

תוכנית מתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל

חברי הצוות:

דן בן-דוד (יו"ר)

החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב
והמרכז לחקר מדיניות כלכלית (CEPR), לונדון

אבנר אחיטוב

החוג לכלכלה, אוניברסיטת חיפה

נח לוין-אפשטיין

החוג לסוציולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב

חיה שטייר

החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב

להתקשרות:

טל: (03) 640-9912
פקס: (03) 640-7382
דוא"ל: danib@post.tau.ac.il
אתר: <http://spirit.tau.ac.il/public/bendavid>

דן בן-דוד
החוג למדיניות ציבורית
אוניברסיטת תל-אביב
רמת-אביב 69978

תוכן העניינים

	תמצית
i – v	
1	1. הקדמה א. המטרה ב. הצוות ג. מבנה העבודה
2	2. תיאור הבעיות המרכזיות בשוק העבודה א. השתתפות בכוח העבודה ב. נטל המס ומעמד הביניים ג. העבודה כערך
11	3. המלצות לשיפור מצב התעסוקה בטווח הקצר א. תמריצים לעבוד והקטנת נטל המס • איחוד כל הכנסות המשפחה מכל המקורות, הרחבת בסיס המס והקטנת נטל המס • איחוד ושקיפות של כל מקורות הסיוע והסבסוד • החלפת תמריצים לאי-עבודה בתמריצים לעבודה ב. צמצום משמעותי במספר העובדים הזרים ג. רשת משולבת להשלמת השכלה, להכשרה מקצועית ולהשמה תעסוקתית • תכנית 'הזדמנות שנייה' • הכשרה מקצועית • מערכת ההשמה ד. יום לימודים ארוך ותכניות העשרה לילדים ולנוער אחר הצהריים ה. נקודות נוספות • מדיניות אמינה, אופק מדיני והשלמת גדר הביטחון • טיפול מיוחד באוכלוסיות מיוחדות • אכיפת חוק • הגברת גמישות היצע העובדים – הכנסת סימטריות לחוק פיצויי פיטורים
20	4. המלצות לשיפור מצב התעסוקה בטווח הארוך א. חינוך ב. תשתית תחבורה ג. מחקר ופיתוח
22	5. סיכום
23	נספח 1. נשים בשוק העבודה בישראל א. מאפיינים כלליים של השתתפות נשים בשוק העבודה ב. דפוס העבודה של נשים ג. פערי שכר בין המינים ד. אמהות חד הוריות ה. המלצות
26	נספח 2: שוק העבודה והאזרחים הערבים בישראל א. גברים ערבים נדחקים החוצה ב. השכלת הערבים ג. השתלבות תעסוקתית ד. המלצות
30	נספח 3: רשימת האנשים עימם נפגש הצוות

תמצית

שוק העבודה בישראל נמצא עתה באחת התקופות הקשות שידע. חלק מהקשיים נובעים ממדיניות שגויה לאורך שנים, וחלק מתהליכים העוברים על המשקים המערביים ומהמצב הבטחוני הנוכחי. התוצאה היא שיעורי השתתפות נמוכים מאוד בכח העבודה ושיעורי אבטלה גבוהים למדי – הבאים לידי ביטוי בעוני ואי-שוויון בהכנסות ברוטו שהינם בין הגבוהים במערב, וממשיכים לגדול בהתמדה. לאחר כשלושה עשורים של גידול מתמיד בשיעורי האבטלה, באו שלוש השנים האחרונות של מלחמה עם הפלסטינים ומיתון עמוק במיוחד על פי כל קנה-מידה מערבי.

המצב הקיים אינו מחויב המציאות. במקום לתת לגלובליזציה להחמיר את המצב הכלכלי-חברתי, מדינת ישראל יכולה לתעל את הפתיחות לכיוונים של העלאת רמת החיים של כלל האוכלוסייה, כולל של הקבוצות החלשות, ולהקטנה ניכרת של האבטלה. קובעי המדיניות מכנים בשוגג כ"קפיטליזם" את מדיניותם הכלכלית-חברתית אשר מוטה לטובת מעסיקים ולאינטרסים אישיים ואידיאולוגים צרים שאין להם כל קשר עם התנהלות כלכלית קפיטליסטית.

עבודה זו מתמקדת בסוגיות המרכזיות המשפיעות על שוק העבודה בישראל. הכוונה היא לתאר את מימדי הבעיות, להסביר את מקורם, ולהמליץ על מדיניות קצרת טווח וארוכת טווח לטיפול בבעיות. העבודה מבדילה בין מדיניות המכוונת להגדיל ולשדרג את כח העבודה בישראל (צד ההיצע) לבין מדיניות המכוונת להגדלת מספר מקומות העבודה (צד הביקוש).

המלצות

משק צומח צריך יותר ויותר עובדים משכילים ומיומנים – וזה אומר שהביקוש היחסי לעובדים בעלי השכלה נמוכה הולך ויורד עם הזמן. הירידה בביקוש משתקפת בנתוני האבטלה ההולכים וגדלים ככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר. ככל שהסיכויים למצוא עבודה קטנים, יורד גם הרצון לחפש עבודה, דבר המתבטא בנתוני אי-ההשתתפות בכח העבודה. **המטרה המרכזית של מדינת ישראל בתחום הכלכלי-חברתי צריכה להתמקד בשני מישורים ביו-זמנית: הגברת רמת הידע והמיומנות באוכלוסייה בכלל ובאוכלוסייה החלשה בפרט; ושיפור משמעותי בסביבת העבודה, קרי בתשתית הפיזית ובשיטות הייצור.**

חשוב להדגיש כי אימוץ חלקי של המלצות יכול להרע את המצב. היות ומדובר בשינוי מערכתי בתפיסת התעסוקה בישראל, ההמלצות המובאות כאן צריכות להתקבל כמקשה אחת. יחד עם זאת, אסור להחיל באופן רטרואקטיבי מהלכים הפוגעים במי שאינו יכול להחזיר את הגלגל אחורה ולתכנן מחדש את חייו.

המלצות לשיפור מצב התעסוקה בטווח הקצר

1. תמריצים לעבוד והקטנת נטל המס

א. איחוד כל הכנסות המשפחה מכל המקורות, הרחבת בסיס המס והקטנת נטל המס

יש להרחיב את בסיס המס כדי לכלול הכנסות מרווחי הון, הכנסות מחו"ל וכו' – ולהחיל מדרגות המס על ההכנסה בכללותה. הדבר מחייב מעבר לחובת הגשת דו"ח שנתי על כל הכנסות משק הבית כפי שמקובל במדינות מערביות אחרות.

להרחבת בסיס המס יש לצרף הקטנה כוללת של נטל המס על ידי הקטנת הוצאות הממשלה שהינן בין הגבוהות בעולם – גם כאשר לא כוללים בהשוואה את הוצאות הבטחון. אלה צעדים הכרחיים כדי לאפשר הורדת מס הכנסה, רווח מדרגות המס, והקטנת מס ערך מוסף. נטל המס היום על שכבת הביניים גבוה מאוד. מכל שקל נוסף שמשלם מעסיק לעובד הנמצא בעשירון הששי, מקבלת הממשלה כשני שלישי ולעובד נותר כשליש בלבד. נטל המס פוגע ברמת החיים, ברצון לעבוד – ובמקרים מסוימים, גם ברצון להשאר בארץ אצל מי שכישוריו מאפשרים לו חלופות אחרות. גם המסים העקיפים, כגון מע"מ, מהווים נטל כבד יותר בישראל מאשר במרבית המדינות במערב. זהו מס גרסיבי הפוגע בעיקר בשכבות העניות המוציאות את כל כספן על תצרוכת. אילו מדינת ישראל היתה מורידה את הוצאותיה הציבוריות הלא-בטחוניות לרמות מערביות, היתה יכולה להקטין את נטל המס השנתי בכ-7000 ש"ח בממוצע למשפחה. זה הכל עניין של סדר עדיפויות.

ב. איחוד ושקיפות של כל מקורות הסיוע והסבסוד

יש לאחד את כל מקורות הסיוע והסבסוד – כגון ביטוח לאומי, משרד השיכון, משרד הפנים, משרד הדתות, וכו' – למשפחות, לעסקים, ולכל גורם אחר. כפי שיש מקום לאחד את כל מערכות גביית המסים לשם ייעול התהליך, כך גם יש לפעול בתחום הסיוע. הענקת הסיוע יעשה על פי אמות מידה ברורות, שקופות ואחידות לכל המגזרים והאוכלוסיות במדינה.

ג. החלפת תמריצים לאי-עבודה בתמריצים לעבודה

חלק גדול של הסיוע (למי שיכול לעבוד ואינו מוגבל פיזית) צריך להינתן כתמריץ לעבוד. דוגמא לכך היא ה-EITC (EITC) earned income tax credit של הממשל הפדרלי בארה"ב הנותנת מס הכנסה שלילי

בהיקף של 40% מההכנסה עד רמת הכנסה מסוימת – מה שמהווה תמריץ כספי הולך וגדל (עד גבול מסויים) ככל שעובדים יותר. כאשר מגיעים לרמת הכנסה הנקבעת מראש, הסכום המשולם נשאר קבוע גם כאשר ההכנסה ממשיכה לעלות, ואחר כך הוא יורד בהדרגה (עם עליות נוספות בהכנסה) עד להיעלמותו.

במקום קצבאות ילדים שאינן קשורות לעידוד התעסוקה, ניתן לקשור לתעסוקה את הסיוע עבור ילדים על ידי הקטנת ההכנסה החייבת במס לפי גודל המשפחה, כפי שנהוג בארה"ב (שיטת ה-standard deductions וה-exemptions). ככל שהמשפחה גדולה יותר, כך יורדת ההכנסה החייבת במס – באופן שווה עבור כל ילד נוסף. כפי שנאמר לעיל, אין להחיל חוקים אלה באופן רטרואקטיבי על מי שכבר קבע את גודל משפחתו ועלול להידחק לעוני במסגרת החדשה.

2. רשת משולבת של השלמת השכלה, הכשרות מקצועיות, והשמה תעסוקתית

על המערכת החדשה לכלול מספר מעגלים, שלכל אחד מהם קהל יעד ומטרות אחרות, אך הם משלימים זה את זה. ההמלצה הראשונה נוגעת במתן אפשרות לשידורג הידע הבסיסי. ההמלצה השנייה מתייחסת לשידורג המיומנות המקצועית, וההמלצה השלישית עוסקת במערכת המקשרת בין שידורג הידע והמיומנות לבין מציאת מקום עבודה.

א. תוכנית "הזדמנות שניה"

תפקידה של המערכת להשלמת השכלה היא לספק הון אנושי כללי לאותם מבוגרים שנפלטו ממערכת החינוך כילדים, או לעולים חדשים שלא רכשו השכלה תיכונית בארץ המוצא. על ידי כך יינתנו לאותם אנשים האמצעים לשפר את כושר ההשתכרות שלהם. מכיוון שלימודים אלו הינם כלליים בעיקרם, אנו ממליצים שהם יעשו במסגרת ממלכתית. המטרה בלימודים אלו היא להקנות לתלמידים השכלה ברמה תיכונית ולכן אין להתנות אותם במצב התעסוקתי של התלמיד.

ב. הכשרה מקצועית

מעורבות מעסיקים בהכשרה מקצועית תורמת לגידול בשיעורי התעסוקה ובשידורג התעסוקה. יש לעודד את המכללות להקים מרכזי הכשרה טכנולוגיים בשיתוף המעסיקים ובעידוד הממשלה. ישנה חשיבות מיוחדת להשתתפות הסקטור העסקי ביוזמה זו. על המרכזים להציע תוכניות הכשרה מודולריות לטכנאים והנדסאים, תוכניות השתלמות, ותוכניות להסבה מקצועית. הכשרת טכנאים, הנדסאים ובעלי מקצועות אחרים צריכה לכלול התמחות בחברות עסקיות.

ג. מערכת ההשמה

מערכת ההשמה בישראל צריכה לעבור שינוי מהותי הכולל הפרטה. המדינה צריכה להיכנס למסגרת חוזית – הכוללת פיקוח ובקרה על ביצועים עם האפשרות להימנעות מתשלום ואף הטלת קנסות במקרים של אי עמידה בתנאים – עם חברות פרטיות לתקופות זמן מוגבלות, תוך מתן בונוסים לפי ביצועים. כל מרכז השמה (Job Center) צריך להיות על בסיס אזורי, ובכל אזור מרכזי השמה מתמחים בתחומים המשקפים את המאפיינים של האוכלוסייה והמעסיקים המקומיים כדי לאפשר מתן טיפול אישי ככל שאפשר.

התפקיד המרכזי יהיה לאתר, להציע ולהמליץ לכל פונה על חלופות שונות: השלמת השכלה, הכשרה מקצועית ו/או חיפוש מיידית של מקום עבודה. על המרכז ללוות את הפונה במהלך כל המסלול שיבחר עד שלב מציאת מקום העבודה וכן לתקופה שתוגדר לאחר מכן. הפונה יוכל ליהנות מהידע המקצועי ומהנסיון הנצבר בהתאמת כישורים והעדפות לאפשרויות הקיימות.

3. צמצום משמעותי במספר העובדים הזרים

המדינה כבר הגיעה למצב בו אחד מכל שמונה עובדים בארץ אינו ישראלי. זהו שיעור גבוה יותר מכל מדינה אירופית מלבד שוויץ. בזמן שהמשק הישראלי ממלא זקוק בעיקר ליותר עובדים משכילים, הצפת שוק העבודה בזרים לא-משכילים דחקה אל מחוץ למעגל העבודה עובדים ישראליים בעלי השכלה ומיומנות נמוכות ודחקה כלפי מטה את שכרם של עובדים ישראליים בעלי אותם כישורים.

האטרקטיביות העיקרית של העובדים הזרים הינה עלותם הנמוכה – כ-40% עד 50% פחות מעלות העסקת עובד ישראלי (על פי משרד האוצר). עלותם הנמוכה נובעת, בין השאר, מכך שמעסיקים הישראליים אינם מעניקים לעובדים הזרים את תנאי המינימום המתחייבים על פי חוק לעובדים ישראליים: תשלום שכר מינימום, הוצאות סוציאליות וכו'.

ייקור משמעותי של עלות העסקת הזרים הינו הדרך האפקטיבית ביותר לצמצם את הביקוש לזרים. החלת כל חוקי העבודה, כולל שכר מינימום הינו רק ההתחלה. בנוסף יש להטיל מס בגובה עשרות אחוזים כדי שלא יהיה כדאי להעסיקם. את משטרת ההגירה יש להפעיל נגד מעסיקים ישראליים מפירי חוק ולא רק ברדיפת הזרים. אם לא יהיה ביקוש עבורם, הם יאלצו לעזוב בעצמם. צמצום משמעותי בהעסקת הזרים יתבטא בגידול מסוים בשכר המשולם לעובדים לא-מיומנים וכן בביקוש לעובדים ישראליים.

4. יום לימודים ארוך ותוכניות העשרה לילדים ונוער אחר הצהריים

יש לספק (א) חינוך חינוך ביום לימודים ארוך לכל ילדי ישראל, ו-(ב) תוכניות העשרה מסובסדות לילדים ונוער בשעות אחר הצהריים. יש לכך השפעות סטטיות חיוביות (כלומר, על רמת החיים) וגם דינמיות (כלומר, על קצב הגידול של רמת החיים, קרי שיעור הצמיחה הכלכלית). זו הדרך שבה צריכים לבחון את עלויות התוכניות מול השיפורים הניכרים בהיקפי היצור – וכן בתקבולים ממסים – העתידיים כתוצאה מגידול במספר העובדים ומשיפור איכות ההון האנושי בכח העבודה של מחר.

5. נקודות נוספות**• מדיניות אמינה, אופק מדיני והשלמת גדר הביטחון****• אכיפת חוק**

רמת אי-הציות לחוק וכן נורמות מושרשות של אי-אכיפה בישראל גורמים לחוסר אמון במוסדות השלטון ולעיוותים בלתי-נסבלים בעילות המערכת הכלכלית – שלא לדבר על חלוקת ההכנסות ועל הנשיאה בנטל הציבורי. מדובר, בין השאר, ב-:

- מסחר ו"עבודות שחורות" בהיקף נרחב שאינם מדווחים. היעדר דיווח מתבטא בהיעדר תשלום מסים, מה שמגביר את הנטל על מי שכן משלם על פי חוק. כמו כן, היעדר דיווח מאפשר גם קבלת תשלומי רווחה – המגבירים עוד יותר את נטל המס – עבור מצב של עוני מדומה.

- תרבות עסקית של אי-עמידה בהתחייבויות המשתרעת מפרטים ועסקים הכותבים שיקים ללא כיסוי ועד לממשלת ישראל שאינה עומדת בהתחייבויות החוזיות בתשלום לספקים (במועד ולפעמים, בכלל).

- שכר מינימום וזכויות סוציאליות שאינם בגדר "הנחיות", אלא הינם חוקי המדינה.

- במשק שהולך ומסתמך יותר ויותר על חברות כח אדם כדי לעקוף חוקי עבודה קשיחים המגבילים יכולת תמרון לגיטימית בתהליכי היצור, משתרשת נורמה שבפועל פוגעת בזכויותיהם – הלגיטימיות אף הן – של העובדים. ישנו צורך דחוף בקביעה (באמצעות חקיקה) כי על מקבל השרות מוטלת האחריות לוודא שהעובד הנותן את השרות יקבל את השכר ואת התנאים המגיעים לו על פי חוק.

מדינה המאפשרת זלזול נרחב ושיטתי בחוקיה פוגעת באושיותיה של חברה דמוקרטית ומסכנת את עתידה במו ידה.

• תיקון חוק פיצויי פיטורים

חוק פיצויי פיטורים הוא חוק חברתי מתקדם, המעניק למפוטרי פיצוי בגובה שכר של חודש אחד על כל שנת עבודה. עובד היוצא לגמלאות יקבל ממעבידו את דמי הפיצויים כאילו פוטר. ואולם עובד המתפטר ממקום עבודתו, גם בהתראה ראויה, מאבד את זכותו לפיצויי פיטורים. סיכוייו של מי שמועסק במגזר הציבורי, במוסדות גדולים ו/או במשרה בכירה לקבל את פיצויי הפיטורין שלו הינם גבוהים. הנפגעים העיקריים הם בעיקר העובדים ברמות השכר הנמוכות. אי-הסימטריה בין ניידות המעביד לבין כבילת העובד מביאה לתוצאה לא יעילה ולא הוגנת: עובדים אינם ממצים את יכולתם, ולמעסיקים ניתנה חרב נוספת כנגד דרישות שכר של עובדים הראויים לכך.

על החוק המתוקן לחייב מעבידים להפקיד באופן שוטף את דמי הפיצויים בקופת חיסכון, שתעמוד לרשות העובד כאשר יסיים את התקשרותו עם המעביד, תהיה הסיבה אשר תהיה. כך יוכל כל עובד לקבל את המגיע לו בכל מקרה, בין שהגיע לגיל פרישה, בין שחלילה המעסיק "נעלם", ובין שפוטר או פרש מרצונו.

• טיפול מיוחד באוכלוסיות יחודיות**- הכשרה והעסקה של עובדים רבים בכפרים, עיירות פיתוח ושכונות חרדיות**

שני סקטורים הבולטים במיוחד באי-השתתפותם בכח העבודה הינם גברים חרדים ונשים ערביות. הדוגמא של אזור בנג'אלור שבהודו מצביעה על דרך אפשרית לשילובה של אוכלוסיה בעלת רמות מיומנות נמוכות. הצורך בקלדנים, מרכזנים וכו' – שאינם חייבים להימצא פיזית במפעלים או במשרדים הראשיים – מאפשר הכשרה והעסקה של עובדים רבים בכפרים, עיירות פיתוח ושכונות חרדיות.

- חינוך לשוויוניות בין נשים לגברים

האידיאולוגיה של הגבר כמפרנס הראשי עדיין שרירה וקיימת ונראה כי גם כאשר נשים עובדות מחוץ למשק ביתן הן נתפסות במידה רבה כמפרנסות משניות וממשיכות ב"משמרת השניה" במשק ביתן. בטווח הארוך, ישתפר מצב הנשים רק באמצעות חינוך לשוויוניות, בעיקר בכל הקשור בטיפול בילדים ובבית. בכמה מדינות נעשה ניסיון לעודד השתתפות גברים בשלב ראשון על ידי הענקת הזכות לחופשת לידה לגברים (בעיקרון הזכות קיימת גם בישראל) ובשלב מתקדם יותר על ידי חיוב גברים ונשים לחלוק ביניהם את חופשת הלידה.

הרחבת ההזדמנויות התעסוקתיות עבור משכילים ערבים

כדי לעודד המשך ההתרחבות של ההשלכה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית יש לפעול במישור התעסוקתי כדי להרחיב את ההזדמנויות התעסוקתיות עבור משכילים ערבים. ללא הזדמנויות אלה רבים מקרב האוכלוסייה המשכילה מוצאים עצמם ללא תעסוקה או נאלצים להשתלב בתעסוקות המתאימות לבעלי השכלה נמוכה יותר. במישור נוסף – מערכת ההשכלה – יש צורך ללמוד בצורה יסודית יותר את החסמים להשתלבות במוסדות השכלה גבוהה.

שיתוף פעולה מערכתי נגד אפליה תעסוקתית

עובדים ערבים בישראל סובלים מאפליה תעסוקתית; קרי, מקומות עבודה רבים אינם מוכנים להעסיק אותם ובמקומות בהם מועסקים ערבים הם מוגבלים לעיתים קרובות לקטגוריות מסוימות של משלחי יד. מדובר "בתקרת זכוכית" שיש לנפץ. פעולה זו דורשת שיתוף פעולה מערכתי הכולל מוסדות שלטון, ארגוני מעסיקים, ומערכת המשפט.

המלצות לשיפור מצב התעסוקה בטווח הארוך

נדרש שדרוג דחוף ובו-זמני בשתי תשתיות – חינוך ותחבורה – המשלימות זו את זו. כאשר ינתן חינוך טוב באזורים הנחשבים היום ל"פריפריה", ואזורים אלה יקושרו למרכזי האוכלוסין הגדולים באמצעות מסילות וכבישים, תשנה המדינה את פניה. ה"פריפריה" של היום תוכל להפוך ל"פרבר" של מחר כי כמעט כל אוכלוסיית המדינה נמצאת בטווח נסיעה בת חצי שעה ברכבת לכל היותר מאחד ממרכזי האוכלוסין הגדולים.

פערי המחירים בנדל"ן יהוו הקטליזטור אשר יאפשר למשפחות משכילות להגדיל ולשדרג את מקום מגוריהן מחוץ לערים הגדולות מבלי לוותר על חינוך ילדיהן ומבלי להאריך בצורה ניכרת את זמן הנסיעה לעבודה. האינטגרציה החברתית תעשה מעצמה. תוצאת לוואי תהיה כאשר לא רק משפחות יעדיפו להעתיק מקום מגוריהן ועבודתן לפרברים אלא גם עסקים רבים כאשר עובדיהם ממלא גרים בפרברים ועלויות הנסיעה וההובלה יקטנו באופן משמעותי.

הגדלת מספר המועסקים במשק אינו רק עניין של הגדלת הרצון והגברת היכולת לעבוד. חייבים גם להגדיל בצורה ניכרת את מספר מקומות העבודה במשק. המפתח העיקרי בהקשר זה נעוץ בפריון. פריון העבודה בארץ נמוך ביחס למדינות מערביות אחרות. זה מקשה על העסקים הישראלים להתחרות עם חברות זרות, ומשפיע לרעה על הביקוש לעובדים ישראלים. בין התחומים הקריטיים להגברת הפריון:

1. חינוך

- רמת החינוך צריכה להשתפר בתחומי הלימוד הבסיסיים. אפילו הישגי התלמידים המצטיינים של ישראל נמצאים מתחת להישגי המצטיינים של כל אחת ממדינות המערב.
- פערי החינוך בישראל הם הגבוהים במערב. רמת החינוך בתחומים הבסיסיים צריכה להיות שוויונית בכל מערכות החינוך ובכל הישובים והשכונות בישראל. צריך להינתן תגבור משמעותי לתלמידים מרקעים סוציו-אקונומיים הקשורים להישגיות נמוכה כדי לאפשר מצוי הפוטנציאל הטמון בהם.
- יעול ושקיפות במערכת החינוך. מקור הביצועים הנמוכים אינו בהעדר השקעה מספקת, אלא ממכלול שלם הכולל את רמתם של המורים, תוכניות לימוד לוקות בחסר, ניהול כושל ובזבזני, והיעדר גמישות ושקיפות בכל חלקי מערכת החינוך אשר הגבירו והאיצו את ההתדרדרות.
- כאשר הילדים של היום יהפכו לעובדים של מחר, הם יאלצו להחליף מקומות עבודה בתדירות שהוריהם לא הכירו. לכן המדינה חייבת לצייד אותם ב"ארגז כלים" שיתאים לצרכי השוק העתידיים. ככל שיותר ילדים יקבלו את החינוך המשופר, יגדל המעגל שיוכל לפנות למסלול האקדמי לאחר סיום תיכון – מה שישרת גם את הילדים וגם את המדינה.

2. תשתית תחבורה

תשתית התחבורה בישראל אינה עומדת בצרכי המשק והחברה. המצב הקיים גורם לנתק בין כח עבודה הנמצא "בפריפריה" לבין מקומות עבודה הנמצאים במרכזי אוכלוסין גדולים. במקום להפוך פריפריה לפרבר, הושקעו סכומי עתק בהקמת מפעלים כושלים ובסיוע למפעלים במשחקים של כיסאות מוזיקליים תעשייתיים ברחבי הארץ.

צווארי הבקבוק התחבורתיים מכבידים מאוד על הזרימה החופשית של תשומות ליצור ומוצרים לשוק. הגודש הרב על הכבישים, והיעדר חלופות מסילתיות רציניות, מגבירים את עלויות היצור ופוגעים באופן משמעותי בקצב הצמיחה של המשק. ככל שתשתית התחבורה תהיה טובה יותר, יקטנו עלויות היצור, מה שיאפשר לחברות ישראליות להפוך לתחרותיות הרבה יותר עם חברות זרות. משמעות השיפור בתחרותיות הוא שחברות אלה יוכלו להגדיל את היקף מכירותיהן, מה שיצריך גידול בביקוש שלהן לעובדים נוספים.

מצב תשתית התחבורה היום:

- רמת הצפיפות על כבישי ישראל הינה בין הגבוהות בעולם.

- רמת הצפיפות הנוכחית הושגה למרות שבישראל יש רק מחצית מספר כלי רכב לנפש מאשר במדינות המתועשות. ככל שרמת ההכנסה בישראל תתקרב לרמת ההכנסה הקיימת כיום במדינות אלה, צפוי צי הרכב בישראל להכפיל את עצמו.

- הצפיפות על כבישי הארץ עולה בקצב שבו רמת הצפיפות הכפילה עצמה במשך 15 שנים בלבד.

על אף כל זאת, אחוז התוצר הישראלי שהושקע בתשתית התחבורה בשנות התשעים היה כמחצית מהמקובל במדינות המערב. ההשלכות של השקעות החסר – בהיתן הגודש הקיים והצפוי – לגבי אי-השוויון והצמיחה העתידיים של מדינת ישראל הינן די ברורות. לא ניתן יהיה לספק את כל צרכי התחבורה בישראל באמצעות מימון הסקטור הפרטי – כפי שמנסים היום לפעול – מבלי לייבש את מקורות המימון להשקעות שהסקטור הפרטי בעצמו חייב לבצע. במילים אחרות, אין מנוס משימוש בכספי ציבור לממן חלקים גדולים מרשת התחבורה הנחוצה למדינת ישראל. היות וקיים מספיק כסף בתקציב הממשלה, סוגיית המימון היא פשוט עניין של סדר עדיפויות לאומי.

3. מחקר ופיתוח

קשה להמעיט בחשיבותו של מחקר ופיתוח. זהו אחד ממקורות היצירתיות העסקית העיקריים של מדינה המאפשרת לחברות ישראליות להשאר צעד אחד לפני המתחרים. ככל שהחברות הישראליות נמצאות במעטפת הידע, ביכולתן למכור מוצרם איכותיים יותר במחיר נמוך יותר מהתחרות – מה שיגדיל את מכירותיהן ויגרום להגדלת הביקוש שלהן לעובדים נוספים. למחקר ופיתוח יש גם יתרונות למעגלים רחבים יותר של עסקים כאשר הפירמות המשקיעות במחקר ופיתוח והופכות לתחרותיות יותר מגדילות את הביקוש שלהן לא רק לעובדים אלא גם לתשומות אחרות אשר מיוצרות על ידי חברות שגם הן יאלצו להגדיל את הביקוש שלהן לעובדים.

סיכום

המשבר החמור מאוד בו נמצא המשק הישראלי ובו נמצאת החברה הישראלית אינו מחויב המציאות. מידת החומרה אינה רק תוצאה של המלחמה עם הפלסטינים או המיתון העולמי. ניתן לייבש את המצב הנוכחי וניתן לשפר לאין ערוך את תמונת הטווח הארוך. מה שלא ניתן זה להמשיך את הקיבעון המחשבת.

במדינה שבה הנטל על צד אחד הופך לבלתי נסבל, בזמן שהיעדר רכישת כישורים ויצירת תנאים לעבודה – דברים שלא ניתן לבצע בן לילה – בצד השני מקשה על הוצאתו לשוק העבודה, לא ניתן יהיה לקצץ בסיוע מהחשש לרעב ולקריסת מערכות כללית. לא קשה להבין לאן מוביל התהליך אם לא יעצר בעוד מועד. אך אותם שינויים דמוגרפים גם משקפים קושי הולך וגובר להרע את תנאי הסיוע בדרכים דמוקרטיות, גם אם תנאי הסיוע יגיעו למימדים שנטל מימונם עלול לגרום ליציאה של הון פיזי ואף של הון אנושי מהמדינה – מה שיאיץ עוד יותר את תהליך ההתדרדרות.

ישראל היא האנומליה הכלכלית-חברתית של המערב. אין עוד מדינה בעולם עם תכונות כלכליות-חברתיות כה חמורות, שהינה בעלת נקודות אור כה בוהקות בתחומים כה חשובים להצלחתה. זו אנומליה שלא תוכל לשרוד לאורך זמן. או שהאור ינצח ויגיע לכל פינה בארץ, או שבסוף הוא יכבה – עם כל המשתמע מכך על עתידה של מדינת ישראל.

במדינה הניצבת מול סכנות לא-מבוטלות מבחוץ, משמעות העובדה שחוסן בטחוני מושתת על חוסן כלכלי-חברתי צריכה להיות ברורה. ידוע מה הן הבעיות. ידוע לאן הן יכולות להוביל. ידוע גם איך ניתן לטפל בהן, וישנו עדיין הזמן לעשות זאת. מדובר בחלון הזדמנויות שלא ישאר פתוח לנצח. עבודה זו מציעה תוכנית מתאר כלכלית לשיקום שוק העבודה בישראל ולהעלאת המשק והחברה למסלולים ברי קיימא בריאים.

1. הקדמה

שוק העבודה בישראל נמצא עתה באחת התקופות הקשות שידע. חלק מהקשיים נובע ממדיניות שגויה לאורך שנים, וחלק ממצב המשקים המערביים ומהמצב הביטחוני השורר בארץ. התוצאה היא שיעורי השתתפות נמוכים מאוד בכוח העבודה, שיעורי אבטלה גבוהים למדי ופריון עבודה נמוך – הבאים לידי ביטוי בצמיחה כלכלית נמוכה ובעוני ואי-שוויון בהכנסות ברוטו, שהם בין הגבוהים במערב וממשיכים לגדול בהתמדה. לאחר כשלושה עשורים של גידול מתמיד בשיעורי האבטלה באו השנים 2001-2003 של מלחמה עם הפלסטינים ומיתון עמוק במיוחד על פי כל קנה מידה מערבי. ייתכן ששנת 2004 מסמנת יציאה מהמיתון וחזרה לתוואים ארוכי הטווח הרגילים והבעייתיים.

שנת המפנה העיקרית של המשק הישראלי הייתה 1973. בתפנית חדה, שממנה לא הצליחה המדינה להתאושש, הפך המשק מאחד הצומחים המהירים במערב לאחד הצומחים האטיים ביותר. אם בעבר הלכה ישראל וסגרה פערים עם המדינות המובילות (רמת החיים האמריקנית הייתה פי 2.7 ב-1950, פער שצומצם לפי 1.6 'בלבד' ב-1972), מאז 1973 ישראל רק נסוגה במונחים יחסיים, ובשנים 2001-2003 מדובר בירידה של ממש ברמת החיים. יחס רמות החיים בין ארצות הברית לישראל חזר לפי 2.2 ב-2003, המקום שבו היה בתחילת שנות השישים, כאשר כיוון ההתפתחות בפערי רמות החיים הינו בחזרה לרמות שהיו בשנות החמישים. כמו כן, עלה שיעור האבטלה מ-2.6% ב-1973 ל-10.6% בסוף 2003.

כאשר אנשים רבים יותר אינם עובדים, שיעורי העוני גדלים. אם בסוף שנות השבעים חיו כרבע מהמשפחות בישראל על פי הכנסתן ברוטו מתחת לקו העוני (כלומר ללא התערבות מערכת המס או מערכת הרווחה), היום נמצאות יותר משליש מהמשפחות מתחת לקו העוני. ממדי העוני ואי-השוויון היום בארץ הם בין הגבוהים בעולם המערבי, ואם אין די בכך, הם ממשיכים לעלות בעקבות – שנה אחר שנה, שלושה עשורים ברציפות.

יש החושבים שזהו מחיר הקפיטליזם, ועל תושבי ישראל להתרגל למציאות החדשה של כלכלה גלובלית ואכזרית. לא יכולה להיות אי-הבנה יסודית יותר של התאוריה הכלכלית מהמשתקף מגישה זו. ההיבט היחיד הנכון בגישה הינו הקביעה שהכלכלה העולמית יכולה להיות אכזרית – וזו אכן תוצאה אפשרית כאשר ננקטת מדיניות חסרת אחריות מבחינה כלכלית.

אבל, כאשר קובעי המדיניות מפנימים את מידת העוצמה של הכוחות הכלכליים, ונוקטים במדיניות המתעלת אותם לכיוונים בונים, הפתיחות לעולם יכולה לאפשר לתושבי המדינה רמות חיים שבעבר יכלו רק לדמיין. במדינה בעלת פוטנציאל כמו זה הטמון בחברה הישראלית, השמיים הם הגבול. אין עוד מדינה מחוץ לגבולות ארה"ב עם אוניברסיטאות טובות יותר, וכאשר בקודקוד הפירמידה האנושית ישנה איכות כזו, אין סוף לתוצאות הטובות שהינן אפשריות מתמסורת הידע הקיים לשאר חלקי האוכלוסיה – וזהו בעצם סוד ההצלחה בכלכלה הגלובלית.

זו האנומליה וההבטחה שנקראת ישראל. אין עוד מדינה בעולם עם תכונות כלכליות-חברתיות כה חמורות, שהינה בעלת נקודות אור כה בוהקות בתחומים כה חשובים להצלחתה. זו אנומליה שלא תוכל לשרוד לאורך זמן. או שהאור ינצח ויגיע לכל פינה בארץ, או שבסוף הוא יכבה – עם כל המשתמע מכך על עתידה של מדינת ישראל.

א. המטרה

איך הגענו עד הלום? איך משנים כיוון? עבודה זו מנסה להתמודד עם הסוגיות המרכזיות המשפיעות על שוק העבודה בישראל. הכוונה היא לתאר את ממדי הבעיות, להסביר את מקורן ולהמליץ על מדיניות קצרת טווח וארוכת טווח לטיפול בהן. העבודה מבדילה בין מדיניות המכוונת להגדיל ולשדרג את היצע העבודה בישראל לבין מדיניות המכוונת להגדיל את מספר מקומות העבודה. כדי לאפשר מיקוד רב יותר בסוגיות העיקריות הנוגעות לכלל האוכלוסייה, העבודה לא מתייחסת לכל הבעיות הקשורות לשוק העבודה בישראל וגם לא לכל קבוצות האוכלוסייה בעלות המאפיינים הייחודיים. עם זאת, אנו חושבים שהתמקדות וטיפול בסוגיות העיקריות יהוו צעד גדול מאוד קדימה לשיפור רווחת הציבור בארץ, ושיקולים אלה הכתיבו את מוקדי ההתייחסות בעבודה.

ב. הצוות

הצוות מורכב משני כלכלנים (דן בן-דוד ואבנר אחיטוב) ושני סוציולוגים (נח לוי-אפשטיין וחיה שטייר). דן בן-דוד, מהחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב ומהמרכז לחקר מדיניות כלכלית (CEPR) בלונדון, חוקר בתחום של מאקרו-כלכלה עם התמחות בצמיחה כלכלית ובמסחר בינלאומי. אבנר אחיטוב, מהחוג לכלכלה באוניברסיטת חיפה, מתמחה בכלכלת עבודה. נח לוי-אפשטיין, מהחוג לסוציולוגיה באוניברסיטת תל-אביב, חוקר בתחומים של עבודה ושוק העבודה, ריבוד ומוביליות חברתית. חיה שטייר, מהחוג ללימודי עבודה באוניברסיטת תל-אביב, חוקרת בתחומים של משפחה, עבודה ושוק העבודה, וסוציולוגיה של מגדר.

ג. מבנה העבודה

הפרק הבא עוסק בתיאור הבעיות המרכזיות בשוק העבודה של ישראל, מפרט את מקורן ומסביר את השינוי התפיסתי המתחייב כדי שיהיה אפשר להביא לשינוי מהותי ברמות התעסוקה וההשתכרות בארץ. פרק 3 מפרט את המלצות הצוות באשר למדיניות הנדרשת כדי לשפר את מצב התעסוקה בטווח הקצר. הפרק הרביעי מתמקד בהמלצות לשינוי ארוך טווח בשוק העבודה בישראל. פרק 5 מסכם את העבודה. נספחים 1 ו-2 מתמקדים, בהתאמה, בסוגיות הדורשות התייחסות מיוחדת – בהיבט של נשים בשוק העבודה והבעיות המיוחדות המאפיינות קבוצה זו ובעיות המיוחדות של ערביי ישראל בהתמודדותם בשוק העבודה.¹

2. תיאור הבעיות המרכזיות בשוק העבודה

לתהליך הצמיחה מקום מרכזי בדיון על יצירת מקומות עבודה. משק ממותן הוא משק מתכווץ, הפולט עובדים רבים יותר מאשר הוא קולט. במשק צומח מתרחש התהליך ההפוך. מכאן שבטרם דנים במאפיינים הייחודיים של המשק הישראלי, חשוב להבין איך נוצרת צמיחה כלכלית. משק צריך לשאוף להגברת צמיחה בת קיימא – כלומר לעבור למסלול צמיחה תלול ככל האפשר המשקף שיעורי צמיחה גבוהים לאורך שנים רבות. גידול זמני בתוצר כתוצאה מצעדים שאינם יכולים לחזור על עצמם לאורך זמן אמנם מתקבלים בציבור כצעדים יוצרי צמיחה, אך היא מתאדה כעבור תקופה קצרה.

מכאן, יש לתקן טעות יסוד בהבנה הציבורית מה מוביל להגברת הצמיחה. הגדלת הוצאות הממשלה כדי להגדיל את הביקושים במשק יכולה לגרום לגידול בהיקף הייצור, אך ברוב האפיקים שבהם הכסף מוצא, ההשפעה היא קצרת טווח בלבד. יתרה מזו, ההשלכות של מימון הגידול בהוצאות הציבוריות פועלות בדיוק בכיוון ההפוך, להקטנת התצרוכת וההשקעות של המגזר הפרטי.

ההבחנה בין פעילות להגברת הביקוש המצרפי במדינה (כלומר כלל הביקושים הפרטיים והציבוריים) לבין פעילות המכוונת להגברת ההיצע המצרפי היא קריטית בהקשר של צמיחה. לפעולות המכוונות להגדלת הביקושים יש השפעות זמניות בלבד, ואם אין די בכך, הן לפעמים מלוות בתוצאות בעייתיות משלהן: העלאת מחירים (אינפלציה), העלאת ריבית ופגיעה בסקטור הפרטי כאשר הצריכה וההשקעה הפרטית נדחקות החוצה.

הדרך היחידה לגרום לגידול קבוע בקצב צמיחת התוצר לנפש – שהוא המדד העיקרי לרמת חיים במדינה – היא על ידי פעולה בצד ההיצע.

המנוע של הצמיחה נקרא 'קדמה טכנולוגית', וזו מבוססת על שיפורים בפריורם הנובעים משדרוג של הון פיזי ושל הון אנושי וכן מהתייעלות בשימוש בגורמי הייצור הללו. משמעות הדבר היא שתהליך הצמיחה מלווה בסגירת תחומי עיסוק ישנים המאפשרים רמת חיים נמוכה ובפתיחת תחומי עיסוק חדשים המאפשרים רמת חיים גבוהה יותר. במילים אחרות, אחד המאפיינים העיקריים של תהליך צמיחה בכל מדינה הוא השינוי המבני שחל במשק. הבעיות מתחילות כאשר לכוח העבודה אין הכלים (תשתית אנושית) או התנאים (תשתית פיזית) כדי לבצע את המעבר.

לוח 1 מציג תמונת רקע על המשק ועל כוח העבודה בישראל בהשוואה למספר מדינות. מצד אחד, האוכלוסייה בישראל משתפת בכוח העבודה במידה קטנה יותר מהמקובל במדינות אחרות.² מצד שני, מי

לוח 1

כח העבודה - השוואה בינלאומית, 1997

ישראל = 100

שיעור השתתפות	שעות עבודה	תוצר לשעה	תוצר למועסק	תוצר לנפש
ישראל	100.0	100.0	100.0	100.0
מוצע	113.5	88.2	109.4	120.0
אוסטרליה	111.6	94.9	103.7	126.3
איסלנד	132.6	93.6	100.8	140.9
אנגליה	112.3	88.1	102.3	116.6
ארה"ב	120.4	100.0	121.5	168.2
גרמניה	103.0	80.1	126.4	126.1
מכסיקו	108.9	97.1	41.3	43.7
נורבגיה	130.6	71.2	149.3	152.0
ספרד	90.1	92.0	105.7	91.4
פינלנד	119.0	89.7	106.7	116.8
צרפת	97.6	84.3	130.6	120.4
שבדיה	122.6	79.0	115.7	117.5

מקור: דן בן-דוד (2003) רבעון לכלכלה עיבוד נתוני ה-ILO, הבנק העולמי, והלמ"ס

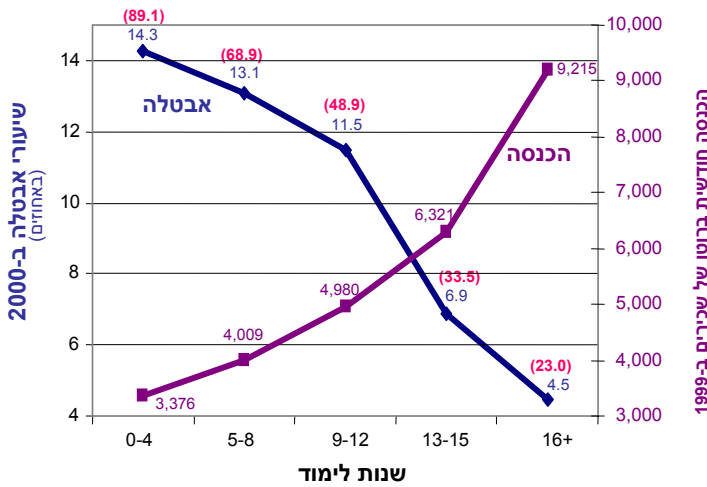
¹ עבודה זו מתפרסמת בספר "ישראל לקראת העשור השישי" בעריכת אוריאל רייכמן ודוד נחמיאס. מפאת מגבלה של מקום, קוצרה העבודה המקורית כדי שיעקרה יוכל להיכלל בספר. אי לכך, הנספחים המתמקדים בסוגיות מיוחדות – ומופיעים כאן – אינם נכללים בספר.

² הגדרות: מי שמעוניין לעבוד מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה נחשב ל'משתתף' בכוח העבודה. שיעור אי-ההשתתפות מוגדר כאחוז האוכלוסייה בגיל העבודה שאינה מעוניינת לעבוד. מתוך המשתתפים בכוח העבודה, חלק מוצאים עבודה והם נקראים

דיאגרמה 1

הקשר בין השכלה, אבטלה והכנסה

א-השתתפות בכח העבודה (בסוגריים)



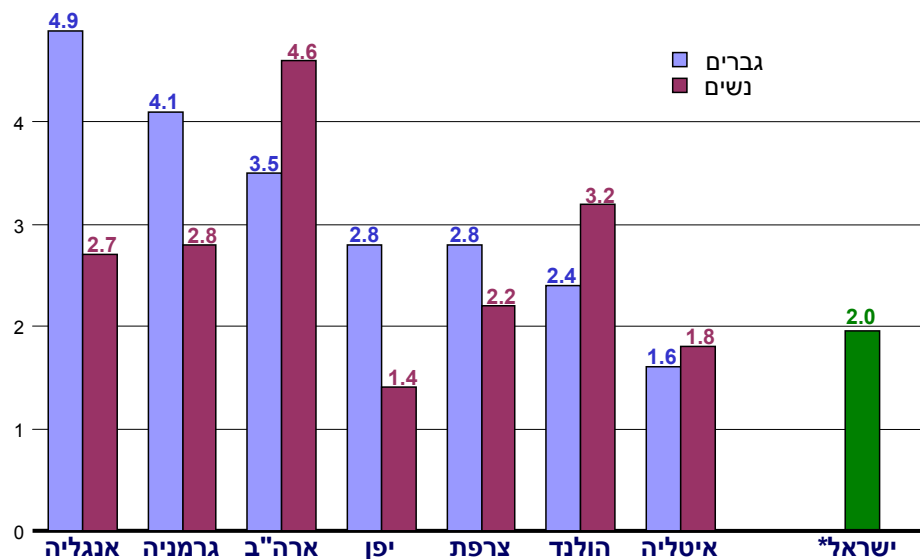
מקור: דן בן-דוד (2003) גלובס, עיבוד נתוני למ"ס

קטנים, יורד גם הרצון לחפש עבודה, והדבר המתבטא בנתוני אי-ההשתתפות בכוח העבודה. בשנת 2000 למשל, 68.9% מתוך האוכלוסייה בגיל העבודה, שהיא בעלת השכלה של 5-8 שנות לימוד, כלל לא חיפשו עבודה. מתוך ה-31.1% שחיפשו עבודה, 13.1% לא הצליחו למצוא והיו מובטלים.

לעלייה ברמת ההשכלה שתי השלכות חיוביות משמעותיות. תרומתו של אדם משכיל יותר למקום עבודתו גדולה יותר, והדבר מאפשר לתת לו שכר גבוה יותר. כמו כן, הסיכוי למצוא עבודה גדל עם העלייה ברמת ההשכלה, לכן, יותר אנשים משכילים מחפשים עבודה ויותר מהם מועסקים. אין ספק שיש יוצאים מן הכלל בהקשר זה – כלומר אנשים שרמת ההשכלה שלהם אינה גבוהה, אך הם מועסקים ועשירים והכנסתם גבוהה. אולם ברמה של מדינה, זהו כלל חשוב מאוד לזכור ולתכנן לפיו.

דיאגרמה 2

יחס שיעור האבטלה של עובדים ללא תעודת גמר תיכונית לשיעור האבטלה של עובדים בעלי תואר ראשון, 1999



מקור: דן בן-דוד (2003) אוניברסיטת תל-אביב עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וה-BLS

* במקרה של ישראל, זהו היחס בין שיעור האבטלה של בעלי 0-12 שנות לימוד לבין שיעור האבטלה של בעלי +16 שנות לימוד.

שכן מועסק בארץ עובד יחסית הרבה שעות. אך הכמות שהעובד הישראלי מייצר בכל שעה (מה שקראוי גם פרוץ העבודה) נמוכה למדי בהשוואה למדינות אחרות.

רמת החיים הממוצעת במדינה נמדדת לפי התוצר לנפש. כאשר מעטים משתתפים בכוח העבודה וכאשר פרוץ העבודה של המועסקים נמוך, התוצאה המשולבת באה לידי ביטוי בתוצר לנפש שהינו נמוך בהשוואה לשאר המדינות. אילו אנשים רבים יותר באוכלוסייה היו עובדים ופריון העבודה של כל אחד היה גבוה יותר, אזי כל עובד היה יכול להפחית את מספר שעות העבודה, ורמת החיים של כל תושב הייתה יכולה להיות גבוהה יותר.

משק צומח צריך יותר ויותר עובדים משכילים ומיומנים – ומכאן שהביקוש היחסי לעובדים בעלי השכלה נמוכה הולך ויורד במרוצת הזמן. הירידה בביקוש משתקפת בנתוני האבטלה (דיאגרמה 1) ההולכים וגדלים ככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר. ככל שהסיכויים למצוא עבודה

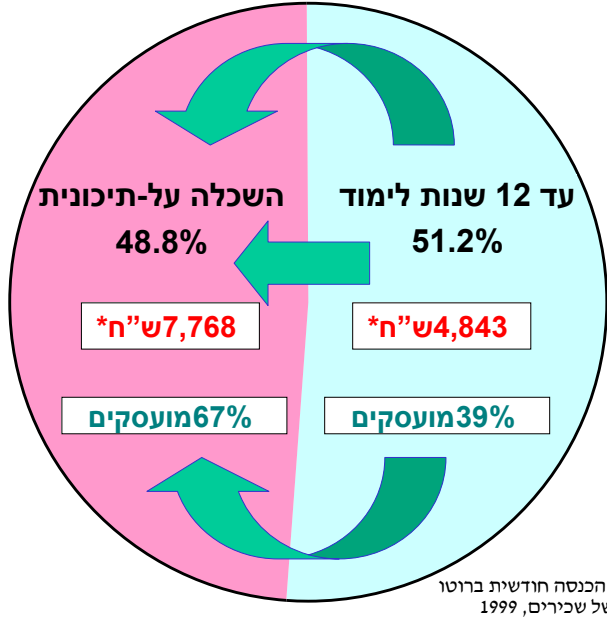
הקשר בין השכלה לעבודה אינו ייחודי לישראל. גם במדינות המערביות המובילות קיים פער גדול מאוד בין שיעורי האבטלה של לבין שיעורי האבטלה של עובדים ללא תעודת גמר תיכונית (דיאגרמה 2). בהולנד למשל, יחס שיעורי האבטלה – כלומר שיעור האבטלה באוכלוסייה שאינה מחזיקה תעודת גמר תיכונית לעומת שיעור האבטלה באוכלוסייה של עובדים בעלי תואר ראשון – עומד על 2.4 אצל הגברים (3.2 אצל הנשים) בזמן שבארצות הברית יחס שיעורי האבטלה מגיע ל-3.5 אצל הגברים (4.5 אצל הנשים). בישראל שיעור האבטלה ב-1999 בקרב אוכלוסייה בעלת 0-12 שנות לימוד (ייתכן שזו

'מועסקים' וחלק אינם מצליחים למצוא עבודה ומוגדרים 'בלתי-מועסקים' או 'מובטלים'. במילים אחרות, מי שלא מועסק אינו בהכרח 'מובטל'. ייתכן שהוא אינו מחפש עבודה כלל, קרי 'אינו משתתף' בשוק העבודה.

דיאגרמה 3

התפלגות ההשכלה, 2000

בכח העבודה האזרחי* (גילאי 15+)



מקור: דן בן-דוד (2003) גלובס, עיבוד נתוני למ"ס

כוללת בעלי תעודת בגרות שאצלם שיעורי האבטלה נמוכים יותר) היה כפליים משיעור האבטלה בקרב אוכלוסייה בעלת 16+ שנות לימוד.

המשמעות של יחסים אלה צריכה להיות ברורה. זו אינה רק תמונת ההווה. חברה השואפת לרמת חיים גבוהה בעבור חבריה חייבת להבין שלשם כך נדרש כוח עבודה משכיל המסוגל להתמודד עם טכנולוגיות חדשות ועם שינויים מהירים בשוק העבודה. במשק כזה הסיכויים של המשכילים למצוא עבודה גבוהים במידה ניכרת מהסיכויים של בעלי השכלה נמוכה.

כמחצית מהאוכלוסייה במדינת ישראל (51%) היא בעלת השכלה של 12 שנות לימוד ומטה (דיאגרמה 3). הכנסתה של אוכלוסייה זו היא 75% בלבד מהכנסת המחצית השנייה של האוכלוסייה. סיכוייהם להיות מועסקים הם 39% בלבד, לעומת 67% באוכלוסייה בעלת השכלה על-תיכונית (לאו דווקא בעלת תואר אקדמי). אלה הבדלים גדולים למדי.

המסקנה המתבקשת היא שיש צורך להקטין ככל שאפשר את מספר האנשים

באוכלוסייה בעלי השכלה נמוכה. מדיניות כזו תהווה נדבך חשוב מאוד בטיפול שורש בסוגיות העוני, אי-השוויון והצמיחה. מה תהיינה ההשלכות בהקשר של הקטנת ממדי העוני ואי-השוויון?

א. מי שהשכלתו תשודרג ייהנה באופן ישיר – הכנסתו תגדל וכך גם סיכוייו למצוא עבודה.

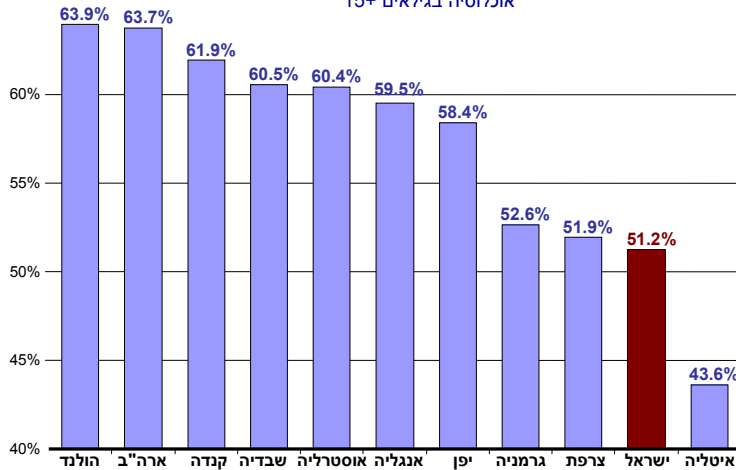
ב. מצבם של מי שיישארו מאחור ישופר אף הוא שכן הם יצטרכו להתחרות עם אוכלוסייה קטנה יותר שהיא בעלת השכלה נמוכה. מובן שהקטנת ההיצע של בעלי השכלה נמוכה מתאפשרת רק כאשר המדינה אינה ממשיכה לייבא אלפי עובדים זרים בעלי מאפיינים זהים, אלא דווקא מתחילה לייקר באופן משמעותי את העסקתם (מאות אלפי העובדים הזרים משפיעים לרעה על השכר של עובדים ישראלים לא מיומנים ומקטינים את סיכויי הישראלים למצוא עבודה).

ג. מעבר של אוכלוסייה לא מבוטלת מהשכלה של 0-12 שנות לימוד להשכלה העל-תיכונית יגדיל את היצע העובדים המשכילים ויפעל למיתון עליות השכר בקרב קבוצה זו.

דיאגרמה 4

אחוז המועסקים באוכלוסיה, 2001

אוכלוסיה בגילאים 15+



מקור: דן בן-דוד (2003) אוניברסיטת תל-אביב
עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וה-BLS

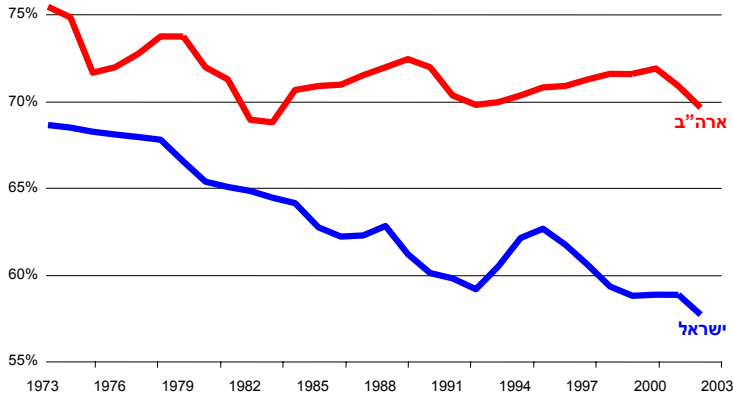
במילים אחרות, זו מדיניות שתעבוד בו-זמנית בשני קצותיו של סולם ההכנסה ותסייע גם להעלות את ההכנסות בתחתית הסולם וגם למתן את העלויות בחלק העליון של הסולם. בהקשר של צמיחה כלכלית במשק, שדרוג כללי של רמת החינוך באוכלוסייה יגביר בצורה ניכרת את יכולת המשק לקלוט, ליישם ולפתח שיטות ייצור מתקדמות ויעילות יותר – וזהו המפתח העיקרי להגברת צמיחה בת קיימא.

היות ששיעורי אבטלה ושיעורי אי-השתתפות בכוח העבודה קשורים באופן שלילי לרמת השכלה, ניתן להתמקד בצד ההופכי של התמונה, המועסקים. אם יש מובטלים רבים ומספר רב של אנשים שאינם מחפשים עבודה, אזי אחוז המועסקים באוכלוסייה נמוך – כפי שמראה דיאגרמה 4. מנתונים השוואתיים שאספה הלשכה לסטטיסטיקה של העבודה בארצות הברית (Bureau of Labor Statistics) על מדינות מערביות שונות בצירוף נתונים על ישראל מהלמ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) – בתיקון גודל האוכלוסייה כדי להתאימו למקובל במערב, כלומר

דיאגרמה 5

אחוז המועסקים באוכלוסית הגברים

גברים בגילאים 15+, 1973-2002



מקור: דן בן-דוד (2003) אוניברסיטת תל-אביב
עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וה-BLS

אוכלוסייה אזרחית ולא אוכלוסייה כוללת – ניתן לראות כי שיעור המועסקים בישראל נמוך מכל המדינות במדגם (הכוללות, בין השאר, את מדינות ה-G7) מלבד איטליה.

אחוז המועסקים בארצות הברית גבוה ב-24.4% משיעורם בישראל. בכל ארבע המדינות דוברות האנגלית העיקריות – וכן במספר מדינות מובילות אחרות – שיעור התעסוקה גבוה באופן משמעותי משיעורה בישראל. כפי שניתן לראות, הכניסה לעידן הגלובליזציה אינה מחייבת שיעורי אבטלה ואי-השתתפות גבוהים מאוד.

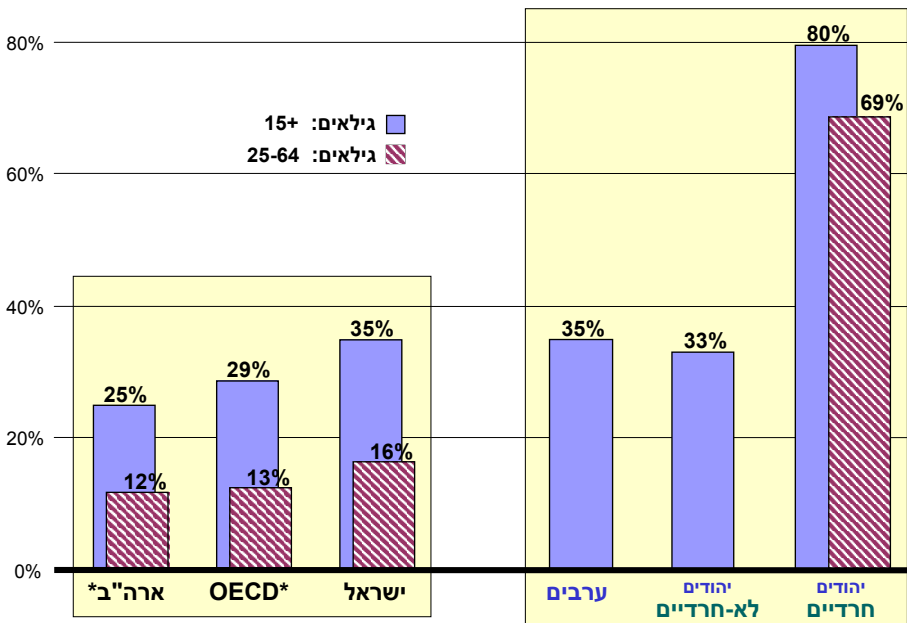
דיאגרמה 5 מראה את מגמת הירידה המתמדת בשיעור התעסוקה של גברים ישראלים מאז 1973. בארצות הברית, שבה היו שיעורי תעסוקה גבוהים יותר ב-1973, לא חלה ירידה דומה – מלבד השנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים והמיתון העולמי שנגרם על ידי חרם הנפט של מדינות ערב. מתחילת שנות השמונים שיעור התעסוקה האמריקני יציב למדי ונע סביב 71.5%.

א. השתתפות בכוח העבודה

שיעורי אי-ההשתתפות בכוח העבודה של ישראל הם בין הגבוהים במערב (דיאגרמה 6). שיעור אי-ההשתתפות של גברים ישראלים גבוה ב-20% מהממוצע במדינות ה-OECD וב-38% מארצות הברית. כאשר משווים בין גברים ערבים לגברים יהודים מתקבלת תמונה המשקפת לכאורה דמיון בין שתי הקבוצות, אך השוואת הממוצעים חושפת תמונת השתתפות שונה בתכלית. שיעור ההשתתפות אצל גברים ערבים יורד באופן משמעותי – לעומת גברים יהודים – במהלך חייהם, וזאת בגלל אופי עבודתם, שהיא בעיקרה עבודת כפיים.

דיאגרמה 6

אחוז הגברים מחוץ לכח העבודה, 1998



מקור: דן בן-דוד (2003) אוניברסיטת תל-אביב
עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וה-ILO

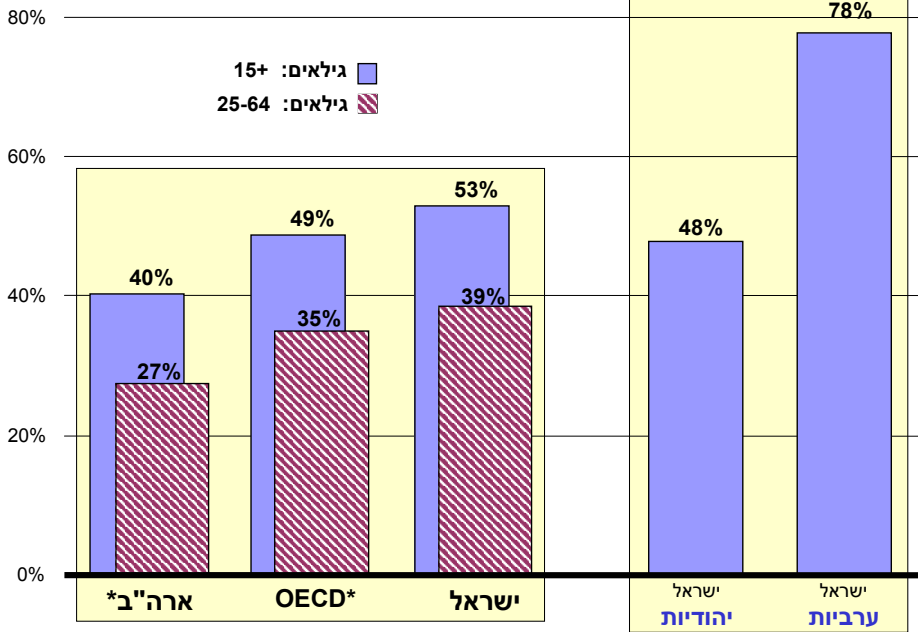
* נתוני ארזה"ב ו-22 מדינות ה-OECD הינם עבור 1997

קבוצת גברים בולטת במיוחד בשיעורי ההשתתפות הנמוכים שלה היא הגברים החרדים. על פי אומדן של הלמ"ס, 80% מהם אינם משתתפים בכוח העבודה. עם זאת לא ניתן לומר שבעיית אי-ההשתתפות אצל הגברים מתחילה ונגמרת בחרדים, גם אי-ההשתתפות של גברים יהודים לא חרדים גבוהה באופן משמעותי מהמקובל במערב.

בגילאי העבודה העיקריים, 25-64, אי-ההשתתפות בכוח העבודה נמוכה יותר בקרב כל הקבוצות, אך מידת החריפות של ההבדלים בין ישראל למדינות האחרות אינה משתנה באופן מהותי.

בקרב הנשים (דיאגרמה 7), היווצרות מן הכלל העיקריות הן הנשים

דיאגרמה 7 אחוז הנשים מחוץ לכח העבודה, 1998



מקור: דן בן-דוד (2003) אוניברסיטת תל-אביב
עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וה-ILO

* נתוני ארה"ב ו-22 מדינות ה-OECD הינם עבור 1997

הערביות, שאצלן שיעור אי-השתתפות הוא 78% אי-השתתפות בכוח העבודה אצל הנשים היהודיות דומה למוצע ה-OECD. על רקע שיעורי ההשתתפות הנמוכים מאוד בכוח העבודה בישראל, כפי שבא לידי ביטוי בדיאגרמות 6 ו-7, מתבקשת השאלה: איך ניתן להעלות את שיעורי ההשתתפות בארץ לרמה המקובלת במדינות המפותחות? שיעורי ההשתתפות במדינות ה-OECD גבוהים ב-9.6% משיעורי ההשתתפות בישראל. המשמעות של העלאת שיעורי ההשתתפות כאן לרמה הממוצעת של ה-OECD היא תוספת של כרבע מיליון עובדים. גם אם פריון העבודה של העובדים הנוספים נמוך ב-25% מהפריון של כוח

העבודה הנוכחי – ולחלופין גם אם רק 67% ממי שיצטרפו לכוח העבודה אכן יועסקו – הגידול בכוח העבודה יתבטא בתוספת תוצר של 22 מיליארד ש"ח (במונחים של שנת 2000) בכל שנה.³ העלאת שיעורי ההשתתפות בישראל ב-20.4%, לרמה האמריקנית, מהווה תוספת כוח אדם של למעלה מחצי מיליון איש. הדבר היה מתבטא בתוספת תוצר של 47 מיליארד ש"ח בכל שנה. כמובן שהתוספות לתוצר מותנות בכך שהגברת הרצון לעבוד מלווה בגידול ניכר במספר מקומות העבודה, וזאת קשה לדמות במציאות של מיתון עמוק במשק הישראלי.

כיצד ניתן להוסיף מאות אלפי מחפשי עבודה למשק שבו יש כבר 280,000 מובטלים המחפשים עבודה ואינם מוצאים? בועידת ישראל לעסקים שהתקיימה בדצמבר 2002 הצהיר ראש הממשלה אריאל שרון כי הבעיה אינה נעוצה במחסור במקומות עבודה, אלא בעובדה שישראלים פשוט אינם רוצים לעבוד. הוא חזר על כך מספר פעמים מאז, וכך גם התבטאו ומתבטאים שרים רבים בממשלתו. אין ספק כי תמיד יהיו אנשים שלא ירצו לעבוד וינסו להתחמק מעבודה בכל דרך אפשרית. אך מכאן ועד תיוג של מאות אלפים כבטלנים, הדרך ארוכה. כפי שיראה הסעיף 'העבודה כערך' (סעיף ג' להלן), הרצון לעבוד בקרב ישראלים אינו נופל מהרצון לעבוד במדינות אחרות. טיפול שורש בסוגיית התעסוקה מחייב את ממשלת ישראל להפנים כי המציאות אינה של מדינה ובה 525,000 'בטלנים' (280,000 מובטלים פלוס 245,000 אילו בארץ היו משתתפים בכוח העבודה על פי שיעורי ההשתתפות ב-OECD), או 800,000 'בטלנים' (כאשר מוסיפים למובטלים 520,000 דורשי עבודה, על פי שיעורי ההשתתפות בארצות הברית).

ב. נטל המס ומעמד הביניים

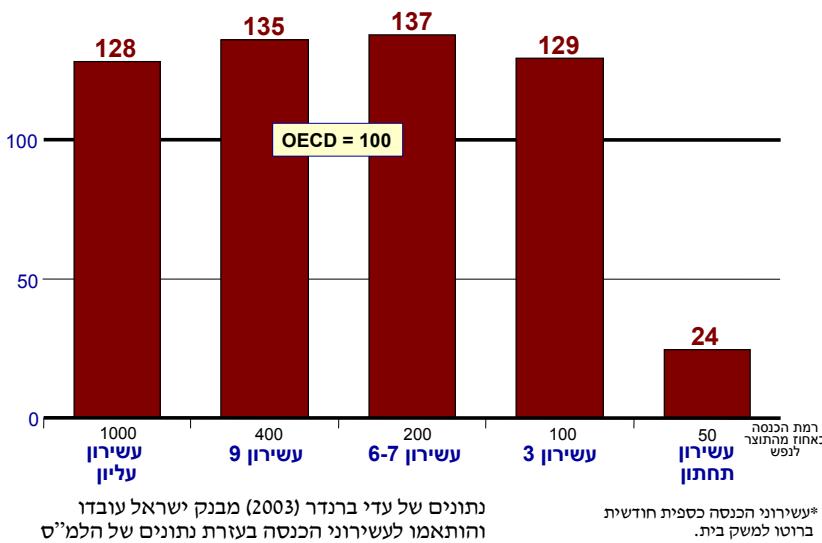
הבעיה בישראל אינה רק הצורך בהכנסת תושבים שאינם מחפשים עבודה אל כוח העבודה, אלא גם עידוד מי שכבר משתתף בכוח העבודה. לכאורה, נטל המס הכולל בישראל אינו גבוה באופן חריג. הנטל הכולל בכשליש מהמדינות המתועשות גבוה יותר. הבעיה בישראל היא בחלוקת הנטל. נטל המס על חלקים מהאוכלוסייה בארץ הוא אחד הגבוהים בעולם. מס ההכנסה גבוה מאוד, והוא עולה בתלילות עם ההכנסה. בשנת 2004 הגיע המס השולי ל-43% כבר בהכנסה של העשירון השישי.⁴ על כך יש להוסיף את המס על ביטוח לאומי של למעלה מ-11% המשולם על ידי המעסיק והמועסק, וכן היטלים נוספים.

³ לפירוט ראו ד' בן-דוד, 'כח העבודה בישראל מההיבט הבינלאומי', רבעון לכלכלה (מרץ 2003), עמ' 73-90.

⁴ הלמ"ס מחלקת את משקי הבית שבראשם שכירים לפי עשירוני הכנסה כספית חודשית ברוטו. ב-2001 הייתה ההכנסה החודשית של העשירון השישי 10,664-12,703 ש"ח. בן זוג נשוי (מפרנס יחיד) עם שני ילדים ושכר ברוטו חודשי בגובה 11,100 ש"ח נמצא בעשירון השישי, והוא משלם מס הכנסה שולי של 43% בעבור כל שקל נוסף שהוא מקבל (לפי חישוב באתר http://www.hilan.co.il/Moked_Yeda_Lesachar/hishuv.asp).

דיאגרמה 8

שיעור המס השולי בישראל לעומת מדינות ה-OECD
לפי עשירוני הכנסה* שנת 2002



עדי ברנדר מבנק ישראל השווה את המס השולי ברמות הכנסה שונות בישראל למס השולי ברמות הכנסה מקבילות (ביחס לתוצר לנפש) במדינות ה-OECD. ממצאיו מותאמים בדיאגרמה 8 לעשירוני הכנסה בישראל. באופן כללי, המס השולי בארץ גבוה בכ-30% מהמס השולי ב-OECD בעבור כל עשירוני ההכנסה בישראל, מלבד העשירון התחתון. הפערים הגדולים ביותר הם במעמד הביניים – המס השולי בישראל גבוה ב-37% מהמס השולי במדינות ה-OECD. הפער קטן בשני צדדיו של מעמד הביניים: 28% בעשירון השלישי ו-29% בעשירון העליון.

ככל שהמס השולי גבוה יותר, כך קטן התמריץ לעבוד יותר. כדי להמחיש עד כמה כבד נטל המס על שכבות הביניים,

נניח שמפרנס נשוי ולו שני ילדים, הנמצא בעשירון השישי, שוקל לעבוד יותר. כתוצאה מכך יגדל השכר ברוטו שלו ב-100 ש"ח. בכמה יגדלו עלויות המעסיק ובכמה יגדל השכר הפנוי בידי העובד?

רשימת התשלומים החוצצת בין עלות המעסיק לשכר הפנוי גדולה מאוד. מתוספת שכר ברוטו של 100 ש"ח, נותר לעובד שכר פנוי של 24.10 ש"ח בזמן שהעלות למעסיק מסתכמת ב-137.50 ש"ח (לוח 2), כלומר העובד מקבל כשישית בלבד (17.5%) ממה שמשלם המעסיק. אך לא לגמרי מדויק להכליל את כל הסעיפים בלוח 2 באופן גורף בחישוב הפער. לדוגמה, מס 'עידוד הצמיחה' מוטל רק על עובדי הסקטור הציבורי. זוהי בעצם דרך להקטין את השכר של כל עובדי הסקטור הציבורי מבלי לפתוח את הסכמי השכר. היות שהדגש כאן הוא על מעסיק פרטי, מס זה אינו נכלל בחישוב. הניכויים והעלויות הקשורים לקופת גמל, לקרן פנסיה ולקרן השתלמות אינם נכללים כאן אף הם, כי בסופו של דבר הוצאות אלה מהוות חיסכון כספי שהעובד מקבל כעבור מספר שנים. כספי הפיצויים, אבדן כושר עבודה ומחלה גם הם אמורים להגיע בסופו של דבר לעובד, אם וכאשר יזדקק להם.

עצם ריבוי הסעיפים הקשורים לתחומים המכוסים על ידי ביטוח לאומי רומז על החיסכון שניתן היה לקבל, אילו הכול היה מרוכז תחת קורת גג אחת. גם את סוגיות הגמל, הפנסיה וההשתלמות היה אפשר לעגן באופן יעיל יותר כאשר הכוונה היא לאפשר ולעודד חיסכון.

הסוגיה של מס הבריאות אינה זהה בכל רמות ההכנסה. אילו לא המס, הייתה המשפחה משלמת בכל מקרה פרמיית בריאות בגובה מסוים. לכן ברמות הכנסה נמוכות אין מקום להתייחס למס הבריאות כאל מס. מס הבריאות עולה עם ההכנסה בשיעור קבוע של 4.8% על מנת לסבסד את שירותי הבריאות בעבור מי שמשלמים מעט, או מי שאינם משלמים כלל, בעבור שירותי בריאות. בהנחה שברמת הכנסה של העשירון השישי שילמה כבר המשפחה סכום על ביטוח רפואי הדומה למה שהייתה משלמת בכל מקרה, גם ללא הטלת המס, ההתייחסות כאן לכל דמי בריאות נוספים היא כאל מס לכל דבר.

מצד אחד, החישוב של השכר נטו אינו לוקח בחשבון מסים עקיפים. מצד שני, הנטיה הממוצעת לצרוך ברמת הכנסה זו, על פי הלמ"ס, הינה כ-100% מההכנסה הכספית נטו. בהינתן שתוספת השכר שעליה מדובר תוצא כולה על תצרוכת, אזי השכר הפנוי צריך לשקף את הכמות הריאלית הניתנת לקנייה. לשם כך יש לקחת בחשבון מע"מ בגובה 17% על השכר נטו שנותר לאחר ניכוי המסים הישירים. חשוב להדגיש ששיעור זה (17%) מהווה הערכת חסר למסים העקיפים היות שאין הוא כולל היטלים נוספים למע"מ, כגון מסי קנייה, מכס, בלו, אגרות.

כפי שניתן לראות בלוח 2, ההחלטה לעבוד יותר ולהגדיל את השכר ברוטו ב-100 ש"ח מתבטאת בגידול בעלות למעסיק של 105.90 ש"ח בזמן שהשכר הפנוי של העובד גדל ב-38.70 ש"ח בלבד, פער של 67.20 ש"ח המשולם כמסים. במילים אחרות, המדינה מקבלת קרוב לפי שניים ממה שמקבל עובד בעשירון אמצעי, אילו היה מחליט לעבוד יותר כדי לשפר את רמת חייו.

מדובר בנטל כבד מאוד אשר הקטנתו הייתה יכולה להגביר בצורה ניכרת את הרצון לעבוד – בעיקר בקרב מעמד הביניים. הקטנת הנטל הייתה מגבירה גם את כדאיות ההעסקה. אם, למשל, העלות למעסיק הייתה 'רק' פי שניים מהשכר הפנוי שמקבל העובד, היה אפשר לשלם הרבה פחות ולקבל הרבה יותר, והדבר היה מגביר את הרצון בשני הצדדים להגדלת היקף העבודה.

לוח 2

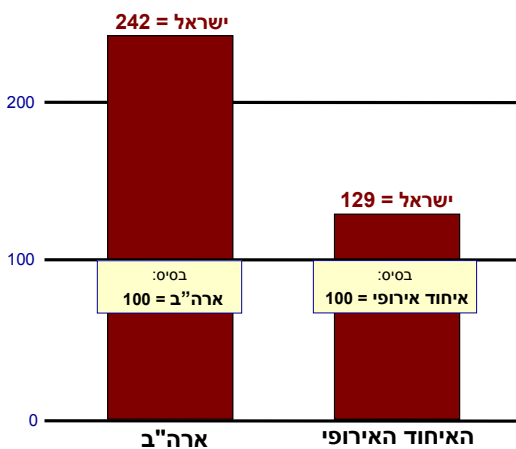
תוספת מסים לעובד ועלויות למעסיק	
כאשר השכר ברוטו גדל ב-100 ש"ח	
עבור מפרנס נשוי עם שני ילדים הנמצא בעשירון הששי עם שכר ברוטו הגדל מ-11,100 ל-11,200 ש"ח	
עלות מסים לעובד	תוספת מסים לעובד
לא נכללים כאן בחישוב (הסבר בטקסט)	
מס "עידוד צמיחה"	5.0
גמל / פנסיה	5.0
קרן השתלמות	2.5
פיצויים	8.3
אבדן כושר	2.5
מחלה	8.3
סה"כ	31.6
נכללים כאן בחישוב	
מס הכנסה	43.0
ביטוח לאומי	5.6
מס בריאות	4.8
מע"מ על צריכה (לא כולל מסי קניה, מכס, אגרות וכו')	7.9
סה"כ מסים / עלות	61.3
שכר פנוי / עלות למעסיק	38.7
יחס עלות המעסיק לשכר הפנוי של העובד: 2.7	
מס שולי בפועל על עובד בעשירון הששי: 63%	

מקור: דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב

סחורות ועל שירותים מהווים בעצם מס הכנסה המוטל על העניים. מכלול המסים העקיפים הרבים והכבדים מקטינים את הצריכה הפרטית ואת ההשקעות, ועל ידי כך מהווים משקולת כבדה על הפעילות הכלכלית במשק, עם כל המשתמע מכך על יצירת מקומות עבודה. ככל שנטל המס – בין אם מדובר במסים ישירים או עקיפים – גבוה יותר, גדל התמריץ להימנעות, חוקית ולא חוקית, מתשלום מסים. הדבר מכביד עוד יותר את הנטל על כתפי מי שאינם רוצים (או מסוגלים) להסתיר פעילות כלכלית.

דיאגרמה 9

משקל המסים העקיפים בתוצר, 1999 (מיסים על סחורות, שירותים, נדל"ן, וכו')



מקור: דן בן-דוד (2004) אוניברסיטת תל-אביב עיבוד נתוני מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר

כפי שנטל המס הכולל אינו משקף את חלוקת הנטל כאשר מדובר במסים ישירים, כגון מס הכנסה, כך גם השוואה בין-לאומית של שיעורי המע"מ אינה נותנת את התמונה המלאה. לדוגמה, הדו"ח האחרון של מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר משווה את שיעורי המע"מ ב-30 מדינות מערביות.⁵ במחציתן שיעור המס גבוה מהמע"מ המוטל בארץ (18% בעת פרסום הדו"ח). עם זאת, יש שונות לא מבוטלת בשיעורי המע"מ בין אותן מדינות. כאשר בוחנים את משקל הכנסות המדינה ממסים עקיפים בתוצר המקומי הגולמי, מקבלים תמונה מדויקת על הנטל הנובע ממסים עקיפים בישראל לעומת מדינות אחרות. מדינת ישראל גובה מגוון רחב של אגרות ומסים נוספים – מהיטלים על דלקים ועד אגרה שנתית על עצם החזקת מקלט טלוויזיה. התוצאה, כפי שניתן לראות בדיאגרמה 9, היא שמשקל הכנסות הממשלה ממסים על סחורות ועל שירותים בתוצר הישראלי גבוה ב-29% מהמוצע באיחוד האירופי. במדינה אחת בלבד מתוך ה-30 שבחן מינהל הכנסות המדינה, נטל המסים העקיפים גבוה יותר. בהשוואה לארצות הברית הנטל בישראל הוא פי 2.42, כלומר 142% יותר ממה שמוטל על האזרח האמריקני.

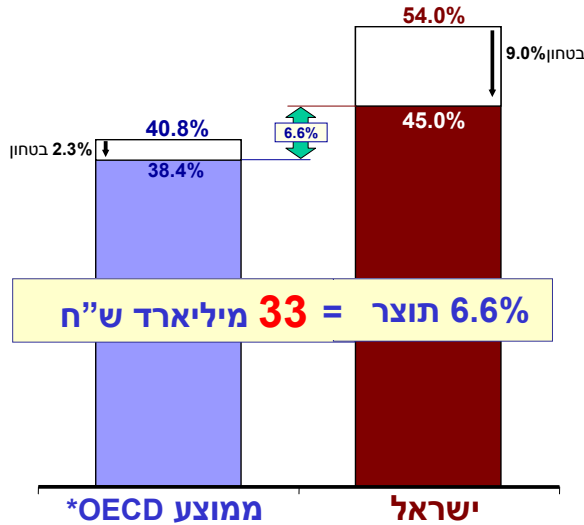
מסים על סחורות ועל שירותים הם מסים גרסיבים המורידים את רמת החיים על ידי צמצום כוח הקנייה של ההכנסה. הפגיעה הולכת וגדלה ככל שרמת ההכנסה יורדת כיוון שחלק ההכנסה המוקצה לתצרוכת גדול יותר אצל העניים. ברמות ההכנסה הנמוכות ביותר, המע"מ והמסים הנוספים על סחורות ועל שירותים מהווים בעצם מס הכנסה המוטל על העניים. מכלול המסים העקיפים הרבים והכבדים מקטינים את הצריכה הפרטית ואת ההשקעות, ועל ידי כך מהווים משקולת כבדה על הפעילות הכלכלית במשק, עם כל המשתמע מכך על יצירת מקומות עבודה. ככל שנטל המס – בין אם מדובר במסים ישירים או עקיפים – גבוה יותר, גדל התמריץ להימנעות, חוקית ולא חוקית, מתשלום מסים. הדבר מכביד עוד יותר את הנטל על כתפי מי שאינם רוצים (או מסוגלים) להסתיר פעילות כלכלית.

כאשר נטל מס המוטל על חלק מהאוכלוסייה כבד מאוד – בקני מידה בין-לאומיים – וכאשר הנטל אינו מחולק באופן פרוגרסיבי בין בעלי הכנסות שונות, או באופן שווה בין בעלי הכנסות דומות, אזי המדינה צריכה לפעול למזעור העיוותים. אך אין די בכך. יש צורך להקטין בו-זמנית, ובאופן משמעותי, את ממדי המיסוי בישראל כדי לאפשר לעובדים לשמור לעצמם חלק גדול יותר מהתמורה בעבור עבודתם – וזה מחייב הקטנה ניכרת בהוצאות הציבוריות במדינה.

מאז קום המדינה לא הספיקה מעולם גביית המסים השנתית לממן את ההוצאה הציבורית, שהיא מהגבוהות – ביחס לתוצר – מבין כל מדינה מערבית אחרת: 54.0% מהתוצר בישראל לעומת 40.8% בממוצע במדינות ה-OECD בשנת 2003 (דיאגרמה 10). אמנם הוצאות הביטחון בישראל גבוהות בהרבה מהוצאות הביטחון במדינות ה-OECD, אך גם ללא הוצאות ביטחון, ההוצאה ציבורית האזרחית במדינת ישראל גבוהה ב-6.6 אחוזי תוצר. במילים אחרות, ישראל הוציאה 33 מיליארד ש"ח יותר מממוצע ה-OECD ההוצאות שאינן ביטחון.

⁵ מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר, דו"ח שנתי 2002-2003, מס' 52, נובמבר 2003.

דיאגרמה 10 סך ההוצאה הציבורית, 2003 כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי



מקור: דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב
עיבוד נתוני הלמ"ס, בנק ישראל
President's Council of Economic Advisors,
CIA, OECD, ומשרד החוץ האמריקאי

* 24 מדינות שערבורן
מפרסם ה-OECD
נתוני ריבית

כתוצאה מהגירעונות הגדולים בישראל נוצר חוב ציבורי גדול המחייב החזרת קרן וריבית. תשלומי הריבית בישראל ב-2003 היוו 5.8% מהתוצר, לעומת 2.0% ב-OECD. ההפרש, 3.8% תוצר, משקף הוצאת מימון עודפת שישראל חייבת לשלם בגלל חובותיה החריגים.

אילו הייתה ההוצאה האזרחית החריגה משתקפת בבניית תשתיות בממדים חריגים או בבניית מערכת רווחה חברתית חריגה בתמיכה שהיא מעניקה למי שאינו מסוגל לעבוד, אולי היה אפשר לטעון שיש גם הצדקה להוצאה העודפת ולנטל הנוסף המוטל על כתפי משלם המסים. אך מצב התשתיות בישראל ורמת החיים של הקשישים ושל החולים אינם מצביעים על שימוש יתר בכספי המסים העודפים למטרות אלה.

כדי למנוע אי-הבנות בפרשנות: עבודה זו מתמקדת בתפקיד המדינה לספק כלים ותנאים להגברת התעסוקה. עם זאת יש להבדיל בין מי שמסוגל לעבוד ומי שאינו מסוגל לעבוד מפאת גיל, מחלה או סיבות אחרות. על מדינת ישראל מוטלת החובה לספק את הצרכים הרפואיים והסעודיים של

קבוצת אוכלוסייה זו ואת מערכת הרווחה שתאפשר לאנשים אלה לחיות בכבוד וברמת חיים סבירה. כאשר ניגשים לקצף מסים, אין הכוונה לפגוע במי שאינו מסוגל לעבוד. כפי שניתן לראות בדיאגרמה 10, יש עודף גדול דיו בתקציב האזרחי בישראל, לעומת התקציבים במדינות המערב, המאפשר לקצף בתחומים חשובים פחות מבלי שיהיה צורך לפגוע במי שאינם יכולים לעזור לעצמם.

הבעיה בישראל אינה היעדר רצון לעבוד אלא התנאים הקיימים בה לעידוד התעסוקה. הפער בין מה שניתן לקבל כאשר עובדים לבין מה שניתן לקבל כאשר לא עובדים הוא שמשפיע על שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בארץ ובעולם. הפער בפועל בין השניים בישראל נמוך מהפער הפורמלי. מחד גיסא, אנשים לא מעטים מקבלים סיוע כספי שלא באמצעות צנרת הסיוע הפורמלית של מדינת ישראל. מאידך גיסא, האכיפה של חוק שכר המינימום אינה מספקת. התוצאה היא הקטנה למעשה בפער בין הכנסות מעבודה לבין הכנסות בזמן של אי-עבודה – וכל המשתמע מכך על שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה. נוסף על כך יש תמריצים רבים לא להעסיק ישראלים בעלי השכלה נמוכה כאשר ניתן להעסיק זרים בעלי כישורים דומים בחצי מחיר. מגבלות ברמת המיומנות וברמת התשתיות רק מכבידות עוד יותר על היכולת למצוא עבודה ועל הרצון להעסיק. נטל המס הכבד מכביד אף הוא על הרצון לעבוד ולהעסיק.

אין ספק כי לא ניתן לדבר על שינויי תעסוקה בהיקפים של מאות אלפי אנשים בטווח הקצר, לכן חשוב מאוד להתחיל ולבנות את היסודות לשינויים הדרושים בטווח הארוך. עם זאת המצב בישראל חריג כל כך שלא ניתן לדחות את התחלת הטיפול.

ג. העבודה כערך

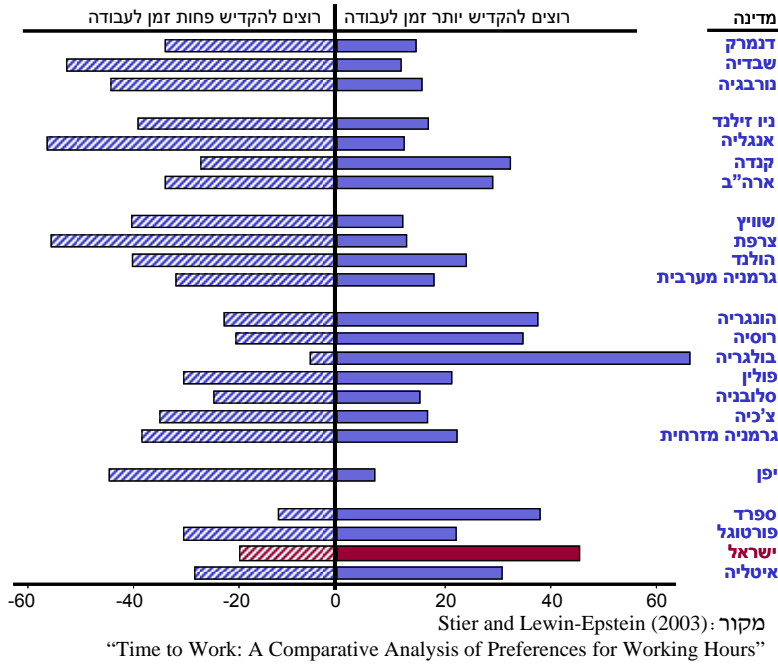
עבודה היא לא רק פעילות יצרנית. לעבודה יש היבטים חברתיים ורגשיים, והיא מהווה רכיב מרכזי בזהותם של רוב האנשים מהיותה הפעילות העיקרית של האדם בחברה המודרנית. העבודה היא מוקד של פעילות שממנה מפיקים אנשים תחושה של הישג ושל ערך בעיני אחרים. אבדן עבודה מאיים על ההערכה העצמית, על תחושת השייכות ועל אפשרות התרומה לאחרים. בעבור רבים, היעדר עבודה כרוך בתחושה של בידוד חברתי.

בשנים האחרונות נשמעות טענות המציגות באור שלילי את המוטיבציות של אוכלוסיות שלמות. על פי גישות אלה, רבים מעדיפים לא לעבוד ולקיים את רמת החיים שלהם מתשלומי רווחה שונים הניתנים על ידי המדינה. גם הפעולות לצמצום תשלומי העברה הוצדקו בחלקם בצורך להגדיל את המוטיבציה (החסרה כביכול) של אנשים לצאת לעבוד.

באיזו מידה תואמות ההנחות על העובד הישראלי את המציאות? במחקר שנערך ב-1997 בקרב האוכלוסייה הבוגרת בלמעלה מעשרים מדינות, נשאלו אנשים אם הם מעוניינים להקדיש לעבודה זמן רב יותר או קצר יותר מאשר שהקדישו בעת הריאיון. הנתונים בדיאגרמות 11 ו-12 מסכמים את

דיאגרמה 11

העדפות לזמן עבודה, 1997 גברים בגילאים 18-65



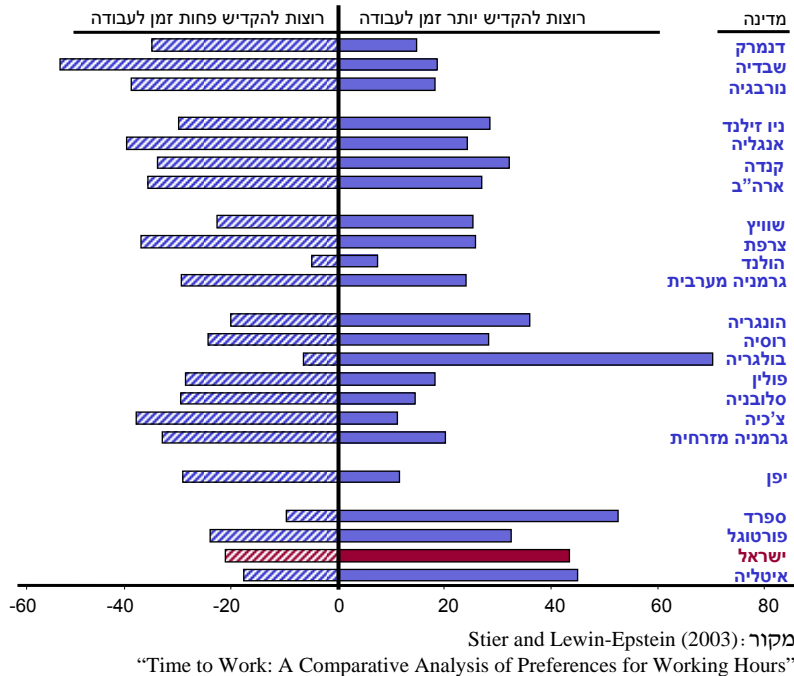
התשובות של גברים ושל נשים לחוד ב-23 מדינות.⁶ כפי שניתן לראות מדיאגרמה 11, שיעור גבוה של גברים בישראל (קרוב ל-50% מהמשיבים) אמרו שהיו מעוניינים להקדיש זמן רב יותר לעבודה ורק מיעוט (פחות מ-20%) אמרו שהיו מעדיפים להפחית את היקף הפעילות התעסוקתית שלהם. רק בבולגריה היה שיעור המעוניינים להקדיש זמן לעבודה גבוה יותר מאשר בישראל.

גם בקרב הנשים נראה שאין בסיס להנחה שקיימת העדפה, במידת האפשר, לא לעבוד (דיאגרמה 12). למעלה מ-40% מהנשים בישראל אמרו שהיו מעדיפות להקדיש זמן רב יותר לעבודה, ורק כמחצית משיעור זה ציינו שהיו מעדיפות לעבוד פחות (השאר העדיפו להשאיר את המצב כפי שהיה בזמן הריאיון). גם במקרה של הנשים, שיעור המעדיפות להקדיש זמן רב יותר לעבודה גבוה בהשוואה למדינות אחרות. בבולגריה ובספרד השיעורים גבוהים יותר, ואילו איטליה דומה לישראל. סקנדינביה, במערב אירופה ואף בחלק ממזרח אירופה, שיעור נמוך יותר של נשים היו מעדיפות לעבוד יותר.

גם נתונים ממקורות אחרים, אשר נאספו בהקשרים שונים בישראל, מצביעים ככלל על הרצון של אנשים לעבוד. במחקרים משנת 1998 נבחנו באופן ישיר ההעדפות של נתמכי מערכת הרווחה מקרב העולים ממדינות חבר העמים.⁷ הם דיווחו שהרוב המכריע של העולים

דיאגרמה 12

העדפות לזמן עבודה, 1997 נשים בגילאים 18-65



⁶ H. Stier and N. Lewin-Epstein, "Time to Work: A Comparative Analysis of Preferences for Working Hours", Work and Occupations, 2003, pp. 302—326.

⁷ J. Habib, B. Morgenstein and A. Zipkin, "Job Versus Income Support: Integrating Soviet Immigrants into the Israeli Labor Market," Research Report 71, National Insurance Institute, 1998.

העדיפו להשתלב בעבודה על פני קבלת הבטחת הכנסה. במחקר חדש יותר על מקבלי גמלת הבטחת הכנסה נמצא שמרבית הבלתי מועסקים חיפשו עבודה באופן פעיל והביעו רצון לעבוד.⁸ עם זאת למשך זמן הניתוק משוק העבודה הייתה השפעה שלילית על נכונות זו, ואנשים שהיו מנותקים מהשוק למעלה מ-5 שנים הביעו נכונות נמוכה בלבד לשוב ולהשתלב בו.

לסיכום, אין כל סימוכין לתחושה שישראלים מתייחסים אחרת מעמים אחרים לנושא העבודה, ורצונם לעבוד אינו נופל מרצונם אחרים. ממצאי המדגם אף מצביעים על כך שבארץ אחוז האנשים הרוצים לעבוד גבוה בהשוואה למרבית המדינות האחרות.

3. המלצות לשיפור מצב התעסוקה בטווח הקצר

ההמלצות מוצגות כאן על פי מדרג של השפעתן על כוח העבודה. תחילה מובאות המלצות היכולות להשפיע הן בעתיד הקרוב הן בעתיד הרחוק. לאחר מכן מובאות המלצות שהשפעתן העיקרית תהיה רק בטווח הרחוק. האתגר של השניים הקרובות הוא לטפל במי שכבר בגיל העבודה, אינו לומד, אינו סובל מבעיות בריאותיות – אך אינו מועסק, בין אם כמובטל, או מי שאינו מחפש עבודה.

א. תמריצים לעבוד והקטנת נטל המס

המוקד כאן הוא בהגברת הרצון לעבוד של מי שאינו משתתף בכוח העבודה ושל מי שכבר משתתף אך לא באופן הממצה את מלוא פוטנציאל העבודה שלו. ייעול מערכות המיסוי והסיוע יעניקו ממד אחר למושג 'אוניברסליות'. שיעורי המס צריכים להיקבע על פי סך ההכנסה וללא קשר למקורות ההכנסה. אותו עיקרון של הכנסה כוללת צריך לקבוע את מידת הסיוע. רק מי שנזקק צריך לקבל סיוע, ובמקרים הרלוונטיים יש להעניק את הסיוע באופן שיתמרץ את הרצון לעבוד.

במדינה שבה מרבית האוכלוסייה הייתה יכולה להימצא במרחק של חצי שעה לכל היותר מאחד ממרכזי האוכלוסייה הגדולים, אילו הייתה מערכת תחבורה הולמת, אין מקום להעניק סיוע על פי מקום מגורים – לא לפרטים ומשפחות ולא לחברות עסקיות. עדיף להשקיע את הכסף בבניית תשתיות פיזיות ואנושיות נאותות ולתת לפערים העצומים במחירי הנדל"ן לפזר את האוכלוסייה ולגרום לאינטגרציה חברתית. סעיף זה נשען על שלושה עקרונות:

• איחוד כל הכנסות המשפחה מכל המקורות, הרחבת בסיס המס והקטנת נטל המס

הכוונה היא להרחבת בסיס המס כדי לכלול הכנסות מרווחי הון, הכנסות מחו"ל והכנסות אחרות – ולהחיל את מדרגות המס על ההכנסה בכללותה, זאת במקום הטלת שיעורי מס שונים על הכנסות שונות שאינן קשורות להכנסה הכוללת של משק הבית. הבדלי המס היחידים צריכים להיות בקביעת שיעורי מס בארץ הדומים לחו"ל על הכנסות מרווחי הון (כלומר שיעורי מס נמוכים יותר על רווחי הון מאשר על מקורות הכנסה אחרים) על מנת לעודד השקעות בישראל ולמנוע בריחת הון מהמדינה.

הדבר מחייב מעבר לחובת הגשת דו"ח שנתי על כל הכנסות משקי הבית, כפי שמקובל במדינות מערביות אחרות. מעבר כזה אינו מחייב גידול רב במצבת כוח האדם באגף מס הכנסה, אלא שינוי מהותי בשיטת העבודה. לא כל נישום חייב להיבדק, אך כל מי שחשוד או עולה במדגם וייתפש כמעלים הכנסות חייב להיענש בכל חומרת הדין. זה גם צודק, גם מרתיע וגם יגדיל את הכנסות המדינה ממסים.

הרחבת בסיס המס כצעד אחד – והקטנה כוללת של נטל המס כולו – הם צעדים הכרחיים כדי לאפשר הורדת מס הכנסה, ריווח מדרגות המס והקטנת מס ערך מוסף. שיעור מס גבוה כל כך, כבר ברמת הכנסה בינונית, פוגע ברמת החיים, ברצון לעבוד ובמקרים מסוימים גם ברצון להישאר בארץ אצל מי שכישרו מאפשרים לו חלופות. למדינה חופשית בעלת משק פתוח, אין אפשרות להתמודד לאורך זמן עם מצב שבו האוכלוסייה הנוקדת גדלה בקצב מהיר הרבה יותר מקצב הגידול של האוכלוסייה המממנת את הסיוע. עזיבה של כוח אדם המהווה את הקטר העיקרי במשק תזרז עוד יותר את התהליך הדמוגרפי.

• איחוד ושקיפות של כל מקורות הסיוע והסבסוד

מדובר באיחוד כל הסיוע והסבסוד שניתנים מכל המקורות – כגון ביטוח לאומי, משרד השיכון, משרד הפנים וכו' – למשפחות, לעסקים ולכלל גורם אחר. כפי שיש מקום לאחד את כל מערכות

⁸ ב' מורגנשטיין ואחרים, "מצב התעסוקה של מקבלי הגימלה להבטחת הכנסה: משאבים חסמים וצרכי הסיוע להשתלבות בעבודה" דו"ח מחקר, המוסד לביטוח לאומי ומכון ברוקדייל, 2003.

גביית המסים לשם ייעול התהליך, יש גם לפעול בתחום הסיוע. רק גוף ממלכתי אחד בלבד במדינת ישראל צריך להעניק סיוע ליחידים ולמשפחות, ועל הדבר להיעשות על פי אמות מידה ברורות, שקופות ואחידות לכל המגזרים והאוכלוסיות במדינה – ועל פי שיקולים של נזקקות אמיתית. חולים, נכים, זקנים ומי שאינם מסוגלים לעבוד צריכים לקבל סיוע שיאפשר להם להתקיים בכבוד ולא בעוני.⁹

סיוע כספי הקשור למצב משפחתי (למשל משפחות חד-הוריות) ותעסוקתי (למשל מובטלים) יינתן לפרקי זמן קצובים ובמינונים שלא יהוו תמריץ להישענות מתמדת על תמיכה. סיוע זה חייב להיות מלווה בשילוב מערכות אחרות המפורטות בהמשך. תמיכה זו מאפשרת למי שנקלע לתקופת מעבר בעייתית לקבל פרק זמן איכותי כדי למצוא לעצמו את החלופה המתאימה ביותר. ככל שהזיווג – בין כישורים ורצון מחד, לבין מקום עבודה מאידך – טוב יותר, המשק כולו יוצא נשכר. עם זאת, צריך להיות ברור כי פרק זמן החיפוש לא יהיה בלתי מוגבל, והדבר יהווה תמרוץ לנזקק להתפשר עם האפשרויות העומדות בפניו.

תנאים הכרחיים, אך בהחלט לא מספיקים, לתמיכה בעסקים חייבים להיות קיומם של כשלי שוק רציניים בתחום ו/או השקעות שיניבו תשואה חברתית גדולה מהתשואה הפרטית שאותה מקבל המשקיע. עם זאת, על הסקטור הציבורי להיזהר מאוד ממתן סבסוד אשר יעוות שיקולים עסקיים לכיוון של בזבוז ותלות מתמשכת – ועל כן הסיוע העיקרי שהסקטור הציבורי צריך להעניק לסקטור העסקי הוא כללי במקום פרטני ברמה של תשתית מבנית ועסקית איתנה הנתמכת על ידי שירותים ציבוריים יעילים, מהירים וזולים.

• החלפת תמריצים לאי-עבודה בתמריצים לעבודה

חלק גדול של הסיוע (למי שיכול לעבוד ואינו מוגבל פיזית) צריך להינתן כתמריץ לעבוד. שתיים מהתכניות הבולטות והמצליחות לעידוד עבודה בארצות הברית הן תכנית וויסקונסין וה- earned income tax credit (EITC) של הממשל הפדרלי.

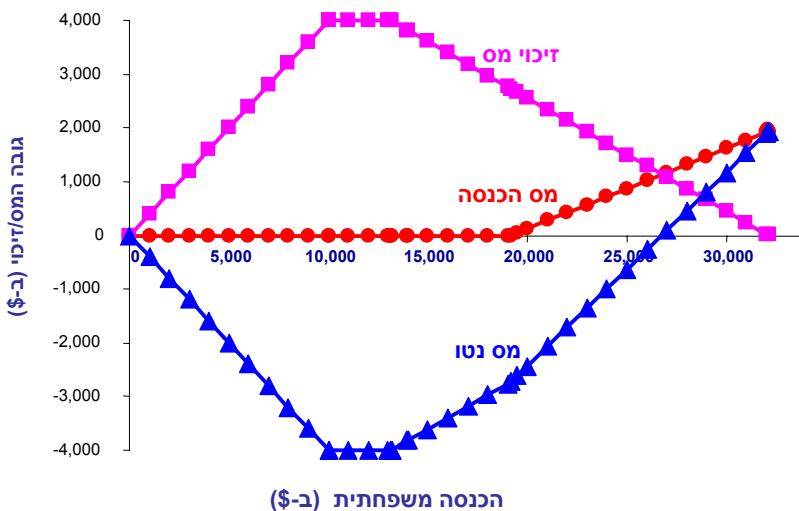
- תכנית וויסקונסין, שנכנסה לתוקף ב-1996, שמה כמטרה את החלפת הקצבאות והמענקים בתמיכה – מוגבלת בזמן – המותנית בתעסוקה (הרחבה בהקשר זה בהמלצה הנוגעת בהכשרה מקצועית).

- תכנית ה-EITC נותנת כסף בסכומים הולכים וגדלים עם הכנסת המשפחה עד למקסימום של 40% מההכנסה (דיאגרמה 13). במקרה של משק בית ובו 2 הורים ו-2 ילדים, מדובר (ב-2001) בזיכוי המגיע ל-\$4,000 על הכנסה שנתית של \$10,000 (מובן שמדובר בסכומים המשקפים רמת חיים אמריקנית). הזיכוי המקסימלי של \$4,000 ניתן עד הכנסות של \$13,175 ואז חלה

ירידה בזיכוי ככל שעולה ההכנסה, עד שהוא נעלם ברמת הכנסה שנתית של \$32,000. למשפחה שלה שני ילדים, ההכנסה המינימלית החייבת במס פדרלי (יש גם מסים מקומיים בנוסף לכך) היא \$19,500. אך ברמות הכנסה אלה המס עדיין נמוך מגודל הזיכוי, והמשפחה ממשיכה לקבל מס שלילי מהממשלה הפדרלית.

יש חשיבות במתן סבסוד ישיר לעובד במקום למעסיק (כפי שנעשה בעבר בישראל). בעיה אחת עם מענק למעסיק בעבור העסקת עובד חדש היא בכך שהמענק נפסק כאשר

דיאגרמה 13
מס הכנסה וזיכוי מס (EITC) בארה"ב, 2001
משפחה עם 2 הורים ו-2 ילדים



מקור: דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב
עיבוד נתוני מס הכנסה של ארה"ב

⁹ כדי למנוע תמריץ לא לחסוך לעת זקנה אצל מי שצעיר היום, יש לשקול בכובד ראש השתתפות חובה בתכנית/תכניות חיסכון בקרב כל מי שמשתכר יותר מרמה מינימלית.

העובד מפסיק להיות 'חדש' והתמריץ הופך מתמריץ להעסיק לתמריץ לפיטורים ולהעסקת עובד אחר במקום הקודם. בשיטת ה-EITC, המענק נשאר עם העובד ומהווה בעבורו תמריץ להתמיד ולהצליח בעבודה כדי לזכות בעלויות שכר אשר יגדילו את היקף המענק. המעסיק למעשה מתחלק עם העובד במענק כי זה מאפשר לו להעסיק בעלות הנמוכה ממה שמקבל העובד בפועל.

סיוע כספי הקשור למצב משפחתי (למשל משפחות חד-הוריות) ותעסוקתי (למשל מובטלים) קצבאות הילדים הן דוגמה לסוג של סיוע כספי שאינו קשור לעידוד התעסוקה אלא פועל בכיוון ההפוך לחלוטין. ניתן לקשור לתעסוקה את הסיוע בעבור ילדים על ידי הקטנת ההכנסה החייבת במס לפי גודל המשפחה, כפי שנהוג בארצות הברית (שיטת ה-standard deductions וה-exemptions). ככל שהמשפחה גדולה יותר, יורדת ההכנסה החייבת במס – באופן שווה בעבור כל ילד נוסף.

אמנם המטרה כאן היא להצביע על יעדים, והמיקוד בהם אינו מאפשר כניסה לפרטים הנוגעים למעבר בין המצב הנוכחי למצב החדש, אך בכל זאת חשוב מאוד להדגיש עקרון שנכון גם בהקשרים נוספים, אך אינו בהכרח מובלט: שלב המעבר חייב להיעשות ברגישות המרבית הניתנת למימון. הדבר נכון מבחינה אנושית, אך גם נכון מבחינת יישום התכניות החדשות ומזעור ההתנגדות במידת האפשר לטעונים ענייניים.

קצבאות הילדים הן דוגמה קלאסית לסוגיית המעבר ממשטר סיוע ישן למשטר סיוע חדש. בתהליך המעבר לשיטת הסיוע החדשה, אסור לפגוע במשפחות שגודלן נקבע בידיעה של מתן סיוע בהיקף הקיים עד היום. אין ביכולתן להחזיר את הגלגל אחורה ולתכנן שוב את חייהן ואת גודל המשפחה. עם זאת, כל מי שיגדיל את משפחתו מכניסתו של המשטר החדש ואילך יהיה נתון למסגרת הסיוע החדשה.

יצירת תמריץ כספי לעבוד במקום תמריץ כספי לא לעבוד, כפי שנהוג היום בארץ, היא רכיב מרכזי בכל ניסיון להחזיר/להכניס עובדים למעגל העבודה. אולם ברור שללא הכשרה מספקת ומתאימה לתנאי השוק וצעדים משלימים נוספים, השפעת שינוי שיטת התמריצים תהיה מינימלית.

ב. צמצום משמעותי במספר העובדים הזרים

העובדים הזרים החליפו את הפלסטינים עד אמצע שנות התשעים (דיאגרמה 14). מאז, חל גידול ניכר במספר העובדים הלא-ישראלים. ישראל כבר הגיעה למצב שבו אחד מכל שמונה עובדים בארץ אינו ישראלי. זהו שיעור גבוה יותר מאשר בכל מדינה אירופית מלבד שוויץ.

בזמן שהמשק הישראלי ממילא זקוק בעיקר לעובדים משכילים רבים יותר, הצפת שוק העבודה בעובדים זרים לא-משכילים דחקה אל מחוץ למעגל העבודה ישראלים בעלי השכלה ומיומנות נמוכות ודחקה כלפי מטה את שכרם של עובדים ישראלים בעלי אותם כישורים.

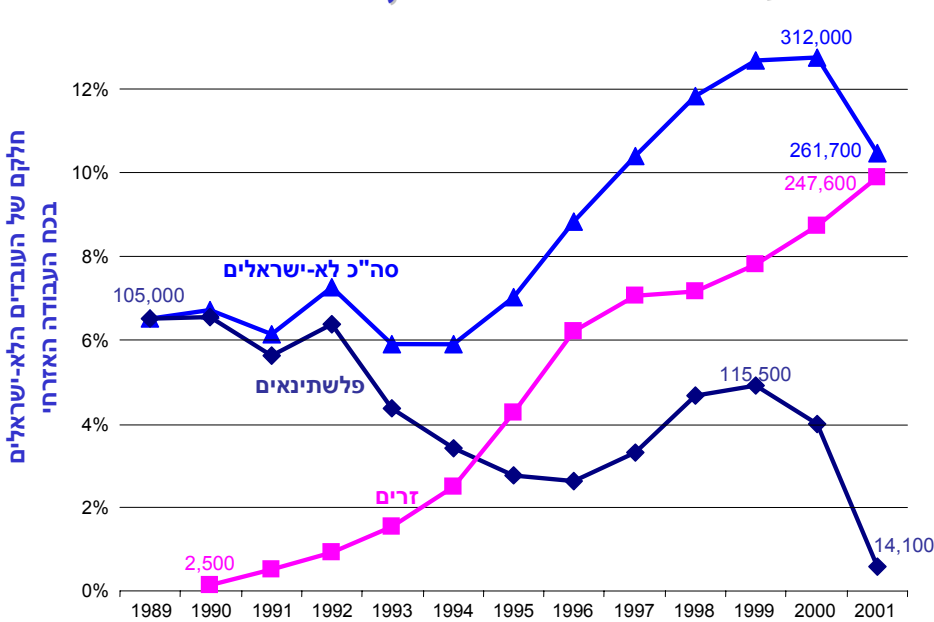
האטרקטיביות העיקרית של העובדים הזרים היא עלותם הנמוכה – כ-50%-40% פחות מעלות העסקת עובד ישראלי (על פי משרד האוצר). עלותם הנמוכה של העובדים הזרים נובעת, בין השאר, מכך

שהמעסיקים הישראלים אינם מעניקים להם את תנאי המינימום המתחייבים על פי חוק לעובדים ישראליים: תשלום שכר מינימום, הוצאות סוציאליות ועוד. הטיפול בעובדים זרים על ידי הממשלה בעייתי מאוד. בזמן שיד אחת רודפת את העובדים הלא-חוקיים, היד השנייה ממשיכה להנפיק אלפי היתרים חדשים מדי שנה.

ייקור משמעותי של עלות העסקת העובדים הזרים הוא הדרך האפקטיבית ביותר לצמצם את הביקוש לזרים. החלת כל חוקי העבודה, כולל שכר מינימום, היא רק ההתחלה. נוסף על כך יש

דיאגרמה 14

עובדים לא-ישראלים, 1989-2001*



מקור: דן בן-דוד (2003) רבעון לכלכלה עיבוד נתוני בנק ישראל

* כל עובדים עם או בלי היתר.

להטיל מס בגובה עשרות אחוזים כדי שלא יהיה כדאי להעסיקם. את משטרת ההגירה יש להפעיל נגד מעסיקים ישראלים מפירי חוק ולא רק ברדיפת עובדים זרים לא-חוקיים. ככל שיקטן הביקוש לעובדים הזרים, הם יאלצו לעזוב בעצמם.

כאשר לא יהיה כדאי להעסיק עובדים זרים, לא תהיה ברירה למעסיקים המקומיים אלא להעסיק עובדים ישראלים. עם זאת צריך להיות ברור שלא מדובר בתרופת פלא שתפתור את בעיית כל 280,000 המובטלים, כאשר יעזבו מאות אלפי העובדים הזרים. ככל שעלות העבודה תתייקר, יאלצו המעסיקים לעבור מטכנולוגיות ייצור של העולם השלישי לשיטות ייצור מתקדמות יותר, הווה אומר שהביקוש לעובדים ישראלים אמנם יגבר, אך השימוש בהם יהיה יותר יעיל: במקום מספר רב של עובדים עם דלי, למשל בענף הבניה, יספיק מפעיל מנוף אחד. התפוקה של אותו מפעיל מנוף רבה יותר מכל אחד מהעובדים, לכן יהיה אפשר גם לשלם לו יותר. ואולם לא צריכים מספר דומה של מפעילי מנופים ושל עובדים זרים עם דלי.

צמצום משמעותי בהעסקת העובדים הזרים יתבטא בגידול מסוים בביקוש לעובדים ישראלים וכן בשכר המשולם לעובדים לא-מיומנים.

ג. רשת משולבת להשלמת השכלה, להכשרה מקצועית ולהשמה תעסוקתית

המטרה של מערך ההכשרות המקצועיות היא לשלב אנשים המתקשים למצוא תעסוקה קבועה בשוק העבודה, ולשדרג את מיומנותם, כך שיוכלו להתפרנס בכבוד. בניגוד למערכת הקיימת, מדובר ברשת משולבת ומשלימה למדיניות לעידוד תעסוקה. אין לצפות משילוב מערכות הכשרה מקצועית, רווחה והשמה להביא לשינויים דרסטיים בטווח הקצר, אך על סמך הניסיון שנרכש בישראל ובמדינות המערב¹⁰ יש לשלוב זה יכולת לתרום בטווח הבינוני (כשנתיים-שלוש לאחר תחילת התכנית).

בשנים 1999-2001 למדו בהכשרות המיועדות למובטלים ולמקבלי הבטחת הכנסה, המופעלות על ידי משרד העבודה והרווחה, בין 39,300 ל-41,600 אנשים לשנה, רובם היו מקבלי דמי אבטלה (-80% 90%) ומיעוטם (כ-5,000 כל שנה) היו מקבלי הבטחת הכנסה. באותן שנים הייתה העלות הישירה לתפעול הקורסים כ-200 מיליון ש"ח לשנה, ותשלומי הבטחת הכנסה ודמי אבטלה בזמן הלימודים הגיעה לכ-600 מיליון ש"ח.

היסטורית, כמעט כל ההכשרות המקצועיות בישראל מופעלות ישירות על ידי משרד העבודה והרווחה. בשנת 2003 הן הועברו לפיקוח של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. אחת הכוונות, שעדיין לא מומשה, היא להעביר את הביצוע עצמו למוסדות לימוד חיצוניים לפי מכרז. ההכשרות נערכות בארבעה מחוזות ארציים ומסווגות לפי הכשרות המיועדות לאקדמאים (20% מכלל הלומדים) לעומת הכשרות המיועדות לשאר האוכלוסייה. בשני המקרים ההכשרות מיועדות רק לאזרחי ישראל שסיימו את לימודיהם הפורמליים. הקורסים הם במגוון תחומים, ובהם: מטפלות, מכונאות רכב, הנהלת חשבונות ומחשבים, והם נמשכים ממספר חודשים ועד יותר משנה. הלומדים מופנים לקורסים מלשכות התעסוקה ועליהם לעבור מבחנים בכתב ובעל פה וראיון לפני תחילת הלימודים. עם תום הלימודים עליהם לעמוד בבחינות במקצוע הנלמד.

מאז תחילת שנות השישים מתקיימות במדינות המפותחות מסגרות של הכשרה מקצועית לעובדים במימון ממשלתי. בדומה לישראל, גם באירופה ובארצות הברית המטרה המוצהרת של ההכשרות היא לשפר את אפשרויות ההשתכרות של אותם אנשים שלהם רמת הון אנושי נמוכה ולכן הן מיועדות לקבוצות הנחשבות חלשות באוכלוסייה. בד בבד עם הגידול במערכות ההכשרה המקצועית התחילו אנשי מקצוע וקובעי מדיניות לשאול את עצמם אם המטרות שהוצבו מושגות. במקביל התחילו לאסוף נתונים על בוגרי הקורסים ולאמוד בדרכים שונות את התשואה מהלימודים. כפועל יוצא מהניסיון שנרכש, מתחילת שנות התשעים, נעשו שינויים מפליגים (בעיקר בארצות הברית ופחות באירופה) בשיטות העבודה של מרכזי ההכשרות המקצועיות.

במידת האפשר החוקרים אומדים את השפעת ההכשרות על שני משתנים: סיכויי התעסוקה של הבוגרים ושכרם תקופה מסוימת לאחר סיום הלימודים. רוב המחקרים מאבחנים השפעה חיובית קטנה (לרוב לא מובהקת מבחינה סטטיסטית) להכשרות הן על התעסוקה הן על רמת ההשתכרות של המשתתפים. כיוון שהתשואה להשכלה באוניברסיטה היא כ-5% לכל שנה, רבים מהחוקרים גורסים שאין לצפות מהכשרות מקצועיות לתשואה של יותר מ-2%. עובדה מעניינת נוספת היא שכמעט בכל העבודות התשואה לנשים משמעותית יותר מאשר לגברים. בישראל התשואה לעולים חדשים גבוהה מאשר לוותיקים.

החוקרים מפרידים בין שני סוגי קורסים: קורסים שבהם ההשתתפות מרצון וקורסים שבהם ההשתתפות חובה. בארצות הברית למשל קורסי החובה מיועדים לאסירים, לנושרים מבתי ספר בגיל שבו עדיין אסור לעבוד (חטיבת ביניים) ולאמהות חד-הוריות המקבלות תמיכה ממשלתית לאורך מספר שנים. הקורסים בהם ההשתתפות מרצון מיועדים לנושרים מבתי ספר תיכוניים, למובטלים ובמקרים

¹⁰ סקירה מעניינת של הרפורמות בארצות הברית ובאנגליה ניתן למצוא ב- D. Nightingale, N. Pindus, F. Kramer, J. Trutko, K. Mikelson and M. Egner, "Work and Welfare Reform in NYC During the Giuliani Administration," Urban Institute, USA, 2002 וכן ב- S. Fordyce, "Unemployment Dealt With? Next Stop, the Economically Inactive", Department for Work and Pensions, UK, 2003.

מסוימים לעובדים הרוצים לעבור הסבה מקצועית. בדרך כלל התשואה הנובעת מקורסי החובה יותר נמוכה. ההכשרות המקצועיות בישראל שייכות לקורסי החובה כיוון שהקורסים מאפשרים קבלת הכנסה למי שתקופת הזכאות שלו לאבטלה הסתיימה. מכאן שהמניע של חלק מהמשתתפים לקחת חלק בהכשרות המקצועיות בישראל נובע מהתמורה הכספית שהם מקבלים בעת הלימודים, ולא בהכרח מרצון לשפר את רמת ההון האנושי האישית. לאחרונה נעשו מספר שינויים בנדון, ויש לבחון את השפעתם בעתיד.

במצב הנוכחי, מערכת ההכשרות הקיימת לא מצליחה לעמוד במשימותיה, לכן יש לבצע בה רפורמה כוללת. לצורך כך יש ללמוד הן מהניסיון בישראל הן מהניסיון הרב שנרכש בארצות מערביות ב-40 השנים האחרונות. המערכת החדשה תכלול מספר מעגלים, שלכל אחד מהם קהל יעד שונה ומטרות אחרות, המשלימים זה את זה. ההמלצה הראשונה נוגעת במתן אפשרות לשרדוג הידע הבסיסי, ההמלצה השנייה מתייחסת לשרדוג המיומנות המקצועית, וההמלצה השלישית עוסקת במערכת המקשרת בין שדרוג הידע והמיומנות לבין מציאת מקום עבודה.

• תכנית 'הזדמנות שנייה'

יש להפריד את המערכת להשלמת השכלה מהמערכת להשמה מקצועית. תפקידה של המערכת להשלמת השכלה היא לספק הון אנושי כללי לאותם מבוגרים המעוניינים בכך, שנפלטו ממערכת החינוך כילדים, או לעולים חדשים שלא רכשו השכלה תיכונית בארץ המוצא. על ידי כך יינתנו לאותם אנשים האמצעים לשפר את כושר ההשתכרות שלהם. כיוון שלימודים אלו הם כלליים בעיקרם, אנו ממליצים שהם ייעשו במסגרת ממלכתית. המטרה בלימודים אלו היא להקנות לתלמידים השכלה ברמה תיכונית ולכן אין להתנות אותם במצב התעסוקתי של התלמיד. על סמך הניסיון שנרכש בשנים האחרונות בארצות הברית ניתן לקיים את הלימודים על בסיס חלקי, למשל יומיים בשבוע.

יש לציין שלפני כשלוש שנים התחילו בישראל לבצע סוג זה של הכשרות כפרויקט ניסיוני. בתקופה של קצת יותר מחצי שנה מספיקים להקיף חומר הנלמד בתיכון במשך שנתיים. חשיבותו של מסלול השלמת השכלה בסיסית היא בכך שהוא פותח דלתות הכשרתיות ותעסוקתיות טובות יותר בעתיד.

יש צורך בקביעת אמות מידה לביקורת איכות ולהסקת מסקנות בכל הקשור לתכניות להשלמת השכלה הקיימות היום בארץ. יש לשלב את המסקנות המקומיות עם הניסיון שנצבר בחו"ל ולהרחיב באופן ניכר את המסגרת כדי לאפשר למי שמעוניין בכך להשלים את השכלתו עד רמה של כיתה י"ב. ייתכן שיש מקום לבצע את הלימודים על ידי מיקור חוץ (outsourcing) בחברות פרטיות – הכול בכפיפות לקביעת תקנים מחמירים לגבי איכות הלימודים ובקרה עליהם. מדובר בתכנית לימודים ארצית שתהיה מודולרית, כלומר שיהיה אפשר להצטרף אליה או לצאת ממנה במספר תחנות במהלכה – עם קבלת תעודת סיום לכל שלב לאחר מעבר בהצלחה של מבחן ארצי. התכנית 'הזדמנות שנייה' תהווה צעד ראשון בבניית מסלול להשגת מיומנות. את המשך המסלול ניתן יהיה להפנות להכשרה מקצועית או ללימודים אקדמיים, במקרה של הצלחה בלימודים.

החשיבות של העלאת רמת הידע הבסיסי של העובד הישראלי היא רבה לא רק לעובד אלא לחברה כולה. מכאן שיש לסבסד את הלימודים – באופן ישיר וכן על ידי הלוואה ארוכת טווח בריבית מסובסדת ובתנאים נוחים – כדי לאפשר לכל מי שירצה לנצל את ההזדמנות הנוספת לשוב ולטפס על סולם הלימודים.

• הכשרה מקצועית¹¹

- מעורבות מעסיקים בהכשרה מקצועית תורמת להצלחתה בשני תחומים: גידול בשיעורי התעסוקה ושרדוג התעסוקה.
- יש לעודד את המכללות להקים מרכזי הכשרה טכנולוגיים בשיתוף המעסיקים ובעידוד הממשלה. יש חשיבות מיוחדת להשתתפות הסקטור העסקי ביוזמה זו.
- על המרכזים להציע תכניות הכשרה מודולריות לטכנאים ולהנדסאים, תכניות השתלמות ותכניות להסבה מקצועית.
- הכשרת טכנאים, הנדסאים ובעלי מקצועות אחרים צריכה לכלול התמחות בחברות עסקיות.

• מערכת ההשמה

מערכת ההשמה בישראל צריכה לעבור שינוי מהותי הכולל הפרטה. על המדינה להיכנס למסגרת חוזית – הכוללת פיקוח ובקרה על ביצועים והאפשרות להימנעות מתשלום ואף הטלת קנסות

¹¹ נקודות מתוך א' הלפמן וי' שביט, 'דרך המלך אל השוק', הארץ, 13.6.2000. המאמר מתמקד בחלק ממכלול של נושאים והמלצות בתחום הכלכלי-חברתי אשר הוצגו בישיבת ממשלה על ידי צוות בראשות חיים בן-שחר במאי 2000 (חברי הצוות: דן בן-דוד, חיים בן-שחר, אלחנן הלפמן, מנואל טרכטנברג, אפרים צדקה, דני צידון, יוסי שביט וחיה שטייר). עבודת הצוות סוכמה בחלקה בסדרת מאמרים שפורסמה בעיתון הארץ, ובכללותה היא מופיעה אצל ד' בן-דוד, עורך (2000), 'עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי'.

במקרים של אי-עמידה בתנאים – עם חברות פרטיות לתקופות זמן מוגבלות, תוך מתן בונוסים לפי ביצועים. כל מרכז השמה (Job Center) צריך להיות על בסיס אזורי, ובכל אזור יתמחה בתחומים המשקפים את המאפיינים של האוכלוסייה ושל המעסיקים המקומיים כדי לאפשר מתן טיפול אישי ככל שאפשר.

תפקיד המרכז יהיה לאתר, להציע ולהמליץ לכל פונה על חלופות של המסלול בכיוונים של השלמת השכלה, הכשרה מקצועית ו/או חיפוש מידי של מקום עבודה. על המרכז ללוות את הפונה במהלך כל המסלול שיבחר עד שלב מציאת מקום העבודה וכן לתקופה שתוגדר לאחר מכן. הפונה יוכל ליהנות מהידע המקצועי ומהניסיון שנצבר בהתאמת כישורים והעדפות לאפשרויות הקיימות. מובאות כאן מספר נקודות קונקרטיות שאותן ניתן לשלב בעיצוב מחדש של מרכזי התעסוקה. הן נסמכות על ניסיון של פרויקטים מקבילים באנגליה ובארצות הברית (סביר להניח שבמהלך ביצוע התכנית יופקו לקחים אשר יובילו לשינויים נקודתיים ולהתאמות בהיבטים שונים (שלה):

- אפיון המבנה והמטרות של מרכזי ההשמה:
 - o על כל מרכז השמה להגדיר יעדים ואמות מידה – שיעמדו בתקן ארצי שייקבע – לאפיין ולדרג את המטרות שלו לפי חשיבותן וסיכויי ההצלחה שלהן. פירוט זה יש להציג בעת הגשת המרכז להקמת המרכז.
 - o לקיים קשר הדוק עם מרכזים להשלמת השכלה ולהכשרה מקצועית מקומיים אשר יכולים להוות אבני דרך בהשמה מוצלחת של העובד.
 - o לעודד מעורבות של מעסיקים מהאזור באפיון הדרישות שלהם מעובדים פוטנציאליים, בירידי תעסוקה, ומחויבות להעסיק עובדים מהאזור.
 - o לשלב גורמים סביבתיים חזקים (אוניברסיטה, מתנ"סים, תנועות נוער, קיבוצים, שכונות מבוססות) לתמיכה במרכזים ולהתנדבות בהם.
 - o לפתוח מרכזים מיוחדים לקבוצות מיוחדות (למשל חרדים בירושלים, נכים) תוך דגש למתן פתרונות ייחודיים לכל קבוצה.
 - o לשים דגש על מתן עזרה בחיפוש ומציאת העבודה, כולל כתיבת קורות חיים, לימוד התנהגות בראיון עבודה והבנת הדרישות מעובד מתחיל.
 - o ללוות מפוטרים ולתמוך בהם בתקופת המעבר עד להשתלבותם בעבודה קבועה.
 - הקמת מרכז ארצי שירכז וישלב בין התפקידים הבאים:
 - o מערך דיווח והספקת נתונים בזמן אמת למרכז ארצי, כך שבכל נקודת זמן יהיה אפשר ללמוד על מצבת הלומדים ועל אפשרויות ההשמה שלהם. ניתוח הנתונים ופרסומם המהיר באינטרנט יגביר את השקיפות ויאפשר לחוקרים חיצוניים לבחון את המצב ולהציע חלופות.
 - o מערך להערכת איכות ההכשרות, ובמיוחד התמקדות באמידת התוצאות של השינויים שנעשו (וייעשו) במערכת. גם במקרה זה יש לפרסם באופן מלא ומהיר את התוצאות ואת המסקנות.
 - o מערך פיקוח על חברות פרטיות – ומנדט להטיל סנקציות במידת הצורך – שמטרתן לוודא שאכן הן מספקות את השירות שעליו התחייבו בחוזה.
- מרכזי ההשמה יתוגמלו בהתאם לשיעורי ההצלחה בהשמה ובאורך הזמן שבו יועסק העובד. אם ייבחר מסלול של השלמת השכלה או הכשרה מקצועית, יהיה התגמול למרכז בהתאם למידת ההצלחה של התלמיד בסיום כל קטע מובנה של הקורס. תגמול למרכז – על פי מפתח שתקבע ועדת מומחים ברמה ארצית – המבוסס על הצלחת הפונה, מבטיח שהמרכז יעשה מאמץ רציני להפנות את הפונה לכיוון המתאים לו ביותר.
- על פי הגישה המקסימליסטית, הגורם שמבטיח התייחסות רצינית על ידי הפונה הוא היעדר כל חלופה אחרת: כלומר, כל אדם כשיר לא יוכל לקבל סיוע ציבורי ללא השתתפות במסלול ההשמה. עליו לבחור בין השלמת השכלה או הכשרה מקצועית ובין פנייה מידית לחיפוש עבודה. מי שבחר בהשלמת השכלה חייב לעמוד בתנאי הסיום של כל קטע מובנה של הקורס. מי שאינו עומד בהצלחה בתנאים יוצא מהתכנית. גם מסלול ההכשרה יוגבל באופן דומה, ולתלמיד יינתנו מספר הזדמנויות במהלך תקופה קצובה. כל מי שאינו נמצא במסלול השלמת השכלה או הכשרה מקצועית יחויב (על פי הגישה המקסימליסטית), לאחר פרק זמן שייקבע, לקבל כל עבודה שתוצע לו.
- הדיון הציבורי צריך להתמקד במידת היישום של הגישה המקסימליסטית. במידת האפשר היה רצוי שיהיה קשר בין מחזוריות העסקים של המשק, מיתון או גאות, לבין מידת החמרה בגישה. יש למצוא את האיזון – שיהיה מובנה ככל האפשר – בין קשיחות רבה יותר בתקופות שבהם נפתחים מקומות עבודה רבים יותר לבין גמישות רבה יותר בתקופות של התכווצות כלכלית.

תכנית וויסקונסין נוסתה בתקופה של גאות כלכלית בארצות הברית. ככל הנראה הצליחה התכנית להחזיר מספר לא קטן של אנשים למעגל העבודה. עם זאת ההצלחות היו מלוות בביקורת לא מבוטלת עליה (וגם על תכנית ה-EITC) בסוגיות הקשורות לזמן הישארות בעבודה, לטיב העבודה ועוד. במקרה של תכנית וויסקונסין, מתווספת גם ביקורת על העברת התמיכה לנזקקים מהמישור הציבורי לעמותות ולארגוני צדקה וולונטריים. אנו כבר עדים לתופעות אלה בישראל, עוד בטרם יושמו המלצות ועדת תמיר, הממליצות על הנחלת גרסה ישראלית של תכנית וויסקונסין. לסיום, יש לזכור שרפורמה במערכת ההשלמות/ההכשרות/ההשמות מסייעת בלבד לשאר הפתרונות המוצעים ומשלימה אותם. הסיכויים להצלחה אינם טובים, אם לא יחולו שינויים משמעותיים בהקשרים האחרים. כפי שכבר נאמר, הטיפול בכל הקשור להגברת התעסוקה בישראל חייב להיות מערכתי.

ד. יום לימודים ארוך ותכניות העשרה לילדים ולנוער אחר הצהריים

היצע העבודה של הורים רבים המעוניינים למצוא תעסוקה מחוץ לבית מוגבל כתוצאה מהצורך בטיפול בילדים ובנוער במהלך היום ובשמירה עליהם. מעונות יום, של נעמי"ת ושל ויצ"ו למשל, נותנים מענה לגילאים הצעירים. אך זהו מענה חלקי ולא זול. על המסגרת להיות רחבה הרבה יותר ולכלול גם ילדים ונוער.

נשים הן לרוב הנפגעות העיקריות מהמצב הקיים. עבודתן של רבות נעצרת עם הלידה, ולאחריה החזרה המהירה לעבודה אינה תמיד מתאפשרת. התוצאה היא בלימת מסלול קידום – ולפעמים הימנעות מכניסה למסלול קרייריסטי – והדבר פוגע מאוד בתנאי העבודה והשכר העתידיים של האישה. פגיעה משמעותית נוספת היא ברמת ההכנסה של המשפחה, כאשר אחד מההורים אינו ממצה את יכולת ההשתכרות שלו.

ברמה הלאומית, היציאה משוק העבודה משקפת אובדן תוצר בהיקף נרחב. לעצירה הממושכת, בסדר גודל של שנים, של תעסוקה חוץ-ביתית ולמעבר לתחומי עיסוק שאינם ממצים את יכולתן של נשים רבות יש השלכות שליליות ביותר על מידת הניצול של המדינה את הפוטנציאל הרב הטמון באוכלוסייתה.

נוסף על כך, כפי שיפורט בהמשך, רמת החינוך בישראל בתחומי יסוד נמוכה למדי, ולכך יש השלכות חמורות על יכולתו של הדור הבא להתמודד בשוק העבודה. המשמעות של חיבור עובדות אלה – השתתפות נמוכה בכוח העבודה, ניצול חלקי של ההון האנושי וחינוך ברמה נמוכה לילדים – היא שרמת החיים הנוכחית והעתידיה במדינה נפגעת כתוצאה מאובדן ייצור מחד, ומהפניית תוצר לצורך השלמת הכנסה ואפיקי סיוע נוספים מאידך.

המלצה: חינוך חנים בפועל ביום לימודים ארוך לכל ילדי ישראל ותכניות העשרה מסובסדות לילדים ולנוער בשעות אחר הצהריים.

דו"ח שכתבה ועדת א.ל.ה. – אשר הוגש בנובמבר 2003 לשרת החינוך וליו"ר ועדת החינוך בכנסת ומציע רפורמה מבנית ומערכתית במערכת החינוך של ישראל – מתייחס גם לסוגיה זו.¹² בהקשר של הצעת מסגרת לשינוי היקף משרה ותגמול המורה נכתב בדו"ח: 'על כל מורה במשרה מלאה לבוא כל בוקר, לעזוב כל ערב ולבצע את כל המשימות המוטלות עליו בין כותלי בית הספר. מספר ימי החופשה יהיה כמקובל בתחומים אחרים'.

'הזמן הרב הנוסף שיעבוד כל מורה במשרה מלאה יאפשר מתן שכר חודשי גבוה יותר באופן משמעותי, מה שיהפוך את המקצוע לאטרקטיבי יותר לאנשים כשרוניים בעלי השכלה אקדמית. כאשר מורים יעבדו הרבה יותר שעות ביום והרבה יותר ימים בשנה, המערכת לא תזדקק למורים רבים כל כך. מעבר (מדורג, כמובן, ולא חד-פעמי מסיבות מובנות) למצב שבו פחות מורים מועסקים, ישחרר כספים שניתן יהיה להעביר לאותם מורים שיעבדו יותר שעות'.

'כאשר צוות ההוראה ימצא בבית הספר כל יום וכל היום, ניתן יהיה להוסיף שעות הוראה לתלמידים ולעבור ליום לימודים ארוך ולשנת לימודים ארוכה יותר בכל רחבי הארץ. מתן יותר השכלה לתלמידים יהווה צעד ראשון בהעלאת רמת ההישגים הכללית במדינה והקטנת הפערים בחינוך, כי ניתן יהיה לתת באופן ממלכתי את התגבור שהורים בעלי אמצעים מאפשרים לילדיהם באופן פרטי היום. הימצאותו של המורה בבית הספר גם לאחר שעות ההוראה יאפשר נגישות רבה יותר לתלמידים הנאלצים היום לפנות למורים פרטיים לצורך בירור שאלות'.

'מעבר של בתי הספר ליום עבודה, לשבוע עבודה ולשנת עבודה כמקובל במשק, יאפשר להורים רבים להצטרף למעגל העבודה – מה שיאפשר להעלות את רמת החיים של אותן משפחות'. כך המליצה גם ועדת דברת בדו"ח הביניים שלה ממאי 2004.

דו"ח ועדת א.ל.ה. ממשיך: 'אם המדינה תשכיל גם לספק לילדים שירצו בכך תכניות העשרה הכוללות פעילויות חברתיות-חינוכיות-אתלטיות תואמות-גיל לשעות אחר הצהריים – כלומר, לאחר

¹² חברי הוועדה: הרצל בודינגר (יו"ר), עידו אוהיון, דן בן-דוד, תמר ברק, הלל וורמן, דליה פרשקר, צבי צמרת ושבתאי שביט. ועדת א.ל.ה. – אזרחים לקידום החינוך בישראל – פעלה מטעם הפורום לאחריות לאומית.

סיומו של יום הלימודים הארוך – במחיר מסובסד (ואף בחינם אם צריך, על פי מבחני הכנסה) המדינה תצא נשכרת פעמיים:

- המרת שעות בטלה/טלוויזיה/וכו' בפעילויות המעשירות בתוכן ומוסיפות לילדים בריאות לנפש ולגוף;
- ומתן אפשרות מלאה לכל הורה הרוצה לעבוד, לעשות זאת בראש שקט.

ה. נקודות נוספות

• מדיניות אמינה, אופק מדיני והשלמת גדר הביטחון

הגורמים העיקריים להחרפה הניכרת בתחום הכלכלי-חברתי מאז 1995 אינם רק נפילת הבורסות והמיתון במערב או המלחמה עם הפלסטינים. שלושה גורמים מקומיים הם שגרמו למצב לא טוב להפוך למצב מסוכן מבחינה כלכלית:

- המדיניות הכלכלית בתחומים הפיסקלי והמוניטרי הגבירה באופן ניכר – וללא צורך – את חוסר האמון במערכת השלטונית, וכתוצאה מכך גברה אי-הוודאות שהשפיעה מאוד על הפעילות הכלכלית, על יחסי העבודה, ובסיכומו של דבר, הביאה לירידה בצמיחה.
- קיומו של אופק מדיני נותן תחושה של תקווה, של אור בקצה המנהרה, והדבר מגביר את הרצון לצרוך מבלי לחשוש ליום גשום, ולהשקיע כדי להיות מוכנים כאשר העידן החדש יגיע. היעדר אופק משפיע בדיוק להפך, וככל ששירותים הצריכה וההשקעות, קטן הביקוש המצרפי למוצרים ושירותים ועימו קטן גם הביקוש לעובדים.
- אי-בניית גדר ביטחון לאורך התוואי הקצר, הישר, הזול והניתן להגנה בכוחות הקיימים – אשר עשויה הייתה למנוע את מרבית הפיגועים בתוך הקו הירוק, המקום שבו מרוכזת עיקר הפעילות הכלכלית של המדינה – גרמה לירידה של כ- 3%-4% בתוצר לנפש (על פי אקשטיין, צידון, דר וטילמן) בשנה.¹³ כלומר, אי-בניית הגדר גרמה לאובדן של 42-57 מיליארד ש"ח בסה"כ בשנים 2001-2003, עם כל המשתמע מכך מבחינת אובדן מקומות עבודה (כל שכן האובדן החשוב מכול – אובדן החיים). עלות הבנייה של גדר ביטחון על כל מעבריה – אם מדובר על המסלול הקצר ביותר – היתה צריכה להסתכם ב- 3-4 מיליארד ש"ח, על פי המועצה לביטחון לאומי בראשות האלוף עוזי דיין.

• טיפול מיוחד באוכלוסיות מיוחדות

שני סקטורים בולטים במיוחד באי-השתתפותם בכוח העבודה הינם גברים חרדים ונשים ערביות. הדוגמה של אזור בנג'אלור בהודו מצביעה על דרך אפשרית לשילובה של אוכלוסייה בעלת רמות מיומנות נמוכות.¹⁴ הצורך בקלדנים, מרכזנים וכו' – שאינם חייבים להימצא פיזית במפעלים או במשרדים הראשיים – מאפשר הכשרה והעסקה של עובדים רבים בכפרים, בעירויות פיתוח ובשכונות חרדיות.

• אכיפת חוק

רמת אי-הציות לחוק וכן נורמות מושרשות של אי-אכיפה בישראל גורמות לחוסר אמון במוסדות השלטון ולעיוותים בלתי נסבלים ביעילות המערכת הכלכלית – לא כל שכן בחלוקת ההכנסות ובנשיאה בנטל הציבורי.

- מסחר ו"עבודות שחורות" בהיקף נרחב שאינם מדווחים. היעדר דיווח מתבטא בהיעדר תשלום מסים, המגביר את הנטל על מי שכן משלם על פי חוק. כמו כן היעדר דיווח מאפשר גם קבלת תשלומי רווחה – המגבירים עוד יותר את נטל המס – בעבור מצב של עוני מדומה.
- תרבות עסקית של אי-עמידה בהתחייבויות המשתרעת מפרטים ועסקים הכותבים שיקים ללא כיסוי ועד לממשלת ישראל שאינה עומדת בהתחייבויותיה החוזיות בתשלום לספקים.
- התעלמות מעסקים מחוקי העבודה, ובהם שכר מינימום וזכויות סוציאליות. אכיפה תפעל בכיוונים שונים בטווח הקצר ובטווח הארוך. ככל שתתרחב האכיפה של חוק שכר המינימום, תהיה התוצאה שיפור בתנאי התעסוקה וגידול בפער בין מה שניתן לקבל, אם יוצאים לעבוד, לבין מה שניתן לקבל, אם מחליטים לא לעבוד. ככל שפער זה יגדל, יגדל מספר האנשים שיעדיפו לעבוד.
- בטווח הקצר, ייקור עלויות התעסוקה אצל מי שמפר חוק היום ומשלם מתחת לשכר המינימום, יכול להתבטא בצמצום מספר מקומות עבודה. הגידול במספר האנשים הרוצים לעבוד והירידה במספר מקומות העבודה עלולים להיתרגם בטווח הקצר לגידול בשיעורי האבטלה.

¹³ צ' אקשטיין, ד' צידון, ו' דר, א' טילמן, "ההיבטים הכלכליים של ההפרדה מהפלשתינאים", ניר עבודה, 2003.

¹⁴ א' הלפמן ומ' טרכטנברג, 'שאלה של 61%', הארץ, 16.6.2000. מופיע בעבודת הסיכום של הצוות: "עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי", דן בן-דוד (עורך).

עם זאת, פרט לעובדה שלמועסק יובטחו לפחות תנאי המינימום המגיעים לו על פי חוק, יש גם השלכות ארוכות טווח. כפי שייקור עלויות העסקת העובדים הזרים יחייב שינויים טכנולוגיים ושימוש יעיל יותר בעובד הישראלי, כך גם הפנמה בסקטור העסקי שהמדינה רצינית באכיפת חוקיה ותבטא בחיפוש אחר שיטות ייצור יעילות יותר המנצלות טוב יותר את כוח העבודה – שעד אז אמור להיות ברמת מיומנות גבוהה יותר – והדבר יתבטא בהעלאות שכר ובעלייה ברמת חיים. ככל שהשיפור בפריזון יגביר את מידת התחרותיות של פירמות ישראליות, התוצאה הסופית יכולה אף להתבטא בגידול במספר המועסקים.

- במשק שהולך ומסתמך יותר ויותר על חברות כוח אדם כדי לעקוף חוקי עבודה קשיחים המגבילים יכולת תמרון לגיטימית בתהליכי הייצור, משתרשת נורמה שבפועל פוגעת בזכויותיהם הלגיטימיות של העובדים. במקרים רבים מדי, העובד מועסק על ידי חברה המופעלת על ידי שרשרת מעורפלת של חברות נוספות, והכול כדי לבצע עבודה אצל חברה אחרת. כאשר העובד אינו מקבל שכר בהתאם למה שסוכם (או בהתאם לחוקי המדינה), כל חברה מגלגלת את האחריות לחברות האחרות. העובד, שבדרך כלל שכרו נמוך, אינו יכול להתמודד משפטית עם סוללות עורכי הדין של החברות השונות. בכך מאפשרת מדינת ישראל יצירת חור שחור חוקתי השואב לתוכו את זכויות העובדים.

קביעה על פי חוק של accountability אצל מקבל השירות ייתן כתובת מפורשת לתביעות. אכיפה רצינית של החוק על ידי המדינה תוביל לממדי הפרה נמוכים יותר. ההשלכות על שוק העבודה בטווח הקצר והארוך יהיו דומות למתואר בסעיף הקודם.

מדינה המאפשרת זלזול נרחב ושיטתי בחוקיה פוגעת באשיותיה של חברה דמוקרטית ומסכנת את עתידה במו ידיה.

• הגברת גמישות היצע העובדים – הכנסת סימטריות לחוק פיצויי פיטורים

'חוק פיצויי פיטורים הוא חוק חברתי מתקדם, המעניק למפוטר פיצוי בגובה שכר של חודש אחד על כל שנת עבודה. יש בו מרכיב חשוב של הבטחת חיסכון. עובד היוצא לגמלאות יקבל ממעבידו את דמי הפיצויים כאילו פוטר. ואולם עובד המתפטר ממקום עבודתו, גם בהתראה ראויה, מאבד את זכותו לפיצויי פיטורים'.¹⁵

סיכוייו של מי שמועסק במגזר הציבורי, במוסדות גדולים ו/או במשרה בכירה לקבל את פיצויי הפיטורים שלו גבוהים. הנפגעים העיקריים הם בעיקר העובדים ברמות השכר הנמוכות. פגיעה נוספת בעובדים אלה באה מכיוון אחר הקשור לחוק: אין חובה על המעסיק להפריש כספים לקופת פיטורים, אם העובד מועסק פחות משנה. מצב זה מהווה תמריץ למי שמעסיק עובדים לא מיומנים לפטר אותם לפני תום שנת עבודה אחת ולהחליפם בעובדים אחרים. במקום להגן על העובד נעשה שימוש לרעה בחוק כדי לפגוע בו.

מוסיף רובינשטיין: 'הא-סימטריה בין ניידות המעביד ובין כבילת העובד מביאה לתוצאה לא יעילה ולא הוגנת: עובדים אינם ממצים את יכולתם, ולמעסיקים ניתנה חרב נוספת כנגד דרישות שכר של עובדים הראויים לכך'.

'אם המעביד מתכוון לשלם את הפיצויים לעובד בעת שיפרוש לגמלאות, הרי עלות הפיטורים אינה דמי הפיצויים, אלא רק הצורך לשלם מוקדם יותר. זהו הפסד זעום יחסית להפסד הצפוי לעובד מתפטר, המפסיד את כל דמי הפיצויים. אם היה היגיון כלכלי בקשירת עובד למקום עבודתו, הרי זה בגין השקעתו של המעביד בעובד. אלא שההבדל בין אלה שנכבלים על ידי חוק פיצויי פיטורים לאלה שאינם נכבלים נקבע על פי חולשתו או כוחו של העובד, ולא על פי "הערך הכלכלי" שבכבילה'.

כאשר המעסיק משקיע בעובד וזה האחרון מקבל הצעת עבודה טובה יותר ממקום אחר, אין כל פסול בכך, אלא ההפך. הכישורים הרבים יותר מעלים את תפוקת העובד ומצדיקים מתן תמורה גבוהה יותר בגין עבודתו. שוק עבודה חופשי ובו ניידות של עובדים מאפשר לעובד לבחון את ערכו ולמעסיק הקודם לשלם את מחירי השוק, אם ברצונו לשמור את העובד אצלו. עם זאת אין זה מונע כניסה להסכם בין המעסיק לבין העובד בטרם מתן ההכשרה על מנת להבטיח שהקשר ביניהם ימשך תקופה קצובה לאחר סיום ההכשרה כדי שהמעסיק יחזיר לעצמו את ההשקעה בהכשרת העובד.

'חוק פיצויי פיטורים הוא חוק ראוי ומלא כוונות טובות, ואפשר רק לתקנו. צריך לחייב מעבידים להפקיד באופן שוטף את דמי הפיצויים בקופת חיסכון, שתעמוד לרשות העובד כאשר יסיים את התקשרותו עם המעביד, תהיה הסיבה אשר תהיה. כך יוכל כל עובד באותה קלות השמורה לחלקו לקבל את המגיע לו בכל מקרה, בין שהגיע לגיל פרישה, בין שחלילה המעסיק "נעלם", ובין שפוטר או פרש מרצונו'.

¹⁵ א' רובינשטיין, 'שוק חופשי למתפטרים', הארץ, 10.3.2003.

4. המלצות לשיפור מצב התעסוקה בטווח הארוך

המפתח בהקשר של יצירת מקומות עבודה (ביקוש לעובדים) נעוץ בפריון. כאן יש תפקיד חשוב מאוד לפתיחת המשק למסחר בין-לאומי, המגביר באופן משמעותי את הצורך להתייעל כדי להתחרות, ומאפשר יתרונות לגודל – כלומר, שוק שגודלו אין-סופי כמעט – לחברות ישראליות המצליחות להקטין עלויות ולפתח מוצרים ותהליכי ייצור חדשים וחדשניים.

פריון העבודה בארץ נמוך ביחס למדינות מערביות אחרות. הדבר מקשה על העסקים הישראליים להתחרות עם חברות זרות ומשפיע לרעה על הביקוש לעובדים ישראלים. שדרוג תשתית ההון האנושי ותשתית ההון הפיזי יסייע להעלאת הפריון ולהגברת התחרותיות של החברות הישראליות. שדרוג זה גם יקטין את ממדי העוני ואי-השוויון בארץ.

הטענה שטיפול שורש בבעיות העוני, אי-השוויון והצמיחה בישראל מחייב התמקדות דחופה ובו-זמנית בשתי תשתיות המשלימות זו את זו – חינוך ותחבורה – פורסמה לראשונה אצל בן-דוד.¹⁶ שדרוג התשתיות חייב להיעשות כמקשה אחת, אחרת התוצאות יכולות להיות חמורות למדי. אם למשל יינתן חינוך מצוין בישוב מרוחק, תהיה בריחת מוחות מן הישוב בחיפוש אחר עבודה. לעומת זאת, אם יבנו מסילות וכבישים למקומות מרוחקים, אך החינוך יזנח – איזה אדם משכיל הבוחן חלופות מגורים העומדות לרשותו ירצה להתגורר שם ולגדל את ילדיו?

אם יינתן חינוך טוב באזורים הנחשבים היום 'פריפריה', ואזורים אלה יקושרו למרכזי האוכלוסין הגדולים באמצעות מסילות וכבישים, תשנה המדינה את פניה. הרי מדובר במדינה קטנה מאוד מבחינה גאוגרפית, שבה ה'פריפריה' של היום תוכל להפוך ל'פרבר' של מחר כי כמעט כל אוכלוסיית המדינה נמצאת בטווח נסיעה בת חצי שעה ברכבת לכל היותר מאחד ממרכזי האוכלוסין הגדולים.

פערי המחירים בנדל"ן יהוו הקטליזטור אשר יאפשר למשפחות משכילות להגדיל ולשדרג את מקום מגוריהם מחוץ לערים הגדולות מבלי לוותר על חינוך ילדיהם ומבלי להאריך בצורה ניכרת את זמן הנסיעה לעבודה. האינטגרציה החברתית תיעשה מעצמה. תוצאת לוואי תהיה כאשר לא רק משפחות יעדיפו להעתיק מקום את מגוריהם ועבודתם לפרברים אלא גם עסקים רבים, כאשר עובדיהם ממילא גרים בפרברים, ועלויות הנסיעה וההובלה יקטנו באופן משמעותי.

א. חינוך

בהינתן הביקוש לעובדים מיומנים הגדל כל הזמן, אין ספק שמדינת ישראל חייבת לבצע שינויים מהותיים בכל הקשור לחינוך בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים.

• רמת החינוך צריכה להשתפר בתחומי הלימוד הבסיסיים

- בשנים 1963-1964, ילדי ישראל בני 13 היו המצטיינים מבין כל מדינות המערב שהשתתפו במבחני מתמטיקה בין-לאומיים.
- בשנים 1995-1999, ילדי ישראל בכיתה ח' קיבלו את הציונים הנמוכים ביותר מבין כל המדינות המתועשות שהשתתפו במבחנים בין-לאומיים במתמטיקה ובמדע (מקום 39 מבין 53 מדינות).
- מבחנים נוספים שתוצאותיהם פורסמו במהלך שנת 2003 מצביעים על כשלים דומים בתחומים נוספים, כגון הבנת הנקרא.

• רמת החינוך בתחומים הבסיסיים צריכה להיות שוויונית בכל מערכות החינוך ובכל הישובים והשכונות בישראל

- פערי הציונים בארץ בין התלמידים החזקים לחלשים בכיתה ח' היו גדולים יותר מהפערים ב-49 מתוך 53 המדינות שילדיהם השתתפו במבחני המתמטיקה והמדע הבין-לאומיים במחצית השנייה של שנות התשעים.
- ככל שהפערים בחינוך הבסיסי גדולים יותר, גדל אי-השוויון בהזדמנויות לנכנסים לשוק העבודה, והדבר תורם להגברת אי-שוויון בהכנסות ברוטו.
- בדירוג של תלמידי כיתה ח' החזקים (כלומר ה-5% העליונים מהנבחרים) במחצית השנייה של שנות התשעים, דורגו התלמידים הישראלים המצטיינים מתחת למצטיינים של כל אחת מהמדינות המתועשות, ובמקום ה-35 מבין כלל 53 המדינות. החלשים הישראלים (כלומר ה-5% התחתונים) היו חלשים בקנה מידה בין-לאומי, ודורגו במקום ה-46 מבין החלשים בשאר המדינות.

¹⁶ ד' בן-דוד, 'איך מקטינים פערים', הארץ, 17.12.1999.

- כאשר להורים יש המודעות והאמצעים לממן באופן פרטי את מה שהמערכת הציבורית אינה מספקת, הרי ילדיהם יצליחו בכל זאת להתמודד בהצלחה בשוק העבודה המודרני. אך חוסר האפשרות של כל הילדים לקבל תגבור פרטי בתחומי היסוד אינו מצביע רק על אי-שוויון עתידי בהכנסות, אלא גם על חוסר מיצוי פוטנציאל הייצור הטמון באוכלוסייה הישראלית – והדבר יקטין את קצב הצמיחה הכלכלית של המשק כולו. אי לכך, דרושה תגבורת בהקצאת המשאבים כדי להתגבר על מכשולים כלכליים-חברתיים מהבית ומהשכונה במקומות הרלוונטיים.

• מערכת החינוך הישראלית אינה סובלת ממחסור בכסף

הוצאות החינוך לתלמיד – המתואמות לרמת חיים – במערכת החינוך העל-יסודית בישראל גבוהות ב-21% מהממוצע של 39 המדינות האחרות שבעבורן יש נתונים בני השוואה. במערכת החינוך היסודית, ההוצאה לתלמיד גבוהה ב-28% מהממוצע של המדינות האחרות. מקור הביצועים הנמוכים אינו בהיעדר השקעה מספקת, אלא ממכלול גורמים: רמתם של המורים, תכניות לימוד לוקות בחסר, ניהול כושל ובזבזני והיעדר גמישות ושקיפות בכל חלקי מערכת החינוך אשר הגבירו והאיצו את ההתדרדרות.

כאשר הילדים של היום יהפכו לעובדים של מחר, הם יאלצו להחליף מקומות עבודה בתדירות שהוריהם לא הכירו. לכן המדינה חייבת לצייד אותם 'בארגז כלים' שיתאים לצורכי השוק העתידיים. ככל שילדים רבים יותר יקבלו חינוך משופר, יגדל המעגל שיוכל לפנות למסלול האקדמי לאחר סיום תיכון – מה שישרת גם את הילדים וגם את המדינה.

הרפורמות המבניות במערכת החינוך של ישראל שהציעו ועדת א.ל.ה. (2003) העצמאית וועדת דברת (2005) הממלכתית מתמקדות בדיוק בסוגיות אלו ומסקנותיהן דומות. מטרת שתי הוועדות: יצירת תנאים אשר יאפשרו שיפור משמעותי ברמת ההישגים של התלמידים וכן הקטנה ניכרת בפערי החינוך.

ב. תשתית תחבורה

צווארי הבקבוק התחבורתיים מכבידים מאוד על הזרימה החופשית של תשומות לייצור ושל מוצרים לשוק. הגודש הרב בכבישים, והיעדר חלופות מסילתיות הולמות, מגבירים את עלויות הייצור ופוגעים באופן משמעותי בקצב הצמיחה של המשק.

ככל שתשתית התחבורה תהיה טובה יותר, יקטנו עלויות הייצור, והדבר יאפשר לחברות ישראליות להפוך לתחרותיות הרבה יותר ביחס לחברות זרות. משמעות השיפור בתחרותיות הוא שחברות אלה יוכלו להגדיל את היקף מכירותיהן, ויחול גם גידול בביקוש שלהן לעובדים נוספים. תשתית התחבורה בישראל אינה עומדת בצורכי המשק והחברה. מצב תשתית התחבורה היום:

- רמת הצפיפות על כבישי ישראל היא בין הגבוהות בעולם.
- רמת הצפיפות הנוכחית הושגה אף שבישראל יש רק כמחצית מספר כלי רכב לנפש מאשר במדינות המתועשות. ככל שרמת ההכנסה בישראל תתקרב לרמת ההכנסה הקיימת כיום במדינות אלה, צפוי צי הרכב בישראל להכפיל את גודלו.
- הצפיפות על כבישי הארץ עולה בקצב שבו רמת הצפיפות הכפילה עצמה בתוך 15 שנים בלבד.

על אף כל זאת, אחוז התוצר הישראלי שהושקע בתשתית התחבורה בשנות התשעים היה כמחצית מהמקובל במדינות המערב. ההשלכות של השקעות החסר – בהינתן הגודש הקיים והצפוי – לגבי אי-השוויון והצמיחה העתידיים של מדינת ישראל ברורות למדי.

לא יהיה אפשר לספק את כל צורכי התחבורה בישראל באמצעות מימון הסקטור הפרטי, כפי שמנסים היום, מבלי לייבש לחלוטין את מקורות המימון להשקעות שהסקטור הפרטי בעצמו חייב לבצע. במילים אחרות, אין מנוס משימוש בכספי ציבור לממן חלקים גדולים מרשת התחבורה הנחוצה למדינת ישראל. הממשלה גובה מהציבור די והותר מסים, ותקציבה האזרחי (תקציבה ללא הוצאות ביטחון) גדול מאוד בהשוואה למדינות מערביות אחרות. סוגיית המימון היא פשוט עניין של סדר עדיפויות לאומי.

לאחרונה הושם דגש על שדרוג משמעותי של התשתית המסילתית במדינה. התקציבים שהובטחו לתקצוב התשתית בשנים הקרובות מהווים צעד חשוב בכיוון הנכון.

ג. מחקר ופיתוח

קשה להמעיט בחשיבותו של מחקר ופיתוח. זהו אחד ממקורות היצירתיות העסקית העיקריים של המדינה המאפשר לחברות ישראליות להישאר צעד אחד לפני המתחרים. ככל שהחברות הישראליות יימצאו במעטפת הידע, יהיה ביכולתן למכור מוצרים איכותיים יותר במחיר נמוך יותר מהמתחרים – מה שיגדיל את מכירותיהן ויגרום להגדלת הביקוש שלהן לעובדים נוספים.

למחקר ופיתוח יש גם יתרונות למעגלים רחבים יותר של עסקים כאשר הפירמות המשקיעות במחקר ופיתוח והופכות לתחרותיות יותר מגדילות את הביקוש שלהן לא רק לעובדים, אלא גם לתשומות המיוצרות על ידי חברות אחרות, וגם הללו ייאלצו להגדיל את הביקוש שלהן לעובדים.

5. סיכום

המגמות ארוכות הטווח שבהן נמצאים המשק והחברה בישראל אינן מחויבות המציאות והן אינן גזרה משמים. ניתן לייצב את המצב הנוכחי וניתן לשפר לאין ערוך את תמונת הטווח הארוך. מה שלא ניתן זה להמשיך את הקיבעון המחשבתי. מידת החומרה של המצב הנוכחי מציגה בפני החברה בישראל חלון הזדמנויות נדיר – ואולי אחד האחרונים – להתעשת ולבצע מהלכים גדולים כדי לשנות את המסלול הכלכלי-חברתי שבו נמצאת המדינה.

ככל שהצורך של המשק הישראלי בכוח עבודה לא מיומן הולך וקטן – דבר המתבטא בשיעור קטן של מספר מקומות העבודה לחלק זה של כוח העבודה – וככל שקצב הגידול של האוכלוסייה שאינה מקבלת את הכישורים ואת התנאים להתמודדות במשק מודרני ופתוח, גדול יותר מקצב הגידול של האוכלוסייה שכן מצליחה להתמודד, צריך להיות ברור כי הנטל של טיפול בנוזקים ילך ויחריף לממדים שלא יהיה אפשר לשאתם. אם החברה הישראלית לא תתעשת בעוד מועד, התוצאה עלולה להיות חמורה למדי.

במדינה שבה הנטל על חלק אחד של האוכלוסייה הופך לבלתי נסבל, בזמן שהיעדר רכישת כישורים ויצירת תנאים לעבודה – דברים שלא ניתן לבצע בן לילה – לחלק אחר של האוכלוסייה מקשה על הוצאתו לשוק העבודה, קרב היום שבו לא יהיה אפשר לקצץ בסיוע מחשש לרעב ולקריסת מערכות כללית. לא קשה להבין לאן מוביל התהליך, אם לא ייעצר בעוד מועד. אך אותם שינויים דמוגרפים גם משקפים קושי הולך וגובר להרע את תנאי הסיוע בדרכים דמוקרטיות, גם אם תנאי הסיוע יגיעו לממדים שנטל מימנם עלול לגרום ליציאה של הון פיזי ואף של הון אנושי מהמדינה – דבר שיאיץ עוד יותר את תהליך ההתדרדרות.

במדינה הניצבת מול סכנות לא מבוטלות מחוץ, משמעות העובדה שחוסן ביטחוני מושתת על חוסן כלכלי-חברתי צריכה להיות ברורה. ידוע מה הן הבעיות. ידוע לאן הן יכולות להוביל. ידוע גם איך ניתן לטפל בהן, ויש עדיין הזמן לעשות זאת. מדובר בחלון הזדמנויות שלא יישאר פתוח לנצח. עבודה זו מציעה תכנית מתאר כלכלית לשיקום שוק העבודה בישראל ולהעלאת המשק והחברה על מסלולים בני קיימא בריאים.

הגיע העת ששיקולים לאומיים יתחילו לגבור על אינטרסים צרים – גם בציבור הרחב ובעוד מועד אצל נבחרי.

נספחים: סיגיות מיוחדות

פרקים 3 ו-4 עסקו בשוק העבודה בכללותו. ההמלצות המובאות שם מתייחסות גם לקבוצות שונות בעלות אפיונים מיוחדים. יחד עם זאת, חשוב להתייחס ולפרט אותם היבטים יחודיים כדי שניתן יהיה לטפל גם בסוגיות שאינן קשורות לכלל. ישנן לא מעט קבוצות הדורשות התייחסות מיוחדת, כגון נשים, ערבים, חרדים ועולים. מטעמים של מקום ורצון לשמור על מיקוד בדו"ח, בחרנו להתייחס באופן מיוחד לשתיים מהקבוצות הללו. פרק שש מתמקד בנשים ופרק שבע בערבים אזרחי ישראל.

נספח 1: נשים בשוק העבודה בישראל

א. מאפיינים כלליים של השתתפות נשים בשוק העבודה

כמו ברוב המדינות המתועשות גם בישראל חלה עליה משמעותית בשעור ההשתתפות של נשים בכח העבודה – מ-26.5% מכלל הנשים בגיל 15 ומעלה שהיו שייכות לכח העבודה ב-1955 עלה אחוז הנשים לכדי 48.4% כיום. עליה זו בולטת בעיקר נוכח הירידה שחלה לאורך זמן בשעורי ההשתתפות של גברים מ-80% בתחילת התקופה האמורה (1955) ל-60.2% בתחילת שנות ה-2000. שתי מגמות הפוכות אלו הביאו לצמצום משמעותי בפער בין נשים לגברים ברמת ההשתתפות שלהם בשוק העבודה העומד כיום על פחות מ-12%.

אך לא רק מספר הנשים המצטרפות לכח העבודה גדל אלא גם הרכב כח העבודה הנשי עבר שינויים משמעותיים מאז, הן מבחינת הרכב הגילים והן מבחינת הסטטוס המשפחתי של הנשים העובדות. עיקר הצמיחה בכח העבודה הנשי נובע מגידול במספרן של נשים נשואות בשנות ה-20 וה-30 לחייהן, כולל (או בעיקר) אמהות לילדים קטנים. מה שמלמד על שינוי ממשי בהתנהגות של נשים. כך לדוגמה – בקרב הנשים בנות 35-54, אלו הנושאות בעיקר בעול המשפחה, חלה העליה המשמעותית ביותר בהשתתפות בכח העבודה – מ-27% ל-73%. הפער בין גברים ונשים בקבוצה זו הצטמצם מאד, אם כי עומד עדיין על 15%. בקרב הקבוצה הצעירה יותר, לעומת זאת, רמת ההשתתפות של גברים ונשים היא כיום זהה בין המינים (ואף מעט גבוהה יותר בקרב נשים) – סביב 60%. ללמדנו כי באופן כללי אין הבדל בין גברים ונשים באוריינטציה הכלכלית שלהם, והפערים שמתגלים בקבוצת הגיל הבוגרת יותר מעיד בכל זאת כי המחויבות המשפחתית מגבילה את פעילות הנשים בשוק העבודה.

למרות שאנו מדברים על שעורי השתתפות כלליים לישראל, ישנה שונות לא מעטה בקרב הנשים. כפי שניתן לראות בדיאגרמה 7, בולט במיוחד ההבדל בין יהודיות וערביות בשוק העבודה. בקרב היהודיות למשל מגיע שעור ההשתתפות של נשים ל-53.4% וזהו שיעור דומה לזה המקובל ברוב מדינות המערב. לעומת זאת שעור ההשתתפות של הערביות הוא נמוך מאד, אם כי גם הוא בסימן עליה (לוח 3) – מ-7.0% ב-1970 ל-23.1% בשנת 2000

(עם ירידה מקבילה בהשתתפות הגברים הערביים בכח העבודה). ישנם הבדלים גם בתוך קבוצות של נשים יהודיות: מבין ילידות הארץ משתתפות בכח העבודה 63.2% מכלל הנשים בגיל 15+ כאשר השעור גבוה עוד יותר בקרב ילידות הארץ ממוצא אשכנזי (67.6%), כנראה בשל הקשר בין מאפייני המוצא לרמת ההשכלה ולגיל.

העליה בשעור ההשתתפות הנשים והשינוי בדפוסי התעסוקה שלהן במהלך החיים מיוחסת בעיקר לעליה הדרמטית בהשכלה, בתמורות שחלו בדפוסי המשפחה (בעיקר דחית גיל הנישואין והירידה בפריון), לעליה בביקוש לכח העבודה הנשי עם התרחבות ענפי השירותים, ולשינוי נורמטיבי בכל הקשור לעבודת נשים. כמו בקרב הגברים (ואולי אף באופן מובחן יותר) להשכלה חשיבות רבה בהסבר הבדלים בשעורי תעסוקה בקרב נשים: בעוד פחות מ-20% מכלל הנשים בעלי השכלה יסודית השתייכו לכח העבודה בשנת 2002 עלה האחוז לכדי 50% בקרב בעלות השכלה תיכונית ו-78% בקרב בעלות השכלה אקדמית. למעשה שעור ההשתתפות של נשים בעלות 16 שנות לימוד ומעלה גבוה מזה של הגברים בעלי השכלה מקבילה (78 ו-75.9 בהתאמה).¹⁷ נתונים אלו מדגישים את תפקידה של ההשכלה הן בפתיחת הזדמנויות תעסוקתיות לנשים; הן בהשפעה על דפוסי משפחה (דחית גיל נישואין וירידה בפריון); והן על עמדות ביחס לתפקיד הכלכלי שלהן. יחד עם זאת עדיין מובחן כח

לוח 3
שיעורי השתתפות בכוח העבודה של נשים יהודיות וערביות

	1970	1990	2000
נשים ערביות	7.0	12.3	23.1
נשים יהודיות	32.0	46.4	53.4

מקור: נח לוי-אפשטיין, אוניברסיטת תל-אביב
נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

¹⁷ מקור: שנתון סטטיסטי (2003) של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

העבודה הנשי מזה של הגברים בכמה היבטים מרכזיים: היקף התעסוקה; דפוס התעסוקה במהלך החיים; סוגי המקצועות בהם מועסקים; הפוזיציות בשוק העבודה ורמת התגמולים.

ב. דפוס העבודה של נשים

דפוסי העבודה של נשים וגברים נבדלים זה מזה והם קשורים, בין השאר, לתהליכי משפחה. ישנה ניעות רבה, בדרך כלל בין שלושה מצבים: עבודה מלאה; עבודה חלקית ופרישה מכח העבודה. נשים נוטות להיכנס ולצאת משוק העבודה בשעורים גבוהים ולעבור בין המצבים השונים (משרה מלאה, משרה חלקית). בדרך כלל נשים רווקות עובדות בדפוס דומה לזה של גברים – באופן רציף. אמהות, לעומת זאת, נוטות לפרוש מכח העבודה או לשנות את היקף תעסוקתן עקב לידת ילדים, הן עוברות בין משרות מלאות לחלקיות בתקופה בה המשפחה דורשת את מירב זמנן. גם כאשר הן עובדות במשרה מלאה שעות העבודה שלהן קצרות משל הגברים. בארץ, שעור גבוה יחסית של נשים (כשליש) ממשיכות לעבוד במשרה מלאה, גם כאשר הן אמהות לילדים קטנים. הפסקות העבודה של נשים נתפסות כמכשול העיקרי העומד בפניהן בעצם הכניסה למקצועות יוקרתיים, למסלולי קריירה מתגמלים, לעמדות ניהול, לשכר גבוה – הן משום שנשים נתפסות כ"עובדות לא רציניות" שאינן מחויבות מספיק לעבודה והן משום שבתקופה בה אינן עובדות הן אינן צוברות נסיון עבודה ואינן מעשירות את כישוריהן.

כ- 35% מכח העבודה הנשי מועסק במשרות חלקיות. כניסתן של הנשים לשוק העבודה לוותה בצמיחה של משרות חלקיות. שעור המועסקים חלקית (נשים וגברים) עלה מ- 16.5% בשנות החמישים ל- 24% בשנת 2002, כאשר עיקר המועסקים בדפוס עבודה זה הן נשים. יחד עם זאת, שעור התעסוקה במשרה חלקית בקרב נשים (ובמיוחד משרה חלקית מרצון) נמצא במגמת ירידה כבר מאמצע שנות השמונים. בעשור האחרון, עיקר העליה בשיעור ההשתתפות של נשים, ובמיוחד של נשים נשואות, היה דווקא במשרה מלאה. במדינות רבות אימצו הנשים את העבודה במשרה חלקית כאסטרטגיה המאפשרת שילוב בין עבודת הבית והטיפול בילדים עם עבודת שוק. אסטרטגיה זו מאפשרת עבודה רציפה בשוק העבודה, כך שנשים יכולות להמשיך ולצבור נסיון וכישורים גם כאשר המשפחה דורשת את מירב זמנן. לכאורה, פתרון זה אמור היה לשפר את מצבן של נשים בשוק העבודה, אולם מחקרים רבים טוענים כי משרות חלקיות מנתבות את הנשים לתחומים שוליים בשוק העבודה, למשרות בהם השכר נמוך ואפשרויות הקידום מצומצמות. יחד עם זאת, התמונה מורכבת יותר. ישנן מדינות, דוגמת שבדיה, בהן נשים מועסקות במשרות חלקיות בפרופסיות, בסקטור הציבורי ולא דווקא בעיסוקים השוליים בשוק העבודה, ואילו באחרות, דוגמת ארה"ב, הן נדחקות לשוליים, לעיסוקים הפחות מתגמלים. ממצאים אלו מוליכים למסקנה כי גורמים ברמת המאקרו – מבנה שוק העבודה וארגון העבודה בו, מדיניות ממשלתית בכל הקשור לשכר, עבודת נשים, משפחה וילדים, יוצרים תנאים שונים לעבודת נשים גם מבחינת יכולתן לבחור בדפוס העבודה הנראה להן וגם מבחינת ה"עלות" או הכדאיות של בחירה בדפוס עבודה מסוים.

Stier (1998) מראה כי בישראל, כמו בכמה מדינות אירופאיות, אין העבודות החלקיות מتركזות בעבודות משניות דווקא או במשרות בהן השכר נמוך (בהשוואה למשרות המלאות בהן מועסקות נשים).¹⁸ קרוב למחצית מכלל הנשים המועסקות במשרה חלקית עובדות במגזר הציבורי, ו- 10% מהנשים בשירותים פיננסיים. ניתן לסכם ולטעון כי רוב המעסיקים הישראליים, ובמיוחד המדינה, מתייחסים לעובדים בעבודה חלקית כאל חלק בלתי נפרד מכח העבודה. דבר זה בא לידי ביטוי במדיניות התעסוקה של המדינה ובכיסוי הנרחב שיש להסדרי העבודה במשק, שברוב המקרים חלים על כלל העובדים מבלי להתייחס לדפוסי התעסוקה שלהם (בן ישראל 1999).¹⁹ כוחו הרב של האיגוד המקצועי וחקיקה נרחבת בתחום חוקי העבודה הם סיבה נוספת לכך שתעסוקה חלקית בישראל איננה שולית. כל עובדי המגזר הציבורי, עובדים חלקיים או מלאים, מכוסים על ידי הסכמי עבודה קיבוציים, וחוקי ההרחבה פירושים כי רוב התנאים של הסכם קיבוצי בין האיגוד וארגון המעסיקים חל על כל המועסקים בלא קשר לדפוס ההעסקה שלהם. אי לכך נהנים העובדים החלקיים בישראל (בדומה למקובל בכמה מדינות באירופה, מזכויות דומות ותנאי עבודה דומים לאלה של העובדים בעבודה מלאה.

ג. פערי שכר בין המינים

נשים מרויחות כ- 60% משכר הגברים (עם שונות ממקצוע למקצוע). ישנם תחומים או סקטורים בהם הפערים גבוהים יותר או נמוכים ומצטמצמים כמעט לאפס. סביר להניח שבמסגרת הדרוג האחיד בתוך אותו תפקיד בדיוק לא יהיו הבדלי שכר אך יש הבדלים משמעותיים בהתפלגות הדרגות, ההגדרות התפקידיות וכד'. פערי השכר מוסברים רק בחלקם על ידי הבדלי הון אנושי. גם כאשר רמת ההשכלה של נשים וגברים דומה, ישנם הבדלים בוותק המצטבר בשוק העבודה ובדפוס

¹⁸ Haya Stier (1998), "Short-Term Employment Transitions of Women in the Israeli Labor Market," *Industrial and Labor Relations Review*, 51(2), 101-113.

¹⁹ רות בן ישראל (1999), "שוויון הזדמנויות ואיסור אפליה בעבודה," האוניברסיטה הפתוחה.

העבודה במהלך החיים. במיוחד עולה הטענה כי נשים משלמות מחיר יקר על הפסקות עבודה, אם כי המעברים בין משרות חלקיות למלאות לא באות לידי ביטוי ברמת התגמולים (שטייר ולוי-אפשטיין 1999).²⁰ חלק מהפער בין גברים לנשים מוסבר בהבדלים בהיצע העבודה – נשים כאמור נוטות יותר מאשר גברים לעבוד במשרות חלקיות וגם כאשר הן מועסקות במשרה מלאה הן משקיעות פחות שעות בשוק העבודה. פערי השכר בין גברים לנשים אכן מצטמצמים, אך לא נעלמים, כאשר נבדק השכר לשעה. גם העבודה במשרה חלקית וגם ההתרכזות במקצועות נשיים הן בעלות השלכות משמעותיות על התגמולים בשוק העבודה ועל נגישות למשאבי כח.

שוק העבודה גם מפלה את הנשים. האפליה באה לידי ביטוי בהימנעות מגיוס נשים לתפקידי מפתח ותפקידי בעלי רמה גבוהה של תגמולים; בהצעות שכר נמוכות לעובדת בשל מינה ולא בשל כישוריה; במניעת קידום מנשים ואף במניעת יציאה להכשרה מקצועית שמובילה לקידום וכד'. בנושא האפליה של נשים נעשו מאמצים על ידי המחוקק על מנת לצמצמה (אם לא להעלימה) אך כפי שמצביעים הממצאים בתחום – לא ביעילות מרובה.

ד. אמהות חד הוריות²¹

בישראל מוגדרת משפחה חד הורית כמשפחה בה הורה יחיד/ה המנהל/ת משק בית נפרד לה (או לו) ולילדיה (עד גיל 17) ללא בן זוג קבוע. רוב המשפחות החד הוריות הן בראשות נשים (כ- 91%). שעורן באוכלוסיה עמד על 9.9% מכלל המשפחות עם ילדים עד גיל 17. עיקר הגידול חל בשנות התשעים, כשחלק נכבד ממנו נבע מעלייתן של משפחות חד הוריות רבות מבריה"מ לשעבר. אמנם שעור זה הוכפל מאז אמצע שנות השבעים, הוא עדיין נמוך בהרבה מרוב מדינות המערב (לדוגמה בארה"ב רבע מכלל המשפחות עם ילדים, בבריטניה 19%, בגרמניה 17% ובאירלנד 11%).

מרבית האמהות החד הוריות בישראל הן גרושות (כ- 54% גרושות ועוד 17% חיות בנפרד), 14% אלמנות ורק 13% רווקות (שנתון סטטיסטי 2003). לרוב האמהות החד הוריות ילד אחד (כ- 48% לעומת 30% מכלל המשפחות הזוגיות) ולעוד 33% שני ילדים. בסה"כ, בלמעלה מ- 80% מהמשפחות שני ילדים ורק למיעוט 3 ילדים ויותר. זאת לעומת למעלה משליש מכלל המשפחות הזוגיות להן 3 ילדים ויותר. מבחינת יכולת הקיום של משפחות בראשות נשים יחידות הרי שנשים מראש נתקלות בקשיים מרובים: רמת השכר שלהן נמוכה מאד ביחס לשכר הגברים ובהרבה מקרים איננה מאפשרת קיום עצמאי. מעבר לכך שהיא עובדת בשכר מחוץ לבית, האם נושאת גם בנטל עבודות הבית כך שמספר השעות שהיא יכולה להקצות לשוק העבודה מוגבל וכתוצאה מכך מוגבלות גם ההזדמנויות הכלכליות שלה בשוק העבודה.

מבחינת הפעילות הכלכלית של אמהות חד הוריות, שעור ההשתתפות שלהן גבוה במעט מזה של אמהות נשואות: 76% מכלל האמהות הנשואות עבדו בשנת 2000 לעומת 80% מכלל האמהות הגרושות והאלמנות. ישנו ריכוז גבוה יותר של אמהות חד הוריות לעומת נשואות במקצועות נמוכי סטטוס (צוארון כחול ופקידות) ופחות במקצועות אקדמיים. נתוני השכר מראים כי 27% מכלל האמהות החד הוריות (ו- 24% מכלל הנשואות) נמצאו בקטגוריית השכר הנמוכה ביותר ב-1995. ריכוז הנשים בקטגוריית אלו גבוה עוד יותר בקרב עולות מאז 1990 ונשים מוסלמיות בכלל ובקטגוריית החד הוריות בפרט. רק כרבע מכלל האמהות החד הוריות הרוויחו שכר שהוא למעלה מהשכר הממוצע במשק. תחולת העוני בקרב משפחות בראשות נשים עמדה על 25.1% בשנת 2000, וללא תמיכת מערכת הרווחה היתה מגיעה ל- 52.4%. כמחצית מכלל המשפחות החד הוריות נזקקו להבטחת הכנסה (49,681 משפחות שהן בערך שליש מכלל מקבלי הבטחת הכנסה בישראל. בהשוואה בינלאומית מערכת הרווחה יעילה יותר במדינותיה כלפי אמהות חד הוריות מאשר המערכת האמריקאית (בה 47% מכלל האמהות החד הוריות נמצאות מתחת לקו העוני) אך יעילה פחות מאשר שבדיה והולנד (שם רק כ- 5% מהאמהות החד הוריות הן עניות). הקיצוץ המוצע יהיה חריף במיוחד כלפי אמהות עובדות: אם חד הורית עובדת המשתכרת מחצית משכר המינימום תאבד 41% מקצבתה וזו המשתכרת שכר מינימום תאבד 57% (אם שאינה עובדת תאבד 27%).

קבוצת האמהות החד הוריות הרווקות הינה יוצאת דופן בקרב קבוצת החד הוריות הכוללת. זוהי קבוצה הנמצאת ברמות שכר גבוהות יותר מאשר שאר האמהות החד הוריות (40% השתכרו מעל השכר הממוצע) מה שמעיד כי זו קבוצה מבוססת, משכילה יחסית הבוחרת בחד הוריות מכיוון שיש ביכולתה לפרנס את המשפחה.

ה. המלצות

- ההמלצות המפורטות בפרקים 3 ו-4 תקפות כמובן גם לנשים ואין מקום לחזור עליהן. בהינתן העובדה שהטיפול במשק הבית הישראלי נופל לרב על הנשים, חלק מההמלצות ישפיעו יותר על הנשים מאשר לגברים. למשל, ההמלצות על מעבר ליום חינוך ארוך שהוא חינוך במועל, וכן בנית מערך של

²⁰ חיה שטייר ונח לוי-אפשטיין (1999), "דפוס התעסוקה של נשים: השפעות ארוכות טווח על שכרן", סוציולוגיה ישראלית, א(2), 239-256.

²¹ הסיכום מבוסס על דו"ח מרכז אדוה "אמהות חד הוריות בישראל", שלמה סבירסקי ושות' (2002).

תוכניות העשרה איכותיות וזולות אחר הצהריים לילדים ונוער בכל רחבי הארץ, יאפשרו ליותר נשים לחפש עבודה בכלל, ועבודה רציפה במשרה מלאה בפרט – עם כל המשתמע מכך על קידומן המקצועי ועל שכרן.

- האידיאולוגיה של הגבר כמפרנס הראשי עדיין שרירה וקיימת ונראה כי גם כאשר נשים עובדות מחוץ למשק ביתן הן נתפסות במידה רבה כמפרנסות משניות וממשיכות ב"משמרת השניה" במשק ביתן. בטווח הארוך, ישתפר מצב הנשים רק באמצעות חינוך לשוויוניות, בעיקר בכל הקשור בטיפול בילדים ובבית. בכמה מדינות נעשה ניסיון לעודד השתתפות גברים בשלב ראשון על ידי הענקת הזכות לחופשת לידה לגברים (בעיקרון הזכות קיימת גם בישראל) ובשלב מתקדם יותר (לא ברור אם אכן נוסה בפועל בשבדיה) על ידי חיוב גברים ונשים לחלוק ביניהם את חופשת הלידה.
- יש למקד את המדיניות בישראל כלפי נשים ערביות שבקרבתן שיעור ההשתתפות נמוך מאד ונובע לא רק מרמת השכלה נמוכה והעדר מקומות עבודה, אלא גם מנורמות מסורתיות המגבילות את המוביליות של נשים, את יכולתן לבחור במקום עבודה הנראה להן או בכלל לצאת לעבודה, וכמובן מאפליה כפולה של הנשים הן בשל היותן נשים והן בשל היותן ערביות. עידוד עבודה של נשים ערביות חשוב הן לשיפור מעמדן כקבוצה, והן לשיפור רמת החיים של משק הבית וצמצום מימדי העוני (הגבוהים במיוחד במגזר הערבי). עבודת נשים במגזר זה קשורה בקשר הדוק (אולי יותר מאשר במגזר היהודי) עם רמת השכלה.

נספח 2: שוק העבודה והאזרחים הערבים בישראל

א. גברים ערבים נדחקים החוצה

השתתפות מצומצמת של נשים ערביות בפעילות כלכלית מחוץ לבית מוצגת לעיתים קרובות כאחת הסיבות לכך ששיעור ההשתתפות בכח העבודה בישראל נמוך מאשר במדינות מערביות וכמכשול מרכזי בפני שיפור רמת החיים של האוכלוסייה הערבית. הנתונים בלוח 3 תומכים בטענות אלה, אך יחד עם זאת הם מציגים חלק מן התמונה בלבד. באשר לנשים לא-יהודיות (בעיקר מוסלמיות ודרוזיות), מקובל לייחס את שיעורי ההשתתפות הנמוכים שלהן בכח העבודה להיותן חלק מחברה מסורתית המעדיפה לראות את הנשים בבית, במיוחד לאור שיעורי ילודה גבוהים. הטענה מייחסת את התוצאה של שיעורי ההשתתפות נמוכים באופן מלא להעדפות ומתעלמת מחסמים משמעותיים לתעסוקה של נשים ערביות. אלה כוללים העדר מקומות עבודה בקרבה לישובי המגורים, העדר תשתית תחבורתית נאותה עבור אוכלוסייה בה שיעורי הבעלות על רכב פרטי הינם נמוכים, העדר סידורים עבור ילדים (בדומה למצב בישובים יהודים) אשר יאפשרו יציאת נשים לעבודה. ראוי בהקשר זה לציין שבסקר מקיף אשר נערך בשנת 2002, כשני-שלישים מן האוכלוסייה הערבית הביעו את העמדה שגם הגבר וגם האשה צריכים לתרום להכנסות משק הבית. שיעור זה נמוך אמנם מזה שנמצא בקרב היהודים (78%) אך הוא רחוק מלשקף עמדה השוללת יציאת נשים לעבודה.²² עמדה דומה נמצאה כאשר נשאלו הנחקרים לעמדתם ביחס ליציאת נשים לעבודה בשלבים שונים של מעגל החיים המשפחתי. גם בעניין זה, ה"שמרנות" של האוכלוסייה הערבית בהשוואה ליהודית התבטאה בעיקר בשכיחות הבחירה של משרה חלקית על פני משרה מלאה – אך בכל מקרה, רוב באוכלוסייה הערבית (כמו גם ביהודית) הביעה עמדה חיובית ביחס לתעסוקה מחוץ לבית (גם כאשר ישנם ילדים קטנים).

לוח 4

שיעורי השתתפות של גברים יהודים וערבים בני 35-64

גילאים	1980	1990	2000	2002
ערבים				
35-44	89.4	89.6	82.5	79.3
45-54	82.3	77.2	68.2	68.0
55-64	59.2	56.3	39.2	34.8
יהודים				
35-44	91.3	87.8	85.9	85.8
45-54	91.4	89.5	88.0	86.5
55-64	84.0	75.7	67.9	70.6

מקור: נח לוי-אפשטיין, אוניברסיטת תל-אביב נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

בלוח 4 מוצגים שיעורי ההשתתפות בכח העבודה של גברים ערבים ויהודים בגילאי 35-64. אלה אמורים להיות "גילאי שיא" של הפעילות התעסוקתית וניתן ללמוד מהם שבעיית התעסוקה במגזר הערבי אינה מוגבלת לאוכלוסיית הנשים בלבד. נתוני לוח 5 מלמדים שבין 1980 לשנת 2002 חלה ירידה בשיעורי ההשתתפות גברים ערבים בכח העבודה בכל קבוצות הגיל. בולטת במיוחד הפרישה מכח העבודה של גברים ערבים בני 55-64, אך גם בקרב בני 45-54 כמעט שלישי היו מחוץ לכח העבודה בשנת 2002.

אחת הדרכים להעריך את עוצמת השינוי הינה

²² גליקסמן, אורן ולוי-אפשטיין (2003), "משפחה ישראלית חדשה: תפקידי מין וחלוקת עבודה במשפחה בראשית המאה ה-21", דעות בעם, אוניברסיטת תל-אביב, מכון ב. י. כהן למחקר דעת קהל.

לעקוב אחר בני 35-44 בשנת 1980. באותה שנה השתתפו בכח העבודה 89.4% מקרב קבוצה זו. כעבור 10 שנים, בשנת 1990, בהיותם בני 45-54 נותרו בכח העבודה 77.2% ובשנת 2000, כעבור 10 שנים נוספות היה שיעור ההשתתפות של בני קבוצה זו 39.2%. בקרב היהודים גם חלה ירידה בשיעורי ההשתתפות של גברים בכח העבודה אך היא היתה מתונה יותר וגם בקרב בני 55-64 נותרו רוב הגברים בכח העבודה.

לוח 5 התפלגות שנות לימוד והשכלה חצינית של יהודים וערבים בני 15+

יהודים			ערבים			שנות לימוד
2000	1990	1980	2000	1990	1980	
12.5	11.9	11.1	11.1	9.0	7.5	השכלה חצינית
12.0%	20.3%	31.6%	30.2%	50.3%	62.8%	0-8
10.8%	13.5%	17.2%	18.6%	17.4%	16.0%	9-10
36.2%	38.0%	30.4%	30.1%	23.2%	13.5%	11-12
22.7%	16.0%	12.3%	12.5%	6.1%	5.5%	13-15
18.3%	12.2%	8.5%	8.6%	3.0%	2.2%	+16
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ
3685	2699	2316	801	502	345	מספר מקרים

מקור: נח לוי-אפשטיין, אוניברסיטת תל-אביב
נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי (1992, 2001)

השיעור הגבוה של גברים ערבים שאינם פעילים כלכלית נובע משילוב של מספר גורמים: רמת השכלה נמוכה של חלק גדול של הגברים הערבים היותר מבוגרים. הם חשופים במיוחד לשינויים המבניים במהלכם מצטמצמים מקומות העבודה המתבססים על טכנולוגיה פשוטה ועתירת עבודה. רוב הגברים הערבים עובדים בשוק העבודה המשני (secondary), כלומר בעיסוקים הדורשים מיומנות נמוכה ללא מסלולי קידום והכשרה במקום העבודה. רבים מהעיסוקים במקומות עבודה אלה מבוססים על עבודה פיזית וגברים מבוגרים מתקשים להתמיד בה לאורך שנים ונמצאים בעמדת נחיתות מול עובדים צעירים יותר. באופן מיוחד, עובדים אלה חשופים לתחרות עם עובדים זרים שנכנסו לענפים כמו חקלאות ובניין בהם הועסקו שכירים ערבים רבים עד אמצע שנות התשעים.

נתוני משרד העבודה והרווחה מצביעים על הירידה הכללית של מספר המועסקים הישראליים בענפי החקלאות והבינוי.²³ הירידה בולטת במיוחד בתחום הבינוי, תחום שבו חלקם של הערבים היה גדול במיוחד. כפי שניתן לראות בדיאגרמה 14, המחצית השניה של שנות התשעים אופיינה על-ידי גידול מתמיד של העסקת עובדים זרים והתבססה לא מעט על הטענה שעובדים ישראלים אינם זמינים לעבודות אלה. בהתחשב בעובדה שעובדים שהיו זמינים באמצע שנות התשעים נפלטו מענפי החקלאות והבינוי, ניתן לשער שהמדיניות שאפשרה כניסתם של עובדים זרים רבים אפשרה העדפתם על-פני עובדים ישראלים אם מסיבות של הוזלת עלויות השכר ואם מסיבות של יכולת שליטה נוחה יותר בעובדים. בכל מקרה נראה שלמדיניות זו היו השלכות שליליות ברורות על עובדים ערבים בישראל.

ב. השכלת הערבים

עקב רמת ההשכלה הנמוכה יחסית של ערבים אזרחי ישראל, הם חשופים יותר לשינויים המבניים המתרחשים במשק ולתחרות עם עובדים זרים. על-אף הירידה המתמשכת בחלקה של האוכלוסייה בעלת השכלה נמוכה במגזר הערבי רבים מקרב האוכלוסייה המבוגרת הינם חסרי השכלה או בעלי השכלה יסודית בלבד.

בלוח 5 מובאים נתונים על התפלגות ההשכלה וההשכלה החצינית של ערבים ויהודים. ניתן ללמוד מהם שבשני העשורים האחרונים חלו שינויים מפליגים ברמת ההשכלה של האוכלוסייה הערבית, אך פערי ההשכלה בין יהודים וערבים נותרו משמעותיים. בשנת 2000 קרוב למחצית האוכלוסייה הערבית של בני 15 ומעלה היתה בעלת השכלה יסודית או תיכונית חלקית. שיעור זה גבוה פי שתיים ויותר משיעורם באוכלוסייה היהודית.

אף ששיעור בעלי השכלה על-תיכונית באוכלוסייה הערבית גדל בהתמדה הוא נותר נמוך באופן משמעותי משיעור היהודים בעלי השכלה על-תיכונית. צמצום הפער בהשכלה החצינית, אם כן, משקף בעיקר את הצלחתה של מערכת החינוך להעלות את הסף התחתון של ההשכלה (צמצום האוכלוסייה העוזבת את מערכת החינוך עם מעט מאד שנות לימוד).

ג. השתלבות תעסוקתית

השכלתם הנמוכה של אזרחי ישראל הערבים בהשוואה לזו של היהודים אחראית באופן חלקי לאי-השוויון בין יהודים וערבים בשוק העבודה. אך פערי ההשכלה אינם מסבירים את כל הפער בהתפלגות משלחי היד ובשכר. נתוני מחקרים שונים מראים בהקשר זה שלהשכלה הנמוכה חוברים שני גורמים התורמים לקשיים של הערבים בכח העבודה. גורם אחד הינו הסגרגציה הגבוהה בין

²³ מקור: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כח אדם "דו"ח הועדה לבחינת היקף העסקת זרים 2001 (לוח 20: 2).

יהודים וערבים המשולבת עם מבנה הזדמנויות תעסוקתיות מוגבל בישוים ערבים. השני הוא התנהגות מפלה של מעסיקים יהודים המתבטאת במיוחד במניעת האפשרות של עובדים ערבים להשתלב במשלחי יד המאופיינים ברמות גבוהות של שכר והטבות ובתפקידי פיקוח על עובדים אחרים. על אף שבמהלך השנים הצטמצמה העבודה החקלאית (שבעבר הלא רחוק היתה ענף התעסוקה העיקרי במגזר בערבי) בצורה ניכרת, לא נוצרה תשתית תעסוקתית חלופית. כתוצאה מכך נאלצים רבים מתושבי הישובים הערבים למצוא עבודה מחוץ לישובי מגוריהם. למעלה ממחצית העובדים הערבים מועסקים מחוץ למגזר הערבי, רובם ככולם מועסקים על-ידי מעסיקים יהודים. בישוים הערבים לא התפתחה תשתית תעשייתית משמעותית וכ- 40% מן העובדים במגזר הערבי מועסקים בשירותים ציבוריים.

עליה המסיבית ממדינות חבר העמים וכניסתם של עובדים זרים פגעו בתעסוקה של האוכלוסייה הערבית "בתנועת מלקחיים". גידול משמעותי של האוכלוסייה המשכילה בעקבות העליה פגע במיוחד בסיכויי הערבים המשכילים בדיוק בתקופה של גידול שיעורי הלמידה העל-תיכונית. באותו זמן, העסקת העובדים הזרים כרסמה באפשרויות העבודה של ערבים פחות משכילים במיוחד בענפי החקלאות והבניין. אחת ההשלכות של תהליכים אלה הינה אי-הלימה בין רמת ההשכלה לבין משלחי היד בהם מוצאים משכילים ערבים את פרנסתם.

נראה אם כן שהסגרגציה הגבוהה בין יהודים וערבים יוצרת את הדילמה הבאה: אלה המועסקים בתוך המגזר הערבי, במיוחד בסקטור של השירותים הציבוריים חשופים פחות לאפליה. הם אפילו נהנים מהעבודה שבתוך המגזר הערבי אין הם מתחרים עם עובדים יהודים וחלקם מגיעים לתפקידים ושכר טובים יותר מאלה להם זוכים יהודים בעלי השכלה דומה. הבעיה היא שהזדמנויות העבודה בתוך המגזר הערבי הינן מצומצמות ומוטות מאד לשירותים חברתיים ומוניציפליים. אלה תלויים מאד בהקצאת משאבים של הממשלה, בזמני משבר כמו השנים האחרונות הקושי בולט במיוחד.

ד. המלצות

אפייני התעסוקה של האוכלוסייה הערבית מצביעים באופן ברור על קשיים מתמשכים ועל פערים חברתיים-כלכליים בין יהודים וערבים שאינם נסגרים. בהשוואה ליהודים, רמת ההשכלה של הערבים נמוכה יותר, שיעור השתתפותם בכח העבודה נמוך יותר, רמת האבטלה (של גברים) גבוהה יותר, רבים מהעובדים הערבים מרוכזים במשלחי יד הדורשים מיומנות מועטה בשוק העבודה המשני. הכנסתם נמוכה יותר ואי-הודאות התעסוקתית שלהם גבוהה יותר.

ת הסימנים האלה יש לראות בהקשר רחב יותר של מעמד האוכלוסייה הערבית בישראל והיחסים בין יהודים וערבים. הם תוצאה של שנים רבות של הזנחה מחד גיסא ואפליה מכוונת מאידך גיסא מצד מוסדות המדינה בהפניית משאבים, השקעה בתשתיות, עידוד יזמות, ושילוב עובדים ערבים במקומות העבודה. כשלים מוסדיים אלה זוכים לתהודה בקרב הציבור היהודי אשר רבים בקרבו מקבלים כלגיטימי אפליה תעסוקתית של עובדים ערבים.

נקודת המוצא לפעולות לשיפור המצב צריכה להיות מחויבות של החברה הישראלית (ומוסדות השלטון שלה) לעקרונות צדק ושוויון עבור כלל אזרחיה. במילותיו של נשיא בית המשפט העליון, אהרון ברק: "אין לך גורם הרסני יותר לחברה מאשר תחושת בניה כי נוהגים בהם איפה ואיפה. תחושת חוסר השוויון פוגעת בכוחות המאחדים את החברה."

כדי לשנות את המצב יש לפעול במספר מישורים:

- השוואת רמת ההשכלה של האוכלוסייה הערבית לזו של האוכלוסייה היהודית חיונית לשם יצירת תנאי התחלה שווים בשוק העבודה. בהקשר זה יש להתמקד במספר נקודות מפתח:
 - פיתוח תכניות למניעת נשירה של תלמידים ערבים מבית הספר התיכון ובניית מערכת מקיפה להכוון בתוך בתי הספר התיכוניים.
 - לאור הקשר ההדוק בין מאפייני משפחה (כמו השכלת ההורים, גודל המשפחה והכנסה הכלכלית) על הישגי ההשכלה של הצאצאים, ולאור העובדה שתלמידים רבים בקרב האוכלוסייה הערבית מגיעים ממשפחות בעלות מעמד כלכלי והשכלתי נמוך, כל תכנית לסגירת פערים בחינוך מחייבת תמיכה של תכניות עזר (כמו יום לימודים ארוך, עזרה בהכנת שיעורי בית במסגרות קטנות, חשיפה לטכנולוגיות מחשב, מאגרי מידע במסגרת בית הספר, מרכזיים קהילתיים וכו') "לפצות" על החסכים ולהבטיח סיכוי לתלמידים אלה להגיע להישגים השכלתיים הנחוצים להשתלב בשוק עבודה משתנה.
 - על אף הגידול בשיעור הערבים הזוכים בהשכלה על-תיכונית בכלל והשכלה אקדמית בפרט, הפערים בין יהודים וערבים נותרו גדולים. כדי לעודד המשך ההתרחבות של ההשכלה הגבוהה בקרב האוכלוסייה הערבית יש לפעול בשני מישורים. במישור האחד – התעסוקתית – יש להרחיב את ההזדמנויות התעסוקתיות עבור משכילים ערבים. ללא הזדמנויות אלה רבים מקרב האוכלוסייה המשכילה מוצאים עצמם ללא תעסוקה או נאלצים להשתלב בתעסוקות המתאימות לבעלי השכלה נמוכה יותר. במישור השני – מערכת ההשכלה – יש צורך ללמוד

בצורה יסודית יותר את החסמים להשתלבות במוסדות השכלה גבוהה (כמו הכנה לא מספקת לדרישות לימודים אקדמיים – קשיי שפה בעברית ואנגלית – בעיות הקשורות למגורים בקרבת מוסדות הלימוד).

• **הזדמנויות עבודה במגזר הערבי**

כ- 40% מהעובדים בישובים ערביים מועסקים על-ידי רשויות מוניציפליות וגופים אחרים של הסקטור הציבורי. נתון זה מצביע בעיקר על חולשת המגזר הפרטי בישובים אלה והעדר תשתית כלכלית ראויה. מדיניות הקצאת המשאבים לרשויות המקומיות במגזר הערבי הינה אחת הדרכים הבולטות לשימור פערים בין יהודים וערבים בתחומי חינוך, תשתיות, ועוד. שיפור מבנה ההזדמנויות התעסוקתיות של האוכלוסייה הערבית מחייב תיקון מצב זה. לטווח ארוך יש צורך בהפעלת קריטריונים אוניברסליים ושוויוניים תוך תיאום הפעילות של גופי שלטון שונים. עם זאת, לאור החסך המתמשך במשאבים במגזר הערבי, יש צורך במדיניות שמטרתה פיתוח מואץ במגזר הערבי, תוך שימת דגש על תיעוש ויזמות. למדיניות זו יש גם היבטים שאינם מחייבים הקצאת משאבים רבים, כגון האצת הטיפול בתכניות מתאר, וקבלת החלטות על אזורים תעשייתיים שיאפשרו קידום תכניות של המגזר הפרטי.

כפי שהוזכר בפרק 3, בעידן של תקשורת מהירה, קיימת גם אפשרות להעסיק כח עבודה בעל רמת מיומנות נמוכה – כגון קלדנים, מרכזנים וכו' – בתוך ישובים ערבים מבלי שימצא פיזית במפעלים או במשרדים הראשיים של החברות המעסיקות.

• **הפחתת חסמים להשתלבות ערבים בשוק העבודה**

דילמת הסגרציה: הסגרציה הגיאוגרפית והתרבותית הגבוהה בין יהודים וערבים בישראל מעמידה דילמה באשר לאופן הפעולה היעיל יותר לשיפור מצבם התעסוקתי של אזרחי ישראל הערבים. בתוך המגזר הערבי עובדים ערבים אינם נתונים לתחרות עם עובדים יהודים ואינם סובלים מאפליה של מעסיקים. פיתוח המגזר הערבי שיביא לתוספת מקומות עבודה, במיוחד אם מדובר בעיסוקים הדורשים מיומנות גבוהה, עשוי בהחלט לתרום לשיפור מצב האוכלוסייה הערבית ולצמצום פערים. יחד עם זאת, לא סביר שבטווח הנראה לעין יחולו שינויים מפליגים בתשתיות של ישובים ערבים או שינוי דרמטי במבנה הזדמנויות העבודה. השתלבות תעסוקתית מחוץ לישובים הערבים הינה עדיין הדרך העיקרית לצמצום פערים ודבר זה מחייב מדיניות שיטתית להסרת חסמים להשתלבות זו.

עובדים ערבים בישראל סובלים מאפליה תעסוקתית; קרי, מקומות עבודה רבים אינם מוכנים להעסיק אותם ובמקומות בהם מועסקים ערבים הם מוגבלים לעיתים קרובות לקטגוריות מסוימות של משלחי יד. מדובר "בתקרת זכוכית" שיש לנפץ. פעולה זו דורשת שיתוף פעולה מערכתית הכולל מוסדות שלטון, ארגוני מעסיקים, ומערכת המשפט.

- יש מקום להעמיד למבחן ציבורי ומשפטי את השימוש הנרחב שעושים מעסיקים "בשיקולי בטחון" בקבלת עובדים וקידומם לתפקידים בכירים.

- יש צורך בשינוי נורמטיבי באשר לאפליה תעסוקתית של עובדים ערבים. שינוי מעין זה הוא תהליך חברתי בו יש חשיבות לבולטות ציבורית ולמעורבות של גופים בעלי יוקרה גבוהה שדפוסי הפעולה שלהם יכולים להשפיע על אחרים. יש לרכז מאמץ בהשגת שיתוף פעולה מצד מספר מעסיקים גדולים שייבחרו אסטרטגית ואשר יפעילו מנגנונים לגיוס עובדים ערבים ולשילובם במקומות העבודה. פעולות אלה צריכות לקבל תהודה ציבורית שתעודד שינוי נורמטיבי בקרב האוכלוסייה היהודית ודפוסי העסקה חדשים של מעסיקים יהודים.

- אחד החסמים להשתלבות עובדים ערבים בעלי כישורים מתאימים במגזר היהודי הינו חסר בהון חברתי. הון חברתי מבוסס על מארג הקשרים החברתיים שיש לאדם, קשרים הנטוויים במהלך החיים ומבוססים על מפגשים, התנסויות משותפות, ויחסי חליפין. קשרים אלה הינם בסיס להעברת מידע, איתור הזדמנויות וגם להחלטות על התאמה לתפקידים. ההון החברתי של עובדים ערבים לעיתים קרובות אינו רלבנטי לשוק העבודה מחוץ למקום מגוריהם. יש, אם כן, צורך בחיזוק ההון החברתי של עובדים ערבים במיוחד בכל הקשור להעברת מידע ויצירת קשר בין הביקוש וההיצע של עובדים. ניתן בהקשר זה לפעול לאיתור עובדים בעלי מיומנויות שונות ומצד שני שימוש ברשתות של אנשי עסקים, מנהלים וכו' להעברת מידע על הצורך בעובדים (ניסיונות לפיתוח רשת מעין זו נעשים על-ידי המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי).

- יש לקחת בחשבון כי יכולת התחרות של עובדים ערבים עם עובדים יהודים, גם כאשר מופעלים קריטריונים אוניברסליים, הינה מוגבלת לאור הפערים הקיימים בהון אנושי, והתייחסות אל הערבים "כאזרחים על תנאי". בטווח המידי שינוי במצבם מחייב מדיניות מתקנת וממוקדת במטרה לשלב עובדים ערבים במסגרת המשרדים הממשלתיים. עיקר המדיניות אמורה לכלול מתן עדיפות לערבים בעלי כישורים מתאימים ברשויות ממשלתיות.

נספח 3: רשימת האנשים עימם נפגש הצוות

(לפי סדר אלף-ביתי)

מר יונתן איל – משרד העבודה והרווחה
עו"ד יובל אלבשן – האוניברסיטה העברית
מר זאב חספר – המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי
גב' רונית נדיב – משרד העבודה והרווחה
מר בני פפרמן – משרד העבודה והרווחה
ד"ר סיגל שלח – משרד העבודה והרווחה
פרופ' יוסי תמיר – האוניברסיטה העברית