

פרק ה'

שוק העבודה

- בשנה החולפת התרחבה התעסוקה במשק בשיעור של 3.4 אחוז; שיעור ההשתתפות המשיך לעלות, ושיעור האבטלה התייצב.
- התמתנות קצב הצמיחה במהלך השנה התבטאה בעיקר בירידת הביקוש לעובדים חדשים, בצמצום ממוצע שעות העבודה השבועיות במחצית השנייה של השנה, וכן בעלייה מתונה בלבד של השכר למשרת שכיר.
- הרעה בציפיות המעסיקים לגבי פעילותם העתידית התבטאה במגמת האטה הדרגתית ביצירת מקומות עבודה חדשים, שהחלה ברביע השני של 2011, וכן בעלייה של שיעור החברות שבהן התכווצה מצבת כוח האדם וירידה של שיעור החברות שבהן היא התרחבה.
- בעקבות הנהגת שינויים מתודולוגיים בסקר כוח אדם התברר כי מצב התעסוקה בהשוואה בין-לאומית טוב יותר מכפי שהיה נהוג לחשוב קודם לכן, וכי שיעור ההשתתפות של גילאי העבודה העיקריים בישראל גבוה מן הממוצע במדינות OECD.
- הגורם המשמעותי ביותר לגידול שיעור ההשתתפות בכוח העבודה הישראלי הוא עלייה ברמת ההשכלה של האוכלוסייה – פרי השקעה ניכרת בהרחבת מערכת ההשכלה הגבוהה, בעיקר בשנות התשעים.
- לירידת האבטלה לרמה הנמוכה היסטורית, ששררה בשנתיים האחרונות, תרמו שינויים מבניים מצטברים במשק הישראלי, שהביאו לירידת שיעור האבטלה הטבעי.
- תרומתם של העסקים הקטנים לסך התעסוקה במגזר העסקי גדולה וקרובה למדי לתרומתם של העסקים הגדולים. רגישותם של המעסיקים הקטנים למחזורי העסקים בכל הנוגע לתעסוקה נמוכה מזו של המעסיקים הגדולים.

1. ההתפתחויות העיקריות

בשנת 2012 נמשכה ההתרחבות בשוק העבודה: התעסוקה גדלה, שיעור ההשתתפות הוסיף לעלות, ושיעור האבטלה נותר יציב במהלך השנה, הודות לקליטת מצטרפים חדשים בתעסוקה (לוח ה'-1). אף שבמהלך השנה הואט קצב הצמיחה של המשק, במדדים העיקריים של שוק העבודה לא ניכרו סימני רפיון. ניתוח נתוני העבר מלמד כי בזכות פעילותם של מנגנוני התאמה המאפיינים שוק עבודה גמיש, התעסוקה היא האחרונה שנפגעת, וגם מידת הפגיעה בה מצומצמת. ההאטה בצמיחה במהלך השנה מצאה ביטוי בעיקר בירידת הביקוש לעובדים חדשים, בירידת המספר הממוצע של שעות העבודה השבועיות במחצית השנייה של השנה, וכן בעלייה מתונה בלבד של השכר למשרת שכיר, שהשאירה את התמורה הריאלית לשעת עבודה כמעט ללא שינוי, וברמה נמוכה מזו של השנים 2007–2008.

התעסוקה במשק התרחבה בשיעור של 3.4 אחוז, והתוספת הייתה במשרות מלאות. תעסוקת הישראלים התרחבה בענפי המסחר, שירותי האירוח והאוכל, השירותים העסקיים והבנקאות, וכן בשירותים הציבוריים, בעיקר בשירותי החינוך והבריאות, הרווחה והסעד. הגידול המהיר של מספר המועסקים בשירותים הציבוריים הוא המשך המגמה של השנים האחרונות. כשמסתמנת האטה בצמיחת המגזר העסקי הרחבת התעסוקה בשירותים הציבוריים משמשת גורם אנטי-מחזורי התורם ליציבות בשוק העבודה.

מגמת העלייה של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה נמשכה בשנת 2012. תוספת כוח העבודה נקלטה בתעסוקה, דבר ששמר על רמת אבטלה יציבה במהלך השנה. מדידתו של שיעור ההשתתפות הושפעה משינויים מתודולוגיים שהוכנסו בסקר כוח האדם: הכללת המשרתים בצבא – בשירות חובה וקבע – בכוח העבודה והרחבת מדגם הסקר ב-100 יישובים נוספים. על פי המדידה החדשה הגיע שיעור ההשתתפות בשנת 2012 ל-63.6 אחוז. שיעור ההשתתפות של גילאי העבודה העיקריים, בני 25–64, הגיע ל-78.7 אחוז, גבוה מהממוצע של מדינות OECD.

התמתנות קצב צמיחתו של התוצר במהלך השנה השתקפה בהאטה בשכירת עובדים חדשים. הגידול המהיר של מספר המשרות הפנויות במגזר העסקי, שביטא את התאוששותו

בשנת 2012 נמשכה ההתרחבות בשוק העבודה.

שיעור ההשתתפות של בני 25–64 גבוה מהממוצע של מדינות OECD.

התמתנות קצב צמיחתו של התוצר במהלך השנה התבטאה בהאטה בשכירת עובדים חדשים.

לוח ה'-1								
משתנים עיקריים בשוק העבודה, 2011 ו-2012								
(אחוזים, נתונים מנוכי עונתיות)								
2012				2011				
IV	III	II	I	IV	III	II	I	
63.8	64.2	63.6	62.8	62.6	62.6	62.7	62.7	שיעור ההשתתפות ¹
59.4	59.8	59.2	58.5	58.3	58.3	58.3	58.1	שיעור התעסוקה ¹
6.9	6.8	6.9	6.8	6.8	7.0	7.0	7.6	שיעור האבטלה ¹
-0.2	1.5	1.6	0.5	0.5	0.4	0.9	0.5	גידול מספר המועסקים ²
-0.2	2.1	1.3	-0.1	0.1	0.5	0.8	0.5	גידול מספר השכירים ²
-0.1	0.2	1.0	0.4	0.4	1.2	0.9	0.9	גידול מספר משרות השכיר ²
(1) ברמות. מתייחס לגילאי 15+.								
(2) שיעורי השינוי לעומת הרביע הקודם.								
המקור: הלמ"ס.								

לוח ה'-2

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה¹, 2008 עד 2012
(העלייה או הירידה הממוצעת לעומת השנה הקודמת, אחוזים)

2012	2011	2010	2009	2008	
1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	1. האוכלוסייה (ממוצע שנתי) ²
1.6	1.8	1.7	1.8	1.8	2. האוכלוסייה בגיל העבודה
63.6	62.6	62.6	62.1	62.0	3. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ³ – סך הכול
69.3	68.6	68.5	68.0	68.5	גברים
58.1	56.9	57.0	56.6	55.9	נשים
3.2	1.8	2.4	2.0	2.2	4. כוח העבודה
59.2	58.2	57.6	56.6	57.4	5. שיעור התעסוקה ³
74.0	72.8	71.8	70.7	71.6	שיעור התעסוקה בקרב גילאי 64-25
3.4	3.1	3.1	0.5	4.0	6. סך כל המועסקים ¹
3.2	2.9	3.4	0.3	3.5	ישראלים
-0.3	0.9	5.1	-0.1	1.3	המועסקים במשרות חלקיות
4.8	4.4	-0.1	2.1	9.7	לא-ישראלים ¹
4.0	4.9	3.6	1.3	3.9	7. המועסקים בשירותים הציבוריים ⁴
13.0	5.2	4.2	3.5	3.3	תשומת העבודה בשירותים הציבוריים
3.1	2.2	2.9	0.1	4.1	8. המועסקים במגזר העסקי
2.8	1.9	3.3	-0.2	3.3	עובדים ישראלים
12.0	11.8	11.6	11.9	11.7	9. חלקם של העובדים הזרים ועובדי השטחים במגזר העסקי ³
4.0	3.3	2.6	0.2	4.4	תשומת העבודה במגזר העסקי
3.4	3.1	3.2	0.1	3.6	עובדים ישראלים
9.4	3.4	-2.0	4.0	9.8	עובדים זרים ¹
2.2	8.7	2.8	-9.4	11.0	עובדים מהשטחים ¹
2.7	3.8	3.4	0.7	3.8	10. השכר הנומינלי למשרת שכיר ⁶
1.0	0.4	0.7	-2.6	-0.7	11. השכר הריאלי למשרת שכיר ⁶
0.6	0.4	0.7	-2.6	-0.7	במגזר העסקי
1.7	0.3	0.7	-2.4	-0.7	בשירותים הציבוריים ⁴
1.3	-0.3	1.5	-1.7	0.0	במגזר הממשלתי
2.4	0.0	-2.6	-1.4	-1.8	12. שכר המינימום (ריאלי)
-1.0	-0.8	2.5	-4.3	0.9	13. עלות העבודה ליחידת תוצר גולמי במגזר העסקי
-0.5	1.8	2.8	0.2	0.0	14. התוצר המקומי הגולמי לשעת עבודה במגזר העסקי ⁵
6.9	7.1	8.4	9.5	7.7	15. שיעור האבטלה ³ – סך הכול
6.7	7.3	8.9	9.9	7.5	גברים
7.0	6.8	7.9	9.2	7.8	נשים

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

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

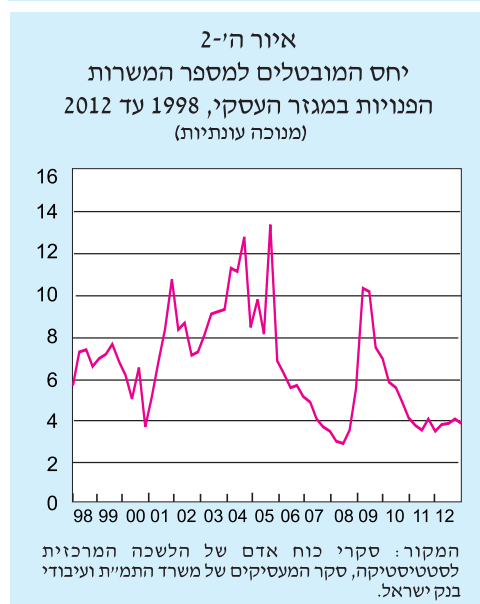
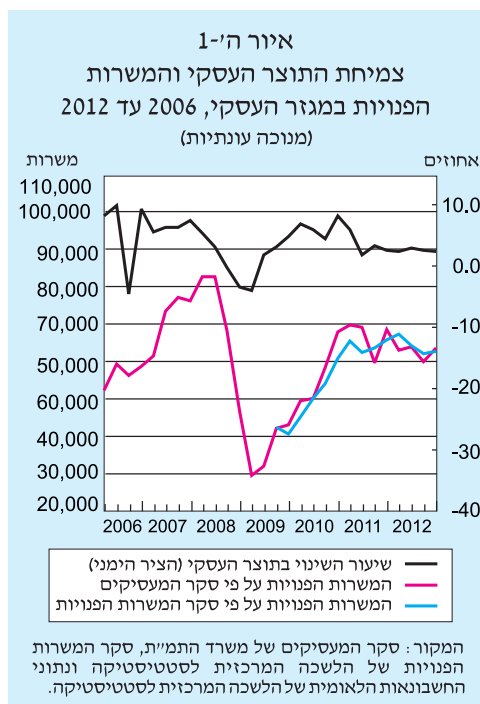
(3) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

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

(5) במחירים קבועים.

(6) הנתונים לשנת 2012 הם לחודשים ינואר–אוקטובר בעקבות שינוי הסיווג הענפי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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



של המשק מהמיתון, אשר החלה במחצית השנייה של 2009, התמתן ב-2011 ונבלם במהלך שנת 2012; מספר המשרות הפנויות לא חזר לרמת שיא הצמיחה ששררה במחצית הראשונה של 2008 (איור 1-1). מגמת ירידה הדרגתית ביצירת מקומות עבודה חדשים, שהחלה ברביע השני של 2011, מחזקת את ההערכה כי ההאטה בקצב הצמיחה של המשק היא הסיבה לירידת הביקוש לעובדים חדשים. בשנת 2012 נרשמה הרעה בציפיות המעסיקים לגבי פעילותם העתידית. זו השתקפה, ככל הנראה, בגידול שיעור החברות שבהן התכווצה מצבת כוח האדם וירידת שיעור החברות שבהן היא התרחבה.

היחס בין מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות במגזר העסקי (המדד ללחץ בשוק העבודה) היה כ-3.9 מובטלים בלבד לכל משרה פנויה – בדומה לרמה של שיא הגאות ב-2008 (איור 2-1). אף על פי כן גידול השכר הנומינלי למשרת שכיר במגזר העסקי היה מתון. קצב גידולו, שהוא לקראת אמצע השנה, התמתן החל מחודש אוגוסט, במקביל להתחזקות סימני ההאטה בצמיחה. במונחים ריאליים השכר במגזר העסקי שמר על יציבות. עלייתו של השכר בשירותים הציבוריים היא ביטוי ליישום הסכמי עבודה שנחתמו בשנים האחרונות (הסכם מסגרת במגזר הציבורי, הסכמים עם המורים, הרופאים, העובדים הסוציאליים ועוד). שחלק מהם כוללים עלייה משמעותית של מספר שעות העבודה.

קצב הצמיחה של המשק היה בשנת 2012 נמוך יחסית לשנים הקודמות, ואף

שיעור האבטלה הטבעי ירד, ככל הנראה.

נמוך קמעה משיעור הצמיחה הממוצע של הטווח הארוך. לנוכח ההתרחבות הניכרת של כוח העבודה היה סביר לצפות לעלייה של שיעור האבטלה, אולם זה התייצב ברמה הנמוכה ביותר מזה שלושים שנה. רמתו הנמוכה מבטאת, ככל הנראה, ירידה של שיעור האבטלה הטבעי, תוצאת שינויים מבניים שהתחוללו במשק בשני העשורים האחרונים ותרמו להגמשת שוק העבודה – בפרט עליית שיעור המשכילים באוכלוסייה, הקשחת המדיניות של ביטוח האבטלה, מעבר להעסקה זמנית, המאפשרת תחלופת עובדים, וייעול תהליך החיפוש, בין השאר באמצעות שימוש רחב באינטרנט, והוצאת הליכי חיפוש ומיון מועמדים לחברות חיצוניות המתמחות בגיוס כוח אדם.

לוח ה'-3

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה¹, 2008 עד 2012
(ממוצעים שנתיים, אלפים)

השינוי לעומת השנה הקודמת										
2012	2011	2010	2009	2012	2011	2010	2009	2008		
139.1	142.2	138.8	132.3	7,902.2	7,763.1	7,620.8	7,482.1	7,349.8	1. האוכלוסייה ²	
87.1	96.3	89.8	93.5	5,672.0	5,584.9	5,488.6	5,398.7	5,305.2	2. האוכלוסייה בגיל העבודה ³	
110.2	62.3	81.0	64.9	3,606.0	3,495.8	3,433.5	3,352.5	3,287.6	3. כוח העבודה ³	
119.1	105.0	104.4	15.8	3,650.9	3,539.4	3,434.4	3,330.0	3,314.2	4. המועסקים – סך הכול ^{7,5,4}	
107.4	92.9	104.5	10.1	3,359.0	3,251.5	3,158.6	3,054.1	3,044.0	ישראלים	
-2.4	8.7	45.1	-1.0	943.6	946.0	937.3	892.2	893.2	מהם: במשרה חלקית	
52.8	56.4	53.6	-13.3	1,788.3	1,735.4	1,679.0	1,625.4	1,638.7	גברים	
54.8	36.6	50.9	23.2	1,570.7	1,516.0	1,479.4	1,428.4	1,405.2	נשים	
13.7	12.1	-0.1	5.7	299.9	287.9	275.8	275.9	270.2	לא-ישראלים ⁷	
15.0	6.9	-5.0	8.9	235.7	222.0	215.2	220.2	211.3	מהם: עובדים זרים ⁷	
-1.3	5.2	4.9	-3.1	64.2	65.9	60.6	55.7	58.9	עובדים מהשטחים ⁷	
73.8	52.8	67.4	2.3	2,484.9	2,416.0	2,363.2	2,295.8	2,293.5	5. המועסקים במגזר העסקי ^{7,5,4}	
45.3	52.2	37.0	13.5	1,166.0	1,123.4	1,071.2	1,034.2	1,020.7	6. המועסקים בשירותים הציבוריים ^{7,5,4}	
-0.2	-40.4	-31.6	68.2	247.1	247.2	287.6	319.3	251.0	7. הבלתי-מועסקים ³	
4.1	-4.0	-12.8	28.9	76.0	71.9	75.9	88.7	59.8	8. התביעות לתשלום דמי אבטלה	
1.4	0.1	-3.2	4.5	16.2	14.8	14.7	17.8	13.3	מהם: תביעות ראשונות	
-3.9	10.5	19.5	-33.9	63.5	67.6	57.1	37.5	71.4	9. המשרות הפנויות במגזר העסקי ⁶	
0.2	0.3	0.3	0.1	8.8	8.6	8.2	8.0	7.9	10. השכר הנומנלי למשרת שכיר ⁷	
0.2	0.3	0.3	0.1	8.9	8.7	8.4	8.1	8.1	בענפי השירותים הציבוריים	
0.3	0.3	0.3	0.1	8.5	8.2	7.9	7.6	7.6	מוזה: במגזר הממשלתי	
0.3	0.3	0.4	0.1	9.3	9.2	9.0	8.6	8.5	בענפי המגזר העסקי	

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

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

(3) נתוני סקר כוח האדם.

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

(5) מועסקים ישראלים ולא-ישראלים.

(6) נתוני סקר המעסיקים.

(7) הנתונים לשנת 2012 הם לחדשים ינואר–אוקטובר. לפיכך ההשוואה היא לתקופה המקבילה אשתקד.

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

2. הביקוש לעבודה

התמתנות קצב הצמיחה במהלך השנה התבטאה בהאטה בשכירת עובדים חדשים. סך הביקוש לעובדים, הנמדד כמספר המועסקים בתוספת המשרות הפנויות, המשיך להתרחב במהלך שלושת הרבעים הראשונים של 2012, אך התכווץ ברביע האחרון של השנה. התרחבות הביקוש לעובדים חדשים, שאפיינה את המשק מאז יציאתו מהמיתון, החל מהמחצית השנייה של 2009, נעצרה גם היא. מספר המשרות הפנויות במגזר העסקי נותר גבוה יחסית, אך במהלך השנה הוא אופיין במגמת ירידה (איור ה'-1); מגמה זו של ירידת הביקוש לעובדים חדשים משותפת למרבית הענפים (לוח ה'-4), והיא תואמת האטה בקצב

ירידה ביצירת מקומות עבודה חדשים מחזקת את ההערכה כי האטת קצב הצמיחה הביאה לירידה של הביקוש לעובדים חדשים.

הצמיחה¹. את ירידת מספרן של המשרות הפנויות ושיעורן² בשנת 2012 על אף רמתו הגבוהה של הביקוש לעובדים היה ניתן לכאורה לייחס לתעסוקה המלאה במשק – מצב שבו תהליך ההתרחבות מואט באופן טבעי – אולם הניתוח להלן מלמד על ירידה הדרגתית וממושכת ביצירת מקומות עבודה חדשים ומחזק את ההערכה כי האטת קצב הצמיחה היא המביאה לירידת הביקוש לעובדים חדשים.

לוח ה'-4			
המשרות הפנויות במגזר העסקי על פי ענפי המשק			
מספר המשרות הפנויות, 2012	שיעור השינוי בהשוואה ל-2011	יחס המשרות הפנויות למועסקים	
סך הכול	64.8	-0.4	1.9
תעשייה + חשמל ומים	7.1	-10.7	1.6
בינוי	10.4	-4.4	6.4
מסחר סיטוני	8.4	-8.9	2.0
שירותי אירוח ואוכל	6.7	-3.0	4.4
תחבורה ותקשורת	3.6	-23.2	1.7
בנקאות, ביטוח ופיננסים	1.2	-31.4	1.0
שירותים עסקיים	16.0	9.4	3.4
חינוך	2.5	32.6	0.6
שירותי בריאות, רווחה וסעד	6.3	26.0	1.9
שירותים קהילתיים, חברתיים ואישיים	2.7	18.4	1.6

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כדי לבחון את הקשר בין הביקוש לעובדים לרמת הפעילות יש להבחין בין משרות המיועדות להגדלת מצבת כוח אדם (יצירת מקומות עבודה חדשים) לבין משרות המיועדות להחלפת עובדים שנפלטו – פוטרו או התפטרו (תחלופת עובדים ללא יצירת מקומות עבודה חדשים). ההפרדה בין שתי הסיבות להיווצרות משרות פנויות חשובה, שכן החלפת עובדים, בשונה ממשרות שנוצרו לראשונה, אינה משפיעה על סך התעסוקה. גם היפרדות של עובד ממעביד לא תגרום להתכווצות מצבת כוח אדם, אם במקום העובד שנפלט יועסק עובד חדש. תחלופה, ביוזמת העובד או המעביד, בדרך כלל מבטלת זיווג לא מוצלח בין עובד למשרה ומאפשרת היווצרות זיווג טוב יותר, שישפר את הפריון.

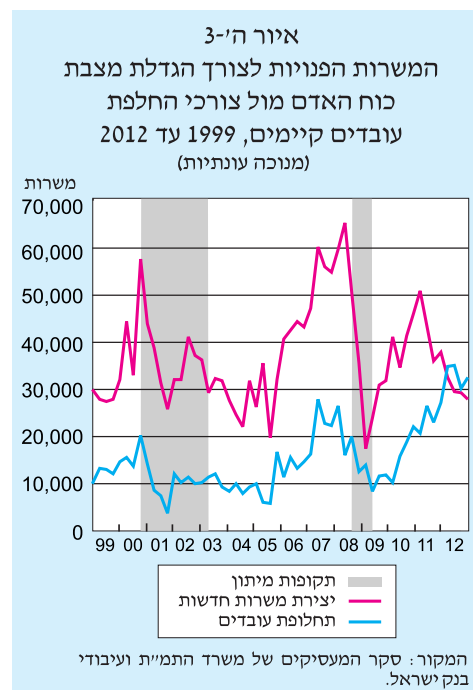
נתוני סקר המעסיקים של משרד התמ"ת מאפשרים הבחנה בין משרות פנויות "חדשות" (שנועדו להגדיל את מצבת כוח האדם) למשרות "מתפנות" (שנועדו להחליף עובדים נפלטים). איור ה'-3 מציג את התפתחות שתי הסדרות על פני זמן, וממנו עולים שני ממצאים מעניינים. ראשית, שתי הסדרות הן פרו-מחזוריות; משמע שמספר המשרות הפנויות משני הסוגים

¹ מספר המשרות הפנויות במגזר העסקי מתואם חיובית עם צמיחת התוצר העסקי: מקדם המיתאם בין השינוי בתוצר העסקי לבין השינוי במספר המשרות הפנויות (על פי סקר המעסיקים) הוא 0.41. המיתאם החזק ביותר הוא בו-זמני; זאת אומרת שהביקוש לעובדים חדשים מגיב לשינויים בצמיחה בתוך אותו הרבע. מסקנה דומה עולה ממחקרם של י' ג'יברה וי' יכין (2011), "מחזורי עסקים בישראל 1987-2010: העובדות", האוניברסיטה העברית, המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, מאמר לדיון מס' 11.02.

² שיעור המשרות הפנויות מחושב כמספר המשרות הפנויות חלקי סכום המשרות הפנויות והמועסקים.

יורד בתקופות מיתון ועולה בתקופות גאות.³ בתקופות של שפל מעסיקים נמנעים לעיתים קרובות מגיוס עובד חדש במקום זה שהתפטר או פרש לגמלאות ומבטלים את המשרה. גם העובדים עצמם אינם מעוניינים להתפטר בתקופות שפל, שכן האפשרויות למצוא משרה טובה יותר מצטמצמות. בדיקת המיתאמים בין סדרות המשרות הפנויות לבין הסדרות של מספר המועסקים במגזר העסקי, מספר המובטלים ושיעור האבטלה מעלה כי הפרו-מחזוריות במשרות המתפנות חזקה אף יותר מאשר במשרות החדשות.⁴

שנית, מאז תחילת הסקר⁵ יצירת משרות חדשות הייתה גורם חשוב הרבה יותר בביקוש לעובדים מאשר התחלופה, אך בשנת 2012 ממדי התחלופה השתוו לממדי יצירתם של מקומות עבודה חדשים ואף עלו עליהם. זאת כתוצאה מירידה



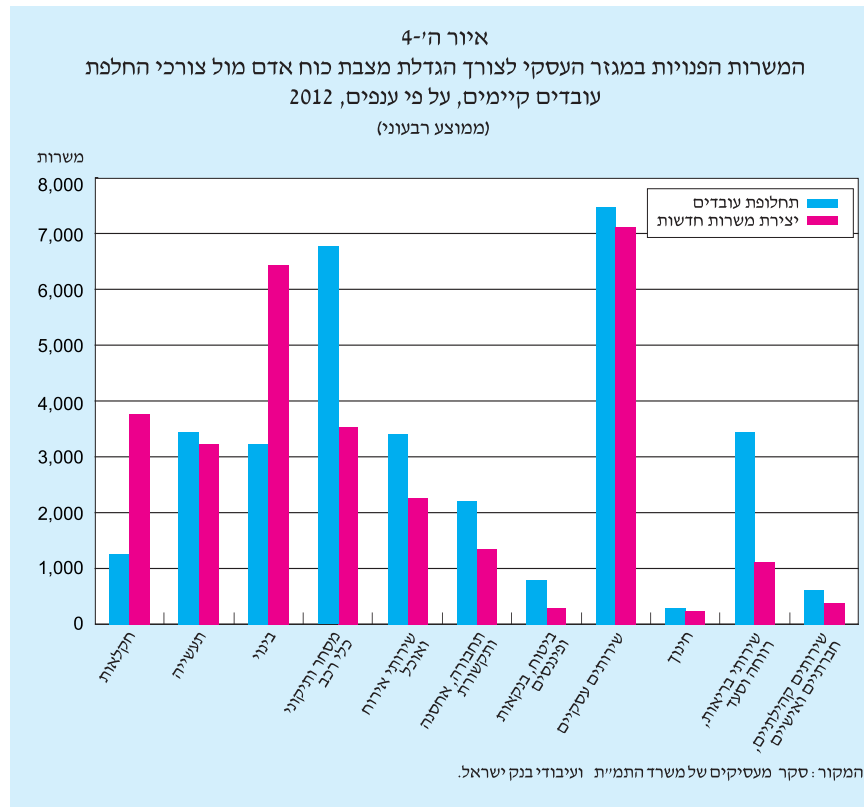
ביצירת משרות חדשות ברביע השני של 2011 ומהמשך העלייה בתחלופה עד אמצע 2012. בדיקה ענפית מעלה כי במרבית הענפים למעלה ממחצית המשרות הפנויות ב-2012 היו משרות מתפנות (איור ה'-4). ענפי המשק נבדלים ביניהם בחלקן של המשרות הפנויות המיועדות לתחלופת עובדים בסך המשרות הפנויות. שיעור התחלופה הגבוה ביותר הוא בענפי המסחר ושירותי האירוח והאוכל (כ-41.5 אחוז מסך המשרות הפנויות במוצע בשנים 1999–2012). בענפים אלה ההון האנושי הנדרש נמוך יחסית, וההכשרה המקצועית שהעובד מקבל במקום עבודתו מצומצמת. יתר על כן, משרות רבות בענפים אלה מיועדות להעסקה זמנית של צעירים, בהם סטודנטים. לעומת זאת, בתעשייה ובשירותים העסקיים שיעור המשרות הפנויות המיועדות לתחלופה נמוך יחסית – כ-29 אחוז, במוצע בשנים 1999–2012, וזאת מפני ריכוז של תת-ענפי טכנולוגיה עילית בקרב ענפים אלה. בענפי הטכנולוגיה העילית ההון האנושי הנדרש גבוה, ההכשרה במקום העבודה מתבטאת לעיתים ברכישת הון אנושי ספציפי, והזיווג בין עובד למשרה ככל הנראה מוצלח יותר, דבר שעשוי להאריך את משך ההעסקה. (הנתונים הקיימים אינם מאפשרים לבדוק את שרידות הזיווגים בין עובדים למשרות). ואכן בענפים אלה בתעשייה ובשירותים העסקיים⁶ שיעור המשרות הפנויות שנועדו לתחלופה נמוך יחסית – 22.6 אחוז במוצע בשנים 1999–2012.

³ הפרו-מחזוריות של יצירת משרות חדשות ברורה מאליה. פרו-מחזוריות של התחלופה תועדה גם במשק האמריקאי (Lazear, E.P. and J.R. Spletzer (2012), "Hiring, Churn and the Business Cycle", NBER, Working Paper 17910).

⁴ מקדם המיתאם בין מספר המשרות המתפנות לשיעור האבטלה הוא -0.76 ובין המשרות המתפנות למספר המועסקים במגזר העסקי הוא 0.65; אותם מקדמים המיושמים על הסדרה של מספר המשרות הפנויות החדשות הם 0.41 ו-0.27, בהתאמה.

⁵ נתונים על ייעוד המשרות הפנויות מצויים החל משנת 1999.

⁶ בהתאם להגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



בשנת 2012 נמשך הביקוש הרב לעובדים במקצועות הבנייה. חלקו בסך הביקוש לעובדים חדשים היה בין עשירית, על פי סקר המשרות הפנויות של הלמ"ס, ל-16 אחוז, על פי סקר המעסיקים של משרד התמ"ת, בעוד שהמועסקים בענף הבנייה הם כ-7 אחוז בלבד מסך המועסקים במגזר העסקי. עם זאת, החל מהרביע הראשון של 2012 ירד בהדרגה הביקוש לעובדים אלה, התפתחות התואמת ירידה מקבילה של היקף התחלות הבנייה. משלח יד אחר שבו גובר המחסור בעובדים הוא מטפלים סיעודיים במוסדות ובמשקי הבית.⁷ בענף הסיעוד המוסדי יש כיום מצוקה באיוש תקנים קיימים. (עד כה לא ניתנים היתרים להעסקת עובדים זרים במוסדות, אך איחוד בתי האבות כבר הציג דרישה ל-2,000 עובדים זרים).⁸ החמרת המחסור במטפלים סיעודיים היא תוצאה של כמה גורמים: תנאי עבודה קשים המקשים על גיוס עובדים חדשים ברמת השכר הנמוכה השוררת בענף; עלייה של גיל המועסקים במשלח יד זה⁹ ופרישת מועסקים ותיקים לגמלאות; עלייה מתמדת של מספר הנזקקים¹⁰; וירידה של מספר העובדים הזרים המועסקים בשירותי סיעוד במשקי בית בשנים 2010–2012.¹¹

נמשך הביקוש הרב לעובדים במקצועות הבנייה, וגובר המחסור במטפלים סיעודיים במוסדות ובמשקי הבית.

⁷ על פי נתוני הלמ"ס, בשנת 2012 עלה מספר המשרות הפנויות במשלח יד זה בכ-50 אחוז בהשוואה לאשתקד. על פי נתוני סקר המעסיקים, כבר בשנת 2011 הוכפל הביקוש למטפלים סיעודיים ביחס לשנים קודמות.

⁸ מתוך ג' נתן (2012), "פעילות הממשלה והמעסיקים לעידוד תעסוקת ישראלים במקצועות עתירי עובדים זרים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁹ בשנת 2010 הגיל הממוצע של המועסקים במוסדות היה 49 שנים וזה של המועסקים במשקי בית – 40 שנים.

¹⁰ להרחבה בנושא זה ראו דוח בנק ישראל לשנת 2011, פרק ח', עמ' 315–321.

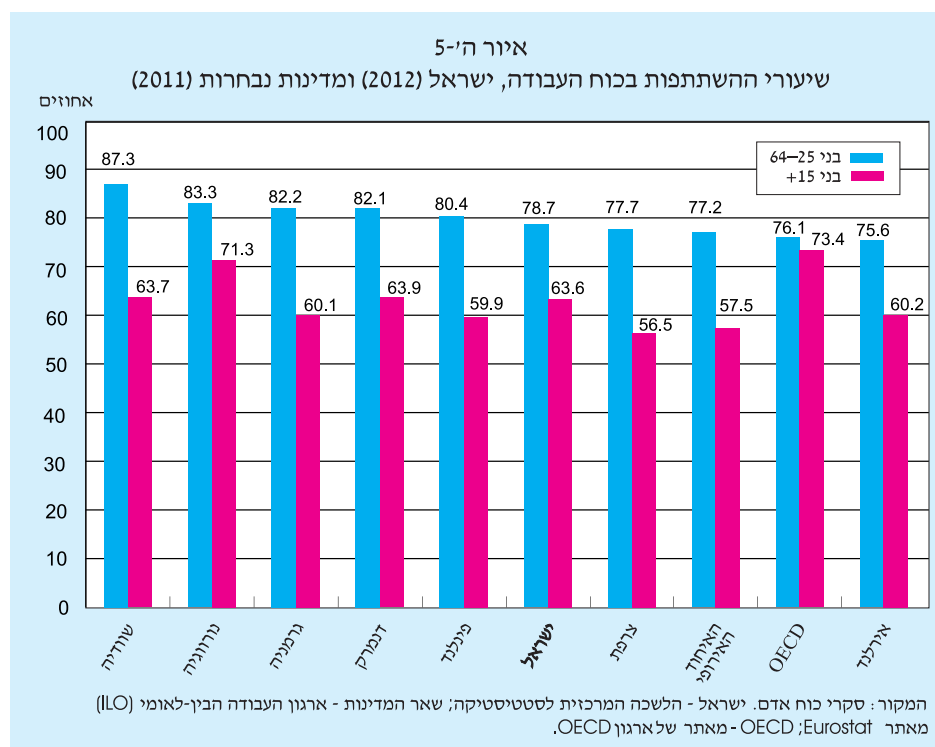
¹¹ כתוצאה מהרפורמה בשירותי הסיעוד פחת מספר האישורים להעסקת עובדים זרים החל משנת 2010.

3. היצע העבודה: האוכלוסייה בגיל העבודה וכוח העבודה

א. ישראלים

בשנת 2012 שינתה הלמ"ס את ההגדרות ואת שיטת הדגימה בסקר כוח האדם כדי להתאימו להגדרות בין-לאומיות. הדבר התבטא בהכללתם של המשרתים בצבא – בשירות חובה וקבע – בכוח העבודה (כך שבעצם מדובר על כוח העבודה ולא על כוח העבודה האזרחי) ובהוספת כ-100 יישובים¹². שינויים אלה הביאו לקפיצה של שיעור ההשתתפות מ-57.4 אחוז ל-62.5 אחוז ברביע האחרון של 2011. כדי לאפשר השוואה על פני זמן, הותאמו הנתונים ההיסטוריים להגדרות החדשות, ועל פי נתונים משורשרים אלה נמשכה ב-2012 המגמה ארוכת הטווח של גידול שיעור ההשתתפות בכוח עבודה, והוא הגיע ל-63.5 אחוז (לוח ה'-2). הסתכלות על מקדמי המעבר בין הסדרות הישנות לחדשות מגלה כי על פי השיטה החדשה מספרם של הבלתי מועסקים גבוה יותר בכ-36 אחוז, ומספר המועסקים – ב-7.5 אחוז. בקרב בני 25–64, גילאי העבודה העיקריים, ההבדלים קטנים יותר – בין היתר משום שקבוצה זו אינה מושפעת מהכללת המשרתים בצבא בכוח העבודה.

בעקבות השינויים בסקר כוח האדם, שהעלו את שיעור ההשתתפות, התברר כי בהשוואה בין-לאומית מצב המשק טוב יותר מכפי שהיה נהוג לחשוב קודם לכן. איור ה'-5 מציג את שיעורי ההשתתפות בשתי קבוצות גיל במספר מדינות OECD שבהן, בדומה לישראל, משרתים בצבא חובה וקבע נכללים בכוח עבודה, וכן את שיעורי ההשתתפות

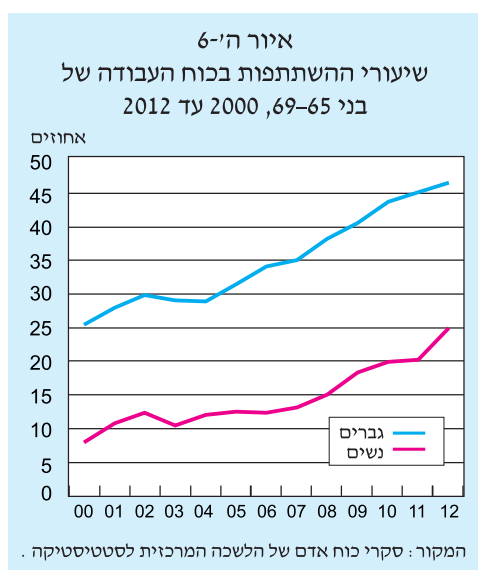


¹² על השינויים הטכניים בסקרי כוח אדם ותוצאתם ראו תיבה מזהפתחחיות הכלכליות בחודשים האחרונים 133, ינואר עד אפריל 2012, עמ' 9-10.

המצרפיים של OECD והאיחוד האירופי. על פי השוואה זו שיעורי ההשתתפות בישראל גבוהים יחסית, וזאת למרות שיעורי ההשתתפות נמוכים בקבוצות אוכלוסייה ייחודיות לה (גברים חרדים ונשים ערביות).

בעשור האחרון נרשמה מגמת עלייה בשיעור ההשתתפות של האוכלוסייה המבוגרת, ובמיוחד של הנשים המבוגרות, ושיעורי ההשתתפות של גברים ונשים בני 55–64 בישראל אף גבוהים מהממוצע של מדינות OECD. זוהי התפתחות חשובה, שכן קצב הגידול של האוכלוסייה המבוגרת גבוה מזה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים, מגמה הצפויה להימשך. בשנים 1975–2011 עלתה תוחלת החיים בגיל 65 בכ-5.2 שנים לנשים ובכ-4.6 שנים לגברים, אך עלייה זו לוותה בדחייתו של גיל הפרישה הקבוע בחוק בשנתיים בלבד: בשנים 2004–2009 הועלה גיל הפרישה של הנשים מ-60 ל-62, וגיל הפרישה של הגברים הועלה מ-65 ל-67, בתהליך הדרגתי. עליית תוחלת החיים ללא התארכות מקבילה של חיי העבודה מכבידה על מערכות תשלומי ההעברה והפנסיה, ולפיכך מן ההכרח ללוותה בהגדלת התעסוקה. בעשור האחרון ניכרת מגמה ברורה של עליית שיעורי ההשתתפות גם בקרב בני 65–69, גברים ונשים כאחד (איור ה'-6). מגמת העלייה חזקה יותר אצל גברים, משום שבני 66–67 הושפעו ישירות מהעלאת גיל הפרישה¹³, אך תחילת המגמה ניכרה עוד לפני 2004. שיעור המשתתפים בכוח העבודה בקרב בני 65–69 עמד בשנת 2012 על 35 אחוז. שיעור ההשתתפות נוטה להיות גבוה יותר בקרב משכילים, נשואים ותושבי מרכז הארץ. ערבים בני 65 ומעלה כמעט לא משתתפים בכוח עבודה¹⁴, ואילו שיעור ההשתתפות של עולי 1990 ואילך בני 65–69 נמוך רק במקצת מזה של ותיקים וילידי הארץ. רבים מהמבוגרים הנשארים בכוח עבודה גם לאחר גיל הפרישה הרשמי עובדים

בעשור האחרון ניכרת מגמה ברורה של עליית שיעורי ההשתתפות בקרב בני 65–69.



כעצמאיים ועוסקים במקצועות "הצווארון הלבן". שיעור העצמאיים (כולל אלה המעסיקים שכירים) בקרב בני 65–69 הוא 24 אחוז, כפול מאשר בקרב בני 25–64¹⁵. שליש מהמבוגרים המשתתפים בכוח העבודה הם בעלי משלח יד אקדמי, מנהלים ועוסקים במקצועות חופשיים וטכניים, ו-37.4 אחוז הם פקידים, סוכנים, עובדי מכירות ושירותים. 38 אחוז מהעובדים בני 65–69 מועסקים בשירותים הציבוריים, בעיקר בשירותי חינוך ובריאות, וכ-35 אחוז – בשירותים העסקיים, המסחר ובבנקאות, הביטוח והפיננסים. 40 אחוז מבני 65–69 אשר עובדים מועסקים במשרה חלקית בהיקף שעד 30 שעות עבודה שבועיות. קבוצה נוספת שעשויה להישאר בכוח

¹³ על השפעת שינוי חוק גיל הפרישה על ההשתתפות במבוגרים בכוח העבודה ראו פרק ח' בדוח זה ותיבה ה'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2010.

¹⁴ עובדה זו אינה מפתיעה, על רקע יציאה של גברים ערבים משוק העבודה בגיל צעיר יחסית. ראו ע' ישיב ונ' (קלינר) קסיר (2009), "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה", בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2009.11.

¹⁵ ממוצעים לשנים 2010–2011.

עבודה גם לאחר גיל הפרישה הרשמי היא מבוגרים שאין להם פנסיה, מצב המאלץ אותם להמשיך לעבוד לפרנסתם. תופעה זו רחבה יחסית: לכ-40 אחוז מהמבוגרים שעבדו והגיעו לגיל הפרישה אין חיסכון פנסיוני.

גיל פרישת החובה לגברים ולנשים כיום הוא 67¹⁶, וכשעובד מגיע לגיל זה מותר למעסיק לחייב אותו לפרוש. בהקשר זה פסק בית הדין הארצי לעבודה כי לעובד נתונה הזכות לבקש מהמעסיק להמשיך לעבוד אף לאחר גיל הפרישה, ואילו "המעסיק מחויב לשקול את בקשת העובד בכובד ראש תוך שקילת הגורמים הרלוונטיים, ובהם מצבו האישי"¹⁷. פסיקה זו פתחה פתח ליוזמה לבטל את גיל פרישת החובה.

ב. לא-ישראלים

נוסף על כוח העבודה הישראלי, מעסיקים ישראלים מגייסים עובדים זרים, פלשתינים ומסתננים לעבודות פיזיות ובשכר נמוך. על פי נתוני הלמ"ס, חלקם של העובדים הלא-ישראלים (לא כולל מסתננים) במגזר העסקי הגיע ב-2012 ל-12 אחוז, לאחר עלייה מתונה אך מתמדת לאורך השנים (לוח ה'-2). מספרם המדויק של העובדים הלא-ישראלים המתגוררים ומועסקים בארץ אינו ידוע, בגלל הקושי לאתר עובדים שמעמדם בארץ אינו מוסדר, ולגביו ישנן הערכות שונות. כך לפי הלמ"ס הגיע מספר הזרים השוהים בארץ בשנת 2012 לכ-236 אלף (לוח ה'-3), ואילו לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה שהו בישראל באמצע 2012 88,250 זרים, שנכנסו ארצה אי פעם באשרת עבודה, מהם כרבע בעלי אשרה שפג תוקפה. נוסף על אלה נכנסו לישראל כ-95 אלף זרים באשרת תייר ונשארו בה באופן בלתי חוקי. בגלל זרם המסתננים מאפריקה דרך גבול מצרים הלכה וגדלה בשנים האחרונות אוכלוסיית הזרים שאין להם מעמד מוסדר או מעמד של קבע. מספר המסתננים הטוענים למעמד של פליט הסתכם בספטמבר 2012 בכ-64.5 אלף. באוקטובר 2012 החזיקו כ-42.3 אלף פלשתינים בהיתרי עבודה, אולם רק כ-35.1 אלף מהם הועסקו בפועל בישראל¹⁸.

חלקם של העובדים
הלא-ישראלים (לא כולל
מסתננים) במגזר העסקי
הגיע ל-12 אחוז.

4. התעסוקה והשכר

בשנת 2012 נמשכה התרחבות התעסוקה במשק בקצב מהיר, גם בהשוואה לשנתיים הקודמות, שבהן הצמיחה הייתה חזקה יותר (לוח ה'-2). בקרב הישראלים התרחבות התעסוקה הייתה במשרות מלאות; מספר המועסקים במשרות חלקיות נותר יציב, וזאת במקביל לירידה של מספר המועסקים חלקית שלא מרצון (לוח ה'-2). תעסוקת הלא-ישראלים התרחבה בקצב מהיר, כתוצאה מעלייה גדולה של מספר הזרים המועסקים בענף הבנייה (לוח ה'-5). גידול השכר למשרת שכיר היה מתון, למרות התרחבות ניכרת של התעסוקה.

שיעור התעסוקה במשק הוסיף לעלות בשנת 2012 והגיע ל-59.2 אחוז. שיעור התעסוקה של גילאי העבודה העיקריים, בני 25–64, הגיע ל-74 אחוז, והוא גבוה כבר היום מזה שנקבע

¹⁶ חוק גיל הפרישה, התשס"ד, 2004 העלה את גיל פרישת החובה מ-65 ל-67.

¹⁷ ע"ע 209/10 ליבי וינברגר, עמותת המשפט בשירות הזיקנה, עמותת "יד ריבה" – סיוע משפטי לקשיש ועמותת "בן לזקן" – לקידום זכויות הזקנים" נ' אוניברסיטת בר-אילן.

¹⁸ מתוך G. Nathan (2012). "The OECD Expert Group on Migration (Sopemi) Report: Immigration in Israel 2011-2012", Research and Information Center, Israeli Parliament.

המאמצים

דמועטיק

מדיימנות לאומי. מדיימנות של לא-ישראלים נמוכה מזו של ישראלים, המבוססים על סקרי כוח אדם.

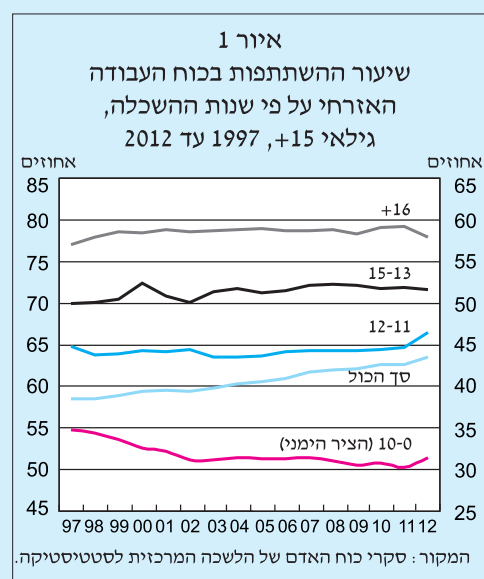
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית.

כיעד לשנת 2013 על ידי הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה (2010) – 73 אחוז¹⁹. עם זאת, יעד זה מתייחס לכוח העבודה האזרחי, כפי שהוא נמדד בסקרי כוח האדם הישנים, בעוד שהנתונים היום מתייחסים לכוח העבודה הכולל. לפיכך קובעי המדיניות אמורים להחליט אם ראוי לבחון מחדש את היעדים ולהתאימם להגדרות החדשות, או שיש להתרכז בהשגת יעדי המשנה שנקבעו לאוכלוסיות ספציפיות שמידת השתתפותן בשוק העבודה נמוכה²⁰. בעשור האחרון כוונה מדיניות הממשלה לעידוד ההשתלבות של אוכלוסיות אלה בשוק העבודה באמצעות תמריצים חיוביים (מענק הכנסה, סבסוד העסקה וכד') ושיליים (קיצוץ קצבאות, החמרת תנאי הזכאות). אולם, כפי שמלמד הניתוח בתיבה ה'-1, גידול שיעור ההשתתפות על פני זמן הוא בעיקר תוצאת עלייה של שיעור המשכילים באוכלוסייה. מכאן חשיבותם של צעדי מדיניות התומכים בכניסה לשוק העבודה באמצעות יצירת תנאים לרכישת השכלה והון אנושי; זאת בפרט במגזרים שבהם שיעור המשכילים נמוך ובמקצועות הרלוונטיים לשוק העבודה.

גידול שיעור ההשתתפות
על פני זמן הוא בעיקר
תוצאת עלייה של שיעור
המשכילים באוכלוסייה.

תיבה ה'-1: השפעת ההשכלה על שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל (אחוז העובדים ומחפשי העבודה מהאוכלוסייה בגילים 15 ומעלה). עלה בשנים 2002–2012 בכ-4 נקודות אחוז ותרם לעלייה של שיעור התעסוקה במשק. עלייה זו תאמה את מדיניות הממשלה בשוק העבודה בעשור האחרון, שהתמקדה במידה רבה בתמרוץ ההשתתפות בכוח העבודה. זאת, בין היתר, באמצעות תוכניות "מרווחה לתעסוקה" כדוגמת "אורות לתעסוקה" ו"תוכנית ויסקונסין", הפחתה של הקצבאות לאנשים בגיל העבודה ומתן מענק הכנסה (מס הכנסה שלילי) לעובדים, סבסוד טיפול בילדים לשם עידוד תעסוקת אימהות והעלאת גיל הפרישה.



בצד השפעת המדיניות, מושפעת ההשתתפות בכוח העבודה במידה רבה מרמת ההשכלה של האוכלוסייה בגיל העבודה: באיור 1 ניתן לראות כי קבוצות בעלות השכלה גבוהה מתאפיינות בשיעור ההשתתפות גבוה יחסית. כן ניתן לראות כי שיעור ההשתתפות בתוך כל קבוצת השכלה אינו עולה לאורך השנים¹, ואף על פי כן שיעור ההשתתפות הכולל הולך ועולה. זאת משום שההשכלה הממוצעת של האוכלוסייה בגיל העבודה

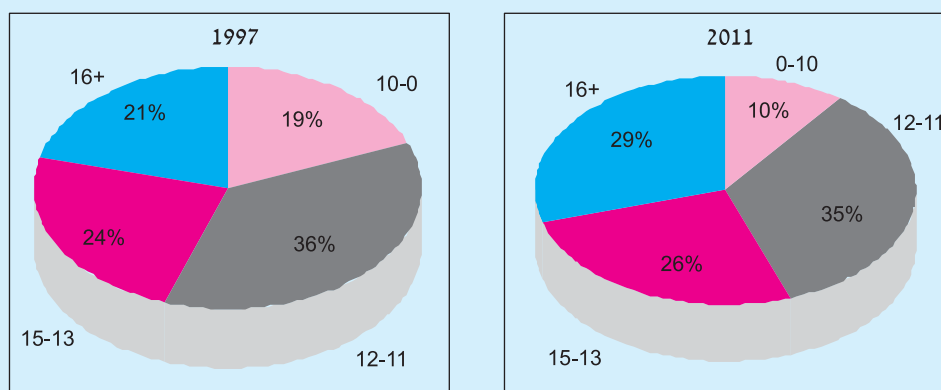
¹ קבוצת ההשכלה הנמוכה ביותר אף מתאפיינת בירידה של שיעור ההשתתפות לאורך השנים.

¹⁹ היעד לשנת 2020, שנקבע ב-2010, הוא 76.4 אחוז.

²⁰ לפירוט היעדים האלה ראו דוח בנק ישראל לשנת 2011.

איור 2

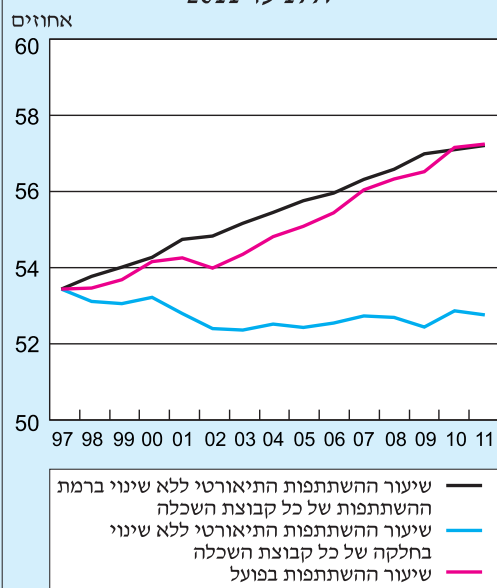
הרכב כוח העבודה לפי שנות ההשכלה, 1997 ו-2011



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

איור 3

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה
התיאורטי ובפועל,
2011 עד 1997

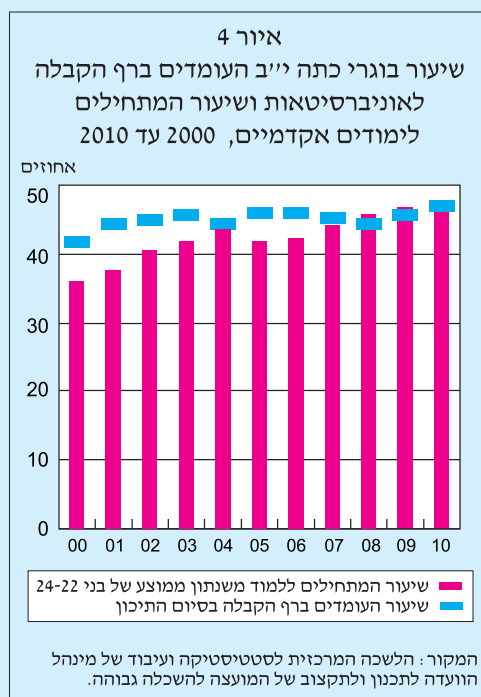


המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

(איור 2) עולה עם השנים. שילוב עובדות אלו מלמד כי העלייה ברמת ההשכלה היא הסיבה העיקרית לעלייתו של שיעור ההשתתפות².

לצורך בחינת ההשפעה של עליית ההשכלה הממוצעת על שיעור ההשתתפות אמדנו שני שיעורי השתתפות תיאורטיים. הסימולציה הראשונה (הקו הכחול באיור 3) מציגה רק את השפעת השינוי בהשתתפות של כל קבוצת השכלה, תוך קיבוע משקלותיהן של קבוצות ההשכלה כפי שהיו ב-1997. בכך היא מבטאת את שיעור ההשתתפות שהיה מתקבל לולא עלתה מאז רמת ההשכלה של האוכלוסייה בגיל העבודה בכללה. הסימולציה השנייה (הקו השחור באיור 3) מציגה את ההשפעה של עליית ההשכלה של החברה הישראלית בכללה, מקבעת את שיעור ההשתתפות של כל קבוצה, וכך מבטאת רק את השפעת השינוי במשקלותיהן של קבוצות ההשכלה. מהסימולציות עולה כי מאז 1997 שיעור ההשתתפות התיאורטי ללא השפעת העלייה הכללית ברמת ההשכלה ירד מעט, ושינוי רמת ההשתתפות של כל קבוצה בנפרד לא תרם לרמה הכוללת. מכאן שהעלייה

² בחינה של שיעור התעסוקה, במקום שיעור ההשתתפות, מציגה תמונה דומה לאורך התקופה כולה, אך עם תנודתיות רבה יותר; זאת משום ששיעור התעסוקה מושפע גם מהאבטלה, שהיא תנודתית על פני מחזור העסקים, ועוצמת התנודתיות רבה יותר ככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר.



ברמת ההשכלה של האוכלוסייה בכללה היא הגורם הדומיננטי לעליית שיעור ההשתתפות.

העלייה ברמת ההשכלה של האוכלוסייה משקפת במידה רבה את העלייה בשיעור הסטודנטים הלומדים במוסדות האקדמיים החל משנות התשעים, וזאת בעיקר בזכות גידול ההיצע של מקומות הלימוד במכללות. עלייה זו התמתנה בשנים האחרונות, ובשנים 2009 עד 2011 שיעור הסטודנטים לתואר ראשון באוכלוסייה כמעט לא השתנה. עצירת גידולו של שיעור הסטודנטים חופפת לסגירת הפער שבין מספר מסיימי התיכון העומדים ברף הקבלה לאוניברסיטאות למספר הצעירים הממשיכים ללימודים אקדמיים. שיעור בוגרי התיכון העומדים ברף הקבלה ושיעור הצעירים שהחלו ללמוד במוסדות האקדמיים³ (איור 4) עלו עלייה מתונה בעשור הקודם, עד ל-46.6 אחוז בשנת 2010. מסגירת הפער ומהתמתנות העלייה של שיעור הסטודנטים באוכלוסייה עולה כי החסם העיקרי להמשך עליית רמתה של השכלת הצעירים אינו היצע המקומות במערכת ההשכלה הגבוהה. לפיכך כיום יש לפעול ביתר שאת

להעלאת שיעור בוגרי התיכון המתאימים ללימודים אקדמיים בארץ, ובפרט – להעלאת השיעור של בעלי תעודת בגרות המתאימה ללימודים כאלה בקרב החרדים והערבים, שבקרבם השיעורים הנוכחיים (לשנת 2010) הם 5 אחוזים ו-35.7 אחוזים, בהתאמה, בלבד.

הניתוח לעיל מראה כי העלייה ברמת ההשכלה של האוכלוסייה – פרי ההשקעה הניכרת בהרחבת מערכת ההשכלה הגבוהה, בעיקר בשנות התשעים – היא הגורם המשמעותי ביותר לגידול שיעור ההשתתפות בכוח העבודה הישראלי, וכי שיעור הלומדים גדל במידה ניכרת עוד לפני השינויים הניכרים במדיניות התמריצים לעבודה של הממשלה. עם זאת, בטווח הארוך יש לתמריצים מתאימים חשיבות רבה כדי לעודד אוכלוסיות נוספות לעבוד, ולשם כך – גם לרכוש את ההשכלה המתאימה, שתאפשר להן ליהנות מתמורה גבוהה לתעסוקה.

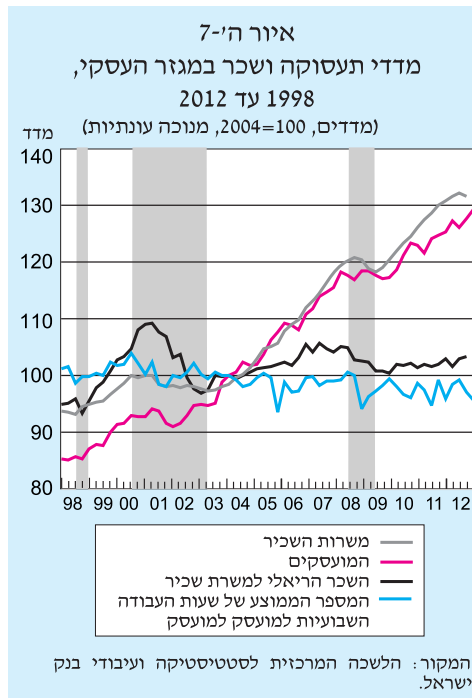
³ שיעור הסטודנטים הישראלים המתחילים ללמוד משותון ממוצע של בני 20–24, ללא הסטודנטים הלומדים בחו"ל.

א. התעסוקה והשכר במגזר העסקי

במגזר העסקי התרחבה התעסוקה בקצב מהיר של 3.1 אחוז, למרות ההאטה של קצב הצמיחה במהלך השנה. תשומת העבודה עלתה בקצב גבוה יותר – ביטוי לעלייה בממוצע שעות העבודה השבועיות למועסק במחצית הראשונה של השנה. התרחבות התעסוקה לנוכח ריבוי האיתותים בדבר התמתנות קצב הצמיחה עשויה להיתפס, לכאורה, כחוסר תגובה של שוק העבודה לזעזועים מקרו-כלכליים. אולם ניתוח נתונים נוספים וסדרות ארוכות טווח מלמד כי שוק העבודה הישראלי מגיב דווקא במהירות רבה; ואולם תגובתו עיקרה באמצעות שינויים בשכירת עובדים חדשים, בשעות העבודה השבועיות למועסק ובשכר. כך יכולים מעסיקים רבים להימנע מפיטורי עובדים.

עיקר תגובתו של שוק העבודה להתמתנות קצב הצמיחה היא באמצעות שינויים בשכירת עובדים חדשים, בשעות העבודה השבועיות למועסק ובשכר.

במשבר האחרון (מהרביע השלישי של 2008 עד הרביע השני של 2009) מספר המועסקים במגזר העסקי נותר יציב, ומספר משרות השכיר ירד בשיעור מתון יחסית (איור ה-7). לעומת זאת, ממוצע שעות העבודה לשבוע למועסק במגזר העסקי וגם השכר הריאלי למשרת שכיר ירדו ירידה חדה, במקביל לירידה במשרות הפנויות: רמתן בסוף המשבר הייתה נמוכה בהרבה מאשר בתחילתו. התנהלות שוק העבודה הישראלי, המתאים את התפוקה באמצעות שעות העבודה ולא באמצעות מספר המועסקים, שונה מזו של המשק האמריקאי. למרות התרחבות ההעסקה הזמנית והלא-ישירה החל משנות התשעים של המאה הקודמת, עדיין כדאי למעסיקים לצמצם את הפעילות דרך צמצום שעות העבודה ולפטר עובדים רק כצעד אחרון. הדבר נכון במיוחד בענפים עתירי הון אנושי, שבהם



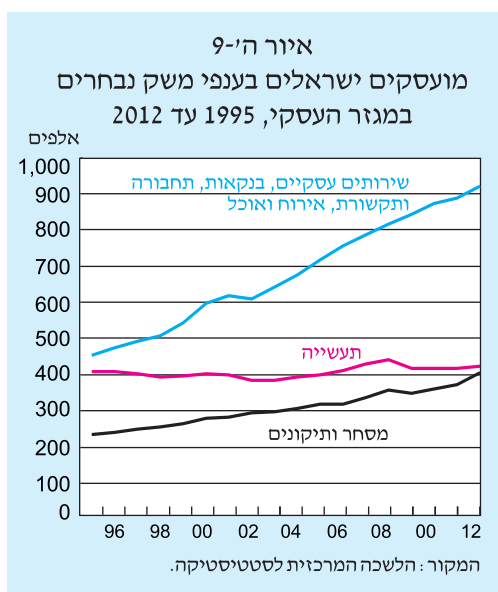
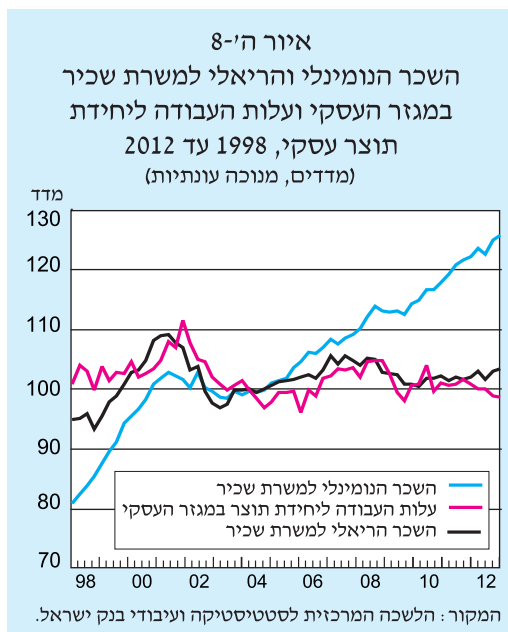
התהליך של גיוס עובדים מורכב וארוך יותר מאשר בענפים המעסיקים לרוב עובדים לא-משכילים. גמישות השכר, המאפשרת הורדה של הוצאות המעסיקים בעת משבר (בין היתר, באמצעות צמצום שעות העבודה), שומרת על רווחיהם משחיקה חמורה ומאפשרת שמירה על כוח האדם. באמידה לשנים 1995–2008 נמצא כי גמישות של חלקו של השכר בתוצר (סך תשלומי השכר) לפער התוצר בישראל היא 0.86 – גבוהה ביחס לממוצע של מדינות OECD, העומד על 0.66. הגמישויות במדינות הארגון נעות בין 0.38 ל-0.91, כך שישראל ממוקמת בחלקה העליון של ההתפלגות²¹. הואיל והשינויים בסך התעסוקה קטנים יחסית, הרי שהגמישות הגבוהה של סך תשלומי השכר נובעת בעיקר מהגמישות הגבוהה של השכר למשרת שכיר.

מאז היציאה מהמשבר האחרון במחצית השנייה של 2009 ניכרה מגמת עלייה מונוטונית של מספר משרות השכיר במגזר העסקי, אולם מגמה זו נעצרה במחצית השנייה של 2012. המספר הממוצע של שעות העבודה השבועיות למועסק עלה במחצית הראשונה של השנה, אך במחצית השנייה הוא חזר לרמה של תחילת השנה, רמה נמוכה יחסית בהסתכלות ארוכת טווח. השכר הריאלי למשרת שכיר, שירד מייד ובשיעור חד בתקופת המשבר של 2008–2009, לא חזר לרמה ששררה לפני המשבר. זאת למרות הצמיחה הגבוהה שאפיינה את המשק בשנים 2010–2011 ואף על פי שמחזור הצמיחה הנוכחי נמשך זה שלוש וחצי שנים. עלייתו המתונה של השכר נמשכה גם השנה: השכר הנומינלי למשרת שכיר במגזר העסקי עלה ב-2.4 אחוז²², שתורגמו לעלייה של 0.6 אחוז בלבד בשכר הריאלי למשרת

²¹ להרחבה ראו "הגירעון מנוכה המחזור בישראל", ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 132, ספטמבר עד דצמבר 2011, בנק ישראל, עמ' 26–33.

²² נתוני משרות השכיר והשכר למשרת שכיר בשנת 2012 מתייחסים לחודשים ינואר–אוקטובר, וזאת בעקבות שינוי הסיווג הענפי על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ההשוואה היא לעומת התקופה המקבילה ב-2011.

נמשכו מגמות ארוכות
הטווח של התרחבות
ענפי השירותים והמסחר
ויציבות של התעסוקה
בתעשייה.



שכיר. עלייה זו לא פגעה ברווחיות המעסיקים. עלות העבודה הריאלית ליחידת תוצר במגזר העסקי אף ירדה במקצת (איור ה'-8), הודות לעלייתם של מחירי התוצר העסקי.

בשנת 2012 נמשכו מגמות ארוכות טווח של התרחבות ענפי השירותים והמסחר ויציבות של התעסוקה בתעשייה (איור ה'-9 ולוח ה'-5)²³. על פי נתוני משרות השכיר, גידול התעסוקה בשירותים הובל על ידי שירותי המחשוב והמחקר והפיתוח (6.3 ו-5.4 אחוז, בהתאמה) שהיצוא שלהם גדל בשיעור מרשים; הביטוח וקופות הגמל (5.2 אחוז); שירותי התחבורה הציבורית (4.8 אחוז). ככל הנראה, כתוצאה מייקור השימוש ברכב פרטי בעקבות עליית מחירי הדלק; ושירותי האוכל והמסחר הקמעוני (2.4 ו-2.2 אחוז, בהתאמה), ביטוי לעלייה נאה בצריכה הפרטית השוטפת. התעסוקה בענף התקשורת ירדה בשיעור חד (6.3 אחוז) – ככל הנראה, מפני הצורך בהתייעלות, פרי תחרות עזה בענף הסלולר, שהתפתחה עם ריבוי המפעילים. בתעשייה התכווצו מרבית הענפים, אולם בענף כרייה וחציבה נוספו משרות שכיר (עלייה של 10.4 אחוז), וזאת כתוצאה מפעילות חיפושי הגז והנפט והפקתם²⁴.

מכלול הנתונים הענפיים על השינויים במשרות השכיר ובשכר למשרת שכיר (לוח ה'-6) מלמד כי הגידול החד של מספר משרות השכיר בענף הבנייה לווה

בעלייה מתונה בלבד של השכר למשרת שכיר – עדות לגמישות של היצע העובדים בענף הודות לעלייה במספר העובדים הפלסטינים. בענף הבנקאות, הביטוח והפיננסים, שהמשיך לקלוט עובדים, השכר ירד – עדות להתרחבות של היצע העובדים בענף. בענפי המסחר, שירותי האירוח והאוכל, התחבורה, האחסנה והתקשורת ובחלק מענפי התעשייה והשירותים העסקיים הושפע השכר למשרת שכיר מהעלאת שכר המינימום במשק, שהוא שכרם של רבים מהמועסקים בענפים אלה. שכר המינימום הועלה משמעותית עוד בשנת

²³ התופעה נדונה בהרחבה בדוח בנק ישראל לשנת 2011, פרק ב', עמ' 68–70.

²⁴ הרחבה על ההתפתחויות בענפים אלה ראו בפרק ב' של דוח זה.

2011 – מ-3,850 ל-4,100 ש"ח לחודש, תוצאה של עדכון שנתי ב-1 באפריל ושל יישום החקיקה²⁵. באוקטובר 2012 התבצעה הפעימה השנייה של העלאת שכר המינימום, לרמה של 4,300 ש"ח לחודש. העלאתו עשויה להתבטא בעליית השכר הממוצע למשרת שכיר בענפים שבהם שיעור גבוה של עובדים משתכרים שכר נמוך. כן נמצא²⁶ כי לעליית שכר המינימום תרומה משמעותית לעליית שכרן של נשים בחמישון התחתון, שמתואם עמו באופן כמעט מלא, ותרומה פחותה יותר, אך עדיין ניכרת, לעליית השכר של גברים ששכרם נמוך יחסית.

לוח ה'-6														
משרות השכיר והשכר למשרת שכיר ¹ לפי ענפים נבחרים ² , 2009 עד 2012														
משרות שכיר					השכר הריאלי למשרת שכיר									
שיעורי השינוי (אחוזים)					ביחס לשכר הממוצע									
					שיעור השינוי (אחוזים)									
אלפים														
2012					2009 2010 2011 2012									
סך הכול					3,249.2	0.3	3.9	4.1	2.9	1.0	-2.6	0.7	0.4	1.0
ישראלים					3,109.9	0.2	3.9	3.9	2.6	1.0	-2.5	0.7	0.4	1.0
ענפי המגזר העסקי – סך הכול					2,198.4	-0.9	4.1	4.3	2.2	1.0	-2.6	0.7	0.4	0.6
ישראלים					2,087.7	-1.0	4.0	3.9	1.7	1.0	-2.6	0.7	0.5	0.8
חקלאות – סך הכול					89.1	-1.7	1.6	6.2	1.7	0.6	-0.3	0.9	-1.0	0.4
ישראלים					55.9	2.1	2.8	5.4	0.8	0.7	0.0	1.1	-1.0	0.5
תעשייה – ישראלים					371.3	-2.6	2.2	2.2	1.0	1.4	-2.2	1.8	0.5	1.0
חשמל ומים – ישראלים					17.6	1.5	2.3	2.0	0.6	2.6	-0.3	1.7	0.2	2.3
בינוי – סך הכול					185.7	-0.6	4.9	7.9	5.5	0.9	-2.0	1.1	1.7	1.6
ישראלים					155.0	-1.2	5.6	8.1	4.2	0.9	-1.9	0.7	1.0	1.7
בנקאות, ביטוח ופיננסים – ישראלים					104.0	5.4	4.2	4.5	1.9	1.8	-12.9	4.1	0.0	-1.9
השירותים העסקיים – ישראלים					562.0	-3.1	4.6	4.4	2.7	1.1	-2.6	0.9	1.9	2.4
המסחר והתיקונים – ישראלים					428.3	-0.8	4.8	3.2	1.0	0.9	-2.5	0.2	0.0	-0.4
תחבורה, אחסנה ותקשורת – ישראלים					173.5	0.6	3.6	2.8	0.0	1.1	1.2	-3.9	1.0	0.5
שירותי אירוח ואוכל					179.9	1.7	4.0	6.7	3.1	0.5	-0.9	1.7	0.0	2.1

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

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

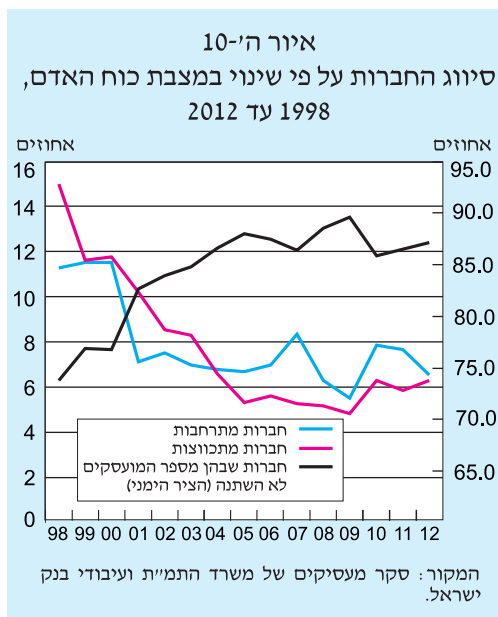
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התפתחות התעסוקה בענפים המייצאים תאמה את ההתפתחויות ביצוא הישראלי. גידול נאה של יצוא שירותי המחשוב והמו"פ השתקף בגידול חד של מספר משרות השכיר בענפים אלה, בעוד שהשכר הריאלי למשרת שכיר לא עלה. זאת ככל הנראה כתוצאה מגיוס נרחב של עובדים חדשים, ששכרם נמוך משכר הותיקים. במרבית ענפי היצוא של התעשייה ירד מספר משרות השכיר, בגלל ירידה ביצוא של ענפי תעשייה שאינם ענפי טכנולוגיה עילית, ובחלק מהם ירד גם השכר הריאלי.

²⁵ חוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר מינימום - הוראת שעה), התשע"א – 2011.

²⁶ י' מזור וא' פלד (2012), "שכר המינימום, התפלגות השכר ופער השכר המגדרי בישראל 1990–2009", בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2012.01.

השנה גדל שיעור החברות המתכווצות, וירד שיעור החברות המתרחבות מבחינת כוח האדם.



למרות העלייה בסך התעסוקה, מלמדים נתוני סקר המעסיקים כי בשנת 2012 גדל שיעור החברות המתכווצות וירד שיעור החברות המתרחבות מבחינת מצבת כוח האדם (איור ה'-10). ככל הנראה זהו ביטוי להתנהגות זהירה של המעסיקים בשכירת עובדים חדשים (התואמת ירידה בציפיות לפעילות ולמצבת כוח האדם במהלך השנה). נתונים אלה עולים בקנה אחד עם ירידה של מספר המשרות הפנויות שנועדו להגדלת מצבת כוח האדם וגם עם ירידה המסתמנת בתחלופת העובדים (למשל ויתור על גיוס עובדים חדשים במקום עובדים שהתפטרו או פרשו לגמלאות). הירידה של מספר החברות המתרחבות והעלייה של מספר החברות המתכווצות

בלטו יותר בקרב העסקים הקטנים, שחלקם בסך התעסוקה במגזר העסקי גדול. על תרומתם של העסקים הקטנים לתעסוקה במשק ראו תיבה ה'-2.

תיבה ה'-2: תרומתם של העסקים הקטנים לתעסוקה

על רקע דיון ציבורי בנושא עידוד עסקים קטנים נשאלת השאלה מהי תרומתם של העסקים הקטנים לתעסוקה במשק ולצמיחה הכלכלית. העסקים הקטנים תרמו למעלה מ-40 אחוז ממשורות שכיר של ישראלים שנוצרו במגזר העסקי בשנים 2003–2010 (הגידול נטו); תרומתם לתעסוקה בלטה בעיקר בענפי השירותים, המסחר, שירותי האירוח והאוכל והבנייה.

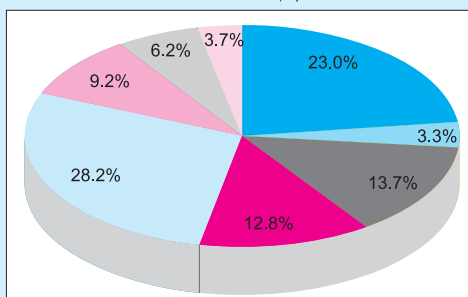
הגדרת עסק קטן מורכבת בדרך כלל משני פרמטרים – מספר המועסקים והיקף הפעילות¹. הניתוח המוצג להלן מתייחס לפרמטר של גודל מצבת כוח האדם בלבד, הנמדד על ידי מספר משרות השכיר של עובדים ישראלים למעסיק². עסק קטן מוגדר כעסק שיש בו עד 49 משרות שכיר, עסק בינוני מוגדר כעסק עם 50 עד 100 משרות שכיר, ועסק גדול – כעסק עם למעלה מ-100 משרות שכיר. הניתוח מבוסס על נתוני הלמ"ס, שמקורם במרשם העסקים לשנים 2003–2010.

העסקים הקטנים בישראל הם 97.5 אחוז מכלל העסקים הרשומים; הם פועלים בכל ענפי המשק ותורמים כ-40 אחוז מהתוצר. התעסוקה בעסקים הקטנים מרוכזת בעיקר בענפי המסחר והשירותים (איור 1). בממוצע לשנים 2003–2010 חלקם בסך התעסוקה נע בין 14.7 אחוז בתעשייה העילית והמעורבת-עילית ל-81 אחוז בענף הבנייה. במהלך תקופה זו ירד מעט חלקם של העסקים הקטנים בתעסוקה – מ-46.5 אחוז בתחילתה ל-45.5 אחוז בסיומה (איור 2). שיעור הגידול השנתי הממוצע

¹ בישראל, עסק קטן מוגדר כעסק המעסיק עד 50 עובדים, ומחזור מכירותיו עד 25 מיליון ש"ח, ועסק בינוני – כעסק המעסיק עד 100 עובדים ומחזור מכירותיו אינו עולה על 100 מיליון ש"ח.

² הגדרה זו אינה כוללת עצמאיים שאינם מעסיקים עובדים.

איור 1
ההתפלגות הענפית של משרות השכיר
של ישראלים בעסקים הקטנים
במגזר העסקי, ממוצע 2003 עד 2010



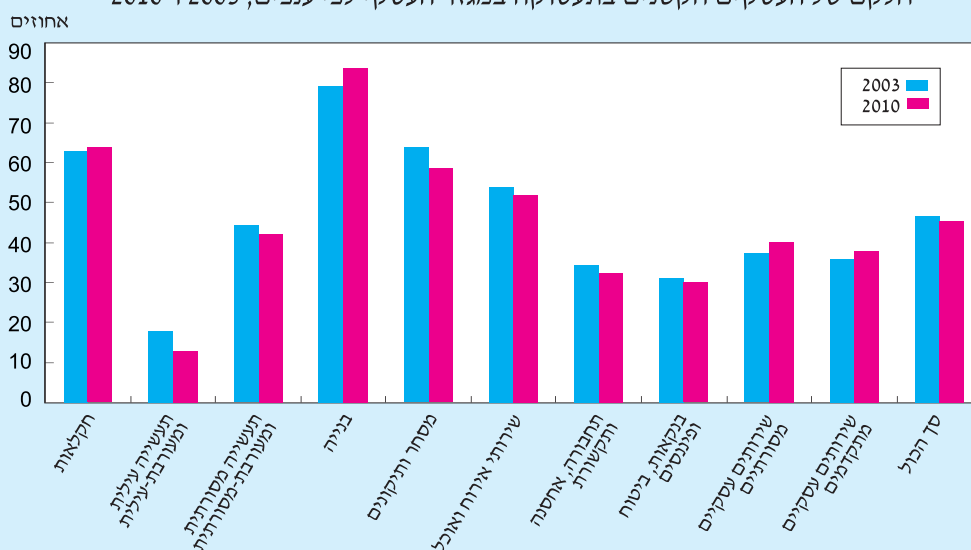
שירותים עסקיים
מסחר ותיקונים
בנייה
מסחר ותיקונים
שירותי אירוח ואוכל
תעשייה
תחבורה, אחסנה ותקשורת
חקלאות

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

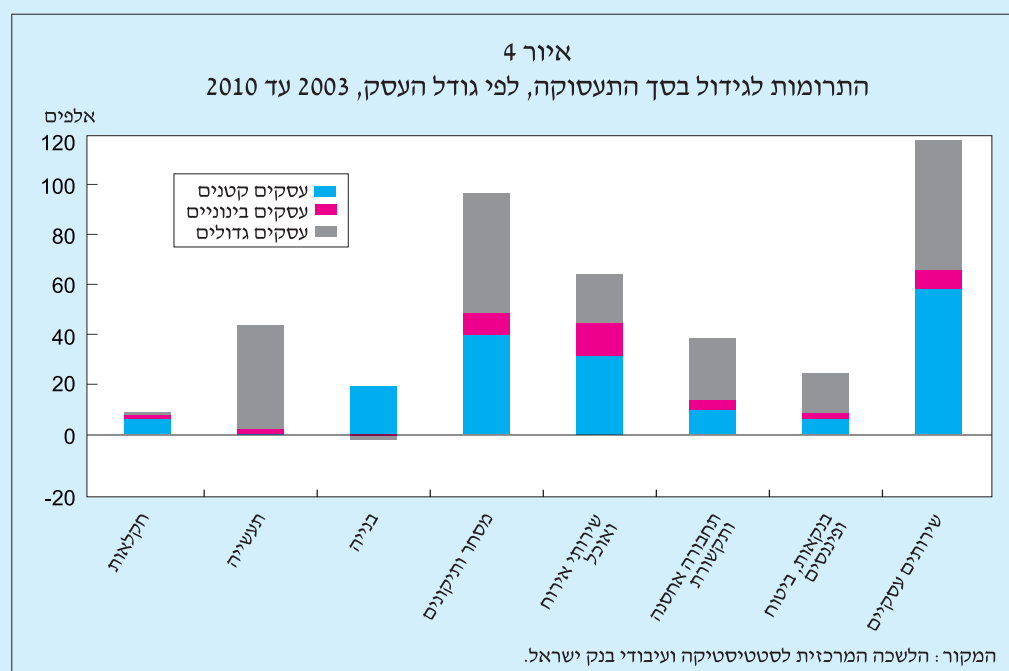
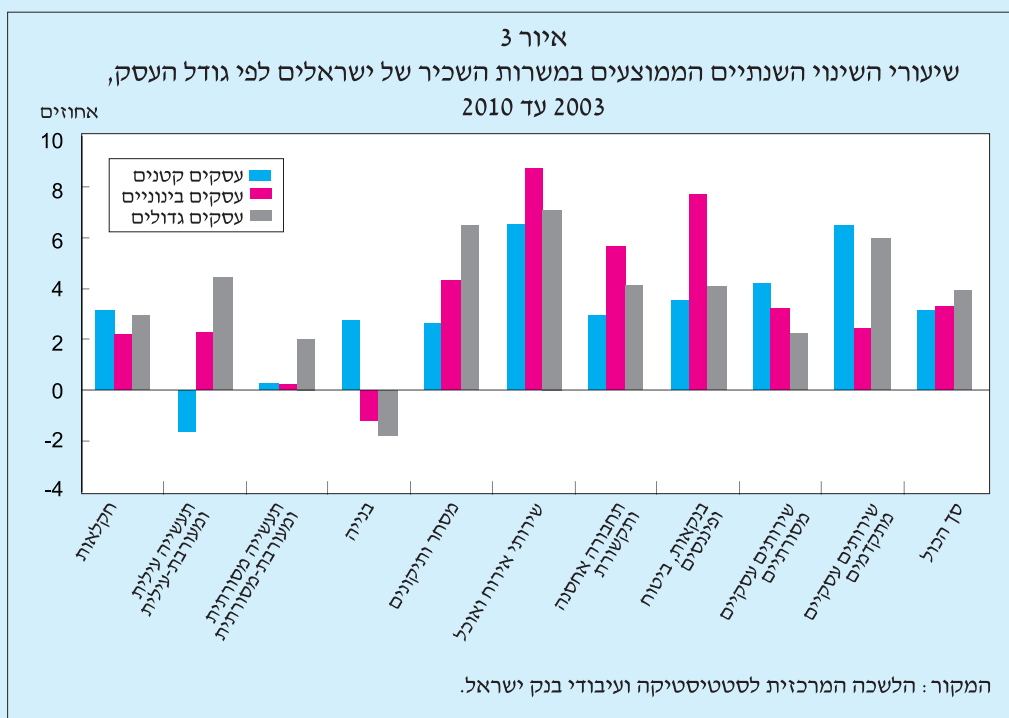
של מספר משרות השכיר בעסקים הקטנים עמד בשנים 2003-2010 על 3.1 אחוז, נמוך מאשר בעסקים הגדולים והבינוניים (3.9 ו-3.3 אחוז, בהתאמה). עם זאת, התמונה הכללית מסתירה הבדלים ענפיים: בענפי השירותים העסקיים ובחקלאות גידולו של מספר משרות השכיר בעסקים הקטנים היה המהיר ביותר, ובענף הבנייה גדלה התעסוקה אך ורק בעסקים הקטנים וירדה בעסקים הגדולים והבינוניים (איור 3).

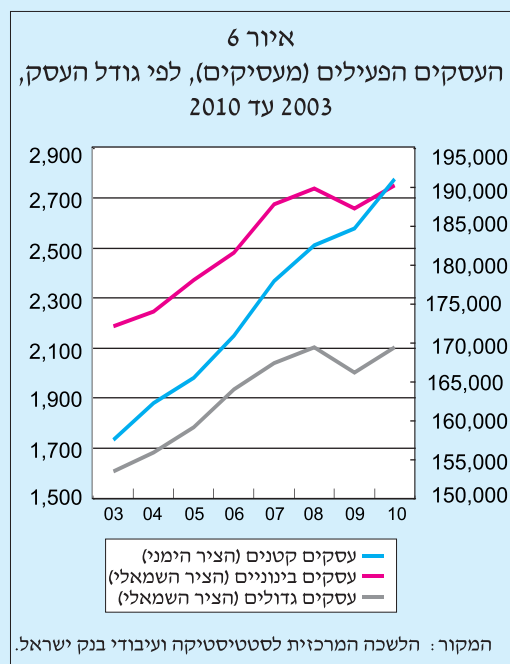
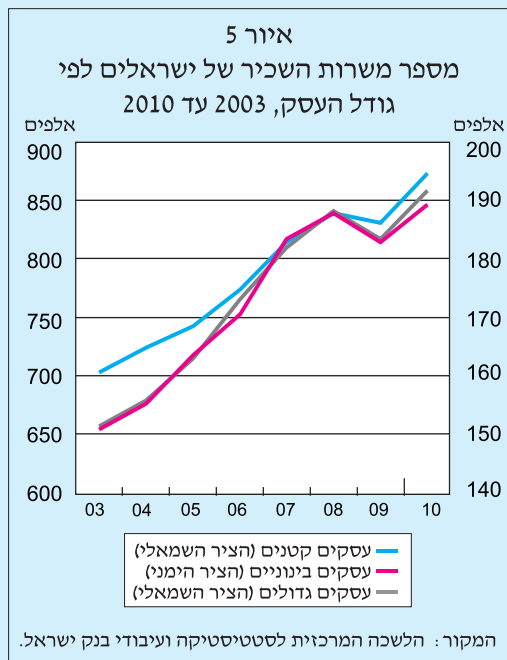
תרומתם של העסקים הקטנים לסך התעסוקה במגזר העסקי בשנים 2003-2010 הייתה גדולה וקרובה למדי לתרומתם של העסקים הגדולים. מתוך כ-410 אלף משרות שכיר של ישראלים שנוספו בתקופה זו, כ-170 אלף (41.5 אחוז) נוצרו בעסקים הקטנים. בעסקים הגדולים נוצרו 201.5 אלף משרות שכיר, ובעסקים הבינוניים – 38.5 אלף. תרומה ניכרת של העסקים הקטנים לתעסוקה נרשמה בענפי השירותים העסקיים, המסחר, שירותי האירוח והאוכל והבנייה (איור 4).

איור 2
חלקם של העסקים הקטנים בתעסוקה במגזר העסקי לפי ענפים, 2003 ו-2010



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.





על פעילותם והישרדותם של עסקים קטנים מקשה הבעיה של נגישות האשראי³. יש טוענים כי בעיה זו גורמת חוסר ביטחון תעסוקתי ורגישות גבוהה לתקופות מיתון ולמצבי חירום, בשל העדר עתודות מימון (צדיק, 2007); אולם בדיקת נתוני תעסוקה השוואתיים מלמדת כי במיתון האחרון ירדת מספרן של משרות השכיר בעסקים הקטנים הייתה מתונה הרבה יותר מאשר בעסקים הגדולים והבינוניים⁴.

מאיור 5 עולה כי בשנת 2008 סך מספרן של משרות השכיר בעסקים הקטנים דמה לסך מספרן בגדולים, אך החל מ-2009 גדל חלקם של העסקים הקטנים בסך התעסוקה. ממצא זה עולה בקנה אחד עם מסקנות מחקרם של Moscarini and Postel-Vinay (2009), שמצאו כי רגישותם של מעסיקים גדולים למחזורי עסקים בכל הנוגע לתעסוקה רבה מזו של הקטנים. ממצאי המחקר מבוססים על ניתוח נתוני ארה"ב החל מאמצע שנות השבעים, כך שהם מקיפים ארבעה מחזורי עסקים, וגם על נתוני משקים נוספים – דנמרק וברזיל. עדות עקיפה לרגישות גבוהה יותר של מעסיקים גדולים למחזורי עסקים עולה מממצא אחר: ההתאמה בין ציפיותיהם לגבי מצבת כוח האדם ברביע הבא לבין ההתפתחויות המקרו-כלכליות גבוהה מזו של המעסיקים הקטנים והבינוניים (סוחוי ופרסמן, 2009). מעסיקים גדולים נוטים לפטר יותר בעתות משבר וליצור יותר מקומות עבודה בשלבים מאוחרים יותר של הצמיחה. Moscarini and Postel-Vinay (2009) מסבירים תופעה זו: בתחילת תהליך הצמיחה העסקת עובדים נוספים עיקרה מתוך מאגר המובטלים, בהיותה זולה יחסית. כשמאגר המובטלים מתרוקן, מעסיקים נאלצים להעלות את השכר כדי למשוך אליהם מועסקים המעוניינים להחליף את מקום עבודתם. כיוון שרק עסקים שפריון העבודה בהם יכולים להרשות לעצמם להעלות שכר, עסקים גדולים, בדרך כלל יכולים לשלם שכר גבוה יותר, ולכן מושכים אליהם עובדים העוזבים עסקים קטנים, שבהם השכר בדרך כלל נמוך יחסית (על פי נתוני הלמ"ס השכר למשרת שכיר עולה עם גודל העסק). כך בשנת 2003, כשהצמיחה רק החלה, מספר משרות

³ לסקירה מקיפה של הבעיה והסיבות להתפתחותה ראו דוח ביניים של הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות.

⁴ הניתוח המוצג כאן בוחן גידול של התעסוקה נטו בכל אחת מקבוצות הגודל. לפיכך הוא אינו עוסק בשאלות של הישרדות עסקים קטנים, יצירת משרות ברוטו מול גריעת משרות, תחלופת עובדים וכד'.

השכיר בעסקים הקטנים היה גדול בכ-46 אלף ממספרן בעסקים הגדולים, והפער החל להיסגר בשנת 2005, לאחר התאוששותו של המשק מהמיתון והתבססות הצמיחה. בתקופת המשבר האחרון לא רק שהתעסקה בעסקים הקטנים נפגעה פחות; גם מספרם לא פחת, ורק קצב גידולו הואט – בשעה שמספר העסקים הגדולים והבינוניים ירד (איור 6). ממצא זה אינו מבטל את העובדה שהיו עסקים קטנים אשר נכשלו ולא שרדו בתקופת המשבר (ניתוח זה אינו יכול לעקוב אחר עסקים בודדים), אולם מאי ירידתו של סך מספר העסקים הקטנים ניתן ללמוד שבתקופת המשבר נפתחו עסקים חדשים. יש לציין כי תיאורטית גידול מספר העסקים הקטנים בתקופת משבר יכול לנבוע מצמצום התעסוקה בעסקים בינוניים וגדולים, המתבטא במעבר של עסקים בין קבוצות הגודל (reclassification bias). כדי לשלול אפשרות זו נבדקה ההסתברות של הפיכת עסק בינוני לעסק קטן על סמך נתוני סקר המעסיקים של משרד התמ"ת. הבדיקה הסתמכה על השוואה בין מספרי העובדים בתחילת רביע ובסופו באותה חברה. נמצא שההסתברות הרבעונית הממוצעת של הפיכת עסק בינוני לקטן בשנים 1998–2012 הייתה שמונה מאיות האחוז בלבד, והיא אינה שונה בשנת 2009 (שבע מאיות האחוז). לא ניתן אפוא להסביר את גידול מספרם של העסקים הקטנים בשנת המשבר בהקטנת מצבת כוח אדם בעסקים בינוניים.

מקורות

בנק ישראל, הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות (2012). פרק ב', סקירות כלליות, עמ' 112-122. סוחו, ט' ונ' פרסמן (2009). "מידע מקדים בציפיות המעסיקים", בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת המאמרים לדיון 2009.01.

צדיק ע', (2007). "עסקים קטנים ובינוניים בישראל ובמדינות המפותחות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת. Moscarini, G. and F. Postel-Vinay (2009). "Large Employers are more Cyclically Sensitive", NBER, Working Paper 14740.

ב. התעסוקה והשכר בשירותים הציבוריים

השנה גדלו התעסוקה והשכר בשירותים הציבוריים יותר מאשר במגזר העסקי.

בשנת 2012 גדלו התעסוקה והשכר בשירותים הציבוריים²⁷ יותר מאשר במגזר העסקי (לוח ה'-2). מספר המועסקים הישראלים עלה ב-4 אחוז, ומספר משרות השכיר של ישראלים – ב-3.3 אחוז. הנתונים על מספר המועסקים ומספר משרות השכיר ברמה הענפית לוקים באי-עקיבות: על פי נתוני סקר כוח האדם מספר המועסקים במינהל הציבורי גדל בשיעור חד (5.6 אחוז), בעוד שעל פי הנתונים המינהליים של המוסד לביטוח לאומי הייתה עלייה אחידה יותר על פני הענפים השונים ועלייה ניכרת יותר בשירותי החינוך והבריאות הרווחה והסעד (4.6 ו-4.1 אחוז, בהתאמה). הגידול החריג של מספר המועסקים במינהל הציבורי יכול להיות תוצאה של שינוי הרישום: עתה נכללים בענף זה גם המשרתים בצבא; לכן עדיפה הסתכלות על משרות השכיר, שאינן כוללות אותם. עליית השכר בשירותים הציבוריים נובעת מהמשך היישום של מספר הסכמים שנחתמו עם המגזרים השונים עוד לפני 2012. סך תשלומי השכר בשירותים הציבוריים עלה ב-2012 ב-6 אחוז. כ-57 אחוז מעלייה זו ניתן לזקוף ליישום ההסכמים עם הרופאים והמורים והסכם המסגרת במגזר הציבורי. גידולו של

²⁷ התעסוקה בענפי השירותים הציבוריים (חינוך, בריאות, מינהל ציבורי ועוד) כוללת עובדים במגזר הממשלתי, בחברות ממשלתיות, במלכ"רים פרטיים, ולעיתים גם בחברות פרטיות. עם זאת חלק ניכר מהפעילות הלא-ממשלתית בענפים אלה ממומן על ידי הממשלה גם אם אינו מופעל על ידיה באופן ישיר.

סך תשלומי השכר בשירותים הציבוריים תואם את גידולה של הצריכה הציבורית ומתיישב עם העובדה שקצב הצמיחה של התוצר המקומי הגולמי עלה על זה של התוצר העסקי. במגזר הממשלתי – המורכב מהממשלה המרכזית, הרשויות המקומיות והמלכ"רים הציבוריים (האוניברסיטאות, המכללות הציבוריות, המתנ"סים וכו') – גדל מספר משרות השכיר בשיעור גבוה של 4.8 אחוז, והשכר הריאלי גדל ב-1.3 אחוז (לוח ה'-7). עליית השכר במגזר הממשלתי היא המשך היישום של הסכם השכר הרב-שנתי שנחתם עם ההסתדרות בשנת 2010, המעניק תוספת שכר נומינלית מצטברת של 7.25 אחוז בשנים 2011–2013, מזה 1.78 אחוז בשנת 2012. כמו כן נמשך היישום של רפורמת "עוז לתמורה" בבתי הספר העל-יסודיים, שהעלתה את שכר המורים תמורת הגדלת מספרן של שעות העבודה למועסק, ושל ההסכמים עם הרופאים ועם העובדים הסוציאליים. (לפרטי ההסכמים ראו פרק ה' בדוח בנק ישראל לשנת 2011). עלות היישום של ההסכמים האלה יחד עם העלאת שכר המינימום הסתכמה בשנת 2012 בכ-4.15 מיליארדי ש"ח.

בתחילת חודש דצמבר 2012 פתחו האחים והאחיות בבתי החולים בשביתה בדרישה לשיפור תנאי העסקתם, שביתה שנמשכה 17 ימים. הסכם שכר חדש שנחתם בין האוצר להסתדרות האחים והאחיות מעניק תוספת שכר של כ-1,300 ש"ח על פני ארבע שנים, והוא שווה ערך לתוספת של 13 אחוז בממוצע. ההסכם בא להיטיב עם בעלי שכר נמוך יותר, משום שתוספת השכר היא סכום אחיד. מרבית התוספת תינתן בשנתיים הראשונות – 35 אחוז בכל שנה. מתוך עלות ההסכם יוקצה אחוז אחד לפתרון בעיות המקצוע.

לוח ה'-7 משרות השכיר והשכר הריאלי למשרת שכיר לפי תת-מגזר בענפי השירותים הציבוריים, 2010 עד 2012

השכר הריאלי למשרת שכיר				משרות השכיר				אלפים	
שיעורי השינוי			ביחס לשכר הממוצע במשק	שיעורי השינוי (אחוזים)					
2012	2011	2010		2012	2011	2010	2012		
1.6	0.2	0.8	1.0	4.3	3.9	3.5	1,022.1	סך כל השירותים הציבוריים	
1.3	-0.3	1.4	1.1	4.8	3.9	1.6	560.0	המגזר הממשלתי	
1.5	0.2	2.8	1.4	4.6	2.2	2.2	212.0	מזה: הממשלה המרכזית ¹	
1.0	0.0	-1.2	0.9	3.4	3.6	-2.1	122.4	הרשויות המקומיות	
1.6	0.3	0.7	0.9	5.7	5.5	3.1	225.6	המלכ"רים הציבוריים	
2.0	1.4	3.0	1.1	4.6	3.1	4.1	269.7	החברות	
5.4	2.9	-5.3	1.6	3.0	2.8	73.6	70.1	מזה: החברות הממשלתיות ²	
0.2	0.6	-0.8	0.9	5.2	3.2	-0.6	196.6	החברות הפרטיות	
1.6	0.8	-4.8	0.5	5.5	4.8	-2.8	122.6	מזה: הבריאות והסעד	
2.2	-0.4	-4.9	0.4	4.4	9.7	3.3	27.6	משקי הבית	
0.7	1.2	-11.1	0.6	2.3	4.2	-2.7	164.7	המלכ"רים הפרטיים	

(1) כולל המוסד לביטוח לאומי והמוסדות הלאומיים.

(2) רוב החברות האלה הן בתי חולים ממשלתיים.

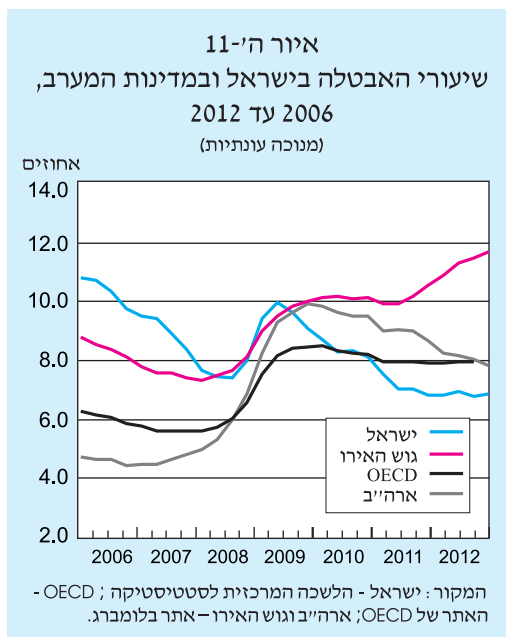
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון שכר ותעסוקה.

5. האבטלה

האבטלה היתה יציבה
השנה, תוצאה של גידול
מקביל בתעסוקה ובכוח
העבודה.

שיעור האבטלה במשק היה יציב במהלך שנת 2012 (לוח ה'-1). בחישוב שנתי ירד שיעור האבטלה בשתי עשיריות של נקודת אחוז ביחס לשנה הקודמת, אולם ירידה זו הושפעה משיעור האבטלה הגבוה ברביע הראשון של 2011. בקרב בני 25–64 ירד שיעור האבטלה מ-6.1 אחוז ל-5.9 אחוז. יציבותה של רמת האבטלה במשך השנה היא תוצאה של עלייה בתעסוקה שדמתה לתוספת כוח העבודה. שיעור האבטלה של הגברים ירד במידה ניכרת, בעוד ששיעור האבטלה של הנשים עלה בעשירית האחוז (לוח ה'-2). לאחר שבשנים 2009–2011 היה שיעור האבטלה של הנשים נמוך מזה של הגברים, היתה הפך היחס בשנת 2012.

שיעור האבטלה בישראל
בשנת 2012 היה נמוך
בהשוואה בין-לאומית.



שיעור האבטלה בישראל בשנת 2012 היה נמוך בהשוואה בין-לאומית (איור ה'-11). לפני המשבר הפיננסי העולמי שררה בישראל אבטלה גבוהה, אך היא ירדה במהירות והתקרבה לרמות האבטלה בעולם המערבי. המשבר, שהיכה במשקיהן של מדינות רבות, גרם לעליית האבטלה בהן, וגם את המשק הישראלי פקדה האטה. אולם מאז המחצית השנייה של 2009 שיעור האבטלה בישראל מאופיין במגמת ירידה מתמשכת, בעוד שבמדינות OECD התייצבה האבטלה ברמה גבוהה, ובמדינות גוש האירו המשבר מחריף. עקומת 'בִּוֵּרִידג' מתארת את הקשר בין שיעור האבטלה לבין מספר המשרות הפנויות²⁸. אמידת העקומה מלמדת

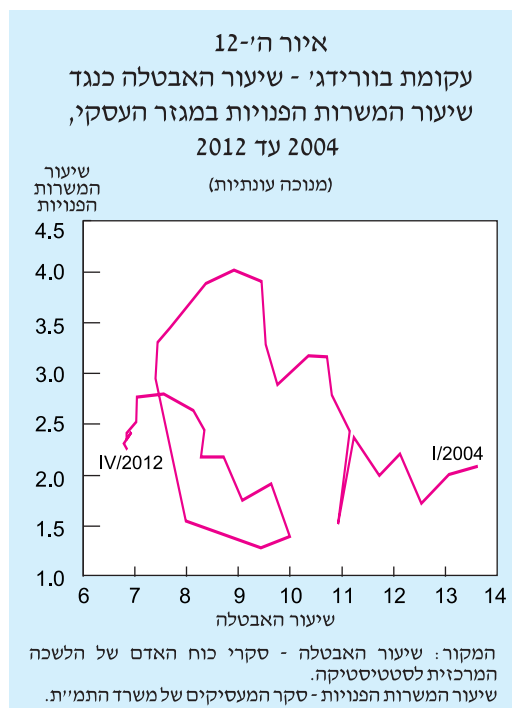
כי תגובת המשרות הפנויות למחזורי העסקים מהירה וחזקה יותר מתגובתו של שיעור האבטלה. השיפוע הנאמד של עקומת 'בִּוֵּרִידג' בישראל הוא -3; משמע שעל פני מחזור עסקים ירידה של אחוז אחד במספר המובטלים תואמת עלייה של 3 אחוז במספר המשרות הפנויות, בממוצע²⁹. שיעור המשרות הפנויות הגיע לרמה גבוהה יחסית של 2.8 אחוז מסך הביקוש לעובדים (הנמדד כסכום של מספר המועסקים ומספר המשרות הפנויות) באמצע שנת 2011, ומאז הוא ירד בהדרגה ל-2.3 אחוז במחצית השנייה של 2012. ירידה זו לוותה בירידה של שיעור האבטלה, כך שהעקומה כולה סטתה שמאלה (איור ה'-12).

הנתונים של משך חיפוש העבודה מצביעים על העמקת האבטלה: מספר המובטלים המחפשים עבודה חודשיים לכל היותר ירד בשנת 2012, ואילו מספרם של מחפשי העבודה במשך חצי שנה ויותר עלה. על פי נתונים אלה, מי שהצטרפו לשוק העבודה בשנת 2012 הצליחו למצוא תעסוקה במהירות ובקלות יחסית. (בגלל שינוי המדגם של סקרי כוח

²⁸ הסבר על העקומה ניתן למצוא בתיבה ה'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2011.

²⁹ Y. Yakhin and N. Presman (2013). "A Flow-Accounting Model of the Labor Market: An Application to Israel" טרם פורסם.

מי שהצטרפו לשוק
העבודה השנה הצליחו
למצוא תעסוקה
במהירות יחסית.



כמחצית מירידתו של
 שיעור האבטלה בשנים
 2011–2004 מוסברת
 בגורמים מבניים ולא
 בגורמים מחזוריים.

האדם אין באפשרותנו לערוך בדיקה פרטנית שתעקוב אחרי מחפשי העבודה. לעומתם מובטלים שמאחוריהם הייתה תקופת אבטלה ארוכה יותר התקשו במציאת עבודה³⁰. כמו כן ירד במתינות שיעור הבלתי מועסקים שלא עבדו בשנים-עשר החודשים האחרונים, נתון שיכול להצביע על קליטה-בתעסוקה של מצטרפים חדשים לכוח העבודה. (הסבר אחר הוא קליטה-בתעסוקה של מי שהיו מובטלים למעלה משנה, אך לנוכח נתוני עומק האבטלה אפשרות זו אינה סבירה.) האבטלה כיום נמוכה בפרספקטיבה היסטורית. ייתכן שרמתה הנוכחית מצביעה על ירידה של שיעור האבטלה הטבעי, וזאת בעקבות שינויים מבניים שהתחוללו במשק בעשורים האחרונים. נראה שללא שינויים אלה רמת האבטלה כיום הייתה גבוהה יותר. מחקר שאמד

את עקומת בוורידג'³¹ בנתונים ישראליים מעלה כי לפחות מחצית מירידתו של שיעור האבטלה בשנים 2011–2004 אכן מוסברת בגורמים מבניים ולא בגורמים מחזוריים. הגורמים המבניים האלה פעלו בשני ערוצים – השפעה על היצע העבודה והשפעה על יעילות החיפוש (הן של מעסיקים והן של מובטלים). מאז תחילת שנות האלפיים הכניסה הממשלה מספר שינויים מחמירים במערכת ביטוח האבטלה, ביניהם הורדת דמי האבטלה, צמצום משך הזכאות, במיוחד למובטלים צעירים, והארכת תקופת ההכשרה. במקביל הוחמרו תנאי הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה, וצומצמו קצבאות ילדים, שהיו מקור הכנסה משמעותי במשפחות מרובות ילדים. אלה יצרו דחיפה להשתלבות של אוכלוסיות שנסמכו על קצבאות אלה בשוק העבודה. על פי אמידה אקונומטרית, פעל גידולו של כוח העבודה להורדת שיעור האבטלה בטווח הארוך, וניתן לזקוף להשפעתו ירידה של כ-48 אלף איש במספר המובטלים בשנים 2011–2004 (מתוך סך הירידה של מספרם בתקופה זו – כ-167 אלף). ירידה של כ-35 אלף מובטלים בשנים אלו ניתן לייחס להגברת יעילות החיפוש; זאת, בין היתר, הודות לשימוש רחב באינטרנט, המוזיל את עלויות החיפוש הן של מחפשי העבודה והן של המעסיקים, ולהוצאת הליכי החיפוש והמיון של מועמדים אל חברות חיצוניות המתמחות בגיוס כוח אדם. החמרת תנאי הזכאות לדמי אבטלה תרמה גם היא להמרצת תהליך החיפוש, לפעמים על חשבון איכות הזיווג בין עובד למשרה. ירידת האבטלה המבנית היא תוצאה של הגמשת שוק העבודה, המאפשרת התאמה מהירה יותר של התעסוקה והשכר לתנאים המשתנים של הסביבה הכלכלית. להגמשה

³⁰ תופעה זו מוכרת בספרות המקצועית, שכן מקובלת בה טענה כי ככל שתקופת האבטלה מתארכת כך גוברת השחיקה בהונו האנושי של המובטל, דבר שמונע ממנו הצלחה בחיפוש עבודה ויציאה ממעגל האבטלה.

³¹ Y. Yakhin and N. Presman (2013), "A Flow-Accounting Model of the Labor Market: An Application to Israel" טרם פורסם.

ירידת האבטלה המבנית היא תוצאה של הגמשת שוק העבודה, המאפשרת התאמה מהירה יותר של התעסוקה והשכר לתנאים המשתנים של הסביבה הכלכלית.

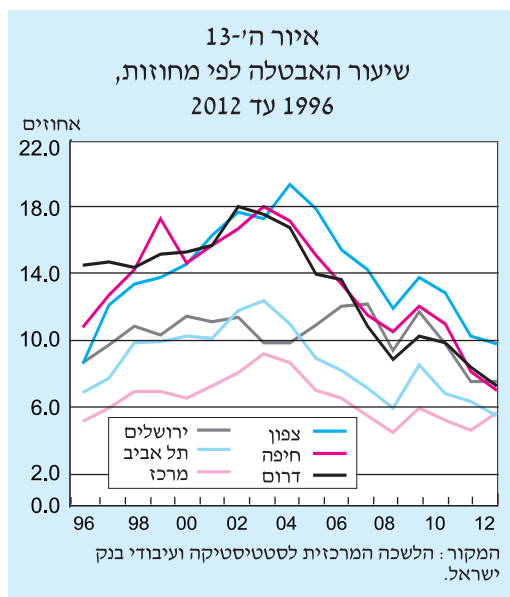
זו תרמו, בין היתר, שינוי בהרכב הענפי – הצטמצמות התעסוקה בתעשייה המסורתית והתרחבותה בענפי השירותים, שהם גמישים יותר מבחינת העסקת כוח אדם. לירידת שיעור האבטלה תרמה גם העלייה ברמת ההשכלה של האוכלוסייה, שכן האבטלה בקרב המשכילים נמוכה יותר. לוח ה'-8 ממחיש חלק מההסברים האמורים. ההשוואה היא בין השנים 1998–1999 (ולגבי אחוז התחלופה – השנים 1999–2000³²), בהעדר נתונים לפני שנת 1999) לבין השנים 2011–2012 – תקופות דומות מבחינת שיעור הצמיחה במשק. הנתונים שבלוח מבטאים מדדים שונים של גמישות שוק העבודה. בשוק עבודה גמיש תחלופת עובדים בדרך כלל גבוהה, עובדים עוזבים משרות בקלות יחסית, ויש פחות הסדרים כובלים (כגון הסדרי קביעות, שהיו נהוגים במשק בשנות ה-70 וה-80, אך פחתו החל משנות ה-90). היקף התחלופה מחושב כמספר המשרות הפנויות בענפי המגזר העסקי שאוישו כתוצאה מתחלופת עובדים ביחס למספר המועסקים באותו ענף. מהנתונים עולה כי במרבית הענפים התחלופה עלתה במשך העשור, וכי בענפי השירותים למיניהם התחלופה גבוהה יותר מאשר בתעשייה. לפיכך היקף התחלופה במשק עלה הן כתוצאה מעליית התחלופה בענפים הבודדים והן כתוצאה מהתרחבותה היחסית של התעסוקה בענפי המסחר והשירותים והצטמצמותה בתעשייה. משך הזמן שבו משרה פנויה "ממתינה" לאיוש התקצר בחלק מהענפים, אך התארך באחרים, אולם הזמן עד האיוש קצר: המשרות מאוישות, בממוצע, בתוך פחות מחודש ימים. מדד אחר, שבו נרשמה ירידה משמעותית בכל הענפים, הוא שיעור המשרות הפנויות שלא אוישו במשך שלושה חודשים ויותר. נתון זה יכול להצביע על איוש מהיר יותר, אך ייתכן גם שחיפוש העובדים נעשה דינמי יותר: משרות שלא מאוישות במשך תקופה סבירה מתבטלות (כ-30 אחוז מהמשרות הפנויות אכן נעלמות מסקר המעסיקים ללא איוש), או "מתחדשות" (מתבטלות ומפורסמות מחדש) לעיתים קרובות יותר. למעלה מ-40 אחוז מהמשרות שהתבטלו חוזרות לשוק במהלך שני הרבעים הבאים.

לוח ה'-8						
מדדים להגמשת שוק העבודה						
אחוז המשרות הפנויות שלא אוישו במשך 3 חודשים ויותר		משך הזמן שמשרה הייתה פנויה במשרות שאוישו, בשבועות		אחוז האיושים לצורך החלפה מסך המועסקים בענף		
2012–2011	1999–1998	2012–2011	1999–1998	2012–2011	1999–1998	
6.0	9.8	5.1	1.9	2.4	1.1	חקלאות
7.4	15.5	2.8	3.0	1.4	1.0	תעשייה
4.3	11.2	2.8	2.3	1.4	1.1	בינוי
2.5	14.5	2.8	2.7	2.8	1.8	מסחר ותיקוני כלי רכב
1.0	6.7	2.5	1.9	4.3	3.0	שירותי אירוח ואוכל
6.1	11.2	2.9	3.1	1.4	1.1	תחבורה, אחסנה ותקשורת
0.4	3.6	3.5	3.3	1.2	1.7	בנקאות, ביטוח ופיננסים
3.6	13.4	3.0	3.4	1.9	2.0	שירותים עסקיים

המקור: סקר המעסיקים של משרד התמ"ת ועיבודי בנק ישראל.

המקור: סקר המעסיקים של משרד התמ"ת ועיבודי בנק ישראל.

³² לא כולל הרביע האחרון של 2000, שבו פרצה אינתיפאדה והחל מיתון.



המגמות השונות של
שיעורי האבטלה
האזוריים תרמו לצמצום
הפער ביניהם.

בדומה למשקים רבים אחרים, גם בארץ ניכרים פערים גדולים בין שיעורי האבטלה האזוריים. בשנת 2012 נמשכה מגמת הירידה של שיעורי האבטלה בארבעה מחוזות – חיפה, תל אביב, הדרום והצפון – בעוד שבמחוז ירושלים שיעור האבטלה התייצב, ובמחוז המרכז הוא אף עלה (איור ה'13). המגמות השונות של שיעורי האבטלה האזוריים תרמו להתכנסותם, שהתבטאה בצמצום הפער ביניהם, כפי שנמדד על ידי מדדי הפיזור, תהליך שהחל בשנת 2005. התפתחות זו מתיישבת עם תוצאות מחקר שבדק שינויים המשותפים לשיעורי האבטלה האזוריים וקבע, על סמך נתוני השנים 1970–2004, כי למרות

הפערים שיעורי האבטלה האזוריים מגלים נטייה להתכנסות מותנית³³. המחוזות שסבלו משיעורי אבטלה גבוהים לאורך שנים – הדרום, חיפה והצפון – הצליחו להוריד את שיעורי האבטלה במידה ניכרת. הסברים אפשריים לירידת שיעורי האבטלה בפריפריה הם: (1) גידול התעסוקה בתוך המחוזות; (2) עלייה בניידות או ביוממות של תושבי אותם אזורים שמצאו תעסוקה במרכז; (3) מעבר של תושבים מהמרכז לפריפריה בגלל יוקר הדיור במרכז, בעוד הם ממשיכים להחזיק במשרותיהם במרכז. (גם מעבר מובטלים מהפריפריה למרכז אמור להוריד את שיעור האבטלה בפריפריה.)

מספר בדיקות שנערכו כדי לאשש או לדחות השערות חלופיות אלה מעלה כי אין הסבר יחיד ומוצק להתפתחויות המתוארות לעיל. בחינת נתוני הביקוש לעובדים (מספר המועסקים בתוספת המשרות הפנויות) במגזר העסקי על פי סקר המעסיקים מעלה כי בין השנים 1998–1999 לשנים 2011–2012 נרשמה עלייה מרשימה של כ-150 אחוז בביקוש לעובדים במחוז הצפון, ואילו במחוזות הדרום וחיפה גידול הביקוש לעובדים היה קטן יחסית – כ-37 וכ-17 אחוז, בהתאמה. בחינת דפוסי היוממות בין מחוזות מעלה כי שיעור הפרטים המתגוררים במחוז חיפה ומועסקים מחוץ לו (בעיקר במחוזות הצפון, המרכז ותל אביב) גדל בהדרגה מ-14 אחוז בשנת 1997 לכ-24 אחוז ב-2011. גם במחוז הדרום גדל שיעור המועסקים שמחוץ לו (בעיקר ממחוזות המרכז ותל אביב), אך במידה פחותה – מ-12.5 אחוז ב-1997 לכ-16 אחוז ב-2011. במחוז הצפון, שיוממים המתגוררים בו עובדים בעיקר במחוז חיפה, שיעור היוממים כמעט לא השתנה – מ-16.8 אחוז ב-1997 ל-18.6 אחוז ב-2011. בבדיקת נתוני מאזני הנטו של ההגירה הפנימית נמצאה הגירה שלילית ממחוז הדרום החל משנת 2003 ברציפות והגירה שלילית ממחוז הצפון כמעט בכל שנה בתקופה שבין 1995 ל-2011; רק במחוז חיפה התמתנה ההגירה השלילית באמצע שנות האלפיים, ובשנים 2009–2011 נרשמה בו הגירה חיובית של 3.6 אלף איש במצטבר. מכאן שההשערה בדבר מעבר של אוכלוסייה עובדת לאזורים פריפריאליים אינה נתמכת בנתונים.

הסיבות העיקריות
לירידת שיעורי האבטלה
בפריפריה הן התרחבות
התעסוקה שם והגברת
היוממות.

³³ מדובר על התכנסות עד כדי פער קבוע. נ' פרסמן ו' קלפפיש (2007), "התכנסות שיעורי האבטלה האזוריים בישראל", בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2007.06.

נראה אפוא שהסיבות העיקריות לירידתם של שיעורי האבטלה בפריפריה הן התרחבות התעסוקה שם והגברת היוממות.

6. מדיניות הממשלה בשוק העבודה

הוסדרו תנאי ההעסקה של עובדי השמירה והניקיון המועסקים במגזר הציבורי וברשויות המקומיות.

בתחילת דצמבר 2012 – תשעה חודשים לאחר שביתה כללית במשק למען עובדי הקבלן³⁴ – נחתם הסכם המסדיר את תנאי ההעסקה של עובדי השמירה והניקיון המועסקים במגזר הציבורי וברשויות המקומיות. מצבם של עובדים אלה צפוי להשתפר כתוצאה מיישום ההסכם, המעניק להם תנאים סוציאליים מלאים, דומים לאלה של עובדי מדינה. הוסכם כי שכר המינימום/הבסיס שלהם יועלה ל-4,500 ש"ח לחודש למשרה מלאה (ההפרשים ישולמו רטרואקטיבית ממאי 2012); נוסף על כך שכרם יוצמד להסכמי השכר במגזר הציבורי; יופרשו עבורם כספים לקרן השתלמות בשיעור של 7.5 אחוז (מהם 5 אחוז על חשבון המעסיק); יוגדלו ההפרשות הפנסיוניות ב-2 אחוז (אחוז אחד על חשבון המעביד ואחוז אחד על חשבון העובד), והם ישולמו מהיום הראשון לעבודה; יינתן להם מענק מצוינות; יועלו דמי ההבראה, ויוענקו שי לחג וסבסוד ארוחות. עד כה לא הושג הסכם דומה לגבי עובדי השמירה והניקיון המועסקים במגזר העסקי.

בשנים האחרונות הושם דגש בהגברת האכיפה של חוקי העבודה, שכן ללא אכיפה יעילה לא ניתן לשפר את מצבם של העובדים החלשים. רכיב חשוב של האכיפה הוא הרתעת מעסיקים מהתנהגות פוגענית כלפי העובדים. ביוני 2012 נכנס לתוקפו חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, המוסיף על אכיפתם הפלילית אכיפה מינהלית. החוק מאפשר פתיחת הליכים מינהליים על בסיס תלונותיהם של עובדים על הפרת זכויותיהם, ייעול וקיצור של תהליך בירור התלונות והטלת עיצומים כספיים על מעסיקים שנמצאו מפרים את חוקי העבודה. כן הוטלה על המעסיקים האחריות לוודא שזכויותיהם של עובדי הקבלן המועסקים אצלם יישמרו.

במהלך שנת 2012 הוקמה "קרן מעגלים" למען בעלי מקצועות השוחקים פיזית, עם תקציב של 600 מיליון ש"ח. הקרן אמורה לספק מענה לעובדים מבוגרים המועסקים במקצועות שוחקים במשך 7 שנים לפחות ומציעה שני מסלולים: מסלול של הכשרה מקצועית לעובדים בגיל 50 ומעלה במימון מלא או מסלול של פרישה מוקדמת עם קצבה לתקופה של עד שנה לגברים בני 65–67 ונשים בנות 60–62.

בשנת 2012 התרחש אירוע תקדימי – התאגדות עובדים בחברה השייכת למגזר העסקי: עובדי חברת "פלאפון" הקימו ועד יציג וביקשו להצטרף להסתדרות העובדים. בתום חודש של שיבושי עבודה פסק בית הדין הארצי לעבודה כי למעסיק אין זכות להתערב או להביע את דעתו בעת מהלך התאגדות ראשונית מצד עובדיו, וכי התערבות כזאת משמעה פגיעה לא מידתית בהליך דמוקרטי פנימי של עובדיו. פסיקה תקדימית זו סוללת דרך להקמת ועדי עובדים בחברות נוספות – תופעה שעשויות להיות לה השלכות על יחסי העבודה במשק ועל מידת הגמישות של שוק העבודה.

במודלים קלאסיים של שוק העבודה קיום איגודי עובדים מביא לשיפור תנאי ההעסקה של אלה שכבר מועסקים (insiders) על חשבון הבלתי מועסקים (outsiders) ולעליית השכר

³⁴ הסכם העקרונות נחתם מייד לאחר סיום השביתה, ומאז התנהל משא ומתן על פרטי ההסכם.

על חשבון יצירת מקומות עבודה חדשים. אולם שיטה של "ביטחון גמיש" (flexicurity), שנולדה בדנמרק ואומצה לאחרונה על ידי האיחוד האירופי, משלבת בין גמישות ותחרותיות של שוק העבודה לבין ביטחון כלכלי של העובדים. השיטה, הבנויה על הסכמים תלת-צדדיים בין הממשלה, המעסיקים ואיגודי העובדים, מאפשרת למעסיקים גמישות העסקה ופיטורין ומעניקה למובטלים הטבות מפליגות יחד עם הפעלת מדיניות פעילה בשוק העבודה על ידי הממשלה. נזכיר כי במשבר של 2008–2009 בישראל, הידברות והסכם בין המעסיקים והעובדים אפשרו להימנע מפיתורים נרחבים ושמרו על רמת תעסוקה גבוהה במחיר של פגיעה בשכר. במגזר הציבורי ויתרו העובדים על מחצית מדמי ההבראה לשנת 2009.

בשנים 2011–2012 דחתה הממשלה את צמצום המכסות להעסקת עובדים זרים בכל הענפים³⁵, ואף הגדילה בעשרת אלפים את מספר ההיתרים להעסקת עובדים פלשתינים בענפי הבנייה והחקלאות³⁶; זאת בהעדר התקדמות ממשית בהכשרת עובדים ישראלים לעבודה בענפים הנשענים על העסקת עובדים זרים³⁷. צעדים משמעותיים ננקטו לחיזוק ההסדרה, למיגור התופעה של ניצול עובדים על ידי חברות כוח אדם המתווכות בהבאתם ארצה ולאכיפת חוקי העבודה בהעסקת זרים. כך החליטה הממשלה כי במגזרים שבהם ייחתמו עם ממשלות של מדינות זרות הסכמים בילטרליים להבאת עובדים לא תורשה העסקת עובדים זרים ממדינות אחרות. הסכם ראשון מסוג זה, להבאת עובדים לחקלאות, נחתם בשנת 2011 בין ממשלת ישראל לממשלת תאילנד בהשתתפות ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM), ויישומו החל באפריל 2012. בתחילת 2012 נחתם הסכם ראשון בענף הבנייה, עם ממשלת בולגריה, ובמהלך השנה החלו להגיע עובדים משם. כן מתנהל משא ומתן על הבאת עובדי בניין ממולדובה.

מאז 2010 נערכו שתי תוכניות ניסיוניות, לשם בחינת כדאיות הבאתם והעסקתם של עובדים זרים בחקלאות על בסיס עונתי. במהלך הניסוי התברר כי היו עובדים שניסו לעזוב את מעסיקיהם ולהישאר בישראל שלא כחוק. עוד התברר שמרבית העובדים היו מרוצים מתנאי העסקתם בישראל ומעוניינים לחזור בעונה הבאה. אולם מעסיקים טענו כי תפוקתם של עובדים עונתיים נמוכה מזו של העובדים ה"קבועים" שהם מעסיקים, ולא הביעו רצון להמשיך העסקתם³⁸. על בסיס המסקנות שהתגבשו מהניסוי – צורך לנקוט אמצעים מגבילים למניעת הישארותם של הזרים בארץ והתאמת מחזורי הגעתם של עובדים למחזורי העונות בחקלאות – הוצע לאפשר הבאה והעסקה של עד 1,000 עובדים עונתיים.

במחצית השנייה של 2011 עלה במהירות מספר המסתננים דרך הגבול עם מצרים. במחצית הראשונה של 2012 עמד הממוצע החודשי של המסתננים על כ-1,600, אולם במהלך השנה הוא ירד משמעותית, לכ-200 בממוצע לחודש ביולי-ספטמבר ולעשרות בודדות באוקטובר-דצמבר. הסיבה העיקרית לירידה של מספר המסתננים היא בניית גדר הביטחון בגבול עם מצרים, שהואצה לאחר הפיגוע בנטפים באוגוסט 2011. יחד עם בניית

השנה גדל בעשרת אלפים מספר ההיתרים להעסקת עובדים פלשתינים בענפי הבנייה והחקלאות.

הממשלה נקטה צעדים משמעותיים למניעת תופעת ההסתננות.

³⁵ בענף הבנייה בוטל צמצום מכסת העובדים הזרים מ-8,000 ל-5,000 שהיה אמור להיכנס לתוקף ב-2011 ונדחה ליולי 2014; ביטול המכסה נדחה מ-2013 ל-2016 (החלטת ממשלה מס' 3453 מיום 10/7/2011). כתוצאה ממשא ומתן בין הממשלה לחקלאים מכסת העובדים הזרים בחקלאות ירדה רק ב-600 ב-2012, והיא עומדת על 25.4 אלף. אולם המכסה אינה מנוצלת במלואה: מספר המועסקים הזרים בחקלאות, כולל אלה שמעמדם החוקי לא הוסדר, הוא כ-22 אלף. בענף הסייעוד אין מכסה של מספר הזרים.

³⁶ זאת בהתאם לשתי החלטות ממשלה – מס' 4970 מיום 25/7/2012 ומס' 5164 מיום 18/10/2012.

³⁷ להרחבה ראו ג' נתן (2012), "פעילות הממשלה והמעסיקים לעידוד תעסוקת ישראלים במקצועות עתירי עובדים זרים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

³⁸ מידע זה התקבל משאלונים שמילאו החקלאים אשר השתתפו בניסוי והעובדים העונתיים ביציאתם מישראל. המידע נאסף על ידי משרד החקלאות במאמץ משותף עם בנק ישראל.

הגדר בגבול המצרי, אישרה הכנסת בינואר 2012 תיקונים לחוק למניעת ההסתננות, ואלה נכנסו לתוקף ביוני. התיקונים מאפשרים מעצר אוטומטי של מי שנכנס לישראל באופן בלתי מוסדר. כמו כן החוק מתיר את החזקתם של המסתננים במעצר ללא הגשת כתב אישום וללא משפט לתקופה של עד שלוש שנים ואף יותר. מאז חודש יוני, שבו החלה אכיפת החוק למניעת הסתננות, נכלאו מאות מסתננים במספר בתי כלא בארץ.

בינואר 2012 הודיעה רשות האוכלוסין וההגירה כי החל מ-1 באפריל יינקטו אמצעי אכיפה כלפי אזרחי דרום סודן שלא יעזבו מרצון עד סוף מארס 2012. כעידוד לעזיבה הובטח לכל עוזב מענק בסך 1,000 אירו. בחודשים אפריל-יולי עזבו את ישראל למעלה מאלף אזרחים של דרום סודן³⁹. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, עזבו את הארץ השנה במסגרת "עידוד יציאה מרצון" 20.5 אלף שוהים בלתי חוקיים, ועוד למעלה משלושת אלפים גורשו.

³⁹ הרחקתם של אזרחי דרום סודן התאפשרה לאחר שנשללה מהם הזכות להגנה קבוצתית הומניטרית בעקבות כינון מדינה עצמאית בדרום סודן.

