

# דואליזציה ומעמדות בשוק העבודה

הדיון בפערים החברתיים בישראל מתמקד ברובו בָּאיִשוּיוֹן בהכנסות, שהתרחב בעשורים האחרונים. אך בשנים אלה התפתחה עוד מגמה בעייתית - היווצרותם של "מעמדות" מובחנים בשוק העבודה, הנבדלים לא רק בהכנסה אלא גם ברמת הביטחון התעסוקתי של חבריהם, בתנאים הסוציאליים הנלווים ובאופק הפנסיוני שלהם. מגמה זו היא חלק מתופעת הדואליזציה, שעיקרה: התפתחות פערים מובָּנים בין המוגָּנים בהסדרי העסקה מסורתיים ובין עובדים חיצוניים, שחשופים לתנודות השוק ונאלצים לעבוד תחת הגנות תעסוקתיות מצומצמות.

## יותם מרגלית

מחקר  
מדיניות  
134

יד לוי אשכול





יד לוי אשכול



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# דואליזציה ומעמדות בשוק העבודה

---

מחקר מדיניות 134

יותם מרגלית

דצמבר 2019

Dualization and Classes in the Israeli Labor Market

Yotam Margalit

עריכת הטקסט: נועה שליטין

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין

ביצוע גרפי: אירית נחום

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 3-280-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר) וליד לוי אשכול, 2019

נדפס בישראל, תש"ף/2019

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**יד לוי אשכול**

אתר האינטרנט: [www.levi-eshkol.org.il](http://www.levi-eshkol.org.il)

**להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט. הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

## י ד ל ו י א ש כ ו ל

לוי אשכול – ראש הממשלה השלישי של מדינת ישראל בשנים 1963-1969 ושר בממשלותיה – היה חלק משמעותי בהתפתחותם של היישוב היהודי ומדינת ישראל. במשך שנים רבות הוא היה דמות מפתח במשק הישראלי – החל בתפקידיו כראש מחלקת ההתיישבות וגזבר הסוכנות היהודית, עבור בתפקיד שר האוצר (1952-1963), תקופת הכהונה הארוכה ביותר בתפקיד זה בתולדות המדינה, וכלה בשנותיו כראש ממשלה בעל חזון כלכלי-חברתי מגובש. תפיסתו הכלכלית וגישתו הפרגמטית השפיעו רבות על התפנית שעברה הכלכלה הישראלית לכיוון משק מפותח.

אשכול נכנס למשרד האוצר בשיאו של משבר כלכלי שהתאפיין בעלייה באבטלה ובגדילת הגירעון והאינפלציה. הוא האמין כי האתגרים הניצבים לפני המשק הישראלי מחייבים בחינה מחודשת של השקעת המשאבים והבין כי לשם כך נדרש

שיתוף פעולה בין הגורמים השונים במשק. את דיוני ועדות הכלכלה שבין פברואר לאפריל 1954 הוא ייחד לבירור היחסים בין מוסדות המדינה והמשק ההסתדרותי ואף הצליח לרתום את אנשי ההסתדרות לרפורמות שקידם.

במהלך שנות כהונתו כשר אוצר גדל כוח העבודה הישראלי ביותר משליש ותפוקת המשק הוכפלה. אשכול ראה בהגדלת הפריון את אחד המפתחות החשובים לפיתוח המשק הישראלי ולכן פעל להידוק הקשר בין העובדים למעסיקים מתוך תפיסת השותפות שבין הגורמים השונים. שיעור הגידול השנתי הממוצע של הכלכלה הישראלית בהנהגתו עמד על כ-10% בשנה, שיעור חסר תקדים גם במונחים בינלאומיים. אשכול פעל להסדרת דרכי הפעולה של משרד האוצר, הקים את הרשות לתכנון כלכלי והפך את חלוקת העבודה הפנימית בין אגפי משרד האוצר למקצועית ויעילה. יתר על כן, הוא הניח את היסודות לתעשייה מבוססת ידע ולפיתוח מתקדם ואיכותי של כוח האדם באמצעות יצירת שיתופי פעולה חוצי גבולות בין העובדים, התעשיינים, משרדי הממשלה ויהדות העולם.

לשינויים שהוביל לוי אשכול היו השלכות מרחיקות לכת. כשעזב את משרד האוצר הוא השאיר מאחוריו משק מתפתח וצומח בקצב מהיר, אינפלציה נמוכה ותעסוקה מלאה, יתרות מט"ח גבוהות ורמת חיים שהלכה והתקרבה לזו של מדינות מערב אירופה. המנגנונים שהקים בתוך משרד האוצר וערוצי שיתוף הפעולה בין הממשלה ובין נציגות העובדים אפשרה את ההסתגלות המהירה של המשק הישראלי לעולם המשתנה.

רבים מן הצעדים שהוביל אשכול רלוונטיים גם לאתגרים הכלכליים-חברתיים של היום, ובעיקר החשיבות שברתימת נציגות העובדים לשינויי מדיניות, יצירת שותפות ניהולית בין עובדים לתעשיינים ומעסיקים, המאמץ המתמשך להגברת הביטחון התעסוקתי של העובדים והניסיון הבלתי נלאה ליצור שוק עבודה גמיש ודינמי.

# תוכן העניינים

7	<b>תקציר</b>
11	<b>פרק 1. עיקרי המחקר</b>
17	<b>פרק 2. ההתפתחות של תופעת המעמדות בשוק העבודה בישראל</b>
17	2.1 ציוני דרך בהאצת תהליך הדואליזציה בישראל
20	2.2 שינויים בקבוצת העובדים הפנימיים
22	2.3 שינויים בקבוצת העובדים החיצוניים
26	2.4 מגמות בבסיס הדואליזציה בישראל
33	<b>פרק 3. ספרות המחקר על תופעת הדואליזציה</b>
36	<b>פרק 4. מעמדות בשוק העבודה – המצב הנוכחי וניתוח המגמות</b>
36	4.1 נתונים ומתודולוגיה
39	4.2 ממצאים תיאוריים
49	4.3 פערים ומגמות לאורך זמן
56	4.4 ניעות בין קבוצות העובדים
59	<b>פרק 5. דואליזציה והעדפות העובדים</b>
63	<b>פרק 6. מבט קדימה: צעדים אפשריים להתמודדות עם בעיית הדואליזציה</b>
63	6.1 שינויים במדיניות האקטיבית בשוק העבודה (ALMP)
69	6.2 שינוי בחקיקת העבודה בישראל: הגברת הניידות בזכויות הסוציאליות במעבר בין מעסיקים
70	6.3 אכיפה מוגברת של חוקי העבודה
72	6.4 שינוי במערכת יחסי העבודה במשק

## **נספחים**

- 74 **נספח 1.** מתודולוגיית סיווג פרטים לקבוצות עובדים
- 80 **נספח 2.** מעבר מהמדגם המצומצם למדגם הגדול
- 83 **נספח 3.** השפעות אפשריות של שינוי התמהיל באוכלוסיית המועסקים
- 86 **נספח 4.** השוואת תוצאות בהתאם להגדרת הקבוצות
- 89 **נספח 5.** מעברים בין קבוצות והכשרות מקצועיות

92 **רשימת המקורות**

iii **Abstract**

## ת ק צ י ר

בדיונים בפערים החברתיים בישראל בדרך כלל תשומת הלב מופנית לגידול באי־שוויון בהכנסות, שהתרחב בעשורים האחרונים. ואולם, נוסף למגמה זו חל שינוי ניכר אחר במשק הישראלי, והוא היווצרותן של קבוצות בשוק העבודה המופרדות במובהק לא רק בהכנסותיהן אלא גם ברמת הביטחון התעסוקתי, בתנאים הסוציאליים הנלווים ובאופק הפנסיוני של חבריהן. היווצרותם של "מעמדות" מובחנים בשוק העבודה היא חלק מתופעת הדואליזציה, שעיקרה התפתחות פערים מובנים בין עובדים פנימיים, המוגנים יחסית בהסדרי העסקה מסורתיים, ובין עובדים חיצוניים, החשופים לתנודות השוק ונאלצים לעבוד תחת הגנות תעסוקתיות מצומצמות. תופעת הדואליזציה מתרחשת במדינות רבות בעולם ומאתגרת אותן, אך כפי שמחקר זה מראה מאפייני התופעה בישראל בעייתיים באופן בולט.

המחקר בוחן את תופעת הדואליזציה בישראל ומתמקד בשני גורמים מרכזיים להבנתה בהקשר המקומי. הגורם הראשון הוא רמת ההגנה על העובד, המוסדרת במערכת של ייצוג העובדים, אם ישירות במסגרת ארגון ייצוגי ואם בהסכם קיבוצי רחב יותר. הגורם השני הוא ההשכלה של העובד. מחקר זה מראה שאפשר ללמוד הרבה על תופעת המעמדות בשוק העבודה ומאפייניה בשנים האחרונות מחלוקת העובדים במשק על פני שני הממדים הללו: החלוקה הראשונה היא בין פנימיים, כלומר עובדים מאוגדים המועסקים באופן ישיר, ובין עובדים חיצוניים, שהם כל שאר השכירים במשק; ובתוך כל אחת מהקבוצות הללו החלוקה



השנייה היא בין עובדים בעלי תואר אקדמי ובין עובדים שהשכלתם בסיסית יותר (כלומר, בלא תואר אקדמי). כך נוצרת חלוקה ל-4 קבוצות.

מחקר זה מנתח את תופעת המעמדות בשוק העבודה ומתבסס על מסד נתונים מינהליים העוקבים אחר מאפייני התעסוקה והשכר של עובדים בקבוצות השונות. המחקר מתבסס על ניתוח נתוני פאנל המכסים מדגם של למעלה מחצי מיליון פרטים לאורך השנים 2001-2014. נתונים אלו ממוזגים עם נתוני מס הכנסה על הכנסות והפרשות של העובדים, וכן עם נתוני השכלה ממשרד החינוך ועם נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הניתוח מצביע על כך שבקרב עובדים בלא תואר אקדמי ישנו פער בולט בין עובדים פנימיים לחיצוניים בביטחון התעסוקתי, בתנאי ההעסקה, ברמת ההכנסה ובביטחון הפנסיוני. גם כאשר בוחנים היבטים סובייקטיביים ניכר שהקבוצות שונות מאוד זו מזו באופן שהעובדים בהן תופסים את מצבם בשוק העבודה ואת האופק הכלכלי שלהם. בהשוואה לעובדים חיצוניים בלא תואר אקדמי – הקבוצה הגדולה ביותר, כמעט מחצית מכלל השכירים – עובדים פנימיים בלא תואר נשארים זמן רב יותר במקום העבודה (פי 2.1), משתכרים יותר (בכ-37% בממוצע) וזוכים לפנסיה עדיפה ולתנאים סוציאליים טובים יותר. לעומת זאת ההבדלים בין פנימיים לחיצוניים בקרב בעלי תואר אקדמי קטנים בהרבה.

הפערים בין פנימיים לחיצוניים גדלים ככל שהעובד צובר ותק וניסיון תעסוקתי. ב-2001 השכר של עובד ייצוגי (גבר יהודי כבן 40) פנימי בלא תואר היה כמעט זהה לעובד חיצוני שמאפייניו דומים, ואילו כעבור כעשור וחצי הפער בשכר בשתי הקבוצות צמח לכ-13% מהשכר של עובד חיצוני. הפער בין העובדים החיצוניים בלא תואר לבין עובדים פנימיים עם תואר אקדמי הלך והתרחב מ-11% בתחילת התקופה המדוברת לכ-49% בסיומה.

נוסף על הפערים הללו, המחקר מצביע גם על כך שהניעות בין קבוצות העובדים נמוכה. תופעה זו בולטת במיוחד בקרב העובדים החיצוניים בלא תואר: כ-91% מהעובדים שהיו בקבוצה זו בראשית התקופה הנבחנת נותרו חיצוניים גם 10 שנים מאוחר יותר.

במחקר אדון בגורמים שבבסיס מגמות אלו. יש בהם הקשורים בשינויים כלכליים-טכנולוגיים אשר מאפיינים את כלל הכללות המתועשות, ואחרים ייחודיים לשוק העבודה בישראל. בגורמים הייחודיים לשוק המקומי ישנם גורמים מבניים,

לדוגמה השינוי במערך של ייצוג העובדים במשק ובחוקי העבודה והרווחה – גורמים המעמיקים את הפערים בין קבוצות העובדים השונות.

לאחר ניתוח הגורמים הללו נצביע על שורה של צעדים שיוכלו לתרום לצמצום ההשלכות השליליות של תופעת הדואליזציה על המשק והעובדים. בין היתר צעדים אלו כוללים הרחבה של מערך המדיניות הפעילה בשוק העבודה, דבר שיתרום ליכולת התעסוקה של עובדים בלתי מיומנים; שינויי חקיקה שישפרו את אפשרויות הניידות של העובדים בכך שיצמצמו את התניית הזכאות להטבות סוציאליות בוותק אצל מעסיק ספציפי; הגברת האכיפה של חוקי העבודה; שינוי במסגרת יחסי העבודה באופן שיקל על העובדים במגזרים ובתחומים שיש בהם קשיים מובנים להתארגנות. אימוץ צעדים אלו יתרום להגברת הביטחון הכלכלי של העובדים ויעזור לעגן הסדרים המתאימים לשוק העבודה החדש.



## עיקרי המחקר

מחקר זה בוחן את מגמת הדואליזציה בשוק העבודה בישראל, כלומר את התפתחותן של קבוצות עובדים המובחנות לא רק בהכנסות, אלא גם ברמת הביטחון התעסוקתי ובתנאים הסוציאליים הנלווים לעבודה. מטרת המחקר היא לתאר את המאפיינים של תופעת הדואליזציה במשק הישראלי, לנתח את הסיבות להיווצרותה בהקשר המקומי ולהציע צעדים לצמצום הבעיות שהיא יוצרת.

הרבה מדובר על כך שרמת האי־שוויון בהכנסות בישראל גדלה מאוד בעשורים האחרונים ושהיא מהגבוהות במדינות המפותחות. זוהי בלא ספק תופעה מטרידה ובעייתית. ואולם, התמקדות כמעט בלעדית באי־שוויון בהכנסות מסיטה את המבט משינוי חשוב אחר במשק הישראלי בעשורים האחרונים, והוא היווצרותם של פערים גדולים בין קבוצות העובדים בהיבטים אחרים. נוסף לאי־שוויון בהכנסה ניכרים פערים גדולים ברמת היציבות התעסוקתית של הפרטים, במידת הזכאות לתנאים נלווים ולהטבות סוציאליות וברמת הביטחון הפנסיוני. עיקר ההבדל הוא בין עובדים פנימיים, המוגנים יחסית תחת מטריית ייצוג של ארגון עובדים או הסכם קיבוצי, ובין עובדים חיצוניים, המועסקים בלא אותה מטרייה – אלה נאלצים לעיתים קרובות לעבוד בהסדרי תעסוקה לא שגרתיים, כגון עבודה דרך חברות כוח אדם או כעובדים ארעיים המועסקים בחוזים זמניים. כתוצאה מכך הם חשופים בהרבה לתנודתיות השוק.

הדואליזציה מתרחשת בכלכלות מתקדמות רבות ומאתגרת אותן. שילוב של שינויים כלכליים ופוליטיים תרם להיחלשות העבודה המאורגנת, יצר לחצים לצמצום מדינת הרווחה והביא להתרחבות תצורות תעסוקה חדשות. אלה, בצירוף שינויים טכנולוגיים, העמיקו את הפערים ברמת הביטחון הכלכלי בקרב התושבים ברוב המדינות המתועשות במערב. פערים בין ה"מעמדות" בשוק העבודה הם בעיה שאינה ייחודית למשק המקומי, אך, כאמור, מחקר זה מראה שמאפייני התופעה והמגמות שבבסיסה בעייתיים מאוד בישראל.

\* תודה מיוחדת לעוזרות המחקר דר אביבי ואיילת הלל על עבודתן המצוינת ועל תרומתן למחקר זה.

המחקר בוחן את תופעת הדואליזציה בשוק העבודה בישראל ומתמקד בשני גורמים מרכזיים להבנתה בהקשר המקומי. הראשון הוא רמת ההגנה על העובד, המוסדרת במערכת ייצוג העובדים (אם ישירות על ידי ארגון יציג ואם בהסכם קיבוצי שהורחב מכוחו של צו הרחבה). הגורם השני הוא רמת ההשכלה של העובד, שהיא מדד ישיר גם לרמת הכשרתו המקצועית. המחקר מצביע על כך שבשנים האחרונות אפשר ללמוד הרבה על תופעת המעמדות ומאפייניה דרך חלוקת העובדים במשק ל-4 קבוצות והשוואה ביניהן. החלוקה הראשונה היא בין עובדים פנימיים לעובדים חיצוניים, ובתוך כל קבוצה שכזו בין עובדים בעלי השכלה בסיסית לעובדים בעלי השכלה גבוהה (תואר אקדמי ומעלה). כך נוצרת חלוקה ל-4 קבוצות: פנימיים עם תואר, פנימיים בלי תואר, חיצוניים עם תואר וחיצוניים בלי תואר.<sup>1</sup>

הניתוח המוצע במחקר זה מתבסס על מאגר נתונים ייחודי הכולל נתוני פאנל העוקבים אחר מאפייני התעסוקה והשכר של למעלה מ־580,000 פרטים בכל אחת מהשנים 2001-2014. מסד הנתונים כולל נתונים ממס הכנסה על הכנסות והפרשות של עובדים ומעסיקים, נתוני השכלה ממשרד החינוך, נתונים ממשרד הכלכלה לגבי הכשרות מקצועיות וכן נתונים אישיים אחרים מהסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בעזרת נתונים אלו המחקר בוחן לא רק את המצב הנוכחי אלא גם את המגמות שהביאו את שוק העבודה לנקודת זמן זו.

ניתוח הנתונים מצביע על כך שגם כאשר משווים עובדים ברמת השכלה דומה, ניכר פער בתנאי ההעסקה, ברמת ההכנסה וברמת הביטחון התעסוקתי בין הפנימיים לחיצוניים. גם כאשר בוחנים היבטים סובייקטיביים אפשר לראות שהקבוצות שונות באופן שהן תופסות את מצבן הנוכחי בשוק העבודה ואת האופק הכלכלי שלהן. תופעה זו בולטת במיוחד בקרב עובדים שהשכלתם בסיסית. כך, בהשוואה בין עובד חיצוני שהשכלתו בסיסית לעובד פנימי בעל השכלה זהה הנתונים מראים כי הפנימי נוטה בממוצע להישאר תקופה ממושכת יותר במקום העבודה (פי 2.1), הכנסתו גבוהה יותר והתנאים הסוציאליים שהוא

1 לאורך המחקר ישמשו באותה ההוראה הניסוחים "בלא תואר אקדמי", "בלא תואר", "בעל השכלה בסיסית", וכדומה. כמו כן ישמשו בהוראה אחת הניסוחים "בעל תואר אקדמי", "עם תואר", "בעל השכלה גבוהה", וכדומה.

זוכה להם טובים יותר. יותר מכך, המחקר מצביע על כך שלאורך תקופת העבודה של הפרט, עם צבירת ותק וניסיון תעסוקתי, הפערים הללו מתרחבים. ב־2001 השכר של עובד ייצוגי (גבר יהודי כבן 40) פנימי בלא תואר היה כמעט זהה לעובד חימוני שמאפייניו דומים, ואילו כעבור כעשור וחצי הפער בשכר בשתי הקבוצות צמח לכ־1,270 ש"ח בחודש, שהם כ־13% מהשכר של עובד חימוני. הפער בין העובדים החיצוניים בלא תואר לבין עובדים פנימיים בעלי תואר אקדמי הלך והתרחב, ובסוף התקופה היה כ־4,955 ש"ח בחודש. בחישוב של אחוז מהשכר, הפער צמח מ־11% בתחילת התקופה המדוברת לכ־49%.

יש כמה גורמים למגמות הללו ולהיווצרות הפערים הגדולים בין קבוצות העובדים. יש הקשורים לשינויים כלכליים־טכנולוגיים אשר מאפיינים את כלל השווקים בעולם – אלה כוללים את ההיחלשות של הייצור והתעשייה כמקור תעסוקה, ובמקביל העלייה בתחום השירותים. שינוי זה מכריע, מכיוון שעבודות בתחום השירותים נוטות להיות ארעיות יותר ומבזרות יותר, הן לעיתים קרובות נעשות במשמרות או מתוגמלות לפי שעה. כתוצאה מכך היכולת של עובדים להתארגן ולזכות לייצוג משותף נמוכה יותר, והדבר מקטין את כוח המיקוח של העובדים אל מול המעסיקים. נוסף על כך, כניסת האינטרנט ושדרוג יכולת העבודה מרחוק תרמו להיווצרותן של תצורות תעסוקה לא שגרתיות, בעיקר תופעת עובדי הפריילנס ומיקור החוץ. עובדים בעבודות שכאלה אינם נמצאים בקשרי עבודה ישירים עם המעסיק, והדבר תורם לצמצום האחריות של המעסיק לרווחת העובדים האלה.

נוסף למגמות אלו יש שינויים ייחודיים לישראל שהעמיקו את הדואליזציה במשק. ראשית, בתוך עשורים בודדים השתנה המבנה ביחסי העבודה במדינה באופן חד, כמעט בלא מקבילה בעולם המערבי. ממשק שבאמצע שנות ה־80 למעלה מ־80% מהעובדים בו היו מאוגדים למשק שבו כ־27% בלבד מהעובדים מאוגדים (למ"ס, 2016). גם מספר העובדים המכוסים בהסכמים קיבוציים כלליים או בצווי הרחבה הצטמק, וכיום הוא פחות ממצית מהעובדים. כתוצאה מכך שיעור השכירים הזוכים להגנות מהסכמים ייצוגיים ירד מאוד בפרק זמן קצר ביותר.

שינויים אלו השפיעו על חלוקת העובדים בין הקבוצות. באופן טבעי, ככל ששיעור ההתאגדות יורד וככל ששיעור הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים נמוך

יותר כך גדלה קבוצת החיצוניים ומצטמצמת קבוצת הפנימיים. חלוקה זו בפני עצמה אינה בהכרח בעייתית. הבעיה היא הפער בתנאים – הכנסה, תעסוקה והטבות סוציאליות – בין העובדים הפנימיים לעובדים החיצוניים, וכמעט תמיד העובדים הפנימיים הם הזוכים לתנאים טובים יותר. המחקר מצביע על כמה גורמים להעמקת הפערים הללו בין הקבוצות, בהם חקיקה המצמידה זכאות להטבות והגנות סוציאליות לרצף תעסוקתי אצל מעסיק ספציפי. למשל, החוק קובע שעובד מתחיל לצבור זכאות נוספת לימי חופשה רק בשנה החמישית לעבודתו, ועד אז נמצא בתחתית מתווה סולם הזכאות. מגמה זו של התניית הטבות סוציאליות והיקפן ברצף תעסוקתי במקום העבודה קיימת גם בחקיקות בתחומים אחרים, בהם זכאות לפיצויי פיטורים, דמי הבראה וימי מחלה. כך נוצר מצב שבו העובדים החיצוניים, בפרט בעלי השכלה בסיסית, לא רק נאלצים להתמודד עם תעסוקה לא יציבה, אלא לעיתים חוסר הביטחון התעסוקתי מונע מהם זכאות להטבות סוציאליות בסיסיות, וכך מעמיק הפער בין קבוצות העובדים השונות.

נוסף על כך, הפערים בין מעמדות העובדים גדלים גם כתוצאה מתהליך סחף (drift), כלומר מכך שהמדינה לא עדכנה או שיתנה חוקים והסדרי עבודה כדי להתאימם לשוק העבודה המתהווה. לדוגמה, אף על פי שיש יותר ויותר משרות בתצורות העסקה בלתי ישירה (כגון עבודה דרך חברות כוח אדם), לא עודכנו חלק מחוקי העבודה באופן שיבטיח שההגנות החלות על עובדים בחוזי העסקה שגרתיים יחולו גם על עובדים בתעסוקה בלתי ישירה.<sup>2</sup>

חשוב להדגיש: במחקר זה אין מדובר בפערים הידועים בין עשירים לעניים, או בין עובדים שמימונותם גבוהה לעובדים שמימונותם נמוכה. הדגש בניתוח הוא ההבדל בין עובדים ברמת השכלה דומה, לעיתים אף עובדים העוסקים באותו

2 בשנים האחרונות חלה התקדמות מסוימת בדין הישראלי בנושא זה בכל הנוגע לזכויותיהם של עובדים בתצורות העסקה בלתי ישירה. למשל, תיקון 1 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (סעיף 12א), אשר נכנס לתוקף בשנת 2008, מחזיר את עקרון הזמניות בקובעו כי ההעסקה באמצעות קבלן כוח אדם מוגבלת לתקופה של 9 חודשים. בשנת 2015 קבע בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב כי עובדי הקבלן שעבדו בצד עובדי מדינה וביצעו תפקידים זהים (העסקה המכונה "כתף אל כתף") ייקלטו כעובדי מדינה ויזכו לתנאי העסקה זהים.

מקצוע בדיוק, אך נבדלים ברמת הייצוג ובהגנות הניתנות להם מעצם היותם עובדים פנימיים או חיצוניים. ההשלכות של הבדל זה הן שראויות לתשומת ליבם של קובעי המדיניות ושקוראות לתשובה על השאלות: כיצד למזער את הפערים ולשפר את רווחת כלל העובדים במשק? יותר מכך, מהן הדרכים לקדם יעד זה תוך כדי פגיעה מינימלית ביעילות המשק וברמת הפעילות הכלכלית?

כפי שמצביעים הממצאים, את הזרקור ועיקר והמאמץ צריך להפנות לשינויים שייטיבו את מצבם של העובדים החיצוניים בעלי השכלה בסיסית. בתוך כך המחקר דן בכמה צעדי מדיניות.

בראש הצעדים הללו אנו ממליצים על שינויים במדיניות ההפעלה האקטיבית בשוק העבודה (Active Labor Market Policy, ALMP) – תחום הכולל תוכניות הכשרה מקצועית וקורסי הסבה, מרכזי השמה ותמריצי העסקה למעסיקים. שינויים אלו כוללים הגדלת השקעה בתחום ALMP, אשר בישראל באופן יחסי לתמ"ג היא כשליש מההשקעה הממוצעת במדינות OECD. עיקר ההגדלה צריך להיות בתחומי ההכשרה המקצועית לעובדים שהשכלתם בסיסית בלבד. כמו כן אנו מציעים שינויי חקיקה שמטרתם לצמצם את התמריצים השליליים להצטרפות להכשרות מקצועיות.

נוסף על כך יש לעדכן את חוקי הרווחה באופן שיצמצם או יבטל את הקשר בין זכאות להטבות סוציאליות בסיסיות ובין הרצף התעסוקתי של העובד אצל מעסיק ספציפי. בתנאים שטובים חיצוניים עובדים בעבודות שהיציבות התעסוקתית בהן נמוכה, חקיקה המצמידה הטבות סוציאליות לרף תעסוקתי ומתנה הטבות מסוימות ברצף עבודה אצל המעסיק הנוכחי גורמת לכך שעובדים שהיציבות התעסוקתית שלהם נמוכה נעשים פעמיים מאובדן מקום עבודה: פעם בכך שהם נאלצים לחפש מקום עבודה חלופי, ופעם בהפסד זכאות לתנאים סוציאליים. שיפור יכולת הניוד של הזכויות הסוציאליות בין מעסיקים צריכה להיות יעד של המדיניות. שינוי זה נחוץ בשילוב הגברה של אכיפת חוקי העבודה הקיימים. האכיפה החלקית הנהוגה היום פוגעת בעיקר בעובדים החיצוניים, ועל כן שינוי באופן האכיפה אינו רק מוצדק בפני עצמו אלא גם יתרום לצמצום פערים בין הקבוצות.



צעד אחרון הוא שינוי מבני רחב יותר ביחסי העבודה במשק. ניסיון העבר מלמד ששינויים מבניים חשובים בשוק העבודה נעשו במסגרת עסקאות חבילה בין הגורמים העיקריים במשק. גם בהתמודדות עם תופעת הדואליזציה נחוצה עסקת חבילה בין הממשלה, המעסיקים והעובדים, שמצד אחד תאפשר להתמודד עם קשיי התארגנות מובנים של עובדים חיצוניים במגזרים מסוימים ומצד אחר תיתן מענה לצורך הגובר של מעסיקים במערכת עבודה גמישה יותר המתאימה לצורכי השוק החדשים. עסקה רחבה כזאת תוכל להביא לשינוי של ממש במגמת הדואליזציה ולצמצום השלכותיה על הפערים בשוק העבודה.

## ההתפתחות של תופעת המעמדות בשוק העבודה בישראל

## פרק 2

פרק זה יסכם בקצרה את התהליכים המרכזיים בשוק העבודה בישראל וידון בגורמים אחדים שהשפיעו על ממדי הדואליזציה בשוק העבודה ועל מאפייניה. ראשית כול נמנה ציוני דרך שהאיצו את תהליך הדואליזציה. לאחר מכן נציג את השינויים העיקריים שהתרחשו בשתי קבוצות העובדים – פנימיים וחיצוניים. לבסוף נציג את המגמות שבבסיס הדואליזציה בישראל.

### 2.1

#### ציוני דרך בהאצת תהליך הדואליזציה בישראל

##### א. התוכנית לייצוב המשק ב־1985 ושחיקה של מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית

התוכנית לייצוב המשק הביאה לשינויים משמעותיים בשוק העבודה, והם משפיעים על מבנהו ומאפייניו גם היום. שינויים אלו כללו בבסיסם הישענות מוגברת על כוחות השוק בקביעת שכר ופיצוי לעובדים. נוסף על כך נשחקה מערכת יחסי העבודה הקורפורטיסטית שאפיינה את המשק עד שנות ה־80, כלומר מערכת שבה ההסדרים המרכזיים במשק נקבעו במשא־ומתן ישיר ומוסדר בין נציגים – של המעסיקים, של העובדים ושל הממשלה. עם היחלשות המערכת הקורפורטיסטית הופיעו דפוסי פעולה חדשים, בהם מעבר משימוש בהסכמי מסגרת לכלל המשק לשימוש רווח בהסכמים ענפיים או מפעליים. שינויים אלו יצרו בידול בין קבוצות העובדים השונות, והבידול הולך וגובר. מגמה זו פגעה בעיקר בעובדים בלתי מיומנים שזכו לייצוג דל ולהעסקה בתנאי עבודה נחותים. בתחילה עיקרה של תופעה זו היה מנת חלקם של עובדים פלסטינים, ולאחר מכן גם של עובדים זרים. עם העמקת התופעה והתרחבותה, השלכותיה חודרות יותר ויותר גם אל עובדים ועובדות ישראלים.

### **ב. התרת פעילותן של חברות כוח אדם במקביל ללשכות התעסוקה ב־1986**

נקודת ציון בהאצת תהליך הדואליזציה בישראל היא החלטתו של דוד מנע, ראש שירות התעסוקה ב־1986, להתיר פעילות של חברות כוח אדם במקביל ללשכות התעסוקה. הכנסת חברות כוח האדם לשוק העבודה סיפקה למעסיקים מנוף לחץ יעיל במשא־ומתן עם העובדים, החלישה את העבודה המאורגנת וצמצמה את השימוש בהסכמים הקיבוציים. באותה העת החליטה הממשלה לצמצם את קליטת העובדים החדשים ולהפחית תקנים בשירות הציבורי, דבר שהעצים מאוד את השלכות כניסתן של חברות כוח האדם למשק. משרד האוצר אסר כליל על קליטת עובדים בשירותי העזר, ובכך כפה למעשה על החברות לשכור שירותים מקבילי כוח אדם. במידה רבה אלו היו הצעדים הראשונים לפיצול שוק העבודה למעמדות מופרדים.

### **ג. ההפרדה בין החברות בהסתדרות ובין החברות בקופת החולים ב־1993**

עם הליברליזציה של השוק בעקבות תוכנית הייצוב הממשלתית ובעקבות חילופי השלטון ב־1977 התערער המונופול של ההסתדרות על ייצוג העובדים. נקודת השבר בתהליך זה באה בעקבות החלטת הממשלה ב־1993 להפריד בין חברות בהסתדרות לחברות בקופת החולים. ניתוק הקשר בין החברות בקופת החולים לבין החברות בהסתדרות אפשרה לרבים שמאסו בייצוג הכפוי של ההסתדרות לעזוב. בעקבות החלטה זו, בתוך פרק זמן קצר חלה ירידה חדה במספר העובדים המאורגנים. עם זאת, הוועדים הגדולים (כגון חברת החשמל, הנמלים ורשות שדות התעופה) בחרו להישאר תחת חסותה של ההסתדרות הכללית, חרף היחלשותה המוסדית.

### **ד. קריסתה של חברת העובדים השיתופית הכללית ב־1994**

חברת העובדים השיתופית הכללית הוקמה בשנת 1923 והייתה ארגון־גג של ההסתדרות הכללית האחראי על הגופים הכלכליים שבבעלות ההסתדרות. בשיא כוחה הייתה חברת העובדים כוח משפיע במשק הישראלי והעסיקה עשרות אלפי עובדים בכל ענפי המשק. בבעלותה היו מוסדות פיננסיים, מוסדות

סוציאליים, עיתונות ועוד. חברת העובדים החלה לאבד מכוחה כבר בשנת 1983, כאשר הועברו מרבית הבנקים מבעלותה לבעלות המדינה. בשנת 1994, לאחר הבחירות לווועידת ההסתדרות, הוחלט לרכז את פעילות ההסתדרות כאיגוד מקצועי ולבטל את מעמדה כמעסיק. בעקבות זאת החלו צעדים לפירוקה של חברת העובדים ולמימוש נכסיה.

### **ה. קיצוץ הקצבאות והחמרת תנאי הזכאות לתמיכה ממשלתית ב־2003**

לאחר ההאטה בכלכלה העולמית בשנת 2001, משבר תעשיית ההיי־טק וההחמרה במצב הביטחוני בישראל בעקבות האינתיפאדה השנייה החליטה הממשלה על תוכנית להפחתת הגירעון הציבורי. תוכנית זו, שחלק מתכליתה היה קבלת הערביות ממשלת ארצות הברית לצורך יציאה מהמיתון, כללה בין היתר קיצוץ בקצבאות ובגמלאות של הביטוח הלאומי והקשחה של תנאי הזכאות לתמיכה ממשלתית. הקיצוצים החדים ביותר היו בקצבאות הילדים. שינוי זה יצר מצוקה מיידית באוכלוסיות מרובות ילדים, ובראשם החרדים והערבים. בתוך עשור (2003–2014) עלה שיעור התעסוקה באוכלוסייה החרדית מ־36% ל־45% בקרב גברים ומ־51% ל־71% בקרב נשים (מלאך, כהן וזיכרמן, 2015). באוכלוסייה הערבית שיעור התעסוקה של הנשים עלה באותה התקופה מ־20% ל־34% ובקרב הגברים מ־64% ל־76%<sup>3</sup>. קבוצות עובדים אלו מאופייניות בהשכלה פורמלית מעטה, ובאופן יחסי מעטים מהעובדים הללו מאוגדים, כך שהשתלבות של קבוצות האוכלוסייה הללו מתבטאת בגידול בחלקם היחסי של העובדים החיצוניים בלא תואר.

הדילול של העבודה המאורגנת מחד גיסא ותהליכי הליברליזציה שקידמה ממשלת ישראל מאידך גיסא האיצו מאוד את מגמת הדואליזציה והעמיקו את ההבדלים בשוק העבודה בין העובדים הפנימיים והחיצוניים. אך שתי הקבוצות הללו לא היו הומוגניות, ובכל אחת מהן קרו תהליכים שחשובים להבנת ההתפתחות של תופעת המעמדות בשוק העבודה בישראל.

## 2.2

### שינויים בקבוצת העובדים הפנימיים

כפי שצוין, המאפיין העיקרי של העובדים הפנימיים הוא שהם זוכים להגנות בזכות ייצוג של ארגון עובדים או מכורח הסכם קיבוצי. הסכם שכזה נחתם בין מעסיק או ארגון מעסיקים לבין ארגון עובדים ותוחם את האפשרויות העומדות בפני המעביד בבואו לנהל משאומתן עם העובדים. בדרך כלל בהסכמים הקיבוציים מוגדרות רמת השכר והזכויות הסוציאליות, לרבות ימי חופשה, ימי מחלה ודמי הבראה, ועוד. כאמור, יתרון חשוב בהסכם שכזה הוא מרטיית ההגנה של ארגון העובדים, שהוא צד בחוזה ההעסקה. כמובן, לארגון עובדים יש כוח רב יותר משיש לעובד הבודד, בהיותו מצויד בכלים משפטיים ובגיבוי ממשרד הכלכלה.

בעשורים האחרונים נוצר חיץ בקרב העובדים הפנימיים בין העובדים הוותיקים, שזכו לעבוד בחברה ציבורית בטרם אימוץ צעדי הרפורמה הממשלתית של אמצע שנות ה־80 (דור א), ובין עובדים שתפקידם וכישוריהם זהים הלכה למעשה לתפקידים ולכישורים של העובדים הוותיקים אך אתרע מזלם להיקלט במקום העבודה לאחר השינויים שצוינו לעיל (דור ב). כאמור, תופעה זו החלה כתוצאה של מדיניות הממשלה בשלהי שנות ה־80 להפחתת תקני הקביעות בחברות הציבוריות. אל מול החלופה שהתפתחה, כלומר צורות העסקה שאימץ השוק – כגון חוזי קבלנות ועבודה דרך חברות כוח אדם – הסכימה נציגות העובדים לחוזי עבודה טובים פחות עבור העובדים הפחות ותיקים, וכך התפתח מעמד של עובדי דור ב.

אף על פי ששתי קבוצות "דוריות" אלו נבדלות בלא מעט היבטים – בהם תקופת הזמניות, תנאי הרווחה ומספר ימי החופשה – שתיהן מגלמות הסדרי העסקה שגרתיים, משמע, העסקה המאופיינת ביחסים ישירים וקבועים בין מעסיק לעובד, בשכר קבוע וסביר, בשעות עבודה קבועות, ולרוב גם באתר קבוע. מעבר לכך, ברוב המקרים במקום העבודה ישנו גם ארגון עובדים האמון על ייצוגם במשאומתן עם המעסיק ומגן עליהם מפני הפרות של חוקי עבודה. לנוכח

העובדה שגם עובדי דור ב מועסקים בהסכמים קיבוציים,<sup>4</sup> לא בנקל יכול המעסיק לעקוף את תנאי העסקתם, שהם אומנם טובים פחות אך יציבים. כך, למרות השוני הצורם לעיתים בתנאי ההעסקה של דור א ודור ב, עדיין רוב העובדים הללו מועסקים בהסדרי העסקה שגרתיים ומוגנים יחסית בשוק העבודה הדואלי.

בשנת 2008 החלה מגמה של ניסיונות התאגדות חדשים שלא במסגרת ארגוני העובדים הוותיקים. את עיקר תשומת הלב הציבורית קיבל ארגון כוח לעובדים, שהחל את פעילותו באופן רשמי ב־2007, ובתוך עשור היה לארגון העובדים השלישי בגודלו בישראל ומייצג כ־35,000 עובדים, מהם כ־13,000 חברים המשלמים דמי חבר. מעבר לפעילות הישירה של ארגון זה אחת מההשלכות החשובות של פעילותו הייתה שהמריץ את הסתדרות העובדים הכללית להקים ב־2010 אגף ייעודי להתאגדות עובדים ולהגביר באופן ניכר את מאמציה להוביל התאגדות עובדים במקומות עבודה חדשים ובענפים שההסתדרות הייתה פעילה בהם פחות. במילים אחרות, הפוטנציאל לתחרות בין ארגוני העובדים יצר תחושת דחיפות בארגונים הוותיקים להרחיב ולהעמיק את פעילותם בשטח ולספק מענה טוב יותר לצורכי העובדים. התוצאה הייתה צמיחה של התאגדויות עובדים חדשות, כולל בענף הסלולר ובתעשיית ההיי־טק.

על אף ההד ההתקשורת לגל ההתאגדויות, השינוי הכללי בשיעור העובדים המאורגנים במשק השתנה אך במעט. על פי נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור העובדים עלה מ־25% בשנת 2012 לכ־27% בשנת 2016. העלייה הזאת אינה גדולה משתי סיבות: ראשית, ההתארגנויות החדשות היו בסופו של דבר מוגבלות למדי מבחינה מספרית; שנית, בקרב העובדים המבוגרים שיצאו לגמלאות בשנים אלו היה ייצוג גדול של עובדים מאורגנים. משום כך השינוי בעוקבת העובדים בין הנכנסים לשוק העבודה ובין היוצאים ממנו תרם לכך שמספר העובדים המאורגנים במשק לא עלה בשיעור גבוה יותר.

## 2.3

### שינויים בקבוצת העובדים החיצוניים

עם היחלשות העבודה המאורגנת וצמצום הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים הייתה קבוצת העובדים החיצוניים לגדולה במשק. קבוצה זו כוללת עובדים במגוון הסדרי תעסוקה – שגרתיים ובלתי שגרתיים. קטגוריית העובדים הבלתי שגרתיים התרחבה מאוד מאז שנות ה־90, במיוחד בעקבות התפתחות של תצורות תעסוקה חדשות. הראשונה, אשר זכתה לסיקור תקשורתי, היא ההעסקה הבלתי ישירה, כלומר דרך חברות וקבלני כוח אדם. קטגוריה שנייה וחשובה בקרב העובדים החיצוניים היא של עובדי קבלן בתפקידי שירותים, המכונה "מיקור חוץ" (outsourcing).

ההעסקה דרך חברות כוח אדם מאופיינת ביחסי עבודה בין 3 משתתפים עיקריים: העובד, קבלן כוח האדם והארגון המשתמש בשירותי הקבלן. זאת בשונה מיחסי העסקה שגרתיים, שבהם יש שני משתתפים בלבד: עובד ומעביד. התוצאה של יחסי העסקה משולשים היא שלעובד יש שני מעסיקים – מעסיק חוזי (קבלן כוח האדם) ומעסיק בפועל (הארגון המשתמש, קרי הלקוח). כלומר, קבלן כוח האדם ממייך, מגייס ושוכר את העובד, אך מרגע זה העובד נשלח לבצע את עבודתו אצל הלקוח, והלקוח הוא המפקח על עבודתו. ברם, אחריות לתשלום השכר חלה על קבלן כוח האדם, אשר מקבל תקציב שסוכם מראש מידי הארגון המשתמש, הכולל הוצאות נוספות, לרבות הרווח שהקבלן מקבל.<sup>5</sup> עם זאת, הדין משית אחריות גם על המשתמש – עליו לוודא כי הקבלן עומד בהתחייבותיו כלפי העובדים ובתנאים שהחוק קובע. כך, בפסק דין משנת 2010 חויבה עיריית באר שבע, המשתמש, במילוי זכויות של עובד קבלן, לאחר שנמצא כי התרשלה בבחירת הקבלן והוא לא עמד בתנאי הסף של המכרז וכי לא וידאה שהקבלן מקיים את התחייבותיו כלפי העובדים.<sup>6</sup>

5 נדיב, 2003: 20-22.

6 ע"ב (ב'ש) 2883/07, יענקל טרופ נ' שטרית ובניו חברה לעבודות ניקוי חול ופיחוח בע"מ, 6.1.2010.

העסקה משולשת – של עובד, משתמש וחברת כוח אדם – עלולה ליצור בלבול באשר לזהות המעסיק. בסוגיה זו פסק בית הדין לעבודה כמה פסקי דין מנחים הקובעים את העקרונות שעל פיהם תיבחן השאלה מי מהשניים הוא המעסיק של העובד – חברת כוח האדם או המשתמש בפועל. למשל, בפס"ד ע"ע (ארצי) 410/06, המוסד לביטוח לאומי נ' ראיד פאהום, נקבע בין היתר כי בהכרעה בעניין זהות המעסיק יש לבחון יציבות מול תחלופה. כלומר, יש לבחון מיהו הגורם הקבוע והיציב ומיהו הגורם המתחלף במערכת היחסים עם העובד.

מבחינה משפטית, עד 1996 ענף קבלני כוח האדם פעל בלא הכוונה. בשנה זו נחקק חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, שהגביל את ההעסקה בענף על ידי חובת רישום ערבויות במשרד העבודה והרווחה וכן אסר על הקבלן לגבות תשלומים מן העובדים. החשיבות של החוק הייתה הדרישה מהמעסיק לדבוק באחד משני עקרונות: השוואת תנאי העבודה של עובדי הקבלן לעובדים הקבועים בארגון או קביעת תנאי המועסקים על ידי קבלן כוח האדם בהסכם עבודה קיבוצי. בדיעבד התברר כי העיקרון השני בעייתי מכיוון שקבלני כוח אדם רבים העדיפו לנטרל את סעיף השוואת התנאים באמצעות השתתת הסכם קיבוצי שהתנאים בו פחותים. בעקבות כך ב־2004 חתמה ההסתדרות הכללית על הסכם קיבוצי עם חברות כוח האדם אשר מבטיח לעובדי חברות כוח האדם זכויות בסיסיות בתמורה לווייתור על הדרישה להשוואת התנאים.<sup>7</sup> כמו כן, משנת 2013 עובדי קבלן מתחום השמירה והניקיון במגזר הציבורי זכאים להטבות נוסף לזכויות שכלל העובדים זכאים להן, בהן מספר ימי הבראה גבוה מהקבוע בחוק.<sup>8</sup>

בשנת 2000 הועבר תיקון לחוק קבלני כוח האדם, והוא הגביל צורת ההעסקה דרך קבלן כוח אדם ל־9 חודשים (סעיף 12א) במטרה להצדיק את קיומה של צורת העסקה זו כצורת העסקה זמנית בלבד, כפי שהיא נועדה להיות במקור. כלומר, כעבור 9 חודשים הארגון המשתמש חייב להעניק לעובד דרך חברת כוח האדם מעמד של עובד קבוע. ואולם, התגלה שגם תיקון זה לחוק בעייתי, משום

7 חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996; נדיב, 2003: 25; דוידוב, 2010: 198-199; אתר ההסתדרות החדשה.

8 בהתאם לצו העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בחחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, תשע"ג-2013, ולהסכם קיבוצי מיוחד בין ההסתדרות למדינת ישראל.



שאינו חל על קבלני שירותים וקבלני משנה, ולכן אפשר לעקוף אותו באמצעות הסבת הארגון מקבלן כוח אדם לקבלן שירותים, או במילים אחרות לעבודה דרך מיקור חוץ. ואכן, מאז כניסתו של החוק לתוקף עלה מספר העובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים ובהתאמה ירד מספר העובדים בחברות כוח האדם. כמו כן, בפסק דין של בית הדין הארצי משנת 2010 נקבע כי המעסיק בפועל של עובד הקבלן, המשתמש, רשאי לסיים את ההעסקה של עובד הקבלן סמוך לסיום 9 חודשים כדי שלא ייאלץ לקלוט אותו כעובדו. רוצה לומר, המעסיק בפועל רשאי לסיים את העסקתו של העובד מטעם זה בלבד, בלא קשר לתפקודו. כך הפסיקה מגבילה את כוחו של סעיף 12א, אשר מטרתו שיפור מעמדם של עובדי הקבלן, ואף פוגעת בתנאי העסקתם.<sup>9</sup>

בשנת 2015 קבע בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב כי עובדי הקבלן שעבדו בצד עובדי מדינה ומילאו תפקידים זהים (העסקה המכונה "כתף אל כתף") ייקלטו כעובדי מדינה ויזכו לתנאי העסקה זהים. זאת ברוח "מסמך העקרונות" שנחתם בשנת 2012 בין שר האוצר לבין יושב ראש הסתדרות העובדים הכללית החדשה, העוסק בין היתר בהעסקת עובדים דרך קבלני שירותים במסגרת שירות המדינה.<sup>10</sup>

ניכר כי על אף צעדים אחדים, גם מבחינה משפטית-חוקית המדינה לא הצליחה להגביל את תופעת ההעסקה על ידי קבלני כוח האדם. לא זו אף זו, כאשר המדינה חוקקה חוק שחל על עובדי חברות כוח האדם בלבד נוצר למעשה פיצול ואי־שוויון בין עובדים דרך קבלני כוח האדם לבין קבלני השירותים, והם נוספים לא־שוויון ששרר ממילא בין האמורים לעובדים הקבועים בארגון.<sup>11</sup>

העסקה דרך מיקור חוץ מאופיינת בכך שהחברה קונה את שירותי העובדים מקבלן פרטי, מבלי שקיימים יחסי כפיפות בין העובדים לחברה. הקבלן הוא

9 ע"ע (ארצי) 472/09, זוהר גולן נ' אר. אר. אס משאבי אנוש בע"מ, 12.9.2010.

10 ראו הוראות ביצוע לקליטת עובדי קבלן לשירות המדינה, הנחיות נציב שירות המדינה, 9.5.2015.

11 טל-ספירו, 2014: 9-10.

האחראי לשכור את העובדים, לשלם את שכרם וכן לפקח על עבודתם.<sup>12</sup> בצורת העסקה זו קבלן המשנה חותם עם הארגון המשתמש על חוזה שנועד לביצוע משימה מוגדרת, והארגון המשתמש משלם מראש לקבלן עבור ביצוע כל העבודה, בלא התחשבות במספר העובדים ובשעות העבודה הדרושות לביצוע המשימה. מהותה של שיטת מיקור החוץ היא הוצאת פונקציות תפעוליות מהארגון אל קבלן משנה, בהנחה שמהלך זה יביא ליעול וחסכון בארגון.

בניגוד להעסקה על ידי קבלני כוח אדם, אשר מאופיינת במחויבות עקיפה של הארגון המשתמש כלפי העובד, העסקה על ידי קבלני משנה מאפשרת לארגון להתנער מאחריות כלפי העובד. בתוך כך ייתכנו מקרים שבהם החברה המזמינה את שירותי הקבלן אינה מודעת בכלל למספר העובדים ולזהותם. כך, בשונה מהעסקה על ידי קבלני כוח אדם, הארגון המשתמש נהנה מכך שישות נפרדת אחראית לספק את תנאי העובדים המועסקים בשטחו.

יצוין כי בשונה מהעסקה באמצעות קבלני כוח אדם, אשר מוסדרת בחקיקה, העסקה על ידי קבלני משנה או קבלני שירותים טרם זכתה להתייחסות נאותה בחוק, ולפיכך היא פתח לניצול עובדים. אף על פי כן, ביוני 2012 נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011, אשר מטיל בתנאים מסוימים אחריות – אזרחית, מינהלית או פלילית – גם על מזמין השירות. ואולם, למזמין השירות ניתנות הגנות מסוימות מפני הטלת אחריות עליו אם הוא פעל לוודא שאין פגיעה בעובדים מטעם קבלני השירותים בארגונו.

ההתרחבות של תופעת מיקור החוץ כוללת גם שימוש גובר בעובדי פירלנס שמיומנותם גבוהה. יש בהם הבוחרים בדרך עבודה זו, המאפשרת גמישות רבה יותר בבחירת הפרויקטים, כמו גם בעומס העבודה ובשעות. לעומת זאת ישנם גם עובדים שנאלצו לעבוד כפירלנסרים שלא מבחירה, מכיוון שהמעסיקים שלהם בחרו ליעל את מבנה העלויות של העסק דרך חיסכון בעלויות ההעסקה. מקרים

12 על פי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996, קבלן כוח אדם הוא מי שעיסוקו במתן שירותי כוח אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו. לעומת זאת קבלן שירותים הוא מי שעיסוקו במתן שירות בתחומים כגון שמירה, אבטחה וניקיון. כלומר, קבלן כוח האדם מספק לארגון עובדים למטרות מגוונות, ואילו קבלן השירותים מציע לארגון עבודה – הוא ממלא פונקציה שלמה בשביל הארגון ומוציא אותה למעשה מאחריותו (נדיב, 2003: 20).

כאלה אפשר למצוא למשל בתעשיית התקשורת (צלמים, עורכים וגרפיקאים) ובתחום הבריאות (יועצים בקופות החולים).

מאפיין בולט של שתי צורות ההעסקה שנדונו כאן הוא שהמקום הפיזי שבו מבוצעת העבודה וכן השכר שמשולם עבור העבודה אינם קשורים בישות אחת. כמו כן, משך ההעסקה מוגבל, ולכן עובדים בדרך העסקה זו זכו לכינוי "עובדים זמניים" או "עובדים ארעיים". למשל, במקרים של העסקה במוסדות חינוך עובדים אלו מפוטרים בכל קיץ מחדש ונשכרים בתחילת שנת הלימודים, פעמים רבות במוסדות אחרים. צורת העסקה זו התרחבה בעשורים האחרונים ומהווה חיצ בולט בין העובדים הפנימיים לחיצוניים.<sup>13</sup> כפי שהנתונים להלן יראו, מאפייני חלוקה זו שונים באופן בולט כאשר מבחינים בין עובדים בעלי תואר אקדמי ובין עובדים שהשכלתם בסיסית.

## 2.4 מגמות בביס הדואליזציה בישראל

המשותף לצורות ההעסקה המאפיינות רבים מהעובדים החיצוניים – עובדי קבלן, עובדים שעתיים ועובדים ארעיים – הוא שהן חלק מהתופעה המכונה "העסקה בלתי שגרתית". בסעיף זה נדון בגורמים אחדים אשר תרמו להתפשטות של צורות העסקה אלו ולצמיחה במספר החיצוניים. כמה מהגורמים נובעים משינויים בעולם, ובהם שינויים טכנולוגיים שהשפיעו על ביקושים בשוק העבודה, וכמובן הגלובליזציה, ועימה התגברות התחרות מצד יצרנים זרים. שינויים אלו יצרו יחד לחץ על עסקים מקומיים לקצץ בעלויות ולהתייעל, והוא שהוביל לחיפוש אחר צורות העסקה זולות יותר. כמו כן, ברוב הכללות המתקדמות גדל בעשורים האחרונים מגזר השירותים, ולעומת זאת ענף התעשייה הצטמצם. שינוי זה תרם אף הוא להתרחבות ההעסקה הבלתי שגרתית, מכיוון שבתחום השירותים הצורך של המעסיקים בגמישות תעסוקתית עז במיוחד, והעבודה עצמה נוטה

להיות מבוזרת יותר – מאפיינים אלו מקשים על התארגנות העובדים ועל מינוף כוחם להשגת הסדרי העסקה טובים יותר.

נוסף לכך התרחשו תהליכים מקומיים ייחודיים למשק הישראלי. למשל, הקיצוץ בתקני כוח האדם והדרישה לצמצום עלויות במגזר הציבורי במסגרת התוכנית לייצוב המשק באמצע שנות ה־80 גרמו למנהלים במגזר הציבורי ובחברות ממשלתיות להטיל את יהבם על צורות העסקה חלופיות המאפשרות גמישות ארגונית. כך יכלו המעסיקים שלא להגדיל את מצבת עובדי הארגון, ובד בבד להפחית את העלויות של תקציב כוח האדם. באותה העת עודדה מדיניות הממשלה את משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לצמצם את מצבת העובדים הקבועים ולהסתייע בשירותי חברות כוח האדם והקבלנים. לדוגמה, במסגרת תוכנית הייצוב נקבעו תקנות לשעת חירום המתירות פיטורים מיידיים בלתי מוגבלים של עובדים והעברתם לחסות קבלנים. בדרך זו, למשל, הועברו שירותי הניקיון והאחזקה הממשלתיים לידי קבלנים פרטיים.<sup>14</sup> גורם אחר להתרחבות התופעה היה היעדר של פיקוח ובקרה ממשלתיים על צורות ההעסקה הללו.<sup>15</sup>

באופן אירוני אולי, עוד גורם שהאיץ את ההתרחבות של צורות ההעסקה הלא־שגרתיות הוא הקושי של מעסיקים להתמודד עם דרישותיהם של ארגונים וועדי עובדים חזקים. יכולתם של ארגוני העובדים (ובראשם ההסתדרות) לגבש הסכמים קיבוציים מקנה לעובד הגנה וזכויות מעבר למעוגן בחוק, והמעסיקים מעדיפים להימנע מהעסקת עובדים המקושרים לארגון כזה.

14 נדיב ופלדמן, 2010; פד־פוקס, 2012.

15 דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2011 מצא שהנחונים על ממדי התופעה מבוזרים ביחידות ואגפים במשרד האוצר ואינם מרוכזים בישות אחת. הדוח מציין שלא קיים מסד נחונים על העסקה על ידי קבלני שירותים. קושי אחר בהערכת היקף התופעה נעוץ בעובדה ששאלוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה העוסקים בשוק העבודה אינם כוללים את השאלה אם העובד הוא עובד קבלן, דהיינו אם הוא מקבל את שכרו מקבלן שירותים אך עבודתו בפועל היא אצל המשתמש. פנסירר, 2011; טל־ספירו, 2014. חשוב לציין שבעת האחרונה בעקבות ביקורת ציבורית יש מאמצים לאפשר ריכוז נתונים מהימנים יותר על היקף התופעה.

הסכם קיבוצי הוא הסכם בין מעסיק או ארגון מעסיקים לבין ארגון עובדים העוסק בעניינים כגון קבלת העובד למקום עבודה, תנאי העבודה, הזכויות והחובות של הצדדים, וסיום העבודה של העובד. בתוך כך, החוק מבחין בין הסכם קיבוצי מיוחד, בין "מפעל מסוים או מעסיק מסוים לבין ארגון העובדים היציג של העובדים", לבין הסכם קיבוצי כללי, "לכל שטח המדינה או לחלק ממנה, לענפי עבודה מסוימים או לכל ענפי העבודה כשההסכם הוא בין ארגון העובדים היציג שבענף העבודה או בשטח הנדון לבין ארגון מעבידים". בסמכות משרד הכלכלה להוציא צווי הרחבה להסכם קיבוצי כללי כדי שתנאי ההסכם יחולו גם על עובדים ומעסיקים שלא נכללו בהסכם. כך גם עובדים שאינם מאוגדים נהנים מתנאי העסקה שהושגה במשאומתן הקיבוצי.

בעניין חקיקת עבודה החלה על כלל העובדים במשק, להסכמים קיבוציים כלליים יש יתרונות אחדים, והראשי שבהם הוא שהם מתאפיינים בגמישות רבה יותר מהסכמים מיוחדים ואפשר לשנותם ביתר קלות בהתאם לצרכים המשתנים. שנית, בשונה מחקיקה הנקבעת "מלמעלה", כלומר על ידי המחוקקים, הסכם קיבוצי נקבע לכאורה מלמטה, על ידי הפרטים המושפעים מהחלתו ולפיכך תואמים את צורכיהם (לוריא, 2013: 280-281).

העובדה שאצל עובדי הקבלן ובחברות כוח האדם עיקר הפעילות מתבצעת בלא הסכמים קיבוציים מקילה על המעסיקים להשיג את הגמישות התעסוקתית שהם חפצים בה. כתוצאה מכך, במקרים רבים חולשתם של העובדים הבלתי מיוצגים היא מקור היתרון היחסי שלהם בעיני המעסיקים, שכן העסקתם נוחה יותר ועדיפה למעסיק על פני העסקת עובדים מאוגדים. על כן עובדים אלו מתקשים להתאגד בעצמם, מחשש שהתארגנותם תצמצם את יתרונם זה אל מול העובדים בהסדרים שגרתיים. קושי אחר ומובנה העומד בפני יכולת ההתארגנות של עובדי הקבלן הוא מעבריהם התכופים מחברה אחת לאחרת. מעברים אלו מחלישים באופן טבעי את תחושת הסולידריות בין העובדים ואת יכולתם לארגן פעולה קולקטיבית מתואמת.

נוסף על עניינים אלו, תקנוני הבחירה של ארגוני העובדים מהווים גם הם חסם בפני עובדים ארעיים. לפי תקנון ועדי העובדים של ההסתדרות קיימת באופן רשמי זכות בחירה לנציגות העובדים גם ל"עובדים עונתיים", קרי עובדים שאינם

מקבלים משכורת בכל חודשי השנה (כל עוד עבדו מעל שליש משרה), אך הזכות להיבחר מותרת רק לעובדים שנמצאים במעמד קבוע או לעובדים שנמצאים במקום העבודה לפחות 5 שנים.<sup>16</sup> להגבלה זו יש הצדקות שונות, אך אחת התוצאות שלה היא שלעובדים המועסקים בחוזים בלתי שגרתיים קשה הרבה יותר להשפיע על הפעילות של ההסתדרות והוועדים.

ראוי לציין כי בשנים האחרונות ניכר שינוי בגישת ההסתדרות בעניין זה. בדצמבר 2012 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין מדינת ישראל לבין ההסתדרות שקבע תנאי מינימום להעסקת עובדים דרך קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון המועסקים בהתקשרויות קבלניות עם המדינה. תנאים אלו כללו בין היתר נושאי שכר, דמי הבראה וקרן השתלמות. באוגוסט 2013 נקבעו העקרונות של הסכם זה בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני שירות בתחומי השמירה והניקיון בגופים ציבוריים, תשע"ג-2013, והוחלו על כלל הגופים הציבוריים שאינם משרדי הממשלה ויחידות הסמך. החוק נכנס לתוקף ב־1 בנובמבר של אותה שנה.

## 2.4.1. תשואה גוברת להשכלה

רמת ההשכלה של העובדים תרמה אף היא להתרחבות הפערים במשק. הצורך הגובר במיומנות גבוהה במגוון גדל של עבודות הוא חלק ממה שמכונה "שינוי טכנולוגי מוטה מיומנות" (skill-based technological change) – שינוי המאפיין את שוקי העבודה בכלל הכלכלות המתועשות. שינוי זה זכה לדיון רחב בספרות המקצועית הדנה בגורמים להתגברות האי־שוויון הכלכלי בעשורים האחרונים.<sup>17</sup> ביטוי מובהק לשינוי זה הוא העלייה בתשואה להשכלה, כלומר בקשר בין ההשכלה שרכש העובד ובין השכר הממוצע לשעת עבודה.<sup>18</sup> ככל ששוק העבודה מתגמל השכלה, כך התשואה הממוצעת לשנת לימודים נוספת אמורה להיות

16 כלומר, מרגע שמלאו לעובד 5 שנים במקום עבודתו, גם אם אין לו מעמד של קביעות הוא רשאי להגיש את מועמדותו לוועד העובדים. בשנת 2017 יצר בנק ישראל תקדים וקבע שעובדים זמניים רשאים להגיש מועמדות בבחירות לוועד העובדים. זהו יוצא מהכלל המעיד על הכלל.

17 Acemoglu and Autor, 2011; Goldin and Katz, 2018

18 Katz and Murphy, 1992; Berman, Bound, and Griliches, 1994

גבוהה יותר.<sup>19</sup> ואכן, מחקרים מצביעים על התחזקות קשר זה לאורך עשורים אחדים.

מחקרים מראים עלייה בתשואה להשכלה גם בישראל. מגמה זו הואצה במיוחד בשנות ה-80 וה-90. ההאצה בתקופה זו מיוחסת לצמיחתם של ההיי-טק וענפים עתירי חדשנות, וכן לגידול בפריון היחסי של העובדים המשכילים (מועלם ופריש, 1999; גוטליבובסקי ומארק, 2003; זוסמן ואח', 2006). גם מחקרים הבודקים מגמות בשנים מאוחרות יותר מאששים את הממצאים המוקדמים יותר. למשל, יעל מלצר (2014) אומדת את התשואה הממוצעת בשנת 2008 ב-10.3% לשנת לימודים. אומדן זה גבוה באופן בולט מאומדנים של התשואה להשכלה באמצע שנות ה-90.<sup>20</sup>

בבואנו לבדוק את ההשלכות של הדואליזציה על הביטחון הכלכלי של העובדים בישראל עלינו לבחון את הפערים לא רק בין הפנימיים לחיצוניים, אלא גם את השפעותיה על עובדים ברמות השכלה שונות. נראה שבמיוחד עבור עובדים שהשכלתם בסיסית, מטריית הגנה בדמות ייצוג עובדים עשויה להיות חשובה בשוק העבודה המשתנה. כדי לבדוק טענה זו נעבור לבחון באופן אמפירי את הנתונים מישראל.

## 2.4.2. חקיקה ומדיניות בשוק העבודה

מדיניות שוק העבודה היא עוד גורם מקומי שהשפיע על התפתחות הדואליזציה והעמקתה בישראל. מדיניות זו, הכוללת החלטות ממשלה, חקיקה ופסיקות של מערכת המשפט, השפיעה על שיעור העובדים החיצוניים במשק וכן על הפערים בין עובדים חיצוניים לפנימיים.

מאפיין מרכזי המבדיל בין שתי קבוצות העובדים הוא רמת הביטחון התעסוקתי. בעוד עובדים הנכללים בהסכמים קיבוציים נהנים מיציבות תעסוקתית גבוהה יחסית, עובדים חיצוניים חשופים יותר לפיטורים ונאלצים להתמודד עם מעברים ממקום עבודה אחד לאחר לעיתים תכופות יותר. מכאן, ככל שחקיקה בדיני

19 אם כי משלב מסוים צפויה תשואה שולית פוחתה לשנת לימודים נוספת.

20 לדוגמה השוו פריש, 2008.

העבודה והרווחה מתנה זכויות סוציאליות בוותק במקום העבודה, כך גדלה האפליה לרעת עובדים חיצוניים.

למשל, מספר ימי החופשה והמחלה שעובד זכאי להם נקבע לפי ותק אצל המעסיק. באשר לימי חופשה, אין אפשרות לצבירתם במעבר בין עבודות, אך יש אפשרות לפדיונם. האפשרות לפדיון ימי החופשה במעבר בין מקומות עבודה מרככת במידה רבה את האפליה כלפי עובדים הנדרשים למעברים תעסוקתיים רבים, שכן בעת סיום ההעסקה העובד אינו עומד בפני שוקת שבורה, אלא זכאי לפיצוי כספי בעבור ימי החופשה שלא ניצל. לעומת זאת אין אפשרות לפדות (או לצבור) ימי מחלה במעבר בין עבודות: עובד אשר מתחיל לעבוד במקום עבודה חדש מאבד את מלוא זכאותו לדמי מחלה במקום העבודה הקודם ונאלץ לצבור ימי מחלה מההתחלה.

גם חקיקה בדבר זכאות של עובד לפיצויי פיטורים מתנה את הזכאות בוותק של שנה במקום העבודה. על פי לשון החוק, עובד שפוטר לאחר פחות משנת עבודה אינו זכאי כלל לפיצויי פיטורים. החקיקה יוצרת מצב בעייתי שבו עובד הנאלץ להתמודד עם מעבר תעסוקתי אינו נהנה מהשתתפות המעסיק בעול הכלכלי הכרוך במעבר. כמו כן, החוק יוצר למעסיק תמריץ לפטר את העובד בטרם השלים שנה במקום העבודה. המחוקק, אשר מודע לבעייתיות זו, הוליד את סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים, שלפיו הפרשות המעסיק לקרן פנסיה, קופת תגמולים וכדומה יוכלו להיות תחליף לפיצויי הפיטורים. כוחו של סעיף 14 הוא ביכולתו לאפשר לעובד לזכות בפיצויי פיטורים גם אם פוטר לאחר פחות משנת עבודה, או לא פוטר כלל. ואולם, סעיף זה אינו חובה על פי החוק, וכוחו יפה רק אם נקבע כך בהסכם קיבוצי החל על המעסיק והעובד, או באישור שר הכלכלה. אם כן, עובדים פנימיים יכולים להשתמש בכוחם הקיבוצי כדי להחיל את סעיף 14 במקום העבודה, אם הם חפצים בכך. לעומתם עובדים חיצוניים אינם יכולים ליהנות מסעיף זה, ונותרים חשופים לפיטורים תכופים ולאובדן הזכאות לפיצויי פיטורים.

תקופת הלידה וההורות מותנית גם היא בוותק של העובדת במקום העבודה. עובדת בעלת ותק של שנה במקום העבודה זכאית ל-26 שבועות חופשת לידה, שרק חלק ממנה בתשלום, ולעומתה עובדת בלא ותק של שנה זכאית



ל-15 שבועות בלבד, שחלקה או כולה בתשלום, בהתאם לתנאי הזכאות של דמי הלידה.

לסיכום, למדיניות בשוק העבודה יש השלכות ישירות על העמקת הפערים בין הפנימיים לחיצוניים. השלכות אלו בולטות דווקא לנוכח העובדה שישנם תחומים שבהם החקיקה עוצבה כך שלא תפלה לרעה עובדים הנדרשים למעברים תעסוקתיים תכופים. למשל, לפי חוק הביטוח הלאומי, אומנם הזכות לדמי לידה כמו גם הזכות לביטוח אבטלה מותנות בתקופת עבודה בת חודשים אחדים או בתשלום לביטוח לאומי במשך פרק זמן מסוים, אך החוק אינו מחייב כי תקופת העבודה תהיה במקום עבודה מסוים. באופן זה המחוקק מאפשר מעבר תעסוקתי נוח. נוסף על כך, ישנן זכויות סוציאליות, כמו הזכות לביטוח נפגעי עבודה, אשר אינן תלויות כלל בוותק. לפי החוק, המוסד לביטוח לאומי ישלם לעובד העומד בתנאי הסף (במקרה זה, פגיעה שיש לה השלכות על היכולת לעבוד) בלא כל תלות בוותק במקום העבודה או בשוק העבודה בכלל. כלומר, מודל חלופי שמפריד בין זכויות סוציאליות ובין רצף תעסוקתי אצל המעסיק קיים בישראל בתחומים מסוימים.

## ספרות המחקר על תופעת הדואליזציה

היווצרות מעמדות בשוק העבודה מעסיקה את הציבור בישראל בעיקר בשנים האחרונות, ואילו ספרות המחקר בעולם דנה בתופעה כבר עשורים אחדים. סקירה של המחקר בנושא לאורך השנים מלמדת על שינויים במוקד התופעה הנחקרת, במידה רבה בתגובה לתמורות בשוקי העבודה במדינות המפותחות בתקופה המדוברת.

בעקבות המשבר הכלכלי של שנות ה־70 והעובדה שכלכלות באירופה התקשו לחזור למצב של תעסוקה מלאה עסק המחקר הראשוני על הדואליזציה בעיקר בניסיון להבין את הסיבות לתופעת האבטלה הממושכת. במחקרים אלו המונח "פנימיים" התייחס לעובדים מועסקים ואילו המונח "חיצוניים" התייחס למובטלים. מוקד המחקר היה מאפייני המובטלים לעומת המועסקים, וטענה מרכזית בדיון הייתה שמוסדות מסוימים (במיוחד היקף העבודה המאורגנת) וחוקי העבודה (הנוקשים מדי כביכול) הם העומדים בבסיס הקשיים של המובטלים בהשתלבות בשוק העבודה.

מאוחר יותר התמקד המחקר על דואליזציה בהתפתחות של שני שוקי עבודה מקבילים שהקשר ביניהם רופף והם מתפקדים על פי היגיון וחוקים שונים זה מזה. בניגוד להנחות של הגישה הכלכלית הנאו־קלאסית, שלפיה השווקים תחרותיים ומשוכללים, המחקר שעסק בדואליזציה קידם את הטענה שרק חלק אחד של שוק העבודה מתנהל באופן דומה: השוק החיצוני מונחה על ידי חוקי ביקוש והיצע, השכר נקבע בו באופן תחרותי והוא מאופיין באי־ודאות תעסוקתית, ואילו בשוק הפנימי השכר והקידום נקבעים לפי כללים קבועים וחוקים אדמיניסטרטיביים, והעובדים בו זוכים לביטחון תעסוקתי.

מחקרים אלו העמידו במרכז הדיון את ההבדלים במעמדם של העובדים בקבוצות השונות ובסיבות למצבם העדיף של הפנימיים. לינדבק וסנוור (Lindbeck and Snower, 1988) למשל ייחסו את כוחם העודף של הפנימיים לזכויות שהצליחו לעגן לעצמם בעבר, דבר שהעלה מאוד את עלויות המעבר עבור המעסיקים שלהם. כתוצאה מכך נאלצו המעסיקים להישאר עם העובדים הפנימיים מבלי יכולת ממשית להחליפם, גם כאשר התנאים העסקיים הצריכו זאת. בניגוד לניתוח זה, רוברט סולו (Solow, 1985) טען שמקור ההבדל נעוץ במיומנויות

הספציפיות של הפנימיים, דבר המאפשר להם לקבל ולשמר רווח עודף (רנטה) מהמעסיק.

בשנות ה־90, עם התרחבות התעסוקה הבלתי שגרתית (במיוחד חוזי עבודה זמניים, עובדי קבלן ופועלים שעתיים), התמקד המחקר על דואליזציה באי־ודאות התעסוקתית (precarious employment). במחקר זה החיצוניים הם קבוצה הכוללת מגוון רחב יותר של פרטים: נוסף למובטלים גם עובדים ברמות ביטחון תעסוקתי נמוך, וכן עובדים במשרה חלקית שלא מרצון. עיקר העניין בניתוח היה הניסיון להבין את הגורמים שבבסיס האי־ודאות התעסוקתית, ובמיוחד להרחיב את השימוש בתצורות העסקה בלתי שגרתיות.

בעשור האחרון המחקר על הדואליזציה עסק במידה רבה בניסיון להבין את הגורמים המשפיעים על שונות בין מדינות בהיקף התופעה. יש הסברים המתמקדים בגורמים מבניים – אלו כוללים את תהליך הגלובליזציה, אשר הגדיל את החשיפה לתחרות עם עסקים בינלאומיים וצמצם את כוחם היחסי של העובדים לעומת המעסיקים (Flanagan, 2006). יש הסברים המתמקדים בשינויים טכנולוגיים, אשר הגבירו את האוטומציה ובכך צמצמו מאוד את היתרון בהשמת כוח אדם במגוון רחב של "עבודות אמצע", כלומר עבודות שרמת המיומנות הנדרשת בהן אינה גבוהה מאוד, אך בכל זאת גבוהה מהמיומנות הבסיסית שנדרשת בעבודות קצה במגזר השירותים (Jaimovich and Siu, 2012). הסברים מסוג שלישי מתמקדים בירידת קרנה של העבודה המאורגנת – תופעה זו אפיינה מדינות רבות בעשורים האחרונים, אך כפי שצוין, בישראל חלה הירידה הגדולה ביותר, הן באופן יחסי והן במונחים אבסולוטיים (Schmitt and Mitukiewicz, 2012; Schnabel, 2013). היחלשות העבודה המאורגנת השפיעה על הדואליזציה בשני אופנים. ראשית, היא צמצמה מאוד את מספר העובדים הזוכים להגנות תעסוקתיות במסגרת הסכמים מפעליים או הסכמים קיבוציים רחבים יותר. בכך הצטמק שיעור העובדים הפנימיים. שנית, במדינות שארגוני העובדים היו חזקים מספיק כדי לבלום את הרפורמות שפגעו בנציגיהן פנו רבים מהמעסיקים לקידום צורות עבודה חדשות אשר היו נוחות וזולות יותר עבורם. כך גם במדינות ששיעור העובדים המאורגנים בהן היה גבוה.

גורם אחר הקשור לאיגודים המקצועיים הוא האיום הגובר על מעמדם היחסי אל מול המעסיקים. לנוכח היחלשותם של ארגוני העובדים הם היו נכונים יותר

לפשרות בעניין הגמשת חוקי העבודה והסדרי התעסוקה במשק בתמורה להגנה על תנאי ההעסקה של קבוצת העובדים המיוצגים ישירות על ידי הארגון (Berger, 1981; Mares, 2003). הסדר זה כמובן העמיק את הפערים בתנאים של העובדים הפנימיים והחיצוניים באופן שהחריף את ההשלכות של הדואליזציה (Palier and Thelen, 2008).

מאז תחילת שנות ה־2000 התפתח חקר הדואליזציה גם בהיבט הפוליטי, ובו עיקר העיסוק הוא בשאלה אם בקבוצות העובדים השונות יש העדפות שונות בכל הנוגע למדיניות כלכלית ולמדיניות רווחה. דויד רואדה (Rueda, 2007) טוען שתחושת הביטחון התעסוקתי של הפנימיים חזקה משל החיצוניים ועל כן הם מעדיפים השקעה נמוכה יותר במדיניות שמטרתה הגנה מפני אבטלה או יצירת מקומות עבודה חדשים. טענה זו זכתה לאישוש במחקרן של סיליה האוסרמן והאנה שוונדר (Häusermann and Schwander, 2012), שניתחו סקרים במדינות OECD ומצאו הבדלים שיטתיים בין קבוצות העובדים – הבדלים שהן מייחסות למצב התעסוקתי השונה של הפנימיים והחיצוניים.

בשנים האחרונות המחקר בשוק העבודה בישראל מתמקד בתחומים הקשורים קשר הדוק לדואליזציה. בין השאר מחקר זה עוסק במאפייני ההתאגדות בישראל (אטקס, 2013; פדר, שראל זיכרמן, 2016) וכן בניתוח מגמות השינוי בעשורים האחרונים (כהן ואח', 2003; קריסטל ואח', 2015). מונדלק ואח' מנתחים את ההיחלשות של המבנה הקורפורטיסטי של מערכת יחסי העבודה בישראל ואת המעבר למודל היברידי, המשלב גם מאפיינים של המודל הליברלי הקלסי. ניתוח ההשלכות של שינוי זה מתמקד בחברות בארגון עובדים ובכיסוי של הסכמים קיבוציים (Mundlak et al., 2013). מחקרים אחרים בוחנים גם הם את הקשר בין יחסי העבודה במשק להתרחבות הפערים בשכר בעשורים האחרונים. למשל, קריסטל כהן ומונדלק (2006). מצביעים על הקשר בין הירידה בשיעור ההתאגדות בישראל ובין העלייה באי־שוויון, ואמיר פדר, מיכאל שראל וצביה זיכרמן (2016) מציגים ממצאים המצביעים על מתאם חיובי בין שיעור ההתאגדות הענפית ובין שכר העובדים בענף.

מספרות המחקר עולה תמונה ברורה שהדואליזציה במובנה היום היא נושא מרכזי בכלכלה הפוליטית של רוב המדינות המפותחות. להלן בפרק 4 נציג ווננתח את מאפייני התופעה בהקשר הישראלי, הן מבחינת ההתפתחות לאורך זמן והן בניתוח הנתונים מהשנים האחרונות.

## מעמדות בשוק העבודה – המצב הנוכחי וניתוח המגמות

### 4.1

#### נתונים ומתודולוגיה

החלק האמפירי במחקר זה מבוסס על כמה מסדי נתונים ועל מיזוגם לצרכינו. עיקרו של בסיס הנתונים הראשי הוא מדגם אקראי של נתוני רשות המיסים על קרוב ל-10% מאזרחי מדינת ישראל שהיו בגיל 6 ומעלה בשנת 2000. אל מדגם זה צורפו כל האנשים שנסקרו בסקרים החברתיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 2002-2005, 2012-2014 והתשובות בכל סקר. סך הכול מסד הנתונים כולל 581,425 פרטים. נתונים אלו צורפו לקובץ עובד-מעביד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יחד, כולל מסד הנתונים מהפרטים הדמוגרפיים (מין, גיל, לאום), מידע על שכרם השנתי של כל אחד מהפרטים ומספר חודשי העבודה בכל אחת מהשנים 2001-2014, מספר מזהה (מעורבל) של כל אחד מהמעסיקים, נתונים על גודל המעסיק, על ענף הפעילות ועל תשלומי מיסים. לכל אלו צירפנו גם נתונים ממשרד החינוך על רמת ההשכלה הגבוהה ביותר שרכשו הפרטים (תואר, המקצוע שלמדו ומוסד הלימודים) ונתונים ממשרד הכלכלה על השתתפות בהכשרות מקצועיות (מה"ט) במשרד הכלכלה. סך הכול, 503,448 פרטים מופיעים בכל אחת מהשנים הנבחנו במחקר.

הניתוח בפרק זה מתבסס על כל הנתונים הנזכרים ומתמקד בהבדלים בין 4 קבוצות עובדים בשוק העבודה הישראלי. הסיווג של פרט לאחת הקבוצות נקבע על פי שני מאפיינים. הסיווג הראשון הוא לפי רמת ההגנה על העובד, המוסדרת על ידי מערכת ייצוג העובדים, ישירות על ידי ארגון ייצוגי או בהסכם קיבוצי רחב יותר. כך סיווגנו עובדים פנימיים: (1) חברים בארגון עובדים או מועסקים בארגון שלעובדים יש בו ועד,<sup>21</sup> או מועסקים תחת כיסוי בהסכם קיבוצי; (2) מועסקים

21 להחלטה לכלול במסגרת הפנימיים עובדים במקום שיש בו ייצוג של ועד עובדים - ולא רק עובדים מאוגדים - יש שני טעמים. ראשית, יש יסוד להניח שהשאלים בסקר

באופן ישיר, כלומר שאינם מועסקים על ידי חברת קבלן. עובדים אשר אינם כוללים בשתי הקבוצות האלה מקוטלגים בקבוצת עובדים חיצוניים. את שתי הקבוצות הללו חילקנו לשתי קבוצות על פי רמת ההשכלה של העובד: עובדים בעלי תואר אקדמי ועובדים שאין ברשותם תואר אקדמי. שני הסיווגים הללו יוצרים יחד 4 קבוצות: פנימיים עם תואר, פנימיים בלא תואר, חיצוניים עם תואר וחיצוניים בלא תואר (לוח 1).

### לוח 1

#### מאפייני הקבוצות בשוק העבודה

		(1) מועסק באופן ישיר + (2) מיוצג על ידי ארגון או ועד עובדים, או מכוסה בהסכם קיבוצי	
כן	לא	כן	לא
		בעל תואר אקדמי?	
		פנימי בעל תואר	חיצוני בעל תואר
		פנימי בלא תואר	חיצוני בלא תואר

מכיוון שהנתונים המינהליים אינם כוללים סיווג לעובדים פנימיים וחיצוניים השתמשנו בהצלבה של נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מהסקר החברתי של 2012 לגבי מדגם יציג של העובדים עם מסד נתונים של תיקי הניכויים במס הכנסה של כל אחד מהמעסיקים כדי לחזות את הסיווג של העובדים שאינם מופיעים בסקר. למטרה זו השתמשנו במודל יערות החלטה אקראיים (random)

לא תמיד ידעו להבדיל בין ארגון עובדים לוועד עובדים. כמו כן, אפשר לטעון שבארגון שיש בו ועד עובדים פעיל העובדים זוכים להגנה מוגברת על תנאי העסקתם ולכן מבחינה עניינית צריכים להיות כלולים בקבוצת הפנימיים. כך או כך, להחלטה לכלול גם את ייצוג ועדי העובדים בהגדרת הפנימיים יש השפעה שולית על הניתוח המוצע לעיל. היא מגדילה את מספר הפנימיים ב-4%, והשפעתה על מהות התוצאות בניחותים המובאים כאן שולית. להשוואה בין התוצאות עם קבוצה זו ובלעדיה ראו נספח 4.

decision forests) מעולם הלמידה החישובית.<sup>22</sup> היתרון בשימוש במודל זה טמון ביכולתו להפיק ניבוי מדויק יותר ממודלים אחרים, כגון מודל לוגיסטי (logistical regression) או מודל ליניארי מסוג OLS. הדיוק של המודל נבחן באמצעות מתודולוגיית תיקוף צולב (cross-validation), ואת האלגוריתם בחנו על כ-90% מתצפיות המדגם שנבחרו באופן אקראי, וב-10% הנותרים מהמדגם השתמשנו לבדיקת הניבוי של המודל. לאחר הרצת האלגוריתם יישמנו את ניבוי המודל על הנתונים המקוריים (in sample) וגם על המדגם החיצוני (out of sample). החיזוי על המדגם החיצוני שימש לבדיקת אחוזי הדיוק של המודל והתאמתו לנתונים. אחוזי דיוק גבוהים במדגם החיצוני הם אינדיקציה שהמודל מוצלח למדי (לפרטים נוספים על המתודולוגיה ועל המדדים לבחינת הדיוק של תחזית המודל ראו נספח 1).

כדי לבחון את פערי ההכנסה המיוחסים לשיוך לקבוצות העובדים השונות, בניכוי התכונות האישיות של העובדים ומקום עבודתם, אמדנו את המודל האקונומטרי הבא וכללנו ברגרסיה את כל הפרטים בגיל עבודה אשר עבדו לפחות שנה אחת מ-3 השנים העוקבות.<sup>23</sup>

$$y_{it} = \beta_1 OutsiderLow_i + \beta_2 OutsiderHigh_i + \beta_3 InsiderHigh_i + \sum_{t=2001}^{2014} \lambda_{t1} OutsiderLow_i \cdot Y_t + \sum_{t=2001}^{2014} \lambda_{t2} OutsiderHigh_i \cdot Y_t + \sum_{t=2001}^{2014} \lambda_{t3} InsiderHigh_i \cdot Y_t + \delta X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + \epsilon_{it}$$

המשתנה  $OutsiderLow_i$  במודל הוא אינדיקטור לעובד חיצוני  $i$  בלא תואר אקדמי,  $OutsiderHigh_i$  הוא אינדיקטור לעובד חיצוני בעל תואר אקדמי,

22 למידה חישובית, או למידה מכונה (machine learning), מחייסת למחקר, תכנון ופיתוח של אלגוריתמים המעניקים למחשב יכולת ללמוד מבלי שהמחשב תוכנת לכך באופן מפורש. תחום זה מציג מתודולוגיות המאפשרות למחשב לבצע משימות הנתפסות כמבוצעות על ידי יצור אינטליגנטי בדומה לאדם, כדוגמת חיזוי, זיהוי וסיווג. לפירוט המתודולוגיה ולהליך סיווג העובדים לפי קבוצות ראו נספח 1.

23 ההחלטה לכלול את התנאי של השתתפות בשוק העבודה באחת מ-3 השנים האחרונות נבעה מהרצון שלא לכלול בניחוח פרטים שאינם מעורבים כלל בשוק העבודה.

ו- $InsiderHigh_i$  הוא אינדיקטור המסמן עובד פנימי עם תואר אקדמי. המשתנה  $Y_{it}$  מקבל את הערך 1 אם השנה היא  $t$ . לכן האומד למקדם  $\lambda_{1t}$  מייצג את הפער הממוצע בין החיצוניים בלא תואר לקטגוריית הבסיס - פנימיים בלא תואר - בשנה  $t$ , והאומד למקדם  $\beta_1$  מייצג את הפער בין החיצוניים בלא תואר לפנימיים בלא תואר בשנת 2001. באותו האופן  $\lambda_{t2}, \beta_2, \lambda_{t3}, \beta_3$  הם האומדנים שלנו לפער בין העובדים החיצוניים והפנימיים בעלי תואר לבין העובדים הפנימיים בלא תואר.  $X_{it}$  הוא וקטור של משתנים מאפיינים של פרט  $i$  בשנה  $t$  (גיל, ענף כלכלי ראשי) ו- $\alpha_i$  ו- $\gamma_i$  הם האפקטים הקבועים (fixed effects) לפרט ולשנה (בהתאמה).  $Y_{it}$  הוא משתנה התוצאה הנאמד עבור פרט  $i$  בשנה  $t$ .

מודל האפקטים הקבועים מאפשר לנו במקרה זה לבחון את הקשר בין השיוך של פרט מסוים לאחת מקבוצות העובדים לבין הכנסתו לאורך שנות עבודתו. בהינתן נתוני שוק העבודה הישראלי, העובד הממוצע שעבורו חישבנו את התחזית הוא גבר יהודי בגיל 40 המועסק בענף המסחר הסיטונאי והקמעונאי.

## 4.2

### ממצאים תיאוריים

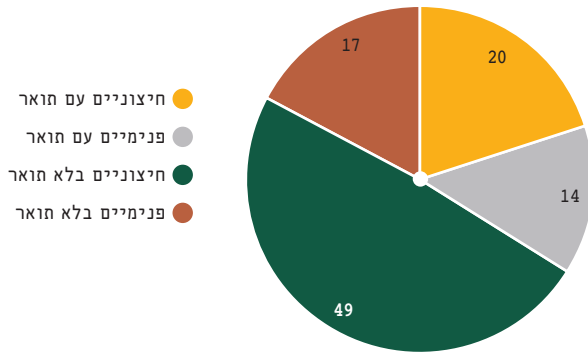
כפי שצוין, הנתונים הרשמיים המפורטים ביותר המאפשרים את החלוקה ל-4 הקבוצות נמצאים בסקר חברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-2012.<sup>24</sup> על פי נתונים אלו הקבוצה הגדולה ביותר היא של העובדים החיצוניים בלא תואר אקדמי. כפי שמראה תרשים 1, קבוצה זו היא כמעט מחצית מהשכירים בישראל. לעומתם, עובדים פנימיים בלא תואר הם כ-17% מהעובדים. גם בקרב העובדים המשכילים רובם חיצוניים (20% לעומת 14%).

24 ב-2016 ערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר חברתי ובו התמקדה בשוק העבודה. סקר זה כמובן עדכני יותר, אך איננו כולל מידע על חוזה ההעסקה של הפרטים.



### תרשים 1

#### התפלגות השכירים בין מעמדות העובדים



מקור: עיבודי המחבר לנתוני למ"ס.

בחינה של התפלגות הפרטים על פי מגדר מלמדת ששיעור החיצוניים בלא תואר גדול במיוחד בקרב גברים (53%, לעומת 44% בלבד מהנשים). לעומת זאת רק 10% מהגברים הם עובדים פנימיים עם תואר – נתון נמוך בבירור לעומת 18% מהנשים. הבדל זה אפשר להסביר בין השאר בריכוז הגבוה של נשים בעלות תואר בענף החינוך.

### לוח 2

#### התפלגות עובדים לפי שיוך (%)

מעמד עובד	אחוז	מעמד עובד	אחוז	קטגוריה
חיצוניים עם תואר	20	פנימיים עם תואר	14	סך הכול
חיצוניים בלא תואר	49	פנימיים בלא תואר	17	גברים
חיצוניים עם תואר	20	פנימיים עם תואר	10	נשים
חיצוניים בלא תואר	53	פנימיים בלא תואר	16	
חיצוניים עם תואר	20	פנימיים עם תואר	18	
חיצוניים בלא תואר	44	פנימיים בלא תואר	18	

הערה: בגלל עיגול הספרות, האחוזים אינם מסתכמים בהכרח ב-100%.

מקור: עיבוד המחבר לנתוני למ"ס, הסקר החברתי, 2012.

### משלחי יד וענפים

לוח 3 מציג את התפלגות העובדים על פי משלחי יד, ובאופן לא מפתיע מצביע על שוני גדול במאפיין זה בין העובדים בקבוצות השונות. בקרב החיצוניים בלא תואר כרבע עובדים במכירות, סוכנים ונותני שירותים, בהם עובדים המועסקים בשירותי הארחה, אוכל וסיעוד; כ־18% עובדים בתעשייה ובבינוי. לשם השוואה, בקרב הפנימיים בעלי תואר אקדמי רק כ־7% מועסקים במשלחי היד הללו. בקרב העובדים הפנימיים בלא תואר כ־27% הם עובדי פקידות – סיווג הכולל רבות מהעבודות במגזר הציבורי. רבע מהעובדים בקבוצה זו עוסקים בתעשייה ובבינוי.

### לוח 3

#### התפלגות משלח יד ראשי, לפי קבוצות (%)

פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר	חיצוניים בלא תואר	חיצוניים בלא תואר
11	4	26	15
3	3	18	25
8	10	15	27
17	24	12	15
2	1	8	8
16	13	5	6
34	43	2	2
0	0	2	0
1	1	0	1

סוכנים, אנשי מכירות ועובדי שירותים
מקצועיים בתעשייה, בינוי ואחרים
עובדי פקידות
מקצועות חופשיים וטכניים
עובדים בלתי מקצועיים
מנהלים
משלח יד אקדמי
עובדים מקצועיים בחקלאות
משלח יד לא ידוע

מקור: עיבודי המחבר לנתוני למ"ס, הסקר החברתי, 2012.

ההתפלגות בין ענפי המשק שונה מאוד גם היא בין העובדים בקבוצות השונות. כפי שמראה לוח 4, בקרב העובדים החיצוניים בלא תואר תחומי העיסוק הרווחים ביותר הם המסחר הסיטונאי והקמעונאי, השירותים העסקיים והתעשייה (כמעט 40% מהפרטים בקבוצה זו עובדים באחד מ־3 הענפים הללו). בקרב הפנימיים בלא תואר תחום העיסוק הרווח הוא ענף המינהל הציבורי (21%), ואחריו תעשייה, תחבורה, אחסנה ותקשורת. הבדלים גדולים בתחומי העיסוק בין קבוצות העובדים אפשר למצוא גם בקרב בעלי תואר אקדמי: 39% מהחיצוניים עובדים בענף השירותים העסקיים, לעומת רק 7% מהפנימיים. זוהי כמעט תמונת ראי של המצב במינהל הציבורי, שבו מועסקים כ־39% מהפנימיים, לעומת 4% בלבד מהחיצוניים המשכילים.

#### לוח 4

#### התפלגות לענפים, לפי קבוצות (%)

פנימיים בלא תואר	חיצוניים בלא תואר	פנימיים עם תואר	חיצוניים עם תואר	
9	20	3	10	מסחר סיטונאי וקמעונאי
9	17	7	39	שירותים עסקיים
18	12	9	11	תעשייה (כרייה וחרושת)
3	9	1	3	בינוי
10	7	2	5	תחבורה, אחסנה ותקשורת
4	7	1	2	שירותי אירוח ואוכל
9	7	13	9	בריאות, רווחה וסעד
5	6	4	5	שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים
8	6	11	7	חינוך
1	3	1	1	חקלאות



פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר	
4	3	8	4	בנקאות ופיננסים
21	2	39	4	מינהל ציבורי
0	1	0	0	שירותים למשק הבית
3	1	2	0	חשמל ומים

מקור: למ"ס, הסקר החברתי, 2012.

אדגיש שההבדלים בתחומי העיסוק - בבחינת הענפים או משלח היד - אינם ממצים את ההבדלים בין הפרטים בקבוצות. לוח 5 מציג את ההבדלים במאפיינים האישיים של חברי הקבוצות. כפי שאפשר לראות, במוצע העובדים הפנימיים מבוגרים מהחיצוניים; החיצוניים בלא תואר צעירים יותר (37.5% לעומת 43.5% בקרב הפנימיים המשכילים), ושיעור הלא-יהודים בקבוצה זו הוא הגבוה ביותר (כ-22.1%); שיעור גדול מהפנימיים המשכילים הוא נשים (61.7%).

### לוח 5 מאפיינים אישיים

פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר	
42.1	37.5	43.5	40.6	גיל ממוצע (שנים)
51.6	58.0	38.3	53.7	גברים (%)
17.5	22.1	17	13.7	לא יהודים (%)
11,583	7,332	15,810	17,262	שכר חודשי (ש"ח)

הערה: השכר החודשי הוא שכר ריאלי (מחירי 2014) ומחושב לכל תצפית כסך השכר השנתי חלקי מספר חודשי העבודה באותה שנה.

מקור: עיבודי המחבר לנתוני למ"ס, הסקר החברתי וקובץ נתוני הכנסה מרשות המיסים.

באיזו מידה נבדלים העובדים בקבוצות השונות בהיבטים של ביטחון כלכלי? התשובה לשאלה זו חד-משמעית: במידה רבה. נתחיל בהשוואה של השכר. בעוד ההבדלים בין קבוצות העובדים בעלי תואר אקדמי קטנים יחסית (השכר של החיצוניים גבוה בכ-9% משכרם של הפנימיים), בקרב העובדים בלא תואר הפערים גדולים בהרבה: בשנה האחרונה של הניתוח השכר החודשי של הפנימיים בלא תואר היה גבוה בכ-4,251 ש"ח מהמשכורת הממוצעת של החיצוניים בלא תואר, כ-58% יותר ממשכורתם של החיצוניים. כפי שיראה ניתוח הנתונים, פער זה משקף בין היתר תהליך שבו הכנסתם של העובדים הפנימיים צומחת בקצב מהיר יותר לאורך שנות עבודתם, עם צבירת ניסיון וותק במקום העבודה.<sup>25</sup>

בחינת היציבות התעסוקתית בקבוצות השונות מאירה באור אחר את הפערים ברמת הביטחון הכלכלי של העובדים. ראשית, כפי שמראה לוח 6, שיעור המועסקים במשרה מלאה בקרב החיצוניים בלא תואר (77.5%) נמוך בהרבה מהשיעור בכל שאר הקבוצות (כ-85%). הפערים בולטים עוד יותר כאשר בוחנים את הרצף התעסוקתי הממוצע של העובדים בקבוצות השונות. בעוד הוותק הממוצע של הפנימיים המשכילים אצל המעסיק הוא למעלה מ-9.6 שנים, הוותק הממוצע בקרב החיצוניים המשכילים הוא כ-5.1 שנים בלבד. פער דומה אפשר למצוא גם בקרב עובדים בלא תואר, אצלם הוותק של הפנימיים (8.5 שנים) יותר מכפול מהוותק של החיצוניים (4 שנים).

הנתונים על ממוצע הוותק בעייתיים מעט, מכיוון שהם מושפעים מאוד מערכי קיצון: לדוגמה, אדם שעבד 35 שנה באותו מקום מושך מעלה את הממוצע של כל העובדים. לפיכך בחינת החציון של תקופת הוותק מציגה תמונה מדויקת יותר של ההבדלים ביציבות התעסוקתית של העובדים. התמונה המשתקפת בהשוואת החציון דומה מאוד לתמונה הנוצרת מבידוק הממוצע, בהבדל אחד בולט: הוותק החציוני של עובדים חיצוניים בעלי השכלה בסיסית – כשנתיים בלבד – קצר בהרבה מהממוצע של הוותק בקבוצה זו, ועוד יותר בהשוואה לקבוצות העובדים האחרות.

25 אציין שבתקופה הנבחנת הייתה צמיחה בהכנסה הריאלית של העובדים בכל 4 הקבוצות. על כן שחיקת השכר של העובדים החיצוניים בלא תואר יחסית לשאר הקבוצות, ואינה שחיקה במונחים ריאליים.

הביטחון התעסוקתי הנמוך יותר של עובדים בעלי השכלה בסיסית מתבטא בחילופי עבודה תכופים יותר. ב־5 השנים 2010-2014 החליפו החיצוניים בלא תואר אקדמי כ־3.1 עבודות בממוצע, לעומת 2.2 אצל הפנימיים בלא תואר. לעומתם עובדים בעלי תואר אקדמי החליפו פחות מעסיקים באותה התקופה (2.3 בקרב הפנימיים ו־2.5 בקרב החיצוניים). אחת ההשלכות של חילופים תכופים של מעסיקים היא אובדן פרנסה בחודשי המעבר בין עבודות. כפי שמראה לוח 6, בשנת 2012 עובדים פנימיים עבדו בממוצע 11.1-11.2 חודשים בממוצע, לעומת 10.9 (חיצוניים עם תואר) ו־10 (חיצוניים בלא תואר). להבדלים אלו ישנן כמובן השלכות על ההכנסה השנתית של העובדים, והם מסבירים חלק מפערי ההכנסה בין קבוצות העובדים.

ההבדלים הגדולים בין הקבוצות ברמת התעסוקה ובהכנסה בפועל משתקפים גם בתחושות הסובייקטיביות של העובדים. גם בהיבט זה מצבם של העובדים החיצוניים בלא השכלה אקדמית גרוע ממצבם של העובדים בשאר הקבוצות. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כמעט 11% מקבוצה זו הביעו דאגה או דאגה גדולה לגבי האפשרות של אובדן מקום עבודתם בשנה הקרובה – שיעור גבוה משיעור המודאגים בקרב עובדים פנימיים בעלי השכלה בסיסית (8%). אומנם מצבם של החיצוניים בעלי תואר טוב יותר, אך גם בקרבם האי־ביטחון התעסוקתי גבוה (8%) בהשוואה לבעלי התואר הפנימיים (6.7%).

לוח 6

ציבוט וביטחון תעסוקתי, לפי קבוצת עובדים

פנימיים עם תואר	חיצוניים בלא תואר	פנימיים עם תואר	חיצוניים עם תואר	
84.4	77.5	85.9	84	משרה מלאה (%)
8.5	4	9.6	5.1	מומצע זמן אצל מעסיק נוכחי (שנים)*
9	2	10	4	חציון זמן אצל מעסיק נוכחי (שנים)*
11.1	10	11.2	10.9	מספר חודשי עבודה (2014)*
2.2	3.1	2.3	2.5	מספר עבודות ממוצע ב-2010-2014*
8	10.9	6.7	8	חושש לאבד את מקום העבודה (%) <sup>1</sup>
19.5	13.7	10.8	5.9	סיכוי קלוש למצוא עבודה דומה (%) <sup>2</sup>

1 השיבו שיש "חשש גדול" או "חשש גדול מאוד".

2 השיבו שאין סיכוי שימצאו עבודה דומה או שלא יחפשו עבודה כלל.

מקור: עיבודי המחבר לנתוני למ"ס, הסקר החברתי, 2012.

\* עיבודי המחבר לנתוני למ"ס, קובץ עובד-מעביד, 2014.

ביטחון תעסוקתי והכנסה גבוהה יחסית מאפיינים שניהם את העובדים הפנימיים, ויכולים גם להסביר את הממצא הבא בלוח 6: העובדים הפנימיים ספקניים הרבה יותר לגבי יכולתם למצוא עבודה חלופית דומה מבחינת הכנסה ותנאי העסקה במקרה שיאבדו את מקום עבודתם. תופעה זו בולטת במיוחד בקרב העובדים הפנימיים בלא תואר אקדמי – 19.5% מהם סבורים שלא יוכלו למצוא עבודה בתנאים דומים, לעומת כ-13.7% בלבד מהחיצוניים בלא תואר. פער דומה אפשר לראות גם בין קבוצות העובדים המשכילים – הפנימיים בעלי תואר ספקניים בהרבה לגבי יכולתם להשיג עבודה עם שכר דומה (10.8% לעומת 5.9%, בהתאמה). הפערים הללו בין הקבוצות מובהקים סטטיסטית, והם תואמים את

הטענה שהתגמול והתנאים שהעובדים הפנימיים זוכים להם לעיתים גבוה ממה שהיו מקבלים בתנאי שוק תחרותיים.

בהינתן הביטחון התעסוקתי הנמוך יחסית של החיצוניים היה אפשר לקוות שעובדים אלו יהיו זמינים יותר להכשרות מקצועיות. ההכשרות עשויות להגדיל את התעסוקתיות (employability) ולעזור לעובדים החיצוניים להתמודד עם הצורך התכוף יותר לחפש עבודה חדשה. ואולם, כפי שמראים הנתונים בלוח 7, המצב שונה בתכלית. מקום העבודה של כ-45% מהעובדים הפנימיים הלא-משכילים מממן הכשרות מקצועיות, לעומת כ-19% ממקומות העבודה של החיצוניים. פער גדול מתגלה גם בקרב העובדים המיומנים – למעלה מ-67% מהפנימיים זכאים לקורסים מקצועיים, לעומת 42% בלבד מהחיצוניים. הבדלים אלו כמובן מגדילים את הפערים בין הקבוצות ומעצימים את ההשלכות של חוסר היציבות התעסוקתית שהעובדים החיצוניים סובלים ממנו.

הממצאים בלוח 7 מצביעים על פערים גדולים גם בהיבט הפנסיוני. כפי שמראה הלוח, כ-1.5% מהפנימיים בעלי תואר עובדים בלא הסדר פנסיה, לעומת כ-30% מהחיצוניים בלא תואר אקדמי, שהם הקבוצה הגדולה במשק. גם בקרב החיצוניים המשכילים כ-11.5% אינם בעלי הסדר פנסיה.<sup>26</sup> פערים אלו מועצמים לנוכח ההסדרים הנדיבים של הפנסיה התקציבית, שמהם עדיין נהנים עובדים פנימיים (25.6% מבעלי תואר ו-14.9% מבעלי השכלה בסיסית), לעומת 7.9% ו-3.5% מהחיצוניים (בהתאמה).

מצוקת הפנסיה של העובדים החיצוניים הלא-משכילים מקבלת ביטוי גם בחששם לגבי עתידם הכלכלי לאחר יציאה לגמלאות. כשליש מהעובדים (33.6%) בקבוצה זו חוששים שלא יוכלו לחיות בכבוד מהכנסותיהם לאחר פרישה – השיעור הגבוה ביותר מבכל שאר קבוצות העובדים.<sup>27</sup>

26 נתונים אלו הולמים את הממצאים בדוח ביטוח לאומי, שלפיו ל-26% מהשכירים במשק בגילי פרישה, 68-75, אין כיסוי פנסיוני (טולדנו וגוטליב, 2014). הכוונה היא כמובן להסדר פנסיה מעבר לרובד הראשון.

27 עם זאת, בולט שבקרב העובדים המשכילים אין פערים ברמת החששות בין הפנימיים לחיצוניים.



לבסוף, השוואה של תנאי העבודה של העובדים בקבוצות השונות מצביעה גם היא על פערים גדולים.<sup>28</sup> שוב, ניכר במיוחד מצבם הרעוע של העובדים החיצוניים בלא תואר, אשר התנאים שלהם נחותים משל העובדים בשאר הקבוצות כמעט בכל היבט: השתתפות המעסיק בתשלום ביטוח חיים, בהוצאות אחזקת רכב ובתשלום עבור ימי מחלה. במיוחד בולטים ההבדלים בהשתתפות המעסיק בתשלום לקרן השתלמות: 87.5% מהעובדים הפנימיים עם תואר מקבלים הטבה זו, לעומת 59.7% בלבד מהעובדים החיצוניים עם תואר. הפער גדול יותר בקרב העובדים שהשכלתם בסיסית: 66.7% מן הפנימיים, לעומת 23.9% מהחיצוניים, זוכים להשתתפות המעסיק בהפרשות לדמי השתלמות.

**לוח 7**  
**תנאי עבודה, לפי קבוצה (%)**

פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר	חיצוניים בלא תואר	חיצוניים עם תואר	
45.4	19.2	67.3	42	השתתפות בתשלום עבור קורסים והשתלמויות
6	30	1.4	11.5	בלא הסדר פנסיה
14.9	3.5	25.6	7.9	בעלי פנסיה תקציבית
29.4	33.6	21.9	21.1	ההכנסות אחרי פרישה "לא יאפשרו חיים בכבוד"
40.8	26.8	39.3	39.6	השתתפות מעסיק בתשלום לביטוח חיים
93.6	73.6	98.5	90.6	השתתפות בחוכנית פנסיה, כולל ביטוח מנהלים וקופת גמל



28 מחקרים מצביעים על הקשר החשוב בין ההבדלים בתנאים בעבודה ובין אי-שוויון כלכלי בין העובדים (Kristal, Cohen, and Mundlak, 2011).

פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר	פנימיים עם תואר
66.7	23.9	87.5	59.7
7.9	13.4	10.9	26.4
21.7	7.6	31	18.5
51.3	35.1	51.3	55.8
91.3	80.5	96.4	91.7

השתתפות בקרן השתלמות
רכב של המעסיק העומד לשימושך
השתתפות באחזקת הרכב
ארוחות, השתתפות בלימודים של ילדים, עיתון יומי, טלפון סלולרי וכד'
תשלום מלא בעבור ימי חופשה

מקור: עיבודי המחבר לנתוני למ"ס, הסקר החברתי, 2012.

### 4.3

## פערים ומגמות לאורך זמן

הנתונים שהוצגו עד כה מצביעים על הבדלים ניכרים בין קבוצות העובדים בכל ההיבטים המהווים יחד את הביטחון הכלכלי של עובדים: רמת הכנסה, יציבות, אופק תעסוקתי והסדרי פנסיה. נוסף על כך, ישנם פערים גדולים גם בתנאי ההעסקה הנלווים של פרטים בקבוצות העובדים השונות. שאלה חשובה העולה מהנתונים קשורה למגמה, כלומר כיצד השתנו ההבדלים בין קבוצות העובדים לאורך זמן. את המגמה הזאת נרצה לבחון בשני אופנים שונים.

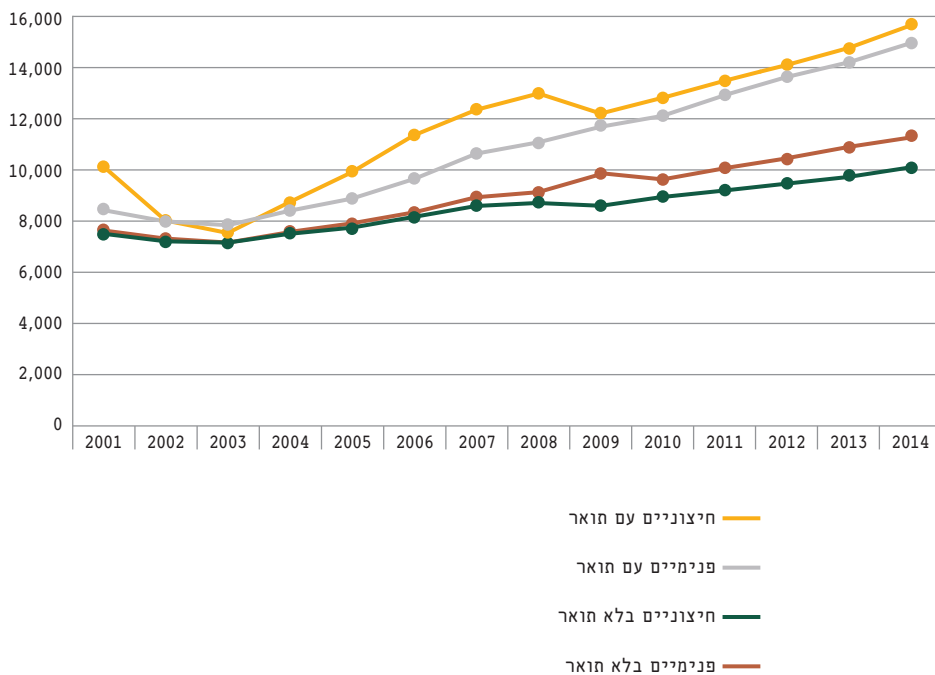
האופן הראשון מתמקד בקשר האמפירי לאורך זמן בין השינוי לקבוצת עובדים מסוימת ובין ההכנסה. כלומר, השאלה היא מהי ההכנסה הצפויה לאדם מסוים אם הוא משתייך לקבוצת עובדים אחת (נניח, הפנימיים בלא תואר) לעומת קבוצת עובדים אחרת. באיזו מידה השתנתה הכנסתו לאורך זמן כפונקציה של קבוצת העובדים שהשתייך אליה?

ניתוח השכר של פרט ייצוגי לאורך שנות עבודתו מלמד שחלה התרחבות ניכרת בפערי השכר כפועל יוצא של הקבוצה שהעובד משתייך אליה. להמחשת השינוי, תרשים 2 מציג השוואה של ההכנסה הריאלית החזויה של אותו עובד ייצוגי במשך מחזור עבודה של 14 שנים בכל אחת מ־4 הקבוצות. כפי שהתרשים מראה, גידול בשנות הוותק ובניסיון התעסוקתי של העובד מלווה גם בצמיחת השכר בכל 4 קבוצות העובדים. למרות זאת גדלו מאוד פערי ההכנסה (הן במונחים אבסולוטיים והן באופן יחסי) בין עובדים בעלי תואר אקדמי ובין עובדים בעלי השכלה בסיסית. כלומר, התשואה להשכלה גדלה באופן יחסי עם צבירת ותק וניסיון בשוק העבודה. כמו כן, לאורך מחזור העבודה קצב גידול השכר של עובדים עם תואר דומה בין עובד פנימי לחיצוני, ועובד חיצוני אף צפוי להרוויח שכר גבוה מעובד פנימי עם תואר.

לעומת זאת, בקרב עובדים בעלי השכלה בסיסית אנו מוצאים שלאורך שנות העבודה של הפרט מתרחב פער ההכנסה בין העובד הפנימי לחיצוני: בעוד שבשנת 2001 השכר החודשי של השניים היה כמעט זהה (הבדל של כ־21 ש"ח לטובת החיצוני), לאורך שנות עבודתם הפער גדל לטובת הפנימי, וב־2014 היה בממוצע כ־1,274 ש"ח בחודש (פער של 11.3%).

**תרשים 2**

**שכר חודשי ממוצע חזוי לעובד במהלך מחזור העבודה, 2014-2001 (בש"ח)**



הערה: התרשים מציג את ההכנסה החזויה לאותו הפרט לאורך מחזור עבודתו, עם צבירת ניסיון תעסוקתי.

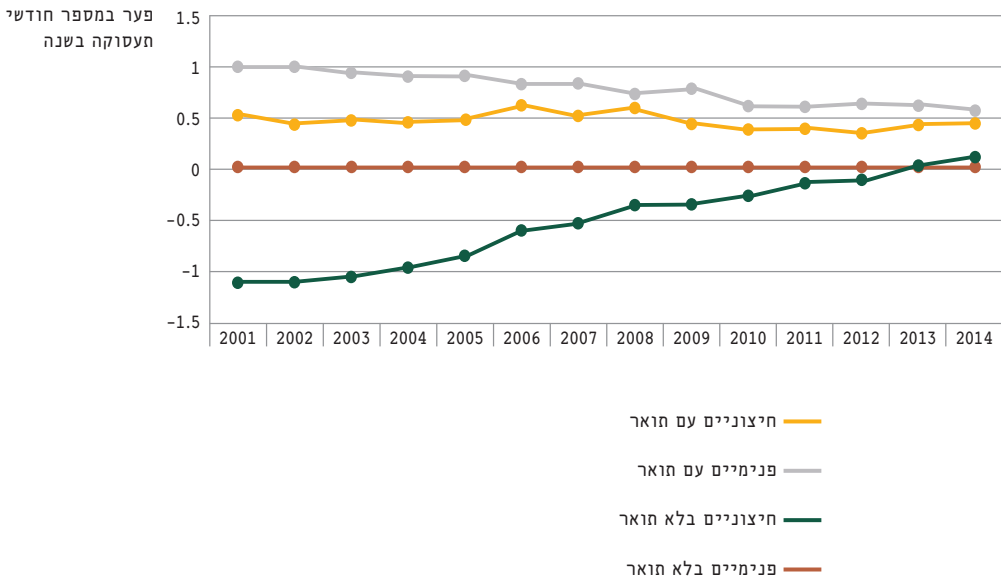
מקור: נתוני מ"ס ועיבודי המחבר.

שכר חודשי הוא ביטוי אחד לפערים בין הקבוצות. כמובן, השכר השנתי מושפע גם ממספר חודשי העבודה של הפרט. תרשים 3 בוחן את הפער במספר חודשי התעסוקה של אותו פרט ייצוגי בקבוצות העובדים השונות. קטגוריית הבסיס להשוואה (ציר האפס) היא קבוצת הפנימיים בעלי השכלה בסיסית. כך, בשנת 2001 עובד חיצוני ייצוגי עם השכלה בסיסית עבד בממוצע כחודש פחות בשנה מפנימי עם אותה רמת השכלה. אך פער זה הצטמצם עם השנים, ונעלם ב־2013.

לעומת הפנימיים בלא תואר, בשתי הקבוצות של העובדים בעלי תואר עבדו בממוצע יותר שבועות בשנה לאורך כל התקופה. החיצוניים עם תואר עבדו כשבועיים יותר, והפנימיים עם תואר בין שבועיים לחודש יותר. מכך אפשר להסיק שבעוד שהשכר החודשי של החיצוניים בלא תואר נותר נמוך לאורך הזמן, באותו פרק זמן הפער לרעתם במספר חודשי העבודה הצטמצם.<sup>29</sup>

### תרשים 3

**פער חזוי במספר חודשי העסוקה שנתיים לעובד ייצוגי (בהשוואה לעובד פנימי בלא תואר)**



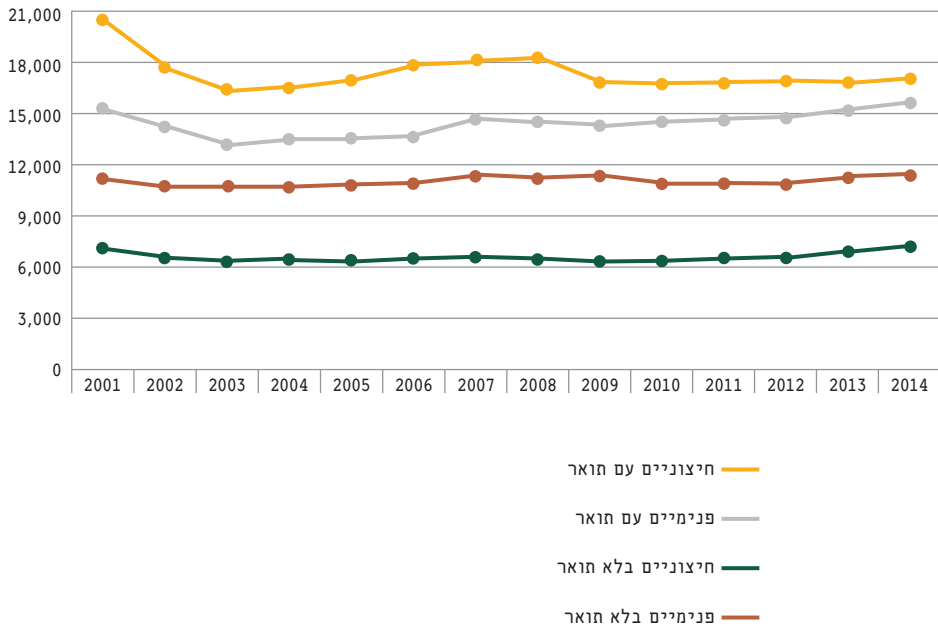
מקור: נחוניי למ"ס ועיבודי המחבר.

<sup>29</sup> הסבר אפשרי אחד לתופעה הוא הקיצוץ בשנת 2003 בקצבאות - בעקבותיו אוכלוסיות מסוימות נאלצו לעבוד יותר משעבדו בעבר. סביר להניח שקבוצה זו כללה באופן לא מידתי עובדים חיצוניים בעלי השכלה בסיסית בלבד.

עד עתה נדונו ההשלכות של השיוך לקבוצת עובדים על הכנסתו של פרט ייצוגי לאורך שנות עבודתו. דרך אחרת לבחון את מגמת השינוי לאורך זמן היא בהשוואת הממוצע בכל קבוצת עובדים לאורך השנים. האם הפערים בין הממוצעים בקבוצות השתנו בשנים המדוברות? תרשים 4 מראה שפערי השכר בין הקבוצות ניכרים, אך נותרו יציבים למדי לאורך השנים. ובכל הנוגע לעובדים חיזוניים בעלי השכלה בסיסית, נראה שהפער הצטמצם במעט מאז 2009. מגמה זו ודאי קשורה לגורמים אחדים, בהם גידול בשיעור ההשתתפות וברמת התעסוקה בקרב עובדים בעלי השכלה בסיסית, והוא שהביא לצמצום הפער בממוצע של מספר חודשי ההשתכרות השנתיים בין הפנימיים לחיצוניים. רמת התעסוקה הגבוהה יחסית בשנים האחרונות תורמת במיוחד לשיפור במצבם של העובדים החיצוניים בלא תואר, שכן זוהי הקבוצה החשופה ביותר לתנודות בשוק העבודה.

הנתונים המוצגים בתרשים הם ממוצעים גסים אשר אינם לוקחים בחשבון משתנים מתערבים אחרים, כגון מין העובד, גילו או הענף הכלכלי שהוא מועסק בו. משתנים אלו ודאי מסבירים חלק מהשונות בהכנסה הממוצעת של הקבוצות השונות. על כן, כדי לעמוד על השינוי בפערים בין הקבוצות, בחנו את הכנסות העובדים ברגרסיה רבת משתנים – טכניקה המאפשרת לשלוט במשתנים מתערבים ולהחזיקם כקבועים. נוסף על כך הרצנו מודלים שונים כדי לבחון את תקפות הממצאים. על אף ההבדלים במודלים האקונומטריים השונים, בכל הניתוחים הממצאים העולים ברורים ועקיבים: הפערים היו ועודם גדולים, אך הם נותרו קבועים למדי לאורך התקופה.

**תרשים 4**  
**שכר חודשי ממוצע, לפי קבוצות, 2014-2001**  
 (בש"ח)



הערה: התרשים מציג את ממוצע השכר החודשי של כלל העובדים בקבוצה בכל שנה.  
 מקור: נתוני למ"ס ועיבודי המחבר.

הניתוח עד כה הדגיש את ההבדלים בביטחון התעסוקתי ובהכנסה של עובדים המשתייכים לקבוצות השונות, אך גורם חשוב אחר בביטחון הכלכלי הוא יציבות ההכנסות לאורך זמן. עובדים החשופים לא רק לאפשרות של אובדן מקום עבודתם – דבר שלעיתים קשה וכואב בפני עצמו – אלא גם לירידה ניכרת בהכנסותיהם בעקבות אובדן עבודה מצויים במצב של אי־ודאות קשה בהרבה. כדי לבדוק ממד זה בביטחון הכלכלי של העובדים לוח 8 מציג את תכיפות המקרים שבהם מעבר בין מקומות עבודה כרוך באובדן הכנסה של 20% ומעלה – שיעור שהוא לכל הדעות ירידה ניכרת בהכנסות.

כפי שמראה הלוח, מצבם של העובדים החיצוניים בולט לרעה גם בהיבט זה, בפרט בקרב העובדים הפחות משכילים. לדוגמה, בשנים 2012-2014 כ-3.9% מהחיצוניים בלא תואר אשר שינו מקום עבודה הרוויחו בעבודתם החדשה שכר שהיה נמוך בלפחות 20% משכרם הקודם. לשם השוואה, בקרב העובדים הפנימיים בלא תואר הירידה הייתה של 2.4% בלבד. גם בקרב העובדים המשכילים הפער בין חיצוניים לפנימיים נותר גדול: 2.7% לעומת 1% בלבד, בהתאמה (ההבדלים הללו מובהקים באופן סטטיסטי). מובן שיש מקרים שבהם ירידה בהכנסה היא תוצר של בחירת העובד, למשל ההחלטה לעבוד פחות שעות או לעסוק בעבודה תובענית פחות. עם זאת, קשה להאמין שאפשרות זו מסבירה את עיקר השונות בין הקבוצות, במיוחד בהתחשב בכך שבמקרים רבים חיצוניים עם השכלה בסיסית משתכרים פחות וזקוקים יותר מאחרים להכנסה נוספת.<sup>30</sup>

לוח 8 מדגיש את הקוטביות בהכנסות העובדים בקבוצות השונות. בעוד רמת השכלה היא הפרמטר העיקרי המפריד בין בעלי הכנסה גבוהה (למעלה מ-150% מהכנסות החציון), הרי שלגבי הכנסה נמוכה (פחות מ-66% מהשכר החציוני) ניכר שלחלוקה בין פנימי לחיצוני יש חשיבות גדולה: גם כאשר רמת ההשכלה קבועה יש ריכוז גבוה בהרבה של מעוטי הכנסה בקרב החיצוניים.<sup>31</sup>

30 הפערים הללו אינם נובעים מריכוז גבוה של עובדים צעירים בקרב החיצוניים בלא תואר. גם כאשר בוחנים גילאי 40 ומעלה שמשכורחם לאחר מעבר עבודה נמוכה ב-20% לפחות התמונה נותרת דומה: מגמת ירידה במשכורת ניכרת בבירור בקרב החיצוניים.

31 פערים אלו נותרים גדולים גם כאשר מגבילים את הניתוח לעובדים בתעסוקה מלאה.



**לוח 8**

**תנודתיות בהכנסה ואי-שוויון (%)**

פנימי ללא תואר	חיצוני ללא תואר	פנימי עם תואר	חיצוני עם תואר	
2.4	3.9	1.0	2.7	ירידה של יותר מ-20% בהכנסה בעקבות חילופי עבודה
1.2	2.2	0.3	3.1	ירידה של לפחות 20% בהכנסה בעקבות חילופי עבודה (גיל +40)
18.4	28.6	4.9	11.7	מרוויחים פחות מ-66% מהחציון
36	35.4	69.1	62.8	מרוויחים מעל 150% מהחציון

הערה: הנחונים מחייחסים לממוצע בשנים 2012-2014.

מקור: עיבודי המחבר לנתוני למ"ס.

**4.4**

**ניעות בין קבוצות העובדים**

כפי שראינו, במכלול ההיבטים של ביטחון כלכלי הפערים בין קבוצות העובדים גדולים מאוד. נשאלת השאלה אם השיוך לקבוצת עובדים מסוימת הוא גזרה לטווח ארוך או שמא ישנה ניעות (מוביליות) בין הקבוצות. במילים אחרות, בהינתן שעבודתו של אדם ורמת השכלתו מציבות אותו בקבוצת עובדים מסוימת בנקודת זמן אחת, מהו הסיכוי לשינוי מעמד כעבור 10 שנים?

לוח 9 מציג מטריצת מעברים: כל משבצת בלוח מציינת את ההסתברות לאדם מקבוצה המופיעה בציר האנכי להשתייך לקבוצה בציר האופקי העליון. למשל, אפשר לראות שאדם בלא תואר אקדמי שהיה בקבוצת החיצוניים בשנת 2002 היה בעל סיכויים של 85% להיות באותה קבוצה גם עשור מאוחר יותר. לאותו

אדם היה סיכוי של 7% למצוא את עצמו בקבוצת הפנימיים בלא תואר כעבור עשור, ורק 2% להיות עובד פנימי עם תואר. ההסתברות למעבר של עובד בקבוצת החיצוניים עם תואר להיות פנימי הייתה גם היא נמוכה מאוד – כ-17% בלבד, לעומת הסתברות של 83% להישאר בשיוכו המקורי. לעומת זאת לעובד פנימי בלא תואר הייתה הסתברות של 48% להישאר בקבוצה זו, וכ-8% להשתייך לקבוצת הפנימיים בעלי תואר.

### לוח 9

#### מטריצת מעברים חזויה לעובד ייצוגי, 2012-2002 (%)

מעמד ב-2012				מעמד ב-2002	
פנימי בלא תואר	חיצוני בלא תואר	פנימי עם תואר	חיצוני עם תואר		
0	0	17	83	חיצוני עם תואר	
0	0	65	35	פנימי עם תואר	
7	85	2	6	חיצוני בלא תואר	
48	37	8	7	פנימי בלא תואר	

הערה: נתונים בפועל, בלא שליטה במשתנים מהערכים.

מקור: עיבודי המחבר לנתוני למ"ס.

בחנו גם מטריצה דומה עבור גברים ונשים בנפרד, באמצעות רגרסיה המאפשרת החזקה של משתני עזר (גיל ודת) כקבועים. לוח 10 מציג את ההסתברויות הממוצעות למעבר בין קבוצות עובדים עבור עובד ייצוגי (יהודי בגיל 40) לפי מין. כפי שהלוח מראה, ההסתברות שנשים בשתי הקבוצות הפנימיות יישארו בהן כעבור עשור גבוהה בהרבה מזו של גברים. לעומת זאת, בקרב גברים ההסתברות להישאר בקבוצת החיצוניים גבוהה בהרבה מההסתברות להישאר בקבוצת הפנימיים.

**לוח 10**  
**מטריצת מעברים, לפי מין (%)**

נשים				גברים				
פנימי	חיצוני	פנימי	חיצוני	פנימי	חיצוני	פנימי	חיצוני	
עם	עם	עם	עם	עם	עם	עם	עם	
תואר	תואר	תואר	תואר	תואר	תואר	תואר	תואר	
0	0	23	77	0	0	11	89	חיצוני עם תואר
0	0	71	29	0	0	48	52	פנימי עם תואר
10	84	2	4	5	91	1	3	חיצוני בלא תואר
54	30	10	6	41	48	4	6	פנימי בלא תואר

הערה: אמידה באמצעות מודל multinomial logit עם משתני עזר. בגלל עיגול הספרות האחוזים אינם מסתכמים תמיד ב-100%.  
מקור: עיבודי המחבר לנתוני למ"ס.

לסיכום, פרק זה מצביע על כמה תופעות חשובות. ראשית, חיצוניים בלא תואר אקדמי הם הקבוצה הגדולה ביותר בקרב השכירים במשק. קבוצה זו איננה רק הגדולה ביותר, אלא גם מאופיינת ברמת ביטחון כלכלי – הכנסה, תעסוקה, ופנסיה – נמוכה במובהק משאר קבוצות העובדים במשק. בהקשר זה, במיוחד בולט הפער בהשוואה לעובדים פנימיים בלא תואר. בשנים 2001–2014 ניכר שישנה פרמיה משמעותית הקשורה למטריית הייצוג של העובדים הפנימיים.

בשנים האחרונות שוק העבודה איתן: רמת האבטלה נמוכה ושיעור ההשתתפות צומח. כמוכן, הקבוצה החשופה ביותר לאבטלה בתנאי שוק רגילים היא הנהנית העיקרית מכך ששוק העבודה איתן. על כן יש מקום לחשש שהיחלשות של שוק העבודה בעתיד תלווה גם בהחרפה של הפערים בין החיצוניים בלא תואר ובין שאר קבוצות העובדים. חשש זה מדגיש את הצורך בקידום פתרונות מדיניים לחיזוק ביטחונם הכלכלי של העובדים בכלל, ושל החיצוניים הלא-משכילים בפרט. בפרק המסכם נדון בדרכים ובצעדי מדיניות לקידום יעד חשוב זה.

## דואליזציה והעדפות העובדים

ארבע קבוצות העובדים מובחנות בבירור זו מזו במאפיינים הסוציו-דמוגרפיים והכלכליים. המאפיינים של החיצוניים בלא תואר אקדמי בולטים במיוחד. כפי שראינו, קבוצה זו, המהווה כמעט מחצית מהשכירים במשק, מאופיינת בריכוז גבוה של צעירים, גברים ובני מיעוטים. כדי לאמוד את הכוח הפוליטי שלה בחנו גם את דפוסי ההצבעה בקבוצה זו בהשוואה לקבוצות העובדים האחרות. האם מצבם הנחות בשוק העבודה מיתרגם גם להעדפות פוליטיות ולדפוסי הצבעה שונים? הנתונים להלן מתבססים על סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה ב־2018, אשר כלל בין היתר את השאלות אשר על פיהן סווגו הקבוצות בסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2012. הבדל חשוב בין שני הסקרים הוא שהמדגם בסקר של 2018 כלל אך ורק מועסקים בהיקף של לפחות 80% בזמן הסקר, כך שאין הוא כולל עובדים בעבודה חלקית, מחפשי עבודה או מובטלים מרצון. הבדל אחר הוא שהגילאים במדגם הם בני 24-65 בלבד.<sup>32</sup> על כן ההתאמה בין הקבוצות בנתוני 2012 ובנתוני 2018 אינה מושלמת, אך טובה דייה לעניינו.

כל אחד מהפרטים נשאל לאיזו מפלגה הצביע בבחירות האחרונות. ההתפלגויות מוצגות בלוח 11. שם אפשר לראות כי קבוצת החיצוניים מאופיינת בתמיכה גבוהה הן ברשימה המשותפת (9.4%) והן ביהדות התורה (18.3%), כמובן בשל השיעור הגבוה של ערבים וחרדים בקבוצה זו. ניכר ששיעור התמיכה במפלגת השלטון, הליכוד, דומה בקרב החיצוניים בלא קשר לרמת ההשכלה – כרבע מהעובדים. התמיכה הרבה ביותר בליכוד היא בקרב העובדים הפנימיים בלא תואר, שם המפלגה זוכה לכמעט 30% מהקולות.

המחנה הציוני זוכה לתמיכה נמוכה במיוחד בקרב העובדים החיצוניים בלי השכלה בסיסית (11.6%), אך לתמיכה גבוהה ויוצאת דופן בקרב העובדים הפנימיים בעלי תואר אקדמי (29.1%). בקבוצה זו התמיכה במחנה הציוני גבוהה כמעט פי שניים מהתמיכה בליכוד (16.5%). נציין גם שבקרב העובדים הפנימיים

32 המדגם נוצר כך שייצג את ההתפלגות הארצית לפי מין, השכלה, ענף כלכלי, מחוז גאוגרפי וקבוצת גיל.

שהשכלתם בסיסית ישנה תמיכה רבה במיוחד במפלגת יש עתיד – כ־23.5% מקולות העובדים, יותר משבכל קבוצת עובדים אחרת.

### לוח 11

#### הצבעה בבחירות 2015, לפי קבוצת עובדים (%)

פנימי עם תואר	פנימי בלא תואר	פנימי עם תואר	פנימי בלא תואר	
25.7	16.5	25.1	29.4	הליכוד
15.2	29.1	11.6	16.7	המחנה הציוני
5.2	6.1	9.4	2	הרשימה המשותפת
16.1	14.3	15.8	23.5	יש עתיד
6.5	5.5	5.8	8.8	כולנו
13	11	1.6	2	הבית היהודי
1.7	2.2	5.8	3	ש"ס
2.6	1.7	2.1	3	ישראל ביתנו
3.5	5	18.3	7.8	יהדות התורה
10.4	8.8	4.7	3.9	מרצ

הערה: האחוזים בלוח מעוגלים לספרה הראשונה אחרי הנקודה העשרונית ולכן לא בהכרח מסתכמים ב־100.

מקור: עיבוד לנתוני סקר שכירים 2018, המכון הישראלי לדמוקרטיה, בקרב 500 נשאלים באוכלוסיית השכירים בישראל.

בחנו אם הקבוצות הללו מאופיינות בהעדפות מיוחדות בכל הקשור במדיניות חקיקת העבודה בישראל. ספציפית שאלנו את העובדים לדעתם בעניין המדיניות המועדפת בעניין גמישות ביום העבודה. הצגנו לעובדים אפשרויות אחדות לשינוי מדיניות, המבוססות על מודלים הקיימים במדינות אחרות או הנדונים בהקשר הישראלי. להלן האפשרויות: (1) מעבר למודל שבו העובד מחויב לכמות שעות יומית אך רשאי לקבוע את שעת ההגעה והעזיבה; (2) "שעות גרעין" שבהן העובד מחויב להימצא במקום העבודה אך רשאי לקבוע מתי יהיו שעות העבודה האחרות להשלמת המכסה הנדרשת; (3) עבודה בחישוב גלובלי, כלומר קיזוז שעות נוספות ביום אחד עם שעות חסרות ביום אחר; (4) שעות עבודה מהבית (מעבר לשעות העבודה במשרד) מדווחות; (5) אפשרות לעבוד יום בשבוע מהבית. הנשאלים התבקשו לסמן את המדיניות המועדפת עליהם.

כפי שאפשר לראות מלוח 12 ההעדפות של העובדים מתחלקות באופן שונה בין קבוצות העובדים. ניכר שלגבי צעדי מדיניות מסוימים (אופציות 1, 3 ו-5) ההבדלים העיקריים הם בין עובדים שהשכלתם בסיסית לעובדים בעלי תואר. לעומת זאת, לגבי שעות גרעין (אופציה 2), ההבדלים העיקריים הם בין עובדים פנימיים לחיצוניים.

הנקודה העיקרית שנרצה להדגיש בהשוואה זו היא שלקבוצות העובדים השונות ישנן העדפות שונות לגבי פתרונות המדיניות המועדפים. יש לזכור זאת בבואנו לבחון צעדי מדיניות להתמודדות עם השלכות הדואליזציה ולשיפור תנאי העובדים בישראל.

**לוח 12**

**העדפות לגבי מדיניות של גמישות בעבודה, לפי קבוצות עובדים (%)**

				מדיניות
פנימי עם תואר	חיצוני בלא תואר	פנימי עם תואר	חיצוני עם תואר	
31	28	23	25	העובד קובע את שעת ההגעה והעזיבה
29	19	28	21	העובד קובע את שעת ההגעה והעזיבה ועומד ב"שעות גרעין"
28	27	18	21	העובד קובע את זמני העבודה ומקזז שעות נוספות עם שעות חסרות
6	16	14	16	אפשר לדווח על שעות עבודה מהבית (מעבר לשעות במשרד)
7	10	18	18	אפשר לעבוד יום בשבוע מהבית

הערה: האחוזים בלוח מעוגלים ולכן הטורים לא בהכרח מסתכמים ב-100.

מקור: עיבוד לנתוני סקר שכירים 2018, המכון הישראלי לדמוקרטיה, בקרב 500 נשאלים באוכלוסיית השכירים בישראל.

## מבט קדימה: צעדים אפשריים להתמודדות עם בעיית הדואליזציה

מחקר זה מצביע על הפערים המובהקים בביטחון הכלכלי של קבוצות העובדים השונות במשק, ובמיוחד על מצבם המוחלש של העובדים החיצוניים בעלי השכלה בסיסית. בחלק זה נציג בקצרה כיווני מדיניות אחדים אשר יוכלו לתרום לצמצום פערים אלו.

### 6.1

#### שינויים במדיניות האקטיבית בשוק העבודה (ALMP)

אחד המאפיינים הבולטים של העובדים החיצוניים בכלל, ושל החיצוניים בלא תואר אקדמי בפרט, הוא היעדר יציבות תעסוקתית. כפי שראינו בניתוח הנתונים, עובדים אלו נאלצים להתמודד עם מעברים תכופים במקומות העבודה יותר מעובדים בכל הקבוצות האחרות. שיפור של התעסוקתיות של עובדים אלו, כלומר יכולתם להשיג עבודות טובות ומבוקשות יותר – וככאלה גם מתגמלות ויציבות יותר – צריך להיות יעד מרכזי אם ברצוננו לצמצם את ההשלכות השליליות של התחזקות מגמת הדואליזציה.

מנגנון חשוב להשגת יעד זה הוא פיתוח וקידום של "מדיניות אקטיבית בשוק העבודה" (Active Labor Market Policy, ALMP). תחת כותרת זו נכללים בדרך כלל מנגנון ההכשרות המקצועיות, מערכת ההטבות לעידוד תעסוקה, מרכזי הכוונה והשמה של עובדים, מס הכנסה שלילי, מנגנוני הסבה לעובדים מבוגרים, סבסוד דמי מעבר, ועוד. השקעה ב־ALMP היא נדבך חשוב בשיפור התעסוקתיות של העובדים, ובכך תתרום במיוחד למצבם של העובדים המוחלשים והחשופים ביותר לתנודות השוק.

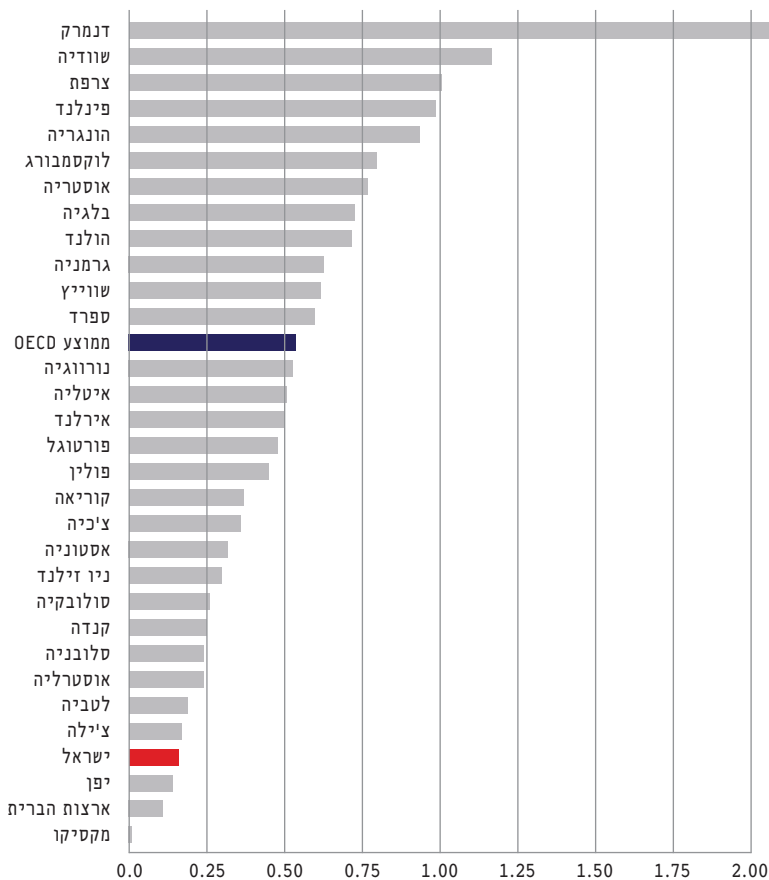
לנוכח חשיבותה של מדיניות זו בחנו את מצב ה־ALMP בישראל. נתוני ארגון OECD מצביעים על כך שבהשוואה לשאר המדינות המתועשות ההקצאה



התקציבית לתחום ה־ALMP בישראל נמוכה במיוחד. בשנת 2017 (השנה האחרונה שפורסמו עליה נתונים) השקיעה ישראל כ־0.17% בלבד מהתוצר בתחום ההשמה האקטיבית. שיעור זה הוא פחות משליש של ממוצע ההשקעה במדינות OECD (0.53%), כחמישית משוודיה ופינלנד, ופחות מעשירית מההשקעה בדנמרק. גם אם מתחשבים בכך שנתונים אלו אינם כוללים סעיפים מסוימים אשר יכולים להיחשב במסגרת המדיניות האקטיבית (כגון סבסוד גני ילדים), הממצא ההשוואתי בעניין ההשקעה המועטה של ישראל בתחום זה עומד בעינו. ואכן, פער זה בהשקעה הממשלתית זכה לביקורת כבר בדוח של OECD ב־2010. יותר מכך, דוח של אותו הגוף ב־2013 חזר על המלצתו להגדיל השקעה בתחום ההשמה האקטיבית ואף ציין כי המלצותיו בדוח הקודם זכו ברובן לתגובה לא מספקת.

**חרשים 5**

**הוצאה ממשלתית על מדיניות תעסוקה אקטיבית, 2016 (% מהתמ"ג)**



הערות:

- הנחונים מתייחסים לקטגוריות המדיניות הפעילה (10-70).
- הנחונים עבור צרפת, איטליה וספרד הם לשנת 2015.

מקור: הנחונים ממאגר Social Expenditure Database, SOCX של ארגון OECD.

נשאלת השאלה, האם תוכניות ה־ALMP אכן משיגות את יעדיהן ומצדיקות את ההשקעה בהן? תשובה חלקית אפשר לקבל מנתוני הפאנל שברשותנו. כפי שאפשר לראות בנספח (לוח 21), השתתפות בהכשרות מקצועיות מצמצמת את פערי ההכנסה בין קבוצות העובדים. עובדים חיצוניים בלא תואר אשר השתתפו בקורסי הכשרה מקצועית של משרד הכלכלה בתחומי מדע, הנדסה וטכנולוגיה (מה"ט) סוגרים את הפער ואף מרוויחים בממוצע כ־718 ש"ח בחודש (8,621 ש"ח בחישוב שנתי) יותר מעובדים פנימיים בלא תואר שלא השתתפו בקורס שכזה. סכום זה הוא כ־9.3% משכר הבסיס של העובד הפנימי בלא תואר – תוספת מכובדת להכנסה. יותר מכך, התוספת להכנסה בקבוצת העובדים החיצוניים בלא תואר גדולה מהתוספת בקבוצת העובדים הפנימיים עם תואר שהשתתפו בקורס הכשרה במה"ט, והדבר מלמד על החשיבות שיכולה להיות להכשרות מסוג זה למעמד העובדים המוחלש ביותר.

הממצא שהכשרה במה"ט תואמת פער קטן יותר בהכנסת הקבוצות אינו מצביע על סיבתיות, מכיוון שסלקציה עצמית של הנרשמים לקורסי הכשרה מקצועיים יכולה להסביר לפחות חלק מההבדלים בפערי השכר. עם זאת, בשנים האחרונות נבדקה ביתר שיטתיות, על ידי ניסויים מבוקרים, היעילות של צעדי מדיניות אקטיבית בתחום התעסוקה, כולל קורסי הכשרה מקצועית. ואכן, הממצאים מצביעים על כך שתוכניות הכשרה מקצועית מניבות תוצאות חיוביות בשיפור כושר התעסוקה של העובדים, ותוצאות אלו מתבטאות בעיקר בפרק הזמן הבינוני-ארוך (שנתיים לאחר יישום התוכנית), ופחות בטווח הקצר. תוכניות כאלה מראות שהן גם מחזירות את עלותן הכלכלית בטווח הזמן הבינוני, דרך ירידה בעלות התגמולים הסוציאליים – תשלומי דמי אבטלה והשלמת הכנסה (Card, Kluge, and Weber, 2010; 2017; Crépon and Van den Berg, 2016). בעת האחרונה החל גם משרד העבודה בישראל בבחינה שיטתית של יעילות פעולות ה־ALMP בראשותו. המחקרים עדיין בשלבי ביצוע, אך ממצאים ראשוניים מצביעים על תוצאות מבטיחות (בראון, 2015; שלוסר ושון, 2016).

בהינתן הפערים המתרחבים לרעת העובדים שהשכלתם בסיסית הצורך בשידוד החשיבה לגבי המדיניות האקטיבית בישראל ברור. בין היתר יש לשקול שינויי חקיקה שיגדילו את האטרקטיביות של השתלבות בתוכניות ה־ALMP עבור פרטים שאינם בעלי משרה קבועה. שינויים אלו לא רק יתרמו להרחבת התעסוקה בקרב אותם עובדים אלא גם אולי יצדיקו את עצמם מבחינה

כלכלית בדמות תקבולי מיסים גבוהים יותר מהמועסקים ה"חדשים" ומירידת ההוצאות על תשלומי העברה. חקיקה המשיחה על המשתתפים בהכשרות מקצועיות מגבלות שאינן הכרחיות מקטינה את הסיכוי להשתתפות. למשל, חוק הבטחת הכנסה תשמ"א קובע כי אדם הלומד במוסד לימודים גבוה (על פי הגדרת התקנות המפורטות בחוק) יאבד זכאות לגמלת הבטחת הכנסה.<sup>33</sup> ההיגיון המנחה חוק זה הוא שזכאות להשלמת הכנסה מחייבת הרשמה בלשכת התעסוקה ועמידה במבחן תעסוקה, כלומר היכולת לקבל כל עבודה מתאימה שמוצעת לו. על כן שלילת הזכאות מתלמידים מבוססת על ההנחה שאדם הלומד במסגרת לימודים קבועה אינו זמין לבצע כל עבודה שתוצע לו, ומכורח תשלום דמי הלימוד כנראה גם אינו עומד בדרישות ההכנסה המקסימלית.

תנאי זה חל היום גם על הלומדים בתוכנית השתלמות מקצועית שמשכה למעלה מ-12 חודשים ושולל את האפשרות לקבל גמלת הכנסה תוך כדי השתתפות בתוכנית ההכשרה. מגבלה זו פוגעת בעיקר בעובדים במשרה חלקית המעוניינים להשתתף בקורס הכשרה מקצועית – ואולם השתתפות מסוג זה ראויה לעידוד. יותר מכך, שינוי מוצע זה תואם את כוונת המחוקק: לעודד פרטים להגיע לעצמאות כלכלית.

כפי שדווח לעיל, שיעור העובדים החיצוניים בלא תואר הזוכים לקורסי הכשרה מקצועית במסגרת העבודה הוא הנמוך ביותר מכלל קבוצות העובדים. יש עובדים שאינם מקבלים גישה להכשרות כאלה מהמעסיק, ונכונותם להירשם לקורסים מוגבלת, בין היתר מכיוון שההשתתפות בקורס כרוכה באובדן הכנסה במסגרת הכשרה ממושכת. כדי להתמודד עם בעיה זו יש לשקול לתת מלגות קיום למתלמדים בקורסי הכשרות מקצועיות במשק. מדובר בעלות המוערכת בכ-40,000 ש"ח לתלמיד (עבור כ-50,000 תלמידי הכשרות), בעלות שנתית כוללת של 2 מיליארד ש"ח. לנוכח תרומתם הגדולה של בוגרי ההכשרות לתעשייה ולהייטק זוהי השקעה שצפויה להחזיר את עצמה למשק.<sup>34</sup>

33 למעט מקרים מעטים המפורטים בחוק.

34 להרחבה בנושא העלויות הכרוכות בהצעה זו והתועלות הצפויות למשק ראו רגב, 2018.

כמו כן, נראה שיש מקום לשינוי בחקיקה הקיימת גם בהקשר של זכאות לדמי אבטלה. מאז שנת 2008 החוק קובע שמובטל המופנה על ידי רשויות התעסוקה להכשרה מקצועית זכאי לקבל דמי אבטלה בשיעור של 70% בלבד מדמי האבטלה שהיה זכאי להם אלמלא הצטרף למסגרת של הכשרה מקצועית.<sup>35</sup> חקיקה זו גם היא מכוונת את המתלבט שלא להשתתף בהכשרה מקצועית. ואכן, נתוני הביטוח הלאומי מראים כי מספר המובטלים שפנו להשתתף בהכשרות מקצועיות צנח בעקבות חקיקת החוק: מ-14% בשנת 2002 ל-1% בלבד בשנה שלאחר שהחוק נכנס לתוקפו (2008).

אם כן, בהתאם לממצאי דוח הביטוח הלאומי ראוי לשנות את החוק באופן שיאריך את תקופת הזכאות לדמי האבטלה בזמן תהליך ההכשרה,<sup>36</sup> ולבטל את ה"קנס" המושת על מובטלים המשתתפים בקורס הכשרה מקצועית (בשווי 30% מדמי האבטלה). כדי למנוע ניצול לרעה של תזמון תחילת קורסי ההכשרה אפשר להגביל את הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה רק לעובדים שהחלו את הקורס בתוך מספר חודשים סביר מאז הגדרתם כמובטלים (נניח 4-6 חודשים). במצב של תחלופה גבוהה של עובדים רבים, במיוחד בקבוצת החיצוניים שהשכלתם בסיסית, ובמצב של יציבות תעסוקתית נמוכה מתבקש שינוי – הגדלת כוח המשיכה של מסלול ההכשרות המקצועיות והתאמת היעד של קידום תעסוקה איכותית יותר ליכולותיהם של העובדים.

35 מלבד סוגי הכשרות מסוימות שבהן נקבע כי ישולמו דמי אבטלה בשיעור מלא, לדוגמה לייצור באלקטרוניקה ולמיכון חקלאי. ראו אתר הביטוח הלאומי לגבי ההכשרות שמשולמים בהן דמי אבטלה מלאים.

36 על פי החוק רק משתתפים בהכשרה מקצועית אשר השכלתם אינה עולה על 12 שנות לימוד זכאים בזמן לימודיהם לדמי אבטלה גם עבור תקופה שעולה על ימי האבטלה המרביים המגיעים להם, אך לא יותר מ-138 ימים.

## 6.2

## שינוי בחקיקת העבודה בישראל: הגברת הניידות בזכויות הסוציאליות במעבר בין מעסיקים

התפתחותה של תופעת הדואליזציה והתעצמותה מושפעות ממכלול גורמים. כפי שצוין, שוק העבודה בישראל מושפע בין היתר מתופעות כלכליות בינלאומיות, דוגמת שינויים טכנולוגיים ופתיחות כלכלית גוברת. ואולם, בתוך כך אין להתעלם מתפקידה המכריע של המדינה בעיצוב שוק העבודה. מהשוואת שוק העבודה הישראלי לשוקי עבודה במדינות מערביות אחרות אפשר ללמוד כי הדואליזציה שהתפתחה בישראל היא במידה רבה תולדה של מדיניות הכוללת החלטות ממשלה, חקיקה ופסיקות של מערכת המשפט.

אחד ההבדלים המובהקים בין קבוצות העובדים השונות הוא רמת הביטחון התעסוקתי בעבודה: בעוד עובדים המכוסים בהסכמים קיבוציים בדרך כלל נהנים מיציבות תעסוקתית גבוהה יחסית, עובדים חיצוניים, בעיקר בעלי השכלה נמוכה, חשופים יותר לפיטורים, ונאלצים להתמודד עם מעברים תכופים יותר במקומות העבודה. מכאן, ככל שחקיקה בדיני העבודה והרווחה מתנה זכויות סוציאליות בוותק במקום העבודה, כך נוצרת אפליה לרעת עובדים חיצוניים – לא רק שהם מתמודדים עם ביטחון תעסוקתי נמוך, הם גם מאבדים את הזכויות הסוציאליות שצברו בתחומים כגון דמי הבראה, חופשה שנתית וימי מחלה.<sup>37</sup>

יש לשאוף לאמץ מדיניות שתצמצם במידת האפשר את הפגיעה הכפולה, הנובעת מהיעדר יציבות תעסוקתית – ראשית בשל אי־ודאות גבוהה לגבי האופק התעסוקתי של הפרט, ושנית בשל שלילת הזכאות להטבות הסוציאליות בעקבות מעברים תכופים בין מקומות העבודה. מדיניות זו תפריד בין הזכאות

37 במגזרים שהעובדים פגיעים יותר, לדוגמה עובדי קבלן במגזר הפרטי, עובדי שמירה, עובדים בתחום המלונאות, הם זכאים לצבור 2 ימי מחלה במקום יום וחצי עבור כל חודש עבודה. עם זאת, צבר הזכויות אובד גם להם כאשר הם עוברים למקום עבודה חדש.

להטבה הנתונה ובין הוותק אצל מעסיק מסוים. במקום זאת ראוי שהעובד יהיה זכאי לאותן הטבות סוציאליות בלא קשר לשאלה אם צבר את הזכאות אצל מעסיק יחיד. נושא הניידות בזכויות סוציאליות צפוי להיות חשוב יותר ויותר עם התרחבות השימוש בהסדרי תעסוקה לא שגרתיים ועם התקצרות תקופות התעסוקה אצל מעסיק יחיד.

מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא מצביע על מודלים אפשריים לשינוי (מרגלית והלל, 2018). בעוד מודל הסולם הנהוג היום בישראל מעמיק את הפערים בזכויות בין עובדים שהביטחון התעסוקתי שלהם גבוה לעובדים שהביטחון התעסוקתי שלהם נמוך, מודל הזכאות האחידה קובע מדרגת הטבות אחת לכלל העובדים במשק (והם זכאים לה מפרק זמן מינימלי במקום העבודה) ומאפשר למעסיק להוסיף הטבות לעובדים מבלי שיידרש לכך כפועל יוצא של ותק. קביעת מדרגת הטבות זו על רמה גבוהה מהמינימום שקבוע בחוק היום, אך גם מהמקסימום שמכתיב החוק עבור עובדים ותיקים, תיטיב עם העובדים החיצוניים (בעיקר עם השכלה בסיסית) ותתרום לצמצום הפערים בין קבוצות העובדים השונות.

## 6.3

### אכיפה מוגברת של חוקי העבודה

דרך אחרת לצמצום הפער בין עובדים חיצוניים לפנימיים היא הגברת האכיפה על חוקי העבודה בישראל. אי־אכיפה של חוקי עבודה פוגעת במיוחד בקבוצת העובדים החיצוניים, משום שבהיעדר הסכם קיבוצי המסדיר את תנאי העסקתם הם נסמכים בעיקר על חקיקה. עובדים מוחלשים מתקשים לתבוע את זכויותיהם אל מול המעסיק בשל מכלול גורמים, בהם האתגר הכלכלי במימון ייצוג משפטי הולם. את הצורך בחיזוק היכולת הרגולטורית לאכיפה יעילה של חוקי עבודה בישראל הפנימו גורמים מעצבי מדיניות, והדבר בא לידי ביטוי בדוחות מבקר המדינה פעם אחר פעם (2004, 2008, ושוב ב־2015) ובהמלצת ה־OECD משנת 2010.

בעקבות הדוחות הראשונים נכנס לתוקף בשנת 2012 החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה (תשע"ב), ובאותה שנה עברה החלטת ממשלה אשר קבעה צעדים נוספים להגברת האכיפה. מרכיב חשוב בחוק משנת 2012 הוא הוספת האכיפה המינהלית לאכיפה הפלילית, שעמדה לבדה טרם השינוי בחקיקה. האכיפה המינהלית מאפשרת הטלת קנס כספי על מעסיק אשר הפר את זכויות ההעסקה של עובדיו. הוספת האכיפה המינהלית מייעלת את מערכת האכיפה, שכן אכיפה מינהלית אינה מחייבת ראיות ברמה של אכיפה פלילית, ובאופן זה מתקצר תהליך האכיפה. נוסף על כך, החוק מטיל אחריות מינהלית ופלילית על המעסיק בפועל במקרה של פגיעה בזכויות העסקה של עובדי קבלן. בכך המחוקק שומר על קבוצת עובדים אשר האחריות לשמירה על זכויות העסקתם נופלת לעיתים בין הכיסאות – בין חברת הקבלן למעסיק בפועל. בהחלטת הממשלה להגברת אכיפה יעילה של דיני עבודה נקבעו 3 צעדים: הוספת תקנים למינהל ההסדרה והאכיפה, שיתוף מידע בין רשויות ממשלה כדי לייעל את מערכת האכיפה ומיקוד האכיפה בעובדים בשכר נמוך, בשל מצבם הפגיע בשוק העבודה.

החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה והחלטת הממשלה הם צעדים חשובים. ואולם, כפי שעולה מדוח מבקר המדינה 165 משנת 2015, וכן מעבודת המעקב של הכנסת אחר יישום עיקרי הדוח,<sup>38</sup> עוד ארוכה הדרך ורבים המכשולים בה. בעניין הליקויים בפעילותו של מינהל הסדרה ואכיפה מבקר המדינה מצוין כי מחצית מפעילות המינהל מבוססת על תלונות המתקבלות בו, אך מספרן המצומצם של התלונות המתקבלות אינו בסיס רחב דיו לאכיפה. עבודת המודיעין האקטיבית לזיהוי מקרי הפרה מעטה יחסית, ולכן הפעולות מסתמכות בעיקר על תלונות העובדים. ואולם, כפי שמעידים כלל גורמי הביצוע המעורבים בנושא, לעובד יש סיבות טובות שלא להתלונן – מחשש לנקמת המעסיק, וגם מכיוון שבמקרים רבים התהליך אינו מביא לפיצוי ישיר לעובד עצמו (אלא, במקרה הטוב, משית קנס על המעסיק). על כן התמריץ של העובד להתלונן נמוך.



נוסף על בעיות אלו, בשל סבך בירוקרטי משך הטיפול של המינהל בתיק הוא כשנה, והזמנים הולכים ומתארכים. כמו כן, חרף החלטת הממשלה, המינהל אינו שם את הדגש הנדרש על טיפול בהפרת זכויות של עובדים בשכר נמוך. כדי לצמצם פערים בין עובדים חיצוניים לפנימיים נדרשות רפורמות נוספות להגברת האכיפה על חוקי העבודה ולמימוש מלא של הצעדים שקודמו בשנת 2012, ובראשם החוק להגברת האכיפה של דיני עבודה. ניכר שהמחוקק קשוב לנושא זה יותר מבעבר, אך כפי שדיוני הוועדה לביקורת המדינה מ־2017 מראים, עדיין נדרש טיפול מקיף ומתמשך בנושא זה.

## 6.4

### שינוי במערכת יחסי העבודה במשק

דרך אחרת שיש לשקול במטרה לצמצם את הפערים בין קבוצות העובדים היא שינוי של הסדרי העבודה במשק, במיוחד בשימוש בהסכמים קיבוציים כלליים ובצווי הרחבה בענפים מסוימים. זהו כמובן תחום מורכב ורגיש, אך השלכותיו על בעיית הדואליזציה מחייבות חשיבה לגבי שינויים אפשריים גם בתחום זה.

אפשרות אחת היא עידוד השימוש בהסכמים קיבוציים. בשונה מחקיקת עבודה החלה על כלל העובדים במשק, היתרון העיקרי של הסכמים קיבוציים הוא גמישות רבה יותר ואפשרות לשנותם בקלות יחסית בהתאם לצרכים המשתנים. שנית, בשונה מחקיקה הנקבעת "מלמעלה", כלומר על ידי המחוקקים, הסכם קיבוצי נקבע לכאורה "מלמטה", על ידי הפרטים המושפעים מהחלתו. ואולם, הסכמים קיבוציים כלליים וצווי הרחבה אינם פתרון פשוט להשוואת התנאים בין עובדים חיצוניים לפנימיים. בדרך כלל הסכמים קיבוציים כלליים קובעים תנאי מסגרת רחבים להעסקה, בעוד חייו של עובד מורכבים ממכלול פרטים עשיר, המשפיעים על האיכות של תנאי העסקתו, אך אינם באים לידי ביטוי בהסכמים. תנאי העסקה פרטניים נקבעים במסגרת החברה בהסכם קיבוצי מיוחד בין ועד העובדים בחברה ובין ההנהלה, וארגון העובדים מגבה את ועד העובדים לפעול בתנאי המסגרת שהכתיב ההסכם. אם כך, בחברה שעובדיה אינם מאוגדים

אך מכוסים בהסכם קיבוצי ענפי מכוחו של צו הרחבה אומנם העובדים נהנים מהטבה בתנאי העסקתם אך מצבם נותר נחות בהשוואה לקבוצת עובדים מאוגדים שהגיעו להסכם קיבוצי מיוחד, שכן בדרך כלל בהסכם קיבוצי כללי יש פחות התאמה לצורכיהם של העובדים.

משום כך יש לבחון אם ראוי שהסכם קיבוצי כללי יהיה מפורט מהנהוג היום. מחד גיסא, ככל שהסכם קיבוצי כללי יכול יותר פרטים וישמש כלי למענה על צורכי העובדים מעבר לתנאי העסקה כלליים (כגון שכר, שעות עבודה, דמי הבראה וכיוצא בזה) כך יצומצם הפער בין עובדים חיצוניים ופנימיים בלא תואר. מאידך גיסא, ככל שהסכם קיבוצי כללי יכול יותר פרטים כך פוחתים הסיכויים שהוא יתאים לכלל החברות בענף. על כן אין תשובה פשוטה לשאלה מהי רמת הפירוט הרצויה בהסכם קיבוצי. חשוב לזכור שהסכם קיבוצי שאינו כולל תנאי העסקה מפורטים ואינו מייצג את קולם של העובדים הבלתי מאוגדים הוא מענה מוגבל בלבד ואינו מספק מענה לבעיות ולקשיים שעובדים חיצוניים, ובמיוחד החלשים שבהם, מתמודדים איתם.

לסיכום, הסכמים קיבוציים כלליים וצווי הרחבה עשויים לתרום לצמצום הפערים בין קבוצות העובדים, ובמיוחד לעזור לעובדים מוחלשים המתקשים להתגבר על המכשולים המובנים בדרך להתארגנות לגוף יציג. עם זאת, כפי שצוין לעיל, יעילותם מוגבלת ובפני השימוש בהם ישנם מכשולים של ממש, ולכן אין לראות בהם פתרון קסם.

## נספח 1: מתודולוגיית סיווג פרטים לקבוצת עובדים

כדי לסווג את העובדים מכל השנים ולמיינם לפנימיים וחיצוניים התבססנו על המדגם מהסקר החברתי 2012, ולפיו אנו מנבאים את הסיווג של שאר העובדים לפנימיים וחיצוניים. סיווג זה נעשה על ידי שימוש במודל יערות החלטה אקראיים (random decision forests) מעולם הלמידה החישובית (machine learning). מודל היער האקראי מתבסס על מספר רב של עצי החלטה (classification trees), וכל עץ נבנה על סמך תת-מדגם של התצפיות ושל המשתנים. התחזית של היער מסתמכת על בחירה מבוססת רוב של העצים. עץ החלטה הוא מודל חיזוי המופעל על תצפיות מהצורה  $(X_1, X_2, \dots, X_k, Y)$  כך ש- $X_1, X_2, \dots, X_k$  הם מאפייני התצפיות, ו- $Y$  הוא הסיווג המתאים לכל תצפית. במקרה שלנו  $Y$  הוא הסיווג לפנימי או חיצוני, ואילו  $X_1, X_2, \dots, X_k$  הם המאפיינים של המעסיק מקובץ רשות המיסים: גודל מעסיק, מספר עובדים, ענף כלכלי ראשי ואחוז העובדים הפנימיים בענף כלכלי משני (ברמת סיווג של שתי ספרות). בכל אחד מצומתי ההחלטה נבדק תנאי הסיווג על מאפיין מסוים (משתנה מסביר מסוים) של התצפיות ועלים המכילים את הערך החזוי עבור התצפיות שמקיימות את אותו תנאי. כך על בסיס התצפיות הקיימות האלגוריתם בוחן מהו המשתנה שניתן לחלק על פיו את כלל האוכלוסייה הנדגמת לשתי קבוצות השונות זו מזו ככל האפשר. לאחר מכן האלגוריתם ממשיך לחפש את המשתנים שיאפשרו חלוקה של כל אחת מהתת-קבוצות באותה הדרך.

מודל זה מחזיר לכל תצפית ערך בין 0 ל-1 המייצג את הסיכוי שפרט זה פנימי. בכל תצפית שערכה גדול מ-0.5 סווג הפרט כפנימי. בשלב השני, כדי לשפר את תוצאות החיזוי של המודל, חישבנו לכל מעסיק ולכל ענף כלכלי משני במדגם את אחוז העובדים הפנימיים; מעסיקים וענפים שמעל 85% מעובדיהם פנימיים, סווגו פנימיים, ואילו מי שיש להם פחות מ-5% עובדים פנימיים סווגו חיצוניים, בלא תלות בתוצאות של מודל העצים.

השתמשנו במודל זה משום שהוא מפיק ניבוי מדויק יותר ממודלים אחרים, כגון מודל לוגיסטי (logistical regression) או מודל ליניארי מסוג OLS. יתרון אחר של מודל זה הוא שאין הוא מניח מראש קשרים ליניאריים או קשרים מפונקציה מסוימת כלשהי בין המשתנים המסבירים למשתנה המוסבר.

הדיוק של המודל נבדק על ידי מתודולוגיית תיקוף צולב (cross-validation). את האלגוריתם הרצנו על כ-90% מהתצפיות במדגם, שנבחרו באופן אקראי. 10% הנותרים שימשו לבדיקת המודל. לאחר הרצת האלגוריתם יישמנו את ניבוי המודל על הנתונים המקוריים (in sample) וגם על המדגם החיצוני (out of sample), והחיזוי על המדגם החיצוני שימש אותנו לבדיקה של אחוזי הדיוק של המודל ושל ההתאמה שלו לנתונים. אחוזי דיוק גבוהים במדגם החיצוני הם אינדיקציה למודל מוצלח.

**לוח 13**  
**דיוק תחזית המודל**

N	Recall	Precision	Accuracy	
4423	87%	96%	95%	מדגם פנימי (90%)
462	82%	93%	94%	מדגם חיצוני (10%)
4885	86%	96%	95%	כל המדגם

הערות: accuracy הוא מספר התצפיות שזוהו נכונה (פנימיים שהם באמת פנימיים וחיצוניים שהם באמת חיצוניים) חלקי סך כל התצפיות. precision הוא סך כל הפנימיים שזוהו נכונה חלקי מספר התצפיות שהחיזוי שלהן פנימי. recall הוא מספר הפנימיים שזוהו נכונה חלקי מספר הפנימיים האמיתיים.

בלוח 13 חושבו אחוזי הדיוק בכל אחד מהמדגמים. כפי שאפשר ללמוד ממנו, הן במדגם החיצוני והן במדגם הפנימי האלגוריתם מנבא במדויק כ-94%-95% מהתצפיות (accuracy). במדגם החיצוני, אצל כל מי שהאלגוריתם מנבא להיות פנימיים האלגוריתם מדייק ברמה של 93% (precision), וממי שהם אכן פנימיים האלגוריתם מצליח לסמן כפנימיים כ-82% (recall).

על סמך תוצאות אלו אפשר להסיק כי האלגוריתם מצליח לנבא בצורה טובה את הרוב המכריע של התצפיות. עם זאת, ניבוי הפנימיים אינו מושלם. ביקשנו לבחון מתי האלגוריתם אינו מנבא נכונה ומה המאפיינים של עובדים אלו. לשם כך,

עבור עובדים פנימיים חישובנו בנפרד את הממוצע וסטיית התקן של המשתנים המאפיינים אותם למי שחזינו נכון ולמי שלא, וכן את ההפרש וסטיית התקן בין הממוצעים של כל קבוצה. הפרטים שהאלגוריתם מפספס נוטים להיות גברים, לא נשואים, שכרם השנתי נמוך יותר והם עובדים פחות חודשי עבודה בשנה. לכן עולה החשש שקבוצת הפנימיים החזויה מוטה לכיוון פרטים חזקים יותר, וכך, כאשר נאמוד את הפער בינם לבין החיצוניים נקבל פער שלא דווקא קיים במציאות אלא תולדה של צורת הניבוי. כדי לבחון את ההטיה של החיזוי ועד כמה היא משפיעה על הפערים הנאמדים בין הקבוצות הרצנו על המדגם של הסקר החברתי משנת 2012 את המודל הבא:

$$y_i = \beta_1 OutsiderLow_i + \beta_2 OutsiderHigh_i + \beta_3 InsiderHigh_i + \delta X_i + \epsilon_i$$

פעם אחת עם המשתנה האמיתי לפרט פנימי, ופעם שנייה עם החזוי.  $y_i$  הוא משתנה התוצאה שאנו בודקים: שכר חודשי, שכר שנתי וחודשי עבודה.  $OutsiderLow_i$  הוא אינדיקטור לפרט חיצוני בלא השכלה אקדמית,  $OutsiderHigh_i$  הוא אינדיקטור לפרט חיצוני עם השכלה אקדמית, ו- $InsiderHigh_i$  הוא אינדיקטור לפרט פנימי עם השכלה אקדמית. לכן קטגוריית הבסיס היא פרט פנימי בלא השכלה אקדמית, והמקדם  $\beta_j$  מבטא את הפער הממוצע בין אותה קבוצה לבין קבוצת הפנימיים בשנת 2012.  $X_i$  הוא וקטור על המאפיינים של הפרט (גיל, מין, לאום וענף כלכלי ראשי).

בלוח 14 אפשר לראות כי אומנם הפער בין הפנימיים בלא תואר לחיצוניים בלא תואר המתבסס על האמידה עם המשתנה האמיתי לפנימיים קטן מהפער הנאמד עם המשתנה החזוי, אך שני האומדים אינם שונים במובהק. מבחינת חודשי עבודה ושכר שנתי ההטיה של המודל החזוי היא כלפי מטה, כך שאנו מקבלים אפילו אומד חסר (לא במובהק) לפער בין הפנימיים ובין החיצוניים עם השכלה בסיסית. מבדיקה זו אפשר להסיק כי האלגוריתם אינו יוצר הטיה שמבטלת או הופכת את הכיוון של הפערים בין הקבוצות.

לוח 14

השוואה בין תוצאות האמידה של שנת 2012 עם המשטנה החזוי לפנימי ותוצאות האמידה במשטנה המקורי לפנימי - השפעה על השכר השנתי

	המקורי						החזוי					
	(12)	(11)	(10)	(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
חיצוני עם תואר	***26,334 (7,622)	***93,385 (13,131)	***61,769 (7,730)	***25,221 (7,690)	***83,330 (11,881)	***58,063 (7,306)	***32,258 (8,314)	***105,075 (13,918)	***70,320 (8,321)	***33,718 (8,483)	***97,757 (13,175)	***68,650 (8042)
פנימי עם תואר	***40,650 (5,689)	***96,991 (14,989)	***59,726 (6,615)	***41,000 (5,956)	***94,950 (14,579)	***60,156 (6,656)	***39,686 (5,866)	***99,420 (16,910)	***58,271 (6,963)	***40,827 (6,182)	***97,070 (16,353)	***59,865 (7,043)
חיצוני בלא תואר	***31,930 (4,036)	***22,482 (6,463)	***28,148 (3,914)	***31,844 (3,930)	***31,306 (5,901)	***31,277 (3,593)	***34,117 (4,337)	***20,605 (7,636)	***29,352 (4,412)	***32,781 (4,207)	***33,718 (6,976)	***34,041 (4,041)
# תצפיות	2,197	2,467	4,664	2,290	2,595	4,885	2,023	2,160	4,183	2,069	2,214	4,283
מדגם	נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם
FE לשנה	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן
FE לפרט	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן
FE לענף כלכלי	כן	כן	כן	לא	לא	לא	כן	כן	כן	לא	לא	לא

הערוח:

שגיאות חקן בסוגרים.

FE מהייחס לאפקטים קבועים (fixed effects).

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

## לוח 15

השוואה בין תוצאות האמידה של שנת 2012 עם המשתנה החזוי לפנימי  
ובין תוצאות האמידה לפי המשתנה המקורי לפנימי - השפעה על מספר חודשי עבודה

	המקורי						החזוי						
	(12)	(11)	(10)	(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
חיצוני עם תואר	***-0.721 (0.205)	-0.131 (0.168)	***-0.450 (0.133)	***-0.755 (0.189)	*-0.268 (0.144)	***-0.506 (0.118)	***-0.622 (0.225)	0.0270 (0.181)	** -0.315 (0.145)	***-0.664 (0.212)	-0.141 (0.162)	***-0.400 (0.133)	
פנימי עם תואר	0.0200 (0.142)	***0.297 (0.111)	0.0911 (0.0982)	0.00575 (0.142)	***0.331 (0.110)	0.128 (0.0983)	0.0145 (0.153)	0.223 (0.166)	0.0729 (0.113)	0.0640 (0.153)	*0.267 (0.156)	0.131 (0.113)	
חיצוני בלא תואר	***-0.766 (0.133)	***-0.641 (0.107)	***-0.702 (0.0842)	***-0.820 (0.116)	***-0.786 (0.0963)	***-0.800 (0.0750)	***-0.658 (0.143)	***-0.567 (0.127)	***-0.608 (0.0951)	***-0.714 (0.127)	***-0.768 (0.117)	***-0.742 (0.0863)	
# תצפיות	2,197	2,467	4,664	2,290	2,595	4,885	2,023	2,160	4,183	2,069	2,214	4,283	
מדגם	נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם	
FE לשנה	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	
FE לפרט	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	
FE לענף כלכלי	כן	כן	כן	לא	לא	לא	כן	כן	כן	לא	לא	לא	

הערות:

שגיאות תקן בסוגרים.

FE מתייחס לאפקטים קבועים (fixed effects).

\*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

לוח 16

השוואה בין תוצאות האמידה של שנת 2012 עם המשתנה החזוי לפנימי ובין תוצאות האמידה לפי המשתנה המקורי לפנימי - השפעה על השכר החודשי

	המקורי						החזוי					
	(12)	(11)	(10)	(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
חיצוני עם תואר	***3,434 (717.5)	***10,202 (1,200)	***6,901 (711.8)	***3,590 (752.6)	***10,063 (1,155)	***7,020 (703.5)	***3,598 (726.3)	***10,395 (1,199)	***7,124 (717.7)	***3,869 (758.4)	***10,191 (1,149)	***7,250 (704.2)
פנימי עם תואר	***3,914 (501.6)	***8,636 (1,359)	***5,521 (572.8)	***3,902 (522.3)	***8,661 (1,295)	***5,636 (574.1)	***3,658 (504.4)	***8,275 (1,407)	***5,184 (578.4)	***3,737 (529.7)	***8,191 (1,346)	***5,330 (584.1)
חיצוני בלא תואר	***-2,673 (377.8)	***-1,518 (612.6)	***-2,300 (361.8)	***-2,688 (359.4)	***-2,533 (562.5)	***-2,706 (332.5)	***-2,740 (383.4)	***-1,475 (637.3)	***-2,318 (372.8)	***-2,605 (364.8)	***-2,576 (580.0)	***-2,696 (339.7)
# תצפיות	2,197	2,467	4,664	2,290	2,595	4,885	2,023	2,160	4,183	2,069	2,214	4,283
מדגם	נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם
FE לשנה	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן
FE לפרט	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן
FE לענף כלכלי	כן	כן	כן	לא	לא	לא	כן	כן	כן	לא	לא	לא

הערות: בלוחות 14-16 מוצגים האומדנים לפער בין חיצוניים בלא השכלה אקדמית, חיצוניים בעלי השכלה אקדמית, פנימיים בעלי השכלה אקדמית ופנימיים בלא השכלה אקדמית. עמודות 1-6 מציגות את התוצאות בשימוש במשתנה הפנימיים החזוי, ועמודות 7-10 מציגות את התוצאות בשימוש במשתנה הפנימיים המקורי.

שגיאות תקן בסוגרים. FE מתייחס לאפקטים קבועים (fixed effects). \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.



## נספח 2: מעבר מהמדגם המצומצם למדגם הגדול

כפי שהוסבר בפרק המתודולוגיה לעיל (בסעיף 4.1), חיזוי הפרטים הפנימיים מתבסס על מדגם של הסקר החברתי מ־2012. בבואנו ליישם את החיזוי של המודל על המדגם המלא, המכיל קרוב ל־10% מאוכלוסיית מדינת ישראל בשנים 2001–2014, עולה השאלה אם המעבר מהמדגם המצומצם למלא מציגה תמונה דומה מבחינת ממצאים ומגמות. הבדלים בממצאים בשני המדגמים יכולים לנבוע מכמה סיבות: ראשית, ייתכן שהאלגוריתם לא למד מאפיינים מסוימים של פרטים פנימיים, משום שאינם נמצאים במדגם הקטן או משום שאינם שכיחים בו. במקרה כזה האלגוריתם לא יזהה את כל הפנימיים במדגם המלא. זו עלולה להיות בעיה אם הפנימיים שהאלגוריתם אינו מזהה מתפלגים באופן לא שווה באוכלוסייה ויש להם תכונות ייחודיות. אפשרות אחרת היא שביישום החיזוי על המדגם המצומצם אנו בעצם מיישמים את האלגוריתם על אותם פרטים מ־2012 רק בשנים אחרות, ואילו ביישום של האלגוריתם במדגם המלא אנו מיישמים את החיזוי גם על פרטים אחרים. מכך עולה החשש שיישום האלגוריתם על פרטים אחרים יניב תוצאות מדויקות פחות.<sup>39</sup> לנוכח שתי אפשרויות אלו עולה החשש להטיה בממצאים במעבר מהמדגם הקטן לגדול.

כדי לבחון סוגיות אלו בדקנו ראשית מהו אחוז הפנימיים החזויים, במדגם המצומצם והמלא, ומצאנו כי אומנם אחוז הפנימיים במדגם המלא נמוך משיעורם במדגם המצומצם, אולם לא בהבדל ניכר. במדגם המצומצם בשנים 2001–2014 הפנימיים היו 21%–24% מהפרטים בגיל העבודה, ובמדגם המלא 20%–23%.<sup>40</sup>

בדיקה נוספת הייתה הרצת הסבסיפיקציה המרכזית לבחינת הפערים בין פנימיים לחיצוניים על המדגם המצומצם וגם על המלא והשוואה בין האומדנים. בתרשים ואנו מציגים את האומדנים ורווחי הסמך ברמת מובהקות של 95% לפער, בשכר השנתי, בשכר החודשי ובמספר חודשי עבודה בשנה, בין הפנימיים

39 עם הבעיה הזאת התמודדנו ברמה מסוימת גם בעזרת התיקוף הצולב (cross validation) - חיזוי פרטים שהמודל לא למד (out of sample prediction).

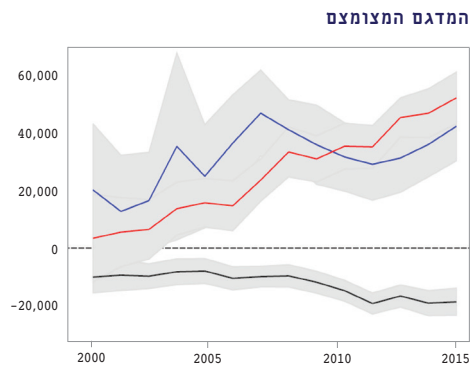
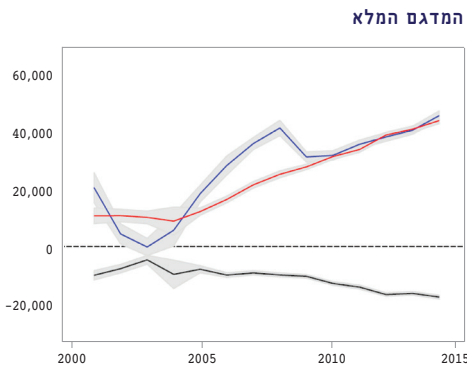
40 בשנים 1999–2000 האלגוריתם מזהה הרבה פחות פנימיים (רק כ־13% מהמדגם), ולכן מחשש שהנתונים המאוחרים מדויקים פחות השמטתי את השנים האלה מהניתוח.

עם השכלה בסיסית לבין כל אחת מהקבוצות – פנימיים עם תואר, חיזוניים עם תואר וחיזוניים עם השכלה בסיסית – בכל אחת מהשנים לשני המדגמים. כצפוי, סטיות התקן במדגם הגדול קטנות בהרבה, מכיוון שהוא מכיל הרבה יותר תצפיות. מלבד ההבדל הזה, המגמות של הפערים בין הקבוצות בשני המדגמים על פני זמן מציגות תמונה דומה.

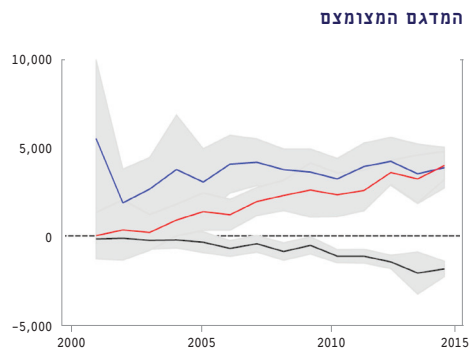
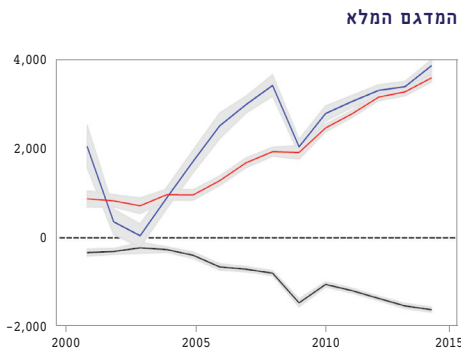
### תרשים א1

#### הפערים בין פנימיים לחיצוניים, השוואה בין המדגם המלא למצומצם

א. שכר שנתי (בשקלים)

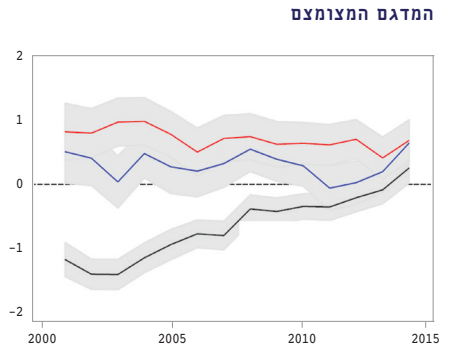
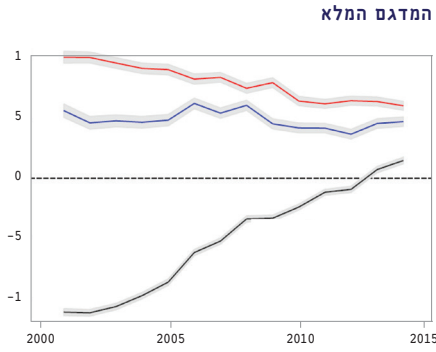


ב. שכר חודשי (בשקלים)



— חיזוניים עם תואר — פנימיים עם תואר — חיזוניים בלא תואר

ג. מספר חודשי עבודה (לפי מספר חודשי עבודה)



— חיצוניים עם תואר    — פנימיים עם תואר    — חיצוניים בלא תואר

## **נספח 3: השפעות אפשריות של שינוי התמהיל באוכלוסיית המועסקים**

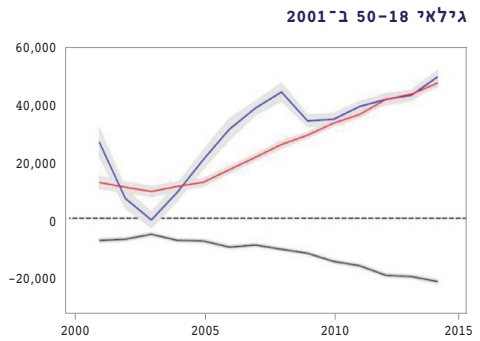
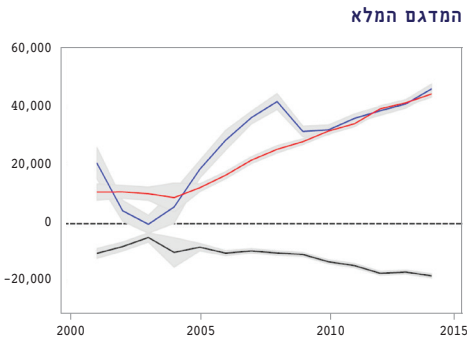
עולה השאלה אם המגמות של הפערים בין הקבוצות נובעות בעיקרן משינויים בהרכב האוכלוסייה של כל אחת מהקבוצות או משינויים ביכולות הכלכליות שלהן. לדוגמה, אם התרחבות הפערים בין פנימיים לחיצוניים בלא השכלה אקדמית נובעת מכניסתם של עובדים בעלי כושר השתכרות נמוך לשוק העבודה ש"מושכים" את השכר הממוצע של החיצוניים בלא ההשכלה האקדמית מטה מתקבלת תמונה של גידול בפער ההכנסות, אבל גידול כזה אינו מבטא בהכרח הרעה בתנאי ההשתכרות אלא שינוי בהרכב האנושי מבחינת כישורים ויכולת השתכרות של קבוצת החיצוניים בין תחילת העשור לסופו. כדי לבחון עד כמה השינוי בהרכב האנושי השפיע על התוצאות אנו מריצים את הרגרסיה המרכזית עם שינוי אחד – אנו כוללים אך ורק פרטים שעבדו ב־2001 והם בני 50 ומטה, ואיננו מאפשרים כניסה של פרטים חדשים למדגם. אם בניסוי זה נקבל שהפערים בין חיצוניים לפנימיים בלא השכלה אקדמית קטנים בהרבה מהפערים ברגרסיה המרכזית יהיה אפשר להסיק שחלק ניכר של הפערים שאנו רואים בין פנימיים לחיצוניים נובע משינויים בהרכב האוכלוסייה ולא משינויים במגמה ארוכת הזמן.

בתרשים 2א אפשר לראות שהאומדים שקיבלנו דומים מאוד לאומדנים מהספסיפיקציה הראשית במדגם הגדול. דבר זה מלמד אותנו כי האפקט המשמעותי שאנו תופסים בניתוח הוא לא אפקט הנובע משינויים בהרכב האוכלוסייה אלא משינוי במגמה הכלכלית בין הקבוצות.

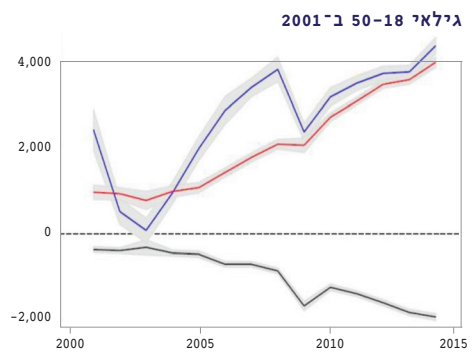
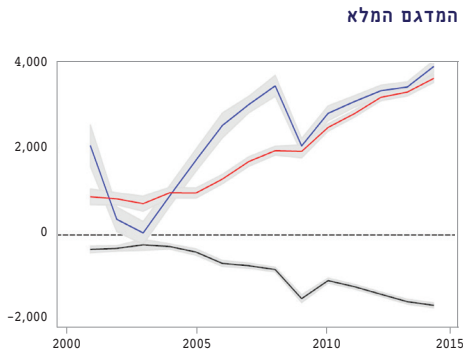
**תרשים א2**

**הפערים בין פנימיים לחיצוניים, השוואה בין המדגם המלא למדגם של המועסקים ב־2001, גילאי 18-50**

**א. שכר שנתי (בשקלים)**

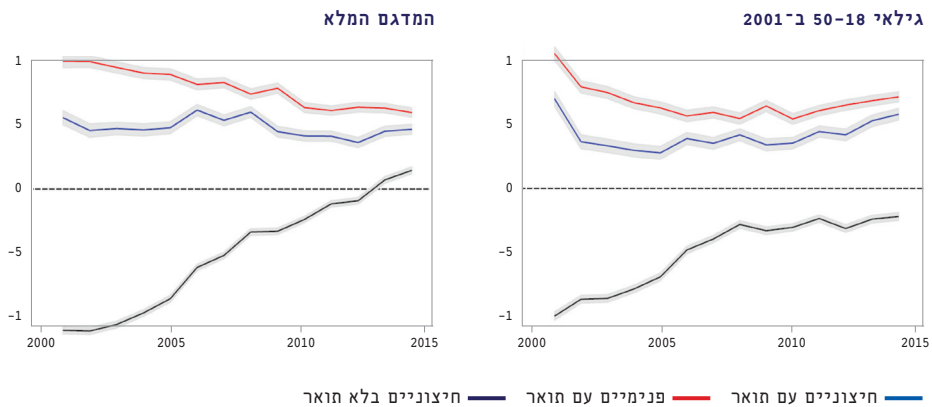


**ב. שכר חודשי (בשקלים)**



— חיצוניים עם תואר — פנימיים עם תואר — חיצוניים בלא תואר

ג. מספר חודשי עבודה (לפי מספר חודשי עבודה)



## נספח 4: השוואת תוצאות בהתאם להגדרת הקבוצות

בסיווג המקורי של העובדים בקבוצת הפנימיים כללנו כתנאי הכרחי עבודה בהעסקה ישירה. כמו כן, כללנו עובדים שיש להם מטריית ייצוג. בקבוצה זו נכללו כל השכירים המאוגדים (כלומר, חברי ארגון עובדים או מכוסים בהסכם קיבוצי) ושכירים המועסקים במקום עבודה שיש בו ועד עובדים פעיל. לשם השוואה, בנספח זה נציג ניתוח מקביל לניתוח שהוצג במחקר, אך בו הייצוג של ועד עובדים אינו נכלל כתנאי מספיק לשיוך לפנימיים אם העובד אינו מאוגד. כפי שמראה הניתוח להלן, תוספת הפרטים הנגזרת מהגדרה זו משנה אך במעט את החלוקה לקבוצות ואת מאפייניהן.

### לוח 17

משלח יד ראשי, לפי קבוצות (סיווג חלופי) (%)

פנימיים בלא תואר	חיצוניים בלא תואר	פנימיים עם תואר	חיצוניים עם תואר	
13	24	3	9	סוכנים, אנשי מכירות ועובדי שירותים
20	17	1	1	מקצועיים בתעשייה, בינוי ואחרים
21	14	12	7	עובדי פקידות
20	13	27	14	מקצועות חופשיים וטכניים
7	7	0	0	עובדים בלתי מקצועיים
5	7	10	19	מנהלים
12	5	46	38	משלח יד אקדמי
1	1	0	0	עובדים מקצועיים בחקלאות
1	0	1	1	משלח יד לא ידוע

הערה: בגלל עיגול הספרות הטורים לא בהכרח מסתכמים ב־100%.

מקור: למ"ס, הסקר החברתי, 2012.

**לוח 18**

**התפלגות לפי ענפים, ולפי קבוצות (סיווג חלופי) (%)**

פנימיים עם תואר	חיצוניים בלא תואר	פנימיים עם תואר	חיצוניים עם תואר	
7	18	1	8	מסחר סיטונאי וקמעונאי
8	18	7	43	שירותים עסקיים
14	13	6	12	תעשייה (כרייה וחרושת)
2	8	1	1	בינוי
9	7	3	4	תחבורה, אחסנה ותקשורת
3	6	1	1	שירותי אירוח ואוכל
11	8	11	8	בריאות, רווחה וסעד
4	6	3	5	שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים
9	6	12	6	חינוך
1	2	1	1	חקלאות
4	3	10	6	בנקאות ופיננסים
24	3	44	5	מינהל ציבורי
0	1	0	0	שירותים למשק הבית
3	1	2	0	חשמל ומים

הערה: בגלל עיגול הספרות הטורים לא בהכרח מסתכמים ב-100%.

מקור: למ"ס, הסקר החברתי, 2012.



**לוח 19**

**ננודחיות בהכנסה ואי-שוויון (סיווג חלופי לקבוצות העובדים) (%)**

פנימיים עם תואר	חיצוניים בלא תואר	פנימיים עם תואר	חיצוניים עם תואר	
2	3.8	0.6	2.1	חווי ירידה של יותר מ-20% בהכנסה בעקבות חילופי עבודה
1.1	2.1	0.5	2.2	חווי ירידה של יותר מ-20% בהכנסה בעקבות חילופי עבודה (גיל +40)
13.7	26.9	2.8	9	מרוויחים פחות מ-66% מהחציון
45.2	37.3	70.7	70.5	מרוויחים מעל 150% מהחציון

הערה: הנחונים מתייחסים לממוצע השני בשנים 2012-2014.

**לוח 20**

**מטריצת מעברים חזויה לעובד ייצוגי (סיווג חלופי), 2012-2002 (%)**

מעמד ב-2012				מעמד ב-2002
פנימי בלא תואר	חיצוני בלא תואר	פנימי עם תואר	חיצוני עם תואר	
6	86	2	6	חיצוני בלא תואר
48	36	8	7	פנימי בלא תואר
0	0	16	84	חיצוני עם תואר
0	0	65	35	פנימי עם תואר

הערה: הלוח מציג תוצאות של מודל multinomial logit עם משתני עזר (מין, דת, ענף). התחזית המוצגת היא לגבר יהודי בן 40.

## נספח 5: מעברים בין קבוצות והכשרות מקצועיות

### לוח 21

הכשרות מקצועיות (מה"ט) והכנסה שנחית (בש"ח)

(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
***-7,289 (561.5)	***-14,229 (292.6)	***-10,816 (332.4)	***-7,103 (455.9)	***-18,372 (265.2)	***-12,321 (275.4)	חיצוני עם השכלה בלא תואר
***23,684 (445.8)	***54,224 (584.6)	***35,656 (362.5)	***23,918 (369.7)	***49,825 (548.4)	***34,300 (326.0)	חיצוני עם תואר
***28,315 (317.7)	***51,485 (790.8)	***34,864 (329.8)	***29,482 (323.4)	***56,088 (825.7)	***37,271 (338.9)	פנימי עם תואר
***12,456 (921.2)	***28,902 (817.9)	***26,600 (645.4)	***14,170 (930.0)	***31,938 (818.7)	***29,424 (649.2)	הכשרה מקצועית מה"ט
797.4 (1,011)	***-5,731 (933.7)	***-5,658 (726.3)	-162.4 (1,015)	***-5,148 (919.8)	***-5,830 (721.1)	חיצוני בסיסי X מה"ט
-2,115 (1,861)	***-17,055 (1,972)	***-4,563 (1,452)	-2,731 (1,819)	***-18,261 (1,872)	***-5,979 (1,391)	חיצוני תואר X מה"ט
***-7,943 (1,758)	***-16,843 (2,225)	***-7,782 (1,483)	***-8,123 (1,793)	***-20,224 (2,279)	***-9,207 (1,515)	פנימי תואר X מה"ט
56,553 (77,353)	-51,783 (186,928)	29,366 (79,936)	** -66,285 (26,578)	5,063 (33,947)	-19,407 (26,448)	ללא שכר
***1,542 (249.8)	***9,705 (316.9)	***6,025 (210.3)	***1,196 (236.1)	***9,127 (284.4)	***5,796 (194.2)	גיל 35-49

(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
***-5,329 (414.3)	***-9,769 (658.9)	***-7,014 (400.9)	***-6,628 (391.5)	***-11,894 (577.8)	***-8,764 (368.1)	גיל 60-50
***-21,564 (4,299)	***-49,909 (1,034)	***-37,417 (1,739)	***-23,737 (3,864)	***-52,939 (893.8)	***-40,823 (1,470)	גיל +61
***108,233 (7,273)	***150,221 (24,711)	***129,388 (13,114)	***63,487 (448.0)	***120,335 (444.0)	***92,594 (325.6)	קבוע
2,006,590	2,099,325	4,105,915	2,156,811	2,429,354	4,586,165	# תצפיות
0.386	0.726	0.587	0.392	0.711	0.587	R2
נשים	גברים	כולם	נשים	גברים	כולם	מדגם
2014-2001	2014-2001	2014-2001	2014-2001	2014-2001	2014-2001	שנים
כן	כן	כן	כן	כן	כן	FE לשנה
כן	כן	כן	כן	כן	כן	FE לפרט
כן	כן	כן	כן	כן	כן	FE לענף כלכלי

הערות:

שגיאות תקן בטורים.

FE מתייחס לאפקטים קבועים (fixed effects).

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

**לוח 22**

**מטריצת מעברים חזויה לעובד ייצוגי, 2012-2002 (%)**

מעמד ב-2012				מעמד ב-2002
פנימי בלא תואר	חיצוני בלא תואר	פנימי עם תואר	חיצוני עם תואר	
0	0	17	83	חיצוני עם תואר
0	0	63	37	פנימי עם תואר
6	88	2	4	חיצוני בלא תואר
43	44	7	6	פנימי בלא תואר

הערה: הלוח מציג תוצאות של מודל multinomial logit עם משתני עזר (מין, דת, ענף). התחזית המוצגת היא לגבר יהודי בן 40.

## רשימת המקורות

- אטקס, חגי, 2013. "התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב-2012", דוח בנק ישראל.
- בראון, ליאור, 2015. מדיניות פעילה בשוק העבודה: השפעת התוכנית "מעגלי תעסוקה" על קבלת גמלאות, סדרת מאמרים לדיון (2015.8), בנק ישראל, חטיבת המחקר.
- גוטליבובסקי, חמי, ונילי מארק, 2003. השכלה, רמת השכלה, איכות השכלה - זה כל הסיפור, נייר דיון מס' 4-2003, תל אביב: המרכז לפיתוח ע"ש פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל אביב.
- גוצלב, רונה, ואורלי בנימין, 2006. "גמדים או רובוטים: מחויבות ודה-הומניזציה כלפי עובדים זמניים בקרב מנהלי משאבי אנוש במגזר הציבורי", סוציולוגיה ישראלית ז (2): 253-280.
- דוידוב, גיא, 2010. "העסקה עקיפה", עבודה, חברה ומשפט יב: 191-194.
- זוסמן, נעם, אורלי פורמן, טום קפלן, ודימטרי רומנוב, 2006. הבדלים באיכות ההשכלה בין אוניברסיטאות ובהשוואה למכללות: בחינה באמצעות התשואה בשוק העבודה, נייר עבודה מס' 42, חיפה: מוסד שמואל נאמן.

טולדנו, אסתר, ודניאל גוטליב, 2014. "בדיקת שיעור כיסוי פנסיוני של השכירים מתוך קובץ שכר", המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

טל-ספירו, אורי, 2014. "נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי 'כתף-אל-כתף' בשירות המדינה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

כהן, ינון, יצחק הברפלד, גיא מונדלק, ויצחק ספורטא, 2003. "שיעור העובדים המאורגנים בארגוני עובדים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר, הווה, עתיד", עבודה, חברה ומשפט י: 15-49.

לוריא, לילך, 2013. דיני עבודה ורווחה במאה העשרים ואחת, ירושלים: אלון.

מבקר המדינה, דוח שנתי, שנים שונות.

מועלם, יוסי, ורוני פריש, 1999. העלייה בתשואה להשכלה בישראל בשנים 1976-1999, סדרת מאמרים לדיון 06.99, ירושלים: בנק ישראל, מחלקת המחקר.

מלאך, גלעד, דורון כהן, וחיים זיכרמן, 2015. מְכְנִיסָה לְחַעֲסוּקָה לתעסוקה מְכְנִיסָה: תכנית אב לתעסוקת חרדים, מחקר מדיניות 111, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מלצר, יעל, 2014. תשואה מהשכלה: אי-שוויון בין קבוצות אוכלוסייה, מחקר מדיניות 17, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

מרגלית, יותם, ואיילת הלל, 2018. ניווד זכויות סוציאליות במעבר בין עבודות, מחקר מדיניות 127, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נדיב, רונית, 2003. "העסקה באמצעות קבלני כוח אדם ישראל, 2000", משרד העבודה.

נדיב, רונית, ויובל פלדמן, 2010. "היבטים פוזיטיביים ונורמטיביים של שוויון (או אי שוויון) ביחסי העסקה משולשים בישראל", עבודה, חברה ומשפט יב.

נסים, גד, 2011. "ועדי עובדים במגזר הפרטי בישראל בעידן ניאור-ליברלי", עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל אביב, המחלקה לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה.

פדר, אמיר, מיכאל שראל, וצביה זיכרמן, 2016. **ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה**, ירושלים: פורום קהלת.

פנסירר, אורי, 2011. "דוח העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

פז-פוקס, אמיר, 2012. "עובדים בעידן של הפרטה", בתוך: יצחק גל נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, עמ' 357-401.

פריש, רוני, 2008. "התשואה להשכלה: הקשר הסיבתי בין ההשכלה לשכר", **הרבעון לכלכלה**: 67-94.

קריסטל, טלי, ינון כהן, וגיא ומונדלק, 2006. **האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל, 1970-2003**, מחקר מדיניות 1, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.

קריסטל, טלי, גיא מונדלק, יצחק הברפלד, וינון כהן, 2015. "צפיפות ארגונית בישראל 2006-2012: פיצול מערכת יחסי העבודה", **עבודה, חברה ומשפט** יד: 9-35.

רגב, איתן, 2018. "חסמים להגדלת כוח העבודה המיומן בתעשייה ובהיי-טק ולשיפור ההלימה עם צורכי המשק", נייר רקע לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שלוטר, אנליה, וינאי שנון, 2016. **תוכנית מעגלי תעסוקה: דוח ביניים**, נייר דיון 16-2016, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, המכון למחקר כלכלי ע"ש ישעיהו פורדר.

Acemoglu, Daron, and David Autor, 2011. "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings," *Handbook of Labor Economics* IV: 1043–1171.

Berger, Suzanne, 1981. *Organizing Interest in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Berman, Eli, John Bound, and Zvi Griliches, 1994. "Changes in the Demand for Skilled Labor within US Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures," *The Quarterly Journal of Economics* 109 (2): 367–397.

Card, David, Jochen Kluge, and Andrea Weber, 2010. "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis," *The Economic Journal* 120 (548): 452–477.

Card, David, Jochen Kluge, and Andrea Weber, 2017. "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations," *Journal of the European Economic Association* 16 (3) (2017): 894–931.

Crépon, Bruno, and Gerard J. Van den Berg, 2016. "Active Labor Market Policies," *Annual Review of Economics* 8 (2016): 521–546.

Flanagan, Robert J., 2006. *Globalization and Labor Conditions: Working Conditions and Worker Rights in a Global Economy*, Oxford: Oxford University Press.

Goldin, Claudia, and Lawrence F. Katz, 2018. "The Race between Education and Technology," in: David B. Grusky and Jasmine Hill (eds.), *Inequality in the 21st Century: A Reader*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 49–54.



- Häusermann, Silja, and Hanna Schwander, 2012. "Varieties of Dualization? Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides across Regimes," in: Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier, and Martin Seeleib-Kaiser (eds.), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 27-51.
- Jaimovich, Nir, and Henry E. Siu, 2012. *The Trend is the Cycle: Job Polarization and Jobless Recoveries*, NBER Working Paper No. w18334, National Bureau of Economic Research.
- Katz, Lawrence F., and Kevin M. Murphy, 1992. "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors," *The Quarterly Journal of Economics* 107 (1): 35-78.
- Kristal, Tali, Yinon Cohen, and Guy Mundlak, 2011. "Fringe Benefits and Income Inequality," *Research in Social Stratification and Mobility* 29 (4): 351-369.
- Lindbeck, Assar, and Dennis J. Snower, 1988. "Cooperation, Harassment, and Involuntary Unemployment: An Insider-Outsider Approach," *The American Economic Review* 78 (1): 167-188.
- Mares, Isabela, 2003. *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mundlak, Guy, Ishak Saporta, Yitchak Haberfeld, and Yinon Cohen, 2013. "Union Density in Israel 1995-2010: The Hybridization of Industrial Relations," *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 52 (1) (2013): 78-101.

Palier, Bruno, and Kathleen Thelen, 2008. "Dualizing CMEs: Flexibility and Change in Coordinated Market Economies," Presented at the 16th Conference of the Council for European Studies, Stockholm (September).

Rueda, David, 2007. *Social Democracy Inside-Out: Partisanship and Labor Market Policy in Advanced Industrialized Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Rueda, David, 2014. "Dualization, Crisis and the Welfare State," *Socio-Economic Review* 12 (2): 381-407.

Schmitt, John, and Alexandra Mitukiewicz, 2012. "Politics Matter: Changes in Unionisation Rates in Rich Countries, 1960-2010," *Industrial Relations Journal* 43 (3): 260-280.

Schnabel, Claus, 2013. "Union Membership and Density: Some (not so) Stylized Facts and Challenges," *European Journal of Industrial Relations* 19 (3): 255-272.

Solow, Robert M., 1985. "Economic History and Economics," *The American Economic Review* 75 (2): 328-331.



**Policy Paper 134**

**DUALIZATION AND  
CLASSES IN THE  
ISRAELI LABOR MARKET**

---

Yotam Margalit

December 2019

Text Editor [Hebrew]: Noa Shalitin  
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan  
Typesetting: Irit Nachum  
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-280-3

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2019 by the Israel Democracy Institute (RA), and Yad Levi Eshkol**  
Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**  
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602  
Tel: (972)-2-5300-888  
Website: [en.idi.org.il](http://en.idi.org.il)

**Yad Levi Eshkol**  
Website: [www.levi-eshkol.org.il](http://www.levi-eshkol.org.il)

**To order books:**  
Online Book Store: [en.idi.org.il/publications](http://en.idi.org.il/publications)  
E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
Tel: (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

## **ABSTRACT**

Public discussion surrounding socioeconomic gaps in Israel usually focuses on the rise in income inequality over recent decades. Yet beyond this trend, another important development in the Israeli economy has been the gradual segmentation of the labor market into a number of “classes” distinguished not only by income, but also by their members’ employment prospects, accompanying social benefits, and pension security. This development is related to a process of dualization, in which a major divide is created between labor market insiders—workers who enjoy relative protection through traditional employment arrangements—and outsiders, workers who are exposed to market fluctuations and have only limited employment protections. Dualization has become a central feature of labor markets in many advanced economies; but as this study shows, the characteristics and implications of the phenomenon in Israel are particularly challenging.

This study examines dualization in Israel, with a focus on two factors that are central to understanding it in the local context. The first is the degree of representation the worker enjoys, and the second is the worker’s level of education. The study shows that much can be learned about the emergence of separate classes in the Israeli labor market over recent

decades by examining workers according to these two dimensions: first, differentiating between the insiders (union members or workers covered by a collective agreement) and the outsiders (all other workers in the labor market); and second, within each of these two groups, differentiating between workers with an academic degree and those without. This results in the creation of four groups of workers.

The study analyzes the process of dualization in the Israeli labor market by means of a novel panel dataset we created using administrative data that tracks the employment and income characteristics of workers in each of these four groups. Our sample consists of more than 580,000 individuals tracked annually over the period 2001–2014. In addition to administrative data, we also analyze information from the Israel Tax Authority on workers' incomes and pension contributions, as well as data from the Ministry of Education on the educational attainment of each individual. Finally, we merged the individual-level information with data from the Social Survey produced by the Central Bureau of Statistics.

Our analysis indicates that the widest gap between insiders and outsiders is seen among workers with no college degree, in terms of their job prospects, employment conditions, income, and pension security. Similarly, examination of survey data indicates that the two groups also differ sharply in the way they view their respective situations in the labor market and their economic futures. Compared with outsiders who have no academic degree—the largest group, accounting for almost half of all salaried workers—insiders without an academic degree remain in jobs for longer periods (on average, 2.1 times longer), earn more (on average, around 37% more), and receive better pensions and benefits. By contrast, the differences between insiders and outsiders with a college degree are much smaller.

The gaps between insiders and outsiders grow as the former accrue more years on the job and benefit from greater employment experience. In

2001, the income of a representative insider (on average, a Jewish male around 40 years old) with no academic degree was almost identical to that of an outsider with similar characteristics, while around a decade and a half later the gap between them had grown to around 13% in favor of the insider. The gap between outsiders without a degree and insiders with a degree grew from 11% at the beginning of the period to around 49% at its end.

In addition to these gaps, the study also indicates that there is little mobility between the two groups. This is particularly notable among outsiders with no academic degree: around 91% of workers who were in this category at the beginning of the period surveyed remained outsiders ten years later.

In the study, I discuss the factors behind these trends. Some of these are connected to economic and technological changes that are characteristic of all industrial economies, while others are unique to the Israeli labor market. The unique factors include structural changes, such as the dramatic decline of organized labor, as well as welfare and labor law.

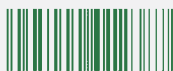
Following an analysis of these factors I discuss a number of steps that could help mitigate the negative consequences of dualization in Israel's labor market. Among other things, these include expanding the public investment in active labor market policies (such as government-funded retraining programs), which would improve the employability of unskilled workers; legislative changes that would improve the mobility of workers by reducing the linkage between social benefit entitlements and the length of time worked for a specific employer; bolstering the enforcement of labor regulations; and changing the legislation regarding worker organization so as to make sector-level collective agreements more feasible. Adopting these proposals will bolster the economic security of workers and help establish work regulations that are better suited to the new and evolving labor market.

הדיון בפערים החברתיים בישראל מתמקד ברובו באי־שוויון בהכנסות, שהתרחב בעשורים האחרונים. אך בשנים אלה התפתחה עוד מגמה בעייתית – היווצרותם של "מעמדות" מובחנים בשוק העבודה, הנבדלים לא רק בהכנסה אלא גם ברמת הביטחון התעסוקתי של חבריהם, בתנאים הסוציאליים הנלווים ובאופק הפנסיוני שלהם. מגמה זו היא חלק מתופעת הדואליזציה, שעיקרה: התפתחות פערים מובְּנים בין המוגְּנים בהסדרי העסקה מסורתיים ובין עובדים חיצוניים, שחשופים לתנודות השוק ונאלצים לעבוד תחת הגנות תעסוקתיות מצומצמות. בישראל פערים אלו גדולים במיוחד בקרב העובדים בלא תואר אקדמי, קבוצה שהיא כמעט מחצית מן השכירים במשק. תופעת הדואליזציה מתרחשת במדינות רבות בעולם, והיא אכן מאתגרת אותן, אך מאפייניה בישראל בעייתיים במיוחד.

מהם מקורות הדואליזציה בישראל ומהן ההשלכות של היווצרות מעמדות בשוק העבודה; האם יש ניעות (מוביליות) בין המעמדות, ומהו הסיכוי של עובדים בתחתית הסולם לטפס מעלה לאורך שנות הקריירה שלהם; מהם צעדי המדיניות הנדרשים כדי לצמצם את תוצאותיה הבעייתיות של הדואליזציה וליצור שוק עבודה המיטיב עם כלל העובדים?

מחקר זה מתבסס על ניתוח עומק של נתוני תעסוקה, הכנסה והשכלה של מדגם של למעלה מחצי מיליון עובדים בכל שנה מאז שנת 2001. הממצאים מציעים התבוננות חדשה במגמות המאפיינות את שוק העבודה בישראל ובהשלכות של מגמות אלו על הפערים החברתיים בין קבוצות העובדים במשק.

**פרופ' יותם מרגלית** הוא עמית בכיר במכון הישראלי ופרופסור מן המניין בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. תחום המומחיות שלו הוא כלכלה פוליטית.



0 4500001238 7  
דאנאקוד 450-1238