

## מדיניות לעידוד התעסוקה\*

מאת

ד"ר דניאל גוטליב<sup>1</sup>, אסנת פלד<sup>2</sup> וניצה קסיר<sup>2</sup>

סיכום ומסקנות

מספרם הגבוה של הפרטים בגיל העבודה שאינם מועסקים, כמחצית מהאנשים בגיל העבודה, בד בבד עם המספר ההולך וגדל של מקבלי התמיכות הממשלתיות, מדגיש את הצורך בשינוי המדיניות כלפי שוק העבודה.

היעד העיקרי של מדיניות הממשלה בשוק העבודה צריך להיות הגדלת שיעור התעסוקה. לשם כך יש לנקוט מדיניות שתביא להגדלת שיעור ההשתתפות ולירידת שיעור האבטלה, עד לרמות המקובלות במדינות OECD. הפער שבין שיעור התעסוקה בישראל לזה שבמדינות OECD נובע בעיקר מהפער הניכר בשיעורי ההשתתפות, שעמד בשנת 2000 על כ-6 נקודות האחוז<sup>3</sup>. חשוב שהרחבת התעסוקה תתרכז בהגדלת משקלה של התעסוקה בסקטור העסקי. מדיניות ממשלתית המכוונת להשגת יעד זה עשויה לתרום גם לצמצום ממדי העוני, הקטנת אי השוויון בהכנסות וצמצום הניתוק החברתי של האנשים הנמצאים כיום מחוץ לכוח העבודה<sup>4</sup>.

את השינויים הנדרשים במדיניות ניתן לחלק למספר תחומים עיקריים:

- מדיניות מאקרו-כלכלית לעידוד צמיחה בת קיימא.
- מדיניות מיקרו כלכלית שהשפעתה עשויה להתבטא בטווח הארוך והבינוני, הכוללת:
  1. שיפור ההון האנושי של הפרטים המתקשים להשתלב במעגל העבודה, באמצעות שינויים במדיניות החינוך.
  2. שינויים במדיניות תשלומי ההעברה וההטבות הנלוות באופן שיגדיל את כדאיות היציאה לעבודה.
  3. שיפור תשתית התחבורה.

\* תודתנו לגיא אבן ואירנה קוטיגר על עזרתם בהכנת העבודה.

<sup>1</sup> לשכת הנגיד.

<sup>2</sup> מחלקת המחקר, בנק ישראל.

<sup>3</sup> בגילאי העבודה העיקריים – 25-54, ראו לוח 2.

<sup>4</sup> פלוג וקסיר (קלינר), 2001.

- מדיניות מיקרו כלכלית שהשפעתה עשויה להתבטא בטווח הקצר, הכוללת:
  1. הכשרה מקצועית.
  2. שינוי במדיניות העסקת עובדים זרים, שתפעל בין היתר לצמצום מספרם.
  3. שיפור מוסדי בשוק העבודה הכולל ייעול השמת עובדים ותיקונים בחוק שכר המינימום.
  4. התאמת מדיניות השכר בסקטור הציבורי למצב של יציבות מחירים.
  5. שימוש מוגבל בהיקף ובזמן בתכניות של עבודות יזומות, סבסוד שכר ותמיכה במפעלים הנתונים בקשיים זמניים.
- מסגרת מנהלית:
 

רצוי לרכז את הטיפול בכלל נושאי המדיניות הקשורים לעידוד תעסוקה בידי ועדת שרים שתדאג לתיאום בין המשרדים השונים ותפעל לקידום החקיקה הנדרשת.

הרווח העיקרי ממדיניות עידוד התעסוקה ינבע משילוב של הרחבת הביקוש לעבודה, כתוצאה מצעדים שיעודדו צמיחה בת קיימא, ושל שיפורים בצד היצע העבודה. בולטים בחשיבותם צעדי ההיצע המכוונים לשיפור התמריצים לכניסה לשוק העבודה (שינויים במדיניות תשלומי ההעברה והמדיניות ביחס לעובדים הזרים) ולשיפור ההון האנושי של הפרטים. בין ההמלצות שיוצעו להלן ישנן כאלו שעלותן הכספית נמוכה או שלילית כגון צמצום מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים והקטנת התמריצים להישארות מחוץ לכוח העבודה. עם זאת, כאמור, הרווח שיופק מיישום צעדים אלו כל עוד הביקושים לעבודה במשק ממותנים – בשל המיתון המתמשך – עלול להיות מזערי.

## 1. עובדות מרכזיות

- כמחצית מהפרטים בגיל העבודה בישראל, כ-2405 אלף איש, לא עבדו ברביע הראשון של 2002. מתוכם 2,150 אלף איש מחוץ לכוח העבודה ו-255 אלף איש מובטלים.
- שיעור התעסוקה בישראל נמוך במידה ניכרת מזה שבמדינות המפותחות (ראו דיאגרמות 1א, 1ב ו-1ג). שיעורם הגבוה יחסית של הלא-מועסקים באוכלוסייה בישראל משקף בעיקר את שיעור ההשתתפות, הנמוך בישראל במידה ניכרת מאלו שבמדינות OECD (ראו לוח 2) ואת שיעור האבטלה הגבוה יחסית בישראל.
- הפער הניכר בשיעורי ההשתתפות בולט בעיקר בקרב בעלי השכלה נמוכה<sup>5</sup>. שיעורי ההשתתפות נמוכים במיוחד ישנם גם בקרב הנשים הערביות, הגברים בעלי ההשכלה התורנית ובאזורי פיתוח (לוח נספח 1). שיעור ההשתתפות הממוצע בישראל נמוך במידה ניכרת מאלו שבמדינות המפותחות, גם אם מתחשבים בהשפעת היקף התעסוקה בכוחות הביטחון<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> ראו ברנדר, פלד-לוי וקסיר (קלינר), 2002.

<sup>6</sup> מספרם הגבוה יחסית של המשרתים בצבא בישראל לעומת אלו שבמדינות OECD תורם לשיעור ההשתתפות הנמוך הנאמד בישראל, שכן המשרתים בצבא אינם שייכים לכוח העבודה האזרחי אך נכללים כחלק מהאוכלוסייה בגיל העבודה.

לוח 1: שיעורי תעסוקה לפי השכלה, שנת 2000\*

אחוזים

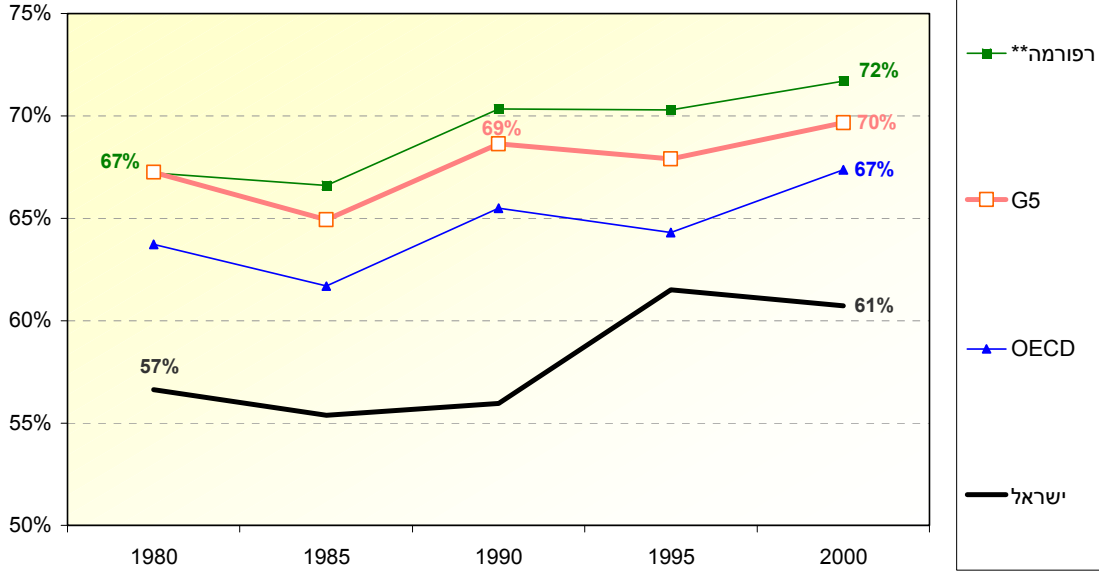
נשים				גברים				כל האוכלוסייה					
סה"כ	13+	11-12	0-10	סה"כ	13+	11-12	0-10	סה"כ	13+	11-12	0-10		
70	81	65	45	80	86	82	64	75	83	73	55	יהודי	דת
14	59	17	6	65	82	76	54	40	74	48	29	מוסלמי	
47	70	44	24	74	80	77	63	61	75	62	43	אחר	
66	81	66	36	73	82	75	53	70	81	71	45	0	מספר ילדים (בגילאי 0-14)
65	82	60	30	83	88	85	69	74	85	72	51	1-3	
28	57	25	6	76	86	84	63	50	70	52	33	4+	
61	79	58	29	80	87	84	65	71	83	71	48	נשוי	מצב משפחתי
60	78	63	28	66	76	70	42	62	78	65	32	גרוש/ אלמן	
70	85	68	33	69	80	69	45	70	82	68	41	רווק	
60	78	62	28	66	77	68	45	62	78	64	33	חד הורי	
63	81	54	23	81	86	81	66	71	83	68	46	25-34	קבוצות גיל
64	81	64	33	82	88	84	66	73	85	73	49	35-54	
47	67	52	24	59	70	65	43	55	69	60	36	55-64	
65	79	60	46	75	83	77	57	70	81	69	52	איזור פיתוח צפון	איזור פיתוח
59	76	52	36	72	80	76	54	65	78	64	46	איזור פיתוח דרום	
62	80	60	28	79	86	81	61	70	83	71	45	לא איזור פיתוח	
62	80	59	29	78	85	81	61	70	83	70	46	סה"כ	

\*המספרים המודגשים (באדום) מציינים מוקדים של קשיי תעסוקה.

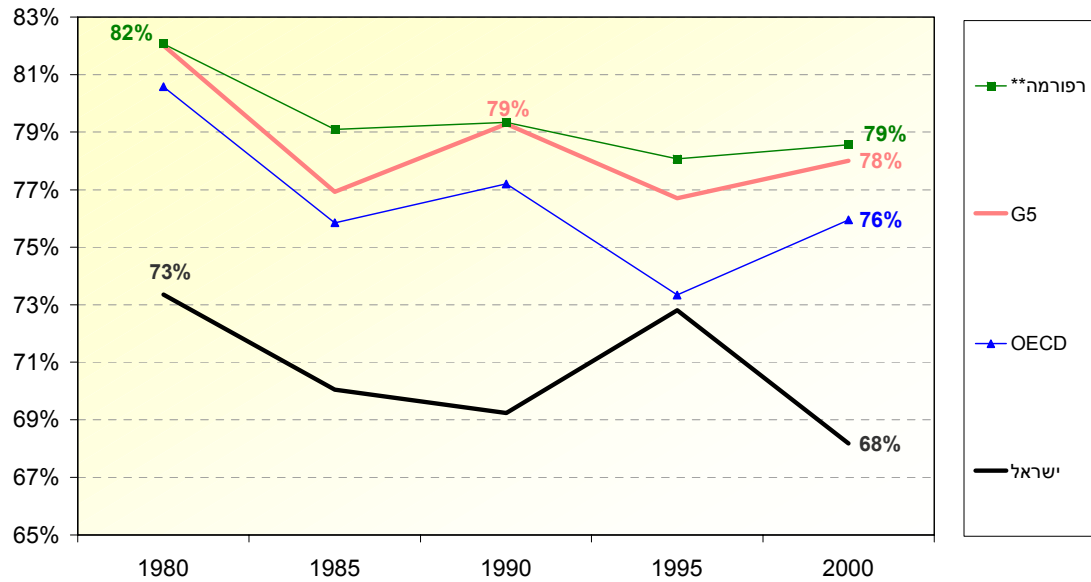
גילאים 25 עד 59 לגבי נשים, 25 עד 64 לגבי גברים; למעט לומדים מחוץ לכוח העבודה.

המקור: סקר כוח אדם לשנת 2000, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה.

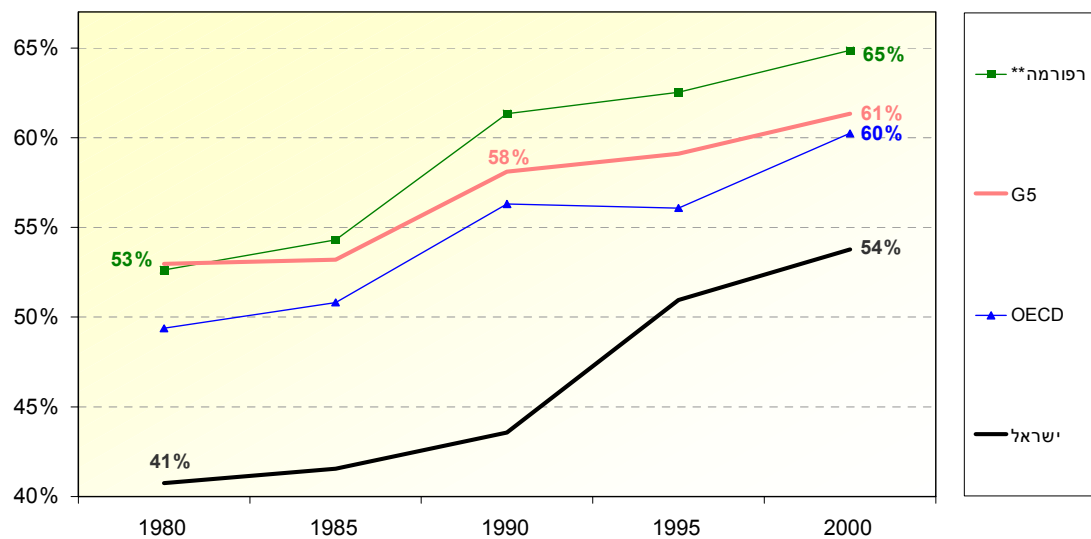
**דיאגרמה 1א: שיעורי תעסוקה\* - סה"כ**



**דיאגרמה 1ב: שיעורי תעסוקה\* - גברים**



**דיאגרמה 1ג: שיעורי תעסוקה\* - נשים**



\* מועסקים / אוכלוסייה בגילאי 15 עד 64 (ללא חיילים) \*\* מדינות שהפעילו רפורמה מקיפה: אוסטרליה, דנמרק, ניו זילנד, בריטניה.

**לוח 2: שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה: ישראל ומדינות OECD**  
(אחוזים מהאוכלוסייה בקבוצת הגיל)

נשים						גברים						כל האוכלוסייה						
2000		1996		1990		2000		1996		1990		2000		1996		1990		
55-64	25-54	55-64	25-54	55-64	25-54	55-64	25-54	55-64	25-54	55-64	25-54	55-64	25-54	55-64	25-54	55-64	25-54	
37.7	68.5	32.7	65.3	29.0	58.9	63.9	84.0	68.0	85.2	72.8	86.7	50.0	76.1	49.2	75.1	49.2	72.7	ישראל <sup>1</sup>
38.7	71.0	36.5	68.7	34.2	65.2	61.7	92.8	61.1	93.1	63.5	94.2	50.0	81.9	48.6	80.8	48.5	79.5	ממוצע OECD <sup>2</sup>
31.0	72.2	28.8	69.5	26.5	63.8	53.0	93.1	52.4	92.6	56.6	93.7	41.8	82.7	40.3	81.1	41.0	78.8	ממוצע איחוד אירופי
37.0	72.4	34.9	69.8	33.3	65.9	58.2	92.9	57.4	93.0	60.6	94.0	47.5	82.7	45.9	81.4	46.7	79.9	ממוצע OECD באירופה
36.3	70.7	31.2	68.9	24.9	66.6	61.5	90.3	60.2	91.5	63.2	93.1	49.0	80.5	45.8	80.2	44.1	79.9	אוסטרליה
18.9	76.8	17.9	73.9	17.0	72.0	44.5	93.6	44.7	93.0	45.2	92.2	31.4	85.3	30.8	82.5	30.8	80.0	אוסטריה
15.8	73.2	12.5	69.0	9.9	60.8	36.3	92.1	33.8	92.4	35.4	92.2	25.9	82.8	22.8	80.8	22.2	76.7	בלגיה
41.6	78.6	36.4	76.0	34.9	75.4	61.0	91.1	58.4	90.8	64.3	93.1	51.2	84.8	47.2	83.4	49.3	84.2	קנדה
48.2	84.3	39.5	82.1	45.8	87.7	64.5	91.5	62.1	92.8	69.2	94.5	56.9	87.9	50.6	87.5	57.1	91.2	דנמרק
45.2	85.0	43.1	84.7	40.8	86.5	48.1	90.8	47.2	90.3	47.1	92.9	46.6	87.9	45.1	87.5	43.8	89.7	פינלנד
32.9	78.4	31.3	77.8	31.1	72.9	41.6	94.1	42.3	95.2	45.8	95.4	37.2	86.2	36.6	86.4	38.1	84.1	צרפת
34.1	76.9	33.5	73.9	26.4	64.1	55.2	95.8	55.0	93.1	57.7	91.2	44.7	86.5	44.2	83.6	41.6	78.0	גרמניה
25.5	61.7	24.5	56.9	24.3	51.5	57.3	94.3	61.0	94.9	59.5	94.3	40.6	77.6	41.9	75.3	41.5	72.2	יוון
76.8	88.2	81.3	86.9	81.1	83.0	94.7	96.1	93.2	96.3	93.5	97.0	85.7	92.2	87.1	91.7	87.2	90.1	איסלנד
27.8	65.0	23.4	57.5	19.9	45.5	64.7	92.0	63.0	91.5	65.1	91.9	46.3	78.5	43.2	74.5	42.2	68.7	אירלנד
15.9	57.9	14.4	54.8	15.0	52.1	42.2	90.4	44.0	89.7	51.7	94.0	28.6	74.2	28.5	72.2	32.5	72.8	איטליה
49.7	66.5	48.8	65.8	47.2	64.2	84.1	97.1	84.9	97.7	83.3	97.5	66.5	81.9	66.3	81.8	64.7	80.9	יפן
48.2	57.8	49.7	56.9	49.6	54.2	70.8	92.0	79.3	94.4	77.2	94.6	59.2	75.2	63.7	76.1	62.4	74.6	קוריאה
16.8	64.9	10.2	55.9	13.8	49.7	38.6	94.2	35.6	93.8	43.2	95.1	27.6	79.8	22.6	75.2	28.4	72.8	לוקסמבורג
28.6	45.6	27.8	43.4	24.4	38.2	80.9	96.3	80.2	96.5	85.9	96.8	53.5	69.3	53.2	68.4	54.6	65.9	מקסיקו
26.4	73.0	20.5	67.5	16.9	57.9	50.8	93.8	42.2	92.7	45.8	93.4	38.6	83.6	31.2	80.3	30.9	76.0	הולנד
48.0	73.8	43.0	73.3	30.7	69.3	72.2	91.3	69.0	91.9	56.8	93.4	60.0	82.3	55.9	82.4	43.8	81.2	ניו זילנד
61.6	83.5	59.2	81.7	53.9	79.2	74.4	91.4	73.2	92.1	72.8	92.3	68.0	87.6	66.0	87.1	63.1	85.9	נורווגיה
43.4	77.1	36.8	75.7	32.3	69.4	65.0	92.7	62.0	92.9	66.5	94.3	53.5	84.7	48.5	84.1	48.1	81.5	פורטוגל
22.7	62.4	20.2	56.8	19.5	46.9	60.3	92.8	56.3	92.8	62.4	94.3	40.7	77.4	37.4	74.7	40.0	70.3	ספרד
65.9	85.6	65.2	87.1	65.8	90.8	72.8	90.6	72.9	91.6	75.3	94.7	69.4	88.1	69.0	89.4	70.5	92.8	שבדיה
62.4	78.0	61.8	76.1	53.4	73.7	79.3	96.7	81.7	97.3	86.4	97.8	72.0	87.4	73.1	86.8	72.0	85.9	שוויץ
20.0	27.9	27.9	32.8	26.6	36.0	53.0	89.4	57.4	92.6	61.3	94.2	36.1	59.2	42.5	63.0	44.1	65.1	תורכיה
42.6	76.1	40.2	74.5	38.7	72.9	63.3	91.9	62.9	91.9	68.1	94.8	52.8	84.1	51.4	83.3	53.0	83.9	בריטניה
51.8	76.8	49.6	76.1	45.2	74.0	67.3	91.6	67.0	91.8	67.8	93.4	59.2	84.1	57.9	83.8	55.9	83.5	ארזה"ב

<sup>1</sup> כדי לנכח את השפעת גל העלייה שהחל בשנת 1990, הנתון המופיע להלן עבור שנת 1990 הוא זה של שנת 1989.

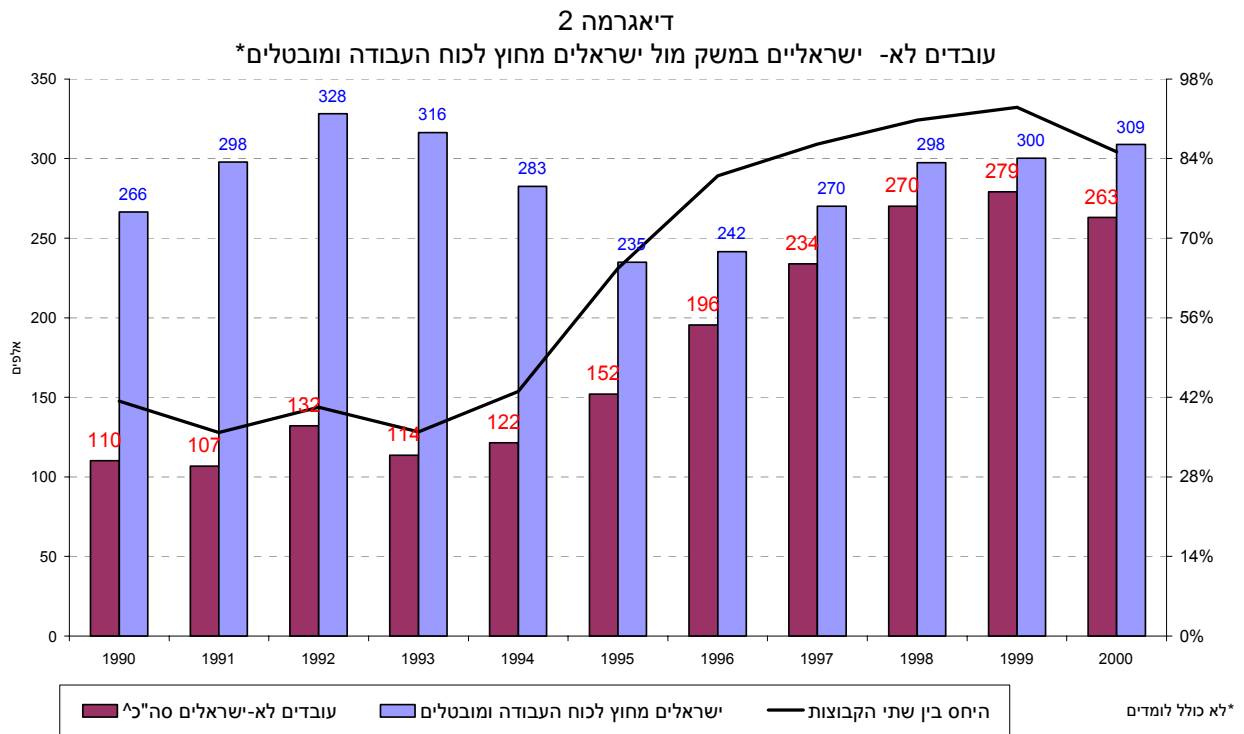
<sup>2</sup> ממוצע אריתמטי של המדינות המופיעות בלוח.

**מקור:** ברנדר, עדי, אסנת פלד לוי וניצה קסיר (קלינר), 2001, "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים" (סקר בנק ישראל, בקרוב), לוח מספר 1.

**מקור:** ישראל - עיבודים מסקרי כוח אדם; למדינות OECD - OECD, Employment Outlook

- שיעור האבטלה בישראל גבוה מהמוצע במדינות המפותחות. שיעורי האבטלה גבוהים במיוחד בקרב מעוטי השכלה ובקרב האוכלוסייה המוסלמית<sup>7</sup> (ראו לוחות נספח 2 ו-3).
- בשנות התשעים הופעלה במרבית המדינות המפותחות מדיניות ממוקדת לעידוד התעסוקה באמצעות שינויים מבניים (ראו לוח נספח 4). המדיניות שגובשה במדינות רבות כללה מעבר ממדיניות של תמיכות בבלתי מועסקים (כגון דמי אבטלה ותשלומי רווחה) למדיניות המעודדת השתלבות בתעסוקה (למשל הכשרה מקצועית, הפחתת תשלומי המעסיק לביטוח לאומי, ובכמה מדינות אף סבסוד ישיר של השכר למועסקים חדשים). בישראל לא הופעלו עד כה תכניות דומות.
- בשיעורי ההשתתפות של הנשים בישראל קיימת מגמה ארוכת טווח של עלייה רצופה ומתמשכת. קצב עלייתו של שיעור השתתפותן של הנשים בישראל היה מהיר מזה של נשים במדינות OECD ושיעור השתתפותן של נשים בישראל בשנת 2000 היה דומה למוצע במדינות אלו. לעומת זאת, בשיעורי ההשתתפות של הגברים בולטת מגמת ירידה בקצב מהיר יותר משל הגברים במדינות המפותחות.
- שיעור האבטלה, שעלה בתחילת העשור במקביל להתרחבותו הניכרת של כוח העבודה, בעקבות גל העלייה, החל לרדת באמצע שנות התשעים ושב לעלות בעקבות ההאטה במשק בתקופה שעד אמצע 1999. במהלך שנת 2000, שהתאפיינה בצמיחה מואצת של התוצר, ירד מעט שיעור האבטלה, ולאחר מכן שב ועלה החל מהמחצית השנייה של 2001, עם המיתון שנוצר והעמיק בעקבות האינתיפאדה והשפעת המשבר העולמי בתחום הטכנולוגיה העילית.
- השינויים בשיעור האבטלה מאז המחצית השנייה של שנות התשעים נבעו בעיקר מהשינויים ברמת הפעילות. כצפוי, תגובתו של שיעור האבטלה למצב המשק הגיעה ברוב המקרים בפיגור.
- שיעור האבטלה הושפע גם מהעלייה בביקוש היחסי לעובדים בעלי השכלה גבוהה, בד בבד עם הגידול הניכר במספרם של העובדים שאינם ישראלים, המהווים בדרך כלל תחליף לעובדים ישראלים מעוטי השכלה. היחס בין מספר העובדים שאינם ישראלים לבין מספרם של העובדים הישראלים הבלתי מקצועיים עלה במידה ניכרת בעשור האחרון (דיאגרמה 2), והוא גבוה בהרבה מהמוצע במדינות OECD (דיאגרמה 3). חשוב לזכור כי משקלם של הצעירים במדינות OECD נמוך במידה ניכרת מזה שבישראל וכי מדינות אלו ניצבות בפני בעיה משמעותית של הזדקנות האוכלוסייה. קליטת עובדים זרים במדינות אלו נועדה בין היתר לענות על בעיית מבנה הגילים, בעיה שאינה קיימת בישראל.

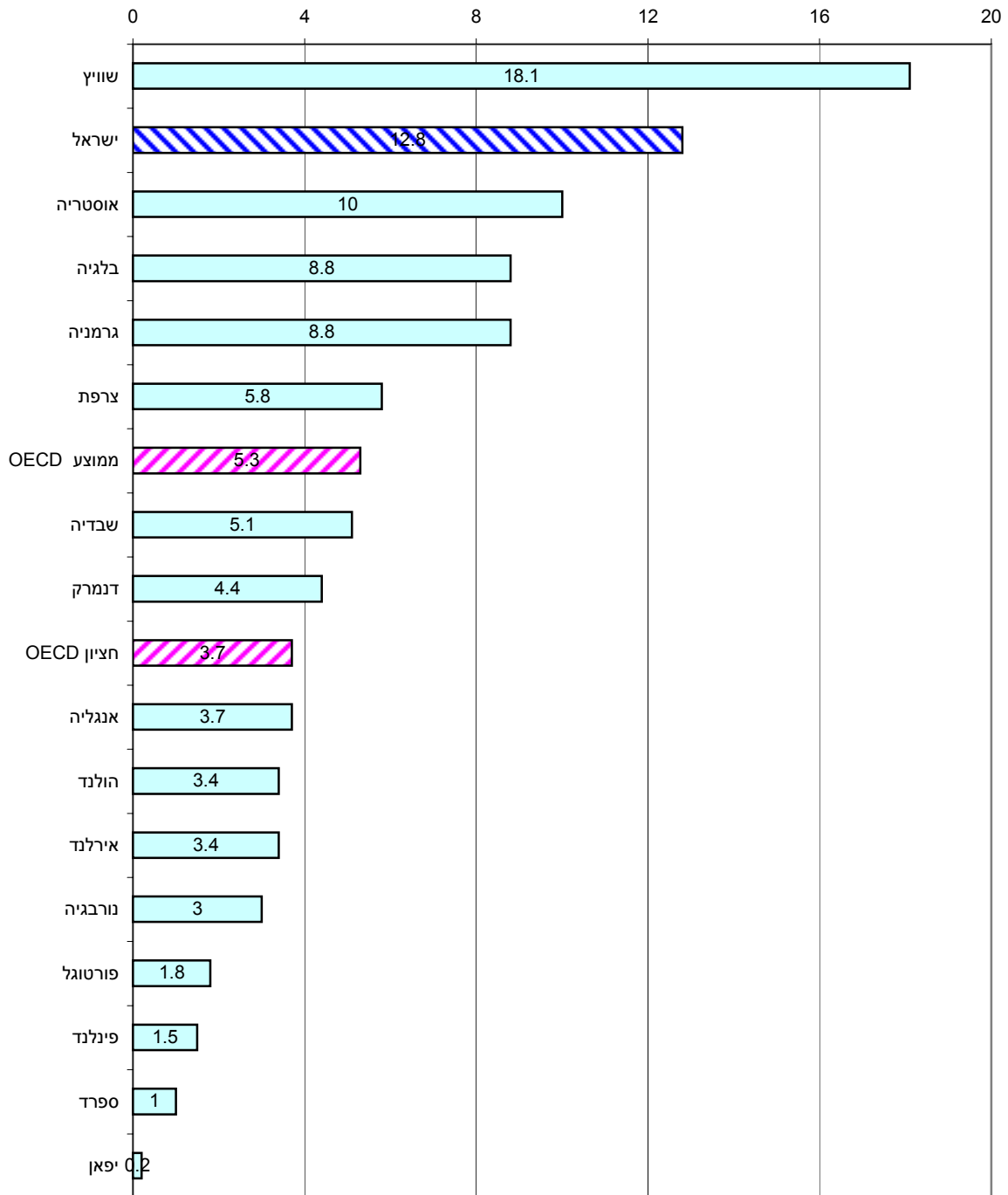
<sup>7</sup> חלוקת האוכלוסייה לקבוצות השכלה, כפי שהיא מופיעה בלוחות היא החלוקה המקובלת במרבית המחקרים, שכן נמצא כי סיכוייהם של בעלי פחות מעשר שנות לימוד להשתלב בשוק העבודה שונים מאלו של בעלי השכלה תיכונית (11-12 שנות לימוד) ואלו של בעלי השכלה על תיכונית (יותר מ-13 שנות לימוד). השונות במאפייני הפרטים בתוך כל קבוצה היא קטנה יחסית.



- עליית הביקוש לעובדים בעלי השכלה גבוהה ועליית משקלם של הענפים עתירי הון אנושי בתוצר הביאה לכך שענפים אלו קיזזו בשנים האחרונות את עלייתו של שיעור האבטלה. לעומת זאת בענפים המסורתיים, בהם משקל העובדים מעוטי השכלה גבוה יחסית, התרחבה התעסוקה בקצב איטי ותרמה לעליית שיעור האבטלה בשנים האחרונות במיוחד בקרב אוכלוסייה זו.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> ראו פלוג, קסיר (קלינר) וריבון, 2000.

### דיאגרמה 3: העובדים הזרים יחסית לכוח העבודה האזרחי<sup>1</sup> - 1999



המקור: Trends in International Migration: Continuous reporting system on migration: Annual report, 2001 edition" Sopemi, OECD

בישראל: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (כולל עובדי שטחים).

1. בהולנד, נורבגיה ואנגליה מחושב שיעור העובדים הזרים מתוך סך המועסקים. בבלגיה, הולנד ונורבגיה הנתון האחרון מתייחס לשנת 1998.
2. מספר הזרים באוסטריה וגרמניה מתבסס על נתוני הביטוח הלאומי בארצות אלו. בדנמרק ובנורבגיה על פי מרשם האוכלוסין ומרשם התעסוקה, בהתאמה. בפורטוגל, ספרד ושווייץ על פי היתרי שהיה או עבודה. ביפן ובהולנד מתבסס החישוב על אומדני לשכות הסטטיסטיקה. במדינות האחרות החישוב הוא על פי נתוני סקר כוח אדם.
3. חלק ניכר מהזרים בארצות אירופה הם עובדים מארצות שכנות וממדינות האיחוד האירופי (למעט שווייץ בה עובדים אלו אינם נחשבים לעובדים זרים).



## 2. המלצות

### 2.1 צעדים מקרו-כלכליים

על מנת לאפשר הגדלה של התעסוקה והקטנה של האבטלה, יש להחזיר את המשק לתוואי של צמיחה בת-קיימא ויציבות כלכלית, ובכללה יציבות מחירים. תמהיל המדיניות המקרו-כלכלית התואם יעד זה הוא הרחבה מסוימת במדיניות המוניטרית לצד הידוק המשמעת הפיסקלית, שיתבטא בירידת גירעון הממשלה ומשקל החוב הממשלתי בתוצר. תמהיל כזה יאפשר שמירה על יציבות המחירים בריביות נמוכות יחסית הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, ויתמוך ביצירת פירות ריאלי. אלה יביאו לחיזוק הביקושים במשק – הגדלה של ההשקעות והיצוא – ובכך יתרמו לגידול הצמיחה והתעסוקה.

בטווח הארוך מדיניות פיסקלית אחראית משמעותה עמידה בתוואי פוחת של גירעון הממשלה. חשוב במיוחד שההתאמה התקציבית תיעשה בצד ההוצאות (השוטפות), ולא על ידי העלאת נטל המס, שכן הגדלתו של נטל המס עלולה להגדיל את התמריץ להעביר פעילויות עסקיות לארצות שבהן שיעורי המס, והסביבה העסקית בכלל, נוחים יותר. אשר להרכב המס – חשוב מאוד ליישם רפורמה במערכת המס, שתרחיב את בסיס המס על ידי ביטול הפטורים להכנסות מרכוש, בפרט כוש פיננסי, צמצום הפטורים האחרים, הפחתת המס על עבודה, בפרט לשכבות הביניים, והקטנת העיוותים הנובעים מאפליה בשיעורי המס בין משקיעים שונים ובין אפיקי השקעה שונים. כדי לתמוך בחזרה לתוואי של צמיחה יש להגדיל את משקלן של ההשקעות בתשתית בתקציב, שיתרמו לצמיחה על ידי תרומתן לגידול הפרייון של המגזר העסקי.

### 2.2 צעדי מדיניות של הטווח הארוך והבינוני

#### חינוך

#### המצב הקיים:

בטווח הארוך טמון שיפור ההון האנושי של הפרטים במערכת החינוך. שיפור מערכת החינוך, יסייע להגדלת פרייון העבודה ופוטנציאל ההשתכרות של הפרטים ולפיכך להגדלת הכדאיות היחסית של השתתפות בכוח העבודה.

השיטה הקיימת לתקצוב בתי ספר כוללת מרכיב המפצה בתי ספר חלשים בתוספת משאבים<sup>9</sup>. מאידך, תגמול המורים לפי רמת השכלה, כנהוג היום מביא להטיית חלק גדול יותר של התקציב לבתי ספר חזקים, שכן ככל שעולה הרמה החברתית-כלכלית של היישוב עולה שיעור המורים

<sup>9</sup> התמיכה מתבצעת בשני אפיקים: (1) מדד טיפוח על פי המצב הסוציו-אקונומי של היישוב, (2) תמיכה פרטנית בבתי ספר (במסגרת אגף שח"ר במשרד החינוך) לפי מידע על ההרכב הסוציו-אקונומי של משפחות התלמידים. היקפי התקציבים הללו צנועים. כך לדוגמה הוציא אגף שחר בשנת 2000, 174 מיליון ₪ ותקציבו הוקטן ב-2001. סעיף זה בתקציב 2002 קטן (לאחר תוספת התקציב) בכ-10% מהביצוע של שנת 2000.

האקדמאים המלמדים בו<sup>10</sup>. כיום אין קשר ברור בין תגמול המורים להישגי תלמידיהם וזאת למרות שתכנית שיושמה בישראל בין השנים 1996-1999 ותגמלה מורים לפי הישגי תלמידיהם הביאה לשיפור ההישגים, במיוחד של תלמידים חלשים, ולצמצום הנשירה מבתי הספר<sup>11</sup>. בעיה נוספת היא התמקדותם של בתי ספר מסוימים (לדוגמא בחינוך העצמאי) בתכניות לימודים שאינן מקנות לתלמידים ידע מספיק במתמטיקה, אנגלית, מדעים ומחשבים שהוא אבן יסוד להשתלבות עתידית בכוח העבודה.

### המלצות:

- הגדלת משקל התמיכות, הנותנות עדיפות לשיפור רמת החינוך וההשכלה בקרב אוכלוסיות במעמד סוציו-אקונומי נמוך. תכניות אלה יתרמו להקטנת הפערים בהישגים.
- הגדלת התוספת המשולמת למורים אקדמאים בבתי ספר או יישובים חלשים יחסית, אפילו על חשבון מורים המלמדים בבתי ספר חזקים, כדי להגדיל את התמריץ למורים אקדמאים ללמד במקומות אלו.
- הרחבת השימוש בתכניות המתגמלות מורים על פי הישגי תלמידיהם או הישגי בית הספר בו הם מלמדים, ובמיוחד באזורים בהם הישגי התלמידים כעת נמוכים.
- לאור ממצאי מחקרים שונים, בארץ ובעולם, לגבי השפעתו השלילית של גודל הכיתה על רמת ההישגים בלימודים בפרט בקרב תלמידים חלשים<sup>12</sup>, רצוי להקטין את מספר התלמידים בכיתות בבתי ספר באזורים בהם רמתה הסוציו-אקונומית של האוכלוסייה נמוכה או בבתי ספר שהישגי תלמידיהם נמוכים יחסית. כמו כן רצוי לחזק בתי ספר חלשים על ידי הגדלת מספר שעות הלימוד.
- מומלץ להתוות תכנית ליבה משותפת לכל מסגרות החינוך, שתתמקד בתחומים חיוניים להשתלבות עתידית בכוח העבודה, כגון אנגלית, מתמטיקה ומחשבים.

### חינוך מבוגרים

#### המצב הקיים:

התכניות הקיימות לחינוך מבוגרים כוללות: סיום בגרות, תעודת גמר תיכון ברמות של 11 או 12 שנות לימוד וכן קורסים לסיום השכלה בסיסית. תכניות אלו מספקות לבוגריהן כלים בסיסיים להשתלבות בשוק העבודה ומאפשרים להם במקרים מסוימים עמידה בקריטריונים פורמליים להגשת מועמדות לתפקידים שונים ולקבלה לקורסי הכשרה מקצועית. עם זאת, במרבית המקרים השלמת ההשכלה הבסיסית אינה מקנה כישורים ספציפיים (לעומת הכשרה מקצועית למשל) כך שהשפעתה

<sup>10</sup> הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2001, בעריכת יעקב קופ.

<sup>11</sup> Lavy, 1999.

<sup>12</sup> למשל Angrist and Lavy, 1999.

על שוק העבודה צפויה להתבטא בטווח הבינוני. משרד העבודה והרווחה בשיתוף עם משרד החינוך עורכים לימודי השלמה לכ-25 עד 30 אלף מבוגרים בלתי מועסקים מעוטי השכלה בשנה.

#### המלצה:

- רצוי להרחיב את היקפן של תכניות השלמת הלימודים ל-8, ל-10 ול-12 שנות לימוד, על מנת לאפשר למועמדים נוספים להצטרף לתכניות של הכשרה מקצועית ולהקל על השתלבותם במקומות עבודה.

#### תשתיות פיזיות

##### המצב הקיים:

דירוג פרוייקטים תחבורתיים מתבצע כיום על פי נוהל פר"ת, הכולל ארבעה גורמים בחישוב תועלת הפרוייקט: חסכון בזמן המשתמשים במערכת התחבורה, חסכון בעלויות תפעול כלי הרכב והפעלת המערכת, תרומת הפרוייקט לקיבולת האפקטיבית של המערכת, מבחינת הגדלת מספר הנסיעות אותה יכולה המערכת לשרת וחסכון בתאונות דרכים (היכן שרלוונטי)<sup>13</sup>. הנוהל מביא בחשבון את כל הגורמים המשפיעים על עלות הפעלת המתקן בו עוסק הפרוייקט, כולל עלויות הקמה, אחזקה, ציוד והפעלה.

בנוסף אמורות להיכלל בחישובי הכדאיות של ההשקעות גם השפעות חיצוניות, וביניהן שיפור הנגישות של אזורים מועדפים והשפעתו על גידול התעסוקה בניתוח עלות/תועלת של הפרוייקט. בפועל מסתפקים המתכננים במרבית המקרים בתיאור איכותי, ללא תרגום לערכים כספיים. מכיוון שכך שיקולי התעסוקה כמעט שאינם מקבלים ביטוי בבחירת הפרוייקטים התחבורתיים המבוצעים על פי נוהל פר"ת.

#### המלצות:

- ההשקעות בתשתית התחבורה בפריפריה משפרות את נגישותם של מרכזי התעסוקה עבור תושבי הפריפריה ובכך תורמים להרחבת שוק העבודה הרלוונטי לפריפריה בכלל ולמוקדי האבטלה בפרט. בטווח הארוך עשויות ההשקעות בתשתית להגדיל את כדאיות הקמת מפעלים בפריפריה בכך שיצמצמו את עלויות השינוע וההפצה. לאור שיעורי האבטלה הגבוהים בפריפריה יש להתחשב בתועלת הנוספת הנובעת למשק מהשקעה בתשתיות באזורים המרוחקים ממרכזי תעסוקה, כתוצאה מהגדלת התעסוקה.

<sup>13</sup> על פי נוהל פר"ת, ברוב המקרים אין מספיק ידע אמין כדי לאמוד את מידת ההשפעה של פרוייקט על מאפייני תאונות הדרכים. לכן ככלל, אין כוללים סעיף זה בחישובי תועלת הפרוייקט. במקרים בהם יש בסיס אמין לביצוע אומדנים אלו, בפרט בפרוייקטים שמטרתם שיפור הבטיחות, ניתן לכלול סעיף זה. הנוהל קובע ערכים סטנדרטיים לעלות תאונה לפי סוג.

### תמיכות ותמריצים - קצבאות נוספות המותנות באי עבודה או בהכנסה נמוכה

#### המצב הקיים:

אוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בישראל גדלה בשנות התשעים בקצב מהיר. עליית מספרם של מקבלי הגמלה נובעת בעיקר מעליית הכדאיות היחסית לקבלת הגמלה, בין היתר כתוצאה מאכיפה רופפת של הקריטריונים לקבלתה<sup>14</sup>. בעשור האחרון גדל גם מספרם של מקבלי הקצבאות האחרות ובפרט קצבת ילדים וקצבת "תורתו אומנותו". חלק גדול ממקבלי הקצבאות הללו שייכים לקבוצות אוכלוסייה ששיעורי התעסוקה בקרבן נמוכים. קצבאות אלו מאפשרות להן רמת חיים בסיסית ללא צורך לעבוד.

למערכת תשלומי העברה בישראל יש תפקיד חשוב בצמצום ממדי העוני והקטנת אי השוויון בהכנסות. עם זאת, אין בכך פתרון יסודי של בעיית העוני, אשר נעוצה במקרים רבים בשיעור השתתפות נמוך מדי של המפרנסים הפוטנציאליים<sup>15</sup>. מערכת התמיכות מעודדת אי השתתפות בכוח העבודה ובכך פועלת להגדלת ממדי העוני ואי השוויון בטווח הארוך. בין התמריצים לאי השתתפות נכללים התניית קבלת הקצבאות בהכנסה נמוכה מעבודה או אי עבודה והאכיפה הרופפת של מבחני התעסוקה שעוברים המועמדים לקבלת גמלה הבטחת הכנסה.

מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה זכאים לשורה של הטבות והנחות בנוסף לגמלה, וביניהן סיוע בשכר דירה (בדיוור ציבורי או פרטי), הנחות בארנונה, תחבורה ציבורית, אגרת טלוויזיה, שירותי בריאות, גני ילדים ומעונות יום ושיעורי דמי ביטוח בריאות מופחתים<sup>16</sup>. ההטבות העיקריות מפורטות בלוח 3 להלן. הגמלה שקיבל אדם שהיה זכאי להבטחת הכנסה ובחר לצאת לעבוד מופחתת בהתאם לשכר אותו הוא מקבל מעבודתו (להלן - קיזוז הגמלה). בנוסף, בשל ערך ההטבות הנלוות לגמלה כרוכים היציאה ממערכת הבטחת הכנסה והשילוב בעבודה בשיעור מס שולי הגבוה בהרבה מ- 100 אחוזים, ולפיכך קיים תמריץ חזק להישאר במערכת.

בשנת 2002, הוחלט על קיצוץ בן 4 אחוזים בגובה הגמלה להבטחת הכנסה ובדמי האבטלה. בנוסף הוחלט על החמרות בתנאי קבלת דמי האבטלה והגמלה המוגדלת להבטחת הכנסה.

#### המלצות:

- הגמלה להבטחת הכנסה – יש להקטין את הקיזוז הקיים היום מקצבתם של פרטים הבוחרים לצאת לעבוד, ולהקפיד על אכיפה יעילה של הקריטריונים לקבלת תמיכה, שכן שלילה מוחלטת של הטבות ממי שעובר הכנסה מעל סף מסוים מגלמת מס הכנסה אפקטיבי של 100 אחוזים

<sup>14</sup> לפירוט נוסף ראו גוטליב, 2001.

<sup>15</sup> ראו פלוג וקסיר (קלינר), 2001.

<sup>16</sup> ראו שביב, 2002.

ויותר, ופוגעת בתמריץ לעבוד<sup>17</sup>. חשוב לבסס את מבחני ההכנסה על כל רכיבי ההכנסה. בנוסף להכנסה מעבודה יש לכלול גם זקיפת שכר דירה לבעלי דירות, תמיכה בשכר דירה, הנחה בארנונה וכן הלאה. לשם כך יש לרכז את כלל המידע לגבי היקף וסוג ההטבות לנתמך בידי גוף אחד (רצוי בביטוח הלאומי). כמו כן רצוי להצמיד את גמלאות הבטחת ההכנסה לשכר החציוני במקום לשכר הממוצע<sup>18</sup>. יש לזכור את תפקידה החשוב של הגמלה להבטחת הכנסה בצמצום ממדי העוני בקרב משפחות שראשיהן אינם מסוגלים לעבוד, ולפיכך אין לפגוע בהבטחת ההכנסה לאנשים שאינם מסוגלים להתפרנס בעצמם. השינויים במבנה הבטחת ההכנסה עבור אותם מקבלי גמלה המסוגלים להשתלב בשוק העבודה צריכים להיות משולבים בצעדים שיתמכו בכך ברוח ועדת תמיר (ראה להלן).

לוח 3: הבטחת הכנסה ושכר אלטרנטיבי לבעלי 11-12 שנות לימוד

הפער כ- מהשכר האלטרנטיבי הנקי	הבטחת שכר הכנסה		
	פער	אלטרנטיבי*	
-70%	-3342	5775	2433
12%	589	-589	0
7%	341	-425	-84
25%	1170	0	1170
3%	140	0	140
7%	350	0	350
11%	540	0	540
1%	44	0	44
	2160	0	2160
	-4%	-168	4761
			4593
		100%	96%

המקור: גוטליב, 2001.

\* סקר הכנסות, למ"ס: שכר ברוטו ממוצע

\*\* רבעון סטטיסטי, ביטוח לאומי.

\*\*\* אבי לבון, מנהל הכנסות המדינה.

כל יתר הנתונים בלוח: אגף התקציבים, משרד האוצר, 2000.

הערה: השכר האלטרנטיבי של רבים ממקבלי הגמלה אף נמוך מהמופיע בלוח זה. בין היתר כיוון שהשכלתם של רבים ממקבלי הגמלה להבטחת הכנסה, נמוכה מ-11 שנות לימוד.

<sup>17</sup> ראו זוסמן ורומנוב, 2001.

<sup>18</sup> מטרת הגמלאות להבטחת הכנסה היא צמצום ממדי העוני לאנשים שאינם מסוגלים לקיים את עצמם. מאחר שהעוני נמדד יחסית לשכר החציוני, רצוי שגם הקצבאות יוצמדו לשכר החציוני. הצמדה כזאת הייתה מעלה את הקצבאות בשנים האחרונות מעבר לעליית מדד המחירים לצרכן אך פחות מעלייתן בפועל.

- חוק ביטוח אבטלה – תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה בארץ מחמירים יחסית ופרק הזמן שניתן לקבל דמי אבטלה, בהשוואה למדינות אחרות באירופה, נמוך גם כן. לאור האמור ובשל החשיבות שיש לחוק ביטוח אבטלה בשיפור התעסוקה של הטווח הארוך, שכן החוק מאפשר למובטלים פרק זמן לחיפוש תעסוקה ההולמת את כישוריהם, יש להימנע מהחמרות נוספות בחוק. עם זאת, חשוב להקפיד על אכיפת מבחן התעסוקה, כדי למנוע ניצול לרעה של החוק. יעילות המבחן תגדל עם שיפור תהליך ההשמה (ראו בהמשך).

### תמיכות ותמריצים - קצבת ילדים

#### המצב הקיים:

מערכת קצבאות הילדים מכוונת להשגת שלושה יעדים: צמצום ממדי העוני, שינוי מבנה חלוקת ההכנסות והגדלת האוכלוסייה (ליתן 2002). יעדים אלו משתקפים במבנה קצבאות הילדים בישראל הכולל גידול ניכר בגודל הקצבה לילד למשפחות מרובות ילדים ושונה באופן מהותי מהמקובל במדינות המפותחות (ברנדר 2000)<sup>19</sup>. מבנה זה של הקצבאות בישראל מעודד עלייה במספרן של משפחות גדולות, שכן הקצבה לא רק מכסה את מלוא תוספת ההוצאה עקב לידת ילד נוסף, אלא גם מגדילה באופן משמעותי את ההכנסה הפנויה של משק הבית. גובה קצבאות הילדים במשפחות גדולות מאפשר כיום קיום סביר ללא עבודה. בעבודותיהם של מישר ומנסקי (2000) וקליין (2000), נמצא קשר בין השינויים בקצבאות הילדים לבין מספר הילדים במשפחות העניות. כמו כן נמצא קשר ישיר בין עוניים של הילדים לשיעור השתתפותם הנמוך של בכוח העבודה של הוריהם.

בשנת 2001 הוגדלו קצבאות הילדים למשפחות גדולות עם חמישה ילדים ומעלה ("חוק משפחות ברוכות ילדים"). במארס 2002 קוצצו קצבאות הילדים ב-12 אחוזים ולא עודכנה ערכה של נקודת קצבה. לאחרונה הוחלט על קיצוצים נוספים: הורדה של 4 אחוזים בגובה קצבאות הילדים וקיצוץ נוסף של 20 אחוזים למי שאינו יוצא צבא.

#### המלצות

- לנוכח גובה קצבאות הילדים במשפחות גדולות, המאפשר קיום סביר ללא עבודה ומהווה תמריץ שלילי להשתתפות בכוח העבודה, חשוב לשנות את מבנה קצבאות הילדים, כך שתוספת הקצבה עבור כל ילד נוסף לא תגדל בשיעורים כה גבוהים. מומלץ להחיל שינויים

<sup>19</sup> במרבית המדינות המשלמות קצבאות ילדים ישנו גידול מסוים בגודל הקצבה לילד עם העלייה במספר הילדים במשפחה אך הגידול הוא מתון, לעומת זאת בישראל ישנו גידול ניכר – כך למשל הקצבה בישראל עבור הילד החמישי מגיעה ל-744 ₪ לעומת 151 ₪ עבור הילד הראשון והשני. כאשר מספר הילדים גדל מ-2 ל-5 גדלה קצבת הילדים פי 6.5 בישראל לעומת עלייה כמעט פרופורציונאלית במרבית המדינות המשלמות קצבאות ילדים (ברנדר, 2000).

אלו רק לגבי ילדים שייולדו לאחר כניסת השינויים לתוקף. כמו כן מומלץ לבטל את ההגדלה הנוספת של הקצבאות (מהילד החמישי ומעלה) שנקבעה בחוק משפחות ברוכות ילדים.

### 2.3 צעדי מדיניות בטווח הקצר

#### הכשרה מקצועית

##### המצב הקיים:

תקציב האגף להכשרה מקצועית בשנת 2002 עומד על כ-800 מיליון ₪. האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה בוחר אחת לשנה את תחומי ההכשרה המקצועית לאחר סקירה שנתית המוגשת לו על ידי הרשות לתכנון כוח אדם במשרד העבודה והרווחה. בסקירה השנתית מפורטים תחומי הכשרה על פי צורכי המשק. אלו נקבעים על סמך מעקב שוטף של הרשות אחר התפתחויות הביקוש לעבודה<sup>20</sup>. הקשר שבין האגף להכשרה מקצועית לבין המעסיקים מסתכם בפגישות, פורום משתנה, עם נציגי התאחדות התעשיינים, עם זאת נראה כי הקשרים האמורים אינם ממוסדים מספיק ואינם ממוקדים בנושא הגדלת התעסוקה באמצעות הכשרה מקצועית.

בחירת המובטלים המועמדים להשתתפות בקורסי ההכשרה המקצועית נעשית על ידי מבחני ייעוץ. המועמדים שהופנו לקורסים נבחנו במבחני התאמה וכן ראיון על ידי ועדת קבלה הכוללת בין היתר נציג מטעם מפעיל הקורס. לכל קורס רשימת קריטריונים ונהלים שונה. על פי מידע שנמסר מהאגף להכשרה מקצועית, השתתפו בקורסים להכשרה מקצועית בשנת 2001 כ-30 אלף מבוגרים שהיו מחוץ למעגל העבודה. על פי ממצאי מחקר, שהתבסס על סקרי מעקב<sup>21</sup> שעקבו אחרי בוגרי הקורסים שמומנו על ידי האגף להכשרה מקצועית, שיעורי ההשמה במקצוע הנרכש, כחצי שנה מתום ההכשרה, היו נמוכים ועמדו בממוצע על כ-30 אחוזים.

במסגרת ההכשרה המקצועית, קיימת גם תכנית הכשרה פנים-מפעלית, אך בהיקף מצומצם. לפי הנתונים האחרונים שפורסמו<sup>22</sup> במחצית הראשונה של 1999 השתתפו בהכשרה פנים מפעלית 84 מבוגרים בלבד. בנוסף, קיימת תכנית הכשרה פנים מפעלית הממומנת על ידי משרד המסחר והתעשייה ומיועדת למפעלים קטנים ובינוניים בתעשייה. בשנת 2002 הוקצבו לתכנית 6 מיליון ש"ח שיועדו לאזורי עימות בלבד, וזאת לעומת 60 מיליון בשנת 2000. מאז 1998 נחשפו לתכנית זו כ-600 מפעלים קטנים ובינוניים. כמו כן במסגרת הסיוע הממשלתי להכשרה פנים מפעלית מתבצעת תכנית חדשה – השלמת השכלה לתעשייה הכוללת השלמת לימודים יסודיים, השלמת תעודת גמר תיכון והשלמת בגרות. תכנית זו ממומנת באופן שווה על ידי משרד המבחר והתעשייה ועל ידי משרד החינוך. בתחילת 2002 כללה התכנית 6 כיתות (כ-150 עד 200 לומדים).

<sup>20</sup> מבוסס על נתונים שנמסרו מהאגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה.

<sup>21</sup> סקרי מעקב של הרשות לתכנון כוח אדם לשנים 1996-1998 (ראו: אחיטוב, אייל וכהן, 2001).

<sup>22</sup> שוק העבודה בישראל בחודשים האחרונים, הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה, 2002.

המלצות:

בהינתן שיעורי ההשמה הנמוכים יחסית (בפרט במשלחי היד הנרכשים), יש לשים דגש על ייעול ניכר של מערכת ההכשרה המקצועית (האגף להכשרה מקצועית). עיקר הרווח במונחי תעסוקה ינבע מייעול המערכת.

- ההכשרה המקצועית צריכה להיות מונעת על ידי הביקושים של המעסיקים, בהתאם למאפייניה של אוכלוסיית היעד. לצורך כך צריך להרחיב את שילובם של התעשיינים ומעסיקים פוטנציאליים במגזרים אחרים, בקביעת תחומי ההכשרה, תכניה ועריכתה. בפרט, יש להרחיב במידה ניכרת את חלקה היחסי של ההכשרה הפנים מפעלית. יש להרחיב את הסיוע להכשרה המקצועית גם בתחומים נוספים שאינם תעשייה.
- יש לשאוף לשיפור התמריץ לספקי ההכשרה המקצועית באופן שייקח בחשבון את מידת ההצלחה בהשמת העובדים. מומלץ לשלב את תפקידי ההכשרה וההשמה תחת קורת גג אחת, כפי שנעשה בתכניות שהופעלו במדינות אחרות. שילוב זה עשוי לסייע בייעול מערכת ההכשרה המקצועית.
- יש לערוך מעקב הדוק אחר הצלחת התכניות הממשלתיות להכשרה מקצועית, כולל השוואת תוצאות התכנית לקבוצות ביקורת, אשר לא נחשפו לתכנית.

העובדים הזריםהמצב הקיים:

במהלך השנים קיבלה הממשלה מספר החלטות לגבי העסקת עובדים זרים, אשר לא התבצעו בסופו של דבר. כך לדוגמה הוחלט בשנת 1997 על צמצום הדרגתי של ההיתרים להעסקת עובדים זרים כך שבשנת 2002 לא יעלה משקלם מתוך כלל המועסקים על אחוז אחד. בפועל מהווים העובדים הזרים (ללא עובדים מהשטחים) כעשרה אחוזים מכוח העבודה בישראל. בשנת 2000 נוספו לחוק מספר סעיפים המתייחסים לחובות המעסיק כלפי העובד הזר, חובות המעסיק כלפי הרשויות וענישה. חובות המעסיק כלפי העובד כוללות: תנאי מגורים בסיסיים כפי שהוגדרו בחוק, הסדרת ביטוח בריאות לעובד וחתימה על חוזה עבודה בשפתו של העובד. חובות המעסיק לגבי הרשויות כוללות תשלום אגרות, וכן תשלום לקרן לעובדים זרים (אשר חלקה יקוזז משכרו של העובד). הסכום אשר ייצבר בקרן לזכותו של העובד ישולם לו עם צאתו מהארץ, מה שיתמרץ אותו לעזוב את הארץ עם תום היתר העבודה שלו. לגבי הענישה, הוגדלו באופן משמעותי הקנסות, שניתן להטיל על המעסיק של עובד זר ללא היתר וכן ניתנה לראשונה האפשרות להטיל עונש מאסר על מעסיק עובדים זרים ללא היתר. מרבית הסעיפים האמורים לא יושמו בפועל כך ששיעור העובדים הזרים רחוק מאד מהיעד שנקבע על ידי הממשלה לשנת 2002: בעקבות הסגרים התכופים על השטחים וצמצום מספר העובדים מהשטחים הוגדל מאד מספר ההיתרים להעסקת



עובדים זרים<sup>23</sup>, האגרות שנקבעו בחוק לא הוטלו בפועל, וחל צמצום ניכר בפעילות האכיפה של המשטרה (בעקבות השינוי בסדרי העדיפויות ולחץ מצד ארגונים חברתיים)<sup>24</sup>. על פי חוק העסקת עובדים זרים מוטל על המפירים את החוק קנס מנהלי, על פי שיקול דעתה של המחלקה המשפטית במשרד העבודה והרווחה (לאחרונה הועבר נושא הקנסות המנהליים ליחידה מיוחדת במשרד המשפטים). ביטוי למשקלו הרב של שיקול הדעת בהטלת הקנסות מתבטא, בין היתר בתנודתיות במספר הקנסות שהוטלו בשלוש השנים האחרונות, למרות העלייה המתמשכת במספרם של העובדים הזרים. לאור העלייה הניכרת במספרם של העובדים הזרים בשנת 2001 קיבלה הממשלה מספר החלטות הנוגעות לשיפור האכיפה כלפי עובדים זרים בלי היתר: צמצום מספרם תוך קביעת מתווה יורד למכסה המקסימלית של העובדים הזרים, איסור העסקת עובדים זרים במיזמי בנייה עבור גופים ממשלתיים וציבוריים, הגברת ההרתעה ופעולות האכיפה בגין העסקה בלתי חוקית של עובדים זרים (מניעת התקשרות ממשלתית עם מי שהורשע בעבירה על חוק עובדים זרים, הגדלת פעולות הגירוש, הגדלת התיאום בין הגורמים המטפלים בנושא, פרסום רשימת מקבלי הקנסות והמורשעים בעבירות וביצוע פעולות הסברה), הוחלט גם על שיפור ביישום החוק בדבר הטלת אגרות על מעסיקי עובדים זרים והגברת השקיפות לגבי מעסיקי עובדים זרים ומספר ההיתרים שקיבלו. בנוסף הוקמו שתי ועדות: ועדה בין משרדית בראשות משרד האוצר, לצורך גיבוש המלצות בדבר מתן זיכיונות להעסקת עובדים זרים רק למספר חברות גדולות, במקום למעסיקים עצמם; וועדה המגבשת המלצות להקמת רשות הגירה.

#### המלצות:

יש לצמצם את מספר ההיתרים ולשפר את האכיפה של הגבלת מספר העובדים הזרים ובמקביל להביא להגדלת עלות העסקתם של העובדים הזרים באופן שיאפשר לעובדים הישראלים להתחרות בתנאים שווים או מועדפים. הגדלת עלות העסקתם של הזרים תביא בין היתר להפנמת העלות החיצונית למשק הנובעת מהעסקת עובדים זרים בתחום של עבודה בלתי מקצועית, ובפרט העומס על תשתיות החינוך והבריאות, דחיקת עובדים ישראלים בלתי מקצועיים אל מחוץ למעגל העבודה והגדלת אי השוויון. הקטנת מספר העובדים הזרים שתנבע מצעדים אלה תתרום להגדלת תעסוקת ישראלים תוך כדי שיפור תנאי שכרם. עם זאת תוספת התעסוקה צפויה להיות נמוכה מהיקף הצמצום בתעסוקת הזרים, מאחר שקיימת לא רק תחלופה אלא גם השלמה בין עובדים זרים לישראלים<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> כך לדוגמה הוגדל מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים בשנת 2002 ב-12,000 בעקבות פעילות קבוצות לחץ.

<sup>24</sup> ראו שביב, 2002.

<sup>25</sup> ראו גוטליב, 2002.

- יש לצמצם את מספר ההיתרים ולשפר את האכיפה של הגבלת מספר העובדים הזרים<sup>26</sup>, בין היתר על ידי צמצום שיקול הדעת המותר למפקחים בנוגע לויתור על הטלת קנסות מנהליים על העבריינים.
- רצוי לשנות את שיטת האישורים לעובדים זרים כך שההיתר יינתן במישרין לעובד ולא למעסיק, שכן הצמידות למעסיק יחיד מאפשרת תשלום שכר מתחת לשכר התחרותי והעסקה בתנאים לא הוגנים.
- יש להטיל אגרות על מעסיקי עובדים זרים ולהעביר חלק משכרם לקרן שתשולם לעובד רק עם צאתו מהארץ, בהתאם להחלטה שכבר התקבלה. הטיפול בנושא ירוכז בידי רשות ממשלתית, שתטפל בכלל הנושאים הקשורים להעסקת עובדים זרים.
- לאור שיעור הציות הנמוך לחוקי העבודה יש לאכוף את חוק שכר המינימום וחוקי העבודה האחרים, כולל חוק עובדים זרים, על מעסיקי עובדים זרים.

### **הסרת חסמים ומגבלות מבניים**

#### **ייעול תהליכי ההשמה:**

#### **המצב הקיים:**

לשכות התעסוקה מתפקדות בעיקר כמנפיקות אישורי אבטלה לצורך הזכאות לדמי אבטלה. תפקודן כמתווך עבודה אינו משביע רצון<sup>27</sup>. כצעד לשיפור תיווך העבודה הותרה בשנת 1991 פעולתן של לשכות עבודה פרטיות ובוטלה "חובת הזיקה" שהייתה קיימת בעבר ואשר חיבה כל התקשרות בין עובד ומעביד לעבור דרך שירות התעסוקה (ולו בדיעבד). עם זאת, מעבר המידע בין שירות התעסוקה לבין לשכות העבודה הפרטיות לוקה בחסר. גם מרכזי התעסוקה הממוחשבים של שירות התעסוקה (Job Centers) מועטים ואינם מפותחים דיים כדי להביא לשיפור ניכר בהשמת מובטלים. ועדת תמיר (2001) המליצה על הקמת ארבעה מרכזי תעסוקה והשמה ניסיוניים, שיופעלו וינהלו גם על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים. מטרתו של הניסוי לבחון רפורמה שתסייע להחזיר את מקבלי הבטחת ההכנסה למעגל העבודה. בתחילת יולי 2002, לאחר עיכוב של כשנה מאז הגשת מסקנות הוועדה, אישר הקבינט הכלכלי חברתי לערוך את הניסוי<sup>28</sup>. תכנון הניסוי אמור להתחיל באוגוסט 2002 והניסוי עצמו יתחיל במארס 2003 ויסתיים בסוף 2004.

<sup>26</sup> חשוב לוודא כי מדיניות האכיפה תופעל תוך שמירה קפדנית על זכויות האדם וביניהן מתן זכות שימוע לפני הגירוש ומתן אפשרות לממש זכויות כלכליות לפני העזיבה.

<sup>27</sup> ראו דוח מבקר המדינה 43, 1993.

<sup>28</sup> פיגור זה מצטרף לפיגור של מספר שנים בטיפול בנושא החל ממסקנות ועדת שטסמן (מ-1998) אשר בסופו של דבר נגנזו.

המלצות:

- הידוק הקשר ומעבר האינפורמציה בין שירות התעסוקה ולשכות התעסוקה הפרטיות יתרום לשיפור ויעול תהליכי ההשמה. יש לזרז הקמת מאגר מידע ממוחשב כלל ארצי הכולל מידע על כלל המשרות הפנויות. המאגר יאפשר למעסיקים להציב בקשות לעובדים ישירות למאגר המידע.
- יש לזרז את יישום המלצות ועדת תמיר בנוגע להקמת מרכזי השמה בשיתוף עם זכיינים מהסקטור העסקי.
- יש להפעיל תגמול של שירותי ההשמה על פי מדדי איכות ההשמה, בדומה לשיטה הנהוגה במדינות אחרות<sup>29</sup>.

טיפול נקודתי בפריפריה

- במסגרת הקיימת היום לעידוד הקמת מפעלים בפריפריה (בעיקר באמצעות החוק לעידוד השקעות הון) יש לגבש תפיסה אזורית שתתמקד במציאת פתרונות תעסוקתיים במסגרת אזורי תעשייה מרחביים. המעבר לאזורי תעשייה מרחביים (שיהיו גדולים יותר מאזורי התעשייה בישובים הבודדים) יאפשר מיצוי היתרונות לגודל ויפחית את התלות של ישובים במפעל בודד. סבסוד שירותי הסעה לאזורי התעשייה המרחביים עשוי לשפר את סיכויי ההצלחה של הצעה זו<sup>30</sup>.
- יש לפעול להקטנת העלות הכרוכה ביציאה לעבודה של אמהות לילדים בין היתר באמצעות תמיכה במסגרות לשמירה על הילדים (מתנ"סים, גני ילדים, גנונים וכו').

חוק שכר המינימום<sup>31</sup>

- לאור השפעתו של שכר המינימום על השכר בענפים עתירי עבודה לא מיומנת, מומלץ לשנות את שיטת העדכון של שכר המינימום, כך שמחד לא יושפע בצורה חדה מעליות השכר בענפים בהם הפיריון עולה מהר ומאידך יבטיח רמת חיים יחסית סבירה. לפיכך רצוי להצמיד את שכר המינימום לשכר החציוני ולא לשכר הממוצע. בנוסף, מומלץ לכלול את כל הסעיפים שאינם החזרי הוצאות או תמריצים לעבודה מוגברת בחישוב שכר המינימום, זאת כיוון שרכיבים אלו הם רכיבי שכר לכל דבר ולפיכך אין הצדקה שלא לכלול אותם בחישוב שכר המינימום.

<sup>29</sup> באנגליה לדוגמה עוקב שירות התעסוקה הממשלתי אחר מבצעי ההשמה ומתגמל אותם על פי איכות ההשמה המשתקפת במידת ההצלחה במציאת עבודה או בשיפורי סיכויי מציאת העבודה של המטופלים. לפירוט ראו אתר השירות באינטרנט (ראו ביבליוגרפיה).

<sup>30</sup> יש לציין שעל פי התקנות לחוק ביטוח אבטלה, עבודה מתאימה מוגדרת כעבודה הנמצאת במרחק של עד 60 ק"מ ממקום המגורים או 40 ק"מ"ש עבור נשים עם ילדים מתחת לגיל 7. המרחקים הרלוונטיים בין הישובים ואזורי התעשייה המרחביים קטנים בהרבה מהמרחקים שנקבעו בחוק. כך למשל, אזור התעשייה "נועם" מרוחק רק 16 ק"מ מאופקים.

<sup>31</sup> להרחבה ראו גוטליב, פלוג וקסיר (קלינר), 2000.

- לאור שיעור הציות הנמוך, יש לשפר את אכיפת החוק, מה שעשוי גם להגדיל את כדאיות היציאה לעבודה. ניתן לשפר את אכיפת החוק באמצעות הטלת קנסות מנהליים על מפרי החוק, תוך צמצום שיקול הדעת המופעל כיום על ידי יחידת האכיפה במשרד העבודה והרווחה, המופקדת על אכיפת החוק, ותוך קביעת קנסות מדורגים לפי חומרת העבירה. פרסום דוחות תקופתיים של יחידת האכיפה, והגברת המודעות של העובדים לזכויותיהם יכולים אף הם לסייע להגברת הציות לחוק.

### **התאמת מדיניות השכר בסקטור הציבורי למצב של יציבות מחירים:**

#### **המצב הקיים:**

השכר בסקטור הציבורי נקבע בהתאם להסכמי שכר קיבוציים וזחילת שכר משלימה (על ידי הענקת דרגות ללא שינוי תפקיד, ותק ותוספות ייחודיות). שיטה זו פתרה בשנות האינפלציה המהירה את בעיית שחיקת השכר הבלתי צפויה אך היא בעייתית בתקופה של יציבות מחירים, שכן כל תוספת שכר נומינלית מתורגמת מייד לתוספת ריאלית משמעותית. עליות שכר אלו עלולות להביא להגדלת שיעור האבטלה בשל ההשפעה שיש לשכר בסקטור הציבורי על השכר בסקטור העסקי, בין היתר דרך האפיק של השפעת השכר הממוצע על שכר המינימום. בנוסף יש לזחילת השכר השפעה מרחיקה לכת על התקציב ועל מערכת יחסי העבודה בסקטור הציבורי.

#### **המלצות:**

- יש להתאים את מבנה השכר בסקטור הציבורי למצב של יציבות מחירים, על ידי צמצום ניכר בזחילת השכר הנובעת מהעלאות שכר אוטומטיות שאינן קשורות לפריזון. התאמה זו דרושה הן כדי להדק את הקשר שבין תפוקת העובדים לשכרם והן כדי לאפשר יתר שליטה בתקציב. התאמה מסוג זה עשויה לסייע גם במיתון קצב עליית עלות השכר במגזר הפרטי, ולתרום להגדלת הביקוש לעבודה בסקטור זה.

### **התערבות ממשלתית ישירה בתעסוקה:**

- **עבודות יזומות** – יש להימנע משימוש באמצעים של עבודות יזומות שהוא קצר טווח ואינו מסייע ביצירת מקומות תעסוקה בני קיימא או ביצירת כישורים והרגלי עבודה שיעזרו לעובדים למצוא תעסוקה בסקטור היצרני.
- **תמיכה במפעלים הנתונים בקשיים** – לאור עלייתו של שיעור האבטלה יש מקום לשקול לסייע למפעלים במצוקה בפרט בפריפריה, אך יש להימנע מלעשות זאת באופן גורף. חשוב להקפיד על

מסגרת תקציבית שתמנע תמיכה במפעלים, שגם בתנאים רגילים אין להם יכולת להתחרות. כמו כן חשוב שהתמיכה תהייה זמנית כך שלא תגרום למפעלים במצוקה להסתכן מעבר לרצוי.

- סבסוד תעסוקה – לאחרונה הועלו הצעות שונות לסבסוד זמני של התעסוקה ושל מפעלים במצוקה וחלקן נכללו בתכנית הכלכלית שאושרה על ידי הממשלה באפריל 2002. אמצעי זה ננקט גם במדינות אחרות במסגרת מדיניות כוללת של מתן תמריצים לעבודה<sup>32</sup>. אם אכן יוחלט לסבסד את התעסוקה חשוב להקפיד על קריטריונים ברורים למתן הסבסוד רק במקרים של הרחבה ממשית בתעסוקה. בנוסף אפשר לפתח גם תכניות אחרות ליצירת תעסוקה המתמקדות באוכלוסיות ספציפיות, בפרט בפריפריה<sup>33</sup>.

- סיוע לעסקים קטנים ובינוניים

המצב הקיים:

חלק גדול של העסקים בישראל מוגדרים כעסקים קטנים או בינוניים בהתאם למחזור פעילותם ולמספר העובדים. כשני שלישים מהמועסקים בסקטור העסקי בשנת 1995 הועסקו בעסקים קטנים בהם מספר העובדים קטן מחמישים. בעסקים אלו מועסקים כמיליון וחצי עובדים. במשרד התעשייה והמסחר פועלת הרשות לעסקים קטנים ובינוניים שמטרתה מתן סיוע פרטני ליזמים. הרשות מספקת סיוע לניהול ותפעול העסק במסגרת מס"קים – מוקדים לסיוע ולקידום עסקים קטנים ובינוניים. הסיוע במוקדים אלו מקיף את כלל הבעיות בהם נתקלים העסקים הקטנים - החל במידע והכוונה, דרך הפנייה למקורות מימון והדרכה וכלה במתן שירותי מידע. כמו כן מתווכת הרשות לעסקים קטנים בין העסקים הקטנים לבין קרנות שונות המעניקות אשראי לעסקים אלו ובקבלת ערבויות ממשלתיות להלוואות לעסקים קטנים ובינוניים - עד לגובה של חצי מיליון ₪ להלוואה. בנוסף מפעילה הרשות לעסקים קטנים מרכזי סיוע ליצואנים קטנים ומתחילים. בשנת 2000 אושר סכום של כ-103 מיליון ₪, כ-60 אחוזים מתוכם בפריפריה. רק כרבע מהכספים מגיעים מתקציב המדינה והיתר מקרנות שונות ומהסוכנות היהודית. ההלוואה הממוצעת עמדה בשנת 2000 על 70 אלף ₪. תקציבה של הרשות לשנת 2002 עומד על כ-22.5 מיליון והוא כולל תקציב חד פעמי של כ-10 מיליון, זו השנה השנייה. עם זאת התקציב הבסיסי קוצץ בשנים האחרונות בכ-2 מיליון ₪ לשנה. במהלך שנת 2001

<sup>32</sup> אמצעים מסוג זה ננקטו בתקופות שונות במספר מדינות (תכנית MEED, CETA ו-WPA בארה"ב) – כולל בישראל במחצית הראשונה של שנות ה-90. רוב המחקרים והדיווחים על ההשפעות של תכניות ספציפיות אינם מאפשרים לקבוע באופן ברור את מידת תועלתם לתעסוקה. הסיכום של התכנית הישראלית מצביע על כך שהתכנית הישראלית הייתה לכאורה מוצלחת, אם כי קשה להסיק מסקר המעקב (ראו בנדלק, 1996) האם התכנית הצליחה, מאחר שלא הוגדרה לתכנית קבוצת בקרה שמולה ניתן היה להעריך את התוצאות המדווחות. אם לשפוט לפי המעסיקים שהשתתפו בתכנית אזי אחוז ההצלחה היה גבוה. עם זאת סביר להניח שעקב היותם נהנים ישירים מהתכנית דעתם עליה הייתה מוטה מלכתחילה לטובת התכנית.

<sup>33</sup> ראו Johnson, 1997.

טיפול הרשות בכ-25 אלף פניות. בשנת 2000, כ-40 אחוזים מפעילות הסיוע הופנו לעסקים בפריפריה (ליתר פירוט ראו פרסומי הרשות לעסקים קטנים ובינוניים). לבנק העולמי פעילות רחבת היקף לסיוע לעסקים קטנים, אך זו מופעלת בעיקר בארצות עניות.<sup>34</sup> הבנק האירופאי לשיקום ולפיתוח (EBRD) פועל בתקופה האחרונה באופן אינטנסיבי לקידום עסקים קטנים ובינוניים במדינות במעבר (Transition Countries), שבהן הסקטור העסקי נמצא בשלבי התפתחות מוקדמים יחסית. תכניות אלו של ה-EBRD מתמקדות בבעיות הייחודיות למדינות אלו ולפיכך אינן מתאימות למשק מפותח כישׂראל (EBRD 2000). גם בארה"ב מיוחסת חשיבות רבה לעידוד עסקים קטנים, המהווים כ-99 אחוזים מכלל העסקים. זו מתבטאת לא רק בתקציבים ניכרים אלא גם בקיומה של ועדת קונגרס קבועה לנושא זה. עיקר התמיכה בעסקים קטנים מתבטאת במתן הלוואות ומענקים ובתמיכה בהפחתת מס, שהיא משמעותית במיוחד לעסקים קטנים רווחיים. משקלן של תכניות הייעוץ בכלל פעילות הסיוע הוא קטן יחסית.

#### המלצה:

כפי שמעיד המידע לגבי תכניות הסיוע של הבנק העולמי, של ארה"ב, וגם של ישראל, תכניות אלו (בעיקר בתחום הייעוץ) הן רבות ומגוונות. עם זאת קשה להסיק מהמידע הקיים אם היקפן גדול או קטן מדי. כדי להכריע בשאלה זו יש לבצע מעקב אחר הצלחת העסקים שנהנו מהסיוע בהשוואה לקבוצת ביקורת שלא השתתפה בתכניות. רצוי שמעקבים אלה יהפכו לשגרתיים, כך הם יוכלו להוות כלי עזר בהכרעות תקציביות בנושא וכן בבניית התכנים של הייעוץ.

<sup>34</sup> ראו World Bank, 2002.

## ביבליוגרפיה

- אחיטוב, אבנר, יונתן אייל ולי כהן (2001), "ניתוח של שינויים בתעסוקה ושכר של מובטלים בישראל בעקבות הכשרה מקצועית", *משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם*, מאמר לדיון מס' 8.01 (אוגוסט), 1-47.
- בנדלק, ז'ק (1996), "הפעלת החוק לעידוד המגזר העסקי, תמריץ למעסיקים, 1991-1995 (סקר מעקב)", *המוסד לביטוח לאומי, סקר מס' 138 (יולי)*, 1-79.
- ברנדר, עדי (2000), "קצבאות הילדים בישראל בהשוואה בינלאומית", הודעה לעיתונות, מחלקת המחקר בנק ישראל (דצמבר).
- ברנדר, עדי, אסנת פלד לוי וניצה קסיר (קלינר) (2002), "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים", *סקר בנק ישראל, בקרוב*.
- גוטליב, דניאל (2001), "מרווחה לעבודה: הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל – תמונת מצב והמלצות מדיניות", [www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il) (יוני), עתיד להתפרסם ברבעון לכלכלה, אביב 2002.
- גוטליב, דניאל (2002), "השפעת עובדים לא-ישראלים על תעסוקה, שכר ואי שוויון: 1995 עד 2000", במסגרת פרוייקט "הגלובליזציה והשלכותיה" של פורום ספיר, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת תל-אביב.
- גוטליב, דניאל, קרנית פלוג וניצה קסיר (קלינר) (2000), "הצעה לשינוי המדיניות בנושא שכר מינימום", [www.bankisrael.gov.il](http://www.bankisrael.gov.il), כ"ח 110 (יולי), 1-34.
- הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, משרד התעשייה והמסחר (2001), "עידוד עסקים קטנים ובינוניים" (אוקטובר).
- הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, משרד התעשייה והמסחר (2001), "סיכום פעילות מוקדי הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים בשנת 2000".
- הרשות לתכנון כוח אדם, משרד העבודה והרווחה (2002), *שוק העבודה בישראל בחודשים האחרונים, לקט נתונים סטטיסטי (ינואר)*.
- זוסמן, נועם ודמיטרי רומנוב (2001), "הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה ועל העלמת הכנסות", *רבעון לכלכלה* 4 (דצמבר), 607-647.
- לביא, ויקטור (2001), "השקעה בחינוך: כמה וכיצד" בתוך *הכנס הכלכלי השנתי, קיסריה IX, המכון הישראלי לדמוקרטיה*.
- ליותן, עודד (2002), "התפתחות ההטבות מתקציב המדינה בגין ילדים", תזכיר רקע לקראת ההצבעה בקריאה שנייה ושלישית על התכנית הכלכלית (תזכיר פנימי).
- מישר, יורם וצ'ארלס מנסקי (2000), "קצבאות הילדים והילודה בישראל: ממצאים ראשוניים", *רבעון לכלכלה* 4 (דצמבר), 535-565.
- משרד האוצר, אגף התקציבים (2000), *נוהל פר"ת: בדיקה כלכלית של פרוייקטים תחבורתיים תיאור הנוהל והשיטה ליישום, בעריכת: יהודה גור*.
- פלוג, קרנית, ניצה קסיר (קלינר) וסיגל ריבון (2000), "אבטלה והשכלה בישראל: על מחזורי עסקים, שינויים מבניים ושינויים טכנולוגיים: 1986-1998", *רבעון לכלכלה* 3 (אוקטובר), 374-416.
- פלוג, קרנית וניצה (קלינר) קסיר (2001), "על עוני עבודה ומה שביניהם", *רבעון לכלכלה* 4 (דצמבר), 516-542.
- קופ, יעקב (עורך) (2001), *הקצאת משאבים לשירותים חברתיים*.

קליין, שירה (2000), "העוני בקרב ילדים בישראל: 1982-1995", רבעון לכלכלה 4 (דצמבר), 510-527.

שביב, מירב (2002), שוק העבודה בישראל-סקירה לאמריקאים, תזכיר פנימי של אגף התקציבים במשרד האוצר.

Angrist, Joshua and Victor Lavy (1999), "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement", *Quarterly Journal of Economics*, 114(2), May, pp. 533-75.

European Bank for Reconstruction and Development (2000), "Promoting SMES in the Transition: The Bank's Strategy" BDS99-74, January 2000.

Johnson, Clifford M. and Ana Carricchi Lopez (1997), "Shattering the Myth of Failure: Promising Findings from Ten Public Job Creation Initiatives", *Center on Budget and Policy Priorities*, [www.cbpp.org/1222jobcr.htm](http://www.cbpp.org/1222jobcr.htm), December 22, 1 to 16.

Victor, Lavy (1999), "Evaluating the Effect of Teachers' Performance Incentives on Pupils' Achievement".

The Employment Service Quality Framework, Governmental Employment Service, UK: [www.employmentservice.gov.uk](http://www.employmentservice.gov.uk).

Small Business Committee, U.S. House of Representatives, <http://www.house.gov/smbiz/oversight.html>.

World Bank (2002), Poverty Reduction and the World Bank Progress in Operationalizing the WDR 2000/2001.



## נספח א' - לוחות

לוח נספח 1: שיעורי השתתפות לפי מספר שנות לימוד וקריטריונים אחרים - שנת 2000 ; אחוזים

נשים				גברים				כל האוכלוסיה				שנות לימוד:	דת
סה"כ	13+	11-12	0-10	סה"כ	13+	11-12	0-10	סה"כ	13+	11-12	0-10		
76	86	73	51	86	90	88	72	81	88	80	63	יהודי	דת
16	63	18	7	75	89	85	65	46	80	54	35	מוסלמי	
53	79	50	26	79	84	84	69	66	81	68	47	אחר	
72	86	72	40	79	87	82	59	76	87	78	50	0	מספר ילדים (בגילאי 0-14)
71	86	68	35	89	92	91	79	80	89	79	59	1-3	
31	59	30	9	84	91	88	74	55	74	56	40	4+	
66	84	64	32	86	90	89	73	76	87	77	54	נשוי	מצב משפחתי
67	83	72	35	73	83	78	51	69	83	74	40	גרוש/ אלמן	
78	91	79	39	78	87	79	55	78	89	79	49	רווק	
67	83	71	34	74	83	78	55	69	83	74	41	חד הורי	קבוצות גיל
69	86	63	27	88	91	89	78	78	88	76	55	25-34	
69	86	70	37	87	92	90	75	78	89	80	55	35-54	
50	70	56	26	65	76	70	48	59	74	65	40	55-64	
73	85	70	53	81	87	84	67	77	86	77	61	איזור פיתוח צפון	איזור פיתוח
67	82	64	43	80	86	86	64	74	84	75	55	איזור פיתוח דרום	
67	85	66	32	84	90	87	70	76	87	77	51	לא איזור פיתוח	
68	85	66	33	84	89	87	69	76	87	77	52	סה"כ	

\*המספרים המודגשים (באדום) מציינים מוקדים של קשיי תעסוקה.

גילאים 25 עד 59 לגבי נשים, 25 עד 64 לגבי גברים; למעט לומדים שאינם משתתפים בכוח העבודה.

המקור: סקר כוח אדם לשנת 2000, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה.

לוח נספח 2: שיעורי אבטלה לפי מספר שנות לימוד וקריטריונים נוספים, שנת 2000 ; אחוזים

נשים				גברים				כל האוכלוסיה				שנות לימוד:	
סה"כ	13+	11-12	0-10	סה"כ	13+	11-12	0-10	סה"כ	13+	11-12	0-10		
8	5	11	12	6	5	7	11	7	5	9	11	יהודי מוסלמי אחר	דת
10	6	10	16	13	8	11	17	13	7	11	17		
11	11	12	8	7	5	8	8	8	8	10	8		
7	6	9	10	8	6	9	11	7	6	9	10	0 1-3 4+	מספר ילדים (בגילאי 0-14)
8	5	12	15	6	4	6	13	7	4	9	13		
10	3	17	27	9	6	5	16	9	5	9	17		
7	5	10	11	6	4	6	12	7	5	8	11	נשוי גרוש/ אלמן רווק	מצב משפחתי
10	6	13	21	10	8	11	17	10	6	12	19		
10	7	14	14	11	8	14	18	11	7	14	17		
10	6	13	20	12	7	13	20	11	7	13	20	חד הורי	
9	6	14	17	8	5	8	16	9	6	10	16	25-34 35-54 55-64	קבוצות גיל
7	5	9	12	6	4	7	11	7	5	8	12		
6	5	8	7	8	7	7	11	7	7	7	10		
11	8	14	14	8	5	8	14	9	7	11	14	איזור פיתוח צפון איזור פיתוח דרום לא איזור פיתוח	איזור פיתוח
12	7	19	15	11	8	12	16	12	7	15	15		
7	5	10	12	7	5	7	12	7	5	8	12		
8	5	11	12	7	5	7	12	7	5	9	12	סה"כ	

\*המספרים המודגשים (באדום) מציינים מוקדים של קשיי תעסוקה.

גילאים 25 עד 59 לגבי נשים, 25 עד 64 לגבי גברים; למעט לומדים שאינם משתתפים בכוח העבודה.

המקור: סקר כוח אדם לשנת 2000, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה.

לוח נספח 3: לא מועסקים לפי השכלה, שנת 2000; אלפים

נשים				גברים				סה"כ				שנות לימוד:	
סה"כ	13+	11-12	0-10	סה"כ	13+	11-12	0-10	סה"כ	13+	11-12	0-10		
310	103	123	84	205	73	65	67	515	176	188	151	יהודי מוסלמי אחר	דת
<b>134</b>	<b>7</b>	<b>32</b>	<b>95</b>	59	6	10	<b>43</b>	192	12	42	138		
42	10	<b>12</b>	<b>21</b>	22	7	5	10	64	16	17	31		
180	51	48	<b>81</b>	158	50	44	<b>64</b>	338	101	92	145	0 1-3 4+	מספר ילדים (בגילאי 0-14)
221	53	92	<b>77</b>	103	31	32	40	324	84	123	117		
<b>84</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>42</b>	24	4	5	15	108	20	32	57		
389	94	140	<b>155</b>	202	61	53	88	591	155	193	243	נשוי גרוש/ אלמן רווק חד הור	מצב משפחתי
55	13	14	<b>27</b>	20	6	5	9	75	20	20	36		
42	12	12	<b>18</b>	63	18	22	<b>23</b>	105	30	35	41		
64	15	18	<b>31</b>	29	8	9	<b>12</b>	92	23	26	43		
163	41	<b>73</b>	<b>48</b>	80	25	30	25	243	67	103	73	25-34 35-54 55-64	קבוצות גיל
266	64	81	<b>121</b>	127	37	35	56	393	101	116	177		
57	13	<b>12</b>	<b>31</b>	79	23	16	<b>39</b>	135	37	28	70		
25	7	10	<b>8</b>	19	5	6	<b>7</b>	44	12	16	15	איזור פיתוח צפון איזור פיתוח דרום לא איזור פיתוח	איזור פיתוח
26	6	<b>12</b>	<b>8</b>	19	5	6	<b>8</b>	44	11	18	15		
435	106	145	<b>184</b>	248	75	68	104	683	181	213	289		
<b>486</b>	119	166	200	<b>285</b>	85	81	119	<b>771</b>	204	247	319	סה"כ	

לא מועסקים כוללים מובטלים ופרטים שאינם משתתפים בכוח העבודה, ואינם כוללים לומדים. נשים בגילאים 25-59 גברים בגילאים 25-64.  
**המקור:** סקר כוח אדם לשנת 2000, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח נספח 2: שיעורי אבטלה לפי מספר שנות לימוד וקריטריונים נוספים, שנת 2000 ; אחוזים

נשים				גברים				כל האוכלוסיה				שנות לימוד:	
סה"כ	13+	11-12	0-10	סה"כ	13+	11-12	0-10	סה"כ	13+	11-12	0-10		
8	5	11	12	6	5	7	11	7	5	9	11	יהודי מוסלמי אחר	דת
10	6	10	16	13	8	11	17	13	7	11	17		
11	11	12	8	7	5	8	8	8	8	10	8		
7	6	9	10	8	6	9	11	7	6	9	10	0 1-3 4+	מספר ילדים (בגילאי 0-14)
8	5	12	15	6	4	6	13	7	4	9	13		
10	3	17	27	9	6	5	16	9	5	9	17		
7	5	10	11	6	4	6	12	7	5	8	11	נשוי גרוש/ אלמן רווק	מצב משפחתי
10	6	13	21	10	8	11	17	10	6	12	19		
10	7	14	14	11	8	14	18	11	7	14	17		
10	6	13	20	12	7	13	20	11	7	13	20	חד הורי	
9	6	14	17	8	5	8	16	9	6	10	16	25-34 35-54 55-64	קבוצות גיל
7	5	9	12	6	4	7	11	7	5	8	12		
6	5	8	7	8	7	7	11	7	7	7	10		
11	8	14	14	8	5	8	14	9	7	11	14	איזור פיתוח צפון איזור פיתוח דרום לא איזור פיתוח	איזור פיתוח
12	7	19	15	11	8	12	16	12	7	15	15		
7	5	10	12	7	5	7	12	7	5	8	12		
8	5	11	12	7	5	7	12	7	5	9	12	סה"כ	

\*המספרים המודגשים (באדום) מציינים מוקדים של קשיי תעסוקה.

גילאים 25 עד 59 לגבי נשים, 25 עד 64 לגבי גברים; למעט לומדים שאינם משתתפים בכוח העבודה.

המקור: סקר כוח אדם לשנת 2000, לשכה מרכזית לסטטיסטיקה.

**לוח נספח 4: מדיניות לעידוד תעסוקה במדינות OECD משנת 1997 ואילך**

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

**מתוך:** ברנדר, עדי, אסנת פלד לוי וניצה קסיר (קלינר), 2002, "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים" (סקר בנק ישראל, בקרוב), לוח מספר 10.  
מבוסס על הנתונים שהופיעו ב- OECD Economic Survey למדינות השונות בשנים 2000 ו-2001 סקירות של קרן המטבע הבין-לאומית על המדינות הרלוונטיות בשנים 1999-2001 ו-OECD Economic Outlook ו-OECD Employment Outlook בשנים 1998-2001.

נספח ב' - הגדרות

**האוכלוסייה בגיל העבודה** : אנשים בני 15 ומעלה.

**גילאי העבודה העיקריים (Prime Age):** 25-54.

**כוח העבודה האזרחי** הם אנשים בני 15 ומעלה, שהיו "מועסקים" או "בלתי מועסקים" ב"שבוע הקובע", לפי ההגדרות המפורטות להלן.

**שיעור ההשתתפות:** אחוז הנמצאים בכוח העבודה מתוך סך האוכלוסייה.

**מועסקים** הם אנשים שעבדו לפחות שעה אחת בשבוע הקובע בעבודה כלשהי תמורת שכר, רווח או תמורה אחרת; כל העובדים בקיבוצים; בני משפחה שעבדו ללא תשלום 15 שעות ויותר בשבוע; אנשים השוהים במוסדות שעבדו 15 שעות ויותר בשבוע.

**שיעור התעסוקה:** אחוז המועסקים מתוך סך האוכלוסייה בגיל העבודה.

**בלתי מועסקים (מובטלים)** הם אנשים שלא עבדו כלל (אפילו שעה אחת) בשבוע הקובע וחיפשו עבודה באופן פעיל ב-4 השבועות שקדמו לפקידתם בסקר על ידי רישום בלשכות העבודה של שירות התעסוקה, על ידי פנייה אישית או בכתב למעסיק או בדרכים אחרות, והיו יכולים להתחיל לעבוד בשבוע הקובע, לו הוצעה להם עבודה מתאימה ("זמינות לעבודה").

קבוצה זו מורכבת משתי תת-קבוצות:

- אלה שעבדו בארץ ב-12 החודשים שקדמו לפקידתם בסקר.

- אלה שלא עבדו בארץ ב-12 החודשים שקדמו לפקידתם בסקר.

**שיעור האבטלה** הוא אחוז הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה האזרחי.

**אינם שייכים (מחוץ) לכוח העבודה האזרחי:** כל בני 15 שנה ומעלה שלא היו "מועסקים" או "בלתי מועסקים" בשבוע הקובע. בקבוצה זו כלולים תלמידים, אנשים שעבדו בהתנדבות ללא כל תמורה, עקרות בית שלא עבדו אפילו שעה אחת מחוץ למשק הבית, אנשים שאינם מסוגלים לעבוד, אנשים החיים מקצבת פנסיה, מרנטה וכו' שלא עבדו אפילו שעה אחת בשבוע הקובע. כמו כן, נכללים בקבוצה זו חיילים בשירות סדיר (שירות חובה וצבא קבע), בני משפחה שעבדו ללא תשלום פחות מ-15 שעות בשבוע; אנשים השוהים במוסדות שעבדו פחות מ-15 שעות בשבוע הקובע.

**השבוע הקובע** הוא השבוע המסתיים בשבת שלפני בוא הפוקד למשק הבית.