

# פרק ה'

## שוק העבודה

- ◆ שוק העבודה בשנת 2006 התאפיין במגמות חיוביות של הרחבת התעסוקה, ירידת שיעור האבטלה ועליית השכר הריאלי.
- ◆ הגורם העיקרי להתרחבות התעסוקה בענפים השונים היה האצת הפעילות הריאלית במשק, שלא נפגעה אף ממלחמת לבנון השנייה, אשר פרצה באמצע השנה.
- ◆ הצמיחה המשיכה להתבסס על עליית פרויקט העבודה וירידה בעלות העבודה ליחידת תוצר - התפתחויות המאפיינות תהליך של יציאה ממייתון - אך ניכרים סימנים למעבר אל צמיחה בת קיימא. החשוב שבהם הוא ירידה משמעותית של שיעור האבטלה והתייצבותו ברמה הנמוכה מזו של שנת 2000 - שיא הגיאות במחזור העסקים הקודם - על אף העלייה בשיעור ההשתתפות.
- ◆ התרחבות הענפים עתירי ההון האנושי הביאה לעליית הביקוש היחסי לעובדים משכילים, לעליית שכרם ולירידת שיעור האבטלה בקרבם לרמה של "אבטלה טבעית". כנגד זאת, שיעור האבטלה בקרב הלא-משכילים נשאר גבוה מאוד, והשכר הריאלי בענפים המעסיקים אותם לא עלה, ובחלקם אף ירד.
- ◆ נוסף על המאמצים להגדלת המעורבות של האוכלוסיות החלשות בשוק העבודה, יש לנקוט צעדים משלימים, שיקלו עליהן את הכניסה למעגל התעסוקה וישפרו את התמורה לעבודה. לפיכך יש להרחיב את התוכניות האקטיביות לעידוד התעסוקה, שההוצאה עליהן כיום נמוכה בהשוואה בין-לאומית. בטווח הארוך יש לשים את עיקר הדגש על ההשקעה בחינוך.

### 1. ההתפתחויות העיקריות

שנת 2006 התאפיינה בהמשך הצמיחה המהירה, שהתבטאה בשוק העבודה בקליטת מועסקים, בעליית שיעורי ההשתתפות והתעסוקה, בירידת שיעור האבטלה ובעליית השכר. אפילו אירוע חריג - מלחמת לבנון השנייה, שנמשכה כחודש ימים - לא פגע במגמות החיוביות בשוק העבודה, והשלכותיו על הביקוש לעובדים הצטמצמו לרביע השלישי בלבד, ובעיקר לצפון הארץ; שיעור התעסוקה לא ירד ברביע של המלחמה<sup>1</sup>, אך בלטה עלייה במספר ההיעדרויות מעבודה.

שוק העבודה בשנת 2006 אופיין בגידול הן של היצע העבודה, הנמדד על ידי שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, והן של הביקוש לעובדים, כפי שעולה מנתוני סקר החברות של בנק ישראל וסקר המעסיקים של משרד התמ"ת. גידול הביקוש לעובדים היה משמעותי יותר, וכתוצאה ממנו ירד שיעור האבטלה ועלה השכר - למרות עלייתו של שיעור ההשתתפות

בשנת 2006 התרחב מאוד הביקוש לעובדים, דבר שהשתקף בירידת שיעור האבטלה.

<sup>1</sup> בדיקה מדוקדקת יותר מראה כי קצב העסקת העובדים במגזר העסקי הואט ברביע השלישי, אך האטה זו קוזזה על ידי התרחבות משמעותית של העסקת עובדים בשירותים הציבוריים.

בכוח העבודה. עליית השכר הריאלי השנה הייתה מתונה יחסית, דבר שאיפשר את המשך הירידה של עלות העבודה ליחידת תוצר, תוך שיפור ברווחיות היצרנים. מגמת הירידה של עלות העבודה ליחידת תוצר נמשכת מאז המחצית השנייה של 2003, תחילת היציאה מהמיתון. בתחילתו של תהליך הצמיחה התאפשר גידול התוצר באמצעות עלייה בניצולת של גורמי הייצור הקיימים - עלייה בפריון הכולל, ללא גידול משמעותי של התעסוקה ומלאי ההון. תהליך זה מיתן את עליית השכר הריאלי, במיוחד לנוכח שיעור האבטלה הגבוה במשק, וכך תרם למיתון עלויות הייצור, לשמירה על הרווחיות ולהמשך ההתרחבות של הפעילות הריאלית. השנה נראה שהגדלת הניצולת מתקרבת לכדי מיצוי; על כך מצביעים כמה סימנים: האצה של ההשקעה בענפי המשק, תוספת ממשית לתעסוקה ברוב הענפים, התייצבות קצב הגידול של פריון העבודה והאטת הירידה של עלות העבודה ליחידת תוצר. על פי סימנים אלה המשק עובר לשלב של צמיחה בת קיימא, שתלווה בירידה נוספת של שיעור האבטלה.

הגורם העיקרי להתרחבות התעסוקה בענפים השונים היה האצת הפעילות הריאלית במשק: התרחבות התעסוקה בתעשייה נבעה מעלייה חדה של הביקושים ליצוא התעשייתי הישראלי; ענפי השירותים השונים התרחבו הודות לעליית רמת החיים ולעלייה חדה בתיירות הנכנסת במחצית הראשונה של השנה<sup>2</sup>. פריחת התעסוקה בשירותים הפיננסיים הונעה על ידי הרפורמה בשוק ההון. גם השנה בלטה התרחבות התעסוקה בענפי השירותים במגזר העסקי, ולפיכך חלק מתוספת התעסוקה היה במשרות חלקיות<sup>3</sup>. עם זאת הצטמצמות המספר הממוצע של שעות העבודה למועסק הקיפה את רוב ענפי המשק. קצב הגידול של התעסוקה בשירותים הציבוריים דמה לזה של האוכלוסייה, ועיקרה של תוספת התעסוקה היה בענף החינוך. חלקם של העובדים הלא-ישראלים במגזר העסקי המשיך לרדת, אך נותר גבוה יחסית. להחלפת עובדים זרים בעובדים ישראלים אנו עדים, עד כה, בענף הבינוי בלבד.

הצמיחה המהירה של המשק ושיפור הסיכויים למצוא תעסוקה הביאו לעליית שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ברוב קבוצות ההשכלה ולהצטמצמות של קבוצת המתייאשים. בקרב המועסקים ניכר שיפור בביטחון התעסוקתי, המשתקף בעליית מספר ההיעדרויות מעבודה (לא רק ברביע של המלחמה) וברמה גבוהה יחסית של אחוז הפליטות ביוזמת העובד מתוך סך פליטות העובדים. עם זאת נמשך תהליך הסגמנטציה של שוק העבודה לפי רמת ההשכלה: בעוד ששיעור האבטלה בקרב המשכילים ירד בשנים האחרונות ירידה חדה והתקרב לשיעור האבטלה הטבעי, שיעור האבטלה בקרב הלא-משכילים, שאמנם ירד אף הוא, נותר גבוה מאוד. (רק שיעור האבטלה של בעלי 0-8 שנות לימוד לא ירד, אך זוהי קבוצה קטנה יחסית). השכר היחסי של הלא-משכילים ירד - תוצאה של עליית השכר הריאלי בענפים שבהם ריכוז העובדים המשכילים גבוה ויציבות ואף ירידה בענפים המעסיקים בעיקר לא-משכילים.

למרות ירידת שיעור האבטלה במשק עלה עומק האבטלה - תופעה שמשקפת בעליית חלקם של המחפשים עבודה למעלה משנה. העמקת האבטלה, לאחר יותר משלוש שנות צמיחה, שבהן הצטמצם הרכיב המחזורי של האבטלה, יכולה לנבוע משינוי בהרכב

ב-2006 נמשכה הירידה של עלות העבודה ליחידת תוצר, כתוצאה מעלייה מתונה יחסית של השכר הריאלי וגידול של פריון העבודה.

על פי מספר סימנים ניצולת גורמי הייצור הקיימים מתקרבת למיצוי.

התרחבות התעסוקה במגזר העסקי הושפעה מהאצת הפעילות הריאלית. קצב הגידול של התעסוקה במגזר הציבורי דמה לזה של האוכלוסייה.

הצמיחה המהירה הביאה לשיפור בביטחון התעסוקתי בקרב המועסקים.

האבטלה העמיקה למרות ירידת שיעורה.

<sup>2</sup> בעקבות המלחמה בצפון דמה סך לינות התיירים ב-2006 לזה של שנת 2005.

<sup>3</sup> ענפי השירותים מאופיינים בשיעור גבוה של משרות חלקיות.

המובטלים - עליית חלקם של בעלי השכלה נמוכה<sup>4</sup> - והיא מצביעה על אופי מבני של האבטלה. השוני במגמות ההתפתחות של השכר הריאלי בין הענפים עתירי ההשכלה לענפים עתירי העבודה הלא-מיומנת, הפער, שאינו מצטמצם, ברמת האבטלה בין המשכילים ללא-משכילים והעובדה שהענפים אשר תרמו לירידת שיעור האבטלה היו בעיקר ענפים עתירי השכלה - כל אלה מדגישים את הצורך לכוון את מדיניות הממשלה בשוק העבודה לשיפור התמורה לעבודה והתעסוקה של בעלי השכלה נמוכה. אמנם בשנים האחרונות נעשו מאמצים לעידוד השתתפות בכוח העבודה בקרב האוכלוסיות החלשות, אך אמצעי המדיניות התמקדו בעיקר בקיצוץ בקצבאות הרווחה והחמרת הקריטריונים לזכאות להן. בשנתיים האחרונות ניכר מעבר למדיניות פעילה לשילוב האוכלוסיות החלשות במעגל התעסוקה (תוכנית מהל"ב, מסלול תעסוקה במשרד התמ"ת ותוכנית תב"ת - תנופה בתעסוקה - בשיתוף עם ה"ג'וינט"), אך תוכניות אלה מוגבלות בהיקפן ובפריסתן. כדי להביא לשינוי של ממש יש להרחיב, וכן נדרשים צעדים משלימים שיקלו על האוכלוסיות החלשות את הכניסה לשוק העבודה וישפרו את כושר השתכרותן: שיפור והרחבה של מערך ההכשרה המקצועית, אכיפת חוקי העבודה, החלת תוכנית מס הכנסה שלילי, הספקה או סבסוד שירותים תומכי עבודה (טיפול בילדים ותחבורה) וצמצום משמעותי של מספר העובדים הלא-ישראלים. עם זאת חשוב לזכור שבעידן הביקוש הגובר להשכלה ולמיומנות ודעיכת הביקוש לעובדים לא-משכילים ההשקעה העיקרית בטווח הארוך צריכה להיות בחינוך, החל מהחינוך הטרומ-יסודי.

בשנתיים האחרונות ניכר מעבר למדיניות פעילה לשילוב האוכלוסיות החלשות במעגל התעסוקה, אך נדרשים צעדים משלימים שיקלו את כניסתן לשוק העבודה וישפרו את כושר השתכרותן.

## 2. האוכלוסייה

אוכלוסיית מדינת ישראל גדלה בשנת 2006 ב-1.8 אחוזים (בדומה לגידולה ב-2005) ומנתה בממוצע 7,053 אלף נפש (לוחות ה'-1 עד ה'-3 ולוח ה'-נ'-1). רוב הגידול נבע מהריבוי הטבעי של האוכלוסייה, שכן שיעור העלייה לארץ היה זעום. שיעור הפרייון של כלל האוכלוסייה עמד על 2.84 ילדים לאישה בממוצע, הגבוה ביותר בקרב המדינות המתועשות<sup>5</sup>. שיעור הפרייון הכולל בקרב נשים יהודיות (2.7 ילדים) היה נמוך מזה של נשים ערביות (3.7 ילדים) בלבד. הצטמצמות הפער בשיעורי הילודה בין האוכלוסייה היהודית לערבית היא תוצאת יציבות של שיעורי הפרייון אצל היהודים וירידה משמעותית אצל ערביי ישראל (בעיקר בקרב הבדווים) מאז תחילת שנות האלפיים. מספר העולים לישראל היה ב-2006 הנמוך ביותר מאז שנת 1988 - 19,264 נפש בלבד<sup>6</sup>, כמחציתם ממדינות אירופה<sup>7</sup>. כחמישית מהעולים הגיעו מאתיופיה; על קליטתם בישראל ראו תיבה ה'-1. במקביל להיחלשות העלייה לישראל בשנים האחרונות גוברת הירידה מהארץ, דבר שמקרב את מאזן ההגירה לאפס.

אוכלוסיית מדינת ישראל מנתה בשנת 2006 7,053 אלף נפש.

מספר העולים לישראל ב-2006 היה הנמוך ביותר מאז שנת 1988.

<sup>4</sup> כשני שלישים מהמובטלים השכלתם 0-12 שנות לימוד בלבד.

<sup>5</sup> שיעור פרייון זה דומה לשיעורו במדינות מתפתחות כהודו, דרום אפריקה, אוזבקיסטן, ונצואלה ובחריין.

<sup>6</sup> ירידה של 9 אחוזים ביחס לשנת 2005.

<sup>7</sup> המקורות העיקריים לעלייה ממדינות אירופה הם המדינות האירופיות של ברה"מ-לשעבר (63 אחוזים) וצרפת (24 אחוזים).

**לוח ה'-1**  
**אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה<sup>1</sup>, 2006**  
 (אחוזים)

השינוי לעומת הרביע הקודם <sup>2</sup>				השינוי לעומת הרביע המקביל אשתקד <sup>2</sup>				
IV	III	II	I	IV	III	II	I	
				1.8	1.8	1.8	1.8	1. האוכלוסייה בגיל העבודה
55.6	55.5	55.8	55.5					2. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי <sup>4</sup> - סך הכול
61.2	60.8	61.4	60.9					גברים
50.3	50.5	50.6	50.4					נשים
0.5	0.0	1.0	0.1	1.5	2.2	3.5	3.0	3. כוח העבודה האזרחי
1.1	0.6	1.0	0.3	2.5	3.2	3.6	3.5	4. סך כל המועסקים הישראלים
2.9	2.3	0.0	1.7	14.1	-0.8	-2.0	1.3	4.1 המועסקים במשרות מלאות
				-				
1.3	-6.6	1.6	-2.2	16.2	3.1	19.4	7.2	4.2 המועסקים במשרות חלקיות
-9.3	14.0	0.8	5.4	4.3	32.2	-12.4	16.7	4.3 הנעדרים זמנית מעבודתם
-3.4	4.6	4.7	-3.4	2.2	7.2	1.8	-2.8	5. המועסקים הישראלים בשירותים הציבוריים
2.8	-1.4	0.0	1.3	2.7	1.5	4.4	6.3	6. המועסקים הישראלים במגזר העסקי
				8.9	1.8	0.6	-2.9	7. העובדים הזרים במגזר העסקי <sup>5</sup>
				19.1	7.2	-18.4	1.6	8. העובדים מהשטחים במגזר העסקי <sup>5</sup>
								9. ממוצע שעות העבודה בשבוע למועסק ישראלי במגזר העסקי
2.4	0.4	-1.7	4.7	6.3	-3.0	-3.6	-1.9	10. תשומת העבודה של מועסקים ישראלים במגזר העסקי
5.3	-1.0	-1.6	6.0	9.1	-1.5	0.7	4.3	11. תשומת העבודה של עובדים זרים במגזר העסקי <sup>5</sup>
				8.9	2.0	0.7	-2.6	12. תשומת העבודה של עובדים מהשטחים במגזר העסקי <sup>5</sup>
				16.6	7.2	-22.6	-1.3	
7.7	8.3	8.8	8.8					13. שיעור האבטלה <sup>4</sup>
-5.8	-6.3	1.4	-1.0	-8.8	-7.4	2.3	-2.0	14. מספר הבלתי המועסקים
1.0	0.9	1.0	1.1	3.5	1.2	0.9	1.0	15. השכר הריאלי למשרת שכיר
2.2	1.1	-1.1	1.6	3.8	1.3	0.4	1.6	במגזר העסקי
-1.3	1.4	2.8	-0.2	2.7	0.8	1.9	-0.5	בשירותים הציבוריים

(1) כולל עובדים זרים ועובדים פלסטינים (מדווחים ולא-מדווחים).

(2) נתונים מקוריים.

(3) נתונים מנוכי עונתיות.

(4) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

(5) נתוני החשבונאות הלאומית.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם ונתוני החשבונאות הלאומית.

## לוח ה'-2

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה<sup>1</sup>, 2003 עד 2006  
(העלייה או הירידה הממוצעת לעומת השנה הקודמת, אחוזים)

2006	2005	2004	2003	
1.8	1.8	1.8	1.8	1. האוכלוסייה (ממוצע שנתי)
-9.0	1.3	-10.2	-30.7	2. העולים שהגיעו בתקופה זו
1.8	1.8	1.8	1.8	3. האוכלוסייה בגיל העבודה
55.6	55.2	55.0	54.5	4. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי <sup>2</sup> - סך הכול
61.1	60.7	60.6	60.1	גברים
50.4	50.1	49.6	49.1	נשים
2.5	2.3	2.6	2.5	5. כוח העבודה האזרחי
3.1	3.4	1.8	0.8	6. סך כל המועסקים
3.2	3.9	3.0	2.0	ישראלים
1.9	-1.8	-9.6	-8.6	לא-ישראלים
2.0	4.1	-0.4	1.5	7. המועסקים בשירותים הציבוריים
0.9	4.8	-1.7	-0.7	תשומת העבודה בשירותים הציבוריים
3.5	3.1	2.6	0.6	8. המועסקים במגזר העסקי
3.7	3.8	4.6	2.1	עובדים ישראלים
2.0	-6.8	-10.9	-12.7	עובדים זרים
1.7	24.1	-3.7	28.5	עובדים מהשטחים
11.3	11.5	12.1	13.7	חלקם של העובדים הזרים ועובדי השטחים במגזר העסקי <sup>2</sup>
2.8	2.4	1.1	0.0	9. תשומת העבודה במגזר העסקי
3.0	3.1	2.9	1.6	עובדים ישראלים
2.2	-6.3	-11.1	-13.2	עובדים זרים
-0.8	20.5	-0.8	31.5	עובדים מהשטחים
1.6	1.0	2.5	-3.0	10. השכר הריאלי למשרת שכיר
1.8	1.5	1.5	-2.5	במגזר העסקי
1.2	0.0	4.6	-4.1	בשירותים הציבוריים
2.8	-1.3	0.4	1.4	11. שכר המינימום (ריאלי)
-1.4	-2.1	-3.0	-3.9	12. עלות העבודה ליחידת תוצר גולמי במגזר העסקי <sup>3,4</sup>
3.5	4.1	5.6	2.2	13. התוצר המקומי הגולמי לשעת עבודה במגזר העסקי <sup>3,4</sup>
8.4	9.0	10.4	10.7	14. שיעור האבטלה <sup>2</sup> - סך הכול
7.9	8.6	9.5	10.2	גברים
9.0	9.5	11.4	11.3	נשים
0.26	0.25	0.28	0.34	15. ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה כאחוז מהתוצר הגולמי <sup>5</sup>

(1) כולל עובדים זרים ועובדים פלסטינים (מדווחים ולא-מדווחים).

(2) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

(3) במחירים קבועים.

(4) בניגוד לשנים עברו, החישוב מבוסס על התוצר הגולמי ולא על התוצר הנקי.

(5) כולל הוצאה על הכשרה מקצועית, שירות תעסוקה, תוכניות לשילוב מקבלי הקצאות במעגל התעסוקה, סיוע לתעסוקת עולים וכד'.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם ונתוני החשבונאות הלאומית.

### לוח ה'-3

#### אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה<sup>1</sup>, 2003 עד 2006

(ממוצעים שנתיים, אלפים)

השינוי לעומת השנה הקודמת								
2006	2005	2004	2003	2006	2005	2004	2003	
122.8	121.1	119.3	119.7	7,052.9	6,930.1	6,809.0	6,689.7	1. האוכלוסייה
-1.9	-1.6	-2.4	-10.3	19.3	21.2	20.9	23.3	2. העולים שהגיעו בתקופה זו
89.7	87.4	84.2	85.6	5,053.1	4,963.4	4,876.0	4,791.8	3. האוכלוסייה בגיל העבודה <sup>2</sup>
69.6	61.5	68.6	63.3	2,809.7	2,740.1	2,678.6	2,610.0	4. כוח העבודה האזרחי <sup>2</sup>
-10.3	-31.4	-2.0	17.4	236.1	246.4	277.8	279.8	5. הבלתי-מועסקים <sup>2</sup>
84.3	88.6	45.4	21.4	2,810.0	2,725.7	2,637.0	2,591.6	6. סך כל המועסקים <sup>3</sup>
79.9	92.8	70.6	45.8	2,573.6	2,493.7	2,400.8	2,330.2	ישראלים
4.4	-4.2	-25.2	-24.5	236.4	232.0	236.2	261.4	לא-ישראלים
3.6	-13.1	-23.8	-32.9	189.3	185.7	198.8	222.6	מהם: עובדים זרים
0.8	8.9	-1.4	8.5	47.1	46.3	37.4	38.8	עובדים מהשטחים
15.3	29.8	-3.1	10.8	772.1	756.9	727.1	730.3	7. המועסקים בשירותים הציבוריים <sup>4,3</sup>
69.1	58.9	48.5	10.5	2,037.9	1,968.8	1,909.9	1,861.4	8. המועסקים במגזר העסקי <sup>4,3</sup>
272.2	169.7	142.0	-165.0	7,492.7	7,220.5	7,050.8	6,908.7	9. השכר הנומינלי למשרת שכיר - סך הכול (ש"ח לחודש)
233.3	87.6	274.4	-236.4	7,144.2	6,910.9	6,823.3	6,548.9	בשירותים הציבוריים
288.4	205.4	75.6	-129.2	7,653.4	7,365.0	7,159.7	7,084.1	במגזר העסקי

(1) כולל עובדים זרים ועובדים פלסטינים (מדווחים ולא-מדווחים).

(2) נתוני סקר כוח אדם.

(3) נתוני החשבונאות הלאומית, כולל זקיפה מענפי החינוך והבריאות למגזר העסקי.

(4) מועסקים ישראלים ולא-ישראלים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם ונתוני החשבונאות הלאומית.

### תיבה ה'-1: השתלבות עולי אתיופיה בישראל: תמונת

#### מצב תמציתית

קהילת יוצאי אתיופיה בישראל מנתה בסוף שנת 2005 כ-106 אלף, מהם כ-33 אלף ילידי הארץ. העלייה מאתיופיה התאפשרה בזכות פסיקה של הרב עובדיה יוסף בתחילת שנות השבעים שלפיה בני הקהילה האתיופית, "ביתא ישראל", הם מצאצאי שבט דן האבוד, ובעקבותיה החילה ממשלת ישראל על יהודי אתיופיה בשנת 1975 את חוק השבות. חלק נכבד מעולי אתיופיה הגיעו לארץ במבצעים "משה" (1984) ו"שלמה" (1991), ומאוחר יותר הועלו לארץ גם חלק

מבני הפלשמורה (אלו שהתנצרו בעבר). בתחילת 2005 הוחלט כי שארית בני הפלשמורה - המתגוררים במחנות, ומספרם הוערך ב-13 עד 17 אלף נפש - יועלה עד סוף 2007 במסגרת איחוד משפחות, אולם מאז לא הואץ קצב עלייתם.

משאבים רבים הושקעו בקליטת יוצאי אתיופיה בישראל, במטרה לשלבם בחברה ובכלכלה, תוך ניסיון לגשר על חסכים עמוקים ועל הבדלים תרבותיים ואחרים. כך, למשל, נאמדה עלות הקליטה הממשלתית המצטברת של עולה אחד ממצע "שלמה" עד 2003 בלמעלה מ-400 אלף ש"ח<sup>1</sup>, ולכך נוספה תרומה לא מבוטלת של המגזר השלישי. במהלך השנים הייתה התקדמות ניכרת בהשתלבות עולי אתיופיה בארץ בדיוור, בתעסוקה ובחינוך. לדוגמה, רוב רובם של העולים מתגורר בדיוור קבע בבעלותם, וחלק גדול מהשאר מתגוררים בשכירות בדיוור ציבורי, לאחר שאתרי הקרוונים פורקו. עם זאת עדיין נותרה מלאכה רבה. ניתן להעריך כי רק בטווח הארוך עשויים הפערים החברתיים-כלכליים בין צאצאי עולי אתיופיה לבין הוותיקים להצטמצם במידה ניכרת, כפי שהתרחש אצל בני העולים יוצאי אסיה ואפריקה שהגיעו לארץ סמוך לקום המדינה.

כמה מאפיינים של יוצאי אתיופיה מקשים על יכולתם להיקלט בחברה הישראלית (לוח 1): משפחותיהם מאופיינות בריבוי ילדים, הגם ששיעורי הפריור ירדו עם הוותק בארץ, גבוה בקרבם שיעור המשפחות החד-הוריות והילדים המתגוררים עם הורים קשישים - ומכאן שיחס התלות גבוה. חלק נכבד מעולי אתיופיה התיישב במספר מצומצם של שכונות מצוקה, בעיקר בערים במרכז הארץ ובמחוז הדרום, על אף המדיניות המוצהרת לפיזורם; ריכוזם מכביד על הרשויות המקומיות בהענקת הסיוע הנדרש, ואף עלול להאט את קצב השתלבותם בחברה הישראלית; כך, למשל, ריכוז תלמידים עולים בבתי ספר חלשים פוגע בהישגיהם. רמת ההשכלה של עולי אתיופיה נמוכה יחסית, שכן רבים מהם הגיעו לארץ כבוגרים לא-משכילים, ואף כאנאלפביתים: כ-40 אחוזים מהעולים בגילי העבודה העיקריים בשנת 2005 סיימו לכל היותר בית ספר יסודי. כמו כן רבים מהם חסרים מיומנות מקצועית נדרשת. (חלק הארי עסקו בארץ המוצא בחקלאות).

שיעורי ההשתתפות של האתיופים בגילי העבודה העיקריים בשוק העבודה נמוכים מאלו של כלל היהודים, ויחד עם שיעורי אבטלה גבוהים יחסית, שיעורי התעסוקה שלהם נמוכים מאוד: כ-57 אחוזים בלבד, לעומת כ-76 אחוזים אצל כלל היהודים<sup>2</sup>. הפערים לרעה בולטים אצל הנשים האתיופיות. בגלל רמות נמוכות של השכלה ומיומנות מקצועית חלק נכבד מעולי אתיופיה מוצאים את פרנסתם כעובדים לא-מקצועיים, ושיעור גבוה יחסית מהם מועסקים על ידי חברות כוח אדם, מצב המתבטא גם בשכר חודשי נמוך. כתוצאה מכך שביעות הרצון של העובדים האתיופים מעבודתם נופלת בהרבה מזו של כלל העובדים היהודים.

שוק העבודה לא האיר פנים לעולי אתיופיה בעשור האחרון, כתוצאה מתהליכים כלל-משקיים שפגעו בעובדים שהשכלתם נמוכה וכישוריהם המקצועיים מועטים:

<sup>1</sup> ש' בלשה (2005), התפתחות ההשפעה הפיסקאלית של עולי אתיופיה על ציר הזמן, האוניברסיטה העברית ירושלים, בית הספר למדיניות ציבורית ומכון פהר, הסדרה הכתומה, נובמבר.

<sup>2</sup> להרחבה ראו: י' קינג, וא' וולדה-צדיק (2006), דפוסי השתלבות בתעסוקה של עולים חדשים בגולאי 22-62, מאיירס-גינינט-מכון ברוקדייל והמשרד לקליטת עלייה, דמ-486-06.

צמצום התעשיות המסורתיות, גידול חלקם של העובדים הלא-ישראלים, התרחבות התעסוקה הלא-מאורגנת, כולל דרך חברות כוח אדם בעבודות זמניות ובשכר נמוך יחסית. נוסף על אלה צמצמה הממשלה מאוד את מערך ההכשרה המקצועית, שהיה עשוי להיות לעזר גם לעולים האתיופים.

כפועל יוצא מיחס תלות גבוה, שיעור תעסוקה נמוך ושכר ירוד, רמת החיים של משפחות יוצאי אתיופיה נמוכה ביותר: הכנסתם לנפש תקנית עמדה בשנת 2005 על כאלפיים ש"ח לחודש, לעומת כארבעת אלפים ש"ח לחודש בכלל משקי הבית היהודיים. כ-52 אחוזים ממשקי הבית האתיופיים היו עניים, לעומת כ-16 אחוזים בלבד מכלל היהודים. הדבר משתקף גם בשביעות הרצון הנמוכה של העולים מאתיופיה ממצבם הכלכלי. עם זאת, בהתבוננות רחבה יותר ניתן לציין כי שיעור עולי אתיופיה שהם שבעי רצון מחייהם עולה על זה של עולי שנות התשעים ממדינות חבר העמים, ונופל רק במקצת מזה של הוותיקים.

בהסתכלות קדימה ראוי לעמוד על הקשיים המרובים העומדים בפני דור העתיד של עולי אתיופיה, המהווה כיום כמחצית מהם. (חציון הגיל עומד על פחות מ-21 שנים). תחולת העוני בקרב ילדים להורים יוצאי אתיופיה גבוהה מאוד, ולכך נוספים חסכים כהשכלה נמוכה של ההורים וידיעה דלה של השפה העברית, התרופפות המסורות והתפרקות המסגרות המשפחתיות. לפיכך מקצה משרד החינוך משאבים רבים לקידום תלמידים עולים מאתיופיה.

בשנת הלימודים תשס"ד (2003/2004) למדו במערכת החינוך כ-15 אלף תלמידים עולים מאתיופיה, שהם כ-10 אחוזים מכלל התלמידים העולים, רובם בחינוך הממלכתי-דתי<sup>3</sup>. ייצוג גבוה שלהם ניתן למצוא בנתיב הטכנולוגי, בפנימיות ואף בחינוך המיוחד - עדות אפשרית לתופעה של הסללה<sup>4</sup>. ההישגים הלימודיים של תלמידים עולים מאתיופיה נמוכים יחסית (למשל בעברית ובמתמטיקה), תופעה המתגלה כבר בכיתות הנמוכות ונותרת בכיתות הגבוהות<sup>5</sup>. שיעור הנשירה של עולי אתיופיה בכיתות ז'-י"ב עמד בשנת הלימודים תשס"ד על 3.4 אחוזים - גבוה מזה של ילידי ישראל (2.6 אחוזים), אך נמוך מהשיעור בקרב ילידי בריה"מ לשעבר (5.1 אחוזים). היקף הנשירה הסמויה של עולי אתיופיה גבוה, וכך גם המעברים בין בתי ספר. שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתלמידי י"ב הגיע לכ-44 אחוזים בלבד, לעומת כ-57 אחוזים אצל הוותיקים, ורק כ-34 אחוזים מהם עמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות, לעומת כ-83 אחוזים מילידי ישראל. לפיכך הייצוג של סטודנטים יוצאי אתיופיה במערכת ההשכלה הגבוהה נמוך ביותר. יצוין כי במרוצת השנים חל שיפור ניכר במדדי ההצלחה של התלמידים מאתיופיה במערכת החינוך:

<sup>3</sup> ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2006), *תלמידים עולים במוסדות חינוך תשס"ד*, לקט ממצאים סטטיסטיים 2006/04; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2006), *החינוך בישראל בראי הסטטיסטיקה, 1995-2004*, אינדיקטורים חברתיים, פרסום מס' 13. תלמידים מבני הפלשמורה מחויבים ללמוד במסגרות חינוך דתיות, כחלק מתהליך הגיור.

<sup>4</sup> הסללה - הפניה למסלול לימודים מוגדר מראש במוסד חינוכי.

<sup>5</sup> ת' לוי, א' שוהמי וד' ספולסקי (2003), *הישגים בלימודים של תלמידים עולים: ממצאים והמלצות למקבלי החלטות*, דוח מחקר. הוגש למשרד החינוך, משרד המדען הראשי והגף לקליטת תלמידים עולים.



**לוח 1**  
**מאפיינים חברתיים-כלכליים של יהודים<sup>1</sup> ותיקים ועולים, 2005**  
**(אחוזים)**

עולי אתיופיה <sup>3</sup>	עולי ברה"מ		סה"כ	
	לשעבר <sup>2</sup>	ותיקים		
2.2	0.7	1.1	1.1	מספר הילדים בגיל 0-17 במשק הבית
22.5	21.2	9.4	11.5	שיעור האימהות החד-הוריות
				התפלגות רמת השכלה (התעודה או התואר הגבוה ביותר) <sup>4</sup>
20.4	0.5	0.8	0.9	ללא תעודה
19.5	4.0	11.2	10.0	יסודית
38.4	29.9	42.2	39.9	תיכונית/תעודת בגרות
21.7	65.6	45.8	49.2	תעודה על-תיכונית ואקדמית
22.8	47.9	5.0	13.7	שיעור המדווחים על מיומנות נמוכה בקריאה בעברית <sup>5</sup>
65.7	86.6	82.4	82.5	שיעור ההשתתפות <sup>4</sup>
70.3	88.9	84.4	84.6	גברים
61.8	84.6	80.4	80.6	נשים
57.0	80.9	76.2	76.4	שיעור התעסוקה <sup>4</sup>
62.5	83.6	78.5	78.7	גברים
52.4	78.6	73.9	74.2	נשים
13.2	6.6	7.6	7.4	שיעור האבטלה <sup>4</sup>
11.1	6.0	7.0	7.0	גברים
15.3	7.1	8.1	7.9	נשים
42.7	27.4	40.4	38.3	שיעור המובטלים מעל חצי שנה <sup>4</sup>
				התפלגות המועסקים לפי משלח היד
7.9	25.2	40.5	37.2	אקדמאים, בעלי מקצועות חופשיים, מנהלים
33.2	31.1	39.8	38.5	פקידים וסוכני מכירות
22.3	27.4	14.5	16.7	עובדים מקצועיים
36.6	16.3	5.2	7.6	עובדים בלתי-מקצועיים
8.0	4.2	1.9	2.4	שיעור השכירים המועסקים על ידי חברות כוח אדם
37.1	41	40.4	40.6	ממוצע שעות העבודה השבועיות (שעות)
4,747	5,727	9,454	8,497	השכר החודשי ברוטו לשכיר ראש משק בית (ש"ח)
27.8	31.7	51.8	46.6	השכר החודשי לשעת עבודה (ש"ח): ממוצע
22.0	25.2	39.6	34.5	חציון
69.0	73.7	85.3	83.0	שיעור שבעי הרצון <sup>6</sup> מעבודתם
1,994	2,994	4,249	3,947	ההכנסה החודשית הפנויה לנפש תקנית <sup>7</sup> (ש"ח)
51.7	16.9	14.5	15.8	תחולת העוני <sup>7</sup> : משפחות
65.3	15.2	23.4	24.4	ילדים
1.6	1.0	1.0	1.0	צפיפות הדיור (נפשות לחדר)
34.6	31.9	53.7	49.1	שיעור שבעי הרצון <sup>6</sup> ממצבם הכלכלי
80.3	71.6	86.0	83.1	שיעור שבעי הרצון <sup>6</sup> מחייהם

(1) ו"אחרים" (בעיקר עולים לא-יהודים).

(2) עולי 1990 ואילך.

(3) מי שעלו מאפריקה משנת 1980 ואילך, רובם ככולם מאתיופיה.

מפאת היקפו הקטן של המדגם, חלק מהנתונים בלוח לוקים בתנודתיות בין שנים, ולכן יש לראות בהם קירוב בלבד.

(4) בקרב בני 25-54.

(5) בני 20 ומעלה שהשיבו כי רמת ידיעתם בקריאת עברית נמוכה או שאינם יודעים כלל. ממוצע 2003-2004.

(6) בני 20 ומעלה המרוצים או מרוצים מאוד. ממוצע 2003-2004.

(7) זיהוי המוצא - לפי ראש משק הבית.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בעשר השנים האחרונות עלה שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתלמידי י"ב ב-27 נקודות אחוז, ושיעורם של אלו העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות גדל ב-10 נקודות אחוז.

נוסף על כך ניתן להצביע על מעורבות גבוהה יחסית של בני נוער אתיופים במצבי סיכון. כך, למשל, שיעור התיקים הפליליים שנפתחו לבני 12-20 מקרבם עמד בשנת הלימודים תשס"ג על 4.6 אחוזים, למעלה מפי שניים מאשר אצל ילידי ישראל, וההתנסות בצריכת אלכוהול וסמים שכיחה אצלם יחסית. כללית ניתן להצביע על צורך בנקיטת מדיניות לפיזור עולי אתיופיה ברחבי הארץ, בדגש על יישובים ושכונות מבוססים יותר מאלו שבהם הם מתגוררים כיום.<sup>6</sup> מדיניות זו תקל על הרשויות המקומיות לתת לעולים את הסיוע הדרוש, ותגביר את ההשתלבות של התלמידים האתיופים במערכת החינוך. מכל מקום, ראוי להגדיל את היקף המשאבים העומדים לרשות בתי ספר המאכלסים שיעור גבוה של תלמידים אתיופים, ולהימנע עד כמה שניתן מתופעות של הסללה. כמו כן רצוי להרחיב את מערך ההכשרה המקצועית לעולים אלו, ואולי אף להרחיב את ההעדפה המתקנת בשילובם בתעסוקה במגזר הציבורי.

<sup>6</sup> המלצות למדיניות ניתן למצוא אצל: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל (2001), *שילוב עולים יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - אתגרים, מדיניות, תכניות וכיווני פעולה*, תמ-18-01.

### 3. כוח העבודה האזרחי

האוכלוסייה בגילי העבודה גדלה בשנת 2006 בשיעור זהה לשיעור גידולה של כלל האוכלוסייה (1.8 אחוזים), אך כוח העבודה האזרחי, המכיל את המועסקים והמובטלים הישראליים, התרחב בקצב גבוה בהרבה, 2.5 אחוזים, והגיע במוצע שנתי ל-2.81 מיליון נפש. ההבדל האמור בקצב הגידול בין כוח העבודה לאוכלוסייה בגילי העבודה נבע מעלייה של 0.4 נקודת אחוז בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, לשיא של 55.6 אחוזים (לוח ה'-2). שיעור ההשתתפות של הגברים בכוח העבודה עלה, בניגוד למגמה ארוכת טווח של ירידתו, החל משנת 2004, ובשנת 2006 הסתכמה עלייתו ב-0.4 נקודת אחוז. גם שיעור ההשתתפות של הנשים עלה ב-0.4 נקודת אחוז, בדומה לעלייתו בשנה הקודמת. העלייה המתמדת של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בשנים האחרונות היא בעיקר תוצאה של הצמיחה המהירה ושיפור הסיכויים למציאת עבודה, אך גם למדיניות הממשלה של עידוד היציאה לעבודה היה חלק בכך. בניגוד לשנים הקודמות, שבהן עליית שיעור ההשתתפות הכללי הושגה בעיקר כתוצאה משינוי הרכב כוח העבודה - עליית חלקם של בעלי השכלה גבוהה והצטמצמות חלקם של בעלי השכלה נמוכה תוך ירידת שיעור השתתפותם, הרי בשנת 2006 עלה שיעור ההשתתפות דווקא בקרב בעלי השכלה נמוכה יחסית של 9-12 שנות לימוד<sup>8</sup> (לוח ה'-6). ניתוח ראשוני מלמד שלקיצוץ בקצבאות המחליפות עבודה הייתה השפעה על ההחלטה להצטרף לכוח העבודה בקרב האוכלוסיות הנתמכות. השפעת הקיצוץ בקצבאות הילדים על השתתפות הורים במשפחות מרובות

כוח העבודה האזרחי התרחב בקצב גבוה מזה של האוכלוסייה בגילי העבודה, עקב עליית שיעור ההשתתפות בכוח העבודה.

ב-2006, בניגוד לשנים קודמות, עלה שיעור ההשתתפות בקרב בעלי השכלה נמוכה יחסית.

<sup>8</sup> בקרב בעלי 0-8 שנות לימוד נמשכה הירידה בשיעור ההשתתפות, אך חשוב לציין כי קבוצה זו היא קטנה יחסית - 12.5 אחוזים מסך האוכלוסייה בגילי העבודה. כשלושה רבעים מבעלי 0-8 שנות לימוד הם בני 45 ומעלה, וכ-60 אחוזים הם בני 55 ומעלה; מפני הגיל המבוגר המאפיין קבוצה זו חלקה בשוק העבודה הולך ומצטמצם עם השנים.

ילדים בכוח העבודה נדונה בתיבה ה'-2. מנתוני דוח ראשון של מעקב אחר תוכנית מהל"ב, שהוכן במוסד לביטוח הלאומי, עולה כי בין החודשים נובמבר 2005 ויולי 2006 ירד מספר מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה שהשתתפו בתוכנית ב-28.3 אחוזים, לעומת יציבות של מספר מקבלי הגמלה מאותן עילות - חוסר תעסוקה ושכר נמוך - בשאר המערכת.

שיעור ההשתתפות בישראל, למרות הצטמצמות הפער מול המדינות המפותחות, עדיין נמוך בהשוואה בין-לאומית, עקב שיעור השתתפות נמוך יחסית של הגברים<sup>9</sup>. במדינות OECD עמד שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב בני 25-54 (גילי העבודה העיקריים) בשנת 2005 על 80.7 אחוזים בממוצע - 92.1 אחוזים בקרב הגברים ו-69.5 אחוזים בקרב הנשים. בישראל שיעורי ההשתתפות המקבילים היו 76.6 אחוזים - 82.7 אחוזים בקרב הגברים ו-70.7 אחוזים בקרב הנשים<sup>10</sup>.

כתוצאה מהצמיחה המהירה ושיפור הסיכויים למצוא תעסוקה הצטמצמה, לראשונה מאז 2001<sup>11</sup>, קבוצת המתיאשים - מי שהפסיקו לחפש עבודה באופן פעיל, ומשום כך אינם נכללים עוד בכוח העבודה. בממוצע ירד מספר המתיאשים בכ-15 אחוזים ביחס לממוצע של שנת 2005, בעיקר בקרב הנשים (ירידה של 23 אחוזים, לעומת 8 אחוזים בלבד בקרב הגברים). עם זאת, כ-54.5 אלף אנשים עדיין מוגדרים כמתיאשים, ואילו נכללו בכוח העבודה כמובטלים, היה שיעור האבטלה מגיע ל-10.1 אחוזים<sup>12</sup>. הסיבה העיקרית הגורמת למובטלים להתייאש מחיפוש עבודה היא מחסור בעבודה מתאימה באזור מגוריהם - העילה שציינו יותר ממחצית המתיאשים. אחוז המתיאשים בכוח העבודה יורד ככל שעולה רמת ההשכלה, והשינויים במספר המתיאשים השנה אינם אחידים בקבוצות ההשכלה השונות: אצל הגברים התרכזה הירידה העיקרית בקרב בעלי 13 שנות לימוד ומעלה, ואילו אצל הנשים היא התרכזה בקרב בעלות 11-15 שנות לימוד, בעוד שבקרב בעלות השכלה נמוכה יותר מספר המתיאשות עלה.

שיעור ההשתתפות בישראל נמוך בהשוואה בין-לאומית.

לראשונה מאז 2001 הצטמצמה קבוצת המתיאשים. עיקר הצמצום היה בקרב המשכילים.

## תיבה ה'-2: קצבאות ילדים והשתתפות של הורים במשפחות מרובות ילדים בכוח עבודה

תשלום קצבאות ילדים הוא כלי מדיניות מקובל לעידוד הילודה, להקטנת הפערים החברתיים ולצמצום העוני בקרב ילדים. בשונה מההטבות הכספיות הניתנות להורים עובדים, כגון זיכוי מס על הכנסה, קצבת הילדים אינה מותנה בתעסוקה, אלא מזכה את המשפחה בגין הילדים ומעלה את הכנסת משק הבית שלא מעבודה. גובה הקצבה בדרך כלל נמוך ביחס לשכר הממוצע במשק, אך במשפחות גדולות ובעלות הכנסה נמוכה תרומתה לסך ההכנסה נכבדה. משום כך יוצרות קצבאות

<sup>9</sup> שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב גברים בישראל מושפע בעיקר מאי השתתפות של גברים חרדים, מהעובדה שהמשרתים בצבא הקבע ובורעות הביטחון האחרות אינם נכללים בכוח העבודה האזרחי למרות השתייכותם לאוכלוסייה בגיל העבודה, וכן מחובת השירות הסדיר, המביא לדחיית הלימודים והעבודה. עם זאת, חשוב לציין כי שיעור ההשתתפות של גברים מעוטי השכלה נמוך במיוחד.

<sup>10</sup> בולט במיוחד שיעור ההשתתפות הגבוה בקרב נשים יהודיות - 80.3 אחוזים - לעומת 24.9 אחוזים בלבד בקרב הנשים הערביות.

<sup>11</sup> זו השנה הראשונה שבה הלמ"ס הוסיפה לשאלון סקר כוח האדם שאלה לזיהוי המתיאשים. באותה שנה מספר המתיאשים היה קרוב ל-40 אלף, והוא גדל במהירות עד למעלה מ-64 אלף בשנת 2005.

<sup>12</sup> להשוואה: שיעור האבטלה כולל מתיאשים היה 11.3 אחוזים בשנת 2005 ו-12.8 אחוזים בשנת 2004.

הילדים תמריץ לאי עבודה ומעודדות את ההורים, בעיקר את האימהות, לעבור מתעסוקה מלאה לחלקית, או אף לעזוב את כוח העבודה.

מחקרים רבים עסקו בנושא השפעת קצבאות הרווחה על היצע העבודה של אימהות, במיוחד בארה"ב<sup>1</sup>. התוצאות מלמדות שמבנה תשלומי ההעברה ואופן הזכאות להם משפיעים על דפוסי ההשתתפות בכוח העבודה<sup>2</sup>.

בישראל תשלום קצבאות הילדים הופקד ב-1959 בידי המוסד לביטוח הלאומי. מאז השתנו כללי התשלום פעמים רבות, אך החל ממארכ 1993 משולמות קצבאות הילדים באופן אוניברסלי, ללא מבחן הכנסות, עבור כל הילדים עד גיל 17. מסיבות דמוגרפיות היסטוריות הותאם מבנה קצבאות הילדים בישראל למטרת עידוד הילודה, ומשום כך תוספת הקצבה עבור כל ילד נוסף שולמה בשיעור הולך וגדל, החל מהילד השלישי במשפחה<sup>3,4</sup>. כתוצאה מכך, במשפחות מרובות ילדים הגדילה הקצבה את ההכנסה הכוללת של משק הבית במידה משמעותית<sup>5</sup>. בהקשר זה יש להביא בחשבון כי כושר ההשתכרות הפוטנציאלי של הורים במשפחות אלה מוגבל, משום שרמת השכלתם בדרך כלל נמוכה יחסית: בשנים 1995-2005 רמת ההשכלה הממוצעת של גברים נשואים במשפחות עם 5 ילדים ויותר הייתה 12.5 שנות לימוד, לעומת 13.2 שנות לימוד בקרב גברים נשואים במשפחות עם 1 עד 4 ילדים<sup>6</sup>. הפער ניכר עוד יותר בקרב נשים: ממוצע שנות הלימוד בקרב נשים נשואות במשפחות עם 5 ילדים ויותר היה בשנים האמורות 10.5 בלבד, בעוד שנשים נשואות במשפחות עם 1 עד 4 ילדים היו בעלות 13 שנות לימוד, בממוצע.

בשנת 2001 הוחל "חוק משפחות ברוכות ילדים", שהגדיל במידה ניכרת את הקצבה למשפחות עם חמישה ילדים ויותר. מתן קצבאות הילדים, שאינן מותנות בעבודה, בהיקף כזה היה בו כדי להפחית את הצורך לחפש מקורות פרנסה ולעודד

<sup>1</sup> לסקירת ההשפעות של מערכת הרווחה על התמריצים לעבודה, התלות במערכת הסיוע, הרכב המשפחה וההגירה ראו: R. Moffitt (1992). "Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review", *Journal of Economic Literature*, 30, 1-61

<sup>2</sup> על הניסיון במדינות אחרות ראו לדוגמה N. Ghazala (2004). "The Impact of Cash-Benefit Reform on Parents' Labor Force Participation", *Population Economics*, 17, 369-383; K. Milligan and M. Stabile (2004). "The Integration of Child Tax credits and Welfare: Evidence from the National Child Benefit Program", working paper.

עם זאת, עבודה שנעשתה בבריטניה, שבה שיעור הקצבה מכסימלי עבור הילד הראשון ונמוך יותר עבור הילדים הנוספים, לא נמצאה השפעה של הקצבה על השתתפות האימהות בכוח העבודה:

A. León (2003). Family Allowances and Female Labor Force Participation, University of Pittsburgh, Department of Economics Working Paper no. 290.)

<sup>3</sup> עד שנת 2003 גובה קצבת ילדים עבור הילד השלישי היה כפול מאשר עבור כל אחד משני הילדים הראשונים.

<sup>4</sup> ליתר דיוק: בחלק מהשנים הקצבה עבור הילד השביעי ואילך הייתה נמוכה במקצת מהקצבה עבור הילד השישי.

<sup>5</sup> בין השנים 1995-2001 (למעט שנת 2000, שבה נרשמה עלייה משמעותית בגובה השכר הממוצע) הסתכמה ההכנסה מקצבה במשפחה עם 5 ילדים בלמעלה מ-30 אחוזים מהשכר הממוצע למשרת שכיר במשק, במשפחה עם 6 ילדים בלמעלה מ-40 אחוזים מהשכר הממוצע, וכל ילד מהשביעי ואילך הוסיף להכנסת המשפחה סכום הגבוה מ-9 אחוזים מן השכר הממוצע.

<sup>6</sup> חשוב לציין כי השוואה זו כוללת גם את ההשכלה התורנית, שאינה מגדילה את כושר ההשתכרות של הפרט.

את מקבלי הקצבאות להימנע מעבודה. צמצום קצבאות הילדים החל כבר בשנת 2002, כאמצעי לצמצום ההוצאה הציבורית,<sup>7</sup> אך רפורמה משמעותית הונהגה רק ביולי 2003, במסגרת התוכנית להבראת כלכלת ישראל. על פי הרפורמה, הוחלט לקצץ בהדרגה את הקצבה עבור הילדים השלישי ואילך שכבר נולדו, כך שעד לשנת 2009 ישתווה גובה הקצבה עבור כל אחד מהילדים, ולקצץ מייד את הקצבה עבור הילדים החדשים. המטרה העיקרית של הרפורמה הייתה צמצום ההסתמכות על קצבאות הרווחה ועידוד היציאה לעבודה.

חשוב לבדוק אם צמצום קצבאות הילדים הצליח להשיג את יעדו - לשנות את דפוסי ההתנהגות של מקבליהן ולהניע אותם לצאת לעבודה. לשם כך השינויים של השנים האחרונות בגובה קצבאות הילדים יכולים לשמש מעין "ניסוי טבעי". בעבודה שבחנה את דפוסי ההתנהגות בשוק העבודה אצל החרדים<sup>8</sup> - אוכלוסייה שידועה בהסתמכותה על קצבאות הרווחה, ובראש וראשונה על קצבאות הילדים - נמצא כי בין השנים 2002 ו-2004 גדלה מעורבותם בכוח העבודה. אך עיקר השינוי היה עלייה של מספר מחפשי העבודה (2.1 ו-4.2 אחוזים בקרב הגברים החרדים והנשים החרדיות, בהתאמה), אך זאת ללא שינוי של ממש בשיעורי התעסוקה. עדות עקיפה להשפעת קצבאות הילדים על הרצון לעבוד בקרב הורים במשפחות מרובות ילדים עולה מתוצאה נוספת של אותו מחקר; בהסתברות להשתתף בכוח העבודה נמצא פער משמעותי בין הורים במשפחות עם 5 ילדים ויותר לבין הורים במשפחות קטנות יותר, תוצאה משותפת לגברים ונשים ולחרדים ולא-חרדים, והמתעצמת לגבי משפחות עם 7 ילדים ויותר.

בתיבה זו נבחן את השינויים בשיעורי ההשתתפות בקרב גברים ונשים נשואים/<sup>9</sup> ות<sup>9</sup> במשפחות עם 4 ילדים ויותר בהשוואה למשפחות עם 1 עד 3 ילדים<sup>10</sup>. כדי לנטרל את השפעתם של גורמים נוספים, נתייחס למשפחות יהודיות לא-חרדיות בלבד<sup>11</sup>, המחולקות לשלוש קבוצות השכלה (0-10, 11-12 ו-13+ שנות לימוד). הסתכלות על שתי קבוצות עם מספר ילדים שונה תסייע להבדיל בין השפעת השינויים בקצבאות לבין השפעת המחזוריים הכלכליים, בהנחה שהתנהגות ההורים בשתי הקבוצות מושפעת מהסביבה הכלכלית (צמיחה או מיתון) באותו אופן. חשוב לציין כי בניתוח

<sup>7</sup> במארס 2002 הופחתו תשלומי קצבאות הילדים ב-12 אחוזים, ולא עודכן ערכה של נקודת קצבת הילדים. ביולי 2002 בוצעה הפחתה נוספת של 4 אחוזים, והוחלט לא לעדכן את נקודת הקצבה גם בינואר 2003.

<sup>8</sup> דניאל גוטליב (2006), "העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית", טרם פורסם.

<sup>9</sup> צמצום המדגם למשפחות שיש בהן שני הורים מאפשר להתעלם מקצבאות נוספות המשולמות למשפחות חד-הוריות.

<sup>10</sup> אחוז הקיצוץ בקצבאות בשנת 2002 היה אחיד עבור כל אחד מהילדים, ואילו ב-2003 הקיצוץ פגע יותר במשפחות עם 4 ילדים ומעלה.

<sup>11</sup> הסתכלות על חרדים ועל לא-יהודים בנפרד אינה אפשרית, מפאת מספרן המצומצם של התצפיות בכל קבוצה.

<sup>12</sup> נציין כי זיהוי משק בית חרדי בסקר כוח אדם נעשה על סמך הצהרת אחד מבני המשפחה על לימודים בישיבה כמוסד לימודים אחרון. שיטת זיהוי זו היא בעייתית: היא נותנת אומדן חסר למספר החרדים בחברה הישראלית (בהשוואה לנתוני הסקר החברתי), ומשום כך ההפרדה בין חרדים ללא-חרדים בניתוח זה אינה מושלמת.

זהו אנו בוחנים התנהגות של הורים במשפחות שיש בהן 4 ילדים או יותר, ולא נבדקה השפעת השינויים בקצבה על החלטות ההורים לגבי מספר ילדיהם. תחילה צריך לציין כי שיעורי ההשתתפות של הורים במשפחות מרובות ילדים נמוכים בהרבה מאלה של הורים ל-1-3 ילדים (לוח 1). מקובל לחשוב כי מספר ילדים גדול יכול להוות חסם ליציאה לשוק העבודה בעיקר לגבי נשים, אולם, כפי שעולה מנתוני הלוח, הבדלים בשיעורי ההשתתפות ניכרים גם בקרב גברים. הפער בשיעורי ההשתתפות בין אבות למשפחות מרובות ילדים לבין אבות למשפחות קטנות יותר מצטמצם ככל שעולה רמת השכלתם. נתוני הלוח יכולים לרמוז כי בחלק מהמשפחות שבהן כושר ההשתכרות של ההורים נמוך יחסית הסתמכות על קצבאות הילדים מחליפה יציאה לעבודה.

### לוח 1

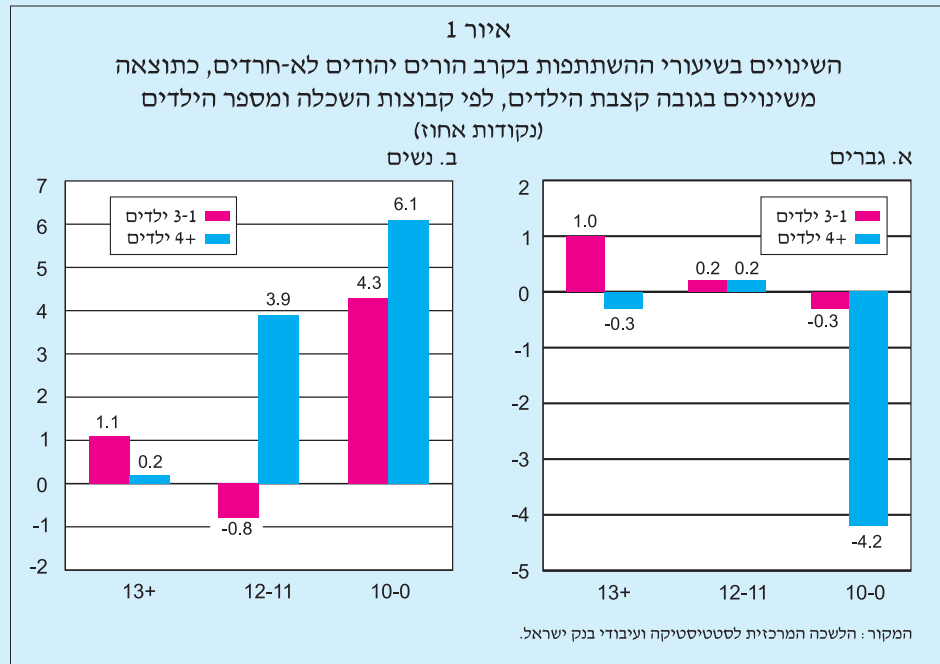
שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בקרב הורים לפי המין, רמת ההשכלה ומספר הילדים במשפחה, ממוצע 1998 עד 2005

נשים		גברים		רמת ההשכלה (שנות לימוד)
+4 ילדים	3-1 ילדים	+4 ילדים	3-1 ילדים	
36.6	64.0	74.2	89.1	10-0
49.2	76.0	83.2	92.7	12-11
66.7	86.5	87.3	92.3	+13

איור 1 מציג את השינויים בשיעורי ההשתתפות של הורים במשפחות מרובות ילדים בהשוואה למשפחות עם 1 עד 3 ילדים בתגובה על הירידות בקצבת הילדים החל משנת 2002. לשם כך חושב ההפרש בשיעור ההשתתפות, בנקודות אחוז, לפני החלת השינויים ואחריהם. כיוון שמספר המשפחות עם 4 ילדים ויותר במדגם קטן יחסית, דבר שגורם לתנודות בשיעורי ההשתתפות של הורים במשפחות אלה, הניתוח מבוסס על ממוצעים תלת-שנתיים - לתקופה שלפני הקיצוץ בקצבאות (וכן לפני העלאתן על פי "חוק משפחות ברוכות ילדים"), 1998-2000, ולתקופה שלאחר הקיצוץ, 2003-2005.

לפי איור 1 נראה, שהשינויים בקצבאות הילדים השפיעו על התנהגות האבות מעוטי ההשכלה במשפחות עם 4 ילדים ויותר: נבלמה מגמת הירידה המתמשכת של שיעור השתתפותם, והוא התייצב, בעוד ששיעור ההשתתפות של אבות במשפחות עם 1 עד 3 ילדים המשיך לרדת. (בקרב האימהות, ששיעור השתתפותן הוא במגמת עלייה מתמשכת, לא ניכרת השפעה של השינויים בקצבאות, למעט הקבוצה המשכילה ביותר.) נתונים נוספים תומכים במסקנה זו: שיעור ההשתתפות של בעלי 10-0 שנות לימוד, שהיה במגמת ירידה חדה עד 2002 (בשונה משיעורי ההשתתפות של שאר קבוצות ההשכלה) התייצב - כנראה כתוצאה משינוי ההתנהגות של מקבלי הקצבאות. גם השינויים בשיעור ההשתתפות של אבות למשפחות עם 5 ילדים ויותר (שאינו מוצג כאן) מאשרים את המסקנה האמורה, אף

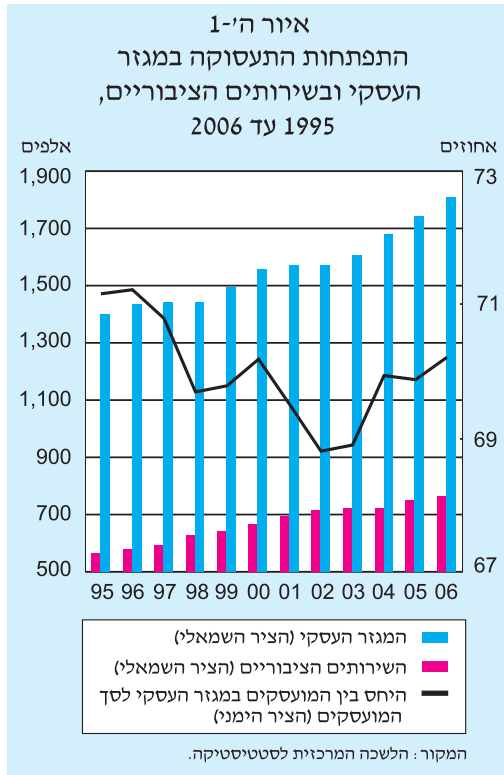
שמפאת התנדויות בשיעורי ההשתתפות בקבוצות קטנות, יש לראות תוצאות אלה כראשוניות בלבד. ככל הנראה, קיצוץ דרסטי בגובה הקצבאות אכן עשוי להוביל לשינוי בדפוסי ההתנהגות של האוכלוסייה המושפעת מכך, אך שינוי זה אינו מידי, ודרושה תקופת ההסתגלות אליו. יתר על כן, הקיצוץ מוביל לתגובה חלקית בלבד של האוכלוסייה הנפגעת ממנו, ולפיכך תוצאה אפקטיבית יותר תתקבל רק בלויית הגדלת התמריצים לכניסה לשוק העבודה (למשל באמצעות מס הכנסה שלילי). על מידת ההצלחה של קיצוץ הקצבאות בשילוב הלא-עובדים במעגל התעסוקה נוכל ללמוד רק בעתיד, כשיתבררו המגמות ארוכות הטווח, ועושר הנתונים יאפשר שימוש בטכניקות מחקר מדויקות.



#### 4. התעסוקה

התרחבות התעסוקה הובלה על ידי המגזר העסקי, שבו שיעור הגידול של מספר המועסקים היה הגבוה ביותר מאז תחילת העשור.

מספר המועסקים במשק עמד בשנת 2006 על 2.81 מיליון איש בממוצע. במהלך השנה נוספו כ-84 אלף מועסקים לענפי המשק השונים, גידול של 3.1 אחוזים לעומת שנת 2005 (לוח ה'-2). קצב הגידול של התעסוקה השנה היה נמוך במקצת מזה של השנה הקודמת, אך גבוה בהרבה מאשר בשנים הראשונות ליציאה מהמיתון (2003 ו-2004). רוב הגידול של סך התעסוקה, כ-82 אחוזים, נבע מהתרחבות המגזר העסקי, שבו עלה מספר המועסקים ב-3.5 אחוזים לעומת שנת 2005, שיעור הגידול הגבוה ביותר מאז תחילת העשור. חלקם של העובדים הזרים ועובדי השטחים במגזר העסקי המשיך לרדת מרמת השיא של שנת 1999, 16.5 אחוזים, אולם נותר גבוה יחסית, במיוחד לנוכח שיעור האבטלה הגבוה בקרב הישראלים הלא-משכילים.



השנה נרשמה התרחבות במשרות המלאות, וירד מספרם של המועסקים חלקית שלא מרצון.

השנה נרשמה התרחבות ממשית במשרות המלאות (2.9 אחוזים), גדולה אף מתוספת המשרות החלקיות (2.1 אחוזים). כמו כן ירד ב-10 אחוזים מספרם של המועסקים חלקית שלא מרצון. גידול התעסוקה במשרות חלקיות מוסבר בעיקר בהתרחבות ענפי השירותים, המאופיינים בשיעור גבוה של משרות חלקיות<sup>13</sup>. המשך הירידה של מספר שעות העבודה הממוצעות למועסק השנה לא נבע מתוספת המשרות החלקיות, שהיקפן הכולל אף ירד ביחס לשנה הקודמת, אלא מירידת מספרן של שעות העבודה למועסק ברוב ענפי המשק (לוח ה'-נ'-2.9). כפועל יוצא מכך, תשומת העבודה במגזר העסקי עלתה פחות מאשר מספר המועסקים בו (לוח ה'-2).

בעקבות הצעדים שנקטה הממשלה לצמצום היחסי של המגזר הציבורי (בעיקר הקפאת גיוס עובדים חדשים

ועידוד פרישה מוקדמת של עובדים מבוגרים), קצב העלייה של מספר המועסקים בשירותים הציבוריים<sup>14</sup> היה השנה נמוך יחסית - 2.0 אחוזים בלבד, דומה לקצב גידולה של האוכלוסייה<sup>15</sup>. תשומת העבודה בשירותים הציבוריים עלתה במידה מתונה עוד יותר, עקב הצטמצמות מספר שעות העבודה הממוצע למועסק.

אחת ההשפעות הבולטות של מלחמת לבנון השנייה הייתה עלייה חדה של מספר ההיעדרויות מעבודה ברביע השלישי של השנה (לוח ה'-1). עם זאת, אחוז הנעדרים זמנית מעבודתם עלה גם בשאר הרביעים; מספר ההיעדרויות ב-2006 היה בממוצע גבוה ב-11.1 אחוזים מאשר בשנה הקודמת, דבר שיכול להצביע על שיפור הביטחון התעסוקתי בקרב המועסקים. ביטוי נוסף להתחזקות הביטחון התעסוקתי הוא רמה גבוהה של אחוז הפליטות ביוזמת העובד מתוך סך פליטות העובדים, לפי סקרי מעסיקים של משרד התמ"ת<sup>16</sup>.

#### א. ההתפתחויות הענפיות

במגזר העסקי בלטה התרחבות התעסוקה בענפי השירותים, בדומה לשנים הקודמות.

במגזר העסקי בלטה במיוחד התרחבות התעסוקה בענפי השירותים השונים: בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים, שירותי אירוח ואוכל, תחבורה, אחסנה ותקשורת ושירותים

<sup>13</sup> כן נציין כי 75 אחוזים מההשמות בתוכנית מהל"ב היו במשרות חלקיות.

<sup>14</sup> השירותים הציבוריים כוללים ענפים שמרבית המועסקים בהם מועסקים במגזר הציבורי. בשל מגבלת נתונים לא מתאפשרת הבחנה מדויקת יותר בין המועסקים במגזר הציבורי למועסקים במגזר העסקי.

<sup>15</sup> ההתרחבות הרבה יחסית של המגזר הציבורי בשנת 2005 נבעה מרישום נרחב של עובדי חברות לכוח אדם כעובדים ישירים של המשרדים הממשלתיים.

<sup>16</sup> שיעור זה עמד בשנת 2006 על למעלה ממחצית מסך פליטות העובדים.



לוח ה'4-  
המועסקים והשומות העבודה<sup>1</sup> לפני ענפים נבחרים, עד 2006

	המועסקים						אלפים	המועסקים		
	שיעורי שינוי		שיעורי שינוי		שיעורי שינוי					
	2006	2005	2004	2003	2006	2005	2004	2003	2002	
סך כל המגזר העסקי <sup>2</sup>	3.5	3.1	2.6	0.6	2,037.9	1,968.8	1,909.9	1,861.3	1,850.9	
חקלאות	-5.7	3.8	7.8	-1.8	72.2	76.5	73.8	68.4	69.6	
בינוי	2.3	-3.9	-5.7	-1.6	192.7	188.3	196.1	207.9	211.3	
תעשייה	2.7	2.1	2.2	0.1	413.3	402.6	394.4	385.8	385.4	
מסחר ותיקוני כלי רכב	0.1	2.5	2.6	1.2	354.4	354.2	345.6	336.9	332.8	
שירותי אירוח ואוכל	4.5	6.4	3.8	-3.4	135.0	129.3	121.4	117.0	121.1	
בנקאות, ביטוח ופינוסים	6.5	3.8	1.4	2.4	87.4	82.1	79.1	78.0	76.2	
שירותים עסקיים	5.3	4.3	3.9	6.3	395.0	375.2	359.9	346.4	325.8	
תחבורה, אחסנה ותקשורת	5.4	5.6	2.9	2.2	172.6	163.8	155.1	150.8	147.5	
שירותים ציבוריים	2.0	4.1	-0.4	1.5	772.1	756.9	727.1	730.3	719.4	
המועסקים והשומות העבודה לפני ענפים נבחרים, 2006										
תשומות העבודה					המועסקים					
	עובדים		עובדים		עובדים		עובדים		עובדים	
	זרים		זרים		זרים		זרים		זרים	
	פלסטינים		פלסטינים		פלסטינים		פלסטינים		פלסטינים	
	פלסטינים (שיעורי השינוי לעומת השנה הקודמת)		פלסטינים (שיעורי השינוי לעומת השנה הקודמת)		פלסטינים (שיעורי השינוי לעומת השנה הקודמת)		פלסטינים (שיעורי השינוי לעומת השנה הקודמת)		פלסטינים (שיעורי השינוי לעומת השנה הקודמת)	
סך כל המגזר העסקי <sup>2</sup>	-0.8	2.2	2.9	1.7	2.0	3.7	46.6	184.3	1,807.0	
חקלאות	17.0	-0.7	-13.5	22.0	-0.7	-9.8	4.0	23.1	45.1	
בינוי	-7.6	-4.5	7.0	-5.1	-4.7	5.7	18.4	39.8	134.4	
תעשייה	0.9	2.2	1.9	4.9	2.0	2.6	9.4	2.0	401.9	
מסחר ותיקוני כלי רכב	8.0	0.0	-0.7	10.9	0.0	-0.1	7.7	10.0	336.7	
שירותי אירוח ואוכל	-0.6	-10.6	3.7	2.3	-10.7	6.1	2.3	10.7	122.1	
בנקאות, ביטוח ופינוסים			5.3			6.5	0.0	0.0	87.4	
שירותים עסקיים	1.9	1.7	4.3	2.7	1.5	5.7	4.6	36.0	354.4	
תחבורה, אחסנה ותקשורת	-15.7		9.0	-12.6		5.5	1.0	0.0	171.6	
שירותים ציבוריים	0.0	0.0	1.3	0.0	0.0	2.0	0.5	5.0	766.6	

(1) כולל עובדים זרים ופלסטינים (מרווחים ולא-מרווחים).  
 (2) הנתונים אינם מסתכמים, בשל השמטת דעת "אחרים".  
 המקור: תלשטי המרכזית לסטטיסטיקה, נמוי החשבונאות הלאומית, אמצע שנת.

עסקיים, בעיקר אלה המוגדרים כעתיירי ידע<sup>17</sup> (לוח ה'-4). עם זאת, מספר שעות העבודה הממוצע למועסק עלה במגזר העסקי בשני ענפים בלבד - בינוי ותחבורה, אחסנה ותקשורת. בשאר הענפים עלתה תשומת העבודה פחות מאשר התעסוקה, עקב הירידות של מספר שעות העבודה השבועיות למועסק (בין 0.5 ל-4.1 אחוזים, לוח א'-נ'-2.9). ענף התחבורה, האחסנה והתקשורת בלט גם בגידול משמעותי של התוצר - התרחבות של 7.4 אחוזים ביחס לשנת 2005 וצמיחה של כ-30 אחוזים מאז שנת 2000 (לוח ה'-8). ענף נוסף שבו נרשם גידול מרשים של התוצר הוא בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים. התרחבותו בשנים האחרונות נבעה מפריחת הבורסה, שמשכה משקיעים פרטיים רבים, ומהשלכותיה של רפורמת בכר, שהונהגה במטרה להפחית את הריכוזיות במערכת הבנקאית.

מספר המועסקים בתעשייה גדל בשנת 2006 ב-2.7 אחוזים (לוח ה'-4). אף שגידולה של תשומת העבודה בתעשייה היה מתון בלבד, זינק תוצרה ב-10.5 אחוזים ביחס לשנת 2005 (לוח ה'-8). גידול הייצור התעשייתי הובל על ידי צמיחת ענפי הטכנולוגיה העילית<sup>18</sup>, שבהם קצב התרחבות התעסוקה היה כפול מן הממוצע בתעשייה.

בענף הבינוי התרחבה התעסוקה ב-2006 ב-4.4 אלף מועסקים<sup>19</sup>, וכן גדלה בו תשומת העבודה; אף על פי כן התכווץ תוצר הענף השנה ב-2.4 אחוזים, ומאז שנת 2000 - ב-13.2 אחוזים (לוח ה'-8). בענף החקלאות ירד מספר המועסקים ב-5.7 אחוזים<sup>20</sup>, תוך החלפת ישראלים זרים בעובדים מהשטחים (לוח ה'-4) - בניגוד למדיניות המוצהרת של הממשלה לשלב עובדים ישראלים מעוטי השכלה בתעסוקה מתאימה<sup>21</sup> - ותוצר הענף הצטמק ב-8.6 אחוזים לעומת 2005 (לוח ה'-8). ענפים נוספים שבהם הצטמצמה התעסוקה השנה הם מסחר ותיקוני כלי רכב וחשמל ומים. באחרון ננקטה מדיניות פיטורים כצעד התייעלות. בשירותים הציבוריים התרחב מאוד ענף החינוך, שבו נוספו כ-12 אלף מועסקים. עיקר העלייה נרשם בענפי המשנה אוניברסיטאות (13.1 אחוזים) וחינוך יסודי (6.3 אחוזים). מספר המועסקים במינהל הציבורי ירד מעט (ב-0.4 אלף מועסקים), וענף שירותי הבריאות, הרווחה והסעד הצטמצם ב-1.9 אלף מועסקים, בעיקר עקב ירידת התעסוקה בענפי המשנה מרפאות ומכוני רפואה ובתי חולים (ב-4.7 אחוזים וב-4.0 אחוזים, בהתאמה).

בשירותים הציבוריים  
התרחב רק ענף החינוך.

## ב. תעסוקת ישראלים

מספר המועסקים הישראלים עלה בשנת 2006 ב-3.2 אחוזים (גידול של 80 אלף מועסקים) והגיע בממוצע השנתי ל-2,574 מיליון איש, מהם 1,807 מיליונים במגזר העסקי וכ-767 אלף בשירותים הציבוריים. שיעור העלייה במגזר העסקי היה כמעט כפול מאשר בשירותים הציבוריים (3.7 אחוזים לעומת 2.0 אחוזים). ברביע השלישי של השנה, רביע המלחמה

<sup>17</sup> מספר המועסקים בענף המשנה מחקר ופיתוח עלה בשנת 2006 ב-12.4 אחוזים לעומת השנה הקודמת, ובענף המשנה שירותי מחשוב - ב-4.3 אחוזים.

<sup>18</sup> ענפי תעשייה הנמנים עם ענפי הטכנולוגיה העילית הם ציוד תקשורת אלקטרוני, ציוד תעשייתי, רפואי ומדעי, רכיבים אלקטרוניים, מכונות משרד ומחשבים, כלי טיס ותרופות.

<sup>19</sup> בשל התחלופה בין העובדים הזרים והפלסטינים לישראלים עלתה תעסוקת הישראלים בענף ב-7.3 אלף איש.

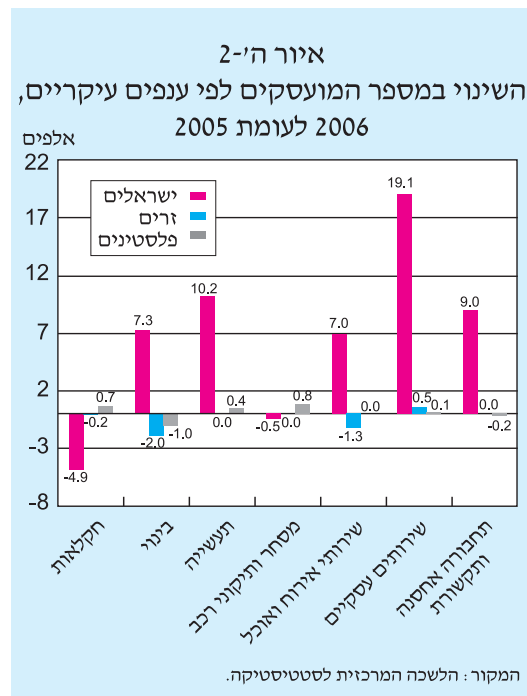
<sup>20</sup> בחקלאות, למרות הירידה במספר המועסקים, עמד מספר המשרות הפנויות השנה, על פי נתוני סקר המעסיקים של משרד התמ"ת, על כ-4,000, בממוצע.

<sup>21</sup> צריך להוסיף כי הממשלה התירה הבאת 3,000 עובדים זרים נוספים לענף החקלאות בשנת 2007.

בצפון, הואט מאוד קצב ההתרחבות של התעסוקה במגזר העסקי<sup>22</sup>, אך האטה זו הייתה זמנית וקווצה על ידי התרחבות משמעותית של העסקת עובדים בשירותים הציבוריים; כתוצאה מכך שיעור התעסוקה (המוגדר כמספר המועסקים חלקי האוכלוסייה בגילי העבודה) נותר ללא שינוי. קצב העלייה בתשומת העבודה של המועסקים הישראלים במגזר העסקי היה מתון במעט מזה של התעסוקה, עקב צמצום מספר שעות העבודה למועסק ישראלי.

הגורם העיקרי שהשפיע על תעסוקת הישראלים בענפים השונים היה במשק. פריחת התעסוקה בשירותים הפיננסיים הונעה על ידי הרפורמה בשוק ההון; הענפים שירותי אוכל ואירוח, תחבורה, אחסנה ותקשורת ושירותים אישיים התרחבו בזכות עליית רמת החיים ועלייה חדה בתיירות הנכנסת במחצית הראשונה של השנה, עד פרוץ המלחמה בצפון; העסקת עובדים בתעשייה התרחבה עקב עלייה חדה בביקושים ליצוא התעשייתי הישראלי ברמות טכנולוגיה שונות. לעומת זאת התרחבה העסקת הישראלים בענף הבנייה, כתוצאה ממדיניות הממשלה המכוונת לצמצום מספר העובדים הזרים בארץ והחלפתם בישראלים מעוטי השכלה - מדיניות שכללה, נוסף על צמצום מספר ההיתרים המונפקים עבור העובדים החוקיים וגירוש העובדים השוהים בארץ באופן בלתי חוקי, קורסי הכשרה מקצועית למובטלים ישראלים בתחום הבינוי. מדיניות החלפת העובדים הזרים לא צלחה בענף החקלאות, שבו מספר המועסקים הישראלים דווקא התכווץ בכ-10 אחוזים.

מאז שנת 2003 עלה שיעור התעסוקה ברוב קבוצות ההשכלה, ועלייתו הייתה חזקה אף יותר בקרב הפחות משכילים - בעלי 9 עד 12 שנות לימוד (לוח ה'-6). זאת כתוצאה מהתרחבות התעסוקה כמעט בכל הענפים, הן העתירים בהון אנושי והן עתירי העבודה הלא-מיומנת.



<sup>22</sup> על פי נתוני סקר המעסיקים של משרד התמ"ת השפעת המלחמה על צפון הארץ לעומת המרכז והדרום ברביע השלישי ניכרה בעיקר בתחום איושי המשרות ובתחום מאזן התעסוקה (איושי משרות פחות פליטות עובדים: בעוד שבצפון כמות האיושים ירדה בלמעלה מ-25 אחוזים, בשאר הארץ נרשמה ירידה קטנה של 2.7 אחוזים בלבד. מאזן התעסוקה בצפון רשם ירידה של 126 אחוזים והיה שלילי. (מספר הפליטות היה גדול ממספר האיושים). לעומת זאת בשאר הארץ מאזן התעסוקה היה חיובי ועלה כמעט בשליש ביחס לרביע הקודם. מנתוני הרביע הרביעי עולה כי המשק התאושש מהר מאוד מהמלחמה בצפון: הביקוש לעובדים במגזר העסקי עלה במידה ניכרת במרבית הענפים, והשיפור המשמעותי ביותר נרשם דווקא בצפון הארץ (מאזן תעסוקה חיובי ברמה של כ-8,000 משרות ועלייה של 10 אחוזים במספר המשרות הפניות לעומת הרביע הקודם).

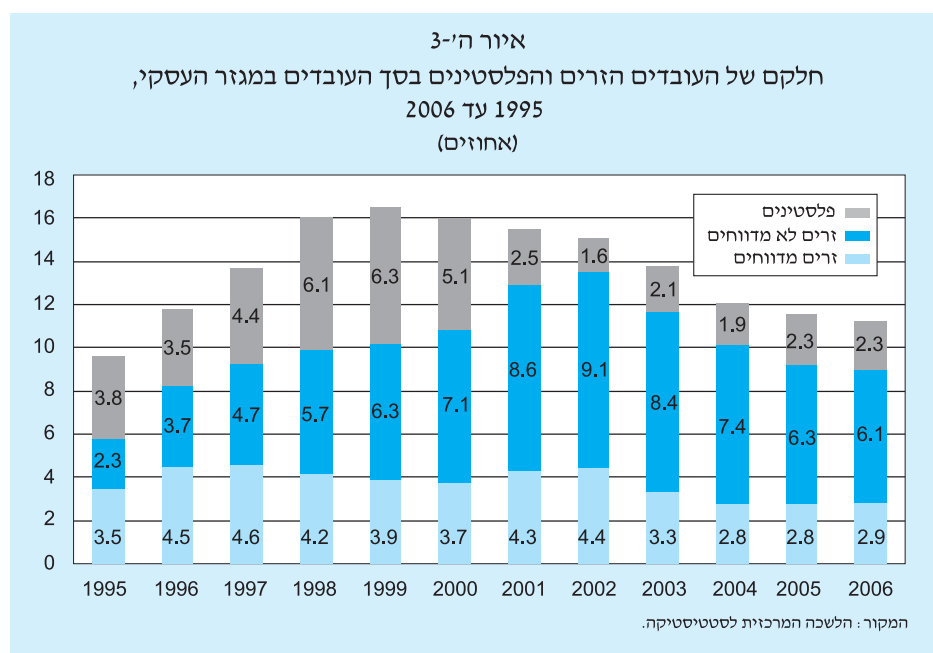
## ג. תעסוקת לא-ישראלים

בשנת 2006 הועסקו במשק הישראלי 189.3 אלף עובדים זרים ו-47.1 אלף עובדים מהשטחים, אף יותר מאשר בשנת 2005. מספרם היה גבוה ממספר המובטלים בעלי 0-12 שנות לימוד (כ-157 אלף), וגבוה גם בהשוואה בין-לאומית<sup>23</sup>. העסקת העובדים הזרים במגזר העסקי עלתה השנה ב-2.0 אחוזים, אך עם זאת ירד השנה מספר המועסקים הזרים בענפי הבנייה, החקלאות ושירותי האירוח והאוכל (לוח ה'-4). העסקת העובדים מהשטחים עלתה גם היא ב-1.7 אחוזים. גידול תשומת העבודה של הזרים היה גבוה במקצת מגידול מספרם, מפני העלייה של מספר שעות העבודה למועסק, בעוד שתשומת העבודה של עובדי השטחים ירדה. למרות העלייה במספר העובדים הלא-ישראלים (זרים ופלסטינים), ירד חלקם במגזר העסקי, כתוצאה מהתרחבותו המהירה, ועמד על 11.3 אחוזים (לוח ה'-2 ואיור ה'-3).

השנה עלה מספר העובדים הלא-ישראלים המועסקים בישראל.

מדיניות הממשלה לצמצום העסקת העובדים הזרים התרופפה השנה: מספר ההיתרים להעסקת זרים עלה, אך זאת עקב גידול מספר ההיתרים בענף הסיעוד<sup>24</sup>, לעומת יציבות של מספרם בבנייה ובחקלאות. מספר ההיתרים פחת בתעשייה בלבד, שבה הוא היה קטן מלכתחילה (כ-2,400 בממוצע בשנים 2003-2005). מאמצי האכיפה - הנמדדים על פי מספר תיקי החקירה, הקנסות וכתבי האישום - נחלשו, אך עלו במידה ניכרת סכומי הגבייה, בעיקר בגין עבירות העסקה לא חוקית בשנים קודמות. בתי הדין החמירו עם חברות כוח אדם המעסיקות עובדים זרים שלא כדין, ונגזרו עליהן קנסות בסכומים גבוהים של מיליוני ש"ח. הממשלה ניסתה לנקוט צעדים לייקור העסקת העובדים הזרים, אך לא כולם צלחו.

מדיניות הממשלה לצמצום העסקת העובדים הזרים התרופפה השנה.



<sup>23</sup> אחוז הזרים בכוח העבודה במדינות OECD עמד בשנת 2004 על 5.5 אחוזים בממוצע; בישראל באותה שנה הגיע חלקם של הזרים (כולל עובדים מהשטחים) בכוח העבודה ל-8.8 אחוזים. בשנת 2006 הצטמצם חלקם של הזרים לכ-8 אחוזים מכוח העבודה האזרחי.

<sup>24</sup> בענף הסיעוד אין מכסה להיקף ההיתרים; מספרם נקבע על פי הצורך.

מאז ינואר 2007 מפעלי תעשייה וחברות בענף השירותים חייבים לשלם לעובדים זרים מומחים שכר מינימום של 15,390 שקלים לחודש<sup>25</sup>. נוסף על כך ביקשה הממשלה להעלות את ההיטל על העסקת עובדים זרים<sup>26</sup> מ-10 אחוזים משכרו השנתי של העובד ל-18 אחוזים, אולם הצעה זו נתקלה בהתנגדות נחרצת של חברי ועדת הכספים ולא התקבלה. במהלך חודש ינואר 2007 התקבלו בוועדת השרים לעניין העובדים הזרים החלטות בדבר צמצום הדרגתי של מכסות העובדים האלה ברוב הענפים, עד לביטול מלא (למעט מומחים, בשכר מינימום כפול מהשכר הממוצע במשק). בענף בתי המלון באילת הוחלט על הפסקת מתן היתרים כבר החל מחודש פברואר 2007. כן נקבע כי בשנת 2007 שכר עובדי התעשייה הזרים יהיה 5,000 ש"ח לחודש, ושכרם של טבחים זרים בענף המסעדות האתניות לא ייפול מ-8,000 ש"ח לחודש. צעדים אלה, המייקרים את העסקתם של עובדים זרים, עשויים לגרום לעליית השכר בענפים שהם מתרכזים בהם, ולהפוך את התעסוקה בהם לאטרקטיבית יותר בעיני הישראלים.

## 5. האבטלה

שיעור האבטלה ירד  
ב-2006 ל-8.4 אחוזים  
בממוצע.

שיעור האבטלה ירד בשנת 2006 ב-0.6 נקודת אחוז ביחס לשנה הקודמת, ועמד בממוצע על 8.4 אחוזים מכוח העבודה האזרחי. הייתה זו השנה השלישית ברציפות שבה ירד שיעור האבטלה, מאז שהאמיר לשיא של 10.7 אחוזים, בשנת 2003 (לוח א'-נ'-2.4). ירידת שיעור האבטלה לנוכח העלייה של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה פירושה כי עליית הביקוש לעובדים הייתה גבוהה מעליית היצעם.

ירידת שיעור האבטלה אצל הגברים הייתה חזקה ב-0.1 נקודת אחוז מאשר אצל הנשים, כך שהפער המגדרי בין שיעורי האבטלה התרחב במקצת. שיעור האבטלה בקרב הגברים הוא 7.9 אחוזים מכוח העבודה האזרחי, ובקרב הנשים - 9.0 אחוזים (לוח ה'-2). לאחר שבשנת 2004 השתווה שיעור האבטלה בקרב עולי שנות התשעים ואילך לזה של הוותיקים, 2006 היא השנה השנייה שבה שיעור האבטלה של העולים נמוך יותר, ולא עוד אלא שהפער בשיעורי האבטלה בין עולים לוותיקים עלה השנה והגיע ל-1.5 נקודות אחוז<sup>27</sup> (לוח א'-נ'-2.2). מספר המובטלים היה בשנת 2006 כ-236 אלף בממוצע, מהם כשני שלישים בעלי 0-12 שנות לימוד.

ירידת שיעור האבטלה  
הקיפה כמעט את כל  
קבוצות השכלה.  
שיעור האבטלה בקרב  
המשכילים התקרב  
לרמת האבטלה  
ה"טבעית", בעוד  
שיעורי האבטלה של  
הלא-משכילים נותרו  
גבוהים מאוד.

ירידת שיעור האבטלה הקיפה את כל קבוצות השכלה, למעט בעלי השכלה נמוכה ביותר (0-8 שנות לימוד), שבקרבם שיעור האבטלה אף האמיר ל-16.0 אחוזים (לוח ה'-6). פילוח שיעורי האבטלה על פי קבוצות השכלה מלמד ששיעור האבטלה בקרב המשכילים, במיוחד בקרב בעלי 16 ומעלה שנות לימוד, הצטמצם דרמטית מאז המיתון של 2001-2003 והתקרב לרמת האבטלה ה"טבעית", שעיקרה אבטלה חיכוכית קצרת טווח. לעומת זאת, שיעורי האבטלה בקרב בעלי השכלה תיכונית ומטה נותרו גבוהים מאוד, למרות ירידתם. קיטוב שיעורי האבטלה בין המשכילים ללא-משכילים הוא תוצאת הגלובליזציה והתמחות

<sup>25</sup> החלטת הממשלה התקבלה עוד בשנת 2004, אך לא נכנסה לתוקף בגלל עתירה לבג"ץ, שהוגשה על ידי התאחדות התעשיינים. בדיון שנערך בחודש דצמבר פסק הבג"ץ לטובת הממשלה (בג"ץ 9722/04).

<sup>26</sup> מס זה משולם נוסף על אגרת רישיון ההעסקה, שהמעסיק משלם למשרד התמ"ת בסך 6,800 שקלים לעובד.

<sup>27</sup> זאת אף על פי ששיעור ההשתתפות בקרב העולים עלה ב-1.3 נקודות אחוז, ואילו בקרב הוותיקים הוא עלה ב-0.2 נקודת אחוז בלבד.

המשק בתעשיות מתקדמות, עתירות הון אנושי. (להרחבה ראו תיבה ה'-3). הענפים העיקריים שתרמו לירידת שיעור האבטלה היו ענפים עתירי השכלה, בעוד שתרומתם השלילית של כמה מהענפים עתירי העבודה הלא-מיומנת נבלמה על ידי התרחבות התעסוקה באחרים - בינוי ושירותי אירוח ואוכל (לוח ה'-5).

כתוצאה מהירידה המהירה של שיעור האבטלה בקרב המשכילים לעומת הלא-משכילים השתנה הרכב קבוצת המובטלים: התרחב בה חלקם של הלא-משכילים. ייתכן ששינוי זה בהרכב המובטלים תרם להעמקת האבטלה - לגידול אחוז המובטלים שחיפשו עבודה למעלה משנה - למרות הירידה ברמת האבטלה (לוח א'-נ'-2.7). לעומת זאת, על פי נתוני סקר המעסיקים של משרד התמ"ת, התארך גם משך הזמן הדרוש לאיוש משרה פנויה, דבר שיכול להצביע על קושי לאישי משרות מפאת חוסר התאמה בין הכישורים הנדרשים על ידי המעסיקים לכישורים המוצעים על ידי מחפשי העבודה. אמנם את התארכות הזמן הנדרש לאיוש המשרה ניתן להסביר גם בבררנות של מחפשי העבודה, שמעדיפים להאריך את תקופת החיפוש במטרה למצוא עבודה מתאימה יותר לדרישותיהם<sup>28</sup>, אולם נתוני סקרי

### לוח ה'-5

#### התרומה לשינוי בשיעור האבטלה<sup>1</sup>, ישראלים, 2003 עד 2006

(העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת, נקודות האחוז)

2006	2005	2004	2003	
-0.6	-1.4	-0.3	0.4	סך הכול
0.1	-0.5	0.8	0.2	השירותים הציבוריים
-0.7	-0.9	-1.2	0.2	המגזר העסקי
-0.5	-0.4	-0.4	-0.1	הענפים עתירי ההשכלה <sup>2</sup>
-0.2	0.0	-0.4	-0.3	מהם: לא-סחירים
0.0	-0.2	0.0	0.1	תעשייה
-0.3	-0.2	0.0	0.1	שירותי מחשוב
0.2	-0.1	-0.2	0.0	הענפים עתירי העבודה הלא-מיומנת <sup>3</sup>
0.2	0.3	-0.1	0.1	מהם: תעשייה
0.1	0.0	0.0	0.0	מזה: טקסטיל והלבשה
-0.1	0.2	0.2	-0.3	בינוי
-0.1	-0.3	-0.3	0.1	שירותי אירוח ואוכל
-0.4	-0.4	-0.6	0.2	יתר הענפים (הלא-מסווגים) <sup>4</sup>
-0.2	0.1	0.1	0.1	מהם: תעשייה

(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. (פירוט נוסף לפי ענפים ראו בלוח א'-נ'-10).

(2) הענפים עתירי ההשכלה הם: חלק מענפי התעשייה, שירותי המחשוב, הבנקאות, הביטוח והמוסדות הפיננסיים ופעילות עסקיות אחרות. סיווג זה שונה מהסיווג בסעיף התעשייה בפרק א'.

(3) הענפים עתירי העבודה הלא-מיומנת הם: חלק מענפי התעשייה, המסחר והתיקונים, הבינוי ושירותי האירוח והאוכל.

(4) יתר הענפים (הלא-מסווגים): חקלאות, חשמל ומים, תחבורה, אחסנה ותקשורת, השכרת ציוד, גיוס עובדים, שמירה וניקיון, בילוי ופנאי ושירותים אישיים אחרים.

המקור: עיבודים מסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

<sup>28</sup> עם זאת צריך להביא בחשבון שתקופת הזכאות לדמי אבטלה בישראל היא מהקצרות בעולם המערבי, במיוחד בקרב הצעירים.

החברות נוטים לחזק דווקא את ההסבר הראשון. לפי נתונים אלה עלתה מידת החומרה של מגבלת המחסור בעובדים מקצועיים בשנת 2006 לעומת השנה הקודמת בכל הענפים, למעט ענף הבינוי. התגבשות גרעין קשה של מובטלים לא-משכילים עלולה לגרום נזקים כלכליים וחברתיים בלתי הפיכים<sup>29</sup>; היא מדגישה את החשיבות של התרחבות התעסוקה בענפי המסחר והשירותים השונים, העתירים בעבודה לא-מיומנת, וכן את החשיבות של פינוי מקומות עבודה קיימים המאוישים בעובדים זרים ואיושם בישראלים.

**לוח ה'-6**  
**שיעורי ההשתתפות, שיעורי התעסוקה ושיעורי האבטלה לפי השכלה,**  
**ישראלים, 2001 עד 2006<sup>1</sup>**

(אחוזים)

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
<b>שיעור ההשתתפות<sup>1</sup></b>							
סך הכול	55.6	55.0	54.9	54.8	54.3	54.1	
שנות לימוד							
8-0	23.0	23.5	23.8	22.7	22.8	23.8	
10-9	38.4	37.2	38.0	39.0	39.2	39.9	
12-11	54.6	54.2	54.1	54.1	54.8	54.7	
15-13	65.8	65.9	66.0	65.6	64.5	65.3	
+16	77.1	77.0	77.2	77.0	77.0	74.6	
<b>שיעור התעסוקה<sup>1</sup></b>							
סך הכול	50.9	50.3	49.2	48.9	48.7	49.1	
שנות לימוד							
8-0	19.3	19.9	19.9	18.9	19.5	20.8	
10-9	33.5	32.1	32.3	33.0	33.4	34.2	
12-11	48.5	47.6	46.8	46.7	47.9	48.2	
15-13	61.4	61.1	60.3	59.9	58.7	60.0	
+16	74.0	73.9	73.1	72.4	72.5	71.3	
<b>שיעור האבטלה<sup>2</sup></b>							
סך הכול	8.4	9.0	10.4	10.7	10.3	9.3	
שנות לימוד							
8-0	16.0	15.1	16.1	16.6	14.5	12.8	
10-9	12.8	13.7	15.2	15.3	14.7	14.2	
12-11	11.2	12.1	13.5	13.6	12.5	11.8	
15-13	6.6	7.3	8.7	8.7	9.1	8.1	
+16	4.0	4.1	5.3	5.9	5.8	4.5	

(1) מהאוכלוסייה בגיל העבודה.  
(2) מכוח העבודה האזרחי.  
המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

<sup>29</sup> שהות ארוכה מחוץ למעגל התעסוקה גורמת לשחיקת הונו האנושי של המובטל ומסמנת אותו כ"לא יוצלח" בעיני מעסיקים פוטנציאליים; כך קטנים סיכוייו העתידיים למצוא עבודה, וייאוש מחיפוש ממושך גורם לו לנטוש את שוק העבודה. גם מנקודת הראות של המשק תופעה זו גורמת לאובדן רווחה חברתית.

## תיבה ה'-3: סגמנטציה של שוק העבודה בהתאם לרמת ההשכלה

ספרות ענפה מתארת את תופעת הסגמנטציה של שוק העבודה על פי תכונות העובדים, כגון המגדר, הגזע ורמת ההשכלה, או על פי הענף ומשלח היד שהם מועסקים בהם. לנוכח ההבדלים בשיעורי התעסוקה והאבטלה וברמות השכר בין קבוצות מועסקים מתברר כי הן משתייכות למעשה לשוקי עבודה נפרדים, המאופיינים בתנאים שונים של העסקה והזדמנויות קידום, ואף מוסדות שוק העבודה בהם שונים. רוב סוגי הסגמנטציה של שוק העבודה הם תוצאה של תהליך היסטורי. לדוגמה, הפילוח על פי הגזע או המגדר מושתת בעיקר על היבטים סובייקטיביים כדעות קדומות, ערכי משפחה וחינוך. לעומת זאת, היווצרות שוק עבודה דואלי - למשכילים וללא-משכילים - היא תופעה חדשה יחסית, שראשיתה בשנות השבעים של המאה הקודמת במשקים מפותחים, והיא הגיעה בפיגור של כעשור גם למשקים מתעוררים רבים. הסיבות לה הן אובייקטיביות - שינויים בביקוש לעבודה ובהיצעה. לפיכך, בעוד הגבולות בין שוקי העבודה המפולחים לפי מגדר וגזע הולכים ומטשטשים עם הזמן, הפילוח על פי רמת ההשכלה הולך ומתעצם.

מחקרים אמפיריים רבים סיפקו עדות לעלייה בו-זמנית של השכר ושיעור התעסוקה של העובדים המשכילים ביחס לאלה של העובדים הלא-משכילים במשקים שונים. קשר חיובי בין השינויים בשכר ובתעסוקה היחסיים הוצג כטיעון המרכזי התומך בהשערה כי התופעה נעוצה בשינוי בביקוש לעבודה, שהיטיב עם המשכילים, בעוד שהיצעם לא הגיב מיד, בשל הצורך בהשקעה בהון אנושי. בספרות הועלו הסברים רבים לעליית הביקוש היחסי לעובדים משכילים. העיקריים שבהם הם שינויים טכנולוגיים מוטי השכלה וכישורים ועלייה בתחרות הבין-לאומית, עם הגלובליזציה והתרחבות הסחר העולמי. השינויים הטכנולוגיים של העשורים האחרונים חוללו שינויים דרסטיים בביקוש לכישורים והשכלה, והביאו לצמצום חד של הדרישה לכוח עבודה לא-משכיל. מחקרים אמפיריים רבים מייחסים להגדלת משקלם של בעלי השכלה גבוהה בתוך הענפים (בשונה מהשינויים בין הענפים), כתוצאה מהשינויים הטכנולוגיים, את התרומה המרכזית לשינוי בהרכב התעסוקה הכללי<sup>1</sup>. באותו כיוון פעלה החשיפה לתחרות בין-לאומית, בהביאה למעבר, בענפים המסורתיים, מייצור מקומי ליבוא תחליפים זולים ממשקים עתירי כוח עבודה זול ולהחרפת התחרות הבין-לאומית<sup>2</sup>. נוספה לכך תופעת מיקור-החוץ

<sup>1</sup> ראו לדוגמה ק' פלוג, נ' קסיר (קלינר) וס' ריבון (2000), *אבטלה והשכלה בישראל: על מחזורי עסקים, שינויים מבניים ושינויים טכנולוגיים*, 1998-1986, סדרת מאמרים לדיון, בנק ישראל, מחלקת המחקר.

E. Berman, J. Bound and Z. Griliches (1994). Changes in the Demand for Skilled Labor within U.S. Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures", *The Quarterly Journal of Economics*, 190, 367-397; E. Berman and S. Machin (2000). "Skill-Based Technology Transfer around the World", *Oxford Review of Economic Policy*, 16(3), 12-22.

<sup>2</sup> בין שאר המאמרים בנושא ראו R. Freeman (1995). "Are Your Wages Set in Beijing?", *Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 15-32.



(outsourcing) - העברת חלק מהפעילות הענפית או המפעלית, תהליכים עתירי עבודה לא-מיומנת - למשקים המתפתחים, שבהם השכר נמוך<sup>3</sup>, וכן התופעה של הגירת עבודה (עובדים זרים בישראל).

כתוצאה מכך עלה הביקוש היחסי לעובדים מיומנים ומשכילים, והדרדר מעמדם של הלא-משכילים בשוק העבודה. הצטמצמות הענפים המסורתיים עקב התגברות התחרות הבין-לאומית גרמה לפליטת מועסקים רבים. כך, על פי נתוני הלמ"ס, מספר משרות השכיר בתעשייה המסורתית בישראל ירד בין 1995 ל-2005 ב-19.5 אחוזים. כיוון שחיפוש תעסוקה חלופית בענפים אחרים דרש הכשרה-מחדש, סיכוייהם של עובדים לא-משכילים בעלי כישורים והשכלה פורמלית נמוכים למצוא עבודה חדשה היו קלושים, ורבים מהם, במיוחד מבוגרים, נאלצו לעזוב את שוק העבודה. המשך המגמות האלה בעתיד עלול להביא להדרדרות נוספת של מעמד הלא-משכילים בשוק העבודה. לפיכך יש חשיבות להתרחבות המגזר הלא-סחיר, ובמיוחד השירותים הלא-סחירים, שיכולים לספק תעסוקה לאלה שחסרים להם השכלה ומיומנות. יחד עם זאת, על הממשלה להקדיש משאבים להשקעה בהון אנושי, כולל הכשרה מקצועית למובטלים, חינוך, החל מהשלב הטרם-יסודי, במיוחד בפריפריה ובעיירות הפיתוח, ושיפור הנגישות של ההשכלה הגבוהה.

נתונים ישראליים מלמדים שזה למעלה משני עשורים קיימים למעשה שוקי עבודה נפרדים - למשכילים וללא-משכילים - והדבר מתבטא בפערים עצומים במדדים השונים: שיעור ההשתתפות, שיעור התעסוקה, שיעור האבטלה, עומק והשכר הממוצע. איור 1 מציג את שיעור ההשתתפות ושיעור התעסוקה (לשנים 1980-2005) ואת השכר הממוצע לשעת עבודה (לשנים 1987-2005) של עובדים לא-משכילים - אלה שדיווחו על השכלה יסודית עד תיכונית או על העדר השכלה פורמלית - ביחס לעובדים משכילים, שדיווחו על השכלה על-תיכונית, כולל אוניברסיטאית<sup>5</sup>. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב הלא-משכילים היה בממוצע כשלושה רבעים בלבד משיעור ההשתתפות בקרב המשכילים, ויחס דומה (73 אחוזים) נרשם בין שיעור התעסוקה של הלא-משכילים לזה של המשכילים. השכר שקיבל עובד ממוצע בעל השכלה תיכונית או נמוכה מוו היה כ-64 אחוזים מהשכר לשעת עבודה של העובד המשכיל. בתחילת שנות התשעים אמנם נרשמה עלייה קטנה ביחס זה, אך היא מוסברת בשינויים שהתרחשו במשק עקב קליטת גל העלייה מבריה"מ-לשעבר: ראשית, עליית הביקוש למוצרים לא-סחירים (כולל דיוור) היטיבה עם העובדים הפחות משכילים, ואף גרמה לירידת הביקוש היחסי לעובדים משכילים; שנית, שכר המשכילים הושפע מהצטרפות העולים, שחלק גדול מהם היו בעלי השכלה גבוהה, לענפים ולמשלחי יד שבהם השכר נמוך. מאז אמצע העשור עלה משקלם של המועסקים בענפים עתירי טכנולוגיה עילית בסך המועסקים, דבר

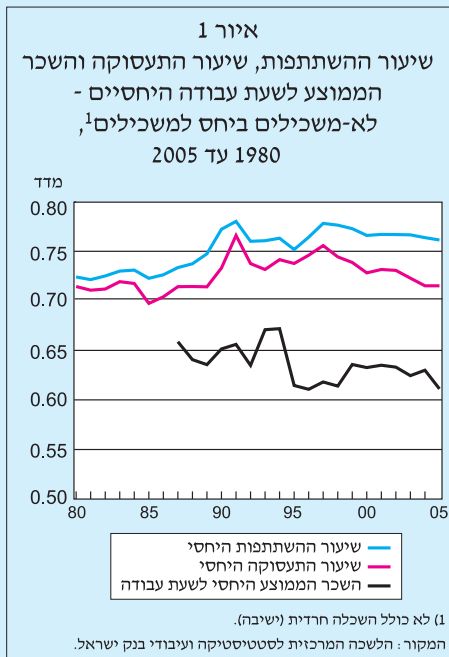
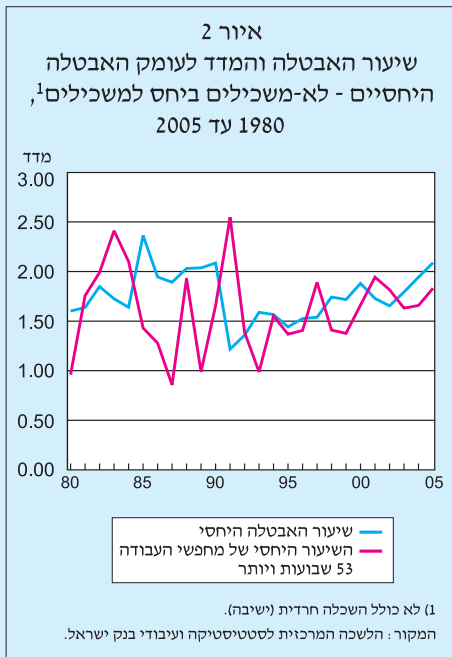
<sup>3</sup> ראו לדוגמה

R. Feenstra and G. Hanson (1996). "Foreign Investment, Outsourcing and Relative Wages", in R. Feenstra, G. Grossman and D. Irwin (eds), *The Political Economy of Trade Policy, Papers in Honour of Jagdish Bhagwati*, Cambridge: MIT Press.

<sup>4</sup> נתוני השכר לתקופה שלפני 1987 הם בעייתיים, ולחלק מהשנים אין נתונים.

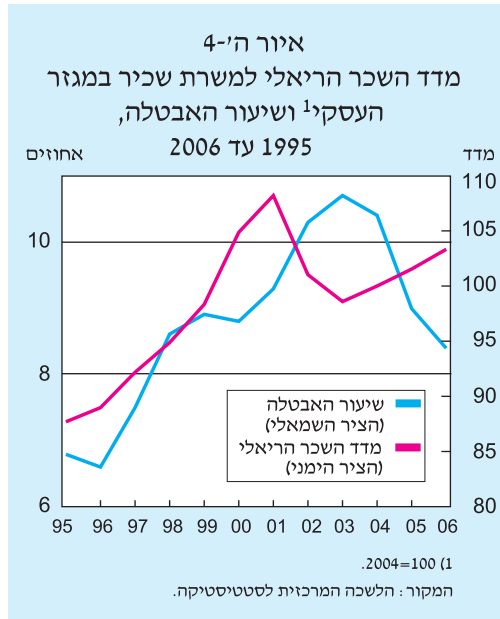
<sup>5</sup> כדי להקל על הניתוח לא הבאנו בחשבון בעלי השכלה חרדית (ישיבות), בגלל היבטים ספציפיים של סוג השכלה זה.

שגרם להרעת מעמדם של הלא-משכילים בשוק העבודה. המגמה ארוכת הטווח היא ירידה מתונה של שכר הלא-משכילים ביחס לשכר המשכילים. נוסף על הפערים הגדולים, גם היציבות הבולטת במדדים היחסיים האמורים לאורך זמן מחזקת את הטענה כי מדובר בשוקי עבודה נפרדים למשכילים וללא-משכילים. עם זאת חשוב לציין כי במקביל השתנה דרמטית הגודל היחסי של שוקי העבודה האלה: בעוד שבשנת 1980 26.6 אחוזים בלבד מכוח העבודה היו בעלי השכלה על-תיכונית, בשנת 2005 חלקם בכוח העבודה האמיר ל-55.7 אחוזים. איור 2 מציג את שיעור האבטלה בקרב הלא-משכילים ביחס לזה של המשכילים ואת מדד עומק האבטלה היחסי. לאחר ירידה חדה בתחילת שנות התשעים עקב גל העלייה, התרחב פער שיעורי האבטלה בין שתי הקבוצות, והתרחבותו בלטה במיוחד בשנים האחרונות. נראה ששיעורי האבטלה בשתי הקבוצות נקבעים לא רק על ידי גורמים כלליים, המבטאים את מחזורי העסקים, אלא גם, במידה רבה, על ידי חוסר התאמה בין רמת ההון האנושי הנדרשת על ידי המעסיקים (עקב שינויים טכנולוגיים, שינויים במבנה הענפי וכד') לרמת ההון האנושי המוצעת על ידי מחפשי העבודה הלא-משכילים. עלה גם עומק האבטלה של הלא-משכילים יחסית לזה של המשכילים: ירד שיעור המובטלים במשך תקופה קצרה יחסית, ועלה שיעור המובטלים במשך למעלה משנה בקרב הלא-משכילים ביחס לשיעוריהם בקרב המשכילים.



## 6. השכר

השכר הריאלי עלה  
ב-2006 ב-1.6 אחוזים,  
ועלייתו הייתה הטרוגנית  
בענפים השונים.



השכר הריאלי למשרת שכיר עלה בשנת 2006 בקצב מתון של 1.6 אחוזים ביחס לתקופה המקבילה אשתקד - 1.8 אחוזים במגזר העסקי ו-1.2 אחוזים בשירותים הציבוריים. עלייה זו משקפת את עליית השכר הנומינלי במשק ב-3.8 אחוזים.

השינויים בשכר הריאלי במגזר העסקי לא היו אחידים בענפים השונים (לוחות ה'-7 וה'-8). עליית השכר הובלה על ידי ענף השירותים הפיננסיים (5.9 אחוזים), התעשייה (3.9 אחוזים) והשירותים העסקיים (2.4 אחוזים)<sup>30</sup>. בענף החקלאות עלה השכר ב-1.7 אחוזים, לרוב בעקבות התייקרות העסקת העובדים הזרים<sup>31</sup>. בשאר הענפים השכר הריאלי היה יציב, על אף התרחבות התעסוקה בהם

ועלייה נאה בתוצר (למעט ענף הבינוי). נתוני גביית מס ההכנסה משכירים מאשרים את ההטרוגניות הענפית של השינויים בשכר. על פי נתונים אלה גידול ההכנסות ממס נבע מעלייה של כ-51 אחוזים בגבייה מענף הבנקאות והביטוח (המהווה 18 אחוזים מכלל הגבייה) ומעלייה של 5-6 אחוזים בגבייה מענפי התעשייה, המסחר והשירותים העסקיים (המהווים 40 אחוזים מסך הגבייה).

מאז תחילת היציאה מהמיתון, בשנת 2003, החלה ירידה בעלות העבודה ליחידת תוצר, אך היא התמתנה עם השנים (לוח ה'-2). בתחילת תהליך הצמיחה התאפשרה התרחבות ההיצע על ידי עלייה בניצולת של גורמי הייצור הקיימים, שהתבטאה בעלייה חדה של הפריון הכולל ללא גידול משמעותי של התעסוקה ומלאי ההון. תהליך זה מיתן את עליית השכר הריאלי, במיוחד לנוכח שיעור האבטלה הגבוה במשק, ותרם למיתון עלויות הייצור ולשמירה על הרווחיות, שאיפשרו את המשך ההתרחבות של הפעילות הריאלית. כיום נראה שהגדלת הניצולת מתקרבת למיצוי, וזאת על פי כמה סימנים: השנה התאפיינה בהשקעה רחבה בענפי המשק; תוספת התעסוקה הייתה ממשית והקיפה את רוב הענפים; התייצב קצב הגידול של פריון העבודה, והואטה הירידה בעלות העבודה ליחידת תוצר. סימנים אלה מרמזים כי המשך ההתרחבות יחייב גידול של התעסוקה בממדים משמעותיים יותר מאשר עד כה, והדבר עשוי להיתרגם לירידה נוספת של שיעור האבטלה, שהוא עדיין גבוה בהשוואה בין-לאומית. עלייה מתמשכת של הביקוש לעובדים משכילים (אם היצעם יפגר אחר הביקושים העולים) עשויה ללחוץ לעליית שכרם. עם זאת, קצב עליית השכר

הירידה בעלות העבודה  
ליחידת תוצר מאז 2003  
תרמה למיתון גידולן של  
עלויות הייצור ולשמירה  
על הרווחיות.

<sup>30</sup> העלייה המתונה בלבד של השכר בשירותים העסקיים תמוהה לנוכח עצימות ההשכלה בו. בניתוח פרטני יותר מתברר כי בתת-הענף שירותי מחשב, המעסיק כ-30 אחוזים מהשכירים שבענפי הטכנולוגיה העילית, ירד השכר הריאלי ב-2.1 אחוזים, בעוד שבתת-הענף מחקר ופיתוח הוא עלה ב-6.2 אחוזים.

<sup>31</sup> שכר הישראלים בחקלאות עלה ב-0.9 אחוז בלבד.

לוח ה'-7  
העלייה או הירידה של השכר הריאלי למשרת שכיר<sup>1</sup>, 2002 עד

2006

(אחוזי השינוי מחירים קבועים)

2006	2005	2004	2003	2002	
1.6	1.0	2.5	-3.0	-6.2	סך הכול
1.7	1.1	2.3	-3.1	-6.2	ישראלים
1.2	0.0	4.6	-4.1	-4.9	השירותים הציבוריים
1.8	1.5	1.5	-2.5	-6.6	המגזר העסקי - סך הכול
1.8	1.5	1.0	-2.7	-6.8	ישראלים
1.7	0.7	0.6	-0.9	-4.5	חקלאות - סך הכול
0.9	-0.1	-0.3	-0.9	-3.8	ישראלים
3.9	2.6	2.2	-0.2	-4.5	תעשייה - ישראלים
6.5	6.4	0.4	-2.7	-3.1	חשמל ומים - ישראלים
0.4	-1.0	1.6	-3.6	-4.6	בינוי - סך הכול
0.6	-0.7	-0.8	-3.1	-5.3	ישראלים
-0.1	1.0	0.2	-2.7	-6.9	מסחר ותיקונים - ישראלים
0.4	-0.4	-0.4	-0.1	-6.9	שירותי אירוח ואוכל
0.1	0.2	-0.7	-2.6	-5.2	תחבורה, אחסנה ותקשורת - ישראלים
5.9	3.0	10.3	-3.4	-10.2	שירותים פיננסיים - ישראלים
2.4	4.6	3.0	-4.2	-8.8	שירותים עסקיים - ישראלים

1) השכר הריאלי למשרת שכיר על פי דיווחי המוסד לביטוח לאומי; כולל עובדים מהשטחים ועובדים זרים מדווחים, אלא אם כן צוין אחרת.  
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השנה היה עדיין נמוך מקצב עליית פריזון העבודה, מה שהתבטא בירידה נוספת של עלות העבודה ליחידת תוצר, תוך שיפור ברווחיות היצרנים (לוח ה'-2).  
באפריל 2006 עודכן גובה שכר המינימום לרמה של 3,457 שקלים (עלייה של 3.7 אחוזים), לראשונה מאז שנת 2002. בהמשך עלה שכר המינימום לרמה של 3,585 שקלים לחודש החל ב-1 ביוני, על פי חוק שכר המינימום (העלאת סכומי שכר מינימום - הוראת שעה, התשס"ו-2006). הפעימה הבאה בהעלאת שכר המינימום, שתוכננה ל-1 באפריל 2007, נדחתה.

עליית השכר בשירותים הציבוריים הושפעה מביצוע השלב השני של תשלום תוספת היוקר, שהיה אמור להתבצע עוד בשנת 2003, אך נדחה, על פי הסכם בין ההסתדרות לבין משרד האוצר, בגלל המצב הכלכלי הקשה. ב-1 ביוני 2006 הועלה שכרם של המועסקים במגזר הציבורי ב-2.1 אחוזים (נומינלית), בהתאם לעדכון האחד בטבלאות השכר. ריאלית הוא עלה במינהל הציבורי בלבד (ב-2.3 אחוזים), למרות צמצום מספר המועסקים בו ולמרות הירידה של מספר שעות העבודה הממוצע למועסק. בשירותי החינוך ובשירותי

השנה עודכן גובה שכר המינימום, לראשונה מאז שנת 2002.

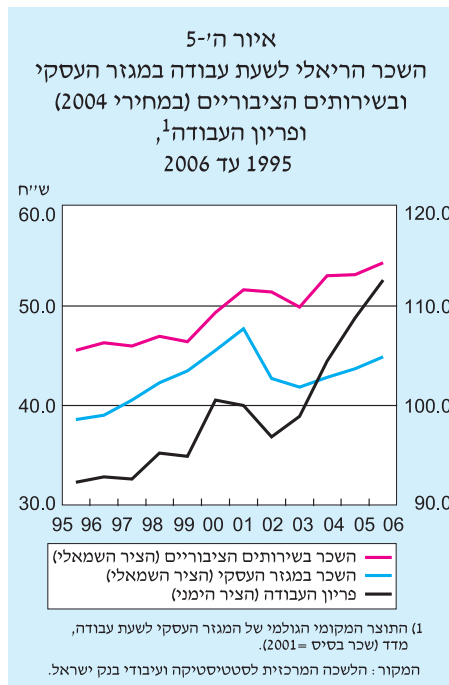
לוח ה'-8

העלייה או הירידה בתוצר, בתשומת העבודה ובשכר הריאלי לפי ענפים, 2006  
(אחוזי שינוי)

השינוי לעומת שנת 2000			השינוי לעומת אשתקד			שיעור המשכילים בענף (מעל 12 שנות לימוד) <sup>1</sup>	
בשכר הריאלי למשרת שכיר	בתשומת העבודה	בתוצר	בשכר הריאלי למשרת שכיר	בתשומת העבודה	בתוצר		
5.5	-11.5	17.8	1.7	-7.6	-8.6	0.29	חקלאות
7.1	-1.8	9.7	3.9	1.8	10.5	0.50	תעשייה
10.0	-8.1	21.2	6.5	-16.3	6.7	0.52	חשמל והמים
-3.2	-21.3	-13.2	0.4	2.8	-2.4	0.28	בינוי
-6.4	6.1	13.0	-0.1	-0.4	5.2	0.37	מסחר ותיקונים
-7.3	-6.3		0.4	2.0		0.37	שירותי אירוח ואוכל
-7.1	13.3	29.5	0.1	8.8	7.4	0.41	תחבורה, אחסנה ותקשורת
6.2	17.2	24.0	5.9	5.3	7.3	0.67	שירותים פיננסיים
1.1	24.5		2.5	4.0		0.71	שירותים עסקיים

(1 נתוני שנת 2005.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



הבריאות, הרווחה והסעד השכר הריאלי נותר השנה יציב. בענף השירותים הקהילתיים, החברתיים והאישיים (שכולל הן משרות השייכות למגזר הציבורי והן משרות השייכות למגזר הפרטי) הוא ירד ב-0.4 אחוז, למרות התרחבות התעסוקה בו.

ראוי לציין כי המגזר הציבורי, למעט ארגון הרופאים, מתנהל כיום ללא הסכמי שכר בתוקף. הסכם השכר האחרון שנחתם עם ההסתדרות הכללית הסדיר את תנאי השכר לשנים 1999-2001. בשנת 2002 נחתם הסכם עידוד הצמיחה לתקופה 2003-1.7.2005, אשר כלל הפחתת שכר לנוכח המשבר במשק. בימים אלה החלו הדיונים על הסכם שכר חדש לתקופה המתחילה ביולי 2005, שעשוי להכיל רכיב פיצויים רטרואקטיביים מאז.

## 7. מדיניות הממשלה בשוק העבודה

מדיניות הממשלה בשוק העבודה בשנים האחרונות כוונה, כאמור, לעידוד ההשתתפות בכוח העבודה, בעיקר בקרב האוכלוסיות שקשן עם שוק העבודה חלש - מקבלי קצבאות רווחה ובעלי השכלה נמוכה (שהן לעיתים קרובות שתי קבוצות חופפות). עם זאת, ההוצאה הפעילה לעידוד התעסוקה בישראל נמוכה מאוד - 0.26 אחוז תוצר גולמי בלבד (לוח ה'-2) לעומת ממוצע מדינות OECD, כ-0.7 אחוז תוצר.

באוגוסט 2005 החלו בפעילותם ארבעה מרכזי תעסוקה - בירושלים, בחדרה וסביבותיה, בנצרת ונצרת עילית ובשדרות-אשקלון - ברוח "תוכנית ויסקונסין", הידועה ביותר מכל התוכניות "מרווחה לעבודה"<sup>32</sup>. במהלך שנת פעילותה של התוכנית התייצבו במרכזי התעסוקה כ-23 אלף מקבלי גמלה להבטחת הכנסה ותובעיה. עד יולי 2006 ירד מספרם ב-52 אחוזים, ובמקביל ירד ב-51 אחוזים היקף תשלומי הגמלאות באזורי הפעלת התוכנית. על פי דיווחי המוסד לביטוח לאומי הירידה הארצית של כ-9,500 במספר המקבלים גמלה להבטחת הכנסה שהם דורשי עבודה התרכזה באזורי הניסוי, ואילו בשאר אזורי הארץ לא השתנה מספר המקבלים גמלה זו בגין מבחן תעסוקה. בשנה זו בוצעו כ-10,800 השמות לכ-7,300 משתתפים בתוכנית (ל-30 אחוזים מהמשתתפים יותר מהשמה אחת), ומומנו שירותים תומכי עבודה - בעיקר הוצאות נסיעה, הכשרה והשגחה על ילדים - לכ-32,500 משתתפים. רק כ-7 אחוזים מהמשתתפים הפעילים לא עמדו בדרישות תוכניתם האישית או סירבו לעבודה שהוצעה להם, ולפיכך נשללה מהם הזכאות לגמלה. ליקויים בביצוע התוכנית גרמו לתגובות קשות בקרב הארגונים החברתיים, והם דרשו להפסיק את הפעלתה לאלתר. בשל הביקורת הרבה גובשה לאחרונה במשרד האוצר, יחד עם משרד התמ"ת, תוכנית לשיפור התפקוד של מרכזי התעסוקה. התוכנית מגדירה מערכת תמרוץ חדשה, שמעבירה את מרכז הכובד מהורדת מספר מקבלי גמלת הבטחת הכנסה באמצעות שלילת הזכאות להשמות מחוסרי העבודה במקומות עבודה ואיכותן. במסגרת זאת יוענקו למפעילים תמריצים על ביצוע הכשרה מקצועית, ולמשתתפים - על התמדה בעבודה. נוסף על כך מתוכנן מסלול נפרד למשתתפים הנתקלים בחסמים מרובים להשתלבות בשוק העבודה (אימהות לילדים עד גיל 12, נכים, מובטלים קרובים לגיל פרישה וכד'), שהם כרבע ממשתתפי התוכנית.

בשיתוף עם ה"ג'וינט" מתקיימות כיום כ-35 תוכניות לשילוב אוכלוסיות חלשות-מוגבלים, עולים, חרדים, בני מיעוטים וצעירים חסרי עורף משפחתי וכלכלי - בשוק העבודה (תוכניות תב"ת - "תנופה בתעסוקה"), בעלות כוללת של למעלה מ-54 מיליוני דולרים. התוכניות כוללות הקניית "כישורים רכים" הנדרשים ליציאה לעבודה - מוטיבציה, מוכנות לקבל הוראות, הבנת סביבת העבודה ועוד - השמה בעבודה והבטחת יציבות תעסוקתית. במכלול התוכניות משתתפים למעלה מ-60 אלף אנשים.

בשנים האחרונות ניכר צמצום דרסטי בהיקף ההכשרה המקצועית למובטלים. ההוצאה על ההכשרה המקצועית צומצמה באופן חד עוד בשנת 2003, ונוסף על כך צומצם היקף הקצבאות המשולמות בזמן הלימודים<sup>33</sup>, דבר שגרם לירידת מספר המשתתפים בקורסים לפחות ממחצית. בשנת 2006 ירד מספר המשתתפים בקורסי ההכשרה המקצועית ירידה נוספת של למעלה מ-40 אחוזים. אך צמצום ההכשרה המקצועית נבע לא רק משיקולי

ההוצאה על מדיניות פעילה לעידוד התעסוקה בישראל נמוכה מאוד ביחס למדינות OECD.

במהלך שנת פעילותה הראשונה של תוכנית מהל"ב התייצבו במרכזי התעסוקה כ-23,000 איש, מתוכם הושמו כ-7,300.

בשל הביקורת הרבה על תוכנית מהל"ב גובשה תוכנית לשיפור תפקודם של מרכזי התעסוקה.

בשנים האחרונות צומצם היקף ההכשרה המקצועית למובטלים, והושם דגש בתוכניות קטנות לאוכלוסיות מיוחדות, אשר משלבות הכשרה עם התנסות בעבודה מעשית.

<sup>32</sup> על פרטי התוכנית ראו תיבה ה'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2005. לסיכום פעילותה בשנה הראשונה ראו הודעה לעיתונות של בנק ישראל מ 20.2.07.

<sup>33</sup> על המערך הממשלתי להכשרה מקצועית למבוגרים בישראל ראו: בנק ישראל, מחלקת המחקר, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, 113, עמ' 24-26.

חיסכון, אלא גם מהבנה כי מערך ההכשרה המקצועית כפי שהוא הופעל בעבר לא היה יעיל די הצורך<sup>34</sup>. לפיכך הושם עתה דגש בתוכניות קטנות, שמותאמות לצרכים המיוחדים של האוכלוסייה המטופלת (חרדים, עולים מקווקז ומאתיופיה, בני מיעוטים) ומשלבות הכשרה מקצועית המבוקשת בשוק עם התנסות בעבודה מעשית<sup>35</sup>. על אלה נוספו קורסים רבים שאורגנו על ידי האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת במקצועות הבנייה במטרה להחליף עובדים זרים בישראלים.

בשנת 2006 נמשכה הרפורמה במס ההכנסה, ושיעורי המס השוליים לבעלי הכנסות בינוניות וגבוהות ירדו ב-1 עד 3 נקודות אחוז<sup>36</sup>. כן הורד שיעור דמי הביטוח הלאומי לבעלי הכנסות נמוכות (עד 4,170 שקלים לחודש), ובמקביל הועלו שיעורי דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות הנגבים מבעלי הכנסות גבוהות יותר. עבור העובדים מהשכבות החלשות מתוכנן להפעיל תוכנית מס הכנסה שלילי<sup>37</sup>. (להרחבה בנושא זה ראו תיבה ה'-4.) הצעד המשלים הדרוש לקיום מס הכנסה שלילי הוא אכיפת חוקי העבודה הבסיסיים<sup>38</sup>, בעיקר חוק שכר המינימום. לשם כך הוחלט לתגבר את יחידת האכיפה של חוקי העבודה במשרד התמ"ת: תקציב היחידה יוגדל ב-20 מיליוני ש"ח לשנה למשך ארבע השנים הבאות, וישולש כוח המפקחים הקבועים המועסקים כיום. כמו כן החלה, ביוזמת החשב הכללי באוצר, בדיקה של התקשרויות המדינה עם קבלני כוח אדם (בעיקר בתחום הסכמי השמירה והניקיון). כדי לוודא שהחוזים מאפשרים לעמוד בחוק שכר המינימום. משרד החינוך יהיה המשרד הממשלתי הראשון שיפקח על עובדי הקבלן המועסקים בו. ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה את תמיכת הממשלה בהצעת חוק פרטית, שלפיה האחריות לתנאי העסקתם של עובדי קבלן תוטל על המעסיקים במקום העבודה, אף שמבחינה משפטית הם אינם המעסיקים הישירים של עובדים אלה. במטרה לשפר את תנאי העסקת העובדים בבנייה הורחבה תחולת ההסכם הקיבוצי הכללי גם לענף זה.

יחד עם זאת מתוכננים גם צעדים להחמרה נוספת בחוק ביטוח האבטלה. על פי חוק ההסדרים החדש, יוחמרו בראשית 2007 התנאים לקבלת דמי אבטלה לצעירים עד גיל 28<sup>39</sup>. ספק אם צעד זה יביא לחיסכון משמעותי בתשלומי דמי אבטלה, אך הוא עלול לגרום נזק בלתי הפיך לאותם מובטלים צעירים. הספרות המקצועית בעולם מלמדת שקבלת דמי אבטלה מאפשרת למובטל להשקיע מאמצים בחיפוש עבודה מתאימה לכישוריו; צמצום תקופת החיפוש עלול להזיק, שכן "שידוך" לא מוצלח יפגע בקריירה התעסוקתית ובכושר ההשתכרות העתידיים של המובטל הצעיר<sup>40</sup>.

<sup>34</sup> בחודש אוקטובר 2006 מונחה ועדה לבחינת מערך ההכשרה המקצועית ולשינוי תפיסתה, כדי שהוא יוכל לתת מענה הולם לצורכי המשק ושוק העבודה.

<sup>35</sup> לדוגמה: קורס "אופק חדש" להכשרת טכנאים בשיתוף עם חברת "אינטל", קורסי הכשרת נשים חרדיות לעבודת תמצות חוץ נדל"ן מארה"ב במודיעין עילית בשיתוף עם חברת "סיטיבוק סרביסס", תוכנית "כיתה במפעל" להכשרת צעירים מהפזורה הברווית כמפעילי מכונות במפעל "כיתן" בדימונה בשיתוף עם "כיתן" ו"מכללת אתגר", קורס הכשרה במיכון פרמצבטי עם תעסוקה מובטחת בשיתוף עם חברת "טבע" ועוד.

<sup>36</sup> מהורדת המס השולי נהנו בעלי הכנסות בטווח שבין 4,171 ל-34,450 שקלים לחודש.

<sup>37</sup> הצעת חוק מס הכנסה שלילי אושרה בקריאה טרומית ב-10/01/07. הוחלט להתחיל את התוכנית כבר במחצית השנייה של 2007, תחילה בארבעת האזורים שבהם פועלת תוכנית מהל"ב.

<sup>38</sup> בבדיקה שערך משרד התמ"ת במהלך חודש ספטמבר 2006 נמצא כי 92 אחוזים מהמעסיקים שנבדקו הפרו סעיף אחד או יותר מחוקי העבודה.

<sup>39</sup> גובה דמי האבטלה לזכאים יקוצץ ב-25 אחוזים; תקופת הזכאות לצעירים בגילים 25-28 תקוצר מ-100 ימים בחוק הקיים ל-67 יום; צעירים מתחת לגיל 25 יידרשו לקבל כל עבודה שתוצע להם לאחר 14 יום של אבטלה, ובני 25-28 - לאחר 30 יום.

<sup>40</sup> להרחבה בנושא זה ראו: בנק ישראל, מחלקת המחקר, *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים*, 116, עמ' 21-23.

## תיבה ה'-4: ההשפעה של העלאת שכר המינימום ושל מס הכנסה שלילי על העוני בקרב עובדים

בעקבות גידולו של אי-השוויון בהכנסות הכלכליות במדינות המתועשות בשנות התשעים, הגיעו מדינות רבות להכרה כי כדי לאפשר לעובדים לא-מיומנים להגיע לרמת שכר נאותה נדרשת התערבות ממשלתית. גם בישראל גדל העוני בקרב העובדים, וגברה המודעות של קובעי המדיניות לצורך בהתערבות ממשלתית. שני כלים בעלי השפעה מצרפית רחבה על העובדים, המעוררים התעניינות גוברת בקרב קובעי המדיניות בעולם, הם העלאת שכר המינימום<sup>1</sup> ומס הכנסה שלילי (Earned Income Tax Credit), שהוא סובסידית שכר ישירה מהממשלה לעובדים בעלי שכר נמוך. גם קובעי המדיניות בישראל מתייחסים לכלים אלה. הממשלה החליטה להעלות את שכר המינימום בהדרגה עד ל-3,850 ש"ח לחודש ב-2008, תוך בדיקת ההשלכות של צעד זה על התעסוקה, וכן החליטה להפעיל בהדרגה תוכנית מס הכנסה שלילי החל מ-2008. להלן ננתח את ההשפעות של שני כלים אלה על העוני בקרב העובדים.

מחקרים בספרות הכלכלית בודקים את ההשלכות של כלים אלה על התעסוקה, על ההשתתפות בשוק העבודה ועל העוני<sup>2</sup>. רוב המחקרים נסבו על מדינות שבהן כלים אלה מיושמים שנים רבות כבריטניה וארה"ב, אך נכתבו גם מחקרים רבים על מדינות נוספות.

### השפעות על ההשתתפות בשוק העבודה ועל התעסוקה

במחקר מקיף מסכמים ו-Neumark ו-Wascher את ההשפעה של שכר המינימום על תעסוקת העובדים לפי יותר מ-150 מחקרים שבוצעו במדינות שונות, מפותחות ומתפתחות<sup>3</sup>. הם מדגישים כי "אמנם אין תמימות דעים לגבי השאלה אם שכר המינימום מוריד או מעלה את התעסוקה, אך לפי הרוב המכריע של המחקרים

<sup>1</sup> כלי נוסף בעל פוטנציאל רב להפחתת העוני הוא אכיפה מוגברת של שכר המינימום. החלטת הממשלה מ-4.2.07 כוללת צעדים בתחום זה ליישום בשנים 2007 ו-2008.

<sup>2</sup> ישנם מחקרים הבודקים גם את השפעת הכלים האלה על הנשירה ממערכת החינוך. ראו למשל Erhenberg and Marcus (1982). "Minimum wages and teenagers' enrollment-employment outcomes: a multinomial logit model", *The Journal of Human Resources*, XVII, 39-58. על פי תוצאות מחקר זה נראה כי ההשפעה היא שולית, וההחלטה אם להישאר במערכת החינוך תלויה בעיקר במשתנים אחרים. מלול ולוסקי, במאמר על ישראל, (שכר מינימום ומס הכנסה שלילי - מדיניות אופטימלית, מרכז טאוב, אוגוסט 2006) טוענים כי השפעה זו עשויה להיות משמעותית, אך למיטב ידיעתנו אין לכך תימוכין אמפיריים בארץ או בעולם.

<sup>3</sup> Neumark and Wascher (2006). "Minimum wages and employment: a review of evidence from the new minimum wage research", *NBER Working Paper 12663* Card (1992). "Using regional variation in wages to measure the effects of the federal minimum wage", *Industrial and Labor Relations Review*, 46 No 1, 22-37



השפעתו על התעסוקה שלילית<sup>4</sup>. גם באשר להשפעתו של מס הכנסה שלילי על התעסוקה אין הסכמה. אמנם ברוב המחקרים נמצאה השפעה חיובית על ההשתתפות בשוק העבודה, אך הדעות חלוקות בשאלה אם השפעה זו מקווצת חלקית על ידי הפחתת מספר שעות העבודה<sup>5</sup>. Cancian and Levinson (2005) מסכמים את ממצאיהם בכתבם כי "גם אם לא ברור מהי התרומה החיובית של מס הכנסה שלילי לתעסוקה, אין ספק כי בין הכלים הקיימים זהו הכלי היחיד שאין לו השפעה שלילית על התעסוקה".

### השפעה על העוני

המחקרים על מס הכנסה שלילי מראים חד-משמעית השפעה ניכרת של מס הכנסה שלילי להפחתת העוני בקרב משפחות העובדים<sup>6</sup>. לגבי שכר המינימום ההשפעה פחות חד-משמעית, וקיים ויכוח והדעות חלוקות בשאלה אם ההשפעה החיובית של העלאת שכר המינימום מקווצת על ידי ירידה בתעסוקה<sup>7</sup> אם לאו. כדי להעריך את השפעת התכניות על העוני בקרב העובדים, ערכנו ניתוח של האוכלוסיות המטופלות, לפי נתוני סקר ההכנסות לשנת 2005. העלאת שכר המינימום משפיעה ישירות על מקבלי שכר סביב רמתו; כאן הונח<sup>8</sup> כי מדובר בטווח של עשרה אחוזים מעליו ועשרה אחוזים מתחתיו. מס הכנסה שלילי מטפל בעיקר באוכלוסייה המרוויחה כ-1,500 ש"ח עד כ-5,000 ש"ח, על פי קריטריונים הנגזרים מהכנסה וממבנה המשפחה. בנייתו מוצגות שתי חלופות למס הכנסה שלילי, בהנחה שהן יופעלו בפריסה ארצית: החלופה שהתקבלה בהחלטת הממשלה מ-4.2.07, העולה כ-750 מיליוני ש"ח, וחלופת "המפרנס הראשי", העולה כ-1.3 מיליארדי

<sup>4</sup> גם בישראל מצאו ק' פלוג, נ' קסיר וי' רובינשטיין, שהשפעת שכר המינימום על התעסוקה שלילית, בעיקר בענפים הסחירים: "השפעת שכר המינימום על התעסוקה בענפים נבחרים עתירי עבודה פשוטה במשק הישראלי", אתר בנק ישראל.

<sup>5</sup> ראו Eissa and Hoynes (2004), "Taxes and the labor supply of married couples: the income tax credit", *Journal of Public Economics*, 88, 1931-1958. לעומת זאת, במאמר מאוחר יותר ("Behavioral responses to taxes: lessons from the EITC and labor supply", *NBER Working Paper No 11729*, November 2005) מצאו אותם חוקרים כי ההשפעה על חיובית על ההשתתפות, "תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה ותחולת העוני של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך", *הרבעון לכלכלה*, 3, ספטמבר, 439-407, אך ברנדר וגאלו (במאמר שיפורסם בקרוב) מצאו כי השפעות ההשתתפות וההשפעה על השעות מקווצת זו את זו.

<sup>6</sup> ראו: Hotz and Scholz (2003), "The earned income tax credit", in *Means-tested transfer programs in the United States*, edited by R. Moffit, NBER, 141-198.

<sup>7</sup> ראו Neumark and Wascher (1997), "Do minimum wages fight poverty?", NBER *Working Paper No 6127*.

<sup>8</sup> נבדק גם הטווח של 15 אחוזים לשני הכיוונים, והתוצאות היו דומות. חשוב להדגיש שבטווח הארוך יש לשכר המינימום השפעות נוספות, שלא נתפסות בסימולציה. שכר המינימום עשוי להשפיע לטובה על הצמיחה - עקב אימוץ טכנולוגיות התומכות בצמיחה - אך גם לרעה, עקב הפגיעה במאמץ להעלאת ההשקעה בהון אנושי ראו: Amit Friedman, *Wage distribution and economic growth* Discussion Paper 2005.13, Bank of Israel, Research Department.

ש"ח<sup>9</sup>. ההבדל העיקרי בין שתי החלופות הוא שבתכנית על פי החלטת הממשלה ההטבה ניתנת לשני מפרנסים במשפחה - אך הסכום לכל אחד נמוך יותר מאשר בחלופה השנייה, ואילו בחלופה השנייה ההטבה ניתנת רק לבעל ההכנסה הגבוהה ביותר במשפחה<sup>10</sup>. לוח 1 משווה את "מקדם הטיפול", שהוא משקלה של קבוצה בסך האוכלוסייה המטופלת חלקי משקל קבוצה זו באוכלוסייה. "מקדם טיפול" גבוה מ-1 מעיד שהקבוצה מטופלת על ידי התוכנית במידה משמעותית.

כללית עולה מהניתוח ששכר המינימום משפיע ישירות על כלל העובדים ששכרם נמוך, אך בלי להתרכז דווקא בעובדים השייכים למשפחות עניות. מס הכנסה שלילי מטפל במשפחות שהכנסתן הכוללת נמוכה, ומתרכז במשפחות השייכות לקבוצות אוכלוסייה עם שיעורי עוני גבוהים (משפחות מרובות ילדים, משפחות עם מפרנס יחיד, ערבים וחרדים).

כדי להעריך את עומק השפעתן של שלוש התכניות, ערכנו סימולציה, תוך התחשבות בהשפעותיהן על ההשתתפות (מס הכנסה שלילי) והאבטלה (שכר המינימום)<sup>11</sup>. הסימולציה מראה כי מס הכנסה שלילי בחלופת החלטת הממשלה יקטין את העוני בקרב המשפחות העובדות בכ-3 אחוזים, ובחלופת "המפרנס הראשי" בכ-13 אחוזים, וההעלאה האמורה של שכר המינימום תקטין את העוני בקרב קבוצה זו בכ-4 אחוזים<sup>12</sup>. תוצאה נוספת שהתקבלה בסימולציה היא, שבמס הכנסה שלילי כ-75 אחוזים מהסכום שמוציאה הממשלה יגיע למשפחות בארבעת העשירונים התחתונים על פי חלופת החלטת הממשלה וכ-81 אחוזים על פי חלופת "המפרנס הראשי", ואילו בשכר המינימום רק 39 אחוזים מהסכום המוצא על ידי המעסיקים יגיע למשפחות מארבעת העשירונים התחתונים.

חשוב להדגיש כי הפעלת תכנית מס הכנסה שלילי תמומן כולה על ידי הממשלה, ואילו שכר המינימום ימומן על ידי המעסיקים - הממשלתיים והפרטיים. היישום הבו-זמני של שינויים בשכר המינימום ושל תכנית מס הכנסה שלילי, כמתוכנן ל-2008, מחייב אכיפה מוגברת של שכר המינימום בהתאם להחלטת הממשלה שהתקבלה לאחרונה. האכיפה תמונע בעד המעסיקים ניצול ההטבה הניתנת במס הכנסה שלילי להורדת השכר שהם משלמים לעובדיהם.

<sup>9</sup> את פרטי ההצעה ראו בהודעה לעיתונות שפורסמה באתר האינטרנט של בנק ישראל, מה-17.10.06.

<sup>10</sup> לפי החלטת הממשלה כל מפרנס יקבל כמחצית ממהטבה הכספית שמקבל המפרנס הראשי בחלופה השנייה, עד תקרה של 10,000 ש"ח להכנסה המשפחתית. תכנית זו מגלמת, מחד גיסא, תמריץ להשתתפות המפרנס השני בשוק העבודה, אך מאידך מקטינה למחצית את ההטבה למשפחות עם משתתף יחיד בשוק העבודה, ולכן היא עולה פחות.

<sup>11</sup> במס הכנסה שלילי נעשה שימוש בגמישויות מעבודתם של ע' ברנדר ומ' סטרבצ'ינסקי (הנוכרת בהערה 5 לעיל). לגבי שכר המינימום נעשה שימוש בגמישות התעסוקה ברמות השכר הקרובות לשכר המינימום, כפי שנאמדה על ידי פלוג, קסיר ורובינשטיין. (ראו הערה 4 לעיל).

<sup>12</sup> סכום העלאת שכר המינימום גבוה במקצת מהסכום הניתן בחלופת החלטת הממשלה של מס הכנסה שלילי בטווח ההכנסה המקביל; מכאן השפעתו הגבוהה במקצת על הפחתת העוני.

## לוח 1

## השפעת שכר המינימום ומס ההכנסה השלילי על העוני בקרב עובדים

מס הכנסה שלילי						
לפי חלופת המפרנס הראשי		לפי החלטת הממשלה		שכר מינימום		
"מקדם הטיפול" (יחס)	משקי בית שיזכו לטיפול	"מקדם הטיפול" (יחס)	משקי בית שיזכו לטיפול	"מקדם הטיפול" (יחס)	משקי בית שיזכו לטיפול	
						יחסית לקו העוני
0.7	155,166	0.8	132,203	1	168,487	מעל לקו העוני
2.1	101,492	2	81,131	1	40,305	מתחת לקו העוני
						מספר הילדים
1.3	60,961	1.5	60,227	0.9	25,776	2
2.1	60,756	1.7	40,513	0.7	12,253	3
2.6	63,284	2.1	41,567	0.8	10,962	+ 4
						ילידי הארץ ללא ערבים וחרדים
0.7	129,229	0.7	111,064	0.9	131,317	ערבים
2.1	76,582	1.8	55,656	1.1	34,341	עולים
1.3	31,326	1.6	31,396	2	38,936	חרדים
2.1	19,521	2	15,218	0.6	4,198	
						מספר עובדים במשק הבית
1.6	155,192	1.4	111,658	0.9	55,466	1
0.8	664,101	1	101,676	3.1	340,89	+2

