

פרק ה'

ירידת האבטלה בישראל בהשוואה בין-לאומית

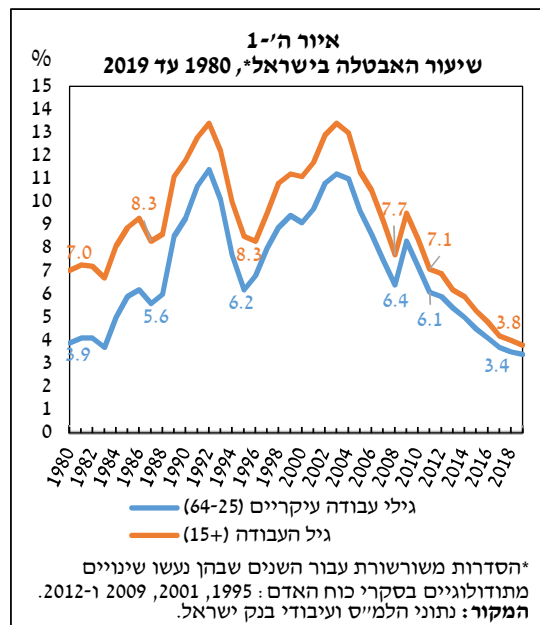
- שיעור האבטלה הנוכחי בישראל נמוך הן ביחס לשיעורו בעשורים האחרונים והן בהשוואה בין-לאומית, לאחר ירידה מתמשכת מאז המשבר הכלכלי בתחילת העשור הקודם.
- שיעור האבטלה הנוכחי, פחות מ-4%, נמוך גם בהשוואה לרמות הנמוכות שהושגו בשיאי מחזורי העסקים הקודמים.
- הירידה של שיעור האבטלה הקיפה את כל קבוצות האוכלוסייה, לרבות הפלחים המוחלשים בכוח העבודה כגון בעלי השכלה נמוכה, בני מיעוטים ותושבי הפריפריה.
- בהשוואה בין-לאומית ירידת שיעור האבטלה הטבעית בישראל, בייחוד מאז המשבר הפיננסי, היא חריגה.
- גמישות השכר הגבוהה בישראל צמצמה את גידול האבטלה בשני המשברים שפקדו את המשק בעשור הקודם ומנעה אבטלה מתמשכת בהיקף ניכר, כפי שקרה במדינות שבהן שוקי העבודה גמישים פחות.
- העלייה ברמת ההשכלה של כוח העבודה תרמה כרבע מסך הירידה של שיעור האבטלה בישראל בשנים 2007 עד 2017.
- הקטנת רשת הביטחון הממשלתית, המדיניות של תמרוץ התעסוקה בעשור האחרון והתייעלות שוק העבודה, למשל באמצעות שיפורים טכנולוגיים ועלייה בנגישות האינטרנט, תרמו אף הן לירידה של שיעור האבטלה בישראל מעבר להשפעת מחזור העסקים.
- קרבת המשק הישראלי לרמות המינימליות של שיעורי האבטלה במדינות ה-OECD יחד עם השתוות שיעורי התעסוקה מחדדות את התובנה שהמפתח להמשך סגירת פערי רמת החיים בין ישראל למדינות המפותחות מצוי בצמצום פערי הפריון.

1. רקע והצגת השאלה

שיעור האבטלה בישראל בסוף 2019 הוא הנמוך ביותר ב-40 השנים האחרונות (איור ה'-1). בניגוד לשיאים של מחזורי עסקים קודמים, שבהם שיעור האבטלה ירד עד כ-6% אך שב ועלה, בשנים האחרונות התמידה ירידתו מעבר לרמה זו (שאליה הוא הגיע כבר בשנת 2012), וברבעון האחרון של 2019 הוא ירד ל-3.1% (בקרב גילי העבודה העיקריים 25–64), זה אחד מהשיגיה הכלכליים הבולטים של ישראל בשנים האחרונות, שכן אבטלה משקפת חוסר ניצול של כוח העבודה במשק ופוגעת ברווחת משקי הבית. שיעורי אבטלה נמוכים מעין אלה אפיינו את ישראל רק לפני כארבעה וחמישה עשורים, אולם המשק התאפיין אז במודל העסקה שונה מזה של היום: יותר ממחצית העובדים עבדו במגזר הציבורי ובחברות ממשלתיות, ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה היו נמוכים בהרבה. בגילי העבודה העיקריים (25–64), שיעור האבטלה בשנים האחרונות נמוך יותר גם מאשר בתקופה ההיא.

ירידתו של שיעור האבטלה בישראל מאז 2007 – השנה שקדמה לתחילת המשבר הפיננסי בעולם – מרשימה מאוד גם בהשוואה בין-לאומית: לאחר שבשנת 2007 שיעור האבטלה בישראל היה גבוה מאשר במרבית מדינות ה-OECD, ובשפל הקודם בשיעור האבטלה, בשנת 1995, הוא היה במרכז המדרג של המדינות החברות בארגון, כיום הוא הוא מן הנמוכים ביותר במדינות ה-OECD (איור ה'-2). גם בחלוקה לפי קבוצות גיל נמצא שבכל שלוש קבוצות הגיל – צעירים (15–24), בגירים (25–54) ומבוגרים (55–64) – שיעור האבטלה בישראל היה גבוה מהממוצע ב-OECD בשנת 2007 ונמוך ממנו בשנת 2018.

בניתוח שיעור האבטלה מקובל להפריד בין השפעות מחזור העסקים לבין מאפיינים בסיסיים של המשק ("האבטלה הטבעית"), המתבטאים הן בפערים מבניים בין הביקוש להיצע בשוק העבודה ("אבטלה מבנית") והן ביעילות תהליך ה"זיווג" בין עובדים למעסיקים ("אבטלה חיכוכית"):



1. הרכיב המחזורי: בזמן האטה בפעילות הכלכלית הביקוש לעובדים יורד, חברות מגייסות פחות עובדים ונוטות לפטר יותר. כתוצאה מכך מספר מחפשי העבודה שאינם מוצאים תעסוקה עולה. היפוכו של דבר בזמן גאות כלכלית.

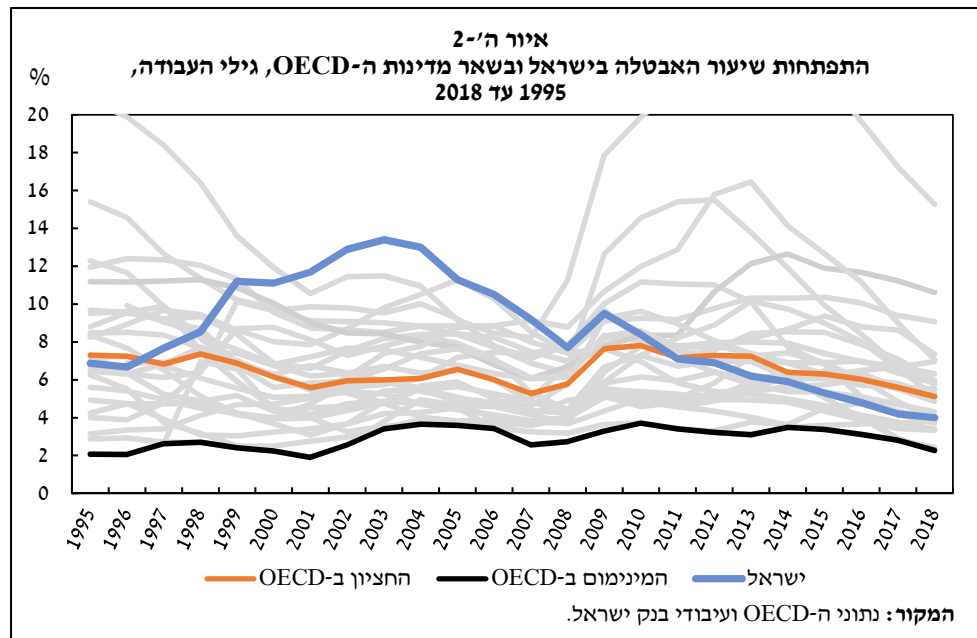
2. אבטלה מבנית: זו משקפת חוסר התאמה בין המאפיינים של מחפשי העבודה לביקוש של המעסיקים. בפרט היא משקפת מצב שבו הכישורים של חלק ממחפשי העבודה שונים מאלה העונים על צורכי המעסיקים¹. מצב כזה

שיעור האבטלה בישראל בסוף 2019 הוא הנמוך ביותר ב-40 השנים האחרונות.

לאחר שבשנת 2007 שיעור האבטלה בישראל היה גבוה מאשר במרבית מדינות ה-OECD, כיום הוא הוא מן הנמוכים ביותר במדינות אלה.

בניתוח שיעור האבטלה מקובל להפריד בין השפעות מחזור העסקים לבין מאפיינים בסיסיים של המשק.

¹ דוגמה לעליית האבטלה המבנית בישראל הייתה בתחילת שנות התשעים, עם גידולו של היצע העבודה כתוצאה מהעלייה ממדינות בריה"מ לשעבר. עבר זמן עד שהעולים התאימו את מיומנותיהם לצורכי שוק העבודה בישראל – כולל לימוד עברית – ולמעסיקים נדרש זמן כדי להכיר את צורכי העולים ולהתאים אליהם את מלאי ההון. שיעור האבטלה של העולים היה בתחילת שנות התשעים כ-30%, ואילו כעבור עשר שנים הוא השתווה לשיעור האבטלה בקרב הוותיקים – ראו לוח נ"ה-8 בקובץ הנתונים המתלווה לדוח. ראו גם נ' (קלינר) קסיר וקי' פלוג (1993). "קליטה בתעסוקה של עולי חבר העמים הטווח הקצר", סדרת מאמרים לדיון, בנק ישראל.



יכול לנבוע, למשל, משינוי מבני במשק או מחוסר התאמה של מערכות החינוך והכשרת העובדים לצורכי שוק העבודה. הוא עשוי לשקף גם פערים גיאוגרפיים והעדר תשתיות תחבורה בין האזורים שבהם מתגוררים המועסקים הפוטנציאליים לבין מקומות התעסוקה הזמינים.

3. אבטלה חיכוכית: כיוון שלמחפשי העבודה ולמעסיקים אין מידע מלא אלה על אלה, חולף זמן עד שמחפשי העבודה מוצאים מקום עבודה מתאים ועד שהמעסיקים מוצאים עובדים מתאימים, גם אם יש התאמה בין מאפייני העובדים לצורכי המעסיקים. מצב זה מתבטא בקיומן של משרות פנויות לצד מחפשי עבודה בעלי כישורים המתאימים להן. שינוי בו מזוהה, למשל, כאשר שיעור האבטלה יורד ללא שינוי בביקוש לעובדים (שיעור המשרות הפנויות). אחד הגורמים לשינוי הוא ייעול תהליך החיפוש, למשל באמצעות שיפור הנגשת המידע על המשרות הפנויות ודרישותיהן ועל מחפשי העבודה ותכונותיהם.

לרוב לא ניתן לזהות את רכיבי האבטלה בנתונים באופן ישיר, והם נאמדים בדרכים סטטיסטיות שונות.

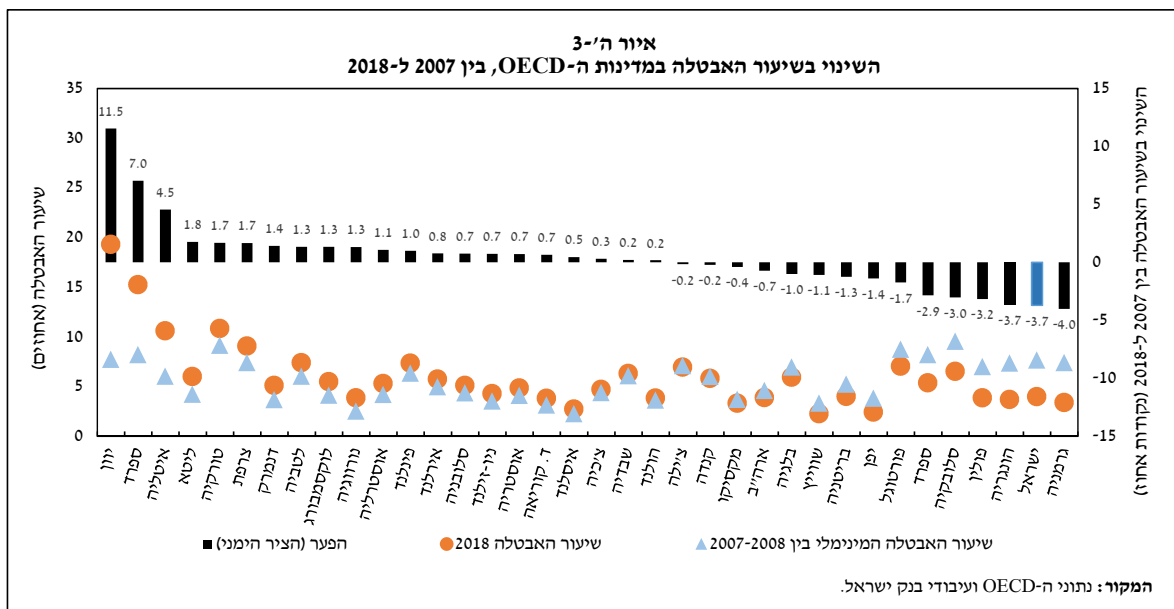
בפרק זה בדקנו אם הירידה של רכיב **האבטלה הטבעית** בישראל משנת 2007 – השנה שלפני המשבר הפיננסי הגלובלי – שונה מאשר ביתר מדינות ה-OECD, ומשנמצא כי היא אכן שונה, תרנו אחר משתנים שיכולים להסביר את השוני. המשך הפרק בנוי כדלקמן: סעיף 2 מראה כי האבטלה הטבעית ירדה בישראל במידה ניכרת וחריגה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. סעיף 3 מביא הסברים אפשריים לירידה זו מתוך הספרות הכלכלית, וסעיף 4 מציג את הקשרים בין מאפיינים שונים של המדיניות בשוק העבודה לשיעור האבטלה במדינות ה-OECD. סעיף 5 מסכם.

2. השוואת הירידה של האבטלה הטבעית בין ישראל ליתר מדינות ה-OECD

מאז 2007 עולה כי שיעור האבטלה בישראל ירד מאז השנים שלפני המשבר בשיעור חד יותר מאשר ברוב מדינות ה-OECD. איור ה'-3 מציג את שיעור האבטלה בכל מדינה בשנים שבהן הביקושים בה היו בשיא מחזורי (2007–2008)², את שיעור האבטלה ששרר בה בשנת 2018 ואת הפער ביניהם. באיור רואים כי ירידת שיעור האבטלה בישראל הייתה הגדולה ביותר בכל מדינות ה-OECD למעט גרמניה³. עוד עולה מהאיור כי בחמש המדינות שבהן ירד שיעור האבטלה במידה המשמעותית ביותר (גרמניה, פולין, ישראל, הונגריה וסלובקיה) שיעור האבטלה בשנים 2007–2008 היה גבוה מהממוצע ביתר המדינות. יחד עם זאת, בנייתו הכוללת את כל המדינות אין מתאם סטטיסטי בין השינוי בשיעור האבטלה לבין רמת האבטלה לפניו, בשנים 2007–2008.

גישה מקובלת לחישוב שיעור האבטלה הטבעית, שנקוט בהמשך הפרק, היא אמידה של שיעור האבטלה שאינו מחולל לחצים אינפלציוניים – Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU). השימוש בו מתבסס על ההנחה כי הגורם לאינפלציה הוא ירידה באבטלה⁴. איור ה'-4 מציג את הנתונים בניכוי השפעת מחזור העסקים (כלומר, בניכוי "הרכיב המחזורי") –

מאז השיא של מחזור העסקים הקודם ירידת שיעור האבטלה בישראל הייתה הגדולה ביותר בכל מדינות ה-OECD למעט גרמניה.



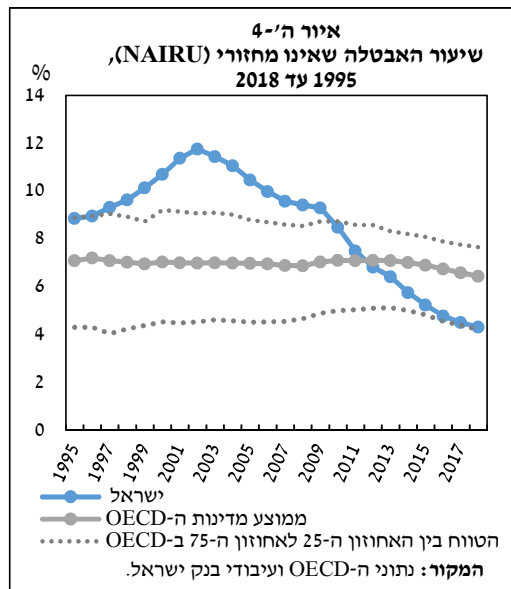
² במחזור העסקים שקדם למשבר הפיננסי שיעור האבטלה ב-OECD הגיע למינימום בחלק מהמדינות בשנת 2007 ובחלקן בשנת 2008. לגבי כל מדינה השתמשנו במינימום שאליו הגיעה בין שתי השנים האלה. מדד מקובל נוסף למצב מחזור העסקים הוא פער התוצר (output gap), והוא היה בשיא בשנים 2007 ו-2008 הן במדינות ה-OECD בממוצע (וכמעט בכל אחת מהן בנפרד) והן בישראל.

³ הרחבה על הרפורמה בגרמניה ראו בתיבה ה'-1.

⁴ הקושי באומדן זה הוא שירידה באינפלציה אשר מקורה אינו באבטלה תתפרש על פני כירידה של שיעור האבטלה הטבעית. (ראו דיון לדוגמה –

O. Blanchard (2018). "Should We Reject the Natural Rate Hypothesis?", Journal of Economic Perspectives 32, 97–120. חישובים באמצעות כלי אחר המסייע לזיהוי האבטלה הטבעית – פער התוצר, שהוא אומדן לסטיית התוצר בפועל מרמתו בשיווי משקל של תעסוקה מלאה – מראים כי הן מדינות ה-OECD והן ישראל לא חזרו עד 2018 לרמה הגבוהה של פערי התוצר החיוביים ששררו בשנים 2007 ו-2008, אך ישראל התקרבה יותר לרמה זו.

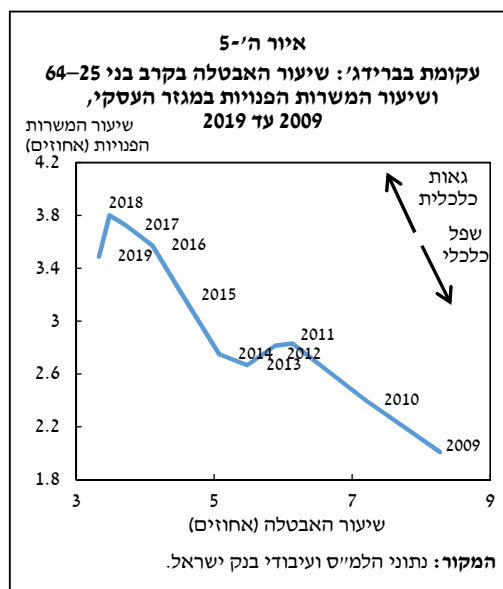
בהשוואה בין-לאומית
ירידת שיעור האבטלה
הטבעית בישראל, ביחוד
מאז המשבר הפיננסי,
הייתה חריגה.



על פי חישובי ה-NAIRU של ה-OECD. האיור מראה שירידת שיעור האבטלה הטבעית בישראל, ביחוד מאז המשבר הפיננסי, הייתה חריגה בקרב מדינות ה-OECD: בישראל נרשמה ירידה חדה, הדומה להתפתחות שיעור האבטלה בפועל (איור 2-'), בעוד שבשאר המדינות⁵ נרשמה באותה תקופה יציבות או ירידה מתונה⁶.

עקומת בברידג' (איור 5-') מתארת קיום בו-זמני של מובטלים ומשרות פנויות. הציר האנכי של העקומה מייצג את שיעור המשרות הפנויות⁷ – משרות שהמעסיקים אינם מצליחים לאייש – והציר האופקי מתאר את שיעור האבטלה. מקובל לזהות תזוזה לאורך העקומה כהתפתחות מחזורי העסקים (תזוזה שמאלה ומעלה משמעותה גאות כלכלית ולהפך), ותזוזה של העקומה כשינוי באבטלה הטבעית. מאיור 5-') עולה כי בין השנים 2011 ו-2014 העקומה זזה שמאלה: שיעור האבטלה ירד במקביל לירידה קלה של שיעור המשרות הפנויות⁸. מאפיין בולט של התפתחות האבטלה בישראל בשנים האחרונות הוא צמצום הפערים בשיעורי האבטלה בין קבוצות אוכלוסייה שונות⁹, תוך התכנסות לרמות הנמוכות שמאפיינות את הקבוצות החזקות.

גם על פי עקומת בברידג'
ניכרת ירידה של שיעור
האבטלה הטבעית
בישראל.



⁵ הטווח בין האחוזון ה-25 לאחוזון ה-75 בהתפלגות של מדינות ה-OECD.

⁶ מבין 11 המדינות שבהן ירד שיעור האבטלה ביותר מנקודת אחוז בין 2007 ל-2018 שיעור האבטלה הטבעית ירד במידה ניכרת רק בפולין, בגרמניה ובסלובקיה, ובשיעור קטן בבריטניה ובארה"ב.

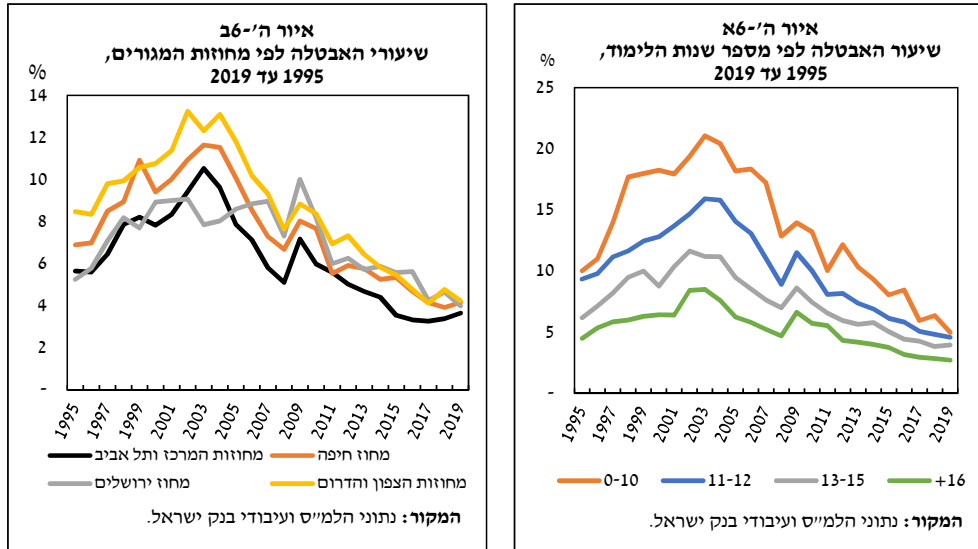
⁷ נתונים על המשרות הפנויות בהגדרה אחידה קיימים בישראל רק משנת 2009.

⁸ לא מן הנמנע שגם בשנים נוספות הייתה תזוזה של העקומה, אולם ניתן לזהות כזאת בבירור על פי האיור רק כאשר המשרות הפנויות והאבטלה נעים באותו כיוון.

⁹ כולל התכנסות לשיעורי אבטלה ופערים נמוכים לפי המגזר, המגדר והדת. מצאנו גם התכנסות של הפערים בשיעורי האבטלה לפי המצב משפחתי (נשוי או אחר): הפער לטובת אנשים נשואים – אבטלה נמוכה יותר בקרבם – הצטמצם עם השנים. מהבחינה האחרונה העלייה של משקל האנשים שלא נשואים בקבוצת גילי העבודה העיקריים תרמה לעלייה מסוימת בשיעור האבטלה.

הירידה של שיעור האבטלה בישראל הקיפה את כל פלחי האוכלוסייה והביאה לצמצום הפערים ביניהם.

איור ה'-6 מציג את ירידתם של שיעורי האבטלה לאורך זמן על פי קבוצות השכלה ואזורי מגורים, ומראה כי פערי האבטלה על פי רמת ההשכלה ובין תושבי המרכז לפריפריה נסגרו כמעט לחלוטין בעשורים האחרונים, ובפרט משנת 2009. כן ניתן לראות כי בכל אחת מרמות ההשכלה שיעור האבטלה ירד בעשור האחרון אל מתחת לרמות השפל שאפיינו אותו בנקודות השיא של מחזורי העסקים הקודמים. יתירה מזו, הירידה של שיעור האבטלה לוותה בירידה של עומק האבטלה¹⁰ ובירידה של שיעור המועסקים העובדים במשרה חלקית שלא מרצונם¹¹.



הניתוח דלעיל מלמד כי הירידה של האבטלה בישראל בשנים האחרונות הביאה אותה לשיעורים נמוכים מאלו שנמדדו בעשורים האחרונים, לרבות בשיאי מחזורי העסקים הקודמים, וכי האבטלה נמוכה גם בפלחים המוחלשים של כוח העבודה בישראל. ירידתו של שיעור האבטלה הייתה גדולה יותר מאשר ברוב המכריע של מדינות ה-OECD, והוא הגיע לרמה שהיא בין הנמוכות בקרב חברות הארגון; זאת גם בניכוי השפעת ההבדלים במצב המחזורי בין המדינות השונות. אמנם הן אומדי האבטלה הטבעית הנגזרים מה-NAIRU והן חישובי פער התוצר חשופים לשולי אי-ודאות ולשינויים בדיעבד – אך גם בהתחשב בכך ניתן להסיק מהנתונים שחלק לא מבוטל מהירידה באבטלה בישראל, בפרט מאז 2007, היה ירידה ברכיב "הטבעי" שלה, ששיקפה תהליכים ייחודיים לישראל.

¹⁰ כך, למשל, נרשמה ירידה מתמשכת של שיעור המובטלים המחפשים עבודה במשך 53 שבועות ומעלה בכוח העבודה.

¹¹ לדיון בהתייחסות לעבודה במשרה חלקית שלא מרצון כאל אבטלה חלקית ראו –

A. Brender and L. Gallo (2008). The Response of Voluntary and Involuntary Female Part-Time Workers to Changes in Labor-Market Conditions, Bank of Israel Discussion Paper.

3. התפתחות המשתנים המסבירים את שיעור האבטלה הטבעית בתקופה הנסקרת

גורמים רבים המתוארים
בספרות הכלכלית
עשויים להסביר את
הירידה החדה של שיעור
האבטלה הטבעית
בישראל – בהם שיפורים
טכנולוגיים, שינויים
במערך התחבורה
ותהליכי מדיניות ישירים
ועקיפים.

סעיף זה בוחן אילו התפתחויות, מעבר להשפעת מחזור העסקים, יכולות להסביר את הירידה של שיעור האבטלה בישראל ואת קיצור משך החיפוש הן בקרב המעסיקים והן בקרב המובטלים^{12,13}. ניתן לייחס את הירידה לכמה גורמים, אף כי הנתונים אינם מאפשרים לזהות את תרומתו של כל אחד מהם בנפרד:

1. שינויים טכנולוגיים, שייעלו את תהליך חיפוש התעסוקה והעובדים. אלו כוללים את גידול נגישות האינטרנט לפלחים גדלים והולכים של האוכלוסייה באמצעות התפתחות אפליקציות והתרחבות ההשתתפות ברשתות החברתיות.
2. שינויים מבניים בשוק העבודה – למשל גידול מעורבותן של חברות השמה בגיוס עובדים ועלייה בהעסקה באמצעות חברות קבלן.
3. מדיניות הממשלה בתחום התחבורה – למשל שיפור התשתיות בפריפריה והפחתת המיסוי על רכבים, שתרמה לעלייה ברמת המינוע¹⁴.
4. צעדים בתחום השירותים הציבוריים, כקידום חינוך חינוך גילאי 3–15¹⁵.
5. מהלכי מדיניות בתחום הרווחה ותמריצים – למשל הנהגתו והרחבתו של מענק העבודה והקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה¹⁶. בספרות הכלכלית¹⁷ מתנהל דיון ענף במהלכי המדיניות ובמשתנים המוסדיים המשפיעים על האבטלה (Labor Market Institutions) – גורמי מדיניות ששינוי בהם צפוי לשנות את משך הזמן הנדרש למובטל כדי למצוא מקום עבודה. עם משתנים אלה נמנים¹⁸:

א. ההוצאה הציבורית על תוכניות בשוק העבודה¹⁹: תוכניות כ"מעגלי תעסוקה" בישראל ותוכניות ציבוריות אחרות של הכשרה מקצועית מכשירות מובטלים למשרות המצויות בשוק, ובכך מיעלות את חיפוש העבודה שלהם ומגדילות את תרומתם הפוטנציאלית

¹² ממאמרם של יכין ופרסמן – "י יכין ופרסמן (2015). "מודל של חשבונאות זרמים לשוק העבודה: יישום עבור ישראל", סקר בנק ישראל 88, 53–95 – עולה כי שינויים מבניים מסבירים לפחות מחצית מירידתו של שיעור האבטלה בין הרבעון הראשון של 2004, שבו הגיעה האבטלה לשיא של 10.9%, לרבעון הרביעי של 2011, שבו היא הגיעה לשפל של 5.4%. פירוט נוסף ניתן למצוא בדוח בנק ישראל לשנת 2013, פרק ה' (עמ' 106).

¹³ להרחבה נוספת עיינו בעמודים 112–118 בדוח בנק ישראל לשנת 2013, פרק ה'.

¹⁴ בשנים האחרונות גדלה במידה ניכרת הנגישות התחבורתית של מרכזי התעסוקה לתושבים המתגוררים מחוץ להם. הדבר התבטא בשיעור המינוע לנפש, באורך מסלולי הרכבת ובכבישים – לרבות בפריפריה – ובהרחבת שירותי האוטובוסים (ראו, לדוגמה, א' ברק, (2019). "השפעת התחבורה הציבורית על התעסוקה בחברה הערבית", סדרת מאמרים לדיון, בנק ישראל; בנק ישראל. "לקט מחקרים תקופתי"). אלו תרמו לעליית שיעור העובדים מחוץ ליישוב מגוריהם מ-35% מהעובדים בשנת 1995 ל-41% בשנת 2015. (הנתונים האחרונים לקוחים מסקרי כוח אדם ועיבודי בנק ישראל). לפירוט נוסף ראו סוגיה בנושא התחבורה בפרק א'.

¹⁵ עם זאת ההוצאה הציבורית בישראל על ילדים בגיל הרך עודנה נמוכה מאוד בהשוואה בין-לאומית – ראו איור 2.4 בדוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה (2019).

¹⁶ ברנדר, פלד-לוי וקסיר הראו, למשל, כי תנאי הגמלה להבטחת הכנסה והמבחנים לקבלתה תרמו לגידולו של שיעור מקבלי הגמלה בתחילת העשור הקודם. ראו ע' ברנדר, א' פלד-לוי וני (קלינר) קסיר (2002). "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים", סקר בנק ישראל, 74, 61–7.

¹⁷ סקירה מקיפה ועדכנית ניתן למצוא ב-

P. Heimberger and J. Kapeller (2019). "What is structural about unemployment in OECD countries?", Review of Social Economy, 1–33.

¹⁸ ההפניות בראש כל סעיף הן למאמר הרלוונטי לגורם המתואר בו, מאמר הכולל גם סקירת ספרות לגבי אותו גורם.

¹⁹ S. Nickell (1997). "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", Journal of Economic Perspectives (11), 55–74.

למעסיקים. תוכניות אחרות מסוג זה, כגון מענק העבודה, מגדילות באופן ישיר את התמריץ לעבודה בלי להגדיל את העלות למעסיק.

ב. **קשיחות תעסוקתית**^{21,20}: מגבלות חוקיות על יחסי עובד-מעביד – כגון כללים נוקשים לגבי פיטורי עובדים, שינויים במבנה התפקיד והתאמות בשכר – עלולות לגרום למעסיקים להסס לשכור עובדים חדשים, שכן כאשר מצב השוק ישתנה הם יתקשו להפחית את העלויות במהירות על ידי התאמת התעסוקה או השכר²².

ג. **עוצמתם וגודלם של איגודי העובדים**^{23,24}: לקיומם של איגודי עובדים חזקים עשויה להיות, בנסיבות מסוימות, השפעה דומה לזו של קשיחות תעסוקתית. עם זאת, איגודי עובדים גדולים, המכסים חלק ניכר מהאוכלוסייה, עשויים לאפשר בעת משבר מהלכים משותפים עם המעסיקים שימנעו את הצורך בפיטורים (כדוגמת הסכמי השכר בישראל ב-2003 ו-2009) ואת הנזקים המתמשכים לתעסוקה שנוצרים בגללם (Hysteresis)²⁵.

ד. **יחס התחלופה של דמי האבטלה לשכר**²⁶: ככל שדמי האבטלה גבוהים יותר ביחס לשכר ומשולמים לאורך תקופה ארוכה יותר²⁷, עובדים יחששו פחות לאבד את מקום עבודתם ולא ימהרו לחזור לעבודה, אלא ימשיכו לחפש עבודה שמתאימה להם – ביחס למצב שבו יחס התחלופה נמוך. דמי אבטלה נמוכים מדי עלולים לפגוע בטיב ההתאמה של העובדים (matching), ובכך להקטין את פריון העבודה ולהעלות את שיעור האבטלה הטבעית בשל תחלופת עובדים גבוהה²⁸.

ה. **משקל ההוצאה הממשלתית בתוצר, ובפרט ההוצאה על שירותים חברתיים**²⁹: נוסף על דמי האבטלה, שירותים חברתיים המוענקים ללא קשר לתעסוקת הפרט מעלים את שכר הסף שמתחתיו פרטים יעדיפו לא לעבוד. זאת משום ששירותים אלה מספקים רשת ביטחון, כך שגם במקרה שלא ימצאו עבודה הם יקבלו את השירותים הבסיסיים (חינוך, בריאות, תחבורה) והכנסה בסיסית (למשל דרך קצבאות הילדים והבטחת ההכנסה).

ככל שדמי האבטלה גבוהים יותר ביחס לשכר ומשולמים לאורך תקופה ארוכה יותר, עובדים יחששו פחות לאבד את מקום עבודתם.

²⁰ S. Nickell (1997). "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", Journal of Economic Perspectives (11), 55–74.

²¹ S. Nickell, L. Nunziata and W. Ochel (2005). "Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know?", Economic Journal (115), 1–27.

²² Driffill ו-Calmfors הראו כי יש קשר לא ליניארי (U shape) בין הביצועים בשוק העבודה לבין הריכוזיות של השוק, כך שהביצועים הכי פחות טובים בשוק העבודה הם כאשר שוק העבודה ריכוזי למחצה, וראו L. Calmfors, J. Driffill (1988). "Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance", Economic Policy (3), 13–61. לסקירת ספרות בנושא ראו לדוגמה J. Driffill (2006). "The Centralization of Wage Bargaining Revisited: What Have we Learnt?", Journal of common Market Studies (44), 731–756.

²³ S. Scarpetta (1996). "Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study", OECD Economic Studies (26), 43–98.

²⁴ O. Blanchard and J. Wolfers (2000). "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", Economic Journal (110), C1–33.

²⁵ ראו Calmfors and Driffill (1988) לעיל.

²⁶ O. Blanchard and J. Wolfers (2000). "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", Economic Journal (110), C1–33.

²⁷ תקופת תשלומי הקצבאות עבור חלק מהקבוצות בישראל נמוכה מאוד בהשוואה בין-לאומית.

²⁸ A. Nekoei and A. Weber (2017). "Does extending unemployment benefits improve job quality?", American Economic Review (107), 527–561.

²⁹ H. Feldmann (2006). "Government size and unemployment". Public Choice, 127(3), 451–467.

ו. **שיעור תשלומי המס של העובד והמעסיק על השכר**³⁰ (מרווח המס; tax wedge): ככל שיחס זה גבוה יותר, הסיכון שלא ימצא שכר שיווי משקל העונה הן על רצונות העובד (שכר הסף) והן על נכונות המעסיק לשלם (ערך התפוקה השולית של העובד) גדל. ז. **גובה שכר המינימום**³¹: שכר מינימום גבוה עלול לגרום, לפחות בטווח הקצר, לחוסר רצון של המעסיקים להעסיק עובדים שערך תפוקתם השולית נמוך משכר המינימום. ככל שמספר מחפשי העבודה (והעובדים) שמיומנויותיהם נמוכות גדל תגדל ההשפעה השלילית של שכר המינימום על יכולתם של מובטלים למצוא עבודה, והוא עלול להביא גם לפיטורי עובדים בעלי כישורים נמוכים.³²

רבים ממשנתנים אלה גם היוו בסיס לרפורמת Hartz, שבוצעה בגרמניה באמצע העשור הקודם ונחשבת לאחד המהלכים המוצלחים לעידוד תעסוקה וצמצום האבטלה במדינות המפותחות. לצד ניתוח השפעתם של השינויים המבניים בשוק העבודה הספרות הכלכלית עוסקת גם בהשפעות של פתיחות המשק לסחר החוץ על האבטלה. תהליך החשיפה של המשק לסחר חוץ צפוי להיות מלווה בטווח הקצר בשינוי מבני, שיגדיל את האבטלה המבנית^{33,34}. לעומת זאת ההשפעה של רמת הפתיחות של המשק על האבטלה לטווח ארוך אינה ברורה, שכן מחד גיסא משק פתוח נחשף יותר לזעזועים מחו"ל, אך מאידך גיסא הוא יכול לפזר ביתר יעילות זעזועים מקומיים. המדידה של השפעת פתיחות המשק בפועל אינה פשוטה, שכן בטווח הקצר המדדים המקובלים לפתיחות תנדנדותיים ומשקפים פעמים רבות גורמים שאינם מבניים, כגון שינויים בשער החליפין, וזיהוי הפתיחות המבנית מחייב לעתים נתונים פרטניים שקשה לבנות מהם תמונה ברורה.³⁵ גורם פוטנציאלי נוסף לירידה של שיעור האבטלה הטבעית בישראל הוא העלייה ברמת ההשכלה של כוח העבודה. עלייה זו שיפרה את ההתאמה בין כישוריהם של מחפשי העבודה לבין הצרכים המשתנים של המעסיקים, וסייעה בכך גם לעליית הגמישות של עובדים משכילים, המאפשרת להם להיות מועסקים במקומות שונים. מצאנו כי כ-25% מהירידה של שיעור האבטלה בישראל משנת 2007 עד שנת 2017 מקורם בעליית רמת ההשכלה של כוח העבודה³⁶, והיתר שיקף ירידה של האבטלה בתוך קבוצות ההשכלה.³⁷

מצאנו כי כרבע מהירידה של שיעור האבטלה בישראל בשנים 2007 עד 2017 מקורו בעליית רמת ההשכלה של כוח העבודה.

³⁰ S. Scarpetta (1996). "Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study", OECD Economic Studies (26), 43–98.

³¹ J. Elmeskov, JP Martin and S Scarpetta (1998). "Key lessons for labor market reforms: evidence from OECD countries experience". Swedish Economic Policy Review (2), 205–252.

³² מאז המאמר החשוב של D. Card and A. Krueger (1994). "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", American Economic Review (84), 772–793, שהביאו ראיות כי עלייה של שכר המינימום (בענף המזון המהיר) לא העלתה את שיעור האבטלה, פורסמו מחקרים רבים בנושא – מהם התומכים בממצאים אלו ומהם החולקים עליהם.

³³ A. Bernard, S. Redding, P. Schott (2007). "Comparative Advantage and Heterogeneous Firms", Review of Economic Studies (74), 31–66. ; G. Felbermayr, J. Pratand, H.J. Schmerer (2011). "Trade and unemployment: What do the data say?", European Economic Review (55), 741–758.

³⁴ כך, לדוגמה, פתיחת שוק הטקסטיל בישראל לתחרות בתחילת העשור הקודם הביאה לעלייה זמנית של שיעור האבטלה, שדעכה עם הזמן בזכות התאמת המשק.

³⁵ ראו דוח בנק ישראל לשנת 2019, פרק ח'.

³⁶ חישוב "קומפוזיציה" – שיטת חישוב סטטית, שבה מקבעים את המשקלות של הקבוצות באוכלוסייה בשנת בסיס ובודקים מה היה קורה לשיעור האבטלה בפועל לולא השתנו המשקלות האלה.

³⁷ תוצאה דומה קיבלנו בנינוח לגבי השנים 1999 עד 2017. זאת בניגוד לעלייה של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, שרובה מיוחסת לשינויים בהרכבים.

תיבה ה'-1 חבילת הרפורמות בגרמניה בשנים 2003 עד 2005 (Hartz reforms)

על רקע שיעור האבטלה הגבוה והגדל בגרמניה בתחילת העשור הקודם (13.4% בשנת 2002) הופעלה בה התוכנית "אגינדה 2010", שכללה צמצום של מערכת הרווחה, הורדת מסים והסדרים חדשים לגבי התעסוקה והשכר. בבסיס מדיניות זו היו רפורמות הרץ (Hartz), שנחקקו בארבעה שלבים (הרץ I–VI) בשנים 2003–2005 – התקופה שבה ננקטו גם בישראל צעדים משמעותיים לצמצום האבטלה ועידוד התעסוקה. לחבילת הרפורמות בגרמניה היו שלושה יעדים:

- (i) להגדיל את יעילות ההתאמה באמצעות שיפור שירותי סוכנויות התעסוקה.
- (ii) להניע את המובטלים באמצעות תמריצים טובים יותר לכניסה לעבודה.
- (iii) לעודד את הביקוש לעובדים ולטפח הזדמנויות תעסוקה חדשות בעזרת הפחתה של מרווחי המס (Tax wedges).

מטרתם העיקרית של חוקי הרץ I–II הייתה להפחית את עלויות העבודה באמצעות סבסוד שכר ויצירת הזדמנויות תעסוקה חדשות. לדוגמה, חוקים אלה ביטלו את דמי הביטוח הלאומי על שכר חודשי של עד 400 אירו לחודש (Mini jobs) והפחיתו אותם על שכר שבין 400 ל-800 אירו לחודש (Midi jobs), וכן לחברות המעסיקות עובדים מבוגרים. לצד זאת הוסדרה מחדש הרגולציה בשוק העבודה: הוחלשו ההגבלות על פעילות סוכנויות עבודה זמניות ועל חוזי תעסוקה לזמן קצוב, הוגמשו תקנות הפיטורים ועוד¹. שלב III של רפורמת הרץ נחקק כדי לייעל את שירות ההשמה במשרות למובטלים באמצעות ארגון מחדש של סוכנות התעסוקה הציבורית והנהגת מיקור חוץ לחברות פרטיות בהשמת עובדים (matching)². רפורמת הרץ IV כללה שינויים משמעותיים במערכת דמי האבטלה. לפני התאפינה המערכת בתקופה ארוכה מאוד של זכאות לדמי אבטלה – הפרופורציונליים לשכר האחרון של הזכאי טרם הפך למובטל – לצד סיוע ושירותים תעסוקתיים וסוציאליים נרחבים. הרפורמה הרביעית החליפה את ההטבות הפרופורציונליות הנ"ל בתשלום על סמך מבחן אמצעים (means test)³, הקטינה את משך הזכאות ואת רמות ההטבה למרבית משקי הבית, ובפרט ל"מובטלים לטווח ארוך" – אלה שנותרו מובטלים למעלה משנה.

נמצא כי לרפורמה הרביעית הייתה השפעה ארוכת טווח וכי היא השיגה את מטרתה העיקרית – צמצום של האבטלה הטבעית בשיעור ניכר, בעיקר באמצעות הגדלת התמריץ לחפש מקומות עבודה חדשים⁴. ההערכות בספרות באשר להשפעת התוכנית על הירידה בשיעור האבטלה בגרמניה נעות בין 0.1 ל-2.8 נקודות אחוז. הסיבה העיקרית לפערים האלה נעוצה בהנחות שונות לגבי ירידת שיעור התחלופה של המובטלים הכרוניים כתוצאה מרפורמה זו, שיעור שנע בין 7% בלבד (Launov and Wälde, 2013) לכמעט 70% (גבול עליון ב-Krause and Uhlig 2012). Hochmuth ושותפיו הציעו במאמרם גישה חדשה להערכת רפורמת הרץ ה-IV במערכת דמי האבטלה הגרמנית, שמתבססת על סקר המשרות הפנויות, כדי לבנות מדד אמפירי ליחס בין מספר המשרות הפנויות (הביקוש לעובדים) למספר המועמדים לתעסוקה (המובטלים) לאורך זמן. הם מצאו שרפורמת הרץ ה-IV גרמה לשיעור האבטלה הגרמני לרדת ב-2.2 נקודות אחוז בין 2005 ל-2015, ולפיכך הייתה המניע העיקרי לירידת האבטלה הטבעית בגרמניה. רפורמות הרץ הן מן הרדיקליות ביותר שמדינה מתקדמת חוללה בשוק העבודה. כנראה בזכותן הייתה גרמניה המדינה היחידה בגוש האירו שבה הייתה למשבר הפיננסי השפעה מועטה וקצרת טווח בלבד על שוק העבודה, ושיעור האבטלה המשיך לרדת. עד 2018 ירד בגרמניה שיעור האבטלה הטבעי (NAIRU) ב-6 נקודות אחוז, והפך מאחד הגבוהים ב-OECD בשנת 2005 לאחד הנמוכים.

¹ M. Burda and J. Hunt (2011). What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? NBER Working Paper.
² L. Jacobi and J. Kluve (2006). "Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labor Market Policy in Germany", IZA Discussion Paper.
³ B. Hochmuth, B. Kohlbrecher, C. Merkl and H. Gartner (2019). Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation, IZA Discussion Paper.
⁴ T. Krebs and M. Scheffé (2013). Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany. IMF Working Paper.

השכר הריאלי בישראל ירד בשיא המשבר הפיננסי, בשנת 2009, ביותר מ-2%, בעוד שבמדינות ה-OECD הוא עלה בממוצע בכ-1%, עדות לגמישות גבוהה של השכר בישראל.

גורם נוסף שנמצא בספרות כמשפיע על האבטלה הטבעית הוא גמישות שוק העבודה³⁸. כאשר משבר כלכלי פוקד את המשק, הביקוש לעובדים יורד ירידה חדה, לעיתים קרובות באופן מפתיע. אם השכר ו/או מספר שעות העבודה גמישים דיים, ניתן לצמצם את פיטורי העובדים באמצעות הורדת שכרם ו/או הפחתת מספר שעות העבודה שלהם. השכר הריאלי בישראל ירד בשיא המשבר הפיננסי בשנת 2009 בכ-2.2%, בעוד שבמדינות ה-OECD הוא עלה בממוצע ב-0.9%, ממצא המלמד על גמישות גבוהה של השכר בישראל³⁹. כולל של השכר במגזר הציבורי⁴⁰. גמישות זו היא חשובה, שכן השכר והביקוש לעובדים הם אמנם מחזוריים, אולם גידול חד של האבטלה, כפי שאירע במדינות אחדות במשבר הפיננסי, יכול להשפיע באופן ניכר ומתמשך גם על האבטלה הטבעית. זאת בגלל שחיקת ההון האנושי של המובטלים ואובדן חלק ממלאי ההון הפיזי עקב סגירת מפעלים. כך, לדוגמה, העריך המחקר של ה-OECD שנזכר לעיל כי המשבר הפיננסי העלה את האבטלה הטבעית במדינות הארגון בממוצע בכ-0.75 נקודת אחוז, בעיקר בגלל הגידול החד של מספר מחפשי העבודה זמן ארוך. המחקר מוצא שונות גבוהה בין המדינות בהשפעה של המשבר הפיננסי על האבטלה הטבעית, שמקורה שוני בגידול האבטלה עצמה בשנים הקודמות; במרבית המדינות ההשפעה שנמצאה על האבטלה הטבעית הייתה קטנה מנקודת אחוז⁴¹.

4. ניתוח סטטיסטי: משתנים המתואמים עם השינוי בשיעור האבטלה והשינוי בהם במהלך התקופה הנחקרת

גמישות השכר הגבוהה בישראל צמצמה את גידול האבטלה בשני המשברים של העשור הקודם ומנעה אבטלה מתמשכת, כפי שקרה במדינות שבהן שוקי העבודה גמישים פחות.

לוח ה'-1 מפרט את המתאמים בין האינדיקטורים השונים ובין שיעור האבטלה הטבעית במדינות ה-OECD בשנת 2007 ובשנת 2018.

- אמנם אלו רק מתאמים סטטיסטיים בינאריים, אך גם מהם ניתן ללמוד כמה דברים:
1. הפאנל העליון והתחתון דומים למדי. משמע שהמתאמים בין האינדיקטורים לבין שיעור האבטלה הטבעית יציבים בשתי השנים.
 2. במדינה שבה שיעור ההשכלה גבוה יותר שיעור האבטלה נמוך יותר, ובמדינה שבה מרווח המס גבוה יותר או שיעור ההוצאות החברתיות גבוה יותר (שניים שכמובן קשורים זה לזה) שיעור האבטלה גבוה יותר.
 3. שיעורי ההתאגדות מתואמים שלילית עם האבטלה הטבעית ומתואמים חיובית עם מאפייני מדינת הרווחה כגון משקל הוצאות הרווחה בתוצר, גובה דמי האבטלה ורמת ההשכלה. מתאמים אלה מלמדים שמדינות נבדלות זו מזו בהעדפותיהן לגבי מדיניות הרווחה והתעסוקה, ולכן נראה שניתוח האבטלה על בסיס השפעת כל משתנה בנפרד אינו מספק תמונה מייצגת.

³⁸ S. Guichard and E. Rusticelli (2010). Assessing the impact of the financial crisis on structural unemployment in OECD countries, OECD Economics Department Working Papers.

³⁹ ראו תיבה ובפרט איורים ב'-1 וב'-2 בסקירת ההתפתחויות הכלכליות של חטיבת המחקר בבנק ישראל 132, 2012.

⁴⁰ ראו י' מזר (2015). "התפתחות השכר במגזר הציבורי והקשרים בינו לבין השכר במגזר הפרטי", סקר בנק ישראל 88, 97-133 או דוח בנק ישראל לשנת 2016 תיבה ה'-1.

⁴¹ ישראל לא נכללה במדגם במחקר זה.

לוח ה'1-
מתאמים סטטיסטיים בין הסמנים השונים, 2007 ו-2018

	שנת 2007				
	שיעור ההתאגדות	ההוצאה על רווחה כמשקל בתוצר	הרווח המס	יחס הקצבה לשכר	יחס שכר המינימום לשכר החציוני
ההוצאה על רווחה כמשקל בתוצר	0.40				
מרווח המס	0.14	0.58			
יחס הקצבה לשכר	0.29	0.53	0.25		
יחס שכר המינימום לשכר החציוני	0.21	0.25	0.03	0.33	
שיעור הבגירים המשכילים	0.24	-0.03	-0.33	-0.05	-0.18
האבטלה הטבעית (NAIRU)	-0.25	0.13	0.43	-0.05	-0.09
					-0.28

	שנת 2018				
	שיעור ההתאגדות	ההוצאה על רווחה כמשקל בתוצר	הרווח המס	יחס הקצבה לשכר	יחס שכר המינימום לשכר החציוני
ההוצאה על רווחה כמשקל בתוצר	0.39				
מרווח המס	0.15	0.62			
יחס הקצבה לשכר	0.31	0.43	0.25		
יחס שכר המינימום לשכר החציוני	0.02	-0.15	-0.25	-0.14	
שיעור הבגירים המשכילים	0.26	0.05	-0.28	0.13	-0.18
האבטלה הטבעית (NAIRU)	-0.15	0.25	0.43	-0.10	-0.05
					-0.24

ככל שגוון התא כהה יותר, הערך המוחלט של המתאם שבין המשתנים גדול יותר.
גוונים כחולים מציינים מתאם חיובי וגוונים ורודים מתאם - שלילי.
המקור: נתוני ה-OECD ועיבודי בנק ישראל.

התפתחות הסמים לגורמים שמספיעים על האבטלה הטבעית
ועתם על התפתחותה בישראל, על גורמים מוסדיים ועל מאפייני מדיניות,
1999 עד 2019
לוח ה'-2

ההשפעה היחסית	ס"כ	הפרש	ההפרש	ההפרש	1999	2007	1999
על (הצפויה)	הפרש	הפרש	הפרש	הפרש	1999	2007	1999
האבטלה הלא-	עד 1999	עד 2007	עד 2007	עד 1999	עד 1999	עד 2007	עד 1999
מחזורית בישראל	2018	2018	2018	2018	2018	2007	1999
שליילית	-0.45	1.42	16.03	-1.87	16.48	14.61	16.48
	2.04	2.16	20.24	-0.13	18.20	18.07	18.20
שליילית	-5.00	-1.64	16.69	-3.36	21.69	18.33	21.69
	-2.25	-0.60	28.39	-1.64	30.63	28.99	30.63
שיעור העובדים המאווגדים ²	-12.70	-5.30	25.00	-7.40	37.70	30.30	37.70
	-8.05	-3.31	24.26	-4.75	32.31	27.56	32.31
קצבת האבטלה למובטל ביחס לשכר	-	6.51	13.59	-5.51	12.59	7.08	12.59
	-6.12	-3.03	21.00	-3.09	27.12	24.03	27.12
שכר המינימום ביחס לשכר החציוני ⁴	0.06	0.02	0.59	0.03	0.54	0.57	0.54
	0.06	0.05	0.51	0.01	0.45	0.46	0.45
ההוצאה הפעילה של הממשלה בשוק העבודה ⁵	-0.03	-0.02	0.17	-0.01	0.20	0.19	0.20
	-0.08	0.06	0.52	-0.15	0.60	0.46	0.60
שיעור הבגירים המשכילים ⁶	11.92	8.01	51.60	3.91	39.68	43.59	39.68
	14.31	9.65	36.98	4.66	22.67	27.33	22.67

ההפרש במצג "הוצאה ציבורית לנפש" מבוטא באחוזים

השני עם שני ילדים על שכרם, לבין עלות העבודה הכוללת למעסיק, בהתאמה.

שעור העובדים המאוגדים מוגדר כיחס בין מספר העובדים שהם חברים באיגודי עובדים למספר הכולל של העובדים. שיעור זה מחושב על ידי מחשוב סקר ותחומים מנהליים, המבוצעים באחוזים.

הוצאות הממשלה על רווחה באחוזי תוצר כוללות תשלומי העברה למשקי בית. אספקה ישירה של סחורות ושירותים בתחום הרווחה וכו' מקלות מס. הטבות אלו

יכולות להיות מכוונות למשקי בית עם הכנסה נמוכה. קשישים וכים. חולים. מובטלים או צעירים. ומדדית כאחז מהממי".

קצרת אבטלה למובטל ביחס לשכר מוגדלת ביחס לזו המגה של סד הרוואה הנומיוולית על דמי אבטלה ומספר המובטלים על פי סקרי כוח האדם של הלמ"ס (כלומר

לא רק העובדים הזכאים לדמי אדמלה (קטלה) לביו השכר הנומנלי.

שָׁכַר הַמִּינִימוּם בִּיחָס לְשָׁכַר הַחֲצִיזוּי: הִיחָס בְּזוֹ שָׁכַר הַמִּינִימוּם לְמִשְׁרָה מִלֵּאָה לְשָׁכַר הַחֲצִיזוּי שֶׁל עוֹבְדִים בְּמִשְׁרָה מִלֵּאָה

הוא זה שפועל על הממשל בשם העבודה כוללת שירותים איבריים (כגון שירותי השמ"ר) המשרת מקצועית. תמריץ העבודה וזאת מקומות

עבורה יש להם במגזר הציבורי להעסיק מורכבים. לצד דמי אבטלה והטבות למיניהן. הותווים מבוססים באשר על מידע אודות תכונות שיש העבודה המופיעות ונמצאו בעזרתם של המעסיקים והעובדים כאלה שיש להם עניינים בבעלותן רמה של חינוך וסמכות, והכשרה מקצועית, ונבנו בייעוץ קולקטיבי ובידי

התבצצו המדענים וכו' דחתו שויתים של גוים המושגים את התבצצות מדד זה מוצא כאחזי מבחמ"י

⁶ ישעור הבגדים המשכילים מוגדר כיחס (ראו

המקור: נתוני ה-OECD ועיבודי בנק ישראל
שער הבא ים המלח במוגד באתר

לוח ה-2 מציג את התפתחות האינדיקטורים המוסדיים השונים שנמצאו כמסבירים את התפתחות האבטלה הטבעית לאורך השנים על פי הספרות. כיוון שהשפעת המשתנים לא צפויה להיות מיידית, ולעיתים היא ארוכת טווח, הלוח מציג את האינדיקטור ל-1999 (השנה הראשונה שלגביה מרבית הנתונים זמינים), ל-2007 (שנת שיא במחזור העסקים) ולשנה האחרונה שלגביה יש נתונים (במרבית המקרים 2018). כן מציג הלוח את השינוי באינדיקטורים בין כל אחת מהשנים ואת השינוי המצטבר לאורך כל התקופה, אלה בנפרד לישראל ולממוצע של יתר מדינות ה-OECD. הטור האחרון בלוח מציג את הכיוון הצפוי של השפעת האינדיקטור על שיעור האבטלה הטבעית בישראל ביחס ליתר מדינות ה-OECD, לאור ההשפעה של האינדיקטור שנמצאה בספרות. כך, לדוגמה, אם נמצא כי עלייה של מרווח המס צפויה להגדיל את שיעור האבטלה הטבעית, ובישראל מרווח המס ירד יותר מאשר בממוצע של יתר מדינות ה-OECD, משתנה זה צפוי להקטין את שיעור האבטלה הטבעית בישראל ביחס למדינות האחרות. כאשר נמצא הבדל זניח בהתפתחות המשתנה בין ישראל לממוצע של יתר המדינות, או הסימן של הפרמטר לא ברור, השארנו את כיוון ההשפעה הצפוי ריק. חילקנו את האינדיקטורים בלוח לשני פאנלים: הפאנל העליון לאינדיקטורים שהיה ניתן לשער את השפעתם על ההתפתחות השונה של שיעור האבטלה בישראל, והפאנל התחתון לאלה שהשפעתם לא הייתה ברורה.

מלוח ה-2 עולה כי צמצום הוצאות הרווחה בישראל והקטנת מרווח המס על השכר פעלו להפחתת האבטלה הטבעית בישראל, וזאת לצד הירידה של שיעור העובדים המאוגדים, במידה שיש לה השפעה ברמות ההתאגדות הקיימות בישראל. ממצא זה מקבל תמיכה גם מלוח המתאמים הסטטיסטיים (לוח ה-1) ומעוד מודלים סטטיסטיים שאמדנו, המלמדים גם הם על מתאם חיובי ויציב בין שני האינדיקטורים הללו לבין שיעור האבטלה הטבעית.

כנגד זאת תרומתם של שלושת הגורמים האחרונים בלוח אינה ברורה. תשלומי הקצבה למובטל בישראל כאחוז מהשכר אמנם נמוכים בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD, אך הם לא השתנו על פני התקופה הנסקרת, בעוד שביתר מדינות ה-OECD (בממוצע) הם ירדו בשיעור ניכר⁴². היחס של שכר המינימום לשכר החציוני בישראל עלה במשך התקופה, בדומה לעלייתו בממוצע ביתר מדינות ה-OECD; מכאן שגם הוא לא תרם כנראה לירידה של שיעור האבטלה בישראל. באשר לשיעור העובדים המשכילים – זה אמנם עלה בישראל בשיעור ניכר, והוא גבוה מאשר בממוצע של יתר מדינות ה-OECD, אולם על פני השנים עלייתו במדינות אלה מהירה מאשר בישראל. הוצאות הממשלה בישראל על מדיניות אקטיבית בשוק העבודה כאחוז מהתוצר פחתו מעט במהלך התקופה, וזאת בשיעור דומה לזה שבמדינות ה-OECD האחרות. אולם, הרכבן של הוצאות אלה השתנה בישראל. בתחילת התקופה רוב ההוצאות היו על תוכניות הכשרה מקצועית שהתנהלו בצורה לא יעילה⁴³, שהביאה לצמצומן ואף להפסקת רבות מהן. במהלך התקופה אלו הוחלפו, ביו היתר, בתוכנית מענק העבודה ובתוכנית "מעגלי תעסוקה", שהן אפקטיביות בתמיכה בתעסוקה. משום כך ייתכן שהשינוי האיכותי היה רכיב חיוני בירידת האבטלה הטבעית בעשור האחרון.

הקושי לזהות השפעות דומיננטיות של המשתנים המוסדיים על האבטלה תואם את הממצאים בספרות הכלכלית. בשנות התשעים ובתחילת העשור הקודם היה מקובל לייחס את גידולו של שיעור האבטלה במדינות המפותחות לשינויים מוסדיים, ובפרט לעודף אסדרה בשוק העבודה, ולכן

במדינה שבה שיעור ההשכלה גבוה יותר שיעור האבטלה הטבעית נמוך יותר, ובמדינה שבה מרווח המס גבוה יותר או שיעור ההוצאות החברתיות גבוה יותר שיעור האבטלה הטבעית גבוה יותר.

צמצום הוצאות הרווחה בישראל והקטנת מרווח המס על השכר פעלו להפחתת האבטלה הטבעית בישראל.

היחס של שכר המינימום לשכר החציוני בישראל עלה במשך התקופה בישראל, בדומה לעלייתו בממוצע ביתר מדינות ה-OECD.

הוצאות הממשלה בישראל על מדיניות אקטיבית בשוק העבודה פחתו מעט במהלך התקופה.

⁴² במדינות ה-OECD משמש מדד של יחס התחלופה בין הקצבה לשכר ערב המעבר לאבטלה – Unemployment Replacement, לפי מספר החודשים או השנים לאחר המעבר. לגבי ישראל נתונים כאלה קיימים רק משנת 2010. גם לפי מדד זה, בהגדרות ולהתקופות השונות המוצגות לגבי נתוני ה-OECD, ההתפתחות בישראל יחסית לממוצע של יתר המדינות הפוכה מהתפתחותה של האבטלה ואינה תורמת להסבר השינוי בה.

⁴³ ראו הודעה לעיתונות מאת בנק ישראל, "הכשרה מקצועית בישראל", אוגוסט 2007.

הודגש בהמלצות המדיניות כי ראוי להפחית אותן ו"לשחרר" את השוק⁴⁴. לעומת זאת מחקרים בשנים האחרונות אינם מוצאים השפעה גדולה של המשתנים המוסדיים, ומייחסים חלק גדול יותר מהשינוי באבטלה הטבעית למשתנים כלכליים בסיסיים – אף כי ייתכן שחלקם משקפים השפעות מחזוריות, שאינן מנוכות בניתוחים המקובלים. כך, למשל, Heimberger⁴⁵ משתמש באינדיקטורים שונים כדי להסביר את השונות וההתפתחות של האבטלה הטבעית במדינות ה-OECD⁴⁶. הוא מראה שמוסדות שוק העבודה ברובם אינם מספקים הסבר אקונומטרי טוב למשתני אבטלה טבעיים, ואילו לבקורות המקרו-כלכליות – הריבית הריאלית ארוכת הטווח, תנאי הסחר והפריון הכולל (TFP) – מתאם חזק יותר^{48,47} עם משתני האבטלה.

5. סיכום

האבטלה בישראל ירדה בעשור האחרון לשיעור נמוך במידה ניכרת מכ-6%, השיעור שאליו היא הגיעה בשיאי מחזורי העסקים הקודמים. שיעור האבטלה אף התקרב לזה של אותן מדינות מפותחות שבהן האבטלה היא הנמוכה ביותר.

הספרות הכלכלית האמפירית אינה מציעה מודלים מבניים מקיפים המסבירים באופן קוהרנטי את שיעור האבטלה הטבעית, אך מצביעה על מספר מאפיינים מוסדיים ומבניים התורמים לירידתה. בחינה של המגמות בשוק העבודה בישראל בשני העשורים האחרונים מעלה כי שינויים בכמה ממשתנים אלה עשויים להסביר לפחות חלק מהירידה הניכרת באבטלה, שהיא מעבר להשפעת מחזור העסקים. גמישות השכר בישראל צמצמה את גידול האבטלה בשני המשברים שפקדו את המשק בעשור הקודם (2001–2003 ו-2009) ומנעה אבטלה מתמשכת בהיקף ניכר, כפי שקרה במדינות אשר בהן שוקי העבודה גמישים פחות. העלייה ברמת ההשכלה של העובדים תרמה לשיפור ההתאמה בין עובדים למעסיקים ביחס לעבר – אף כי לא ביחס למדינות מפותחות אחרות – והשינויים במבנה התמריצים ובמדיניות הרווחה הקטינו את שכר הסף של המובטלים והגדילו את הרווח מהעסקת עובדים חדשים.

הספרות הכלכלית
האמפירית אינה מציעה
מודלים מבניים מקיפים
המסבירים באופן
קוהרנטי את שיעור
האבטלה הטבעית.

העלייה ברמת ההשכלה
של העובדים תרמה
לשיפור ההתאמה בין
עובדים למעסיקים ביחס
לעבר.

⁴⁴ S. Nickell (1997). "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives* (11), 55–74.; O. Blanchard and J. Wolfers (2000). "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", *Economic Journal* (110), C1–33.

⁴⁵ P. Heimberger and J. Kapeller (2019). "What is structural about unemployment in OECD countries?", *Review of Social Economy*, 1–33.

⁴⁶ המשתנה המוסבר שבו נעשה שימוש במחקר בשלושה ניכויים שונים של האבטלה – HP, NAIRU, Hamilton – להרחבה ראו שם.

⁴⁷ ראו גם: P. Heimberger and J. Kapeller (2017). "The performativity of potential output: Pro-cyclicality and path dependency in coordinating European Fiscal policies". *Review of International Political Economy* (24), 904–928.; G. Bertola, F.D. Blau and L.M. Kahn (2007). "Labor market institutions and demographic employment patterns", *Journal of Population Economics* (20), 833–867.; S. Avdagic (2015). "Does deregulation work? Reassessing the unemployment effects of employment protection", *British Journal of Industrial Relations* (53), 6–26.

⁴⁸ מאמרים נוספים שתומכים בממצא כי השפעתם של האינדיקטורים הכלכליים גדולה מזו של המוסדיים הוזכרו על ידי Constancio בנאום: "The structural indicators explain only a small fraction... of the changes in NAIRU, whereas the macro-economic indicators appear to explain the bulk of its variation".

V. Constancio (2018). Past and future of the ECB monetary policy. Speech by Vitor Constancio, Vice-President of the ECB, 4 May.

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180504.en.html>

הקטנת שיעורי האבטלה הטבעית בישראל מאמצע העשור הקודם התלוותה לגידול ניכר של שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, ואלו השתקפו יחד בגידול ניכר של שיעור התעסוקה ובעלייה של התוצר לנפש ורמת החיים. ואולם העלייה לא לוותה בצמצום של פערי פריון העבודה בין ישראל למדינות המפותחות האחרות. קרבת המשק לרמות המינימליות של שיעורי האבטלה הטבעיים בקרב מדינות ה-OECD וכן השוואת שיעורי התעסוקה מחדדות את התובנה שהמפתח להמשך סגירת פערי רמת החיים בין ישראל למדינות המפותחות מצוי בצמצום פערי הפריון⁴⁹.

הקטנת שיעורי האבטלה
בישראל מאמצע העשור
הקודם לא לוותה
בצמצום פערי פריון
העבודה בין ישראל
למדינות המפותחות
האחרות.

⁴⁹ להשוואה של פריון העבודה בין ישראל למדינות ה-OECD ולהמלצות חטיבת המחקר לשיפורו ראו בנק ישראל (2019). דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה.