער השכר בין עובדים בתחתית התפלגות השכר (אחוזון 10) לבין עובדים בחלק העליון שלה (אחוזון 90).

לוח 1. עובדים בשכר נמוך: ישראל ומדינות מערב אירופה, 1996

מדינה	אחוז העובדים בשכר נמוך	מדינה	פער בין אחוזון 10 ל-90 של שכירים (LOG)
ישראל	23	ישראל	1.557
אנגליה	21	ארה"ב	1.551
אירלנד	18	קנדה	1.160
גרמניה	17	אנגליה	1.143
יוון	17	נורבגיה	1.122
אוסטריה	16	דנמרק	1.096
הולנד	16	גרמניה	1.043
ספרד	13	שוודיה	0.880
צרפת	13	פינלנד	0.802
איטליה	10	הולנד	0.843
בלגיה	9		
דנמרק	7		
פורטוגל	6		

מקור: שכר נמוך – ישראל ומדינות אחרות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2004.
 פערי שכר – Acemoglu, 2003.

³ המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2004.

1. האסטרטגיה של הממשלה לטיפול בעוני מתעלמת מעובדים בשכר נמוך

מתוך הכרה בעלות הכלכלית של התרחבות העוני, המחייב תמיכה של מערכת הרווחה, הופעלו בשנים האחרונות קיצוצים, שהתמקדו באנשים בגילי עבודה שאינם עובדים. צעדים אלה היו מכוונים לנתק ממערכת הרווחה אנשים בגילי עבודה, המסוגלים לעבוד, ולדחפם לשוק העבודה, על-ידי צמצום התמיכה בהם; דהיינו על-ידי הגבלת זכאותם לדמי אבטלה ולהבטחת הכנסה. מדיניות זו הייתה מושתתת על שורה של הנחות, שלא נבחנו באופן קפדני, ועלויות להביא לתוצאות הפוכות מאלה שקובעי המדיניות התכוונו אליהן:

* ההנחה הראשונה הייתה, שבעיית העוני נובעת בעיקר מכך, שאנשים בוחרים לא לעבוד, ולא מכך שבשוק העבודה מועסקים שכירים בלתי מיומנים ובעלי השכלה נמוכה, המשתכרים שכר נמוך. ההנחה הייתה כי במשפחה שאין עובדים יציאת מפרנס פוטנציאלי לשוק העבודה תצמצם באופן משמעותי את היקף העוני.

* הנחה שנייה הייתה, כי ניתן להפריד את הקבוצה הגדולה של "סרבני עבודה" המסוגלים לעבוד, מהקבוצה הקטנה יותר של אלה שאינם מסוגלים. הכוונה הייתה, שרק אלה שאינם מסוגלים לעבוד ייהנו מתמיכות נדיבות יותר, ואלה המסוגלים לעבוד לא יהיו זכאים לתמיכה וזה יחייב אותם לעבוד.

* הנחה שלישית הייתה, שממשלה קטנה, ומסים נמוכים יגבירו את צמיחת המשק. המגזר הציבורי הוא נטל על הציבור, וצמצום תקציבי יתאפשר כתוצאה מהקטנת מערכת הרווחה, וירידה בהוצאה הציבורית הריאלית לנפש. הוצאות ממשלה נמוכות יותר יאפשרו את הורדת המס⁴.

* הנחה רביעית הייתה, כי מדיניות שתביא לצמיחה מהירה היא המדיניות החברתית היעילה ביותר. בהמשך לכך נטען, כי במשק צומח, כל מי שיאלץ לעבוד ימצא תעסוקה מתאימה בשכר הולם גם אם הוא בלתי מיומן ובעל השכלה נמוכה; וכתוצאה הצמיחה תביא לצמצום העוני, ואף להקטנת הפערים הכלכליים.

ביקורת מפורטת על כל אחת מהנחות אלה, שעליהן מושתתת היום מדיניות הרווחה של הממשלה היא חשובה ביותר, אך היא מחוץ למסגרת

⁴ ביקורת מפורטת על טענה זו מובאת אצל זוסמן, 2003 עמ' 237-256 וכן אצל Lindert, 2004.

הדיון כאן. נציין רק, שהנחות אלה אינן מקובלות על כלכלנים מהשורה הראשונה בעולם, ולאור הניסיון הישראלי, אינן תואמות את הכוחות הכלכליים הפועלים במשק. בכל מקרה, הממשלה לא טרחה לבסס את האסטרטגיה שלה לטיפול בעוני של מפרנסים בגילי עבודה על מחקרים שנערכו בארץ ובמדינות אחרות.

א. הפרולטריוזציה של העוני

אחת התופעות הבולטות בשוק העבודה הישראלי היא ההתרחבות של מה שניתן לכנות "פרולטריון של סחבות", כלומר התרחבות העוני בקרב משפחות שכירים, שבהן יש מפרנס עובד, ששכרו אינו מספיק כדי "להחזיק" את המשפחה מעל קו העוני. כפי שאפשר לראות בלוח 2, עבודה בלתי מיומנת בשכר נמוך אינה מבטיחה שחרור מעוני: שיעור הנפשות במשפחות שכירים, הנמצאות מתחת לקו העוני, על פי הכנסתם הכלכלית, עלה מ-14 ל-20 אחוז! כתוצאה מכך מסתמנת גם מגמה, המשנה בהדרגה את האופי של העוני בישראל: משקל הנפשות העניות, במשפחות שבהן יש מפרנס שכיר, הולך ועולה בקרב כלל המשפחות העניות, ובשנת 2002 שיעורם הגיע ל-42 אחוז מכלל העניים על פי ההכנסה הכלכלית. זאת לעומת שיעור של 34 אחוז מכלל העניים בשנת 1990. אם נצרף לעניים העובדים עוד כ-5 אחוזים של עצמאיים עובדים, שמשפחותיהם נמצאות מתחת לקו העוני, הרי כמעט מחצית מכלל העניים, בהם מערכת הרווחה בישראל אמורה לטפל, נתונים בעוני של תמורה נמוכה לעבודה, ולא כתוצאה של אי-עבודה או זיקנה. חשוב להדגיש, שלא מדובר כאן בשכר "המחזיק" את המשפחות קרוב לקו העוני, אלא מתחתיו, במרחק משמעותי ממנו: המשפחה הענייה הממוצעת בשנת 2002 ממוקמת 38 אחוז מתחת לקו העוני, לעומת 31 אחוז בשנת 1990.⁵

⁵ ההסתברות של משק בית, שבו יש שני מפרנסים בעלי שכר נמוך להימצא מתחת לקו העוני היא נמוכה מאד (פלוג, קסיר, 2001). אולם, היציאה לעבודה של מפרנס שני (בדרך כלל אשה) במשפחה מרובת ילדים וכאשר המפרנס השני הוא בעל השכלה נמוכה היא בעייתית מבחינות רבות.

לוח 2. אחוז משפחות שכירים עובדים מתחת לקו העוני, 1990-2002
(על פי הכנסה כלכלית, לפני תשלומי העברה ומסים)

ממד העוני	1990	2002
תחולת העוני	13.6	19.6
פער העוני	30.8	37.5
אחוז הנפשות במשפחות שכירים עניות מכלל העניים	33.5	41.8

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירות שנתיות.

ב. חלקן של משפחות השכירים העניות במערכת הרווחה הולך וגדל

משפחה שיש בה עובד בשכר נמוך זכאית לגמלת הבטחת הכנסה האמורה להשלים את הכנסתה ל-20 עד 42 אחוז מהשכר הממוצע, בהתאם למספר הילדים במשפחה, בשנתיים הראשונות לקבלת הגמלה.⁶ כדי לזכות בגמלה חייבת המשפחה לעמוד במספר מבחנים: מבחן הכנסה משפחתית, בו מובאת בחשבון ההכנסה מכל המקורות, מלבד הכנסה מעבודה בשיעור של 13 עד 17 אחוז מהשכר הממוצע (בהתאם למספר התלויים) וכן נכונות של בני המשפחה בגילי עבודה להתייצב לעבודה (או לקורס מקצועי). בשנים 1990 עד 2002 חל גידול מהיר בכלל מקבלי הבטחת הכנסה וגידול מהיר עוד יותר דווקא אצל בעלי שכר נמוך.⁷ משקלם בקרב כלל מקבלי הבטחת הכנסה עלה בתקופה זו מ-18 ל-25 אחוז. הנתונים מצביעים על תלות הולכת וגוברת של עובדים במערכת הרווחה. עם זאת, גם לאחר קבלת הגמלה (וקצבאות הילדים), נותרו 8 אחוזים מכלל הנפשות במשפחות שכירים מתחת לקו העוני. חלקן של הנפשות במשפחות שכירים, שנותרו מתחת לקו העוני גם לאחר הקצבאות והגמלאות, עמד על 36 אחוז מכלל העניים. מן הראוי להדגיש, שלעוני בקרב משפחות שכירים בעלי שכר נמוך יש השלכות ישירות על עוני של ילדים: תחולת העוני אצל ילדים במשפחות של שכירים, לאחר תשלומי העברה ומסים לבעלי שכר נמוך, הגיעה ל-30 אחוז. הדבר נובע מכך שבמשפחות שכירים עניות מספר הילדים רב יותר – 3 בממוצע – לעומת משפחות שכירים, שהכנסתן לנפש גבוהה יותר, אצלם 2 ילדים בממוצע למשפחה.

⁶ מי שקבל גמלה במשך שנתיים או שהוא מעל גיל 46 זכאי לשיעור גבוה יותר (25 עד 49.5 אחוז מהשכר הממוצע). תנאי הזכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה וגובהה הוחמרו בשנת 2003 (המוסד לביטוח לאומי, 2004).

⁷ המוסד לביטוח לאומי, 2002.

ג. צמיחה אינה מצמצמת פערים ועוני

כפי שהראינו לעיל, פערים בהכנסה כלכלית ובתחולת העוני בכלל, ושיעור העובדים בעלי שכר נמוך בפרט, גדלו בשני העשורים האחרונים, למרות שבתקופה זו (1980-2002) עלה התוצר לנפש, במונחים ריאליים, ב-40 אחוז. שני גורמים פעלו להגדלת הפערים: צמצום הביקוש לעובדים בלתי מיומנים, יחסית למיומנים, שהביא לירידה בשכרם יחסית למיומנים ויחסית לגמלת הבטחת הכנסה, הצמודה לשכר הממוצע במשק. הגורם השני הוא האבטלה הגבוהה בקרב עובדים בלתי מיומנים, המקטינה לא רק את הסיכויים של מובטל בלתי מיומן למצוא עבודה, ולהיאחז בה תקופה ארוכה, אלא גם את כוחו להגן על שכרו מול מעסיק. בדרך זו גדלה גם העלות של חיפוש מקום עבודה וירדה הכדאיות של השתתפות בכוח העבודה והשתכרות שכר נמוך.

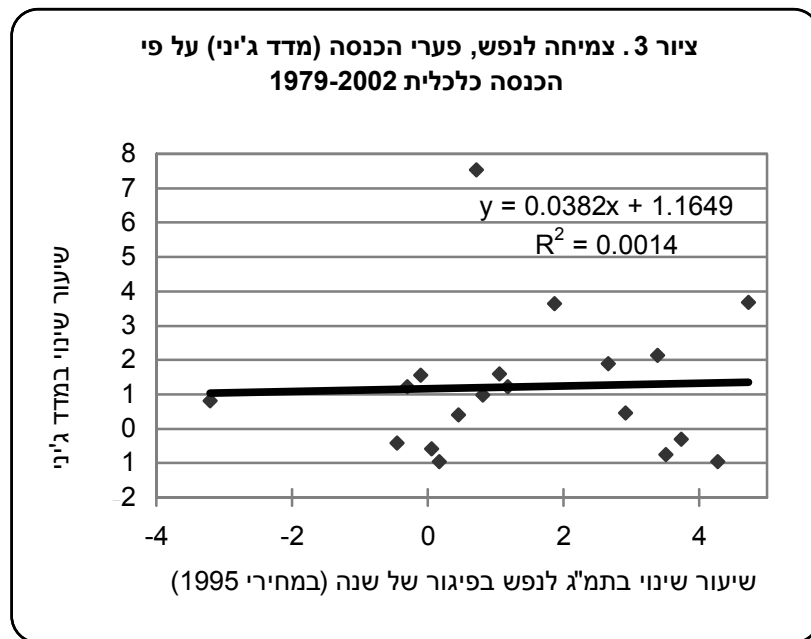
מאחורי הצמצום בביקוש היחסי לעובדים בלתי מיומנים ישראליים עמדו שני תהליכים: הראשון, בעל אופי גלובלי, והשני, תוצאה של גורמים מקומיים:

הגורם הראשון, הגלובלי, היה ההתפתחות המהירה של תעשיות עתירות ידע (היי-טק), ושל פתיחת המשק ליבוא מוצרים מסורתיים, המיוצרים על-ידי כוח עבודה בלתי מיומן ובעל שכר נמוך במדינות מתפתחות. הגורם השני היה החלפת עובדים ישראלים בלתי מיומנים, הן על-ידי עולים, בעלי השכלה, שעלו בראשית שנות התשעים ממדינות חבר העמים (לשעבר) ולא מצאו עבודה במשלחי-יד אקדמאים וחופשיים, שבהם עבדו בחו"ל. בנוסף לכך הוחלפו עובדים ישראלים גם על-ידי עובדים זרים בלתי מיומנים, בין אם כתוצאה ממדיניות היתרים ליברלית, בין אם כתוצאה מכניסה המונית בלתי חוקית ובין אם כתוצאה של אכיפה בלתי מספקת של חוקי העבודה וההגירה על עובדים זרים.⁸ ניתוח שיטתי יותר ברמת העובד האינדיבידואלי, של הגורמים שהביאו לגידול בפערי השכר בקרב השכירים, מראשית שנות השמונים, מגיע לידי מסקנות דומות.⁹ זאת, אחרי ניכוי השפעת העלייה ממדינות חבר העמים, שתרמה אף היא להגדלת פערי השכר. הגידול בביקוש היחסי לעובדים בעלי השכלה ומיומנות גבוהים וירידה מקבילה, שחלה בביקוש היחסי לעובדים בלתי מיומנים, מסבירים כמחצית מן הגידול

⁸ בשנה האחרונה חל שינוי במדיניות המשלה כלפי עובדים זרים, שהביא לירידה משמעותית במספרם.

⁹ דהן, 2001.

בפערי השכר. לעומת זאת לא השפיעו כמעט על פערי השכר השינויים הקטנים, יחסית, שחלו בממדים הכמותיים השונים של ההון האנושי – השכלה, משלח יד, וותק – המבוקש יותר. עם זאת פעל גורם שני חשוב להגדלת פערי השכר הכלליים – העלייה בפערי שכר בין העובדים "שווים" בהונם האנושי (כנראה כתוצאה מביקוש לכישורים לא-פורמליים בתקופה של שינויים טכנולוגיים מהירים). החשיבות הגדולה של פערי שכר בין שווים מציבה גבול ליכולת ההשקעה בחינוך לצמצם פערי שכר, גם אם מערכת החינוך תצליח בעתיד לצמצם הבדלים בהשכלה פורמלית.



מקור: מדד ג'יני – המוסד לביטוח לאומי, 2004. תמ"ג לנפש – למ"ס, 2003.

כמו במדינות רבות אחרות, צמיחה בישראל מובלת על-ידי ענפים של טכנולוגיה מתקדמת, ומתנהלת בעולם של גלובליזציה גוברת. לכן עלייה בתוצר לנפש כשלעצמה אינה מביאה לעלייה בשכר היחסי של עובדים בלתי מיומנים, להקטנת הפערים ולהקטנת העוני, הנמדד בישראל ובמדינות מפותחות יחסית להכנסה החציונית לנפש, ולא במונחים מוחלטים. העדר קשר זה מומחש באופן בולט בציור 3.

הנתונים של השנה האחרונה מראים שעם חידוש הצמיחה במשק הישראלי הוא מסוגל לייצר מקומות עבודה נוספים. אולם ספק אם צמיחה המובלת על-ידי הטכנולוגיה המתקדמת תהיה מסוגלת לייצר, לפחות בטווח הנראה לעין, מספיק מקומות עבודה לעובדים בעלי מיומנות נמוכה, תוך הבטחת שכרם ההוגן. זאת, גם אם יצומצם עוד מספר העובדים הזרים העובדים בארץ, בהמשך למדיניות שנוקטת הממשלה בשנתיים האחרונות.

העובדה שצמיחה אינה מקטינה פערים ועוני מתקבלת גם מבדיקת הקשר בין צמיחה לבין עוני ופערים במדינות רבות אחרות. כך קובע לדוגמא, הבנק העולמי בסקירה שלו לשנת 2002/2001: "מחקרים רבים מראים, שבממוצע אין קשר שיטתי במדינות שונות בין צמיחה ומדדים של אי-שוויון... עוני ירד יותר במדינות שבהן התחלקות ההכנסות יותר שוויוניות"¹⁰.

2. תהליך היחלשות המוסדות בשוק העבודה

גורם חשוב נוסף לגידול בפערי השכר בשוק העבודה הישראלי הוא ההיחלשות של האיגודים המקצועיים במגזר העסקי, וירידה בחשיבותם של הסכמים קיבוציים כלליים בקביעת השכר. ההשפעה של התאגדות מקיפה והסכמים קיבוציים כלליים לשמירה על פערי שכר נמוכים צוינה במחקרים רבים. צמצום ההשפעה של כוחות מוסדיים בשוק העבודה הישראלי – איגודים והסכמים קיבוציים – תועדה בשורה של מחקרים¹¹. מצד אחד, ניתן לראות בהיחלשות ארגוני העובדים בשוק העבודה התאמה לכוחות הכלכליים החדשים – הגלובליזציה והשינויים הטכנולוגיים המהירים – שהקטינו את כושר המיקוח של ארגוני עובדים. חשיפת הייצור המקומי לתחרות בינלאומית, והצורך לתגמל עובדים בענפים של טכנולוגיה מתקדמת, לאו-דווקא לפי תכונות בסיסיות, כגון השכלה, וותק או ענף, אלא על פי כישורים מורכבים יותר, השונים מעובד לעובד, צמצמו את היעילות של הסדרי שכר כלליים יותר. אלה היו אמורים לצמצם פערים והפרשים בשכר, בתקופה בה הכוחות הכלכליים פועלים להרחבתם. עם זאת, נראה שהשפעתה של הכלכלה החדשה על עובדים בלתי מיומנים בפרט, ועל פערי השכר בכלל, לא הייתה אחידה

¹⁰ World Bank, 2001.

¹¹ זוסמן, 1995; Kristal et al., 2003; Cohen et al., 2003.

בכל מדינות המערב: במדינות שונות נמנעה הפגיעה של הכלכלה החדשה בהתאגדות של עובדים ובתוקפם של הסכמים קיבוציים רחבים, ולא חלה בהן התרחבות של פערי השכר, שאפיינה בעיקר את ארה"ב, בריטניה וישראל¹².

תהליכים אלה של אטומיזציה בשוק העבודה, תוך מעבר לחוזים אישיים וצמצום זכויות הקביעות במקום העבודה התרחשו בעיקר במגזר העסקי, אולם גם במגזר הציבורי ניכרים סימנים לצמצום השפעת ההסכמים הקיבוציים ולגידול בפערי השכר¹³.

א. קבלני כוח אדם¹⁴

במקביל להצטמצמות של התאגדות העובדים וההסכמים הקיבוציים הכללים נפגע שכר העובדים הבלתי מיומנים על-ידי התפתחות מהירה בצורת ההעסקה החדשה – קבלני כוח אדם, שהביאה להפחתה נוספת בכושר המיקוח של עובדים חלשים על תנאי העסקתם. קבלני כוח אדם נועדו, לכאורה, להגביר את הגמישות בשוק העבודה על-ידי העסקה קבועה של עובדים, הנשלחים לעבודות זמניות אצל מעסיקים שונים. אולם למעשה, חברות אלה הפכו למכשיר לקיבוע שכר נמוך לעובדים חלשים: עובדים בלתי מיומנים ובעלי השכלה נמוכה, צעירים מאד או מבוגרים מאד, נשים, עולים חדשים, וכיוצא בזה. בישראל, בניגוד למצופה, משך עבודתם של עובדי הקבלנים במקום עבודה מסוים, שאליו הם נשלחו הוא ארוך למדי, דבר המעיד על כך, שעובדי קבלן מחליפים למעשה עובדים קבועים במקום שאליו נשלחו. זאת, כאשר שכרם של העובדים אצל קבלני כוח האדם הוא נמוך באופן משמעותי משכרם של עובדים במשלחי יד ובגיל דומים, המועסקים ישירות על-ידי המעסיקים ולא באמצעות קבלני כוח אדם.

דיוקן העובדים המועסקים על-ידי קבלני כוח אדם דומה בישראל לדיוקנם במדינות מערביות אחרות, אך קיימים שני הבדלים עיקריים:

1. ריבוי עובדי קבלן הנשלחים לבצע עבודות אצל מעסיקים ציבוריים.
2. שימוש רב יותר בעובדי קבלן, בהשוואה למדינות מערב אירופה וארה"ב. במדינות אלה מגיע שיעור עובדי הקבלן בממוצע ל-1.5 אחוזים מסך המועסקים. בישראל היה השיעור דומה עד סוף שנות

¹² Acemoglu et al., 2001. Kahn; 2000.

¹³ זוסמן, זכאי 2004.

¹⁴ סעיף זה מתבסס במידה רבה על מחקרה של נדיב, ר., 2003.

השמונים אולם מאז עלה שיעורם והוא הגיע ל-5 אחוזים בשנת 2000 (מאז ועד שנת 2002 ירד השיעור במקצת, ל-4.3 אחוזים).

בשנת 2000 תוקן חוק קבלני כוח אדם בשני תחומים חשובים. האחד הוא הגבלת תקופת ההעסקה של עובד הנשלח על-ידי קבלן כוח אדם למעסיק מסוים למשך תשעה חודשים. זאת, כדי לוודא שעובדי קבלן לא יועסקו במקום עובדים המבצעים עבודות קבועות. התחום השני הוא חובת השוואת תנאי העבודה של עובד קבלן לתנאים של עובדים בעבודות דומות, המועסקים ישירות על-ידי המעסיק באותו מקום עבודה. לחלופין, תנאי העבודה של עובדי קבלן יקבעו בהסכמים קיבוציים שיחתמו בין הקבלן לעובדים. בפועל, אף שנחתמו הסכמים קיבוציים בין נציגי העובדים לבין חמישה קבלני כוח אדם גדולים, לא חלו עדיין שינויים משמעותיים בתנאי העבודה של עובדי קבלן, ואכיפת החוק, כמו במקרה של חוק שכר מינימום, היא עדיין מוגבלת. ביחוד אין המעסיקים הציבוריים, שאצלם מועסקים עובדי קבלן, מפעילים מעקב נאות על תנאי העבודה שלהם, כתנאי להתקשרות עם קבלן כוח האדם.

ב. סבסוד שכר של עובדים בעלי מיומנות והשכלה נמוכים

אחד הכלים, שהוצעו לאחרונה על-ידי חוקרים שונים, לשיפור הכנסתם של עובדים בעלי שכר נמוך הוא הנהגת מס הכנסה שלילי לעובדים אלה. הכוונה לכך שהמדינה תשלם לבעלי שכר נמוך סכום כסף, מתוך קבלת אחריות של המדינה למניעת שחיקת השכר עבור עבודה בלתי מיומנת, בעקבות תהליכים של גלובליזציה ושינויים טכנולוגיים שעובדים אלה אינם מסוגלים להתמודד אתם. המס השלילי אמור להיות משולם בסכומים הולכים ועולים, ככל ששכרו של שכיר עולה, עד לרמת שכר, הנחשבת לסבירה, וכאשר העובד מגיע אליה הולך ומוקטן תשלום המס השלילי עד לתקרת שכר, שבו התשלום מופסק לגמרי. שיטת סבסוד זו הונהגה במספר מדינות וביניהן ארה"ב, אנגליה וצרפת. מדינות אחרות באירופה הנהיגו שיטות סבסוד אחרות לעובדים בעלי שכר נמוך, וביניהן הנהגת שני שיעורי מס מעסיקים: שיעור מס גבוה, המשולם על שכר גבוה, ושיעור מס נמוך, המשולם על שכר נמוך. לכאורה, מס הכנסה שלילי אמור להתמודד עם שתי בעיות עיקריות, הנובעות משכר נמוך של עובדים בלתי מיומנים.

(1) **הגדלת הכדאיות של יציאה לעבודה.** מס הכנסה שלילי מגדיל את הכנסת העובד הבלתי מיומן המצטרף לשוק העבודה. אולם, מצד שני, מי שכבר עובד, ושכרו עולה על סכום המס השלילי המירבי, עשוי להקטין את תשומת העבודה שלו, כדי לא להפסיד מהסבסוד ולהגיע להכנסה מירבית (של שכר ומס שלילי). אכן, מחקרים שונים מראים שההשפעה הכוללת של מס הכנסה שלילי להגדלת היצע העבודה של שני סוגי העובדים היא קטנה, אם בכלל.

(2) **יצירת חיץ בין עבודה לעוני.** מס הכנסה שלילי אמור להוציא מעוני חלק ממשפחות השכירים, שבהן מפרנס בלתי מיומן, העובד בשכר נמוך. אולם בישראל, כמו במדינות אחרות, חלק מהשכירים בעלי שכר נמוך חיים במשקי בית הנמצאים מעל לקו העוני. זאת, מאחר שיש במשקי בית אלה מפרנסים אחרים בעלי שכר גבוה יותר, וחלק משמעותי מהסבסוד עשוי להגיע לעשירונים בינוניים וגבוהים. כמו כן עובד בעל שכר נמוך עשוי להיות זכאי לסבסוד, למרות ששכרו הנמוך נובע מעבודה חלקית מרצון, בשכר גבוה למדי לשעה.

הנהגת מס הכנסה שלילי מציבה אפוא בפני מקבלי ההחלטות דילמה עקרונית: האם לראות במס השלילי כלי להעלאת שכר של עבודה בלתי מיומנת ולהעניק אותו לכל מי שעובד בשכר נמוך, או האם לראות במס השלילי כלי לטיפול במשפחות שכירים, הנמצאות מתחת לקו העוני, כאשר התנאי לסבסוד הוא מבחן להכנסה הנמוכה של המשפחה. כמובן מתעוררות גם שאלות של ביצוע: כיצד יימדד שכר נמוך, האם על-ידי שכר חודשי או על-ידי שכר לשעת עבודה? מי יערוך את מבחני ההכנסה אם יוחלט על התניית הסבסוד במבחן כזה? האם המעסיק, שלטונות מס הכנסה או מערכת הבטחת ההכנסה בביטוח הלאומי, האחראית היום להשלמת ההכנסה של משפחות בעלות הכנסה נמוכה משכר? בכל מקרה, חשוב שההכרעות בשאלות אלה לא יידחו, והסבסוד ייכנס לתוקפו בהקדם האפשרי.

ג. הכנסה הוגנת לעובד בשכר נמוך, למובטל ולמי שיצא זמנית מכוח העבודה

במדינות אירופה רבות חלה בשנות התשעים ירידה משמעותית בשיעורי ההשתתפות של גברים בכוח העבודה. אולם, גם בהשוואה לשיעור הנמוך יותר במדינות אלה, ההשתתפות של גברים בכוח העבודה בישראל היא נמוכה אף יותר. עם זאת אין בהשוואה כללית מעין זו כדי להצדיק קיצוץ

משמעותי בתמיכת המדינה במי שאינו נמצא בכוח העבודה. לגבי רבים מהמפרנסים הפוטנציאליים, המוגדרים כמי שאינם נמצאים בכוח העבודה, מצב של אי-עבודה הוא מצב ביניים בין עבודה או בין חיפוש עבודה באופן פעיל בעבר, לבין תחושת הייאוש ביחס לאפשרות למצוא בהווה מקום עבודה, בשל שיעורי האבטלה הגבוהים בקרב עובדים בעלי השכלה נמוכה. רבים מהאנשים שיצאו מכוח העבודה יחזרו לעבודה בהזדמנות הראשונה, אם כי ייתכן שמשך התעסוקה שלהם בעבודה בלתי מיומנת לא יהיה ארוך. חשוב שקובעי המדיניות יהיו מודעים לכך שקיימת אוכלוסייה של אנשים בגילי עבודה, הנמצאים **בשולי כוח העבודה**, והכוללים מחפשי עבודה שהתייאשו¹⁵.

תופעה זו של עובדים בשולי כוח העבודה קיימת במדינות מפותחות רבות, כאשר ההגדרות המקובלות של עובד בשולי כוח העבודה מתבססות בדרך-כלל על ארבעה קריטריונים, כולם או חלקם:

- * עבודה בעבר הקרוב
- * חיפש עבודה פעיל בעבר הקרוב
- * מעונין בעבודה וזמין להתחיל בה
- * סיבות לאי-עבודה הקשורות בהעדר מקום עבודה.

בלוח 3 אומדנים של האוכלוסייה, הנמצאת בשולי כוח העבודה, אך בהתחשב בהיסטוריה התעסוקתית שלה, קשה להגדירה כ"סרבני עבודה" באופייה. בשל גודלה של הקבוצה, יש לפעול בזהירות למניעת תמיכה הוגנת מאנשים שאינם עובדים אך למעשה נמצאים בשולי כוח העבודה. יש לזכור שקבוצות אוכלוסייה נוספות, כגון משרתים בצבא, תלמידים בחינוך על-תיכוני (עד גיל 34), וסובלים ממחלה קשה יותר (שהוגדרו כאן כמחצית מכלל הגברים שהודיעו שאינם עובדים בגלל מחלה), מוגדרים אף הם כאן כאינם משתתפים בכוח העבודה, מאחר שלא עבדו במגזר האזרחי ולא חיפשו עבודה. ניתן לאמוד את גודלה של קבוצה זו ב-105 אלף איש, שהם 43 אחוז מכלל הגברים בני 25 עד 60 שאינם משתתפים בכוח העבודה. אנשים אלה, אף שהם מוגדרים כאינם משתתפים אינם "סרבני עבודה" ואין לראות באי עבודה של אנשים אלה תוצאה ישירה של מערכת רווחה כושלת.

¹⁵ הסבר לרמה הנמוכה של השתתפות גברים בכוח העבודה, ולירידה בשיעור השתתפותם משנת 1980, תוך הדגשת שחיקת השכר של בעלי השכלה נמוכה, אפשר למצוא אצל דהן, 2004.

מעבר לחשיבות שיש לנתונים על קבוצה גדולה של אנשים, הנמצאים בשולי כוח העבודה, לגבי הערכת המחסור במקומות עבודה במשק, יש לכך גם השלכות על האסטרטגיה של הטיפול בעוני: העובדה שאדם עשוי לעבור ממצב של תעסוקה למצב של אבטלה, בגלל סיום העבודה, ואף לצאת מכוח העבודה, בכלל הקושי למצוא מקום עבודה, מחייבת הבטחת קיום הוגן לא רק לאנשים בעלי מיומנות נמוכה, כאשר הם עובדים בשכר נמוך אלא גם כאשר הם לא נמצאים באופן זמני בכוח העבודה, אינם מחפשים עבודה כי התייאשו, ונאלצים להתקיים מהבטחת הכנסה¹⁶.

לוח 3. אוכלוסייה שאינה עובדת ונמצאת בשולי כוח העבודה הישראלי, 2002 (גברים בני 25-60, פחות מ-12 שנות לימוד)

מספר האנשים	אחוז באוכלוסייה	הקבוצה
353,640	100	האוכלוסייה
258,140	73	כלולים בכוח העבודה
84,473	24	אינם כלולים בכוח העבודה*
17,154	5	אינם כלולים אך בשולי כוח העבודה
7,643		עבדו בשנה האחרונה
7,015		חיפשו עבודה בשנה האחרונה
2,496		זמינים ומעוניינים לעבוד
67,319	19	אינם בשולי כוח העבודה
27,132	8	אינם זמינים: שירות צבאי, לימודים, מחלה**
40,187	11	סיבות אחרות לאי-השתתפות

* לגבי 11,027 איש, שהם 3 אחוזים באוכלוסייה, לא ידוע אם חיפשו עבודה בשנה האחרונה או לאו.

** מחצית המדווחים על מחלה כסיבה לאי השתתפות, ולומדים על גיל 34.

מקור: עיבודים מתוך למ"ס, סקר כוח אדם, 2002.

¹⁶ למסקנות דומות על קיום כוח עבודה שולי, הנכנס ויוצא ממעגלי התעסוקה, הגיעו גם אחדות ולביא, 2002.

סיכום

כתוצאה מתהליכים גלובליים – התגברות הסחר החופשי ושינויים טכנולוגיים מהירים – הלכו והתרחבו פערי השכר וגדל חלקם של בעלי שכר נמוך במשק הישראלי. הקיטוב בשוק העבודה הישראלי הואף על-ידי תהליכים בעלי אופי מקומי – היחלשות כוחם הארגוני של עובדים בלתי מיומנים וכניסה, כמעט בלתי מוגבלת של עובדים זרים, תופעה שרק לאחרונה הוחלט להילחם בה בתקיפות. העלייה בחלקם של בעלי שכר נמוך מתבטאת בשינוי פני העוני, המורכב יותר ויותר ממשפחות בהן המפרנס בעל שכר נמוך, ובתלות הגוברת שלהן במערכת הרווחה. עם כל החשיבות של חזרת המשק לתוואי של צמיחה ולגידול בתעסוקה שיתלווה אליה, הצמיחה כשלעצמה לא תביא לשינוי במגמות השליליות: הגידול בפערי השכר, הגידול בחלקם של עובדים בעלי שכר נמוך והתרחבות העוני. לכן דרושה מדיניות ממשלתית נמרצת לניתוק הקשר בין עבודה בלתי מיומנת ועוני. מבין הכלים העומדים לרשות הממשלה, להשגת מטרה זו, יש חשיבות רבה לסבסוד תקציבי של עובדים בעלי שכר נמוך על-ידי הנהגת מס הכנסה שלילי, כפי שהונהג בהצלחה במספר מדינות מערביות. כמו כן יש להדק את הפיקוח על תנאי העבודה של עובדים בלתי מיומנים, המועסקים על-ידי קבלני כוח אדם. ולבסוף, יש לחזק את מעמדם של העובדים החלשים במקום עבודתם באמצעים ארגוניים-חוקתיים, כגון הרחבת העסקתם בהסכמים קיבוציים, קיום ועדי עובדים על פי החוק, ולדאוג לקיומם ההוגן גם אם הם אינם נמצאים זמנית בכוח העבודה, אלא בשוליו.

מקורות

- אחדות, ל., לביא, ו., (2002), האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינוי, **רבעון לכלכלה** 3, אוקטובר, עמ' 303-352.
- דהן, מ., (2002), עליית אי-השוויון הכלכלי, **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1988**, עורך א. בן-בסט, עמ' 610-656.
- , (2004), **מדוע ירד שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה הישראלי**, בית-הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית, ירושלים, יוני.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2003), **שנתון סטטיסטי לישראל 2003**, מס' 54.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה (2004), **יחסי עבודה בעידן של תמורות**, הכנס הכלכלי השנתי 2004, קיסריה XII.
- המוסד לביטוח לאומי, (2002), **מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה 1996-2000**, סקר מס 179, מאי.
- , (2004), **סקירה שנתית 2002-2003**, אפריל, ירושלים.
- זוסמן, צ., (2003), שיקולים לקביעת הגודל הרצוי של המגזר הממשלתי, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2003**, בעריכת י. קופ, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים (נובמבר) עמ' 237-256.
- , (1995), מהסכמים קיבוציים לחוזים אישיים: שכר, יחסי עבודה וההסתדרות, **רבעון לכלכלה** 1, אפריל, עמ' 17-35.
- נדיב, ר., (2003), **העסקה באמצעות קבלני כוח אדם: ישראל 2000**, מאמר לדיון 203/13, הרשות לתכנון כוח אדם.
- פלוג, ק., (קלינר) קסיר, נ., (2001), על עוני, עבודה ומה שביניהם, **רבעון לכלכלה** 4, דצמבר, עמ' 516-542.
- Acemoglu, D., Aghion, P., Violante, G.L. (2001), Deunionization, Technical Change and Inequality, **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, Vol 55, 229-264.
- Acemoglu, D., (2003) Cross-Country Inequality Trends, **Economic Journal**, Vol 113, February, F121-F149.
- Cohen, Y., Haberfeld, Y., Mundlak, G., Saporta, I. (2003),

- Unpacking Union Density: Membership and Coverage in the Transformation of the Israeli IR System, **Industrial Relations**, Vol 42, No 4, October, 692-711.
- Kahn, L. M., (2000), Wage Inequality, Collective Bargaining and Relative Employment from 1985 to 1994: Evidence from 15 OECD Countries, **Review of Economics and Statistics**, Vol 82, No 4, November, 564-579.
- Kristal, T., Cohen, Y., Elazar, D. E. (2003), **Decentralization of Collective Agreements and Rising Wage Inequality in Israel**, September, mimeo.
- Lindert, P., (2004), **Growing Public Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century**
- World Bank (2002), **World Development Report 2000/2001**, 52-53.