

# פרק ה'

## שוק העבודה

- ◆ שוק העבודה ב-2005 הושפע מהצמיחה המהירה של המשק, אשר הביאה לגידול של מספר המועסקים, לירידת שיעור האבטלה ולעליית השכר.
- ◆ עליית השכר לוותה בעליית פריון העבודה ובירידת עלות העבודה ליחידת תוצר, המשך למגמות המאפיינות את השנתיים האחרונות.
- ◆ קליטתם של העובדים במגזר העסקי שיקפה את ההטרוגניות שבפעילות הריאלית: כ-60 אחוזים מהעובדים החדשים נקלטו בענפי השירותים והמסחר; לעומת זאת בתעשייה, שבה מועסקים כרבע מעובדי המגזר העסקי, נקלטו פחות מ-10 אחוזים מהעובדים החדשים.
- ◆ השפעת התרחבותה של הפעילות חלחלה אל כל שכבות האוכלוסייה, אך לא במידה שווה. בקרב המשכילים ירד שיעור האבטלה והתקרב לשיעורה הטבעי, והדבר התבטא בעליית שכרם.
- ◆ על אף הגישה המוצהרת האומרת כי הטיפול באוכלוסיות החלשות מחייב את שילובן בכוח העבודה, הצטמצמו ב-2005 חלק מהתוכניות שנועדו לכך, וזאת במקביל להתרופפות המדיניות לצמצום העסקתם של העובדים הזרים. עם זאת תוכננו והחלו לפעול מספר תוכניות הצפויות לשאת פרי בשנים הבאות.
- ◆ ראוי להמשיך ולחזק את המדיניות המכוונת לשילוב הקבוצות החלשות בשוק העבודה, לשם העלאת רמת הרווחה בקרבן.

### 1. ההתפתחויות העיקריות

שוק העבודה התאפיין ב-2005 במגמות חיוביות, שמקורן בצמיחה המהירה של המשק, אשר החלה במחצית השנייה של 2003; הצמיחה הובילה לגידול מספר המועסקים, לירידת שיעור האבטלה ולעליית השכר.

תגובת שוק העבודה להאצה בפעילות הריאלית מאמצע 2003 הייתה איטית, שכן בשל אי ודאות לגבי עוצמת ההתאוששות ומידת התמדתה העדיפו היצרנים תחילה להגדיל את הייצור על ידי הגדלת ניצולת העובדים המועסקים בפועל, דבר שהשתקף ב-2004 בעלייה חדה של פריון העבודה. התנהגות דומה נצפתה גם במשקים אחרים, כארה"ב ואנגליה. בטווח הקצר איפשר שיעור הפריון הגבוה יציאה מהמיתון וגידול של התוצר עם גידול מתון בלבד של התעסוקה. בשנת 2005, עם התבססות הצמיחה, החל השלב השני של מחזור העסקים, שבו תמך גידולו של פריון העבודה בהאצת הפעילות, בגידול הביקוש לעובדים ובהמשך עליית השכר.

עליית פריון העבודה בשנת 2005 מקורה בהמשך השיפור של ניצולת גורמי הייצור, והיא הושפעה מהירידה של יחס ההון לעובד במגזר העסקי בשנה זו, לאחר עלייה חדה

בשנת 2005, עם התבססות הצמיחה, החל השלב השני של מחזור העסקים, שבו תמך שיעור הפריון הגבוה בהאצת הפעילות, בגידול הביקוש לעובדים ובהמשך עליית השכר.

עליית פריון העבודה בשנת 2005 מקורה בהמשך השיפור של ניצולת גורמי הייצור.

בשנות המיתון. גם תהליכי ההתייעלות והשיפורים הטכנולוגיים תרמו לעליית הפריזון, אף כי קשה לכמת את תרומתם, ומה עוד שהפריזון הכולל עלה בעשור האחרון בשיעור מתון בלבד, תוך ירידה של שיעור התמורה לעבודה בסך התוצר. בהנחה כי רמת ההשקעה במכונות וציוד קרובה לרמת שווי המשקל במשק, וכי לא צפויים שינויים חדים בה (ראו תיבה ב'-1 בפרק ב'), יש מקום לצפות כי השפעתם של תהליכי ההתייעלות והשיפורים הטכנולוגיים על הפריזון והתוצר תניב פירות בשנים הבאות.

השכר לשעת עבודה במגזר העסקי עלה בשיעור נמוך, יחסית לעליית התוצר לשעת עבודה במגזר זה, וכך קטנה עלות העבודה ליחידת תוצר, בהמשך לירידתה החדה בשנים 2003 ו-2004. העלייה המתונה יחסית של השכר משקפת את שיעור האבטלה הגבוה במשק, במיוחד בקרב העובדים הלא משכילים, אשר מאפשר את התרחבות הפעילות והתעסוקה ללא לחצים משמעותיים לעליית שכר. משום כך, בעוד שהשכר מתפתח בשנים האחרונות באופן פרו-מחזורי - ירד ירידה חדה בשנות המיתון ועלה בשנתיים האחרונות - עלות העבודה ליחידת תוצר יורדת בהתמדה זה שלוש שנים. התפתחות זו איפשרה ליצרנים להגדיל את התעסוקה בלי לפגוע ברווחיות הייצור.

כ-70 אחוזים מהעובדים החדשים נקלטו במגזר העסקי, וקליטתם שיקפה את ההטרונגיות שבפעילות הריאלית: כ-60 אחוזים מהם נקלטו בענפי השירותים - שירותי האירוח והאוכל והשירותים העסקיים - ובענף המסחר, בעוד שחלקם של ענפים אלו בסך התעסוקה במגזר העסקי נמוך ממחצית. לעומת זאת בתעשייה, שבה מועסקים כרבע מהעובדים במגזר העסקי, נקלטו פחות מ-10 אחוזים מהעובדים החדשים, ובענף הבנייה מספר העובדים פחת. בשירותים הציבוריים התרחבה התעסוקה, והשכר נותר ללא שינוי, לאחר שבשלוש השנים הקודמות נוהלה מדיניות לצמצום הוצאות השכר והתעסוקה במגזר הציבורי. ראוי לציין כי התעסוקה בשירותים הציבוריים התרחבה בענפי החינוך והבריאות ולא בענפי המינהל.

השפעת התרחבותה של הפעילות בשנים 2003 עד 2005 חלחלה אל כל שכבות האוכלוסייה: שיעורי התעסוקה עלו בקרב העובדים המשכילים והלא משכילים, שיעור האבטלה ירד גם בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה, וב-2005 נבלמה התרחבות הפערים בשיעורי האבטלה בין הקבוצות השונות, והשכר עלה גם בקרב בעלי ההכנסה הנמוכה. עם זאת, מהפער בשיעורי האבטלה בין הקבוצות, ומהעוצמות השונות בהתרחבות תעסוקתם ושכרם, עולה כי ניתן לסווג את הביקוש לעובדים במשק באופן גס לשני סוגים - לחצי ביקוש לעובדים משכילים ומיומנים, שבקרבם שיעור האבטלה נמוך וקרוב לשיעור הטבעי, ומשום כך יכולת המיקוח שלהם גבוהה, וביקוש לעובדים לא משכילים, שלהם עקומת היצע גמישה יחסית ויכולת מיקוח נמוכה. שיעור האבטלה הנמוך בקרב המשכילים, וכן עליית שכרם וניתוח התוצאות מסקרי מעסיקים של משרד התמ"ת, מצביעים על קושי גובר של המעסיקים לגייס עובדים בעלי כישורים מתאימים.

על אף ההכרה הרווחת מתחילת העשור כי הטיפול באוכלוסיות החלשות מחייב את שילובן בכוח העבודה תוך הקטנת תלותן במסגרות הרווחה, הצעדים שנקטו בישראל היו בעיקר קיצוץ תשלומי ההעברה משנת 2002 - הצפוי להשפיע על התעסוקה והרווחה בעיקר בטווח הארוך - וצמצום מספר העובדים הזרים בשנים 2003 ו-2004, בעוד שהתוכניות לעידוד התעסוקה התממהו. ב-2005 אף הצטמצם היקפן של חלק מהתוכניות שנועדו לשילוב מובטלים בשוק העבודה, כתוכניות להכשרה מקצועית והתוכנית לשילוב הזרים יחידים בשוק העבודה, ובמקביל התרופפה המגמה להקטנת היקף העסקתם של העובדים

העלייה המתונה יחסית של השכר משקפת את שיעור האבטלה הגבוה במשק, שמאפשר את התרחבות הפעילות והתעסוקה ללא לחצים משמעותיים לעליית שכר.

קליטתם של העובדים שיקפה את ההטרונגיות שבפעילות הריאלית.

השפעת התרחבותה של הפעילות בשנים 2003 עד 2005 חלחלה אל כל שכבות האוכלוסייה, אך לא במידה שווה.

על אף ההכרה כי הטיפול באוכלוסיות החלשות מחייב את שילובן בכוח העבודה, הצעדים שנקטו היו בעיקר קיצוץ תשלומי ההעברה וצמצום מספר העובדים הזרים, בעוד שהתוכניות לעידוד התעסוקה התממהו.

הזרים. לעומת זאת תוכננו ואף יצאו לדרך מספר תוכניות כתוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה") ותוכנית תב"ת ("תנופה בתעסוקה"), המיועדות לשילוב אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה, וצפויות לשאת פרי בעיקר בשנים הבאות. המגמות בשוק העבודה והמדיניות שנקטה בשנים האחרונות הביאו גם ב-2005 לגידול חלקן של משפחות העובדים בקרב המשפחות העניות, ולהתרחבות אי-השוויון בהכנסה הפנויה; זאת על אף יציבותו של אי-השוויון בהכנסה הכלכלית ועליית ההכנסה הכלכלית גם בקרב העשירונים הנמוכים.

יש להעצים את המדיניות להקלת כניסתן של הקבוצות החלשות לשוק העבודה, ולהמשיך במדיניות נחרצת להקטנת מספר העובדים הזרים בישראל.

כדי לפעול לצמצום תחולת העוני באמצעות שילוב קבוצות אוכלוסייה חלשות בעבודה, ראוי להמשיך ולהעצים את המדיניות המכוונת להקלת כניסתן לשוק העבודה, תוך השקעת משאבים ביישום ארוך טווח של התוכניות. יש לדאוג לשיפור תנאי העסקתן של קבוצות אלו - בין היתר, על ידי החלת מס הכנסה שלילי - ולחזק את מעמדן החוקי בפני המעביד, תוך הקפדה על אכיפת חוקי העבודה לרבות חוק שכר מינימום. במקביל יש להמשיך במדיניות נחרצת להקטנת מספר העובדים הזרים המועסקים בישראל.

## 2. האוכלוסייה

האוכלוסייה בישראל הגיעה ב-2005 ל-6.91 מיליון נפש - גידול של 1.8 אחוזים במוצע לעומת 2004 (לוחות ה'-1 עד ה'-3 ולוח ה'-נ'-1) - ובשיעור דומה גדלה האוכלוסייה בגילי העבודה. שיעור הילודה הכולל בישראל עומד על 2.9 ילדים לאישה במוצע - שיעור ריבוי טבעי של 1.5 אחוזים בשנה - גבוה מאשר במדינות המפותחות ודומה יותר לשיעורי הפרייון במדינות מתפתחות<sup>1</sup>. בעשור האחרון לא השתנו שיעורי הפרייון של האוכלוסייה היהודית, ואילו בקרב האוכלוסייה הנוצרית והמוסלמית, ובמיוחד בקרב האוכלוסייה הדרוזית, נצפתה מגמת ירידה בפרייון.

מספר העולים לישראל ב-2005 היה כ-20 אלף, בדומה למספרם ב-2004 ולהיקפי העלייה הנמוכים של שנות השמונים (לוח ה'-3). מתחילת שנות התשעים עלו לישראל כ-1.2 מיליון עולים, המהווים כ-17 אחוזים מהאוכלוסייה. העלייה ממערב אירופה ומדרום אמריקה התרחבה ב-2005, אך עדיין, חלק הארי מכלל העלייה - כ-45 אחוזים - מגיע ממדינות מזרח אירופה. ראוי לציין כי נתוני ההגירה לתחילת שנות האלפיים מצביעים על האמרת מספר היורדים מישראל והתקרבות למאזן הגירה שלילי.

בשנת 1998 החליטה ממשלת ישראל, כי בני ה"פלשמורה"<sup>2</sup> - יהודים שהתנצרו באתיופיה בדורות האחרונים - יוכלו לעלות לישראל במסגרת "חוק הכניסה", ובתנאי שיעברו הליך גיור בישראל. הסיבה העיקרית לעיכוב המתמשך בהעלאת בני הפלשמורה היא חשש כי מדובר בהגירה שלא יהיה אפשר לשלוט בממדיה, בפרט בחלקה הלא יהודי, והיא תהיה כרוכה בעלות תקציבית גבוהה. ב-2005, בעקבות לחץ ציבורי והדרדרות תנאי המחיה של הנותרים באתיופיה, הוחלט להגביר את קצב עלייתם של בני ה"פלשמורה" מ-300 איש ל-600 איש בחודש, ולדאוג להבאת שארית בני העדה לארץ עד 2007.

1 שיעור הפרייון הממוצע במדינות OECD היה בתחילת העשור 1.6 ילדים לאישה, ובמדינות המתפתחות הוא היה 3.6 ילדים לאישה.

2 משמעות המונח "פלשמורה", או "פלסמורה" (Falas Mura), היא ככל הנראה "פלאשים מומרים".

האוכלוסייה בישראל הגיעה ב-2005 ל-6.91 מיליון נפש.

מספר העולים לישראל ב-2005 היה כ-20 אלף, בדומה למספרם ב-2004 ולהיקפי העלייה הנמוכים של שנות השמונים.

לוח ה'-1

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה<sup>1</sup>, 2005

(אחוזים)

העלייה או הירידה לעומת הרביע המקביל אשתקד <sup>2</sup>				העלייה או הירידה לעומת הרביע הקודם <sup>3</sup>			
I	II	III	VI	I	II	III	IV
1.8	1.8	1.8	1.8				
55.7	55.2	55.2	54.9				
61.0	60.8	60.6	60.4				
50.6	49.9	50.0	49.6				
1.3	0.6	0.9	1.0	3.6	2.4	2.0	1.1
1.4	0.8	1.1	1.7	0.5	3.6	3.8	3.1
-2.7	-1.2	3.1	1.8	-6.1	10.3	7.6	2.7
10.4	5.1	0.3	-0.1	29.4	-9.1	-7.0	4.6
-6.3	3.1	-2.9	-0.9	4.5	-3.2	24.7	-0.9
1.0	-0.5	0.4	2.6	3.5	3.9	4.7	4.4
1.5	1.2	1.7	1.1	5.7	3.5	3.4	2.5
				-0.9	0.9	7.0	5.3
				20.1	18.0	55.8	8.6
-5.5	-1.5	1.0	1.1	-6.1	2.6	1.0	0.7
-4.1	-0.3	2.7	2.2	-0.8	6.2	4.4	3.2
				12.0	16.7	50.8	6.9
				-0.9	0.9	7.0	5.2
8.8	8.9	9.1	9.2				
-0.2	-1.2	-0.4	-5.4	-8.9	-7.4	-13.5	-15.6
-2.4	0.5	1.5	-0.7	-1.2	3.3	4.1	-1.1
-0.6	-0.1	0.1	1.3	0.6	2.5	2.8	1.4
-3.3	3.0	0.3	-5.3	-5.3	5.3	7.2	-6.4

(1) מספר העובדים הזרים והעובדים הפלסטינים - המדווחים והלא-מדווחים.  
(2) נתונים מקוריים.

(3) נתונים מנוכי עונתיות.

(4) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי השינוי.

(5) נתוני החשבונאות הלאומית.

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

## לוח ה'-2

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה<sup>1</sup>, 2002 עד 2005  
(העלייה או הירידה הממוצעת לעומת השנה הקודמת, אחוזים)

2005	2004	2003	2002	
1.8	1.7	1.8	2.0	1. האוכלוסייה (ממוצע שנתי)
1.3	-10.2	-30.7	-23.0	2. העולים שהגיעו בתקופה זו
1.8	1.8	1.8	2.2	3. האוכלוסייה בגיל העבודה
55.2	54.9	54.5	54.1	4. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי <sup>2</sup> - סך הכול
60.7	60.6	60.1	60.2	גברים
50.0	49.6	49.1	48.4	נשים
2.3	2.6	2.5	1.9	5. כוח העבודה האזרחי
4.1	1.9	1.2	0.2	6. סך כל המועסקים
3.9	3.0	2.0	0.9	ישראלים
6.4	-8.3	-6.2	-5.0	לא-ישראלים
4.1	-0.4	1.5	3.1	7. המועסקים בשירותים הציבוריים
5.0	-1.6	-0.7	5.1	תשומת העבודה בשירותים הציבוריים
4.1	2.9	1.0	-0.9	8. המועסקים במגזר העסקי
3.8	4.6	2.1	-0.1	עובדים ישראלים
3.0	-9.4	-10.4	1.5	עובדים זרים
24.1	-3.7	28.4	-36.9	עובדים פלסטינים
				חלקם של העובדים הזרים ועובדים פלסטינים במגזר העסקי <sup>2</sup>
11.9	11.6	13.0	14.0	9. תשומת העבודה במגזר העסקי
3.4	1.3	0.3	0.2	עובדים ישראלים
3.1	2.9	1.6	1.0	עובדים זרים
3.0	-9.6	-11.9	1.4	עובדים פלסטינים
20.5	-0.8	31.5	-34.4	10. השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר העסקי
1.2	2.5	-3.0	-6.2	
1.8	1.5	-2.5	-6.7	בשירותים הציבוריים
0.0	4.6	-4.1	-4.9	
-1.3	0.4	1.4	-3.1	11. שכר המינימום (ריאלי)
-1.9	-2.9	-4.3	0.6	12. עלות העבודה ליחידת תוצר גולמי במגזר העסקי <sup>4,3</sup>
3.0	4.9	2.2	-3.5	13. התוצר המקומי הגולמי לשעת עבודה במגזר העסקי <sup>4,3</sup>
9.0	10.4	10.7	10.3	14. שיעור האבטלה <sup>2</sup> - סך הכול
8.5	9.5	10.2	10.1	גברים
9.5	11.4	11.3	10.6	נשים

(1) מספר העובדים הזרים והעובדים הפלסטינים - המדווחים והלא-מדווחים.

(2) נתונים אלו מתייחסים לרמות ולא לשיעורי שינוי.

(3) במחירים קבועים.

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

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

### לוח ה'-3

#### אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה<sup>1</sup>, 2002 עד 2005

(ממוצעים שנתיים, אלפים)

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת								
2005	2004	2003	2002	2005	2004	2003	2002	
119.9	116.1	119.7	131.0	6,925.7	6,805.8	6,689.7	6,570.0	1. האוכלוסייה
0.3	-2.4	-10.3	-10.0	21.2	20.9	23.3	33.6	2. העולים שהגיעו בתקופה זו
87.4	84.2	85.6	101.5	4,963.4	4,876.0	4,791.8	4,706.2	3. האוכלוסייה בגיל העבודה <sup>2</sup>
61.6	68.5	63.3	47.8	2,740.1	2,678.5	2,610.0	2,546.7	4. כוח העבודה האזרחי <sup>2</sup>
-31.3	-2.1	17.4	28.4	246.4	277.7	279.8	262.4	5. הבלתי-מועסקים <sup>2</sup>
107.2	50.1	29.5	5.5	2,733.9	2,626.7	2,576.6	2,547.1	6. סך כל המועסקים <sup>3</sup>
92.9	70.6	45.8	19.5	2,493.7	2,400.8	2,330.2	2,284.4	ישראלים
14.4	-20.5	-16.3	-14.0	240.3	225.9	246.4	262.7	לא-ישראלים
5.4	-19.1	-24.8	3.5	194.0	188.5	207.6	232.4	עובדים זרים
8.9	-1.4	8.5	-17.5	46.3	37.4	38.8	30.3	עובדים פלסטינים
29.8	-3.1	10.8	21.9	756.9	727.1	730.3	719.4	7. המועסקים בשירותים הציבוריים <sup>3,4</sup>
77.5	53.3	18.7	-16.4	1,977.1	1,899.6	1,846.3	1,827.7	8. המועסקים במגזר העסקי <sup>3,4</sup>
183.9	142.0	-165.0	-59.4	7,234.7	7,050.8	6,908.7	7,073.8	9. השכר הנומינלי למשרת שכיר - סך הכול (ש"ח לחודש)
88.5	274.5	-236.4	34.5	6,911.8	6,823.3	6,548.9	6,785.3	בשירותים הציבוריים
226.8	75.6	-129.2	-97.4	7,386.4	7,159.7	7,084.1	7,213.3	במגזר העסקי

(1) מספר העובדים הזרים והעובדים הפלסטינים - המדווחים והלא-מדווחים.

(2) נתוני סקר כוח אדם.

(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 האזרחי

כוח העבודה האזרחי, המורכב מהמועסקים והמובטלים הישראלים, מנה ב-2005 בממוצע 2.74 מיליון נפש - גידול של 2.3 אחוזים לעומת הממוצע ב-2004. קצב הגידול של כוח העבודה הישראלי ב-2005 היה גבוה מקצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה, עקב עליית שיעור ההשתתפות בשנה זו ב-0.3 נקודת אחוז - בעיקר בקרב הנשים - שיעור מתון יחסית לעלייתו בשנתיים הקודמות. עליית שיעור ההשתתפות בשלוש השנים האחרונות היא תוצאת השיפור במצב הכלכלי ובסיכויים למצוא עבודה (לוחות ה'-1 עד ה'-3). המשך ההאצה בפעילות הכלכלית, במקביל לקיצוץ בהיקף הקצבאות בשנים האחרונות והחמרת הקריטריונים לצורך קבלת דמי אבטלה וגמלה להבטחת הכנסה, המחייבים חיפוש עבודה פעיל, היו אמורים להביא לעלייה חדה של שיעור ההשתתפות, אך לא כך היה.

קצב הגידול של כוח העבודה הישראלי ב-2005 עלה על קצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה, בשל עליית שיעור ההשתתפות בשנה זו.

אמנם שיעור ההשתתפות ב-2005 היה גבוה ביותר מנקודת אחוז מאשר בתחילת העשור והגיע ל-55.2 אחוזים, אך הוא נותר נמוך במידה ניכרת מממוצע מדינות OECD - כ-70 אחוזים - ועלייתו הממוצעת לשנה בשנים 2000 עד 2005 היא כמחצית מאשר בעשור הקודם (לוח ה'-נ'-2 בנספח). שיעורי השתתפות נמוכים ויורדים מאפיינים בעיקר את האוכלוסייה בעלת השכלה נמוכה והשכלה תורנית ואת הנשים הערביות. בחינת שיעור ההשתתפות לפי רמת ההשכלה מעלה כי ב-2005 פחת, באוכלוסייה, משקלם של הפרטים בעלי עד 12 שנות לימוד, שבקרבם שיעור השתתפות נמוך יחסית, ועלה משקלם של הפרטים בעלי יותר מ-12 שנות לימוד שבקרבם שיעור ההשתתפות גבוה יחסית, וזאת בהמשך למגמות שנרשמו מתחילת העשור (לוח ה'-6). השינוי במשקלותיהן של הקבוצות בעלות רמות ההשכלה השונות תרם לעליית שיעור ההשתתפות בשנה זו.

קבוצה נוספת שראוי לתת עליה את הדעת היא קבוצת המתייאשים - אלו שהתייאשו והפסיקו לחפש עבודה באופן פעיל, ומשום כך אינם חלק מכוח העבודה, אך היו בוחרים ויכולים לעבוד לו התאפשר להם. בשנים 2001 עד 2005 גדלה קבוצת המתייאשים ב-60 אחוזים והגיעה ל-64 אלף איש. יותר מ-70 אחוזים מהגידול הוא בקרב בעלי השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד). על אף הירידה בשיעור האבטלה ב-2005 לא היה שינוי משמעותי במספר המתייאשים, שכן, כאמור, חלקם הגדול בעלי השכלה נמוכה, ושיעור האבטלה בקבוצה זו נותר גבוה למרות ירידתו. לו נכללו המתייאשים במניין המובטלים, היה שיעור האבטלה מאמיר עד 12.5 אחוזים ב-2003 ונותר גבוה גם ב-2005 - 11 אחוזים.

העלייה המתונה יחסית של שיעור ההשתתפות ב-2005 והתמתנות קצב עלייתו בעשור כולו נעוצות בקשייהן של הקבוצות החלשות באוכלוסייה למצוא עבודה. קשיים אלו התחזקו, בין היתר, בשל תהליך הגלובליזציה - אשר העצים את התחרות בענפים מסורתיים, עם חשיפת המשק ליבוא מתחרה עתיר עבודה ממדינות שבהן השכר נמוך - וכן בשל התרת כניסתם לישראל של עובדים זרים בהיקף רחב והעסקתם בעלות נמוכה. גם אכיפה לקויה של חוקי העבודה החריפה את קשיי ההשתלבות של מעוטי ההשכלה בשוק העבודה. כל אלו הובילו לירידה מתמשכת של הביקוש היחסי להם - שהתבטאה בגידול משקלם של בעלי ההשכלה הגבוהה בכל הענפים, וגם, אף כי פחות, בגידול משקלם של הענפים עתירי ההשכלה במשק - ופעלו להחלשת כוח המיקוח שלהם תוך הגמשת היצע עבודתם<sup>3</sup>. קושי נוסף המכביד על השתלבותם של מעוטי ההשכלה בשוק העבודה הוא שגילם הממוצע (של בעלי עד 10 שנות לימוד) גבוה בכ-10 שנים מזה של בעלי השכלה על-תיכונית. מסיבות אלו מעוטי ההשכלה זקוקים לתמיכה וליווי כדי לשלב ולהשאיר אותם בשוק העבודה.

על אף מגמות אלו, ולמרות הגישה, הרווחת מתחילת העשור, כי הטיפול באוכלוסיות החלשות מחייב את שילובן בכוח העבודה תוך הקטנת תלותן במסגרות הרווחה, הצעדים שננקטו בישראל היו בעיקר קיצוץ תשלומי ההעברה משנת 2002, וצמצום מספר העובדים הזרים בשנים 2003 ו-2004, בעוד שהתוכניות לעידוד התעסוקה התמדהו. זאת אף על פי שההוצאה האקטיבית בישראל לעידוד תעסוקה נמוכה גם בהשוואה בין-לאומית - 0.2 אחוז תוצר בישראל, לעומת 0.7 אחוז בארצות OECD<sup>4</sup>. יתר על כן, ב-2005 הצטמצם היקפן של חלק מהתוכניות היוזמות לשילוב מובטלים בשוק העבודה: יישומו של החוק לשילוב

3 לדיון במגמות אלו בשנים קודמות ראו: יוסי מעלם ורוני פריש (1999), "העלייה בתשואה להשכלה בישראל בשנים 1976-1997", בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 99.06, וכן קרנית פלוג, ניצה קסיר וסיגל ריבון (2000). "אבטלה והשכלה בישראל: על מחזורי עסקים, שינויים מבניים ושינויים טכנולוגיים: 1986-1998", רבעון לכלכלה 3.

4 לפי קרן המטבע הבין-לאומית, Israel - Selected Issues, SM/05/74, March 2005.

על אף הירידה בשיעור האבטלה לא פחת משמעותית מספר המתייאשים, משום שמרביתם בעלי השכלה נמוכה, ושיעור האבטלה בקבוצה זו נותר גבוה.

אי העלייה של שיעור ההשתתפות ב-2005 והתמתנות קצב עלייתו בעשור כולו נעוצים בקשייהן של הקבוצות החלשות באוכלוסייה למצוא עבודה.

מעוטי ההשכלה זקוקים לתמיכה וליווי כדי להשתלב בשוק העבודה ולהישאר בו.



עובדי כוח-האדם במקום עבודתם נדחה פעם נוספת לשנת 2007. (לפרטי החוק, שחוקק כבר בשנת 2001, ראו תיבה ב'-2: "התיקון לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם והשלכותיו" בדוח בנק ישראל לשנת 2001, פרק ב'). מספר המשתתפים בקורסים להכשרה מקצועית ירד, בהמשך לירידתו ב-2004<sup>5</sup>, וגם התוכנית לעידוד השתתפות נשים חד-הוריות בכוח-העבודה לא הצליחה אלא באופן חלקי. גם התרופות המגמה של הקטנת העסקתם של העובדים הזרים פגעה בסיכוייהם של מעוטי ההשכלה למצוא עבודה.

עם זאת, תוכניות רבות שישאו ככל הנראה פרי בשנים הקרובות תוכננו או הופעלו ב-2005: באוגוסט 2005 החלו לפעול ארבעה מרכזים להשמת מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה במסגרת תוכנית מהל"ב. (תיאור רחב של תוכנית מהל"ב ראו בתיבה ה'-1 בהמשך.) ביולי 2005 החל יישומה של תוכנית תמיכות למפעלים לתקופה של חמש שנים בפריפריה הרחוקה ובאזורי פיתוח, תוך הקצאה מיוחדת למגזר המיעוטים במרכז הארץ ויישובים חרדיים<sup>6</sup>. בשלב הראשון זכו במכרז 11 מפעלים הצפויים להעסיק 1,100 עובדים חדשים. במקביל גובשה תוכנית תב"ת לעידוד השתתפות ותעסוקה של הקבוצות החלשות, והוקצו לה 21 מיליון דולרים לארבע שנים<sup>7</sup>. יש מקום לקוות כי תוכניות אלו יתרמו לעליית שיעור ההשתתפות של הקבוצות החלשות וישפרו את סיכוייהן למצוא עבודה.

תוכניות לשילוב קבוצות חלשות בשוק העבודה - כתוכנית מהל"ב ותוכניות תב"ת - תוכננו או הופעלו ב-2005 ואמורות לשאת פרי בשנים הקרובות.

## תיבה ה'-1: תוכנית מהל"ב ("תוכנית ויסקונסין")

מספר הבלתי מועסקים והמשתכרים שכר נמוך הולך וגדל. גידולה של אוכלוסייה זו, השרויה במצב של תלות כלכלית בקופה הציבורית, הדרה חברתית וחוסר סיכוי לשיפור ולמיצוי הזדמנויות, הוביל ב-2000 להקמת "ועדת תמיר"<sup>1</sup>; זאת לשם עיצוב מדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת תוך התמקדות בהצעת דרכים יעילות להשמתם בשוק העבודה - על רקע מדיניות שננטקה במדינות רבות במערב<sup>2</sup>. מסקנות הוועדה התחלקו לשניים: ראשית, אופיינה אוכלוסייה זו כסובלת ממיעוט משאבים אישיים - כגון השכלה, מקצוע וניסיון תעסוקתי - הנחוצים

- 1 ועדה בראשות פרופ' יוסף תמיר שכללה נציגים של משרדי הממשלה הרלוונטיים לנושא וכן ממכון ברוקדייל ומהאקדמיה. להרחבה ראו: המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת - דוח ביניים (אוגוסט 2001).
- 2 בשנת 1996 בוצעה חקיקה מהפכנית בארצות הברית לצמצום שיעור האבטלה ולצמצום ההוצאות הממשלתיות לרווחה. מספר מדינות באירופה נקטו תהליכים דומים. להרחבה ראו: משרד האוצר, "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה".

- 5 הדגש בשנתיים האחרונות הוא על קורסים במקצועות המחליפים עובדים זרים תוך מתן עדיפות לקורסים שבהם הושמו בעבודה לפחות 50 אחוזים מהמסיימים.
- 6 בתוכנית השתתפות המדינה בעלות העסקת עובד תהיה בשיעור של 15 אחוזים מעלות השכר הממוצעת החודשית של העובדים הנוספים, אך לא יותר מ-120,000 ש"ח לעובד ל-5 שנים. מפעלים במגזרים בעדיפות יהיו זכאים לקבלת תמיכה בגובה של עד 60,000 ש"ח לעובד לכל תקופת ההפעלה, גם אם השכר בהם יהיה נמוך מ-6,750 ש"ח.
- 7 המיזם הוא במימון שווה של ממשלה והגיונט. בין התוכניות שאושרו: "מעברים" לשילוב יהודים ודרוזים מהמגזר הכפרי, "סטרייב" לעידוד צעירים בעלי פחות מ-11 שנות לימוד אשר אינם בכוח-העבודה תקופה ארוכה, "אשת חיל" לעידוד נשים ו"אביחיל" לעידוד אבות ממוצא אתיופי, מקוקו מהמגזר הערבי, "גשר לחיים" לבוגרי פנימיות חסרי עורף משפחתי ועוד. לפירוט רחב של התוכניות ראו "תב"ת - תנופה בתעסוקה, תוכנית עבודה 2006".



כדי להשתלב בשוק העבודה; שנית, נמצאו ליקויים במבנה ובפעילות של המערכות המופקדות על הטיפול בנושא התעסוקה, כולל פיצול בין משרדים וגורמים הפועלים ללא תיאום ביניהם.

בעקבות המסקנות המליצה הוועדה על הפעלת תוכנית חדשה לשילוב מקבלי הבטחת הכנסה במעגל העבודה, שאחד מיעדיה הוא צמצום הוצאות המדינה על קצבאות רווחה. התוכנית נושאת את השם "מהל"ב" - "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" - והיא עברה בחוק ההסדרים לשנת 2004<sup>3</sup>. מטרת החוק הן לצמצם את התלות בגמלאות ולתת למקבליהן הזדמנות הוגנת להשתלב במעגל התעסוקה. בפברואר 2005 נחתמו חוזים להפעלת מרכזי תעסוקה עם ארבע חברות, שכל אחת מהן היא שותפות של חברה ישראלית וחברה זרה, ובאוגוסט המרכזים החלו לפעול<sup>4</sup>. נקבע כי המרכזים יפעלו בארבעה אזורים<sup>5</sup> - ירושלים, חדרה וסביבותיה, נצרת ונצרת עילית ושדרות-אשקלון. אוכלוסיית היעד היא מקבלי (או תובעי) הבטחת הכנסה (או השלמת הכנסה) שהם דורשי עבודה המתגוררים באזור הגיאוגרפי אשר נקבע כשייך למרכז.

על פי המודל הכלכלי קיבלו החברות תחילה מענק הקמה, בהתאם להצעתן במכרז, ובכל רביע ניתן להן תקציב הפעלה (גם זאת לפי הצעתן במכרז)<sup>6</sup>. היעד שנקבע לכל מרכז לשנתיים הוא הפחתת סך התשלום של גמלאות הבטחת ההכנסה באזורו ב-35 אחוזים בסוף תקופת החוזה. אם המרכז לא עמד ביעד רבעוני מסוים, העברת התשלומים אליו מעוכבת עד לגובה אי העמידה ביעד. אם המרכז חסך בגמלאות מעבר ליעד שנקבע לו, חיסכון זה מחולק בין המדינה לחברה. נוסף על כך המרכז זכאי לבונוס בגין כל תיק שנשאר סגור<sup>7</sup> במשך יותר מחצי שנה, ואם מחצית מן התיקים הסגורים יישארו סגורים למעלה מ-9 חודשים, הוא יקבל בונוס נוסף<sup>8</sup>. אחת ממטרות המרכזים היא להבטיח הסרה או צמצום של חסמים המונעים את השתלבות המשתתף בפעילות תעסוקתית (על ידי סיוע במעונות לילדים, בתחבורה, בביגוד, בשירותים רפואיים ועוד), ולשם כך מוקצה להם תקציב נפרד; המרכזים מקבלים החזר הוצאות כנגד הצגת קבלות, והתקציב הלא-מנוצל מועבר מרביע לרביע. ראוי לציין כי החברה אינה מחויבת להגיש סיוע זה למשתתפים, וחיסכון בו אף מוכה את החברות, בסוף תקופת החוזה, בבונוס נוסף של 5 אחוזים מתוכו. משום כך, במעקב אחר פעילות החברות יש לבדוק אם הן נוטות לחסוך במתן שירותים תומכי עבודה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם שיפור בטיב ההשמות<sup>9</sup>.

3 לדיון בסוגיות בתוכנית ראו גם עו"ד אבישי בניש, "יישום תוכנית ויסקונסין בישראל - היבטים משפטיים", הקליניקה לרווחה תעסוקתית הפקולטה למשפטים האוניברסיטה העברית בירושלים 2005.

4 תחילה המליצה "ועדת תמיר" כי שירות התעסוקה ינהל את אחד המרכזים, ולשם כך יקבל תקציב נוסף. דבר זה לא יצא לפועל.

5 ראו משרד התמ"ת, "ועדת המומחים לבחירת אזורים".

6 יש לציין כי התקציב הוטאם לגידול מספר המשתתפים בתחילת התקופה, לפי תנאי החוזה.

7 כמובן, לא בשל סירוב עבודה.

8 רווח המפעיל מחושב לפי מדרגות, ובמצטבר חברה יכולה להגיע לכמחצית מן החיסכון.

9 עם זאת המנהלה האחראית על הפעלת התוכנית מטעם הממשלה הורתה לאחרונה לחברות השונות לעשות שימוש נרחב יותר בשירותים תומכי עבודה, ואף חייבה לספק שירותים מסוימים מתוך תקציב זה.

במרכז פועלים יועצים אישיים האמורים ליצור לכל משתתף תוכנית לקידום סיכויי השתלבותו בעבודה עד להשמתו. התוכנית כוללת, בין השאר, קורסי הכשרה להגברת המיומנות ושירות בקהילה - בגופים ציבוריים או בעמותות - עבור אלו שטרם נמצאה עבורם משרה, וזאת כדי ליצור הרגלים ומחויבות לחיי עבודה<sup>10</sup>. ראוי להדגיש כי המרכזים מחויבים להסביר לכל משתתף באופן ברור את חובותיו ואת זכויותיו, וכי המשך התשלום של גמלת הבטחת ההכנסה מותנה בהשתתפות רצופה בפעילות המרכז. זאת כדי למנוע ניצול לרעה של הקיצבה על ידי אנשים העובדים ללא דיווח<sup>11</sup>. אחת לחודש מדווח המרכז למוסד לביטוח לאומי על מילוי התוכנית האישית של כל משתתף, ובהתאם לכך מחושבת זכאותו לגמלה באותו חודש. על פי חוק ניתן להגיש ערר על כל החלטה של המתכנן<sup>12</sup>.

מאז תחילת התוכנית מספר המופנים אל המרכזים עומד על כ-24,000 איש, רובם מעל גיל 40, עובדה שהיא כשלעצמה מקשה על מציאת עבודה מתאימה. מספר השנים שבהן המשתתפים לא עבדו עד בואם למרכזים הוא בממוצע שלוש שנים ויותר. אחת הבעיות המאפיינות את המרכזים היא הקשת הרחבה של האוכלוסייה שהם מטפלים בה. רב-גוניות זו מקשה עליהם להתמקד בסוג אוכלוסייה מסוים תוך התאמת התכניות והתכנים למשתתפים. לפי נתוני החברות, נכון לחודש ינואר, עובדים (במשרות מלאות וחלקיות) כ-6,374 מהמשתתפים (37 אחוזים), כשליש מהם בתעשייה, בניקיון ובאבטחה. נוסף על אלו משובצים כ-1,954 בשירות לקהילה. בחודש ינואר נשללה גמלת הקיום מכ-2,985 איש; מתוכם כ-1,054 שנדרשו להתייצב במרכזים לא עשו כן, כ-38 אמנם הגיעו למרכזים, אך סירבו לעבודה שהוצעה להם, וכ-1,893 נעדרו מעל המותר או לא קיימו את התוכנית האישית שנקבעה להם. מתחילת התוכנית ועד לחודש ינואר הוגשו 485 עררים לוועדת הערר: ב-20 אחוזים מהם הוועדה טרם פסקה, 5 אחוזים נתקבלו, 5 אחוזים נתקבלו חלקית, 12 אחוזים הוסרו על ידי המשתתפים ו-58 אחוזים נדחו.

מחקרים מיקרו-כלכליים מראים כי בנסיבות מסוימות התערבות הממשלה ביצירת תעסוקה מסובסדת במגזר הפרטי משפיעה חיובית על רמת התעסוקה<sup>13</sup>. לפי מודלים תיאורטיים, סיוע בחיפוש עבודה מוביל לעלייה בשיעורי התעסוקה, וכן מצמצם את הוצאות הממשלה<sup>14</sup>. מחקרים להערכת התוכנית בארצות הברית אמנם מורים על צמצום תשלומי הרווחה, אך לא על הצלחה בחילוץ רוב המשתתפים מעוני, והתופעה של עובדים עניים אף התרחבה<sup>15</sup>. נמצא כי הצלחת התוכנית

10 לא יותר מ-9 שעות ביום (עם הפסקה של 12 שעות לפחות בין ימי השירות). השירות יימשך לא יותר מארבעה חודשים רצופים למשתתף אחד. אסור להחליף אדם שעבד בשכר. השירות ייעשה רק במקום שאינו פרטי ואינו פועל למטרות רווח, ורק בפרויקטים חד-פעמיים שאושרו. במקום חייב לפעול עובד שתפקידו ללוות את המשתתפים ולסייע להם. דמי הנסיעות למקום וממנו ישולמו. על הממשלה לאשר את סוג, היקפו ומקומו של השירות.

11 החובות חלות על שני בני הזוג. על כן אם אחד מבני הזוג מפסיק את השתתפותו בתוכנית, מופסק תשלום הגמלה למשק הבית כולו.

12 ועדת ערר המרכיבה 3 חברים: יו"ר-עובד ציבור המומחה בתעסוקה, עובד סוציאלי ואיש משק וכלכלה.

13 ראו נטליה פסרמן ואריה ארנון, "האבטלה בישראל בשנים 1970-2003 וצעדי מדיניות אפשריים", מכון ון-ליר, 2005.

G.J. Van den Berg, B. van der Klaauw, and J.C. van Ours (2004), "Punitive sanctions and the 14 transition rate from welfare to work", *Journal of Labor Economics*, 22(1), 211-241.

D. Smith Nightingale and K.S. Mikelson, "An Overview of Research Related to 15 Wisconsin Work".

תלויה גם בסוג המשרות שהמרכז מציע למשתתפי התוכנית וביציבותן<sup>16</sup>. התוכנית בישראל פועלת, בשלב זה, מתוקף הוראת שעה לשלוש שנים (אף שהמרכזים הם לשנתיים). כיוון שמאז הפעלתה, באוגוסט 2005, עבר זמן קצר בלבד, אין להסיק לגביה מסקנות גורפות, אך ניתן להפיק לקחים ראשוניים ולהצביע על דרכים לשיפור. מהפעלת התוכנית עולות שלוש סוגיות עקרוניות: האחת - מהן השלכותיה על המועסקים הלא-מיומנים שכבר מצויים בשוק העבודה? האם תוספת נרחבת של עובדים לא-מיומנים עלולה לפגוע בתנאי העבודה של אלה שכבר עובדים<sup>17</sup>? האם איוש השירותים הקהילתיים על ידי המשתתפים בא על חשבון מקורות פרנסה של אחרים?

הסוגיה השנייה היא אם התוכנית דואגת במידה מספקת לשמור על זכויותיהם ועל רווחתם של המשתתפים בה. ובהקשר זה - שמא השירות בקהילה עלול ליצור מעמד של "עובדים ללא עבודה", בשכר שאינו מגיע לקצה ספו של שכר המינימום. בשל החשש מפגיעה בזכויות המשתתפים, ארגונים חברתיים שונים מתנגדים לתוכנית ופועלים להגנה על המשתתפים בה. שתי עמותות יסדו יחד את פרויקט "עם יד על הלב"<sup>18</sup>, המציע אופן קשבת ועוקב אחר התוכנית. מנתוני הפרויקט עולה שכ-800 מן המשתתפים טענו כי לא ידעו את זכויותיהם כראוי<sup>19</sup>. בעיה נוספת עולה מהמחויבות של כל המשתתפים בתוכנית להתייצב במרכזים, וזאת על סמך הגדרת הניתנים להשמה על פי מבחני המוסד לביטוח לאומי. נראה כי מבחנים אלו לא מזהים באופן מלא בעלי מוגבלויות חלקיות - פיזית, שכלית או נפשית - המונעות יכולת השתלבות בעבודה רגילה. לטיפול באוכלוסייה הסובלת מקשיים מיוחדים הוקמה ועדה ממשלתית ברשות מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ובשיתוף עם גופים ממשלתיים (משרד האוצר, משרד הבריאות, המוסד לביטוח לאומי, שירות התעסוקה ורופאה תעסוקתית). זוהי ועדה פנימית הפועלת במסגרת התוכנית, ומטרתה לבחון סוגי אוכלוסייה מיוחדים ולמצוא עבורם דרכי טיפול ממוקדות. הוועדה גם הזמינה את הארגונים החברתיים להשמיע את דברם.

הסוגיה השלישית היא מה אופיים של התמריצים הכספיים העומדים בפני מפעיל התוכנית - אם זכויות המשתתפים עלולות להיפגע משום שתגמול המרכז נקבע לפי ירידה במספר הקצבאות יותר מאשר לפי מספר ההשמות ואיכותן. תמרוץ זה עשוי, מחד גיסא, לחשוף מקבלי קצבאות העובדים בעבודה לא-מדווחת, ולכן אינם זמינים לפעילות המרכז, אך מאידך יש בו כדי לעודד מדיניות קשוחה מדי מצד המרכז - להביא לשלילה של קצבת הקיום של מי שאינם מסוגלים להשתתף בתוכנית או שהתוכנית האישית שהותוותה עבורם לא תאמה את יכולותיהם ואת כישוריהם<sup>20</sup>.

D. Autor and S. Houseman, "Do Temporary Help Jobs Improve Labor Market Outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from Random Assignments," Working Paper 11743, National Bureau of Economic Research, inc; 2005.

R. Solow, "Guess who pays for Workfare?" Work and Welfare. 17

18 פרויקט משולב של ארגון מחויבות לשלום ולצדק חברתי ושל סגור קהילתי.  
19 מספר זה אינו מקיף את כל המשתתפים בתוכנית; ישנם כאלו שפנו לארגונים חברתיים אחרים בטענות דומות.

20 על פי חוק, ההפניה לעבודה ו/או התוכנית האישית צריכות להתאים למצבו הבריאותי של המשתתף ולכושרו הגופני.

לסיכום, תוכנית מהל"ב נועדה לבחון את הפעלתו של שירות חדש להשבת אנשים התלויים בגמלאות למעגל התעסוקה. תקופת יישומה של התוכנית עד כה קצרה מכדי להסיק מסקנות על תפקודה. לעת עתה נראה כי היא פועלת להשגת תכליתה, אך נתקלת בבעיות רבות, שיש לפתור. מכל מקום לתוכנית השלכות חברתיות וכלכליות רבות, ואם היא תצליח, היא עשויה לתרום לרווחתם של חלקים חלשים באוכלוסייה, ולא רק לסייע בצמצום הוצאות הממשלה.

## 4. התעסוקה

מספר המועסקים במשק - ישראלים, זרים ופלסטינים - גדל ב-2005 ב-4.1 אחוזים, שהם 107 אלף עובדים חדשים, השיעור הגבוה ביותר בחמש השנים האחרונות. במגזר העסקי ובשירותים הציבוריים<sup>8</sup> התרחבה התעסוקה בשיעורים דומים. במגזר העסקי הונעה ההתרחבות על ידי הצמיחה הכלכלית, ובשירותים הציבוריים התרחבה התעסוקה לאחר שנתיים שבהן התרחב השירות הציבורי בשיעור נמוך מקצב גידול האוכלוסייה. תשומת העבודה במגזר העסקי עלתה בשיעור מתון יחסית לגידול של מספר המועסקים, עקב ירידה במספרן של שעות העבודה הממוצע לעובד במגזר זה, עיקרה ברביע האחרון של השנה. בשירותים הציבוריים עלה גידולה של תשומת העבודה על הגידול של מספר המועסקים, עם עליית מספרן של שעות העבודה לעובד במגזר זה (לוח ה'-4).

במגזר העסקי נקלטו כ-70 אחוזים מהעובדים החדשים (איור ה'-1). קליטתם שיקפה את ההטרוגניות הרבה שאפיינה את הצמיחה ב-2005: כ-60 אחוזים מהם נקלטו בענפי השירותים - שירותי האירוח והאוכל והשירותים העסקיים - ובענף המסחר, בעוד שחלקם של ענפים אלו בסך התעסוקה במגזר העסקי נמוך ממחצית. עיקר הגידול בענף השירותים העסקיים היה במחקר ופיתוח, מה שמעיד על ציפיות להמשך ההתרחבות של תחום זה. לעומת זאת בתעשייה, שבה מועסקים כרבע מהעובדים במגזר העסקי, נקלטו פחות מ-10 אחוזים מהעובדים החדשים, ואילו בענף הבנייה מספר העובדים ירד, במקביל לצמצום הפעילות בו.

עליית משקל ענפי השירותים בתעסוקת המגזר העסקי וירידת משקל התעסוקה בתעשייה הן תופעות ארוכות טווח המאפיינות את המשקים המפותחים. ואכן, גם במחזור העסקים האחרון - השנים 2000 עד 2005 - הענפים היחידים שבהם הצטמצמו התוצר ותשומת העבודה הם התעשייה והבינוי, בעוד שהתוצר ותשומת העבודה בשאר הענפים, ובפרט בענפי השירותים והמסחר, המשיכו לעלות (לוח ה'-4 ולוח ה'-8). גידולה של תשומת העבודה בענפי המסחר והשירותים במהלך מחזור העסקים האחרון התרחש על אף הירידה של מספר שעות העבודה הממוצע לעובד בענפים אלו במהלך המחזור כולו (לוח ה'-9); הדבר מעיד על ציפיית המעסיקים להמשך התרחבותה של הפעילות, ציפייה המניעה אותם לשכור עובדים חדשים בלי להגיע לניצולת מלאה של העובדים המועסקים בפועל.

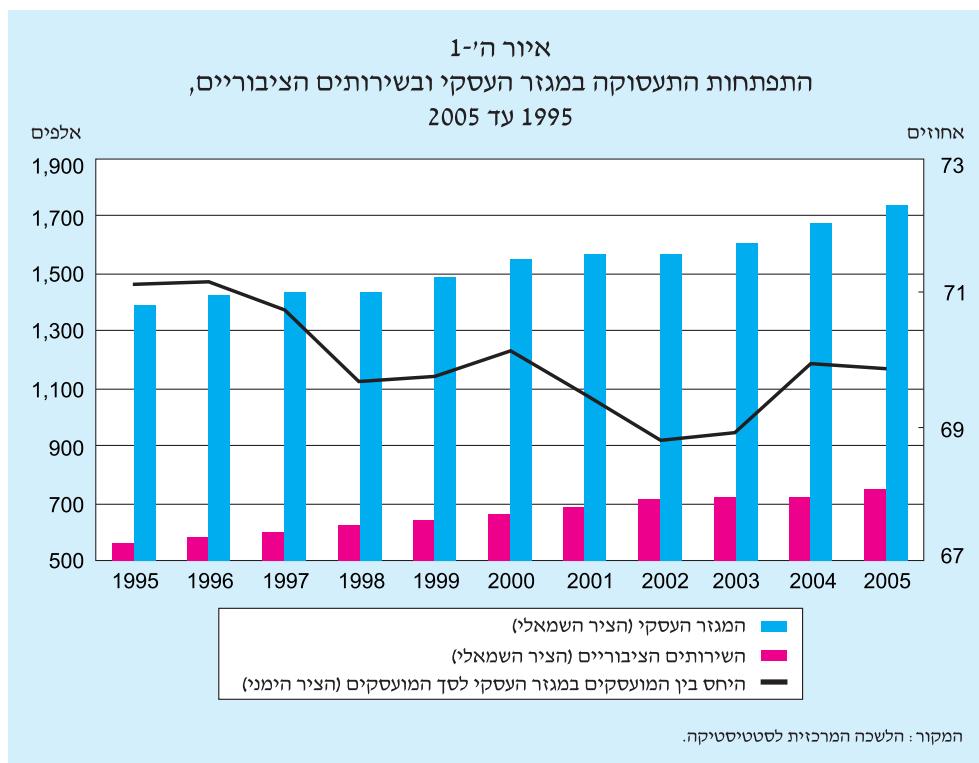
לפי סקר המעסיקים של התמ"ת השיפור בביקוש לעובדים היה נרחב והקיף את מרבית הענפים במגזר העסקי<sup>9</sup>. מספר המשרות הפנויות המשיך בעלייתו הרצופה מאז אמצע 2004, וכן עלה משמעותית מספר איושי המשרות. נראה שהעובדים אף מרגישים בטוחים יותר,

במגזר העסקי הונע גידול התעסוקה על ידי הצמיחה הכלכלית, ואילו במגזר הציבורי התרחבה התעסוקה לאחר קצב התרחבות נמוך מזה של גידול האוכלוסייה בשנתיים האחרונות.

עליית משקלם של ענפי השירותים בתעסוקת המגזר העסקי וירידת משקל התעסוקה בתעשייה הן תופעות ארוכות טווח המאפיינות את המשקים המפותחים.

8 השירותים הציבוריים כוללים ענפים שמרבית המועסקים בהם מועסקים במגזר הציבורי. בשל מגבלת נתונים לא מתאפשרת הבחנה מדויקת יותר בין המועסקים במגזר הציבורי למועסקים באופן פרטי.

9 נתון למחצית השנה הראשונה של 2005.



ניכר קושי גובר של המעסיקים לגייס עובדים בעלי כישורים מתאימים.

התרחבות התעסוקה במגזר הציבורי לא הייתה בענפי המינהל, אלא בענפי החינוך והבריאות.

11.9 אחוזים מהמועסקים במגזר העסקי ב-2005 היו לא-ישראלים.

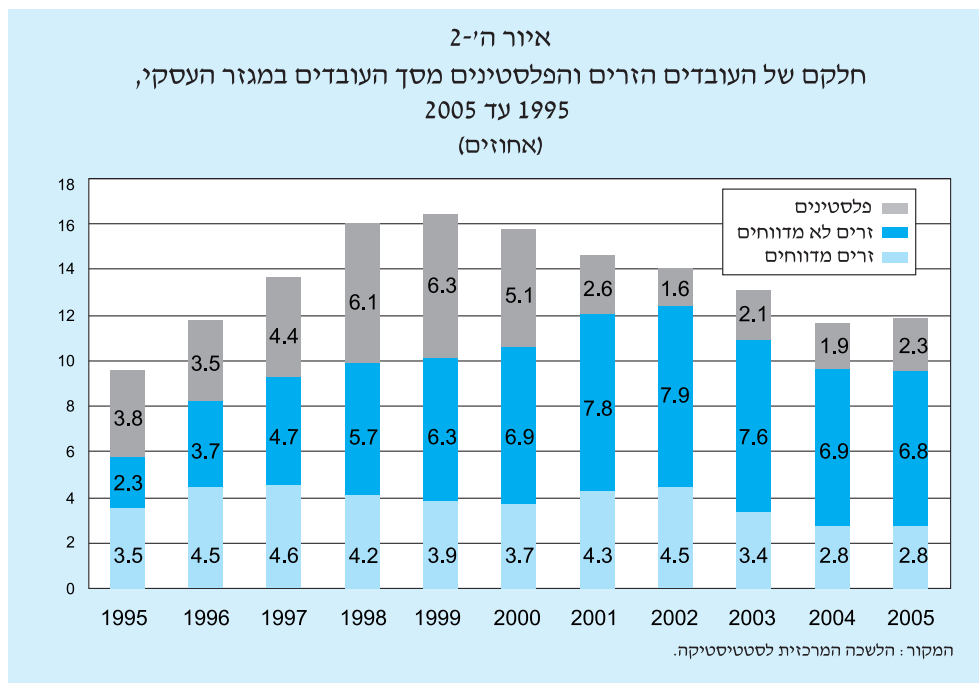
שכן הם מסכימים ליותר על משרות מיוזמתם, דבר שהתבטא בהאצת מחזור התעסוקה (היקף האיושים והעזיבות). יתירה מזאת, משך הזמן הממוצע שבו המשרה נשארת פנויה עלה, ובחלק מהענפים - בינוי, תחבורה ותקשורת, שירותים עסקיים ושירותים קהילתיים - גדל מספר המשרות הפנויות בעשרות אחוזים. ממצאים אלו מצביעים על קושי גובר של המעסיקים לגייס עובדים בעלי כישורים מתאימים.

מספר המועסקים בשירותים הציבוריים גדל ב-2005, לאחר שבשלוש השנים הקודמות נוהלה מדיניות לצמצום הוצאות השכר בו. התרחבות התעסוקה במגזר הציבורי לא הייתה בענפי המינהל - וברשויות המקומיות אף הצטמצם כוח האדם בזכות תהליכי ההתייעלות - אלא בענפי החינוך והבריאות. ואכן, כמחצית מהעובדים שנקלטו בשירותים הציבוריים (כ-12 אלף איש) נקלטו בחינוך. זאת בניגוד מוצהר להמלצות ב"דוח דוברת" לצמצום היקף התעסוקה בענף, ובניגוד לניסיונות משרד החינוך - שלא צלחו - לפטר במהלך השנה 4,500 מורים. בחינה מדוקדקת יותר של התרחבות כוח האדם בחינוך מעלה כי גדל בעיקר מספר המשרות בחינוך הקדם-יסודי ובחינוך העל-תיכוני שאינו אוניברסיטאות, וזאת בהמשך למגמות המאפיינות שתי קבוצות אלו בעשור האחרון. בענף הבריאות התרחבה התעסוקה בגופים שאינם בתי חולים. עם זאת, בשל מגבלת נתונים אין אפשרות להבחין בין התרחבות התעסוקה בחינוך ובבריאות הממומנת על ידי המגזר הציבורי להתרחבותה הממומנת באופן פרטי.

11.9 אחוזים מהמועסקים במגזר העסקי ב-2005 היו לא-ישראלים - רובם עובדים זרים ממדינות שבהן עלות העבודה נמוכה, והיתר עובדים פלסטינים (איור ה'-2). מספרם של העובדים הזרים עלה ב-2005 בניגוד למדיניות הממשלה, לאחר צמצום חד של מספרם



ב-2003 ו-2004, ושיעורם עדיין גבוה בהשוואה בין-לאומית. מצב זה מטריד לנוכח רמת האבטלה הגבוהה בקרב הישראלים בעלי השכלה נמוכה. מספר העובדים הפלסטינים - כ-50 אלף - גדל משמעותית ב-2005, מפני השקט הביטחוני היחסי וההקלות הביטחוניות.



### א. תעסוקת ישראלים

מספר המועסקים הישראלים עלה ב-2005 ב-3.9 אחוזים ועמד על 2.493 מיליון איש, בהמשך לעלייה רצופה בשיעור התעסוקה של ישראלים - שיעור המועסקים מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה - מאמצע 2003. מספר המועסקים הישראלים במגזר העסקי עלה ב-3.8 אחוזים, ואילו בשירותים הציבוריים הוא עלה ב-4.1 אחוזים (לוח ה'-2 ו-ה'-4). העלייה בתעסוקת הישראלים לוותה ב-2005 בירידה של 0.3 אחוז במספר שעות העבודה למועסק - כולה במגזר העסקי, ועיקרה ברביע האחרון של השנה.

גידול התעסוקה ב-2005 לווה ביציבות של משקל המשרות החלקיות, וזאת אף על פי שענפי השירותים והמסחר - המאופיינים בעונתיות תעסוקתית ובשיעור גבוה של משרות חלקיות - הם שתרמו השנה את עיקר גידולה של התעסוקה. (לדיון רחב בנושא המשרות החלקיות ראו תיבה ה'-2.) גם שיעור העובדים המרוויחים עד מחצית מהשכר הממוצע במשק ירד מעט. השפעת התרחבותה של הפעילות חלחלה אל כל שכבות האוכלוסייה, אך לא באותה מידה; כ-80 אחוזים מהעובדים החדשים הם בעלי השכלה על-תיכונית, אף שמשקלם בקרב סך העובדים הוא 50 אחוזים בלבד. שיעור התעסוקה עלה בעיקר בקרב בעלי השכלה גבוהה, תוך עלייה של משקל קבוצה זו באוכלוסייה.

הגורם הדומיננטי שהשפיע על תעסוקת הישראלים בענפים השונים היה היקף הפעילות הריאלית, והשפעה מסוימת הייתה ככל הנראה גם לשינויים במספר העובדים הלא-

השפעת התרחבותה של הפעילות חלחלה אל כל שכבות האוכלוסייה, אך לא באותה מידה: כ-80 אחוזים מהעובדים החדשים היו בעלי השכלה על-תיכונית. שיעור התעסוקה עלה בעיקר בקרב בעלי השכלה גבוהה, תוך עלייה של משקל קבוצה זו באוכלוסייה.



ישראלים המועסקים במשק, בעיקר בענפי הבינוי, החקלאות והשירותים, שבהם מועסקים עובדים זרים בהיקף רחב (לוח ה'-4). נראה כי למרות השפל המתמשך בפעילות הבנייה חסרים עובדים בענף, שכן לפי סקר המעסיקים של התמ"ת הקף המשרות הלא מאוישות עלה ב-40 אחוזים מהרביע השני של 2004 ועד הרביע השני של 2005. תוכניות ממשלתיות לשילוב עובדים ישראלים בבנייה לשם החלפת העובדים הזרים בענף, באמצעות הכשרה או סבסוד העובדים הישראלים, לא יושמו או יושמו רק חלקית, ועובדים ישראלים נקלטו בענף בהיקף קטן בלבד.

השינויים במספר העובדים הזרים צפויים להשפיע על המועסקים הישראלים גם בענפי הסייעוד והעזרה במשק הבית. בבדיקת ההשפעה של תעסוקת הזרים על תעסוקת הישראלים בענף הסייעוד (מטפלות) נמצא כי ב-2005 ירד מספרן של המטפלות הישראליות, במקביל לגידול מספר ההיתרים לעובדים זרים בענף זה<sup>10</sup>. ירידת מספר הישראלים העוסקים בסייעוד ב-2005 באה לאחר עלייתו מאז משנת 2002. בענף שירותים למשק הבית גדל מספר הישראלים ב-2005, המשך לעלייה חדה ב-2004; זאת כנראה כתוצאה מצעדי האכיפה וההרתעה שנקטו לשם הקטנת מספרם של העובדים הזרים הלא חוקיים המועסקים בענף.

## תיבה ה'-2: היקף התעסוקה במשרות חלקיות ומשמעות

העלייה של שיעורי התעסוקה בשנים 2003 עד 2004 לוותה בגידול של שיעור המשרות החלקיות, וב-2005<sup>1</sup> התייצב שיעורן. כיוון שלרוב ההכנסה ממשרה חלקית אינה מספיקה כדי לאפשר רמת חיים נאותה למשפחתו של העובד, יש טוענים כי שיפור זה בתעסוקה הוא בעייתי - כי ריבוי המשרות החלקיות מעיד בעצם על הרעת מצבם של הפרטים ש"נדחפו" לשוק העבודה בשל הקיצוץ בקצבאות או בשל הרכב הצמיחה בשנים אלו. התייחסות זו למשרות חלקיות שונה מהתייחסותן של המדינות המפותחות: שם המשרות החלקיות נתפסות כרכיב חיוני בגמישות שוק העבודה, הפותח אפשרויות תעסוקה בפני קבוצות שאין באפשרותן או ברצונן לעבוד במשרה מלאה, כגון נשים, סטודנטים וקשישים. כך למשל בסיכום מפגש שרי העבודה של מדינות OECD בפאריס בספטמבר 2003 הודגשה החשיבות של גמישות שוק העבודה ויצירת משרות חלקיות ככלי לשילוב אוכלוסיות נוספות במעגל העבודה. חלקן של משרות חלקיות בסך המשרות בישראל אינו גדול במידה משמעותית מאשר במדינות OECD: שיעור המועסקים במשרה חלקית בישראל בשנים 2001-2004 היה 15.1 אחוזים, בעוד שהמוצע במדינות OECD היה 14.2 אחוזים<sup>2</sup>. יתר על כן, בעשור האחרון גדל משקלן של המשרות החלקיות במדינות OECD ב-2.5 נקודות אחוז (במדינות ה-G7 - ב-3.6 נקודות אחוז), כתוצאה מצעדי מדיניות שנקטו כדי להקל על יצירתן של משרות כאלה, בעוד שבישראל לא נרשם גידול. שוק העבודה

1 הניתוח לא כלל את שנת 2005 מפאת העדר נתונים מפורטים לגבי שנה זו.  
2 ההגדרה של משרות חלקיות בישראל שונה מההגדרה הבין-לאומית המקובלת. לשם ההשוואה חושב השיעור המקומי על בסיס ההגדרה הבין-לאומית, המבוססת על אנשים העובדים בדרך כלל במשרות בהיקף של פחות מ-30 שעות שבועיות.

בישראל אינו מאופיין אפוא בשיעור גדול במיוחד של משרות חלקיות, או בגידול מהיר במיוחד של שיעורן.

גם שיעורי העובדים במשרות חלקיות בישראל בקבוצות האוכלוסייה השונות אינם מצביעים על בעייתיות. הקבוצות המאופיינות בשיעור גבוה של מועסקים במשרה חלקית הן אלו שבהן שיעור זה אכן צפוי להיות גבוה על פי התיאוריה הכלכלית (לוח 1): בקרב הנשים שיעור המועסקות במשרה חלקית מכלל המועסקות גבוה פי שלושה מאשר בקרב הגברים, והן מהוות כ-74 אחוזים מסך העובדים במשרה חלקית; כצפוי, שיעור העובדות במשרה חלקית גבוה במיוחד בקרב אימהות לילדים עד גיל שנה; גם בקרב העובדים מעל גיל 60 השיעור גבוה, ולא עוד אלא שבקבוצת הגילים 51-60 הוא אינו שונה משמעותית מזה של הצעירים יותר; שיעור העובדים במשרות חלקיות גבוה בקרב הסטודנטים, והם מהווים כ-16 אחוזים מכלל העובדים במשרות חלקיות. לעומת קבוצות אלה, שיעור האבות לילדים עד גיל 18 העובדים במשרה חלקית נמוך במיוחד, כצפוי. היציבות של שיעור העובדים במשרות חלקיות בעשור האחרון מאפיינת את כל קבוצות האוכלוסייה, ואינה משקפת תחלופה בין קבוצות שונות (פרט לגידול בקרב הערבים, הנובע כנראה מהגידול בתעסוקת נשים ערביות וירידה מסוימת בקרב הקשישים).

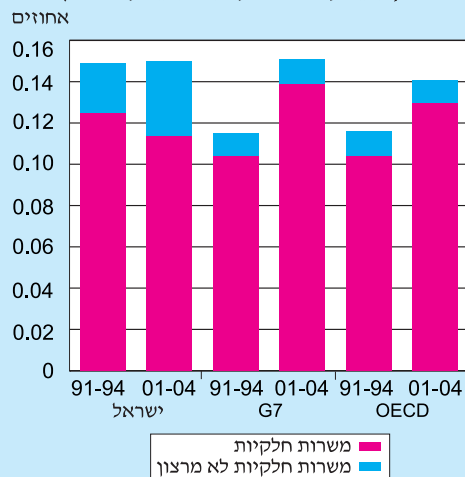
אף שהנתונים האובייקטיביים לגבי העובדים במשרה חלקית בישראל אינם מצביעים כאמור על בעייתיות של תופעה זו, התשובה לשאלה אם התעסוקה במשרה חלקית היא מרצון מעלה תמונה שונה<sup>3</sup>. שיעור העובדים במשרה חלקית שלא מרצון בישראל גבוה יותר מפי שלושה מאשר במדינות OECD. יתר על כן, בעוד שבמדינות אלה שיעור העובדים במשרה חלקית שלא מרצון נותר קבוע בעשור האחרון, בישראל הוא עלה בכמחצית (מ-2.4 ל-3.6 אחוזים מכלל המועסקים, איור 1).

העלייה של שיעור העובדים במשרה חלקית שלא מרצון במהלך העשור הנוכחי באה לאחר יציבות

לאורך שנות התשעים. אף שהיא מקיפה את כל קבוצות האוכלוסייה, היא בולטת בקבוצות מסוימות, בעיקר בקבוצות שהיו מאופיינות תמיד בשיעורים גבוהים של משרות חלקיות שלא מרצון - נשים, צעירים, ערבים ובייחוד מעוטי השכלה. בשנת 2000 שיעור העובדים במשרה חלקית שלא מרצון מסך העובדים במשרה חלקית

3 המועסקים במשרות חלקיות שלא מרצון מוגדרים כפרטים המבקשים לעבוד במשרה מלאה, אך נאלצים להסתפק במשרה חלקית. יש לציין כי הסובייקטיביות של התשובות בעייתית כאשר משווים נתונים בין-לאומיים.

איור 1  
שיעורי המשרות החלקיות  
בישראל, ב-G7 וב-OECD  
(ממוצע 91-94 לעומת ממוצע 01-04)



המקור: בנק ישראל.

היה 18.4 אחוזים. שיעור זה עלה בהדרגה עד 26.7 אחוזים בשנת 2004. אוכלוסיית המועסקים במשרה חלקית שלא מרצון רובה נשים, 81.4 אחוזים. השוואת בעלי 16 שנות ליתר האוכלוסייה מחדדת את התופעה: שיעור העובדים במשרה חלקית בניגוד לרצונם באוכלוסייה בעלת ההשכלה הגבוהה (16 שנות לימוד או יותר) אמנם עלה בכ-8 נקודות אחוז משנת 2000 ל-2004, בדומה לשיעור העלייה הממוצע באוכלוסייה כולה ובקרב בעלי 9-12 שנות לימוד - אולם שיעורם של כל המשכילים המועסקים במשרה חלקית (מרצון ושלא מרצון) ירד בחצי נקודת אחוז; זאת בניגוד לעלייה של 1.2 אחוז בשיעור המועסקים במשרה חלקית בסך האוכלוסייה במחזור עסקים זה. הדבר מבטא את יכולתם של בעלי השכלה גבוהה בלבד להגדיל את היקף משרתם. גם בקבוצות נוספות - אוכלוסייה מעל גיל 60 וסטודנטים - עלה בשנים 2000 עד 2004 שיעור המועסקים במשרה חלקית שלא מרצון. עם זאת השיעור הנמוך של העובדים במשרה חלקית שלא מרצון בקבוצות אלו, וחלקן הנמוך של אותן קבוצות בקרב העובדים במשרה חלקית (לוח 1) מבטאים גישה המדגישה את היתרונות של גמישות השוק, גישה שאימצו מדינות OECD.

## לוח 1

שיעור העובדים במשרה חלקית מסך המועסקים (אחוזים)

שעור הקבוצה בסך העובדים במשרה חלקית		שעור העובדים במשרה חלקית מהקבוצה המדוברת		
2004	2000	2004	2000	
100.0	100.0	15.2	14.0	סה"כ
26.0	23.7	7.1	6.0	גברים
74.0	76.3	25.0	24.0	נשים
18.0	17.3	25.2	19.3	גילאי 20-25
69.6	69.6	12.9	12.1	גילאי 26-60
12.4	13.1	36.6	34.1	גילאי 60+
7.5	6.8	10.3	9.1	ערבים
6.6	7.5	19.1	16.5	0-8 שנות לימוד
32.1	31.1	12.1	10.2	9-12 שנות לימוד
28.8	29.1	16.9	16.2	13-15 שנות לימוד
27.0	26.5	15.3	15.8	16 ומעלה שנות לימוד
				16 שנות לימוד או יותר שאינם חרדים ואינם עולים חדשים
24.9	21.2	15.1	16.0	
41.2	44.8	12.5	12.4	נשוי/אה שבן/בת זוג/ה עובד/ת
21.9	21.4	15.5	14.2	נשוי/אה שבן/בת זוג/ה לא עובד/ת
36.9	33.8	19.5	16.8	לא נשוי/אה
57.3	61.3	23.7	24.3	אימהות
8.5	8.2	27.6	26.6	אימהות לילד עד גיל שנה
16.3	16.9	36.4	31.0	סטודנט

אמנם גם עתה העובדים במשרה חלקית שלא מרצונם הם רק רבע מכלל העובדים במשרה חלקית, אך אין להתעלם מגידולה המהיר של קבוצה זו בשנים האחרונות. ההתייחסות השלילית לגידול מספרן של המשרות החלקיות בישראל מקבלת משנה תוקף, שכן בקרב העובדים במשרה חלקית שלא מרצונם אחוז הנותרים במשרה כזאת כעבור שנה עד שנה וחצי גבוה יותר מאשר בקרב שאר המועסקים במשרה חלקית - 75 אחוזים לעומת 65 אחוזים, בהתאמה - ושיעור היוצאים מתעסוקה נמוך בקרוב לשליש. מכאן, שחלק מהעובדים המבקשים להרחיב את היקף המשרה שלהם נתקלים במחסום המונע זאת בעדם. מצב זה מקביל באופיו לאבטלה, בהיותו נובע ממחסור בביקוש לעובדים לסיפוק ההיצע, ואכן נמצא קשר מובהק בין עלייה ברמת האבטלה לגידול שיעורי העבודה במשרה חלקית שלא מרצון<sup>4</sup>. העלייה החדה של שיעור המועסקים במשרה חלקית בניגוד לרצונם משקפת בעייתיות ביכולתו של שוק העבודה הישראלי לייצר משרות מלאות לעובדים בכלל ולקבוצות אוכלוסייה חלשות בפרט. את הבעיה ניתן לייחס למיתון ששרר בשנים 2000 עד 2002, או למדיניות הממשלה של הורדת קצבאות - אך קביעה חד-משמעית מחייבת בדיקה אקונומטרית עמוקה יותר של הדברים.

4 להרחבה ראו: י' כהן, ח' שטייר ור' נדיב, "עבודה חלקית שלא מרצון ואבטלה בישראל", 1979-1997, הרבעון לכלכלה, אוקטובר 2000.

## ב. תעסוקת עובדים זרים

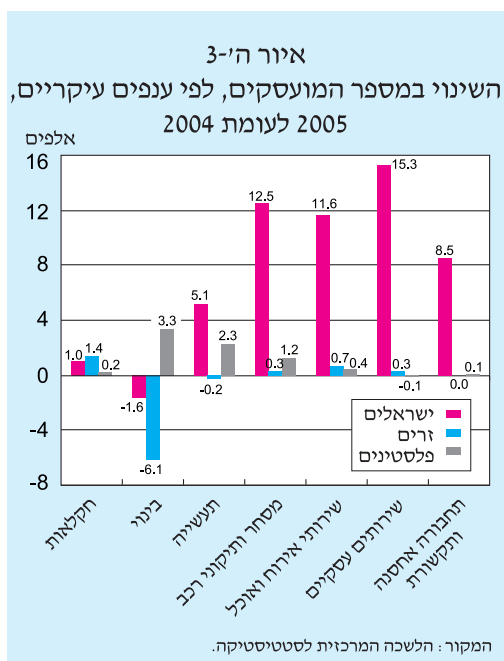
מספר העובדים הזרים (לא כולל עובדים מהרשות הפלסטינית) במשק עלה ב-2005 ב-2.9 אחוזים והגיע ל-194 אלף, לאחר ירידה מצטברת של כ-20 אחוזים בשנתיים הקודמות, ובניגוד להחלטת הממשלה להמשיך ולהפחית את מספרם (לוח ה'-2 ואיורים ה'-2 וה'-3). גידול מספרם של העובדים הזרים ב-2005 מוסבר בצמיחה הכלכלית, שהגדילה את הביקוש להם, לצד התרופפות במדיניות המכוונת לצמצום מספרם. גידול מספרם של העובדים הזרים ב-2005 השתקף בגידול מספר העובדים הזרים השוהים בארץ באופן בלתי חוקי<sup>11</sup> - נכנסו לישראל כתיירים או שתוקף רישיונם פג - לכ-130 אלף איש.

מספר העובדים הזרים ב-2005 (194 אלף) גבוה ממספר המובטלים הישראלים בעלי עד 12 שנות לימוד - 161 אלף איש - והעסקתם של הזרים דוחקת קבוצה זו של ישראלים משוק העבודה ופוגעת בתנאי העסקתם של הנותרים בו. מדיניות הממשלה להפחתת מספרם של העובדים הזרים נחלשה ב-2005, שכן מספר ההיתרים לעובדים זרים לא הצטמצם (פרט לענף הבנייה), לא ננקטו צעדים לייקור העסקתם<sup>12</sup>, וניכר רפיון בפעולות האכיפה לשם הקטנת מספרם של השוהים הבלתי חוקיים. לפי נתוני מינהל האוכלוסין, כ-6.5 אלף עובדים זרים ששהו בארץ שלא כחוק נשלחו בחזרה למדינותיהם ב-2005, לעומת כ-18.5 אלף ב-2004, תוך ירידה בשיעור היישום של צווי ההרחקה שהוצאו על ידי משרד הפנים.

11 גידול מספרם של העובדים המוגדרים כשוהים בלתי חוקיים הושפע גם מגידול מספר העובדים המועסקים בענף הסייעוד כחוק אך לא משולם עבורם ביטוח לאומי, בשל הסדר העסקתם. בשלב זה, מפאת מגבלת נתונים, לא ניתן להבחין בין קבוצה זו לקבוצת העובדים הבלתי חוקיים.  
12 הצעת האוצר להעלות את ההיטל על העסקת עובדים זרים לא התקבלה, והיקף הגבייה של ההיטל הקיים היה נמוך במיוחד.

גידול מספרם של העובדים הזרים ב-2005 מוסבר בצמיחה הכלכלית, שהגדילה את הביקוש להם, לצד התרופפות במדיניות המכוונת לצמצום מספרם.

מדיניות הממשלה להפחתת מספרם של העובדים הזרים נחלשה ב-2005: מספר ההיתרים לעובדים זרים לא הצטמצם, לא ננקטו צעדים לייקור העסקתם, וניכר רפיון בפעולות האכיפה.



חזרה למדיניות של צמצום ההעסקה של זרים בישראל, לצד ייקור העסקתם, היא רכיב מרכזי במדיניות לעליית התעסוקה, והשכר של ישראלים בעלי השכלה נמוכה, לשם העלאת רווחתם והקטנת העוני בקרבם.

העסקת העובדים הזרים בישראל מאורגנת משנת 1993 במסגרת "הסדר כבילה", שבו היתר העבודה של העובד לפני כניסתו ארצה ובזמן עבודתו תלוי במעביד יחיד ובעבודה מוגדרת. ב-2004 גיבשה "הוועדה להסדרת העסקתם של העובדים הזרים" הסדר חדש, המושתת על תאגידים שיספקו את העובדים למעסיקים. ההסדר יועד לאפשר יחסי עובד-מעביד ארוכי טווח, להבטיח את זכויות העובדים הזרים<sup>13</sup>, להקל על מעבר העובד הזר בין מעסיקים ולהבטיח את יציאתו מהארץ

הסדר חדש להסדרת תעסוקת העובדים הזרים, המושתת על תאגידים, החל לפעול ב-2005 - בשלב הראשון בענף הבנייה, תוך כוונה להחילו בעתיד גם על יתר הענפים.

בסוף התקופה, באופן מסודר תוך הבטחת זכויותיו הסוציאליות. עם זאת, הסדר זה מותיר כבילה בין העובד לחברת כוח האדם ומאפשר נידוד חלקי ומוגבל בלבד. יתר על כן, ההסדר יוצר חוליית תיווך נוספת, שעלולה לייקר את העסקת העובדים בלי להעלות את שכרם. (לפירוט רחב של ההסדר והשלכותיו ראו דוח בנק ישראל לשנת 2004, החוברת השנייה של מחלקת המחקר, פרק ב'). ההסדר החל לפעול במאי 2005, בשלב הראשון בענף הבנייה, תוך כוונה להחילו בעתיד גם על יתר הענפים. כ-40 תאגידים פנו לשם קבלת רישיונות, ובהם רשומים כ-10,500 עובדים זרים. במקביל ירד מספר ההיתרים לעובדים זרים בענף הבנייה ב-22 אחוזים, ל-15 אלף בלבד, לאחר ירידה של 32 אחוזים ב-2004<sup>14</sup>. הירידה במספר ההיתרים ובמקביל הסדרת פעילות העובדים הזרים בענף הבנייה דרך תאגידים, הובילה לעלייה של שכרם בענף.

בענף הסיעוד עלה מספר ההיתרים לעובדים זרים ב-8.4 אחוזים, ל-33 אלף, לאחר ירידה חדה של 20 אחוזים ב-2004. בענף הסיעוד אין מכסה להיקף ההיתרים, ומספרם נקבע לפי הצורך. זאת מתוך התפיסה כי רווחתו של הקשיש גבוהה יותר כשהוא מטופל במסגרת הביתית, ומפני החיסכון התקציבי הגלום בכך לעומת אשפוז במוסד גריאטרי. המממן הגדול ביותר של עובדים בתחום הסיעוד הוא המוסד לביטוח לאומי, המממן כ-75 אלף עובדים, מתוכם כ-8 אלפים זרים<sup>15</sup>. אחת מבעיות הענף היא עזיבת עובד הסיעוד את מעסיקו לשם עבודה ללא היתר בשכר גבוה יותר. הדבר פוגע בנזקק ומביא לכניסה של עובדים זרים נוספים על אותו היתר. רק פעולות אכיפה נחרצות ומתן תנאי שכר הולמים

13 כל תאגיד נדרש לשלם 10,000 ש"ח דמי רישיון ו-500 ש"ח עבור כל בקשה לעובד, בין אם הוא מועסק ובין אם לאו. עבור כל עובד מפקיד המעסיק 700 ש"ח לחודש לקרן פיצויים, וכן מתחייב לתשלום עבור 236 שעות עבודה בחודש. מעקב מתנהל בזמן אמת אחר תלושי המשכורת המונפקים לעובדים הזרים. 14 כולל העובדים המועסקים על פי הסכם ההעסקה החדש. 15 גמלת הסיעוד במקרה זה אינה ניתנת בעין אלא בשווה כסף, סכום אשר משולם על ידי המוסד לביטוח לאומי ישירות לחברת הסיעוד, ומופחת בפועל ממה שהקשיש ומשפחתו משלמים לעובד הזר.

לעובדים בענף ימנעו תופעות כאלה. בענף החקלאות ניתנו כ-26 אלף היתרים לשנה ובענפי התעשייה - כ-3,000 היתרים. רוב ההיתרים בענפים אלו מאוישים.

### ג. תעסוקת עובדים פלסטינים

ב-2005 גדל מספרם של העובדים הפלסטינים המועסקים בישראל בענפי השירותים - תוצאת הגיאות בפעילות הענפים האלה. מספרם בענף הבנייה עלה בשיעור נמוך לשם החלפת עובדים זרים.

כ-8 אחוזים מכוח העבודה של הרשות הפלסטינית הועסקו ב-2005 בישראל, לעומת כ-20 אחוזים ב-2000.

כ-50 אלף פלסטינים עבדו בישראל ב-2005, מעט יותר מאשר בשנת 2004. מספר העובדים הפלסטינים היה בשיאו בשנת 1999 - כ-120 אלף (לוח ה'-2 ואיור ה'-2). לאחר מכן, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, ובשל האירועים הביטחוניים, ירד מספרם לכ-30 אלף בשנת 2002, ומאז הוא עלה, תוך תנודות התלויות במצב הביטחוני. כ-74 אחוזים מהעובדים הפלסטינים מועסקים בישראל בענפי הבנייה, המסחר והשירותים. ב-2005 גדל מספרם בשירותים, כתוצאה מגיאות בפעילות הענף, ובשיעור נמוך הוא עלה גם בענף הבנייה - לשם החלפת עובדים זרים, שמספרם בענף הבנייה פחת.

תוספת העובדים הפלסטינים ב-2005 כולה מאזור הגדה המערבית (יו"ש), ואילו מספר העובדים מעזה ירד לפחות מאלפיים איש לפני ההתנתקות, ולאחריה נאסרה כניסת עובדים פלסטינים מעזה לישראל. בישראל הועסקו ב-2005 כ-8 אחוזים מכוח העבודה ברשות הפלסטינית, לעומת כ-20 אחוזים מכוח העבודה ב-2000<sup>16</sup>. גם בקרב העובדים הפלסטינים המועסקים בישראל ניתן להבחין בין "עובדים רשומים" ל"עובדים לא-רשומים", אשר אינם מקבלים זכויות סוציאליות כלשהן. בתחילת העשור נמצא כי שכרם של פלסטינים המועסקים בישראל גבוה ב-80 אחוזים משכרם של אלה המועסקים ברשות, וכי אלו העובדים בהיתר הרוויחו 20 אחוזים יותר מהעובדים ללא היתר. המצב הביטחוני בשנים האחרונות, שפגע בפעילות הכלכלית ברשות הפלסטינית, הוביל לעלייה חדה באבטלה שם (עד מעל ל-40 אחוזים), לירידה של 10 אחוזים בשכר הממוצע ברשות ולצמצום מספר העובדים המועסקים בישראל. מגמות אלו צפויות לפעול להרחבת הפער בשכר בין המועסקים הפלסטינים בישראל למועסקים ברשות, ויש להן השפעה מכרעת על היקף ההכנסה הפנויה והעוני בקרבם.

### 5. האבטלה

שיעור האבטלה ירד במהלך שנת 2005 כולה, בהמשך לירידתו ב-2004, וזאת לאחר שנתיים שבהן הוא האמיר.

שיעור האבטלה ירד בשנת 2005 ב-1.4 נקודות אחוז לעומת 2004, ועמד בממוצע על 9.0 אחוזים מכוח העבודה האזרחי, שהם 246 אלף מובטלים. שיעור האבטלה ירד במהלך שנת 2005 כולה עד 8.8 אחוזים ברביע האחרון של השנה, המשך לירידתו ב-2004, וזאת לאחר שנתיים שבהן הוא האמיר, עד ל-10.7 אחוזים ב-2003 (לוחות ה'-1 וה'-2 ואיור ה'-4). שיעור ההשתתפות ב-2005 עלה, כאמור, במידה מתונה יחסית, וירידתו של שיעור האבטלה משקפת בעיקר את גידול התעסוקה במשק.

שיעור האבטלה ירד ירידה חדה, בעיקר בקרב הנשים. אצל הגברים הוא הגיע ל-8.5 אחוזים, ואצל הנשים ל-9.5 אחוזים (לוח ה'-2); שיעור האבטלה בקרב העולים שעלו לארץ אחרי שנת 1990 היה ב-2005, לראשונה, נמוך מזה של הוותיקים - 8.5 אחוזים (לוח ה'-נ'4). חלקם הגבוה של בעלי מקצועות אקדמיים וטכניים בקרב העולים החדשים - כ-30 אחוזים<sup>17</sup> - והביקוש הגובר לעובדים במקצועות אלו תרמו לירידה החדה יחסית בשיעור אבטלתם.

16 מתוך פרסומי הבנק העולמי "The Palestinian Economy and the Prospects for its Recovery" 11.2005, 2. West Bank and Gaza Update, 12.2005.

17 לפי נתוני משרד הקליטה.

משנת 2002 הוחמרו הקריטריונים לקבלת דמי אבטלה והוקטן היקף התשלום. (לפירוט ראו פרק ד' בחלק של מחלקת מחקר בדוח בנק ישראל לשנים 2003 ו-2004). ב-2005 קטן היקף תשלומי דמי האבטלה ב-0.2 אחוז (ממוצע של 10 חודשים), המשך לירידה של 39.5 אחוזים בשנתיים הקודמות. כתוצאה מהשינויים שנעשו בשנים האחרונות, הקריטריונים לקבלת דמי אבטלה בישראל הם מהמחמירים במדינות המערב. יש לזכור כי לדמי האבטלה תפקיד חשוב בשמירה על גמישות שוק העבודה, שכן הם מאפשרים לעובד לחפש, במשך פרק זמן סביר, עבודה התואמת את כישוריו.

חלקו של הגרעין הקשה בקרב המובטלים עדיין גבוה, על אף ירידה קלה ב-2005, כתוצאה ממגמת עלייה שהסתמנה בו כבר מאמצע שנות התשעים והתעצמה בשנות האלפיים. שיעור מחפשי העבודה מעל חצי שנה מתוך מחפשי העבודה עלה מכ-22 אחוזים בשנת 1995 לכ-28 אחוזים בתחילת שנות האלפיים ועד לכ-40 אחוזים ב-2005 (לוח ה'-נ'7). שיעור האבטלה הטרונגי מאוד בין מובטלים בעלי רמות השכלה שונות: בקרב בעלי 9 עד 10 שנות לימוד הוא עמד ב-2005 על 13.1 אחוזים, ואילו בקרב בעלי 16 שנות לימוד ומעלה - על 4.4 אחוזים (לוח ה'-6). הפער בשיעורי האבטלה בין קבוצות ההשכלה

חלקו של הגרעין הקשה בקרב המובטלים עדיין גבוה - על אף ירידה קלה ב-2005 - תוצאה ממגמת עלייה שהסתמנה בו עוד באמצע שנות התשעים והתעצמה בשנות האלפיים.

### לוח ה'-5

#### התרומה לשינוי בשיעור האבטלה<sup>1</sup>, ישראלים, 2002 עד 2005 (העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת, נקודות האחוז)

2005	2004	2003	2002	
-1.4	-0.3	0.4	0.9	סך הכול
-0.5	0.8	0.2	-0.3	השירותים הציבוריים
-0.9	-1.2	0.2	1.3	המגזר העסקי
-0.4	-0.4	-0.1	0.8	הענפים עתירי ההשכלה <sup>2</sup>
0.0	-0.4	-0.3	0.1	מהם: בלתי סחירים <sup>3</sup>
-0.2	0.0	0.1	0.3	תעשייה
-0.2	0.0	0.1	0.4	שירותי מחשוב
-0.1	-0.2	0.0	0.4	הענפים עתירי העבודה הלא-מיומנת <sup>4</sup>
0.3	-0.1	0.1	0.4	מהם: תעשייה
0.0	0.0	0.0	0.2	מזה: טקסטיל והלבשה
0.2	0.2	-0.3	0.0	בינוי
-0.3	-0.3	0.1	0.2	שירותי אירוח ואוכל
-0.4	-0.6	0.2	0.1	יתר הענפים (הלא-מסווגים) <sup>5</sup>
0.1	0.1	0.1	0.2	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 ה'-נ'10).

(2) הענפים עתירי ההשכלה הם: חלק מענפי התעשייה, שירותי המחשוב, הבנקאות, הביטוח והמוסדות הפיננסיים 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 העבודה הלא-מיומנת הם: חלק מענפי התעשייה, המסחר והתיקונים, הבינוי ושירותי האירוח והאוכל.

(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.



השונות הלך והתרחב בעשור האחרון, אולם ב-2005 ירד שיעור האבטלה בעיקר בקרב הקבוצות הפחות משכילות, וזאת במקביל לירידה חדה של משקלן באוכלוסייה. מגמות דומות - בעשור כולו וב-2005 בפרט - ניתן למצוא בתרומותיהם השונות של ענפי המשק לאבטלה בסיווג לפי רמת המיומנות הנדרשת בהם<sup>18</sup> (לוח ה'-5, ובפירוט נרחב יותר של הענפים לוח ה'-נ'-10).

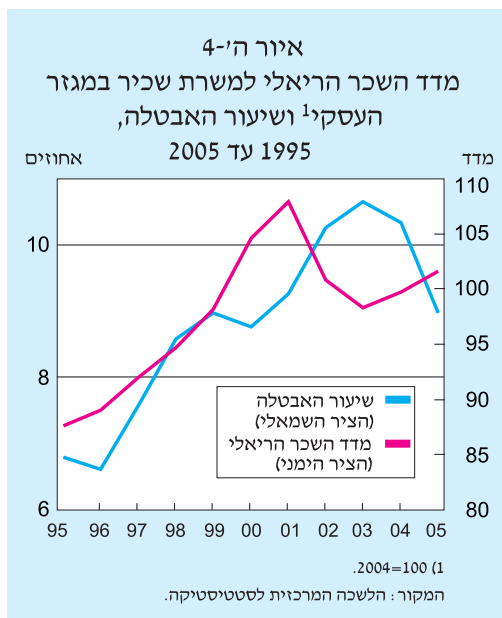
לוח ה'-6					
שיעורי ההשתתפות, שיעורי התעסוקה ושיעורי האבטלה לפי ההשכלה,					
ישראלים, 2001 עד 2005					
(אחוזים)					
2005	2004	2003	2002	2001	
<b>שיעור ההשתתפות<sup>1</sup></b>					
סך הכול					
55.2	54.9	54.8	54.3	54.1	
שנות לימוד					
23.5	23.7	22.7	22.8	23.8	8-0
37.8	38.0	39.0	39.2	39.9	10-9
54.2	54.1	54.1	54.8	54.7	12-11
65.6	66.0	65.6	64.5	65.3	13-15
77.3	77.1	77.0	77.0	74.6	+16
<b>שיעור התעסוקה<sup>1</sup></b>					
סך הכול					
50.2	49.2	48.9	48.7	49.1	
שנות לימוד					
20.0	19.9	18.9	19.5	20.8	8-0
32.9	32.3	33.1	33.4	34.2	10-9
47.7	46.8	46.7	47.9	48.2	12-11
60.7	60.3	59.9	58.7	60.0	13-15
73.9	73.1	72.4	72.5	71.3	+16
<b>שיעור האבטלה<sup>2</sup></b>					
סך הכול					
9.0	10.4	10.7	10.3	9.3	
שנות לימוד					
15.0	16.1	16.6	14.5	12.8	8-0
13.1	15.2	15.3	14.7	14.2	10-9
12.0	13.5	13.6	12.5	11.8	12-11
7.4	8.7	8.7	9.1	8.1	13-15
4.4	5.3	5.9	5.8	4.5	+16

(1) מהאוכלוסייה בגיל העבודה.  
 (2) מכוח העבודה האזרחי.  
 המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

18 הענפים שבהם רמת המיומנות נמוכה תרמו עלייה מצטברת של כ-4 נקודות אחוז לשיעור האבטלה במהלך העשור, בעוד ששינויי התעסוקה בענפים המתקדמים הובילו לירידה מצטברת של 2 נקודות אחוז באבטלה במהלך העשור. כך גם ב-2005: הענפים המתקדמים תרמו לירידה של 0.4 נקודות אחוז בשיעור האבטלה, ואילו הענפים המסורתיים לא השפיעו על ירידתה. בקבוצת ענפים אלו השפעת הגידול של מספר המועסקים בענפי התיירות, שפעלה לירידת האבטלה, קוזה על ידי גידול מתון בלבד של התעסוקה בענפי התעשייה המסורתיים.

## 6. השכר

השכר הריאלי למשרת שכיר במשק היה ב-2005 גבוה ב-1.2 אחוזים בממוצע מאשר בתקופה המקבילה ב-2004. עלייה זו נבעה מעלייה של 1.8 אחוזים במגזר העסקי ויציבות של השכר בשירותים הציבוריים (לוח ה'-7 ואיור ה'-4). גידולו של השכר הריאלי שיקף עלייה של 2.6 אחוזים בשכר הנומינלי בניכוי עליית המחירים הממוצעת בתקופה.



השכר בשירותים הציבוריים הושפע מביטול ההיטל "לעידוד הצמיחה במשק" בחודש יולי, לאחר שנתיים של ניכוי מהשכר בשיעור ממוצע של 4 אחוזים; אלמלא בוטל ההיטל היה השכר בשירותים הציבוריים נשחק. השכר בשירותים הציבוריים עלה בשיעור מתון יחסית לשעות העבודה לעובד במגזר זה, דבר המעיד על התייעלות בו, בעיקר במינהל הציבורי, שבו הצטמצם גם היקף כוח האדם. השכר עלה בשיעור גבוה יחסית בשירותי הבריאות, הרווחה והסעד, וכן בשירותים הקהילתיים והחברתיים, עם התרחבות כוח האדם בענפים אלו. היציבות בשכר, לאחר שנתיים של ירידות חדות בו בשירותים הציבוריים, הושפעה גם מקבלת תוספת יוקר חלקית לשנים 2002-2001 בלבד, ממיתון קצב העלייה

עליית השכר בשירותים הציבוריים הייתה מתונה מעליית מספרן של שעות העבודה לעובד במגזר זה, דבר המעיד על התייעלות בו; זאת בעיקר במינהל הציבורי, שבו הצטמצם גם היקף כוח האדם.

יציבות השכר המתונה בשירותים הציבוריים, לאחר שנתיים של ירידות חדות, הושפעה גם מקבלת תוספת יוקר חלקית, ממיתון קצב העלייה בדרגות מאי-חתימה על הסכם שכר, ממדיניות נוקשה לשמירה על מסגרת השכר ומתוכניות לעידוד פרישה של בעלי ותק רב.

השכר לשעת עבודה במגזר העסקי עלה פחות משיעור גידולו של התוצר לשעת עבודה במגזר זה, וכך קטנה עלות העבודה ליחידת תוצר.

בדרגות מאי-חתימה על הסכם שכר לשנים 2002 עד 2005<sup>19</sup>, ממדיניות נוקשה לשמירה על מסגרת השכר וההטבות במגזר זה, וכן מתוכניות לעידוד פרישה של בעלי ותק רב. (ראו תיבה ו'-2, "הירידה בגיל הפורשים לגמלאות בשירות הציבורי משנת 2000", בפרק ו'). ב-2005 גם נקבעו כללים חדשים להערכת תארים אקדמיים החשובים לקידום ולשכר במגזר הציבורי<sup>20</sup>. לנוכח ההאטה בקצב עליית המחירים בשנים האחרונות, ראוי כי בהסכמי השכר שייחתמו בעתיד במגזר הציבורי יפחת רכיב עליית השכר האוטומטית ויגדל חלקן של הטבות השכר שיתרמו לעידוד התפוקה והיעילות במגזר זה.

השכר לשעת עבודה במגזר העסקי עלה באחוז<sup>21</sup>, פחות משיעור גידולו של התוצר הגולמי לשעת עבודה במגזר זה - 3 אחוזים - וכך קטנה עלות העבודה ליחידת תוצר גולמי ב-1.9 אחוזים. ירידת עלות העבודה ליחידת תוצר גולמי באה בהמשך לירידה מצטברת של כ-7 אחוזים בשנים 2003 ו-2004. היא משקפת את שיעור האבטלה הגבוה במשק,

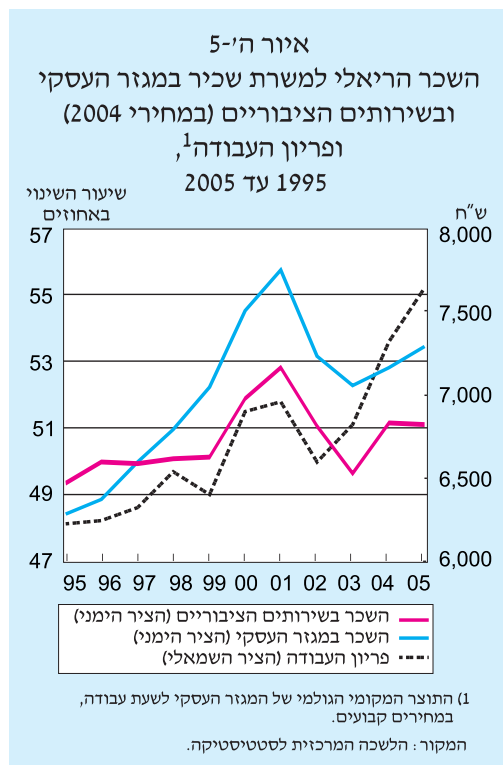
19 הסכם השכר האחרון שנחתם במגזר הציבורי היה לשנים 1999 עד 2001, וגם תוספת השכר לתקופה זו עדיין לא סוכמה. משא ומתן לשם חתימה על הסכם סופי לתקופה זו וכן על הסכם שכר חדש לשנים 2002 עד 2006 צפוי בשנה הקרובה.

20 הכללים כוללים הגדרה של סוג הקשר עם המוסד, בחינות נדרשות במסגרת התוכנית, תוכנית לימודים וסגל הוראה ברמה גבוהה ובחינה מקומית במקצוע הנלמד.

21 השכר לשעת עבודה מנקודת ראות המעסיק. שכר זה מחושב כסך הוצאות העבודה של המעסיקים מחולק במספר שעות העבודה של השכירים, ובו משתמשים לשם חישוב עלות העבודה ליחידת תוצר.

הירידה בעלות העבודה  
איפשרה ליצרנים  
להעלות את השכר  
בשנתיים האחרונות תוך  
הגדלת התעסוקה, בלי  
לפגוע ברווחיות הייצור -  
שכן השכר ליחידת תוצר  
מנקודת מבטם ירד.

המאפשר את התרחבות הפעילות והתעסוקה ללא לחצים משמעותיים לעליית שכר, בפרט בקרב העובדים הלא משכילים, ובמקביל - את עליית ניצולת העבודה וההון בתקופה זו, המתבטאת בפריון עבודה גבוה יחסית. ראוי לציין כי בעוד השכר מתנהג בשנים האחרונות באופן פרו-מחזורי - ירידה חדה בשנות המיתון ועלה בשנתיים האחרונות - עלות העבודה ליחידת תוצר יורדת בהתמדה זה שלוש שנים. התפתחויות אלו אפשרו ליצרנים להעלות את השכר בשנתיים האחרונות תוך הגדלת התעסוקה בלי לפגוע ברווחיות הייצור, שכן השכר ליחידת תוצר מנקודת מבטם ירד. עם זאת, הירידה בעלות העבודה ליחידת תוצר התמתנה בשלוש השנים האחרונות, ורק המשך ההתייעלות עשוי למנוע את עלייתה, לנוכח ירידת שיעור האבטלה והתקרבות המשק לתעסוקה מלאה (לוח ה'-2 ואיור ה'-5).



עליית השכר הריאלי למשרת שכיר במגזר העסקי התמתנה במהלך 2005 - בין היתר, עקב האצת עלייתם של המחירים וירידת מספר שעות העבודה למועסק במהלך השנה. עליות שכר ב-2005 במגזר העסקי היו בעיקר בענף החשמל והמים (6.7 אחוזים), בשירותים העסקיים (5.1 אחוזים), ובשיעור מתון יותר בתעשייה (2.0 אחוזים) ובשירותים הפיננסיים (2.4 אחוזים); באחרון - לאחר עלייה חדה ב-2004 (לוח ה'-7). עליות השכר בענפים אלו אמנם הונעו על ידי גידול של הפעילות ותשומת העבודה בהם, אולם גם בענפים אחרים - כשירותי המסחר האירוח והתיירות - התרחבו הפעילות והתעסוקה ואף בשיעורים גבוהים יותר, וזאת תוך עליות שכר מתונות בלבד. גם השינויים במספר הממוצע של שעות העבודה לשכיר אין בהם כדי להסביר את הפער בהתפתחות השכר בין הענפים השונים.

בדירוג עליות השכר  
ב-2005 לפי ענפים בולט  
מיתאם גבוה בין שיעורי  
הגידול של שכר העובדים  
בענף למשקל העובדים  
המשכילים בו.

עם זאת, בדירוג עליות השכר ב-2005 לפי ענפים בולט מיתאם גבוה בין שיעורי הגידול של שכר העובדים בענף למשקל העובדים המשכילים בו (לוח ה'-8). כך, לדוגמה, שלושת הענפים שבהם עליות השכר היו החדות ביותר - חשמל ומים, שירותים עסקיים ובנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים - הם גם שלושת הענפים שבהם שיעור העובדים המשכילים הוא הגבוה ביותר במגזר העסקי<sup>22</sup>. ראוי לציין כי ענף החשמל והמים וענף הבנקאות מאופיינים באיגודי עובדים חזקים ובכוח מיקוח רב של העובדים בהם. ענף השירותים הפיננסיים התאפיין בשנת 2005 גם בריבוי סכסוכי עבודה, שהיו קשורים להליכי הפרטה ומיזוג וכן למסקנות "ועדת בכר", והובילו להסכמי שכר נדיבים ומענקים בענף זה. בסיווג משנה של ענף התעשייה נמצא כי השכר עלה בשיעורים חדים בענפים המתקדמים, בעוד שעלייתו בענפי התעשייה המסורתיים הייתה מתונה יחסית.

22 סיווג הענפים לפי הרכב כוח האדם נלקח מסקרי כוח אדם לשנת 2004.

לוח ה'7  
העלייה או הירידה של השכר הריאלי למשרת שכיר<sup>1</sup>,

2001 עד 2005  
(אחוזי השינוי, מחירים קבועים)

2005	2004	2003	2002	2001	
1.2	2.5	-3.0	-6.2	3.0	סך הכול
1.3	2.3	-3.1	-6.2	2.5	ישראלים
0.0	4.6	-4.1	-4.9	2.6	השירותים הציבוריים
1.8	1.5	-2.5	-6.7	3.3	המגזר העסקי - סך הכול
1.8	1.0	-2.7	-6.8	2.4	ישראלים
1.4	0.6	-0.9	-4.5	8.2	חקלאות - סך הכול
1.3	-0.3	-0.9	-3.8		ישראלים
2.0	2.3	-0.1	-4.7	3.2	תעשייה
6.7	0.4	-2.7	-3.1	2.5	חשמל ומים - ישראלים
-0.1	1.6	-3.5	-4.6	4.2	בינוי - סך הכול
0.2	-0.8	-3.1	-5.3		ישראלים
1.2	0.2	-2.7	-6.9	2.3	מסחר ותיקונים - ישראלים
0.3	-0.4	-0.1	-6.9	-0.1	שירותי אירוח ואוכל
0.0	-0.7	-2.6	-5.2	0.9	תחבורה, אחסנה ותקשורת - ישראלים
2.4	10.3	-3.4	-10.2	1.6	שירותים פיננסיים - ישראלים
5.1	3.2	-3.7	-8.6	3.7	שירותים עסקיים

1) השכר הריאלי למשרת שכיר על פי דיווחי המוסד לביטוח לאומי; כולל עובדים פלסטינים ועובדים זרים מדווחים, אלא אם כן צוין אחרת.  
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כנגד זאת, בענפים שבהם שיעור המשכילים נמוך - כגון ענף המסחר, שירותי האירוח והאוכל, התחבורה והתקשורת - עלה השכר בשיעור נמוך במיוחד, על אף התרחבות חדה של הפעילות והמועסקים, ובבינוי נשחק השכר בגלל השפל בפעילות. למיתון עליית השכר בענפים המסורתיים תרמה גם הקפאת שכר המינימום בשנתיים האחרונות, בעקבות החלטת הממשלה בעניין, בחוק ההסדרים ל-2002<sup>23</sup>.

נראה כי את הביקוש לעובדים במשק ניתן לסווג באופן גס לשני סוגים: (א) ביקוש לעובדים משכילים ומיומנים, שבקרבת שיעור האבטלה נמוך ומתקרב לשיעור האבטלה הטבעי שלהם, ויכולת המיקוח שלהם גבוהה - ביקוש שהוביל לעליות שכר בענפים שהם מועסקים בהם; (ב) ביקוש לעובדים לא משכילים, שבקרבת שיעור האבטלה גבוה ועקומת ההיצע שלהם גמישה יחסית, ולכן על אף גידול הביקוש ומספר המועסקים מקרבם, שכרם

בענפים שבהם שיעור המשכילים נמוך עלה השכר בשיעור נמוך במיוחד, על אף עלייה חדה של הפעילות והמועסקים בהם.

23 שכר המינימום צפוי לעלות באפריל 2006 ב-3.5 אחוזים - ל-3,450 ש"ח.

## לוח ה'-8

העלייה או הירידה בתוצר, בתשומת העבודה ובשכר הריאלי לפי ענפים, 2005  
(אחוזי שינוי)

השינוי לעומת שנת 2000		השינוי לעומת אשתקד				שיעור המשכילים בענף (מעל 12 שנות לימוד) <sup>1</sup>	
השינוי בשכר הריאלי למשרת שכיר	השינוי בתשומת העבודה	השינוי בשכר הריאלי למשרת שכיר	השינוי בתשומת העבודה	השינוי בתוצר			
4.5	-4.2	17.7	1.4	3.5	-8.7	0.29	חקלאות
2.6	-3.9	-6.3	2.0	1.9	3.6	0.48	תעשייה
3.5	9.0	14.7	6.7	5.8	7.2	0.54	חשמל ומים בינוי
-2.8	-22.9	-9.7	-0.1	-3.5	-0.6	0.26	מסחר ותיקונים
-6.1	9.0	12.1	1.2	3.0	11.7	0.36	שירותי אירוח ואוכל
-7.1	-5.8	0.3	8.0	8.0	0.36	0.39	תחבורה, אחסנה ותקשורת
-7.5	4.2	17.6	0.0	4.8	10.2	0.65	שירותים פיננסיים
-0.4	11.2	8.7	2.4	4.9	5.8	0.71	שירותים עסקיים
-1.1	18.1	5.1	3.7	3.7			

(1) נתוני שנת 2004.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מתינותן של עליות השכר בענפים שבהם שיעור המשכילים נמוך היא שאיפשרה ירידתה של עלות העבודה ב-2005.

שיעורי מס ההכנסה צפויים לרדת אל מתחת לשיעורים המקובלים בממוצע במדינות המפותחות.

לא עלה. מתינותן של עליות השכר בענפים שבהם שיעור המשכילים נמוך היא שאיפשרה את המשך ירידתה של עלות העבודה ב-2005.

ב-2005 יושם שלב נוסף במסגרת שינויי החקיקה להורדת מס ההכנסה, והוחלט להקדים את השלב האחרון בתהליך הפחתת המס לתחילת 2006, וכן להגדיל את היקף ההפחתות תוך פריסת התהליך עד סוף 2010<sup>24</sup>. בסוף התהליך שיעור המס המרבי על העובד יהיה 44 אחוזים, לעומת 49 אחוזים ב-2005, ובכך יורדים שיעורי מס ההכנסה אל מתחת לשיעורים המקובלים בממוצע במדינות המפותחות<sup>25</sup>. במקביל להורדת המס נעשו שינויים נוספים במיסוי העבודה הישיר - ביטול נקודת זיכוי לעובד שבן זוגו אינו עובד, העלאת ההפרשה לבעלי פנסיה תקציבית בשירות מדינה, שינויים בהפרשות לביטוח לאומי ולמס הבריאות ועוד. נוסף על השינויים במיסוי הישיר נמשך ב-2005 תהליך הקיצוץ בקצבאות, שהותווה בשנים 2002 ו-2003 במסגרת התקציבים השונים והתוכנית להבראת המשק. אמנם סך תשלומי הקצבאות ב-2005 עלה ריאלית ב-0.5 אחוז, בזכות גידול של קצבאות הזקנה,

24 לאוכלוסייה מתחת לסף המס ניתנה תוספת לנטו באמצעות הפחתת דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות, וכדי להימנע מפגיעה בהכנסות המוסד לביטוח לאומי הועלו שיעורים אלו לבעלי הכנסות גבוהות.

25 ראו: "שיעורי מס הכנסה על שכר בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית", דוח בנק ישראל לשנת 2004, החוברת השנייה של מחלקת המחקר, פרק ג'.

אך היקף התשלומים ביתר הקצבאות ירד, ובמצטבר משנת 2002 תשלומי הקצבאות ירדו ריאלית ביותר מ-10 אחוזים<sup>26</sup>.

התרחבות התעסוקה ועליית השכר במשק ב-2005, וכן הירידה בשיעורי המס על הכנסה, והגידול הקל של היקף הקצבאות הביאו לעלייה ריאלית של 1.6 אחוזים בהכנסה הפנויה לנפש, עיקרה בעשירונים העליונים (ראו גם לוח ו'-נ'-13<sup>27</sup> בנספח וכן דוח העוני של המוסד לביטוח לאומי, ינואר 2006). כמו כן נמצא בבדיקת מכלול השינויים שנעשו בשנים האחרונות כי הם הובילו לירידה בתרומתם של המיסוי והקצבאות לצמצום אי-השוויון, בעיקר במשקי בית שהעומד בראשם עובד, וזאת תוך עלייה של שיעור המשפחות העובדות בקרב העניים ב-2005. לנוכח פגיעותם של בעלי השכר הנמוך בשוק העבודה יש להשקיע משאבים בהעצמת קבוצה זו, על ידי החלת מס הכנסה שלילי, גיבוש תוכניות להשמה-בעבודה של קבוצות בעלות מאפיינים מיוחדים והקפדה על אכיפת חוקי העבודה, לרבות חוק שכר המינימום.

התרחבות התעסוקה,  
עליית השכר, ירידת  
שיעורי המס והעלייה  
הקלה בקצבאות הביאו  
לגידול ריאלי של  
ההכנסה הפנויה, בעיקר  
בעשירונים העליונים.

לנוכח פגיעותם של בעלי  
השכר הנמוך בשוק  
העבודה יש להשקיע  
בהעצמת קבוצה זו.

---

26 בשנת 2006 צפויה עלייה של 2.7 אחוזים בתעריפי הקצבאות, וכן צפויה להתעדכן רמת שכר המינימום.

27 לפי הלוח ההכנסה נטו עלתה בשנתיים האחרונות בממוצע ב-2.5 אחוזים למשתכרים יותר מפי ארבעה מהשכר הממוצע, תוצאת השינויים במסים הישירים, בעוד שעבור המשתכרים ברמת השכר הממוצע היא עלתה בממוצע ב-0.8 אחוז בלבד.