

תעסוקה, אבטלה ושכר

לקראת סוף 2008 מצוי שוק העבודה בעיצומו של שינוי במגמות, לאחר שהשנתיים האחרונות התאפיינו בהתרחבות ניכרת בתעסוקה, ירידה משמעותית באבטלה ועליית השכר הריאלי, כמעט בכל ענפי הכלכלה. הצמיחה במשק, שהואטה במחצית השנייה של 2008, הקיצוצים בתשלומי ההעברה ותכניות מ"רווחה לעבודה" הביאו להתרחבות התעסוקה בכל הענפים ואף לכניסה מוגברת של אוכלוסיות חלשות לשוק העבודה. עם זאת, שיעור האבטלה נותר גבוה, יחסית, בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה, בעיקר עקב חוסר התאמה בין ההון האנושי הנדרש כיום למשק, לבין זה המוצע על-ידם. היות שמדיניות התעסוקה שהופעלה לא לוותה בתכניות כספיות תומכות עבודה, הכניסה לשוק העבודה כשלעצמה לא הבטיחה יציאה ממעגל העוני. למרות העלייה שחלה, כאמור, בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, הרי המשבר בכלכלה העולמית וההאטה המסתמנת בעקבותיו, ברבעון האחרון של 2008, כבר הביאו לפיטורי עובדים בענפי משק שונים, כולל בהיי-טק. במצב זה גוברים החששות, שעם עליית האבטלה, יהיה קשה להבטיח את הישארותם של המצטרפים החדשים לשוק העבודה, מקרב האוכלוסיות החלשות יותר (עובדי קבלני כוח אדם, גברים חרדים ונשים ערביות). החשש הוא, שהם צפויים להיות ראשוניים להיפגע מההאטה בביקוש לעובדים עקב ההתפתחויות הנזכרות.

1. השתתפות בכוח העבודה האזרחי

ההשתתפות בשוק העבודה בישראל המשיכה ועלתה גם בשנתיים האחרונות, לכדי 56.3 אחוז בשנת 2007 ורמתה דומה גם במחצית הראשונה של 2008. עלייה זו שיפרה את מקומה היחסי של ישראל בהשוואה למדינות מערביות שונות: השתתפותם של גילאי 18-67¹ עמדה

¹ בחינה זו שונה מעט מהמקובל, היות שהחישוב כולל את קבוצות הגיל עד 67, על רקע העלאת גיל הפרישה בישראל, ואינו כולל את המשרתים בצבא בקבוצות גיל אלו.

על 70.2 אחוז ב-2006 וקירבה את ישראל למדינות ה-OECD (72.2 אחוז), ל-EU (15) (71.8 אחוז), ול-G(7) (72.5 אחוז). עד סוף 2008 אף צפוי שהפער של 2 נקודות אחוז, בממוצע, ייסגר (פפרמן, 2008).

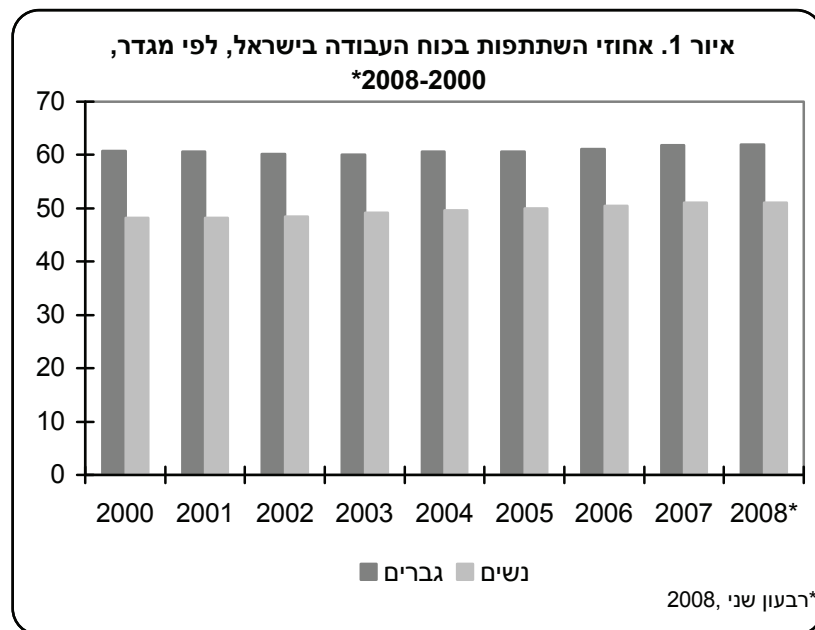
לוח 1. אינדיקטורים עיקריים של שוק העבודה, 2000-2008

שנת תחילת	השתתפות בכוח העבודה האזרחי (%) (+15)	מספר מועסקים (אלפים)	שכירים מתוך מועסקים (%)	מועסקים במגזר ציבורי * (%)	ממוצע שעות עבודה בשבוע	שיעור בלתי מועסקים (%)
2000	54.3	2,271	85.8	32.3	37.8	8.8
2001	54.3	2,265	86.5	32.9	36.9	9.4
2002	54.1	2,284	86.5	33.8	37.3	10.3
2003	54.5	2,330	86.2	33.5	37.0	10.7
2004	54.9	2,401	86.8	32.7	36.6	10.4
2005	55.2	2,494	86.9	32.8	36.5	9.0
2006	55.6	2,574	86.8	32.6	36.3	8.4
2007	56.3	2,682	87.3	31.9	36.6	7.3
2008	**56.4	2,781	87.1	31.6	37.1	5.9

* אחוז המועסקים בענפי מינהל ציבורי, חינוך, בריאות וסעד, שירותים חברתיים וקהילתיים מסך המועסקים במשק.
** רבעון שני, 2008.

מקור: הלמ"ס, ירחונים וסקרי כוח אדם, שנים שונות.

על אף הגידול הכללי ברמת ההשתתפות בעבודה בישראל, נותרו פערים בשיעורי ההשתתפות, הנובעים מהבדלים ברמת ההשכלה, מהבדלים מגדריים ומהבדלים בין אזורי הארץ, בעיקר בין הפריפריה למרכז. פערים אלה דומים לפערים בארצות המערב. אולם בעוד שפערים מסוימים נוטים להצטמצם לאורך זמן, בעיקר הפערים האזוריים והמגדריים, הפערים לפי רמת השכלה ולפי לאום בעינם עומדים. כך לדוגמה, הפער בשיעורי ההשתתפות בין גברים ונשים, שעמד בשנת 2000 על 12.6 נקודות אחוז, הצטמצם לכדי 10.7 נקודות אחוז ב-2007, בעיקר עקב הגידול המהיר, יחסית, בשיעורי ההשתתפות הנשים בכוח העבודה.



מקור: הלמ"ס, ירחונים וסקרי כוח אדם, שנים שונות.

א. הבדלים לפי השכלה

כאמור, לעומת צמצומם של פערים אחרים, הפער בהשתתפות לפי רמות השכלה נותר בעינו: בכל אחת מהשנים בין 2002 ל-2006, ההשתתפות של בעלי 16+ שנות לימוד גבוהה פי שלושה ויותר (3.3) לעומת בעלי 0-8 שנות לימוד, ופי שניים לעומת בעלי 9-10 שנות לימוד. פערים אלה נובעים מהבדלים בהון האנושי של כוח העבודה המבוקש בשוק העבודה, ודומה שלא צפוי בכך שינוי בעתיד הקרוב – ההתפתחויות בשוק העבודה, העולמיים והמקומיים, ימשיכו לעודד הגדלה של הביקוש לעובדים משכילים (בענפי כלכלה ובתעשיות עתירות הון אנושי), בעוד הביקוש לעובדים בעלי השכלה נמוכה לא צפוי לגדול וסיכוייהם להשתלב בעבודה יהיו נמוכים (על אף הפגיעה הנוכחית בתעסוקת עובדי ההיי-טק בישראל, הרי סיכוייהם להיחלץ ממצבי אבטלה גבוהים משל מובטלים ברמת השכלה נמוכה).

גם מדיניות ההשבה לעבודה, שהונהגה בישראל במסגרת התכנית הכלכלית החדשה ב-2002, לא יצרה שינוי משמעותי ברמת ההשתתפות של בעלי ההשכלה הנמוכה, שנותרה נמוכה ונעה בטווח שבין 23 ל-38.5 אחוז (לבעלי 8-0 ו-9-10 שנות לימוד, בהתאמה) במהלך השנים הנסקרות. עם זאת, העלייה הרציפה ברמת ההשכלה בישראל, המאפיינת את רוב מגזרי האוכלוסייה, מקטינה את קבוצת האוכלוסייה, שהשכלתה נמוכה (עד 8 שנות לימוד): חלקה היחסי ירד בין 2002 ל-2006 מ-14.2 ל-12.5 אחוז מהאוכלוסייה. לכן, גם אם שיעור ההשתתפות של אוכלוסייה זו לא יגדל והפערים יישארו בעינם, הרי שהם יתייחסו בעתיד לפלח קטן יותר ויותר מכלל האוכלוסייה בישראל.

לוח 2. השתתפות בכוח העבודה (בני 15+), לפי השכלה, 2002-2007 (אחוזים)

	שנות לימוד				
	16+	15-13	12-11	10-9	8-0
2002	77.0	64.5	54.8	39.2	22.8
2003	77.0	65.6	54.1	39.0	22.7
2004	77.1	66.0	54.1	38.0	23.7
2005	77.3	65.5	54.2	37.9	23.5
2006	77.1	65.8	54.6	38.4	23.0
2007	77.0	66.4	54.7	38.5	23.1

מקור: הלמ"ס, סקרי כוח אדם, שנים שונות.

ב. מוקדי השתתפות נמוכה – נשים ערביות וגברים חרדים

בקרב שתי קבוצות בארץ – גברים חרדים ונשים ערביות – שיעורי ההשתתפות נמוכים במיוחד, והשוואתם לקבוצות ההתייחסות מגלה פערים משמעותיים. כך לגבי הנשים, בעוד שיעורי ההשתתפות של נשים יהודיות (+15) עמדו ב-2007 על כ-57 אחוז, אצל נשים ערביות מדובר בכ-21 אחוז בלבד. אמנם הפער הצטמצם מעט על פני השנים, מפי 3.8 בשנת 1990 לכדי פי 2.8 ב-2007, בעקבות עלייה מסוימת בשיעורי ההשתתפות של נשים ערביות, אך הפער עדיין גבוה (ראה איור 2 להלן). לגבי הגברים החרדים, שיעורי ההשתתפותם נופלים בהרבה מאלו של הגברים היהודים החילוניים או המסורתיים: 54 אחוז לעומת 93 ו-90

אחוז בהתאמה ב-2007.² הצמצום על פני השנים איטי, והוא משקף את דפוסי השתתפותם המוגבלת של הגברים החרדים בשוק העבודה.



מקור: הלמ"ס, סקרי כוח אדם, שנים שונות.

דפוסי ההשתתפות של שתי הקבוצות עליהן הצבענו, לצד שיעורי ילודה (ופריון) גבוהים והשכלה נמוכה או השכלה, שאיננה תורמת ליצירת כושר השתכרות בשוק העבודה הנוכחי, מתקשרים לשיעורי עוני גבוהים בקרב אותן קבוצות: למעלה ממחצית החרדים עניים, ולמעלה ממחצית המשפחות הערביות (55 אחוז) (המוסד לביטוח לאומי, 2008).

² מדובר בחרדים בני 25-54 לפי נתוני הלמ"ס, מהסקר החברתי 2007: עבודה ורווחה – הלמ"ס, הודעה לעיתונות, 12 באוקטובר 2008.

ההתמודדות הקיימת עם שיעורי השתתפות נמוכים של גברים חרדים ושל נשים ערביות מתבססת ברובה על הסרת חסמי כניסה אישיים ותרבותיים, ודומה שאיננה מספקת (גוטליב, 2007). יש לעודד הגדלה משמעותית של ביקוש לעובדים אלו, בין היתר, ביצירת מקומות עבודה מתאימים, שיאפשרו עבודה בסביבת מגוריהם ועל פי אורח חייהם. אין ספק, כי חלק ניכר מהחסמים נובע ממחסור במקומות עבודה בכלל, אך חלקו נובע מחוסר במקומות, התואמים קודים תרבותיים, כמו עצם העבודה בסביבה מעורבת, וחלק נוסף נובע מחסמים פיזיים, כמו נגישות וניידות, אך גם בשל הפליה ודעות קדומות מצד מעסיקים. ההתמודדות הנוכחית עם חסמי הכניסה לשוק העבודה של אוכלוסיות אלו כוללת גם הפעלת תמריצים חיוביים ליציאה לעבודה באמצעות הגדלת התמורה לעבודה באמצעות המשך הרפורמה הרב-שנתית במס-ההכנסה (הורדת שיעור המס), והפעלה משמעותית של מס הכנסה שלילי (בשלב הנוכחי – רק באזורי הניסוי של תכנית "אורות לתעסוקה"), לצד צמצום סנקציות של שלילת קצבאות עם היציאה לעבודה של אוכלוסיות חלשות וסבסוד שירותים תומכי עבודה (מעונות יום, מסגרות משלימות לילדי גן ובית-ספר, סבסוד יום לימודים ארוך, הסעות מאורגנות למקומות עבודה, סבסוד דמי הנסיעה וכדומה). טיוב היצע כוח העבודה והגדלת זמינותו כוללים הקניית כישורים ומיומנויות להשתלבות בעולם העבודה המודרני והתחרותי (בעיקר בלימודי מדעים ושפות זרות), שחסרונם בולט במיוחד במסגרות החינוך החרדי.

הגדלת ההשתתפות בשוק העבודה של אוכלוסיות אלו חשובה בשל התרומה הטמונה בכך לרמת החיים של הפרט ומשפחתו וההשלכות על עתידם, וכן בשל הצורך להעניק הזדמנות שווה לכל האוכלוסיות ולקדם את הפעולה לצמצום אי-השוויון החברתי והכלכלי (פפרמן, 2008). ראוי לציין, כי בעוד שיעורי השתתפותן של נשים בגילאי העבודה העיקריים בישראל (25-54) מתייצבים ברמתן של המדינות המפותחות, 72.0 אחוז בישראל לעומת 70.3 ב-OECD, בממוצע, אצל הגברים ההבדלים גדולים מאוד, 83.7 אחוז השתתפות בישראל לעומת 92.2 אחוז במדינות OECD.

2. תעסוקה ומועסקים

הגידול בתעסוקה בשנת 2007 ובחודשים הראשונים של 2008 עקב אחרי האצת הפעילות במשק. מספר המועסקים גדל לכדי 2.682 מיליון ב-2007 ול-2.781 מיליון ברבע השני של 2008, לעומת 2.271 מיליון בראשית העשור. רוב הגידול התרחש במגזר העסקי. גם מספר העובדים הלא-ישראלים (זרים ועובדים מן השטחים), המועסק בארץ, שירד מאז 2002, שב ועלה ב-2007 עקב התרופפות המדיניות לצמצום העסקתם בכלל והתרופפותה של האכיפה ביחס לעובדים הזרים ללא היתר, בפרט. התגברות הביקוש להיתרי העסקה לעובדים זרים בסיעוד מצד אחד, והרגיעה היחסית במצב הביטחון, שהגבירה העסקת עובדי שטחים, מצד שני, תרמו מציידם למגמה זו.

א. מועסקים לפי מגזר ולפי ענף כלכלי

הקטנת משקלו של המגזר הציבורי במשק והגדלת יעילותו, ובהתאמה – עידוד והגדלת מספר המועסקים במגזר העסקי, היו ממטרותיה של המדיניות הכלכלית, שהונהגה בראשית העשור הנוכחי ונועדה להקטין את ההוצאה הציבורית. לצורך זה הופעלה במגזר הציבורי מדיניות להקפאת קליטה של עובדים חדשים ולהקדמת פרישה של עובדים ותיקים (מרצון). מדיניות זו אכן תרמה בהמשך, עם האצת התעסוקה, לקצב גידול נמוך יותר של המגזר הציבורי לעומת העסקי, וחלקו היחסי, שהגיע ב-2007 לכ-32 אחוז מהמועסקים, הוא הנמוך ביותר עד כה במשק. בשנים 2005-2007 נוספו למגזר הציבורי כ-43 אלף עובדים. מעבר לתוספת הישירה במועסקים, חל גידול בהעסקה עקיפה של עובדים במגזר זה, באמצעות חברות חיצוניות וקבלני כוח אדם, על רקע ההגבלות המתמשכות על קליטה ישירה של עובדים במשרדי ממשלה שונים בישראל³. הגידול בענפי הכלכלה במגזר הציבורי לא היה אחיד ב-2007: הגידול בלט בענפי החינוך והמינהל הציבורי (5.7 ו-4.1 אחוזים, בהתאמה), והיה מתון בהרבה בשירותי הבריאות, הרווחה והסעד (1.2)

³ שיעור המועסקים באמצעות קבלני כוח אדם בישראל גבוה מהשיעור הממוצע במדינות מערביות אחרות ומוערך בכ-2.4 אחוזים מסך השכירים ב-2005 (בנק ישראל, דו"ח שנתי, 2006). המגזר הציבורי הינו המעסיק הגדול ביותר של עובדי קבלני כוח אדם והוא מעסיק כמחצית מעובדי קבלני כוח אדם במשק. כתוצאה מיישום חוק קבלני כוח אדם באוקטובר 2008, חלק מעובדי הקבלן התווסף למצבת עובדי המגזר הציבורי (ראה דיון בהמשך).

אחוזים) בעיקר כתוצאה מהתרחבות התעסוקה בשירותי הבריאות וירידה בתעסוקה בשירותי הרווחה והסעד. לעומת זאת, בשירותים החברתיים והקהילתיים חלה ירידה של כמעט אחוז במספר המועסקים. בשנים 2007-2005 נוספו למגזר העסקי כ-110 אלף עובדים, פי 2.5 מהמגזר הציבורי. תוספת המועסקים מקורה בעובדים שעברו מהמגזר הציבורי ובמצטרפים חדשים לשוק העבודה. מחקר על ניידות עובדים בין מגזרי המשק השונים בשנים 1983-1995 מצא, כי עובדים שעברו מהמגזר הציבורי אל המגזר העסקי, ובמיוחד – גברים, היו בממוצע בעלי הון אנושי גבוה יותר בהשוואה למי שנשארו במגזר הציבורי; ובהתאמה – עובדים שעברו מהמגזר העסקי למגזר הציבורי (בשנים אלה) היו בממוצע בעלי הון אנושי פחות ממי שנשארו במגזר העסקי (Mazar, 2008).

עיקר הגידול בתעסוקה בשנים האחרונות בכלל, וב-2007 בפרט, התרכז בענפי השירותים השונים, ובעיקר בשירותים העסקיים, שהתרחבו בקצב מהיר במיוחד (5.9 אחוזים בין 2006 ל-2007). משקלם היחסי של השירותים העסקיים מסך המועסקים במשק הגיע ב-2008 ליותר מ-14 אחוז (ראה לוח 3). גם בענפי הבנקאות, הביטוח והפיננסים ובמסחר נרשם ב-2007 גידול במספר המועסקים. לעומת זאת, לא חל שינוי בהיקף התעסוקה בשירותי האירוח והאוכל באותה שנה, כנראה בשל השפעות מאוחרות של מלחמת לבנון על התיירות המקומית והנכנסת (בעיקר בתחילת 2007). ענפים אלו צפויים להיפגע, יותר מאחרים, בעקבות המשבר הפיננסי העולמי והמקומי. ירידה קלה נרשמה בתעסוקה, בתחבורה ובתקשורת, ענפים שבלטו בשנים קודמות בשיעורי גידול מהירים. בענף הבינוי התרחשה התרחבות, ואילו בענפי החקלאות, החשמל והמים חלה ירידה במספר המועסקים בשנה האחרונה בהשוואה לשנה שקדמה לה. לעומת זאת, התעסוקה בתעשייה התרחבה בקצב מהיר ב-2007 והורגשה בענפי הטכנולוגיה העילית והמעורבת העילית (גידול של 6 אחוזים), שהואצה מאד בשל הביקוש הגבוה לייצוא תעשייתי בענפים אלו, אך גם בתעשיות המסורתיות (גידול של 4.8 אחוזים) ובתעשיות הטכנולוגיה המעורבת מסורתית (גידול של 2.1 אחוזים), שצמחו בעיקר בשל גידול מכירות לשוק המקומי.

הגידול המואץ בתעסוקה בענפי השירותים, לצד צמצום התעסוקה בענפי החקלאות (ובמהלך השנים – גם בתעשיות המסורתיות), משקף את השינוי במבנה שוק העבודה העולמי, המתרחש בעקבות הגלובליזציה והתפתחות מערכות האינפורמציה והידע. התפתחויות אלו האיזו את

המעבר בתעסוקה בין המגזרים והביאו לקיטוב בביקוש לכוח עבודה: מצד אחד, ביקוש לעובדים מיומנים ברמות השכלה גבוהות במגזר השירותים, ומצד שני, ביקוש לעובדים לא-מיומנים, ברמות השכלה נמוכות בעיקר, במגזרי החקלאות והתעשיות המסורתיות.

לוח 3. מועסקים בענפים נבחרים*, 2000-2008
(אחוזים מסך המועסקים בכל שנה)

בריאות	חינוך	מנהל ציבורי	שירותים עסקיים	אירוח ואוכל	תעשייה	חקלאות	
9.7	12.4	5.4	11.8	4.6	18.0	2.2	2000
10.0	12.4	5.7	12.4	4.3	17.5	2.0	2001
10.3	12.7	5.9	12.2	4.1	16.7	2.0	2002
10.8	12.7	5.2	13.0	4.0	16.3	1.9	2003
10.7	12.7	4.7	13.4	4.3	16.2	2.1	2004
10.7	12.7	4.7	13.5	4.7	15.8	2.0	2005
10.3	12.8	4.5	13.9	4.8	15.7	1.8	2006
10.0	12.8	4.5	14.1	4.6	15.9	1.6	2007
9.7	12.9	4.5	14.1	4.4	16.3	1.6	**2008

* סך-כל הטורים אינו מסתכם ל-100 (בלוח נכללו רק הענפים בהם חלו שינויים בולטים).

** רבעון שני.

מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי, שנים שונות.

ב. משלחי היד העיקריים

בשתיים מן הקבוצות העיקריות של משלחי היד התרחש גידול במועסקים – בקבוצת האקדמאים, המקצועות החופשיים, הטכניים והמנהליים ובקבוצת עובדי הפקידות, הסוכנים ועובדי המכירות – שתי קבוצות אלו מהוות כ-36 אחוז מהמועסקים במשק ב-2007. בשתי קבוצות נוספות, העובדים המקצועיים והעובדים הבלתי מקצועיים, חלה התכווצות והן כללו ב-2007 כ-19 ו-7 אחוזים, בהתאמה.

התפתחויות אלו הולמות את הצפוי, באשר לגידול הביקוש למשלחי יד עתירי השכלה, ולירידה בביקוש לעובדים מקצועיים ובלתי מקצועיים, המועסקים בעיקר בתעשיות המסורתיות, שחלקן בכלל התעסוקה מצוי

במגמת ירידה. יש לציין, ששיעור המועסקים במקצועות אקדמאיים, חופשיים וטכניים בישראל נמוך משיעורו במדינות מערביות, ונמוך ביחס לשיעור בעלי ההשכלה העל-תיכונית בארץ (כ-45 אחוז בגילאי העבודה העיקריים). ייתכן שחלק מבעלי ההשכלה האקדמאית, גם מקרב עולי חבר העמים לשעבר, נקלטו בשוק העבודה המקומי בעיסוקים ובמשלחי יד, שאינם תואמים את השכלתם. קיימת ציפייה, שהם ינועו אל משלחי יד אקדמאיים, חופשיים וטכניים, בהתאם להשכלתם, ככל שהוותק שלהם בשוק העבודה המקומי יעלה ובמיוחד בתקופות של צמיחה במשק.

לוח 4. מועסקים לפי משלח יד עיקרי, 2000-2008
(אחוזים מסך המועסקים בני 15+)

בלתי מקצועיים	עובדים מקצועיים (חקלאות, תעשייה ואחרים)	פקידות, סוכנים ומכירות	אקדמאיים, חופשיים, טכניים ומנהליים	
8.2	21.7	35.2	35.0	2000
8.2	21.0	35.3	35.8	2001
8.0	20.3	35.5	36.0	2002
8.1	20.4	35.6	36.1	2003
8.1	20.3	36.3	35.3	2004
8.4	19.7	36.8	35.2	2005
8.1	19.7	36.2	36.0	2006
7.5	19.4	36.5	36.6	2007
7.2	19.3	36.8	36.7	*2008

* 2008 - רבעון שני. מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי, שנים שונות.

ג. שעות עבודה, עבודה במשרה חלקית, עבודה חלקית שלא מרצון

בשנת 2007 חלה עלייה קלה במספר שעות העבודה הממוצע לשבוע (לראשונה מאז 2002), לכדי 36.6 שעות (כולל נעדרים זמנית). העלייה נמשכה גם בחודשים הראשונים של 2008 וניתן לייחס אותה בעיקר להקטנת שיעורי האבטלה במשק ולהתרחבות שחלה בתעסוקה, הן במשרות מלאות והן במשרות חלקיות.

הגידול במספר המועסקים במשרה חלקית נובע מכמה מגמות: מהתרחבות ענפי השירותים, אשר העסקה חלקית שכיחה בהם; מהגידול

בשיעור הנשים הגבוה יחסית, המועסק במשרות חלקיות; וכן מן הקליטה במשרה חלקית של חלק ניכר מהמצטרפים החדשים לשוק העבודה (לדוגמא, כשלושה-רבעים מההשמות בתכנית מהלי"ב בשנים 2005-2006 היו במשרות חלקיות, של פחות מ-35 שעות עבודה שבועיות (אחדות ואחרים, 2007)).

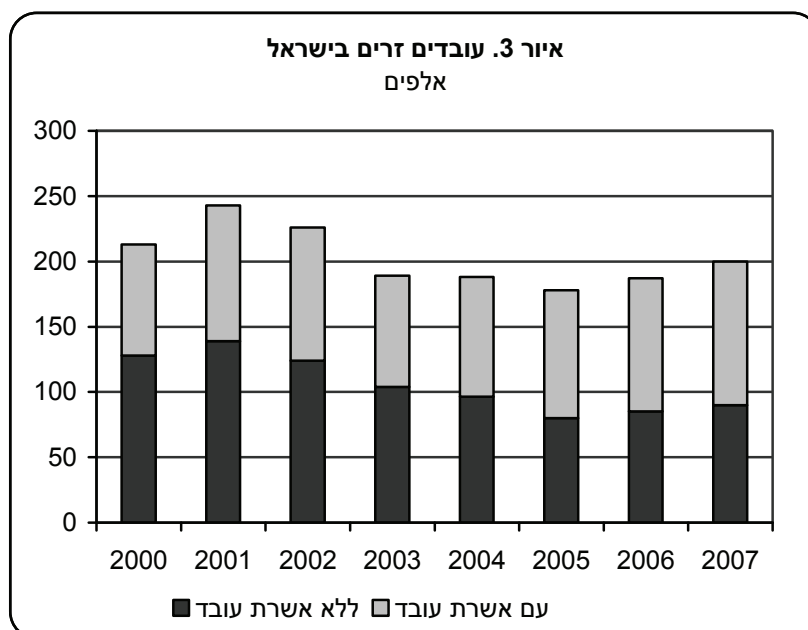
המשך הירידה במספר המועסקים חלקית שלא מרצון⁴, לכדי 3.7 אחוזים ברבעון השני של 2008, משקף אמנם שיפור שחל בתעסוקה במשק. עם זאת, שיעור הנשים המועסק חלקית שלא מרצון ממשיך להיות גבוה מזה של הגברים (פי 3.5 ב-2007). כאמור, מגמות אלו עשויות להשתנות בעקבות ההאטה במשק בסוף 2008.

ד. תעסוקת עובדים זרים⁵

בשנת 2007 הועסקו בישראל כ-200 אלף עובדים זרים, כ-7.5 אחוזים מסך המועסקים במשק וכ-11 אחוז מהמועסקים במגזר העסקי. אוכלוסיית העובדים הזרים כוללת עובדים בהיתר ועובדים ללא היתר. הראשונים מרוכזים בשלושה ענפי משק עיקריים: סיעוד, חקלאות ובניין (56, 28 ו-13 אחוז, בהתאמה, מסך ההיתרים ב-2007), והיתר, כ-3 אחוזים, מועסק עדיין בענפי תעשייה ושירותי אוכל והארוחה. העובדים ללא היתר מתפלגים בין רוב ענפי המשק במגזר העסקי, כולל ענפים בהם לא ניתנים היתרי עבודה (חלקם הגדול בשירותי ניקיון במשקי בית). מספר העובדים הזרים, הנתון במגמת עלייה מאז 2005, גדל ב-2007 ב-7.5 אחוזים לעומת השנה שקדמה לה. התפתחות זו נובעת מהתרופפות מדיניות הממשלה לצמצום העסקתם, כחלק מההחלטות על רפורמה בשוק העבודה ("מרווחה לעבודה"), שנבעה, בין היתר, מהגידול המהיר בממדי האבטלה בכלל ובקרב חסרי השכלה בפרט, ומהצורך לצמצם את ההוצאות בגין תשלומי קצבאות.

⁴ מדובר בעובדים פחות מ-35 שעות בשבוע, שחיפשו עבודה במשרה מלאה או נוספת אך לא מצאו.

⁵ עובדים לא-ישראלים, שאינם עובדי שטחים.



מקור: משרד התמ"ת, עובדים זרים, 2008.

התרופפות המדיניות לצמצום העסקת עובדים זרים נתנה כבר את אותותיה במגמת הגידול (הקל אמנם), שנראה ב-2007 בשיעור האבטלה של עובדים ישראלים בענף הבנייה; וזאת לאחר תקופה של ירידה משמעותית בשנים קודמות, בהן נכפתה מדיניות של צמצום העסקת הזרים. אין ספק, שנדרשת עקביות ביישום החלטות הממשלה על הגבלת מספר ההיתרים, בכפוף להחלטות ממשלה, לפיהן החל ב-2010 תופסק העסקת עובדים זרים בענפי הבינוי, התעשייה והאירוח, להוציא העסקת מומחים בשכר גבוה במיוחד. הגברת האכיפה של חוקי העבודה והחמרת הענישה של מעסיקי עובדים זרים ללא היתר יקטינו את התמריץ להעסקת עובדים אלו, ויעודדו תעסוקת ישראלים לא-משכילים בעיסוקים אלה, תוך הגדלת שכרם – תהליך שיתרום לצמצום העוני ולפערי ההכנסות בישראל. הלחצים הנוכחיים של בעלי עניין להגדלת היתרי ההעסקה בחקלאות מנוגדים לצרכים ולמדיניות הרצויה בתחום.

3. ההתפתחויות בשכר

מהמחצית השנייה של 2008 מסתמנת מגמת ירידה בשכר הממוצע במשק, לאחר שעד אז התמידו עליות השכר שהחלו בשנת 2004, בעקבות התחזקות הצמיחה במשק (המגמה השתנתה ב-2004 לאחר ירידה בשנים 2002-2003, בעקבות ההאטה במשק בשנים אלה).

א. הבדלים בין מגזרים וענפים

עליית השכר הריאלי במגזר הציבורי, כ-1.3 אחוזים בממוצע ב-2007, נמוכה יחסית למגזר העסקי. היא נובעת בעיקר מעלייה בשיעור של כ-2 אחוזים בקרב שתי קבוצות בשירות הציבורי: עובדי שירותי הבריאות, הרווחה והסעד ועובדי השירותים הקהילתיים, החברתיים והאישיים. במהלך 2007 נחתמו הסכמי שכר עם ארגונים גדולים בשירות הציבורי, ובהם ארגוני המורים, הסגל הבכיר והמנהלי באוניברסיטאות, עובדים בשירות הציבורי (ממשלה, רשויות עירוניות, חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים), ולאחרונה אף ארגון הרופאים, והם צפויים להביא לעליות שכר במגזר זה, אף שההאטה במשק עשויה למתן עליות אלו.

לוח 5. התפתחויות בשכר, 2004-2008

2008	2007	2006	2005	2004	
8,034 *	7,749	7,576	7,324	7,145	שכר ממוצע למשרת שכיר (ישראלים, מחירים שוטפים)
					השינוי השנתי באחוזים
—	2.3	3.4	2.5	2.2	• מחירים שוטפים
-3.5	1.7	1.4	1.1	—	• מחירים קבועים
					השכר הריאלי למשרת שכיר: שינוי שנתי באחוזים, לפי מגזר
—	1.3	0.3	0.0	4.6	• מגזר ציבורי
—	2.1	1.7	1.5	1.5	• מגזר עסקי

* אוגוסט 2008. מקור: הלמ"ס, שנתון סטטיסטי 2008; ירחון שכר ותעסוקה, יולי 2008.

כמה ענפים הובילו את עליית השכר (הריאלי למשרת שכיר) במגזר העסקי – השירותים העסקיים, הבינוי והתעשייה. בתוכם עלה במיוחד שכרם של העובדים הישראלים (בשיעורים של 4.9, 3.4 ו-2.7 אחוזים, בהתאמה).

ב. שינויים צפויים בשכר במגזרים השונים

אחד הרכיבים, המשפיע על חישוב השכר הממוצע במשק, הוא שכר המינימום, אשר הועלה פעמיים במהלך 2006 (באפריל – לרמה של 3,457 ש"ח וביוני – לרמה של 3,585 ש"ח)⁶, פעם נוספת ב-2007 (באפריל – לרמה של 3,710 ש"ח) ולאחרונה ביולי 2008 (ל-3,850 ש"ח).

כמוזכר, צפויים לחול שינויים נוספים ברמת השכר ברוב העיסוקים במגזר הציבורי, בעקבות החתימה על הסכם העבודה הקיבוצי ביולי 2007, שהבטיח תוספות שכר של 5 אחוזים במגזר הציבורי, החל בינואר 2008 ובמהלך השנתיים העוקבות. במקביל, באוקטובר 2008 חל שינוי מסוים במבנה ההעסקה במגזר הציבורי, בעקבות קליטת חלק מעובדי הקבלן, כעובדים מן המניין והסדרת העסקתם הכוללת.⁷ גם שינוי זה עשוי לתרום לגידול בעלויות השכר במגזר הציבורי.

במגזר העסקי, לעומת זאת, אין ציפייה לעלויות שכר גדולות, בשל כוח המיקוח המוגבל של עובדי מגזר זה וירידת כוחם של האיגודים המקצועיים, ובשל התהליך הטבעי של קליטת עובדים חדשים בדרגות שכר נמוכות (בעיקר מצטרפים חדשים חסרי ניסיון בשוק העבודה), וכן בשל החששות מהאטה במשק ומהתמתנות הגידול המהיר של שוק העבודה בשנה הקרובה. עם זאת נראה, כי פערי השכר במשק, בין בעלי השכלה גבוהה לבין בעלי השכלה נמוכה, אינם צפויים לקטון באופן משמעותי. השינויים במבנה התעסוקה במשק צפויים להעמיק את הקיטוב בין עובדים משכילים ומיומנים, המועסקים בענפי טכנולוגיה עילית, ששכרם צפוי להמשיך ולגדול, לבין בעלי השכלה נמוכה, המועסקים בעיקר בתעשייה המסורתית ומשתכרים שכר נמוך בעבודות לא יציבות ולא-מקצועיות. מדיניות של אכיפת חוקי עבודה, ובעיקר אכיפת שכר המינימום לעובדים לא-מקצועיים, עשויה להיטיב במידת-

⁶ בשנתיים שקדמו לכך, 2004-2005, עמד שכר המינימום על 3,335 ש"ח.

⁷ לפי חוק העסקת עובדים אצל קבלני כוח אדם, שנכנס לתוקף בינואר 2008, עובד המועסק באמצעות חברת כוח אדם לא יוכל להישאר במעמד זה ליותר מתשעה חודשים, ויהיה עליו להפוך לעובד מן המניין של המעסיק הסופי. יישום החוק אמור היה להעביר למעמד של עובד קבוע חלק ניכר מ-133 אלף עובדי כוח אדם באוקטובר 2008, אולם קיים חשש רציני, שיישום החוק יביא לפיטורים מיידיים של חלק ניכר מעובדים אלה, הן במגזר הציבורי והן בפרטי, בגלל התנגדותם של המעסיקים לקבל עובדים אלו כעובדים מן המניין בארגוניהם. בנוסף, ההאטה במשק עשויה לגרום לפיטורי חלק מהעובדים שנקלטו, שהם הפחות ותיקים בארגונים (ראה גם הדיון בפרק האכיפה).

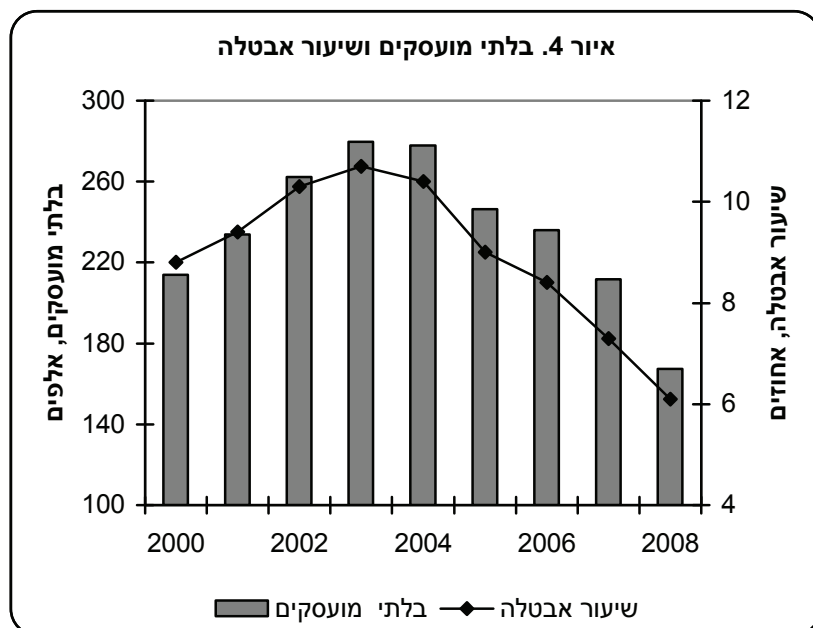
מה עם עובדים אלו. גם תשלום מס הכנסה שלילי (המתבצע כניסוי כבר בשנה הנוכחית) יגדיל את התגמולים לעובדים, המשתכרים שכר נמוך, ויתרום לצמצום הפערים.

4. אבטלה וביטחון בתעסוקה

הצמיחה במשק הישראלי, שאמנם הואטה ברבעון האחרון של השנה, עקב המשבר בכלכלה העולמית, הביאה להמשך הירידה באבטלה בישראל, הן במונחים מוחלטים (פחות מ-200 אלף מובטלים) והן בשיעורה, שירד ל-6 אחוזים ברבעון השלישי של 2008. שיעור זה הינו הנמוך ביותר מאז 1997 והוא מתקרב לממוצע במדינות OECD – 5.7 אחוזים ב-2007. למרות התפתחות זו, יש לזכור שעולם העבודה החדש מתאפיין במעברים בין מצבי תעסוקה שונים, הגורמים לפרטים רבים לשהות פרקי זמן שונים מחוץ לשוק העבודה. מצבי מעבר כאלה צפויים להתגבר בעתיד ועל כן, יש לבחון את הדרכים להבטחת הכנסתם של פרטים במעברים, אף אם מדובר בפרקי זמן קצרים של אבטלה, ולספק להם הגנה מספקת בתקופות אלו, באמצעות קצבאות אבטלה, קל וחומר כשמדובר בהאטה או מיתון במשק, בו שיעור הבלתי מועסקים גדל משמעותית.

א. מאפיינים מרכזיים של האבטלה

כמה משתנים מרכזיים מוכרים בספרות המקצועית, כבעלי קשר לרמת האבטלה, ובהם גיל, מגדר, השכלה, מיקום גיאוגרפי, לאום וותק. באופן כללי, בישראל, שיעורי האבטלה נמוכים יחסית בקרב גברים לעומת נשים, בקרב יהודים לעומת ערבים, בקרב משכילים לעומת בעלי השכלה נמוכה, בקרב עובדים בגילאי העבודה העיקריים לעומת עובדים צעירים, בקרב תושבי המרכז לעומת תושבי הפריפריה ובקרב הוותיקים בארץ לעומת העולים.



מקור: למ"ס, שנתונים סטטיסטיים, שנים שונות.

1) **לגבי הגיל נמצא, לאורך זמן, כי האבטלה גבוהה יותר בקרב צעירים ונמוכה בקרב מבוגרים:** בקרב בני 18-24 הייתה ב-2007 אבטלה בשיעור של כ-15 אחוז, היא ירדה לכ-7 אחוזים בקרב בני 25-34, ל-5.6 אחוזים בקרב בני 35-44 ולכ-5 אחוזים בקרב בני 55+. אולם השיעור הנמוך יחסית של מובטלים מבוגרים אינו מבטא את מלוא המצוקה התעסוקתית בקרבם אלא את מגמת הירידה בהשתתפותם בכוח העבודה. מתפתחת תופעה של התנתקות ממעגל העבודה עם עליית הגיל, המתבטאת בירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, כתוצאה מהקושי במציאת עבודה לאחר פיטורין או פרישה. העובדים המבוגרים, המתקשים במציאת עבודה, מפסיקים בשלב מסוים לחפש ועל כן אינם נמנים עוד על אוכלוסיית השייכים לשוק העבודה.

2) **המגדר.** האבטלה גבוהה יחסית אצל נשים לעומת גברים במהלך כל השנים, הגם שמגמות הירידה באבטלה התפתחו באופן דומה אצל שני הקבוצות. שיעור גבוה במיוחד באבטלת נשים נרשם בשנת 2004, בה

הגיעה רמתה ל-11.4 אחוז, ולאחריה החלה ירידה. בקרב הגברים שיעור האבטלה המרבי הגיע לשיאו שנה קודם לכן, ב-2003, בה הגיע ל-10.2 אחוזים ומאז החל לרדת.

לוח 6. אבטלה בקרב גברים ונשים (בני 15+), 2000-2008 (אחוזים)

שנה	גברים	נשים	הפער (בנקודות אחוז)
2000	8.4	9.3	0.9
2001	8.9	9.9	1.0
2002	10.1	10.6	0.5
2003	10.2	11.3	0.5
2004	9.5	11.4	1.1
2005	8.6	9.5	0.9
2006	7.9	9.0	1.1
2007	7.9	6.8	1.1
*2008	5.7	6.2	0.5

* רבעון שני 2008, מנוכי עונתיות.

3) **לרמת ההשכלה** השפעה משמעותית על שיעורי האבטלה: בשנים האחרונות התמידה האבטלה ברמתה הגבוהה בקרב בעלי השכלה נמוכה. הירידה באבטלה, שהורגשה מאד בישראל בשנים שלאחר היציאה מהמיתון (2004 ואילך), בלטה בקרב עובדים משכילים ופחות – בקרב עובדים ברמות ההשכלה הנמוכות: האבטלה ירדה בקרב בעלי 13-15 שנות לימוד מרמה של 8.7 אחוזים ב-2003 (שנת השיא באבטלה בעשור האחרון) ל-5.9 אחוזים ב-2007, ובקרב בעלי 16+ שנות לימוד – לרמה של 3.6 אחוזים, שיעור קרוב מאד לרמת אבטלה חיכוכית (הנובעת מהחלפת מקום עבודה). לעומת זאת, בקרב בעלי השכלה נמוכה, שיעור האבטלה נותר גבוה יחסית: כך בקרב בעלי 9-10 שנות לימוד, האבטלה ירדה מרמה של 15.3 אחוז ב-2003 ל-11.3 אחוז ב-2007, ול-9.4 אחוזים באותה שנה אצל בעלי 11-12 שנות לימוד. ברמת ההשכלה הנמוכה ביותר, עד 8 שנות לימוד (קבוצה שגודלה הולך ומצטמצם), אף מתחדשת העלייה באבטלה החל ב-2006 והיא הגיעה לרמה של 16 אחוז ב-2007.

הפער בשיעור האבטלה בין עובדים ברמת השכלה נמוכה לבין בעלי השכלה גבוהה משלים והפוך לפערי ההשתתפות בכוח העבודה בין עובדים ברמות ההשכלה השונות. תופעה זו מחזקת את החששות לגבי דחיקה אל מחוץ למעגל התעסוקה של עובדים ברמות ההשכלה הנמוכות לעומת הגידול בתעסוקה של עובדים ברמות השכלה גבוהות.

לוח 7. שיעור האבטלה לפי רמת השכלה, 2002-2008
(אחוז הבלתי מועסקים מכוח העבודה בני 15+)

	שנות לימוד					סך-הכל	
	16+	15-13	12-11	10-9	8-0		
	5.8	9.1	12.5	14.7	14.5	10.3	2002
	5.9	8.7	13.6	15.3	16.6	10.7	2003
	5.3	8.7	13.5	15.1	16.1	10.4	2004
	4.3	7.4	12.0	13.1	15.0	9.0	2005
	4.0	6.6	11.2	12.8	15.9	8.4	2006
	3.6	5.9	9.4	11.3	16.0	7.3	2007
					..	5.9	*2008

* רבעון שלישי.

מקור: הלמ"ס, סקרי כוח אדם וירחוני שכר ותעסוקה, שנים שונות.

4) **השפעת הלאום.** שיעור הבלתי מועסקים בישראל גבוה בקרב ערבים בהשוואה ליהודים. הפער הגיע לרמות שיא בשנת 2002, בעת ההאטה במשק, בה שיעור המובטלים הערבים עמד על 13.4 אחוז לעומת 9.8 אחוזים בקרב היהודים. לא נמצאה התאמה מלאה בין התפתחות רמת האבטלה במגזר היהודי לבין התפתחותה במגזר הערבי – בעוד שהאבטלה במגזר הערבי הייתה בשיאה ב-2002, הרי במגזר היהודי היא הגיעה לשיאה שנה מאוחר יותר, ב-2003. ועוד, בניגוד לירידה המתמשכת באבטלה במגזר היהודי מאז 2004, הרי במגזר הערבי החלה הירידה ברמת האבטלה כבר ב-2003, אולם החל ב-2006 מסתמן שינוי במגמה זו, כשהחלה עלייה בשיעורי האבטלה.

שילוב בין משתני השכלה ולאום בישראל פוגע במיוחד בסיכוי להיות מועסק: ההסתברות לעובד ערבי, ברמת השכלה נמוכה, להיפגע מאבטלה בזמני האטה במשק גבוהה בהשוואה לכל הקבוצות האחרות

באוכלוסייה. שיעור הבלתי מועסקים בקרב ערבים, בעלי השכלה נמוכה (עד 10 שנות לימוד), הגיע לשיא של 16.8 אחוז בשנת 2002 לעומת 14.6 אחוז בקרב כלל בעלי ההשכלה הנמוכה בישראל. אף שהצמיחה במשק הביאה לירידה בשיעור האבטלה של גברים ערבים (קצב ירידת שיעור האבטלה בקרבם הואט בשנים 2005 ו-2006 לעומת 2003 ו-2004), הרי שב-2007 מסתמנת שוב עלייה באבטלה בקרב אוכלוסייה זו (לרמה הדומה לשיעורה ב-2003) (משרד התמי"ת, 2008). ניתן לייחס התפתחות זו למספר גורמים, ובהם ריכוזם בפריפריה הגיאוגרפית ומבנה משלחי היד שלהם, התורמים להיותם הפגיעים ביותר בכל ההאטה במשק, כמו גם פגיעותם לנוכח התרופפות מדיניות ההגבלות בהקצאת היתרים, באכיפה ובגירוש של עובדים זרים, המתחרים עם הקבוצה הנזכרת על עיסוקים לא-מקצועיים, בעיקר בענפי הבנייה והחקלאות.

לוח 8. אבטלה לפי לאום, 2000-2007 (אחוז בלתי מועסקים)

	הפער (בנקודות אחוז)	ערבים	יהודים	
2000	3.6	11.9	8.3	
2001	1.7	10.8	9.1	
2002	3.6	13.4	9.8	
2003	0.9	11.5	10.6	
2004	0.5	10.8	10.3	
2005	1.9	10.6	8.7	
2006	3.5	11.5	8.0	
2007	4.1	10.9	6.8	

מקור: למ"ס, סקרי כוח אדם, שנים שונות.

ב. עומק האבטלה

עומק האבטלה, הנמדד בשבועות, מהווה מדד לעוצמת הפגיעה שלה, בעיקר בשל ההשפעות המצטברות של תקופות אבטלה ממושכות על סיכויי הקליטה מחדש בשוק העבודה. בניגוד לירידה ברמת האבטלה בשנים האחרונות, חלה החמרה בעומקה. שיעורם של המובטלים מעל שנה, מדד לאבטלה עמוקה ביותר, הוכפל מראשית העשור הנוכחי. אף כי ב-2007 שיעור זה מקרב המובטלים ירד מעט בהשוואה לשנים 2004-2006 הוא מעיד על התגבשות גרעין קשה של מובטלים כרוניים, שבתוכו משקל

גבוה יחסית לאוכלוסיית בעלי השכלה נמוכה ולערבים ישראלים, שאינם מצליחים להשתלב במעגל העבודה, בין היתר, בשל התרחבות העסקת עובדים זרים. אבטלה כה ממושכת עלולה להביא להתנתקות מוחלטת משוק העבודה של "מובטלים כרוניים", אם בשל "התייאשותם" ממצאות עבודה, המתגברת ככל שמתארך משך חיפוש העבודה, ואם בשל שחיקת הונם האנושי, כתוצאה מתקופות אבטלה ממושכות וחוסר הנכונות של מעסיקים להעסיק מובטלים אלו. תופעה זו פוגעת ברווחת הפרט ומעצימה את הבזבוז בכוח העבודה במשק.

לגבי דרכי התמודדות רצויות עם קשיי מציאת עבודה בקרב המובטלים ה"קשים", ראוי לפעול בשני כיוונים: מצד אחד, לפעול לטיוב ולהשבחה של הונם האנושי ולסייע להם במציאת עבודה, שתתאים לדרישות שוק העבודה המשתנה, ומצד שני, לעודד ולתמרץ מעסיקים להתגבר על דעות קדומות ועל סטריאוטיפים, הנוגעים לקבוצה הנדונה, ולסייע להם להיקלט בעבודה. סוגיה זו ראויה לדיון נפרד.

לוח 9. בלתי מועסקים – חיפשו עבודה מעל 53 שבועות (אחוז מהבלתי מועסקים בכל שנה)

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
23.1	27.3	25.3	24.2	18.0	13.5	11.8	12.0

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי, שנים שונות.

ג. ביטחון בתעסוקה

תהליכי הגלובליזציה והקטנת כוחם של האיגודים המקצועיים, כתוצאה ממעבר לשיטות העסקה לא-מסורתיות, הכוללות הרחבה של ההעסקה באמצעות קבלני כוח אדם והתרחבות ההעסקה על פי חוזים אישיים ובעבודות זמניות, מקטינות את רמת הביטחון התעסוקתי של עובדים. כנגד השפעות כלליות אלו, התפתחויות של צמיחת המשק המקומי, התרחבות התעסוקה והקטנת רמת האבטלה, תורמות להגדלת רמת הביטחון התעסוקתי של הפרט.

בהעדר מדד מוסכם וכולל לבחינת השינויים ברמת ה"ביטחון התעסוקתי", אנו מציגים כמה מודדים משלימים לממדיה של התופעה: האחד, שינויים בשיעורי ההיעדרויות מעבודה ושיעורי החלפה של מקום עבודה ביוזמת העובד. עלייה בשיעורים אלה מרמזת על כך, שהעובד

מרגיש בטוח דיו, כדי להיעדר לצורך חיפוש עבודה אחרת; השני, התפתחויות בשיעור המתייאשים מחיפוש עבודה, כאשר הקטנה של השיעור מוסברת בהתקבצות חזרה אל שוק העבודה; השלישי, עליית שיעורי העזיבה מרצון של מקום עבודה אחד לטובת מקום עבודה מתאים יותר והתארכות משך החיפוש – שני אלה מלמדים על האפשרות שיש לפרט להיות בררן יותר בבחירת מקום עבודה חדש, ההולם את צרכיו וכישוריו.

מספר ה"מתייאשים"⁸, שעלה עד שנת 2005, בה הגיע לרמה הגבוהה ביותר מאז החלה המדידה (64.3 אלף), ירד ב-2006 ל-54.4 אלף, ומגמת הירידה, שנמשכה גם ב-2007, מעידה על גידול בהערכת סיכויי החזרה לעבודה, בעיקר אצל בעלי השכלה גבוהה. מספר ה"מתייאשים" מקרב בעלי השכלה נמוכה נותר גבוה (בנק ישראל, דו"ח שנתי, 2008).

גם הגידול בשיעור ה"פליטות ממקום העבודה" ביוזמת העובד, שעמד ב-2006 על יותר ממחצית מכלל פליטות עובדים ממקומות עבודה ועלה ל-70 אחוז ב-2007 (משרד התמ"ת, 2007), מבטא את התחזקות הביטחון התעסוקתי בקרב העובדים בשנה שעברה.

הגאות בשוק העבודה בישראל בשנים האחרונות התבטאה בפרמטרים נוספים, כמו גידול במספר העובדים, העוזבים מרצון את עבודתם, וקושי בגיוס עובדים מקצועיים (משרד התמ"ת, 2007). לעומת זאת, מדד ההיעדרויות מעבודה, המציג את אחוז הנעדרים זמנית מעבודה, שהיה במגמת עלייה בשנים 2004-2006, ירד החל ב-2007 והוא מאותת על התגברות מסוימת של החששות מאובדן מקום העבודה ועל הקטנת ההיעדרויות ממנה. איתותים נוספים על חולשה בביקוש לעובדים מתקבלים ממדד על משך הזמן הממוצע בו הייתה משרה פנויה, שהתקצר בחודשים הראשונים של 2008, ומהקיטון שחל במלאי המשרות הפנויות (משרד התמ"ת, 2008).

הסממנים להיחלשות הביקוש לעובדים מקבלים חיזוק במדד הסובייקטיבי למדידת הביטחון התעסוקתי, המתגלה בסקרים הנערכים

⁸ מספר ה"מתייאשים" נמדד בישראל מאז 2001 באמצעות סקר כוח אדם של הלמ"ס והוא בוחן את הסיבה להפסקת חיפושי עבודה באופן פעיל. מדובר במי שהשתייכו לכוח העבודה אך לאחר תקופת חיפוש ממושכת, בה לא מצאו עבודה, הם הפסיקו לחפש באופן פעיל ואינם נמנים עוד על כוח העבודה האזרחי.

בקרב הציבור. על פי מדד הביטחון התעסוקתי, הנכלל במדד טאוב⁹, נמצא, כי ב-2008 נפסקה מגמת השיפור שאובחנה מאז 2004, וחלה עלייה מסוימת באחוז החוששים במידה רבה מפני אבטלה (מ-19 ל-21 אחוז); ובהתאמה – שיעור הביטחון התעסוקתי (שנמדד לפי אחוז המשיבים שכלל אינם חוששים מאבטלה או חוששים רק במידה מועטה), ירד מ-56 אחוז ב-2007 ל-54 אחוז ב-2008. אף כי מדובר בשינוי קל, נראה שהוא מבטא את חששות המשיבים, כי המשבר הכלכלי העולמי יפגע ביציבות העסקתם, ועל כן, אף שבתקופה בה נערך הסקר – מאי 2008, שיעור האבטלה במשק הישראלי המשיך לרדת, חששות הציבור מפני האטה אפשרית באו לביטוי בתשובותיהם בסקר. חששות אלו חמורים יותר בקרב קבוצות האוכלוסייה החלשות, ובמיוחד בקרב בעלי ההכנסות הנמוכות ובקרב בעלי השכלה נמוכה, שכ-40 אחוז מתוכם חוששים במידה רבה מאבטלה בעתיד.

כאמור, חלק מהמדדים הבודקים את רמת הביטחון התעסוקתי במשק מבטאים רמת ביטחון גבוהה יחסית, אולם על פי מדדים אחרים נראית ירידה ב"ביטחון התעסוקתי". מדדים אלה מנבאים, שהגידול בביקוש לעובדים יתמתן ביחס לשנים האחרונות והירידה בשיעור האבטלה תיעצר, ומצביעים על העלייה הצפויה באבטלה בישראל בתקופה הקרובה בעקבות המשבר בכלכלה העולמית.

5. מדיניות פעילה של הממשלה בשוק העבודה

ההאטה הצפויה במשק והחששות מגידול האבטלה מחייבים הגברת מעורבות הממשלה בשוק העבודה, כמוצע בתכנית החירום של האוצר למשק, הן באמצעות הגדלת הביקוש לעבודה, כנובע מהשקעה בתשתיות פיזיות (חלק גדול מהן בפריפריה), הן בהגדלת האשראי לעסקים קטנים ובינוניים והקלות בתשלומי מס, והן בהגדלת תקציבי מחקר ופיתוח של המדען הראשי והקמת מרכז מו"פ בפריפריה. בנוסף נדרשת הרחבת תכניות ההכשרה למובטלים והקלה בתנאי הזכאות לקבלה של ביטוח אבטלה (קיצור תקופת ההכשרה והגדלת הקצבאות).

⁹ המדד פותח במסגרת ניתוח תוצאות הסקר החברתי השנתי של מרכז טאוב והוא מאפשר מעקב אחר שינויים בתחושת הביטחון הכלכלי-חברתי של הציבור (ראה בהמשך פרק הסקר החברתי בספר זה).

ראוי לציין, כי בחוק התקציב לשנת 2008 הוגדרו לראשונה שני יעדים חברתיים, הנוגעים ישירות למדיניות התעסוקה, הגברת ההשתתפות בכוח העבודה והקטנת העוני. קידום יעדים אלה מתבסס על "כלים שלובים", להעברת אוכלוסיות, שאינן משתתפות בשוק העבודה ומתקיימות מקצבאות הביטוח הלאומי, "מרווחה לעבודה". המדיניות הפעילה של הממשלה בשוק העבודה¹⁰ מתבצעת באמצעות ההוצאה הממשלתית בסעיפי תקציב, השייכים בעיקר למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת) ולמשרד לקליטת העלייה, בנושאים הנוגעים להכשרה מקצועית, להטבות לעידוד השקעות בתעסוקה ולשירות התעסוקה. ניתוח המדיניות הפעילה בשוק העבודה מתייחס להוצאות הממשלה על הכשרה מקצועית והשמה בעבודה, וכולל ניתוח של ההתפתחויות והשינויים שחלו בתחומים אלה בשנים האחרונות. אך הוא איננו עוסק במדיניות תעסוקה במצבי משבר והאטה במשק, כגון זה הנוכחי, בו המדיניות אמורה להיות אקטיבית, ולעסוק בטווח הקצר בהסדרים עם מעסיקים למניעת פיטורים, ולהגדלת הביקוש לעובדים.

להלן כמה הדגשים בפעילות הממשלה:

ראשית, ההוצאה הממשלתית על מדיניות תעסוקה פעילה, שעמדה ב-2007 על 0.21 אחוז מתמ"ג, משקפת ירידה בהשוואה לשנים קודמות, הנובעת בעיקר מאי-מיצוי תקציבי הכשרה מקצועית ומתת-ביצוע של תכנית מהל"ב, והיא נמוכה באופן משמעותי מהממוצע למדינות OECD, שעמד על 0.7 אחוז ב-2007 (לפי הערכות בנק ישראל, הדו"ח השנתי, 2008). בחלק מהמדינות המערביות הוצאה זו אף גבוהה יותר ומגיעה עד לכ-1.3 אחוזים מהתוצר (שבדיה, לדוגמה) – יותר מפי שישה משיעור ההוצאה בישראל (European Commission, 2004). הירידה בהוצאה על עידוד תעסוקה בכמעט 20 אחוז, מ-0.26 אחוז מהתוצר בשנת 2006 ל-0.21 אחוז, כאמור, ב-2007, אינה עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה

¹⁰ הקצאה ממשלתית למדיניות פעילה בשוק העבודה (Active Labor Market Policy – ALMP) כוללת, לפי הגדרות OECD, חמישה תחומים של הוצאות הממשלה: א. הוצאות על שירותי תעסוקה ממשלתיים (ובהם שירותי ייעוץ והדרכה בחיפוש עבודה, הוצאות מנהליות של סוכנויות ממשלתיות לחיפוש עבודה); ב. הכשרת מבוגרים מובטלים; ג. תכניות הכשרת צעירים מובטלים; ד. תכניות של תעסוקה מסובסדת למובטלים ולאוכלוסיות מיוחדות (שאינן אוכלוסיות צעירים או מוגבלים); וה. תכניות להכשרת עובדים מוגבלים. מקור: OECD, Employment Outlook, 2004.

ויעדיה בדבר עידוד התעסוקה. ההאטה במשק והמשבר בכלכלה העולמית מחייבים חשיבה נוספת בכיוון של הגדלת ההקצאה בתחום זה. שנית, בנושא ההכשרה המקצועית (בקורסי למידה על-ידי ובפיקוח משרד התמ"ת) מסתמן שינוי החל ב-2007, המתבטא בגידול בהיקף המשתתפים, בשינוי רפרטואר ההשתלמויות, ובהאצה במעבר מהכשרה בשלושה מרכזי הכשרה ממשלתיים, להכשרה מכוונת – השמה המתבצעת בשיתוף מעסיקים, באמצעות גורמי חוץ-ממשלתיים, תוך התמקדות בהכשרה במקצועות עתירי עובדים זרים. בשנה האחרונה (2008) מסתמנת עלייה בתקציבי ההכשרה המקצועית, המעידה על שינוי במגמה לעומת הצמצום שחל בשנים 2003-2006. הצמצום הקודם התבטא בירידה בשיעור ההוצאה הציבורית על הכשרה מקצועית מסך ההוצאה הממשלתית, בעוד חלקה היחסי של ההוצאה למימון סוגי התערבות אחרים בשוק העבודה, באמצעות תכניות לשילוב אוכלוסיות מיוחדות (נכים) או תמרוץ תעסוקה באמצעות מיסוי, גדל (בנק ישראל, דו"ח שנתי, 2008).

לוח 10. ההוצאה הממשלתית להכשרה מקצועית, 2000-2008
(מיליוני ש"ח, מחירי 2007, מנוכה במדד צריכה ציבורית אזרחית)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
832	507	525	590	671	772	870	845	809	סך ההוצאה
64.1	-3.4	-11.0	-12.1	-13.1	-11.3	3.0	4.4	-	השינוי השנתי (%)

מקור: עיבודי מרכז טאוב על בסיס נתוני משרד האוצר, שנים שונות.

בעניין הגדלת שיעור ההשתתפות באמצעות תכניות לטיוב היצע כוח העבודה והגדלת זמינותו – צמיחה מוטית טכנולוגיה מתקדמת, האופיינית למשק הישראלי בשנים האחרונות, יוצרת ביקוש לכישורים, שאינם מצויים ברשות חלק ניכר ממבקשי העבודה. התכניות להתערבות פעילה בשוק העבודה נועדו להתמודד עם מצב זה, בהקניית כישורים ומיומנויות נדרשים, שאינם מצויים כיום בידי המשתתפים. נושא זה נידון בהרחבה בפרסום המרכז, שהוקדש לאסטרטגיות לצמצום פערים חברתיים-כלכליים (מרכז טאוב, 2008). תכניות ההתערבות הנוכחיות להגדלת ההשתתפות בכוח העבודה נחלקות בין רוב של תכניות קטנות, מקומיות וניסיוניות, לבין מיעוט תכניות ארציות, כמו תכנית "אורות

לתעסוקה", ממשיכתה של תכנית מהל"ב, המופעלת במספר יישובים בישראל, בקרב מקבלי קצבת הבטחת הכנסה ובתכניות שונות להכשרה לאוכלוסיות מיוחדות (לדוגמא חרדים, ערבים ועולים מאתיופיה ומהקווקז).

מקורות

- אחדות, ל. ואחרים (2007). **מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דו"ח מס' 4**: ממצאי מעקב אחר השפעת תכנית מהל"ב על הזכאים. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון ומאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל. ירושלים.
- בנק ישראל. **דין וחשבון שנתי**. שנים שונות.
- **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים**. סקירות רבעוניות שונות.
- **סקרי חברות ועסקים**. שנים שונות.
- גוטליב, ד. (2007). **העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית**. מחקר מדיניות 4, סדרת מחקרי מדיניות. מכון ון ליר.
- הכנסת – מרכז מידע ומחקר (2006). **הוצאה תקציבית לקראת תקציב 2007, התייחסות לסוגיות נבחרות**. יולי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). **השנתון הסטטיסטי לישראל**. שנים שונות.
- **סקרי כוח אדם**. שנים שונות.
- **ירחוני שכר ותעסוקה**. שנים שונות.
- **"הסקר החברתי 2007: עבודה ורווחה"**. הודעה לעיתונות, מס' 206/2008. מתאריך: 12.10.08.
- המוסד לביטוח לאומי (2008). **סקירה שנתית 2007**.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**. שנים שונות.
- (2008). **אסטרטגיות לצמצום פערים חברתיים-כלכליים**. דו"ח כוח המשימה מוגש לנשיא המדינה ולשר הרווחה והשירותים החברתיים.
- משרד האוצר. **הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה**. שנים שונות.
- **החשב הכללי. דין וחשבון כספי**. שנים שונות.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת), מינהל תכנון, מחקר וכלכלה :
בר-צורי, ר. (2008). **עובדים זרים ללא היתר עבודה שנעצרו וגורשו מישראל
בשנת 2007.**

— **יעדי המשרד**, שנים שונות, אתר האינטרנט של המשרד.

— (2007, 2008). **סקר מעסיקים.**

משרד ראש הממשלה (2007). **אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2008-2010**,
אתר אינטרנט, משרד ראש-הממשלה.

פפרמן ב. (2008). **שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה – סקירה משווה**, הרצאה
בכנס על "מדיניות חברתית: חזון ומציאות", מרכז טאוב, מאי.

European Commission (2004). *The Social Situation in the European Union*.
Brussels.

Mazar, Y. (2008). *Testing Self-Selection in Transitions between the Public
Sector and the Business Sector. Discussion Paper No. 2008.07*. Bank of
Israel, Research Department, July.

OECD, *Employment Outlook, 2004*.