

פרק ה'

שוק העבודה

- ◆ בשנת 2007 הושפע שוק העבודה מהגאות בביקושים והתאפיין בהתרחבות ניכרת של התעסוקה, בירידה משמעותית של שיעור האבטלה, תוך ירידה בעומקה, ובעליית השכר הריאלי.
- ◆ שיפור הסיכויים למציאת תעסוקה עודד את מי שלא השתתפו בכוח העבודה להצטרף אליו; כך עלה שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, וירד מספר המתאימים.
- ◆ השנה התרחבה התעסוקה הן בענפים עתירי הון אנושי והן בענפים עתירי עובדים מעוטי השכלה, והשכר עלה כמעט בכל הענפים. שיעור האבטלה בקרב המשכילים התקרב לרמתו ה"טבעית", וגם מצבם של בעלי 11-12 שנות לימוד השתפר, אך בקרב הלא-משכילים נותר שיעור האבטלה גבוה.
- ◆ לראשונה מאז היציאה מהמיתון של תחילת העשור הנוכחי, עלתה השנה עלות העבודה ליחידת תוצר. עלייה זו נבעה מהתייצבות של פריז העבודה, והיא מעידה כי המשק התקרב לניצולת מלאה של גורמי הייצור.
- ◆ לאחר ירידה מתמשכת ברכיב המחזורי של האבטלה, עיקר האבטלה שנותרה משקפת חוסר התאמה בין רמת ההון האנושי הנדרשת לזו המוצעת. שיעור התעסוקה של בעלי השכלה נמוכה מתיכונית עלה במקצת, אך נמשכה נשירתם מכוח העבודה, למרות צעדי מדיניות שננקטו להעברתם "מרווחה לעבודה".
- ◆ מדיניות הממשלה בשוק העבודה התמקדה באכיפת חוקי העבודה, בסבסוד תעסוקה, ובהגדלת התמורה לעבודה באמצעות המשך הרפורמה הרב-שנתית במס ההכנסה; בסוף השנה הושלמה חקיקת חוק מס הכנסה שלילי, שיחול תחילה באזורי ניסוי. כנגד זאת התרופפה המדיניות ביחס לעובדים הזרים, ומספרם אף גדל השנה. למרות הצעדים שננקטו, שיעור ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה הוא 0.21 אחוז תוצר בלבד, לעומת כ-0.7 אחוז במוצע במדינות OECD.

1. ההתפתחויות העיקריות

בשנת 2007 נמשכה הצמיחה המהירה במשק הישראלי, והשפעתה ניכרה בשוק העבודה. התחזקות הביקוש לעובדים הביאה לקליטת מועסקים ברוב ענפי המשק. כן עלה היצע העבודה, ועליית התבטאה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. גידול הביקוש לעובדים עלה על גידול היצעם, ולפיכך ירד השנה שיעור האבטלה ירידה של ממש, שלוותה בעליית השכר הריאלי. עם זאת, שיעור עלייתו של השכר הריאלי השנה היה מתון, דבר המוסבר בחלקו בהפתעה אינפלציונית במחצית השנייה של השנה.

מספר גורמים מיתנו את הלחץ לעליית השכר הנומינלי - ביניהם הצטרפות מועסקים חדשים למעגל העבודה בשכר נמוך יחסית לשכרם של העובדים הוותיקים, המנוסים, הורדת שיעורי מס ההכנסה, המעלה את שכר הנטו, פגיעתו של ייסוף השקל בענפים

בשנת 2007 השתקפה
הצמיחה המהירה
בביצועי שוק העבודה.

קצב עלייתו של השכר
הריאלי היה השנה מתון.

המייצאים, וגם המשך תהליך הגלובליזציה, המאפשר שימוש נרחב במיקור-חוץ וגיוס כוח עבודה זול בחו"ל.

התייצבותו של פריז העבודה, המאותתת על התקרבות לגבול הניצולת של מלאי גורמי הייצור, גרמה להיפוך מגמת הירידה של עלות העבודה ליחידת תוצר, וזו עלתה, לראשונה מאז תחילת היציאה מהמיתון. בשנים 2003-2005 נסמכה התרחבות התוצר בעיקר על עלייה בניצולת גורמי הייצור המועסקים, תוך גידול מתון יחסית, אך הולך ומתגבר, של התעסוקה וירידה הדרגתית של שיעור האבטלה - ללא לחצי שכר ממשיים. שנת 2006 הייתה שנת מפנה - מעבר מתהליך היציאה מהמיתון לצמיחה בת-קיימא - והיא אופיינה בהאצה של ההשקעות בענפי המשק ובהתייצבות של עלות העבודה ליחידת תוצר. מגמה זו התהפכה, כאמור, השנה.

הצמיחה המהירה, ששיפרה את הסיכויים למצוא תעסוקה, הביאה להמשך ההצטמצמות של קבוצת המתיאשים (זו השנה השנייה ברציפות), ואף לירידה בעומק האבטלה, לראשונה מאז 1998. עם זאת, האבטלה כיום עמוקה הרבה יותר מאשר בעבר. התארכות משך האבטלה מצביעה על אופיה, הנובע מחוסר התאמה בין הכישורים הנדרשים על ידי המעסיקים לאלה המוצעים על ידי המובטלים (mismatch unemployment). על כך מצביעות גם התארכות התקופה שבה משרה פנויה ממתינה לאיוש (על פי סקר המעסיקים של משרד התמ"ת) והתגברות מגבלת המחסור בעובדים מקצועיים (על פי סקר החברות של בנק ישראל וסקר הציפיות בתעשייה של התאחדות התעשיינים)¹. צירוף של ביקוש נמוך יחסית לעובדים לא-משכילים והימצאותם של למעלה מ-200 אלף עובדים לא-ישראלים (שמספרם עבר את מספר המובטלים הישראלים, לראשונה מזה שנים) פוגע בהזדמנויות התעסוקה של בעלי השכלה נמוכה: שיעור האבטלה שלהם נותר גבוה מאוד (למרות ירידתו בקרב בעלי 9-10 שנות לימוד), שיעור תעסוקתם לא התרחב במידה ממשית, ואף צעדי המדיניות, עד כה, לא מנעו את נשירתם מכוח העבודה. בעלי 0-10 שנות לימוד הם כיום כ-19 אחוזים מהאוכלוסייה בגילים 25-64, והחזרתם למעגל העבודה חשובה. הדבר מחייב טיפול נקודתי, ובכלל זה אמצעי הפעלה (activation strategy) המעודדים את המובטלים לחפש עבודה באופן פעיל (סיוע בחיפוש עבודה ואכיפת החיפוש), הכשרה מקצועית, תוך בחינת יעילותן של התוכניות הספציפיות, ויצירת תנאים להעסקתם, לדוגמה באמצעות סבסוד למעסיקיהם. כל זאת נוסף על עידוד היציאה לעבודה (מס הכנסה שלילי והספקה או סבסוד של שירותים תומכי עבודה), אכיפת חוקי העבודה והקטנה משמעותית של מספר הזרים המועסקים בארץ.

השנה עלתה עלות העבודה ליחידת תוצר, לראשונה מאז 2002.

החזרתם של הלא-משכילים למעגל העבודה דורשת טיפול רב-ממדי - אמצעי הפעלה, הכשרה, סבסוד תעסוקה, עידוד היציאה לעבודה, אכיפת חוקי העבודה וצמצום העסקת הלא-ישראלים.

2. האוכלוסייה

בשנת 2007 גדלה אוכלוסיית מדינת ישראל בכ-1.8 אחוזים, בדומה לקצב גידולה בשנים האחרונות, ומנתה בממוצע 7,180 אלף נפש (לוחות ה'-1 עד ה'-3, ה'-נ'-1). גידול זה נבע, רובו ככולו, מריבוי טבעי של האוכלוסייה, לצד ירידה בשיעור העלייה לארץ. שיעור הפריז של כלל האוכלוסייה עלה עלייה מתונה, והגיע ל-2.9 ילדים לאישה בממוצע (לעומת 2.84 ילדים לאישה בשנה הקודמת). עלייה זו שיקפה בעיקר את עליית שיעור הפריז הכולל אצל נשים יהודיות (2.8 ילדים לאישה בממוצע, בהשוואה ל-2.7 ילדים

אוכלוסיית מדינת ישראל מנתה בשנת 2007 7,180 אלף נפש.

¹ עם זאת, ירידת שיעור האבטלה, שמביאה לירידת הלחץ בשוק העבודה (פחות מובטלים על כל משרה פנויה), יכולה כשלעצמה לגרום להתארכות הזמן הדרוש לאיוש משרה פנויה.

לוח ה'-1 אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה, 2007 (אחוזים)							
השינוי לעומת הרביע הקודם ²				השינוי לעומת הרביע המקביל אשתקד ¹			
IV	III	II	I	IV	III	II	I
				1.8	1.8	1.8	1.8
56.0	56.5	56.5	56.2				
61.8	61.7	61.8	61.8				
50.6	51.5	51.5	50.9				
-0.4	0.4	1.0	1.3	2.5	3.5	3.0	3.0
0.1	0.8	1.3	1.3	3.7	4.9	4.1	4.2
0.4	0.4	0.2	1.0	4.2	1.4	6.0	5.9
-2.0	1.1	4.4	2.5	2.0	18.2	0.9	-0.3
14.6	0.3	0.4	1.9	6.3	-3.6	3.5	6.6
0.4	2.6	0.8	0.1	3.7	2.6	2.5	6.8
0.4	0.2	1.5	1.5	3.7	5.9	4.8	3.1
				6.7	5.1	1.1	0.2
				-2.2	-5.2	14.6	16.3
0.8	0.5	-2.0	0.6	0.5	0.3	1.9	1.2
1.2	0.7	-0.5	2.1	4.2	6.2	6.7	4.4
				6.7	5.2	1.2	0.2
				-0.5	-9.9	22.4	20.1
6.8	7.2	7.5	7.8				
-6.9	-3.6	-2.0	0.3	-11.4	-10.7	-9.3	-9.8
0.0	-1.4	1.1	0.1	0.0	1.1	3.7	2.7
0.0	-1.0	0.0	1.0	-0.5	1.7	4.0	3.3
0.0	-1.9	3.3	-0.8	1.4	-0.2	3.0	1.2
1. האוכלוסייה בגיל העבודה 2. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי³ - סך הכול גברים נשים 3. כוח העבודה האזרחי 4. סך כל המועסקים הישראלים 4.1 המועסקים במשרות מלאות 4.2 המועסקים במשרות חלקיות 4.3 הנעדרים זמנית מעבודתם 5. המועסקים הישראלים בשירותים הציבוריים 6. המועסקים הישראלים במגזר העסקי 7. העובדים הזרים במגזר העסקי⁴ 8. העובדים מהשטחים במגזר העסקי⁴ 9. ממוצע שעות העבודה בשבוע למועסק ישראלי במגזר העסקי 10. תשומת העבודה של מועסקים ישראליים במגזר העסקי 11. תשומת העבודה של עובדים זרים במגזר העסקי⁴ 12. תשומת העבודה של עובדים מהשטחים במגזר העסקי⁴ 13. שיעור האבטלה³ 14. מספר הבלתי מועסקים 15. השכר הריאלי למשרת שכיר⁵ במגזר העסקי בשירותים הציבוריים							
(1) נתונים מקוריים.							
(2) נתונים מנוכי עונתיות.							
(3) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.							
(4) נתוני החשבונאות הלאומית.							
(5) כולל עובדים זרים ועובדים פלסטינים מדווחים.							
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם ונתוני החשבונאות הלאומית.							

לוח ה'-2

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה, 2004 עד 2007 (העלייה או הירידה הממוצעת לעומת השנה הקודמת, אחוזים)

2007	2006	2005	2004	
1.8	1.8	1.8	1.8	1. האוכלוסייה (ממוצע שנתי)
-5.9	-9.0	1.3	-10.2	2. העולים שהגיעו בתקופה זו
1.8	1.8	1.8	1.8	3. האוכלוסייה בגיל העבודה
56.3	55.6	55.2	55.0	4. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי ¹ - סך הכול
61.8	61.1	60.7	60.6	גברים
51.1	50.4	50.1	49.6	נשים
3.0	2.5	2.3	2.6	5. כוח העבודה האזרחי
52.2	50.9	50.3	49.2	6. שיעור התעסוקה ¹
70.1	68.5	67.5	66.7	שיעור התעסוקה בקרב בני 25-64
4.2	2.9	3.4	1.7	7. סך כל המועסקים ²
4.2	3.2	3.9	3.0	ישראלים
3.6	-0.7	-1.8	-10.1	לא-ישראלים
3.8	2.0	4.1	-0.4	8. המועסקים בשירותים הציבוריים ²
4.8	0.1	3.7	-2.3	תשומת העבודה בשירותים הציבוריים
4.3	3.2	3.1	2.5	9. המועסקים במגזר העסקי ²
4.4	3.7	3.8	4.6	עובדים ישראלים
3.3	-1.3	-6.7	-11.4	עובדים זרים
4.9	1.7	24.1	-3.7	עובדים מהשטחים
11.0	11.1	11.5	12.1	חלקם של העובדים הזרים ועובדי השטחים במגזר העסקי ¹
5.0	2.6	2.7	1.1	10. תשומת העבודה במגזר העסקי ²
5.2	3.1	3.4	2.9	עובדים ישראלים
3.4	-1.0	-6.3	-11.5	עובדים זרים
6.3	-0.8	20.5	-0.8	עובדים מהשטחים
1.9	1.3	1.0	2.5	11. השכר הריאלי למשרת שכיר ²
2.1	1.7	1.5	1.5	במגזר העסקי
1.3	0.3	0.0	4.6	בשירותים הציבוריים
4.5	3.0	-1.6	0.7	12. שכר המינימום (ריאלי)
2.9	-0.6	-1.9	-3.3	13. עלות העבודה ליחידת תוצר גולמי במגזר העסקי ^{2,3,4}
0.0	6.6	5.5	5.2	14. התוצר המקומי הגולמי לשעת עבודה במגזר העסקי ^{2,3,4}
7.3	8.4	9.0	10.4	15. שיעור האבטלה ¹ - סך הכול
6.8	7.9	8.6	9.5	גברים
7.9	9.0	9.5	11.4	נשים
				16. ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה
0.21	0.26	0.24	0.28	כאחוז מהתוצר הגולמי ⁵

(1) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

(2) כולל עובדים זרים ועובדים פלסטינים. (בסעיף 11 מדווחים; בשאר הסעיפים - מדווחים ולא-מדווחים).

(3) במחירים קבועים.

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

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

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

לוח ה'-3

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה, 2004 עד 2007

(ממוצעים שנתיים, אלפים)

השינוי לעומת השנה הקודמת								
2007	2006	2005	2004	2007	2006	2005	2004	
125.8	123.6	121.1	119.3	7,179.5	7,053.7	6,930.1	6,809.0	1. האוכלוסייה
-1.1	-1.9	0.3	-2.4	18.1	19.3	21.2	20.9	2. העולים שהגיעו בתקופה זו
89.3	89.7	87.4	84.2	5,142.4	5,053.1	4,963.4	4,876.0	3. האוכלוסייה בגיל העבודה ¹
84.1	69.6	61.5	68.6	2,893.8	2,809.7	2,740.1	2,678.6	4. כוח העבודה האזרחי ¹
-24.3	-10.3	-31.4	-2.0	211.8	236.1	246.4	277.8	5. הבלתי-מועסקים ¹
116.6	78.3	88.7	44.3	2,917.6	2,801.0	2,722.6	2,634.0	6. סך כל המועסקים ²
108.4	79.9	92.9	70.6	2,682.0	2,573.6	2,493.7	2,400.8	ישראלים
8.2	-1.6	-4.2	-26.3	235.6	227.4	229.0	233.2	לא-ישראלים
2.3	0.8	8.9	-1.4	186.2	180.3	182.7	195.8	מהם: עובדים זרים
5.9	-2.4	-13.1	-24.9	49.4	47.1	46.3	37.4	עובדים מהשטחים
29.5	15.3	29.8	-3.1	798.7	769.1	753.9	724.1	7. המועסקים בשירותים הציבוריים ^{3,2}
87.1	63.1	58.9	47.5	2,118.9	2,031.9	1,968.8	1,909.8	8. המועסקים במגזר העסקי ^{3,2}
								9. השכר הנומינלי למשרת שכיר - סך
179.1	247.3	169.7	142.0	7,646.9	7,467.8	7,220.5	7,050.8	הכול (ש"ח לחודש) ⁴
133.4	170.6	87.6	274.5	7,215.0	7,081.6	6,910.9	6,823.3	בשירותים הציבוריים
198.4	281.8	205.4	75.6	7,845.2	7,646.8	7,365.0	7,159.7	במגזר העסקי

(1) נתוני סקר כוח אדם.

(2) נתוני החשבונאות הלאומית, כולל זקיפה מענפי החינוך והבריאות למגזר העסקי, כולל עובדים זרים ועובדים פלסטינים (מדווחים ולא-מדווחים).

(3) מועסקים ישראלים ולא-ישראלים.

(4) כולל עובדים זרים ועובדים פלסטינים מדווחים.

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

לאישה בשנה הקודמת), בעוד שאצל נשים מוסלמיות שיעור הפריין הכללי דמה לזה של השנה הקודמת (4.0 ילדים לאישה בממוצע).

מספר העולים לישראל
המשיך לרדת בשנת
2007, והיה הנמוך ביותר
מאז 1988.

בשנת 2007 הגיעו לישראל 18,129 עולים בלבד, 6 אחוזים פחות מאשר אשתקד (לוח ה'-3), כך שמספר העולים השנה היה הנמוך ביותר מאז 1988. 36 אחוזים מהעולים הגיעו ממדינות ברה"מ לשעבר, כרבע מצרפת וארה"ב, וכחמישית מאתיופיה. במקביל להדלדלות העלייה לישראל בשנים האחרונות גברה מגמת הירידה מהארץ, כך שמאזן ההגירה התקרב לאפס. ההתחזקות המדאגה של מגמת הירידה מהארץ הניעה את משרד הקליטה להציע תוכנית רחבת היקף בשם "חוזרים הביתה ב-60 לישראל", שבה מוצעים לחוזרים תמריצים מגוונים².

² סל התמריצים כולל הסדרת ביטוח בריאות (לעומת המצב כיום, שבו חוק ביטוח הבריאות הממלכתי מונע מתושב חוזר קבלת שירותים רפואיים למשך חצי שנה לפחות), מלגות לחוקרים ורופאים שיתיישבו בנגב ובגליל, הלוואות וסיוע ליזמים, השמה במקומות עבודה, פטור ממכס על הבאת מוצרי חשמל ופטור ממס על כל סוגי ההכנסות מחו"ל.

3. כוח העבודה האזרחי

כוח העבודה האזרחי, המורכב מהמועסקים והמובטלים הישראלים, גדל בשנת 2007 בקצב של 3.0 אחוזים, והגיע לכ-2,894 אלף נפש בממוצע (לוח ה'-3). ההתרחבות המהירה של כוח העבודה, לעומת עלייה של 1.8 אחוזים בלבד באוכלוסייה בגילי העבודה, מוסברת בעליית שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ב-0.7 נקודת אחוז, אצל גברים ונשים כאחד, ל-56.3 אחוזים (לוח ה'-2). שיעור ההשתתפות של הגברים בישראל עולה מאז שנת 2004 (תחילת היציאה מהמיתון), ועלייה זו אף התעצמה השנה. עליית שיעור ההשתתפות של גברים בשנים האחרונות הפכה מגמה ממושכת של ירידתו, והיא משותפת לחלק ניכר ממדינות OECD. גם בשיעור ההשתתפות של נשים ניכרה השנה האצה. עלייתו של שיעור ההשתתפות הקיפה את כל המחוזות, פרט למחוז ירושלים, ובלטה במחוזות המרכז ותל אביב.

עלייתו של שיעור ההשתתפות בשנים האחרונות היא פועל יוצא של הצמיחה המהירה במשק ושיפור הסיכויים למציאת תעסוקה, המשתקף בירידה נמשכת של שיעור האבטלה. מדיניות הממשלה להעברת הלא-עובדים "מרווחה לעבודה", כולל תוכנית מהל"ב ותוכניות נוספות לעידוד התעסוקה, תרמה לעליית שיעור ההשתתפות, וייתכן שגם הקיצוץ בקצבאות תרם לכך. בשנת 2007 נבעה עליית שיעור ההשתתפות, רובה ככולה, מעליית שיעור ההשתתפותם של בעלי 13-15 שנות לימוד, בעוד שבשאר קבוצות ההשכלה נשמרה יציבות יחסית. אמנם מעורבותם של בעלי ההשכלה הנמוכה ביותר - עד 10 שנות לימוד - בשוק העבודה כמעט לא התרחבה, אך יש לציין את התייצבותם של שיעורי ההשתתפות בקרב בעלי 0-8 ו-9-10 שנות לימוד מתחילת העשור הנוכחי, לעומת מגמה ממושכת של ירידתם בשלושת העשורים הקודמים.

שיפור הסיכויים למצוא תעסוקה מתבטא בהמשך ההצטמצמות של קבוצת המתייאשים - מובטלים שהפסיקו לחפש עבודה באופן פעיל ואינם נמנים עם כוח העבודה על פי הגדרתו הרשמית, אך היו מעוניינים בעבודה מתאימה, לו הוצעה להם. מספר המתייאשים הממוצע ירד בשנת 2007 ב-14 אחוזים לעומת אשתקד, ירידה שעיקרה בקרב הגברים (כ-17 אחוזים, לעומת כ-9 אחוזים בקרב הנשים). עם זאת, מספר המתייאשים עדיין גדול - כ-47 אלף איש. (להשוואה: מספרם של סך הבלתי מועסקים היה ב-2007, בממוצע, כ-212 אלף איש). מספר המתייאשים ירד בכל קבוצות ההשכלה (פרט לבעלי 13-15 שנות לימוד), אך במיוחד בקרב בעלי השכלה נמוכה של עד 10 שנות לימוד. ואולם, את הירידה של מספר המתייאשים הלא-משכילים אין לפרש כחזרתם לכוח העבודה, משום ששיעור ההשתתפותם לא עלה (לוח ה'-6). בעלי השכלה נמוכה מתקשים למצוא עבודה גם בתקופת צמיחה, שכן אפשרויות התעסוקה העומדות בפניהם מצומצמות, ומקומות עבודה רבים המתאימים לכישוריהם מאוישים על ידי לא-ישראלים.

כתוצאה מעליית שיעור ההשתתפות היה קצב גידולו של כוח העבודה גבוה מזה של האוכלוסייה בגילי העבודה.

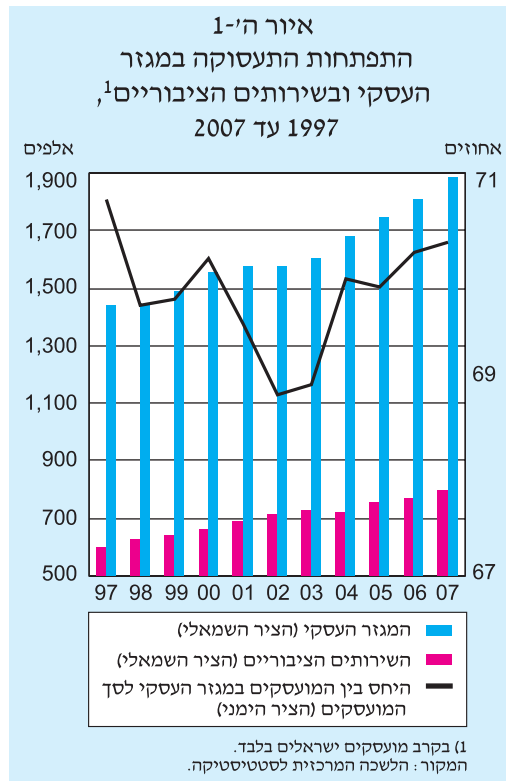
בשנת 2007 עלה שיעור ההשתתפות בקרב בעלי 13-15 שנות לימוד, והתייצבו שיעורי ההשתתפות בשאר קבוצות ההשכלה.

מספר המתייאשים מחיפוש עבודה הצטמצם, אך הוא עדיין גדול – 47 אלף איש.

4. התעסוקה

מספר המועסקים במשק עמד בשנת 2007 על כ-2,918 אלף איש בממוצע, לאחר התרחבות של 4.2 אחוזים לעומת אשתקד (לוחות ה'-3 וה'-4). שיעור גידול זה היה גבוה יחסית לשנים קודמות, והתבטא בתוספת של כ-117 אלף מועסקים לענפי המשק. שלושה רבעים מתוספת המועסקים במשק נבעה מהתרחבות המגזר העסקי, שהתעסוקה בו צמחה ב-

ב-2007 נוספו לענפי המשק כ-117 אלף מועסקים, שלושה רבעים מהם למגזר העסקי.



4.3 אחוזים. התעסוקה במגזר הציבורי גדלה ב-29.5 אלף איש - התרחבות של 3.8 אחוזים לעומת שנת 2006. כתוצאה משוני בקצב ההתרחבות בין שני המגזרים עלה במקצת משקל המגזר העסקי בסך התעסוקה (ב-0.1 נקודת אחוז, איור ה'-1). למרות המדיניות המוצהרת של הממשלה, מספר העובדים הלא-ישראלים לא רק שלא הצטמצם השנה, אלא אף גדל, אך מפני התרחבותו של המגזר העסקי, חלקם של העובדים הלא-ישראלים בו ירד ב-0.1 נקודת אחוז ביחס לשנת 2006 (לוח ה'-2 ואיור ה'-3).

שיעור עלייתה של תשומת העבודה, הן במגזר העסקי והן במגזר הציבורי, היה גבוה מזה של מספר המועסקים (לוח ה'-2), ומכאן שעלה מספר שעות העבודה השבועיות למועסק, לראשונה מאז שנת 2002.³

התעסוקה במשרות מלאות התרחבה השנה בשיעור ניכר, 4.4 אחוזים, ותוספת המשרות החלקיות הייתה דומה - 4.5

אחוזים. למרות ההתרחבות המהירה יחסית של התעסוקה במשרות חלקיות, אשר מוסברת בצמיחת ענפי השירותים, המאופיינים באחוז גבוה של משרות חלקיות בסך התעסוקה, ירד השנה ב-9.6 אחוזים מספר המועסקים חלקית שלא מרצון - אלה שחיפשו עבודה במשרה מלאה, אך נאלצו להסתפק במשרה חלקית - אולם הם עדיין מהווים 14.4 אחוזים מסך המועסקים חלקית במשק.⁴

ברביע השלישי של 2006 נרשמה עלייה חריגה של אחוז הנעדרים זמנית מעבודתם, בגלל מלחמת לבנון השנייה. אך גם ללא הרביע החריג הזה ניכרת, מאז המחצית השנייה של 2004, מגמת עלייה של מספר ההיעדרויות, המעידה על עלייה בביטחון התעסוקתי. השנה גדל מספר הנעדרים זמנית מעבודתם ב-1.7 אחוזים בלבד.

פער גדול בין מספר המשרות הפנויות לבין מאזן התעסוקה (שהוא ההפרש בין האיושים לפליטות העובדים), המדווח בסקר המעסיקים של משרד התמ"ת, מבטא תחלופת עובדים

³ עם זאת, השינויים במספר שעות העבודה הממוצע למועסק היו קטנים מאוד. כך בשנים 2005 ו-2006 נרשמו ירידות קלות של 0.4 ו-0.6 אחוז, בהתאמה, ואילו ב-2007 נרשם גידול של 0.9 אחוז, כתוצאה מתוספת שעות בענפים שירותי אירוח ואוכל, חקלאות ומסחר ותיקונים (3.1, 3.9, ו-1.7 אחוזים, בהתאמה). ירידת מספרן הממוצע של שעות העבודה בשנים האחרונות מנוגדת למודל התיאורטי, שלפיו ביציאה מהמיתון גדלה תשומת העבודה תחילה, בזכות העלייה של שעות העבודה של המועסקים הקיימים, ורק בשלב מאוחר יותר מתווספים עובדים חדשים; ייתכן שהיא נבעה מהתרחבות התעסוקה במשרות חלקיות. (המיתאם בין אחוז המשרות החלקיות בסך התעסוקה לבין מספר שעות העבודה הממוצע למועסק נמצא גבוה - 0.65-). באפשרות זו תומכת העובדה שמספר שעות העבודה הממוצע לגבר במשרה מלאה היה יציב מאז 2003 (תחילת היציאה מהמיתון).

⁴ נתון זה דומה לממוצע מדינות OECD, שם 14.8 אחוזים מסך המועסקים חלקית הם מועסקים חלקית שלא מרצון.

תוספת התעסוקה
במשרות מלאות הייתה
דומה לתוספת במשרות
חלקיות, ומספר
המועסקים חלקית שלא
מרצון ירד.

לוח ה'-4
המועסקים ותשומות העבודה¹ לפי ענפים נבחרים, 2003 עד 2007

המועסקים									
שיעורי שינוי					אלפים				
2007	2006	2005	2004	2007	2006	2005	2004	2003	
4.3	3.2	3.1	2.6	2,118.9	2,031.9	1,968.8	1,909.9	1,862.3	סך כל המגזר העסקי ²
-0.8	-6.3	3.8	7.8	71.1	71.7	76.5	73.8	68.4	חקלאות
8.0	2.4	-5.0	-7.2	202.7	187.7	183.3	193.0	207.9	בינוי
4.6	2.7	2.1	2.2	432.2	413.3	402.6	394.4	385.8	תעשייה
6.0	0.1	2.5	2.6	370.4	349.4	349.2	340.6	331.9	מסחר ותיוקני כלי רכב
-0.4	4.7	6.4	3.8	134.7	135.3	129.3	121.4	117.0	שירותי אירוח ואוכל
8.7	6.5	3.8	1.4	95.0	87.4	82.1	79.1	78.0	בנקאות, ביטוח ופיננסים
5.6	5.2	4.3	3.9	416.8	394.7	375.2	359.9	346.4	שירותים עסקיים
-0.2	5.4	5.6	2.9	172.3	172.6	163.8	155.1	150.8	תחבורה, אחסנה ותקשורת
3.8	2.0	4.1	-0.4	798.7	769.1	753.9	724.1	727.3	שירותים ציבוריים

המועסקים ותשומות העבודה לפי ענפים נבחרים, 2007

תשומות העבודה					המועסקים				
עובדים			עובדים			עובדים			
פלסטינים	זרים	ישראלים	פלסטינים	זרים	ישראלים	פלסטינים	זרים	ישראלים	
(שיעורי השינוי לעומת השנה הקודמת)									
6.3	3.4	5.4	4.9	3.3	4.4	48.9	184.2	1,885.8	סך כל המגזר העסקי ²
1.6	5.5	-0.2	-0.5	5.5	-4.0	4.0	23.9	43.3	חקלאות
25.6	-14.6	12.8	23.3	-14.6	11.8	22.7	29.8	150.2	בינוי
-7.8	3.8	5.4	-9.2	3.9	4.9	8.5	2.1	421.6	תעשייה
-7.4	4.4	8.3	-9.1	4.4	6.4	7.0	5.2	358.2	מסחר ותיוקני כלי רכב
-35.9	2.1	3.1	-36.7	2.5	0.0	1.4	11.2	122.1	שירותי אירוח ואוכל
						0.0	0.0	95.0	בנקאות, ביטוח ופיננסים
						0.0	0.0	375.3	שירותים עסקיים
7.1	2.8	7.0	4.9	2.8	5.9	4.5	37.0	171.2	תחבורה, אחסנה ותקשורת
12.0		-1.9	8.7		-0.2	1.1	0.0	796.2	שירותים ציבוריים
0.0	0.0	4.2	0.0	0.0	3.9	0.5	2.0		

(1) כולל עובדים זרים ופלסטינים (מרווחים ולא-מרווחים).
(2) הנתונים אינם מסתכמים בשל השמטת הענף "אחרים".
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נהוגי החשבונאות הלאומית, אומדן שנתי.

שוק העבודה התפתח
באופן דינמי והתאפיין
בתחלופת עובדים גבוהה.

גבוהה⁵. בשנת 2007 למעלה מ-60 אחוזים מסך הפליטות היו ביוזמתו של העובד, דבר שמצביע על נטייה של המועסקים לעזוב משרות קיימות לטובת משרות אטרקטיביות יותר, וכך לשפר את תנאי עבודתם. תופעה זו נובעת מהשיפור הכללי בשוק העבודה, ומעידה על רמה גבוהה יחסית של ביטחון תעסוקתי.

א. ההתפתחויות הענפיות

במגזר העסקי בלטו
התרחבות התעסוקה
בשירותים הפיננסיים
והעסקיים ובמסחר
וקיפאון בשירותי
האירוח והאוכל
ובתחבורה, האחסנה
והתקשורת.

במגזר העסקי התרחבה בקצב מהיר התעסוקה בענפי השירותים - בנקאות, ביטוח ופיננסים, מסחר ותיקוני כלי רכב ושירותים עסקיים ברמות שונות של עצימות הון אנושי (בעיקר בתת-הענפים מחקר ופיתוח, שמירה, אבטחה וניקיון וגיוס עובדים) - וגדל בהם מספר שעות העבודה השבועיות הממוצע למועסק (לוחות ה'-4 וה'-2.9). על רקע זה בלט קיפאון של התעסוקה בענפים שירותי אירוח ואוכל⁶ ותחבורה, אחסנה ותקשורת. אך בעוד שבענף שירותי אירוח ואוכל קיפאון זה פוצה על ידי גידול מספרן של שעות העבודה הממוצע למועסק (ב-3.1 אחוזים), בענף תחבורה, אחסנה ותקשורת הצטמצם מספר שעות העבודה הממוצע למועסק ב-1.8 אחוזים, ולכן ירדה תשומת העבודה. תת-הענף שירותי אירוח נפגע מירידה בתיירות הנכנסת, בגלל מלחמת לבנון השנייה; מספר המועסקים בו הצטמצם בשיעור חד ברביע הרביעי של 2006, ויותר ברמתו הנמוכה גם ברביע הראשון של 2007 (תוך עליית מספר שעות העבודה הממוצע למועסק). ואולם, כתוצאה מהתאוששות מהירה יחסית בכניסות וכלינות של תיירים, חזר מספר המועסקים בשירותי האירוח לעלות החל מהרביעי השני של 2007. (אמנם ברביע הרביעי ירד מספר המועסקים בו, אך צמצום עונתי בו אחרי הרביעי השלישי נרשם גם בשנים קודמות.) הקיפאון בענף תחבורה, אחסנה ותקשורת נבע מהצטמצמות התעסוקה בתת-הענף הובלה ימית ואווירית (המעסיק פחות מעשרת אלפים עובדים); ייתכן שמקורה של זו בהסכמי עבודה עם עובדי הנמלים, שכללו עידוד פרישה. עם זאת, על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, מספר משרות השכיר בענפים שירותי אירוח ואוכל ותחבורה, אחסנה ותקשורת דווקא גדל (ב-8.0 ו-6.6 אחוזים, בהתאמה). עובדה זו יכולה להצביע על גידול מספר שעות העבודה למועסק ו/או על התרחבות העסקתם של עובדים לא-ישראלים⁷.

ענפי הבנייה והתעשייה
המשיכו להתרחב.

בשנת 2007 נמשכה ואף התעצמה המגמה החיובית של התרחבות התעסוקה בענף הבנייה, תשומת העבודה בו גדלה, והתוצר התרחב (לוח ה'-8). גם בענף התעשייה התרחבה התעסוקה בקצב מהיר יחסית לשנים הקודמות, בזכות עליות ניכרות במכירות ליצוא ולשוק המקומי. התרחבות זו הקיפה את כל רמות העצימות הטכנולוגית, בשיעורים שונים⁸. מספר המועסקים בענף החקלאות המשיך להצטמצם גם השנה, אך בקצב מתון.

⁵ כך, מספר המשרות הפנויות בתעשייה עמד השנה על 13,436 בממוצע לרביע, אולם מאז התעסוקה בה הסתכם ב-1,872 משרות בלבד בממוצע לרביע - תוצאת איזו של 29,565 משרות ופליטה מ-27,693 משרות בממוצע לרביע. מצב דומה של תחלופת עובדים עולה מהשוואת נתוני המשרות הפנויות ומאזן התעסוקה בענפים נוספים - תחבורה ותקשורת, שירותים עסקיים, שירותי בריאות ובנייה.

⁶ ירידה זעירה, 0.4 נקודת אחוז, של מספר המועסקים בענף זה נבעה מהצטמצמות תת-הענף שירותי אירוח ב-2.7 אחוזים, שהתאזנה על ידי התרחבות של 0.9 אחוז בתת-הענף שירותי אוכל.

⁷ מספר משרות השכיר לפי דיווחי המעסיקים למוסד לביטוח לאומי כולל גם משרות של עובדים לא-ישראלים, אולם מספרם בענפים אלה קטן יחסית (לוח ה'-4).

⁸ מספר המועסקים בתעשיות הטכנולוגיה העילית והמעורבת-עילית עלה ב-6.0 אחוזים, בתעשיות הטכנולוגיה המעורבת-מסורתית ב-2.1 אחוזים, ובתעשיות הטכנולוגיה המסורתית ב-4.8 אחוזים.

במגזר הציבורי התרחבו בעיקר המינהל הציבורי ושירותי החינוך.

התעסוקה במגזר הציבורי התרחבה, בעיקר כתוצאה מתוספת מועסקים במינהל הציבורי (4.0 אחוזים) ובחינוך⁹ (5.7 אחוזים). תת-הענף שירותי בריאות התרחב ב-4.1 אחוזים בזכות עלייה חדה של מספר המועסקים בבתי החולים (10.8 אחוזים), ולעומתו הצטמצם תת-הענף שירותי רווחה וסעד ב-3.3 אחוזים, וכן פחתה, ב-3.1 אחוזים, התעסוקה בשירותים הקהילתיים.

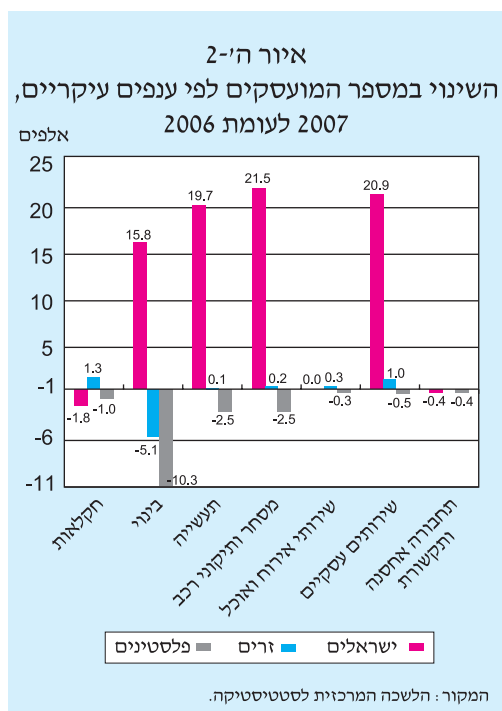
ב. תעסוקת ישראלים

בשנת 2007 היו מועסקים בממוצע השנתי 2,682 אלף ישראלים, 4.2 אחוזים יותר מאשר בשנת 2006. מספר הישראלים המועסקים במגזר העסקי גדל ב-4.4 אחוזים והגיע לכ-1,886 אלף איש, ואילו בשירותים הציבוריים התרחבה התעסוקה ב-3.9 אחוזים, והועסקו בהם השנה 796.2 אלף ישראלים בממוצע. מספרן הממוצע של שעות העבודה למועסק ישראלי עלה בשני המגזרים. עיקר העלייה, הן במועסקים והן בתשומת העבודה, נרשמה בענף הבנייה (שבו עובדים ישראלים החליפו זרים) ובענפים בנקאות, ביטוח ופיננסים, מסחר ותיקוני כלי רכב, שירותים עסקיים ותעשייה (לוח ה'-4 ואיור ה'-2).

קליטת עובדים בענפים שונים היא פרי הצמיחה המהירה והמשך ההתרחבות של הפעילות ברוב ענפי המשק, המבוססת על עלייה בביקוש ליצוא התעשייתי הישראלי, על פריחה בשוק ההון ועל עלייה בעושר וברמת החיים של הישראלים, שהביאה להתרחבות הצריכה. (כך למשל גדלה השנה ההוצאה הפרטית על צריכת שירותים מקומיים,

למעט שירותי דיור, ב-6.4 אחוזים, במחירים קבועים). הודות לקליטת עובדים מהירה עלה ב-1.2 נקודות אחוז שיעור התעסוקה במשק, המוגדר כאחוז המועסקים מתוך האוכלוסייה בגילי העבודה. עלייה זו נבעה כמעט כולה מעליית שיעור התעסוקה בקרב בעלי 11 עד 15 שנות לימוד; עלייה קטנה נרשמה גם בשיעור התעסוקה של בעלי 9-10 שנות לימוד¹⁰ (לוח ה'-6). (על השפעת מחזורי העסקים על התעסוקה, האבטלה והשכר של בעלי רמות השכלה שונות ראו תיבה ה'-1). עקב קליטה רחבה של עובדים בענפים עתירי עובדים מעוטי השכלה, תרומתם של ענפים אלה לירידה בשיעור האבטלה הייתה גדולה מתרומת הענפים עתירי ההשכלה (לוח ה'-5).

תרומתם של הענפים העתירים בעובדים מעוטי השכלה לירידתו של שיעור האבטלה הייתה השנה גדולה מתרומתם של הענפים עתירי ההשכלה.



⁹ בענף החינוך התרחבו תת-הענפים אוניברסיטאות ומכללות (6.5 אחוזים), חינוך קדם-יסודי (10.5 אחוזים) וחינוך יסודי (8.2 אחוזים).

¹⁰ עם זאת ירד מספר המועסקים בקרב בעלי 9-10 שנות לימוד, ומכאן שעלייתו של שיעור התעסוקה נבעה מהצטמצמות קבוצת האוכלוסייה של בעלי 9-10 שנות לימוד.

תיבה ה'-1: התעסוקה, האבטלה והשכר של בעלי רמות השכלה שונות על פני מחזורי העסקים

מחקרים רבים מלמדים שדפוסי התעסוקה וההשתכרות של עובדים לא-משכילים מאופיינים בתנודתיות רבה על פני מחזורי העסקים¹: עלייתו של שיעור האבטלה בתקופות מיתון עיקרה בקרב פרטים פחות משכילים², בעוד שבקרב בעלי השכלה גבוהה הוא נותר יציב למדי; בשכרם הריאלי של מועסקים לא משכילים ניכרת פרו-מחזוריות גבוהה - ירידה בתקופות מיתון ועלייה בתקופות צמיחה - ואילו שכרם של מועסקים משכילים קשיח כלפי מטה, ויכול אף לעלות בתקופות מיתון; לפיכך בשכר הממוצע במשק לא ניתן לעיתים לזהות תנודתיות מחזורית³. מצבם של הלא-משכילים למעשה חמור עוד יותר, שכן בהיותם בעלי כושר השתכרות נמוך, יכולתם לחסוך ולהחליק הכנסה מצומצמת ביותר, וכך הם נושאים במלוא הנטל של מחזורי העסקים⁴. לעומת זאת השכלה היא בבחינת "ביטוח" נגד אבטלה והשלכותיה - מצמצמת את המחזוריות בתעסוקה ומעלה את השכר.

האיורים דלהלן מתארים את התפתחות שיעורי האבטלה ושיעורי התעסוקה (מספר המועסקים מתוך האוכלוסייה בגילי העבודה) של יהודים ותיקים לא-חרדים בני 25-64⁵ בחלוקה לארבע קבוצות השכלה. רקע בהיר מייצג תקופות צמיחה, ורקע כהה - תקופות מיתון⁶. מאיור 1 עולה כי בקרב בעלי השכלה נמוכה לא רק רמת האבטלה גבוהה יותר; גם הרכיב המחזורי באבטלתם מובהק יותר: סטיית התקן של שיעור האבטלה בקרב בעלי 0-10 שנות לימוד גבוהה פי שלושה מאשר בקרב בעלי 16 שנות לימוד ומעלה. השפעה מחזורית חזקה על שיעור האבטלה בקרב המשכילים הורגשה רק במיתון האחרון, משום שמיתון זה נבע, בין השאר, ממשבר בענף הטכנולוגיה העילית.

איור 2 מלמד שגם התנודתיות המחזורית של שיעור התעסוקה עולה ככל שרמת ההשכלה של הקבוצה נמוכה יותר, אך להבדיל משאר הקבוצות, אצל בעלי 0-10 שנות לימוד שיעור התעסוקה ירד גם בתקופות צמיחה, החל משנות התשעים. זוהי תוצאת ירידה מתמשכת בשיעור ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה. רק בשנים האחרונות ניתן להבחין במגמת עלייה מתונה של שיעור תעסוקתם, שנובעת משיפור הסיכויים למצוא עבודה בעת צמיחה, מחד גיסא, ומצעדי המדיניות שנקטה הממשלה להחזרתם של מקבלי הקצבאות למעגל העבודה, מאידך.

מניתוח השינויים בשכר הריאלי של כל ארבע הקבוצות במגזר העסקי⁷ עולה מיתאם חיובי עם שיעור צמיחתו של התוצר, אך עוצמתו שונה ברמות ההשכלה

¹ נושא זה סוכם בעבודתו של Topel (1993). ראו גם Hoynes (1999).

² ראו לדוגמה Mincer (1991).

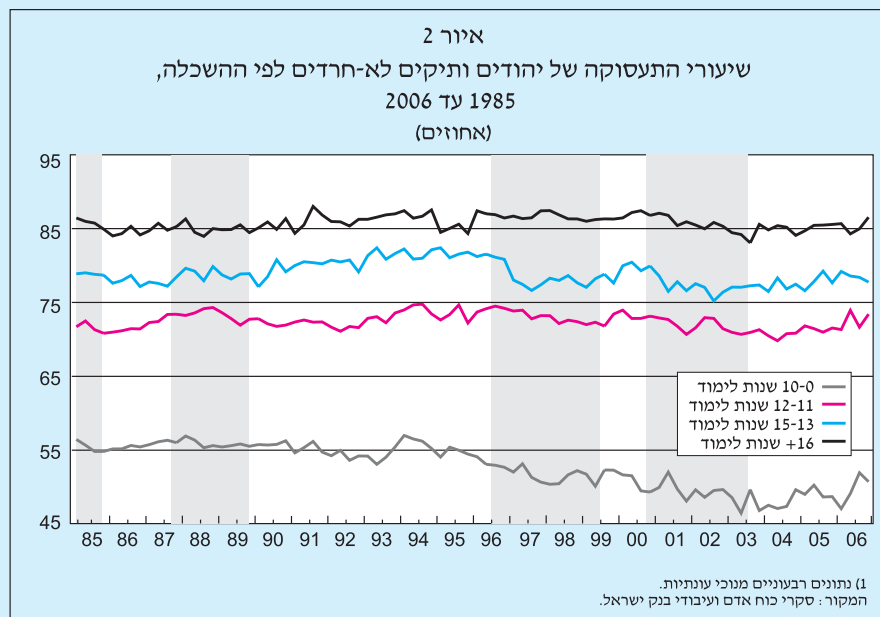
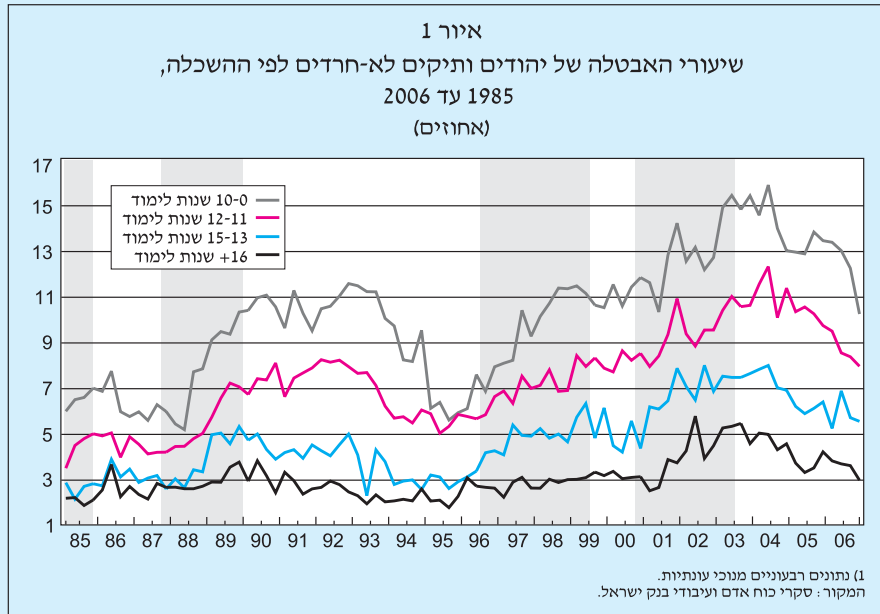
³ Rubinstein and Tsiddon (2001).

⁴ ראו Krusell and Smith (1999, 2002).

⁵ מניתוח המבוסס על האוכלוסייה כולה באותם גילים מתקבלות תוצאות דומות, אך כדי לנטרל את השפעת המאפיינים המיוחדים של אוכלוסיות הערבים, העולים והחרדים בחרנו להתרכז באוכלוסייה הומוגנית יותר.

⁶ תיעוד מחזורי העסקים בישראל נלקח מעבודתיהם של מלניק (2002) וסטרבצ'ינסקי ופלוג (2007).

⁷ התפתחות השכר במגזר העסקי שונה מהתפתחותו במגזר הציבורי, מפני שוני במנגנוני התמסורת.



השונות. המיתאם הגבוה ביותר נמצא עם השינויים בשכרם של בעלי 12-11 ו-15-13 שנות לימוד (0.37 ו-0.31, בהתאמה); השכר של הקבוצה המשכילה ביותר - בעלי 16 שנות לימוד ומעלה - מחזורי קצת פחות (מיתאם של 0.22), והמיתאם הנמוך ביותר, 0.12 בלבד, נמצא בין הצמיחה לשכרם של הלא-משכילים. הסיבה למחזוריות הנמוכה יחסית של שכר המשכילים ביותר היא שהביקוש להם לא נחלש במידה משמעותית

גם בתקופות מיתון. לעומת זאת את המחזוריות הנמוכה של שכר הלא-משכילים ביותר ניתן להסביר בעובדה שרובם משתכרים שכר מינימום; זה אמנם עולה בתקופות צמיחה בהתאם להצמדתו לשכר הממוצע (לעיתים בפיגור, משום שהוא מתעדכן אחת לשנה), אך בשנים האחרונות גובהו הוקפא, כחלק מהתוכנית של יציאת המשק מהמיתון. עם זאת, שכר המינימום גם לא יורד בתקופות מיתון, כך שהשפעת מחזורי העסקים עליו היא חלקית בלבד (וכתוצאה מכך גם סטיית התקן של שכרם של בעלי 10-0 שנות לימוד היא הנמוכה ביותר).

ההסבר להבדלים בהתפתחות התעסוקה, האבטלה והשכר בין קבוצות ההשכלה השונות על פני מחזורי העסקים נמצא בתחום התיאוריה של ההון האנושי - בהשלמה שבין הון אנושי כללי להון אנושי ספציפי. ההשקעה בהון אנושי ספציפי ממומנת בדרך כלל על ידי המעסיק, שכן היא ייחודית לחברה. הדבר מונע ממנו לפטר עובדים שהשקיע בהכשרתם, ואף להוריד את שכרם, בתקופות של ירידה זמנית בביקוש. לעומת זאת עובדים לא-משכילים, שרמת הונו האנושי בדרך כלל נמוכה, אינם מקבלים הכשרה ספציפית, ולכן עלות פיטוריהם נמוכה יחסית. עובדים אלה מפורטים בתקופות מיתון ומגויסים שוב בתקופות צמיחה, כשהביקושים עולים.

הסברים אפשריים נוספים נעוצים בהבדלים בשיעורי הניידות ובגמישויות היצע העבודה בין משכילים ללא-משכילים, וגם באופיים של הענפים שבהם רובם מועסקים. כך, לדוגמה, התעסוקה בענפי התעשייה והבנייה תנודתית יותר, ואילו התעסוקה במגזר הציבורי, לרבות שירותי החינוך והבריאות, ובענף הפיננסים תנודתית פחות, ולפיכך יציבות התעסוקה של עובדים משכילים על פני מחזורי העסקים יכולה לנבוע מהיותם מועסקים בענפים הפחות מחזוריים.

ניתוח השינויים המחזוריים בתעסוקה ובאבטלה של בעלי רמות השכלה שונות בישראל מלמד כי הנפגעים העיקריים ממחזורי העסקים הם הרובד הנמוך של שוק העבודה - בעלי השכלה נמוכה, שרובם מועסקים כעובדים זמניים באמצעות חברות להספקת שירותי כוח אדם, ואינם מאוגדים. כיוון שעובדים לא-משכילים המשתכרים שכר נמוך אינם יכולים להחליק את ההכנסה על פני זמן באמצעות חיסכון, צריכה ההתערבות הממשלתית לעשות לשיפור היציבות התעסוקתית בקרבם על ידי העשרת הונו האנושי. מכאן החשיבות של תוכניות הכשרה מקצועית המותאמות לאוכלוסיות ספציפיות, וכן של מעקב אחריהן ובחינת יעילותן בשיפור סיכויי התעסוקה וכושר ההשתכרות של מעוטי ההשכלה⁸. נוסף על כך חשוב שהמובטלים יזכו בביטוח אבטלה מספק במשך תקופה סבירה, כך שיתאפשר להם לחפש עבודה מתאימה לכישוריהם; הדבר אמור לשפר את מידת ההתאמה בין כישורי העובד למשרתו ולתרום להתמדתו בעבודה ולמיצוי כושר השתכרותו. ואולם, המדיניות בשנים האחרונות הלכה בכיוון ההפוך: בעטיים של קיצוצים מתמשכים בקצבת דמי האבטלה והחמרה בקריטריונים לקבלתה (קיצור תקופת קבלת הקצבה והארכת תקופת ההכשרה המזכה בקבלתה), התנאים לקבלת דמי אבטלה בישראל הם מהמחמירים ביותר במדינות המפותחות. (להרחבה בנושא החמרת תנאי הזכאות של צעירים לדמי אבטלה ראו ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 116, עמ' 21-23.)

⁸ המלצות לשיפור מערכת ההכשרה המקצועית הקיימת מובאות בפרסום בנק ישראל ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 118, עמ' 23-27.

ביבליוגרפיה

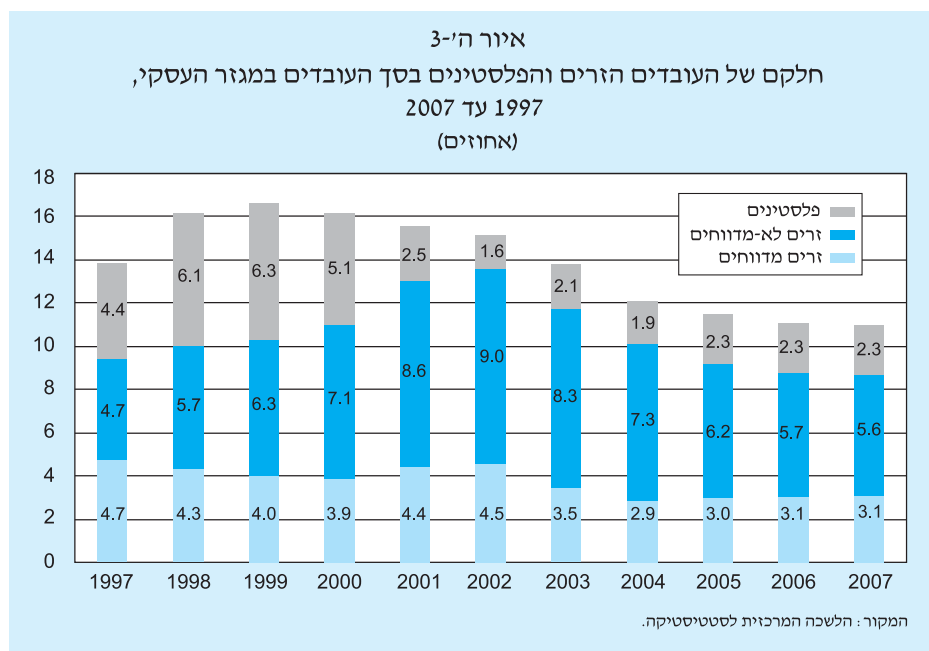
- מלניק, ר' (2002). "מחזורי עסקים בישראל", *הרבעון לכלכלה* 3, 244-219.
- סטרבצ'ינסקי, מ' וק' פלוג (2007). "צמיחה מתמשכת ומדיניות מקרו-כלכלית בישראל", *סקר בנק ישראל* 80, 103-73.
- Hoynes, H. (1999). "The Employment, Earnings, and Income of Less Skilled Workers Over the Business Cycle", *NBER Working Paper no. 7188*.
- Krusell, P. and A. A. Smith (1999). "On the Welfare Effects of Eliminating Business Cycles", *Review of Economic Dynamics* 2, 245-272.
- Krusell, P and A. A. Smith (2002). Revisiting the Welfare Effects of Eliminating Business Cycles, mimeo, University of Rochester and Carnegie Mellon University.
- Mincer, J. (1991). "Education and Unemployment", *NBER Working Paper no. 3838*.
- Rubinstein, Y. and D. Tsiddon (2001). Born to be Unemployed: Unemployment and Wages Over the Business Cycle, working paper.
- Topel, R. (1993). "What Have We Learned from Empirical Studies of Unemployment and Turnover?", *American Economic Review* 83, 110-115.

ג. תעסוקת לא-ישראלים

בשנת 2007 הועסקו בישראל 186.2 אלף עובדים זרים ו-49.4 עובדים מהשטחים (לוח ה'-3). מספר העובדים הלא-ישראלים עלה השנה ב-3.6 אחוזים; מספר העובדים הזרים המועסקים במגזר העסקי עלה ב-3.3 אחוזים, ומספר העובדים מהשטחים ב-4.9 אחוזים (לוח ה'-4). עם זאת, חלקם של הלא-ישראלים במגזר העסקי לא עלה, עקב התרחבותו של המגזר (איור ה'-3). השנה ניכרת פליטה מסיבית של עובדים זרים מענף הבנייה (ירידה של 14.6 אחוזים) ומעבר של עובדים אלו לשאר הענפים (לוח ה'-4). הרגיעה במצב הביטחוני אפשרה להרחיב את העסקתם של עובדים מהשטחים, בעיקר בענף הבנייה. העלייה במספר העובדים הלא-ישראלים עומדת בסתירה למדיניותה המוצהרת של הממשלה ומנוגדת למגמה של צמצום מספר העובדים הזרים, שנצפתה בשנים קודמות, במיוחד ב-2003 וב-2004¹¹. (על להשפעת העסקתם של עובדים לא-ישראלים על התעסוקה והשכר של הישראלים ראו תיבה ה'-2).

עליית מספרם של
העובדים הלא-ישראלים
מנוגדת למדיניות
המוצהרת של הממשלה.

¹¹ הגברת קצב גירוש העובדים ללא היתר בשנים 2003 ו-2004 באה בעקבות החלטות הממשלה על צמצום העסקת עובדים זרים בישראל באמצעות צמצום הקצאת היתרים, הגבלת כניסתם של עובדים חדשים בהיתר (מדיניות של "שמיים סגורים") והגברת האכיפה והגירוש של עובדים זרים ללא היתר מישראל. בשנת 2003 גורשו מישראל 21 אלף עובדים זרים חסרי היתר; מספר זה ירד ירידה תלולה, ל-6.5 אלף בשנת 2005 ול-3.5 אלף בלבד בשנת 2006.



תיבה ה'-2: השפעת ההעסקה של עובדים לא-ישראלים על השכר והתעסוקה של ישראלים

התחלופה בין עובדים ישראלים ללא-ישראלים (זרים ופלסטינים) - על פי ניתוח התעסוקה בענפים שבהם מספר המועסקים הלא-ישראלים גבוה במיוחד - מצביעה על הצורך בביצוע נחוש של מדיניות הממשלה בתחום זה: הפחתת מספרם של העובדים הלא-ישראלים ועידוד העסקת ישראלים במקומם. ביצועה של מדיניות זו יביא לתוספת של 50 אלף מועסקים ישראלים לפחות עד שנת 2010, שיועסקו במקום העובדים הזרים, לעליית שכרם של ישראלים מעוטי השכלה ולירידתה של תחולת העוני בישראל.

המניע העיקרי להגירה בין-לאומית של עובדים, בפרט בעלי השכלה נמוכה, הוא הרצון לשפר את רמת החיים והשכר. העובדים הלא-ישראלים (זרים ופלסטינים), רובם לא-משכילים, מגיעים ממדינות שהתוצר לנפש והשכר בהן נמוכים במידה משמעותית מאשר בישראל¹; משום כך נכונותם לעבוד בשכר נמוך שעות ממושכות גבוהה מזו של הישראלים, ומה עוד שהישראלים יכולים ליהנות מתשלומי רווחה, המשמשים לעיתים תחליף להכנסה מעבודה.

שכרם הממוצע של העובדים הלא-ישראלים שהועסקו בישראל במהלך 2006 בעיקר בענפי הבינוי, החקלאות והסיעוד - היה נמוך משכרם הממוצע של ישראלים בענפים אלו, ואף משכר המינימום. היצע העבודה הגבוה של העובדים הלא-ישראלים

¹ בעוד שבישראל התוצר לנפש הוא כ-25 אלפי דולרים (מתוקן בגין כוח הקנייה), הרי במדינות שמהן מגיעים מרבית העובדים - בסין, בפיליפינים ובתאילנד - הוא עומד על כ-5-10 אלפי דולרים, וברשות הפלסטינית הוא עומד על פחות מ-1.5 אלפי דולרים. במדינות אלה השכר הממוצע לשעת עבודה נמוך מדולר.

פוגע באפשרויות התעסוקה של ישראלים מעוטי השכלה ומביא לירידת שכר שיווי המשקל בענפים המעסיקים עובדים זרים - דבר המקרין גם על שכרם של ישראלים מעוטי השכלה בענפים שבהם שיעורם של העובדים הזרים נמוך. השפעה זו באה לידי ביטוי, למשל, בהעסקת עובדים לא-ישראלים בענף הבינוי, המהווה במדינות רבות סמן עליון לכושר ההשתכרות של עובדים לא-משכילים, וגורמת לירידת שכרם של עובדים לא-משכילים בעבודות קלות יותר פיזית, ומסוכנות פחות, כניקיון ושמירה. נכונות העובדים הזרים לעבוד בשכר נמוך מתבטאת גם בדמי התיווך הגבוהים שהם משלמים תמורת הזכות לעבוד בישראל².

העסקת עובדים לא-ישראלים מעוטי השכלה מגדילה את הקיטוב בהתחלקות ההכנסות בקרב ישראלים, משתי סיבות עיקריות: ראשית, קיימים יחסי תחלופה בין העובדים הלא-ישראלים לעובדים הישראלים הלא-משכילים, ויחסי השלמה בין העובדים הלא-ישראלים לעובדים הישראלים המשכילים, בפרט בענפי החקלאות והבינוי³; שנית, העסקת עובדים לא-ישראלים מוזילה את עלויות הייצור בענפי השירותים ובייצור מוצרים שחלקם בסל התצרוכת של בעלי הכנסות בינוניות ומעלה גדול יותר - דירות, שירותי הסעדה, ניקיון, טיפול ביתי בקשישים ושירותים עסקיים אחרים. עם זאת, העסקת עובדים לא-ישראלים מוזילה את עלויות הייצור של הפירות והירקות (לשוק המקומי), שחלקם בסל התצרוכת של בעלי ההכנסות הנמוכות גבוה יותר.

מפני הקירבה הגיאוגרפית לשטחי הרשות הפלסטינית ושכרם הנמוך של הפלסטינים המועסקים בישראל, הנופל במידה ניכרת משכר המינימום, ההשפעה הפוטנציאלית של העסקתם על אפשרויות התעסוקה ועל השכר של ישראלים לא-משכילים גבוהה. לכן יש חשיבות יתירה לוויסות מספרם של העובדים הפלסטינים בישראל, בכפיפות להסכמים מדיניים, ולהידוק הפיקוח על תנאי העסקתם. עם זאת יש לזכור שמטעמים מסוימים העסקת העובדים הפלסטינים עדיפה על העסקתם של הזרים: העובדים הפלסטינים בישראל הם יוממים, ואילו שהותם של העובדים הזרים יכולה להוביל להגירה, ובעוד שהצריכה המקומית של העובדים הזרים מצומצמת, חלק לא מבוטל מהביקושים של הפלסטינים בשטחי הרשות מופנה ליבוא מישראל.

המדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים בשנים האחרונות

העובדים הלא-ישראלים שהועסקו בישראל היוו בממוצע שנתי ב-2007 כ-11 אחוזים מהמועסקים וכ-13 אחוזים מתשומת העבודה במגזר העסקי. מרביתם הועסקו בענפי הסיעוד (49 אלף עובדים חוקיים), הבינוי (56 אלף עובדים חוקיים ולא-חוקיים) והחקלאות (28 אלף עובדים חוקיים).

ב-2006 החליטה הממשלה להפסיק את העסקת העובדים הזרים בענפי הבינוי, התעשייה והאירוח והאוכל החל משנת 2010 - המשך למגמה של הפחתת מספר ההיתרים (איור 1) - וממועד זה ואילך להתיר העסקת מומחים בלבד, בשכר גבוה במיוחד. הקטנת הביקוש לעובדים זרים תושג גם באמצעות ייקור עלות העסקתם, התרת ניידות

² בעניין זה ראו דוח מחלקת המדינה של ארה"ב לענייני סחר בבני אדם משנת 2002, ומכתב של משרד המשפטים, המופיע אצל רכלבסקי (2002).

³ טענה זו מוצאת תימוכין בעבודותיהם של זוסמן ורומנוב (2003), של גוטליב (2002) ושל אמיר וגוטליב (2005).

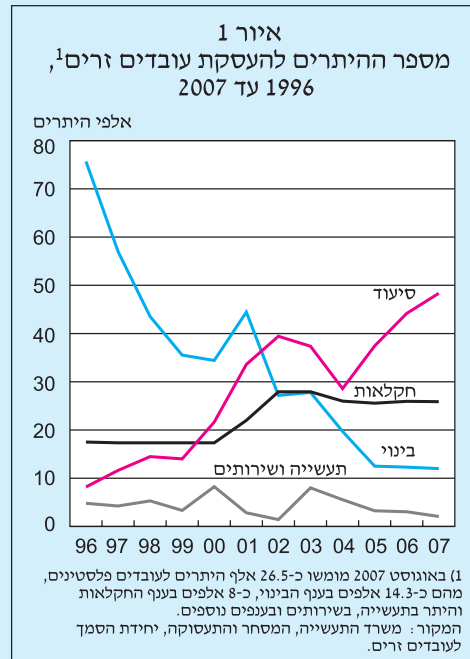
בין מעסיקים והגברת האכיפה של חוקי ההעסקה ותנאי ההעסקה - בין היתר על ידי מעבר להעסקת עובדים זרים באמצעות תאגידים ולשכות⁴.

מדיניות הממשלה לצמצום מספרם של העובדים הזרים אינה משתקפת לאחרונה בהחלטותיה. בתחילת 2007 מכסת ההיתרים בענף החקלאות הועלתה ב-2,500, כחלק מהמדיניות של עידוד היצוא החקלאי (החלטת ממשלה מספר 1537 מיום 1.4.2007); ובענף הסייעוד, שבו לא נקבעות מכסות, הגיע מספר ההיתרים באוקטובר 2007 לכ-49 אלף. למרות החלטות הממשלה להפחית את מספרם של העובדים הזרים - החוקיים והלא-חוקיים - ניכרת מאז 2005 התרופפות באכיפה כלפי עובדים זרים

ומעסיקיהם, ונבלמה הירידה של מספר העובדים הלא-ישראלים הלא-חוקיים. כמו כן מונחות על שולחן הכנסת מספר הצעות חקיקה שיוכלו להביא לגידול חד של מספר העובדים הזרים.

התפתחויות ענפיות

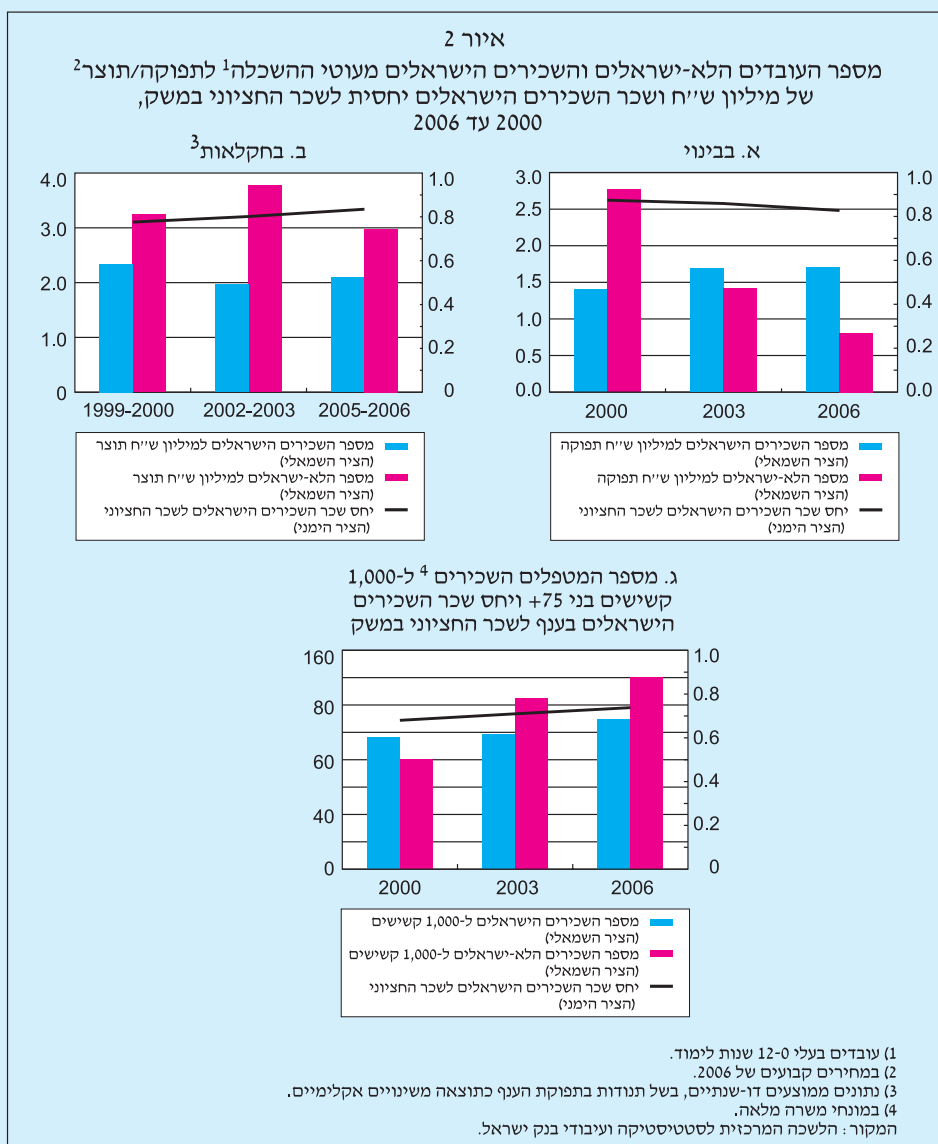
הירידה המתמדת של מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענף הבינוי מאז תחילת העשור והגידול החד של עלויות ההעסקה לוו בעליית מספרם וחלקם של העובדים הישראלים הלא-משכילים בענף ובירידה של שכרם יחסית לשכר החציוני במשק (איור 2א); זאת, בין היתר, בשל הקיפאון בפעילות הענף, שהוביל לצמצום התעסוקה בו. תמונה דומה עולה גם כאשר בוחנים את מספר השכירים בעבודות ה"רטובות" (טייחות, רצפות, טפסנות ועוד) בענף הבינוי בלבד. צמצום מספר המועסקים הזרים בענף וייקור עלות העסקתם הושגו בין היתר באמצעות יישום המלצות דוח אנדרון (2004), שעיקרן ביטול הסדר הכבילה של העובדים הזרים למעסיקיהם והעסקתם באמצעות תאגידים, כך שהקבלנים צריכים להתחרות על שירותי העבודה של העובד הזר. יצוין כי על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספרם של העובדים הזרים הלא-חוקיים בבינוי עדיין גבוה: בסוף 2007 הוא עמד על למעלה מ-20 אלף, שהם כ-10 אחוזים מהמועסקים בענף. המשך הרחקת העובדים הזרים הלא-חוקיים, נחישות בביצוע החלטות הממשלה בדבר הקטנת מספר ההיתרים לעובדים זרים והקפדה יתירה על הציות לחוקי העבודה הם תנאים הכרחיים להמשך הגדלת התעסוקה של ישראלים בענף ולעליית שכרם.



⁴ שיטה זו מיושמת בענף הבינוי מאז שנת 2005, ובענפי החקלאות והסייעוד היא תיושם במהלך 2008.

בין השנים 2000 ו-2006 גדל מספרם של העובדים הלא-ישראלים בענף החקלאות יותר מאשר מספר השכירים הישראלים מעוטי ההשכלה, כך שמשקלם של האחרונים הצטמצם. מספר העובדים הלא-ישראלים למיליון ש"ח תוצר ירד (איור 2) בזכות גידול התוצר בענף, שהושג, בין השאר, הודות לשיפורים טכנולוגיים כשימוש גדל במים שוליים לעומת מים שפירים (איור 2). העסקת עובדים לא-ישראלים בהיקף גדול תומכת בפעילות הכלכלית של ענפים העושים שימוש בתשומות המצויות במחסור, מעודדת חקלאות אינטנסיבית בבתי גידול, שערכה הסביבתי נמוך, ומעכבת שיפורים טכנולוגיים המעלים את פיריון העבודה.

הגידול המתמיד של מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים כמטפלים בענף הסיעוד היה מלווה בגידול מתון בלבד של מספר המטפלים הישראלים ל-1,000,



קשישים בני 75 ומעלה ובעלייה קלה של שכרם יחסית לשכר החציוני (איור ג2), אך בירידת חלקם של המועסקים הישראלים בענף. (שני המספרים מתוקנים להיקף משרה מלאה). גם בענף הסיעוד מבטא הגידול הניכר של חלק העובדים הזרים את הפוטנציאל של תעסוקת ישראלים מעוטי השכלה בענף, ושל עליית שכרם לולא ההעסקה הנרחבת של מטפלים זרים; זאת לנוכח העלייה בתוחלת החיים, ברמת החיים, ולכן - בביקוש לשירותי סיעוד ביתיים. העסקת עובדים זרים בסיעוד מותרת כיום רק בבתי המטופלים, אך לא מן הנמנע כי בעתיד יוקלו התנאים המאפשרים להעסיק עובדי סיעוד גם במוסדות. בקרב העובדים הזרים בסיעוד נפוצה תעסוקה לא-חוקית בעבודות משק בית וטיפול בילדים, שגם היא פוגעת בתעסוקה ובשכרם של ישראלים, ובפרט של מעוטי השכלה.

בסיכום, ניכרת תחלופה בין עובדים ישראלים ללא-ישראלים בענפי הבינוי, החקלאות והסיעוד, וסביר להניח שזו קיימת גם בענפים נוספים המעסיקים לא-ישראלים. ייקור עלות ההעסקה של עובדים זרים בענף הבינוי בשנים האחרונות הוא צעד חשוב לעידוד התעסוקה של ישראלים בענף ולעליית שכרם, וחשוב ליישם זאת גם בענפים האחרים - במקביל לצמצום התופעה של גביית דמי תיווך לא-חוקיים מהעובדים. לעמידה נחושה בהחלטות הממשלה בדבר הפחתת מספר העובדים הלא-ישראלים במשק - חוקיים ולא-חוקיים - ולהגברת מאמצי האכיפה כלפי מפרי החוק תהיה תרומה משמעותית לעידוד התעסוקה של ישראלים לא-משכילים, לעליית שכרם ולהגדלת השוויון בהתחלקות ההכנסות. צעדים אלה יסייעו להשגת יעדי הממשלה בתחום גידול התעסוקה וצמצום העוני, כפי שעולה גם מדוח הוועדה הבין-משרדית לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים, בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין.

ביבליוגרפיה

- אנדורן, י' (2004). *תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים*, דוח צוות בין-משרדי, ירושלים.
- גוטליב, ד' (2002). "השפעת עובדים לא-ישראלים על תעסוקה, שכר ואי-שוויון: 1995 עד 2000", *רבעון לכלכלה* 49 (4).
- אמיר, ש' וד' גוטליב (2005). "כניסת זרים ודחיקת מקומיים מתעסוקה בישראל", *מאמר לדיון, מס' 25.05*, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ירושלים.
- זוסמן, נ' וד' רומנוב (2003). "עובדים זרים בענף הבנייה - תמונת מצב והשלכות למדיניות", *סדרת מאמרים לדיון מספר 03.06*, בנק ישראל, מחלקת המחקר.
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2006). *דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר*, ירושלים.
- רכלבסקי, י' (2002). *עובדים זרים והקמת רשות הגירה*, דוח ועדה בין-משרדית, ירושלים.

5. האבטלה

שיעור האבטלה ירד בשנת 2007 ירידה מרשימה, ב-1.1 נקודות אחוז, והגיע בממוצע שנתי ל-7.3 אחוזים מכוח העבודה האזרחי - הרמה הנמוכה ביותר מאז 1997. שיעור האבטלה בישראל דומה לממוצע במדינות אירופה החברות בארגון OECD, אך עדיין גבוה משמעותית (בכ-1.6 נקודות אחוז) מהממוצע של כלל מדינות OECD.

ירידתו של שיעור האבטלה הייתה אחידה בקרב שני המינים. שיעור האבטלה של הגברים התייצב ברמה של 6.8 אחוזים, וזה של הנשים הגיע ל-7.9 אחוזים (לוח ה'-2). ירידת שיעור האבטלה עם עלייה ב-זמנית של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה משמעותה שעליית הביקוש לעובדים הייתה חזקה מהעלייה בהיצעם. ואכן, על פי נתוני סקר המעסיקים של משרד התמ"ת, הביקוש לעובדים במגזר העסקי גדל השנה והגיע לרמה הגבוהה ביותר מאז שנת 1997 (השנה הראשונה שבה נערך הסקר).

מספר המובטלים הממוצע בשנת 2007 היה 211.8 אלף איש, נמוך ב-10.3 אחוזים מאשר אשתקד. שיעור האבטלה ירד בכל קבוצות ההשכלה, למעט קבוצת בעלי 0-8 שנות לימוד (לוח ה'-6); עם זאת שיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה נמוכה יחסית (תיכונית ומטה) נותר גבוה, גם בהשוואה בין-לאומית¹², למרות הירידה הניכרת שנרשמה השנה.

מאז שנת 2003 היינו עדים לירידה נמשכת של שיעור האבטלה מרמת שיא של 10.7 אחוזים, בקצב הולך ומתעצם. אך השאלה החשובה היא אם ירידה מהירה זו תימשך. כדי להשיב על שאלה זו יש לעקוב אחר השינויים ברמת האבטלה בקבוצות השכלה שונות. שיעור האבטלה של בעלי 16 שנות לימוד ומעלה הגיע השנה לרמה נמוכה מאוד - 3.6 אחוזים בלבד; שיעור האבטלה של בעלי 13-15 שנות לימוד ירד גם הוא השנה, והגיע לרמה של 5.9 אחוזים. עם זאת, המספר המוחלט של המובטלים בשתי קבוצות אלה הצטמצם בכ-7 אחוזים בלבד (כ-5,400 איש), ועיקר הגידול של תעסוקתם נבע מהצטרפות עובדים חדשים לכוח העבודה. בהקשר זה יש לציין כי גם בקרב בעלי השכלה גבוהה יחסית יש המתקשים למצוא עבודה. כך בשנת 2006 27.6 אחוזים מהמחפשים עבודה שנה ויותר היו בעלי 13 שנות לימוד ומעלה; כמחצית מהם היו מבוגרים - בני 45 ומעלה - ושליש היו ערבים ועולים. בקרב בעלי 11-12 שנות לימוד ירד שיעור האבטלה במידה ניכרת, אך רמתו עדיין גבוהה. עם זאת, רוב הירידה של מספר הבלתי מועסקים הייתה דווקא בקבוצה זו, ומספר המצטרפים לכוח העבודה בקרבה היה נמוך משמעותית ממספר הנכנסים לתעסוקה. שיעורי האבטלה בקבוצות בעלי ההשכלה הנמוכה יותר עדיין גבוהים מאוד, גם בתום ארבע שנות צמיחה (לוח ה'-6); בעוד ששיעור האבטלה של בעלי 9-10 שנות לימוד ירד ב-4 נקודות אחוז מאז 2003, מצבם של בעלי 0-8 שנות לימוד לא השתפר במידה ממשית. מספר הבלתי מועסקים בקרב בעלי 0-8 ו-9-10 שנות לימוד אמנם ירד, אך לא כתוצאה ממעבר לתעסוקה, אלא בגלל הצטמצמות קבוצות אלה בסך האוכלוסייה בגילי העבודה ויציאתם מכוח העבודה. ניתוח זה מלמד, ככל הנראה, כי בקצב הירידה של שיעור האבטלה צפויה בעתיד הקרוב האטה, וכי ירידה נוספת של שיעור האבטלה במשך תהיה תלויה בעיקר במעבר של בעלי 11-12 שנות לימוד מאבטלה לתעסוקה. כיוון שמדובר בבעלי השכלה

שיעור האבטלה ירד
בשנת 2007 ל-7.3 אחוזים
בממוצע.

שיעור האבטלה ירד
כמעט בכל קבוצות
ההשכלה, אך נותר גבוה
בקרב בעלי השכלה
נמוכה.

המשך הירידה של שיעור
האבטלה תלוי בעיקר
במעבר של בעלי 11-12
שנות לימוד מאבטלה
לתעסוקה, כתוצאה
מהתרחבות ענפי
השירותים העתירים
בעובדים מעוטי השכלה
והצטמצמות העסקתם
של לא-ישראלים.

¹² בשנת 2006 עמד שיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה נמוכה מתיכונית בישראל על 14.0 אחוזים, לעומת 11.0 אחוזים בממוצע במדינות OECD, אך בקרב החברות בארגון ישנן מדינות שבהן שיעור האבטלה בקרב הלא-משכילים נמוך הרבה יותר - ביניהן אירלנד, לוקסמבורג, הולנד וגוי זילנד (6.0, 5.0, 5.8 ו-3.8 אחוזים, בהתאמה). עם זאת, במדינות האמורות שיעור ההשתתפות בקרב בעלי השכלה נמוכה נע בין 62.2 ל-69.2 אחוזים, לעומת 47.9 אחוזים בלבד בישראל (OECD, Employment Outlook, 2007).

לוח ה'-5

התרומה לשינוי בשיעור האבטלה¹, ישראלים, 2004 עד 2007

(העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת, נקודות האחוז)

2007	2006	2005	2004	
-1.1	-0.6	-1.4	-0.3	סך הכול
-0.2	0.1	-0.5	0.8	השירותים הציבוריים
-0.9	-0.7	-0.9	-1.2	המגזר העסקי
-0.6	-0.5	-0.4	-0.4	הענפים עתירי ההשכלה ²
-0.4	-0.2	0.0	-0.4	מהם: לא-סחירים
-0.2	0.0	-0.2	0.0	תעשייה
0.0	-0.3	-0.2	0.0	שירותי מחשוב
-0.7	0.2	-0.1	-0.3	הענפים עתירי עובדים מעוטי השכלה ³
-0.1	0.2	0.3	-0.1	מהם: תעשייה
0.1	0.1	0.0	0.0	מזה: טקסטיל והלבשה
-0.4	-0.1	0.2	0.2	בינוי
0.1	-0.1	-0.3	-0.3	שירותי אירוח ואוכל
0.4	-0.4	-0.4	-0.6	יתר הענפים (הלא-מסווגים) ⁴
0.0	-0.2	0.1	0.1	מהם: בתעשייה

(1) התרומה לגידול מספר המובטלים חושבה כהפרש בין מספר הישראלים שהיו אמורים להיות מועסקים לו התרחבה התעסוקה בשיעור הגידול של כוח העבודה האזרחי לבין ההתרחבות בפועל. (פירוט נוסף לפי ענפים ראו בלוח א'-10.)

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

(3) הענפים עתירי עובדים מעוטי השכלה הם: חלק מענפי התעשייה, המסחר והתיקונים, הבינוי ושירותי האירוח והאוכל.

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

המקור: עיבודים מסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נמוכה יחסית (בהתחשב בעידן המודרני), התרחבות התעסוקה בקרבם יכולה לבוא משני מקורות - מהתרחבות נוספת של ענפי השירותים העתירים בעובדים מעוטי ההשכלה ומהחלפת עובדים לא-ישראלים במקומות העבודה הקיימים.

אחד המדדים לשיפור הסיכויים למצוא עבודה, עומק האבטלה, ירד השנה, לראשונה מאז 1998 (לוח ה'-ג'-2.7) - אך למרות השיפור, אחוז המחפשים עבודה מעל חצי שנה נותר גבוה: 38.7 אחוזים מסך המובטלים. חלקם של המחפשים עבודה יותר משנה הוא כיום פי שניים ויותר מאשר בתחילת העשור. (להרחבה בנושא עומק האבטלה ראו תיבה ה'-3.) רמה גבוהה של עומק האבטלה על רקע ירידת שיעורה מבטאת התגברות של רכיב האבטלה הנובע מחוסר התאמה בין כישורי המובטלים לבין דרישות המעסיקים (mismatch unemployment). סימנים נוספים לכך הם התארכות משך הזמן שבו משרה

על אף הירידה בעומק האבטלה, רמתו הגבוהה מבטאת התגברות של רכיב האבטלה הנובע מחוסר התאמה בין הכישורים הנדרשים בשוק העבודה לאלה של המובטלים.

לוח ה' 6						
שיעורי ההשתתפות, שיעורי התעסוקה ושיעורי האבטלה לפי						
ההשכלה, ישראלים, 2002 עד 2007						
(אחוזים)						
2007	2006	2005	2004	2003	2002	
שיעור ההשתתפות¹						
56.3	55.6	55.2	55.2	54.8	54.3	סך הכול
שנות לימוד						
23.1	23.0	23.5	23.7	22.7	22.8	8-0
38.5	38.5	37.9	38.0	39.0	39.2	10-9
54.7	54.6	54.2	54.1	54.1	54.8	12-11
66.4	65.8	65.6	66.0	65.6	64.5	15-13
77.0	77.1	77.3	77.1	77.0	77.0	+16
שיעור התעסוקה¹						
52.2	50.9	50.2	49.5	48.9	48.7	סך הכול
שנות לימוד						
19.4	19.3	20.0	19.9	18.9	19.5	8-0
34.2	33.5	32.9	32.3	33.0	33.4	10-9
49.6	48.5	47.7	46.8	46.7	47.9	12-11
62.5	61.4	60.7	60.3	59.9	58.7	15-13
74.2	74.0	73.9	73.1	72.4	72.5	+16
שיעור האבטלה²						
7.3	8.4	9.0	10.4	10.7	10.3	סך הכול
שנות לימוד						
16.0	15.9	15.0	16.1	16.6	14.5	8-0
11.3	12.8	13.1	15.1	15.3	14.7	10-9
9.4	11.2	12.0	13.5	13.6	12.5	12-11
5.9	6.6	7.4	8.7	8.7	9.1	15-13
3.6	4.0	4.3	5.3	5.9	5.8	+16

(1) מהאוכלוסייה בגיל העבודה.

(2) מכוח העבודה האזרחי.

המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

פנויה אינה מאוישת¹³, העולה מסקרי המעסיקים של משרד התמ"ת, התגברות מגבלת המחסור בעובדים מקצועיים והפיכתה למגבלת היצע דומיננטית בכל הענפים, לפי סקר החברות של בנק ישראל, ועלייה של שיעור התעשיינים המדווחים על קושי בגיוס עובדים מקצועיים, לפי סקר הציפיות בתעשייה¹⁴ של התאחדות התעשיינים.

¹³ להתארכות הזמן לאיוש משרה יש, כמובן, הסברים נוספים: כתוצאה מירידת שיעור האבטלה פחות מובטלים מתחרים על כל משרה פנויה, וכן, ככל שהמצב הכללי בשוק העבודה משתפר, נוטים המובטלים לחפש עבודה מתאימה ואטרקטיבית יותר, וגם משום כך תקופת החיפוש יכולה להתארך.

¹⁴ על פי נתוני הסקר, שיעור החברות התעשייתיות המדווחות על "קושי גדול" בגיוס עובדים מקצועיים עלה מ-16.3 אחוזים בממוצע בשלושת הרבעים הראשונים של 2006 ל-23.7 אחוזים במקביליהם השנה (עלייה של 45 אחוזים). במקביל ירד שיעור החברות המדווחות על "קושי קטן" מ-21.3 ל-13.7 אחוזים.

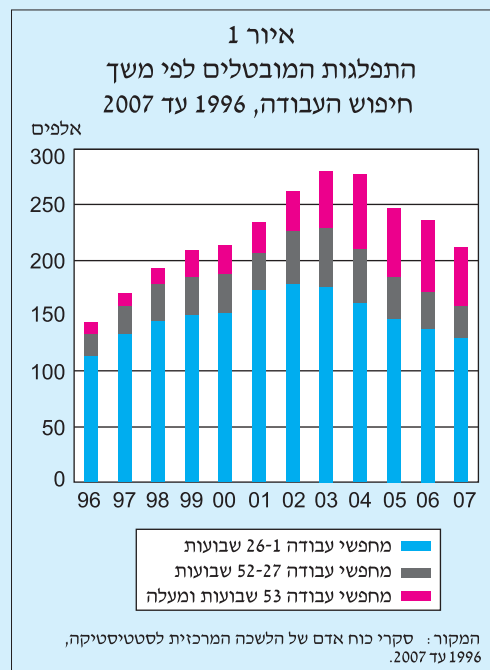
תיבה ה'-3: עומק האבטלה

לפני כעשור, בשנת 1997, עמד אחוז המובטלים שחיפשו עבודה למעלה משנה על 6 אחוזים בלבד מכלל הבלתי מועסקים. מאז עלה שיעור האבטלה במשך ברציפות, עד שהגיע לשיא בשנת 2003, ובמקביל העמיקה האבטלה, כך שבתוך 6 שנים בלבד חלקם של המובטלים שחיפשו עבודה למעלה משנה גדל פי שלושה. יש המסבירים האמרה זו של עומק האבטלה בשינוי מוסדי שחל בשנת 2002: מקבלי הבטחת הכנסה שלא נמנו עם מחפשי העבודה נדרשו לשוב ולהתייצב בשירות התעסוקה, וכך הפכו רשמית לבלתי מועסקים. למרות הירידה ההדרגתית של שיעור האבטלה החל משנת 2004 הוסיפה האבטלה להעמיק (איור 1). השנה נרשמה לראשונה ירידה בעומק האבטלה. ימים יגידו אם ירידה זו היא תגובה מאוחרת על הצמיחה והיפוך המגמה, או סטייה מקרית בלבד.

עליית עומק האבטלה יכולה לאותת על שינוי באופיה של האבטלה - מעבר מאבטלה חיכוכית, הנמשכת תקופה קצרה יחסית ומבטאת בעיקר תחלופת עובדים, לאבטלה הנובעת מאי התאמה בין דרישות המעסיקים לבין תכונות המובטלים המחפשים עבודה. הסטת הביקוש לעובדים בעלי תכונות מסוימות יוצרת "גרעין קשה" של מובטלים, שקשה להתאים להם תעסוקה (less employable). לוח 1

מציג את השינויים בהסתברות להיות מובטל במשך שנה ויותר בקרב קבוצות שונות של מובטלים ובמשקלותיהן של קבוצות אלו בסך המובטלים. זאת בין השנים 2001² ו-2006, שבהן מספריהם הכוללים של המובטלים היו דומים (234 ו-236 אלפים, בהתאמה).

מנתוני הלוח עולה כי משקלם של המחפשים עבודה שנה ויותר עלה במידה ניכרת בכל אחת מקבוצות המובטלים, כך שלא ניתן לייחס את העמקת האבטלה לשינויים בקבוצות מסוימות של מובטלים. חלקם של המובטלים תקופה ארוכה בקרב בעלי-0-10 שנות לימוד ובקרב הגברים עלה בתוך 5 שנים פי שניים ויותר, ובקרב הערבים הוא עלה פי שלושה ויותר. התעסוקה של הערבים הישראלים נפגעה כתוצאה מהעסקה נרחבת



¹ ר' קלינוב, "תמורות בשיעורי מעבר בין תעסוקה ואבטלה", טרם פורסם.

² לפני העלייה החדה בעומק האבטלה.

של עובדים זרים (כפי שמוסבר בתיבה ה'-2 בפרק התעסוקה והשכר של דוח בנק ישראל לשנת 2004), וזו יכולה להיות סיבה להתארכות תקופת האבטלה בקרבם. עלייה מתונה יותר של עומק האבטלה נרשמה בקרב עולים וצעירים, שכן בקבוצות אלו צבירת ההון האנושי היא המהירה ביותר, וגם בקרב בעלי 11-12 שנות לימוד. משקלה של כל קבוצה בסך המובטלים נותר יציב למדי; עם זאת נרשמו תחלופה מסוימת בין מובטלים צעירים יחסית (עד גיל 45) למובטלים מבוגרים יותר, ירידה של משקל המובטלים העולים ועלייה של משקל המובטלים הערבים.

בניתוח הנתונים על מחפשי העבודה שנה ומעלה יש להביא בחשבון שהם מתבססים על זיכרונם של הפרטים הנשאלים, ולפיכך עלולים להכיל רכיב של טעויות מדידה. מלבד זאת, אחוזי הנשירה מכוח העבודה גבוהים במיוחד בקרב המובטלים תקופה ארוכה³ - דבר שגורם להטייה בנתונים, אם הנושרים הם פחות משכילים ויותר מבוגרים מהממוצע.

לאבטלה ממושכת השלכות שליליות הן ברמה האישית והן ברמת המשק כולו. הטענה הרווחת היא שהסיכויים למצוא תעסוקה יורדים עם התארכות תקופת האבטלה, בעיקר כתוצאה משחיקת הונו האנושי של המובטל (Pissarides, 1992). ירידה בהסתברות למצוא עבודה יכולה לנבוע גם מהיחלשות המאמצים בחיפוש עבודה מצד המובטלים⁴ וגם מחוסר עניין מצד המעסיקים להעסיק מובטלים שהקשר שלהם לשוק העבודה היה רופף במשך תקופה ארוכה⁵. בתקופות צמיחה, כאשר הביקוש לעבודה עולה, חלקם של המובטלים תקופה ארוכה בסך המובטלים יכול לעלות ככל שמובטלים בעלי תכונות הנדרשות בשוק העבודה יוצאים ממעגל האבטלה. אם המעסיקים אינם מעוניינים בהעסקתם, המשרות הפנויות יישארו לא מאוישות תקופה ארוכה יותר⁶, כתוצאה מגידולו של רכיב האבטלה הנובע מחוסר התאמה בין התכונות הנדרשות בשוק העבודה לבין תכונותיהם של המובטלים תקופה ארוכה. בתקופות מיתון, שבהן רמת האבטלה עולה, התרכוזת האבטלה ב"גרעין הקשה" (ה-"outsiders") אמורה להביא להיחלשות הלחץ להורדת השכר הריאלי⁷ ולהקשות על פעולתו של אחד ממנגנוני היציאה מהמיתון - הורדת עלות העבודה ליחידת תוצר, המביאה לעליית רווחיות הייצור ולהתרחבות ההיצע.

לאור האמור לעיל, מדיניות הממשלה לגבי המובטלים תקופה ארוכה אמורה להתמקד בשלושה תחומים: (1) עזרה, תמרוץ וייעול של חיפוש עבודה; (2) השקעה בהונם האנושי של המובטלים באמצעות תוכניות הכשרה, לשם התאמת כישוריהם לדרישות השוק העדכניות; (3) סבסוד העסקתם במגזר העסקי כדי להקנות להם

³ כך, לדוגמה, שיעור המתיאשים גדל ככל שתקופת האבטלה מתארכת ("תופעת העובד המתיאש בישראל", *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 120*, עמ' 29-31).

⁴ כיוון שרוב המובטלים תקופה ארוכה מאופיינים ברמות השכלה ומיומנות נמוכות, התעסוקה שהם יכולים למצוא נמצאת בטווח משכורות נמוך, שאינו תמריץ הולם לחיפוש עבודה.

⁵ סקירה של Institute of Manpower Studies (1987) מגלה שמעסיקים נוטים להפלות נגד מובטלים תקופה ארוכה רק בגלל העדר ניסיון עבודה עדכני: כשליש מהמעסיקים שהשתתפו בסקר הודו כי סרבו אפילו לראיין מועמדים שהיו מובטלים זמן רב.

⁶ ראו לדוגמה Budd, Levine and Smith (1988a).

⁷ מספר מחקרים הראו כי לחץ האבטלה נגד העלאת השכר מצד מובטלים תקופה ארוכה נמוך יותר מאשר מצד מובטלים תקופה קצרה. ראו, לדוגמה Layard and Nickell (1988b); Budd Levine and Smith (1985).

לוח 1

התפלגות המובטלים לפי מאפיינים, 2001 ו-2006

2006			2001			
אחוז המחפשים עבודה 52 שבועות ומעלה מתוך הקבוצה	המשקל בסך המובטלים	מספר המובטלים בקבוצה	אחוז מחפשי עבודה 52 שבועות ומעלה מתוך הקבוצה	המשקל בסך המובטלים	מספר המובטלים בקבוצה	הקבוצה
ההשכלה						
48.4	21.1	49,856	20.3	21.9	51,186	0-10
27.3	45.2	106,592	17.1	44.5	104,122	12-11
24.5	20.4	48,206	12.7	22.1	51,698	15-13
27.9	13.0	30,736	14.6	11.4	26,574	16+
הגיל						
18.4	28.7	67,698	10.2	29.0	67,746	15-24
30.6	43.3	102,170	15.7	47.0	109,958	25-44
45.8	26.9	63,416	25.6	23.4	54,660	45-64
המגדר						
34.1	50.2	118,502	16.6	51.7	120,956	גברים
28.5	49.8	117,530	16.4	48.3	113,024	נשים
20.3	15.6	36,714	13.2	20.6	48,264	עולים
62.5	16.2	38,268	17.0	12.7	29,816	ערבים

המקור: סקרי כח אדם ועיבודי בנק ישראל.

ניסיון והרגלי עבודה והזדמנות להתקשרות עם מעסיקים פוטנציאליים. כל הרכיבים האלה נמצאים למעשה בתוכנית מהל"ב- "אורות לתעסוקה", שנועדה לעזור לאנשים שהקשר שלהם לשוק העבודה היה רופף ביותר (מקבלי גמלת הבטחת הכנסה). התוכנית נשאה תוצאות חיוביות (כפי שמפורט בסעיף 7 של פרק זה), ולפיכך רצוי להרחיב אותה לכל הארץ במתכונתה הנוכחית. כמו כן ניתן לבחון החלה של הכלים המופעלים בתוכנית על אוכלוסייה רחבה יותר של מובטלים.

ביבליוגרפיה

Budd, A., P. Levine and P. Smith (1988a). "Unemployment, Vacancies and the Long-Term Unemployed", *The Economic Journal* 98 (393), 1071-1091.

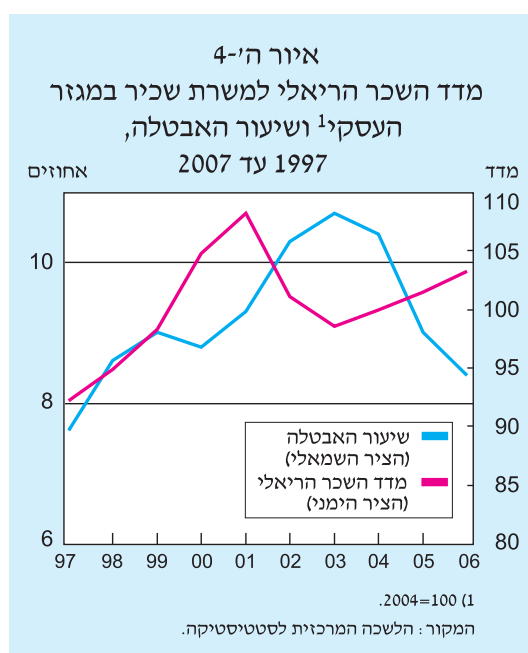
Budd, A., P. Levine and P. Smith (1988b). "Real Wage Adjustment and Long-Term Unemployment", in: R. Cross (ed.1988). *Unemployment Hysteresis and the Natural Rate Hypothesis*, Oxford: Basil Blackwell, 41-65.

Institute of Manpower Studies (1987). *Recruitment of the Long-Term Unemployed*, London: Manpower Services Commission.

Layard, R. and S.J. Nickell (1985). "The Causes of British Unemployment", *National Institute Economic Review* 111, 62-85.

Pissarides, C. (1992). "Loss of Skills during Unemployment", *Quarterly Journal of Economics* 107(4), 1371-1391.

6. השכר



השכר הריאלי למשרת שכיר עלה בשנת 2007 בקצב מתון של 1.9 אחוזים (לוח ה'-7) - תוצאת עלייה נומינלית של 2.4 אחוזים, שנשחקה חלקית בגלל התגברות לא-צפויה של האינפלציה במחצית השנייה של השנה. רוב העלייה של השכר הריאלי נבעה מעלייתו במגזר העסקי (2.1 אחוזים), שהובלה על ידי ענפי השירותים העסקיים, הבינוי והתעשייה. בענף הבינוי עלה שכרם של הישראלים בקצב מהיר מזה של שכר הזרים. השכר בשירותים הפיננסיים היה השנה יציב, למרות המשך גיוס נרחב של כוח אדם בענף; ייתכן ששכרם של העובדים החדשים הוא שמשך את השכר הממוצע כלפי מטה. השכר למשרת שכיר בענפי

השכר הריאלי עלה ב-2007 ב-1.9 אחוזים. עלייה זו הובלה על ידי ענפי השירותים העסקיים, הבינוי והתעשייה.

המסחר ושירותי האירוח והאוכל עלה השנה בדומה לעלייתו בכלל המשק, ובשיעור גבוה יותר מאשר בשנים קודמות. עליית השכר בענפים אלה הושפעה כנראה בעיקר מעליית שכר המינימום, בהיותם עתירי עובדים מעוטי השכלה, ששכרם נמוך יחסית. בענף תחבורה, אחסנה ותקשורת נרשמה ירידה זעירה בשכר הריאלי, מצב המתיישב עם קיפאון התעסוקה בו, וכן ירד בחצי אחוז השכר הריאלי בענף החשמל והמים. גובה שכר המינימום עודכן באפריל 2007 (לראשונה מאז יוני 2006) לרמה של 3,710 ש"ח לחודש - עלייה נומינלית של 3.5 אחוזים¹⁵. ההעלאה הבאה, שהייתה אמורה להתבצע ביוני 2007, נדחתה לדצמבר, ולאחר מכן נדחתה שנית - ליולי 2008. עלייה מתונה יחסית של השכר הנומינלי בעיצומה של צמיחה היא תופעה שקשה להסבירה, אך ניתן למנות מספר גורמים שפעלו למיתון העלייה בשכר: ראשית, נקלטו

¹⁵ בממוצע חודשי הסתכמה העלייה הנומינלית של שכר המינימום ב-2007 ב-5 אחוזים ביחס ל-2006, משום שבשנת 2006 עודכן שכר המינימום פעמיים - באפריל וביוני.

לוח ה'-7

העלייה או הירידה של השכר הריאלי למשרת שכיר¹, 2003 עד 2007
(אחוזי השינוי, מחירים קבועים)

2007	2006	2005	2004	2003	
1.9	1.3	1.0	2.5	-3.0	סך הכול
2.1	1.3	1.1	2.3	-3.1	ישראלים
1.3	0.3	0.0	4.6	-4.1	השירותים הציבוריים
2.1	1.7	1.5	1.5	-2.5	המגזר העסקי - סך הכול
2.2	1.6	1.5	1.0	-2.7	ישראלים
1.7	1.6	0.7	0.6	-0.9	חקלאות - סך הכול
0.6	0.5	-0.1	-0.3	-0.9	ישראלים
2.7	2.5	2.6	2.2	-0.2	תעשייה - ישראלים
-0.5	6.8	6.4	0.4	-2.7	חשמל ומים - ישראלים
2.8	0.7	-1.0	1.6	-3.5	בינוי - סך הכול
3.4	0.8	-0.7	-0.8	-3.1	ישראלים
1.9	0.2	1.0	0.2	-2.7	מסחר ותיקונים - ישראלים
1.5	0.5	-0.4	-0.4	-0.1	שירותי אירוח ואוכל
-0.2	0.3	0.2	-0.7	-2.6	תחבורה, אחסנה ותקשורת - ישראלים
-0.1	7.9	3.0	10.3	-3.4	שירותים פיננסיים - ישראלים
4.9	2.7	4.6	3.0	-4.2	שירותים עסקיים-ישראלים

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

למיתון עליית השכר פעלו
קליטת עובדים חדשים
רבים, הורדת שיעור מס
ההכנסה, ייסוף השקל
ותהליך הגלובליזציה.

השנה עובדים רבים בענפי המשק השונים - חלקם עובדים חדשים, שניסיונם בעבודה מועט. שכרם של העובדים החדשים נמוך משכרם של הוותיקים, ולפיכך ייתכן כי הוא משך את השכר הממוצע כלפי מטה¹⁶. שנית, כתוצאה מירידת שיעורי מס ההכנסה, במסגרת הרפורמה הרב-שנתית, הייתה עלייתו של השכר נטו מהירה מזו של השכר ברוטו. כך, למשל, כתוצאה משינויים במס ההכנסה, שנכנסו לתוקף בינואר 2008, גדל שכר הנטו

¹⁶ מנתוני הסקר החברתי של 2005 עולה כי 9.5 אחוזים בלבד מהמועסקים פחות משנה במשלח יד חופשי וטכני בתעשייה קיבלו שכר גבוה מ-7,500 שקלים לחודש, לעומת 42.6 אחוזים מהמועסקים המקבילים בעלי ותק של 1 עד 4 שנים. 85.4 אחוזים מהעובדים המקצועיים החדשים בענף הבנייה השתכרו פחות מ-5,000 שקלים בחודש, לעומת 65 אחוזים מבעלי הוותק של 1 עד 4 שנים. באופן דומה, 82.3 אחוזים מעובדי המכירות והשירותים בענף האירוח והאוכל בעלי ותק עד שנה השתכרו פחות מ-4,000 שקלים בחודש, בעוד שמקרב העובדים הדומים בעלי ותק של 1 עד 4 שנים האוחז של בעלי שכר נמוך מ-4,000 שקלים היה 57.6 בלבד. בענף הביטוח והפיננסים עובדים חדשים לא הרוויחו יותר מ-6,000 שקלים בחודש, ולעומת זאת 23.8 אחוזים מבעלי הוותק של 1 עד 4 שנים קיבלו שכר חודשי של 6,000 שקלים ומעלה. בחישוב גס, שכר העובדים החדשים במגזר העסקי נמוך בכ-30 אחוזים מזה של הוותיקים, ומכאן שאלמלא הגידול החריג של התעסוקה השנה היה השכר הממוצע עולה בכ-0.7 נקודת אחוז נוספת.

לוח ה'-8
העלייה או הירידה בתוצר, בתשומת העבודה ובשכר הריאלי לפי ענפים, 2007
 (אחוזי שינוי)

השינוי לעומת שנת 2000			השינוי לעומת אשתקד			שיעור המשכילים בענף (מעל 12 שנות לימוד) ¹	
בשכר הריאלי	בתשומת למשרת	בתוצר	בשכר הריאלי	בתשומת למשרת	בתוצר		
7.2	-10.4	20.8	1.7	2.1	-6.2	0.28	חקלאות
8.6	3.3	11.7	2.7	5.1	5.1	0.49	תעשייה
9.8	-14.7	24.3	-0.5	-7.2	5.3	0.59	חשמל והמים
-0.2	-17.2	-3.6	2.8	8.4	4.5	0.25	בינוי
-4.4	13.4	34.1	1.9	7.8	7.5	0.37	מסחר ותיקונים
-5.9	-3.9		1.5	2.2		0.33	שירותי אירוח ואוכל
-7.1	11.2	34.1	-0.2	-1.8	5.1	0.40	תחבורה, אחסנה ותקשורת
8.1	28.1		-0.1	9.3		0.68	שירותים פיננסיים
6.4	32.5	34.0	4.9	6.6	8.3	0.69	שירותים עסקיים

(1) נתוני שנת 2006.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

של שכירים המשתכרים 3,500 ש"ח בחודש ומעלה, וההטבה המרבית - תוספת של 4.2 אחוזים לשכר הנטו - התקבלה בטווח ההכנסות של 12 עד 14 אלף ש"ח בחודש. שלישית, ייסוף השקל, שממנו נפגעו הענפים הסחירים, כולל ענפי הטכנולוגיה העילית, פעל גם הוא להתמתנות עליית השכר ברובד המשתכרים שכר גבוה יחסית. נוסף על אלה יש לזכור כי בעידן הגלובליזציה עליית שכר מהירה יכולה לגרום להעתקת פעילות עסקית לארצות שבהן ניתן לנצל כוח אדם זול יחסית (outsourcing), במיוחד בענפים שבהם השימוש בהון פיזי מצומצם, כדוגמת שירותים עסקיים עתירי הון אנושי. חלופה זו יכולה להחליש את כוח המיקוח של העובדים ולצמצם את דרישות השכר שלהם. להחלשת כוח המיקוח של העובדים תרמו גם ביזור הסכמי העבודה וירידת כוחה של ההסתדרות בעשורים האחרונים.

במגזר הציבורי עלה השכר הריאלי ב-1.3 אחוז בלבד, ועלייתו נבעה בעיקר מעליית השכר בשירותי הבריאות, הרווחה והסעד ב-1.9 אחוזים ובשירותים הקהילתיים ב-2.0 אחוזים. במינהל הציבורי עלה השכר באחוז אחד, ובענף החינוך - ב-1.3 אחוזים. עם זאת, מספר הסכמי שכר עם מגזרים שונים בשירות הציבורי עשויים להביא לעליות שכר ניכרות בעתיד הקרוב. על פי הסכם שעקרונותיו סוכמו בין יו"ר ההסתדרות לממונה על השכר באוצר, העובדים במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות, בחברות הממשלתיות ובתאגידים ציבוריים ועובדי המינהל באוניברסיטאות יקבלו תוספת שכר של 5 אחוזים

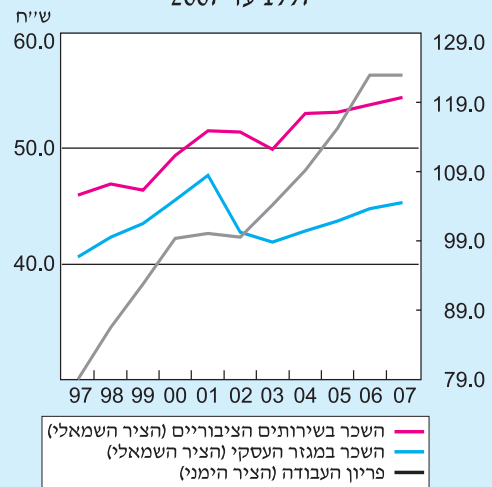
במגזר הציבורי עשוי
 השכר לעלות בעתיד
 הקרוב, בהתאם להסכמי
 שכר חדשים, שנחתמו
 ב-2007.

בפריסה לשנתיים, החל מינואר 2008. בחודש מאי 2007 נחתם הסכם עקרונות בין הממשלה למורי בתי הספר היסודיים, שעל פיו יקבלו המורים תוספת שכר של 26 אחוזים בממוצע¹⁷, בפריסה ל-6 שנים, בתמורה להגדלת המשרה התקנית מ-30 ל-36 שעות עבודה שבועיות. מתחילת שנת הלימודים הנוכחית (תשס"ח) מיושמת הרפורמה ב-300 בתי ספר, והצטרפותם של מורים ותיקים בבתי ספר אלה לרפורמה היא וולונטרית. לאחר שביתה ממושכת נחתם הסכם גם עם המורים בחינוך העל-יסודי; לפיו יקבלו המורים תוספת שכר מיידית של 10 אחוזים, ואם יסכימו ליישום רפורמה מקיפה, יעלה שכרם בעוד 26 אחוזים; גם העלאה זו מתוכננת להתפרס על 6 שנים. על פי הסכם שנחתם עם חברי הסגל הבכיר באוניברסיטאות בתום שביתה ממושכת, יעלה שכרם ב-24.2 אחוזים בשלוש פעימות מינואר 2008 עד דצמבר

2009 בגין השחיקה; זאת נוסף על תוספת השכר שניתנה לכל המגזר הציבורי ולהגדלת הבסיס לקידום הוותק, החל מינואר 2008. הסכם השכר עם ארגון הרופאים נמצא כעת בהליך בורות.

עלות העבודה ליחידת תוצר ירדה מאז שנת 2002, אך זאת בקצב שהלך ופחת עם השנים (לוח ה'-2 ואיור ה'-5). הסיבה לירידתה של עלות העבודה ליחידת תוצר הייתה עליית פריון העבודה בקצב מהיר מזה של עליית השכר - תהליך המאפיין את השלב של יציאה ממיתון ותחילת צמיחה. בשלב זה התרחבות ההיצע התאפשרה בזכות עלייה בניצולת גורמי הייצור הקיימים המועסקים, בעוד שהתרחבות התעסוקה הייתה הדרגתית, ושיעור האבטלה נותר גבוה יחסית. השפעתם של כל הגורמים האלה מנעה לחצים לעליית השכר. בשלב מתקדם יותר של הצמיחה התקרבה הניצולת של מלאי גורמי הייצור המועסקים למיצוי מלא, ונוצר צורך בתוספת גורמי ייצור חדשים: ההשקעה בענפי המשק גדלה, קצב ההתרחבות של התעסוקה הואץ, וכן גם קצב הירידה של שיעור האבטלה. במצב זה התמתנות קצב עלייתו של הפריון היא תוצאה טבעית של קליטת מועסקים חדשים, שפריון העבודה שלהם נמוך מזה של מועסקים ותיקים ומנוסים יותר. ככל שתהליך הצמיחה מתקדם, ירידה בקצב עלייתו של הפריון מצד אחד ועליית השכר מהצד האחר גורמות להתייצבות עלות העבודה ליחידת תוצר. מגמות אלה הסתמנו כבר בשנת 2006; השנה הואץ קצב עליית השכר הריאלי במגזר העסקי, ובמקביל התייצב פריון העבודה - שתי מגמות שהסתכמו בעלייה של עלות העבודה ליחידת תוצר, לראשונה מאז 2001.

איור ה'-5
השכר הריאלי לשעת עבודה במגזר העסקי
ובשירותים הציבוריים (במחירי 2004)
ופריון העבודה¹,
1997 עד 2007



(1) התוצר המקומי הגולמי של המגזר העסקי לשעת עבודה, מדד (שכר בסיס = 2001).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התייצבות פריון העבודה
השנה גרמה לעליית עלות
העבודה ליחידת תוצר.

¹⁷ לפי הסכם זה השכר הממוצע של המורים בבתי הספר היסודיים אמור לעלות מכ-7,200 שקלים לחודש ל-9,500-9,000 שקלים לחודש, ושכרם של המורים המתחילים יעלה מ-2,800 שקל לחודש (כ-3,600 שקל לחודש לאחר השלמת הכנסה) לכ-5,300 שקלים לחודש.

רפורמת פנסיה חובה, שתיכנס לתוקף בהדרגה החל משנת 2008, אמורה לייקר את עלות העבודה.

רפורמה גדולה שאמורה לייקר במידה ניכרת את עלות העבודה במשק היא רפורמת פנסיה החובה. על פי הרפורמה ההפרשה לפנסיה תהפוך לחובה, הן של המעסיק והן של המועסק, וגם עובדים זמניים יהיו זכאים לפנסיה. ההסתדרות והתאחדות התעשיינים כבר הגיעו להסכם, שלפיו כל מעסיק בישראל ישלם פנסיה לעובדיו; הסכם זה הפך ב-30.12.07 לתקנה מחייבת, באמצעות צווי הרחבה של שר התמ"ת. על פי ההסכם, כל עובד שכיר שלא חל עליו הסכם קיבוצי אחר, והוא צבר ותק של שישה חודשים לפחות במקום עבודתו, תופרש בגינו הפרשה פנסיונית. יישום הרפורמה יהיה הדרגתי, מפאת הצורך בתקופת הסתגלות הן למעסיקים והן לעובדים. בשנת 2008 יופרשו לפנסיה 2.5 אחוזים בלבד משכרו של העובד (שליש על ידי העובד ושני שלישים על ידי המעסיק); בכל שנה תגדל ההפרשה ב-2.5 אחוזים משכרו, כך שהיא תגיע ל-15 אחוזים בשנת 2013. ההפרשות יהיו חובה עד לרמת השכר הממוצע במשק. האוצר מתכנן לעגן את פנסיית החובה בחקיקה, לשם הגברת האכיפה. הנהגת חוק פנסיה חובה חשובה בהחלט, כי לכמיליון עובדים בישראל - בעיקר אלה שמשתכרים שכר נמוך, עובדים זמניים, עובדי קבלן וכד' - אין הסדר פנסיה. מכאן נובעת גם עוצמת השלכותיו של חוק זה על המשק.

7. מדיניות הממשלה בשוק העבודה

גם השנה, בדומה לשנים האחרונות, כוונה מדיניות הממשלה בשוק העבודה להעברת פרטים לא-עובדים "מרווחה לתעסוקה", באמצעות עידוד ההשתתפות בכוח העבודה, שמירה על זכויות העובדים, הגדלת התמורה לעבודה (הורדת שיעורי מס ההכנסה וחקיקת חוק מס הכנסה שלילי, שיושם החל משנת 2008, אף כי המענק ישולם רטרואקטיבית לחודשי העבודה-בפועל בשנת המס 2007) וסבסוד תעסוקה. צעדים אלה עלו בקנה אחד עם יעד התעסוקה שנקבע לשנת 2010 - שיעור תעסוקה של 72 אחוזים בקרב בני 25-64. (שיעור זה עמד בשנת 2007 על 70.1 אחוזים). עם זאת, ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה, שגם בשנים קודמות הייתה נמוכה מאוד בהשוואה למדינות OECD, ירדה השנה ירידה ממשית, והגיעה ל-0.21 אחוז תוצר גולמי בלבד (לוח ה'-2). הירידה החדה של אחוז ההוצאה בפועל לעומת המתוכנן (0.27 אחוז תוצר לפי התקציב המאושר) נובעת מתת-ביצוע של האגף להכשרה מקצועית (שמתקציבו השנתי נוצלו 85 אחוזים בלבד) ושל היחידה לתכנון והכוונה של כוח אדם במשרד התמ"ת¹⁸. (התקציב נוצל ב-82 אחוזים).

ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה עמדה ב-2007 על 0.21 אחוז תוצר גולמי בלבד.

תוכנית מהל"ב, שהחלה לפעול באוגוסט 2005, נשאה פרי, ועל פי הממצאים שהוצגו בדוח של המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל¹⁹, השתפר מצבם של המשתתפים בתוכנית במידה ניכרת. חמישה עשר חודשים לאחר הפעלת התוכנית עלה שיעור המועסקים בקרב המשתתפים בה (קבוצת הניסוי) ב-14.1 נקודות אחוז, לעומת גידול של 3.8 נקודות אחוז בלבד בקבוצת הביקורת (פרטים בעלי תכונות דומות שלא השתתפו בתוכנית). שיעור המועסקים במשרה מלאה עלה מ-21.3 אחוזים ל-36.2 אחוזים בקבוצת הניסוי, בהשוואה לעלייה מ-11.1 אחוזים ל-21.0 אחוזים בקבוצת הביקורת. שכרם החודשי הממוצע של

¹⁸ עיקר תת-הביצוע ביחידה זו נובע מתת-ביצוע של תוכנית מהל"ב: מתוך כ-240 מיליון ש"ח שהוקצו לביצוע התוכנית רק 132.5 מיליון נוצלו בפועל.

¹⁹ מחקר הערכה של תוכנית מהל"ב - דוח מס' 4.

המועסקים בקבוצת הניסוי גדל ב-400 ש"ח יותר מאשר בקבוצת הביקורת, בעיקר הודות לגידול היקף המשרה הממוצע בקבוצת הניסוי.

בתחילת שנת 2007 אושרה בכנסת שורה של הקלות לגבי היקף השתתפותן של אוכלוסיות מיוחדות (כולל הורים יחידים והורים במשפחות מרובות ילדים) בתוכנית, בהתאם להמלצות "ועדת תמיר". אך המשך הביקורת הוביל, ביולי 2007, להחלטה על הוצאתם של בני 45 ומעלה מהתוכנית והעברתם לטיפול של שירות התעסוקה. כמו כן צומצמה חובתם של אקדמאים, עולים חדשים, מקבלי הבטחת הכנסה ותיקים ונכים להתייצב במרכזי התוכנית לשעה אחת בלבד בשבוע. ההחלטה להוציא את בני 45 ומעלה מהתוכנית שינתה אותה מהותית, שכן גילאים אלה היו כמחצית ממשתתפיה. השינוי התקבל למרות ממצאים חדשים, המוצגים גם הם בדוח המוזכר לעיל, המלמדים כי דווקא בקרב בני 45-54 השיפור במצב התעסוקה היה מעל לממוצע. שונה גם שמה של התוכנית - ל"אורות לתעסוקה"²⁰ - אך למעשה אומצו בה העקרונות שגובשו בסוף שנת 2006 במשרדי האוצר והתמ"ת: דגש בהשמות איכותיות לעבודה במקום בחיסכון בכספי הגמלאות, בדרך של הענקת הטבות למפעילי התוכנית על השמה ולא על שלילת הגמלה, תגמול המעסיקים על קליטת עובדים חדשים ותגמול משתתפי התוכנית על השתלבותם בעבודה לטווח ארוך באמצעות הכשרה מקצועית או סבסוד לימודים ומענק על התמדה בעבודה שנה אחת לפחות - "משכורת 13"²¹. נוסף על אלה הוחלט שלא לפגוע בהטבות המשלימות שקיבלו משתתפי התוכנית העובדים בהיותם מקבלי הבטחת הכנסה - סיוע בשכר דירה, הנחה בארנונה וכד'. באוקטובר 2007 אושר גידול של למעלה מ-20 אחוזים בהיקף המימון של שירותים תומכי עבודה והכשרה מקצועית²². בסוף נובמבר נחתם צו הרחבת התוכנית "אורות לתעסוקה" לאזורים חדשים - נתניה, מועצה מקומית בסמ"ה (מועוויה, ברטעה ועין א-סאלה) ועין מאהל - החל מדצמבר 2007. עם פרסום הצו הצטרפו לתוכנית כ-4,700 מקבלי גמלת הבטחת הכנסה שגילם עד 45.

לשם השלמת עידוד התעסוקה באמצעות תמריצים חיוביים אושר בדצמבר 2007 חוק מס הכנסה שלילי. החוק יופעל בשלב הראשון באזורים שבהם מתנהלת תוכנית מהל"ב- "אורות לתעסוקה" ויורחב לשאר האזורים במשך שנתיים. על פי החוק עובדים מגיל 23 שהם הורים לילדים עד גיל 18, שמשתכרים לפחות 45 אחוזים משכר מינימום (כ-1,725 שקלים כיום) ולא יותר מ-5,000 ש"ח, יהיו זכאים לתוספת חודשית של 275 עד 400 ש"ח לחודש; משפחה שבה שני הורים עובדים, והכנסתם המשותפת אינה עולה על 10,000 ש"ח, תהיה זכאית להטבה זו בגין כל מפרנס; עובדים בני 55 ומעלה יקבלו תוספת חודשית של עד 275 ש"ח לחודש, גם אם אין להם ילדים. המענק ישולם 4 פעמים בשנה ישירות לחשבונות הבנק של הזכאים.

היקף ההעסקה של עובדי קבלן במשק התרחב במידה ניכרת מאז תחילת שנות התשעים. הרקע לתופעה זו הוא לחצים להתייעלות ולהוזלת עלות העבודה במגזר העסקי ודרישה להקטנת מספר העובדים במגזר הציבורי. מבנה השכר בישראל מעודד העסקת עובדי קבלן,

²⁰ התוכנית החדשה החליפה את תוכנית מהל"ב באוגוסט 2007, אז השתתפו בתוכנית מהל"ב 10,590 אנשים, שמהם 5,622 היו בני 45 ומעלה. ב-1 באוקטובר הם הועברו לאחריות שירות התעסוקה, אך 493 משתתפים בני 45 ומעלה בחרו להישאר בתוכנית.

²¹ החלטה זו אושרה על ידי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות ב-5.12.07. בשבוע הראשון של חודש דצמבר הוגשו 364 בקשות למענקי ההתמדה.

²² 12 מיליון ש"ח הוקצו לפעילות הכשרה מקצועית של משתתפי התוכנית (הממשלה מממנת 70 אחוזים של ההוצאה), וכ-3 מיליון ש"ח נוספים מיועדים להכשרת משתתפים בעבודה נתמכת ובעבודה מוגנת.

בשנת 2007 הוצאו בני 45 ומעלה מהתוכנית מהל"ב, אף שמצבם התעסוקתי של המשתתפים בגילי 54-45 השתפר במידה מעל לממוצע.

חוק מס הכנסה שלילי יופעל ב-2008 באזורי ניסוי.

שכן במרבית הסכמי העבודה רכיבי שכר כוונתן ותוספות אחרות אינם כלולים בשכר היסוד, דבר שמוזיל את עלויות העבודה למעסיקיהם של עובדים אלה. העסקה באמצעות קבלני כוח אדם נפוצה בעיקר בעבודות שאינן דורשות השקעה בהון אנושי ומאופיינות בשכר נמוך ובתנאי עבודה ירודים. יתר על כן, עובדי הקבלן אינם מאוגדים, ומשום כך אינם יכולים לעמוד על זכויותיהם²³, המופרות אפילו באתרים ממשלתיים²⁴. לשם הגברת האכיפה התקבלה בפברואר 2007 החלטת ממשלה על הקמת מינהל חדש לרישוי ואכיפה של חוקי עבודה סוציאליים, והוקצו כספים לתגבור כוח אדם באגף לאכיפת חוקי העבודה במשרד התמ"ת. במהלך חודש יוני סיכמו משרדי התמ"ת והאוצר, ההסתדרות והמעסיקים על שורת צעדים להסדרה והגברה של אכיפת חוקי העבודה, וביניהם: הטלת אחריות כספית ופלילית על מעביד המפר את הוראות חוקי העבודה, הטלת האחריות לתנאי העסקתם של העובדים על מזמין השירותים וביטול ההתקשרות עם קבלן כוח אדם שנמצא כי הפר את זכויות העובדים. במגזר הציבורי חלה חובת המכרזים, שבהם נדרשים קבלני השירותים לפרט את גובה השכר שישולם לעובד ולצורך אישור של אגף האכיפה במשרד התמ"ת על הרשעות או קנסות בגין הפרת חוקי העבודה בשלוש השנים שקדמו למועד הגשת ההצעה במכרז²⁵. בשנת 2007 נפתחו כ-50 תיקים נגד קבלני כוח אדם וקבלני שירותים על הפרת חוקי עבודה, ומ-52 חברות ליבוא עובדים זרים נשללו הרישיון והיתר התיווך. במסגרת המבצע המיוחד שערך האגף לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת נפתחו 415 תיקי חקירה כנגד מעסיקי בני נוער.

ב-2007 ננקטו צעדים להגברת אכיפתם של חוקי העבודה.

לשם השגת היעדים בתחום התעסוקה ננקטו צעדי התערבות ישירים - ביניהם סבסוד העסקת עובדים חדשים מאוכלוסיית החרדים והערבים ועובדים מוגבלים, וכן עידוד התעסוקה בפריפריה. מאז שנת 2005 מנהל משרד התמ"ת תוכנית לעידוד תעסוקה באזורי עדיפות לאומית, ומאז נוספו למעלה מ-5,600 משרות חדשות בגליל, בנגב, באזורי קו העימות, בשדרות וביישובי עוטף עזה. בשלב נוסף של התוכנית, שהתבצע בספטמבר 2007, צפויה תוספת של 1,585 מקומות עבודה. מלבד זאת הובטחה באזורי עדיפות לאומית תמיכה בשיעור עד 20 אחוזים מעלות השכר הממוצעת של העובדים הנוספים למפעלים שיקלטו אקדמאים חרדים וערבים. לשם שילוב אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה תסבסד המדינה התאמה של סביבת העבודה לעובדים כאלה, כאמצעי להפחית למעסיקים את העלויות הכרוכות בקליטתם.

לאחר שנים של ירידה דרסטית במספר המשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית, נבלמה הירידה השנה, ואף נרשמה עלייה זעירה של שני אחוזים ביחס לשנה הקודמת. עם זאת, לנוכח שיעורי האבטלה הגבוהים בקרב בעלי השכלה נמוכה נראה כי רמת ההשקעה בהכשרה המקצועית אינה מספיקה, ויש להרחיבה²⁶. במסגרת סבסוד שירותים תומכי עבודה הוצאו השנה כ-442 מיליון ש"ח על סבסוד מעונות יום לילדי נשים עובדות.

ב-2007 נבלמה הירידה של מספר המשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית.

²³ על עובדי קבלן חלים כל חוקי העבודה הבסיסיים, כולל חוק שכר מינימום, חוק שעות העבודה והמנוחה, חוק חופשה שנתית וכד', והם זכאים לקבל דמי הבראה, דמי מחלה ותשלום בגין שעות עבודה נוספות.

²⁴ במבצע אכיפה של משרד התמ"ת, שבו נבדקו 24 חברות כוח אדם ושירותים המספקות עובדים בתחומי השמירה, הניקיון והסיעוד לכ-150 אתרים ממשלתיים, נאספו כ-280 עדויות על הפרת חוקי העבודה.

²⁵ החוקים שהרשעה בהם תפסול את המציע: אי תשלום שכר מינימום, העבדה בעת המנוחה השבועית, אי תשלום גמול שעות נוספות, העבדה או תיווך לעבודה בניגוד לחוק.

²⁶ לדיון בנושא שיפור מערכת ההכשרה המקצועית בישראל ראו "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים" 118, עמ' 23-27.

ועדה לבחינת האמצעים להעצמת הפריפריה והתעשייה המסורתית, בראשותו של ישראל מקוב, הגישה תוכנית שאפתנית, שמעבירה את הדגש מעידוד התחרות הישירה במוצרים עתירי עבודה מול מדינות שבהן עלות העבודה נמוכה לטיפול ענפי התעשייה המסורתית בתחומים שבהם ניתן לפתח יתרון תחרותי בין-לאומי - פיתוח מוצרים חדשים, שיפור מוצרים קיימים, פיתוח חומרים והשבחת תהליכי ייצור. התוכנית מציגה תנאים הכרחיים להעצמת הפריפריה: פיתוח מערכת תחבורה מהירה ונגישה והעלאת רמת החיים בפריפריה באמצעות פיתוח קהילתי, חברתי ותרבותי ושיפור מערכת החינוך. לעת עתה הוקם במשרד התמ"ת, באפריל 2007, מטה לפיתוח ותעסוקה בנגב, שתפקידו ייזום תוכניות ופרויקטים חדשים למשיכת השקעות, לפיתוח מקורות תעסוקה ולעידוד הקמת עסקים במרחב הנגב, יצירת מסלול תעסוקה והקמת מרכזי תעסוקה ייחודיים למגזר הבדואי, הקמת אזורי תעשייה ותעסוקה חדשים (כגון פארק תעשיות עתירות מדע בבאר שבע²⁷ ואזור תעשייה בצומת להבים (בשיתוף עם עיריית רהט) והקמת מכון מחקר יישומי בתחום הביו-טק בנגב.

ועדת משנה לשילוב צעירים בני העדה האתיופית בשוק העבודה במשרד התמ"ת, בראשותו של בני פפרמן, המליצה על הפעלת שלוש תוכניות בתחום התעסוקה לצעירים בגילים 18-35: תוכנית לצעירים לקראת תום שירות צבאי או לאומי, תוכנית לצעירים ברובד הביניים - עובדים ושאינם עובדים - ותוכנית לסטודנטים בשנת הלימודים האחרונה, לבעלי השכלה על-תיכונית ולאקדמאים. הוועדה המליצה להפעיל את מערך התוכנית במשך שלוש עד חמש שנים, בעלות כוללת המוערכת ב-77 מיליון ש"ח, אך לעת עתה הצעדים שנעשו לשילוב בני העדה האתיופית בשוק העבודה מצומצמים ביותר²⁸.

²⁷ החברה האמריקאית KUD, המתמחה בהקמת פארקים תעשייתיים, כבר החלה לפעול לבנייתו, בשיתוף עם אוניברסיטת בן גוריון בנגב ועיריית באר שבע. התקציב המיועד לפיתוח תשתיות בפארק המדע יעמוד על 51 מיליון ש"ח.

²⁸ בחודש דצמבר נפתח קורס הכשרה ל-25 צעירים יוצאי אתיופיה, שמיועד לשלב אותם בעולם הטכנולוגיה העילית; זאת בשיתוף של האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת וחטיבת ההדרכה של חברת "מטריקס".

