

מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילי

העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים*

עדי ברנדר, אסנת פלד לוי וניצה (קלינר) קסיר

עיקרי הממצאים

שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה והתעסוקה בישראל נמוכים במידה ניכרת מאשר במדינות המפותחות. הפער בולט בקרב גברים ונשים בעלי השכלה נמוכה (פחות מעשר שנות לימוד) – קבוצה שהתנהגותה צפויה להיות מושפעת ממדיניות הרווחה. הפער בשיעורי ההשתתפות של גברים בין ישראל למדינות המפותחות גדל במהלך שני העשורים האחרונים, לצד גידול ניכר של מספר משקי הבית המקבלים תמיכות. בעבודה זו אנו מתמקדים בפן אחד של בעיית שיעורי ההשתתפות הנמוכים בישראל: השפעת מדיניות הממשלה בתחום הקצבאות והשינויים שחלו בה בשני העשורים האחרונים, על שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה ועל התעסוקה של גילאי העבודה העיקריים (25-54), ובמיוחד על אלו של בעלי השכלה נמוכה. אנו מראים כי למדיניות התמיכות הייתה במהלך התקופה השפעה ניכרת על החלטה אם לעבוד, השפעה שהלכה והתחזקה במשך השנים.

השוואת שכרם הפוטנציאלי של בעלי השכלה נמוכה שאינם עובדים לקצבאות ולהטבות הנלוות אליהן, המותנות באי עבודה או ברמת שכר נמוכה מאוד, מצביעה על אחד ההסברים לשיעור התעסוקה הנמוך שלהם: הכדאיות הכלכלית של יציאה לעבודה היא מוגבלת במקרה הטוב ולעתים אפילו שלילית. אנו מראים כי במהלך העשור האחרון לא חל שינוי ניכר בגובה הקצבה ביחס לשכר הפוטנציאלי, אך גדל מאוד משקלם של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בקרב הזכאים הפוטנציאליים – פרטים שמאפייני משק הבית שלהם מאפשרים קבלת גמלה להבטחת הכנסה אם לא יעבדו ואם יעברו בהצלחה את מבחן ההשמה לעבודה. עליית משקלם של הנתמכים נובעת בעיקר מהעלייה ב"נדיבות" שבמתן הגמלה, דהיינו בקלות של קבלה, המשקפת את הפיכתו של מבחן ההשמה

*בנק ישראל, מחלקת המחקר, ת"ד 780, ירושלים.

תודה למישל סטרבצ'ינסקי, לקרנית פלוג, לדימיטרי רומנוב ולשאר משתתפי הכנס על הערותיהם המועילות; ולאיתן גלאי, לאיתי פינטו, לאירנה קוטיגר ולדנה קלוש - על העזרה באיסוף הנתונים ובעיבודם.

לעבודה למכשול פחות אפקטיבי. ההשפעה של עלייה זו התבטאה בהתחזקות השפעתה של הזכאות הפוטנציאלית לקבלת גמלת הבטחת הכנסה על ההסתברות לעבוד בקרב גברים בעלי השכלה נמוכה. הממצאים מצביעים על הצורך לעבור ממדיניות המדגישה תמיכה בבלתי מועסקים למדיניות המעודדת תעסוקה, בדומה לנעשה במדינות המפותחות בשנים האחרונות.

1. מבוא

שיעורי התעסוקה בישראל ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בישראל נמוכים במידה ניכרת מאשר במדינות OECD (לוח 1), וגם שיעור האבטלה גבוה מהממוצע בהן. הפער בשיעורי ההשתתפות והתעסוקה בולט בקרב גברים בגילי העבודה העיקריים (25-54) – קבוצת הגיל שבה נמצאים רוב ההורים לילדים בישראל. לשיעור תעסוקה נמוך השפעה שלילית על רמת החיים ועל היקף הייצור, והוא מגדיל את ממדי העוני ואי-השוויון. פלוג וקסיר-קלינר (2001) מצאו, כי אי-תעסוקה הוא הגורם המרכזי המשפיע על ההסתברות להיות עני בישראל: ההסתברות של משפחות שבהן אין מפרנסים להימצא מתחת לקו העוני גדולה פי ארבעה מזו של משפחות שבהן ראש משק הבית עובד. שהות ממושכת מחוץ לשוק העבודה עשויה להביא גם לאבדן חלק מכישורי העבודה של הפרטים, ובכך להקשות על חזרתם לתעסוקה בעתיד. מעבר לכך מביא שיעור השתתפות נמוך למעורבות ממשלתית מסיבית (על ידי תשלומי העברה) כטיפול בעוני ובאי-השוויון בהתפלגות ההכנסות. כך למשל, ההוצאה הציבורית על תשלומי דמי אבטלה וגמלאות להבטחת הכנסה הגיעה בשנת 2001 לכ-1.5 אחוזי תוצר, לעומת 0.7 אחוז תוצר בשנת 1990. חשוב לציין כי הוצאות אלו הן רק חלק מההוצאה הציבורית על טיפול בבעיית אי-השוויון.

בעבודה זו אנו מתמקדים בפן אחד של בעיית שיעורי ההשתתפות הנמוכים בישראל: השפעת מדיניות הממשלה בתחום הקצבאות והשינויים שחלו בה בשני העשורים האחרונים על שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה ועל התעסוקה. למדיניות התעסוקה והרווחה של הממשלה יכולה להיות השפעה חשובה, אף כי לא בלעדית, על החלטתו של פרט להשתתף בכוח העבודה. החלטה זו היא תוצאה של מירוב התועלת על ידי השוואה בין תוחלת התועלת השולית מהשתתפות בכוח העבודה (המושפעת מהתועלת שיפיק מעבודה – צריכה, הנאה מעבודה ועוד, ומהסיכוי למצוא עבודה) לבין התועלת השולית מפנאי. למאפיינים האישיים של הפרט כגון השכלתו, גילו ומצבו המשפחתי תפקיד מרכזי בהחלטה אם להשתתף בכוח העבודה (הן דרך השפעתם על שכרו הפוטנציאלי והן בהיותם אינדיקטורים להעדפותיו ולמצבו הכלכלי). נוסף על המאפיינים האישיים ישפיעו על החלטה זו גם גורמים הקשורים קשר ישיר או עקיף למדיניות הממשלה – וביניהם הכנסות שאינן מותנות בעבודה (כגון קצבאות ילדים), הכנסות הנפגעות כשיש לפרט הכנסה מעבודה (בעיקר קצבאות

לוח 1

שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה – ישראל ומדינות OECD, 1990 ו-2000
(אחוזים מהאוכלוסייה בקבוצת הגיל)

נשים		גברים				כל האוכלוסייה				המדינה		
2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990			
64-55	54-25	64-55	54-25	64-55	54-25	64-55	54-25	64-55	54-25	64-55	54-25	
37.7	68.5	29.0	58.9	63.9	84.0	72.8	86.7	50.0	76.1	49.2	72.7	ישראל ¹
38.7	71.0	34.2	65.2	61.7	92.8	63.5	94.2	50.0	81.9	48.5	79.5	ממוצע OECD ²
31.0	72.2	26.5	63.8	53.0	93.1	56.6	93.7	41.8	82.7	41.0	78.8	האיחוד האירופי
37.0	72.4	33.3	65.9	58.2	92.9	60.6	94.0	47.5	82.7	46.7	79.9	OECD באיחופה
36.3	70.7	24.9	66.6	61.5	90.3	63.2	93.1	49.0	80.5	44.1	79.9	אוסטרליה
18.9	76.8	17.0	72.0	44.5	93.6	45.2	92.2	31.4	85.3	30.8	80.0	אוסטריה
15.8	73.2	9.9	60.8	36.3	92.1	35.4	92.2	25.9	82.8	22.2	76.7	בלגיה
41.6	78.6	34.9	75.4	61.0	91.1	64.3	93.1	51.2	84.8	49.3	84.2	קנדה
48.2	84.3	45.8	87.7	64.5	91.5	69.2	94.5	56.9	87.9	57.1	91.2	דנמרק
45.2	85.0	40.8	86.5	48.1	90.8	47.1	92.9	46.6	87.9	43.8	89.7	פינלנד
32.9	78.4	31.1	72.9	41.6	94.1	45.8	95.4	37.2	86.2	38.1	84.1	צרפת
34.1	76.9	26.4	64.1	55.2	95.8	57.7	91.2	44.7	86.5	41.6	78.0	גרמניה
25.5	61.7	24.3	51.5	57.3	94.3	59.5	94.3	40.6	77.6	41.5	72.2	יוון
76.8	88.2	81.1	83.0	94.7	96.1	93.5	97.0	85.7	92.2	87.2	90.1	איסלנד
27.8	65.0	19.9	45.5	64.7	92.0	65.1	91.9	46.3	78.5	42.2	68.7	אירלנד
15.9	57.9	15.0	52.1	42.2	90.4	51.7	94.0	28.6	74.2	32.5	72.8	איטליה
49.7	66.5	47.2	64.2	84.1	97.1	83.3	97.5	66.5	81.9	64.7	80.9	יפן
48.2	57.8	49.6	54.2	70.8	92.0	77.2	94.6	59.2	75.2	62.4	74.6	קוריאה
16.8	64.9	13.8	49.7	38.6	94.2	43.2	95.1	27.6	79.8	28.4	72.8	לוקסמבורג
28.6	45.6	24.4	38.2	80.9	96.3	85.9	96.8	53.5	69.3	54.6	65.9	מכסיקו
26.4	73.0	16.9	57.9	50.8	93.8	45.8	93.4	38.6	83.6	30.9	76.0	הולנד
48.0	73.8	30.7	69.3	72.2	91.3	56.8	93.4	60.0	82.3	43.8	81.2	ניו זילנד
61.6	83.5	53.9	79.2	74.4	91.4	72.8	92.3	68.0	87.6	63.1	85.9	נורבגיה
43.4	77.1	32.3	69.4	65.0	92.7	66.5	94.3	53.5	84.7	48.1	81.5	פורטוגל
22.7	62.4	19.5	46.9	60.3	92.8	62.4	94.3	40.7	77.4	40.0	70.3	ספרד
65.9	85.6	65.8	90.8	72.8	90.6	75.3	94.7	69.4	88.1	70.5	92.8	שבדיה
62.4	78.0	53.4	73.7	79.3	96.7	86.4	97.8	72.0	87.4	72.0	85.9	שוויץ
20.0	27.9	26.6	36.0	53.0	89.4	61.3	94.2	36.1	59.2	44.1	65.1	תורכיה
42.6	76.1	38.7	72.9	63.3	91.9	68.1	94.8	52.8	84.1	53.0	83.9	בריטניה
51.8	76.8	45.2	74.0	67.3	91.6	67.8	93.4	59.2	84.1	55.9	83.5	ארה"ב

⁽¹⁾ במטרה לנכות את השפעת גל העלייה שהחל בשנת 1990, הנתון המופיע כאן עבור שנת 1990 הוא זה של שנת 1989.

⁽²⁾ ממוצע אריתמטי של המדינות המופיעות בלוח.

המקור: ישראל – עיבודים מסקרי כוח אדם;

מדינות OECD - OECD, Employment Outlook, 2001.

הבטחת הכנסה וההטבות הנלוות להן) וכן ההוצאות הכרוכות ביציאה לעבודה (למשל על טיפול בילדים). גורמים אלה צפויים להשפיע בעיקר על היצע העבודה של קבוצות האוכלוסייה שפוטנציאל ההשתכרות שלהן נמוך, כגון בעלי השכלה נמוכה. (ראו להלן). גם למחזור העסקים ולמבנה המוסדי של שוק העבודה השפעה על ההחלטה להשתתף, שכן הם משפיעים על הביקוש לעבודה ועל השכר הפוטנציאלי שעומד בפני פרט השוקל אם להיכנס לשוק העבודה; בהקשר זה נכללים המיסוי על עבודה, חוק שכר המינימום, חוקי עבודה שונים בנושא פיטורים, שעות עבודה וכדומה וקיומה של מסגרת חוקית המאפשרת העסקת עובדים זרים בעלות נמוכה מזו של העסקת מקומיים. ניתוח החלטות ההשתתפות של הפרטים מחייב התייחסות גם לגורמים אלה. שאלת הקשר בין מדיניות הממשלה לשיעורי התעסוקה אינה ייחודית לישראל. בשנות התשעים התגבשה במדינות המפותחות ההכרה שהמדיניות המקרו-כלכלית אינה מספיקה כדי לטפל בבעיות הקשות שהתעוררו בשוקי העבודה שלהן – הירידה הניכרת בשיעורי השתתפותן של קבוצות אוכלוסייה שונות, עליית משקל הגרעין הקשה של הבלתי מועסקים ועלייה ניכרת בתשלומי הרווחה (OECD, 1995). הכרה זו הניעה יותר ויותר מדינות להפעיל מדיניות ממוקדת לעידוד התעסוקה באמצעות שינויים מבניים. המדיניות שגובשה במדינות רבות כללה מעבר ממדיניות שעיירה תמיכות בבלתי מועסקים (כגון דמי אבטלה ותשלומי רווחה) למדיניות המעודדת השתלבות בתעסוקה (למשל באמצעות הכשרה מקצועית, הפחתת תשלומי המעסיק לביטוח לאומי, ובכמה מדינות אף סבסוד ישיר של השכר למועסקים חדשים). לעומת זאת בישראל התרחבה מערכת התמיכות לאוכלוסייה שאינה עובדת במהלך העשור האחרון, אך לא ננקטה מדיניות לעידוד ההשתלבות בתעסוקה.

מטרת עבודה זו היא לאתר את נקודות התורפה של מדיניות התמיכות בישראל, המשיעיות לרעה על שיעורי התעסוקה וההשתתפות של קבוצות שונות באוכלוסייה. אנו מתמקדים בהשפעתה של המדיניות על שיעורי התעסוקה של גילאי העבודה העיקריים (25-54), מפני אופק התעסוקה הארוך-יחסית של השייכים לקבוצה זו, המאפשר תשואה גבוהה-יחסית למדיניות. סיבה נוספת היא שמרבית ההורים לילדים מתחת לגיל 18 שייכים לקבוצת גיל זו, ולכן השפעתן של החלטות התעסוקה רחבה יותר מאשר בקבוצות גיל אחרות. הניתוח מתמקד בקבוצות אוכלוסייה שבהן שיעורי התעסוקה/ההשתתפות נמוכים במיוחד בהשוואה לעבר או בהשוואה למדינות המפותחות, ומשקל מקבלי התמיכות גבוה יחסית.

בעבודה שבעה פרקים: לאחר ההקדמה אנו מתארים בפרק השני את התפתחות הקצבאות בישראל בשני העשורים האחרונים. בפרק השלישי אנו מאתרים את הקבוצות שבהן כדאי למקד את המדיניות – דהיינו קבוצות שבהן שיעורי ההשתתפות נמוכים גם בהשוואה בין-לאומית, ומשקלם של מקבלי התמיכות, בפועל או בפוטנציאל, גבוה יחסית. בפרק הרביעי אנו מנתחים את הגורמים המשפיעים על שכרם

של העובדים המשתייכים לקבוצות אלו ואומדים את שכרם הפוטנציאלי של הלא-מועסקים באותן קבוצות בהשוואה להכנסתם מקצבאות. בפרק החמישי אנו מנתחים את הגורמים המשפיעים על ההחלטה להשתתף בכוח העבודה/לעבוד; בפרק זה מושם דגש בניתוח השפעתם של גורמי המדיניות, ובפרט של הזכאות הפוטנציאלית לקבלת תמיכה. מהניתוח עולה כי למדיניות התמיכות הייתה בעשור האחרון השפעה משמעותית על שיעורי התעסוקה, וכי השפעה זו התחזקה במהלך התקופה. לפיכך מובאת בפרק השישי סקירה של השינויים שאומצו בתוואי מדיניות התעסוקה במדינות OECD בהשוואה למדיניות בישראל, כרקע לעיצוב מדיניות חלופית בישראל. הפרק השביעי מוקדש לסיכום ולהמלצות מדיניות.

2. התפתחות התמיכות לאוכלוסייה שאינה עובדת בישראל

בישראל מערכת התמיכות לאוכלוסייה שאינה עובדת רחבה, ונכללים בה (בהתאם לקריטריונים שונים): דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, הבטחת הכנסת מינימום לאברכים (קצבאות "תורתו אומנותו") דרך משרד הדתות, קצבאות משרד הביטחון ועוד. מבנה מרבית התמיכות לוקה בהעדר תמריצים חיוביים ליציאה לעבודה: רמת הגמלה להבטחת הכנסה (ושאר הגמלאות להבטחת מינימום של קיום למקבליהן) אינה נמוכה בהרבה משכר המינימום, ובמקרים מסוימים אף עולה עליו. נוסף על התמיכות הישירות, מעניקים גופים ציבוריים למקבלי הקצבאות הללו הטבות נרחבות נוספות, כגון: הנחה בארנונה, סיוע בשכר דירה, הנחות בשכר הלימוד בגני ילדים ומעונות, בתחבורה הציבורית ובמחירי התרופות ועוד (שביב, 1999). אין נתונים מדויקים על שווי ההטבות שמקבלות משפחות אלו בפועל, אך פוטנציאל כל ההטבות הנוספות, יכול להגיע ליותר ממחצית שכר המינימום ולהגדיל את ההכנסה של מקבל הקצבה בעשרות רבות של אחוזים¹. נוסף על כך לבעלי שכר נמוך שבחרו לצאת לעבוד עלול מבנה הגמלה וההטבות הנלוות אליה להוות תמריץ לעבודה בהיקף מצומצם, או לעבודה לא-מדווחת. זאת משום שרמת התמיכה פוחתת עם עליית ההכנסה מעבודה, כך שה"קנס" על הכנסה מעבודה עלול להגיע ל-100 אחוזים (גל ודורון, 2000). מלבד זאת, יציאה ממערכת הבטחת הכנסה שוללת לחלוטין את כל ההטבות (זוסמן ורומנוב, 2001); סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2000. מבנה תמריצים זה בעייתי במיוחד כשמדובר בפרטים שבן זוגם אינו עובד (הזכאות נקבעת על פי הכנסת משק הבית ולא על פי הכנסת הפרט) ובפרטים מבוגרים או מעוטי השכלה, שעבורם הוויתור על הגמלה להבטחת הכנסה אינו כדאי גם אם מובאים

¹ חלק מההטבות, כגון הנחות בשכר לימוד בגני ילדים ובארנונה, ניתן לקבל גם על בסיס הכנסה נמוכה מעבודה, אך מרבית ההטבות מותנות בקבלת גמלה להבטחת הכנסה.

בחשבון שיקולים דינמיים, כלומר גם אם שוקלים את הגידול הצפוי של ההכנסה העתידית בעקבות יציאה לעבודה וצבירת ניסיון מקצועי.

בעשרים השנים האחרונות גדלו במידה ניכרת הוצאות הממשלה על מערכת התמיכות לאוכלוסייה שאינה עובדת, או שהכנסתה נמוכה. מספר מקבלי הבטחת הכנסה (ללא הבטחת הכנסה לקשישים ולמוגבלים פיסית) עלה מכעשרת אלפים משקי בית בשנת 1982 (כאחוז אחד ממשקי הבית בגיל העבודה) לכ-130 אלף בשנת 2000 (כתשעה אחוזים ממשקי הבית בגיל העבודה), הרבה מעבר לנובע משיעור הגידול של האוכלוסייה ומהתמורות במבנה הדמוגרפי (כתוצאה מגידול מספרן של המשפחות החד-הוריות ומהעלייה), ומעבר לגידול מספר המובטלים במשק^{2,3}. הגורמים העיקריים שיכולים להסביר את הגידול הם התגברות המודעות של הציבור לאפשרות של קבלת הגמלה, הכשל של המערכות הממשלתיות לשלב מחוסרי תעסוקה בשוק העבודה⁴ ולהקפיד על יישום יעיל של מבחן התעסוקה, עלייה בשוויה של הגמלה ביחס לשכר הפוטנציאלי של בעלי השכלה נמוכה (ראו להלן) ושינויי החקיקה, שהגדילו את הגמלה להורה יחיד. שינויים אלו, במקביל לצעדי המדיניות שנקטו במדינות המערב (OECD, 2000) והמודעות הגוברת להשפעתה השלילית של מדיניות המעוררת חוסר תעסוקה מתמשך, היו המניע לבדיקה מחודשת של אמצעי המדיניות בישראל.

בשנים האחרונות הועלו מספר הצעות לשינויים במדיניות, שמטרתם עידוד תעסוקה (למשל ב"דוח הוועדה הבין-משרדית לגיבוש רפורמה בשירות התעסוקה" בראשותו של שטסמן מדצמבר 1998). ואולם, מספר מקבלי הבטחת ההכנסה המשיך להתרחב, והצעדים היחידים שנקטו עד כה היו החמרה בקריטריונים של הזכאות לדמי אבטלה – וזאת אף על פי שבשראל הקריטריונים הפורמליים מחמירים יחסית למקובל במדינות OECD, והתשלומים נדיבים פחות (דוח בנק ישראל לשנת 1999). באוגוסט 2001 הגישה הוועדה הממשלתית, בראשותו של ד"ר יוסי תמיר, את המלצותיה בדבר ביצוע ניסוי להקמת מרכזי תעסוקה, שיטפלו בהתאמת תכניות הכשרה והשמה אישיות, לצורך שילובם של מקבלי הבטחת ההכנסה בתעסוקה (דוח ועדת תמיר, 2001). לצורך זה גם הוקצו בתקציב 2002 20 מיליוני ש"ח (ועוד 60 מיליוני ש"ח בהרשאה להתחייב) – סכום השווה לכרבע אחוז מההוצאה על גמלאות

² גם משקלם של מקבלי דמי אבטלה בכלל המובטלים, ובפרט בקרב המובטלים פחות מחצי שנה, עלה מאוד במהלך אותה תקופה (Lavi and Sussman, 2001). הסיבות לעלייה זו דומות, כנראה, לאלו שהביאו לגידול מספרם של מקבלי הבטחת ההכנסה.

³ על מאפייניהם של מקבלי הבטחת הכנסה ועל השינויים שחלו במספרם ובהרכב הדמוגרפי של הקבוצה ראו: מורגנשטרן, הרון וזיפקין (1997), מורגנשטרן ושמלצר (2000), דורון וגל (2000), זיפקין (1997), המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית (שנים שונות).

⁴ כשל זה מתבטא, בין היתר, בגידול משקלם של הפרטים המוגדרים כ"בלתי ניתנים להשמה לצמיחות" – אותם מקבלי קצבאות שעל פי הגדרת שירות התעסוקה והמוסד לביטוח לאומי עלולים להיות תלויים בהן לתמיד (גוטליב, 2001).

הבטחת ההכנסה ודמי האבטלה⁵. ואולם, בחוק ההסדרים לשנת 2002 לא נכללו שינויי החקיקה הנדרשים ליישום ההמלצות, ולכן, למרות החשיבות הרבה של המלצות אלה, לא ברור, לעת עתה, אם הן אכן יבוצעו.

3. האוכלוסייה שאינה עובדת בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית

שיעור התעסוקה בישראל הוא מהנמוכים בין המדינות המפותחות: כמחצית מהפרטים בגיל העבודה בישראל אינם עובדים. עיקר הפער שבין שיעורי התעסוקה בישראל לאלו שבמדינות המפותחות נובע מהפער הניכר בשיעורי ההשתתפות, שנותר בעינו לאורך כל שנות התשעים. שיעור ההשתתפות הממוצע בישראל (54.3% בשנת 2000) נמוך במידה ניכרת מאשר במדינות המפותחות, גם אם מביאים בחשבון את השפעת התעסוקה בכוחות הביטחון. גם שיעור האבטלה, שבישראל הוא גבוה מהממוצע במדינות המפותחות (OECD, 2000), הוא אחד הגורמים לפער הגדול בשיעורי התעסוקה.

בישראל, כמו במדינות רבות נוספות, מאפיינת את שיעורי ההשתתפות הטרוגניות רבה: שיעורי ההשתתפות נמוכים במיוחד בקרב הנשים הערביות, בציבור החרדי ובקרב בעלי השכלה נמוכה – קבוצות אוכלוסייה המאופיינות במשקל גבוה יחסית של נתמכים. לעומת זאת, שיעור השתתפותם של העולים, שהיה נמוך עם עלייתם ארצה, הלך וגדל במהלך העשור, וכיום הוא גבוה מזה של כלל האוכלוסייה.

לצורכי קביעת מדיניות רצוי להתייחס בנפרד לשלוש קבוצות גיל באוכלוסייה: הצעירים (15-24), גילאי העבודה העיקריים (25-54) והמבוגרים (55 ומעלה). בעבודה זו ייסוב הדיון על השפעת המדיניות על שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בקרב האוכלוסייה שבגילי העבודה העיקריים – האוכלוסייה הרלוונטית ביותר למדיניות התמיכות. לצעדי מדיניות שיתרמו להכנסתם או להחזרתם של בני גילם אלו לשוק העבודה צפויה להיות תשואה גבוהה לאורך זמן – הודות לאופק תעסוקה ארוך יחסית ולשיעורים נמוכים יחסית של משרתים בצבא, של לומדים ושל פורשים לגמלאות. יתר על כן, הואיל ומרבית ההורים לילדים מתחת לגיל 18 משתייכים לקבוצת גיל זו, יש להחלטות התעסוקה שלהם השפעה על פרטים נוספים – לא רק בטווח הקצר אלא גם בטווח הארוך; כפי שנמצא במדינות OECD, להתבגרות במשק בית שבו אין מבוגרים עובדים יש השפעה שלילית על תעסוקתם העתידית של צעירים (OECD, 1997), כך שלצעדי המדיניות שיתמקדו בקבוצה אשר בה מצויים מרבית ההורים צפויה להיות תשואה גבוהה גם בטווח הארוך.

⁵ אמנם סכום זה נוסף על הקצבאות ואינו מחליף אותן, אך היקפו מעיד על החשיבות הנמוכה יחסית שהממשלה מייחסת לנושא.

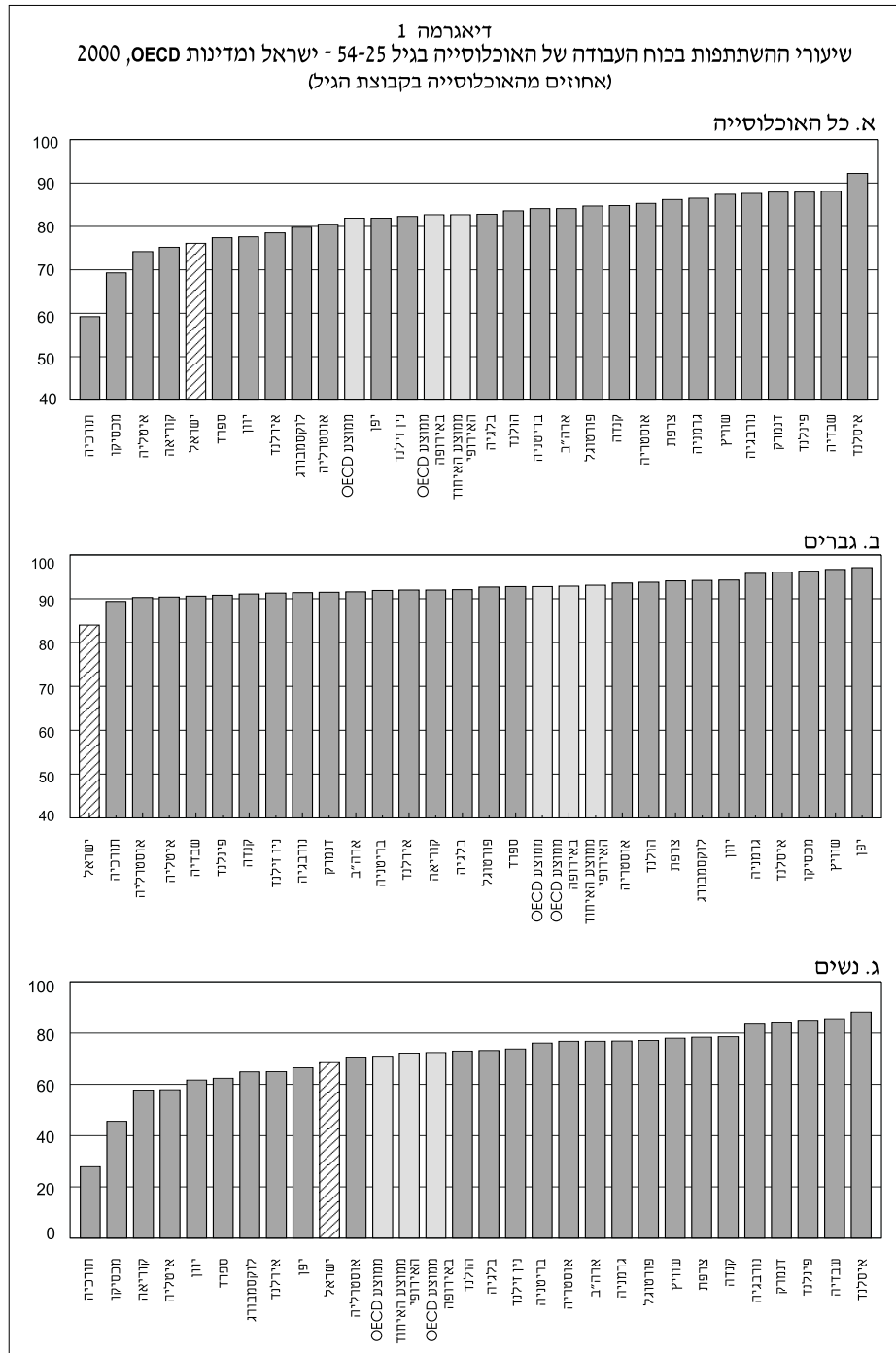
ריכוז הדיון בגילי העבודה העיקריים מאפשר גם את נטרול השפעתם של גורמים ספציפיים המקשים על השוואה למדינות אחרות. בקבוצת הגיל הצעירה (15-24) שיעור ההשתתפות בישראל מושפע במידה ניכרת מהאחוז הגבוה של המשרתים בצבא ושל הלומדים. השירות הצבאי יוצר בעיקר קושי טכני במדידת שיעורי ההשתתפות והשוואתם⁶, ואשר ללומדים – לא ברור אם הגדלת שיעור ההשתתפות בקבוצת גיל זו רצויה. בקבוצת הגיל המבוגרת (55 ומעלה), ובפרט לאחר גיל הפנסיה, יורד שיעור ההשתתפות כתוצאה מיציאה לגמלאות, ולפיכך הוא מושפע במידה ניכרת מהסדרי הפנסיה הנהוגים בכל מדינה. נוסף על כך התשואה של צעדי מדיניות המיועדים להחזיר פרטים מבוגרים לתעסוקה צפויה להיות נמוכה יחסית, בשל אופק התעסוקה הקצר. לעומת קבוצות אלו, באוכלוסייה שבגילי העבודה העיקריים מספרם של הלומדים, של המשרתים בצבא ושל הזכאים לפנסיות על סמך עבודתם בעבר הוא קטן יחסית, כך שאומדן שיעור ההשתתפות אינו מושפע במידה משמעותית מגודלו של הצבא, ממספר הלומדים⁷ או מההבדלים בהסדרי הפנסיה הנהוגים בין ישראל למדינות אחרות.

א. מאפייני האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים שמחוץ לכוח העבודה

האוכלוסייה שבגילי העבודה העיקריים (25-54) היוותה בשנת 2000 כ-53% מתוך האוכלוסייה שבגיל העבודה וכ-28% מהאוכלוסייה שמחוץ לכוח העבודה. בקרב המובטלים היו בני 25-54 כ-63%.

שיעור ההשתתפות של גילי העבודה העיקריים בכוח העבודה האזרחי עלה מ-73% בשנת 1989 ל-76% בשנת 2000. קצב עלייתו של שיעור ההשתתפות הממוצע בישראל היה דומה לזה שבמדינות המפותחות, כך שהפער הניכר נותר כמעט ללא שינוי (לוח 1). בשנת 2000 היה שיעור ההשתתפות הממוצע של אוכלוסייה זו בישראל נמוך ב-6 נקודות אחוז מהממוצע במדינות OECD וגבוה רק מאשר בארבע מתוך 26 מדינות OECD הנכללות בהשוואה. (קוריאה, איטליה, מקסיקו ותורכיה; דיאגרמה 1). בדומה למגמות בארצות המפותחות, משקפת עלייתו של שיעור ההשתתפות הממוצע את המשך המגמה ארוכת הטווח של עלייה ניכרת בשיעור השתתפותן של נשים – בעקבות העלייה של רמת ההשכלה בקרבן והשינוי בנוסחות החברתיות – במקביל

⁶ פרטים המשרתים בצבא נכללים באוכלוסייה, אך אינם נכללים בכוח העבודה האזרחי. ההתייחסות לפרטים המשרתים בצבא (חובה וקבע) במדינות אחרות שונה ממדינה למדינה.
⁷ הפער שבין שיעורי ההשתתפות בישראל לאלו שבמדינות OECD אמנם עשוי להיות מושפע מהשירות הצבאי גם בעקיפין (קלינוב, 1993), דרך דחיית גיל התחלת הלימודים באוניברסיטאות וכניסה לכוח העבודה בגיל מבוגר מהממוצע המקובל במדינות OECD, אך השפעה זו קטנה יחסית: בהשוואה למדינות OECD נמצא כי שיעור הלומדים בקרב הגברים הישראליים בני 25-29 גבוה יחסית, כן גם שיעור התעסוקה בקרב הלומדים, כך שהשפעתם של הלומדים ואינם-עובדים על הפער בשיעורי ההשתתפות מצומצמת יחסית. השפעה כזאת קיימת בעיקר בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה. (ראו להלן).



המקור: ישראל - עיבודים מסקרי כוח אדם; מדינות OECD - OECD Employment Outlook, 2001.

לירידה בשיעור השתתפותם של הגברים. ירידת שיעור השתתפותם הממוצע של הגברים היא תוצאה של הירידה החדה בשיעורי ההשתתפות הסגוליים ברמות ההשכלה עד 12 שנות לימוד (ועד בכלל), ירידה הבולטת בקרב בעלי פחות מ-8 שנות לימוד, וכן בקרב חרדים בעלי 13-15 שנות לימוד (לוח 2). שיעור השתתפותם של גברים ישראלים היה ועודנו נמוך במידה ניכרת מאשר במדינות OECD, וירידתו המהירה יחסית הביאה להתרחבות הפער. התרחבות זו בולטת במיוחד אצל בעלי השכלה נמוכה. לעומת זאת בקרב הנשים הצטמצם הפער בין שיעור ההשתתפות של נשים ישראליות לאלו של נשים במדינות OECD.

שיעור ההשתתפות באוכלוסייה הלא-יהודית נמוך מזה של היהודים, במיוחד אצל הנשים. במהלך העשור ירד שיעור השתתפותם של הגברים הלא-יהודים בקצב מהיר מזה של היהודים, ואילו עליית שיעור השתתפותן של הנשים הלא-יהודיות הייתה איטית מזו של היהודיות על אף רמתו ההתחלתית הנמוכה מאוד. ממצאים אלו משקפים את מעמדם הפוחת של הלא-יהודים בשוק העבודה, את שכרם הנמוך ואת סיכוייהם הקטנים יותר למצוא עבודה, וגם שינוי איטי יותר בנורמות החברתיות לגבי עבודת נשים (קלינוב ובינשטוק, 1998; קלינוב, 1999; אחדות, לביא וסולה, 2000; גרא וכהן, 2001; פלוג וקסיר (קלינר), 2001). החשיבות שנשים ערביות רבות מייחסות לקרבת מקום התעסוקה למקום המגורים הפכה למגבלה משמעותית יותר עם גידול משקל השירותים בתעסוקה במשק בהשוואה לייצור התעשייתי, ובפרט בענפים עצימי עבודה מעוטת השכלה. משקלם של הגברים שהוגדרו כחרדים בקרב הגברים בגילי העבודה העיקריים שאינם משתתפים בכוח העבודה גבוה בהרבה ממשקלם באוכלוסייה: בשנת 2000 היו כ-16.6% מהגברים שמחוץ לכוח העבודה חרדים⁸ (אף שרק כ-4.7% מהגברים הוגדרו כאלה).

⁸ איתור האוכלוסייה החרדית נעשה באמצעות איתורם של גברים שמקום לימודיהם האחרון היה "ישיבה גדולה". (ראו למשל ברמן, 2000). כל המתגוררים במשקי בית אשר בהם לפחות גבר אחד שמקום לימודיו האחרון היה ישיבה תורנית, הוגדרו כחרדים. איתור החרדים באופן המתואר להלן אינו חסר בעיות, ובמיוחד הוא מוטא כלפי אותם חרדים שנמצאים מחוץ לכוח העבודה ולומדים כעת בישיבה. אותם גברים חרדים שעברו הכשרה מקצועית ולכן אינם מדווחים כי מקום לימודיהם האחרון היה בישיבה, ישמטו מהאומדן. מהצד האחר ייכללו באומדן זה גם כאלה שאינם מגדירים עצמם כחרדים (למשל בני ישיבות ההסדר ובני משפחותיהם). מבדיקות שערכנו עולה כי משקלם של המוגדרים לעיל כחרדים נמוך במידה משמעותית ממשקלם של הציבור החרדי באוכלוסייה.

לוח 2
שיעורי ההשתתפות והתעסוקה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (54-25), 1989 ו-2000

	נשים						גברים					
	2000			1989			2000			1989		
	שיעור התעסוקה	שיעור ההשתתפות	שיעור התעסוקה	שיעור ההשתתפות	שיעור התעסוקה	שיעור ההשתתפות	שיעור התעסוקה	שיעור ההשתתפות	שיעור התעסוקה	שיעור ההשתתפות	שיעור התעסוקה	שיעור ההשתתפות
63.0	68.5	53.9	58.9	78.1	84.0	81.0	86.7	סך הכול				
20.1	23.5	25.5	29.1	56.8	66.6	74.9	83.9	שנות לימוד				
42.9	48.9	42.7	49.3	73.4	82.9	81.4	89.6	8-0				
59.4	66.8	58.5	65.0	81.5	87.9	85.8	91.1	10-9				
77.5	83.1	77.2	82.2	83.1	87.8	83.9	87.9	12-11				
84.1	88.0	81.6	85.2	87.0	90.6	88.3	91.4	15-13				
52.3	54.5	44.6	46.8	42.2	43.3	68.3	69.6	שייכים למשק בית חרדי				
72.7	74.5	71.7	73.9	34.8	38.2	32.7	34.4	16+				
48.0	50.8	44.2	46.2	39.4	43.3	43.4	46.5	שייכים לפרטים שאינם שייכים למשק בית חרדי				
61.6	68.4	50.7	58.5	72.4	79.3	72.4	80.5	שייכים למ"ב חרדי				
61.6	67.3	53.4	58.4	79.0	85.2	80.5	86.7	15-13				
63.9	69.3	58.3	62.8	79.3	85.2	83.9	88.8	16+				
63.8	68.5	50.2	53.1	80.4	85.4	85.3	89.4	שייכים למ"ב חרדי				
62.2	67.1	52.0	56.5	81.4	86.6	84.3	89.2	סך כל השייכים למ"ב חרדי				
62.5	70.2	58.9	66.2	71.2	80.5	72.2	78.7	המצב המשפחתי				
68.9	76.1	66.1	72.3	66.3	74.7	65.1	74.7	נשואים				
								גורשים/אלמנים/חיים בנפרד				
								רווקים				

לוח 2 (המשך)
שיעורי ההשתתפות והתעסוקה של האוכלוסייה בגיל העבודה העיקריים (25-54), 1989 ו-2000

שיעור התעסוקה	גברים						
	נשים			גברים			
	2000		1989		2000		1989
שיעור התעסוקה	שיעור ההשתתפות	שיעור התעסוקה	שיעור ההשתתפות	שיעור התעסוקה	שיעור ההשתתפות	שיעור התעסוקה	שיעור ההשתתפות
68.2	73.9	59.7	64.3	72.6	79.7	72.0	79.0
68.1	74.0	61.3	66.8	86.9	91.4	89.0	93.2
67.5	73.2	58.4	64.3	84.8	89.4	87.3	92.3
56.6	62.0	47.3	53.1	81.3	86.8	85.7	90.3
28.5	31.6	26.3	28.2	69.5	75.8	76.5	83.2
מספר הילדים עד גיל 14							
82.4	88.7			89.1	92.9		
70.6	79.7			80.2	88.0		
66.6	73.7			80.5	88.6		
62.5	70.2			76.4	84.3		
75.6	79.7	67.1	72.1	76.9	81.0	77.6	81.8
75.4	81.1	69.7	74.4	82.7	87.6	85.1	88.3
66.1	73.0	53.7	60.3	77.7	83.7	79.2	86.0
19.4	21.4	13.1	13.9	69.1	78.4	78.7	87.2

המקור: עיבודים מסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1989 ו-2000.

השיעור הגבוה של אלה שאינם משתתפים בכוח העבודה בקרב הגברים החרדים קשור לרצונם להקדיש חלק ניכר מזמנם ללימוד תורה, אך גם למדיניות הממשלתית, המתנה את קבלת הפטור משירות צבאי בלימוד בישיבה ובאי-עבודה, ובמקביל מספקת הכנסה לאותן משפחות. שיעור התעסוקה הנמוך בקרב הנשים החרדיות מושפע גם מהמספר הגבוה יחסית של ילדים במשק הבית, שמקשה, מחד גיסא, על יציאה לעבודה ומאידך מזכה בקצבה המאפשרת לשני ראשי המשפחה לא לעבוד. (ברמן, 2000; ברמן וקלינוב, 1997; דהן, 1998; מישר ומנסקי, 2000). בעשור האחרון גדל מאוד שיעור משקי הבית החרדיים המקבלים קצבת ילדים – הרבה מעבר לגידול בכלל האוכלוסייה (לוח 3). נוסף על כך גדלה הקצבה שהם מקבלים, וזאת מפני השינויים בכללי הזכאות⁹. (ראו להלן.) במקביל לכך הייתה העלייה בשיעור ההשתתפות של נשים ממשפחות חרדיות איטית מהמוצע בקרב נשים אחרות.

בראשית שנות התשעים שונו כללי הזכאות לקבלת קצבאות ילדים כך שגם מי שאינו יוצא צבא זכאי לקצבת ילדים מלאה. שינוי זה, שבוצע בהדרגה באמצע שנות התשעים, הביא לעלייה ניכרת בגובה קצבת הילדים והשפיע במידה רבה על משפחות חרדיות וערביות, שקודם לכן לא היו זכאיות לקצבה מלאה. בשתי קבוצות אוכלוסייה אלו מהווה קצבת הילדים חלק משמעותי מההכנסה המשפחתית, ולכן הייתה לעלייה בסכומה השפעה מהותית על התמריץ להשתתף בכוח העבודה. באותה תקופה גם חודש תשלום קצבאות הילדים למשפחות עם ילד אחד או שני ילדים.

לוח 3

אחוז מקבלי קצבת ילדים לפי קבוצות גיל, 1989 ו-2000

ערבים		יהודים לא חרדים		חרדים		כלל האוכלוסייה		קבוצת הגיל
2000	1989	2000	1989	2000	1989	2000	1989	
72.5	54.0	48.1	37.0	74.3	63.1	53.6	40.4	35-21
95.1	89.6	81.4	73.3	98.0	87.9	83.6	74.6	45-36
81.1	71.1	53.0	38.3	88.0	56.6	55.5	40.8	55-46
35.2	30.7	13.6	4.1	49.1	16.4	15.3	5.3	65-56

המקור: עיבודים מסקרי ההכנסות לשנים 1989 ו-2000.

⁹ הקצבה למשפחות מרובות ילדים הוגדלה עוד יותר בשנת 2001.

ב. שיעורי ההשתתפות על פי רמת ההשכלה

בחינת שיעורי ההשתתפות על פי רמת ההשכלה (בקרב גילאי 25-64¹⁰) מצביעה על פער בולט בין ישראל למדינות OECD, בעיקר בקרב גברים ונשים בעלי השכלה נמוכה ובקרב גברים בעלי השכלה גבוהה (לוח 4). בקרב גברים ונשים בעלי השכלה תיכונית ונשים בעלות השכלה גבוהה הפער בשיעורי ההשתתפות בין ישראל למדינות OECD אינו גדול (דיאגרמות 2 ו-3). בקרב הגברים בעלי ההשכלה הגבוהה שיעור ההשתתפות בישראל נמוך יותר מאשר בכל המדינות הנכללות בהשוואה (דיאגרמה ג2); פער זה משקף בעיקר את שיעור השתתפותם הנמוך של בעלי השכלה תורנית, בעוד ששיעורי השתתפותם של בעלי השכלה על תיכונית אחרת קרובים יחסית לממוצע במדינות OECD. הפער הנותר מוסבר ברובו בשיעורי ההשתתפות הנמוכים של בעלי השכלה גבוהה בגילים 25-29 שעדיין לומדים¹¹, משום שהתחילו ללמוד באיחור יחסי, בשל שירותם הצבאי.

הפער שבין שיעורי ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה (גברים ונשים) בישראל לאלו שבמדינות OECD הוא הגדול ביותר וגם המשמעותי ביותר למדיניות התמיכות, שכן בעלי השכלה נמוכה הם אלו הצפויים להיות המושפעים ביותר ממדיניות זו (כפי שנראה גם בהמשך) ומהצעדים השונים שנקטו במסגרתה במדינות OECD ובישראל. בארבע מדינות בלבד (בריטניה, פינלנד, אוסטריה ובלגיה) שיעור ההשתתפות של גברים בעלי השכלה נמוכה דומה לשיעור השתתפותם בישראל (דיאגרמה א2). בקרב הנשים בעלות ההשכלה הנמוכה הפער גדול אף יותר מאשר בקרב הגברים, ונותר משמעותי גם כשבוחנים את הנשים היהודיות בלבד¹². שיעורי השתתפותן של נשים ישראליות מעוטות השכלה נמוכים יותר מאשר בכל מדינות OECD פרט לתורכיה (דיאגרמה א3).

¹⁰ ההשוואה היא לגילים אלו, בהעדר נתונים על שיעורי ההשתתפות של גילאי 25-54 ברמות השכלה שונות במדינות OECD.

¹¹ בעלי השכלה גבוהה בגילים 25-29 שעדיין לומדים מהווים כ-6.5% מבעלי ההשכלה הגבוהה בגילים 25-64, ושיעור השתתפותם בכוח העבודה הוא כ-40%, לעומת כ-84% בקבוצת הגיל כולה.

¹² ההשוואה זו מטה כלפי מעלה את שיעור ההשתתפות בישראל, שכן לגבי מדינות האחרות איננו מנכים – מחוסר נתונים – קבוצות ייחודיות ששיעורי השתתפותן נמוכים.

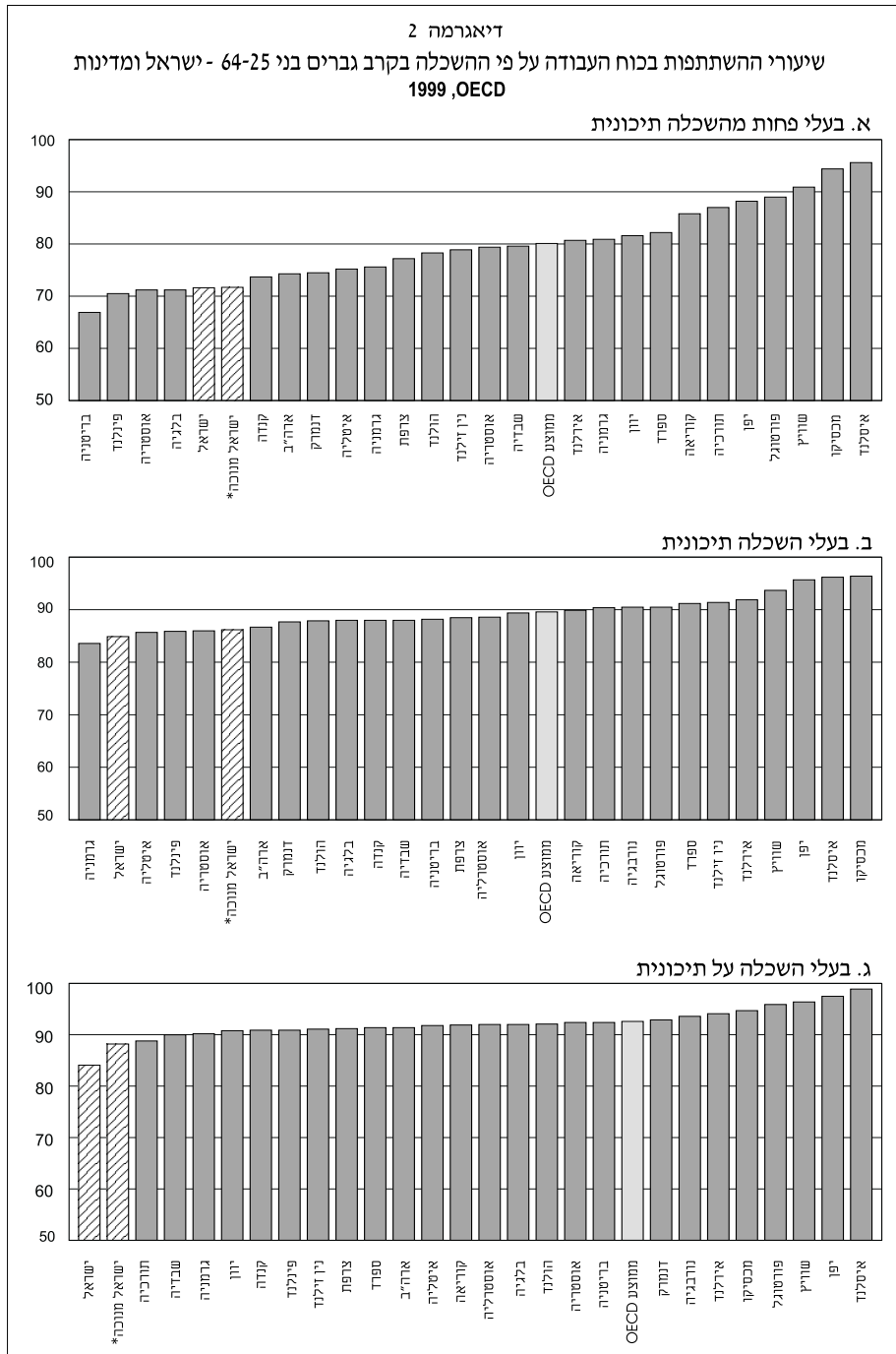
לוח 4
**שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה על פי השכלה¹ ומין בקרב גילאי 25-64 :
 ישראל, 1999 ו-2000 ומדינות OECD, 1999**

המדינה	גברים		נשים	
	פחות מהשכלה תיכונית	השכלה על-תיכונית	פחות מהשכלה תיכונית	השכלה על-תיכונית
ישראל 2000	69.2	84.9	30.1	83.1
ישראל מנוכה ² 2000	69.5	86.1	44.7	83.6
ישראל	71.6	84.9	29.9	82.6
ישראל מנוכה ²	71.7	86.2	44.0	83.1
ממוצע OECD ³	80.1	89.6	51.9	81.5
אוסטרליה	79.4	88.6	54.0	78.2
אוסטריה	71.2	86.0	48.0	83.0
בלגיה	71.2	88.0	42.1	84.3
קנדה	73.7	88.0	47.7	81.8
דנמרק	74.5	87.7	60.0	88.4
פינלנד	70.5	85.9	64.0	87.3
צרפת	77.2	88.5	57.7	83.5
גרמניה	75.6	83.6	47.0	82.5
יוון	81.6	89.4	41.1	83.2
איסלנד	95.6	96.2	83.8	92.5
אירלנד	80.7	91.9	37.6	80.6
איטליה	75.2	85.7	32.6	81.3
יפן	88.2	95.7	56.3	64.4
קוריאה	85.8	89.9	61.0	54.7
מכסיקו	94.4	96.4	37.8	71.4
הולנד	78.3	87.9	44.9	84.3
ניו זילנד	78.9	91.4	53.9	78.8
נורבגיה	80.9	90.5	59.4	89.7
פורטוגל	89.0	90.5	69.0	90.9
ספרד	82.2	91.2	39.5	82.7
שבדיה	79.6	88.0	66.5	88.1
שוויץ	90.9	93.7	63.0	83.1
תורכיה	87.0	90.4	28.0	72.8
בריטניה	66.9	88.2	51.8	87.4
ארה"ב	74.3	86.7	50.5	81.4

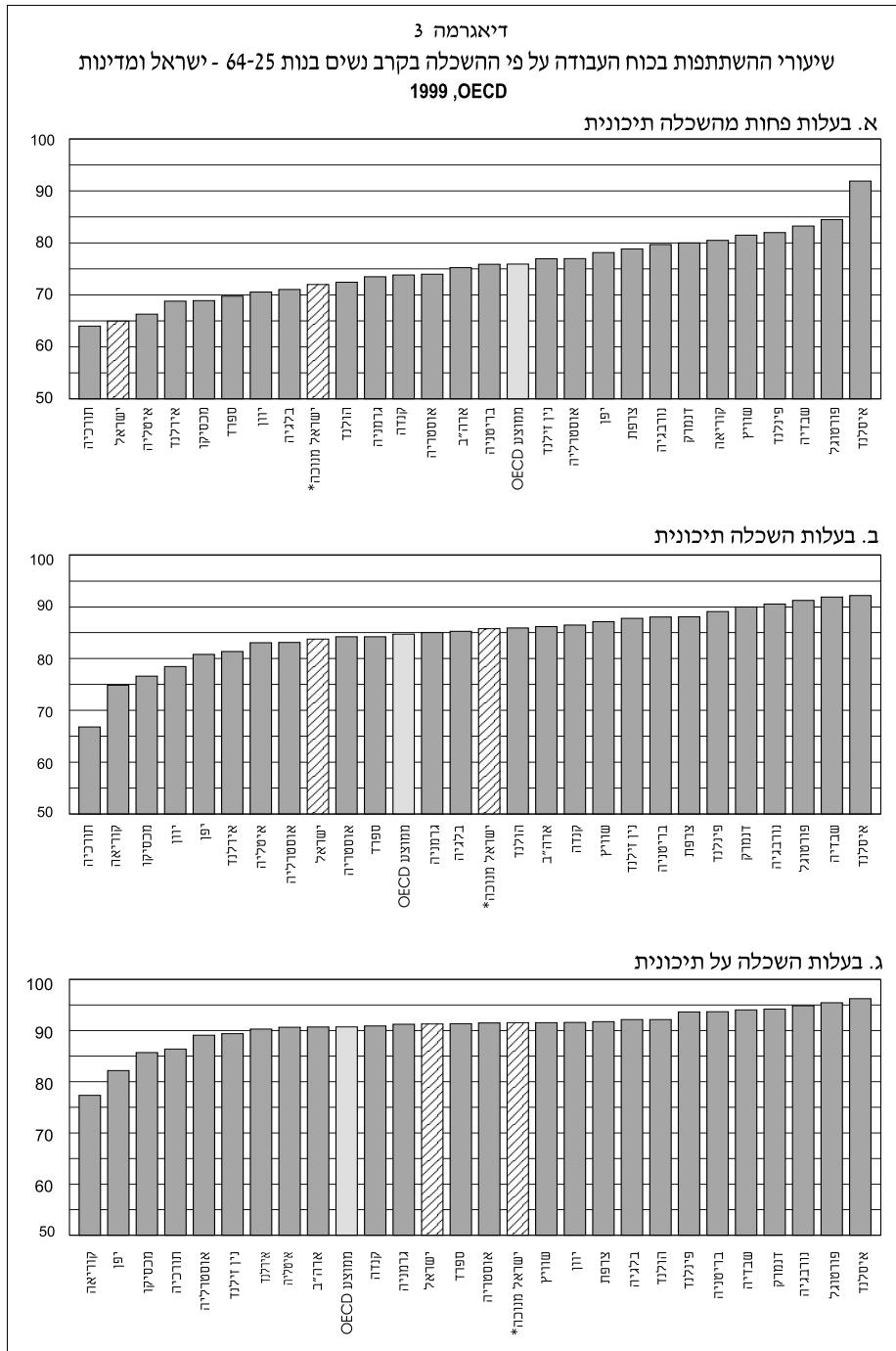
⁽¹⁾ פחות מהשכלה תיכונית - 0-10 שנות לימוד; השכלה תיכונית - 12-14; השכלה על-תיכונית - לפחות 15 שנות לימוד.

⁽²⁾ למעט גברים במשקי בית חרדיים ונשים ערביות.

⁽³⁾ ממוצע אריתמטי של המדינות המופיעות בלוח.



* למעט גברים במשקי בית חרדיים.
 המקור: ישראל - עיבודים מסקרי כוח אדם; מדינות OECD - OECD Employment Outlook, 2001.



* למעט נשים ערביות.
 המקור: ישראל - עיבודים מסקרי כוח אדם; מדינות OECD - OECD Employment Outlook, 2001.

משקלם של בעלי השכלה נמוכה (פחות מעשר שנות לימוד) באוכלוסייה בישראל ירד במהלך העשור האחרון, אך במקביל ירד במידה ניכרת גם שיעור השתתפותם בכוח העבודה, כך שמשקלם באוכלוסייה שמחוץ לכוח העבודה (כארבעים אחוזים) נותר גבוה משמעותית ממשקלם באוכלוסייה (כעשרים אחוזים). הסבר אפשרי לשיעור ההשתתפות הנמוך של קבוצה זו בישראל הוא שכישוריהם של בעלי השכלה הנמוכה בישראל נמוכים מכישוריהם של אלה במדינות המפותחות¹³, אך הממצאים אינם תומכים באפשרות זו: חלקם של גברים ישראלים מעוטי השכלה בכלל האוכלוסייה דומה למשקלם במדינות OECD שעבורן יש נתונים על משתנה זה (לוח 5) ותואי הירידה בחלקה של קבוצה זו בקרב הגילאים הצעירים בישראל (בהשוואה לגילאים מבוגרים יותר) דומה מאוד לתואי הממוצע במדינות OECD¹⁴. כלומר, אין ראיות לכך שקבוצה זו בישראל שונה באופן משמעותי מאלו שבמדינות המפותחות ולכן לא ניתן להסביר את הפער בשיעור ההשתתפות שלהם בכישורים נמוכים במיוחד של מעוטי השכלה בישראל.

גורם נוסף המוזכר במדינות רבות כמשפיע על שילוב אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה ועל שיעורי התעסוקה, בפרט של נשים באוכלוסיות אלו, הוא זמינותן של משרות חלקיות, שכן משרות כאלה מאפשרות למשתייכים לאוכלוסיות האמורות להישאר מועסקות גם בתקופות שבהן אין ביכולתן להשתלב במשרות מלאות. בפועל אכן נמצא הן בישראל והן במדינות OECD כי מרבית המועסקים במשרות חלקיות הם בעלי השכלה נמוכה. כיוון שמשקל העובדים במשרות חלקיות בישראל דומה למדי למשקלם במדינות OECD (OECD, Employment Outlook, 2001)¹⁵, נראה כי גם משקל המשרות החלקיות אינו גורם מרכזי בהסבר שיעור ההשתתפות הנמוך-יחסית של בעלי השכלה נמוכה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות¹⁶.

¹³ הקשר הצפוי בין גודלה היחסי של קבוצת בעלי השכלה הנמוכה במשקל כלשהו לבין מצבה היחסי בשוק העבודה אינו ברור. מחד גיסא, משקל נמוך של בעלי השכלה נמוכה עשוי להעלות את שכרם היחסי, בפרט במגזר הלא-סחיר, ולהגדיל את שיעורי ההשתתפות. מאידך, היקף קטן יחסי של בעלי השכלה הנמוכה במשקל עשוי ללמד שבהשוואה למשקים אחרים היכולת והכישורים הבלתי נצפים (unobservable) של המשתתייכים לקבוצה זו נמוכים מאלה של מקביליהם במשקים אחרים. הטיעון השני עשוי להסביר מדוע בעלי השכלה נמוכה במשקים שבהם מספרם קטן יחסית יתאפיינו בשכר נמוך יחסי ובשיעורי תעסוקה נמוכים.

¹⁴ אף כי בין המדינות השונות רבה, ובחלק מהן (דנמרק, גרמניה, שווייץ וארה"ב) משקלם של בעלי השכלה הנמוכה קטן מאוד גם בקבוצות הגיל המבוגרות.

¹⁵ אחוז הגברים שעבדו במשרה חלקית בישראל בשנת 1999 היה כתשעה אחוזים, לעומת כשמונה אחוזים במדינות OECD. בקרב הנשים עבדו בישראל 28% במשרה חלקית, לעומת 29% בממוצע במדינות OECD.

¹⁶ זוסמן ורומנוב (2001) אמנם טוענים שקיימת מגבלה אפקטיבית של מספר המשרות החלקיות בישראל, אך ממצאיהם אינם מעידים שמגבלה זו בישראל משמעותית יותר מאשר במדינות המפותחות.

לוח 5

רמת ההשכלה של גברים בגילים שונים – ישראל ומדינות OECD, 1999
(כאחוז מהאוכלוסייה בכל קבוצת גיל)

	השכלה על-תיכונית ¹					פחות מהשכלה תיכונית				
	64-55	54-45	44-35	34-25	64-25	64-55	54-45	44-35	34-25	64-25
ישראל 2000	31	34	34	32	33	35	26	21	16	23
ישראל 1999	31	36	33	32	33	38	27	23	17	24
OECD ²										
ממוצע	18	24	26	27	25	46	36	31	25	33
חציון	19	26	27	29	26	41	34	29	21	30
אוסטרליה	19	28	27	26	26	46	36	34	30	35
אוסטריה	9	12	13	12	12	30	23	16	13	19
בלגיה	18	24	27	30	25	60	48	41	30	43
קנדה	28	37	38	42	37	36	22	18	14	21
דנמרק	21	28	25	28	26	25	16	20	12	17
פינלנד	22	28	30	30	28	54	34	21	16	30
צרפת	14	18	21	29	21	52	39	33	24	35
גרמניה	28	32	30	23	28	17	13	13	13	14
יוון	12	20	24	22	20	70	53	41	31	48
איסלנד	14	20	25	25	22	41	36	34	36	37
אירלנד	14	19	24	30	23	70	61	48	37	52
איטליה	7	11	12	9	10	75	59	50	47	56
יפן	19	30	44	44	35	37	22	39	9	19
קוריאה	15	19	32	39	29	57	40	20	7	25
לוקסמבורג	5	25	21	22	22	45	38	36	38	39
הולנד	23	25	28	25	25	...	...	...	...	...
ניו זילנד	20	26	26	24	24	35	25	22	21	25
נורבגיה	22	26	27	29	27	28	21	11	7	15
פורטוגל	6	4	5	9	8	89	88	83	73	80
ספרד	12	19	24	31	22	82	71	58	49	63
שבדיה	21	28	29	29	27	40	29	21	13	25
שוויץ	29	34	34	36	34	18	15	14	8	13
בריטניה	20	26	28	29	26	39	30	29	30	31
ארה"ב	32	41	36	36	37	19	12	13	13	14

⁽¹⁾ ההגדרה בישראל (השכלה פחות מתיכונית - 0-11 שנות לימוד והשכלה על תיכונית - 15 שנות לימוד לפחות) אינה זהה להגדרה במדינות OECD, ולכן לא ניתן להשוות באופן ישיר את אחוז בעלי ההשכלה העל תיכונית בישראל לזה שבמדינות OECD ויש להתייחס רק לפער בין קבוצות הגיל השונות.
⁽²⁾ ממוצע אריתמטי של המדינות המופיעות בלוח.

לוח 5 (המשך)
רמת ההשכלה של נשים בגילים שונים – ישראל ומדינות OECD, 1999
 (כאחוז מהאוכלוסייה בכל קבוצת גיל)

	השכלה על-תיכונית ¹					פחות מהשכלה תיכונית				
	64-55	54-45	44-35	34-25	64-25	64-55	54-45	44-35	34-25	64-25
ישראל 2000	26	33	34	36	33	41	27	22	14	24
ישראל 1999	25	32	34	34	32	43	28	22	14	24
² OECD										
ממוצע	12	19	25	30	23	59	44	33	24	38
חציון	11	19	25	30	23	61	48	36	21	41
אוסטרליה	15	27	31	32	27	67	54	48	39	50
אוסטריה	4	8	12	13	10	52	39	28	21	33
בלגיה	12	21	29	38	26	68	52	38	24	44
קנדה	27	39	42	52	41	40	22	15	11	20
דנמרק	17	26	33	29	27	42	26	21	13	24
פינלנד	19	30	41	45	34	54	33	16	13	27
צרפת	11	17	22	33	22	64	48	37	23	41
גרמניה	11	18	21	20	17	37	24	18	16	24
יוון	5	11	18	28	16	81	62	43	27	52
איסלנד	9	19	26	30	23	74	58	48	35	51
אירלנד	9	14	20	29	20	68	58	40	29	46
איטליה	4	9	11	11	9	83	67	50	42	59
יפן	10	20	39	46	29	43	21	7	5	19
קוריאה	2	6	16	31	17	87	68	36	8	42
לוקסמבורג	7	5	14	20	15	72	54	43	40	49
הולנד	11	17	22	25	20	...	...	...	...	...
ניו זילנד	26	32	31	28	30	45	32	23	20	28
נורבגיה	15	24	30	36	28	36	21	11	5	16
פורטוגל	8	9	11	15	11	97	85	77	66	77
ספרד	5	12	22	36	20	91	79	60	42	66
שבדיה	22	31	33	34	30	38	23	16	12	22
שווייץ	7	12	17	16	14	38	26	19	14	23
בריטניה	16	22	25	28	24	61	50	44	40	47
ארה"ב	24	36	37	39	35	19	12	11	11	13

⁽¹⁾ ההגדרה בישראל (השכלה פחות מתיכונית - 0-11 שנות לימוד והשכלה על תיכונית - 15 שנות לימוד לפחות) אינה זהה להגדרה במדינות OECD, ולכן לא ניתן להשוות באופן ישיר את אחוז בעלי ההשכלה העל תיכונית בישראל לזה שבמדינות OECD ויש להתייחס רק לפער בין קבוצות הגיל השונות.

⁽²⁾ ממוצע אריתמטי של המדינות המופיעות בלוח.

המקור: ישראל – עיבודים מסקרי כוח אדם; מדינות OECD – OECD, Education at a glance 2000.

4. אמידת שכרם הפוטנציאלי של בעלי השכלה נמוכה שאינם עובדים

השפעת הקצבאות על ההסתברות לעבוד תלויה בשני רכיבים – גובה הקצבה ביחס לשכר הפוטנציאלי וההסתברות לקבלת הקצבה אם הפרט בוחר שלא לעבוד. כדי לבחון את גודל התמריץ שלא לעבוד הנובע מהאפשרות לקבל תמיכה ממשלתית חישובנו את השכר הפוטנציאלי לשעת עבודה של בעלי השכלה נמוכה שאינם מועסקים בהשוואה לגובה הגמלה להבטחת ההכנסה. שכרו הפוטנציאלי של אדם שאינו מועסק חושב בהתאם למאפייניו האישיים על פי מקדמי פונקציית שכר שנאמדה עבור העובדים. כדי להביא בחשבון את שחיקת ההון האנושי שפרטים שאינם מועסקים צברו בעבודתם בעבר, הפחתנו מהשכר הצפוי את השפעת הגיל (המבטא עבור פרטים מועסקים את השפעת הוותק). סביר שלגבי רבים מהלא-מועסקים אומדן זה הוא אומדן יתר להכנסה הצפויה מעבודה, שכן בגלל מאפיינים לא נצפים שלהם קרוב לוודאי ששכרם בפועל יהיה נמוך משכרו של פרט מועסק. עם זאת ייתכן שחלק מהפרטים הלא-מועסקים עבדו בעבר, ולכן לגביהם קיזוז מלא של השפעת הגיל עלול להיות קיזוז-יתר. מכל מקום, עם התארכות תקופת אי-התעסוקה גדלה השחיקה של ערך הניסיון שנצבר, ולפיכך ייתכן שאומדן השכר כפי שחישבנו אותו אינו מוטה כלפי מטה במידה מהותית¹⁷. המאפיינים העיקריים שנכללו באומדן פונקציית השכר היו הגיל והגיל בריבוע (כאומדן לוותק), מספר שנות הלימוד, המצב המשפחתי, המוצא האתני או העדתי, היותו של הפרט עולה חדש (עלה לאחר 1992) או עולה ותיק (עלה בין השנים 1989 ו-1991), השתייכות למגזר החרדי וסוג היישוב שבו מתגורר הפרט. כיוון שמטרת האמידה הייתה להשתמש בפונקציית השכר לצורך אמידת שכרם הפוטנציאלי של הפרטים שאינם עובדים, הושמטו מהאמידה כל אותם משתנים שנמצאו לא-מובהקים (משתנים שונים בכל שנה). פונקציית השכר נאמדה בנפרד עבור נשים וגברים בעלי השכלה נמוכה (0-10 שנות לימוד), שהם אוכלוסיית היעד העיקרית של מדיניות התמיכות ושל צעדי המדיניות שמטרתם לעודד השתתפות ותעסוקה.

מהאמידה עולה, שהשכר הפוטנציאלי של רבים מהלא-מועסקים, בפרט ההורים שביניהם, קרוב למדי לגובה הגמלה שהם עשויים לקבל כלא-מועסקים – גם אם יעבדו במשרה מלאה (לוח 6). אם נוסיף על כך את שווי ההטבות הנלוות אל הגמלה – שעשויות להגיע לעשרות אחוזים משוויה – יתקבל שתוספת ההכנסה מתעסוקה היא קטנה, ולעתים שלילית. עם זאת, כשמדובר במקבלי גמלאות צעירים, ייתכן כי צבירת ותק משפרת את פוטנציאל שכרם העתידי, ולכן מגדילה את כדאיות התעסוקה לעומת קבלת גמלה; כך למשל עובד בן 50-54 השתכר במרבית השנים כ-33 אחוזים יותר

¹⁷ יתר על כן, לאחר שנתיים של קבלת גמלה להבטחת הכנסה זכאי פרט לקבל גמלה מוגדלת. מכאן שעם התארכות תקופת אי-התעסוקה גדלה הגמלה הפוטנציאלית, במקביל לירידת תוחלת השכר הצפוי, כך שכדאיות החזרה לעבודה הולכת ומצטמצמת.

מעובד בן 25-29 בעל מאפיינים דומים. ואולם, גם כשכוללים גידול עתידי זה בשכרם, יהיה עליהם לעבוד מספר רב של שעות בחודש כדי להגיע לרמת שכר הגבוהה מהגמלה וההטבות הנלוות אליה. מהתבוננות בהתפתחות השכר הפוטנציאלי של הלא-מועסקים בעשור האחרון ניתן ללמוד כי עבור מרביתם לא חל שינוי ניכר במספר שעות העבודה הדרושות כדי להשתכר סכום השווה לגמלה; משמע שהכדאיות היחסית של קבלת הגמלה (יחסית לשכר הפוטנציאלי) לא השתנתה משמעותית (דיאגרמות א' ו-ב'¹⁸).

מהשוואת השכר היחסי (ביחס לבעלי השכלה תיכונית) של העובדים מעוטי ההשכלה בישראל לזה של העובדים ברמת השכלה דומה במדינות OECD עולה

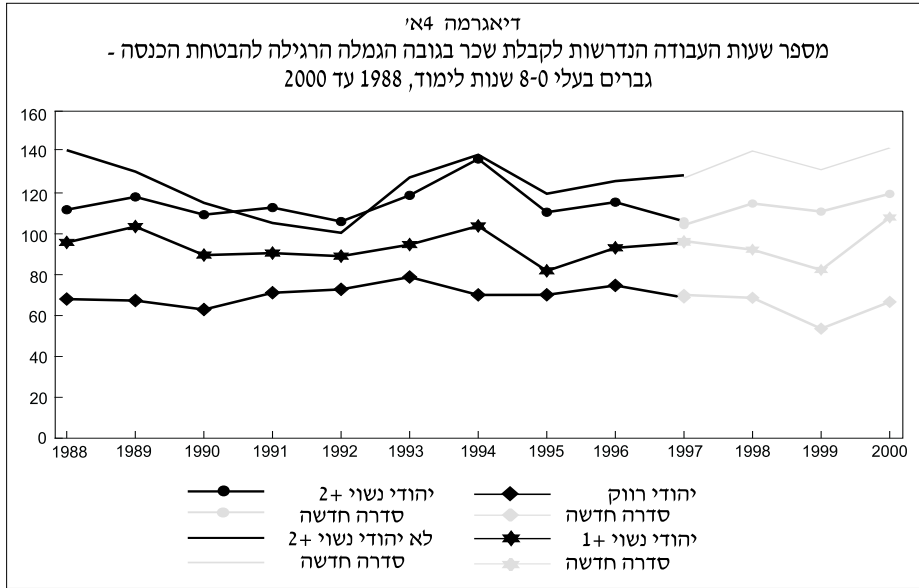
לוח 6

השכר הממוצע הצפוי לשעת עבודה של גבר בעל 10 שנות לימוד או פחות, 2000

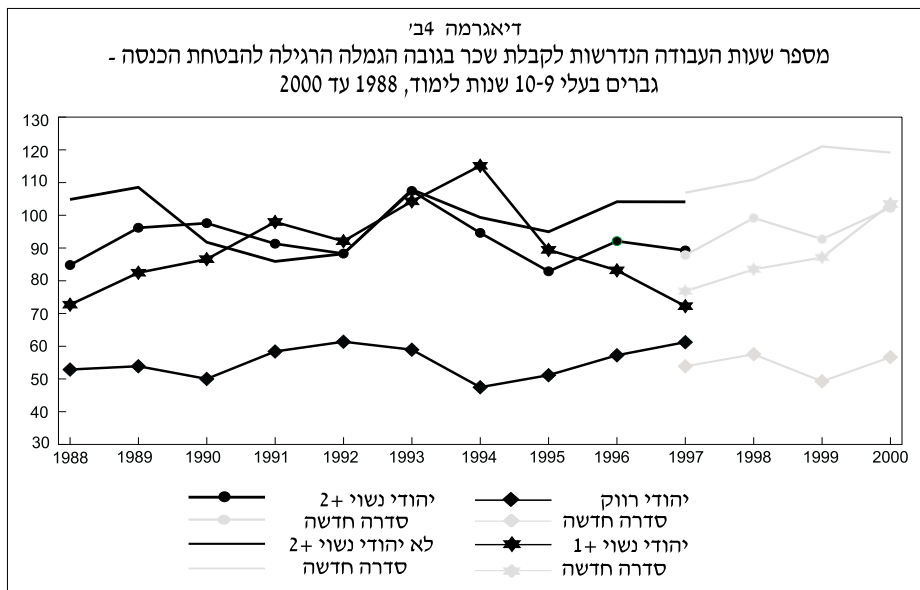
מספר שעות העבודה בחודש להשגת שכר השווה לגמלה		שיעורי הגמלה מהשכר הממוצע ¹		השכר הממוצע לשעה	
מוגדלת	רגילה	מוגדלת	רגילה	2000	
					יהודי
79	63	0.25	0.20	20.2	רווק
					נשוי
107	86	0.38	0.30	22.2	ללא ילדים
127	105	0.44	0.36	21.8	עם ילד אחד
					עם שני ילדים
132	112	0.50	0.42	23.7	או יותר
					לא יהודי, נשוי
136	112	0.44	0.36	20.3	עם ילד אחד
					עם שני ילדים
157	134	0.50	0.42	20.0	או יותר

¹לא כולל את ההטבות הנלוות לגמלה, שעשויות להגדיל את שוויה בעשרות אחוזים המקור: עיבודים מסקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁸ ממצא זה אינו עומד בסתירה לממצאי מחקרים אחרים (למשל גוטליב, 2001), שהראו כי השכר הממוצע של בעלי השכלה נמוכה נשחק משמעותית יחסית לגובה הגמלה להבטחת הכנסה. זאת משום שבמשך העשור חל שינוי ניכר בהרכב הלא-מועסקים: גדל משקלן של קבוצות שעבורן כדאיותה היחסית של קבלת הגמלה היא גבוהה.



המקור: סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החל משנת 1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו בסקרי הוצאות, ולפיכך יש שבר בסדרה.



המקור: סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החל משנת 1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו בסקרי הוצאות, ולפיכך יש שבר בסדרה.

שהשכר היחסי בישראל נמוך יותר – תוצאה שאינה מתיישבת עם היצע נמוך יותר בהשפעת מערכת הקצבאות. ואולם, כפי שמצאו פלוג, קסיר (קלינר) וריבון (2000), הצטמצם בעשור האחרון גם הביקוש היחסי לעובדים מעוטי השכלה (גברים ונשים) בישראל, תהליך שהתבטא הן בירידת שכרם היחסי והן בירידת סיכוייהם למצוא עבודה. יתר על כן, באותה תקופה הייתה גם עלייה ניכרת במספרם של העובדים הזרים בעיסוקים אלה, ומשקלם בכלל העובדים במגזר העסקי הפך לאחד מהגבוהים ביותר במדינות המערב¹⁹. נוסף על כך התחרו על התפקידים שאינם דורשים השכלה גם עולים בעלי השכלה גבוהה שלא מצאו עבודה בעיסוקים התואמים את רמת השכלתם הפורמלית, בשל קשיי המעבר לישראל. מגמה זו הקטינה עוד יותר את שכרם הפוטנציאלי של הישראלים (ותיקים ועולים) מעוטי השכלה בהשוואה לקבוצות עובדים אחרות. התפתחויות אלה בביקוש עשויות להסביר את שכרם היחסי הנמוך של העובדים מעוטי השכלה בישראל לעומת פערי השכר המקובלים במדינות OECD (לוח 7)²⁰ למרות השפעת הקצבאות על ההיצע.

במקביל לשכר היחסי הנמוך של בעלי השכלה הנמוכה בישראל, בעלי השכלה גבוהה נהנים דווקא מפרמיית שכר גבוהה להשכלתם (ביחס לבעלי השכלה תיכונית), בהשוואה למקובל במדינות OECD, הן בקרב הגברים והן בקרב הנשים. ממצא זה אינו מתיישב לכאורה עם שיעור ההשתתפות הנמוך יחסית של גברים בעלי השכלה גבוהה בישראל, ומדגיש את השפעתה של מערכת ההעדפות הייחודית של האוכלוסייה הרוכשת השכלה תורנית על ההשתתפות והתעסוקה.

¹⁹ גם בהנחה שכל העובדים הלא-ישראלים הם בעלי השכלה נמוכה, פחת בעשור האחרון משקלם של בעלי השכלה נמוכה – הישראלים ולא-ישראלים – בסך התעסוקה; משמע שמשקל העובדים בעלי השכלה נמוכה פחת במקביל לירידת שכרם היחסי.

²⁰ ההשוואה הנכללת בלוח זה היא אינדיקטיבית בלבד, בשל השוני בחלקיות המשרה בין המדינות השונות. (ההשוואה היא של השכר לעובד בלי תיקון בגין חלקיות המשרה.) עם זאת, כאמור לעיל, היקף התעסוקה במשרות חלקיות בישראל דומה למקובל במדינות האחרות, ופערי השכר, בפרט בקרב הנשים, גדולים למדי.

לוח 7
השכר היחסי על פי גיל, מין ורמת השכלה: ישראל ומדינות OECD
 (אחוזים משכרם של בעלי השכלה תיכונית, 12 שנות לימוד)

מדינה	כל האוכלוסייה						נשים						גברים					
	השכלה על תיכונית		השכלה על תיכונית		השכלה על תיכונית		השכלה על תיכונית		השכלה על תיכונית		השכלה על תיכונית		השכלה על תיכונית		השכלה על תיכונית		השכלה על תיכונית	
	44-30	64-25	44-30	64-25	44-30	64-25	44-30	64-25	44-30	64-25	44-30	64-25	44-30	64-25	44-30	64-25	44-30	64-25
ישראל	160	151	59	57	169	159	42	41	157	151	66	65	66	65	66	65	66	65
ממוצע OECD ²	137	142	76	78	145	142	74	75	140	143	77	79	77	79	77	79	77	79
אוסטרליה	120	124	75	79	138	137	84	85	131	136	83	87	83	87	83	87	83	87
קנדה	66	128	79	83	138	137	69	76	128	130	81	84	81	84	81	84	81	84
דנמרק	120	124	85	86	121	124	90	89	129	132	85	87	85	87	85	87	85	87
פינלנד	139	148	95	97	139	143	98	100	149	159	91	94	91	94	91	94	91	94
צרפת	155	150	84	84	152	145	81	79	163	159	86	88	86	88	86	88	86	88
גרמניה	123	130	62	78	134	128	68	85	116	126	63	77	63	77	63	77	63	77
אירלנד	140	146	75	75	151	156	55	57	123	131	72	72	72	72	72	72	72	72
איטליה	126	127	57	58	114	115	56	61	142	138	55	54	55	54	55	54	55	54
קוריאה	134	135	80	78	164	141	75	69	129	132	90	88	90	88	90	88	90	88
הולנד	135	141	83	83	148	143	71	71	130	139	85	86	85	86	85	86	85	86
ניו זילנד	136	136	74	76	130	129	73	74	135	137	74	76	74	76	74	76	74	76
נורבגיה	132	132	90	84	138	136	88	84	134	133	89	85	89	85	89	85	89	85
פורטוגל	186	177	58	62	186	171	59	62	183	178	57	61	57	61	57	61	57	61
ספרד	141	151	77	80	148	143	66	68	139	154	76	75	76	75	76	75	76	75
שבדיה	129	130	89	89	121	125	87	89	138	136	87	87	87	87	87	87	87	87
שווייץ	151	153	76	75	151	145	80	73	133	135	77	81	77	81	77	81	77	81
בריטניה	158	157	65	65	173	173	63	68	151	149	73	73	73	73	73	73	73	73
ארה"ב	171	173	66	67	170	163	65	63	173	176	63	65	63	65	63	65	63	65

¹ בעלי 10 שנות לימוד ומטה.

² ממוצע אריתמטי של המדינות המופיעות בלוח.

המקור: ישראל – עיבודים מסקרי כוח אדם; מדינות OECD - OECD, Education at a glance, 2001.

בעוד שגובה הקצבאות ביחס לשכר הפוטנציאלי של מרבית בעלי ההשכלה הנמוכה לא גדל בעשור האחרון – ואצל האחרים הגידול היה מתון – גדלה במידה ניכרת ההסתברות לקבלת הגמלה להבטחת ההכנסה לאלו שהחליטו לא לעבוד; גידול העשוי לתרום להחלטה שלא לעבוד. כך, לדוגמה, היחס בין מספר הזוגות הנשואים שקיבלו את הגמלה למספר הגברים הנשואים שמאפייניהם האישיים תואמים את הקריטריונים הפורמליים לקבלת הבטחת ההכנסה²¹ (למעט מבחן התעסוקה, שהוא שיפוטי) ואשר לא עבדו, גדל מכ-27% בשנת 1988 ל-59% בשנת 2000. השיעור המקביל בקרב המשפחות החד-הוריות גדל באותה תקופה מ-37% ל-65% (דיאגרמה 5). מגמות אלה בהסתברות לקבלת הגמלה הגדילו בשיעור ניכר את תוחלת סכום הגמלה (מכפלת ההסתברות שאדם שאינו עובד יקבל את הגמלה בגובה הגמלה) שפרט בעל מאפיינים מתאימים המחליט לא לעבוד יכול לצפות לה.



המקור: סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החל משנת 1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו בסקרי ההוצאות, ולפיכך יש שבר בסדרה.

5. השפעת מדיניות הקצבאות ומאפיינים אחרים על הסיכויים להימצא מחוץ למעגל התעסוקה

כדי לבחון את השפעת הגמלאות להבטחת ההכנסה על התעסוקה אמדנו את השפעתם של מאפייני פרט שונים, ובהם זכאותו הפוטנציאלית לקבלת גמלה, על ההסתברות לכך שהוא לא יעבוד. לצורך זה אמדנו רגרסיות Logit שבהן המשתנה המוסבר היה

²¹ פירוט של הקריטריונים ראו להלן.

ההסתברות לא לעבוד, בכל אחת מהשנים 1988 עד 2000. לאומדן הרגרסיות השתמשנו בסקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה²². המשוואות נאמדו עבור גילאי העבודה העיקריים, תוך הפרדה בין הנשים לגברים.

אמידה בעזרת משוואות לוגיסטיות מאפשרת את אמידת השפעתו השולית של כל אחד ממאפייני הפרט, בהתחשב במאפייניו האחרים. במקרה של הזכאות הפוטנציאלית לקצבה מאפשרת שיטת האמידה לאמוד את השפעתה השולית של הזכאות, כלומר לאחר שהובאו בחשבון הפרמטרים האחרים שהיו עשויים להשפיע על השתלבותו של הפרט בשוק העבודה. בהקשר זה נזכיר כי כאשר כוללים במשוואת התעסוקה הן את רמת ההשכלה והן את העמידה בתנאים לקבלת הגמלה (למעט מבחן התעסוקה) בקרב בעלי השכלה נמוכה, ההשפעה של העמידה בתנאים היא מעבר להשפעות הביקוש החלות על כל מעוטי ההשכלה ומשקפת את אפקט ההיצע. לכן, נוסף על המשתנים המתאימים לזכאותו האפשרית של פרט לקבל קצבת הבטחת ההכנסה נכללו במשוואות גם מאפיינים שונים של הפרטים שעשויים להשפיע על הסתברות התעסוקה שלהם (השכלה, גיל, מצב משפחתי, השתייכות עדתית ודתית) ומשתנים המתארים את הכנסתו של הפרט ושל משק הבית שבו הוא חי. משמעותו של מקדם חיובי לאחד מהמשתנים היא, שערכים גבוהים יותר של המשתנה מצביעים על הסתברות גבוהה יותר לאי-תעסוקה.

א. השפעת הזכאות הפוטנציאלית לקבלת גמלה של הבטחת הכנסה על ההסתברות לעבוד

כדי שאדם שאינו עובד יהיה זכאי לקבל את הגמלה להבטחת הכנסה לאחר שפוקעת זכאותו לרמי אבטלה (אם הייתה זכאות כזאת), עליו לעמוד בשני סוגי קריטריונים: (א) לא ניתן למצוא לו תעסוקה בשכר גבוה מגודל הגמלה; (ב) הכנסתו ממקורות אחרים – הכוללים הכנסות מעבודה של אנשים אחרים במשק הבית והכנסות שאינן מעבודה – נמוכה מההכנסה הקובעת לצורך קבלת הגמלה. ההכנסה הקובעת עצמה מחושבת על פי הרכב המשפחה, וזאת בהתאם לקריטריונים לזכאות שהוגדרו בחוק הבטחת ההכנסה. לצורך האמידה הגדרנו משתנה שקיבל את הערך 1 עבור הפרטים

²² בחרנו להשתמש בסקרי הכנסות, מפני שהם מספקים נתונים על הכנסתם של הפרט ושל משק הבית שלו מעבודה ומקורות אחרים, נתונים שאין בסקר כוח אדם. לעומת זאת חסרים בסקר ההכנסות משתנים המופיעים בסקר כוח אדם – למשל השתתפות בכוח העבודה (בסקרי הכנסות לשנים 1998-2000). עבור השנים 1988-1997 נאמדה השפעתם של הגורמים השונים הן על ההסתברות להיות מחוץ לכוח העבודה והן על ההסתברות שלא לעבוד. לגבי השנים 1998-2000 נאמדו המשוואות עבור ההסתברות שלא לעבוד בלבד. במקביל, כדי לבחון את אמינות התוצאות, השתמשנו גם בסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 1990-2000. התוצאות שהתקבלו מאמידת הרגרסיות על נתוני סקר הכנסות דומות במהותן לאלו שהתקבלו מאמידה דומה על נתוני סקר כוח אדם (למעט משתני ההכנסה, שאינם מופיעים בסקרי כוח אדם), ולכן אינן מוצגות כאן.

שעומדים בקריטריון השני (בין אם הם עובדים ובין אם אינם עובדים) ואפס בכל יתר המקרים. כלומר הפרדנו בין הפרטים על סמך עמידתם בקריטריונים האדמיניסטרטיביים האובייקטיביים לזכאות לגמלה אם לא יעבדו (לוח א8)²³. רוב הגברים בקבוצה זו עובדים, אף כי ניתן להבחין בגידול של שיעור הלא-עובדים בקרבם במשך התקופה. נוסף על כך הפרדנו בין קבוצות שונות של זכאים פוטנציאליים: עולים, בעלי השכלה גבוהה לעומת בעלי השכלה נמוכה, חרדים ולא יהודים. גם כאן נמצא כי בכל הקבוצות, למעט חרדים בעלי השכלה של 13 שנות לימוד ומעלה, מרבית הגברים עובדים (לוח ב8). חשוב להדגיש כי המשתנים הספציפיים שעל פיהם חושבה הזכאות הפוטנציאלית (מבנה המשפחה, ההכנסות של פרטים אחרים במשק הבית מעבודה והכנסות משק הבית שאינן מעבודה) נכללו במשוואות בנפרד, ופירושו של דבר שהמקדם של משתנה הזכאות מצביע על ההשפעה של העמידה בקריטריון הפורמלי לקבלת הגמלה, מעבר להשפעת הרכיבים הבודדים.

באמידת הרגרסיה עבור נשים נמצא כי גם בהינתן יתר המאפיינים הייתה לזכאות הפוטנציאלית לגמלה השפעה שלילית מובהקת על הסיכוי לעבוד (דיאגרמה א6). לעומת זאת לגבי הגברים נמצא כי בסוף שנות השמונים נאמד למשתנה הזכאות הפוטנציאלית מקדם חיובי מובהק. ממצא זה מעיד שבתקופה זו גברים אשר חיו במשק בית שהכנסתו נמוכה יחסית נטו יותר מגברים אחרים לצאת לעבוד כדי לעזור בפרנסת המשפחה. לגבי תחילת שנות התשעים²⁴ נמצא כי לזכאות הפוטנציאלית לא הייתה כמעט השפעה על שיעור התעסוקה, ואילו במחצית השנייה של העשור הייתה לה

²³ כאמור, זכאי פוטנציאלי שאינו עובד צריך, כתנאי לקבלת הגמלה, גם להימצא על ידי שירות התעסוקה כ"בלתי ניתן להשמה בעבודה".

²⁴ בשנים 1990 ו-1991 – שנות העלייה הגדולה – נמצא כי לזכאות האפשרית לקצבה השפעה שלילית על הסיכוי לעבוד. ממצא זה נובע בחלקו ממשקלם הגבוה של העולים שנמצאו בארץ תקופה קצרה בלבד: רוב העולים לא עבדו בשנים אלו, ורובם היו זכאים לקצבה. כך, למשל, אומדן נפרד לעולים ותיקים עבור 1990 הראה כי אצל העולים הזכאות האפשרית לקצבה הביאה לסיכוי גבוה פי חמישה משל לא זכאים שלא לעבוד, וזאת נוסף על ההשפעה שהייתה לעצם היותם עולים.

**לוח א8'
מאפייני אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאליים לקבלת גמלה להבטחת הכנסה,
על פי הקריטריון לזכאותם, 1988 עד 2000
(אחוזים)**

	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988
שיעור הגברים המועמדים מכלל הגברים	30.9	41.8	42.8	43.3	46.6	47.4	48.7	49.5	48.9	48.4
מתוכם: הורה יחיד	3.8	3.8	2.0	2.4	1.2	1.9	1.7	1.9	1.4	1.5
נשוי בלי ילדים	8.1	9.8	10.4	10.0	10.0	8.5	9.6	8.4	8.3	10.0
נשוי עם ילד אחד	17.4	19.4	17.6	21.1	20.3	21.5	20.0	17.3	16.7	16.8
נשוי עם שני ילדים או יותר	70.0	67.0	70.3	66.4	68.6	68.1	68.7	72.3	73.5	71.7

¹זכאים פוטנציאליים הם פרטים שמאפייני משק הבית שלהם מאפשרים קבלת גמלה להבטחת הכנסה אם לא יעבדו ויוכרו על ידי שירות התעסוקה כ'בלתי ניתנים להשמה בעבודה'.

²חול מ-1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו עם סקרי ההוצאות, ולפיכך יש שבר בסדרה. המקור: עיבודים מסקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 8'
זכאים פוטנציאליים שאינם עובדים, על פי קבוצת ההשכלה, 1988 עד 2000
 (שיעור הלא-העובדים מכלל הזכאים הפוטנציאליים בקטגוריה)

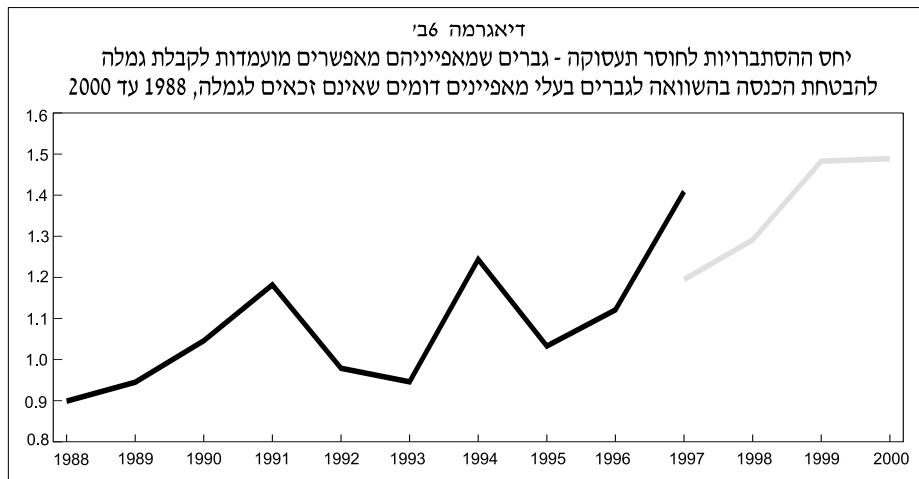
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000					
	מדגם	חדש	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000			
ההשכלה – שנות לימוד																																	
10-0	27.2	31.0	29.1	30.2	20.1	15.4	14.9	18.9	20.1	16.3	18.4	16.3	20.1	16.3	18.4	16.3	20.1	16.3	18.4	16.3	18.4	16.3	18.4	16.3	18.4	16.3	18.4	16.3	18.4	16.3	18.4		
12-11	15.5	19.5	13.8	12.8	10.5	8.8	8.2	8.9	6.4	8.4	7.8	8.4	6.4	8.4	7.8	8.4	6.4	8.4	7.8	8.4	7.8	8.4	7.8	8.4	7.8	8.4	7.8	8.4	7.8	8.4	7.8	8.4	
13+	9.8	12.5	12.1	12.2	9.2	8.5	5.2	8.7	9.0	12.7	18.7	12.7	9.0	12.7	18.7	12.7	9.0	12.7	18.7	12.7	18.7	12.7	18.7	12.7	18.7	12.7	18.7	12.7	18.7	12.7	18.7	12.7	18.7
13+ חרדים	81.5	71.9	76.3	72.6	68.3	73.4	63.4	78.5	71.8	79.1	71.7	79.1	71.8	79.1	71.7	79.1	71.8	79.1	71.7	79.1	71.7	79.1	71.7	79.1	71.7	79.1	71.7	79.1	71.7	79.1	71.7	79.1	
לא יהודים	20.8	25.1	21.0	23.5	14.4	12.1	12.2	20.0	17.6	14.3	14.0	14.3	17.6	14.3	14.0	14.3	17.6	14.3	14.0	14.3	14.0	14.3	14.0	14.3	14.0	14.3	14.0	14.3	14.0	14.3	14.0	14.3	
עולים	26.6	25.2	28.6	26.5	21.3	20.1	17.3	19.8	20.2	29.0	45.8	29.0	20.2	29.0	45.8	29.0	20.2	29.0	45.8	29.0	45.8	29.0	45.8	29.0	45.8	29.0	45.8	29.0	45.8	29.0	45.8	29.0	45.8
סך הכול	31.2	32.4	35.4	35.8	31.5	29.0	29.4	30.4	30.2	31.1	34.1	31.1	30.2	31.1	34.1	31.1	30.2	31.1	34.1	31.1	34.1	31.1	34.1	31.1	34.1	31.1	34.1	31.1	34.1	31.1	34.1	31.1	34.1

¹ זכאים פוטנציאליים הם פרטים שמאפייני משק הבית שלהם מאפשרים קבלת גמלה להכנסת הכנסה אם לא יעבדו ויוכרו על ידי שירות התעסוקה כ"בלתי ניתנים להשמה בעבודה".

² החל מ-1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו עם סקרי הוצאות, ולפיכך יש שבר בסדרה.
 המקור: עיבודים מסקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



המקור: סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החל משנת 1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו בסקרי ההוצאות, ולפיכך יש שבר בסדרה.



המקור: סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החל משנת 1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו בסקרי ההוצאות, ולפיכך יש שבר בסדרה.

השפעה שלילית מובהקת וגדלה על שיעור זה – אף על פי ששיעור האבטלה היה נמוך מאשר בתחילת התקופה (דיאגרמה ב'6). שינוי כיוון ההשפעה במשך התקופה עשוי להעיד, בין היתר, על יתר קלות לקבל גמלה או על התגברות המודעות של המועמדים לזכותם לגמלה. מכל מקום, על פי ממצאינו עצם הזכאות לגמלה מהווה תמריץ גדל והולך שלא לעבוד.

כשמחלקים את המועמדים לזכאות לקבוצות מוצאים כי לזכאות הפוטנציאלית לגמלה הייתה בסוף שנות התשעים השפעה שלילית גדולה במיוחד על ההסתברות לעבוד של גברים בעלי השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד), של גברים חרדים ושל עולים (לוח א'9). בתחילת שנות התשעים הייתה לזכאות הפוטנציאלית השפעה חיובית על החלטתם של גברים מעוטי השכלה לעבוד, ופירושו של דבר שגברים מעוטי השכלה שהכנסת משק הבית שבו הם חיים נמוכה יחסית נטו לצאת לעבוד יותר מגברים מעוטי השכלה אחרים (דיאגרמה א'7). במחצית השנייה של העשור התהפכה ההשפעה, והזכאות הפוטנציאלית לקבלת קצבה היוותה עבור גברים מעוטי השכלה תמריץ שלילי הולך וגדל לעבודה. עבור הגברים החרדים היוותה הזכאות הפוטנציאלית לקבלת גמלה תמריץ שלילי לעבודה לאורך כל שנות התשעים.²⁵ לעומתם, השפעתה של הזכאות האפשרית על החלטתם של גברים משכילים (לא חרדים) לעבוד הייתה חיובית ברוב השנים, אף כי היו שנים בודדות שבהן נאמדה השפעה שלילית נמוכה²⁶ (דיאגרמה ב'7).

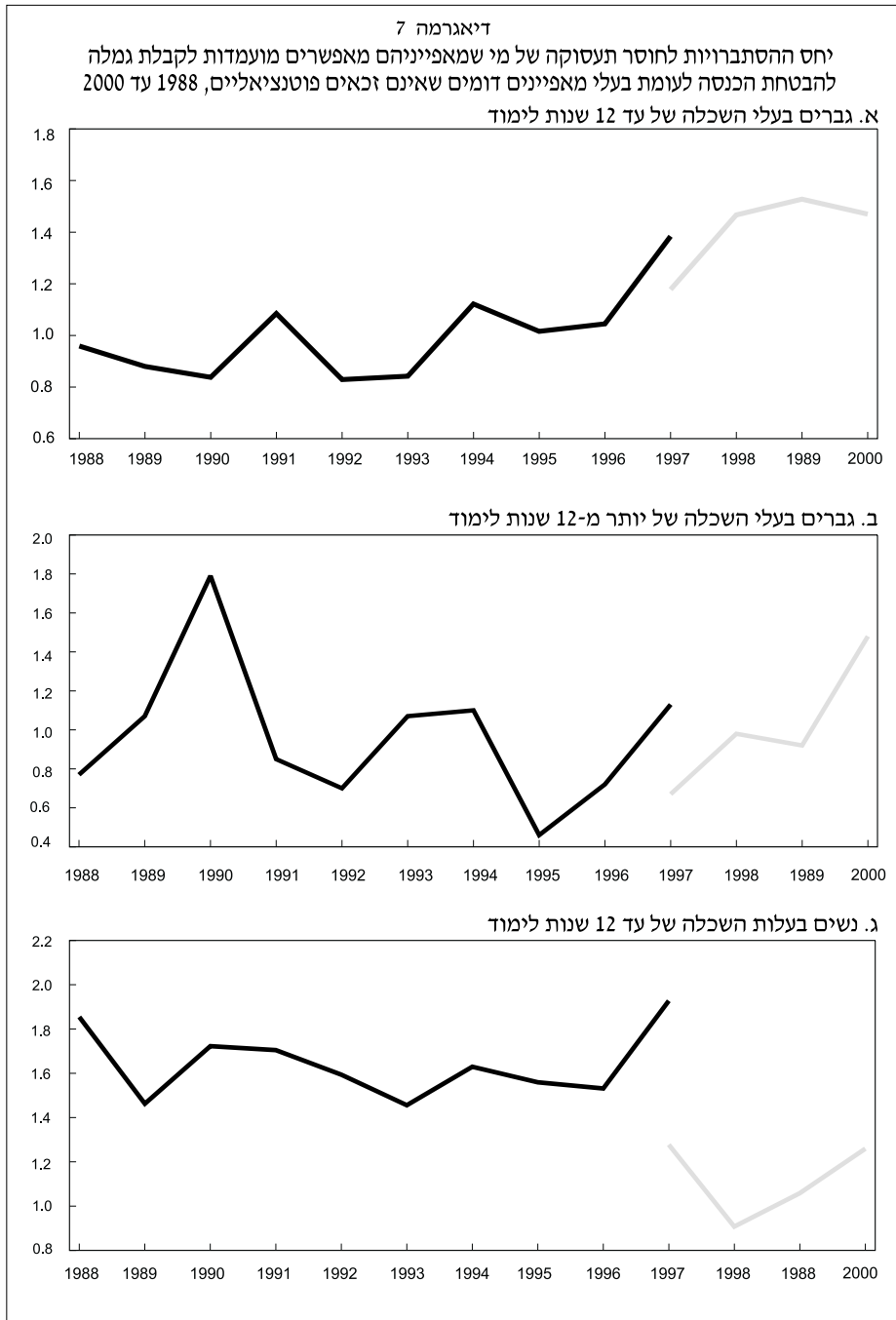
אשר לנשים – לזכאות הפוטנציאלית לגמלה הייתה השפעה שלילית על סיכויי ההשתתפות והתעסוקה של נשים מעוטות השכלה ושל עולות (לוח ב'9), ופירושו של דבר שנשים מעוטות השכלה אשר מאפייני משק ביתן מאפשרים את קבלת הגמלה נטו לעבוד פחות מנשים בעלות מאפיינים דומים החיות במשקי בית שמאפייניהם אינם מאפשרים זאת (דיאגרמה ג'7). בקרב הנשים בעלות השכלה גבוהה היוותה הזכאות הפוטנציאלית לקבלת הגמלה תמריץ שלילי לעבודה בראשית העשור, אך במהלכו נחלשה השפעה זו.

ב. השפעת ההכנסה על ההסתברות לעבוד

אחד המשתנים המרכזיים המשפיעים השפעה שלילית על ההסתברות שפרט יעבוד או ישתתף בכוח העבודה הוא הכנסות משק הבית שבו הוא מתגורר (אפקט העושר).

²⁵ ייתכן שההשפעה הגדולה בקרב החרדים משקפת גם את הדמיון בין הקריטריונים לקבלת קצבת "תורתו אומנותו" ממשרד הדתות לקריטריונים לקבלת הגמלה להבטחת הכנסה, אף שישנם גם מספר הבדלים ביניהם.

²⁶ השפעתה השלילית החזקה של הזכאות האפשרית על החלטתם של גברים משכילים (לא חרדים) לעבוד בשנת 1990 נובעת ככל הנראה ממשקלם הגבוה של עולים בעלי השכלה גבוהה ומשיעור התעסוקה הנמוך שלהם בשנה זו, שהייתה הראשונה לאחר עלייתם.



המקור: סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החל משנת 1997 הורחבו סקרי ההכנסות ושולבו בסקרי ההוצאות, ולפיכך יש שבר בסדרה.

**לוח 9א'
הסיכוי להיות לא-מועסק (האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים – 25-54),
1989 ו-2000**

הרצת מודל LOGIT, לא מועסק = 1

2000		1989		
יחס	יחס	יחס	יחס	
ההסתברויות	המקדם	ההסתברויות	המקדם	
	-1.301		-2.069	החותר
				הזכאות הפוטנציאלית לקבלת גמלה
				להבטחת הכנסה
1.46	0.376	0.88	-0.128	בעל השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד)
¹ 1.47	0.383	1.07	0.071	בעל השכלה גבוהה (13 שנות לימוד ומעלה)
1.37	0.317	1.40	0.339	שייך למשק בית חרדי
1.74	0.551			עולה
				ההכנסות
0.97	-0.036	0.99	-0.013	הכנסה מעבודה
				הכנסה מהון, מפנסיות, מהעברות מחו"ל
1.19	0.172	1.41	0.347	ומתמיכות
1.27	0.237	1.43	0.358	ההכנסות מביטוח לאומי
				ההשכלה (בהשוואה לבעל 11-12 שנות לימוד)
3.58	1.274	3.61	1.283	8-0 שנות לימוד
1.97	0.677	2.20	0.789	10-9 שנות לימוד
0.64	-0.444	¹ 1.03	0.029	15-13 שנות לימוד (לא חרדי)
0.60	-0.514	0.80	-0.230	+16 שנות לימוד (לא חרדי)
1.93	0.658	0.83	-0.183	שייך למשק בית חרדי, בעל 15-13 שנות לימוד
2.44	0.892	4.59	1.524	שייך למשק בית חרדי, בעל +16 שנות לימוד
6.70	1.901	4.44	1.490	שייך למשק בית חרדי
				הגיל (בהשוואה לגילאי 34-44)
1.40	0.336	1.78	0.577	גילאי 25-29
0.94	-0.062	1.49	0.396	גילאי 30-34
1.32	0.276	1.17	0.156	גילאי 45-54
				המצב המשפחתי (בהשוואה לרווק)
0.29	-1.254	0.45	-0.799	נשוי
0.65	-0.436	0.83	-0.183	גרוש/אלמן/חי בנפרד

**לוח 9א' (המשך)
הסיכוי להיות לא-מועסק (האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים – 25-54),
1989 ו-2000**

2000		1989		
יחס ההסתברויות	המקדם	יחס ההסתברויות	המקדם	
מספר הילדים (בהשוואה ל-0 ילדים)				
0.90	-0.101	0.83	-0.189	ילד אחד
0.78	-0.253	0.67	-0.394	2 ילדים
0.74	-0.306	0.64	-0.442	3 ילדים
0.61	-0.488	0.57	-0.563	4-5 ילדים
0.64	-0.454	0.45	-0.797	6 ילדים או יותר
העולים				
				עולה בעל השכלה גבוהה:
0.74	-0.308			שעלה בין 1990 ל-1991
2.27	0.820			שעלה לאחר 1992
				עולה בעל השכלה נמוכה:
0.79	-0.238			שעלה בין 1990 ל-1991
0.79	-0.231			שעלה לאחר 1992
המוצא (בהשוואה ליהודי שהוא דור שני לילידי הארץ)				
1.21	0.194	1.23	0.210	ארצות המערב, דור ראשון או שני
0.91	-0.098	1.28	0.250	ארצות המזרח, דור ראשון או שני
1.68	0.518	1.45	0.370	לא יהודי שאינו עולה

⁽¹⁾ במרבית השנים היה יחס ההסתברויות קטן מאחת. (ראו דיאגרמה 7-ב').
המקור: עיבודים מסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הכנסות אלו יש להפריד להכנסה מעבודה ולהכנסה אחרת, משום שההכנסה מעבודה של שאר הפרטים במשק הבית משקפת, נוסף על השפעת העושר, גם את המתאם בין השכלת בני המשפחה ואת המתאם בין תכונות אחרות (בלתי נמדדות) המשפיעות על ההסתברות לעבוד. לפיכך צפוי שהכנסה ממקורות שאינם מותנים בעבודה תהווה תמריץ שלילי להשתתפות ולתעסוקה, בעוד שלגבי הכנסות מעבודה לא ניתן לצפות מראש את כיוון ההשפעה שיימדד.

משתני ההכנסה שהשפעתם נאמדה הם ההכנסה מעבודה שכירה של שאר משק הבית, ההכנסה המשפחתית מעסק ומהון והקצבאות והתמיכות ממוסדות (כולל תמיכות ממשלתיות אך למעט קצבאות המותנות בהיקף העבודה). אמידת משתני ההכנסה מאפשרת לאמוד את השפעתו השולית של שקל נוסף בהכנסת משק הבית על

לוח 9'
הסיכוי להיות לא-מועסקת (האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים – 25-54),
2000 - 1989

הרצת מודל LOGIT, לא מועסקת = 1

2000		1989		
יחס ההסתברויות	המקדם	יחס ההסתברויות	המקדם	
	-1.651		-2.366	החותר
				הזכאות הפוטנציאלית לקבלת גמלה להבטחת הכנסה
1.26	0.231	1.46	0.381	בעלת השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד)
1.21	0.191	1.42	0.352	בעלת השכלה גבוהה (13 שנות לימוד ומעלה)
1.00	-0.001	0.69	-0.367	שייכת למשק בית חרדי
1.58	0.460			עולה
				ההכנסות
1.00	0.003	1.01	0.010	הכנסה מעבודה
1.06	0.061	1.04	0.035	הכנסה מהון, מפנסיות, מהעברות מחו"ל ומתמיכות
1.18	0.165	1.39	0.329	הכנסות מביטוח לאומי
				ההשכלה (בהשוואה לבעלת 11-12 שנות לימוד)
3.82	1.341	3.49	1.251	8-0 שנות לימוד
1.90	0.641	2.00	0.693	10-9 שנות לימוד
0.44	-0.825	0.48	-0.744	15-13 שנות לימוד (לא חרדית)
0.33	-1.112	0.48	-0.740	+16 שנות לימוד (לא חרדית)
0.52	-0.661	0.89	-0.112	שייכת למשק בית חרדי, בעלת 13-15 שנות לימוד
0.18	-1.720	0.54	-0.612	שייכת למשק בית חרדי, בעלת +16 שנות לימוד
1.60	0.469	1.35	0.297	שייכת למשק בית חרדי
				הגיל (בהשוואה לגילאי 34-44)
1.99	0.688	2.55	0.938	גילאי 29-25
1.24	0.218	1.41	0.344	גילאי 34-30
1.33	0.284	1.15	0.139	גילאי 54-45
				המצב המשפחתי (בהשוואה לרווקה)
1.24	0.211	3.43	1.232	נשואה
1.38	0.321	2.26	0.814	גרושה/ אלמנה/חיה בנפרד

**לוח 9ב' (המשך)
הסיכוי להיות לא-מועסקת (האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים – 25-54),
2000 - 1989**

2000		1989		
יחס	המקדם	יחס	המקדם	
ההסתברויות	ההסתברויות	ההסתברויות	ההסתברויות	
מספר הילדים (בהשוואה ל-0 ילדים)				
				ילד אחד
1.11	0.102	0.99	-0.007	
1.35	0.298	1.00	0.001	2 ילדים
1.68	0.518	1.46	0.377	3 ילדים
2.63	0.969	1.36	0.305	4-5 ילדים
2.77	1.018	2.06	0.721	6 ילדים או יותר
עולות				
עולה בעלת השכלה גבוהה:				
1.11	0.105			שעלתה בין 1990 ל-1991
3.14	1.143			שעלתה לאחר 1992
עולה בעלת השכלה נמוכה:				
0.67	-0.406			שעלתה בין 1990 ל-1991
1.12	0.116			שעלתה לאחר 1992
המוצא (בהשוואה ליהודיה שהיא דור שני לילידי הארץ)				
0.81	-0.209	0.90	-0.106	ארצות המערב, דור ראשון או שני
1.07	0.070	1.14	0.131	ארצות המזרח, דור ראשון או שני
5.21	1.651	4.31	1.460	לא יהודייה שאינה עולה

המקור: עיבודים מסקרי הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

החלטתו של פרט לעבוד. שני המשתנים האחרונים נמצאו בעלי השפעה שלילית מובהקת על הסיכוי להיות מועסק, גם בקרב הנשים וגם בקרב הגברים. לעומתם הייתה השפעתה של ההכנסה מעבודה של שאר משק הבית בכיוונים משתנים משנה לשנה.

ג. השפעתם של מאפייני הפרט על ההסתברות לעבוד או להשתתף

השפעתם של המשתנים הסוציו-דמוגרפיים על התעסוקה על פי המשוואות בלוחות 9א' ו-9ב' דומה לזו שהתקבלה במחקרים דומים בעבר, ואינה מצביעה על היפוך של קשרים אלה כתוצאה מהכללת משתני ההכנסה והזכאות הפוטנציאלית. הסיכוי להיות מועסק גדל ככל שעולה רמת השכלה, בכל קבוצות האוכלוסייה שאינן בעלות השכלה תורנית – נשים, גברים, ותיקים, עולים ותיקים ועולים חדשים. סיכויי התעסוקה הגבוהים יותר של בעלי השכלה גבוהה שאינה תורנית משקפים סיכוי גבוה

יותר להשתתף בכוח העבודה וסיכויים נמוכים יותר לאבטלה. שיעורי התעסוקה וההשתתפות נמוכים במידה משמעותית אצל גברים השייכים למשקי בית חרדיים. נטייתן של אימהות לילדים לעבוד פחותה, כצפוי, מזו של נשים בעלות מאפיינים דומים שאינן אימהות²⁷, וככל שגדל מספר הילדים קטן גם אחוז הנשים שעובדות. ההסתברות היחסית לאי-תעסוקה של אימהות במשפחות עם 4 ילדים ויותר גדלה לאורך העשור, בעוד שבזו של אימהות במשפחות קטנות יותר לא נרשמה מגמה ברורה. בניגוד לאימהות, הסיכויים של אבות לילדים לעבוד גבוהים מאלה של גברים בעלי מאפיינים דומים שאינם אבות לילדים. בראשית העשור גדלה ההסתברות לתעסוקה ככל שגדל מספר הילדים, אך מגמה זו התמתנה מאוד בסוף העשור; ההסתברות היחסית לתעסוקה של אבות לשני ילדים ויותר מושפעת רק במעט ממספר הילדים. השתנות הקשר בין מספר הילדים לתעסוקה במשך העשור עשויה לשקף את השפעת השינוי במבנה קצבאות הילדים. הממצאים מתיישבים עם ההשערה כי ההחלטה להשתתף היא החלטה משותפת לשני בני הזוג, כך שההשתתפות הרבה יותר של האבות מפצה על שיעור השתתפות הנמוך יחסית של האימהות. עם זאת, האפקט האמור קטן יותר במשפחות מרובות ילדים.

העולים חולקו לארבע קבוצות: הופרד בין העולים לפי הוותק שלהם בארץ דהיינו בין עולי 1990-1991 (להלן "עולים ותיקים") לבין העולים שעלו ב-1992 ואילך (להלן "עולים חדשים"). נוסף על כך הופרד בין עולים בעלי השכלה על תיכונית (להלן "עולים משכילים") לבין שאר העולים. לגבי הנשים העולות נמצא כי בקרב בעלות ההשכלה הגבוהה ההסתברות לתעסוקה נמוכה מזו של וותיקות בעלות מאפיינים דומים (בפרט בקרב העולות שהגיעו לישראל לאחר 1992). לגבי הגברים נמצא כי ברוב השנים ההסתברות של העולים (הן הוותיקים שבהם והן החדשים) להשתתף ולעבוד נמוכה יותר מזו של ותיקים בעלי מאפיינים דומים, אך הפער בין העולים לוותיקים מצטמצם ככל שגדל הוותק בארץ, ובשנים האחרונות הוא אף התהפך לגבי כל קבוצות העולים, פרט לעולים חדשים בעלי השכלה גבוהה. שיעור התעסוקה הנמוך יחסית של העולים המשכילים משקף ככל הנראה את שחיקת הונם האנושי ואת הצורך בהתאמתו לשוק העבודה הישראלי.

השתייכות למשק בית חרדי נמצאה כבעלת השפעה ניכרת על הנטייה לאי-תעסוקה הן אצל נשים והן, במיוחד, אצל גברים. עם זאת, השפעת ההשכלה שונה באורח ניכר בין הגברים החרדים לנשים החרדיות: בעוד שלגבי הגברים השפעתה של תוספת השכלה על הנטייה לעבוד הייתה שלילית והתחזקה במהלך התקופה, ההשפעה בקרב הנשים הייתה חיובית. ממצא זה נובע מסוג ההשכלה הנרכשת: בעוד שגברים חרדים רוכשים השכלה תורנית בעיקר לשם עצם הלימוד, הנשים החרדיות רוכשות השכלה

²⁷ לגבי חלק מהשנים נמצא כי הסיכוי של אימהות לילד אחד לעבוד דווקא גבוה מזה של נשים בעלות מאפיינים דומים שאינן אימהות.

גבוהה בעיקר כדי לשפר את מעמדן בשוק העבודה. יתר על כן, נשים חרדיות שאינן מתכוונות לעבוד מלכתחילה אינן רוכשות כלל השכלה גבוהה, ותופעה זו התעצמה בעשור האחרון. נטייתן של הנשים הלא-יהודיות להימצא מחוץ לכוח העבודה גבוהה במידה ניכרת מזו של היהודיות.

6. מדיניות לעידוד התעסוקה במדינות OECD והערכת המדיניות בישראל

ההשפעה השלילית של מדיניות הקצבאות על שיעורי התעסוקה בישראל, מעלה את הצורך לשקול צעדי מדיניות חלופיים, ולצורך זה ראוי לבחון את ניסיוןן של מדינות OECD שהתמודדו בשנים האחרונות עם בעיות דומות. בשנות התשעים התגבשה במדינות המפותחות ההכרה שכדי לטפל בעלייה הניכרת של שיעורי האבטלה וירידת שיעורי התעסוקה של קבוצות שונות באוכלוסייה אין די במדיניות מקרו-כלכלית ודרושה מדיניות ממוקדת שתעודד את התעסוקה באמצעות שינויים מבניים (OECD, 1977). הכרה זו נבעה בעיקר מהעובדה שמשקל המובטלים במשך תקופה ארוכה בסך המובטלים עלה במידה ניכרת בשנות השמונים ולא ירד גם בשנות התשעים, ובקרב מגזרים שלמים באוכלוסייה נצפו שיעורי תעסוקה נמוכים גם בתקופות של צמיחה כלכלית (OECD, 1995). קבוצות האוכלוסייה שבקרבן נמצאה רמת תעסוקה נמוכה (וחלקן חופפות זו לזו) הן:

- (1) בעלי פוטנציאל השתכרות נמוך – כלומר, אלו שצפוי להם שכר נמוך גם אם יועסקו (בעיקר צעירים בראשית דרכם בשוק העבודה ובעלי השכלה מועטה²⁸);
- (2) אלו שגם בלי לעבוד מובטחת להם הכנסה גבוהה – על בסיס עבודתם בעבר (בעיקר מבוגרים מעל גיל 55 ומובטלים ששכרם בעבודתם האחרונה היה גבוה);
- (3) הזכאים להכנסות והטבות שונות מהמדינה עקב הכנסתם הנמוכה או העדר תעסוקה, אשר יפסידו הטבות אלה אם יתחילו לעבוד (משפחות חד-הוריות, מוגבלים פיסית ומקבלי קצבאות להבטחת ההכנסה).

ניתוח הגורמים לירידת שיעורי התעסוקה בקרב קבוצות אלה הצביע על מספר גורמים עיקריים, שחלקם קשורים ישירות לצעדי מדיניות שנקטו בעבר במדינות המפותחות והשפיעו הן על הביקוש לעובדים מקבוצות אלה והן על היצע העבודה שלהם. סיכום השפעתם של משתנים אלה (שיפורטו להלן) הוא שתפוקתם השולית הצפויה הייתה נמוכה מהעלות שהמעסיק היה צריך לשאת בה בגין העסקתם (כולל השכר), ואילו השכר שהם יכלו לצפות לו היה נמוך מהכנסתם האלטרנטיבית בלא עבודה. מצב זה החמיר ככל שהתארכה תקופת חוסר התעסוקה של האדם, בגלל שחיקת הונו האנושי (הניסיון) שרכש בתקופת עבודתו וכן בגלל פיתוח הרגלים והתנהגות המקשים על השתלבות בשוק העבודה בעתיד. יתר על כן, שיעור המס

²⁸ המיתאם החיובי בין השכלה לתעסוקה אינו מצביע בהכרח על סיבתיות. סביר כי בחלק מהמקרים פרטים שאינם מתכוונים לעבוד מלכתחילה גם לא ישקיעו בהשכלה.

האפקטיבי הניצב בפני מקבלי גמלאות ששקלו לעבוד היה גבוה מאוד, בשל שחיקת ההטבות עם עליית השכר, ולכך הייתה השפעה שלילית על היקף העבודה של הזכאים לקצבאות ועל רצונם להתקדם. הבעיה החריפה במדינות רבות, שבהן חוק שכר מינימום אפקטיבי צמצם מאוד את אפשרות העסקתם של אותם עובדים שהונם האנושי נשחק (או טרם נצבר, במקרה של צעירים) ברמות שכר נמוכות (שיתאמו את תפוקתם השולית) ובשל עלויות קבועות ניכרות להעסקת עובדים, שהגבילו את התרחבות התעסוקה במשרות חלקיות.

המדיניות: כדי להתמודד עם הבעיה גיבשו מדינות OECD באמצע שנות התשעים את ה-jobs strategy – תוואי מדיניות שעיקרו מעבר ממדיניות פסיבית (דמי אבטלה ועידוד פרישה מוקדמת) למדיניות אקטיבית לעידוד השתלבות פרטים שאינם עובדים במגלגל התעסוקה (OECD, 1999). אמנם קובעי המדיניות הבינו שהפתרון לטווח ארוך קשור בעיקר לחינוך והכשרת עובדים, אך חומרת הבעיה דרשה גם טיפול בטווח הקצר, גם משום שחלק מהנזק הנגרם לתעסוקה העתידית של המובטל בעטיה של אי-תעסוקה מתמשכת אינו הפיך. לחוסר תעסוקה מתמשך בקרב קבוצות מוגדרות יש גם השלכות על הרקמה החברתית, שגם אותן ביקשה המדיניות למנוע. בפרט – נמצאו השפעות אי-תעסוקה מתמשכת של הורים על השתלבות ילדיהם בשוק העבודה – תופעה שהביאה להתמדת חוסר התעסוקה על פני דורות.

עיקר המדיניות מתבסס על סבסוד תעסוקה המביא להפחתת עלות ההעסקה של עובדים למעסיק (במיוחד ברמות השכר הנמוכות), או להגדלת ההכנסה הפנויה של העובד (בעיקר אם שכרו נמוך). כן הופחת שיעור הקיזוז מהקצבאות עם גידול השכר. במקביל ננקטו צעדים שנועדו להקשות על פרטים לא-מועסקים את קבלתן של קצבאות שונות מהמדינה²⁹ (לוח 10) ולהכשירם לעבודה במקרה הצורך. מעצבי המדיניות הכירו בהשלכות השליליות של מדיניות כזו – גם אם היא אפקטיבית בהשגת מטרתה – על מספר שעות העבודה והיקף התעסוקה בקבוצות שאינן נהנות ממנה ישירות אך משלמות את עלותה; ככל שהתפלגות השכר שוויונית יותר עלות המדיניות תהיה גדולה יותר – משום שאחוז גדול יותר של העובדים (כולל אלה שעבדו גם ללא התכנית) ייהנה מההטבות – ולכן השפעתה השלילית על התעסוקה של בעלי שכר גבוה יותר תתעצם (Bassanini et. al., 1999). למרות הכרה זו, ההערכה הייתה שבטווח הארוך עדיף לסייע להשתלבות של האוכלוסיות החלשות בתעסוקה, ואילו האוכלוסיות החזקות, שגמישות שוק העבודה עבורן גבוהה יותר, "יסתדרו בעצמן". נוסף על כך בחרו חלק מהמדינות לייחד את הזכאות להטבות התכנית לפרטים שלא עבדו במשך תקופה ארוכה יחסית, ובכך לצמצם את ההשפעות השליליות על קבוצות אחרות.

²⁹לניתוח תרומתה של הקשחת הקריטריונים ראו OECD, 1999a.

לוח 10
המדיניות לעידוד התעסוקה במדינות OECD, 1997 ואילך

המדינות	המדיניות
ארה"ב, בריטניה, ספרד, יפן	סבסוד שכר לעובד
ארה"ב, בריטניה, דנמרק, איטליה, אוסטרליה, יוון	סובסידיה/זיכוי מס מעסיקים
בריטניה, קנדה, ניו-זילנד, ארה"ב, הולנד, אוסטרליה	האטת שחיקת הקצבאות (הפחתת שיעור המס האפקטיבי)
בריטניה, ניו-זילנד, בלגיה	התניית דמי האבטלה בהכשרה מקצועית או בפעילות התנדבותית
צרפת, גרמניה, ישראל	האטה בשחיקת דמי האבטלה וזכויות למי שעובד תקופה קצרה
בריטניה, צרפת, גרמניה, אוסטרליה, יוון	תשלום דמי אבטלה גם לעובדים מספר שעות מועט
קנדה, ניו-זילנד, הולנד, בלגיה, דנמרק, איטליה, גרמניה, פינלנד, יפן, אוסטרליה, ישראל	הקשחת התנאים למתן דמי אבטלה
צרפת, קנדה, ניו-זילנד, הולנד, בלגיה, דנמרק, איטליה, אוסטרליה, גרמניה, פינלנד, ספרד, יפן, אוסטרליה, יוון	הפחתת שיעורי המס
צרפת, דנמרק, אוסטרליה, יוון	קיצור שבוע העבודה תוך סבסוד
גרמניה, אוסטרליה, יפן, דנמרק, יוון	תכנית השמה

המקור: מבוסס על הנתונים שהופיעו ב-OECD Economic Survey למדינות השונות בשנים 2000 ו-2001, סקירות של קרן המטבע הבין-לאומית על המדינות הרלוונטיות בשנים 1999-2001 ו-OECD Economic Outlook ו-OECD Employment Outlook בשנים 1998-2001.

כיוון שבכל המדינות שהפעילו מדיניות של סבסוד תעסוקה משולם שכר מינימום ברוטו (שלא הופחת), ורוב צעדי המדיניות הופעלו רק עבור עובדים בשכר מינימום או קרוב מאוד אליו – סבסוד השכר והתעסוקה לא לחץ על השכר (לעובד) כלפי מטה, וכך גם הפחתות המס על העובדים ברמות השכר הנמוכות. במקרים שבהם המדיניות מורחבת לרמות שכר גבוהות יותר (למשל בצרפת – עד שכר של 180% משכר המינימום) תיתכן גם השפעה שלילית על השכר.

א. צעדים שנקטו במסגרת מדיניות התעסוקה האקטיבי

- הקשחת התנאים לקבלת דמי אבטלה (צמצום התקופה, תקופת אכשרה, בסיס דמי האבטלה, חיוב לחפש תעסוקה). במדינות רבות נמצאה חפיפה חלקית בין תשלומי

דמי האבטלה לתשלומי הבטחת ההכנסה הנהוגים בישראל, וההקשחה חלה גם על תשלומים אלה.

- הפחתת תשלומי המעסיקים למוסד לביטוח הלאומי.
- הפחתת שיעורי המס ברמות השכר הנמוכות.
- מתן סיוע ממוקד למעסיקים המגייסים עובדים נוספים.
- סיוע למובטלים החוזרים למעגל התעסוקה.
- הכשרה מקצועית (שוברים, הכשרה במפעלים).
- התייעלות בשירותי התעסוקה (ביזור, הפרטה, התמקדות).
- עידוד הקמת עסקים קטנים על ידי מובטלים.
- פתיחת מקומות עבודה זמניים בשירותים הציבוריים – לרוב כתנאי לקבלת דמי אבטלה.

ב. צעדים משלימים

- עידוד צמצום היקף שעות העבודה השבועיות.
- עידוד תעסוקה במשרות חלקיות.
- הקלה על תעסוקה זמנית במגזר הפרטי ובאמצעות חברות כוח אדם.

בסוף שנות התשעים, במקביל להפעלת המדיניות האקטיבית לעידוד התעסוקה, אכן הייתה האצה ניכרת בגידול התעסוקה במדינות OECD. תרמה לכך בעיקר ההאצה בצמיחה, אך ברוב המדינות יש עדויות ישירות ועקיפות להשפעה חיובית ומשמעותית של התכניות על התעסוקה וההכנסות בקבוצות היעד – בעיקר בעשירונים השני והשלישי (OECD, 1999). גם ההשפעה על סך התעסוקה היא, ככל הנראה, חיובית, אך, כצפוי, קטנה מההשפעה על קבוצת היעד. לעת עתה קשה לשפוט את יעילותה של מדיניות התעסוקה האקטיבית, שכן חלק מהתכניות הופעלו רק בשנת 1999 או בשנת 2000. הירידה באבטלת הצעירים – שלגביהם הופעלה המדיניות באינטנסיביות הרבה ביותר – הייתה מהירה מהירידה הכוללת באבטלה. לעומת זאת, משקל המובטלים 12 חודשים או יותר בסך המובטלים ירד משמעותית רק בחלק מהמדינות (בריטניה, פורטוגל, דנמרק, הולנד ונורבגיה); בשאר המדינות קצב ירידתה של האבטלה הכרונית דמה לקצב הירידה של האבטלה בכללותה (OECD, 2000). אין עדיין נתונים על התפתחות התעסוקה על פי השכלה במשך התקופה. לליברליזציה בהסדרי התעסוקה הזמנית הייתה השפעה חשובה, ונמצא כי במדינות שפתחו אפשרות זו לראשונה (למשל איטליה וספרד), רוב גידולה של התעסוקה, היה בעבודות זמניות. עם זאת, הגבלת הליברליזציה למשרות לא קבועות יוצרת דואליות בעייתית בשוק העבודה. מפאת קוצר הזמן מאז הפעלתן של התכניות אי אפשר לראות בבירור את הביטוי התקציבי שלהן, במיוחד בשל הקשר השלילי בין מחזור העסקים להוצאה

הנדרשת. נוסף על כך מוקדם עדיין לקבוע אם יש לתכניות השפעה דינאמית – כלומר, אם מקבלי ההטבות רוכשים ניסיון ומתקדמים לרמות שכר גבוהות יותר, או נותרים ברמות שכר המחייבות את המשך הסיוע.

לעומת ההישגים בתעסוקה, חשוב להזכיר כי מדיניות סבסוד התעסוקה אינה יעילה ככלי למלחמה בעוני אם אינה ממוקדת במשקי הבית העניים (למשל: הטבות מס אוניברסליות והפחתת תשלומי הביטוח הלאומי). זאת משום שרובם המכריע של העובדים בשכר נמוך (המוגדר כפחות מ-67 אחוזים מהשכר החציוני) במדינות OECD חיים במשקי בית שהכנסתם גבוהה משמעותית מקו העוני (OECD Employment Outlook, 1996). הדבר נכון בפרט לגבי הפחתות השתתפות המעסיק בתשלום דמי הביטוח הלאומי או הקטנת שיעורי מס ההכנסה ברמות השכר הנמוכות, שהן הטבות כלליות. כך, למשל, בארה"ב ובאיטליה, שבהן משקל העניים בקרב בעלי השכר הנמוך הוא הגדול ביותר, מגיע משקל זה ל-20 עד 25 אחוזים בלבד³⁰. לעומת זאת תכניות המבססות את הסבסוד על הכנסות משק הבית באמצעות זיכוי מס ומענקים – כמו, למשל, WFTC (Working Families Tax Credit) בבריטניה או EITC (Earned Income Tax Credit) בארה"ב – יעילות יותר בהפחתת העוני, משום שהן מאפשרות מיקוד של ההטבות בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, אך דורשות מאמץ אדמיניסטרטיבי ניכר בהקמת מנגנוני פיקוח, בפרט כשאין דיווח כללי על ההכנסות לרשויות המס.

7. סיכום והמלצות

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה בישראל נמוכים במידה ניכרת מאשר במדינות המפותחות. הפער בשיעורי ההשתתפות בין ישראל למדינות המפותחות בולט בקרב גברים ונשים בעלי השכלה נמוכה (פחות מעשר שנות לימוד), קבוצה שהתנהגותה צפויה להיות מושפעת ממדיניות הרווחה. נוסף על כך שיעור השתתפותם של גברים בעלי השכלה גבוהה (יותר מ-16 שנות לימוד) בישראל הוא נמוך יחסית, בעיקר בגלל משקלם הגבוה של הלא משתתפים (ומתפרנסים מתשלומי העברה מהמדינה) בקרב הלומדים במוסדות תורניים, וכן בגלל הגיל המאוחר של סיום הלימודים האקדמיים בישראל, תוצאת השירות הצבאי. עיקר הפער בשיעורי ההשתתפות בין ישראל למדינות המפותחות מוסבר אפוא בשיעורי ההשתתפות הנמוכים של אוכלוסיות שהתנהגותן מושפעת ישירות ממדיניות הממשלה.

³⁰ עם זאת, לאורך זמן השפעה על בעלי השכר הנמוך עשויה להיות משמעותית יותר. כך, למשל, נמצא בארה"ב כי בכל שנה נהנים מההטבה של EITC רק 16 אחוזים מהמשתכרים שכר נמוך, אך על פני חמש שנים נהנים ממנה כ-40 אחוזים.

השוואת שכרם הפוטנציאלי של בעלי השכלה נמוכה שאינם עובדים לקצבאות ולהטבות הנלוות אליהן, המותנות באי עבודה, מצביעה על אחד ההסברים לשיעור התעסוקה הנמוך שלהם: הכדאיות הכלכלית קצרת הטווח של יציאה לעבודה היא נמוכה ולעיתים אפילו שלילית. עוד מצאנו כי עבור חלק מבעלי ההשכלה הנמוכה גם השיקולים הדינאמיים – הגידול הצפוי של השכר עקב רכישת ניסיון – אינם תומכים באופן חד-משמעי בהשתתפות בכוח העבודה. לכדאיות הנמוכה של התעסוקה גורם מבנה הקצבאות, שכן בפני משקי בית המתלבטים אם להשתלב בשוק העבודה ניצבים שיעורי מס אפקטיבי גבוהים ביותר (שביב, 1999; זוסמן ורומנוב, 2001). שחיקת הקצבאות למשקי בית שהכנסתם נמוכה היא מהירה, ואבדן ההטבות הנלוות לזכאות לגמלה להבטחת ההכנסה הוא ניכר. חשוב לציין כי מקרב הגברים הנשואים בעלי ההשכלה הנמוכה שאינם מועסקים, רק אצל 27% (ואצל 24 אחוזים בקרב ההורים באותה קבוצה) בת הזוג עובדת. זאת לעומת 62% בקרב הנשואים המועסקים. משמע שבקרב משקי הבית שבהם לבעל השכלה מועטה, אי תעסוקה שלו פירושה, לפחות בשלושה מתוך ארבעה מקרים, שמשק הבית מתקיים על קצבאות.

גובה הקצבה המשולמת לזכאים משקף החלטה ערכית של החברה לגבי רמת ההכנסה שהיא מעוניינת להבטיח לתושבים החלשים מבחינה כלכלית. ואולם, לגובה הקצבה גם השלכות על התנהגות הפרטים, שכן האפשרות לקבלת הקצבה עשויה להוות תמריץ להימנעות מעבודה. בהקשר זה יש חשיבות רבה למבחנים המופעלים לצורך קביעת הזכאות לקצבה ולמידת ההקפדה על יישומם. מצאנו כי השינוי העיקרי שחל במהלך עשרים השנים האחרונות אינו השינוי בגובה הקצבה ביחס לשכר הפוטנציאלי, אלא גידול ההסתברות של הלא-מועסקים לקבל את הקצבה ואת ההטבות הנלוות אליה. בתקופה זו גדל מאוד מספרם של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה ומקבלי קצבאות אחרות של הביטוח הלאומי. את הגידול הזה אי אפשר להסביר רק בשינויים שחלו בהרכב האוכלוסייה בגיל העבודה, ובפרט ברמת ההשכלה; הוא נובע גם – ככל הנראה – מגידולה של "נדיבות" המערכת בהענקת הגמלה. "נדיבות" זו בולטת במיוחד בגידול מספרם של מקבלי גמלה מלאה (בשיעור רגיל או מוגדל), שאינם עובדים. הסברים אפשריים לגידול זה הם עלייה במודעות בקרב הציבור לזכאות להטבות וגמישות רבה יותר בהפעלת הקריטריונים לקבלת קצבה.

השפעת גידול ה"נדיבות" במתן הגמלה להבטחת הכנסה אכן התבטאה בהתחזקות השפעתה של הזכאות הפוטנציאלית לקבלתה על ההסתברות לעבוד בקרב הגברים בעלי ההשכלה הנמוכה. בסוף שנות השמונים הייתה השפעת הזכאות האפשרית על הסיכוי לעבוד בקרב גברים אלו חיובית, כלומר גברים שחיו במשק בית שהכנסתו נמוכה יחסית, נטו לצאת לעבוד יותר מגברים אחרים. במחצית הראשונה של שנות התשעים כמעט לא הייתה לזכאות הפוטנציאלית השפעה על ההסתברות לעבוד,

ובמחצית השנייה של העשור היא פעלה במידה משמעותית לירידת הסיכוי שהפרטים יבחרו לעבוד. חשוב לציין שהשפעה זו נמדדה מעבר להשפעתם של מאפיינים אחרים של הזכאים הפוטנציאליים – כגון השכלה, גיל, דת, שנת עלייה, מצב משפחתי והשתייכות למשק בית חרדי – וכן מעבר להשפעת הכנסות משק הבית שאינן מעבודתו של הזכאי הפוטנציאלי. עוד נמצא, כי במרבית השנים נאמד למשתנה הזכאות הפוטנציאלית מקדם חיובי בקרב בעלי השכלה גבוהה, שעבורם הגמלה להבטחת ההכנסה היא תחליף חלקי בלבד להכנסה הפוטנציאלית מעבודה.

ממצאי המחקר מראים שמלבד השפעת הביקוש על שיעורי ההשתתפות של בעלי ההשכלה הנמוכה, שמצאו פלוג, קסיר (קלינר) וריבון (2000) – השפעה המשתקפת במחקר הנוכחי במקדמים השליליים של משתני ההשכלה והדת – הייתה להתפתחות תשלומי הגמלה, ובפרט ל"נדיבות" בהענקתה, השפעה על שיעורי ההשתתפות והתעסוקה. זאת לצד הגידול הניכר של קצבאות הילדים, שהשפיע בעיקר על משקי הבית במגזרים החרדי והערבי, שבהם שיעורי ההשתתפות נמוכים. לאור הממצאים ברורה החשיבות של מעבר ממדיניות המתמקדת בתמיכות לבלתי מועסקים אל מדיניות של עידוד תעסוקה, בדומה לנעשה במדינות המפותחות בשנים האחרונות.

בהוצאות על מדיניות אקטיבית לעידוד התעסוקה, בעיקר של אוכלוסיות חלשות, הפער בין ישראל למדינות OECD ברור (לוח 11). ישראל מוציאה בשנים האחרונות כ-0.3 אחוז תוצר על צעדים שניתנים להגדרה כ"מדיניות אקטיבית" לעידוד התעסוקה, לעומת 0.9 אחוז תוצר במדינות OECD. רמת ההוצאה על צעדים אלו כמעט לא השתנתה בשנים האחרונות, בעוד שההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי עלתה בשיעור ניכר – הרבה מעבר לקצב גידולן של האוכלוסיות הרלוונטיות לכל קצבה (דוח בנק ישראל לשנת 1998). כך, למשל, רק התשלומים לגמלה של הבטחת ההכנסה ודמי האבטלה ששולמו בשנת 2001 הסתכמו ב-1.5 אחוזי תוצר, וזאת למרות ההחמרה המתמשכת בתנאים הפורמליים לקבלת דמי אבטלה או אישור על אי מציאת מקום תעסוקה הולם.

אשר לרכיבים האחרים של מדיניות התעסוקה במדינות OECD – נראה כי מערכת מיסוי ההכנסות בישראל (כולל דמי הביטוח הלאומי) כשלעצמה אינה מונעת כניסה לשוק העבודה, שכן שיעור המס הממוצע על בעלי הכנסות נמוכות הוא נמוך מאוד בהשוואה בין-לאומית (ברנדר, 2000). יתר על כן, בקרב הנשים, ובפרט בקרב האימהות לילדים, מרבית הנשים העובדות אינן מגיעות כלל לסף המס, בהתחשב בנקודות הזיכוי הנוספות שהן מקבלות עבור הילדים (לוח 12). לדוגמה: מכלל האימהות העובדות בעלות 0-10 שנות לימוד יותר מ-90 אחוזים אינן חייבות כלל בתשלום מס הכנסה. בקרב הגברים בעלי השכלה דומה שיעור החייבים במס אמנם גבוה מ-70% (לוח 13), אך, כאמור, שיעור המס הממוצע – שהוא המשפיע על

לוח 11
ההוצאה התקציבית על תכניות לעידוד התעסוקה במדינות OECD¹ ובישראל²,
1995 עד 2000
(אחוזי תוצר)

2000	1999	1998	1997	1996	1995	
0.30	0.29	0.28	0.28	0.30	0.31	ישראל
...	...	0.91	0.91	0.97	...	ממוצע OECD
...	0.46	0.42	0.51	0.63	0.80	אוסטרליה
0.49	0.52	0.44	0.45	0.39	...	אוסטריה
...	1.35	1.42	1.22	1.46	1.38	בלגיה
...	...	0.51	0.46	0.47	0.56	קנדה
1.54	1.76	1.66	1.66	1.78	...	דנמרק
1.08	1.22	1.40	1.54	1.69	...	פינלנד
...	1.36	1.30	1.34	1.34	1.29	צרפת
1.23	1.30	1.26	1.23	1.43	...	גרמניה
...	...	0.34	0.35	0.44	0.45	יוון
...	...	1.66	1.66	1.66	1.68	אירלנד
...	1.10	1.12	1.00	1.07	...	איטליה
...	0.28	0.25	0.33	0.34	0.13	יפן
...	...	0.30	0.30	0.28	0.20	לוקסמבורג
1.57	1.64	1.59	1.47	1.51	...	הולנד
...	0.55	0.63	0.74	0.77	0.74	ניו זילנד
0.77	0.81	0.90	0.96	1.17	...	נורבגיה
...	...	0.95	0.91	0.85	0.79	פורטוגל
0.98	1.01	0.70	0.49	0.66	...	ספרד
1.38	1.82	1.96	2.03	2.20	2.36	שבדיה
0.47	0.66	0.77	0.75	0.54	0.48	שווייץ
...	0.37	0.34	0.39	0.41	0.45	בריטניה
...	0.15	0.17	0.17	0.17	0.19	ארה"ב

¹שירותי תעסוקה, הכשרה מקצועית, כולל לנוער במצוקה ולנכים, סבסוד תעסוקה במגזר הפרטי ותעסוקה יזומה במגזר הציבורי.

²תקציבי האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה, "כוח אדם תכנון והכוונה" (למעט היחידה לכוח אדם בשעת חירום) המרכז לייעוץ תעסוקתי, קניית שירותי אבחון, שיקום והעסקת מוגבלים בגופים ציבוריים ועסקיים, שיקום מוגבלים במרכזי שיקום אבחון מקצועי למוגבלים, תמיכה בפיתוח הכשרה מקצועית ומכללות, המקור: OECD Employment Outlook ונתוני תקציב המדינה.

החלטת ההשתתפות – נמוך³¹. גם גמישות התעסוקה במשרות זמניות וחלקיות בישראל אינה נופלת מזו שבמרבית המדינות המפותחות. מממצאים אלה עולה, כי על

³¹ נוסף על כך ניתן פטור ממס הכנסה לנכים עד רמות הכנסה גבוהות.

מדיניות שתפעל להגדלת שיעורי התעסוקה בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה בישראל להתמקד הן במבנה הקצבאות ובשיפור האכיפה של מבחן ההשמה לתעסוקה, והן בצעדים אקטיביים, כפי שפורט לעיל, שיסייעו לקליטתם של מעוטי ההשכלה בתעסוקה.

לוח 12

שיעור האימהות שאינן מגיעות לסף המס¹, על פי רמת ההשכלה, 2000

שנות לימוד			סך הכול	
13+	12-11	10-0		
70.0	78.9	93.1	75.2	האימהות מתחת לסף המס
58.5	54.0	50.6	56.0	מתוכן: העובדות במשרה מלאה
86.9	87.7	67.3	84.6	אחוז הבעלים העובדים

¹אימהות לילד אחד עד שלושה ילדים שהכנסתן נמוכה מסף המס, כולל נקודות הזיכוי המחושבות בהתאם למספר הילדים של כל אישה.
המקור: עיבודים מסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2000.

לוח 13

הגברים שאינם מגיעים לסף המס¹, על פי רמת ההשכלה, 2000

שנות לימוד			סך הכול	
13+	12-11	10-0		
14.0	20.4	27.4	18.9	אחוז הגברים מתחת לסף המס

¹על פי נקודות הזיכוי המגיעות לכל פרט בהתאם למצבו המשפחתי.
המקור: עיבודים מסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2000.

ביבליוגרפיה

אחדות, לאה, ויקטור לביא וויקטור סולה (2000), "האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינוי", *דבעון לכלכלה* 3 (אוקטובר), 303-349.
בנק ישראל (1998 ו-1999) דין וחשבון שנתי.

- ברנדר, עדי (2000), *מערכת המיסוי הישיר בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית*, בנק ישראל, מחלקת המחקר, תזכיר פנימי.
- גוטליב, דניאל (2001), *מרווחה לעבודה, הבטחת ההכנסה בגיל העבודה בישראל – תמונת מצב והמלצות מדיניות*, בנק ישראל, עיונים כלכליים 01.2001.
- גל, ג' ואברהם דורון (2000), "גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודות עוני: הניסיון הישראלי", *ביטחון סוציאלי* 58, 5-27.
- גרא, רמסיס ורפאלה כהן (2001), "עוני ואי שוויון באוכלוסייה הלא-יהודית בישראל", *רבעון לכלכלה* 4 (דצמבר), 543-571.
- דהן, מומי (1998), *האוכלוסייה החרדית בירושלים, חלק א': התחלקות ההכנסות בירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל*.
- דוח הוועדה הבין-משרדית לגיבוש רפורמה בשירות התעסוקה, בראשות שטסמן (1998)*.
- דורון, אברהם וג' גל (2000), "מערכת הבטחת ההכנסה בישראל בפרספקטיבה בין-ארצית משווה", *ביטחון סוציאלי* 58, 113-131.
- המוסד לביטוח לאומי, *סקירה שנתית, שנים שונות*.
- דוח ביניים של הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, בראשות יוסי תמיר (2001)*.
- זוסמן, נועם ודמיטרי רומנוב (2001), "הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה ועל העלמת הכנסות", *רבעון לכלכלה* 4 (דצמבר), 607-647.
- זיפקין, אלן (1997), *מקבלי גמלה מהמערכת להבטחת הכנסה בשנת 1995*, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, סקר 147.
- מורגנשטרן, ברנדה, תמר הרון, אלן זיפקין (1997), *תובעים וזכאים במערכת הבטחת הכנסה 1988-1995*, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, סקר 145.
- _____ ומרים שמלצר (2000), "השינויים באפיוני מקבלי הבטחת הכנסה בעשור האחרון: הפוטנציאל לתעסוקה", *ביטחון סוציאלי* 58, 28-53.
- מישר, יורם וצארלס מנסקי (2000), "קצבאות הילדים והילודה בישראל: ממצאים ראשוניים", *רבעון לכלכלה* 4 (דצמבר), 535-565.
- פלוג, קרנית וניצה (קלינר) קסיר (2001), "על עוני עבודה ומה שביניהם", *רבעון לכלכלה* 4 (דצמבר), 516-542.
- _____ וסיגל ריבון (2000), "אבטלה והשכלה בישראל: על מחזורי עסקים, שינויים מבניים ושינויים טכנולוגיים: 1986-1998", *רבעון לכלכלה* 3 (אוקטובר), 374-416.
- קלינוב, רות (1993), *כוח העבודה בישראל: 1948-1990*, המכון למחקר כלכלי בישראל על-שם מוריס פאלק, מאמר לדיון 93.08.

_____ (1999), *תמורות במבנה השכר – פערי שכר בין ענפים ובתוכם: ישראל 1970-1997*, המכון למחקר כלכלי חברתי, הסתדרות העובדים הכללית, מאמר לדיון 4.
 שביב, מירב (1999), *מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה – דו"ח סיור מקצועי בחו"ל*, משרד האוצר, אגף התקציבים.

- Bassanini, A., J.H. Rasmussen and S. Scarpetta (1999). *The Economic Effects of Employment Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries*, OECD Econ. Department Working Paper No. 224.
- Beenstock, Michael and Ruth Klinov (1998). *The Determinants of Separations from Employment: Israel, 1969-1992*, The Maurice Falk Institute for Economic Research, Discussion Paper No. 96.12.
- Berman, Eli (2000). "Sect, Subsidy and Sacrifice: An Economist's View of Ultra-Orthodox Jews", *Quarterly Journal of Economics* (August).
- _____ and Ruth Klinov (1997). *Human Capital Investment and Non-Participation: Evidence from a Sample with Infinite Horizon (Or: Mr. Jewish Father Stops Going to Work)*, The Maurice Falk Institute for Economic Research, Discussion Paper No. 97.05 (May).
- Lavi, Yaacov and Nathan Sussman (2001). *The Determinants of Real Wages in the Long Run and its Changes in the Short Run – Evidence from Israel: 1968-1998*, Bank of Israel, Research Department, Discussion Paper No. 01.04 (February).
- OECD (various issues): *Education at a Glance – OECD Indicators*.
- _____ (various issues): *Employment Outlook*.
- _____ (1995). *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*, Paris.
- _____ (1997). *Making Work Pay*, Paris.
- _____ (2000). *Economic Outlook*.
- _____ (1999). *Implementing the OECD Jobs Strategy – Assessing Performance and Policy*, Paris.
- _____ (1999a). *OECD Economic Surveys 1998-1999 – Ireland*, Paris.
- Romanov, Dimitri and Noam Sussman. (2001). *On the Dark Side of Welfare: Estimation of Welfare Recipients Labor Supply and Fraud*, Bank of Israel, Research Department, Discussion Paper No. 2001.12 (December).

התדיינות

דמיטרי דומנוב

המשימה שהמחברים נטלו על עצמם היא, ללא ספק, אתגר של ממש. בעבודה משתלבים שלושה נושאים: ניתוח השוואתי של דפוסי ההשתתפות בכוח העבודה בישראל ובמדינות OECD; איתור הגורמים המשפיעים על שיעורי ההשתתפות ואמידת תרומתם באמצעות כלים אקונומטריים; הצעדים הנדרשים לעידוד ההשתתפות בשוק העבודה. בכל אחד מנושאים אלו יש כדי לפרנס מחקר נפרד. מחקרים אלו עשויים להביא תועלת לעיצוב המדיניות של תשלומי ההעברה, שהפכו, לדעת רבים, לשער כניסה אל מלכודת העוני, על ידי עידוד מעבר משוק העבודה להסתמכות על תמיכות הממשלה.

לעניות דעתי, יש חסרון בשילוב של שלושה נושאים כה מורכבים במסגרת אחת, בשל חוסר תמסורת בין המחקר הפוזיטיבי לדיון הנורמטיבי, ומה גם שעומק הניתוח של נושאי המחקר השונים אינו אחיד.

השוואת שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה (בגילי העבודה העיקריים) בין ישראל למדינות OECD מחייבת ניפוי של חמישה גורמים ייחודיים בעלי השפעה על שיעורי ההשתתפות בארץ: שירות החובה בצבא, המביא לעיכוב ברכישת השכלה ובכניסה לשוק העבודה; קיומן של שתי קבוצות גדולות – הנשים הערביות והמגזר החרדי – שדפוסי השתתפותן נמוכים מכוח נורמות חברתיות ספציפיות; גל העלייה של שנות התשעים, שהשליך על שיעורי ההשתתפות בישראל במהלך העשור כולו; היקף חריג של העסקת עובדים זרים (כולל פלסטינים).

מיפוי גורמים אלה אינו פשוט, בשל קשיים טכניים בזיהוי של מי שלימודיהם התעכבו בגלל השירות הצבאי ושל המשתתפים למגזר החרדי; אולם אפילו הניפוי החלקי שלהם בעבודה, יחד עם ניכוי תרומת הנשים הערביות (לוח 4), מביא את התוצאה הצפויה: הפערים בשיעורי ההשתתפות בין ישראל לממוצע במדינות OECD מצטמצמים (בקרוב גברים משכילים ונשים לא משכילות), ואף מתהפכים (בקרוב נשים משכילות). מכאן, ששיעורי ההשתתפות בישראל אינם שונים מאשר ברוב מדינות OECD, למעט אוכלוסיות (נשים וגברים) בעלות השכלה נמוכה, שהשתתפותן דלה בהרבה מזו של האוכלוסייה המקבילה באירופה. מאחר שהחוקרים מוצאים כי כישוריהם של הבלתי משכילים בישראל אינם נמוכים במיוחד, יחסית למדינות OECD, וגם במבנה שוק העבודה המשני לא ניכרים הבדלים מהותיים בין ישראל למדינות אלו – מסקנת המחקר היא כי ההשתתפות הדלה של הבלתי משכילים בארץ נובעת ממדיניות תמיכות נדיבה, המהווה תמריץ ליציאה משוק העבודה.

מסקנה זו מקובלת עליי³², אולם היא לא נגזרת ישירות מהניתוח הסטטיסטי המוצג בעבודה. בניתוח הסטטיסטי לא ניתן ביטוי להשפעתם של שני גורמים חשובים – גל העלייה והעובדים הזרים – הפועלים דווקא בשוק העבודה המשני³³. עובדים זרים מהווים תחליף זול יותר לעובדים ישראלים לא-מיומנים, ועולים משכילים שהתקשו לשדרג את הונם האנושי בהתאם לדרישות שוק העבודה המקומי מהווים תחליף איכותי יותר למועסקים בלתי משכילים (עולים וותיקים כאחד). שני גורמים אלה פועלים בכיוון אחד: הם דוחקים עובדים ישראלים בעלי השכלה נמוכה אל מחוץ לשוק העבודה. אמנם המעמד התעסוקתי של חלק מהעולים הולך ומשתפר עם הוותק בשוק העבודה הישראלי, תוך שיפור התאמת העיסוק להשכלה ולכישורים וסגירת פערי שכר בינם לבין הוותיקים³⁴, אך הדרגתיות וסלקטיביות של תהליך זה יחד עם הגעת אלפי עולים חדשים בכל שנה מביאים ללחצי היצע בלתי פוסקים על שוק העבודה המשני – מקור התעסוקה של בעלי השכלה נמוכה. לראיה: בשנת 2000 שיעור בעלי השכלה הגבוהה המועסקים במשרות שאינן דורשות השכלה בקרב עולי שנות התשעים כפול מאשר בקרב הוותיקים, כפי שמראה הלוח.

התפלגות המועסקים בני 15 ומעלה, עולים וותיקים, לפי רמת ההשכלה

ומשלחי היד, 2000

(אחוזים)

ותיקים		עולי שנות התשעים		משלחי יד
מעל 12 ש' לימוד	12-0 ש' לימוד	מעל 12 ש' לימוד	12-0 ש' לימוד	
82.9	17.1	90.7	9.3	דורשים השכלה גבוהה ¹
26.8	73.2	56.2	43.8	לא דורשים השכלה גבוהה ²

(1) בעלי מקצועות אקדמיים, חופשיים וטכניים ומנהלים.

(2) פקידים, עובדי מכירות ושירותים, עובדים מקצועיים, ועובדים בלתי-מקצועיים.

המקור: סקר כוח אדם לשנת 2000, עיבודי המחבר.

³² נ' זוסמן וד' רומנוב (2001), "הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה ועל העלמת הכנסות". דבעון לכלכלה, 4/01, 607-647.

³³ השפעת שני גורמים אלה מוזכרת בהקשר של ירידה יחסית ברמת השכר פוטנציאלי של מעוטי השכלה ישראלים.

³⁴ ראו Y. Weiss, R. M. Sauer and M. Gotlibovski (2001), *Immigration, search and loss of skill*, Working Paper 34-01. The Foerder Institute for Economic Research.

ייתכן מאוד שבניכוי ההשפעות של העולים והעובדים הזרים לא היו נמצאים בשיעורי ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה פערים בולטים בין ישראל למדינות OECD. ממצא כזה היה מועיל לדיון בצעדי המדיניות הכלכלית, כי הוא היה מלמד שחלק מהפתרונות לבעיית ההשתתפות הנמוכה של בלתי משכילים מצויים בשוק העבודה (הקטנת מספר העובדים הזרים, הכשרת עולים, הפחתת שכר המינימום, סבסוד העסקתן של קבוצות מסוימות), ולא במערכת תשלומי ההעברה.

גם ניתוח השפעת המדיניות על ההתפתחויות בשיעור ההשתתפות בשנות התשעים לוקה בחסר – בהתבססו על הנחה שלפיה שיעורי השתתפות נמוכים הם פועל יוצא של גורמי היצע בלבד. בהינתן חוק שכר המינימום (אפילו עם שיעורי ציות לא גבוהים) ותוספת ממוצעת של 32 אלף עובדים זרים (כולל בלתי חוקיים ופולסטינים) בשנה בשנים 1995 עד 2000³⁵, נראה כי יש מגבלות ממשיות גם בצד הביקוש המצרפי לבעלי השכלה נמוכה, קל וחומר כשמדובר בשוקי עבודה אזוריים, כדוגמת "הדרום העמוק" או יישובים ערביים. לפיכך יש להוסיף את גורם הביקוש לשני גורמי ההיצע הנדונים בעבודה.

אשר לגורמי ההיצע הנדונים – הראשון שבהם הוא אטרקטיביות הגמלה להבטחת הכנסה לעומת השכר הפוטנציאלי הצפוי לפרט בשוק העבודה. השכר הפוטנציאלי נאמד באמצעות משוואת שכר רגילה, ללא התחשבות בהטיית הבחירה העצמית (self-selection bias), שהוא לב לבה של בעיית אי-ההשתתפות של מעוטי השכלה בשוק העבודה. לרשות המחקרים עומד מבחן לאבחון הסלקטיביות³⁶ ושתי שיטות ידועות לתיקון ההטיה (פרוצדורה דו-שלבית ואמידה בשיטת הנראות המקסימלית). מכל מקום, עקב בעיית הבחירה העצמית, השכר הפוטנציאלי ה"אמיתי" נמוך מזה שנאמד בעבודה (אשר נגזר משכרם של העובדים), וזו יכולה להיות אחת הסיבות לאי-השתתפות.

גורם ההיצע השני להתרחבות מעגל הלא-משתתפים בשוק עבודה הוא ההסתברות לקבלת הגמלה להבטחת הכנסה אם הפרט בוחר שלא לעבוד. סיכויי ההימצאות מחוץ לשוק העבודה נבחנים כפונקציה של מאפייני הפרט ומשק הבית, ההכנסות, התמיכות והזכויות הפוטנציאליות לקבלת גמלה להבטחת הכנסה. הגורם האחרון מייצג, לטענת המחקרים, את נדיבות הגמלה (עם ההטבות הנלוות אליה) ואת התמריצים השליליים הגלומים בה. ברגרסיה זו לא הובא בחשבון שההסתברות לקבל גמלה תלויה לא רק ברצון הפרט לקבלה, אלא גם בתפקוד של שירות התעסוקה שעליו מוטלת עריכת מבחן תעסוקה, בפעילות של רשויות הביטוח הלאומי, הממונות על ביצוע מבחן

⁴ בהשוואה לתוספת שנתית של 66 אלף ישראלים לכוח העבודה האזרחי ותוספת של 52 אלף ישראלים למספר המועסקים, בממוצע בשנים 1995-2000.

⁵ ראו F. Vella (1992). "Simple tests for sample selection bias in censored and discrete choice models", *Journal of Applied Econometrics*, 7, 413-421.

ההכנסות, ובמצב שוק העבודה – בפרט במוקדי האבטלה העמוקה, שחלק גדול מאוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה מתגורר בהם. החוקרים מציינים כי השפעת הזכאות הפוטנציאלית לגמלה על סיכויי הנשירה משוק העבודה הולכת וגוברת בקרב גברים, ונחלשת בקרב נשים – אולם מדיאגרמה 6 אנו למדים כי המגמות האלה ניכרות רק משנת 1995. אמנם סביר להניח כי מודעות הציבור להטבות הנלוות אל הגמלה להבטחת הכנסה הולכת וגוברת על-פני זמן, אך אין בכך כדי להסביר את התפנית החדה שחלה במיצוי הזכאות הפוטנציאלית במחצית השנייה של שנות התשעים, ואת ההשפעה הדיפרנציאלית בקרב נשים וגברים. לעומת זאת, שתי תופעות ידועות שהתרחשו באותה התקופה – התרופפות מבחן התעסוקה³⁷ והגעת אלפי עובדים זרים, שרוב רובם גברים – עולות בקנה אחד עם השינויים האמורים בשיעורי ההשתתפות ועם ההבדל בהשפעה בין המינים. ייתכן אפוא שמשנת הזכאות הפוטנציאלית משקף את השפעת הגורמים שהושטמו מהרגרסיה, ולא את השפעת מדיניות הקצבאות, כפי שטוענים החוקרים. ואם כן, אין ברגרסיה זו כדי לאמוד את תרומת המדיניות לשינויים בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה.

תגובת המחברים על הערות המתדיין

עדי ברנדר, אסנת פלד לוי וניצה (קלינר) קסיד

הביקורת המהותית של המתדיין – כי אף שהמאמר דן בהשפעות הביקוש על תעסוקת עובדים בעלי השכלה נמוכה, הניתוח הסטטיסטי מתעלם מכך – נובעת, לצערנו, מפירוש שגוי של ניתוח סטטיסטי באמצעות משוואה לוגיסטית רב-משתנית, כפי שיוסבר להלן. אנו חולקים גם על הצעתו להפריד בין הצד הפוזיטיבי – הממצא כי הגמלה להבטחת הכנסה תורמת להפחתת שיעור התעסוקה של בעלי השכלה נמוכה – לצד הנורמטיבי, כלומר, להמלצות המדיניות. לדעתנו חשוב שמחקר יציע פתרונות לבעיות המדיניות שהוא מזהה – בפרט בנושא הנדון, שבו מדינות מפותחות רבות, וגם ה-OECD כארגון, שינו לאחרונה מהותית את מדיניותם. חשובים במיוחד הנתונים הכמותיים, המוצגים בלוח 11, אשר מראים כי ההוצאה על מדיניות תעסוקה אקטיבית בישראל נמוכה בהרבה מהמקובל במדינות המפותחות; נתונים אלה משקפים את המשאבים שהממשלה מקצה בפועל להשמה לעבודה, שהיא הפן האחר של מבחן התעסוקה, הקצאה שהמתדיין מציע לבחון בצורה שטחית יותר – באמצעות מספר העובדים בשירות התעסוקה בלבד.

³⁷ נ' זוסמן וד' רומנוב (2001), *תמורות במערכת הבטחת הכנסה בישראל – מצע לדיון*, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, מאמר לדיון 01.03.

המתדיין מתאר נכונה את הרצף הלוגי של הניתוח וממצאי המחקר: לאחר שניכנו את השפעת הנשים הערביות, הגברים בעלי השכלה תורנית (שתי קבוצות שהן מקבלות מסיביות של קצבאות) והשירות הצבאי (כולל דחיית הלימודים, שהיא משמעותית, כמובן, רק בקרב הרוכשים השכלה גבוהה) – אנו מוצאים כי הפער בשיעורי ההשתתפות בין ישראל למדינות המפותחות גדול במיוחד בקרב בעלי השכלה נמוכה. זאת אף על פי שלגבי מדינות אלה איננו מנכים במקביל אוכלוסיות ייחודיות ששיעורי ההשתתפות שלהן נמוכים (כגון שחורים ומהגרים). אנו גם בודקים ומוצאים כי פער זה לא נובע מהבדלים מהותיים בין ישראל למדינות המפותחות במבנה שוק העבודה המשני, או מכישורים נמוכים-במיוחד של בעלי השכלה נמוכה בישראל יחסית למדינות OECD; מסקנתנו מכך היא כי קיימת בעיה מיוחדת בתעסוקת בעלי השכלה הנמוכה בישראל, וזאת משתי סיבות (עמ' 10 ו-30): (א) הביקוש לעובדים אלה נחלש בשל שינויים טכנולוגיים, כניסת עובדים זרים, המתחרים בהם, ונכונותם של עולים בעלי השכלה גבוהה לעסוק במשלחי יד שבהם די בהשכלה נמוכה; (ב) השפעת היצע של מדיניות הקצבאות.

השפעת הביקוש פועלת על כל מעוטי השכלה, בעוד שהגמלה להבטחת הכנסה צפויה להשפיע רק על היצע העבודה של אותם מעוטי השכלה שמאפייני משק הבית שלהם (הכנסות בן הזוג, הכנסות שאינן מעבודה, מבנה המשפחה) מאפשרים את קבלתה, לאחר מבחן השמה לתעסוקה. לכן, כאשר כוללים במשוואת התעסוקה הן את רמת ההשכלה והן את העמידה בתנאים לקבלת הגמלה (למעט מבחן התעסוקה) בקרב בעלי השכלה נמוכה, ההשפעה של העמידה בתנאים היא מעבר להשפעות הביקוש – החלות על כל מעוטי השכלה – ומשקפת את אפקט ההיצע. יתר על כן, השפעת העולים, המודגשת על ידי המתדיין, פחתה עם השנים, כי העולים שהגיעו בשנים 1990 ו-1991 – גל העלייה העיקרי, השתלבו יותר ויותר במשלחי יד התואמים את השכלתם; לנוכח התפתחות זו אין זה סביר שגידול ההשפעה השלילית של הגמלה להבטחת הכנסה על התעסוקה במשך העשור מוסבר בהשפעות גל העלייה. גם גורמים נוספים שמציין המתדיין כמשפיעים על הביקוש, כגון הלאום והעלייה לארץ, מופיעים במשוואות, כך שהשפעתם על שיעורי התעסוקה מובאת בחשבון.

נדגיש שוב, במאמר מצוין במפורש כי לצד הביקוש השפעה רבה על שיעור התעסוקה הנמוך של מעוטי השכלה בישראל. אנו אף מדגישים כי זהו אפקט דומיננטי בהשוואה למדינות המפותחות, שכן הן שיעורי התעסוקה והן השכר היחסי של מעוטי השכלה בישראל נמוכים מאשר במדינות המפותחות (עמ' 30). עם זאת פועלת גם השפעת היצע חשובה, המשקפת את מדיניות הגמלאות, שהיא המוקד של עבודה זו, ואותה מבודד הניתוח הסטטיסטי.

טענת המתדיין כי אומדן השכר הפוטנציאלי מוטה כלפי מעלה טעונה הוכחה. מחד גיסא, כפי שצוין במאמר (בעמ' 27), סביר כי בגלל המאפיינים הבלתי נצפים של

אלו שאינם עובדים שכרם הפוטנציאלי נמוך מזה של פרטים דומים שעובדים; מאידך, כפי שצינו, ייתכן שההפחתה השרירותית של מלוא פרמיית הניסיון לגבי אנשים שעבדו בעבר ואינם עובדים בהווה היא אומדן יתר. מה שחשוב יותר בעינינו הוא שהיחס בין השכר הפוטנציאלי – הנאמד בצורה זו – לגמלה לא השתנה במידה מהותית בתקופה שבה גדלה מאוד השפעתה השלילית של האפשרות לקבלת הגמלה על התעסוקה.

ניתוח "נדיבות המערכת בהענקת הגמלה" על ידי המתדיין נובע מטעות בהבנת המשתנה: הוא מפרש אותו כמתייחס לגובה הגמלה, אף כי נאמר במפורש (בעמ' 1 ו-50) שהוא מתייחס לקלות במתן הגמלה – כלומר למידת ה"קשיחות" ביישום מבחן התעסוקה. מכך עולה כי המושג "התרופפות מבחן התעסוקה", שהמתדיין בוחר להדגיש, זהה למושג "נדיבות המערכת", המופיע מספר פעמים במאמר, ונאמד על ידי אחוז מקבלי הגמלה מקרב כלל העובדים העומדים בתנאים הפורמליים המאפשרים את קבלתה ואינם עובדים. הסיבה להפחתת ה"קשיחות", המשקפת את תפקוד שירות התעסוקה, יכולה להיות שינוי בהעדפות הפקידים, הכוונה של הדרג הפוליטי לגבי אופן יישום התקנות, או יתר מודעות של הזכאים לזכאותם. אין בידינו כלים לקבוע איזה מבין גורמים אלה הוא הדומיננטי.