

שוק העבודה

היום, בעבר ובהשוואה למערב

דן בן-דוד*

פרק זה מקשר בין תמונת המאקרו של שיעורי עוני ואי-שוויון גבוהים ושל צמיחה בת-קימא נמוכה ביחס למדינות המערב, ובין מערכות החינוך והרווחה בישראל. פרקים אחרים בדו"ח מתמקדים, כל אחד בנפרד, באותן סוגיות שונות. ההתמקדות בפרק זה היא על החיבור בין הגורמים המשפיעים, חינוך ורווחה – אם כי, הם לא הגורמים היחידים המשפיעים – לבין התוצאות המאקרו-כלכליות. חיבור זה מתקיים בשוק העבודה. לחינוך ולרווחה השפעה לא-מבוטלת על ממדי התעסוקה ועל רמת ההכנסה של האוכלוסייה בגיל העבודה ולא לה השפעה ניכרת על שיעורי העוני ואי-השוויון בהכנסות ועל שיעורי הצמיחה הכלכלית.

בפרק זה מועלות סוגיות הקשורות לאופן ההסתכלות על נתונים בשוק העבודה בישראל. התמקדות מקובלת במשתנים בעלי משמעות רבה במדינות אחרות – כמו, למשל, שיעורי האבטלה – גורמת לפעמים לתשומת לב קטנה או אפסית למשתנים חשובים מאוד בזירה הישראלית. הרכב ייחודי יחסית של האוכלוסייה בישראל בכל הנוגע למשקלן של קבוצות אתניות ודתיות, קבוצות גיל וקבוצות השכלה שונות מחייב התייחסות אחרת כדי להבחין במגמות וכדי לערוך השוואות.

* את החוב הראשוני על פרק זה אני חייב לאבי, פרופ' שאול בן-דוד. הוא ארגן את סקרי כוח אדם של הלמ"ס משנות הששים ועד היום, כדי שנוכל לאבחן ולנתח ביחד מגמות ארוכות טווח המסתתרות בנתונים. את העבודה שהתחלנו יכולתי להמשיך כאשר הגעתי למרכז טאוב עם קיריל שרברמן בסקרי כוח אדם, עם חיים בלייך בסקרי ההכנסות ועם שגית אזארי בשני הסקרים ובנתונים השוואתיים מה-OECD ומארה"ב. הצוות המיוחד הזה פיתח מיומנות בחישובי סדרות ייחודיות, המספקות תמונה מקיפה חדשה על שוק העבודה בישראל, ואני מודה להם מאוד. רצוני להודות גם לד"ר אבנר אחיטוב, לנחום בלס, לפרופ' נח לויין-אפשטיין, לדלית נחשון-שרון, ליליה קוגן, לפרופ' איל קמחי, לפרופ' יוסי שביט ולפרופ' חיה שטייר על ההערות וההצעות.

מטרת הפרק לשרטט תמונה רחבת היקף של מאפיינים עיקריים של שוק העבודה בישראל. הדגש כאן הוא על מתן תיאור עובדתי שיהווה כר למחקרי המשך – על-ידי חוקרים במרכז טאוב ומחוץ למרכז – שיאתרו את הגורמים העיקריים לתופעות המובאות כאן. ככל שניתן, יינתנו השערות להסברים אפשריים, אך בדיקת ההשערות הללו תושאר למחקרי המשך.

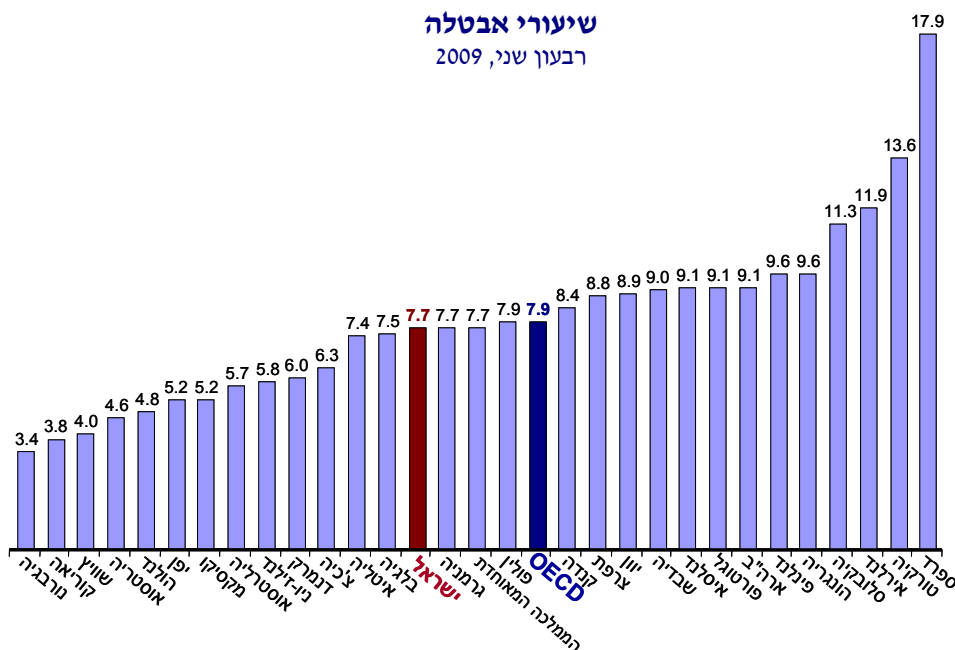
1. התקופה האחרונה

במשך שנים רבות, שיעורי האבטלה בישראל היו גבוהים מהממוצע המערבי. גם לפני המיתון של תחילת שנות האלפיים, שיעור האבטלה בשנת 2000 – שנת שגשוג בישראל – הגיע ל-8.8 אחוזים, לעומת 6.1 אחוזים בממוצע ב-OECD (ארגון המדינות המתועשות). עם פרוץ גל הטרור והמיתון, האבטלה בארץ הגיעה ל-10.7 אחוז מכוח העבודה האזרחי. מאז, הולכים שיעורי האבטלה ומתכנסים לאלה של ה-OECD. ב-2008, שיעורי האבטלה כמעט השתוו לרמה ב-OECD: 6.1 אחוזים בישראל ו-5.9 אחוזים ב-OECD.

עם כניסת העולם למיתון העמוק האחרון, התמונה אף התהפכה. המספרים האחרונים בעת כתיבת פרק זה הם עבור הרבעון השני של 2009. כפי שמראה תרשים 1, שיעור האבטלה בישראל היה מתחת לממוצע ה-OECD – לראשונה זה עשורים רבים – 7.7 אחוזי אבטלה בישראל לעומת 7.9 אחוזים ב-OECD. למעשה, שיעור האבטלה בישראל היה נמוך ממרבית מדינות ה-OECD, כשחלקן חוו אפילו שיעורי אבטלה דו-ספרתיים שהגיעו עד 11.9 אחוז באירלנד, 13.6 אחוז בטורקיה ו-17.9 אחוז בספרד.

לכאורה נראה, ששוק העבודה בישראל מתחיל להיראות כשוק עבודה מערבי לכל דבר. אך התמונה בפועל שונה מאוד. בזמן ששיעורי אבטלה הפכו לאחד האינדיקטורים המוכרים יותר לבחינת פעילות משקית, הם מתארים רק חלק מתמונת שוק העבודה. האוכלוסייה בגיל העבודה מתחלקת לשתי קבוצות, זו המשתתפת בכוח העבודה וזו שאיננה משתתפת בו. מתוך הקבוצה המשתתפת בשוק העבודה, הרוב מוצאים תעסוקה והופכים למועסקים, בזמן שחלק אינם מצליחים למצוא עבודה והופכים לבלתי-מועסקים, או ל"מובטלים".

תרשים 1
שיעורי אבטלה
רבעון שני, 2009



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: OECD.

בזמן ששיעור האבטלה בישראל דומה היום לשיעור ב-OECD, אין זה אומר ששיעורי התעסוקה של האוכלוסייה בגיל העבודה דומים – וכאן טמונה הבעיה המרכזית של שוק העבודה בישראל. חלק גדול מאוד מהאוכלוסייה בישראל בגיל העבודה אינו משתתף בכוח העבודה. כתוצאה מכך, שיעורי התעסוקה בארץ נמוכים מאוד.

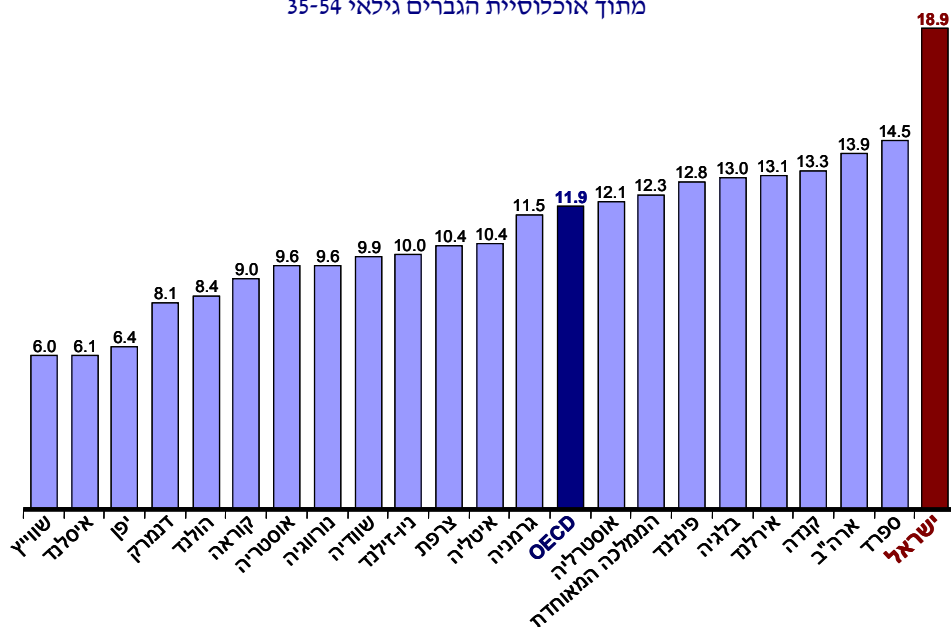
בהקשר ההשוואתי למדינות אחרות, מתעוררת בעיית מדידה הגורמת לשיעורי התעסוקה בישראל להיראות נמוכים מכפי שהם באמת. בזמן ששיעורי התעסוקה בעולם מוגדרים כיחס בין המועסקים בשוק העבודה האזרחי לבין האוכלוסייה האזרחית בגיל העבודה, בישראל מודדים באופן דומה רק את המונה. מטעמי ביטחון שדה, ישראל אינה מדווחת על מספר המשרתים בצה"ל, בשירות חובה או קבע. לכן, במקום לשים את האוכלוסייה האזרחית בלבד במכנה של שיעור התעסוקה, ישראל מכניסה את כלל האוכלוסייה בגיל העבודה – מה שמקטין במקצת את שיעורי התעסוקה בארץ.

כדי להימנע מהטיה זו כאן, ההתייחסות תהיה להשוואות בינלאומיות של שיעורי אי-התעסוקה. בזמן ששיעורי אבטלה מבוססים רק על מי שמשתתפים בכוח העבודה, שיעורי אי-תעסוקה משקפים את היחס בין כל מי שאינו מועסק – בין אם הוא/היא משתתפים בכוח העבודה ואינם מוצאים עבודה ובין אם הוא אינו משתתף כלל בכוח העבודה – לבין כלל האוכלוסייה בגיל העבודה. היות שגם בהשוואה זו המכנה בחו"ל הינו האוכלוסייה האזרחית ובישראל כלל האוכלוסייה, הרי ההטיה במקרה זה היא כלפי מטה. כלומר, שיעורי אי-התעסוקה בישראל שיוצגו כאן מוטים כלפי מטה. אם הם בכל זאת גבוהים מהמתקבל במדינות אחרות, חשוב לזכור שבהשוואה מדויקת יותר, שיעורי אי-התעסוקה בפועל בישראל אף גבוהים יותר – אם כי לא בהרבה.

נקודה נוספת המייחדת את ההשוואות הבאות: הרכב הגילאים באוכלוסייה משתנה ממדינה למדינה, וישנם הבדלים גדולים בשיעורי אי-תעסוקה בין קבוצות גיל. למשל, רבים פורשים לגמלאות בשנות הששים לחייהם. כאשר מדובר באוכלוסיות עם מרכיב גבוה של בני 65 ומעלה, יתקבלו שיעורי אי-תעסוקה גבוהים לעומת מדינות שאוכלוסייתן צעירה יחסית. כמו כן, צעירים מאוד מתאפיינים בשיעורי אי-תעסוקה גבוהים יחסית. אין בכך בהכרח פסול. היות שגיל העבודה הרשמי הוא 15, אין זה רע שיותר ילדים נשארים בבית-הספר ולא יוצאים לעבוד. לכן, נהוג להשוות שיעורי תעסוקה בין מדינות ובין תקופות לפי גילאי העבודה העיקריים, 25 עד 54, ולנטרל בכך את ההשפעות של זיקנה ולימודים. בישראל מסתמנת תופעה הולכת וגוברת בשנים האחרונות של חיילים משוחררים שאינם מונים מיד ללימודים אקדמיים, בין אם בשל הרצון לטייל, לעבוד או מסיבה אחרת. בכל מקרה, דחיית מועד תחילת הלימודים גורמת לדחיית מועד סיום הלימודים ובכך יכול להיווצר מצב שחלק מבני ה-25, 26 ואולי קצת יותר עדיין לומדים ואינם מועסקים. מסיבה זו, חלק מהניתוח שיובא בהמשך מתמקד בקבוצת הגיל 35-54, קבוצה שאמורה להימצא בשיא הפעילות התעסוקתית שלה.

תרשים 2 מציג שיעורי אי-תעסוקה של גברים גילאי 35-54 בישראל ובמרבית מדינות ה-OECD לשנת 2008. בזמן ששיעורי אי-התעסוקה ב-OECD נעים סביב ממוצע של 11.9 אחוז, השיעור המקביל בישראל הגיע ל-18.9 אחוז. אפילו ספרד, שיאנית שיעורי האבטלה בתרשים 1, נמצאת הרחק מתחת לישראל בשיעורי אי-התעסוקה. אצל נשים בישראל, התמונה טובה יותר. בזמן שממוצע ה-OECD עומד על 32.0 אחוז (תרשים נספח 1), שיעור אי-התעסוקה של נשים ישראליות הוא 31.0 אחוז.

תרשים 2
אחוז הגברים הלא-מועסקים, 2008
 מתוך אוכלוסיית הגברים גילאי 35-54



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

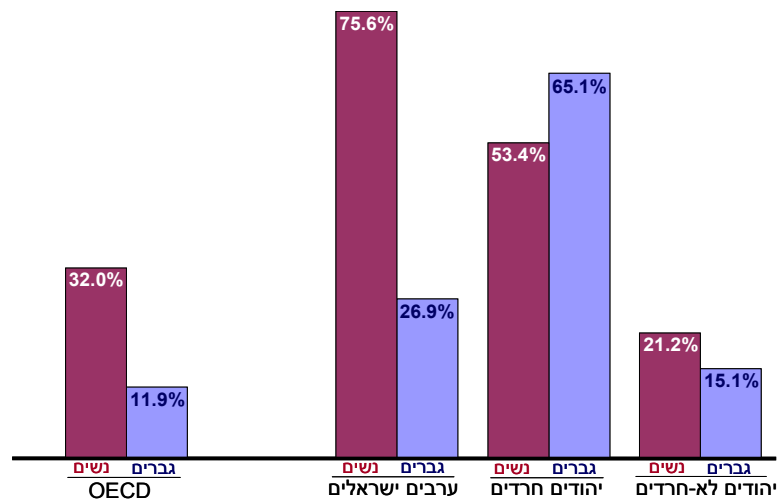
מי לא מועסק בישראל? התחושה הרווחת היא שהסוגיה מתחילה ומסתיימת אצל החרדים וערביי ישראל. אכן שיעורי אי-התעסוקה בקרב קבוצות אלה באוכלוסייה גבוהים למדי. אך מרבית האוכלוסייה בישראל אינה חרדית או ערבית. כפי שניתן לראות בתרשים 3, גם לאחר שמנטרלים את שתי הקבוצות הללו, שיעור אי-תעסוקה של 15.1 אחוז אצל גברים יהודים לא-חרדים עדיין גבוה ביותר מרבע לעומת הממוצע של 11.9 אחוז ב-OECD. הבדל זה משמעותי והוא נוגע ליכולתה של חלק גדול מהחברה בישראל להתמודד בהצלחה במשק מודרני ותחרותי. לעומת זאת, אצל נשים יהודיות לא-חרדיות, שיעור אי-התעסוקה של 21.2 אחוז נמוך במידה ניכרת מהממוצע אצל נשים במדינות ה-OECD, 32 אחוז.

תמונת אי-התעסוקה המתקבלת באוכלוסייה הערבית-ישראלית והחרדית שונה מאוד מהמקובל במדינות המערב. בזמן ששיעור אי-התעסוקה אצל גברים ערבים בישראל, 26.9 אחוז, גבוה פי שניים ורבע ממוצע ה-OECD, שיעור אי-התעסוקה

אצל נשים ערביות, 75.6 אחוז, גבוה פי שניים ושליש מהמוצע ב-OECD, העומד על 32.0 אחוז.

אלה הבדלים מאוד גדולים, אך התמונה אינה אחידה כאשר עושים פילוח של קבוצה זו. גברים ערבים נוצרים בגילאים 35-54 מתאפיינים על-ידי שיעור אי-תעסוקה של 18.1 אחוז (עדיין גבוה ב-20 אחוז מגברים יהודים וגבוה ב-54 אחוז ממוצע ה-OECD אצל גברים) בזמן ששיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים מוסלמים ודרוזים, 27.8 אחוז ו-29.8 אחוז, בהתאמה, גבוהים עוד יותר. הדמיון בין שיעורי אי-התעסוקה אצל גברים מוסלמים ודרוזים מעורר את השאלה, עד כמה סוגיית האפליה נגד ערבים בצבא הינה גורם משפיע יותר מאשר ההכנה של גברים ערבים ודרוזים להתמודדות בשוק עבודה מודרני.

תרשים 3
אחוז הלא-מועסקים באוכלוסייה, 2008
גילאי 35-54



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

אצל נשים ערביות נוצריות, בנות 35-54, שיעורי אי-התעסוקה מגיעים ל-49.1 אחוז, פי 2.3 משיעור אי-התעסוקה של נשים יהודיות ו-53 אחוז יותר ממוצע ה-OECD. השיעור אצל נשים מוסלמיות ואצל נשים דרוזיות גבוה בהרבה – 79.4

אחוז ו-77.3 אחוז, בהתאמה. במילים אחרות, בזמן שכשליש מהנשים בעולם המערבי וכחמישית מהנשים היהודיות הלא-חרדיות בישראל בגילאי 35-54 אינן מועסקות, בקרב המוסלמיות והדרוזיות בישראל מדובר ביותר משלושת-רבעי מהן. תמונת אי-התעסוקה בקרב גברים חרדים שונה מאוד מהמקובל אצל גברים אחרים בארץ ובחו"ל¹. 65.1 אחוז מהגברים החרדים בגיל 35-54 אינם מועסקים – פי 5.5 מהממוצע המערבי לאותה קבוצת גיל. בניגוד למצב השורר בין שיעורי התעסוקה של גברים ונשים בקרב קבוצות אחרות באוכלוסייה ובכל מדינות המערב, שיעורי אי-התעסוקה של גברים חרדים גבוהים משיעורי אי-התעסוקה של נשים חרדיות, אם כי עדיין מדובר ב-53.4 אחוז מהן שאינן מועסקות. כאשר מדובר בשיעורי אי-תעסוקה כה גבוהים, נשאלת השאלה, ממה מתקיימות משפחות אלה? התשובה על כך אינה ברורה לכותב שורות אלה והיא מצריכה מחקרי המשך. ייתכן שחלקים גדולים באוכלוסיות אלה אכן עובדים, אך עושים זאת "מתחת לשולחן". ככל שהסבר זה נכון, הרי אין מדובר במצב טוב יותר, אלא להיפך. מי שעובד ואינו מדווח על כך אינו נושא בנטל המס ומשאיר לאחרים לשאת בנטל לבדם. אם אין בכך די, אותם אנשים גם מהווים חלק מהנטל כמי שמופיעים ברשומות הלא-מועסקים כנזקקים לסיוע. לא מובן מאליו שבעיות של דיווחי אי-אמת חמורות יותר בקרב חרדים וערבים מאשר בקרב שאר האוכלוסייה. בכל מקרה, סביר להניח ששינויים על פני זמן בשיעורי אי-התעסוקה – שייבחנו בהמשך – אינם נובעים מגידול או קיטון בממדי ההשתמטות מדיווח אמת.

¹ ההגדרה של "חרדים" בעייתית. אין נתונים רשמיים על קבוצה זו ואין דרך טובה לאתרה. הקבוצה הוגדרה כאן בעזרת משתנה של "מקום לימודים אחרון", כמדווח בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. גברים שעבורם הופיעה "ישיבה" כמקום לימודים אחרון מוגדרים כאן כחרדים. כמובן שאין זה בהכרח המצב. למשל, מי שלומד בישיבת הסדר, משרת בצבא ואינו ממשיך ללימודים אקדמיים או אחרים יוגדר כאן כחרדי, גם אם זה אינו המצב בפועל. יחד עם זאת, גם כאשר נכללים כחרדים מי שאינם כאלה, מתקבלות כאן תוצאות חריגות מספיק, שיש בהן כדי להצביע על בעיה יוצאת דופן לגבי אוכלוסייה זו. לגבי נשים, משקי בית הוגדרו כחרדיים כאשר העומד בראש משק הבית הוגדר כחרדי או שבן הזוג של העומדת בראש משק הבית מוגדר כחרדי. כאשר אחד משני תנאים אלה מתקיים, אז כל הנשים באותו משק בית נכללות בקבוצת החרדיות. יש מי נוהג לסווג אישה כחרדית אם היא נמצאת במשק בית בו ישנו גבר חרדי בכל סטטוס שהוא, גם אם מדובר באח ולא בעומד בראש משק הבית או נשוי לה. ההערכה כאן היא שהגדרה כזו עלולה לכלול נשים במשפחות דתיות שאינן בהכרח חרדיות או שיש בהן בן-משפחה בודד שאולי חזר בתשובה ולא בהכרח גרם לשאר בני המשפחה ללכת בעקבותיו. כאמור, אין דרך טובה לסווג חרדים באופן שיטתי ועל פני שנים – כפי שיעשה כאן בהמשך – ולכן דרך זו נבחרה כטובה ביותר.

2. שינויים דמוגרפיים

ככל שהאפשרות לבחור באי-תעסוקה כדרך חיים מתאפשרת על-ידי סיוע מהמדינה, היכולת של המדינה לממן אורח חיים כזה הולכת ונעשית מוגבלת כאשר חלקן באוכלוסייה של הקבוצות מקבלות הסיוע הולך וגדל. על איזה היקפים מדובר ובאיזה מהירות משתנה הרכב האוכלוסייה בישראל?

2.א. בתי-הספר

דרך אחת לבחון את השינויים הדמוגרפיים היא באמצעות התפלגות התלמידים בין בתי-הספר במערכת החינוך, המחולקת לארבעה מגזרים: ממלכתי, ממלכתי-דתי, ממלכתי ערבי-ישראלי, וחרדי. כל ילדי ישראל משתתפים במערכת החינוך היסודי, לכן בחינת הרישום שלהם לבתי-הספר יכולה לספק את ממדי הגודל והקצב של השינויים בהשתייכותם לפי מגזר. תרשים 4 מראה איזה אחוז מכלל תלמידי החינוך היסודי היו במערכת החרדית והערבית ואיזה אחוז היו במערכת הממלכתית².

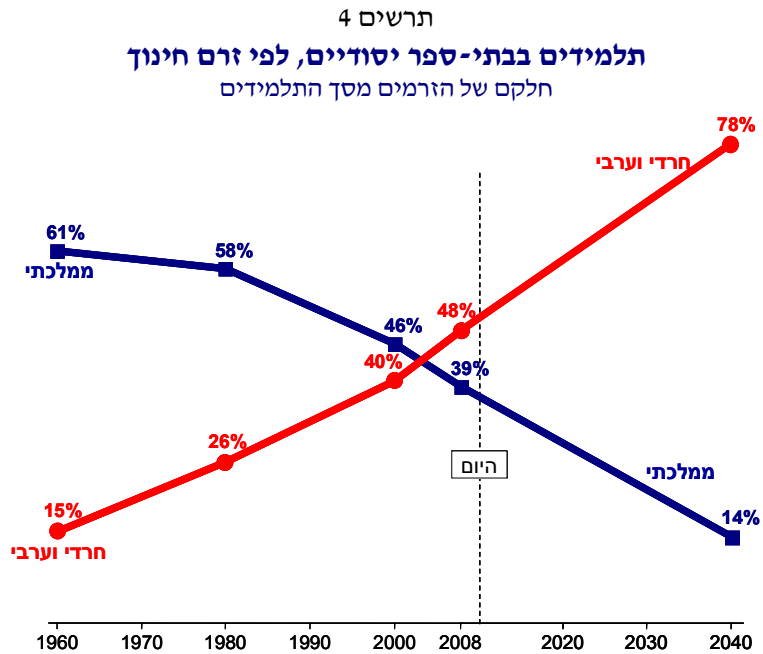
ב-1960, 15 אחוז מכלל תלמידי החינוך היסודי בישראל למדו במערכת החינוך החרדי או הערבי. כעבור 20 שנה, ב-1980, שיעורם גדל ל-26 אחוז. ילדים אלה הם חלק מהבוגרים, ששיעורי אי-התעסוקה שלהם היום מוצגים בתרשים 3. אם לילדים של בוגרים אלה יהיו שיעורי אי-תעסוקה דומים להוריהם, על איזה היקף אוכלוסייה מדובר בעתיד?

בשנת 2000, הגיע שיעור הילדים בחינוך החרדי ובחינוך הערבי ל-40 אחוז מכלל הילדים וב-2008 לכדי 48 אחוז. מחישובי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי ב-2013 יותר ממחצית הילדים ילמדו בחינוך החרדי או הערבי. בזמן שחלקם של התלמידים הערבים והחרדים גדל בהתמדה, חלקו של החינוך הממלכתי הולך ומצטמצם. 61 אחוז מתלמידי החינוך היסודי למדו במערכת הממלכתית ב-1960 ועד 2008, חלקה של המערכת הממלכתית ירד ל-39 אחוז בלבד מהחינוך היסודי.

תרשים 3 בפרק החינוך (המציג את מבט הפנים בהתפתחות מערכת החינוך) מצביע על השינויים שחלו במערכת החינוך היסודי בעשור האחרון. אם שיעורי השינוי בזרמי החינוך השונים יישמרו בשנים הבאות, כיצד תיראה המערכת בעוד שלושה עשורים, כלומר ב-2040? חשוב לציין, שהחלק הימני של תרשים 4 מהווה המחשה בלבד של המשמעות ארוכת הטווח שיש למגמות שאפיינו את מדינת ישראל בעשור האחרון. אילו מגמות אלה יימשכו עוד שלושים שנה, חלקם של הילדים

² התלמידים במערכת הדתית-לאומית (הממלכתית-דתית) משלימים את האחוז ל-100.

החרדים והערבים בחינוך היסודי יגיע ל-78 אחוז מכלל הילדים בזמן שחלקו של החינוך הממלכתי ירד ל-14 אחוז בלבד.



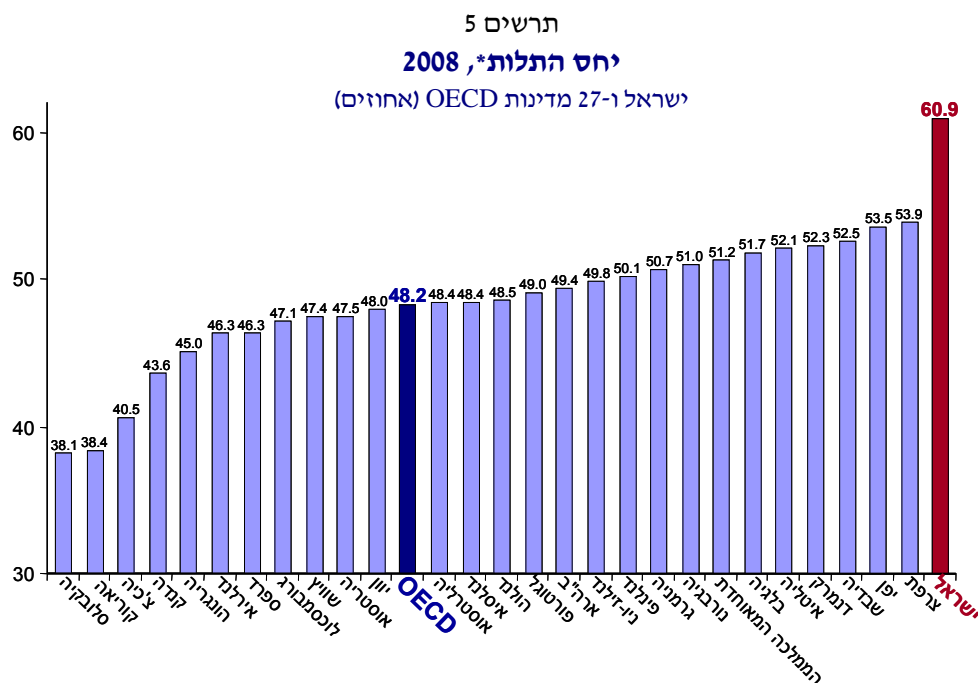
מקור: דן בן-דוד, אוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס.

ניתן לשער שהתרחיש המתואר בתרשים 4 לא יתממש. או ששיעור החרדים והערבים בכלל התלמידים יהיה קטן יותר או שהוא יהיה גדול יותר. מיעוט יכול אולי לבחור באי-עבודה כדרך חיים, אך כאשר מדובר ברוב, הרי המצב אינו בר-קימא. לא ייתכן ששיעורי אי-התעסוקה המתוארים בתרשים 3 ימשיכו לאפיין את הילדים הנמצאים עתה בתרשים 4. אם שיעורי אי-התעסוקה ירדו בקרב שתי האוכלוסיות, סביר להניח שירדו גם שיעורי הילודה. מצד שני, אם שיעורי אי-התעסוקה לא ירדו, אז נשאלת השאלה אם המיעוט ההולך וקטן, ששולח את ילדיו למערכת הממלכתית והממלכתית-דתית, ימשיך לשאת בנטל המימון ובנטל הביטחוני. בתחומים מסוימים – אקדמיה, רפואה, הנדסה וכו' – העובדים

המובילים לא יתקשו להעתיק את מקום מגוריהם מהארץ. לכן, שיעור הנשארים בישראל, שימשיכו וישלחו את ילדיהם למערכת הממלכתית יוכל לקטון וחלקם במערכת יוכל להיות קטן אף יותר ממה שמתואר בתרשים 4. במקרה כזה, לא ברור כיצד מדינת ישראל, המעוניינת להישאר בעולם המודרני, תוכל לעשות זאת – שלא לדבר על ההשלכות הקיומיות בנוגע למי ישא בנטל ההגנה הפיזית על המדינה.

2.ב. יחס תלות וילודה

על פניו, המבנה הדמוגרפי של ישראל מאיר פנים לעומת המצב במרבית מדינות המערב. המשתנה "יחס תלות" מודד את היחס בין חלק האוכלוסייה הצעיר (גילאי 0-14) והחלק שמעל גיל הפנסיה (גילאי +65) לבין גילאי העבודה (גילאי 15-64). יחס התלות הממוצע ב-OECD הינו 48.2 אחוז (תרשים 5) והטווח במדינות ה-OECD נע בין 38 אחוז בסלובקיה ובקוריאה לבין 54 אחוז בצרפת וביפן.

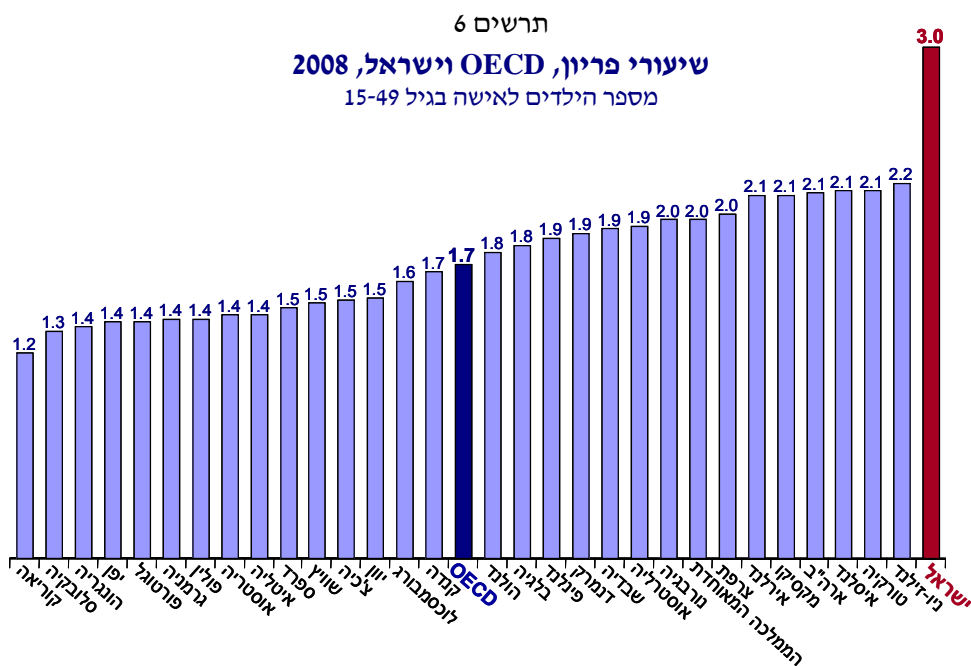


* יחס תלות הוא היחס בין גילאי 0-14 ו-65+ לבין גילאי העבודה (15-64).

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הבנק העולמי.

יחס התלות בישראל, 60.9 אחוז, מהווה קפיצת מדרגה לעומת כל מדינות ה-OECD. זו לא הייתה התמונה לפני 50 שנה. בחמש מתוך המדינות המופיעות בתרשים 5 (קוריאה, איסלנד, אירלנד, ניו-זילנד וקנדה) יחס התלות היה גבוה לעומת ישראל. מאז, יחס התלות בישראל ירד מהרמה שאפיינה את שנת 1960 (69.3 אחוז). אך יחסי התלות בכל מדינות ה-OECD ירדו אף הם וישראל נותרה בודדה בצמרת בשנת 2008, כפי שניתן לראות בתרשים 5.

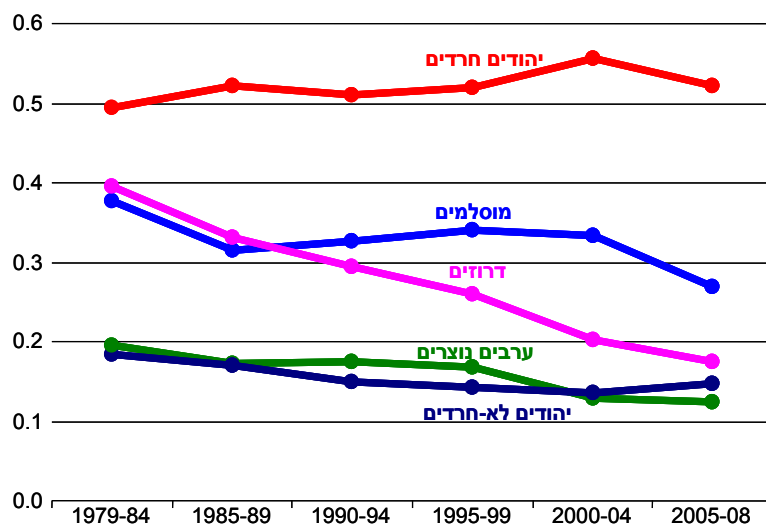
עם זאת, התהליך הדמוגרפי במדינות ה-OECD היה שונה מאוד מזה שבישראל. במרבית מדינות ה-OECD האוכלוסיות הזדקנו מאוד ובחלק מאותן מדינות, ישנה שאלה מי יוכל לממן את מערכות המס והביטוח הלאומי כדי לעמוד בצורכי אוכלוסיית הקשישים ההולכת וגדלה. ישראל, כפי שניתן לראות בתרשים 6, היא מדינה צעירה יחסית ומספר הילדים לאישה גבוה. כשמספר הילדים הממוצע ב-OECD עומד על 1.7, עם הבדלים קטנים בין המדינות, מספר הילדים הממוצע לאישה בישראל הוא 3.0, כמעט כפול מממוצע ה-OECD. ככל שמדובר בילדים המקבלים את הכלים והתנאים להתמודדות מוצלחת בשוק עבודה מודרני, תמונת העתיד הכלכלי של ישראל עשויה להיות טובה ביחס לעתיד מדינות ה-OECD.



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: OECD והלמ"ס.

תרשים 7 מציג את תמונת הפיריון בישראל מאז 1979 לפי קבוצות אוכלוסייה. בתרשים מופיע מספר הילדים הממוצע עד גיל שנה לאימהות בגיל 15-49, בכל חמש שנים. בחומש השנים הראשון, 1979-1984, ניתן לחלק את חמש קבוצות האוכלוסייה ל-3 קבוצות עיקריות: קבוצת הנשים היהודיות הלא-חרדיות (0.18) והנשים הערביות הנוצריות (0.19), שמספר ילדיהן היה דומה מאוד. קבוצת הנשים הדרוזיות והמוסלמיות, שמספר ילדיהן דומה אך כפול ממספר הילדים בקבוצה הראשונה, 0.40 ו-0.38. בהתאמה. מספר הילדים הגבוה ביותר בתקופה זו היה אצל הנשים החרדיות: 0.49.

תרשים 7
שיעורי ילודה בישראל, 1979-2008
מספר ילדים עד גיל שנה לנשים בגיל 15-49



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בארבע הקבוצות הראשונות חלה ירידה בפיריון במהלך שלושת העשורים האחרונים אם כי הירידה לא הייתה אחידה. הדמיון בין הנשים היהודיות הלא-חרדיות ובין הערביות הנוצריות נשמר לאורך כל התקופה ומספר הילדים עד גיל שנה שנולדו לאימהות בגיל 15-49 ירד ל-0.15 ו-0.12. בשנים 2005-2008. אצל הנשים

הדרוזיות והמוסלמיות חלה ירידה דומה במהלך העשור הראשון, אך היא נבלמה אצל הנשים המוסלמיות במשך שני העשורים שלאחר מכן (מ-1985 עד 2004) ואף חלה אצלן עלייה מסוימת בפרייה³. לעומת זאת, הירידה הרציפה בפרייה אצל הנשים הדרוזיות ל-0.17, בשנים 2005-2008, נמשכה עד כמעט התכנסות עם הנשים היהודיות הלא-חרדיות⁴.

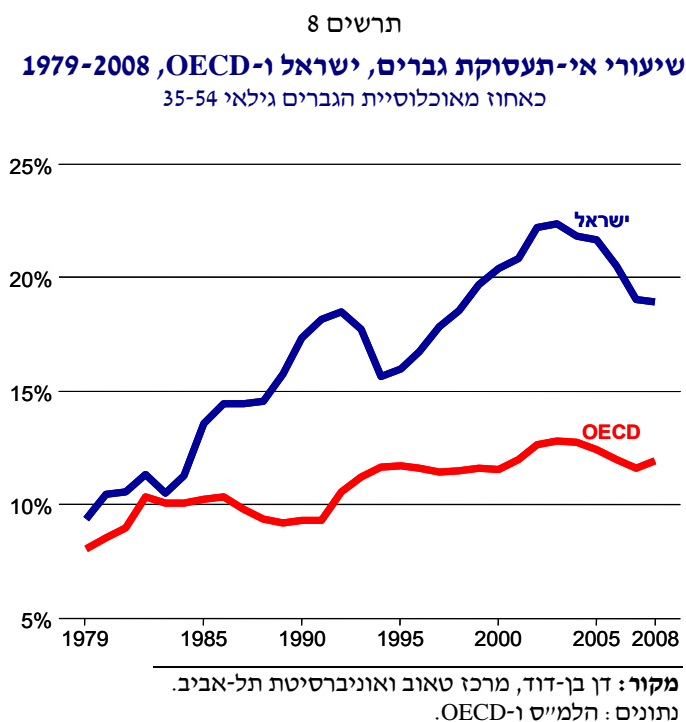
לאחר 20 שנה של שיעורי פרייה יציבים אצל הנשים המוסלמיות, שנעו בין 0.32 ל-0.34, ירד השיעור ל-0.27 בשנים 2005-2008. עבודות של Cohen, Dehejia and Romanov (2007) ושל טולידנו, זוסמן, פריש וגוטליב (2009) מצביעות על כך שהקיצוצים בקצבאות הילדים בעשור האחרון גרמו לירידה בילודה בקרב האוכלוסייה הערבית המוסלמית, ובעיקר אצל הבדואים בנגב וכן בקרב האוכלוסייה החרדית. שני המחקרים מצאו השפעה דומה של הקצבאות על ילודה בקרב האוכלוסייה המוסלמית בזמן שטולידנו, זוסמן, פריש וגוטליב מצאו השפעה נמוכה יותר מ-Cohen, Dehejia and Romanov אצל החרדים. ניתן לראות בתרשים 7 שמספר הילדים עד גיל שנה אצל נשים חרדיות היה יציב יחסית מ-1979 עד 1999. בתקופה של הגדלת קצבאות הילדים חל גידול מ-0.52 בשנים 1995-1999 ל-0.56 בשנים 2000-2004. עם הורדת הקצבאות, מספר הילדים חזר לרמתו הקודמת, 0.52, בשנים 2005-2008.

לאוכלוסיות החרדים והמוסלמים יש תפקיד מרכזי בשיעורי הפרייה הגבוהים של ישראל לעומת ה-OECD (תרשים 6). אם ילדי קבוצות אלה יזכו לחינוך טוב בתחומי היסוד – מה שאינו קורה היום – הם יוכלו להשתלב ביתר שאת במשק פתוח ותחרותי ויתנו לישראל יתרון על פני מדינות רבות במערב שצריכות לייבא כוח עבודה מחו"ל (כמהגרים או עובדים זרים). אך אם החרדים והערבים ימשיכו לזכות לרמת חינוך ירודה מבחינת ארגון הכלים שהם מקבלים, הם יתקשו להשתלב בשוק העבודה ושיעורי אי-התעסוקה יוצאי הדופן של הוריהם יהפכו גם למנת חלקם – עם כל המשתמע מכך על עתיד המשק והחברה בישראל.

³ בתוך קבוצת הנשים המוסלמיות, לנשים הבדואיות בנגב שיעורי ילודה גבוהים במיוחד.
⁴ ניתוח נוסף של המגמות הדמוגרפיות של ישראל נמצא ברבהון ומלאך (2008).

3. גברים בשוק העבודה

מצב אי-התעסוקה המתואר בתרשימים 2 ו-3 לא תמיד אפיין את מדינת ישראל. חלו שינויים גדולים מאוד בשוק העבודה במהלך העשורים האחרונים. תרשים 8 עוקב אחרי שיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים בגילאי 35-54 בישראל וב-OECD מאז 1979.



לפני שלושה עשורים, שיעורי אי-התעסוקה בישראל וב-OECD היו דומים, 9.4 אחוזים בישראל לעומת 8.1 אחוזים ב-OECD. עם חלוף השנים חל גידול של 48 אחוז (מ-8.1 ל-11.9) בשיעורי אי-התעסוקה ב-OECD⁵. באותן שנים, שיעור אי-

⁵ הסבר אפשרי לגידול בשיעורי אי-התעסוקה של גברים ב-OECD יכול להיות קשור לתהליך של הזדקנות במדינות השייכות לארגון. למשל, אם במהלך העשורים חלקם של בני ה-50+ ב-OECD הולך וגדל בקרב קבוצת הגיל 35-54, ואם שיעורי אי-התעסוקה של קבוצת גיל זו גבוהים יחסית לקבוצות הגיל הצעירות יותר, ייתכן שיש לכך תרומה לגידול הנצפה באי-התעסוקה של ה-OECD בתרשים.

התעסוקה בישראל יותר מהוכפל. זה קרה למרות שתי תקופות תיקון שבאו בעקבות שתי תקופות קשות שעבר המשק הישראלי.

עם בואה של העלייה הגדולה מברית-המועצות לשעבר, בתחילת שנות התשעים, גדלו מאוד שיעורי האבטלה בישראל. קליטתם המהירה יחסית של העולים גרמה לירידה בשיעורי האבטלה ולירידה מקבילה בשיעורי אי-התעסוקה – כמעט לרמה ששררה לפני גל העלייה. אולם, לאחר מכן, שיעורי אי-התעסוקה המשיכו את מגמת הגידול של שנות השמונים.

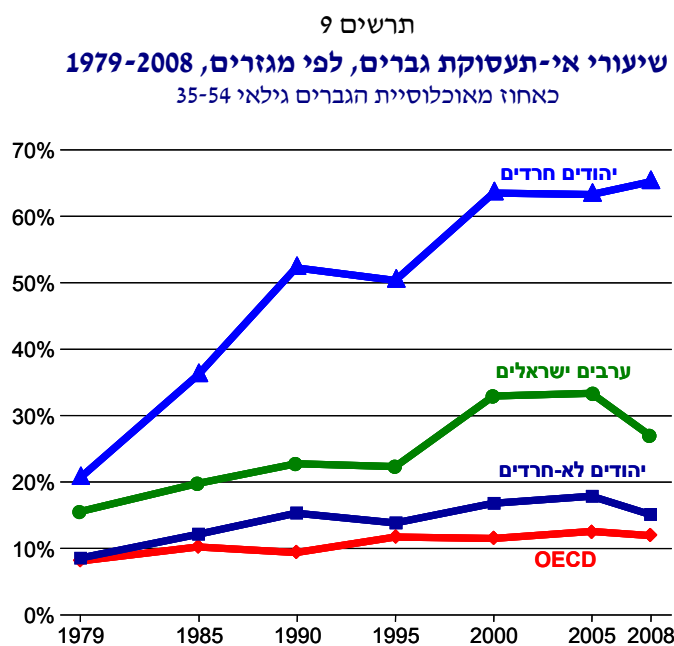
גל הטרור והמיתון הקשה בתחילת שנות האלפיים ליוו את הגידול בשיעורי אי-התעסוקה באותן שנים. היציאה מהמיתון בשנים האחרונות שיפרה את תמונת התעסוקה ושיעורי אי-התעסוקה ירדו. עם זאת, שיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים ישראלים גבוהים היום במידה ניכרת בהשוואה ל-OECD.

מה גרם לגידול הפער בין שיעורי אי-התעסוקה ב-OECD ובישראל במהלך שלושת העשורים האחרונים? אפשר להתייחס למדינות ה-OECD כאל סוג של קבוצת ביקורת המאפיינת את השינויים שעברו מדינות המערב בשנים אלה. הגידול היחסי בשיעורי אי-התעסוקה בישראל יכול היה לנבוע מסיבות שונות, המחייבות בחינה נפרדת שהינה מחוץ ליעדי פרק זה. באופן כללי, צמיחה כלכלית מלווה בתהליך מתמשך של שינויים מבניים – וכתוצאה מכך, הביקוש לעובדים מיומנים הולך וגדל בזמן שהביקוש לעובדים לא-מיומנים הולך ויורד (במונחים יחסיים). אם המשק הישראלי אינו מגדיל את שיעור העובדים המשכילים בהתאם לקצב הגידול בביקוש לעובדים אלה, ייתכן מצב שעובדים רבים ייפלטו משוק העבודה ללא המיומנות הנדרשת להשתלב בו בחזרה. כמו כן, ככל שמדינת ישראל מייבאת עובדים זרים לא-מיומנים, היא דוחקת החוצה במהירות רבה יותר ישראלים לא-מיומנים.

ניתן להוסיף לכך את מצב החינוך הירוד בישראל (המתואר בפרק החינוך – מבט בינלאומי) בתחומי היסוד, הפוגע ביכולתם של ילדים רבים לרכוש את ההשכלה שהייתה עשויה לסייע להם למצות את יכולתם הטבעית במשק מודרני⁶. בנוסף, ככל שמצב התשתיות הפיזיות במדינה ירוד – ובעיקר מדובר בתשתית התחבורתית – ישראלים רבים מתקשים למצוא עבודה במרחק נסיעה סביר ממקום מגוריהם, משימה שהייתה הופכת לפשוטה יותר אילו הייתה נגישות רבה יותר לאמצעי תחבורה מהירים וזולים.

⁶ הכוונה כאן אינה ששיעור האוכלוסייה הבוגרת עם תואר אקדמי נמוך ביחס למערב, כפי שניתן יהיה לראות כאן בהמשך. הכוונה היא שרבים באוכלוסייה עם יכולות גבוהות אינם מגיעים להשכלה גבוהה בגלל בעיות בחינוך היסודי והעל-יסודי העומד לרשותם.

תרשים 9 מפצל את אוכלוסיית הגברים הישראלית בגילאים 35-54 לשלוש קבוצות. ניתן לראות בבירור, ששיעורי אי-התעסוקה של יהודים לא-חרדים (8.5 אחוזים) היו כמעט זהים לשיעורי אי-התעסוקה של גברים ב-OECD (8.1 אחוזים) ב-1979. מאז, נפתח פער בשיעורי אי-התעסוקה בין היהודים הלא-חרדים לבין ה-OECD – ייתכן שמהסיבות שתוארו לעיל.



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

הפער בין שיעורי אי-התעסוקה של גברים ערבים (15.4 אחוז) לבין שיעורי אי-התעסוקה של גברים יהודים לא-חרדים (8.5 אחוזים) ב-1979 גדל רק במקצת עד 1995, מפער של-6.9 נקודות אחוז לפער של 8.6 נקודות אחוז. במחצית השנייה של שנות התשעים, כמעט הוכפל הפער והגיע ל-16.1 נקודות אחוז ב-2000. בשנים אלה חל גידול משמעותי מאוד במספר העובדים הלא-ישראלים המועסקים בישראל. ייתכן שההסבר המרכזי לקפיצה בשיעורי אי-התעסוקה אצל גברים ערבים בישראל הוא שהעובדים הזרים תפסו את מקומם. שיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים ערבים

נשארו גבוהים עד 2005 ומאז הם ירדו, כפי שירדו גם שיעורי אי-התעסוקה בקרב יהודים לא-חרדים. סביר להניח, שלציאת המשק הישראלי מהמיתון העמוק בתחילת העשור הייתה תרומה לא-מבוטלת לירידה בשיעורי אי-התעסוקה.

ב-1979, שיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים חרדים בגילאים 35-54 היו גבוהים למדי (20.6 אחוז) בהשוואה למקובל במערב ובקרב יהודים לא-חרדים. שיעורים אלה קפצו פי שלושה תוך 21 שנים בלבד, ל-63.4 אחוז בשנת 2000. אם אין בכך די, כאשר מצב המשק השתפר בין 2005 ו-2008 ושיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים ערבים וגברים יהודים לא-חרדים ירדו, גדלו עוד יותר שיעורי אי-התעסוקה אצל הגברים החרדים, מ-63.1 ל-65.1 אחוז.

בנוגע לגברים החרדים, ברמן (2000) נותן תמונה שמשלימה את זו שמתקבלת בתרשים 9. ב-1980, 41 אחוז מהגברים בגילאים 25-54 למדו בישיבות על תקן מלא. עד 1996, שיעור זה גדל ל-60 אחוז. המקרה של הגברים החרדים הוא יוצא דופן גם מבחינת חומרתו, גם מבחינת מידת החמרתו במהלך השנים, וגם מבחינת היעדר הקשר בין מצב התעסוקה אצל החרדים לבין מצב המשק הישראלי.

מה השתנה בין 1979 לבין 2008 שאפשר לשיעור הולך וגדל של גברים חרדים בגילאי עבודה עיקריים להיות לא-מועסקים בהיקפים נרחבים אלה? לתרבות בוודאי יש חלק בכך, אך נראה שתופעת אי-התעסוקה בקרב חרדים במדינות מערביות אחרות אינה דומה לזו הנצפית בישראל.

המועצה הלאומית לכלכלה (2009) משווה את שיעורי התעסוקה ב-2006 בגילאים 16-64 של גברים חרדים בבריטניה (67 אחוז) לעומת כלל הגברים בבריטניה (79 אחוז) ומוצאת הפרש של 12 נקודות אחוז בין שתי הקבוצות. בהשוואה לישראל, שיעור התעסוקה של גברים חרדים בבריטניה גבוה ב-29 נקודות אחוז משל גברים חרדים בישראל בני אותו גיל (38 אחוז), בזמן ששיעור התעסוקה בקרב נשים חרדיות בבריטניה (47 אחוז) נמוך ב-7 נקודות אחוז משיעור התעסוקה אצל נשים חרדיות בישראל (54 אחוז). עמירם גונן (2000) מתאר את תמונת התעסוקה בקרב חרדים בניו יורק ומוצא, ששיעורי התעסוקה שם אכן גבוהים יותר מאשר בישראל. גם אם אפשר לטעון שתרבות אי-התעסוקה בקרב חרדים בישראל שונה מתרבות אי-התעסוקה בקרב חרדים בחו"ל, איך ניתן להסביר את שילוש שיעור אי-התעסוקה במהלך 21 שנים בלבד כשינוי תרבותי?

הסבר אחר הניתן לשיעורי אי-התעסוקה הגבוהים היום בקרב החרדים הוא הרצון לא להתגייס לצה"ל והצורך ללמוד בישיבה עד גיל מבוגר כדי להימנע מחובת

שירות צבאי. אך תנאים אלה שררו גם לפני 30 שנה⁷ ובכל זאת שיעורי אי-התעסוקה היו פחות משליש מרמתם היום. לפי מינהל כלכלה ומחקר במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2009), המסתמך על הסקר החברתי של הלמ"ס לשנים 2005-2007, 45 אחוז מן הגברים החרדים בני 30-64 שירתו בעבר או משרתים כיום בצה"ל. בקרב גברים חרדים בני 20-29, רק 11 אחוז שירתו בעבר או משרתים כיום – לעומת 91 אחוז בקרב גברים חילוניים ומסורתיים בני אותו גיל.

ייתכן שההסבר קשור לאופן הזיהוי של החרדים במדגם. אם חלו שינויים גדולים על פני זמן במבנה האוכלוסייה המתאים להגדרה של "מקום לימודים אחרון", הרי ייתכן שלשינויים אלה יש חלק בהסבר לשינויים בשיעורי אי-התעסוקה של החרדים. כך למשל, אם שיעורי אי-התעסוקה באוכלוסייה הדתית-לאומית נמוכים משיעורי אי-התעסוקה אצל החרדים, ואם חלק גדול יותר מהאוכלוסייה הדתית-לאומית הלך לישיבה אחרי תיכון בשנות השבעים והשמונים לעומת החלק שהולך היום לישיבות כמקום לימודים אחרון, אזי ייתכן שחלק מההסבר לגידול באי-התעסוקה בתרשים נובע מתמהיל שונה של אוכלוסייה המוגדרת כאן כחרדית.

מצד שני, חלק לא מבוטל של האוכלוסייה שהוגדר בעבר כמסורתי או כדתי הולך ונעשה דתי יותר ואף חרדי. דוגמא בולטת לכך הם מצביעי מפלגת ש"ס, שמספרם עולה בעשורים האחרונים. ככל שתופעה זו גדולה יותר, ייתכן שאפקט השינויים בתמהיל האוכלוסייה, שמקום לימודיה האחרון הוא ישיבה, פועל בכיוון ההפוך. במקרה זה מדובר בקבוצת אוכלוסייה שלא בהכרח סיימה אז את לימודיה בישיבה אלא בתיכון בזרם הממלכתי-דתי (ואז לא הייתה נחשבת לחרדית), אך היא אימצה היום את אורח החיים החרדי בכל הנוגע לתעסוקה, לשירות הצבאי, לבחירת בתי-ספר לילדים, וכו'.

הסבר אפשרי נוסף, כפי שהוזכר לעיל, הוא שייתכן שרבים מהחרדים עובדים אך אינם מדווחים אמת על מצבם התעסוקתי, מעין הימנעות מנשיאת נטל המס מחד והגברת נטל המס על האחרים מאידך בתור מי שרשומים כלא-מועסקים. גם אם מדובר בתופעה רחבת היקף, רק שינוי משמעותי בתופעה זו יכול להסביר את השינויים הגדולים שחלו בממדי אי-התעסוקה של גברים חרדים בגילאים 35-54 – מה שלא סביר להניח.

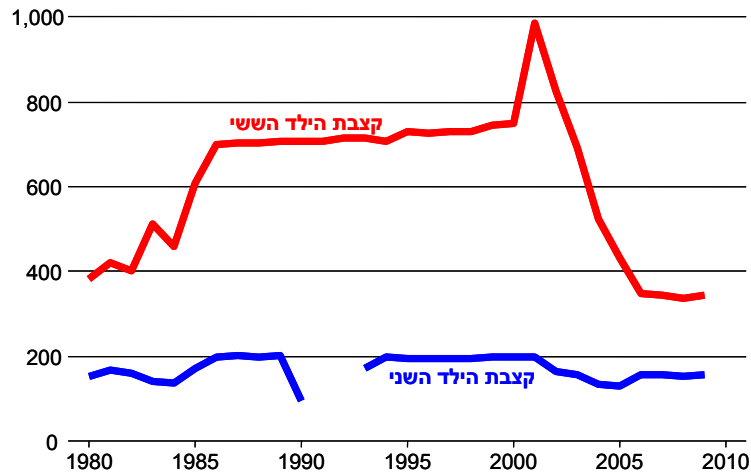
⁷ מספר הפטורים המקורי למי ש"תורתם אמנותם" היה 400 ב-1948, אך כבר ב-1953 הגיע ל-1,240. ב-1968, מספר הפטורים הגיע ל-4,700 וב-1985, ל-16,000. היום מספר הפטורים השנתי גבוה מ-40,000.

הצורך למצוא הסבר לתופעת הגידול הרב בממדי אי-התעסוקה של גברים חרדים בגילאים 35-54 הוא קריטי, במיוחד בשל חלקם ההולך וגדל במהירות בחברה הישראלית. אם החובה להתגייס או ללמוד בישיבה לא השתנתה באופן משמעותי מאז 1979, ובכל זאת שיעורי אי-התעסוקה שולשו, ייתכן שפתרון השורש לתופעת אי-התעסוקה אינו בשינוי כזה או אחר בחוק טל במטרה לפטור את החרדים משירות צבאי. אם ההסבר נעוץ בתרבות של אי-דיווח אמת על המצב התעסוקתי, אי-תשלום מסים בהיקפים הנדרשים וקבלת תשלומי רווחה במרמה, אז טיפול השורש צריך להתמקד באכיפת חוקי המדינה על כל חלקי החברה בישראל.

היות שלא חלו שינויים קיצוניים בחובת השירות הצבאי וסביר להניח שגם לא היו שינויים גדולים בתרבות הדיווח לשלטונות המס, יש לחפש את ההסבר האמיתי לקפיצה ברמת אי-התעסוקה במקומות אחרים. ייתכן שההסבר נמצא בתשלומים הניתנים באופנים אלה ואחרים לאוכלוסייה החרדית מהמדינה. אם ההיקף הכולל של תשלומים לחרדי ממוצע גדל בצורה ניכרת, ייתכן שהדבר איפשר לבחור באי-עבודה כדרך חיים, גם אם מדובר במחייה ברמת הכנסה נמוכה יחסית. קצבאות הילדים תפסו את הכותרות הראשיות בשנים האחרונות, אך ייתכן שההתמקדות המחקרית עד כה, שהופנתה להשפעה של הקצבאות על הילודה בקרב החרדים, החמיצה את הסוגיה המרכזית הקשורה לאותן קצבאות, סוגיית ההשפעה על התעסוקה.

תרשים 10 מציג את השינויים בקצבאות הילדים לילד השני והששי במשפחה מאז 1980. במהלך שלושת העשורים האחרונים, לא חלו שינויים גדולים בגובה הקיצבה לילד השני (לאחר ניכוי האינפלציה). לא כך הדבר בנוגע לקצבת הילד הששי ואילך. כבר בשנת 1980, קצבת הילד הששי ואילך (384 שקלים בחודש, במחירי 2008) הייתה כפולה מקצבת הילד השני (153 שקלים). מ-1980 עד 1985, קצבת הילד הששי גדלה ב-58 אחוז ועד סוף העשור, ב-1989, הקיצבה עבור הילד הששי – ועבור כל ילד נוסף – הגיעה ל-708 שקלים בחודש, 84 אחוז יותר מרמתה בתחילת העשור. במהלך שנות התשעים, גדלה הקיצבה לילד הששי ואילך עד 748 שקלים בשנת 2000, ואז קפצה – עם חוק הפרט – ל-987 שקלים (פי שניים וחצי במונחים ריאליים מהקיצבה לילד הששי בשנת 1980). מאז חלה ירידה משמעותית בקצבת הילד הששי ואילך, ל-344 שקלים במחירי 2008, הנמצאת היום ברמה הנמוכה ב-10 אחוז מקצבת הילד הששי שניתנה ב-1980.

תרשים 10
קצבאות ילדים, לפי ילד מקבל, 1980-2009
 מחירי 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

בזמן שלקצבאות הילדים, ככל הנראה, לא הייתה השפעה גדולה על הילודה בקרב החרדים, ייתכן שלגידול הרב בקצבאות הייתה השפעה גדולה על שיעורי התעסוקה של החרדים, משום שהגידול בקצבאות הילד הששי ואילך מוכפל במספר הילדים במשפחה. אם מדובר במשפחות שאינן נרתעות מלחיות מתחת לקו העוני ובלבד שראשיהן לא יצאו לעבוד, ייתכן שהגידול ברמתן של קצבאות הילדים במהלך השנים תרם להגברת שיעורי אי-התעסוקה.

אך זו איננה התמונה המלאה וישנם אפיקים נוספים דרכם מועברים תקציבים גדולים לאוכלוסייה החרדית. תקציבים אלה מאפשרים (א) את הגידול הרב בשיעורי אי-התעסוקה, המתואר בתרשים 9, ו-(ב) את שיעורי הילודה הגבוהים – למרות היעדר הכנסות מתעסוקה – מעל ומעבר לשאר קבוצות האוכלוסייה בישראל ולמקובל במדינות מערביות אחרות (תרשים 7).

ברמן (2000) מפרט את התלות הרבה בתמיכה ציבורית של משפחות, שראשיהן תלמידי ישיבות. בשנים 1993-1996, רק 18 אחוז מהכנסת המשפחות הללו – לעומת 81 אחוז בממוצע הארצי – מקורו בעבודה (בעיקר של האישה). תמיכות ממוסדות (מלבד תמיכות המועברות מהביטוח הלאומי) מהוות 39 אחוז מההכנסות. מדובר בעיקר במלגות לתלמידי ישיבות. קצבאות הילדים תורמות עוד 32 אחוז, כך שלפחות 70 אחוז מהכנסות המשפחות החרדיות – לא כולל תשלומים מפנסיות, נכות או תכניות אחרות של הביטוח הלאומי – בא כתמיכות, בעיקר מהמדינה. למעשה, ברמן מוצא שתמיכת המדינה במשפחות החרדיות יותר מהוכפלה בין 1979-1982 ובין 1993-1996.

דו"ח המועצה הלאומית לכלכלה (2009) מפרט חלק ממקורות המימון האפשריים של משפחה חרדית עם ששה ילדים מתחת לגיל 18, מתוכם שניים עד גיל 3. המשפחה מקבלת 910 שקלים כקצבת ילדים. אם הגבר אינו עובד, המשפחה מקבלת עוד 700 שקלים כמלגת כולל ממשד החינוך, כ 1,000-2,000 שקלים מלגת כולל (זו הערכת מינימום) נוספת, כ-500 שקלים תלויים לחג של ארגוני צדקה (שווי ממוצע חודשי) – ואם גם האישה איננה עובדת, עוד 940 שקלים קצבת הכנסה ממשד הדתות. בסך-הכל מדובר בתמיכות בהיקף של 4,000-5,000 שקלים בחודש למשפחה בה שני ההורים אינם עובדים.

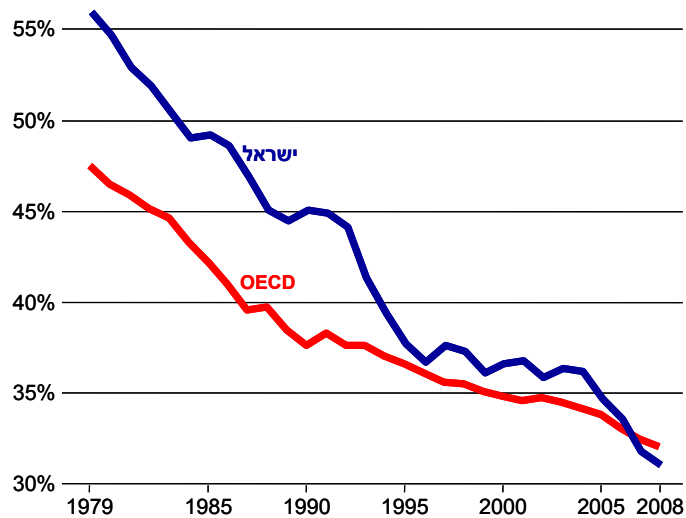
כאשר מתמקדים בטיפול שורש בסוגיית אי-התעסוקה בקרב גברים חרדים בגיל העבודה, בנוסף לבחינה כוללת של הסיוע הרב, המאפשר ככל הנראה את התופעות יוצאות הדופן בתעסוקה ובילודה, על מדינת ישראל לתת את הדעת לארגון הכלים שמקבלים תלמידי מערכת החינוך החרדי. מי שאינו לומד את המקצועות הנדרשים להתמודדות מוצלחת בשוק העבודה המודרני יתקשה יותר לחיות מעל לקו העוני לכשיגדל. לאור העובדה שמדובר בקבוצה שתהפוך להיות קבוצת הרוב בישראל, ביחד עם ערביי המדינה, המקבלים חינוך ירוד אף הם – אם כי, מסיבות אחרות – הרי לא ניתן לחכות עם החלת תכנית לימודי חובה אחידה ומשופרת במידה ניכרת בתחומי היסוד, הנדרשים לעובדים ולאזרחים במשק גלובלי ובחברה מודרנית.

4. נשים בשוק העבודה

תמונת המצב התעסוקתית בקרב נשים בגילאים 35-54 שונה בתכלית מזו של הגברים, הן בישראל והן ב-OECD (תרשים 11). בזמן שחלה עלייה בשיעורי אי-התעסוקה של גברים, הייתה ירידה גדולה בשיעורי אי-התעסוקה של נשים. שיעורי אי-התעסוקה של נשים ב-OECD ירדו מ-47.5 אחוז ב-1979 ל-32.0 אחוז ב-2008, ירידה של 15.5 נקודות אחוז. ההסבר המרכזי לירידה הגדולה בשיעורי אי-התעסוקה בקרב נשים קשור להגברת הנגישות לחינוך ולשדרוג ברמת ההשכלה של נשים, כשנשים רבות יותר מגיעות להשכלה גבוהה. עליית ההשכלה קשורה לעלייה ברמת ההכנסה וככל שזו גדלה, עולה המחיר החלופי של בחירה באי-תעסוקה – מה שגורם ליותר נשים לצאת לשוק העבודה. גורמים נוספים לירידה באי-התעסוקה קשורים לפתיחת מעונות יום וגני-ילדים ציבוריים או מסובסדים, לחוקים נגד אפליית נשים, למתן חופשות לידה בכיסוי שכר מלא או כמעט מלא, ולהתרחבות מגזר השירותים במשק.

תרשים 11

שיעורי אי-תעסוקת נשים, ישראל ו-OECD, 1979-2008
כאחוז מאוכלוסיית הנשים בגיל 35-54

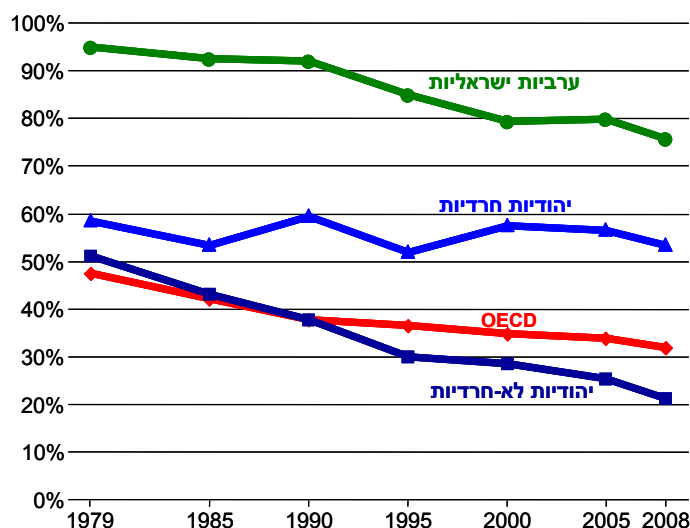


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

התמונה בקרב נשים ישראליות אף דרמטית יותר. ב-1979 שיעור אי-התעסוקה בקרבן היה 56.0 אחוז, או 8.4 אחוזים מעל לשיעור המקביל ב-OECD. תוך שלושה עשורים, ירד שיעור אי-התעסוקה בקרב נשים ישראליות בגיל 35-54 ל-31.0 אחוז, ירידה של 25.0 נקודות אחוז, שהציבה את הנשים הישראליות ב-2008 בשיעור אי-תעסוקה הנמוך בנקודת אחוז אחת מזה של הנשים במדינות ה-OECD.

שתי קבוצות אוכלוסייה תרמו לירידה בשיעורי אי-התעסוקה בישראל: נשים יהודיות לא-חרדיות ונשים ערביות. ב-1979 שיעור אי-התעסוקה בקרב נשים יהודיות לא-חרדיות היה 51.2 אחוז, או 3.7 אחוזים מעל לשיעור המקביל ב-OECD (תרשים 12). עד 2008, שיעור אי-התעסוקה שלהן ירד ל-21.2 אחוז – ירידה של 30.0 נקודות אחוז. היום, פערי אי-התעסוקה בין נשים ב-OECD לבין נשים יהודיות לא-חרדיות בישראל התהפכו. שיעורי אי-תעסוקה של נשים יהודיות לא-חרדיות ב-2008 נמוכים ב-10.8 נקודות אחוז לעומת ה-OECD.

תרשים 12
שיעורי אי-תעסוקת נשים, לפי מגזר, 1979-2008
כאחוז מאוכלוסיית הנשים בגיל 35-54



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

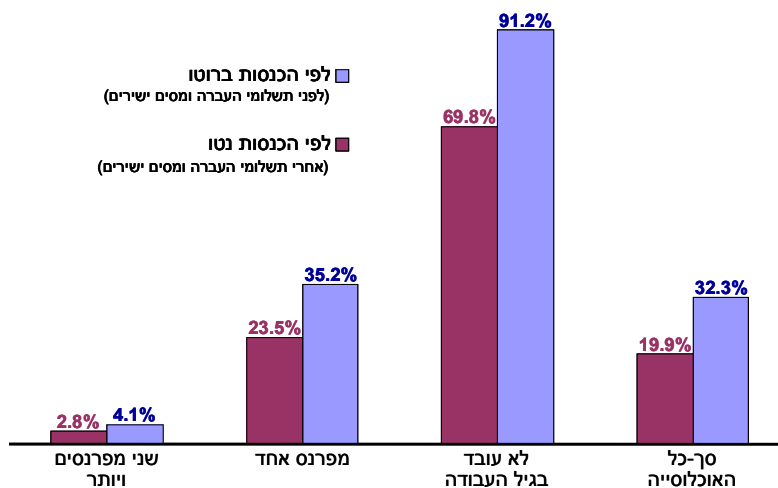
שיעורי אי-התעסוקה בקרב נשים ערביות אמנם גבוהים מאוד היום (75.7 אחוז), אך לפני שלושים שנה, כמעט כל הנשים הערביות בגילאי העבודה העיקריים לא היו מועסקות (95 אחוז), כך שמדובר בשיפור משמעותי בשיעורי התעסוקה. למעשה, מאז 1990 ועד 2008, הפער בשיעורי אי-התעסוקה בין נשים ערביות לבין נשים יהודיות לא-חרדיות היה גדול למדי, והוא נשאר יציב: הפער עמד על 54.3 נקודות אחוז ב-1990, 54.8 נקודות אחוז ב-1995, 50.9 נקודות אחוז ב-2000, 54.6 נקודות אחוז ב-2005, ו-54.5 נקודות אחוז ב-2008. כלומר, במשך שני עשורים, קצב הירידה בשיעורי אי-התעסוקה בקרב נשים ערביות דומה לזה של נשים יהודיות לא-חרדיות – אם כי יש עוד כברת דרך ארוכה מאוד עד שמצב התעסוקה בקרב הנשים הערביות ידמה לזה של יהודיות לא-חרדיות.

המאפיין העיקרי של שיעורי אי-התעסוקה אצל נשים חרדיות הוא היציבות על פני שלושת העשורים האחרונים. מצד אחד, לא נצפה בקרבן הגידול באי-התעסוקה שאפיין את הגברים החרדים. מצד שני, לא נצפתה בקרבן הירידה המשמעותית בשיעורי אי-תעסוקת נשים שחלה במדינות אחרות ובמגזרים אחרים בישראל. ב-1979 שיעורי אי-התעסוקה בקרב נשים חרדיות היו גבוהים ב-7.3 נקודות אחוז מהשיעורים בקרב נשים יהודיות לא-חרדיות, וב-2008 הפער גדל מאוד – עד לכדי 32.2 נקודות אחוז.

5. חינוך ותעסוקה

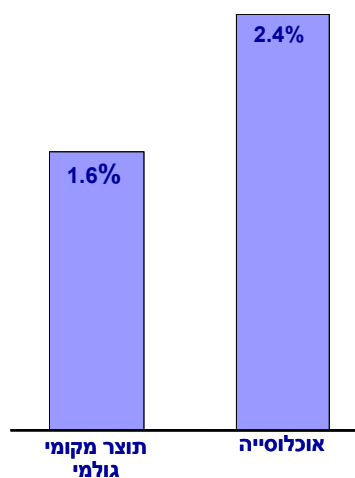
סוגיית התעסוקה קשורה מאוד לבעיית העוני. תרשים 13 מציג נתונים לשנת 2007, שפורסמו על-ידי המוסד לביטוח לאומי (סקירה שנתית, 2008). 91.8 אחוז מהמשפחות, בהן ראש משק הבית שהינו בגיל עבודה אינו מועסק, נמצאות מתחת לקו העוני לפי הכנסתן ברוטו (כלומר, לפני תשלומי העברה ומסים). כאשר ישנו מפרנס אחד במשק הבית, תחולת העוני לפי הכנסות ברוטו יורדת ל-35.2 אחוז וכאשר ישנם שני מפרנסים או יותר, רק 4.1 אחוזים ממשקי הבית נמצאים מתחת לקו העוני. התמונה לגבי מצב העוני לפי ההכנסות נטו (זאת אומרת, אחרי תשלומי העברה ומסים) חדה עוד יותר. כאשר ישנם שניים או יותר מפרנסים, אזי 2.8 אחוזים בלבד מהמשפחות חיות מתחת לקו העוני. עם זאת, ולמרות הכל, לפי המוסד לביטוח לאומי (דו"ח העוני והפערים החברתיים, 2008), מתברר שהמשפחות העניות העובדות מהוות כ-46 אחוז מכלל המשפחות העניות בארץ. לפי המוסד לביטוח הלאומי, שתי הסיבות העיקריות לכך הן אחוז גבוה של מועסקים במשרה חלקית ושכר עבודה נמוך, כאשר שליש מהעניים העובדים במשרה מלאה משתכר

תרשים 13 תחולת העוני, 2007



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

תרשים 14 השוואת ישראל לארה"ב, 2008 היחס בין ישראל לארה"ב

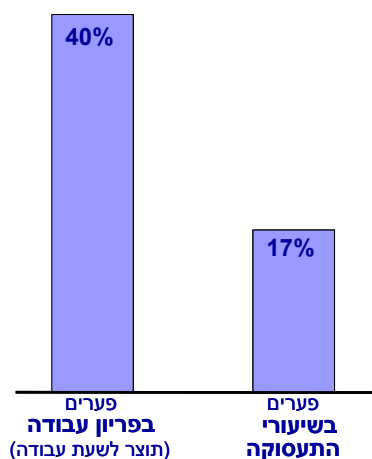


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

מתחת לשכר המינימום – מה שמצביע על בעיות חריפות בתחום אכיפת חוקי המדינה. סיבה נוספת, אולי אף חשובה יותר מהסיבות שצינו על-ידי המוסד לביטוח לאומי היא רמת החינוך בישראל. זו סוגיה שאינה נוגעת רק לעוני אלא לרמת החיים בכלל במדינה.

תרשים 14 משווה בין ישראל וארה"ב בשני מישורים, אוכלוסייה ותוצר. בזמן שאוכלוסיית

תרשים 15
השוואת כוח העבודה, ארה"ב וישראל, 2008
 הפער בין ישראל לארה"ב בתעסוקה ובפריון העבודה



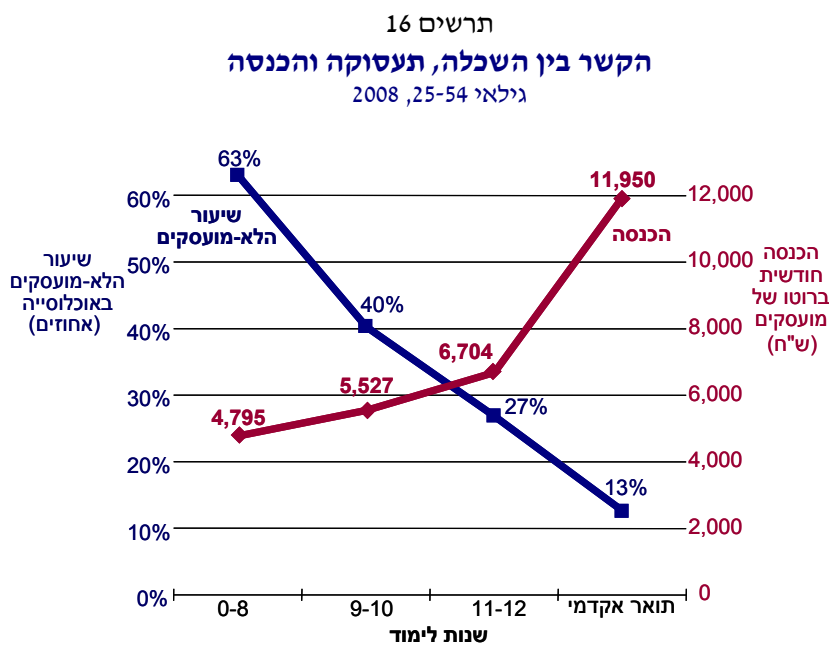
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב. נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

ישראל היוותה 2.4 אחוזים מאוכלוסיית ארה"ב ב-2008, התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) בארץ הגיע ל-1.6 אחוזים בלבד מהתוצר האמריקאי. שני גורמים מרכזיים תרמו לפער הגדול בין הייצור האמריקאי לבין הייצור בישראל: תעסוקה ופריון. תרשים 15 מראה ששיעור התעסוקה בארה"ב היה גבוה ב-17 אחוז משיעור התעסוקה בישראל. במילים אחרות, מספר האמריקאים המועסקים כאחוז מהאוכלוסייה בגיל העבודה גבוה ב-17 אחוז ממספר הישראלים המועסקים כאחוז מגיל העבודה בישראל.

פערים גדולים בפריון העבודה הם הגורם המרכזי השני להבדלים היחסיים בהיקף הייצור בין שתי המדינות. כלומר, אין די בכך שישראלים רבים אינם עובדים, כדי לגרום לפערים הנצפים בין הייצור האמריקאי והישראלי. התפוקה הממוצעת שמייצר הישראלי בשעת עבודה נמוכה בהרבה מזו שמייצר האמריקאי בשעת עבודה. בעוד שישנם תחומים בהם הפריון של עובדים ישראלים אינו שונה באופן משמעותי מזה של האמריקאים – ואולי אף עולה על הפריון האמריקאי – ברמה הארצית, הפער בין שתי המדינות גדול מאוד. לאחר תיקון עבור הבדלים ביחס כוח הקנייה בין המדינות, התוצר לשעת עבודה בארה"ב גבוה ב-40 אחוז מהתוצר לשעת עבודה בישראל.

צמיחה כלכלית בתוצר לנפש נובעת מהיכולת להגדיל את התפוקה לשעת עבודה של העובד הממוצע. היכולת הזו נובעת משדרוג ההון הפיזי והתשתיות הקשורות להליך הייצור וכן משדרוג ההון האנושי – בעיקר באמצעות חינוך. שדרוג ההון

האנושי, המתבטא בהגברת פיריון העבודה, מאפשר למעסיק לשלם יותר לעובד, מה שמסייע לפתרון בעיית העוני והשכר הנמוך שמקבלים היום עובדים רבים בישראל. ככל שמשק צומח, הוא זקוק ליותר ויותר אנשים משכילים ומיומנים, מה שמגביר את הסיכויים שלהם למצוא עבודה ולהיות מועסקים. לא מדובר בקשרים הנמצאים רק במודלים תיאורטיים, אלא במציאות המאפיינת כל מדינה מערבית. תרשים 16 מראה את הקשר בין השכלה, תעסוקה והכנסה ב-2008. בקרב האוכלוסייה בגילאי 25-54, בעלי 0 עד 8 שנות לימוד, 63 אחוז לא היו מועסקים ואלה שכן הועסקו נהנו מהכנסה חודשית ממוצעת של 4,795 שקלים. כאשר מספר שנות הלימוד גדל ל-9-10, ההכנסה גדלה ל-5,527 שקלים ושיעורי אי-התעסוקה יורדים ל-40 אחוז. הסיכויים של מסיימי 11-12 שנות לימוד להיות מועסקים גדולים מאלה של הקבוצות הקודמות ושיעור אי-התעסוקה בקרבם הוא 27 אחוז.



מקור: דן בן-דוד, רבעון לכלכלה (2003) מעודכן.
נתונים: הלמ"ס ו-OECD.

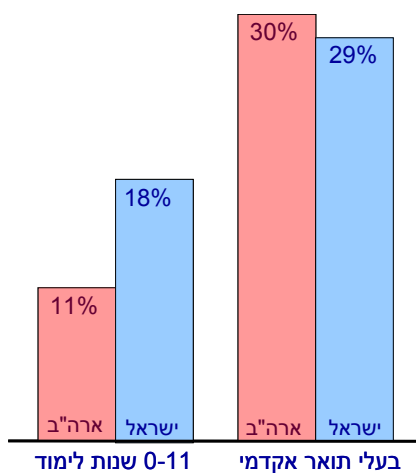
תמונת שוק העבודה אצל האקדמאים היא הטובה ביותר. רק 13 אחוז לא היו מועסקים בזמן שהכנסתם של אלה שכן היו מועסקים הגיעה כמעט ל-12,000 שקל. בישראל של 2008, ל-46 אחוז מגילאי 25-54 אין השכלה מעבר ל-12 שנות לימוד, בזמן של-29 אחוז מהם יש השכלה אקדמית.⁸

כתוצאה מהבדלים גדולים בין מערכות החינוך התיכוני ברחבי העולם המערבי, קשה לערוך השוואות בינלאומיות לגבי שיעור בוגרי תיכון באוכלוסייה הבוגרת. ה-OECD אמנם מספק נתונים על שיעור מסיימי התיכון, אך המספר הרב של הגדרות למושג "סיום תיכון" מרוקנות מתוכן את ההשוואה. לעומת זאת, ניתן

לערוך השוואה פשוטה יותר של מספר שנות הלימוד בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה. גם השוואות בינלאומיות אלה אינן מדויקות דיו, מפני ששנת לימוד במדינה אחת אינה בהכרח שוות ערך לשנת לימוד במדינה אחרת. לוח 1 בפרק החינוך (המציג את החינוך בישראל במבט השוואתי בינלאומי) מראה עד כמה נבדלות מערכות החינוך השונות בעולם המערבי ביכולתן להקנות ידע בסיסי.

עם זאת, השוואת כוח העבודה בארה"ב לכוח העבודה בישראל מבחינת רמת ההשכלה יכולה להסביר במקצת את ההבדלים בין שתי המדינות, כפי שהם באים לידי

תרשים 17
השכלה של בני 25-54 – כל האוכלוסייה
השוואה בין ישראל לארה"ב, 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב. נתונים: הלמ"ס, וה-Census Bureau ארה"ב.

ביטוי בתרשימים 14 ו-15. אם מספר שנות הלימוד של אדם אינו עולה על 11, סביר להניח שמדובר במי שלא סיים תיכון באף אחת מהמדינות – גם אם בארה"ב

⁸ הבדלי הכנסה בין קבוצות השכלה אינן בהכרח ביטוי להבדלי פריון ביניהן. ההבדלים גם נובעים מהבדלים בשיעורי תעסוקה במשלחי יד ובמקומות עבודה מאורגנים.

מספיק ללמוד 12 שנים על מנת להיות מוגדר "מסיים תיכון" ובישראל נדרשת זכאות לתעודת בגרות, מושג שאינו מוכר בארה"ב.⁹

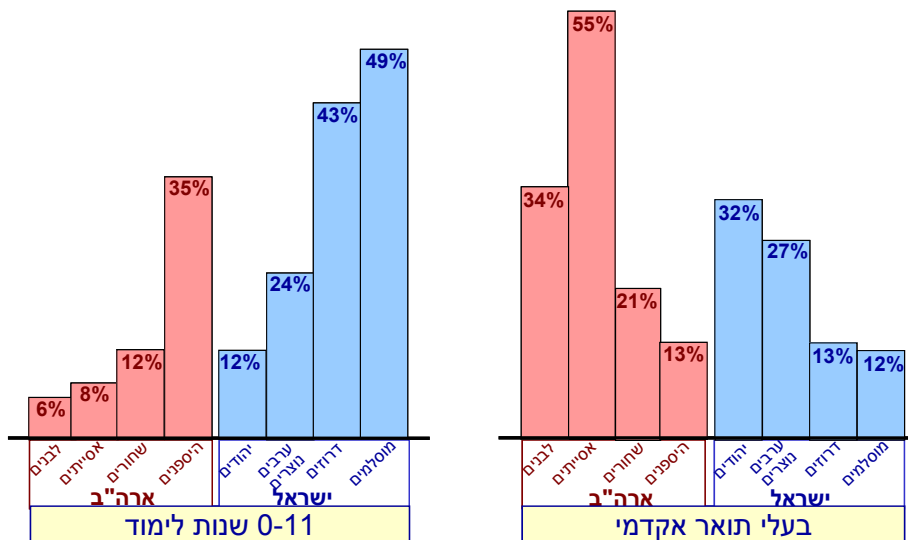
תרשים 17 משווה בין שתי המדינות בהשכלתם של גילאי 25-54 באוכלוסייה ב-2008. בעוד שקיים דמיון רב בין שתי המדינות בנוגע לשיעור בעלי תואר אקדמי, שיעור הבוגרים שלא סיימו תיכון בישראל גבוה ביותר ממחצית משיעורם בארה"ב. כפי שניתן לראות בתרשים 16, שיעורי אי-התעסוקה בקרב מי שלא סיימו תיכון גבוהים יותר ורמת ההכנסה נמוכה יותר. ככל שקבוצה זו מהווה חלק גדול יותר בגילאי העבודה העיקריים, כך גם ניתן לצפות ששיעורי התעסוקה ופרייון העבודה במדינה יהיו נמוכים יותר.¹⁰ למרות הממדים הגדולים לאין ערוך של ארה"ב לעומת ישראל, היותן מדינות מהגרים הטרוגניות מאוד מספקת קו דמיון חשוב, שאינו קיים במידה כזו עם אף מדינה אחרת. תרשים 18 משווה את רמת ההשכלה בגילאי העבודה העיקריים בין קבוצות אוכלוסייה עיקריות בשתי המדינות. בקבוצת הבוגרים, בעלי השכלה אקדמית, שיעור הבוגרים בקרב לבנים אמריקאים (34 אחוז) ובקרב יהודים בישראל (32 אחוז) דומים מאוד. מעליהם בולטים האסייתים האמריקאים, שיותר ממחצית מבני 25-54 מתוכם הינם בעלי תואר אקדמי. בתחתית סולם הבוגרים האקדמיים נמצאים ההיספאנים בארה"ב, עם 13 אחוז מסיימי תואר אקדמי – שיעור זהה לזה של הדרוזים בישראל וגבוה בנקודת אחוז אחת מעל למוסלמים בישראל.

בקצה השני של מדרג ההישגים החינוכיים, בעלי השכלה של 0 עד 11 שנות לימוד, כאשר ללבנים בארה"ב שיעור נמוך בכחצית (6 אחוזים) משיעור היהודים שלא-סיימו תיכון בישראל (12 אחוז). למעשה שיעור הלא-מסיימים בקרב היהודים בישראל זהה לזה של השחורים בארה"ב. שיעור הלא-מסיימים תיכון אצל הדרוזים (43 אחוז) ואצל המוסלמים (49 אחוז) גבוה בהשוואה לכל קבוצה אתנית גדולה בארה"ב בזמן ששיעור הלא-מסיימים בקרב המוסלמים בארץ מהווה כמחצית (49 אחוז) מקבוצה זו.

⁹ בחלק ממדינות ארה"ב ישנם מבחני גמר תיכון (high school exit exams).

¹⁰ הדגש כאן הוא על צד ההיצע בשוק העבודה. השוואת רמות השכלה אצל העובדים בישראל ובארה"ב יניב שיעורי תעסוקה דומים בין המדינות ככל שצד הביקוש לעובדים בשתי המדינות דומה יותר.

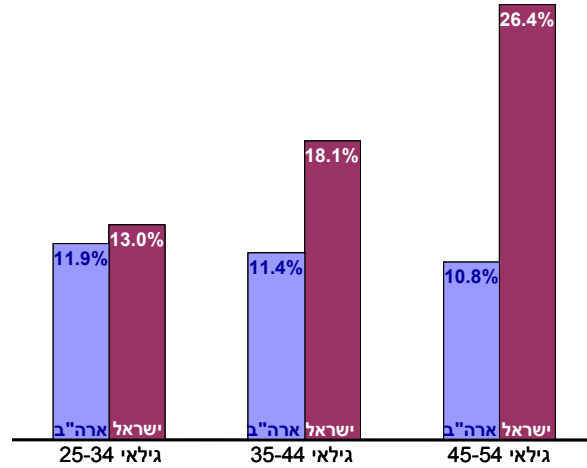
תרשים 18
השכלה של בני 25-54, לפי מגזרים
 השוואה בין ישראל לארה"ב, 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: הלמ"ס, וה-Census Bureau ארה"ב.

למרות הפערים הגדולים בין שתי המדינות בשיעורם של מי שלא סיימו תיכון, מתברר שעם הזמן הפער הולך ונסגר. תרשים 19 מתאר פער גדול מאוד בין המדינות אצל בני 54-45 – 10.8 אחוז לא סיימו תיכון בארה"ב לעומת 26.4 אחוז בישראל. הפער מצטמצם במידה ניכרת בגילאי 44-35 לכדי 11.4 אחוז לעומת 18.1 אחוז, ובקרב גילאי 34-25 הפער כמעט ונעלם: 11.9 אחוז לעומת 13 אחוז בהתאמה. כפי שניתן לראות בתרשים נספח 2, הצמצום בשיעור מי שלא סיימו תיכון נבע משיפור ניכר בכל ארבע קבוצות האוכלוסייה העיקריות בישראל. שיעור הלא-מסיימים בקרב המוסלמים בגילאי 34-25 (36 אחוז) דומה לזה של ההיספאנים (33.1 אחוז) באותה קבוצת גיל בזמן השיעור המקביל אצל הדרוזים (27.6) נמוך משתיהן. המצב בקרב הערבים הנוצרים (10.8 אחוז) קצת יותר טוב ממצבם של השחורים בארה"ב (11.2 אחוז) בזמן שהפער בין היהודים בישראל (7.5 אחוזים) לבין הלבנים בארה"ב (5.7 אחוזים) הצטמצם מאוד בקרב אותה קבוצת גיל.

תרשים 19
שיעור האוכלוסייה עם 11 שנות לימוד לכל היותר

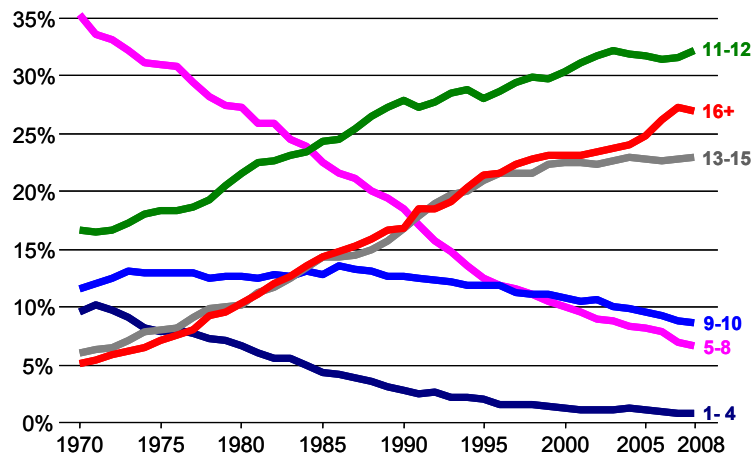


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס, וה-Census Bureau ארה"ב.

תרשים 20 מציג את קבוצת הגיל 35-54 בישראל ועוקב אחרי השינויים במספר שנות הלימוד בקרב קבוצה זו מאז 1970. קבוצת בעלי 1-4 שנות לימוד כמעט נעלמת עד 2008. הקבוצה הגדולה ביותר ב-1970 הייתה זו עם 5 עד 8 שנות לימוד. כעבור 38 שנים, קבוצה זו ירדה בכמחצית בזמן שחלקה באוכלוסייה ירד מ-35 אחוז ל-7 אחוז. הקבוצה הגדולה ביותר היום בישראל בקרב בני 35-54 היא זו עם 11 עד 12 שנות לימוד. קבוצה זו גדלה פי חמישה מאז 1970 וחלקה באוכלוסייה כמעט הוכפל, מ-17 ל-32 אחוז. הקבוצה השנייה בגודלה ב-2008 היא זו שצמחה בקצב המהיר ביותר, הקבוצה עם 16 שנות לימוד או יותר¹¹. יותר מרבע מבני הגיל 35-54 למדו 16+ שנים ב-2008, לעומת 5 אחוזים בלבד ב-1970.

¹¹ בגלל שינויים בהגדרות הלמ"ס בסקרי כוח אדם, לא היה בעבר הרחוק משתנה שקבע אם לאדם יש תואר אקדמי. לכן נעשה כאן שימוש במשתנה של 16+ שנות לימוד כהערכה למספר מסיימי תואר אקדמי.

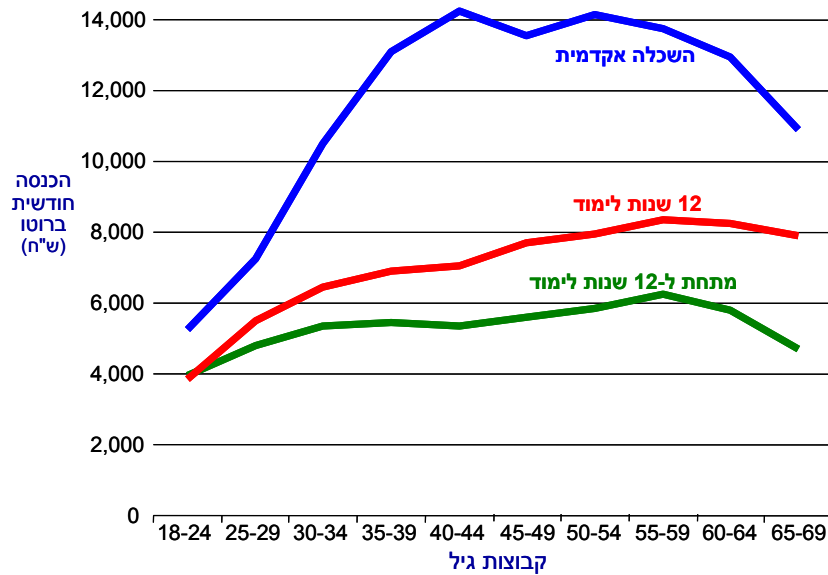
תרשים 20
אוכלוסייה בגיל 35-54, לפי שנות לימוד, 1970-2008
 קבוצות ההשכלה כאחוז מקבוצת הגיל בכל שנה



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: הלמ"ס.

תרשים 21 מחדד את תמונת הקשר בין השכלה והכנסה בישראל. התרשים מציג את האוכלוסייה בארץ, בחלוקה לקבוצות גיל של חמש שנים בכל קבוצה מלבד הקבוצה הצעירה ביותר. בקבוצה הצעירה, 18-24, אין הבדל בהכנסה בין מי שסיים 12 שנות לימוד ובין מי שלא סיים 12 שנות לימוד. עם עליית הגיל והניסיון בעבודה, ההכנסה עולה בשתי קבוצות ההשכלה, אך פערי ההכנסות הולכים וגדלים לטובת מי שסיימו 12 שנות לימוד. לקראת הפרישה לפנסיה, מתחילה ההכנסה החודשית לרדת. שיאני ההכנסה בתרשים הם בעלי ההשכלה האקדמית. אמנם הפער בינם לבין שתי קבוצות ההשכלה הקודמות בגילאים הצעירים הינו נמוך, אך בגילאי 40-44, בזמן שהכנסתם החודשית הממוצעת של מי שלא סיימו 12 שנות לימוד הייתה 5,339 שקלים והכנסתם של מי שסיימו 12 שנות לימוד הייתה 7,036 שקלים בממוצע, הכנסתם הממוצעת של בעלי תואר אקדמי הגיעה ל-14,235 שקלים.

תרשים 21
הכנסה לפי השכלה וגיל, 2008

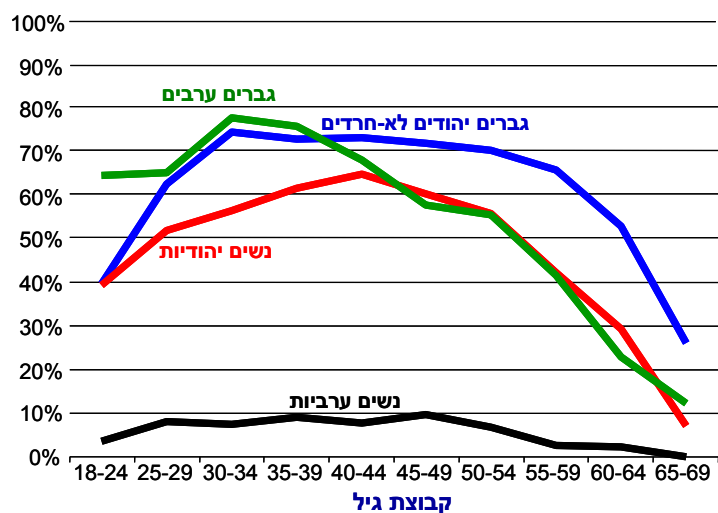


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: עיבוד מנתוני הלמ"ס.

תרשים 22 מתמקד בשיעורי התעסוקה בקרב קבוצות נשים וגברים שלא סיימו יותר מ-11 שנות לימוד. בתחתית נמצאות הנשים הערביות, ששיעורי התעסוקה שלהן אינם עוברים את סף ה-10 אחוז באף קבוצת גיל. שיעורי התעסוקה בקרב נשים יהודיות מתחילים ב-39 אחוז בקרב הצעירות ועולים בהדרגה לשיא של 65 אחוז אצל בנות 40-44, שלאחריה מתחילה ירידה תלולה בשיעורי התעסוקה עד גיל הפנסיה.

שיעורי התעסוקה בקרב גברים ערבים דומים לאלו של הנשים היהודיות ברוב קבוצות הגיל אך גבוהים מהם בהרבה בגילים הצעירים, 25-44. השיעורים של הגברים הערבים זהים לאלה של הגברים היהודים הלא-חרדים בגילאי 25-39 ואחר כך מתחילה ירידה חדה ומתמשכת בשיעורי התעסוקה שלהם בכל שאר הגילאים – זאת בניגוד ליציבות בשיעורי התעסוקה בקרב הגברים היהודים הלא-חרדים עד

תרשים 22
שיעורי תעסוקה בקרב בעלי 0-11 שנות לימוד, 2008



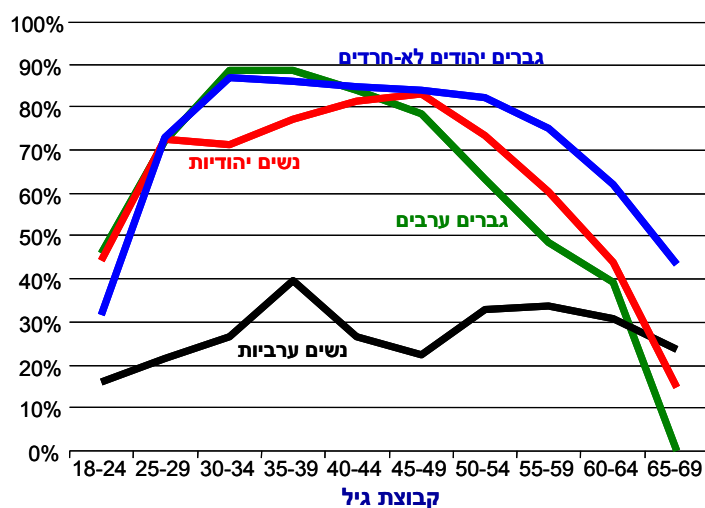
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס.

שנות ה-50. ייתכן שהירידה התלולה בשיעורי התעסוקה אצל גברים ערבים לאחר גיל 40 משקפת שילוב של (א) עיסוק בעבודות פיזיות קשות, הכרוך בשחיקה מהירה יחסית של היכולת להמשיך בעבודות אלה אחרי גיל 40, ו-(ב) הקושי ההולך וגובר בקרב בני 40+ (גברים ונשים, ערבים ויהודים) להחליף מקומות עבודה בשלב זה בחיים.¹²

¹² ייתכן שהסבר נוסף לממצאים בתרשים קשור לאופי הנתונים הזמינים בישראל עבור כוח העבודה: הימצאותם של סקרים שנתיים הנותנים חתכי רוחב בכל שנה לעומת אי הימצאותם של סקרים העוקבים אחרי התעסוקה של אדם או קבוצה על פני זמן ומאפשרים בניית סדרות עיתיות. כתוצאה מהצורך להסתפק בניתוח של חתכי רוחב בלבד, ייתכנו השפעות של קבוצת גיל (cohort effects), היכולות לשקף הבדלים בהתנהגות ובנורמות עבודה בין קבוצות גיל שאינן קשורות להשכלה. סעדי ולוין-אפשטיין (2001) בוחנים את התופעה, המצטיירת בתרשים 22 על פני זמן, כדי לנטרל את ההשפעות של קבוצת הגיל ומוצאים תמונה דומה לזו שבתרשים. כלומר, ישנה ירידה תלולה בתעסוקת גברים ערבים ככל שהם מתבגרים, שאינה מופיעה אצל הגברים היהודים. סעדי ולוין-אפשטיין מוצאים חיזוק אמפירי לטיעונים (א) ו-(ב) כאן.

כאשר המבט מופנה לבעלי תעודת בגרות, תמונת התעסוקה משתפרת עבור כל הקבוצות (תרשים 23). שיעורי התעסוקה אצל נשים ערביות עולים לכ-30 אחוז ברוב קבוצות הגיל והם גבוהים בהרבה מהשיעורים אצל קבוצת ההשכלה הנמוכה. אצל הצעירים, בני 18-29 ישנו דמיון רב בשיעורי התעסוקה של רוב הקבוצות: גברים ערבים, גברים יהודים לא-חרדים ונשים יהודיות. בזמן שהדמיון בשיעורי התעסוקה בין גברים יהודים לגברים ערבים נמשך עד הגילאים 40-44, שיעורי התעסוקה של נשים מתייצבים בסוף שנות ה-20 לחייהן ואינן ממשיכים לעלות כמו אצל הגברים. סיבה מרכזית לכך היא ששנים אלה, המוקדשות ללידה ולטיפול בילדים, מקשות על נשים רבות להיכנס לשוק העבודה. שיעורי התעסוקה של נשים וגברים יהודים משתווים שוב בקבוצות הגיל של סוף שנות ה-40. מאותה נקודה שיעורי התעסוקה של הנשים היהודיות יורדים מהר יותר מאלה של הגברים היהודים, כאשר שיעורי התעסוקה של הגברים הערבים יורדים אף יותר והם נמוכים משמעותית בקרב המבוגרים יותר לעומת הגברים והנשים באוכלוסייה היהודית.

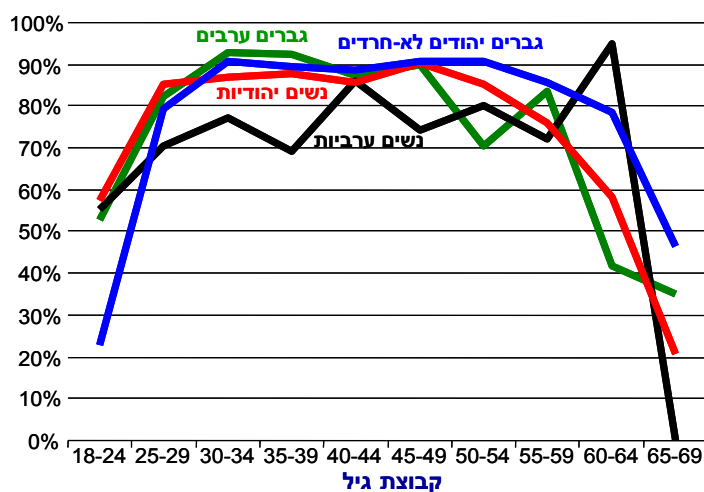
תרשים 23
שיעורי תעסוקה בקרב בעלי תעודות בגרות, 2008



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס.

המשווה הגדול מבחינת דפוסי התעסוקה הוא התואר האקדמי (תרשים 24). ישנו דמיון רב בין נשים לגברים ובין יהודים לערבים בקרב בעלי תארים אקדמיים – אם כי, חשוב לציין שלא מדובר על שכר או על היקפי משרה. בגלל מיעוט הערביות האקדמיות הממצאים עבורן משתנים לא מעט בין קבוצת גיל אחת לשנייה, אך גם שיעורי התעסוקה שלהן נעים בין 70 ל-80 אחוז ברוב קבוצות הגיל. הגברים הערביים הם הקבוצה, ששיעורי התעסוקה שלהם הגבוהים ביותר בגילאי 30-39, כשלמעלה מ-90 אחוז מהם מועסקים. קצת מתחתם, וצמוד מאוד אליהם, נמצאים הגברים היהודים הלא-חרדים עם שיעורי תעסוקה של כ-90 אחוז מאמצע שנות ה-30 לחייהם עד אמצע שנות ה-50. עם שיעורי תעסוקה כמעט זהים, אך בכל זאת, קצת נמוכים יותר מאמצע שנות ה-30 לחייהן עד סוף שנות ה-40, ניצבות הנשים היהודיות.

תרשים 24
שיעורי תעסוקה בקרב אקדמאים, 2008

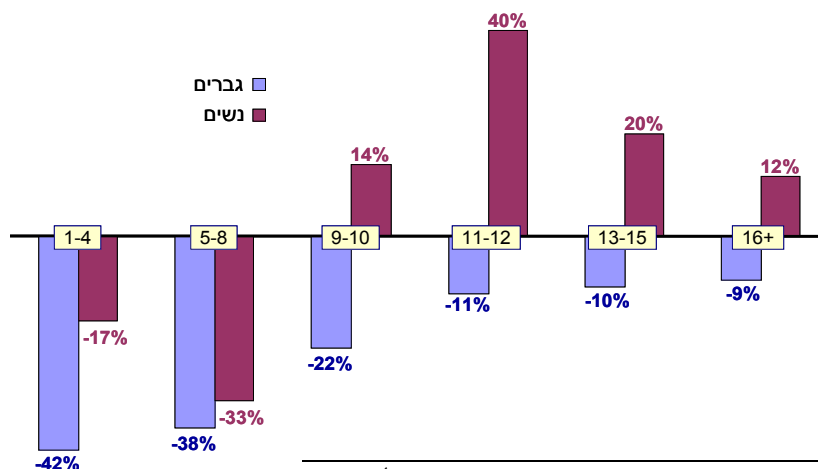


מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס.

הקשר בין רמת השכלה בקרב בני 35-54 לבין השינויים בתעסוקה מאז 1970 אצל נשים וגברים מומחש בתרשים 25 באמצעות שיעורי שינוי מצטברים. חלה ירידה בשיעורי התעסוקה בקרב כל הגברים, בכל קבוצות ההשכלה, כאשר שיעור הירידה בתעסוקה הולך וגובר ככל שרמת ההשכלה נמוכה יותר. כלומר, בזמן שחלה ירידה של 9 אחוזים מ-1970 עד 2008 בשיעורי התעסוקה של מי שלמדו 16 שנים או יותר, הירידה אצל מי שלמדו 9-10 שנות לימוד הייתה של 22 אחוז ושל 42 אחוז אצל גברים שלמדו פחות מחמש שנים.

תמונת השינויים בתעסוקת הנשים בגילאי 35-45 בארבעת העשורים האחרונים מורכבת יותר. מצד אחד, הייתה ירידה בשיעורי התעסוקה של נשים עם פחות מ-9 שנות לימוד ועלייה בשיעורי התעסוקה אצל נשים עם 9 שנות לימוד או יותר. מצד שני, לא קיימת מונוטוניות בשיעורי השינוי כפי שקיימת אצל הגברים. הקבוצה עם השינוי החיובי הגדול ביותר בתעסוקה בקרב הנשים היא בעלות 11-12 שנות לימוד – גידול של 40 אחוז. שיעורי התעסוקה של נשים בעלות 16+ שנות לימוד גדלו ב-12 אחוז במהלך התקופה.

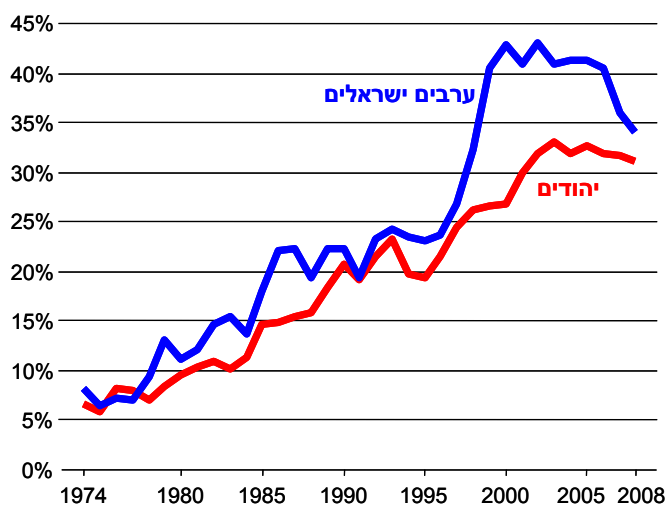
תרשים 25
שינוי מצטבר בשיעורי התעסוקה, 1970-2008
מתוך גילאי 35-54, לפי שנות לימוד



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס.

בעוד ששיעורי אי-התעסוקה מושפעים מרמת החינוך, תרשים 26 מתמקד בדמיון ובשוני, מאז 1974, בין גברים יהודים וערבים ישראלים, שהשכלתם אינה עולה על עשר שנים. כתוצאה מהשינויים המבניים שעובר כל משק צומח, קטן הביקוש היחסי לעובדים בעלי השכלה נמוכה. ניתן לראות בתרשים 26 את ההשפעה הישירה של הירידה היחסית בביקוש על הגידול המתמיד בשיעורי אי-התעסוקה בקרב גברים יהודים וערבים ישראלים. בחלק מהשנים בין 1974 ו-2008, שיעורי אי-התעסוקה אצל שתי הקבוצות בגילאי 35-54 דומים מאוד ובחלק מהשנים שיעורי אי-התעסוקה בקרב הערבים הישראלים גבוהים יותר.

תרשים 26
שיעור הלא-מועסקים בעלי 0-11 שנות לימוד, 1974-2008
 מתוך אוכלוסיית הגברים גילאי 35-54



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: הלמ"ס.

בשתי תקופות ההבדלים בשיעורי אי-התעסוקה בין שתי הקבוצות בולטים במיוחד – במחצית השנייה של שנות השמונים ומאז המחצית השנייה של שנות התשעים. הסבר אחד לגידול היחסי באי-התעסוקה אצל הערבים בתקופה הראשונה יכול להיות קשור לפגיעה יתרה בקבוצה זו כתוצאה מתכנית הייצוב של ממשלת ישראל

להקטנת האינפלציה ב-1985. ייתכן שהקיצוצים הרבים בהוצאות הממשלה פגעו יותר בגברים ערבים לא-משכילים מאשר בגברים יהודים לא-משכילים. סיבה אפשרית נוספת לפערים באי-התעסוקה בתקופה זו יכולה להיות קשורה לאינתיפאדה הראשונה, שיכולה הייתה להשפיע באופן שלילי גם על הקשר בין מעסיקים יהודים ועובדים ערבים ישראלים.

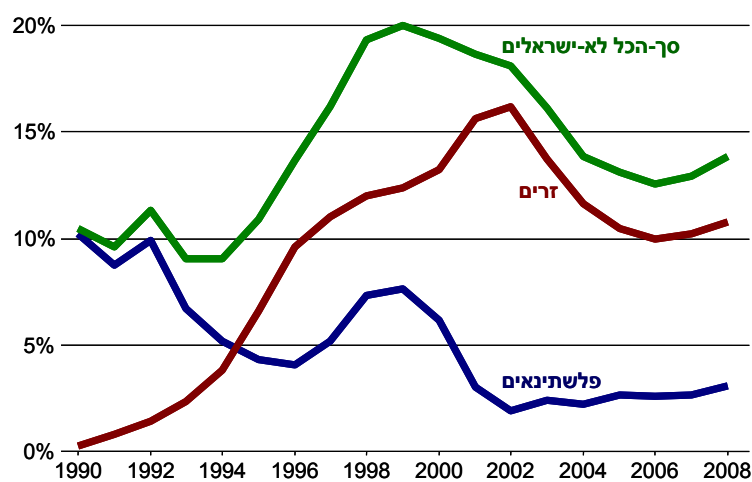
התקופה השנייה של היווצרות פערים בשיעורי אי-התעסוקה בין יהודים וערבים ישראלים החלה באמצע שנות התשעים. בתקופה זו חלה עלייה גדולה במספר העובדים הלא-ישראלים, שהועסקו רובם ככולם בעבודות כפיים. העובדים הזרים דחקו החוצה עובדים ישראלים בעלי השכלה נמוכה – ככל הנראה, בעיקר ערבים ישראלים (השוואה ישירה יותר מופיעה בהמשך), אך ניתן לראות גם גידול מתון יותר, ובפיגור, גם אצל היהודים. היציבות הנראית בשיעורי אי-התעסוקה של גברים ערבים ישראלים ברמות גבוהות בתחילת שנות האלפיים, למרות צמצום מסוים במספר העובדים הלא-ישראלים, יכולה להיות קשורה לגל הטרור מהשטחים ולהתפרעויות בחלק מהיישובים ומהשכונות הערביות בתוך הקו הירוק. ככל שאלו השפיעו על הרצון של יהודים לקנות אצל ערבים או להעסיקם, התחזקה הפגיעה בשיעורי התעסוקה של הגברים הערבים שאינם משכילים.

6. עובדים זרים

המפתח העיקרי להעלאת רמת החיים ולצמצום ממדי העוני הינו הגברת התעסוקה והפריון. אחד הערוצים המרכזיים לכך הוא תגבור ההון האנושי באוכלוסייה הישראלית. יחד עם זאת, ישנם כלי מדיניות נוספים המשפיעים על התעסוקה. זה שנים רבות, קיימים מספר גורמים החוצצים בין צד ההיצע וצד הביקוש בשוק העובדים הלא-מיומנים בישראל. סיוע מהמדינה, הניתן כרשת ביטחון חברתית ונועד למזער בעיות של עוני, מהווה לפעמים גם תמריץ לא לחפש עבודה. זה נכון במיוחד עבור מי שאין להם כישורים מתאימים לעבודה במשק מודרני והפער בין מה שהם מקבלים מהמדינה – אם דרך תקציבי רווחה פורמליים ואם דרך תקציבים אחרים המיועדים לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות – לבין מה שהיו יכולים לקבל בשוק העבודה אינו רב.

מצד שני, זו מדינה המוצפת באזרחים לא-מיומנים שאיפשרה לייבא מאות אלפי עובדים לא מיומנים נוספים מחוץ-לארץ. תרשים 27 מתאר עד כמה התרחבה התופעה בשני העשורים האחרונים. בתחילת שנות התשעים, בעקבות האינתיפאדה הראשונה, צומצם מאוד חלקם של העובדים הפלשתינים מהשטחים. מנתונים שפרסם בנק ישראל (2009) עולה שמספרם ירד ב-44 אחוז מ-107,700 ב-1990 ל-60,087 ב-1995. המדינה אפשרה להביא במקומם עובדים זרים. ב-1990 היו בישראל רק 2,500 עובדים זרים ותוך חמש שנים בלבד גדל מספרם ל-92,525 (מדובר בהערכה של סך העובדים עם וללא היתרי עבודה). עד אז, ניתן היה לטעון שהזרים החליפו את הפלשתינים וכתוצאה מכך, שיעורי הלא-ישראלים בכוח העבודה בישראל במחצית הראשונה של שנות ה-90 לא השתנו הרבה (הם נעו בין 9 ל-11 אחוז מהעובדים במגזר העסקי).

תרשים 27
עובדים לא-ישראלים, 1990-2008*
 כאחוז מהעובדים במגזר העסקי



* כולל עובדים עם וללא היתר.

מקור: דן בן-דוד, רבעון לכלכלה (מעודכן).
 נתונים: בנק ישראל.

אולם במחצית השנייה של שנות התשעים, העובדים הפלשתינים החלו לחזור ולעבוד בישראל וב-1999 מספרם (113,600) אף עלה על מספרם ב-1990. למרות זאת, מספר העובדים הזרים בארץ לא חזר לקדמותו, אלא ההיפך – מספרם הוכפל לעומת 1995 והגיע ל-184,600 ב-1999. בסך-הכל, הגיע מספר הלא-ישראלים לכמעט 300,000, שהם 20 אחוז מהעובדים במגזר העסקי במילים אחרות, אחד מכל 5 עובדים במגזר העסקי ב-1999 היה לא-ישראלי.

בשנת 2000, עם ראשיתו של גל טרור נוסף, חל שוב צמצום במספר הפלשתינים המועסקים בישראל ומספר הזרים המשיך לגדול. השיא היה ב-2002 כאשר בישראל שהו 254,500 זרים (ו-30,338 פלשתינים). באותה שנה הוחלט על מדיניות של חיפוש וגירוש עובדים ללא היתר ומספר הזרים הצטמצם ל-180,300 ב-2006. מאז ועד סוף 2008 נוספו 31,000 זרים ו-13,000 פלשתינים, ושיעור הלא-ישראלים חזר ל-13.9 אחוז, כלומר ליחס של אחד מכל שבעה עובדים במגזר העסקי.

תהליך של צמיחה כלכלית הוא תהליך של שינויים מבניים במשק. השיפורים בפריון המניעים את הצמיחה נובעים – בין היתר – משדרוג רמת המיומנות של כוח העבודה. במשק שבו הביקוש לעובדים מיומנים גדל כל העת, המדיניות צריכה לפעול להקטנת היצע העובדים שאינם מיומנים ולהפוך רבים ככל האפשר למיומנים. עובדים שישדרגו את השכלתם ויזכו להכשרה מקצועית התואמת את הצרכים של משק מודרני ייהנו – לרוב – מהכנסה גבוהה יותר ומסיכוי גבוה יותר למצוא תעסוקה. במציאות כזו, גם מי שלא ישדרג את רמת מיומנותו ייהנה (מבחינת הכנסה ותעסוקה) משום שיצטרך להתחרות עם פחות עובדים דומים לו. מדיניות הבאת עובדים זרים לא-מיומנים לישראל פועלת בדיוק בכיוון ההפוך. היא מגדילה את היצע העובדים הלא-מיומנים במקום להקטינו. יבוא עובדים זרים פועל ללחוץ על השכר כלפי מטה ולדחוק אל מחוץ לשוק העבודה עובדים ישראלים לא-מיומנים כי עלותם גבוהה יותר.

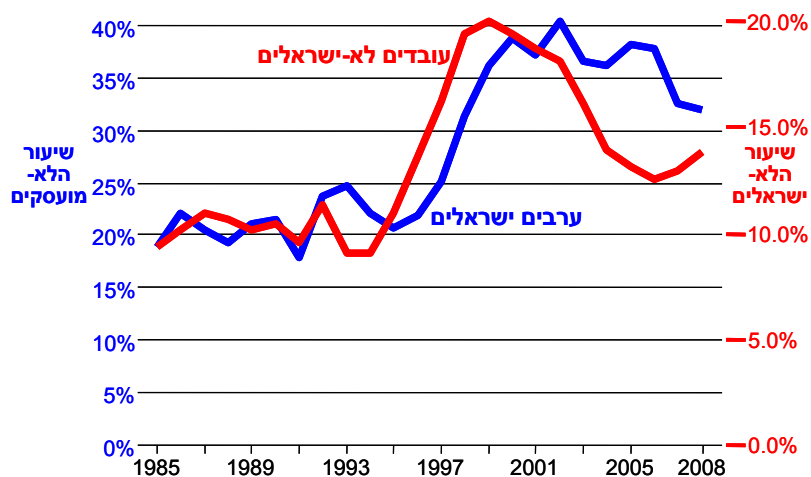
ניתן לראות קשר אפשרי בין שיעור העובדים הלא-ישראלים ובין שיעור אי-התעסוקה בקרב גברים ערבים ישראלים בתרשים 28. שיעור הגברים הערבים הלא-מועסקים בגילאים 35-54 נמדד בכחול בציר האנכי השמאלי ושיעור הלא-ישראלים במגזר העסקי נמדד באדום בציר האנכי הימני.

שיעור הלא-ישראלים במגזר העסקי היה יחסית יציב מאמצע שנות השמונים עד אמצע שנות התשעים. גם שיעור אי-התעסוקה בקרב גברים ערבים היה יציב באותן שנים. אולם, מ-1995 עד 1999 גדל שיעור הלא-ישראלים ב-83 אחוז בזמן ששיעור אי-התעסוקה בקרב ערבים ישראלים גדל ב-74 אחוז.

תרשים 28

אי-תעסוקה ועובדים לא-ישראלים, 1985-2008

שיעור אי-תעסוקה בקרב ערבים ישראלים גילאי 35-54 בעלי 0-11 שנות לימוד לעומת שיעור הלא-ישראלים* במגזר העסקי



* כולל עובדים עם וללא היתר.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: הלמ"ס, בנק ישראל.

ניתן לראות בתרשים שהשינויים באי-התעסוקה לא התרחשו מייד אלא בפיגור של כשנה. במידה שהגידול באי-התעסוקה אכן נבע מהגידול באחוז הזרים, אזי ייתכן שהפיגור בשינויים הנראים באי-התעסוקה נובע ראשית, ממעבר ממשרות מלאות למשרות חלקיות, כאשר רק לאחר מכן הייתה דחיקה החוצה גם של העובדים במשרות חלקיות. כמו כן, ייתכן שחלק מהעובדים הזרים הבלתי חוקיים השפיעו בשלב הראשון בעיקר על העובדים במשרות לא-חוקיות, עם פגיעה ראשונית קטנה יותר בעובדים ישראלים במשרות חוקיות (קרי: משרות שעבורן משלמים שכר כחוק ומספקים הטבות סוציאליות על פי חוק). רק בהמשך, לאחר זמן, השפיעה עבודת הזרים על דחיקת הערבים הישראלים משוק העבודה החוקי. בהמשך העשור הראשון של שנות האלפיים, הירידה בשיעור הלא-ישראלים הייתה חדה יותר

מהירידה בשיעור אי-התעסוקה בקרב הגברים הערבים. כפי שנאמר לעיל, הסיבה לכך יכולה להיות קשורה לאינתיפאדה השנייה. הדרך האפקטיבית ביותר להקטין את מספר העובדים הזרים אינה על-ידי רדיפה אחר הלא-חוקיים אלא על-ידי הטלת מס גבוה שיהפוך את עלות העסקת הזרים לגבוהה יותר מעלות העסקת ישראלים. הטלת מס גבוה חייבת להיות מלווה באכיפה רצינית של החוק. ככל שיקטן כדאיות העסקת זרים, יקטן הביקוש להם ומרביתם יעזבו את הארץ מרצונם כאשר לא ימצאו עבודה.

7. מס הכנסה שלילי

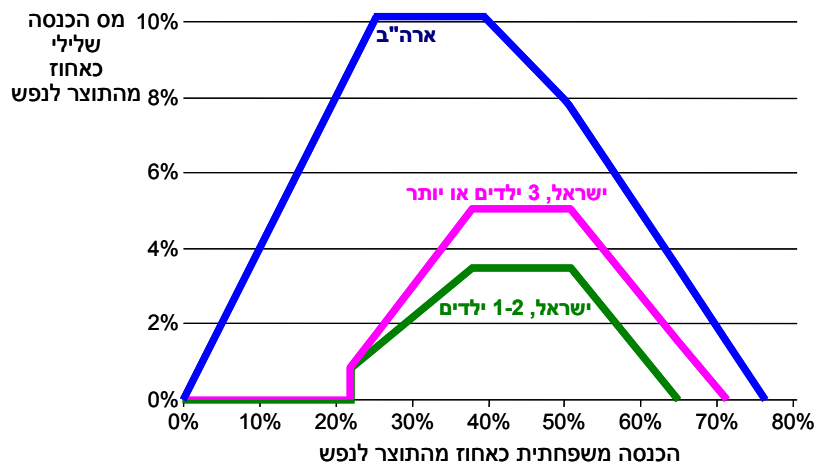
בשנות התשעים הונהג בארה"ב מס הכנסה שלילי באופן רחב היקף ונחל הצלחה לא-מבוטלת כאמצעי לעידוד התעסוקה. הביקורת העיקרית נגד המדיניות הייתה שעיקר המשרות שהתווספו היו בשכר נמוך מאוד. לכן, כפי שנאמר בהמלצות בסוף פרק המאקרו, הפותח את הספר, חשוב מאוד שתכנית דומה, המיועדת להוות מרכיב מרכזי בהחלפת תמריצים לאי-עבודה בתמריצים לעבודה, תלווה בתכנית מקבילה להשבחת ההשכלה בשילוב הכשרה מקצועית (פירוט נוסף נמצא בבן-דוד, אחיטוב, לוי-אפשטיין ושטייר, 2004).

מס הכנסה שלילי הונהג בישראל באופן חלקי בשנים האחרונות – רק באזורים מסוימים – וכעת מדובר על הרחבתו לאזורים נוספים ואף לכל הארץ. בזמן שהתכנית הישראלית דומה לכאורה לזו האמריקאית, ההבדלים גדולים דיים כדי שהתכנית הישראלית עלולה להיכשל בעידוד התעסוקה, בזמן שהיא תגרום להוצאה גדולה למדי בתקציב המדינה.

ההבדל העיקרי בין התכניות הוא בגודל התמריץ. בארה"ב, משפחה עם שני הורים ושני ילדים זוכה למס שלילי של 40 אחוז מהכנסה של דולר אחד ועד הכנסה שנתית של \$12,500. כלומר, משפחה עם הכנסה של \$5,000 מקבלת מממשלת ארה"ב המחאה על סך של \$2,000 בעוד משפחה עם הכנסה של \$12,500 מקבלת מהמדינה תוספת של \$4,824 כך שהכנסתה תסתכם ב-\$17,324. אחד היתרונות העיקריים של שיטת תמרוץ זו היא שהתמריץ הכספי הולך וגדל עם ההכנסה. כאשר מגיעים להכנסה המזכה בתשלום המס השלילי המקסימלי מידי המדינה, תשלום זה אינו מתחיל לרדת מיד כאשר הכנסת המשפחה ממשיכה לגדול, אלא מתחיל לרדת בהדרגה רק כאשר ההכנסה המשפחתית עוברת את סף \$18,750. ההטבה תתבטל כאשר הכנסת המשפחה תגיע ל-\$36,355.

כדי להשוות בין תכניות המס השלילי בארה"ב ובישראל, חייבים להביא בחשבון הבדלים ברמת החיים. בתרשים 29, מחושב גודל התשלום בכל אחת מהמדינות מחולק בתוצר לנפש של המדינה. כמו כן, ההכנסה המזכה במס השלילי, המופיעה בציר האופקי, גם היא מחולקת בתוצר לנפש.

תרשים 29
מס הכנסה שלילי
ארה"ב וישראל, 2008*



* בארה"ב, משפחות עם שני הורים ושני ילדים – מס הכנסה שלילי נטו.

מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
נתונים: מס הכנסה ארה"ב, ה-BEA, ה-Census Bureau ארה"ב, משרד האוצר והלמ"ס.

כפי שניתן לראות בתרשים, הכנסה מתחת ל-22 אחוז מהתוצר לנפש בישראל אינה מזכה במס הכנסה שלילי בזמן שאותה הכנסה בארה"ב מזכה במס שלילי בשיעור של 9 אחוזים מהתוצר לנפש. בניגוד לאמריקאים, ישראל מבדילה בין משפחות עם ילד אחד או שניים לעומת משפחות עם שלושה ילדים או יותר.

ממשלת ארה"ב מעניקה את המס השלילי המקסימלי – 10 אחוז מהתוצר לנפש – כשהכנסת המשפחה מגיעה ל-25 אחוז מהתוצר לנפש. בישראל, ברמת הכנסה דומה, המס השלילי הניתן על-ידי המדינה מהווה 1.8 אחוזים מהתוצר לנפש בלבד למשפחות עם 3 ילדים ומעלה, ואף פחות מזה (1.4 אחוז) למשפחות בהן 1-2 ילדים. בישראל מגיעים לתשלום המקסימלי רק כאשר ההכנסה מגיעה ל-40 אחוז מהתוצר לנפש. לא רק שתשלום המס השלילי מתחיל בשלב הרבה יותר מאוחר בישראל, אלא שתשלום המס השלילי המקסימלי בארץ נמוך במידה ניכרת – 5.1 אחוזים (מחצית מהמס השלילי המקסימלי בארה"ב) למשפחות עם 3+ ילדים ו-3.5 אחוזים מהתוצר לנפש בלבד למשפחות עם פחות ילדים.

מדובר בהבדלי גישה מהותיים בין שתי המדינות. האמריקאים משתדלים לתת יותר בתחילת התהליך על מנת לעודד יציאה לשוק העבודה ומגיעים לסכום המס השלילי המקסימלי מהר מאוד. בישראל ניתן להגיע למס המקסימלי רק ברמת הכנסה הרבה יותר גבוהה. גם כאשר מגיעים לתשלום המס המירבי בשתי המדינות, התמריץ הישראלי לעבוד קטן מאוד ביחס לתמריץ האמריקאי.

התוצאה של היעדר תכנית רצינית של מס הכנסה שלילי עלולה להיות חמורה יותר מסתם בזבוז כספים על מהלך עם תוצאות מזעריות. כישלון אפשרי יכול לגרום לקבלת החלטה לבטל את התכנית במקום להחיל אותה כנדרש, כדי שאכן יתקבלו התוצאות הנדרשות – עם כל המשתמע מכך על אובדן כלי מדיניות חשוב לעידוד התעסוקה.

8. סיכום ומסקנות

שיעור התעסוקה בישראל בגיל העבודה (+15) ב-2008 היה 53.1 אחוז. לעומת זאת, שיעור התעסוקה הממוצע ב-OECD הגיע ל-56.9 אחוז באותה שנה. בכמה צפוי היה לגדול התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) של ישראל אילו שיעור התעסוקה בארץ היה עולה לממוצע ה-OECD? בהנחה שגמישות התוצר ביחס לעבודה היא 0.68 (הלפמן, 1999), ובהנחה – מחמירה – שהמועסק הממוצע החדש יכול לייצר רק 75 אחוז ממה שייצר המועסק הממוצע ב-2008, התמ"ג בישראל היה גדל ב-27 מיליארד שקלים. מדובר בתוספת לתוצר בהיקף הדומה לכל תקציב החינוך, אילו שיעור התעסוקה בישראל היה עולה רק לממוצע של ה-OECD.

אם שיעור התעסוקה בישראל היה עולה לרמה האמריקאית (62.2 אחוז), היו מתווספים לתוצר הישראלי עוד 64 מיליארד שקלים. זו הייתה יכולה להיות מדינה אחרת, במובנים רבים, עם רמת חיים גבוהה יותר לכל, עם יכולת רבה יותר לסייע לנזקקה ועם חלוקה אחרת של נטל המימון. כל זאת עוד בטרם נלקחים בחשבון תוספות התוצר שהיו נובעות משיפורים בפריון העבודה והעלאתו לרמה הממוצעת של מדינות ה-G7.

לאור השינויים הדמוגרפיים המהירים שעוברת החברה הישראלית, שיעורי אי-התעסוקה הגבוהים המאפיינים חלקים מהאוכלוסייה היום לא יוכלו להתמיד בעתיד כאשר קבוצות אוכלוסייה אלה יהפכו לרוב. אם יימשכו המגמות שאפיינו את העשורים האחרונים, מדינת ישראל תמצא את עצמה במצב שאינו בר-קימא.

המפתח הוא טיפול שורש בסוגיות של תעסוקה ופריון עבודה שהוזכרו כאן. לשם כך, הוצגה בסוף פרק המאקרו (הפרק הפותח את הספר) אסטרטגיה מערכתית לשיפור המצב. אחד התחומים המרכזיים שבהם על המדינה לפעול כבר היום הוא החינוך (קווים כלליים לרפורמה כוללת בתחום החינוך הותוו בסוף פרק החינוך (פרק 3) בספר זה). רמת החינוך הבלתי-מספקת בתחומי היסוד פוגעת ביכולתם של ילדי ישראל להפוך בבגרותם לעובדים בעלי יכולת התמודדות טובה בשוק עבודה גלובלי. הדבר מתעצם כאשר מדובר באוכלוסיית החרדים ובערביי ישראל.

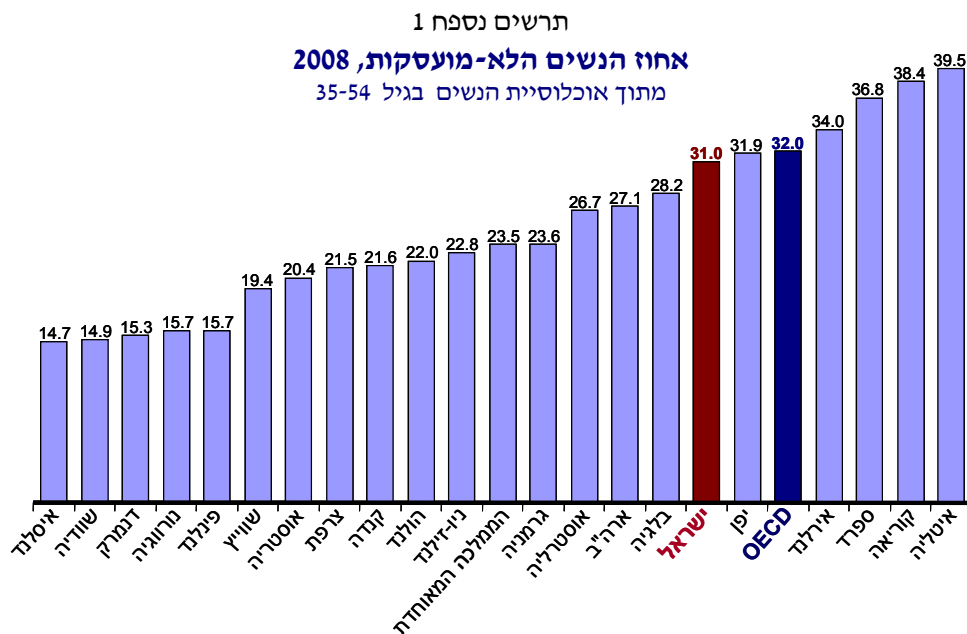
בזמן שהחרדים והערבים שונים בנכונותם לקבל תכנית ליבה מחייבת ברמה גבוהה כחלק מתכנית הלימודים שלהם – מנהיגי החרדים מסרבים לאפשר למדינה ריבונות בנוגע להנחלת לימודים שיאפשרו לילדיהם חופש בחירה לגבי אורח חייהם העתידי בעוד שבקרב ערביי ישראל קיימת נכונות לקבלת ליבת לימודים ברמה גבוהה, אך המדינה אינה מספקת את הכלים הדרושים שיאפשרו זאת – אין למדינה חפצת החיים ברירה בהקשר זה. לילדים שלא יקבלו היום את ארגז הכלים הנדרש,

לא תהיינה היכולות לתמוך במשק מודרני כאשר קבוצות האוכלוסייה שהם משתייכים אליהן יהיו הרוב בארץ. אם אין בכך די, הרי כאשר למיעוט בעתיד – שהינו עדיין הרוב היום – לא תהיה היכולת לממן אורח חיים של אי-עבודה אצל הרוב העתידי, לא ניתן יהיה לסגור את ברז המימון באופן פתאומי. במקרה כזה, לחלקים גדולים באותן קבוצות אוכלוסייה, שרמת ההשכלה שלהן איננה מספקת, תהיה בעיה של ממש להתקיים. זהו מבוי סתום, שקשה לראות כיצד יוצאים ממנו, אם לא תינקט המדיניות הנדרשת בתקופה הקרובה מאוד. בנוסף לרפורמה בחינוך, נדרשת רפורמה בשוק העבודה על פי הקווים המותווים בתכנית המערכתית המופיעה בסוף פרק המאקרו (בפתח הספר).

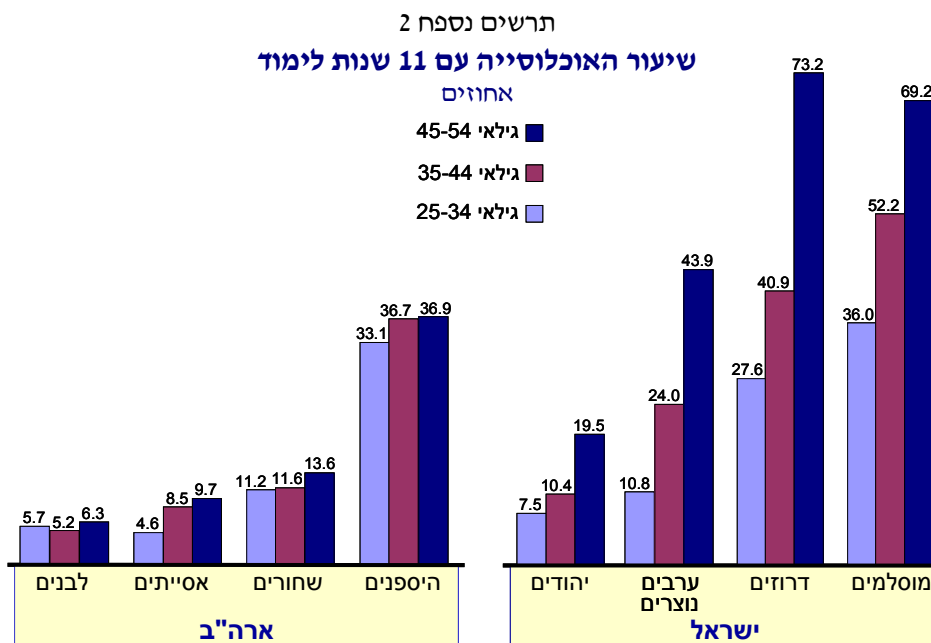
כדי להשלים את התמונה, סוגיית האכיפה של חוקי מדינת ישראל חייבת לקבל שדרוג משמעותי בסולם העדיפויות הלאומיות. לא ייתכן מצב, כמתואר אצל אליאב, אנדבלר, גוטליב וקצינובסקי (2009), בו שיעור העובדים, שמעסיקהם לא שילמו להם שכר מינימום ב-2007, הגיע לכ-14 אחוז – לאחד מכל שבעה מועסקים בישראל. מדובר בשיעור גבוה מזה ששרר ב-1997 (10 אחוז). ניצול המועסקים בעלי השכלה נמוכה חמור במיוחד: ל-20 אחוז מבעלי 9-12 שנות לימוד לא שולם שכר המינימום, שהגיע להם על פי חוק; והשיעור עולה ל-29 אחוז אצל בעלי 0-8 שנות לימוד. דו"ח העוני והפערים החברתיים ל-2007 (המוסד לביטוח לאומי, 2008) מצביע על כך שכ-40 אחוז מהשכירים במשרה מלאה, החיים במשפחות עניות, ו-13 אחוז מהשכירים במשרה מלאה במשק כולו משתכרים שכר הנמוך משכר המינימום.

כמו כן, ישנה פעילות כלכלית ענפה בישראל המתקיימת מתחת ל"ראדאר" של שלטונות המס. כאשר רבים מאוד עובדים ומשתכרים אך אינם משלמים מסים על פי חוק, נוצרת אפליה בלתי סבירה בחלוקת נטל המס, בזמן שלמדינה לא מגיעים כל מקורות המימון שחוקי המס הקיימים אמורים היו לספק. מכל הטעמים – של הגינות חברתית והקניית נורמות של שוויון בפני החוק, של הגברת מקורות המימון הציבוריים מבלי להעלות (וייתכן שאף תתאפשר הורדת) נטל המס – נראה, שהפניה של מקורות להגברה משמעותית של אכיפת חוקי המדינה עשויה להשתלם מבחינה כלכלית ולהגדיל את התועלת החברתית.

כל הבעיות שנידונו בפרק זה פתירות עדיין. אך נדרשת מדיניות מערכתית שתופעל, כל עוד ניתן לעשות זאת, כדי שמדינת ישראל תוכל לשנות כיוון בתחום התעסוקה.



* ממוצע ה-OECD כולל גם מדינות שאינן מופיעות כאן.
מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: הלמ"ס וה-OECD.



מקור: דן בן-דוד, מרכז טאוב ואוניברסיטת תל-אביב.
 נתונים: הלמ"ס וה-Census Bureau ארה"ב.

מקורות

- אליאב, ת', אנדבלד, מ', גוטליב, ד' וקצינובסקי, י' (2009). *מגמות באי-ציות לשכר מינימום – המקרה הישראלי*. המוסד לביטוח הלאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- בן-דוד, ד', אחיטוב, א', לויין-אפשטיין, נ' ושטייר ח' (2004). תכנית מתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל. בתוך רייכמן, א' ונחמיאס, ד' (עורכים) (2006). *מדינת ישראל – מחשבות חדשות*, 235-276.
- בנק ישראל. *דין וחשבון שנתי*, שנים שונות.
- גונן, ע' (2000). *מהישיבה לעבודה, הניסיון האמריקאי ולקחים מישראל*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- הלפמן, א' (1999). הצמיחה בישראל: בהשוואה בינלאומית. *רבעון לכלכלה*, 46, 17-7.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס). *שנתון סטטיסטי לישראל*, שנים שונות.
- נספחים סטטיסטיים, תקופות שונות.
- *סקר כוח אדם*, שנים שונות.
- *סקר הכנסות*, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. *סקירה שנתית*, שנים שונות.
- *דו"ח העוני והפערים החברתיים*, שנים שונות.
- טולידנו, א', זוסמן, נ', פריש, ר' וגוטליב, ד' (2009). *השפעת גובה קצבאות הילדים על פרייון הילודה*. סדרת מאמרים לדיון 13, 2009, בנק ישראל, חטיבת המחקר.
- לויין, ח' (עורך) (2009). *המגזר החרדי – העצמה תוך שילוב בתעסוקה*. המועצה הלאומית לכלכלה. משרד ראש הממשלה.
- מינהל כלכלה ומחקר במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2010). נתונים אשר הוצגו בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. ינואר.
- רבהון, ע' ומלאך, ג' (2008). *מגמות דמוגרפיות בישראל*. בעריכת רות גביזון. מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית. ירושלים (תשס"ט).
- Berman, E. (2000). Sect, Subsidy, and Sacrifice: An Economist's View of Ultra Orthodox Jews. *The Quarterly Journal of Economics*, August.
- Cohen, A., Dehejia, R., and Romanov, D. (2007). Do Financial Intensives Affect Fertility?. NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

OECD Stat Extracts. <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=172013>

Sa`di, A. H., and Lewin-Epstein, N. (2001). Minority Labor Force Participation in the Post-Fordist Era: The Case of the Arabs in Israeli. *Work Employment and Society*. 2001.15.781.

U.S. Census Bureau. Statistical Abstract 2009.

U.S. Bureau of Economic Analysis. Surveys of Current Business (different years).

U.S. Internal Revenue Service, 2009.

World Bank, World Development Indicators (2008).