

פרק ב' התעסוקה והשכר

בשנת 2003 נמשך השפל בשוק העבודה, בשל הפעילות הכלכלית הממונת: תשומת העבודה במגזר העסקי נותרה ללא שינוי, ושיעור האבטלה האמיר ל-10.7 אחוזים תוך העמקתה. התעסוקה של ישראלים במגזר העסקי התרחבה ב-2.5 אחוזים, לאחר יציבות בשנה הקודמת, במקביל לצמצום חד בממדי ההעסקה של עובדים זרים, והחלפתם בישראלים בלטה בענף הבינוי, בשירותים הציבוריים תשומת העבודה פחתה במקצת, לאחר שנים ארוכות של עלייה בלתי פוסקת, בזכות צעדים נמרצים להקטנת חלקה של הממשלה בפעילות המשקית. השכר הנומינלי למשרת שכיר ירד ב-2.1 אחוזים, ולמעלה מכך בשירותים הציבוריים, שבהם נחתם הסכם קיבוצי להפחתת שכר פרוגרסיבית. פרוץ העבודה עלה השנה ב-1.5 אחוזים, לאחר שנתיים של ירידות רצופות; כתוצאה מכך, וכן מירידת שכר ריאלית של 2.4 אחוזים במגזר העסקי, פחתה מאוד עלות העבודה ליחידת תוצר - התפתחות המעידה על התייעלות הפירמות. השנה התערערו יחסי העבודה במשק, על רקע הסדרי קרנות הפנסיה, העלאה של גיל פרישת החובה, ותכניות לשינויים נרחבים בשירותים הציבוריים ובתאגידים הממשלתיים. במהלך 2003 הורגשה השפעתם של שינוי החקיקה המפחיתים מאוד את תשלומי ההעברה ואת הזכאות לקבלתם. אלו הונעו על ידי הצורך להקטין את הוצאות הממשלה ולהגביר את ההשתתפות בשוק העבודה, אך פגעו פגיעה קשה ברווחת המשפחות הנזקקות.

1. ההתפתחויות העיקריות

גורמי הרקע המרכזיים שהשפיעו השנה על שוק העבודה הם: (א) התאוששות במשקים המפותחים ושיפור במצב הביטחוני, שהביאו לצמיחה, אמנם איטית, בפעילות המשק. עם זאת, אי-הוודאות הביטחונית-מדינית הותירה את הביקושים המקומיים ברמה נמוכה ועמם גם את הצורך בתשומת עבודה נוספת במגזר העסקי. (ב) הקטנה ניכרת בממדי ההעסקה של עובדים זרים והחלפת חלק מהם בעובדים ישראלים. (ג) האטה של ממש בקליטת כוח אדם בשירותים הציבוריים והפחתה של שכר העובדים בו. כתוצאה מהביקוש הנמוך לעובדים ומעליית שיעור ההשתתפות האמיר שיעור האבטלה, וכן ירד השכר הריאלי במגזר העסקי, התפתחות התומכת בהרחבת התעסוקה. ירידת השכר ועליית פרוץ העבודה התבטאו בצמצום חד של עלות העבודה ליחידת תוצר, המעיד על תהליכי התייעלות בפירמות. התרחבות ממדי האבטלה, ירידת השכר הריאלי וצמצום חד בתשלומי ההעברה ריסנו בטווח הקצר עוד יותר את הביקושים המקומיים ואת הצורך בעובדים נוספים. במהלך השנה, ובמיוחד במחציתה השנייה, נרשמה התייצבות בשוק העבודה, או אף

שוק העבודה הושפע
השנה מהפיוץ
בביקושים המקומיים,
שצמצם את הצורך
בתשומת עבודה נוספת
במגזר העסקי; מהקטנה
ניכרת בממדי ההעסקה
של עובדים זרים והחלפת
חלק מהם בעובדים
ישראלים; ומהאטה של
ממש בקליטת כוח אדם
בשירותים הציבוריים
והפחתה של שכר
העובדים בו.

התאוששות קלה, בד בבד עם התעוררות הפעילות הכלכלית (לוח ב'-1): התעסוקה במגזר העסקי התרחבה מעט, ושיעור המעסיקים המציעים עבודה ומספר המשרות הפנויות עלו; אמנם שיעור האבטלה גדל במקצת והאבטלה העמיקה, אך זאת במקביל לעליית שיעור ההשתתפות; השכר הנומינלי למשרת שכיר במגזר העסקי עלה במתינות, ונרשמה האצה בשכר הריאלי, בעיקר בשל מדדי המחירים השליליים.

במהלך השנה, ובמיוחד במחציתה השנייה, נרשמה התייצבות בשוק העבודה, או אף התאוששות קלה, בד בבד עם התעוררות הפעילות הכלכלית.

לוח ב'-1 אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה¹, 2003 (אחוזים)

העלייה או הירידה לעומת הרביע הקודם ³				העלייה או הירידה לעומת הרביע המקביל אשתקד ²			
IV	III	II	I	IV	III	II	I
				1.7	1.8	1.8	1.9
54.8	54.3	54.2	54.5	55.0	54.9	53.7	54.2
60.2	59.8	59.9	60.5	60.4	60.6	59.5	60.0
49.7	49.2	48.8	48.9	49.9	49.6	48.2	48.7
1.4	0.6	-0.1	1.0	2.8	2.5	2.2	2.4
1.3	0.5	0.1	0.3	2.0	2.1	2.0	1.9
-4.0	6.9	-3.2	-3.6	-4.4	5.5	-2.0	3.4
10.4	-7.8	1.9	11.8	16.2	-2.8	7.4	3.5
5.0	4.9	10.7	-10.8	18.7	-7.8	18.8	-26.2
-1.5	0.5	2.0	-0.9	-0.2	3.4	2.0	-0.9
2.7	0.7	-0.5	0.1	3.0	1.5	2.0	3.3
				-15.9	-13.7	-12.0	-12.3
				19.2	42.0	125.7	-12.7
-1.9	1.4	-0.4	-1.5	-3.9	2.3	-2.0	0.7
0.8	2.1	-1.0	-1.4	-1.0	3.8	-0.1	4.1
				-30.2	-28.7	-22.0	-17.4
				20.1	25.9	128.6	-1.3
10.9	10.7	10.6	10.8	11.0	11.6	9.8	10.5
2.7	1.9	-1.8	7.0	9.4	6.1	4.3	6.3
-0.1	4.1	-1.1	-0.8	1.7	0.6	-6.6	-6.5
-0.1	2.7	0.3	-0.2	1.8	1.1	-5.6	-6.4
2.1	6.7	-6.3	-0.5	1.3	-0.7	-8.7	-6.5
3.7	-3.4	-1.1	1.0				
-5.6	2.9	7.3	-1.8				

(1) מספרם של העובדים הזרים והעובדים מהשטחים כולל את המדווחים ואת הבלתי מדווחים.

(2) נתונים מקוריים.

(3) נתונים מנוכחי עונתיות.

(4) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

(5) נתוני החשבונאות הלאומית.

(6) במחירים קבועים.

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

התעסוקה הכוללת במגזר העסקי גדלה השנה ב-1.0 אחוז, לאחר שהיא פחתה ב-0.6 אחוז אשתקד (לוח ב'-2). המדיניות הממשלתית המכוונת להקטנת ממדי ההעסקה של עובדים זרים נחלה הצלחה, ומספרם במגזר העסקי הצטמצם במהלך השנה בשישית (בכ-35 אלף). עם זאת שיעורם בכלל המועסקים עדיין גבוה מאוד - למעלה מ-10 אחוזים. במקביל גדלה תעסוקת הישראלים ב-2.5 אחוזים, לאחר יציבות בשנה הקודמת - וגידולה הקיף את מרבית ענפי המגזר העסקי, עם דגש על הענפים העתירים בכוח אדם משכיל. לעומת זאת בענפים העתירים בעבודה לא-מיומנת התרחבה התעסוקה אך מעט - להוציא את ענף הבינוי, שבו הוחלפו עובדים זרים רבים בישראלים - ומכאן שבעלי כישורי עבודה נמוכים יחסית נתקלים בקשיים מרובים במציאת תעסוקה. בשנת 2003 פחתו שעות העבודה למועסק במגזר העסקי, בניגוד לשנה הקודמת, וסך תשומת העבודה במגזר העסקי נותרה ללא שינוי, בדומה לאשתקד.

התעסוקה בשירותים הציבוריים התרחבה בשנת 2003 ב-0.7 אחוז בלבד, הרבה פחות מקצב גידולה הרב-שנתי מאז אמצע שנות התשעים ומקצב הגידול של האוכלוסייה. התפתחות זו היא פועל יוצא של "התכנית להבראת כלכלת ישראל" ממאי 2003, שבמסגרתה הוחלט על ריסון קצב הגידול של התעסוקה בשירותים הציבוריים, על פיטורי עובדים ועל עידוד פרישה מוקדמת לגמלאות. שאף התעצמה בשל חשש מהרעה עתידית בתנאי הפרישה והפנסיה. שעות העבודה למועסק פחתו ב-1.6 אחוזים, כך שתשומת העבודה בשירותים הציבוריים פחתה במקצת. לאחר תקופה ממושכת של התרחבות מהירה. במינהל הציבורי של המדינה ירדה התעסוקה ירידה חדה, בשירותי החינוך והבריאות נמשך גידולה המתון, ואילו בשירותי הרווחה והסעד היא התרחבה מאוד, אולי בשל החרפת המצוקה החברתית-כלכלית.

שיעור ההשתתפות עלה השנה ב-0.4 נקודת אחוז, ועמד על 54.5 אחוזים. שיעור ההשתתפות של הגברים נותר כמעט ללא שינוי - לאחר ירידה תלולה אשתקד, אף כי תופעת הייאוש מחיפוש עבודה גברה מאוד השנה. לעומת זאת עלה שיעור ההשתתפות של הנשים בממוצע ב-0.7 נקודת אחוז, הרבה מעבר למגמה הרב-שנתית - משום שהתמשכות המיתון והירידה החדה ברמת החיים של משקי הבית הניעה נשים רבות לצאת לעבודה (תופעת "העובד הנוסף").

שיעור האבטלה עלה ברביע הראשון של השנה ועמד בממוצע שנתי על 10.7 אחוזים, השיעור הגבוה ביותר שנרשם בישראל מאז ומעולם (למעט ראשית שנות התשעים, תקופת שיאו של גל העלייה). לשיעור המתון של גידול התעסוקה בשירותים הציבוריים ובענפים העתירים בעבודה לא-מיומנת הייתה השנה תרומה של 0.6 נקודת אחוז להאמרת שיעור האבטלה. ואכן, שיעור האבטלה של בעלי השכלה נמוכה האמיר. שיעור האבטלה של הגברים נותר כמעט ללא שינוי, ואילו אצל הנשים הוא עלה עלייה תלולה, על רקע הגידול המהיר של שיעור השתתפותן, במיוחד במחצית השנייה של השנה. האבטלה העמיקה, וגדל במידה ניכרת חלקם של המובטלים הכרוניים.

שיעור התעסוקה, המוגדר כחלקם של המועסקים מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה, הוא פועל יוצא של שיעור המשתתפים בכוח העבודה ומשקל המועסקים בקרבם. בשנת 2003 הוא עמד על 48.6 אחוזים, כ-0.1 נקודת אחוז יותר מאשר בשנה הקודמת,

וזאת משום שעליית שיעור ההשתתפות קוזה כמעט במלואה על ידי האמרת שיעור האבטלה.

השכר הנומינלי למשרת שכיר ירד בשנת 2003 ב-2.1 אחוזים - ב-3.1 אחוזים בשירותים הציבוריים וב-1.7 אחוזים במגזר העסקי. בשנת 2002 פעלו התכווצות הפעילות הכלכלית וההפתעה האינפלציונית לשחיקת השכר הריאלי, ואילו השנה הביאה ירידת השכר הנומינלי לירידת שכר ריאלית של 2.8 אחוזים, בעוד שמדד המחירים לצרכן עלה בממוצע שנתי אך מעט.

השכר הנומינלי בשירותים הציבוריים פחת בעקבות סדרת צעדים שהתקבלו במהלך השנה במסגרת התכנית הכלכלית, ההסכם הקיבוצי שנחתם בין הממשלה להסתדרות העובדים הכללית החדשה ועוד. בין השאר הופחת שכר העובדים באופן פרוגרסיבי עד אמצע 2005 בשיעור ממוצע של כ-4 אחוזים; תשלומי דמי ההבראה, מענק היוכל ותוספת היוקר נדחו לשנה הבאה; קוצצה מכסת השעות הנוספות, ונמשכה ההאטה בקצב זחילת השכר. גם פיטורים ופרישה מוקדמת של עובדים ברמות שכר גבוהות יחסית הביאו לירידת השכר הממוצע, אף כי תשלומים חד-פעמיים הנלווים לצעדים אלו פעלו לעלייה זמנית בשכר. להפחתת השכר ולריסון התעסוקה בשירותים הציבוריים עשויה להיות השפעה ממתנת על השכר במגזר העסקי.

ירידת השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר העסקי עמדה על 2.4 אחוזים והקיפה את מרבית ענפיו: בענפים העתירים בכוח אדם משכיל ומיומן ב-2.6 אחוזים, ובאלה העתירים בעבודה לא-מיומנת ובאחרים ב-1.2 אחוזים. פריון העבודה עלה השנה ב-1.5 אחוזים, לאחר שנתיים של ירידות מצטברות, אך הוא היה עדיין נמוך מאשר במחצית השנייה של שנות התשעים. כתוצאה מכל אלו פחתה עלות העבודה ליחידת תוצר ב-3.6 אחוזים, אך הייתה עדיין גבוהה בהרבה מאשר ערב האינפלציה. התפתחויות אלו מעידות על תהליכי התייעלות מואצים של הפירמות, שכפי הנראה טרם מוצו.

בשנה הנסקרת התערערו יחסי העבודה במשק, בעיקר על רקע הסדרי פנסיה חדשים והעלאת גיל פרישת החובה, וכן לנוכח הכוונה לחולל שינויים מבניים נרחבים בשירותים הציבוריים ובתאגידים הממשלתיים תוך צמצום ניכר בכוח האדם. ננקטו גם צעדים לצמצום תחולת הקביעות בשירות הציבורי, ועומדות על הפרק הצעות להגביל את זכות השביתה.

לוח ב'-2

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה¹, 2000 עד 2003

(העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת, אחוזים)

2003	2002	2001	2000	
1.8	2.0	2.4	2.7	1. האוכלוסייה (ממוצע שנתי)
-30.8	-23.0	-27.6	-21.6	2. עולים שהגיעו בתקופה זו
1.8	2.2	2.6	2.9	3. האוכלוסייה בגיל העבודה
54.5	54.1	54.3	54.2	4. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי ² - סך הכול
60.1	60.2	60.7	60.8	גברים
49.1	48.4	48.2	48.0	נשים
2.5	1.9	2.8	3.8	5. כוח העבודה האזרחי
0.9	0.3	1.1	3.2	6. סך כל המועסקים
2.0	0.9	2.1	3.9	ישראלים
-8.6	-4.0	-6.6	-1.5	לא-ישראלים
0.7	3.1	4.4	2.9	7. המועסקים בשירותים הציבוריים
-0.9	4.3	3.3	1.9	תשומת העבודה בשירותים הציבוריים
1.0	-0.6	0.0	3.3	8. המועסקים במגזר העסקי
2.5	0.0	1.3	4.3	עובדים ישראלים
-13.6	3.4	14.2	6.6	עובדים זרים
29.7	-37.4	-49.0	-15.3	עובדים מהשטחים
12.4	13.6	14.1	15.2	החלק של העובדים הזרים ועובדי השטחים במגזר העסקי
0.1	0.3	-1.9	4.4	9. תשומת העבודה במגזר העסקי
1.8	1.1	-1.0	5.9	עובדים ישראלים
-14.1	2.0	14.4	6.2	עובדים זרים
30.8	-34.3	-50.7	-15.8	עובדים מהשטחים
-2.8	-6.0	3.0	6.2	10. השכר הריאלי למשרת שכיר
-2.4	-6.7	3.3	6.6	במגזר העסקי
-3.7	-4.3	2.6	5.4	בשירותים הציבוריים
1.4	-3.1	7.9	4.9	11. שכר המינימום (ריאלי)
-3.6	2.0	6.6	-1.2	12. עלות העבודה ליחידת תוצר במגזר העסקי
1.5	-4.2	-1.9	5.5	13. התוצר המקומי הנקי לשעת עבודה במגזר העסקי ³
10.7	10.3	9.3	8.8	14. שיעור האבטלה ² - סך הכול
10.2	10.1	8.9	8.4	גברים
11.3	10.6	9.9	9.3	נשים

(1) מספרם של העובדים הזרים והעובדים מהשטחים כולל את המדווחים ואת הבלתי מדווחים.

(2) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

(3) מחירים קבועים

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

לוח ב'-3

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה¹, 2000 עד 2003 (ממוצעים שנתיים, אלפים)

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת								
2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000	
119.6	131.0	149.8	163.9	6,689.6	6,570.0	6,439.0	6,289.2	1. האוכלוסייה
-10.3	-10.0	-16.6	-16.6	23.2	33.6	43.6	60.2	2. עולים שהגיעו בתקופה זו
85.6	101.5	118.0	128.2	4,791.8	4,706.2	4,604.7	4,486.7	3. האוכלוסייה בגיל העבודה ²
63.3	47.8	68.3	89.9	2,610.0	2,546.7	2,498.9	2,435.0	4. כוח העבודה האזרחי ²
17.3	28.4	19.4	5.3	279.7	262.4	234.0	213.8	5. הבלתי-מועסקים ²
23.1	8.5	27.5	78.2	2,572.5	2,549.4	2,540.9	2,513.4	6. סך כל המועסקים ³
45.9	19.5	47.0	82.8	2,330.3	2,284.4	2,264.9	2,217.9	ישראלים
-22.8	-11.0	-19.5	-4.6	242.2	265.0	276.0	295.5	לא-ישראלים
-32.0	7.5	28.5	12.9	201.5	233.5	226.0	197.5	מהם: עובדים זרים
9.2	-18.5	-48.0	-17.5	40.7	31.5	50.0	98.0	עובדים מהשטחים
4.4	19.8	26.9	16.9	658.2	653.8	634.0	607.1	7. המועסקים בשירותים הציבוריים ^{4,3}
18.8	-11.4	0.6	61.3	1,914.3	1,895.5	1,906.9	1,906.3	8. המועסקים במגזר העסקי ^{4,3}
-151	-48	281	468	6,873	7,023	7,072	6,791	9. השכר הנומנלי למשרת שכיר - סך הכול (ש"ח לחודש)
-211	73	243	393	6,539	6,750	6,676	6,434	בשירותים הציבוריים
-120	-103	305	501	7,035	7,155	7,257	6,953	במגזר העסקי

(1) מספרם של העובדים הזרים והעובדים מהשטחים כולל את המדווחים ואת הבלתי מדווחים.
 (2) נתוני סקר כוח אדם. העלייה או הירידה בשנת 2001 חושבה לעומת נתוני שנת 2000 בהתאם לשיטת הניפוח החדשה של הסקר.
 (3) נתוני החשבונאות הלאומית; המגזר העסקי - כולל זקיפה מענפי החינוך והבריאות.
 (4) מועסקים ישראלים ולא-ישראלים.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם ונתוני החשבונאות הלאומית.

תיבה ב'–1: מדיניות הממשלה בשוק העבודה בשנת 2003

בשנת 2003 המשיכה הממשלה בביצוע תכנית מקיפה לשינוי פני שוק העבודה והגמשתו, המשתלבת במדיניות המקרו-כלכלית לעידוד הצמיחה. אחת המטרות המרכזיות של התכנית הייתה להגדיל את שיעור התעסוקה בישראל, העומד על כ-69 אחוזים בגילי העבודה העיקריים לעומת כ-76 אחוזים במדינות המערב, וכך להעלות את רמת החיים של משקי הבית, בעיקר חסרי מפרנסים, ולצמצם את הסתמכותם על תשלומי ההעברה. עמודי התווך של התכנית היו צמצום מספר המוועסקים בשירותים הציבוריים והפחתת שכרם, בד בבד עם תמיכה בהתרחבות של תעסוקת ישראלים במגזר העסקי; זאת באמצעות תמיהיל של צעדים לצמצום ההעסקה של עובדים זרים, הקטנת התמריצים השליליים לעבודה הגלומים בתשלומי העברה שונים, והפחתת עלות העבודה. לעומת זאת, תכניות אקטיביות בשוק העבודה כמעט לא התממשו, ועל כן יש חשש כי עובדים לא-מיומנים רבים יתקשו להשתלב בתעסוקה, ורמת חייהם תיפגע, לפחות בטווח הקצר. בסיכומי של דבר בשנת 2003 עלה במקצת שיעור התעסוקה הממוצע, לאחר ירידה בשנתיים שקדמו לה; במהלך השנה פחתה מעט התעסוקה בשירותים הציבוריים, למגזר העסקי נוספו כ-50 אלף עובדים ישראלים, ונגרע ממנו כ-28 אלף עובדים לא-ישראלים.

מדיניות הממשלה לצמצום התעסוקה בשירותים הציבוריים התבססה על הימנעות מקליטת עובדים חדשים במידת האפשר, וכן על פיטורים ופרישה מוקדמת של אלפים. כתוצאה מכך נותר מספר המועסקים במהלך 2003 כמעט ללא שינוי (גידול של 0.7 אחוז בממוצע שנתי), לאחר התרחבות מהירה במהלך

לוג 1

השינוי במספר המועסקים הישראלים והלא-ישראלים¹

לפי ענפים במהלך ² 2001-2003

שיעור שינוי שנתי ממוצע במהלך 2001-2002 (אחוזים)		שינוי שנתי במהלך 2003 (אלפים)	
לא-ישראלים	לא-ישראלים	לא-ישראלים	לא-ישראלים
השירותים הציבוריים	3.1	-0.5	-3
המגזר העסקי	1.3	3.0	50
בינוי	0.4	9.9	11
חקלאות	-4.2	-9.0	-4
שירותי אירוח ואוכל	-1.5	5.9	5

(1) כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים (המדווחים והבלתי מדווחים).

(2) רביע אחרון של התקופה בהשוואה לרביע האחרון לפני התקופה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השנתיים שקדמו לה (לוח 1), ותשומת העבודה פחתה, לראשונה מאז תכנית הייצוב. צעדים אלו, יחד עם הסכם להפחתת שכר למשך שנתיים, עשויים לתמוך בהגדלת היצע העבודה המופנה למגזר העסקי. עם זאת, התייעלות בעת שפל בשוק העבודה כרוכה בהגדלת ממדי האבטלה, וככל הנראה גם בצמצום השירותים לאזרח.

במהלך 2003 נמשכו ביתר שאת הצעדים להפחתת ההעסקה של עובדים זרים, ובכללם מניעת כניסה של עובדים חדשים, ניווד עובדים זרים לא חוקיים למעסיקים המחזיקים בהיתרי העסקה והרחבת פעולות האכיפה והענישה. כדאיות העסקתם של הזרים פחתה בזכות הטלת היטל על מעסיקיהם, אולם ניסיון להעלות היטל זה בהדרגה לא צלח, אף כי עלות העסקתם של הזרים עדיין נמוכה בהרבה מזו של ישראלים. בסך הכול פחת מספר העובדים הזרים במהלך השנה בכ-36 אלף, כשישית ממספרם, וזאת לאחר שבתחילת 2002 הגיעו ממדי העסקתם לשיא. התוצאה הייתה תחלופה של עובדים זרים בישראלים, והיא בלטה בענף הבינוי. יצוין כי מספר היתרי ההעסקה לעובדים זרים צפוי לפחות במידה ניכרת בשנים הקרובות.

בשנה הנסקרת הורגשה מאוד השפעתם של שינויי חקיקה רבים שהתקבלו אשתקד, המפחיתים במידה ניכרת את תשלומי ההעברה. (לפירוט ראו הפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002). אלו הונעו על ידי הצורך לצמצם את הוצאות הממשלה, בשל הגירעון התקציבי התופח, והכוונה להגביר את ההשתתפות בשוק העבודה, אך רופפו את רשת הביטחון הסוציאלית. בין השאר, הוקטנו הגמלה להבטחת הכנסה וההטבות הנלוות אליה, והוחמרו תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה. כתוצאה מהתפתחויות אלו התכווצו כבר בשנת 2003 תשלומי הבטחת הכנסה ודמי אבטלה בשיעור ריאלי של למעלה מ-20 אחוזים – על אף העלייה בממדי העוני, במספר המשפחות הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה ובמספר המובטלים. "התכנית להבראת כלכלת ישראל" ממאי 2003 המשיכה מגמה זו, ובראש ובראשונה הוקטנו קצבאות הילדים, והן תואחדנה בתהליך מדורג עד סוף העשור. יש להדגיש שבתכנית הכלכלית הוחלט כי משנת 2006 ישתנה מנגנון העדכון של הקצבאות המחליפות שכר, והן תוצמדנה למדד המחירים לצרכן במקום לשכר הממוצע במשק, כנדרש כיום; זאת במטרה לנתק את הזיקה בין שינויים בשכר בחלק העליון של התפלגות ההכנסות לבין גובה הקצבאות. כיוון שבמרוצת השנים השכר הריאלי במשק עולה בשיעור מצטבר ניכר, שינוי החקיקה יפגע מאוד ברמת החיים היחסית של מקבלי הקצבאות. נראה שמנגנון הצמדה לשכר החציוני היה פתרון ראוי יותר.

השנה ננקטו צעדים להקטנת עלות העבודה והגדלת ההכנסה הפנויה מעבודה, בהם הקדמת ההפחתה של שיעור המס על הכנסה מיגיעה אישית והשבת תקרת השכר החייב בדמי ביטוח לאומי ובמס בריאות, אולם האחרונה נוגעת לקבוצה מצומצמת של מועסקים. לעומת זאת צומצמו הטבות מס גיאוגרפיות, ובמסגרת הצעדים להגדלת החיסכון הפנסיוני יועלו בשנה הבאה הפרשות העמיתים לקרנות הפנסיה הוותיקות.

כדי לעודד השתתפות בשוק העבודה ותעסוקה לא רק שצומצמו השנה

מאוד ממדי ההעסקה של עובדים זרים והקצבאות המחליפות שכר, והופחתה עלות העבודה; ננקטו גם צעדים משלימים אחדים: הונהגה תכנית לסבסוד שכר הורים-יחידים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה (תיבה ב'-2); תוגברו התכניות להכשרת ישראלים לעבודה בענף הבינוי, כדי שיחליפו עובדים זרים; ניתן היתר עבודה לתלמידי ישיבות הכלולים בהסדר "תורתו אומנותו" (ברוח המלצות "ועדת טל"). כן מתכננים להקים בעתיד הקרוב, באיחור רב, ארבעה מרכזי תעסוקה ניסיוניים לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה, לאחר שהחקיקה המסדירה את פעילותם אושרה. יש להדגיש כי מיעוטן של תכניות אלו ותחולתן המצומצמת מונעים מעובדים לא-מיומנים רבים להשתלב בתעסוקה.

2. האוכלוסייה והאוכלוסייה בגיל העבודה

השנה עלו לישראל כ-23 אלף עולים בלבד, ושיעור העולים מכלל אוכלוסיית ישראל חזר לזה של שנות השמונים.

האוכלוסייה הקבועה הממוצעת גדלה בשנת 2003 בשיעור של 1.8 אחוזים בלבד – בדומה לקצב גידולה במחצית השנייה של שנות השמונים, לפני גל העלייה ממדינות חבר העמים – ועל כן גם האוכלוסייה בגיל העבודה (בני 15 ומעלה) התרחבה רק ב-1.8 אחוזים. השנה עלו לישראל כ-23 אלף עולים בלבד, לעומת כ-34 אלף שנה ב-2002 וכ-66 אלף בממוצע שנתי בתקופה 1996-2000. שיעור העולים מכלל אוכלוסיית ישראל חזר השנה לשיעורם בשנות השמונים. מספר העולים ממדינות חבר העמים – הן מהמדינות האסיאניות והן מהאירופיות – המשיך לרדת, בין השאר עקב הדלדלות מאגר זכאי חוק השבות, שיפור במצב הכלכלי של היהודים ברוסיה, והגירה בהיקף נרחב משם לגרמניה ולארצה"ב. (ראו הפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002). לאחר שבשנת 2002 גדלה במידה ניכרת העלייה מארגנטינה, על רקע השפל בפעילות הכלכלית בה, התכווצה העלייה ממנה השנה, עם התייצבות המצב הפוליטי והתאוששות הפעילות הכלכלית שם, ובגלל קשיי הקליטה בארץ. ממדי העלייה מצרפת נותרו השנה ללא שינוי, לאחר שאשתקד הם גדלו מאוד, על רקע התערערות הביטחון האישי שם. עם ההתמעטות הצפויה בעלייה ממדינות חבר העמים העיניים נישאות אל יהדות המערב. מאז פרוץ האינתיפאדה רבו האירועים האנטישמיים ברחבי העולם בכלל ובאירופה בפרט¹, וייתכן שהם יביאו להתגברות העלייה. מראשית 2003 מוענק סל קליטה לכל העולים (למעט עולי אתיופיה, הנקלטים במרכזי קליטה), ובתקציב המדינה לשנת 2004 הוקצו משאבים מיוחדים לעידוד העלייה ממדינות המערב ולקליטתה. עם זאת הוחלט, משיקולים פיסקליים, לצמצם הטבות שונות שניתנו בעבר לעולים.

3. כוח העבודה

כוח העבודה גדל בשנת 2003 בכ-2.5 אחוזים, הרבה מעל קצב גידול האוכלוסייה בגיל העבודה. שיעור ההשתתפות עלה ב-0.4 נקודת אחוז, על אף האמרת שיעור האבטלה, והגיע ל-54.5 אחוזים, וזאת לאחר שבשנת 2002 הוא פחת במקצת.

1 המכון לחקר האנטישמיות והגזענות בימינו, אוניברסיטת ת"א (2003), *Anti-Semitism Worldwide 2001/2 and 2002/3*; European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Center for Research on Anti-Semitism (2003), *Manifestations of Anti-Semitism in the European Union, Synthesis Report*, Berlin, March 2003.

השנה הואטה ירידת שיעור השתתפותם של הגברים ל-0.1 נקודת אחוז בממוצע שנתי, לאחר שאשתקד הוא פחת ב-0.5 נקודת אחוז. במקביל נרשמה התייצבות בשיעור האבטלה של הגברים. עם זאת תופעת הייאוש מחיפוש עבודה גברה מאוד השנה. התמשכות המיתון והירידה ברמת החיים של משקי בית רבים, שהעצימה עם התכווצות השכר הריאלי וההפחתה החדה בתשלומי ההעברה, הניעה נשים רבות לצאת לשוק העבודה (תופעת "העובד הנוסף"), חרף הסיכויים הנמוכים למצוא עבודה. כך עלה שיעור ההשתתפות של הנשים כבר בשלהי שנת 2002, ועלייתו נמשכה גם במהלך 2003; בממוצע שנתי עלה שיעור השתתפותן ב-0.7 נקודת אחוז, הרבה מעבר למגמה הרב-שנתית, ובדומה לעלייה של שיעור האבטלה בקרבן. שיעור ההשתתפות של היהודים עלה ב-0.4 נקודת אחוז, לאחר שנתיים של ירידה קלה. לעומת זאת אצל הערבים שיעור ההשתתפות נותר ללא שינוי, לאחר מגמת ירידה בתחילת המיתון הנוכחי. יצוין כי בשנת 2002 נמשכה עלייה מתונה בשיעור המתמייאשים מחיפוש עבודה, בעיקר על רקע העדר עבודה מתאימה באזור המגורים, והיא בלטה אצל צעירים ונשים ערביות. העלייה בשיעור המתמייאשים נמשכה גם בשנת 2003, במיוחד בקרב גברים וערבים.

שיעור התעסוקה, המוגדר כחלקם של המועסקים באוכלוסייה, הוא פועל יוצא של שיעור המשתתפים בכוח העבודה ומשקלם של המועסקים בקרבם. שיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים (25-54) עמד בשנת 2002 על 69.2 אחוזים, הרבה מתחת לשיעורים המקבילים במדינות OECD. שיעורי תעסוקה נמוכים שכיחים בקרב בעלי השכלה נמוכה, חרדים ונשים ערביות - אוכלוסיות הממעטות להשתתף בשוק העבודה (לוח ב'-4). שיעור תעסוקה נמוך אינו מאפשר למשק למצות את כושר הייצור שלו, מוריד את רמת החיים של משקי בית חסרי מפרנסים ומגביר את עוניים ואת הסתמכותם על תשלומי העברה. הצעדים הדרושים להעלאת שיעור התעסוקה כוללים מדיניות לעידוד עבודה - למשל יישום מיידי של המלצות "ועדת תמיר" לשילוב מקבלי גמלאות קיום מתמשכות בעבודה וכן סבסוד שכר (תיבה ב'-2) - הרחבת ההשקעות בהון אנושי ובתשתיות פיזיות, והמשך הצמצום של העסקת עובדים זרים, הדוחקים את רגלי העובדים הישראלים הלא-מיומנים².

הירידה ברמת החיים של משקי בית רבים הניעה נשים לצאת לשוק העבודה, חרף הסיכויים הנמוכים למצוא עבודה. כך עלה שיעור השתתפותן ב-0.7 נקודת אחוז, הרבה מעבר למגמה הרב-שנתית.

2 לפירוט ראו: ד' גוטליב, א' פלד ונ' קסיר, מדיניות לעידוד תעסוקה, בנק ישראל, יולי 2002; הפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002; ד' גוטליב, עקרונות למדיניות למאבק בעוני, בנק ישראל, יולי 2003.

לוח ב'-4
שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בישראל, 2002

דוגמים						דוגמים					
דוגמים			כל הדגמים			דוגמים			כל הדגמים		
שיעור השתתפות באוכלוסייה	המשקל	ידורי	שיעור השתתפות באוכלוסייה	המשקל	ידורי	שיעור השתתפות באוכלוסייה	המשקל	ידורי	שיעור השתתפות באוכלוסייה	המשקל	ידורי
54.0	48.4		60.2			60.2			60.2		
שיעור ההשתתפות הממוצע											
קבוצת גיל											
38.1	20.8	32.7	22.3	26.5	23.3	29.7	24.6		24-15		
78.3	51.6	69.3	52.2	84.0	53.2	83.1	53.8		גילאי העבודה העיקריים, 25-54		
59.9	5.7	53.0	5.5	70.2	10.1	65.9	9.6		טורים פנסיה (לנשים: 55-59, לגברים: 55-64)		
10.4	22.0	9.8	19.9	16.3	13.4	15.4	12.0		גיל הפנסיה (לנשים: 60+, לגברים: 65+)		
קבוצת גילאי העבודה העיקריים											
קבוצת השכלה (שנות לימוד)											
44.8	4.9	22.4	10.3	61.1	5.4	63.0	9.0		8-0		
65.8	34.5	46.6	8.3	84.2	8.5	82.5	10.5		10-9		
74.8	27.4	68.2	33.0	87.8	33.2	87.3	32.8		12-11		
81.7	26.8	80.2	24.5	83.6	26.8	83.6	23.9		15-13		
88.7	6.5	88.0	23.8	84.7	26.1	85.3	23.9		16+		
מספר ילדים ²											
81.4	42.8	75.6	40.4	81.7	47.0	80.1	44.6		ללא ילדים		
80.3	41.7	74.0	39.6	89.4	37.7	89.2	36.1		עד שלושה ילדים		
64.4	15.5	47.2	20.0	77.8	15.3	78.8	19.4		שלושה ילדים או יותר		
54.8	4.9			29.1	4.3				בעלי השכלה תרנית ³		
		22.9	16.3	37.3	5.7				שייכים למשק בית חרדי		
						78.9	17.4		לא יהודים		
77.8	6.3	75.5	5.7	83.5	6.2	83.2	5.6		תושבי ערי פיתוח - צפון		
71.2	5.8	71.0	4.9	78.3	6.1	78.5	5.1		תושבי ערי פיתוח - דרום		

(1) כולל עולים לא יהודים.
(2) ילדים עד גיל 14.
(3) בעלי השכלה תרנית הוא גבר שמקום לימודיו האחרון הוא "שיבה גולה". כל הממוגרים במשק ביתו של גבר בעלי השכלה תרנית נחשבים שייכים למשק בית חרדי.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם ועובדי בנק ישראל.

תיבה ב'-2: סבסוד שכר והפחתת עלות העבודה למועסקים בשכר נמוך¹

אי-השתתפות בשוק העבודה, או תעסוקה חלקית ובשכר נמוך, שכיחות אצל מעוטי השכלה ומיומנות מקצועית, משפחות חד-הוריות, מבוגרים בגיל העבודה (דיאגרמה 1) ונכים, והן בין הגורמים המרכזיים להסתמכות על תשלומי העברה ולתחולת העוני הגבוהה בקרב אוכלוסיות אלו. (ראו החוברת "המשק והמדיניות הכלכלית" בדוח זה). כיוון ששכר השוק העומד בפניהם נמוך יחסית, והשתכרות פוטנציאלית כרוכה בשלילה חלקית או מלאה של תשלומי העברה והטבות שונות, התמריץ ליציאה לעבודה קטן, והעוני מחריף.

במהלך העשורים האחרונים, וביתר שאת מאז אמצע שנות התשעים, הונהגו במדינות המערב תכניות לסבסוד שכר והפחתת עלות העבודה, תכניות הממוקדות באוכלוסיות חלשות: ה-Earned Income Tax Credit בארה"ב (בעלות של 0.3 אחוז תוצר), ה-Working Family Tax Credit בבריטניה (0.6 אחוז תוצר) וה-Self Sufficiency Project הניסיוני בקנדה, המיועדות למשפחות חד-הוריות, ותכניות דומות מעניקות לעובדים בשכר נמוך זיכוי במס או השלמת הכנסה, וכך יוצרות תמריץ חזק לעבודה. תכניות אחדות מחייבות היקף תעסוקה מזערי כדי לחזק את הזיקה לשוק העבודה, וחלקן מוגבל בזמן, כך שלמשתתפים בהן יש עניין להעלות בהדרגה את רמת הכנסתם.

במספר מדינות (למשל בלגיה, הולנד וצרפת) הופחתו דמי הביטוח הלאומי למעסיקי עובדים בשכר נמוך במטרה לעודד את העסקתם ולהעלות את הכנסתם הפנויה. מדיניות זו מעוררת בעיות אחדות: פירמות רבות היו מגדילות בלאו הכי את מספר עובדיהן; הפחתת דמי הביטוח בהתאם לשכר החודשי מעודדת העסקת עובדים במשרות חלקיות; מעסיקים עלולים שלא להעלות את השכר הנמוך של עובדיהם, עקב אובדן צפוי של ההטבה, דבר שיפגע בשכר נטו.

כדי להתגבר על חלק מהבעיות מוקדו הסבסוד והטבות המס לעיתים באוכלוסיות המתקשות מאוד להשתלב בשוק העבודה (משפחות חד-הוריות, מובטלים כרוניים, מקבלי גמלה להבטחת הכנסה תקופה ממושכת וכיוצא באלה) – תוך התחשבות בבעיות של סטיגמה, התמדה במערכת הרווחה כדי להשתתף בתכניות ופגיעה בשוויון האופקי. כן נבנו מנגנונים שימנעו עד כמה שניתן את העדפת המוטבים על פני עובדים אחרים, העלולים להידחק משוק העבודה (displacement effect). ראוי לציין שבמדינות OECD ההוצאות בגין סבסוד שכר ממוקד מהוות כ-0.2 אחוז תוצר, וכרבע מכלל ההוצאה על תכניות אקטיביות בשוק העבודה.

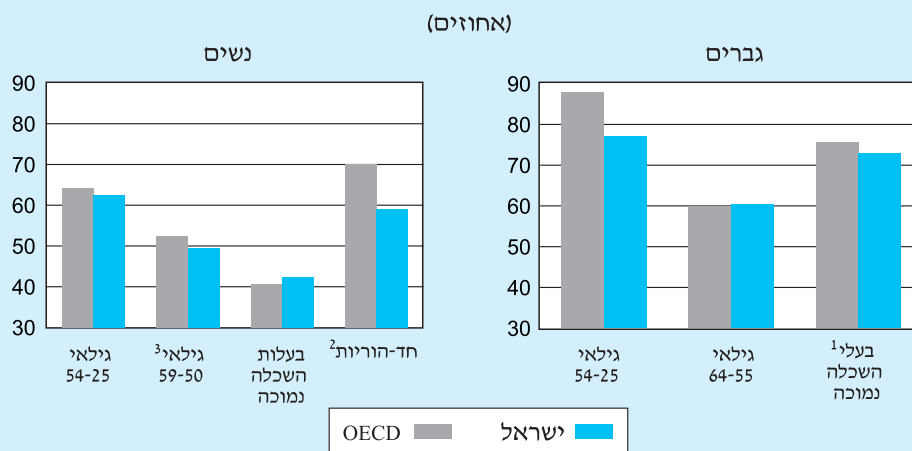
מתברר שתכניות לסבסוד שכר והפחתת עלות העבודה מגדילות את ההשתתפות בשוק העבודה ואת היקף התעסוקה וההכנסה הפנויה של אוכלוסיות חלשות, ומוציאות משקי בית וילדים רבים ממעגל העוני, בייחוד משפחות חד-הוריות. עם זאת, איכות המשרות המאוישות לרוב ירודה, אין בהן ביטחון

1 התיבה מבוססת בחלקה על הפרסום הבא:

OECD (2003), *OECD Employment*

תעסוקתי, וודאי לא סיכוי לקידום מקצועי. בטווח הארוך הצלחת התכניות, המוגבלות בזמן, מצומצמת, משום שחלק מהמשתתפים בהן נושרים עם סיומן משוק העבודה. ממצאים אלו מעלים את החשיבות של סיוע בחיפוש עבודה ראוייה ושל תכניות להכשרה מקצועית. לבסוף, העלות של תכניות מוצלחות לסבסוד שכר, כמו של זיכוי מס, היא גבוהה – שכן כפי שמחקרים מלמדים, בדרך כלל, רק תכנית נדיבה מניבה הישגים. ואולם תכניות כאלה מפחיתות את ההוצאה על תשלומי העברה אחרים.

דיאגרמה 1
שיעורי התעסוקה בישראל ובמדינות OECD בשנת 2001



(1) בני 54-25 חסרי תעודות בגרות.
(2) כולל גברים. בראש של כעשירית מהמשפחות החד-הוריות בישראל עומד גבר.
(3) במדינות OECD מדובר בממוצע משוקלל של שיעור התעסוקה באוסטריה, בריטניה, יוון וצרפת, בהן הגיל המוקדם לקבלת קצבת זקנה לנשים הוא 60 שנים (כמו בישראל). השקלול הוא לפי אוכלוסיית הנשים בגילאים 59-50.

המקור: ישראל - סקר כוח אדם 2001; מדינות נבחרות - OECD Employment Outlook 2003
International Labor Office, Year book of labor Statistics; U.N. Demographic Yearbook 2000
שנים שונות.

בישראל מופעלות כיום שתי תכניות לסבסוד שכר²: השלמת הכנסה לבעלי שכר נמוך במסגרת הגמלה להבטחת הכנסה (לתיאור מבנה הגמלה ראו תיבה ב'-1 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002) וסבסוד שכר הורה יחיד. בשנת 2002 נהנו מהשלמת הכנסה כ-26 אלף משפחות, שהם כ-17 אחוזים מהמשפחות המקבלות גמלה, וההוצאה עמדה על 0.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-0.1 אחוז תמ"ג בלבד. למעלה משתי חמישיות ממקבלי השלמת הכנסה שוהים במערכת יותר מחמש שנים.

בתחילת אוגוסט 2003 הופעלה תכנית שנתית לסבסוד שכר להורה יחיד המקבל גמלה להבטחת הכנסה. הורה יחיד שיגדיל את הכנסתו מעבודה במשך ארבעה חודשים ב-1.2 אלף ש"ח לחודש, ביחס לתקופת בסיס, ייהנה ממענק בסך

2 יצוין שבקבות גל העלייה ממדינות חבר העמים הופעלה בשנים 1991-1995 תכנית לסבסוד שכר ("החוק לעידוד המגזר העסקי") לכלל המועסקים הנוספים אצל המעביד, אלא שתרומתה להגדלת התעסוקה לא נבחנה לעומק עד היום.

3.6 אלף ש"ח, 3.2 אלף ש"ח עבור ארבעה חודשי עבודה נוספים, ו-2.8 אלף ש"ח בגין חודשי העבודה התשיעי עד השנים עשר. המעסיק יזכה במענק בסך אלף ש"ח לחודש, לתקופה שלא תעלה על שנה, עבור העסקת עובד ותיק או חדש במשרה מלאה, לפחות בשכר המינימום, ובהטבה מופחתת בהתאם לחלקיות המשרה. כן ייהנה המעסיק או מקבל הגמלה מהשתתפות בנסיעות. ההורה היחיד יקבל תמיכה להחזקת ילד במעון יום או במשפחתון ויוכל להשתתף בהכשרה מקצועית. עד תחילת 2004 הופנו כ-9 אלפים הורים יחידים לעבודה ושליש מהם החלו לעבוד, אולם רק כשני שלישים מהם הגדילו את הכנסתם בהיקף המזכה במענק כספי.

השנה, לאחר דחייה ממושכת, אמורים לקום ברחבי הארץ ארבעה מרכזי תעסוקה אזוריים ניסיוניים, שכל אחד מהם יהיה מופקד על אספקת שירותים נדרשים למקבלי גמלה להבטחת הכנסה באזורו (לרבות סיוע בסידורי השגחה על ילדים), במטרה לשלבם בעבודה. החוק המסדיר את פעילותם של המרכזים אינו מציין במפורש כי שירותיהם יכללו סבסוד שכר, הכשרה מקצועית, השתתפות בהוצאות נסיעה ועוד.

במערכת המס קיימים הלכה למעשה תמריצים למעסיקים לקלוט עובדים ברמת שכר נמוכה: סף המס גבוה, ודמי הביטוח הלאומי לעובדים בשכר נמוך מופחתים. שכר המינימום בישראל גבוה בהשוואה בין-לאומית (ראו תיבה ד'-3 בדוח בנק ישראל לשנת 1999); לפיכך הוא מגביל את כוח המיקוח הרב הנתון בידי מעסיקי עובדים חלשים, אך מקשה עליהם לגייס עובדים נוספים.

בסיכום, התכניות לסבסוד שכר של בעלי השכלה ומיומנות נמוכות בישראל הן בהיקף מצומצם, ומכוונות בעיקר למקבלי גמלה להבטחת הכנסה - וזאת אף על פי שתכניות מקיפות לאוכלוסיות מגוונות הוכיחו את עצמן במדינות המערב. מכאן שיש מקום להרחיב את השימוש בהן בארץ, במקביל לבניית מערך אבחון לשם איתור מי שאינם מסוגלים לעבוד וזקוקים לתמיכה ראויה.

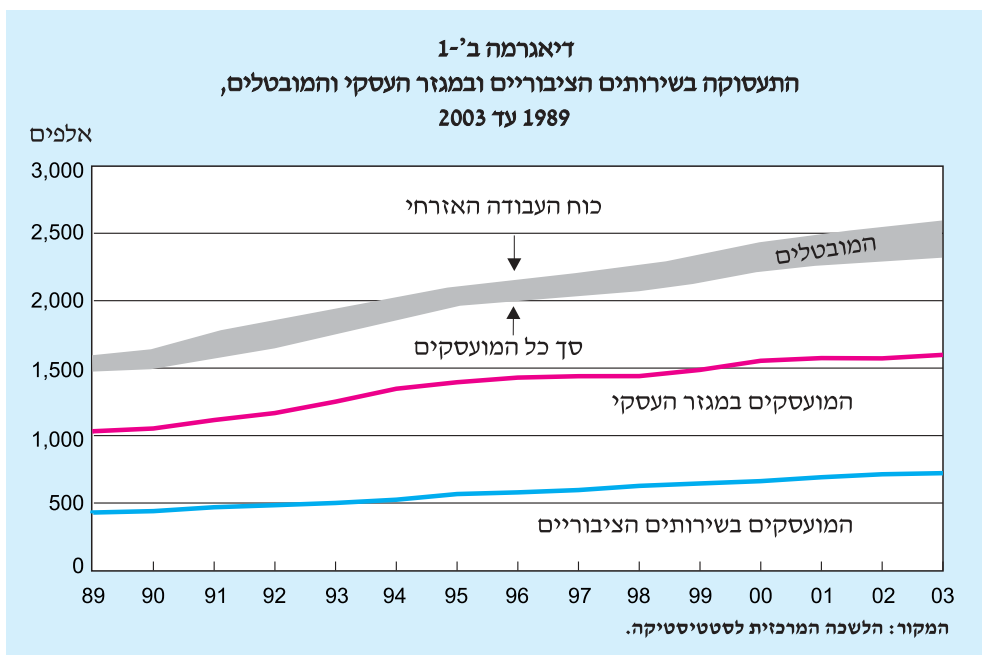
4. התעסוקה בענפי המשק³

מספר המועסקים במשק (כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים) גדל בשנת 2003 ב-0.9 אחוז, לאחר יציבות אשתקד, תוך כדי ירידה של כאחוז בשעות העבודה למועסק. התרחבות התעסוקה בשירותים הציבוריים הואטה מאוד, ועמדה על 0.7 אחוז (לוח ב'-5), שעות העבודה למועסק פחתו ב-1.6 אחוזים, בין היתר בשל קיצוץ מכסת השעות הנוספות - וכך התכווצה תשומת העבודה בשירותים הציבוריים, לאחר שנים ארוכות של גידול מהיר. דעיכת הפעילות הכלכלית בשנת 2001 הביאה ליציבות בתעסוקה ולהפחתת שעות העבודה למועסק במגזר העסקי, ורק ב-2002 לצמצום מספר המועסקים במקביל לגידול דומה של מספר שעות העבודה למועסק. לעומת זאת בשנת 2003 התרחבה

התרחבות התעסוקה בשירותים הציבוריים הואטה השנה מאוד, ועמדה על 0.7 אחוז, ובמגזר העסקי היא התרחבה ב-1.0 אחוז. הצירוף של יציבות תשומת העבודה במגזר העסקי, עלייה של פריון העבודה וירידה חדה של עלות העבודה ליחידת תוצר מעיד על תהליכי התייעלות בפרמיות.

3 השירותים הציבוריים כוללים את ענפי המשק הבאים: מינהל ציבורי; חינוך; שירותי בריאות, רווחה וסעד; חלק מהשירותים הקהילתיים, החברתיים והאישיים; מחקר ופיתוח. בנתונים הקיימים לא ניתן להפריד בין המועסקים על ידי הממשלה וגופים ציבוריים נוספים לבין המועסקים על ידי יזמים פרטיים (גם לאחר זקיפת חלק מענפי החינוך והבריאות למגזר העסקי, כפי שנעשה בנתוני החשבונאות הלאומית). סיווג השירותים הציבוריים דומה לזה של הממשלה הרחבה, בפרק הבא.

התעסוקה במגזר העסקי ב-1.0 אחוז, ושעות העבודה למועסק פחתו בשיעור דומה, בין השאר, בגלל צמצום חד של מספר העובדים הזרים, המועסקים שעות רבות ביום. הצירוף של יציבות תשומת העבודה במגזר העסקי, עלייה של פריון העבודה וירידה חדה של עלות העבודה ליחידת תוצר מעיד על תהליכי התייעלות בפירמות.



התפתחות התעסוקה בשנת 2003 הושפעה בראש ובראשונה מהמשך המיתון בפעילות הכלכלית, על רקע אי-יציבות הביטחונית. בהעדר אופק מדיני נראה לעין הביקושים המקומיים נותרו ברמה נמוכה, ועמם הביקוש לעובדים במגזר העסקי. להתאוששות הפעילות הכלכלית בעולם הייתה תרומה מוגבלת להתרחבות התעסוקה בענפי היצוא. הקטנת ממדי ההעסקה של עובדים זרים הביאה להחלפת חלקם בעובדים ישראלים, במיוחד בענף הבינוי. גם ירידת השכר הריאלי במגזר העסקי והצעדים להפחתת עלות העבודה ולהגדלת ההכנסה הפנויה תומכים בהרחבת התעסוקה. עם זאת, בטווח הקצר הביקוש לעובדים רוסן, עקב יציבות ההכנסה הפנויה של משקי הבית והתכווצות הביקושים המקומיים. צמצום ההתרחבות של התעסוקה בשירותים הציבוריים ושל חלקם בפעילות המשקית פעל אף הוא באותו כיוון.

מספר העובדים הלא-ישראלים במגזר העסקי פחת השנה בכ-8 אחוזים ועמד על כ-12.4 אחוזים מכלל המועסקים, בדומה לשיעורם בשנת 1996, שממנו הוא עלה בהתמדה והגיע לכ-16.0 אחוזים בשנת 1999. במהלך השנה פחת מספרם של העובדים הזרים בכ-35 אלף, בעוד שתעסוקת עובדי השטחים גדלה במקצת, לאחר שנים ארוכות של התכווצות, בזכות השיפור במצב הביטחוני. שיעור העובדים הלא-ישראלים גבוה בענפי הבינוי, החקלאות, ושירותי האירוח והאוכל והסיעור, והוא מן הגבוהים בעולם.

לוח ב-5

המועסקים ותשומת העבודה¹ לפי ענפים נבחרים, 1999 עד 2003

המועסקים									
(שיעורי השינוי)				(אלפים)					
2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000	1999	
1.0	-0.6	0.0	3.3	1,914.3	1,895.5	1,906.9	1,906.3	1,845.0	סך כל המגזר העסקי
-2.4	-0.3	-11.4	-0.9	69.0	70.7	70.9	80.0	80.7	חקלאות
-2.3	-5.4	-6.7	-3.3	203.6	208.3	220.3	236.1	244.1	בינוי
-2.8	-4.6	-3.6	1.4	362.8	373.4	391.5	406.0	400.5	תעשייה
0.2	3.7	1.2	6.3	332.3	331.8	320.1	316.2	297.4	מסחר ותיקוני כלי רכב
-0.1	-3.5	-4.3	9.4	127.8	127.9	132.5	138.5	126.6	שירותי אירוח ואוכל
3.8	-2.3	2.7	6.9	153.0	147.4	150.9	146.9	137.3	תחבורה, אחסנה ותקשורת
1.7	1.3	2.2	-0.4	77.5	76.2	75.2	73.6	73.9	בנקאות, ביטוח ופיננסים
6.4	0.5	6.9	14.7	325.2	305.5	304.0	284.3	247.8	השירותים העסקיים
0.7	3.1	4.4	2.9	658.2	653.8	634.0	607.1	590.2	השירותים הציבוריים

תשומת העבודה

תשומת העבודה									
(שיעורי השינוי)				(אלפי שעות)					
2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000	1999	
0.1	0.3	-1.9	4.4	77,008.4	76,912.6	76,682.7	78,207.3	74,883.1	סך כל המגזר העסקי
0.4	-1.9	-8.9	-1.7	3,228.2	3,216.0	3,277.8	3,598.4	3,660.5	חקלאות
-4.6	-3.4	-7.2	-2.5	8,802.3	9,224.5	9,548.0	10,288.0	10,555.7	בינוי
-3.3	-3.8	-5.8	2.1	15,013.4	15,532.7	16,143.8	17,138.6	16,789.6	תעשייה
-0.5	4.6	-0.8	6.6	13,486.1	13,557.8	12,957.3	13,067.0	12,256.9	מסחר ותיקוני כלי רכב
-0.7	-5.2	-5.6	10.1	5,029.0	5,063.1	5,342.6	5,658.1	5,137.2	שירותי אירוח ואוכל
3.1	-3.0	-0.4	9.4	6,235.3	6,050.2	6,238.6	6,260.9	5,721.9	תחבורה, אחסנה ותקשורת
1.1	4.9	1.4	-1.3	2,981.9	2,950.7	2,813.2	2,773.2	2,810.2	בנקאות, ביטוח ופיננסים
5.1	1.5	4.1	17.1	12,838.4	12,211.2	12,027.4	11,555.9	9,865.9	השירותים העסקיים
-0.9	4.3	3.3	1.9	20,361.7	20,550.4	19,702.4	19,069.1	18,713.5	השירותים הציבוריים

המועסקים ותשומת העבודה לפי ענפים נבחרים, 2003

תשומת העבודה			המועסקים						
עובדים זרים		ישראלים	עובדים זרים		ישראלים	עובדים זרים		ישראלים	
מהשטחים			מהשטחים			מהשטחים			
(שיעורי השינוי לעומת השנה הקודמת)						(אלפים)			
30.8	-14.1	1.8	29.7	-13.6	2.5	40.2	196.5	1,677.6	סך כל המגזר העסקי
5.7	2.2	-1.1	6.7	2.2	-5.3	3.2	23.3	42.5	חקלאות
25.6	-25.8	6.2	24.7	-25.2	8.8	18.7	55.8	129.1	בינוי
-30.8	-27.3	-2.5	-31.3	-27.3	-2.1	5.5	1.6	355.7	תעשייה
-3.3	-7.1	-0.1	-3.3	-7.1	0.5	5.8	13.0	313.5	מסחר ותיקוני כלי רכב
0.0	-11.6	5.4	0.0	-11.3	5.1	2.0	35.3	90.5	שירותי אירוח ואוכל
82.4		2.8	80.0		3.5	0.9		152.1	תחבורה, אחסנה ותקשורת
		1.1			1.7			77.5	בנקאות, ביטוח ופיננסים
0.0	-5.6	7.3	0.0	-5.6	8.5	1.0	42.0	282.2	השירותים העסקיים
0.0	-19.4	-0.6	0.0	-19.4	0.9	0.5	5.0	652.7	השירותים הציבוריים

(1) כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים (המדרווחים והבלתי מדרווחים).

(2) הנתונים אינם מסתכמים בשל השמטת ענפים אחרים (כולל סיעוד).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית.

א. המועסקים הישראלים

מספר המועסקים הישראלים גדל בשנת 2003 ב-2.0 אחוזים, בדומה לקצב גידול האוכלוסייה בגיל העבודה. בעוד שהתעסוקה בשירותים הציבוריים התרחבה ב-0.9 אחוז בלבד, לאחר קצבי גידול מהירים בשנים הקודמות, נרשם במגזר העסקי מפנה: מספר המועסקים גדל ב-2.5 אחוזים, לאחר קיפאון בשנת 2002 והתרחבות איטית ב-2001. התרחבות התעסוקה בשירותים הציבוריים נמשכה במהלך 2003, ומגמה זו התהפכה ברביע האחרון. במגזר העסקי הייתה התאוששות ניכרת במחצית השנייה של השנה.

תעסוקת הגברים התרחבה ב-1.6 אחוזים, לאחר יציבות אשתקד, בזכות עלייה חדה של מספר המועסקים בענפי הבינוי והשירותים העסקיים וירידה קלה במספר הגברים העובדים בשירותים הציבוריים. הגידול של מספר הנשים המועסקות הואץ והגיע ל-2.5 אחוזים, בעיקר הודות להתרחבות מהירה של מספרן בשירותים העסקיים וכן בשירותים הציבוריים. מספר המועסקים במשרות מלאות עלה בשנת 2003 ב-0.6 אחוז בלבד, ומספר המועסקים במשרות חלקיות עלה עלייה חדה של 6.2 אחוזים, לאחר שאשתקד הוא התכווץ. איש משרות חלקיות עשוי להעיד על הקושי למצוא משרות מלאות בתקופה של מיתון, מפאת נטייתם של חלק מהמעסיקים להגדיל רק במשורה את תשומת העבודה, או אף להקטין את היקף המשרות.

תשומת העבודה של ישראלים במגזר העסקי המשיכה להתרחב בשנת 2003, בשיעור של 1.8 אחוזים. בניגוד לשנה הקודמת, שבה נרשם קיפאון בתעסוקה תוך גידול ניכר של מספר שעות העבודה למועסק, השנה עלה מספר המועסקים ואילו שעות העבודה למועסק פחתו ב-0.7 אחוז. מספר הנעדרים זמנית מעבודתם נותר ללא שינוי – אולי כתוצאה מנסיונות יותר חופשיים, לאחר הימנעות מכך בשנות המיתון הקודמות מחשש לפיטורים, שקוזה על ידי ירידה חדה בשיעור הגברים הנעדרים, כנראה בזכות צמצום שירות המילואים.

ברוב ענפי המגזר העסקי עלה בשנת 2003 מספר המועסקים הישראלים, לאחר ירידה בשנה הקודמת. העלייה המהירה יחסית של התעסוקה בענפים עתירי כוח אדם משכיל ומיומן גרעה 0.2 נקודת אחוז משיעור האבטלה, ואילו הענפים העתירים בעבודה לא-מיומנת ויתר ענפי המגזר העסקי הוסיפו מעט לעלייתו (לוח ב'-6). בסיכומו של דבר לא תרם המגזר העסקי לעליית שיעור האבטלה.

על פי סקר כוח אדם גדל בשנת 2003 מספר המועסקים הישראלים בתעשייה ב-0.6 אחוז, בניגוד לירידה של 3.9 אחוזים ב-2002, ומספר שעות העבודה השבועיות למועסק פחת ב-0.7 אחוז. בענפי התעשייה עתירי ההשכלה התרחבה התעסוקה ב-3.3 אחוזים, לאחר התכווצות ב-2002, שינוי העולה בקנה אחד עם התאוששות מסוימת בענפי הטכנולוגיה העילית בעולם, ובכלל זה בביקוש ליצוא הישראלי. התעסוקה בענפי התעשייה העתירים בעבודה לא-מיומנת, שחלק גדול מתוצרתם מיועד לשוק המקומי, פחתה מעט – על אף התאוששות הצריכה הפרטית השוטפת.

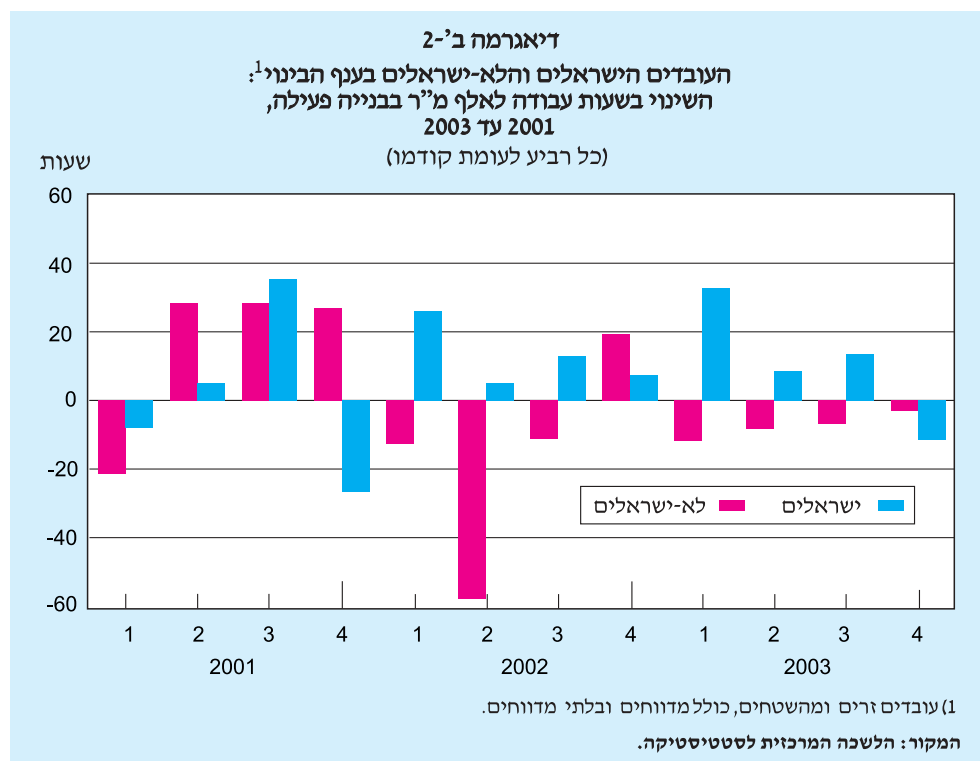
ברוב ענפי המגזר העסקי עלה בשנת 2003 מספר המועסקים הישראלים, לאחר ירידה בשנה הקודמת. העלייה המהירה יחסית של התעסוקה בענפים עתירי כוח אדם משכיל ומיומן גרעה 0.2 נקודת אחוז משיעור האבטלה, ואילו הענפים העתירים בעבודה לא-מיומנת ויתר ענפי המגזר העסקי הוסיפו מעט לעלייתו.

4 מנתוני סקר התעשייה מתקבלת תמונה הפוכה: תעסוקת השכירים פחתה ב-2.5 אחוזים והקיפה את רוב ענפי התעשייה. (ראו פרק א' בדוח זה). נתוני סקר התעשייה תואמים בחלקם את אלו של משרות שכיר לפי דיווחי המוסד לביטוח לאומי.

מספר המועסקים הישראלים בענף שירותי האירוח והאוכל גדל ב-5.1 אחוזים, לאחר שנתיים של נסיגה, וזאת הודות לרגיעה הביטחונית היחסית, לדעיכת ההשפעה של פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 בארה"ב ובמקומות אחרים בעולם, ולסיומה הרשמי של מלחמת המפרץ השנייה במחצית הראשונה של 2003. אחריה נרשמה עלייה ניכרת בתיירות הנכנסת, אך מספר המועסקים הישראלים בבתי המלון נותר כמעט ללא שינוי (ירידה שנתית ממוצעת של קרוב ל-17 אחוזים). לעומת זאת התרחבה התעסוקה במסעדות ובשירותי האוכל בממוצע בכ-7 אחוזים, ולענף נוספו כ-4 אלפים עובדים, כנראה בזכות התגברות מה של פעילות הביטוח וצמצום ממדי ההעסקה של עובדים זרים. יצוין כי מספר העובדים הזרים בענף שירותי האירוח והאוכל פחת בשנת 2003 בכ-4 אלפים.

הפעילות בענף הבינוי המשיכה להתכווץ בשנת 2003, ומגמת הצמצום בתעסוקת לא-ישראלים התעצמה: את הענף עזבו בממוצע כ-19 אלף עובדים זרים, וכנגד זאת נוספו בו כ-4 אלפים עובדים מהשטחים. במקביל הצטרפו לענף הבינוי כ-11 אלפים מועסקים ישראלים (התרחבות של כ-8.8 אחוזים), אשר תרמו כרבע מגידול התעסוקה במגזר העסקי ומנעו את האמרת שיעור האבטלה ב-0.3 נקודת אחוז נוספת. זו עדות משמעותית ראשונה לתחלופה של עובדים לא-ישראלים בישראלים (דיאגרמה ב'-2).

את ענף הבינוי עזבו כ-19 אלף עובדים לא-ישראלים. במקביל הצטרפו לענף כ-11 אלפים מועסקים ישראלים, אשר תרמו כרבע מגידול התעסוקה במגזר העסקי. זו עדות משמעותית ראשונה לתחלופה של עובדים לא-ישראלים בישראלים.



התעסוקה בענף הבנקאות, הביטוח והשירותים הפיננסיים גדלה ב-1.7 אחוזים - תוצאת התכווצות של 4.0 אחוזים בבנקים, בין היתר עקב צמצומים נרחבים בכוח האדם, ונסיקה של התעסוקה בחברות הביטוח ובקופות הגמל, כנראה הודות לגיאיות בשוק ההון ולהתרחבות עיסוקיהן של הקרנות לתחומים נלווים.

מספר המועסקים בשירותים העסקיים עלה השנה עלייה חדה של 8.5 אחוזים. בחברות כוח האדם פחתה התעסוקה מאוד, כנראה עקב הרמה הממונת של ביקוש לעובדים והקטנת ממדי ההעסקה של עובדים זרים. התעסוקה בשירותי המחשוב והמחקר והפיתוח נותרה כמעט ללא שינוי, לאחר ירידות חדות אשתקד, בזכות התגברות הפעילות בענפים המתקדמים. למרות הרגיעה היחסית במצב הביטחוני נמשך הגידול המהיר של התעסוקה בענף השמירה והניקיון, התפתחות שניתן אולי להסבירה בהחלפת עובדי ניקיון זרים בישראלים. כן התרחבה מאוד תעסוקת ישראלים בשירותי תיווך בנדל"ן ובשירותים עסקיים אחרים (עריכת דין, ראיית חשבון ועוד).

התעסוקה בשירותים הציבוריים התרחבה בשנת 2003 ב-0.9 אחוז בלבד - הרבה פחות מקצב גידולה השנתי הממוצע בתקופה 1996-2002 (3.4 אחוזים) ומקצב גידול האוכלוסייה השנה - ותרמה 0.4 נקודת אחוז לעליית שיעור האבטלה. התפתחות זו נובעת ממדיניות ממשלתית שעקרונותיה גובשו במסגרת "התכנית להבראת כלכלת ישראל" ממאי 2003, ואלה הם: הקפאת קליטתם של עובדים חדשים במשרדי הממשלה (למעט מערכת הביטחון) וברשויות המקומיות עד סוף 2006, שמשמעותה הפחתה שנתית משוערת של אחוז בשיא כוח האדם, וכן סתימת הפירצה של גיוס כוח אדם זמני דרך סעיף הקניות של המשרדים; פיטורים ועידוד פרישה מוקדמת של אלפי עובדים בשירותים הציבוריים ובתאגידים הממשלתיים, התפתחות שהואצה על רקע החשש מהרעה עתידית בתנאי הפרישה והפנסיה.

שעות העבודה למועסק בשירותים הציבוריים פחתו ב-1.5 אחוזים, עקב קיצוץ במכסת השעות הנוספות ועליית חלקם של המועסקים בענפי משנה שבהם שעות העבודה השבועיות הממוצעות מעטות יותר. בסיכומו של דבר נותרה תשומת העבודה בשירותים הציבוריים כמעט ללא שינוי, לאחר עלייה מתמדת מאז תכנית הייצוב של 1985.

במינהל הציבורי של המדינה נרשמה השנה ירידה חדה של 5.7 אחוזים במספר המועסקים, לאחר יציבות אשתקד והתרחבות מהירה מאז המחצית השנייה של שנות התשעים. במינהל הרשויות המקומיות פחתה התעסוקה בשיעור דומה, בין היתר בזכות תכניות הבראה. מספר המועסקים בשירותי הבריאות עלה בשיעור מתון של 1.6 אחוזים, תוך המשך התכווצות התעסוקה בבתי החולים, הקשורה לתהליכי ההתייעלות במערכת הבריאות, והאטה של ממש בהתרחבות התעסוקה במרפאות ובמכונים הרפואיים. התעסוקה בשירותי החינוך התרחבה ב-1.3 אחוזים בלבד, לאחר שנים אחדות של גידול מהיר יחסית. בשירותי הרווחה והסעד נמשך הגידול המואץ של התעסוקה, אולי בשל התרחבות המצוקה החברתית-כלכלית. שירותי מטפלות הבית הישראליות גדלו השנה מאוד, כנראה מפני הצמצום בהעסקת זרים המטפלים בקשישים סיעודיים.

התעסוקה בשירותים
הציבוריים התרחבה
בשנת 2003 ב-0.7 אחוז
בלבד - הרבה פחות
מקצב גידולה השנתי
הממוצע מאז אמצע שנות
התשעים ומקצב גידול
האוכלוסייה השנה -
ותרמה 0.4 נקודת אחוז
לעליית שיעור האבטלה.
התפתחות זו נובעת
ממדיניות ממשלתית
שעקרונותיה גובשו
במסגרת "התכנית
להבראת כלכלת
ישראל".

לוח ב'-6

התרומה לשינוי שיעור האבטלה¹, 2000 עד 2003
(העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת, נקודות האחוז)

2003	2002	2001	2000	
0.4	0.9	0.5	-0.1	סך הכול
0.4	-0.3	-0.4	0.3	השירותים הציבוריים
0.0	1.3	1.0	-0.4	המגזר העסקי
-0.2	0.8	-0.1	-1.0	הענפים עתירי ההשכלה ²
-0.2	0.1	-0.2	0.0	מהם: בלתי סחירים
0.0	0.3	0.2	-0.4	בתעשייה
0.1	0.4	-0.2	-0.6	שרותי מיחשוב
0.2	0.4	0.7	0.2	הענפים עתירי העבודה הלא-מיומנת ³
0.1	0.4	0.1	0.3	מהם: בתעשייה
0.0	0.2	0.1	0.2	מזה: טקסטיל והלבשה
-0.3	0.0	0.1	0.4	בינוי
0.1	0.2	0.3	-0.3	שירותי אירוח ואוכל
0.1	0.1	0.4	0.3	יתר הענפים (הלא-מסווגים) ⁴
0.1	0.2	0.2	0.4	מהם: בתעשייה

(1) התרומה לגידול מספר המובטלים חושבה כהפרש בין מספר הישראלים שהיו אמורים להיות מועסקים, לו התרחבה התעסוקה בשיעור הגידול של כוח העבודה האזרחי, לבין ההתרחבות בפועל.

(יתר הפרוט לפי ענפים ראו בלוח אי-ני-2.10).

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

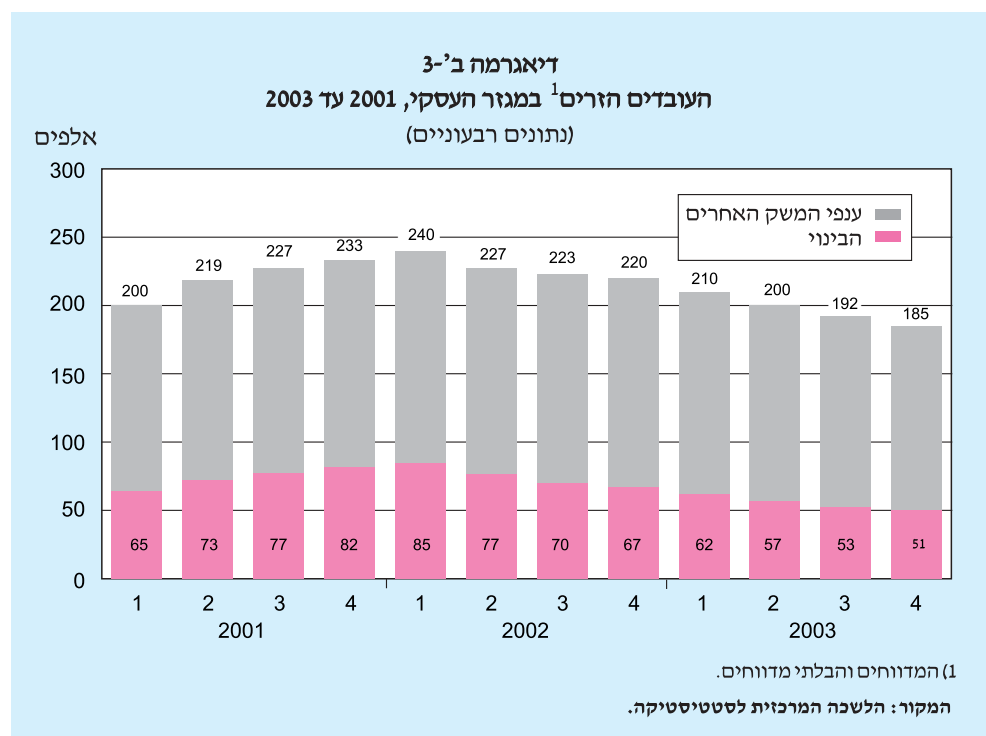
(3) הענפים עתירי העבודה הלא-מיומנת כוללים: חלק מענפי התעשייה, המסחר והתיקונים, הבינוי ושירותי האירוח והאוכל.

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

המקור: עיבודים מסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ב. העובדים הזרים

ממדי ההעסקה של עובדים זרים במשק פחתו מאוד השנה, לאחר התרחבות מהירה מתחילת שנות התשעים ועד תחילת 2002. מספר העובדים הזרים קטן בשנת 2003 בשביעית לעומת אשתקד והגיע לכ-202 אלף, בממוצע שנתי. במהלך השנה הצטמצם מספרם בכ-36 אלף, כשליש מהם בענף הבינוי (דיאגרמה ב'3). בבתי המלון (בעיקר באילת ובים המלח) נרשמה ירידה תלולה במספר העובדים הזרים, וכנראה גם בשירותי האוכל. מספר ההיתרים לעובדים זרים (למעט בסיעוד) נותר בשנת 2003 כמעט ללא שינוי והסתכם בכ-61 אלף, ובשנת 2004 הוא צפוי לרדת ל-48 אלף, בעיקר הודות לקיצוץ של 10 אלפים היתרים בענף הבינוי. בענף הסיעוד נרשמה, לראשונה, ירידה של למעלה מאלפים היתרים לעובדים זרים – לאחר שנים ארוכות של עלייה בלתי פוסקת – בין היתר בשל החמרת כללי הזכאות להעסקת זרים.



השנה ננקטו צעדים נמרצים להקטנת ממדי ההעסקה של עובדים זרים, ואלו נשאו כאמור פרי. הונהגה מדיניות של "שמיים סגורים": נמנעה כניסה של עובדים זרים חדשים – חוץ מאשר למעסיקים שבידם היתר תקף להעסקת זרים, ועובדיהם הקודמים עזבו את הארץ. כן הוחמר מאוד הפיקוח על הכניסה לארץ. מספר מסורבי הכניסה פחת, ויש בכך משום עדות עקיפה להצלחת מדיניות ההרתעה בצמצום ניסיונות הכניסה לארץ שלא כדין. כדי למנוע כניסת עובדים זרים נוספים לישראל הונהגה מדיניות של נידוד: מעסיקים שברשותם היתרים תקפים להעסקת זרים הורשו להעסיק עובדים זרים שהיתר ההעסקה שלהם פג. ננקטו צעדי אכיפה וענישה בהיקף רחב, ואלו באו לידי ביטוי בגידול משמעותי של מספר המעסיקים שנבדקו, מספר תיקי החקירה שנפתחו, הקנסות שהוטלו (אף כי

רק מקצתם נגבו) וכתבי האישום שהוגשו. כן הוגדלו הסמכויות של משטרת ההגירה והוחמרו צעדי הענישה נגד מעסיקים פורעי חוק.

בשנת 2003 הושת על מעסיקים היטל בשיעור של 8 אחוזים משכר עובדיהם הזרים (למעט בסייעוד). הצעה להעלות את ההיטל בהדרגה בשנים הקרובות לא אושרה, אף שעלויות העסקתם של עובדים זרים עדיין נמוכה בלמעלה מ-20 אחוזים מזו של ישראלים. (ראו תיבה ב'-4 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002). כפועל יוצא מהגברת פעולות האכיפה נגד עובדים זרים ומעסיקיהם, ובד בבד עם הגידול של עלות העסקתם, עלה השנה במידה ניכרת מספר העובדים הזרים שהורחקו מהארץ ושל אלו שעזבו אותה מרצונם.

כדי לעודד החלפת עובדים זרים בישראלים הוגדלו השנה התקציבים המופנים להכשרת ישראלים במקצועות הבינוי. ואכן, הייתה, כאמור, תחלופה רחבת היקף בענף הבינוי. ההקמה המתוכננת של מרכזי תעסוקה ניסיוניים לשילוב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בעבודה עשויה לתמוך בהרחבת התעסוקה של ישראלים בענפים שבהם תעסוקת הזרים בדעיכה.

כניסת עובדים זרים לחקלאות החלה במחצית הראשונה של שנות התשעים, במקביל לצמצום ההעסקה של עובדים מהשטחים בגלל האירועים הביטחוניים, ועד מהרה הם השתלבו בתעסוקה גם במשקים שבהם לא הועסקו קודם לכן פלשתינים. מכסת ההעסקה של עובדים זרים בחקלאות הוגדלה בשנת 2002 בכ-6 אלפים, לאחר שנים אחדות של יציבות, ומספר העובדים הלא-ישראלים בחקלאות נאמד בשנת 2003 בכ-26 אלף, רובם ככולם זרים (בעיקר מתאילנד). בשנת 2004 צפוי מספר ההיתרים לעובדים זרים בחקלאות לפחות באלפיים. העובדים הזרים מהווים כשליש מסך המועסקים בענף, ומספרם כמספר השכירים הישראלים. הם מובאים לארץ באופן ממוסד על ידי תנועת המושבים וזוכים לרוב לתנאים נאותים. לכן מעטים הם העובדים הזרים הלא-חוקיים בענף.⁵

ההכנסה הנובעת מחקלאות פוחתת בהתמדה זה תקופה ארוכה, משום שההתרחבות הניכרת של היצע התוצרת החקלאית עולה על גידול הביקוש - מצב המביא לירידת מחירה אפילו ביחס למחירי התשומות. כתוצאה מכך נרשמה יציאה מתמשכת מהענף - של חקלאים עצמאיים (כולל חברי קיבוצים), שעלה בידם למצוא תעסוקה בענפים אחרים. מספר השכירים הישראלים המועסקים בעבודות חקלאיות הדורשות השכלה ומיומנות גבוהה קפא על שמריו, תוך ירידה בשכרם לעומת מועסקים בענפי משק אחרים.⁶

5 א' כהן (1999), "עובדים מתאילנד בחקלאות הישראלית", בתוך: ל' אחדות ור' נתנזון (עורכים), *הפועלים החדשים: עובדים ממדינות זרות בישראל*, Friedrich Ebert Stiftung וקו אדום - הוצאת הקיבוץ המאוחד.

6 לתיאור ההתפתחויות הענפיות המרכזיות ראו: א' כסלו (טרם פורסם), *עובדים זרים ושינוי מבנה בחקלאות*; משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2003), *דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר, 2002*.

כבר בשנת 1995 המליצה הוועדה לגיבוש המלצות למדיניות החקלאית והכפרית של ישראל לשנים 1995-2000 לצמצום בהדרגה את התעסוקה של עובדים זרים בחקלאות - שכן העסקתם יוצרת בעיות חברתיות ופוגעת בתעסוקת הישראלים ובשכרם. עם זאת יש לזכור שצמצום ממדי העסקתם יהיה כרוך בגידול עלות העבודה, המהווה כיום כרבע מסך התשומה הקנויה, וייקר את התוצרת החקלאית המופנית לשוק המקומי וליצוא. כיוון שגמישות הביקוש למוצרים אלו נמוכה יחסית, יאמיר מחירם לצרכן הישראלי, והביקוש המקומי להם כמעט לא יפחת. לעומת זאת יש חשש לפגיעה קשה ביצוא החקלאי, משום שכושר התחרות שלו בשווקים העולמיים יקטן. אמנם רק רבע מהתפוקה החקלאית מופנה ליצוא, אך שיעור העובדים הזרים בגידולים החקלאיים מוטי היצוא גבוה במיוחד. הדאגה לרווחתם הכלכלית של תושבי המדינה, ובפרט החקלאים, היא חלק מהמדיניות החקלאית, וכן שימור משאבי הטבע והסביבה (תיבה א'-4), יישוב הארץ והספר, שליטה על קרקע הלאום ועוד. צמצום הדרגתי של התלות בעובדים זרים והתבססות על עבודה ישראלית, העולה בקנה אחד עם האתוס ההתיישבותי, מחייבת אפוא נקיטת צעדים משלימים במטרה לסייע לחקלאים: הגברת המחקר והפיתוח וההדרכה, הנהגת טכנולוגיות החוסכות כוח אדם ומעלות את פרוין העבודה, עידוד השקעות הון בפרפריה ותמיכה במיזמים לא-חקלאיים (תיירות ונופש וכדומה).

לסיכום, צמצום תעסוקת העובדים הזרים בחקלאות - באמצעות הפחתת מספר ההיתרים וייקור עלות ההעסקה - הוא צעד מתבקש, אך יש לעשות זאת בהדרגה, תוך הקצאת התקציבים הדרושים לתמיכה בחקלאים.

ג. העובדים מהשטחים

השיפור המסוים במצב הביטחוני הביא השנה לגידול של כ-9 אלפים עובדים מהשטחים המועסקים בישראל, ומספרם הסתכם ב-41 אלף. הוא עדיין נמוך מאוד ביחס למספרם בשנת 2001, שבה האינתיפאדה כבר הייתה בעיצומה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של הרשות הפלשתינית התרחבה התעסוקה של פועלים מיהודה ושומרון ומעזה בישראל עוד במחצית השנייה של 2002, ומאז היא נותרה כמעט ללא שינוי. הקטנת ממדי ההעסקה של העובדים הזרים מעלה את הביקוש לעובדים מהשטחים, אולם מגבלות התנועה ביהודה ושומרון והקמת "גדר ההפרדה" מקשות על כניסה של תושביהם לעבודה בישראל. אם וכאשר ישתפר המצב הביטחוני, והתהליך המדיני יתקדם, יעלה מספר הבקשות מצד מעסיקים וגורמים אחרים להגדלת מספר היתרי ההעסקה לעובדים מהשטחים.

5. האבטלה

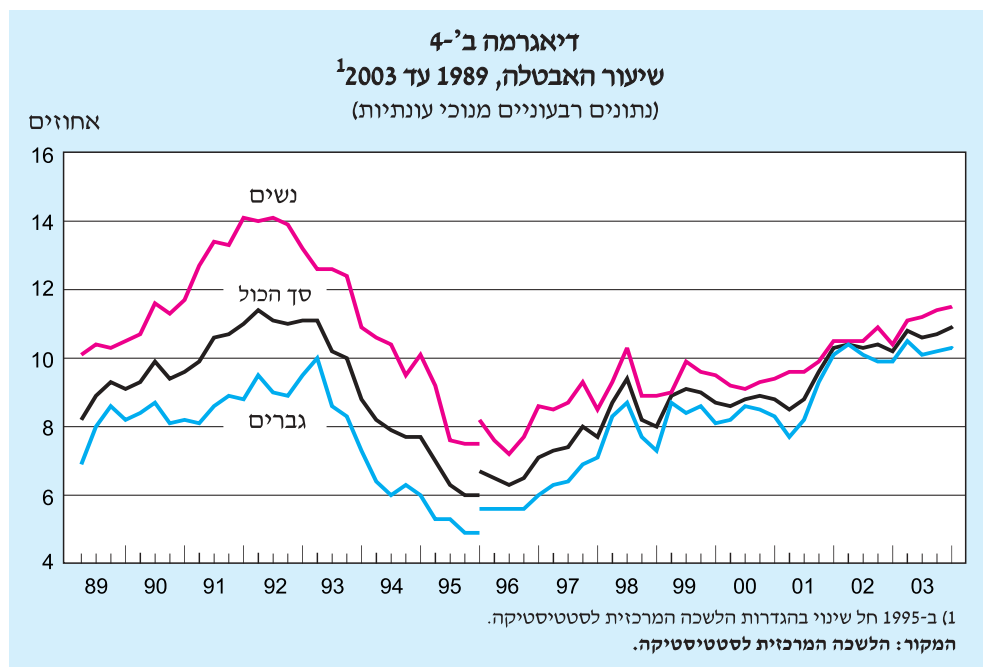
שיעור האבטלה המשיך להאמיר ברביע הראשון של 2003 והתייצב על 10.7 אחוזים בחישוב שנתי - לעומת 10.3 אחוזים אשתקד - השיעור הגבוה ביותר שנרשם בישראל מאז החלו לערוך סקרי כוח אדם באמצע שנות החמישים (להוציא את תחילת שנות התשעים, תקופת שיאו של גל העלייה ממדינות חבר העמים), והרבה מעל שיעור האבטלה הממוצע במדינות OECD (7.1 אחוזים).

שיעור האבטלה המשיך
להאמיר והגיע ל-10.7
אחוזים, והאבטלה
העמיקה. עם זאת,
במהלך השנה גברו סיכויי
המובטלים למצוא
עבודה, בזכות
התאוששות הביקוש
לעובדים במגזר העסקי.

סקר המעסיקים, שעורכת הרשות לתכנון כוח אדם במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מלמד שבמהלך 2003 גברו סיכויי המובטלים למצוא עבודה, בזכות התאוששות הביקוש לעובדים במגזר העסקי: שיעור המעסיקים המציעים עבודה ומספר המשרות הפנויות עלו, אף כי עדיין מדובר ברמות נמוכות מאוד, אפילו ביחס לאשתקד; כן השתפר מאזן התעסוקה, המוגדר כפער בין מספר העובדים שנקלטו בעבודה למספר העובדים שנפלטו ממנה, אולם המאזן עדיין שלילי.

שיעור המחפשים עבודה פחות מחודשיים ירד השנה במקצת, ולעומת זאת גדל מאוד שיעור המחפשים למעלה מחצי שנה, והתפתחויות אלו בלטו אצל הנשים. יש בכך כדי ללמד שמספר המצטרפים החדשים למעגל מחפשי העבודה פחת, ולעומת זאת האבטלה העמיקה. עדות לכך ניתן למצוא גם בירידת חלקם של המובטלים שעבדו בשנים עשר החודשים האחרונים, במקביל לגידול חלקם של המובטלים הכרוניים. גם מספר התביעות להבטחת הכנסה עלה בשיעור ניכר.

שיעור האבטלה של הגברים עלה מאוד ברביע הראשון של 2003, ולאחר מכן פחת, כך שבסיכומו של דבר הוא נותר כמעט ללא שינוי - 10.2 אחוזים (דיאגרמה ב'4), חרף ירידת שיעור ההשתתפות של הגברים ב-0.1 נקודת אחוז. שיעור האבטלה של הנשים המשיך לעלות גם בשנת 2003 והגיע ל-11.3 אחוזים, לעומת 10.6 אחוזים ב-2002, התפתחות המוסברת בעליית שיעור השתתפותן ב-0.7 נקודת אחוז. שיעור האבטלה של היהודים עלה מאוד, מ-9.8 אחוזים ל-10.6 אחוזים, ואילו שיעור האבטלה של הערבים פחת בקרוב לשתי נקודות אחוז והגיע ל-11.3 אחוזים, אף ששיעור השתתפותם נותר יציב.



שיעור האבטלה של בעלי השכלה תיכונית ומטה
 עלה מאוד השנה, ואילו שיעור בקרב בעלי השכלה על-תיכונית לא השתנה. התפתחות זו עולה בקנה אחד עם הקצב האיטי של התרחבות תעסוקת ישראלים בענפים העתירים בעבודה לא-מיומנת, על אף צמצום עובדים זרים.

שיעור האבטלה של בעלי השכלה תיכונית ומטה עלה מאוד השנה, ואילו שיעור בקרב בעלי השכלה על-תיכונית לא השתנה, לאחר שאשתקד האבטלה האמירה בקרב כל קבוצות ההשכלה (לוח ב'-7). התפתחות זו עולה בקנה אחד עם הקצב האיטי של התרחבות תעסוקת ישראלים בענפים העתירים בעבודה לא-מיומנת, על אף צמצום העסקתם של עובדים זרים.

לוח ב'-7
שיעורי האבטלה לפי השכלה, 1999 עד 2003
 (אחוזים)

	2003	2002	2001 ²	2000	1999
סך הכול	10.7	10.3	9.4	8.8	8.9
8-0 שנות לימוד	16.6	14.5	12.9	13.2	13.7
12-9 שנות לימוד	13.9	12.9	12.3	11.5	11.0
15-13 שנות לימוד	8.7	9.1	8.1	6.9	7.8
+16 שנות לימוד	5.9	5.8	4.5	4.5	4.4

(1) בנתונים בלוח המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002 נפלו טעויות.

(2) משנת 2001 הופעלה שיטת ניפוח חדשה בסקרי כוח-אדם.

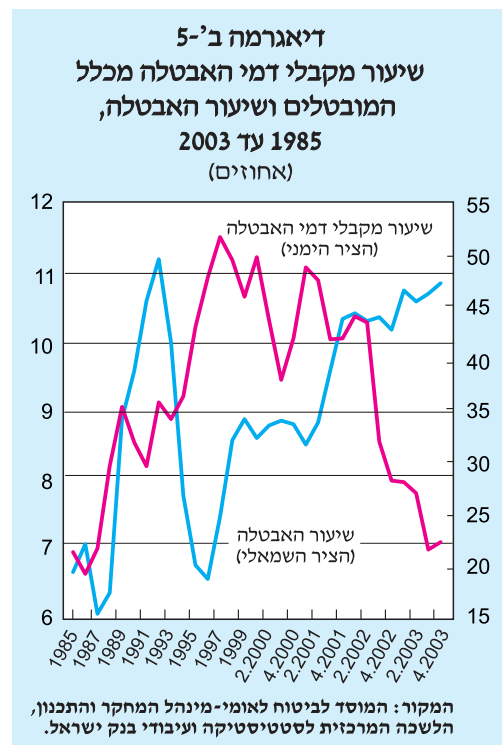
המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

במסגרת התכנית הכלכלית מאמצע 2002 הוכנסו בחוק ביטוח אבטלה שינויים רבים, שהרעו את מצב המובטלים. (פירוט ראו בתיבה ב'-2 בפרק המקביל של דוח בנק ישראל לשנת 2002). בין השאר הוארכה תקופת התעסוקה המזערית ערב האבטלה הנדרשת לשם הזכאות לדמי אבטלה (תקופת האכשרה) ל-360 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לתקופת האבטלה, במקום 180 מתוך 360 או 270 מתוך 540, והיא כיום מהמחמירות בעולם המערבי⁷. התמשכות המיתון, ועמו האמרת שיעור האבטלה והעמקתה, פגעו מאוד בסיכויי המובטלים לצבור את תקופת האכשרה הנדרשת והעלו את סיכוייהם לאבטלה חוזרת. ואכן, מדיאגרמה ב'-5 עולה כי שיעור המקבלים דמי אבטלה מכלל המובטלים ירד ירידה תלולה במהלך 2002, והוא עמד בסוף 2003 על פחות מרבע, לעומת כמחצית בשנת 2000; תמונה דומה מתקבלת גם לגבי מובטלים שעבדו בשנים עשר החודשים שקדמו לאבטלתם.

7 הגבלה נוספת על הזכאות לדמי אבטלה יושמה בראשית 2002: משך התשלום למובטל מתחת לגיל 40, החוזר לקבל דמי אבטלה בתוך 4 שנים (אשר נמנות מתחילת 2000). לא יעלה על תקופה מצטברת שאורכה 180 אחוזים מתקופה מרבית אחת של תשלום דמי אבטלה.

אמנם חוק ביטוח אבטלה טומן בחובו היבט ביטוחי מסוים, אך דמי האבטלה לרוב אינם שקולים לתקבולי הביטוח הלאומי בגינם. השיקול המרכזי שצריך להנחות את מעצבי החוק הוא שיפור תפקודו של שוק העבודה: דמי האבטלה מאפשרים למובטל לחפש עבודה המתאימה לכישוריו במטרה למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלו. על כן יש מקום לשקול דווקא הקלה בתנאי תקופת האכשרה, וכן הארכה של התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה. במקביל ראוי להקפיד על מבחן התעסוקה במטרה למנוע ניצול לרעה של החוק.

בחוק ההסדרים לשנת 2004 התקבל שינוי חקיקה שלפיו הופחתה תדירות התייצבות החובה של תובעי דמי אבטלה בלשכות התעסוקה. התייצבות פיזית בשירות התעסוקה נהוגה רק בחלק מהמדינות (למשל בבריטניה ובספרד). ובאחרות הרישום הוא טלפוני (לדוגמה במדינות שונות בארה"ב ובקנדה) או בדואר (למשל במדינות סקנדינביה ובפורטוגל)⁸. הדיווח הוא בדרך כלל דו-חודשי או חודשי. רישום תכופ בלשכות אמנם עשוי לצמצם את משך האבטלה, משום שהוא כרוך בעלויות למובטל, מקשה על קבלת גמלה שלא כדין ומאפשר מעקב הדוק יותר של השירות אחרי פעולות חיפוש העבודה. ואולם, בעידן של אבטלה גואה שירות התעסוקה בישראל אינו מסוגל לעמוד במטלותיו (תיבה ב'-3 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2002), ולכן המהלך שנקט יאפשר לעובדי השירות להקצות יותר זמן לתהליך ההשמה, ובמקביל יקל על המובטל בתהליך חיפוש העבודה במסגרות אחרות, אמנם תוך פגיעת מה באכיפת מבחן התעסוקה.



תיבה ב'-3: עלויות לא-כספיות של אבטלה

אבטלה היא גורם מרכזי לירידה בשביעות הרצון של הפרט מחייו, כלומר באושרו: הכנסתו פוחתת, והוא נחשף לעלויות לא-כספיות, כפגיעה בדימוי העצמי ובמעמד החברתי, אובדן מגע אנושי עם עמיתים לעבודה ועוד. מחקרים הראו כי אלו באים לידי ביטוי בעלייה של שיעורי ההתאבדות, התמונה והתחלואה, בהתרופפות קשרי הנישואים, בהתגברות העבריינות וכיוצא באלה.

בשנת 2002 ערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את הסקר החברתי הראשון בקרב בני 20 ומעלה, ובו שאלות ממגוון תחומים הנמצאים במרכז חייו של האדם. הסקר כלל גם שאלה על שביעות הרצון מהחיים. בהינתן התרומה של הכנסת הפרט לאושרו, ניתן לכמת, במונחים כספיים, את השפעת המאפיינים האחרים של חייו על אושרו (במונחי המחיר ההדוני), ובכלל זה את פגיעתה של האבטלה.

1 התיבה מבוססת על מאמרם של נ' זוסמן וד' רומנוב (טרם פורסם): אושר דעממים - שביעות רצונם של ישראלים מחייהם.

לאחר שמתחשבים, מחד גיסא, באובדן ההכנסה של המובטל, ומאידך, בגידול משך הפנאי העומד לרשותו, מתברר כי העלויות העקיפות הלא-כספיות של מובטלים שעבדו ערב אבטלתם במשרה מלאה, בשכר הממוצע במשק, שקולות ל-3 אלפים ש"ח לחודש, שהן כרבע מסך עלות האבטלה במונחי אושר. מחקרים בעולם² הראו שחלק זה אף גבוה הרבה יותר מרבע. ממצאים אלו סותרים טענה רווחת שאבטלה היא בעיקרה תופעה רצונית; הם מדגישים את הצורך להשקיע מאמצים בלתי נדלים ולהפנות תקציבים ניכרים לתכניות להשבת מובטלים למעגל העבודה, למשל ברוח המלצות "ועדת תמיר", או לסבסוד שכר (תיבה ב'-2). פתרונות אלה עדיפים על העלאת דמי האבטלה, שהשפעתה על רווחת המובטלים קטנה יחסית, והיא אף עלולה ליצור תמריצים שליליים לעבודה – אולם כל זאת בתנאי שדמי האבטלה מבטיחים למובטל רמת חיים סבירה ביחס לזו שממנה נהנה ערב האבטלה, תנאי שלא תמיד מתקיים.

עם התרחבות ממדי האבטלה, גדל החשש של מועסקים מאובדן מקום עבודתם, והדבר כרוך בירידה של שביעות רצונם מחייהם. מהסקר עולה כי אושרם של אלו החוששים במידה ניכרת מאובדן מקום עבודתם נמוך הרבה יותר משל אלו הנהנים מביטחון תעסוקתי. קרוב לחמישית מהמועסקים הישראלים חששו מאובדן פרנסתם בשנת 2002. בשנים האחרונות התרחבו ממדי האבטלה, ירד כוחם של איגודי העובדים, ועלה משקלה של התעסוקה הארעית באמצעות חברות כוח אדם; כל אלו ערערו מאוד את הביטחון התעסוקתי.

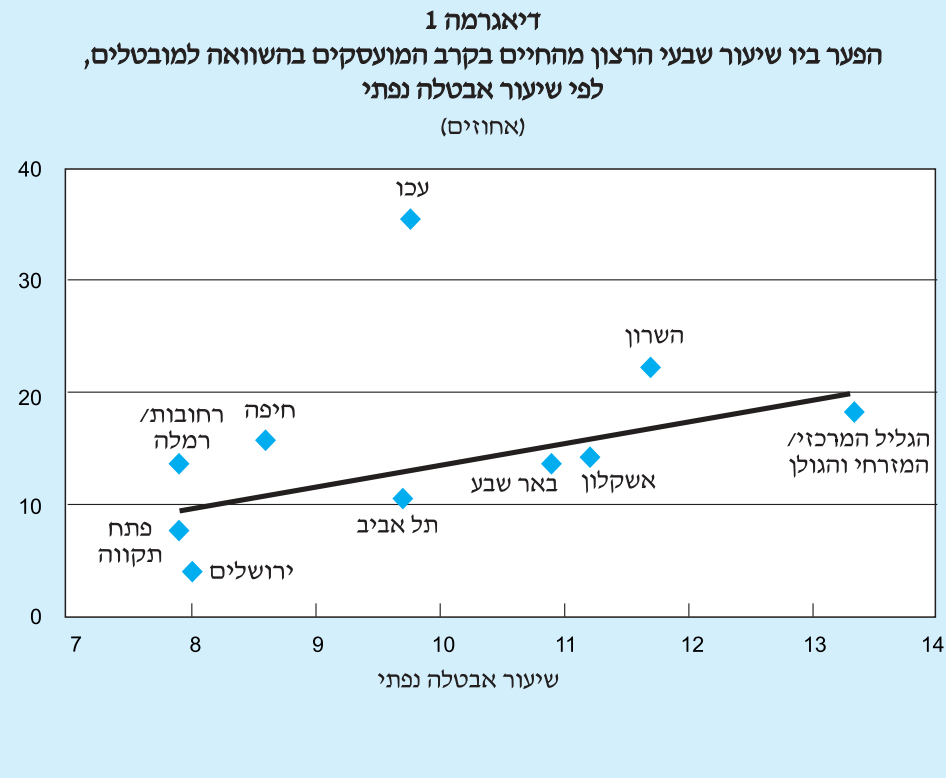
בחינת ההשפעה השולית של מאפייני המובטלים על שביעות רצונם מחייהם מעלה את הממצאים הבאים, הדומים לאלו שהתקבלו בעולם³. מובטלים פחות מאושרים ממובטלות, ומובטלים עולים חדשים ומשכילים – פחות מוותיקים וממעוטי השכלה. שביעות הרצון הנמוכה ביותר של מובטלים היא בשנות הארבעים לחייהם: צעירים יותר ומבוגרים יותר מוטרדים פחות מאבטלה – הראשונים בהעריכם שמדובר בתופעה חולפת, והאחרונים מפני שרבים בגילם מובטלים גם הם. עם התמשכות המיתון הנוכחי פשה נגע האבטלה גם בקרב גילאי הביניים והמשכילים, ומכאן שפגיעתו הרעה העצימה.

האמרת שיעור האבטלה האזורי מרחיבה את הפער בשביעות הרצון בין מועסקים למובטלים (דיאגרמה 1). אמנם אושרם של המועסקים באזורים מוכי אבטלה נמוך מזה שנרשם בשוקי עבודה איתנים, אולם מיעוט הסיכויים למצוא עבודה פוגע עוד יותר באושרם של המובטלים, אף שהיה ניתן לחשוב על "אחוות מובטלים", העשויה לשכך קמעה את הפגיעה. התרחבות הפערים בשביעות הרצון

2 Winkelmann, L. and Winkelmann, R. (1998), "Why are the Unemployed so Unhappy? Evidence from Panel Data", *Economica*, Vol. 65, No. 257.

3 Praag, B.M.S and Ferrer-i-Carbonell, A. (2002), *Life Satisfaction Differences Between Workers and Non-Workers The Value of Participation Per-se*, Tinbergen Institute, Discussion Paper 2002-018/3.

בין מועסקים למובטלים באזורים מוכי אבטלה, למשל בצפון הארץ ובדרומה, עלולה להגביר את המתחים הפנימיים, ולכן מחייבת התערבות נקודתית וטיפול מערכתי.

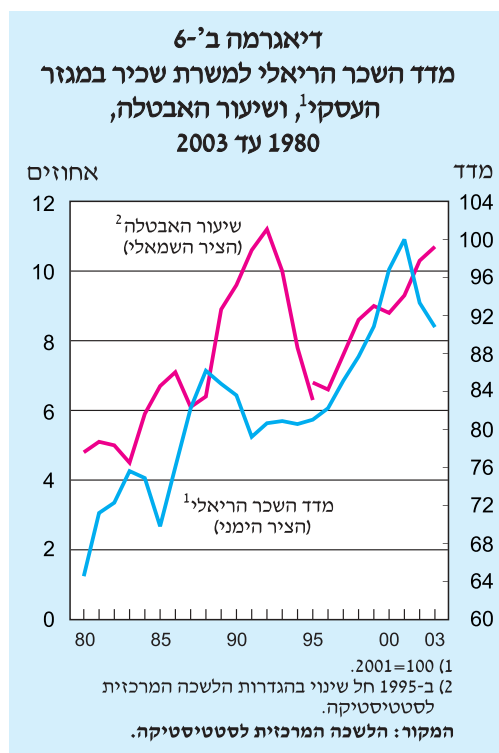


6. השכר⁸ ויחסי העבודה

השכר הנומינלי הממוצע למשרת שכיר ירד בשנת 2003 ב-2.1 אחוזים - ב-3.1 אחוזים בשירותים הציבוריים וב-1.8 אחוזים במגזר העסקי. בשנת 2002 נשחק השכר הריאלי מאוד, ב-6.0 אחוזים, בשל התמשכות השפל בשוק העבודה וההפתעה האינפלציונית, ובשנת 2003 הוא פחת ב-2.8 אחוזים (לוח ב'-8), בעוד שהמחירים עלו בממוצע רק מעט. שיעור הירידה של השכר הריאלי בשירותים הציבוריים היה השנה 3.7 אחוזים, בדומה לשנה הקודמת, ובמגזר העסקי היה שיעור 2.4 אחוזים, הרבה פחות מאשר אשתקד. במחצית השנייה של השנה עלה השכר הריאלי, בגלל מדדי מחירים שליליים ועלייה קלה של השכר הנומינלי.

השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר העסקי פחת השנה ב-2.4 אחוזים, הרבה פחות מאשר אשתקד; בשירותים הציבוריים ירד השכר ב-3.7 אחוזים - תוצאה של התכנית הכלכלית וההסכם הקיבוצי שנחתם בין הממשלה להסתדרות.

8 השכר למשרת שכיר (לפי דיווחי המוסד לביטוח לאומי) מחושב כסך כל תשלומי השכר חלקי סך כל משרות השכיר, ואינו מתוקנן על פי היקפי המשרה. יש לזכור כי חלק מהשינוי בשכר למשרת שכיר הוא טכני - נובע משינוי בהיקף המשרה, בהרכב השכירים וכדומה. כמו כן, הכנסות מעסק וממשלח יד של עצמאיים ומקורות הכנסה נוספים (פנסיה תעסוקתית, תשלומי קצבאות, הכנסות מהון ועוד) אמנם הכרחיים לניתוח מקיף של דפוסי ההשתתפות בשוק העבודה, אך הנתונים לגביהם מתקבלים בפיגור רב.



ירידת השכר הנומינלי למשרת שכיר בשירותים הציבוריים ב-3.1 אחוזים, לאחר עלייה של 1.1 אחוזים בשנה הקודמת, היא תוצאה של סדרת צעדים במסגרת "התכנית להבראת כלכלת ישראל" מאמצע 2003 ושל ההסכם הקיבוצי שנחתם בין הממשלה להסתדרות העובדים הכללית החדשה. בין השאר הופחת שכר המועסקים בשירותים הציבוריים ובתאגידים העסקיים של המדינה באופן פרוגרסיבי, בשיעור ממוצע של כ-4 אחוזים, החל מאחד ביולי 2003, למשך שנתיים. כן נדחו לשנה הבאה תשלומי דמי ההבראה ומענק היובל (בשווי כולל של 1.3 מיליארדי ש"ח ברוטו), וגם תוספת היוקר (בשיעור של 2.0 אחוזים לעובדי המגזר הציבורי, בגין אותו חלק של השכר העולה על שכר המינימום, עד 7.7 אלף ש"ח). החיסכון לתקציב המדינה כתוצאה מכל הצעדים האלה הוא כ-2 מיליארדי ש"ח ברוטו לשנה. נמשכה המדיניות להאטת זחילת השכר, הנאמדת ב-2.5 עד 3 אחוזים לשנה, ומהווה רכיב מרכזי בהעלאות השכר בעידן של אינפלציה נמוכה. פרישה המונית מוקדמת של עובדים ותיקים מהשירות הציבורי, הנהנים לרוב משכר גבוה יחסית, הביאה גם היא לירידת השכר, אף כי תשלומים חד-פעמיים הנלווים לפרישה פעלו לעלייה זמנית של השכר. השפעה דומה הייתה לפיטורי עובדים, חלקם בעקבות הסכמים

קיבוציים (למשל במשרדי הממשלה, בשלטון המקומי, עם הסתדרות המורים וארגון המורים). יצוין כי קיצוץ מכסת השעות הנוספות השתקפה בירידה של 1.5 אחוזים בשעות העבודה למועסק ישראלי בשירותים הציבוריים, ולכן התכווצות השכר הנומינלי לשעת עבודה של עובדי הציבור הייתה מתונה מזו של השכר למשרת שכיר.

בכל ענפי השירותים הציבוריים ירד השכר הריאלי בשיעור לא מבוטל. במינהל הציבורי של המדינה התכווץ השכר בכ-5 אחוזים, וכך גם בשירותי החינוך וברשויות המקומיות, אשר בחלק מהן הונהגו תכניות הבראה שכללו הפחתת שכר, במקביל להמשך ביטולן של חריגות השכר. בשירותי הבריאות, הרווחה והסעד והשירותים הקהילתיים והחברתיים היו ירידות השכר מתונות יותר.

להפחתת השכר וריסון גידולה של התעסוקה בשירותים הציבוריים עשויה להיות השפעה ממתנת על השכר במגזר העסקי, ולו בטווח הקצר, בשל הגדלת היצע העבודה המופנה אליו. במחקרים שנערכו בישראל⁹ נמצא כי תנודות בשכר בענף אחד גולשות חיש קל לענפים אחרים, וכי התמסורת בין השכר במגזר הציבורי לשכר בענפים השונים

9 ל' אחדות וו' סולה (1999), קשרי גומלין בין ענפים במערכת השכר בישראל: ניתוח סדרות עתיות, 1968-1997, הסתדרות העובדים הכללית החדשה, המכון למחקר כלכלי חברתי, ו-Friedrich Ebert Foundation, מאמר לדיון מס' 5.

ד' אלקיים (1989), "הגורמים המשפיעים על היצע העבודה ועל הביקוש לה במגזר העסקי, 1962 עד 1984", סקר בנק ישראל, 64.

י' ארטשטיין (2001), "גמישות שוק העבודה בישראל", בתוך: א' בן בט (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק - המשק הישראלי 1985-1998, עם עובד והמכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק.

להפחתת השכר וריסון
 גידולה של התעסוקה
 בשירותים הציבוריים
 עשויה להיות השפעה
 ממתנת על השכר במגזר
 העסקי, ולו בטווח הקצר,
 בשל הגדלת היצע
 העבודה המופנה אליו.

במגזר העסקי היא בפיגור של שנה עד שנה וחצי. בטווח הארוך נשמרים יחסי השכר המאפיינים את הענפים והמגזרים השונים. בעשור האחרון התרופפו קשרים אלו בשל היחלשות כוחם של האיגודים המקצועיים וצמצום תחולתם של הסכמי שכר ענפיים ועם בעלי משלחי יד שונים, ואף ההסכמים המפעליים כנראה פחתו – כל זאת במקביל לעליית חלקם של חוזי העבודה האישיים. בהאצת אותם תהליכים תמכה, ככל הנראה, הירידה בסביבת האינפלציה. לסיכום, להפחתת השכר והתעסוקה בשירותים הציבוריים עשויה להיות השפעה מוגבלת על ההתפתחויות המקבילות במגזר העסקי, וכיוון שהפחתת השכר קצובה בזמן, השפעתה תהיה חלשה עוד יותר.

המשך ירידת השכר הנומינלי במגזר העסקי, המצטברת לכדי 3.1 אחוזים בשנתיים האחרונות, מעיד על השפל בשוק העבודה ועודף היצע העבודה: בשל הביקושים הנמוכים המשיכו המעסיקים להקטין לא רק את תשומת העבודה, זו השנה השלישית ברציפות, אלא גם את עלות העבודה. בתקופה של אבטלה גואה אנו עדים להיחלשות כוח המיקוח של העובדים, אשר יחד עם הגמשת שוק העבודה תומכת בירידת שכר.

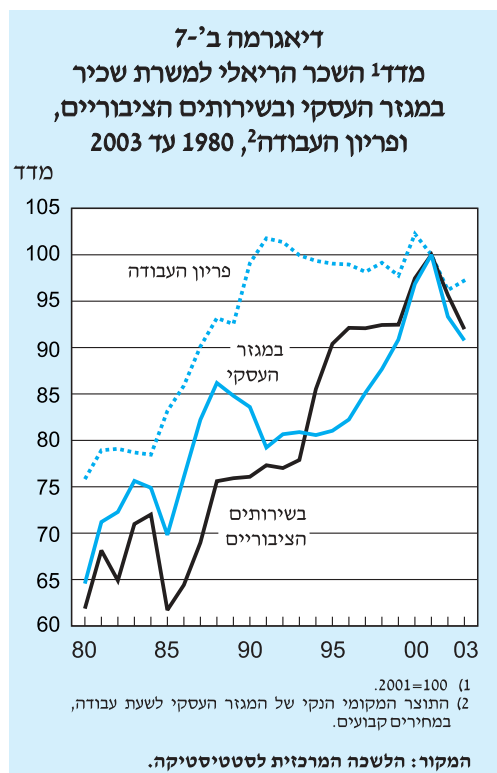
תשומת העבודה במגזר העסקי נותרה בשנת 2003 כמעט ללא שינוי, ואילו התוצר העסקי התרחב ב-1.8 אחוזים. כך עלה פריון העבודה (התוצר המקומי הנקי של המגזר העסקי לשעת עבודה, במחירים קבועים) ב-1.5 אחוזים – לאחר שנתיים של ירידות שהצטברו לכדי 6 אחוזים. אף על פי כן פריון העבודה עדיין נמוך מאשר במחצית השנייה של שנות התשעים, ומכאן שתהליכי ההתייעלות של הפירמות עשויים להימשך. עליות נאות של פריון העבודה נרשמו ברוב ענפי המשק, ובלטו בענפי התעשייה, המסחר, שירותי האירוח והאוכל והתחבורה והתקשורת.

גידול של פריון העבודה ושחיקת השכר הריאלי במגזר העסקי הביאו לירידה של 3.6 אחוזים בעלות העבודה ליחידת תוצר, לאחר שנתיים של עליות רצופות, אולם היא עדיין גבוהה מאשר ערב האינתיפאדה. יש להניח אפוא, שהפירמות ימשיכו לנקוט צעדים לשיפור רווחיותן.

בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002 נקבע כי השכר הממוצע במשק (לפי חוק הביטוח הלאומי) לא יעודכן, ועל כן שכר המינימום נותר בעינו. בעקבות תוספת היוקר שניתנה בינואר 2003 עודכן גם שכר המינימום, בשיעור נומינלי של 2.1 אחוזים, ורוסנה ירידת השכר בחלק מהענפים המסורתיים ובשירותי הרווחה והסעד.

השכר הריאלי למשרת שכיר ישראלי במגזר העסקי התכווץ בשנת 2003 ב-2.6 אחוזים (1.9 אחוזים בקירוב לשעת עבודה).

פריון העבודה עלה ב-1.5 אחוזים – לאחר שנתיים של ירידות; התייעלות הפירמות יחד עם שחיקת השכר הריאלי במגזר העסקי הביאו לירידה של 3.6 אחוזים בעלות העבודה ליחידת תוצר, אולם היא עדיין גבוהה מאשר ערב פרוץ האינתיפאדה.



התכווצות השכר הריאלי
במגזר העסקי הקיפה את
מרבית ענפיו ובלטה באלו
העתירים בכוח אדם
משכיל ומיומן.

התכווצותו הקיפה את מרבית ענפיו ובלטה באלו העתירים בכוח אדם משכיל ומיומן (ירידה של 2.5 אחוזים), שעובדיו נהנים מרמת שכר גבוהה יחסית. מספר משרות השכיר באותם ענפים פחת יותר מאשר בענפים אחרים, ולכן השינוי בהרכב המועסקים במגזר העסקי תרם השנה להאצת קצב ירידתו של השכר הריאלי למשרת שכיר ישראלי, ובלא שינוי זה היה השכר הריאלי פוחת ב-1.4 אחוזים.

בענף הבינוי פחת השנה השכר הריאלי למשרת שכיר ישראלי ב-3.5 אחוזים - כתוצאה מהחלפה של עובדים זרים בישראלים עובדי "צווארון כחול", ששכרם נופל מזה של ישראלים עובדי "צווארון לבן". יצוין כי שכרם הריאלי של העובדים הזרים בענף הבינוי ירד ב-1.6 אחוזים, אולם זאת בשל ייסוף השקל כנגד הדולר (שכן השכר נקוב בדולרים); במונחי דולרים הוא עלה ב-3.1 אחוזים, דבר המעיד על עודף ביקוש לעבודתם.

בענף החשמל והמים נמשכה ירידת השכר למשרת שכיר ישראלי - אולי בשל פרישה מוקדמת של עובדים בחברות ממשלתיות שנהנו מרמות שכר גבוהות יחסית. בחלק מענפי המשנה במסחר הסיטוני והקמעוני נמשכו ירידות שכר לא-מבוטלות, אשר יחד עם המשך צמצום התעסוקה מלמדות על תהליכי התייעלות, שכן תוצר הענף התרחב. התפתחות דומה הייתה במערכת הבנקאות, שבה נרשמו בשנים הקודמות עליות שכר ניכרות. בשירותים העסקיים התכווץ שכר המועסקים בשירותי המחשוב - בשל עודף היצע עבודה והימנעות פירמות מהשקעות במיכון ובמחשוב בעת המיתון - והשכר של המועסקים בשירותי אדריכלות והנדסה ירד במתינות, בגלל צמצום הפעילות בענף הבינוי.

בתעשייה ירד השכר הריאלי למשרת שכיר ישראלי ב-0.4 אחוז, בהמשך לירידה של 4.2 אחוזים אשתקד¹⁰. בשנת 2002 נשחק השכר בעיקר בענפים עתירי עבודה משכילה ובענפים המעורבים; בשנת 2003 המשיך השכר הריאלי להתכווץ בענפי התעשייה המתקדמים (בשיעור של 1.9 אחוזים), כולל בענף הרכיבים האלקטרוניים, שלמועסקיו הייתה עדנה בשנה הקודמת. לעומת זאת השכר הריאלי בענפים המעורבים והמסורתיים עלה מעט (עלייה של פחות מאחוז בכל אחד מהם). כנראה בזכות התאוששות פעילותם ועדכון שכר המינימום. בשירותי האירוח נבלמה מגמת הירידה של השכר הריאלי למשרת שכיר ישראלי - כתוצאה מהארכת ההסכם הקיבוצי בענף המלונאות, שנחתם בתחילת 2002 והפחית את עלות העבודה הנומינלית בכ-7 עד 8.5 אחוזים - ושכרם של המועסקים במסעדות ושירותי האוכל אף עלה מעט, בזכות התגברות הפעילות החוץ-ביתית.

10 לעומת זאת מסקר התעשייה מתברר כי עלות העבודה החודשית לשכיר בתעשייה עלתה בשנת 2003 בכ-2 אחוזים, ובשל יציבות במספר שעות העבודה למעשה לשכיר גדלה העלות לשעת עבודה בשיעור דומה.

לוח ב'-8

העלייה או הירידה של השכר הריאלי למשרת שכיר¹, 1999 עד 2003 (אחוז השינוי במחירים קבועים)

2003	2002	2001	2000	1999	
-2.8	-6.0	3.0	6.2	2.5	סך הכול
-2.9	-5.9	2.6			ישראלים
-3.7	-4.3	2.6	5.4	0.0	השירותים הציבוריים
-2.4	-6.7	3.3	6.6	3.6	המגזר העסקי - סך הכול
-2.6	-7.0	2.7			ישראלים
-1.2	-5.5	8.3	5.3	2.7	החקלאות - סך הכול
-1.5	-3.8	5.4			ישראלים
-0.4	-4.2	3.2	4.3	5.2	התעשייה
-2.7	-3.2	2.5	7.6	2.3	החשמל והמים
-4.0	-5.1	4.3	6.3	3.9	הבינוי - סך הכול
-3.5	-4.7	0.3			ישראלים
-2.5	-6.3	2.2	6.1	-0.4	המסחר והתיקונים
1.1	-6.4	-0.1	4.0	1.2	שירותי האירוח והאוכל
-2.3	-5.1	0.9	1.5	0.6	התחבורה, האחסנה והתקשורת
-3.4	-6.8	1.7	12.0	3.9	השירותים הפיננסיים
-3.2	-8.6	3.6	14.2	10.3	השירותים העסקיים

(1) שכר ריאלי למשרת שכיר, על פי דיווחי המוסד לביטוח לאומי. כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים, אלא אם כן צוין אחרת. בעקבות שינוי בהגדרות בשנת 2002, נתוני ענפי המגזר העסקי (למעט בינוי וחקלאות) הם כדלקמן: עד שנת 2002 - עובדים ישראלים ועובדים זרים מדווחים; ב-2003 - עובדים ישראלים בלבד.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשנת 2003 ננקטו צעדים אחדים להקטנת עלות העבודה (נוסף על אלו הנוגעים רק לשירותים הציבוריים) ולהגדלת ההכנסה הפנויה משכר: הוקדמה הפחתת שיעורי המס על ההכנסה מיגיעה אישית על פי המלצות "ועדת רבינוביץ", והושבה תקרת השכר החייב בדמי ביטוח לאומי ובמס בריאות (הנוגעת לקבוצה קטנה ביותר של עובדים). לעומת זאת הוחלט, במסגרת הרפורמה בחיסכון הפנסיוני, להעלות את הפרשות העמיתים השכירים בקרנות הוותיקות ב-1.5 נקודת אחוז, במהלך מדורג בן ארבע שנים, החל משנת 2004, וכך גם את הפרשות המעבידים; כן ינוכה לקרן תגמולים בשנת 2004 אחוז משכר העובדים שעליהם חלה פנסיה תקציבית (2 אחוזים משנת 2005 ואילך). כדי למתן את גידולה של עלות העבודה הנובע מצעדים אלו יש כוונה להפחית את דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים במהלך שלוש השנים הבאות, הפחתה מדורגת מצטברת של 1.5 נקודת אחוז. עם זאת צומצמו מאוד הטבות המס הגיאוגרפיות לנישומים יחידים וההנחה במס הבריאות לעובדי מערכת הביטחון.

גיל פרישת החובה לפנסיה יועלה בכל שנה בארבעה חודשים, עד 67 לגברים ו-64 לנשים, אולם בעתיד תקום ועדה ציבורית שתבחן, בין השאר, את גיל הפרישה

בשנת 2003 ננקטו צעדים אחדים להקטנת עלות העבודה ולהגדלת ההכנסה הפנויה משכר, ובראש ובראשונה הוקדמה הפחתת שיעורי המס על ההכנסה מיגיעה אישית.

של הנשים. (ראו גם פרק ג' בדוח זה). יצוין שהוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה מעבודה (יולי 2000) המליצה להעלות את גיל הפרישה ל-67 שנים לגברים ונשים כאחד, תוך התחשבות במועסקים במשלחי יד שבהם השחיקה בעבודה רבה ובאלו החשופים לפיטורים בגיל מבוגר.

התערערו יחסי העבודה במשך בשנת 2003 נבעה לא רק מהסדרי הפנסיה החדשים, אלא גם משינויים מבניים מתוכננים בשירותים הציבוריים ובתאגידים הממשלתיים, הכרוכים בצמצום מצבת העובדים ובהרעה עתידית של תנאי ההעסקה לנותרים. הכוונה היא לסגור ולאחד יחידות ממשלתיות, לפתוח לתחרות ולשנות את דפוסי הפעילות במשק החשמל, נמלי הים, התקשורת הנייחת והדואר ועוד, וכן להפריט יחידות וחברות שבבעלות המדינה. אין ספק שהשירותים הציבוריים ושלוחותיו נדרשים לתהליכי התייעלות מקיפים, אבל אלו צריכים להיעשות – ככל שניתן – בהדרגה, ותוך הידברות עם ציבור העובדים ונציגיו הנבחרים, כדי להגיע במידת האפשר להסכמות.

נוסף על הפחתת שכר והקטנת כוח האדם בשירותים הציבוריים, גם באמצעות פיטורים, נעשו השנה ניסיונות להגבלת מוסד הקביעות – למשל הארכת תקופת הניסיון לקבלת עובדים לקביעות והרחבת התעסוקה הלא-צמיתה. צמצום מוסד הקביעות בשירותים הציבוריים עשוי להביא לשיפור תפקודו וליתר גמישות בהעסקת כוח אדם ההולם את הצרכים. עם זאת, קביעות תורמת לצבירת ותק וניסיון ספציפי, העשויים להשביח את איכות העבודה. יש להדגיש שצמצום מוסד הקביעות של עובדי הציבור והרעת תנאי הפנסיה התקציבית ומעבר לפנסיה צוברת עלולים להביא בסופו של דבר לדרישה לפיצוי בצורת העלאת שכר, שכן מדובר בכלים שלובים.

פן אחר להתרופפות יחסי עובד-מעביד ממושכים הוא דחייה נוספת, עד 2007, של אותו חלק בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם ההופך אותם, לאחר תשעה חודשי עבודה, לעובדי המעסיק. יצוין כי השירותים הציבוריים הם גדולי המעסיקים של עובדי קבלן, הן במישרין והן בעקיפין. (ראו תיבה ב'-2 בפרק המקביל בדוח בנק ישראל לשנת 2001.)

לעיתים קרובות סכסוך בין עובדים למעבידים כרוך בעלויות לא מבוטלות לצדדים הניצים ולציבור הרחב, במיוחד כאשר הוא מתרחש בשירותים הציבוריים, שהם בדרך כלל ספקים בלעדיים של שירותים חיוניים, ובייחוד בישראל, הסובלת מנגע שביתות במגזר הציבורי (תיבה ב'-4). להסדרים מוסדיים-חוקיים הנוגעים לזכות השביתה עשויה להיות השפעה מכרעת על עצימות סכסוכי העבודה וההסכמים הנחתמים בעקבותיהם. לפיכך חשוב לבחון את ההשלכות של הצעות להגבלת זכות השביתה, בשירותים הציבוריים ובכלל, למשל בוררות חובה (ואף איסור שביתה בשירותים חיוניים), עריכת הצבעה לפני שביתה, הארכת תקופת הצינון לפני שביתה וקיצור תקופת ההודעה של מעביד על השבתת מגן¹¹.

בשנה הנסקרת התערערו יחסי העבודה במשק, בעיקר על רקע הסדרי פנסיה חדשים והעלאת גיל פרישת החובה, וכן לנוכח הכוונה לחולל שינויים מבניים נרחבים בשירותים הציבוריים ובתאגידים הממשלתיים תוך צמצום ניכר בכוח האדם. אין ספק שהשירותים הציבוריים ושלוחותיו נדרשים לתהליכי התייעלות מקיפים, אבל אלו צריכים להיעשות ככל שניתן בהדרגה, ותוך הידברות עם ציבור העובדים ונציגיו הנבחרים.

11 לאחרונה הוקמה ועדה לבדיקת המבנה והתפקוד של בתי הדין לעבודה, לרבות הצעות לשילוב בתי הדין לעבודה במערכת המשפט הכללית, ולאלו עשויות להיות השלכות לא רק ארגוניות.

מחקרים מארה"ב ומקנדה¹² מלמדים שלבוררות חובה תרומה חיובית של ממש להקטנת ההסתברות לפריצת שביתה ביחס למדיניות המתירה שביתה כמעט ללא סייג. בוררות חובה מצמצמת את אובדן ימי העבודה ואת עלות השביתה לעומת מצב שבו הממשלה מחויבת לנהל משא ומתן עם עובדי הציבור או מצב הפוך של זכות שביתה רחבה. בוררות חובה מביאה להעלאת שכר גבוהה מזו המושגת בהעדר הסייגים על זכות השביתה. מכאן שהיא אמנם מפחיתה את עצימות סכסוכי העבודה, אבל כרוכה בגידולן של הוצאות השכר למעסיק. הסדרי בוררות חובה קיימים רק במדינות מפותחות ספורות (לדוגמה ארה"ב וקנדה), ובישראל השימוש במוסד לבוררות מוסכמת מועט, אף שבנסיבות מסוימות מוטלת חובת בוררות לפי דרישה של אחד הצדדים. החובה לקיים הצבעה לפני שביתה מקטינה מאוד את ההסתברות שהיא תפרוץ ואת משכה, אבל אינה משפיעה על השכר. תקופת צינון לפני שביתה בשירותים הציבוריים, וכן במגזר העסקי, לא מפחיתה את תדירות השביתות, ואף עשויה להאריך אותן ולהביא לירידת שכר בעקבותיהן.

תיבה ב'-4: עצימות סכסוכי העבודה בישראל

עצימות סכסוכי עבודה היא במידה רבה פועל יוצא של מצב משקי, הסדרי מוסדיים-חוקיים (למשל זכות השביתה), מדיניות ממשלתית, מבנה המערכת הפוליטית ועוד. בהשוואה בין-לאומית רב-שנתית שכיחות העיצומים והשביתות בישראל ועוצמתם - הנמדדים לפי מספר האירועים, שיעור העובדים הלוקחים בהם חלק וימי העבודה שאבדו (מתוקננים בגין מספר השכירים), מספר העובדים המעורבים בשביתה נתונה או ימי העבודה שאבדו לכל שובת - גבוהות בממוצע בהרבה מאשר במדינות המערב (שבחלק מהן השונות הבין-שנתית ניכרת). לריבוי סכסוכי העבודה בישראל בעשורים האחרונים כמה הסברים אפשריים: (א) עובדי הציבור מעורבים בחלק הארי של סכסוכי העבודה, וחלקה של התעסוקה בשירותים הציבוריים ובתאגידים הממשלתיים בארץ גבוה יחסית. העובדים בהם מאוגדים ולא חשופים לפיטורים, והמעביד אינו ניצב בפני תחרות בשוק המוצרים. עם זאת, ביוון ובצרפת השירותים הציבוריים נרחבים, ואף על פי כן יחסי העבודה שם אינם כה סוערים. (ב) מגבלות מועטות בלבד מוטלות על זכות השביתה של עובדי הציבור בכלל ושל המועסקים בשירותים החיוניים בפרט. (ג) בגלל שיעורי אינפלציה גבוהים בעבר הונהגו מנגנוני הצמדה חלקיים של השכר (תוספת יוקר), והעובדים היו נושאים ונותנים עם המעביד בתדירות גבוהה במטרה

¹² Gunderson, M. and Melino, A. (1990), "The Effects of Public Policy on Strike Duration", *Journal of Labor Economics*, Vol. 8, No. 2. Currie, J. and McConnell, S. "Collective Bargaining in the Public Sector: The Effect of Legal Structure on Dispute Cost and Wages", *The American Economic Review*, Vol. 81, No. 4, 1991; *The Impact of Collective Bargaining Legislation on Disputes in the U.S. Public Sector: No Policy May be the Worst Policy*, NBER Working Paper No. 3978, 1992; Cramton et al. (1999), "The Effect of Collective Bargaining Legislation on Strikes and Wages", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 81, No. 3.

לזכות בפיצוי על שחיקת השכר ואף להגדיל את התמורה לעבודה. ממחקרים¹ עולה כי תנודות באינפלציה מביאות לעלייה בשכירות השביתות ובהתמדה בהן, משום שאי-ודאות גבוהה מרחיבה את הפער בציפיות בין העובדים למעבידים ומחייבת ליבון תרחיש מגוונים.

שיעור החברות בארגוני עובדים בישראל גבוה מהשיעורים המקבילים ברוב המדינות המפותחות, אולם אינו יוצא דופן, ושיעור הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים דווקא נמוך יחסית², כך שלא ניתן להצביע על קשר ברור וחד-משמעי בין כוחם לכאורה של איגודי העובדים בארץ לבין עצימות סכסוכי העבודה. מערכת יחסי העבודה בישראל נמצאת בעיצומו של מעבר מהדגם השיתופי, הנהוג ברבות ממדינות מערב אירופה, שלפיו מתנהל משא ומתן כלל-ארצי בין ארגוני העובדים לבין הממשלה והמעסיקים הפרטיים, ולעיתים אף נחתמת אמנה חברתית, לדגם האנגלי-אמריקאי, המבוסס על ניהול משא ומתן ברמת האיגוד והמפעל. לא ברור אם תהליך זה, יחד עם שינויי החקיקה המוצעים, המכרסמים הלכה למעשה בזכות השביתה, יובילו להפחתה של עצימות סכסוכי העבודה, שכן עד היום היה בכוחם של ארגוני עובדים, לעיתים, למתן את דרישות העובדים.

בשנתיים האחרונות נסבו סכסוכי העבודה בישראל סביב הכוונה לחולל שינויים מבניים וארגוניים מרחיקי לכת בשירותים הציבוריים ובתאגידים הממשלתיים. השוואה מעניינת של השלכות תהליכים דומים לאלו המתרחשים כעת בישראל על מערכת יחסי העבודה היא לבריטניה של שנות השמונים³. באותה התקופה נפתחו השווקים לתחרות, תוך הקטנת עוצמתם של מונופולים, גברה ההפרטה ומיקור-החץ, בדגש על השירותים הציבוריים, והתעסוקה החלקית והזמנית התרחבה מאוד. התמורות ביחסי העבודה היו כבירות: תחולת המשא ומתן צומצמה (התמעטו צווי הרחבה וכדומה) והוא עבר לרמת המפעל; מעסיקים לא היו חייבים עוד להכיר בארגון העובדים הנבחר, והארגון נחשף לתביעות בגין נזקי שביתה; עובדים יכלו שלא להשתייך לארגון העובדים (ביטול ה-closed-shop) ולעבוד בזמן שביתה; כדי לפתוח בשביתה נדרשה הצבעה שבה יושג רוב; בנסיבות מסוימות המעבידים היו רשאים לפטר עובדים שובתים; עובדים מאוגדים

1 Gramm, C.L. et al. (1988), "Inflation Uncertainty and Strike Activity", *Industrial Relation*, Vol. 27, No. 1

2 בישראל פחת שיעור חברי ההסתדרות הכללית ואלו המכוסים בהסכמים קיבוציים מ-80 עד 85 אחוזים (כל אחד) בתחילת שנות השמונים ל-40 עד 45 אחוזים וכ-56 אחוזים, בהתאמה, בשנת 2000. התהליך הואץ עם חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בשנת 1995. לפירוט ולהשוואות בין-לאומיות ראו:

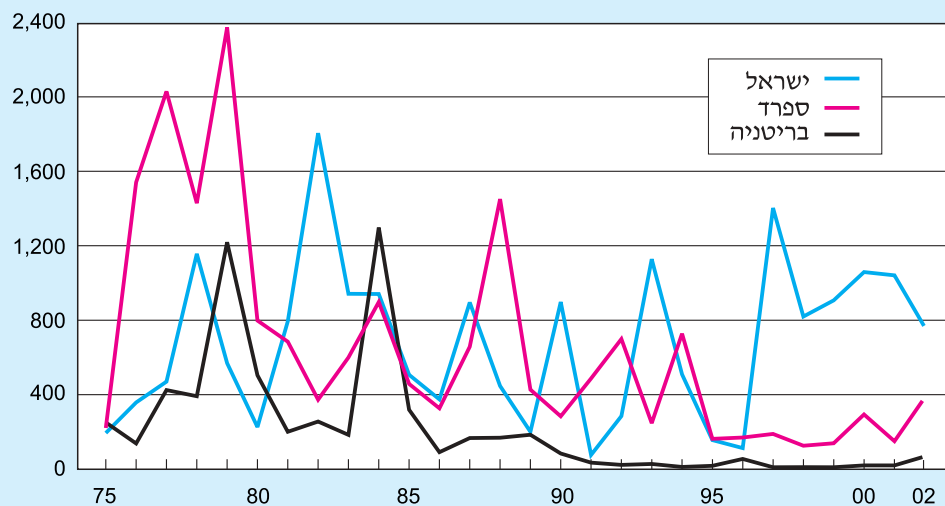
Cohen, Y. et al. (2003), "Unpacking Union Density: Membership and Coverage in the Transformation of the Israeli IR System", *Industrial Relations*, Vol. 42, No. 4; ILO, *World Labour Report 1997-1998*.

3 Metcalf, D. (1993), *Transformation of British Industrial Relations? Institutions, Conduct and Outcomes 1980-1990*, London School of Economics, Centre of Economic Performance, Discussion Paper No. 151.

היו זכאים למימון של הליכים משפטיים נגד ועד העובדים מכספי ציבור. כתוצאה מכל אלו נרשמו ירידה תלולה בשיעור ההתאגדות – משיא של כ-50 אחוזים בסוף שנות השבעים לכ-40 אחוזים כעבור עשור – ועלייה חדה של אי-השוויון בהכנסה משכר. אין להתפלא אפוא שבמהלך התקופה הנסקרת התערערו יחסי העבודה בבריטניה (דיאגרמה 1), וכיום עצימות סכסוכי העבודה בה היא מן הנמוכות באירופה.

דיאגרמה 1

ימי עבודה שנתיים שאבדו כתוצאה מעיצומים ומשביתות ל-1,000 שכירים, ישראל¹, בריטניה² וספרד, 1975 עד 2002



(1) לא כולל שביתות בהן אבדו פחות מ-10 ימי עבודה. שכירים ישראלים בלבד.
(2) לא כולל שביתות בהן היו מעורבים פחות מ-10 עובדים במשך יום עבודה אחד ויותר, אלא אם כן אבדו יותר מ-100 ימי עבודה; לא כולל שביתות פוליטיות. לפני שנת 1992 - אינו כולל שכירים בחקלאות.

המקור: International Labor Office, *Year book of labor Statistics*, שנים שונות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בספרד עצימות סכסוכי העבודה היא הגבוהה באירופה, אף שאיגודי העובדים חלשים ומפוצלים, ומערכת יחסי העבודה מוסדרת⁴. ההסבר לכך תואם בחלקו את גורמי הרקע שרווחו בארץ שנים ארוכות: השביתות הן חלק בלתי נפרד מהמשאים והמתנים המנוהלים על ידי האיגודים הגדולים, נפוצות שביתות כלליות, בשל התנגדות תנועת העובדים למדיניות החברתית-כלכלית של הממשלה ולהגמשת שוק העבודה, ושיתוף הפעולה בין ארגוני העובדים לממשלה מצומצם. בהרחבת מעגל השובתים תמכה גם סולידריות חברתית. בשנים האחרונות פחתו סכסוכי

4 Rigby, M. and Aledo, M. (2001), "The Worst Record in Europe?: A Comparative Analysis of Industrial Conflict in Spain", *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 7, No. 3.

העבודה, מפני עליית חשיבותם של הסכמים פנים-מפעליים, התרחבות העבודה הלא-מאורגנת וכינון מנגנוני גישור. עם זאת, בספרד, בניגוד לישראל, חלקם של עובדי הציבור בשביתות מועט.

לאור הניסיון בעולם ניתן לשער ששינויים מבניים עתידיים בשירותים הציבוריים ובתאגידים הממשלתיים בישראל עלולים להביא בטווח הקצר להסלמה ביחסי העבודה. בטווח הארוך צפויה, כנראה, ירידה בעצימות סכסוכי העבודה – בשל הגמשת שוק העבודה והגברת התחרות בתחום השירותים המסופקים כיום על ידי תאגידים ממשלתיים.