

## תעסוקה, אבטלה ומדיניות רווחה

רוני בר-צורי

### 1. מגמות מרכזיות והמלצות למדיניות

סקירת המדיניות החברתית בהקשרה התעסוקתי ממוקדת בתופעת האבטלה בישראל ובדרכי ההתמודדות עמה על רקע ההשפעה של התפתחויות שונות ב"עולם העבודה החדש". עולם זה מתאפיין בגלובליזציה של כוח עבודה ומוצרים, קצב שינויים מהיר, הנובע מתהליכים רבים, ובעיקר מחדירה מואצת של טכנולוגיות חדשות, התורמות מצדן, להיווצרות עיסוקים חדשים ולשינויים במבנה העיסוקים. הטכנולוגיות החדשות משנות גם את דפוסי ההעסקה של עובדים והיקפם, תוך צמצום ושינוי הדפוסים המסורתיים; הן מביאות לכניסת קבוצות חדשות של עובדים, תוך דחיקתן של אחרות מחוץ לשוק העבודה; ולהתגברות הצורך בעובדים מיומנים והקטנת הביקוש לעובדים בעלי השכלה נמוכה.

ניסיון של ממשלות במערב אירופה לעודד תעסוקה על-ידי קיצור שעות עבודה, עידוד משרות חלקיות, יציאה מוקדמת לגמלאות ומתן תמריצים למובטלים לחזור לשוק העבודה היה מוגבל בהשפעתו על האבטלה. התעסוקה הושפעה אמנם משינויים ברמת הפעילות העסקית, אך נראה, כי בעשור האחרון, מרבית העולם המערבי סובל מרמת אבטלה גבוהה, שהיא חלק ממחיר הגלובליזציה – מעבר חופשי של כוח עבודה זול מארצות לא-מפותחות, ומעבר לייצור מוצרים בעלויות נמוכות בארצות אלו. התופעה בלתי הפיכה מעיקרה, ונראה שרמת אבטלה גבוהה, שהייתה בלתי נסבלת בעבר, הפכה לתופעה אינהרנטית בשוקי עבודה מערביים ויש להיערך אליה בהתאם<sup>1</sup>. עם זאת, לממשלות יש עדיין חובה ויכולת להגן על קבוצות חברתיות חלשות הנפגעות מהגידול באבטלה.

---

<sup>1</sup> התופעה אף כונתה במונחים של גישת "העבודה האוזלת": ראה אצל שטראסר, 2003.

התפתחויות אלה לא פסחו על שוק העבודה בישראל. האבטלה בישראל נמשכת זה זמן רב, מאז 1997, והיא יציבה בתקופות האחרונות ברמה גבוהה, הקרובה ל-11 אחוז. אמנם ברבע הראשון של 2004 חלה ירידה קלה בשיעור המובטלים (לעומת הרבע האחרון של 2003) אך מוקדם עדיין להסיק שחל שינוי במגמה, שכן ברבע השני של 2004 חזרה הרמה לזו של סוף 2003. ההתאוששות במשק, שהתרכזה בענפי תעשייה חדשים בעיקר, הואטה בחודשים האחרונים של 2004, ועל כן השפעתה על הקטנת רמת האבטלה מחייבת מעקב לאורך זמן.

צעדים אחרים שננקטו, ושהיו עשויים להקטין את רמת האבטלה בישראל, כגון: גירוש עובדים זרים לא-חוקיים רבים וההגבלות שהוטלו על כניסתם של חדשים, לא הגיעו עדיין למלוא השפעתם בנתוני האבטלה הנוכחיים, שכן שוק העבודה נוטה להגיב באיטיות על התאוששות כלכלית. לגבי הביקוש לעובדים – גם אם מסתמנת התעוררות במשק, הרי מעסיקים אינם נוטים למהר ולהגדיל את מספר המועסקים שלהם. הם יעדיפו, בשלב ראשון, להגדיל את התפוקה באמצעות כוח האדם המועסק (בהגדלת מכסת שעות העבודה של עובדים אלו, העסקתם בשעות נוספות ובמשמרות), ורק בשלב מאוחר יותר ניתן לצפות להגדלת הביקוש לעובדים, אם מגמת הצמיחה תימשך.

גם חששות הציבור הישראלי מאבטלה גוברים בשנים האחרונות וסקרים שנערכו בתחום מצביעים על הגידול בשיעור הסבורים שקיימת סכנה שיאבדו את מקום עבודתם<sup>2</sup>. יחד עם זאת, גוברת ההכרה בכך, שעל העובדים להסתגל לשינויים המתרחשים, אם בחתירה להעלאת רמת השכלתם ואם בפיתוח כישורים נוספים, רלבנטיים לצרכים החדשים.

במקביל להתפתחויות הללו מתרחשים בשנים האחרונות שינויים בתפיסת מדינת הרווחה, בעולם ובישראל, ומתחזק הלך הרוח, המאשים את המובטלים במצבם ומצדד בהקטנת רשת הביטחון אותה מספקת המדינה למובטלים (הטיעון הנשמע הוא, שהמדינה מספקת תמיכות יתר לא מוצדקות, הפוגעות ברצון לעבוד)<sup>3</sup>.

התפתחות הגישות האחרונות מהווה כר פורה לחיזוק מדיניות ה"יד החזקה", בה נוקט משרד האוצר בישראל, כלפי קבוצות חברתיות חלשות בכלל, וכלפי מובטלים בפרט. גם הקיצוצים שנעשו בקצבאות הביטוח

<sup>2</sup> ראה על כך בסעיף הבא.

<sup>3</sup> ראה בסקר מרכז טאוב, שנערך ביוני 2004: 60 אחוז מהציבור הסכימו לכך שתשלומי קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה נדיבים למדי (הסקר מתפרסם בספר זה).

הלאומי, בעיקר הקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה, הם ביטוי בולט למדיניות זו; כך גם החמרת התנאים לתשלום דמי אבטלה (החמרת תנאי הזכאות וקיצור משך הזכאות); הפגיעה בגובה גמלת הבטחת הכנסה ובתנאיה, והקיצוצים בקצבאות ילדים. כל הצעדים הללו לא לוו מלכתחילה במדיניות משמעותית לעידוד היציאה לעבודה של מקבלי קצבאות – הממשלה לא הפעילה תכניות לסיוע בהסתגלות לשינויים, היא לא הפעילה מסגרות להכשרה מקצועית בהיקפים נרחבים כמתחייב משיעורי האבטלה הגבוהים, ועד כה לא באה לביטוי בולט בפועל מחויבותה לתעסוקה (מלבד התכנית לעידוד עבודת הורה יחיד, אימהות חד-הוריות, בעיקר, שהופעלה כתכנית ניסיונית באוגוסט 2003, ומכרזים שהוצאו לאחרונה למפעילי תכנית ניסיונית להשבה לעבודה).

אולם, כאמור, הגידול באבטלה אינו נובע רק מירידה בתפיסת אחריות המדינה וחובתה ליצירת הזדמנויות תעסוקה אלא מקורו בירידה של ממש בביקוש לעובדים בישראל, המלווה בהקטנת מספר מקומות עבודה במגזר העסקי, וצמצומים בהיקף ההעסקה במגזר הציבורי. הדבר מתבטא בעליית חלקם של המובטלים, שעבדו בעבר אך פוטרו מעבודתם, קבוצה גדלה והולכת – כמחצית מכלל המובטלים במשק ב-2003. בהשלמה לכך חלה ירידה במספר העובדים שנכנסו למצב האבטלה, לאחר שהתפטרו מיוזמתם מהעבודה (64 אלף מתוך 128 אלף בלתי מועסקים שעבדו ב-12 החודשים האחרונים ב-2003).

השינויים המבניים במשק כללו עלייה במשקלם של הענפים עתירי ההון האנושי, במיוחד ענפי הטכנולוגיה, שהביאו לגידול בביקוש לעובדים משכילים, ולהצטמקות הענפים המסורתיים, אשר לצד חשיפת המשק לתחרות הביאו לגידול במספר העובדים הזרים על חשבון פליטה מתעסוקה של עובדים ברמות השכלה נמוכות.

#### **הצורך בראייה מערכתית כוללת**

לשתי הנחות היסוד שלעיל, האחת, על עולם העבודה המשתנה, והשנייה, על רמת אבטלה קבועה, גבוהה יחסית, הנמשכת לאורך זמן, ראוי להוסיף הנחה שלישית, המתייחסת לתלות בין שוק העבודה ומערכות אחרות. הנחה זו מחדדת את הצורך בראייה מערכתית כוללת, שהיא כה חסרה היום, המתחייבת מכך שהסוגיה מורכבת ורב-ממדית במהותה, והנושא חוצה אחריות של משרדי ממשלה שונים, של רשויות ושל גופים רבים. הגישה המערכתית רואה קשרי גומלין וחילופי תשומה-תפוקה בין שוק העבודה לבין מערכות אחרות, בעיקר: רווחה, חינוך, שוק ההון, המערכת

הפוליטית ומדיניות חוץ וביטחון. ראייה כזו תורמת לאפשרות לבחון את השפעת צעדי המדיניות בתחומים חוץ-תעסוקתיים, כמו חינוך, תחבורה, תרבות, בריאות ואחרים, על תחומי תעסוקה ואבטלה. היא תורמת גם לקבלת החלטות, המביאות בחשבון את הקשר בין המערכות השונות.

גורמים שונים נושאים באחריות בתחום, וראייה מערכתית כוללת עשויה להפוך את התכניות וההצעות שהם מביאים או רפורמות המתוכננות ליישום, למניבות הישגים ותורמות במידה משמעותית. לעומת זאת, העדר ראייה מערכתית אצל הגורמים השונים, כמפורט להלן, מחבל בהצלחתם להגיע להישגים הרצויים.

התכנית של בנק ישראל להקטנת העוני (מיולי 2004), לדוגמה, איננה מתייחסת למכלול ההיבטים המשפיעים על תחום התעסוקה. תכנית זו מצדדת בהגדלת התמיכה בשכבות חברתיות חלשות על-ידי הגדלת שיעור התעסוקה אך היא מלווה בהמלצה לקיצוצים בתקציב הממשלה ולהקטנת מספר המועסקים במגזר הציבורי, ובהיבט זה היא עשויה לתרום להגדלת האבטלה דווקא.

באופן דומה, התמודדות בסוגיית העסקת עובדים זרים בישראל מחויבת להכיר בתלות ההדדית, שבין החלטות על צמצום מספר העובדים הזרים המועסקים בארץ והגברת הפיקוח על חוקיות העסקתם, באמצעות שינוי ארגוני, הכולל הקמת רשות הגירה, לבין הקטנת הכדאיות הכלכלית בהעסקתם, בהשוואה להעסקת עובדים ישראלים – כלומר: ייקור עלויות העסקתם וביטול שיטת הכבילה הנוכחית. המדיניות חייבת לכלול הפעלה בו-זמנית של כל הצעדים שהוזכרו, לצד פעילות לעידוד שילוב ישראלים, מקבלי הבטחת הכנסה, בשוק העבודה באמצעות הגדלת כישוריהם המקצועיים ומתן תמריץ כלכלי להשתלבותם וקליטתם בעבודה. אימוץ חלקי של צעדי המדיניות הנדרשים לא ייצור את השינוי הרצוי בתחום העסקת עובדים זרים.

גם הצעת התקציב של האוצר לשנת 2005, הכוללת הקטנה של תשלומי ביטוח לאומי של מעסיקים, כדרך להגדלת הביקוש לעובדים, ראויה להיבחן על רקע השלכותיה על יתרת התקציב שיצטמצם, צמצום שפירושו: הקטנת "שארית" התקציב, שיכול היה להיות מופנה ישירות לתכניות יעילות יותר להגדלת תעסוקה.

הדרישה לראייה מערכתית במדיניות הממשלה על זרועותיה באה להחליף מדיניות של מתן מענה נקודתי לצרכים. הכוונה לפעולה הרמונית, ברמת תיאום גבוהה בין המרכיבים השונים, המכוונת לתקיפת

כל היעדים, והיא שצריכה להנחות בבחינת תכניות שונות<sup>4</sup>. ראייה זו אינה עומדת בסתירה לכך, שאין דרך אחת מוחלטת להתמודדות עם סוגיית תעסוקה-אבטלה, ולכן ראוי להפעיל במקביל גם פתרונות חלקיים, אשר עשויים לקדם את פתרון הבעיות, ובלבד שאין ניגוד ביניהם, והם מתחברים למסגרת-על בעלת היגיון ורצף פנימי. כלומר, שגם אם לא ניתן להפעיל בנקודת זמן נתונה תכנית תעסוקה רציפה וכוללת, הרי ניתן לממש חלקים ממנה, שייצרו בסופו של דבר מכלול שעשוי להיות בעל השפעה כוללת רבה יותר מסך מרכיביו הבודדים.

#### **הצבת יעד לשיעור האבטלה במסגרת האחראיות לתעסוקה במשק**

המדיניות הבלתי מאוזנת, שהממשלה נקטה לאחרונה להקטנת הוצאותיה, באמצעות הקטנה של תשלומי גמלאות, מעוררת ביקורת. מדיניות זו מכבידה על מובטלים, על מקבלי קצבאות אבטלה והשלמת הכנסה ופוגעת ברווחת משפחות נזקקות. המדיניות הונהגה עוד בטרם הופעלה מדיניות אקטיבית ליצירת עבודה, להגדלת ההשתתפות בשוק העבודה, ולהקטנת חסמים להשתלבותם של מובטלים בשוק העבודה. במקביל לכך מועלית תביעה, להצגת תכנית ממשלתית רב-ממדית בסוגיית האבטלה, במשק שניתן לצפות בו לרמה די גבוהה וקבועה של שיעורי אבטלה. העלות הכלכלית של הפעלת תכנית אינטגרטיבית בשוק העבודה ראוייה להישקל כנגד התועלת בהקטנת הקיטוב הכלכלי בחברה הישראלית. תכנית כזו צריכה להיות ממוקדת, להגדיר יעדים ברורים בטווחי זמן מוגדרים, ולהציע סדרי עדיפויות. יש לדרוש מהממשלה שתציב יעד לשיעור האבטלה, אשר יבטא את מחויבותה לתעסוקה, כחלק מהאחריות החברתית. קביעת יעד כזה מאותתת לציבור על שינוי בסדרי העדיפויות של הממשלה. יעד זה ישולב בתכנית כלכלית-חברתית רחבה יותר, לאחר שיערך דיון ציבורי ממצה בנושא. הכוונה להגדרת יעד של גובה אבטלה שנתית, בדומה ליעד אינפלציה, או יעד גירעון, וקביעת טווח זמן להשגתו, תוך קביעת האמצעים והדרכים, כגון: הקטנת האבטלה לשיעור של 7 אחוזים בתוך חמש שנים<sup>5</sup>.

הגדרה של יעדים לטווח ארוך, ברוח התכנית, שהציג נגיד בנק ישראל, שמנה שבע נקודות, היא דרך רצויה לקידום התחום החברתי ולצמצום

<sup>4</sup> פפרמן, 2003.

<sup>5</sup> הצעה זו היא ברוח ועדת ליסבון ממרס 2000, שקבעה יעדי תעסוקה, בעוד שבישראל הממשלה מתרכזת בקביעה ובקידום שני יעדים כלכליים: יעד האינפלציה ויעד הגירעון, מרכז מחקר ומידע, הכנסת, 2003.

העוני, דרך שתביא להגדלת ההשתתפות בשוק העבודה ולהקטנת שיעור האבטלה. עקרונות התכנית מכסים אמנם מכלול מרשים של תחומים אך אינם מבחינים (פורמלית) בממדים השונים של ההפעלה: ציר הזמן, המבחין בין פעולות לטווח המידי לבין הפעולות הנדרשות בטווח הארוך או הבחנה הנוגעות להיצע כוח העבודה לעומת פעולות בתחום הביקושים. מעבר להצעות ולתכניות ממשלתיות ספציפיות, סיכוייה של כל תכנית להתקבל ולהשפיע יגדלו, כאשר כבר בטווח המידי היא תבטא את הכרת הממשלה במחויבותה ובאחריותה לתעסוקה, וכן תילחם בדעות קדומות נגד מובטלים, המשקפות גישות שגרמו לפגיעה ברשת הביטחון והאיצו את קריסתה של מדינת הרווחה בשנים האחרונות. גם לימוד מניסיון של תכניות שהופעלו במקומות אחרים צריך להיעשות בהתייחס להקשר שבו הן הופעלו (תכניות מסוג ויסקונסין הופעלו בעולם בתקופות צמיחה), ולימוד תוצאותיהן – בראייה כוללת ומקיפה, הגורסת, שאין קיצוץ בתקציבי רווחה ללא הבטחת עבודה, סיוע בהשמה ובתמריצי עבודה, ופריסת רשת ביטחון כלכלית למי שאינו מסוגל לעבוד.

## 2. מאפייניה של האבטלה בישראל

מחירה הכלכלי הישיר של אבטלה במשק נמדד באובדן התוצר אותו המובטלים יכלו לתרום אילו היו מועסקים. כאשר שיעור האבטלה גבוה, לא ניתן למצות את כושר הייצור במשק ויש לכך השלכות שונות. באותה העת נגרמת פגיעה ברמת החיים של המובטלים, שתלותם במערכות רווחה ובתשלומי העברה גוברת דווקא כאשר המשק איננו במיטבו. מעבר לכך, יש לאבטלה מחיר חברתי, שמקורו בקשר הקיים בחברה המערבית בין מעמדו של הפרט ובין עיסוקו ומעמדו כמפרנס. השמטת בסיס הפרנסה פוגעת בזהותו ובתדמיתו, ומדירה את הפרט מהמסגרות החברתיות.

החששות מפני האבטלה מועצמים בחברה בה שיעור המובטלים מצוי במגמת עלייה: מרכז טאוב מצא בסקרי הרווחה השנתיים שנערכים על-ידו, כי החששות מאבטלה עלו מ-25 ל-43 אחוז בין השנים 2000-2003, בהתאמה למגמת העלייה באבטלה בשנים אלו.<sup>6</sup> בסקר אחר שנערך לאחרונה, נמצא כי החששות מפני אבטלה הם בשיעור גבוה – 60 אחוז

<sup>6</sup> ראה סקר שירותי רווחה של מרכז טאוב בספר זה.

מהשכירים מודאגים מהאפשרות של אובדן מקום עבודתם<sup>7</sup>. ממצאים של בנק ישראל, שהוצגו בדו"ח השנתי של הבנק, מצביעים על כך שהאבטלה פוגעת באושר הפרט, ועל מתאם בין החששות מאובדן מקום העבודה וירידה בשביעות הרצון מהחיים<sup>8</sup>.

בדיקה של הקשרים בין הגידול באחוז הבלתי מועסקים בחברה לבין סידרה של אינדיקטורים חברתיים – כמו שיעורי התאבדויות, שיעורי פשיעה, אשפוזים בבתי-חולים, שכיחות מחלות נפש, גירושין, ושיעורי תמותה – נערכה בשנות השמונים באוניברסיטת בן-גוריון ובמשרד העבודה והרווחה, והיא הצביעה על קשר חיובי בין אבטלה ותופעות חברתיות אלו<sup>9</sup>. על חברה בריאה לשאוף להקטין את שיעורי האבטלה, קל וחומר כאשר מדובר בחברה הישראלית, שמורשתה באידיאולוגיה החלוצית וב"תורת העבודה" הגורדונית.

#### א. גורמי האבטלה

ההאטה בצמיחה ושינויים ברמת פעילות המשק, שנגרמו בגלל מדיניות פיסקלית ומוניטרית, היו הגורמים העיקריים לאבטלה ב-15 השנים האחרונות<sup>10</sup>. גורמים אלה השפיעו יותר משינויים מבניים במשק (שינויים טכנולוגיים, שינויים בהרכב ענפי המשק והגדלת משקל המועסקים בעלי ההשכלה הגבוהה) ולצד גלי העלייה ההמונית, שהגיעו ממדינות חבר העמים לשעבר הם המסבירים העיקריים לאבטלה במשק. אבטלת העובדים בעלי השכלה הנמוכה הוחרפה עוד בשל תחרות מול עבודתם הזולה של עובדים זרים, שמעסיקיהם נהנים מיתרון יחסי בשל תנאי העסקה זולים ושיטת הצמדת העובדים אליהם.

#### ב. מדידת האבטלה

בישראל שלושה מקורות מידע למדידת האבטלה והתפתחותה:

- **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס)** מציגה נתונים על בלתי מועסקים על פי סקרי כוח אדם שהיא עורכת. הדיווח כולל את הבלתי מועסקים השייכים לכוח העבודה, המוגדרים כמי שלא עובדים אבל

<sup>7</sup> מכון כהן, 2004.

<sup>8</sup> קשר מסוג זה מוצג לראשונה בדו"ח בנק ישראל, 2004.

<sup>9</sup> אבנימלך, תמיר, 2002.

<sup>10</sup> ראה מחקרים של: פפרמן, 1993, פלוג, 2004, גוטליב, קסיר, 2004.

- מחפשים עבודה, כמקובל בהגדרות הבינלאומיות. קבוצה זו רחבה מאוכלוסיית המובטלים המוגדרת במקורות האחרים להלן.
- **שירות התעסוקה** מספק מידע על דורשי עבודה, שאינם עובדים, שפנו ללשכה לחפש עבודה. בדרך-כלל מדובר רק בחלק מהבלתי מועסקים (כ-60 אחוז), הזקוקים לאישור לצורך קבלת דמי אבטלה או מי שמנסים להסתייע בלשכה בחיפושי העבודה<sup>11</sup>.
  - **המוסד לביטוח לאומי** מספק מידע על מספר מקבלי דמי ביטוח אבטלה והוא המצומצם ביותר בדיווח, הכולל רק את אלה שתבעו דמי אבטלה ונמצאו זכאים להם על פי חוק ביטוח אבטלה.

ככלל ניתן להניח, שקיים מתאם חיובי בין שלוש סדרות הנתונים, המשקפות מגמות התפתחות דומות, וכי גידול במספר הבלתי מועסקים במשק משפיע הן על גידול מספר הפונים ללשכות והן על מספר מקבלי דמי האבטלה. אולם שינוי "כללי המשחק" בשנת 2002, שהתבטא בהארכת תקופת האכשרה<sup>12</sup> ובקיצור תקופת הזכאות לדמי אבטלה שבש את המתאם, בכך שגרם לקיטון במספר הזכאים לדמי אבטלה בניגוד לגידול שחל ברמת האבטלה המתפרסמת על-ידי למ"ס.

ניתוח ההתפתחויות נערך על בסיס פרסומי הלמ"ס, ומוצג באמצעות שלושה מדדים עיקריים: **שיעור האבטלה**, המציג את היקף התופעה, לפי אחוז המובטלים מסך השייכים לכוח העבודה האזרחי; **עומק האבטלה**, המודד את חומרת האבטלה בממד הזמן – כלומר מספר הימים הממוצע שאדם היה מובטל בשנה מסוימת; **והגרעין הקשה של המובטלים**, כלומר חלקם של המובטלים ה"כרוניים" (מעל שנה) מכלל המובטלים. שלושת המדדים מאפשרים להשוות את רמת האבטלה ביחס לתקופות אחרות והם מהווים תנאי להצגת השוואה בינלאומית. ההגדרה מותירה עדיין כמה קבוצות מחוץ לסטטיסטיקה ויש לזכור, לכן, כי יש לאבטלה היבטים שאינם באים לביטוי במדידה הנוכחית, ואילו היו ההגדרות כוללות ממדים נוספים אלו, הרי שמספר המובטלים היה גבוה מהנתונים הרשמיים המוצגים לעיל (ראה נספח).

<sup>11</sup> רישומי השירות אינם כוללים את מי שלא נרשמו בלשכות התעסוקה ומחפשים עבודה בדרכים אחרות, וכן את מי שאינם זכאים לדמי אבטלה, כגון עצמאים או מי שכבר מיצו זכאותם החוקית (בשנה האחרונה חל שינוי בחובת ההתייצבות גם על מי שכבר מיצו הזכאות).

<sup>12</sup> התקופה בה עובד נדרש לצבור ותק ולשלם דמי ביטוח כדי להיות זכאי לדמי אבטלה.



### ג. רמת אבטלה גבוהה נמשכת לאורך זמן

בשנים 1990-1992 שיעור האבטלה טיפס לשיא של כ-11 אחוז (1992). גם ב-1993 נרשמה רמה גבוהה יחסית של אבטלה, 10 אחוזים, אם כי בשנה זו חלה לראשונה ירידה שנמשכה גם בשנים 1994-1995, בהן ירד שיעור האבטלה עד לרמה הנמוכה ביותר בתקופה הנסקרת: 7.8 ו-6.9 אחוזים, בהתאמה. המגמה השתנתה כאשר בשנים 1997-2004 התחדשה העלייה בשיעורי האבטלה, שהגיעו ל-10.7 אחוז ב-2003 ול-10.8 אחוז בתחילת 2004 – השיעור הגבוה ביותר מאז 1992.

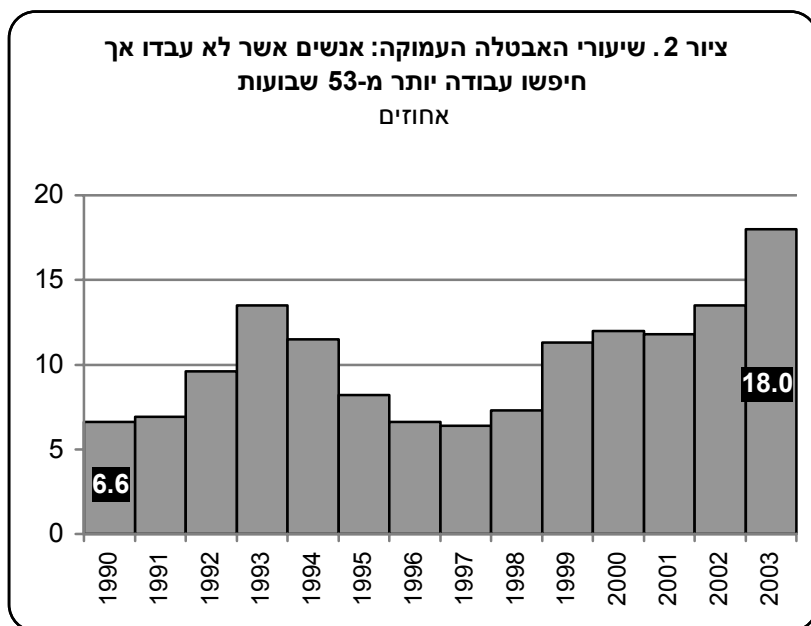
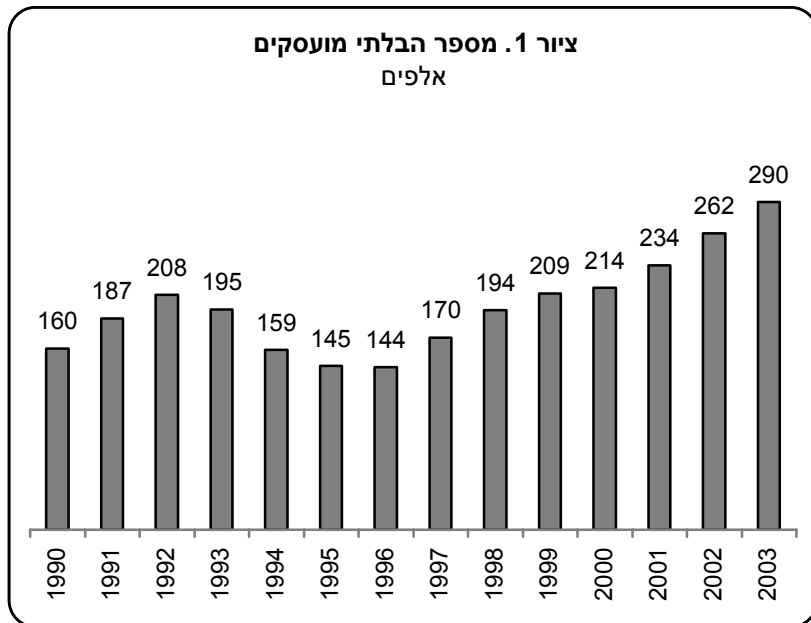
רמת האבטלה בישראל גבוהה משמעותית, במיוחד בהשוואה לכך שבמדינות המפותחות החלה ירידה באבטלה: בשנת 1995 שיעור האבטלה הממוצע ב-15 מתוך 20 מדינות מפותחות בעולם (כולל הולנד, גרמניה, בריטניה, שוודיה, קנדה, צרפת איטליה ואחרות) היה גבוה משיעורו בישראל, ואילו ב-2001, רק בשלוש מהן היה שיעור דומה או גבוה מהשיעור בישראל (באיטליה, פינלנד וספרד). ב-20 מדינות אלו ירד שיעור האבטלה מ-8.3 אחוזים בממוצע ב-1995 ל-5.5 אחוזים בממוצע ב-2001, ואילו בישראל נמשכה העלייה באבטלה, מ-6.9 אחוזים ב-1995 עד 9.4 אחוזים ב-2001<sup>13</sup>.

מספר הבלתי מועסקים בישראל מהווה אמנם את הבסיס לחישוב שיעור האבטלה, ועל כן אינו מוצג כמדד נפרד, אבל יש משמעות גם להצגת מספרם המוחלט של המובטלים, היות שמדובר בציבור גדול של כ-290 אלף מובטלים רשומים במחצית הראשונה של 2004, לעומת 160 אלף ב-1990: מספרם של המובטלים גדל פי 1.8, גידול מואץ ביותר בהשוואה לגידול האוכלוסייה בתקופה הנסקרת (ציור 1).

### ד. אבטלה עמוקה (מובטלים מעל שנה)

קבוצה זו מוגדרת כ"גרעין הקשה" של המובטלים, מי שלא עבדו אבל חיפשו עבודה מעל שנה. גודלה היחסי של הקבוצה גדל כמעט פי שלושה בתקופה הנסקרת, מ-6.6 אחוזים מסך המובטלים ב-1990 ל-18 אחוז ב-2003. קבוצה זו הינה אוכלוסיית היעד לתכניות השבה לעבודה אך היא זקוקה גם לרשת ביטחון ולתמיכה במהלך תקופה ארוכה ממושכת ורציפה של אבטלה (ציור 2).

<sup>13</sup> הרשות לתכנון כוח אדם (רתכ"א), 2003: תחזית האבטלה ל-2004.



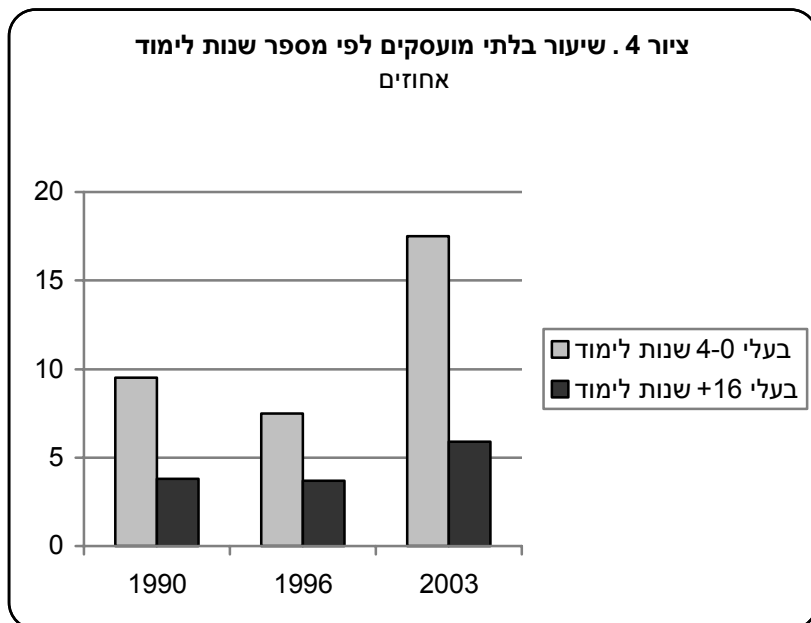
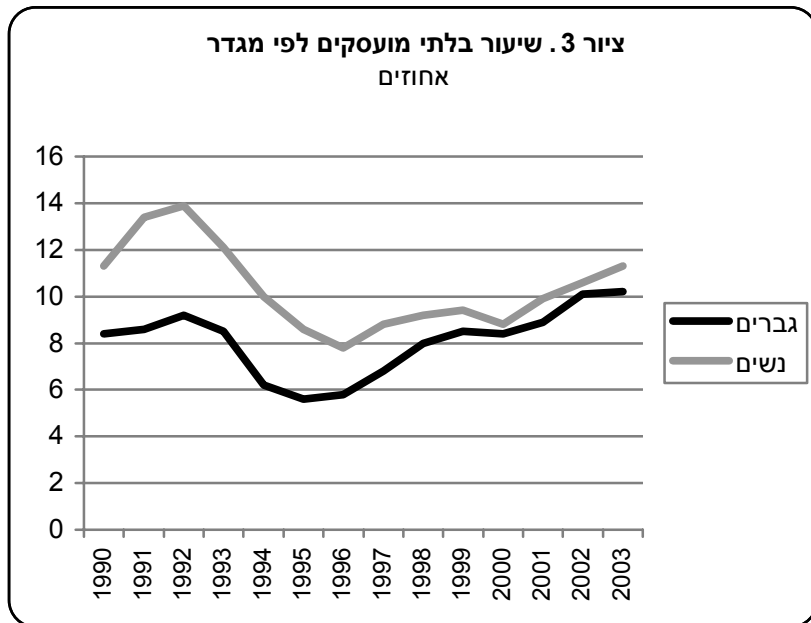
**ה. פערים בין קבוצות שונות: מגדר, השכלה, גיל ואזור מגורים**

מידת ההיפגעות מהאבטלה אינה אחידה וקבוצות חברתיות שונות נפגעות ממנה יותר מאחרות. ראשית נמצא הבדל ברור בשיעור האבטלה לפי מגדר – בכל אחת מנקודות הזמן שנבדקו שיעור האבטלה של נשים היה גבוה מזה של הגברים. נקודת שיא באבטלת נשים נרשמה בשנת 1992 כאשר אחת מכל שבע נשים הייתה מובטלת. נקודת השיא באבטלת גברים נרשמה ב-2003, בה אחד מכל עשרה גברים היה מובטל (ציור 3).

פערי אבטלה מתקיימים גם ביחס לרמת ההשכלה, כאשר קיים קשר הפוך בין רמת ההשכלה ושיעור האבטלה (ציור 4). עם זאת, הגידול באבטלה בתקופה האחרונה ניכר גם בקרב קבוצות, שהיו חסינות במידה רבה מפגיעתה בעבר – האבטלה גברה בקרב בעלי השכלה אקדמאית, ושיעורה בקרבם עלה מ-3.8 אחוזים בשנות התשעים ל-4.5 אחוזים ב-2001 ול-5.9 אחוזים ב-2003. עם זאת, כאמור, הפערים בשיעור האבטלה לפי רמת השכלה עומדים בעינם במהלך כל התקופה. גם בתחילת 2004 שיעור האבטלה של בעלי השכלה נמוכה (פחות מ-12 שנות לימוד) היה כפול משל בעלי ההשכלה שמעל 12 שנות לימוד – 14.2 לעומת 7.3 אחוזים בהתאמה. שיעור האבטלה נמצא בקשר הפוך גם עם הגיל, כאשר השיעור יורד בקרב המבוגרים והוא גבוה בקרב צעירים.

שיעורי אבטלה גבוהים נרשמו בפריפריה לעומת מרכז הארץ. מייחסים זאת לשתי סיבות עיקריות: האחת, הבדלים במאפייני כוח האדם ובהון האנושי של כוח העבודה בפריפריה לעומת מרכז הארץ (מאפייני השכלה, משלח יד, גיל וותק בארץ). הסיבה השנייה היא, שרמת הפיתוח של ה"עורף התעסוקתי" בערי הפיתוח נמוכה יותר לעומת מרכז הארץ. הפריפריה מאופיינת בתלות של יישובים במפעלים הממוקמים במרחביה, שהיקלעותם למשבר פוגעת בתעסוקת היישוב כולו. שיעורי האבטלה בשנים 1985-2000 לפי יישובים מלמדים, כי שיעור האבטלה בערי פיתוח עמד על כ-12 אחוז בממוצע שנתי בהשוואה לכ-7.5 אחוזים במרכז הארץ והשיעור אף עלה בשנות התשעים<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> הרשות לתכנון כוח אדם (רתכ"א), 2002



גם השוואה של מדדי אבטלה אחרים מלמדת על חולשת ערי הפיתוח לעומת המרכז: משך האבטלה וממדיה של האבטלה העמוקה (גודלו של "הגרעין הקשה" של המובטלים, שמשך אבטלתם עולה על 50 שבועות) גבוהים יותר בערי פיתוח. גם השימוש ב"רשת מגן", הכוללת קבלת דמי אבטלה והבטחת הכנסה, שכיח יותר בערי הפיתוח.

**לוח 1. האבטלה בערי פיתוח ובמרכז הארץ, 1995-2000, ממוצע שנתי**

מרכז הארץ	ערי הפיתוח	
7	12	שיעור האבטלה (%)
21	27	משך אבטלה (בשבועות)
15	24	שיעור הגרעין הקשה (%)
55	76	שיעור השימוש ברשת מגן (%)

מקור: הרשות לתכנון כוח אדם (רתכ"א), 2002.

### 3. התערבות ממשלות בהתמודדות עם האבטלה<sup>15</sup>

החיפוש אחר איזון מחדש בין מערכות תעסוקה, שכר ואחריות אישית לבין מערכת התמיכות והרווחה מאפיין את רוב מדינות המערב והוא מתבטא בייזום דרכים שונות להחזרת אנשים ממצבי תלות כלכלית לעצמאות ולעבודה. כדי לעודד את ההשתלבות בעבודה של קבוצות חברתיות חלשות חשוב להמשיך במקביל בפיתוח שירותים חברתיים משלימים, המסייעים בתהליך הקליטה מחדש בשוק העבודה. ניתן למיין את דרכי ההתערבות השונות של ממשלות במטריצה בת ארבעה תאים המכוונת, בטווחי זמן שונים, להגדלת היצע כוח העבודה המקומי ולהגדלת הביקוש לכוח עבודה זה.

פעילות בטווח הקצר, המכוונת להיצע כוח העבודה, בדרך-כלל, מיועדת להגדיל את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה ולהקטין את

<sup>15</sup> בסקירה לא נכללה התערבות באמצעות חקיקה, שיש לה השפעה על שוק העבודה, בעיקר באמצעות שינויים בחוק ביטוח אבטלה, המשפיעים מיידית על הרחבה או צמצום של מספר המובטלים (ההחמרות האחרונות בחוק בישראל הביאו להקטנת מספר מקבלי דמי אבטלה רשומים. לעומת זאת, הוועדה המשותפת למוסד לביטוח לאומי, ללשכת ארגוני העצמאים ולמשרדי האוצר והמשפטים, הבוחנת בימים אלו את האפשרות להמליץ על שינוי בחוק ביטוח אבטלה, באופן שיאפשר הענקת דמי אבטלה לעצמאים מובטלים שסגרו את עסקיהם, עשויה לגרום להגדלת מספר המובטלים).

האבטלה על-ידי שיפור ופיתוח ההון האנושי והגדלת כדאיות העבודה, תוך הענקת תמריצי עבודה: חלק מהתמריצים מחליפים את תמריצי הקיום, לצד מתן אפשרות להשלמת השכלה ומיקוד ההכשרה המקצועית והגדלת מיומנויות חיפוש העבודה של אוכלוסייה חלשה, במרכזי השמה לטיפול אישי ומרוכז. ישנן פעולות הממוקדות בהשבה לעבודה של קבוצות אוכלוסייה, שיצאו זה מכבר ממעגל העבודה, תוך התאמת פתרונות ייחודיים באמצעות שיפור באבחון יכולות תעסוקה, הסרת חסמים להשתתפות בתכניות להכשרה מקצועית (כגון: שינוי הגבלת הזכאות לדמי אבטלה ללומדים במערכות השכלה גבוהה). עוד ישנם תמריצים, המיועדים לעידוד מובטלים לחזור לעבוד על-ידי המשך הענקת דמי אבטלה; על-ידי שיפור תנאי העסקה לבעלי שכר נמוך באמצעות מס הכנסה שלילי; על-ידי השלמת הכנסה למי שעובד אך גם המשך התמיכות למי שאינם מסוגלים להיקלט בעבודה. בקטגוריה זו של התמריצים נכללים גם פיתוח ותכנון שירותים והסדרים מוסדיים לטיפול בילדים שהוריהם עובדים.

פעולות בטווח הקצר, המכוונות להגדלת הביקוש לכוח עבודה מקומי, עוסקות בצמצום מספר העובדים הזרים על-ידי ייקור העסקתם ואכיפת חוקי עבודה על מעסיקים; מתן סיוע למעסיקים המוסיפים עובדים; הגדלת מספר מקומות עבודה בעבודות זמניות, בתשתיות לאומיות ובפרוייקטים לאומיים פיזיים שונים (תחבורה ועוד); וכן מימון תעסוקה ברשויות ובארגוני המגזר השלישי, באמצעות הפעלת תכניות חינוך משלים בקהילה ותכניות קהילתיות אחרות. היבט נוסף עוסק באכיפת חוקי השכר ובבחינת אפשרות העלאת רמות השכר הנמוכות, כמו גם חקיקה להסרת חסמים ולעידוד קליטה תעסוקתית של עובדים מבוגרים ושל בעלי מוגבלויות.

פעילויות של הטווח הארוך מכוונות למיצוי ולשיפור ההון האנושי של היצע כוח העבודה, באמצעות השקעות מושכלות בחינוך והגדלת הזכאות לבגרות, חינוך לערכים של שוויון מגדרי בעבודה ועוד, תכניות ארוכות טווח מטבען, שתועלתן החברתית הוכרה זה מכבר במדינות המערב. תכניות לטווח ארוך, שעניינן הגדלת הביקוש לעבודה כוללות תכניות בתחום התשתיות הפיזיות, תחבורה בעיקר, לתיקון המצב הנוכחי, בו קיים קושי במעבר כוח עבודה מהפריפריה למקומות עבודה במרכז, כמו גם הפעלת תכניות מו"פ לקידום תחומים חדשים, שעשוי להיות להם ביקוש בשוק המקומי והעולמי.

לגבי מצוקת האבטלה בפריפריה, מדיניות התעסוקה אשר ננקטה לאורך השנים נטתה להדגיש פתרונות מהירים, נקודתיים, הממוקדים בטיפול ישיר בתעסוקה, תוך ניסיון להפחית בזמן קצר את ממדי האבטלה המקומית<sup>16</sup>. גישה זו לא הביאה לשיפורים הנדרשים ואולי אף תרמה ליצירת עיוותים מבניים ברמת התעסוקה. לעומת זאת, הגישה המושתתת על תכנון ארוך טווח, שביסודה קידום ההון האנושי וההכשרה המקצועית לצד ראייה מקרו-כלכלית, הכוללת השקעה בתשתית של כבישים ומסילות ברזל, לא הועלתה לסדר עדיפות לאומי בהתמודדות עם אבטלה בערי הפיתוח.

הדיון בדרכים שהפעילו ממשלות כדי לסייע לקבוצות אוכלוסייה שונות לעבור ממצב של אבטלה ואי-השתתפות בשוק העבודה למצב של השתלבות תעסוקתית מציג ניסיונות שונים למציאת פתרונות תעסוקה בעולם, וכולל תכניות שהופעלו בעבר בישראל לצד הצעות ותכניות המיועדות לביצוע בטווח הקרוב.

#### א. הניסיון בעולם – דפוסי התערבות עיקריים

תכניות לעבודות ציבוריות מספקות מענה לצרכים של כלל המובטלים, כאשר החלטה לביצוע פרויקט באזור מסוים מתקבלת על פי התרומה המשוערת שהוא יביא לרווחה הכוללת של תושבי האזור. בדרך-כלל מדובר בפרוייקטים בינוניים עד גדולים, בעיקר בתחום הבנייה, כאשר העובדים נבחרים על פי כישוריהם והתאמתם. העבודות נמסרות לביצוע קבלנים פרטיים וממומנות על-ידי גורמים ממשלתיים או עירוניים.

נקודת המוצא של תכניות לעבודות יזומות שונה, בהיותן נובעות מן הצורך להעסיק מובטלים שהתקשו למצוא עבודה בדרכים אחרות, בגלל סיבות אישיות (השכלה נמוכה, גיל גבוה וכו') או מסיבות גיאוגרפיות. פרויקטים של עבודות יזומות מותאמים לכן, בדרך-כלל, להיצע כוח האדם המובטל, הקיים באזור<sup>17</sup>.

בארה"ב התרחשה התערבות מסיבית של המדינה בעת אבטלה כבר בתקופת השפל הגדול: המדינה העסיקה בשנות השלושים כ-6 אחוזים מכוח העבודה בפרוייקטים תעסוקתיים ציבוריים, שפותחו על-ידי המחלקה לעבודות ציבוריות. בשנות הששים, עם הגידול בממדי

<sup>16</sup> רתכ"א, 2002.

<sup>17</sup> הנדלס, 1997.

האבטלה, פותחו בארה"ב מספר סוגים של תכניות ציבוריות. בדומה לכך גם באירופה הופעלו תכניות ציבוריות להגברת התעסוקה אך בתקופה מאוחרת יותר: כך בדנמרק, לדוגמא, רק ב-1977 החלו לפתח תכניות, בעיקר להעסקת מובטלים צעירים. עד אז ההערכה הייתה, שתופעת האבטלה היא זמנית והסתפקו בתכניות הכשרה מקצועית ובמדיניות מוניטרית להגברת התעסוקה. בגרמניה הופעל רק מספר קטן של פרויקטים תעסוקתיים ישירים, כאשר הנטייה הייתה להעדיף השקעות בתשתית ולא לפתח תכניות של עבודה יזומה. בבריטניה הופעל מספר ניכר של תכניות תעסוקתיות, הן לצעירים והן למבוגרים. התקבלו לפרוייקטים רק מי שהיו מובטלים באבטלה עמוקה (לפחות שנה) והיקף התכניות הושפע באופן ניכר מאופי המפלגות בשלטון – בתקופת הלייבור הייתה נטייה להרחבת הפרוייקטים ותחת השמרנים הם קוצצו משמעותית. רוב הפעולות כווננו לתחום הביקוש לעבודה ומיעוטם עסקו בטיוב היצע כוח העבודה.

**(1) פרויקטים ציבוריים** כללו בנייה רחבת היקף של כבישים, מסילות רכבת, סכרים או הכשרת קרקע והיו ברובם עתירי עבודה, הועסקו בהם מספר גדול של עובדים, והם התבצעו על-ידי יזמים מהמגזר הפרטי בפיקוח של המחלקות לעבודות ציבוריות. הפרוייקטים נבחנו בהתייחס לכדאיות הכלכלית בהשוואה לפרוייקטים חלופיים, וביחס למידה בה הם תורמים לרווחת הציבור. פרויקטים אלה גרפו ביקורת רבה, ובעיקר בקשר לאיטיות הביצוע, שלב תכנון שהתארך מידי, ומידת יכולתם להעסיק כוח-אדם מקצועי ממאגר המובטלים המקומי, שלהם לא ניתן לתת מענה אחר.

**(2) עבודה יזומה למובטלים.** תכניות להעסקת מובטלים במסגרות ציבוריות, בהן המעסיקים נמנים על גופים ממשלתיים או עירוניים. במודל זה מודגשת חשיבות רכישת התנסות בשגרת חיי העבודה (ולא ההכשרה), וקיימת מגמה להכניס למעגל העבודה מובטלים כרוניים, בעיקר צעירים. התכניות לוו במחקרי הערכה מעטים, שהצביעו על הצלחה חלקית בלבד בהשמת המובטלים, כנראה מפני העדר הכשרה מקצועית משמעותית. אגב, בישראל נמצא כי רק מיעוט מהמשתתפים נקלט בעבודה קבועה לאחר שנה מסיום העבודה בפרוייקטים שנבחנו. עם זאת נמצא, כי מרבית המשתתפים העריכו את השתתפותם באופן



חיובי וסברו שהם תרמו להם תרומה חשובה<sup>18</sup>. זוהרן של תכניות אלה עומם זה מכבר עקב התנגדויות של מעסיקים, שהעדיפו שהשקעות ממשלתיות יתבצעו באמצעות המגזר הפרטי; של איגודים מקצועיים, שהתנגדו להעסקה בלתי מאורגנת של קבוצות חלשות של עובדים; וגם של כלכלנים, שהתנגדו למעורבות המדינה בשוק העבודה דרך עבודה יזומה, הפוגעת ב"כוחות השוק" ובאיזונו העצמי של שוק העבודה.

**(3) תכניות לקליטת מובטלים במגזר הציבורי.** הכוונה הייתה להכשיר מובטלים לעבודה במגזר הציבורי על בסיס קבוע<sup>19</sup> אך התעוררה ביקורת רבה, בשל האפשרות לקלוט במגזר זה רק חלק קטן מתוכם. ככלל, האפשרות לשימוש בכלי זה מוגבלת במצבי משבר כלכלי, שבהם על המגזר הציבורי להצטמצם ולהתייעל, מצב המקשה על קליטת מובטלים בו בהיקף התורם להקטנת האבטלה.

**(4) תכניות לסבסוד מעסיקים במיסוי בגין קליטת עובדים חדשים.** תכניות אלו לא זכו להצלחה רבה, היות שנמצא כי רק מיעוט מהמעסיקים קלטו עובדים, שלא היו נקלטים אצלם ממילא (תרומת ההנחות במס לקליטה משמעותית של עובדים חדשים בשוק העבודה לא נבדקה במחקר בצורה מספקת).

**(5) תכניות המשלבות הכשרה מקצועית ותעסוקה.** תכניות כאלה הופעלו במגזר הפרטי או במסגרת מפעלים מיוחדים שפותחו לצורך זה, והערכה שלהן בדקה את שיעורי הקליטה של משתתפי התכניות הללו בשוק העבודה העיקרי ואת רמת השתכרותם, בהשוואה לקבוצת ביקורת. נמצא כי חלה עלייה משמעותית ברמת ההשתכרות וביעורי הקליטה של המשתתפים בשוק העבודה הרגיל. עם זאת, לאורך זמן, נמצאה ירידה במידת התרומה של ההשתתפות בפרוייקטים הללו, בעיקר בשל פיחות מהותי בהיקף ובטיב ההכשרה המקצועית שניתנה למשתתפים. המעסיקים הציבוריים השונים (בעיקר מחלקות עירוניות) נטו לפסוח על מרכיב ההכשרה ולקלוט את המובטלים בעבודות בלתי מקצועיות.

<sup>18</sup> הנדלס, 1997.

<sup>19</sup> תכניות להעסקה קבועה של עובדים מוגבלים הופעלו גם במצב של שיעורי אבטלה נמוכים יחסית. הן התמקדו בקבוצות של עובדים "לא כשירים", שהתקשו בהשגת עבודה בעצמם בשוק החופשי והתכניות זכו להצלחה גבוהה – כמחצית מהמשתתפים בפרוייקטים נקלטו בעבודה קבועה במגזר הציבורי.

הערכת תכניות תעסוקה-רווחה בעולם אינה מצביעה על מגמה אחידה: בגרמניה נמצא כי בטווח הקצר הייתה לתכניות השפעה על צמצום ממדי האבטלה באזורים בהם הן הופעלו אך לטווח ארוך התוצאות היו מוגבלות. ממצאים דומים נמצאו גם בפינלנד. בבריטניה שיעורי ההצלחה היו נמוכים לעומת גרמניה גם בטווח הקצר. תכניות לסבסוד מעסיקים, במטרה לעודד לקלוט מועסקים חדשים, באירלנד ובאוסטרליה, הצביעו על תוצאות מאכזבות, בדומה לממצאים שנמצאו בארה"ב. בדנמרק נערך מחקר שבדק את שיעור ההשתלבות בשוק העבודה, של מובטלים ששובצו במסגרות ציבוריות ופרטיות: רק 40 אחוז מהם היו מועסקים עדיין לאחר שנה מתחילת הפרוייקט, ורק כ-20 אחוז היו מועסקים במקום שבו התחילו לעבוד. בסקר הערכה מסכם, שנערך ב-OECD, נבדקו ממצאי מחקרי הערכה של פרוייקטים לעבודה יזומה (באירופה, בארה"ב, באוסטרליה ובניו-זילנד), על פי קריטריונים של יצירת משרות חדשות ורמת ההשתכרות לאחר תקופת ההעסקה בפרוייקטים. הסקר הצביע על הישגים מוגבלים, הן ביצירת משרות חדשות והן בשיפור ההשתכרות העתידית של המשתתפים.<sup>20</sup>

### ב. התמודדות הממשלות בישראל

בדומה למדינות מערביות אחרות, ישראל התמודדה עם האבטלה במספר דרכים במהלך השנים, מרביתן היו מכוונות לביקוש לעבודה וחלקן שיקפו התערבות המשפיעה על צד ההיצע.

- 1) **סבסוד מעסיקים.** ההיקף הרחב של העלייה מחבר העמים לשעבר הביא לפיתוח תכניות לסבסוד שכרם של עולים חדשים, בעיקר בתחומי המדע והטכנולוגיה. התכניות היו מוגבלות בהיקפן.
- 2) **מענקים להקמת מפעלים באזורי פיתוח.** קיימת בארץ מערכת לעידוד השקעות הון, המעניקה יתרונות להשקעות באזורי פיתוח, בעיקר בשל שיעורי האבטלה הגבוהים באזורי הפיתוח.
- 3) **עבודות יזומות** (ו"פרוייקטים מיוחדים") הופעלו בישראל בהיקף נרחב החל בשנות החמישים עד לביטולן בשנת 1970. מרבית הפרוייקטים הופעלו במסגרות של הקק"ל ומע"צ. בשנות השבעים והשמונים הייתה מעורבות ישירה מעטה מאוד של הממשלה בשוק העבודה. בשנות התשעים, בעקבות גל העלייה הגדול מחבר העמים

<sup>20</sup> הנדלס, 1997.

לשעבר והגידול בשיעורי האבטלה, הופעלו מחדש פרויקטים של תעסוקה יזומה, רובם במסגרת הקק"ל ורשות העתיקות. הפרוייקטים הופעלו בעיקר במגזר הערבי ובערי הפיתוח, שם חל גידול חריף במיוחד בממדי האבטלה. הפרוייקטים המיוחדים זכו להצלחה חלקית בלבד, בין היתר בשל תהליכי מיון לא מספקים, ששיתפו בתכניות קבוצות אוכלוסייה קשות להשמה שלא התאימו לכך<sup>21</sup>.

(4) **הכשרה מקצועית.** כלי ממלכתי עיקרי לפיתוח כוח העבודה והתאמתו לצורכי המשק, המכוון להשבת היצע כוח העבודה. בשנת 2003 למדו כ-30 אלף איש במסגרות שונות של הכשרה מקצועית במשרד התעסוקה, בהשתלמויות שיועדו לשלוש קבוצות באוכלוסייה<sup>22</sup>: המסלול הראשון, מסלול מבוגרים, יועד למובטלים בני 18+ (לא אקדמאיים), עבור חלק גדול מהם זו הזדמנות יחידה לרכישת מקצוע ולהגדלת סיכויי ההשתלבות בעולם העבודה. חלק ניכר (מעל שלושת אלפים) מהם נמנו על מקבלי הבטחת הכנסה. מסלול שני של הכשרה מקצועית יועד למובטלים אקדמאים, הלומדים בקורסי הסבה מקצועית למקצועות נדרשים במשק; והמסלול השלישי מיועד למבוגרים (18+), הלומדים לתואר הנדסאי או טכנאי.

ההכשרה המקצועית על מסלוליה השונים ספגה ביקורת שיש לה שני היבטים עיקריים: האחד, לגבי מגוון הקורסים, שנמצא בלתי קשוב לצורכי המשק, וכלל הכשרה לעיסוקים הולכים ונעלמים או הדרכה בשיטות שאינן מעודכנות; והשני התייחס למדיניות שלא הגבילה את דמי האבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית, ולא גרעה ממשותף את משך הזכאות הבסיסי שלו לדמי אבטלה.

ביולי 2002 הוחלט בממשלה על הקטנת תקציבי ההכשרה, ועל הגבלת גובה הגימלה ומשך הזכאות לדמי אבטלה במהלך ההשתתפות בקורס. הקורסים יועדו בעיקר למקבלי הבטחת הכנסה ודמי אבטלה בעלי השכלה נמוכה (פחות מ-12 שנות לימוד). בעקבות השינויים הללו פחת מספר המשתתפים ומספר ההכשרות.

מדיניות ההכשרה המקצועית הממשלתית הנוכחית מכוונת למקד את ההכשרות המקצועיות במקבלי הבטחה הכנסה ולהתאימן באופן

<sup>21</sup> הנדלס, 1997.

<sup>22</sup> בשנים 2001-2002 מספר הלומדים מקרב מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה בהכשרות מקצועיות היה גבוה יותר, כ-50,000 איש בכל שנה. בשנת 2003 ירד מספר הלומדים וכן ירד מספר ההכשרות לכמחצית מגודלו בשנת 2002.

העשוי לעודד את הצטרפותם למעגל התעסוקה. השפעת ההשתתפות בהכשרה מקצועית על השתלבות בעבודה נמצאה גבוהה יותר בקרב נשים והיא תחייב הרחבה ניכרת של התחום והתאמתו לשינויים במבנה התעסוקה<sup>23</sup>. התכניות מתקיימות כיום באמצעות מרכזי הכשרה, מסגרות הכוון ומסגרות קלט, המופעלות בדפוסים שונים (זכיני חוץ, מפעלי שיקום ואחרים).

**5) הכשרה ליזמות עסקית.** אחת הדרכים הרווחות בעולם להתמודדות עם אבטלה היא הכשרת מובטלים ליזמות ולהקמה של עסקים קטנים. בישראל, בדומה למדינות מערביות אחרות, הממשלה מעודדת יזמות עסקית באמצעות חקיקה בתחום (חוק עידוד השקעות), תמיכה בהקמה ובתחזוקה של עסקים, תוך סיוע בייעוץ ובמידע עסקי ובהפעלה של קורסי הדרכה בתחום. הפעילות והמשאבים המתוכננים להיות מושקעים בנתיב זה מחייבים בחינה נוספת של תרומת ההכשרה ליזמות עסקית להקטנת האבטלה. זאת בעיקר לאור ממצאי הערכה, שהצביעו על הצלחתן המוגבלת של התכניות הללו<sup>24</sup>. נושא זה זוכה לאחרונה לקידום בתוך מכלול תכניות ההתמודדות עם אבטלה בישראל, והוא מהווה נתיב אפשרי של סיוע להורים יחידים, כחלק מהתכנית לשילובם בעבודה. הוא כולל לצד הקניית יסודות ניהול עסק עצמאי, גם הגמשה וסיוע בהסרת חסמים בהקמת עסק.

### ג. תכניות משלימות להתמודדות עם האבטלה

הניסיונות למצוא פתרון כולל לסוגיית האבטלה לא הוכיחו את עצמם ברוב המדינות שהתמודדו עמה. לעומת זאת, התגברו ההצעות להפעלה בו-זמנית של פתרונות חלקיים, אשר משפיעים בכיוון הנדרש. אמנם תרומתה של כל הצעה היא מוגבלת אבל הסך-הכולל מצטבר לכדי השפעה מהותית על שיעור המובטלים בתקופה נתונה. חלק מההצעות, שהועלו ושהופעלו במדינות מערביות במהלך השנים, והצעות שהועלו לאחרונה בישראל זכו לתהודה כדרכים אפשריות להקטנת האבטלה.

#### 1) צמצום שעות העבודה ופיצול התעסוקה בין העובדים

רעיונות לגבי הדרכים להתמודד עם אבטלה, הנובעת מירידה בביקוש לעובדים, באמצעות קיצור שבוע העבודה, הועלו כבר בתחילת המאה

<sup>23</sup> המרכז הבינתחומי, 2003.

<sup>24</sup> המוסד לביטוח לאומי (בטל"א), 2000.

הקודמת על-ידי פול לפארג<sup>25</sup>. נקודת המוצא שלו מייחסת לשעות העבודה הארוכות של הפרולטריון את עודף הייצור, את הגדלת האבטלה ואת הורדת שכר העובדים. הפתרון אליבא דלפארג הוא בהגבלת מספר שעות העבודה ל-3-6 שעות ביום לעובד, לפתרון עודף הייצור והאבטלה. לפי שטראסר (2003), צמיחה מגבירה אבטלה מעצם היותה כרוכה ביצירת עודפי ייצור, ועל כן גם להערכתו הפתרון לסוגיה נמצא בקיצור שבוע העבודה ובצמצום עבודת שעות נוספות. לצד פתרון זה הוא מציע גם להנהיג שנת שבתון לעובדים לצורך השתלמויות, להרחיב צורות עבודה שלא בשכר, כמו עבודה בקהילה בהתנדבות, עבודות שירות למיניהן, ושילובן במשרות החלקיות בשכר של קבוצות רבות של עובדים. באופן זה ניתן לשלב בין הבטחת הכנסה מעבודה ובין מיצוי הצורך בביטוי עצמי ויצירת גיוון בתעסוקה. כל אלו יחולו במקביל לשינוי מערכת המיסוי ותשלומי הרווחה באופן שהבטחת רמת הכנסה לא תהיה מותנית רק בתעסוקה ה"קלאסית".

בהמשך לגישה, המנסה ליצור חלוקה צודקת יותר של התעסוקה במשק, עלתה הדרישה לאכיפה מחמירה של חוק שעות עבודה ומנוחה. צעד כזה עשוי לתרום ליצירת מקומות עבודה באמצעות חלוקת ה"עוגה" התעסוקתית" למספר משתתפים גדול יותר. הגישה יוצאת מראייה של השינויים הנוכחיים בשוק העבודה, בעיקר בקרב עובדים ברמות השכר הנמוכות בשוק העבודה המשני: עובדים של קבלני כוח אדם, הנאלצים לעבוד שעות נוספות, חלקם גם ללא התגמול הקבוע בחוק, כברירת מחדל וכתנאי להעסקתם. הגבלת שעות העבודה הנוספות לעובד תתרום גם להגדלת התפוקה בכלל המשק, הפוחתת באופן ידוע בקרב המועסקים ביום עבודה ארוך.

**גם פיצול התעסוקה** באמצעות הגבלת שבוע העבודה (הקטנת מספר השעות) תורמת להגדלה של מספר מקומות העבודה במשק נתון. כך, למשל, בצרפת, המעבר לשבוע עבודה של 35 שעות שבועיות תרם לגידול משמעותי במספר המשרות: כשליש מ-235 אלף המשרות החדשות ב-2000 יוחסו ישירות לחוק הפחתת שעות העבודה, שהביא לירידה בשיעור האבטלה מכ-12 אחוז ב-1998 ל-9 אחוזים ב-2000. החוק אסר על עובדים לעבוד מעבר לשעות שנקבעו ודרש מעסקים להעסיק עובדים נוספים בשעות אלו. אולם לשינוי המוצע מחיר גבוה, בהיותו מייקר את עלות

<sup>25</sup> ראה: לפארג, 2004.

ההעסקה ופוגע ברווחיות עסקים, הוא מכביד בעיקר על חברות קטנות, ועל כן פוגע בתחרותיות של מדינה בטווח הארוך. לכן החוק בוטל בצרפת והמשק חזר לשבוע עבודה של 39 שעות (ספטמבר 2002). הנהגת שבוע עבודה מקוצר של 28.8 שעות עבודה בחלק ממפעלי פולקסווגן בגרמניה הייתה ניסיון דומה להתמודד עם אבטלה ומשבר כלכלי.

הצעה אחרת הייתה "שיתוף במשרה", שעל פיו, משרה אחת מלאה מחולקת בין שני מועסקים או יותר. השיתוף אינו מחייב שכל עובד יעבוד חצי משרה בדיוק אלא ששני עובדים יחד יועסקו בהיקף של שבוע עבודה מלא, כדי להפחית את שיעור המובטלים. הצעה זו מחייבת הידברות בין מעסיקים, איגודים מקצועיים וממשלה להעלאות שכר מתונות, והיא מצביעה על התועלות לעובד, המתפנה לעיסוקי משפחה ופנאי שחשיבותם עולה (אם כי שכרו פוחת באופן יחסי להיקף המשרה). המעסיק מבטיח לעצמו יציבות בעלויות העבודה ומעלה את מחויבות העובדים למקום העבודה. מעבר לאמור לעיל תורמת השיטה, שנוסתה בהצלחה בהולנד, להגדלת הסולידריות החברתית שכה נשחקה בחברה הנוכחית (הולנד מובילה בשיעורי העבודה החלקית – 55 אחוז בקרב נשים ו-12 אחוז בקרב גברים)<sup>26</sup>.

הצעה זו היא פתרון נקודתי העשוי להתאים למגזרים אחדים במשק הישראלי, להגדיל בהדרגה את ההשתתפות של צעירים בכוח העבודה בתקופת לימודיהם, לסייע בשילוב אימהות בכוח העבודה, ובהנהגת יציאה הדרגתית של עובדים מבוגרים משוק העבודה, עם החלת השינויים להעלאת גיל הפרישה. עם זאת, ככלל, ניסיון של ממשלות במערב אירופה לעודד תעסוקה בקיצור שעות עבודה, בעידוד משרות חלקיות, ביציאה מוקדמת לגמלאות ובמתן תמריצים למובטלים לחזור לשוק העבודה היה מוגבל בהשפעתו על האבטלה.

## 2) תמריצים למעסיקים

במשק שמשאביו מוגבלים, הניסיון להגדיל את הביקוש לעובדים בתמרוץ המעסיקים ראוי להיבחן על פי ההצלחה בהפעלת תכניות מסוג זה בעבר. תמריץ כזה הונהג בעקבות החוק "לעידוד המגזר העסקי" (חוק גל), שנתקבל ב-1991 והופעל בשנים 1991-1995. החוק נחקק בעקבות העלייה מחבר העמים לשעבר, כאשר שיעור האבטלה עמד על 10 אחוזים. הוא הבטיח לכל מעסיק תמריץ כספי מהממשלה באמצעות המוסד לביטוח

<sup>26</sup>הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), תעסוקה ואבטלה, 2004.

לאומי עבור כל עובד שייקלט. בפועל הייתה ביקורת רבה ביחס לתשלום של מעל ל-3 מיליארד ש"ח, שחלקם הועברו בשל דיווחים כוזבים של מעסיקים. היה גם קושי לייחס לחוק יצירת מקומות עבודה חדשים – המענקים לא הגדילו את מספר העובדים וביצעו למעשה תחלופה בין סוגי עובדים.<sup>27</sup> גם הצמיחה במשק, שהחלה כבר בשלהי 1991, תרמה להגדלת מספר מקומות העבודה, שהיו נוצרים כנראה גם ללא התמריץ.

בהצעת התקציב לשנת 2005 הועלתה מחדש הצעה להקטנת תשלומי ביטוח לאומי לכלל המעסיקים, כאמצעי עידוד לקליטת עובדים חדשים בעסקיהם. הצעה זו, שאינה מתנה את הקטנת התשלום למעסיק בהגדלת מספר המועסקים על-ידו, מעניקה הקלה גורפת, ומציגה תכנית לא-ממוקדת, בה הממשלה מוותרת על סכומים נכבדים ללא כל תנאי – הפחתה של אחוז אחד בדמי הביטוח הלאומי שמפרישים מעסיקים לעובדיהם תגרום להקטנה ישירה של מקורות ההכנסה של הביטוח הלאומי במעל ל-3 מיליארד ש"ח עד 2007. הביקורת טוענת שהצעה זו בזבזנית ובלתי יעילה, שהיא עשויה לחייב קיצוצים בתקציבים אחרים, כולל תקציבי רווחה, ואולי אף תביא לפגיעה ביכולת המדינה לשלם קצבאות לאזרחיה. על כן במצב הנוכחי, ראוי לעשות שימוש יעיל יותר בכספים הנגבים ממעסיקים, ובמקום לוותר על גבייה. יש דווקא להגבירה וליעד את הסכומים להשבתת כישורי מובטלים והכשרתם לעבודה בעיסוקים חדשים ומתפתחים.

ניסיון ממדינות שונות, בלגיה, הולנד וצרפת, בהפעלת תכניות מסוג זה, של הקטנת עלות העבודה באמצעות הקטנת תשלומי הביטוח הלאומי למעסיקים עובדים בשכר נמוך, מלמד, כי הגדלת מספר העובדים הייתה מתרחשת ממילא, ללא הקצאת משאבי מדינה, וכי הפחתת תשלומים מעודדת העסקה במשרות חלקיות והימנעות מהעלאות שכר לעובדים בשכר נמוך. כל אלו הן חלק מהשפעותיה השליליות של התכנית להקטנת תשלומי ביטוח לאומי למעסיקים – תוצאות שמתכננה לא התכוונו להן.

### **(3) תמריצים לעובדים**

ההצעה להנהגת מס הכנסה שלילי לעובדים נכללת בין ההצעות המשפיעות על היצע כוח העבודה. התכנית מסירה חסמים מההשתתפות, בהגדילה את התמריץ לעבודה – היא מקטינה את שיעורי המיסוי האפקטיבי על הכנסה מעבודה של מקבלי הבטחת הכנסה. הכוונה

<sup>27</sup> גבאי, 2002.

לתכנית של סבסוד ממשלתי לעובדים בעלי שכר נמוך, שמימונה יבוא מהפניית חלק מעודפי המסים. תכנית זו מנסה לזרז מקבלי גמלה, שלא הצטרפו עד כה לשוק העבודה, בעיקר בגלל התמורה הנמוכה שהיו מקבלים עבור עבודתם כעובדים לא-מיומנים, להשתלב בשוק העבודה. היא מיועדת גם להגדיל את שכרם של מי שכבר עובדים אך משתכרים שכר נמוך ולתרום בכך לצמצום העוני ולשיפור רמת חייהם.

תכניות דומות מופעלות בארה"ב מזה כ-30 שנה, באנגליה מאז 1999 ובצרפת מסוף 2001, הן מהוות כלי התערבות ממוקד של סבסוד ממשלתי לעובדים בעלי שכר נמוך, באמצעות זיכוי מס או השלמת הכנסה. הן הצליחו ליצור תמריץ למקבל הגמלה למעבר לאופציית העבודה. עיקר הצלחתן של תכניות אלו בהגדלת ההשתתפות בשוק העבודה ובהגדלת ההכנסה של קבוצות חלשות נתגלתה בארה"ב בקרב אימהות חד-הוריות בעלות השכלה נמוכה ובקרב נשים נשואות, שכן זוגן משתכר שכר נמוך<sup>28</sup>. בהפעלת תכניות אלו, יש לתת את הדעת לנקודות התפוגגות התמריץ בהכנסות בינוניות ומעלה. עם זאת הדעה הרווחת היא, שהתכנית מציעה הטבה למצטרפים חדשים לשוק העבודה, בעוד שההשפעות השליליות הגלומות בה לגבי מי שכבר נמצא בשוק העבודה אינן ברורות דיין. הליקוי העיקרי של תכניות אלו שהן מוליכות לקליטה בעבודות זמניות בשכר נמוך, שעם סיומן נושרים המשתתפים משוק העבודה. ניתוח זה מבליט את חשיבותן של תכניות הכשרה מקצועית והשמה בעבודה שיש עמה ביטחון תעסוקתי לטווח ארוך יותר. חלופה אחרת של התכנית בישראל מדברת על זיכוי מס ומענק סלקטיבי, שיינתן לעובדים בפריפריה טרם הענקתו לכלל האוכלוסיות החלשות.

**ההצעה ל"סל תעסוקה" אישי** מבקרת את מדיניות הטיפול במובטלים, שהדגישה את הפגיעה בזכויות של מקבלי הבטחת הכנסה<sup>29</sup>, במקום להתמקד בעידודם להשתלב בעבודה ולהבטיח להם שכר הולם. לכן מוצע ליצור "סל תעסוקה", שיכלול מגוון שירותים למובטל ויסייע בהכנתו לקליטה מחדש בשוק העבודה, תוך התאמה לצרכיו של המובטל, אם הוא מקרב משוחררי צה"ל, אימהות חד-הוריות או מציבור המובטלים המבוגרים. על הסל לכלול סיוע בהשמה לעבודה וגם הקניית כלים לחיפוש עבודה, הכשרה מקצועית וגם לימודי יסוד. ההצעה מדברת על הקמת מרכזי טיפול בכל יישוב שבהם ייקבע, בתיאום עם המובטל,

<sup>28</sup> בטי"לא, 2004: זכוי מס לעידוד יציאה לעבודה.

<sup>29</sup> גל ג', 2000.



הסל הרצוי לו, כאשר הטיפול יהיה כוללני ואישי ויימשך בהתאם להתקדמות.

במהלך השתתפות בתכנית הקליטה בעבודה יקבלו המובטלים שירותים שיסייעו ביציאה לעבודה, כגון השתתפות בתשלום עבור מעונות יום והסעות לעבודה. האחריות הכוללת להפעלת הסל תהיה בידי המדינה אך יש לשלב בהפעלתה גורמים מהקהילה העסקית ונציגי גופים ציבוריים שונים. מודל זה מושפע מהמודל הבריטי, שבמסגרתו המדינה מחויבת להציע למובטל כמה אפשרויות, ולמובטל ניתנת אפשרות בחירה ביניהן.

#### 4. תכניות "מרווחה לעבודה"

מסוף שנות השבעים חלה ירידה בהיקף ההפעלה של פרויקטים תעסוקתיים במערב, כמכשיר לפתרון משברים תעסוקתיים, למרות הגידול שחל בשיעורי האבטלה בחלק ממדינות אלו. המדינות העדיפו להתערב באמצעות תכניות הרווחה, תוך הגברת האחריות והדאגה לפרט, תוך הרחבת התכניות להבטחת ההכנסה, המעורבות באספקת שירותי בריאות, שירותי חינוך ושירותים נוספים למובטלים<sup>30</sup>. בו-בזמן הורחב גם הטיפול האישי במובטלים במרכזי תעסוקה וכן הורחבו הניסיונות להשמתם בעבודה על אף מגבלותיהם באמצעות תהליך ממושך של אבחון, העצמה, הכשרה והשמה, והסרת חסמים באמצעות חקיקה כדי לעודד העסקת מוגבלים. הגישות השונות מבליטות את התלות ההדדית שבין שוק העבודה למערכת הרווחה.

#### א. מודל ויסקונסין לשילוב קבוצות חברתיות חלשות בעבודה

במדינת ויסקונסין בארה"ב הופעל מודל המציג דגם שונה לשילוב בעבודה של קבוצות חברתיות חלשות<sup>31</sup>. המודל יוצא משתי הנחות

<sup>30</sup> הולנד, לדוגמא, בחרה להתמודד עם אבטלה, בהחלת פרישה מסיבית מהעבודה על קבוצות עובדים מבוגרים, כמהלך ממלכתי מסודר שהעביר אותם לקצבות רווחה (גמלאות נכות בעיקר), לטובת כניסת קבוצות עובדים צעירים למשרות שהתפנו (בשנות השמונים). יעילותן של התכניות לפרישה מוקדמת לא הוכחה בשל גובה עלויות הקדמת הפרישה, חזרתם של חלק מהעובדים לשוק העבודה והמגמה לדחיית גיל הפרישה בחקיקה המערבית.

<sup>31</sup> המודל הופעל מתוקף "חוק גישור בין אחריות אישית והזדמנויות תעסוקה" עם כניסתו לתוקף של חוק פדרלי מ-1997, לאחר אישורו כבר ב-1996 על-ידי נשיא ארה"ב.

מרכזיות: האחת, של חובת הפרט לאחריות אישית לחייו, והשנייה, של חובת המדינה ליצור עבור אזרחיה הזדמנויות תעסוקה. החוק שינה את מערך תשלומי הסעד בארה"ב למערך לא-אוטומטי אלא נגזר מהשתתפות בתעסוקה ומוגבל בזמן.

החוק דרש מכל משתתף בתכנית לצאת לעבודה, תוך הפסקת גמלת הקיום שלו כבר כעבור שנתיים מיום התחלת ההשתתפות בתכנית. החובה חלה גם על משפחות חד-הוריות, כאשר ההשתלבות בעבודה היא הדרגתית, והיא כוללת עבודה מסובסדת, עבודה למען הקהילה, השלמת השכלה, הדרכה ואימון תוך כדי עבודה, כאשר המדינה מספקת שירותי השגחה על הילדים.

הנחות היסוד של התכנית מדגישות שעבודה היא החלופה היחידה, ושכל אחד יכול לעבוד. מסגרות הביצוע של המודל כללו הקמת מרכזי תעסוקה, שאליהם הופנו מי שלא השתלבו בעבודה וחיו על מענקי סעד. משך השתייה במרכזים הוגבל לחמש שנים, כאשר במהלכן מקבלים הכשרה מקצועית ומתנסים בעבודה מסובסדת, שאחריה יוצאים לשוק העבודה הכללי. ה"טיפול" כולל הקניית הרגלי עבודה וכישורי עבודה, הגדלת הנגישות של המסגרות לילדים והסעות למקום העבודה. הוצבו תנאים לגבי הזכות של אדם לחזור למרכזי התעסוקה במשך חמש שנים, שאחריהן הוא מפסיק לקבל הבטחת הכנסה גם אם לא נקלט בשוק העבודה (ניתן היה לפטור כחמישית מהמשפחות הנזקקות ממגבלת הזמן והן קיבלו שירותים בעין מהמדינה)<sup>32</sup>.

הערכת התוצאות של תכנית ויסקונסין מצביעה על יעילות הטיפול בהשבה לעבודה במרכזי תעסוקה, בהם היו מרוכזים המשאבים ובהם השירותים למובטל ניתנו במרוכז, ועל הצלחה בהקטנת מספר העניים הרשומים: בתנאים בהם הופעלה התכנית, בעת צמיחה כלכלית מואצת, חל צמצום במספר נתמכי הסעד בכ-80 אחוז, חל גידול בקבוצת האנשים שהצליחו למצוא עבודה, וקטן מאד מספר הילדים החיים בעוני<sup>33</sup>. אולם בטווח הארוך חלה ירידה בשיעורי ההתמדה בעבודה של משתתפי התכניות בשל הקושי שלהם לשנות דפוסי התנהגות (של אי-עבודה).

ההיטלטלות המתמדת בין עבודה לסעד היא דפוס רווח ביותר בקרב קבוצה זו של נתמכים. אמנם התכנית מסייעת למשפחות עניות להיחלץ מהר יותר מרשימת מקבלי הסעד והיא מקטינה את מספרם, אך כללים

<sup>32</sup> שביב, 1999.

<sup>33</sup> שביב, 1999.

נוקשים מגבילים את הזכאות לתקופה של חמש שנים ולכן רק חלק קטן מהמשפחות העניות, שבעבר קיבלו חבילות סעד, מקבלות כיום סיוע כזה<sup>34</sup>. למעשה, נוצרה העמקה בתחולת העוני בקרב מי שלא הצליחו בעבודה או מי שהיו מועסקים ברמות שכר נמוכות, ואשר בשל היותם מועסקים או לחילופין בשל סירובם לעבוד או אי-השתלבותם בעבודה (של מי שניסו לעבוד), נשללה מהם הזכאות לתמיכת הסעד.

לעומת מודל ויסקונסין, המפעיל סנקציות חמורות כנגד מי שלא משתלב בעבודה, הדגם האירופי של תכניות מרווחה לסעד (שהופעל בהולנד ובאנגליה בשנות התשעים ואילך) מתחשב יותר ביחסו למובטלים, ומדגיש ומפתח את העצמת המובטלים ומי שלא עבדו טרם הגבלת זכאותם להבטחת הכנסה, שאינה מופעלת במרבית המקרים.

### ב. תכנית "ויסקונסין" הישראלית

הצורך בתכניות להשבה לעבודה של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה עלה גם בישראל על רקע הגידול המתמשך במספר מקבלי הבטחת הכנסה. הגידול נבע מקליטה המונית של עולים ממדינות חבר העמים לשעבר ומאתיופיה, בראשית שנות התשעים, ובעקבות המיתון הכלכלי, שהחל בסוף שנות התשעים ודחק ישראלים רבים מחוץ לשוק העבודה. הממשלה החליטה על קיצוץ תקציבי והנהגת "רפורמה במדיניות הטיפול בבילתי מועסקים, המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת"<sup>35</sup>.

לצורך היישום הוקמה "ועדת תמיר" באוגוסט 2000, שהמלצתה העיקרית התייחסה להקמת ארבעה מרכזי תעסוקה ניסיוניים לתקופה של שנתיים בארבעה יישובים שונים. המרכזים יופעלו כתחנות שירות, שבכל אחת מהן ניתן יהיה להעניק טיפול פרטני כוללני למבקשים להיכנס לשוק העבודה או לחזור אליו, כולל מקבלי הבטחת הכנסה. התכנית הישראלית מתוכננת להקיף כ-14 אלף מקבלי הבטחת הכנסה, שיחויבו להתייצב במרכזים (שיופעלו באמצעות זכיינים פרטיים בשילוב תאגידי בינלאומיים וחברות מקומיות), בהם יקבלו חונכות אישית, כאשר לכל משתתף תותאם תכנית ייחודית לקידום תעסוקתי. כל מרכז יופקד על כל מערך השירותים הנדרש למקבלי גמלה להבטחת הכנסה, במטרה לשלבו בעבודה, כולל אבחון, הקניית מיומנויות חיפוש עבודה, השלמת השכלה

<sup>34</sup> היז, 2004.

<sup>35</sup> ההחלטה התקבלה בוועדת השרים לענייני תיאום, מנהל וביקורת המדינה בחודש מרץ 2000, ובהחלטות הממשלה בעניין תקציב המדינה לשנת 2001.

והכשרה מקצועית, השמה בעבודה וסיוע בהגעה לעבודה וכן סיוע בסידורים הנדרשים בהשגחה על ילדים.

הרפורמה המוצעת אמורה לחול לא רק על אלה השוהים זמן רב במסגרות הבטחת הכנסה אלא על כל האוכלוסייה המקומית בגיל העבודה שאינה מועסקת: מובטלים המקבלים דמי אבטלה אך גם מי שאינם שייכים לשוק העבודה, כמקבלי הבטחת הכנסה ואימהות לילדים קטנים, מקבלי דמי מזונות וקצבת נכות.

הדיון הציבורי שהתפתח עם הגשת המלצות הוועדה שיקף שתי נקודות מבט שונות: האחת גורסת שמערך הרווחה הקיים אחראי לגידול במספר המובטלים, כאשר גובה הקצבאות, המוענק למקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה, נתפס כתמריץ שלילי ליציאה לעבודה בקרב קבוצה זו. גישה זו אינה פוטרת את המובטלים עצמם מהאשמה במצבם. הגישה השנייה יצאה נגד הניסיון לפגוע במקבלי דמי אבטלה וקצבת הבטחת הכנסה דווקא בתקופה של מיתון ואבטלה גואה, והיא הדגישה כי תכנית ויסקונסין המקורית הופעלה במצב של צמיחה במשק האמריקאי.

יש לציין, כי במהלך השנים 2002-2004 קוצצו קצבאות הבטחת הכנסה, דמי אבטלה וקצבות ילדים לאוכלוסייה בגיל העבודה, כחלק ממדיניות לצמצום ההוצאה הציבורית עקב השינויים המבניים שחלו בשוק העבודה וההאטה במשק. למעשה, האוצר ביצע סידרה של קיצוצים בקצבאות עוד טרם הפעלת התכנית. הצעדים הללו מעוררים ביקורת לגבי העיתוי, היות שהם לא היו מתואמים עם התכנית הכוללת להשבה לעבודה<sup>36</sup>. יש להדגיש, כי מדובר בתכנית ניסיונית שתקיף בשיאה 5 עד 10 אחוזים מאוכלוסיית היעד, ויעבור פרק זמן ניכר עד לשילובן התעסוקתי של אוכלוסיות אלו, בעוד שהקיצוצים הופעלו כבר באופן מיידי וגורף על כלל מקבלי הבטחת הכנסה<sup>37</sup>.

ביקורת נוספת על התכניות מתייחסת לאפשרות שהקליטה של משתתפים רבים בהן צפויה להיות במשרות זמניות, חלקיות וברמות שכר

<sup>36</sup> באפריל 2004 פורסמו המכרזים לזכיינים ועד סוף יוני 2004 טרם נבחרו זכיינים.

<sup>37</sup> שיטת התגמול של מפעילי מרכזי התעסוקה מעלה תהיות, בשל הדגש על היבטים של צמצום ההוצאה המיועדת להבטחת הכנסה יותר מאשר השמה בעבודה. מדדי ההצלחה העיקריים שנקבעו – הפחתת ההוצאה לקצבאות והגדלת מספר התיקים שנסגרו – עשויים להיות מנוגדים ליעדיה המרכזיים של התכנית, להשיב מובטלים למעגל העבודה (הזכיין אחראי לצמצם ההוצאה לקצבאות וגם לסגור תיקים אולם הוא איננו יכול לחולל תעסוקה בעצמו).

נמוכות. מצב זה דומה למצבם של ה"מצטרפים חדשים" כיום לשוק העבודה בישראל – העסקתם אמנם מוציאה אותם ממעגל הזכאים להבטחת הכנסה אך היא אינה מבטיחה להם רציפות בתעסוקה או רמת חיים נאותה עקב השכר הנמוך שהם משתכרים. העסקה כזו, המאופיינת בכניסות ויציאות תכופות משוק העבודה איננה מאפשרת ליצור בסיס יציב לקיום, ומגבירה את החששות להתרחבות שכבת העובדים העניים. תכניות ההשמה, המופעלות במדינות מערביות, לעומת המתכונת הישראלית של "תכנית ויסקונסין", מציגות תהליך מלא של הכשרה לחיי עבודה למקבלי גמלה בעלי קשיי תעסוקה. התכניות כוללות אבחון, השלמת השכלה, תרגול במסגרות עבודה ומתן טיפול מקיף למחפשי עבודה להאצת יציאתם ממעמד נתמכות. היבטים אלו אינם באים לידי ביטוי מלא בתכנית הישראלית.

### ג. התכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה<sup>38</sup>

תכניות המתמקדות בנשים צעירות עם ילדים קבלו תנופה במדינות האיחוד האירופי בשנים האחרונות כחלק מהניסיון לעודד מעבר מתלות במערכת הרווחה להשתלבות בעבודה. בישראל, השינויים במדיניות הרווחה וקיצוץ הגמלאות של משפחות חד-הוריות (במאי 2003), שקבלתן הותנתה במבחן תעסוקה (להורים יחידים לילדים בגיל שמעל שנתיים, שקיבלו בעבר הבטחת הכנסה והיו פטורים ממבחן כזה), והלחץ הציבורי, שנוצר עם פרסום התכנית, הביא להפעלת תכנית לשילוב הורים יחידים מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ומזונות בשוק העבודה. התכנית הופעלה באוגוסט 2003 והיא נועדה להחזיר אותם, כאמור, לשוק העבודה ולהגביר את כושר ההשתכרות שלהם בהעלאת הכישרים התעסוקתיים. התכנית כוונה לכ-100 אלף משפחות חד-הוריות בישראל ב-2003, שבראשן (ב-9 מתוך 10 ממשפחות כאלו) עומדות נשים. מעל למחצית מהן קיבלו מהמוסד לביטוח לאומי קצבאות להבטחת הכנסה, דמי מזונות והשלמת הכנסה ושיעורן גדל במהירות במהלך שנות התשעים<sup>39</sup>. התכנית כוללת תמריץ כלכלי להורה היחיד היוצא לעבוד ולמעסיקו, סיוע במימון

<sup>38</sup> התכנית מכוונת להורים יחידים אך בדרך-כלל מדובר באימהות חד-הוריות.

<sup>39</sup> חלקן היחסי של משפחות חד-הוריות בכלל המשפחות בישראל מצוי במגמת עלייה בעשורים האחרונים בשל שינויים במבנה המשפחה, הנובעים מעליית שיעורי הגירושין ועלייה בשיעורי הלידות מחוץ לנישואין, ובשל הצטרפות משפחות חד-הוריות רבות מקרב העולים שהגיעו ממדינות חבר העמים לשעבר, שבהן שיעורן גבוה במיוחד.

הטיפול בילדים, הסעות לעבודה, והכשרה מקצועית הולמת. אולם התכנית נבנתה במהירות ולא-הותאמה מספיק לאוכלוסיית היעד, עקב הצורך במתן מענה מיידי לצרכים כתוצאה מן הקיצוץ בגמלאות הביטוח הלאומי. ההורים חסרו כישורים מקצועיים והרגלי עבודה סדירים ובפועל רק חלק קטן מהם (מהן) הגיע למיצוי ההטבות שהתכנית מעניקה: כתום שנה להפעלתה, מעל 20 אלף הופנו לעבודה, כ-10 אלף הושמו בפועל בעבודה, רק כ-1,100 הורים יחידים הגדילו את היקף משרתם באופן שזיכה אותם במענק השכר של 9.6 אלף ש"ח (עד אפריל 2004 השתתפו מעל ל-600 הורים בקורסי הכשרה מקצועית וכ-400 קבלו סיוע במימון מעונות יום לילדיהם)<sup>40</sup>.

המשך הפעלת התכנית עד יולי 2005, מעבר למועד סיומה המקורי (מאי 2004), חייב הכנסת שינויים<sup>41</sup>. כן נדרשת התאמה של המסגרות לטיפול בילדים, שמציעה התכנית, לשעות עבודתם של ההורים, והשלמת הכשרתם של ההורים לצד שיפור כישוריהם המקצועיים. חלק מנושאים אלו כבר זכו לטיפול (תחום הכשרת ההורים), וחלקם – מיועדים לשינוי עם הארכת משך התכנית, שכאמור מופעלת באורח ניסיוני ולזמן מוגבל.

#### ד. מערכת התמיכות של הביטוח הלאומי לעובדים

לאחרונה מנסה המוסד לביטוח הלאומי לפתח (במקביל לתכנית ויסקונסין) באמצעות צוותים בין-משרדיים רב-תחומיים, תכנית המשקפת התייחסות כוללת לסוגיית האבטלה, תוך הכרה ביחסי הגומלין בין שוק העבודה ומערכת הביטוח הלאומי. תכנית זו מציעה להשתמש במסגרות הנוכחיות הקיימות בתחום: שירות התעסוקה, אגפי השיקום וההכשרה המקצועית במשרד התמ"ת ובמשרד הקליטה, כדי שיפעלו במשותף ברמה המוסדית במסגרות מקומיות להשבה לעבודה של אוכלוסיות שונות<sup>42</sup>. התכנית מושתתת על ראייה מערכתית של הצרכים של מקבלי הבטחת הכנסה, החייבים במבחן תעסוקה, ציבור שהיקפו גדל ב-65 אחוז מאז הפעלת התיקון לחוק הבטחת הכנסה בינואר 2004 והוא מונה היום מעל 110 אלף מקבלי הבטחת הכנסה.

<sup>40</sup> רתכ"א, 2004.

<sup>41</sup> הכוונה להגמשת שיטת המענקים למשתלבים בעבודה, מפני שהתכנית המקורית מתגמלת אחת לארבעה חודשים רק מי שהתמיד בעבודה במהלך שנה מלאה, בה הגדיל את הכנסתו בלפחות 1,200 ש"ח בהשוואה להכנסה בחודשי הבסיס.

<sup>42</sup> בטי"לא, 2004.

הסיוע המוצע יינתן במרכז סיוע, כטיפול מרוכז למקבל הבטחת הכנסה באמצעות תכנית אישית מודולרית, שתותאם לפונה ולפוטנציאל ההשמה שלו, ותכוון להשמתו בשוק העבודה או להעסקתו במסגרות תעסוקה מוגנת. הסיוע יהיה מותאם למידת השונות הגבוהה בקרב מקבלי הבטחת הכנסה וינסה להתמודד גם עם החסמים המעכבים כיום את השתלבותם בעבודה. התכנית כוללת שלבים מקדימים של מיון, אבחון וחלוקה לשלוש קבוצות של יכולת תפקוד תעסוקתי, כאשר מסגרות הטיפול, המופעלות כבר בשטח, תעסוקנה בהעלאת רמת התפקוד של הפרט, באמצעות תגבור כישורי הלמידה שלו (שפה, חשבון הכשרת מחשב), העצמה והקניית מיומנויות תעסוקתיות<sup>43</sup>. באופן זה צפוי שיפור בכישורים של מי שלא היו שייכים לשוק העבודה וצמצום בקבוצת הבלתי ניתנים להשמה תוך סיוע לקליטתם בעבודה.

התכנית מיועדת להיות מופעלת באופן גורף על כל האוכלוסייה בגיל העבודה (שלא כתכנית ויסקונסין המקומית, כאמור, המיועדת להיות מופעלת בשלב הנוכחי באורח חלקי). התכנית משתמשת במסגרות קיימות (ואיננה יוצרת מסגרות חדשות), שאינן מותנות בגורמים בינלאומיים או ברמת הרווחיות של מפעילי התכניות, היא מפעילה כוח אדם מקומי, המשתמש בניסיון ובידע אשר נצברו במערכות הנוכחיות לגבי מאפייני האוכלוסייה המקומית וצרכיה. התכנית אינה שוללת באופן מוחלט את הזכאות לתמיכות ממי שנקבע שאינו מסוגל בשום אופן להשתלב בעבודה.

הניסיונות הנערכים לאחרונה בישראל לשילוב אוכלוסיות חלשות בתעסוקה מכוונים בעיקר למקבלי גמלאות להבטחת הכנסה, שמספרם גדל בקצב מואץ בשל השינויים בשוק העבודה. קיימות דרכים רבות להגדלת ההשתתפות בעבודה, ולכן ראוי להרחיב את תחולתן של תכניות שונות שנוסו בהצלחה במערב, תוך התאמתן לקהלי יעד רחבים בעלי מאפיינים תרבותיים שונים<sup>44</sup>, עם זאת יש להבטיח את המשך התמיכה הכלכלית באלה שנמצאו בלתי כשירים לעבודה.

<sup>43</sup> הכוונה למסגרות ההכוון התעסוקתי של התמ"ת, מסגרות סיוע לקליטה בעבודה לעולים ותכניות המופעלות כבר עכשיו על-ידי גורמי שיקום, כמו הקרן למפעלי שיקום, בית לוונישטיין ואחרים.

<sup>44</sup> גוטליב, קסיר, 2004.

## מקורות

- אבנימלך, מ., תמיר, י., (2002), **רווחה מתקתקת, הכלכלה והפוליטיקה של הרווחה בישראל**, קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- בן דוד, ד., אחיטוב, א., לוי-אפשטיין, נ. ושטייר, ח., (2004), תכנית מתאר לשיפור מצב התעסוקה בישראל, ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת תל-אביב, נייר עבודה מס' 1 (מרץ).
- בניש, י., (2004), להגדרת "קיום אנושי בכבוד", תגובת האגודה למחויבות לשלום ולצדק חברתי והאגודה לזכויות האזרח לתצהיר האוצר, הארץ, יוני.
- בנק ישראל, **דוחות שנתיים, 2003-1990**.
- , (2004), התפתחויות בתעסוקה, מחלקת המחקר, נייר עבודה, יוני.
- גבאי י., (2002), מעריב, יוני.
- גוטליב, ד., קסיר נ., (2004), העוני בישראל והאסטרטגיה המוצעת לצמצומו באמצעות הרחבת תעסוקה ושינויים במערכת הרווחה, בנק ישראל, יולי.
- גל, ג'., (2000), דעת מיעוט, בתוך: המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, דו"ח ביניים, ירושלים, אוגוסט.
- דו"ח הוועדה לבחינת היקף העסקת זרים במשק הישראלי, (2001), משרד העבודה והרווחה, ירושלים, יולי.
- דו"ח הוועדה הבינמשרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות הגירה (דו"ח רכלבסקי), (2002), ירושלים, יולי.
- הייז, ש., (2004), הוציאו אותן מרשימת הזכאיות לחבילת הסעד: השלכות הרפורמה במערכת הסעד בארצות-הברית על החלשים ביותר, מרכז אדוה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל, 2003-1990**.
- , סקרי כוח אדם, 2003-1990.
- , (2004), תעסוקה ואבטלה בישראל 2002-1990, אינדיקטורים חברתיים, פרסום מס' 7, ירושלים אפריל.
- המוסד לביטוח לאומי, (2004), שיטת התגמול של מפעילי מרכזי תעסוקה במסגרת מדיניות "מרווחה לעבודה" – עקרונות להפעלתה בישראל, תזכיר שהוכן לוועדת גדיש ע"י מאור-שביט, ג. אחדות, ל., מינהל המחקר והתכנון.



- (2004), זיכוי מס לעידוד יציאה לעבודה: סקירת תכניות קיימות וממצאים אמפיריים, מינהל המחקר והתכנון.
- (2004), דו"ח הוועדה לנושא יחסי הגומלין בין שוק העבודה למוסד לביטוח לאומי, ספטמבר.
- (2000), עידוד מקבלי דמי אבטלה להקים עסקים קטנים, מחקרים וסקרים מיוחדים, מס' 74, אפריל.
- המרכז הבינתחומי לניהול ותחזית טכנולוגית ליד אוניברסיטת תל-אביב, (2003), כיווני השכלה ולמידה משמעותיים בעידן של שינוי מבנה התעסוקה במשק לקידום תעסוקה לכל, דו"ח, נובמבר.
- הנדלס, י., (1997), הפרוייקטים המיוחדים בקק"ל, סקר הערכה, מדינת ישראל משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם (לא פורסם).  
הרשות לתכנון כוח אדם (רתכ"א), (2003), דו"ח על עסקים שנסגרו והעובדים שנפלטו 2002-2003, משרד התמ"ת, ירושלים.
- (2003), שוק העבודה בישראל, לקט נתונים סטטיסטי, 2000-2002.
- (2003), תחזית האבטלה לשנת 2004, משרד התמ"ת, יולי.
- (2004), נשים בעולם העבודה, אתגרים והזדמנויות, תקצירי הרצאות מיום עיון, משרד התמ"ת, מעלה החמישה, מרס.
- כהן, י., שטייר, ח., נדיב, ר. (2000), עבודה חלקית שלא מרצון ואבטלה בישראל, 1979-1997, רבעון לכלכלה, שנה 47, מס' 3, אוקטובר.
- לפראג, פ., (2004), **הזכות לעצלות**, הוצאת נהר ספרים.
- מכון כהן, (2004), סקר "חוסן חברתי", אוניברסיטת תל-אביב, הוצג בכנס שדרות: אוקטובר.
- מרכז מחקר ומידע, הכנסת, (2003), הטיפול בבעיית האבטלה באמצעות קביעת יעד אבטלה, 18 במאי.
- מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, בעריכת יעקב קופ, דוחות שנתיים, 1999-2003.
- (2004), סוגיות במדיניות חברתית כלכלית, סיכום מפגש צוותי המרכז מנובמבר, ירושלים.
- (2004), סיכום כנס מדינת הרווחה בתחילת המאה ה-21, סקירת הצוותים התחומיים, ירושלים- הרצליה, אפריל.
- סבירסקי, ב., (2002), מה קרה ל"תוכנית ויסקונסין" הישראלית? מרכז אדוה, ספטמבר.

פלוג, ק., (2004), מדיניות רווחה ועבודה: מה נשתנה? דברים בכנס מחלקת המחקר של בנק ישראל, מתוך: מנהלים וכלכלנים: הרצאות, מאמרים וניירות עמדה, 1/2004.

פפרמן, ב., (1993), "סוגיות בהתפתחות האבטלה", בתוך **שוק העבודה בישראל**, בעריכת הררי תמר, משרד הכלכלה והתכנון, הרשות לתכנון לאומי וכלכלי, ירושלים, אוגוסט.

-- (2003), עבודות יזומות – אוהבים לשנוא אותן, דעה אישית, תדפיס הרשות לתכנון כוח אדם.

-- (2004), הרפורמה בשוק העבודה יצאה לדרך ולהיכן היא תגיע? דעה אישית, תדפיס הרשות לתכנון כוח אדם.

-- (2004), אבטלה בתקציב הלאומי – הפרקים שלא יכתבו, דעה אישית, תדפיס הרשות לתכנון כוח אדם.

-- (2004), החוק לעידוד השקעות הון – אסור להחמיץ הון אנוש, דעה אישית, תדפיס הרשות לתכנון כוח אדם.

קליין, ד., (2003), דברי הנגיד: יעד לאומי – הגדלת שיעור התעסוקה, דברים בכנס משרד התמ"ת בנושא: כלכלת ישראל לאן, 2003.

-- (2004), דברי הנגיד בכנס הכלכלי השנתי-כנס קיסריה, ירושלים, יולי.

קסיר, נ., פלוג, ק., (2001), על עוני, עבודה ומה שביניהם, מתוך סדרת מאמרים לדיון מח' המחקר, 9/2001.

שביב, מ., (1999), מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה, דו"ח סיור מקצועי בחו"ל, משרד האוצר, ירושלים.

שטראסר, י. (2003), **כאשר העבודה אוזלת לחברת העבודה**, קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

שרצקי, נ., (2002), פערי אבטלה – מה השתנה לאורך השנים? יישובי פיתוח בהשוואה למרכז הארץ, דפי מידע בנושאי שוק העבודה, רתכ"א אוקטובר 2002.

Gottlieb, D., (2002), The Effect of Migrant Workers on Employers, Lectures and Position Papers, 7.2002.

Rifkin, J., (1995), The End of Work, G.P. Putnam, New York.

### נספח 1. אבטלה לא-רשומה: הרחבת הגדרות למ"ס לגבי המובטלים

- **מובטלים חלקית.** עובדים המועסקים במשרה חלקית שלא מרצונם אינם מוגדרים מובטלים על אף שבחלק מזמנם הם מחפשים עבודה נוספת או מלאה. קבוצה זו, כ-4 אחוזים מכוח העבודה בסוף 2002, גדולה יותר בקרב נשים והיא במגמת עלייה בשנים האחרונות, בעיקר כתוצאה מן ההאטה הכלכלית. מחקרים מצביעים על כך שעליית האבטלה בשנים 1979-1997 הגדילה מאד את מספר המועסקים בעבודה חלקית שלא מרצונם, עבודה המובילה לשכר נמוך יחסית<sup>45</sup>.
- **מי שאינו עובד אך אינו מחפש עבודה – ה"מתיאשים".** אלה הם מובטלים שהפסיקו לחפש עבודה לאחר תקופת אבטלה ארוכה. הלמ"ס מגדירה אותם, כמי שלא חיפשו עבודה בארבעת השבועות שקדמו לעריכת סקר כוח האדם, ולפיכך אינם נכללים בהגדרת למ"ס לשייכים לכוח העבודה. משמעות הדבר, כי שיעור ההשתתפות הנמוך, יחסית, בכוח עבודה בישראל מגלם אבטלה נוספת, שאינה באה לביטוי בנתוני האבטלה הרשמיים. אומדן ה"מתיאשים" מגיע לכ-1.7 אחוז מכוח העבודה בתחילת 2003, הוא כולל גם את מי שכבר מיצו את זכאותם לדמי אבטלה ואינם נדרשים להתייצב עוד בלשכות התעסוקה ואינם מחפשים עבודה בדרך אחרת. ישנה הערכה כי ציבור ה"מתיאשים" מעלה את שיעור האבטלה לרמה של כ-13 לעומת כ-11 אחוז, שהוא השיעור הרשמי ל-2003. התוספת של 70 אלף "מתיאשים" הגדילה את מספרם הכולל של המובטלים לכ-350 אלף (לעומת 290 אלף, הנתון הרשמי למספר המובטלים ב-2003). ישנם כמה הסברים בולטים למצבם של המתיאשים, כפי שהסתבר בסקר שערכה הלמ"ס<sup>46</sup>: למעלה ממחציתם – 53 אחוז – הצביעו על העדר עבודה מתאימה באזור מגוריהם, 17 אחוז על העדר עבודה במקצועם, 14 אחוז על מגבלות גיל, 10 אחוזים הצביעו על חוסר ניסיון, הכשרה או שפה ועוד כ-6 אחוזים ציינו את שעות העבודה או את העניין בעבודה כהסבר למצבם. כמחצית מה"מתיאשים" הם לא-יהודים והסיבה הרווחת ל"יאושו" בקרב שלושה-רבעים מהם הינה המחסור בעבודה באזור מגוריהם.

<sup>45</sup> כהן שטייר ונדיב, 2000.

<sup>46</sup> למ"ס, 2004.

- **המחזור השנתי של המובטלים.** המספר הכולל של מובטלים שנחשפו לאבטלה במהלך שנה, המבטא את "זרם המובטלים"; כלומר, כל מי שנכנסו ויצאו ממצב אבטלה במהלך כל השנה. מספר זה הוערך בכחצי מיליון איש, שהיו מובטלים בשלב כלשהו במהלך שנת 2003<sup>47</sup>. הנתון מוסיף ממד להיקף האבטלה הכולל, שכן השיעור המוצג בדרך-כלל מציין את מספר המובטלים בנקודת זמן נתונה ואת "מצבת המובטלים" הכלולה בה.

---

<sup>47</sup> רתכ"א, 2003.