

סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 1

האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל, 1970-2003

טלי קריסטל ינון כהן גיא מונרלק

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

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים



מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

Rising Economic Inequality and Trade Unions in Israel, 1970-2003

Tali Kristal Yinon Cohen Guy Mundlak

עורכת מפיקה: שרה סורני

עורכת לשון: גלית שמאע

© תשס"ו - 2006, מכון ון ליר בירושלים

דפוס "חדקל", תל-אביב

חברים בוועדה האקדמית המייעצת של התוכנית

ד"ר שמשון צלניקר, ראש מכון ון ליר בירושלים

פרופ' אריה ארנון, ראש התוכנית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים

ד"ר אבנר אחיטוב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת חיפה; ד"ר מאיר אמיר, יועץ כלכלי; ד"ר ניצה ברקוביץ, המחלקה למדעי ההתנהגות, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; ד"ר דניאל גוטליב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ויועץ בכיר לנגיד בנק ישראל; פרופ' גימי וינבלט, המחלקה לכלכלה, ורקטור אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; פרופ' יוסף זעירא, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; גדי חזק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; פרופ' יוסי יונה, המחלקה לחינוך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים; פרופ' משה יוסטמן, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; פרופ' ינון כהן, בית הספר ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב; גדעון להב, לשעבר יו"ר בנק דיסקונט ומבכירי משרד האוצר; דותן לשם, אוניברסיטת בראילן ומכון ון ליר בירושלים; ד"ר נילי מארק, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב; ד"ר גיא מונדלק, בית הספר למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב; פרופ' ז'ק סילבר, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בראילן; ד"ר יצחק ספורטא, בית הספר למינהל עסקים, אוניברסיטת תל-אביב; פרופ' אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; אמין פארס, כלכלן, מנהל היחידה הכלכלית-חברתית, מרכז מוסאוזה; מרדכי פרנקל, לשעבר ראש מחלקת המחקר בבנק ישראל; פרופ' חיים פרשטמן, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב; פרופ' מיכאל קרן, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; פרופ' פרנסיס רדאי, החוג למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים והמכללה למנהל; פרופ' אריאל רובינשטיין, בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב

אולין אללוף, רכות התוכנית

פעילות התוכנית לכלכלה וחברה

- פרסום מחקרי מדיניות בסוגיות מרכזיות בכלכלת ישראל.
- חיבור ניירות עמדה שיסייעו בהתערבות רצופה ובזמן אמת בדיון הציבורי.
- הכנת דפי מידע המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל: חלוקת ההכנסות, תעסוקה ואבטלה, פנסיה ורשת הביטחון החברתית, השוואות בינלאומיות.
- הצגת 11 מחלוקות בכלכלה שתיכתבנה בידי כלכלנים וחוקרים ממדעי החברה. הצגת המחלוקות בתורת הכלכלה תתמקד בתפיסות הערכיות העומדות בבסיס החלופות הכלכליות המוצעות.
- הפקת אגרות לכלכלה וחברה הממוענות לקהילה הכלכלית המקצועית ולציבור המתעניין בחשיבה הכלכלית.
- עריכת כינוס שנתי.

פתח דבר

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.

מחקר המדיניות הראשון, **האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל, 1970-2003**, פרי עבודתם של טלי קריסטל, ינון כהן וגיא מונדלק, עוסק בשוק העבודה הישראלי ומתמקד באי-השוויון בשכר במשק. השינויים הניכרים בשוק העבודה, ובפרט הירידה בהיקף העבודה המאורגנת, מסבירים חלק מן הגידול באי-השוויון.

במהלך החודשים הבאים יופיעו מחקרי מדיניות נוספים שיעסקו בנושאים דוגמת פנסיה, אבטלה ועוני. כל מחקרי המדיניות יציגו נתונים סטטיסטיים אשר ניתוחם המעמיק הוא תנאי להבנת הסוגיה הנידונה וליכולת להמליץ על תיקונים אפשריים.

האיגוד המקצועי וגידול אי־השוויון הכלכלי בישראל, 1970-2003

מלי קריסטל ינון כהן גיא מונדלק

אוניברסיטת תל־אביב

מבוא

מאמצע שנות השבעים גדל אי־השוויון הכלכלי בישראל ורמתו כיום היא מן הגבוהות במדינות המערב (דהן 2001; Gottschalk and Smeeding 1997). למרות הגידול החד באי־השוויון ולמרות השלכותיו על המרקם החברתי, לא רבים המחקרים שעסקו בתיאורו לאורך זמן, בהבנת הגורמים להתרחבותו וכן בהצעות לנקיטת מדיניות אפקטיבית, מלבד הגדלת תשלומי העברה, שתביא לצמצומו. נייר עמדה זה מתמקד בניתוח אי־השוויון בהכנסות בישראל ובבחינת השפעתם של הגורמים המוסדיים עליו.

בעיית אי־השוויון אינה זהה לבעיית ההכנסה הנמוכה ולבעיית העוני. מצד אחד, גם אם אי־שוויון מעיד על כך שיש בקרב האוכלוסייה קבוצות או פרטים שהכנסתם נמוכה, ייתכן מצב שבו הכנסות האוכלוסייה הענייה במדינה אי־שוויונית גבוהות מאלה של בעלי ההכנסות הבינוניות במדינה שוויונית יותר. מצד אחר, אם בוחנים את המדינות המפותחות, קיים מתאם שאינו מקרי בין שיעור העוני לבין אי־השוויון, שכן ברוב המדינות נמדד העוני יחסית להכנסה החצינית ולכן הוא משקף מציאות של אי־שוויון. כמו כן, תפיסה סובייקטיבית של פרטים באשר למצבם מעוצבת על ידי מיצובם ביחס לאחרים בקהילה (relative deprivation). לכן יש חשיבות להעמיק את חקר אי־השוויון והשלכותיו מעבר לעיסוק בבעלי הכנסה נמוכה ובעוני.

בעבר רווחה ההנחה שלפיה אי־שוויון תורם לצמיחה כלכלית, ולפחות בשלבים הראשונים של צמיחה יש לצפות שיגדל (Kuznets 1955). ההנחה היתה כי חלוקה מחדש של ההכנסות תקטין את שיעור החיסכון המצרפי ולכן גם את ההשקעות ואת הצמיחה. מתנהל כיום ויכוח על נכונות הנחה זו (Barro 2000) ומחקרים אמפיריים רבים מציגים ממצאים הסותרים אותה. המחקרים העכשוויים אף הולכים צעד נוסף מעבר לשלילת הקשר החיובי בין אי־שוויון לצמיחה ומצביעים גם על השפעותיו השליליות של אי־השוויון, בעיקר, כפי שנפרט בהמשך, על יציבות כלכלית וחברתית ועל השקעה בהון אנושי, בבריאות ובמיגור הפשע (Thorbecke and Charumilind 2002).

הבעיה העיקרית המיוחסת לאי־השוויון היא השפעתו השלילית על היציבות הכלכלית והחברתית. אי־יציבות חברתית נגרמת לא רק מאי־שוויון אלא גם מחוסר שביעות רצון ומכעס הנובעים מהפער הסובייקטיבי בין תחושתם של הפרטים ביחס למקומם הראוי בחברה לבין מצבם בפועל. במקרים קיצוניים ניכר הפער במהפכים פוליטיים, אך בדרך כלל הוא מתבטא בהתנהגות "לעומתית" הפועלת בשולי הנורמות של שלטון החוק. יש המוסיפים והמדגישים כי היציבות החברתית אינה מתערערת רק בעקבות אי־שוויון ופער סובייקטיבי שתוארו לעיל, אלא יש להוסיף עליהם ממד מוסדי ולהתייחס לדרך שבה מטפלים המוסדות השלטוניים בפערים אלה. הגורמים קשורים זה לזה בקשר סיבתי דו־

כיווני: מצד אחד, מוסדות שלטוניים אשר אינם מטפלים באי־השוויון עלולים לאבד את הלגיטימציה ואת יכולת הפעולה במישור החברתי והכלכלי. מצד אחר, אי־השוויון מקשה על המוסדות השלטוניים להתמודד עם הפערים בגלל ניגודים בצורכי הפרטים.

אי־השוויון קשור גם לחוסר השקעה בהון אנושי בעקבות הכנסה נמוכה וחיסכון נמוך. הקשר זה מצביע על סיבתיות דרכיונית, שכן אי־שוויון בהכנסות מצמצם את הזדמנויותיה של האוכלוסייה בעלת ההכנסה הנמוכה לרכוש השכלה איכותית, והיעדר השכלה מגדיל את אי־השוויון. יש להדגיש כי לא רק להשכלה נמוכה, אלא גם לפערים עצמם יש השלכות שליליות. כך, למשל, פערים בהשכלה עלולים לגרום לתת־תקצוב של מערכת החינוך הציבורית, שמקורו בהשקעה פרטית מצד אוכלוסיות מבוססות בחינוך הילדים ובהקטנת הלחץ הציבורי לפיתוח מערכת החינוך הממלכתית (Galor and Zeira 1993; Alesina and Rodrik 1994). פערים בהשכלה משפיעים גם על דימוי העצמי של ההורים ושל הילדים כאחד ומנמיכים את ציפיותיהם האישיות בנושא האפשרויות הפתוחות לפנייהם בעתיד ויכולתם להשתלב בלימודים שיקדמו בעבורם הזדמנויות בשוק העבודה.

לאי־השוויון מיוחסת גם השפעה שלילית במעגלים רחבים, למשל על רמת שירותי הבריאות. מחקרים מצביעים על מתאם בין אי־השוויון לבין המשתנים המצביעים על בריאות הקהילה ואף על שיעור התמותה (Lynch *et al.* 1998), אם כי בהקשר זה הכנסה נמוכה מסבירה טוב יותר מאי־שוויון השקעה מעטה בבריאות. בדומה להשכלה, אי־השוויון מקשה על חלוקת המשאבים החברתיים ומקטין את נכונות המעמד המבוסס לחלק את משאביו. זאת ועוד, היעדר טיפול רפואי שוויוני, ובעיקר היעדר טיפול מונע, גורמים במשך הזמן לעלייה בצרכים הטיפוליים וללחץ על הגדלת עלויות שירותי הבריאות. כמו כן, פערים בשירותי הבריאות ובאיכות החיים מחריפים את תחושת הקיפוח והמחסור השוררת בקרב האוכלוסיות החלשות.

קיים קשר בין אי־שוויון לבין התנהגות עבריינית ופשע (Wilkinson *et al.* 1998). הקשר בין הכנסה נמוכה לבין פשע ברור, אך מחקרים אמפיריים מצביעים גם על הקשר בין אי־שוויון לפשע. סיבה אחת לכך היא הירידה בהון החברתי של האוכלוסיות בעלות ההכנסה הנמוכה בחברה מקוטבת. סיבה נוספת היא העלות הנמוכה לפשע כפי שזו נמדדת במונחים של הכנסה אלטרנטיבית לבעלי ההכנסה הנמוכה. כמו כן, שגם המחסור היחסי והקנאה בבעלי האמצעים מניעים התנהגות לא נורמטיבית.

מכל אלה עולה כי לאי־השוויון השפעה על המשתנים החברתיים והכלכליים, אך אלה בתורם גורמים לאי־יציבות פוליטית וחברתית המשפיעה גם היא על אי־השוויון. כמו כן, יש חשיבות רבה לתחושת המחסור היחסי של השכבות החלשות ולהשלכותיו על תפיסתם הסובייקטיבית של הפרטים בשני הקטבים של אי־השוויון: עשירים ועניים. לפיכך, עצם קיומו של אי־השוויון פוגם ביכולתה של הקהילה לפתח הסדרים סולידריים. היחס הסיבתי הדרכיוני, שתואר לעיל, גם מצביע על כך שעלייה באי־השוויון מקשה עוד יותר לפתח הסדרים חברתיים סולידריים ומערערת עוד יותר את השוויון.

נוסף על השלכותיו של אי־השוויון ונוסף על המתאם בינו לבין בעיות חברתיות אחרות, אי־השוויון הוא בעיה מוסרית כשלעצמה. מתנהל ויכוח נורמטיבי על האופן שבו יש לצקת תוכן למושג השוויון, ובכלל זאת על השאלה האם התפלגות ההכנסות צריכה לשקף שונות בכישורים, בהעדפות, בצרכים או ביכולות (Sen 1995). עם זאת, כפי שיוצג בהמשך, אחת הבעיות היא שאי־שוויון בהכנסות אינו משקף רק את אחד מן הערכים שמתנהל עליהם ויכוח לגיטימי. כשם שיש פרטים בעלי כישורים אשר אינם יכולים למצותם בשוק העבודה ולקבל תגמול ראוי בעבור מאמציהם, כך יש פרטים חסרי

כישורים אך שנהנים מהשתייכות למשפחה ה"נכונה", מהמצאות של רשתות חברתיות מתאימות, מקישורים פוליטיים מוצלחים ומהון אשר ההחזר עליו גדול לאין ערוך מאשר התמורה המתקבלת מעבודה. משתנים דמוגרפיים חסרי ערך מוסרי, כגון ארץ לידה, לאום או מגדר, מיתרגמים למערך הזדמנויות שונה. פערים מיתרגמים לפערים גדולים יותר, כאשר קבוצה אחת אמנם מצליחה לשפר את מצבה, אך בינתיים קבוצות אחרות משפרות את מצבן עוד יותר. אישוויון בהכנסות הוא אפוא תוצר של תשתית מוסדית חברתית ואינו בגדר נתון.

לנוכח השפעותיו של אישוויון על הכלכלה ועל החברה, מחקר מדיניות זה כולל שני חלקים מרכזיים. הראשון מתאר את התפתחות אישוויון בהכנסות בשלושת העשורים האחרונים בקרב משקי בית של שכירים, את אישוויון בהכנסות מעבודה בקרב כלל השכירים ואת מיקומן היחסי של קבוצות חברתיות שונות בהתפלגות ההכנסות. החלק השני מנתח את הגורמים לעליית אישוויון בהכנסות מעבודה, ובעיקר את השפעתה של מעורבות מוסדית בשוק העבודה - איגודים מקצועיים וסוגי ההסכמים הקיבוציים - על אישוויון בהכנסות מעבודה.

חלק ראשון: התפתחות אישוויון

המחקר מתמקד באוכלוסיית השכירים בגילאים 25-64 ובוחר את אישוויון הן ברמת משק הבית והן ברמת הפרט. הוא מבוסס על ניתוח של סקרי הכנסות שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 1970-2003.¹ המחקר אינו כולל משקי בית שבהם ראש המשפחה הוא עצמאי, מובטל או אינו שייך לכוח העבודה.² איכות נתוני ההכנסה,³ גם אם אינה מושלמת, מאפשרת הן את הניתוח התיאורי לאורך זמן והן את הניתוח של הסדרות העתיות, שכן בעיות הנתונים ברובן קבועות לאורך השנים.

1 בשנים 1977 ו-1986 לא נערכו כלל סקרי הכנסות, בשנים 1967-1969 נערכו סקרי הכנסות רק ברמת משק הבית וב-1983 נערך סקר הכנסות רק ברמת הפרט. עד 1994 המדגם כלל משקי בית יהודיים ביישובים שמתגוררים בהם יותר מ-2,000 תושבים ומשקי בית ערביים ביישובים שמתגוררים בהם יותר מ-10,000 תושבים (לא כולל מזרח ירושלים). מ-1995 ואילך המדגם התרחב וכעת הוא מתייחס לכלל משקי הבית היהודיים והערביים, אך אינו מתייחס למשקי הבית בקיבוצים, למשקי בית של בדווים שאינם מתגוררים ביישובים מוסדרים ולמשקי בית של אנשים המתגוררים במוסדות. בשנים 2000-2001 התעוררו קשיים בחקירת תושבי מזרח ירושלים, ולכן בשנים אלה הנתונים אינם כוללים אוכלוסייה זו.

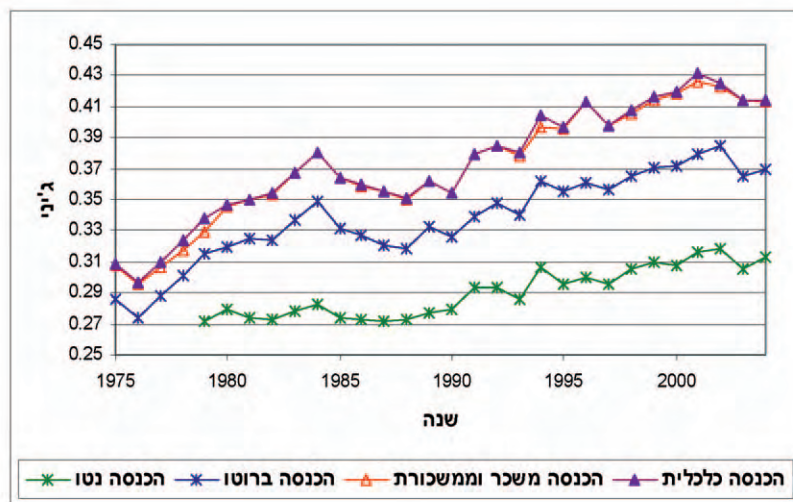
2 הכללת העצמאים והאוכלוסייה שאינה עובדת מעלה את רמת אישוויון. לדוגמה, ב-2000 מדד ג'יני לאיישוויון בהכנסה ברוטו בקרב כלל האוכלוסייה היה 0.411 ואילו בקרב אוכלוסיית השכירים "רק" 0.385 (המוסד לביטוח לאומי 2001).

3 עד 1982 הן משקי הבית והן השכירים נשאלו בסקרים על הכנסתם השנתית. מ-1983 ואילך התבקשו המשיבים לדווח על הכנסתם החודשית (ממוצע של שלושת חודשי העבודה האחרונים). בעוד סקרי ההכנסות ברמת הפרט כוללים נתונים על אודות ההכנסה מעבודה שכירה (שנתית או חודשית), סקרי ההכנסות ברמת משקי הבית כוללים נתונים על אודות מקורות ההכנסה של משק הבית. לצורך כך מבחינה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בין צורות הכנסה השונות, למשל: עבודה שכירה, עבודה עצמאית (של בן הזוג), הון (ריבית, דיבידנד ושכר דירה), תמיכה מצד פרטים ומוסדות (בעיקר ביטוח לאומי) ופנסיה (פיצויי פיטורים, קופת תגמולים או פנסיה ממקום העבודה).

האם ובכמה גדל אי־השוויון בקרב משקי בית בישראל והאם תשלומי העברה ומסים פותרים את הבעיה?

תרשים 1 מתאר את התפתחות אי־השוויון (מקדם ג'יני)⁴ בהכנסות בקרב משקי בית שיש להם הכנסה חיובית ושבראשם עומד שכיר, בשנים 1975-2003.⁵ התרשים מראה גידול באי־השוויון, בין שבוחנים הכנסה הכוללת תשלומי העברה (הכנסה ברוטו) ובין שבוחנים הכנסה הכוללת תשלומי העברה ומסים ישירים (הכנסה נטו). עם זאת, שיעור הגידול באי־השוויון הוא הגדול ביותר בעת שבוחנים הכנסה כלכלית והכנסה מעבודה שכירה. בעוד שבשנים 1980-2003 אי־השוויון בהכנסה ברוטו גדל ב־14% ואי־השוויון בהכנסה נטו גדל "רק" ב־10%, אי־השוויון בהכנסה כלכלית ובהכנסה מעבודה שכירה צמח ב־20%.

תרשים 1: אי־השוויון בהכנסה החודשית של משקי בית שבראשם עומד שכיר בגילאי 25-64, על פי הכנסה כלכלית, הכנסה משכר וממשכורת, הכנסה ברוטו והכנסה נטו: 1975-2004



מקור: ראו הערת שוליים 1.

^א **הכנסה ברוטו:** הכנסה הכוללת את הכנסותיהם של כל חברי משק הבית מכל מקורות ההכנסה: עבודה שכירה, עבודה עצמאית (של בן הזוג), הכנסה מהון (שכר דירה, ריבית ודיבידנד), תמיכה וקצבאות ממוסדות ומפרטים, פיצויי פיטורים ופנסיה מוקדמת, וכל הכנסה אחרת לפני הורדת תשלומי החובה (מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות).

הכנסה נטו: הכנסה ברוטו לאחר הורדת תשלומי החובה.

הכנסה כלכלית: הכנסה מעבודה שכירה והכנסה מהון (שכר דירה, ריבית ודיבידנד).

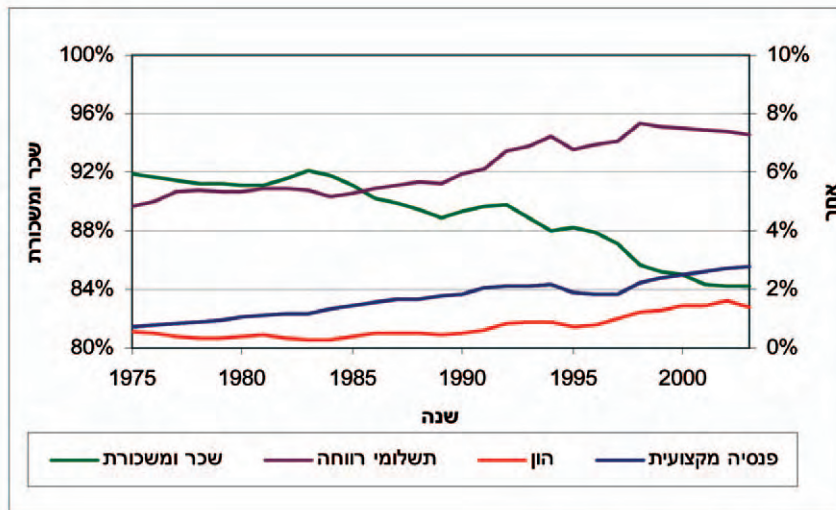
^ב **הכנסה שנחיתת עד 1982.** מ־1983 ואילך מצוינת הכנסה חודשית המבוססת על ממוצע של שלושת חודשי ההכנסה האחרונים. משקי בית ללא הכנסה או בעלי הכנסה שלילית הוצאו מהניתוח.

4 מקדם ג'יני נע בין 0 המבטא שוויון מוחלט ל־1 המבטא אי־שוויון מוחלט.

5 סקרי ההכנסות בעבור השנים 1967-1974 אינם מאפשרים זיהוי של משקי בית של שכירים בגילאים מסוימים. כמו כן, סקרים אלה אינם כוללים חלק מנתוני ההכנסה הקיימים מאז 1975, למשל, הכנסה נטו.

תרשים 2 מציג ניתוח לאורך זמן של חלקם היחסי של מקורות ההכנסה (הון, עבודה, תשלומי העברה ופנסיה) בהכנסה ברוטו של משקי בית שבראשם עומד שכיר. הממצאים מלמדים על ירידה בחלק היחסי של הכנסה מעבודה שכירה מ-92% באמצע שנות השמונים ועד 84% ב-2003. לעומת זאת, חלקם היחסי של תשלומי העברה גדל מ-5% באמצע שנות השמונים ועד 7.5% ב-2003. בדומה, החלק היחסי של הכנסות מפנסיה (ממקום העבודה, מפיצויי פיטורים או מקופת תגמולים) ומהון (ריבית, דיבידנד או שכר דירה) עלה מ-0.5% ב-1975 עד ל-2.5% (פנסיה) ול-1.5% (הון) ב-2003. אף שנתונים אלה מבוססים על דיווח עצמי של המשיבים, התפלגות מקורות ההכנסה המוצגת כאן דומה להתפלגות מקורות ההכנסה המבוססת על נתונים ממודל המס של מנהל הכנסות המדינה.⁶

תרשים 2: מקורות ההכנסה החודשית של משקי בית שבראשם עומד שכיר בגילאי 25-64, על פי סוג ההכנסה: 2003-1975 (ממוצע של שלוש שנים)



מקור והגדרות: ראו תרשים 1 והערות שוליים 1.

^א כל מקורות ההכנסה אינם מסתכמים ל-100% כיוון שיש מקורות הכנסה שוליים אחרים אשר אינם נכללים בתרשים זה: הכנסה מעבודה עצמאית של בן הזוג, הכנסה מאנשים פרטיים והכנסה שמקורה בחוץ לארץ.

אף על פי שמעורבות הולכת וגדלה של הממשלה באמצעות תשלומי העברה (עד אמצע שנות התשעים) ובאמצעות מסים ישירים צמצמה את הפערים הכלכליים, לא היה די באלה כדי להתגבר על הגידול באי-השוויון בהכנסות משכר ומהון אשר גדל בשיעור גבוה יותר.

⁶ ב-2001, לפי הדוח השנתי של מינהל הכנסות המדינה (2004), 99.3% מההכנסה השנתית החייבת במס של שכירים (ללא מנהלי חברות) היו משכר ומפנסיה, 0.1% מעסק או ממשלח יד, 0.4% מדיבידנד, מריבית או משכר דירה ו-0.1% מרווח הון. בקרב העצמאים ומנהלי החברות רק 48.7% מההכנסה השנתית מקורם היה בשכר ובפנסיה, ויתרת ההכנסה נבעה מעסק או ממשלח יד (39.5%), מדיבידנד, מריבית או משכר דירה (5.2%) ומרווח הון (3.7%).

האם הירידה בחלקה היחסי של ההכנסה מעבודה והעלייה בחלקן היחסי של ההכנסות מתשלומי העברה ומהון התרחשו בקרב כלל האוכלוסייה?

תרשים 3 מלמד שהירידה בחלקו היחסי של שכר עבודה בהכנסה ברוטו תלויה יותר ככל שההכנסה נמוכה יותר. כך, למשל, בחמישון התחתון ירד נתח שכר העבודה מ-87% ל-74% מההכנסה. לעומת זאת, בחמישון העליון (לא כולל המאיון העליון) נתח השכר ירד רק ב-5% נקודות אחוזיות (מ-95% ל-90%). בניגוד למגמה בשכר עבודה, חלקם היחסי של תשלומי העברה גבוה יותר ככל שההכנסה נמוכה יותר.

אפשר גם להצביע על כך שחלקה היחסי של הכנסה מפנסיה עולה בהתמדה בקרב כל משקי הבית, למעט אלה הממוקמים בחמישון התחתון שכן לרבים מהם אין פנסיה (טרקל וספיבק 2001; דהן 2003). הירידה החדה ביותר בחלקו היחסי של שכר העבודה בהכנסה נמצאה דווקא בקרב המאיון העליון, מ-90% ב-1975 ל-75% ב-2003. עם זאת, לגבי המאיון העליון הסיבה לירידה בשיעור השכר מתוך ההכנסה הכלכלית היא העלייה בשיעור ההכנסה מהון.

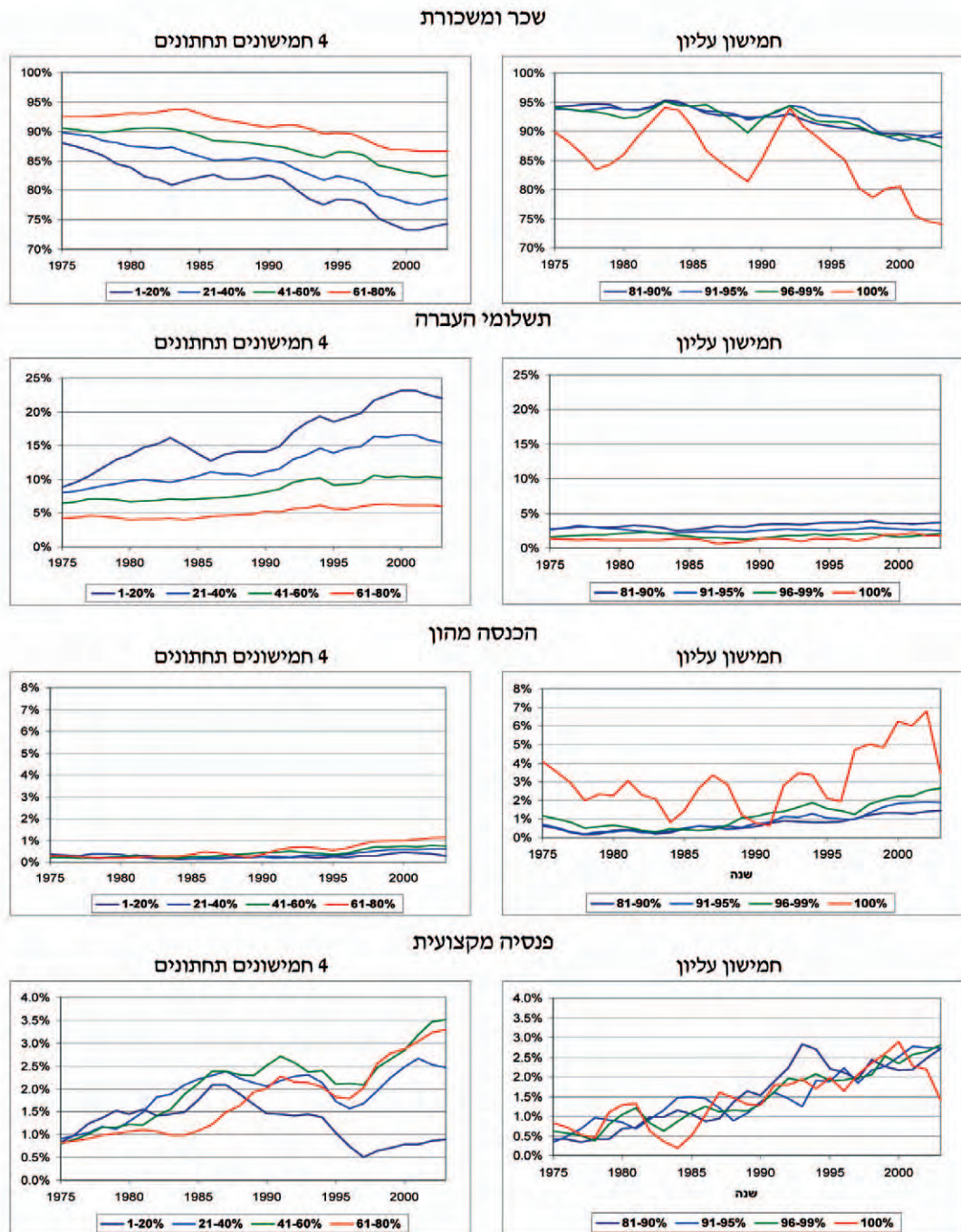
השינויים בחלקם היחסי של מקורות ההכנסה אינם זהים בקרב כלל משקי הבית, אלא תלויים ברמת ההכנסה של משק הבית. המעבר משכר עבודה להכנסה מהון בקרב המאיון העליון, ובעיקר המעבר משכר עבודה לקצבאות, שבלט יותר בקרב החמישונים התחתונים, גרמו לגידול אי־שוויון בהכנסה הכלכלית.

נוסף על ההבדלים במקורות ההכנסה, גורם חשוב להסברת אי־שוויון בקרב משקי בית הוא מספר המפרנסים בכל משק בית. הכנסה נמוכה נובעת לא פעם מכך שרק אחד המבוגרים במשק הבית מועסק. כך, למשל, שינויים במבנה משקי הבית בישראל מצביעים על עלייה בשיעור המשפחות החד-הוריות, כאשר ברוב המשפחות החד-הוריות נמצאת האם.

כיוון שמחקר זה מתמקד בתהליכים המתרחשים בשוק העבודה, הנתונים שהוצגו עד כה מתייחסים אך ורק למשקי בית שבראשם עומד ראש משפחה שכיר. כדי להפריד בין השפעותיו של שוק העבודה לבין השפעותיו של הרכב משקי הבית על אי־שוויון, נתמקד באי־שוויון בין פרטים העובדים כשכירים.

מחקר מדיניות 1

תרשים 3: מקורות ההכנסה החדשית של משקי בית שבראשם עומד שכיר בגיל 25-64, על פי סוג ההכנסה וקבוצת ההכנסה: 2003-1975 (ממוצע של שלוש שנים)



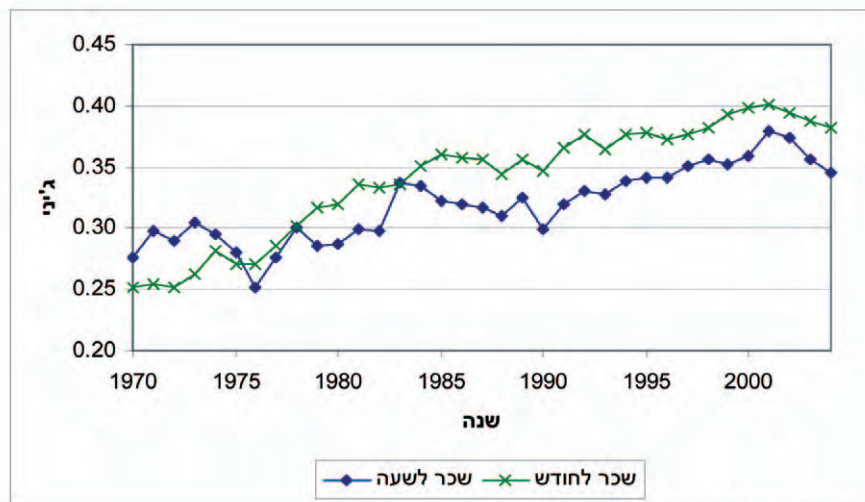
מקור והגדרות: ראו לעיל תרשים 1.

האם מוגמות אי־השוויון בקרב השכירים דומות למגמות של אי־שוויון בקרב כלל משקי הבית?

תרשים 4 מציג את התפתחות אי־השוויון (מקדם ג'יני) בשכר לשעה ובשכר לחודש בקרב שכירים בגילאי 25-64 שהשתכרו מעל 1,000 ₪ בחודש במחירי 2003.⁷ התרשים מאשש ממצאים של מחקרים קודמים (דהן 2001; מונדלק 2004): אי־השוויון בשכר גדל מאז אמצע שנות השבעים (במקביל לעליית האינפלציה), הצטמצם בעקבות התוכנית לייצוב המשק ב־1985, וגדל בהתמדה מאז 1990 עד 2000. בתקופה המרכזית של האינטיפאדה השנייה (2001-2003) ירד אי־השוויון במקצת, אך שב ועלה ב־2004. מגמות אלה זהות הן מבחינת אי־השוויון בשכר לשעה והן מבחינת אי־השוויון בשכר לחודש,⁸ כאשר רמת אי־השוויון בשכר לחודש גבוהה יותר. אי־השוויון בקרב שכירים נמוך במעט מאי־השוויון בקרב כלל משקי הבית, ונראה שהדבר נובע מהשפעה מצטברת של מספר המפרנסים במשק הבית - מצב המעצים את אי־השוויון.

דפוסי אי־השוויון בהכנסותיהם של הפרטים דומים לאלה שנמצאו בבחינת אי־השוויון בקרב כלל משקי הבית.

תרשים 4: אי־השוויון בשכר החודשי^א ובשכר לשעה (מקדם ג'יני) בקרב עובדים שכירים בגילאי 25-64, 1970-2004



מקור והגדרות: ראו לעיל תרשים 1.

^א בכל הניתוחים ברמת הפרט נכללים עובדים עם הכנסה חודשית של לפחות 1,000 ₪ (מחירי 2003).

⁷ עד 1982 חושב השכר לשעה על ידי חלוקת ההכנסה השנתית במספר שעות העבודה בשנה (אשר חושבו על ידי הכפלת מספר שעות העבודה השבועיות בדרך כלל במספר שבועות העבודה המדווחות בשנה). מ־1983 ואילך חושב השכר לשעה על ידי חלוקת ההכנסה החודשית במספר שעות העבודה בחודש (אשר חושב על ידי הכפלת מספר שעות העבודה השבועיות בדרך כלל במספר שבועות העבודה המדווחות בחודש).

⁸ מקדמי המתאם בין ששת מדדי אי־השוויון בתרשימים 1 ו־4 נעים בין 0.863 לבין 0.998.

האם איי־השוויון נובע מכך שהשכר הריאלי בעשירונים העליונים עלה ובעשורים התחתונים ירד?

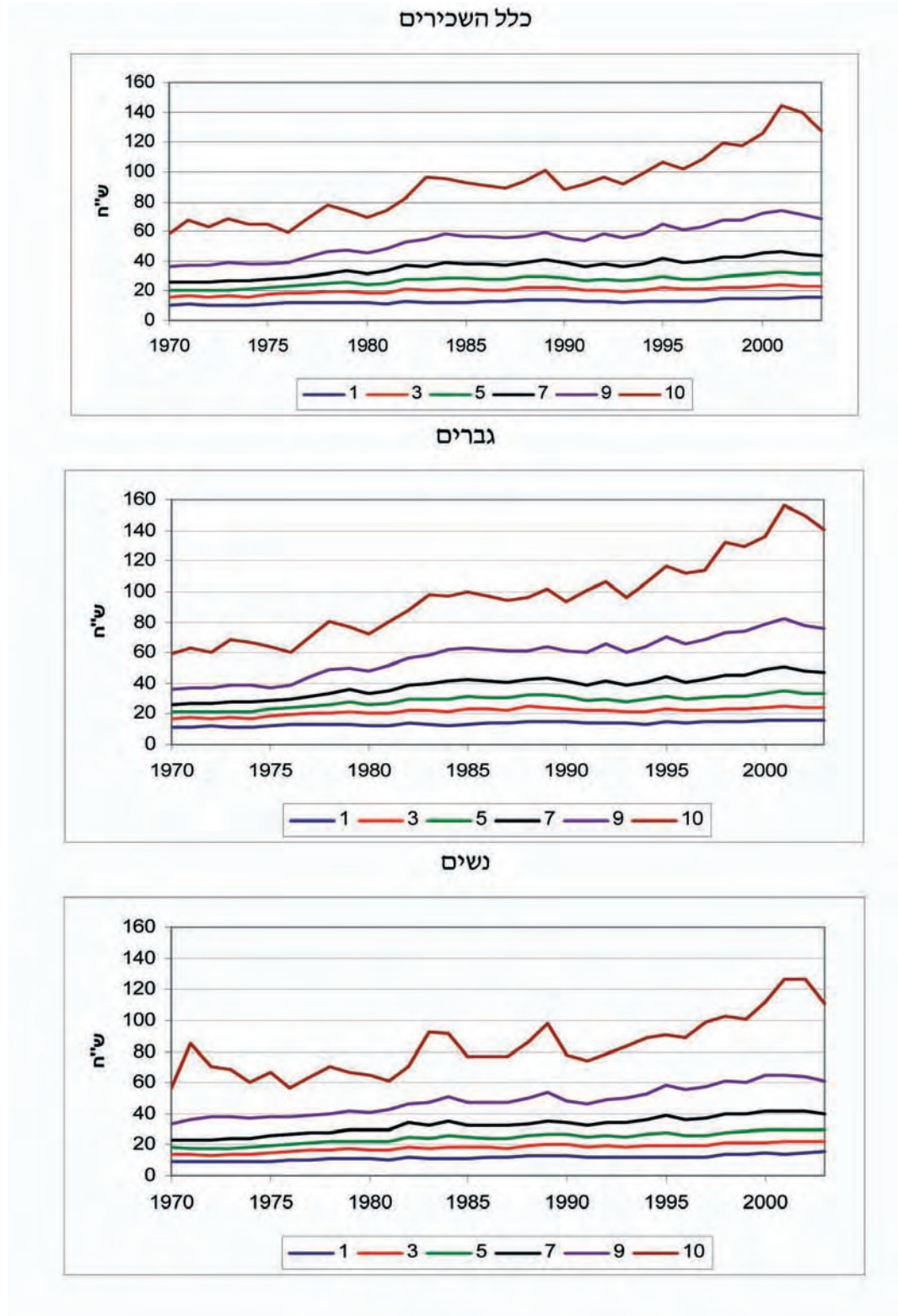
תרשים 5א להלן מתאר את המגמות בשכר הריאלי לשעה של עשירוני שכר בקרב כלל השכירים וכן לפי מגדר. התרשים מלמד, שאי־השוויון בישראל התרחב בעקבות גידול דיפרנציאלי בשכרם הריאלי של כל העשירונים, כאשר שכרם של שני העשירונים העליונים גדל בקצב מהיר יותר ביחס לעשירונים האחרים.

מגמות אלה דומות בקרב גברים ונשים כאחד. כך, למשל, מאז 1985 עלה שכרו הממוצע של העשירון העליון מ־93 ש"ל לשעה ל־128 ש"ל לשעה (מחירי 2003), של העשירון התשיעי מ־57 ש"ל לשעה ל־68 ש"ל לשעה. לעומת זאת, בשני העשירונים התחתונים העלייה בשכר הממוצע בערכים מוחלטים היתה מזערית יחסית: מ־17 ש"ל לשעה ל־20 ש"ל לשעה בעשירון השני ומ־12 ש"ל לשעה ל־16 ש"ל לשעה בעשירון התחתון.

הממצאים הנוגעים לישראל שונים מן הממצאים הנוגעים לארצות הברית, שם נמצא ששכרם הריאלי של העשירונים התחתונים לא רק שלא עלה, אלא אף ירד, בעיקר בקרב גברים, בשעה ששכרם של העשירונים העליונים עלה.⁹

9 ניתוח של התפתחות השכר בארצות הברית מלמד שהעובדים היחידים שחוו עלייה בשכרם הריאלי בשנים 1973-1996 היו אלה שבשני העשירונים העליונים. רוב העובדים סבלו מהרעה בשכרם בתקופה זו, כאשר הנמצאים בתחתית סולם השכר סבלו מן ההרעה הגדולה ביותר. ברם, בעוד שבקרב הגברים התמונה דומה לתמונה הכללית, הרי בקרב הנשים המצב שונה: השכר הריאלי של חמשת העשירונים העליונים עלה, ושל חמשת התחתונים נשאר יציב לאורך התקופה (Bernstein and Mishel 1997).

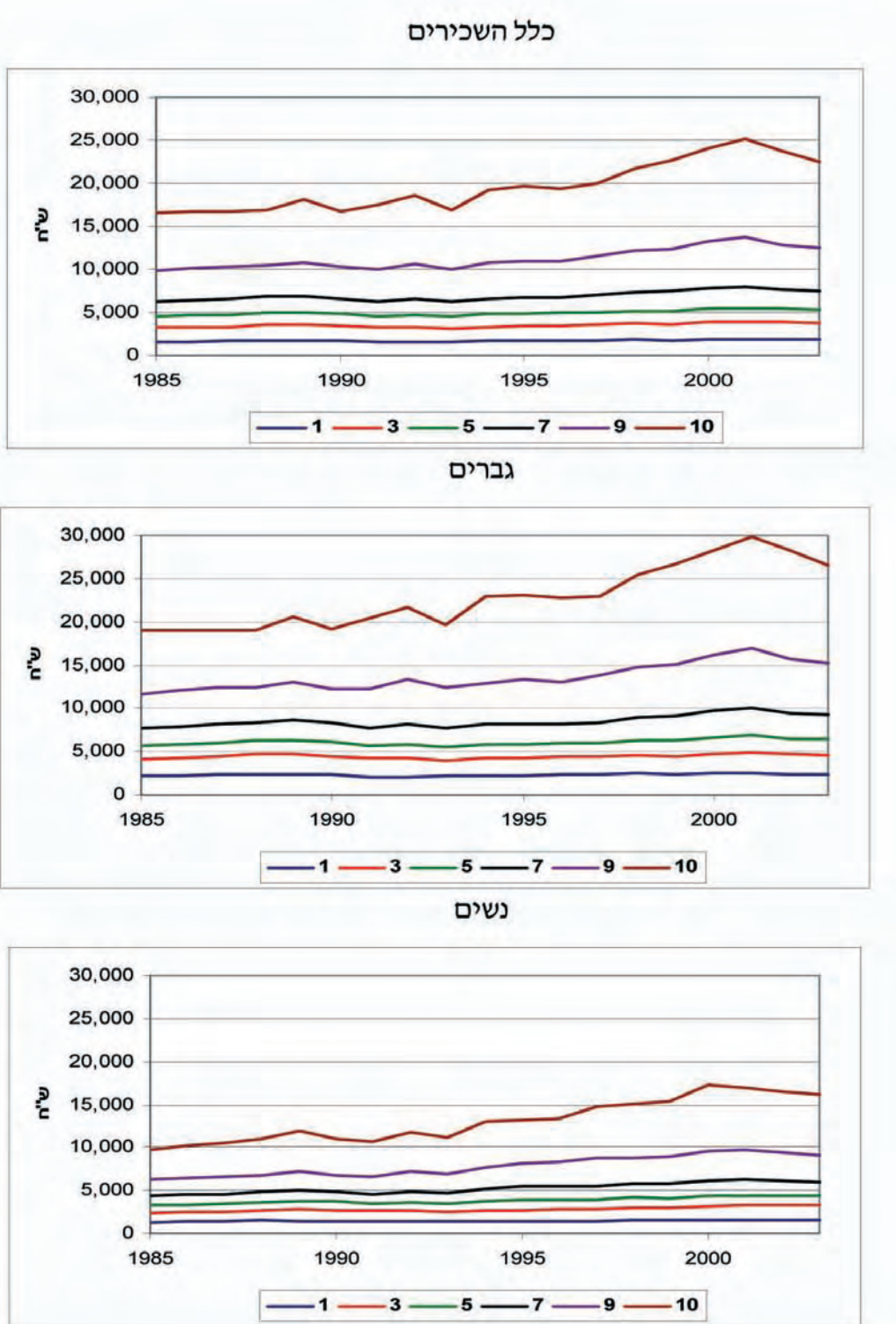
תרשים 5א: שכר ממוצע לשעה (במחירי 2003) של עשירוני שכר שונים בקרב עובדים שכירים בגילאי 25-64: 1970-2003



תרשים 5 מלמד שגם אי־השוויון בשכר לחודש התרחב בעקבות גידול ניכר בשכרם של העשירונים העליונים (השכר לחודש הממוצע של העשירון התשיעי והעשירון העליון עלה מ־9,807 ₪ לחודש ומ־16,595 ₪ ב־1985 ל־12,476 ₪ ול־22,578 ₪ ב־2003 בהתאמה). לעומת זאת, השכר לחודש של החמישון התחתון גדל רק במעט (השכר לחודש הממוצע של העשירון התחתון והעשירון השני עלה מ־1,581 ₪ ומ־2,490 ₪ ב־1985 ל־1,811 ₪ ול־3,074 ₪ ב־2003 בהתאמה). חשוב לציין שפערי השכר בין גברים לנשים עמוקים יותר בשכר לחודש מאשר בשכר לשעה, בגלל העובדה שנשים רבות יותר ביחס לגברים עובדות במשרה חלקית.

בישראל אי־השוויון הן בשכר לשעה והן בשכר לחודש התרחב בעקבות הגידול החד בשכרם של העשירונים העליונים, לעומת עלייה מתונה הרבה יותר בשכרם של העשירונים התחתונים, אולם שלא כמו בארצות הברית לא חלה ירידה בשכרם הריאלי של העשירונים התחתונים.

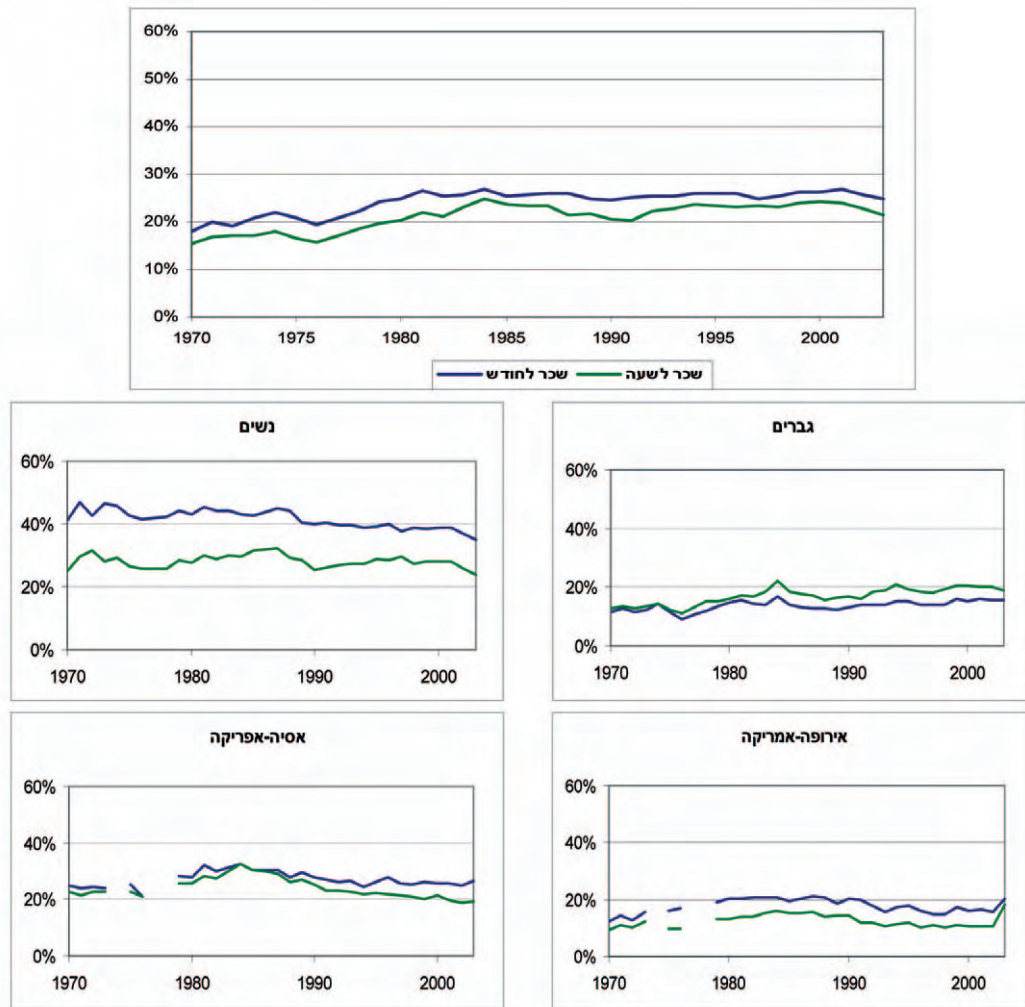
תרשים 5ב: שכר חודשי ממוצע (במחירי 2003) של עשירוני שכר שונים בקרב עובדים שכירים בגילאי 25-64: 1985-2004



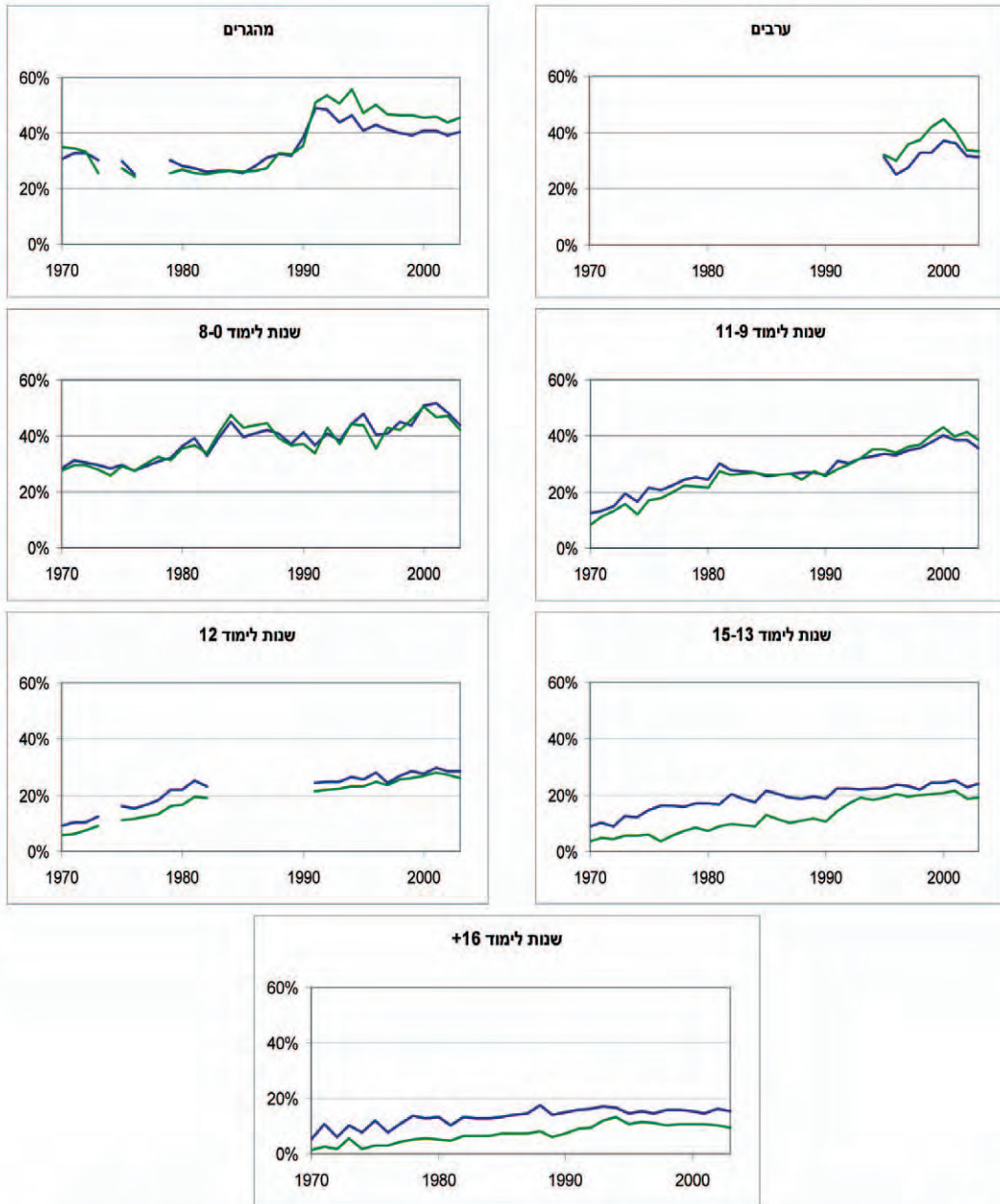
מיהם העובדים בשכר נמוך?

הגידול באי־השוויון מרע את מצבם היחסי של העובדים הנמצאים בעשירונים התחתונים. במחקר קודם הראינו ששיעור העובדים המשתכרים שכר הנמוך משני שלישים של השכר החציוני (הן לשעה והן לחודש) גבוה בישראל בהשוואה לכל מדינות אירופה (מונדלק 2004). **תרשימים 6א ו-6ב** להלן, מראים שעבודה בשכר נמוך הן לחודש והן לשעה שכיחה בעיקר בקרב נשים (שיעור הנשים העובדות בשכר נמוך נמצא במגמת ירידה מסוף שנות השמונים), ערבים, עולים חדשים, שכירים עם השכלה של פחות מ־12 שנות לימוד (שיעור העובדים בשכר נמוך בקרבם גדל והגיע בעשור הראשון של המאה ה־21 ל־40%-50%)¹⁰ ושכירים המתגוררים בדרומה ובצפונה של הארץ.

תרשים 6א: אחוז עובדים בשכר נמוך על פי מאפיינים דמוגרפיים ורמת השכלה: 2003-1970

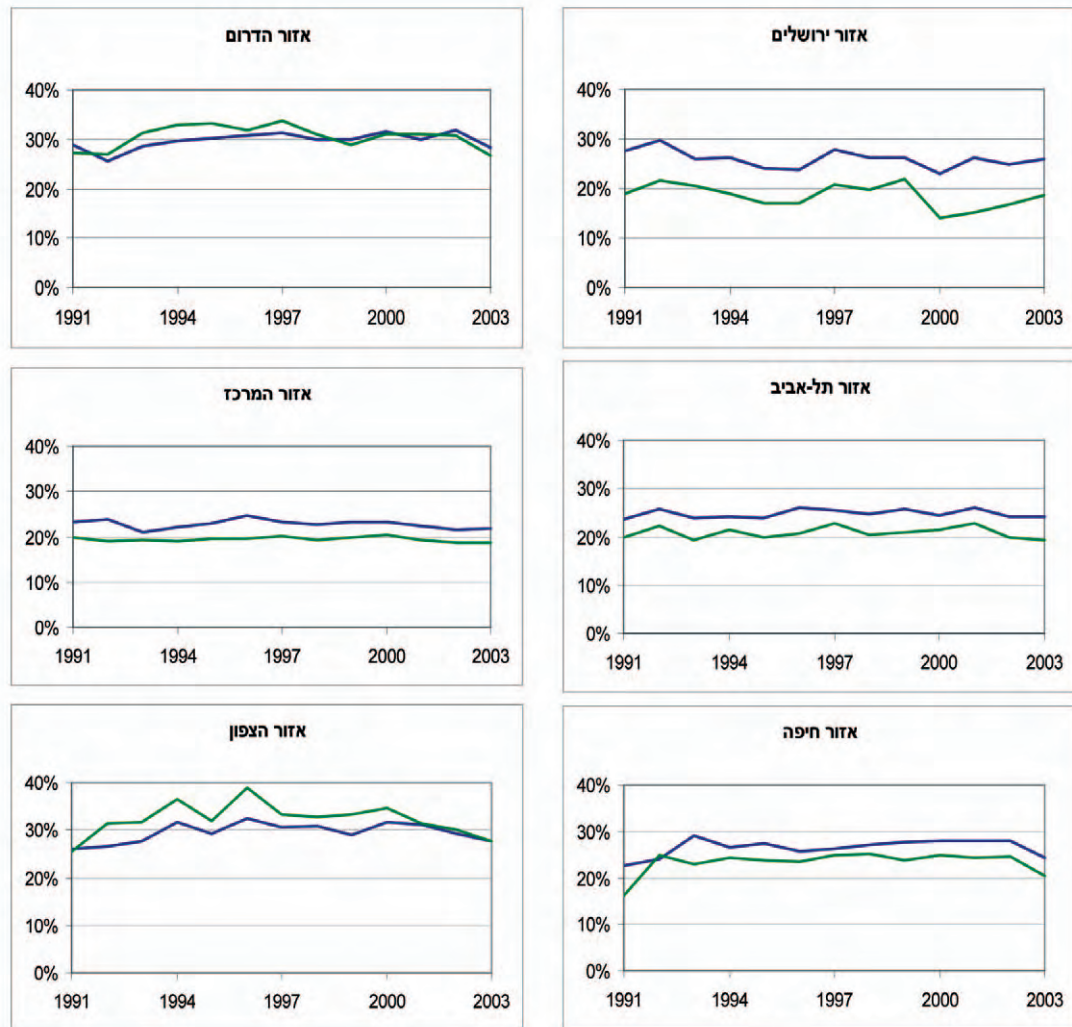


10 סביר להניח שהגידול בשיעור העובדים בשכר נמוך בקרב שכירים שלהם יותר מ־12 שנות לימוד נובע מגל העלייה האחרון.



^א שכר נמוך (לחודש ולשעה) הוא שכר הנמוך משני שלישים של השכר החציוני. בהגדרה "מהגרים" הכוונה למי שהיגרו לישראל בעשר השנים שלפני שנת הסקר.

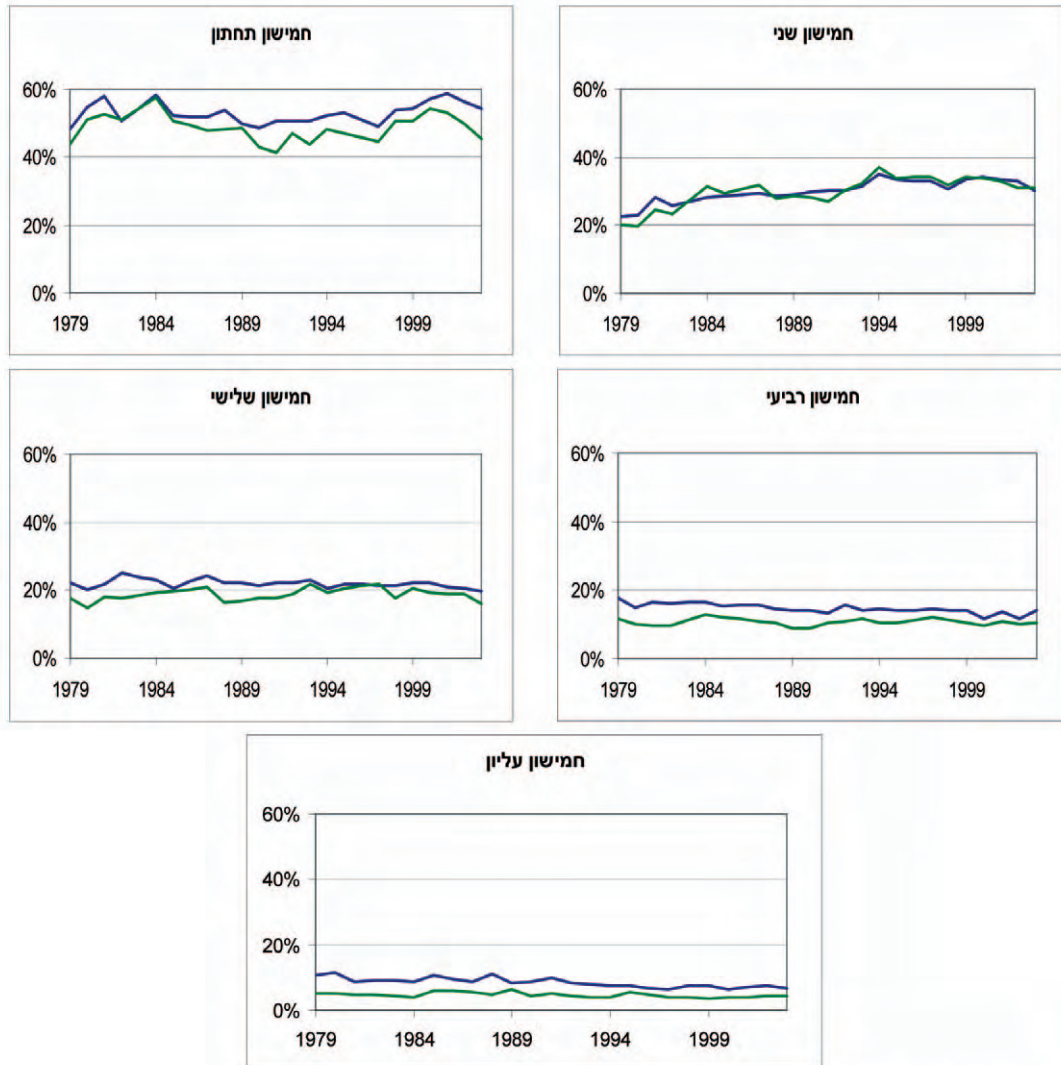
תרשים 6: אחוז עובדים בשכר נמוך* על פי מאפיינים גיאוגרפיים (אזור מגורים): 2003-1991



* להגדרה מיהם עובדים בשכר נמוך, ראו הערה בתרשים 6א.

לעתים נשמעת הטענה שחלק גדול מן העובדים בשכר נמוך נמצאים במצב זה מתוך בחירה (למשל סטודנטים, אמהות וחרדים), שמצב זה זמני בעבורם ושלמעשה רבים מהם שייכים למשקי בית מבוססים. **תרשים 6ג** להלן אינו תומך בהשערה זו. שיעור העובדים בשכר נמוך השייכים למשקי בית מבוססים (משקי בית השייכים לשני החמישונים העליונים) הוא כ-10% ולא השתנה באופן ניכר במשך השנים. נוסף על כך, כ-40% מן העובדים בשכר נמוך משתייכים למשקי בית הנמצאים בחמישון התחתון (נתונים לא מוצגים).

תרשים 6: אחוז עובדים בשכר נמוך* על פי עשירון ההכנסה של משק הבית: 2003-1979



* להגדרה מיהם עובדים בשכר נמוך, ראו הערה בתרשים 6א.

השכיחות של השכר הנמוך אינה שווה בקרב כלל האוכלוסייה והיא שכיחה במיוחד בקרב הקבוצות הפגיעות באוכלוסייה הישראלית: נשים, ערבים, עולים חדשים ובעלי השכלה נמוכה.

מיקומן של קבוצות מגדר וקבוצות אתניות בהתפלגות ההכנסות

תרשים 7 להלן מראה את ההרכב המגדרי ואת ההרכב האתני של כלל אוכלוסיית השכירים (למעט עובדים זרים) בגילאי 25-64, של החמישון העליון ושל החמישון התחתון ב־1988 וב־2003. הנתונים מתייחסים לארבע קבוצות של גברים ולארבע קבוצות של נשים, בסך הכול לשמונה קבוצות:

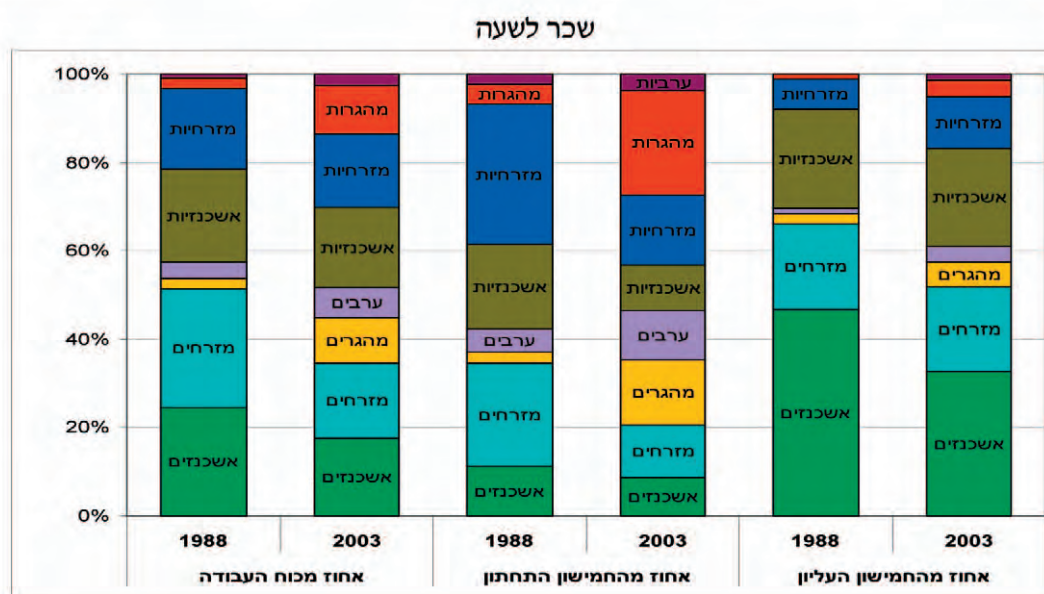
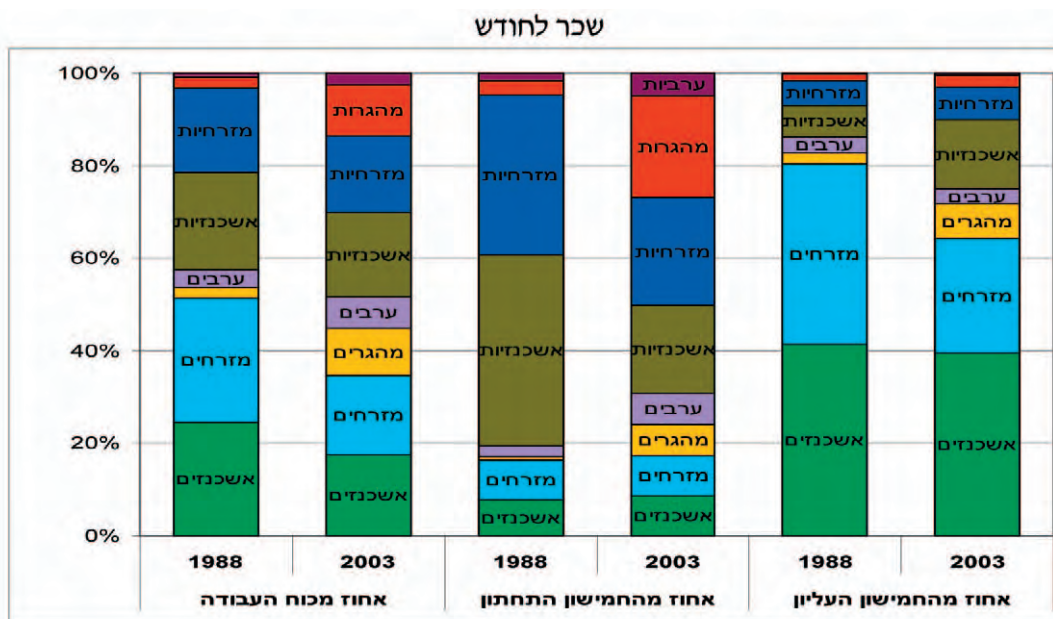
אשכנזים/יות, מזרחים/יות, עולים/ות (ילידי חוץ לארץ החיים בישראל פחות מ-14 שנים) וערבים/ות. התרשים מאפשר לבחון את הנתח של כל קבוצה במסגרת כוח העבודה ובשני החמישונים הקיצוניים לפי שכר לחודש (פנל עליון) ולפי שכר לשעה (פנל תחתון), וכן את השינויים בנתחי הקבוצות ב-15 השנים 1988-2003.

עיון בהרכבם המגדרי ובהרכבם האתני של שני החמישונים הקיצוניים ב-2003 מראה שגברים אשכנזים מיוצגים בחמישון העליון פי ארבעה מאשר בחמישון התחתון, כמצופה. ברם, גם גברים מזרחים ונשים אשכנזיות (בשכר לפי שעה) מיוצגים יותר בחמישון העליון לעומת החמישון התחתון, אף כי לא באותו יחס כמו הגברים האשכנזים. גברים ערבים, עולים (בשכר לשעה) ושלוש קבוצות הנשים האחרות - מזרחיות, עולות וערביות - כמעט שאינם מיוצגים בחמישון העליון, בשעה שנתחן הכולל של חמש קבוצות אלה בחמישון התחתון הוא בין 64% (שכר לחודש) ל-69% (שכר לשעה).

ההבדלים בין שכר לשעה לבין שכר לחודש ב-2003 הם בעיקר מגדריים. מיקומן היחסי של קבוצות הנשים נמוך יותר כאשר החלוקה נעשית לפי שכר לחודש, שכן הכנסתן החודשית הנמוכה נובעת גם מעבודה במשרות חלקיות. כך, למשל, בחמישון התחתון של השכר לחודש הנשים האשכנזיות והנשים המזרחיות הן 42.3%, ואילו הנתח שלהן בחמישון התחתון של השכר לשעה הוא רק 26.1%. יוצאות מן הכלל העולות, שמיקומן בהתפלגות הכנסות דומה בשכר לחודש (22.0% בחמישון התחתון) ובשכר לשעה (23.6% בחמישון התחתון). נראה, אם כן, שהעולות, ששכרן לשעה נמוך יחסית, מפצות על שכר זה בשעות עבודה רבות. כך או כך, מיקומם של העולים ושל העולות בהתפלגויות השכר ב-2003 נמוך יחסית להשכלתם הגבוהה. ייתכן, כמובן, שבמהלך חמש - עשר שנים ידביקו העולים המשכילים את המזרחים בסולם הכנסות ואף יעקפו אותם. אף שאפשרות זו קיימת, הסבירות לכך נמוכה, כיוון שרוב העולים שנסקרו ב-2003 חיים בישראל כבר יותר מעשר שנים, פרק זמן שאמור להספיק להם להשתלב באופן מוחלט בשוק העבודה הישראלי. ואכן, הראיות הקיימות לגבי היטמעותם הכלכלית של עולי ברית המועצות מלמדות שהם לא ידביקו את השכר של הישראלים בעלי השכלה דומה (Eckstein and Weiss 2002).

הרכבו של כוח העבודה השתנה באורח ניכר מאז 1988. בעקבות גלי העלייה של שנות התשעים גדל שיעור העולים והעולות בכוח העבודה מכ-5% ב-1988 לכ-21% ב-2003. לעומת זאת, שיעור הגברים האשכנזים בקרב השכירים ירד מכ-25% לפחות מ-20% באותה תקופה, ושיעור הגברים המזרחים ירד אף באופן חד יותר, מכ-27% לכ-17%. נתח המזרחיות והאשכנזיות בקרב השכירים ירד אך במעט (שכן שיעור השתתפות הנשים בכוח העבודה עלה), ונתח הערבים והערביות עלה אף הוא, הן בשל עלייה מתונה בהשתתפות נשים ערביות בכוח העבודה, והן בשל כיסוי טוב יותר של הערבים בסקר 2003 מאשר בסקרים מוקדמים יותר. ברור, אם כן, שהנתונים אינם מאפשרים להשוות את מצבם היחסי של העולים ושל הערבים ב-1988 למצבם ב-2003, שכן בסקר הכנסות של 1988 אין כמעט עולים (לא רבים עלו בשנים 1975-1988) וערבים (בסקרי הכנסות לפני 1995 לא נכללו ערבים הגרים במזרח ירושלים וביישובים קטנים). לעומת זאת, הנתונים מאפשרים לבחון את השינויים שחלו במצבם היחסי של הנשים והמזרחים בשנים 1988-2003.

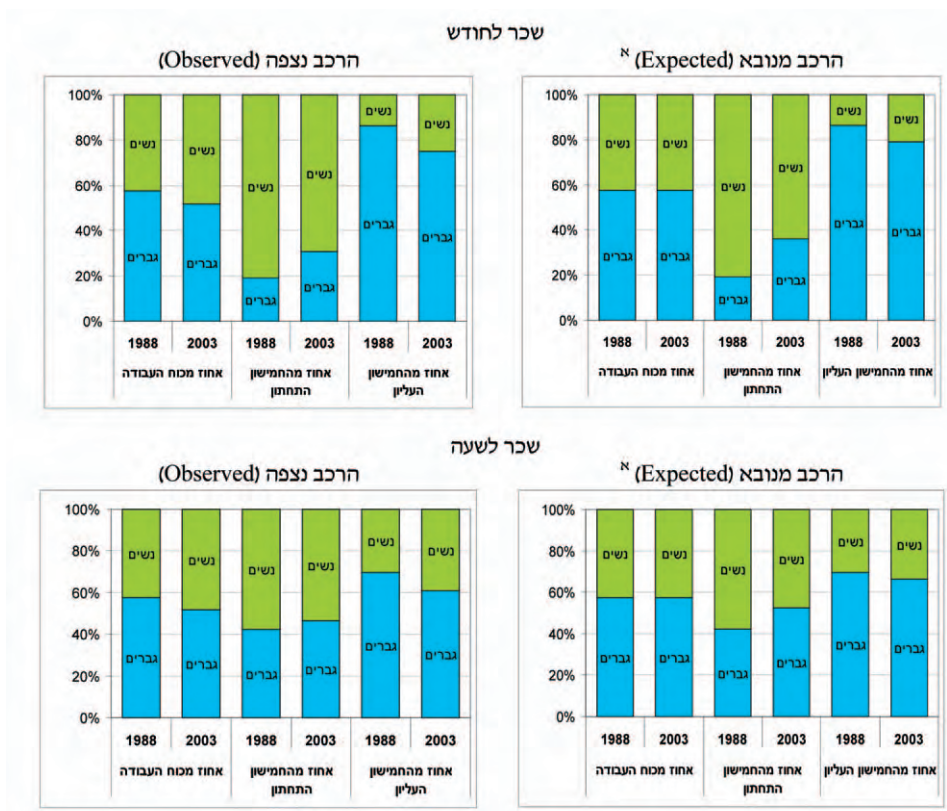
תרשים 7: הרכב מגדרי ואתני של כוח העבודה, התמישון התחתון והתמישון העליון של התפלגות השכר בקרב עובדים שכירים בגילאי 25-64: 1988, 2003



^x בהגדרה "אשכנזים" הכוונה למי שנולדו באירופה-אמריקה ולילידי ישראל לאב יליד אירופה-אמריקה. מזרחים מוגדרים כאלה שנולדו באסיה-אפריקה ולידי ישראל לאב יליד אסיה-אפריקה. ישראלים דור שלישי (ילידי ישראל לאב יליד ישראל) שהם 12% מאוכלוסיית השכירים בגילאי העבודה מוגדרים אשכנזים. מהגרים מוגדרים אלה אשר חיים בישראל פחות מ-14 שנים (בשנת הסקר).

תרשים 8 מציג את כלל כוח העבודה (ללא ערבים ועולים) בגילאי 25-64 לפי חלוקה מגדרית בלבד. התרשים מלמד שחל שיפור במצבן היחסי של הנשים בתקופה הנידונה. השיפור ניכר במיוחד בחמישון התחתון: אף שנתח הנשים בכוח העבודה עלה בתקופה הנידונה מ-42% לכ-48%, ירד חלקן בחמישון התחתון של השכר לחודש בתקופה זו ב-10 נקודות אחוזיות לערך. כדי לנטרל את השפעתו של הגידול בנתח הנשים בכוח העבודה על הגידול בחלקם בחמישון העליון והתחתון, חציו הימני של תרשים 8 מציג את נתח הנשים בשני החמישונים הקיצוניים, כאשר נתח הנשים בקרב השכירים מוחזק באופן קבוע ברמה שהיה בה ב-1988 (לכן כל השינויים נובעים משינויים בשכר ואינם מושפעים מן הגידול בנתח הנשים בקרב השכירים). התרשים מלמד שהשיפור גדול יותר בשכר לחודש מאשר בשכר לשעה, וביציאה מהחמישון התחתון מאשר בכניסה לחמישון העליון. למעשה, מבחינת שכר לשעה, השינוי בשיעור הנשים בחמישון העליון עלה אך במעט, מ-30% ל-34%, בשעה שהצמצום של נתח הנשים בחמישון התחתון בשכר לחודש בלט יותר: מ-81% ב-1988 ל-61% ב-2003. ממצאים אלה מלמדים שהשיפור במיקומן של הנשים בהתפלגות השכר לחודש בשנים 1988-2003 נובע בעיקר מגידול בשעות העבודה של הנשים ביחס לגברים, ופחות מגידול בשכרן לשעה ביחס לגברים.

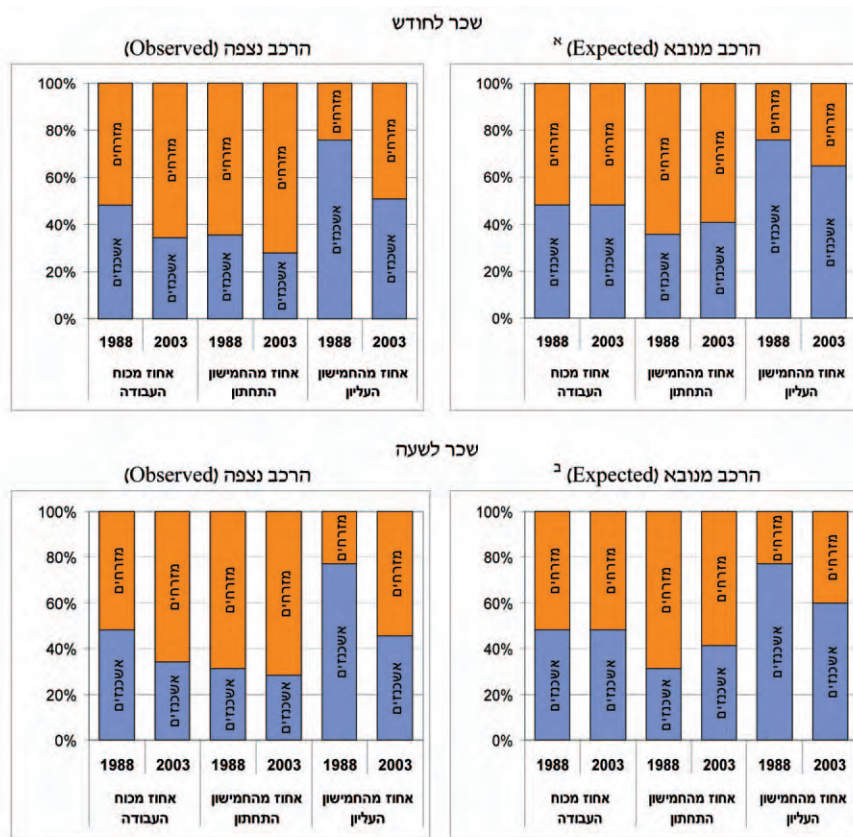
תרשים 8: ההרכב המגדרי של כוח העבודה, החמישון התחתון והחמישון העליון של התפלגות השכר: 1988, 2003



* בהנחה שההרכב המגדרי של כוח העבודה ב-2003 זהה להרכב ב-1988.

תרשים 9 מאפשר לבדוק אם מצבם של מזרחים ילידי הארץ השתפר יחסית לאשכנזים ילידי הארץ. התרשים מתייחס רק לנשים ולגברים מזרחים ולנשים ולגברים אשכנזים בגיל העבודה המרכזי (25-54), מפני שב־1988 לא היו בכוח העבודה מזרחים רבים ילידי הארץ מעל גיל 54. חשוב להדגיש שהתרשים אינו מתייחס לילידי חוץ לארץ ולערבים, ולפיכך הוא מנטרל את השפעת העלייה על מצבם היחסי של המזרחים ושל האשכנזים. לשון אחר, התרשים מתמקד רק במצבם של המזרחים ושל האשכנזים ילידי הארץ שגדלו ולמדו בישראל. חציו הימני של התרשים, המתייחס לנתח הקבוצות בקרב השכירים, מלמד שחל שיפור ניכר במצבם של המזרחים בני הדור השני ביחס לעמיתיהם האשכנזים, בעיקר בשכר לשעה ובמיוחד בכניסה לחמישון העליון. השיפור היחסי בשכר לחודש קטן יותר, במיוחד כאשר מדובר בנתח המזרחים בחמישון התחתון שכמעט שלא השתנה ב־15 השנים האחרונות. ייצוג המזרחים בחמישון העליון מלמד שב־2003 רבים מן המזרחים הצטרפו למעמד הבינוני־גבוה, לפחות מן הבחינה החומרית.

תרשים 9: ההרכב האתני של כוח העבודה היהודי דור שני (מזרחים או אשכנזים), החמישון העליון והחמישון התחתון של התפלגות השכר בגילאי 25-54, 1998, 2003



^א אשכנזים דור שני הם ילידי ישראל לאב ילידי אירופה־אמריקה. מזרחים דור שני הם ילידי ישראל לאב ילידי אסיה־אפריקה.

^ב בהנחה שההרכב האתני של כוח העבודה ב־2003 זהה להרכב ב־1988.

לסיכום, תרשימים 7-9 מלמדים שלמרות הגידול הכללי באי־השוויון שחל בשנים האחרונות, הן הנשים והן המזרחים שיפרו את מעמדם בהתפלגות ההכנסות מאז 1988. בקרב הנשים השיפור הוא בעיקר בעקבות העלייה בשעות העבודה וביציאה מן החמישון התחתון, ובקרב המזרחים השיפור ניכר בעיקר בשכר לשעה ובכניסה לחמישון העליון. ברם, הן המזרחים והן הנשים, ועוד יותר מכך הערבים והעולים משני המינים, עדיין סובלים מייצוג יתר בחמישון התחתון ומייצוג חסר בחמישון העליון.

סיכום החלק הראשון: השלכות הממצאים על המדיניות הציבורית

הממצאים שהוצגו בחלק זה בנושא משקי הבית מעידים על כך שאי־השוויון בולט יותר בהקשר של הכנסה כלכלית ושל הכנסה משכר. יש להביא בחשבון שתי הערות בהקשר זה: האחת מתודולוגית והאחרת מהותית. מתודולוגית, יש לציין כי האוכלוסייה שבחרנו להתמקד בה ממעיטה משיעור אי־השוויון, שכן בקרב משקי הבית לא נכללים אלה שבראשם עומדים עצמאים, מובטלים או מבוגרים אשר אינם בגיל העבודה. בקרב השכירים לא נכללו שכירים שהכנסתם נמוכה מ־1,000 ₪ לחודש. למותר לציין שאוכלוסיית מהגרי העבודה אינה נכללת אף לא באחת מסדרות הנתונים. גם אם אפשר לטעון כי אין היא שייכת לבחינת אי־השוויון בחברה הישראלית, הרי שמאפייני אי־השוויון בשוק העבודה, הגורמים להם והדרכים להתמודד אתם, מחייבים להביא בחשבון את כלל המועסקים בשוק העבודה הישראלי, לאו דווקא על פי מבחני תושבות.

מבחינה מהותית, הממצאים מצביעים על תפקידו החשוב של שוק העבודה בכינון אי־השוויון בחברה. כלומר, אי־השוויון אינו נובע רק משיעור המובטלים הגבוה יחסית, או משיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה. גם כאשר בוחנים את אוכלוסיית השכירים בלבד, אי־השוויון בהכנסה הכלכלית ובהכנסה משכר הולך וגדל. לממצאים אלה חשיבות גדולה עת מנסים לגבש מדיניות לצמצום אי־השוויון, וזאת משלוש סיבות עיקריות.

ראשית, רכיב חשוב בדיון הציבורי בישראל בשנים האחרונות התמקד בסוגיית הקצבאות והשפעתן. מן הנתונים שהצגנו עולה כי הקצבאות והמיסוי מילאו תפקיד חשוב במיתון שיעור אי־השוויון בהכנסה הכוללת בקרב משקי הבית. כיוון שמחקרנו עוסק בעיקר באי־השוויון בשכר עבודה, אין באפשרותנו להצביע על יעילותן של חלופות לקצבאות, דוגמת מס הכנסה שלילי, לצמצום אי־השוויון.

שנית, אין חולק על כך שיש נתונים אישיים המשפיעים על סיכויי של הפרט בשוק העבודה, ובראש ובראשונה - ההשכלה. שיפור רמת ההשכלה של האוכלוסייה עשוי להיטיב את מצבם של העובדים ולצמצם את העוני, אך לא בהכרח את אי־השוויון. חשוב להדגיש שאמנם בעשורים האחרונים ירד אי־השוויון בשנות ההשכלה הפורמלית, אך אי־השוויון בשכר לא הצטמצם אלא אף גדל. זאת ועוד, קבוצות חברתיות מסוימות - למשל נשים, ועוד יותר מכך האוכלוסייה הערבית - מתקשות לתרגם את ההשכלה שרכשו לסיכויים בשוק העבודה ולקבל החזר שוויוני על כישוריהם.

שלישית, אין חולק על כך שהגברת התעסוקה היא רכיב חשוב במדיניות חברתית לצמצום אי־השוויון. עם זאת, הממצאים מעידים על כך שבמצב הנוכחי, הגברת התעסוקה ללא בחינה של מקורות אי־השוויון בשוק העבודה עצמו עלולה אף להעמיק את אי־השוויון. בשל ההרכב האתני, המגדרי וההשכלתי של המשתכרים שכר נמוך, הגברת התעסוקה בשוק העבודה הנוכחי עלולה להגדיל את

הקיטוב ולא דווקא לתרום לשוויון. כל עוד המטרה היא אך ורק להפחית את מספר התלויים בקצבאות הממומנות מתקציב המדינה ובעיקר את הבטחת ההכנסה, עידוד התעסוקה הוא אכן מטרה ראויה. לעומת זאת, אם המטרה היא לצמצם את אי-השוויון, הרי שוודאי אין לזנוח את הצורך להגביר את התעסוקה, אך נדרשת גם מדיניות משלימה הבוחנת את הדרכים להתמודד עם שיעורם הגדול של העובדים המועסקים בשכר נמוך ואת גידול הפערים בין עובדים אלה לבין העובדים ברמות השכר הגבוהות יותר.

משלושה גורמים אלה עולה כי הממצאים המוצגים כאן אינם קובעים מהו הצעד האחד החשוב ביותר אשר תפוקתו תצמצם את אי-השוויון בישראל. עם זאת, תרומתו של החלק הראשון לדין היא הקביעה שהכרחי לתת מענה לפערי השכר בקרב השכירים. פיתוח קווי מתאר למדיניות שכזו מחייב להבין את הבעיות בשוק העבודה ואת הסיבות להן.

הנתונים שהוצגו עד כה מצביעים על שני מאפיינים עיקריים. ראשית, אי-השוויון בקרב השכירים בשוק העבודה נובע מקיטוב עמוק מאוד בין מקבלי השכר הגבוה לבין מקבלי השכר הנמוך. את אי-השוויון אפשר לצמצם על ידי גיבוש מדיניות המכוונת לקידום שכרם של המועסקים בשכר נמוך או על ידי מדיניות המכוונת כלפי בעלי השכר הגבוה. מבין שתי האפשרויות, הטיפול בשכר עצמו מתאים יותר לבעלי השכר הנמוך ולכך נתייחס בהמשך. התייחסות רגולטיבית כלפי בעלי השכר הגבוה היא בעייתית, בעיקר במגזר הפרטי. לעומת זאת, כאשר מדובר בשכירים במגזר הציבורי, אפשר להשתמש בכלים קיימים, דוגמת התמודדות הממונה על השכר עם חריגות שכר ועם הצורך להתאים את השכר בגופים מתוקצבים לשכר המקובל בשירות המדינה. אך ספק אם מספר המועסקים אשר שכרם הגבוה במיוחד ייעצר בעקבות טיפול זה יקרין על השכר הגבוה במגזר הפרטי ובכך ישפיע על שיעור אי-השוויון. יעיל יותר לחזק את המערך הריכוזי של ההסכמים הקיבוציים בשירות הציבורי במטרה למנוע תופעות שכר חריגות, ולכך נתייחס בהמשך. כללים אחרים, דוגמת קביעת שכר מקסימום ופרסום השכר בשירות הציבורי, מחייבים בחינה חוקתית, אך ככל שתחולתם רחבה יותר כך גם יכולה להיות להם השפעה רחבה יותר על מיתון השכר הגבוה בשירות הציבורי ואף על המגזר הפרטי.

בכל הנוגע לעובדים בשכר נמוך, מדובר באוכלוסיות שבעניינן אפשר לנקוט אמצעים נרחבים יותר במישור הרגולטיבי. כך, למשל, שכר מינימום מעורר בעיות שונות מאלה שמעורר שכר המקסימום. אי לכך, אפשר לומר שבכל הנוגע למדיניות לצמצום הפרשי השכר - יש להעדיף את צמצום אי-השוויון על ידי חיזוק הקבוצות החלשות על פני שלילת כוחן של אוכלוסיות חזקות, כלומר התאמת שכר כלפי מעלה ולא כלפי מטה. אולם, מן הנתונים המוצגים כאן אפשר לראות כי בעלי השכר הנמוך מתרכזים בעיקר בקרב אוכלוסיות מוחלשות. נוסף על בעיית השכר הנמוך עצמה, נמצא כי יש קשר בין שכר נמוך לבין היכולת לעמוד על זכויות מכוח דין. על בעיית היעדר האכיפה של זכויות המינימום, כפי שאלה נקבעות בדין, כבר נכתב ואף נקבעו בעניינה ממצאים בדוח מבקר המדינה (2004). גם אם יש צורך לבחון אם זכויות המינימום הקבועות בדין מותאמות לשוק העבודה ומאפשרות את צמצום אי-השוויון, הרי שאין כל טעם בבחינת אסדרה (רגולציה) לשיפור זכויותיהם של בעלי השכר הנמוך אם הוא אינו נאכף.

שנית, הממצאים בלוחות 1-9 מעידים שבעת גיבוש מדיניות הנוגעת לשכר ולזכויותיהם של בעלי השכר הנמוך, יש לתת את הדעת לכך שיש להתאים אמצעי מדיניות מסוימים לקבוצות דמוגרפיות שונות. לדוגמה, לממצאים המעידים על שאי-השוויון בשכר לחודש של נשים "מפוצה" על ידי עלייה

בהיקף מספר שעות העבודה שלהן, ורק באופן חלקי על ידי צמצום אי-השוויון בשכר לשעה, יש חשיבות לאיתור דרכי התגובה הראויות. כך, למשל, ככל שהעלאת היקף שעות העבודה היא אמצעי לצמצום אי-השוויון, כך מתעורר הצורך לבחון את התאמת הסדרי התעסוקה הקיימים לחלוקת התפקידים במשק הבית. לשם כך יש להבטיח שמצד אחד לא תהיה העלאה במספר שעות העבודה אך ורק מכורח, ומצד אחר יש לייצר תשתית מתאימה שתאפשר לכל עובדת ועובד לקיים איזון ראוי בין העבודה בבית לבין העבודה מחוצה לו. במילים אחרות, פתרונות הנוגעים לאי-השוויון בהכנסות אינם כרוכים רק בטיפול ישיר בגובה השכר: מצד אחד יש לעודד תשתית מתאימה של מעונות יום ויכולת לממן סיוע בטיפול בילדים ובהורים, ומצד אחר יש לעודד ברגולציה ובהסכמים קיבוציים פתרונות תעסוקתיים גמישים אשר אינם טומנים בחובם פרמיה שלילית על העסקה גמישה.

אולם, התאמת פתרונות מדיניות הממוקדים אך ורק בבעלי השכר הנמוך ובקבוצות דמוגרפיות ספציפיות בקרב העובדים בשכר הנמוך עלולה לגרום לתוצאה הפוכה, שלפיה ייתפסו עובדים הנמנים עם קבוצות אלה כמקודמים בחדל ולא בזכות. זאת ועוד, מחקרים בתחום האפליה מצביעים על כך שאפליה ביחס לקבוצות מוגדרות, לדוגמה נשים, מצריכה התייחסות לאי-השוויון באופן כללי בשוק העבודה, ולא רק לתכונותיה המסוימות של הקבוצה החלשה (Blau and Kahn 2000). ככל שאי-השוויון הכללי בשוק העבודה גדול יותר, כך השפעתו על הקבוצות הדמוגרפיות החלשות מזיקה יותר. מכאן שהתייחסות לאוכלוסייה מוחלשת מחייבת גם התייחסות לבעיית אי-השוויון בשוק העבודה בכללותו. יש אפוא לדאוג לא רק לדרכי הגנה על נשים כי אם גם על כלל העובדים; יש למצוא אפשרויות למשרות גמישות לא רק בעבור האמהות אלא בעבור ההורים בכלל, ועוד יותר מכך – לכלל העובדים. באופן דומה, בעיית האכיפה אינה נוגעת רק לעובדים המוחלשים אלא לכלל העובדים באשר הם. יש להדגיש כי על אף המתח הפוטנציאלי בין מדיניות המתייחסת באופן פרטני לקבוצות לבין זו המתייחסת לאוכלוסיית השכירים בכללותה, אין מדובר בהכרח ברכיבים נוגדים אלא בכאלה המשלימים זה את זה.

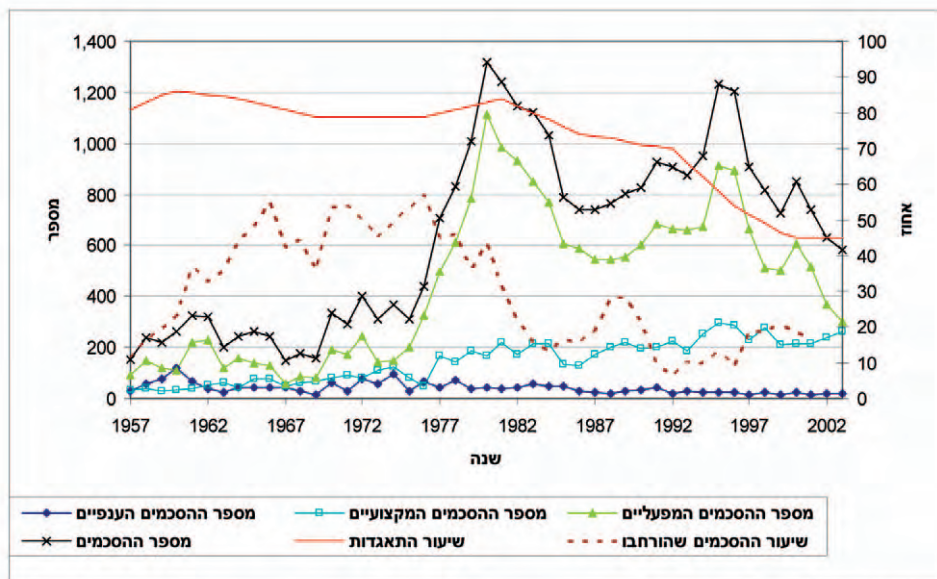
לפיכך, בחלקו השני של המאמר נבחן היבט אחד המתייחס למכלול השכירים והמסביר את אי-השוויון בשוק העבודה: ההיבט המוסדי של קביעת השכר. חלק זה משלים את הניתוח המדגיש את השונות בין הקבוצות הדמוגרפיות, בהצביעו על כך שבעיית אי-השוויון נובעת בחלקה מביזור מערכת יחסי העבודה ומאופן קביעת השכר בישראל.

חלק שני: ניתוח הגורמים לגידול אי-השוויון בקרב פרטים

חלק זה של המחקר מתמקד בניתוח הגורמים לגידול באי-השוויון בהכנסות מעבודה. ההסברים המקובלים לכך ברוב מדינות המערב מתמקדים בשינוי טכנולוגי מוטה כישורים שהביא לגידול בביקוש, בהחזרים ובשכר לעובדים מיומנים מחד גיסא ובתהליכים של גלובליזציה והגירת עבודה אשר שחקו את שכרם של עובדים בלתי מיומנים מאידך גיסא (Katz and Murphy 1992; Gottschalk and Smeeding 1997). אין אפשרות לבחון טענה זו בישראל, שכן אין נתונים שיאפשרו בדיקה אם ההחזרים להשכלה ולכישורים גדלו בעקבות שינוי טכנולוגי או בעקבות סיבות אחרות. לעומת זאת, נבקש לבחון הסבר נוסף, לא פחות חשוב, לגידול באי-השוויון. הסבר זה מתמקד במבנה המוסדי של

שוק העבודה ורואה בשחיקת שכר המינימום, בהיחלשות האיגודים המקצועיים¹¹ ובביזוריות ההסכמים הקיבוציים (Wallerstein 1999) גורמים המביאים להתרחבות אי־השוויון במדינות מפותחות. בישראל כמעט שלא נבחנו השפעותיהם של גורמים אלה על אי־השוויון בשכר,¹² וזאת למרות התמורות מרחיקות הלכת במערכת יחסי העבודה בישראל מסוף שנות השבעים, שהבולטת בהן היא הירידה החדה בשיעור השכירים החברים באיגודי עובדים מ־79% ב־1981 ל־43% ב־2000 (כהן ואחרים 2004; Cohen et al. 2003). באותן שנים נשחקה מדיניות השכר הכלל־ארצית שהשתתה בעבר על שיתוף פעולה בין המדינה, ההסתדרות הכללית וארגוני המעסיקים,¹³ בוטלו הסכמי תוספת השכר הכלל־ארציים, פחת שיעור ההסכמים הקיבוציים אשר הורחבו למגזר הלא מאוגד, ופחתו העדכונים של הסכמים ענפיים. לעומת זאת, כפי שרואים בתרשים 10 להלן, מאז שנות השמונים חלה עלייה משמעותית בהסכמי שכר קיבוציים שנחתמו ברמת משלח היד (להלן: הסכמים מקצועיים) ובמיוחד ברמה המקומית (רמת המפעל) האמורה להשפיע על שכרן של קבוצות עובדים קטנות יחסית.¹⁴

תרשים 10: מספר ההסכמים הענפיים, המקצועיים והמפעליים; שיעור ההסכמים הענפיים שהורחבו למגזר הלא מאוגד ושיעור ההתאגדות בקרב שכירים: 1957-2003



מקור: Kristal and Cohen, Forthcoming

11 Freeman 1993; Card et al. 2003; Fortin and Lemieux 1997; Machin 1997
 12 דהן (1995) בדק את השפעתו של שכר המינימום על אי־השוויון בהכנסות ברוטו בקרב משקי בית, ולא מצא השפעה של שכר המינימום. קריסטל (2001) דיווחה על מתאמים חיוביים בין השונות בשכר בשנים 1970-1998 לבין מדדים שונים של ביזוריות ההסכמים הקיבוציים.
 13 "קורפורטיזם", כפי שמכונה הסדר זה בספרות הסוציולוגית, ראו Grant 1985.
 14 זוסמן וזכאי 2004; קריסטל 2002; Kristal and Cohen, Forthcoming; Sussman and Zakai 1996.

להשפעת היחלשות האיגודים המקצועיים על גידול אי־השוויון במדינות המערב קיימות ראיות אמפיריות (Fortin and Lemieux 1997; Freeman 1993), אך בישראל שאלה זו לא נבחנה מבחינה אמפירית. לעומת זאת, השפעתו של ביזור הסכמי השכר הקיבוציים על גידול אי־השוויון כמעט שלא נבחנה, לא בישראל ולא במדינות אחרות (למעט Western 1998; Wallerstein 1999). חסר זה בעייתי שכן הרמה שמתנהל בה המשא ומתן הקיבוצי אמורה להשפיע על אי־השוויון בשכר. ככל שהמשא ומתן הקיבוצי על הסכמי השכר מתקיים ברמה ריכוזית יותר כך רמת אי־השוויון הצפויה נמוכה יותר. הסיבה לכך היא שהסכמי שכר הנחתמים ברמות הריכוזיות יותר - כלל־ארציות או כלל־ענפיות - אמורים למצוץ בין הדרישות של העובדים ה"חזקים" המשתכרים יותר לבין העובדים ה"חלשים" המשתכרים פחות, ובכך לצמצם את אי־השוויון. לעומת זאת, הסכמי שכר הנחתמים בידי איגודים בעלי אינטרסים צרים התקפים בעבור קבוצות קטנות של עובדים (הסכמי שכר ברמת משלח היד או המפעל), יוצרים סולמות שכר שונים, מגדילים את אי־השוויון בקרב העובדים המאוגדים ובין עובדים מאוגדים ללא מאוגדים, ובכך מגדילים את אי־השוויון בקרב כלל השכירים.

את השפעת שחיקת מערכת יחסי העבודה הקיבוצית וביזוריותה על אי־השוויון בשכר אפשר לבחון על ידי סדרות עתיות וכן על ידי ניתוח ענפי המשווה את התפתחות אי־השוויון בין הענפים שבהם נחתמו הסכמים ריכוזיים באופן רציף לבין ענפים אחרים. המשתנים המוסדיים שנאמדו בסדרות העתיות הם שיעור ההתאגדות, שיעור ההסכמים הענפיים שהורחבו למגזר הלא מאוגד, שיעור ההסכמים הקיבוציים שנחתמו ברמה המקומית (לעומת הרמה הארצית) ושיעור ההסכמים ברמה הארצית שנחתמו בידי איגודים מקצועיים או בידי ועדים ארציים לעומת איגודים ענפיים (הסכמים ברמה הארצית הם מקצועיים או ענפיים).¹⁵ במילים אחרות, אנו רואים בהסכמים שאינם מורחבים לכלל העובדים הסכמים ביזוריים יותר מאלה המורחבים. כמו כן, אנו רואים בהסכמים מקומיים (לדוגמה, הסכמי שכר בין מפעל תעשייתי לבין ועד העובדים)¹⁶ הסכמים ביזוריים יותר מהסכמים שנחתמו ברמה הארצית (הסכמים מקצועיים או ענפיים). לבסוף, אנו רואים בהסכמים מקצועיים (למשל, הסכמי שכר בין בנק לאומי להסתדרות הפקידים, בין הממשלה לבין ההסתדרות הרפואית, או בין חברת החשמל לבין המזכירות הארצית של עובדי חברת החשמל) הסכמים ביזוריים יותר מהסכמים ענפיים (למשל, הסכמי שכר בין התאחדות התעשיינים לבין הסתדרות פועלי המזון או בין התאחדות הקבלנים והבונים בישראל לבין הסתדרות פועלי הבניין).

כל הרגרסיות כוללות גם משתנים מקרו־כלכליים - לוגריתם טבעי של התוצר המקומי הגולמי לנפש והריבוע של לוגריתם זה,¹⁷ שיעור האבטלה ושיעור האינפלציה - אשר נמצאו משפיעים על אי־השוויון¹⁸ וכן משתנים דמוגרפיים (שיעור העולים ושיעור המועסקים בתעשייה) האמורים להשפיע על אי־השוויון. אי־השוויון בקרב שכירים נאמד באמצעות סקרי הכנסות לשנים 1970-2003. הנתונים

15 כיוון שרוב ההסכמים נחתמים לשנתיים או לשלוש שנים, הערכים של משתני הביזוריות לכל שנה חושבו לפי הממוצע של ערך המשתנה בשנה האמורה ובשנתיים הקודמות (ממוצע של שלוש שנים).

16 אף שוועד עובדים אינו מוסמך לחתום על הסכם קיבוצי, הרי בפועל לא פעם הסכם מיוחד נחתם בעקבות משא ומתן עם הוועד עצמו. את החתימה עצמה מבצעים האיגוד המקצועי או מועצת הפועלים.

17 ראו Barro 2000 באשר לקשרים המורכבים שבין צמיחה כלכלית לבין אי־שוויון.

18 דהן 1995; Gustafsson and Johansson 1999; Achdut 1996; Kuznets 1955.

השנתיים על הסכמי השכר עד 1998 נאספו בידי קריסטל (2001), והושלמו בידי קריסטל וכהן (Kristal and Cohen, Forthcoming). שיעורי התאגדות שנתיים נלקחו ממחקרם של כהן, הברפלד, מונדלק וספורטא (2004). הנתונים המקרו-כלכליים והנתונים על שיעור העולים באוכלוסייה נלקחו מן השנתונים הסטטיסטיים (שנים שונות).

ממצאים

לוח 1 מציג מתאמים בין אי-השוויון, שיעור ההתאגדות, שלושת מדדי הביזוריות והמשתנים המקרו-כלכליים. המתאמים בין אי-השוויון, שיעור ההתאגדות וביזוריות ההסכמים גבוהים ופועלים בכיוונים המצופים: ככל ששיעור המאוגדים גבוה יותר ושיעור ההסכמים שהורחבו לעובדים לא מאוגדים גדול יותר, כך קטן אי-השוויון; ככל ששיעור ההסכמים המקומיים (לעומת הארציים) והמקצועיים (לעומת הענפיים) גדל, כך גדל אי-השוויון.

לוח 1: מקדמי מתאם בין אי-השוויון, משתנים מקרו-כלכליים, שיעור ההתאגדות ומדדי הביזוריות: 2003-1970

	.10	.9	.8	.7	.6	.5	.4	.3	.2	.1	
1. אי-שוויון	.491**	.843**	-.783**	-.835**	-.079	.725**	-.096	.863**	.862**	—	
2. לוג טבעי של התמ"ג לנפש	.501**	.881**	-.783**	-.872**	.110	.820**	-.271	.999**	—		
3. לוג טבעי של התמ"ג לנפש ²	.497**	.881**	-.783**	-.876**	.111	.821**	-.274	—			
4. % אינפלציה	.376*	-.092	-.043	.434*	-.296*	-.231	—				
5. % אבטלה	.413*	.857**	-.793**	-.702**	.295*	—					
6. % מהגרים	-.190	.096	.116	-.105	—						
7. % התאגדות	-.118	-.727**	.581**	—							
8. % ההסכמים המורחבים	-.635**	-.863**	—								
9. % ההסכמים המקצועיים	.635**	—									
10. % הסכמים מקומיים	—										

* $p < .05$

** $p < .01$

ברם, מתאמים פשוטים אינם יכולים לשלול את האפשרות שביזוריות ההסכמים וכן הירידה בשיעור ההתאגדות נובעות משינויים מקרו-כלכליים ואינן בעלות השפעה עצמאית על אי-השוויון בשכר. לפיכך, נקדיש את העמודים הבאים להצגת ראיות להשפעה הנקייה של שיעור ההתאגדות ושל ביזוריות ההסכמים הקיבוציים על אי-השוויון בשכר לשעה.

האם הסכמים ענפיים כלל-ארציים מצמצמים את אי-השוויון?

אחד המבחנים להשפעת הביזוריות על הגידול באי-השוויון מבוסס על ניתוח מגמות השכר בענפים נבחרים. **לוח 2** להלן מציג הן את רמות אי-השוויון בשנים 1970, 1978, 1988 ו-1996 בחמש קבוצות של תעשיות במגזר הפרטי - גומי ופולסטיק, מתכת, חשמל ואלקטרוניקה, בניין, יהלומים ומזון - והן את השנה האחרונה שבה נחתם בענפים אלה הסכם קיבוצי ענפי. כמו כן, לוח 2 בוחן אם ההסכם הורחב למגזר הלא מאוגד. ב-1970-1978 נקבע שכרם של העובדים בחמשת הענפים על ידי הסכמים ארציים כלל-ענפיים. ואכן, רמות אי-השוויון בכל הענפים היו דומות וגדלו אך במעט בשנים אלה ביחס לגידול באי-השוויון במגזר הפרטי (שורה עליונה). ב-1978 הוחלף ההסכם הענפי בתעשיית הגומי והפולסטיק בהסכמים מקומיים (מפעליים), אך בשאר הענפים המשיכו להתקיים ולהיחתם הסכמים ענפיים כלל-ארציים. כעבור 11 שנים, ב-1989, גדלה באורח ניכר רמת אי-השוויון בתעשיית הפולסטיק והגומי לעומת שאר התעשיות. לאחר 1988 לא נחתמו עוד הסכמים ענפיים בתעשיות המתכת והחשמל והאלקטרוניקה, אך המשיכו להיחתם הסכמים בשאר הענפים. באופן לא מפתיע עלתה רמת אי-השוויון באופן חד בשני ענפי תעשייה אלה, אך לא בשאר הענפים שבהם המשיכו להיחתם הסכמים ענפיים כלל-ארציים. ואכן, ב-1996 היתה נמוכה יותר רמת אי-השוויון בענפים שבהם נחתמו והורחבו הסכמים ענפיים כלל-ארציים במשך כל התקופה (בניין ויהלומים) מאשר רמת הענפים שבהם הוחלפו ההסכמים הענפיים בהסכמים מקומיים. הניתוח הענפי מלמד, אם כן, שכאשר הסכמי השכר הנחתמים בענפים מסוימים עוברים תהליך של ביזוריות, אי-השוויון בענף גדל.

לוח 2: אי-השוויון בשכר לשעה (מקדם ג'יני) כעבור תעשיות נבחרות על פי השנה שבה נחתם ההסכם הענפי האחרון

תעשייה	הסכם ענפי		אי-שוויון	
	השנה בה נחתם ההסכם הענפי האחרון	הורחב / לא הורחב	1970	1988
כל התעשיות במגזר הפרטי			0.258	0.310
גומי ופולסטיק	1978	הורחב	0.297	0.311
מתכת, חשמל ואלקטרוניקה	1988	הורחב	0.244	0.280
בנייה	1997	הורחב	0.211	0.279
יהלומים	1998	הורחב	0.200	0.301
מזון	1998	לא הורחב	0.231	0.265

האם לשחיקת מערכת יחסי העבודה וביזור השפעה נקיה על גידול אייהשוויון?

מבחן נוסף להשפעה של המשתנים המוסדיים על אייהשוויון הוא סדרות עתיות הכוללות את שלושת משתני הביזור, את שיעור ההתאגדות ואת המשתנים המקרו-כלכליים והדמוגרפיים. כל המשתנים הבלתי תלויים, למעט תל"ג לנפש, נמדדו באחוזים, בסולם של 0 עד 100. למרות הבעייתיות של סדרות עתיות המתייחסות ל-34 שנים בלבד ולמרות האפשרות שחלק מן המשתנים הם אנדוגניים, הניתוח המוצג בהם הוא, למיטב ידיעתנו, המבחן המחמיר ביותר שנעשה לבחינת השפעתם הישירה של האיגודים המקצועיים וההסכמים הקיבוציים על רמת אייהשוויון.

לוח 3 להלן מציג את התוצאות בכלל המשק.¹⁹ כאשר מוסיפים את שיעור המאגדים ואת שלושת מדדי הביזור על המשתנים המקרו-כלכליים, עולה שיעור השונות המוסברת באייהשוויון מ-0.796 בעמודה הראשונה ל-0.869 בעמודה השישית. השפעתם של שיעור ההתאגדות ושל שני מדדי הביזור של ההסכמים הקיבוציים (הסכמים ענפיים שהורחבו על ידי שר העבודה לעובדים לא מאוגדים והסכמים קיבוציים מקומיים²⁰) מובהקת ופועלת בכיוון המצופה. בדקנו ספציפיקציות אחרות של מודל בסיסי זה, עם מבנה שונה של lag, מדדים שונים של אייהשוויון²¹ וקבוצות שונות של שנים (למשל 1970-1994, 1985-2001), אך הממצאים לא השתנו באופן בולט.

19 סביר לצפות ששלושת מדדי הביזור ישפיעו באופן שונה על אייהשוויון במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי. במיוחד אמורים הדברים לגבי הסכמים מקומיים ומקצועיים. כיוון שרוב ההסכמים המקומיים נחתמו במגזר הפרטי, מדד זה אמור להשפיע במיוחד במגזר הפרטי ופחות במגזר הציבורי. לעומת זאת, ההסכמים המקצועיים (הכוללים, למשל, רופאים, מורים, פקידים, עובדים סוציאליים, מרצים, הוועד הארצי של עובדי חברת החשמל או בזק) מכסים עובדים שברובם שייכים למגזר הציבורי, ולכן השפעתו של משתנה זה אמורה להיות בולטת יותר במגזר זה מאשר במגזר הפרטי. ראו Kristal and Cohen, Forthcoming.

20 ייתכן שהמקדם של ההסכמים המקצועיים אינו מובהק סטטיסטית כיוון שמשנתה זה מודד ממד שולי של ביזוריות, וההבדל בינו לבין הסכמים ענפיים אינו גדול כל כך. אמנם הסכמים ענפיים משפיעים בדרך כלל על עובדים רבים יותר מאשר הסכמים מקצועיים, אך גם האחרונים משפיעים על שכר עובדים במשלחי יד מסוימים המועסקים אצל מעסיקים רבים או אצל מעסיק ארצי גדול. לפיכך ייתכן שמשנתה זה הוא ביטוי חלש יותר של ביזוריות מאשר שני המשתנים האחרים - הסכמים מקומיים ואימתן צווי הרחבה.

21 אייהשוויון נמדד על ידי מקדם ג'יני וכן על ידי שני מדדים נוספים: השונות של הלוגריתם הטבעי של השכר לשעה והשונות של הלוגריתם הטבעי של השכר לשעה בקרב עובדים בעלי מגדר, השכלה וגיל זהים.

לוח 3: אומדנים להשפעת ביזוריות הסכמי השכר הקיבוציים, שיעור ההתאגדות ומשתנים מקרו-כלכליים על אי-השוויון בשכר לשעה (מקדם ג'יני): 1970-2003 (ערכי t בסוגריים)

	6	5	4	3	2	1	
לוג טבעי של התמ"ג לנפש	5.3416 (1.17)	-0.5159 (-0.14)	2.6772 (0.57)	7.5489 (1.66)	-1.0510 (-0.23)	-3.2191 (-0.99)	
לוג טבעי של התמ"ג לנפש ₂	-0.2597 (-1.19)	0.0213 (0.12)	-0.1267 (-0.56)	-0.3620 (-1.66)	0.0532 (0.25)	0.1573 (1.02)	
% אינפלציה	0.0001 (0.65)	0.0001* (1.73)	0.0001** (2.18)	0.0001 (0.88)	0.0001** (2.75)	0.0001** (2.69)	
% אבטלה	-0.0026 (-1.20)	0.0004 (0.27)	-0.0017 (-0.84)	-0.0042** (-2.08)	-0.0002 (-0.11)	-0.0006 (-0.35)	
% מהגרים	0.0056* (1.94)	0.0048 (1.57)	0.0030 (0.89)	0.0045 (1.50)	0.0023 (0.65)	0.0023 (0.66)	
% המועסקים בתעשייה	-0.0048 (-0.99)	0.0014 (0.35)	-0.0010 (-0.23)	-0.0102** (-2.35)	-0.0033 (-0.73)	-0.0045 (-1.07)	
% התאגדות	-0.0030** (-2.91)	-0.0029** (-2.71)	-0.0018 (-1.61)	-0.0018* (-1.94)	-0.0007 (-0.71)		
% ההסכמים המורחבים	-0.0008** (-2.23)			-0.0011** (-3.40)			
% ההסכמים המקצועיים	-0.0001 (-0.00)		0.0012* (1.91)				
% ההסכמים המקומיים	0.0012** (2.08)	0.0017** (3.40)					
קבוע	-26.85 (-1.13)	3.44 (0.17)	-13.65 (-0.56)	-38.62 (-1.64)	5.59 (0.24)	16.86 (1.00)	
Adj. R2	0.869	0.852	0.812	0.852	0.793	0.796	
F	22.97	24.85	18.79	24.84	19.02	22.52	
D.W	1.82	1.46	1.91	2.08	1.61	1.64	
N	34	34	34	34	34	34	

* p < .10

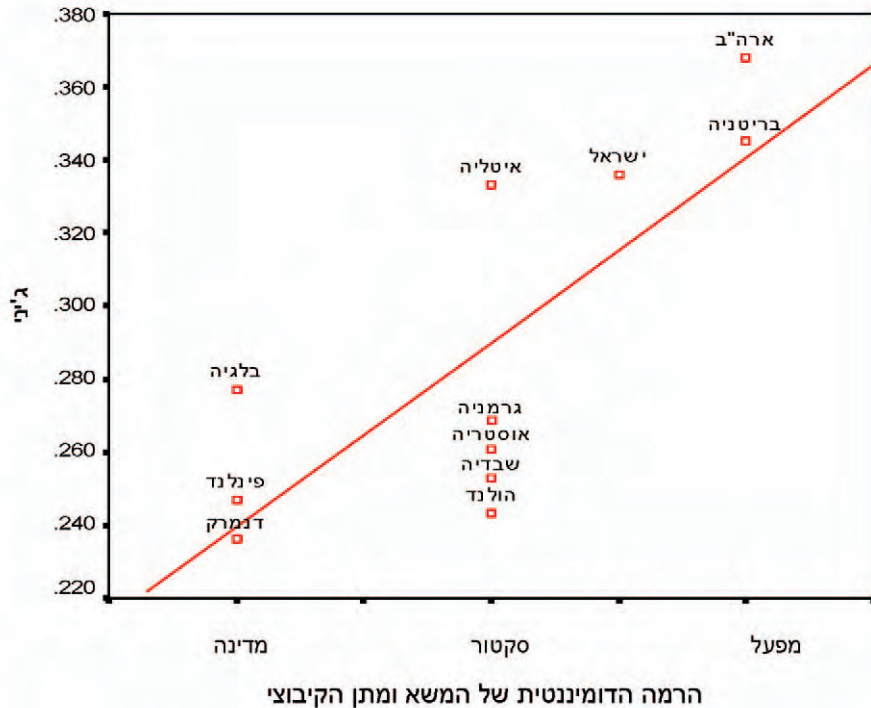
** p < .05

הממצאים מלמדים ששחיקת מערכת יחסי העבודה בישראל וביזורה הביאו לגידול אי-השוויון בשכר. הירידה בשיעור השכירים המאוגדים, הירידה בשיעור ההסכמים הענפיים המורחבים למגור הלא מאוגד והעלייה בשיעור ההסכמים הקיבוציים הנחתמים ברמה המקומית גרמו להתרחבות פערי השכר בקרב השכירים.

כבכל מחקר המנסה להסביר תהליכים חברתיים, יש להתייחס בוהירות הראויה לממצאים המוצגים כאן, שכן יש גורמים רבים המשפיעים על אי-השוויון, אך לא כולם מדידים. כך, למשל, קשה לאמוד שינויים טכנולוגיים או לעמוד על מלוא עומקה והיקפה של תופעת הגלובליזציה. אפשר לשער כי גורמים אלה משפיעים בה בעת הן על שיעור ההתארגנות ועל תחולת ההסכמים הקיבוציים והן על אי-השוויון. ייתכן ששני הגורמים שעליהם אנו מצביעים הם שני פנים של תהליך אחד. עם זאת, בהקשר זה יש להביא בחשבון שני היבטים המחזקים את המסקנה בדבר קשר סיבתי בין שחיקת מערכת יחסי העבודה הקיבוצית הריכוזית לבין אי-השוויון. ראשית, על אף הטענה בדבר האחדה (convergence)

של מגמות חברתיות וכלכליות ברחבי העולם, ולפחות בקרב מדינות המערב, הרי כפי שצוין - שיעור ההתארגנות, רוחב הכיסוי של הסכמים קיבוציים, ריכוזיות וביזוריות ביחסי העבודה הקיבוציים וגם שיעור אי־השוויון - אינם אחידים בכל המדינות (ראו **תרשים 11**). שנית, גם ההשוואה המוצעת בין ענפים בתוך המדינה, מעידה על כך שהתהליכים החברתיים והכלכליים האלה אינם אחידים, וכי יש קשר סיבתי בין קיומם ואופיים של יחסי עבודה קיבוציים לבין אי־שוויון. לכן, אף על פי שאפשר להניח כי שינויים טכנולוגיים והליכי גלובליזציה משפיעים על שוק העבודה המקומי ועל אי־השוויון בכל המדינות, עדיין קיימים הבדלים של ממש בין מדינות, וגם בין ענפים כלכליים, ברמת ביזוריות ההסכמים וברמת אי־השוויון.

תרשים 11: הרמה הדומיננטית שבה מתקיים המשא ומתן הקיבוצי על הסכמי השכר ואי־השוויון בהכנסות (ג'יני) במספר מדינות



מקור: הרמה הדומיננטית של המשא ומתן הקיבוצי - EIRO (2002). לישראל, הערכה שלנו; רמת אי־השוויון בסוף שנות התשעים (בשנים 1997-2000) מ־LIS (<http://www.lisproject.org/keyfigures.htm>). אירלנד, שביחס אליה גם קיימים נתונים, לא נכללה בתרשים מאחר שהמשא ומתן ברמה הארצית המתנהל במדינה זו כמעט שאינו עוסק בשכר.

פיכום החלק השני: השלכות הממצאים על המדיניות הציבורית ביחס לשוק העבודה

כאמור בחלקו הראשון של מאמר זה, לא די בהגברת התעסוקה, אלא יש לתת את הדעת גם לזכויות העובדים ולתגמולם עת הם בשוק העבודה. מחלקו השני של המאמר אנו למדים כי התהליכים המאפיינים מדינות ליברליות, כגון ארצות הברית ובריטניה, לא פסחו על ישראל, ובעיקר הירידה בשיעור ההתאגדות והביזור הרב במשא ומתן הקיבוצי אשר מתרחשים כיום בעיקר ברמה המפעלית. תרשים 11 מלמד אפוא שהממצאים בישראל על אודות הקשר החיובי בין תהליך הביזוריות לבין אי-השוויון בשכר משקפים תהליכים דומים גם במדינות אחרות. רמת אי-השוויון נמוכה יותר במדינות שבהן נשארו הסכמי השכר הקיבוציים ריכוזיים, דוגמת הולנד, בלגיה, גרמניה, שבדיה, ודנמרק, לעומת מדינות אשר עברו למשא ומתן קיבוצי ברמת המפעל, דוגמת ארצות הברית ובריטניה. אי לכך, גיבוש מדיניות לעתיד מחייב לבחון את האפשרות להשיב ממד ריכוזי למערכת יחסי העבודה הקיבוציים.

ביזוריות היא תהליך אשר אירע במדינות רבות, אך התגובה המוסדית כלפיה משתנה ממדינה למדינה.²² יש מדינות הממשיכות לעשות שימוש בצווי הרחבה כאמצעי להרחבת ההסכם הקיבוצי על אוכלוסייה גדולה של שכירים, דוגמת הולנד ובלגיה. מדינות אחרות דוגלות בקיומם של הסכמים ענפיים רחבים עם מסגרת המאפשרת התאמה ברמה המפעלית, למשל גרמניה ושבדיה. תגובה מסוג שלישי היא קביעת מדיניות מקרו-כלכלית בהסכמה ברמה הכלל-ארצית והתאמתה בעיקר ברמה המקומית. מדיניות מסוג זה נוקטת, למשל, דנמרק. ברוב המדינות ההתאמה המקומית היא פשוטה יותר, יחסית לישראל, בזכות קיומן של מועצות עובדים מכוח חוק. מועצות אלה אמנם מסוגלות להוביל לפשרות מקומיות, אך הן כפופות לחובה לשמור על אינטרסים כלליים יותר.

התהליכים של ביזור בישראל היו מהירים יחסית ומרחיקים לכת. התרופפות המנגנונים השונים, אשר הבטיחו ריכוזיות בישראל, הביאה לירידה בשיעור התארגנותם של העובדים, להפחתה בשיעור הכיסוי של ההסכמים הקיבוציים ולבסוף לירידה ברמת המשא ומתן מן הרמה הכלל-ארצית ומן הרמה הענפית לרמה המפעלית במגזר הפרטי, לרמה העיסוקית במגזר הציבורי ולרמה האינדיבידואלית במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי כאחד. יציאה מן המסגרת הקיבוצית התאפשרה גם בעקבות האצת הוצאתם של עובדים מן המסגרת הקיבוצית על ידי פיתוח תצורות העסקה "לא טיפוסיות", כגון העסקה באמצעות קבלני כוח אדם וקבלני משנה ולא ישירות על ידי המעסיק. גם אם אי-אפשר לחזור למסגרת הריכוזית שאפיינה את שוק העבודה בעבר, יש מקום לבחון אמצעים אשר באופן חלקי ישיבו ממדים של ריכוזיות למערכת יחסי העבודה. הדוגמאות המוצגות בהמשך נועדו לקדם ממדים של ריכוזיות, אך אינן בהכרח מחייבות רגולציה או הקצאת משאבים. חלקן מחייבות שינוי בהתייחסות הממשלה לתפקיד המשא ומתן הקיבוצי. אחרות מחייבות את השותפים למשא ומתן הקיבוצי.

כמתואר עד כה, לשיעור התארגנותם של העובדים בארגוני עובדים השפעה על אי-השוויון. השפעת שיעור ההתארגנות כפולה. ראשית, ככל שיש עובדים מאורגנים רבים יותר, אזי כוחו של האיגוד

Wallerstein et al. 1997; Baccaro 2002; EIRO 2005 22

המקצועי חזק יותר וביכולתו להגדיל את נתח השכר מתוך התוצר של כלל העובדים. הגדלת חלקם של השכירים בסך התוצר עשויה לשפר את מצבם של השכירים ככלל, אך אין די בכך. לשיעור התארגנות גבוה, באופן המאגד קבוצות שכירים חזקות וחלשות תחת קורת גג ארגונית אחת, יש השפעה על מדיניות האיגוד, כך שהאיגוד יחויב בחלוקה שוויונית יותר של רווחי המשא ומתן הקיבוצי בין השכירים כולם.

שנית, התאגדות העובדים בארגונים קשורה לאופן ניהול המשא ומתן על הסכמי השכר. כאשר פותחים במשא ומתן מפעלי במגזר הפרטי, יש חשיבות רבה להתארגנותם של העובדים ברמה המפעלית. מאמצע שנות התשעים היתה תהודה ציבורית לכמה מקרים שבהם נתקלו ניסיונות התארגנות של עובדים ברמה המפעלית, שמטרתם היתה לשפר את תנאי עבודתם, בהתנגדות מצד המעסיקים.²³ אף על פי שהסתדרות העובדים הכללית ייצגה את העובדים ואף על פי שפסיקת בית הדין לעבודה תמכה באופן כללי בניסיון ההתארגנות, המאבק נתקל בקשיים רבים. אי לכך יש לבחון מחדש את הכללים הקיימים להתארגנות עובדים ולהתאימם במטרה להבטיח את העיקרון הבסיסי המאפשר לעובדים הרוצים להיות מאורגנים לעשות כן. מעבר לכך, יש לדרוש הן מן המדינה והן מארגוני המעסיקים לתמוך בזכות בסיסית זו.

לצורך ניהול משא ומתן ענפי וכלל-ארצי יש חשיבות לעודד התארגנות של עובדים באופן כללי ולא דווקא ברמה המפעלית. ממחקר קודם (כהן ואחרים 2004) עולה כי יש ציבור עובדים גדול שאינו מאורגן, הרוצה להיות מאורגן ואף מעוניין בכיסוי של הסכמים קיבוציים. הדינמיקה של הבטחת זכויות באופן ריכוזי (כלומר, לא ברמה המפעלית במגזר הפרטי, או ברמת העיסוק במגזר הציבורי) מחייבת בראש ובראשונה שינויים אשר אינם דווקא במישור הרגולטיבי, אלא מבטאים נכונות רבה יותר מצד ארגוני המעסיקים, מצד ארגוני העובדים ומצד המדינה להגיע להסכמים אשר יבטיחו את זכויות כלל העובדים.

בעוד התשתית הרגולטיבית מאפשרת משא ומתן ריכוזי, היעדר נכונות הצדדים כיום לקדם את המשא ומתן ברמה הריכוזית מחייב לבחון פיתוח תמריצים מתאימים. תמריצים מסוג זה יכולים להתבסס, לדוגמה, על הסדרי הפחתה בחקיקת המגן. כך, למשל, חוקי מגן אשר בעבר נתפסו מסדירים זכויות מינימום, יכולים בד בבד להעלות את רף הזכויות ולאפשר לצדדים למשא ומתן הקיבוצי להפחית מזכויות החוק, ובתנאי שהדבר נעשה במסגרת משא ומתן כללי להבטחת זכויות העובדים. ניסיון כזה מבוצע בהקשר של ענף חברות כוח האדם. כך החוק קבע בגרסתו הראשונה שמותר "לעקוף" את השוואת הזכויות החלקית שהקצה החוק לעובדיהן לאחר שלוש שנים, על ידי הסכם קיבוצי מיוחד (מפעלי) או כללי (ענפי) בין חברת כוח האדם לבין ארגון העובדים. בתיקון מ-2000 הורחבה הוראת שוויון התנאים וצומצמה האפשרות להתנות עליה, על ידי דרישה כי יש לעשות זאת בהסכם קיבוצי כללי ובצו הרחבה.

בחינת ההיסטוריה הקצרה של חוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם מעידה על כך שיש

23 ראו לדוגמה: דב"ע נו/209-3 מפעלי תחנות גת תפוז - ישראל יניב ואח', פד"ע לג 289; עסק 1008/00 הורן את ליבוביץ - הסתדרות העובדים הכללית החדשה פד"ע לה 145; עב 1/03 עמותת עובדי נותב - הסתדרות הכללית החדשה (18.8.2004); עסק 57/05 הסתדרות הכללית החדשה - מדינת ישראל, משרד התחבורה ומטרון באר-שבע בע"מ (3.3.05).

לנהוג בשיטת תמרוץ זה באופן מחושב ובוהירות. החוק המקורי מ־1996 הביא לעלייה ניכרת בהיקף ההעסקה דרך חברות כוח אדם ולהיעדר הגנה לעובדים המועסקים באופן זה. הדבר נבע מכמה גורמים משולבים, וביניהם יש להדגיש שלושה: ראשית, החוק העניק רף זכויות נמוך יחסית לעובדים (בכל הנוגע לשכר ולתנאי העסקה), ולכן מתן אפשרות להפחית מרף זה פגעה עוד יותר בזכויותיהם. שנית, האפשרות להפחית מהסדרי החוק במשא ומתן מבוזר (מפעלי) רק החריפה את אי־השוויון, ובעיקר בין המועסקים בהעסקה "טיפוסית" לבין המועסקים באמצעות חברות כוח אדם. שלישית, תחרות בין ארגוני העובדים והאפשרות לנהל משא ומתן מקומי גרמו לאסטרטגיות של "הפרד ומשול" אשר הרעו את התנאים בהסכמים שנחתמו (רדאי 1998). תיקון מאוחר יותר העלה את רף הזכויות ושינה את הסדרי ההפחתה באופן המחייב הסדרה ריכוזית (כלומר, הסדרה ברמה הענפית). הסכם הפחתה כזה נחתם רק כמה שנים לאחר התיקון בחוק ואת תוצאותיו יש לבחון בזהירות כדי לראות אם התיקון שיפר את מערך הזכויות והעלה את גובה השכר של עובדי חברות כוח האדם או המשך בכרסום זכויותיהם.

ההסדר שנקבע בחוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם אף מצביע על בעיה נוספת והיא עצם השימוש ההולך ומתרחב בהעסקה לא טיפוסית. העסקה מסוג זה התפתחה במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי ואף הביאה לכך שהממשלה "הקפידה" חלק ממערך ההגנה, שהציע התיקון לחוק העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם במסגרת חקיקת חוקי ההסדרים השנתיים. יש להדגיש כי העסקה באמצעות קבלני כוח אדם ובאמצעות קבלני משנה נועדה לא פעם כדי לסייג את תחולת ההסכמים הקיבוציים על עובדים. העמקת החיץ בין העובדים בשוק העבודה הראשוני והשניוני מחריפה את אי־השוויון. תנאי להשבת ממד של ריכוזיות למשא ומתן על שכר וזכויות בעבודה בישראל מחייב להפחית את השימוש בהסדרי העסקה לא טיפוסיים, ולכל הפחות להבטיח השוואת תנאים מרבית בין אלה המועסקים בהעסקה ישירה לבין אלה המועסקים בתצורות לא טיפוסיות, לרבות העסקה דרך קבלני משנה, קבלני כוח אדם, בחוזים עתיים לתקופה קצובה ובמשרות חלקיות. תהליך זה מחייב התמודדות משולבת ברמת המשא ומתן הקיבוצי הענפי והכללי־ארצי, שינויים ברמה הרגולטיבית ושינוי בהתייחסות הממשלה בעת גיבוש מדיניות העסקה במגזר הציבורי ומדיניות כללית המשפיעה גם על הסדרי ההעסקה במגזר הפרטי.

כדי להשיב ממד של ריכוזיות למשא ומתן הקיבוצי בישראל יש לשאוף להחלה רחבה ככל שאפשר של הסכמים ענפיים או של הסכמי מסגרת, בעיקר ביחס לעובדים אשר שכרם נמוך. השימוש בצווי הרחבה יכול לשרת מטרה זו, אך הדבר מחייב לשוב לחתימה על הסכמים קיבוציים ענפיים שכן אלה הם ההסכמים שאפשר להרחיבם. מעבר לכך, כדי להפחית את אי־השוויון יש להימנע מפיתוח מערך הסכמים המכוון אך ורק לעובדים בעלי שכר נמוך. כמו הסדרי הפחתה בחקיקת מגן, אשר צוינו קודם לכן, ניתן לאפשר שילוב של ריכוזיות וגמישות ניהולית על ידי שימוש זהיר בסעיפי הפחתה בהסכמים קיבוציים ואף בשינוי מבוקר של המינון בין ההסדרה הקיבוצית לבין ההסדרה האישית ("מעבר לחוזים אישיים") במסגרת המשא ומתן הקיבוצי. כך, למשל, נעשה בגרמניה ובשבדיה, שבהן הותר השימוש ב־opening clauses בהסכמים קיבוציים ענפיים; כלומר, בסעיפים המגמישים את המסגרת הנוקשה של ההסכם והמאפשרים להתאימו לתנאים המקומיים ברמה המפעלית.

אפשר להמליץ בשלב הראשון על קידום אסדרה מוסכמת של שכר שוויוני יותר במגזר הציבורי, אגב בחינת מכלול העיסוקים ותצורות ההעסקה המקובלות במגזר זה. כאמור, אין מניעה משפטית

לנהל משא ומתן כזה. הבעיה העיקרית היא אי-נכונותם של הצדדים לפתוח בבחינה מקיפה של שיטת השכר והתמרוץ במגזר הציבורי. גם אם המדינה מתנגדת לכך בתוקף, יש לציין כי גם ארגוני העובדים מחויבים לגשת למשא ומתן כזה אגב נכונות לבחון הן את בעיותיהם של העובדים בשכר הנמוך מצד אחד והן את הקבוצות המועסקות ברמות השכר הגבוהות ביותר לעתים ואת חריגות השכר מצד אחר. אין מדובר כאן ברשימת המלצות ממצה (ראו גם רדאי ונעם 2004; מונדלק 2004), וכמובן שההמלצות שהוצגו במחקר זה אינן בגדר מרשם פשוט הניתן ליישום באופן מיידי. כל ההמלצות מחייבות עיבוד מקיף ובחינה מעמיקה של היתרונות והחסרונות. יש גם לשים לב לכך שהמלצות שונות נועדו לענות על מגוון בעיות בהסדרת שוק העבודה, ועל כן קשה מאוד להצביע על אמצעי שיוכל לספק את כל הפתרונות. כך, למשל, צווי הרחבה עשויים לסייע בהקטנת אי-השוויון בתוך הענף, בעוד צמצום השימוש בהסדרי החצנה (לדוגמה, קבלני משנה וקבלני כוח אדם) עשוי לסייע בהקטנת אי-השוויון בין העובדים בשוק העבודה הראשוני והשניוני. למרות הבדלים אלה והצורך לאתר את הפתרון המתאים ביותר, ההמלצות מעידות על כך שאפשר וצריך לנקוט צעדים, הן ברמת הרגולציה והן ברמה של משא ומתן קיבוצי והתייחסות המדינה למשא ומתן הקיבוצי. יש בכוחם של צעדים אלה להשיב ממד מסוים של ריכוזיות, אשר כפי שהצבענו קודם לכן מסבירה חלק מהעלייה באי-השוויון בישראל. כניעה וקבלת הטענה שריכוזיות היא עניין של העבר מבטאות ויתור על הניסיון להתמודד עם אי-השוויון בהכנסה בקרב השכירים בישראל. כפי שהוסבר, במצב דברים זה, קצבאות, חינוך או תוכניות "מרווחה לעבודה" לא יפתרו את בעיית פערי השכר בשוק העבודה.

ולבסוף, יש לנקוט שוב זהירות מסוימת, כשם שציינו בתום הצגת הממצאים. מחקר זה מציג שתי טענות משולבות. הראשונה היא שיש קשר בין מבנה מערכת יחסי העבודה לבין אי-השוויון, והשנייה היא שלא-אי-שוויון כלכלי וחברתי יש השפעות שליליות על החברה ועל הכלכלה כאחת. בהינתן שני רכיבים אלה יחד, יש מקום לבחון המלצות באופן שיתייחס למכלול ההיבטים של שינויי מדיניות. עם זאת, יש הגורסים כי אי-שוויון כלכלי אינו בגדר בעיה וכי מאחוריו עומד יסוד של צדק, ויש הרואים בו ממד חיוני לצמיחה (אם כי ממצאים סותרים בסוגיה זו הובאו בפתח הדברים). יש הגורסים כי להמלצות מדיניות המתערבת בכלכלה חופשית באשר הן תיתכן השפעה שלילית על יעילות התאגיד או על היעילות הכללית-משקית. מחקר זה אינו עוסק במרבית הסוגיות האלה, אך אין זה נכון להניחו בצד מטעם זה. הקישור בין המבנה המוסדי של שוק העבודה לבין אי-השוויון המוצג כאן מחייב את היוצאים נגדו לטעון אחד משלושה טיעונים במישורים שונים: (א) המישור האמפירי - למשל, לא הביזוריות הרחיבה את אי-השוויון אלא גורמים אחרים שהביאו גם לביזוריות; (ב) המישור הערכי - לשוויון אין ערך או שליעילות כלל-חברתית חשיבות רבה יותר מאשר לאופן חלוקתה; (ג) המישור המדינתי - בעיקר בקשר הסיבתי שבין הבניית מוסדות שוק העבודה לבין תהליכים של אי-שוויון. מחקר זה מתייחס בעיקר למישור הראשון, ונוגע פחות בשני הרכיבים האחרים, אך הוא בהחלט מניח כי יש פגם באי-שוויון הולך וגדל וכי אפשר גם בתקופה של תמורות כלכליות וחברתיות גלובליות להבנות מוסדות היכולים לצמצם את אי-השוויון. טיעון נגד הנחות אלה חייב להבהיר את המישור שבו הוא פועל ולהתייחס לממצאים העולים ממחקר זה.

ביבליוגרפיה

- דהן, מ', 1995. "השפעת משתנים מקרו-כלכליים על התחלקות ההכנסות בישראל", סקר בנק ישראל 69: 21-47.
- , 2001. "עליית אי-השוויון הכלכלי", בתוך א' בן-בסט (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק, עם עובד, תל-אביב, עמ' 610-656.
- , 2003. "פנסייט חובה: אומדן תוספת אג"ח מיועדות", רבעון לכלכלה 50: 511-528.
- המוסד לביטוח לאומי, 2001. סקירה שנתית, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים.
- זוסמן, צ', וד' זכאי, 2004. "פערי שכר בשירות הציבורי בישראל בשנות התשעים, מדיניות או זחילה?", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, פברואר.
- טרקל, ע', וא' ספיבק, 2001. "הכיסוי הפנסיוני בישראל", רבעון לכלכלה 48: 317-334.
- כהן, י', הברפלד, ג' מונדלק וי' ספורטא, 2004. "שיעור העובדים המאוגדים בארגוני עובדים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר, הווה ועתיד", עבודה, חברה ומשפט י: 15-54.
- מבקר המדינה, 2004. דוח מבקר המדינה 54ב, 820-841.
- מונדלק, ג', 2004. יחסי עבודה בעידן של תמורות, תקציר הכנס הכלכלי השנתי של המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 54, ירושלים.
- מינהל הכנסות המדינה, 2004. דוח שנתי, מינהל הכנסות המדינה, המחלקה למחקר כלכלי, ירושלים.
- קריסטל, ט', 2001. "ביזוריות הסכמי השכר הקיבוציים והגידול באי-השוויון בשכר", עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.
- , 2002. "ביזוריות הסכמי השכר הקיבוציים בישראל, 1957-1998", עבודה, חברה ומשפט ט: 17-42.
- רדאי, פ', 1998. מדיניות העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם: המחוקק, בתי המשפט וההסתדרות, מאמר לדיון מס' 2, המכון למחקר כלכלי וחברתי בהסתדרות העובדים הכללית החדשה, תל-אביב.
- רדאי, פ', וג' נעם, 2004. "ארגוני עובדים ומשא ומתן קיבוצי בישראל: מבט אל המאה ה-21", משפטים לד: 39-90.
- Achdut, L., 1996. "Income Inequality, Income Composition and Macroeconomic Trends: Israel 1979-1993," *Economica* 63: 1-27.
- Alesina, A., and Rodrik, D., 1994. "Distriutive Politics and Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics* 109(2): 465-490.
- Baccaro, L., 2002. "What Is Dead and What Is Alive In The Theory of Corporatism," *British Journal of Industrial Relations* 41: 683-706.
- Barro, J. R., 2000. "Inequality and Growth in a Panel of Countries," *Journal of Economic Growth* 5(1): 5-32.
- Blau, F., and L. Kahn, 2000. "Gender Differences in Pay," *Journal of Economic Perspectives* 14: 75-99.
- Bernstein J., and L. Mishel, 1997. "Has Wage Inequality Stopped Growing?" *Monthly Labor Review* 120(12): 3-16.
- Card, D., T. Lemieux, and C. Riddell. 2003. "Unionization and Wage Inequality: A Comparative Study of the U.S. the U.K. and Canada," NBER Working paper 9473.
- Cohen, Y., Y. Haberfeld, G. Mundlak, and Y. Saporta. 2003. "Unpacking Union Density: Membership and Coverage in the Transformation of the Israeli Industrial Relations System," *Industrial Relations* 42: 692-711
- Eckstein, Z., and Y. Weiss, 2002. "The Integration of Immigrants in the Former Soviet Union in the

- Israeli Labor Market," in A. Ben-Bassat (ed.), *The Israeli Economy, 1985-1998: From Government Intervention to Market Economics*. Cambridge: MIT Press.
- European Industrial Relations Observatory (EIRO), 2005. *Changes in National Collective Bargaining Systems since 1990*. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/03/study/index.html>.
- Fortin, N., and T. Lemieux, 1997. "Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is There a Linkage?" *Journal of Economic Perspectives* 11(2): 75-96.
- Freeman, R., 1993. "How Much Has De-Unionization Contributed to the Rise in Male Earnings Inequality?" in S. Danziger and P. Gottschalk (eds.), *Uneven Tides: Rising Inequality in America*. New York: Russell Sage Foundation.
- Galor, O., and J. Zeira. 1993. "Income distribution and Macroeconomics," *Review of Economic Studies* 60: 35-52.
- Grant, W., 1985. *The Political Economy of Corporatism*. London: Macmillan.
- Gottschalk, P. and T. Smeeding, 1997. "Inequality, Income Growth, and Mobility: The Basic Facts," *Journal of Economic Perspectives* 11(2): 21-40.
- Gustafsson, B., and M. Johansson, 1999. "In Search of Smoking Guns: What Makes Income Inequality Vary Over Time in Different Countries?" *American Sociological Review* 64(4): 585-605.
- Katz, L., and K. Murphy, 1992. "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors," *Quarterly Journal of Economics* 107(1): 35-78.
- Kristal, T., and Y. Cohen (Forthcoming). "Decentralization of Collective Agreements and Rising Wage Inequality in Israel," *Industrial Relations*.
- Kuznets, S., 1955. "Economic Growth and Income Inequality," *American Economic Review* 45: 1-28.
- Lynch, J., G. Kaplan, and E. Pamuk, 1998. "Income Inequality and Mortality in Metropolitan Areas of the United States," *American Journal of Public Health* 88: 1074-1080.
- Machin, S. 1997. "The Decline of Labour Market Institutions and the Rise in Wage Inequality in Britain," *European Economic Review* 41: 647-657.
- Sen, A., 1995. *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sussman, Z., and D. Zakai, 1996. *The Decentralization of Collective Bargaining and Changes in the Compensation Structure in Israel's Public Sector*, Discussion Paper No. 96.04. Jerusalem: Bank of Israel, Research Department.
- Thorbecke, E., and C. Charumilind, 2002. "Economic Inequality and Its Socioeconomic Impact," *World Development* 30(9): 1477-1495.
- Wallerstein, M., 1999. "Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies," *American Journal of Political Science* 43(3): 649-680.
- Wallerstein, M., M. Golden, and P. Lange, 1997. "Unions, Employers' Associations, and Wage-Setting Institutions in Northern and Central Europe, 1950-1992," *Industrial and Labor Relations Review* 50(3): 379-400.
- Western, B., 1998. "Institutions and the Labor Market," in M. Brinton and V. Nee (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 224-243.
- Wilkinson, R., I. Kawachi, and B. Kennedy, 1998. "Mortality, the Social Environment, Crime and Violence," *Social Health* 20: 578-597.

מחקר מדיניות 1