

פרק ה'

שוק העבודה

- ◆ שנת 2008 בשוק העבודה אופיינה בגידול התעסוקה, ירידת האבטלה ועליית השכר הנומינלי; במהלך השנה חלה תפנית במחזור העסקים, שהתבטאה גם בתפנית בשוק העבודה.
- ◆ במחצית הראשונה של השנה התקרב שוק העבודה לתעסוקה מלאה: התעסוקה התרחבה במהירות, ושיעור האבטלה ירד. זאת תוך התייצבות של שיעור ההשתתפות, לאחר עלייה מתמשכת, ועלייה ניכרת של השכר הנומינלי למשרת שכיר.
- ◆ במחצית השנייה ניכרו היטב סימני האטה: בלימה בהתרחבות ואף התכווצות של התעסוקה, עלייה באבטלה, במיוחד בקרב המשכילים, וירידה של השכר הנומינלי למשרת שכיר במרבית הענפים. נראה כי הפעם תגובת שוק העבודה למיתון מהירה יחסית לעבר.
- ◆ בניגוד לשנים קודמות התרחבות התעסוקה במגזר העסקי הובלה ב-2008 על ידי מספר ענפים העתירים בעובדים לא-משכילים - ענפי המסחר והשירותים שרמתם הטכנולוגית נמוכה - ואלה תרמו תרומה בולטת לירידה בשיעור האבטלה. עליית הביקוש לעובדים לא-משכילים והתרופות האכיפה הביאו לעלייה מהירה בהעסקת לא-ישראלים.
- ◆ השפעת המשבר העולמי הורגשה תחילה בענפים המתקדמים: התרחבות התעסוקה בשירותים המתקדמים הואטה, ובתעשיות הטכנולוגיה העילית אף נבלמה. כמו כן הייתה עליית השכר הנומינלי בענפים המתקדמים איטית יחסית לעבר, ואף יחסית לזו של שאר הענפים.
- ◆ בשנת 2007 קבעה הממשלה יעדים בתחומי התעסוקה והעוני במסגרת האג'נדה הכלכלית-חברתית. יעד מרכזי של פורום האג'נדה הוא הגדלת שיעור התעסוקה במגזרים שבהם שיעור זה נמוך במיוחד. השגת יעד התעסוקה בתקופת המיתון המסתמן תהיה קשה יותר מאשר בשנים 2007-2008.
- ◆ לנוכח כניסתו של המשק למיתון ראוי שהמדיניות בשוק העבודה תפעל למזעור הפגיעה בביקוש לעובדים ולהשקעה בהון האנושי. נוסף על כך יש לחזק את האכיפה לגבי העסקת עובדים לא-ישראלים ולהקל בתנאים לקבלת דמי אבטלה.

1. ההתפתחויות העיקריות

רוב הסימנים מלמדים כי במחצית הראשונה של שנת 2008 הגיע שוק העבודה הישראלי לתעסוקה מלאה.

2008 הייתה שנת תפנית במחזור העסקים, ותפנית זו התבטאה גם בשוק העבודה. רוב הסימנים מלמדים כי במחצית הראשונה של השנה הגיע שוק העבודה הישראלי לתעסוקה מלאה: התעסוקה התרחבה בקצב מהיר, תוך מעבר ממשורות חלקיות למלאות ועלייה של מספר שעות העבודה השבועיות למועסק; שיעור ההשתתפות בכוח העבודה התרחב

מעט, לאחר מגמה של עלייה מתמשכת מאז 2003; מספר המובטלים ירד במידה ניכרת, ושיעור האבטלה הגיע ברביע השני ל-6.0 אחוזים - רמה נמוכה במיוחד, שלא נראתה מאז שנות השמונים. שיעור האבטלה בקרב המשכילים הגיע לרמתו הטבעית, ושיעור האבטלה של הלא-משכילים ירד ירידה חדה, עם השתלבותם הניכרת בתעסוקה. שיעור התעסוקה בקרב בני 25-64 הגיע ברביע השני לרמת שיא של 71.1 אחוזים, בהתאם ליעד התעסוקה של האג'נדה החברתית-כלכלית (71.7 אחוזים עד שנת 2010). העלייה בתעסוקה והירידה באבטלה לוו בעלייה ניכרת של השכר הנומינלי, שהייתה המהירה ביותר מאז החלה תקופת הצמיחה הנוכחית. ייתכן שחלק מעלייה זו נבע מציפיות להאצת עלייתם של המחירים במשק.

במחצית השנייה, ובמיוחד ברביע האחרון של השנה, ניכרו היטב סימני התייצבות ואף האטה בשוק העבודה. התרחבות התעסוקה במגזר העסקי נבלמה, תוך ירידה של מספר שעות העבודה למועסק. ברביע הרביעי החלו פיטורים נרחבים במשק, בעיקר בחברות מייצאות של תעשייה ושירותים מענפי הטכנולוגיה העילית. פיטורים אלה הקפיצו את מספר דורשי העבודה, במיוחד בקרב האקדמאים, ואת מספר התביעות לדמי אבטלה. גם בהתפתחות השכר הנומינלי למשרת שכיר ניכרה תפנית באמצע השנה: מאז הרביע השלישי הוא ירד בחלק מהענפים, וזאת נוסף על שחיקתו הריאלית במשך השנה, עקב ההאצה באינפלציה.

להבדיל מהשנים הקודמות, שבהן הובל המשק על ידי ענפי הטכנולוגיה העילית בתעשייה ובשירותים, השנה הובלה התרחבות התעסוקה במגזר העסקי על ידי מספר ענפים העתירים בעובדים לא-משכילים - המסחר והשירותים ברמה טכנולוגית נמוכה, ענפים שבלטו השנה בתרומתם לירידה באבטלה (לוח ה'-5). ירידה ניכרת בשיעור האבטלה של הלא-משכילים ועלייה מקבילה בשיעור התעסוקה שלהם (למעט בעלי 9-10 שנות לימוד) מלמדות על חלחול הצמיחה לשכבות החלשות. עליית הביקוש לעובדים לא-משכילים התבטאה גם בעלייה מהירה של מספר העובדים הלא-ישראלים, שחלקם במגזר העסקי הגיע ל-11.8 אחוזים. הצטרפות מעוטי השכלה לתעסוקה בענפים שפריון העבודה בהם נמוך יחסית הביאה לירידה מחזורית של איכות כוח העבודה ולהאטה בעליית הפריון בהשוואה לשנים 2002-2006. עלות העבודה ליחידת תוצר במגזר העסקי התייצבה השנה.

אף שתגובת שוק העבודה על המפנה במחזור העסקים אינה מיידי, רוב הסימנים מראים שהשנה היא הייתה מהירה יחסית לעבר: התרחבות התעסוקה במגזר העסקי נבלמה כבר ברביע השלישי, תוך ירידה של מספר שעות העבודה הממוצע למועסק; שיעור האבטלה עלה ברביע הרביעי; השכר הנומינלי למשרת שכיר ירד בענפים רבים במחצית השנייה של השנה. ייתכן שתגובתו המהירה יחסית של שוק העבודה נובעת מהעובדה שהמיתון היה צפוי, לנוכח ההתפתחויות בעולם, אך גם להגמשת שוק העבודה בעשורים האחרונים היה חלק בכך. בתקופה שבה משתרר במשק מיתון צריכה המדיניות בשוק העבודה לפעול למזעור הפגיעה בביקוש לעובדים ולהשקעה בהון האנושי. כמו כן יש להקל בתנאים לקבלת דמי אבטלה ולסייע בהחזרתם של המובטלים למעגל התעסוקה.

במחצית השנייה של השנה, ובמיוחד ברביע האחרון, ניכרו היטב סימני התייצבות ואף האטה בשוק העבודה.

הצטרפות מעוטי השכלה לתעסוקה בענפים שפריון העבודה בהם נמוך יחסית הביאה לירידה מחזורית של איכות כוח העבודה ולהאטה בעליית הפריון בהשוואה לשנים 2002-2006.

רוב הסימנים מראים שהשנה תגובת שוק העבודה על המפנה במחזור העסקים הייתה מהירה יחסית לעבר.

2. האוכלוסייה

בשנת 2008 גדלה אוכלוסיית מדינת ישראל ב-1.75 אחוזים, ומנתה בממוצע 7,305.6 אלף נפש (לוחות ה'-2 וה'-3). גידול זה כמעט כולו ריבוי טבעי של האוכלוסייה, ושיעורו של פריין הילודה דמה לזה של 2007. העלייה ארצה, שהייתה דלה גם בשנים קודמות, הצטמצמה

אוכלוסיית מדינת ישראל מנתה בשנת 2008 7,305.6 אלף נפש. מספר העולים לישראל המשיך להצטמצם גם השנה.

לוח ה'-1
אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה, 2008
 (אחוזים)

השינוי לעומת הרביע הקודם ²				השינוי לעומת הרביע המקביל אשתקד ¹			
IV	III	II	I	IV	III	II	I
				1.7	1.8	1.8	1.8
56.6	56.4	56.4	56.6				
61.8	61.7	61.9	62.2				
51.6	51.4	51.2	51.2				
0.8	0.4	0.2	1.2	2.7	1.5	1.7	2.8
0.4	0.4	0.4	1.7	3.4	2.8	3.6	4.4
-4.1	-0.6	1.6	3.3	-6.1	11.1	9.8	6.0
7.8	5.5	0.9	-3.6	23.8	-9.3	-9.1	0.6
6.5	-3.3	-11.5	0.0	6.2	-14.2	11.2	3.0
2.4	1.3	0.7	0.0	4.3	2.5	2.7	2.7
0.5	-0.2	0.2	2.6	3.0	2.9	3.9	5.2
				-0.6	4.6	9.8	10.7
				14.9	25.2	23.4	21.2
-5.0	-1.0	1.7	-0.5	-6.1	2.6	1.6	-0.2
-4.6	-1.3	1.9	2.1	-3.3	5.5	5.6	4.9
				-0.3	5.0	10.1	10.9
				21.2	21.1	19.1	16.9
6.3	6.0	6.0	6.2				
6.0	0.3	-3.1	-5.2	-5.9	-13.8	-21.6	-17.6
-1.2	-1.8	-1.1	1.4	-2.4	-1.5	-0.4	0.9
-1.0	-2.1	0.0	1.0	-2.2	-1.8	-0.4	0.3
-0.8	-1.6	-1.0	0.7	-2.8	-1.0	-0.6	2.1

(1) נתונים מקוריים.

(2) נתונים מנוכי עונתיות.

(3) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

(4) נתוני החשבונאות הלאומית. מספריהם של העובדים הזרים והעובדים מהשטחים כוללים את המדווחים והבלתי מדווחים.

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

לוח ה'-2

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה, 2005 עד 2008
(העלייה או הירידה הממוצעת לעומת השנה הקודמת, אחוזים)

2008	2007	2006	2005	
1.7	1.8	1.8	1.8	1. האוכלוסייה (ממוצע שנתי)
-24.5	-5.9	-9.0	1.3	2. העולים שהגיעו בתקופה זו
1.8	1.8	1.8	1.8	3. האוכלוסייה בגיל העבודה
56.5	56.3	55.6	55.2	4. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי ¹ - סך הכול
62.0	61.8	61.1	60.7	גברים
51.3	51.1	50.4	50.1	נשים
2.2	3.0	2.5	2.3	5. כוח העבודה האזרחי
53.1	52.2	50.9	50.3	6. שיעור התעסוקה ¹
71.0	70.1	68.5	67.5	שיעור התעסוקה בקרב בני 25-64
4.0	4.4	2.9	3.4	7. סך כל המועסקים
3.5	4.2	3.2	3.9	ישראלים
9.0	6.6	-0.7	-1.8	לא-ישראלים
3.1	3.8	2.0	4.1	8 המועסקים בשירותים הציבוריים
2.8	5.0	1.0	3.7	תשומת העבודה בשירותים הציבוריים
4.3	4.6	3.2	3.1	9. המועסקים במגזר העסקי
3.7	4.4	3.7	3.8	עובדים ישראלים
5.9	6.5	-1.3	-6.7	עובדים זרים
21.0	7.3	1.7	24.1	עובדים מהשטחים
11.8	11.3	11.1	11.5	חלקם של העובדים הזרים ועובדי השטחים במגזר העסקי ¹
3.9	5.3	2.6	2.7	10. תשומת העבודה במגזר העסקי
3.2	5.1	3.1	3.4	עובדים ישראלים
6.2	6.4	-1.0	-6.3	עובדים זרים ²
19.6	6.9	-0.8	20.5	עובדים מהשטחים ²
-0.9	1.6	1.3	1.0	11. השכר הריאלי למשרת שכיר
-1.0	1.4	1.7	1.5	במגזר העסקי
-0.6	2.2	0.3	0.0	בשירותים הציבוריים
-1.8	4.5	2.8	-1.3	12. שכר המינימום (הריאלי)
0.2	2.6	-0.4	-1.8	13. עלות העבודה ליחידת תוצר גולמי במגזר העסקי ³
2.9	-0.1	6.5	5.1	14. התוצר המקומי הגולמי לשעת עבודה במגזר העסקי ^{3,4}
6.1	7.3	8.4	9.0	15. שיעור האבטלה ¹ - סך הכול
5.8	6.8	7.9	8.6	גברים
6.5	7.9	9.0	9.5	נשים
				16. ההוצאה הממשלתית על המדיניות הפעילה בשוק העבודה
0.20	0.21	0.26	0.24	כאחוז מהתוצר הגולמי ⁵

(1) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

(2) מספריהם של העובדים הזרים והעובדים מהשטחים כוללים את המדווחים והבלתי מדווחים.

(3) בניגוד לשנים עברו, החישוב מבוסס על התוצר הגולמי ולא על התוצר הנקי.

(4) במחירים קבועים.

(5) כולל הוצאה על הכשרה מקצועית, שירות תעסוקה, תוכניות שילוב מקבלי הקצאות במעגל התעסוקה, סיוע לתעסוקת עולים וכד'.

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

לוח ה'-3

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה, 2005 עד 2008

(ממוצעים שנתיים, אלפים)

השינוי לעומת השנה הקודמת								
2008	2007	2006	2005	2008	2007	2006	2005	
125.5	126.4	123.6	121.1	7,305.6	7,180.1	7,053.7	6,930.1	1. האוכלוסייה
-4.5	-1.1	-1.9	0.3	13.7	18.1	19.3	21.2	2. העולים שהגיעו בתקופה זו
90.5	89.3	89.7	87.4	5,232.9	5,142.4	5,053.1	4,963.4	3. האוכלוסייה בגיל העבודה ¹
63.2	84.1	69.6	61.5	2,957.0	2,893.8	2,809.7	2,740.1	4. כוח העבודה האזרחי ¹
-31.4	-24.3	-10.3	-31.4	180.4	211.8	236.1	246.4	5. הבלתי-מועסקים ¹
116.5	123.5	78.3	88.7	3,041.0	2,924.5	2,801.0	2,722.6	6. סך כל המועסקים ^{3,2}
94.7	108.4	79.9	92.9	2,776.7	2,682.0	2,573.6	2,493.7	ישראלים
21.8	15.1	-1.6	-4.2	264.3	242.5	227.4	229.0	לא-ישראלים
10.5	3.4	0.8	8.9	203.3	192.0	180.3	182.7	מהם: עובדים זרים ⁴
11.3	11.7	-2.4	-13.1	61.0	50.5	47.1	46.3	עובדים מהשטחים ⁴
24.5	29.5	15.3	29.8	823.1	798.7	769.1	753.9	7. המועסקים בשירותים הציבוריים ^{3,2}
92.1	94.0	63.1	58.9	2,217.9	2,125.8	2,031.9	1,968.8	8. המועסקים במגזר העסקי ^{3,2}
								9. השכר הנומינלי למשרת שכיר - סך הכול (ש"ח לחודש)
279.5	161.6	247.4	169.7	7,909.0	7,629.5	7,467.9	7,220.5	
288.1	197.4	170.6	87.6	7,567.1	7,279.0	7,081.6	6,910.9	בשירותים הציבוריים
275.9	143.5	281.9	205.4	8,066.3	7,790.4	7,646.9	7,365.0	במגזר העסקי

(1) נתוני סקר כוח אדם.

(2) נתוני החשבונאות הלאומית, כולל זקיפה מענפי החינוך והבריאות למגזר העסקי.

(3) מועסקים ישראלים ולא-ישראלים.

(4) מספריהם של העובדים הזרים והעובדים מהשטחים כוללים את המדווחים והבלתי מדווחים.

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

בשנת 2008 בעוד כ-25 אחוזים לעומת קודמתה, והסתכמה בכ-13.7 אלף עולים בלבד. כשלושה רבעים מהעולים הגיעו מארצות אירופה ואמריקה, 41 אחוזים מהעולים הם ילידי ברה"מ-לשעבר (מהמדינות האירופיות והאסיאתיות), כ-15 אחוזים הגיעו מארה"ב, 12 אחוזים מאתיופיה¹ וכ-11.5 אחוזים מצרפת. המבצע של משרד הקליטה לעידוד חזרת ישראלים - "חוזרים הביתה ב-60 לישראל" - המציע הטבות לתושבים חוזרים, בעיקר בתחום המיסוי, סייע לשובם של כ-7,000 ישראלים ב-2008, ועוד כ-8,000 אמורים לשוב במהלך 2009². עם זאת ייתכן מאוד שהחלטתם לחזור ארצה קשורה לשפל בשוק העבודה בארה"ב ובמדינות מפותחות אחרות, במיוחד בענפים המתקדמים.

¹ מספר העולים מאתיופיה ירד השנה ביותר ממחצית. זאת משום שההחלטה להגביר את קצב עלייתם של בני ה"פלשמורה" הייתה מוגבלת לשנים 2005-2007.

² להשוואה: בשנים 2000-2007 שבו ארצה כ-33.5 אלף תושבים חוזרים.

3. כוח העבודה האזרחי

האוכלוסייה בגילי העבודה התרחבה בשנת 2008 ב-1.8 אחוזים, ומנתה בממוצע כ-5,233 אלף איש, מהם 56.5 אחוזים מוגדרים כמשתתפים בכוח העבודה - מועסקים ומובטלים (לוחות ה'-2 וה'-3). שיעור ההשתתפות עלה ברביע הראשון, המשך לעלייתו בשנים האחרונות, נסוג והתייצב ברביעים השני והשלישי, ועלה שוב ברביע האחרון של השנה (לוח ה'-1). ייתכן שתחילת המיתון במשק לקראת סוף השנה יצרה תופעה של "העובד הנוסף" - הצטרפות מפרנסים משניים במשק בית, בעיקר נשים, לכוח העבודה. על אפשרות זו מצביע גם גידול שיעור ההשתתפות של הנשים לעומת ירידת שיעור ההשתתפות של הגברים במחצית השנייה של השנה. התייצבותו של שיעור ההשתתפות אפיינה את בעלי 11 שנות לימוד ומעלה; שיעורי ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה מזו התפתחו בכיוונים מנוגדים: בעוד ששיעור ההשתתפות של בעלי 0-8 שנות לימוד עלה ב-0.4 נקודת אחוז, ירדה ההשתתפות של בעלי 9-10 שנות לימוד ב-1.3 נקודות אחוז (לוח ה'-6). בקרב בני 25-64 עלה שיעור ההשתתפות השנה ב-0.3 נקודת אחוז והגיע ל-74.9 אחוזים. מספר המתיאשים - אלה המעוניינים לעבוד וזמינים לעבודה, אך נשרו מכוח העבודה, כי אינם מאמינים שיצליחו למצוא עבודה מתאימה - המשיך להצטמצם השנה, והיה נמוך ב-9.5 אחוזים בממוצע מאשר אשתקד³. כל הירידה במספר המתיאשים נבעה מירידת מספרם בקרב הגברים, אצלם ירידה חדה בהתיאשות אפיינה את כל קבוצות השכלה, למעט בעלי 16 ומעלה שנות לימוד. בקרב הנשים עלייה בהתיאשות של בעלות 13 שנות לימוד ומעלה קיזזה את הירידה בקרב בעלות השכלה נמוכה יותר. הירידה של מספר המתיאשים אינה מצביעה בהכרח על שיפור במצבם, שכן שיעור ההשתתפות עלה במידה מועטה בלבד.

ייתכן שתחילת המיתון במשק לקראת סוף השנה יצרה תופעה של "העובד הנוסף".

תיבה ה'-1: דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בכוח העבודה

דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל מאופיינים בשיעורי השתתפות נמוכים של הנשים בכוח העבודה ובפרישה מכוח העבודה בגיל צעיר יחסית אצל הגברים. תופעות אלו והשלכותיהן על המצב הכלכלי-חברתי של הערבים בישראל מדגישות את הצורך במדיניות ממשלתית שתסייע להעלאת שיעורי ההשתתפות של הנשים ולצמצום הפרישה המוקדמת של הגברים בקרבם. דפוסים אלו אינם ניתנים להסבר במלואם על ידי גורמים המסבירים את דפוסי ההשתתפות בדרך כלל - כגיל, השכלה, מצב משפחתי, מספר הילדים והכנסתם של

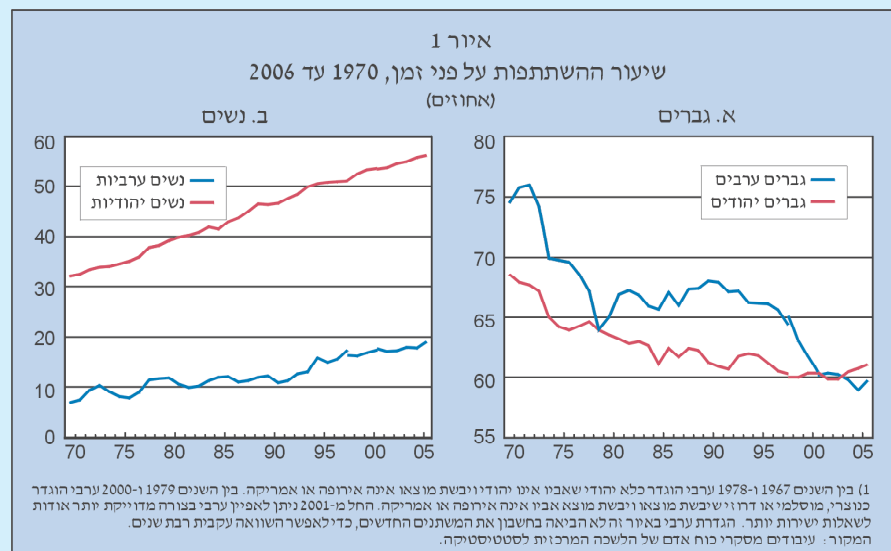
³ אפשר לטעון כי הירידה של מספר המתיאשים מתיישבת עם הירידה של שיעור האבטלה בשנים האחרונות, ולכן מבטאת ירידה בקושי למצוא עבודה. אולם כנגד זאת מצאו א' פלד לוי ונ' קלינר) קסיר כי בישראל בשנים 2001-2006 מתקיים דווקא קשר שלילי בין אבטלה להתיאשות: עלייה באבטלה תורמת לצמצום ההתיאשות; ההסבר לממצא זה הוא שבתקופות של אבטלה גבוהה הירידה הצפויה בהכנסות של משק הבית פועלת להגדלת הצורך במפרנסים נוספים ("לחפש או לא לחפש, זאת השאלה על המתיאשים מחיפוש העבודה בישראל", בנק ישראל, טרם פורסם).

בני הבית האחרים. לשם עיצוב המדיניות חשוב אפוא להבין את הגורמים המסבירים את דפוסי ההשתתפות המיוחדים לחברה הערבית בישראל¹.

התפתחות שיעורי ההשתתפות של ערביי ישראל

בחינת שיעורי ההשתתפות של ערביי ישראל על פני זמן מלמדת כי שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים הלך וירד, וזה של הנשים הלך ועלה (איור 1) - בדומה לשינויים שהתחוללו במדינות מערביות רבות. שיעורי ההשתתפות ירדו גם בקרב הגברים היהודים בישראל, אולם הירידה אצל הגברים הערבים חריפה יותר: לאחר שב-1990 שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים היה גבוה בכ-5 נקודות אחוז מזה של הגברים היהודים, התהפכה התמונה בשנים האחרונות, ושיעור ההשתתפות של הערבים נמוך יותר.

הסבר אפשרי לירידה החריפה של שיעורי ההשתתפות בקרב הגברים הערבים הוא הצטמצמות הביקוש היחסי לעובדים לא-משכילים - תוצאת שינויים טכנולוגיים, חשיפת המשק ליבוא מתחרה ותהליך הגלובליזציה. ירידה חריפה במיוחד ניכרה בשנות השבעים - אולי בשל תחלופה עם עובדים פלשתינים. הירידה החדה בשיעורי ההשתתפות של הגברים הערבים מתחילת שנות התשעים הושפעה גם מכניסתם של העובדים הזרים לארץ². בתחילת שנות האלפיים נבלמה הירידה החדה של שיעורי ההשתתפותם - ככל הנראה, גם בשל הקיצוצים הנרחבים בקצבאות ובהחמרת התנאים לקבלתן³.



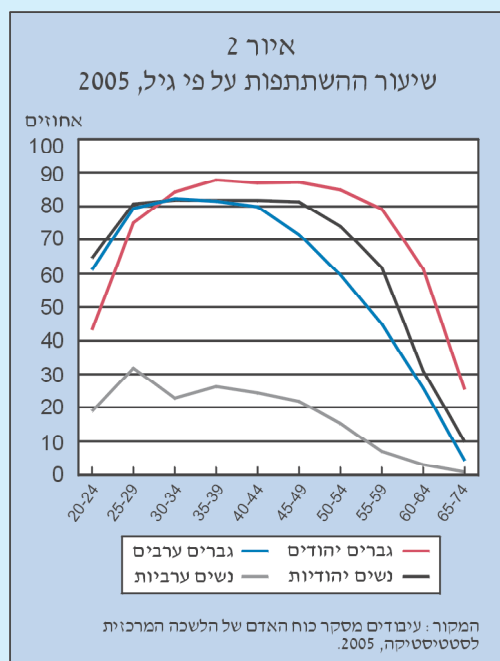
¹ ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר (2009), "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה" (יפורסם בקרוב).

² ראו: "התמורות בתעסוקת ערביי ישראל בעשור האחרון", דוח בנק ישראל לשנת 2004, פרק ב': "התעסוקה והשכר", תיבה ב'-2, עמ' 127-129.

³ ראו דיון בדוח בנק ישראל לשנת 2007 בפרק ח': "סוגיות במדיניות הרווחה".

שיעורי ההשתתפות של הנשים הערביות אמנם הוכפלו מ-1990 עד 2006 - מכ-10 אחוזים לכ-20 אחוזים - אך הם עדיין נמוכים במיוחד. קצב העלייה של שיעור ההשתתפות בקרבן היה נמוך מזה של הנשים היהודיות, ולכן הפער התרחב. שיעורי ההשתתפות הנמוכים בקרב הנשים הערביות עולים בקנה אחד עם ממצאי הסקר החברתי של הלמ"ס לגבי העמדות של האוכלוסייה הערבית: כ-24 אחוזים מן הערבים סבורים כי די ביציאה לעבודה של אחד מבני הזוג, ובקרב היהודים מחזיקים בעמדה זו כ-12 אחוזים. לעומת זאת סבורים 97 אחוזים מן הערבים כי חשוב שהגבר יעבוד, לעומת כ-60 בלבד מן היהודים.

פרופיל ההשתתפות על פני מחזור החיים



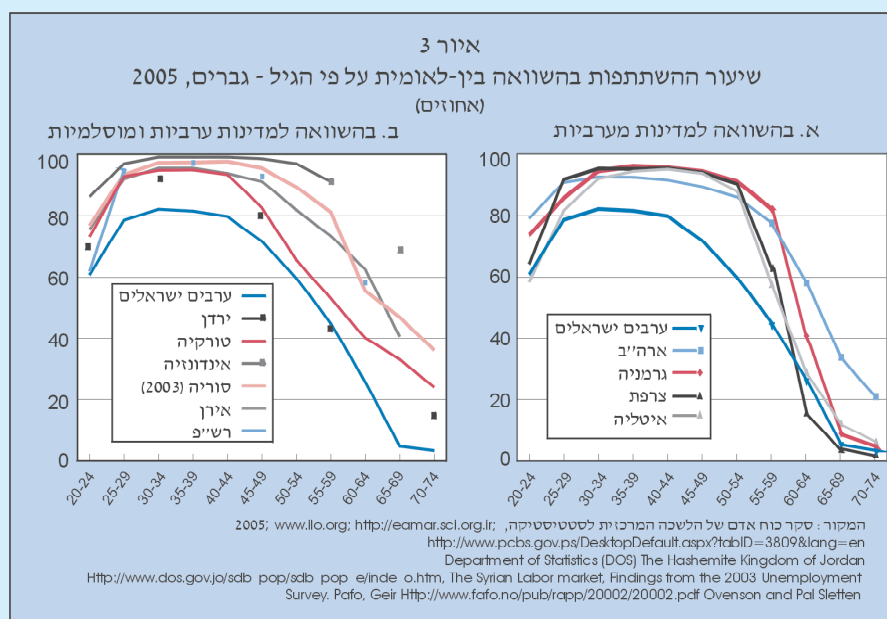
מבחינת פרופיל ההשתתפות בעבודה לפי הגיל עולים שני ממצאים מרכזיים: שיעור ההשתתפות בקרב הגברים הערבים עולה תחילה עם הגיל, ואילו לאחר גיל 45 הוא יורד משמעותית. תופעה זו של פרישה מוקדמת מתקיימת לאורך שנים, אצל ילידי שנותונים שונים ובכל קבוצות ההשכלה, ובמיוחד בקרב בעלי השכלה נמוכה. פרופיל ההשתתפות של נשים ערביות נמוך הרבה יותר, אבל גם הוא כולל פרישה בגילים הצעירים (איור 2).

דפוסים אלו של פרישה מוקדמת תואמים גם את עמדות הערבים שהובעו בסקר החברתי: בעוד שרק 9 אחוזים מהיהודים סבורים כי גיל הפרישה המינימלי צריך להיות עד

54, חושבים כ-22.5 אחוזים מהערבים. דפוס הפרישה המוקדמת בקרב הגברים הערבים בולט גם כשמנטרלים את השפעת ההבדל בהתפלגות ההשכלה בין הגברים הערבים ליהודים.

כדי לבחון את מידת חריגותו של פרופיל ההשתתפות-על-פני-החיים של הגברים הערבים בישראל חשוב להשוות אותו לפרופילי ההשתתפות באוכלוסיות ומשקים אחרים (איור 3). מתברר ששיעור ההשתתפות של גברים ערבים ישראליים נמוך מהשיעורים השוררים במדינות המערב, ואף במדינות ערביות ובמדינות מוסלמיות אחרות.

פרופיל ההשתתפות של ערביי ישראל בולט בירידתו המהירה אחרי הגילים 40-44. בכל המשקים האחרים רואים את פרופיל ההשתתפות הקלאסי - ה"גבנוני" (hump-shapd), של עלייה, התייצבות וירידה - על פני החיים. הירידה באירופה מתחילה אחרי הגילים 50-54, ובארצות הברית מתחילה ירידה - מודרגת יותר - אחרי הגילים 55-59.



אצל ערביי ישראל ה"גבנון" קצר וחד יותר, וזאת גם ביחס לגברים פלשתינים בשטחים ולמדינות ערביות ומוסלמיות אחרות רבות.⁴ אמנם, פרישה מוקדמת שכיחה גם בירדן ובתורכיה, אך שיעור ההשתתפות של הגברים בשתי מדינות אלו גבוה משמעותית מזה של הגברים ערביי ישראל.

שיעור ההשתתפות של הנשים הערביות בישראל נמוך בהשוואה לרמות השוררות במדינות המערביות ובקרב נשים יהודיות בישראל. עם זאת, דפוס ההשתתפות של הנשים הערביות אינו שונה מהותית מן הדפוס הרווח במדינות ערביות ובמדינות מוסלמיות שונות.

מניתוח דפוס ההשתתפות של גברים ערבים⁵ על פי הגיל עולה כי גורם חשוב המסביר את הירידה של שיעורי השתתפותם כבר בגיל צעיר הוא האחוז הגבוה בקרבם של מועסקים במשלחי יד המצריכים כושר פיזי. כיוון שהיכולת הפיזית פוחתת עם הגיל, יורדת ההשתתפות בתעסוקה במשלחי יד אלו.⁶ ממצאים אלו מתיישבים עם ממצאי הסקר החברתי: בקרב העובדים שפרשו מעבודה בעשר השנים האחרונות 54 אחוזים מהערבים ציינו מגבלה גופנית, נכות, או מחלה כסיבה לעזיבת מקום עבודתם האחרון, לעומת כ-21 אחוזים מן היהודים; בדומה לכך, בקרב מחפשי העבודה, כ-21 אחוזים מהערבים ציינו, כסיבה העיקרית לאי מציאת עבודה, מגבלה גופנית, נכות, או מחלה - לעומת 6 אחוזים בלבד מן היהודים. נציין כי היכולת לקבל הכנסה מתמיכות ממשלתיות שונות מאפשרת לגברים לפרוש עם הירידה ביכולות הפיזיות.

⁴ ההשוואה היא למדינות שלגביהן נמצאו נתונים.

⁵ הרצת רגרטיות השתתפות על נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס, ומאגר נתונים חדש יחסית, הסקר החברתי לשנת 2005 של הלמ"ס, שבו התמקדו בסוגיית ההשתתפות בכוח העבודה.

⁶ שאר המאפיינים של ההשתתפות דומים למה שנמצא בדרך כלל בספרות, ובכלל זה ההשפעות של רמת ההשכלה ושל משתנים דמוגרפיים שונים.

הפרישה המוקדמת של גברים ערבים מכוח העבודה קשורה גם למאפיינים תרבותיים של החברה הערבית. בחברה זו נפוצה התופעה של תמיכת הילדים בהוריהם, כבר בגיל צעיר. ואכן, כשמכניסים לרגרסיות, כאחד מהמשתנים המסבירים את המשתנה "לפרט יש ילדים בוגרים", מקדמי הגיל ברגרסיה אינם מצביעים עוד על פרישה מוקדמת.

התופעה הבולטת אצל הנשים הערביות היא שונות גדולה בשיעור ההשתתפות. מקורה של שונות זו הוא ככל הנראה בהבדלים בין נשים "מודרניות" ל"מסורתיות" מבחינת ההשכלה, המצב המשפחתי, מספר הילדים והשליטה במיומנויות שונות (כגון אנגלית ומחשב). בכיוון זה מצביעה גם עליית שיעור ההשתתפות על פני זמן בד בבד עם עליית שיעורי ההשכלה ושינויים תרבותיים נוספים. הממצא האמור, שלפיו שיעורי ההשתתפות של הנשים שונים מאוד מהמקובל במדינות מערביות ובקרב היהודיות בישראל ודומים לשיעורים בארצות מוסלמיות מחזק את המסקנה כי מדובר בהשפעות תרבותיות.

נוסף על הגורמים האמורים מושפעים דפוסי ההשתתפות של הערבים הישראלים גם מההשתתפות של קבוצות אחרות - כגון עובדים פלשתינים, עובדים זרים לא-פלשתינים ועובדים יהודים מעוטי השכלה - בשוק העבודה. ייתכן שגם אפליה בשוק העבודה משפיעה על דפוסי ההשתתפות; כך עולה ממחקרים שונים שבחנו את שכרם ותעסוקתם של ערביי ישראל. הנגישות המוגבלת של תעסוקה בחלק מהיישובים הערביים משפיעה אף היא על דפוסי ההשתתפות.

בקרב גברים ערבים ונשים ערביות לא נמצאה השפעה מובהקת של מידת הדתיות על ההשתתפות. עם זאת נמצאה השפעה של ההשתייכות הדתית: גברים נוצרים משתתפים יותר מאשר מוסלמים ודרוזים. ייתכן אפוא כי לדת (לאו דווקא למידת הדתיות) יש השפעה חשובה על מאפיינים תרבותיים, המשפיעים על ההשתתפות. תמונת דפוסי ההשתתפות המצטיירת מהממצאים עולה בקנה אחד עם תופעות אחרות בשוק העבודה של ערביי ישראל. תעסוקת הגברים הערבים מרוכזת בענפי הבנייה, החקלאות, המסחר והתעשייה המסורתית. לפיכך אין תימה שבממוצע שכרם נמוך משכרם של הגברים היהודים, ושהם פורשים ממשלחי יד פיזיים בענפים אלו מוקדם יותר. דפוסי התעסוקה עשויים להסביר גם את שיעורי האבטלה הגבוהים יותר בקרבם, משום שענפים ומשלחי יד אלו פגיעים במיוחד בזמני מיתון, וכן בעת כניסה של עובדים זרים.

לנוכח ממצאים אלו יש מקום לשקול מיגוון של צעדי מדיניות להגדלת ההשתתפות:

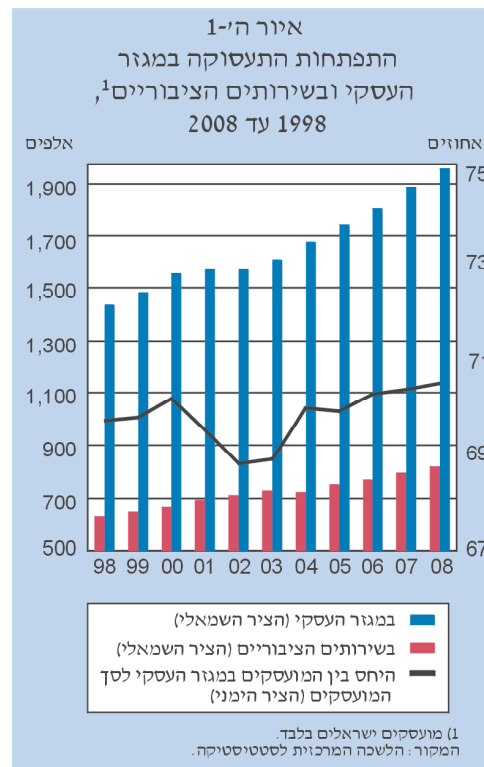
- (1) צעדים להשגת פיזור תעסוקתי רחב יותר של הגברים הערבים, כדי למנוע את ריכוז-היתר במשלחי יד פיזיים, שהפרישה מהם מוקדמת. עם צעדים אלו ניתן למנות הגדלה של המשאבים לחינוך היסודי והעל-יסודי ולהשכלה גבוהה; סיוע בהסבה מקצועית ממוקדת לקראת הפרישה ממשלחי יד פיזיים; פעולה להסרת חסמים בצד הביקוש לעובדים מיומנים בקרב הערבים.
- (2) עידוד תעסוקת ערבים ישראלים במקום עובדים זרים.

- (3) עידוד העסקה של נשים - בין השאר, על ידי הגדלת המשאבים לחינוך וכן סבסוד מעונות יום וצהרונים.⁷
- (4) עידוד הנגישות הפיזית של מקומות עבודה על ידי השקעה בתשתית תחבורתית מתאימה ובאמצעי הסעה לעבודה.

⁷ על הקשר בין שיעור ההשתתפות בשוק העבודה של אימהות לילדים קטנים במגזר הערבי ומתן חינוך חינוך ראו: אנליזה שלוסר, 2006, "השפעת מתן חינוך טרום חובה חינוך על היצע העבודה של אמהות ערביות: ממצאים מניסוי טבעי", *הרבעון לכלכלה*, חוברת 3, עמ' 517-553.

4. התעסוקה

ב-2008 נוספו לענפי המשק כ-117 אלף מועסקים, מהם כ-80 אחוזים – למגזר העסקי.



מספר המועסקים במשק התרחב ב-2008 ב-4.0 אחוזים - קצב מהיר יחסית, אך נמוך מאשר בשנה הקודמת (לוחות ה'-1 עד ה'-3). במגזר העסקי עלה מספר המועסקים ב-4.3 אחוזים, שהם תוספת של 92.1 אלף עובדים, אך עיקרה של עלייה זו היה במחצית הראשונה של השנה. בשירותים הציבוריים התרחבה התעסוקה בשיעור של 3.1 אחוזים - 24.5 אלף מועסקים - וקצב ההתרחבות הואץ במשך השנה. הסיבה לכך היא, ככל הנראה, יישום סעיף 12א' של חוק חברות כוח האדם - שעל פיו המעסיק הישיר של עובד המועסק באמצעות חברת כוח האדם מחויב לקלוט אותו לשורותיו אם הוא מעוניין להמשיך בהעסקתו⁴, שכן השירות הציבורי הוא מעסיק גדול של עובדים דרך חברות כוח אדם⁵.

השנה, שלא כמו בשנה הקודמת, שיעור העלייה של תשומת העבודה, הן במגזר העסקי והן בשירותים הציבוריים, היה נמוך

⁴ סעיף 12א' של חוק חברות כוח האדם (1996) קובע כי "לא יועסק עובד של קבלן כוח אדם אצל מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים", ולפיכך פירושו איננו חד-משמעי, והוא משאיר אפשרות לפטר את העובד לאחר תשעה חודשי עבודה. סעיף זה של החוק נכנס לתוקף ב-1 בינואר 2008, לאחר שבמשך 12 שנה נמנעה הפעלתו, במסגרת חוק ההסדרים. המשמעות היא שב-30 בספטמבר העובדים שהיו מועסקים ממועד כניסתו של סעיף 12א' לתוקף אמורים להיקלט אצל מעסיקם הישיר.

⁵ רוב משרדי הממשלה מעסיקים עובדים באמצעות חברות כוח אדם, בשל המגבלות על שיא כוח האדם שלהם, עיקר העסקתם הוא במשרדי החינוך, הבריאות והמשפטים. ראו למשל ר' ורצברגר (2002), "העסקת עובדים בחברות כוח-אדם", מסמך רקע לוועדה לקידום מעמד האישה". נוסף על עובדי חברות כוח האדם מעסיקים משרדי הממשלה עובדים של קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון, שעליהם לא חל חוק חברות כוח האדם.

משיעור העלייה של מספר המועסקים; זאת כתוצאה מירידה של מספר שעות העבודה השבועיות הממוצעות למועסק במחצית השנייה של השנה, ובמיוחד ברביע האחרון, שקיזזה את עלייתן במחצית הראשונה. צמצום מספרן של שעות העבודה במגזר העסקי אופייני לתקופות שבהן מתחיל במשק מיתון, שכן העלות של תחלופת עובדים (של פיטורים בעת מיתון ושכירת עובדים חדשים בעת צמיחה) גורמת לפיגור בהתאמת מצבת כוח האדם לשינויים המחזוריים בפעילות. מגמת ההצטמצמות של שעות העבודה התחזקה ברביע הרביעי, כתוצאה ממעבר של חלק מהמפעלים לשבוע עבודה מקוצר של ארבעה ימים, המוסבר אף הוא בעלות האמורה.

במחצית הראשונה של 2008 התרחבה התעסוקה במשרות מלאות, וירדה התעסוקה במשרות חלקיות, ובמחצית השנייה התהפכה מגמה זו (לוח ה'-1); נתונים אלה מתיישבים עם עליית המספר הממוצע של שעות העבודה השבועיות במחצית הראשונה וירידתן במחצית השנייה ועם השינויים המחזוריים בתוצר⁶. בחישוב שנתי, רוב המשרות שהתווספו היו משרות מלאות, שמספרן גדל ב-5.1 אחוזים, לעומת עלייה של 1.3 אחוזים במספר המשרות החלקיות. זאת אף על פי שהשנה התרחבה במהירות יחסית התעסוקה בענפי השירותים, שבהם נפוצה תעסוקה חלקית.

הציפיות להתמתנות הפעילות הריאלית היו אמורות להתבטא בירידת הביטחון התעסוקתי של המועסקים, אולם הסימנים לכך עדיין מעטים: אחוז הנעדרים זמנית מעבודתם מסך המועסקים ב-2008 דמה לזה של השנה הקודמת, וחלק ההתפטריות בסך פליטת העובדים ירד רק ברביע הרביעי, אמנם בשיעור חד - מכשני שלישים, בממוצע, בשלושת הרביעים הראשונים של השנה לכמחצית בלבד ברביע הרביעי. כמו כן ניכרה זהירות של המעסיקים בגיוס עובדים למשרות קבועות. זו התבטאה בירידה חדה של שיעור המשרות שאוישו לצורך החלפה קבועה של עובדים שעזבו או לצורך הגדלה קבועה של מצבת כוח האדם. החל מהרביע השני של 2008 רק כשליש מהמשרות שאוישו הוגדרו כקבועות, לעומת כשני שלישים ברביע הראשון. איוש המשרות הפנויות ב-2008 היה מהיר הרבה יותר מאשר אשתקד: משך הזמן שבו משרה הייתה פנויה התקצר מ-6.4 שבועות בממוצע ב-2007 לכ-4 שבועות בלבד ב-2008⁷.

א. ההתפתחויות הענפיות

שנת 2008 אופיינה בגידול ניכר של התיירות הנכנסת ובגידול הצריכה הפרטית של משקי הבית בשוק המקומי וכן של ההוצאה לצריכת שירותים מקומיים, ללא דיור. התפתחויות אלה מסבירות את התרחבות התעסוקה בענפי המסחר והשירותים (לוח ה'-4). השינויים בתעסוקה של ענפי התעשייה והשירותים הושפעו מהמגמות שהסתמנו בסחר העולמי: במחצית הראשונה של השנה גדלו הביקושים לחומרי אנרגיה וגלם, ובהתאם לכך התרחבו בתקופה זו התפוקה והתעסוקה של תת-הענפים כרייה וחציבה, זיקוק נפט וכימיקלים,

במחצית השנייה של השנה הצטמצם המספר הממוצע של שעות העבודה השבועיות למועסק - תופעה אופיינית לתקופות של תחילת מיתון.

רוב המשרות שהתווספו השנה היו משרות מלאות, אולם המחצית השנייה של השנה אופיינה במעבר ממשרות מלאות לחלקיות.

חלק ההתפטריות בסך פליטת העובדים ירד ברביע הרביעי בשיעור חד. כמו כן ניכרה זהירות של המעסיקים בגיוס עובדים למשרות קבועות.

במגזר העסקי בלטה התרחבות התעסוקה בענפי המסחר והשירותים. לענפי הטכנולוגיה העילית בתעשייה ובשירותים נוספו השנה כ-11 אלף מועסקים.

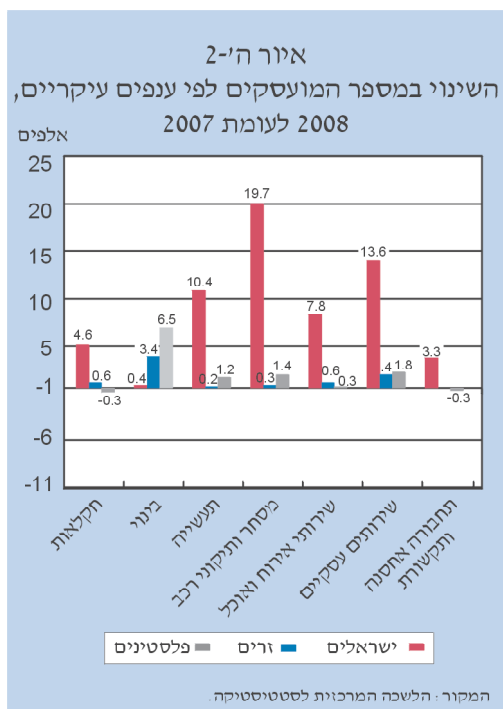
⁶ לפי הממצאים של ע' ברנרד ו' גאלו (2007), גידול של אחוז אחד בתוצר מביא לגידול של 0.2 אחוז בשעות העבודה של הגברים ולעלייה הכפולה מזו בשעות העבודה של נשים בעלות שכר נמוך ושל נשים צעירות ומבוגרות (השפעת שינויים בשכר, בתוצר ובמאפיינים הדמוגרפיים של עובדים על שעות העבודה, סדרת מאמרים לדיון 2007.10, מחלקת המחקר, בנק ישראל).

⁷ ייתכן שמחפשי העבודה היו השנה פחות בררנים, ולפיכך איוש המשרות היה מהיר יותר. השערה חלופית, שעל פיה שינוי זה נבע משינוי בתמהיל המשרות שהוצעו ואוישו - כלומר גידול מספר המשרות במשלחי יד פשוטים, שהתאמת העובד למשרה בהן היא קלה ומהירה יחסית - לא מצאה אישור בנתונים, שכן על פי נתוני סקר המעסיקים של משרד התמ"ת, משקל המשרות בענפי המסחר והשירותים העתירים בעובדים לא-משכילים בסך המשרות הפנויות והמאוישות היה ב-2008 דומה לזה של 2007.

לוח ה'-4
המועסקים ותשומות העבודה¹ לפי ענפים נבחרים, 2004 עד 2008

המועסקים											
אלפים						המועסקים					
שיעורי שינוי			שיעורי שינוי			שיעורי שינוי			שיעורי שינוי		
2008	2007	2006	2005	2008	2007	2006	2005	2008	2007	2006	2005
4.3	4.6	3.2	3.1	2,217.9	2,125.8	2,031.9	1,968.8	1,909.9	1,909.9	1,909.9	1,909.9
6.8	-0.4	-6.3	3.8	76.3	71.4	71.7	76.5	73.8	73.8	73.8	73.8
5.0	9.5	2.4	-5.0	215.9	205.6	187.7	183.3	193.0	193.0	193.0	193.0
2.7	4.6	2.7	2.1	444.2	432.3	413.3	402.6	394.4	394.4	394.4	394.4
5.8	6.3	0.1	2.5	392.8	371.4	349.4	349.2	340.6	340.6	340.6	340.6
6.4	0.2	4.7	6.4	144.2	135.5	135.3	129.3	121.4	121.4	121.4	121.4
4.4	8.7	6.5	3.8	99.2	95.0	87.4	82.1	79.1	79.1	79.1	79.1
4.0	6.3	5.2	2.8	436.3	419.5	394.7	375.2	365.1	365.1	365.1	365.1
1.8	-0.1	5.5	5.7	175.5	172.5	172.6	163.6	154.9	154.9	154.9	154.9
3.1	3.8	2.0	4.1	823.1	798.7	769.1	753.9	724.1	724.1	724.1	724.1
המועסקים ותשומות העבודה לפי ענפים נבחרים, 2008											
תשומות העבודה						המועסקים					
עובדים			עובדים			עובדים			עובדים		
פלסטינים	זרים	ישראלים	פלסטינים	זרים	ישראלים	פלסטינים	זרים	ישראלים	פלסטינים	זרים	ישראלים
(שיעורי השינוי לעומת השנה הקודמת)											
19.6	6.2	3.2	21.0	5.9	3.7	60.5	201.3	1,956.1	סך כל המגזר העסקי ²		
-5.3	2.6	10.9	-7.9	2.6	10.6	3.9	24.5	47.9	תקלאות		
25.8	10.3	-0.7	29.1	10.3	0.3	29.0	36.3	150.6	בינוי		
12.4	10.3	1.5	14.1	10.8	2.5	9.8	2.4	432.0	תעשייה		
17.9	5.4	4.2	18.7	5.1	5.5	9.1	5.8	377.9	מסחר ותיקוני כלי רכב		
17.9	5.3	3.2	17.3	5.1	6.4	1.8	12.5	129.9	שירותי אירוח ואוכל		
								99.2	בנקאות, ביטוח ופיננסים		
35.2	4.0	3.4	37.0	3.7	3.6	6.6	40.9	388.9	שירותים עסקיים		
-20.9		1.2	-20.0		1.9	1.0		174.5	תחבורה, אחסנה ותקשורת		
0.0	0.0	3.7	0.0	0.0	3.1	0.5	2.0	820.6	שירותים ציבוריים		

(1) כולל עובדים זרים ופלסטינים (מוזרחים ולא-מוזרחים).
(2) הנתונים אינם מסתכמים, בשל השמטת הענף "אחרים".
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נותני החשבונאות הלאומית, אומדן שנתי.



מתכות בסיסיות ומוצרי מתכת ומוצרים מינרליים אל-מתכתיים. במחצית השנייה פחת מספר המועסקים בתת-ענפים אלה, המוגדרים מבחינת העוצמה הטכנולוגית כתעשיות מעורבות, אך הוא נותר גבוה יחסית לתקופה המקבילה אשתקד. למרות הציפיות לפגיעה של המשבר העולמי ושל הייסוף בענפי הטכנולוגיה העילית⁸, המייצרים בעיקר ליצוא, נוספו לתחום זה כ-11 אלף מועסקים ב-2008 - עלייה של 4.5 אחוזים לעומת 2007, הודות להתרחבות הניכרת במחצית הראשונה של השנה⁹. בתעשייה המסורתית נמשכה מגמה ארוכת טווח של ירידה במספר המועסקים.

בבנייה נבלם השנה גידול מספרם של המועסקים הישראלים, וזאת לעומת התרחבותה של העסקת לא-ישראלים בענף. לעומת זאת בחקלאות התרחבה מאוד תעסוקת הישראלים וירדה העסקתם

תמהיל המשרות המוצעות לישראלים בענפי החקלאות והבינוי שונה, ככל הנראה, מזה של המשרות המוצעות לזרים.

של עובדים מהשטחים (לוח ה'-4). נתונים אלה לא מצביעים בהכרח על יחס תחלופה בין ישראלים לזרים¹⁰, שכן תמהיל המשרות המוצעות לישראלים שונה, ככל הנראה, מזה של המשרות המוצעות לזרים: בעוד שמספר העובדים המקצועיים בחקלאות גדל ב-2008 ב-10.2 אחוזים, ומספרם של שאר העובדים המקצועיים גדל ב-1.6 אחוזים, מספר העובדים הלא-מקצועיים בכל הענפים (התעשייה, הבנייה והחקלאות), המתחרים בזרים, לא גדל. בשירותים הציבוריים בלטה עלייה חדשה של מספר המועסקים במינהל הרשויות המקומיות, שעיקרה עלייה תלולה ברביע השלישי. עלייה זו נבעה, כנראה, מיישום חוק חברות כוח האדם, ואינה קשורה לבחירות ברשויות המקומיות, שכן בדיקה מעלה כי בבחירות הקודמות, ברביע הרביעי של 2003, מספר המועסקים בהן אף ירד. גידול של מספר המועסקים בשירותי הרווחה והסעד נבע גם הוא מקליטת עובדי חברות כוח אדם על ידי הרשויות.

עלייה חדשה של מספר המועסקים במינהל הרשויות המקומיות השנה נבעה, כנראה, מהפעלת חוק חברות כוח האדם.

⁸ כולל תעשיית התרופות, תעשיית המכוניות למשרד, לחשבונאות ומחשבים, תעשיית הרכיבים האלקטרוניים, תעשיית ציוד התקשורת האלקטרוני, תעשיית הציוד לבקרה ולפיקוח, הציוד הרפואי והמדעי, תעשיית כלי הטיס, ענף התקשורת ושירותי המחשוב והמו"פ במדעי הטבע.

⁹ ניתוח רווחיות היצוא התעשייתי מלמד כי לייסוף היה חלק קטן מאוד בפגיעה ברווחיות בשנתיים האחרונות, שכן מקורו של הייסוף היה היחלשות הדולר בעולם, ולא התחזקות השקל; הסיבה המרכזית לירידה ברווחיות היצוא הייתה הרעה בתנאי הסחר, עקב התייקרותן של התשומות המיובאות. להרחבה בנושא זה ראו "הערכת רווחיות היצוא התעשייתי", ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 122, בנק ישראל, חטיבת המחקר, עמ' 31-33.

¹⁰ על התחלופה בין ישראלים לזרים בענף הבנייה ראו נ' זוסמן וד' רומנוב (2003), עובדים זרים בענף הבנייה: תמונת מצב והשלכות מדיניות, סדרת מאמרים לדיון 2003.06, בנק ישראל, מחלקת המחקר.

ב. תעסוקת ישראלים

שיעור התעסוקה של בני 25-64 הגיע ב-2008 לשיא של 71.0 אחוזים, בהתאם ליעד התעסוקה של האג'נדה החברתית-כלכלית.

מספר המשרות הפנויות ירד ירידה חדה במחצית השנייה של השנה, ומכאן שגבר הקושי במציאת תעסוקה.

בשנת 2008 עלה מספר המועסקים הישראלים ב-3.5 אחוזים - תוספת של כ-95 אלף עובדים (לוחות ה'-2 עד ה'-4). שיעור התעסוקה, המוגדר כאחוז המועסקים מתוך סך האוכלוסייה בגילי העבודה, הגיע השנה ל-53.1 אחוזים בממוצע, והוא עלה בכל קבוצות ההשכלה, למעט בעלי 9-10 שנות לימוד (לוח ה'-6). שחיקתו הריאלית של שכר המינימום ב-1.8 אחוזים (לוח ה'-2) תמכה בהתרחבות התעסוקה בקרב הלא-משכילים. שיעור התעסוקה של בני 25-64 הגיע לשיא של 71.0 אחוזים בממוצע שנתי, בהתאם ליעד התעסוקה של האג'נדה החברתית-כלכלית. על שיעור התעסוקה בישראל בפרספקטיבה של האג'נדה ראו תיבה ה'-2.

אשר לביקוש לעובדים ישראלים - מספר המשרות הפנויות במגזר העסקי ללא בינוי וחקלאות במחצית הראשונה של 2008 דמה למספרן בתקופה המקבילה אשתקד, אולם במחצית השנייה של השנה חלה תפנית של ממש במחזור העסקים, ומספר המשרות הפנויות ירד ירידה חדה - בלמעלה מ-40 אחוזים ביחס למחצית השנייה של 2007, ירידה שעיקרה ברביע האחרון. את הקושי במציאת תעסוקה ניתן למדוד על ידי היחס בין מספר

המובטלים בסקר כוח האדם למספר המשרות הפנויות בסקר המעסיקים של משרד התמ"ת. על פי יחס זה הסיכויים למצוא תעסוקה במחצית הראשונה של השנה היו טובים, שכן מספר המובטלים המתחרים על משרה פנויה אחת היה נמוך במיוחד (איור ה'-3). ההתפתחות הרבעונית של המדד תואמת התמתנות הדרגתית של הפעילות הריאלית במשק והתגברות הקושי במציאת תעסוקה. היחס בין מספר המובטלים למשרות הפנויות עלה ברביע הרביעי של 2008 עלייה חדה, שנבעה הן מהצמצום של מספר המשרות הפנויות והן מהגידול של מספר המובטלים.



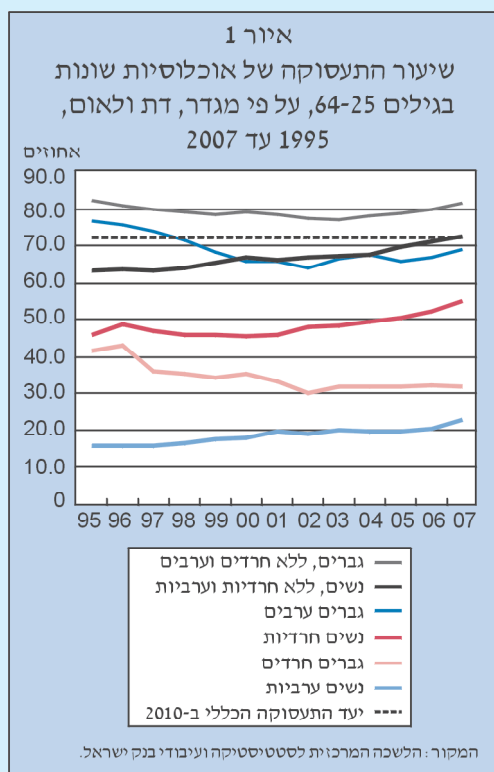
תיבה ה'-2: שיעור התעסוקה בישראל בפרספקטיבה של האג'נדה הכלכלית-חברתית ובהשוואה בין-לאומית

שיעור התעסוקה מוגדר כאחוז המועסקים מתוך כלל האוכלוסייה בגילי העבודה; באופן דומה ניתן להגדיר שיעורי תעסוקה של קבוצות אוכלוסייה בחלוקה על פי הגיל, המגדר או רמת ההשכלה. שיעור התעסוקה מבטא את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ואת שיעור האבטלה גם יחד. עקב המבנה ההטרוגני של האוכלוסייה בישראל ושיעורי השתתפות נמוכים במגזר החרדי והערבי ובקרב בעלי השכלה נמוכה שיעור התעסוקה בישראל נמוך במידה משמעותית מאשר במדינות המפותחות. במטרה לצמצם את הפער בין ישראל למדינות OECD קבעה האג'נדה הכלכלית-חברתית

לשנים 2008-2010 יעד של הגדלת שיעור התעסוקה של גילאי העבודה העיקריים - בני 25-64 - ל-71.7 אחוזים בשנת 2010¹.

הגדרת יעדי תעסוקה מקובלת גם ב-OECD. כך הוחלט בשנת 2000, בוועידת ליסבון, להביא את שיעור התעסוקה של בני 15-64 באיחוד האירופי בשנת 2010 ל-70 אחוזים, ושל נשים בנות אותם הגילים - ל-60 אחוזים. ב-2001 נקבעו יעדי ביניים ל-2005 (67 אחוזים לכלל האוכלוסייה ו-57 אחוזים לנשים) ויעד תעסוקה נוסף לבני 55-64 - 50 אחוזים ב-2010. אף שהנתונים מלמדים על התקדמות משמעותית לקראת היעדים, אלה לא הושגו במלואם².

אף שיעד התעסוקה של האג'נדה הישראלית נקבע לכלל האוכלוסייה, הרי לנוכח ההבדלים בדפוסי ההשתתפות של האוכלוסיות השונות, המדיניות להשגת היעד אמורה לפעול גם לשילובן של אותן אוכלוסיות ששיעורי התעסוקה שלהן נמוכים - החרדים, בני המיעוטים והלא-משכילים - במעגל העבודה. גידול מעורבותן של אוכלוסיות אלה בשוק העבודה ישרת גם את יעד צמצום העוני שבאג'נדה (ראו פרק ח') דרך העלאת הכנסותיהן-מעבודה של השכבות החלשות.



שיעורי התעסוקה של כל אחת מקבוצות האוכלוסייה על פי דת/לאום ויעד התעסוקה הכללי ב-2010 מוצגים באיור 1. מהאיור עולה כי שיעורי התעסוקה של גברים ונשים, ללא חרדים/ות וערבים/ות היו כבר בשנת 2007 מעל היעד, כי שיעור התעסוקה של גברים ערבים נמצא בקרבתו, וכי שיעורי התעסוקה של שאר הקבוצות נמוכים במידה ניכרת מיעד התעסוקה הכללי, למרות עלייתם אצל הנשים החרדיות והערביות בשנים האחרונות³.

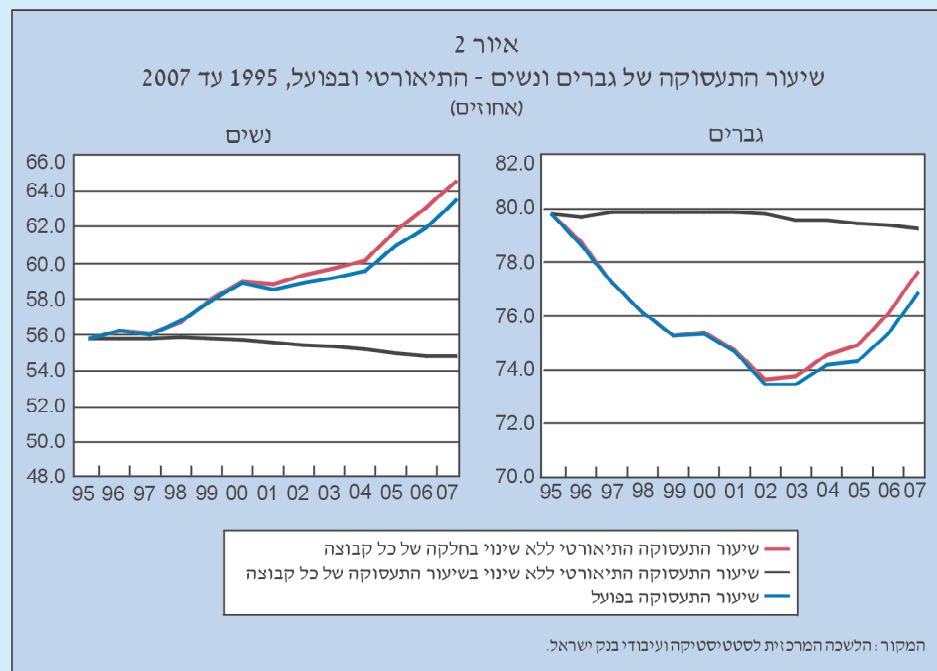
איור 2 מציג את תרומת השינויים בהרכב האוכלוסייה ובשיעורי התעסוקה הסגוליים של קבוצות אוכלוסייה לשיעור התעסוקה הכללי. לשם כך חושבו שני שיעורי תעסוקה תיאורטיים: בחישוב הראשון

¹ ב-OECD מקובלת התייחסות לכלל האוכלוסייה בגילי העבודה (בני 15-64) ולא לגילי העבודה העיקריים.

² בשנת 2006 הגיע שיעור התעסוקה הממוצע של נשים ב-27 מדינות אירופיות ליעד הביניים (57 אחוזים); שיעור התעסוקה הכללי עמד על 65 אחוזים ושל בני 55-64 - על 44 אחוזים.

³ זיהוי משק בית חרדי נעשה על פי לימודי אחד מבני המשפחה בשיבה/מדרשה גדולה. נציין כי בשיטה זו מתקבלת הערכת חסר של גודל האוכלוסייה החרדית, וככל הנראה - גם של שיעור התעסוקה בה.

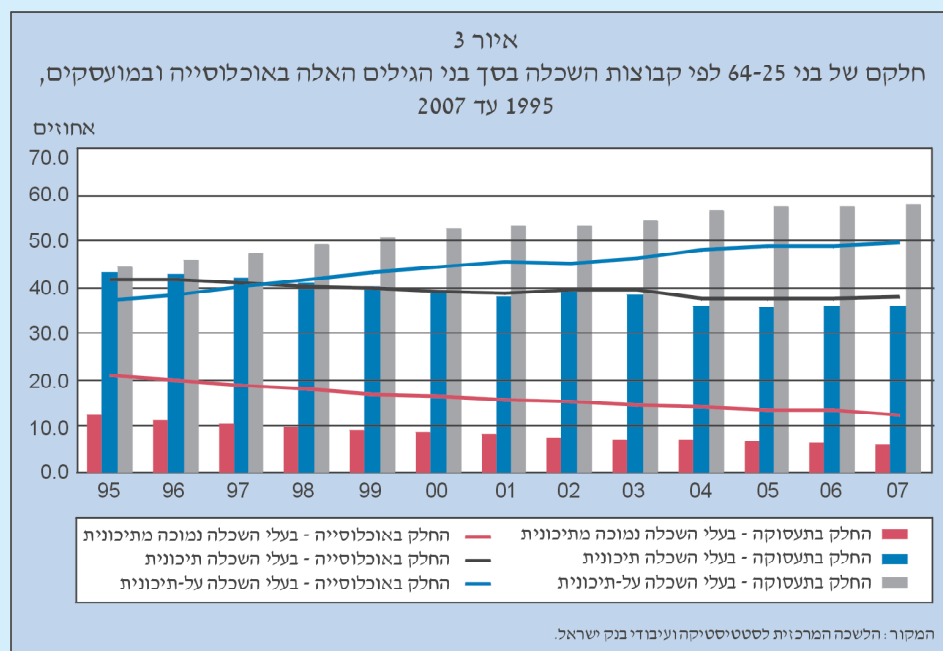
התפלגות האוכלוסייה לקבוצות נשמרה קבועה, כפי שהייתה ב-1995⁴, כדי ללמוד איך שינויים בשיעורי התעסוקה הסגוליים של הקבוצות תרמו לשינויים בשיעור התעסוקה הכללי; בחישוב השני שיעורי התעסוקה של הקבוצות נשמרו קבועים, כפי שהיו ב-1995, כדי ללמוד איך השינויים בהרכב האוכלוסייה תרמו לשינויים בשיעור התעסוקה הכללי.



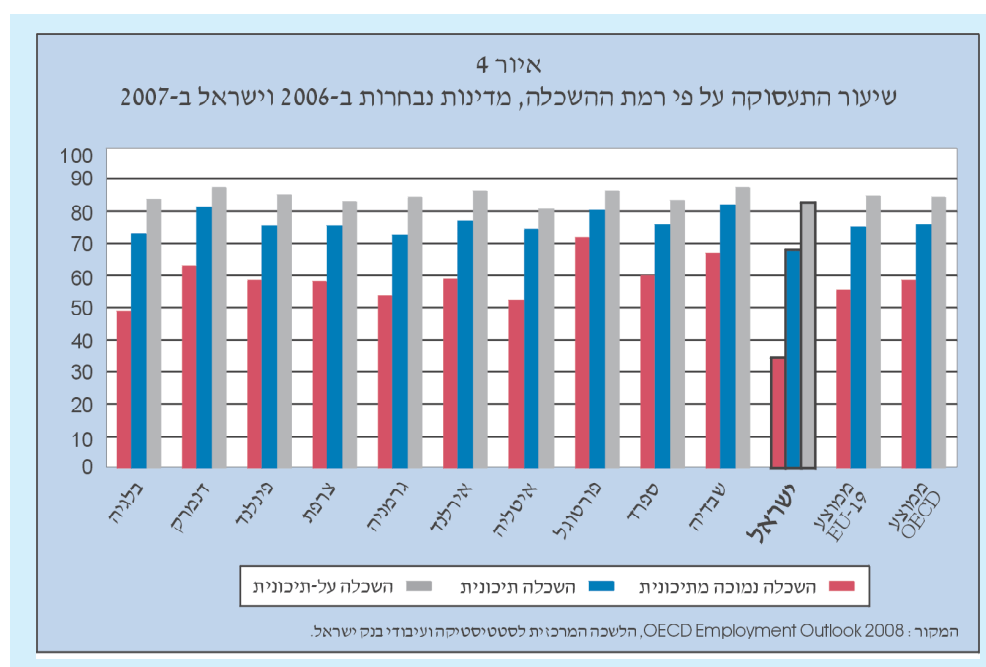
על פי חישוב זה: היה שיעור התעסוקה בקרב הגברים מגיע ב-2007 ל-77.7 אחוזים, אילו חלקה של כל אחת משלוש הקבוצות (חרדים, ערבים ושאר האוכלוסייה) היה קבוע מאז 1995; אילו לא השתנה שיעור התעסוקה של כל קבוצה מאז 1995 היה שיעור התעסוקה של הגברים מגיע ל-79.3 אחוזים. בפועל עמד שיעור התעסוקה של גברים על 76.8 אחוזים ב-2007, מתחת לשני שיעורי התעסוקה התיאורטיים שחושבו. משמע שירידת שיעור התעסוקה נבעה הן מהשינוי בהרכב האוכלוסייה (ההתרחבות היחסית של הקבוצות שזיקתן לשוק העבודה חלשה) והן ירידת שיעורי התעסוקה הסגוליים (איור 1). אצל הנשים שיעור התעסוקה ב-2007 היה עומד על 64.6 אחוזים אילו לא השתנו חלקיהן של הקבוצות, ועל 54.8 אחוזים אילו לא השתנו שיעורי התעסוקה הסגוליים שלהן. שיעור התעסוקה של הנשים בפועל היה שווה ל-63.5 אחוזים, ומכאן שהשפעת עלייתם של שיעורי התעסוקה הסגוליים בכל אחת מקבוצות הנשים (איור 1), שפעלה לעליית שיעור התעסוקה הכללי שלהן, הייתה חזקה מהשפעתם של השינויים בהתפלגות הקבוצות.

⁴ שנת 1995 נבחרה כנקודת המוצא של הניתוח מפני שבשנה זו הסתיים למעשה תהליך קליטת העולים מברה"מ-לשעבר בשוק העבודה הישראלי, ושיעור האבטלה חזר לרמתו לפני גל העלייה.

אוכלוסייה אחרת שמידת מעורבותה בשוק העבודה מועטה הם בעלי השכלה נמוכה. בחלקו השני של הניתוח חולקה אוכלוסיית בני 25-64 לשלוש קבוצות על פי רמת ההשכלה: נמוכה מתיכונית, תיכונית (כולל בתי ספר תיכוניים מקצועיים וחקלאיים) ועל-תיכונית (כולל השכלה אקדמית); חלוקה זו מאפשרת השוואה בין-לאומית, ולכן לא נכללו בניתוח זה בעלי השכלה תורנית. איור 3 מציג את ההתפלגות של אוכלוסיית בני 25-64 ושל המועסקים בני 25-64 בין שלוש קבוצות ההשכלה בשנים 1995-2007. האיור מלמד על ייצוג יתר של בעלי השכלה על-תיכונית וייצוג חסר של בעלי השכלה נמוכה מתיכונית במספר המועסקים לעומת חלקיהן של קבוצות אלה באוכלוסייה. משמע שתרומתם של בעלי השכלה על-תיכונית לשיעור התעסוקה במשק היא הגבוהה ביותר, והיא עולה על פני זמן, בעיקר עקב עליית משקלה של הקבוצה באוכלוסייה. כנגד זאת הצטמצמו בתקופה זו חלקיהם של בעלי השכלה תיכונית ונמוכה מתיכונית בתעסוקה, הן עקב ירידת משקלן של קבוצות אלה באוכלוסיית בני 25-64 והן עקב ירידה בשיעורי התעסוקה שלהן.



איור 4 מציג את שיעורי התעסוקה של שלוש קבוצות ההשכלה בישראל בשנת 2007 בהשוואה לשיעורי התעסוקה המקבילים במדינות OECD נבחרות ולממוצע של מדינות OECD בשנת 2006. מהשוואה זו עולה כי שיעור התעסוקה של בעלי השכלה על-תיכונית בישראל דומה לזה של מדינות OECD, ואילו שיעורי התעסוקה של הקבוצות הפחות משכילות נמוכים במידה ניכרת מאשר באותן מדינות. הפער בולט במיוחד אצל בעלי השכלה נמוכה מתיכונית: שיעור התעסוקה של קבוצה זו בישראל נמוך בלמעלה מ-20 נקודות אחוז מהממוצע של מדינות OECD. השוואה זו מלמדת כי לשם העלאת שיעור התעסוקה במשק יש לפעול לשילובם של מעוטי ההשכלה בשוק העבודה.



ג. תעסוקת לא-ישראלים

העסקת עובדים לא-ישראלים התרחבה במידה ניכרת, וזאת למרות המדיניות המוצהרת של צמצום מספר העובדים האלה. המוצהרת של צמצום מספרם.

בשנת 2008 התרחבה העסקתם של עובדים לא-ישראלים - עובדים מהשטחים וזרים - במידה ניכרת, בכ-22 אלף, וזאת בניגוד למדיניות המוצהרת של צמצום מספר העובדים האלה והחלפתם בישראלים (לוחות ה'-2 עד ה'-4). חלק מהגידול הזה נבע מכניסת המסתננים דרך הגבול הדרומי¹¹, אך עיקרו נבע מהתרופפות האכיפה. במהלך שנת 2008 גורשו מישראל כ-2,000 זרים בלתי-חוקיים בלבד, מספר נמוך בהרבה מהמספר בשנים הקודמות¹². העסקת לא-ישראלים התרחבה ברוב הענפים של המגזר העסקי. מספר העובדים מהשטחים במגזר העסקי הגיע ל-61 אלף, ומספר הזרים - ל-203.3 אלף. כך עלה חלקם של העובדים הלא-ישראלים במגזר העסקי ל-11.8 אחוזים. בענף הבנייה עמד מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים על 19,000¹³, אולם מספר העובדים בפועל בענף זה היה גבוה הרבה יותר (לוח ה'-4).

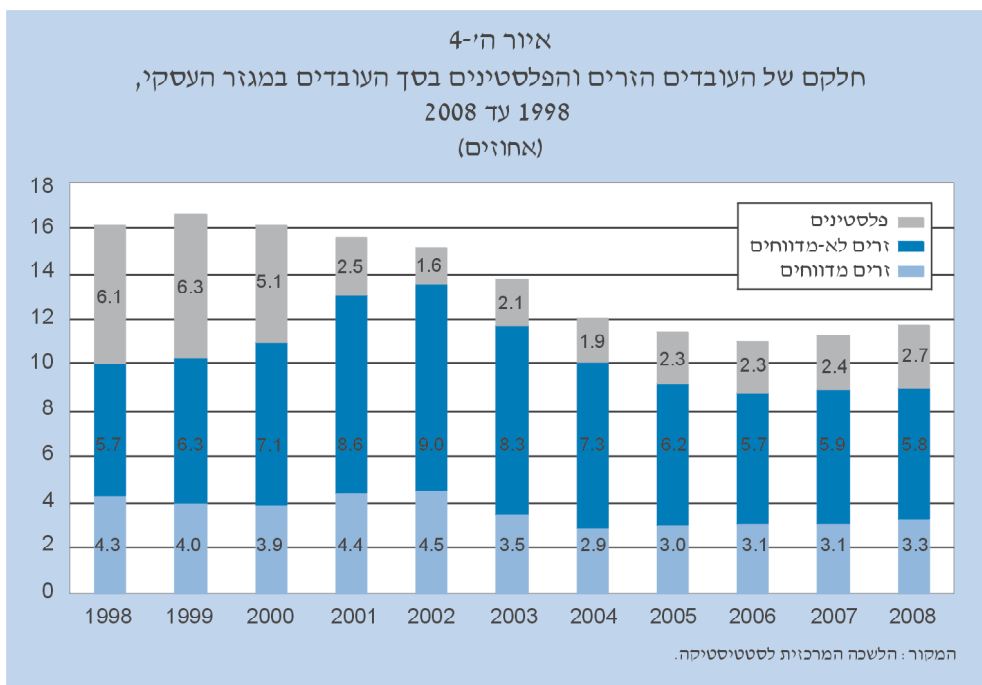
בתחום הסיעוד קיימים כיום 54,500 היתרים להעסקת עובד זר, אך למעשה מספרם אינו מוגבל, שכן היום מותר להעסיק עובד זר בביתו של קשיש שרמת הזדקקותו הסיעודית בינונית-גבוהה. לאחרונה סוכם בין המוסד לביטוח לאומי למשרד האוצר על תוכנית לצמצום העסקת העובדים הזרים בסיעוד והחלפתם בעובדים ישראלים. לפי ההסכם

¹¹ כיום שוהים בישראל כ-9,000 מבקשי מקלט מדיני ופליטים.

¹² להשוואה: ב-2007 גורשו מישראל כ-4,000 עובדים זרים ללא היתר, וב-2003 (לאחר הקמת משטרת ההגירה ב-2002) - כ-21,000.

¹³ בשנים האחרונות צומצם מספר ההיתרים בענף הבנייה במידה דרסטית. (להשוואה: עמדה מכסה זו ב-2003 על 30 אלף). על פי החלטת הממשלה מס' 446 מיום 12/9/06 מספר ההיתרים בענף הבנייה יצומצם ל-6,000 החל מאוקטובר 2009, והחל משנת 2010 יינתנו היתרים למומחים בלבד.

הוחלט על הענקת תוספת שעות למעסיקי עובדים ישראלים בלבד, בשתי רמות הזכויות הגבוהות - ברמה העליונה 4 שעות וברמה שמתחתיה 3 שעות.



5. האבטלה

שיעור האבטלה ירד ב-2008, זו השנה החמישית ברציפות, והגיע לרמה נמוכה מאוד היסטורית, 6.1 אחוזים בממוצע שנתי - נמוך משיעור האבטלה הממוצע במדינות גוש האירו ודומה לממוצע מדינות OECD. ואולם, יש להביא בחשבון שהמשבר העולמי הגיע למדינות אלה מוקדם יותר, והשפעתו החלה להתבטא בשיעורי האבטלה מוקדם יותר. הפיטורים הנרחבים אצלו ברביע הרביעי הביאו לעלייה של כ-45,000 במספר התביעות לדמי אבטלה¹⁴. אמנם במקביל לפליטת עובדים (פיטורים והתפטריות) המשיכו בכל ענפי המשק לקלוט עובדים אחרים, אך שיעור האבטלה ברביע הרביעי של השנה עלה ל-6.3 אחוזים, לעומת 6.0 אחוזים ברביע השלישי. נראה כי השנה תרגום ההתמתנות בפעילות הריאלית, מאמצע השנה, לעלייה בשיעור האבטלה היה מהיר יותר מאשר במיתון הקודם, שהחל ברביע האחרון של שנת 2000 - אז החלה עליית שיעור האבטלה ברביע השני של 2001, כלומר בפיגור של שני רבעים.

מספר המובטלים ירד בשנת 2008 במידה ניכרת - ב-14.8 אחוזים בהשוואה לשנה הקודמת; ירידה זו הקיפה את כל קבוצות ההשכלה, אולם הירידה הניכרת יותר הייתה בקרב בעלי השכלה נמוכה, והיא מוסברת בהתרחבות התעסוקה בענפים העתירים

שיעור האבטלה הגיע ב-2008 לרמה נמוכה מאוד היסטורית – 6.1 אחוזים בממוצע שנתי.

התמתנות הפעילות הריאלית, מאמצע השנה, ניתרגמה לעלייה של שיעור האבטלה מהיר יותר מאשר במיתון הקודם.

¹⁴ לדיון על המתרחש בסוף 2008 בשוק העבודה הישראלי ראו "שוק העבודה הישראלי - תמונת מצב עדכנית", ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 123, בנק ישראל, חטיבת המחקר, עמ' 23-26.

מספר המובטלים בקרב
בעלי ההשכלה הנמוכה
ירד ירידה ניכרת.

סגירת פער התוצר,
התרחבות התעסוקה
והירידה באבטלה, שהיו
מלוות בעליית השכר
הנומינלי, במחצית
הראשונה של 2008
אותו כי המשק מתקרב
לתעסוקה המלאה.

בעובדים לא-משכילים, בעיקר במסחר ובשירותי האירוח והאוכל¹⁵. תרומת ענפים אלה לירידה בשיעור האבטלה הייתה השנה גדולה, יחסית לתרומת הענפים העתירים בעובדים משכילים (לוחות ה' 5 וה'-נ' 10).

מאז תחילתה של תקופת הצמיחה במחזור העסקים האחרון היינו עדים לירידה נמשכת של שיעור האבטלה מ-10.7 אחוזים בשנת 2003 עד ל-6.0 אחוזים ברביעים השני והשלישי של השנה. אצל בעלי 16 שנות לימוד ומעלה הגיע שיעור האבטלה לרמה הנמוכה של 2.7 אחוזים בלבד ברביע השני (נתונים מקוריים). בקרב בעלי השכלה נמוכה שיעור האבטלה אמנם נותר גבוה יחסית, אך בהשוואה לשנים קודמות הוא ירד ירידה ניכרת (לוח ה'-6). סגירת פער התוצר, התרחבות התעסוקה והירידה באבטלה, שהיו מלוות בעליית השכר הנומינלי, במחצית הראשונה של 2008, אותו כי המשק אכן מתקרב לתעסוקה מלאה.

לוח ה'-5

התרומה לשינוי בשיעור האבטלה¹, ישראלים, 2005 עד 2008

(העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת, נקודות האחוז)

2008	2007	2006	2005	
-1.2	-1.1	-0.6	-1.4	סך הכול
-0.2	-0.2	0.1	-0.5	השירותים הציבוריים
-1.0	-0.9	-0.7	-0.9	המגזר העסקי
-0.2	-0.6	-0.5	-0.4	הענפים עתירי ההשכלה ²
0.0	-0.4	-0.2	0.0	מהם: לא-סחירים ³
0.0	-0.2	0.0	-0.2	תעשייה
-0.2	0.0	-0.3	-0.2	שירותי מחשוב
-0.4	-0.7	0.2	-0.1	הענפים עתירי עובדים מעוטי השכלה ⁴
0.1	-0.1	0.2	0.3	מהם: תעשייה
0.1	0.1	0.1	0.0	מזה: טקסטיל והלבשה
0.1	-0.4	-0.1	0.2	בינוי
-0.2	0.1	-0.1	-0.3	שירותי אירוח ואוכל
-0.4	0.4	-0.4	-0.4	יתר הענפים (הלא-מסווגים) ⁵
-0.1	0.0	-0.2	0.1	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. (פירוט נוסף לפי ענפים ראו בלוח א'-נ' 10).

(2) הענפים עתירי ההשכלה הם: חלק מענפי התעשייה, שירותי מחשוב, בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים ופעילויות עסקיות אחרות. סיווג זה שונה מהסיווג בסעיף התעשייה בפרק א'.

(3) הענפים עתירי ההשכלה הבלתי סחירים הם: בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים ופעילויות עסקיות אחרות.

(4) הענפים עתירי עובדים מעוטי השכלה הם: חלק מענפי התעשייה, מסחר ותיקונים, בינוי ושירותי אירוח ואוכל.

(5) 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.

¹⁵ בקרב בעלי 9-10 שנות לימוד נוספה על כך ירידה בשיעור ההשתתפות.

הירידה של שיעור
האבטלה ביטאה ירידה
ברכיב המחזורי שלה.

הירידה של שיעור האבטלה ביטאה ירידה ברכיב המחזורי שלה, ואילו האבטלה שנתורה נבעה במידה רבה מחוסר התאמה בין כישורי המובטלים לבין דרישות המעסיקים (mismatch unemployment). על פי נתוני סקר החברות והעסקים של בנק ישראל מגבלת המחסור בעובדים מקצועיים הייתה בשלושת הרבעים הראשונים של השנה המגבלה העיקרית מצד ההיצע בכל הענפים; מגבלה זו דמתה בעוצמתה לזו של השנה הקודמת והייתה גבוהה ביחס לשנים 2004 ו-2005, השנים הראשונות של תקופת צמיחה זו. תמונה דומה עולה מנתוני התאחדות התעשיינים לגבי אחוז המפעלים שנתקלו בקשיים בגיוס עובדים. ברביע הרביעי, כשההאטה בפעילות הכלכלית כבר הורגשה גם בשוק העבודה,

לוח ה'-6
שיעורי ההשתתפות, שיעורי התעסוקה ושיעורי האבטלה לפי
ההשכלה, ישראלים, 2003 עד 2008
(אחוזים)

2008	2007	2006	2005	2004	2003	
						שיעור ההשתתפות¹
56.5	56.3	55.6	55.2	55.2	54.8	סך הכול
						שנות לימוד
23.4	23.1	23.0	23.5	23.7	22.7	8-0
37.2	38.5	38.5	37.9	38.0	39.0	10-9
54.8	54.7	54.6	54.2	54.1	54.1	12-11
66.5	66.4	65.8	65.6	66.0	65.6	15-13
77.2	77.0	77.1	77.3	77.1	77.0	+16
						שיעור התעסוקה¹
53.1	52.2	50.9	50.2	49.5	48.9	סך הכול
						שנות לימוד
20.8	19.4	19.3	20.0	19.9	18.9	8-0
33.8	34.2	33.5	32.9	32.3	33.0	10-9
50.6	49.6	48.5	47.7	46.8	46.7	12-11
62.9	62.5	61.4	60.7	60.3	59.9	15-13
74.6	74.2	74.0	73.9	73.1	72.4	+16
						שיעור האבטלה²
6.1	7.3	8.4	9.0	10.4	10.7	סך הכול
						שנות לימוד
11.3	16.0	15.9	15.0	16.1	16.6	8-0
9.2	11.3	12.8	13.1	15.1	15.3	10-9
7.6	9.4	11.2	12.0	13.5	13.6	12-11
5.5	5.9	6.6	7.4	8.7	8.7	15-13
3.3	3.6	4.0	4.3	5.3	5.9	+16

(1) מהאוכלוסייה בגיל העבודה.

(2) מכוח העבודה האזרחי.

המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השתנה המצב: חומרתה של מגבלת המחסור בעובדים מקצועיים ירדה ירידה חדה וחדלה להיות המגבלה האפקטיבית להתרחבות ההיצע בכל הענפים, למעט ענף הבנייה.

הרכיב החיכוכי של האבטלה היה בשלושת הרביעים הראשונים של השנה גבוה יחסית, אך ירד ברביע הרביעי.

הרכיב החיכוכי של האבטלה, המתבטא באחוז ההתפטרות מתוך סך פליטות העובדים ובמדד לתחלופת עובדים, היה בשלושת הרביעים הראשונים של השנה גבוה יחסית, אך ירד ברביע הרביעי. שיעור ההתפטרות מסך פליטות העובדים היה בשלושת הרביעים הראשונים של השנה גבוה - כשני שלישים מסך הפליטות, דומה לשיעורן בשנה הקודמת. נתון זה מלמד כי עובדים המשיכו לחפש הזדמנויות לשיפור תנאי העסקתם, ובתקופות המעבר בין מקומות העבודה אבטלתם הייתה חיכוכית. ברביע האחרון הציפייה להרעה בשוק העבודה הורידה את אחוז ההתפטרות מסך פליטות העובדים לכמחצית. מדד נוסף למידת החיכוך ולנטיה של המועסקים לשפר את תנאי העסקתם הוא מחזור התעסוקה הכולל, שהוא סכום איושי המשרות ופליטות העובדים, וזה היה השנה גבוה - כ-270 אלף משרות בממוצע לרביע (כ-140 אלף איושים וכ-132 אלף פליטות), שהן כ-16 אחוזים מכלל המועסקים.¹⁶

6. השכר

השכר הריאלי למשרת שכיר ירד בשנת 2008 ב-0.9 אחוז, לראשונה מאז שנת 2003, שבה החל המשק להתאושש מהמיתון (לוח ה'-7). ירידת השכר הריאלי נבעה מהאצה לא-צפויה של קצב עליית המחירים, ששחקה עלייה נומינלית של 3.7 אחוזים בשכר, המהירה ביותר מאז יציאתו של המשק מהמיתון. בדומה למדדים האחרים, גם בהתפתחות השכר ניתן לזהות את התפנית באמצע השנה: השכר הנומינלי למשרת שכיר במרבית הענפים עלה בקצב מהיר במחצית הראשונה של השנה, כתוצאה מלחצי ביקוש, עם התקרבות המשק לתעסוקה מלאה; אולם במחצית השנייה הואט קצב עלייתו של השכר הנומינלי. תגובת השכר הנומינלי להתמתנות הפעילות הריאלית הייתה השנה מהירה יחסית למיתונים הקודמים, מכמה סיבות: ראשית, ההתמתנות הייתה צפויה לנוכח עוצמתו של המיתון העולמי; שנית, שוק העבודה כיום גמיש הרבה יותר מאשר בעבר, מצב המקל על פיטורים ומחליש את כוח המיקוח של העובדים; שלישית, הפגיעה הראשונה הייתה בענפים המעסיקים עובדים משכילים בשכר גבוה, והפיטורים של עובדים אלה משכו את השכר הממוצע כלפי מטה.

בענפים בודדים במגזר העסקי לא ירד השכר הריאלי למשרת שכיר - בעיקר באלה המעסיקים אחוז גבוה יחסית של

למעט ענף הבנייה.

בשכר גבוה, והפיטורים של עובדים אלה משכו את השכר הממוצע כלפי מטה.



תגובת השכר הנומינלי על התמתנות הפעילות הריאלית הייתה השנה מהירה, יחסית למיתונים הקודמים.

¹⁶ אולם בהשוואה לשנת 2007, שבה עמד מחזור התעסוקה הכולל על כ-19 אחוזים, בממוצע, מתוך כלל המועסקים, הסתמנה בו האטה.

לוח ה'-7

העלויה או הירידה של השכר הריאלי למשרת שכיר¹, 2004 עד 2008
(אחוזי השינוי, מחירים קבועים)

2008	2007	2006	2005	2004	
-0.9	1.6	1.3	1.0	2.5	סך הכול
-0.5	1.8	1.3	1.1	2.3	ישראלים
-0.6	2.2	0.3	0.0	4.6	השירותים הציבוריים
-1.0	1.4	1.7	1.5	1.5	המגזר העסקי - סך הכול
-0.6	1.4	1.6	1.5	1.0	ישראלים
-1.4	1.9	1.6	0.7	0.6	חקלאות - סך הכול
2.5	0.8	0.5	-0.1	-0.3	ישראלים
-1.8	2.5	2.5	2.6	2.2	תעשייה - ישראלים
3.0	-0.8	6.8	6.4	0.4	חשמל ומים - ישראלים
0.4	1.8	0.7	-1.0	1.6	בינוי - סך הכול
1.6	2.3	0.8	-0.7	-0.8	ישראלים
-0.9	2.1	0.2	1.0	0.2	מסחר ותיקונים - ישראלים
-2.1	1.8	0.5	-0.4	-0.4	שירותי אירוח ואוכל
-3.3	0.0	0.3	0.2	-0.7	תחבורה, אחסנה ותקשורת - ישראלים
0.1	-0.9	7.9	3.0	10.3	שירותים פיננסיים - ישראלים
1.3	3.6	2.7	4.6	3.0	שירותים עסקיים - ישראלים

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

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עובדים משכילים (לוח ה'-8) - ענף השירותים העסקיים והפיננסיים וענף החשמל והמים, שבו גם פועל איגוד עובדים חזק. את עליית השכר הריאלי של העובדים הישראלים בענפי החקלאות והבינוי ניתן להסביר, ככל הנראה, בהתרחבות התעסוקה במשלחי יד של עובדים מקצועיים, שבהם השכר גבוה יחסית לענף¹⁷. איור ה'-6 מלמד כי במרבית הענפים שבהם מספר משרות השכיר גדל בשיעור גבוה יחסית הירידה בשכר הריאלי הייתה חזקה יותר. ייתכן אפוא שקליטת עובדים בענפים אלה פעלה להורדת השכר בהם, שכן שכרם הממוצע של העובדים החדשים נמוך מזה של העובדים הוותיקים.

ירידתו הגדולה יחסית של השכר הריאלי בתעשייה מבטאת הקפאת שכר, שעליה החליטו מספר חברות עוד במחצית הראשונה של השנה, על רקע השחיקה המתמשכת ברווחיות, בגלל הייסוף וירידת הביקוש ליצוא הישראלי עם החרפת המשבר הכלכלי

ירידת השכר הריאלי
בענפי הטכנולוגיה
העילית בתעשייה
ובשירותים הייתה חזקה
יותר מאשר בענפים
ברמת טכנולוגיה נמוכה
יותר.

¹⁷ בשלושת הרבעים הראשונים של השנה תעסוקת העובדים המקצועיים בחקלאות עלתה ב-7.9 אחוזים, ושל העובדים המקצועיים בבנייה, בתעשייה ובענפים אחרים - ב-3.5 אחוזים; זאת בעוד שמספר המועסקים הלא-מקצועיים בכל הענפים האלה עלה ב-1.3 אחוזים בלבד.

לוח ה'-8

העלייה או הירידה בתוצר, בתשומת העבודה ובשכר הריאלי לפי ענפים, 2008
(אחוזי שינוי)

השינוי לעומת שנת 2000			השינוי לעומת אשתקד			שיעור המשכילים בענף (מעל 12 שנות לימוד) ¹	
בשכר הריאלי למשרת שכיר	בתשומת העבודה	בתוצר	בשכר הריאלי למשרת שכיר	בתשומת העבודה	בתוצר		
5.8	-4.0	24.6	-1.4	6.8	-5.2	0.28	חקלאות
6.3	5.1	25.0	-1.9	1.8	7.4	0.50	תעשייה
12.7	13.6	26.0	3.0	22.3	0.1	0.60	חשמל והמים
-0.9	-12.9	0.5	0.4	3.8	2.3	0.26	בינוי
-5.0	18.7	35.4	-0.9	4.5	2.1	0.37	מסחר ותיקונים
-7.6	0.2		-2.1	3.6		0.35	שירותי אירוח ואוכל
-10.0	12.4	37.6	-3.3	1.0	2.7	0.40	תחבורה, אחסנה ותקשורת
7.3	34.8	42.0	0.1	5.3	3.7	0.68	שירותים פיננסיים
6.2	38.6		1.1	3.8		0.71	שירותים עסקיים

(1) נתוני שנת 2007.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

העולמי¹⁸. השכר הריאלי בתעשייה ירד בכל קבוצות הטכנולוגיה, אך בעיקר בתעשיות הטכנולוגיה העילית. בשירותים העסקיים המתקדמים - שירותי מחשב ומחקר ופיתוח - ירד השכר הריאלי, בעוד שבענף כולו הוא עלה.

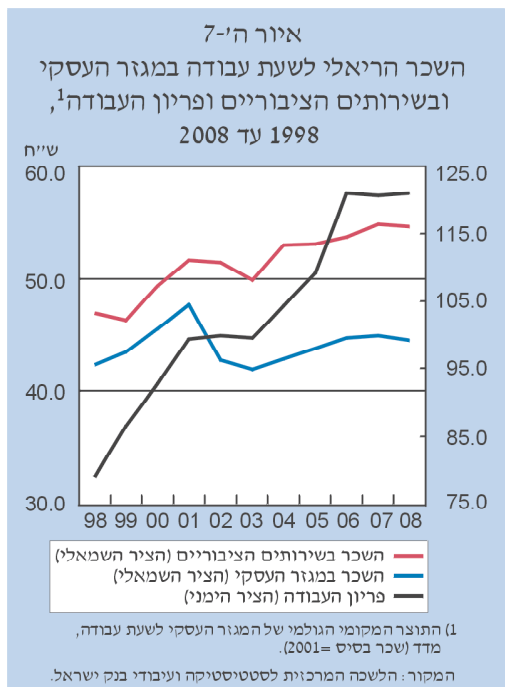
בענפי המסחר והשירותים, העתירים בעובדים לא-משכילים שרמת שכרם נקבעת בעיקר על ידי התפתחותו של שכר המינימום, נשחק השנה השכר הריאלי למשרת שכיר, בין היתר בגלל שחיקתו של שכר המינימום (ב-1.8 אחוזים, לוח ה'-2). עם זאת, נומינלית עלה שכר המינימום בחודש יולי לרמה של 3,850 שקלים לחודש לעומת הרמה שהייתה נהוגה מאז אפריל 2007 - 3,710 שקלים. העלאה זו היא חלק מההסכם הקואליציוני, ותוכננה להיכנס לתוקף ביוני 2007, אך נדחתה. קליטת עובדים חדשים, ששכרם נמוך, בממוצע, משכרם של הוותיקים בענפים אלה פעלה גם היא לשחיקת השכר.

באפריל 2008 נחתם
הסכם קיבוצי חדש
במגזר הציבורי.

במגזר הציבורי הענף היחיד שבו השכר הריאלי עלה השנה היה ענף החינוך; זאת בזכות הסכמי השכר עם המורים והמרצים, שנחתמו בשנה הקודמת¹⁹. באפריל 2008 נחתם הסכם קיבוצי חדש במגזר הציבורי, המעניק למועסקים בו תוספת שכר של 5 אחוזים עד דצמבר

¹⁸ מבדיקת התאחדות התעשיינים בלמעלה מ-50 מפעלי תעשייה גדולים עולה כי 46 אחוזים מהמפעלים ביטלו גם את העלאת השכר לעובדים שתוכננה ל-2009.

¹⁹ עם זאת יש לציין, שעל פי ההסכם "אופק חדש" עם המורים בחינוך היסודי, עלה גם מספר שעות העבודה השבועיות שלהם.



2009, בשלוש פעימות²⁰. כתוצאה מהליך הבוררות, הרופאים בבתי החולים הציבוריים ובקופות החולים "כללית" ו"לאומית" יקבלו תוספת שכר בשיעור ממוצע של 23.5 אחוזים²¹.

עלות העבודה ליחידת תוצר התייצבה השנה, לאחר ירידה מתמשכת מאז 2002 ועלייה אשתקד (לוח ה-2). ירידתה של עלות העבודה עד שנת 2006 תאמה את שלב יציאתו של המשק מהמיתון ותחילתה והתגברותה של הצמיחה. בשלב זה הושגה התרחבות הייצור בזכות עלייה בניצולת של גורמי הייצור המועסקים, ואילו קצבי התרחבות התעסוקה וירידת שיעור האבטלה היו מתונים יחסית, וריסנו את דרישות השכר. שנים אלה אופיינו בגידול מהיר של פריון העבודה במגזר העסקי, הנמדד על ידי התוצר המקומי הגולמי לשעת עבודה, גידול שלווה בעלייה מתונה מאוד של השכר (איור ה-5). בשנת 2007 הגיע שלב הצמיחה הנוכחי לשיא, וגידולו של פריון העבודה נעצר - התפתחות המצביעה על ניצולת מלאה של גורמי הייצור המועסקים. בשלב זה עלתה עלות העבודה ליחידת תוצר, הואץ הגידול של מספר המועסקים במגזר העסקי, ושיעור האבטלה ירד ירידה ניכרת. ההשקעה הנרחבת בענפי המשק ב-2007 אפשרה גידול של פריון העבודה השנה; זאת למרות התרחבות הענפים שבהם הפריון נמוך יחסית והצטרפות מוגברת של לא-משכילים לתעסוקה, שהביאה לירידה באיכות כוח העבודה.

לריסון עליית השכר הריאלי בשנים האחרונות תרמו - נוסף על שיעור האבטלה, שהיה עדיין גבוה יחסית - שני

עלות העבודה התייצבה השנה, לאחר ירידה מתמשכת מאז 2002 ועלייה אשתקד.

²⁰ התוספת שהתקבלה עד סוף נובמבר 2008 היא 1.5 אחוזים בלבד, והיא אינה מפצה על האינפלציה בתקופה זו.

²¹ על הסכם הבוררות והשלכותיו ראו "פסק הבוררות על שכר הרופאים וההוצאה הציבורית, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 123, בנק ישראל, חטיבת המחקר, עמ' 26-30.

גורמים: ראשית, עליית משקלם של העובדים החדשים, שגויסו בענפים רבים - עובדים שניסיונם מצומצם יותר ושכרם, בממוצע, נמוך יותר מזה של העובדים הוותיקים - משכה את השכר הממוצע כלפי מטה; שנית, הרפורמה הרב-שנתית במס ההכנסה על עבודה, שהחלה בשנת 2003, גרמה לעליית שכר הנטו ביחס לשכר הברוטו (בכ-10 אחוזים ברמות השכר הבינוניות, במצטבר) והחלישה את הדרישות להעלאות שכר²². שחיקת השכר הריאלי ביחס לפריקן בשנים האחרונות התבטאה בירידת שיעור התמורה לעבודה במגזר העסקי, העומד על 65.9 אחוזים ב-2008, בהשוואה לתחילת העשור (לוח ב'-5 בפרק התוצר)²³.

7. מדיניות הממשלה בשוק העבודה

ההוצאה הממשלתית על מדיניות פעילה²⁴ הסתכמה השנה ב-0.2 אחוז של תוצר מקומי גולמי, וזאת לעומת 0.62 אחוז תוצר בממוצע במדינות OECD ב-2006. בשנת 2007 קבעה הממשלה יעדים בתחום התעסוקה והעוני במסגרת האג'נדה הכלכלית-חברתית. (ראו תיבה ה'-2). יעד מרכזי של האג'נדה הוא הגדלת שיעור התעסוקה במגזרים שבהם שיעורה נמוך במיוחד. ההתערבות עלתה בקנה אחד עם יעד זה והתמקדה באוכלוסיות המתקשות להשתלב בתעסוקה ובאכיפת חוקי עבודה.

השנה נמשכה הפעלתה של התוכנית "אורות לתעסוקה" במתכונתה המשופרת (תיבה ה'-3), והופעלה לראשונה תוכנית מס הכנסה שלילי - בשלב הראשון באותם האזורים שבהם פועלת התוכנית "אורות לתעסוקה". מאז ספטמבר 2008 ועד תחילת ינואר 2009 הוגשו כ-52.6 אלף בקשות לקבלת ההטבה, ומתוכן אושרו כ-25.8 אלף בקשות בהיקף של 64.3 מיליוני שקלים. שיעור ההשתתפות בתוכנית זו עומד על 38.5 אחוזים, שיעור התואם את הסטנדרטים של תוכניות מקבילות בעולם בשלבים הראשונים להפעלתן²⁵.

הצעדים הנוספים לעידוד התעסוקה כללו הרחבה של מערך הסיוע במעונות יום להורים עובדים, טיפול בהשתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה²⁶ והמשך שיתוף הפעולה עם "ג'וינט ישראל" בתוכנית תב"ת (תנופה בתעסוקה), המיועדת לקידום התעסוקה בקבוצות אוכלוסייה ייחודיות, בעיקר חרדים ועולים מאתיופיה²⁷. אשר להכשרה המקצועית לשאר האוכלוסייה - מספר הלומדים בהכשרות יום היה ב-2008 כארבעת אלפים בלבד, וזאת לעומת כ-19 אלף לשנה בממוצע במחצית הראשונה של העשור.

²² כך, לדוגמה, גדל בין השנים 2003-2008 שכר הנטו של גבר ישראלי המשתכר שכר ברוטו 12,000 שקלים לחודש בכ-1,200 שקלים, וזה של המשתכר 18,000 שקלים לחודש - בכ-1,900 שקלים.

²³ על התפתחותו של שיעור התמורה לעבודה על פני זמן ועל הסיבות לירידתו ראו תיבה ב'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2007.

²⁴ כולל ביצוע תוכנית מס הכנסה שלילי, בהתאם להיקף הבקשות שאושרו.

²⁵ להרחבה בנושא הפעלת התוכנית ראו "מס הכנסה שלילי: מאזן ביניים מאז הפעלת התוכנית בחודש ספטמבר", *ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* 123, בנק ישראל, חטיבת המחקר, עמ' 30-32.

²⁶ בין היתר אושרו 15 בקשות לקבלת סיוע ממשלתי להתאמת סביבת העבודה לקליטת בעלי מוגבלויות, והופעלה תוכנית תמיכה בגופים ובארגונים המפעילים מרכזי ידע טכנולוגיים, המפתחים עזרים שמאפשרים לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים להשתלב בשוק העבודה.

²⁷ במסגרת שיתוף פעולה זה ובשיתוף עם החברות מהמגזר העסקי ניתנים קורסי הכשרה במקצועות הנדרשים בתחומים הנדסאות, מחשוב, תרגום מסחרי ועוד לאוכלוסייה החרדית, ובתחומים תוכנה, גישור חברתי וסייעות רפואית ליוצאי אתיופיה.

ההוצאה הממשלתית על מדיניות פעילה בשוק העבודה הסתכמה השנה ב-0.2 אחוז של תוצר מקומי גולמי.

השנה נמשכה הפעלתה של התוכנית "אורות לתעסוקה", והופעלה לראשונה תוכנית מס הכנסה שלילי.

בהתאם להחלטות הממשלה תוגבר בשנתיים האחרונות האגף לאכיפת חוקי העבודה במשרד התמ"ת²⁸, גדל היקף פעילותו - הנמדד על פי מספר פעילויות החקירה, סכומי הקנסות שהוטלו וגידול מספר החברות לתיווך כוח אדם שרישיון נשלל עקב הפרת חוקי העבודה - וכן הוחמרו העונשים על עבירות אלה²⁹.

התמתנות הפעילות הכלכלית במחצית השנייה של השנה כבר התבטאה בפיטורי עובדים ובעלייה של מספר דורשי העבודה במשק. בתגובה על כך ננקטו לאחרונה מספר צעדים להרחבת התעסוקה: מינהלת מרכז ההשקעות אישרה בחודשים נובמבר ודצמבר 60 תוכניות להקמה והרחבה של מפעלי תעשייה בפריפריה ועוד 11 פרויקטים בתחום התיירות, בהיקף השקעה כולל של למעלה מ-700 מיליוני שקלים, שאמורים להביא לקליטתם של כ-1,600 עובדים. בתחילת ינואר 2009 אישר הקבינט החברתי-כלכלי הקצאה של 150 מיליון ש"ח לעידוד קליטת עובדים במגזר העסקי באמצעות סבסוד שכרם של העובדים הנוספים שייקלטו, בדגש על יישובי הפריפריה והמגזרים ששיעורי התעסוקה שלהם נמוכים - בני מיעוטים וחרדים. נוסף על כך הוחלט על הקלה בתנאי קבלת דמי אבטלה - הגמשת תקופת האכשרה למובטלים שמלאו להם 25 שנים וצברו 9 חודשי עבודה ב-18 החודשים האחרונים - אולם הקלה זו תיכנס לתוקף רק לאחר ששיעור האבטלה יעלה על 7.5 אחוזים. הקלות נוספות שהוחלט עליהן הן: תשלום דמי אבטלה מלאים למובטלים העוברים הכשרה במקצועות מסוימים (במקום 70 אחוזים, כפי שמקובל כיום), שמירת זכויות האבטלה לשנתיים למובטלים שיפתחו עסקים קטנים; מתן מענק למובטלים שישתלבו בעבודה בשכר נמוך וסבסוד הוצאות נסיעה לעובדים שמקום עבודתם מרוחק יחסית.

בתקופה של מיתון יש למקד את ההתערבות בשוק העבודה במזעור הפגיעה בביקוש לעובדים ובהשקעה בהונם האנושי. זאת בשלושה מישורים - הכשרה מקצועית, צמצום מספר העובדים הזרים ועידוד החדשנות בענפי התעשייה והשירותים המסורתיים. ההכשרה המקצועית במקצועות הנדרשים היא תנאי חשוב להשתלבות בתעסוקה, בעיקר של בעלי השכלה תיכונית. מסקר מעקב של מינהל המחקר והכלכלה במשרד התמ"ת עולות תוצאות חיוביות של התוכנית הניסיונית של שירות התעסוקה, שבמסגרתה ניתנו לכ-500 מובטלים שוברים למימון של עד 80 אחוזים מעלות קורסי הכשרה מקצועית במוסדות לימוד פרטיים³⁰. קורסי הכשרה במקצועות המתאימים להחלפת עובדים זרים אמורים לתרום לצמצום העסקת הזרים במשק, ובשנת 2008 למדו בקורסים אלה 706 ישראלים. עידוד החדשנות בענפים המסורתיים על ידי תמיכה במחקר ופיתוח ועידוד אימוץ טכנולוגיות ICT יאפשר להעלות את פריון העבודה בענפים אלה, וכך יגדלו הביקוש לעובדים ושכרם.

התמתנות הפעילות הכלכלית במחצית השנייה של השנה כבר התבטאה בפיטורי עובדים ובעלייה של מספר דורשי העבודה במשק. בתגובה על כך ננקטו לאחרונה מספר צעדים להרחבת התעסוקה, והתקבלו החלטות לשיפור מצבם של המובטלים.

בתקופה של מיתון יש למקד את ההתערבות בשוק העבודה במזעור הפגיעה בביקוש לעובדים ובהשקעה בהונם האנושי.

²⁸ נוסף על כך אישרה הכנסת בפברואר 2008 בקריאה ראשונה חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה; זאת בעקבות המלצותיה של ועדת ההיגוי לנושא אכיפת חוקי העבודה, שניתנו ביוני 2007 וכללו הטלת עיצומים כספיים והליכים פליליים נגד מעסיקים ונגד מזמיני שירותים בענפי הניקיון, השמירה וההסעדה.

²⁹ כך נגזר לראשונה עונש מאסר בפועל על מנהל חברת כוח אדם שסיפקה שירותי שמירה בגין אי-תשלום שכר המינימום.

³⁰ הפעלת התוכנית החלה במחצית השנייה של 2007 ויועדה לדורשי עבודה ומקבלי הבטחת הכנסה בעלי השכלה של 12 שנות לימוד ומעלה; עלות התוכנית כ-3 מיליון ש"ח. על פי הנתונים הראשוניים, למעלה ממחצית ממסיימי הקורסים עבדו במקצוע הנרכש בחלוף חודשיים בממוצע מסיום הלימודים, ומבין אלה שעדיין השתתפו בתוכנית כ-20 אחוזים עבדו במקצוע הנרכש במקביל ללימודיהם.

תיבה ה-3: "אורות לתעסוקה" - התוכנית לשילוב מקבלי גימלאות קיום בעבודה

באוגוסט 2007 הופעל שלב ה"פיילוט" של התוכנית "אורות לתעסוקה", שהיא חלק ממדיניות ממשלתית לשילוב מקבלי גימלאה להבטחת הכנסה במעגל העבודה. מטרתה של התוכנית לקדם את השתלבותם של מקבלי גמלאות בעבודה שתמצה את כושר השתכרותם, תוך שיתופם באחריות לכך, כדי לאפשר להם לעבור מתלות בגמלאות לעצמאות כלכלית. התוכנית "אורות לתעסוקה" מחליפה את תוכנית מהל"ב¹ תוך יישום המלצות ועדת יערי וועדת דינור², שקמו בעקבות ביקורת רבה שנמתחה על תוכנית מהל"ב על ידי הציבור, עמותות חברתיות וגורמים ממשלתיים³.

לשם השגת מטרה זו פועלים ארבעה מרכזים בבעלות פרטית⁴, המחליפים, באזורי הפעלתם, את שירות התעסוקה בתפקידו כעורך "מבחן תעסוקה" לתובעי הבטחת הכנסה עד גיל 45. כל מרכז כזה מספק, תחת גג אחד, את כל השירותים הדרושים לטיפול בתובעי הבטחת הכנסה בגילים האמורים באזור (השגחה על ילדים, אבחון רפואי, הכשרה והדרכה ועוד). כדי לזכות בגימלאה להבטחת הכנסה, על תובעת/ת הגימלאה ובת זוג/בן זוגה להתייצב במרכז שבאזור מגוריהם ולקיים את התוכנית האישית שנקבעה להם.

התוכנית "אורות לתעסוקה" דומה ביעדיה ובמאפייניה לתוכנית מהל"ב, אך נבדלת ממנה בארבעה תחומים עיקריים:

א. המודל הכלכלי מול החברות המפעילות שונה, והוא מתמקד בתשלום בונוס בגין השמה בעבודה ולא בגין שלילת גימלאה. שינוי נוסף הוא ביטול התמריץ שהמרכז היה מקבל על חיסכון (שימוש מופחת) בתקציב לשירותים תומכי עבודה (למשל השגחה על ילדים); כמו כן יינתן למשתתף ולמרכז מענק התמדה בעבודה, אשר יגדל ככל שהוא יתמיד בעבודתו⁵;

ב. אוכלוסיית היעד שונתה, וצומצמה למשתתפים עד גיל 45. (המבוגרים יותר שתוכנית מהל"ב חלה עליהם הוחזרו לשירות התעסוקה, והם יכולים לקבל שירות מן המרכזים על בסיס וולונטרי).

¹ להרחבה ראו: ראו בנק ישראל, דין וחשבון 2005, תיבה ה'-1.

² ועדה ציבורית לבחינת מבחן התעסוקה בתוכנית מהל"ב בראשותו של פרופסור מנחם יערי וועדה בין-משרדית לבחינת תוכנית מהל"ב בראשותו של רענן דינור.

³ להרחבה ראו: דוח הוועדה לבחינת תוכנית מהל"ב, יוני 2007; היבטים אחדים של תוכנית מהל"ב ("תוכנית ויסקונסין"), דוח מבקר המדינה, יוני 2007; י' תמיר, ואחרים, צוות בדיקה לעניין מבחן התעסוקה ולשיפור האיוונים החברתיים בתוכנית מהל"ב, ספטמבר 2006; מ' יערי, ואחרים, מסמכי ייעוץ והערכה מטעם האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, המלצות להמשך הפעלת תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה בישראל, הוועדה הציבורית-מדעית לעניין תוכנית השילוב של מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה, דצמבר 2007.

⁴ באזורים שבהם הוחל בהמשך גם חוק "מס הכנסה שלילי": אשקלון (חלקי) ושדרות, נצרת ונצרת עילית (חלקי), חדרה, בקה אל גרבייה, כפר קרע, אור עקיבא, פרדס חנה כרכור וערערה וירושלים (חלקי). בדצמבר 2007 הוחל צו הרחבה, המחיל את החוק גם על נתניה, מועצת אזורית בסמה, שאר העיר נצרת עילית ועין מאהל, שאר העיר ירושלים ושאר העיר אשקלון.

⁵ גובה המענק למשתתף ינוע בין 1,000 עד ל-4,200 ש"ח, וזאת בהתאם לגובה השכר ומשך זמן העבודה. התגמול המקסימלי יתקבל אם המשתתף התמיד בעבודתו 12 חודשים אצל אותו מעסיק.

ג. המשתתפים הזכאים לקבל סיוע שונה מאשר במסלול הרגיל חולקו לארבע קבוצות אוכלוסייה - אקדמאים, עולים חדשים הנמצאים בארץ עד 5 שנים, בעלי מוגבלויות רפואיות ומשתתפים הנמצאים במערכת הבטחת הכנסה תקופה ממושכת; זאת לשם הכנת תוכניות המותאמות לכל קבוצה.
ד. מנגנון המיון המקצועי ואבחון המשתתפים הועבר לגופים חיצוניים, שזכו במכרז מטעם המדינה ולא מטעם מרכזי התעסוקה.

לוח 1

תוכנית מהל"ב ותוכנית אורות לתעסוקה - דוח מצב¹

אורות לתעסוקה 1/2009-8/2007	מהל"ב 7/2007-8/2005	
20,969	29,945	1. סך המשתתפים הפעילים (בסוף התקופה)
10,334	19,262	2. מספר ההשמות (בסוף התקופה)
5,877	10,394	3. מספר המשתתפים שהושמו (בסוף התקופה)
2,665	2,479	4. השכר החדשי הממוצע (על פני כל התקופה, ש"ח)
828	3409	5. מספר העררים
42.1	48	5.1 עררים שנדחו על הסף או נמחקו (אחוזים)
26	18	5.2 עררים שנתקבלו או נתקבלו חלקית (אחוזים)
4,921		6. מספר המשתתפים הזכאים למענק התמדה (בסוף התקופה)
6,121,103	לא רלוונטי	7. סך מענק ההתמדה ששולם (דצמבר 2007 עד אוקטובר 2008, ש"ח)
4,338,713		7.1 המשתתפים הוותיקים ²
1,782,390		7.2 המשתתפים החדשים ³

(1) האוכלוסיות והתקופות בשתי התוכניות אינן זהות: כשהוחל בהפעלת התוכנית "אורות לתעסוקה" הוצאו ממנה משתתפים רבים בשל גילם או מאפייניהם הייחודיים; יחד עם זאת הורחבו אזורי הפעלתה של התוכנית, וכך נוספו משתתפים חדשים.

(2) משתתפים שהיו פעילים בתוכנית מהל"ב לפני אוגוסט 2007 ועונים על התנאים המצטברים הבאים: [א] השתתפות במשך חודש אחד לפחות במהלך התקופה 1.7.2006-31.7.2007; [ב] מועד תחילת העבודה הוא לאחר 1.8.2006.

(3) משתתפים חדשים בתוכנית/חוזרים אליה, אשר מצטרפים/חוזרים לתוכנית החל מאוגוסט 2007 ועונים על התנאים המצטברים הבאים: [א] מועד תחילת הפעילות בתוכנית הוא לאחר 1.8.2007; [ב] מועד תחילת העבודה או הגדלת המשרה בשכר שמעבר לסכום סף מסוים הוא אחרי מועד תחילתה של הפעילות בתוכנית.

המקור: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: מינהלת מהל"ב, דוח חודשי, יוני 2007; המינהלה לרפורמה בשוק העבודה תוכנית "אורות לתעסוקה", דוח חודשי אוקטובר 2008.

דוח הערכה של המוסד לביטוח לאומי ומכון מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל אמד את ההשפעה של תוכנית "אורות לתעסוקה" על מקבלי גימלת הבטחת הכנסה שהופנו אליה, מבחינת התעסוקה, קבלת הגמלות להבטחת הכנסה והמצב הכלכלי, בהשוואה לקבוצה דומה במאפייניה שהופנתה לשירות התעסוקה לצורך הטיפול בתביעותיהם מממצאי הדוח עולה כי "אורות לתעסוקה" שיפרה את המצב התעסוקתי בשיעור גבוה יותר מאשר שירות התעסוקה (לוח 2). עם זאת בהשוואה יש להביא בחשבון גם את היקף התקציבים והחיסכון בקצבאות.

לוח 2

השינוי במצב התעסוקתי, השכר מעבודה והיקף המשרה בקבוצת הניסוי ובקבוצת הביקורת

(פרטים, מלאי¹, אחוזים)

קבוצת הניסוי ²	קבוצת הביקורת ³	
35.3	36.2	עבדו במועד ההפניה וכן 8 חודשים לאחר מכן 'ממשיכים'
2,679	2,771	מזה: השכר הממוצע בקרב ה"ממשיכים"
37	22	שיעור המועסקים (ה"ממשיכים") במשרה מלאה
3,485	3,467	השכר הממוצע בקרב ה"ממשיכים" במשרה מלאה
16.4	7.1	לא עבדו במועד ההפניה ועבדו 8 חודשים לאחר מכן "משתלבים"
2,529	2,126	מזה: השכר הממוצע בקרב ה"משתלבים"
36	26	שיעור המועסקים (ה"משתלבים") במשרה מלאה
3,696	3,648	השכר הממוצע בקרב ה"משתלבים" במשרה מלאה

(1) אוכלוסיית המלאי - משפחות שנמצאו זכאיות לגימלת הבטחת הכנסה בנובמבר 2007, שהתגוררו באזורי ההרחבה של התוכנית "אורות לתעסוקה" והופנו אליה.

(2) קבוצת הביקורת כוללת את התובעים גימלה להבטחת הכנסה המופנים לתוכנית "אורות לתעסוקה".

(3) קבוצת הביקורת כוללת את התובעים גימלה להבטחת הכנסה המופנים לשירות התעסוקה.

המקור: המוסד לביטוח לאומי ומכון מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, הערכה של התוכנית "אורות לתעסוקה", שמונה חודשים לאחר מועד ההפניה; מלאי הזכאים מחודש נובמבר 2007 שהופנו לתוכנית "אורות לתעסוקה" (פברואר 2009), טרם פורסם.

הצלחת התוכניות מהל"ב ו"אורות לתעסוקה", הבאה לידי ביטוי בדוחות של המוסד לביטוח לאומי ומכון מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל ובדוחות החודשיים של המינהלת, מצביעה על חשיבותן של תוכניות מסוג זה בקיום מדיניות של עידוד תעסוקה ופיתוח עצמאות כלכלית ותואמת את האג'נדה הכלכלית⁶. מכאן שהרחבת התוכנית "אורות לתעסוקה" בפריסה ארצית עשויה לתרום להגדלת שיעור התעסוקה ולהקטנת ממדי העוני⁷. יחד עם זאת חשוב להכניס בה שני תיקונים עיקריים:

(1) ראוי לכלול בה גם מקבלי גימלה בני 45 ומעלה, שכיום התוכנית פוטרת אותם מהשתתפות חובה. אוכלוסייה זו אמנם נתקלת בקשיים בהשתלבות בשוק העבודה, אך מדובר באנשים צעירים יחסית, המסוגלים לעבוד ולהתקיים בכבוד בלי להיות תלויים בגימלאות. על פי ממצאי דוח המעקב של המוסד לביטוח לאומי ומכון מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל⁸, תוכנית מהל"ב שיפרה משמעותית גם את המצב התעסוקתי בקבוצות הגילים המבוגרות. ראוי אפוא לשקול את העלאת הרף העליון של גיל משתתפי החובה ב"אורות לתעסוקה"; בהזמנתם של בני 45 ומעלה להשתתף בתוכנית בהתנדבות-בלבד אין די, שכן סביר כי זו תביא לשורותיה מספר קטן יחסית של מקבלי גימלה בגילים אלה.

(2) רצוי להתאים את המודל הכלכלי כך שהוא יעודד השקעה של המרכזים גם בהתוויית מסלול קידום תעסוקתי לטיפול ייעודי במשתתפים "קשים להשמה" - מסלול מורכב יותר מזה של המשתתפים ה"רגילים".

⁶ אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2008-2010, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה.

⁷ ראו המלצות צוות ההיערכות ועבודת המטה לעניין פריסה ארצית של התוכנית "אורות לתעסוקה", במסגרת פורום האג'נדה החברתית-כלכלית, יוני 2008.

⁸ המוסד לביטוח לאומי ומכון מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ממצאים ראשוניים של מעקב אחרי השפעת תוכנית מהל"ב ב-15 החודשים של הפעלתה על הזכאים בתחילת התוכנית (המלאי), מאי 2007.

התוכנית אינה מתמודדת עם רמתו הנמוכה של הביקוש לעובדים לא-משכילים, בפרט בתקופות של האטה כלכלית, כמו עתה. שיעורי ההשתתפות והאבטלה בישראל הם תוצאה של גורמים מבניים, המשפיעים על שוק העבודה ועל הביקוש לעובדים במיוחד במגזרים ייחודיים⁹; לכן רצוי, לצד יישום התוכנית, לעודד את הגדלת הביקוש לעובדים לא-משכילים, וכן את הביקוש באזור הפריפריה, כדי להגדיל את הסיכויים להשמות.

⁹ להרחבה ראו ל' אחדות, ו' לביא, וו' סולה (2000). "האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינוי", *דבעון לכלכלה* 3 (00), 303-349; וגם ד' גוטליב (2001) *מאפייני המובטלים בישראל תמונת מצב עדכנית*. ירושלים בנק ישראל.