

פרק ט'

האוכלוסייה, כוח העבודה, התעסוקה והאבטלה

1. קווי ההתפתחות העיקריים

האטה ניכרת בקצב הגידול של האוכלוסייה והתפתחות מהירה ורבת ממדים של האבטלה הם הקווים הבולטים של ההתרחשויות בתחום כוח האדם בשנת 1966. שיעור הגידול השנתי של האוכלוסייה בשנת 1966 (2.2 אחוזים) ירד לרמתו הנמוכה ביותר מאז 1953. תופעה זו היא בעיקר פרי הצמצום החריף בממדי העלייה ובתרומתה לתנועת האוכלוסין. התרחבות האבטלה במשך השנה הביאה לעלייה במספר המובטלים בסוף השנה עד כדי פי שלושה ויותר מהרמה שהיתה מצויה בישראל בכל אחת מחמש השנים האחרונות¹. התפתחות תנאי האבטלה היא תוצאה נגזרת מירידת קצב הפעילות הכלכלית במשך בסוף שנת 1965 ובמשך 1966.

לוח ט' 1

האוכלוסייה ותכונות כוח העבודה, 1964 עד 1966

ממוצעים שנתיים			ממוצע אוקטובר- דצמבר 1966	העלייה או הירידה (-) השנתית הממוצעת		
1964	1965	1966		מ"מ 1965- ל-1966	במשך 1966	מ"מ 1965- ל-1966
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
(אלפים)						
2,478	2,563	2,629	2,650	2.6	2.2	3.9
1,656	1,727	1,785	1,798	3.3	2.6	4.4
883.6	912.4	948.4	959.8	3.9	3.3	4.5
35.7	35.6	36.1	36.2	—	—	—
(אחוזים)						
53.4	52.8	53.1	53.4	—	—	—
854.0	879.2	878.2	860.7	-0.1	-4.0	4.7
4.6	4.4	10.1	16.5	129.5	254.7	-10.9
29.6	33.2	70.2	99.1	111.4	163.3	-2.2
3.3	3.6	7.4	10.3	—	—	—

המקור: שורה (1) הירחון הסטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, פברואר 1967 עמ' 6. שורות (2), (3), (6) ו-(8) לפי סקרי כוח אדם. שורה (7) לפי נתוני שירות התעסוקה.

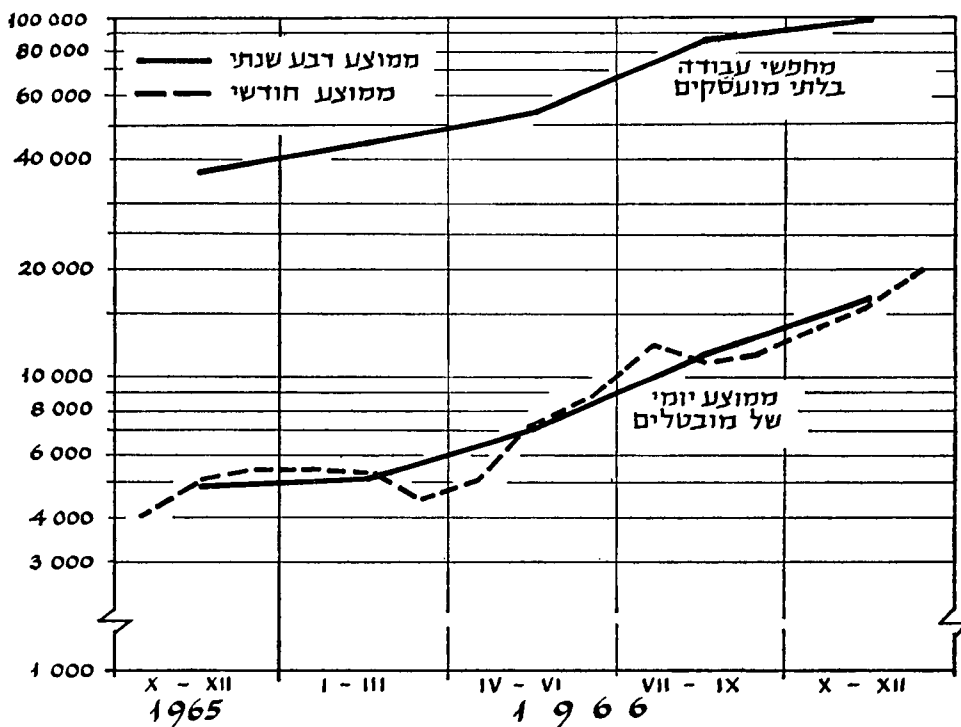
¹ תוצאה זו מתקבלת מכל האינדיקטורים האלטרנטיביים המצויים לגבי היקף האבטלה (לוח ט"ו).

השפל בפעילות הכלכלית הביא לצמצום הביקוש בשוק העבודה. התוצאה היתה, שבניגוד לשנים קודמות, שבהן קצב הגידול בהיקף התעסוקה היה דומה לקצב הגידול של כוח העבודה האזרחי, הרי ב־1966 לא עלה מספר המועסקים הממוצע, ולקראת סוף השנה אף חלה בו ירידה ניכרת. לעומת זאת, המשיך ההיצע בשוק העבודה לעלות לפי הקצב המתחייב מהתנועה הטבעית של האוכלוסייה. כך נוספו, בשנה הנסקרת, בממוצע כ־58,000 נפש בגיל העבודה¹, ובמקביל נוספו כ־36,000 שייכים לכוח העבודה האזרחי² (לוח ט"ז). אי הגידול ואף הירידה במספר המועסקים בפועל, לעומת העלייה במספר העובדים בכוח, נותנים מקום להערכה ראשונית של סדרי הגודל בירידת ניצולת משאבי כוח האדם ושל ממדי התרחבות האבטלה. מקור נוסף, שלפיו ניתן להעריך את ההתפתחויות שחלו בהיקף האבטלה, הם האומדנים הישירים שלה.

בישראל נערכים שני אומדנים ישירים, שונים ובלתי תלויים, של ממדי האבטלה. למרות השוני שקיים ביניהם, מציגים אומדנים אלה תמונה דומה לגבי קווי ההתפתחות הכלליים של האבטלה במשך השנה. אומדנים אלה הם: 1. אומדן מחפשי העבודה "הבלתי-מועסקים" לפי

דיאגרמה ט"ז

האינדיקטורים הישירים להיקף האבטלה; הממוצע היומי של המובטלים ומחפשי העבודה הבלתי מועסקים, 1965 ו-1966



כיוול חצי לוגריתמי.

ה מקור: הממוצע היומי של המובטלים לפי נתוני שירות התעסוקה; מחפשי העבודה הבלתי מועסקים לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתוני סקר כוח אדם.

¹ מגיל 14 ומעלה.

² כוח העבודה האזרחי כולל את כל הפרטים בגיל העבודה, שהם מועסקים בפועל או מחפשי עבודה בלתי מועסקים (לגבי הגדרה יותר מפורטת, ראה שנתון סטטיסטי לישראל מס' 17, 1966 עמוד 286).

סקרי כוח אדם. 2. ה"ממוצע היומי של המובטלים" לפי רישום מפקדי שוטף בלשכות העבודה של שירות התעסוקה.

כפי שניתן לראות בלוח ט' 1 (שורות 7) (8), קיים בין שני אומדנים אלה פער ניכר ברמה המוחלטת. הבדל זה נובע בחלקו מהשוני בשיטת איסוף הנתונים¹, אולם מקורו העיקרי הוא השוני בהגדרות של האבטלה² ובמיוחד בדרישות השונות, במסגרת הגדרות אלו, לגבי אופן חיפוש העבודה.

אחת התופעות הראויות לתשומת לב, בממצאי סקר כוח אדם, היא שגם בשנים קודמות, שבהן שרר שגשוג ואפילו מחסור בעובדים בשוק העבודה, אמדו סקרים אלה גרעין תמידי בהיקף של כ-30,000 מחפשי עבודה בלתי מועסקים³ ויותר (שהם מעל 3 אחוזים מכוח העבודה האזרחי). הרפיון בפעילות הכלכלית בתקופה הנסקרת והמשך מגמת ההתרחבות בהיקף כוח העבודה האזרחי העלו ב-1966 את מספר מחפשי העבודה הבלתי מועסקים לממוצע שנתי של 70,200 (שהם 7.4 אחוזים מכוח העבודה). מבדיקה יותר מפורטת של אומדני סקר כוח אדם (לוח ט' 4), מתברר, שמגמת הגידול בהיקף האבטלה נסתמנה במשך כל השנה. גידול זה היה מתון יחסית במחצית הראשונה של השנה, במחצית השנייה חלה בו האצה ניכרת, כך שברביע האחרון שלה הגיע מספר דורשי העבודה הבלתי מועסקים לרמה של 99,100 נפש (שהם 10.3 אחוזים מכוח העבודה). תוצאות דומות, לגבי קצב התפתחות ממדי האבטלה מתקבלות מאומדני "הממוצע היומי של המובטלים". לפי אומדנים אלה מתברר, כי ב-1966, הגיע הממוצע היומי של המובטלים (כולל נוער) ל-10,100, לעומת כ-4,500 בשנתיים הקודמות, ברביע האחרון של 1966 הוא הגיע ל-16,500 ובחודש האחרון שלה — ל-19,400⁴.

ההתפתחות השפל בשוק העבודה, היתה מתונה יחסית בתקופה הראשונה — סוף 1965 והחודשים הראשונים של 1966. בתקופה זו צומצמה הפעילות הכלכלית בכמה תחומים ספציפיים, בעיקר בענף הבנייה. צמצום זה נבע במידה רבה מצמצום הפעילות בפרייקטים בעלי אופי ציבורי, שאינם תלויים ישירות ברמת הפעילות של הסקטור הפרטי. הירידה בביקוש הנגזר מתחומים אלה פגעה בענפים נוספים, הקשורים אתם קשרי תשומה — תפוקה חזקים. ההתרחשויות האלו השפיעו על כיווני התרחבות האבטלה בתקופה הראשונה, ריכוזה בכמה מוקדים אזוריים ובענפים מסויימים.

בתקופה הבאה, שתחילתה ברביע השני של 1966 ושנמשכה עד סוף השנה (תקופה זו כללה גם את החודשים הראשונים של 1967) הוחש קצב ההתרחבות של ממדי האבטלה. בתקופה זו, שבה

¹ ממצאי סקר כוח אדם נאמדים מתוך מדגם תלת חודשי של משפחות (כ-6,000 משפחות או כ-15,000 מבוגרים). סקר זה עורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני הממוצע היומי של המובטלים נאמדים מתוך הרישום המפקדי ארמיניסטרטיבי של כל הפונים ללשכות העבודה של שירות התעסוקה.

² את ההבחנה המשמעותית, של השוני בהגדרות בשני מקורות אלה, ניתן להציג ע"י תיאור המובטל הטיפוסי בנקודת זמן על פי שתי ההגדרות. המובטל הטיפוסי הנכלל במסגרת ה"בלתי מועסקים" לפי סקרי כוח אדם הוא אדם בגיל העבודה אשר לא עבד כלל (אפילו שעה אחת) במשך שבוע וחפשו עבודה באופן פעיל בדרך כלל שהוא (כגון: על ידי רישום בלשכת עבודה של שירות התעסוקה או לשכת עבודה אחרת, פנייה אישית או בכתב ניסיון להקים עסק עצמאי וכיו"ב). המובטל הטיפוסי הנכלל במסגרת הממוצע היומי של המובטלים הוא אדם בגיל העבודה שלא עבד במשך יום אולם ביום זה הוא חיפש עבודה באופן פעיל על ידי פנייה ללשכת עבודה של שירות התעסוקה. הבדלי הגדרות אלו עשויים להביא לשוני ניכר באומדנים מבלי ששוני זה, כשלעצמו, יעיד על איזה פגם סטטיסטי באחד מהם.

³ להלן, בכל מקום שמופיע המונח "מחפשי עבודה בלתי מועסקים", הכוונה היא לאומדנים הכמותיים או למשמעות המושגית של המונח "בלתי מועסקים", כפי שהוא מופיע בפרסומי סקר כוח אדם. השימוש במונח יותר ארוך ומסורבל בא למנוע כמה אי הבנות, שעלולות לנבוע מהמשמעות המילולית של המונח "הבלתי מועסקים" בשפה העברית, בניגוד לכוונה בהגדרה המקורית (המונח המקביל שנהוג להשתמש בו בשפה האנגלית הוא Unemployed).
⁴ חלק מהגידול בממוצע היומי של המובטלים בשלהי 1966 נבע, כנראה, מהגדלת הפנייה ללשכות העבודה, בעקבות הפרסומים השונים על אפשרות של מתן מענקי אבטלה בעתיד.

חלה כבר, כנראה, הרפיה ניכרת בלחצי הביקוש הנובעים מהסקטור הפרטי (בעקבות השינויים בהכנסות והשינויים במערכת הציפיות שגלו להתרחשויות בתקופה הראשונה). הורגש השפל בשווקים רבים נוספים, וכתוצאה מכך – גם בתעסוקה של הענפים המייצרים לשווקים אלה. הגידול המהיר של היקף האבטלה בתקופה זו היה מלווה בפיזור של האבטלה בקשת נרחבת של פעילויות, תוך חריגה מההתרכזות האזורית והענפית, שהיתה, כאמור, מסממניה של התקופה הראשונה.

בד בבד עם ההתעצמות הכמותית, חלו באבטלה גם שינויים איכותיים. כך עלה מספרם של הנפגעים מענפי הבנייה, החרושת והחקלאות במידה רבה. החלו להיווצר מוקדי אבטלה גם באזורים המרכזיים של הארץ, שבתקופות קודמות הצטיינו בשיעורי אבטלה נמוכים ביותר. העלויות בשיעורי האבטלה¹ היו מהירות בכל קבוצות האוכלוסייה, אולם לא במידה שווה. גידול מהיר במיוחד חל בשיעור האבטלה בקרב המיעוטים, לעומת זאת אצל הנשים ובני הגילים 14–17, עלה שיעור זה בקצב איטי יותר מאשר בחלקים אחרים של האוכלוסייה. אף כי פגיעתה היחסית של האבטלה היתה חמורה יותר בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה, נוצרו כמה מוקדי אבטלה בקרב בעלי המקצועות האקדמאיים, בעיקר בתחום ההנדסה ומדעי הרוח והחברה. תופעה נוספת הבולטת בתחום זה היא העמקת האבטלה, העמקה המתבטאת בהגדלת מספר ימי האבטלה למובטל, בממוצע לחודש.

העובדה הבולטת בתחום התפתחות האוכלוסייה במשך השנה היתה, כאמור, צמצום זרם העלייה ארצה והירידה בשיעור הגידול של האוכלוסייה שנבעה ממנה. האוכלוסייה בגיל העבודה התרחבה בקצב מהיר יותר, תוך המשך מגמת הירידה בחלקה של קבוצת הגילים המרכזית, שהיא בעלת נטייה לפעילות כלכלית נמרצת יחסית. כמו כן נמשכה מגמת הירידה בחלקם של יוצאי אירופה-אמריקה ועלייה בחלקם של ילידי ישראל. כוח העבודה האזרחי גדל בשיעור 3.9 אחוזים, לעומת השנה הקודמת. שיעור גידול מהיר יותר משל סך האוכלוסייה בגיל העבודה. למרות התפתחות תנאי אבטלה חריפים, לא חלה ירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה², ואפילו ניכרה נטייה לעלייה בשיעור זה. בהמשך למגמת השנים האחרונות, חלה אמנם ירידה בשיעור ההשתתפות של הגברים, אולם העלייה בשיעור ההשתתפות של הנשים (שגם היא המשך המגמה בטווח ארוך) היתה שקולה כנגדה.

ממצאי סקר כוח אדם מראים ירידה קלה במספר המועסקים בממוצע השנתי. התפתחות התעסוקה במהלך השנה מאופיינת על ידי עלייה קלה ברביע הראשון של השנה וירידה מתמדת בהמשכה, אולם התפתחות התעסוקה ברמה הכוללת אינה משקפת את ההתרחשויות במרכיבים החלקיים: בעוד שבענפים מסויימים היה צמצום חריף של היקף התעסוקה, גדל היקפה בענפים אחרים.

ירידת התעסוקה המוקדמת והחריפה ביותר חלה בענף הבנייה ובענפים המספקים לו תשומות ביניים וחומרי גלם. ירידה ניכרת חלה גם בענפים המייצרים נכסי השקעה אחרים ונכסי צריכה בני קיימא. בענפים שייצורם מופנה בעיקרו לצריכה שוטפת, חלה, בדרך כלל, עלייה בממוצע השנתי, אם כי בחלק מהם ניכרו סימני רפיון לקראת תום השנה. לעומת זאת, חלה עלייה בענפים המייצרים לשוקי היצוא. עלייה זו היתה מרוכזת ברובה בענף אחד – ענף ליטוש היהלומים.

שרשרת התפתחויות אלו בענפים לפי השווקים הסופיים של תפוקתם, מתאימה בקווים כלליים למהלך הפגת הלחצים במרכיבי הביקוש בשווקים אלה, הן בעיתוי והן בעוצמה.

¹ שיעור האבטלה בקבוצת אוכלוסייה מסויימת הוא אחוז המובטלים מסך השייכים לכוח העבודה האזרחי מקרב קבוצה זו.

² שיעור ההשתתפות בכוח העבודה הוא אחוז השייכים לכוח העבודה האזרחי מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה.

בחתך הענפי של השינויים בתעסוקה, בולטת בעיקר הירידה שחלה בענף הבנייה והחרושת ובמידה מסויימת בחקלאות לעומת העלייה בענפי השירותים השונים. מן הראוי לציין, שאם את הירידה בתעסוקה בענף הבנייה נוטים לראות כרעה הכרחית ואת הירידה בענף החקלאות כפרי מגמה ארוכת טווח של שיפורים טכנולוגיים חוסכי עבודה (שהם רצויים, כשלעצמם) הרי מתקבלת המסקנה, שההתפתחות המדאיגה ביותר השנה נובעת בעיקר מירידת התעסוקה בענף החרושת.

2. האוכלוסייה וכוח האדם

א. האוכלוסייה והעלייה

תהליך התפתחות האוכלוסייה ב־1966 עמד בסימן האטה בקצב הגידול. הגורם העיקרי לתופעה זו היה הצמצום החרף בהיקף העלייה. בסוף השנה מנתה אוכלוסיית ישראל 2,657,000 נפש, תוספת של 58,000 או 2.2 אחוזים, לעומת סוף 1965. שיעור גידול זה הוא הנמוך ביותר מאז שנת 1953, והוא נמוך במידה ניכרת בהשוואה לשיעורי הגידול השנתיים — 4 אחוזים ויותר — במחצית הראשונה של שנות ה־60. אולם שיעור זה הוא עדיין גבוה ביחס לשיעורי הגידול המצויים ברוב הארצות המפותחות באירופה המערבית וצפון אמריקה. כאמור, נבעה ההאטה בקצב הגידול של האוכלוסייה בעיקר ממגמת הצמצום בזרם העולים. מגמה זו, שניכרה כבר בשלהי שנת 1963, הוחרפה ב־1966. העלייה נטו, שבמשך השנים האחרונות היתה מקור ליותר ממחצית התוספת לאוכלוסייה, היתה ב־1965 רק כשליש התוספת וב־1966 הצטמצמה תרומתה עד כדי שמינית בלבד (לוח ט'—2).

לוח ט'—2

האוכלוסייה הקבועה בסוף השנה לפי מקורות גידולה, 1962 עד 1966

1966*	1965	1964	1963	1962	
(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
(אזורים)					
2,657	2,599	2,526	2,430	2,332	(1) האוכלוסייה בסוף השנה
58	72	96	98	98	(2) הגידול (באלפים)
2.2	2.9	4.0	4.2	4.4	(3) הגידול (באחוזים)
(אחוזים)					
100	100	100	100	100	(4) סך כל הגידול
12	31	49	54	56	(5) מזה עלייה נטו
88	69	51	46	44	(6) ריבוי טבעי

* טור זה חושב ע"פ ההנחה שמספר היורדים מהארץ ב־1966 זהה למספר של 1965. (בהנחה יותר מציאותית, שלמיה גדל מספר היורדים ב־1966 בכ־3,000 נפש לעומת השנה הקודמת, מתקבלים האומדנים הבאים לגבי 1966: אוכלוסייה בסוף השנה 2,654, שיעור הגידול 2.1 אחוזים, דהיינו גידול מוחלט ב־55 אלף נפש. מתוך גידול זה העלייה נטו היא 6 אחוזים בלבד).
ה מקור: עמורות (1), (2), (3) ו־(4) — שנתון סטטיסטי לישראל, 1966 מס' 17, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, 1966, לוח ב/2 עמוד 21.
עמודה (5) — לפי הירחון הסטטיסטי לישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, מארס 1967, לוח 1 עמודים 7—8.

ירידה בשיעור הילודה השנתי, שהיתה בולטת בעיקר באוכלוסייה הלא יהודית, קווצה על-ידי ירידה דומה בשיעורי הפטירה, כך שבשיעור הריבוי הטבעי ב-1966 (19.3 לאלף) לא חל כמעט כל שינוי בהשוואה לרמה של השנתיים הקודמות לה (19.4 לאלף). עם זאת, גבוהים עדיין שיעורי הריבוי הטבעי באוכלוסייה הלא יהודית במידה ניכרת משיעורי הריבוי הטבעי באוכלוסייה היהודית: בשנת 1966 היו שיעורים אלה 43.1 לעומת 16.2 בהתאמה.

תופעה נוספת, המשפיעה על היקף האוכלוסייה והרכבה, היא הירידה של תושבים ישראלים לחוץ לארץ. אמנם אין עדיין אפשרות לערוך אומדן סופי של ממדי הירידה ב-1966, אולם לפי הערכות ראשוניות², ניתן להסיק, שאמנם היה היקף הירידה נרחב יותר מהיקפה בשנתיים האחרונות, אולם הוא אינו חורג במידה ניכרת מעבר לממדי הירידה בשנה כמו 1963 — שנה שבה הגיע מספר היורדים ל-10,900 נפש, או בכמה שנים במחצית השנייה של שנות החמישים — שבהם עלה מספר היורדים על 11 אלף לשנה³.

ב. האוכלוסייה בגיל העבודה

האוכלוסייה בגיל העבודה מנתה ב-1966 1,785 אלף נפש בממוצע, עלייה ב-58 אלף בקירוב, שהם 3.3 אחוזים, לעומת הממוצע ב-1965. עלייה זו גבוהה משיעור הגידול של האוכלוסייה, אולם נמוכה משיעור הגידול השנתיים של האוכלוסייה בגיל העבודה, שנמצאו במחצית הראשונה של שנות השישים (לוח ט"ו שורה 2).

הגידול באוכלוסייה בגיל העבודה לא היה אחיד במרכיביה השונים: בהמשך למגמת השנים האחרונות, ירד משקלה של קבוצת הגיל 35-54, ועלה משקלן של קבוצות הגילים הצעירים יותר והמבוגרים יותר. כמו כן, בהמשך לאותה מגמה, עלה משקלם של ילידי ישראל, לעומת ירידה בקבוצת ילידי אירופה-אמריקה. חלקם של קבוצת ילידי אסיה-אפריקה ובני המיעוטים נשאר כמעט ללא שינוי. שינויי מבנה אלה הם בעלי משמעות לגבי התפתחות שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי.

ג. כוח העבודה האזרחי

במסגרת כוח העבודה האזרחי נכללו ב-1966 948.4 אלף מועסקים ומחפשי עבודה בלתי מועסקים, לעומת 912.4 אלף בממוצע שנתי אשתקד. גידול זה בכוח העבודה, — בשיעור 3.9 אחוזים — גבוה הן משיעור הגידול של סך האוכלוסייה והן משיעור הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה (ראה לוח ט"ו שורות 1), (2), (3). הביטוי המידי של תופעה זו, הוא, כמובן, עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה.

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בעשור האחרון נע, ללא מגמה אחידה, בתחום של 52-54 אחוזים. זאת, מכיוון שהוא בנוי משני מרכיבים, שהם עצמם בעלי מגמות ברורות אולם מנוגדות: שיעור ההשתתפות של הגברים, הנמצא במגמת ירידה מאז סוף שנות החמישים, ולעומתו, שיעור ההשתתפות של הנשים הנמצא במגמת עלייה. (ראה דיאגרמה ט"ו-2 ולוח ט"ו-3).

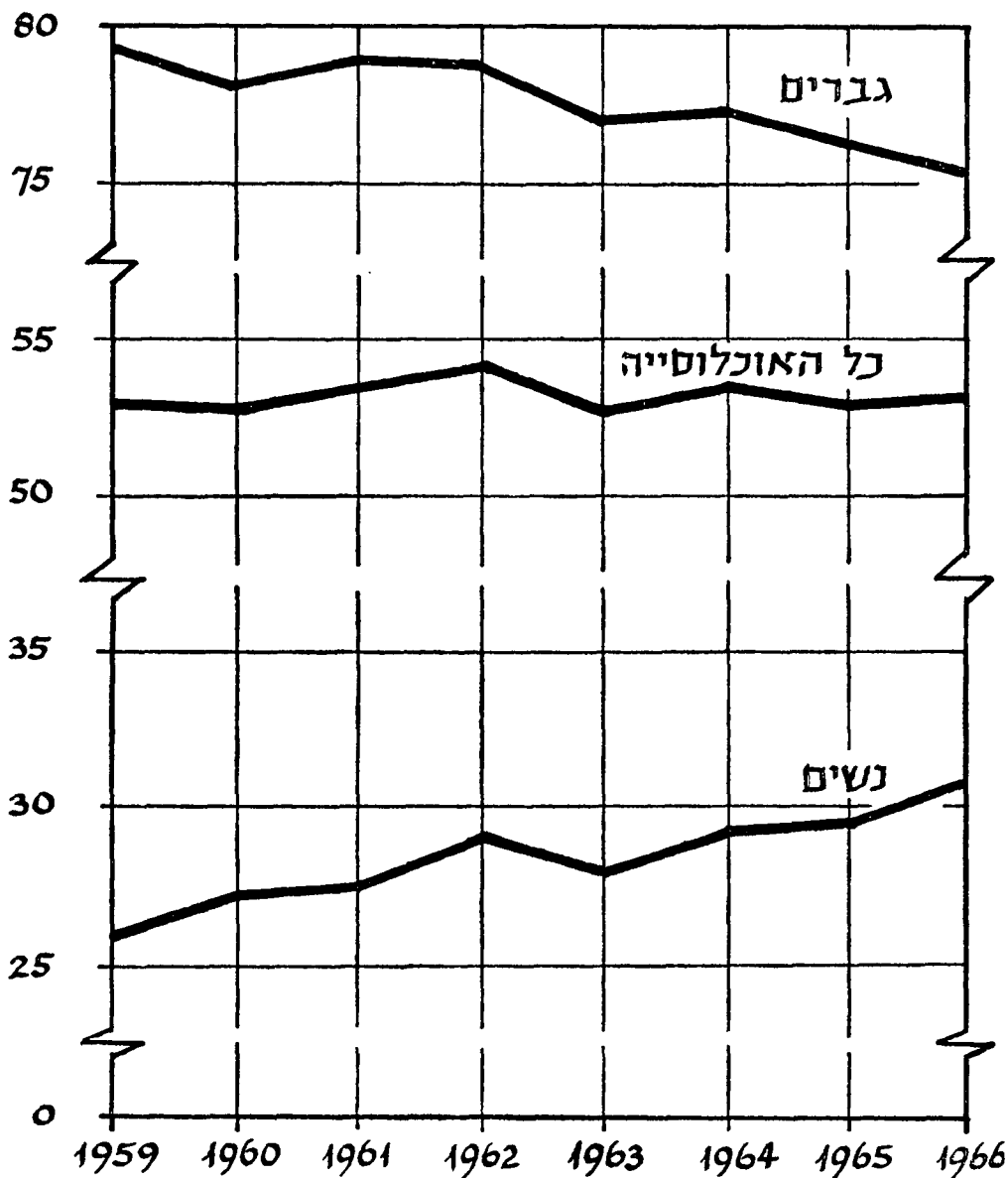
הירידה בשיעור ההשתתפות של הגברים בשנה הנסקרת ובשנים הקודמות עולה בקנה אחד עם השינויים במבנה האוכלוסייה בגיל העבודה (בעיקר כתוצאה מירידת משקל קבוצת הגיל המרכזית). מכאן ניתן להסיק, שבתקופה זו לא חל שינוי סגולי ניכר בשיעורי ההשתתפות של הגברים. לעומת זאת, עליית שיעור ההשתתפות אצל הנשים, שחלה בניגוד להשפעת השינויים במבנה האוכלוסייה, הינה ראיה לכך שעלייה זו היא סגולית והיא מעידה על שינוי התנהגותי.

¹ רוב היורדים אינם מצהירים על כוונתם, לפיכך מוגדרים היורדים כתושבים היוצאים מן הארץ ואינם חוזרים אליה בתום שנה מתאריך יציאתם. מסיבה זו, ניתן לערוך אומדן סופי של היקף הירידה רק בתום שנה לפחות.
² ראה נספח סטאטיסטי, לפרק זה.
³ הכוונה לשנים 1956, 1957, 1958. בשנים כמו 1952 ו-1953 היקפה הירידה כ-13 אלף נפש ויותר לשנה.

דיאגרמה ס"י 2

שיעורי השתתפות בכוח העבודה לפי מין, 1959 עד 1966

(אחוזים)



המקור: לוח מ"צ.

שיעורי השתתפות בכוח העבודה לפי מין, 1959 עד 1966

(אחוזים)

השנה	אחוז המשתתפים בכוח העבודה מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה			חלק של הנשים בכוח העבודה האזרחי
	סך הכול	גברים	נשים	
	(1)	(2)	(3)	(4)
1959	52.8	79.1	26.1	24.6
1960	52.9	78.1	27.3	25.7
1961	53.5	79.0	27.6	25.6
1962	54.1	78.7	29.2	26.9
1963 *	52.7	77.0	28.1	26.4
1964	53.4	77.3	29.2	27.2
1965	52.8	76.1	29.4	27.7
1966	53.1	75.5	30.6	28.7

* החל משנה זו מחושבים נתוני הסקר לפי שיטת שקלול שונה במקצת, שינוי זה גורם להטיה כלפי מטה של שיעורי ההשתתפות בשנה זו. לפי השיטה הישנה היו מתקבלים בשנה זו שיעורי ההשתתפות הבאים: סך הכול 53.0, לעומת 52.7, גברים ללא שינוי, נשים 28.6 לעומת 28.1. המקור: סקרי כוח אדם.

בשנה החולפת לא חרגו השינויים בשיעורי ההשתתפות מהמגמות המתוארות לעיל, למרות הגידול הרב בממדי האבטלה. מבדיקת השינויים, שחלו במבנה האוכלוסייה ב־1966, נראה, ששינויים אלה, כשלעצמם, היו צריכים להוריד את שיעור ההשתתפות הכללי בכ־0.7 אחוזים. שיעור ההשתתפות של הגברים אמנם ירד בקצב דומה (מ־76.1 אחוזים ב־1965 ל־75.5), אולם שיעור ההשתתפות של הנשים דווקא עלה בכ־1.2 אחוזים דבר זה גרם לעליית השיעור הכללי מ־52.8 ל־53.1. את העלייה בשיעורי ההשתתפות של הנשים בשנה זו יש ליחס הן למגמת העלייה בשיעורי ההשתתפות הסגוליים שלהן והן ללחצים המתעוררים בתקופות שפל, הגורמים לכניסת נשים רבות לשוק העבודה, עם הגידול באבטלה של מפרנסים משפחות עיקריים.

3. האבטלה

אבטלה המתרחבת בקצב מואץ היא התופעה הבולטת בשוק העבודה של שנת 1966. שני התהליכים המהווים רקע ומקור להיווצרות תנאי אבטלה הם תהליך של הפגת לחצי הביקוש הכולל, ותהליך עלייה בשיעורי השכר הריאלי.

הירידה בביקוש להשקעות ובמיוחד במרכיב הבנייה, הסתמנה כבר מתחילת 1965. הירידה הראשונית היתה, כנראה, בעלת אופי מחזורי והתחייבה מקצב ההשקעות המואץ בתקופות הקודמות (ושוב, במיוחד במרכיב הבנייה¹) ובעיקר על רקע הצמצום בהיקף העלייה. לקראת סוף 1965 ובתחילת 1966 נסתיימו העבודות במספר מפעלי פיתוח ארציים, מבלי שהוחל במפעלי פיתוח חדשים. נראה, שעיקר הירידה בביקוש בתקופה זו נעוץ במיתון הפעילות של הסקטור

¹ דיון מפורט בתופעות אלה מופיע בפרקים ב, ה, י"ג.

הציבורי. הרפיון בשווקים השונים הוחש החל מהרביע השני של 1966 עד סוף השנה (וגם בחודשים הראשונים של 1967). בשלב זה באו, כנראה, לידי ביטוי ירידות ניכרות גם במרכיבי הביקוש הנובעים ממשקי הבית והפירמות בסקטור הפרטי, פרי הירידה בהכנסות והשינויים במערכת הציפיות, שנלוו להתפתחויות בתקופות הקודמות. כתוצאה מהרפיון והירידה במרכיבי הביקוש המצרפי, חלה ירידה גם בביקוש לעבודה הנגזר מהם.

העלייה בשיעורי השכר הריאלי היתה מהירה ביותר ב-1965 ובחלק הראשון של 1966, למרות הופעת הסימנים של השפל בפעילות הכלכלית. הסקטור המוביל תהליך זה – תהליך שנבלם רק בסוף המחצית הראשונה של 1966 – היה, כנראה, הסקטור הציבורי, בעיקר בעקבות פעולות הסיווג ועליות השכר שנבעו מהן.¹ עליות בשיעורי השכר, כשלעצמן, עשויות לצמצם את הכמות המבוקשת של עובדים במשק.

לעומת הלהצים לירידת הביקוש והכמות המבוקשת בשוק העבודה, המשיך ההיצע להתרחב בהתאם לגידול בכוח העבודה האזרחי, הנגזר בעיקר מהתנועה הטבעית של האוכלוסין. התוצאה מהתפתחויות אלה היא, כמובן, היווצרות עודף בכמות המוצעת בשוק העבודה והתפתחות תנאי אבטלה.

עם ההתרחבות הכמותית התריפה, חלו באבטלה שינויים איכותיים, שבאים לביטוי בהרכב האנושי, במיקום הגיאוגרפי ובמבנה הענפי.

א. התפתחות האבטלה ברמה המצרפית

שתי עובדות היסוד, שמהן ניתן להעריך את היקף התוספת בהיקף האבטלה הן: א. אי הגידול ואף הירידה הקלה במוצעי השנתי של מספר המועסקים, שהם פרי השפל בפעילות הכלכלית; ב. גידול בכוח העבודה האזרחי, תופעה המתחייבת מהתפתחות הטבעית של תנועת האוכלוסין.

מקורות נוספים להערכת היקפה והתפתחותה של האבטלה במשק הם האומדנים הישירים שלה: מחפשי עבודה 'הבלתי מועסקים' לפי אומדני סקר כוח אדם בביצוע הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו'הממוצע היומי של המובטלים' לפי הרישום בלשכות העבודה של שירות התעסוקה. למרות ההבדל ברמה המוחלטת של המספרים (שכאמור, הוא נובע בעיקר משוני בהגדרה), מתקבלת משני מקורות אלה תמונה דומה לגבי התפתחות השינויים בהיקף האבטלה בקוויה הכלליים.²

עיקר הממצאים לגבי האבטלה, במונחי מחפשי עבודה בלתי מועסקים, כפי שנאמדו בסקרי כוח אדם, מוצגים בלוחות ט'1 ו-ט'4. גם במשך חמש השנים הקודמות ל-1966, שהיו שנות פעילות כלכלית מוגברת, אמדו ממצאי סקרים אלה ממוצע שנתי של מחפשי עבודה בלתי מועסקים ברמה של 30,000 ויותר. תופעה בולטת אחרת היא הגידול הניכר, שחל בהיקף מחפשי העבודה הבלתי מועסקים ב-1966. לעומת 33,200 נפש ב-1965 (המייצגים אבטלה בשיעור 3.6 אחוזים) עלה המספר השנתי הממוצע של מחפשי העבודה הבלתי מועסקים ב-1966 ל-70,200 (המייצגים אבטלה בשיעור 7.4 אחוזים), ולקראת סוף השנה הוא הגיע לכדי 99,100 (המייצגים אבטלה בשיעור 10.3 אחוזים). מניתוח יותר מפורט של התפתחות האבטלה במהלך השנה (לוח ט'4) מתברר, שהגידול הזה בשיעור האבטלה היה מתון יחסית ברבע הראשון של 1966 והוחש עם תום המחצית הראשונה שלה.

תוצאות דומות לגבי קצב השינויים באבטלה מתקבלות מתוך נתוני הממוצע היומי של המובטלים, לפי נתוני שירות התעסוקה (עיקר הממצאים האלה מוצג בלוחות ט'4 ו-ט'5). נתונים

¹ ראה דיון בפרק 7 "השכר".

² ואמנם נמצא מיתאם סטטיסטי גבוה בין שתי סדרות נתונים אלה. ראה נספח סטטיסטי, לפרק זה. מסקנה זו מתקבלת גם מסקירות ההצגה הגרפית בדיאגרמה ט'1 או מהשוואת שורות (4) (5) ו- (6) בלוח ט'4.

אינדיקטורים לרמה המוחלטת של האבטלה ולשיעורי האבטלה, 1963 עד 1966

ממוצעים רבע שנתיים 1966				ממוצעים שנתיים				
III-X	XI-VII	VI-IV	III-I	1966	1965	1964	1963	
(אלפים)								
959.8	950.8	941.3	941.9	948.4	912.4	883.6	839.5	1. כוח עבודה אזרחי
99.1	84.9	52.8	44.1	70.2	33.2	29.6	30.5	2. מחפשי עבודה בלתי מועסקים
13.0	8.7	5.9	4.0	7.9	3.2	3.4	4.0	3. ממוצע יומי של מובטלים מבוגרים
(שיעורים)								
10.3	8.9	5.6	4.7	7.4	3.6	3.3	3.6	4. מחפשי העבודה הבלתי מועסקים כאחוז מכוח העבודה
								$(4) = \frac{(2)}{(1)} \times 100$
13.5	9.2	6.3	4.2	8.3	3.5	3.8	4.8	5. הממוצע היומי של מובטלים מבוגרים לאלף משתתפים בכוח העבודה
								$(5) = \frac{(3)}{(1)} \times 1000$
13.1	10.2	11.2	9.1	11.3	9.6	11.5	13.1	6. היחס בין הממוצע היומי של מובטלים לבין מחפשי העבודה הבלתי מועסקים
								$(6) = \frac{(3)}{(2)} \times 100$

הסכומים: שורות (1) ו-(2) לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם; שורה (3) לפי שירות התעסוקה, ד"ן וחסכון סטטיסטי, חודשים שונים.

אלה מורים על עלייה בממוצע היומי של המובטלים: מ-4.407 ב-1965 ל-10.077 ב-1966. בדצמבר 1966 הגיע הממוצע היומי של המובטלים ל-19.376 לעומת 5.643 בדצמבר 1965. מתוך ניתוח ההתפתחות במשך השנה מתקבלת שוב המסקנה בדבר גידול מתון יחסית ברביע הראשון והחשה ניכרת בגידול בהמשך השנה. למרות גידולה המהיר בזמן קצר, ניתן לזהות שתי תקופות משנה בולטות בהתפתחות האבטלה. התקופה הראשונה החלה כבר בשלהי 1965 וגמשה עד אביב 1966. בתקופה זו היה הצמצום בפעילות ענף הבנייה כבר בעיצומו, והתגבר הרפיון בשווקים לנכסי השקעה. אולם עדיין אפשר להצביע על כמה תופעות, שבעקבותיהן וסביבן התרכזו מוקדי האבטלה בתקופה הראשונה. ביניהן ניתן לזהות את השלמת מוביל המים הארצי, סיום העבודות בנמלי אשדוד ואילת, גמר פעולות הפיתוח בחברת ים המלח, השלמת תחנת הכוח אשדוד ב', סיום העבודה בבניית מסילת הברזל באר שבע דימונה, הקפאת תכניות הבנייה הממשלתיות ועוד. נוסף על פליטת עובדים מפרויקטים אלה, שהם בעלי אופי ציבורי, צומצמה פעולתם של כמה מפעלים גדולים בסקטור הפרטי, ביניהם מפעלי טקסטיל שונים, מפעלי לבידים וכמו כן כמה מפעלי מתכת בדרום הארץ.

תופעות אלו החמירו את האבטלה, אולם מבלי שתחרוג מגדר של בעיה מקומית. האבטלה התרכזה במקומות מסויימים, בעיקר בערי הפיתוח, ונפגעו בעיקר עובדים בענף הבנייה והעבודות הציבוריות, ועובדים במפעלי חרושת מסויימים.

בתקופה זו היה תהליך התרחבות היקף האבטלה איטי יחסית. בחצי השנה, הכולל את הרביע האחרון של 1965 והרביע הראשון של 1966, היה שיעור הגידול החודשי הממוצע במספר דורשי העבודה הבלתי מועסקים 4.5 אחוזים ושיעור זה לגבי הממוצע היומי של המובטלים היה 2.6 אחוזים.

לוח ט' 5

האבטלה הרשומה 1963 עד 1966

הנערים בסך המובטלים (2) (5) = (3)	ממוצע יומי של מועסקים בעבודות • יוזמות * (4)	ממוצע יומי של כל המובטלים (3) = (1) + (2)	ממוצע יומי של מובטלים (נוער) (2)	ממוצע יומי של מובטלים (מבוגרים) (1)	
(אחוזים)		(אנשים)			(ממוצעים שנתיים)
25.6	2,711	5,421	1,389	4,032	1. 1963
26.6	2,318	4,626	1,229	3,397	2. 1964
27.4	2,296	4,407	1,207	3,200	3. 1965
21.3	3,830	10,077	2,147	7,930	4. 1966
					(ממוצעים רבע שנתיים ב-1966)
20.6	2,579	5,086	1,047	4,039	5. I-III
16.1	2,733	7,051	1,134	5,917	6. IV-VI
25.1	4,114	11,664	2,927	8,737	7. VII-XI
21.1	5,890	16,505	3,478	13,027	8. X-XII
					(ממוצע בחודש האחרון של השנה)
27.5	2,442	5,463	1,503	3,960	9. דצמבר 1965
18.2	6,815	19,376	3,528	15,848	10. דצמבר 1966
		(אחוזים)			
—	66.8	128.7	77.9	147.8	11. העלייה או הירידה (-) ממוצע 1966 לעומת ממוצע 1965
—	179.1	254.7	134.7	300.2	12. העלייה או הירידה (-) במשך 1966

* בעלי כושר גופני מלא.
ה מקור : נתוני שירות התעסוקה.

לעומת זאת, בתקופה הבאה, שנמשכה מאביב 1966 עד סוף השנה (וגם בתחילת השנה הבאה), האבטלה היא תופעה הנובעת מצמצום הפעילות בקשת רחבה של סקטורים; כנראה, בעיקר בעקבות הירידה שחלה כבר במרכיבי הביקוש הנובעים מהסקטור הפרטי. שוב לא ניתן לזהות את התעצמות האבטלה עם התרחשות ספציפית במקום, מפעל או פרוייקט מסויים. האבטלה החלה לפגוע בקצב מהיר באזורים המרכזיים של הארץ וחרגה ממסגרת מועסקי הבניין ומפעלי חרושת מסוימים. נראה, שבעקבות השינויים בהרכב הביקושים הסופיים במשק, נפלטו עובדים בעיקר מהענפים המייצרים לבניין, להשקעות ולמוצרים בני קיימא. בתקופה זו היה קצב הגידול בהיקף האבטלה מהיר יותר מאשר בתקופה הראשונה. אמנם בשלושת הרביעים האחרונים של 1966 היה השיעור החודשי הממוצע של הגידול במספר דורשי העבודה הבלתי מועסקים 10.0 אחוזים ושיעור זה לגבי הממוצע היומי של המובטלים 16.6 אחוזים.

ב. השינויים במבנה האבטלה

נוסף על העלייה בסך המובטלים בולטות כמה מגמות של שינויים בהרכב הפנימי של האבטלה. כך ניתן לזהות שינויים בהרכב הגילים, המוצא, ההרכב לפי הענף הכלכלי ולפי אזורי הארץ השונים.

בהרכב המובטלים לפי ענף הפליטה (הענף הכלכלי האחרון, שבו הם היו מועסקים) בולטות העליות במספרם של המובטלים שנפלטו מענף הבנייה, החרושת והחקלאות. נראה, שמתוך תוספת של 37,000 דורשי עבודה בלתי מועסקים במוצע ב-1966, לעומת הממוצע של 1965, נוספו כ-8,000 מועסקים שנפלטו מענף הבנייה, 9,000 מענף החרושת וכ-3,000 מהחקלאות.¹

אף כי היקף העלייה היה מצומצם, עלה מספרם של המובטלים שטרם עבדו בעבר בארץ פי שניים, לעומת הרמה שהיתה מצויה במחצית הראשונה של שנות השישים. (מספרם הגיע ל-15,700 ב-1966, לעומת 7,500 במוצע בשלוש השנים הקודמות) קבוצה זו כוללת נוסף על עולים את בני הגילים הצעירים, שזה מקרוב הצטרפו לכוח העבודה, וכמו כן פרטים רבים, שבתקופות אבטלה נוטים להיכנס למעגל כוח העבודה, אף כי קודם לא היו בין המשתתפים בו.²

עליית חלקם של בני המיעוטים בסך המובטלים בולטת בתחום השינויים בהרכב לפי קבוצות אוכלוסין, בקרב המובטלים היהודיים (שבתקופות קודמות היו מאופיינים על ידי חלקם היחסי הגבוה של יוצאי אסיה—אפריקה) כמעט שלא ניכרו, במוצע השנתי, שינויים בהרכב לפי ארצות מוצא. אולם מתוך בדיקה יותר מפורטת של ההתפתחות במשך השנה, ניתן להסיק, כי קצב הגידול באבטלה במחצית הראשונה של השנה היה גבוה יותר אצל יוצאי אסיה—אפריקה, בעוד שבמחצית השנייה עלו שיעורי האבטלה בקצב מהיר יותר בקרב ילידי ישראל ויוצאי אירופה—אמריקה.

שיעורי האבטלה בישראל לפי קבוצות גיל הם בעלי שונות רבה. בולטים במיוחד בשיעורי אבטלה גבוהים קבוצות הגילים הצעירים (14-17). בשנים קודמות היה אחד לכל 7 מהמשתתפים בכוח העבודה בגיל 14-17 מובטל, לעומת אחד ל-30 במוצע הכללי ורק אחד ל-67 בקבוצת הגיל 35-54, שבה שיעורי האבטלה נמוכים במיוחד. השוואת שיעורים אלה מבהירה את חומרת בעיית האבטלה בגילים הצעירים גם בתקופה של פעילות מוגברת.

דווקא בתקופה של התגברות האבטלה ב-1966, נראה, כי הגילים הצעירים נפגעו יחסית בצורה פחות חמורה. מסקירת נתוני שירות התעסוקה (המוצגים בלוח ט'5) אפשר לראות, כי בעוד שהממוצע היומי של המובטלים המבוגרים עלה במשך השנה ב-147 אחוזים, אצל הנערים הוא עלה ב-71 אחוזים בלבד (לוח ט'5, טורים (1), (2)). מאותם נתונים ניתן לראות, כי במשך השנה ירד

¹ כמו כן תוספת של כ-8,000 בלתי מועסקים שטרם עבדו בארץ, ותוספות קטנות יותר בענפים אחרים.

² פרטים אלה כלולים בין השאר נשים ובני משפחה אחרים, כאשר המפרנס העיקרי מובטל.

חלקם של הנערים בסך המובטלים : מ-27.5 אחוזים ל-18.2 אחוזים (שם, טור 5). ממצאי סקר כוח אדם מציגים תמונה דומה.

יש לציין, כי תופעה זו אינה מעידה עדיין על יציבות יחסית בתעסוקה של בני הגילים הצעירים. ואמנם נמצא, שלפחות חלק מהתופעה, מקורו בפרישה מוגברת של בני גילים אלה מכוח העבודה האזרחי (ירידה בשיעור ההשתתפות), דבר האופייני לקבוצות אוכלוסייה מסוימות בתקופה של התגברות האבטלה.

אף כי מנתוני סקר כוח אדם ניתן להסיק, כי בעלי השכלה על יסודית נפגעו פחות יחסית, מתברר, שבקרב קבוצות מסוימות של בעלי השכלה אקדמאית התפתחה אבטלה בקנה מידה נרחב. מתוך נתוני שירות התעסוקה מתברר, שמאז אמצע 1965 ועד סוף 1966 עלה מספר דורשי העבודה בלשכות העבודה לאקדמאים למעלה מכפליים, בעוד שמספר המשרות הפנויות הצטמצם בשיעור העולה על ארבעה. בניתוח יותר מפורט ניתן להסיק, שעיקר הלחץ של דורשי העבודה האקדמאיים היה בתחום ההנדסה ומדעי הרוח והחברה, בעוד שבתחומים אחרים לא היה לחץ ניכר.

לוח ס"ו

ממוצע יומי מובטלים * רשומים לאלף נפש לפי המחוזות, 1964 עד 1966

המחוז	ממוצעים שנתיים			דצמבר 1966	שיעור השינוי מ-1965 ל-1966
	1964	1965	1966		
כל המחוזות	1.4	1.3	3.1	6.1	138
הצפון	2.7	2.1	3.3	6.0	57
חיפה	1.2	1.4	3.5	6.9	150
המרכז	1.2	1.1	3.3	6.9	200
תל-אביב	0.6	0.6	2.2	5.3	267
ירושלים	1.6	1.3	2.4	4.3	85
הדרום	2.4	1.8	4.4	7.5	144

* מבוגרים בלבד.

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 1966, עמ' 23, שם 1965 עמ' 26; שירות התעסוקה, שירות התעסוקה במספרים 1964 ו-1965; דוחות סטטיסטיים 1966.

אחת התופעות המאפיינות את התפתחות האבטלה בשנה הנסקרת היא היווצרות מוקדי אבטלה גם באזורים הגיאוגרפיים שבהם מפותחת הפעילות הכלכלית, בעיקר במרכז הארץ (כפי שניתן לראות מלוח ט"ו⁶ ומדיאגרמה ט"ו³). בשנים קודמות, שהיו שנות גאות בשוק העבודה, היו מצויים שיעורי אבטלה גבוהים יחסית באזורי הדרום והצפון, שבהם גדול ריכוזי יישובי הפיתוח. לעומת זאת, באזורי המרכז, ובמיוחד במחוז תל אביב, שיעורי האבטלה היו נמוכים. עם התעצמות תהליך האבטלה, עלתה האבטלה בצורה ניכרת בכל חלקי הארץ. באזורי הפיתוח עדיין מצויים שיעורי אבטלה גבוהים מהממוצע, אולם הגידול המהיר ביותר בשיעור האבטלה חל דווקא באזורי המרכז.

דיאגרמה ט"ט

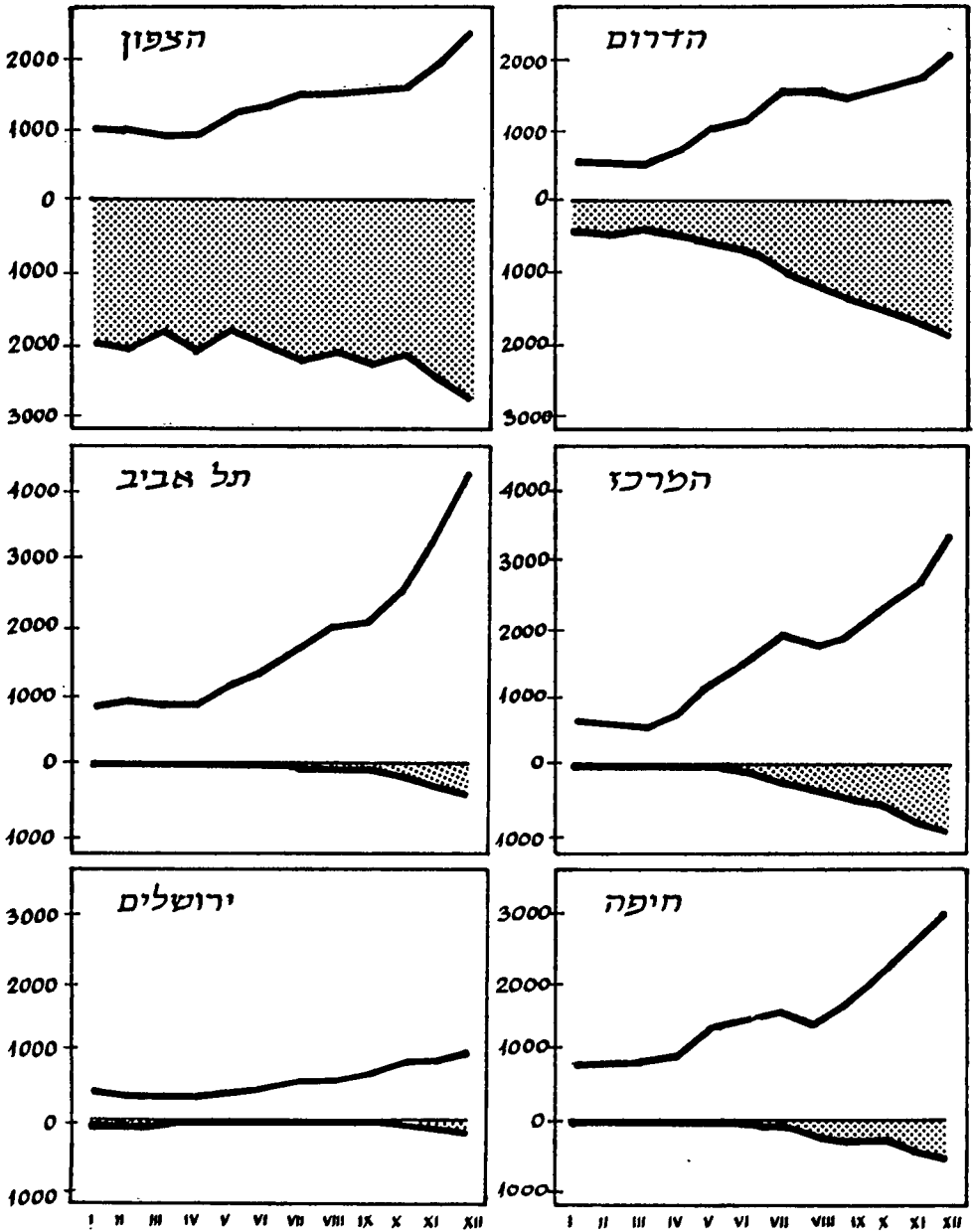
הממוצע היומי של המובטלים ושל המועסקים בעבודות יזומות לפי מחוזות גיאוגרפיים, 1966

(אלפים)



ממוצע יומי של מובטלים

ממוצע יומי של מועסקים בעבודות יזומות



ה מקור: נתוני שירות התעסוקה.

את הגידול המתון יחסית בשיעור האבטלה באזורי הפיתוח ניתן להסביר על פי העובדה שכבר בתחילת התהליך היה שיעור זה גבוה באזורים אלה. הסבר נוסף נעוץ בעוצמת הפעלת האמצעים הבולמים, בעיקר עבודות יזומות, שהיקפן באזורים אלה היה נרחב (כפי שניתן לראות מדיאגרמה ט'2). הקליטה המהירה של עובדים בעבודות יזומות ביישובי הפיתוח התאפשרה הן מקיום מנגנון קבוע, כבר מתקופות קודמות, והן מרגישות השלטונות לבעיית האבטלה ביישובים אלה.

עם זאת, הורחבו העבודות היזומות גם בחלקים אחרים של הארץ: כך חודשו, החל מחודש אוגוסט, העבודות היזומות גם במחוז המרכז ותל-אביב בעוצמה ניכרת, וזאת לאחר תקופה ארוכה, שבה לא הופעל כלל אמצעי זה באזורים אלה.

במקביל לגידול בהיקף האבטלה, הלך וגדל עומק האבטלה (הנמדד במונחי ימי אבטלה במוצע למובטל בחודש). לעומת ממוצע של 4 ימי אבטלה ב-1965 עלה הממוצע ב-1966 ל-6.6 ובסוף שנה זו לרמה של 9.1 (לוח ט'7). בדומה לגידול בסך המובטלים, גם הגידול בעומק האבטלה הוחש במחצית השנייה של 1966 (שם, בעיקר שורות (6) עד (10)).

לוח ט'7

עומק האבטלה: המובטלים* הרשומים לפי קבוצות ימי אבטלה בחודש, 1962 עד 1966

קבוצת ימי אבטלה לחודש	סך-הכול	6-1	12-7	18-13	19 ומעלה	ימי עבודה רשומים בממוצע למובטל בחודש
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
(ממוצע שנתי)						
(1) 1962	100.0	75	14	6	5	5.0
(2) 1963	100.0	78	13	5	4	4.5
(3) 1964	100.0	81	12	4	3	4.0
(4) 1965	100.0	82	11	4	3	4.0
(5) 1966	100.0	65	17	9	9	6.6
(ממוצעים רבע שנתיים ב-1966)						
(6) רביע ראשון	100.0	77	12	6	5	4.8
(7) רביע שני	100.0	71	16	7	6	5.6
(8) רביע שלישי	100.0	63	18	10	9	6.8
(9) רביע רביעי	100.0	55	21	11	13	8.1
(ממוצע חודשי)						
(10) דצמבר 1966	100.0	50	21	13	16	9.1

* מבוגרים בלבד.
ה מקור: נתוני שירות התעסוקה.

4. התעסוקה

ב-1966 היתה רמת התעסוקה במשק במגמה של צמצום, שהלך והחריף במחציתה השנייה. במוצע השנתי של מספר המועסקים לא חל כל גידול לעומת 1965, יתר על כן, במהלך השנה חלה ירידה בשיעור 4 אחוזים במספר זה. התפתחויות אלו מבטאות מפנה חד בהשוואה לשנות השישים הקודמות, שבהן היה מצוי שיעור גידול שנתי ממוצע של 4.6 במספר המועסקים.

לוח ט' 8

המועסקים וכוח העבודה האזרחי, 1965-1966

ממוצעים רבע שנתיים ב-1966				ממוצע 1966	ממוצע 1965
XII-X	IX-VII	VI-IV	III-I		
(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
(אלפים)					
861	866	889	898	878	879
(1) המועסקים					
(2) השייכים לכוח העבודה האזרחי					
960	951	941	942	948	912
(אחוזים)					
(3) אחוז המועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי					
89.7	91.1	94.5	95.3	92.6	96.4

ה מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקרי כוח אדם.

הירידה בתעסוקה והיווצרות תנאי אבטלה במשק, הורידו את רמת ניצולת של משאבי כוח האדם. אם בשנים קודמות הועסקו במערכת הייצור של המשק כ-96 אחוזים ויותר מהשייכים לכוח העבודה האזרחי, הרי בשנה הנסקרת הועסקו במוצע רק 92.6 אחוזים ולקראת סוף השנה, ירד שיעור הניצולת מתחת ל-90 אחוזים (לוח ט' 8).

במשך שנה זו חלה ירידה גם במספר השעות במוצע למועסק, ירידה המשקפת את הנטייה של מפעלים רבים לא להעסיק עובדים במסגרת שעות נוספות, לקצר את שבוע העבודה, לממש חופשות שהצטברו, להוציא עובדים רבים לחופשות ללא תשלום, לעתים לתקופות בלתי מוגדרות ותופעות דומות האופייניות לתקופות של היווצרות תנאי שפל.

אחת התופעות הבולטות היתה העלייה במספר המועסקים בענפי השירותים, לעומת הירידה שחלה כמעט בכל יתר הענפים ובעיקר בבנייה, בחרושת ובחקלאות.

הירידות הבלתי אחידות במרכיבי הביקוש השונים נתנו אותותיהן גם בשינויים בעלי עוצמה שונה בתעסוקה בקבוצות ענפים שונות המאופיינות על ידי היעודים הסופיים של תפוקותיהם.

הירידה החריפה ביותר בתעסוקה חלה בענף הבנייה ובענפים המספקים לו תשומות ביניים. ירידה חריפה הסתמנה גם בענפים המייצרים נכסי השקעה ונכסי צריכה בני-קיימא. לעומת זאת, נפגעו אך במעט הענפים המייצרים מוצרי צריכה שוטפים.

בענפים שעיקר תפוקתם מיועדת ליצוא חלה עלייה ניכרת בהיקף התעסוקה, במיוחד בולטת עלייה זו בענף היהלומים.

המועסקים לפי הענף הכלכלי, 1966

הענף	המועסקים לפי הענף ב-1966*	העלייה או הירידה (-) השנתית הממוצעת		
		מ-1965 ל-1966	מ-1965 ל-1966	בין 1965 (בממוצע שנתי)
(1) חקלאות	12.6	(אלפים)	(אחוזים)	(אחוזים)
(2) תעשייה ומלאכה	25.3	-2.0	-1.8	-0.4
(3) בנייה	8.7	-2.9	-1.3	6.4
(4) חשמל ומים	2.1	-13.8	-15.3	7.2
(5) מסחר וכספים	13.0	1.1	6.1	(1.0)
(6) תחבורה	6.6	2.5	2.2	5.1
(7) שירותים ציבוריים ועסקיים	23.5	-0.8	-1.3	7.0
(8) שירותים אישיים	8.2	9.7	4.9	5.4
(9) סך הכול	100.0	5.2	7.8	4.5
		-1.0	-0.1	4.7

* כתוצאה מתיקונים ברמה המוחלטת בכמה ענפים, נתונים אלה אינם בני השוואה לנתוני התעסוקה שהוצגו בדו"ח הקודם (דין וחשבון לשנת 1965).
ה מקור: אומדני בנק ישראל מבוססים על נתוני כרנם השכירים של הביטוח הלאומי, נתוני פקר כוח אדם, מדרי התעשייה ונתונים שהתקבלו באופן ישיר. לגבי שיטת האומדן, ראה הערה בנספח הסטטיסטי לפרק זה.

א. החקלאות

בהמשך למגמה שפעלה בשנים האחרונות חלה גם השנה ירידה (בשיעור 2 אחוזים בקירוב) במספר המועסקים בחקלאות. הירידה בתשומת העבודה היתה קטנה יותר, מכיוון שחלה ירידה במספר הנעדרים זמנית מעבודתם¹ ועלייה במספר השעות הממוצע למועסק².
בניגוד לתקופות קודמות, נראה, שהשנה היתה קיימת נטייה של בני משפחות חקלאיות רבים לחזור ולהקלט במסגרת התעסוקה בחקלאות. תופעה זו היא, כנראה, פרי התפתחות האבטלה ופליטה של עובדים רבים ממסגרת התעסוקה בסקטורים העירוניים. במקביל לתהליך זה וכתוצאה ממנו, היתה פליטה מוגברת של מועסקים שכירים ממסגרת ענף החקלאות, שחלקם הגדול הצטרף לשורות המובטלים.

הירידה בתעסוקה חלה בעיקר בגידולי השדה (במיוחד בענף הפלחה, שנפגע מתנאי הבצורת ששררו בשנה זו) וכמו כן בהשקעות. לעומת זאת, חלה עלייה בתעסוקה בגידול ירקות ובמטעים.
אחד הגורמים לצמצום היקף התעסוקה בחקלאות, הפועל בטווח הארוך, הוא הרכב ההשקעות בענף זה. מאז סוף שנות החמישים חל צמצום תמידי בהשקעות בחקלאות (לוח ט' 10 עמודה 3).
מגמה של צמצום חריף ניכרה בנכסי הון בעלי אופי משלים לעבודה (מטעים, מבנים, הכשרת

¹ "נעדרים זמנית מעבודתם הרגילה" הם ממוצע העובדים שנעדרו מעבודתם לרגל מחלה, חופשה, מילואים, שביתה, מזג אוויר לא מתאים או הפסקת עבודה זמנית עד 30 יום.

² נוסף על גורמים אלה, מן הראוי לציין, כי בהשוואה של השנים החקלאיות תשכ"ה תשכ"ו נאמד שיעור ירידה עוד יותר קטן בתעסוקה. ואמנם מתוך חישובים גורמטיביים של תשומת העבודה בחקלאות בשנים אלו יוצא שלא חלה כל ירידה בתשומת העבודה בענף זה. ראה דיון בהקשר זה גם בפרק י"א, "החקלאות".

ההשקעה הגולמית בחקלאות 1958 עד 1966

(מיליוני ל"ג, מחירי 1965)

מטעים, מבנים, הכשרת קרקע, בעלי חיים רשתות והשקיה וכו'	מכונות וציוד	סך הכול	אחוז ההשקעות במכונות וציוד מהסך הכול
(1)	(2)	(3)	(4)
1958	31	223	13.9
1959	40	221	18.1
1960	40	190	21.1
1961	47	178	26.4
1962	41	168	24.4
1963	35	149	23.5
1964	47	163	28.8
1965	46	144	31.9
1966	46	134	34.3
(אלפים)			
(אחוזים)			
שיעור השינוי השנתי הממוצע	—	—	—
1958 עד 1966	-9.1	+6.4	-5.9

ה מקור: לוח ה'ד

קרקע, בעלי חיים, רשתות השקאה וכיו"ב — (שם עמודה (1)). לעומת זאת, נמצאו ההשקעות בסוגי הון שהם תחליף לעבודה (מכונות וציוד), במגמה מתמדת של גידול (שם עמודה (2)). אכן, בעוד שההשקעות במכונות וציוד היו ב־1958 14 אחוזים מסך ההשקעות בחקלאות, הגיע חלקם ב־1966 עד כדי 34 אחוזים (שם עמודה (4)).

ב. התעשייה והמכרות

מספר המועסקים הממוצע ב־1966 בתעשייה היה נמוך בכ־3,000 (שהם ירידה ב־1.3 אחוזים) מן הממוצע בשנה הקודמת. אמנם ברביע הראשון של השנה חלה עלייה מסויימת בהיקף התעסוקה, אולם החל מהרביע השני שלה החלה להסתמן מגמה של ירידה. החשה ניכרת בירידה ארעה בארבעת החודשים האחרונים של השנה. כמו כן חלה ירידה במספר שעות העבודה בממוצע למועסק.

ענף החרושת הוא הטרוגני מבחינת הייעודים הסופיים של תפוקותיו, ולכן ההתפתחות ברמה המצרפית אינה משקפת בצורה ברורה את ההתרחשויות במרכיבים החלקיים של ענף זה. אכן, ניתן להבחין בהשפעות של המיתון בעוצמה שונה על קבוצות ענפים שונות, בעיקר לפי אופי השווקים אליהם מיועדים מוצריהם.

הענפים הראשונים שנפגעו בצורה ניכרת הם הענפים המייצרים תשומות לענף הבנייה. בענפים אלה ניכר צמצום התעסוקה כבר בתחילת השנה. צמצום זה נמשך במשך כל השנה בעוצמה

ניכרת. קבוצה זו של ענפים, שהיא גם הקבוצה שבה חל הצמצום הניכר ביותר בהיקף התעסוקה, כוללת, בין היתר, את ענף המחצבות, המינרלים האל-מתכתיים, מתכת בסיסית ותעשיית העץ ומוצריה.

גם בקבוצת הענפים, שעיקר ייצורם מופנה לשוק נכסי ההשקעה ומוצרי צריכה בני קיימא, חל צמצום ניכר בהיקף התעסוקה. בענפים אלה היתה מורגשת נטייה להתרחבות מה בהיקף התעסוקה ברבע הראשון של השנה, ברביע השני חלה התייצבות, והחל ברביע השלישי נוצרה מגמה של צמצום בהיקף התעסוקה ופליטת עובדים. מבין הענפים השייכים לקבוצה זו יש לציין את ענף המכונות, מוצרי המתכת, כלי הובלה, ציוד חשמלי ורהיטים.

לעומת זאת, בקבוצת הענפים המאופיינים על ידי מרכיב ייצור גבוה של מוצרים לצריכה שוטפת, חלה בדרך כלל, עלייה בתעסוקה בממוצע השנתי. אולם במהלך השנה ניתן להבחין בכך, שברביע האחרון שלה החל צמצום בהיקף התעסוקה ברוב הענפים מסוג זה. קבוצה זו כוללת את תעשיות המזון, ההלבשה, הנייר והדפוס. יוצא הדופן בקבוצה זו הוא ענף העור ומוצריה: בענף זה חל צמצום ניכר בהיקף התעסוקה כבר מתחילת השנה.

בענף היהלומים — עיקר תפוקתו של ענף זה מופנה ליצוא — חל גידול ניכר במספר המועסקים. גידול זה היה בשיעור 20 אחוזים, והוא גבוה גם ביחס לשיעורי הגידול בשנים קודמות. ואכן, ענף זה לא נפגע מירידת מרכיבי הביקוש בשוק המקומי. לעומת זאת ניצל הוא, כנראה, את הטבת התנאים בשווקים הבינלאומיים ובצד ההיצע של שוק העבודה בישראל.

ג. הבנייה

לענף זה יש משקל ניכר בתהליך בלימת הפעילות הכלכלית, הן כאחד הגורמים שחולל תהליך זה והן כנפגע עיקרי ממנו.

היקף התעסוקה בענף הבנייה ירד בממוצע ב־15 אחוזים ויותר, לעומת השנה הקודמת. ירידת התעסוקה במהלך השנה היתה חריפה יותר — 20 אחוזים.

ארבעה גורמים לחצו בכיוון של צמצום הפעילות בענף הבנייה בשנתיים האחרונות. הגורם הראשון, שהוא בעל אופי מחזורי, נובע מהשקעות היתר בשנים קודמות¹, בעיקר ב־1964. לגורם זה נלווה השפעת הירידה הניכרת בהיקף העלייה. שני גורמים אלה פעלו כבר בתחילת 1965, כאשר הורגש לראשונה הרפיון בענף זה.

גורם נוסף גובע מהתנודות בהיקף פעולות הפיתוח הכלל ארציות הנעשות בדרך כלל ביוזמה ממשלתית ובביצוע חברות הסקטור הציבורי. כפי שצויין הסתיימו ב־1965 ובתחילת 1966 מספר רב של פרויקטים כאלה, בלי שהוחלל בביצוע פרויקטים חדשים. ואכן בשלהי 1965 ותחילת 1966 נפלטו עובדי בניין רבים מתחומים אלה, בלי שנמצאה להם תעסוקה אלטרנטיבית.

במחצית השנייה של 1966 החלה להסתמן הירידה במרכיבי הביקוש של הסקטור הפרטי במלוא עוצמתה. כפי שצויין, היו ירידות אלו חזקות ביותר בשוק נכסי דלא נידי, דבר ששוב פגע במיוחד בענף הבנייה.

ד. התחבורה

בענף התחבורה חלה ירידה של 1.3 אחוזים שהם כ־800 מועסקים בממוצע. כמו כן חלה ירידה במספר שעות העבודה למועסק נראה, שעיקר הצמצום חל בהובלת מטענים פנים ארצית (משאיות ורכב). גם בתחום זה היתה השפעה ניכרת צמצום ענף הבנייה, שהוא צרכן חשוב של סוגי הובלה אלו, כמו כן חלה ירידה בהיקף התעסוקה בקרב עובדי הספנות, בגלל האטה בקצב הגידול של התפוקה וירידה בכושר ההובלה של ספנות הנוסעים.

¹ דיון מפורט על מערכת הגורמים שיצרו מצב זה מופיע בפרק י"ג "הבניה".

לעומת זאת, חלה עלייה מסויימת במספר המועסקים בתחבורה הציבורית, למרות הירידה בהסעת נוסעים ביבשה¹. כמו כן חלה עלייה במספר המועסקים בתחבורה האווירית, כתוצאה מעליית הפעילות בענף זה.

ה. השירותים הציבוריים והעסקיים

במסגרת ענף זה הועסקו השנה כ-10,000 עובדים יותר מאשר בשנה הקודמת (שיעור גידול של כ-4.9 אחוזים). שיעור גידול זה הוא גבוה בהשוואה להתפתחויות התעסוקה בענפים אחרים, אולם הינו נמוך משיעורי הגידול בהיקף התעסוקה בענף זה בתקופות קודמות. הביקוש למירב השירותים מענף זה, תלוי בעיקר בהתפתחות האוכלוסייה², ואינו רגיש להתפתחויות המחזוריות בשוק החופשי. מאחר ששירותים אלה מסופקים ברובם ע"י הממשלה או זרועות אחרות של הסקטור הציבורי, גם ההצע אינו נגזר משיקולים עסקיים. עלייה בשיעור גבוה מאשר הממוצע בכל הענף, חלה בתעסוקתם של עובדי המדינה, הרשויות המקומיות³ ועובדי שירותי הבריאות. עם זאת, יש לציין, שבמספר העובדים הארעיים בשירותים הממשלתיים חלה ירידה בהשוואה לשנה הקודמת.

ו. המסחר והכספים

כבענפי שירותים אחרים חלה גם בענף זה עלייה בהיקף התעסוקה במשך השנה. עלייה זו הסתכמה בשיעור 2.5 אחוזים. היא נמוכה משיעורי הגידול בתעסוקת ענף זה בשנים קודמות. אחת התופעות הבולטות בענף זה היא עלייה במספר השעות הממוצע למועסק, בניגוד למגמה הכללית במשק וברוב הענפים⁴. העלייה העיקרית חלה בענפי המסחר הזעיר והקמעוני ובענפי הביטוח.

ז. השירותים האישיים

שיעור הגידול בממדי התעסוקה בענף זה ב-1966 היה גבוה יותר מאשר בכל אחד מהענפים האחרים במשק הישראלי בשנת 1966. שיעור זה, שהסתכם ב-7.8 אחוזים (תוספת של כ-5,200 עובדים במוצע שנתי), הינו גבוה גם יחסית לשיעורי הגידול בענף זה בשנים קודמות. המרכיב שבו חלה העלייה העיקרית הוא ענף השירותים הביתיים. תופעה זו נובעת, כנראה, מעליית הפעילות של הנשים בשוק העבודה. כידוע, פועלת עלייה כזו הן על צד הביקוש והן על צד ההיצע בענף זה.

¹ הסבר לתופעה זו נעוץ בירידה המתונה יחסית בהסעת נוסעים בקווי האוטובוסים הסדירים, מאחר שהירידה התרכזה בעיקר ב"נסיעות מיוחדות". ראה פרק י"ד "התחבורה".

² בעיקר שירותי בריאות, חינוך, סעד, משפט, דת וכו'.

³ חלק מהגידול בענף זה מקורה, כנראה, בעובדי העבודות היוזמות שהועסקו השנה בצורה מוגברת, במסגרת הפעולות של הרשויות המקומיות.

⁴ תופעה זו נובעת, כנראה, מעליית חלקו של המסחר הזעיר בענף.