

פרק ה'

שוק העבודה

- במחצית הראשונה של השנה נמשך גידולו של הביקוש לעבודה - שבא לידי ביטוי בגידול מספרן של משרות השכיר במגזר העסקי, בגידול מתון של שיעור התעסוקה, בעלייה של השכר הנומינלי, שנשחקה חלקית על ידי עליית המחירים לצרכן, ובירידה של שיעור האבטלה ל-5.6 אחוזים ברביע השני.
- במחצית השנייה של השנה התמתן הגידול של הביקוש לעבודה במגזר העסקי, גידולן של מספר משרות השכיר בו נעצר, ושיעור האבטלה נע סביב רמה של 5.5 אחוזים. עם זאת, התעסוקה המשיכה להתרחב במתינות, והשכר הריאלי עלה, עקב התמדת העלייה של השכר הנומינלי ואינפלציה נמוכה.
- סימנים להתייעלות שוק העבודה בחמש השנים האחרונות, לרבות ירידה של שיעור הפליטה מתעסוקה לאי-תעסוקה וירידה של החיכוך בשוק העבודה, מרמזים על ירידת "שיעור האבטלה הטבעי" של המשק (תיבה ה'-1).
- יש סימנים לעלייה מהירה בשיעור התעסוקה של גברים חרדים, בפרט בענפי המגזר העסקי. זה גדל מכ-39 אחוזים בשנים 2008-2009 לכ-46 אחוזים בשנת 2011. עם זאת, שיעור התעסוקה של גברים חרדים עדיין נמוך בכ-15 נקודות אחוז מיעדי התעסוקה שקבעה הממשלה לשנת 2020 (תיבה ה'-2).
- נמשך הגידול של תעסוקת לא-ישראלים במשק, עם גידול התעסוקה של פלסטינים בהיתר ובלא היתר וכניסת מסתננים דרך סיני; זאת, בין היתר, עקב מדיניות ממשלתית לא עקבית בנושא.
- השכר הריאלי במגזר העסקי לא עלה בשנים האחרונות, עקב גידול התעסוקה בענפים שאינם עתירי הון אנושי, אשר נענה על ידי היצע עבודה גמיש של עובדים ישראלים ולא-ישראלים חסרי השכלה גבוהה, ושחיקת השכר על ידי העלייה המהירה של המחירים לצרכן ביחס למחירי התוצר. לעומת זאת נמשכה העלייה של השכר הריאלי במחירי התוצר, עקב המשך הגידול של הביקוש לעובדים.
- הממשלה נוקטת צעדי מדיניות - כהעלאת שכר המינימום, מענק הכנסה (מס הכנסה שלילי) והגברת האכיפה של זכויות העובדים - כדי להרחיב את התעסוקה של עובדים בעלי כושר השתכרות נמוך ולשפר את רווחתם, אך ממשיכה בהעסקה בדרך של מיקור חוץ, שבהעדר פיקוח הדוק עלולה לפגוע ברווחת עובדים אלה.
- הוצאות על מסגרות הטיפול בילדים בגיל הרך משפיעות לשלילה, באופן מובהק, על תעסוקת האימהות. הוצאות אלה גבוהות בישראל במידה ניכרת מאשר במדינות OECD. הדבר האט את הגידול בשיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך, שאפיין את כלל הנשים בעשור האחרון. יישום חוק חינוך חינוך לבני 4-3 החל משנת לימוד 2012/2013 יפחית את נטל ההוצאה. הרחבה נוספת של סבסוד מסגרות הטיפול תתרום להאצת קצב הגידול של תעסוקת הנשים.

1. התפתחויות עיקריות

במהלך המחצית הראשונה של השנה נמשך הגידול המהיר של ביקוש המגזר העסקי לעובדים, אך ביקוש זה התמתן במחצית השנייה של השנה, עם האטת קצב הצמיחה במגזר זה. במקביל גדל היצע העבודה בקצב איטי, שביטא גידול צנוע של השתתפות הגברים בכוח העבודה וגידול של מספר העובדים הלא-ישראלים. הגידול המהיר של הביקוש לעובדים הביא לגידול שיעור התעסוקה של ישראלים (ל-54.2 אחוזים) ולעלייה של השכר הנומינלי והשכר במחירי התוצר, שעלו במתינות. עם זאת, מבחינת העובדים עליית השכר הנומינלי נשחקה ברובה על ידי עליית מחירי הצרכן, והשכר הריאלי המשיך לעלות בשיעור זניח, כמו בשנים הקודמות. גידול התעסוקה במקביל לגידול זניח של שיעור ההשתתפות הביאו לירידת שיעור האבטלה של ישראלים לרמה של 5.6 אחוזים ברביע השני של השנה. שיעור זה הוא מהנמוכים בהיסטוריה של ישראל בשלושת העשורים האחרונים.

במחצית השנייה של השנה ניכרו סימנים להתמתנות הביקוש של המגזר העסקי לעובדים, עם ההאטה בגידול התוצר, הירידה ביצוא והתעצמות משבר החובות הלאומיים באירופה. התמתנות הביקוש התבטאה בשוק העבודה בעצירת הגידול של שיעור התעסוקה ושל מספר המשרות הפנויות, בהאטת הגידול של מספר השכירים ומשרות השכיר במשק ובעצירת הגידול של מספר משרות השכיר במגזר העסקי החל מיולי, ושיעור האבטלה נותר ברמה של 5.5 אחוזים (לוח ה'-1, איור ה'-4). שינויים אלו מרמזים כי באמצע השנה הגיע המשק לשיא המחזור. עם זאת, המשך העלייה של מספר המועסקים במגזר העסקי, בפרט מועסקים שאינם שכירים, ושל השכר הנומינלי במחצית השנייה של השנה מרמזים כי ההאטה אינה חריפה. גם השכר הריאלי עלה במחצית זו, עקב האטת עלייתם של המחירים לצרכן במקביל להמשך עלייתו של השכר הנומינלי.

שילוב תנאים אלו, ובפרט שיעור האבטלה, שהוא נמוך מאוד ביחס לשיעורו במשק הישראלי בעשורים האחרונים, אך לא ביחס למשקים כגרמניה, אוסטרליה וקנדה, מעלה את השאלה אם המשק הישראלי היה באמצע השנה בסביבה של "תעסוקה מלאה". "תעסוקה מלאה" בשוק העבודה היא מצב תיאורטי, שבו האוכלוסייה המעוניינת לעבוד

לוח ה'-1
משתנים עיקריים בשוק העבודה, 2010 ו-2011
(אחוזים)

2011				2010				
IV	III	II	I	IV	III	II	I	
57.4	57.4	57.5	57.5	57.7	57.7	57.2	56.7	שיעור ההשתתפות ¹
54.2	54.1	54.3	54.0	54.0	53.8	53.6	52.7	שיעור התעסוקה ¹
5.4	5.6	5.6	6.0	6.4	6.6	6.6	6.9	שיעור האבטלה ¹
0.51	0.37	0.88	0.51	0.65	1.27	1.68	0.43	גידול מספר המועסקים ²
0.05	0.19	0.94	0.49	0.71	1.18	2.53	0.45	גידול מספר השכירים ²
0.24	0.64	0.78	1.05	1.25	0.73	1.07	1.55	גידול מספר משרות השכיר ²

(1) רמות.

(2) שיעורי השינוי לעומת הרביע הקודם.

(3) נתונים מנוכי עונתיות.

המקור: הלמ"ס.

לוח ה'-2

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה¹, 2007 עד 2011

(העלייה או הירידה הממוצעת לעומת השנה הקודמת, אחוזים)

2011	2010	2009	2008	2007	2001	
1.9	1.8	1.8	1.8	1.8		1. האוכלוסייה (ממוצע שנתי)
1.7	1.7	1.8	1.8	1.8		2. האוכלוסייה בגיל העבודה
57.5	57.4	57.0	56.8	56.6	54.6	3. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי ² - סך הכול
62.4	62.2	61.8	62.2	62.0	60.9	גברים
52.7	52.8	52.3	51.7	51.4	48.6	נשים
28.3	29.0	27.3	27.0	26.0	21.2	נשים ערביות בגילי העבודה העיקריים (25-54)
69.3	68.3	67.4	66.1	65.2	58.4	אימהות לילדים בני 0-4 בגילי העבודה העיקריים (25-54)
2.0	2.4	2.0	2.2	3.0		4. כוח העבודה האזרחי
54.2	53.5	52.6	53.4	52.5	49.5	5. שיעור התעסוקה ²
72.1	71.2	70.1	71.2	70.3	66.4	שיעור התעסוקה בקרב גילאי 25-64
3.1	3.1	0.5	4.0	4.5		6. סך כל המועסקים
1.8	5.1	-0.1	1.3	4.5		המועסקים במשרות חלקיות
2.9	3.4	0.3	3.5	4.2		ישראלים
4.4	-0.1	2.1	9.7	7.4		לא-ישראלים ¹
4.2	3.9	1.7	3.1	3.8		7. המועסקים בשירותים הציבוריים
5.2	4.2	3.4	3.3	5.5		תשומת העבודה בשירותים הציבוריים
2.4	2.8	0.0	4.4	4.7		8. המועסקים במגזר העסקי
2.1	3.2	-0.2	3.7	4.4		עובדים ישראלים
12.0	11.7	12.1	11.8	11.2		9. חלקם של העובדים הזרים ועובדי השטחים במגזר העסקי ³
2.8	2.6	0.2	4.4	5.6		תשומת העבודה במגזר העסקי
2.5	3.2	0.1	3.6	5.4		עובדים ישראלים
3.4	-2.0	4.0	9.8	7.2		עובדים זרים ¹
8.7	2.8	-9.4	11.0	8.3		עובדים מהשטחים ¹
3.8	3.4	0.7	3.8	2.2		10. השכר הנומינאלי למשרת שכיר
0.3	0.7	-2.6	-0.7	1.6		11. השכר הריאלי למשרת שכיר
0.2	0.7	-2.6	-0.7	1.4		במגזר העסקי
0.6	0.7	-2.4	-0.7	2.2		בשירותים הציבוריים
0.7	1.8	-1.8	0.1			במגזר הממשלתי
-0.2	-2.6	-1.4	-1.8	4.5		12. שכר המינימום (ריאלי)
1.2	2.7	-5.2	1.6	1.8		13. עלות העבודה ליחידת תוצר גולמי במגזר העסקי ³
2.5	3.1	0.0	0.1	0.5		14. התוצר המקומי הגולמי לשעת עבודה במגזר העסקי ⁴
5.6	6.7	7.5	6.0	7.3		15. שיעור האבטלה ² - סך הכול
5.6	6.8	7.5	5.7	6.8		גברים
5.6	6.5	7.5	6.4	7.8		נשים
0.36	0.34	0.35	0.34	0.33		16. ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה כאחוז מהתוצר הגולמי ⁷

(1) מספרם של העובדים הזרים והעובדים מהשטחים כולל את העובדים המדווחים והבלתי מדווחים לביטוח לאומי, אך לא כולל מסתננים מגבול סיני. מהדימנות אומדני התעסוקה של לא-ישראלים נמוכה ביחס לזו של אומדני תעסוקת הישראלים, המבוססים על סקרי כוח אדם.

(2) הנתונים החל בשנת 2009 הם לפי ומפקד האוכלוסין של שנת 2008.

(3) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי שינוי.

(4) שיעורי ההשתתפות לשנים 2006-2008 שורשרו לפי שינוי בשיטת הדגימה בסקרי כוח אדם משנת 2009.

(5) ענפי השירותים הציבוריים כוללים את ענפי המינהל הציבורי, החינוך, הבריאות וכו', שחלק ניכר מפעילותם ממומן על ידי הממשלה, אך לעיתים מבוצע על ידי חברות ומלכ"רים.

(6) במחירים קבועים.

(7) כולל הוצאה על הכשרה מקצועית, שירות תעסוקה, תוכניות לשילוב מקבלי הקצאות במעגל התעסוקה וכו'.

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

מועסקת או נמצאת בתהליכים של מעבר בין עבודות, כלומר ב"אבטלה חיכוכית". גידול מהיר של הביקוש לעבודה במצב של "תעסוקה מלאה", כאשר היצע העבודה אינו גמיש, יכול לגרום לעלייה מתמשכת של השכר, וזו עלולה להביא ללחצים אינפלציוניים¹. פרק זה מביא עדויות לגמישות היצע העבודה של עובדים חסרי השכלה גבוהה, הנובעת מגידול התעסוקה של חרדים (תיבה ה'-2), מכניסת עובדים פלסטינים בהיתר ובלא היתר מהגדה ומסתננים מגבול סיני, ומחידוש המכסות של העובדים הזרים בענף הבנייה. (ראו סעיף 3.ב.) היצע העבודה של עובדים אלו נתן מענה לגידול הביקוש לעובדים בענפים שאינם עתירי הון אנושי (בנייה, שירותי אירוח ומסחר) והגדיל את התעסוקה בהם, ללא עלייה מהירה של השכר הריאלי. לעומתם בענפים עתירי הון אנושי התרחבה התעסוקה

לוח ה'-3
אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה¹, 2007 עד 2011
(ממוצעים שנתיים, אלפים)

השינוי לעומת השנה הקודמת									
2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008	2007	
142.1	138.0	132.1	132.6	7,765.7	7,623.6	7,485.6	7,353.5	7,220.9	1. האוכלוסייה ²
96.3	89.9	93.5	91.7	5,584.9	5,488.6	5,398.7	5,305.2	5,213.5	2. האוכלוסייה בגיל העבודה ³
57.1	74.2	59.5	64.4	3,204.2	3,147.1	3,072.9	3,013.4	2,949.0	3. כוח העבודה האזרחי ³
98.5	97.1	15.1	120.5	3,312.6	3,214.0	3,116.9	3,101.8	2,981.3	4. המועסקים - סך הכול ^{5,4}
86.4	97.2	9.4	96.6	3,024.7	2,938.3	2,841.0	2,831.6	2,735.0	ישראלים
-7.8	48.4	-0.9	10.4	843.7	851.5	803.1	804.0	793.6	מהם: במשרה חלקית
68.5	49.5	-12.2	48.0	1,620.3	1,551.8	1,502.3	1,514.5	1,466.5	גברים
29.3	47.8	21.7	48.6	1,415.8	1,386.5	1,338.7	1,317.0	1,268.4	נשים
12.1	-0.1	5.7	23.9	287.9	275.8	275.9	270.2	246.3	לא-ישראלים
6.9	-5.0	8.9	18.2	222.0	215.2	220.2	211.3	193.2	מהם: עובדים זרים
5.2	4.9	-3.1	5.8	65.9	60.6	55.7	58.9	53.1	עובדים מהשטחים
36.9	33.4	14.1	24.8	920.3	883.4	850.0	835.9	811.1	5. המועסקים בשירותים הציבוריים ^{5,4}
56.2	63.7	1.0	95.7	2,386.8	2,330.6	2,266.9	2,265.9	2,170.2	6. המועסקים במגזר העסקי ^{5,4}
-27.9	-23.0	49.6	-31.7	181.0	208.9	231.9	182.3	214.0	7. הבלתי-מועסקים ³
-4.0	-12.7	29.0	-3.3	71.9	75.9	88.6	59.6	62.9	8. התביעות לתשלום דמי אבטלה
-0.0	-3.2	4.8	-0.1	14.7	14.7	18.0	13.2	13.2	מהם: תביעות ראשוניות
9.9	16.6	-34.0	-21.1	63.9	54.0	37.5	71.4	92.6	9. המשרות הפנויות במגזר העסקי ⁶
0.3	0.3	0.1	0.3	8.6	8.2	8.0	7.9	7.6	10. השכר הנומנלי למשרת שכיר
0.3	0.3	0.1	0.3	8.2	7.9	7.6	7.6	7.3	בענפי השירותים הציבוריים
0.4	0.4	0.1	0.4	9.4	9.0	8.6	8.5	8.1	מזה: במגזר הממשלתי
0.3	0.3	0.1	0.3	8.7	8.4	8.1	8.1	7.8	בענפי המגזר העסקי

(1) מספרם של העובדים הזרים והעובדים מהשטחים כולל את המדווחים והבלתי מדווחים למוסד לביטוח לאומי. מהימנות אומדני התעסוקה של לא-ישראלים נמוכה מזו של ישראלים, שאומדני תעסוקתם מבוססים על סקרי כוח אדם.

(2) הנתונים החל בשנת 2009 הם לפי המפקד האוכלוסין של שנת 2008.

(3) נתוני סקר כוח אדם.

(4) נתוני החשבונאות הלאומית, כולל זקיפה מענפי החינוך והבריאות לענפי המגזר העסקי.

(5) מועסקים ישראלים ולא-ישראלים.

(6) נתוני סקר המעסיקים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - סקרי כוח אדם סטטיסטיקה של השכר ונתוני החשבונאות הלאומית; נתוני הביטוח הלאומי; משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, סקר המעסיקים.

¹ עליית השכר עלולה להביא לעליית המחירים של מוצרים מקומיים, עם גידול עלויות ההעסקה בייצור מוצרים אלו, ולעליית מחירים בכלל, עקב גידול כוח הקנייה, כאשר למשווקים בארץ יש כוח שוק.

במתינות. מצב זה עולה בקנה אחד עם העדר אינדיקציות מובהקות למגבלת היצע עבודה ברוב ענפי המגזר העסקי. עם זאת יש סימנים למגבלת היצע עבודה בענפים ובמשלחי יד ספציפיים, כענף הבנייה, המהנדסים בכלל הענפים והאחיות. (ראו סעיף 2.)

זאת ועוד, בתיבה ה'-1 מובאות עדויות לירידה של החיכוך בשוק העבודה בשנים שקדמו למשבר העולמי (2006-2008), ואלה עשויות להצביע על ירידה של שיעור "האבטלה הטבעית". עם עדויות אלו נמנית ירידה של שיעור הפליטה מתעסוקה לאי-תעסוקה במחצית הראשונה של שנות ה-2000, העולה בקנה אחד עם ירידה של שיעור האבטלה לביקוש נתון של עובדים חדשים (תזוזה שמאלה של "עקומת בוורידג"). העדויות לירידת החיכוך בשוק העבודה, יחד עם העדויות לגמישות בהיצע העבודה, מטילות ספק בטענה כי אילו נמשכה הגאות במשק הישראלי במחצית השנייה של השנה היו מתפתחים לחצים לעלייה מתמשכת של השכר, ולעלייה באינפלציה.

בשנת 2010 הציבה הממשלה יעדי תעסוקה: הרחבת שיעור התעסוקה הכללי של גילאי העבודה העיקריים (25-64) מ-71.2 אחוזים בזמן קבלת ההחלטה ל-76.5 אחוזים עד שנת 2020. יעד זה הוא שאפתני, לנוכח השינויים הדמוגרפיים הצפויים, כגידול חלקן של אוכלוסיות המאופיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים, כנשים ערביות וגברים חרדים, באוכלוסיית ישראל. בעשור האחרון גדלו שיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילי העבודה העיקריים, במקביל לעליית רמת ההשכלה בקרבן. תיבה ה'-2 מציגה עדויות ראשוניות לעלייה מהירה בשיעור התעסוקה של גברים חרדים בענפי המגזר העסקי בשנתיים 2010 ו-2011, שכאמור התאפיינו בעיקרן בביקוש ער לעבודה. עם זאת, מימוש יעדי התעסוקה מחייב מדיניות ממשלתית שתעודד תעסוקה ותשביח את ההון האנושי בכל המגזרים, כפי שהמליצה ועדת טרכטנברג.

תיבה ה'-1: עדויות להתייעלות שוק העבודה בישראל

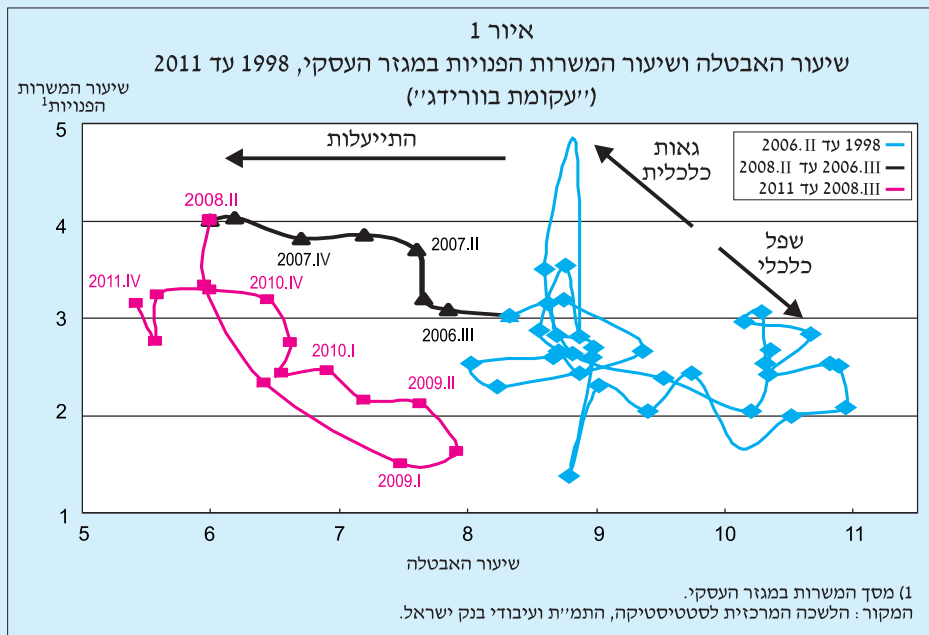
בחמש השנים האחרונות ירדה רמת האבטלה בשיעור ניכר. שוק העבודה הישראלי אף גילה גמישות מפתיעה בתגובתו למשבר העולמי (כפי שמתואר בדוח בנק ישראל לשנת 2009, פרק ה'), וכך שב שיעור האבטלה וירד עם התאוששות הביקושים במשק; זאת בניגוד למשקים מפותחים רבים, שבהם התאוששות הפעילות הכלכלית לא לוותה בגידול התעסוקה (jobless recovery). הסבר אפשרי לתגובה זו של שוק העבודה הישראלי הוא ירידה של החיכוך, כלומר ירידת העלות של חיפוש תעסוקה ושיפור באיכות הזיווג בין עובדים למעסיקים. ירידת עלות החיפוש מקצרת את זמן חיפוש העבודה, הן למובטלים והן לעובדים, והשיפור באיכות הזיווג מקטין את שיעור ההיפרדות בין אלה לאלה.

התיאוריה בנושא חיפוש עבודה מספקת מסגרת מקרו-כלכלית מרכזית לניתוח שוק העבודה בכלל ורמת האבטלה ושיעור המשרות הפנויות בפרט. בבסיסה של תיאוריה זו עומדת ההנחה שמציאת תעסוקה על ידי עובד ומציאת עובדים על ידי מעסיקים מצריכה זמן ומשאבים. ככל שהעלות של חיפוש עבודה ושיעור ההיפרדות

בין עובדים למעסיקים נמוכים יותר כך מתייעל שוק העבודה ויורד שיעור האבטלה לביקוש נתון לעובדים חדשים¹.

את החיכוך בשוק העבודה מקובל לנתח בעזרת עקומת בוורידג', המוצגת במרחב של שיעורי האבטלה - שיעורי המשרות הפנויות (איור 1). בכלכלה היפותטית בלא חיכוך שוק העבודה מתנקה בשיווי משקל, כך שאין מובטלים ואין משרות פנויות. (המשק נמצא בראשית הצירים). אולם במשק עם חיכוך בשוק העבודה - שבו חיפוש עבודה מצריך זמן ומשאבים, ועובדים נפרדים ממעסיקהם - ישנם גם בשיווי משקל מובטלים שלא הצליחו למצוא עבודה ומשרות פנויות שטרם אוישו. עקומת בוורידג' מציגה את הקשר בין שיעור האבטלה לשיעור המשרות הפנויות במהלך מחזורי העסקים: עלייה של שיעור האבטלה וירידה של שיעור המשרות הפנויות בשפל כלכלי, וירידה של שיעור האבטלה ועלייה של שיעור המשרות הפנויות בגאות כלכלית. תזוזה של העקומה שמאלה משקפת ירידה של החיכוך והתקרבות אל מצב של שוק עבודה ללא חיכוך (ראשית הצירים).

בשנים 1998-2006 (הגרף הכחול), שכללו את הגאות של שלהי שנות התשעים, את השפל של ראשית שנות האלפיים ואת תחילת ההתאוששות בשנים 2004-2006, רמות האבטלה לאורך מחזורי העסקים - המתבטאים בשיעור המשרות הפנויות במגזר העסקי - היו גבוהות (8-11 אחוזים). במהלך הגאות של השנים 2006-2008 ירד שיעור האבטלה במהירות, עד לרמה של 6 אחוזים ערב המשבר, במקביל לגידול מתון של שיעור המשרות הפנויות (הגרף השחור). לעומת זאת ניכר כי במהלך מחזור העסקים האחרון של שלהי 2008-2011 (הגרף האדום) הירידה של שיעור המשרות הפנויות



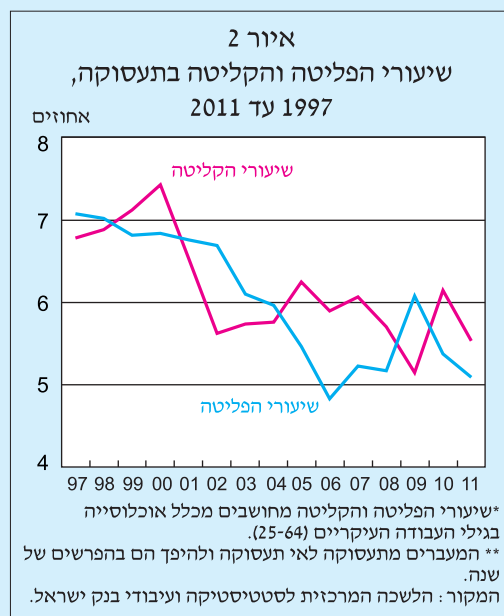
¹ כריסטופר פיזרידיס הציג הסבר לא מתמטי של תיאוריית החיפוש בשוק העבודה בהרצאת פרס הנובל שלו:

C. A. Pissarides, "Equilibrium in the labour market with search frictions", Prize Lecture, December 8, 2010. AER 101:4. pp. 1092-1105.

בראשית 2009 לא הביאה לעלייה חדה של שיעור האבטלה לרמות ששררו בראשית העשור, כשיעור המשרות הפנויות היה ברמה דומה. תזווה מסתמנת זו של עקומת בוורידג' עולה בקנה אחד עם ירידת החיכוך בשוק העבודה והתייעלותו. בניגוד לישראל, בארצות הברית מוזהה בשנים האחרונות תהליך הפוך של תזווה העקומה ימינה, המשקף גידול של הביקוש לעובדים חדשים שאינו מביא לקליטת עובדים ולירידה באבטלה, וזאת עקב עליית החיכוך בשוק העבודה². הסבר אפשרי להבדל בין המשק האמריקאי למשק הישראלי הוא התארכות המשבר בארה"ב, ששחקה את המעורבות של חלק מהעובדים בשוק העבודה, לעומת התאוששותו המהירה של המשק הישראלי מהמשבר, שמנעה שחיקה בקשר של העובדים לשוק העבודה. הסבר נוסף לעליית החיכוך בארצות הברית הוא צמצום הניידות של מובטלים שאינם יכולים למכור את ביתם בעטיו של משבר הדיור שם.

עדות נוספת לשינוי בסיסי המתחולל בשוק העבודה הישראלי הוא ירידת שיעור הפליטה מתעסוקה לאי תעסוקה מרמה של כ-7 אחוזים מכלל האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25-64) בשלהי שנות התשעים וראשית שנות האלפיים לכ-5 אחוזים בשנים 2006-2011 (איור 2). שיעור הפליטה מתעסוקה מחושב כמספר הלא-מועסקים (מובטלים ולא-משתתפים) בשנה נתונה שהיו מועסקים בשנה הקודמת מכלל האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25-64). שיעור הפליטה מתעסוקה לאי תעסוקה הוא אפוא שיעור העובדים שנפרדו ממעסיקהם אך לא הצליחו למצוא מקום תעסוקה חדש. על כן ירידת שיעור הפליטה מתעסוקה לאי-תעסוקה משקפת שיפור בהתאמה בין עובדים למעסיקים, ו/או בקיצור הזמן עד למציאת עבודה חדשה על ידי

עובדים שנפרדו ממעסיקהם. עיקר הירידה התרחשה בשנים 2003-2006, ומציעה הסבר לתזווה המסתמנת של "עקומת בוורידג'" בשנים 2006-2008. לעת עתה אין בידינו הסבר מקיף לשינויים המסתמנים בשוק העבודה. עם זאת ניתן להעריך כי אם התזווה המסתמנת של עקומת בוורידג' היא אכן פועל יוצא של גורמים יסודיים, כשינוי בהרכב כוח העבודה ושינויים מבניים ומוסדיים, הרי שניתן לצפות כי במהלך מחזורי העסקים הקרובים המשק הישראלי יהיה בשיווי משקל של שיעור אבטלה נמוך מאשר בעבר. במילים אחרות: ניתוח זה מצביע על אפשרות סבירה שבשנים האחרונות ירד שיעור "האבטלה הטבעית" בישראל.



Regis Barnichon, et al. (October 2011). "Which Industries are Shifting the Beveridge² Working Paper 2010-2032. Curve?" Federal Reserve Bank of San Francisco.

2. הביקוש לעבודה

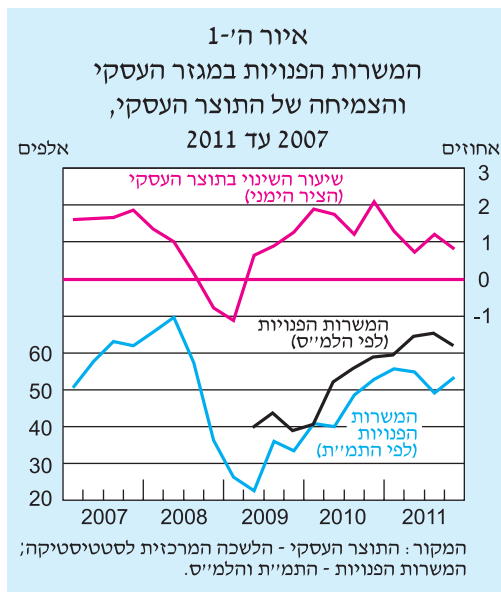
הביקוש לעבודה המשיך לגדול במהירות במחצית הראשונה של 2011, אך קצב הגידול התמתן במחצית השנייה. מגמת הגידול של הביקוש לעובדים חדשים במגזר העסקי, המשתקפת במספר המשרות הפנויות, אפיינה את ההתאוששות מהמשבר מאמצע 2009 ועד אמצע 2011. התמתנות ביקוש זה במחצית השנייה של השנה קשורה להאטת גידולו של התוצר העסקי החל מהרביע השני של השנה ולירידה ביצוא במחצית השנייה (איור ה'-1). ירידת הביקוש לעובדים משתקפת במספר המשרות הפנויות, הן על פי אומדני הלמ"ס והן על פי אומדני התמ"ת. על הקשר בין מספר המשרות הפנויות לתוצר העסקי מעידות גם עליית מספרן בתקופת הגאות של 2007 והמחצית הראשונה של שנת 2008 וירידתו במהלך הכניסה למשבר העולמי, בשלהי 2008 וראשית 2009 (איור ה'-1).

הביקוש של המגזר העסקי לעובדים חדשים התמקד במיגוון משלחי יד של משכילים ושל חסרי השכלה גבוהה - כבעלי משלח יד אקדמי, עובדי פקידות, סוכנים ועובדי מכירות ושירותים ועובדים מקצועיים בתעשייה ובבינוי. הביקוש לעובדים בלתי מקצועיים, לבעלי מקצועות חופשיים וטכניים ולמנהלים גדל בקצב מתון בלבד (לוח ה'-4).

יוצא דופן במהירות גידולו הביקוש לעובדים במשלחי יד הקשורים לענף הבנייה: מספר המשרות הפנויות של בנאים ועובדי בניין ושל מהנדסים ואדריכלים גדל בשנת 2011 במהירות ביחס לשנה הקודמת. גידול הביקוש לעובדי בנייה השתקף גם ביחס המשרות הפנויות למועסקים במשלחי יד אלו וביחס הגבוה של מספר המשרות הפנויות לבלתי מועסקים בעלי משלחי יד אלו - מובטל אחד על כל שלוש וחצי משרות פנויות.

הממשלה הקלה על המחסור בעובדים במשלחי יד אלו על ידי הגדלת המכסות לעובדים פלסטינים וחיידוש המכסות לעובדים זרים בענף הבנייה, בניגוד למתוכנן. (ראו סעיף 3ב.) ואולם ראוי לבחון כיצד לנהל את הבאת העובדים הזרים בלי לפגוע בהכשרה ובהעסקה של ישראלים במשלחי יד אלו, כדי שהביקוש העתידי ייענה בעיקר על ידי עובדים ישראלים. יחס המשרות הפנויות של מהנדסים ואדריכלים לבלתי מועסקים בעלי מקצועות אלו מצביע אף הוא על מחסור בעובדים, אולם בניגוד להכשרה במשלחי יד בענף הבנייה, האורכת מספר חודשים, ההכשרה במשלחי יד אלו ממושכת ודורשת משאבים רבים הרבה יותר מאשר הכשרת עובדי בניין.

הביקוש של המגזר העסקי לעבודה המשיך לגדול במחצית הראשונה של השנה. גידול זה הואט במחצית השנייה, עם ההאטה בצמיחת התוצר העסקי.



לוח ה'-4
התפלגות המשרות הפנויות¹ במגזר העסקי על פי משלח היד

שנות הלימוד (ממוצע 2010) ⁴	המשרות הפנויות 2011 (אלפים)	שיעור הגידול בהשוואה ל-2010	יחס המשרות הפנויות לבלתי מועסקים ^{2,3}	יחס המשרות הפנויות למועסקים ²
13.2	63.9	1.32	0.92	2.8%
18.0	7.5	24.7	1.42	2.2%
17.4	3.8	20.1	2.88	4.9%
17.7	1.0	33.8	0.71	1.6%
15.4	6.4	3.2	0.99	1.8%
15.3	1.2	6.1	0.35	0.8%
13.8	7.4	24.2	0.54	2.1%
13.2	17.0	23.7	0.95	3.7%
12.1	16.9	45.1	1.32	4.6%
11.0	5.6	122.2	3.67	12.7%
11.6	5.6	2.1	0.70	3.4%
17.7	1.7	5.5		4.4%

(1) נתוני המשרות הפנויות כוללים חברות פרטיות.
 (2) יחס המשרות הפנויות למספר המועסקים והבלתי מועסקים לחודשים ינואר-ספטמבר 2011.
 (3) יחס משלחי היד למספר הבלתי מועסקים מתייחס לבלתי מועסקים שעבדו ב-12 החודשים שקדמו לפקידה, ועל כן משלח היד שלהם זוהה.
 (4) ממוצע שנות הלימוד מתייחס למועסקים במשלח היד הרלוונטי בשנת 2010.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

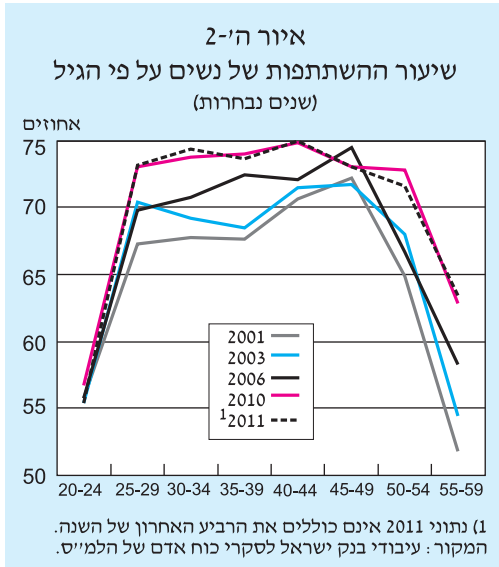
3. היצע העבודה: האוכלוסייה בגיל העבודה וכוח העבודה האזרחי

א. עובדים ישראלים

האוכלוסייה בישראל, ובפרט האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים, המשיכה לצמוח בקצב של כ-1.9 אחוזים, כמו בשנים הקודמות². במהלך העשור האחרון עלה שיעור ההשתתפות בגילי העבודה העיקריים - תוצאת גידול איטי של השתתפות הגברים בכוח העבודה וגידול ניכר של השתתפות הנשים, שנעצר בשנת 2011. מקצת מהגידול של השתתפות הנשים נבע מגידול ניכר של השתתפות הנשים הערביות והחרדיות ומגידול מתון של שיעור השתתפותן של הנשים היהודיות הלא-חרדיות. תמורה בולטת נוספת היא עלייה של יותר מ-10 נקודות אחוז בהשתתפות של אימהות לילדים בני 0-4 (לוח ה'-2 סעיף 3). גידול שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה לא היה אחיד בקבוצות גיל שונות. כך, לדוגמה, בראשית העשור שיעור ההשתתפות של נשים בגילי הפריזון העיקריים (25-40) היה נמוך יחסית, ואילו שיעור התעסוקה של בנות ארבעים היה גבוה יותר (איור ה'-2). דפוס זה

בשנים האחרונות התרחב היצע העבודה של ישראלים, בעיקר עקב עלייה בשיעור ההשתתפות של נשים. זו נעצרה בשנת 2011.

² על פי התחזית הדמוגרפית של הלמ"ס, קצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה בעשור הקרוב צפוי לרדת ל-1.2 אחוזים בלבד. ההשלכות של ירידה משמעותית זו מנותחות בפרק א' סעיף 6א.



עולה בקנה אחד עם השתתפות מוגבלת של אימהות צעירות בכוח העבודה. במשך השנים עלה שיעור ההשתתפות של נשים בגילים 40-25, ובשנים 2011-2010 זה של נשים בנות 25 עד 54 עמד על כ-73 אחוזים והיה אחיד למדי על פני טווח גילים זה. גידול התעסוקה של נשים בגילי הפרייה והאימהות לילדים רכים הקיף את הנשים מכל המגזרים, לרבות נשים ערביות וחרדיות. עליית שיעורי ההשתתפות והתעסוקה של נשים בנות 40-25 מגדילה את צבירת הזכויות הפנסיוניות של נשים אלו, ומשמרת, ואף מפתחת, את ההון האנושי של בעלות השכלה גבוהה. על כן, פרופיל ההשתתפות החדש המוצג לעיל עשוי לצמצם את הפער המגדרי בתעסוקה ובשכר על פני מחזור החיים.

בעשור האחרון התרחבה התעסוקה בקרב נשים בנות 25-39, ובקרב אימהות לילדים רכים. התרחבות זו מגדילה את הצורך בצמצום ההוצאות על גידול ילדים.

פרופיל ההשתתפות השטוח בגילים 25 עד 45 מרמז כי גידול שיעור ההשתתפות של נשים צעירות בציבור הכללי מתקרב למיצויו, ועל כן עלייתו התמתנה בשנים האחרונות. השינוי בפרופיל ההשתתפות של נשים על פי הגיל מדגיש את החשיבות של הקטנת העלות של גידול ילדים באמצעות סבסוד ובניית פעוטונים וגני ילדים, כדוגמת החלת חוק חינוך חינוך על גילאי 3-4 שהתקבלה בממשלה; הדבר מקל על אימהות צעירות שאינן עובדות לצאת לעבודה ומשפר את רווחתן של משפחות שבהן האימהות עובדות ומוציאות חלק ניכר מהכנסתן על טיפול בילדים רכים (תיבה ה'-3).

בשנים האחרונות עלה שיעור ההשתתפות של גברים בני 55-66 ושל נשים בנות 60-61, בעקבות העלאת גיל הפגישה בשנת 2004 מ-65 ל-67 לגברים ומ-60 ל-62 לנשים. (לפירוט ראו תיבה ה'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2010). ועדת ניסן המליצה להמשיך בהעלאת גיל הפרישה של נשים עד 64 החל בשנת 2012, לקראת השוואתו לגיל הפרישה של גברים (67) בשנת 2026. אולם הכנסת החליטה לדחות המלצה זו, ולהשאיר את גיל הפרישה של נשים בעינו עד שנת 2017. החלטה זו צפויה למתן עלייה של שיעור התעסוקה בקרב נשים בנות 63-64, עלייה שהייתה נובעת, להערכתנו, משינוי החוק, כפי שאירע בהעלאות קודמות של גיל הפרישה.

ב. עובדים לא ישראלים

מספר העובדים הלא ישראלים שב לגדול בשנת 2011, ועל פי אומדני הלמ"ס מספרם מתקרב לכ-290 אלף - כ-12 אחוזים מהמועסקים בענפי המגזר העסקי. על אלה נוסף מספר המסתננים, שאינם נכללים באומדני הלמ"ס; מספרם הוערך בדצמבר 2011 על ידי רשות האוכלוסין שבמשרד הפנים בכ-51 אלפים, שמהם כ-15 אלף נכנסו השנה³. עלייה זו של

בשנת 2011 המשיך להתרחב מספר העובדים הלא-ישראלים, לרבות מספר המסתננים מגבול סיני והעובדים הפלסטינים בהיתר ובלא היתר.

³ רשות האוכלוסין וההגירה (דצמבר 2011) "נתוני זרים בישראל".

מספר העובדים הלא-ישראלים מנוגדת ליעדי האג'נדה החברתית-כלכלית שהממשלה אימצה על בסיס הנחת העבודה המקובלת בישראל⁴, כי תעסוקת זרים פוגעת בתעסוקה ובשכר של ישראלים.

גידול התעסוקה הפלסטינית בישראל הוא תוצאת גידול של מספר ההיתרים ושל התעסוקה בלא היתר. בינואר 2011 החליט הקבינט החברתי-כלכלי על הגדלת מכסת ההיתרים לעובדים פלסטינים בתחומי הקו הירוק וירושלים בכ-4 אלפים היתרים לענף הבנייה ובכ-1,250 בענף החקלאות. אולם יישום החלטה זו התעכב, ועד דצמבר 2011 עמד שיעור המימוש של מכסה זו על כ-80 אחוזים בלבד. נוסף על גידול התעסוקה הפלסטינית בהיתר מלמדים אומדני הלמ"ס הפלסטינית שמספר הפלסטינים העובדים בישראל בלא היתר גדל מכ-15 אלף במחצית השנייה של 2010 לכ-21 אלף במחצית השנייה של 2011. במהלך שנת 2011 חתמה ממשלת ישראל על הסכמים עם ממשלות אחרות (תאילנד, ובולגריה) להבאת עובדים לענפי החקלאות והבנייה, תוך דחייה של המועד לסיום עבודת העובדים הזרים בענף הבנייה ל-2016. הסכמים אלו נועדו לצמצם את התופעות השליליות הכרוכות בעבודת הזרים, כגביית עמלות לא חוקיות על ידי סוכנויות תיווך פרטיות ותשלום שכר נמוך משכר המינימום, הפוגעים הן בעובדים הזרים והן בעובדים ישראלים חסרי השכלה גבוהה, המתחרים בזרים. הממשלה מתכוונת לחתום על הסכם דומה עם רומניה להבאת עובדים לענף הבנייה⁵.

ההחלטה על הבאת עובדים זרים חדשים לענף הבנייה עומדת בניגוד להחלטות ממשלה לצמצם את מספר העובדים הלא-ישראלים במשק. כמו כן היא מנוגדת להמלצה יסודית של הוועדה הממשלתית להסדרת תעסוקת עובדים פלסטינים (ועדת אקשטיין) - להעדיף עובדים אלו על עובדים זרים. המלצה זו נובעת הן משיקולים מדיניים וביטחוניים והן מהעובדה שהשפעתם השלילית על עובדים ישראלים קטנה יותר. החלטות הממשלה בנושא לוקות גם בחוסר עקביות מתמיד: בחמש שנים האחרונות דחתה הממשלה ארבע פעמים את תאריך היעד להפסקת העסקתם של עובדים זרים בענף הבנייה⁶. חוסר עקביות זה מאותת לקבלנים כי אין צורך אמיתי בהכשרה וקליטה של עובדים ישראלים לענף, שכן סביר כי עובדים זרים יהיו זמינים לו גם בעתיד⁷.

חוסר העקביות של מדיניות הממשלה בנושא הפסקת העסקתם של עובדים זרים בבנייה מאותת לקבלנים כי אין צורך אמיתי בהכשרה וקליטה של עובדים ישראלים בענף.

⁴ ההשפעה של עובדים זרים ופלסטינים על עובדי ישראלים מנותחת בדוח: OECD (2011), International Migration Outlook: SOPEMI 2011, חלק III.

⁵ נוסף על כך הממשלה ממשיכה ביישום ניסוי, שבמסגרתו הובאו מסרי-לנקה 300 עובדים עונתיים בחקלאות לתקופה של חצי שנה. פיילוט זה נועד, מחד גיסא, לאפשר לחקלאים להעסיק זרים בעונת הרלוונטיות, ומאידך לצמצם את ההשפעות השליליות של עובדים זרים אלו על תעסוקת הישראלים, וכן להקטין את הסיכוי כי הם יישארו בישראל מעבר לתקופה שהוגדרה מראש.

⁶ בשנת 2006 החליטה הממשלה על הפסקת התעסוקה של עובדים זרים בענף הבנייה בשנת 2010, בשנת 2009 החליטה הממשלה על דחיית יישום ההחלטה לשנת 2012, בשנת 2010 הוחלט על דחייה נוספת לשנת 2013, ואילו בשנת 2011 הוחלט על דחיית המועד לשנת 2016 - החלטות ממשלה מס' 446 (2006), 147 (2009), 1066 (2009), 2080 (2010), ו-3453 (2011). מהלכי המדיניות מפורטים בפרסום: נתן, גלעד (13 בדצמבר 2011), "לא ישראלים בישראל (זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים, ומבקשי מקלט): תמונת מצב, 2010-2011", הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

⁷ יש לציין כי הממשלה הכריזה על מיזם להכשרת עובדים לענף הבנייה. נכון לאוקטובר 2011 הוכשרו בו רק כ-260 איש ומהם נקלטו בענף כ-150 - כ-60 אחוזים. נוסף על כך הוכרו שכר מינימום ענפי בענף הבנייה. (ראו מדיניות הממשלה ושינויים מוסדיים).

4. התעסוקה והשכר

א. התעסוקה במגזרי החברה הישראלית ויעדי התעסוקה

שיעורי התעסוקה, בדומה לשיעורי ההשתתפות, גדלו בעשור האחרון בקרב הגברים בקצב איטי ובקרב הנשים בקצב מהיר. שיעורי התעסוקה גדלו במיוחד בקרב הנשים הערביות והנשים החרדיות, אולם הם גדלו גם בקרב הנשים היהודיות הלא-חרדיות. האומדנים של שיעורי התעסוקה בקרב החרדים מצביעים על התרחבות מהירה של התעסוקה במגזר זה בשנתיים האחרונות, אשר אופיינו בביקוש ער לעבודה, עם היציאה מהמשבר העולמי. (ראו תיבה ה'-2).

עם זאת, כדי להגשים את יעדי התעסוקה השאפתניים שהממשלה הציבה לשנת 2020 נדרשת מדיניות נמרצת בתחום התעסוקה, שכן שיעורי התעסוקה בכל קבוצות האוכלוסייה נמוכים ביחס ליעדים, וזאת במיוחד - בכ-14 נקודות אחוז - בקרב הנשים הערביות והגברים החרדים (לוח ה'-5). הגלישה של המשק הישראלי להאטה החל מהמחצית השנייה של השנה תקשה על מימוש יעדי התעסוקה, בפרט בקרב אוכלוסיות הנמצאות בשוליו של שוק העבודה, כחרדים וערבים.

למרות המשך הגידול של שיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים, השגת יעדי התעסוקה ל-2020 מחייבת הרחבה ניכרת של התעסוקה, בעיקר בקרב גברים חרדיים ונשים ערביות.

לוח ה'-5

שיעורי התעסוקה ויעדי התעסוקה ל-2020, גילאי 25-64

(אחוזים)

יעדי 2020	2011 ¹	2010	2009	2008	2001	
76.5	71.9	71.2	70.1	71.2	66.6	סה"כ
	77.7	76.7	75.8	77.7	74.7	גברים
	66.3	65.8	64.6	64.9	58.8	נשים
78	72.2	70.7	70.5	71.8	65.4	גברים ערבים
41	26.8	26.6	25	24.4	19.6	נשים ערביות
63	45.6	42.2	38.7	39.6	38.9	גברים חרדים ²
63	61.2	61.9	59	57.4	47.8	נשים חרדיות ²
83	81.4	80.7	79.7	81.7	78.6	גברים יהודים אחרים
	75.3	74.8	73.6	74	67.1	נשים יהודיות אחרות
	62.9	61.7	60.7	61.8	57.4	חסרי השכלה גבוהה ³
	79.6	79.1	78.2	79.7	77	בעלי השכלה גבוהה ³

(1) נתוני שנת 2011 אינם כוללים את הרביע האחרון של השנה.

(2) חרדים מוגדרים כבני משק בית שבו יש לפחות אדם אחד שמקום לימודיו האחרון הוא ישיבה גבוהה (הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה, שעליה מבוססים יעדי התעסוקה).

(3) חסרי השכלה גבוהה: 0-12 שנות לימוד, בעלי השכלה גבוהה: +13 שנות לימוד.

(4) נתוני השנים 2001, 2007 ו-2008 שורשרו על בסיס מקדמי הניפוח של שנת 2009.

המקור: שיעורי התעסוקה - עיבודי בנק ישראל לסקרי כוח האדם. יעדי התעסוקה - החלטת הממשלה 1994 (יולי 2010).

תיבה ה'-2: עדויות לעלייה בשיעור התעסוקה של גברים חרדים בכוח העבודה ב-2010 ו-2011¹

ניתוח סקרי כוח האדם של הלמ"ס מצביע על עלייה מהירה בשיעור התעסוקה של גברים חרדים (על פי הגדרה רחבה) מכ-39 אחוזים בשנת 2009 לכ-46 אחוזים בשנת 2011. עיקר הגידול בתעסוקה הוא בענפי המגזר העסקי. הגדלת שיעור התעסוקה בקרב אוכלוסיות חרדיות, ובפרט בקרב גברים חרדים, הוגדרה כאחד מהיעדים העיקריים של האג'נדה החברתית-כלכלית. ועדת טל קבעה שנת הסתגלות לעוזבי ישיבות כדי להקל על השתלבותם בתעסוקה. הממשלה אף הציבה כיעד את הגדלת שיעור התעסוקה של גברים חרדים בגילי העבודה העיקריים מכ-40 אחוזים בשנת 2008 ל-63 אחוזים בשנת 2020. הגדלת שיעורי התעסוקה בקרב החרדים מקבלת משנה חשיבות לנוכח חלקם הגדל באוכלוסיית גילי העבודה. ניתוח השינויים בדפוסי התעסוקה של החרדים נתקל בקושי שבהגדרה ובזיהוי של אוכלוסיות חרדיות בנתונים הרשמיים ובסקרים². בסקרי כוח האדם משק בית מזוהה כמשק בית של חרדי או בן ישיבה אם נכלל בו מי שמוסד ההשכלה האחרון שלמד בו הוא ישיבה גבוהה. הגדרה זו מכילה באוכלוסיית בני הישיבות בוגרי ישיבות לא-חרדיות, כשיבות הסדר, ומוציאה ממנה בני ישיבות חרדים שלמדו במוסד אחר לאחר סיום לימודיהם בישיבה. בעיית הזיהוי של האוכלוסייה החרדית מחריפה עם יישום המדיניות לעידוד התעסוקה בקרבה, שכן בהשפעת מדיניות זו חרדים רבים פונים לרכישת השכלה גבוהה במוסד שאינו ישיבה³.

כדי להתמודד עם הקושי האמור ניתוח זה עושה שימוש בשתי הגדרות: משקי בית שנכללים בהם בוגרי ישיבות גבוהות באותה שנה (הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה) ומשקי בית שנכללים בהם בני ישיבות מתמידים - מי שזוהו כבוגרי ישיבות בסקרי כוח האדם בשנתיים רצופות, שהם מעין "ליבת" האוכלוסייה החרדית. יעד תעסוקת החרדים שהציבה הממשלה מתייחס להגדרה הראשונה, ואילו ההגדרה השנייה מקטינה הטיות-באמידה הנובעות מלימודים מאוחרים במוסד שאינו ישיבה. הניתוח גם מבחין בין תעסוקה בכלל לתעסוקה במגזר העסקי, להוציא משלחי יד של "כלי קודש" (משגיחי כשרות, שוחטים וכו'); זאת כדי לבחון את ההשתלבות של גברים חרדים בפעילות כלכלית שאינה מזוהה עם המגזר החרדי באופן מסורתי.

שיעור התעסוקה בקרב בני ישיבות על פי שתי ההגדרות עלה במהירות: מכ-39 אחוזים בשנת 2009 לכ-46 אחוזים בשנת 2011 על פי ההגדרה המרחיבה (של המועצה הלאומית לכלכלה), ומכ-31 אחוזים לכ-38 אחוזים בקרב בני הישיבות המתמידים. העלייה המהירה-במיוחד על פי ההגדרה השנייה מרמזת כי אין זו תוצאה של הטיה סטטיסטית, אלא שינוי אמיתי, המתחולל גם ב"ליבה" של האוכלוסייה החרדית. גם התמדתו של שיעור התעסוקה הגבוה במשך שנתיים, בניגוד לעלייה הזמנית בשנת 2006, מחזקת את הטענה כי אכן מתחולל שינוי אמיתי. ולבסוף, העלייה המהירה של התעסוקה במגזר העסקי להוציא "כלי קודש" מלמדת כי גברים חרדים מגדילים את היקף השתתפותם בפעילות הכלכלית הכללית. לעת עתה אין אנו יכולים להעריך באיזו מידה תרמו לעליית שיעור התעסוקה של החרדים בתקופה הנסקרת מדיניות התעסוקה הממשלתית כלפי האוכלוסייה החרדית, חוק טל, שנחקק לפני כעשור ובוטל על ידי בג"ץ בפברואר 2012, וגורמים אחרים, כגידול הביקוש הכללי לעבודה בשנתיים האחרונות.

¹ המשך לתיבה ה'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2010.

² לדיון מקיף בזיהוי האוכלוסייה החרדית ראו: י' פרידמן ושות' (מארס 2011), "שיטות מדידה ואמידת גודלה של האוכלוסייה החרדית בישראל", הלמ"ס; ח' לוין ור' הכהן (יולי 2010), "שיטות לזיהוי ואפיון כמותי של המגזר החרדי", המועצה הלאומית לכלכלה.

³ מספר החרדים שרכשו השכלה או הכשרה המכוונת לשוק העבודה גדל מכאלפיים באמצע העשור הקודם לכ-6 אלפים בשנת 2010, ומספר הסטודנטים החרדיים במוסדות האקדמיים גדל ממאות בודדות לכ-2,500.

למרות העלייה המהירה של שיעור התעסוקה של הגברים החרדים, שעל פי הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה עומד על כ-45 אחוזים, שיעור זה עדיין רחוק מיעד התעסוקה שהממשלה הציבה לגביהם לשנת 2020 (63 אחוזים). יתר על כן, שיעור המועסקים החרדים בענפי המגזר העסקי נמוך במיוחד ביחס ליהודים אחרים, ואילו חלקם של המועסקים בשירותים הציבוריים (מנהל ציבורי, חינוך וכו') לרבות בשירותי דת, עולה על שליש מהמועסקים החרדים. השאיפה לשילובם של החרדים בחיים הכלכליים מחייבת אפוא הגדלה ניכרת של שיעור תעסוקתם בענפי המגזר העסקי. לבסוף, מספר שעות העבודה השבועיות של המועסקים החרדים נמוך משמעותית מזה של יהודים אחרים; מצב זה מקטין את שכרם של החרדים ומקשה על היחלצותם של משקי הבית החרדיים מעוני - אחד המניעים העיקריים ליעדי התעסוקה של הממשלה.

עלייה מתונה של תעסוקת החרדים בשנים 2008-2009 אובחנה על ידי המוסד לביטוח לאומי על בסיס נתונים מינהליים⁴, אולם עלייה זו לא באה לידי ביטוי בסקרי כוח האדם בשנים 2008-2009. הניתוח הנוכחי הוא רק פרסום ראשון (למיטב ידיעתנו), בדבר עלייה מהירה בשיעור ההשתתפות של חרדים בשנים 2009-2010, שעד למחצית השנייה של שנת 2011 אופיינו בביקוש ער לעבודה. מכאן שהמגמה המסתמנת מהאומדים המוצגים כאן עלולה להיות זמנית, או מוטה עקב זיהוי האוכלוסייה החרדית בסקרי כוח האדם; רק בעזרת נתונים ממקורות נוספים, וכן נתונים עתידיים המתייחסים לשנים שאינן שנות גאות כלכלית, יהיה ניתן לקבוע אם אכן חל מפנה היסטורי בדפוסי התעסוקה של האוכלוסייה החרדית.

לוח 1: שיעור התעסוקה, שיעור התעסוקה במגזר העסקי ושעות העבודה

השבועיות בקרב בני ישיבות ויהודים אחרים, 2002 עד 2011

(אחוזים)

מספר שעות העבודה בשבוע	יהודים אחרים		בני ישיבות מתמידים ¹			בני ישיבות ¹			שנת
	שיעור התעסוקה	שיעור במגזר העסקי ²	שעות העבודה בשבוע	שיעור התעסוקה במגזר העסקי ²		שעות העבודה בשבוע	שיעור התעסוקה במגזר העסקי ²	שיעור התעסוקה	
				שיעור התעסוקה	שיעור התעסוקה				
47.6	63.7	77.9	38.4	11.0	29.0	40.3	17.1	35.6	2002
47.6	63.6	77.3	36.7	10.5	28.9	39.3	18.6	36.4	2003
47.6	64.8	78.2	39.7	11.6	25.2	39.7	18.7	36.5	2004
47.5	65.7	78.8	38.9	13.0	25.7	41.3	19.2	38.0	2005
47.4	67.2	79.9	37.5	15.4	34.4	38.7	19.5	40.2	2006
47.5	68.4	81.6	36.4	11.3	29.5	40.0	19.3	38.2	2007
46.8	68.5	81.7	35.7	11.5	29.3	38.4	19.9	39.6	2008
46.2	66.8	79.7	35.9	10.3	30.7	39.3	18.4	38.7	2009
46.3	67.6	80.7	37.7	15.0	34.1	37.7	21.3	42.2	2010
46.0	68.8	81.4	37.2	17.1	38.3	39.5	24.6	45.6	2011 ⁴

(1) בני ישיבות הם יהודים שבית הספר האחרון של אחד מבני משק ביתם היה בשנה הרלוונטית ישיבה גבוהה, או התגררו ביישובי הגרעין החרדיים (הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה). בני ישיבות מתמידים הם יהודים שבית הספר האחרון של אחד מבני משק ביתם בשנה הקודמת ובשנה הנוכחית היה ישיבה גבוהה.

(2) שיעור התעסוקה במגזר העסקי אינו כולל בעלי משלחי יד הקשורים לשירותי דת, כשוחטים, משגיחי כשרות וכו'.

(3) נתוני השנים 2002-2008 שורשרו על פי מקדמי הניפוח של מפקד 2008 לבני ישיבות וליהודים אחרים, אך מסיבות טכניות לא לבני ישיבות מתמידים.

(4) נתוני שנת 2011 הם לשלושה הרביעים הראשונים בלבד.

המקור: עיבודי בנק ישראל לסקרי כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁴ דניאל גוטליב ואסתר טולידנו, "הרכב התעסוקה לפי קבוצת אוכלוסייה בישראל בשנות ה-2000", ניירות עמדה, המוסד לביטוח לאומי (7 בנובמבר 2011).

ב. התעסוקה והשכר בענפי המגזר העסקי

נמשך גידול התעסוקה במגזר העסקי לאורך השנה, תוך תנודתיות במספר שעות העבודה למועסק.



במחצית הראשונה של 2011 נמשכה התרחבות התעסוקה בענפי המגזר העסקי - המשך להתרחבותה בשנה הקודמת, עם ההתאוששות מהמשבר העולמי. ירידת קצב הצמיחה של המשק במחצית השנייה של 2011 משתקפת בעצירת הגידול של מספר משרות השכיר במגזר העסקי, החל מיולי 2011, אך ההאטה טרם באה לידי ביטוי במספר המועסקים ובשכר הנומינלי למשרת שכיר, שהמשיכו לעלות גם במחצית השנייה של השנה. עיקר הגידול של התעסוקה בענפי המגזר העסקי היה במועסקים הישראלים, אולם גדל גם מספר העובדים הפלסטינים והעובדים הזרים. ניתן להעריך כי גידול התעסוקה במחצית הראשונה של השנה

הוא תוצאת התרחבות של הביקוש לעבודה והיצע העבודה גם יחד. גידול הביקוש בא לידי ביטוי גם בגידול מספרן של משרות השכיר ובעליית השכר הנומינלי והשכר הריאלי בניכוי מחירי התוצר. גידולו של היצע העבודה בא לידי ביטוי בגידול התעסוקה, לנוכח עלייה קטנה של השכר הריאלי במחירי הצרכן.

בתשומות העבודה (סך שעות העבודה) בענפי המגזר העסקי נמשכה מגמת העלייה של השנתיים האחרונות, אך זאת תוך תנודתיות בין רביע לרביע. התנודות בתשומות העבודה השנה הן בעיקרן תוצאה של שינויים בשעות העבודה למועסק, תוך גידול איטי יחסית של מספר המועסקים, בפרט השכירים, לאחר שבשנה הקודמת נבע גידולן של תשומות העבודה בעיקר מהגידול המהיר של מספר המועסקים (איור ה-3, לוח ה'-3).

סיבות אפשריות להאטת קצב הגידול של מספר המועסקים, ובפרט של מספר השכירים בענפי המגזר העסקי, הן הקיפאון בשיעור ההשתתפות הכללי, ובמחצית השנייה של השנה - חשש להאטה בפעילות הכלכלית, הגורם למעסיקים להימנע משכירת עובדים חדשים, ולהעדיף שינוי של מספר השעות למועסק לשם התאמת התפוקה לביקוש. יש לציין כי מפני התדירות הרבעונית של סקרי כוח האדם קשה לנתח על פיהם את ההאטה שהסתמנה במחצית השנייה של שנת 2011.

לעומת זאת, הנתונים החודשיים של משרות השכיר מספקים תמונה חדה של המפנה במחזור העסקים: ביולי 2011 נפסק הגידול הרצוף של מספר משרות השכיר במגזר העסקי, גידול שהחל עם התאוששות המשק, באמצע שנת 2009. במחצית השנייה של השנה מספרן של משרות השכיר במגזר העסקי נשאר כ-2.15 מיליון התמתנות הביקוש לעבודה התבטאה, כאמור לעיל (ראו סעיף הביקוש לעבודה), גם בנתוני המשרות הפנויות (איור ה'-4).

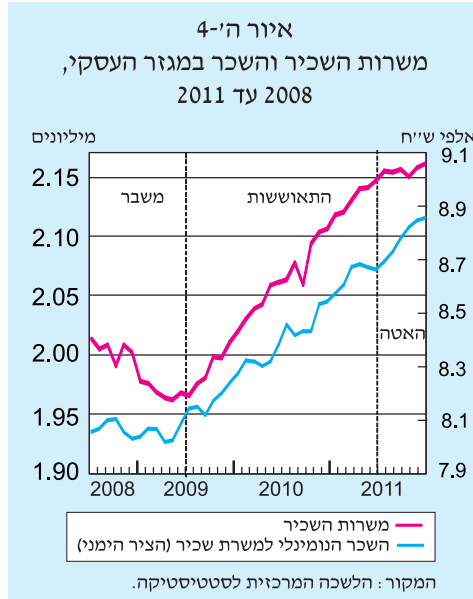
עם זאת, הקיפאון במספר משרות השכיר (תלושי משכורת) והשכירים במגזר העסקי במחצית השנייה של השנה מצביע על האטה בגידולו של הביקוש לעובדים, ולא על ירידה של הביקוש, כפי שאירע בעת ירידת מספרן של משרות השכיר במהלך המשבר, ב-2008 ובמחצית הראשונה של 2009. כמו כן לא הואט במידה ניכרת קצב העלייה של השכר

הנומינלי, וזאת בשונה מירידתו המתונה במהלך המשבר. התמשכות ההאטה במשק הישראלי והתחדשות אפשרית של המשבר העולמי עלולות להביא לקיפאון בשכר הנומינלי למשרת שכיר, בדומה להתפתחות במשבר הקודם, ואולי אף לירידתו.

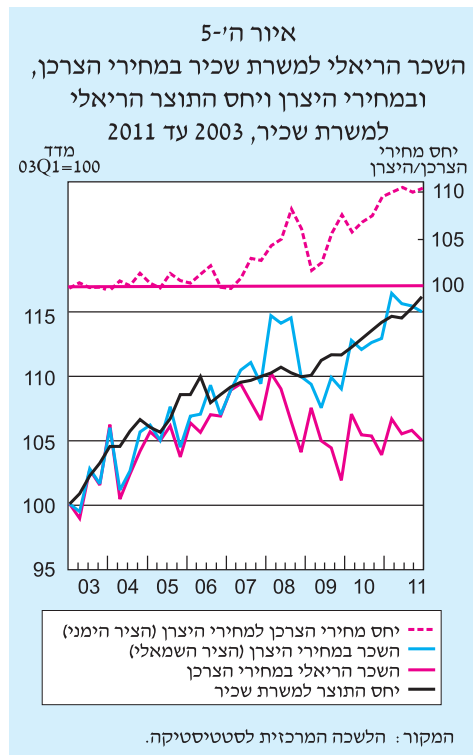
בניגוד להמשך העלייה של השכר הנומינלי למשרת שכיר, השכר הריאלי מנקודת המבט של העובדים עלה רק ב-0.3 אחוז; זאת משום שמחירי הצרכן הממוצעים עלו בשיעור של 3.45 אחוזים, בין היתר עקב המשך העלייה של מחירי הדיור, ואולם יש להביא בחשבון שמחירי התוצר העסקי עלו השנה רק בכאחוז אחד, ועל כן השכר הריאלי ליצרן עלה בכ-2.7 אחוזים. יש לציין כי קצב עלייתו של השכר במחירי היצרן בשנים האחרונות דומה לזה של יחס התוצר למשרות השכיר במגזר העסקי ("פריזון העבודה למשרת שכיר"). ומכאן שרווחי המעסיקים לא נשחקו בשל עליית השכר הריאלי במונחי היצרן⁸. הקצב האיטי של עליית השכר הריאלי, מנקודת המבט של העובדים מוסבר אפוא בפער בין עליית מחירי הצרכן לעלייה האטית יותר של מחירי התוצר, פער שהסתכם בשנים 2007-2011 בכ-9 אחוזים (איור ה-5).

הפער הגדל בין מחירי הצרכן לבין מחירי התוצר בשנים האחרונות מאפשר להבחין בין הביקוש לעבודה המושפע ממחירי התוצר, שהיצרנים רואים לפניהם, לבין היצע העבודה, המושפע ממחירי הצרכן, המשפיעים על כוח הקנייה של העובדים. התרחבות הביקוש לעבודה במחצית הראשונה של השנה באה לידי ביטוי בהמשך הגידול של מספר משרות השכיר ושל השכר במחירי התוצר.

ההאטה של התרחבות הביקוש לעבודה במחצית השנייה של השנה באה לידי ביטוי בעצירת הגידול של מספר משרות השכיר במקביל להמשך העלייה של השכר הריאלי במונחי היצרן.



האטה הצמיחה במשק במחצית השנייה של השנה באה לידי ביטוי בעצירת הגידול של מספר משרות השכיר במגזר העסקי, אך השכר הנומינלי המשיך לעלות.



השכר הריאלי מנקודת מבטם של העובדים נשחק עקב עליית מחירי הצרכן, אך השכר הריאלי מנקודת מבטם של היצרנים המשיך לעלות, מפני מתינותה של עליית מחירי התוצר.

⁸ איור א-7 (בפרק א') ממחיש כי הפחתות המסים של העשור האחרון התגלגלו בשנים האחרונות לתמורה-להון ולא לתמורה לעבודה נטו. לפיכך רווחי המעסיקים אף גדלו עקב ירידת המסים,

התרחבות היצע העבודה באה לידי ביטוי בגידול התעסוקה, ובפרט במשרות השכיר, למרות הקיפאון בשכר הריאלי במחירי הצרכן, השוחק את כוח הקנייה של העובדים.

עלייה איטית של התעסוקה בענפים עתירי הון אנושי לעומת התרחבות ניכרת של התעסוקה בענפים שאינם עתירי הון אנושי.

אשר לתעסוקה בענפי המגזר העסקי - זו גדלה בענפי הבנייה, המסחר ושירותי האירוח והאוכל, ובמיוחד בענף בתי המלון, עם גידולו של מספר הלינות בהם השנה. התעסוקה בענף המסחר המשיכה לגדול, הודות לעלייה מתמשכת במכירות של ענף המסחר הקמעוני מאז יציאתו מהמיתון בשנת 2010, והתעסוקה בענף הרכב והדלק גדלה במהירות לאחר שנתיים של התכווצות, במקביל לגידול המכירות של כלי רכב בשנים 2010 ו-2011. כנגד זאת נבלמה הצמיחה המהירה שאפיינה בשנים האחרונות את התעסוקה בענפי הפיננסים והשירותים העסקיים. התעסוקה בענף התעשייה עלתה בשיעור זעום, ואילו התעסוקה בענף תעשיית הרכיבים האלקטרוניים וציוד התקשורת האלקטרוני המשיכה בהתכווצותה - מכ-45 אלף מועסקים ערב המשבר העולמי (2007-2008), לכ-33 אלף מועסקים בשנת 2011.

לוח ה'-6

המועסקים לפי ענפים נבחרים¹, 2007 עד 2011

כלל המועסקים									
שיעורי השינוי (אחוזים)				המועסקים (אלפים)				שנות הלימוד	
2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008	2007	
2.6	2.8	0.0	4.4	2,392.3	2,330.2	2,266.9	2,265.9	סך ענפי המגזר העסקי ²	
3.2	-2.3	4.2	9.5	220.0	213.2	218.2	209.3	עובדים זרים	
8.7	8.8	-5.4	10.9	65.4	60.1	55.2	58.4	עובדים מהשטחים	
2.3	7.2	-3.0	3.0	228.1	222.9	207.9	214.4	11.9	בנייה
3.2	9.6	-5.5	0.3	162.5	157.4	143.6	151.9		מזה: ישראלים
1.5	-15.0	-22.6	10.8	41.3	8.4	9.9	12.7		מזה: בעבודות רטובות
17.5	8.9	4.9	10.4	35.0	29.8	27.4	26.1		פלסטינים
-12.6	-3.3	1.3	10.5	31.2	35.7	36.9	36.4		זרים
0.5	0.2	-5.5	2.5	430.4	428.2	427.3	452.1	13.5	תעשייה
-9.4	3.3	-20.3	-1.9	33.2	36.8	35.6	44.7	15.4	מזה: רכיבים אלקטרוניים
3.8	2.9	-2.2	5.9	420.1	404.7	393.4	402.5	13.0	מסחר ותיקוני כלי רכב
6.0	3.3	-2.0	5.1	219.6	207.8	201.2	205.4	13.7	מזה: מסחר קמעוני
14.4	-1.4	-4.1	7.5	63.7	55.9	56.7	59.1	12.8	כלי רכב ודלק
3.1	3.9	0.8	7.6	161.0	156.1	150.3	149.2	12.4	שירותי אירוח ואוכל
2.2	5.7	6.7	4.5	118.7	116.1	109.8	102.9	15.1	בנקאות, ביטוח ופיננסים
0.5	3.1	3.0	4.8	479.4	477.3	462.9	449.3	15.2	שירותים עסקיים
8.2	3.2	1.7	7.9	51.4	47.6	46.1	45.3	16.2	מזה: אדריכלות, הנדסה וייעוץ טכני
1.6	4.6	16.4	6.9	31.4	30.9	29.5	25.4	13.0	תיווך נדל"ן והשכרת מכשירים
3.1	4.3	4.1	2.0	201.2	195.0	187.1	179.8	13.1	תחבורה, אחסנה ותקשורת

(1) כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים (המדווחים והבלתי מדווחים) המוסד לביטוח לאומי. מהימנות אומדני התעסוקה של לא-ישראלים נמוכה יחסית לאלה של ישראלים, שאומדני תעסוקתם מבוססים על סקרי כוח אדם.

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

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית.

התעסוקה בענפים שאינם עתירי הון אנושי (מסחר, בנייה ושירותי אירוח והסעדה) התרחבה במהירות, והיא נענתה על ידי ההיצע הגמיש של עובדים אלו. (ראו היצע עבודה). זאת בניגוד לתעסוקה בענפים עתירי הון אנושי (פיננסים, שירותים עסקיים, ותעשייה), שלא התרחבה במהירות או אף ירדה. דומה כי מסיבה זו אין עדויות למגבלת היצע עבודה בענפים מרכזיים: כך בתעשייה, שבה התעסוקה והשכר הריאלי קפאו; בענף המסחר, שבו התעסוקה התרחבה במהירות והשכר הריאלי ירד; ובענף השירותים העסקיים, שבו השכר הריאלי עלה רק מעט למרות הגידול של מספר משרות השכיר.

הענף העיקרי שבו נראים סימנים למגבלת היצע של עובדים, והוא מעלה את השכר הריאלי בשיעור מתון, הוא ענף הבנייה. התעסוקה בבנייה, לרבות של ישראלים, המשיכה להתרחב במהלך השנה, והשכר הריאלי בענף הוסיף לעלות, כמו בשנה הקודמת; זאת בזכות התאוששות הפעילות בענף בשנת 2010, בעקבות עליית מחירי הנדל"ן בשנתיים האחרונות. מגבלת היצע כוח האדם משתקפת גם בערכים הגבוהים של יחס המשרות הפנויות למועסקים בענף ושל יחס המשרות הפנויות לבלתי מועסקים בקרב בנאים ועובדי

עליית מחירי הנדל"ן הביאה להתרחבות התעסוקה בענף הבנייה ובענפים נלווים.

לוח ה'-7

משרות השכיר והשכר למשרת שכיר¹ לפי ענפים נבחרים², 2008 עד 2011

השכר הריאלי למשרת שכיר				משרות שכיר				אלפים		
שיעור השינוי (אחוזים)				שיעורי השינוי (אחוזים)						
2011	2010	2009	2008	2011	2011	2010	2009	2008	2011	
0.3	0.7	-2.6	-0.7	8,557	3.7	3.9	0.3	3.9	3153.4	סך הכל
0.3	0.7	-2.5	-0.3	8,735	3.5	3.9	0.2	3.3	3026.4	ישראלים
0.2	0.7	-2.6	-0.7	8,724	3.8	4.1	-0.9	4.0	2144.2	ענפי המגזר העסקי - סך הכול
0.3	0.7	-2.6	-0.2	8,909	3.5	4.0	-1.0	3.3	2045.6	ישראלים
-0.5	0.9	-0.3	-2.7	5,247	4.0	1.6	-1.7	6.4	86.2	החקלאות - סך הכול
-0.1	1.1	0.0	1.0	5,840	2.6	2.8	2.1	-1.0	53.8	ישראלים
0.4	1.8	-2.2	-1.8	12,054	1.8	2.2	-2.6	2.3	366.3	התעשייה - ישראלים
0.1	1.7	-0.3	3.0	21,928	2.3	2.3	1.5	-3.2	17.6	החשמל והמים - ישראלים
1.9	1.1	-2.0	1.1	7,377	6.4	4.9	-0.6	0.7	174.8	הבינוי - סך הכול
1.1	0.7	-1.9	2.5	7,827	6.4	5.6	-1.2	-1.4	147.1	ישראלים
0.4	4.1	-12.9	1.1	15,764	4.2	4.2	5.4	5.3	102.0	השירותים הפיננסיים - ישראלים
1.2	0.9	-2.6	1.6	9,289	4.7	4.6	-3.1	3.8	549.1	השירותיים העסקיים - ישראלים
-0.5	0.2	-2.5	-1.1	7,496	3.0	4.8	-0.8	4.3	424.1	המסחר והתיקונים - ישראלים
										התחבורה, האחסנה והתקשורת
0.8	-3.9	1.2	-2.4	9,812	3.2	3.6	0.6	5.0	174.1	- ישראלים
0.5	1.7	-0.9	-1.3	4,236	4.7	4.0	1.7	3.4	171.1	שירותי האירוח והאוכל

(1) השכר החודשי הריאלי למשרת שכיר על פי דיווחי המוסד לביטוח לאומי כולל עובדים מהשטחים ועובדים זרים מדווחים, אלא אם כן צוין אחרת.

(2) המגזרים מוגדרים לפי הענף הכלכלי ולא לפי סיווג המעסיק.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

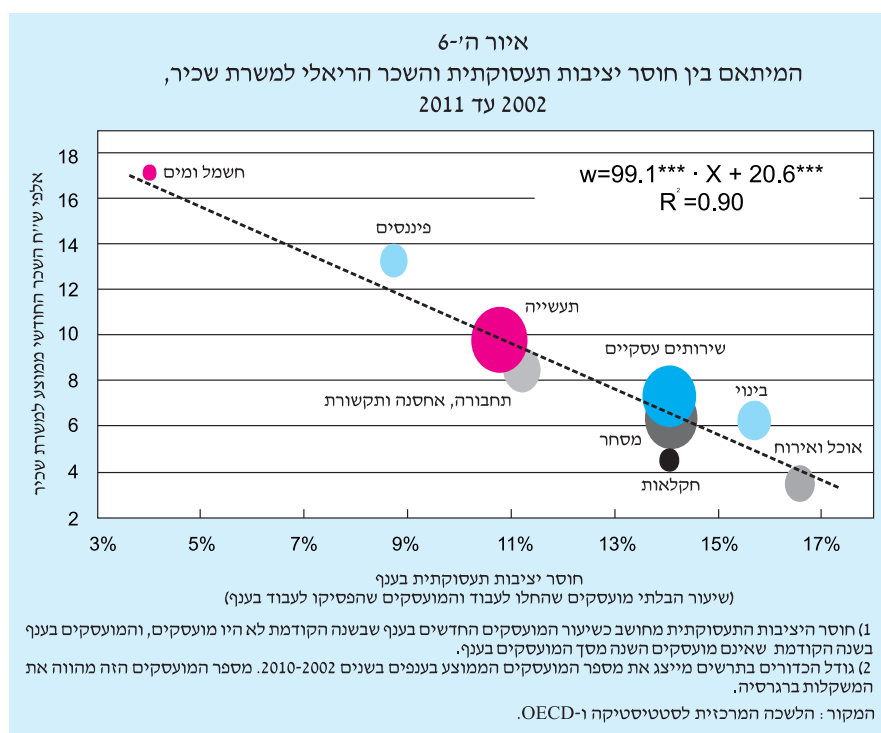
בניין (לוח ה'-4), וכן בקליטת כ-6 אחוזים מסך הבלתי מועסקים בשנת 2010 בענף זה, מחציתם ערבים (לוח ה'-9).

מעניין שבשנתיים האחרונות הייתה בענף תחלופה בין עובדים זרים, שהיקף תעסוקתם בו פחת, לבין עובדים פלסטינים שהיקף תעסוקתם בו גדל⁹, ניתן להעריך כי מגמה זו תיבלם עם אישור המכסה החדשה לעובדים זרים וחימת הסכמים להבאת עובדי בניין מבולגריה ורומניה. (ראו סעיף 3.3). השכר הריאלי בענף הבנייה עלה בשיעור מתון, בפרט לישראלים, משום שנכנסו אליו עובדי כפיים, המשתכרים שכר נמוך, מה שהביא לשינוי בתמהיל העובדים בין משכילים לבלתי משכילים.

הפעילות המואצת בענף הבנייה בעקבות עליית מחירי הנדל"ן משתקפת גם בענפים נלווים: התעסוקה והשכר בענף האדריכלות וההנדסה החלו לגדול במקביל להתאוששות בענף הבנייה החל משנת 2010, ובפרט בשנת 2011, לאחר הגדלת שיווק הקרקעות. גם התעסוקה בענף תיווך נדל"ן והשכרת ציוד גדלה במהירות, אולם גידולה החל עוד בשנת 2009, עם תחילת גל עליית המחירים, ונמשך גם בשנים 2010-2011. סביר כי איטיותה של תגובת ענף הבנייה לעליית המחירים תרמה לגידול המהיר-במיוחד בענף התיווך, וכי הקיפאון שהסתמן בשוק הנדל"ן בשלהי שנת 2011 עלול להביא לירידה של היקף התעסוקה בענף.

כדי להאיר את ההשלכות של התפלגות השכר הענפית במגזר העסקי על רווחת העובדים נצביע על מאפיין בסיסי, שעד כה הוקדשה לו רק תשומת לב מועטה: המיתאם השלילי בין הרמה הענפית של השכר החדשי לבין חוסר הביטחון התעסוקתי של עובדים (השיעור של עובדים שנכנסו לענף לאחר אי-תעסוקה בשנה הקודמת ומי שהועסקו בו בשנה

רווחת המועסקים
בענפים שבהם השכר
נמוך נפגעת גם מחוסר
יציבות תעסוקתית.



⁹ התחלופה ניכרת גם בדיווחי המעסיקים למוסד לביטוח לאומי (הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2011, טבלה 12.36), ולא רק בנתוני החשבונאות הלאומית, המבוססים על ההנחה של תחלופה בין עובדים זרים לפלסטיניים.

הקודמת ויצאו ממנו לאי-תעסוקה השנה). השכר נמוך בענפים המאופיינים בחוסר ביטחון תעסוקתי בעובדים מעוטי השכלה, לרבות מעוטי הון אנושי ספציפי, ובשיעור התאגדות נמוך. כשירותי אוכל ואירוח, חקלאות, בינוי ומסחר, השכר גבוה בענפים שבהם התחלופה נמוכה, כענפי החשמל והמים, הפיננסים והתעשייה, המתאפיינים בשיעור התאגדות גבוה ו/או במועסקים משכילים בעלי הון אנושי ספציפי (איור ה'-6).

לקשר השלילי בין חוסר היציבות התעסוקתי לבין השכר הריאלי יש השלכה חשובה על רווחת העובדים: חלק ניכר מהעובדים המשתכרים שכר חודשי נמוך אינם מקבלים שכר במשך כל חודשי השנה: כ-17 אחוזים מהעובדים בשירותי האירוח דיווחו בסקרי כוח האדם כי בשלושת הרביעים הראשונים של שנת 2011 הם עבדו פחות מ-11 חודשים, לעומת כ-11-13 אחוזים מהמועסקים בענפי הבינוי, השירותים העסקיים, התעשייה והמסחר, כ-8 אחוזים מהמועסקים בפיננסים, ורק כ-5 אחוזים מהמועסקים בענף המים והחשמל. מכאן שפערי השכר השנתיים בין עובדים בענפים המאופיינים בשכר נמוך ובחוסר ביטחון תעסוקתי לעובדים בענפים המאופיינים בשכר גבוה ובביטחון תעסוקתי גדולים מהפערים שעליהם מצביע השכר החודשי הממוצע.

ב. ענפי השירותים הציבוריים

התעסוקה בענפי השירותים הציבוריים (חינוך, בריאות, מינהל ציבורי וכו') כוללת עובדים במגזר הממשלתי (הממשלה המרכזית, הרשויות המקומיות והמלכ"רים הציבוריים), בחברות ממשלתיות, במלכ"רים פרטיים, ואף בחברות פרטיות. עם זאת חלק ניכר מהפעילות הלא ממשלתית בענפים אלו ממומן על ידי הממשלה אף אם אינו מופעל על ידה באופן ישיר. על כן, פעילות הענפים האלה, המושפעים מהסכמים קיבוציים ומהמדיניות התקציבית של הממשלה, מנותחת על פי ההשתייכות המגזרית של המעסיקים (הממשלה, המלכ"רים והחברות), ובנפרד מניתוח התעסוקה והשכר בענפי המגזר העסקי, הפועלים לרוב במסגרת של שוק.

מספר המועסקים בענפי השירותים הציבוריים גדל בשנת 2011 בכ-4 אחוזים (לוח ה'-2), ואילו מספר משרות השכיר (תלוי משכורת) בענפים אלו גדל בכ-3.3 אחוזים, בדומה לשיעור גידולן בשנים האחרונות, להוציא את שנת המשבר 2009. גם השכר הריאלי הממוצע למשרה בענפים אלו עלה השנה, בשיעור של כ-0.7 אחוז, אולם הוא טרם הגיע לרמתו ערב המשבר. במגזר הממשלתי, הכולל את הממשלה המרכזית, הרשויות המקומיות והמלכ"רים הציבוריים (האוניברסיטאות, המכללות הציבוריות, המתנ"סים וכו'), גדל מספר משרות השכיר בשיעור נמוך יותר, 1.9 אחוזים, נמוך גם משיעור גידולו בשנים הקודמות - אולי עקב ירידת הביקוש לעובדים במגזר זה עם התאוששות המגזר העסקי. לעומת זאת עלה, בכאחוז אחד, השכר הריאלי במגזר הממשלתי, וזאת בעיקר בהשפעת עלייתו במלכ"רים הציבוריים, שהתעסוקה בהם גדלה בקצב איטי (לוח ה'-8).

עליית השכר במגזר הממשלתי הושפעה מכניסתו-לתוקף של הסכם השכר שנחתם בסוף שנת 2010. בהסכם, המתייחס לכל עובדי המגזר הממשלתי, נקבעה תוספת שכר מדורגת של 7.25 אחוזים, הניתנת בתחילת כל אחת מהשנים 2011-2013. כן הקנה ההסכם תוספת שכר של 300-500 ש"ח לאימהות לילדים עד לגיל 5 והעלה בכחצי אחוז את ההפרשות לפנסיה. נוסף על הסכם השכר הקיבוצי במגזר הציבורי החל גם יישום של רפורמת "עוז לתמורה" בבתי הספר העל-תיכוניים, שבמסגרתה הועלה שכר המורים בכ-40-50 אחוזים, במקביל להארכת שבוע העבודה ב-16 שעות. עלות ההסכם מסתכמת ב-2.5 מיליארדי שקלים בשנה.

לוח ה'-8

משרות השכיר והשכר הריאלי למשרת שכיר לפי תת-מגזר בענפי השירותים הציבוריים,

2011 עד 2008

השכר הריאלי למשרת שכיר					משרות השכיר					אלפים	
ש"ח לחודש					שיעורי השינוי (אחוזים)						
2011	2010	2009	2008	2011	2011	2010	2009	2008	2011		
0.5	0.7	-2.3	-0.6	8,371	3.5	3.4	2.7	3.4	980.8	סך הכול השירותים הציבוריים	
0.7	1.8	-1.8	0.1	9,369	2.1	2.8	3.1	2.7	532.8	המגזר הממשלתי	
0.2	2.6	-1.4	0.4	11,989	2.1	3.0	2.2	2.0	202.2	מזוה: הממשלה המרכזית ¹	
0.2	1.7	-3.6	0.1	8,163	3.5	2.8	3.5	3.4	125.0	הרשויות המקומיות	
1.8	0.5	-0.9	0.0	7,533	1.3	2.6	3.6	3.1	205.7	המלכ"רים הציבוריים	
1.8	-0.9	-4.1	-0.4	8,831	4.6	4.1	4.5	4.0	244.9	החברות	
2.8	2.6	1.9	-0.7	13,994	2.3	0.6	3.1	2.3	39.1	מזוה: החברות הממשלתיות ²	
1.9	-1.6	-7.2	-1.5	7,879	4.9	4.4	4.8	4.1	202.7	החברות הפרטיות	
1.3	-2.6	-2.0	0.5	4,823	4.2	7.6	9.5	4.1	127.5	מזוה: הבריאות והסעד	
1.3	-4.2	0.4	0.1	3,142	7.3	5.2	-6.2	6.0	26.1	משקי בית	
-1.4	-0.3	-1.2	-1.0	5,477	6.0	4.3	0.6	4.4	176.8	המלכ"רים הפרטיים	

(1) כולל המוסד לביטוח לאומי והמוסדות הלאומיים.

(2) רוב החברות האלה הן בתי חולים ממשלתיים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון שכר ותעסוקה.

בשירותי הבריאות הציבוריים נחתם הסכם שכר בין משרד האוצר לבין ההסתדרות הרפואית, לאחר שביתה שארכה כחמישה חודשים. במסגרת ההסכם נקבעה תוספת שכר אחידה לכל הרופאים בסך 23.5 אחוזים, שתינתן בהדרגה במשך שמונה שנים. לרופאים בהתמחויות מסוימות, שבהן יש מחסור ברופאים, לרופאים העובדים בפריפריה ולרופאים שימונו למנהלי שירות נקבעה העלאת שכר נוספת. כן ניתן תקצוב נוסף ל-1,000 תקנים של רופאים מתמחים, למענקי שעות נוספות ולתנאים סוציאליים.

הרופאים המתמחים סירבו לקבל את ההסכם שנחתם עם ההסתדרות הרפואית, על אף היותו הארגון היציג שלהם. לאחר מאבק ממושך של כארבעה חודשים נוספים נחתם עמם הסכם שכר נוסף, ששיפר את תנאי עבודתם. חשוב לציין כי הסכם נוסף זה מחליש את כוחם של ועדי עובדים מול קבוצות מיעוט של עובדים שהוא מייצג אף על פי שהם עובדים בתנאים אחרים (כדוגמת רופאים מתמחים בהסתדרות הרפואית ועובדי דור ב' בחברות ממשלתיות ובגופים ממלכתיים). הדבר עשוי לשמש תקדים שישפיע על אופן התארגנותם של איגודי עובדים ולהתבטא בדרך התדיינותם על הסכמי שכר חדשים.

במאסר 2011 פתחו העובדים הסוציאליים בשביתה, שארכה כחודש ימים. דרישות השכר של עובדים אלו באו בעקבות שחיקה של 3.5 אחוזים בשכר הריאלי בענף שירותי הרווחה והסעד בין השנים 2008 ו-2011, שכר שהיה נמוך מאוד מלכתחילה. שחיקה זו התרחשה במקביל להתרחבות מהירה של 18 אחוזים במספר המועסקים בענף, ועל כן ניתן להעריך כי היא הושפעה מכניסה של עובדים חדשים בשכר נמוך ובמשרות חלקיות. בסופה של השביתה נחתם עם העובדים הסוציאליים הסכם שכר מחודש, החל גם על אלה המועסקים בעמותות המעניקות שירותים במימון ממשלתי. ההסכם כולל תוספת שכר מדורגת של 1,100 שקלים למשכורת החודשית בכל רמות השכר, שתשולם בארבע

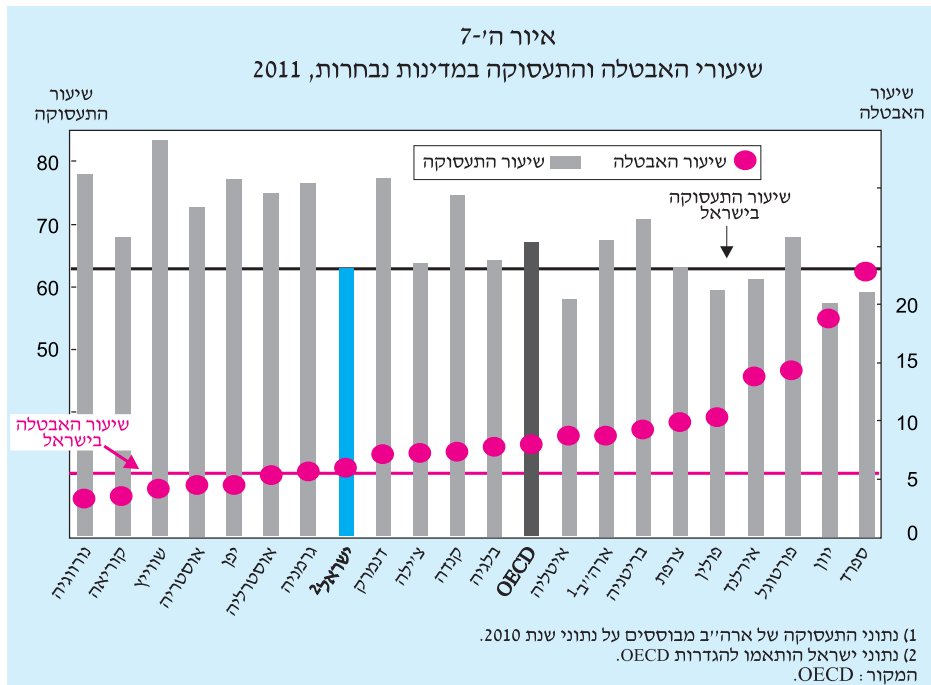
שביתות הרופאים
והמתמחים ותוצאותיהן
עשויות לבשר שינוי
עתידי באופן ההתארגנות
של עובדים במשק.

פעילות, וכן הגדלת ההפרשה לפנסיה. העלאות שכר אלו משתקפות בעליית השכר הממוצע בשירותי הבריאות והרווחה במגזר הממשלתי, ובפרט במלכ"רים הממשלתיים.

5. האבטלה

במחצית הראשונה של שנת 2011 נמשכה מגמת הירידה של שיעור האבטלה במשק, והוא הגיע לרמה של 5.6 אחוזים. ירידת שיעור האבטלה נבלמה במחצית השנייה של השנה, והוא נשאר על רמה של כ-5.5 אחוזים. שיעורי אבטלה אלו הם הנמוכים ביותר בישראל מזה כשלושה עשורים. ירידת האבטלה בשנתיים האחרונות נובעת מהיציאה מהשפל במחזור העסקים האחרון. עם זאת סביר כי שיעור האבטלה הנמוך לאורך המחזור האחרון נובע מירידת החיכוך בשוק העבודה, שהביאה להתייעלותו (תיבה ה'-1). ירידת שיעור האבטלה מבטאת צמצום של כ-25 אלף איש במספר המובטלים, לכ-180 אלף. ירידה זו היא תוצאת עלייה של התעסוקה ויציבות של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. ירידתו של שיעור האבטלה נבעה בעיקר מירידה, אופיינית ליציאה ממשברים, של שיעור האבטלה בקרב הגברים; שיעור זה התייצב סביב רמה דומה לשיעור האבטלה של הנשים, שבמהלך המשבר היה נמוך יותר. ואולם הירידה המהירה של שיעור האבטלה נפסקה במחצית השנייה של שנת 2011, עם גלישת המשק להאטה והתמתנות הביקוש לעבודה.

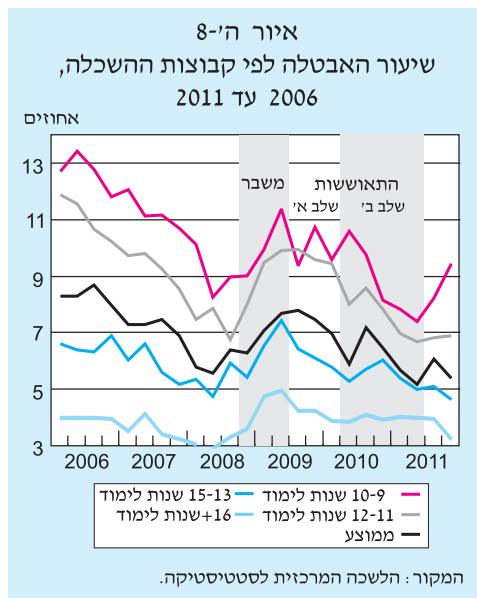
רמת האבטלה בישראל נמוכה גם בהשוואה למדינות מערביות כארצות הברית ומדינות גוש האירו ודומה לזו של מדינות מערביות כגרמניה ואוסטרליה (העיגולים באיור ה'-7). אולם שיעור האבטלה הנמוך הוא תוצאה של הגאות הכלכלית בישראל בשנת 2010 ובמחצית הראשונה של שנת 2011, וצמצום החיכוך בשוק העבודה. עם זאת יש בישראל בעיה מבנית, המשתקפת בשיעור התעסוקה הנמוך ביחס למדינות OECD. העלאות שיעורי



שיעור האבטלה בישראל נמוך בהשוואה בין-לאומית, למרות שיעור התעסוקה הנמוך, המשקף בעיות מבניות של המשק.

התעסוקה בישראל מחייבת העלאה של שיעורי ההשתתפות הנמוכים, משום ששיעור המשתתפים שאינם עובדים נמוך. התמקדות בשיעור האבטלה כמדד עיקרי לחוסנו של שוק העבודה הישראלי עלולה אפוא לטעת אופטימיות יתר, ולכן יש להתייחס לשיעור זה בהקשר של הבעיות המבניות בשוק העבודה הישראלי. נראה כי יעדי התעסוקה שהממשלה הציבה מבוססים על תובנה זו.

הירידה של שיעור האבטלה במחצית הראשונה של השנה התבטאה בעיקר בירידת האבטלה בקרב חסרי השכלה גבוהה, והביאה לצמצום פערי האבטלה בין אוכלוסיות ברמות השכלה שונות. תהליך זה הוא השלב השני של התאוששות המשק מהמשבר, לאחר שבשלב הראשון של תהליך היציאה ממנו (אמצע 2009 עד אמצע 2010), ירד שיעור האבטלה בקרב המשכילים, ואילו שיעוריה בקרב חסרי השכלה גבוהה נותרו גבוהים. לתהליך דומה היינו עדים במשבר של ראשית-אמצע שנות האלפיים: גם אז ירידתו של שיעור האבטלה בקרב המשכילים החלה קודם לירידתו בקרב חסרי השכלה גבוהה. ירידת שיעור האבטלה בקרב חסרי השכלה גבוהה מוסברת בגידול התעסוקה



בענפים שאינם עתירי הון אנושי. (ראו התעסוקה במגזר העסקי). כנגד זאת, ההאטה במשק במחצית השנייה של השנה באה לידי ביטוי בעצירת הירידה של שיעור התעסוקה הכללי ובעלייתו בקרב בעלי 10-9 שנות לימוד.

סקרי כוח האדם מאפשרים לשפוף אור על הדינמיקה של האבטלה באמצעות בחינת מצבם של מי שהיו מובטלים בשנת 2010 כעבור שנה, בשנת 2011, ובחינת מצבם של מי שהיו מובטלים בשנת 2011 שנה קודם לכן, בשנת 2010. השוואות אלו מלמדות כי כמחצית מהבלתי מועסקים בשנת 2010 נשארו בלתי מועסקים בשנת 2011, או חדלו לחפש תעסוקה, וכמחצית מהמובטלים בשנת 2011 היו בשנה הקודמת בלתי מועסקים, או מחוץ לכוח העבודה. אוכלוסייה זו - ליבתה של האבטלה וחוסר התעסוקה - מאופיינת בהשכלה נמוכה, בהשוואה למובטלים שנפלטו מתעסוקה או נקלטו בה כעבור שנה.

כמחצית מהמובטלים מגיעים ממצב של תעסוקה וחוזרים אליו. אוכלוסייה זו מאופיינת לרוב בהשכלה על-תיכונית. בחתך ענפי בולט ההיקף הגבוה של קליטת מועסקים בענף הבנייה, שהפעילות בו נמצאת בשיא, במקביל לשיעור נמוך של פליטה מענף זה. כן ניכרת תחלופה בענף המסחר, הפולט לאבטלה עובדים משכילים בעלי כ-15.2 שנות לימוד, וקולט עובדים שרמת השכלתם נמוכה יותר (14.3 שנות לימוד).

הדינמיקה של האבטלה מצביעה גם על מאפייני התעסוקה של האוכלוסייה הערבית: שיעורה בקרב הנקלטים בתעסוקה נמוך מאשר בקרב הנפלטים מתעסוקה. לדוגמה, כ-27 אחוזים מהמובטלים שנפלטו מענף התעשייה היו ערבים, לעומת כ-5 אחוזים בלבד מהמובטלים שנקלטו לתעסוקה בענף זה, והשיעורים המקבילים בענף המסחר הם 22 אחוזים מהנפלטים וכ-9 אחוזים מהנקלטים. מצב זה מצביע על חוסר היציבות התעסוקתי

הירידה של שיעור האבטלה במחצית הראשונה של השנה באה לידי ביטוי בעיקר בקרב חסרי השכלה גבוהה.

חוסר היציבות התעסוקתי של ערבים משתקף בשיעורם הגבוה בקרב הנפלטים מתעסוקה ובקרב היוצאים מכוח העבודה.

לוח ה'-9

התנועות בין אבטלה, תעסוקה ואי-השתתפות בכוח העבודה בגילי העבודה העיקריים,

2010 ו-2011

השיעור (אחוזים)	שנות הלימוד	הגיל	מתוכם ערבים (אחוזים)	זמן חיפוש העבודה (שבועות)	
המובטלים בשנת 2010					הסטטוס ב-2011
100.0	13.0	40.9	18.4	37.2	סה"כ
20.5	12.8	41.6	13.7	43.1	נשארו מובטלים
27.8	11.6	43.6	33.3	52.5	יצאו מחוץ לכוח העבודה
51.7	13.7	39.1	12.2	26.7	הפכו למועסקים
6.5	13.7	38.5	5.1	20.7	מזה: בענף התעשייה
5.9	11.2	41.4	49.6	53.5	בענף הבנייה
7.3	12.8	39.9	8.7	20.2	בענף המסחר
10.5	14.3	39.3	7.6	19.0	בענף השירותים העסקיים
המובטלים בשנת 2011					הסטטוס ב-2010
100.0	13.1	40.5	15.6	35.1	סה"כ
22.3	12.8	41.6	13.7	49.3	היו מובטלים
29.6	12.8	40.7	18.8	46.8	היו מחוץ לכוח העבודה
48.0	13.5	39.9	14.6	21.2	נפלטו מתעסוקה
7.5	12.0	41.8	26.9	17.8	מזה: נפלטו מענף התעשייה
2.7	11.9	43.3	22.3	29.4	נפלטו מענף הבנייה
8.7	12.1	38.0	21.6	20.1	נפלטו מענף המסחר
10.2	15.2	39.4	5.0	25.0	נפלטו מענף השירותים העסקיים

(1) זיווג התצפיות של פרטים נעשה בין תצפיות מהשנים 2010 ו-2011 באותו רביע.

(2) בהיעדר משקלות לפאנל, האמידה נעשתה עם המשקלות לסקרי חתך.

המקור: סקר כוח אדם, עיבודי בנק ישראל.

של האוכלוסייה הערבית. יוצא מכלל זה ענף הבנייה, שבו חסרו עובדי כפיים, וכמחצית מהמובטלים שנקלטו לתעסוקה היו ערבים. חוסר היציבות התעסוקתי של הערבים והירידה של כדאיות התעסוקה עבורם בעטיו משתקפים גם בעובדה שכשליש מהמובטלים בשנת 2010 שחדלו לחפש עבודה בשנת 2011 היו ערבים.

6. מדיניות הממשלה ושינויים מוסדיים

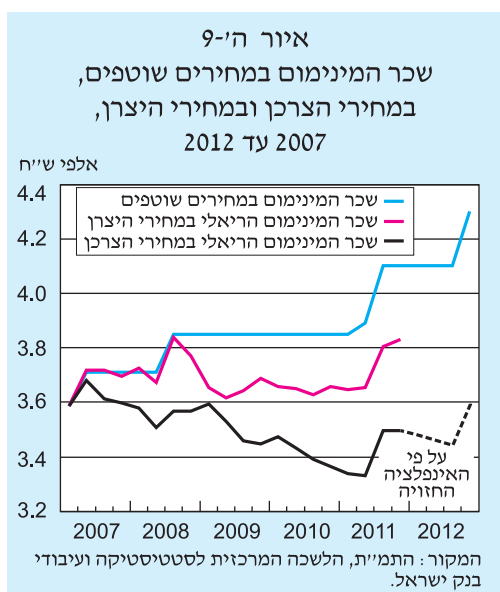
במהלך המחצית השנייה של שנת 2011 הוכנסו מספר תיקוני חקיקה משמעותיים בתחום התעסוקה, שנועדו בעיקר להגן על אוכלוסיות עובדים חלשות - עובדי קבלן, מועסקים בשכר נמוך וכו' - אולם ההשפעה של חוקי העבודה, כולל החדשים, תלויה באכיפה. כך, לדוגמה, יחס העובדים למפקחי העבודה בישראל עמד בשנת 2009 על מפקח אחד לכ-40 אלף עובדים, כולל מפקחים במשרה חלקית (סטודנטים). רמה זו נמוכה מהיחס המומלץ על ידי ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO) למדינות מפותחות, מפקח לכל 10 אלפים עובדים,

ואף למדינות אחרות, מפקח לכל 20 אלף עובדים¹⁰. בכוונת הממשלה להרחיב את מערך האכיפה, כפי שהומלץ בדוח ועדת טרכטנברג וכפי שהוסכם עם ההסתדרות בפברואר 2012. בדצמבר 2011 אושר תיקון בעניין הגברת אכיפתם חוקי העבודה. התמורה המרכזית בתיקון היא הרשאה לפתיחת הליכים מנהליים, ולא רק משפטיים, בתגובה לעבירה על דיני עבודה, גם על בסיס ראיות מנהליות בלבד - תיקון האמור לספק מסגרות זמנים קצרות יותר למימוש הליכים נגד מעסיקים פוגעניים. נוסף על כך הוטלה אחריות מנהלית ופלילית על המזמינים שירותי קבלן, ובתוכם מנהלי רשויות ציבוריות ותאגידיים, נוסף על אחריותו של קבלן ההעסקה. חוק זה ייכנס לתוקף באמצע שנת 2012, וליישומו צפויות השלכות משמעותיות בתחום אכיפת חוקי השכר בכלל, ולגבי עובדי הקבלן בפרט, וכתוצאה מכך - בשירותי הסיעוד, הניקיון, והשמירה. במסגרת ההתמודדות עם תופעת ההעסקה הפוגענית של עובדי הקבלן נחקק חוק נוסף, הקובע שעצם ההתקשרות עם קבלן כוח אדם ללא רישיון היא עבירה פלילית. חקיקה נוספת בתחום דיני העבודה קובעת סנקציות אזהרות בתגובה לאי מתן הודעה לעובד על תנאי העסקתו, ובמקרה של הפרה מעבירה את נטל ההוכחה מהמועסק אל המעסיק. ככלל, חקיקות אלו, יחד עם הגדלה משמעותית של מערך האכיפה, אמורות להדק את האכיפה על מעסיקים העוברים על החוק ועל ארגונים המזמינים שירותים מחברות לשירותי קבלן, ולהגן על עובדים חלשים¹¹.

צעד נוסף שנועד להגן על עובדים חלשים הוא העלאת שכר המינימום הארצי. שכר המינימום החודשי הועלה במהלך השנה בשתי פעימות - האחרונה מ-3,850 ל-4,100 ש"ח - והוא עתיד להוסיף ולעלות ל-4,300 ש"ח באוקטובר 2012. עליית שכר המינימום

באמצע 2011 פיצתה רק חלקית על שחיקת ערכו הריאלי ביחס לערכו בראשית 2007, תוצאת העלייה המהירה של המחירים לצרכן. יתר על כן, על פי רמת האינפלציה הצפויה, רק בסוף שנת 2012, עם הפעימה השנייה בשכר המינימום, תחזור רמתו הריאלית לזו של ראשית 2007. כנגד זאת, עקב העלייה האיטית יחסית של מחירי היצרן (מחירי התוצר העסקי) לא נשחק שכר המינימום מבחינת המעסיקים, ועל כן העלאת השכר באמצע 2011 עלולה להשפיע לשלילה על התעסוקה בפרט בענפים סחירים. עם זאת יש לזכור כי העדויות האמפיריות להשפעה שלילית של שכר המינימום על התעסוקה במשקים אחרים מוגבלות¹².

שכר המינימום, שהועלה השנה, צפוי לשוב לרמה הריאלית של שלהי שנת 2007 רק לאחר העלאתו פעם נוספת, בסוף 2012.



¹⁰ OECD Review of Labour Market and Social Policies (2010). PP 94-97. יחידת האכיפה של חוקי עבודה על מעסיקי כ-220 אלף עובדים לא ישראלים החשופים במיוחד להעסקה פוגענית תוקננה ב-16 עובדים; עד שלהי 2011 אוישו רק 9 תקנים.

¹¹ תיאור מפורט של חקיקת העבודה בשנת 2011 פורסם באתר האינטרנט של משרד התמ"ת.

¹² T. Arindrajit Dube, William Lester and Michael Reich Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties *Review of Economics and Statistics* 2010 92:4, 945-964.

הועלה גם שכר המינימום בענף הבנייה: שכר המינימום בענף זה נקבע ל-4,350 ש"ח בצו הרחבה שפורסם ביולי 2010, והועלה ל-5,100 בתחילת 2012, כדי למשוך עובדים לענף זה. (ראו הדיון בביקוש לעובדים). שכר המינימום החדש חל הן על עובדים ישראלים והן על עובדים לא ישראלים - פלסטינים וזרים. בשלב זה לא ניתן לקבוע אם עליית השכר הממוצע בענף הבנייה ל-6.1 אלפי ש"ח (לוח ה'-7) היא תוצאה של עליית שכר המינימום בענף, או שמא הסכמת הקבלנים לשכר מינימום זה נבעה מעליית השכר בענף, כך ששכר המינימום הקודם לא השפיע על השכר בפועל.

בעוד שמדיניות הממשלה שהוזכרה לעיל נועדה לסייע לתעסוקה ולרווחה של עובדים בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך, הרי שמדיניות מיקור החוץ של שירותים של הממשלה, המוכרת כהעסקת "עובדי קבלן", נועדה להגדיל את הגמישות הניהוליים ולצמצם את עלויות ההעסקה של עובדים אלו. ללא אכיפה אפקטיבית של חוקי העבודה, דפוס העסקה זה עלול לפגוע ברווחתם של עובדים אלו. בראשית 2012 הסעירה העסקת "עובדי קבלן" את יחסי העבודה במשק.

על פי אומדני הלמ"ס, המבוססים על הגדרה מצמצמת¹³ של התופעה, מספר העובדים באמצעות חברות כוח האדם עמד בשנת 2010 על כ-33 אלף איש, וגילם הממוצע היה 33 שנים. מעובדים אלו כ-17 אלף הם נשים, וכ-9 אלפים הם עולי שנות התשעים. כ-60 אחוזים מעובדים אלו עבדו יותר מ-10 חודשים בשנה האחרונה, אך כ-28 אחוזים עבדו בתקופה זו פחות משישה חודשים. יצוין כי בשיח הציבורי "עובדי קבלן" כוללים את כלל העובדים שאינם מועסקים ישירות על ידי הארגונים מקבלי השירות, כעובדי ניקיון ושמירה בחברות ובמוסדות ציבור, מורים המועסקים על ידי עמותות חינוך ופקידים ואף עובדי טכנולוגיה עילית המועסקים במיגוון מוסדות וחברות באמצעות חברות מתווכות¹⁴. במחאה על העסקת "עובדי קבלן" פרצה במשק בתחילת שנת 2012 שביתה כללית, ובסופה נחתם הסכם בין ההסתדרות הכללית למשרד האוצר. בהסכם זה הוחלט על שיפור משמעותי בשכר המינימום של עובדי קבלן ועל הקניית זכויות סוציאליות נלוות לעובדים אלה - בעיקר הפרשות לפנסיה ולקרן השתלמות. כן נקבעו הגדלה משמעותית של מספר פקחי העבודה והעברת מספר מצומצם של עובדים להעסקה ישירה. נוסף על אלה הוגבל לתשעה חודשים אורך ההעסקה הקבלנית של עובדי "כתף אל כתף", שעיסוקם זהה לזה של העובדים לצדם בהעסקה ישירה.

¹³ ההגדרה המצמצמת של עובדי חברות כוח אדם כולל מועסקים שדיווחו בסקר כוח אדם כי קיבלו את שכרם מחברת כוח אדם. הוצאו מכלל הגדרה זו עובדים בחברות כוח אדם ייעודיות לענף ספציפי כעובדי טכנולוגיה עילית המועסקים באופן עקיף על ידי בית תוכנה, וכן מורים המועסקים באמצעות עמותות.

¹⁴ על פי הערכות של ההסתדרות מספר עובדי קבלן בהגדרה הרחבה עולה על 250 אלף.

תיבה ה'-3: עלות הטיפול בילדים ומדיניות התמיכות במשפחות של עובדים עם ילדים בגיל הרך¹

ההוצאות על מסגרות טיפול בילדים בגיל הרך² הן חלק ניכר מתקציבן של משפחות עם ילדים - בממוצע כרבע משכר הנטו של אם עובדת. עלויות כה גבוהות מחלישות את התמריץ של האם לשוב ולעבוד לאחר הלידה, משום שהן מקטינות את תוספת ההכנסה נטו שמשק הבית מקבל מעבודתה. ההשפעה חזקה יותר על משפחות מעוטות הכנסה, שבהן משקלה של הוצאה זו בשכרה של האם גבוה יותר. בשנים האחרונות גדל התקצוב של מסגרות הטיפול בילדים (מעונות יום ומשפחתונים) שבהן המחיר מסובסד למשפחות העובדים הזכאיות לכך. עם זאת, מרבית משפחות העובדים עם ילדים בגיל הרך לא נהנות מהתמיכה, בשל מחסור במסגרות המסובסדות. נושא העלות הגבוהה של מסגרות הטיפול בילדים בגיל הרך בלט גם במחאה החברתית בקיץ האחרון, וכן בצעדים שעליהם החליטה הממשלה על בסיס המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי.

סקירת המדיניות הנוכחית של התמיכה במשפחות של עובדים עם ילדים

בישראל כ-500,000 משפחות עם ילדים בני 0-4, וכשני שלישים מהן משלמות עבור מסגרות הטיפול בילדים. ההוצאה של משפחה השולחת ילדים למסגרת כזאת מסתכמת, בממוצע, בכ-1,600 ש"ח לחודש, והיא גבוהה יותר למשפחות שבהן האם עובדת (כ-1,900 ש"ח לחודש)³.

עלויות אלו הן לאחר קבלת הסבסוד המוענק למשפחות הזכאיות במסגרות הטיפול המפוקחות על ידי משרד התמ"ת, אשר מתקצב אותן. סבסוד מסגרות הטיפול הציבוריות הוא ערוץ התמיכה העיקרי במשפחות של עובדים עם ילדים במדינות רבות. במספר מדינות מפותחות היקף הסבסוד של מסגרות אלו הוא כ-68 אחוזים מהעלות החודשית לילד, ועל ההורים לשלם רק את השאר⁴. בישראל הסבסוד הממוצע לכלל הילדים במסגרות המסובסדות עומד על 44 אחוזים מהמחיר החודשי. נמצא מיתאם חיובי בין שיעור הילדים במסגרות הציבוריות במדינה לשיעור התעסוקה בקרב האימהות בה (איור 1).

ישראל נמצאת בקרבת קו הממוצע: שיעור הילדים עד גיל 3 במסגרות הציבוריות עומד על כ-23 אחוזים מכלל הילדים בגיל זה, והרחבתן אמורה להגדיל את שיעור התעסוקה של אימהות, במטרה להגיע לרמת התעסוקה של המדינות המפותחות, כגון

¹ הדברים מבוססים על מחקר שנערך בבנק ישראל בידי אלה שחר, ויתפרסם בקרוב.

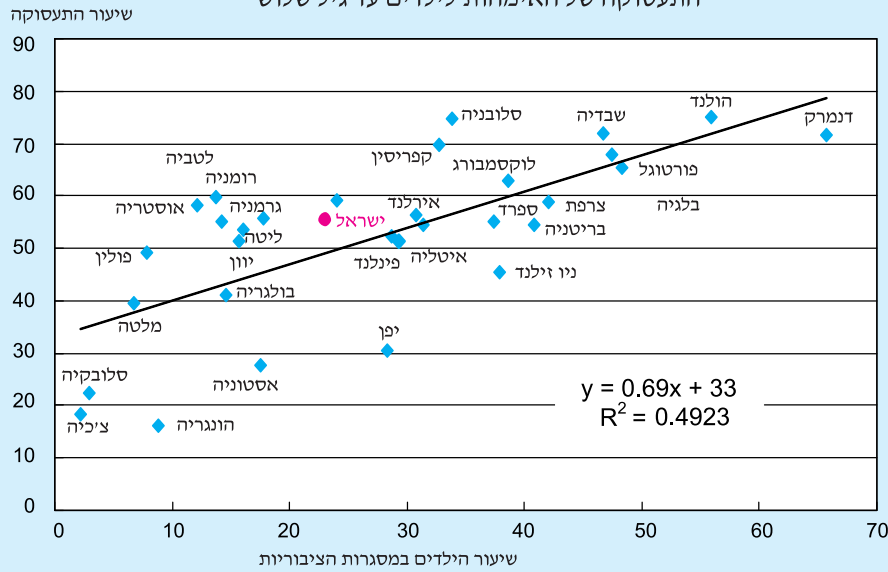
² מכאן ואילך ההתייחסות היא לילדים בני 0-4.

³ סקר הוצאות משקי הבית, ממוצע 2007-2009, במחירי 2011.

⁴ ממוצע של איטליה, שוודיה, פינלנד, בלגיה, דנמרק, גרמניה, הולנד, קנדה וארה"ב - ראו "מדיניות הסבסוד של מעונות יום - צעד לעידוד היציאה לעבודה", בנק ישראל, *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים*, 119 <http://www.bankisrael.gov.il/develop/develheb119/develheb.pdf> 119 וא' פיכטלברג-ברמץ (2006), "סיוע ממשלתי למימון שירותי טיפול בילדים בגיל הרך - מה עושות מדינות אחרות", משרד התמ"ת, מינהל המחקר והכלכלה - <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/EF4C970C2797-4031-B373-DC38378A65FE.htm>

איור 1

המיתאם בין שיעור הילדים עד גיל שלוש במערכת הציבורית לשיעור התעסוקה של האימהות לילדים עד גיל שלוש



המקור: OECD Family Database ועיבודי בנק ישראל.

שוודיה, הולנד ודנמרק. היום נהנות מהסבסוד כ-55 אלף אימהות עובדות, בעוד שמספר האימהות העומדות בתנאי הזכאות לסבסוד מוערך בכ-110 אלף⁵. מכאן שכמחצית מהן אינן מממשות את ההטבה, וזאת בעיקר בשל מחסור במקומות במסגרות המסובסדות. ההיקף הנמוך של סבסוד המסגרות משתקף בהשוואה בין-לאומית. בישראל ההוצאה הציבורית על המסגרות המסובסדות מסתכמת בכ-0.1 אחוז מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת 0.23 אחוז בממוצע במדינות OECD, וזאת בלי להביא בחשבון ששיעורי הילודה בישראל גבוהים הרבה יותר. אם מתקננים את הנתונים בגין ההבדל בשיעור הפרייון הכללי, הפער גדל כמעט פי שניים⁶.

מספר המקומות במסגרות המפוקחות עומד בשנים האחרונות על כ-85,000⁷ - כרבע מהביקוש הפוטנציאלי (מספר הילדים במשפחות העובדים העומדות במבחן התעסוקה; ראו הערה 5). המחסור בהיצע של מסגרות מפוקחות ידוע היטב זה שנים, ובעבר נעשו מאמצים רבים בעניין זה. בשנת 2009 הוחלט להקצות כ-88 מיליוני ש"ח⁸ לבנייה של

⁵ האומדן חושב על בסיס קובץ שכירים, הכולל את הנתונים הנדרשים לחישוב הזכאות לרישום למסגרות המפוקחות ולחישוב הזכאות לסבסוד כגון: נתוני ההכנסה, תעסוקת ההורים, ההרכב המשפחתי, גיל הילדים.

⁶ אילו שיעור הפרייון הכללי בישראל היה זהה לשיעורו במדינות OECD שיעור ההוצאה מהתוצר בישראל לא היה 0.1 אחוז, אלא כ-0.06 אחוז - לעומת 0.23 ב-OECD.

⁷ האומדן לא כולל את הילדים המטופלים על ידי לשכות הרווחה - הזכאים לסבסוד לפי קריטריונים שאינם קשורים לתעסוקת ההורים. לכ-20 אחוזים מהאימהות שילדיהן רשומים במסגרות המסובסדות יש 2 ילדים במסגרת. לכן מספר האימהות הנהנות משירותי המסגרות המסובסדות עומד על כ-70 אלף, ומתוכן כ-55 אלף נהנות מסבסוד.

⁸ החלטת הממשלה מס' 602 מ-19.07.2009 "בדבר עידוד תעסוקת אימהות לילדים בני 0-5 והסדרת מעונות יום, משפחתונים וצהרונים" ותוכנית אחרות.

מסגרות חדשות. בסוף שנת 2011 הורחבה ההקצאה בעוד כ-100 מיליון ש"ח, ואושרה לביצוע. היא תממן את בנייתן של מסגרות חדשות, ואמורה להגדיל את ההיצע בכ-6 אחוזים במהלך שלוש וחצי השנים הבאות.⁹

בשנים האחרונות עוברת מערכת המסגרות המסובסדות מספר שינויים משמעותיים. לפי הצעת חוק הפיקוח על מסגרות יום לפעוטות יורחב הפיקוח על הגנים הפרטיים. לשם כך יחייב החוק את הגנים לעמוד בתקנים מסוימים, שאמורים לייקר את העלויות של הפעלת הגנים הפרטיים בכ-40 אחוזים¹⁰. חלק מההוצאה ימומן על ידי הממשלה, אך ללא תקצוב מלא של תוספת העלויות, ייפול הנטל על כתפי ההורים, או יביא לצמצום מספר הגנים, בגלל סגירת אלה שאינם עומדים בעלות של יישום התקנים. על כך מלמד ניסיון להעלאת התקנים לגנים בארה"ב, אשר גרמה להתיקרות המסגרות ולירידת מספרן של אלה הפונות לאוכלוסיות החלשות, שבהן המחירים נמוכים¹¹.

במטרה להגדיל את מספר המשפחות הנהנות מהמחיר המסובסד במצב של מחסור במקומות במסגרות המסובסדות שונו תנאי הקדימות בקבלת הילדים למסגרות¹²: ניתנה העדפה למשפחות שרמת הכנסתן נמוכה, שינוי שמשמעו עלייה ניכרת של שיעור הילדים המסובסדים מ-75 אחוזים מתוך כלל הילדים במסגרות אלה לפני השינוי עד ל-83-85 אחוזים השנה. שינוי זה עולה בקנה אחד עם ממצאי מחקרים בנושא חינוך, שלפיהם השתתפות במסגרות חינוך בגיל הרך משפיעה לחיוב על התפתחותם של ילדים ממשפחות מעוטי יכולת¹³. ואולם בגלל המחסור במקומות בישראל, אכלוס המסגרות המסובסדות כמעט אך ורק בילדים משכבות מוחלשות מקטין את האינטגרציה החברתית, ביוצרו בידוד של ילדי השכבות האלה.

הרמה הנמוכה של מימוש ההטבות למשפחות העובדות שלהן ילדים בגיל הרך משתקפת בהשוואה בין-לאומית של ההוצאות על מסגרות הטיפול במונחי השכר הממוצע. ההשוואה מתחשבת בכלל ההטבות - הסבסוד הישיר והטבות המס (איור 2). היא מתבססת על נתוני משפחה מייצגת, ולא ממוצעת, כדי לנטרל את ההבדל בילודה, שבישראל היא גבוהה יותר מאשר במדינות OECD¹⁴. עלות המסגרת בישראל חושבה בהתאם לשיעור הסבסוד שהמשפחה המייצגת זכאית לו, לפי רמת ההכנסה

⁹ מדובר על תוספת של כ-5,000 מקומות במסגרות מסובסדות, שתעלה את מספרן של משפחות העובדים שילדיהן מטופלים במסגרות המסובסדות לכ-75 אלף.

¹⁰ לדוגמה: התקנים למבנה של גן (הקמת תשתיות כיבוי אש וממ"ד, יחס השטח לילד במעון ובחצר, המתקנים בגן ובחצר) ולטיפול בילדים (הרכב הגילים בקבוצות הילדים, יחס מספר הילדים למטפל, הכשרת הסגל החינוכי). הערכת העלויות של ארגון גני הילדים הפרטיים בישראל.

¹¹ V. Hots and M. Xiao(2011). "The Impact of Regulations on the Supply and Quality of Care of Child Care Markets", *American Economic Review*, 101, 1775-1805.

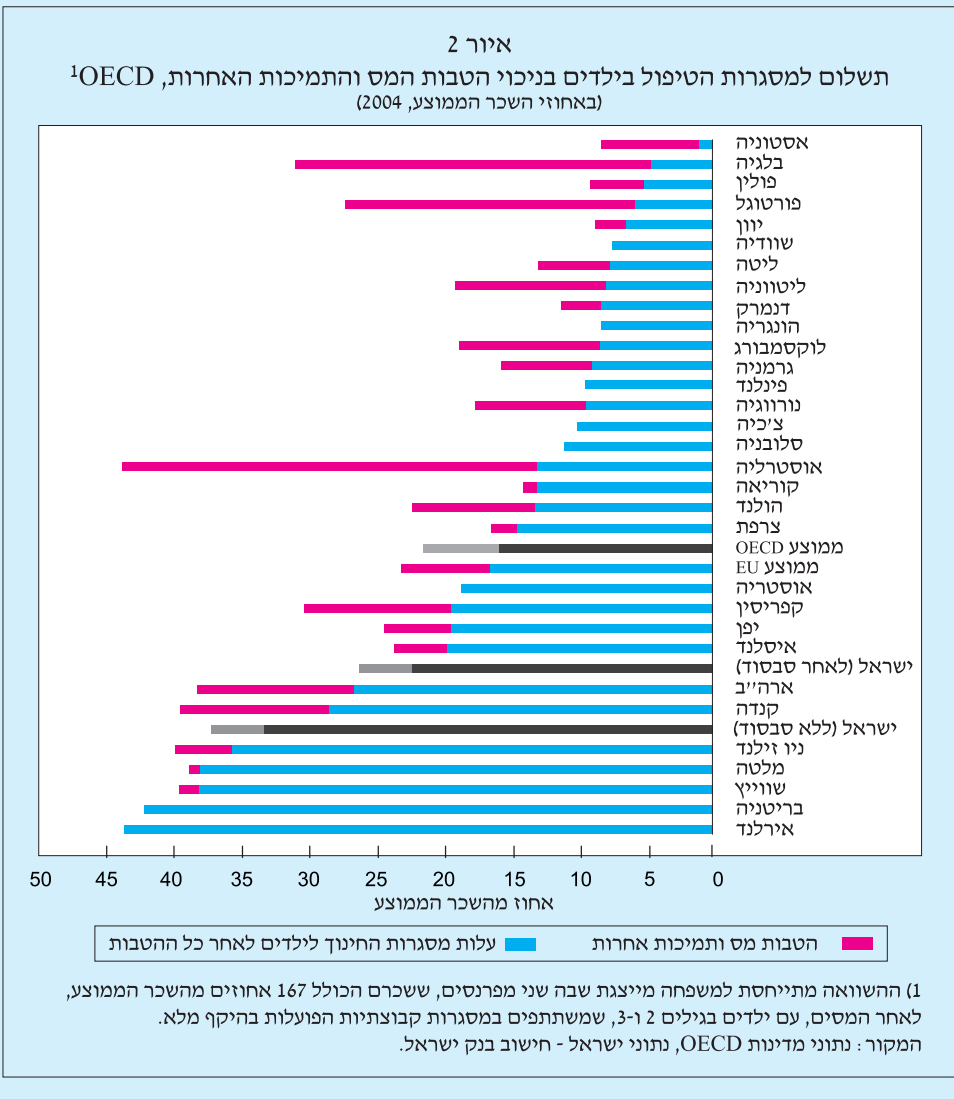
¹² בגלל חוסר היצע של מסגרות מסובסדות נקבעו ועדות קבלה למעונות, המחליטות על הקבלה על סמך תנאי הקדימות. העדפה ניתנת למשפחות חד-הוריות, לפי היקף תעסוקת האם, רמת ההכנסה, וכו'.

¹³ OECD (2007), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, OECD.

¹⁴ משפחה מייצגת היא משפחה שבה שני מועסקים, המשתכרים יחד 167 אחוזים מהשכר הממוצע במדינה (בהנחה שהמפרנס העיקרי משתכר ברמת השכר הממוצע והמפרנס השני משתכר 2/3 מהשכר הממוצע) עם שני ילדים בגילים 2 ו-3, המטופלים במסגרות חינוך לילדים הפועלות בהיקף מלא (כ-40 שעות שבועיות).

לנפש. ההשוואה מעידה על היוקר של מסגרות הטיפול בילדים בישראל לעומת מרבית מדינות OECD, גם למשפחות הנהנות מסבסוד. ראוי להדגיש כי במסגרת החוק לשינוי כלכלי-חברתי, שחוקק בעקבות המחאה החברתית, אושר יישום חוק חינוך חינם לבני 3-4 החל משנת לימוד 2012/2013, צעד שיפחית את נטל התשלומים על ההורים. עם זאת, הוא לא ישפיע על ההוצאה למסגרות לילדים עד גיל זה, אשר מרביתם מטופלים במסגרות פרטיות, שעלותן גבוהה מאוד.

גמישות התעסוקה של אימהות ביחס לעלות של מסגרות הטיפול בילדים ההוצאות הגבוהות על מסגרות הטיפול בילדים משפיעות לשלילה על התמריץ של האם לעבוד; כך עולה גם מהספרות הענפה העוסקת בנושא זה. התוצאה השכיחה



של המחקרים הבוחנים את רמת ההשפעה של העלויות, הנמדדת על פי גמישות היצע העבודה ביחס לעלות המסגרות, היא בין 0.3- ל-0.4-, ומשמעותה היא שהקטנת ההוצאה על מסגרת הטיפול בילדים (גן/משפחתון/מטפלת) באחוז אחד תעלה את הסיכוי של האם לעבוד ב-0.3-0.4 אחוז¹⁵. ממצאים אלו תומכים במתן סיוע למשפחות עם ילדים, מפני יעילותו בהגברת התמריץ לעבוד. לגבי ישראל נבחן, עד כה, הקשר בין התעסוקה של נשים ערביות ליישום חוק חינוך חונם לגילים 3-4¹⁶. נמצא כי הרחבת מערכת טרום חובה ללא תשלום של ההורים תרמה לגידול התעסוקה של נשים ערביות בכ-8 נקודות אחוז¹⁷. לגבי נשים יהודיות נמצא כי עלות מסגרות הטיפול בילדים עד גיל 4 מקטינה את תעסוקת האימהות, והגמישות נאמדה ב-0.14- (סטיית התקן - 0.003): סבסוד התשלום עבור טיפול במסגרות בשיעור של אחוז אחד יגדיל את הסיכוי של האם לעבוד ב-0.14 אחוז¹⁸. כן נמצא במחקר כי נשים לא משכילות, עולות וחרדיות מושפעות יותר מההוצאות למסגרות טיפול בילדים (גמישויות של 0.16-, 0.16- ו-0.17-, בהתאמה), וכי לזמינות המקומות במסגרות המסובסדות יש השפעה מובהקת להפחתת ההוצאה המשפחתית על הטיפול בילדים¹⁹. הגמישות בישראל נמוכה יחסית למדינות כארה"ב וקנדה, ודומה לאלו של נורווגיה ואוסטרליה. היא גבוהה יחסית לרגישות התעסוקה לגורמים אחרים, כגון שינויים בשכר, הנאמדת ב-0.07²⁰. בחישוב הגמישות לשקל הוצאה מתקבל פער גדול יותר בין הרגישות לשינויים בעלות הטיפול בילדים לבין הרגישות (הנמוכה יותר) לשכר²¹. את גמישות הגבוהה יחסית של תעסוקת אימהות לילדים בגיל הרך ניתן להסביר במשקלו הגבוה של הסבסוד בשכרן יחסית למשקלו בזה של שאר השכירים, משום ששכרן נמוך יותר²².

¹⁵ לסקירת מחקרים בנושא ראו: P. Anderson and P. Levine (1999). "Child Care and Mothers' Employment Decisions", NBER, Cambridge, Working Paper No. 7058, March. X. Gong, ו- R. Breunig, A. King (2010). "How Responsive is Female Labour Supply to Child Care Cost: New Australian Estimates.", IZA DP, 5119.

¹⁶ א' שלוסר (2006), "השפעת מתן חינוך טרום חובה חונם על היצע עבודה של אימהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי", *הרבעון לכלכלה*, 53/3, 553-517.

¹⁷ יש לציין כי מדובר על תהליך שונה מסבסוד העלות מפני שבמחקר זה הגידול בתעסוקה נבע משתי הסיבות: הן מסבסוד מלא של המסגרת והן מפתחה של מסגרות החדשות ביישובים ערביים.

¹⁸ א' שחר (2012), "עלות הטיפול בילדים בגיל הרך והשפעתה על תעסוקת נשים", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, טרם פורסם.

¹⁹ במחקר חושב מדד הזמינות עבור המסגרות המסובסדות כיחס בין מספר המקומות במסגרות המסובסדות באזור למספר האימהות העבודות המתגוררות באזור שזכאיות לרשום את ילדיהן במסגרת המסובסדת.

²⁰ ע' ברנדר ומ' סטרבצ'ינסקי (2006), "תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה ותחולת העוני של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך", *הרבעון לכלכלה*, 53/3, 439-407.

²¹ החישוב נדרש בשל רמות השונות של שכר והוצאה למסגרות. לפי החישוב שקל הוצאה על עלות הטיפול בילדים מקטין את הסיכוי לעבודה בכ-0.009, וירידת השכר בשקל מקטינה את הסיכוי לעבוד ב-0.002.

²² ייתכן שהפער בגמישויות מוסבר גם על ידי הבדלים באוכלוסייה שלגביה הן חושבו. אימהות עם ילדים בגיל 4-0 הן תת-קבוצה באוכלוסיית המחקר של ברנדר וסטרבצ'ינסקי, הכוללת את ההורים שילדיהם עד גיל 18 (האוכלוסייה הרלוונטית לתוכנית מס הכנסה שלילי).

המדיניות הרצויה

שיעור התעסוקה של כלל הנשים בגילים הרלוונטיים (25-45) עומד על 68 אחוזים, ואילו שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בני 0-4 מסתכם בכ-63 אחוזים, לעומת 72 אחוזים בקרב שאר הנשים בגילים אלה. בהתבסס על אומדן גמישות התעסוקה של אימהות לילדים בגיל הרך, שנאמדה לגבי ישראל (-0.14), סבסוד מלא של ההוצאה ירחיב את התעסוקה עד לכ-71 אחוזים. הענקת התמיכות בגובה של כמחצית מההוצאה המשפחתית למסגרות הטיפול בילדים תעלה את שיעור התעסוקה של אימהות לילדים בגילים 0-4 מהשיעור הנוכחי של 63 אחוזים לכ-67 אחוזים, בעלות כוללת של כ-2.9 מיליארדי ש"ח. כתוצאה מכך יצטרפו לשוק העבודה כ-21,700 נשים בעלות שנתית של כ-135,000 ש"ח למועסקת "חדשה". עלות זו משמעותית, אך נמוכה ביחס לעלות הגברת התעסוקה על ידי תוכניות תמיכה אחרות²³. מיקוד הסבסוד במשפחות בעלות כושר השתכרות ושיעורי תעסוקה נמוכים ייעל כלי מדיניות זה. מלבד הגדלת שיעור התעסוקה ישפיעו התמיכות לחיוב על היבטים נוספים (שלא נאמדו במסגרת הסקירה) - למשל יגדילו את מספר שעות העבודה²⁴, ישפרו את מדדי העוני ויצמצמו פערים חברתיים בחינוך (בתנאי שהמעונות יפוקחו גם מבחינת התכנים החינוכיים). העלות הגבוהה של התמיכות מוצדקת גם בהסתכלות רחבה יותר: תעסוקת האימהות תתרום לפיתוח מודל התנהגותי עבור ילדיהן, ובכך תגדיל את סיכוייהם של הילדים להשתלב בשוק העבודה בעתיד.

²³ ברנדר וסטרבצ'ינסקי (ראו הערה 19) מצאו כי עלות הכניסה של מועסק חדש לשוק העבודה באמצעות סבסוד ישיר של השכר נאמדת בכ-214,000 ש"ח (במחירי 2002).

²⁴ ברנדר וגאלו מצאו כי גמישות שעות העבודה ביחס לשכר של אימהות גבוהה מזו של הנשים ללא ילדים: ע' ברנדר ול' גאלו (2007), "השפעת שינויים בשכר, בתוצר ובמאפיינים הדמוגרפיים של עובדים על שעות העבודה", בנק ישראל, מחלקת מחקר, סדרת מאמרים לדיון, מס' 10.2007.