



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

דואליזציה והיווצרות מעמדות בשוק העבודה

תקציר המחקר

ראש הצוות

פרופ' יותם מרגלית עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וחבר סגל בביה"ס למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב.

צוות המחקר

איילת הילל עוזרת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדר אביבי עוזרת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה וסטודנטית לתואר שני בביה"ס לכלכלה באוניברסיטת תל אביב.

רקע

מחקר זה בוחן את מגמת הדואליזציה בשוק העבודה בישראל. הדואליזציה בישראל מאופיינת בהיווצרותן של קבוצות עובדים המובחנות זו מזו לא רק בהכנסות ובתנאים הנלווים לעבודתן, אלא גם ברמת הביטחון התעסוקתי שלהן. תופעה זו מתרחשת בעוד כלכלות מתקדמות ומאתגרת גם אותן, אך כפי שמראה מסמך זה, מאפייניה והמגמות שבבסיסה בעייתיים מאוד בישראל.

טענת המחקר היא שניתן ללמוד רבות על תופעת הדואליזציה ומאפייניה בישראל דרך התמקדות בשני תהליכים מרכזיים שעבר שוק העבודה בעשורים האחרונים. התהליך הראשון הוא שינוי דרמטי במבנה ייצוג העובדים במשק, ובמיוחד הירידה החדה במספר החברים בארגוני עובדים ובשיעור השכירים המכוסים בהסכמים קיבוציים, תופעה שהחלה באמצע שנות השמונים ונמשכה עד לפני שנים ספורות. התהליך השני הוא גידול בביקוש לעבודה מיומנת אשר הביא לעלייה בתשואה להשכלה.

בעקבות שני התהליכים האלה נפערו פערים בין עובדים, הקשורים למצבם בשני מישורים: במישור הראשון החלוקה המרכזית היא בין עובדים "פנימיים", העובדים בהעסקה ישירה תחת מטריית ייצוג של ארגון עובדים או הסדר קיבוצי, לעומת עובדים "חיצוניים", המועסקים ללא אותה מטרייה. העובדים החיצוניים נאלצים לעתים קרובות לעבוד בהסדרי תעסוקה לא שגרתיים, כגון עבודה בחברות כוח אדם או כעובדים ארעיים המועסקים בחוזים זמניים. המישור השני הוא רמת ההשכלה של העובד, והחלוקה המשמעותית בו היא בין עובדים בעלי תואר אקדמי לעובדים בעלי השכלה בסיסית יותר. השילוב של שתי החלוקות הללו – פנימיים וחיצוניים, בעל תואר או בלי תואר – יוצר 4 קבוצות מובחנות אשר עומדות במוקד מחקר זה.

לוח 1 מאפייני הקבוצות בשוק העבודה

| העסקה ישירה וחבר ארגון עובדים/בחוזה קיבוצי? | | | |
|---|-----------------|----|-----------------|
| כן | לא | | |
| פנימי בעל תואר | חיצוני בעל תואר | כן | בעל תואר אקדמי? |
| פנימי בסיסי | חיצוני בסיסי | לא | |

נתונים ומתודולוגיה

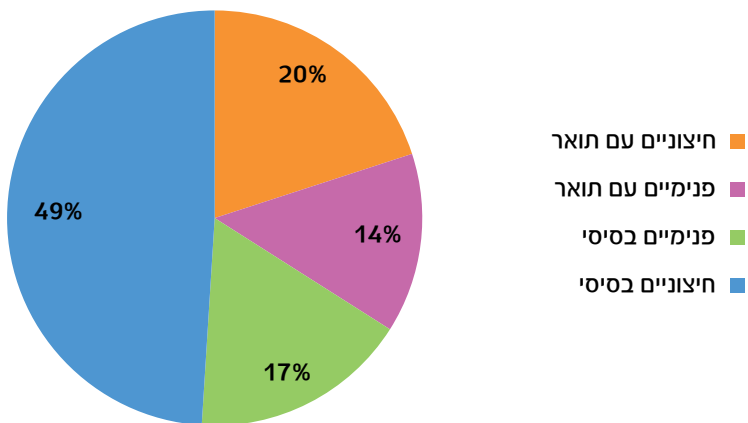
הניתוח המוצע במחקר מתבסס על מאגר נתונים ייחודי הכולל נתוני פאנל העוקבים אחר מאפייני התעסוקה והשכר של למעלה מ-580,000 פרטים בשנים 2001–2014. מסד הנתונים כולל נתוני מס הכנסה על הכנסות והפרשות עובדים ומעסיקים, נתוני משרד החינוך על השכלת הפרטים, נתוני משרד הכלכלה על הכשרות מקצועיות, וכן נתונים אישיים נוספים על חלק מהפרטים מהסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בעזרת נתונים אלה המחקר בוחן לא רק את המצב היום אלא גם את המגמות שהביאו את שוק העבודה למצבו בנקודת זמן זו.

כיוון שהנתונים בעניין מטריית הייצוג של כל פרט אינם ידועים לכל שנה בנפרד, הצלבנו בין נתוני הסקר החברתי מ-2012, שייצוג העובדים בו ידוע, ובין תיק הניכויים במס הכנסה של המעסיק של כל עובד. כך יכולנו לזהות את המעסיקים שהעובדים אצלם מיוצגים וליצור מודל חיזוי המאפשר לסווג כל עובד לאחת מארבע הקבוצות שתוארו לעיל. בדיקת תיקוף של המודל על נתונים חיצוניים מלמדת על רמת דיוק גבוהה שלו.

ממצאים עיקריים

1. **קבוצת העובדים החיצוניים ללא תואר אקדמי היא הקבוצה הגדולה ביותר, והיא מהווה כמעט מחצית מהשכירים במשק. שתי קבוצות הפנימיים גם יחד מהוות בערך כשליש מסך השכירים במשק.**

תרשים 1 התפלגות השכירים בין מעמדות העובדים



מקור: נתוני הלמ"ס (2012) ועיבודי המחברים.

שוק העבודה העתידי – האם יהיה בו מקום לכולנו?

2. יש פער ניכר בין קבוצות העובדים הפנימיים והחיצוניים בתנאי ההעסקה ובהיבטים רבים של ביטחון הכלכלי – הפער הוא לטובת העובדים הפנימיים. פער זה נותר גם כאשר משווים עובדים בעלי אותה רמת השכלה (ראו לוח 2 להלן).

3. ההבדלים בין קבוצת העובדים הפנימיים לבין קבוצת העובדים החיצוניים בולטים במיוחד בקרב עובדים ללא תואר אקדמי (להלן, השכלה בסיסית). כך, בהשוואה לחיצוניים שהשכלתם בסיסית, מקביליהם הפנימיים עובדים יותר בעבודות בהיקף משרה מלא, בעלי ותק ארוך בהרבה במקום העבודה (9 שנים לעומת 4.4, בהתאמה), משתכרים שכר גבוה יותר ונהנים מתנאים נלווים טובים יותר (ראו לוח 2).

לוח 2 תעסוקה וביטחון כלכלי, לפי קבוצת עובדים

| בסיסי = ללא תואר | | עם תואר | | |
|------------------|---------|----------|---------|---|
| חיצוניים | פנימיים | חיצוניים | פנימיים | |
| 77.5 | 84.4 | 84.0 | 85.9 | עובדים במשרה מלאה (%) |
| 4.4 | 9.0 | 5.3 | 9.9 | ממוצע זמן אצל מעסיק נוכחי (שנים)* |
| 3.1 | 2.2 | 2.5 | 2.3 | מספר עבודות ב-2010-2014* |
| 10.0 | 11.1 | 10.9 | 11.2 | מספר חודשי עבודה (2014)* |
| 7,332 | 11,583 | 17,262 | 15,810 | שכר חודשי ממוצע ב-2014 (ש"ח) ¹ * |
| 10.9 | 8.0 | 8.0 | 6.7 | חושש לאבד את מקום העבודה (%) ² |
| 13.7 | 19.5 | 5.9 | 10.8 | סיכוי קלוש למצוא עבודה דומה (%) ³ |
| 23.9 | 66.7 | 59.7 | 87.5 | השתתפות בקרן השתלמות (%) |
| 30.0 | 6.0 | 11.5 | 1.4 | ללא הסדר פנסיה (%) |
| 3.5 | 14.9 | 7.9 | 25.6 | בעלי פנסיה תקציבית (%) |
| 33.6 | 29.4 | 21.1 | 21.9 | הכנסות אחרי פרישה "לא יאפשרו חיים בכבוד" (%) |

הערות:

1 שכר חודשי ממוצע חושב כסך השכר השנתי של העובד חלקי מספר חודשי עבודה בפועל.

2 השיבו כי יש "חשש גדול" או "חשש גדול מאוד".

3 השיבו כי אין סיכוי שימצאו עבודה דומה או שכלל לא יחפשו עבודה.

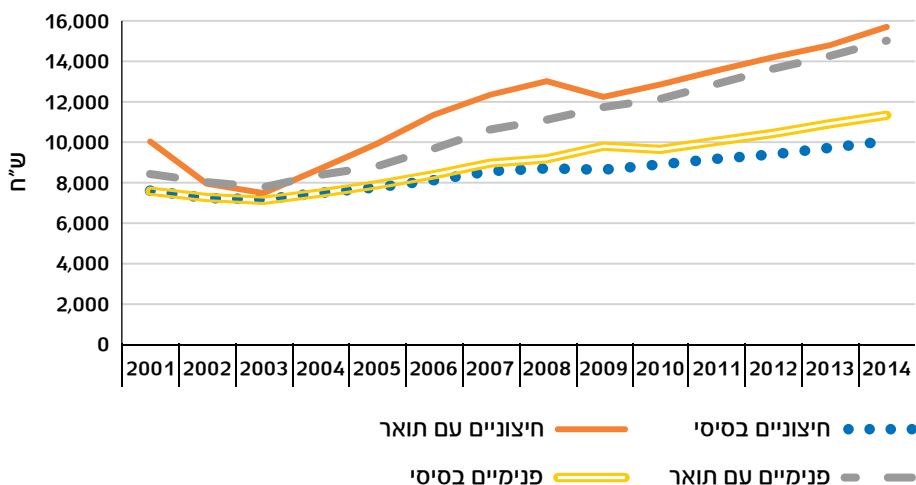
מקור: נתוני הלמ"ס, הסקר החברתי 2012 ועיבודי המחברים.

* נתונים ל-2014, למ"ס (קובץ עובד-מעביד) ועיבודי המחברים.

4. **פערי הכנסות לאורך זמן.** בנייתוח המגמות בפערי ההכנסה בין העובדים יש להפריד בין שתי שאלות: האחת, כיצד משתנה ההכנסה של עובד לאורך מחזור עבודתו, עם צבירת ותק וניסיון, כפונקציה של הקבוצה שהוא משתייך אליה; השאלה השנייה, כיצד השתנו הפערים הממוצעים בין הקבוצות לאורך השנים.

א. **ניתוח השכר של פרט ייצוגי לאורך שנות עבודתו וצבירה של ותק וניסיון תעסוקתי מלמד שיש התרחבות משמעותית של פערים בשכר כפונקציה של הקבוצה שהעובד משתייך אליה.** להמחשת השינוי, תרשים 2 מציג השוואה של ההכנסה הריאלית החזויה של אותו עובד ממוצע במשך מחזור עבודתו בכל קבוצה (כלומר, עובד בעל אותם מאפיינים למעט השייך הקבוצתי). כפי שמראה התרשים, בתקופה זו גידול בוותק ובניסיון התעסוקתי של העובד מלווה בגידול בשכר בכל קבוצות העובדים, ואולם התרחבות הפער הבולטת ביותר היא זו שבין עובדים בעלי תואר אקדמי לעומת עובדים בעלי השכלה בסיסית. כלומר, התשואה להשכלה גדלה באופן יחסי עם צבירת ותק וניסיון בשוק העבודה. כמו כן, ניתן לראות שלאורך מחזור העבודה של עובד עם תואר, קצב גידול השכר דומה בין שהעובד פנימי או חיצוני. לעומת זאת, בקרב עובדים בעלי השכלה בסיסית, ניתן לראות שלאורך מחזור העבודה מתרחב פער ההכנסה בין העובד הפנימי לעומת עמיתו החיצוני: בשנת 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 עמד על כ-1,274 ש"ח בחדש (פער של 11.3%).

תרשים 2 שכר שנתי, ממוצע חזוי לעובד במהלך מחזור העבודה (2001–2014)

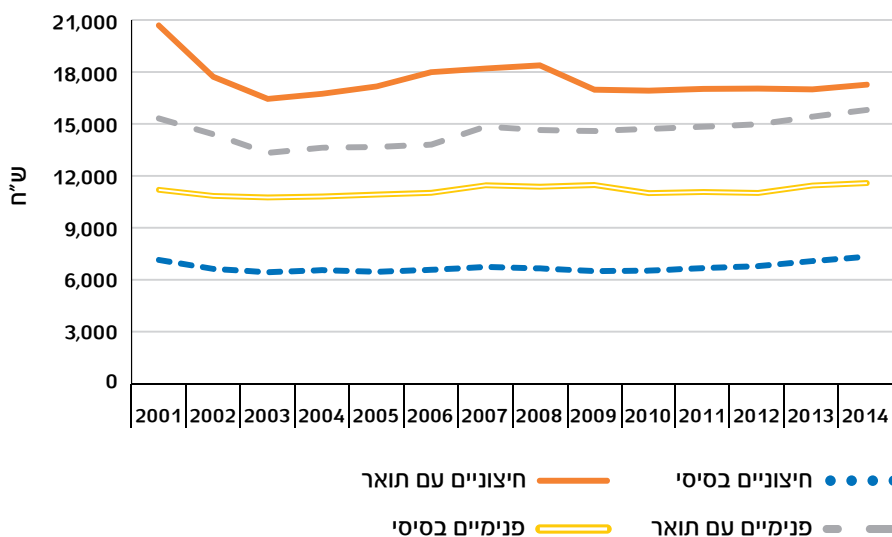


הערה: התרשים מציג את ההכנסה החזויה לאותו הפרט לאורך מחזור עבודתו, עם צבירת ניסיון תעסוקתי.
מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודי המחברים.

ב. השאלה השנייה מתייחסת למגמת השינוי בשכר הממוצע השנתי של כל העובדים בכל אחת מ־4 הקבוצות (תרשים 3). כאן אנו מוצאים **שאמנם פערי השכר בין הקבוצות משמעותיים, אך פערים אלה נותרו יציבים למדי לאורך השנים**, ולפחות בכל הנוגע לעובדים חיצוניים בעלי השכלה בסיסית, הפער אף הצטמצם במעט מאז 2009. מגמה זו ודאי קשורה לגורמים אחדים, בהם גידול בשיעור ההשתתפות וברמת התעסוקה בקרב עובדים בעלי השכלה בסיסית, דבר שהביא לצמצום הפער בממוצע מספר חודשי ההשתכרות השנתיים בין הפנימיים לחיצוניים. איתנות שוק העבודה בשנים האחרונות תורמת גם היא לשיפור במצבם של העובדים החיצוניים ללא תואר, שכן גידול בהיצע העבודה בקבוצה זו לא לווה בירידה בשכרם החודשי.

לסיכום המגמות: הפער בשכר הממוצע בין הקבוצות השונות נותר משמעותי אך יציב למדי לאורך התקופה. לעומת זאת, השכר של העובד צמח בקצב שונה מאוד בהתאם לקבוצה שהשתייך אליה: בעוד שכר העובדים בעלי תואר אקדמי עלה בקצב מהיר, עובדים ללא תואר, ובמיוחד החיצוניים שבהם, נותרו הרחק מאחור.

תרשים 3 שכר חודשי ממוצע, לפי קבוצה (2001–2014)



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

5. **הבדלים בהיבטים סובייקטיביים הקשורים למעמד בשוק העבודה ולביטחון תעסוקתי.** יש הבדלים בין קבוצות העובדים באופן שהן תופסות בו את מצבן הנוכחי בשוק העבודה ואת האופק התעסוקתי שלהן. **השילוב של ביטחון תעסוקתי והכנסה גבוהה יחסית מאפיין את העובדים הפנימיים**, ויכול להסביר גם את הממצא המופיע בלוח 2 (לעיל): **העובדים הפנימיים ספקנים הרבה יותר בכל הנוגע ליכולתם למצוא עבודה חליפית דומה מבחינת הכנסה ותנאי העסקה במקרה שיאבדו את מקום עבודתם.** מצב זה בולט במיוחד בקרב העובדים הפנימיים ללא תואר אקדמי, כאשר 19.5% מהם סבורים שלא יוכלו למצוא עבודה בתנאים דומים, לעומת כ-13.7% בלבד בקרב החיצוניים ללא תואר. פער דומה ניתן לראות גם בין קבוצות העובדים המשכילים – הפנימיים עם תואר ספקנים בהרבה ממקביליהם החיצוניים באשר ליכולתם להשיג עבודה עם שכר דומה (10.8% לעומת 5.9% בהתאמה). נתונים אלה עקביים עם הטענה שהתגמול והתנאים שבהם זוכים העובדים הפנימיים הוא לעתים גבוה מזה שהיו מקבלים בתנאי שוק תחרותיים.

6. **הניידות לאורך זמן בין קבוצות העובדים במשק נמוכה.**

- א. ניידות העובדים החיצוניים ללא תואר – שיעור המעבר של העובדים החיצוניים ללא תואר לשורות העובדים הפנימיים מוגבל מאוד (ראו לוח 3). מתוך העובדים שבשנת 2002 היו חיצוניים ללא תואר, כעבור 10 שנים רק 9% עברו לאחת מקבוצות הפנימיים (7% ללא תואר ו-2% בעלי תואר).
- ב. ניידות העובדים החיצוניים עם תואר – שיעור המעבר של עובדים בקבוצה זו לקבוצת העובדים הפנימיים כעבור עשור גבוה בהשוואה לחיצוניים ללא תואר (17% לעומת 9%, בהתאמה), אך נתון זה עדיין נמוך מאוד.
- ג. ניידות העובדים הפנימיים – כ-44% מהעובדים הפנימיים ללא תואר ב-2002 עברו לאחת מקבוצות החיצוניים כעשור אחר כך. בקרב הפנימיים בעלי תואר המעבר לשורות החיצוניים לאורך התקופה נמוך יותר (35%).

השילוב של פערים משמעותיים בהיבטים של ביטחון כלכלי ושל ניידות נמוכה מקנה לקבוצות השונות מאפיין בעייתי של "מעמדות" (יש שיאמרו אפילו "קסטות") בשוק העבודה.

| פנימי תואר | חיצוני תואר | פנימי בסיסי | חיצוני בסיסי | |
|------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| 2% | 6% | 7% | 85% | חיצוני בסיסי |
| 8% | 7% | 48% | 37% | פנימי בסיסי |
| 17% | 83% | -- | -- | חיצוני תואר |
| 65% | 35% | -- | -- | פנימי תואר |

הערה: שיעורי מעבר בפועל, ללא שליטה במשתנים מתערבים.
 מקור: נתוני למ"ס ועיבודי המחברים.

גורמים העומדים בבסיס תופעת הדואליזציה בשוק העבודה

גורמים גלובליים

תופעת הדואליזציה בשוק העבודה קשורה בין היתר לשינויים כלכליים-טכנולוגיים שמאפיינים את כלל השווקים בעולם. שינויים אלה כוללים את היחלשות מגזר הייצור והתעשייה כמקור תעסוקה, ובד בבד עליית מגזר השירותים. שינוי זה הוא משמעותי בהקשר הנידון כאן, כיוון שעבודות במגזר השירותים נוטות להיות ארעיות יותר ולהתבצע באופן מבוזר יותר, לעתים קרובות בעבודת משמרות או כעבודה שעתית. בעקבות זאת היכולת של עובדים להתארגן תחת ייצוג משותף נמוכה יותר, דבר המקטין את כוח המיקוח של העובדים אל מול המעסיקים. החידושים הטכנולוגיים לא רק שהעלו את התשואה להשכלה אלא גם הרחיבו את אפשרויות העבודה מרחוק. בכך הם תרמו להיווצרותן של תצורות תעסוקה לא שגרתיות, בעיקר תופעת עובדי הפריילנס ומגמת מיקור החוץ. עובדים בצורות העסקה אלה אינם נמצאים בקשרי עבודה ישירים עם המעסיק, מצב הגורם לצמצום אחריות המעסיק לרווחת העובדים ותורם להרחבת הפער בין העובדים הפנימיים לעובדים החיצוניים.

גורמים הנובעים משינויים מבניים שחלו במשק הישראלי

במשק הישראלי חל שינוי חד במבנה יחסי העבודה ופחת מאוד מספר העובדים המאוגדים: ממשק שבו למעלה מ-80% מהעובדים היו חברי ארגון עובדים באמצע שנות השמונים, צנח מספר זה לכרבע מהעובדים בלבד בתוך שני עשורים וחצי. נוסף על כך, גם מספר העובדים המכוסים בהסכמים קיבוציים כלליים או בצווי הרחבה הצטמק דרמטית. בעקבות זאת שיעור השכירים הזוכים להגנות מתוקף הסכמים קיבוציים הצטמק באופן בולט בפרק זמן קצר ביותר.

גורמים הקשורים למדיניות כלכלית ולמגמות בחקיקה

צמצום הקצבאות ב-2003. אחת התוצאות של קיצוץ הקצבאות ב-2003 הייתה עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה ובהיקף העבודה, בעיקר בקרב אוכלוסיות של פרטים בעלי השכלה בסיסית. רבים מפרטים אלה עבדו כחיצוניים. שינוי זה הביא לצמצום הפער במוצע חודשי ההשתכרות השנתיים בין הפנימיים לחיצוניים ובכך תרם לצמצום פערי ההכנסה. אמנם ניתן היה לצפות שהשתלבות של כוח עבודה זה תפעיל לחץ כלפי מטה על השכר של החיצוניים בעלי ההשכלה הבסיסית (שכר הפנימיים נוטה להיות קשיח יותר כלפי מטה), אלא שברמה המצרפית אין עדות שקיצוץ הקצבאות הגדיל את הפער בין קבוצות העובדים בעלי השכלה בסיסית.

חקיקה שמצמידה הטבות והגנות סוציאליות למשך העבודה אצל מעסיק ספציפי. היקף הזכאות להטבות כגון דמי הבראה, פיצויי פיטורים, או ימי חופשה וימי מחלה בחקיקה היום קשור לרצף תעסוקתי אצל המעביד. במצב זה נאלצים העובדים החיצוניים להתמודד עם בעיה כפולה: לא רק שהתעסוקה שלהם יציבה הרבה פחות, השינוי התכוף יותר במקומות העבודה גורר צמצום של זכאותם להטבות סוציאליות בסיסיות.

אי-עדכון וחוסר התאמה של חקיקת העבודה לשינויים בשוק העבודה. הפער המתמשך בין הקבוצות הוא גם תוצאה של תהליך מתמשך של "סחף" (drift) הנובע מכך שהמדינה לא עדכנה או שינתה חוקים והסדרי עבודה כדי להתאימם לשוק העבודה המתהווה. כך למשל, אף על פי שמספר הולך וגדל של משרות מבוצעות בתצורות העסקה לא שגרתיות (כגון עבודות קבלן או העסקה דרך חברות כוח אדם), חלק מחוקי העבודה לא עודכנו כך שיבטיחו שההגנות החלות על עובדים בחוזי העסקה שגרתיים יחולו גם על עובדים בהעסקה לא שגרתית. השילוב של חקיקה בעייתית בתחומים מסוימים עם בעיית הסחף בתחומי עבודה אחרים הביא לידי כך שהפערים בין הפנימיים לחיצוניים, בעיקר בעלי ההשכלה הבסיסית, נותרו נושא בעייתי המצריך טיפול.

מסקנות והמלצות מדיניות

כיצד ניתן למזער את הפערים ולשפר את רווחת כלל העובדים במשק? יותר מזה, מהן הדרכים לקידום יעד זה אגב פגיעה מינימלית ביעילות המשק ובפריון? כפי שמראים הממצאים, **עיקר תשומת הלב והמאמץ צריכים להיות מופנים לשינויים שישפרו את מצבם של העובדים החיצוניים בעלי ההשכלה הבסיסית**. יש לשקול אפוא כמה כיווני מדיניות, ואלה המרכזיים שבהם:

(1) שינוי מדיניות ההפעלה האקטיבית בשוק העבודה (Active Labor Market Policy או בקיצור ALMP) ובחקיקת העבודה הקשורה להכשרות המקצועיות. שינויים אלה כוללים הגדלת ההשקעה בתחום ה־ALMP שהיום עומדת על פחות משליש מהממוצע בשאר מדינות ארגון OECD. מלבד זאת, יש צורך בכמה שינויי חקיקה אשר יתרמו להגדלת התמריצים להצטרפות להכשרות מקצועיות; באופן אירוני, יש חוקים היום שתורמים להקטנת תמריץ זה (למשל, למעט בתחומים מסוימים, מובטלים הנכנסים לתכנית להכשרה מקצועית מאבדים 30% מדמי האבטלה שהיו זכאים להן אלמלא נכנסו לתכנית).

(2) שינויי חקיקה ומדיניות אכיפה. יש לשקול שינוי בכמה חוקי רווחה באופן שיגביר את ניידות הזכויות הסוציאליות של העובדים בין מעסיקים ויצמצם את התניית הזכאות ברצף תעסוקתי אצל מעסיק ספציפי. חקיקה שמתנה הטבות סוציאליות ברצף עבודה אצל המעסיק האחרון מענישה את העובדים שהיציבות התעסוקתית שלהם נמוכה פעמיים: פעם בהפסד עבודה ופעם בהפסד זכאות לתנאים סוציאליים. שינויים אלה נחוצים בצד הגברה של אכיפת חוקי העבודה הקיימים. האכיפה החלקית הנהוגה היום פוגעת בעיקר בעובדים החיצוניים, ועל כן שינוי באופן האכיפה אינו רק מוצדק אלא גם מהלך שיתרום לצמצום פערים בין הקבוצות.

(3) שינוי מבני רחב יותר ביחסי העבודה במשק. סקירה של דוגמאות בינלאומיות בעניין ההתמודדות עם תופעת הדואליזציה מראה שההישגים המשמעותיים ביותר הושגו במסגרת עסקת חבילה רחבה בין הגורמים העיקריים במשק. על רקע זאת ניתן לקבוע כי נחוצה עסקת חבילה בין הממשלה, המעסיקים והעובדים שמטרתה להתמודד עם קשיי התארגנות מובנים של עובדים חיצוניים בחלק מהמגזרים מצד אחד, ולתת מענה לצורך הגובר של מעסיקים במערכת עבודה גמישה יותר המתאימה לצורכי השוק החדשים, מצד שני. עסקה רחבה כזאת תוכל להביא לשינוי של ממש במגמת הדואליזציה ולצמצום השלכותיה על העמקת הפערים בשוק העבודה.