

תעסוקה ושכר

שוק העבודה שב והתאושש בשלוש השנים האחרונות (2005-2007) לאחר האטה בפעילות, בעקבות ההאטה הכללית במשק בשנים 2000-2003. ההתאוששות מתבטאת בגידול שחל במדדים העיקריים בתחום זה¹: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי, שעמד בראשית העשור על 54 אחוז, עלה ל-56.7 אחוז ברבע השלישי של 2007. מספר המועסקים במשק עלה מ-2.3 לכ-2.8 מיליון, ואילו שיעור האבטלה, שהגיע לרמת שיא של כמעט 11 אחוז במחצית השנייה של 2003, ירד בהתמדה לכדי 7.3 אחוזים ברבע השלישי של 2007 – השיעור הנמוך ביותר מאז 1997. גם השכר הממוצע במשק, שירד בשנות ההאטה, שב ועלה לכדי כ-7,813 ש"ח (באוגוסט האחרון). מגמות אלו הושפעו מהצמיחה המהירה של המשק, שהחלה כבר במחצית השנייה של 2003, אולם בשל נטייתם של שוקי עבודה להגיב באיחור מסוים על התאוששות בפעילות הכלכלית במשק, השיפור בשוק העבודה הורגש רק ב-2005 עם התבססות הצמיחה. התחזית לשנים הקרובות צופה המשך האצה בתעסוקה ושיפור במדדים הנזכרים, בהינתן המשך הצמיחה בכלכלה העולמית והמקומית². הפרק בוחן בפירוט את ההתפתחויות בשוק העבודה ובמדדים שהזכרנו ועומד על ההיבטים המרכזיים במדיניות התעסוקה בישראל.

1. השתתפות בכוח העבודה האזרחי – מגמות עיקריות

לאחר יציבות מסוימת בשנים 2000-2002 בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי ברמה של כ-54 אחוז, נמשך הגידול בשיעורי ההשתתפות מאז 2003, לכדי 55.6 אחוז בשנת 2006 (וליותר מ-56 אחוז במחצית הראשונה של 2007). מספר המועסקים התרחב לכדי 2.6 מיליון איש

¹ הנתונים בפרק מעודכנים למועד פרסומם המאוחר ביותר ב-2007.

² מבוסס על תחזיות בנק ישראל, על תחזיות האגף לכלכלה ולמחקר באוצר ועל הערכות של כלכלני בנק לאומי ואחרים במהלך 2007.

בשנת 2006, והגידול במספר השייכים לכוח העבודה בשנים האחרונות היה מהיר יותר (בממוצע) מהגידול באוכלוסיית גיל העבודה. למרות מגמה זו, ישראל ממוקמת במקום נמוך יחסית בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בהשוואה למדינות מערביות אחרות. אמנם שיעורי ההשתתפות של גילאי העבודה העיקריים – בני 25-54 – גבוהים קמעה מהשיעורים של כלל בני 15+ והם הגיעו ל-77 אחוז בממוצע ב-2006, אך הם נמוכים מממוצע ההשתתפות במדינות המערב (כ-80 אחוז). בהשוואה זו בולט שיעור ההשתתפות, הנמוך יחסית, של הגברים בישראל (82.7 אחוז) לעומת הגברים במדינות ה-OECD (92 אחוז בממוצע). לעומת זאת, השתתפותן של הנשים בגילאי העבודה המרכזיים בישראל (25-54), הנמצאת במגמת עלייה לאורך זמן, הגיעה ל-71 אחוז ב-2006. שיעור זה הולך ומתקרב לשיעורים המקובלים במדינות המערב. הפערים העיקריים בשיעורי ההשתתפות בישראל (בדומה לפערים בארצות המערב) הם פערים מגדריים, גיאוגרפיים ופערים לפי השכלה.

א. פערים מגדריים

שיעורי ההשתתפות של נשים בכוח העבודה בישראל נמוכים ברמתם משיעורי ההשתתפות של גברים. מגמה זו קיימת במרבית מדינות המערב והיא נובעת מסיבות תרבותיות וחברתיות, אלא שהפערים בולטים יותר בישראל – שיעור ההשתתפות של הגברים גבוה מזה של הנשים ביותר מ-10 אחוזים (61 לעומת 50 אחוז, בהתאמה, ב-2006). לוח 2 מציג מגמות התפתחות נבדלות והפוכות בשיעורי ההשתתפות של גברים ונשים, התורמות לצמצום הפערים המגדריים. שיעור השתתפות של גברים מצוי במגמת ירידה, מ-84 אחוז ב-2000 ל-82.7 אחוז ב-2005, לעומת הגידול העקבי והמתמשך בהשתתפות הנשים, ששיעורן עלה מ-68.5 אחוז ב-2000 לכמעט 71 אחוז ב-2005 (אגב, ב-2006 שב ועלה שיעור ההשתתפות של הגברים בדומה להמשך המגמה אצל הנשים. לא ברור אם מדובר בהתפתחות חריגה או בשינוי שחל במגמה).

לוח 1. אינדיקטורים עיקריים של שוק העבודה, 2006-2000

מובטלים (%)	ממוצע שעות עבודה בשבוע	מועסקים במגזר ציבורי ** (%)	שכירים מתוך המועסקים (%)	מספר מועסקים (אלפים)	השתתפות בכוח העבודה האזרחי (% (+15))	
8.8	37.8	32.3	85.8	2,271	45.3	2000
9.4	36.9	32.9	86.5	2,265	54.3	2001
10.3	37.3	33.8	86.5	2,284	54.1	2002
10.7	37.0	33.5	86.2	2,330	54.5	2003
10.4	36.6	32.7	86.8	2,401	54.9	2004
9.0	36.5	32.8	86.9	2,494	55.2	2005
8.4	36.3	32.6	86.8	2,574	55.6	2006
7.5	36.4	--	87.5	2,685	56.6	*2007

* רבעון שני.

** אחוז המועסקים בענפי מינהל ציבורי, שירותי חינוך, בריאות וסעד, שירותים חברתיים וקהילתיים.

מקור: למ"ס, שנתונים וסקרי כוח אדם, שנים שונות.

לוח 2. פערים מגדריים בהשתתפות בכוח העבודה, 2006-2000

(אחוזים מסך-כל המועסקים, לפי גיל)

54-25		+15		
נשים	גברים	נשים	גברים	
68.5	84.0	48.2	60.8	2000
68.3	83.5	48.2	60.7	2001
69.3	83.1	48.4	60.2	2002
69.9	83.2	49.1	60.1	2003
70.4	83.2	49.6	60.6	2004
70.7	82.7	50.0	60.7	2005
71.0	83.0	50.4	61.1	2006

מקור: למ"ס, שנתונים וסקרי כוח אדם, שנים שונות.

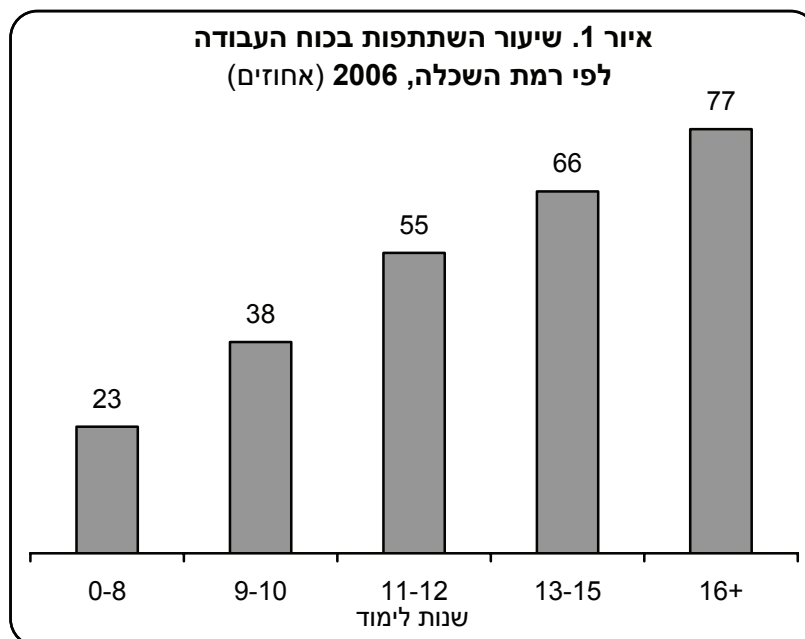
ב. פערים בין פריפריה ומרכז

בדומה למדינות רבות בעולם, גם בישראל תועדו הבדלים אזוריים משמעותיים בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, ובהתאמה לכך גם הפערים ברמת האבטלה, שהתמידו ואף הלכו והתרחבו במרוצת השנים. הפערים – בין המרכז, בו שיעורי ההשתתפות גבוהים ורמת האבטלה נמוכה, לפריפריה, שם שיעורי ההשתתפות נמוכים ורמת האבטלה גבוהה – תועדו בישראל עוד בשנות השבעים, בעת שהמשק היה בתעסוקה מלאה, והם הלכו והתרחבו מאז, במקביל לעלייה של שיעור האבטלה הכללי במשק. הבדלים אלה משקפים את הפערים החברתיים והדמוגרפיים בין האוכלוסיות באזורים השונים. הם מגלים במיוחד את ריכוז האוכלוסיות החלשות כלכלית-חברתית, החיות בפריפריה, שהשכלתן נמוכה יחסית ונגישותן למקומות העבודה נחותה, במיוחד לעומת העסקים המרוכזים במרכז הארץ. לעומת זאת, אוכלוסיית המרכז חזקה במאפייניה התעסוקתיים, קרובה למרכזי התעסוקה, ועל כן שיעורי ההשתתפות שלה בכוח העבודה גבוהים משל תושבי הפריפריה. המחקר בתחום הפערים האזוריים מלמד, כי לאורך זמן קיימת נטייה להתכנסות (צמצום הפערים) בשיעורי האבטלה בין רוב האזורים בישראל, למעט אזור הדרום (בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2007).

ג. פערים ברמת ההשכלה

שיעורי השתתפות בכוח העבודה מושפעים מאד מרמת ההשכלה. הם נמוכים מאוד בקרב בעלי השכלה נמוכה ועולים עם עליית רמת ההשכלה. באיור 1 ניתן לראות את השיעורים לפי רמות ההשכלה. פערים מסוג זה התקיימו בישראל לאורך זמן, אולם בעוד שהפערים לפי מגדר ולפי אזור מגורים (לפחות בחלקם) מצטמצמים עם השנים, הפער בשיעורי ההשתתפות לפי השכלה גדל.

שיעור השתתפות נמוך יחסית משקף בעיקר פערים בהון האנושי של כוח העבודה; ודומה, שההתפתחויות הצפויות בעולם העבודה החדש, בו גדל חלקם של ענפי כלכלה ושל תעשיות עתירות הון אנושי, אינן צופנות בחובן סיכוי להגדלה משמעותית בשיעור ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה, אלא להגדלת הביקוש לעובדים משכילים.



גם הגלובליזציה, המאפשרת ומגבירה את הכניסה של כוח עבודה לא-מיומן למדינות מפותחות, משפיעה על הקטנת הביקוש לעובדים מקומיים לא-מיומנים, הנמנים על בעלי ההשכלה הנמוכה במדינות אלו. יש הטוענים, כי גם בישראל אוכלוסייה זו הייתה הנפגעת העיקרית מתהליך כניסת העובדים הזרים לארץ. עם זאת יש לציין, כי מדיניות ההשבה לעבודה, שהונהגה בישראל (מאז התכנית הכלכלית החדשה ב-2002), השפיעה על שיעורי ההשתתפות גם בקרב בעלי השכלה נמוכה יחסית (9-12 שנות לימוד). בעקבות התכנית גדל לאחרונה, במידת-מה, שיעור ההשתתפות של קבוצה זו בכוח העבודה לאחר שבשנים הקודמות הגידול בהשתתפות נבע בעיקר מעליית שיעורם של בעלי ההשכלה הגבוהה.

2. תעסוקה ומועסקים

לאחר ירידה במספר המועסקים בשנות ההאטה במשק, הואץ בשנים האחרונות קצב גידול התעסוקה בשל הצמיחה במשקי העולם ובשל האצת הפעילות הריאלית במשק. מספר המועסקים עלה ל-2.574 מיליון ב-2006 ול-2.645 מיליון ברבע השני של 2007 לעומת 2.271 מיליון בראשית העשור (2000). הגידול במספר המועסקים בשנתיים האחרונות (2005 ו-2006) עלה על הגידול בשנים 2003-2004, שלאחר ההאטה במשק, והתרחש בעיקר במגזר העסקי. מספר העובדים הזרים ועובדי השטחים המועסקים בישראל המשיך לרדת מאז 2002 אך נותר גבוה בהשוואה לשיעור המועסקים הזרים במערב ולנוכח שיעור האבטלה הגבוה יחסית של עובדים מקומיים בעלי השכלה נמוכה.

א. המועסקים, לפי מגזר ולפי ענף כלכלי

אחת ממטרותיה של המדיניות הכלכלית החדשה, שהונהגה בראשית העשור, הייתה הקטנת ההוצאה הציבורית באמצעות הקטנת משקלו של המגזר הציבורי במשק והגדלת יעילותו, ובהתאמה – עידוד והגדלת מספר המועסקים במגזר העסקי. לצורך זה הופעלה במגזר הציבורי מדיניות להקפאת קליטה של עובדים חדשים והקדמת פרישה של עובדים ותיקים (מרצון). מדיניות זו אכן תרמה בהמשך, עם האצת התעסוקה, לקצב גידול נמוך יותר של המגזר הציבורי לעומת העסקי – כ-2 לעומת 3.5 אחוזים ב-2006. גם במחצית הראשונה של 2007 נמשכה התרחבותו של המגזר העסקי, בעת שהגידול בתעסוקה במגזר זה היה כפול לעומת המגזר הציבורי – 1.5 ו-0.7 אחוזים מסך התעסוקה. בין השנים 2000 ל-2006 חלו תנודות קלות בחלקו היחסי של המגזר הציבורי במשק, שעמד בראשית התקופה הנסקרת על קרוב לשליש מסך המועסקים וחזר ב-2006 לרמה דומה של 32.6 אחוז. התפתחות זו נובעת מקיזוז מגמות שונות בענפי הכלכלה הנכללים במגזר הציבורי: קיטון משמעותי בחלק היחסי של המועסקים במינהל הציבורי לעומת גידול קל בחלקם של המועסקים בחינוך, בבריאות ובשירותים החברתיים והקהילתיים. עם זאת, יש להיות ערים להגבלות המתמשכות על קליטת עובדים, שמנעו ממשרדי ממשלה שונים העסקה ישירה של עובדים חדשים, אך הביאו לגידול בהעסקה עקיפה של עובדים באמצעות חברות חיצוניות וקבלני כוח אדם. גורמים אלה מספקים שירותים שונים למגזר הציבורי,

מבלי שעובדיהם נכללים במצבת כוח האדם של המגזר, המעסיק הגדול ביותר של עובדי קבלני כוח אדם בישראל³ – כמחצית מעובדי קבלני כוח אדם בישראל מועסקים במגזר הציבורי. במקביל לכך, בשנים 2000-2006 נוספו למגזר העסקי קרוב ל-200 אלף עובדים והוא גדל כמעט כפליים לעומת המגזר הציבורי.

כמה ענפים בלטו בהתרחבותם במגזר העסקי מאז שנת 2000 (ראה לוח 3): ענף השירותים העסקיים המשיך לגדול גם בתקופת ההאטה במשק וחלקו היחסי מסך המועסקים עלה מ-11.8 לכמעט 14 אחוז ב-2006. עלייה נרשמה בענף האירוח והאוכל לאחר היציאה מהמיתון במשק ובזיקה לגידול בתיירות לארץ. גם בענפי הבנקאות, התחבורה והתקשורת נרשמה עלייה מתונה ואילו בענף המסחר נראית מגמת גידול עם תנודתיות מסוימת. מצב דומה של תנודתיות נראה גם בתחום הבינוי, ואילו בענפי החקלאות והחשמל נראית מגמת ירידה בחלקם היחסי של המועסקים מסך המועסקים במשק. ירידה נראית גם בחלקם היחסי של המועסקים בתעשייה מסך המועסקים במשק. זו אחת ההתפתחויות הבולטות בשנים האחרונות, שניתן לייחס אותה לירידה במספר המועסקים בתעשיות המסורתיות בעיקר. התפתחות זו איננה מקווצת עם הצמיחה המהירה שחלה בענפי הטכנולוגיה העילית, שהואצה מאד, בשל הביקוש הגבוה לייצוא תעשייתי בענפים אלו.

מגמות אלו הן חלק משינוי כלל עולמי במבנה שוק העבודה, של מעבר ממגזר חקלאי ותעשייתי ההולך ומצטמצם, למגזר שירותים גדל ומתרחב. השינוי מביא לצמצום התעסוקה בענפי החקלאות ובתעשיות המסורתיות ולעלייה בתעשיות השירותים, הכוללות את הכספים, הביטוח, התחבורה, התקשורת והמכירות. הגלובליזציה והתפתחות מערכות האינפורמציה והידע האיזו את המעבר בין המגזרים והביאו לשינויים בביקוש לכוח עבודה בשתי רמות: לעובדים מיומנים ובעלי השכלה במגזר השירותים, ולעובדים לא-מיומנים ברמות השכלה נמוכות במגזרים המסורתיים של חקלאות ותעשייה.

³ שיעור המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם בישראל הוערך ב-2005 בכ-2.4 אחוזים מסך השכירים (בנק ישראל, 2006). לפי דו"ח הבנק שיעור זה עולה על השיעור הממוצע במדינות מערביות.

לוח 3. מועסקים בענפים נבחרים*, 2000-2006

(אחוזים מסך המועסקים בכל שנה)

בריאות	חינוך	מנהל ציבורי	שירותים עסקיים	אירוח ואוכל	תעשייה	חקלאות	
9.7	12.4	5.4	11.8	4.6	18.0	2.2	2000
10.0	12.4	5.7	12.4	4.3	17.5	2.0	2001
10.3	12.7	5.9	12.2	4.1	16.7	2.0	2002
10.8	12.7	5.2	13.0	4.0	16.3	1.9	2003
10.7	12.7	4.7	13.4	4.3	16.2	2.1	2004
10.7	12.7	4.7	13.5	4.7	15.8	2.0	2005
10.3	12.8	4.5	13.9	4.8	15.7	1.8	2006

* סך-כל הטורים אינו מסתכם ל-100 (כללנו רק ענפים בהם חלו שינויים בולטים).
מקור: למ"ס, שנתונים וסקרי כוח אדם, שנים שונות.

כתוצאה מצמיחה מהירה של תעשיות טכנולוגיה ומידע לעומת דשדוש בענפי הכלכלה המסורתיים, התפתחה בישראל בעשור האחרון כלכלה דואלית, שבה גדלה השונות בין ענפי ICT לענפי המשק האחרים. שונות זו, המבטאת צמיחה בלתי מאוזנת במשק, צפויה להגדיל את הפערים הכלכליים והחברתיים. כדי לצמצם פערים אלה נדרשת צמיחה מאוזנת לאורך זמן, צמיחה מקבילה ברוב ענפי הכלכלה ובמגוון המגזרים, שניתן להשיגה באמצעות חדשנות טכנולוגית (טכנולוגיית מידע ותקשורת ICT), ובאמצעות קידום מחקר ופיתוח בתעשיות מסורתיות, המעסיקות חלק ניכר מכלל המועסקים בתעשייה (טרכטנברג, 2006).

ב. מעמד בעבודה: עצמאיים ושכירים

12 אחוז מהמועסקים בישראל, כ-300 אלף עובדים, עצמאיים (מרביתם במגזר העסקי), ואילו רוב העובדים במשק (מעל 87 אחוז) מועסקים כשכירים⁴. התפלגות דומה בין רוב של שכירים ומיעוט עובדים עצמאיים מאפיינת את מרבית הכלכלות במערב (במדינות OECD עמד אחוז העצמאיים הממוצע ב-2005 על 17.3). גודלה היחסי של אוכלוסיית העצמאיים איננו משקף את מלוא השפעתה על התעסוקה במשק, היות שבקרובם נכללים לא רק "עצמאיים ברשות עצמם" אלא גם "עצמאיים,

⁴ נתונים ל-2006. האחרים הם חברי קואופרטיבים, קיבוצים ובני משפחה המועסקים ללא תשלום.

המעסיקים עובדים נוספים", ועל כן הם מהווים מחולל תעסוקה, המרחיב את מעגל המועסקים.⁵

שינויים מבניים בכלכלה (כמו הגידול בענפי שירותים, בהם מרוכזים עצמאיים רבים), שינויים טכנולוגיים והקשחה מבנית של שוק העבודה וארגונו, תרמו לגידול בשיעור העצמאיים בעולם בעשורים האחרונים. התפתחויות אלה אחרו להופיע בישראל, כתוצאה מגורמים היסטוריים-אידיאולוגיים, אשר הביאו להחלשת מעמד העצמאיים הקטנים במהלך השנים – כך לדוגמא, הם זכו להגנה חלקית, בהשוואה לשכירים, בחקיקת רווחה וביטחון סוציאלי. אולם הגידול ההדרגתי, שחל בשנים האחרונות בחלקם של העצמאיים גם בישראל (מ-11.2 אחוז ב-2000 ל-11.4 אחוז ב-2003 ול-11.8 אחוז ב-2006), מרמז על כך שפוטנציאל הצמיחה של מגזר זה טרם הגיע למיצויו המלא. במקביל לכך, גוברת המודעות לצורך בהרחבת זכויות העצמאיים בביטוח הלאומי. לאחרונה אף הועברה הצעת חוק טרומית להחלת ביטוח אבטלה וזכאות לדמי אבטלה על עובדים עצמאיים.

מדיניות עידוד התעסוקה במגזר העסקי בישראל מתבטאת בהגברת המעורבות הממשלתית בפעילות ובתמיכה בעצמאיים בעסקים קטנים. משרד התמ"ת, האחראי מיניסטריאלית לתחום, פועל לריכוז הטיפול בעצמאיים באופן ממוקד (במרכז אחד), מספק להם שירותי ייעוץ, מידע והדרכה ליזמות עסקית, ותמיכות נוספות ניתנות לנשים, למובטלים ולתושבי פריפריה, במטרה להקטין חסמים בירוקרטיים ולהעלות את הנגישות להלוואות ולתמיכות לפתיחת עסקים עצמאיים.

לוח 4. השינוי בשיעורי העצמאיים במשק, 2000-2006

אחוז עצמאיים	השינוי לעומת שנה קודמת (%)
2000	--
2001	-3.6
2002	0.9
2003	3.6
2004	-0.1
2005	2.7
2006	1.7

מקור: למ"ס, שנתונים וסקרי כוח אדם, שנים שונות.

⁵ יש לציין, כי בישראל מרבית העצמאיים הם עצמאיים קטנים ברשות עצמם.

ג. משלחי היד העיקריים

הגידול בתעסוקה מאז 2000 התרכז במשלחי יד אקדמאיים ובמשלחי יד של סוכנים, עובדי מכירות ועובדי שירותים. גם בקרב מועסקים בעלי מקצועות חופשיים הייתה מגמה של גידול (למרות ירידה קלה בחלקם היחסי בשנים 2004-2005). לעומת זאת, תעסוקת העובדים המקצועיים במשק ירדה, ולאורך זמן מסתמנת ירידה גם בחלקם היחסי של עובדים בלתי מקצועיים. מגמה דומה של ירידה נרשמה גם בקרב מנהלים ועובדי פקידות.

התפתחויות אלו מצויות בהלימה עם החיזוי לגידול צפוי בביקוש למשלחי יד "עתירי" השכלה ולירידה בביקוש לעובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים, המועסקים בדרך-כלל בתעשיות המסורתיות. עם זאת, שיעור המועסקים בישראל במקצועות אקדמאיים, חופשיים וטכניים נמוך יחסית (קרוב ל-30 אחוז מקרב בני 25-45) בהשוואה למדינות מערביות אחרות, ובהשוואה לשיעור בעלי ההשכלה העל-תיכונית בארץ (כ-45 אחוז בגילאי העבודה העיקריים). מצב זה מלמד שחלק מבעלי ההשכלה האקדמאית, ככל הנראה מקרב עולי חבר העמים, נקלטו לאחר עלייתם בשוק העבודה המקומי, בעיסוקים ובמשלחי יד שאינם תואמים את השכלתם.

לוח 5. מועסקים לפי משלח יד עיקרי, 2000-2006
(אחוזים מסך המועסקים +15)

בלתי מקצועיים	עובדים מקצועיים (חקלאות, תעשייה ואחרים)	פקידות, סוכנים ומכירות	אקדמאיים, חופשיים, טכניים ומנהליים	
8.2	20.0	36.9	35.0	2000
8.2	19.4	36.9	35.8	2001
8.0	18.8	37.0	36.6	2002
8.1	18.9	37.1	36.1	2003
8.1	18.8	37.8	35.3	2004
8.4	18.2	38.3	35.2	2005
8.1	18.4	37.5	36.0	2006

מקור: למ"ס, שנתונים וסקרי כוח אדם, שנים שונות.

ד. שעות עבודה, עבודה במשרה חלקית, עבודה חלקית שלא מרצון

לאורך זמן מסתמנת ירידה של 4 אחוזים במספר שעות העבודה הממוצע לשבוע, מ-37.8 בשנת 2000 לכדי 36.3 ב-2006 (החישוב כולל נעדרים זמנית). מכיוון שבשנים האחרונות לא חלו שינויים משמעותיים בשעות העבודה (בחקיקה ובהסכמי עבודה), ניתן לייחס את הירידה לגידול הניכר במספר המועסקים במשרה חלקית. הממצא מעיד, מצד אחד, על טיבה של הקליטה בעבודה, של חלק ניכר מהמועסקים החדשים (כך לדוגמה, כ-3/4 מההשמות בתכנית מהל"ב בשנים 2005-2006 היו במשרות חלקיות, פחות מ-35 שעות עבודה שבועיות [אחדות ואחרים, 2007]). מצד שני, ניתן להסביר את הגידול במספר המועסקים במשרה חלקית בהתרחבות של ענפי השירותים, אשר העסקה במשרה חלקית שכיחה בהם. עוד יש לציין את משקלן הבולט של נשים בעבודה חלקית, ששיעורן עלה ל-35.7 אחוז מסך הנשים המועסקות ב-2006 לעומת 32.7 ב-2000. שיעור זה גבוה פי 2.4 באותה שנה בהשוואה לגברים בגילאי העבודה העיקריים (24-54). ב-2006 מסתמן שינוי במגמה, כאשר לראשונה, זה שנים, עולה הגידול במספר המועסקים במשרה מלאה על הגידול במספר המועסקים במשרות חלקיות: גידול של 2.9 לעומת 2.1 אחוזים, בהתאמה. התחזקות הביקוש לעובדים במשרות מלאות משקפת, ככל הנראה, גם קליטה טובה מבעבר בתעסוקה ובשכר (הגבוה מהשכר למשרה חלקית). אפשר למצוא להשערה זו אישוש, בירידה במספר המועסקים חלקית שלא מרצון בשנת 2006 לעומת שנים קודמות, בהן השיעור היה גבוה יותר.

לוח 6. מועסקים חלקית, 2000, 2003, 2006 (אחוז מכוח העבודה, מהמועסקים בגילאי העבודה העיקריים, ולפי מגדר)

2006	2003	2000	
26.7	24.7	23.6	אחוז מסך המועסקים בני 15+
24.4	22.0	21.1	אחוז מהמועסקים בני 24-54
14.6	12.6	11.3	גברים
35.7	32.9	32.7	נשים

מקור: למ"ס, שנתונים וסקרי כוח אדם, שנים שונות.

ה. תעסוקת עובדים זרים

מספר העובדים הזרים המועסק בישראל הגיע ב-2006 לכ-186 אלף, כ-7.3 אחוזים מסך המועסקים במשק וכ-10.7 אחוזים מכלל המועסקים במגזר העסקי באותה שנה. שיעור זה עולה על הממוצע במדינות OECD (שעמד ב-2004 על 5.5 אחוזים לעומת 8.8 אחוזים בישראל באותה השנה). מאז החלה כניסה מסיבית של עובדים זרים לישראל (בשנת 1995) גדל מספרם בהתמדה עד לשיא של כ-243 אלף ב-2001. בשנים 2002-2005 מספרם ירד, אך הוא שב ועלה ב-2006. העובדים הזרים כוללים עובדים ללא היתר, שמספרם ירד בעקביות עד 2005, בעוד מספר העובדים בהיתר ירד אמנם במידת-מה בשנים 2002-2003 אולם מאז 2004 מסתמנת שוב עלייה. ניתן לייחס את הירידה הכללית במספר העובדים הזרים בשנים 2002-2005 ליישום החלטת הממשלה מיולי 2002, לצמצם את העסקתם במשק⁶.

לוח 7. עובדים זרים, 2000-2006

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
							עובדים זרים –
186	178	188	189	226	243	214	סך-הכל (אלפים)
-13	-17	-11	-12	6	14	100	אחוז שינוי (לעומת 2000)
							מהם:
102	98	92	85	102	104	85	באשרת עובד
85	80	97	104	124	139	128	באשרת תייר או אחרת (הסתננות)
45	45	51	54	55	57	60	אחוז ללא אשרת עובד

מקור: בר-צורי, 2007.

⁶ ההחלטה היוותה חלק ממדיניות הממשלה, לקדם רפורמה בשוק העבודה, בין היתר, בשל הגידול המהיר בממדי האבטלה בכלל ובקרבת חסרי השכלה בפרט; ובשל הניסיון לבלום ולצמצם את הגידול הניכר בתשלומי קצבאות למובטלים.

מדיניות הממשלה בנושא העובדים הזרים התבטאה בהגבלת מספר היתרי העבודה להעסקתם (מדיניות "שמיים סגורים") ובהחמרת האכיפה והגירוש של עובדים ללא היתר. אולם מאז 2005 התרופפה מדיניות זו וחל כרסום בהגבלות על היקף הקצאת ההיתרים בעבורם, במיוחד בענפי הבנייה והחקלאות. השינוי לווה בירידה בהיקף ההרחקה מישראל של העובדים ללא היתר, ובהחמרת המדיניות בהצבה מחודשת שלהם בעבודה (כעובדים חוקיים אצל מעסיקים בעלי היתרים).

הפעלת "שיטת התאגידים" להעסקת עובדים זרים (ממאי 2005 בבניין ובהמשך גם בענפי הסיעוד והחקלאות), אמורה להקל על מעבר יעיל של עובדים אלו בין מעסיקים בעלי היתר בענפים הנוכחים, ולהבטיח ששכרם ותנאי העסקתם ישולמו כחוק. בכך גם חל ייקור של עלויות העסקתם למעסיק מקומי, הצפוי לשוב ולשקול את כדאיות ההעסקה של עובד זר בהשוואה להעסקת עובד מקומי.

אולם גם בשיטת ההעסקה הנוכחית לא מתקיימת תחרות בין מעסיקים (על שירותי העובדים הזרים), ועל כן רק מעבר לשיטת הקצאה אישית (ענפית) של היתרי עבודה לעובדים זרים, תגביר את התחרות על שירותיהם; תגדיל את שכרם ובכך תתרום להקטנת האטרקטיביות של העסקתם לעומת העסקת עובד מקומי לא מיומן; ותביא להקטנת שיעור האבטלה של עובדים מקומיים אלו.

לגבי עובדים זרים, המועסקים ללא היתר, הציפייה היא, שהגברת הפיקוח וענישת מעסיקים מפירי חוק, לצד עידוד היציאה מהארץ (באמצעות תשלום חלק משכרם רק במועד היציאה מישראל), יתרמו להקטנת מספרם בישראל.

3. ההתפתחויות בשכר

במהלך התקופה הנסקרת חלו תנודות בשכר הממוצע למשרת שכיר. הגידול שאפיין את השנים הקודמות הואט בשנת 2001 ונבלם לחלוטין בעקבות ההאטה במשק בשנים 2002-2003, בהן השכר אף ירד (הריאלי והנומינלי, כולל ירידה חדה של 6 אחוזים בשכר הריאלי ב-2002). החל ב-2004 עם התחזקות הצמיחה במשק, השכר שב ועולה בקצב מתון. עליית השכר ב-2006 ב-1.4 אחוזים בשכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר התווספה לעלייה של כאחוז אחד ב-2005, והשכר הנומינלי עלה ב-3.4 אחוזים בהשוואה ל-2005. גם במחצית הראשונה של 2007 נרשמה עלייה

של 1.9 אחוזים בשכר הריאלי הממוצע ברוטו למשרת שכיר בהשוואה למחצית השנייה של 2006. העלייה הגבוהה ביותר (4.6 אחוזים) נרשמה בענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים בשנה הנזכרת.

לוח 8. שכר ממוצע למשרת שכיר, 2000-2006

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
							שכר ממוצע למשרת שכיר (ש"ח, מחירים שוטפים)
7,576	7,324	7,009	6,972	7,147	7,079	6,835	
							אחוז השינוי (לעומת שנה קודמת) (מחירים שוטפים)
3.4	2.5	1.8	-2.4	-0.8	3.6	7.2	
							אחוז השינוי (מחירים קבועים)
1.4	1.1	2.2	-3.1	-6.1	2.5	6.0	

מקור: הלמ"ס, שנתונים, ירחוני שכר ותעסוקה, שנים שונות.

א. הבדלים בין מגזרים וענפים

עליית השכר במגזר הציבורי בשנתיים האחרונות הייתה אחידה ונמוכה יחסית למגזר העסקי. התשלום של תוספת היוקר ב-2006 בשירות הציבורי, לאחר דחייתה מ-2003, מסביר חלק ניכר מגידול השכר במגזר זה בין 2005 ל-2006 והוא מתבטא במיוחד בגידול בשכר המועסקים במינהל הציבורי (ראה לוח 9). באותה העת נותר יציב שכרם של המועסקים בשירותי החינוך, הבריאות, הרווחה והסעד, ושכרם של עובדי השירותים הקהילתיים החברתיים והאישיים אף ירד ב-0.4 אחוזים.

במגזר העסקי בלטו ב-2006 הבדלים משמעותיים בין ענפי המשק בתחום השכר: הגידול היה מהיר יחסית בשנה זו בענפי החשמל – 6.5 אחוזים, הבנקאות והשירותים הפיננסיים – 5.9 אחוזים, בתעשייה – 3.9 אחוזים ובשירותים העסקיים – 2.5 אחוזים. בענף החקלאות השכר עלה במעט – עלייה של 1.7 אחוזים בלבד, בעיקר עקב התייקרות העסקת עובדים זרים בענף, כנובע מהטלת חובת תשלום של אגרת מעסיקים על מעסיקי עובדים זרים בענף זה. לעומת זאת, בענפי התחבורה והבינוי הגידול היה מתון מאוד (0.1 ו-0.4 אחוזים, בהתאמה), ואילו בענף המסחר הייתה ירידה של 0.4 אחוז.

לוח 9. שינויים בשכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר במגזר העסקי, לפי ענף כלכלי – 2006 לעומת 2005 ולעומת 2000 (אחוזים)

השינוי ב-2006		
לעומת 2005	לעומת 2000	
1.7	5.5	חקלאות
3.9	7.1	תעשייה
6.5	10.0	חשמל
0.4	-3.2	בינוי
-0.1	-6.4	מסחר
0.4	-7.3	אירוח ואוכל
0.1	-7.1	תחבורה
5.9	6.2	בנקאות
2.5	1.1	שירותים עסקיים

מקור: בנק ישראל, דין וחשבון שנתי, 2006.

השוואה של ההתפתחות לעומת שנת 2000 מצביעה על גידול משמעותי בשכר הריאלי בענפי החשמל, התעשייה, הבנקאות והחקלאות. בשירותים העסקיים חל גידול קל בלבד בשכר הריאלי במהלך 6 השנים הללו ואילו בשירותי האירוח והאוכל, בתחבורה, במסחר ובבינוי חלה ירידה לאורך זמן.

ב. שינויים צפויים בשכר המגזר הציבורי והעסקי והשפעתם

אחד הרכיבים המשפיעים על חישוב השכר הממוצע במשק הוא **שכר המינימום**, אשר הועלה פעמיים במהלך 2006: פעם אחת, באפריל 2006, לרמה של 3,457 ש"ח (גידול של 3.7 אחוזים), ופעם שנייה, ביוני 2006, לרמה של 3,585 ש"ח. העלאה נוספת הייתה אמורה לחול באפריל 2007 אולם היא נדחתה ליוני 2008.

שינויים נוספים ברמת השכר ובעלויות השכר למשק צפויים לחול ברוב העיסוקים במגזר הציבורי, בעקבות החתימה על הסכם עבודה קיבוצי חדש ביולי 2007. ההסכם החליף את ההסכם הקודם, מ-2001, והוא מבטיח תוספות שכר של 5 אחוזים במגזר הציבורי בפריסה על פני שלוש שנים. במקביל לכך צפוי שינוי במבנה ההעסקה במגזר הציבורי – קליטת חלק מעובדי הקבלן כעובדים מן המניין והסדרת העסקתם

הכוללת של עובדי קבלני כוח אדם ועמותות (חוק ההסדרים ותקציב 2008). גם שינוי זה עשוי לתרום לגידול עלויות השכר במגזר הציבורי. לגבי המגזר העסקי, קיימת ציפייה לעלייה של השכר במגזר זה, בהנחה שיחול גידול בביקוש לעובדים בעלי השכלה גבוהה. מעבר לכך, צפוי, שפערי השכר במשק, בין בעלי השכלה גבוהה לבין בעלי השכלה נמוכה, ילכו ויעמיקו, בשל השינויים במבנה התעסוקה בשוק העבודה והקיטוב המעמיק בין עובדים משכילים ומיומנים, המועסקים בענפי טכנולוגיה עילית, לבין בעלי השכלה נמוכה (בעיקר בתעשייה המסורתית). העובדים הלא-מקצועיים משתכרים שכר נמוך בעבודות לא-יציבות ולא מקצועיות, בעוד עובדים משכילים משתכרים יותר ושכרם גדל וצפוי להמשיך ולגדול עקב העלייה בביקוש לעובדים אלו.

4. אבטלה וביטחון בתעסוקה

שיעור האבטלה, שעלה מאד בראשית העשור האחרון והגיע לשיא של 10.7 אחוזים בשנת 2003, ירד בהתמדה עד לרמה של 7.3 אחוזים (ברבעון השלישי של 2007). רמה זו היא הנמוכה ביותר מאז 1997, כאמור, והיא באה בעקבות הצמיחה במשק. יש לציין, כי שיעור האבטלה גבוה עדיין מרמת האבטלה הממוצעת במדינות OECD, שעמד ב-2005 (עבורה מצויים נתוני השוואה זמינים) על 6.6 אחוזים.

א. מאפיינים מרכזיים של האבטלה

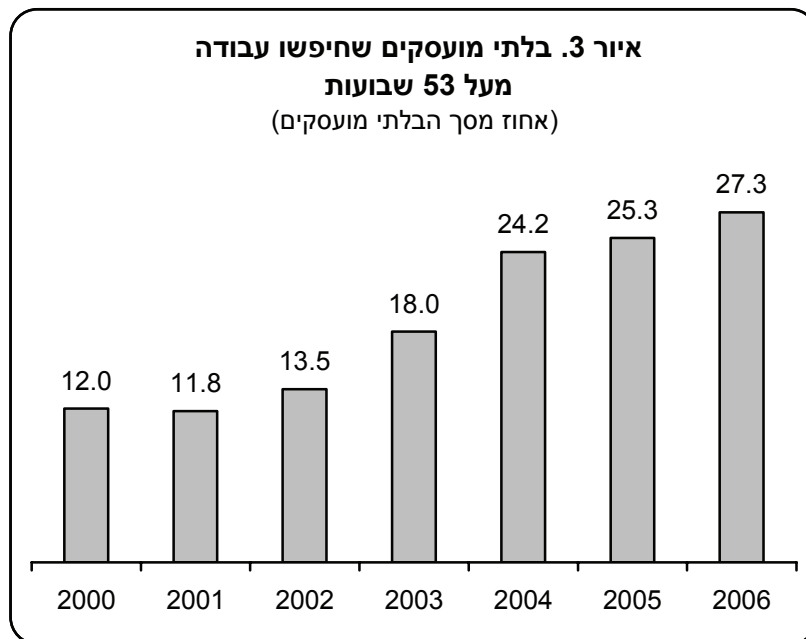
1) השכלה. הירידה בשיעור האבטלה הורגשה מאד במהלך התקופה הנסקרת בקרב עובדים משכילים, ופחות – בקרב עובדים ברמות ההשכלה הנמוכות. כך לדוגמה, שיעור האבטלה בקרב בעלי 13-15 שנות לימוד ירד מ-8.7 אחוזים ב-2003 ל-6.6 אחוזים ב-2006, ובקרב בעלי 16+ שנות לימוד האבטלה התייצבה ב-2006 ברמה של 4 אחוזים – שיעור הקרוב מאד לרמת האבטלה החיכוכית (הנובעת מהחלפת מקום עבודה). לעומת זאת, שיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה נמוכה, שאף כי ירד קמעה, נותר גבוה: השיעור ירד מרמה של 15.3 אחוז אצל בעלי 9-10 שנות לימוד ב-2003 ל-12.8 אחוז ב-2006, ול-11.2 אחוז באותה שנה אצל בעלי 11-12 שנות לימוד. פער האבטלה בין הקצוות של רמות ההשכלה, שהגיע גם לאחר היציאה מהמיתון ליותר מפי שלושה – 4 אחוזים לעומת למעלה מ-12 אחוז ב-2006 – מחזק את הטענה, שמהצמיחה במשק נהנות

אוכלוסיות חזקות, יותר מההאוכלוסיות החלשות, ברמות ההשכלה הנמוכות, שנותרו ברמת אבטלה גבוהה יחסית. גם ב-2007 נמשכת מגמת הירידה באבטלה, הנראית אצל כל קבוצות ההשכלה, למעט בעלי 0-8 שנות לימוד, שבקרוב מספר המובטלים אף עלה, עקב הביקוש לעובדים של המגזר העסקי, המופנה בעיקר לבעלי השכלה גבוהה, יחסית.

2) גיל. שיעור האבטלה בקרב **גילאי העבודה העיקריים** (24-54), הנמוך משיעור האבטלה הכללי, מבטא את דחיקתם של העובדים המבוגרים מחוץ למעגל העבודה (לעומת קליטה הדרגתית נמשכת של צעירים). התהליך דומה לתהליך קליטתם של עובדים בעלי מיומנויות מקצועיות נמוכות, המוחלפים בעובדים זולים, זרים, המאופיינים בהיותם עובדים חסרי תביעות (קלינוב, אמיר, 2003). השיעור הנמוך יחסית של מובטלים מבוגרים אינו מבטא את מלוא המצוקה התעסוקתית של עובדים אלו אלא את עובדת התנתקותם ממעגל העבודה. תופעה זו מבוטאת בירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה עם עליית הגיל. מדובר בעובדים מבוגרים שפוטרו/ פרשו מעבודה, שמעסיקים אינם מוכנים לקלוט אותם מחדש והם נואשו מלמצוא עבודה.

3) מגדר. בדומה למגמה הכללית, שיעורי האבטלה בקרב נשים בגילאי העבודה גבוהים בהשוואה לגברים (ראה איור 2).

4) עומק האבטלה מוצג כמדד של התמשכותה של תקופת האבטלה (ראה איור 3). מגמת השינוי במדד זה בשנים האחרונות הפוכה למגמת הירידה בשיעור האבטלה והיא משקפת את עוצמת האבטלה אצל חלק מהמובטלים. מדובר בגרעין הקשה של המובטלים הכרוניים, המובטלים למעלה משנה, שחלק ניכר מהם בעלי השכלה נמוכה. שיעורם של מובטלים אלה, שגדל פי 2.3 במהלך השנים הנדונות, מעיד על שינוי בתמהיל המובטלים ועל ההתגבשות של גרעין קשה של מובטלים כרוניים לא-משכילים, שאינם מצליחים להשתלב במעגל העבודה. מצב זה עלול להביא להתנתקותם המוחלטת משוק העבודה, אם בשל "התייאשותם" ממצאת עבודה, המתגברת ככל שמתארך משך חיפוש העבודה, ואם בשל שחיקת הונם האנושי, כתוצאה מתקופות אבטלה ממושכות. תופעה זו פוגעת ברווחת הפרט ומעצימה את הבזבוז למשק.



ג. רמת הביטחון בתעסוקה

ההתפתחויות בעולם העבודה החדש מלוות בירידה כללית ברמת הביטחון התעסוקתי של עובדים, בעיקר עקב תהליכי הגלובליזציה, המעבר לשיטות העסקה לא-מסורתיות, והקטנת כוחם של האיגודים המקצועיים. גם בישראל ניכרים שינויים בתחום זה, כמו שיעורים קטנים יותר של חברות באיגודים המקצועיים ובהסתדרות, ועליית שיעורי העסקה של עובדים באמצעות קבלני כוח אדם. מצד אחד מגמות אלה צפויות להקטין את תחושת הביטחון של הפרט, אולם מצד שני הצמיחה במשק, שתרמה לירידה בשיעור האבטלה, מנבאת גידול ברמת הביטחון התעסוקתי.

אין מדד אחד משולב, המקובל בתחום זה, כדי לבטא את רמת "הביטחון התעסוקתי" ושינויים שחלו בו על בסיס משתנים אובייקטיביים – כמו שינויים בשיעורי ההיעדרויות מהעבודה, בשיעורי המתייאשים מחיפוש עבודה, בשיעורי החלפה של מקום עבודה ביוזמת העובד ובמשך תקופת חיפוש העבודה. אולם, מעניין לציין, כי מדדים אלה מסמנים כיוון התפתחות ברור למדי, של שיפור בתחושת הביטחון התעסוקתי. השיפור מסתמן כנובע, מהתקבצות חזרה אל שוק העבודה של ה"מתייאשים"; מכך, שחלק מהמועסקים מרגישים בטוחים דים כדי להיעדר, יותר מבעבר, לצורך חיפוש עבודה אחרת; וכן מעליית שיעורי העזיבה מרצון של מקום עבודה אחד לטובת מקום עבודה מתאים יותר. גם התארכות משך החיפוש מלמדת על האפשרות שיש לפרט, להיות בררן יותר בבחירת מקום עבודה חדש, ההולם את צרכיו ואת כישוריו.

שיעור ה"מתייאשים" נמדד בישראל מאז 2001 באמצעות סקר כוח אדם של הלמ"ס, הבוחן את הסיבה להפסקת חיפושי עבודה באופן פעיל. מדובר במי שהשתייכו לכוח העבודה אך לאחר תקופת חיפוש ממושכת, בה לא מצאו עבודה, הם הפסיקו לחפש באופן פעיל ואינם נמנים עוד על כוח העבודה האזרחי. מספרם עלה בהתמדה מכ-40 אלף ב-2001 ל-64.3 אלף ב-2005 (יותר מ-60 אחוז), אולם ב-2006 ירד מספרם לכ-54.4 אלף. אמנם מספר זה עדיין גבוה, אך הוא מעיד על מגמת חזרה לעבודה, לפחות של חלק מאוכלוסייה זו, ובעיקר בעלי השכלה גבוהה, בעוד שמספר ה"מתייאשים" מקרב בעלי השכלה נמוכה נותר גבוה (בנק ישראל, 2006).

לוח 10. "מתייאשים" מחיפוש עבודה ונעדרים זמנית מעבודתם, 2006-2000

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
54.4	64.3	63.9	53.1	43.3	40.0	--	"מתייאשים" (אלפים)
7.1	6.0	5.8	5.7	5.9	6.6	6.1	נעדרים זמנית מסך מועסקים (אחוזים)

מקור: הלמ"ס, סקרי כוח אדם, שנים שונות; בנק ישראל, 2006.

מדד ההיעדרויות מהעבודה מציג את אחוז הנעדרים זמנית מעבודה. המדד מסמן עלייה מאז 2004 ומבטא שיפור ברמת הביטחון התעסוקתי. למרות הגידול במספר ההיעדרויות ברבע השלישי של 2006 בגלל מלחמת לבנון נמשכה לאורך השנה מגמת הגידול.

גם הגידול בשיעור ה"פליטות ממקום העבודה" ביוזמת העובד, שעמד ב-2006 על יותר ממחצית מכלל פליטות העובדים מהעבודה ועלה לשני-שליש מהן ברבעון השני של 2007 (תמ"ת, סקרי מעסיקים, 2007), מבטא את התחזקות הביטחון התעסוקתי בקרב העובדים. הגאות בשוק העבודה מתבטאת בפרמטרים נוספים, כמו גידול במספר העובדים העוזבים מרצון את עבודתם, קושי באיוש משרות מתפנות והתארכות משך הזמן הנדרש (למעסיקים) למילוי משרות אלו (תמ"ת, סקרי מעסיקים, 2006-2007).

ממד נוסף של הביטחון התעסוקתי הוא הממד הסובייקטיבי, העולה בעיקר מסקרים הנערכים בקרב הציבור. הסקר החברתי שעורך מרכז טאוב מדי שנה, המאפשר מעקב אחר שינויים בתחושת הביטחון הכלכלי-חברתי של הציבור, מצביע על התחזקות תחושת הביטחון הכלכלי-תעסוקתי-חברתי של הציבור⁷. בסקר שנערך לאחרונה (ספטמבר 2007) המדד עלה לרמה הגבוהה ביותר שנמדדה מאז החלה מדידה זו, והוא משקף עלייה ניכרת בתחושת הביטחון לעומת השנתיים הקודמות, בהן כבר החלה ההתאוששות. אולם למרות מגמת השיפור בתחושת הביטחון הכלכלי-חברתי, הניכרת בקרב רוב הקבוצות באוכלוסייה וגבוהה מעל הממוצע בקרב בעלי הכנסה גבוהה, לא ניכר שיפור בתחושתיהן של בעלי הכנסה והשכלה נמוכה (יסודית או תיכונית חלקית). גם החששות מפני

⁷ ראה הרחבה בפרק על "הסקר החברתי" בספר זה, בעניין החישוב של מדד טאוב.

הידרדרות לעוני ולמצוקה כלכלית, אשר נבדקו בסקר, בולטים במיוחד בקרב אוכלוסיות חלשות יותר מבחינה חברתית-כלכלית, כמו האוכלוסייה הערבית וכמו בעלי הכנסה נמוכה.

בהתייחס לרכיב הביטחון התעסוקתי בתוך המדד נמצא, כי בשנים 1999-2003 חלה עלייה בחששות מפני אבטלה, שהגיעו לרמה הגבוהה ביותר ב-2003, כאשר שיעור המשיבים שהרגישו שהם או בני משפחתם חשופים לאיום האבטלה הגיע לכדי 42.5 אחוז מהנשאלים. רמת החששות הגבוהה באותה שנה הולמת את העלייה ברמת האבטלה במשק, לשיא של כמעט 11 אחוז. מכאן ואילך, במקביל לירידה בשיעור האבטלה במשק, מסתמנת גם ירידה בחששות מאבטלה, עד ל-17.5 אחוז ב-2007. רמה זו היא הנמוכה ביותר מאז החלה המדידה בסקרי המרכז, והיא נמצאת בהלימה עם רמת האבטלה הנמוכה – 7.8 אחוזים, הרמה הנמוכה ביותר במשק מאז 1997. בהשלמה ובהתאמה למגמה זו, שיעור הביטחון התעסוקתי (שנמדד לפי אחוז המשיבים שכלל אינם חוששים מאבטלה או חוששים רק במידה מועטה), עולה החל ב-2004 ומגיע ב-2007 לרמה הגבוהה ביותר לעומת השנים שנבדקו בעבר.

לוח 11. מגמות בתחושת הביטחון התעסוקתי, כמתבטא בשיעור

החוששים ב"מידה רבה" מפני אבטלה (אחוז מכלל הנשאלים)*

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
31.4	25.3	32.1	34.2	42.5	31.6	31.7	25.9	17.5

* מבוסס על הסקר החברתי שעורך מרכז טאוב מדי שנה.

בחינת מאפייניהם החברתיים-הדמוגרפיים של החוששים מאבטלה, כלומר בעלי הביטחון התעסוקתי הנמוך, מלמדת, כי שיעור גבוה מתוכם הם בעלי הכנסות נמוכות: ב-2007 נמצא בסקר מרכז טאוב, כי 34 אחוז מבעלי ההכנסה הנמוכה בהרבה מהממוצע חוששים מאד מאבטלה לעומת 17.5 אחוז, כאמור, בממוצע לכלל האוכלוסייה. גם בקרב בעלי השכלה נמוכה נמצא שיעור גבוה יחסית של חוששים מאבטלה (27 אחוז). מסתבר, כי אמנם הצמיחה במשק משפיעה על הגידול בתחושת הביטחון התעסוקתי בקרב חלק ניכר מהאוכלוסייה, אולם מצויות קבוצות חברתיות שאינן שותפות לתחושת שיפור זו, והן חוששות מעוני, מאבטלה ומירידה ברמת הרווחה החברתית גם בשנים אלו של צמיחה במשק. תחושות אלו מעוגנות במציאות של אי-השוויון העמוק בין משקי

הבית בישראל ובכיווני ההתפתחות שלו בשנים האחרונות: בשנת 2006 עמד אי-השוויון בין משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית, על 0.390 לעומת 0.387 נקודות בשנת 2005, והכנסתם של שני העשירונים העליונים מהווה כמעט כמחצית מסך ההכנסה ברוטו (45 אחוז) של משקי בית באוכלוסייה, לעומת חלקם של שני העשירונים התחתונים, המסתכם לכדי 5.7 אחוזים. נתונים אלו משקפים את עומק הפערים בין הכנסות משקי הבית בעשירונים התחתונים לעומת העליונים.

5. השלכות למדיניות התעסוקה של הממשלה

השינויים בעולם העבודה ובשוק העבודה בישראל וההתפתחויות באבטלה ובביטחון התעסוקתי מצביעים על היווצרות שוקי עבודה נפרדים לעובדים ברמות השכלה שונות. ההבדל המרכזי ביניהם הוא, שהביקוש לעובדים עתירי הון אנושי, משכילים, בעלי יכולת הסתגלות גבוהה לשינויים ובעלי כישורי עבודה הולמים גובר, בעוד שהביקוש לעובדים שהשכלתם נמוכה קטן. המיומנויות הנדרשות לא הוקנו לבעלי השכלה נמוכה טרם כניסתם לשוק העבודה ולא במהלך שנות עבודתם. עקב כך עובדים אלו חשים לא בטוחים ולא מוגנים בשוק העבודה הנוכחי, וכן אינם אוטומטית מהצמיחה במשק, והגאות בשוק העבודה מחלחלת אליהם רק במידה מועטה.⁸

מדיניות התעסוקה של ישראל, הבאה לידי ביטוי בהצעת התקציב לשנת 2008 ובחוק ההסדרים הנלווה אליה,⁹ כמו גם באגינדה הכלכלית-החברתית לישראל 2008-2010 (משרד ראש הממשלה, 2007), מגדירה אמנם יעדי מדיניות תעסוקה עיקריים, אולם חסרה עדיין הגדרה של יעדי משנה בשוק העבודה ויעדים משלימים הנגזרים מהיעדים הראשיים. מדובר בעיקר ביעדים, כגון מניעת נשירה משוק העבודה ושמירה על

⁸ רמת ההשכלה הממוצעת של המצטרפים החדשים לכוח העבודה ברבע הראשון של 2007 תומכת בטענה, לפי שרובם היו בעלי 13-15 שנות לימוד, ואילו חלק ניכר מבעלי ההשכלה הנמוכה (0-10 שנות לימוד) נשרו מכוח העבודה.

⁹ יעד התעסוקה לשלוש השנים הבאות כלל הגדלה של "שיעור התעסוקה בישראל" בגילאי העבודה העיקריים (25-64) לכדי 71.7 אחוז ב-2010, בדומה לממוצע במדינות OECD, לעומת 69.1 אחוז כיום (גידול של 0.9 אחוז בממוצע, בכל אחת משלוש השנים הבאות); הגדלת מספר המועסקים בפועל ב-244 אלף איש (כתוצאה מגידול טבעי ומגידול בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה); וכן הקטנת האבטלה במשק ל-5.3 אחוזים (לעומת 7.7 אחוזים באמצע 2007).

רציפות בהשתתפות של העובדים והבטחת תנאי עבודה הוגנים לעובד¹⁰. חלק מהיעדים, כמו הכשרה מקצועית לקבוצות ברמות הכנסה נמוכות, אכיפת חוקי עבודה ושכר מינימום, נכללים בתקציב ומפורטים יותר באג'נדה החברתית, אך לא באופן המאפשר את ביצועם המיידי. גם העדר בחינה עקבית של יעדי מדיניות בתחומים אחרים (תשתיות וכדומה), שיש להם זיקה לקידום יעדי התעסוקה השונים, מקשה על הראייה של מדיניות התעסוקה הנוכחית בישראל כ"משנה סדורה".

בעולם קיים היום מגוון רחב של תכניות התערבות להגדלת ההשתתפות בשוק העבודה (אייזנשטדט, גל, שפירא, 2007), שחלקן אף נבחנו בישראל והוכחו כמוצלחות. המבחן הוא בהיקף ובקצב היישום של התכניות, בעיקר מפני שהן מופעלות על חלק קטן מאוכלוסיית המטרה, ומדיניות אפקטיבית מחייבת הרחבה של הטיפול בעיקר באמצעות תכניות מוצלחות. יש לזכור, כי התכניות, המיועדות ליצור שינוי במערכות חברתיות כדוגמת השינוי בשוק העבודה להעלאת שיעורי ההשתתפות, הן בדרך-כלל ארוכות טווח, בהיותן מכוונות לתהליך של שינוי ולא למהפכה, ותוצאותיהן אינן ניכרות מיד.

מדיניות הממשלה לעידוד ההשתתפות בשוק העבודה, הן של מקבלי הבטחת הכנסה והן של בעלי השכלה נמוכה, באמצעות שינוי מבנה תשלומי ההעברה וכללי הזכאות שלהם, לא הביאה לתוצאות המיוחלות בטווח הקצר אלא להפך. קצבאות הרווחה קוצצו בטרם הופעלו התכניות לעידוד הצטרפות לשוק העבודה, ומצבן של בעלי הכנסות נמוכות הורע באופן מיידי ללא שיפור בשיעורי השתתפותן. רק מאוחר יותר, לאחר הפעלה חלקית של תכניות ההשבה לעבודה והמשך הגבלת הקצבאות, נבלמה חלקית מגמת הירידה בשיעורי ההשתתפות, למשל של אבות מעוטי השכלה במשפחות של +4 ילדים ושיעור ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה (עד 10 שנות לימוד) התייצב (בנק ישראל, דין וחשבון לשנת 2006).

מדיניות תעסוקה פעילה ושילוב אוכלוסיות חלשות במעגל העבודה מופעלת כיום בשטח באמצעות התכנית "אורות בתעסוקה" (לשעבר מהל"ב), שהיא "תכנית הדגל" לשילוב בעבודה (ראה נספח), ובאמצעות תכניות שונות של ארגוני המגזר השלישי, שהבולטת בהן היא תכנית

¹⁰ במדיניות התעסוקה ישנם גם היבטים שונים, שהם מעבר לניתוח הנוכחי, כגון: עידוד תעסוקה באמצעות מעסיקים, מענקים והטבות מס לעסקים, ואחרים, נושאים שאינם נדונים בפרק זה.

תב"ת של הגיוינט והממשלה (ראה נספח) ותכניות אחרות. התכניות מוגבלות בהיקף המשתתפים בהן, ועל כן יכולתן ליצור שינוי משמעותי בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה מוגבלת. מכיוון שהצורך בשיפור במצב הקיים מיידי, נדרשת הרחבת הטיפול באוכלוסיות לא-עובדות ושכפול מסיבי בו-זמני של תכניות מוצלחות.

היות שנדרשת דרך מהירה, יחסית, להעלאת שיעורי ההשתתפות בעבודה של עובדים בעלי כושר השתכרות נמוך, יש להפעיל תכניות שיתרמו לכך במישרין ובטווח מיידי, ויבטיחו גם את העלאת שכרם של עובדים אלה. מדובר בעיקר **בתכניות הכשרה לקבוצות קטנות**, המשלבות את ההכשרה לעיסוקים נדרשים עם התנסות בעבודה בשטח. ניתן להפעיל תכניות מסוג זה, שנמצאו מוצלחות, בקנה מידה רחב, הרבה מעבר להיקפי ההפעלה הנוכחיים. כמו לדוגמא יצירת מסגרות תעסוקה מקומית לנשים חרדיות ולנשים ערביות בסביבה גיאוגרפית וחברתית מוגנת (ברוח התכניות המופעלות כיום בהיקף מוגבל). לצידן ניתן להעדיף עובדים ברמות הכנסה נמוכות, באמצעות **מס הכנסה שלילי** ובאמצעות **הקטנת שיעור דמי הביטוח הלאומי** או מתן החזר על עלויות נסיעה לעבודה והטיפול בילדים. גם הצעות אלו נכללות באג'נדה ובתקציב 2008. ברמה הכללית מוצע, לקדם תכניות להגברת הסיכוי לשוויון בהזדמנויות בשוק העבודה בעתיד, על-ידי ייזום והפעלה של תכניות ארוכות טווח בתחום החינוך, המיועדות להעלאת רמת ההשכלה, לטיוב ההון האנושי ולהכשרת עובדים בטווח הארוך.

הכשרה מקצועית ולמידה לאורך החיים נותנות מענה לצורך בהשבת כישוריהם של בעלי השכלה נמוכה ושיפור יכולת השתכרותם בשוק העבודה. בטווח הקצר הכוונה להשקעה פעילה לעידוד התעסוקה, באמצעות מערכי הכשרה עדכניים שיקנו כישורים התואמים לביקושים ולצורכי עולם העבודה החדש.

בפועל, סך התקציבים הממשלתיים להכשרה מקצועית (ממלכתית) קטנו מאז 2003. הקיצוצים בתקציב, מערך הכשרה לא יעיל ולא הולם את שוק העבודה המתפתח, והגבלת זכאותם של מובטלים להשתתף בהכשרות שונות, תוך צמצום הקצבאות למשתתפים, הביאו לקיטון דרסטי במספר המשתתפים במסגרות למידה אלו. כדי להגדיל את היקף הלומדים בהכשרה מקצועית נדרשת התאמה של מערכת הרווחה למדיניות ההכשרה. הכוונה לבחינה מחודשת של ההגבלות על ההכשרה המקצועית בחוק ביטוח אבטלה, תמריץ למובטלים להשתתף בהכשרה

מקצועית והתאמת סוגי ההכשרות לאוכלוסיות וקיום השתלמויות מקצועיות בשיתוף מעסיקים.

למידה לאורך החיים עשויה להשיב לצרכים אלו בהיותה רצף מתמשך של לימודים (במסגרות פורמליות ובלתי פורמליות) לתחזוק ההון האנושי של העובד. הנטייה להשתתפות במסגרות למידה כאלו בולטת יותר בקרב קבוצות חזקות יחסית בשוק העבודה (מבחינת הסטטוס התעסוקתי, הלאום, הוותק בארץ, ההשכלה וההכנסה)¹¹.

תחום נוסף של המדיניות בהקשר זה עולה מן הגישה הייחודית שהציג מרכז טאוב לגבי הנהגת מדיניות מיסוי ושכר באופן דיפרנציאלי לקבוצות גיל שונות: מדיניות המכוונת להנהגת מס הכנסה שלילי לעובדים מבוגרים ושכר מינימום – לצעירים בלבד (מלול ולוסקי, 2006). חלופת מדיניות משולבת כזו מהווה תמריץ ועידוד לצעירים המצטרפים לשוק העבודה, לקדם את רמת השכלתם וכישוריהם המקצועיים ולשפר בכך את שכרם אך גם את רמת הפרייון במשק.

¹¹ בין אם למידה זו מתקיימת ללא הפסקה במהלך כל שנות עבודתו של האדם או בהפסקה לאחר תקופת השתלבות ראשונה בשוק העבודה (פייר, 2005).

מקורות

- אחדות לי ואחי' (2007). **מחקר הערכה של תכנית מהל"ב**. דוח מס' 4: ממצאי מעקב אחר השפעת תכנית מהל"ב על הזכאים. המוסד לביטוח לאומי, יולי.
- איוזשטדט, מ', גל, ג', שפירא, א' (2007). לקראת מדיניות מבוססת ממצאים: סקירה שיטתית של תכניות להתמודדות עם אבטלה בישראל. **סוציולוגיה ישראלית**, ט (1), עמ' 39-69, תשס"ז.
- בנק ישראל. **דין וחשבון שנתי**. שנים שונות.
- ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים – סקירות רבעוניות. שנים שונות.
- בר-צורי, ר' (2007). **עובדים זרים שנעצרו וגורשו מישראל 2005-2006**. מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. **השנתון הסטטיסטי לישראל**. שנים שונות.
- סקרי כוח אדם. שנים שונות.
- ירחוני שכר ותעסוקה. שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי. **הסקירה השנתית**. שנים שונות.
- טרכטנברג, מ' (2006). **מדיניות חדשנית לצורכי פיתוח כלכלי (STE-WP-34)**. מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה.
- מלול, מ', לוסקי, י' (2006). **שכר מינימום ומס הכנסה שלילי – מדיניות אופטימלית**. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**. בעריכת יעקב קופ. ירושלים, שנים שונות.
- משרד האוצר. עיקרי התקציב לשנים שונות. אתר האינטרנט של המשרד.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. יעדי המשרד לשנים שונות. אתר האינטרנט של המשרד.
- דפי מידע בנושאי שוק העבודה. מינהל תכנון, מחקר וכלכלה בתמ"ת. אפריל 2005.
- סקרי מעסיקים. שנים שונות.
- משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה (2007). **אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010**. אתר האינטרנט.
- פייר, ש' (2005). **למידה לאורך החיים – קורסים והכשרות מקצועיות**. מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- קלינוב, ר', אמיר, ש' (2003). **שינויים בהשתתפות גברים בכוח העבודה ובשיעורי הנשירה ממנו – 1973-1998**. משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם.

נספח: תכניות להגדלת ההשתתפות של אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה

אורות לתעסוקה (מחליפת תכנית מהל"ב)

התכנית הממלכתית העיקרית להגדלת ההשתתפות בכוח העבודה, תכנית "אורות לתעסוקה", מופעלת החל באוגוסט 2007 ומחליפה את תכנית ויסקונסין (מהל"ב) להשבה לעבודה של מקבלי קצבת הבטחת הכנסה. השינוי בא בעקבות ביקורת קשה על התכנית של מבקר המדינה¹², של ארגונים חברתיים, הערכות מומחים בתחום וביקורת של משתתפי התכנית עצמם. שלא כבתכנית הקודמת, בה תוגמלו הזכיינים (מפעילי התכנית) לפי שיעור החיסכון בתשלומי הקצבאות, במודל הכלכלי הנוכחי מתוגמלים המפעילים על פי הצלחתם בשילוב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה לאורך זמן ובשכר הוגן. כלומר תגמול על פי שיעור ההשמה בעבודה בעלת אופק תעסוקתי ארוך טווח, המאפשר קידום בשכר ובתנאים.

בתכנית "אורות לתעסוקה" משתתפים רק מי שאושרו על-ידי המוסד לביטוח לאומי כזכאים לגמלת הבטחת הכנסה בגין אבטלה, ומתגוררים באזורי הפעלת התכנית שהופנו למרכזי התעסוקה של התכנית¹³. מדובר בצעירים מתחת לגיל 45, שבאמצעות שירותים "תומכי עבודה" שונים – הכשרה ולימוד מקצוע, סיוע בפתיחת עסק עצמאי, בהסעות לעבודה ובמציאת סידור לילדים – מנסים להחזירם אל שוק העבודה.

התכנית החדשה פוטרת מהשתתפות קבוצה נרחבת של עובדים מבוגרים (+45) ומוגבלים, המהווים קרוב למחצית מאוכלוסיית היעד. לכן, למרות התיקון בשיטת התגמול ובתהליכי המיון וההשמה, המודל החדש – המקטין את אוכלוסיית היעד לכמחצית מגודלה המקורי ומופעל רק באזורי ניסוי – ממזער מאוד את האפקט שיכלה תכנית זו להשיג אילו הייתה מופעלת ברמה ארצית-לאומית וכוללת גם עובדים מבוגרים, שהשתתפותם בתכנית שפרה מאד את שיעורי ההעסקתם¹⁴. המשך הפעלת התכנית המרכזית להשבה לעבודה, כפיילוט רק על חלק מאוכלוסיית היעד, מעכב ומאט את השגת היעד של הגדלת ההשתתפות בכוח העבודה, שניתן היה לקדמו מאד אילו התכניות היו מוחלטות על אוכלוסייה רחבה יותר.

¹² דו"ח המבקר הצביע על חוסר התחשבות באילוצים חברתיים ודתיים של המשתתפים, טיפול לקוי בהסדרי הסעה לעבודה ולמעונות יום לילדי המשתתפים, דפוס העברת מידע לקויים (לא בשפות שהמשתתפים דוברים), הפנייה להשתתפות בתכנית הכשרה מקצועית לא-רלבנטית, שלילת קצבאות ללא תהליך שימוע נאות, דרישות לביצוע עבודת פיזיות מעבר ליכולותיהם של בעלי מוגבלות בינונית וקשה.

¹³ אזורי הפעלת התכנית הם: אשקלון ושדרות, נצרת, נצרת עילית, עין מאהל, חדרה, בקה אל גרביה, כפר קרע, אור עקיבא, פרדס חנה-כרכור וערערה, וירושלים.

¹⁴ נמצא כי השתתפות בני 45-54 בתכנית מהל"ב הביאה לשיפור במצב תעסוקתם בשיעור של 15.3 אחוז בדומה לשיפור שחל בקרב בני 34-44, ויותר מהשיפור שחל בקרב המשתתפים הצעירים (14.3 אחוז בקרב בני 18-34). גם שכרם החודשי הממוצע של המועסקים באמצעות התכנית גדל ב-400 שקלים מעל לגידול הממוצע של שכר מועסקים דומים שלא השתתפו בה (אחדות ואחרים, 2007).

מעבר לתכנית זו, מופעלות כמה תכניות נוספות, כשותפויות בין ארגוני המגזר השלישי, המגזר העסקי, משרדי ממשלה וגורמים נוספים, שהבולטות ביניהן:

- **תב"ת.** מיזם התעסוקה של ג'וינט ישראל וממשלת ישראל לשילוב אוכלוסיות המצויות מחוץ למעגל העבודה (כ-750 אלף), בהם צעירים (כ-220 אלף), עולים, מיעוטים, חרדים ואנשים עם מוגבלות. המיזם מדגיש תכניות של שילוב בעבודה תחילה (לעומת תכניות הכשרה נעדרות שילוב זה), והתכנית בנויה מפרויקטים ניסיוניים לאוכלוסיות השונות. כ-50 פרויקטים מופעלים בשטח, כשהכוונה להגיע להפצה וליישום בקנה מידה ארצי. קיים קושי ביצירת רצף והמשכיות בתכניות ובהרחבתן. רק מסה קריטית של משתתפים מקרב אוכלוסיית היעד תגביר את הסיכוי ליצירת השינוי הנדרש – הגדלת ההשתתפות בשוק העבודה.

- **רשות מקדמת תעסוקה, השכלה וקהילה.** תכנית משולבת של הג'וינט, הממשלה ורשויות מקומיות, המדגישה מעורבות קהילתית של גורמים מקומיים בתעסוקה, בהנחה שהם יכולים וצריכים לקדם ולפתח תעסוקה מקומית, באמצעות כלי סיוע ממשלתיים ואיגום משאבים מקומיים. התכנית מגדירה, בשיתוף גורמים מקומיים, מטרות, עקרונות, שיטות וכלים לעבודה, ורתמת גופים שונים מקומיים וארציים ממגזרי המשק השונים, לעשייה משותפת בקידום התעסוקה של אוכלוסיות עולים חדשים, חרדים, צעירים, נכים ומוגבלים, ובני מיעוטים, שהם חסרי עבודה. קידום זה מתבטא בפיתוח הון אנושי (כולל רכישת השכלה גבוהה), העצמת הפרט, המשפחה, הקהילה והשותפות בין התושבים, כדרך לקידום ופיתוח אפשרויות התעסוקה ביישוב.

- **פרנסה בכבוד היא תכנית תעסוקתית,** המותאמת לצרכים המיוחדים של אברכים, שתורתם אמונתם ובשלב מסוים של התרחבות המשפחה הם מעוניינים לרכוש מקצוע נדרש בשוק העבודה. התכנית מופעלת מ-2001 באמצעות ג'וינט ישראל ביחד עם משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. הפעילות נעשית בשיתוף פעולה עם גורמים שונים בקהילה החרדית – אדמו"רים, רבנים ואנשי ציבור, וקיימת הסכמה על המטרות ועל דרך הביצוע, על רמתה ועל הרגישות המופעלת אצל השותפים לה. התכנית כוללת ייעוץ, תמיכה בהכשרות, מלגות והלוואות, ומתבצעת על-ידי מנגנון תומך של מנהל השמה, סדנאות תעסוקה, סדנאות יזמות והתחייבות מוקדמת של ארגונים ומוסדות ההכשרה להשמת המשתתפים במקומות עבודה מתאימים בסיום התהליך. תכנית זו מוכרת היום בציבור החרדי, כמעבר מוצלח לעולם העבודה ומקדמת מעשית של צמצום הפער הדיגיטלי.

- **תכנית לשילוב נשים חרדיות** בתעסוקה מופעלות כיום בקנה מידה מקומי ומוגבל, על-ידי המגזר העסקי וגורמים נוספים, וכוללת תכניות, כגון: פרויקט מודיעין עילית, בו מועסקות כ-500 נשים חרדיות, כ-10 אחוזים מכלל המשפחות במודיעין עילית. כ-350 נשים מתוכן במיזם תלפיות-מטריקס, הכולל העסקה בחברות היי-טק בעיר בתפקידי פיתוח ובדיקות תוכנה.