פרק ב׳
התעסוקה והשכר

השפל בשוק העבודה העמיק בשנת 2002 - עם החרפת המיתון, שמקורו בהתמשכות האירועים הביטחוניים וההאטה הכלל עולמית - והתבטא בירידה בת 1.1 אחוזים של מספר המועסקים במגזר העסקי, תוך עלייה קלה במספרן של שעות העבודה למועסק. שיעור האבטלה עלה עלייה חדה ועמד בממוצע על 10.3 אחוזים. שיעור ההשתתפות פחת ב-0.2 נקודת אחוז, בניגוד למגמה הרב-שנתית, וקיזז כ-0.5 נקודת אחוז מעלייתו של שיעור האבטלה. באותו הכיוון פעל גם המשך ההתרחבות המהירה של התעסוקה בשירותים הציבוריים (3.1 אחוזים). הפגיעה בתעסוקה הקיפה את מרבית ענפי המגזר העסקי. בלט צמצום התעסוקה בתעשייה בשיעור של 3.9 אחוזים. השנה נותר מספרם של העובדים הזרים ללא שינוי, והתמעטה התעסוקה של עובדים מהשטחים.

השכר הנומינלי למשרת שכיר ירד בשנת 2002 ב-0.4 אחוז, תופעה שלא זכורה מהעבר. השחיקה בשכר הריאלי עמדה על 5.7 אחוזים, שיעור שלא נרשם מאז שנות השמונים. היא מוסברת בראש ובראשונה כתגובה על המיתון, אך גם על ידי ההפתעה האינפלציונית והעדר הסכם תוספת יוקר תקף עד שלהי השנה, וכן הקפאת שכר המינימום. את ירידת השכר במגזר העסקי הובילו ענפי השירותים הפיננסיים והעסקיים, שבהם נרשמו בשנה הקודמת עליות בולטות. עלות העבודה ליחידת תוצר במגזר העסקי עלתה בשנת 2002 בשיעור מתון של 1.3 אחוזים, בשל ירידת פריון העבודה, שקוזזה בחלקה על ידי שחיקת השכר הריאלי.

במהלך 2002 ובחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2003 התקבלו שינויי חקיקה מקיפים, המפחיתים במידה ניכרת את תשלומי ההעברה, במיוחד למקבלי קצבאות ילדים, גמלה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה. מטרתם הייתה בראש ובראשונה להקטין את העלות התקציבית התופחת, וגם לעודד השתתפות בשוק העבודה וכך להעלות את ההכנסה הכלכלית של משקי הבית. בהעדר מערכות תומכות מספקות לאבחון מעמיק של צורכי הנתמכים ולסיוע בשילובם בעבודה בתקופה של אבטלה גואה, וללא צמצום ממדי העסקה של עובדים זרים, יש חשש שהעוני בקרב מקבלי הקצבאות יעמיק.

1. ההתפתחויות העיקריות

שוק העבודה הושפע השנה מהשנה מהגורמים המרכזיים הבאים: (א) העמקת המיתון, על רקע התמשכות האירועים הביטחוניים וההאטה הכלל-עולמית, שהובילו לירידה חדה של הביקוש לעבודה במגזר העסקי. (ב) המשך התרחבות מהירה של התעסוקה בשירותים הציבוריים, הרבה מעבר לקצב גידולו של כוח העבודה האזרחי. הגורם הראשון פעל להתכווצות של 1.1 אחוזים בתעסוקה במגזר העסקי - שיעור שכמותו לא זכור מאז תכנית הייצוב של 1985 - תוך יציבות בתעסוקת ישראלים והתגברות האבטלה. הגורם

שוק העבודה הושפע השנה מהעמקת המיתון, שהובילה לירידה חדה של הביקוש לעבודה במגזר העסקי, וכן מהמשך התרחבות מהירה של התעסוקה בשירותים הציבוריים.

השני, יחד עם ירידת שיעור ההשתתפות בניגוד למגמה הרב-שנתית, תרמו יחד כ-0.8 נקודת אחוז למניעת החרפתה של האבטלה. בסיכומו של דבר שיעור האבטלה עלה בקרוב לנקודת אחוז והגיע ל-10.3 אחוזים בממוצע שנתי, השיעור הגבוה ביותר שנרשם בישראל, להוציא את השנים 1991-1992 (תחילת גל העלייה) ותקופת המיתון הכבד שלפני מלחמת ששת הימים.

לוח ב'-1

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה[1], 2002

(אחוזים)

	העלייה או הירידה לעומת הרביע המקביל אשתקד[2]				העלייה או הירידה לעומת הרביע הקודם[3]			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1. האוכלוסייה בגיל העבודה	2.3	2.2	2.2	2.1				
מזה: עולים שהגיעו בתקופה זו	-32.8	-22.1	-26.2	-14.0				
2. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי[4]- סך הכול	54.0	53.5	54.5	54.5	54.4	53.9	54.0	54.2
גברים	60.0	59.7	60.7	60.4	60.5	60.0	60.0	60.1
נשים	48.2	47.7	48.7	48.8	48.5	48.1	48.3	48.5
3. כוח העבודה האזרחי	2.7	1.3	1.2	2.4	1.0	-0.4	0.7	0.8
4. סך כל המועסקים הישראלים	0.6	-0.1	0.2	2.8	0.7	-0.1	0.6	1.1
5. המועסקים במשרות מלאות	-0.1	-2.4	3.9	12.4	3.2	-0.2	3.1	0.5
6. המועסקים במשרות חלקיות	3.0	10.6	-6.5	-15.5	-3.8	-1.9	-1.9	3.1
7. הנעדרים זמנית מעבודתם	-2.5	-19.8	-4.6	-5.4	-2.0	0.3	-6.4	8.4
8. המועסקים בשירותים הציבוריים	4.6	4.4	1.7	1.8	1.5	0.0	-0.6	1.1
9. המועסקים הישראלים במגזר העסקי	-1.2	-2.1	-0.4	3.2	-0.1	0.2	1.2	1.8
10. המועסקים הזרים במגזר העסקי[5]	15.8	0.5	-5.1	-8.7				
11. המועסקים מהשטחים במגזר העסקי[5]	-21.8	-67.9	-58.8	-14.7				
12. ממוצע שעות העבודה בשבוע למועסק ישראלי במגזר העסקי	0.0	-1.0	1.0	4.1	2.3	-0.5	0.5	1.1
13. תשומת העבודה של מועסקים ישראלים במגזר העסקי	-1.2	-3.1	0.6	7.4	2.2	-0.3	1.7	2.9
14. תשומת העבודה של עובדים זרים במגזר העסקי[5]	13.8	-1.7	-9.8	-6.8				
15. תשומת העבודה של עובדים מהשטחים במגזר העסקי[5]	-18.8	-65.0	-55.7	-21.9				
16. שיעור האבטלה[4]	10.1	9.6	11.2	10.3	10.6	10.3	10.3	10.1
17. מספר הבלתי המועסקים	26.1	17.6	10.1	-0.6	3.5	-3.1	1.4	-1.7
18. השכר הריאלי למשרת שכיר	-3.2	-5.5	-6.8	-7.4	-1.8	-2.0	-2.2	-1.8
במגזר העסקי	-4.8	-4.7	-7.3	-8.3	-2.7	0.1	-3.7	-2.5
בשירותים הציבוריים	1.1	-7.2	-5.5	-5.1	0.9	-4.4	-1.2	-0.6
19. עלות העבודה ליחידת תוצר במגזר העסקי					3.0	-0.4	-5.3	-2.9
20. התוצר המקומי הנקי לשעת עבודה במגזר העסקי[6]					-3.9	6.1	1.1	-7.3

1) מספרם של העובדים הזרים והעובדים מהשטחים כולל את המדווחים ואת הבלתי מדווחים.
2) נתונים מקוריים.
3) נתונים מנוכי עונתיות.
4) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.
5) נתוני החשבונאות הלאומית.
6) במחירים קבועים.

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

המיתון הביא להחרפה ניכרת במצב שוק העבודה ברביע השלישי של 2001 - התכווצות התעסוקה במגזר העסקי ועליית שיעור האבטלה, שנמשכו ברביע הראשון של שנת 2002 (לוח ב'-1). בהמשך השנה נרשמה התאוששות של התעסוקה במגזר העסקי, ונבלמה העלייה החדה של מספר המובטלים. סקרי מעסיקים מלמדים שמספר המשרות שאוישו קטן ממספר העובדים שנפלטו (מאזן תעסוקה שלילי), אולם הפער ביניהם הצטמצם מאז תחילת 2002, בעיקר בזכות ירידה של מספר העובדים שנפלטו עקב צמצומים.

בשנת 2001 נרשמה ירידה מתמדת של מספר שעות העבודה למועסק ישראלי במגזר העסקי, תופעה המאפיינת את שלב הכניסה למיתון; עם התמשכות המיתון, בשנת 2002, לא הגדילו המעסיקים את מספר עובדיהם הישראלים, ומספר שעות העבודה למועסק עלה ב-1.2 אחוזים. בסיכומו של דבר עלתה השנה תשומת העבודה של המועסקים הישראלים במגזר העסקי ב-1.1 אחוזים בלבד, לעומת ירידה של 1.0 אחוז בשנה הקודמת.

התפתחות מספר המועסקים הישראלים בענפי המגזר העסקי לא הייתה אחידה: בעוד שהתעסוקה בענפים עתירי עבודה לא מיומנת פחתה בשיעורים מתונים יחסית (למעט בתעשייה, שם נרשמו ירידות תלולות), התעסוקה בענפים עתירי כוח אדם משכיל ומיומן (למשל בתעשיות המתקדמות ובשירותי המחשוב) הצטמצמה בשיעור ניכר, ובלטה התכווצות התעסוקה בתעשייה בשיעור של 3.9 אחוזים. בעקבות גל הפיגועים ועל פי הנחיות כוחות הביטחון, נוספו השנה בממוצע כ-6 אלפים מאבטחים, אך מדובר במשרות ארעיות.

במספר המועסקים הלא-ישראלים נרשמה במהלך 2002 ירידה של כ-7 אחוזים. מספר העובדים הזרים נותר ללא שינוי - למרות צמצום המכסות להעסקתם, צעדים להרחקת עובדים זרים חסרי היתר מהארץ והגברת פעולות האכיפה בקרב מעסיקים, שהתעצמו לקראת סוף השנה - ואילו תעסוקת עובדי השטחים בישראל התכווצה, במיוחד בסמוך למבצע "חומת מגן", ולאחר מכן היא התרחבה.

התעסוקה של ישראלים בשירותים הציבוריים עלתה ברציפות במהלך 2001 וברביע הראשון של 2002 לעומת קודמו, ובהמשך השנה היא נותרה כמעט ללא שינוי, כך שבסיכומו של דבר היא התרחבה בשיעור של 3.1 אחוזים. מספר שעות העבודה למועסק בשירותים הציבוריים גדל השנה ב-1.2 אחוזים, כך שתשומת העבודה עלתה בשיעור ניכר של 4.4 אחוזים, לעומת 3.2 אחוזים אשתקד.

עליות בולטות נרשמו בתעסוקה במינהל הציבורי, בעיקר ברשויות המקומיות (9.6 אחוזים) ובמינהל הציבורי של המדינה (חציה עקב תגבור כוח אדם במשטרת ישראל). מספר המועסקים בשירותי החינוך גדל השנה ב-2.9 אחוזים ותרם שתי חמישיות מגידולה של התעסוקה במשק.

שיעור ההשתתפות, שהיה יציב בשנת 2001, פחת ברביע השני של 2002 והתאושש מעט בהמשכה (54.1 אחוזים בממוצע שנתי). השנה ירד במהירות שיעור ההשתתפות של הגברים, ואצל הנשים נרשמה עלייה המתונה מהמגמה הרב-שנתית. התפתחויות אלו, שקיזזו כ-0.5 נקודת אחוז משיעור האבטלה, מעידות על התייאשות מחיפוש עבודה. בעוד ששיעור האבטלה של גברים ירד מהרביע השני ואילך, ועמד על 10.1 אחוזים

בממוצע שנתי, אצל נשים הוא נותר גבוה במהלך השנה כולה ועמד על 10.6 אחוזים בממוצע שנתי, וזאת למרות גידול מהיר של תעסוקתן בשירותים הציבוריים. שיעור המחפשים עבודה תקופה ארוכה עלה, כך שהאבטלה הכרונית העמיקה.

לוח ב'-2

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה[1], 1999 עד 2002

(העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת, אחוזים)

	1999	2000	2001	2002
1. האוכלוסייה (ממוצע שנתי)	2.6	2.7	2.3	2.1
2. האוכלוסייה בגיל העבודה	2.7	2.9	2.6	2.2
3. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי[2] - סך הכול	53.7	54.2	54.3	54.1
גברים	60.7	60.8	60.7	60.2
נשים	47.1	48.0	48.2	48.4
4. כוח העבודה האזרחי	3.5	3.8	2.8	1.9
5. סך כל המועסקים	3.9	3.9	1.3	-0.1
ישראלים	3.0	3.9	2.1	0.9
לא-ישראלים	10.7	4.3	-4.6	-7.0
6. המועסקים בשירותים הציבוריים	3.3	2.9	4.4	3.1
תשומת העבודה בשירותים הציבוריים	3.9	1.9	3.3	4.3
7. המועסקים במגזר העסקי	4.1	4.3	0.3	-1.1
עובדים ישראלים	2.9	4.3	1.3	0.0
עובדים זרים	12.5	16.4	15.6	-0.4
עובדים מהשטחים	8.4	-15.3	-49.0	-40.4
חלקם של העובדים הזרים והעובדים מהשטחים במגזר העסקי[2]	15.9	15.9	15.1	14.2
8. תשומת העבודה במגזר העסקי	4.0	5.5	-1.6	-0.4
עובדים ישראלים	3.8	5.9	-1.0	1.1
עובדים זרים	5.6	15.5	15.7	-1.7
עובדים מהשטחים	3.6	-15.8	-50.7	-40.4
9. השכר הריאלי למשרת שכיר	2.6	6.2	3.0	-5.7
במגזר העסקי	3.6	6.6	3.2	-6.3
בשירותים הציבוריים	0.1	5.3	2.7	-4.2
10. שכר המינימום (ריאלי)	2.2	4.9	7.9	-3.1
11. עלות העבודה ליחידת תוצר במגזר העסקי	1.0	-1.2	6.6	1.3
12. התוצר המקומי הנקי לשעת עבודה במגזר העסקי[3]	-1.9	4.4	-1.8	-3.7
13. שיעור האבטלה[2] - סך הכול	9.0	8.8	9.3	10.3
גברים	8.5	8.4	8.9	10.1
נשים	9.5	9.3	9.9	10.6

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

2) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

3) מחירים קבועים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם ונתוני החשבונאות הלאומית (כולל זקיפה מענפי החינוך והבריאות למגזר העסקי).

עלות העבודה ליחידת תוצר במגזר העסקי עלתה השנה ב-1.3 אחוזים, לאחר עלייה מהירה של 6.3 אחוזים בשנת 2001 (לוח ב'-2), וזאת בשל ירידה חדה של 3.7 אחוזים בפריון העבודה, שקוזזה בחלקה על ידי הוזלת עלות העבודה לשעת עבודה. נראה אפוא שתהליך ההתאמה של תשומות העבודה והשכר בפירמות לביקושים המתכווצים טרם הסתיים.

העמקת המיתון התבטאה בירידת השכר הנומינלי למשרת שכיר ב-0.4 אחוז - תופעה שלא זכורה מן העבר - תוצאת עלייה של 1.2 אחוזים בשירותים הציבוריים וירידה של 1.0 אחוז במגזר העסקי. השכר הריאלי למשרת שכיר נשחק בשנת 2002 ב-5.7 אחוזים - שיעור שכמותו לא נרשם מאז שנות השמונים - בשל ירידת השכר הנומינלי ופריון העבודה, ההפתעה האינפלציונית והעדר הסכם תוספת יוקר תקף עד שלהי 2002, ובמידת מה גם בשל הקפאת שכר המינימום. השחיקה הקיפה את המגזר העסקי כולו.

העמקת המיתון התבטאה בירידת השכר הנומינלי למשרת שכיר, תופעה שלא זכורה מן העבר.

השנה התמתנו סכסוכי העבודה במשק. בנובמבר נחתם הסכם תוספת יוקר בגין 2002, ובו נקבעה עלייה בשיעור של 2.0 אחוזים מהשכר עד תקרת הכנסה חודשית של 7,700 ש"ח, תוספת שתשולם לשיעורין בינואר 2003 ובינואר 2004. זהו פיצוי חלקי ביותר על עליית המחירים, שהסתכמה במהלך השנה ב-6.5 אחוזים. במהלך השנה נכנס לתוקף מעבר של עובדים חדשים בשירות המדינה מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. להסכם השלכות כבדות משקל גם בתחום שוק העבודה, ובכללן הרעה בתנאי ההעסקה של המצטרפים החדשים, אך שיפור באפשרויות הניידות התעסוקתית בין המגזר הציבורי לפרטי.

בשנת 2002 ובחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2003 התקבלו שינויי חקיקה מקיפים, המפחיתים במידה ניכרת את תשלומי ההעברה, ומסמנים תפנית במדיניות הרווחה. בין השאר, קוצצו קצבאות הילדים בשיעור של 15 אחוזים, הופחתה הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור של למעלה מ-20 אחוזים לרוב מקבליה, תוך צמצום ההטבות הנלוות (במקביל לשינויים בתנאי הזכאות ובמבנה הגמלה), והוחמרו תנאי הזכאות בחוק ביטוח האבטלה. צעדים אלו ואחרים נועדו בראש ובראשונה לרסן את הגידול המואץ של נטל תשלומי העברה, שאי אפשר להתמיד בו לאורך זמן, ויש בהם כדי לעודד השתתפות בשוק העבודה, ובדרך זו להעלות את ההכנסה הכלכלית של משקי הבית החלשים. לשם כך תופעל בשנת 2003 תכנית לסבסוד שכר עובדים אצל מעסיקים באזורים מוכי אבטלה או בענפים מועדפים, וכן אמורים לקום באיחור ניכר מרכזי תעסוקה ניסיוניים למקבלי גמלה להבטחת הכנסה, ברוח המלצות "ועדת תמיר" (2001). בהעדר מערכות תומכות מספקות לאבחון מעמיק של צורכי הנתמכים ולסיוע בשילובם בעבודה בתקופה של אבטלה גואה, ובלא צמצום ממדי ההעסקה של עובדים זרים, יש חשש שהעוני בקרב מקבלי הקצבאות יעמיק.

בשנת 2002 ובחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2003 התקבלו שינויי חקיקה מקיפים, המפחיתים במידה ניכרת את תשלומי ההעברה, ומסמנים תפנית במדיניות הרווחה.

2. האוכלוסייה והאוכלוסייה בגיל העבודה

האוכלוסייה בגיל העבודה (בני 15 ומעלה) גדלה בשנת 2002 ב-2.2 אחוזים לעומת אשתקד, השיעור הנמוך ביותר מאז תחילת גל העלייה ממדינות חבר העמים בסוף שנות השמונים. בשנת 2002 עלו לישראל כ-34 אלף עולים בלבד, לעומת כ-44 אלף בשנת 2001 וכ-68 אלף בממוצע שנתי בשנים 1996-2000. מספר העולים ממדינות חבר העמים (שהיוו כ-85 אחוזים מכלל העולים בשנת 2000) ירד ירידה חדה, בעוד שחלה התאוששות ניכרת בעלייה מארגנטינה, על רקע הרעת המצב הכלכלי שם, ובעלייה מצרפת, כנראה על רקע פגיעה בביטחון האישי, אולם ממדיה של האחרונה עדיין קטנים. כדאי להזכיר שבמהלך 2002 הורחב בהדרגה סל הקליטה לעולים ממדינות המערב.

עם התמתנות העלייה לארץ, ילך ויעלה בשנים הקרובות חלקו של הריבוי הטבעי במקורות גידולה של האוכלוסייה (כולל בגיל העבודה). קצב גידולה יואט גם בשל ירידה חזויה בפריון הכולל.

מספר היהודים במדינות חבר העמים מוערך כיום בכ-440 אלף איש ואישה[1]. אמנם יהודים אלו מהווים פחות מ-6 אחוזים מיהדות התפוצות, אולם פוטנציאל העלייה לארץ בקרב זכאי חוק השבות במדינות חבר העמים (הנאמד בלמעלה ממיליון נפש) רב מאשר במדינות המפותחות. עם זאת, מספרם הולך ומצטמק במהירות בשל פריון נמוך, הזדקנות, התבוללות בהיקף נרחב ושיעורי גירושין גבוהים. העלייה לארץ ממדינות חבר העמים מושפעת מגורמים פנימיים, כרווחה ויציבות פוליטית, ובמידה מה מהמצב הכלכלי והביטחוני בישראל. העלייה תלויה גם במדיניות ההגירה של מדינות מערביות אחדות: בשנים האחרונות קצת למעלה ממחצית המהגרים ממדינות חבר העמים שמו פעמיהם לישראל; השאר פנו בעיקר לגרמניה ולארה"ב. הרוב המוחלט של העולים ממדינות חבר העמים בא מהפריפריה, שם רמת הפיתוח נמוכה יחסית, והם פחות משכילים, אך יותר צעירים, מעולי המחצית הראשונה של שנות התשעים.

העלייה של שנות התשעים ממדינות חבר העמים התאפיינה בשיעור גבוה יחסית של עולים בגיל העבודה בכלל, ובגילי העבודה העיקריים בפרט. הצערת העלייה לארץ, יחד עם הכניסה של בני דור ה"ביבי-בייבי בומרס" (ילידי העשור שלאחר מלחמת ששת הימים) לשוק העבודה, מאיטות את תהליך הזדקנות האוכלוסייה בגיל העבודה בישראל.

1 Sergio DellaPergola (2002), *Jewish Demography: Current and Expected Trends and Policy Implications*, paper presented at the Balance of Israel's National Security, 3rd annual conference, December 2002.

לוח ב'-3
אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה[1], 1999 עד 2002
(ממוצעים שנתיים, אלפים)

	1999	2000	2001	2002	העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת 1999	2000	2001	2002
1. האוכלוסייה בגיל העבודה[1]	4,358.5	4,486.7	4,604.7	4,706.2	115.5	128.2	117.9	101.5
2. כוח העבודה האזרחי[1]	2,345.2	2,435.1	2,498.9	2,546.7	79.2	89.9	68.5	47.8
3. הבלתי-מועסקים[1]	208.5	213.8	233.9	262.4	15.1	5.3	19.3	28.5
4. סך כל המועסקים[2]	2,434.2	2,529.9	2,562.5	2,561.2	91.4	95.7	32.6	-1.3
ישראלים	2,135.1	2,217.9	2,264.9	2,284.4	62.5	82.8	47.0	19.5
לא-ישראלים	299.1	312.0	297.6	276.8	28.9	12.9	-14.4	-20.8
מהם: עובדים זרים	183.6	214.0	247.6	246.8	20.0	30.4	33.6	-0.8
עובדים מהשטחים	115.5	98.0	50.0	30.0	8.9	-17.5	-48.0	-20.0
5. המועסקים בשירותים הציבוריים[3,4]	590.2	607.1	634.0	653.8	18.6	16.9	26.9	19.8
6. המועסקים במגזר העסקי[3,4]	1,844.0	1,922.8	1,928.5	1,907.3	72.8	78.8	5.7	-21.2

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

3. כוח העבודה

כוח העבודה גדל בשנת 2002 בכ-1.9 אחוזים, הרבה פחות מאשר האוכלוסייה בגיל העבודה. בשנת 2001, אף שבמשק שרר מיתון ושיעור האבטלה עלה עלייה תלולה לקראת סופה, היה קצב גידולו של שיעור ההשתתפות נמוך רק במקצת ממגמתו הרב-שנתית; לעומת זאת, במהלך 2002 הוא ירד ב-0.2 נקודת אחוז, ועמד בממוצע על 54.1 אחוזים. הצירוף של ירידת שיעור ההשתתפות ועליית שיעור האבטלה נצפה גם בתקופות מיתון קודמות, למשל במחצית השנייה של שנות השמונים.

השנה ירד מאוד שיעור ההשתתפות של הגברים, ואצל הנשים נרשמה עלייה המתונה מהמגמה הרב-שנתית.

הירידה בשיעור ההשתתפות של הגברים התגברה השנה ועמדה על 0.5 נקודת אחוז, בעוד שאצל הנשים נרשמה עלייה מתונה, לאחר שנים אחדות של עלייה מהירה, שהואטה בשנת 2001. התפתחויות אלו מעידות על ייאוש מחיפוש עבודה. החל מהרביע השני של שנת 2000 כוללים סקרי כוח אדם נתונים על המתייאשים מחיפוש עבודה, ומהם עולה כי בשנת 2000 שיעורם בכוח העבודה האזרחי היה גבוה יותר בקרב הנשים, בעלי ההשכלה הנמוכה והלא-יהודים. השפל בשוק העבודה בשנת 2001 הביא עמו עלייה בשיעור המתייאשים בקרב הגברים, הלא-משכילים, ובמיוחד אצל הלא-יהודים,

שהתקשו למצוא עבודה מתאימה באזור מגוריהם. שיעור ההשתתפות אמנם עלה בשנת 2001, אך בקרב המשכילים הוא ירד בשיעור לא מבוטל - אולי בשל התכווצות הפעילות בענפים המתקדמים - וכן בקרב הגברים הערבים ותושבי עיירות הפיתוח בצפון ובדרום, שבקרבם האבטלה גואה.

מזה תקופה ארוכה נרשמת ירידה מתמשכת בשיעור ההשתתפות של בני 50 ומעלה[2], והיא בולטת במיוחד אצל גברים ובעלי השכלה נמוכה, שבלאו הכי שיעורי ההשתתפות שלהם נמוכים יחסית (לוח ב'-4). הגורמים למגמה זו הם: הסדרים מוסדיים בשירות הציבורי, המאפשרים פרישה מוקדמת בתנאים נוחים; צמצומים מכוונים בפעילות העסקים, המלווים בפיצויים נדיבים, בייחוד בענפים המסורתיים, שנחשפו ליבוא מתחרה ולשינויים טכנולוגיים אשר הקטינו את הביקוש לעובדים לא-מיומנים; גידול היצע העובדים הלא-ישראלים המתחרים בעובדי "צווארון כחול" ישראלים. הסבר אפשרי נוסף הוא עליית תוחלת החיים והקטנת שונותה, שהגבירו את ביטחון הפרטים ביכולתם להפיק תועלת מרובה מתקופת פרישתם.

המגמה הרב-שנתית של ירידת שיעורי ההשתתפות של גברים בני 50 ומעלה, ושל בעלי השכלה נמוכה, מביאה עמה הפסד תוצר לא-מבוטל וירידה ברמת חייהם.

ירידת שיעורי ההשתתפות של גברים במיטב שנותיהם מביאה עמה הפסד תוצר לא-מבוטל וירידה ברמת חייהם; היא גם תחייב תוספת משאבים ציבוריים למימון צורכי האוכלוסייה המבוגרת.

בשנים האחרונות גברה ברחבי העולם ההכרה בצורך להגדיר לא רק יעדים כמותיים כגירעון ואינפלציה, אלא גם מטרות מדיניות ארוכות טווח - נוסף על המטרה המרכזית של העלאת רמת החיים של האוכלוסייה באמצעות צמיחה בת-קיימא - ובהן מטרות פרטניות בתחום הרווחה ושוק העבודה: צמצום ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות, העלאת שיעור התעסוקה וכדומה.

שיעור התעסוקה, המוגדר כחלקם של המועסקים מתוך האוכלוסייה בקבוצת הגיל שלהם, הוא פועל יוצא של שיעור המשתתפים בכוח העבודה ומשקל המועסקים בקרבם. שיעור תעסוקה נמוך אינו מאפשר למצות את כושר הייצור של המשק, מביא לירידת רמת חייהם של משקי בית חסרי או מעוטי מפרנסים, ומרחיב את מעגל העוני ואת התלות בתשלומי ההעברה.

שיעור התעסוקה בגילים 15-64 עמד בישראל בשנת 2001 על 55.7 אחוזים, לעומת 65.3 אחוזים במדינות OECD; הפער נבע בעיקר משיעור השתתפות נמוך ובמידת מה גם משיעור האבטלה הגבוה השורר בשנים האחרונות בארץ. לאורך שנים פחת שיעור ההשתתפות של גברים ישראלים בקצב מהיר יותר מאשר במדינות המערב והפער בשיעור התעסוקה שלהם עמד ב-2001 על קרוב ל-15 נקודות אחוז. אצל הנשים, היה קצב עלייתו של שיעור ההשתתפות בישראל מהיר יותר מאשר במדינות המפותחות, ולכן הפער בשיעור תעסוקתן הצטמצם ועמד על פחות מ-5 נקודות אחוז. בישראל האוכלוסייה צעירה יותר מאשר במדינות OECD, והנמצאים בשירות צבאי סדיר הם מחוץ לכוח העבודה האזרחי; לכן הפער בשיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים (25-54) קטן יותר - כ-6 נקודות אחוז. שיעור השתתפות נמוך יחסית מאפיין נשים

2 רות קלינוב ושמואל אמיר, *שינויים בהשתתפות גברים בכוח העבודה ובשיעורי הנשירה ממנו 1973-1978, 1994-1998*, טרם פורסם.

ערביות, חרדים (בעיקר גברים) ובעלי השכלה נמוכה (לוח ב'-4), ואילו שיעור התעסוקה של יהודים לא-חרדים דומה לזה השורר במדינות המערב. עם זאת, גם בחלק מאותן מדינות מצויות קבוצות אוכלוסייה הממעטות להשתתף בשוק העבודה.

הצעדים הדרושים להגדלת שיעור התעסוקה בטווח הבינוני והארוך, תוך העלאת שיעור ההשתתפות והפחתת שיעור האבטלה, הם בשלושה מישורים[3]: (א) הפחתת הגירעון התקציבי והקטנת נטל המס על עבודה, בד בבד עם הגדלת חלקה של ההוצאה הציבורית המעודדת את פעילות המגזר העסקי, ובכללה השקעה בתשתיות, המגבירות את נגישותה של התעסוקה. גם להשקעה מושכלת בחינוך תרומה גדולה להגדלת שיעור התעסוקה בעתיד. (ב) צמצום מספרם של העובדים הזרים, בעיקר באמצעות ייקור עלות העסקתם והגברת האכיפה בקרב מעסיקים (תיבה ב'-4). (ג) צמצום התמריצים השליליים לעבודה הגלומים בתשלומי העברה שונים והפעלת תכניות התומכות בשילוב אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה. ברוח זו חלו לאחרונה חלו שינויים בגמלה להבטחת הכנסה, נכנסה לתוקף תכנית לסבסוד שכר, ואמורים לקום מרכזי תעסוקה ניסיוניים לאור המלצות "ועדת תמיר" (תיבה ב'-1). נוסף על אלה, הוחמרו - יתר על המידה - תנאי חוק ביטוח אבטלה (תיבה ב'-2). יש מקום לייעל את פעילות שירות התעסוקה (תיבה ב'-3) ואת מערך ההכשרה המקצועית.

שיעור התעסוקה בישראל נמוך בהשוואה למדינות OECD. הגדלתו מחייבת נקיטת מדיניות מקרו-כלכלית תומכת צמיחה; צמצום מספרם של העובדים הזרים; הקטנת התמריצים השליליים לעבודה הגלומים בתשלומי העברה שונים והפעלת תכניות התומכות בשילוב אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה.

3 לפירוט המדיניות הממשלתית הנדרשת להגדלת שיעורי ההשתתפות והתעסוקה ולהפחתת שיעור האבטלה ראו תיבה ב'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2001.

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

	הגברים				הנשים			
	כל הגברים		יהודים[1]		כל הנשים		יהודיות[1]	
	המשקל באוכלוסייה	שיעור ההשתתפות	המשקל באוכלוסייה	שיעור ההשתתפות	המשקל באוכלוסייה	שיעור ההשתתפות	המשקל באוכלוסייה	שיעור ההשתתפות
שיעור ההשתתפות הממוצע		60.7		60.7		48.4		53.9
קבוצות גיל								
15–24	25.0	31.6	23.6	28.6	22.6	34.9	21.0	40.5
גילאי העבודה העיקריים, 25–54	53.8	83.5	53.3	84.8	52.4	68.5	51.7	77.2
טרום פנסיה (לנשים: 55–59, לגברים: 55–64)	9.3	65.4	9.7	68.9	5.0	52.3	5.2	58.9
גיל הפנסיה (לנשים: 60+, לגברים: 65+)	12.0	15.0	13.4	15.7	20.0	10.1	22.1	10.7
קבוצת גילאי העבודה העיקריים								
קבוצות השכלה (שנות לימוד)								
0–8	8.9	66.1	5.2	68.0	11.0	24.1	5.2	49.1
9–10	10.7	82.2	8.7	84.2	8.4	46.8	6.6	63.5
11–12	32.6	87.1	33.2	88.0	32.2	67.1	33.4	73.5
13–15	23.9	84.4	26.8	84.5	25.3	79.4	28.6	80.3
16+	23.9	85.3	26.1	85.1	23.2	87.5	26.3	87.8
מספר הילדים								
ללא ילדים	44.4	80.3	46.9	82.4	40.6	74.2	43.0	79.2
עד שלושה ילדים	35.8	90.0	37.3	90.5	39.0	73.3	41.0	79.5
שלושה ילדים או יותר	19.8	79.1	15.9	78.5	20.4	48.0	16.0	66.1
בעלי השכלה תורנית[2]			4.4	31.4				
שייכים למשק בית חרדי			5.8	40.3			5.1	53.0
לא יהודים	17.0	77.0			16.0	22.9		
תושבי ערי פיתוח – צפון	5.5	83.5	6.2	83.5	5.6	73.9	6.2	75.7
תושבי ערי פיתוח – דרום	4.9	80.5	5.7	80.3	4.7	68.1	5.6	68.4

1) כולל עולים לא יהודים.
2) בעל השכלה תורנית הוא גבר שמקום לימודיו האחרון הוא "ישיבה גדולה". כל המתגוררים במשק ביתו של גבר בעל השכלה תורנית נחשבים שייכים למשק בית חרדי.
המקור: סקר כוח אדם ועיבודי בנק ישראל.

תיבה ב'-1 - שינויים בגמלה להבטחת הכנסה בשנים 2002 ו-2003[1]

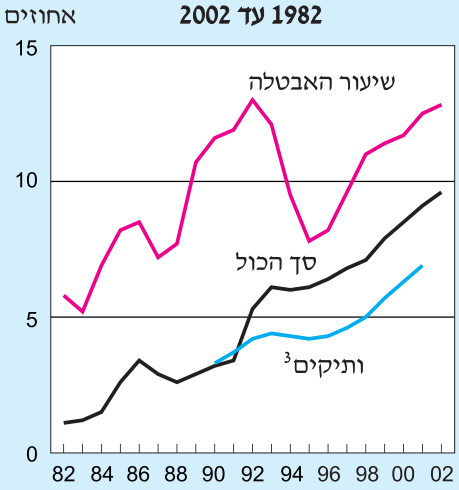
הגמלה להבטחת הכנסה משולמת על ידי המוסד לביטוח לאומי למשפחות בגיל העבודה, בהן בני בית שניסו להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר כפי יכולתם, ואין להן הכנסות מעבודה, או שהכנסתן המשפחתית מכל המקורות נמוכה מאוד. כמחצית ממקבלי הגמלה אינם חייבים במבחן תעסוקה, שעורך שירות התעסוקה, והאחרים היו פטורים ממנו עד לאחרונה (למשל בלתי ניתנים להשמה ואימהות לילדים קטנים).

הפרמטרים המרכזיים של הגמלה להבטחת הכנסה שהיו בתוקף עד שינויי החקיקה של 2002 וחוק ההסדרים ל-2003 הם: גובה הגמלה נקבע לפי הרכב משק הבית (למשל 42 אחוזים מהשכר הממוצע במשק לזוג עם 2 ילדים ומעלה), ולפי משך השהות שלו במערכת הבטחת ההכנסה (למשל תוספת של 7 נקודות אחוז למשפחה הנ"ל השוהה במערכת שנתיים ומעלה) וגיל מקבל הגמלה. הגמלה מקוזזת כנגד הכנסות מעבודה והכנסות נוספות העולות על סף מסוים (disregard) - 3 אחוזים מהשכר הממוצע במשק ליחיד ו-17 אחוזים לכל הרכב משפחתי אחר - ושיעור הקיזוז הוא 100 אחוזים (למשפחות חד-הוריות - 60 אחוזים).

נוסף על הגמלה נהנו משפחות המקבלות אותה מהנחות ופטורים מתשלום (ארנונה, סבסוד שכר דירה, אגרת רשות שידור, נסיעה בתחבורה ציבורית, רכישת תרופות וביקור אצל רופא ועוד), בשווי כולל העשוי להגיע, במקרה של מיצוי מלא, לכ-1,500 ש"ח לחודש, וזאת מעל ומעבר לשווי ההטבות שהן היו זכאיות להן על פי מבחן הכנסות רגיל. עם זאת, בבעלות חלק לא מבוטל מהמוטבים דירה, ואלה אינם נהנים מסבסוד בשכר הדירה, שהוא חלק הארי מסך ההטבות הנלוות.

מאז נחקק חוק הבטחת ההכנסה בשנת 1982 נרשם גידול מואץ בשיעור המשפחות המקבלות גמלה, והוא עומד כיום על כ-9.6 אחוזים (דיאגרמה 1) - שיעור שאינו ניתן להסבר מלא על ידי התמורות הדמוגרפיות (כגון גל העלייה ממדינות חבר העמים). שני גורמים מרכזיים להתפתחות זו: (א) הצטמצמות הזדמנויות התעסוקה בשכר נאות עבור אוכלוסיית המוטבים - בשל שינויים מבניים, חשיפת המשק הישראלי ליבוא ועלייה בשיעור המועסקים הלא-ישראלים במגזר העסקי, שהקטינו את הביקוש לעובדים לא-מיומנים. (ב) התרחבות היקפן של ההטבות הנלוות, וכפי הנראה גם יתר מודעות להן.

דיאגרמה 1
שיעור המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה מכלל משקי הבית בגיל העבודה[1] ושיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה נמוכה[2], 1982 עד 2002



1) שראשיהם עד גיל 65.
2) 0-12 שנות לימוד.
3) לא כולל משקי בית של עולים שעלו בשנות התשעים ממדינות חבר העמים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

1 התיבה מבוססת בחלקה על מאמרם של נעם זוסמן ודמיטרי רומנוב (2001), "תמורות במערכת הבטחת ההכנסה בישראל - מצע לדיון", בנק ישראל, מחלקת המחקר, *סקר בנק ישראל, 74*, אוגוסט 2002.

בשנת 2001 רק לכ-26 אחוזים מהמשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה הייתה הכנסה מעבודה, ולכ-40 אחוזים מהן היא הייתה נמוכה מ-1,500 ש"ח לחודש. כיוון שההסתברות להיות עני פוחתת באופן חד עם עליית מספר המפרנסים במשק הבית[2], יש חשיבות עליונה להגדלת שיעורי ההשתתפות של מקבלי הגמלה, בבד עם הרחבת היקף התעסוקה של המפרנסים שבקרבם.

הצורך למנוע את המשך הגידול המהיר של מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, שהגיע בשנת 2001 לכ-142 אלף, ולהקטין את תשלומי הגמלה, שהסתכמו בכ-3.5 מיליארדי ש"ח (כחמישית מכלל תשלומי הגמלאות המחליפות שכר), הביא בשנת 2002 לנקיטת צעדים נמרצים להגברת שיעורי ההשתתפות של מקבלי הגמלה, וכן לשינויים במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2003, כפי שמפורט להלן:

חיוב במבחן תעסוקה	בלתי ניתנים להשמה ואם או הורה יחיד לילד בגיל 3-7.
גובה הגמלה (לא חל על בני 55 ומעלה)	הפחתת הגמלה בשיעורים דיפרנציאליים, המאמירים עם גודל המשפחה. לחלק הארי של משקי הבית יעמוד שיעור הקיצוץ על 20-23 אחוזים. לצעירים מתחת לגיל 25 (למעט משפחות עם ילדים, נשים בהריון, מכורים לסמים ואלכוהול ועוד) תקוצץ הגמלה ב-20 עד 50 אחוזים.
גמלה בשיעור מוגדל	ביטול של הגמלה בשיעור מוגדל למצטרפים חדשים (משנת 2003) שישהו במערכת מעל שנתיים, לבני 46 ומעלה ולעולים חדשים.
שיעור ה-disregard (לא חל על בני 55 ומעלה)	הפחתתו מ-17 אחוזים ל-7 אחוזים לכל הרכבי המשפחות (מ-13 אחוזים ל-5 אחוזים ליחידים).
שיעור קיזוז הגמלה (לא חל על בני 55 ומעלה)	הפחתתו מ-100 אחוזים ל-60 עד 70 אחוזים (ללא שינוי למשפחות חד-הוריות).
הטבות נלוות	ביטול ההנחות למצטרפים חדשים: בארנונה (יחול עליהם מבחן הכנסות הכולל את הגמלה), באגרת רשות השידור ובתחבורה ציבורית. צמצום הסיוע בשכר דירה.
צעדים משלימים	יישום המלצות "ועדת תמיר" (2001) בדבר הקמת מרכזי תעסוקה ניסיוניים. מיקוד הכשרה מקצועית במקבלי גמלה להבטחת הכנסה. סבסוד שכר של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שייקלטו אצל מעסיקים מסוימים, ובלבד שנהנו מגמלה ביולי 2002 ובמשך 50 יום בתכוף למועד העסקתם (דהיינו שהו תקופה ארוכה יחסית במערכת). הסבסוד יעמוד על 1,000 ש"ח לחודש במשך שנת העסקה אחת. המעסיקים לא נדרשים להגדיל את היקף התעסוקה.

2 קרנית פלוג וניצה (קלינר) קסיר (2001), "על עוני, עבודה ומה שביניהם", *רבעון לכלכלה*, 4/2001.

ההפחתה המשמעותית של הגמלה וההטבות הנלוות, יחד עם ביטול הפטור ממבחן תעסוקה לחלק ממקבליה והורדת שיעור קיזוז הגמלה כנגד הכנסות מעבודה, עשויים לעודד השתתפות בשוק העבודה ולהביא להגדלת היקף התעסוקה, וכך יתרמו להעלאת ההכנסה המשפחתית מעבודה, תוך צמצום תלותה בתשלומי העברה ושיפור רמת חייה. גם מיקוד ההכשרה המקצועית במקבלי גמלה להבטחת הכנסה והתכנית לסבסוד שכרם (החלה גם על מקבלי דמי אבטלה, בתנאי שמעסיקיהם יגדילו את מספר עובדיהם) תומכת בכך. נגד זאת, הנמכת שיעור ה-disregard מקטינה את התמריץ לעבוד, ולכן אינה רצויה.

עם זאת, בשל האבטלה הגואה, בפרט בקרב בעלי השכלה נמוכה, שהם רוב מקבלי הגמלה אשר אינם מועסקים, וממדי ההעסקה של עובדים זרים, ספק רב אם הצעדים המוצעים יביאו בטווח הקצר להשתלבות מקבלי גמלה רבים בשוק העבודה. הפגיעה ברווחתם של מקבלי גמלה שלא יצליחו למצוא עבודה ושל אלה שאינם מסוגלים לעבוד, תהיה קשה. כך לדוגמה, הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור מוגדל (וקצבאות הילדים) של זוג עם שני ילדים יעמדו בראשית 2003 על כ-66 אחוזים מקו העוני המשוער לאותה משפחה, שחיקה ריאלית של כ-26 אחוזים לעומת תחילת 2002[3]. (אז גם הוענקו הטבות נלוות שלא על-פי מבחן הכנסות.)

אשר לסבסוד השכר - מחקרים שנערכו ברחבי העולם מלמדים שתכניות לסבסוד שכר של פרטים בעלי כושר השתכרות נמוך, תורמות להעלאת שיעור השתתפותם[4]. בעקבות גל העלייה ממדינות חבר העמים הונהגה בישראל בשנים 1991-1995 תכנית דומה לסבסוד שכר ("החוק לעידוד המגזר העסקי"), אלא שבניגוד לתכנית שנכנסה לתוקף בשנת 2003, היא לא הייתה ממוקדת במובטלים ובמקבלי גמלה להבטחת הכנסה. מכל מקום, תרומתה להגדלת התעסוקה לא נבחנה לעומק עד היום.

שירות התעסוקה, במתכונתו הנוכחית, אינו מסוגל להעניק למתקשים למצוא עבודה את הטיפול הפרטני הנדרש (ראו תיבה ב'-3.) כל עוד לא יוקם מערך אבחון כלל-ארצי ומקיף, למשל במתכונת הניסוי שעליו המליצה "ועדת תמיר", לא יהיה ניתן לאתר אותם ולהעניק להם את הסיוע המתאים לצורכיהם, כולל אפשרות לדיפרנציאציה של הגמלה לפי כושר ההשתכרות.

בהתאם להמלצות "ועדת תמיר" יוקמו ברחבי הארץ ארבעה מרכזי תעסוקה ניסיוניים, שכל אחד מהם יהיה אחראי לאספקת השירותים הנדרשים למקבלי גמלה להבטחת הכנסה (וגמלאות קיום מתמשכות אחרות) באזורו, כדי לשלב אותם בעבודה. כ-14 אלף מקבלי גמלה המתגוררים באזורי הניסוי יחויבו להתייצב במרכזים, שם הם יקבלו חונכות אישית ותגובש עבור כל אחד מהם תכנית לקידומו התעסוקתי (אבחון, הקניית מיומנויות בחיפוש עבודה, השלמת השכלה, הכשרה

3 המוסד לביטוח לאומי, מינהל מחקר ותכנון, *ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק, 2001, ממצאים עיקריים*, נובמבר 2002.

4 Joseph Hotz and John Scholz, "The Earned Income Tax Credit". In Robert Moffitt (ed.), *Mean-Tested Transfers in the U.S.*, University of Chicago Press, forthcoming.

מקצועית, השמה וכדומה). המרכזים ינוהלו על ידי שירות התעסוקה, מלכ"רים וגורמים עסקיים.

תכניות דומות של מעבר מסעד לעבודה החלו לצבור תאוצה במדינות המערב בשנות התשעים. פרק הזמן הקצר שחלף מאז יישומן מקשה על הערכת תוצאותיהן, אך בכל זאת ניתן לציין כי לרוב הן מסייעות להגברת השילוב בשוק העבודה, להגדלת היקף התעסוקה ולהעלאת השכר, תוך צמצום אוכלוסיית הנסמכים על שולחן הממשלה[5]. בטווח הארוך שיעורי ההתמדה בעבודה של המשתתפים בתכניות פחתו, ממצא המעיד על הקושי בשינוי דפוסי התנהגות רבת שנים.

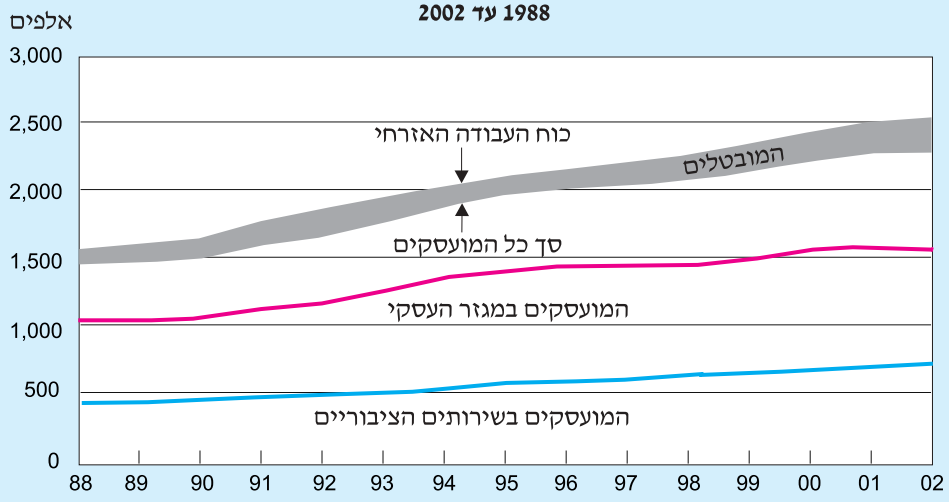
5 סקירה מקיפה של התכנית בארה"ב ניתן למצוא ב:
Robert Moffitt, "The Temporary Assistance for Needy Families Program",In Robert Moffitt (ed.), op. ci.

4. התעסוקה בענפי המשק

היציבות במספר המועסקים משקפת עלייה חדה, 3.1 אחוזים, של התעסוקה בשירותים הציבוריים וצמצום של 1.1 אחוזים במגזר העסקי.

מספר המועסקים במשק (כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים) נותר כמעט ללא שינוי בשנת 2002, לאחר שבשנת 2001 הואט קצב גידולו ל-1.3 אחוזים (לוח ב'-5). היציבות במספר המועסקים משקפת עלייה חדה, 3.1 אחוזים, של התעסוקה בשירותים הציבוריים וצמצום של 1.1 אחוזים במגזר העסקי. המספר הממוצע של שעות העבודה למועסק בשירותים הציבוריים עלה השנה ב-1.1 אחוזים, ולכן תשומת העבודה המשיכה להתרחב בקצב מהיר של 4.3 אחוזים, לעומת 3.3 אחוזים ב-2001. לאחר שבשנת 2001 התבטאה דעיכת הפעילות הכלכלית בהאטת קצב הגידול של מספר המועסקים במגזר העסקי, תוך

דיאגרמה ב'-1
התעסוקה בשירותים הציבוריים ובמגזר העסקי והמובטלים,
1988 עד 2002



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ירידה חדה של מספר שעות העבודה למועסק, הרי שבשנת 2002 פחתה התעסוקה, אולם מספר שעות העבודה למועסק עלה מעט, כך שבסיכומו של דבר תשומת העבודה קטנה ב-0.4 אחוז, לעומת 1.6 אחוזים בשנת 2001.

הגורמים המרכזיים שהתוו את התפתחות התעסוקה בשנת 2001 פעלו גם בשנת 2002: (א) המיתון במשק על רקע האירועים הביטחוניים בארץ וההאטה הכלכלית בעולם פעלו בעיקר להקטנת הביקוש לעובדים במגזר העסקי, הן בענפים המספקים סחורות ושירותים לשוק המקומי והן בענפים המתקדמים מוטי היצוא של טכנולוגיה עילית. (ב) התמשכות האירועים הביטחוניים והסלמתם הובילו להערכה כי העימות אינו עומד להסתיים בקרוב. פירמות שנמנעו קודם לכן מפיטורי עובדים בשל העלויות הכרוכות בפיטורין ובגיוס עובדים בעת יציאה מהמיתון, ולכל היותר הסתפקו בצמצום מספרן של שעות העבודה למועסק, החליטו להתאים כעת את מצבת עובדיהם לרמת הביקושים הנמוכה שצפויה לשרור לפחות בעתיד הקרוב. לעומת זאת פעלו הרכישות המקומיות המוגברות של מערכת הביטחון, גיוס המילואים החלקי וגידול הביקוש לשירותי אבטחה, להגדלה זמנית של התעסוקה בענפים אחדים. (ג) המשך התרחבות ניכרת של מספר המועסקים בשירותים הציבוריים החלישה את השפעת המיתון על התעסוקה ומנעה עלייה חדה עוד יותר בשיעור האבטלה.

שיעור העובדים הלא-ישראלים במגזר העסקי פחת השנה לכ-14.2 אחוזים, לעומת רמת השיא של 15.9 אחוזים בשנים 1999 ו-2000 (דיאגרמה ב'-2), וזאת בשל התכווצות התעסוקה של עובדי השטחים ויציבות במספר העובדים הזרים. שיעורם של העובדים הלא-ישראלים גבוה במיוחד בענפים בינוי, חקלאות, שירותי אירוח ואוכל וסיעוד, ובהשוואה בין-לאומית משקלם בכוח העבודה בישראל גבוה מאוד[4].

א. המועסקים הישראלים

מספר המועסקים הישראלים גדל בשנת 2002 ב-0.9 אחוז, השיעור הנמוך ביותר מאז המיתון של סוף שנות השמונים, בעוד שהאוכלוסייה בגיל העבודה גדלה ב-2.2 אחוזים. התפתחות מספר המועסקים לא הייתה אחידה: בשירותים הציבוריים הייתה התרחבות מהירה של 3.1 אחוזים, בהמשך להתפתחות דומה בשנת 2001, ואילו במגזר העסקי היא לא השתנתה. במחצית הראשונה של 2002 נשאר מספר המועסקים במגזר העסקי ברמה הנמוכה שאליה הגיע בסוף 2001, ולאחר מכן עלה מעט. מספר המועסקים בשירותים הציבוריים המשיך לעלות ברביע הראשון, ולאחר מכן התייצב.

מספר המועסקים הישראלים גדל בשנת 2002 ב-0.9 אחוז, השיעור הנמוך ביותר מאז המיתון של סוף שנות השמונים.

תעסוקת הגברים נותרה ללא שינוי ואילו תעסוקת הנשים התרחבה ב-1.7 אחוזים, בעיקר כתוצאה מהמשקל הגבוה של המועסקות בשירותים הציבוריים, שהתרחבו מאוד. מספר המועסקים במשרות מלאות עלה השנה ב-3.3 אחוזים, ואילו מספר המועסקים במשרות חלקיות פחת ב-2.6 אחוזים - ירידה תלולה בקרב הגברים ויציבות אצל הנשים - וזאת בניגוד לעליית חלקם של המועסקים במשרות חלקיות בשנת 2001 ובתקופות מיתון קודמות.

4 ראו דיאגרמה ב'-3 בדוח בנק ישראל לשנת 2001.

לוח ב'-5
המועסקים ותשומת העבודה לפי ענפים[1], 1998 עד 2002

	המועסקים								
	אלפים					שיעורי השינוי			
	1998	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
סך כל המגזר העסקי[2]	1,771.2	1,844.0	1,922.8	1,928.5	1,907.3	4.1	4.3	0.3	-1.1
חקלאות	84.7	88.5	90.0	81.0	81.7	4.5	1.7	-10.0	0.9
בנייה	252.5	244.1	236.1	220.3	203.8	-3.3	-3.3	-6.7	-7.5
תעשייה	409.9	400.7	403.3	388.9	372.6	-2.2	0.6	-3.6	-4.2
מסחר ותיקוני כלי רכב	276.4	286.6	303.2	307.1	319.8	3.7	5.8	1.3	4.1
שירותי אירוח ואוכל	121.3	131.6	148.2	137.6	124.9	8.5	12.6	-7.2	-9.2
בנקאות, ביטוח ופיננסים	72.8	73.9	73.6	75.2	76.2	1.5	-0.4	2.2	1.3
השירותים העסקיים	234.1	247.8	286.3	302.8	308.5	5.8	15.5	5.8	1.9
השירותים הציבוריים	571.6	590.2	607.1	634.0	653.8	3.3	2.9	4.4	3.1

	תשומת העבודה								
	אלפים					שיעורי השינוי			
	1998	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
סך כל המגזר העסקי[2]	71,966.2	74,838.1	78,948.1	77,654.7	77,354.7	4.0	5.5	-1.6	-0.4
חקלאות	3,776.0	4,003.7	4,038.4	3,721.1	3,673.3	6.0	0.9	-7.9	-1.3
בנייה	11,127.2	10,555.7	10,288.0	9,548.0	9,024.5	-5.1	-2.5	-7.2	-5.5
תעשייה	16,982.7	16,774.2	17,310.0	16,305.3	15,759.6	-1.2	3.2	-5.8	-3.3
מסחר ותיקוני כלי רכב	11,251.4	11,736.7	12,442.0	12,378.3	13,023.8	4.3	6.0	-0.5	5.2
שירותי אירוח ואוכל	5,082.1	5,397.9	6,122.4	5,570.8	4,925.5	6.2	13.4	-9.0	-11.6
בנקאות, ביטוח ופיננסים	2,730.0	2,810.2	2,773.2	2,813.2	2,950.7	2.9	-1.3	1.4	4.9
השירותים העסקיים	9,265.0	9,862.9	11,640.9	11,973.3	12,343.2	6.5	18.0	2.9	3.1
השירותים הציבוריים	18,005.0	18,713.5	19,069.1	19,702.4	20,550.4	3.9	1.9	3.3	4.3

המועסקים ותשומת העבודה לפי ענפים ב-2002

	המועסקים						תשומת העבודה		
	אלפים			שיעורי השינוי לעומת השנה הקודמת					
	ישראלים	עובדים זרים	עובדים מהשטחים	ישראלים	עובדים זרים	עובדים מהשטחים	ישראלים	עובדים זרים	עובדים מהשטחים
סך כל המגזר העסקי[2]	1,637.2	240.6	29.5	0.0	-0.4	-40.4	1.1	-1.7	-40.4
חקלאות	44.9	32.8	4.0	-0.4	2.8	0.0	-3.7	1.5	0.0
בנייה	118.7	72.1	13.0	1.5	-3.0	-55.2	4.4	-2.9	-55.2
תעשייה	363.9	2.2	6.5	-3.7	0.0	-27.8	-2.8	0.0	-27.8
מסחר ותיקוני כלי רכב	311.8	8.0		4.2	0.0		5.4	0.0	
שירותי אירוח ואוכל	86.5	34.5	3.9	-3.2	-16.3	-44.3	-6.0	-16.2	-44.3
בנקאות, ביטוח ופיננסים	76.2			1.3			4.9		
השירותים העסקיים	260.0	47.5	1.0	-0.5	19.9	-50.0	0.5	20.0	-50.0
השירותים הציבוריים	647.1	6.2	0.5	3.1	1.6	0.0	4.4	1.6	0.0

1) כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים (המדווחים והבלתי מדווחים).
2) הנתונים אינם מסתכמים בשל השמטת הענף "אחרים".
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני החשבונאות הלאומית.

תשומת העבודה של ישראלים והרכבה הושפעו השנה מהעמקת המיתון ומהתמשכות האירועים הביטחוניים והסלמתם. בתחילת 2001 היו עוד תקוות לסיומם הקרב, אך אלו התפוגגו במהלך השנה, והתבטאו, בין השאר, בירידה ניכרת ומתמשכת של מספר שעות העבודה למועסק במגזר העסקי, שהסתכמה ב-2.3 אחוזים. בשנת 2002 עלה ב-1.2 אחוזים מספר שעות העבודה למועסק ישראלי במגזר העסקי, כך שתשומת העבודה עלתה ב-1.1 אחוזים, לעומת צמצום של 1.0 אחוז בשנת 2001. מספר הנעדרים זמנית מעבודתם ירד מאוד בהשוואה לשנת 2001, שבה הוא עלה עלייה תלולה, אף על פי שבשנת 2002 גויסו גברים רבים לשירות מילואים. ייתכן שהסיבה לכך נעוצה בפיטורי עובדים שהיו בחופשה כפויה או בסיום החופשה שמפוטרים רבים היו זכאים לה. מלבד זאת, נראה שעובדים נמנעו מלצאת לחופשה מחשש לאובדן מקום עבודתם או בגלל קשיים במימון החופשה עקב הירידה התלולה של שכרם הריאלי.

התמעטות התעסוקה בענפי המגזר העסקי העתירים בכוח אדם משכיל ומיומן תרמה השנה 0.8 נקודת אחוז לעליית שיעור האבטלה, בעוד שתרומת הענפים העתירים בעבודה לא-מיומנת הייתה 0.4 נקודת אחוז בלבד.

התפתחות מספר המועסקים הישראלים בענפי המגזר העסקי לא הייתה אחידה בשנת 2002 (לוח ב'-5). בתעשייה ובשירותי האירוח והאוכל פחתה התעסוקה במידה רבה, בהמשך לצמצום מספר המועסקים בשנת 2001; בענפי הבינוי, המסחר והשירותים הפיננסיים עלה מספרם, בדומה לאשתקד; התעסוקה בענפי השירותים העסקיים, ובתחבורה והתקשורת התכווצה השנה, לאחר התרחבות ב-2001. בענפי החקלאות והחשמל והמים נותרה התעסוקה כמעט ללא שינוי. התמעטות התעסוקה בענפים העתירים בכוח אדם משכיל ומיומן תרמה השנה 0.8 נקודת אחוז לעליית שיעור האבטלה, בעוד שתרומת הענפים העתירים בעבודה לא-מיומנת הייתה 0.4 נקודת אחוז בלבד (לוח ב'-6).

על פי סקר כוח אדם פחת בשנת 2002 מספר המועסקים הישראלים בתעשייה בשיעור של 3.9 אחוזים, בהמשך לירידה מתונה ב-2001, ומספר שעות העבודה למועסק עלה ב-1.7 אחוזים. הפגיעה בתעסוקה הקיפה את רוב ענפי התעשייה - הן תעשיות מסורתיות עתירות עבודה לא-מיומנת (כגון טקסטיל והלבשה), המספקות את עיקר תוצרתן לשוק המקומי ולשטחים, הן תעשיות מתקדמות עתירות עובדים משכילים ומוטות יצוא (למשל ייצור רכיבים אלקטרוניים וציוד תקשורת), שנפגעו מן הירידה המתמשכת בביקוש העולמי למוצריהם, והן חלק מהתעשיות המעורבות. יש לציין שבשל הפעילות הביטחונית המוגברת נסקו קניות מערכת הביטחון בשוק המקומי, ונמנעו פיטורי עובדים נוספים בתעשייה.

מספר המועסקים הישראלים בענף שירותי האירוח והאוכל קטן גם השנה בשיעור חד, ומספרן של שעות העבודה למועסק פחת, בעיקר בשל הפגיעה בתיירות הנכנסת עם התגברות הטרור בישראל, הפיגועים בארה"ב ב-11/09/2001 ובמקומות אחרים והחשש ממלחמה קרבה בעיראק, ההאטה הכלכלית בעולם, וכן הצטמצמות הפעילות החוץ-ביתית של ישראלים בשל החשש מפיגועים.

הפעילות בענף הבינוי התכווצה החל במחצית השנייה של שנות התשעים ומספר המועסקים הישראלים קטן, ובה בעת גדל חלקם של העובדים הלא-ישראלים. בשנת 2002 הצטמצמה הפעילות בענף בשיעור מתון, ומספר המועסקים הישראלים גדל ב-1.5 אחוזים, בד בבד עם ירידה חדה של מספר העובדים מהשטחים, והתמעטות מספרם של העובדים הזרים. תשומת העבודה הכוללת בענף פחתה השנה מאוד.

השנה ירד ב-0.5 אחוז מספר המועסקים בענף השירותים העסקיים על מרבית ענפי המשנה שלו, לאחר עלייה חדה אשתקד, וזאת חרף העלייה הניכרת בתעסוקת מאבטחים. מספר המועסקים בשירותי המחשוב ירד ירידה חדה, בשל השפל בענפים המתקדמים, ופחת הביקוש לשירותים עסקיים של בעלי מקצועות חופשיים (עורכי דין, רואי חשבון, אדריכלים וכדומה).

ההתרחבות המהירה בתעסוקת מאבטחים החלה עוד ברביע האחרון של 2001 והיא הגיעה לשיאה ברביע השני של 2002, בעקבות גל הפיגועים והנחיות של כוחות הביטחון להגביר את האבטחה. לאחר מכן נרשם צמצום חד במספר המאבטחים (דיאגרמה א'-42). בסך הכול נוספו בממוצע שנתי כ-6 אלפים מאבטחים, והם גרעו 0.2 נקודת אחוז משיעור האבטלה.

מספר המועסקים בענף התחבורה והתקשורת ירד השנה ב-2.0 אחוזים, לאחר עלייה מרשימה בשנה הקודמת. מספר המועסקים בתחבורה פחת ב-5.0 אחוזים, בשל הצמצום בפעילות המשקית ובתנועת התיירות, ואילו בתחום התקשורת נמשכה התרחבות מהירה.

בענף החקלאות נמשכה מגמת היציאה של ישראלים, בעיקר מתחום הגידולים הצמחיים, במקביל לכניסת עובדים זרים.

ההתרחבות הניכרת של התעסוקה בשירותים הציבוריים גרעה 0.3 נקודת אחוז מעליית שיעור האבטלה.

מספר המועסקים בשירותים הציבוריים גדל במידה ניכרת ברביע הראשון של השנה הנסקרת, ולאחר מכן התייצב. בממוצע שנתי נרשם גידול של 3.1 אחוזים, נמוך מזה של אשתקד (תשומת העבודה תפחה השנה ב-4.4 אחוזים לעומת 3.2 אחוזים ב-2001). כתוצאה מכך נגרעה 0.3 נקודת אחוז מעליית שיעור האבטלה.

קצבי גידול מהירים של התעסוקה בשירותים הציבוריים, המשיגים את אלו של כוח העבודה האזרחי, אפיינו תקופות שבהן קצבי הגידול של התעסוקה במגזר העסקי היו מתונים, ושיעור האבטלה היה עלול להאמיר (למשל בשנות ההאטה הכלכלית 1996-1999 וכן בשנים 2001-2002). בסך הכול בשנים 1996-2002 התרחבה התעסוקה בשירותים הציבוריים ב-3.6 אחוזים בממוצע שנתי, כ-1.2 נקודת אחוז מעבר לקצב גידול האוכלוסייה, וכפול מזה של התעסוקה במגזר העסקי, כך שמשקל המועסקים בשירותים הציבוריים עלה והגיע השנה ל-25.5 אחוזים (28.3 אחוזים בקרב ישראלים בלבד). התפתחות התעסוקה בשירותים הציבוריים אופיינה בשונות ענפית ניכרת: התעסוקה במינהל הציבורי ובשירותי החינוך והבריאות גדלה בכ-3 אחוזים לשנה (מחצית מכך במינהל הרשויות המקומיות), התעסוקה בשירותי הרווחה והסעד גדלה בקצב מהיר הרבה יותר, ואילו קצב הגידול השנתי של התעסוקה בשירותים הקהילתיים והחברתיים היה נמוך מזה של האוכלוסייה. יש לציין שהשכר הריאלי למשרת שכיר בשירותים הציבוריים עלה בממוצע בשנים 1996-2002 בכאחוז בכל שנה (ובקצבים מהירים בהרבה במינהל הציבורי ובשירותי החינוך), למרות מדיניות שכר המצדדת בהקפאתו, אף כי במגזר העסקי היה שיעור הגידול כפול[5]. יש חשש כי הגדלת התעסוקה במגזר הציבורי תהפוך לפרמננטית, התפתחות אשר יחד עם עליית השכר הריאלי, תקשה על המגזר הציבורי לצמצם בעתיד את הוצאותיו - אם לא יינקטו צעדים נמרצים בתחום זה.

יש חשש כי הגידול המואץ של התעסוקה במגזר הציבורי בשנים האחרונות יהפוך לפרמננטי, ויחד עם עליית השכר הריאלי, יקשה על המגזר הציבורי לצמצם בעתיד את הוצאותיו.

5 ראו גם: *עלייה בשכר הריאלי בשירות הציבורי בשנים 1999-2001 ומפנה ב-2002*, בנק ישראל, הודעה לעיתונות, 18.02.2003.

לוח ב'-6

התרומה לשינוי שיעור האבטלה[1], 1999 עד 2002

(העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת, נקודות האחוז)

	1999	2000	2001	2002
סך הכול	0.4	-0.1	0.5	0.9
השירותים הציבוריים	0.2	0.3	-0.4	-0.3
המגזר העסקי	0.2	-0.4	1.0	1.3
הענפים עתירי ההשכלה[2]	0.3	-1.0	-0.1	0.8
מהם: בלתי סחירים	0.5	0.0	-0.2	0.1
בתעשייה	0.0	-0.4	0.2	0.3
שרותי מיחשוב	-0.2	-0.6	-0.2	0.4
הענפים עתירי העבודה הלא-מיומנת[3]	0.4	0.2	0.7	0.4
מהם: בתעשייה	0.0	0.3	0.1	0.4
מזה: טקסטיל והלבשה	-0.1	0.2	0.1	0.2
בינוי	0.7	0.4	0.1	0.0
שירותי אירוח ואוכל	-0.3	-0.3	0.3	0.2
יתר הענפים (הלא-מסווגים)[4]	-0.5	0.3	0.4	0.1
מהם: בתעשייה	0.4	0.4	0.2	0.2

1) התרומה לגידול מספר המובטלים חושבה כהפרש בין מספר הישראלים שהיו אמורים להיות מועסקים לו התרחבה התעסוקה בשיעור הגידול של כוח העבודה האזרחי, לבין ההתרחבות בפועל.
(יתר פרוט לפי ענפים ראה בלוח אי-ני-2.10).

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

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

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

המקור: עיבודים מסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עליות בולטות נרשמו בשנת 2002 במספר המועסקים במינהל הציבורי ובשירותי הרווחה והסעד, ואילו בשירותי הבריאות נרשמה יציבות. התרחבות התעסוקה במינהל הציבורי עמדה על 4.1 אחוזים והיא הייתה מואצת ברשויות המקומיות (9.6 אחוזים). כמחצית מגידול מספר המועסקים במינהל הציבורי של המדינה מוסברת בתגבור כוח אדם במשטרה, בעיקר לשם מלחמה בטרור והרחקת עובדים זרים נטולי היתר מהארץ.

התרחבות התעסוקה בשירותי החינוך עמדה השנה על 2.9 אחוזים, שתי חמישיות מתוספת המועסקים הישראלים במשק, והיא בראש ובראשונה פועל יוצא של עלייה

ניכרת במספר התלמידים. קצבי גידול מהירים של התעסוקה מאפיינים בשנים האחרונות את החינוך הקדם-יסודי - שבו מונהג בהדרגה, מאז שנת הלימודים תש"ס, חינוך חינם לבני 3-4, בדגש על המגזר הלא-יהודי, שבו שיעורי הלמידה נמוכים - את החינוך היסודי, עם הארכת יום הלימודים, ואת מערכת ההשכלה הגבוהה ובייחוד את המכללות.

אף שמספר המועסקים בשירותים הציבוריים גדל מאוד בשנת 2002, אין לשכוח שחלקם משתייכים למעשה למגזר העסקי (למשל מורים במוסדות לימוד פרטיים), ואין דרך להפריד בינם לבין עובדי הציבור (גם לאחר זקיפת חלק מענפי החינוך והבריאות למגזר העסקי, כפי שנעשה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

ב. העובדים הזרים

השנה נותר מספר העובדים הזרים ללא שינוי, לאחר גידול שנתי של כ-16 אחוזים בשנתיים שקדמו לה, ומספרם עמד על כ-247 אלף. בענף הבניין צומצמה מכסת העובדים הזרים מ-45 אלף ל-30 אלף, ובחקלאות הוגדלה המכסה באפריל ב-6 אלפים עובדים, בגלל מחסור זמני בעובדים, כתוצאה מהטלת סגר על השטחים. בסיכומו של דבר, מספר ההיתרים התקפים (למעט בסיעוד) עמד בסוף 2002 על כ-57 אלף, כ-8 אלפים פחות מאשר בסוף 2001.

השנה נותר מספר העובדים הזרים ללא שינוי, לאחר גידול שנתי של כ-16 אחוזים בשנתיים שקדמו לה.

כיוון שעלות העסקתם של עובדים זרים נמוכה בהרבה מזו של ישראלים (תיבה ב'-4), נפגעת התעסוקה של עובדי "צווארון כחול" ישראלים בעלי משלחי יד דומים - במיוחד בענפים שבהם שיעור העובדים הזרים גבוה - וכתוצאה מכך עולה שיעור האבטלה בקרבם, פוחת שיעור השתתפותם בשוק העבודה, ונדחק כלפי מטה שכרם של אלו מביניהם שלא איבדו את פרנסתם[6]. לכך השלכות חברתיות-כלכליות כבדות משקל, ובראש ובראשונה הגברת המצוקה של השכבות החלשות, ואליהן מתלוות גם ההשלכות השליליות של שהייה ממושכת ואף השתקעות של זרים בארץ.

עלות העסקתם של עובדים זרים נמוכה בכ-40 אחוזים מזו של עובדי "צווארון כחול" ישראלים, ולכן עולה שיעור האבטלה של אותם ישראלים, פוחת שיעור השתתפותם בשוק העבודה, ושכרם נדחק כלפי מטה.

שילובם של עובדים זרים בתחום הסיעוד יכול להיות לעזר. העלייה בתוחלת החיים והזדקנות האוכלוסייה, יחד עם השיפור ברמת החיים, מגבירים את הביקוש לשירותי סיעוד. היצע המוסדות הגריאטריים הציבוריים מוגבל, ועלות השהייה במוסדות הפרטיים גבוהה. השגחה וטיפול צמוד בבית על ידי מטפלים ישראלים במשך כל שעות היממה הם הפתרון המועדף על הרוב המכריע של משקי הבית[7], אולם בדרך כלל הוא אינו בהישג ידם, מה עוד ששיעור הקשישים העניים גבוה.

המוסד לביטוח לאומי העניק בשנת 2002 גמלת סיעוד לכ-112 אלף קשישים המתגוררים בביתם ותלויים בעזרת הזולת לביצוע רוב פעולות היום יום. ואולם, היקף הסיוע מוגבל, לכל היותר 15.5 שעות טיפול שבועיות.

אחד הפתרונות למצוקה הוא העסקת עובדים זרים בסיעוד (בדרך כלל מטפלות מהפיליפינים), תופעה שהתרחבה מאוד מאז 1995. מספר עובדי הסיעוד הזרים המועסקים בהיתר הגיע בסוף שנת 2002 לכ-40 אלף (מתוכם למעלה מ-8 אלפים המטפלים במקבלי

6 דניאל גוטליב (2002), "השפעת עובדים לא-ישראלים על תעסוקה, שכר ואי-שוויון: 1995-2002", *רבעון לכלכלה*, 4/2002.

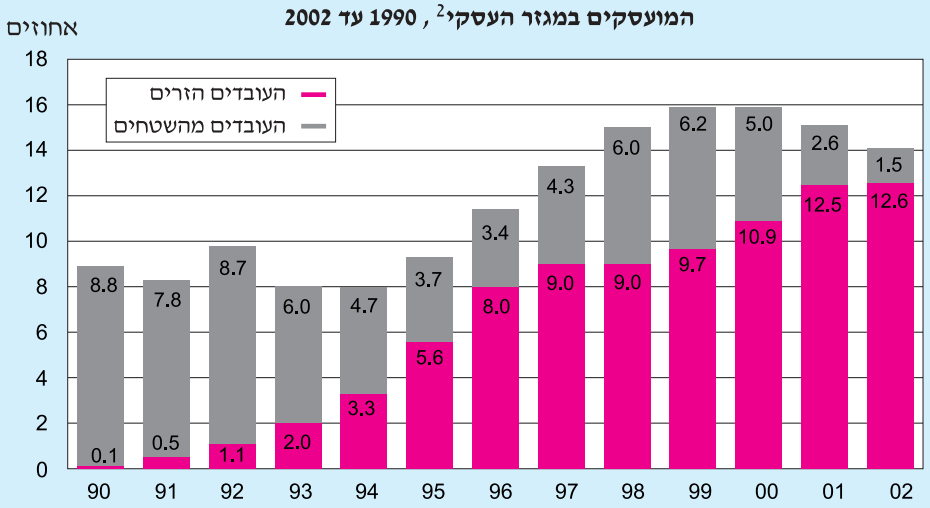
7 יחזקל אופיר, חיה דסקל ונילי דרור (2001), *עובדים זרים בתחום הסיעוד*, הרשות לתכנון כוח אדם, מאמר לדיון 7.01, מארס.

גמלת סיעוד), וישנן הערכות שמספר דומה של זרים עוסקים בסיעוד ללא היתר. בענף הסיעוד, בניגוד לענפים אחרים, לא נקבעה מכסה להעסקת עובדים זרים.

עלות העסקתם של מטפלים זרים נמוכה כמה מונים מזו של מטפלים ישראלים במשך כל שעות היממה, ונמוכה מהעלות שהייתה נדרשת כדי להחזיק את המטופלים במוסדות. עם זאת, העסקת עובדים זרים בסיעוד מלווה בבעיות אחדות: התגברות השימוש בשירותי סיעוד פרטיים משחררת חלקית את הממשלה מאחריותה לתחום; עובדי סיעוד ישראלים שטיפלו בקשישים בביתם, בדרך כלל נשים לא משכילות ועולות חדשות, עלולים לאבד את פרנסתם ואף להידחק אל מחוץ לשוק העבודה, אף כי מסקרי כוח אדם לשנים 1995–2002 עולה שמספר המטפלות הישראליות דווקא הוכפל ועומד כעת על כ-36 אלף; רבים מהעובדים הזרים בסיעוד היו לעוזרי בית או למועסקים בשירותים אחרים.

דיאגרמה ב'-2

אחוז העובדים הזרים והעובדים מהשטחים[1] מתוך סך כל המועסקים במגזר העסקי[2], 1990 עד 2002



1) עובדים מדווחים ובלתי מדווחים, על פי אומדן של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
2) כולל זקיפה מענפי החינוך והבריאות למגזר העסקי.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ג. העובדים מהשטחים

על רקע החרפת המצב הביטחוני נמשך בשנת 2002 הצמצום בתעסוקת עובדים מהשטחים בישראל-כ-30 אלף לעומת כ-50 אלף בשנת 2001; מחציתם נגרעו מענף הבינוי. חסרונם של העובדים מהשטחים כמעט לא הורגש השנה, מכמה טעמים: הם הועסקו בעיקר בענפי הבינוי, התעשייה, שירותי האירוח והאוכל והחקלאות, המצויים בלאו הכי בשפל; בחלק מאותם ענפים השתלבו גם השנה עובדים זרים, שעלות העסקתם נמוכה בהרבה מזו של העובדים מהשטחים (למשל ב-20 אחוזים בענף הבנייה, כשמדובר בעובדים בהיתר); העמקת המיתון מקלה על מעסיקים לגייס עובדים ישראלים בעלות שאינה גבוהה בהרבה מזו של עובדי שטחים בהיתר.

על רקע החרפת המצב הביטחוני נמשך בשנת 2002 הצמצום בתעסוקת עובדים מהשטחים בישראל.

5. האבטלה

שיעור האבטלה עלה בקרוב לנקודת אחוז והגיע ל-10.3 אחוזים בממוצע שנתי, השיעור הגבוה ביותר שנרשם בישראל, להוציא את תחילת גל העלייה ותקופת המיתון הכבד שלפני מלחמת ששת הימים.

שיעור האבטלה עלה עלייה תלולה החל מהרביע השלישי של שנת 2001 והגיע ברביע הראשון של 2002 ל-10.6 אחוזים (מנוכה עונתיות). לאחר מכן התמתן שיעור האבטלה, כך שבממוצע שנתי הוא עמד על 10.3 אחוזים, לעומת 9.4 אחוזים בשנה הקודמת. זהו שיעור האבטלה הגבוה ביותר ששרר בישראל מאז החלו לערוך את סקר כוח אדם באמצע שנות החמישים, להוציא את השנים 1991 ו-1992, שבהן עלה היצע העבודה עלייה תלולה עם תחילת גל העלייה ממדינות חבר העמים. יש לציין כי בשנת המיתון הכבד שקדם למלחמת ששת הימים עמד שיעור האבטלה על 10.4 אחוזים (6.2 אחוזים בלבד בגילי העבודה העיקריים), לאחר ששולש בתוך שלוש שנים, אך הוא שב לרמתו הקודמת בתוך פרק זמן קצר. בהשוואה בין-לאומית שיעור האבטלה בישראל גבוה במידה משמעותית מאשר במדינות המפותחות (ממוצע של 6.9 אחוזים במדינות OECD), ורק בספרד הוא גבוה יותר. עלייתו של שיעור האבטלה בישראל השנה אינה משקפת במלואה את הרפיון בשוק העבודה, משום שהגידול החד של התעסוקה בשירותים הציבוריים וירידת שיעור ההשתתפות תרמו יחד 0.8 נקודת אחוז לבלימת עלייה נוספת בשיעור האבטלה.

סקר המעסיקים, שעורכת הרשות לתכנון כוח אדם במשרד העבודה והרווחה, מצביע על עוצמת השפל בשוק העבודה ועל הירידה בסיכוייהם של מובטלים למצוא עבודה: מספר המשרות הפנויות (למעט בענפי הבנייה והחקלאות, שם הן מופנות בעיקר לעובדים לא-ישראלים) התייצב ברמה נמוכה מזו של 2001, ומספר המשרות הפנויות למובטל הוא הנמוך ביותר מאז הוחל הסקר, בשנת 1997.

מספר המצטרפים החדשים למעגל המובטלים הצטמצם במהלך השנה, בעוד שתקופת האבטלה התארכה, ונרשם גידול חד בתביעות החדשות לקבלת גמלה להבטחת הכנסה.

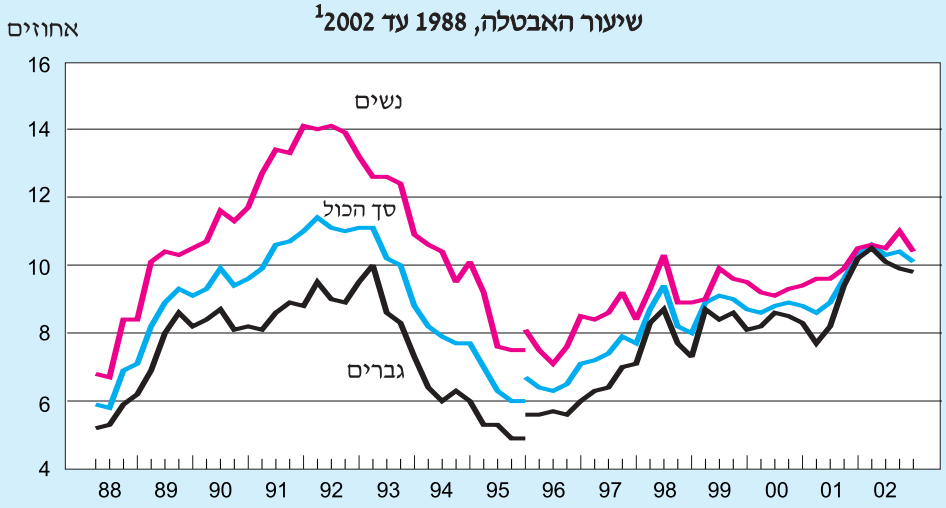
שיעור המובטלים המחפשים עבודה פחות מחודשיים ירד השנה, ולעומת זאת גדל מאוד, מהרביע השני ואילך, שיעור המחפשים עבודה למעלה מחצי שנה, במיוחד בקרב הגברים. מכאן שמספר המצטרפים החדשים למעגל המובטלים הצטמצם במהלך השנה, בעוד שתקופת האבטלה התארכה. תמונה דומה מתקבלת גם מהתבוננות במספר המובטלים שעבדו בשניים עשר החודשים האחרונים: במהלך 2001 עלה מספרם בהתמדה, ואילו מתחילת 2002 הוא ירד ירידה רצופה. חיזוק למגמה זו ניתן למצוא בנתוני שירות התעסוקה: מספר דורשי העבודה החדשים (כולל על רקע פיטורים מעבודה) ירד, לאחר השיא שנרשם בסוף 2001 - תופעה שניתן להסבירה גם בהקשחת תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה - ואילו מספרם של דורשי העבודה תקופה ארוכה עלה, ונרשם גידול חד בתביעות חדשות לקבלת גמלה להבטחת הכנסה.

בעקבות העמקת האבטלה נשחק ההון האנושי של אלו השוהים תקופה ארוכה מחוץ למעגל התעסוקה, נפגעים סיכוייהם למצוא עבודה, ויחד עם ירידת האינטנסיביות של חיפוש העבודה, הם עלולים לאייש משרות שבהן לא ימוצו כישוריהם או אף לצאת משוק העבודה.

לאחר ששיעור האבטלה של גברים עלה בתלילות בשנת 2001 והדביק את העלייה המתונה יחסית בקרב נשים, בשנת 2002 הוא ירד קלות, בעוד שאצל הנשים הוא נותר גבוה (דיאגרמה ב'-3). בסיכומו של דבר עמד שיעור האבטלה השנתי בקרב הגברים על 10.1 אחוזים לעומת 10.6 אחוזים בקרב הנשים. ירידת שיעור ההשתתפות של

הגברים הואצה השנה, ואילו אצל הנשים שיעור ההשתתפות עלה במתינות, לאחר שנים ארוכות של עלייה רצופה ומהירה; כך נמנעה עלייה נוספת של 0.5 נקודת אחוז בשיעור האבטלה.

דיאגרמה ב'-3
שיעור האבטלה, 1988 עד 2002[1]



1) נתונים רבעוניים מנוכי עונתיות. ב-1995 חל שינוי בהגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עליית שיעור האבטלה ב-2002 הקיפה את כל קבוצות ההשכלה (לוח ב'-7), וזאת לאחר שבשנת 2001 עלה במתינות שיעור האבטלה של בעלי השכלה תיכונית, ואילו שיעורה בקרב בעלי השכלה על-תיכונית לא השתנה. התרחבות האבטלה השנה גם לקבוצות אוכלוסייה חזקות, שבתחילת המיתון נפגעו אך מעט, מבטאת את העמקת השפל בשוק העבודה.

לוח ב'-7
שיעורי האבטלה לפי השכלה, 1998 עד 2002
(אחוזים)

		1998	1999	2000	2001[1]	2002[1]
סך הכול		7.5	8.6	8.9	9.4	10.3
0-8	שנות לימוד	10.0	13.0	13.7	12.9	14.5
9-12	שנות לימוד	9.5	10.5	11.0	12.2	12.9
13-15	שנות לימוד	6.5	7.3	7.8	8.1	10.0
16+	שנות לימוד	4.1	4.2	4.4	4.5	5.8

1) בשנת 2001 הופעלה שיטת ניפוח חדשה בסקרי כוח-אדם.
המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תיבה ב'-2 - שינויים בחוק ביטוח אבטלה בשנים 1999-2002

בשנים 1999-2002, בעקבות המשך העלייה החדה במספר מקבלי דמי אבטלה ובתשלומים בגינם, ובשל הצורך בריסון פיסקלי, ננקטו צעדים אחדים לעידוד חזרה למעגל העבודה, בין השאר באמצעות שינויים בחוק לביטוח אבטלה - הרעת תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה, קיצור התקופה המרבית לתשלום וכן הפחתת שיעור דמי האבטלה מתוך השכר ערב האבטלה (שיעור התחלופה).

בשנת 1999 נקבעה תקרה לגובה דמי האבטלה - השכר הממוצע במשק בחמשת חודשי האבטלה הראשונים ושני שלישים ממנו ביתרת התקופה. הגבלה זו הקטינה את שיעור התחלופה של בעלי שכר גבוה יחסית. בשנת 2000 צומצמה במידה ניכרת התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה.

במסגרת תכנית החירום הכלכלית קוצצו מיוני 2002 דמי האבטלה ב-4 אחוזים (עד סוף 2003), כמו מרבית הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי. ביולי 2002 הועלתה תקופת האכשרה (תקופת התעסוקה המזערית הנדרשת ערב האבטלה ואשר בה שולמו דמי ביטוח לאומי) ל-360 ימי עבודה מתוך 540 הימים שקדמו לתקופת האבטלה, במקום 180 מתוך 360 או 270 מתוך 540. לפי אומדני המוסד לביטוח לאומי כרבע מכלל מקבלי דמי אבטלה לא צברו תקופת אכשרה זו, משום שמועסקים רבים עובדים בעבודות מזדמנות או עונתיות. כן צומצמה התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למי שגילו עד 25 שנה (ואין עמו שלושה תלויים לפחות) מ-100 ימים ל-50 ימים. בנוסף על אלה נקבע כי משתתפים בהכשרה מקצועית ייהנו רק מ-70 אחוזים מדמי האבטלה שהיו מגיעים להם.

מתחילת 2002 יושם שינוי חקיקה, לפיו למובטל מתחת לגיל 40, החוזר לקבל דמי אבטלה בתוך 4 שנים (הנמנות מתחילת 2000), יוגבל משך התשלום לתקופה מצטברת שאורכה 180 אחוזים מתקופה מרבית אחת, והסכום לתשלום בתקופת האבטלה שהיא מעבר לתקופה המרבית יעמוד על 85 אחוזים מדמי האבטלה שהמובטל היה זכאי להם לו הייתה זו תקופת אבטלתו הראשונה במהלך אותן 4 שנים.

הנחת המוצא של המצדדים באותם שינויי חקיקה היא שביטוח אבטלה מעודד אבטלה מרצון, מאריך את משכה וגם עלול להביא לניצול לרעה של החוק. ספרות מחקרית[1] אמנם מלמדת שהארכת התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה מביאה להתמשכות האבטלה בכ-15 עד 20 אחוזים. ואולם, ההשפעה על מובטלים תקופה ארוכה חזקה יותר. תכניות המשך לדמי אבטלה (כגון הבטחת הכנסה) תורמות להתמשכות האבטלה. העלאת שיעור התחלופה מאריכה במקצת את תקופת

1 U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration (1999), *Dynamic Models of Unemployment Insurance Benefit Receipt: Survival Rate Analysis Report,* Unemployment Insurance, Occasional Paper 99-1.

האבטלה, וכך גם נמצא בישראל[2]. מכל מקום, ההשפעה של הארכת התקופה המרבית לתשלום על התמשכות האבטלה חזקה הרבה יותר מההשפעה של העלאת שיעור התחלופה.

הטיעונים נגד הרעת התנאים בחוק ביטוח אבטלה כבדי משקל ומגוונים: ממדי האבטלה ועומקה הם בראש ובראשונה פועל יוצא של מצב שוק העבודה; דמי אבטלה מהווים רשת ביטחון הכרחית להחלקת התצרוכת, והם גם מסייעים למצות את פוטנציאל ההשתכרות העתידית של המובטלים בהותירם בידיהם את הזמן הדרוש לחיפוש עבודה המתאימה לכישוריהם; דמי אבטלה מעודדים זיקה לשוק העבודה - הם מעלים את שיעורי ההשתתפות ואת הסיכויים למצוא עבודה מסודרת, להבדיל מכניסות ויציאות תכופות משוק העבודה; חלק הארי ממקבלי דמי אבטלה בפעם הראשונה לא חזרו למערכת זו וגם לא השתלבו במערכת הבטחת הכנסה, כך שמדובר בתופעה שהיא בעיקרה טרנזיטורית; כללים אחדים מקטינים את האפשרות לנצל לרעה את דמי האבטלה (למשל תקופת האכשרה).

ראוי לציין שעוד לפני שינויי חקיקה של השנים 1999-2002 חוק ביטוח אבטלה בישראל לא היה נדיב בהשוואה בין-לאומית, ועל אחת וכמה אחריהם - תקופת האכשרה בישראל מחמירה, שכן משך העבודה הנדרש לפני האבטלה ארוך יחסית (שנה), והוא מהווה שיעור גבוה מפרק הזמן שבמהלכו יש לצבור אותה (שנה ומחצה), והתקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה קצרה יחסית (דיאגרמות 1 ו-2, בהתאמה). שיעור התחלופה, העומד על כ-66 אחוזים, דומה לממוצע במדינות המערב[3].

שיעור הנהנים מדמי אבטלה מתוך סך המובטלים תלוי לא רק בתקופת האכשרה והתקופה המרבית לתשלום, אלא גם במידת האכיפה של מבחן התעסוקה ואולי אף בנורמות חברתיות המתבטאות בנטייה לבקש דמי אבטלה. השוואה בין-לאומית מראה שבישראל שיעור המבקשים מסך המובטלים (46 אחוזים) נמוך יחסית, ואינו חריג ביחס לצפוי לנוכח תנאי הזכאות המחמירים.

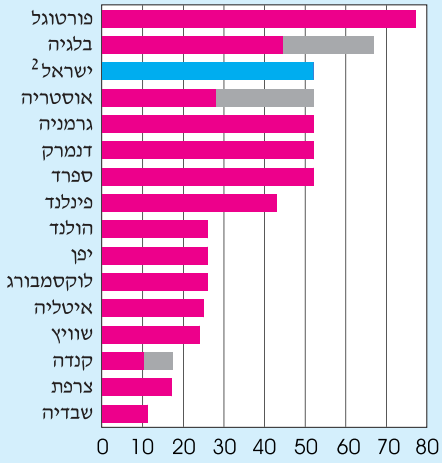
ניתן להעריך שהרעת תנאי חוק ביטוח האבטלה בעידן של אבטלה גואה, ללא שימוש באמצעים פעילים בשוק העבודה - הכשרה מקצועית, סבסוד שכר, שיפור תפקודו של שירות התעסוקה (תיבה ב'-2) וכדומה, במקביל להקטנת ממדי ההעסקה של העובדים הזרים - כמעט לא תגביר את התעסוקה, והיא עלולה לפגוע פגיעה

2 Sigal Ribon (1993), "Factors Effecting the Duration of Unemployment of Persons Receiving Unemployment Benefits", *Bank of Israel Economic Review*, No. 67.
במחקר אחר נמצא שהעלאת תוחלת שיעור דמי האבטלה (כלומר גובה דמי האבטלה מוכפלים בשיעור מקבלי דמי אבטלה בכלל המובטלים) ב-10 אחוזים מגדילה את שיעור האבטלה בטווח הארוך ב-1 אחוז עד 1.5 אחוזים - יעקב לביא ונתן זוסמן, *השפעתם של חוקי העבודה והפתעות דיסאינפלציוניות בקביעת השכר והאבטלה בסקטור העסקי בשנות התשעים - אומדן כמותי והצעות למדיניות*, אוקטובר 2002 (טרם פורסם).

3 לפירוט ראו: *חוק ביטוח אבטלה בפרספקטיבה בין-לאומית*, בנק ישראל, הודעה לעיתונות, 17.12.2002.

קשה באוכלוסיות חלשות המתקשות בלאו הכי למצוא עבודה, בפרט באזורים מוכי אבטלה בפריפריה. הטיפול בבעיית הניצול לרעה של חוק ביטוח האבטלה צריך להתמקד באכיפת יישומו, כולל הקפדה על מבחן התעסוקה.

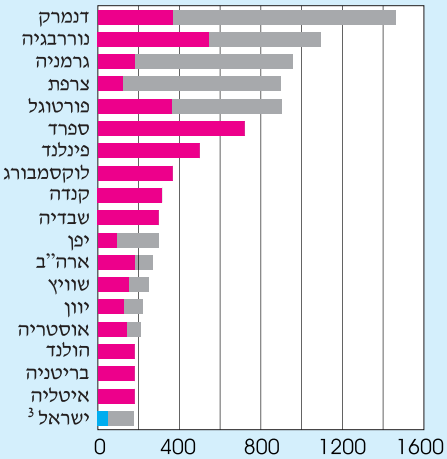
דיאגרמה 1
משך העבודה המקנה זכאות לדמי אבטלה[1], ישראל ומדינות נבחרות, 2002
(שבועות)



1) תקופת האכשרה נקבעת לפי מספר התלויים, הגיל וכדומה. לא נלקחו בחשבון כללים החלים על אוכלוסיות קטנות.
2) ישראל: 360 ימי עבודה בגינם שולמי דמי ביטוח לאומי מתוך 540 ימים.

המקור: ישראל - המוסד לביטוח לאומי;
מדינות אחרות - Social Security Programs Throughout the World, Europe, 2002.

דיאגרמה 2
התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה[1] ישראל ומדינות נבחרות, 2002[2]
(ימים)



1) התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה נקבעת לפי תקופת האכשרה, ו/או לפי מספר התלויים, ו/או הגיל וכדומה.
2) הנתונים לארה"ב, ליפן ולקנדה נכונים לשנת 1999.
3) ישראל: 175 ימים - אם מלאו למובטל 45 שנים או שמלאו לו 35 ויש עמו 3 תלויים ויותר; 138 ימים - אם מלאו לו 35 שנים ואין עמו 3 תלויים ויותר או שטרם מלאו לו 35 ויש עמו 3 תלויים ויותר; 100 ימים - בן 25-35 ואין עמו 3 תלויים ויותר; 50 ימים - מי שעדיין לא מלאו לו 25 שנים ואין עמו 3 תלויים ויותר; 70 ימים - חייל משוחרר בשנתו הראשונה. מתייחס לתקופת אבטלה ראשונה במשך 4 שנים.

המקור: ישראל - המוסד לביטוח לאומי;
מדינות אחרות - Social Security Programs Throughout the World, Europe, 2002.

לבסוף, נזכיר שבחוק ההסדרים לשנת 2003 נקבע כי למובטלים המשתתפים בקורסים להכשרה מקצועית ישולמו דמי אבטלה כל עוד לא תמה התקופה המרבית לתשלום, לאחר שקודם לכן הם זכו לדמי אבטלה במהלך כל תקופת ההכשרה, והיא לא נכללה במניין ימי הזכאות לדמי אבטלה. משמעות הדבר היא כי מקבלי דמי אבטלה יעדיפו להתחיל קורסים בראשית תקופת אבטלתם, עוד בטרם ניסו להשתלב בשוק העבודה תוך שימוש בהונם האנושי הקיים. נוסף על כך, לרוב המובטלים התקופה המרבית לתשלום קצרה ממשך הקורסים, ולכן רבים מהם יימנעו מלהשתתף בהם, בפרט באלו הנמשכים זמן רב ומקנים מיומנויות בעלות ערך רב יחסית בשוק העבודה, וסיכוייהם להשתלב בשוק העבודה יקטנו.

תיבה ב'-3 - שירות תעסוקה ממלכתי בעולם ובישראל

לשירות תעסוקה תפקיד מרכזי בשיפור התמסורת שבין מחפשי עבודה למעבידים. התאמה טובה יותר ביניהם מעלה את התפוקה והשכר, וקיצור פרק הזמן הנדרש לכך מקטין את העלויות הכרוכות באבטלה. עיקר מעייניו של שירות התעסוקה הממלכתי נתונים לקבוצות חלשות בשוק העבודה, הסובלות יותר מאחרות מפגעי האבטלה, ובכך תרומתו לצמצום אי-השוויון בנטל האבטלה. עם התגברות האבטלה במדינות רבות במערב, ובכללן ישראל, עלתה חשיבותו של הארגון.

בעשורים האחרונים נערכו במדינות מפותחות רבות שינויים משמעותיים במבנה שירות התעסוקה הממלכתי ובתחומי פעילותו[1]. המרכזי שבהם הוא הפניית הדגש מתיווך בין עובדים למעבידים למימוש מדיניות ממשלתית פעילה בתחום שוק העבודה. צעדים מרכזיים נוספים היו:

- מיקור-חוץ (outsourcing) של חלק מתהליך ההשמה, מתוך כוונה להגביר את יעילותו. הרחיקה לכת אוסטרליה, שהפריטה את תהליך ההשמה. במדינות אחדות הונהגה ליברליזציה בפעילות של שירותי תעסוקה פרטיים. מחקרים ממלמדים שהסיכויים של שירות התעסוקה הממלכתי להצליח בשמה בדרך כלל נמוכים מאלו של שירות תעסוקה פרטי, למעט בקרב מובטלים תקופה ארוכה[2].
- הרחבת הטיפול הפרטני במחפשי העבודה - ראיונות עומק, יעוץ תעסוקתי, הקניית מיומנות בכתיבת קורות חיים, קביעת יעדים תעסוקתית וכדומה. נמצא שהפעולות אפקטיביות, וגם עלותן בדרך כלל נמוכה. חשיבותן רבה למובטלים תקופה ארוכה או לאלו שמאפייניהם האישיים עלולים להביאם למצב זה.
- אינטגרציה של פעילויות המתקיימות לעיתים במקום אחד (one stop center), או נערכות בנפרד, אך תוך שיתוף פעולה הדוק בין רשויות.
- מהפכת מחשוב רבתי: הצבת תחנות מחשב ידידותיות למשתמש - לא רק בשירות התעסוקה, אלא גם במוסדות ציבור, במרכזי קניות וכדומה - שבהן ניתן למצוא תיאור מפורט של הצעות עבודה אשר הופנו לשירות לפי חתכים שונים (המקצוע, מקום העבודה וכדומה). גם לאינטרנט תרומה נכבדה בתחום זה.

בעקבות אותן תהפוכות ממליץ ה-OECD[3] להטיל על שירותי תעסוקה ממלכתיים את האחריות לשלושה תפקידים: קביעת הזכאות לדמי אבטלה, השמה והפניית המתאימים להשתתפות בתכניות אקטיביות בשוק עבודה. בישראל שתי הפעילויות הראשונות מתבצעות על ידי שירות התעסוקה, והשלישית על ידי משרד העבודה והרווחה (בעיקר האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם).

1 Thuy, P., Hansen, E. and Price, D. (2001), *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, The International Labour Organization, International Labour Office, Geneva.

2 Gregg, P. and Wadsworth, J. (1996), "How Effective are State Employment Agencies? Jobcentre Use and Job Matching in Britain", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 58, No. 3.

3 OECD (2001), *Labour Market Policies and the Public Employment Service.*

תהליך היחלשותו של שירות התעסוקה בישראל נמשך שנים ארוכות, ותפס תאוצה עם ביטול חובת הזיקה בשנת 1991, שלפיה על מעסיקים להפנות כל הצעת עבודה לשירות. שיעור הצעות העבודה שהופנו לשירות התעסוקה הלך ופחת (כיום - כשליש מסך המשרות הפנויות במשק); שיעור מחפשי העבודה שנעזרו בשירות ומצאו את מבוקשם קטן - לאחר שבשנות השמונים הייתה בלשכות למבוגרים הזמנת עבודה אחת על כל 2 דורשי עבודה, בשנות התשעים עלה יחס זה בהתמדה עד לסדר גודל של 10. השירות נתפס כמטפל באוכלוסיות החלשות - למשל מובטלים תקופה ארוכה וכאלה השבים תדירות למעגל האבטלה - ובכך יש כדי להרתיע מחפשי עבודה ומעבידים משימוש בשירותיו. כך נוצר מעגל קסמים, שלשירות קשה להיחלץ ממנו.

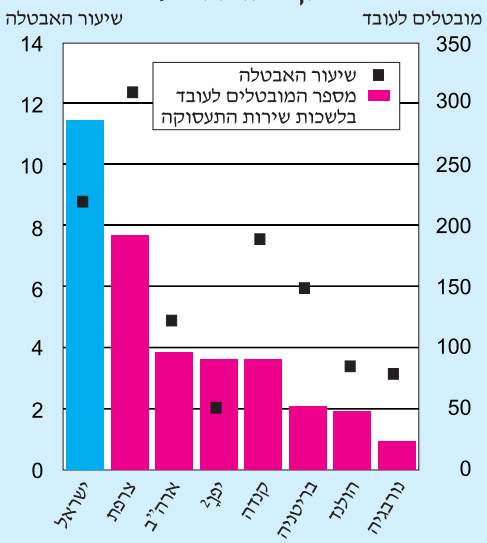
יכולתו של שירות התעסוקה להקדיש את הזמן הנדרש לטיפול פרטני במובטלים הלכה ופחתה עם הדלדלות המשאבים העומדים לרשותו, ולכן התוצר העיקרי שלו הוא מתן אישורים לקבלת דמי אבטלה (וגמלה להבטחת הכנסה). מספר דורשי העבודה לעובד במשרה מלאה בשירות התעסוקה הוכפל מאז ראשית שנות התשעים ובשנת 2002 הוא עמד על למעלה מ-250, פי חמישה מאשר בשנות השמונים. יש להניח שהקטנת התדירות של חובת ההתייצבות בשירות ומחשובו לא יכלו לכפר על כיווצה של תשומת העבודה.

מספר המובטלים לכל עובד בשירות התעסוקה בישראל גבוה באופן חריג מן המקובל במדינות המערב, גם כשמתחשבים בשיעור האבטלה הגבוה השורר בארץ (דיאגרמה 1). ההוצאה של שירות התעסוקה בישראל (במונחי תמ"ג) נמוכה מאשר רוב מדינות ה-OECD, וכך גם ההוצאה למובטל (במונחי תמ"ג למועסק).

כדי לשפר את טיב ההשמה על שירות התעסוקה להקים מערך רחב לטיפול פרטני במחפשי העבודה; לקבץ תחת קורתו יחידות ממשלתיות האמונות על פתרונות תעסוקתיים (כגון עבודות מיידיות ומרכזי שיקום); להגביר את שיתוף הפעולה עם האגף להכשרה ופיתוח כוח אדם ואף לשלבם; להגביר את ההסתמכות על המערכת הממוחשבת להתאמה בין דורשי עבודה להצעות עבודה ולבקר את טיב ההשמות; לפרוס תחנות מחשב ידידותיות למשתמש, שבהן יוכלו דורשי עבודה לחפש ישירות הצעות עבודה לפי חתכים שונים; להגביר את המאמצים לאיתור הצעות עבודה של מעסיקים; לאכוף ביתר שאת את מבחן התעסוקה, ואולי אף לחייב מובטלים לחפש עבודה גם שלא באמצעות שירות התעסוקה. תנאים מוקדמים לשיפורים האמורים הם ייעול פעילותו של השירות, תוספת משאבים במידת הצורך (וכן גמישות במספר עובדי השירות בהתאם לממדי האבטלה), אימוץ דפוסי ניהול מתקדמים, הגדרת יעדים כמותיים ברורים והקפדה על כללי מינהל תקין.

בשנת 2003 אמורים לקום, ברוח המלצות "ועדת תמיר" (2001), מרכזי תעסוקה ניסיוניים למקבלי גמלה להבטחת הכנסה, שבהם ישולב גם שירות התעסוקה. (הרחבה ראו בתיבה ב'-1). תוצאות הניסוי יסייעו בגיבוש השינויים הנדרשים בשירות התעסוקה.

דיאגרמה 1
מספר המובטלים לעובד בלשכות שירות התעסוקה[1] ושיעור האבטלה בסוף שנות התשעים[2]



1) לא כולל עובדי מטה שירות התעסוקה.
2) הנתונים ליפן נכונים לשנת 1991.

המקור: משרד האוצר; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; Thuy et al (2001); *OECD Employment Outlook*, June 2001; International Labor Organization (2002), *Yearbook of Labor Statistics* 2001 **ועיבודי בנק ישראל.**

6. השכר[8]

השכר הנומינלי הממוצע למשרת שכיר ירד בשנת 2002 ב-0.4 אחוז, שיעור המשקף עלייה בת 1.2 אחוז של השכר בשירותים הציבוריים וירידה של 1.0 אחוז במגזר העסקי, וזאת לאחר שבשנת 2001 השכר הנומינלי עלה בכ-2.7 אחוזים בשני המגזרים. השכר של העובדים הזרים נקוב בדולרים, ולכן הפיחות החד השנה הביא לעליית שכרם ולמיתון ירידת השכר הנומינלי למשרת שכיר במגזר העסקי. במהלך השנה נבלמה מגמת הירידה בשכר הנומינלי, והוא אף עלה מעט. יש להדגיש כי השכר הנומינלי למשרת שכיר לא ירד במשק הישראלי מאז שהחלו במעקב ורישום מסודר שלו בראשית שנות השישים. הוא עלה בהתמדה, עלייה שנפסקה רק בעת המיתון העמוק של 1967.

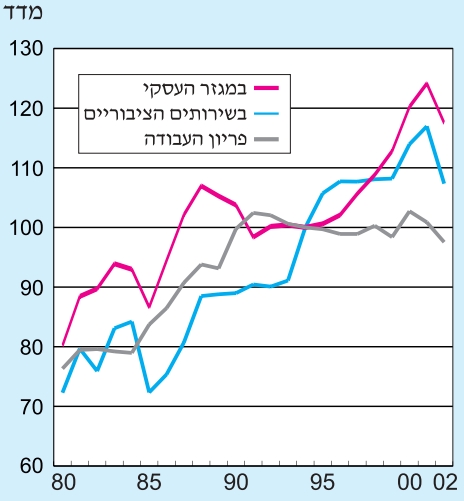
במונחים ריאליים ירד השכר הממוצע למשרת שכיר בשנת 2002 ב-5.7 אחוזים (לוח ב'-8), שיעור שכמותו לא נרשם מאז שנות השמונים - 4.2 אחוזים בשירותים הציבוריים ו-6.3 אחוזים במגזר העסקי. לקראת סוף השנה הואט קצב ירידתו של השכר הריאלי, בעיקר הודות להתמתנות העלייה של מדד המחירים לצרכן.

זחילת השכר בשירותים הציבוריים (קידום בדרגות, תוספת ותק וכדומה) נאמדת בשניים-שלושה אחוזים לשנה, ולכן העלייה המתונה של השכר הנומינלי למשרת שכיר במגזר זה בשנת 2002 משקפת את היעדרם של הסכם תוספת יוקר תקף והסכמי שכר חתומים עם חלק מהעובדים, וכן את הקליטה המואצת של עובדים חדשים בתחתית סולם השכר. השינוי בהרכב התעסוקה בשירותים הציבוריים לא השפיע השנה על השכר הממוצע.

הירידה הקלה של השכר הנומינלי במגזר העסקי משקפת את ההשפעה של העמקת המיתון וגידול נוסף של עודף היצע העבודה: מעסיקים נוכחו לדעת כי המיתון צפוי להימשך, והשכילו לא רק להתאים את מצבת עובדיהם לרמת הביקושים הנמוכה, אלא גם נמנעו מהעלאות שכר ואף פגעו בתנאי ההעסקה. גם כוח המיקוח של העובדים כמובן נחלש. הגברת הזיקה בין התנאים המשקיים להתפתחות השכר עולה בקנה אחד עם מגמה של הגמשת שוק העבודה - ירידת שיעור ההתאגדות תוך עליית חלקם של ההסכמים המפעליים והחוזים האישיים, התרחבות התעסוקה דרך חברות כוח אדם, התגברות התחרותיות בשוק המוצרים בארץ ועוד.

ממוצע שעות העבודה למועסק במגזר העסקי עלה בשנת 2002 ב-0.7 אחוז, אך מחמת התכווצות ריאלית ניכרת של התוצר העסקי לענפיו השונים, ירד פריון העבודה (התוצר המקומי הנקי של המגזר העסקי לשעת עבודה, במחירים קבועים) ב-3.7 אחוזים, בהמשך לירידה של 1.8 אחוזים בשנה הקודמת. ירידה ניכרת בפריון העבודה נרשמה בענפי השירותים הפיננסיים והעסקיים, והמסחר ושירותי האירוח והאוכל,

דיאגרמה ב'-4
מדד[1] השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר העסקי ובשירותים הציבוריים, ופריון העבודה[2], 1980 עד 2002



1) 1994=100.
2) התוצר המקומי הנקי של המגזר העסקי לשעת עבודה, במחירים קבועים.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

8 השכר למשרת שכיר (לפי דיווחי המוסד לביטוח לאומי) מחושב כסך תשלומי השכר חלקי סך כל משרות השכיר, ואינו מתוקנן על-פי היקפי המשרה. יש לזכור כי חלק מהשינוי בשכר למשרת שכיר הוא טכני ונובע משינוי בהיקף המשרה, בהרכב השכירים וכדומה.

שבהם תשומת העבודה לא פחתה, חרף הירידה בתוצר הענפי. פריון העבודה בתעשייה ירד ב-0.9 אחוז עקב צמצום חד בתוצר, שלא קוזז במלואו על ידי התכווצות תשומת העבודה. בענפי התחבורה והתקשורת והחקלאות עלה פריון העבודה בזכות גידול התוצר, בד בבד עם צמצום תשומת העבודה.

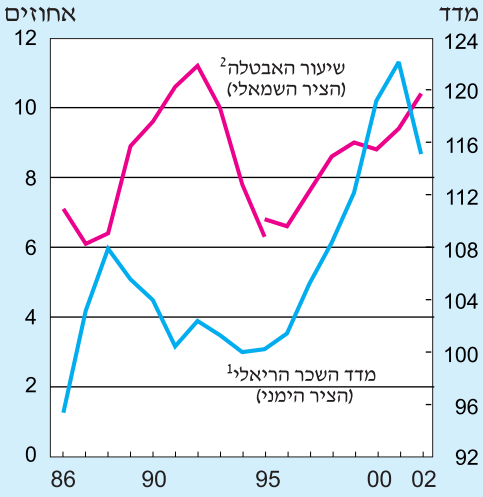
השחיקה החדה של השכר הריאלי במגזר העסקי מיתנה את גידולה של עלות העבודה ליחידת תוצר, 1.3 אחוזים, לעומת גידול של 6.6 אחוזים בשנת 2001. כיוון שבטווח הארוך השכר הריאלי במגזר העסקי נקבע בהתאם לפריון העבודה[9] (דיאגרמה ב'-4), נראה שתהליך ההתאמה של תשומות העבודה והשכר בפירמות לביקושים המתכווצים כפי הנראה טרם הסתיים.

הירידה החדה של השכר הריאלי בשנת 2002 מוסברת לא רק בהעמקת המיתון, שהתבטאה בירידת השכר הנומינלי, אלא גם בירידת פריון העבודה, בהפתעה האינפלציונית ובהעדר הסכם תוספת יוקר תקף עד שלהי השנה המפצה, ולו גם חלקית, על עליית המחירים. ברביע האחרון של 2001 עמדו הציפיות לאינפלציה ל-12 החודשים הבאים על קצת למעלה מ-1 אחוז. (הן עלו ל-2 עד 3 אחוזים רק בראשית 2002, עם ההפחתה החדה של ריבית בנק ישראל בסוף דצמבר 2001.) לעומת זאת, הסתכמה עליית מדד המחירים לצרכן במהלך 2002 ב-6.5 אחוזים. זוסמן ולביא[10] הראו, כי מאז המחצית השנייה של שנות התשעים תרמה האינפלציה הבלתי צפויה כ-30 אחוזים מההסבר לשינוי בשכר הריאלי.

בשנת 2002 נותר שכר המינימום בעינו, וזאת לאחר שבחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002 הוקפא, החל ממארס 2002, השכר הממוצע למשרת שכיר (לפי חוק הביטוח הלאומי), שעל פיו מחושבים שכר המינימום והקצבאות המחליפות שכר. במונחים ריאליים נשחק שכר המינימום ב-3.1 אחוזים בממוצע שנתי, לאחר עלייה חדה של 7.9 אחוזים בשנת 2001. שיעור המועסקים המשתכרים שכר מינימום, או ששכרם נקבע בזיקה אליו, אינו מבוטל, ולכן שחיקתו תרמה השנה לריסון עלייתו של השכר הריאלי במשק, אולם היא הייתה מוגבלת בשל ציות לא מלא לחוק.

שינוי ההרכב הענפי של התעסוקה במגזר העסקי תרם השנה כ-0.3 אחוז לירידת השכר הריאלי; בתעשייה עמדה התרומה על 0.1 אחוז בלבד, לעומת 1.6 אחוזים בשירותים העסקיים. תרומתו של שינוי ההרכב נבעה מירידת משקל המועסקים בענפים ראשיים שבהם רמת השכר גבוהה יחסית. השפעת השינוי התוך-ענפי בהרכב התעסוקה בתקופה של מיתון אינה ברורה: מחד גיסא מתרחבים הממדים של פליטת עובדים, לרוב בעלי ותק ושכר נמוך יחסית (אף כי שיעורם של המפוטרים הבכירים יותר עלה לאחרונה)[11]; מאידך מצטמצם היקף הגיוס של עובדים חדשים, הנמצאים לרוב בתחתית סולם השכר.

דיאגרמה ב'-5
מדד השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר העסקי[1], ושיעור האבטלה, 1986 עד 2002



1) 1994=100. לא כולל עובדים מהשטחים.
2) ב-1995 חל שינוי בהגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הירידה החדה של השכר הריאלי בשנת 2002 מוסברת לא רק בהעמקת המיתון, שהתבטאה בירידת השכר הנומינלי, אלא גם בירידת פריון העבודה, בהפתעה האינפלציונית ובהעדר הסכם תוספת יוקר תקף עד שלהי השנה.

9 Yaacov Lavi and Nathan Sussman (2001), *The Determination of Real Wages in the Long-Run and its Changes in the Short Run - Evidence from Israel: 1968-1988*, Bank of Israel, Research Department, Discussion Paper No. 2001.04.

10 שם.

11 שוקי הנדלס (2003), *הנפלטים מעבודה: עובדים חדשים או ותיקים?* משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם, דפי מידע בנושאי שוק העבודה, ינואר.

לוח ב'-8

העלייה או הירידה של השכר הריאלי למשרת שכיר[1], 1998 עד 2002

(אחוז השינוי במחירים קבועים)

	1998	1999	2000	2001	2002[2]
סך הכול	2.2	2.6	6.2	3.0	-5.7
ישראלים				2.6	-5.4
השירותים הציבוריים	0.4	0.1	5.3	2.7	-4.2
המגזר העסקי - סך הכול	3.0	3.6	6.6	3.2	-6.3
ישראלים				2.7	-5.8
החקלאות - סך הכול	3.1	2.7	5.3	8.3	-4.8
ישראלים				5.4	-3.9
התעשייה	5.5	5.2	4.3	3.2	-4.6
החשמל והמים	2.8	2.3	7.6	2.5	-3.2
הבינוי - סך הכול	2.3	3.9	6.3	4.3	-4.4
ישראלים				0.3	-4.5
המסחר והתיקונים	2.7	-0.4	6.1	2.2	-6.5
שירותי האירוח והאוכל - סך הכול	0.6	1.2	4.0	-0.1	-6.1
ישראלים				-0.4	-6.1
התחבורה, האחסנה והתקשורת	1.4	0.6	1.5	0.9	-5.4
השירותים הפיננסיים	-2.6	3.9	12.0	1.7	-6.9
השירותים העסקיים	4.2	10.3	14.2	3.6	-9.0

1) שכר ריאלי למשרת שכיר, על פי דיווחי המוסד לביטוח לאומי, כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים, אלא אם כן צוין אחרת.

2) נתוני השכר של ישראלים הם לאחד עשר החודשים הראשונים של שנת 2002. שיעור השינוי חושב לעומת התקופה המקבילה אשתקד.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

את ירידת השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר העסקי הובילו ענפי השירותים הפיננסיים (6.9 אחוזים) והשירותים העסקיים (9.0 אחוזים). בלטה הירידה, 11.1 אחוזים, של השכר הריאלי בשירותי המחשוב, שנפגעו כתוצאה מההאטה החדה בפעילות התעשיות המתקדמות בארץ ובעולם, והדבר השתקף גם בצמצום ניכר של תעסוקת אנשי מחשבים. גם בשכרם של המועסקים דרך חברות כוח אדם ירד ירידה חדה. כיוון שרבים מהם משתכרים שכר מינימום[12], הייתה לשחיקתו השפעה על שכרם הריאלי. בענף השמירה והניקיון ירד השכר הריאלי בשיעור מתון בלבד, שניתן להסבירו בביקוש המוגבר למאבטחים.

12 ראו תיבה ב'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2001.

בתעשייה ירד השכר הריאלי ב-4.6 אחוזים - בענפים עתירי עבודה לא-מיומנת הוא ירד בשיעור מתון יחסית (3.3 אחוזים), בענפים המעורבים הייתה השחיקה גדולה יותר (4.9 אחוזים), וגם בענפים עתירי עבודה משכילה (למעט רכיבים אלקטרוניים) ירד השכר הריאלי בשיעור לא מובטל (4.7 אחוזים) - תוצאה של האטה חריפה בביקושים למוצריהם. יוצא דופן הוא ענף הרכיבים האלקטרוניים, שבו השכר נותר בשנת 2002 כמעט ללא שינוי: בתחילת השנה הגיעו מדדי הפעילות בענף (מכירות, מועסקים וכדומה) לשפל, ובהמשכה חל בהם שיפור מתמיד, אף כי רמותיהם הממוצעות היו עדיין נמוכות מאלו של אשתקד. מסקר התעשייה עולה כי ברוב הענפים הראשיים עלות העבודה (השכר והוצאות העבודה הנוספות) לשעת עבודה פחתה בשיעור דומה לשל ירידת השכר לשעת עבודה, אולם בענפים המתקדמים העלות נשחקה בשיעור גבוה הרבה יותר, ממצא המעיד כי מעסיקים צמצמו את ההטבות הנלוות לעובדיהם.

בענף שירותי האירוח והאוכל נרשמה השנה ירידת שכר ריאלית של 6.1 אחוזים, זאת, בין השאר, כתוצאה מההסכם הקיבוצי בענף המלונאות, שנחתם בעקבות המשבר בתיירות והביא להפחתת עלות העבודה הנומינלית ב-5 עד 7 אחוזים.

השנה פחתו מספר השביתות וימי העבודה שאבדו למשק, כנראה בשל התמשכות המיתון והסלמת האירועים הביטחוניים.

בשנת 2002 פחתו מספר השביתות וימי העבודה שאבדו למשק, כנראה בשל התמשכות המיתון והסלמת האירועים הביטחוניים. סכסוכי העבודה שפרצו היו על רקע שחיקה חריפה של השכר הריאלי, שכן חתימת הסכם תוספת יוקר התמהמהה ועדיין לא הושלם הסכם השכר לשנים 1999-2001 (למעט עם הסתדרות המורים, ארגון המורים העל-יסודיים ואחרים). במהלך 2002 נחתמו הסכמים קיבוציים אחדים בין הממשלה לבין ארגוני עובדים: תגמול מורים בשירות המדינה במקומות שבהם מופעל חוק יום חינוך ארוך; העלאת גמולים שונים לחברי הסתדרות המורים וארגון המורים העל-יסודיים; תוספת שכר לאחים ולאחיות במגזר הציבורי.

במסגרת הצעדים לריסון ההוצאה במגזר הציבורי החליטה הממשלה על קיצוץ מכסת השעות הנוספות במשרדי הממשלה, המהוות רכיב לא-מבוטל משכרם של חלק מהעובדים, אך לעת עתה הקיצוץ טרם יושם, ומתנהל עליו משא ומתן עם ההסתדרות הכללית. כן הוקפא במשך השנים 2002 ו-2003 שכרם של בכירים במגזר הציבורי, הצמוד לשכר הממוצע, אך שכר הבכירים הצמוד למדד המחירים לצרכן לא הוקפא, בשל נוסח חוזי ההעסקה שלהם. ניסיון להגיע להסדר של הקפאת שכר כללית במשק (למעט מתוקף הסכמי עבודה חתומים) לא צלח.

בנובמבר 2002 נחתם הסכם תוספת יוקר במגזר העסקי וצו הרחבה למגזר הציבורי נחתם מאוחר יותר. לפי ההסכם יקבלו העובדים תוספת יוקר בשיעור 90 אחוזים מעליית המדד בשנת 2002 פחות 4.25 נקודות אחוז, עד תקרת הכנסה חודשית של 7,700 ש"ח. תוספת היוקר תסתכם אפוא ב-2.0 אחוזים, והיא תשולם לשיעורין: 2.1 אחוזים החל מינואר 2003, עד לתקרה של שכר המינימום (מענק חד-פעמי דומה ניתן בדצמבר 2002), ו-2.0 אחוזים החל מינואר 2004 עד תקרת שכר של 7,700 ש"ח. מכאן שהפיצוי על עליית מדד המחירים לצרכן הוא חלקי ביותר. בשנים 1990-1997 פיצתה תוספת היוקר על כ-

40 אחוזים מעליית מדד המחירים לצרכן[13]. בהסכם תוספת היוקר שנחתם באוגוסט 1998, והיה בתוקף עד ינואר 2001, נקבעה נוסחת עדכון הדומה לנוכחית, והפיצוי היה זעום בשל התמתנות קצב עליית המחירים. יש לציין כי בעבר פיצוי חסר של מנגנון תוספת היוקר הובא בחשבון בעת חתימת הסכמי שכר.

במהלך השנה נכנס לתוקף מעבר של עובדים חדשים בשירות המדינה מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. להסכם השלכות כבדות משקל גם בתחום שוק העבודה, ובכללן הרעה בתנאי ההעסקה של המצטרפים החדשים, אך שיפור באפשרויות הניידות התעסוקתית בין המגזר הציבורי לפרטי.

במהלך 2002 נכנס לתוקף המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת של עובדים חדשים בשירות המדינה, לאחר שכבר קודם לכן הוחל הסדר זה על עובדי הרשויות המקומיות וגופים ציבוריים נוספים. פנסיה תקציבית ממומנת על ידי המעסיק; המשכורת הקובעת לפנסיה היא בהתאם לשכרו של העובד בסמוך למועד פרישתו, ושיעור הצבירה השנתי עומד לרוב על 2 אחוזים. לעומת זאת בפנסיה צוברת הן העובד והן מעסיקו מפרישים לפנסיה, המשכורת הקובעת לפנסיה היא בהתאם לשכר במהלך שנות העבודה (בתוספת רכיבי שכר שבגינם מפרישים לפנסיה), ושיעורי הצבירה פוחתים עם הגיל (רק בקרנות החדשות). ההסכם נועד בראש ובראשונה למנוע את העלייה המתמדת בהתחייבויות האקטואריות של המדינה בגין הפנסיה התקציבית, אולם יש לו גם השלכות כבדות משקל בתחום שוק העבודה: (א) הרעת תנאי ההעסקה של חלק מהמצטרפים החדשים לגופים שבהם הייתה נהוגה פנסיה תקציבית; (ב) הגברת הניידות התעסוקתית בין המגזר הציבורי לפרטי - עד עתה עובדים שלא צברו די שנות ותק במגזר הציבורי לא היו זכאים לקבל פנסיה תקציבית עם פרישתם לגמלאות, ולכן חלק מהם דחו את המעבר למגזר הפרטי, ואילו בפנסיה צוברת הזכויות הפנסיוניות נשמרות.

תיבה ב'-4 - צעדים לייקור עלות העסקתם של עובדים זרים

התרחבות ממדי ההעסקה של עובדים זרים היא בראש ובראשונה פועל יוצא של עלות העסקתם (שכר והוצאות נלוות), שמנקודת ראות המעסיק היא נמוכה מזו של עובדים ישראלים. בענפי הבנייה והחקלאות, שבהם שיעור העובדים הזרים עומד על כ-40 אחוזים מכלל המועסקים בענף, השכר ברוטו לשעת עבודה של עובדים זרים המדווחים למוסד לביטוח לאומי היה בשנת 2001 נמוך ביותר מ-30 אחוזים מזה של עובדי "צווארון כחול" ישראלים[1].

מנקודת ראות המעסיק, עלות ההעסקה של עובד כוללת לא רק את השכר ברוטו, אלא גם הוצאות נלוות כדמי ביטוח לאומי והפרשות לתנאים סוציאליים. מעסיקי עובדים זרים חייבים בדמי ביטוח לאומי של 0.84 אחוז בלבד, משום שהם מבוטחים רק בחלק מענפי הביטוח, לעומת 4.93 אחוזים המוטלים על מעסיקי ישראלים. חוקי העבודה, ובכללם תנאים סוציאליים, חלים על כלל המועסקים במשק. למעשה מעסיקי זרים ממעטים כפי הנראה להפריש לתנאים סוציאליים. הפרשות מעסיקי

1 יש לזכור שמעסיקי עובדים זרים עשויים לשאת בעלויות הכרוכות בגיוס העובדים, הבאתם לארץ ושהייתם בה, השקולות לעיתים לתוספת שכר, כך שפערי השכר עשויים להיות קטנים יותר.

13 יעל ארטשטיין (2001), "גמישות שוק העבודה בישראל" בתוך: אבי בן בסט (עורך), *ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק, המשק הישראלי 1985-1999*, עם עובד והמכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק.

ישראלים בגין עובדים מאוגדים בענף הבנייה עומדות על כ-18 אחוזים, וההערכה היא כי בענף החקלאות השיעור דומה.

מפאת ההבדלים בשכר ברוטו לשעת עבודה ובהוצאות הנלוות עלות ההעסקה לשעת עבודה של עובדים זרים מדווחים בענפי הבנייה והחקלאות נמוכה בלמעלה מ-40 אחוזים מזו של גברים שכירים ישראלים עובדי "צווארון כחול" באותם ענפים.

העסקת עובדים זרים פוגעת פגיעה קשה בתעסוקה ובשכר של עובדי "צווארון כחול" ישראלים, ואף דוחקת את חלק מהם אל מחוץ לשוק העבודה. מדיניות לצמצום תעסוקת עובדים זרים חייבת לכלול, מחד גיסא הקטנה של מספר היתרי ההעסקה והרחקה מהארץ של עובדים זרים ללא היתר (שהם כשני שלישים מכלל העובדים הזרים), ומאידך - הגדלת עלות העסקתם בדרכים שונות.

כבר בסוף שנת 1996 הוגשו המלצות צוות בין-משרדי ("דוח גל-ים") לטיפול בנושא עלות העבודה של עובדים זרים. בין השאר, הומלץ להטיל אגרת בקשה לקבלת היתר העסקה ואגרת העסקה שנתית בגין כל עובד זר; לגבות ערבות בנקאית מהמעסיקים להבטחת מילוי כל התחייבויותיהם לפי תנאי ההיתר; לחייב את העובדים הזרים להפקיד בכל חודש פיקדון, שיושב להם עם עזיבתם את הארץ בתום תקופת ההיתר, וזאת לאחר ניכוי מס של 15 אחוזים ועמלה; להקטין לעובדים הזרים את מספר נקודות הזיכוי בגין תושבות. כן הומלץ להגביר את האכיפה על מעסיקי עובדים זרים, ובכלל זה אכיפת חוקי העבודה (ובייחוד חוק שכר מינימום וחוק שעות עבודה ומנוחה), להעלות את הקנסות המוטלים על מעסיקי עובדים זרים שלא בהיתר, ואף לשלול מהם את הזכות לקבלת היתרים למשך תקופה קצובה. עד לאחרונה המלצות אלו כמעט לא יושמו, ומספר העובדים הזרים גדל בהתמדה.

בעקבות דוח הוועדה הבין-משרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות הגירה ("דוח רכלסבקי", יולי 2002) הוחלט להקים רשות הגירה, שתרכז בידיה גם את מרב הסמכויות והאחריות לטיפול בנושא העובדים הזרים. מאז נובמבר השנה נמנעה כמעט לחלוטין כניסה-לארץ של עובדים זרים בהיתר, והוגברה ההרחקה-מהארץ של עובדים זרים ללא היתר, בעקבות תגבור כוח האדם במינהלת ההגירה במשטרת ישראל. אף על פי כן לא פחת מספרם השנה. היקף פעולות האכיפה בקרב מעסיקים (דוחות, קנסות וכדומה) התרחב השנה במידה ניכרת. בנוסף על כך בוטלו נקודות הזיכוי לעובדים זרים בגין תושבות ויושם החוק שלפיו מעסיקים מעבירים את תלושי השכר של עובדיהם למדור התשלומים בשירות התעסוקה, וזאת כדי לסייע באכיפת חוקי העבודה. החל משנת 2003 מוטלת על מעסיקים אגרת בקשה להעסקת עובדים זרים בסך 500 ש"ח, וכן אגרת היתר שנתית בגין כל עובד זר (למעט בסיעוד) בסך 4,000 ש"ח (1,000 ש"ח בענף החקלאות). סכום זה מהווה פחות מ-10 אחוזים משכרם הממוצע השנתי של הזרים, כך שעלות העסקתם עדיין נמוכה במידה ניכרת מזו של ישראלים.

כיום עובדים זרים בהיתר כבולים למעסיקיהם החוקיים, וברגע שנטשו אותם הם הופכים לשוהים בלתי חוקיים. כתוצאה מכך המעסיקים זוכים לרווחי מכסה: הם אינם נדרשים להתחרות על העובדים הזרים החוקיים, ולכן יכולים להעסיקם בתנאים ירודים. לפיכך יש מקום להעניק את היתר העבודה לעובד הזר עצמו, בכפיפות למגבלות על תחומי עיסוקו, שאותן יש לאכוף.