

**מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה  
של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים –  
ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים \*\***

עדי ברנדר \*    אסנת פלד לוי \*    ניצה (קלינר) קסיר \*

סדרת מאמרים לדיון 2002.02  
אפריל 2002

---

\* מחלקת המחקר, בנק ישראל  
\*\* תודה למישל סטרבצ'ינסקי, קרנית פלוג, דימיטרי רומנוב ומשתתפי הכנס על אי-שוויון  
ומדיניות ממשלתית שנערך בירושלים ב-15.7.2001 על הערותיהם המועילות.  
לאיתן גלאי, איתי פינטו, אירנה קוטיגר ודנה קלוש על העזרה באיסוף ועיבוד הנתונים.

**הדעות המובאות במאמר זה אינן משקפות בהכרח את עמדת בנק ישראל**

מחלקת המחקר, בנק ישראל ת"ד 780 ירושלים 91007  
Research Department, Bank of Israel, POB 780, 91007 Jerusalem, Israel  
[www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il)

## תמצית

שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה והתעסוקה בישראל נמוכים במידה ניכרת מאלה שבמדינות המפותחות. הפער שבין שיעורי ההשתתפות בישראל לאלו שבמדינות המפותחות בולט בקרב גברים ונשים בעלי השכלה נמוכה (פחות מעשר שנות לימוד) קבוצה שהתנהגותה צפויה להיות מושפעת ממדיניות הרווחה. זאת ועוד, במהלך שני העשורים האחרונים גדל הפער בין שיעורי ההשתתפות של גברים בישראל לבין אלו שבמדינות המפותחות, לצד גידול ניכר של מספר משקי הבית מקבלי התמיכות. בעבודה זו אנו מתמקדים בפן אחד של בעיית שיעורי ההשתתפות הנמוכים בישראל: השפעת מדיניות הממשלה - ובפרט השינויים שחלו בשני העשורים האחרונים בתחום הקצבאות - על שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה והתעסוקה של גילאי העבודה העיקריים (25-54), ובמיוחד על אלו של בעלי השכלה נמוכה. אנו מראים כי למדיניות התמיכות הייתה במהלך התקופה השפעה ניכרת על ההחלטה לעבוד, השפעה שהלכה והתחזקה במשך השנים.

השוואת שכרם הפוטנציאלי של בעלי השכלה נמוכה שאינם עובדים, לקצבאות ולהטבות הנלוות, המותנות באי עבודה או ברמת שכר נמוכה מאד, מצביעה על אחד ההסברים לשיעור התעסוקה הנמוך שלהם - הכדאיות הכלכלית של יציאה לעבודה היא מוגבלת במקרה הטוב ולעיתים אפילו שלילית. אנו מראים כי במהלך העשור האחרון לא חל שינוי ניכר בגובה הקצבה ביחס לשכר הפוטנציאלי אך, לעומת זאת, גדל מאד משקלם של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בקרב ה"זכאים הפוטנציאליים" -- פרטים שמאפייני משק הבית שלהם מאפשרים קבלת גמלה להבטחת הכנסה אם לא יעבדו ואם יעברו בהצלחה את מבחן ההשמה לעבודה. כלומר, עליית משקלם של הנתמכים נובעת בעיקר מהעלייה ב"נדיבות" שבה ניתנת הגמלה. השפעת הגידול ב"נדיבות" התבטאה בהתחזקות השפעתה של הזכאות הפוטנציאלית לקבלת גמלת הבטחת הכנסה על ההסתברות לעבוד בקרב הגברים בעלי השכלה הנמוכה. הממצאים מצביעים על הצורך במעבר ממדיניות המדגישה תמיכה בבלתי מועסקים למדיניות המעודדת תעסוקה, בדומה לנעשה במדינות המפותחות בשנים האחרונות.

## 1. מבוא

שיעורי התעסוקה בישראל נמוכים במידה ניכרת מאלו שבמדינות OECD; שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בישראל נמוכים משמעותית ממדינות אלה (לוח 1) וגם שיעור האבטלה גבוה מהממוצע בקרבן. בפרט בולט הפער בשיעורי ההשתתפות והתעסוקה בקרב גברים בגילאי העבודה העיקריים (25-54) – קבוצת הגיל בה מצוי רוב ההורים לילדים בישראל. לשיעור תעסוקה נמוך יש השפעה שלילית על רמת החיים והיקף הייצור והשפעתו על ממדי העוני ואי השוויון ניכרת. פלוג וקסיר קלינר (2001) מצאו כי העדר תעסוקה הוא הגורם המרכזי המשפיע על ההסתברות להיות עני בישראל - ההסתברות של משפחות בהן אין מפרנסים להימצא מתחת לקו העוני גדולה פי ארבעה מזו של משפחות בהן ראש משק הבית עובד. בנוסף, יציאה משוק העבודה לאורך זמן עשויה לגרום לאבדן חלק מכישורי העבודה של הפרטים ובכך להקשות על חזרתם לתעסוקה בעתיד. מעבר לכך, שיעור השתתפות נמוך מביא למעורבות ממשלתית מסיבית (על ידי תשלומי העברה) כטיפול בבעיית אי השוויון בחלוקת ההכנסות. למשל, ההוצאה הציבורית על תשלומי דמי אבטלה וגמלאות להבטחת הכנסה הייתה בשנת 2001 כ-1.5 אחוזי תוצר, בהשוואה ל-0.7 אחוזי תוצר בשנת 1990. חשוב לציין כי הוצאות אלו הן רק חלק מההוצאה הציבורית על טיפול בבעיית אי השוויון.

בעבודה זו אנו מתמקדים בפן אחד של בעיית שיעורי ההשתתפות הנמוכים בישראל: השפעת מדיניות הממשלה בתחום הקצבאות והשינויים שחלו בה בשני העשורים האחרונים על שיעורי ההשתתפות בכוח

# לוח 1: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה: ישראל ומדינות OECD

(אחוזים מהאוכלוסייה בקבוצת הגיל)

| נשים  |       |       |       | גברים |       |       |       | כל האוכלוסייה |       |       |       |                         |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|-------|-------|-------|-------------------------|
| 2000  |       | 1990  |       | 2000  |       | 1990  |       | 2000          |       | 1990  |       |                         |
| 55-64 | 25-54 | 55-64 | 25-54 | 55-64 | 25-54 | 55-64 | 25-54 | 55-64         | 25-54 | 55-64 | 25-54 |                         |
| 37.7  | 68.5  | 29.0  | 58.9  | 63.9  | 84.0  | 72.8  | 86.7  | 50.0          | 76.1  | 49.2  | 72.7  |                         |
| 38.7  | 71.0  | 34.2  | 65.2  | 61.7  | 92.8  | 63.5  | 94.2  | 50.0          | 81.9  | 48.5  | 79.5  | ישראל <sup>1</sup>      |
| 31.0  | 72.2  | 26.5  | 63.8  | 53.0  | 93.1  | 56.6  | 93.7  | 41.8          | 82.7  | 41.0  | 78.8  | ממוצע OECD <sup>2</sup> |
| 37.0  | 72.4  | 33.3  | 65.9  | 58.2  | 92.9  | 60.6  | 94.0  | 47.5          | 82.7  | 46.7  | 79.9  | ממוצע איחוד אירופי      |
|       |       |       |       |       |       |       |       |               |       |       |       | ממוצע OECD באירופה      |
| 36.3  | 70.7  | 24.9  | 66.6  | 61.5  | 90.3  | 63.2  | 93.1  | 49.0          | 80.5  | 44.1  | 79.9  | אוסטרליה                |
| 18.9  | 76.8  | 17.0  | 72.0  | 44.5  | 93.6  | 45.2  | 92.2  | 31.4          | 85.3  | 30.8  | 80.0  | אוסטריה                 |
| 15.8  | 73.2  | 9.9   | 60.8  | 36.3  | 92.1  | 35.4  | 92.2  | 25.9          | 82.8  | 22.2  | 76.7  | בלגיה                   |
| 41.6  | 78.6  | 34.9  | 75.4  | 61.0  | 91.1  | 64.3  | 93.1  | 51.2          | 84.8  | 49.3  | 84.2  | קנדה                    |
| 48.2  | 84.3  | 45.8  | 87.7  | 64.5  | 91.5  | 69.2  | 94.5  | 56.9          | 87.9  | 57.1  | 91.2  | דנמרק                   |
| 45.2  | 85.0  | 40.8  | 86.5  | 48.1  | 90.8  | 47.1  | 92.9  | 46.6          | 87.9  | 43.8  | 89.7  | פינלנד                  |
| 32.9  | 78.4  | 31.1  | 72.9  | 41.6  | 94.1  | 45.8  | 95.4  | 37.2          | 86.2  | 38.1  | 84.1  | צרפת                    |
| 34.1  | 76.9  | 26.4  | 64.1  | 55.2  | 95.8  | 57.7  | 91.2  | 44.7          | 86.5  | 41.6  | 78.0  | גרמניה                  |
| 25.5  | 61.7  | 24.3  | 51.5  | 57.3  | 94.3  | 59.5  | 94.3  | 40.6          | 77.6  | 41.5  | 72.2  | יוון                    |
| 76.8  | 88.2  | 81.1  | 83.0  | 94.7  | 96.1  | 93.5  | 97.0  | 85.7          | 92.2  | 87.2  | 90.1  | איסלנד                  |
| 27.8  | 65.0  | 19.9  | 45.5  | 64.7  | 92.0  | 65.1  | 91.9  | 46.3          | 78.5  | 42.2  | 68.7  | אירלנד                  |
| 15.9  | 57.9  | 15.0  | 52.1  | 42.2  | 90.4  | 51.7  | 94.0  | 28.6          | 74.2  | 32.5  | 72.8  | איטליה                  |
| 49.7  | 66.5  | 47.2  | 64.2  | 84.1  | 97.1  | 83.3  | 97.5  | 66.5          | 81.9  | 64.7  | 80.9  | יפן                     |
| 48.2  | 57.8  | 49.6  | 54.2  | 70.8  | 92.0  | 77.2  | 94.6  | 59.2          | 75.2  | 62.4  | 74.6  | קוריאה                  |
| 16.8  | 64.9  | 13.8  | 49.7  | 38.6  | 94.2  | 43.2  | 95.1  | 27.6          | 79.8  | 28.4  | 72.8  | לוקסמבורג               |
| 28.6  | 45.6  | 24.4  | 38.2  | 80.9  | 96.3  | 85.9  | 96.8  | 53.5          | 69.3  | 54.6  | 65.9  | מקסיקו                  |
| 26.4  | 73.0  | 16.9  | 57.9  | 50.8  | 93.8  | 45.8  | 93.4  | 38.6          | 83.6  | 30.9  | 76.0  | הולנד                   |
| 48.0  | 73.8  | 30.7  | 69.3  | 72.2  | 91.3  | 56.8  | 93.4  | 60.0          | 82.3  | 43.8  | 81.2  | ניו זילנד               |
| 61.6  | 83.5  | 53.9  | 79.2  | 74.4  | 91.4  | 72.8  | 92.3  | 68.0          | 87.6  | 63.1  | 85.9  | נורווגיה                |
| 43.4  | 77.1  | 32.3  | 69.4  | 65.0  | 92.7  | 66.5  | 94.3  | 53.5          | 84.7  | 48.1  | 81.5  | פורטוגל                 |
| 22.7  | 62.4  | 19.5  | 46.9  | 60.3  | 92.8  | 62.4  | 94.3  | 40.7          | 77.4  | 40.0  | 70.3  | ספרד                    |
| 65.9  | 85.6  | 65.8  | 90.8  | 72.8  | 90.6  | 75.3  | 94.7  | 69.4          | 88.1  | 70.5  | 92.8  | שבדיה                   |
| 62.4  | 78.0  | 53.4  | 73.7  | 79.3  | 96.7  | 86.4  | 97.8  | 72.0          | 87.4  | 72.0  | 85.9  | שווייץ                  |
| 20.0  | 27.9  | 26.6  | 36.0  | 53.0  | 89.4  | 61.3  | 94.2  | 36.1          | 59.2  | 44.1  | 65.1  | תורכיה                  |
| 42.6  | 76.1  | 38.7  | 72.9  | 63.3  | 91.9  | 68.1  | 94.8  | 52.8          | 84.1  | 53.0  | 83.9  | בריטניה                 |
| 51.8  | 76.8  | 45.2  | 74.0  | 67.3  | 91.6  | 67.8  | 93.4  | 59.2          | 84.1  | 55.9  | 83.5  | ארצות הברית             |

<sup>1</sup> כדי לנכונות את השפעת גל העלייה שהחל בשנת 1990, הנתון המופיע להלן עבור שנת 1990 הוא זה של שנת 1989.

<sup>2</sup> ממוצע אריתמטי של המדינות המופיעות בלוח.

מקור: ישראל - עיבודים מסקרי כוח אדם; למדינות OECD - OECD, Employment Outlook 2001.

העבודה והתעסוקה. למדיניות התעסוקה והרווחה של הממשלה יכולה להיות השפעה חשובה, אם כי לא בלעדית, על החלטתו של פרט להשתתף בכוח העבודה. החלטה זו היא תוצאה של מקסום התועלת על ידי השוואה בין תוחלת התועלת השולית מהשתתפות (צריכה, הנאה מעבודה, הסיכוי למצוא עבודה ועוד) לבין התועלת השולית מפנאי. למאפיינים האישיים של הפרט כגון השכלתו, גילו ומצבו המשפחתי תפקיד מרכזי בהחלטה האם להשתתף בכוח העבודה (הן דרך השפעתם על שכרו הפוטנציאלי והן בשל היותם אינדיקטורים להעדפותיו ולמצבו הכלכלי). בנוסף למאפיינים האישיים תושפע, כאמור, ההחלטה להשתתף גם מגורמים הקשורים קשר ישיר או עקיף למדיניות הממשלתית וביניהם הכנסות שאינן מותנות בעבודה (כמו קצבאות ילדים), הכנסות שנפגעות כאשר יש לפרט הכנסה מעבודה (בעיקר קצבאות הבטחת הכנסה וההטבות הנלוות להן) וכן ההוצאות הכרוכות ביציאה לעבודה (כגון טיפול בילדים). גורמים אלה צפויים להשפיע בעיקר על קבוצות האוכלוסייה שפוטנציאל ההשתכרות שלהן נמוך כגון בעלי השכלה נמוכה (ראה להלן). גם למחזור העסקים ולמבנה המוסדי של שוק העבודה השפעה על ההחלטה להשתתף; בהקשר זה נכללים המיסוי על עבודה, חוק שכר המינימום, חוקי עבודה שונים בנושא פיטורים, שעות עבודה וכדומה וקיומה של מסגרת חוקית המאפשרת העסקת עובדים זרים בעלות זולה יחסית לזו של העסקת עובדים מקומיים. לפיכך, ניתוח מלא של החלטות ההשתתפות של הפרטים דורש התייחסות גם לגורמים אלה.

שאלת הקשר בין מדיניות הממשלה לשיעורי התעסוקה אינה ייחודית לישראל. בשנות התשעים התגבשה במדינות המפותחות ההכרה שאין די במדיניות המאקרו כלכלית על מנת לטפל בבעיות הקשות שהתעוררו בשוקי העבודה שלהן: הירידה הניכרת בשיעורי השתתפותן של קבוצות אוכלוסייה שונות, עליית משקלו של הגרעין הקשה של הבלתי מועסקים ועלייה ניכרת בתשלומי הרווחה (OECD, 1995). הכרה זו הביאה יותר ויותר מדינות להפעיל מדיניות ממוקדת לעידוד התעסוקה באמצעות שינויים מבניים. המדיניות שגובשה במדינות רבות כללה מעבר ממדיניות של תמיכות בבלתי מועסקים (כגון דמי אבטלה ותשלומי רווחה) למדיניות המעודדת השתלבות בתעסוקה (למשל, הכשרה מקצועית, הפחתת תשלומי המעסיק לביטוח לאומי, ובכמה מדינות אף סבסוד ישיר של השכר למועסקים חדשים). לעומת זאת, בישראל התרחבה מערכת התמיכות לאוכלוסייה שאינה עובדת במהלך העשור האחרון אך לא ננקטה מדיניות לעידוד ההשתלבות בתעסוקה.

מטרת עבודה זו היא לאתר את נקודות התורפה של מדיניות התמיכות בישראל, המשפיעות לרעה על שיעורי התעסוקה וההשתתפות של קבוצות שונות באוכלוסייה. בפרט אנו מתמקדים בהשפעתה של המדיניות על שיעורי התעסוקה של גילאי העבודה העיקריים (25-54), בשל אופק התעסוקה הארוך יחסית של השייכים לקבוצה זו, המאפשר תשואה גבוהה יחסית למדיניות. כמו כן, מרבית ההורים לילדים מתחת לגיל 18 שייכים לקבוצת גיל זו ולכן להחלטות התעסוקה שלהם השפעה רחבה יותר מאשר לאלו של קבוצות גיל אחרות. הניתוח מתמקד בקבוצות אוכלוסייה בהן שיעורי תעסוקה/השתתפות נמוכים במיוחד בהשוואה לעבר או בהשוואה למדינות המפותחות ובהן משקל מקבלי התמיכות הוא גבוה יחסית. בעבודה זו שבעה חלקים: לאחר ההקדמה אנו מתארים בחלק השני את התפתחות הקצבאות בישראל בשני העשורים האחרונים. בחלק השלישי אנו מתארים את הקבוצות בהן כדאי למקד את המדיניות, דהיינו קבוצות בהן שיעורי ההשתתפות נמוכים גם בהשוואה בינלאומית ומשקלם של מקבלי התמיכות, בפועל או בפרוטנציה, גבוה יחסית. בחלק הרביעי אנו מנתחים את הגורמים המשפיעים על שכרם של העובדים המשתייכים לקבוצות אלו ואומדים את שכרם הפרוטנציאלי של הלא - מועסקים באותן קבוצות בהשוואה לקצבאות. בחלק החמישי אנו מנתחים את הגורמים המשפיעים על ההחלטה להשתתף בכוח העבודה/לעבוד. בחלק זה מושם דגש על ניתוח השפעתם של גורמי המדיניות והשפעתה של הזכאות הפרוטנציאלית לקבלת תמיכה בפרט. מהניתוח עולה כי למדיניות התמיכות הייתה בעשור האחרון השפעה משמעותית על שיעורי התעסוקה, השפעה שהתחזקה במהלך התקופה. לפיכך מופיעה בחלק השישי סקירה של השינויים שאומצו בתוואי מדיניות התעסוקה במדינות OECD בהשוואה למדיניות בישראל כרקע לקביעת מדיניות חלופית בישראל. בחלק השביעי סיכום והמלצות מדיניות.

## **2. התפתחות התמיכות לאוכלוסייה שאינה עובדת בישראל**

בישראל, מערכת התמיכות לאוכלוסייה שאינה עובדת רחבה ונכללים בה (בהתאם לקריטריונים שונים): דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, הבטחת הכנסת מינימום (קצבאות "תורתו אומנותו") לאברכים ממשרד הדתות, קצבאות משרד הביטחון ועוד. מבנה מרבית התמיכות לוקה בהיעדר תמריצים חיוביים ליציאה לעבודה: רמת הגמלה להבטחת הכנסה (ושאר הגמלאות להבטחת מינימום קיום למקבליהן) אינה נמוכה בהרבה משכר המינימום, ובמקרים מסוימים אף עולה עליו. בנוסף לתמיכות הישירות, מעניקים גופים ציבוריים, למקבלי הקצבאות הללו, הטבות נרחבות נוספות כמו: הנחה בארנונה, סיוע

בשכר דירה, הנחות בשכר הלימוד בגני ילדים ומעונות, הנחות בתחבורה הציבורית ובמחירי התרופות ועוד (שביב (1999)). אין נתונים מדויקים על שווי ההטבות שמקבלות משפחות אלו בפועל, אך פוטנציאל כל ההטבות הנוספות, יכול להגיע ליותר מאשר מחצית משכר המינימום ולהגדיל את שווי הקצבה בעשרות רבות של אחוזים<sup>1</sup>. בנוסף, לבעלי שכר נמוך שבחרו לצאת ולעבוד עשוי מבנה הגמלה וההטבות הנלוות להוות תמריץ לעבודה בהיקף מצומצם, או לעבודה לא מדווחת. זאת כיוון שרמת התמיכה פוחתת עם העלייה בהכנסה מעבודה, באופן שבו ה"קנס" על הכנסה מעבודה עלול להגיע ל-100 אחוזים (גל ודורון (2000)). זאת ועוד, יציאה ממערכת הבטחת ההכנסה שוללת לחלוטין את כל ההטבות (ראה זוסמן ורומנוב (2001) וסקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2000). מבנה תמריצים זה בעייתי במיוחד כאשר מדובר בפרטים שבן זוגם אינו עובד (הזכאות נקבעת על פי הכנסת משק הבית ולא על פי הכנסת הפרט) ובפרטים מבוגרים או מעוטי השכלה שעבורם הוויתור על הגמלה להבטחת הכנסה אינו כדאי גם אם מובאים בחשבון שיקולים דינמיים, כלומר גם אם שוקלים את הגידול הצפוי בהכנסה העתידית בעקבות יציאה לעבודה וצבירת ניסיון מקצועי.

בעשרים השנים האחרונות חל גידול ניכר בהוצאות הממשלתיות על מערכת התמיכות לאוכלוסייה שאינה עובדת, או שהכנסתה נמוכה. מספר מקבלי הבטחת הכנסה (ללא הבטחת הכנסה לקשישים ולמוגבלים פיסית) עלה מכעשרת אלפים משקי בית בשנת 1982 (כאחוז אחד ממשקי הבית בגיל העבודה) לכ-130 אלף משקי בית בשנת 2000 (כתשעה אחוזים ממשקי הבית בגיל העבודה), הרבה מעבר לנובע משיעור הגידול באוכלוסייה ומהתמורות במבנה הדמוגרפי (כתוצאה מהעלייה ומהגידול במספרן של המשפחות החד הוריות), ומעבר לגידול במספר המובטלים במשק<sup>2,3</sup>. הגורמים העיקריים שיכולים להסביר את הגידול הם התגברות המודעות של הציבור לאפשרות של קבלת הגמלה, הכשל של המערכות הממשלתיות לשלב מחוסרי תעסוקה בשוק העבודה<sup>4</sup> ולהקפיד על יישום יעיל של מבחן התעסוקה, הגידול בשווי הגמלה ביחס לשכר הפוטנציאלי של בעלי השכלה נמוכה (ראה להלן) ושינויי החקיקה שהגדילו את הגמלה להורה יחיד. שינויים אלו, במקביל לצעדי המדיניות שנקטו במדינות

<sup>1</sup> חלק מההטבות, כגון הנחות בשכר לימוד בגני ילדים ובארנונה, ניתן לקבל גם על בסיס הכנסה נמוכה מעבודה אך מרבית ההטבות מותנות בקבלת גמלה להבטחת הכנסה.

<sup>2</sup> גם משקלם של מקבלי דמי אבטלה מכלל המובטלים, ומהמובטלים פחות מחצי שנה בפרט, עלה מאד במהלך אותה תקופה (Lavi and Sussman (2001)). הסיבות לעלייה זו דומות כנראה לאלו שהובילו לגידול במספרם של מקבלי הבטחת הכנסה.

<sup>3</sup> על מאפייניהם של מקבלי הבטחת הכנסה ועל השינויים שחלו במספרם ובהרכב הדמוגרפי של הקבוצה ראה: מורגנשטרן, הרון וזיפקין (1997), מורגנשטרן ושמלצר (2000), דורון וגל (2000), זיפקין (1997) והמוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית (שנים שונות).

המערב (OECD, 2000) והמודעות הגוברת להשפעתה השלילית של מדיניות המעודדת חוסר תעסוקה מתמשך, היו המניע לבדיקה מחודשת של אמצעי המדיניות בישראל.

בשנים האחרונות הועלו מספר הצעות לשינויים במדיניות שמטרתם עידוד תעסוקה (למשל ב"דוח הועדה הבין-משרדית לגיבוש רפורמה בשירות התעסוקה" בראשותו של שטסמן מדצמבר 1998). ואולם, מספר מקבלי הבטחת הכנסה המשיך להתרחב והצעדים היחידים שננקטו עד כה היו החמרה בקריטריונים לזכאות לקבלת דמי אבטלה, זאת למרות שהקריטריונים הפורמאליים בישראל מחמירים יחסית למקובל במדינות OECD והתשלומים נדיבים פחות (דוח בנק ישראל לשנת 1999). בחודש אוגוסט 2001 הגישה, הועדה הממשלתית, בראשותו של ד"ר יוסי תמיר, את המלצותיה בנושא בצוע ניסוי להקמת מרכזים תעסוקתיים, שיטפלו באופן פרטני בהתאמת תכנית הכשרה והשמה, לצורך שילובם בתעסוקה של מקבלי הבטחת הכנסה (דו"ח ועדת תמיר, 2001). לצורך זה גם הוקצו בתקציב 2002 20 מיליון שקל (ועוד 60 מיליון בהרשאה להתחייב) – סכום השווה לכרבע אחוז מההוצאה על קצבת הבטחת הכנסה ודמי אבטלה<sup>5</sup>. בחוק ההסדרים לשנת 2002 לא נכללו שינויי החקיקה הנדרשים ליישום ההמלצות. לכן, למרות החשיבות הרבה של המלצות אלה, לא ברור בשלב זה אם המלצות הדו"ח אכן יבוצעו בסופו של דבר.

### 3. האוכלוסייה שאינה עובדת בישראל בפרספקטיבה בינלאומית

שיעור התעסוקה בישראל הוא מהנמוכים בקרב המדינות המפותחות - כמחצית מהפרטים בגיל העבודה בישראל אינם עובדים. עיקר הפער שבין שיעורי התעסוקה בישראל לאלו שבמדינות המפותחות נובע מהפער הניכר בשיעורי ההשתתפות, שנותר בעינו לאורך כל שנות התשעים. יש לציין כי שיעור ההשתתפות הממוצע בישראל (54.3 אחוזים בשנת 2000) נמוך במידה ניכרת מאלו שבמדינות המפותחות, גם אם מתחשבים בהשפעת התעסוקה בכוחות הביטחון. גם שיעור האבטלה בישראל, שהוא גבוה מהממוצע במדינות המפותחות (OECD, 2000), גורם להתרחבות הפער בין שיעורי התעסוקה.

<sup>4</sup> כשל זה מתבטא, בין היתר, בגידול משקלם של הפרטים המוגדרים כ"בלתי ניתנים להשמה לצמיתות" – אותם מקבלי קצבאות שעל פי הגדרת שירות התעסוקה והמוסד לביטוח לאומי עלולים להיות תלויים בהן באופן בלתי הפיך (גוטליב 2001).  
<sup>5</sup> אמנם סכום זה הוא נוסף לקצבאות ואינו מחליף אותן, אך היקפו מעיד על החשיבות שמייחסת הממשלה לנושא.



כמו במדינות רבות נוספות, גם בישראל קיימת הטרוגניות רבה בשיעורי ההשתתפות של קבוצות אוכלוסייה שונות. שיעורי השתתפות נמוכים במיוחד בולטים בישראל בקרב הנשים הערביות, בקרב הציבור החרדי ובקרב בעלי השכלה נמוכה, קבוצות אוכלוסייה המאופיינות במשקל גבוה יחסית של נתמכים. לעומת זאת, שיעור השתתפותם של העולים, שהיה נמוך עם עלייתם ארצה, הלך וגדל במהלך העשור וכיום הוא גבוה יותר מזה של כלל האוכלוסייה.

לצורכי קביעת מדיניות רצוי להתייחס בנפרד לשלוש קבוצות גיל באוכלוסייה: הצעירים (15-24), גילאי העבודה העיקריים (25-54) והמבוגרים (55 ומעלה). בעבודה זו יתמקד הדיון בהשפעת המדיניות על שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בקרב האוכלוסייה שבגילאי העבודה העיקריים. מיקוד הדיון בקבוצת גיל זו מאפשר להתרכז באוכלוסייה הרלוונטית ביותר למדיניות התמיכות, שכן לצעדי מדיניות שיתרמו להכנסת/החזרת פרטים בגילאים אלו לשוק העבודה צפויה להיות תשואה גבוהה לאורך זמן. יעילותם הגבוהה יחסית של צעדי המדיניות שיתמקדו בגילאי העבודה העיקריים נובעת מאופק התעסוקה הארוך יחסית, משיעורים נמוכים יחסית של המשרתים בצבא, של הלומדים ושל אלו שפרשו לגמלאות וכן מהעובדה שמרבית ההורים לילדים מתחת לגיל 18 משתייכים לקבוצת גיל זו, כך שלהחלטות התעסוקה שלהם השפעה רבה על מספר גדול של פרטים. בנוסף, נמצא במדינות OECD כי להתבגרות במשק בית בו אין מבוגרים עובדים השפעה שלילית על תעסוקתם העתידית של הצעירים שגדלו בבתי אלה (OECD, 1997), כך שלצעדי המדיניות שיתמקדו בקבוצה בה מצויים מרבית ההורים צפויה להיות תשואה גבוהה גם בטווח הארוך.

ריכוז הדיון בגילאי העבודה העיקריים מאפשר גם את נטרול השפעתם של גורמים ספציפיים המקשים על השוואה למדינות אחרות. בקבוצת הגיל הצעירה (15-24) מושפע שיעור ההשתתפות בישראל במידה ניכרת מהאחוז הגבוה של המשרתים בצבא ושל הלומדים. בעוד שהשירות הצבאי מהווה בעיקר קושי טכני במדידת שיעורי ההשתתפות והשוואתם<sup>6</sup>, הרי שלגבי הלומדים לא ברור אם הגדלת שיעור ההשתתפות בקבוצת גיל זו רצויה. בקבוצת הגיל המבוגרת (55 ומעלה), ובפרט לאחר גיל הפנסיה, יורד שיעור ההשתתפות כתוצאה מיציאה לגמלאות, ולפיכך הוא מושפע במידה ניכרת מהסדרי הפנסיה הנהוגים בכל מדינה. בנוסף, התשואה לצעדי מדיניות המיועדים להחזרת פרטים מבוגרים לתעסוקה

צפויה להיות נמוכה יחסית, בשל אופק התעסוקה הקצר. לעומת קבוצות אלו, באוכלוסייה שבגילאי העבודה העיקריים קטן יחסית מספרם של הלומדים, של המשרתים בצבא ושל הזכאים לפנסיות על סמך עבודתם בעבר, כך שאומדן שיעור ההשתתפות אינו מושפע באופן משמעותי מגודלו של הצבא, ממספרם של הלומדים<sup>7</sup> או מההבדלים בהסדרי הפנסיה הנהוגים בישראל לעומת אלו הנהוגים במדינות אחרות.

### מאפייני האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים שמחוץ לכוח העבודה:

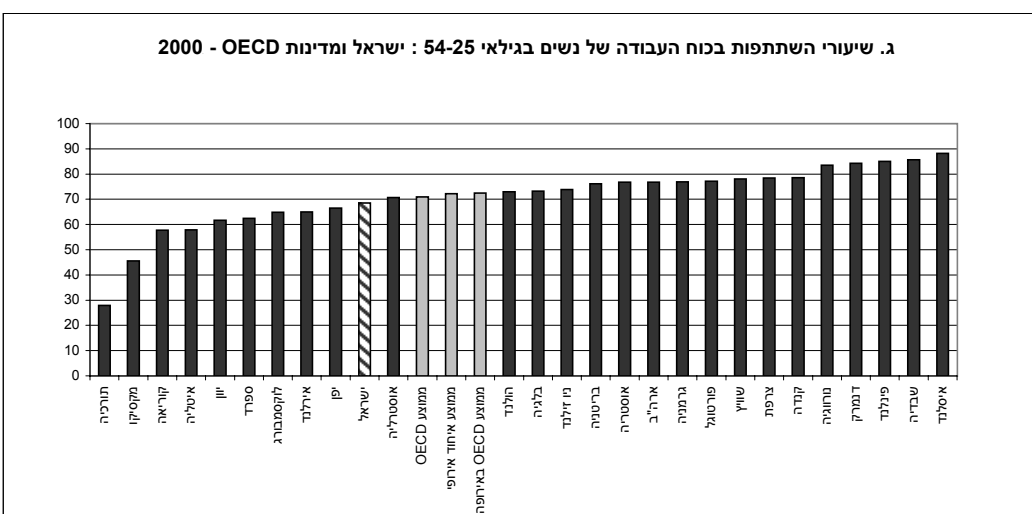
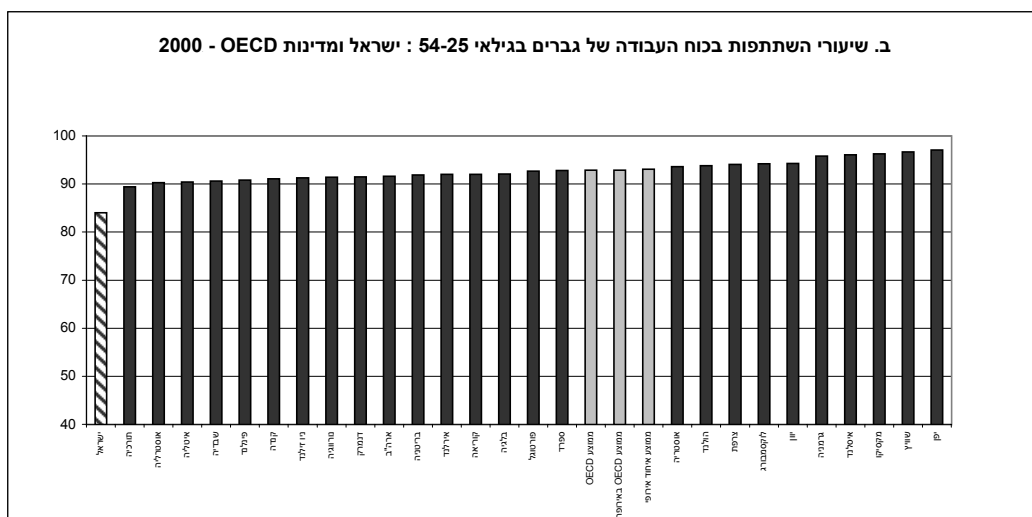
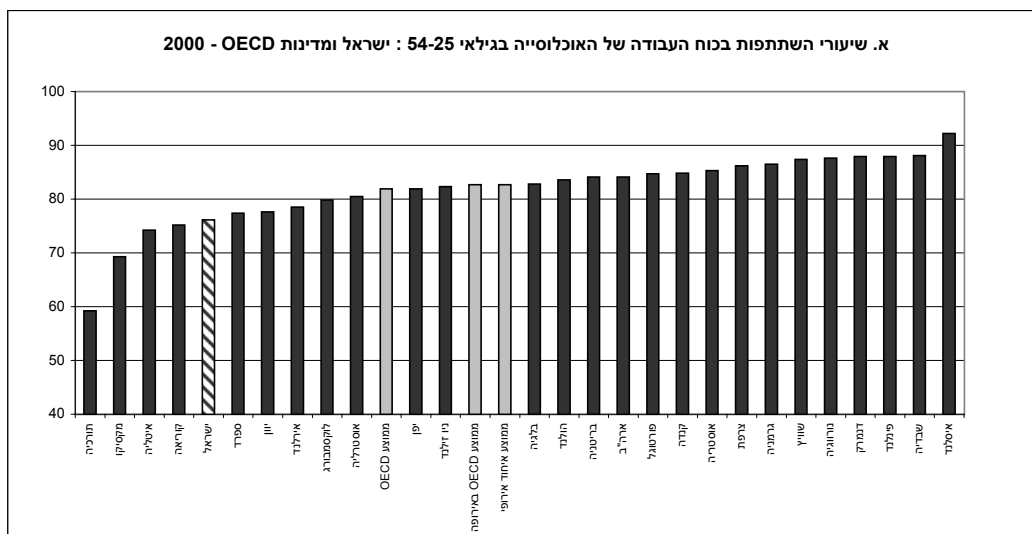
האוכלוסייה שבגילאי העבודה העיקריים (25-54) היוותה בשנת 2000 כ-53 אחוזים מתוך האוכלוסייה שבגיל העבודה וכ-28 אחוזים מהאוכלוסייה שמחוץ לכוח העבודה. בקרב המובטלים היו כ-63 אחוזים בני 25-54.

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי של גילאי העבודה העיקריים עלה מ-73 אחוזים בשנת 1989 כ-76 אחוזים בשנת 2000. קצב עלייתו של שיעור ההשתתפות הממוצע בישראל היה דומה לזה שבמדינות המפותחות כך שהפער הניכר בין שיעורי ההשתתפות נותר כמעט ללא שינוי (לוח 1). בשנת 2000 היה שיעור ההשתתפות הממוצע בקרב אוכלוסייה זו בישראל נמוך ב-6 נקודות אחוז מהממוצע במדינות OECD והיה גבוה רק מאלו שבארבע מתוך 26 מדינות OECD הנכללות בהשוואה (קוריאה, איטליה, מקסיקו ותורכיה ראה דיאגרמה 1). בדומה למגמות בארצות המפותחות, משקפת עלייתו של שיעור ההשתתפות הממוצע את המשך המגמה ארוכת הטווח של עלייה ניכרת בשיעור ההשתתפות של נשים - בעקבות העלייה ברמת ההשכלה והשינוי בנורמות החברתיות - במקביל לירידה בשיעור ההשתתפות של הגברים. ירידת שיעור ההשתתפות הממוצע של הגברים הייתה תוצאה של הירידה החדה בשיעורי ההשתתפות הסגוליים ברמות ההשכלה עד 12 שנות לימוד (ועד בכלל), שהייתה בולטת במיוחד בקרב בעלי פחות מ-8 שנות לימוד, וכן בקרב חרדים בעלי 13-15 שנות לימוד (לוח 2).

<sup>6</sup> פרטים המשרתים בצבא נכללים באוכלוסייה אך אינם נכללים בכוח העבודה האזרחי. ההתייחסות לפרטים המשרתים בצבא (חובה וקבע) במדינות אחרות שונה ממדינה למדינה.

<sup>7</sup> הפער שבין שיעורי ההשתתפות בישראל לאלו שבמדינות OECD עשוי אמנם להיות מושפע מהשירות הצבאי גם בעקיפין (קלינוב 1993), דרך דחיית גיל התחלת הלימודים באוניברסיטאות וכניסה לכוח העבודה בגיל מבוגר מהממוצע המקובל במדינות OECD, אך השפעה זו קטנה יחסית: בהשוואה למדינות OECD נמצא כי שיעור הלומדים בקרב הגברים הישראליים בני 25-29 גבוה יחסית, אך כך גם שיעור התעסוקה בקרב הלומדים, כך שהשפעתם של הלומדים ואינם עובדים על הפער בשיעורי ההשתתפות מצומצמת יחסית. השפעה כזו קיימת בעיקר בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה (ראה להלן).

**דיאגרמה 1: שיעורי ההשתתפות בכח העבודה בגילאי 54-25 : ישראל ומדינות OECD - 2000**  
(אחוזים מהאוכלוסייה בקבוצת הגיל)



לוח 2: שיעורי השתתפות ותעסוקה של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים (25-54)

| נשים         |               |              |               | גברים        |               |              |               |                                                      |
|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|------------------------------------------------------|
| 2000         |               | 1989         |               | 2000         |               | 1989         |               |                                                      |
| שיעור תעסוקה | שיעור השתתפות | שיעור תעסוקה | שיעור השתתפות | שיעור תעסוקה | שיעור השתתפות | שיעור תעסוקה | שיעור השתתפות |                                                      |
| 63.0         | 68.5          | 53.9         | 58.9          | 78.1         | 84.0          | 81.0         | 86.7          | סך הכל                                               |
|              |               |              |               |              |               |              |               | <b>השכלה</b>                                         |
| 20.1         | 23.5          | 25.5         | 29.1          | 56.8         | 66.6          | 74.9         | 83.9          | 8-0 שנות לימוד                                       |
| 42.9         | 48.9          | 42.7         | 49.3          | 73.4         | 82.9          | 81.4         | 89.6          | 10-9 שנות לימוד                                      |
| 59.4         | 66.8          | 58.5         | 65.0          | 81.5         | 87.9          | 85.8         | 91.1          | 12-11 שנות לימוד                                     |
| 77.5         | 83.1          | 77.2         | 82.2          | 83.1         | 87.8          | 83.9         | 87.9          | 15-13 שנות לימוד (לפרטים שאינם שייכים למשק בית חרדי) |
| 84.1         | 88.0          | 81.6         | 85.2          | 87.0         | 90.6          | 88.3         | 91.4          | +16 שנות לימוד (לפרטים שאינם שייכים למשק בית חרדי)   |
| 52.3         | 54.5          | 44.6         | 46.8          | 42.2         | 43.3          | 68.3         | 69.6          | שייכים למשק בית חרדי, בעלי 15-13 שנות לימוד          |
| 72.7         | 74.5          | 71.7         | 73.9          | 34.8         | 38.2          | 32.7         | 34.4          | שייכים למשק בית חרדי, בעלי +16 שנות לימוד            |
| 48.0         | 50.8          | 44.2         | 46.2          | 39.4         | 43.3          | 43.4         | 46.5          | <b>שייכים למשק בית חרדי</b>                          |
|              |               |              |               |              |               |              |               | <b>גיל</b>                                           |
| 61.6         | 68.4          | 50.7         | 58.5          | 72.4         | 79.3          | 72.4         | 80.5          | גילאי 29-25                                          |
| 61.6         | 67.3          | 53.4         | 58.4          | 79.0         | 85.2          | 80.5         | 86.7          | גילאי 34-30                                          |
| 63.9         | 69.3          | 58.3         | 62.8          | 79.3         | 85.2          | 83.9         | 88.8          | גילאי 44-35                                          |
| 63.8         | 68.5          | 50.2         | 53.1          | 80.4         | 85.4          | 85.3         | 89.4          | גילאי 54-45                                          |
|              |               |              |               |              |               |              |               | <b>מצב משפחתי</b>                                    |
| 62.2         | 67.1          | 52.0         | 56.5          | 81.4         | 86.6          | 84.3         | 89.2          | נשואים                                               |
| 62.5         | 70.2          | 58.9         | 66.2          | 71.2         | 80.5          | 72.2         | 78.7          | גרושים / אלמנים/ חיים בנפרד                          |
| 68.9         | 76.1          | 66.1         | 72.3          | 66.3         | 74.7          | 65.1         | 74.7          | רווקים                                               |
|              |               |              |               |              |               |              |               | <b>מספר ילדים (עד גיל 14)</b>                        |
| 68.2         | 73.9          | 59.7         | 64.3          | 72.6         | 79.7          | 72.0         | 79.0          | אין ילדים                                            |
| 68.1         | 74.0          | 61.3         | 66.8          | 86.9         | 91.4          | 89.0         | 93.2          | ילד אחד                                              |
| 67.5         | 73.2          | 58.4         | 64.3          | 84.8         | 89.4          | 87.3         | 92.3          | 2 ילדים                                              |
| 56.6         | 62.0          | 47.3         | 53.1          | 81.3         | 86.8          | 85.7         | 90.3          | 3 ילדים                                              |
| 28.5         | 31.6          | 26.3         | 28.2          | 69.5         | 75.8          | 76.5         | 83.2          | 4 ילדים ויותר                                        |
|              |               |              |               |              |               |              |               | <b>עולים</b>                                         |
| 82.4         | 88.7          |              |               | 89.1         | 92.9          |              |               | עולים בעלי השכלה גבוהה שעלו בין 1990 ל-1991          |
| 70.6         | 79.7          |              |               | 80.2         | 88.0          |              |               | עולים בעלי השכלה גבוהה שעלו לאחר 1992                |
| 66.6         | 73.7          |              |               | 80.5         | 88.6          |              |               | עולים בעלי השכלה נמוכה שעלו בין 1990 ל-1991          |
| 62.5         | 70.2          |              |               | 76.4         | 84.3          |              |               | עולים בעלי השכלה נמוכה שעלו לאחר 1992                |
|              |               |              |               |              |               |              |               | <b>מוצא</b>                                          |
| 75.6         | 79.7          | 67.1         | 72.1          | 76.9         | 81.0          | 77.6         | 81.8          | יהודים, דור שני של ילידי הארץ                        |
| 75.4         | 81.1          | 69.7         | 74.4          | 82.7         | 87.6          | 85.1         | 88.3          | ארצות המערב, דור ראשון או שני                        |
| 66.1         | 73.0          | 53.7         | 60.3          | 77.7         | 83.7          | 79.2         | 86.0          | ארצות המזרח, דור ראשון או שני                        |
| 19.4         | 21.4          | 13.1         | 13.9          | 69.1         | 78.4          | 78.7         | 87.2          | <b>לא יהודים שאינם עולים</b>                         |

מקור: עיבודים מסקרי כוח אדם של הלמ"ס, 1989 ו-2000.

שיעור השתתפותם של גברים ישראלים היה ועודנו נמוך במידה ניכרת מאלו שבמדינות OECD וירידתו המהירה יחסית הביאה להתרחבות הפער. התרחבות הפער בין שיעורי ההשתתפות בולטת במיוחד עבור בעלי השכלה נמוכה. לעומת זאת, בקרב הנשים צומצם הפער בין שיעור ההשתתפות של נשים ישראליות לאלו של נשים במדינות OECD.

שיעור ההשתתפות באוכלוסייה הלא-יהודית נמוך מזה של היהודים, במיוחד בקרב הנשים. במהלך העשור ירד שיעור השתתפותם של הגברים הלא יהודיים בקצב מהיר יותר מזה של היהודים ואילו שיעור השתתפותן של הנשים הלא יהודיות עלה בקצב איטי יותר מזה של היהודיות על אף רמתו ההתחלתית הנמוכה מאד. ממצאים אלו משקפים את מעמדם הפוחת של הלא-יהודים בשוק העבודה, את שכרם הנמוך ואת סיכוייהם הקטנים יותר למצוא עבודה, כמו גם שינוי איטי יותר בנורמות חברתיות לגבי עבודת נשים (ראה קלינוב ובינשטוק (1998), קלינוב (1999), אחדות, לביא וסולה (2000), גרא וכהן (2001), פלוג וקסיר (קלינר) (2001)) בפרט, החשיבות שמייחסות נשים ערביות רבות לתעסוקה קרובה למקום המגורים הפכה למגבלה משמעותית יותר עם הגידול במשקל השירותים בתעסוקה במשק בהשוואה ליצור תעשייתי, ובפרט בענפים עצימי עבודה מעוטת השכלה.

משקלם של הגברים שהוגדרו כחרדים בקרב הגברים בגילאי העבודה העיקריים שאינם משתתפים גבוה בהרבה ממשקלם באוכלוסייה: בשנת 2000 היו כ-16.6 אחוזים מהגברים שמחוץ לכוח העבודה חרדים<sup>8</sup> (זאת למרות שרק כ-4.7 אחוזים מהגברים הוגדרו כחרדים). השיעור הגבוה של הלא משתתפים בכוח העבודה בקרב הגברים החרדים קשור לרצונם להקדיש חלק ניכר מזמנם ללימוד תורה אך גם למדיניות הממשלתית המתנה את קבלת הפטור משירות צבאי בלימוד בישיבה ובאי-עבודה, ובמקביל מספקת הכנסה לאותן משפחות. שיעור התעסוקה הנמוך בקרב הנשים החרדיות מושפע גם מהמספר הגבוה יחסית של ילדים במשק הבית, שמקשה מחד גיסא על יציאה לעבודה ומאידך גיסא מזכה בקצבה המאפשרת לשני ראשי המשפחה שלא לעבוד. (ראה ברמן (2000), ברמן וקלינוב (1997), דהן (1998),

<sup>8</sup> איתור האוכלוסייה החרדית נעשה באמצעות איתורם של גברים שמקום לימודיהם האחרון היה "ישיבה גדולה" (ראה למשל ברמן, 2000). כל המתגוררים במשקי בית בהם קיים לפחות גבר אחד שמקום לימודיו האחרון היה ישיבה תורנית, הוגדרו כחרדים. איתור החרדים באופן המתואר להלן אינו חסר בעיות ובמיוחד הוא מוטה כלפי אותם חרדים שנמצאים מחוץ לכוח העבודה ולומדים כרגע בישיבה. אותם גברים חרדים שעברו הכשרה מקצועית ולכן אינם מדווחים כי מקום לימודיהם האחרון היה בישיבה, ישמטו מהאומדן. מצד שני באומדן זה יכללו גם כאלו שאינם מגדירים עצמם כחרדים (למשל בני ישיבות ההסדר ובני משפחותיהם). מבדיקות שערכנו עולה כי משקלם של המוגדרים לעיל כחרדים נמוך במידה משמעותית ממשקלו של הציבור החרדי באוכלוסייה.

מישר ומנסקי (2000). בעשור האחרון, גדל מאד שיעור משקי הבית החרדים המקבלים קצבת ילדים – הרבה מעבר לגידול בכלל האוכלוסייה (לוח 3). בנוסף גדלה הקצבה שהם מקבלים וזאת בשל השינויים בכללי הזכאות (ראה להלן)<sup>9</sup>. במקביל לכך הייתה העלייה בשיעור ההשתתפות של נשים ממשפחות חרדיות, איטית מהממוצע בקרב נשים אחרות.

בראשית שנות התשעים שונו כללי הזכאות לקבלת קצבאות ילדים כך שגם מי שאינו יוצא צבא היה זכאי לקצבת ילדים מלאה. שינוי זה, שבוצע באופן הדרגתי באמצע שנות התשעים, הביא לעלייה ניכרת בגובה קצבת הילדים והשפיע במידה רבה על משפחות חרדיות וערביות שקודם לכן לא היו זכאיות לקצבה מלאה. בשתי קבוצות אוכלוסייה אלו מהווה קצבת הילדים חלק משמעותי מההכנסה המשפחתית ולכן הייתה לעלייה בסכום הקצבה השפעה מהותית על התמריץ להשתתף בכוח העבודה. באותה תקופה גם חודש תשלום קצבאות הילדים למשפחות עם ילד אחד או שני ילדים.

### לוח 3: אחוז מקבלי קצבת ילדים לפי קבוצות גיל

| קבוצת גיל | כלל האוכלוסייה |      | חרדים |      | יהודים לא חרדים |      | ערבים |      |
|-----------|----------------|------|-------|------|-----------------|------|-------|------|
|           | 2000           | 1989 | 2000  | 1989 | 2000            | 1989 | 2000  | 1989 |
| 21-35     | 53.6           | 40.4 | 74.3  | 63.1 | 48.1            | 37.0 | 72.5  | 54.0 |
| 35-45     | 83.6           | 74.6 | 98.0  | 87.9 | 81.4            | 73.3 | 95.1  | 89.6 |
| 45-55     | 55.5           | 40.8 | 88.0  | 56.6 | 53.0            | 38.3 | 81.1  | 71.1 |
| 55-65     | 15.3           | 5.3  | 49.1  | 16.4 | 13.6            | 4.1  | 35.2  | 30.7 |

מקור: עיבודים מסקרי הכנסות 1989 ו-2000.

### שיעורי ההשתתפות על פי רמת ההשכלה:

בחינת שיעורי ההשתתפות על פי רמת ההשכלה (בקרב האוכלוסייה בגילאים 25-64<sup>10</sup>) מצביעה על פער בולט בין ישראל למדינות OECD בעיקר בקרב בעלי השכלה נמוכה (גברים ונשים) ובקרב גברים בעלי השכלה גבוהה (לוח 4). בקרב בעלי השכלה תיכונית (גברים ונשים) ונשים בעלות השכלה גבוהה הפער בשיעורי ההשתתפות בין ישראל למדינות OECD אינו גדול (ודיאגרמות 2 ו-3). בקרב הגברים בעלי

<sup>9</sup> גודל הקצבה למשפחות מרובות ילדים הוגדל עוד יותר בשנת 2001.

<sup>10</sup> ההשוואה היא לגילאים אלה כי נתונים על שיעורי ההשתתפות ברמות השכלה שונות לגילאי 25-54 במדינות OECD לא היו זמינים.

שממשיכים עדיין את לימודיהם<sup>11</sup> אותם התחילו באיחור יחסי בשל שירותם הצבאי.

פער, שבין שיעורי ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה (גברים ונשים) בישראל לאלו שבמדינות OECD, הוא הגדול ביותר וגם המשמעותי ביותר למדיניות התמיכות, שכן בעלי השכלה נמוכה הם אלו הצפויים להיות המושפעים ביותר ממנה (כפי שנראה גם בהמשך) ומצעדי המדיניות השונים שנקטו במדינות OECD ובישראל. קיימות ארבע מדינות בלבד (בריטניה, פינלנד, אוסטרליה ובלגיה) שבהן שיעור ההשתתפות של גברים בעלי השכלה נמוכה דומה לזה שבישראל (דיאגרמה 2 א'). בקרב הנשים בעלות ההשכלה הנמוכה הפער גדול אף יותר מאשר בקרב הגברים, ויותר משמעותי גם כאשר בוחנים את הנשים היהודיות בלבד. שיעורי השתתפותן של נשים ישראליות מעוטות השכלה נמוכים יותר מאלו שבכל מדינות OECD פרט לתורכיה (דיאגרמה 3 א').

בישראל ירד במהלך העשור האחרון משקלם של בעלי השכלה נמוכה (פחות מעשר שנות לימוד) באוכלוסייה, אך במקביל חלה ירידה ניכרת גם בשיעור ההשתתפות שלהם בכוח העבודה, כך שמשקלם בקרב האוכלוסייה שמחוץ לכוח העבודה (כארבעים אחוזים) גבוה משמעותית ממשקלם באוכלוסייה (כעשרים אחוזים). הסבר אפשרי לשיעור ההשתתפות הנמוך של קבוצה זו בישראל הוא שכישוריהם של בעלי ההשכלה הנמוכה בישראל נמוכים יותר מאלה שבמדינות המפותחות<sup>12</sup>. ואולם, הירידה בחלקה של קבוצה זו בגילאים הצעירים בישראל (בהשוואה לגילאים מבוגרים יותר) דומה מאד לתוואי הממוצע במדינות OECD<sup>13</sup>. מגמה זאת, לצד המשקל הדומה באוכלוסייה של גברים בעלי השכלה נמוכה בישראל ובמדינות OECD עבורן יש נתונים על משתנה זה (לוח 5), מעידות שלא ניתן להסביר את הפער בשיעור ההשתתפות שלהם על ידי כישורים נמוכים במיוחד של המשתתפים לקבוצה זו בישראל.

<sup>11</sup> בעלי השכלה גבוהה בגילאי 25-29 שעדיין לומדים מהווים כ-6.5 אחוזים מבעלי השכלה הגבוהה בגילאי 25-64 ושיעור השתתפותם בכוח העבודה הוא כ-40 אחוזים לעומת שיעור השתתפות של כ-84 אחוזים לקבוצה כולה.

<sup>12</sup> הקשר הצפוי בין גודלה היחסי של קבוצת בעלי השכלה הנמוכה במשק כלשהו לבין מצבם היחסי בשוק העבודה אינו ברור. מחד גיסא משקל נמוך של בעלי השכלה נמוכה עשוי להעלות את שכרם הפוטנציאלי, בפרט בסקטור הלא סחיר, ולהגדיל את שיעורי ההשתתפות. מאידך גיסא, קיומה של קבוצה קטנה יחסית של בעלי השכלה נמוכה במשק עשוי להצביע על כך שבהשוואה למשקים אחרים היכולת והכישורים הבלתי נצפים (Unobservable) של המשתתפים לקבוצה זו נמוכים מאלה של מקביליהם במשקים אחרים. הטיעון השני עשוי להסביר מדוע בעלי השכלה נמוכה יתאפיינו בשכר יחסי נמוך ושיעורי תעסוקה נמוכים במשקים בהם מספרם קטן יחסית.

<sup>13</sup> אם כי קיימת שונות רבה בין המדינות ובחלקן (דנמרק, גרמניה, שווייץ וארה"ב) משקלם של בעלי השכלה הנמוכה קטן מאד גם בקבוצות הגיל המבוגרות.

ההשכלה הגבוהה שיעור ההשתתפות בישראל נמוך יותר מאשר בכל המדינות הנכללות בהשוואה (דיאגרמה 2 ג'); הפער משקף בעיקר את שיעור השתתפותם הנמוך של בעלי השכלה תורנית בעוד ששיעורי השתתפותם של בעלי השכלה על תיכונית אחרת קרובים יחסית לממוצע במדינות OECD. הפער הנותר מוסבר ברובו על ידי שיעורי ההשתתפות הנמוכים של בעלי השכלה גבוהה בגילאי 25-29

לוח 4: שיעורי השתתפות בכוח העבודה על פי השכלה<sup>1</sup> ומין בקרב גילאי 25-64:  
ישראל ומדינות OECD - 1999

|                                 | גברים               |               |                  | נשים                |               |                  |
|---------------------------------|---------------------|---------------|------------------|---------------------|---------------|------------------|
|                                 | פחות מהשכלה תיכונית | השכלה תיכונית | השכלה על תיכונית | פחות מהשכלה תיכונית | השכלה תיכונית | השכלה על תיכונית |
| ישראל, 2000                     | 69.2                | 84.9          | 84.7             | 30.1                | 68.0          | 83.1             |
| ישראל מנוכה <sup>2</sup> , 2000 | 69.5                | 86.1          | 88.6             | 44.7                | 72.4          | 83.6             |
| ישראל                           | 71.6                | 84.9          | 84.1             | 29.9                | 67.5          | 82.6             |
| ישראל מנוכה <sup>2</sup>        | 71.7                | 86.2          | 88.2             | 44.0                | 71.5          | 83.1             |
| ממוצע OECD <sup>3</sup>         | 80.1                | 89.6          | 92.6             | 51.9                | 69.4          | 81.5             |
| אוסטרליה                        | 79.4                | 88.6          | 92.0             | 54.0                | 66.2          | 78.2             |
| אוסטריה                         | 71.2                | 86.0          | 92.4             | 48.0                | 68.4          | 83.0             |
| בלגיה                           | 71.2                | 88.0          | 92.0             | 42.1                | 70.5          | 84.3             |
| קנדה                            | 73.7                | 88.0          | 90.9             | 47.7                | 72.9          | 81.8             |
| דנמרק                           | 74.5                | 87.7          | 92.9             | 60.0                | 79.9          | 88.4             |
| פינלנד                          | 70.5                | 85.9          | 90.9             | 64.0                | 78.1          | 87.3             |
| צרפת                            | 77.2                | 88.5          | 91.2             | 57.7                | 76.1          | 83.5             |
| גרמניה                          | 75.6                | 83.6          | 90.2             | 47.0                | 70.0          | 82.5             |
| יוון                            | 81.6                | 89.4          | 90.8             | 41.1                | 56.9          | 83.2             |
| איסלנד                          | 95.6                | 96.2          | 98.9             | 83.8                | 84.3          | 92.5             |
| אירלנד                          | 80.7                | 91.9          | 94.1             | 37.6                | 62.7          | 80.6             |
| איטליה                          | 75.2                | 85.7          | 91.8             | 32.6                | 66.1          | 81.3             |
| יפן                             | 88.2                | 95.7          | 97.5             | 56.3                | 61.6          | 64.4             |
| קוריאה                          | 85.8                | 89.9          | 91.9             | 61.0                | 49.7          | 54.7             |
| מקסיקו                          | 94.4                | 96.4          | 94.7             | 37.8                | 53.2          | 71.4             |
| הולנד                           | 78.3                | 87.9          | 92.1             | 44.9                | 71.8          | 84.3             |
| ניו זילנד                       | 78.9                | 91.4          | 91.1             | 53.9                | 75.5          | 78.8             |
| נורווגיה                        | 80.9                | 90.5          | 93.6             | 59.4                | 81.0          | 89.7             |
| פורטוגל                         | 89.0                | 90.5          | 95.9             | 69.0                | 82.4          | 90.9             |
| ספרד                            | 82.2                | 91.2          | 91.4             | 39.5                | 68.4          | 82.7             |
| שבדיה                           | 79.6                | 88.0          | 90.0             | 66.5                | 83.7          | 88.1             |
| שווייץ                          | 90.9                | 93.7          | 96.4             | 63.0                | 74.2          | 83.1             |
| תורכיה                          | 87.0                | 90.4          | 88.8             | 28.0                | 33.6          | 72.8             |
| בריטניה                         | 66.9                | 88.2          | 92.4             | 51.8                | 76.0          | 87.4             |
| ארה"ב                           | 74.3                | 86.7          | 91.4             | 50.5                | 72.3          | 81.4             |

<sup>1</sup> פחות מהשכלה תיכונית, 0-10 שנות לימוד; השכלה תיכונית, 12-14; השכלה על-תיכונית, לפחות 15 שנות לימוד.

<sup>2</sup> למעט גברים במשקי בית חרדים ונשים ערביות.

<sup>3</sup> ממוצע אריתמטי של המדינות המופיעות בלוח.

מקור: ישראל - עיבודים מסקרי כוח אדם; למדינות OECD - OECD, Employment outlook 2001.



שממשיכים עדיין את לימודיהם<sup>11</sup> אותם התחילו באיחור יחסי בשל שירותם הצבאי.

פער, שבין שיעורי ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה (גברים ונשים) בישראל לאלו שבמדינות OECD, הוא הגדול ביותר וגם המשמעותי ביותר למדיניות התמיכות, שכן בעלי השכלה נמוכה הם אלו הצפויים להיות המושפעים ביותר ממנה (כפי שנראה גם בהמשך) ומצעדי המדיניות השונים שנקטו במדינות OECD ובישראל. קיימות ארבע מדינות בלבד (בריטניה, פינלנד, אוסטרליה ובלגיה) שבהן שיעור ההשתתפות של גברים בעלי השכלה נמוכה דומה לזה שבישראל (דיאגרמה 2 א'). בקרב הנשים בעלות ההשכלה הנמוכה הפער גדול אף יותר מאשר בקרב הגברים, ויותר משמעותי גם כאשר בוחנים את הנשים היהודיות בלבד. שיעורי השתתפותן של נשים ישראליות מעוטות השכלה נמוכים יותר מאלו שבכל מדינות OECD פרט לתורכיה (דיאגרמה 3 א').

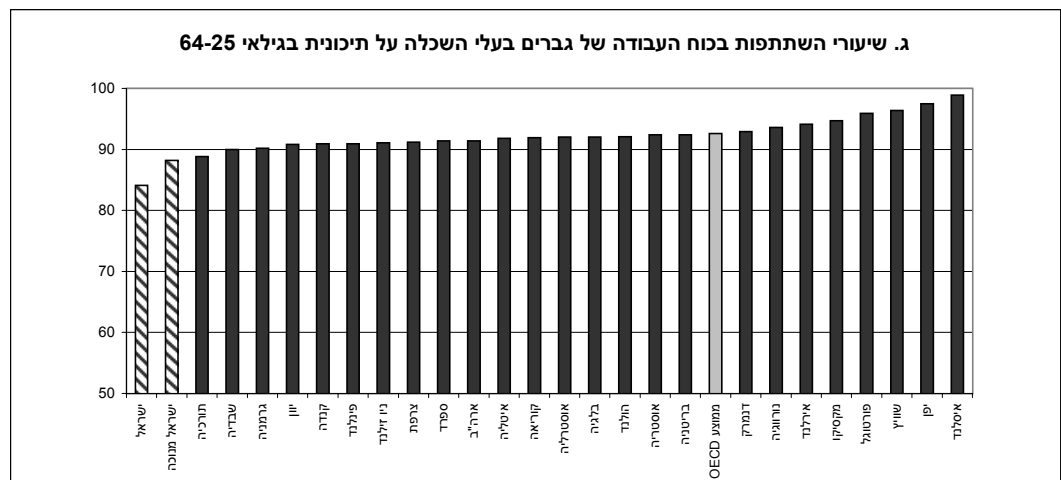
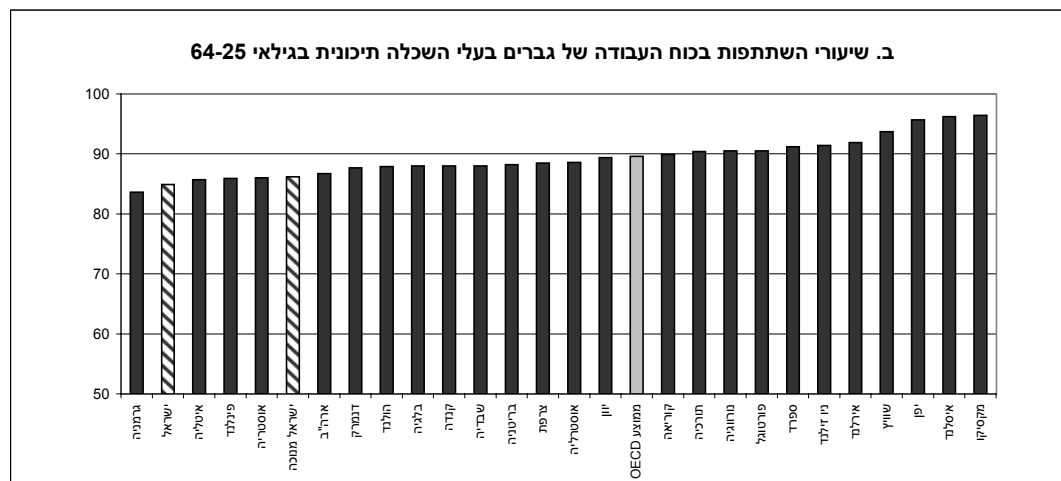
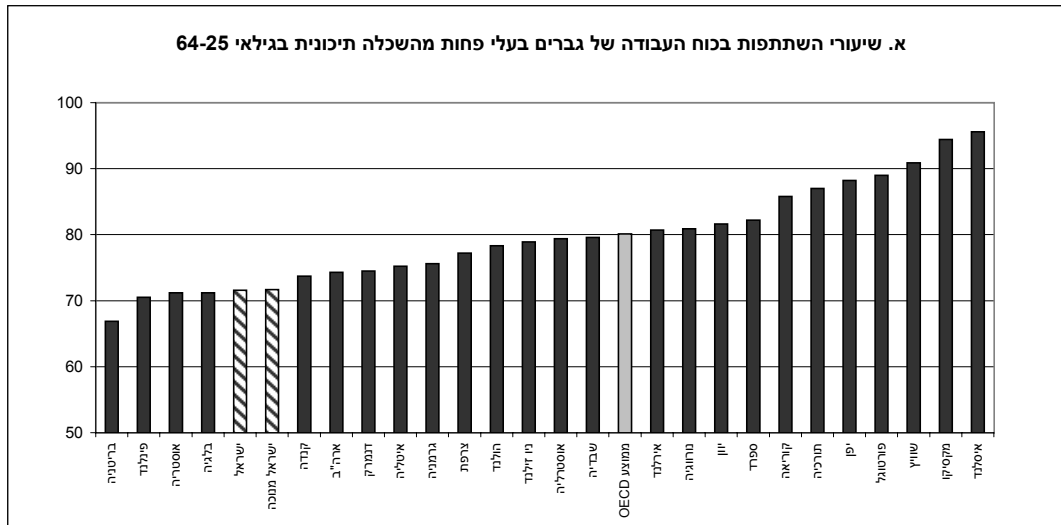
בישראל ירד במהלך העשור האחרון משקלם של בעלי השכלה נמוכה (פחות מעשר שנות לימוד) באוכלוסייה, אך במקביל חלה ירידה ניכרת גם בשיעור ההשתתפות שלהם בכוח העבודה, כך שמשקלם בקרב האוכלוסייה שמחוץ לכוח העבודה (כארבעים אחוזים) גבוה משמעותית ממשקלם באוכלוסייה (כעשרים אחוזים). הסבר אפשרי לשיעור ההשתתפות הנמוך של קבוצה זו בישראל הוא שכישוריהם של בעלי ההשכלה הנמוכה בישראל נמוכים יותר מאלה שבמדינות המפותחות<sup>12</sup>. ואולם, הירידה בחלקה של קבוצה זו בגילאים הצעירים בישראל (בהשוואה לגילאים מבוגרים יותר) דומה מאד לתוואי הממוצע במדינות OECD<sup>13</sup>. מגמה זאת, לצד המשקל הדומה באוכלוסייה של גברים בעלי השכלה נמוכה בישראל ובמדינות OECD עבורן יש נתונים על משתנה זה (לוח 5), מעידות שלא ניתן להסביר את הפער בשיעור ההשתתפות שלהם על ידי כישורים נמוכים במיוחד של המשתתפים לקבוצה זו בישראל.

<sup>11</sup> בעלי השכלה גבוהה בגילאי 25-29 שעדיין לומדים מהווים כ-6.5 אחוזים מבעלי השכלה הגבוהה בגילאי 25-64 ושיעור השתתפותם בכוח העבודה הוא כ-40 אחוזים לעומת שיעור השתתפות של כ-84 אחוזים לקבוצה כולה.

<sup>12</sup> הקשר הצפוי בין גודלה היחסי של קבוצת בעלי השכלה הנמוכה במשק כלשהו לבין מצבם היחסי בשוק העבודה אינו ברור. מחד גיסא משקל נמוך של בעלי השכלה נמוכה עשוי להעלות את שכרם הפוטנציאלי, בפרט בסקטור הלא סחיר, ולהגדיל את שיעורי ההשתתפות. מאידך גיסא, קיומה של קבוצה קטנה יחסית של בעלי השכלה נמוכה במשק עשוי להצביע על כך שבהשוואה למשקים אחרים היכולת והכישורים הבלתי נצפים (Unobservable) של המשתתפים לקבוצה זו נמוכים מאלה של מקביליהם במשקים אחרים. הטיעון השני עשוי להסביר מדוע בעלי השכלה נמוכה יתאפיינו בשכר יחסי נמוך ושיעורי תעסוקה נמוכים במשקים בהם מספרם קטן יחסית.

<sup>13</sup> אם כי קיימת שונות רבה בין המדינות ובחלקן (דנמרק, גרמניה, שווייץ וארה"ב) משקלם של בעלי השכלה הנמוכה קטן מאד גם בקבוצות הגיל המבוגרות.

**דיאגרמה 2: שיעורי השתתפות בכוח העבודה על פי השכלה בקרב גברים בגילאי 64-25:**  
**ישראל 2000 ומדינות OECD - 1999**



| מדינה/ארגון        | אחוז תושבים מעל 65 (2019) |
|--------------------|---------------------------|
| תורכיה             | 28                        |
| ישראל              | 30                        |
| אוסטרליה           | 33                        |
| אירלנד             | 38                        |
| מקסיקו             | 38                        |
| ספרד               | 40                        |
| סין                | 41                        |
| בלגיה              | 42                        |
| ישראל 2020 (הערכה) | 45                        |
| הונגריה            | 45                        |
| גרמניה             | 47                        |
| קוריאה             | 48                        |
| אוסטריה            | 48                        |
| צרפת               | 50                        |
| בריטניה            | 51                        |
| ממוצע OECD         | 51                        |
| פינלנד             | 53                        |
| אוסטרליה           | 54                        |
| יפן                | 56                        |
| צ'כיה              | 57                        |
| נורווגיה           | 59                        |
| דנמרק              | 60                        |
| קוריאה             | 61                        |
| שווייץ             | 62                        |
| פינלנד             | 63                        |
| שוודיה             | 66                        |
| פורטוגל            | 69                        |
| איסלנד             | 83                        |

| מדינה/ממוצע | אחוז תושבים מעל 65 |
|-------------|--------------------|
| תורכיה      | 34                 |
| קוריאה      | 50                 |
| מקסיקו      | 53                 |
| יוון        | 57                 |
| יפן         | 62                 |
| ארלנד       | 63                 |
| איטליה      | 66                 |
| אוסטרליה    | 66                 |
| ישראל       | 68                 |
| אוסטריה     | 69                 |
| ספרד        | 69                 |
| ממוצע OECD  | 70                 |
| גרמניה      | 70                 |
| בלגיה       | 71                 |
| ישראל מנוחה | 71                 |
| הולנד       | 72                 |
| ארה"ב       | 72                 |
| קנדה        | 73                 |
| שווייץ      | 74                 |
| נז"ל        | 75                 |
| בריטניה     | 76                 |
| צרפת        | 76                 |
| פינלנד      | 78                 |
| דנמרק       | 79                 |
| נורווגיה    | 80                 |
| פורטוגל     | 81                 |
| שבדיה       | 82                 |
| איטליה      | 83                 |

| מדינה       | אחוז תושבים מעל 65 |
|-------------|--------------------|
| קוריאה      | 54                 |
| יפן         | 64                 |
| מקסיקו      | 71                 |
| תורכיה      | 73                 |
| אוסטרליה    | 78                 |
| ניו זילנד   | 79                 |
| אדלנד       | 81                 |
| איטליה      | 81                 |
| ארה"ב       | 81                 |
| OECD        | 81                 |
| קנדה        | 81                 |
| גרמניה      | 82                 |
| ישראל       | 82                 |
| ספרד        | 82                 |
| אוסטריה     | 82                 |
| ישראל מבוקש | 82                 |
| שווייץ      | 83                 |
| יוון        | 83                 |
| צרפת        | 83                 |
| בלגיה       | 84                 |
| הולנד       | 84                 |
| פינלנד      | 87                 |
| בריטניה     | 87                 |
| שבדיה       | 88                 |
| דנמרק       | 88                 |
| מרואה       | 89                 |
| פורטוגל     | 90                 |
| ואסלנד      | 92                 |

# לוח 5: רמת ההשכלה של האוכלוסייה בגילאים שונים: ישראל ומדינות OECD בשנת 1999

(אחוז מהאוכלוסייה בכל קבוצת גיל)

| בעלי השכלה על תיכונית <sup>1</sup> |       |       |       |       | בעלי השכלה פחות מתיכונית |       |       |       |       | גברים                   |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|
| 55-64                              | 45-54 | 35-44 | 25-34 | 25-64 | 55-64                    | 45-54 | 35-44 | 25-34 | 25-64 |                         |
| 31                                 | 34    | 34    | 32    | 33    | 35                       | 26    | 21    | 16    | 23    | ישראל 2000              |
| 31                                 | 36    | 33    | 32    | 33    | 38                       | 27    | 23    | 17    | 24    | ישראל                   |
| 18                                 | 24    | 26    | 27    | 25    | 46                       | 36    | 31    | 25    | 33    | ממוצע OECD <sup>2</sup> |
| 19                                 | 26    | 27    | 29    | 26    | 41                       | 34    | 29    | 21    | 30    | חציון OECD              |
| 19                                 | 28    | 27    | 26    | 26    | 46                       | 36    | 34    | 30    | 35    | אוסטרליה                |
| 9                                  | 12    | 13    | 12    | 12    | 30                       | 23    | 16    | 13    | 19    | אוסטריה                 |
| 18                                 | 24    | 27    | 30    | 25    | 60                       | 48    | 41    | 30    | 43    | בלגיה                   |
| 28                                 | 37    | 38    | 42    | 37    | 36                       | 22    | 18    | 14    | 21    | קנדה                    |
| 21                                 | 28    | 25    | 28    | 26    | 25                       | 16    | 20    | 12    | 17    | דנמרק                   |
| 22                                 | 28    | 30    | 30    | 28    | 54                       | 34    | 21    | 16    | 30    | פינלנד                  |
| 14                                 | 18    | 21    | 29    | 21    | 52                       | 39    | 33    | 24    | 35    | צרפת                    |
| 28                                 | 32    | 30    | 23    | 28    | 17                       | 13    | 13    | 13    | 14    | גרמניה                  |
| 12                                 | 20    | 24    | 22    | 20    | 70                       | 53    | 41    | 31    | 48    | יוון                    |
| 14                                 | 20    | 25    | 25    | 22    | 41                       | 36    | 34    | 36    | 37    | איסלנד                  |
| 14                                 | 19    | 24    | 30    | 23    | 70                       | 61    | 48    | 37    | 52    | אירלנד                  |
| 7                                  | 11    | 12    | 9     | 10    | 75                       | 59    | 50    | 47    | 56    | איטליה                  |
| 19                                 | 30    | 44    | 44    | 35    | 37                       | 22    | 39    | 9     | 19    | יפן                     |
| 15                                 | 19    | 32    | 39    | 29    | 57                       | 40    | 20    | 7     | 25    | קוריאה                  |
| 5                                  | 25    | 21    | 22    | 22    | 45                       | 38    | 36    | 38    | 39    | לוקסמבורג               |
| 23                                 | 25    | 28    | 25    | 25    | ...                      | ...   | ...   | ...   | ...   | הולנד                   |
| 20                                 | 26    | 26    | 24    | 24    | 35                       | 25    | 22    | 21    | 25    | ניו זילנד               |
| 22                                 | 26    | 27    | 29    | 27    | 28                       | 21    | 11    | 7     | 15    | נורווגיה                |
| 6                                  | 4     | 5     | 9     | 8     | 89                       | 88    | 83    | 73    | 80    | פורטוגל                 |
| 12                                 | 19    | 24    | 31    | 22    | 82                       | 71    | 58    | 49    | 63    | ספרד                    |
| 21                                 | 28    | 29    | 29    | 27    | 40                       | 29    | 21    | 13    | 25    | שבדיה                   |
| 29                                 | 34    | 34    | 36    | 34    | 18                       | 15    | 14    | 8     | 13    | שווייץ                  |
| 20                                 | 26    | 28    | 29    | 26    | 39                       | 30    | 29    | 30    | 31    | בריטניה                 |
| 32                                 | 41    | 36    | 36    | 37    | 19                       | 12    | 13    | 13    | 14    | ארה"ב                   |
|                                    |       |       |       |       |                          |       |       |       |       | נשים                    |
| 26                                 | 33    | 34    | 36    | 33    | 41                       | 27    | 22    | 14    | 24    | ישראל 2000              |
| 25                                 | 32    | 34    | 34    | 32    | 43                       | 28    | 22    | 14    | 24    | ישראל                   |
| 12                                 | 19    | 25    | 30    | 23    | 59                       | 44    | 33    | 24    | 38    | ממוצע OECD <sup>2</sup> |
| 11                                 | 19    | 25    | 30    | 23    | 61                       | 48    | 36    | 21    | 41    | חציון OECD              |
| 15                                 | 27    | 31    | 32    | 27    | 67                       | 54    | 48    | 39    | 50    | אוסטרליה                |
| 4                                  | 8     | 12    | 13    | 10    | 52                       | 39    | 28    | 21    | 33    | אוסטריה                 |
| 12                                 | 21    | 29    | 38    | 26    | 68                       | 52    | 38    | 24    | 44    | בלגיה                   |
| 27                                 | 39    | 42    | 52    | 41    | 40                       | 22    | 15    | 11    | 20    | קנדה                    |
| 17                                 | 26    | 33    | 29    | 27    | 42                       | 26    | 21    | 13    | 24    | דנמרק                   |
| 19                                 | 30    | 41    | 45    | 34    | 54                       | 33    | 16    | 13    | 27    | פינלנד                  |
| 11                                 | 17    | 22    | 33    | 22    | 64                       | 48    | 37    | 23    | 41    | צרפת                    |
| 11                                 | 18    | 21    | 20    | 17    | 37                       | 24    | 18    | 16    | 24    | גרמניה                  |
| 5                                  | 11    | 18    | 28    | 16    | 81                       | 62    | 43    | 27    | 52    | יוון                    |
| 9                                  | 19    | 26    | 30    | 23    | 74                       | 58    | 48    | 35    | 51    | איסלנד                  |
| 9                                  | 14    | 20    | 29    | 20    | 68                       | 58    | 40    | 29    | 46    | אירלנד                  |
| 4                                  | 9     | 11    | 11    | 9     | 83                       | 67    | 50    | 42    | 59    | איטליה                  |
| 10                                 | 20    | 39    | 46    | 29    | 43                       | 21    | 7     | 5     | 19    | יפן                     |
| 2                                  | 6     | 16    | 31    | 17    | 87                       | 68    | 36    | 8     | 42    | קוריאה                  |
| 7                                  | 5     | 14    | 20    | 15    | 72                       | 54    | 43    | 40    | 49    | לוקסמבורג               |
| 11                                 | 17    | 22    | 25    | 20    | ...                      | ...   | ...   | ...   | ...   | הולנד                   |
| 26                                 | 32    | 31    | 28    | 30    | 45                       | 32    | 23    | 20    | 28    | ניו זילנד               |
| 15                                 | 24    | 30    | 36    | 28    | 36                       | 21    | 11    | 5     | 16    | נורווגיה                |
| 8                                  | 9     | 11    | 15    | 11    | 97                       | 85    | 77    | 66    | 77    | פורטוגל                 |
| 5                                  | 12    | 22    | 36    | 20    | 91                       | 79    | 60    | 42    | 66    | ספרד                    |
| 22                                 | 31    | 33    | 34    | 30    | 38                       | 23    | 16    | 12    | 22    | שבדיה                   |
| 7                                  | 12    | 17    | 16    | 14    | 38                       | 26    | 19    | 14    | 23    | שווייץ                  |
| 16                                 | 22    | 25    | 28    | 24    | 61                       | 50    | 44    | 40    | 47    | בריטניה                 |
| 24                                 | 36    | 37    | 39    | 35    | 19                       | 12    | 11    | 11    | 13    | ארה"ב                   |

<sup>1</sup> ההגדרה בישראל - השכלה פחות מתיכונית 0-11 שנות לימוד והשכלה על תיכונית 15 שנות לימוד לפחות - אינה זהה להגדרה עבור מדינות OECD ולכן לא ניתן להשוות באופן ישיר את אחוז בעלי ההשכלה העל תיכונית בישראל לזה שבמדינות OECD אלא יש להתייחס לפער בין קבוצות הגיל השונות.  
<sup>2</sup> ממוצע אריתמטי של המדינות המופיעות בלוח.

גורם נוסף המוזכר במדינות רבות כמשפיע על שילוב אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה ועל שיעורי התעסוקה, בפרט של נשים, הוא זמינות עבודות במשרות חלקיות. בישראל דומה למדי משקל העובדים במשרות חלקיות לזה שבמדינות OECD (OECD, Employment Outlook, 2001)<sup>14</sup>. בהתחשב בכך שמרבית המועסקים במשרות חלקיות הם בדרך כלל בעלי השכלה נמוכה, ניתן להסיק כי גם משקל המשרות החלקיות אינו גורם מרכזי בהסבר שיעור ההשתתפות הנמוך יחסית של בעלי השכלה נמוכה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות<sup>15</sup>.

#### 4. אמידת שכרם הפוטנציאלי של בעלי השכלה נמוכה שאינם עובדים

השפעת הקצבאות על ההסתברות לעבוד תלויה בשני רכיבים: גובה הקצבה ביחס לשכר הפוטנציאלי וההסתברות לקבלת הקצבה אם הפרט בוחר שלא לעבוד. כדי לבחון את גודל התמריץ שלא לעבוד הנובע מהאפשרות לקבל תמיכה ממשלתית חישובנו את השכר הפוטנציאלי לשעת עבודה של בעלי ההשכלה הנמוכה שאינם מועסקים בהשוואה לגובה הגמלה להבטחת הכנסה. שכרו הפוטנציאלי של אדם שאינו מועסק חושב בהתאם למאפייניו האישיים על פי מקדמי פונקצית שכר שנאמדה עבור העובדים. כדי להתחשב בכך שההון האנושי שפרטים שאינם מועסקים צברו בעבודתם בעבר נשחק, הפחתנו מהשכר הצפוי את השפעת הגיל (המבטא עבור פרטים מועסקים את השפעת הוותק). סביר שלגבי רבים מהלא מועסקים אומדן זה הוא אומדן יתר להכנסה הצפויה מעבודה, שכן המאפיינים הלא נצפים שלהם יביאו קרוב לוודאי לכך ששכרם בפועל יהיה נמוך משכרו של פרט מועסק. עם זאת, ייתכן שחלק מהפרטים הלא-מועסקים עבדו בעבר, ולגביהם קיזוז מלוא השפעת הגיל עלול להיות קיזוז יתר, אך עם התארכות תקופת אי-התעסוקה גדלה השחיקה של ערך הניסיון שנצבר, כך שאומדן השכר כפי שחישובנו אינו מוטה כלפי מטה באופן מהותי<sup>16</sup>. המאפיינים העיקריים שנכללו באומדן פונקצית השכר היו גיל וגיל בריבוע (כאומדן לוותק), מספר שנות הלימוד, מצב משפחתי, מוצא אתני או עדתי, היותו של הפרט עולה חדש (עלה לאחר 1992) או עולה וותיק (שעלה ארצה בין השנים 1989-1991), השתייכות

<sup>14</sup> אחוז הגברים שעבדו במשרה חלקית בישראל בשנת 1999 היה כתשעה אחוזים לעומת כשמונה אחוזים במדינות OECD. בקרב הנשים עבדו בישראל 28 אחוזים במשרה חלקית לעומת 29 אחוזים בממוצע במדינות OECD.

<sup>15</sup> זוסמן ורומנוב (2001) טוענים אמנם שקיימת מגבלה אפקטיבית של מספר המשרות החלקיות בישראל, אך אין בממצאיהם עדות לכך שמגבלה זו משמעותית יותר בישראל בהשוואה למדינות המפותחות.

<sup>16</sup> כמו כן, לאחר שנתיים של קבלת גמלה להבטחת הכנסה זכאי פרט לקבל גמלה מוגדלת. כלומר עם התארכות תקופת אי-התעסוקה גדלה הגמלה הפוטנציאלית וקטנה תוחלת השכר הצפוי, כך שכדאיות החזרה לעבודה הולכת ומצטמצמת.

למגזר החרדי וסוג היישוב בו מתגורר הפרט. מכיוון שמטרת האמידה הייתה להשתמש בפונקציה השכר לצורך אמידת שכרם הפוטנציאלי של הפרטים שאינם עובדים, הושמטו מהאמידה כל אותם משתנים שנמצאו לא מובהקים (משתנים שונים בכל שנה). פונקציה השכר נאמדה בנפרד עבור נשים וגברים בעלי השכלה נמוכה (0-10 שנות לימוד) המהווים את אוכלוסיית היעד העיקרית של מדיניות התמיכות ושל צעדי המדיניות שמטרתם לעודד השתתפות ותעסוקה.

מהאמידה עולה שהשכר הפוטנציאלי של רבים מהלא מועסקים, בפרט ההורים שביניהם, קרוב למדי לגובה הגמלה לה הם עשויים להיות זכאים כלא מועסקים. אם נוסיף לכך את שווי ההטבות הנוספות למקבלי הגמלה – שעשויות להוסיף עשרות אחוזים לשווי הגמלה – הרי שתוספת ההכנסה מתעסוקה היא קטנה, ולעתים שלילית. כאשר מדובר במקבלי גמלאות צעירים, ייתכן כי צבירת וותק משפרת את פוטנציאל שכרם העתידי ולכן מגדילה את כדאיות התעסוקה לעומת קבלת גמלה. כך למשל עובד בן 50-54 השתכר במרבית השנים כ-33 אחוזים יותר מעובד בן 25-29 בעל מאפיינים דומים. עם זאת, גם כאשר מתחשבים בגידול זה יהיה עליהם לעבוד שעות ארוכות על מנת להגיע לרמת שכר הגבוהה מהגמלה וההטבות הנלוות לה (לוח 6). מהתבוננות בהתפתחות השכר הפוטנציאלי של הלא-מועסקים בעשור האחרון ניתן גם ללמוד כי עבור מרביתם לא חל שינוי ניכר במספר שעות העבודה הדרושות כדי להשתכר סכום המקביל לגמלה. כלומר, הכדאיות היחסית של קבלת הגמלה ביחס לשכר הפוטנציאלי לא השתנתה באופן משמעותי (דיאגרמות 4' ו-4ב')<sup>17</sup>.

#### לוח 6: השכר הממוצע לשעה הצפוי לגבר בעל 10 שנות לימוד או פחות (שנת 2000)

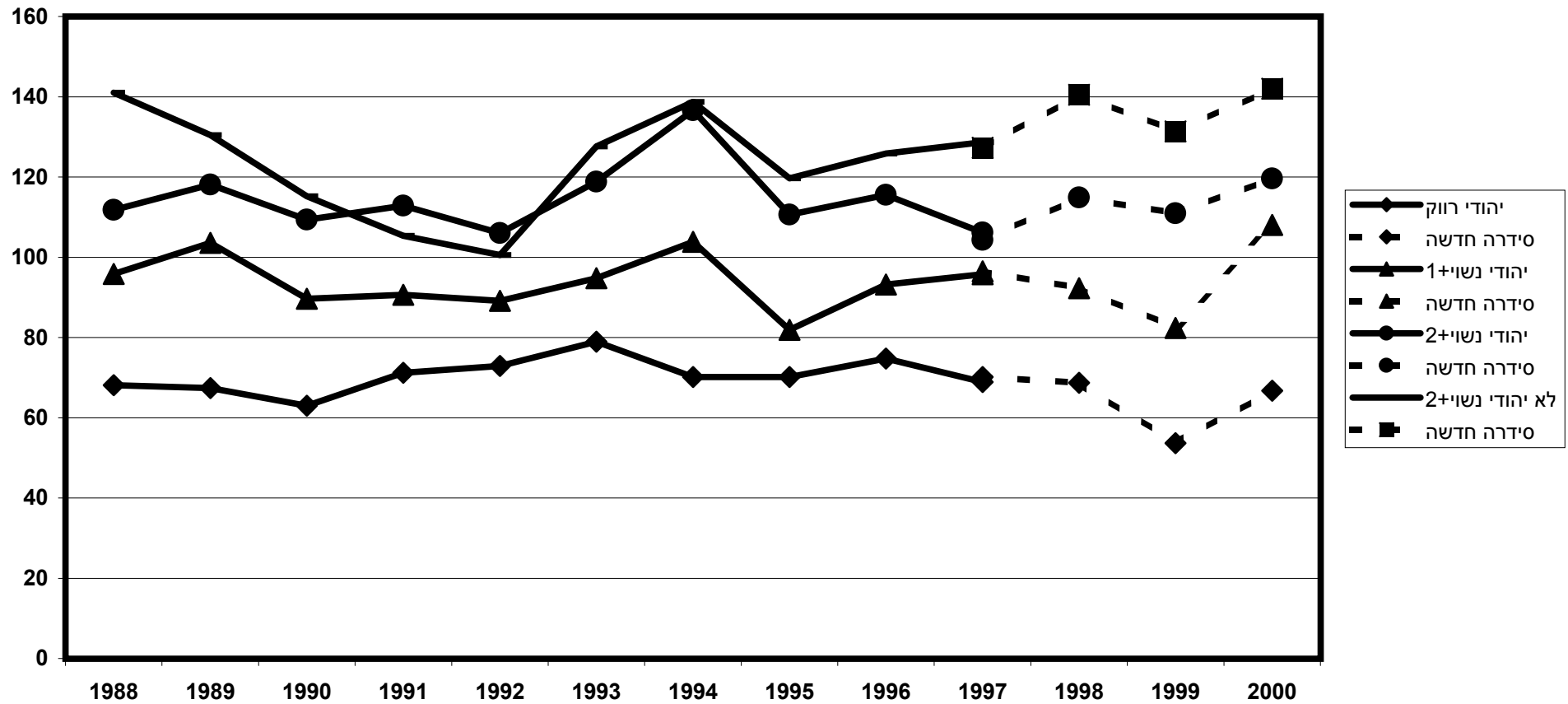
|                   | שכר ממוצע לשעה |  | שיעורי גמלה מהשכר הממוצע <sup>1</sup> |  | שעות עבודה נדרשות להשגת גמלה |  |
|-------------------|----------------|--|---------------------------------------|--|------------------------------|--|
|                   | 2000           |  | רגילה                                 |  | מוגדלת                       |  |
| יהודי:            |                |  |                                       |  |                              |  |
| רווק              | 20.2           |  | 0.20                                  |  | 0.25                         |  |
| נשוי:             |                |  |                                       |  |                              |  |
| ללא ילדים         | 22.2           |  | 0.30                                  |  | 0.38                         |  |
| ילד אחד           | 21.8           |  | 0.36                                  |  | 0.44                         |  |
| שני ילדים או יותר | 23.7           |  | 0.42                                  |  | 0.50                         |  |
| לא יהודי, נשוי:   |                |  |                                       |  |                              |  |
| ילד אחד           | 20.3           |  | 0.36                                  |  | 0.44                         |  |
| שני ילדים או יותר | 20.0           |  | 0.42                                  |  | 0.50                         |  |

<sup>1</sup> לא כולל את ההטבות הנלוות לגמלה שיכולות להגדיל את שווי הגמלה בעשרות אחוזים.

מקור: עיבודים מסקרי הכנסות של הלמ"ס.

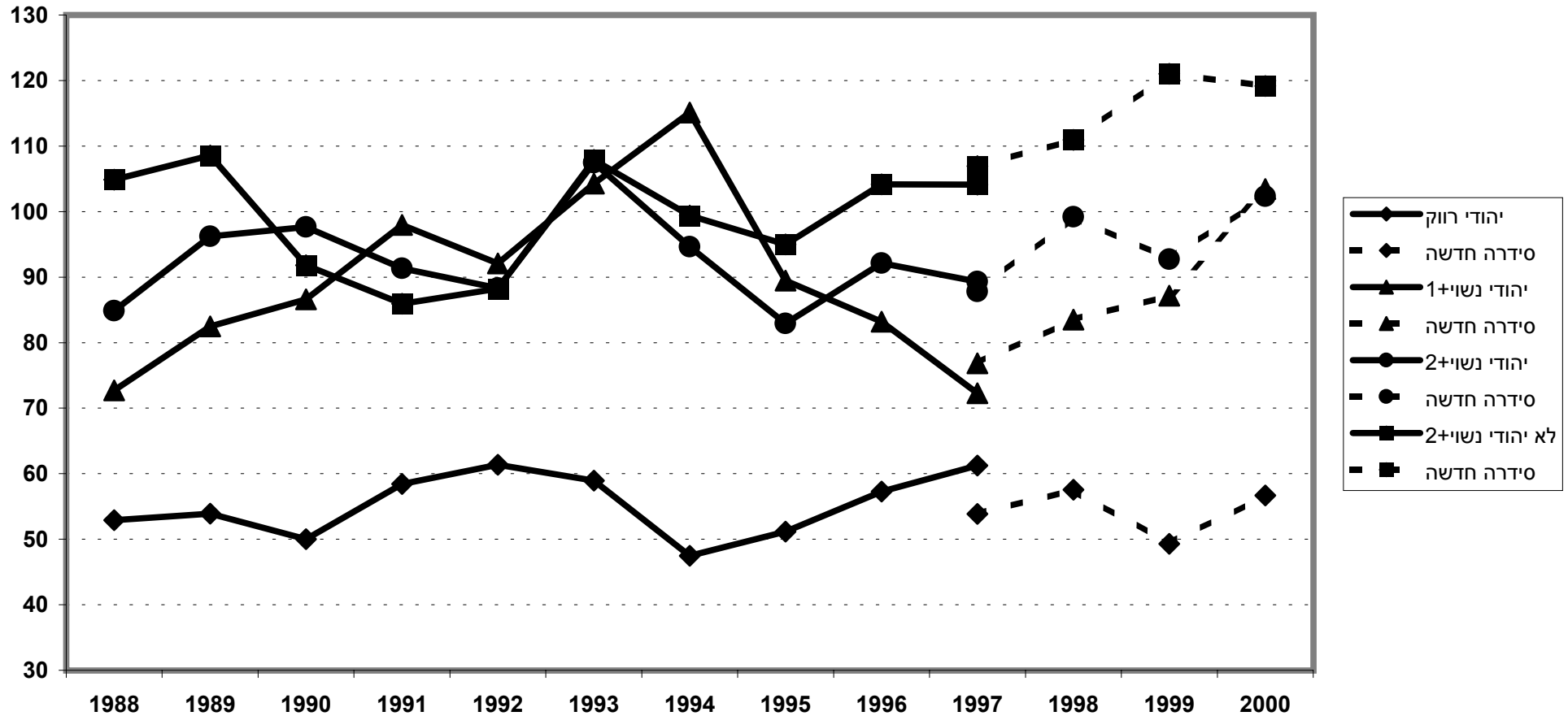
<sup>17</sup> ממצא זה אינו עומד בסתירה לממצאי מחקרים אחרים (ראה למשל גוטליב (2001)) שהראו כי השכר הממוצע של בעלי השכלה נמוכה נשחק משמעותית יחסית לגובה הגמלה להבטחת הכנסה. זאת מכיוון שבמשך העשור חל שינוי ניכר בהרכב הלא-מועסקים כך שגדל משקלן של קבוצות מתוכם שעבורן כדאיותה היחסית של קבלת הגמלה היא גבוהה.

דיאגרמה 4א': שעות העבודה הנדרשות לקבלת שכר בגובה הגמלה הרגילה להבטחת הכנסה - לגברים  
בעלי 0-8 שנות לימוד



מקור: סקרי הכנסות של הלמ"ס. החל משנת 1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו בסקרי הוצאות ולפיכך יש שבר בסדרה.

דיאגרמה ב'4: שעות העבודה הנדרשות לקבלת שכר בגובה הגמלה הרגילה להבטחת הכנסה - לגברים  
בעלי 9-10 שנות לימוד



מקור: סקרי הכנסות של הלמ"ס. החל משנת 1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו בסקרי הוצאות ולפיכך יש שבר בסדרה.



השוואת שכרם היחסי (בהשוואה לבעלי השכלה תיכונית) של העובדים מעוטי ההשכלה בישראל לזה של העובדים ברמת השכלה דומה במדינות OECD מצביעה על כך שהשכר היחסי בישראל נמוך יותר; תוצאה שאינה מתיישבת עם היצע נמוך יותר בהשפעת מערכת הקצבאות. ואולם, כפי שנמצא על ידי פלוג, קסיר וריבון (2000), בעשור האחרון הצטמצם גם הביקוש היחסי לעובדים מעוטי השכלה (גברים ונשים) בישראל, תהליך שהתבטא הן בירידת שכרם היחסי והן בירידת סיכוייהם למצוא עבודה. יתר על כן, באותה תקופה גם הייתה עלייה ניכרת במספרם של העובדים הזרים בעיסוקים אלה, ומשקלם מכלל העובדים בסקטור העסקי הפך לאחד מהגבוהים ביותר במדינות המערב<sup>18</sup>. בנוסף לכך "התחרו" על התפקידים שאינם דורשים השכלה גם עולים בעלי השכלה גבוהה, שלא מצאו עבודה בעיסוקים התואמים את רמת השכלתם הפורמאלית בשל קשיי המעבר לישראל. מגמה זו הקטינה עוד יותר את שכרם הפוטנציאלי של הישראלים (וותיקים ועולים) מעוטי ההשכלה בהשוואה לקבוצות עובדים אחרות. התפתחויות אלה בביקוש עשויות להסביר את שכרם היחסי הנמוך של העובדים מעוטי ההשכלה בישראל לעומת פערי השכר המקובלים במדינות OECD (לוח 7)<sup>19</sup> למרות השפעת הקצבאות על ההיצע.

<sup>18</sup> גם בהנחה שכל העובדים הלא ישראלים הם בעלי השכלה נמוכה הרי המשקל בסך התעסוקה של הישראלים בעלי השכלה נמוכה בתוספת העובדים הלא ישראלים פחת בעשור האחרון. כלומר, משקלם של העובדים בעלי השכלה נמוכה פחת במקביל לירידה בשכרם היחסי.

<sup>19</sup> ההשוואה הנכללת בלוח זה היא אינדיקטיבית בלבד, בשל השוני בחלקיות המשרה בין המדינות השונות (ההשוואה היא של השכר לעובד בלי תיקון לחלקיות המשרה). עם זאת, היקף התעסוקה במשרות חלקיות בישראל דומה לזה המקובל במדינות האחרות ופערי השכר, בפרט בקרב הנשים, גדולים למדי.

## לוח 7 : שכר יחסי על פי גיל, מין ורמת השכלה: ישראל ומדינות OECD

(אחוזים משכרם של בעלי השכלה תיכונית, 12 שנות לימוד)

| כל האוכלוסייה    |       |                                  |       | נשים             |       |                                  |       | גברים            |       |                                  |       |                         |
|------------------|-------|----------------------------------|-------|------------------|-------|----------------------------------|-------|------------------|-------|----------------------------------|-------|-------------------------|
| השכלה על תיכונית |       | פחות מהשכלה תיכונית <sup>1</sup> |       | השכלה על תיכונית |       | פחות מהשכלה תיכונית <sup>1</sup> |       | השכלה על תיכונית |       | פחות מהשכלה תיכונית <sup>1</sup> |       |                         |
| 30-44            | 25-64 | 30-44                            | 25-64 | 30-44            | 25-64 | 30-44                            | 25-64 | 30-44            | 25-64 | 30-44                            | 25-64 |                         |
| 160              | 151   | 59                               | 57    | 169              | 159   | 42                               | 41    | 157              | 151   | 66                               | 65    | ישראל                   |
| 137              | 142   | 76                               | 78    | 145              | 142   | 74                               | 75    | 140              | 143   | 77                               | 79    | ממוצע OECD <sup>2</sup> |
| 120              | 124   | 75                               | 79    | 138              | 137   | 84                               | 85    | 131              | 136   | 83                               | 87    | אוסטרליה                |
| 66               | 128   | 79                               | 83    | 138              | 137   | 69                               | 76    | 128              | 130   | 81                               | 84    | קנדה                    |
| 120              | 124   | 85                               | 86    | 121              | 124   | 90                               | 89    | 129              | 132   | 85                               | 87    | דנמרק                   |
| 139              | 148   | 95                               | 97    | 139              | 143   | 98                               | 100   | 149              | 159   | 91                               | 94    | פינלנד                  |
| 155              | 150   | 84                               | 84    | 152              | 145   | 81                               | 79    | 163              | 159   | 86                               | 88    | צרפת                    |
| 123              | 130   | 62                               | 78    | 134              | 128   | 68                               | 85    | 116              | 126   | 63                               | 77    | גרמניה                  |
| 140              | 146   | 75                               | 75    | 151              | 156   | 55                               | 57    | 123              | 131   | 72                               | 72    | אירלנד                  |
| 126              | 127   | 57                               | 58    | 114              | 115   | 56                               | 61    | 142              | 138   | 55                               | 54    | איטליה                  |
| 134              | 135   | 80                               | 78    | 164              | 141   | 75                               | 69    | 129              | 132   | 90                               | 88    | קוריאה                  |
| 135              | 141   | 83                               | 83    | 148              | 143   | 71                               | 71    | 130              | 139   | 85                               | 86    | הולנד                   |
| 136              | 136   | 74                               | 76    | 130              | 129   | 73                               | 74    | 135              | 137   | 74                               | 76    | ניו זילנד               |
| 132              | 132   | 90                               | 84    | 138              | 136   | 88                               | 84    | 134              | 133   | 89                               | 85    | נורווגיה                |
| 186              | 177   | 58                               | 62    | 186              | 171   | 59                               | 62    | 183              | 178   | 57                               | 61    | פורטוגל                 |
| 141              | 151   | 77                               | 80    | 148              | 143   | 66                               | 68    | 139              | 154   | 76                               | 75    | ספרד                    |
| 129              | 130   | 89                               | 89    | 121              | 125   | 87                               | 89    | 138              | 136   | 87                               | 87    | שבדיה                   |
| 151              | 153   | 76                               | 75    | 151              | 145   | 80                               | 73    | 133              | 135   | 77                               | 81    | שווייץ                  |
| 158              | 157   | 65                               | 65    | 173              | 173   | 63                               | 68    | 151              | 149   | 73                               | 73    | בריטניה                 |
| 171              | 173   | 66                               | 67    | 170              | 163   | 65                               | 63    | 173              | 176   | 63                               | 65    | ארה"ב                   |

<sup>1</sup> בעלי 10 שנות לימוד ומטה.

<sup>2</sup> ממוצע אריתמטי של המדינות המופיעות בלוח.

מקור: ישראל - עיבודים מסקרי כוח אדם; למדינות OECD - OECD, Education at a glance, 2001.

במקביל לשכר היחסי הנמוך של בעלי ההשכלה הנמוכה בישראל, בעלי השכלה גבוהה נהנים דווקא מפרמיית שכר גבוהה להשכלתם (ביחס לבעלי השכלה תיכונית), בהשוואה למקובל במדינות OECD, הן בקרב הגברים והן בקרב הנשים. ממצא זה אינו מתיישב לכאורה עם שיעור ההשתתפות הנמוך יחסית של גברים בעלי השכלה גבוהה בישראל, ומדגיש את השפעתה של מערכת ההעדפות הייחודית של האוכלוסייה הרוכשת השכלה תורנית על ההשתתפות והתעסוקה.

בעוד שגובה הקצבאות ביחס לשכר הפוטנציאלי של מרבית בעלי ההשכלה הנמוכה לא גדל בעשור האחרון – ולגבי האחרים הגידול היה מתון – חל גידול ניכר בהסתברות לקבלת הגמלה להבטחת הכנסה לאלו שהחליטו לא לעבוד; גידול זה עשוי לתרום להחלטה שלא לעבוד. לדוגמא, היחס בין מספר הזוגות הנשואים שקיבלו את הגמלה למספר הגברים הנשואים שמאפייניהם האישיים תואמים את הקריטריונים הפורמאליים לקבלת הבטחת הכנסה<sup>20</sup> (למעט מבחן התעסוקה שהוא שיפוטי) ואשר לא עבדו, גדל מכ-27 אחוזים בשנת 1988 ל-59 אחוזים בשנת 2000. השיעור המקביל בקרב המשפחות החד-הוריות גדל מ-37 אחוזים ל-65 אחוזים באותה תקופה (דיאגרמה 5). מגמות אלה בהסתברות לקבלת הגמלה הגדילו בשיעור ניכר את תוחלת סכום הגמלה (מכפלת ההסתברות שאדם שאינו עובד יקבל את הגמלה בגובה הגמלה) לו יכול לצפות פרט בעל מאפיינים מתאימים שמחליט לא לעבוד.

---

<sup>20</sup> ראה פירוט של הקריטריונים להלן.

### דיאגרמה 5: מיצוי הזכאות הפוטנציאלית לקבל גמלה להבטחת הכנסה



מקור: סקרי הכנסות של הלמ"ס. החל משנת 1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו בסקרי הוצאות ולפיכך יש שבר בסדרה.

## 5. השפעת מדיניות הקצבאות ומאפיינים אחרים על הסיכויים להימצא מחוץ למעגל התעסוקה

כדי לבחון את השפעת הגמלאות להבטחת הכנסה על התעסוקה אמדנו את השפעתם של מאפייני פרט שונים, ובהם זכאותו הפוטנציאלית לקבלת גמלה, על ההסתברות לכך שאותו פרט אינו עובד. לצורך כך אמדנו רגרסיות **Logit** בהן המשתנה המוסבר היה ההסתברות לא לעבוד, בכל אחת מהשנים 1988-2000. לאומדן הרגרסיות השתמשנו בסקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>21</sup>. המשוואות נאמדו עבור גילאי העבודה העיקריים, תוך הפרדה בין הנשים לגברים. אמידה בעזרת משוואות לוגיסטיות מאפשרת את אמידת השפעתו השולית של כל אחד ממאפייני הפרט, בהתחשב במאפייני האחרים. במקרה של הזכאות הפוטנציאלית לקצבה מאפשרת שיטת האמידה לאמוד את השפעתה השולית של הזכאות, כלומר, לאחר שהובאו בחשבון הפרמטרים האחרים שהיו עשויים להשפיע על החלטתו של הפרט לעבוד או להשתתף בכוח העבודה (בשנים בהן נתונים על השתתפות). בנוסף למשתנים המתייחסים לזכאותו האפשרית של פרט לקבל קצבת הבטחת הכנסה נכללו במשוואות גם מאפיינים שונים של הפרטים שעשויים להשפיע על ההסתברות התעסוקה שלהם (השכלה, גיל, מצב משפחתי, השתייכות עדתית ודתית) ומשתנים המתארים את הכנסתו של הפרט ושל משק הבית בו הוא חי. משמעותו של מקדם חיובי לאחד מהמשתנים היא שערכים גבוהים יותר של אותו משתנה מגדילים את ההסתברות לאי-תעסוקה.

### השפעת הזכאות הפוטנציאלית לקבלת גמלה להבטחת הכנסה על ההסתברות לעבוד

כדי שאדם שאינו עובד יהיה זכאי לקבל את הגמלה להבטחת הכנסה לאחר שפוקעת זכאותו לדמי אבטלה (אם הייתה זכאות כזו), עליו לעמוד בשני סוגי קריטריונים: א) לא ניתן למצוא לו תעסוקה בשכר גבוה מגודל הגמלה, ב) הכנסתו ממקורות אחרים - הכוללים הכנסות מעבודה של אנשים אחרים במשק הבית והכנסות שאינן מעבודה – נמוכה מההכנסה הקובעת לצורך קבלת הגמלה. ההכנסה

<sup>21</sup>בחרנו לעשות שימוש בסקרי הכנסות מפני שקיימים בהם משתנים המתארים את הכנסתם של הפרט ושל משק הבית בו הוא גר מעבודה וממקורות שונים, נתונים שאינם קיימים בסקר כוח אדם. מאידך חסרים בסקר הכנסות משתנים המופיעים בסקר כוח אדם, כמו למשל השתתפות בכוח העבודה (בסקרי הכנסות לשנים 1998-2000). עבור השנים 1988-1997 נאמדה השפעתם של הגורמים השונים הן על ההסתברות להיות מחוץ לכוח העבודה והן על ההסתברות שלא לעבוד. בשנים 1998-2000 נאמדו המשוואות עבור ההסתברות שלא לעבוד בלבד. במקביל, כדי לבחון את אמינות התוצאות, השתמשנו גם בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 1990-2000. התוצאות שהתקבלו מאמידת הרגרסיות על נתוני סקר

הקובעת עצמה מחושבת על פי הרכב המשפחה וזאת בהתאם לקריטריונים לזכאות שהוגדרו בחוק הבטחת הכנסה. לצורך האמידה הגדרנו משתנה שקיבל את הערך 1 עבור הפרטים שעומדים בקריטריון השני (בין אם הם עובדים ובין אם אינם עובדים) ואפס בכל יתר המקרים. כלומר, הפרדנו בין הפרטים על סמך עמידתם בקריטריונים האדמיניסטרטיביים האובייקטיביים לזכאות לגמלה אם לא יעבדו (לוח 8א').<sup>22</sup> רוב הגברים בקבוצה זו עובדים, אם כי ניתן להבחין בגידול בשיעור הלא עובדים בקרבם במשך התקופה. בנוסף, נעשתה הפרדה בין קבוצות שונות של "זכאים פוטנציאליים": עולים, בעלי השכלה גבוהה לעומת בעלי השכלה נמוכה, חרדים ולא יהודים. גם כאן, בכל הקבוצות למעט חרדים בעלי השכלה של 13 שנות לימוד ומעלה, נמצא כי מרבית הגברים עובדים (לוח 8ב'). חשוב להדגיש כי המשתנים הספציפיים על פיהם חושבה ה"זכאות הפוטנציאלית" (מבנה משפחה, הכנסות פרטים אחרים במשק הבית מעבודה, והכנסות משק הבית שאינן מעבודה) גם נכללו במשוואות בנפרד. כלומר, המקדם של משתנה זה מצביע על ההשפעה הנוספת של העמידה בקריטריון הפורמאלי לקבלת הגמלה, מעבר להשפעת הרכיבים הבודדים.

באמידת הרגרסיה עבור נשים נמצא כי גם בהינתן יתר המאפיינים הייתה לזכאות הפוטנציאלית לגמלה השפעה שלילית מובהקת על הסיכוי לעבוד (ראה דיאגרמה 6א'). לגבי הגברים נמצא כי בסוף שנות השמונים הייתה לזכאות האפשרית השפעה חיובית מובהקת על הסיכוי לעבוד. ממצא זה מעיד על כך שבתקופה זו גברים שחיו במשק בית שהכנסתו נמוכה יחסית, נטו יותר מגברים אחרים לצאת לעבוד על מנת לעזור בפרנסת המשפחה. בתחילת שנות התשעים<sup>23</sup> לזכאות הפוטנציאלית לא הייתה כמעט השפעה על שיעור ההשתתפות ואילו במחצית השנייה של העשור נמצא כי לזכאות האפשרית ישנה השפעה שלילית מובהקת וגדלה על הסיכוי לעבוד, וזאת למרות ששיעור האבטלה היה נמוך יותר מזה שבתחילת התקופה (ראה דיאגרמה 6ב'). שינוי כיוון ההשפעה במשך התקופה עשוי להעיד, בין היתר, על הקלות הרבה יותר לקבל גמלה או על הגברת המודעות לזכויותיהם של המועמדים לגמלה. כלומר, על פי ממצאנו עצם הזכאות לגמלה מהווה תמריץ שלילי גדל והולך לעבודה.

הכנסות דומות במהותן לאלו שהתקבלו מאמידה דומה על נתוני סקר כוח אדם (למעט משתני ההכנסה שאינם מופיעים בסקרי כוח אדם) ולכן אינן מוצגות כאן.

<sup>22</sup> כאמור, "זכאי פוטנציאלי" שאינו עובד צריך גם להימצא "בלתי ניתן להשמה" בעבודה על ידי שירות התעסוקה כתנאי לקבלת הגמלה.

<sup>23</sup> בשנים 1990, 1991 -- שנות העלייה הגדולה -- נמצא כי לזכאות האפשרית לקצבה השפעה שלילית על הסיכוי לעבוד. ממצא זה נובע בחלקו ממשקלם הגבוה של העולים שנמצאו בארץ תקופה קצרה בלבד. רוב העולים לא עבדו בשנים אלו

לוח 8א': מאפייני אוכלוסיית "הזכאים הפוטנציאליים" לקבלת גמלה להבטחת הכנסה על פי הקריטריון ל"מועמדותם"<sup>1</sup>  
(אחוזים)

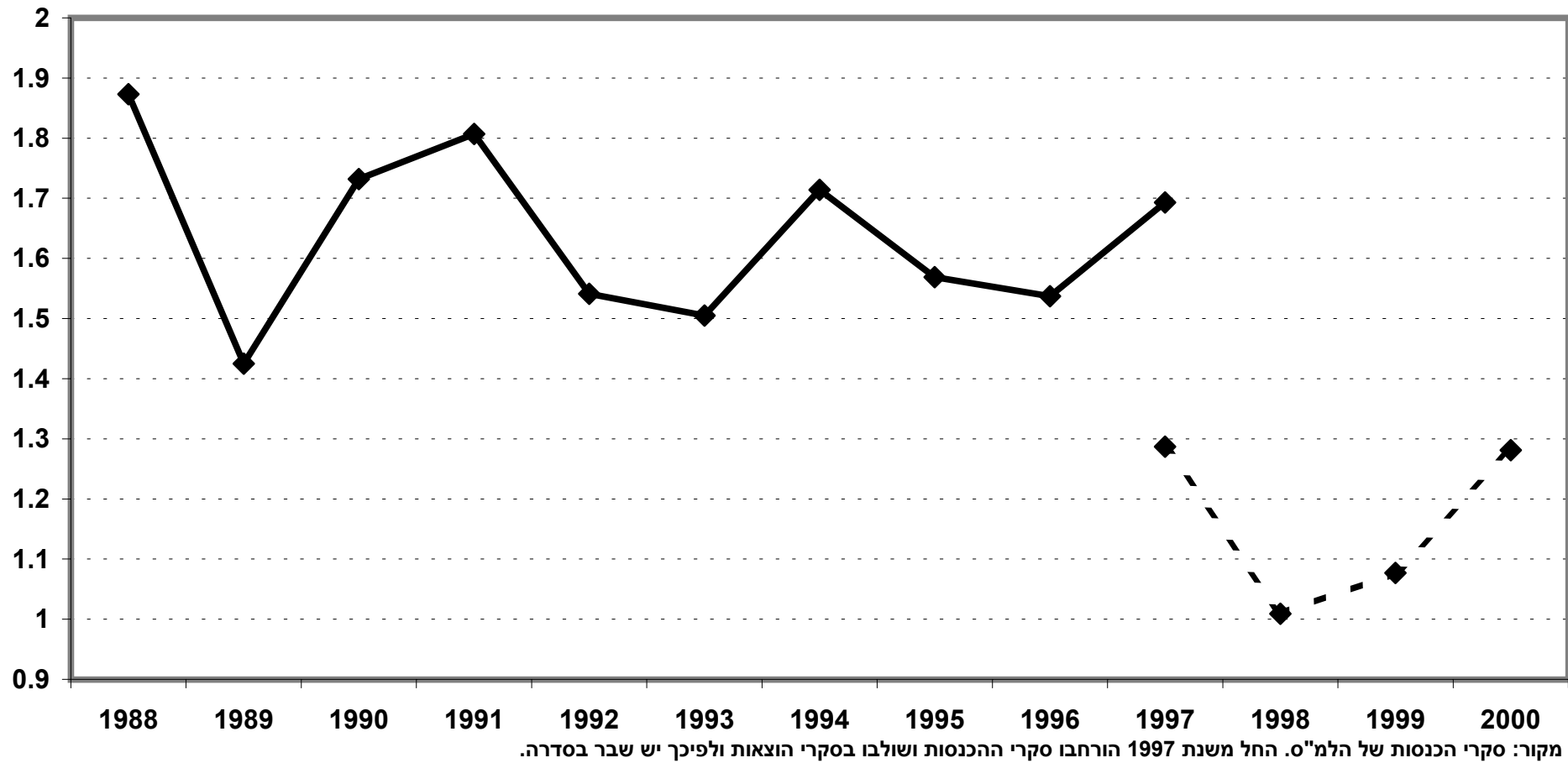
| שיעור הגברים המועמדים מכלל הגברים: | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1997- מדגם חדש <sup>2</sup> |      | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------------------|------|------|------|------|
|                                    | 48.4 | 48.9 | 49.5 | 48.7 | 47.4 | 46.6 | 43.3 | 42.8 | 41.8 | 41.8 | 30.9                        | 31.5 | 28.8 | 27.3 |      |
| מתוכם: הורה יחיד                   | 1.5  | 1.4  | 1.9  | 1.7  | 1.9  | 1.2  | 2.4  | 2.0  | 1.8  | 3.8  | 3.8                         | 3.0  | 3.9  | 3.7  |      |
| נשוי בלי ילדים                     | 10.0 | 8.3  | 8.4  | 9.6  | 8.5  | 10.0 | 10.0 | 10.0 | 10.4 | 9.8  | 8.1                         | 10.5 | 9.7  | 9.2  |      |
| נשוי עם ילד אחד                    | 16.8 | 16.7 | 17.3 | 20.0 | 21.5 | 20.3 | 21.1 | 19.0 | 17.6 | 19.4 | 18.1                        | 17.4 | 16.7 | 18.6 |      |
| נשוי עם שני ילדים או יותר          | 71.7 | 73.5 | 72.3 | 68.7 | 68.1 | 68.6 | 66.4 | 69.0 | 70.3 | 67.0 | 70.0                        | 69.1 | 69.7 | 68.4 |      |

לוח 8ב': "זכאים פוטנציאליים" שאינם עובדים על פי קבוצת ההשכלה  
(שיעור הלא-העובדים מכלל ה"זכאים הפוטנציאליים" בקטגוריה)

| השכלה:       | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1997- מדגם חדש <sup>2</sup> |      | 1998 | 1999 | 2000 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------------------|------|------|------|------|
|              | 12.7 | 15.9 | 16.3 | 18.4 | 16.3 | 20.1 | 18.9 | 14.9 | 15.4 | 20.1 | 27.2                        | 31.0 | 29.1 | 30.2 |      |
| 10-0         | 7.3  | 6.5  | 7.4  | 7.8  | 8.4  | 6.4  | 8.9  | 8.2  | 8.8  | 10.5 | 15.5                        | 19.5 | 13.8 | 12.8 |      |
| 12-11        | 5.1  | 6.6  | 17.8 | 18.7 | 12.7 | 9.0  | 8.7  | 5.2  | 8.5  | 9.2  | 9.8                         | 12.5 | 12.1 | 12.2 |      |
| +13 לא חרדים | 68.6 | 74.6 | 67.2 | 71.7 | 79.1 | 71.8 | 78.5 | 63.4 | 73.4 | 68.3 | 81.5                        | 71.9 | 76.3 | 72.6 |      |
| +13 חרדים    | 14.6 | 13.8 | 11.4 | 14.0 | 17.6 | 20.0 | 19.8 | 17.3 | 20.1 | 21.3 | 20.8                        | 25.1 | 21.0 | 23.5 |      |
| לא יהודים    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                             |      |      |      |      |
| עולים        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |                             |      |      |      |      |
| סה"כ         | 29.9 | 29.9 | 33.1 | 34.1 | 31.1 | 30.2 | 30.4 | 29.4 | 29.0 | 31.5 | 31.2                        | 32.4 | 35.4 | 35.8 |      |

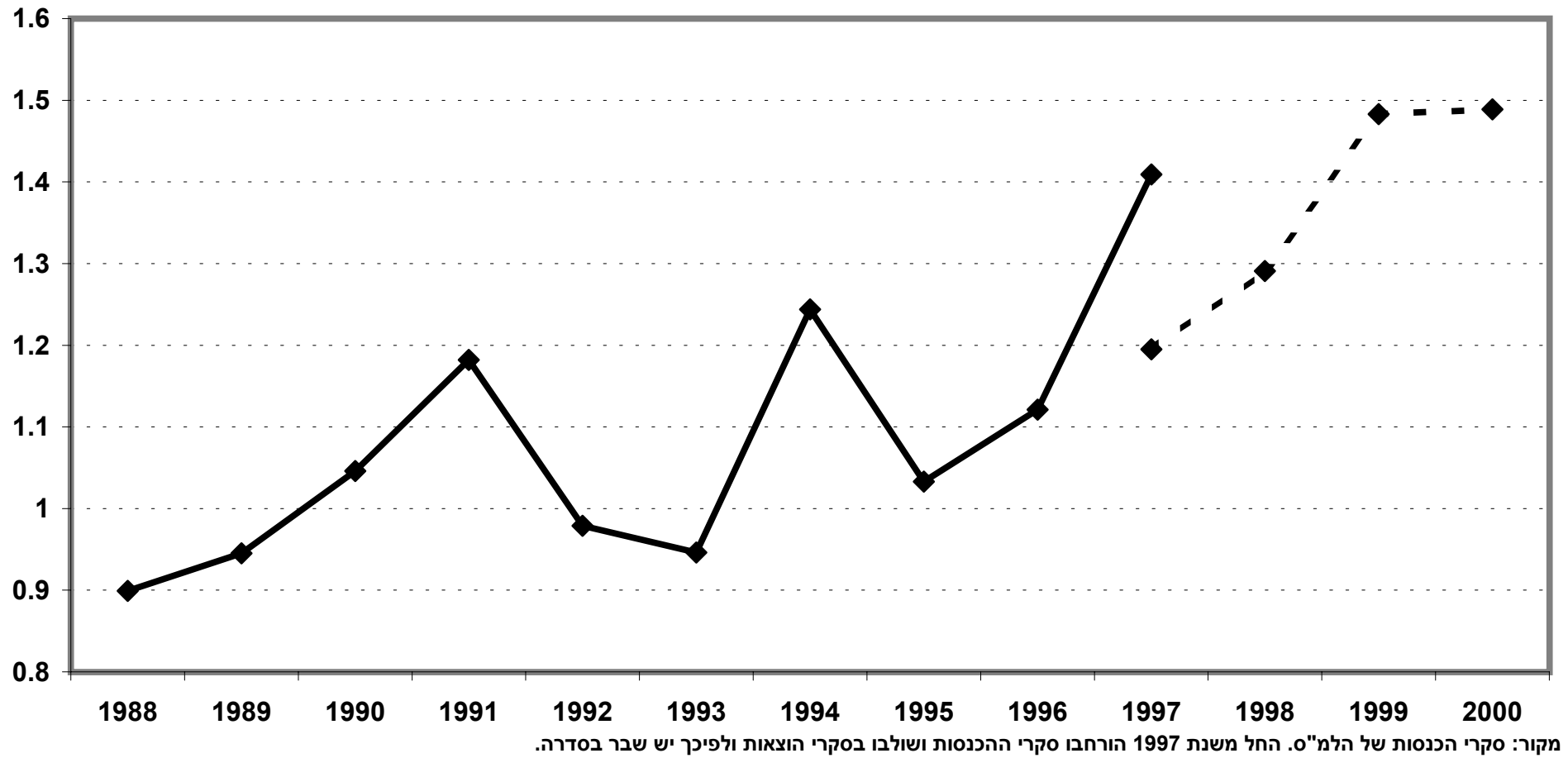
<sup>1</sup>"זכאים פוטנציאליים" הם פרטים שמאפייני משק הבית שלהם מאפשרים קבלת גמלה להבטחת הכנסה אם לא יעבדו ויוכרו על ידי שירות התעסוקה כ"בלתי ניתנים להשמה בעבודה".  
<sup>2</sup>החל מ-1997 הורחבו סקרי הכנסות ושולבו עם סקרי הוצאות, ולפיכך יש שבר בסדרה.  
המקור: עיבודים מסקר הכנסות של הלמ"ס.

**דיאגרמה 6א': יחס ההסתברויות לחוסר תעסוקה - נשים שמאפיניהן מאפשרים מועמדות לקבלת גמלה להבטחת הכנסה בהשוואה לנשים בעלות מאפיינים דומים שאינן זכאיות לגמלה.**





**דיאגרמה ב'6: יחס ההסתברויות לחוסר תעסוקה - גברים שמאפיניהם מאפשרים מועמדות לקבלת גמלה  
להבטחת הכנסה**



כאשר מחלקים את ה"מועמדים לזכאות" לקבוצות אנו מוצאים כי לזכאות האפשרית לקצבה הייתה בסוף שנות התשעים השפעה שלילית גדולה במיוחד על סיכויי התעסוקה של גברים בעלי השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד), של גברים חרדים ושל עולים (לוח 9א'). בתחילת שנות התשעים הייתה לזכאות הפוטנציאלית השפעה חיובית על החלטתם של גברים מעוטי השכלה לעבוד, כלומר גברים מעוטי השכלה שהכנסת משק הבית בו הם גרים נמוכה יחסית נטו לצאת לעבוד יותר מגברים מעוטי השכלה אחרים (ראה דיאגרמה 7א'). במחצית השנייה של העשור התהפכה ההשפעה והזכאות הפוטנציאלית לקבלת קצבה היוותה עבור גברים מעוטי השכלה תמריץ שלילי הולך וגדל לעבודה. עבור הגברים החרדים היוותה הזכאות הפוטנציאלית לקבלת גמלה תמריץ שלילי לעבודה לאורך כל שנות התשעים.<sup>24</sup> לעומתם, השפעתה של הזכאות האפשרית על החלטתם של גברים משכילים (לא חרדים) לעבוד הייתה חיובית ברוב השנים, אם כי היו שנים בודדות בהן נאמדה השפעה שלילית נמוכה<sup>25</sup> (דיאגרמה 7ב').

בקרב הנשים הייתה לזכאות הפוטנציאלית לגמלה השפעה שלילית על סיכויי ההשתתפות והתעסוקה של נשים מעוטות השכלה ושל עולות (לוח 9ב'), כלומר הנשים מעוטות ההשכלה שמאפייני משק הבית בו הן גרות מאפשרים את קבלת הגמלה, נטו לעבוד פחות מנשים בעלות מאפיינים דומים הגרות במשקי בית שמאפייניהם אינם מאפשרים זאת (ראה דיאגרמה 7ג'). בקרב הנשים בעלות השכלה גבוהה היוותה הזכאות הפוטנציאלית לקבלת הגמלה תמריץ שלילי לעבודה בראשית העשור, אך השפעת תמריץ זה נחלשה במהלך העשור.

---

<sup>24</sup> ייתכן וההשפעה הגדולה בקרב החרדים משקפת גם את הדמיון בין הקריטריונים לקבלת קצבת "תורתו אומנותו" ממשרד הדתות לקריטריונים לקבלת הגמלה להבטחת הכנסה, אף שקיימים גם מספר הבדלים ביניהם.

<sup>25</sup> השפעתה השלילית החזקה של הזכאות האפשרית על החלטתם של גברים משכילים (לא חרדים) לעבוד בשנת 1990 נובעת ככל הנראה ממשקלם הגבוה של עולים בעלי השכלה גבוהה ושיעור התעסוקה הנמוך שלהם בשנה זו, שהייתה הראשונה לאחר עלייתם.

<sup>1</sup> במרבית השנים הקודמות היה יחס ההסתברויות קטן מאוד (ראה דיאגרמה ב'7').  
 הערה: המקדמים שלידם יש סימן כוכבית (\*) אינם מובהקים ברמה של 5 אחוזים.  
 המקור: עיבודים מסקרי הכנסות של הלמ"ס.

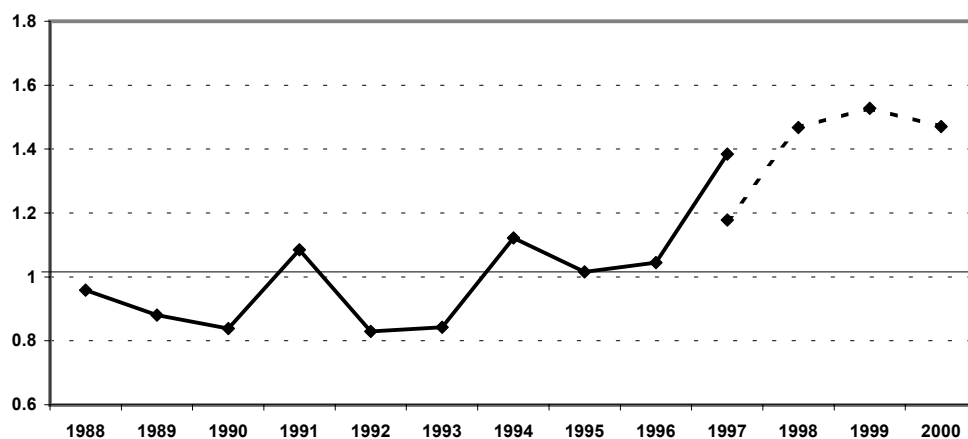
לוח 9ב': הסיכוי להיות לא-מועסקת (האוכלוסייה בגילאי עבודה עיקריים, 25-54)

הרצת מודל LOGIT, לא מועסקת=1

| נשים             |   |        |                  |   |                                                           |
|------------------|---|--------|------------------|---|-----------------------------------------------------------|
| 2000             |   |        | 1989             |   |                                                           |
| יחס<br>הסתברויות |   | מקדם   | יחס<br>הסתברויות |   | מקדם                                                      |
|                  |   | -1.651 |                  |   | -2.366                                                    |
|                  |   |        |                  |   | <b>חותך</b>                                               |
|                  |   |        |                  |   | <b>זכאות פוטנציאלית לקבלת גמלה להבטחת הכנסה</b>           |
| 1.26             |   | 0.231  | 1.46             |   | 0.381                                                     |
| 1.21             |   | 0.191  | 1.42             |   | 0.352                                                     |
| 1.00             | * | -0.001 | 0.69             |   | -0.367                                                    |
| 1.58             |   | 0.460  |                  |   |                                                           |
|                  |   |        |                  |   | בעלת השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד)                       |
|                  |   |        |                  |   | בעלת השכלה גבוהה (13 שנות לימוד ומעלה)                    |
|                  |   |        |                  |   | שייכת למשק בית חרדי                                       |
|                  |   |        |                  |   | עולה                                                      |
|                  |   |        |                  |   | <b>הכנסות</b>                                             |
| 1.00             |   | 0.003  | 1.01             |   | 0.010                                                     |
| 1.06             |   | 0.061  | 1.04             |   | 0.035                                                     |
| 1.18             |   | 0.165  | 1.39             |   | 0.329                                                     |
|                  |   |        |                  |   | הכנסה מעבודה                                              |
|                  |   |        |                  |   | הכנסה מהון, מפנסיות, מחו"ל ותמיכות                        |
|                  |   |        |                  |   | הכנסות מביטוח לאומי                                       |
|                  |   |        |                  |   | <b>השכלה (בהשוואה לבעלת 11-12 שנות לימוד)</b>             |
| 3.82             |   | 1.341  | 3.49             |   | 1.251                                                     |
| 1.90             |   | 0.641  | 2.00             |   | 0.693                                                     |
| 0.44             |   | -0.825 | 0.48             |   | -0.744                                                    |
| 0.33             |   | -1.112 | 0.48             |   | -0.740                                                    |
| 0.52             |   | -0.661 | 0.89             |   | -0.112                                                    |
| 0.18             |   | -1.720 | 0.54             |   | -0.612                                                    |
|                  |   |        |                  |   | 8-0 שנות לימוד                                            |
|                  |   |        |                  |   | 10-9 שנות לימוד                                           |
|                  |   |        |                  |   | 15-13 שנות לימוד (לא חרדית)                               |
|                  |   |        |                  |   | +16 שנות לימוד (לא חרדית)                                 |
|                  |   |        |                  |   | שייכת למשק בית חרדי, בעלת 13-15 שנות לימוד                |
|                  |   |        |                  |   | שייכת למשק בית חרדי, בעלת +16 שנות לימוד                  |
| 1.60             |   | 0.469  | 1.35             |   | 0.297                                                     |
|                  |   |        |                  |   | שייכת למשק בית חרדי                                       |
|                  |   |        |                  |   | <b>גיל (בהשוואה לגילאי 34-44)</b>                         |
| 1.99             |   | 0.688  | 2.55             |   | 0.938                                                     |
| 1.24             |   | 0.218  | 1.41             |   | 0.344                                                     |
| 1.33             |   | 0.284  | 1.15             |   | 0.139                                                     |
|                  |   |        |                  |   | גילאי 25-29                                               |
|                  |   |        |                  |   | גילאי 30-34                                               |
|                  |   |        |                  |   | גילאי 45-54                                               |
|                  |   |        |                  |   | <b>מצב משפחתי (בהשוואה לרווקה)</b>                        |
| 1.24             |   | 0.211  | 3.43             |   | 1.232                                                     |
| 1.38             |   | 0.321  | 2.26             |   | 0.814                                                     |
|                  |   |        |                  |   | נשואה                                                     |
|                  |   |        |                  |   | גרופה / אלמנה / חיה בנפרד                                 |
|                  |   |        |                  |   | <b>מספר ילדים (בהשוואה ל-0 ילדים)</b>                     |
| 1.11             |   | 0.102  | 0.99             | * | -0.007                                                    |
| 1.35             |   | 0.298  | 1.00             | * | 0.001                                                     |
| 1.68             |   | 0.518  | 1.46             |   | 0.377                                                     |
| 2.63             |   | 0.969  | 1.36             |   | 0.305                                                     |
| 2.77             |   | 1.018  | 2.06             |   | 0.721                                                     |
|                  |   |        |                  |   | ילד אחד                                                   |
|                  |   |        |                  |   | 2 ילדים                                                   |
|                  |   |        |                  |   | 3 ילדים                                                   |
|                  |   |        |                  |   | 4-5 ילדים                                                 |
|                  |   |        |                  |   | שישה ילדים ויותר                                          |
|                  |   |        |                  |   | <b>עולות</b>                                              |
| 1.11             |   | 0.105  |                  |   |                                                           |
| 3.14             |   | 1.143  |                  |   |                                                           |
| 0.67             |   | -0.406 |                  |   |                                                           |
| 1.12             |   | 0.116  |                  |   |                                                           |
|                  |   |        |                  |   | עולה בעלת השכלה גבוהה שעלתה בין 1990 ל-1991               |
|                  |   |        |                  |   | עולה בעלת השכלה גבוהה שעלתה לאחר 1992                     |
|                  |   |        |                  |   | עולה בעלת השכלה נמוכה שעלתה בין 1990 ל-1991               |
|                  |   |        |                  |   | עולה בעלת השכלה נמוכה שעלתה לאחר 1992                     |
|                  |   |        |                  |   | <b>מוצא (בהשוואה ליהודיות שהן דור שני של ילידות הארץ)</b> |
| 0.81             |   | -0.209 | 0.90             |   | -0.106                                                    |
| 1.07             |   | 0.070  | 1.14             |   | 0.131                                                     |
|                  |   |        |                  |   | ארצות המערב, דור ראשון או שני                             |
|                  |   |        |                  |   | ארצות המזרח, דור ראשון או שני                             |
| 5.21             |   | 1.651  | 4.31             |   | 1.460                                                     |
|                  |   |        |                  |   | לא יהודיה שאינה עולה                                      |

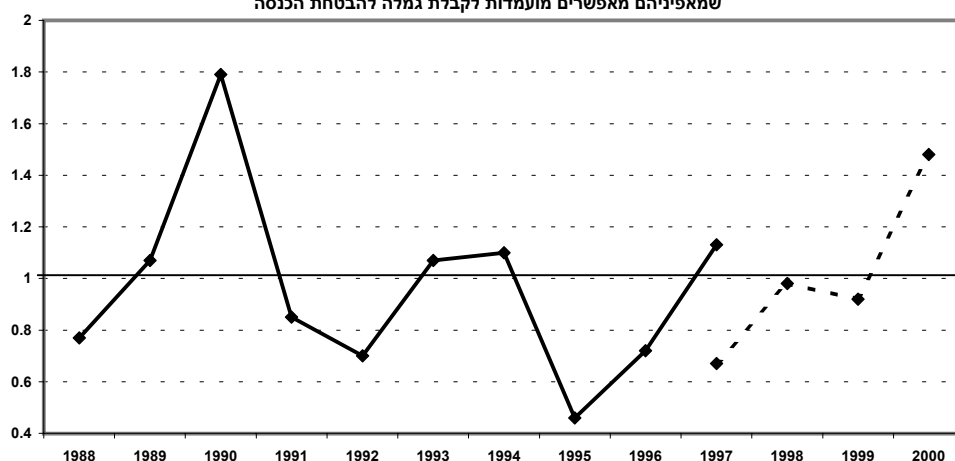
הערה: המקדמים של יד ימין כוכבית (\*) אינם מובהקים ברמה של 5 אחוזים.  
המקור: עיבודים מקרי הכנסות של הלמ"ס.

דיאגרמה א'7: יחס ההסתברויות לחוסר תעסוקה - גברים בעלי השכלה של עד 12 שנות לימוד, שמאפיניהם מאפשרים מועמדות לקבלת גמלה להבטחת הכנסה<sup>1</sup>



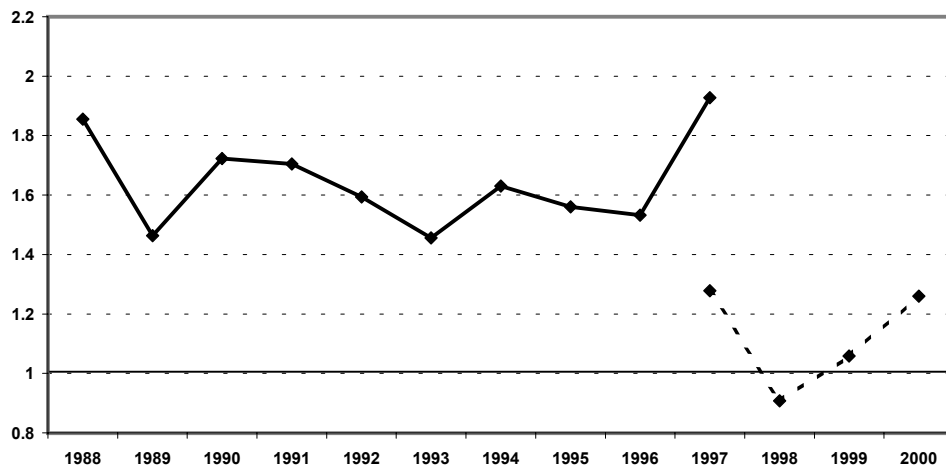
<sup>1</sup>לעומת גברים בעלי מאפיינים דומים שאינם "זכאים פוטנציאליים".

דיאגרמה ב'7: יחס ההסתברויות לחוסר תעסוקה - גברים בעלי השכלה של יותר מ-12 שנות לימוד שמאפיניהם מאפשרים מועמדות לקבלת גמלה להבטחת הכנסה<sup>1</sup>



<sup>1</sup>לעומת גברים בעלי מאפיינים דומים שאינם "זכאים פוטנציאליים".

דיאגרמה ג'7: יחס ההסתברויות לחוסר תעסוקה - נשים בעלות השכלה של עד 12 שנות לימוד, שמאפיניהן מאפשרים מועמדות לקבלת גמלה להבטחת הכנסה<sup>1</sup>



<sup>1</sup>לעומת נשים בעלות מאפיינים דומים שאינן "זכאיות פוטנציאליות".  
מקור: סקרי הכנסות של הלמ"ס. החל משנת 1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו בסקרי הוצאות ולפיכך יש שבר בסדרה.

### **השפעת ההכנסה על ההסתברות לעבוד**

אחד המשתנים המרכזיים המשפיע על ההסתברות שפרט ישתתף בכוח העבודה או יעבוד הוא הכנסות משק הבית בו הוא מתגורר. להכנסות אלה השפעה שלילית על ההשתתפות והתעסוקה (אפקט העושר) אך יש להפרידה להכנסה מעבודה ולהכנסה אחרת. זאת מכיוון שההכנסה מעבודה של שאר הפרטים במשק הבית משקפת, בנוסף להשפעת העושר, גם את המתאם בין השכלת בני המשפחה ובין תכונות אחרות (בלתי נמדדות) המשפיעות על ההסתברות לעבוד. לפיכך צפוי שהכנסה ממקורות שאינם מותנים בעבודה תהווה תמריץ שלילי להשתתפות ולתעסוקה בעוד שלגבי הכנסות מעבודה לא ניתן לצפות מראש מה יהיה כיוון ההשפעה שתיאמד.

משתני ההכנסה שהשפעתם נאמדה הם: הכנסה מעבודה שכירה של שאר משק הבית, ההכנסה המשפחתית מעסק ומהון, וקצבאות ותמיכות ממוסדות (כולל תמיכות ממשלתיות אך למעט קצבאות המותנות בהיקף העבודה). אמידת משתני ההכנסה מאפשרת לאמוד את השפעתו השולית של שקל נוסף בהכנסת משק הבית על החלטתו של פרט לעבוד. שני המשתנים האחרונים נמצאו בעלי השפעה שלילית מובהקת על הסיכוי להיות מועסק, גם בקרב הנשים וגם בקרב הגברים. לעומתם הייתה השפעתה של ההכנסה מעבודה של שאר משק הבית בכיוונים משתנים משנה לשנה.

### **השפעתם של מאפייני הפרט על ההסתברות לעבוד או להשתתף**

השפעתם של המשתנים הסוציו-דמוגרפיים על התעסוקה על פי המשוואות בלוחות 9א' ו-9ב' דומה לזו שהתקבלה במחקרים דומים בעבר ואינה מצביעה על היפוך של קשרים אלה כתוצאה מהכללת משתני ההכנסה וה"זכאות הפוטנציאלית". הסיכוי להיות מועסק גדל ככל שעולה רמת השכלה, בכל קבוצות האוכלוסייה שאינן בעלות השכלה תורנית: נשים, גברים, וותיקים, עולים וותיקים ועולים חדשים. סיכויי התעסוקה הגבוהים יותר של בעלי השכלה גבוהה שאינה תורנית משקפים סיכוי גבוה יותר להשתתף בכוח העבודה וסיכויים נמוכים יותר לאבטלה. שיעורי התעסוקה וההשתתפות נמוכים באופן משמעותי עבור בעלי השכלה תורנית, ובמיוחד גברים.

אמהות לילדים נוטות, כצפוי, פחות לעבוד מנשים בעלות מאפיינים דומים שאינן אמהות<sup>26</sup>, ככל שגדל מספר הילדים כך קטן גם אחוז הנשים שעובדות. ההסתברות היחסית לאי-תעסוקה של אימהות במשפחות עם 4 ילדים ויותר גדלה לאורך העשור, בעוד בזו של אימהות במשפחות קטנות יותר לא נרשמה מגמה ברורה. לעומת האימהות, אבות לילדים הם בעלי סיכויים גבוהים יותר לעבוד מגברים בעלי מאפיינים דומים שאינם אבות לילדים. בעוד שבראשית העשור גדלה ההסתברות לתעסוקה ככל שגדל מספר הילדים, התמתנה מאד מגמה זו בסוף העשור וההסתברות היחסית לתעסוקה של אבות לשני ילדים ויותר מושפעת רק במעט ממספר הילדים. השתנות הקשר בין מספר הילדים ותעסוקה במשך העשור עשויה לשקף את השפעת השינוי במבנה קצבאות הילדים. הממצאים מתיישבים עם ההשערה כי ההחלטה להשתתף היא החלטה משותפת לפרטים החיים באותו משק בית, כך שהשתתפות פעילה יותר של האבות מפצה על שיעור השתתפות הנמוך יחסית של האימהות. עם זאת, האפקט קטן יותר בקרב משפחות מרובות ילדים.

העולים חולקו לארבע קבוצות: ראשית נעשתה הפרדה בין העולים לפי הוותק שלהם בארץ דהיינו בין עולי 1990-1991 (להלן עולים וותיקים) לבין העולים שעלו ב-1992 ואילך (להלן עולים חדשים). בנוסף נעשתה הפרדה בין עולים בעלי השכלה על תיכונית (להלן עולים משכילים) לבין שאר העולים. בקרב הנשים נמצא כי בקרב העולות בעלות ההשכלה הגבוהה ההסתברות לתעסוקה נמוכה יותר בהשוואה לוותיקות בעלות מאפיינים דומים (בפרט בקרב העולות שהגיעו לישראל לאחר 1992). בקרב הגברים, ברוב השנים היו העולים (הן העולים הוותיקים והן העולים החדשים) בעלי הסתברות נמוכה יותר להשתתף ולעבוד לעומת וותיקים בעלי מאפיינים דומים, אך ככל שגדל הוותק בארץ, מצטמצם הפער בין העולים לוותיקים ובשנים האחרונות הוא אף התהפך לגבי כל קבוצות העולים, פרט לעולים חדשים בעלי השכלה גבוהה. שיעור התעסוקה הנמוך יחסית של העולים המשכילים משקף ככל הנראה את השחיקה שחלה בהון האנושי שלהם והצורך בהתאמתו לשוק העבודה הישראלי.

השתייכות למשק בית חרדי נמצאה כבעלת השפעה ניכרת על הנטייה לאי-תעסוקה הן לגבי נשים ובמיוחד לגבי גברים. עם זאת, השפעת ההשכלה שונה באורח ניכר בין הגברים החרדים לנשים ממשפחות חרדיות: בעוד שלגבי הגברים השפעתה של תוספת השכלה על הנטייה לעבוד הייתה שלילית

<sup>26</sup> בחלק מהשנים נמצא כי אמהות לילד אחד הן בעלות סיכוי גבוה יותר לעבוד מנשים בעלות מאפיינים דומים שאינן

והתחזקה במהלך התקופה, בקרב הנשים ההשפעה היא חיובית. ממצא זה נובע מסוג ההשכלה הנרכשת: בעוד שגברים חרדים רוכשים השכלה תורנית בעיקר לשם עצם הלימוד הנשים החרדיות רוכשות השכלה גבוהה בעיקר על מנת לשפר את מעמדן בשוק העבודה. יתר על כן, נשים חרדיות שאינן מתכוונות לעבוד מלכתחילה אינן רוכשות כלל השכלה גבוהה ותופעה זו התעצמה בעשור האחרון. נטייתן של הנשים הלא יהודיות להימצא מחוץ לכוח העבודה גבוהה במידה ניכרת מזו של היהודיות.

## 6. מדיניות לעידוד תעסוקה במדינות OECD והערכת המדיניות בישראל

ההשפעה השלילית של מדיניות הקצבאות בישראל על שיעורי התעסוקה, שנמצאה לעיל, מעלה את הצורך לשקול צעדי מדיניות חלופיים. בהקשר זה ראוי לבחון את ניסיוןן של מדינות OECD שהתמודדו בשנים האחרונות עם בעיות דומות. בשנות התשעים התגבשה במדינות המפותחות ההכרה שאין די במדיניות מקרו כלכלית על מנת לטפל בעלייה הניכרת בשיעורי האבטלה ובירידה בשיעורי התעסוקה של קבוצות שונות באוכלוסייה וכי יש צורך במדיניות ממוקדת שתפעל לעידוד התעסוקה באמצעות שינויים מבניים (OECD, 1997). הכרה זו נבעה בעיקר מכך שמשקלם של המובטלים במשך תקופה ארוכה מבין סך המובטלים גדל בצורה ניכרת בשנות השמונים ולא ירד גם בשנות התשעים, ומכך שבקרב מגזרים שלמים באוכלוסייה נצפו שיעורי תעסוקה נמוכים גם בתקופות של צמיחה כלכלית (OECD, 1995). קבוצות האוכלוסייה (בחלקן חופפות) שבקרבן נמצאה רמת תעסוקה נמוכה היו:

- (1) בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך; כלומר, אלו שצפוי להם שכר נמוך גם אם יועסקו (בעיקר צעירים בראשית דרכם בשוק העבודה ובעלי השכלה מועטה)<sup>27</sup>,
- (2) אלו שגם בלי לעבוד מובטחת להם הכנסה גבוהה - על בסיס עבודתם בעבר (בעיקר מבוגרים מעל גיל 55 ומובטלים ששכרם בעבודתם האחרונה היה גבוה),
- (3) אלו שזכאים להכנסות והטבות שונות מהמדינה בשל הכנסתם הנמוכה או העדר תעסוקה אשר יפסידו הטבות אלה אם יתחילו לעבוד (משפחות חד-הוריות, מוגבלים פיסית ומקבלי קצבאות להבטחת הכנסה).

<sup>27</sup> אמהות. המתאם החיובי בין השכלה לתעסוקה אינו מצביע בהכרח על סיבתיות. בחלק מהמקרים סביר כי פרטים שאינם מתכוונים לעבוד מלכתחילה גם לא יבקשו להשכלה.



ניתוח הגורמים לירידה בשיעורי התעסוקה בקרב קבוצות אלה הצביע על מספר גורמים עיקריים שחלקם קשורים באופן ישיר לצעדי מדיניות שהופעלו בעבר במדינות המפותחות ואשר השפיעו הן על הביקוש לעובדים מקבוצות אלה והן על היצע העבודה שלהם. את השפעתם של משתנים אלה (שיפורטו להלן) ניתן לסכם בכך שהתפוקה השולית הצפויה של העובדים הייתה נמוכה מהעלות שהמעסיק היה צריך לשאת בה בגין העסקתם (כולל השכר) בעוד שהשכר שהעובדים יכלו לצפות לו היה נמוך מהכנסתם האלטרנטיבית כאשר לא עבדו כלל. מצב זה החמיר ככל שהתארכה תקופת חוסר התעסוקה של האדם עקב שחיקת ההון האנושי (ניסיון) שרכש בתקופת עבודתו וכן עקב פיתוח הרגלים והתנהגות שמקשים על השתלבות בשוק העבודה בעתיד. הבעיה הוחרפה במדינות רבות בשל קיומו של חוק שכר מינימום אפקטיבי שמנע את העסקתם של אותם עובדים שהונים האנושי נשחק (או טרם נצבר, במקרה של צעירים) ברמות שכר נמוכות (שיתאמו את תפוקתם השולית) ובשל קיומן של עלויות קבועות ניכרות להעסקת עובדים שהגבילו את התרחבות התעסוקה במשרות חלקיות.

המדיניות: כדי להתמודד עם הבעיה גיבשו מדינות OECD באמצע שנות התשעים את ה-Jobs Strategy – תוואי מדיניות שעיקרו מעבר ממדיניות פסיבית (דמי אבטלה ועידוד פנסיה מוקדמת) למדיניות אקטיבית לעידוד השתלבות פרטים שאינם עובדים במעגל התעסוקה (OECD, 1999). אמנם קובעי המדיניות הכירו בכך שהפתרון לטווח ארוך קשור בעיקר לחינוך והכשרת עובדים, אך חומרת הבעיה דרשה גם טיפול בטווח הקצר וזאת מתוך מודעות לכך שחלק מהנוק של תקופה מתמשכת של אי-תעסוקה לתעסוקה העתידית של המובטל אינו הפיך. לחוסר תעסוקה מתמשך בקרב קבוצות מוגדרות יש גם השלכות על הרקמה החברתית שגם אותן ביקשה המדיניות למנוע. בפרט נמצאו השפעות של אי-תעסוקה מתמשכת של הורים על השתלבות ילדיהם בשוק העבודה – תופעה שהביאה להתמדת חוסר התעסוקה על פני דורות.

עיקר המדיניות מתבסס על סבסוד תעסוקה באמצעות הפחתת עלות ההעסקה של עובדים למעסיק (במיוחד ברמות השכר הנמוכות) או על ידי הגדלת ההכנסה הפנויה של העובד (בעיקר אם שכרו נמוך). במקביל ננקטו צעדים להקשות על פרטים שאינם מועסקים לקבל קצבאות שונות מהמדינה<sup>28</sup> (לוח 10) ולהכשירם לעבודה במקרה הצורך. מנסחי המדיניות הכירו בכך שלמדיניות כזו, גם אם היא אפקטיבית

בהשגת מטרתה, צפויות השלכות שליליות על שעות העבודה והיקף התעסוקה בקרב הקבוצות שאינן נהנות ממנה ישירות אך משלמות את עלותה. בפרט, ההשפעה השלילית על שעות העבודה ועל הרצון להתקדם היא משמעותית כאשר ההטבה נשחקת עם גידול ההכנסה, מצב שיוצר שיעור מס אפקטיבי גבוה מאד עם עליית השכר. בנוסף, ככל שהתפלגות השכר שוויונית יותר כך עלות המדיניות תהיה גדולה יותר – מכיוון שאחוז גדול יותר של העובדים (כולל אלה שעבדו גם ללא התוכנית) ייהנה מההטבות – ולכן השפעתה השלילית על התעסוקה של בעלי שכר גבוה יותר תתעצם (Bassanini et. al., 1999). למרות הכרה זאת, ההערכה הייתה שבטווח הארוך עדיף לסייע להשתלבות בתעסוקה של האוכלוסיות החלשות, בעוד האוכלוסיות החזקות יותר "יסתדרו לבד", שכן גמישות שוק העבודה עבור קבוצות אלה גדולה יותר. בנוסף בחרו חלק מהמדינות לייחד את הזכאות להטבות התוכנית לפרטים שלא עבדו במשך תקופה ארוכה יחסית ובכך לצמצם את ההשפעות השליליות על קבוצות אחרות.

מכיוון שבכל המדינות שהפעילו מדיניות סבסוד תעסוקה יש שכר מינימום ברוטו (שלא הופחת) הרי סבסוד השכר והתעסוקה לא לחץ על השכר (לעובד) כלפי מטה וכך גם הפחתות המס על העובדים ברמות השכר הנמוכות. זאת מכיוון שרוב צעדי המדיניות הופעלו רק עבור עובדים בשכר שווה או קרוב מאד לשכר המינימום. במקרים בהם המדיניות מורחבת לרמות שכר גבוהות יותר (למשל בצרפת עד שכר של 180 אחוזים משכר המינימום) תיתכן גם השפעה שלילית על השכר.

#### צעדים שננקטו במסגרת מדיניות התעסוקה האקטיבית:

- הקשחת התנאים לקבלת דמי אבטלה (צמצום התקופה, תקופת הכשרה, בסיס דמי האבטלה, התחייבות לחיפוש תעסוקה). קיימת חפיפה חלקית בין תשלומי דמי האבטלה במספר רב של מדינות לתשלומי הבטחת ההכנסה הנהוגים בישראל, וההקשחה חלה גם על תשלומים אלה.
- הפחתת תשלומי המעסיק לביטוח הלאומי.
- הפחתת שיעורי המס ברמות השכר הנמוכות.
- מתן סיוע ממוקד למעסיקים עובדים נוספים.
- סיוע למובטל החוזר למעגל התעסוקה.

<sup>28</sup> לניתוח תרומתה של הקשחת הקריטריונים, ראה OECD, 1999a.

- הכשרה מקצועית (שוברים, הכשרה במפעלים).
- התייעלות בשרותי התעסוקה (ביזור, הפרטה, התמקדות).
- עידוד הקמת עסקים קטנים על ידי מובטלים.
- מקומות עבודה זמניים בשירותים הציבוריים – לרוב כתנאי לקבלת דמי אבטלה.

#### צעדים משלימים:

- עידוד צמצום היקף שעות העבודה השבועיות.
- עידוד משרות חלקיות.
- הקלה על תעסוקה זמנית בסקטור הפרטי ובאמצעות חברות כוח אדם.

בסוף שנות התשעים, במקביל להפעלת מדיניות האקטיבית לעידוד התעסוקה, אכן חלה האצה ניכרת בגידול התעסוקה במדינות OECD. תרמה לכך בעיקר ההאצה בצמיחה אך יש עדויות ישירות ולא ישירות לכך שהשפעתן של התוכניות על גידול התעסוקה וההכנסות בקבוצות היעד (בעיקר בעשירונים השני והשלישי) היא משמעותית ברוב המדינות (OECD, 1999). גם ההשפעה על סך התעסוקה היא, ככל הנראה, חיובית אך, כצפוי, קטנה יותר מההשפעה על קבוצת היעד. בשלב זה קשה לשפוט את יעילות מדיניות התעסוקה האקטיבית שכן חלק מהתוכניות הופעלו רק בשנת 1999 או בשנת 2000. הירידה באבטלה הצעירים - שלגביהם הופעלה המדיניות באינטנסיביות הרבה ביותר - הייתה מהירה יותר מהירידה הכוללת באבטלה. לעומת זאת, משקל המובטלים 12 חודשים או יותר מסך המובטלים ירד משמעותית רק בחלק מהמדינות (בריטניה, פורטוגל, דנמרק, הולנד ונורווגיה); בשאר המדינות ירידת האבטלה הכרונית הייתה בקצב דומה לירידה הכוללת באבטלה (OECD, 2000). אין עדיין נתונים על התפתחות התעסוקה על פי השכלה במשך התקופה. לליברליזציה בהסדרי התעסוקה הזמנית הייתה השפעה חשובה ונמצא כי רוב הגידול בתעסוקה, במדינות שפתחו אפשרות זו לראשונה (למשל איטליה וספרד), היה בעבודות זמניות. עם זאת, הגבלת הליברליזציה למשרות לא קבועות יוצרת דואליות בעייתית בשוק העבודה. הזמן הקצר שחלף מאז הפעלתן של התוכניות אינו מאפשר לראות בבירור את הביטוי התקציבי של התוכניות, במיוחד בשל הקשר השלילי בין מחזור העסקים להוצאה הנדרשת. בנוסף, מוקדם עדיין לקבוע האם יש לתוכניות השפעה דינאמית; כלומר, האם מקבלי

ההטבות רוכשים ניסיון ומתקדמים לרמות שכר גבוהות יותר, או נותרים ברמות שכר המחייבות את המשך הסיוע.

**לוח 10: מדיניות לעידוד תעסוקה במדינות OECD משנת 1997 ואילך**

| מדיניות                                            | מדינות                                                                                                 |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| סבסוד שכר לעובד                                    | ארה"ב, בריטניה, ספרד, יפן                                                                              |
| סובסידיה/זיכוי מס מעסיקים                          | ארה"ב, בריטניה, דנמרק, איטליה, אוסטריה, יוון                                                           |
| האטת שחיקת הקצבאות (הפחתת שיעור מס אפקטיבי)        | בריטניה, קנדה, ניו-זילנד, ארה"ב, הולנד, אוסטרליה                                                       |
| התניית דמי אבטלה בהכשרה מקצועית או התנדבותית       | בריטניה, ניו-זילנד, בלגיה                                                                              |
| האטה בשחיקת דמי אבטלה וזכויות למי שעובד תקופה קצרה | צרפת, גרמניה, ישראל                                                                                    |
| תשלום דמי אבטלה גם לעובדים מספר שעות מועט          | בריטניה, צרפת, גרמניה, אוסטריה, יוון                                                                   |
| הקשחת תנאי דמי אבטלה                               | קנדה, ניו-זילנד, הולנד, בלגיה, דנמרק, איטליה, גרמניה, פינלנד, יפן, אוסטריה, ישראל                      |
| הפחתת שיעורי מס                                    | צרפת, קנדה, ניו-זילנד, הולנד, בלגיה, דנמרק, איטליה, אוסטרליה, גרמניה, פינלנד, ספרד, יפן, אוסטריה, יוון |
| קיצור שבוע עבודה תוך סבסוד                         | צרפת, דנמרק, אוסטריה, יוון                                                                             |
| תוכנית השמה                                        | גרמניה, אוסטריה, יפן, דנמרק, יוון                                                                      |

מקור: מבוסס על הנתונים שהופיעו ב- OECD Economic Survey למדינות השונות בשנים 2000 ו- 2001, על סקירות קרן המטבע הבינלאומית על המדינות הרלוונטיות בשנים 1999-2001 ועל OECD Economic Outlook ו- OECD Employment Outlook בשנים 1998-2001.

לעומת ההישגים בתעסוקה, חשוב להזכיר כי מדיניות סבסוד התעסוקה אינה יעילה ככלי למלחמה בעוני אם אינה ממוקדת **במשקי הבית** העניים (למשל: הטבות מס אוניברסליות והפחתת תשלומי ביטוח לאומי). זאת משום שרובם המכריע של **העובדים** בשכר נמוך (המוגדר כפחות מ-67 אחוזים מהשכר החציוני) במדינות OECD חיים במשקי בית שהכנסתם גבוהה משמעותית מקו העוני (OECD, Employment Outlook, 1996). הדבר נכון בפרט לגבי הפחתות דמי השתתפות המעסיק בביטוח הלאומי או הקטנת שיעורי מס ההכנסה ברמות השכר הנמוכות שהן הטבות כלליות. כך למשל, בארה"ב ובאיטליה, בהן משקל העניים בקרב בעלי השכר הנמוך הוא הגדול ביותר, מגיע משקל זה ל-20 עד 25 אחוזים בלבד<sup>29</sup>. לעומת זאת תוכניות המבססות את הסבסוד על הכנסות משק הבית באמצעות זיכויי מס ומענקים (כמו למשל WFTC (Working Families Tax Credit) בבריטניה או EITC (Earned Income Tax Credit) בארה"ב) יעילות יותר בהפחתת העוני – כיון שהן מאפשרות מיקוד של ההטבות בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות - אך דורשות מאמץ אדמיניסטרטיבי ניכר בהקמת מנגנוני פיקוח - בפרט כאשר אין דיווח כללי על הכנסות לרשויות המס.

## 7. סיכום והמלצות

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה בישראל נמוכים במידה ניכרת מאלה שבמדינות המפותחות. הפער שבין שיעורי ההשתתפות בישראל לאלו שבמדינות המפותחות בולט בקרב גברים ונשים בעלי השכלה נמוכה (פחות מעשר שנות לימוד), קבוצה שהתנהגותה צפויה להיות מושפעת ממדיניות הרווחה. בנוסף, שיעור ההשתתפות של גברים בעלי השכלה גבוהה (של יותר מ-16 שנות לימוד) בישראל, נמוך יחסית, בעיקר בשל משקלם הגבוה של הלא משתתפים (ומתפרנסים מתשלומי העברה מהמדינה) בקרב הלומדים במוסדות תורניים, וכן עקב הגיל המאוחר של סיום הלימודים האקדמיים בישראל בשל השירות הצבאי. עיקר הפער בשיעורי ההשתתפות בישראל לעומת זה שבמדינות המפותחות מוסבר אם כן בשיעורי ההשתתפות הנמוכים של אוכלוסיות שהתנהגותן מושפעת באופן ישיר ממדיניות הממשלה.

<sup>29</sup> עם זאת, לאורך זמן ההשפעה על בעלי השכר הנמוך עשויה להיות משמעותית יותר. בארה"ב נמצא למשל כי בתקופה של חמש שנים נהנים כ-40 אחוזים מהמשתכרים שכר נמוך מההטבות של EITC, למרות שבכל שנה נהנים מההטבה רק 16 אחוזים מהעובדים בשכר נמוך.

השוואת שכרם הפוטנציאלי של בעלי השכלה נמוכה שאינם עובדים לקצבאות ולהטבות הנלוות, המותנות באי עבודה, מצביעה על אחד ההסברים לשיעור התעסוקה הנמוך שלהם - הכדאיות הכלכלית קצרת הטווח של יציאה לעבודה היא מוגבלת במקרה הטוב ולעיתים אפילו שלילית. עוד מצאנו כי עבור חלק מבעלי ההשכלה הנמוכה גם השיקולים הדינאמיים – הגידול הצפוי בשכר בשל רכישת ניסיון - אינם תומכים באופן חד-משמעי בהשתתפות בכוח העבודה. לכדאיות הנמוכה של התעסוקה גורם מבנה הקצבאות שכן בפני משקי בית המתלבטים האם להשתלב בשוק העבודה ניצבים שיעורי מס אפקטיבי גבוהים ביותר (שביב 1999), זוסמן ורומנוב (2001)). שחיקת הקצבאות למשקי בית שהכנסתם נמוכה היא מהירה ואובדן ההטבות הנלוות לזכאות לגמלה להבטחת הכנסה בפרט הוא ניכר. חשוב לציין כי מקרב הגברים הנשואים בעלי ההשכלה הנמוכה שאינם מועסקים, נמצא כי רק ב-27 אחוזים מהמקרים בת זוגם עובדת (24 אחוזים בקרב ההורים באותה קבוצה), זאת לעומת 53 אחוזים בקרב שאר הלא מועסקים ו-62 אחוזים מתוך הנשואים המועסקים. כלומר, בקרב משקי הבית בהם הבעל הוא בעל השכלה מועטה, אי תעסוקה של הבעל פירושה שמשק הבית מתבסס על קצבאות לצורך קיומו לפחות בשלושה מתוך ארבעה מקרים.

גובה הקצבה המשולמת לזכאים משקף החלטה ערכית של החברה לגבי רמת ההכנסה שהיא מעוניינת להבטיח לתושבים החלשים מבחינה כלכלית. ואולם, לגובה הקצבה גם השלכות על התנהגות הפרטים, שכן האפשרות לקבלת הקצבה עשויה להוות תמריץ להימנעות מעבודה. בהקשר זה יש חשיבות רבה למבחנים המופעלים לצורך קביעת הזכאות לקצבה ולמידת ההקפדה על יישומם. מצאנו כי השינוי העיקרי שחל במהלך עשרים השנים האחרונות אינו השינוי בגובה הקצבה ביחס לשכר הפוטנציאלי, אלא הגידול בהסתברות של הלא מועסקים לקבל את הקצבה וההטבות הנלוות לה. בתקופה זו גדל מאד מספרם של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ומקבלי קצבאות אחרות של הביטוח הלאומי. הגידול האמור אינו יכול להיות מוסבר רק בשינויים שחלו בהרכב האוכלוסייה בגיל העבודה, ובפרט ברמת ההשכלה. כלומר ככל הנראה גדלה "נדיבות" המערכת בהענקת הגמלה. "נדיבות" זו בולטת במיוחד בגידול מספרם של מקבלי גמלה מלאה (בשיעור רגיל או מוגדל), שאינם עובדים.

השפעת הגידול ב"נדיבות" שבה ניתנת הגמלה, אכן התבטאה בהתחזקות השפעתה של הזכאות הפוטנציאלית (לקבלת גמלת הבטחת הכנסה) על ההסתברות לעבוד בקרב הגברים בעלי ההשכלה הנמוכה. בסוף שנות השמונים הייתה השפעת הזכאות האפשרית על הסיכוי לעבוד בקרב הגברים

חיובית, כלומר גברים שחיו במשק בית שהכנסתו נמוכה יחסית, נטו לצאת לעבוד יותר מגברים אחרים. במחצית הראשונה של שנות התשעים, כמעט ולא הייתה השפעה לזכאות הפוטנציאלית על ההסתברות לעבוד, ובמחצית השנייה של העשור היא השפיעה באופן משמעותי לירידת הסיכוי שהפרטים יבחרו לעבוד. חשוב לציין שהשפעה זו נמדדה מעבר להשפעתם של מאפיינים אחרים של "הזכאים הפוטנציאליים" כגון השכלה, גיל, דת, שנת עלייה, מצב משפחתי והשתייכות למשק בית חרדי וכן מעבר להשפעת הכנסות משק הבית שאינן מעבודתו של "הזכאי הפוטנציאלי". עוד נמצא כי במרבית השנים הייתה ל"זכאות הפוטנציאלית" השפעה חיובית על התעסוקה בקרב בעלי השכלה גבוהה, שעבורם הגמלה להבטחת הכנסה מהווה תחליף חלקי בלבד להכנסה הפוטנציאלית מעבודה.

ממצאי המחקר מצביעים על כך שבנוסף להשפעת הביקוש על שיעורי ההשתתפות של בעלי ההשכלה הנמוכה שמצאו פלוג, קסיר וריבון (2000) הייתה להתפתחות תשלומי הגמלה, ובפרט ל"נדיבות" בהענקתה, השפעה על שיעורי ההשתתפות והתעסוקה. זאת לצד הגידול הניכר בקצבאות הילדים שהשפיע בעיקר על משקי הבית במגזרים החרדי והערבי; מגזרים בהם שיעורי ההשתתפות הם נמוכים. לאור הממצאים ברורה החשיבות של גיבוש מדיניות שתכלול מעבר ממדיניות של תמיכות בבלתי מועסקים למדיניות של עידוד תעסוקה, בדומה לנעשה במדינות המפותחות בשנים האחרונות.

בהקשר זה, הפער בין ישראל למדינות OECD בהוצאות על מדיניות אקטיבית לעידוד התעסוקה, בעיקר של אוכלוסיות חלשות, ברור (לוח 11). ישראל מוציאה בשנים האחרונות כ-0.3 אחוזי תוצר על צעדים שניתנים להגדרה כ"מדיניות אקטיבית" לעידוד התעסוקה, לעומת 0.9 אחוזי תוצר במדינות OECD. רמת ההוצאה על צעדים אלו כמעט ואינה משתנה בשנים האחרונות בעוד ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי עולה בשיעור ניכר - הרבה מעבר לקצב גידולן של האוכלוסיות הרלוואנטיות לכל קצבה (דוח בנק ישראל 1998). למשל, רק התשלומים לגמלת הבטחת הכנסה ודמי אבטלה ששולמו בשנת 2001 הסתכמו ב-1.5 אחוזי תוצר וזאת למרות ההחמרה המתמשכת בתנאים הפורמאליים לקבלת דמי אבטלה או אישור על אי מציאת מקום תעסוקה הולם.

**לוח 11: הוצאה תקציבית על תוכניות לעידוד תעסוקה במדינות OECD<sup>1</sup> ובישראל<sup>2</sup>**  
(אחוזי תוצר)

| 2000 | 1999 | 1998 | 1997 | 1996 | 1995 |            |
|------|------|------|------|------|------|------------|
| 0.30 | 0.29 | 0.28 | 0.28 | 0.30 | 0.31 | ישראל      |
| ...  | ...  | 0.91 | 0.91 | 0.97 | ...  | ממוצע OECD |
| ...  | 0.46 | 0.42 | 0.51 | 0.63 | 0.80 | אוסטרליה   |
| 0.49 | 0.52 | 0.44 | 0.45 | 0.39 | ...  | אוסטריה    |
| ...  | 1.35 | 1.42 | 1.22 | 1.46 | 1.38 | בלגיה      |
| ...  | ...  | 0.51 | 0.46 | 0.47 | 0.56 | קנדה       |
| 1.54 | 1.76 | 1.66 | 1.66 | 1.78 | ...  | דנמרק      |
| 1.08 | 1.22 | 1.40 | 1.54 | 1.69 | ...  | פינלנד     |
| ...  | 1.36 | 1.30 | 1.34 | 1.34 | 1.29 | צרפת       |
| 1.23 | 1.30 | 1.26 | 1.23 | 1.43 | ...  | גרמניה     |
| ...  | ...  | 0.34 | 0.35 | 0.44 | 0.45 | יוון       |
| ...  | ...  | 1.66 | 1.66 | 1.66 | 1.68 | אירלנד     |
| ...  | 1.10 | 1.12 | 1.00 | 1.07 | ...  | איטליה     |
| ...  | 0.28 | 0.25 | 0.33 | 0.34 | 0.13 | יפן        |
| ...  | ...  | 0.30 | 0.30 | 0.28 | 0.20 | לוקסמבורג  |
| 1.57 | 1.64 | 1.59 | 1.47 | 1.51 | ...  | הולנד      |
| ...  | 0.55 | 0.63 | 0.74 | 0.77 | 0.74 | ניו זילנד  |
| 0.77 | 0.81 | 0.90 | 0.96 | 1.17 | ...  | נורווגיה   |
| ...  | ...  | 0.95 | 0.91 | 0.85 | 0.79 | פורטוגל    |
| 0.98 | 1.01 | 0.70 | 0.49 | 0.66 | ...  | ספרד       |
| 1.38 | 1.82 | 1.96 | 2.03 | 2.20 | 2.36 | שבדיה      |
| 0.47 | 0.66 | 0.77 | 0.75 | 0.54 | 0.48 | שווייץ     |
| ...  | 0.37 | 0.34 | 0.39 | 0.41 | 0.45 | בריטניה    |
| ...  | 0.15 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.19 | ארה"ב      |

<sup>1</sup> כולל שירותי תעסוקה, הכשרה מקצועית כולל לנוער במצוקה ולנכים, סבסוד תעסוקה בסקטור הפרטי ותעסוקה יזומה בסקטור הציבורי.

<sup>2</sup> תקציבי האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה, "כוח אדם תכנון והכוונה" (למעט היחידה לכוח אדם בשעת חירום), המרכז לייעוץ תעסוקתי, קניית שירותי אבחון, שיקום והעסקת מוגבלים בגופים ציבוריים ועסקיים, שיקום מוגבלים במרכזי שיקום, אבחון מקצועי למוגבלים, תמיכה בפיתוח הכשרה מקצועית ומכללות.  
מקור: OECD Employment Outlook ונתוני תקציב המדינה.

באשר למרכיבים האחרים שנכללו במדיניות התעסוקה של מדינות OECD נראה כי מערכת מיסוי ההכנסות בישראל (כולל דמי הביטוח הלאומי) כשלעצמה אינה מהווה מכשול לכניסה לשוק העבודה שכן שיעור המס הממוצע על בעלי הכנסות נמוכות הוא נמוך מאד בהשוואה בינלאומית (ברנדר, 2000). יתר על כן, בקרב הנשים, ובפרט בקרב אימהות לילדים, מרבית הנשים העובדות אינן מגיעות כלל לסף המס בהתחשב בנקודות הזיכוי הנוספות שהן מקבלות עבור הילדים (לוח 12). לדוגמא, בקרב האמהות העובדות בעלות 0-10 שנות לימוד יותר מ-90 אחוזים אינן חייבות כלל בתשלום מס הכנסה. בקרב הגברים בעלי השכלה דומה שיעור החייבים במס הוא אמנם יותר מ-70 אחוזים (לוח 13), אך כאמור



שיעור המס הממוצע – שהוא המשפיע על החלטת הכניסה לתעסוקה – נמוך<sup>30</sup>. גם גמישות התעסוקה במשרות זמניות וחלקיות בישראל אינה נופלת מזו שבמרבית המדינות המפותחות. מממצאים אלה עולה כי על מדיניות שתפעל להגדלת שיעורי התעסוקה בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה בישראל להתמקד הן במבנה הקצבאות ובשיפור האכיפה של מבחן ההשמה לתעסוקה, והן בצעדים אקטיביים, כפי שפורט לעיל, לסיוע לקליטתם של מעוטי ההשכלה בתעסוקה.

### לוח 12: אחוז האמהות שאינן מגיעות לסף המס<sup>1</sup>, על פי רמת השכלתן

| שנות לימוד |       |      | סה"כ |                                |
|------------|-------|------|------|--------------------------------|
| +13        | 12-11 | 10-0 |      |                                |
| 70.0       | 78.9  | 93.1 | 75.2 | אחוז הנשים מתחת לסף המס        |
| 58.5       | 54.0  | 50.6 | 56.0 | מתוכן: אחוז העובדות במשרה מלאה |
| 86.9       | 87.7  | 67.3 | 84.6 | אחוז הבעלים העובדים            |

<sup>1</sup> אמהות לילד אחד עד שלושה ילדים שהכנסתן נמוכה מסף המס כולל נקודות הזיכוי המחושבות בהתאמה למספר הילדים של כל אשה.  
המקור: עיבודים מסקר הכנסות של הלמ"ס לשנת 2000.

### לוח 13: אחוז הגברים שאינם מגיעים לסף המס<sup>1</sup>, על פי רמת השכלתם

| שנות לימוד |       |      | סה"כ |                          |
|------------|-------|------|------|--------------------------|
| +13        | 12-11 | 10-0 |      |                          |
| 14.0       | 20.4  | 27.4 | 18.9 | אחוז הגברים מתחת לסף המס |

<sup>1</sup> על פי נקודות הזיכוי המגיעות לכל פרט בהתאם למצבו המשפחתי.  
המקור: עיבודים מסקר הכנסות של הלמ"ס לשנת 2000.

<sup>30</sup> בנוסף קיים פטור ממס הכנסה לנכים עד רמות הכנסה גבוהות.

רשימה ביבליוגרפית:

אחדות לאה, ויקטור לביא וויקטור סולה, (2000), "האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינוי", רבעון לכלכלה, מספר 3, 2000 (אוקטובר), עמודים 303-349.

בנק ישראל, דין וחשבון לשנים 1998 ו-1999.

ברנדר עדי, (2000), "מערכת המיסוי הישיר בישראל בפרספקטיבה בינלאומית", תזכיר פנימי, מחלקת המחקר, בנק ישראל.

גוטליב דניאל, (2001), "מרווחה לעבודה, הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל – תמונת מצב והמלצות מדיניות", עיונים כלכליים מספר 01.2001, בנק ישראל.

גל ג'. ואברהם דורון, (2000), "גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודות עוני: הניסיון הישראלי", ביטחון סוציאלי, מס' 58, עמודים 5-27.

גרא רמסיס ורפאלה כהן, (2001), "עוני ואי שוויון באוכלוסייה הלא יהודית בישראל", רבעון לכלכלה, מספר 4, 2001 (דצמבר), עמודים 543-571.

דהן מומי, (1998), "האוכלוסייה החרדית בירושלים, חלק א': התחלקות ההכנסות בירושלים", מכון ירושלים לחקר ישראל.

דו"ח הוועדה הבין משרדית לגיבוש רפורמה בשירות התעסוקה, בראשות שטסמן (1998).

דורון, אברהם וגל, ג', (2000), "מערכת הבטחת ההכנסה בישראל בפרספקטיבה בין-ארצית משווה", ביטחון סוציאלי, מס' 58, עמודים 113-131.

המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, שנים שונות.

דו"ח הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת (דו"ח ביניים), בראשות יוסי תמיר (2001).

זוסמן נועם ודמיטרי רומנוב, (2001), "הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה ועל העלמת הכנסות", רבעון לכלכלה, מספר 4, 2001 (דצמבר), עמודים 607-647.

זיפקין אלק, (1997), "מקבלי גמלה מהמערכת להבטחת הכנסה בשנת 1995", המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, סקר מס' 147.

מורגנשטרן ברנדה, תמר הרון, ואלן זיפקין, (1997), "תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה 1988-1995", המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, סקר מס' 145.

מורגנשטרן ברנדה, ומרים שמלצר, (2000), "השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה", ביטחון סוציאלי, מס' 58, עמודים 28-53.

מישר יורם וצארלס מנסקי, (2000), "קצבאות הילדים והילודה בישראל: ממצאים ראשוניים", רבעון לכלכלה, מספר 4, 2000 (דצמבר), עמודים 535-565.

פלוג קרנית וניצה (קלינר) קסיר, (2001), "על עוני עבודה ומה שביניהם", רבעון לכלכלה, מספר 4, 2001 (דצמבר), עמודים 516-542.

פלוג קרנית, ניצה קסיר (קלינר) וסיגל ריבון, (2000), "אבטלה והשכלה בישראל: על מחזורי עסקים, שינויים מבניים ושינויים טכנולוגיים: 1986-1998", רבעון לכלכלה, מספר 3, 2000 (אוקטובר), עמודים 374-416.

קלינוב רות, (1993), "כוח העבודה בישראל: 1948-1990", המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק, מאמר לדיון מספר 93.08.

קלינוב רות, (1999), "תמורות במבנה השכר – פערי שכר בין ענפים ובתוכם: ישראל 1970-1997", המכון למחקר כלכלי חברתי, הסתדרות העובדים הכללית, מאמר לדיון מספר 4.

שביב מירב, (1999), "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה – דו"ח סיור מקצועי בחו"ל", משרד האוצר, אגף התקציבים.

Bassanini, A., Rasmussen J.H. and Scarpetta, S., (1999), "The Economic Effects of Employment Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries", *OECD Econ. Department. Working Paper No. 224*.

Beenstock, Michael and Ruth Klinov, (1998), "The Determinants of Separations from Employment: Israel, 1969-1992", *The Maurice Falk Institute for Economic Research, Discussion Paper No. 96.12*.

Berman, Eli, (2000), “Sect, Subsidy and Sacrifice: An Economist’s View of Ultra-Orthodox Jews”, *Quarterly Journal of Economics* (August).

Berman, Eli and Ruth Klinov, (1997), “Human Capital Investment and Non-Participation: Evidence from a Sample with Infinite Horizon (Or: Mr. Jewish Father Stops Going to Work)”, *The Maurice Falk Institute for Economic Research*, Discussion Paper No. 97.05 (May).

Lavi, Yaacov and Nathan, Sussman, (2001), “The Determinants of Real Wages in the Long Run and its Changes in the Short Run – Evidence from Israel: 1968-1998”, *Bank of Israel, Research Department*, Discussion Paper No. 01.04 (February).

OECD, (various issues): “Education at a Glance – OECD Indicators”.

OECD, (various issues): “Employment Outlook”.

OECD, (1995), “The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations”, Paris.

OECD, (1997), “Making Work Pay”, Paris.

OECD, (2000), “Economic Outlook”.

OECD, (1999), “Implementing the OECD Jobs Strategy – Assessing Performance and Policy”, Paris.

OECD, (1999a), “OECD Economic Surveys 1998-1999 – Ireland”, Paris.

Romanov, Dimitri and Noam, Sussman, (2001), “On the Dark Side of Welfare: Estimation of Welfare Recipients Labor Supply and Fraud”, *Bank of Israel, Research Department*, Discussion Paper No. 2001.12 (December).