

סדרת מחקרי מדיניות





סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 3

האבטלה בישראל:
מבט ארוך טווח וצעדי מדיניות אפשריים

נטליה פרסמן

מחלקת המחקר, בנק ישראל; המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

אריה ארנון

התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים; המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים





POLICY STUDIES

**Unemployment in Israel:
A Long-Run Perspective and Policy Options**

Arie Arnon and Natalia Pressman

עורכת מפיקה: שרה סורני
עורכת לשון: אורנה יואלי

הדעות המובאות בסדרת מחקרי המדיניות משקפות את דעתם של הכותבים/ות
ואינן מייצגות בהכרח את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

© תשס"ז - 2007, מכון ון ליר בירושלים

דפוס "חדקל", תל-אביב





התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים נוסדה לאחרונה במטרה לעורר דיון מושכל בסוגיות שטרם זכו לתשומת לב ראויה. התוכנית מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל בשאלות כלכלה וחברה. היא נשענת על עבודותיהם של צוותים מקצועיים אשר יאפשרו התערבות בזמן אמת בדיון בסוגיות מרכזיות המעסיקות את הציבור בישראל, כדי לעודד חשיבה מחדש על התפיסה הרווחת בסוגיות של כלכלה וחברה.

הצורך בהקמת מסגרת זו נבע מכך שקובעי המדיניות הכלכלית־חברתית מחזיקים לעתים קרובות בדעות נחרצות ושמרניות, שמקורן אידיאולוגי וביסוסן לוקה בחסר, ומכך, שברוב המקרים, הביקורת הנמתחת על המדיניות אינה מצליחה להעלות לדיון הציבורי חלופות מעשיות.

התוכנית פועלת כמסגרת למחקר כלכלי־חברתי, שבה נערכים מחקרים ונכתבים ניירות עמדה העושים שימוש במתודות כלכליות מקובלות. משתתפי התוכנית הם כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה. מסגרת זו מציגה חלופות מקצועיות למדיניות הכלכלית הנהוגה, כשנקודת המוצא היא קידום צמיחה כלכלית בת קיימא המתבססת על טובת רוב האזרחים ועל הקטנת אי־השוויון בחברה.

אנו מודים כי ברצוננו להתערב בדיון הציבורי במטרה להשפיע על תוצאותיו וכי אנו מחזיקים בדעות מגובשות משלנו. עם זאת, אנו מבטיחים לנמק את דעותינו אלה, לעגן אותן בהשקפה כוללת ולהשתית את טענותינו על מסד עובדתי מפורט וחשוף לביקורת. בכוונתנו להעמיד במוקד הפעילות סוגיות הנתונות במחלוקת, והנוגעות לתחומי המדיניות הכלכלית, לתפקידיה של הממשלה בשוק העבודה ולרשת הביטחון החברתית.

פעילות התוכנית

- חיבור **מחקרי מדיניות** בסוגיות מרכזיות בכלכלה וחברה בישראל.
- חיבור סדרת **11 מחלוקות בכלכלה** והצגתן בערבי דיון.
- חיבור **ניירות עמדה** בשאלות העומדות על סדר היום הציבורי.
- הכנת **דפי מידע** המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל.
- עריכת **ערבי דיון וימי עיון** בנושאי כלכלה וחברה.
- הפקת **אגרות אלקטרוניות** לציבור המקצועי והכללי המתעניין בשאלות כלכלה וחברה.
- עריכת **כנס שנתי**.



תוכן העניינים

מבואאאאא9

חלק א: סקירת האבטלה וההשתתפות בכוח העבודה במשק הישראלי
בשנים 1970-2003אאאא9

חלק ב: התגברות האבטלה במדינות ה־OECD בעשורים האחרונים
והסברים להאאאא34

חלק ג: מדיניות פעילה בשוק העבודה כדרך להתגברות על האבטלהאאאא49

חלק ד: על הלגיטימיות של מדיניות לצמצום האבטלהאאאא57

נספחאאאא60

ביבליוגרפיהאאאא63



מבוא

מחקר זה מתעד את תופעת האבטלה במשק הישראלי במשך למעלה מ־30 שנה, אגב התמקדות בקבוצות שונות על פי מגדר, השכלה, גיל, לאום ואזור גיאוגרפי.¹ התמונה המתקבלת מצביעה על עלייה משמעותית בשיעור האבטלה בישראל ומעוררת מחדש שאלה שטרם ניתנה לה תשובה מספקת: האם אפשר לחזור לשיעור אבטלה נמוך יותר, או שמא השיעור שאליו הגענו הוא שיעור האבטלה הטבעי וכל ניסיון להורידו בפועל ייכשל?

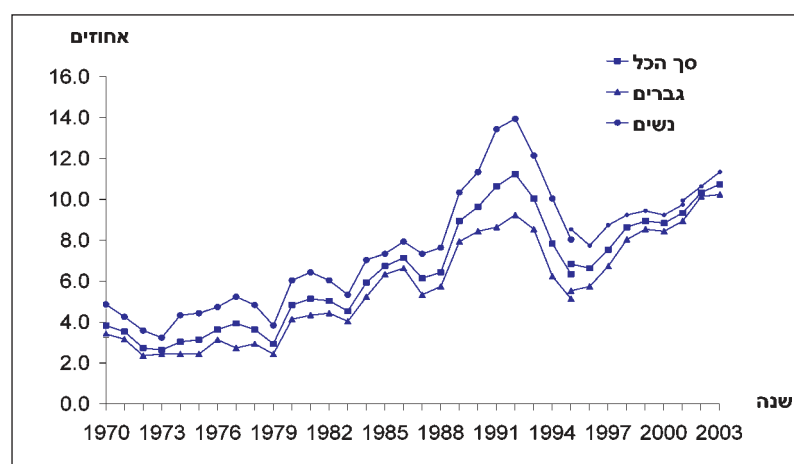
מהמחקרים שנסקור בחלק א' עולה כי שיעור האבטלה בישראל בעשור האחרון גבוה מכל ההערכות לגבי השיעור הטבעי. דלות הדיון בישראל של ימינו במה שקרוי "מדיניות פעילה בשוק העבודה" (ALMP, active labor market policy) בולטת על רקע הדיון המעמיק המתנהל בנושא זה בארצות אירופה. בחלק ב' נסקור את תופעת האבטלה במדינות ה־OECD ובחלק ג' נבחן כיצד השפיעו אמצעי המדיניות הפעילה שיושמו במדינות אלה על האבטלה. בחלק ד' נדון בקצרה בעצם הלגיטימיות של יעד צמצום האבטלה.

חלק א': סקירת האבטלה וההשתתפות בכוח העבודה במשק הישראלי בשנים 1970-2003

בשנות השבעים התאפיין המשק הישראלי בשיעורי אבטלה נמוכים יחסית. שיעור האבטלה הכללי הממוצע במשך העשור היה 3.3%; שיעור האבטלה בקרב גברים היה 2.7% והשיעור בקרב נשים היה 4.3%. אולם כבר ב־1980 החלה עלייה כמעט רצופה בשיעורי האבטלה בישראל: הנתונים מצביעים על עלייה חדה מ־2.9% בלבד ב־1979 ל־4.8% ב־1980. שיעורי האבטלה המשיכו לעלות במשך כל שנות השמונים, למעט ירידות זמניות ב־1983 וב־1987. אולם עיקר הגידול בממדי האבטלה התרחש במחצית השנייה של העשור, כך שהממוצע השנתי הגיע ל־6.1% במשך כל שנות השמונים (5.4% בקרב גברים ו־7.1% בקרב נשים).

1 הממצאים המוצגים בחלק א' מבוססים על ניתוח נתונים מסקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן ה"למ"ס) מהשנים 1970-2003. סקרי כוח האדם כוללים מידע על המאפיינים הדמוגרפיים והתעסוקתיים של אוכלוסיית בני 15 ומעלה (עד 1986 הם כללו את אוכלוסיית בני 14 ומעלה) כגון מין, גיל, מצב משפחתי, השכלה, שנת עלייה, דת, אזור מגורים, מעמד בשוק העבודה, ענף כלכלי, משלח יד, משך האבטלה וסיבות להפסקת העבודה.

תרשים 1.1: שיעורי האבטלה במשק, סך הכל, גברים ונשים, 1979-2003



על פי הספרות המקצועית הישראלית,² שיעורי האבטלה הנמוכים יחסית בשנות השישים והשבעים נבעו בעיקר מן המדיניות הפעילה שנקטה הממשלה בשוק העבודה, מדיניות שכללה בין היתר הרחבת תעסוקה באמצעות גידול המגזר הציבורי, עידוד המגזר העסקי ועידוד הכשרה מקצועית לעולים חדשים ולחיילים משוחררים. בין הגורמים הנוספים שתורמו לצמצום שיעורי האבטלה נמנים גידול בהיקף הצבא הסדיר בעקבות מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים והתרחבות היקפו של שירות המילואים, שגרמו לירידה בכוח העבודה האזרחי, בעיקר בקרב צעירים. המדיניות הפיסקלית והמוניטרית שנקטה בשנות השבעים הביאה להתרחבות המגזר הציבורי (האזרחי והצבאי כאחד) ותרמה לעליית החוב הפנימי והחיצוני ולאייציות מקרר כלכלית. נקיטת מדיניות פיסקלית מרסנת בשנות השמונים וירידה חדה בקליטת העובדים במגזר הציבורי תרמו לעלייה בשיעורי האבטלה כבר בתחילת שנות השמונים. לדברי ר' קלינוב (1993), המשך העלייה ברמת האבטלה נבע מצמצום היקף הצבא הסדיר ושירות המילואים, מגידול בכוח העבודה בעקבות עליית שיעור ההשתתפות של נשים מ-30% בתחילת שנות השבעים ל-37% בתחילת שנות השמונים, ומשיפור מערכת הביטחון הסוציאלי.

העלייה החדה בשיעור האבטלה במחצית השנייה של שנות השמונים מוסברת בדרך כלל כאחת מתוצאותיה של תוכנית הייצוב שיושמה ביולי 1985. תוכנית זו כללה צעדים שהביאו להאטת קצב הפעילות במשק. להגברת האבטלה הביאו בעיקר ההימנעות מהרחבת המגזר הציבורי, צמצום הסיוע למפעלים שנקלעו לקשיים³ וסגירת מפעלים מפסידים. אך השפעתה של תוכנית הייצוב חרגה משינויים אלה והביאה להנהגת מדיניות שונה מאוד מזו שהיתה מקובלת עד אז: יעד התעסוקה המלאה נזנח והגמישות בשוק העבודה היתה ליעד מרכזי של קובעי המדיניות.

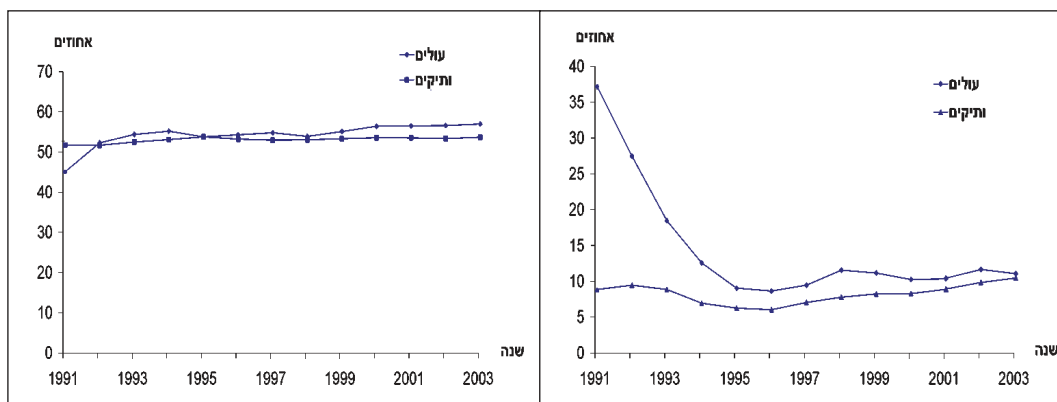
2 הסקירה המובאת להלן נשענת על עבודתה של ר' קלינוב (1993).

3 בין החברות הגדולות שנקלעו למשבר בשנים אלה היו קונצרן כור, התעשייה ההסתדרותית והתעשיות הביטחוניות.

גידול נוסף ומשמעותי ביותר בשיעור האבטלה נגרם בעקבות גל העלייה מברית המועצות לשעבר, שהחל במחצית השנייה של 1989. אמנם מחד גיסא הרחיבה העלייה את הביקוש המצרפי במידה ניכרת בשל הגידול החד באוכלוסיית המשק, אולם מאידך גיסא נוצר גידול ניכר בכוח העבודה האזרחי. שיעור האבטלה עלה עלייה חדה כבר ב־1989 (מ־6.4% ב־1988 ל־8.9% ב־1989), לפני גל העלייה, והמשיך לעלות עד שהגיע לשיא של 11.2% ב־1992 (9.2% בקרב גברים ו־13.9% בקרב נשים). תהליך קליטת העולים בשוק העבודה הישראלי ארך שנים מספר בשל הצורך בלימוד השפה ובהתאמת כישוריהם של העולים לצורכי המשק. העולים הצטרפו לכוח העבודה בשיעור גבוה, אולם אף שאחוז ניכר מהם היו בעלי השכלה גבוהה וניסיון תעסוקתי רחב בארץ מולדתם⁴, רק חלקם הצליחו למצוא עבודה במקצועותיהם ורבים מהם נאלצו, לפחות בהתחלה, לעסוק בעבודות לא מקצועיות בתעשייה ובענפי השירותים. לעומת גלי עלייה קודמים, היקפו הגדול של גל עלייה זה ביחס לגודל האוכלוסייה גרם לקשיים ניכרים בקליטה ובתעסוקה. בעקבות זאת היקף החלפת משלח היד היה גבוה, בפרט בקרב בעלי משלחי יד עתירי הון אנושי. כך למשל, כשליש מן העולים האקדמאים שהגיעו מברית המועצות במחצית הראשונה של 1990 הועסקו במקצועות אקדמיים, ואילו מבין אלה שהגיעו במחצית השנייה של אותה שנה רק 20% הצליחו למצוא תעסוקה מתאימה (פלוג וקסיר [קלינר] 1993). הנתונים בתרשים 1.2 ממחישים את התכנסות שיעורי האבטלה של העולים והוותיקים בתום עשור לתחילת גל העלייה האחרון.

תרשים 1.2: שיעורי האבטלה במשק, עולים וותיקים, 1991-2003

תרשים 1.3: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי במשק, עולים וותיקים, 1991-2003



ב־1991 9.0% מהישראלים הוותיקים היו מובטלים לעומת 37.3% מהעולים שהגיעו בשנים 1990-1991. הפער בין עולים לוותיקים הלך והצטמצם עד 2.8 נקודות האחוז כבר ב־1995, והמשיך

4 כ־60% מהעולים החדשים בכוח העבודה באותה תקופה היו בעלי השכלה גבוהה, רובם במדעים מדויקים. מספר הרופאים והמהנדסים שהגיעו ארצה עם העלייה הגדולה השתווה למספר הוותיקים באותם מקצועות (אקשטיין וגוטליבובסקי 1996).

להצטמצם ברוב השנים הבאות. כבר ב־1992 השתווה שיעור ההשתתפות של העולים בכוח העבודה לזה של הוותיקים, ובשנים הבאות אף היה גבוה יותר (תרשים 1.3).

החל מ־1993 ירד בהדרגה שיעור האבטלה במשק, כאשר צמיחת התוצר לוותה בקליטה מהירה של עולים בשוק העבודה (אף שחלק גדול מהם לא מצאו תעסוקה במשך היד המקורי שלהם). לתהליך זה סייעו העלייה במלאי ההון מ־1992 ואילך, הגידול בתעסוקה בשירות הציבורי, מתן סובסידיות ממשלתיות להעסקת עובדים בפרויקטים מיוחדים וכן ההסכמים המדיניים שנחתמו עם הפלסטינים ועם מדינות ערב, שעוררו תקווה לתהליך מדיני. לכך התווספו מאמצים של הממשלה להורדת עלות העבודה (ביטול מס המעסיקים ב־1992, הפחתת תשלום המעסיקים למוסד לביטוח הלאומי, סבסוד העסקת עובדים וכדומה) וכן הטלת סגרים תכופים על עובדים מהשטחים (יוטב־סולברג 1997). אולם כבר במחצית השנייה של 1996 התחלפה הצמיחה הכלכלית המהירה יחסית בשפל כלכלי ותעסוקתי חדש.

המגמה החיובית נקטעה תחילה בעקבות מיתון שאליו נקלע המשק בשנים 1997–1998, מיתון שהחריף בשנת 2000 עם פרוץ האינתיפאדה השנייה והמשבר העולמי. עליית שיעור האבטלה, בעיקר בשנים 1997–1998, שיקפה את ההאטה בגידול בתעסוקה, במיוחד במגזר העסקי. רמת התעסוקה של הישראלים אף ירדה בענפי החקלאות, הבינוי והתעשייה המסורתית (אחדות, לביא וסולה 2000), ולעומת זאת התרחבה העסקתם של עובדים לא ישראלים באותם ענפים. תרשים 1.1.1 בנספח מציג את מספר העובדים הפלסטינים והעובדים הזרים שהועסקו במשק הישראלי מאז 1970, ותרשים 1.1.2 מציג את חלקם בכלל המועסקים במגזר העסקי. בשנים 1970–1971 חלקם של הלא־ישראלים שהועסקו במגזר העסקי עמד עדיין על אחוזים בודדים, אולם הוא התרחב במהרה ובסוף העשור הגיע ליותר מ־7%. עד אמצע שנות התשעים שיעור הלא־ישראלים במגזר העסקי נותר ברמה יציבה של 8.4% בממוצע לשנה. אולם עלייה חסרת תקדים במספר העובדים הזרים שהגיעו ארצה לאחר 1994, בעקבות לחצי המעסיקים להחליף את העובדים הפלסטינים ובהתאם להחלטות הממשלה, גרמה לעלייה מהירה בשיעור הלא־ישראלים המועסקים במגזר העסקי, זאת למרות ירידה חדה בהעסקת פלסטינים בעקבות סגרים ממושכים שהוטלו על השטחים. שיעור המועסקים הלא־ישראלים החל לטפס וב־1999 הגיע לשיא של 16% (לפי נתוני בנק ישראל). בעשור הראשון של המאה ה־21 החל שיעור המועסקים הלא־ישראלים לרדת בהדרגה, תחילה בשל צמצום מספר הפלסטינים המועסקים בישראל עקב האינתיפאדה השנייה ולאחר מכן בשל הוצאת עובדים זרים לא חוקיים מהארץ בהתאם להחלטות הממשלה.

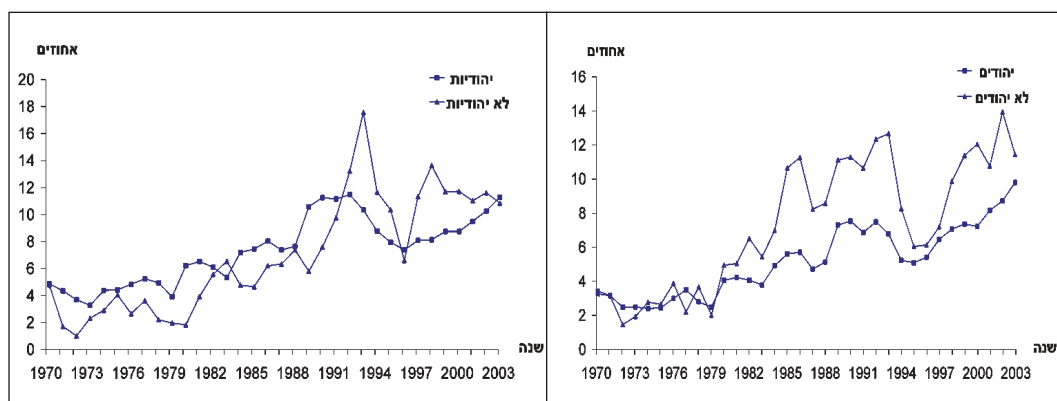
התרחבות התעסוקה במחצית השנייה של 1999, בד בבד עם סימנים ראשונים של התאוששות כלכלית במשק, גרמה להתמתנות העלייה בשיעור האבטלה. אולם בראשית המאה ה־21 התחזקה מגמת העלייה באבטלה. שיעור האבטלה המשיך לעלות והגיע ב־2003 לרמה הגבוהה ביותר מאז 1992 – 10.7% בכלל האוכלוסייה, 10.2% בקרב גברים ו־11.3% בקרב נשים.

בכל השנים היה שיעור האבטלה של נשים גבוה מזה של גברים: בשנות השבעים עמד הפער הממוצע על 1.6 נקודות האחוז, וגם בשנות השמונים היה דומה – 1.7 נקודות האחוז. הפער התרחב באופן חד בתחילת שנות התשעים והגיע ל־2.9 נקודות האחוז במשך העשור, אולם לקראת סופו הסתמנה נטייה לצמצום הדרגתי של הפער, שנמשכה גם בשנים הראשונות של העשור החדש. במשך שנות השבעים אפשר להבחין בשוויון בשיעורי האבטלה של גברים יהודים ושל גברים לא

יהודים, אולם החל משנות השמונים נפער פער ביניהם (תרשים 1.4). שיעור האבטלה של גברים לא יהודים היה גבוה יותר באופן מתמיד משיעור האבטלה של גברים יהודים. הפער התרחב באמצע שנות השמונים ונותר גבוה גם בשנים הראשונות לעלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר (ההשוואה היא בין יהודים ותיקים, ללא עולי שנות התשעים, לבין לא יהודים). בשנים 1995-1997 הצטמצם הפער, אך לאחר מכן החל להתרחב מחדש. שיעור האבטלה של נשים לא יהודיות היה נמוך באופן עקבי מזה של נשים יהודיות בכל השנים מ־1970 ועד גל העלייה האחרון (תרשים 1.5). מ־1990 ואילך החל שיעור האבטלה של לא יהודיות לעלות עלייה מהירה ומתמדת והגיע לשיא של 17.5% ב־1993. גם לאחר מכן הוא נותר גבוה משיעור האבטלה של יהודיות ותיקות.

תרשים 1.5: שיעורי האבטלה בקרב נשים, יהודיות (ללא עולות שנות התשעים ואילך) ולא יהודיות, 1970-2003

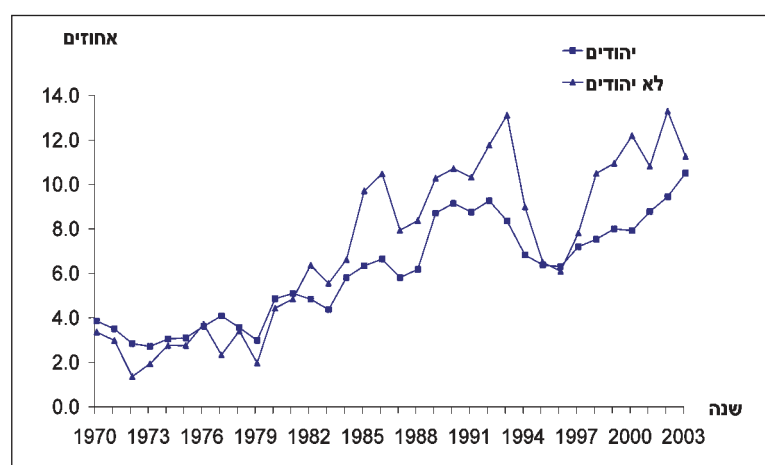
תרשים 1.4: שיעורי האבטלה בקרב גברים, יהודים (ללא עולי שנות התשעים ואילך) ולא יהודים, 1970-2003



עד תחילת שנות השמונים היה שיעור האבטלה נמוך יותר בקרב לא יהודים, אולם החל מ־1982 התהפכה המגמה והתרחב הפער בין שיעורי האבטלה של שתי קבוצות האוכלוסייה (תרשים 1.6). אפשר לראות כי כשעלתה רמת האבטלה במשק התרחב הפער, וכשירדה רמת האבטלה הפער הצטמצם. אפשר לשער שקליטת העולים החדשים בשוק העבודה הישראלי פגעה באפשרויות התעסוקה של אזרחי המדינה הלא יהודים באופן משמעותי יותר מן הפגיעה ביהודים הוותיקים. נוסף על כך, המשבר בענף הבנייה ובענפים מסורתיים, שבהם מועסק שיעור גבוה יחסית של לא יהודים, והעסקה רחבה של עובדים זרים החל מ־1994 בענפי החקלאות והבנייה, תרמו לעלייה ניכרת בשיעור האבטלה של לא יהודים (אחדות, לביא וסולה 2000).

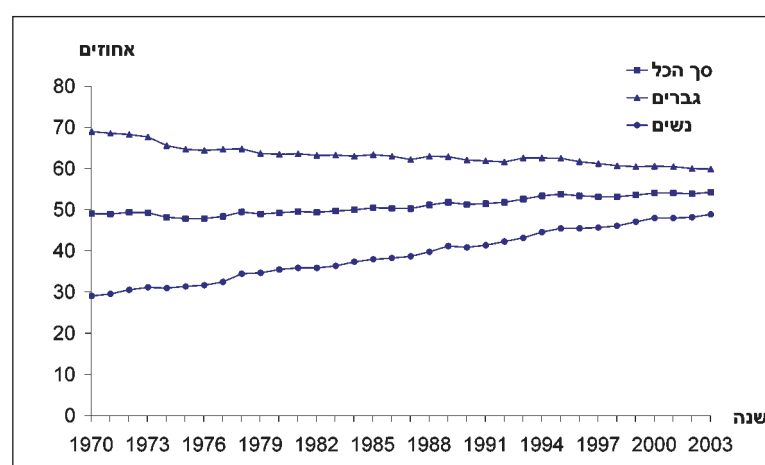
נטליה פרסמן אריה ארנון

תרשים 1.6: שיעורי האבטלה במשק, יהודים (ללא עולי שנות התשעים ואילך) ולא יהודים, 1970-2003



תופעה מתועדת היטב הן במשק הישראלי והן במשקים מפותחים ברחבי העולם היא צמצום הפער בין שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי של גברים ושל נשים, בעקבות ירידה נמשכת של שיעור ההשתתפות של גברים המלווה בעלייה נמשכת בשיעור ההשתתפות של נשים.

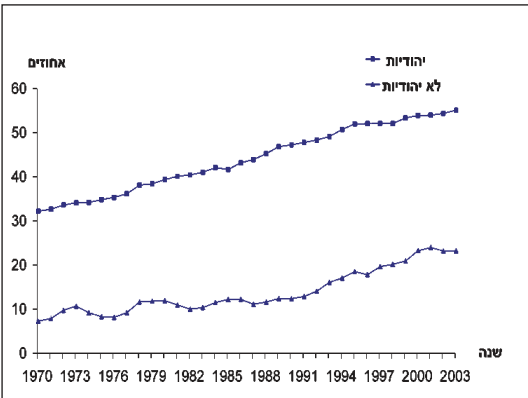
תרשים 1.7: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי במשק, סך הכל, גברים ונשים, 1970-2003



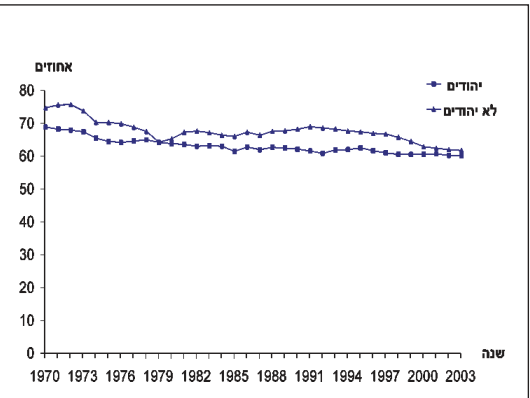
כפי שמלמד תרשים 1.7, שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה ירד באופן עקבי מ־69.2% ב־1970 עד רמת שפל של 60.1% ב־2003. עם הסיבות העיקריות לירידה מונים החוקרים הישראליים עלייה בשיעור הסטודנטים, התרחבות המגזר החרדי, יציאה של בעלי רמת השכלה נמוכה משוק העבודה, ירידה חדה בשיעור הגברים הנשואים ועלייה בשיעור "העובדים המתיאשים" (ראו לדוגמה

דהן (2004). בקרב גברים לא יהודים אפשר להבחין במגמה דומה ואף קיצונית יותר, שכן שיעור השתתפותם בכוח העבודה היה יותר גבוה מזה של גברים יהודים במהלך כל התקופה, ובראשית המאה ה־21 נסגר הפער (תרשים 1.8). מגמה הפוכה נמצאה בשיעור ההשתתפות של נשים: עלייה מתמדת מ־29.3% בלבד ב־1970 ל־49.1% ב־2003 (תרשים 1.7). העלייה בהשתתפות הנשים בשוק העבודה נובעת משורה של גורמים: שינוי הנורמות החברתיות; עלייה ברמת ההשכלה של נשים; צמצום פערי השכר בין המינים; חדירת שיפורים טכנולוגיים לחיי היומיום, שהביאו לחיסכון בזמן העבודה במשק הבית; ירידה בשיעור הילודה, בעיקר בקרב נשים חילוניות; ועלייה ניכרת בשיעור הנשים הערביות המצטרפות לשוק העבודה.⁵

תרשים 1.9: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי בקרב נשים, יהודיות (ללא עולות שנות התשעים ואילך) ולא יהודיות, 1970-2003



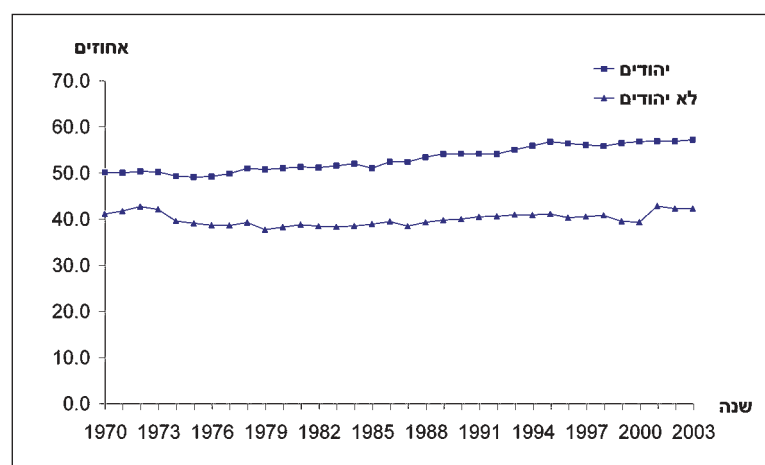
תרשים 1.8: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי בקרב גברים, יהודים (ללא עולי שנות התשעים ואילך) ולא יהודים, 1970-2003



שיעור ההשתתפות הכולל של יהודים בכל השנים היה גבוה מזה של לא יהודים, אך עובדה זו מסתירה השפעות המבטלות זו את זו. שיעור ההשתתפות של גברים לא יהודים היה גבוה מזה של גברים יהודים, ואילו שיעור ההשתתפות של נשים לא יהודיות היה נמוך באופן משמעותי מזה של יהודיות. פער זה הלך והתרחב במהלך הזמן.

5 ב־1970 היה שיעור השתתפותן של נשים לא יהודיות בכוח העבודה 7.2% בלבד. במהלך השנים עלה שיעור זה עד שהגיע לרמה של יותר מ־23% בראשית המאה ה־21 (ראו תרשים 1.9).

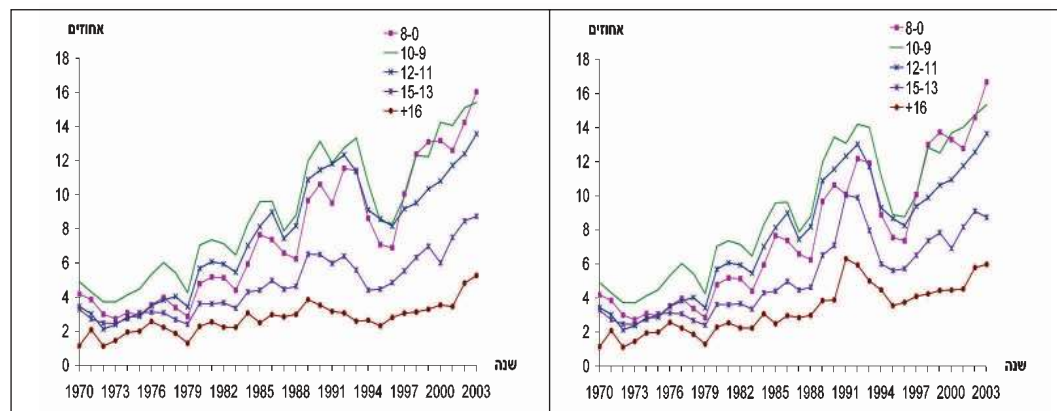
תרשים 1.10: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי, יהודים (ללא עולי שנות התשעים ואילך) ולא יהודים, 1970-2003



חלוקת שיעורי האבטלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה במשך לפי קבוצות השכלה מהתבוננות בהתפלגות שיעורי האבטלה המאפיינים קבוצות השכלה שונות (תרשים 1.11) מתקבל הרושם כי קיימים למעשה שוקי עבודה נפרדים לבעלי רמת השכלה נמוכה ולבעלי רמת השכלה גבוהה. בשנות השבעים הפערים בין שיעורי האבטלה של קבוצות שונות היו קטנים, אולם עם הזמן הלכו והתרחבו באופן משמעותי ביותר. ב־1970 הפער בין שיעור האבטלה הגבוה ביותר (בקרב בעלי 9-10 שנות לימוד) לבין שיעור האבטלה הנמוך ביותר (בקרב בעלי 16 שנות לימוד ומעלה) היה 3.8 נקודות האחוז. ב־2003, לעומת זאת, הפער בין שיעור האבטלה הגבוה ביותר (בקרב בעלי 0-8 שנות לימוד) לבין שיעור האבטלה הנמוך ביותר (בקרב בעלי 16 שנות לימוד ומעלה) היה 10.7 נקודות האחוז. התרחבות פערי האבטלה על פי השכלה, שהחלה בשנות השמונים, אופיינית לרוב המדינות המפותחות ומתועדת במחקרים רבים. שיעור אבטלה נמוך באופן מובהק בקרב המשכילים ביותר (16 שנות לימוד ומעלה) נשמר במשך כל השנים בהשוואה לשאר קבוצות ההשכלה. יתר על כן, העלייה בשיעור האבטלה בתקופות של משבר בתעסוקה היתה מתונה יותר בקרב בעלי השכלה גבוהה. יוצאת מן הכלל היא התקופה של תחילת שנות התשעים, אז עלה שיעור האבטלה עלייה חדה גם בקרב בעלי 13 שנות לימוד ומעלה. ההסבר העיקרי להתפתחות זו הוא שיעור האבטלה הגבוה בקרב עולי שנות התשעים, בשל המשקל הגבוה יחסית של בעלי השכלה גבוהה ביניהם. השוואה בין תרשימים 1.11 ו־1.12 מלמדת שגל העלייה של שנות התשעים השפיע במידה לא מבוטלת על שיעור האבטלה של בעלי 13 שנות לימוד ומעלה, בעוד המגמות בשיעורי האבטלה של בעלי רמות השכלה נמוכות יותר לא השתנו.

תרשים 1.11: שיעורי האבטלה במשק לפי קבוצות השכלה (שנות לימוד), כלל האוכלוסייה, 2003-1970

תרשים 1.12: שיעורי האבטלה במשק לפי קבוצות השכלה (שנות לימוד), ללא עולי שנות התשעים ואילך, 2003-1970



באופן כללי, ככל שרמת ההשכלה של קבוצה גבוהה יותר, שיעור האבטלה בקרב חבריה נמוך יותר. טענה זו נכונה גם כשבוחנים גברים ונשים בנפרד. יוצאת מן הכלל היא הקבוצה של בעלי 8-0 שנות לימוד, שהתאפיינה רוב השנים בשיעור אבטלה אמצעי שהיה נמוך מזה של בעלי 9-12 שנות לימוד. רק בשנים האחרונות שיעור האבטלה של בעלי 8-0 שנות לימוד היה לגבוה ביותר, כאשר בשנים אלה הקבוצה עצמה הצטמצמה באופן חד הן עקב ירידת גודלה באוכלוסייה והן עקב הפחתה בשיעור השתתפותה בכוח העבודה (דיון מפורט יותר יובא בהמשך).

בקרב לא יהודים אפשר להבחין בתנודתיות רבה של שיעורי האבטלה המחושבים לפי קבוצות השכלה (תרשים 1.1.3 בנספח). שיעורי האבטלה בכל הקבוצות אינם יציבים, אולם אפשר לזהות מגמות דומות לאלה שאובחנו בקרב כלל אזרחי ישראל.

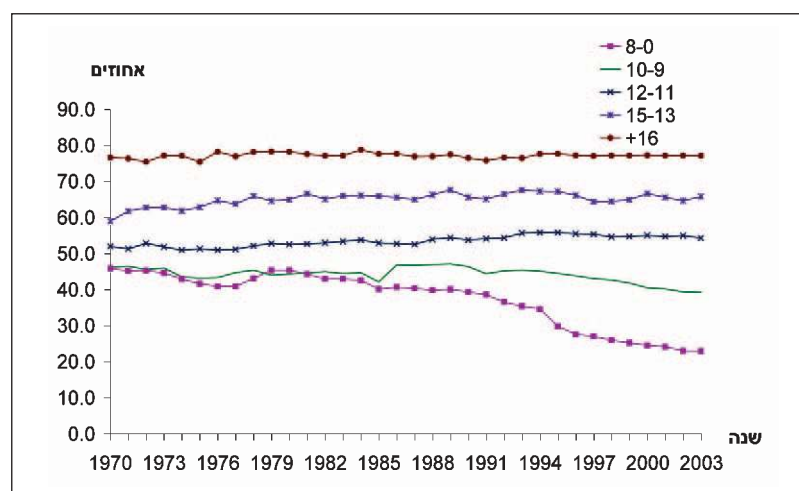
הפערים בשיעורי האבטלה של קבוצות השכלה שונות נראים קטנים יותר (תרשים 1.1.4 בנספח) בקרב עולי שנות התשעים. רק בקרב בעלי 8-0 שנות לימוד (קבוצה קטנה מאוד בקרב העולים, שהצטיינו ברמת השכלה ממוצעת גבוהה יחסית בהשוואה לוותיקים) רמת האבטלה היתה גבוהה באופן ניכר ביחס לקבוצות השכלה אחרות החל מ־1992. מאז 1995 אפשר לזהות קשר שלילי מובהק בין רמת ההשכלה לבין שיעור האבטלה בקרב עולי שנות התשעים. זאת בניגוד לשנים הראשונות של גל העלייה, שבהן שיעור האבטלה הגבוה ביותר אפיין דווקא את קבוצת בעלי ההשכלה הגבוהה, ואילו בעלי השכלה נמוכה יותר הצליחו להשתלב טוב יותר בשוק העבודה. ללא ספק, בשנים הראשונות קליטת עולים בעלי השכלה גבוהה בשוק העבודה הישראלי היתה מורכבת יותר, כיוון שהצורך בהכרת השפה ונוהלי העבודה בארץ משמעותי יותר במשלחי יד אקדמיים מאשר בעבודות לא מקצועיות. עד היום אחוז לא מבוטל מבין עולי שנות התשעים אינם מועסקים במשלח היד המקורי שלהם, ובעלי השכלה גבוהה מועסקים לעתים בתפקידים שאינם תואמים את רמת השכלתם.

פערים משמעותיים מאפיינים את שיעורי ההשתתפות של בעלי רמות השכלה שונות בכוח העבודה האזרחי. בין המגמות הכלליות אפשר לציין ירידה חדה בשיעור ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה,

נטליה פרסמן אריה ארנון

המוסברת ברובה על ידי התנהגות הגברים; ירידה, אמנם חדה פחות, בשיעור ההשתתפות של בעלי 10-9 שנות לימוד; ויציבות יחסית בשיעור ההשתתפות של בעלי 11 שנות לימוד ומעלה, עם נטייה לעלייה מתונה, במיוחד בקרב בעלי 15-13 שנות לימוד.

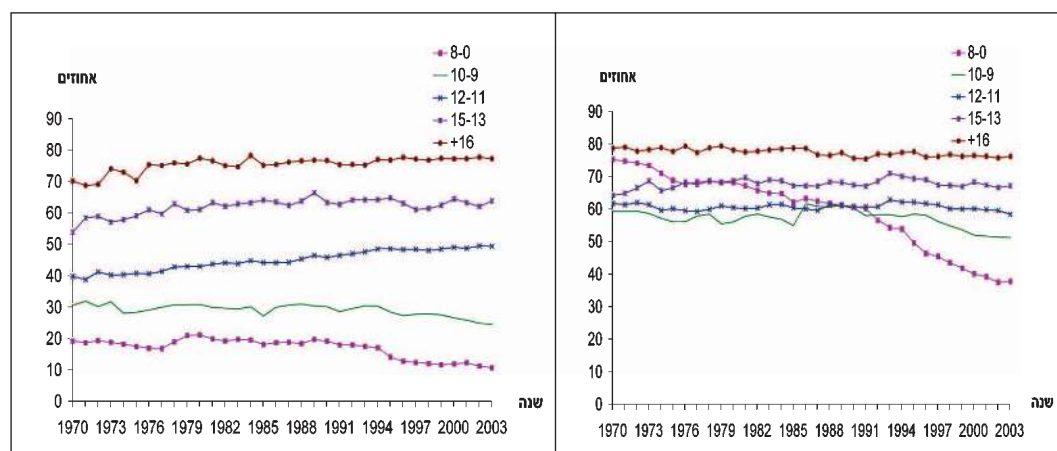
תרשים 1.13: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי במשק לפי קבוצות השכלה (שנות לימוד), כלל האוכלוסייה, 1970-2003



הפערים בהשתתפות על פי רמת ההשכלה היו קטנים הרבה יותר בקרב גברים מאשר בקרב נשים. מלבד הירידה החדה בשיעור ההשתתפות של בעלי 8-0 שנות לימוד, שיעורי ההשתתפות של גברים ירדו ירידה מתונה בכל קבוצות ההשכלה, למעט בקבוצה של בעלי 15-13 שנות לימוד (תרשים 1.14). הירידה היתה מתונה יותר ככל שרמת ההשכלה של הקבוצה היתה גבוהה יותר. בקרב נשים ירדו שיעורי ההשתתפות של קבוצות בעלות רמת השכלה נמוכה (עד 10 שנות לימוד) ועלו עלייה מרשימה בקרב בעלות 11 שנות לימוד ומעלה (תרשים 1.15). העלייה בשיעורי ההשתתפות של נשים בעלות 12-11 ו-16 ומעלה שנות לימוד היתה חזקה יותר מן הירידה בקרב גברים, הן בכלל האוכלוסייה והן באוכלוסייה היהודית (כולל עולים חדשים שהגיעו מ-1990 ואילך).

6 להשוואה: ב-1970, 45.7% מבעלי 8-0 שנות לימוד השתתפו בכוח העבודה (75.7% מהגברים ו-19.6% מהנשים), ואילו ב-2003 היה שיעור ההשתתפות של בעלי 8-0 שנות לימוד 22.7% בלבד (38.1% מהגברים ו-11.0% מהנשים).

תרשים 1.14: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי במשק לפי קבוצות השכלה (שנות לימוד), גברים, 2003-1970
תרשים 1.15: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי במשק לפי קבוצות השכלה (שנות לימוד), נשים, 2003-1970



כפי שמשקף בתרשים 1.15, בנספח, בקרב לא יהודים ירדו בהתמדה שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של בעלי עד 12 שנות לימוד (כולל). לעומתם, שיעורי ההשתתפות של בעלי 13 שנות לימוד ומעלה נותרו יציבים, שווים בתחילת התקופה (1970) ובסופה (2003), תוך כדי עליות וירידות במשך השנים. באופן כללי, הן שיעורי האבטלה והן שיעורי ההשתתפות של לא יהודים הצטיינו בתודתיות רבה יותר מאלה של יהודים.

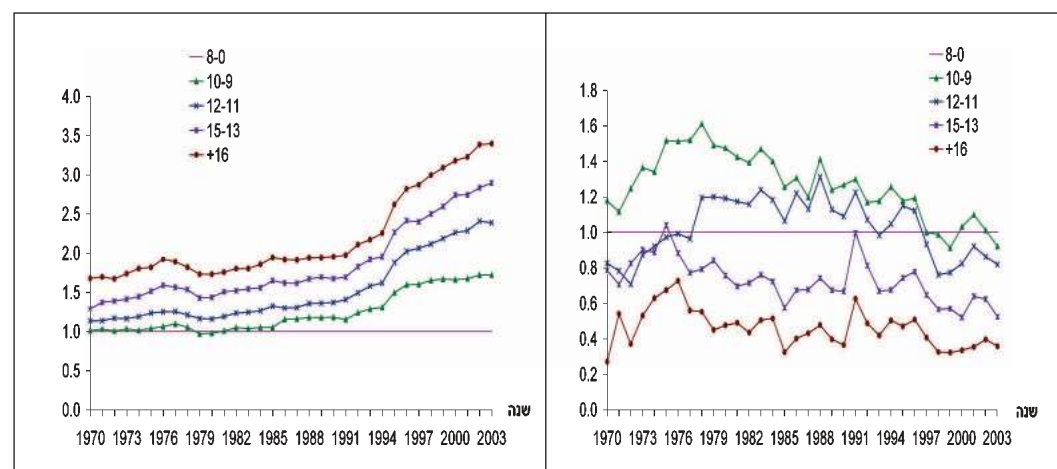
שיעור ההשתתפות של עולי שנות התשעים היה באופן טבעי נמוך יחסית בשנתיים הראשונות לגל העלייה, אולם עלה במהרה. שיעור ההשתתפות של עולים חדשים גבוה מזה של שאר האוכלוסייה (כוללת ותיקים ולא יהודים כאחד) בקבוצות בעלות השכלה נמוכה יותר (0-12 שנות לימוד), אולם הוא נמוך יותר בקרב בעלי השכלה גבוהה יותר (תרשים 1.16 בנספח). כנראה שאפשר להסביר את התופעה בכך שעולים רבים לא מצאו תעסוקה שהתאימה למשלח היד המקורי שלהם. הנפגעים העיקריים היו בעלי השכלה גבוהה, דבר שגרם לפרטים מבוגרים יותר בקבוצה זו, שלא היו מסוגלים לעבוד בעבודה הכרוכה במאמצים פיזיים, לעזוב לאלתר את שוק העבודה הישראלי.

כדי לעקוב אחר השינויים במעמדם של בעלי רמות השכלה שונות בשוק העבודה הישראלי, אפשר להתבונן בהתפתחות שיעורי האבטלה ושיעורי ההשתתפות של קבוצות השכלה שונות יחסית לבעלי רמת ההשכלה הנמוכה ביותר (0-8 שנות לימוד). אפשר אמנם להבחין בנטיות משותפות לכל קבוצות ההשכלה, שנקבעו על ידי מצב המשק ששיקף בין השאר את מחזורי העסקים, אך אפשר לראות כי הפער בין שיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה גבוהה (13-15 ו-16 ומעלה שנות לימוד) לבין שיעור האבטלה בקרב בעלי 0-8 שנות לימוד הלך והתרחב במהלך השנים (תרשים 1.16). אפילו בין שתי קבוצות של בעלי השכלה גבוהה ביותר (13-15 ו-16 ומעלה שנות לימוד) קיים פער מוחשי וקבוע למדי על פני זמן. בשנים 1978-1996 מצבם של בעלי השכלה תיכונית (11-12 שנות לימוד) היה חמור אף יותר ממצבם של בעלי 0-8 שנות לימוד, והקבוצה של בעלי 9-10 שנות לימוד ספגה את מכת האבטלה הקשה ביותר כמעט בכל השנים. אפשר להניח שבעלי השכלה נמוכה ביותר (0-8 שנות

לימוד) מועסקים בדרך כלל כפועלים לא מקצועיים בענפים שונים, ולעומתם בעלי השכלה תיכונית או תתי־תיכונית מקווים למצוא תעסוקה הדורשת כישורים רבים יותר ומשתלמת יותר מבחינת גובה השכר, דבר המאלץ אותם לחפש תפקידים מתאימים במשך זמן רב יותר ולהישאר במאגר המובטלים תקופה ארוכה יותר.

מתרשים 1.17 אפשר להסיק כי השתתפותם של בעלי השכלה נמוכה ביותר (8-0 שנות לימוד) בכוח העבודה ירדה במשך השנים ביחס לכל הקבוצות האחרות, והירידה צברה תאוצה משמעותית לאחר 1991. באופן כללי, עלייה ברמת ההשכלה מעלה באופן ממשי את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. עד אמצע שנות השמונים התנהגותם של בעלי 9-10 שנות לימוד היתה דומה להתנהגותם של בעלי 8-0 שנות לימוד, אולם מאז המחצית השנייה של שנות השמונים שיעור ההשתתפות של בעלי 9-10 שנות לימוד החל לעלות יחסית לשיעור ההשתתפות של בעלי 8-0 שנות לימוד. תהליך זה הלך והתחזק בשנות התשעים.

תרשים 1.16: שיעורי האבטלה לפי קבוצות השכלה, יחסית לבעלי 8-0 שנות לימוד
תרשים 1.17: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה לפי קבוצות השכלה, יחסית לבעלי 8-0 שנות לימוד

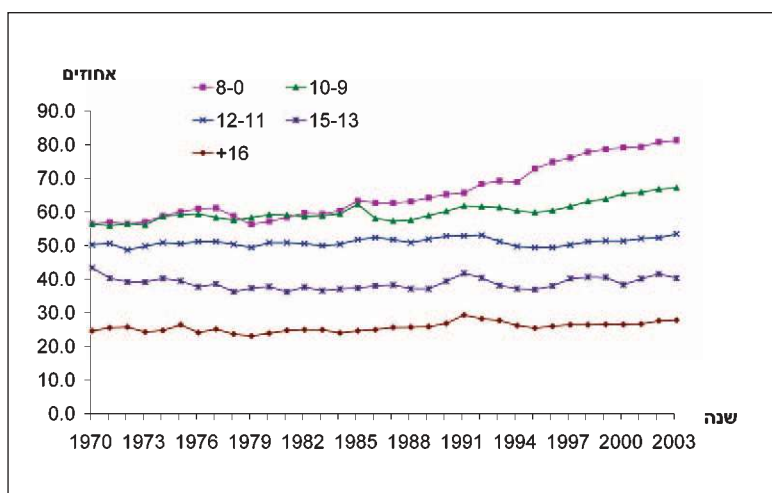


עקב הירידה החדה בשיעור ההשתתפות הצטמצם באופן דרמטי פלח קבוצת בעלי 8-0 שנות לימוד בשוק העבודה הישראלי. על כן, התבוננות בשיעור הלא מועסקים (מובטלים ולא משתתפים גם יחד) מתוך כלל האוכלוסייה בגיל העבודה⁷, בעלי רמת השכלה מתאימה, יכולה לספק מבט נוסף לדיון בהבדלים בדפוסי התעסוקה והאבטלה של בעלי רמות השכלה שונות. בשנות השבעים שיעור הלא מועסקים מכלל האוכלוסייה בגיל עבודה התפתח במקביל בכל קבוצות ההשכלה. שיעור הלא מועסקים הגבוה ביותר (56%) נרשם בקרב בעלי 0-10 שנות לימוד ושיעור הלא מועסקים הנמוך ביותר (24%) היה בקרב בעלי 16 שנות לימוד ומעלה (תרשים 1.18). עד 1985 שיעור הלא מועסקים

7 בני 14 ומעלה עד 1986 ובני 15 ומעלה מ־1986 ואילך.

היה דומה בקרב בעלי 8-0 ו־9-10 שנות לימוד, אולם מאז הלך והתרחב הפער בין שתי הקבוצות. ב־2003 הגיע שיעור הלא מועסקים בקרב בעלי 8-0 שנות לימוד ל־81% מהאוכלוסייה בגיל 15 ומעלה.

תרשים 1.18: שיעור הלא מועסקים בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה (בני 15 ומעלה)



השינויים המבניים שהתרחשו במשק הישראלי בשנות התשעים הוציאו למעשה את קבוצת בעלי 8-0 שנות לימוד מחוץ לשוק העבודה, הן בשל הצטמצמות הקבוצה עקב העלייה הכללית ברמת ההשכלה, והן בשל צמצום אפשרויות התעסוקה של עובדים ישראלים בעלי השכלה נמוכה עקב העסקה רחבה של עובדים זרים בתפקידים שאינם דורשים כישורים ומיומנות, בענפי הבנייה, החקלאות והשירותים האישיים (סיעוד).

בשנים 2003-2001 הוסיפה הלמ"ס לסקר כוח האדם שאלות שבאמצעותן אפשר לזהות את "העובדים המתאימים". מעיבוד נתוני הסקר עולה באופן מפתיע כי חלקם של בעלי 8-0 שנות לימוד היה קטן יחסית בקרב הפרטים שיצאו משוק העבודה משום שהתייחסו מלמצוא תעסוקה מתאימה: 16.2%, 13.8% ו־14.8% מהמתייחסים היו בעלי רמת ההשכלה הנמוכה ביותר בשנים 2001, 2002 ו־2003 בהתאמה. אחוז המתאימים בקרב בעלי 9-10 ו־13-15 שנות לימוד היה דומה. לעומת זאת, יותר מ־40% מהמתייחסים היו בעלי 11-12 שנות לימוד.

פירוק שיעורי האבטלה ושיעורי ההשתתפות הכלליים במשק לפי קבוצות השכלה
תמונה מרשימה לא פחות של השינויים שעברו קבוצות בעלות רמות השכלה שונות אפשר להפיק מהשוואת פלחיהן בכלל האוכלוסייה בגיל העבודה ובכוח העבודה במשק (תרשים 1.17 בנספח). העלייה הכללית ברמת ההשכלה במשק גרמה כאמור לירידה חדה בהיקפה של קבוצת בעלי 8-0 שנות לימוד, מ־51.5% מהאוכלוסייה בגיל העבודה (משתתפים ולא משתתפים בכוח העבודה) ב־1970 ל־13.7% בלבד ב־2003. העלייה ברמת ההשכלה גרמה גם לעלייה משמעותית בהיקפן של קבוצת בעלי 13-15 שנות לימוד (מ־7.4% ב־1970 ל־21.5% ב־2003) ושל קבוצת בעלי 16 שנות לימוד ומעלה (מ־4.3% ב־1970 ל־17.6% ב־2003). בין התופעות הנוספות אפשר לציין ירידה במשקלם של בעלי

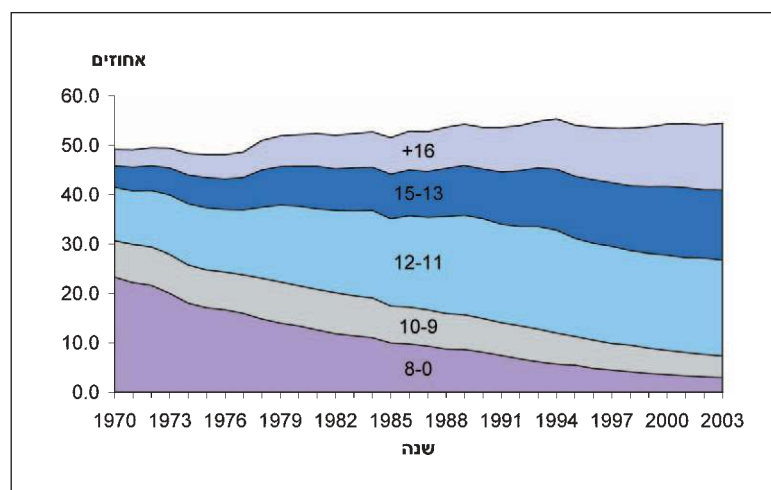
10-9 שנות לימוד ועלייה משמעותית במשקלם של בעלי 11-12 שנות לימוד באוכלוסייה בגיל העבודה במשק.

השינויים בולטים עוד יותר כשבוחנים את תרומתן של אותן קבוצות השכלה לשיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי הכולל במשק. תרומה של כל קבוצה מחושבת כמכפלת חלקה בסך האוכלוסייה בגיל העבודה בשיעור ההשתתפות של הקבוצה בכוח העבודה. אפשר להציג את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה הכללי במשק בצורה הבאה:

$$P = \sum_{i=1}^n p_i \cdot q_i$$

p הוא שיעור ההשתתפות הכללי במשק, p_i הוא שיעור ההשתתפות בקרב קבוצת השכלה i , ו- q_i הוא חלקה של קבוצת השכלה i בסך האוכלוסייה בגיל העבודה במשק.

תרשים 1.19: תרומתן של קבוצות השכלה שונות לכוח העבודה האזרחי במשק, 1970-2003



שינויים שהתרחשו לאורך זמן נבעו הן מעליית רמת ההשכלה בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה בכללותה והן מהירידה היחסית בשיעור ההשתתפות של בעלי השכלה נמוכה בכוח העבודה ומעלייתו בקרב בעלי השכלה גבוהה. אפשר להסיק כי מאז שנות השבעים ועד ימינו עבר הרכב כוח העבודה הישראלי שינוי משמעותי ביותר, שהפך את המשק מעתיר עבודה לא מיומנת לעתיר כוח עבודה משכיל ומיומן. משקלם של בעלי 0-8 שנות לימוד בכוח העבודה ירד ירידה חסרת תקדים, מ-47.7% ב-1970 ל-5.7% בלבד ב-2003. קבוצת בעלי 9-10 שנות לימוד הצטמצמה גם היא, מ-14.8% ל-8.1%. לעומת זאת, משקלם של בעלי השכלה גבוהה יותר עלה בהתמדה: שיעור בעלי ההשכלה התיכונית (12-11 שנות לימוד) עלה מ-22% ב-1970 ל-35.6% ב-2003. משקלם של בעלי 13-15 ו-16 ומעלה שנות לימוד גדל אף הוא בהתמדה, מ-8.8% ו-6.7% בהתאמה ב-1970 ל-25.9% ו-24.8% בהתאמה ב-2003.

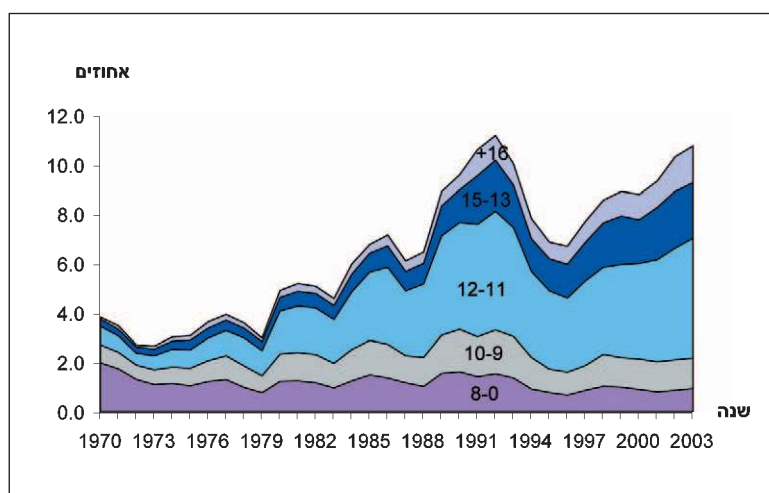
השאלה המתבקשת מניתוח זה היא כיצד השפיעו שתי תופעות בולטות אלה (עלייה ברמת ההשכלה הכללית ושינויים בשיעורי ההשתתפות של קבוצות השכלה שונות בכוח העבודה) על הרכבו של

שיעור האבטלה הכללי במשק. במילים אחרות, כיצד השתנתה תרומתה של כל אחת מקבוצות ההשכלה לשיעור האבטלה הכללי? באופן דומה לחישוב חלקה של כל קבוצה בשיעור ההשתתפות, תרומתה לשיעור האבטלה חושבה כמכפלת משקל הקבוצה בסך כוח העבודה במשק בשיעור האבטלה המאפיין את קבוצת ההשכלה. נציג את שיעור האבטלה הכללי במשק בצורה הבאה:

$$u = \sum_{i=1}^n u_i \cdot lf_i$$

u הוא שיעור האבטלה הכללי במשק, u_i הוא שיעור האבטלה בקרב קבוצת השכלה i , lf_i הוא חלקה של קבוצת השכלה i בסך כוח העבודה האזרחי במשק.

תרשים 1.20: תרומתן של קבוצות השכלה שונות לשיעור האבטלה הכללי במשק, 1970-2003



פירוק שיעורי האבטלה במשק לפי תרומתה של כל אחת מקבוצות ההשכלה מלמד על צמצום התרומה של בעלי 8-0 שנות לימוד (הן עקב הצטמקות הקבוצה והן עקב יציאתה משוק העבודה); על יציבות יחסית בתרומתה של קבוצת בעלי 10-9 שנות לימוד לסך האבטלה (למרות התרחבותה בשנות השמונים והתשעים בהשוואה לשנות השבעים); ועל עלייה בתרומת קבוצות של בעלי השכלה גבוהה יותר לסך האבטלה במשק. קבוצת בעלי 12-11 שנות לימוד מצטיינת בתרומתה הרבה לשיעור האבטלה הכללי. תוצאה זו מתיישבת עם העובדה שמדובר בקבוצה רחבה ביותר באוכלוסייה בגיל העבודה, המונה חלק גדול מכוח העבודה. עלייה חדה בחלקם של בעלי השכלה גבוהה יחסית (13 שנות לימוד ומעלה) בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה, יחד עם שיעור השתתפות גבוה בכוח העבודה המאפיין קבוצה זו, גרמו להתרחבות פלחה הן בכוח העבודה והן בשיעור האבטלה הכללי. הגידול בתרומתה של הקבוצה לשיעור האבטלה הכללי במשק תואם למגמה הכללית של עליית שיעור האבטלה על פני זמן.

בחינת הרכב המובטלים (תרשים 1.18 בנספח) מלמדת שהירידה במשקלן של קבוצות של בעלי ההשכלה הנמוכה (8-0 ו-9-10 שנות לימוד) בכוח העבודה גרמה לירידת משקלן במאגר הלא

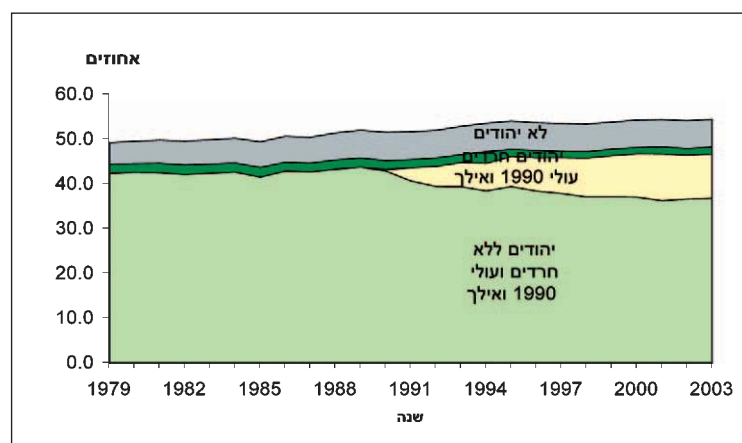
מועסקים. באופן דומה, העלייה במשקלן של קבוצות של בעלי השכלה תיכונית ומעלה הביאה להרחבת חלקן בקרב הלא מועסקים. עם זאת, אפשר לטעון כי משקלן של קבוצות השכלה שונות בקרב הלא מועסקים אינו פרופורציוני למשקלן בכוח העבודה. כך, משקלה של קבוצת בעלי עד 12 שנות לימוד (כולל) במאגר המובטלים גבוה ממשקלה בכוח העבודה, ומשקלה של קבוצת בעלי 13 שנות לימוד ומעלה בקרב המובטלים נמוך ממשקלה בכוח העבודה. אפשר לראות ששוק העבודה הישראלי מיטיב עם בעלי השכלה גבוהה ומקפח בעלי השכלה תיכונית ונמוכה מזו, תופעה שהלכה והתחזקה מאמצע שנות השמונים ואילך.

פירוק שיעורי האבטלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה במשק לפי קבוצות באוכלוסייה
באופן דומה לפירוק שיעורי האבטלה ושיעורי ההשתתפות הכלליים בכוח העבודה במשק לפי קבוצות השכלה, פירקנו את שיעורי האבטלה ואת שיעורי ההשתתפות לפי ארבע קבוצות אוכלוסייה:

1. יהודים, בלי חרדים וכלי עולים חדשים;
2. יהודים חרדים;
3. לא יהודים;
4. עולים חדשים שהגיעו מ־1990 ואילך.

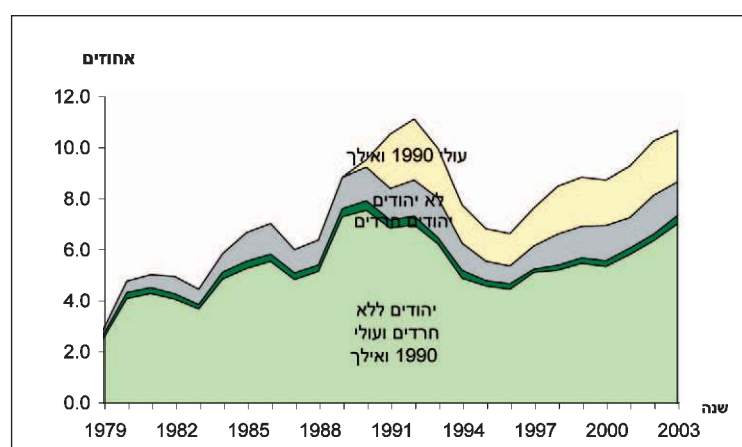
לצורך זיהוי החרדים השתמשנו בשיטה המקובלת, שיטת "מוסד הלימודים האחרון": משק הבית הוגדר חרדי אם לפחות אחד מבני משק הבית ציין בסקרי כוח האדם של הלמ"ס שמוסד לימודיו האחרון היה ישיבה. כיוון שהשאלה על מוסד הלימודים האחרון החלה להופיע בסקרי כוח האדם רק ב־1979, הניתוח נערך רק לגבי תקופה מצומצמת: השנים 1979–2003. הדעה הרווחת בקרב חוקרים בישראל היא כי מספר החרדים המתקבל לפי שיטת זיהוי זו נמוך ממספרם הממשי (גוטליב 2007), ולפיכך תוצאות הניתוח לא יהיו פטורות מליקויים. קבוצת עולי שנות התשעים כוללת את כל העולים החדשים שהגיעו ארצה מ־1990 ואילך, בין שנרשמו כיהודים ובין שנרשמו כלא יהודים. בחינת חלקה של כל קבוצה באוכלוסיית בני 15 ומעלה (תרשים 1.9 בנספח) מלמדת על התרחבות של קבוצת הלא יהודים מ־12.7% ב־1979 ל־15.9% ב־2003; על יציבות בחלקה של קבוצת היהודים החרדים סביב 5% (כאמור, הערכה זו מוטית כלפי מטה); על עליית חלקם של עולי שנות התשעים מ־1.5% בלבד ב־1990 ל־17.9% ב־2003; ועל ירידה משמעותית במשקלה של קבוצת היהודים הוותיקים הלא חרדים מ־82.4% ב־1979 ל־62.1% ב־2003. שינויים במשקל הקבוצות בכלל האוכלוסייה בגיל העבודה מתורגמים לשינויים דומים בתרומתה של כל קבוצה לשיעור ההשתתפות הכללי.

תרשים 1.21: התרומה לשיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי במשק לפי קבוצות באוכלוסייה, 1979-2003



מהשוואה נוספת של חלקה של כל קבוצה בכלל האוכלוסייה בגיל 15 ומעלה וחלקה בכוח העבודה עולה כי ייצוג הקבוצות בכוח העבודה אינו פרופורציוני למשקלן באוכלוסייה בגיל העבודה (תרשים 1.1.10 בנספח). אפשר להבחין בייצוג יתר של קבוצת היהודים הוותיקים הלא חרדים במשך כל השנים ושל קבוצת עולי שנות התשעים מ-1993 ואילך, ובייצוג חסר של שאר הקבוצות (יהודים חרדים ולא יהודים) בכוח העבודה במשך כל השנים. נוסף על כך אפשר להבחין שחלקם של החרדים בכוח העבודה הלך ופחת במהלך השנים. תוצאות אלה תואמות להתנהגות שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של ארבע הקבוצות על פני זמן: עלייה בשיעור ההשתתפות של יהודים ותיקים ועולים, ירידה בשיעור ההשתתפות של חרדים ויציבות יחסית בשיעור ההשתתפות של לא יהודים (תרשים 1.1.11 בנספח). פירוק התרומה של קבוצות באוכלוסייה לשיעור האבטלה הכללי במשק מראה כי שינויים בחלקה של כל קבוצה בשיעור האבטלה הכללי היו פרופורציוניים למדי לגודל הקבוצה בכוח העבודה ושיקפו את השינויים המקרו-כלכליים שעבר המשק במהלך השנים.

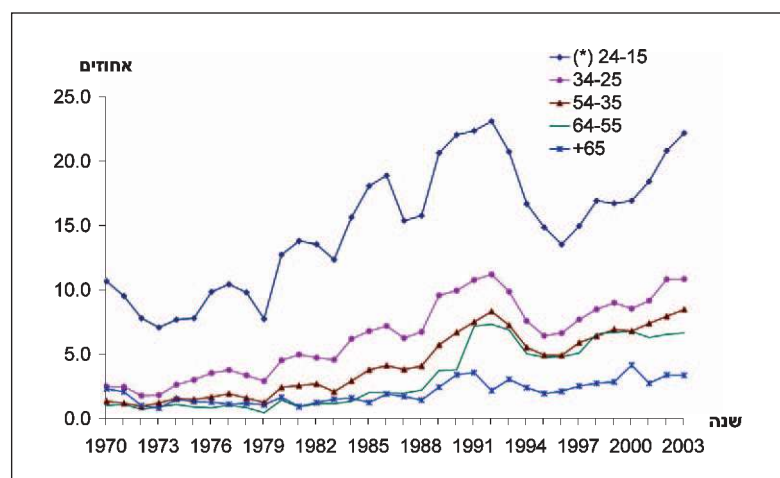
תרשים 1.22: התרומה לשיעור האבטלה לפי קבוצות באוכלוסייה



חלוקת שיעורי האבטלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה במשק לפי קבוצות גיל
מהשוואת שיעורי האבטלה המחולקים לפי קבוצות גיל (תרשים 1.23) עולה מגמה ברורה של ירידת שכיחות האבטלה עם הגיל. הקבוצה הפגיעה ביותר לאבטלה היא קבוצת הצעירים עד גיל 25. מאמצע שנות השמונים החלו לעלות שיעורי האבטלה של קבוצת המבוגרים בני 65 ומעלה, ועם זאת מ־1985 עד 2003 הם היו הנמוכים ביותר מאלה של כל קבוצות הגיל.

בקרב נשים שיעור האבטלה ירד עם הגיל ברוב השנים, גם בקבוצה של המבוגרות ביותר, מלבד שנות התשעים שבהן שיעור האבטלה הגבוה ביותר אפיין את קבוצת הגיל 55-64 בקרב לא יהודים אבטלה כמעט אינה קיימת מעל גיל 64 מלבד כמה קפיצות חריגות בשנים בודדות. הפרטים המבוגרים באוכלוסייה הלא יהודית למעשה אינם משתתפים בכוח העבודה, במיוחד משנות השמונים ואילך. בקרב העולים החדשים של שנות התשעים שיעור האבטלה מתחיל לעלות כבר מגיל 45. קליטת עולים מבוגרים בשוק העבודה הישראלי אינה משימה פשוטה: הצורך בלימוד השפה ובהסתגלות לסביבת עבודה חדשה בגיל מבוגר מקשה על מציאת תעסוקה מתאימה.

תרשים 1.23: שיעורי האבטלה במשק לפי קבוצות גיל, כלל האוכלוסייה, 1970-2003

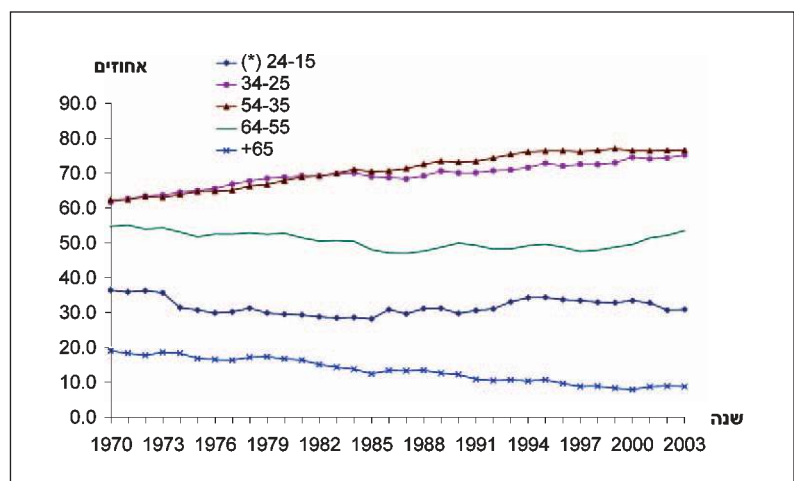


* 14-24 עד 1986

תרשים 1.24 מראה כי שיעורי ההשתתפות של המבוגרים ביותר (מעל גיל 64) הלכו ופחתו במשך השנים, בניגוד לקבוצת בני 25-54 שהגדילה את השתתפותה בכוח העבודה. שיעור ההשתתפות של צעירים (עד גיל 25) ירד עד אמצע שנות השמונים ולאחר מכן חזר לעלות, אולם לא הגיע לרמה שהיה בה בתחילת שנות השבעים. שיעור ההשתתפות של בני 55-64 ידע עליות וירידות, אולם נשאר יציב בממוצע לאורך זמן.

8 ההבדלים בהתנהגות שיעורי האבטלה של גברים ונשים בקבוצות גיל מבוגרות נובעים כנראה מההבדלים בהסדרי הפנסיה של גברים ונשים.

תרשים 1.24: שיעורי ההשתתפות במשק לפי קבוצות גיל, כלל האוכלוסייה, 1970-2003



* 14-24 עד 1986

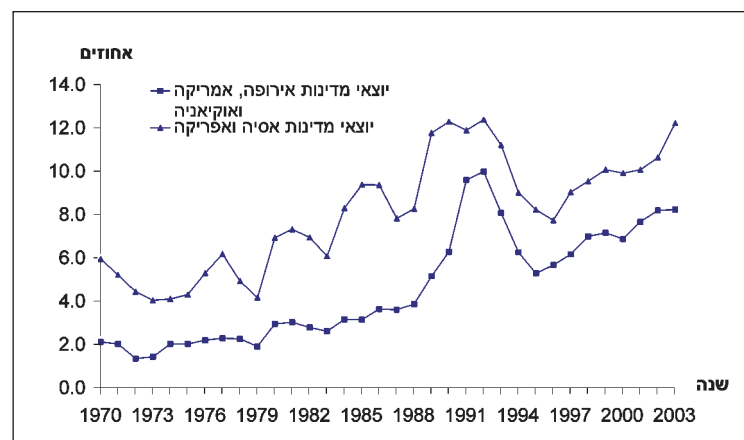
שיעור ההשתתפות של גברים ירד בכל קבוצות הגיל, ולעומתו שיעור ההשתתפות של נשים עלה עלייה מרשימה: יותר מפי שניים בגילים 54-25, ופי שניים בגילים 64-55. שיעורי ההשתתפות של הצעירות ביותר (מתחת ל-25) ושל המבוגרות ביותר (מעל 64) נותרו יציבים לאורך זמן. בקרב האוכלוסייה היהודית עלה שיעור ההשתתפות בגילים האמצעיים (54-25) בעקבות עלייה חדה בשיעור ההשתתפות של נשים, שביטלה את השפעת הירידה בשיעור ההשתתפות של גברים. אותה תופעה, אמנם בהיקף צנוע יותר, התרחשה בקרב לא יהודים בגילים 44-25, נוסף על ירידה משמעותית מאוד בשיעורי ההשתתפות של צעירים מתחת לגיל 25 ושל מבוגרים מגיל 55 ומעלה. שיעור ההשתתפות של עולי שנות התשעים עלה במהרה, השתווה לזה של הוותיקים ואף עבר אותו בגילים 54-25, אולם נותר נמוך יותר מעל גיל 55. התפתחות שיעורי ההשתתפות של לא יהודים ושל עולי שנות התשעים מוצגת בתרשימים 1.12 ו-1.13 בנספח.

חלוקת שיעורי האבטלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה במשק לפי מוצא אתני
השוואה נוספת של שיעורי האבטלה ושל שיעורי ההשתתפות נערכה לפי מוצא אתני, בין אשכנזים למזרחים. בהשוואה זו כללנו רק את בני הדור הראשון והשני לעלייה, ללא עולי שנות התשעים. כאשכנזים הוגדרו אלה שנולדו במדינות אירופה, אמריקה ואוקיאניה וילידי הארץ שאבותיהם נולדו באותן מדינות. כמזרחים הוגדרו ילידי מדינות אסיה ואפריקה וילידי ישראל שאבותיהם נולדו במדינות אלה.

כפי שמלמד תרשים 1.25, קיים הבדל מובהק ברמות האבטלה של אשכנזים ושל מזרחים. שיעור האבטלה הממוצע של יוצאי אסיה ואפריקה היה גבוה פי שניים מזה של יוצאי אירופה, אמריקה ואוקיאניה. פער זה היה גדול יותר (עד פי שלושה) בשנות השבעים והשמונים והצטמצם במידה ניכרת מתחילת שנות התשעים. יתר על כן, גם התנודתיות בשיעורי האבטלה של מזרחים היתה גבוהה יותר, לפחות עד סוף שנות השמונים.

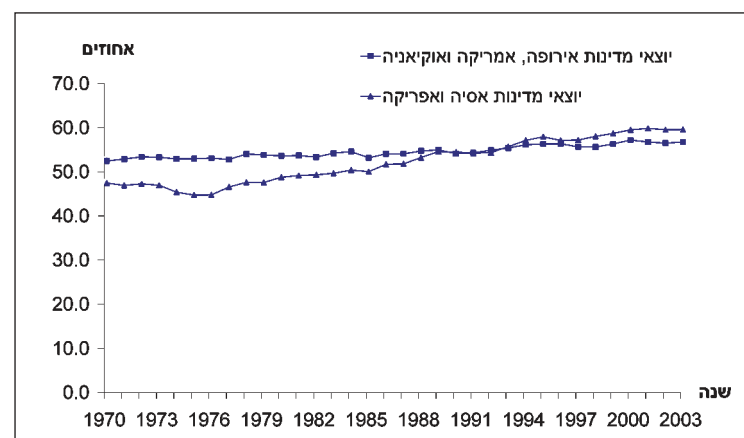
נטליה פרסמן אריה ארנון

תרשים 1.25: שיעורי האבטלה במשק לפי יבשת מוצא (ללא עולי שנות התשעים ואילך)
2003-1970



הפערים בשיעורי ההשתתפות של שתי הקבוצות הלכו והצטמצמו עם השנים (תרשים 1.26). עד תחילת שנות התשעים היה שיעור ההשתתפות של אשכנזים גבוה יותר בממוצע ב־5.1 נקודות האחוז. בתחילת שנות התשעים הדביק שיעור ההשתתפות של מזרחים את הפער ולאחר מכן התייצב ברמה גבוהה מזו של האשכנזים ב־2-3 נקודות האחוז. מהשוואת שיעורי האבטלה ושיעורי ההשתתפות של שתי הקבוצות עולה כי צמצום פערי האבטלה התרחש בתקופה שבה שיעור ההשתתפות של מזרחים עלה יחסית לאשכנזים. כדי להסיק מסקנות לגבי הסיבות לפער בשיעורי האבטלה דרושה בחינה פרטנית של רמת ההשכלה ושל התפלגות משלחי היד בקרב שתי האוכלוסיות.

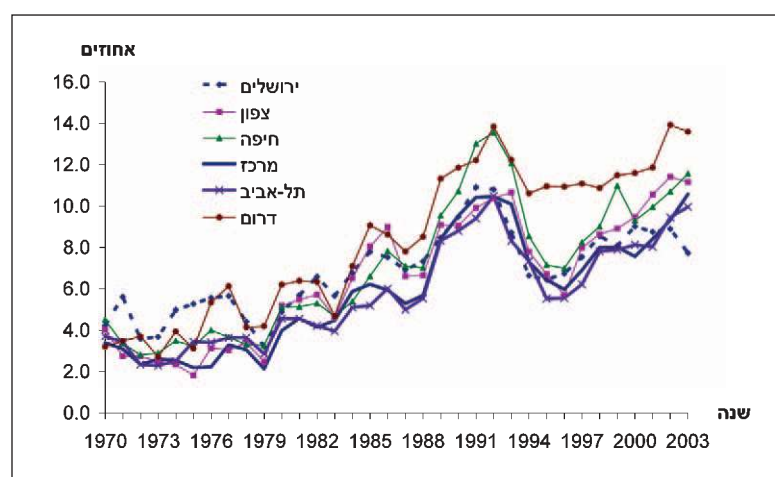
תרשים 1.26: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה במשק לפי יבשת מוצא (ללא עולי שנות התשעים ואילך), 2003-1970



בחינת שיעורי האבטלה ושיעורי ההשתתפות על פי אזורים

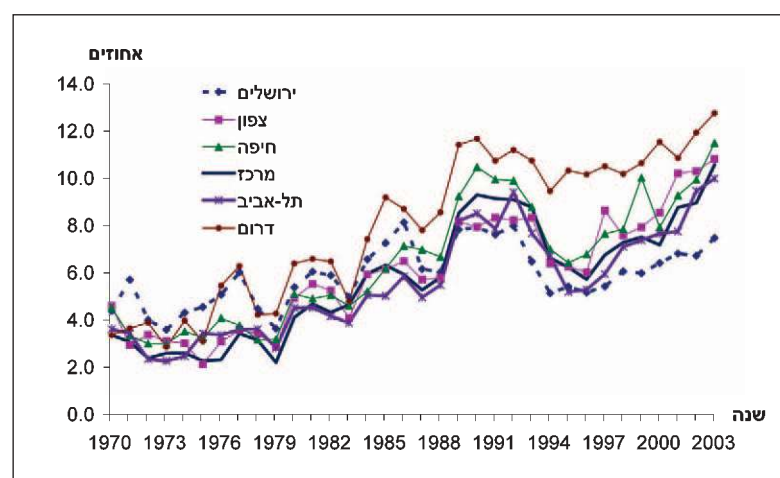
היבט נוסף בהתבוננות בשיעורי האבטלה הוא ההיבט האזורי, המתעד הבדלים גיאוגרפיים בשיעורי האבטלה במשק. בחינת שיעורי האבטלה האזוריים מלמדת שבשנות השבעים התאפיין מחוז ירושלים בשיעור האבטלה הגבוה ביותר, אולם משנות השמונים ואילך תפס את מקומו מחוז הדרום, ומאז היו שיעורי האבטלה בדרום גבוהים יותר באופן מתמיד מאשר בכל המחוזות האחרים. גם בשנים 1994-1998, כאשר שיעורי האבטלה ירדו בשאר האזורים ולאחר מכן עלו חזרה, שיעור האבטלה בדרום נותר יציב ברמתו הגבוהה ואף עלה במקצת. מחוז חיפה ומחוז הצפון מצטיינים גם הם בשיעורי אבטלה גבוהים יחסית. אפשרויות תעסוקה רחבות ביותר מוצעות לאזרחי המדינה במחוז המרכז ובמחוז תל-אביב.

תרשים 1.27: שיעורי אבטלה אזוריים, כלל האוכלוסייה, 1970-2003



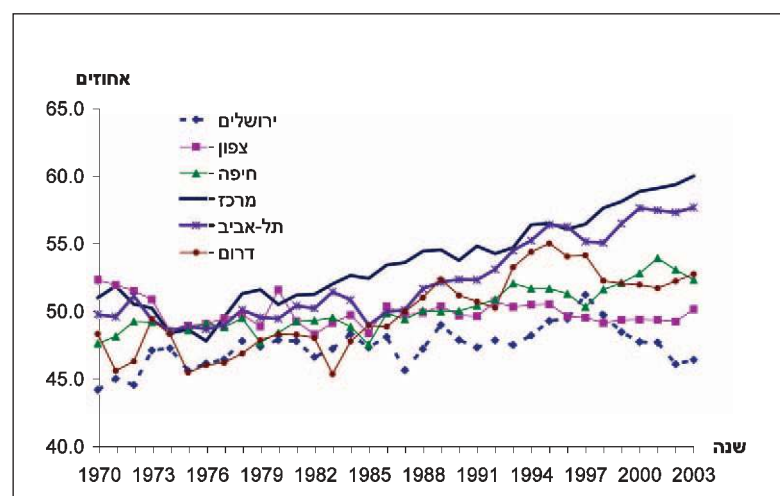
מי שירצה להסביר את ההבדלים האזוריים על ידי התפזרות לא אחידה של אזרחים לא יהודים או של עולים מגל העלייה האחרון - שתי קבוצות המאופיינות בשיעורי אבטלה גבוהים מהממוצע - יופתע לגלות כי התמונה אינה משתנה כאשר מוצגים שיעורי האבטלה האזוריים בקרב אוכלוסייה יהודית בלבד, בקרב אוכלוסייה ותיקה (ללא עולי שנות התשעים ואילך) ואף בקרב אוכלוסייה יהודית ותיקה בלבד (תרשים 1.28).

תרשים 1.28: שיעורי אבטלה אזוריים, יהודים (ללא עולי שנות התשעים ואילך), 1970-2003



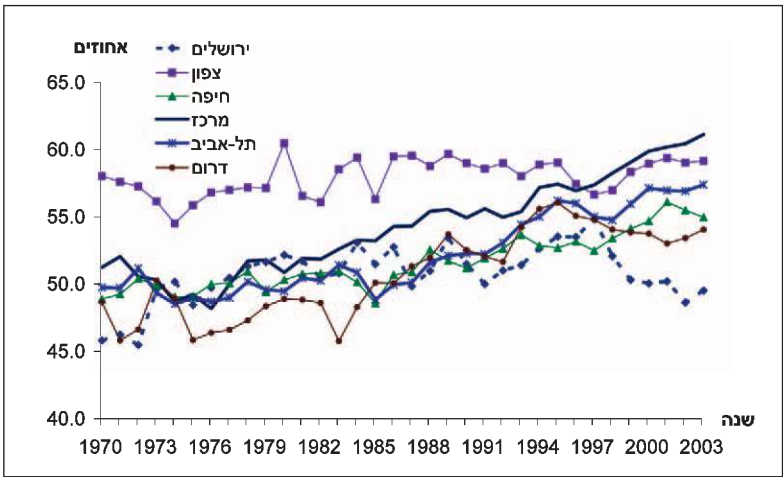
שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה במחוז המרכז ובמחוז תל-אביב הם הגבוהים ביותר ואף עלו משמעותית במהלך השנים. שיעורי ההשתתפות בדרום ובחיפה דומים, וניכרת בהם עלייה מתונה עם השנים. שיעורי ההשתתפות במחוז ירושלים הם הנמוכים ביותר - בשל ריכוז גבוה של אוכלוסייה חרדית באזור - ונותרו יציבים למדי במשך למעלה מ-30 שנה.

תרשים 1.29: שיעורי השתתפות אזוריים בכוח העבודה, כלל האוכלוסייה, 1970-2003



שיעור ההשתתפות במחוז הצפון ירד במהלך התקופה. הסבר אפשרי לכך הוא ירידה בשיעור ההשתתפות של לא יהודים. חישוב שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה היהודית בלבד מלמד על רמה גבוהה יותר באופן ניכר, דבר המשתקף בבירור בתרשים 1.30.

תרשים 1.30: שיעורי השתתפות אזוריים בכוח העבודה, יהודים (כולל עולי 1990 ואילך) 2003-1970



מתייאשים ועובדים חלקית שלא מרצון

בניתוח מצב האבטלה במשק עלינו להביא בחשבון כי שיעור האבטלה הרשמי מעריך בחסר את היקף האבטלה האמיתי. לפי ההגדרה המשמשת את הלמ"ס, אדם נחשב בלתי מועסק אם הוא עונה על שלושה קריטריונים: (1) לא עבד בשבוע הקובע; (2) חיפש עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שקדמו לשבוע הקובע (הגדרה זו התקבלה ב־1995, במקום "בשבוע אחרון" לפי ההגדרה הקודמת); (3) היה זמין לעבודה (קריטריון זה נוסף ב־1995 ולא היה קיים קודם). אם כן, ההגדרה הרשמית אינה כוללת אנשים שהיו מעוניינים בעבודה, אם הוצעה להם תעסוקה מתאימה, אולם התייאשו והפסיקו לחפש באופן פעיל ועל כן אינם נמנים עוד עם כוח העבודה. תופעת העובדים המתייאשים מתחזקת בתקופות שבהן שיעור האבטלה גבוה והסיכוי למצוא עבודה יורד. החל מ־2001 הוסיפה הלמ"ס לסקר כוח האדם שאלות המאפשרות לזהות פרטים שלא חיפשו עבודה באופן פעיל עקב התייאשות. הוצאת המתייאשים מן הקטגוריה של "לא שייכים לכוח העבודה" והוספתם לקטגוריה של "בלתי מועסקים" מעלות הן את שיעור האבטלה הרשמי והן את שיעור ההשתתפות הרשמי, כפי שאפשר להתרשם מהנתונים הבאים:

לוח 1.1: השפעת הוספת המתייאשים על שיעור האבטלה

שנה	שיעור אבטלה רשמי	שיעור אבטלה כולל מתייאשים	פער בנקודות אחוז
2001	9.3%	10.7%	1.4
2002	10.3%	11.8%	1.5
2003	10.7%	12.5%	1.8

אפשר לראות כי הכללת המתייאשים בקטגוריה של בלתי מועסקים מעלה את שיעור האבטלה ב־1.4 עד 1.8 נקודות האחוז, ובאופן טבעי יש קשר חיובי בין שיעור האבטלה הרשמי לשיעור המתייאשים.

לוח 1.2: השפעת הוספת המתייאים על שיעור ההשתתפות

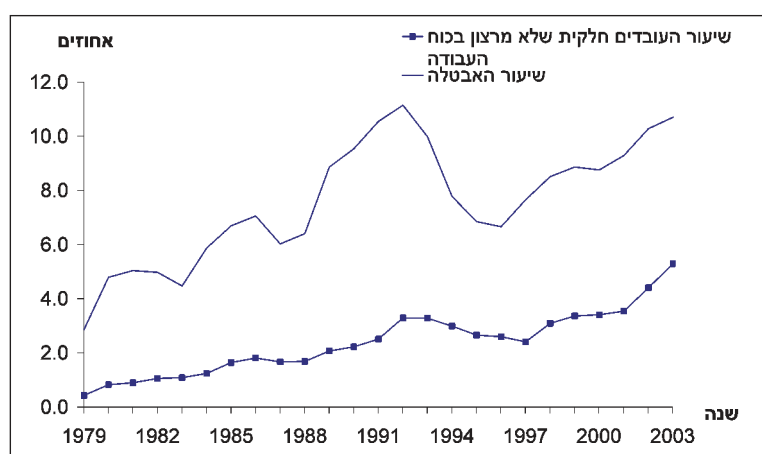
שנה	שיעור השתתפות רשמי	שיעור השתתפות כולל מתייאים	פער בנקודות אחוז
2001	54.4%	55.2%	0.8
2002	54.1%	55.0%	0.9
2003	54.5%	55.6%	1.1

נהוג לחשוב כי תופעת העבודה החלקית משקפת בעיקר את העדפות צד ההיצע והיא נתפסת לרוב כאמצעי של נשים, במיוחד אמהות לילדים קטנים, לשמור על קשר עם שוק העבודה ולשלב את התעסוקה עם תפקידיהן במשק הבית. אולם בעשורים האחרונים הפך השימוש של מעסיקים בעבודה חלקית לאחד האמצעים להגמשת שוק העבודה. על כן, חלק מהמועסקים במשרה חלקית עושים זאת בניגוד לרצונם, בשעה שהם מעוניינים בתעסוקה במשרה מלאה. במילים אחרות, תופעת העבודה החלקית היא למעשה מסווה נוסף לאבטלה. ממחקרים שנערכו באירופה, בארצות הברית ובישראל עולה כי שיעור האבטלה ושיעור העובדים חלקית שלא מרצון תואמים זה לזה (נדיב 2002).

על פי הגדרות הלמ"ס קיימים שני סוגי נתונים על העובדים חלקית: סך כל העובדים חלקית (אנשים שעבדו פחות מ־35 שעות בשבוע הקובע) ועובדים חלקית בדרך כלל. מאז 1979 מספקת הלמ"ס נתונים על הסיבות שבגינן אנשים המועסקים במשרה חלקית בדרך כלל אינם עובדים במשרה מלאה. עובדים חלקית שלא מרצון מוגדרים כאלה שעובדים בדרך כלל פחות מ־35 שעות בשבוע, שעבודתם אינה נחשבת משרה מלאה ושענו בסקר כוח האדם כי "חיפשו עבודה מלאה אך לא מצאו" או כי "חיפשו עבודה נוספת ולא מצאו". כל שאר העובדים חלקית בדרך כלל, שצינו סיבה אחרת לעבודה חלקית (גמלאות, לימודים, נכות, עקרת בית, לא מעוניין במשרה מלאה), מסווגים כעובדים חלקית מרצון.

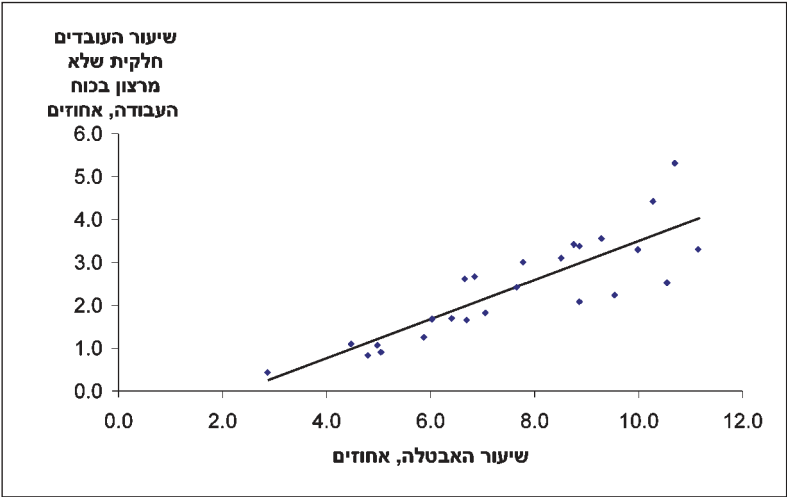
הנתונים הישראליים מלמדים על עלייה מתמדת בשיעור העובדים חלקית שלא מרצון בכוח העבודה, מ־0.5% בלבד ב־1979 ל־5.3% ב־2003. כפי שאפשר לראות בתרשים 1.31, העלייה בשיעור העובדים חלקית שלא מרצון מקבילה לעלייה בשיעור האבטלה במשק.

תרשים 1.31: שיעור העובדים חלקית שלא מרצון בכוח העבודה ושיעור האבטלה



בדיקה נוספת מלמדת שקיים מתאם חיובי גבוה של 85% בין שיעור האבטלה לשיעור העובדים חלקית שלא מרצון בכוח העבודה, אחוזים. דיאגרמה פיזור בעבור השנים 1979-2003, בתוספת קו מגמה ליניארי, מאששים את קיומו של קשר הדוק בין שיעור האבטלה לבין עבודה חלקית שלא מרצון.

דיאגרמה 1.1



סיכום

המסקנה המרכזית של החלק הראשון, שהוא בעיקרו חלק תיאורי, מצביעה בבירור על עלייה משמעותית בשיעור האבטלה במשק הישראלי מאז שנות השבעים. עליית שיעור האבטלה היתה כללית ומשותפת לכל קבוצות האוכלוסייה בשוק העבודה בחלוקה לפי מגדר, רמת השכלה, גיל, לאום או אזור גיאוגרפי. יתר על כן, התייחסות לגורמים שאינם נחשבים חלק מהאבטלה הרשמית - תופעת המתאשימים ותופעת העובדים חלקית שלא מרצון - מלמדת שההערכה הרשמית של שיעור האבטלה במשק לוקה בחסר ואינה משקפת נכונה את מצב שוק העבודה.

חלק ב: התגברות האבטלה במדינות ה-OECD בעשורים האחרונים והסברים לה

לפני משבר הנפט העולמי הראשון ב-1973, שיעור האבטלה הממוצע בקרב מדינות הקהילה האירופית (ה-EC) עמד על פחות מ-3% מכוח העבודה, אולם מאז עלה בצורה חסרת תקדים והגיע לשיא של 11% ב-1985. עד סוף שנות השמונים ירד שיעור האבטלה לרמה של מעט מעל 8%, אולם בתחילת שנות התשעים הוא חזר לעלות, וב-1994 שוב יותר מעשירית מכוח העבודה של הקהילה האירופית היו מחוסרי עבודה. בארצות הברית במהלך רוב שנות השבעים היתה רמת האבטלה כמעט כפולה מזו של מדינות הקהילה האירופית. ב-1978 היא השתוותה לה ובמחצית הראשונה של שנות השמונים החלה לרדת והתפתחה במקביל לזו של מדינות הקהילה האירופית, אמנם ברמה נמוכה בהרבה. שאר מדינות ה-OECD (אוסטריה, שווייץ, מדינות סקנדינביה ויפן), שאינן חברות בקהילה האירופית, הצליחו לשמור על שיעורי אבטלה נמוכים (בסביבות 2%-3%) עד תחילת שנות התשעים. לפי הנתונים שהציג כ' בין (Bean 1994, 575, לוח 2), שיעור האבטלה הגבוה במדינות הקהילה האירופית נבע בעיקר מירידה בסיכוי למצוא תעסוקה ופחות מעלייה בסיכון לאבדה. בארצות הברית, לעומת זאת, זרמי האנשים הנעים בין מצבי אבטלה ותעסוקה נותרו כמעט ללא שינוי, ועליית שיעור האבטלה שיקפה בעיקר תחלופת עובדים גבוהה. במדינות אירופה שאינן חברות בקהילה וכן ביפן עלו הסיכויים להיכנס למעגל האבטלה ובד בבד ירדו הסיכויים לצאת ממנו, אולם השינויים היו מתונים. בעקבות זאת בשנים 1979-1988 חלקם של המובטלים שלא עבדו במשך יותר משנה כמעט הכפיל את עצמו במדינות הקהילה האירופית (מ-29.3% ל-54.8%), לעומת ארצות הברית ומדינות סקנדינביה שבהן חלקם של המובטלים נותר ברמה של אחוזים בודדים במשך תקופה ארוכה. במילים אחרות, ברוב מדינות אירופה הפכה האבטלה למבנית.

ברוב מדינות ה-OECD היתה רמת האבטלה גבוהה במשך יותר משלושה עשורים ולא חזרה לרמה הנמוכה של שנות השישים, למרות התאוששות ניכרת בשנות התשעים. ירידה בשיעור האבטלה אפיינה בעיקר את המחצית השנייה של העשור, את שנות הצמיחה; לאחר מכן עלתה האבטלה שוב בחלק מהמדינות, ואילו באחרות נמשכה מגמת הירידה. לקראת תחילת המאה ה-21 הצליחו חלק מהמדינות לחזור לשיעור אבטלה נמוך יחסית. האבטלה המבנית באירלנד, בהולנד ובבריטניה הצטמצמה במחצית הראשונה של שנות התשעים והמשיכה לרדת גם במחצית השנייה. באוסטרליה, בקנדה, בדנמרק, בנירזילנד ובארצות הברית השתפר מצב שוק העבודה במחצית השנייה של שנות התשעים. כך גם בספרד, שבה ירד שיעור האבטלה מאז אמצע שנות התשעים מרמה קיצונית של יותר מ-20%, אולם נותר הגבוה ביותר מבין כל המדינות האירופיות וגבוה הרבה יותר מכפי שהיה בשנות השישים והשבעים. מדינות סקנדינביות שהצטיינו בשיעורי אבטלה נמוכים יחסית בשנות השבעים

9 הצמיחה הכלכלית נבעה ברובה מציפיות לעליית הפריזון ולרווחים עתידיים בענפים המתפתחים של "הכלכלה החדשה". ההשקעות הוזרמו לחברות בתחומים של טלקומוניקציה, ייצור ציוד, הספקת תשתיות ושירותי אינטרנט. העלייה בעושר הפיננסי גרמה להשפעה חוזרת על שוק המוצרים, שהתבטאה בהמרצת בנייה למגורים ובהשקעה בנכסים בני קיימא. שגשוג ההשקעה, שנבע מציפיות ורודות לגבי העתיד, גרם ליצירת תעסוקה ולעלייה בשכר הריאלי (Fitoussi et al. 2000).

ובמרבית שנות השמונים חוו עלייה ניכרת באבטלה בתחילת שנות התשעים. לקראת סוף העשור החלה מגמת התאוששות ומאז ירד שיעור האבטלה בנורבגיה ובשבדיה. שאר מדינות ה־OECD לא הצליחו להשיג שיפור משמעותי. שלושה משקים קונטיננטליים גדולים, צרפת, איטליה וגרמניה, נקלעו לרמת אבטלה גבוהה ומתמידה.

התבונה המקרו־כלכלית יכולה להציע שני הסברים כלליים לעלייה חדה וממושכת בשיעור האבטלה: זעזוע בביקוש לעבודה, שבעקבותיו עולה שיעור האבטלה מעל רמה של שיווי משקל, ו/או עלייה בשיעור האבטלה הטבעי עקב שינויים בצד של היצע העבודה. כיוון ששיעורי האבטלה עלו עלייה חדה כמעט בכל מדינות ה־OECD בין אמצע שנות השבעים לאמצע שנות השמונים, ניסו רוב החוקרים למצוא הסבר בזעזועים המשותפים לכל המדינות החברות באיחוד. את הזעזועים שנמנו נחלק לשלוש קבוצות: זעזועים אקסוגניים בביקוש לעבודה; מדיניות מוניטרית ופיסקלית; ומערכת ביטוח האבטלה והמבנה המוסדי של שוק העבודה.¹⁰

1. זעזועים אקסוגניים בביקוש לעבודה

עליית מחירי האנרגיה

רוב הכלכלנים מסכימים על כך שהעליות החדות במחירי הנפט הגולמי בשנים 1973 ו־1979, שזעזעו את הכלכלה העולמית, תרמו לעליית שיעור האבטלה ברוב מדינות ה־OECD. כפי שהדגישו מ' ברונו וג' זקס (Bruno and Sachs 1985), העלייה במחירי הנפט גרמה לאובדן תוצר במדינות רבות. א' אוסוולד (Oswald 1997) מדגיש כי הירידה בשיעור האבטלה באמצע שנות השמונים התרחשה על רקע ירידות במחירי הנפט העולמיים. המיתון בארצות הברית ובבריטניה בסוף קיץ 1990 החל לאחר פרוץ מלחמת המפרץ, שגרמה לעלייה מחודשת במחירי הנפט. ובכלל, כמעט כל שפל כלכלי בארצות הברית לאחר מלחמת העולם השנייה התרחש סמוך לעליית מחירי האנרגיה. אוסוולד מתאר בצורה פשוטה את מנגנון השפעת השינויים במחירי הנפט העולמי על ביצועי שוק העבודה: עליית מחירי האנרגיה גורמת לפגיעה ברווחי היצרנים והם מבקשים לאזן אותה על ידי הורדת שכר, אולם בשל קשיחות השכר הנומינלי כלפי מטה ה"תיקון" נעשה על ידי פיטורין ועליית שיעור האבטלה. עם זאת, עליית מחירי האנרגיה לבדה אינה יכולה להסביר את קפיצת המדרגה בשיעורי האבטלה, שכן גם לאחר ירידה ארוכת טווח במחירי הנפט שיעורי האבטלה לא חזרו לרמתם מלפני הזעזוע. בסקירה מקיפה של האבטלה במדינות ה־OECD, י' אלמרסקוב (Elmerskov 1993) הצביע על אי־סטציונריות בסדרות עיתיות של שיעורי האבטלה ברוב המדינות, דבר העשוי להסביר מדוע זעזוע מקרו־כלכלי חד־פעמי יכול להותיר את עקבותיו למשך שנים רבות ומדוע שיעור האבטלה אינו נוטה לחזור לרמה שקדמה לזעזוע.¹¹ מחקרים נוספים אישרו את תופעת התמדת האבטלה ברוב מדינות

10 במושג "מוסדות" נכללים מאפייני מערכת הביטחון הסוציאלי ומערכת קביעת השכר, חוקי הבטחת תעסוקה (employment protection laws) ומגבלות על ניידות העבודה (מקצועית או מרחבית).

11 בעבודתו של אלמרסקוב (Elmerskov 1993) מבחן שורש היחידה הפשוט לא הצליח לדחות את ההשערה בדבר אי־סטציונריות באף לא אחת מהמדינות. לאחר הוספת הקבוע והמגמה, השערת שורש היחידה נדחתה ברמות מובהקות מקובלות בארצות הברית, בבריטניה, בקנדה, באוסטרליה, בפינלנד, באיסלנד, בספרד, בשבדיה ובשווייץ.

אירופה בהשוואה לארצות הברית, אולם דחו את הנחת ה־hysteresis (במובן הטכני, הם דחו אי־סטציונריות בסדרות שיעורי האבטלה) על סמך מבחני סטציונריות מתקדמים יותר.¹² בישראל, בהתבסס על נתוני שיעורי האבטלה בשנים 1970–2003 ובתוספת מרכיבים דטרמיניסטיים (חותך ומגמה ליניארית), השערת אי־סטציונריות נדחת במבחן הפשוט אך ורק ברמת המובהקות של 10%. ברם, באופן מפתיע ובשונה ממשקים אחרים, נמצא מתאם שלילי חלש בין מחיר הנפט העולמי לבין שיעור האבטלה.

התפתחות המסחר הבינלאומי ותחרות בשוקי המוצרים

האם יבוא מתחרה ממדינות העולם השלישי הוא שגרם לעלייה באבטלה במדינות ה־OECD? מאז שנות השישים גדל היקף הייצור המכוון ליצוא ברוב מדינות ה־OECD, בשעה שחלק מהייצור המקומי הוחלף במוצרי יבוא ממדינות עתירות עבודה זולה. מנתוני ה־OECD (Elmerskov 1993: 53), לוח 11) עולה כי ברמה המצרפית אובדן תעסוקה עקב חדירת יבוא מתחרה התאזן בתוספת תעסוקה בענפים מייצאים. לטענת א' פרייט וג' וולברוק (Verreydt and Waelbroeck 1982), שינויים בתעסוקה שנבעו ממסחר היו זעומים ביחס לאלה שנבעו מהתקדמות טכנולוגית, מצבירת הון ומשינויים בביקוש המצרפי. אולם כפי שהתיאוריה הקלאסית מלמדת, המסחר הבינלאומי מסיט את הייצור לענפים שבהם למשק יש יתרון יחסי. בעקבות זאת משתנים הרכב הייצור והביקוש היחסי לעובדים בעלי רמות שונות של הון אנושי. ג' בורחס ועמיתיו (Borjas et al. 1991) מצאו כי לאחר העלייה בגירעון המסחרי בארצות הברית באמצע שנות השמונים הורגשה השפעת המסחר על הביקוש היחסי לעובדים בעלי רמות השכלה שונות. במסחר בין מדינות מפותחות למדינות העולם השלישי ("צפון"–"דרום") עיקר ההשפעה מורגשת על התעסוקה בתעשייה המסורתית. הנתונים שהציג אלמסקוב (Elmerskov 1993) מלמדים שבניגוד לסך התעסוקה במשק, התעסוקה בתעשייה נפגעה בחמש מתוך שבע מדינות והתעסוקה בתעשייה המסורתית נפגעה בכולן.

עם הזמן, חלק מהמדינות המתפתחות הפכו לשחקניות חזקות ומשמעותיות יותר במסחר העולמי. הנתונים מלמדים שבשנים 1985–1995 פלחה של קבוצת מדינות אסיאתיות¹³ במסחר העולמי הכפיל את עצמו מ־12% ל־23% (OECD 1998a, no. 63, ch. 8). כמו כן, יבוא מקסיקני הפך למתחרה משמעותי בשוקי ארצות הברית. המצב החרף עוד יותר מאז המשברים הפיננסיים שפקדו את מדינות דרום מזרח אסיה ב־1997. בשל פיחותים חזקים של המטבעות המקומיים עלתה באופן חד מידת התחרותיות של מדינות אלה בהשוואה למדינות ה־OECD, נוסף על כך שרמת השכר של המועסקים במדינות העולם השלישי נמוכה בהרבה מזו שבמדינות המפותחות.

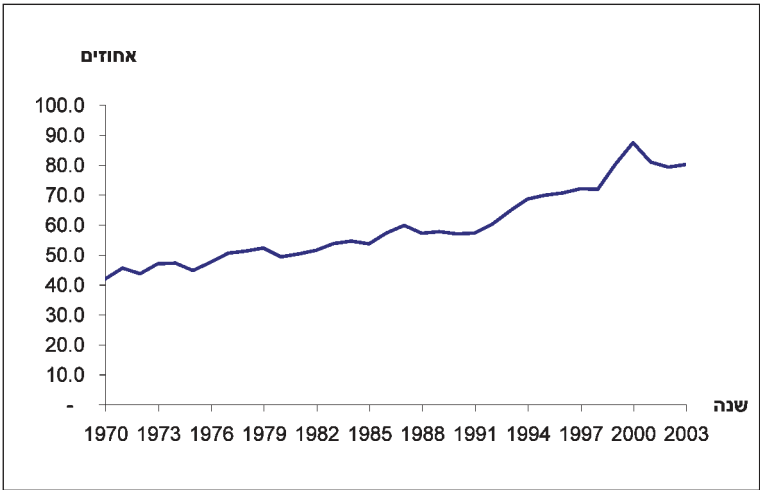
המשק הישראלי הוא משק קטן ופתוח, שפתיחותו למסחר גדלה משמעותית עם השנים. כפי שאפשר להיווכח מתרשים 2.1, מדד הפתיחות למסחר הבינלאומי, המחושב כיבוא בתוספת יצוא חלקי פעמיים תמ"ג, הוכפל מאז 1970. מאז קום המדינה ועד 1960 הוטלו מכסים גבוהים על כל מוצרי היבוא במטרה לחסוך מטבע חוץ ולהגן על הייצור המקומי. אולם מאז שנות השישים החל המשק להיפתח

12 מדובר במבחני סטציונריות לפנלים של סדרות, המאפשרים נוסף על כך הגדרת שברים מבניים (structural breaks). ראו לדוגמה Strazicich et al. 2001; Dreger and Reimers 2006.

13 מדובר במדינות סין, הונג קונג, אינדונזיה, קוריאה, מלזיה, פיליפינים, סינגפור ותאילנד.

ליבוא בתמורה לפתיחת שוקי חו"ל ליצוא ישראלי, והמגבלות על יבוא מארצות הברית וממדינות אירופה הוסרו בהדרגה וכמוהן גם שיעורי המכס. בשנות התשעים הוסרו המגבלות על המסחר עם מדינות העולם השלישי, כולל אלה שלא נחתמו עמן הסכמי סחר, בעיקר מדינות מזרח אסיה. תחילה הוחלפו מגבלות מנהליות במכסים בשיעור גבוה ואלה ירדו בהדרגה, דבר שאִפשר להוֹזיל את מוצרי היבוא.

תרשים 2.1: מדד פתיחות המשק הישראלי למסחר, 1970–2003



לוח 2.1 מציג שינויים בחלקה של כל יבשת ביבוא הישראלי במהלך השנים 1950–2003.

לוח 2.1: התפלגות היבוא הישראלי לפי יבשת קנייה, אחוז מסך הכול

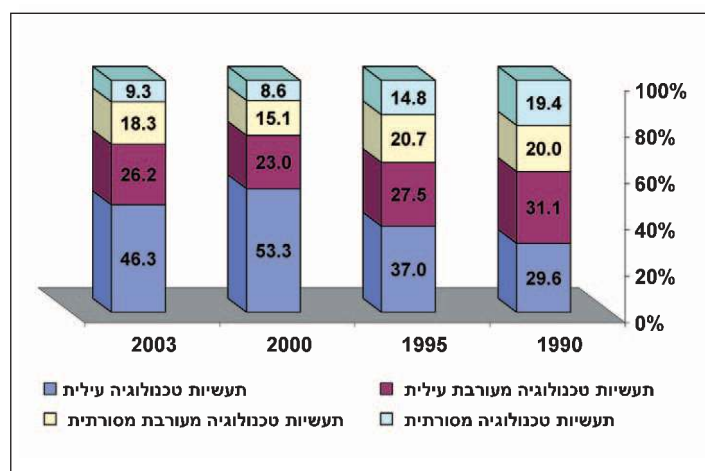
2003	2000	1990	1980	1970	1960	1950	יבשת קנייה
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכול
53.8	53.0	62.0	46.0	59.8	54.9	36.7	אירופה
17.5	20.5	19.8	22.0	25.5	31.1	46.1	אמריקה
15.9	14.6	6.8	2.5	4.9	2.1	2.9	אסיה
1.1	1.0	1.8	1.7	2.1	3.5	6.3	אפריקה
0.4	0.4	0.2	0.5	0.3	0.1	0.9	אוקיאניה
11.3	10.5	9.3	27.3	7.5	8.2	7.2	ארצות לא
מסווגות							

מקור: עיבוד נתוני שנתונים סטטיסטיים לישראל, הלמ"ס

בין המגמות הכלליות אפשר לציין עלייה משמעותית בחלקן של מדינות אירופה ביבוא הישראלי, בין היתר עקב פתיחת המסחר עם מדינות הגוש הסובייטי לשעבר, צמצום הדרגתי ומתמיד בפלח של מדינות אמריקה והתרחבות ניכרת של המסחר עם מדינות אסיה, שגדל פי 5.5 מאז שנות החמישים.

חלקה של סין בלבד ביבוא הישראלי הגיע לכ־3% ב־2003. חשיפת המשק הישראלי ליבוא ממדינות העולם השלישי הביאה להורדת מחירי המוצרים וגם לשינוי בהקצאת המקורות, במטרה לנצל את היתרון היחסי בענפים המתקדמים הדורשים רמה גבוהה של הון אנושי. בעקבות זאת השתנה הרכב הייצור והיצוא התעשייתי והצטמצמו ענפים עתירי עבודה לא מיומנת כגון טקסטיל, מתכות ומוצרי מזון. כפי שאפשר ללמוד מתרשים 2.2, חלקן של תעשיות טכנולוגיות העילית ביצוא (ללא יהלומים) התרחב מכ־30% למחצית במהלך העשור. לעומת זאת, חלקם של מוצרי תעשיות טכנולוגיה מסורתיות ביצוא הצטמצם פי שניים, מכ־20% ב־1990 לפחות מ־10% ב־2003.

תרשים 2.2: התפלגות היצוא הישראלי (ללא יהלומים) לפי עוצמה טכנולוגית, שנים נבחרות



התקדמות טכנולוגית

השיפורים הטכנולוגיים המאצים את המעבר לתהליכי ייצור עתירי הון פיזי ואנושי, החוסכים עבודה פשוטה, גורמים לירידה בביקוש היחסי לעובדים לא משכילים ולעליית שיעור האבטלה בקרבם,¹⁴ אף שחלק מהחוקרים סבורים כי זו תופעה חולפת שאפיינה בעיקר את שנות השמונים. כאשר השיפורים הטכנולוגיים משותפים לכל המדינות והשכר קשיח כלפי מטה, ייתכן שהתעסוקה בקרב בעלי השכלה נמוכה תיפגע משמעותית ותגרום לשיעור האבטלה הכללי במשק לעלות. הנתונים המוצגים בלוח 2.2 מלמדים על צמצום משמעותי של התעסוקה בתעשייה הישראלית מאז אמצע שנות התשעים, הנובע הן מהתקדמות טכנולוגית והן משינויים בהרכב היצוא. בשנים 1995–2003 ירד מספר השכירים בתעשייה ב־9.5%. פילוח השינויים על פי עוצמה טכנולוגית מלמד על הסטת הייצור והתעסוקה לכיוון תעשיות של טכנולוגיה עילית על חשבון שאר ענפי התעשייה. הפגיעה העיקרית נרשמה בתעסוקה בענפי התעשייה המסורתית.

14 ראו לדוגמה Juhn et al. 1991; Groshen and Drozdovski 1992; Murphy and Welch 1992.

לוח 2.2: מספר השכירים בתעשייה לפי עוצמה טכנולוגית, שינוי לעומת השנה הקודמת, באחוזים

שנה	סך כל התעשייה	טכנולוגיה עילית	טכנולוגיה מעורבת עילית	טכנולוגיה מעורבת מפורתית	טכנולוגיה מפורתית
1996	1.5	3.4	1.0	4.9	-1.2
1997	-1.0	4.6	-2.2	-0.3	-3.5
1998	-1.0	4.4	-1.1	-2.2	-2.7
1999	-1.4	2.3	-1.6	-3.8	-1.7
2000	1.3	7.4	0.8	-0.1	-0.9
2001	-2.8	0.2	-2.8	-2.7	-4.9
2002	-4.0	-5.7	-3.4	-2.3	-4.4
2003	-2.5	-1.8	-4.2	-1.1	-3.3
2003 לעומת 1995	-9.5	15.1	-12.8	-7.6	-20.5

מקור: שנתונים סטטיסטיים לישראל, הלמ"ס

2. מדיניות מוניטרית ופיסקלית

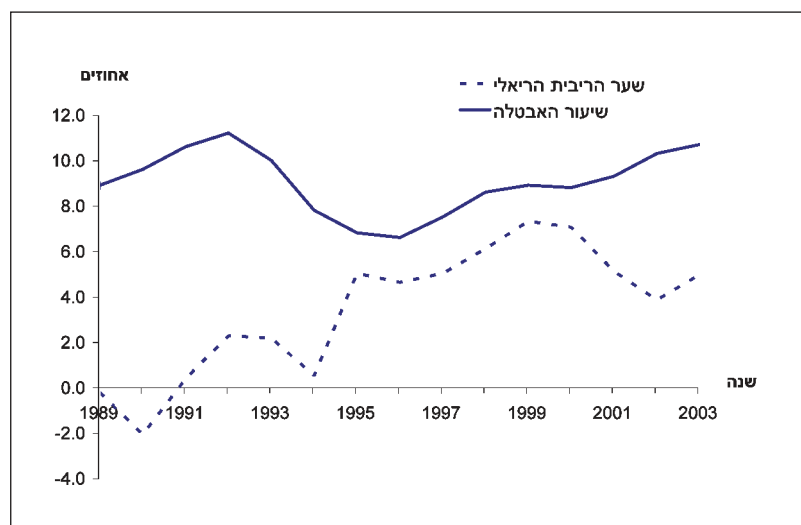
מדיניות מוניטרית מצמצמת ושער ריבית ריאלי גבוה

בתגובה לגירעונות בתקציבי הממשלות נקטו מדינות ה־OECD מדיניות מוניטרית מרסנת, שבעקבותיה עלו שערי הריבית הריאליים בשנות השמונים בהשוואה לעשורים הקודמים (Tease et al. 1991). העלייה בשער הריבית הריאלי מייקרת את מחיר ההון, ובתנאים של קשיחות השכר הריאלי כלפי מטה היא גורמת לעלייה בשיעור האבטלה. בהתבסס על נתוני 19 ממדינות ה־OECD, א' מנינג (Manning 1992) מצא כי עליית שער הריבית הריאלי בנקודת אחוז אחת יכולה להסביר את עליית שיעור האבטלה בהיקף של 0.05 נקודות האחוז ביפן ועד 1.2 נקודות האחוז בהולנד. להערכתו של א' פלפס (Phelps 1992), עלייה של נקודת אחוז אחת בשער הריבית הריאלי מעלה את שיעור האבטלה של שיווי המשקל־בטווח של 0.1-0.4 נקודות האחוז במדינות שונות. בהתחשב בקשר שבין היקף הגירעון הציבורי לבין קביעת שערי הריבית במשק, הוא הגיע למסקנה שאת רוב העלייה בשיעור האבטלה מאז משבר הנפט הראשון ב־1973 ועד סוף שנות השמונים אפשר לייחס לעלייה בחוב הפנימי ולצעדי מדיניות מוניטרית מרסנת שנתבקשו הממשלות לנקוט. ג' דרבי ועמיתיו (Darby et al. 1992) העריכו כי ייתכן שהעלייה בשער הריבית הריאלי בבריטניה בין שנות השבעים לשנות השמונים הכפילה את שיעור האבטלה (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment). ג"פ פיטוסי ועמיתיו (Fitoussi et al. 2000) מצאו כי הצמצום המוניטרי שנקטו מדינות אירופה הקונטיננטלית בהתאם לדרישות אמנת מסטריכט גרם לסטיית שיעורי האבטלה ממגמתם הטבעית במהלך שנות התשעים. למסקנה דומה הגיע ל' בול (Ball 1999). לקראת סוף

15 הכוונה היא לשיעור האבטלה של steady state.

העשור הורידו גרמניה, בלגיה, צרפת, איטליה וספרד את שערי הריבית של הטווח הקצר ושיעורי האבטלה בהן נסוגו לרמות של תחילת שנות התשעים. בישראל, המתאם בין שיעור האבטלה לבין שער הריבית הריאלי¹⁶ או שער הריבית הריאלי בפיגור של שנה אחת אינו מובהק סטטיסטית.¹⁷ בהתבוננות פרטנית יותר (תרשים 2.3) אפשר לזהות כי בשנות התשעים שער הריבית ושיעור האבטלה התקדמו בכיוון זהה: עלייה בשער הריבית גררה עלייה בשיעור האבטלה במשך וירידתו השתלבה עם ירידה באבטלה. אולם בראשית המאה ה־21 ירידת שער הריבית הריאלי לוותה דווקא בעליית שיעור האבטלה.

תרשים 2.3: שער הריבית הריאלי לעומת שיעור האבטלה במשך הישראלי, 1989–2003

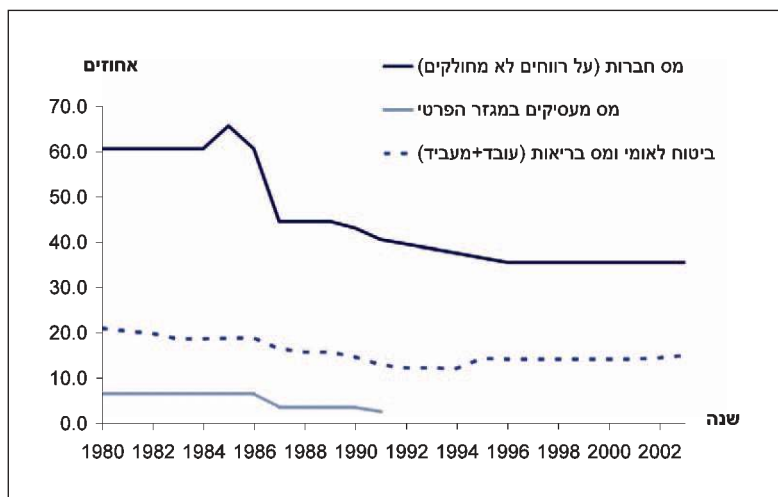


מסים

המסים החשובים לניתוח האבטלה הם אלה שיוצרים הפרש בין השכר שמשלם המעסיק (עלות העבודה) לבין השכר למועסק (שכר נטו לאחר מס). ברוב המדינות עלה גובה המס משנות השישים עד שנות התשעים. מדינות אחדות, לדוגמה הולנד ובריטניה, הורידו את שיעורי המס על עבודה בשנים האחרונות. גם בישראל נעשו מאמצים להורדת עלות העבודה ולתמרוץ היזמות, כולל ירידה משמעותית של מס החברות, צמצום מס המעסיקים וביטולו הסופי ב־1991. התפתחות שיעורי המס השונים החל מ־1980 מוצגת בתרשים 2.4.

16 נתונים עקביים של שערי הריבית של בנק ישראל קיימים רק מאמצע 1988.
17 למעשה התקבל מקדם קורלציה שלילי, שפירושו שיעור אבטלה גבוה בתקופות שבהן שער הריבית הריאלי נמוך.

תרשים 2.4: שיעורי המס השונים, ישראל, 1980-2002



כלכלנים כמו פלפס (Phelps 1994) טוענים שרמת האבטלה הגבוהה באירופה נובעת מרמת המיסוי הגבוהה המוטלת על המעסיקים (payroll taxes). בניגוד להם א' אוסוולד (Oswald 1997) לא מצא מתאם בין שיעור המס המוטל על המעסיקים לבין שיעור האבטלה. ס' ניקל (Nickell 1998) תיעד את קיומו של קשר בין המס הכולל (סכום המס על המעסיקים, המס על המועסקים ומסי הצריכה) לבין שיעור האבטלה במדינות שונות. מתוצאות המחקר שנערך מטעם ה-OECD (2005) עולה כי הורדת המס השולי האפקטיבי על הכנסות המועסקים ב-20% יכולה לגרום לעלייה של 10% בהסתברות המעבר מאבטלה לתעסוקה. נוסף על כך נמצא שהורדת שיעור המס השולי מעודדת מעבר מתעסוקה במשרה חלקית לתעסוקה במשרה מלאה.

3. מערכת ביטוח אבטלה ומוסדות

קשיחות שוק העבודה נובעת מקיומה של מערכת מוסדות (כגון חוקי שכר מינימום, איגודים מקצועיים וחוקי הבטחת תעסוקה), שמעלה את שיעור האבטלה הטבעי על ידי חיזוק כוח המיקוח של המועסקים הוותיקים (ה-insiders) בתהליך קביעת השכר, או על ידי שיפור "תנאי הנסיגה" (דוגמת רמת דמי האבטלה ומשך קבלתם). ביטוח האבטלה מחזק את עמדת העובדים בתהליך המיקוח על השכר ולפיכך עולה הטענה כי קיומה של מערכת ביטוח אבטלה מעלה את שיעור האבטלה הטבעי.

מערכת ביטוח אבטלה

במודלים רבים נחשב ביטוח האבטלה לגורם הפוגע ברצון לעבוד. מודל של היצע עבודה (לדוגמה Moffitt and Nicholson 1982) מתאר את בחירתו של הפרט בין עבודה לפנאי ומייחס לאבטלה ערך בפונקציית התועלת, הנובע ממרכיב הפנאי שבה. הפרט ממקסם את התועלת בגבולות התקציב, התלוי בגובה קצבת דמי האבטלה. סיוע כספי במשך תקופת האבטלה, בדומה לכל הכנסה אחרת שלא מעבודה, צפוי להחליש את מאמצי החיפוש ואת הנכונות לקבל הצעות עבודה. המודל הבסיסי המתאר את השפעת ביטוח האבטלה על תהליך חיפוש העבודה הוצג לראשונה על ידי ד' מורטנסן

(Mortensen 1977). על פי מודל זה, מובטל ייענה להצעת עבודה אם השכר המוצע לו גבוה משכר הסף שלו. גובה דמי האבטלה ומשך קבלתם מעלים את שכר הסף, מחלישים את מאמצי חיפוש העבודה, הופכים את המובטל לבררן יותר בבחינת הצעות העבודה ומאריכים את משך האבטלה. גובה שכר הסף של הפרט יורד כאשר מתקרבת לקצה תקופת הזכאות לדמי האבטלה, ובעקבות זאת עולה שיעור המעבר מאבטלה לתעסוקה. ל' כץ וב' מאייר (Meyer 1990; Katz and Meyer 1990) תיעדו בארצות הברית עלייה של 300%-400% במציאת תעסוקה לקראת תום תקופת הזכאות לדמי אבטלה. ק' קרלינג ועמיתיו (Carling et al. 1996) מצאו בשבדיה תוצאה דומה, אם כי נמוכה יותר. נדיבותן של מערכות ביטוח האבטלה במדינות ה-OECD עלתה בשנות השישים ובתחילת שנות השבעים, כשיפור המערכת היה זול יחסית בשל ממדי האבטלה הנמוכים. מאוחר יותר, לנוכח החרפת בעיית האבטלה, הביאו לחצים פוליטיים לשיפורים נוספים, כולל הארכת תקופת הזכאות. בשנות השמונים הפכו מערכות ביטוח האבטלה בפינלנד, בפורטוגל ובשווייץ לנדיבות יותר בעוד בלגיה, אירלנד ובריטניה צמצמו בהדרגה את מידת הנדיבות (Nickell et al. 2005). במערב גרמניה ירדה רמת דמי אבטלה למובטלים ללא ילדים, ואילו משך הזכאות למובטלים מבוגרים הוארך (Hunt 1995). בקנדה כבר בסוף שנות השבעים ננקטו צעדים שכללו צמצום של רמת דמי האבטלה ומשך הזכאות (Ham and Rea 1987). מבחינה תיאורטית ואמפירית, שלושה היבטים של מערכת דמי האבטלה אמורים להשפיע על שיעור האבטלה הטבעי: (1) גובה דמי האבטלה ביחס לשכר העבודה הקודם (יחס תחלופה, replacement ratio); (2) משך הזכאות; (3) מידת החומרה שבה פועלת המערכת.

יחס תחלופה

יחס התחלופה הממוצע במדינות ה-OECD עלה מ-16% ב-1961 ל-31% ב-1997, כאשר יחס התחלופה נטו (לאחר שמובאים בחשבון מסים על הכנסה, סיוע סוציאלי אחר וקצבאות דיור) יכול לעלות על 80% (Martin 2000). במדינות סקנדינביה, ברוב מדינות הקהילה האירופית ובקנדה יחס התחלופה גבוה¹⁸ בהשוואה לארצות הברית, לאוסטרליה, לאיטליה ולבריטניה. בישראל יחס התחלופה ברוטו פוחת ככל שהשכר ערב האבטלה היה גבוה יותר, ונע בין 45.9% ל-80%.

על ידי סימולציות במודל מתמטי, ג' בון וג' ון-אוורס (Boone and Van Ours 2000) מצאו כי רמת התועלת הפרטית שמפיק אדם מהיותו מובטל היא מרבית ביחס תחלופה של 70%, בעוד סך הרווחה החברתית מגיע לשיא ביחס תחלופה של 63%. מרבית המחקרים האמפיריים מלמדים שיחס תחלופה גבוה גורם לאבטלה גבוהה וממושכת. במדינות שבהן יחס התחלופה אינו יורד במשך תקופת האבטלה, עומק האבטלה גדול יותר (OECD 1991). התוצאות שהוצגו בעבודתו של ניקל (Nickell 1998), המבוססות על נתוני 20 ממדינות ה-OECD, מראות כי עלייה של 10 נקודות האחוז ביחס התחלופה אמורה לגרום לעליית שיעור האבטלה ב-13%, ובממוצע אפשר לייחס לעליית יחס התחלופה גידול של נקודת אחוז אחת בשיעור האבטלה במחצית השנייה של שנות התשעים. לתוצאות דומות הגיעו ס' סקרפטטה (Scarpetta 1996), ס' ניקל ור' ליארד (Nickell and Layard 1997).

18 יחס תחלופה גבוה מתקיים כאשר גובה דמי האבטלה הוא אחוז גבוה יחסית משכר העבודה שקדם לתקופת האבטלה.

וכן אלמרסקוב ועמיתיו (Elmerskov et al. 1998). להערכתם של ו' נרנדרנתן ועמיתיו (Narendranathan et al. 1985), על סמך נתוני בריטניה, עלייה של 1% בגובה דמי האבטלה מעלה את משך תקופת האבטלה ב-0.3%. מחקרים רבים גילו באופן עקבי שלקיצוץ בדמי האבטלה יש השפעה מתמרצת. כפי שסיכמו ליארד ועמיתיו (Layard et al. 1991, 255), "התוצאה הבסיסית של גמישות משך האבטלה הצפוי ביחס לגובה דמי אבטלה נעה בדרך כלל בין 0.2 ל-0.9, בהתאם למצב הכללי של שוק העבודה והמדינה, אולם אפשר למצוא גמישויות נמוכות, בסביבות 0 (Atkinson et al. 1984), וגמישויות גבוהות, עד 3.3" (Ridder and Gorter 1986). מחקר שבדי מצא כי קיצוץ יחס התחלופה מ-90% ל-80% גרם לעלייה של 7% בשיעור המעבר לתעסוקה (Harkman 1997). מחקר שבדי אחר (Carling et al. 2001) הגיע למסקנה כי ירידה נוספת של יחס התחלופה מ-80% ל-75% הביאה לעלייה של 10% בשיעור המעבר מאבטלה לתעסוקה.

משך הזכאות

את הרעיון שהגבלת משך הזכאות יכולה לשמש גורם מתמרץ פיתח לראשונה ד' מורטנסן (Mortensen 1977) במסגרת מודל החיפוש. כאמור, אחת המסקנות העיקריות העולות מן המודל היא ששכר הסף של המובטל יורד ככל שמתקרב סופה של תקופת קבלת הקצבה, ובעקבות זאת עולה שיעור המעבר לתעסוקה. מחקרים אמפיריים מצביעים על קשר ישיר בין משך הזכאות לדמי אבטלה לבין משך האבטלה, הן ברמת הפרט והן ברמת המשק כולו.¹⁹ ברוב המדינות משך הזכאות לקבלת דמי אבטלה תלוי במשך תקופת העבודה ערב האבטלה. במדינות צפון אמריקה, בחלק ממדינות סקנדינביה וביפן תקופת הזכאות לדמי אבטלה קצרה יחסית. מובטל בארצות הברית זכאי לקבל קצבה במשך חצי שנה בלבד. לעומת זאת, ברוב מדינות הקהילה האירופית אפשר להאריך את משך הזכאות ליותר משנה. בחלק מהמדינות - פינלנד, גרמניה, הולנד ובריטניה - תקופת קבלת הקצבה אינה מוגדרת, ובבלגיה משך הזכאות אינו מוגבל. בישראל משך קבלת דמי האבטלה הוא מהקצרים בעולם והוא נע בין 50 ל-175 יום, בהתאם לגילו של המובטל, למצבו המשפחתי ולמספר הילדים התלויים בו.

חומרת תנאי הזכאות

תנאי הזכאות לדמי אבטלה אמורים להשפיע על התנהגות המובטל, על מאמציו בחיפוש תעסוקה ועל הרצון לקבל הצעות עבודה. כדי לשמור על זכאות לדמי אבטלה על המובטלים להיות זמינים לעבודה שיופנו אליה ולהציג הוכחות למאמציהם בחיפוש עבודה (למשל לדווח על פניות למעסיקים פוטנציאליים), ואינם רשאים לדחות הצעות עבודה מטעם שירות התעסוקה. נוסף על כך הם חייבים להשתתף בפגישות, בסדנאות ובקורסי הכשרה על פי דרישות שירות התעסוקה הציבורי. הקריטריונים לזכאות נאכפים באמצעות סנקציות המוטלות על אי-ציות לדרישות חיפוש העבודה, על מרמה, על אובדן עבודה ללא סיבה מוצדקת, על סירוב להשתתף בתוכניות הכשרה וכדומה. בישראל לדוגמה, סירוב לקבל הצעת עבודה מתאימה משירות התעסוקה הציבורי מוביל להשהיה של קבלת דמי האבטלה למשך 90 יום לאחר הסירוב ולקיצור משך קבלת הקצבה המרבי ב-30 יום בכל סירוב. ז'

19 Carling et al. 1996; Hunt 1995; Katz and Meyer 1990; Ham and Rea 1987.

אברנינג ועמיתיו (Abbring et al. 2005) תיעדו את הכפלת השיעור הממוצע של מציאת עבודה עקב הטלת הסנקציות בהולנד. במחקר דומה על מובטלים בעיר רוטרדם שבהולנד, ג' ון דן־ברג ועמיתיו (Van Den Berg et al. 2004) גילו כי הטלת סנקציות גרמה לעלייה ממוצעת של 140% בשיעור המעבר לתעסוקה ולהכפלת שיעור היציאה מאבטלה בקרב קבוצת מקבלי קצבאות סעד בעלי עמדה חלשה ביותר בשוק העבודה. במחקר שווייצרי, ר' לליווה ועמיתיו (Lalive et al. 2002) הסיקו כי הטלת סנקציות מצמצמת את משך האבטלה בשלושה שבועות בממוצע.

אולם מערכת העונשין משפיעה על ההתנהגות של מחפשי העבודה גם בטרם נוצר צורך בענישה (ex ante). כיוון שהעונש האפשרי פוגע בכוח המשיכה של האבטלה, מובטלים מחפשים עבודה באופן מאומץ יותר ובעקבות זאת שיעור מציאת התעסוקה עולה ומשך האבטלה מתקצר (Boone and Van Ours 2000). לדוגמה, בניסוי שנערך במדינת מרילנד שבארצות הברית נמצא כי הוזהרת המובטלים שכל הנתונים המדווחים יאומתו עם המעסיקים (בפועל נבדקו רק 10% מהדיווחים), ללא שינוי בשאר התנאים, קיצרה את משך האבטלה הממוצע ב־7.5% (Benus et al. 1997). גם בתוכנית "job seeker diary" שהונהגה באוסטרליה תועדו תוצאות דומות: החמרת דרישת הדיווח הביאה לצמצום משך האבטלה (Borland and Tseng 2004).

מערכת קביעת שכר

במרבית מדינות ה־OECD שכרם של רוב המועסקים נקבע בתהליך מיקוח שיתופי בין מעסיקים לאיגודי עובדים ברמת המפעל, החברה, הענף או המשק כולו. עובדה זו נובעת לא בהכרח משיעור גבוה של השתייכות לאיגודים, אלא מהרחבת ההסכמים הקיבוציים והחלתם גם על עובדים באותו ענף שאינם שייכים לאיגוד. בישראל עד שנות השמונים המוקדמות כ־85% מהשכירים היו מאוגדים, רובם היו חברים בהסתדרות הכללית, והיקף העובדים שההסכמים הקיבוציים חלו עליהם היה דומה. אולם מאז ירד אחוז השייכים לאיגודי העובדים ירידה חדה, במיוחד החל מ־1995, עם כניסתו לתוקף של חוק ביטוח הבריאות הממלכתי. בשנת 2000 45% מהשכירים הישראלים ציינו שהם חברים בהסתדרות או באיגודים מקצועיים ושכרם של 56% בלבד נקבע ישירות בהסכמים קיבוציים (כהן ועמיתיו 2001).

מחקרים שנערכו בארצות הברית מצאו כי צמיחת התעסוקה בענפים מאורגנים איטית מן הצמיחה בענפים לא מאורגנים. מחקר בריטי הסיק כי איגודים מעכבים את צמיחת התעסוקה בענף, כיוון שבבחירה בין טובת החברים הנוכחיים לבין החברים הפוטנציאליים בעתיד מעדיפים האיגודים את רווחת חבריהם כיום (Kuhn 1982). אולם לטענת אלמרסקוב ועמיתיו (Elmerskov et al. 1998), אחוז

20 ברוב מדינות אירופה הקונטיננטלית, כולל סקנדינביה ולמעט שווייץ, שיעור העובדים ששכרם נקבע בהסכמים קיבוציים גבוה ונשאר יציב לאורך זמן, למרות ירידה הדרגתית בשיעור השייכים לאיגודים. בצרפת לדוגמה רק 10% מהמועסקים שייכים לאיגודים, אולם קרוב ל־95% מהמועסקים נכללים בהסכמים קיבוציים. ברוב מדינות אירופה הקונטיננטלית ובאוסטרליה שיעור השייכים לאיגודים נמוך מ־50%, ואילו במדינות סקנדינביה צפיפות האיגודים עדיין גבוהה יחסית (בסביבות 80%).

21 לדוגמה, ב' הירש (Hirsch 2004) ניתח את ההשקעה בהון פיזי, במחקר ובפיתוח בארצות הברית והראה כי חברות וענפים שבהם פועלים איגודים מקצועיים משקיעים פחות בהשוואה לחברות ולענפים ללא איגודים, דבר המצביע על שיעורי צמיחה (וצמיחת תעסוקה) נמוכים יותר בחלקים המאורגנים של המשק.

העובדים המאורגנים כשלעצמו אינו תורם להסבר ההבדלים בשיעורי האבטלה המבנית בין מדינות, בהינתן כל התכונות של מערכת המיקוח השיתופי. ר' פרימן (Freeman 2005) מדגיש כי אין לקשור בין איכות הביצועים הכלכליים של המשק לבין גודל האיגודים וכוחם. כך לדוגמה, מדינות סקנדינביה ואוסטריה, שהצטיינו באיגודים חזקים, הציגו ביצועים כלכליים מעולים עד תחילת שנות התשעים. ארצות הברית, שאחוז העובדים המאוגדים בה נמוך, הציגה תוצאות כלכליות עליונות מאמצע שנות התשעים עד אמצע העשור הנוכחי. מדינות שבהן האיגודים חלשים יחסית, כמו אירלנד והולנד, הגיעו להישגים משמעותיים במחצית השנייה של שנות התשעים על ידי שימוש בהסכמים חברתיים שהקיפו את כל כוח העבודה.

תיאום בין מעסיקים למועסקים בתהליך המשא ומתן על השכר מספק מנגנון שבעזרתו תנאי שוק העבודה מופנמים בתהליך קביעת השכר, ובעקבות זאת עולה רגישות השכר הריאלי לזעזועים מקרו-כלכליים. רמת תיאום גבוהה בין שלושת הצדדים (מעסיקים, מועסקים וממשלה), כפי שנעשה בהסכמים שנחתמו באירלנד (national wage agreement) ובהולנד (wassenaar agreement), יכולה להביא להתמתנות השכר ולאפשר ירידה בשיעור האבטלה. לטענת א' בלנשר ות' פיליפון (Blanchard and Phillipon 2003), מידת האמון בין עבודה להון כפי שהיא נמדדת על ידי פעילות של שביתות יכולה להסביר סטטיסטית חלק מההבדלים בשיעורי האבטלה של מדינות שונות.

הקשר בין שכר לאבטלה הוא דו־צדדי. מודל סטנדרטי מניח כי אבטלה יוצרת לחץ לירידת השכר וזו האחרונה מעוררת ביקוש לעבודה, אולם מנגנון זה אפקטיבי כאשר אופי האבטלה הוא מחזורי ולא מבני. חשוב לציין שבעבור רמה נתונה של סך אבטלה, הלחץ להורדת השכר חלש יותר ככל שעולה אחוז המובטלים במשך תקופה ארוכה מבין כלל המובטלים, כיוון שלמובטלים אלה השפעה חלשה על תהליך קביעת השכר (Layard and Nickell 1986; OECD 1993).

חוקי הבטחת תעסוקה (employment protection laws)

בין הגורמים הקובעים את היקף האבטלה המבנית מיוחס תפקיד חשוב לקשיחות שוק העבודה, הנגרמת על ידי חוקי הבטחת תעסוקה המחזקים את כוחם של המועסקים הוותיקים - ה־"insiders". מדינות רבות באירופה נעזרות בחקיקה להגבלת מעסיקים בהחלטותיהם לפטר עובדים. חוקי הבטחת תעסוקה כוללים תקנות והסדרים שמטרתם להגן על זכויות התעסוקה של העובד מול המעביד.²² חומרת חוקי הבטחת התעסוקה משתנה ממדינה למדינה. באיטליה, בבלגיה ובצרפת מערכות הגנת התעסוקה הן מהמחמירות ביותר, בבריטניה ובדנמרק המערכות ליברליות ובארצות הברית המערכת למעשה כלל אינה קיימת. בשנות השישים הידקו רוב המדינות את החקיקה העוסקת בהבטחת תעסוקה, אולם בשנות השמונים חוקקו רובן שינויים מהותיים במטרה להקל על תהליך הפיטורין. השינויים התבטאו בהורדת גובה פיצויי הפיטורין ו/או בקיצור תקופת ההתראה (באוסטריה, בלוקסמבורג ובספרד), בעלייה בוותק המינימלי המזכה עובד בקבלת פיצויי פיטורין

22 החוקים המסדירים את תהליך הפיטורין כוללים בדרך כלל נוהלי תשלום פיצויי פיטורין ומשך תקופת התראה (מכתב פיטורין). אם המועסק סבור כי פיטוריו אינם הוגנים, זכותו לערר על החלטת המעסיק בבית משפט לענייני עבודה. במקרה של פיטורין קבוצתיים, בחלק מהמדינות נדרש המעסיק לאישור ממשרד העבודה או ממועצת העובדים.

(בבלגיה ובבריטניה), או בשינוי ההגדרה של "פיטורין לא הוגנים" (בפינלנד ובאיטליה). בצרפת ובפורטוגל בוטלה הדרישה לאישור הפיטורין על ידי בעלי הסמכויות. רפורמות המקלות על תהליך הפיטורין יושמו מאוחר יותר גם בגרמניה, בהולנד ובאוסטרליה (OECD 1993). השינויים העקיפים כללו הסדרי עבודה לא סטנדרטיים כגון עבודה במשרה חלקית, עבודה זמנית באמצעות חוזי עבודה לתקופה קצובה והעסקה דרך חברות פרטיות להשמת כוח אדם. תהליכים דומים התרחשו גם במשק הישראלי.

חוקי הבטחת התעסוקה גורמים ישירות לתוספת בעלויות העבודה. התוספת מאלצת את החברות לצמצם את הביקוש העתידי לכוח עבודה וגורמת להתארכות תקופת האבטלה ולהתמדתה (Bertola 1991; Heylen 1990) ולריכוז האבטלה בקבוצות של עובדים בעלי רמת השכלה נמוכה וחסרי הון אנושי ספציפי. רבים מאשימים את חוקי הבטחת התעסוקה בהקשחת שוק העבודה, אולם העדות האמפירית להשפעתם על רמת האבטלה אינה חדה.²³ דנמרק, אירלנד ובריטניה, מדינות שבהן חוקי הבטחת התעסוקה חלשים או מתונים, מצטיינות כיום בשיעורי אבטלה נמוכים, על אף שבשנות השמונים שררה בהן אבטלה גבוהה. מדינות סקנדינביה, לעומת זאת, שבהן חוקי הבטחת התעסוקה מחמירים, הצליחו לשמור על שיעורי אבטלה נמוכים בעזרת התערבות פעילה בשוק העבודה (OECD 2005). עבודותיהם של מ' בלוט וג' ון אורס (Belot and Van Ours 2001; 2004) ושל ניקל ועמיתיו (Nickell et al. 2005) מצאו עדות לכך שחוקי הבטחת התעסוקה ואפיוני המיקוח על השכר משפיעים על שיעור האבטלה בטווח הארוך, מאז שנות השישים. אלמרסקוב ועמיתיו (Elmerskov et al. 1998) הגיעו למסקנה שהשפעת חוקי הבטחת התעסוקה על רמת האבטלה חזקה יותר במדינות שבהן מידות הריכוזיות והתיאום בינוניות (לדוגמה, מיקוח ענפי עם תיאום מוגבל) במשא ומתן בין מעסיקים למועסקים (בלגיה, פינלנד, צרפת וספרד). לעומת זאת, במדינות שבהן מידות הריכוזיות והתיאום גבוהות, כגון אוסטריה וגרמניה, או במדינות בעלות מיקוח מבוזר, כגון קנדה ויפן, ההשפעה חלשה.

חוקי שכר מינימום

התיאוריה התחרותית הפשטנית של שוק העבודה מעלה את הטענה שחוקי שכר המינימום גורמים לאבטלה, כיוון שלחברות לא כדאי להעסיק עובדים שערך תפוקתם נמוך מרמת שכר המינימום. לפיכך, קביעת שכר מינימום או העלאתו אמורות לגרום לירידת התעסוקה בקרב עובדים לא משכילים, לא מנוסים ובעלי פריון נמוך. הרחבת המסחר עם מדינות העולם השלישי, העתירות בעבודה זולה, אמורה להוריד את שכרם של עובדים בעלי רמות השכלה ומיומנות נמוכות בתנאים של שוק עבודה תחרותי. כשחוק שכר המינימום משמש מגבלה אפקטיבית להורדת שכר, נוצרת אבטלה.

במדינות OECD רבות גובה שכר המינימום מעוגן בחקיקה, אולם בשנות השמונים ירד ברובן גובהו כאחוז מן השכר הממוצע במשק. רוב המחקרים בדקו את השפעתם של חוקי שכר המינימום על רמת התעסוקה של צעירים ועל ענפים המעסיקים בעיקר עובדים לא מיומנים. כפי שסיכם אלמרסקוב (Elmerskov 1993), רוב המחקרים תיעדו השפעה חלשה מאוד של חוקי שכר המינימום על שיעור האבטלה הכללי במשק. ד' קארד וא' קרוגר כתבו עבודות אמפיריות מקיפות בנושא. בספרם

23 Flanagan 1988; Bertola 1990; Lazear 1990.

מתחילת העשור, הם טענו כי ההשפעה השלילית של עליית שכר המינימום על רמת התעסוקה בארצות הברית היא מזערית, אם בכלל (Card and Krueger 1995). הספר הציג כמה חקרי אירוע שבחנו את השפעת עליית שכר המינימום בניו־ג'רסי ב־1992 ובקליפורניה ב־1988, ואת השפעת העליות בשכר המינימום הפדרלי בשנים 1990–1991. בכל המקרים נמצאה עדות אמפירית לכך שהעלאת שכר המינימום גרמה לעלייה בשכר המשולם לעובדים בפועל, ללא אובדן תעסוקה.²⁴

ניידות מרחבית

א' אוסוולד (Oswald 1997) טוען כי מגבלות על הניידות המרחבית, כפי שהן משתקפות בשיעור הבעלות על הדיור, ממלאות תפקיד מפתח בקביעת שיעור האבטלה. בעלות על דיור פוגעת בניידות המרחבית בגלל התייקרות המעבר. מחקרים רבים הראו כי גם שוכרי דיור במגזר הציבורי (דיור הממומן על ידי הממשלה) אינם נוטים לעבור בין האזורים במטרה לחפש עבודה.²⁵

במדגם של מדינות שונות באירופה בשנות התשעים, אוסוולד מצא שמקדם הקורלציה בין שיעור הבעלות על דיור לבין שיעור האבטלה היה הגבוה ביותר מבין כל המשתנים העשויים להשפיע על רמת האבטלה. יתר על כן, מדינות שבהן התרחשה עלייה מהירה בשיעור הבעלות על הדיור חוו עלייה מהירה בשיעור האבטלה. בבריטניה ייחס אוסוולד עלייה של 5 נקודות האחוז בשיעור האבטלה לעליית אחוז הבעלות על הדיור ב־30 נקודות האחוז.

בישראל שיעור הבעלות על הדיור נותר יציב מאז אמצע שנות השמונים (נתונים על בעלות לא דווחו קודם לכן). כ־70% מהאוכלוסייה התגוררו בדירות ובבתים בבעלותם וכ־25% נמנו עם שוכרי הדיור במגזר הפרטי. יציבות באחוז הבעלות בתקופה של עלייה מתמדת בשיעור האבטלה במשק אינה תומכת בסברה שמגבלות על הניידות המרחבית הן הסיבה לרמת האבטלה הגבוהה בישראל. עם זאת, חשובה גם הפריסה המרחבית של הבעלות על הדיור, כיוון ששיעורי האבטלה משתנים באופן מובהק בין אזורי המשק (לדוגמה, מרכז מול פריפריה).

סיכום

על אף שעליית שיעורי האבטלה במדינות ה־OECD מאז שנות השבעים היתה במרכז תשומת הלב של כלכלנים רבים, חילוקי הדעות על הסיבות לשינויים ברמת האבטלה טרם נפתרו. הוויכוח מתמקד בשתי תיאוריות חלופיות: האחת מדגישה את הועזועים המקרו־כלכליים והאחרת מדגישה את חשיבות המבנה המוסדי של שוק העבודה.

לטענת א' בלנשר וג' וולפרס (Blanchard and Wolfers 2000), ייתכן שההאטה בעליית פריון העבודה והעלייה בשער הריבית העולמי מילאו תפקיד מפתח בעליית האבטלה עד לשיא של שנות השמונים. בזמנים של האטה בקצב צמיחת הפריון - כאשר השכר עולה "מהר מדי" ביחס לפריון -

24 עם זאת, נמתחה ביקורת על האופן שבו בוצעו המחקרים מבחינה אמפירית. ראו למשל Neumark and Wascher 1995; 2000.

25 על הקשר בין שוקי העבודה לדיור, ראו Hughes and McCormick 1981; 1985; 1987; McCormick ו־Bover et al. 1989; 1983.

נדרשת תקופת הסתגלות למצב החדש, הן מצד המועסקים והן מצד החברות. הירידה בתעסוקה נגרמת הן ישירות והן בעקיפין, עקב ירידת הרווחים וירידה בצבירת ההון בשל עליית שער הריבית. תיאוריה זו יכולה להסביר את עליית שיעורי האבטלה בשנות השבעים והשמונים, אך לא את מה שהתרחש מאוחר יותר. כבר בתחילת שנות התשעים אמור היה השכר להתאים את עצמו להאטת קצב הגידול בפריז, ולאחר משבר המערכת המוניטרית האירופית שערי ריבית ריאליים ירדו בחזרה. בעקבות זאת שיעורי האבטלה אמורים היו לרדת. אולם בניגוד לארצות הברית, שיעורי האבטלה במדינות הקהילה האירופית לא חזרו לרמה הנמוכה גם לאחר ייצוב האינפלציה והורדתה, דבר שרומז על כך שרמת האבטלה של שיווי משקל השתנתה (Bean 1994). מודל של ליארד ועמיתיו (Layard et al. 1991) מצביע על כך שיצירת מוסדות שוק עבודה חדשים והרחבת הקיימים מילאו תפקיד מכריע בהעלאת רגישות האבטלה לזעזועים מקרו־כלכליים בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, במיוחד באירופה. לטענת מ' בורדה (Burda 1988), הבדלים בשיעורי האבטלה המבנית בין המדינות נובעים מהבדלים במערכת ביטוח האבטלה. פיטוסי ועמיתיו (Fitoussi et al. 2000) הגיעו למסקנה שכ-65% מההבדלים בשיעורי האבטלה בין מדינות ה-OECD מוסברים על ידי יחס תחלופה גבוה, משך ארוך של קבלת דמי אבטלה, אחוז גבוה של השתייכות לאיגודים, הרחבת הסכמי השכר, חוקי הבטחת תעסוקה, מידת תיאום נמוכה בין איגודים למעסיקים והוצאה נמוכה על התערבות ממשלתית בפעילות שוק העבודה. באופן דומה, ניקל ועמיתיו (Nickell et al. 2005) מצאו כי שינויים במבנה המוסדי של שוקי העבודה במדינות ה-OECD יכולים להסביר קרוב ל-55% מעליית שיעורי האבטלה בשנים 1960–1995. בסך השפעת השינויים של המבנה המוסדי תרומתה של מערכת ביטוח האבטלה היא 39%, חלקה של מערכת המיסוי הוא 26%, שינויים באחוז העובדים המאוגדים ובאחוז הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים מוסיפים 19% ותרומת השינויים בחוקי הבטחת התעסוקה היא 16%. עם זאת, הסברים המבוססים אך ורק על קיומם של המוסדות טומנים בחובם בעיה אמפירית, כיוון שרוב המוסדות האלה היו קיימים גם בתקופה שבה האבטלה היתה נמוכה. כפי שציין ג' ברטלס (Burtless 1987), עוד בשנות השישים היו מערכות ביטוח האבטלה נדיבות דיין ברוב מדינות אירופה. יתר על כן, שנות השמונים הצטיינו בנטייה להחמרת תנאי הזכאות לקצבה. מבחינה סטטיסטית, ברטלס וכן כץ ומאייר (Katz and Meyer 1990) מצאו כי הבדלים במידת הנדיבות של מערכות דמי האבטלה בארצות הברית ובמדינות אירופה יכולים להסביר פחות ממחצית מההפרש בשיעורי האבטלה בין המדינות ב־1973 ופחות משליש ב־1984. באשר לגובה קצבאות דמי האבטלה, אין קורלציה מובהקת בין שינוי ביחס התחלופה לבין שינוי בשיעורי האבטלה במדינות אירופה.²⁶ בלנשר וולפרס (Blanchard and Wolfers 2000) טוענים כי קשיחות שוק העבודה אינה יכולה להסביר מדוע האבטלה באירופה גבוהה בהרבה מן האבטלה בארצות הברית, כיוון שהמוסדות היוצרים את הקשיחות היו קיימים גם בשנות השישים, כאשר רמת האבטלה בארצות הברית היתה גבוהה הרבה יותר. לדבריהם, קשיחות שוק העבודה אינה יכולה להסביר מגמות כלליות בהתפתחות האבטלה על

26 ג' סנט־פול (Saint-Paul 2004) מצא מקדם מתאם חיובי (+0.37), כפי שצפוי, אולם לא מובהק סטטיסטית. הוא הדגיש שילובים שונים במדגם המדינות: שיעורי אבטלה וקצבת אבטלה גבוהים (ספרד), שיעור אבטלה גבוה וקצבת אבטלה נמוכה (איטליה), שיעור אבטלה נמוך וקצבת אבטלה גבוהה (שבדיה), או שיעורי אבטלה וקצבת אבטלה נמוכים (בריטניה).

פני זמן. עם זאת, ייתכן שקיום המוסדות מילא תפקיד בהעברת הזעזועים לשוק העבודה ולא ביצירתם. הם מצאו כי חלק מהמוסדות גרמו להתחזקות ולהתמשכות השפעת הזעזועים המקורי כלכליים על האבטלה, במיוחד התארכות משך קבלת דמי האבטלה, ביזור המיקוח על השכר וחוקי הבטחת התעסוקה. ניקל (Nickell 2003) מציג בעבודתו הערכה של התפתחות המבנה המוסדי של שוקי עבודה אירופיים ובוחר את השפעתו על שיעורי האבטלה. מדבריו עולים שלושה ממצאים עיקריים: (1) ברוב המדינות שוקי העבודה קשיחים כיום יותר משהיו בשנות השישים; (2) מדינות שהצליחו להוריד את שיעורי האבטלה במהלך שנות התשעים יישמו מנגנוני התמתנות שכר כלשהם, בדרך כלל כאחד הצעדים ברפורמה הכוללת; (3) מדינות שנותרו במלכודת האבטלה לא הוציאו לפועל רפורמה כוללת ושמרו על קשיחות שוק העבודה או יישמו צעדים חלקיים בלבד.

חלק ג: מדיניות פעילה בשוק העבודה כדרך להתגברות על האבטלה

בחלק זה נסקור את צורות ההתערבות שנקטו ממשלות במשקים שונים ונעריך את השפעתן על שיעור האבטלה.

התערבות הממשלה בתפקוד שוק העבודה

מקובל להבחין בין התערבות אקטיבית להתערבות פסיבית של הממשלה בשוק העבודה. הצעדים האקטיביים כוללים את כל אמצעי המדיניות האמורים לשפר את הנגישות של לא מועסקים לשוק העבודה ולפתח את כישורי העבודה שלהם, והצעדים הפסיביים כוללים תשלומי העברה למובטלים: דמי אבטלה, קצבאות סעד (הבטחת הכנסה) וגמלאות פרישה מוקדמת להבטחת הקיום הבסיסי. אפשר למנות חמישה סוגים עיקריים של מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP) (ראו Martin 2000):

1. הספקת שירותים ציבוריים לתיווך תעסוקה, כולל פעילות להשמת מובטלים, ניהול מערכת דמי אבטלה לזכאים, פיקוח והפניית מחפשי עבודה לתוכניות הכשרה ועבודה יזומה;
2. הספקה או מימון של שירותי הכשרה מקצועית, כולל הכשרה מקצועית למובטלים ולמועסקים מבוגרים;
3. תוכניות מיוחדות לצעירים: הכשרה ותוכניות העסקה למובטלים צעירים והכשרת חניכות, בעיקר לנושרים ממוסדות להשכלה פורמלית;
4. סבסוד תעסוקה, כולל סובסידיות למעסיקים במגזר הפרטי לעידוד העסקת מובטלים, סיוע למובטלים המעוניינים לפתוח עסק עצמאי ויצירת מקומות עבודה זמניים להעסקת מובטלים במגזר הציבורי ובמגזר השלישי (המגזר ללא כוונת רווח);
5. תוכניות העסקה לנכים, כולל ריפוי בעיסוק, הכשרה ושיפור אפשרויות התעסוקה, ותוכניות מקלט מיוחדות המיועדות להעסקה ישירה של נכים.

הצעדים הפסיביים

ההוצאה הממוצעת של מדינות ה־OECD על התערבות אקטיבית ופסיבית גם יחד בשוק העבודה היתה ב־1997 2.25% מהתוצר המקומי הגולמי, ונעה מ־0.5% בלבד מהתמ"ג בצ'כיה, ביפן, בקוריאה ובארצות הברית ועד כ־6% מהתמ"ג בדנמרק.²⁷ עם המדינות שבלטו בהוצאה גבוהה על התערבות בשוק העבודה נמנות דנמרק, הולנד, פינלנד, שבדיה, אירלנד, בלגיה, גרמניה וצרפת (3%-6% מהתמ"ג). לעומתן יוון, לוקסמבורג, הונגריה, בריטניה וקנדה הוציאו על כך פחות מ־1.5% מהתמ"ג. גם בהוצאה על מדיניות פעילה בשוק העבודה קיימים הבדלים משמעותיים בין המדינות. אוסטריה, צ'כיה, יוון, הונגריה, יפן, קוריאה, לוקסמבורג, פולין, בריטניה וארצות הברית מוציאות על מדיניות אקטיבית 0.2%-0.5% מהתמ"ג, ואילו שבדיה, דנמרק, אירלנד, פינלנד והולנד מוציאות יותר מ־1.5% מהתמ"ג.

הדיון הציבורי על צמצום שיעורי האבטלה התמקד בשנים האחרונות בדרישה לנתב את מקורות המימון של המדיניות הפסיבית לאמצעים שיחזירו לא מועסקים למעגל התעסוקה. אסטרטגיות תמרוץ המובטלים משתרעות מסיוע בחיפוש עבודה ופיקוח על התנהגות המובטלים עד צעדים המחייבים את המובטלים לעבור מבחני זכאות ולהשתתף בתוכניות הכשרה כתנאי להמשך קבלת הקצבה. השאלה החשובה היא מהי תרומתה הפוטנציאלית של התערבות פעילה בשוק העבודה במסגרת אסטרטגיית המאבק באבטלה ובעוני בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה. כדי לענות על כך יש להבין אילו סוגי מדיניות פעילה הוכיחו את עצמם כיעילים ובאילו נסיבות.

סיוע בחיפוש עבודה, תמריצים, פיקוח ומערכת עונשין

הפניה למעסיקים פוטנציאליים, ייעוץ לגבי אזורי החיפוש, סיוע בהכנת קורות חיים והדרכה לפני ריאיון עבודה מייעלים את תהליך החיפוש. תוכניות סיוע בחיפוש עבודה משולבות בדרך כלל עם החמרת הפיקוח ועם אכיפת הדרישה לחיפוש עבודה פעיל כתנאי לקבלת דמי אבטלה. מודלים תיאורטיים מראים כי סיוע בחיפוש עבודה מוביל לעליית שיעור המעבר מאבטלה לתעסוקה (Van Den Berg and Van Der Klaauw 2001). מחקרים אמפיריים רבים מלמדים שהשקעה במאמצי השמת המובטלים, העלאת המוטיבציה ופיקוח על חיפוש העבודה - סוג ההתערבות הזול ביותר - מניבים דיבידנדים בדמות חזרה מזורזת של המובטלים למעגל העבודה. להלן כמה דוגמאות.

ניסויים לשיפור תהליך חיפוש העבודה נערכו בשנות השמונים בצ'רלסטון, בנבדה, בניו־ג'רסי, בווינגטון ובוויסקונסין. הניסויים כללו עלייה בתדירות ההתייצבות בשירות התעסוקה, ריבוי מבחני זכאות, שיפור הספקת השירותים למובטלים המחפשים עבודה (העברת מידע על משרות פנויות, שירותי השמה, סדנאות וסמינרים בנושא דרכי חיפוש עבודה) ושימוש באמצעים מנהליים כמו ביטול הזכאות לקבלת דמי אבטלה. שיפור איכות השירותים שקיבלו המובטלים והחמרת הפיקוח הצליחו לקצר את משך קבלת קצבת האבטלה ב־5% בממוצע.²⁸ ג' ון־דן־ברג וב' ון־דריקלאו (שם) הסיקו כי הרחבת הסיוע בחיפוש עבודה בהולנד, שהעלתה את שיעור המעבר לתעסוקה, יצרה חיסכון בהוצאות

27 Martin 2000. לפי נתוני ה־Eurostat, מדינות האיחוד האירופי השקיעו ב־2003 2.3% מהתוצר הכולל שלהן בהתערבות בשוק העבודה, מהם 60% (1.4% מהתוצר) הופנו למימון הצעדים הפסיביים.

28 Meyer 1995. על ידי קיצור משך תשלום הקצבה יצרו התוכניות חיסכון בסך דמי האבטלה המשולמים, שעלה על עלויות הניסוי. לדוגמה, בניסויים בנבדה ובוויסקונסין עלות הפיקוח והשירותים הנוספים הסתכמה בפחות ממחצית מגובה החיסכון.

ציבוריות בעלות של כ־170 דולרים בלבד למובטל לאורך תקופת הטיפול. בתחילת שנות התשעים הופעלה בבריטניה תוכנית שנקראה "להתחיל מחדש" (restart), שיועדה למובטלים במשך שישה חודשים ויותר וכללה מפגשי חובה חודשיים שבמהלכם קיבלו המובטלים ייעוץ בחיפוש עבודה ונוצר בעבורם קשר עם מעסיקים ועם סוכנויות הכשרה. אייהסכמה להשתתף בתוכנית גררה קיצוץ בקצבה או השהייתה. פ' דולטון וד' אוניל (Dolton and O'Niell 1996) וג' שמיד (Schmid 1997) הסיקו כי התוכנית זירזה את המעבר מאבטלה לתעסוקה. בפינלנד קורסי סיוע בחיפוש עבודה העלו את ההסתברות למצוא תעסוקה ב־4 נקודות האחוז בממוצע; ההשפעה החזקה ביותר היתה על אנשים בעלי רמת השכלה נמוכה (Tuomala 2000). באוסטריה תוכנית הכשרה בחיפוש עבודה קיצרה את משך האבטלה הצפוי ב־20%-30% (Weber and Hofer 2004). מחקרים נוספים דיווחו אף הם שסיוע מוגבר בחיפוש עבודה מאיץ את המעבר מאבטלה לתעסוקה.²⁹

ציות המובטלים לדרישות מערכת ביטוח האבטלה מושג על ידי פיקוח מתמיד או על ידי קביעת מערכת עונשין מחמירה במקרים של אי־ציות.³⁰ כמה מחקרים על השפעת הענישה מספקים עדות לכך שצמצום דמי האבטלה מזרז משמעותית את המעבר ממצב של אבטלה למצב של תעסוקה.³¹ שיטה נוספת להמרצת חיפוש העבודה, המקובלת במדינות רבות, היא מתן מענק על מציאת תעסוקה.³² שיטת המענק נוסתה לראשונה בארצות הברית בשנות השמונים. על פי ממצאיו של ב' מאייר (Meyer 1995), 30%-40% ממקבלי דמי האבטלה מצאו תעסוקה במהלך תקופה מוגדרת ומשך קבלת דמי האבטלה צומצם ב־3% בממוצע. אולם כאשר מפעילים את התוכנית יש למנוע ניצול של ההטבה על ידי לא מועסקים בעלי סיכוי גבוה למצוא תעסוקה חדשה תוך זמן קצר.

תוכניות הכשרה

מטרת התוכניות להכשרה המקצועית היא לאפשר למשתתפים לרכוש כישורים ומקצועות חדשים או לשפר את מיומנותיהם. ההוצאה על הכשרה היא אחת הגבוהות בין אמצעי ההתערבות בשוק העבודה. באמצע שנות התשעים מדינות ה־OECD הקדישו בממוצע 24% מסך ההוצאה הציבורית על התערבות פעילה בשוק העבודה לתוכניות הכשרה, לעומת 21% באמצע שנות השמונים.

²⁹ OECD 1991; Björklund and Regnér 1996; Fay 1996; Heckman et al. 1999.

³⁰ במחקרו על חמש מדינות בארצות הברית מצא פ' ברגס (Burgess 1992) כי האחוז המדווח של אי־ציות לכללי מערכת ביטוח האבטלה נמוך מאוד - 2% בלבד. כשהוגבר הפיקוח עלתה רמת אי־ציות המדווח לכ־20%. כלומר, כדי לחשוף מקרים של אי־ציות יש להפעיל מערכת פיקוח יעילה, הדורשת השקעה בכוח אדם. קיימת כמובן תחלופה בין מספר אופטימלי של מפקחים לבין גובה הקנס. ככל שהעונשים חמורים יותר נדרש מספר קטן יותר של משגיחים. לעומת זאת, במערכת עם קנסות נמוכים נדרש פיקוח הדוק יותר על מחפשי העבודה.

³¹ Danish Ministry of Finance 1999; Lalive et al. 2002; Van Den Berg et al. 2004; Abbring et al. 2005.

³² OECD 2005. באוסטרליה, בבלגיה ובאירלנד רק מובטלים במשך תקופה ארוכה שמצאו עבודה זכאים למענק, לעומת קנדה, הולנד ונירזילנד שבהן כל מקבל קצבה שמוצא עבודה זכאי למענק. ביפן ובקוריאה מובטלים שחוזרים לעבודה במהרה מקבלים מענק פרופורציוני לסכום הקצבה ש"חסכו". באירלנד ובהולנד מובטל שחוזר לתעסוקה מקבל, נוסף על סכום חד־פעמי בזמן תחילת העבודה, שני תקבולים נוספים בסכומים הולכים ופוחתים בתנאי שהוא נשאר מועסק במשך השנתיים הבאות.

הערכות היעילות של תוכניות ההכשרה מצאו לרוב השפעה חיובית זעומה ואף השפעה שלילית על אפשרויות התעסוקה של המשתתפים בשנה או בשנתיים הראשונות לאחר סיום התוכנית.³³ בשנים האחרונות, מחקרים שעקבו אחר הביצועים של משתתפי התוכניות במשך שנים מספר הצביעו על כך שהשפעתן הופכת לחיובית ולמובהקת רק לאחר תקופה ארוכה למדי.³⁴ בארצות הברית שוררת הסכמה בין החוקרים על כך שביכולתן של תוכניות הכשרה ציבוריות לשפר את אפשרויות התעסוקה של נשים מבוגרות משכבות חלשות.³⁵ לדוגמה, נמצא כי 18 חודשים לאחר תחילתה של תוכנית לימוד והכשרה לנשים (JTPA, job training partnership act) שיעור התעסוקה בקרב המשתתפות היה גבוה ב-4 נקודות האחוז לעומת נשים דומות שלא השתתפו בתוכנית (Eberwein et al. 1997).

בישראל יש מחקר מצומצם על כדאיות תוכניות ההכשרה. מ' בינסטוק (Beenstock 1996) מצא כי בוגרי ההכשרה נהנים מיתרון מבחינת משך חיפוש העבודה לעומת מובטלים שלא עברו הכשרה. ש' כהן (Cohen 2000) גילתה שלהכשרה השפעה חיובית על מציאת עבודה בקרב עולות חדשות בעלות השכלה גבוהה והשפעה חיובית חלשה על שכר העולות עובדות הצווארון הלבן. א' אחיטוב ועמיתיו (2001) מדווחים ששליש מבוגרי הקורסים להכשרה מקצועית אינם מועסקים בתום חצי שנה מסיום ההכשרה, רק כמחצית מן המועסקים עובדים במקצוע שנרכש בקורס, ובממוצע שכרם של בוגרי ההכשרות יורד בהשוואה לשכרם בעבודה האחרונה לפני תקופת האבטלה. עוד נמצא כי תוכניות להכשרה מקצועית מועילות לעולים חדשים יותר מאשר לאוכלוסייה הוותיקה, לנשים יותר מלגברים ולרווקים יותר מלנשואים.

ד' פרידלנדר ועמיתיו (Friedlander et al. 1997) ומ' סטנלי ועמיתיו (Stanley et al. 1998) ערכו סקירות מקיפות של תוכניות הכשרה לקבוצות ייעודיות בארצות הברית. הסקירות הדגישו שלושה מרכיבי הצלחה: (1) התמקדות באוכלוסיית היעד; (2) היקף מצומצם של תוכניות; (3) קיום יסוד תעסוקתי המבוסס על קשרים חזקים עם מעסיקים מקומיים.

סבסוד תעסוקה במגזר הפרטי

סבסוד התעסוקה לא רק מאפשר למובטל לרכוש כישורי עבודה נדרשים, אלא אף מסייע לו לרקום יחסי עבודה קבועים עם המעסיק במגזר הפרטי. במדינת OECD ממוצעת עלות סבסוד התעסוקה ב-1997 היתה 13% מסך ההוצאה על התערבות בשוק העבודה. ג' מרטין (Martin 2000, 97-98) סוקר את תוצאות המחקרים שניסו להעריך את סוג ההתערבות הזו. רוב התוכניות לא הצליחו להגביר את רמת התעסוקה, במיוחד בטווח הקצר, כאשר הביקוש המצרפי ומספר המשרות הקיימות קבועים. לדוגמה, הערכה של תוצאות סבסוד השכר באוסטרליה, בבלגיה, באירלנד ובהולנד הראתה כי רק 10% מהמשרות המסובסדות היו תוספת "נקייה" לתעסוקה. בניסוי שנערך במדינת אילינוי התברר כי

33 לדוגמה, ראו Forslund and Krueger 1994 לגבי שבדיה; Park et al. 1996 לגבי קנדה. עם זאת, באירלנד תועדה ירידה של 25% ויותר ברמת האבטלה בשני אזורים שבהם כל המובטלים במשך שישה חודשים ומעלה הופנו לקורסים, בהשוואה לאזורים השכנים, כבר ב-20 החודשים הראשונים לאחר תחילת התוכנית (Corcoran 2002).

34 Friedlander and Burtless 1995; Hotz et al. 2000; Dyke et al. 2005.

35 Gueron and Pauly 1991; LaLonde 1995; Bloom et al. 1993.

השפעת המענק למעסיק תמורת העסקת מובטל היתה חלשה בהשוואה להשפעת המענק למובטל (Meyer 1995). ניסויים שנערכו בארצות הברית הראו כי סיוע בהקמת עסק פרטי כדרך לסבסוד התעסוקה מייטיב עם תעסוקת גברים, בעיקר בני 30-40 ובעלי רמת השכלה גבוהה יחסית (Martin 2000).

יצירת תעסוקה במגזר הציבורי

עבודות יזומות הן עבודות זמניות שהממשלה יוצרת במגזר הציבורי או במגזר השלישי. בתוכניות לעבודה יזומה רוכשים המשתתפים ניסיון והכשרה במקום עבודה (on-the-job experience), הרגלי עבודה והמלצות ממעסיקים, וכך הם יכולים לשפר את סיכוייהם למצוא תעסוקה בשוק העבודה החופשי. ב־1997 מדינות ה־OECD הפנו בממוצע 13% מסך ההוצאות על התערבות בשוק העבודה לעבודות יזומות במגזר הציבורי. רוב המחקרים הגיעו למסקנה שלשיטת התערבות זו יעילות נמוכה בסיוע ללא מועסקים להשיג תעסוקה קבועה,³⁶ ועל כן השתלטה הנטייה לדחותה. אולם לאחרונה זכתה שיטה זו לפריחה מחודשת בחלק ממדינות ה־OECD, במיוחד באירופה, כחלק מהחובות המוטלות על מובטלים בתמורה לקבלת קצבה. תוכניות העסקה זמניות במגזר הציבורי משמשות "מבחן תעסוקה" לתובעי דמי אבטלה ומסייעות למובטלים לשמור על קשר עם שוק העבודה, במיוחד בתקופות של מיתון שבהן הביקוש המצרפי מדוכא ומספר המשרות הפנויות מוגבל. לטענת ב' סיאנסי (Sianesi 2002), מובטלים שבדים שהשתתפו בתוכנית לתעסוקה מסובסדת שיפרו את סיכוייהם למצוא תעסוקה בשוק העבודה החופשי ב־20-50 נקודות האחוז בהשוואה לאלה שהשתתפו בשאר התוכניות. בסלובקיה מצא ג' ון־אוורס (Van Ours 2000) כי תוכניות לעבודות יזומות ציבוריות לפרקי זמן קצרים יחסית (חצי שנה עד שנה), שהתאימו במיוחד למובטלים בעלי רמת השכלה נמוכה, התבררו כהתערבות יעילה ביותר.

תוכניות מיוחדות לצעירים

באמצע שנות התשעים הקדישה מדינת OECD ממוצעת 15% מסך ההוצאה על התערבות פעילה לתוכניות המיועדות לצעירים. בבריטניה למשל, תוכנית בשם "new deal for the young unemployed", שהחלה ב־1998, הציעה חמישה מסלולי סיוע לצעירים. בצרפת הוצעו תוכניות סיוע למובטלים צעירים עוד בסוף שנות השמונים, ובשווייץ הפעילה הממשלה תוכניות רבות למובטלים בשנות התשעים. אחת העובדות המאכזבות ביותר היא שכמעט שום תוכנית מיוחדת למובטלים צעירים לא היתה יעילה (Martin 2000). תוכניות של שוק העבודה מתקשות לעזור לצעירים שנשרו ממערכת החינוך הפורמלית בלי שרכשו תעודת בגרות. כמה חוקרים טענו שהתייחסות לא ראויה לחיי העבודה בקרב צעירים מאוכלוסיות מקופחות היא אחת הסיבות לחוסר היעילות של התוכניות הייעודיות (ראו למשל Lerman 1997). ו' נורטון גראב (Norton Grubb 1999) סקר כמה תוכניות חינוכיות ותוכניות הכשרה מוצלחות לצעירים בארצות הברית והגדיר חמישה מרכיבי ההצלחה:

36 לדוגמה, מסקירת מחקרים על רפורמות בשוקי העבודה של מדינות הנמצאות במעבר לשיטת השוק הסיק ט' בוארי (Boeri 1997) כי תוכניות לסבסוד תעסוקה ועבודות יזומות במגזר הציבורי לא הצליחו במאבקן באבטלה הגוברת.

1. קיום קשר הדוק עם שוק העבודה המקומי והכוונה לענפים בעלי שכר גבוה יחסית, צמיחה חזקה בתעסוקה ואפשרויות קידום טובות;
2. שילוב של השכלה עיונית, הכשרה מקצועית והכשרה תוך כדי עבודה;
3. הספקת נתיבים להמשך ההשכלה במטרה לאפשר טיפוח כישורים וידע;
4. הספקת שירותים תומכים המותאמים במיוחד לצורכי הצעירים ומשפחותיהם;
5. פיקוח על התוצאות ולימוד מניסיון העבר במטרה לשפר את איכות התוכנית.

אבטלה ממושכת ותוכניות התערבות

הסיכוי למצוא תעסוקה יורד עם התמשכות תקופת האבטלה עקב שחיקת הונו האנושי של המובטל (Pissarides 1992). סקירה של המכון הבריטי ללימודי כוח אדם מלמדת שמעסיקים נוטים להפלות לרעה אנשים המובטלים במשך תקופה ארוכה רק בשל חוסר ניסיון עבודה עדכני.³⁷ אבטלה ממושכת וחיפוש עבודה לא מוצלח גורמים לירידה במוטיבציה (Colledge and Bartholomew 1980). המובטל נכנס למעגל קסמים שבו הערכה עצמית ומוטיבציה ירודות מחלישות את סיכוייו למצוא עבודה. רוב המובטלים במשך יותר משנה הם בעלי רמות השכלה ומיומנות נמוכות (OECD 1988), המתקשים להתחרות ביעילות על מקומות עבודה. השכר תמורת התעסוקה שביכולתם למצוא נמוך ואינו משמש תמריץ הולם לחיפוש עבודה, במיוחד כשמערכת ביטוח האבטלה מספקת תנאי מחיה סבירים. התערבות פעילה המיועדת למובטלים במשך תקופה ארוכה חייבת לכלול תמריצים לחיפוש עבודה מצד אחד, ולשפר את כישוריהם מצד אחר. כך, פיקוח ומפגשים תכופים עם פקידי שירות התעסוקה נועדים לשמור על הקשר עם שוק העבודה ולמנוע פגיעה במוטיבציה, תוכניות ההכשרה תורמות להתאמת כישורי המובטלים לדרישות השוק העדכניות, וסבסוד התעסוקה במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי מקנה ניסיון והרגלי העבודה.

פיכום

התערבות פעילה בשוק העבודה נועדה להחזיר את המובטלים למעגל העבודה ולשפר את יכולת ההשתכרות שלהם על ידי שיפור שירות התעסוקה הציבורי, קורסי הכשרה וסבסוד התעסוקה. נוסף על כך, ההתערבות הפעילה יוצרת מקור הכנסה לבלתי מועסקים בתקופת השתתפותם בתוכניות המוצעות למובטלים. מערכת נדיבה של ביטוח אבטלה מאלצת את הממשלה להשקיע בצעדי המדיניות הפעילה, שמטרתם לדחוף את הלא מועסקים לעבודה. בהקשר זה אפשר לציין כי מדינות צפון אירופה וסקנדינביה מצטיינות בהוצאה מרבית על התערבות פעילה כאחוז מהתמ"ג. לעומת זאת, במדינות שבהן דמי האבטלה הם אחוז נמוך מהשכר הפוטנציאלי (לדוגמה בארצות הברית) נדרש לחץ פחות על המובטלים (Martin 2000).

מחקרים רבי-לאומיים מצביעים על כך שמדינות שבהן ההוצאה על התערבות פעילה גבוהה יחסית הצליחו להוריד את רמת האבטלה.³⁸ בלנשר וולפרס (Blanchard and Wolfers 2000) הסיקו כי

37 Institute of Manpower Studies 1987. כשליש מהמעסיקים שהשתתפו בסקר הודו שסירבו אפילו לראיין מועמדים שהיו מובטלים זמן רב.

38 Scarpetta 1996; Elmerskov et al. 1998; Layard and Nickell 1999.

הוצאה גבוהה על התערבות פעילה החלישה את השפעתם של זעזועים מקרו־כלכליים על האבטלה. בון וון־אוורס (Boone and Van Ours 2004) בחנו את השפעת סוגי ההתערבות השונים ומצאו כי הפעלת תוכניות הכשרה ושיפור שירות התעסוקה הציבורי מצמצמים את שיעור האבטלה, בשעה שתוכניות לסבסוד התעסוקה אינן יעילות ונראות בזבוז מנקודת המבט של המשק בכללותו.³⁹ עם זאת, יש להביא בחשבון כי ירידה בשיעור האבטלה יכולה להיות תוצאה מכנית של מעבר מובטלים לתוכניות התערבות או מחוץ לכוח העבודה - ולא לתעסוקה. לכן חשובה לא רק ההשפעה על שיעור האבטלה אלא גם ההשפעה על שיעור התעסוקה. היחידים שתיעדו עלייה בשיעור המועסקים עקב הפעלת תוכניות התערבות הם סקרפטה (Scarpetta 1996) ובון וון־אוורס (Boone and Van Ours 2004), וגם הם - לגבי תוכניות הכשרה בלבד.

מחקרים מיקרו־כלכליים מראים כי בנסיבות מסוימות ההתערבות יעילה. י' קלובה וכ' שמידט (Kluge and Schmidt 2002) איחדו תוצאות של 53 מחקרי הערכה מיקרו ברגרסיה אחת שבה כל מחקר ייצג תצפית בודדת. הם הגיעו למסקנה שהספקת סיוע בחיפוש עבודה (סוג ההתערבות הזול ביותר) יכולה להועיל, סבסוד התעסוקה במגזר הפרטי יעיל יותר מתוכניות לתעסוקה יזומה במגזר הציבורי, ותוכניות הכשרה יכולות לשפר את ביצועי המובטלים בשוק העבודה, אולם באופן כללי להתערבות השפעה מועטה על שיעורי מציאת העבודה. לפי תוצאות אחרות, סבסוד התעסוקה ויצירה ישירה של מקומות עבודה לא הצליחו לעזור למובטלים בהשגת תעסוקה קבועה (Martin and Grubb 2001). מקומות עבודה שנוצרו בדרך זו אופיינו בתפוקה נמוכה (Boone and Van Ours 2004), ותוכניות ההכשרה הועילו לקבוצות יעד מסוימות (נשים מבוגרות) אך הניבו שיעורי תשואה נמוכים ואף שליליים בקרב אוכלוסיות אחרות (גברים וצעירים) (Martin and Grubb 2001). להשלמת התוצאות, על סבסוד התעסוקה להכיל יסוד מתוכנן היטב של הכשרה (Martin 2000; Van Ours 2000), ויש לשלב שיפור במערכת שירות התעסוקה עם פיקוח הדוק על חיפוש העבודה מצד המובטלים (Boone and Van Ours 2004). שיפור שירותי התעסוקה, יחס אישי לכל מובטל, אסטרטגיות מעורבות עם הפניה סלקטיבית לתוכניות ארוכות טווח - כל אלה יוצרים שילוב אופטימלי של התערבות המניב תוצאות מרביות (OECD 2005).

עם זאת, קובעי מדיניות חייבים לזכור כי החיסרון העיקרי של סוגי התערבות רבים הוא החלשת מאמצי המובטלים המושקעים בחיפוש עבודה, עקב צמצום זמנם החופשי של המשתתפים בתוכניות הכשרה ותעסוקה יזומה - תופעה שזכתה לכינוי "locking-in effect" (Sianesi 2002; 2003; Van Ours 2000). בשלב הראשון צפויה ההשתתפות בתוכנית להוריד את הסתברות היציאה לתעסוקה, ורק לאחר סיום התוכנית יעלו סיכויי המשתתפים להשתלב בשוק העבודה החופשי. יתר על כן, כאשר השתתפות בתוכניות להכשרה ולעבודה יזומה מחדשת את הזכאות לקצבת אבטלה, היא מספקת לעתים "נתיב בריחה" מהגבלת משך האבטלה. משתתפי התוכניות נוטים לחזור ולקבל דמי אבטלה או להשתתף בתוכניות אחרות בעתיד.

39 בפרט הם העריכו כי במדינה שבה שיעור האבטלה הוא 8% ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה הוא 70%, עליית ההוצאה על הכשרה מקצועית מ־0.2% ל־0.25% מהתמ"ג יכולה להוריד את שיעור האבטלה ל־7.7% כבר בטווח הקצר.

בהתבוננות מקרוב כלכלית, מה שעשוי להיטיב עם הפרט המובטל לא יהיה יעיל בהכרח מנקודת המבט של המשק כולו. תוכניות מסוימות עלולות לעודד עקירת עובדים (displacement) – תופעה המתעוררת כאשר המשתתפים בתוכנית מתקבלים לעבודה על חשבון מועסקים קיימים – או השפעת תחלופה (substitution effect), כאשר תעסוקה שנוצרת למען קטגוריות מסוימות של עובדים מחליפה את התעסוקה של עובדים אחרים עקב שינוי בשכרן היחסי של קבוצות עובדים שונות. נוסף על כך, סבסוד התעסוקה עלול לגרום לאובדן הרווחה החברתית בשל סבסוד אותם מקומות עבודה שהיו נוצרים גם בהיעדרו.

באופן כללי, ארבעה גורמים יכולים לשפר את ביצועיה של כל תוכנית התערבות: בחירת קהל יעד צר, היקף מצומצם, הענקת תעודה מוכרת על ידי שוק העבודה בסוף התוכנית, והספקת מרכיב של הכשרה במקום עבודה באמצעות יצירת קשרים עם מעסיקים מקומיים. רפורמות יעילות בשוק העבודה אמורות לכלול שורת צעדים פוליטיים, למשל שינוי בחוקה או במערכת העונשין. מדיניות מקרוב כלכלית מגבה היא גורם חשוב באסטרטגיה מקיפה למאבק באבטלה גבוהה וממושכת. לדוגמה, ירידה במסים עשויה להוריד את עלויות הייצור וירידה בשער הריבית הריאלי יכולה לתמרץ צבירת הון ולהביא לעלייה בפריור העבודה.

בכל זאת, התאמת פתרון יעיל לבעיית האבטלה תלויה בראש ובראשונה בהבנת הסיבות האמיתיות להיווצרותה. הכלכלנים חלוקים ביניהם בשאלה זו. חלקם, במיוחד בארצות הברית, סבורים כי אבטלה היא וולונטרית, כלומר אנשים שאינם מועסקים בוחרים במודע לא לעבוד.⁴⁰ חוסר תועלת הנובע מציות לדרישות התוכנית גורם לחלק מהתובעים הפוטנציאליים לוותר מלכתחילה על הקצבאות ולחלק ממקבלי הקצבאות להקדים את יציאתם לעבודה. אוסוולד (Oswald 1997) לעומת זאת טוען כי האבטלה אינה וולונטרית. הוא משתית את טענתו על סקרים שנערכו במדינות אירופה, המראים כי מובטלים מדווחים על רמת אושר נמוכה יותר ממועסקים, למרות כל השיפורים במערכת הביטחון הסוציאלי.

כשהמקור האמיתי לאבטלה טמון בהיצע עבודה נמוך הנובע ממערכת ביטוח אבטלה מפותחת, רפורמות הכוללות הידוק תנאי הזכאות לקצבאות הן אמצעי יעיל לפתרון הבעיה. כאשר בלתי מועסקים בוחרים מרצון במעמד זה, אמורה הממשלה לצמצם את מידת כוח המשיכה של האבטלה ולתמרץ תעסוקה על ידי הורדת מסים המשמשים כיום למימון קצבאות האבטלה. אולם כשהביקוש לעובדים חלש ולא נוצרים מקומות עבודה חדשים, צעדים אלה יגרמו לפגיעה במצבם של המובטלים ולא יועילו למשק. רפורמה במערכת הביטוח הלאומי בארצות הברית צמצמה את מספר מקבלי הקצבאות בצורה חדה, אולם ויכוח התנהל בשאלה מה היתה תרומתה של הצמיחה הכללית במשק לעומת תרומת השינוי במדיניות. על פי מחקר של OECD (1999), אפשר לייחס לרפורמה רק קרוב

40 ישנן עדויות לכך שהתנהגות המובטלים מגיבה לידיעות על שינויים עתידיים במדיניות עוד לפני שהם יוצאים לפועל. באירלנד לדוגמה החלו מקבלי הקצבאות להגיב לידיעות שפורסמו באמצעי התקשורת על התגלות מקרים רבים של תביעות מרמה, עוד לפני שהרשויות החלו להילחם בתופעה (OECD 1998). קיצוץ הקצבאות בשבדיה החל להשפיע על התנהגות האנשים כמה חודשים לפני שנכנס לתוקף (Carling et al. 2001). חלק משמעותי מהשפעת הרפורמה במערכת הרווחה בארצות הברית נבע מוויכוחים פוליטיים שהתנהלו סביבה ומהדיווחים באמצעי התקשורת שהעבירו את המסר עוד לפני שהרפורמה נכנסה לתוקף (Mead 2004).

לשליש מהירידה במספר מקבלי הקצבאות מאז 1996; רוב ההשפעה נבעה מהטלת סנקציות על אי-ציות. כיוון שאחת המטרות העיקריות של התערבות בשוק העבודה היא החזרת מובטלים למעגל העבודה, לשם השגתה נדרש מבחר רחב של משרות פנויות. כשנוצרים מעט מדי מקומות עבודה, ההתערבות הממשלתית בשוק העבודה אינה יעילה.

חלק ד: על הלגיטימיות של מדיניות לצמצום האבטלה

שאלה המעוררת מחלוקת רבה בעשרות השנים האחרונות היא: האם יעדי מדיניות ריאליים, ובהם צמצום האבטלה, הם יעדים לגיטימיים? הטוענים כי צמצום האבטלה אינו יעד לגיטימי, להבדיל מייצוב רמת המחירים למשל, סבורים כי השגת יעדים כאלה אינה אפשרית כלל, או כי השגתם כרוכה במחירים כלכליים לא רצויים.

הטענה כי קביעת שיעור האבטלה אינה יעד מדיניות ראוי קנתה לה תומכים רבים מאז מאמרו הידוע של מילטון פרידמן ב־1968 (Friedman 1968). במאמר זה, שזכה לפרסום רב מאז נישא כנאום נשיא האגודה האמריקנית לכלכלה, טען פרידמן כי הניסיונות להשפיע על משתנים ריאליים ועל רמת האבטלה בפרט אינם מניבים תועלת ואף גורמים נזק. שיעור האבטלה הטבעי, זה המתקיים עם מצב משקי שבו אין לחצים לאינפלציה או לדפלציה, נקבע על פי תנאי שיווי המשקל בשוק העבודה. ניסיונות להשפיע על תוצאות שיווי המשקל הזה באמצעות מדיניות פעילה עשויים להצליח רק לטווח קצר, אם בכלל, ומחיר הפעלת המדיניות יהיה גבוה מהתועלת הזמנית. כידוע, הטענות על כישלון בהשגת יעדי צמצום האבטלה, גם לזמן קצר, זוהו בספרות המקרו-כלכלית האמפירית עם אי-קיומה של עקומת פיליפס במשק, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך.

כמה מחקרים בחנו את השערת קיומה של עקומת פיליפס בישראל, או במילים אחרות את קיומו של קשר בין תהליך אינפלציוני לבין הפעילות הריאלית הנמדדת על פי גובה התוצר, פער התוצר או רמת האבטלה. נזכיר כאן רק אותם מחקרים שעסקו מפורשות באמידת עקומת פיליפס. נ' זוסמן (1989) בחן ואמד עקומת פיליפס לשנים 1960–1987. לטענתו, עקומת פיליפס קיימת במשק הישראלי, אולם היא תופעה של הטווח הקצר ואפילו של הטווח הקצר מאוד. בתקופה הנידונה אפשר להבחין בארבע עקומות פיליפס שונות (לשנים 1960–1973, 1977–1980, 1981–1984 ו־1985–1986). בכל פעם סטתה העקומה ימינה ולמעלה בעקבות "מכות המחירים" – שנבעו מניסיונות להשיג פיחות ריאלי ומביטול סובסידיות – ושיפוע העקומה גדל.

מחקרים מאוחרים יותר נכתבו בידי ע' יוטב־סולברג וי' לביא ונ' זוסמן. יוטב־סולברג (1997) השתמשה באמידת עקומת פיליפס לשם גזירת שיעור האבטלה הטבעי (NAIRU) בישראל לשנים 1988–1996. במחקר נאמדו מספר עקומות פיליפס ליניאריות במטרה לאפשר השתנות של שיעור האבטלה הטבעי על פני השנים. התגודתיות הרבה שנמצאה בשיעור האבטלה הטבעי, הנגזר במהלך התקופה הקצרה יחסית, הובילה למסקנה שאי-אפשר להגדיר עקומת פיליפס יציבה המשקפת את הקשרים של הטווח הארוך על סמך נתוני התקופה הנידונה. אמידת משוואת פיליפס ללא מגבלות על הפרמטרים לא הובילה לקבלת משוואה הומוגנית. הרצות שונות הניבו מקדמי דינמיקה של המחירים שסכומם היה שונה מאחד באופן מובהק.

לביא וזוסמן (Lavy and Sussman 1999) הגיעו במחקרם למסקנה כי קשיים סטטיסטיים⁴¹ הופכים את שאלת קיומה של עקומת פיליפס לטווח הארוך לבעייתית. מכאן התמקד מחקרם בקשר קצר-טווח בין אינפלציה לאבטלה ונמצא כי גורמי ההיצע, כגון שינויים בתנאי הסחר או עליות שכר, חשובים להסבר השינויים בקצב האינפלציה במשך שלושת העשורים האחרונים של המאה ה-20.

המחקר האחרון שעסק בצורה אלטרנטיבית של עקומת פיליפס, כזו המבוססת על קשר מיקרו-כלכלי "ניאוקיינסיאני" בין העלויות השוליות לבין האינפלציה, הוצג על ידי ס' ריבון (Ribon 2004). על סמך נתוני השנים 1990–2003 מצאה ריבון כי עקומת פיליפס הישראלית אינה שונה מאלה שנאמדו במדינות אירופה, קנדה וארצות הברית, על אף שההיסטוריה האינפלציונית של ישראל שונה מאוד מזו של מדינות אלה וכוללת תקופות של התפרצויות אינפלציוניות, היפר-אינפלציה (לא במדגם הספציפי ששימש את המחקר) ומדיניות אנטי-אינפלציונית נחושה. כמו כן נמצא כי תהליך אינפלציוני במשק הישראלי, בהיותו משק קטן ופתוח, מושפע גם ממחירי חו"ל ומשער החליפין.

במחקר זה לא נוכל לסקור את היסטוריית המדיניות הפעילה של שוק העבודה בישראל במהלך עשרות השנים האחרונות. אך ברור כי בשנות השישים והשבעים ראו קובעי המדיניות ביעד של תעסוקה מלאה, שאותו הבינו כשיעור אבטלה נמדד של 3%-4%, יעד לגיטימי ואפשרי. תפיסה זו השתנתה במהלך השנים. ב-20 השנים האחרונות התפלגו קובעי המדיניות בין אלה שחשבו, כמו פרידמן, ששיעור האבטלה אינו יעד שהמדיניות צריכה לחתור אליו, לבין אלה שראו בשיעור האבטלה משתנה רקע שיש להתייחס אליו, גם אם לא כיעד שיש להשיגו. רבים התייחסו למסגרת המושגית שפיתחו גורדון וברו (Gordon and Barro) ואחרים. אך למרות ההתייחסות לרמת האבטלה כאל גורם שיש להתחשב בו, ראוי שלא נשכח: יעד אינפלציה אומץ בישראל ואילו יעד אבטלה לא אומץ מעולם באופן רשמי.

האמצעים הראויים להתמודדות עם האבטלה בחלק החלש של שוק העבודה נתונים במרכזו של ויכוח ציבורי, ולא נוכל לדון בהם כאן בהרחבה הראויה. אך חשוב לציין שהאמצעים המתאימים לטיפול בחלק ה"תחתון" של סולם השכר שונים מאוד מאלה המתאימים לחלקי האחרים. הדילמות בעיצוב המדיניות מציבות את הצורך לעודד תעסוקה בתמורה הולמת ומעלות מיד את המתח שבין רשת הביטחון בישראל לבין סף השכר שעשויים לקבל המועסקים מהעשירונים הנמוכים. מי שאינו תומך בשחיקת רשת הביטחון החברתית חייב יהיה להביא להעלאת השכר הנמוך, אם על ידי אכיפת שכר מינימום ראוי ואם על ידי הנהגת מס הכנסה שלילי. שוב, לא נוכל לדון כאן ביתרונות ובחסרונות של אמצעי מדיניות אלה.

חשוב להוסיף כי האמצעים הראויים לטיפול בחלקים האחרים של שוק העבודה, אמצעים שישפיעו גם על חלקו התחתון, הם המפתחות העיקריים לשינוי ברמת האבטלה ולניסיון לחזור לרמת האבטלה הנמוכה ששררה בשנות השבעים. האמצעי החשוב ביותר הוא המדיניות המקרו-כלכלית. לשם השגת יעדי צמצום האבטלה יש לעודד את הביקוש לעבודה, ולשם כך דרושה מדיניות כוללת.

אך אין בכך די. כדאי לחזור ולהדגיש דילמה שמתחבטים בה בעולם המפותח כולו. מה אפשר לעשות אם שיעור האבטלה הטבעי עלה? מה אם מסתמן מחסור מבני במקומות עבודה, כלומר

41 סדרת שיעור האבטלה מאופיינת כסדרה שבה האינטגרציה היא מסדר ראשון $(I(1))$, ואילו אינפלציה היא תהליך סטציונרי בעל אינטגרציה מסדר אפס $(I(0))$.

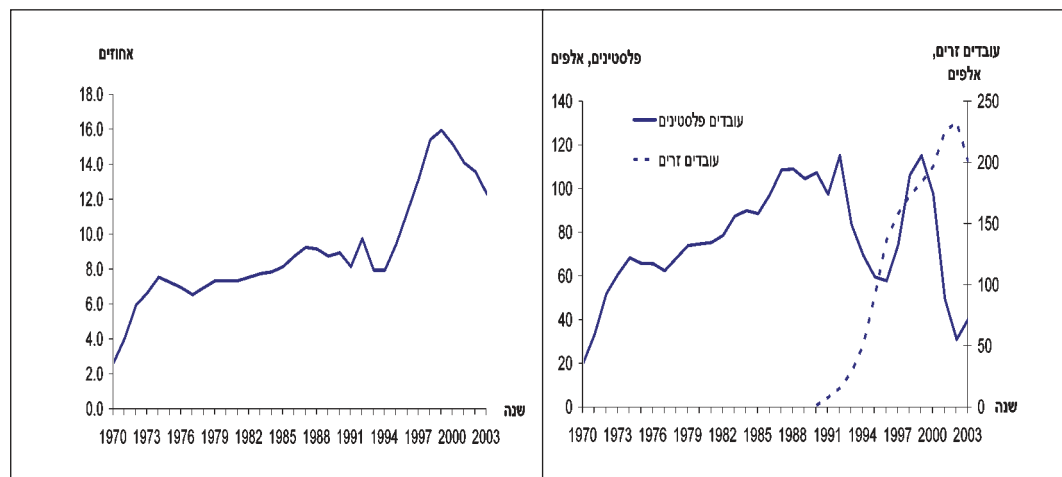
הביקוש לעבודה קטן יחסית להיצע המתרחב? אם זהו תיאור נכון של התנאים בשוק העבודה בישראל ובמדינות מפותחות נוספות, צריך יהיה להנהיג מדיניות שתביא לחלוקת העבודה בין המבקשים הרבים בדרך אחרת מזו הנהוגה כיום. בראש ובראשונה יהיה צורך לשקול לקצר גם בישראל את שבוע העבודה ולהוריד את גיל הפנסיה. לשני השינויים הללו השלכות חשובות על הפריזון, על רמת החיים ועל הסדרי הפנסיה. את שניהם יש לשקול היטב ואת שניהם יש לעצב כך שלא ייפגע השכר ולא יגדל אי־השוויון.

□

נטליה פרסמן אריה ארנון

נספח

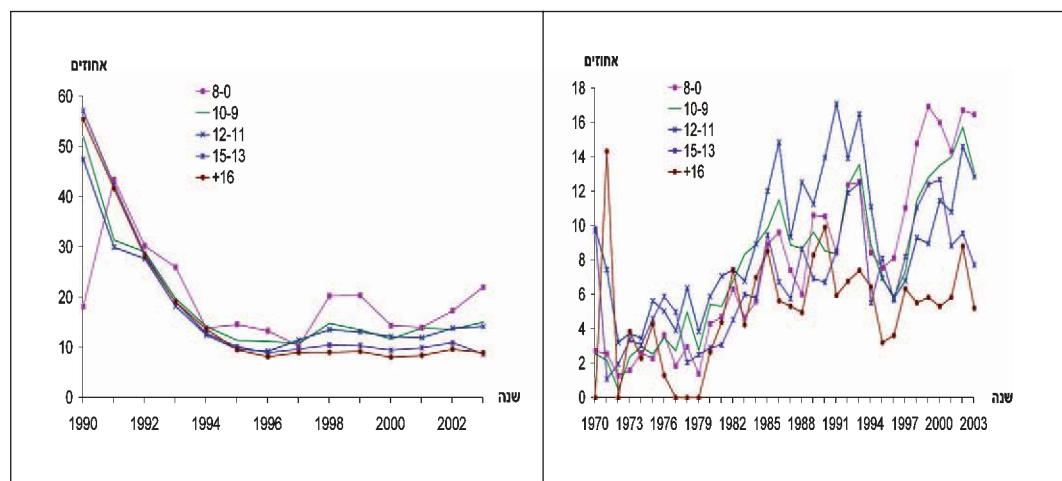
תרשים 1.1.1: עובדים פלסטינים ועובדים זרים תרשים 1.1.2: שיעור הלא ישראליים המועסקים בישראל, 2003-1970 (פלסטינים וזרים) במגזר העסקי, 2003-1970



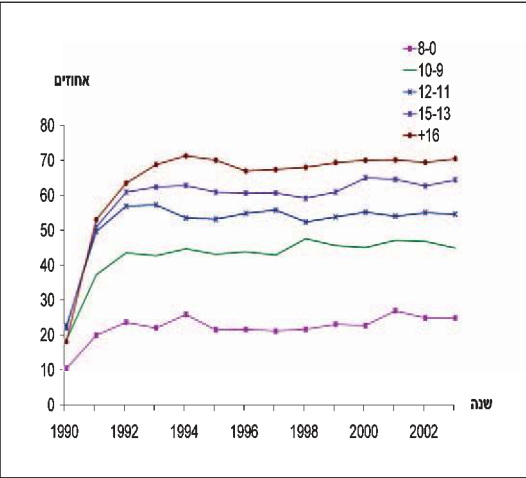
מקור: בנק ישראל

מקור: בנק ישראל

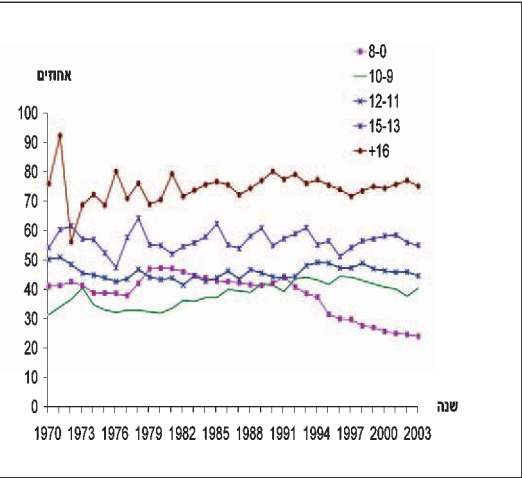
תרשים 1.1.3: שיעורי האבטלה במשק לפי קבוצות השכלה (שנות לימוד), לא יהודים, תרשים 1.1.4: שיעורי האבטלה במשק לפי קבוצות השכלה (שנות לימוד), עולי שנות התשעים ואילך, 2003-1970



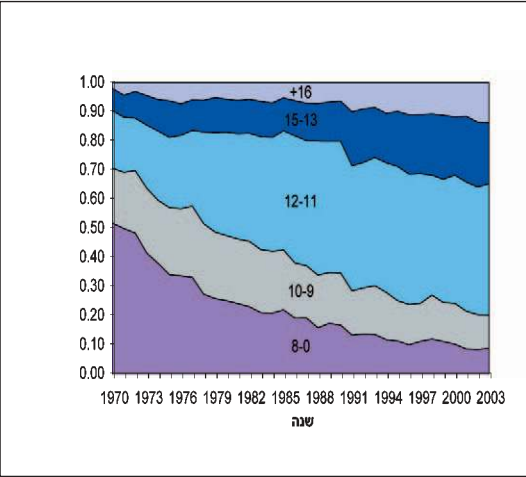
תרשים 1.6.נ: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי במשק לפי קבוצות השכלה (שנות לימוד), עולי שנות התשעים ואילך, 2003-1970



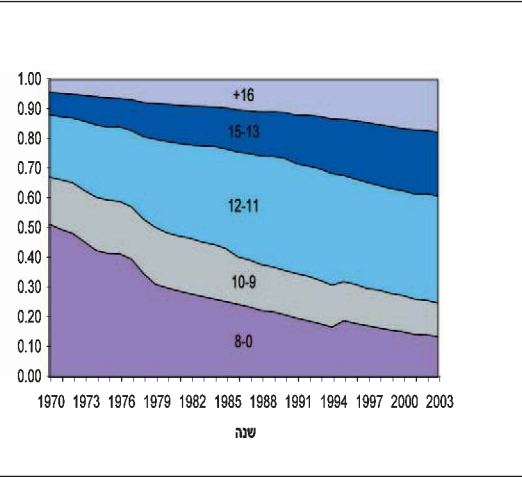
תרשים 1.5.נ: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי במשק לפי קבוצות השכלה (שנות לימוד), לא יהודים, 2003-1970



תרשים 1.8.נ: חלקן של קבוצות השכלה שונות במאגר המובטלים, 2003-1970

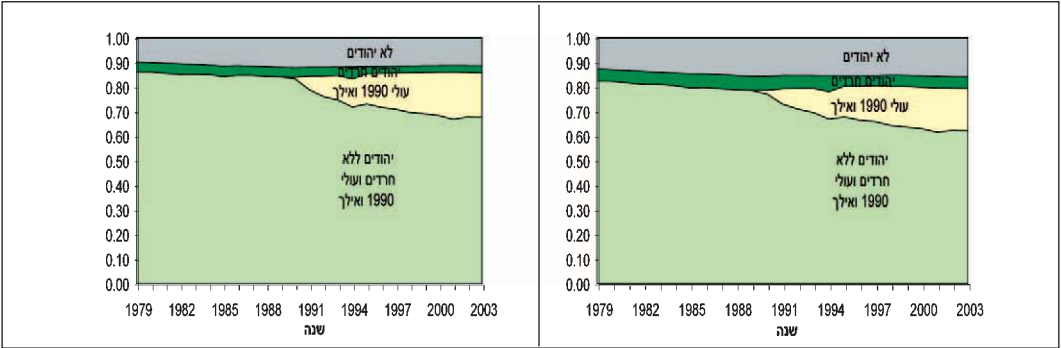


תרשים 1.7.נ: חלקן של קבוצות השכלה שונות בכלל האוכלוסייה בגיל 15 ומעלה, 2003-1970

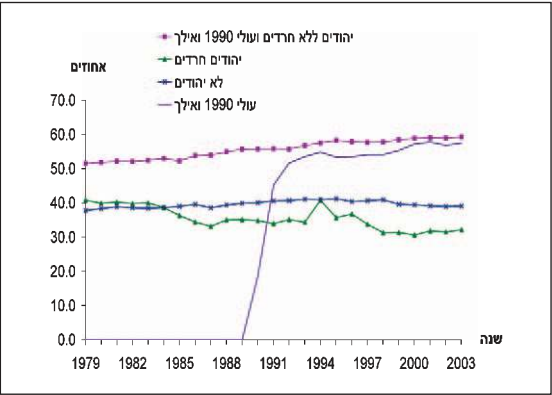


תרשים 1.9.ג: חלקן של קבוצות אוכלוסייה
שונות באוכלוסיית גיל 15 ומעלה, 2003-1979

תרשים 1.10: חלקן של קבוצות אוכלוסייה
שונות בכוח העבודה, 2003-1979

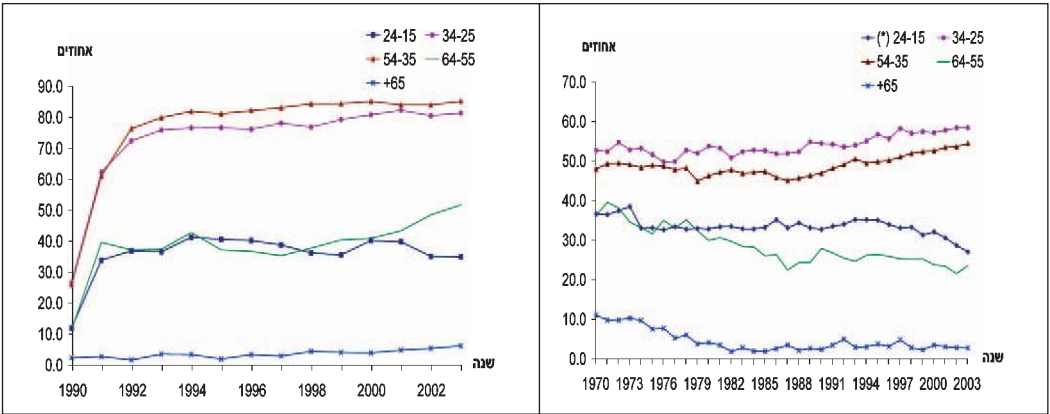


תרשים 1.11.ג: שיעורי ההשתתפות של קבוצות
אוכלוסייה שונות בכוח העבודה, 2003-1979



תרשים 1.12.ג: שיעורי ההשתתפות של
לא יהודים לפי קבוצות גיל, 2003-1970

תרשים 1.13.ג: שיעורי ההשתתפות של עולי
שנות התשעים ואילך לפי קבוצות גיל, 2003-1970



* 14-24 עד 1986

ביבליוגרפיה

אחדות, ל', ו' לביא, וו' סולה, 2000. "האבטלה בישראל בפרספקטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינוי", רבעון לכלכלה 47 (3) (אוקטובר): 303-349.

אחיטוב, א', י' אייל, ול' כהן, 2001. "ניתוח שינויים בתעסוקה ושכר של מובטלים בישראל בעקבות הכשרה מקצועית", משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם, ירושלים.

איש שלום, י', 1984. "ביטוח אבטלה כמאיץ אבטלה", רבעון לכלכלה 122.

אקשטיין צ', וח' גוטליבובסקי, 1996. "שוברי תעסוקה' לסבסוד קליטת עולים אקדמאים בעבודה התואמת את כישוריהם", רבעון לכלכלה 96 (3): 454-482.

גוטליב, ד', 2007. העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית, התוכנית לכלכלה וחברה, מחקר מדיניות 4, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים.

דהן מ', 2004. "מדוע ירד שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה הישראלי?", מאמר לדיון 19.04, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מנהל תכנון מחקר וכלכלה, ירושלים.

הלמ"ס, 1970-2003. סקרי כוח אדם, הלמ"ס, ירושלים.

זוסמן, נ', 1989. "עקומת פיליפס במבחן הזמן: ישראל, 1960 עד 1987", סקר בנק ישראל 64, ירושלים.

יוטב־סולברג, ע', 1997. "ה־NAIRU בישראל", סדרת מאמרים לדיון 97.03, בנק ישראל, ירושלים.

כהן, י', י' הברפלד, ג' מונדליק, ו' ספורטא, 2001. "שיעור המאורגנים בארגוני עובדים וכיסוי הסכמים קיבוציים: תמונת מצב 2000", משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם, ירושלים.

נדיב, ר', 2002. "עבודה חלקית? לא תמיד מרצון", דפי מידע בנושא שוק העבודה, משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם, ירושלים.

פלוג, ק', ונ' קסיר (קלינר), 1993. "קליטה בתעסוקה של עולי חבר המדינות: הטווח הקצר", סדרת מאמרים לדיון 93.04, בנק ישראל, ירושלים.

קלינוב, ר', 1993. "כוח העבודה בישראל 1948-1982", מאמר לדיון 93.08, מכון למחקר כלכלי על שם פאלק, ירושלים.

ריבון, ס', 1992. "הגורמים המשפיעים על משך האבטלה של פרטים הזכאים לדמי אבטלה", סקר בנק ישראל 67, ירושלים.

Abbring, J.H., G.J. Van Den Berg, and J.C. Van Ours, 2005. "The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment," *Economic Journal* 115: 602-630.

Angenent, F.J.A., Y.B. Bommeljé, and G.J. Schep, 1994. *From Welfare to Work: About the Position in the Labor Market and the Outflow to Work for Welfare Recipients*. The Hague: VUGA Uitgeverij.

Ashenfelter, O., D. Ashmore, and O. Deschênes, 2000. "Do Unemployment Insurance Recipients Actively Seek Work? Evidence from Randomized Trials in Four U.S. States," IZA Discussion Paper 128.

Atkinson, A.B., J., Gomulka, J. Micklewright, and N. Rau, 1984. "Unemployment Benefit, Duration and Incentives in Britain: How Robust is the Evidence?" *Journal of Public Economics* 23: 3-26.

Ball, L., 1999. "Aggregate Demand and Long-Run Unemployment," *Brookings Papers on Economic Activities* 2: 189-236.

Bean, Charles R., 1994. "European Unemployment: A Survey," *Journal of Economic Literature* 32 (2): 573-619.

- Beenstock, M., 1996. "Training and the Time to Find a Job in Israel," *Applied Economics* 28: 935-946.
- Belot, M., and J.C. Van Ours, 2001. "Unemployment and Labor Market Institutions: An Empirical Analysis," *Journal of Japanese and International Economics* 15: 1-16.
- , 2004. "Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rate Lie in the Clever Design of their Labor Market Reforms?" *Oxford Economic Papers* 56 (4): 621-642.
- Benus, J., J. Joesch, T. Johnson, and D. Klepinger, 1997. *Evaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration: Final Report*. Batelle Memorial Institute in Association with Abt Associates Inc, www.ttrc.doleta.gov/owsdrr.
- Bertola, G., 1990. "Job Security, Employment and Wages," *Economic Review* 34: 851-886.
- Björklund, A., and H. Regnér, 1996. "Experimental Evaluation of European Labour Market Policy," in *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, eds. G. Schmid et al. Edward Elgar: Aldershot.
- Black, D., J. Smith, M. Berger, and B. Noel, 2003. "Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from UI System using Random Assignment," *American Economic Review* 93 (4): 1313-1327.
- Blanchard, O., and T. Phillipon, 2003. "The Decline of Rents and the Rise and Fall of European Unemployment," mimeo, MIT.
- Blanchard, O., and J. Wolfers, 2000. "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence," *Economic Journal* (Conference Papers) 110: C1-C33.
- Bloom, H.S., L.L., Orr, G. Cave, S.H. Bell, and F. Doolittle, 1993. *The National JTPA Study: Title II - An Impact on Earnings and Employment at 18 Months*. Bethesda: Abt Associates.
- Boeri, T., 1997. "Labor-Market Reforms in Transition Economies," *Oxford Review of Economic Policy* 13: 126-140.
- Boone, J., and J.C. Van Ours, 2000. "Modeling Financial Incentives to Get the Unemployed Back to Work," IZA Discussion Paper 108.
- , 2004. "Effective Active Labor Market Policies," IZA Discussion Paper 1335.
- Borjas, G.J., R.B. Freeman, and L.F. Katz, 1991. "On the Labor Market Effects of Immigration and Trade," NBER Working Paper Series, no. 3761.
- Borland, J., and Y. Tseng, 2004. "Does a Minimum Job Search Requirement for Unemployment Payment Recipients Reduce their Time on Payments? Evidence from the Job Seeker Diary in Australia," mimeo, Melbourne University, www.economics.unimelb.edu.au/staffprofile/jborland/jsdwp.pdf.
- Bruno, M., and J. Sachs, 1985. *Economics of Worldwide Stagflation*. Basil Blackwell: Oxford.
- Burda, M., 1988. "Reflections on 'Wait Unemployment' in Europe," *Economic Policy* 7: 391-425.
- Burgess, P.L., 1992. "Compliance with Unemployment-Insurance Job-Search Regulations," *Journal of Law and Economics* 35: 371-396.
- Burtless, G., 1987. "Jobless Pay and High European Unemployment," in *Barriers to Economic Growth*, eds. R. Lawrence and C.L. Schultze. Washington, DC: Brookings Institution.

- Calmfors, L., 1995. "What Can We Expect from Active Labour Market Policy?" *Konjunkturpolitik* 43: 1-30.
- Calmfors, L., A. Forslund, and M. Hemström, 2001. "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences," *Swedish Economic Policy Review* 85: 61-124.
- Card, D., and A. Krueger, 1995. *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. New Jersey: Princeton University Press.
- Carling, K., P.A. Edin, A. Harkman, and B. Holmlund, 1996. "Unemployment Duration, Unemployment Benefits and Labor Market Programs in Sweden," *Journal of Public Economics* 59: 313-334.
- Carling, K., B. Holmlund, and A. Vejsiu, 2001. "Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s," CESifo Working Paper Series, no. 365.
- Cohen, S., 2000. "Training and Work Experience Effects on Labor Market Absorption of Female Immigrants," School of Economics, Tel Aviv University.
- Colledge, M., and R. Bartholomew, 1980. "A Study of the Long-Term Unemployed," London: Manpower Services Commission.
- Corcoran, T., 2002. "Retrospective Analysis of Referral under the Employment Action Plan (EAP)," FAS: *Irish Labour Market Review*, www.fas.ie/FAS_Review/SF.html.
- Danish Ministry of Finance, 1999. *The Danish Economy: Medium-Term Economic Survey*. Copenhagen: Ministry of Finance.
- Darby, J., J. Ireland, and S. Wren-Lewis, 1992. "Interest Rates, Vintages and the Natural Rate," International Centre for Macroeconomic Modeling, Strathclyde University.
- Dolton, P., and D. O'Niell, 1996. "Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence," *Economic Journal* 106: 387-400.
- Dreger, C., and H.E. Reimers, 2006. "Hysteresis and Persistence in the Course of Unemployment: The EU and US Experience," German Institute for Economic Research, Discussion Paper 572.
- Dyke, A., C.J. Heinrich, P.R. Mueser, and K.R. Troske, 2005. "The Effects of Welfare-to-Work Program Activities on Labor Market outcomes," IZA Discussion Paper 1520.
- Eberwein, C., J.C. Ham, and R.J. Lalonde, 1997. "The Impact of Being Offered and Receiving Classroom Training on the Employment Histories of Disadvantaged Women: Evidence from Experimental Data," *Review of Economic Studies* 64 (4), Special Issue: *Evaluation of Training and Other Social Programmes*: 655-682.
- Elmerskov, J., 1993. "High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes," OECD Economic Department Working Papers, no. 132. Paris: OECD.
- Elmerskov, J., J.P. Martin, and S. Scarpetta, 1998. "Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences," *Swedish Economic Policy Review* 5 (2): 205-252.
- Fay, R.G., 1996. "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries," *Labour Market and Social Policy Occasional Papers* 18. Paris: OECD.
- Fitoussi, J.P., D. Jestaz, E.S. Phelps, and G. Zoega, 2000. "Roots of the Recent Recoveries: Labor

- Reforms or Private Sector Forces?" *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 237-291.
- Flanagan, R.J., 1988. "Unemployment as a Hiring Problem," *OECD Economic Studies* (Autumn).
- Forslund, A., and A. Krueger, 1994. "An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom," NBER Working Paper Series, no. 4802.
- Freeman, R.B., 2005. "What Do Unions Do? The 2004 M-brane Stringtwister Edition," NBER Working Paper Series, no. 11410.
- Friedlander, D., and G. Burtless, 1995. *Five Years After: The Long-Term Effects of Welfare-to-Work Programs*. New York: Russel Sage Foundation.
- Friedlander, D., D.H. Greenberg, and P.K. Robins, 1997. "Evaluating Government Training Programmes for the Economically Disadvantaged," *Journal of Economic Literature* 35 (4): 1809-1855.
- Friedman, M. 1968. "The Role of Monetary Policy: Presidential Address to the AEA," *American Economic Review* 58: 1-17.
- Gorter, C., and G. Kalb, 1996. "Estimating the Effects of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model," *Journal of Human Resources* 31 (3): 590-610.
- Groshen, E.L., and C. Drozdovski, 1992. "The Recent Rise in the Value of Education: Market Forces at Work," Federal Reserve Bank of Cleveland Economic Commentary, August.
- Gueron, J., and E. Pauly, 1991. *From Welfare to Work*. New York: Russel Sage.
- Ham, J., and S. Rea, 1987. "Unemployment Insurance and Male Unemployment Duration in Canada," *Journal of Labor Economics* 5: 325-353.
- Heckman, J.J., R.J. LaLonde, and J.A. Smith, 1999. "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs," in *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, eds. O. Ashenfelter and D. Card. Amsterdam: North-Holland.
- Heylen, F., 1991. "Long-Term Unemployment in the OECD Countries: Insiders, Outsiders and Labour Market Policy," European Association of Labour Economists, Conference Compendium VI.
- Hirsch, B.T., 2004. "What do Unions do for Economic Performance?" *Journal of Labor Research* 25 (3).
- Hotz, V., G. Imbens, and J. Klerman, 2000. "The Long-Term Gains from GAIN: A Re-Analysis of the Impacts of the California GAIN Program," NBER Working Paper, no. 8007.
- Hunt, J., 1995. "The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany," *Journal of Labor Economics* 13: 88-120.
- Institute of Manpower Studies, 1987. "Recruitment of the Long-Term Unemployed," London: Manpower Services Commission.
- Juhn, C., K.M. Murphy, and R.H. Topel, 1991. "Why Has the Natural Rate of Unemployment Increased Over Time?" *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 75-126.
- Katz, L.F., and B. Meyer, 1990. "Unemployment Insurance, Recall Expectations and Unemployment Outcomes," *Quarterly Journal of Economics* 105: 973-1002.
- Kluve, J., and C.M. Schmidt, 2002. "Can Training and Employment Subsidies Combat European Unemployment?" *Economic Policy* 35: 411-448.
- Kuhn, P.J., 1982. "A New, Integrated Theory of Unions and Life Cycle Employment Contracts

- Microform: Voice, Malfeasance, and Welfare,” PhD Thesis, Harvard University.
- Lalive, R., J.C. Van Ours, and J. Zweimller, 2002. “The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment,” CEPR Discussion Paper, no. 3311.
- LaLonde, R., 1995. “The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs,” *Journal of Economic Perspectives* 9: 149-168.
- Lavy, Y., and N. Sussman, 1999. “The Phillips Curve and Changes in 1965-1996,” in *Inflation and Disinflation in Israel*, ed. L. Leiderman. Jerusalem: Bank of Israel.
- Layard, R., and S. Nickell, 1986. “Unemployment in Britain,” *Economica* 53: S121-S169.
- , 1999. “Labor Market Institutions and Economic Performance,” in *Handbook of Labor Economics*, eds. O. Ashenfelter and D. Card. Amsterdam: North-Holland.
- Layard, R., S. Nickell, and R. Jackman, 1991. *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Lazear, E.P., 1990. “Job Security Provisions and Employment,” *Quarterly Journal of Economics* 105 (3): 699-726.
- Lerman, R.I., 1997. “Employment and Training Programmes for Out-of-School Youth,” Washington, DC: Urban Institute, mimeo.
- Manning, A. 1992. “Productivity Growth, Wage Setting and the Equilibrium Unemployment Rate,” Centre for Economic Performance Discussion Paper, no. 63.
- Martin, J.P., 2000. “What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries’ Experiences,” *OECD Economic Studies* 30: 79-113.
- Martin, J.P., and D. Grubb, 2001. “What Works and for Whom: A Review of OECD Countries’ Experiences with Active Labour Market Policies,” *Swedish Economic Policy Review* 8 (2): 9-56.
- Mead, L., 2004. *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Meyer, B.D., 1990. “Unemployment Insurance and Unemployment Spells,” *Econometrica* 58: 757-783.
- , 1995. “Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments,” *Journal of Economic Literature* 33 (1): 91-131.
- Moffitt, R., and W. Nicholson, 1982. “The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplemental Benefits,” *Review of Economics and Statistics* 64: 1-11.
- Mortensen, D., 1977. “Unemployment Insurance and Job Search Decisions,” *Industrial and Labor Relations Review* 30: 307-329.
- Murphy, K.M., and F. Welch, 1992. “The Structure of Wages,” *The Quarterly Journal of Economics* 107 (1): 285-326.
- Narendranathan, W., S. Nickell, and J. Stern, 1985. “Unemployment Benefits Revisited,” *Economic Journal* 95: 307-329.
- Neumark, D., and W. Wascher, 1995. “The Effect of New Jersey’s Minimum Wage Increase on Fast-Food Employment: A Re-Evaluation Using Payroll Records,” NBER Working Paper, no. 5224.
- , 2000. “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey

- and Pennsylvania: Comment," *American Economic Review* 90 (5): 1362-1396.
- Nickell, S.J., 1998. "Unemployment: Questions and some Answers," *Economic Journal* 108: 802-816.
- , 2003. "Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries," CESifo DICE Report 2.
- Nickell, S.J., and R. Layard, 1997. "Labour Market Institutions and Economic Performance," Oxford University Institute of Economics and Statistics, Discussion Paper, no. 23.
- Nickell, S.J., L. Nunziata, and W. Ochel, 2005. "Unemployment in the OECD Since the 1960s: What Do We Know?" *Economic Journal* 115: 1-27.
- Norton Grubb, W., 1999. "Lessons from Education and Training for Youth: Five Precepts," in *Preparing Youth for the 21st Century: the Transition from Education to the Labour Market*. Paris: OECD.
- OECD, 1988. *Measures to Assist the Long-Term Unemployed: Recent Experience in Some OECD Countries*. Paris: OECD.
- , 1991, 1993, 2000, 2003, 2005. *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- , 1998a. *OECD Economic Outlook*. Paris: OECD.
- , 1998b. *The Public Employment Service: Greece, Ireland, Portugal*. Paris: OECD.
- , 1999. *Economic Survey of the United States*. Paris: OECD.
- Oswald, A.J., 1997. "The Missing Piece of the Unemployment Puzzle," An Inaugural Lecture, Department of Economics, Warwick University.
- Park, N., B. Power, W.C. Riddell, and G. Wong, 1996. "An Assessment of the Impact of Government-Sponsored Training," *Canadian Journal of Economics* 29 (Special Issue), Part I: S93-S98.
- Phelps, E.S., 1992. "Foreign and Domestic Determinants of Unemployment Rates through Real-Interest and Real-Exchange Rate Channels," in *Groupe International de politique économique de l'OFCE, La Désinflation compétitive, le mark et les politiques budgétaires en Europe*.
- , 1994. *Structural Slumps: The Modern Equilibrium Theory of Unemployment, Interest and Assets*. Harvard: Harvard University Press.
- Pissarides, C., 1992. "Loss of Skills during Unemployment," *Quarterly Journal of Economics* 107 (4): 1371-1391.
- Ribon, S., 2004. "A New Phillips Curve for Israel," Research Department Discussion Paper, no. 2004.11, Bank of Israel.
- Ridder, G., and K. Gorter, 1986. "Unemployment Benefits and Search Behavior: An Empirical Investigation," Report no. AE11/86, Faculty of Actuarial Science and Econometrics, Amsterdam University.
- Saint-Paul, G., 2004. "Why Are European Countries Diverging in their Unemployment Experience?" IZA Discussion Paper 1066.
- Scarpetta, S., 1996. "Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study," *OECD Economic Studies* 26: 43-48.
- Schmid, G., 1997. "The Evaluation of Labour Market Policy: Notes on the State of the Art," *Evaluation* 3 (4): 409-434.
- Sianesi, B., 2002. "Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990s: Overall Effectiveness

- and Differential Performance,” The Institute for Fiscal Studies (IFS), Working Papers WP02/03.
- , 2003. “An Evaluation of the Swedish System of Active Labour Market Programmes in the 1990s,” The Institute for Fiscal Studies (IFS), Working Papers WP02/01.
- Stanley, M., L. Katz, and A. Krueger, 1998. “Developing Skills: What we know about Impacts of American Employment and Training Programmes on Employment, Earnings and Educational Outcomes,” Malcolm Weiner Center for Social Policy Working Paper H-98-02, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Strazicich, M.C., M. Tieslau, and J. Lee, 2001. “Hysteresis in Unemployment? Evidence from Panel Unit Root Tests with Structural Change,” <http://www.econ.unt.edu/research/pdf/0108McsStruct.pdf>.
- Tease, W., A., Dean, J. Elmerskov, and P. Höller, 1991. “Real Interest Rate Trends: The Influence of Saving, Investment and Other Factors,” *OECD Economic Studies* 17.
- Tuomala, J., 2000. “Työnhakukoulutuksen Vaikutusten Arvionti” (in Finnish), *Työpoliittinen Tutkimus* 222, Helsinki: Ministry of Labour.
- Van Den Berg, G.J., and B. Van Der Klaauw, 2001. “Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment,” IFAU, Office of Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 12.
- Van Den Berg, G.J., B. Van Der Klaauw, and J.C. Van Ours, 2004. “Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work,” *Journal of Labor Economics* 22 (1): 211-241.
- Van Ours, J.C., 2000. “Subsidized Jobs for Unemployed Workers in Slovakia,” Working Paper, no. 311.
- Van Ours, J.C., and M. Vodopivec, 2004. “How Changes in Benefits Entitlement Affect Job-Finding: Lessons from the Slovenian Experiment,” IZA Discussion Paper, no. 1181.
- Verreydt, E., and J. Waelbroeck, 1982. “European Community Protection against Manufactured Imports from Developing Countries: A Case Study in the Political Economy of Protection,” in *Import Competition and Response*, ed. J. Bhagwati. Chicago: Chicago University Press.
- Weber, A., and H. Hofer, 2004. “Employment Effects of Early Interventions on Job Search Programs,” IZA Discussion Paper 1076.