

פרק ד' התעסוקה והשכר¹

בשנת 1999 עלה שיעור האבטלה הממוצע ועמד על 8.9 אחוזים, לעומת 8.6 אחוזים ב-1998. עליית שיעור האבטלה משקפת את עלייתו ההדרגתית במהלך שלושת הרבעים הראשונים, שבהם גדל באיטיות הביקוש לעבודה, במקביל להתרחבותו המהירה יחסית של היצע העבודה. במהלך השנה הואץ קצב התרחבותה של התעסוקה, וההאצה התבטאה בירידת שיעור האבטלה ברביע באחרון. למרות עליית שיעור האבטלה, נרשמה השנה עלייה בת 2.1 אחוזים של עלות העבודה ליחידת תוצר בסקטור העסקי. השכר הריאלי בסקטור העסקי עלה ב-3.4 אחוזים, בעוד שהשכר הריאלי בשירותים הציבוריים ירד ב-0.3 אחוז. לקראת סופה של השנה שולמה לעובדים בסקטור הציבורי תוספת שכר בת 4.8 אחוזים על חשבון הסכמי השכר בגין 1997 ו-1998.

את התרומה המרכזית לעליית שיעור האבטלה תרמו גם השנה ענף הבנייה והענפים המספקים לו תשומות, אולם השנה, לראשונה, תרמו לעלייתו גם ענפים עתירי השכלה. על אף עלייתו של שיעור האבטלה, ניתן להבחין בעליית מספרם של עובדי השטחים ובירידה קלה בלבד של מספר העובדים הזרים².

שוק העבודה בישראל הושפע במהלך שנות התשעים מאירועים ייחודיים למשק הישראלי, ובראשם קליטת גל העלייה, וכן ממגמות כלל-עולמיות של שינויים מבניים מוטי טכנולוגיה ופתיחת השווקים. לאחר עליית שיעור האבטלה בתחילתו של העשור (1990 עד 1992) החלה צמיחה מהירה של התוצר והתעסוקה, שהתבטאה בירידתו הרצופה של שיעור האבטלה בין השנים 1993 ו-1996. בסופו של העשור הביאו ירידת הביקושים ושינוי הרכבם לגידול האבטלה ולהעמקתה.

במהלך העשור הצטמצמו הקשיחות במנגנון קביעת השכר, דבר שהתבטא בהיחלשות הקשר בשכר בין מגזרים וענפים שונים. קצב עלייתו של השכר הריאלי בסקטור העסקי, שהיה איטי למדי בתחילת העשור, הואץ בשלוש השנים האחרונות על אף הרפיון בשוק העבודה. עלות העבודה ליחידת תוצר התייקרה בשיעור מצטבר של כ-4 אחוזים, ותרמה תרומה נוספת לעליית שיעור האבטלה. השכר הריאלי בשירותים הציבוריים, שנותר בין השנים 1988 ו-1993 כמעט ללא שינוי, עלה בין השנים 1993 ו-1996 בכ-20 אחוזים, כתוצאה מהסכמי שכר מרחיבים, ואילו בשלוש השנים האחרונות נשמרה רמתו כמעט ללא שינוי.

1 השנה הוקדש לתעסוקה ולשכר דיון מורחב, הכולל ניתוח רב-שנתי.

2 לאחרונה עדכנה הלמ"ס את אומדניה לגבי מספר העובדים הלא-ישראלים, תוך התחשבות בנתוני סקר כוח אדם הנערך על ידי הלשכה הפלשתינאית לסטטיסטיקה. על פי העדכון מספרם של עובדי השטחים גבוה מזה שנאמד בעבר, ואילו מספרם של העובדים הזרים הבלתי-מדווחים נמוך במידה רבה מזה שנאמד בעבר. יש לציין כי האומדנים של גופים שונים לגבי מספרם של העובדים הלא-ישראלים בכלל

1. ההתפתחויות העיקריות

בשנת 1999 נמשך הרפיון בשוק העבודה: בשלושת הרבעים הראשונים גדל באיטיות הביקוש לעבודה, במקביל לעלייה הדרגתית של שיעור ההשתתפות הממוצע, שהביאה לעלייה מהירה יחסית של היצע העבודה. כתוצאה מכך עלה שיעור האבטלה ברציפות, והגיע ברביע השלישי ל-9.1 אחוזים. האצת קצב גידולה של התעסוקה ברביע הרביעי הביאה לירידת שיעור האבטלה, למרות הגידול החד של שיעור ההשתתפות.

מספר המועסקים הישראלים עלה בשנת 1999 ב-3.1 אחוזים – מעבר לשיעור הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה. העלייה הממוצעת של מספר המועסקים הישראלים משקפת עלייה בת 3.1 אחוזים של מספרם בסקטור העסקי ועלייה בת 3.1 אחוזים של מספרם בשירותים הציבוריים. מספר המועסקים הלא-ישראלים (עובדים זרים ועובדים מהשטחים) בסקטור העסקי עלה ב-3.1 אחוזים, שיעור המשקף עלייה בת 8.4 אחוזים של מספר המועסקים מהשטחים וירידה בת 2.1 אחוזים של מספר הזרים. משקלם של העובדים הלא-ישראלים בכלל המועסקים בסקטור העסקי נשאר השנה ללא שינוי.

כפי שכבר הוזכר, ההתפתחויות בשוק העבודה לא היו אחידות על פני השנה (לוח ד'-1): בשלושת הרבעים הראשונים נמשך הרפיון ואף העמיק. מתינותו של הביקוש לעבודה התבטאה בקצב האיטי של התרחבות התעסוקה ותשומת העבודה בסקטור העסקי, בעוד שעליית שיעור ההשתתפות הביאה להאצת התרחבותו של כוח העבודה האזרחי. ברביע הרביעי הואץ קצב גידול התעסוקה, ושיעור האבטלה ירד, למרות העלייה בהיצע העבודה. התרחבותה של התעסוקה ברביע הרביעי הקיפה את מרבית ענפי הסקטור העסקי ובלטה במיוחד בשירותים העסקיים ובענף התחבורה האחסנה והתקשורת. בהתפתחויות ברביע הרביעי ניתן למצוא מספר אינדיקטורים המעידים על התאוששות – עליית התעסוקה, ירידת שיעור האבטלה ועליית שיעור ההשתתפות; האחרונה עשויה לשקף את חזרתם לכוח העבודה של עובדים, שנשרו ממנו בעבר בשל אי הצלחתם למצוא עבודה. למרות ההתאוששות מוקדם עדיין לקבוע עד כמה מבטאות ההתפתחויות ברביע הרביעי שינוי מגמה ותחילתה של יציאה מהמיתון ומה תהיה מידת התמדתן.

גם השנה תרמו ענף הבנייה והענפים הנלווים אליו את עיקר התרומה לעליית שיעור האבטלה, אך להבדיל משנים קודמות, תרמו לעלייתו גם ענפים עתירי השכלה, ובראשם הענף "פעילויות עסקיות אחרות" (שירותי עריכת דין, הנהלת חשבונות וראיית חשבון, אדריכלות והנדסה ועוד). צמצום התעסוקה בענפים האמורים בא לאחר שבשנים הקודמות תרמה התרחבותה של התעסוקה בענפים אלו דווקא לקיזוז עלייתו של שיעור האבטלה. בין הענפים שבהם התרחבה התעסוקה השנה היו גם ענפים שאינם עתירי השכלה, ובהם גם כאלה אשר תרמו תרומה ניכרת לעליית שיעור האבטלה בשנים קודמות (טקסטיל והלבשה, עץ ומוצריו ורהיטים, תחבורה אחסנה ותקשורת וענפי השירותים האישיים).

למרות הרפיון בשוק העבודה וירידתו של פריון העבודה (התוצר המקומי הנקי לשעת עבודה)³ ב-1.9 אחוזים נרשמה בסקטור העסקי עלייה בת 3.4 אחוזים של השכר הריאלי למשרת שכיר. עליית מחירי התוצר יחסית למחירי הצריכה קיזזה חלק מעליית השכר

ברביע הרביעי הואץ
במידה ניכרת קצב
התרחבותה של
התעסוקה, ושיעור
האבטלה ירד למרות
הגידול המהיר של היצע
העבודה.

לעליית שיעור האבטלה
השנה תרמו גם ענפים
עתירי השכלה.

למרות עלייתו של שיעור
האבטלה עלתה עלות
העבודה ליחידת תוצר
בסקטור העסקי ב-2.1
אחוזים.

והעובדים הזרים בפרט נעים בטווח רחב. אומדניהם של גופים אחרים (למשל של הרשות לתכנון כוח

אדם) לגבי מספר העובדים הזרים גבוהים מזה של הלמ"ס במידה ניכרת.

3 בפרק ב' פריון העבודה הוא התוצר המקומי הגולמי לשעת עבודה.

לוח ד'-1

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה במהלך שנת 1999
(אחוזים)

העלייה או הירידה לעומת הרביע הקודם ²				העלייה או הירידה לעומת הרביע המקביל אשתקד ¹			
IV	III	II	I	IV	III	II	I
				2.9	2.7	2.6	2.6
					49.2	27.2	7.9
54.3	53.7	53.6	53.5	54.5	54.2	53.3	53.3
48.0	47.4	47.0	46.7	48.1	47.6	46.8	46.6
61.0	60.4	60.6	60.8	61.2	61.2	60.1	60.4
1.9	1.0	0.7	1.1	4.9	3.3	3.0	2.7
2.1	0.8	0.5	0.6	4.2	2.3	3.3	2.6
2.2	0.7	0.4	1.6	5.1	2.4	3.0	1.7
2.0	1.0	0.3	-1.4	2.0	1.9	4.1	4.8
				-13.1	-3.9	16.5	4.8
				12.6	4.6	-0.6	0.9
0.0	1.2	1.1	0.1	4.0	0.5	-0.3	-1.7
2.2	1.9	1.5	1.7	9.4	3.0	2.8	0.0
8.9	9.1	8.9	8.7	8.8	9.7	8.6	8.4
0.1	3.1	3.6	7.0	13.6	14.2	-0.1	3.5
				7.0	0.6	1.6	-0.1
				7.7	2.3	2.6	1.0
				5.6	-3.4	-0.7	-2.4

(1) נתונים מקוריים.

(2) נתונים מנוכי עונתיות.

(3) הנתונים הם ל-9 החודשים הראשונים של שנת 1999.

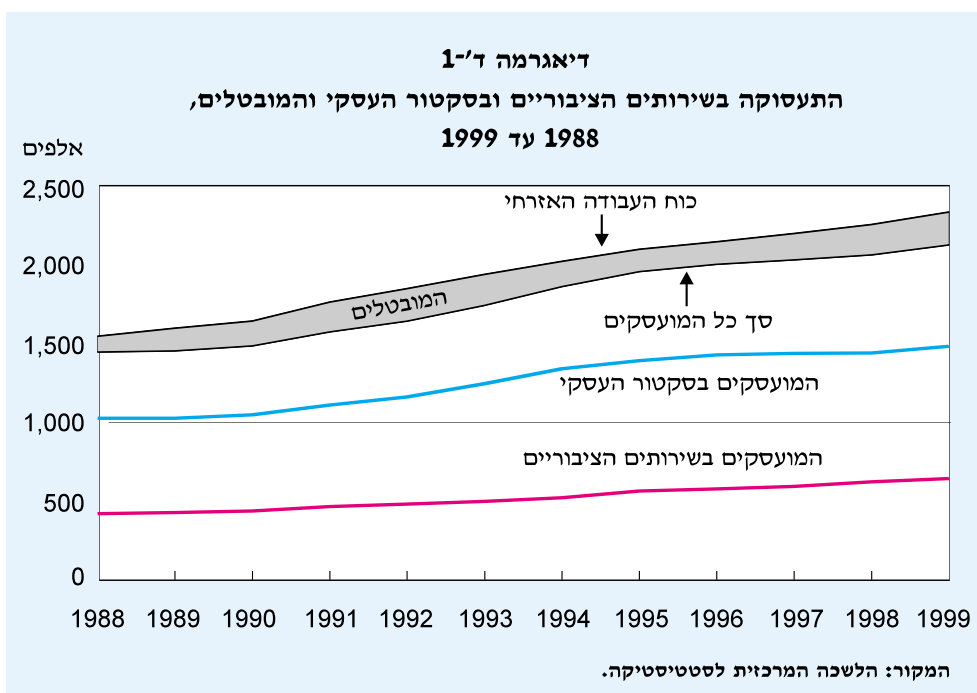
(4) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי שינוי.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ומירידת הפריזון, ועלות העבודה עלתה ב-2.1 אחוזים. השכר הריאלי למשרת שכיר בשירותים הציבוריים ירד ב-0.3 אחוז, אך לקראת סוף השנה נחתמו בסקטור הציבורי הסכמי עבודה המעניקים לעובדים תוספת שכר רטרואקטיבית בת 4.8 אחוזים. חלק מעלייתו של השכר הריאלי הממוצע נובע כנראה משינויי הרכב התעסוקה בין הענפים ובתוכם (בשל פיטורי עובדים, האטת קצב קליטתם של עובדים חדשים ועוד), אך נראה כי עלייתו של השכר הריאלי בשנים האחרונות, על אף הרפיון הנמשך בשוק העבודה, משקפת גם קשיחויות שונות במנגנון קביעת השכר, וביניהן אופן המיקוח, מועד חתימתם של הסכמי השכר ותקופת תחולתם, וכן חוקים והסדרים המקשים על קביעת השכר ברמת המפעל בהתאם למצבו הכלכלי (לדוגמה – המערכת המורכבת של הצמדות שכר בין ענפים וסקטורים שונים).

2. רקע: שוק העבודה בעשור האחרון

גל העלייה, שהחל בראשית העשור, והתקדמות תהליך השלום חילצו את המשק מן המיתון בו הוא היה שקוע בסוף שנות השמונים. עם זאת, על אף צמיחתו המהירה של התוצר בשנים הראשונות של העשור (1990 עד 1992), המשיך שיעור האבטלה לעלות, כתוצאה מהעלייה החדה של היצע העבודה. ב־1993 החל שיעור האבטלה לרדת, והוא ירד ברציפות עד הרביע השלישי של 1996. מגמה זו שבה והתהפכה בסוף 1996: בעקבות התמתנות הביקושים והשינוי בהרכבם, השתרר במשק הישראלי מיתון מתמשך, שהתבטא בעליית שיעור האבטלה ובהעמקתה.



שנות התשעים היו עשור של שינויים גדולים בשוק העבודה הישראלי: שינויים דמוגרפיים, ובראשם גל העלייה, הביאו לשינוי ניכר בגודלו ובהרכבו של כוח האדם האזרחי, ובמקביל – גם במבנה הביקושים. המשך תהליך פתיחת השווקים בארץ ובעולם לתנועה חופשית של מוצרים ושירותים, הון וטכנולוגיה האיץ את תהליך השינויים המבניים והטכנולוגיים, שהחל עוד בשנות השבעים, והביא לשינוי יסודי של הרכב הביקוש לעבודה. המבנה הארגוני והמוסדי של שוק העבודה השתנה גם הוא: עם ירידת משקלן של ההסתדרות והממשלה בתעסוקה ועליית משקלם של המועסקים לפי חוזים אישיים ושל המועסקים דרך חברות כוח אדם פרטיות, התחזק כוחם של האיגודים במפעלים ספציפיים, והצטמצם כוח המיקוח של העובדים הבלתי מאוגדים ושל האיגודים הארציים. התרת העסקתם של פועלים זרים, כתחליף לעובדים מהשטחים, תרמה לשינוי הרכב התעסוקה, בהביאה לגידול ניכר של מספר הזרים. משקלם של ההסדרים הקיבוציים והכלל־ארציים במערכת קביעת השכר הצטמצם, ועלה משקלם של ההסכמים ברמת המפעל. שינויים אלו תרמו להגמשתו של מנגנון קביעת השכר וזו התבטאה, בין היתר, בהתרופפותו של הקשר ההדוק שהיה בין השכר בסקטור הציבורי לשכר בסקטור העסקי עד לשנות השמונים.

עם זאת יש לזכור, כי בשלוש השנים האחרונות של העשור, שאופיינו בהאטה ניכרת של הביקושים ובעליית שיעור האבטלה, היינו עדים גם לעלייה מתמשכת של עלות העבודה, דבר שעשוי להעיד על קשיחיות, התורמות להחלשת הקשר שבין עלות העבודה לבין מצב המשק.

לוח ד'-2

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה, 1988 עד 1999
(העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת, אחוזים)

	1999	1998	1997	1996 ²	1995 ¹	1990- 1991	1988- 1989
1. האוכלוסייה (ממוצע שנתי)	2.5	2.4	2.5	2.5	2.9	4.7	1.7
2. האוכלוסייה בגיל העבודה	2.7	2.7	2.7	3.0	3.3	5.5	2.0
3. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי ³	53.8	53.4	53.4	53.6	53.1	51.6	51.7
4. כוח העבודה האזרחי	3.5	2.6	2.5	2.2	4.4	5.1	3.6
5. סך כל המועסקים	3.1	1.9	1.8	4.3	5.8	3.9	1.7
ישראלים	3.1	1.5	1.4	2.4	5.6	4.1	2.0
לא-ישראלים	3.1	5.3	6.1	28.8	9.2	0.9	-1.9
6. המועסקים בשירותים הציבוריים	3.1	5.1	2.9	2.5	4.0	4.5	3.0
תשומת העבודה בשירותים הציבוריים	4.5	3.5	4.2	2.6	4.7	3.8	3.4
7. המועסקים בסקטור העסקי	3.1	0.7	1.4	5.0	6.5	3.7	1.3
ישראלים	3.1	0.2	0.7	2.5	6.2	4.0	1.6
לא-ישראלים	3.1	5.0	6.3	28.9	10.2	0.5	-1.7
8. תשומת העבודה בסקטור העסקי	12.8	12.8	12.3	11.7	8.8	8.6	9.0
ישראלים	3.2	-0.2	1.5	6.2	8.3	3.3	1.0
לא-ישראלים	3.6	-1.1	0.7	2.7	7.4	3.4	2.5
9. השכר הריאלי למשרת שכיר	0.7	5.4	6.2	35.4	16.6	1.4	-12.1
בסקטור העסקי	2.2	2.2	2.4	1.6	1.6	-2.0	2.3
בשירותים הציבוריים	3.4	3.0	3.5	1.5	0.6	-3.3	1.5
10. שכר המינימום (ריאלי)	-0.3	0.4	0.0	1.9	4.0	0.9	4.9
11. עלות העבודה ליחידת תוצר בסקטור העסקי	2.2	5.4	6.1	2.5	-0.5	-0.6	8.1
12. התוצר המקומי הנקי של הסקטור העסקי לשעת עבודה	2.1	0.1	1.9	2.4	0.6	-4.6	-0.9
13. שיעור האבטלה ³	-2.1	2.2	0.7	-1.3	-1.0	4.6	1.1
	8.9	8.6	7.5	6.6	9.0	10.1	7.7

(1) בשנת 1995 חל שינוי בהגדרת הלמ"ס ובמדגם; הנתונים עד 1995 הם לפי מדגם והגדרה ישנים.

(2) בשנת 1995 חל שינוי בהגדרת הלמ"ס ובמדגם; כאן - המדגם והגדרה החדשים. משנת 1996 הנתונים הם על בסיס אומדני מפקד 1995 ושיטת ניפוח חדשה. בנתוני 1996 ו-1997 יש הבדלים קלים בהשוואה לנתוני פרק ב' לשנים אלו.

(3) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי שינוי.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המנוע העיקרי לצמיחתו של המשק בתחילת העשור היה גל העלייה וקליטתו המהירה בתעסוקה. אלו השפיעו הן על הרכב הביקושים (הגדלת הביקוש לנדל"ן ולמוצרים בני-

גל העלייה, שהיה המנוף
העיקרי ליציאתו של
המשק מן המיתון
בתחילתו של העשור,
השפיע במידה ניכרת על
שוק העבודה, הן מצד
הביקוש והן מצד ההיצע.

קיימא) והן על גודלו של היצע העבודה והרכבו. מאז 1990 עלו ארצה 931 אלף עולים, מהם 719 אלף בגיל העבודה (בני 15 ויותר), והם מהווים כעת 16.5 אחוזים מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה. מאפייניהם של העולים בגיל העבודה שונים במידה רבה מאלו של הוותיקים: משקלם של הצעירים (18-34) בקרב העולים שבגיל העבודה נמוך יותר מאשר אצל הוותיקים, ומשקלם של בני 55-64 גבוה יותר; שיעור ההשתתפות הממוצע בקרב העולים היה במרבית השנים גבוה מזה של הוותיקים (הבדל הבולט במיוחד מהשוואת שיעורי ההשתתפות של העולות לשיעור השתתפותן של הוותיקות), והוא הולך וגדל עם התארכות הוותק שלהם בארץ; רמת ההשכלה הממוצעת של העולים גבוהה מזו של הוותיקים, אך ההון האנושי הספציפי שלהם נמוך יותר, שכן נדרשת התאמה של כישוריהם לדרישות שוק העבודה הישראלי.

מרבית העולים המועסקים⁴ (63.9 אחוזים) הם בעלי השכלה על-תיכונית, אך רק חלק קטן מהם (24.4 אחוזים) נקלטו במשלחי יד אקדמיים או במקצועות חופשיים וטכניים. שיעור הנקלטים במקצועות אקדמיים, חופשיים או טכניים הולך וגדל ככל שמתארך הוותק של העולים בארץ, כך שמצבם התעסוקתי של עולי 1990 ו-1991 טוב מזה של עולי 1992 ואילך⁵. אף על פי כן, רובם של בעלי ההשכלה העל-תיכונית מקרב עולי 1990-1991 עדיין מועסקים במקצועות שאינם דורשים השכלה אקדמית. חלק גדול מהעולים נקלטו בענפי התעשייה. (על קליטתם בענפים אלו ראה סעיף התעשייה בפרק ב'). כן נקלטו עולים רבים בענף שירותי הבריאות, הרווחה והסעד, בענף המסחר ובענף השירותים העסקיים.

שיעור האבטלה של העולים (לוח ד'-נ' 4) עלה במידה ניכרת בשנים 1997 עד 1999. עלייה זו באה לאחר ירידה רצופה של אבטלת העולים בין 1990 ל-1996, ובמקביל להאטה בעלייה ארצה. שיעור האבטלה בקרב העולים גבוה מזה של הוותיקים, אך הוא הולך ויורד ככל שעולה הוותק שלהם בארץ. הפער שבין שיעור האבטלה בקרב העולים לשיעור בקרב הוותיקים, שהצטמצם במהירות בין השנים 1991 ו-1997, שב והתרחב ב-1998, וזאת למרות התארכות הוותק הממוצע שלהם בארץ וירידה זמנית של שיעור השתתפותם. התרחבות הפער עשויה לשקף הרעה במצבם היחסי של העולים, וייתכן כי היא נובעת בחלקה ממיצוי תוכניות שונות לסבסוד תעסוקתם. עם זאת יש לזכור, כי שיעור המועסקים העולים מתוך כלל המועסקים דומה לשיעור העולים באוכלוסייה, ושיעור התעסוקה שלהם דומה בשנים האחרונות לזה של הוותיקים.

השפעתו הראשונית של גל העלייה על תעסוקת הוותיקים הייתה חיובית: גידול האוכלוסייה הביא להגדלת הביקוש למוצרים המקומיים ולעליית מחירים, וכן להגדלת הביקוש לעובדים. מאוחר יותר, עם הצטרפותם של העולים לכוח העבודה, הייתה לכך השפעה שלילית (זמנית) על תעסוקתם של הוותיקים. הרקוביץ וישיב⁶ מצאו כי השפעתו השלילית של גל העלייה על תעסוקתם של הוותיקים החלה כשנה וחצי לאחר העלייה. שכרם הממוצע של עולי 1990-1991 נמוך במרבית הענפים מזה של ישראלים בעלי מאפיינים דומים (גיל, השכלה, משלח יד), אך בשל העדר הון אנושי ספציפי, התשוואות

4 נתונים ממוצעים לשנת 1998.

5 ייתכן כי מצבם התעסוקתי המשופר של העולים שעלו ארצה בראשיתו של גל העלייה נובע גם מהיותם בעלי מאפיינים שונים מאלו של העולים מאוחר יותר, ולא רק מהתאקלמותם בארץ.

6 Hercowitz, Z. and E. Yashiv (1999). "A Macroeconomic Experiment in Mass Immigration" Tel Aviv University working paper No. 15-99.

להשכלה ולגיל נמוכות עבורם מאלו של הוותיקים. עם זאת עולה מנתוני סקר ההכנסות של הלמ"ס⁷ כי שיעור גידולו של השכר הממוצע של העולים במהלך העשור היה גבוה במידה רבה מזה של הוותיקים. קליטת העולים בתעסוקה בראשית שנות התשעים, ברמת שכר נמוכה יחסית, הביאה תחילה לירידת השכר הריאלי בסקטור העסקי, ולאחר מכן תרמה לשיעורי הגידול הנמוכים של השכר הריאלי בסקטור זה. מאז שנת 1997 הואץ במידה רבה קצב עלייתו של השכר הריאלי בסקטור העסקי, וייתכן כי שיעורי הגידול הגבוהים של שכר העולים תרמו גם הם לעלייה הגבוהה יחסית של השכר הממוצע. קליטתם של העולים בראשית שנות התשעים השפיעה גם על שכרם של הוותיקים: התשואה להשכלה עבור הוותיקים ירדה זמנית בשנים 1993-1995, ואילו התשואה לגיל עבור גברים ותיקים עלתה במידה ניכרת⁸. כן נמצאה השפעה שלילית מובהקת של נוכחות עולים בענף על הפרמיה הענפית של הוותיקים.

במקביל לקליטת גל העלייה נמשכו במהלך העשור גם מגמות ארוכות טווח בהיצע העבודה של האוכלוסייה הוותיקה: עליית שיעורי ההשתתפות של הנשים במקביל לירידה המתמשכת של שיעורי ההשתתפות של גברים, התבגרותם של בני דור ה-"baby-boom"⁹, שהביאה לעליית משקלם של בני 45-54 באוכלוסייה ובכוח העבודה, ועליית משקלם של המשכילים. כן ניתן להבחין בשינוי ההרכב הגיאוגרפי של האוכלוסייה ושל היצע העבודה.

שיעורי ההשתתפות של הנשים עלו בהדרגה ובהתמדה בשלושת העשורים האחרונים, מכ־30 אחוזים ב־1969 ועד לכ־47 אחוזים בממוצע ב־1999. שיעורי ההשתתפות של הגברים נמצאו לאורך כל אותה תקופה במגמת ירידה – מכ־70 אחוזים ב־1969 ועד לכ־60 אחוזים ב־1999 (לוח ד'-נ'2). עליית שיעור ההשתתפות הממוצע של הנשים משקפת את השינוי בנורמות החברתיות לגבי עבודת נשים, במקביל לעלייתם של רמת ההשכלה וגיל הנישואין בקרב הנשים. קצב עלייתו של שיעור ההשתתפות הנשים הואץ בשנים שבהן עלה שיעור האבטלה, שכן אבטלת בן הזוג מגדילה את התמריץ של נשים להצטרף לכוח העבודה (תופעת "העובד הנוסף").

מגמת הירידה של שיעור ההשתתפות של גברים אינה תופעה ייחודית לישראל, והיא נצפתה במרבית ארצות OECD. עם זאת, יש לציין כי שיעור ההשתתפות של גברים ישראלים הוא מהנמוכים בעולם המערבי. ברמן וקלינוב¹⁰ מצאו כי בדומה לארה"ב, העלייה במשקלם של הלא־משתתפים בקרב גברים ישראלים בני 25-54 נבעה בחלקה מעליית משקלם של חסרי היכולת (בעיקר בעקבות הגמשת הקריטריונים לקבלת קצבות נכות) ומעליית משקלם של העובדים שנאשו מחיפוש עבודה. תופעה ייחודית לישראל היא עליית משקלם של תלמידי הישיבות, שתרמה תרומה ניכרת לירידת שיעור ההשתתפות. משקלם של אנשי

במהלך העשור נמשכה
מגמת העלייה בשיעור
ההשתתפות של הנשים,
במקביל להמשך מגמת
הירידה בשיעור
ההשתתפות של הגברים.

7 נתוני הביטוח הלאומי, שעליהם אנו מבססים את ניתוח התפתחות השכר, אינם כוללים אינפורמציה על שכרם של העולים והוותיקים, ולפיכך אין באפשרותנו לכמת את השפעת העלייה בשכרם של העולים על השכר הממוצע.

8 רות קלינוב (1999): "תמורות במבנה השכר־פרי שכר בין ענפים ובתוכם: ישראל 1970-1997" המכון למחקר כלכלי־חברתי מאמר לדיון מס' 4.

9 בני דור ה-"baby-boom" הם ילידי השנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, 1945-1950.

10 Klinov, R. and E. Berman (1997) "Human Capital Investment and Nonparticipation: Evidence from a Sample with Infinite Horizons" The Maurice Falk Institute, Discussion Paper No 97.05

הצבא, שעלה בשנות השבעים, שב וירד בשנות השמונים, ונראה כי השפעתו על ירידת שיעור ההשתתפות אינה גדולה.

מבחינת הרכב הגילים של האוכלוסייה, ניתן לראות כי במהלך העשור הייתה עלייה ניכרת במשקלם של בני 45-54 באוכלוסיית גיל העבודה ועלייה חדה עוד יותר של משקלם בכוח העבודה האזרחי, עקב עליית שיעור ההשתתפות של הנשים בקבוצת גיל זו. אנשים אלו, בני דור ה"baby-boom", מהווים היום כ-21 אחוזים מכוח העבודה (לעומת כ-15 אחוזים ב-1990), בעוד שמשקלם של הדורות הצעירים יותר בכוח העבודה הולך ומצטמצם. למשקלם הגדול של בני דור ה"baby-boom" באוכלוסייה השלכות רבות על שוק העבודה ועל המערכת הסוציאלית והפנסיונית. משקלם של המשכילים בקרב האוכלוסייה שבגיל העבודה עלה בהתמדה, הן בקרב הוותיקים והן כתוצאה מגל העלייה, שהיה משופע בבעלי השכלה גבוהה. משקלם של בעלי ההשכלה הגבוהה בכוח העבודה האזרחי בולט עוד יותר, שכן במקביל לעליית משקלם באוכלוסייה עלו גם שיעורי ההשתתפות שלהם, בעוד ששיעורי ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה מאופיינים במגמת ירידה. עליית משקלם של בעלי השכלה גבוהה בכוח העבודה פעלה לצמצום אבטלת החיכוך ולמניעת עלייה חדה יותר של שיעור האבטלה הטבעית. (ראה תיבה ד'-1.)

משקלם של בעלי השכלה גבוהה בכוח העבודה עלה בהתמדה, ועלייתו פעלה לצמצום אבטלת החיכוך.

תיבה ד'-1: השפעת ההשכלה על ביצועי העובדים בשוק העבודה

מחקרים רבים שנערכו בארץ ובעולם הראו כי לרמת ההשכלה של העובד השפעה מרחיקת לכת על ביצועיו והישגיו בשוק העבודה. השכלתו של העובד תשפיע על החלטתו האם להצטרף לשוק העבודה, על סיכוייו למצוא עבודה ועל השכר שהוא צפוי לקבל. הפער בין ביצועיהם של בעלי השכלה גבוהה לבין אלו של בעלי השכלה נמוכה הולך ומתרחב התוצאה משינויים טכנולוגיים, שינויים דמוגרפיים ושינויים מבניים אחרים.

בישראל משקלם של בעלי ההשכלה הגבוהה באוכלוסייה שבגיל העבודה הולך וגדל בהתמדה, בד בבד עם יציבות בשיעורי ההשתתפותם, וירידת שיעורי ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה¹, וכך גדל במידה ניכרת משקלם של בעלי ההשכלה הגבוהה בכוח העבודה האזרחי. מניתוח הרכב התעסוקה עולה, כי גדל משקלם של בעלי ההשכלה הגבוהה (13 שנים ומעלה) בתעסוקה, במקביל ליציבות במשקלם של בעלי 11-12 שנות לימוד וירידת משקלם של בעלי השכלה נמוכה. ממחקרן של פלוג, קסיר וריבון² ניתן ללמוד כי עיקר השינוי בהרכב התעסוקה נבע משינויים טכנולוגיים – המתבטאים בעליית משקלם של בעלי השכלה גבוהה בתוך הענפים, בעוד שהשינוי בהרכב הענפי פעל במהלך שנות התשעים בכיוונים מנוגדים, והשפעתו על הרכב התעסוקה הייתה מצומצמת.

1 ירידת שיעורי ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה נובעת בין היתר מפרישתם של אלו שנואשו מחיפוש עבודה, בשל אי ההתאמה של כישוריהם לדרישות השוק, דבר המצמצם את סיכוייהם למצוא עבודה.

2 ק' פלוג, נ' קסיר, ס' ריבון: "אבטלה והשכלה בישראל: על מחזורי עסקים, שינויים מבניים ושינויים טכנולוגיים, 1985-1997" טרם פורסם.

שיעורי האבטלה בקרב קבוצות השכלה שונות הושפעו בראש ובראשונה מהגורמים המחזוריים שהביאו לירידת שיעור האבטלה בין 1992 ל-1996 ולעלייתה לאחר מכן. עם זאת ניתן להבחין כי במהלך שנות התשעים עלה משקלם של בעלי ההשכלה הגבוהה בקרב המובטלים, במקביל לירידת משקלם של בעלי השכלה נמוכה ובינונית (וזאת למרות התרחבות הפער שבין שיעור האבטלה הנמוך בקרב המשכילים לשיעור האבטלה הגבוה שבקרב משכילים פחות). התפתחויות אלו מעידות כי השפעת הגורמים שפעלו להקטנת היצע העבודה של בעלי השכלה נמוכה (ירידת משקלם באוכלוסייה וירידת שיעור השתתפותם) הייתה חזקה מפעולתם לצמצום התעסוקה, ואילו בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה התרחב היצע העבודה יותר מאשר הביקוש. כאן חשוב להזכיר כי במשלחי יד מסוימים של בעלי ההשכלה הגבוהה קיימים עודפי ביקוש ניכרים זה מספר שנים, וההתרחבות המואצת של התעסוקה בתחומים אלו מסייעת לקיצוץ עליית האבטלה בשנים האחרונות.

שינוי הרכב הביקוש לעבודה בישראל, כבמדינות רבות אחרות, היה מלווה בעליית התשואה להשכלה. (מכך ניתן להסיק כי עיקר השינוי בהרכב התעסוקה נובע משינוי מבנה הביקוש, ולא משינוי הרכבו של היצע העבודה.) יוסי מעלם ורוני פריש³ מצאו כי בשנות השמונים והתשעים התרחב פער השכר בין עובדים מיומנים לעובדים בלתי מיומנים במידה ניכרת, ופער השכר בין עובדים ותיקים בעלי השכלה גבוהה לבין עובדים ותיקים בעלי השכלה נמוכה התרחב במידה דומה. עליית התשואה להשכלה ולמיומנות נובעת בעיקר מהגידול המהיר של הפריון בענפים המתקדמים, לעומת גידול איטי יחסית של הפריון בענפים שאינם עתירי עבודה מיומנת. הסבר אחר לפער הוא העלייה המהירה של מחירי המוצרים המתקדמים בהשוואה למחירים של המוצרים המסורתיים. חשוב לציין כי על פי המודל התשואה למיומנות אינה נובעת משינוי משקלם של העובדים המיומנים בתעסוקה. קלינוב במחקרה⁴ מציינת כי עלתה התמורה להשכלה ולגיל וכי מפירוק השינויים בתשואה להשכלה להשפעות בין-ענפיות ותוך-ענפיות ניתן ללמוד כי עליית התשואה להשכלה נבעה בעיקר מכוחות כלל-משקיים, ולא דווקא מענפים מסוימים. קלינוב מדווחת גם על עליית אי השוויון בתוך קבוצות ההשכלה (בדומה למה שנמצא במדינות אחרות ובמיוחד בארה"ב), מה שעשוי להעיד על עליית התשואה ליכולת. על רקע העלייה הניכרת באי-השוויון וההשפעה הרבה שיש לרמת ההשכלה על סיכויי ההצלחה בשוק העבודה, מן הראוי להתייחס לסיכוייהן של קבוצות שונות לרכוש השכלה גבוהה, ובכך לשפר את מעמדם היחסי בשוק העבודה ובחברה. מחקרים שנערכו בישראל⁵ הראו כי למרות מערכת העברות פרוגרסיבית יחסית הנהוגה בישראל נשמר הפער בין שיעורי ההצלחה של תלמידים משכבות סוציאליות אקונומיות שונות. (ראה תיבה ד'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 1998.)

3 י' מעלם ור' פריש, העלייה בתשואה להשכלה בישראל בשנים 1976-1997; בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון.

4 רות קלינוב, תמורות במבנה השכר – פערי שכר בין ענפים ובתוכם: ישראל 1970-1997, המכון למחקר כלכלי חברתי מאמר לדיון מס' 4.

5 V. Lavi "Endogenous School Resources and Cognitive Achievement in Primary School in Israel" Hebrew The Falk Research Institute Discussion Paper No. 95.03,1.

במהלך העשור עלה משקלם של תושבי ערי הפיתוח באוכלוסייה ובכוח האדם האזרחי. נראה כי הפנייתם של עולים חדשים למקומות יישוב אלו תרמה לגידול משקלם באוכלוסייה. שיעורי האבטלה בערי הפיתוח גבוהים מהממוצע הארצי, ומשקלם של המובטלים בערי הפיתוח בכלל המובטלים גבוה ממשקלם של תושבי הערים הללו באוכלוסייה. מרבית מוקדי האבטלה, בהם מספר דורשי העבודה גבוה מ־10 אחוזים מכוח העבודה, הם ערי פיתוח ויישובים במגזר הערבי. ההתפתחויות המקרר-כלכליות שתרמו לירידת שיעור האבטלה הממוצע במשך בין השנים 1992 ל־1996 תרמו פחות לירידת שיעור האבטלה בערי הפיתוח, והפער שבין שיעור האבטלה בערים אלו לשיעור האבטלה הממוצע הלך והתרחב. עם זאת, גם ההאטה בצמיחה בסופו של העשור השפיעה פחות על ערי הפיתוח, כך שהעלייה הניכרת של שיעור האבטלה הממוצע בשנות המיתון התבטאה בצמצום הפער שבין שיעורי האבטלה. נוסף על ההשפעה שהייתה לקליטתם של עולים רבים בערי הפיתוח על שיעור האבטלה בערים אלו, הושפע שיעור האבטלה בהן גם מתלותן הרבה במפעלים או במקורות הכנסה בודדים ומרוכזים, המעסיקים חלק גדול מהתושבים. פיתוח תשתיות שיביאו לשיפור נגישותם של מרכזי תעסוקה קיימים והקמת מרכזי תעסוקה אזוריים חדשים יקטינו את תלותם של תושבי עיירות הפיתוח ומוקדי אבטלה אחרים במעסיק בודד, ויסייעו בצמצום ממדי האבטלה וחוסר הביטחון התעסוקתי ביישובים אלו.

בד בבד עם השינויים מרחיקי הלכת ששינו את פניו של היצע העבודה, חלו שינויים מפליגים גם במבנה הביקוש לעובדים ובהרכב התעסוקה. שינויים אלו נבעו משינוי בגודלם ובהרכבם של הביקושים המקומיים – שעיקרו תוצאה של גל העלייה – ממגמות בביקושים העולמיים, שהשפעתן על המשק הישראלי התחזקה בעקבות תהליך החשיפה, ומשינויים טכנולוגיים מוטי מיומנות בתוך הענפים השונים.

הגדלת הביקוש לנדל"ן, בעקבות גל העלייה, הביאה להגדלת משקלם של ענף הבנייה והענפים הנלווים אליו בתעסוקה ובתוצר במחציתו הראשונה של העשור, בעוד שמשקלם היחסי של הענפים המתקדמים והמסורתיים נותר כשהיה. כיוון השינוי המבני התהפך ב־1997, ושב למגמות שאפיינו אותו לפני גל העלייה – עליית משקלם של הענפים המתקדמים, של המסחר והשירותים ושל התחבורה והתקשורת במקביל לירידה ניכרת במשקלן של התעשייה, החקלאות והבנייה.

בשנים האחרונות היה קצב התרחבותה של התעסוקה בענפים עתירי ההשכלה, ובעיקר בענפי הטכנולוגיה העילית (high-tech), מהיר מזה של כוח העבודה, וההתרחבות המהירה קיזזה חלק מעליית שיעור האבטלה בשנים אלו. גם התעסוקה בענפי המסחר והשירותים, ובמיוחד בשירותים העסקיים, התרחבה במהירות, וגם היא תרמה לקיזוז חלק מעלייתו של שיעור האבטלה. בין ענפי השירותים בלט גידולה המהיר של התעסוקה בענף שירותי הבריאות הרווחה והסעד, הנובע כנראה מעליית משקלם של הקשישים באוכלוסייה.

עם האטת העלייה ארצה, ובמקביל להאטה כללית של הביקושים, ירד גם הביקוש לעבודה בענף הבנייה. צמצום תעסוקתם של ישראלים בענף הבנייה ובענפים הנלווים, שהושפע במידה רבה גם מזמינותם של העובדים הזרים, תרם בשלוש השנים האחרונות את התרומה הגדולה ביותר לעליית שיעור האבטלה, אך גם בענפים המסורתיים האחרים הואט קצב התרחבותה של התעסוקה. הבולטים ביניהם הם טקסטיל והלבשה¹¹, עור

צמצום התעסוקה בענפים המסורתיים, ובעיקר בענף הבנייה, תרם את התרומה המרכזית לעלייתו של שיעור האבטלה בשנים האחרונות.

11 התעסוקה בענף הטקסטיל וההלבשה התרחבה השנה ב־5.6 אחוזים, לאחר צמצום ניכר בשנים קודמות,

ומוצריו, ויהלומים. התעסוקה בענפים אלו הושפעה מעלייתו של שכר המינימום יותר מאשר בענפים אחרים, מפאת משקלם הגבוה יחסית של העובדים המשתכרים שכר מינימום בענפים הללו. העברת חלק מהייצור לארצות השכנות, שנתאפשרה עם חתימת הסכמי השלום, תרמה לירידה נוספת בביקוש לעובדים ישראלים בלתי מיומנים בענפים המסורתיים. לעומת זאת, התעסוקה בענפים אלו הושפעה פחות מכניסתם של העובדים הזרים, שכן מפעלים בענפי התעשייה קיבלו היתרים מעטים בלבד להעסקת עובדים זרים.

בתוך הענפים התרחשו שינויים טכנולוגיים מוטי מיומנות: גבר הביקוש לעובדים מיומנים ולבעלי השכלה גבוהה או טכנולוגית, והצטמצם מאוד הביקוש לעובדים בלתי מיומנים. שינויים אלו היו הגורם המרכזי להתמתנות הביקוש היחסי לעובדים בעלי השכלה נמוכה ולהתרחבות הפער שבין שיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה גבוהה לבין שיעור בקרב המשכילים פחות¹². (ראה תיבה ד'-1).

משקלם של המועסקים במשרות חלקיות נמצא במהלך העשור במגמת ירידה, אך בשנתיים האחרונות נרשמה בו עלייה, הנובעת ככל הנראה גם מהרפיון בשוק העבודה. בתחילת העשור (עד 1993) גדל משקלם של העובדים חלקית שלא מרצון (אלו שחיפשו עבודה במשרה מלאה או משרה נוספת ולא מצאו), ואילו משקלם של העובדים מרצונם במשרה חלקית קטן. מגמות אלו, שהן המשך למגמות שהחלו בעשור הקודם, התהפכו בין 1994 ל-1997, תקופה שבה ירד במקצת משקלם של המועסקים חלקית שלא מרצונם. השינוי במשקלם של המועסקים חלקית שלא מרצון קשור באופן חיובי ומובהק לשיעור האבטלה, אך השינוי בשיעור האבטלה אינו יכול להסביר את מלוא השינוי של משתנה זה. זאת ועוד: ההתפתחויות המתוארות אינן נובעות כנראה מהשינוי בהרכב הענפי, שכן משקלם של הענפים עתירי העבודה החלקית בתעסוקה לא גדל, אלא בעיקר מהירידה בנכונות העובדים לעבוד חלקית, בעוד שהעדפות המעסיקים לא השתנו באופן מהותי¹³.

מספר תהליכים הביאו לשינוי המבנה הארגוני והמוסדי של שוק העבודה בעשור האחרון: צמצום מעורבותה הישירה והעקיפה של הממשלה בשוק העבודה בכלל ובהסכמי השכר בפרט, שתרם לצמצום משקלם של ההסכמים הקיבוציים ולהגדלת משקלם של ההסכמים ברמת המפעל; הגידול המהיר של היצע העבודה, במקביל לירידת משקלם של הסקטור הממשלתי וההסתדרותי ולעליית משקלם של המועסקים בחוזים אישיים ודרך חברות כוח אדם; השינוי במבנה הסכם תוספת היוקר, כך שהוא מפצה את העובדים על החלק הבלתי צפוי של עליית המחירים, אך עדיין משאיר מקום למשא ומתן לגבי הפיצוי על החלק הצפוי; החמרת הקריטריונים לקבלת דמי אבטלה; התרת העסקתם של עובדים זרים והעלייה במשקלם של המועסקים הלא-ישראלים; כל אלו תרמו להגמשת

וזאת כנראה על רקע הגידול בביקושי חו"ל (גידול של 10.8 אחוזים ביצוא הענף). למרות ההתרחבות האמורה, רמת התעסוקה בענף הטקסטיל עדיין נמוכה בהרבה מרמתה בתחילת שנות התשעים. על פי מדדי התעשייה התרחבה התעסוקה בענפים המסורתיים בשיעור מתון יותר – ראה פרק ב'.

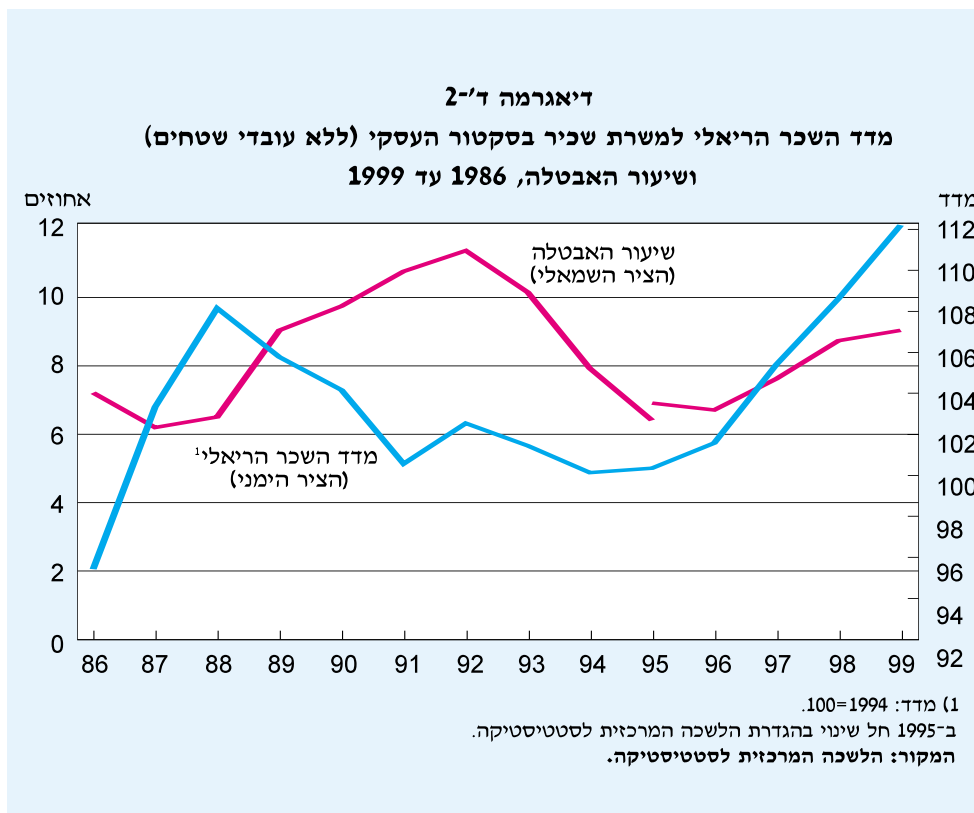
- 12 בשנת 1999 צומצם הפער במידה ניכרת. פירוט נוסף בסעיף המתייחס להתפתחות האבטלה השנה.
- 13 יינון כהן חיה שטייר ורונית נדיב: "עבודה חלקית שלא מרצון ואבטלה בישראל, 1979-1997", טרם פורסם.

משקלם של המועסקים
במשרות חלקיות עלה
בשנתיים האחרונות,
כתוצאה מעלייתו של
שיעור האבטלה ומירידת
נכונותם של העובדים
לעבוד חלקית.

מנגנון קביעת השכר ולהיחלשות הקשר שבין השכר בסקטורים ובענפים שונים. ביטוי להגמשת מערכת קביעת השכר נמצא בהיחלשות הקשר שבין השכר בסקטור הציבורי לשכר בסקטור העסקי, וביציבותו של השכר הריאלי בסקטור העסקי במחצית הראשונה של העשור, על אף הגידול המהיר של התעסוקה¹⁴ ולמרות העלייה הניכרת של השכר הריאלי בסקטור הציבורי. עם זאת יש לזכור, כי במשק הישראלי קיימת מערכת מורכבת של הצמדות בין השכר בענפים שונים, המביאה להקשחת מנגנון קביעת השכר. גם להצמדת שכר המינימום לשכר הממוצע השפעה דומה.

במנגנון קביעת השכר קיימות עדיין קשיחיות רבות, המתבטאות בהמשך עלייתו של השכר הריאלי בסקטור העסקי בקצב העולה על שיעור גידולם של הפריון ומחירי התוצר ובמקביל לעלייתו הרצופה של שיעור האבטלה (דיאגרמה ד'-2). בשלוש שנות המיתון האחרונות התייקרה עלות העבודה ליחידת תוצר בשיעור מצטבר של כ-4 אחוזים, ותרמה כנראה תרומה נוספת לצמצום התעסוקה ולעלייתו של שיעור האבטלה. יש לזכור כי חלק מעלייתו של השכר הריאלי הממוצע נעוץ בשיטת החישוב המביאה לעליית השכר הממוצע דווקא בזמן האטת הפעילות: מעבר עובדים מענפים שבהם השכר הממוצע נמוך לענפים שבהם השכר הממוצע גבוה (או ניידות דומה בתוך הענפים עצמם), פיטורי עובדים

למרות השינויים המבניים והמוסדיים שתורמו להגמשת מנגנון קביעת השכר, קיימות בו עדיין קשיחיות רבות, המתבטאות בשנים האחרונות בעלייתה של עלות העבודה למרות הרפיון המתמשך בשוק העבודה.



14 יציבות השכר הריאלי בסקטור העסקי בשנים אלו הושגה גם עקב כניסתם של עולים רבים בשכר התחלתי נמוך.

בעלי שכר נמוך¹⁵ וירידת משקלם של העובדים החדשים (המועסקים על פי רוב ברמת שכר התחלתית) בעקבות האטת קצב ההתרחבות של התעסוקה – כל אלו יתבטאו, בגלל שיטת החישוב, בעלייתו של השכר הממוצע. השפעתם של הגורמים החישוביים אינה ניתנת לכימות מדויק, אך ניתן להניח כי הם אינם מסבירים את מלוא עלייתו של השכר הריאלי.

תגובתו המאוחרת והמוגבלת של השכר על מצב המשק נובעת משלושה גורמים עיקריים: חתימת הסכמים מראש לתקופות ארוכות, השפעת המבנה הארגוני של היצע העבודה וגורמים מבניים ומוסדיים. הסכמי השכר בסקטור העסקי נחתמים בדרך כלל לתקופות ארוכות, מראש, וייתכן כי חלקם נחתמו בשעה שתמונת המיתון והאבטלה טרם התבהרה. התמתנות הביקושים לעבודה וקצב הצמיחה הנמוך טרם באו לידי ביטוי בשכר המשולם על פי הסכמים אלו. (טיעון זה נכון בעיקר לגבי השנים הראשונות של המיתון.) ייתכן גם כי בעת חתימת הסכמי השכר שררו במשק ציפיות לאינפלציה גבוהה, אשר הביאו לקביעת שכר נומינלי גבוה. שיעור האינפלציה בפועל, שהיה נמוך מהצפוי, תרם לעלייתו של השכר הריאלי. נוסף על כך ייתכן כי המעסיקים חתמו על הסכמי השכר מתוך ציפייה לעלייה של הפריז (התוצר לשעת עבודה) או של מחירי התוצר. ציפיות אלו לא התגשמו במלואן, וכך תרמה ירידתו של הפריז לעלייתו של עלות העבודה ליחידת תוצר.

התארגנותם של העובדים בארגוני עובדים מגדילה את כוח המיקוח שלהם ומאפשרת להם לדרוש שכר גבוה מזה שהיה נקבע בשיווי משקל בתעסוקה מלאה. במחקרים שנערכו במדינות אחרות נמצא בדרך כלל כי קיומם של מספר איגודי עובדים חזקים דוחף לעליית השכר, שכן מטרת האיגודים היא למקסם את רווחתם של העובדים, והם אינם מתחשבים בהשפעת השכר על מצבם של המובטלים. לעומת זאת בקביעת השכר ברמה הלאומית, על ידי איגוד עובדים ארצי, מתחשבים נציגי העובדים גם באינטרסים של המובטלים (יותר מאשר במקרה של מספר איגודים), והדבר מביא לרמת שכר נמוכה יותר מאשר במקרה של מספר איגודי עובדים חזקים. ייתכן אפוא, כי חלק מעליית השכר מעבר לעליית הפריז נובע דווקא מהיחלשותה של ההסתדרות ומעליית כוחם של האיגודים הגדולים האחרים. כנגד זאת מצמצמת קביעת השכר ברמה הלאומית את יכולתם של מפעלים לקבוע את השכר ברמת המפעל בהתאם למצבם, ותורמת לחיזוק הקשר בשכר בין מגזרים וענפים שונים גם ללא סיבה כלכלית מוצדקת. ייתכן שגם הגדלת משקלם של המועסקים בחוזים אישיים, במקביל להיחלשותם של חלק מאיגודי העובדים, אשר הביאה להתערערות הביטחון התעסוקתי, לוותה בהעלאת שכר, אשר נועדה לפצות את העובדים על אובדן הביטחון התעסוקתי.

במשק הישראלי קיימים חוקים והסדרים ארציים וענפיים הגורמים להקשחת מנגנון קביעת השכר. כך, למשל, מערכת ההצמדות בין השכר במגזרים ובענפים שונים מביאה לעליית השכר גם בענפים שבהם אין לכך הצדקה כלכלית (כגון עלייה בפריז, עודף ביקוש, או שינוי בהרכב המועסקים). השפעה דומה נודעת להצמדת שכר המינימום לשכר הממוצע. (ראה תיבה ד'-3.)

מדיניות הרווחה של הממשלה משפיעה במידה רבה על שוק העבודה – על התעסוקה ושיעור האבטלה, ובעקיפין גם על השכר הממוצע. כך, למשל, לגובה המי האבטלה ולמשך

15 בהעדר קשיחויות, מלוא השפעתו של שינוי הרכב המועסקים הייתה מתבטאת בעליית הפריז, ועלות העבודה הייתה נשארת ללא שינוי. כאשר השכר מושפע מקיומן של קשיחויות, ייתכן כי השינוי בהרכב העובדים אינו נעשה רק משיקולי יעילות, ולכן רק חלק מהשפעתו יתבטא בעליית הפריז.

הזכאות תהיה השפעה על אינטנסיביות חיפוש העבודה על ידי מובטלים ועל השכר שידרשו כתנאי לקבלת עבודה, ולפיכך ישפיעו דמי האבטלה, אמנם בעקיפין, גם על שכרם הממוצע של המועסקים. מנתוני שירות התעסוקה והביטוח הלאומי ניתן ללמוד כי למרות החמרת הקריטריונים לקבלת דמי אבטלה במהלך העשור (כמפורט בתיבה ד'-2) והחמרת האכיפה בשנים האחרונות, עלה לאורך העשור גובהם של דמי האבטלה ביחס לשכר הממוצע עלייה הדרגתית ורצופה, וכן עלה משקלם של דורשי העבודה ושל תובעי דמי האבטלה בקרב המובטלים. חלק מהשינוי ניתן להסביר בשינוי ההרכב הדמוגרפי – של האוכלוסייה בכלל ושל קבוצת מחוסרי העבודה בפרט: עליית משקלם של בעלי השכלה גבוהה (בעיקר עקב עליית משקלם באוכלוסייה), של המבוגרים, או של הזכאים לדמי אבטלה, למרות החמרת הקריטריונים (דבר אפשרי כשחל שינוי בעומק האבטלה, בהרכבה הדמוגרפי או הגיאוגרפי ועוד). עם זאת נראה, כי חלק מהעלייה במשקלם של מקבלי דמי האבטלה נובע גם משינוי הנורמות החברתיות.

תיבה ד'-2: חוק ביטוח אבטלה בפרספקטיבה בין-לאומית

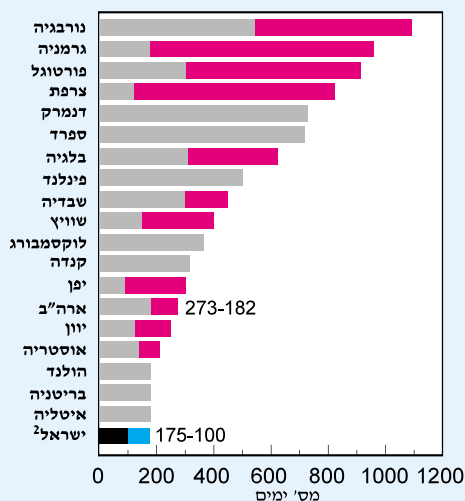
חוק ביטוח אבטלה נועד להבטיח הכנסה מינימלית למובטל שלא מרצון, ולאפשר לו תקופת חיפוש, שאמורה לחזק את ההתאמה בין כישוריו למקום העבודה, ובכך לשפר את התעסוקה של הטווח הארוך.

בישראל נחקק חוק ביטוח האבטלה ב-1973, ומאז הוכנסו בו במהלך השנים מספר שינויים, בכללם תיקונים זמניים בהוראות שעה. הפרמטרים העיקריים של החוק מגדירים, בדומה לחוקים במדינות אחרות, את תקופת האכשרה (תקופת התעסוקה שקדמה לתקופת האבטלה ואשר בה שולמו דמי ביטוח אבטלה) את שיעור התחלופה (היחס שבין גובה דמי האבטלה לגובה השכר שבגינו שולמו דמי ביטוח¹), ואת האורך המרבי של תקופת הזכאות לקבלת דמי אבטלה (אשר תלוי בגילו של המובטל ובמספר הנפשות התלויות בו).

חוק ההסדרים שעבר בכנסת בסוף דצמבר 1999 שינה כמה מהפרמטרים של חוק דמי האבטלה: לחלק מהמובטלים קוצר משך הזכאות לדמי אבטלה, וכן הוחמרו הכללים לגבי מובטלים חוזרים, הן מבחינת משך הזכאות לדמי אבטלה, והן מבחינת גובהם. התקופה המרבית לתשלום למובטלים עד גיל 35 עם לפחות שלושה תלויים קוצרה מ-175 יום ל-138 יום, וללא תלויים – מ-138 יום ל-100. קבוצת הזכאים ל-175 יום צומצמה, והיא כוללת, לפי התיקון, רק מובטלים מעל גיל 45, או מעל גיל 35 עם 3 תלויים ויותר. למובטלים חוזרים (בתוך 4 שנים) קוצרה תקופת הזכאות לדמי

1 גובה דמי האבטלה מחושב, בהתאם לשכרו של המובטל ערב אבטלתו, באופן הבא: על חלק השכר טרם אבטלתו שעד למחצית השכר הממוצע במשך משולמים 70 אחוזים או 80 אחוזים ממנו; על החלק שמעל למחצית השכר הממוצע ועד לשלושה רבעים ממנו משולמים 50 אחוזים; על החלק שבין שלושת רבעי השכר הממוצע ועד השכר הממוצע משולמים 45 אחוזים, ועל החלק שמעל לשכר הממוצע ועד ארבע פעמים השכר הממוצע – 40 אחוזים.

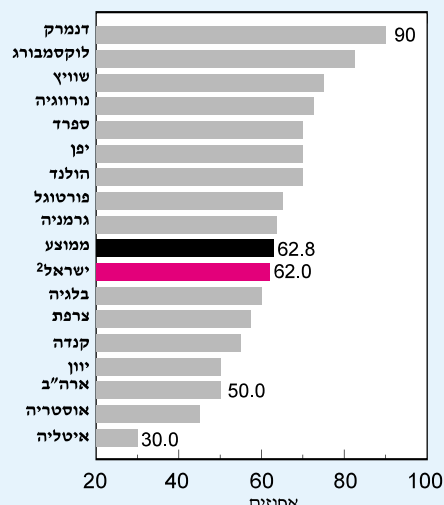
דיאגרמה 1 הטווח של תקופת הזכאות המקסימלית לקבלת דמי אבטלה¹



(1) משך תקופת הזכאות המקסימלית לקבלת דמי האבטלה מותנה בתקופת הכשרה, ו/או במספר התלויים, ו/או בגיל. (2) ישראל-175 ימים - אם מלאו למובטל 45 שנים או שמלאו לו 35 וישנם 3 תלויים בו ויותר. 138 ימים - אם מלאו לו 35 שנים ומספר התלויים בו קטן מ-3, או שטרם מלאו לו 35 ויש לפחות 3 תלויים בו. 100 ימים - בכל מקרה אחר. (מתייחס לתקופת אבטלה ראשונה תוך 4 שנים).

המקור: Social Security Programs Throughout the World, 1999.

דיאגרמה 2 שיעור התחלופה¹, השוואה בין לאומית



(1) במדינות שבהן שיעור התחלופה הוא טווח, נלקח אמצע הטווח. במדינות שבהן שיעור התחלופה יורד לאחר תקופת זכאות מסוימת, נלקח השיעור בתקופה הראשונה (לפחות ששנה חודשים). לגבי חלק ניכר מהמדינות מוגדרת גם רצפה ותיקרה לגובה דמי האבטלה. (2) הנתון עבור ישראל חושב כממוצע משוקלל על פי הרכב המובטלים (לפי נתוני הביטוח הלאומי לחודשים אוקטובר-נובמבר 1998) ומתייחס לתקופת אבטלה ראשונה תוך 4 שנים.

המקור: Social Security Programs Throughout the World, 1999.

האבטלה ב-20 אחוזים, ודמי האבטלה הופחתו ב-15 אחוזים. שינויים אלו בחוק ביטוח האבטלה נועדו לצמצם את תופעת הניצול לרעה, ולהקטין את התמריץ בקרב צעירים להעדיף קבלת דמי אבטלה על פני עבודה בשכר נמוך.

השוואה בין לאומית של הפרמטרים העיקריים בחוק ביטוח האבטלה מוצגת בדיאגרמות 1 ו-2. כפי שעולה מהשוואה זו, שיעור התחלופה בישראל נמוך במקצת מן ההמוצע במדינות אחרות. לעומת זאת תקופת הזכאות לקבלת דמי האבטלה בישראל היא מהנמוכות ביותר מבין המדינות שנבדקו.

במחקר מקיף על הקשר בין המבנה המוסדי של שוק העבודה לשיעור האבטלה בארצות OECD³, נמצא קשר הדוק בין ה"נדיבות" של חוק דמי האבטלה (ובכלל זה, גובה דמי האבטלה, ובפרט משך הזכאות), לשיעור האבטלה. במסקנותיהם מציינים המחקרים, שגורם מרכזי בהסבר הפער בשיעור האבטלה בין ארצות אירופה לארה"ב (בפרט האבטלה ארוכת הטווח) הוא ההבדל במשך הזכאות המרבי לקבלת דמי האבטלה. ראוי לציין שמשך הזכאות לדמי האבטלה בישראל, גם לפני ההחמרה בחוק ההסדרים, נמוך משמעותית גם מזה שבארה"ב.

הגורם המרכזי לעליית שיעור האבטלה בשנים האחרונות הוא חולשת הביקושים לעבודה, וההתאוששות בהם במהלך 1999 צפויה לפעול בעתיד הקרוב לצמצום האבטלה. לפיכך, והיות שחוק ביטוח האבטלה בישראל הוא מחמיר יחסית, ספק אם החמרה נוספת היא המפתח להקטנת האבטלה. יתר על כן, החמרה כזאת עלולה לפגוע בתפקודו של החוק הן כמבטח מירידה חדה בהכנסה בעת אובדן תעסוקה שלא מרצון והן כמאפשר תקופת חיפוש, שמטרתה שיפור ההתאמה בין המועסק למקום עבודתו. טיפול בבעיית הניצול לרעה של חוק ביטוח האבטלה צריך להתמקד בהחמרה ביישום החוק (ובכלל זה הדרישה לקבל תעסוקה מתאימה כתנאי לקבלת דמי האבטלה) ובהגברת ההשמה, כפי שנעשה בשנתיים האחרונות, לא בהחמרה כללית של הקריטריונים.

2 על-פי השוואה בין לאומית של תקופת האכשרה הכלל בישראל דומה למקובל ברוב מדינות אירופה.

3 Nichal, S. and R. Layard, (1999), "Labor Market Institutions and Economic Performance", in *Handbook of Labor Economics*, Edited By Ashenfelter, O. and D. Card, ch. 46, pp. 3029-3084.

3. כוח העבודה הישראלי

בשנת 1999 גדלה האוכלוסייה הממוצעת בגיל העבודה ב־2.7 אחוזים, נתון המשקף התייחסות בקצב הגידול של גילאי העבודה, למרות עליית מספרם של העולים ארצה השנה. שיעור ההשתתפות עלה עלייה חדה ועמד במוצע על 53.8 אחוזים (לעומת 53.4 אחוזים בשנה הקודמת), כך שכוח העבודה גדל ב־3.5 אחוזים, שיעור הגבוה במידה ניכרת מקצב גידולו בשנים קודמות. עלייתו של שיעור ההשתתפות נובעת מעלייה ניכרת (מעבר למגמת העלייה ארוכת הטווח) בשיעור השתתפותן של נשים בכל הגילים שבין 18–64. שיעורי ההשתתפות של גברים בכל הגילים ירדו, למעט זה של בני 55–59 שעלה מאוד. עלייתו השנתית הממוצעת של שיעור ההשתתפות משקפת עלייה הדרגתית בשלושת הרבעים הראשונים ועלייה חדה ברביע האחרון. ייתכן כי עלייתו הניכרת של שיעור ההשתתפות משקפת גם את חזרתם לכוח העבודה של עובדים שנשרו ממנו בעבר לאחר שנואשו מחיפוש עבודה.

בשנת 1999¹⁶ עלו ארצה 51 אלף עולים, מתוכם 40 אלף בגיל העבודה. מספר זה משקף האצה בקצב העלייה ארצה, לאחר שנתיים של האטה ניכרת, וזאת למרות הקטנת פוטנציאל העלייה, בעקבות העלייה לישראל בעבר.

עלייתו החדה של שיעור ההשתתפות הממוצע גרמה להאצה ניכרת בקצב גידולו של כוח העבודה האזרחי, והוא גדל השנה ב־3.5 אחוזים.

4. התעסוקה בענפי המשק¹⁷

בשנת 1999 גדל מספר המועסקים הממוצע ב־3.1 אחוזים. שיעור זה, הגבוה מקצב גידולה של האוכלוסייה בגיל העבודה, משקף עלייה בת 3.1 אחוזים במספרם של המועסקים בסקטור העסקי ועלייה בת 3.1 אחוזים של מספר המועסקים בשירותים הציבוריים. בשל העלייה במספר שעות העבודה הממוצע למועסק גדלה תשומת העבודה בשיעורים גבוהים יותר – 3.2 אחוזים בסקטור העסקי ו־4.5 אחוזים בשירותים הציבוריים.

התפתחות הביקוש לעבודה בסקטור העסקי לא הייתה אחידה על פני השנה: ברביע הראשון שלה התרחבה התעסוקה בסקטור העסקי בקצב מהיר יחסית, אך הרביע השני היה נקודת שפל נוספת, שבה נשאר מספר המועסקים בסקטור העסקי כמעט ללא שינוי, תוך ירידה ניכרת של מספר המועסקים במשרה מלאה ועליית מספרם של המועסקים חלקית. עם זאת, למרות עליית משקלם של המועסקים חלקית, עלה ממוצע שעות העבודה השבועיות למועסק. גם ברביע השלישי גדל מספר המועסקים בקצב איטי, אך תשומת העבודה גדלה במהירות רבה יותר, עקב גידול מספרן הממוצע של שעות העבודה

לאחר שנתיים של גידול איטי, גדל השנה מספרם של המועסקים הישראליים ב־3.1 אחוזים, מעבר לשיעור גידולה של האוכלוסייה בגיל העבודה.

16 נתוני העולים בסעיף זה מעודכנים לשלושת הרבעים הראשונים של השנה.

17 סיווג הענפים בנתוני שוק העבודה לוקה בכמה בעיות, ולכן יש להיזהר בניתוח השינויים בו. על פי הסיווג בסקרי כוח אדם ונתוני הביטוח הלאומי, כלולים כל העובדים בשירותי החינוך והבריאות, לרבות אלו המסופקים באופן פרטי, בשירותים הציבוריים. בעיה נוספת קשורה בסיווגם של העובדים המועסקים בחברות כוח אדם או בחברות קבלניות. בשנים האחרונות התרחבה מאוד העסקת עובדים באמצעות חברות אלה, המספקות שירותים לחברות אחרות (ניקיון, שמירה, מחשוב וכד'). סיווגם של עובדים המועסקים בחברות אלו בסקרי כוח אדם הוא לעתים בענף השירותים העסקיים ולעתים בענפים שלהם מסופקים השירותים (ענפי המשק או הסקטור הציבורי). בנתוני הביטוח הלאומי ונתוני התעשייה, המבוססים על דיווחי המעסיקים, מסווגים עובדים אלו בחברות המעסיקות אותם – בשירותים העסקיים.

לוח ד'-3

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה, 1988 עד 1999
(ממוצעים שנתיים, אלפים)

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת													

1) בשנת 1995 חל שינוי בהגדרת הלמ"ס ובמדגם; הנתונים עד 1995 הם לפי המדגם הישן וההגדרה החדשה.

2) החל משנה זו – המדגם וההגדרה החדשים.

3) משנת 1995 – הנתונים הם על בסיס אומדני מפקד 1995 ושיטת ניפוח חדשה.

4) מועסקים ישראלים ולא-ישראלים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

למועסק¹⁸. ברביע הרביעי הואץ במידה ניכרת קצב התרחבותה של התעסוקה בסקטור העסקי: הן מספר המועסקים הישראלים והן תשומת העבודה גדלו ב-2.2 אחוזים לעומת הרביע השלישי.

התפתחות התעסוקה במהלך השנה מבטאת כנראה תגובה בפיגור על השינוי ברמת הפעילות הריאלית במשק (התעסוקה היא lagging indicator): עם תחילת ההאצה בפעילות הריאלית, כאשר מידת התמדתה עדיין מוטלת בספק, נזהרים המעסיקים מהגדלת מצבת העובדים בקצב מהיר מדי, ומעדיפים להגדיל את תשומת העבודה על ידי הוספת שעות עבודה לעובדים. כשמתבהרת התמונה, והמעסיקים משתכנעים כי ההתאוששות בפעילות אינה אירוע חולף, גדל גם מספר המועסקים. נראה כי הצטברות האינדיקטורים המעידים על האצת הפעילות ועל יציאה אפשרית מהמיתון הניעה את המעסיקים להרחיב את התעסוקה במידה ניכרת ברביע הרביעי. עם זאת, מוקדם עדיין לקבוע אם ההתפתחויות החיוביות אכן יתמידו¹⁹.

18 הניתוח המובא להלן תלוי במידה רבה בנתונים מנוכי העונתיות לגבי שעות העבודה הממוצעות למועסק. ראוי לציין כי יש הבדל מהותי בין ניכוי העונתיות שבוצע על הממוצע בסקטור העסקי לבין הממוצע המתקבל משקלול הנתונים הענפיים, כאשר ניכוי העונתיות מבוצע עבור כל ענף בנפרד.

19 ייתכן כי התרחבות התעסוקה ברביע הרביעי הושפעה מאירועים שהיו ייחודיים לתקופה: בענף

לוח ד'-4

המועסקים ותשומת העבודה בסקטור העסקי לפי ענפים, 1995 עד 1999

המועסקים									
שיעורי השינוי				אלפים					
1999	1998	1997	1996	1999	1998	1997	1996	1995	
3.1	0.7	1.4	5.0	1,710.3	1659.2	1646.9	1,624.5	1,546.9	בסך הסקטור העסקי ¹
-5.2	-5.5	1.3	9.4	223.2	235.4	249.0	245.9	224.8	בבנייה
1.8	-1.5	-1.1	0.7	407.9	400.7	406.7	411.4	408.7	בתעשייה
1.1	5.5	0.1	1.0	83.6	82.7	78.4	78.3	77.5	בחקלאות
3.3	2.9	3.0	2.7	281.6	272.5	264.9	257.1	250.3	במסחר ותיקוני כלי רכב
10.3	4.2	1.9	6.1	120.2	109.0	104.6	102.6	96.7	בשירותי האוכל
2.5	-0.5	8.5	-0.3	77.7	75.8	76.2	70.2	70.4	בבנקאות, ביטוח ופיננסים
5.2	5.2	4.0	12.6	241.7	229.7	218.4	210.0	186.5	בשירותים העסקיים

תשומת העבודה									
שיעורי השינוי				אלפים					
1999	1998	1997	1996	1999	1998	1997	1996	1995	
3.2	-0.2	1.5	6.2	69,906.0	67,770.3	67,883.1	66,899.3	62,970.4	בסך הסקטור העסקי ¹
-6.0	-6.7	1.0	11.5	9,651.4	10,271.4	11,011.9	10,898.1	9,776.9	בבנייה
1.3	-1.8	-0.6	1.1	17,087.6	16,874.0	17,177.4	17,279.9	17,089.1	בתעשייה
3.2	5.8	1.0	3.7	3797.1	3,680.0	3,478.7	3,443.2	3,318.8	בחקלאות
4.1	1.6	2.0	3.2	11,517.4	11,063.5	10,887.4	10,669.7	10,337.4	במסחר ותיקוני כלי רכב
9.6	2.9	2.0	10.1	4,926.3	4,494.4	4,367.9	4,283.4	3,891.1	בשירותי האוכל
4.3	-0.5	8.4	-0.8	3,012.6	2,889.0	2,904.0	2,679.0	2,700.0	בבנקאות, ביטוח ופיננסים
7.0	2.7	4.1	14.2	9,516.9	8,891.3	8,653.9	8,309.1	7,278.7	בשירותים העסקיים

(1) הנתונים אינם מסתכמים, בשל השמטת הענף "אחרים".

(2) הנתונים כוללים עובדים זרים ועובדי שטחים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השינוי בהרכב הענפי של התעסוקה דמה רק בחלקו למגמות המוכרות משנים קודמות: הביקוש המתון לעבודה התבטא השנה בצמצום נוסף של התעסוקה בענף הבנייה ובענפים הנלווים אליו, בהמשך לצמצומה בשנים קודמות. עם זאת, שלא כבשנים קודמות, הואט השנה הביקוש לעובדים גם בענפים עתירי השכלה, וזאת לאחר שבשנים קודמות תרמו

התקשורת – כניסת המפעיל השלישי ותהליך השיוך בשיחות לחו"ל; בענף השירותים העסקיים – ההיערכות הקשורה לחשש מ"באג 2000".

ענפים אלו לקיזוז העלייה בשיעור האבטלה. הבולט מבין הענפים אלו הוא "פעילויות עסקיות אחרות" (שירותי עריכת דין, הנהלת חשבונות וראיית חשבון, אדריכלות והנדסה ועוד), שבו הצטמצמה התעסוקה ב-5.3 אחוזים, צמצום שתרם 0.4 נקודת אחוז לעליית שיעור האבטלה.

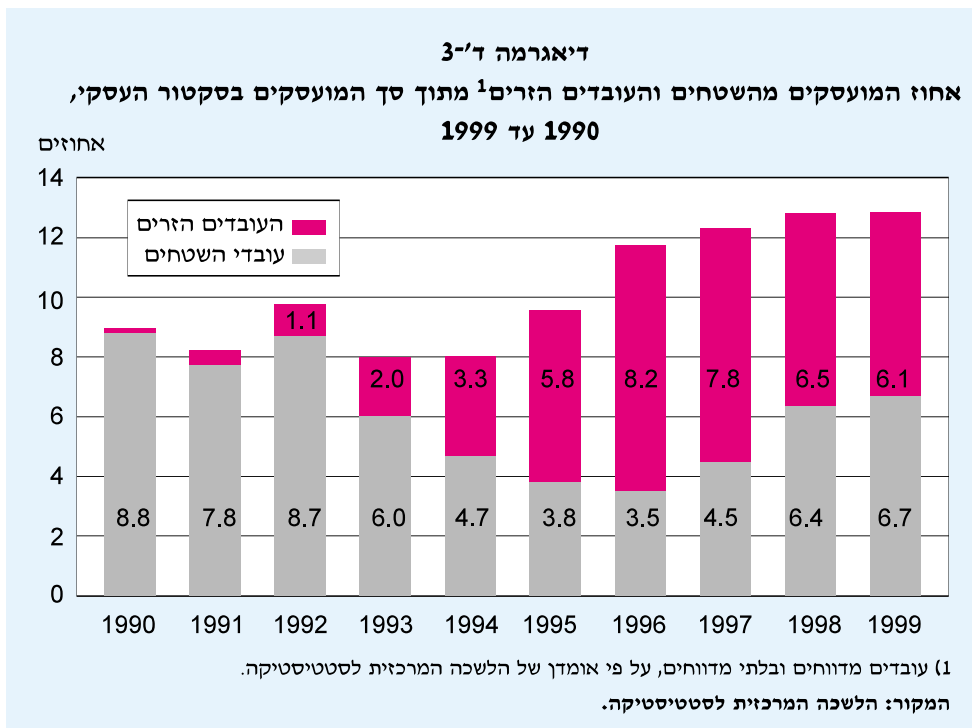
האצת הביקוש לעבודה השנה התרכזה, שלא כבשנים קודמות, דווקא בענפים שאינם עתירי השכלה: מספר המועסקים הישראליים בענף הטקסטיל גדל השנה ב-11.9 אחוזים, לאחר שהצטמצם בשיעורים ניכרים בשנים הקודמות; מספרם של הישראליים בענף השירותים למשקי הבית גדל ב-24 אחוזים ותרם לקיזוז חלק ניכר מעלייתו של שיעור האבטלה; בענף שירותי האוכל והלינה גדל מספר המועסקים ב-10 אחוזים. (שיעור זה משקף גידול בן 11.8 אחוזים של מספר המועסקים הישראליים ועלייה מתונה יותר במספרם של הזרים ושל העובדים מהשטחים, המהווים רבע מכלל המועסקים בענף.) מספר המועסקים בענף התחבורה האחסנה והתקשורת גדל בכ-10 אחוזים, לאחר שנתיים של קיפאון בתעסוקה²⁰. כמו בשנים קודמות, בענפי הטכנולוגיה העילית עלה קצב התרחבותה של התעסוקה על זה של כוח העבודה האזרחי, אך תרומתה לקיזוז העלייה בשיעור האבטלה הייתה קטנה מזו של הענפים האחרים אשר תרמו לקיזוז השנה.

ברוב הענפים הייתה התפתחות הביקוש לעבודה תוצאה של התפתחות הביקושים המקומיים והיצוא, שהתבטאה גם בתוצר (ראה פרק ב'): כך, למשל, שיקף צמצום הביקוש לעבודה בענף הבנייה ובענפים הנלווים אליו את השפל בענף הבנייה, שהתבטא גם בירידה מתמשכת של מספר התחלות הבנייה; התרחבות התעסוקה בענף הטקסטיל באה בעקבות עלייה בת 10.8 ביצוא הענף ועלייה בת 3.2 בייצור; גם עליית מספר המועסקים בענפי השירותים ובענף התחבורה והתקשורת משקפת את גידולו הניכר של התוצר בענפים אלו. לעומתם מפתיע צמצום התעסוקה בענף "פעילויות עסקיות אחרות", שבו גדל הפדיון בשנת 1999 ב-10.8 אחוזים.

מספרם של העובדים מהשטחים גדל השנה ב-8.4 אחוזים, בהמשך לעלייתו הניכרת אשתקד, ואילו מספרם של העובדים הזרים ירד ב-2.1 אחוזים. משקלם של המועסקים הלא-ישראליים בכלל המועסקים בסקטור העסקי נשאר השנה ללא שינוי, בהמשך לעלייתו הרצופה מאז 1993, השנה שבה הותרה לראשונה העסקתם של עובדים זרים (דיאגרמה ד'-3), והם מהווים 12.8 אחוזים מכלל המועסקים בסקטור העסקי. משקלם של העובדים שאינם ישראלים מכלל המועסקים בישראל הוא מהגבוהים בעולם ונמוך רק ממשקל העובדים הזרים בשווייץ. משקלם בחקלאות, בבינוי ובענפי השירותים (שירותי אירוח ואוכל ושירותי בית) גבוה במיוחד. עליית משקלם של העובדים הלא-ישראליים על אף שיעור האבטלה הגבוה מעידה על הכדאיות היחסית שבהעסקתם (מנקודת מבטו של המעסיק). בין היתר בשל אי אכיפת חוקים שונים שנועדו למנוע ניצול (חוק שכר המינימום, חוק שעות עבודה ומנוחה ועוד). בראייה מערכתית יש להעסקת עובדים זרים ועובדים מהשטחים השלכות חברתיות וכלכליות מהותיות, הדורשות התמודדות רצינית ומעמיקה. (ראה פרק ד' בדוח בנק ישראל לשנת 1997.)

משקלם של העובדים
הלא-ישראליים בכלל
המועסקים בישראל הוא
גבוה מאוד בהשוואה בין
לאומית.

20 ייתכן כי העלייה הניכרת של מספר המועסקים בענף התקשורת השנה משקפת, בין היתר, גם אומדן חסר של מספרם בשנים קודמות.



5. האבטלה

שיעור האבטלה המשיך לעלות גם השנה ועמד בממוצע על 8.9 אחוזים – 208 אלף מובטלים. עליית שיעור האבטלה בשלושת הרבעים הראשונים נבעה מהאצה בקצב גידולו של כוח העבודה, עקב עליית שיעור ההשתתפות, במקביל להמשך הביקוש המתון לעבודה במרבית ענפי הסקטור העסקי. ברביע הרביעי הואץ קצב גידולה של התעסוקה, ושיעור האבטלה ירד, למרות העלייה המהירה של שיעור ההשתתפות.

עליית שיעור האבטלה במחצית הראשונה של השנה לוותה גם בהעמקת האבטלה: משקלם של המובטלים המחפשים עבודה למעלה מחצי שנה עלה מ-25.7 אחוזים ברביע האחרון של 1998 ל-30.3 אחוזים ברביע השני של 1999. תחילת ההאצה בפעילות, שהסתמנה החל ברביע השלישי, התבטאה בצמצום עומק האבטלה עוד לפני שהייתה לה השפעה ממשית על התעסוקה או על שיעור האבטלה. עליית שיעור האבטלה והעמקתה התבטאו גם השנה בעליית משקלם של המפוטרים מכלל המובטלים.

עליית שיעור האבטלה במקביל להעמקת האבטלה, עלולות כשלעצמן לתרום לעלייתו של שיעור האבטלה הטבעית. (ראה פרק ד' בדוח בנק ישראל לשנת 1998). בישראל, בדומה לארה"ב ולאירופה, מושפע שיעור האבטלה באופן מובהק משיעור האבטלה בשנים קודמות, ומכאן שלאירועים או למדיניות התורמים לעליית שיעור האבטלה תהיה השפעה ארוכת טווח, גם כשהם חד-פעמיים. התמדתו של שיעור אבטלה גבוה נובעת מהשפעתו השלילית על סיכוייהם של המובטלים למצוא עבודה ולצאת ממעגל האבטלה: שהות ארוכה מחוץ למעגל התעסוקה שוחקת את ההון האנושי של העובד, מקטינה את יכולתו להשתמש בניסיונו הקודם כעדות לכישוריו, ובכך פוגעת בסיכוייו למצוא עבודה. נוסף על כך עלולה אבטלה מתמשכת להביא את המובטל לכלל ייאוש, אשר יביא לירידה

לוח ד'-5

התרומה לשינוי שיעור האבטלה¹, 1988 עד 1994, 1996 עד 1999
(העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת, נקודות האחוז)

1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	
-2.2	-1.2	0.6	1.0	0.7	2.5	0.4	סך הכול
-2.1	-1.5	0.2	0.8	0.5	2.1	0.5	הסקטור העסקי
-0.4	-0.3	0.4	0.3	0.0	1.1	1.3	תעשייה
0.1	-0.1	0.0	0.6	0.5	0.1	0.5	חקלאות
-0.1	-0.1	0.2	0.1	-0.1	0.0	0.0	חשמל ומים
0.3	-0.3	-0.4	-0.8	-0.2	0.3	-0.2	בינוי
-1.0	-0.5	0.3	0.5	0.1	0.1	-0.4	מסחר, שירותי אוכל והארוחה
0.1	0.1	-0.1	0.1	0.2	0.3	0.0	תחבורה, אחסנה ותקשורת
-0.7	-0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.4	-0.4	פיננסים ושירותים עסקיים
-0.3	-0.2	-0.1	0.2	0.0	-0.4	-0.3	שירותים אישיים ואחרים
-0.1	0.3	0.4	0.2	0.1	0.4	-0.1	שירותים ציבוריים וקהילתיים

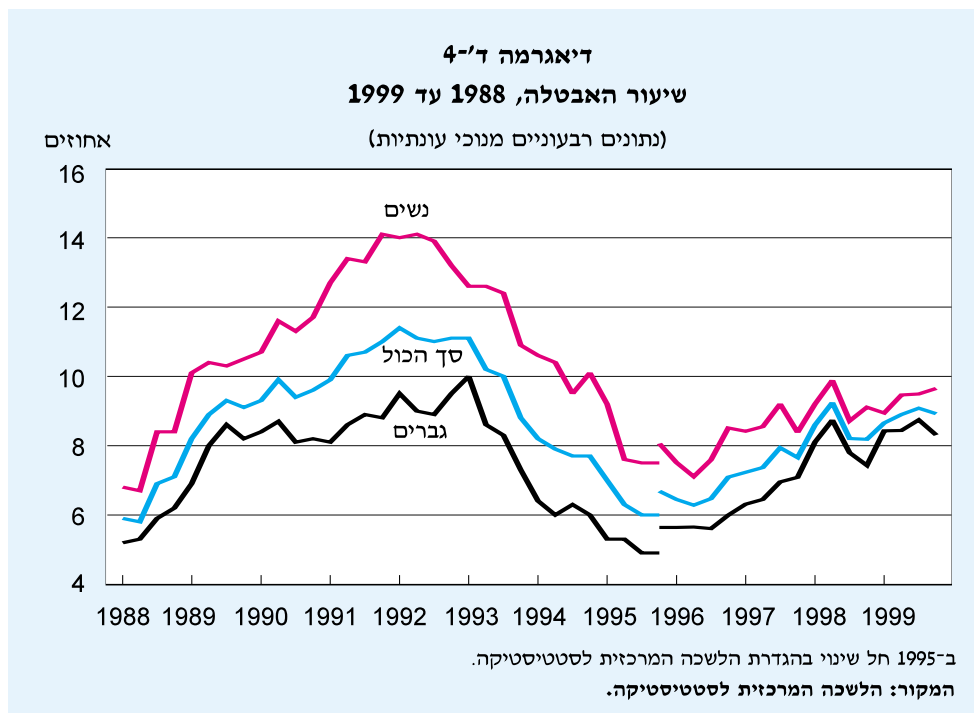
בשנת 1994 חל שינוי בסיווג ענפי המשק. הנתונים עד 1994 הם על פי הסיווג הישן, ומ-1995 - על פי הסיווג החדש.
בעקבות השינוי בסיווג ענפי המשק לא ניתן להשוות בין נתונים אלה לנתונים של השנים הבאות.

1999	1998	1997	1996	
0.3	1.0	1.0	-0.2	סך הכול
0.3	1.6	1.1	-0.2	הסקטור העסקי
0.4	-0.4	-0.3	-0.4	הענפים עתירי ההשכלה ²
0.5	0.1	-0.4	-0.2	מהם: בלתי סחירים
0.6	0.5	-0.3	0.0	תעשייה
-0.1	-0.4	-0.1	-0.2	מחשוב
0.3	1.5	0.7	0.5	הענפים עתירי העבודה הלא-מיומנת ³
-0.1	0.8	0.4	0.5	מהם: תעשייה
-0.1	0.3	0.3	0.2	טקסטיל והלבשה
0.7	0.9	0.3	-0.3	בינוי
-0.3	-0.2	0.1	0.3	שירותי אוכל והארוחה
-0.4	0.5	0.7	-0.3	יתר הענפים (הלא-מסווגים) ⁴
0.4	0.2	0.3	-0.1	מהם: תעשייה
0.1	-0.6	-0.1	0.0	השירותים הציבוריים

- 1) התרומה לגידול מספר המובטלים חושבה כהפרש בין מספר הישראלים שהיו אמורים להיות מועסקים לו התרחבה התעסוקה בשיעור הגידול של כוח העבודה האזרחי לבין ההתרחבות בפועל. (יתר פירוט לפי ענפים ראה בלוח ד'-ג'-10.)
 - 2) הענפים עתירי ההשכלה כוללים: חלק מענפי התעשייה, שירותי המחשוב, הבנקאות הביטוח והמוסדות הפיננסיים ופעילויות עסקיות אחרות. סיווג זה שונה מהסיווג בפרק ב' בסעיף התעשייה.
 - 3) ענפים עתירי עבודה לא-מיומנת: חלק מענפי התעשייה, הבינוי, המסחר והתיקונים ושירותי האוכל והארוחה.
 - 4) יתר הענפים (הלא-מסווגים): חקלאות, חשמל ומים, תחבורה, אחסנה ותקשורת, השכרת ציוד, גיוס עובדים, שמירה וניקיון, בילוי ופנאי, שירותים אישיים אחרים.
- המקור: עיבוד מסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

באינטנסיביות חיפוש העבודה, ולבסוף – לפרישה מכוח העבודה. מחקרים בארה"ב ובאירופה הראו כי ירידת אינטנסיביות החיפוש היא אכן תוצאה של האבטלה המתמשכת. המעסיקים מצדם, בודדים שכישרויו של העובד נשחקים עם התמשכותה של האבטלה, יעדיפו לשכור עובדים מקרב אלו שהיו מובטלים זמן קצר ככל האפשר; לפיכך, ככל שתימשך תקופת האבטלה יקטנו סיכוייו של המובטל למצוא עבודה ולצאת ממעגל האבטלה. (סיכוייו הפחותים יביאו לירידה נוספת באינטנסיביות החיפוש, לירידה נוספת בסיכוייו למצוא עבודה, וחזור חלילה.)

במחקרים שונים נבחנו הגורמים המשפיעים על מידת האינרציה של שיעור האבטלה הגבוה (דהיינו עד כמה יושפע שיעור האבטלה הנוכחי משיעורי האבטלה בשנים קודמות). במרביתם נמצא כי מידת ההתמדה תלויה באופן מובהק במבנה המוסדי והארגוני של שוק העבודה. קיומם של איגודי עובדים חזקים, קשיחויות שכר וגורמים המביאים לירידת אינטנסיביות החיפוש מצד המובטלים (כגון דמי אבטלה) או מצד המעסיקים יביאו להגדלת ההתמדה.



בחינת מאפייני האבטלה מלמדת כי שיעור האבטלה בקרב הגברים נמוך משיעורה בקרב הנשים. הפער שבין שיעור האבטלה בקרב הגברים לבין זה שבקרב הנשים הגיע לשיאו ב-1991, ומאז הוא הלך והצטמצם (דיאגרמה ד'-4); זאת למרות עלייתו המתמשכת של שיעור השתתפות הנשים וירידת שיעור ההשתתפות של הגברים. גם השנה הצטמצם הפער שבין שיעורי האבטלה, וזאת למרות עליית משקלן של הנשים בכוח העבודה. שיעור האבטלה של בעלי 13-15 שנות לימוד עלה השנה עלייה תלולה (לוח ד'-6), תוך הצטמצמות הפער שבין שיעור האבטלה שלהם לזה של בעלי השכלה תיכונית (9-12 שנות לימוד). גם שיעור האבטלה בקרב בעלי פחות משמונה שנות לימוד עלה השנה, בהמשך לעלייתו הניכרת בשנים קודמות. בשלוש השנים האחרונות היה שיעור האבטלה של בעלי

שיעור האבטלה בקרב
בעלי השכלה על-תיכונית
עלה השנה במידה ניכרת.

לוח ד'-6

שיעורי אבטלה לפי השכלה, 1995 עד 1999
(אחוזים)

					1992-1990	1990-1988	
	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1989
סה"כ	8.9	8.6	7.5	6.6	6.8	9.7	7.7
0-8 שנות לימוד	13.7	13.0	10.0	7.3	7.5	11.0	7.9
9-12 שנות לימוד	11.0	10.7	9.5	8.3	8.7	11.6	9.7
13-15 שנות לימוד	7.8	7.2	6.5	5.7	5.6	7.9	5.5
+16 שנות לימוד	4.4	4.2	4.1	3.7	3.5	5.1	3.4

המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השכלה נמוכה גבוה מזה של בעלי השכלה תיכונית (9-12 שנות לימוד), ויש בכך משום שינוי לעומת המצב בשנים שקדמו להן, שבהן היה שיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה תיכונית הגבוה ביותר – מעבר לזה של בעלי השכלה על-תיכונית (בעלי יותר מ-12 שנות לימוד) וגבוה גם מזה של בעלי השכלה נמוכה (בעלי פחות מ-8 שנות לימוד).

6. השכר²¹

בשנת 1999 עלה השכר הממוצע למשרת שכיר ב-7.6 אחוזים. שיעור זה משקף עלייה בת 8.8 אחוזים של השכר בסקטור העסקי ועלייה בת 4.9 אחוזים של השכר בשירותים הציבוריים. במונחים ריאליים עלה השכר בסקטור העסקי ב-3.4 אחוזים, ואילו השכר בשירותים הציבוריים ירד ב-0.3 אחוז.

מספר שעות העבודה לשכיר בסקטור העסקי גדל השנה בכאחוז. פירון העבודה (התוצר המקומי הנקי של הסקטור העסקי לשעת עבודה, במחירים קבועים) ירד ב-1.9 אחוזים. עליית מחירי התוצר יחסית למחירי הצריכה קיזזה חלק מהשפעתן של העלייה בשכר הריאלי לשעת עבודה והירידה בפירון, ולפיכך הסתכמה עלייתה של עלות העבודה ליחידת תוצר²² בסקטור העסקי ב-2.1 אחוזים. בשלוש שנות המיתון (1997-1999) עלתה עלות העבודה ליחידת תוצר בשיעור מצטבר של כ-4 אחוזים, וזאת למרות הרפיון המתמשך בשוק העבודה.

21 השכר למשרת שכיר מחושב כסך תשלומי השכר חלקי סך כל משרות השכיר (אינו מתוקנן על-פי היקפי המשרה). לכן יש לזכור כי חלק משינויי השכר למשרת שכיר הם שינויים טכניים, הנובעים משינויים בהיקף המשרה של המועסקים, במספר ימי העבודה לשכיר, בשיעור הניידות של עובדים בין מקומות עבודה, בהרכב ההון האנושי שלהם וכיו"ב. זאת ועוד: בשל הבעייתיות בדיווח על השכר המשולם לעובדים הזרים ולעובדי השטחים, ובשל משקלם הגבוה של אלו בכלל המועסקים, מוטים נתוני השכר. 22 עלות העבודה ליחידת תוצר שווה ליחס שבין עלות העבודה לשעה לבין התוצר לשעת עבודה. עלות העבודה כוללת את סך השכר, על פי נתוני הביטוח הלאומי, בתוספת אומדן הלמ"ס להוצאות הנלוות לשכר. סך העלות (במונחים נומינליים) מחולקת במספר שעות העבודה של השכירים, והמנה היא עלות

בשלוש שנות המיתון
עלתה עלות העבודה
ליחידת תוצר בשיעור
מצטבר של כ-4 אחוזים.

דיאגרמה ד'-5
מדד השכר הריאלי למשרת שכיר בסקטור העסקי ובשירותים הציבוריים, 1980 עד 1999

שנה	סקטור העסקי	בשירותים הציבוריים
80	80	72
81	88	80
82	90	76
83	94	83
84	93	85
85	87	72
86	102	78
87	107	82
88	107	88
89	104	89
90	98	90
91	100	91
92	100	91
93	100	100
94	101	106
95	102	107
96	107	107
97	108	108
98	112	108
99	112	108

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עם המשך המיתון והתבססות תהליך הדיסאינפלציה, נחלשה במידה ניכרת השפעתם של מרבית הגורמים שהביאו לעלייתו של השכר הריאלי בעבר: סביר להניח כי מרביתם של חוזי העבודה הנמצאים כיום בתוקף נחתמו כשעוצמת המיתון ורמת האבטלה היו ידועות, ואלו הובאו בחשבון בעת קביעת השכר הנומינלי. הפער בין ציפיות האינפלציה לבין האינפלציה בפועל הולך וקטן, עם התבססותו של תהליך הדיסאינפלציה והתחזקות האמון במדיניות בנק ישראל וביעד האינפלציה. להערכתנו, הפער שבין ציפיות האינפלציה לבין השיעור הממוצע של עליית המדד יכול להסביר לא יותר ממחצית נקודת אחוז משיעור עלייתו של השכר הריאלי השנה.

שינוי הרכבה הענפי של התעסוקה תרם 0.6 נקודת אחוז לעליית השכר הריאלי בסקטור העסקי ו-0.9 נקודת אחוז לעליית השכר הריאלי בתעשייה. אלו הן הערכות חסר להשפעתו של השינוי בהרכב התעסוקה על השכר הריאלי, שכן הן אינן כוללות את השפעתם של השינויים בהרכב התעסוקה בתוך הענפים, כתוצאה מפיטורי עובדים ששכרם נמוך, מהאטת קצב קליטתם של עובדים חדשים או מעליית הביקוש לעובדים במשלחי יד שבהם השכר גבוה יחסית.

עליית השכר הבולטת ביותר הייתה השנה בענף השירותים העסקיים, והיא באה במקביל לעלייה דומה בפריזון העבודה, כך שעלות העבודה ליחידת תוצר אף ירדה, לאחר עליות ניכרות בשנתיים הקודמות. שינוי ההרכב הענפי תרם 2.3 נקודות אחוז לעליית השכר בענף זה. גם בתעשייה עלה השכר הריאלי עלייה חדה, וגם כאן קיזזה העלייה בפריזון

העבודה לשעה. התוצר לשעת עבודה הוא התוצר המקומי הנקי, במחירים שוטפים, מחולק במספר שעות העבודה של כלל המועסקים במשק. שלא כנתוני השכר, המתקבלים בכל חודש, עלות העבודה מחושבת על ידי הלמ"ס אחת לשנה.

לוח ד'-7

העלייה או הירידה של השכר הריאלי למשרת שכיר¹,

שנים 1988 עד 1999

(אחוז השינוי במחירים קבועים)

בסיווג הישן	סך הכול (כולל עובדי שטחים)	השירותים הציבוריים	העסקי (כולל עובדי שטחים)	החקלאות (כולל עובדי שטחים)	החשמל והתעשייה	הבינוי (כולל עובדי שטחים)	המסחר, שירותי האוכל והדארה	התחבורה, האחסנה והתקשורת	הפיננסים והשירותים העסקיים	השנה
1988	5.9	9.7	4.8	4.1	3.7	5.4	5.8	3.5	8.0	
1989	-1.3	0.3	-1.6	-0.8	0.9	1.6	-2.2	-3.4	-4.8	
1990	-1.0	0.2	-1.4	-4.6	0.0	-1.7	-4.5	0.1	-0.9	
1991	-3.0	1.6	-5.2	-12.4	-3.0	0.9	-13.6	1.5	-5.3	
1992	1.2	-0.4	1.8	2.2	2.0	4.8	9.8	0.2	1.1	
1993	0.6	1.1	0.3	1.8	0.6	-2.6	4.7	-0.7	-0.7	
1994 ¹	2.5	9.8	-0.4	3.3	-0.4	-0.1	4.2	-0.5	-2.4	

בסיווג החדש	סך הכול (כולל עובדי שטחים)	השירותים הציבוריים	העסקי (כולל עובדי שטחים)	החקלאות (כולל עובדי שטחים)	החשמל והתעשייה	הבינוי (כולל עובדי שטחים)	במסחר והתיקונים	שירותי אוכל והאחסנה והתקשורת	התחבורה, הפיננסים והשירותים העסקיים	השנה
1995 ²	2.2	5.7	0.6	5.5	3.9	5.7	0.0	-1.1	0.1	
1996	1.6	1.9	1.5	4.1	2.2	3.5	-3.3	1.0	5.6	
1997	2.4	0.0	3.5	3.5	6.2	2.6	3.7	1.4	8.3	
1998	2.2	0.4	3.0	3.1	5.5	2.8	2.3	0.6	-2.6	
1999	2.2	-0.3	3.4	2.8	4.7	2.2	3.8	1.3	3.6	

(1) בשנת 1994 חל שינוי בסיווג ענפי המשק. הנתונים עד 1994 הם על-פי הסיווג הישן, ומ-1995 - על פי הסיווג החדש.
(2) בעקבות השינוי בסיווג ענפי המשק לא ניתן להשוות בין נתונים אלה לנתוני שנים קודמות.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

את עלייתו של השכר כך שלאחר עלייתה של עלות העבודה ליחידת תוצר בשנים קודמות, היא ירדה השנה ב-5.2 אחוזים. לעומת זאת עלה השכר הריאלי בחקלאות ובבינוי במקביל לצמצום התעסוקה ולירידת התוצר, מה שהביא לעלייה חדה של עלות העבודה ליחידת תוצר (19 אחוזים בחקלאות ו-6.2 אחוזים בבינוי).

העלייה המהירה יחסית של שכר העולים, יכולה להסביר חלק נוסף מעליית השכר הממוצע. ייתכן כי חלק מעליית שכרם של העולים הוא בבחינת תיקון, שכן בשנים קודמות הם הועסקו בשכר התחלתי הנמוך מערך תפוקתם השולית, ולפיכך אין היא מלווה בעליית פרוין בשיעור דומה.

בשל משקלם הנמוך של המשתכרים שכר מינימום ובשל שיעור הציות הנמוך, הייתה השפעתה הישירה של עליית שכר המינימום באפריל השנה מצומצמת יחסית. עם זאת, העלאת שכר המינימום מביאה לתגובת שרשרת של תביעות שכר ברמות השכר הנמוכות, גם לאלו המשתכרים מעל לשכר המינימום שנקבע, וזאת בגלל מערכת הצמדות השכר במשק ומפני הרצון לשמור על פערי שכר מסוימים בין עובדים בדרגות שונות.

תיבה ד'-3: שכר המינימום

מטרותיו העיקריות של חוק שכר המינימום הן לאפשר לעובדים רמת חיים סבירה, בהתאם לתנאי המשק, ולצמצם את אי-השוויון בהכנסות. הסדרים וחוקים לגבי שכר מינימום נהוגים במרבית הארצות המפותחות, וכמו בישראל הם חלים בדרך כלל על מרבית העובדים במשק.

בישראל נחתם לראשונה הסכם קיבוצי לגבי שכר מינימום בשנת 1972. על פי ההסכם, שנחתם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, נקבע שכר המינימום כסכום קבוע, שהיה באותה העת 44 אחוזים מהשכר הממוצע. רמת שכר המינימום עודכנה מדי פעם בפעם, בעקבות משא ומתן או תשלום תוספות יוקר, אך עדכונים אלו לא מנעו את השחיקה הניכרת בשכר המינימום בין העדכונים ולאורך זמן.

חוק שכר המינימום, שנכס לתוקף ב-1987, החליף את ההסכם הקיבוצי. החוק קבע כי שכר המינימום למשרה מלאה (200 שעות עבודה) יהיה 45 אחוזים מהשכר הממוצע במשק, יעודכן פעם בשנתיים (במועד חידוש ההסכמים הקיבוציים), וכן בגין כל תשלום של תוספת היוקר. בשנה שבה לא עודכן שכר המינימום על פי השכר הממוצע, הוא יעודכן על פי שיעור העלייה של מדד המחירים לצרכן. עוד נקבע כי הבסיס לחישוב שכר המינימום לא יכלול תוספות שונות המשולמות לעובד, ובהן ותק, החזר הוצאות נסיעה, חלק מפרמיות ועוד. באפריל 1997 תוקן החוק, ועל פי הוראתו החדשה מעודכן שכר המינימום בכל שנה על פי 47.5 אחוזים מהשכר הממוצע¹. (נוסף על כך קוצר שבוע העבודה של עובד במשרה מלאה, לצורך חישוב שכר המינימום, ל-186 שעות.)

לחוק שכר המינימום השפעה על הביקוש לעבודה, על היצע העבודה ועל התחלקות ההכנסות. בטווח הקצר עשויה עליית שכר המינימום להביא לצמצום כדאיות העסקתם של עובדים בלתי מיומנים ולהקטנת הביקוש². מחקרים אחדים³ הראו גם כי מעסיקים ישקיעו פחות בהכשרה מקצועית לשיפור המיומנויות של עובדיהם המקבלים שכר מינימום, ולפיכך קטנים סיכוייהם של עובדים אלו להתקדם ולהשתכר יותר בעתיד. כנגד זאת, שכר מינימום המאפשר רמת חיים סבירה יביא לצמצום הנשירה של בעלי השכלה נמוכה מכוח העבודה. בקביעת הרמה ושיטת העדכון של שכר המינימום, יש לנסות למצוא את האיזון שבין תרומתו

1 השכר הממוצע לצורך חישוב שכר המינימום הוא השכר הממוצע בכלל המשק בשלושת החודשים האחרונים שלגביהם יש נתונים במועד העדכון, דהיינו אוקטובר, נובמבר ודצמבר.

2 חוקרים שונים חלוקים בדעותיהם לגבי השפעת שכר המינימום על התעסוקה. סדרת המאמרים של Card ו-Krueger ומאמרי התגובה הם דוגמה טובה למחלוקת.

3 גם בנושא זה הדעות חלוקות: במחקרים שנערכו לאחרונה לא נמצא אישור לטענה כי העלאת שכר המינימום תפגע בהכשרה המקצועית. ראו למשל: Acemoglu, D. and Pischke, J.S. "Minimum Wages and On the Job Training" NBER working paper # 7184, June 1999.

לשיפור חלוקת ההכנסות בקרב המועסקים ומניעת נשירה לבין פגיעתו האפשרית בתעסוקה.

משקל המשתכרים שכר השווה לשכר המינימום או פחות בכלל המועסקים הישראלים בסקטור העסקי היה בשנת 1998 13 אחוזים. שיעור זה מסתיר שונות רבה במשקלותיהם של מקבלי שכר מינימום בענפים השונים: משקלם גבוה במיוחד בענפים עתירי עבודה בלתי מיומנת – הטקסטיל וההלבשה, השירותים האישיים ושירותי האירוח והאוכל. עם זאת, בניתוח השפעתו של שכר המינימום על השכר הממוצע ועל התפלגות השכר במשק, יש לזכור כי הציות לשכר המינימום בישראל הוא נמוך מאוד⁴.

הצמדתו של שכר המינימום לשכר הממוצע נקבעה מתוך הכרה כי "רמת חיים סבירה" היא מושג דינמי, המושפע בין היתר מרמת החיים הממוצעת במשק, ונועדה בין היתר לסייע בצמצום הפערים הכלכליים המתרחבים והולכים. בפועל עלולה ההצמדה השרירותית לפגוע דווקא באוכלוסיות החלשות שעליהן החוק בא להגן: הצמדת שכר המינימום לשכר הממוצע מביאה להגדלת קשיחויות השכר ולחיוזוק הקשר בין השכר בענפים ובמשלחי יד שונים. בשל מנגנון ההצמדה עולה שכר המינימום כל אימת שמתרחש אירוע המשפיע על השכר הממוצע, גם כשמדובר באירוע המשפיע על משלח יד ספציפי (למשל מחסור בעובדים במשלחי יד טכנולוגיים, עליית פיריון בענף מסוים ועוד). זאת ועוד – עליית שכר המינימום עשויה לצבור תאוצה דווקא כאשר יורד משקלם של מקבלי שכר נמוך בתעסוקה (כתוצאה מפיטורין ו/או צמצום ענפים עתירי עבודה בלתי מיומנת), שכן ירידת משקלם תורמת לעליית השכר הממוצע.

השוואה בינלאומית של הסדרי שכר המינימום הנהוגים במדינות OECD מראה, כי הצמדה מלאה ואוטומטית של שכר המינימום לשכר הממוצע אינה נהוגה אף באחת ממדינות OECD: צרפת היא המדינה היחידה שבה הונהגה הצמדה חלקית (חצי משיעור עלייתו של השכר הממוצע). בהולנד קשור שכר המינימום לשכר הממוצע, אך עדכנו אינו אוטומטי, והוא ניתן להשעיה לאחר הפעלת שיקול דעת. במדינות OECD האחרות העלאת שכר המינימום נקבעת במשא ומתן או לאחר הפעלת שיקול דעת, דבר המאפשר להתאים את עלייתו למצב המשק.

4 בעבודות שאמדו את רמת הציות לחוק בישראל נמצא כי רמת הציות לחוק בסקטור העסקי היא נמוכה (קרנית פלוג וניצה קסיר, "הציות לחוק שכר המינימום בסקטור העסקי" בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 94.12; צבי אקשטין "השלכות חוק שכר המינימום על התעסוקה והשכר" הרשות לתכנון כוח אדם, דצמבר 1998; Yaniv, Gideon, Enforcement and Monopsonistic Compliance with the Minimum Wage Law, Southern-Economic Journal; 55 (2), October 1988, pages 505-09).

השוואה בינלאומית של הסדרים וחוקים לגבי שכר המינימום⁵
סדר המדינות – על פי שוואת שכר המינימום במונחי כוח קנייה

המדינה (שנת יישום החוק לראשונה)	סוג ההסדר/חוק	היוצאים מתחולת החוק	תהליך הערכון/ההצמדה	שכר המינימום (לשעה) ב־1997 במונחי PPP	שכר המינימום באמצע 1997 כאחוז מהשכר החציוני למשרה מלאה
ספרד (1963, במתכונתו הנוכחית – 1976)	חוק כלל־ארצי, שכר חודשי	אין חריגים	מעודכן כל שנה תוך התחשבות באינפלציה ובמצב הכלכלי.	2.94	32
יפאן (1959, במתכונתו הנוכחית – 1968)	חוק לכל אחד מ־47 המחוזות שכר יומי ולפי שעה.	שוליות, מוגבלים ועובדים בתקופת ניסיון	מעודכן תוך התחשבות בשינויים במדד המחירים ובעליית השכר הממוצע	3.38	31
ישראל (הסדר – 1972; חוק – 1987)	חוק, כלל־ארצי שכר חודשי, ממנו נגזר השכר לשעה		הצמדה כל שנה ל־47.5% מהשכר הממוצע	3.78 ⁶	52.8
ארה״ב (1938)	חוק פדראלי וחוקים ספציפיים במדינות. שכר המינימום נקבע על פי הגבוה מבין שכר המינימום הפדראלי ושכר המינימום במדינה הספציפית. שכר לשעה	מנהלים וקבוצות קטנות ספציפיות אחרות	על פי שיקול דעת – אין הצמדה אוטומטית	5.15	38
קנדה (נשים – 1918–30 גברים – 1930–59)	חוק פדראלי ומחוזי שכר לשעה	שוליות, עובדי חווה ודרג ניהולי	אין הצמדה אוטומטית	5.33	40
בריטניה (1999)	חוק כלל־ארצי שכר לשעה	שוליות, אנשי צבא, דייגים ובני 16–17.	על פי שיקול דעת – אין הצמדה אוטומטית	5.44	44
צרפת (1950, במתכונת הנוכחית – 1970)	חוק, כלל־ארצי שכר לשעה	מינהל כללי וחלק מהמוגבלים.	מוצמד למדד המחירים או למחצית שיעור העלייה בשכר הממוצע על פי הגבוה שבהם.	5.56	57
הולנד (1968)	חוק, כלל־ארצי שכר יומי, שבועי או חודשי	מכסה את כל העובדים בעלי חווה עבודה.	קשור לשינויים בשכר הממוצע, אך ניתן להשעות את ההצמדה.	6.00	49
בלגיה (1975)	הסכם קיבוצי כלל־ ארצי שכר חודשי	שוליות בסקטור הציבורי ומספר מוגבלים	הסכם קיבוצי, נדון אחת לשנתיים וביניהן מוצמד למדד המחירים	6.40	50
אוסטרליה (1996, ובנוסח חלקי משנת 1907)	תוקף חוקי שכר המינימום שונה בכל סקטור שכר שבועי	מספר סקטורים, שבהם השכר הממוצע גבוה	גוף עצמאי שוקל גורמים כלכליים וצרכים של מקבלי שכר המינימום	6.65	54

5 הנתונים לגבי מדינות OECD מתוך: David Metcalf: “The British Minimum Wage”, march 1999 Centre For Economic Performance, Discussion paper

6 PPP ישראל–ארה״ב מתוך: Prices and Earnings Around the globe UBS economic research 1997 edition

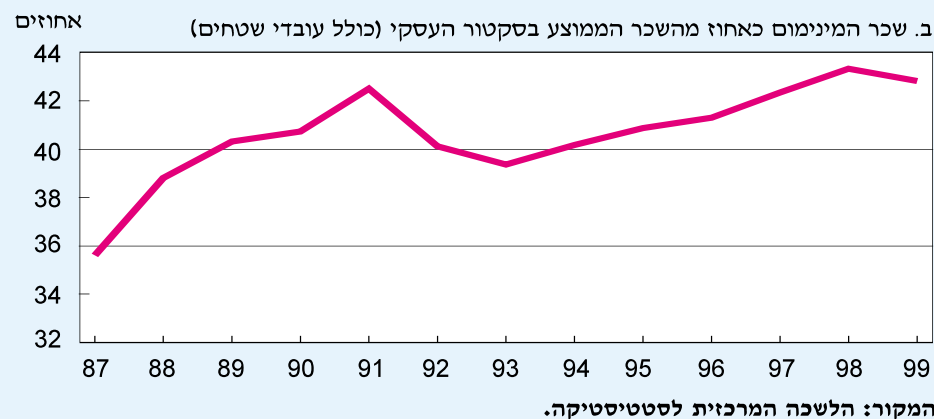
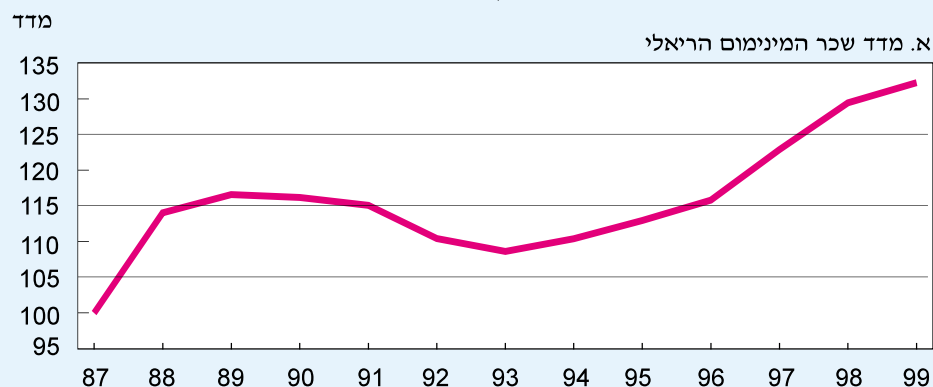
מאז שעוגן שכר המינימום בחוק, ניתן להבחין במגמת עלייה מתמשכת שלו, הן בערכו הריאלי והן ביחס לשכר הממוצע במשק ובסקטור העסקי: בשנים 1993-1996 עלה שכר המינימום בעקבות עלייתו של השכר הריאלי בסקטור הציבורי (כתוצאה מחתימת הסכמי שכר), ואילו בשלוש השנים האחרונות נבעה עלייתו בעיקר מהעלייה הניכרת של השכר הריאלי בסקטור העסקי, וזאת על אף ההאטה והצמצום בתעסוקה, שהתמקדו בענפים עתירי עבודה זולה. התפתחויות אלו ממחישות חלק מהבעייתיות שבהצמדת שכר המינימום לשכר הממוצע.

שכר המינימום – התפתחות על פני זמן

שכר המינימום כאחוז מתוך השכר הממוצע					
שכר המינימום (ממוצע חודשי)	מדד שכר המינימום הריאלי 1994=100	שכר המינימום (כולל עובדים מהשטחים)	בסקטור העסקי (כולל עובדים מהשטחים)	בענפים עתירי עבודה בלתי מיומנת ⁷	השנה/ האירוע
346.9	72.5	33.3	30.9	30.4	1986
517.4	90.4	38.4	35.6	35.4	1987 עיגון בחוק
984.6	105.3	43.1	40.7	40.2	1990
1,160.8	104.3	44.0	42.5	41.0	1991
1,246.8	100.1	41.7	40.1	38.6	1992
1,360.9	98.4	40.8	39.4	37.8	1993
1,553.5	100	40.5	40.2	39.0	1994
1,749.2	102.3	40.6	40.9	—	1995
1,995.8	104.9	40.9	41.3	48.0	1996
2,308.5	111.3	42.4	42.3	49.4	1997 שינוי החוק
2,563.6	117.3	43.8	43.3	50.8	1998
2,755.5	119.8	43.7	42.8	51.8	1999

7 הענפים עתירי העבודה הלא־מיומנת כוללים בשנים 1986-1994 את התעשייה, המסחר וענף שירותי האוכל. בשנים 1996-1999 הם כוללים את הענפים עתירי העבודה הלא־מיומנת בתעשייה, את שירותי האירוח והאוכל, ואת המסחר והתיקונים. ההשוואה היא על בסיס ממוצע שנתי של הנתונים הרבעוניים.

שכר המינימום, 1987 עד 1999



השפעתה הישירה של עליית שכר המינימום על השכר הריאלי ועל התפלגות השכר היא זניחה, מפני משקלם הנמוך של מקבלי שכר מינימום בתעסוקה, ומפני שיעור הציות הנמוך; משמע מידת השפעתה על חלוקת ההכנסות קטנה יחסית; אף על פי כן היא משפיעה במדיה ניכרת על עליית השכר בענפים עתירי עבודה בלתי מיומנת – הן דרך ייקור העבודה הפשוטה, המהווה גורם ייצור עיקרי בענפים הללו, והן דרך עליית שכרם של המועסקים המשתכרים מעל שכר המינימום, דרך הצמדות פורמליות ובלתי פורמליות בשכר. עליית שכר המינימום עלולה לפיכך לתרום לצמצום התעסוקה בענפים בהם משקל מקבלי שכר המינימום הוא גבוה⁸

8 פלוג, קסיר ורובינשטיין מצאו כי בישראל הייתה להעלאת שכר המינימום השפעה שלילית על התעסוקה בענפים סחירים עתירי עבודה בלתי מיומנת (טקסטיל והלבשה), שכן בענפים סחירים אין המעסיקים יכולים לתרגם את העלייה בעלויות הייצור לעליית מחיר המוצר, ולפיכך הם

ולהגדלת התמריץ להעסקת זרים או להעברת הפעילות למדינות שכנות. כך תפגע עלייה זו בעיקר באוכלוסייה שעליה בא החוק להגן – אותן שכבות שמעמדן בשוק העבודה מעורער והן זקוקות להגנת המחוקק כדי להשתכר בכבוד. מכאן עולה כי בקביעת שכר המינימום יש למצוא את האיזון המתאים שבין קביעת שכר הוגן וצמצום הפערים החברתיים, לבין הפגיעה בתעסוקה, וזאת תוך התחשבות במכלול החוקים וההסדרים במשק (מיסוי, דמי אבטלה, הבטחת הכנסה ועוד).

ממצמים את הייצור ואת התעסוקה. בענפים בלתי סחירים מרבית העלייה בעלות העבודה תורגמה לעלייתו של מחיר המוצר, ועלייתו של שכר המינימום לא השפיעה על התעסוקה. ממצאים דומים דווחו במחקרים לגבי מדינות נוספות. (ק' פלוג, נ' קסיר (קלינר) וי' רובינשטיין. "השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי" (טרם פורסם).

ירידת השכר הממוצע בסקטור הציבורי נבעה כולה משינוי ההרכב הענפי: ללא תרומת השינוי בהרכב הענפי היה השכר הממוצע בסקטור זה עולה בכחצי אחוז. ירידת השכר הריאלי באה בהמשך ליציבותו בשנתיים הקודמות ולאחר עלייה בשיעור מצטבר של כ־20 אחוזים בין השנים 1993 ו־1996. התפתחותו של השכר הריאלי בסקטור הציבורי משקפת את הסכמי השכר לשנים 1993–1997, שעל פיהם קיבלו העובדים תוספות שכר ניכרות, מרביתן בתחילת תקופת ההסכם. המשא ומתן לגבי תוספות שכר לעובדים בשירותים הציבוריים, עבור הרביע האחרון של 1997 ועבור שנת 1998, הגיע לסיומו במהלך נובמבר 1999. על פי ההסכם תינתן לעובדים תוספת שכר בגובה של 4.8 אחוזים. מרבית העובדים קיבלו תשלומים רטרואקטיביים בגין הסכם זה במשכורת נובמבר או דצמבר 1999. ההסכם מכסה את מרבית העובדים בשירותים הציבוריים. לגבי הסכם השכר לשנת 1999 טרם החל המשא ומתן.

סכסוכי העבודה והשכר בסקטור הציבורי צפויים במהלך שנת 2000 ממספר מקורות: מתביעות שכר של ארגונים שטרם חתמו על הסכמים ל־1997–1998 (הרופאים והמורים), מעובדי משרדים שונים הדורשים תוספות ייחודיות, ומצד עובדים בגופים ציבוריים עסקיים אשר ינסו למנוע הפרטה או תחרות מצד עובדים שאינם מועסקים על פי ההסכמים הקיבוציים (עובדי הנמלים, בוחני רישוי ועוד).

השיטה הקיימת, שעל פיה נקבע השכר בסקטור הציבורי בהתאם להסכמי שכר קיבוציים מרסנים וזחילת שכר משלימה (על ידי דרגות, ותק ותוספות ייחודיות) היא בעייתית בתקופה של האטת האינפלציה, שכן כל תוספת שכר נומינלית מתורגמת מייד לתוספת ריאלית משמעותית. מנגנוני השכר הקיימים, ובעיקר מנגנון הזחילה, פתרו בשנות האינפלציה המהירה את בעיית שחיקת השכר הבלתי צפויה אך כיום הם יוצרים בעיות קשות בתחום ניהול השכר וכוח האדם, שכן הן מעניקים תוספות שכר ריאליות גם ללא הסכם ואינם מאפשרים מתן תוספות ספציפיות לעובדים מצטיינים, מה שעשוי ליצור מתיחות בתחום יחסי העבודה.