

פרק ח' סוגיות ברווחה

- תחולת העוני ואי-השוויון על פי ההכנסות נטו בקרב משקי הבית המשיכו להציג ב-2016 את מגמת הירידה שהחלה אחרי 2010. תמונת המצב ב-2016 הושגה לאחר שהממשלה הפחיתה את התערבותה בחלוקת ההכנסות מחדש ומשקי הבית הגדילו את הכנסותיהם מעבודה.
- תחולת העוני ואי-השוויון בהכנסות נטו ב-2016 נותרו גבוהים בהשוואה בין-לאומית, והוא הדין בשיעור העניים בקרב העובדים.
- ב-2003—2016 הגדילו משקי הבית בשני החמישונים התחתונים את מספר המפרנסים ואת המספר החדשי הממוצע של שעות העבודה, בשעה שמשקי הבית ביתר החמישונים שמרו על יציבות. אף על פי כן נותרו בין הקבוצות פערים גדולים מאוד משתי הבחינות.
- השכר לשעת עבודה של שכירים בחמישון התחתון עלה ב-2003—2016 בשיעור דומה לזה של שכר השכירים ביתר החמישונים, אולם פערי השכר בין הקבוצות נותרו גדולים וכך גם הפערים בהכנסות הכוללות נטו. ממצאים אלה מרמזים שבתקופה הנידונה הצטמצם אי-השוויון בהכנסה – תחילה בהכנסה הכלכלית ולאחר מכן גם בהכנסה נטו – בעיקר הודות להגדלת תשומת העבודה ובמידה פחותה גם הודות לעליית השכר לשעת עבודה.
- כדי להמשיך ולצמצם את אי-השוויון בהכנסות נטו על הממשלה להרחיב את המדיניות שנועדה לשפר את מיומנויות היסוד של העובדים, להמשיך להרחיב את היקף התעסוקה ולשפר את איכותה, ולהמשיך ליישם כלים שתומכים בהגדלת ההכנסות של משקי הבית העובדים. בד בבד יש לבסס מערכת שירותים חברתיים שתקנה ביטחון סוציאלי לכלל האוכלוסייה מבלי לפגוע בתמריץ לעבוד.
- שיעור האבטלה הגיע ב-2017 לשפל – 3.7% בגילי העבודה העיקריים (25–64) – אך עדיין קיימים פערים בין אזורים גאוגרפיים, מגזרים ורמות השכלה: שיעורי האבטלה בפריפריה גבוהים מהשיעורים במרכז, ובכל האזורים שיעורי התעסוקה בקבוצות שממעטות להשתתף בשוק העבודה – גברים חרדים ונשים ערביות – נמוכים יחסית לשיעורים אצל שכניהם.
- בצפון הארץ ובדרומה יש ביקוש נמוך לעובדים משכילים וגם ההיצע שלהם נמוך; שיווי משקל זה מונע את פיתוחם הכלכלי של אזורים אלה. פתרון היוממות נותן מענה חלקי לתעסוקה של תושבי הפריפריה, שכן לרוב משתמשים בו עובדים משכילים והשימוש תלוי במרחק הנפה מאזורי התעסוקה העיקריים. יש להמשיך ולפתח את התחבורה הציבורית כדי להרחיב את אפשרויות היוממות לעובדים נוספים ולשפר את רווחתם של כלל היוממים.
- בינואר 2018 אישרה הממשלה רפורמה בביטוח הסיעודי הציבורי – תוכנית הסיעוד הלאומית. בכפוף לאישור הכנסת תיושם הרפורמה בהדרגה ב-2018—2021, תוך הוספת כ-1.8 מיליארד ש"ח לבסיס התקציב. הרפורמה חשובה: היא תשפר את השירות לאזרח ותקל את נטל ההוצאה המוטל על משקי הבית. אולם היא אינה מטפלת ברבות מהבעיות במערכת שירותי הסיעוד בישראל, ובחלק מהמקרים היא מציעה פתרונות חלקיים שאינם מביאים בחשבון את ההתפתחויות בעתיד.

בשנת 2017 המשיכה להתבסס במשק סביבה של תעסוקה מלאה: שיעור ההשתתפות שמר על יציבות ושיעור האבטלה הוסיף לרדת והגיע לשפל. הגידול בתעסוקה מתמשך והוא מאפיין קבוצות אוכלוסייה שונות. מציאות זו נולדה מתהליכים ארוכי טווח, לרבות עלייה בהשכלה ובהשתתפות נשים בכוח העבודה, וממדיניות מאומצת שהממשלה נקטה במטרה לערוך שינוי מבני בתעסוקה – היינו להגדיל את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצם את ההסתמכות על מערכת הרווחה בקרב האוכלוסייה שמסוגלת לעבוד. בשינויים המבניים תומכים התנאים המקרו-כלכליים הנוחים המאפיינים את התקופה הנוכחית, שכן הם מעניקים רוח גבית לביסוס התעסוקה. לנוכח מציאות זו יעסקו שני הסעיפים הראשונים בקשר ההדוק שבין תעסוקה לרווחה. תחילה נציג את המגמות בעוני ובאי-השוויון ואת האופן שבו הן הושפעו מהגידול בתעסוקה, ונדון בעומק השינויים בתעסוקה ובהכנסות של משקי הבית מהחמישון התחתון. בסעיף השני נדון בשונות הבין-אזורית באבטלה ובאיכות התעסוקה ונתמקד בבלתי מועסקים. אומנם ישראל קטנה מבחינה גאוגרפית, אך קיימים בה הבדלים בין-אזוריים בשוק העבודה עקב גיוון האוכלוסייה והפריסה המרחבית של הפעילות הכלכלית. בהינתן מאפייני הפרטים, נבחן אם קיים קשר בין אזור המגורים וההסתברות להיות מועסק ונבדוק מהם החסמים וההזדמנויות בכל אזור. במשק שוררים תנאים נוחים להתמודדות עם הפערים בין האזורים השונים, והדבר יכול לשמש טיפול מקדים ולהניב תשואה גבוהה בטווח הארוך. לבסוף נדון בסוגיית מדיניות בתחום הרווחה – הביטוח הסיעודי. לביטוח סיעודי איכותי יש חשיבות בטווחים המידי והארוך, והמדינה ממלאת תפקיד מרכזי בדאגה לכך שהאוכלוסייה תקבלו. חשיבות הנושא אף תגדל בעתיד מפני שהתחזיות מעידות כי האוכלוסייה תזדקן במהירות ויקטן מספרם של בני המשפחה המטפלים בזקנים, ושתי התפתחויות אלה משפיעות על הסכומים שמשקי הבית מוציאים על שירותי סיעוד. תקציב 2019 כולל את תוכנית הסיעוד הלאומית, רפורמה שיישומה יחל כבר ב-2018 אך יתנהל בעיקר ב-2019–2021, ואנו סוקרים אותה על רקע המניעים לה ומצביעים על חוזקותיה וחולשותיה.

1. הכנסות משקי הבית וההתפתחויות בתעסוקה¹

ב-2016 נמצאו כ-18.5% ממשקי הבית בישראל מתחת לקו העוני, ושיעורן של הנפשות העניות בכלל האוכלוסייה עמד על 22% כמעט² (איור ח'1). שיעור המשפחות העניות ירד לאחר שב-2014 ו-2015 הוא עלה קלות, והירידה ממשיכה את מגמת הירידה האיטית שניכרת בממדי העוני בישראל החל מ-2010: אז חיו מתחת לקו העוני יותר מחמישית ממשקי הבית וכמעט רבע מהנפשות. תחולת העוני בקרב נפשות עלתה קלות בין 2015 ו-2016³. התבוננות בטווח ארוך יותר מעלה כי תחולת העוני בקרב נפשות ובקרב משקי בית הגיעה לשיא ב-2010 ומאז ירדה, ורמתה ב-2016 גבוהה אך במעט מרמתה ב-2002, ערב הקיצוצים הנרחבים שנערכו ב-2003–2004 בקצבאות הקיום.

תחולת העוני בקרב נפשות ובקרב משקי הבית הגיעה לשיא ב-2010 ומאז ירדה. רמתה ב-2016 גבוהה אך במעט מרמתה ערב הקיצוצים שנערכו בקצבאות הקיום בראשית שנות ה-2000.

¹ עיבודי הנתונים מסקר ההוצאות ומסקרי כוח האדם מתייחסים לשנת 2016, שכן אלה הסקרים העדכניים ביותר העומדים לרשותנו. חלק מהנתונים מתייחסים ל-2017, ובמקרים אלה אנו מציינים זאת במפורש.

² לפי ההכנסה הפנויה (נטו) והגדרת העוני היחסית. קו העוני שווה למחצית ההכנסה החיצונית לנפש תקינת במשק בית.

³ החל משנת 2016 סקר ההוצאות מייצג גם את האוכלוסייה הבדואית בדרום, לאחר שזו נעדרה מהפקידות ב-2013–2015. הניתוח להלן כולל אוכלוסייה זו בגלל קוטנה היחסי. בדקנו כי הכללתה לא הובילה להבדלים בלתי סבירים בין 2015 ל-2016. המוסד לביטוח לאומי ניתח את תחולת העוני גם תוך שמירה על הרכב אוכלוסייה קבוע בין 2015 ל-2016. ניתוחו מעלה כי ללא הכללת הבדואים בדרום תחולת העוני של משקי הבית יורדת יותר – בכנקודת אחוז שלמה – ותחולת העוני של נפשות יורדת אף היא, אך בשיעור נמוך יותר. הרחבה בנושא המגמות בעוני ובאי-השוויון מופיעה בתוך המוסד לביטוח לאומי (2017), ממדי העוני והפערים החברתיים 2016.

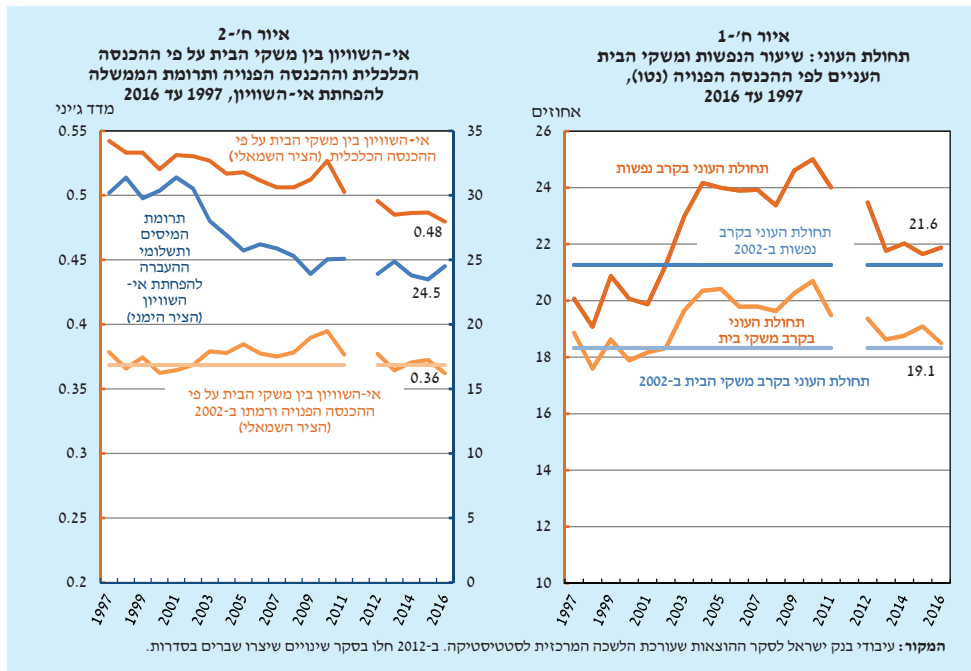
תמונת המקור
המצטיירת ב-2016 בנוגע
לעוני בקרב משקי הבית
ולאי-השוויון בהכנסות
נטו דומה לזו שהצטיירה
בראשית שנות ה-2000,
אך היא הושגה לאחר
צמצום בתשלומי
ההעברה והרחבת
התעסוקה.

אי-השוויון הנמדד על פי ההכנסה הכלכלית של משקי הבית (לפני ניכוי המיסים הישירים ותוספת תשלומי ההעברה) מציג מגמת ירידה מתמשכת, בעיקר הודות לכך שמשקי הבית הגדילו בהתמדה את הכנסותיהם מעבודה משום שפער התוצר נסגר (איור ח'-2). אי-השוויון בהכנסה הפנויה של משקי הבית (נטו, אחרי ניכוי המיסים הישירים ותוספת תשלומי ההעברה) החל לרדת באיטיות רק מ-2010, שנה שעד אליה הוא הלך והתרחב, מאחר שמראשית שנות ה-2000 הפחיתה הממשלה את התערבותה בחלוקת ההכנסות מחדש, וחלף זמן עד שמשקי הבית פיצו על אובדן ההכנסות באמצעות הגדלת ההכנסות מעבודה. ב-2016 בלבד ירד אי-השוויון נטו בכנקודת אחוז. נתוני 2016 שיקפו כמה צעדי מדיניות שנועדו לתמוך בחלק התחתון של התפלגות ההכנסות ותרמו לצמצום העוני ואי-השוויון נטו: שכר המינימום הועלה בארבע פעימות ב-2015—2017, קצבאות הילדים הועלו החל ממאי 2015, וקצבאות הזקנה והבטחת ההכנסה לקשישים הועלו החל מדצמבר 2015.

תמונת המקור המצטיירת ב-2016 בנוגע לעוני בקרב משקי הבית ולאי-השוויון נטו דומה לתמונה שהצטיירה בראשית שנות ה-2000, לפני שהממשלה קיצצה בקצבאות הקיום והילדים, וכעת הממשלה מתערבת בחלוקת ההכנסות מחדש פחות מכפי שהתערבה לפני הקיצוץ. מדיניות הממשלה בנוגע למיסים ולתשלומי ההעברה תורמת ישירות לצמצום אי-השוויון תרומה נמוכה יחסית. לכן אי-השוויון בהכנסה הפנויה גבוה יחסית למוצע ב-OECD אף על פי שאי-השוויון הכלכלי קרוב למוצע⁴. הדעיכה בהתערבות הממשלה בחלוקת ההכנסות מחדש (בעיקר באמצעות הקיצוץ בתשלומי ההעברה) נמנתה עם הגורמים שהגדילו את השתתפות משקי הבית בשוק העבודה. אולם מאחר שיש בישראל פערים ניכרים בשכר ובתשומת העבודה (היקפי המשרה למועסק ומספר העובדים במשק הבית), הגידול בנתח שההכנסות מעבודה תופסות בהכנסות משקי הבית תורם רק תרומה מוגבלת לצמצום משמעותי של אי-השוויון בהכנסה נטו, לפחות בטווח הקצר. כדי להקטין אפוא את אי-השוויון נטו במידה משמעותית יש מקום להעמיק את התערבות הממשלה – בהגדלת היצע העבודה, שיפור איכות התעסוקה והרחבת תשלומי ההעברה למשקי הבית – באמצעות כלים שאינם פוגעים בתמריץ לעבוד. אפשר למשל לשפר את המיומנויות הנחוצות לשוק העבודה בקרב האוכלוסייה המשתייכת לחלק התחתון של התפלגות ההכנסות ולהרחיב את מענק העבודה (מענק העבודה הורחב ב-2017 ונוכל לאמוד את השפעת הצעד על העוני ואי-השוויון רק בעתיד).

שוק העבודה ב-2016 ו-2017 מתאפיין בכך שסביבת התעסוקה המלאה ממשיכה להתבסס, וזו מקבלת תמיכה מתהליכים ארוכי טווח. חלק מהתהליכים נובעים ממדיניות ממשלתית וחלקם מהשינויים המבניים המתחוללים במשק – אלה יצרו את תמונת המקור החיובית בתחום התעסוקה והם תומכים בהצלחת המדיניות. שיעור המועסקים בגילי העבודה העיקריים (25—64) המשיך להתרחב ב-2017 והגיע ל-77.1%, והאבטלה בקרבם ירדה לשפל – 3.7%. כאשר בוחנים את מגזרי האוכלוסייה השונים מוצאים כי יחסית לתחילת העשור שיעורי ההשתתפות שלהם גדלו במידה ניכרת. הגידול בתעסוקה שהמשק נהנה ממנו כבר שנים רבות הקיף גם את קבוצות האוכלוסייה שהממשלה מיקדה בהן את מאמציה – החרדים, הערבים ואוכלוסיות בעלות נוכחות דלה בשוק העבודה, למשל בעלי מוגבלויות ומובטלים שמתקיימים מקצבאות קיום.

⁴ סקירה מקיפה על אי-השוויון בישראל בהשוואה לעולם נמצאת בתוך בנק ישראל (2016), *דין וחשבון לשנת 2015*, פרק ח'.

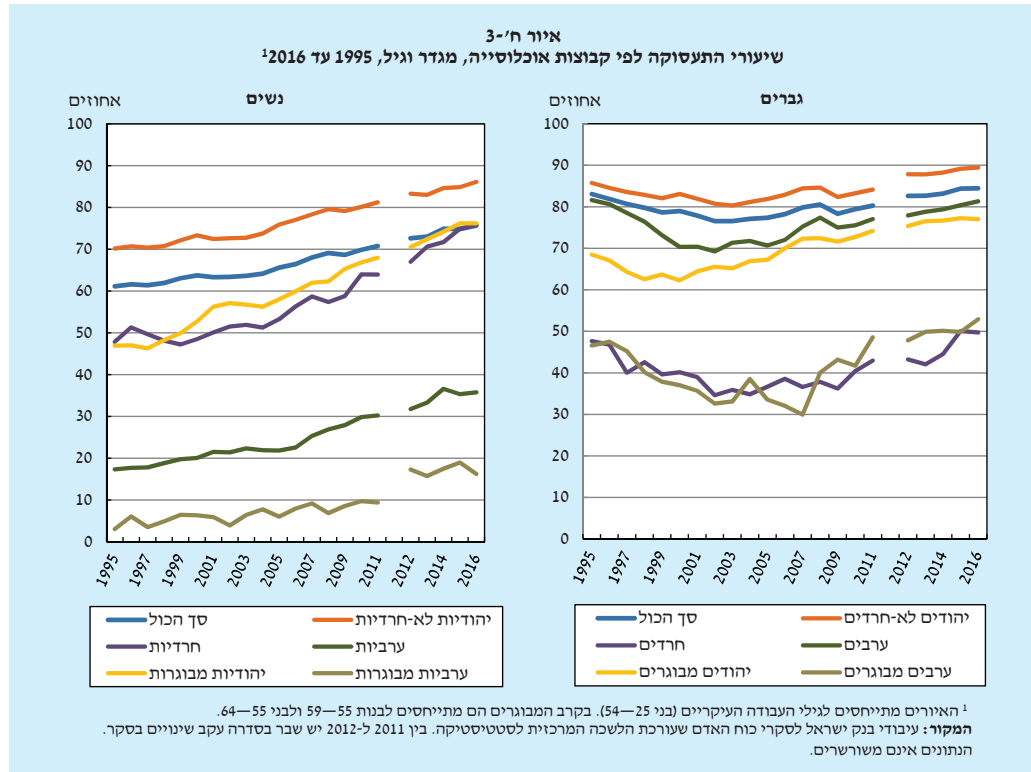


א. התפתחות התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה והמדיניות שנועדה להרחיב את התעסוקה

ההיצע של כוח העבודה בישראל (בגילי העבודה העיקריים, 25–64) עבר תמורות רבות ב-20 השנים האחרונות, ובתמונת המקרו בולטות שתיים מהן: ההשתתפות בכוח העבודה עלתה בהתמדה בקרב נשים, ובקרב גברים היא חדלה לרדת והחלה לעלות. גורמים אחדים מסבירים את התרחבות ההשתתפות, בראשם השינויים התרבותיים-חברתיים שהגדילו את השתתפות הנשים בעולם כולו, העלייה בהשכלה והעלאת גיל הזכאות לקצבת זקנה⁵. נוסף לגורמים אלה תרם לגידול בתעסוקה עוד גורם – המדיניות שהממשלה נקטה במטרה להרחיב את התעסוקה, לרבות צמצום קצבאות הקיום. התנאים המקרו-כלכליים תמכו בגידול הביקוש לעובדים (ראו פרק ב'), והם אפשרו לגידול בהיצע העבודה להיתרגם לכך שהתעסוקה גדלה באופן מתמשך וחוצה מגזרים וגילים (איור ח'3), ושיעור האבטלה ירד לשפל (איור ח'4). כל קבוצות האוכלוסייה והגיל בקרב הנשים נהנו מ-1995 מעלייה רציפה ומהירה בשיעורי התעסוקה. בולטים במיוחד הגידול הרציף בשיעורי התעסוקה של הנשים החרדיות, הכפלת שיעור התעסוקה של הנשים הערביות, והעלייה החדה בתעסוקת נשים בנות 55–59, כלומר בגילים קרובים לגיל הפרישה. הגברים נהנו משיעורי תעסוקה גבוהים יותר מלכתחילה. אומנם גברים מכל קבוצות האוכלוסייה הציגו לפרקים ירידה בתעסוקה במהלך התקופה, אך שיעורי התעסוקה שלהם ב-2016 גבוהים משהיו במחצית שנות ה-90, ועיקר הגידול חל מאז ראשית שנות ה-2000. בולטים במיוחד הגידול בתעסוקה של גברים

ההשתתפות בכוח העבודה התרחבה הודות לתהליכים כלכליים-חברתיים ארוכי טווח ולמדיניות הממשלתית שנועדה לעודד את התעסוקה. התנאים המקרו-כלכליים הנוחים מסייעים להפנות את ההשתתפות לתעסוקה.

⁵ הרחבה על הגורמים לכך שההשתתפות בכוח העבודה גדלה מראשית שנות ה-2000 מופיעה בתוך בנק ישראל (2017), "הרכב המצטרפים לשוק העבודה בעשורים הראשונים של שנות ה-2000", *הסקירה הפיסקלית התקופתית ולקט ניתוחים מחקריים*.



בני 55+ ושל החרדים⁶. אולם עדיין נותרו פערים גדולים מאוד בשיעורי התעסוקה בין קבוצות האוכלוסייה השונות, בעיקר בין (1) הנשים היהודיות (החרדיות והלא-חרדיות) לנשים הערביות, שכן רק כשליש מהערביות מועסקות, (2) הגברים היהודים הלא-חרדים לגברים החרדים, שכן רק כמחצית מהחרדים מועסקים, ו-(3) הגברים היהודים הלא-חרדים לגברים הערבים, אם כי במקרה זה הפער קטן.

כאמור, נוסף לגורמים ארוכי הטווח שמנינו לעיל – השינויים בהשתתפות נשים, העלייה בהשכלה והעלאת גיל הפרישה – מסבירה את הגידול בהשתתפות גם המדיניות שהממשלה נוקטת לשם כך. הממשלה מפעילה תוכניות רבות, בעצמה או באמצעות מיקור חוץ, במטרה להרחיב את התעסוקה, להגדיל את חלקה של ההכנסה מעבודה ולצמצם את ההסתמכות על קצבאות קיום. מדיניות זו החלה ב-2002–2003, והיא מתמקדת בקבוצות האוכלוסייה המתאפיינות בזיקה נמוכה לשוק העבודה: נשים ערביות, גברים חרדים, אימהות יחידניות, עולים מאתיופיה, צעירים בדואים, וקבוצות שיש להן סיכויים נמוכים להשתלב בתעסוקה ללא סיוע, כגון מובטלים במשך זמן רב ומקבלי הבטחת הכנסה.

החל משנת 2005 מיושמת בישראל מדיניות "מרווחה לעבודה", וזו נועדה לשלב בתעסוקה את הפרטים המקבלים גמלאות קיום. בתחילה הופעלה במסגרתה תוכנית "מהל"ב", באוגוסט 2007 החליפה אותה תוכנית משופרת – "אורות לתעסוקה" – ושתיהן פעלו במתכונת ניסיונית. התוכניות

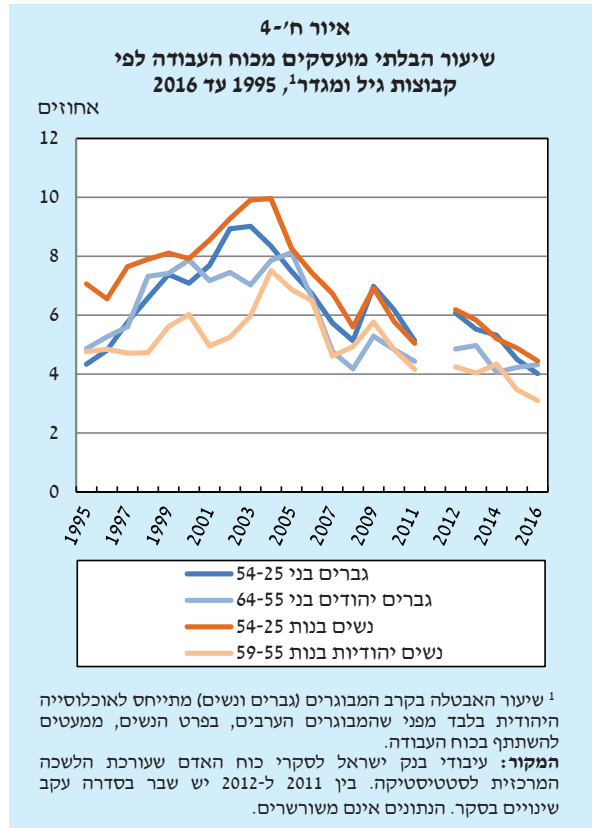
⁶ חשוב לציין שב-2015–2017 נותרו שיעורי ההשתתפות של הגברים החרדים כמעט ללא שינוי, לאחר שבשנים הקודמות הם עלו במידה ניכרת. בהמשך הפרק נדון בשיעורי התעסוקה בקרב החרדים יחסית ליעדים שהציבה הממשלה.

בוטלו ב-2010 עקב הביקורת הרבה שנמתחה עליהן, ובהמשך החליפו אותן תוכניות אחרות.

בשנת 2009 הקימה הממשלה את הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות התעסוקה בישראל, וזו הגישה את המלצותיה ב-2010. הוועדה המליצה בין השאר להציב יעדים לגידול בשיעורי התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, ולעקוב באופן שוטף אחר השגתם. יעדי הגידול התבססו על הנתונים לשנת 2008 וכללו (1) יעדים לטווח הקצר, לשנת 2013; (2) יעדי ביניים, לשנת 2020; ו-(3) יעדים לטווח הארוך: הוועדה המליצה להשוות את שיעורי התעסוקה בישראל לממוצע של 15 השיעורים המובילים ב-OECD, ולצמצם את פערי התעסוקה בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

הממשלה קיבלה את ההמלצות (החלטה מספר 1994 מ-15 ביולי

2010)⁷, ובעקבותיהן היא הקימה במשרד הכלכלה את יחידת הממונה על התעסוקה⁸. יחידה זו מרכזת את העבודה הממשלתית הנוגעת ליעדי התעסוקה, הרגולציה בשוק העבודה, מעונות יום והגדלת ההון האנושי של כוח העבודה, והיא מפעילה מגוון רחב של תוכניות לאוכלוסיות בעלות זיקה נמוכה לשוק העבודה – הקבוצות שניצבו במוקד עניינה של ועדת התעסוקה. רבות מהתוכניות מופעלות בשותפות עם גוינט ישראל (באמצעות תב"ת – תנופה בתעסוקה), וחלקן מופעלות בשותפות עם גורמים אחרים, לרבות הרשויות המקומיות, מוסדות להשכלה גבוהה וגופים עסקיים. ב-2016–2017 בלבד הפעילה היחידה כ-30 תוכניות שונות. מרביתן תוקצבו במיליונים בודדים של שקלים ומיעוטן בסכומים ניכרים יותר – עשרות מיליוני ש"ח לשנה – והן הקיפו עשרות עד אלפי משתתפים בשנה. התוכניות עוסקות במגוון רחב של תחומים, החל בהכשרה



הממשלה מקיימת מדיניות פעילה בשוק העבודה באמצעות תוכניות רבות, אולם ההוצאה הציבורית על תוכניות אלה נמוכה בהשוואה בין-לאומית.

⁷ הוועדה המליצה גם להציב יעדים לגידול בהכנסותיהם של משקי הבית: גידול ההכנסות בחמישון התחתון ב-2010–2020 יעלה ב-10% על הגידול בהכנסה החציונית באותן שנים, וההכנסות מעבודה יגדילו את חלקן בסך ההכנסות מ-47% ל-60%. הממשלה אימצה רק את יעדי התעסוקה.

⁸ עקב שינויים ארגוניים היחידה משתייכת מאז 2016 למשרד העבודה והרווחה.

מקצועית, עבור דרך השמה בעבודה וכלה במימון לימודים אקדמיים לאוכלוסיות היעד⁹. מטבע הדברים מגוון השירותים מתבטא בכך שבין התוכניות השונות יש שונות רבה בעלות למשתתף. הממשלה מפעילה תוכניות תעסוקה במסגרות נוספות. "מעגלי תעסוקה" למשל פועלת בשירות התעסוקה, והיא נועדה לסייע לתובעים חדשים של הבטחת הכנסה להשתלב בתעסוקה במטרה למנוע את גלישתם לאבטלה עמוקה ולתלות ממושכת בקצבאות. גם במקרה זה מדובר בתוכנית שממוקדת בקבוצת אוכלוסייה מצומצמת. התוכנית פועלת במתכונת ניסיונית מ-2014, ואף כי היא אינה פועלת עדיין בפריסה ארצית פעילותה מתרחבת בהדרגה¹⁰.

למרות הגידול במספר התוכניות לעידוד התעסוקה ממשלת ישראל מוציאה מעט יחסית על מדיניות פעילה בשוק העבודה (ALMP, Active Labor Market Policy)¹¹. ההוצאה הממוצעת ב-OECD עמדה ב-2015 על 0.6% תוצר, ואילו ההוצאה בישראל הסתכמה ב-0.2% תוצר. הבדל זה בא לידי ביטוי בסעיפים רבים, והוא מעיד שיש מקום להרחיב את המדיניות הפעילה בשוק העבודה – כדי לצמצם עוד את אי-השוויון דרך מדיניות שמייצרת צמיחה כלכלית מקיפה ובת קיימא ולא דרך תשלומי העברה.

נוסף לתוכניות הנידונות המדינה מפעילה כלים משלימים במטרה לתמוך בהרחבת היצע העבודה ובהכנסותיהם של משקי הבית העובדים. עם הבולטים בהם נמנה מענק העבודה ("מס הכנסה שלילי"), כלי שנועד בעיקר להגדיל את הכנסותיהם של משקי הבית העובדים מהחלק התחתון של התפלגות ההכנסות¹² ולצמצם את העוני בקרבם. כן נמנית עימם ההרחבה של מסגרות הצהרונים בגני הילדים ובבתי הספר ביישובים מאשכולות ההכנסה הנמוכים, צעד שנועד לתמוך בהגדלת היצע העבודה של משפחות עם ילדים מהחלק התחתון של התפלגות ההכנסות. אמצעים אלה לתמיכה במשפחות עובדות עם ילדים הורחבו במידה מסוימת לאחר המחאה החברתית שפרצה ב-2011. ב-2017 הצטרפה לתמיכה במשפחות אלה "נטו משפחה", תוכנית שהעניקה תוספת תקציב כדי להגדיל את מספר נקודות הזיכוי להורים עובדים (כלי מדיניות שתומך בהגדלת ההכנסות של הורים מהחלק העליון של התפלגות ההכנסות), להרחיב את מענק העבודה לאבות עובדים (וכך להשוות את התנאים לאימהות ולאבות ולהרחיב את התמיכה בהורים עובדים מהחלק התחתון של התפלגות ההכנסות), ולהרחיב את סבסוד הצהרונים בגני הילדים (ראו הרחבה בפרק ו'; דיון זה גם מנתח את השפעת התוכנית על צמצום תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים עד גיל 6).

⁹ את סעיפי התקציב הגדולים היחידה מפנה ל"ריאן", תוכנית שעוסקת בהכוון תעסוקתי, הכשרה וסיוע בהשמה במגזר המיעוטים. תוכנית זו קיבלה 201 מיליוני ש"ח ל-2012–2016 ו-208 מיליונים ל-2017–2020. סעיף בולט נוסף הקצה ב-2017 35 מיליוני ש"ח להפעלת מרכזים להכוון תעסוקתי, סדנאות והכשרה בסיסית לאוכלוסייה החרדית. תוכניות נוספות מתוקצבות בסכומים נמוכים יותר, אך משום שהן ממוקדות באוכלוסיות מצומצמות, התקציב למשתתף בהן גבוה ומסתכם בעשרות אלפי שקלים בשנה. תוכניות אלה עוסקות בעיקר במימון הכשרה מקצועית ולימודים אקדמיים לאוכלוסיות היעד; אשבי"ל למשל מיועדת למימון לימודים אקדמיים במגזר הבדואי ו"תלפיות" מיועדת להכשרה מקצועית של חרדים ולשילובם בתעשיית ההיי טק. בכל אחת מתוכניות אלה משתתפים רק כמה עשרות אנשים בשנה.

¹⁰ את התוכנית מלווה מערך מחקר ייחודי: הוא מבוסס על הקצאה אקראית של אוכלוסיית היעד לקבוצות טיפול וביקורת. מחקר הביניים מראה כי התוכנית תורמת להגדלת התעסוקה ולצמצום התלות של המשתתפים בקצבאות קיום. דוח הביניים של המחקר המלווה מופיע בקישור הבא: https://econ-en://sites/il.ac.tau.econ-en/pdf.16-2016/papers/foerder/Economics/server_media/files/il.ac

¹¹ הוצאה זו כוללת את ההוצאה הציבורית על הכשרות מקצועיות, השמה, הכוונה וייעוץ ועל תוכניות נוספות לתמיכה בתעסוקה ובהכנסות של מובטלים ושל אוכלוסיות אחרות בשוק העבודה.

¹² ב-2007 החלו ליישם את התוכנית באזורים נבחרים באופן ניסיוני, ומ-2011 מיישמים אותה בכל אזורי הארץ. התוכנית נועדה להגדיל את הכנסותיהן של משפחות עם עובדים, מבלי לפגוע בתמריץ לעבודה. להרחבה ראו: בנק ישראל (2016), "מענק העבודה – דיווח ראשוני על סקר ייעודי בקרב הזכאים למענק", בתוך *סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים* מס' 140.

לוח ח' - 1
יעדי התעסוקה שהממשלה אימצה ב-2010 ויישומם בפועל

שיעור התעסוקה ¹			האוכלוסייה (בגילי העבודה העיקריים, 25—64)
2017	2020	2008	
נתון	יעד	נתון	
77.8	76.5	71.1	כלל האוכלוסייה
46.6	63.0	40.0	גברים חרדים
73.7	63.0	57.1	נשים חרדיות
77.5	78.0	73.3	גברים ערבים
34.9	41.0	24.5	נשים ערביות
84.9	83.0	78.0	גברים ונשים אחרים
73.0			הממוצע ב-OECD (2016)
80.1			הממוצע ב-15 המדינות המובילות ב-OECD (2016)

¹ 2008 – שנת הבסיס, נתוניה שימשו את הוועדה בעת פעילותה; 2020 – שנת היעד; 2017 – השנה הנוכחית.

המקור: הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה – דוח סופי (2010), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-OECD.stats.

לוח ח' - 1 מסכם את יעדי התעסוקה שוועדת התעסוקה המליצה עליהם ב-2010 ומשווה אותם לשיעורי התעסוקה ב-2017. כל קבוצות האוכלוסייה שהוועדה התייחסה אליהן הגדילו מאוד את שיעורי התעסוקה בין 2008 ל-2017. הנשים החרדיות והנשים והגברים היהודים הלא-חרדים כבר השיגו את היעד הסופי ל-2020, וכתוצאה מכך השיג גם כלל האוכלוסייה את יעד התעסוקה. בקרב קבוצות אחרות, בעיקר נשים ערביות וגברים חרדים, נותרו השיעורים רחוקים מהיעד ל-2020 ואין זה סביר שהן ישיגו אותו.

בשנת 2017 הקימה הממשלה בשנית ועדה בין-משרדית לנושא התעסוקה וזו מסיימת עבודתה בימים אלה. הוועדה הנוכחית נועדה להציב יעדים להתפתחות התעסוקה במשק – באוכלוסייה כולה ובקבוצות השונות – עד לשנת 2030, ולאפיין את הדרכים להשגתם. הוועדה הקודמת התמקדה בהרחבה כמותית של התעסוקה, והוועדה הנוכחית עוסקת בהמשך הרחבתה אך גם באיכותה, עיסוק שבא לידי ביטוי בצעדים להגדלת כושר ההשתכרות. בהתוויית צעדים אלה יש להבטיח כי כוח העבודה, המעסיקים והמדיניות בשוק העבודה יתייצבו מוכנים לאתגרי העתיד. אלה כוללים במיוחד את (1) השינויים הטכנולוגיים התכופים: אלה ישפיעו על המיומנויות שיידרשו מהמועסקים; ו-(2) התארכות תוחלת החיים: זו תשפיע במיוחד עקב המעבר לפנסיות צוברות, והיא מחייבת להאריך את תקופת העבודה כדי לממן את תקופת הפרישה.

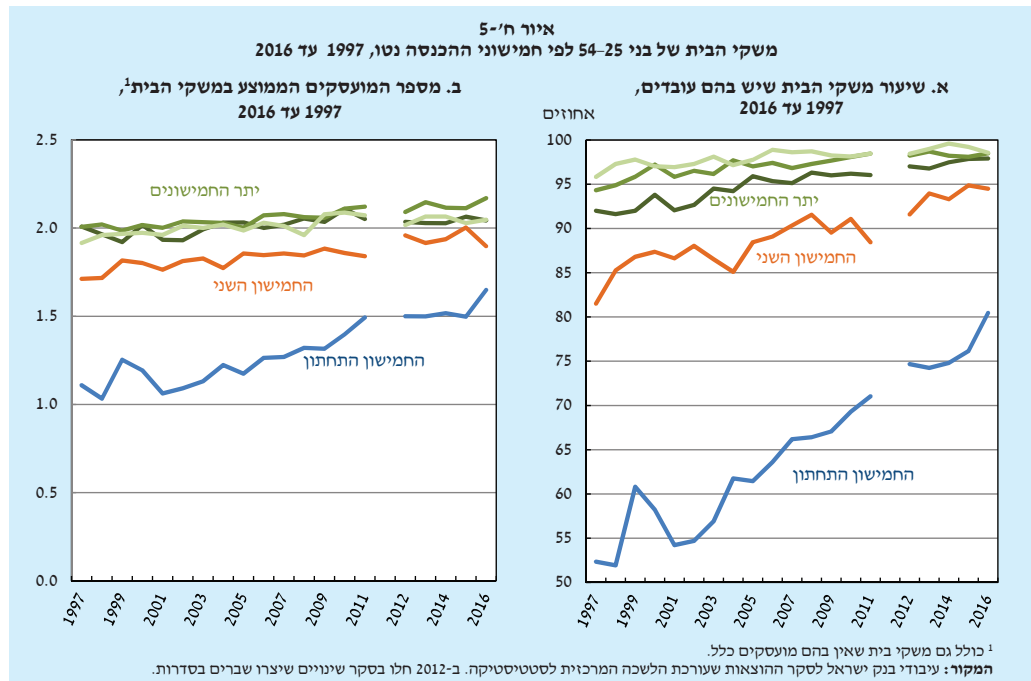
ריבוי התוכניות והמשאבים לפעילותן יוצר הצדקה לצפות מהמדינה לפרסם דוח סטטיסטי שמתאר את פעילות התוכניות, תקציביהן ומספר המשתתפים בהן, ולהקפיד לערוך מחקרים להערכת תרומתן להשגת יעדי התעסוקה בטווחים הקצר והארוך ולהערכת השפעתן על הכנסותיהם של משקי הבית. רבות מהתוכניות ניסיוניות, וחלקן אינן ממשיכות לפעול אחרי שלב הניסוי (הפיילוט), מסיבות שונות. אומנם חלק מהתוכניות זוכות לליווי מחקרי בשלביהן הראשונים,

אך לרוב המחקרים אינם מבוססים על ניסויים מבוקרים – המסגרת הנחוצה להערכת תרומתן של תוכניות מדיניות¹³.

ב. כיצד הגידול בתעסוקה משתקף בהכנסות משקי הבית¹⁴

שיעורי התעסוקה עלו במהירות מראשית שנות ה-2000, והדבר משתקף בגידול מהיר בחלקם של משקי הבית שיש בהם עובדים, במספר שעות העבודה, ובהכנסות משקי הבית מעבודה.

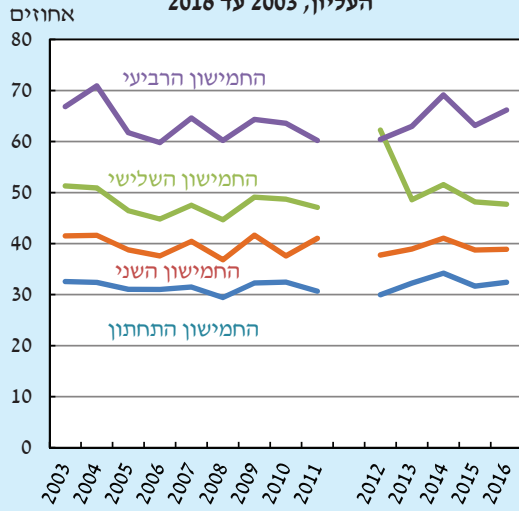
הרחבת התעסוקה משמשת מנוף להגדלת הכנסותיהם של משקי הבית, במידה שהגידול בהכנסות מעבודה נטו עולה על ירידת ההכנסות נטו ממקורות אחרים, למשל מתשלומי העברה. בין תעסוקה להכנסה יש קשר הדוק, והאוכלוסייה בחמישון התחתון אכן מתאפיינת בהיקפים נמוכים של תעסוקה ושכר יחסית לאוכלוסייה ביתר החמישונים. הגידול המהיר שחל בשיעורי התעסוקה של משקי הבית מאז ראשית שנות ה-2000 משתקף בגידול מהיר בחלקם של משקי הבית שיש בהם עובדים (איור ח'-5א), במספר המפרנסים במשקי הבית (איור ח'-5ב) ובמספר שעות העבודה של שכירים. נוכחותם של החמישונים התחתונים בשוק העבודה התקרבה במרוצת השנים לנוכחותם של החמישונים העליונים. אולם הפער עדיין גדול, והוא נובע בין היתר מכך שכמעט חמישית ממשקי הבית בחמישון התחתון אינם כוללים כל עובד ומכך שהשכירים בשני החמישונים התחתונים עובדים בממוצע הרבה פחות שעות מהשכירים ביתר החמישונים.



¹³ יוצאות מכלל זה שתי תוכניות: "מעגלי תעסוקה" זוכה מתחילת דרכה למחקר שמבוסס על ניסוי מבוקר (את המחקר עורכים חוקרים מאוניברסיטת תל אביב בשיתוף שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל); ו"מענק עבודה" זוכה מראשיתה למערך מחקרי מלווה בהשתתפות בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות המסים ומכון מאיר-גיוניט-ברוקדייל.

¹⁴ הדיון להלן מתמקד בנשים וגברים בני 25–54, שכן אלה הם עיקר המשתתפים בכוח העבודה. מאחר שהנתונים אינם מבוססים על דגימה חוזרת של אותם משקי בית, המגמות המתוארות להלן חשופות להשפעתו של הרכב משקי הבית המשתייכים לחמישוני ההכנסה השונים ואינן מאפשרות לעקוב אחר הדינמיקה בתעסוקה ובהכנסות של משקי בית קבועים.

איור ח'6-
היחס בין השכר הריאלי הממוצע לשעת עבודה של שכירים בני 25–54 בחמישוני ההכנסה הראשון עד הרביעי לבין הנתון המקביל בחמישון ההכנסה העליון, 2003 עד 2016

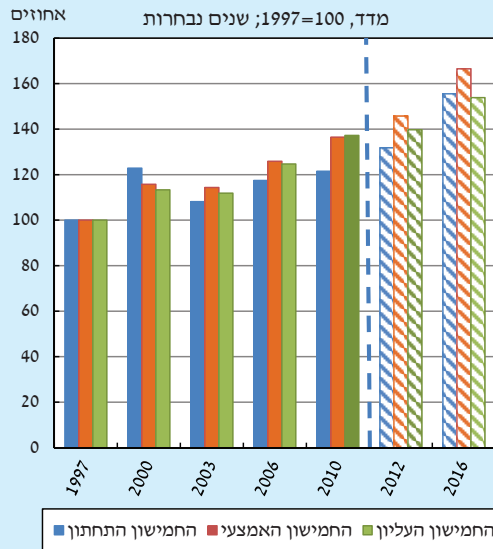


המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר ההוצאות שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ב-2012 חלו בסקר שינויים שיצרו שברים בסדרות.

השכר הריאלי לשעת עבודה של שכירים (בני 25–54) עלה ב-2003—2016 בכל חמישוני ההכנסה¹⁵. אולם היות שבחמישון התחתון הוא עלה בשיעור דומה לשיעור ביתר החמישונים, הפערים בשכר נותרו קבועים במהלך התקופה (איור ח'6). פערים אלה נמנים עם הגורמים המסבירים את רמתו הגבוהה של אי-השוויון בהכנסות נטו ואת העובדה שלמרות העלייה בתשומת העבודה, אי-השוויון בהכנסות נטו יורד רק לאחרונה – ובאופן מתון בלבד – ותחולת העוני בקרב העובדים בישראל גבוהה וחריגה בהשוואה בין-לאומית¹⁶.

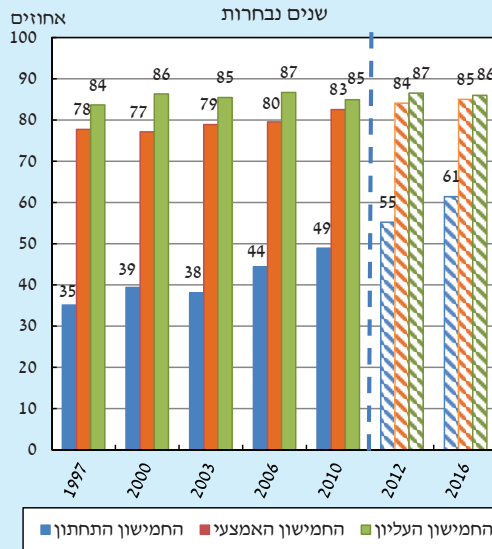
ב-1997–2016 עלה מאוד החלק שההכנסות מעבודה תופסת בסך הכנסותיהם של משקי הבית

איור ח'8-
הגידול בהכנסות הריאליות הכוללות נטו (לנפש תקנית), משקי הבית של בני 25–54, לפי חמישוני ההכנסה נטו



המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר ההוצאות שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החל משנת 2012 הנתונים מבוססים על סקר ההוצאות החדש, ולכן יש שבר בסדרה. הנתונים אינם משורשרים.

איור ח'7-
החלק שההכנסה מעבודה תופסת בסך ההכנסה נטו לנפש תקנית, משקי בית של בני 25–54, לפי חמישוני ההכנסה נטו



¹⁵ הנתונים על שעות העבודה בסקר ההוצאות זמינים ל-2003–2016 בלבד.

¹⁶ OECD (2018), OECD Economic Surveys: Israel

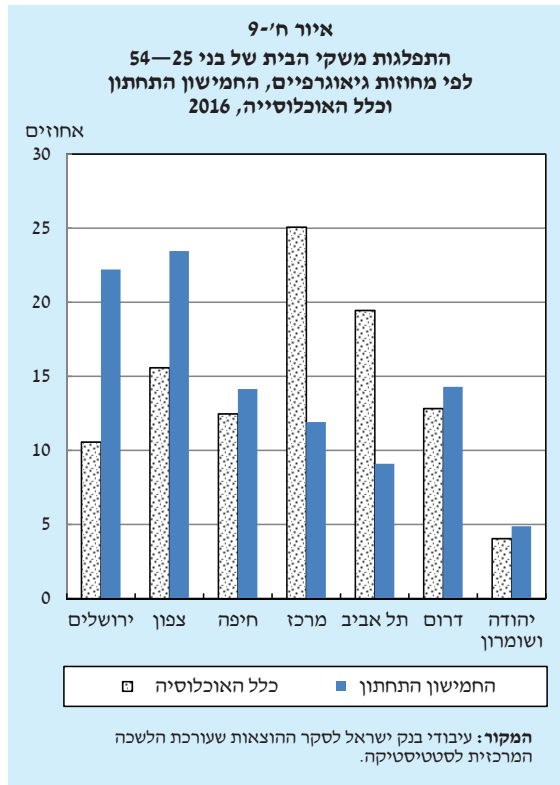
בחמישונים התחתונים, וכן עלתה בקרבם ההכנסה הכוללת נטו לנפש תקנית, משום שהגידול בהכנסות מעבודה עלה על הקיטון בהעברות הממשלה (איור ח'-7). ההכנסה הכוללת (הממוצעת) נטו של משקי הבית בחמישון התחתון לא עלתה יותר מהנתון המקביל בחמישונים גבוהים יותר (איור ח'-8). אף על פי שהחמישון התחתון הגדיל את ההכנסות מעבודה הוא אינו מצמצם במשך הזמן את הפער בהכנסות נטו, אפילו יחסית לחמישונים השני והשלישי, מפני שבהשוואה אליהם הוא מתאפיין בשיעורי תעסוקה נמוכים, בהיקפי משרה קטנים, בהון אנושי נמוך ובמעט שכר והכנסות ממקורות אחרים.

ג. המאפיינים הייחודיים של היצע העבודה בחמישון התחתון

בני ה-25—54 שפוטנציאל התעסוקה (הכמות¹⁷) שלהם טרם מוצה משתייכים ברובם לחמישון התחתון, ובמידה פחותה גם לחמישון השני, ורוב משקי הבית בחמישון התחתון עניים. אולם ההכנסה הנמוכה בשני החמישונים התחתונים אינה נובעת רק מתעסוקה בהיקף נמוך, אלא גם ממאפיינים אישיים שמסבירים היקף זה.

משקי הבית של בני ה-25—54 בחמישון התחתון מתקשים להשתלב בתעסוקה עקב חסמים גאוגרפיים, חברתיים-תרבותיים, הכשרתיים ובריאותיים. נוכחותם בפריפריה הגאוגרפית גבוהה מאוד (איור ח'-8), וחלקם של החרדים והערבים בקרבם גבוה לאין שיעור מחלקם בכלל משקי הבית באותה קבוצת גיל. מיומנויות היסוד בקרב החרדים והערבים נמוכות בהשוואה למיומנויות בקרב היהודים הלא-חרדים, והן תורמות לשכרם תרומה נמוכה יותר¹⁸. רק כמחצית ממשקי הבית בחמישון התחתון כוללות אדם שיש לו יותר מ-12 שנות לימוד (לעומת כ-73% בכלל האוכלוסייה), ובממוצע יש בהם ילד (עד גיל 18) אחד יותר מאשר בכלל האוכלוסייה.

ההכנסה נמוכה בשני החמישונים התחתונים עקב תעסוקה בהיקף נמוך; זו מצידה נובעת ממאפיינים אישיים שמובילים להיקף תעסוקה ולכושר השתכרות נמוכים. תפיסת הביטחון התעסוקתי בחמישון התחתון נמוכה בהשוואה לתפיסה בחמישונים האחרים.

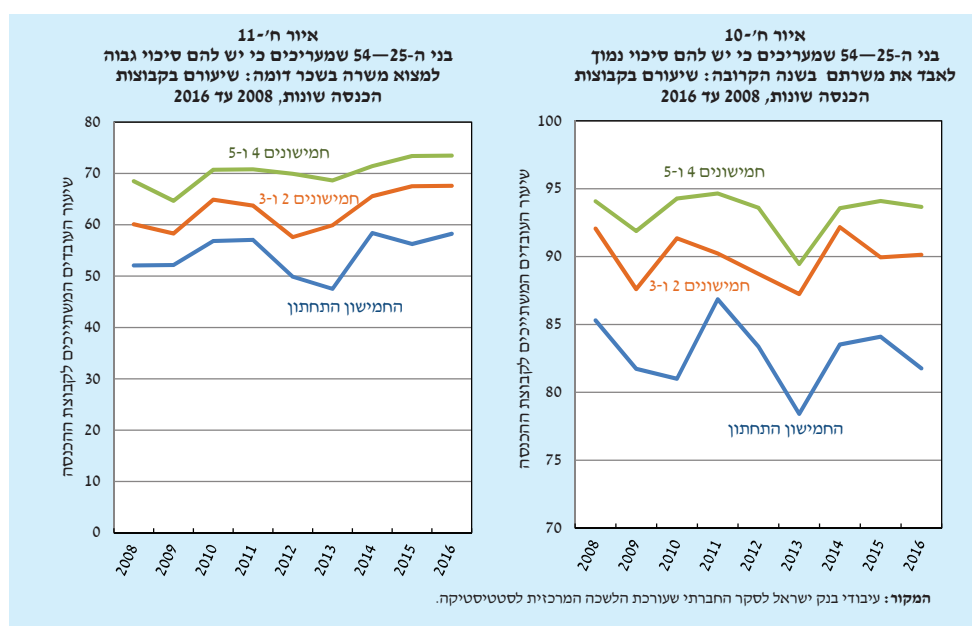


¹⁷ כלומר תשומת העבודה ולא איכותה.

¹⁸ ראו בנק ישראל (2017), *דין וחשבון לשנת 2016*, פרק א'.

חמישוני ההכנסה השונים נבדלים ביניהם גם באופן שבו העובדים תופסים את הביטחון התעסוקתי¹⁹, כלומר בהערכותיהם הסובייקטיביות לגבי ההסתברות שיאבדו את מקום עבודתם בשנה הקרובה ולגבי ההסתברות שימצאו משרה חלופית בשכר דומה. ממד סובייקטיבי זה מעשיר את האופן שבו מקובל לבחון את שיעור האבטלה, שכן הוא מלמד על מידת היציבות והביטחון שהעובדים חשים לנוכח התנאים המקרו-כלכליים. תפיסה זו משפיעה על שלומות (well being) העובדים, אך גם על התנהגותם הכלכלית.

נעזרנו בסקר החברתי של הלמ"ס כדי לבחון את הביטחון התעסוקתי הסובייקטיבי שעובדים חשו ב-2008—2016, תקופה שבמהלכה ירד שיעור האבטלה. חילקנו את משקי הבית של העובדים לחמישוני ההכנסה השונים²⁰, ומצאנו כי בחמישון התחתון תפיסת הביטחון התעסוקתי נמוכה יותר: העובדים חוששים יותר לאבד את מקום עבודתם בשנה הקרובה, ומעריכים כי יכולתם למצוא משרה דומה נמוכה מיכולתם של עובדים מחמישוני גבוהים יותר (איורים ח'10- וח'11). הבדל בסיסי זה בין קבוצות ההכנסה נותר בעינו גם כאשר מפקחים על תכונות כמו מגדר, השכלה ומחוז מגורים.



ניתוח באמצעות רגרסיה מעלה כמה ממצאים: ראשית וכפופי, ההערכה בנוגע להסתברות לאבד את המשרה תלויה במחזור העסקים (היא אנטי מחזורית), אך ההערכה בנוגע להסתברות למצוא משרה בשכר דומה אינה תלויה במחזור. שנית, ככל שיורדת רמת האבטלה במחוז מגוריו של העובד כך עולה ביטחונו – הערכותיו הסובייקטיביות בנוגע לשתי ההסתברויות הנידונות. שלישית, קיים הבדל בסיסי בין המגדרים: נשים (פרט לנשים משני החמישוני הגבוהים) חוששות

¹⁹ מדדים לאיכות התעסוקה נכללים במידה הולכת וגוברת במדדי השלומות (well-being) המשמשים את ה-OECD, ארגון העבודה הבין-לאומי וגופים נוספים, אקדמיים ואחרים. עם מרכיבי האיכות שנסקרים מחשיבים מאוד נמנה הביטחון התעסוקתי – הסיכוי לאבטלה ומשך הזמן הנחוץ כדי למצוא עבודה במצב של אבטלה. ראו למשל

Cazes, S., A. Hijzan and A. Saint-Martin (2015), Measuring and Assessing Job Quality: The OECD Job Quality Framework, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 174, OECD Publishing, Paris.

²⁰ זוהי חלוקה מקורבת מפני שהסקר החברתי מקבץ את הכנסות משקי הבית.

פחות מגברים לאבד את משרתן, אולי מפני שרבות מהן מועסקות במגזר הציבורי, ומעריכות שסיכוייהן למצוא משרה בשכר דומה גבוהים מסיכויי הגברים. לבסוף מצאנו הבדלים בין המרכז לפריפריה: עובדים מהפריפריה²¹ מעריכים שסיכוייהם למצוא משרה דומה נמוכים מסיכוייהם של עובדים מהמרכז כאשר מדובר בחמישוני ההכנסה הגבוהים, אך בחמישון התחתון אין הבדל מובהק בין המרכז לפריפריה.

סיכום

בשנים האחרונות נהנה המשק מתנאים מקרו-כלכליים טובים, ואלה תמכו במדיניות הממשלתית שנועדה להרחיב את התעסוקה. התעסוקה התרחבה במיוחד בקרב קבוצות בעלות זיקה נמוכה לשוק העבודה, לאחר שהכנסותיהן נפגעו מאוד מהקיצוץ בקצבאות הקיום. המדיניות, וכן תהליכים חברתיים ואחרים שהובילו את קבוצות האוכלוסייה השונות להגדיל את השתתפותן בכוח העבודה, צמצמו מאוד את פערי התעסוקה בין משקי הבית. אולם הגידול בהכנסות מעבודה צמצם רק מעט את אי-השוויון בהכנסות נטו בין משקי הבית, מפני שנתרו ביניהם פערים משמעותיים ביותר בפיריון (ולכן בשכר) ובהיקפי התעסוקה. כדי להמשיך לצמצם את אי-השוויון בהכנסות נטו ואת ממדי העוני חשוב להרחיב עוד את המסגרות שמגדילות את ההכנסות בלי לפגוע בתמריץ לעבוד, לתמוך בשיפור של כושר ההשתכרות – בעיקר באמצעות העלאת ההון האנושי – ולאפשר רווחה כלכלית לאלה שאינם מסוגלים לעבוד.

מדיניות הממשלה לגבי שוק העבודה התמקדה בשנים האחרונות בעיקר במאמצים להגדיל את היצע העבודה בקרב אוכלוסיות בעלות זיקה נמוכה לשוק העבודה. ראוי להתייחס גם לקבוצות אוכלוסייה נוספות, ובפרט ראוי להעמיק את איכות התעסוקה ואת הרווחה הקשורה בהשתתפות בכוח העבודה.

סביר לשער כי בשנים הבאות יתמודד שוק העבודה עם אתגרים רבים ומורכבים, וכי אלה העיקריים שבהם: תוחלת החיים מתארכת ולכן יש להאריך את תקופת העבודה על מנת לממן את תקופת הפרישה; השינויים הטכנולוגיים התכופים ישנו במידה ניכרת את המיומנויות הנדרשות מהעובדים, והעובדים יצטרכו להשתלם לעיתים קרובות כדי להישאר רלוונטיים לביקוש – אתגר שמתעצם על רקע התארכות תקופת העבודה; סביר מאוד כי העלייה בתחרות והחשיפה לתנודות במחזור העסקים יפגעו בתמונה החיובית בתחום התעסוקה; התעסוקה כעצמאים והתעסוקה במשרות חלקיות ו/או זמניות הולכות ומתרחבות²² – בעולם ובישראל כאחד – ודפוסים אלה מייצרים אתגרים למערכת יחסי העבודה ולרווחתם של משקי הבית.

במצאות זו יש לקובעי המדיניות ולמפעיליה תפקיד מורכב: עליהם לשפר את מיומנויות היסוד של העובדים ולתמוך בהתאמת היצע שלהן לביקוש המשתנה, באמצעות התאמות במערכת החינוך ובאמצעות מדיניות ייעודית בשוק העבודה, לרבות השתלמויות והכשרות מקצועיות ותמיכה בהסבות מקצועיות²³. גם מערכת הביטחון הסוציאלי מהווה חלק ממערך ההתמודדות, ויש להבטיח כי ביטוח האבטלה כולל את המרכיבים שנועדו לסייע למובטלים למצוא התאמה מיטבית בשוק העבודה. בישראל תנאי הזכאות לביטוח אבטלה מחמירים יחסית לתנאים בעולם והתשלום מועט יחסית – לכל קבוצות הגיל אך במיוחד למובטלים שגילם נמוך מ-30. מרכיב זה

²¹ הפריפריה כוללת את מחוזות הצפון, הדרום, חיפה ויו"ש, והמרכז כולל את מחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז.

²² שיעור העצמאים גדל אצל יהודיות חרדיות ולא-חרדיות, אך לא בקרב יתר קבוצות הנשים (יהודיות מבוגרות וערביות) ובקרב הגברים; אומנם שיעור המועסקים במשרה חלקית (גברים ונשים) לא גדל, אך מספרם המוחלט גדל מפני שמספר המועסקים גדל מאוד.

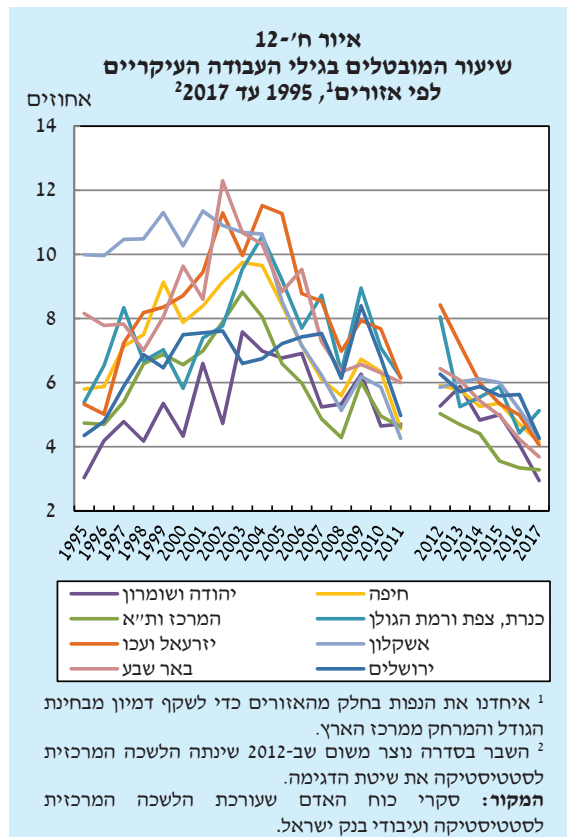
²³ התייחסות למיומנויות היסוד ולדרכים לשפרן מופיעה אצל צור ש' (2016), "מיומנות היסוד של העובדים בישראל והפיריון בענפי המשק", *הסקירה הפיסקלית התקופתית ולקט ניתוחים מחקריים*, אוגוסט 2016.

אומנם מזרז את המובטלים לשוב לעבודה, אך הוא עלול לפגוע ביכולתם למצוא התאמה מיטבית בשוק, וזו נחוצה הן ליציבות תעסוקתית והן למיצוי היכולת להתאים בין מיומנויות העובדים לדרישות המעסיקים; לכן יש לבחון את השינויים הנחוצים בתחום זה²⁴. בתוך כך על המדינה לספק לעובדים רשת ביטחון שתחליק תנודות שליליות בהכנסה על פני מחזור החיים, ולאפשר רוחחה חומרית נאותה לעובדים ולאלה שאינם מסוגלים לעבוד.

2. האבטלה והתעסוקה באזורים השונים בישראל

שיעור האבטלה בישראל הגיע ב-2017 לשפל – 4.2% מכלל כוח העבודה ו-3.7% מכוח העבודה בגילי העבודה העיקריים. שיעור ההשתתפות הציג מגמת עלייה מתמדת בשני העשורים האחרונים, ומאז אמצע 2015 הוא התייצב בסביבות 80% מהאוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים. שיעורי האבטלה אומנם ירדו אך עדיין קיימים פערים בין האזורים²⁵: בצד הנמוך של הטווח נמצאים האזורים יהודה

שיעור האבטלה בישראל הגיע ב-2017 לשפל – 4.2% מכלל כוח העבודה ו-3.7% מכוח העבודה בגילי העבודה העיקריים.



ושומרון, ותל אביב והמרכז – שיעורי האבטלה בהם עמדו ב-2017 על 2.9% ו-3.3%, בהתאמה; אחריהם ניצבים אזור באר שבע (3.7%) והאזורים עכו ויזרעאל, ירושלים, חיפה, ואשקלון (כ-4.1%—4.3%); ושיא האבטלה נרשם באזור כנרת, צפת ורמת הגולן (כ-5.1%).

מאיו ח'-12 אנו למדים כמה פרטים מעניינים לגבי השתנות שיעורי האבטלה האזוריים בשני העשורים האחרונים. ראשית, קיים מתאם בין שיעור האבטלה הכלל-ארצי באה לידי ביטוי ברוב האזורים. שנית, דירוג האזורים לפי שיעור האבטלה אינו קבוע. לשם המחשה, אזור ירושלים²⁶ מושפע פחות מהאבטלה המחזורית עקב ריבוי המשרות הקבועות במגזר הציבורי; לכן הוא הצטיין באבטלה נמוכה כשהאבטלה הכלל-ארצית הגיעה לשיא באמצע העשור הקודם,

קיים מתאם בין שיעורי האבטלה האזוריים, והוא מעיד כי המחזוריות בשיעור האבטלה הכלל-ארצי באה לידי ביטוי במרבית האזורים.

²⁴ דיון בביטוח האבטלה בישראל, והשוואתו לביטוחים בעולם, מופיעים בתוך המוסד לביטוח לאומי (2016), *דוח שנתי 2015*; בנדלק ז' (2010), "מערכת הביטוחן הסוציאלי במבט בין-לאומי: ישראל ומדינות ה-OECD, 2009", סקרים תקופתיים, מס' 229, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי; וגל ג' ושי מדלה-בריק (2016), *מובטלים צעירים ודמי אבטלה בישראל*, תקציר מדיניות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

²⁵ בהמשך נדון בעבודה מחוץ לאזור המגורים ובתוכו, וכדי לשקף נאמנה את משמעות הדבר איחדנו מחוזות קטנים בשטחם ופיצלנו מחוזות גדולים. בפירוט, איחדנו את הנפות במחוז המרכז עם נפת תל אביב ויצרנו את אזור המרכז ותל אביב; איחדנו לאזור אחד את הנפות כנרת, צפת ורמת הגולן, ואת הנפות עכו ויזרעאל – לאזור נוסף; הנפות חיפה, יהודה ושומרון, ירושלים, אשקלון ובאר שבע נותרו כל אחת אזור בפני עצמו.

²⁶ אזור ירושלים כולל גם את העיר בית שמש ומועצות אזוריות נוספות בסביבה.

אך כיום – כשהאבטלה הכלל-ארצית בשפל – הוא מדורג בתחתית הרשימה לצד נפות הצפון ואשקלון. אזור אשקלון²⁷ סבל מאבטלה גבוהה במיוחד בסוף שנות ה-90, אך מאז 2004 היא הצטמצמה משמעותית. באר שבע²⁸, אזור שהאבטלה ב-2002 הכתה בו באופן חריף ביותר, שני כיום רק לנפות המרכז מבחינת נומך האבטלה.

השונויות בין המחוזות
גדלה כשהאבטלה
הארצית גבוהה.

שלישית, השונויות בין המחוזות גדלה כשהאבטלה הארצית גבוהה. כיום הפערים באבטלה קטנים יחסית ומעידים על פערים מבניים בין האזורים השונים. היות שהפערים הבין-אזוריים מחמירים בעיתות משבר, ראוי לנצל את השפל באבטלה כדי לצמצמם וכך לקדם את פני הבאות – למשל באמצעות השקעה בתחבורה ציבורית שתשפר את תנאי היוממות ותמתן את החיכוכים הקיימים בין שוקי העבודה האזוריים²⁹.

חלק זה של הפרק עוסק בשונויות הבין-אזורית באבטלה ובהשתלבות בתעסוקה תוך מתן דגש לפרט הבלתי מועסק ולהזדמנויות התעסוקה הפתוחות בפניו. אנו נבחן אם, בהינתן מאפייני הפרט, קיים קשר בין אזור המגורים וההסתברות להיות מועסק. בשלב זה לא נבחין בין אבטלה לאי-השתתפות כי הבחירה שלא להשתתף יכולה לנבוע ממחסור בהזדמנויות תעסוקה מתאימות באזור, ובמידה ששיעורי אבטלה נמוכים מתקיימים במקביל לשיעורי השתתפות נמוכים אין באזור תעסוקה מלאה במובן המהותי³⁰, כלומר במובן הרחב והאיכותי התורם לרווחת הפרטים ומשקי הבית, כפי שראינו בחלק הראשון של פרק זה. לאחר מכן נסקור את החסמים שמונעים מהבלתי מועסקים למצוא עבודה, ומנגד – את טיב השתלבותם של המובטלים-לשעבר בשוק העבודה: האם הצליחו למצוא משרה בהיקף שתואם את העדפותיהם? האם משלח היד במשרה החדשה תואם את השכלתם? והאם מצאו משרה מתאימה בקרבת יישוב מגוריהם או בחרו ביוממות לאזור גאוגרפי אחר³¹?

א. הבדלים בין-אזוריים בהרכב כוח העבודה

שוק העבודה מציג שני סוגים של שיווי משקל בין כישורים למשרות, והסוג שנוצר בכל אזור גאוגרפי נובע מותהליכים ארוכי טווח שבהם ההיצע והביקוש נקבעים במקביל³². בפריפריה, אזורים שבהם המגורים זולים יותר, מתרכזים עובדים שמיומנויותיהם נמוכות. ריכוז עובדים זה מוביל להשקעה פחותה בתעשייה ובשירותים שדורשים מיומנויות גבוהות. בה בעת עובדים מיומנים אינם עוברים לפריפריה/ עוזבים אותה עקב מחסור במקומות תעסוקה מתאימים, ולנשארים אין תמריצים לרכוש השכלה. כלכלני ה-OECD מכנים את שיווי המשקל הזה "מלכודת הכישורים הנמוכים", והיא ניצבת במוקד הדוחות על תעסוקה ופיתוח כלכלי מקומי³³. התופעה ההפוכה נקראת "שיווי משקל של כישורים גבוהים", וזו מתקיימת במחוזות המרכז עקב התקבצות שנובעת מיתרונות לגודל, זליגת ידע בין פרטים, וכו'.

²⁷ הערים הגדולות באזור אשקלון הן: אשדוד, אשקלון, קריית גת, קריית מלאכי ושדרות.

²⁸ הערים הגדולות באזור באר שבע הן: באר שבע, דימונה, נתיבות, ערד, רהט ואילת.

²⁹ האבטלה נמדדת לפי מקום המגורים ולכן שיפור בתנאי היוממות יאפשר אינטגרציה גדולה יותר בין האזורים, שכן הוא יסייע להפנות את עודפי ההיצע למקומות שיש בהם ביקוש מתאים.

³⁰ הצירוף "תעסוקה מלאה" מתייחס בדרך כלל לתעסוקה של המשתייכים לכוח העבודה, כלומר עובדים או מחפשי עבודה.

³¹ לאורך כל הפרק אנו רואים ביוממות עבודה מחוץ לאזור המגורים. ראו הערה 25.

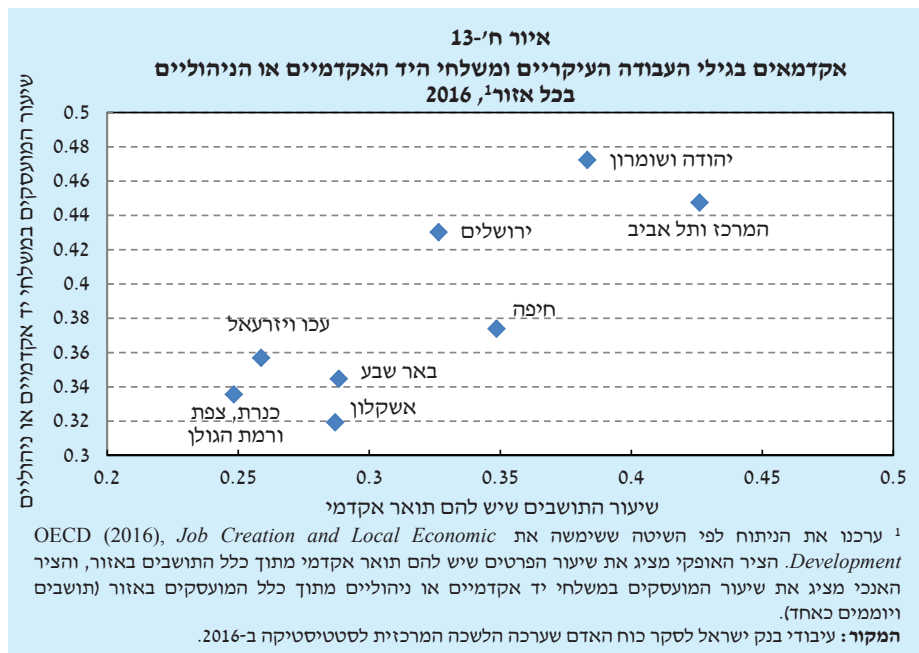
³² אפשר לטעון שבישראל אין למעשה שוקי עבודה אזוריים: ישראל קטנה מבחינת שטחה ועל כן יש בין האזורים דפוסי יוממות נרחבים; אלא אף התרחבו בעשורים האחרונים, עם פיתוח הרכבת והכבישים המהירים. האינטגרציה הגוברת בין האזורים מאפשרת לתת מענה חלקי לעודפי ביקוש באמצעות העסקת עובדים שגרים מחוץ לאזור, ולעודפי היצע – באמצעות יוממות. אולם נראה כי אף על פי כן יש מקום להתייחס לשוקי עבודה אזוריים בישראל, שכן רבים עובדים באזור מגוריהם (בין 76% ל-95% מהמועסקים).

³³ ראו: OECD, *Job Creation and Local Economic Development 2016*.

מלכודת הכישורים הנמוכים מהווה גורם סיכון אף אם האבטלה נמוכה, משום שהיא כרוכה במחסור בכישורים הן בצד ההיצע של עובדים והן בצד הביקוש להם. למחסור זה מתלווים פרוץ עבודה ושכר נמוכים, ואלה מצידם משפיעים על המצב החברתי-כלכלי של האזור בכללותו. גם בהסתכלות לטווח הארוך המחסור מעורר דאגה שכן ההתפתחויות הטכנולוגיות עלולות להביא לתחליפיות גוברת בין מכוונות לבין עובדים שמבצעים מטלות פשוטות ורוטיניות בענפים המסורתיים^{34, 35}. מאחר שבפריפריה יש ריכוז גבוה של עובדים מסוג זה, קיים חשש ששינויים מבניים אלו ייצרו בה בעתיד כיסי אבטלה.

איור ח'-13 משתמש בשיטת הניתוח שה-OECD מציע כדי לזהות איזה סוג של שיווי משקל קיים באזורים השונים בישראל. מכיוון שאין לנו נתונים מדויקים על ההיצע של העובדים המשכילים ועל הביקוש להם בכל אזור, אנו מציגים (1) קירוב להרכב ההיצע – שיעור התושבים המחזיקים בתואר אקדמי, ו-(2) קירוב להרכב הביקוש – שיעור המועסקים במשלחי יד אקדמיים וניהוליים³⁶ מתוך כלל המועסקים באזור (בין שהם מתגוררים בו ובין שלא). מהאיור עולה כי באזור תל אביב והמרכז יש שיעור גבוה הן של משכילים והן של משרות למשכילים. יהודה ושומרון עולה עליו מבחינת הזדמנויות התעסוקה למשכילים בשל ריבוי משרות ההוראה. בחיפה ישנו שיעור גבוה יחסית של משכילים אך שיעור נמוך יחסית של הזדמנויות תעסוקה בשבילים, ותוצאה זו עולה בקנה אחד עם דפוסי היוממות הנרחבים מחיפה לאזור המרכז ותל אביב. ירושלים, לעומת זאת, מציעה לאקדמאים הזדמנויות תעסוקה רבות (בעיקר במגזר הציבורי), אך באזור יש רק ריכוז

מלכודת הכישורים הנמוכים מהווה גורם סיכון אף אם האבטלה נמוכה, משום שהיא כרוכה במחסור בכישורים הן בצד ההיצע של עובדים והן בצד הביקוש להם. למחסור זה מתלווים פרוץ עבודה ושכר נמוכים, ואלה מצידם משפיעים על המצב החברתי-כלכלי של האזור בכללותו.



³⁴ Cortes, G. M., Jaimovich, N., & Siu, H. E (2017). Disappearing routine jobs: Who, how, and why? *Journal of Monetary Economics*, 91, 69-87.

³⁵ מנגד, לבעלי הכישורים הגבוהים נשקף סיכון נמוך. מדלה-בריק דירגה את משלחי יד לפי הסיכון שמחשב יחליף אותם ומצאה כי אין משלח יד אקדמי בסיכון גבוה. ראו מדלה-בריק ש' (2016), "מקצועות בסיכון: מגמות המחשוב בשוק העבודה בישראל", בתוך: וייס א' וד' צירניחובסקי (עורכים), "דוח מצב המדינה 2015", מרכז טאוב.

³⁶ סדרים 1 ו-2 בסיווג משלחי היד, 2011.

קבוצות המיעוט נוטות להתרכז באזורים פריפריאליים, והדבר מונע מהן גישה לאזורי התעסוקה במרכז הארץ. הפערים בין קבוצות אלו, הן מבחינת ההון האנושי והן מבחינת המאפיינים הדמוגרפיים, יוצרים גם שונות פנים-אזורית בשיעורי האבטלה.

בינוני של תושבים אקדמאים. בנפות הדרום והצפון יש מעט תושבים משכילים ושיעור נמוך של עובדים במשלחי יד שדורשים השכלה גבוהה – ממצא שמשקף את מלכודת הכישורים הנמוכים. נוסף לכך שהפרטים בישראל מתקבצים גאוגרפית לפי רמות השכלה, קיים בה גם בידול גאוגרפי בין קבוצות אוכלוסייה שונות (יהודים לא-חרדים, חרדים וערבים). קבוצות המיעוט נוטות להתרכז באזורים פריפריאליים, והדבר מונע מהן גישה לאזורי התעסוקה במרכז הארץ.³⁷ הפערים בין קבוצות אלו, הן מבחינת ההון האנושי והן מבחינת המאפיינים הדמוגרפיים, יוצרים גם שונות פנים-אזורית בשיעורי האבטלה. לכן ביקשנו לבדוק אם שיעורי האבטלה בפריפריה גבוהים יותר מפני שאוכלוסיות מוחלשות מתקבצות בהם, ואם שיעורים אלה מאפיינים בעיקר אותן או שמא הם מאפיינים את כל הקבוצות באזור ונובעים מגורמים מובנים.

כדי להשיב לשאלה זו אנו משתמשים באמידה מסוג Logit שבוחנת מהי ההסתברות של אדם להיות מועסק³⁸ ביחס לקבוצת בסיס כלשהי. מקדם גדול מ-1 (קטן מ-1) פירושו שההסתברות להיות מועסק גבוהה (נמוכה) מההסתברות בקטגוריית הבסיס³⁹. האמידה מפקחת על מאפיינים כגון גיל, השכלה, שנה, בן זוג מועסק, מצב משפחתי, מספר ילדים בני פחות מ-18, יבשת מוצא וחיותך. המשתנה העיקרי בניתוח הוא אזור המגורים של הפרט: באמצעותו אנו בודקים את השינוי השולי בהסתברות להיות מועסק בכל אזור יחסית לאזור הבסיס⁴⁰. האמידה מתייחסת לשלוש קבוצות אוכלוסייה עיקריות: יהודים לא-חרדים, חרדים וערבים, וכל קבוצה מחולקת לגברים ונשים.

התוצאות מופיעות בלוח ח'-2, והן מעידות כי גם לאחר פיקוח על המאפיינים האישיים קיים מדרג בשיעורי התעסוקה האזוריים⁴¹. תל אביב ממוקמת כצפוי בראש הרשימה – כאן יש לרוב הקבוצות את הסיכוי הגבוה ביותר להיות מועסקות – ומייד אחרי כן יהודה ושומרון⁴². באשקלון גברים יהודים (חרדים ולא-חרדים) נהנים ממצב תעסוקתי מצוין יחסית לגברים יהודים בשאר האזורים שאינם במרכז, אך התמונה שונה מאוד בקרב נשים יהודיות: שיעורי התעסוקה שלהן נמוכים מהשיעורים באזורים האחרים⁴³. בבאר שבע גברים חרדים ונשים וגברים ערבים (מרביתם בדואים) מתאפיינים בתעסוקה נמוכה ממקביליהם בכל שאר האזורים פרט לירושלים. לבסוף, ירושלים ממוקמת בתחתית כשמדובר בגברים יהודים (חרדים ולא-חרדים) ובנשים ערביות (מרביתן תושבות מזרח העיר), אך גברים ערבים ויהודיות לא-חרדיות נהנים ממצב תעסוקתי טוב ממקביליהם בנפות הצפון, חיפה והדרום.

³⁷ ראו הרחבה בתוך בנק ישראל (2017), *דין וחשבון לשנת 2016*, פרק ח': הפריסה המרחבית של החרדים ושל ערביי ישראל ומאפייניהם החברתיים-כלכליים.

³⁸ הקבוצה המשלימה, כלומר הבלתי מועסקים, כוללת את המובטלים ואת הבלתי משתתפים.

³⁹ קטגוריית הבסיס במשתנה האזור – עכו ויזרעאל; קטגוריית הבסיס במשתנה ההשכלה – פרטים שהשיגו תעודת בגרות לכל היותר; קטגוריית הבסיס במשתנה השנה – 2012.

⁴⁰ ערכנו את האמידה כמה פעמים כשבכל פעם אזור אחר משמש בסיס, על מנת לבדוק את מובהקות הפער בין המקדמים האזוריים. לוח ח'-2 מציג רק את תוצאות האמידה שבה נפות עכו ויזרעאל משמשות בסיס להשוואה, אך הבדלי הצבעים בתוך כל טור מייצגים הבדלים מובהקים בין האזורים השונים. הבדלי הצבעים בתוך כל שורה מייצגים הבדלים מובהקים בין הקבוצות השונות בתוך כל אזור.

⁴¹ יש לציין כי מדובר במתאם ולא בסיביות, שכן הבחירה של פרט באזור מגורים מסוים כנראה מתואמת גם עם תכונות בלתי נצפות שמשפיעות על מצבו התעסוקתי. לשם המחשה, גברים חרדים שגרים במרכז משתתפים בשוק העבודה יותר מחרדים שגרים בירושלים. ייתכן כי הדבר נובע מכך שבמרכז מתקבצות חסידויות שנוהגות להשתתף בשוק העבודה, ולכן עלינו להסיק כי אילו התרכזו חסידויות אלה בירושלים, היו הגברים החרדים בה עובדים יותר מגברים חרדים אחרים.

⁴² הטענה מתייחסת לאוכלוסייה הישראלית ביהודה ושומרון.

⁴³ באשקלון יש מעט תצפיות שמתייחסות לערבים וערביות, ולכן היא אינה נמצאת בטורים 3 ו-6.

לוח ח'-2
היחס בין ההסתברות להיות מועסק להסתברות להיות בלתי מועסק
בהשוואה ליחס ההסתברויות בקבוצת הבסיס¹

	נשים			גברים			המשתנה המסביר
	ערביות	חרדיות	יהודיות לא-חרדיות	ערבים	חרדים	יהודים לא-חרדים	
ההסתברות הגבוהה ביותר להיות מועסק	1.09*	0.90	1.03	0.91*	0.91	0.98	אזור המגורים כנרת, צפת ורמת הגולן עכו ויזרעאל (קבוצת הבסיס) חיפה תל אביב והמרכז יהודה ושומרון ירושלים אשקלון באר שבע
	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
	1.15***	1.59***	1.05**	1.12***	0.76**	0.97	
	1.38***	1.64***	1.24***	1.21***	0.77**	1.27***	
		1.37***	1.34***		0.80**	1.02	
	0.30***	0.92	1.10***	1.16***	0.50***	0.92**	
ההסתברות הנמוכה ביותר להיות מועסק ²		1.02	0.92***		1.21	1.07**	התעודה הגבוהה ביותר עד 12 שנות לימוד (כולל) תעודת בגרות (קבוצת הבסיס) תעודה על-תיכונית לא-אקדמית תואר אקדמי
	0.89**	1.04	1.01	0.53***	0.63***	0.99	
	0.42***	0.61***	0.67***	0.59***	0.54***	0.78***	
	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
השנה	2.49***	1.72***	1.21***	1.38***	1.39***	1.51***	2012 (קבוצת הבסיס) 2013 2014 2015 2016
	6.91***	3.91***	1.73***	1.82***	1.93***	1.69***	
	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
	1.02	1.21***	1.02	1.08**	0.97	1.02	
	1.12***	1.28***	1.11***	1.10***	1.09**	1.05**	
1.08**	1.48***	1.15***	1.16***	1.25***	1.11***		
1.02	1.40***	1.23***	1.22***	1.32***	1.12***		
63,457	28,155	318,970	60,273	29,944	281,866	מספר התצפיות	
0.24	0.11	0.09	0.12	0.08	0.11	Pseudo R ²	

¹ את המקדמים (יחסי ההסתברויות) הניב מודל logit, והאמידה כוללת משתני בקרה נוספים: קבוצת גיל, בן זוג מועסק, יבשת מוצא, מצב משפחתי, מספר ילדים שגילם נמוך מ-18 וחותך. המדגם כולל את כל הפרטים (משתתפים ובלתי משתתפים) בגילי העבודה העיקריים (25–64) ב-2012–2016. השמטנו את המקדמים של ערבים בנפת אשקלון מפאת מיעוט תצפיות.

² הדירוג מתייחס לכל משתנה בנפרד.
*** מובהק ברמה של 1%, ** מובהק ברמה של 5%, * מובהק ברמה של 10%.

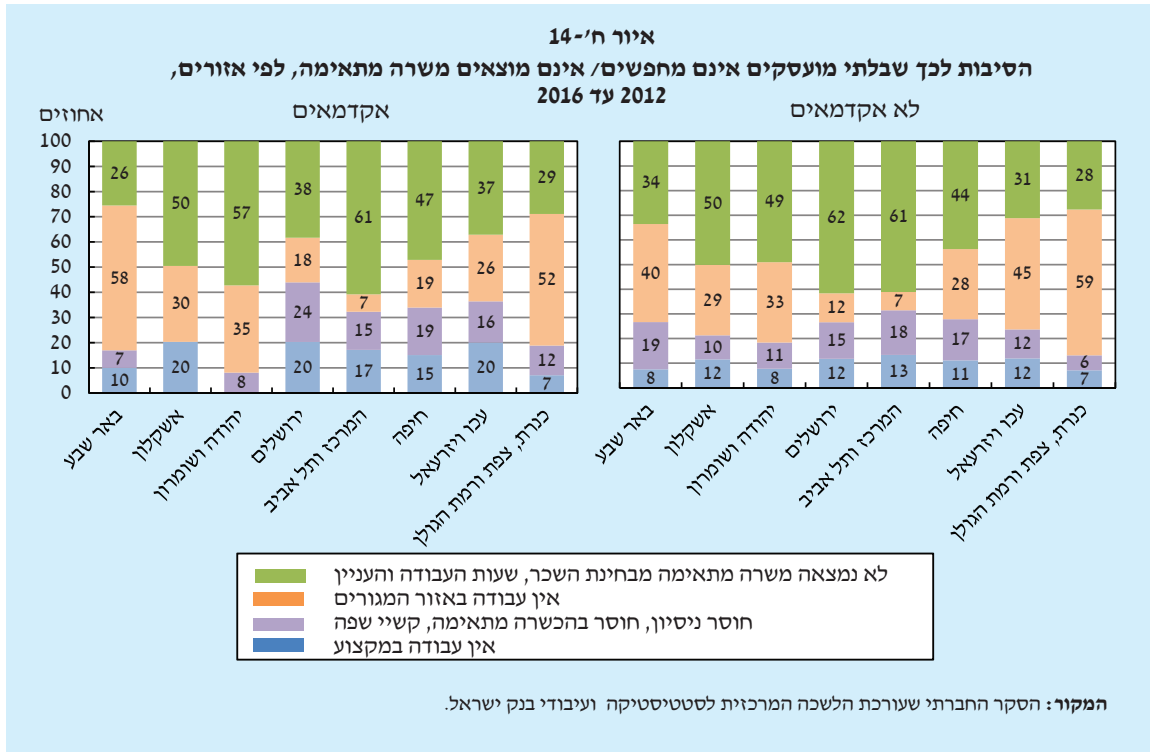
המקור: סקרי כוח האדם שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

נראה אם כן כי אין אזור שבו כל הקבוצות סובלות מבעיה גורפת, אך פירוק לפי מגזר ומגדר מאפשר לאתר עבור כל קבוצה את האזור שבו היא נתקלת בחסמים המשמעותיים ביותר לתעסוקה. דבר זה מצידו מאפשר לבנות תוכניות התערבות ממוקדות ויעילות הן למובטלים והן לבלתי משתתפים.

ב. הבדלים בין-אזוריים בחסמים לתעסוקה

ראינו כי בין האזורים קיימים הבדלים בשיעורי התעסוקה. כעת נפנה לבחון מהם החסמים לתעסוקה באזורים השונים כדי להבין מיהן קבוצות הסיכון בכל אזור ומה מונע בעדן למצוא עבודה, שכן הממצאים יאפשרו לטפל בבעיות תעסוקה באופן ממוקד ויעיל. בסקר החברתי שעורכת הלמ"ס שואלים מדי שנה את המובטלים מהי הסיבה העיקרית לכך שלא מצאו עבודה מתאימה, ואת הבלתי משתתפים שואלים מהי הסיבה שבעטיה לא חיפשו עבודה. ניתוח התשובות ב-2012–2016 (איור ח'-14) מעלה כי הסיבה המרכזית במרכז הארץ נעוצה בהיצע משרות בלתי מתאים מבחינת השכר, השעות והעניין. ככל שמתרחקים מהמרכז

בסקר החברתי נשאלים המובטלים מהי הסיבה העיקרית לכך שלא מצאו עבודה. הסקר מעלה כי במרכז הסיבה נעוצה בהיצע משרות בלתי מתאים מבחינת השכר, השעות והעניין. ככל שמתרחקים ממנו סיבה זו מתחלפת בתשובה שאין עבודה באזור המגורים.



תשובה זו מתחלפת בתשובה שאין עבודה באזור המגורים, והדבר בולט במיוחד באזור כנרת, צפת ורמת הגולן ובאזור באר שבע.

כאשר מפלחים את הנסקרים לאקדמאים ולחסרי השכלה אקדמית, מוצאים כי בירושלים, באשקלון ובעכו וירושאל אקדמאים מתקשים יותר למצוא משרות במקצועותיהם, ובקרב הלא-אקדמאים חוסר ניסיון וכישורים מתאימים ממלא תפקיד משמעותי יותר ברוב האזורים. מועסקים בעלי השכלה על-תיכונית נשאלו באיזו מידה עבודתם במקום העבודה העיקרי קשורה לתחום לימודיהם האקדמיים או העל-תיכוניים. במרבית המחוזות השיבו כ-65% מהנסקרים כי הקשר קיים במידה מסוימת או במידה רבה, אך במחוז הדרום רק 56% מעידים כי תעסוקתם תואמת את השכלתם. מאחר שהאבטלה נמוכה, ומאחר שהבלתי מועסקים בדרום משיבים כי אין עבודה באזור מגוריהם, הנתון האחרון מרמז כי המועסקים מתפשרים על עבודות מתאימות פחות אך קרובות יותר לאזור מגוריהם. הפשרה מתגברת במעבר מאבטלה לתעסוקה, כפי שנראה בסעיף הבא.

ג. מאבטלה לתעסוקה: החלופות הניצבות בפני המובטלים

אבטלה ממושכת מעלה את שיעורי ההתייאשות או מובילה את האדם להתפשר על משרה מתאימה פחות⁴⁴. נוסף לכך היא שוחקת את ההון האנושי, ועם התארכותה גובר הקושי להשתלב שוב בשוק העבודה⁴⁵. בין האזורים השונים קיימים הבדלים במשתנים הרלוונטיים להתמודדות עם אבטלה. לשם המחשה, משך חיפוש העבודה משתנה מאזור לאזור והוא ארוך יותר בנפות הצפון

⁴⁴ כך עולה מבדיקה שערכנו לפי סקרי כוח האדם לשנים 2012—2016.

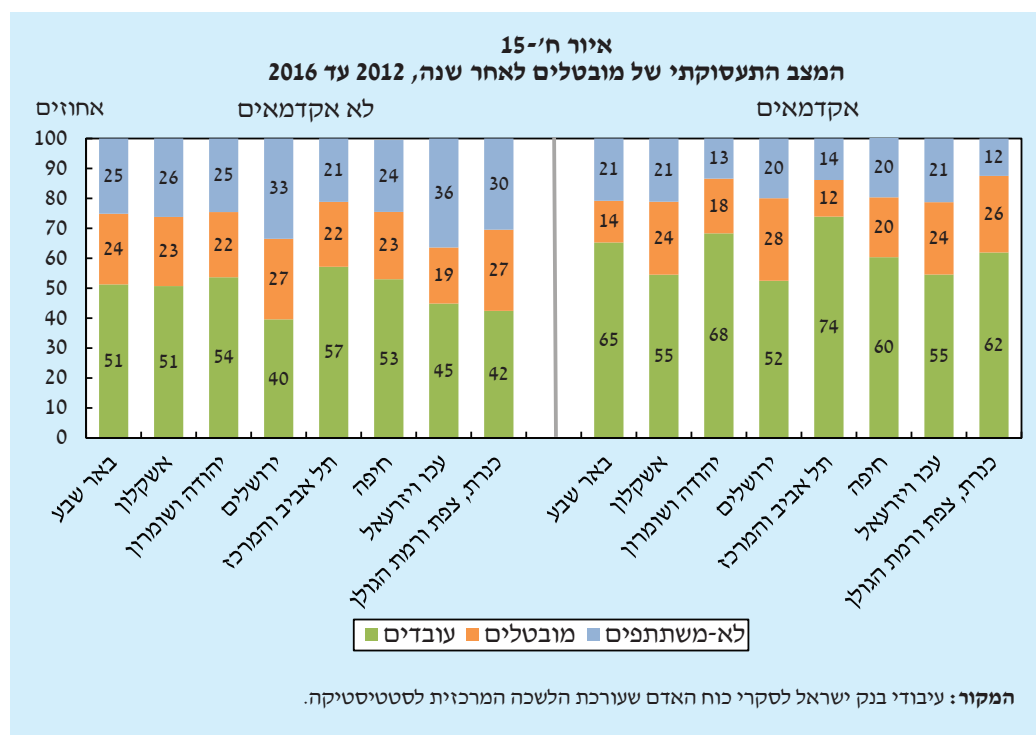
⁴⁵ בנק ישראל (2014), *דין וחשבון לשנת 2013*, פרק ה': שוק העבודה.

ובאר שבע⁴⁶. בחלק זה נבחן את החלופות לאבטלה באזורים השונים על מנת לברר אם האבטלה בהם פחתה מפני שהמובטלים מצאו תעסוקה או מפני שהם עזבו את שוק העבודה אף שהעדיפו תעסוקה. במקרה הראשון ננסה לברר גם מהו טיב השתלבותם של המובטלים-לשעבר.

למובטלים יש אפשרויות אחדות בשוק העבודה: (1) למצוא תעסוקה מתאימה באזור המגורים, (2) למצוא תעסוקה מתאימה מחוץ לאזור המגורים (יוממות), (3) למצוא תעסוקה בלתי מתאימה⁴⁷ באזור המגורים או מחוץ לו, (4) להמשיך לחפש עבודה (מובטלים), ו-(5) לפרוש מכוח העבודה (מתייאשים/ בלתי משתתפים)⁴⁸.

השתמשנו בפאנל הקיים בסקרי כוח האדם על מנת לבדוק את מצב התעסוקה של מובטל שנה לאחר שנדגם לראשונה כמובטל⁴⁹. איור ח'-15 מציג את התפלגות המובטלים בין שלושה מצבים: תעסוקה, אבטלה ואי-השתתפות. בירושלים יש למובטל את ההסתברות הגבוהה ביותר להישאר מובטל, בין שהוא אקדמאי ובין שהוא אינו אקדמאי. כמו כן, בירושלים ובאזור עכו ויזרעאל המובטלים סובלים משיעור ההתייאשות הגבוה ביותר. מכאן שבירושלים המובטלים משתלבים בתעסוקה במידה המועטה ביותר, ותופעה זו ניכרת בעיקר בקרב הלא-אקדמאים. אחרי ירושלים

כאשר בודקים את מצב המובטלים שנה לאחר שנדגמו לראשונה כמובטלים, מוצאים כי הירושלמים (בעיקר הלא-אקדמאים) מתקשים במיוחד לשוב לתעסוקה ופורשים משוק העבודה בשיעורים גבוהים יותר מאחרים. גם המובטלים בנפות הצפון ואשקלון מתקשים, אך במידה פחותה.



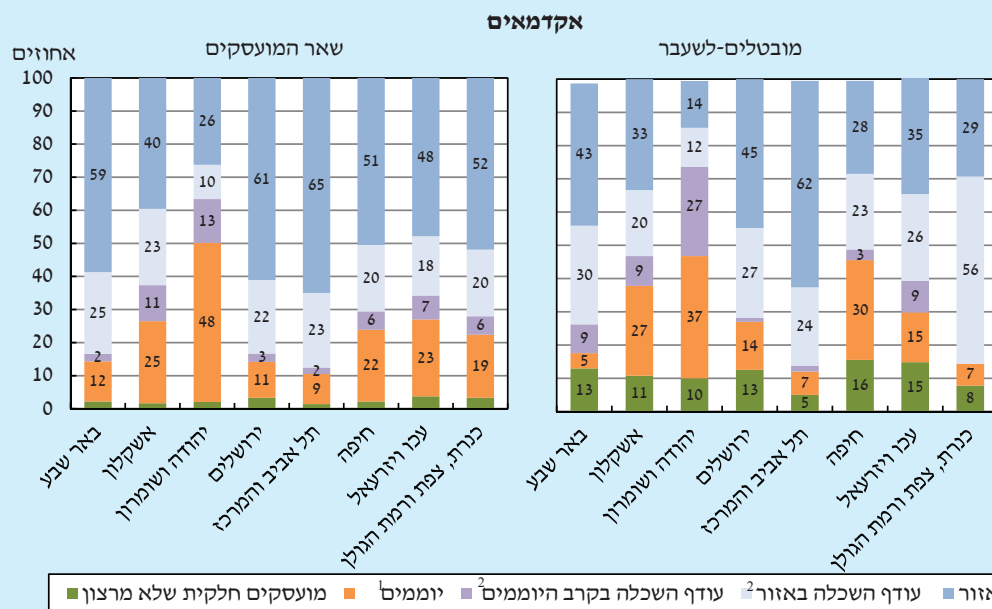
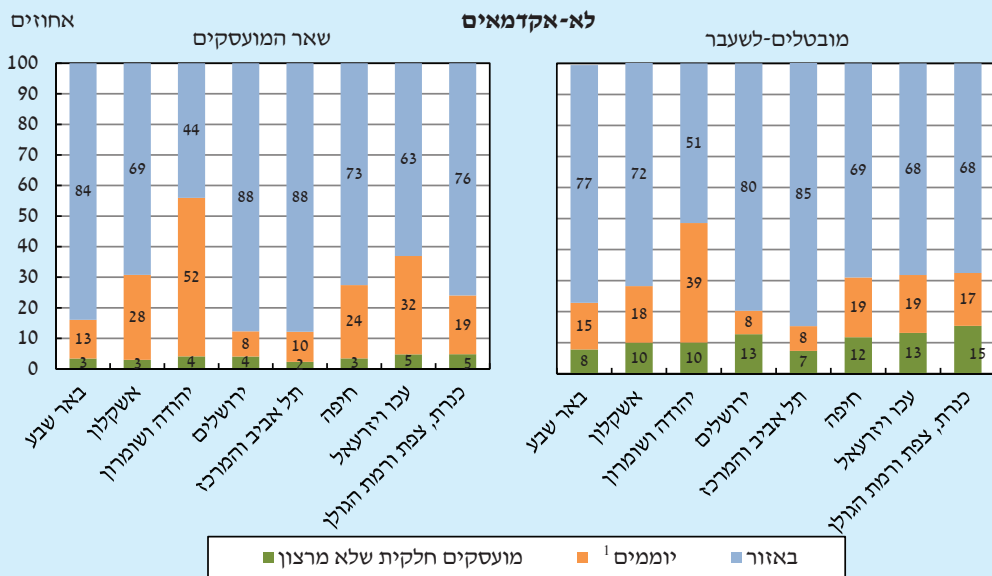
⁴⁶ סקר כוח האדם לשנת 2016.

⁴⁷ משלח יד שאינו אקדמי אצל בעלי השכלה אקדמית, משלח יד שאינו תואם את ההכשרה המקצועית, או עבודה במשרה חלקית שלא מרצון.

⁴⁸ אי-אפשר לסדר את החלופות לפי רמת הרווחה שהן מסבות לפרט, אך ניתן לשער כי הפרטים מעדיפים חלופות מסוימות על פני אחרות. לשם המחשה, אפשר לשער כי הם מעדיפים עבודה באזור המגורים על פני עבודה דומה מחוץ לאזור המגורים; וכי בתוך אותו אזור הם מעדיפים משרה שתואמת את השכלתם על פני משרה שאינה תואמת אותה.

⁴⁹ עלולה להיווצר הטיה בפאנל משום שהוא דוגם שוב רק את מי שלא עבר דירה במהלך השנה, אך אנו מניחים שהדבר אינו משפיע באופן משמעותי על ההתפלגות האזורית הכללית. כמו כן בדקנו אם פיקוח על המאפיינים האישיים של הפרטים, כפי שעשינו בלוח ח'-2, משפיע על התוצאות. אולם נראה כי אין לכך השפעה ניכרת ולכן ניתן להציג את ההתפלגות כמות שהיא.

איור ח'-16
ההתפלגות בין חלופות התעסוקה השונות: מובטלים-לשעבר בהשוואה לשאר המועסקים,
2012 עד 2016



¹ אנו רואים ביוממות (commuting) עבודה מחוץ לאזור המגורים.
² עודף השכלה נוצר כאשר פרטים בעלי השכלה אקדמית אינם עובדים במשלה יד אקדמי או ניהולי.
המקור: עיבודי בנק ישראל לסקרי כוח האדם שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ניצבות נפות הצפון ובמידת מה גם נפת אשקלון: פחות מ-50% מהמובטלים הלא-אקדמאים בהן נמצאים בתעסוקה כעבור שנה.

התמקדנו במובטלים שמצאו משרה (הקבוצה בירוק באיור ח'15) ובדקנו אם המשרה נמצאת באזור המגורים או מחוץ לו ואם היא מתאימה או בלתי מתאימה להשכלת העובד, והשווינו אותם מבחינות אלה לפרטים שהיו מועסקים מלכתחילה בכל אזור⁵⁰. איור ח'16 מראה כיצד המובטלים-לשעבר ושאר המועסקים מתפלגים בין חלופות התעסוקה שתיארנו לעיל. עולה ממנו כי המובטלים-לשעבר מתקשים יותר במציאת משרה שהולמת את העדפותיהם או את השכלתם. בקרב המובטלים-לשעבר שאינם אקדמאים שיעור היוממים נמוך משיעורם בקרב שאר המועסקים, כלומר היוממות אינה כדאית להם בהתחשב בהזדמנויות התעסוקה הקיימות עבורם מחוץ לאזור מגוריהם. השתלבות מחודשת בתעסוקה באמצעות יוממות נפוצה יותר בקרב האקדמאים, בפרט אלו שמתגוררים בחיפה ואשקלון שכן הן קרובות למרכז ומאפשרות יוממות בעלות נמוכה יחסית הן במונחים כספיים והן במונחי זמן. בנפות המרוחקות יותר (נפות הצפון ונפת באר שבע) היוממות נוחה פחות ויש ביקוש נמוך לעובדים אקדמאים, ונראה כי מסיבות אלה לאקדמאים המתגוררים בהן יש סיכוי גבוה יותר להשתלב במשרה שאינה הולמת את השכלתם. אצל הלא-אקדמאים היעדר הגישה למרכזי התעסוקה מתבטא בכך שהם מוצאים משרה חלקית שלא מרצון וכנראה מעדיפים אותה על פני עבודה במשרה מלאה באזור אחר.

המובטלים-לשעבר מתקשים יותר במציאת משרה הולמת, ויש בקרבם שיעור גבוה יותר של עובדים שמועסקים במשרה חלקית שלא מרצון או במשרה שאינה הולמת את השכלתם.

השתלבות מחודשת בתעסוקה באמצעות יוממות נפוצה יותר בקרב האקדמאים, בפרט אלו שמתגוררים בחיפה ואשקלון.

ד. סיכום הממצאים לפי אזורים

ירושלים

בטווח הארוך ירושלים מתאפיינת בשיעורי אבטלה יציבים ופחות רגישים למחזור העסקים עקב ריבוי המשרות במגזר הציבורי. אולם האזורים האחרים הפחיתו משמעותית את שיעורי האבטלה מאמצע שנות ה-2000, ומבחינה זו ירושלים נותרה מאחור. אזור זה מציע משרות שדורשות כישורים גבוהים אך כוח העבודה כולל שיעורים גבוהים של חרדים וערבים, אוכלוסיות שהכשרתן אינה מתאימה למשרות אלו. מנגד, גם בקרב האקדמאים אין התאמה טובה להיצע המשרות, והמובטלים מחפשים עבודה במשך זמן רב מאוד ומתאפיינים בהסתברות הגבוהה ביותר לפרוש לגמרי משוק העבודה. בירושלים שיעור יוממים נמוך, הנמוך ביותר אחרי אזור תל אביב והמרכז, אולם סביר להניח שהוא יעלה עם הפעלת הרכבת המהירה לתל אביב. הרכבת יכולה לתרום להפחתת האבטלה בירושלים שכן היא תגדיל את היצע המשרות הנגישות, הן לאקדמאים והן לשאר, ותשפר את הרווחה בעיר.

המובטלים בירושלים מחפשים עבודה במשך זמן רב מאוד ומתאפיינים בהסתברות הגבוהה ביותר לפרוש לגמרי משוק העבודה.

הצפון

בצפון מתגוררת אוכלוסייה ערבית גדולה, ובה שיעור התעסוקה בקרב הגברים גבוה משמעותית מהשיעור בקרב הנשים. כישורי האוכלוסייה בצפון נמוכים יחסית והוא הדין בהיצע המשרות לעובדים משכילים. מלכודת זו של כישורים נמוכים אינה מאפשרת לאזור לצמוח מבחינה כלכלית, ומובטלים רבים מדווחים כי אין בו עבודה. כתוצאה מכך העובדים המתגוררים בו מסתמכים על יוממות לאזורים סמוכים, ועובדים משכילים מתפשרים על משלחי יד לא-אקדמיים או מהגרים ממנו. כאשר מחלקים את נפות הצפון לפי מידת הפריפריאליות מציינים למעשה את הגבול הבלתי נראה של היוממות – הקו שמעבר לו היא אינה משתלמת לעובד – וזה מעיד כי יש לחזק את הכלכלה המקומית ולהרחיב את המגוון התעסוקתי באזורים שהיוממות אינה יכולה לשמש

כישורי האוכלוסייה בצפון נמוכים יחסית והוא הדין בהיצע המשרות לעובדים משכילים. מלכודת זו של כישורים נמוכים אינה מאפשרת לאזור לצמוח מבחינה כלכלית, ומובטלים רבים מדווחים כי אין בו עבודה.

⁵⁰ המועסקים באזור מצביעים על האפשרויות הקיימות בו, אולם יש להעיר שהם אינם מהווים קבוצת השוואה שקולה לגמרי למובטלים-לשעבר. סביר מאוד כי חלק מהמובטלים-לשעבר מתאפיינים בתכונות ייחודיות לקבוצה זו, וכי אלה הובילו אותם לאבטלה וגם מקשות עליהם למצוא תעסוקה איכותית בעת החיפוש.

להם פתרון ראוי. בדומה לירושלים גם בצפון שיעורי ההתייאושות גבוהים יותר בקרב מובטלים לא-אקדמאים, ולכן יש להרחיב באזורים אלו תוכניות הכשרה מקצועית שיסייעו להם להשתלב בצורה איכותית יותר בשוק העבודה.

הדרום

בשנות ה-90 סבל אזור אשקלון משיעורי אבטלה גבוהים משמעותית מהשיעורים בבאר שבע, אך מצבו היחסי השתפר בשנות ה-2000. אולם באר שבע הפכה למרכז מטרופוליני, תהליך שתרם לפיתוח הכלכלי, ואילו אזור אשקלון נותר במצב ביניים בין באר שבע למרכז. אזור אשקלון אינו מצליח לספק תעסוקה לבעלי משלחי יד בלתי מקצועיים, דבר שמעלה את שיעורי האבטלה בו, בעיקר בקרב נשים. במקביל הוא אינו מספק הזדמנויות תעסוקה לאקדמאים ובעלי משלחי יד מקצועיים, אך תנאי היוממות בו השתפרו מאוד בשנים האחרונות ועל כן שיעור העובדים מחוץ לו גבוה. אזור באר שבע, לעומת זאת, משמש דוגמה לאזור מרוחק שתוכניות לפיתוח כלכלי מקומי הצליחו בו, וכיום הוא מספק תעסוקה למרבית המתגוררים בו, משלל קבוצות ההשכלה, תוך שמירה על אבטלה נמוכה יחסית לשאר האזורים הפריפריאליים. אולם למובטלים משכילים עדיין יש סיכוי גבוה יחסית להשתלב במשלח יד לא-אקדמי או במשרה חלקית שלא מרצון, ועל כן נדרשים תמריצים נוספים כדי לעודד יצירת מקומות תעסוקה עבורם. כדאי להפנות את תשומת הלב גם לפערים תוך-אזוריים, במיוחד באזור באר שבע: בשעה שהעובדים החזקים מקבלים כיום מענה טוב יותר, אין מענה הולם לקבוצות החלשות – חרדים, בדואים, מובטלים כרוניים וחסרי השכלה תיכונית (תכופות יש חפיפה בין הקבוצות) – ושילובן בשוק העבודה עדיין לוקה בחסר.

אזור באר שבע משמש
דוגמה לאזור מרוחק
שתוכניות לפיתוח כלכלי
מקומי הצליחו בו, וכיום
הוא מספק תעסוקה
למרבית המתגוררים בו
ולכל קבוצות ההשכלה,
תוך שמירה על אבטלה
נמוכה יחסית לשאר
האזורים הפריפריאליים.

תיבה ח' - 1 תוכנית הסיעוד הלאומית

בינואר 2018 אישרה הממשלה רפורמה בביטוח הסיעודי הציבורי לאנשים שחצו את גיל הפרישה – תוכנית הסיעוד הלאומית. עלות התוכנית כ-1.4 מיליארד ש"ח לשנה¹, וכשהיא תגיע להבשלה מלאה – ב-2021 – תגדל ההוצאה הציבורית על סיעוד בכ-18% יחסית להוצאה ב-2015. הרפורמה כוללת כמה סעיפים חשובים (לוח ח'-1), ויישומה ישפר את השירות לאזרח ויפחית את נטל ההוצאה בקרב חלק ממשקי הבית שיש בהם קשיש סיעודי. אולם היא אינה מתייחסת לחלק

לוח 1

הסעיפים בתוכנית הסיעוד הלאומית, משמעותם והתקציב שהוקצה להם¹

הסעיף	תוספת התקציב
גובהה של גמלת הסיעוד יחולק ל-6 רמות (לעומת 3 כיום), והמימון הציבורי יגדל, במיוחד לבעלי צרכים רבים. המנגנון החדש ייעל את מתן הגמלה משום שהוא ישפר את ההתאמה בין שווי השירות הציבורי לצורכי המימון.	500 מיליוני ש"ח בהבשלה מלאה, בשנת 2021.
סל השירותים הכלולים בגמלה יורחב, ויפתחו שירותים נוספים בקהילה.	100 מיליוני ש"ח בהבשלה מלאה, בשנת 2021.
יוקם צוות להפחתת הבירוקרטיה שהקשישים ומשפחותיהם מתמודדים עימה, וייבנה תפקיד חדש – מתאם טיפול – כדי לסייע במיצוי הזכויות.	לסעיף זה אין מקור תקציבי בהחלטת הממשלה.
איכות הטיפול הביתי תשופר באמצעות הגדלת התקציבים לפיקוח על שירותי הסיעוד הביתי ולהכשרה של עובדי סיעוד בקהילה.	335 מיליוני ש"ח בהבשלה מלאה, בשנת 2021.
הטיפול במוסדות אשפוז ישופר באמצעות שיפור בתנאי העבודה של המטפלים.	45 מיליוני ש"ח החל מ-2019.
יבוטל המנגנון המחייב את ילדי הקשיש להשתתף במימון של אשפוז הוריהם. הצעד יפחית את נטל ההוצאה שהמשפחות נושאות בו ויגדיל את סבסוד המדינה.	400 מיליוני ש"ח בהבשלה מלאה, בשנת 2021.
יעובה השיקום בקהילה, שירות שנועד למנוע הידרדרות במצב הקשישים.	100 מיליוני ש"ח בהבשלה מלאה, בשנת 2020.

¹ נוסף לכך הרפורמה מקצה 400 מיליוני ש"ח לשנה כדי להוסיף לסל הבריאות טיפולי שיניים לקשישים. אולם מאחר שהסעיף אינו מתייחס רק לקשישים סיעודיים, איננו כוללים אותו בלוח. התקציב המפורט לסעיפים השונים נקבע בהחלטת ממשלה. התקציב הסופי של התוכנית וחלוקתו לסעיפים השונים כפוף לאישור תקציב המדינה בכנסת.
המקור: החלטת ממשלה 3379 מיום 11 בינואר 2018.

¹ החלטת ממשלה 3379 מיום 11 בינואר 2018: נוסף לכך החליטה הממשלה כי במסגרת הרפורמה יוקצו 400 מיליוני ש"ח לשנה כדי להוסיף לסל הבריאות טיפולי שיניים לקשישים, לאו דווקא סיעודיים.

מהבעיות במערכת שירותי הסיעוד שהיא מבקשת להרחיב, וחסר בה תכנון לטווח ארוך. בתיבה זו נציג בקצרה את הרקע הכלכלי והמוסדי לרפורמה, נסקור את סעיפיה ואת משמעותם, ונציין סוגיות שהיא אינה מתייחסת אליהן.

הרקע הכלכלי והמוסדי לרפורמה בביטוח הסיעוד²

אוכלוסיית ישראל מזדקנת, בדומה לאוכלוסייה במדינות מפותחות אחרות; תהליך זה צפוי להאיץ בעתיד, ובעיקר יגדל חלקם של הזקנים מאוד (איור ח'-1). ההסתברות להימצא במצב סיעודי עולה מאוד עם הגיל: על פי הערכת בנק ישראל, בשנת 2015 נמצאו במצב זה כרבע מבני ה-65³, בקרב בני ה-80+ עמד השיעור על 64%, ובקרב בני ה-90+ הוא הגיע ל-88%. מאחר שהאוכלוסייה הקשישה צפויה לגדול בעתיד, ומאחר שסביר להניח כי חלקם של הסיעודיים בה לא יקטן משמעותית, עלינו לשער כי אוכלוסיית הסיעודיים תגדל בהתאמה.

ההוצאה הלאומית (הפרטית והציבורית) על שירותי סיעוד ב-2015 עמדה על 14.5 מיליארדי ש"ח, כ-1.2% תוצר, ונתון זה כולל רק את האומדן להוצאה בגין שירותי הטיפול שנקנו בתשלום (שירותים פורמליים)⁴. ההוצאה הציבורית עמדה על כמחצית מההוצאה הלאומית. יחסית ל-OECD מדובר בהוצאה נמוכה, גם אם מביאים בחשבון את העובדה שהאוכלוסייה בישראל צעירה יותר. אולם בהתחשב בשונות הגדולה הקיימת בין מדינות ובהתחשב ברמת התוצר בישראל, ההוצאה בישראל אינה נמוכה באופן חריג.

הקשישים הסיעודיים בישראל בדרך כלל מקבלים טיפול בקהילה (בבתיהם או בדיוור מוגן) ומקצתם, כ-15%, מאושפזים במוסדות לטיפול ממושך (איור ח'-2). עיקר השירותים הציבוריים בקהילה מצוי באחריות המוסד לביטוח לאומי, ועיקר השירותים הציבוריים במוסדות מצוי באחריות משרד הבריאות⁵. גופים אלה מתווים את המדיניות להספקת השירותים המצויים באחריותם ומפקחים עליהם. הירידה שניכרת בשנים האחרונות בנטייה לאשפז קשישים סיעודיים נובעת משתי סיבות:

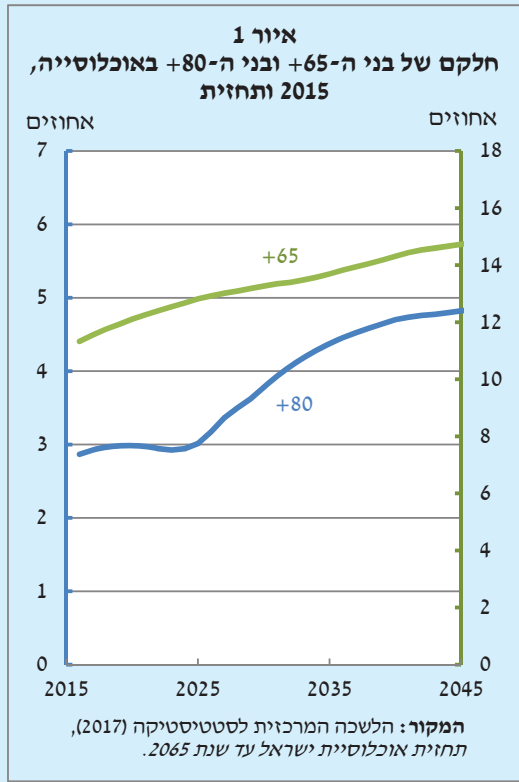
ראשית, הציבור וגורמי המקצוע סבורים כי הטיפול בקהילה מיטיב עם הקשישים מפני שהוא ניתן בסביבת מגוריהם ובקרבת משפחותיהם ומעגלים חברתיים נוספים. שנית, עלות האשפוז גבוהה לאלה שאינם זכאים לקבל מהמדינה סיוע במימון.

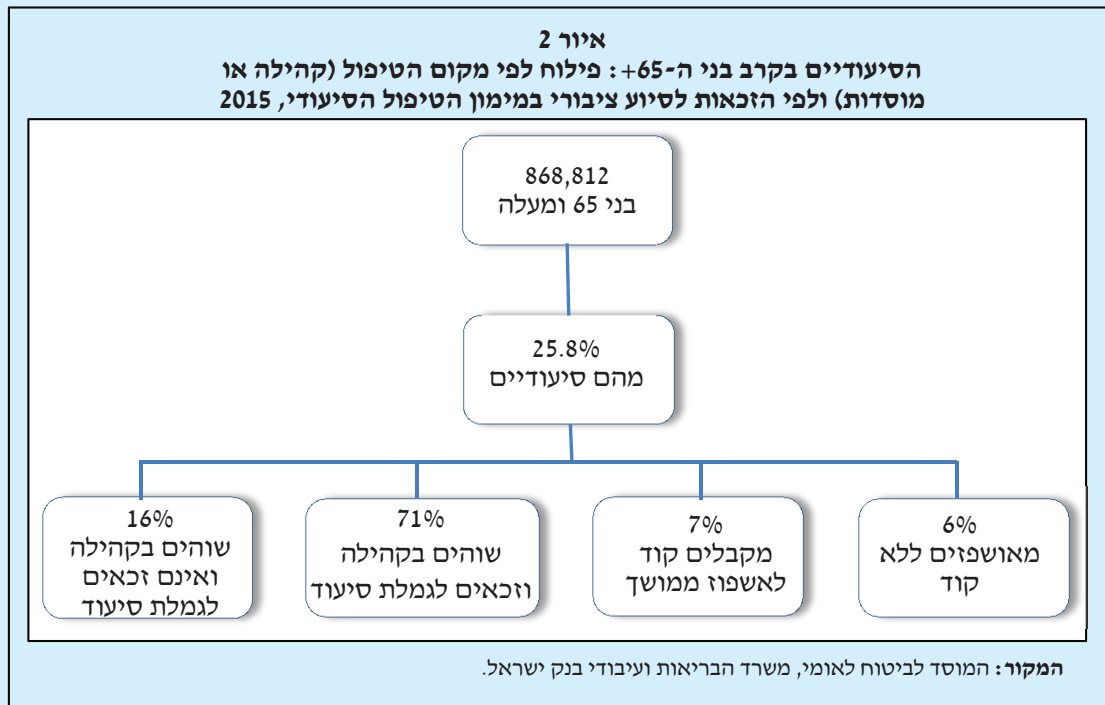
² אנו מציגים את הרקע המוסדי והכלכלי לרפורמה באופן תמציתי. פירוט אפשר למצוא אצל כהן-קובץ' ג', מ' הרן-רוזן ות' רמות-ניסקה (יפורסם), "הביטוח הסיעודי בישראל", בנק ישראל. מרבית הנתונים מתייחסים לשנת 2015 – השנה שאלה התייחס נייר המדיניות הנזכר ולגביה קיבלנו את הנתונים הרבים ביותר. רקע נוסף לרפורמה ניתן למצוא בתוך משרד הבריאות (2011), "ביטוח ציבורי בתחום הסיעוד – מתווה לרפורמה".

³ אדם נחשב לסיעודי כשפעולותיו היום-יומיות תלויות במידה רבה בסיוע הזולת, והתלות נובעת ממחלה כרונית או מליקוי קבוע. אנו כוללים בהגדרה גם את תשושי הנפש, קשישים שמסוגלים להתהלך בעצמם אך סובלים מירידה משמעותית בתפקוד בגלל פגיעה בזיכרון, בהתמצאות או בשיפוט, ובעטיה הם זקוקים להשגחה ולסיוע בפעילויות היום-יום. את מצב התלות של הקשישים קובעים באמצעות מבחן שמכמת באיזו מידה הם יכולים לבצע פעולות יום-יומיות (Activities of Daily Living – ADL).

⁴ לא הבאנו בחשבון את המחיר הכלכלי הכרוך בטיפול שמעניקים בני משפחה (זה כולל אובדן הכנסות ותוצר) ואת הכספים שמשקי הבית מוציאים על ביטוחים סיעודיים.

⁵ לצידם פועלים גופים ממשלתיים שתפקידם משני – קופות החולים, הרשויות המקומיות, משרד הרווחה ומשרד הפנים (רשות האוכלוסין). האחרון אחראי למתן היתרים להעסקת עובדים זרים, וגם הם נחשבים לסיוע ציבורי.





ההתרחבות שחלה בעשור האחרון בשירותי הסיעוד בקהילה באה לידי ביטוי בגידול מהיר במספר הזכאים לגמלת הסיעוד שמעניק המוסד לביטוח לאומי (מבלי שחלה הקלה בתנאי הזכאות) ובגידול במספר מטפלי הבית – הזרים והישראלים כאחד. בחלק מהתקופה עלה מספר העובדים מהר ממספר הקשישים (בני 75+), אולם בארבע השנים האחרונות קצב הגידול דומה. בהקשר זה יש להעיר כי נוסף להזדקנות תרמו לגידול עוד סיבות, חלקן חברתיות, למשל (1) הירידה בשיעורם של בני המשפחה המטפלים בקשישים בביתם עקב עלייה בהשתתפותן של נשים, בפרט מבוגרות, בכוח העבודה, ו-(2) העלייה בהכנסתם של משקי הבית, שחלק ממנה מופנה לרכישת שירותים.

על פי המוסד לביטוח לאומי, כרבע מהקשישים הסיעודיים שחיו בקהילה ב-2015 היו תלויים לחלוטין בסיוע הזולת וזקוקים להשגחה וסיוע בכל שעות היממה⁶. היתר היו עצמאיים יותר אך גם הם נזקקו לסיוע בביצוע פעולות יום-יומיות, לפחות בחלק מהיום. הקשישים הסיעודיים בקהילה (זכאי חוק הסיעוד ואלה שאינם זכאים) קיבלו בשנה זו טיפול מכ-80 אלף מטפלות ומטפלים ישראלים ומכ-50 אלף מטפלות ומטפלים זרים. המטפלים הזרים מועסקים במשקי הבית במשרות מלאות ולרוב מטפלים בקשיש יחיד. המטפלים הישראלים מועסקים במשרות חלקיות, ולרוב מטפלים בכמה קשישים ועוברים בין בתיהם.

הזכאות לסיוע ציבורי במימון הטיפול הסיעודי בקהילה מבוססת על רמת התפקוד של הקשיש, והיקף הסיוע הכספי תלוי גם במבחני הכנסות. קשישים שהכנסתם גבוהה מהסף התחתון זכאים למחצית הגמלה בלבד, וקשישים שהכנסתם גבוהה מהסף העליון אינם זכאים לגמלה כלל. כ-24% מהקשישים הסיעודיים ב-2015 לא קיבלו כל מימון מהביטוח הלאומי מפני שהכנסתם עלתה על הסף העליון. כ-82% מהקשישים הסיעודיים שחיו בקהילה (71% מכלל הסיעודיים) היו זכאים לסיוע כלשהו במימון הטיפול. רוב הסיוע מוענק כשירותים (בעין), ולא כגמלה כספית, באחת משלוש רמות גמלה. הרמה הנמוכה מממנת 9.75 שעות טיפול בשבוע, וקיבלו אותה כמחצית מהזכאים. הרמה הגבוהה ביותר מממנת 18 שעות

⁶ אין לנו נתונים על רמת התלות הסיעודית בקרב אוכלוסיית הקשישים בכללותה. לכן אנו מניחים כי באוכלוסייה זו שיעור הנוקקים לסיוע בכל שעות היממה זהה לשיעורם בקרב הזכאים לגמלת סיעוד.

לוח 2
הערכה לגבי שיעור המחזיקים בביטוח סיעודי פרטי במסגרת הביטוחים המשלימים של קופות החולים ובמסגרות פרטיות אחרות, לפי שלישון ההכנסה¹, 2015

שיעור המחזיקים בביטוחים אחרים	שיעור המחזיקים בביטוחי סיעוד מקופות החולים	המיקום של משק הבית בהתפלגות ההכנסות לנפש תקנית
4.0	24.7	השלישון התחתון
14.0	43.3	השלישון האמצעי
33.1	57.7	השלישון העליון
15.2	48.5	האוכלוסייה כולה

¹ הנתונים מתייחסים לכלל אוכלוסיית הבוגרים שנדגמה בסקר החברתי.

המקור: הסקר החברתי שהלמ"ס ערכה לשנת 2010 ונתוני רשות שוק ההון לגבי ההחזקה בביטוחים קבוצתיים ופרטיים בשנת 2015.

טיפול בשבוע⁷, אולם הקשישים הזכאים לה תלויים בסיוע או זקוקים להשגחה בכל שעות היממה.

מקרב המאושפזים במוסדות רק 46% קיבלו מהמדינה סיוע כלשהו במימון האשפוז באמצעות קוד משרד הבריאות⁸, והשתתפותם העצמית נעה בין 750 ש"ח לחודש לכ-12.9 אלף ש"ח בחודש (האחרון שווה לסכום שמשלם הבריאות משלם בגין האשפוז). גובה ההשתתפות העצמית נקבע גם לפי הכנסותיהם של הקשיש וילדיו. מאחר שהביטוח הציבורי מקנה לקשישים בעלי הכנסה נמוכה כיסוי נדיב יותר במוסדות, יש להם תמריץ להעדיף את המוסדות על פני הקהילה גם כשהדבר אינו עולה בקנה אחד עם העדפתם הטיפולית. היכולת של משקי הבית לממן שירותי סיעוד תלויה בגורמים רבים: עלות שירותי הסיעוד; היקף הטיפול הסיעודי הנדרש ומשכו; רמת ההכנסה של הקשיש והנכסים שברשותו; הזכאות לביטוח ציבורי; והבעלות על ביטוח סיעוד פרטי. כדי לבחון את יכולתם של קשישים לממן את שירותי הסיעוד בקהילה בהינתן השירותים הציבוריים הקיימים, השווינו את עלויות הטיפול הסיעודי להכנסות משקי הבית נטו לפי עשירוני ההכנסה נטו, בהנחה שההוצאה על טיפול סיעודי אישי בקהילה מסתכמת בכ-8,000 ש"ח לחודש⁹. הסימולציות שערכנו מתייחסות לתלות מלאה (קשישים שזקוקים לעזרה או השגחה בכל שעות היממה)¹⁰, ומתבססות על הנתונים מסקר ההוצאות של משקי הבית. מצאנו כי הטיפול בקהילה מטיל על משקי הבית של הקשישים נטל כספי כבד, ובחלק ניכר מהאוכלוסייה ההוצאה הכרוכה בו עולה על ההכנסה השוטפת נטו. רבים מהקשישים יתקשו לממן בעצמם בהיעדר חסכוניות או מקורות הכנסה נוספים, ביניהם הכנסות מהון ומרכוש, העברות ממשקי בית אחרים או ביטוח ייעודי¹¹. אפשר לפתור את קשיי המימון, או לפחות למתן אותם מאוד, באמצעות ביטוח סיעוד פרטי מהסוג שמשווקים הביטוחים המשלימים של קופות החולים, כאשר המבוטח עומד בקריטריון התפקודי להפעלת הביטוח. מסקנה זו תקפה גם לגבי קשישים בעשירון התחתון של ההכנסות. אולם משקי הבית בשלישון ההכנסות התחתון מחזיקים מעט מאוד ביטוחים כאלה יחסית למשקי הבית בשלישון העליון (לוח ח'-2).

⁷ הקשישים מקבלים את כל השעות, מחציתן או אף אחת, בהתאם להכנסות משקי הבית שלהם. אם קשישים ברמות התלות הבינונית והגבוהה בוחרים להעסיק עובד ישראלי במקום עובד זר, גמלתם גדלה בכ-20%.

⁸ משרד הבריאות מקיים מכרז לקניית שירותי אשפוז סיעודי, אך המחיר המקסימלי בו נמוך ממחיר השוק של אשפוז סיעודי. מספר מיטות האשפוז במכרז הסגור הוא מספר המיטות שיוצרו לקשישים הסיעודיים שיימצאו זכאים לאשפוז על יסוד מצבם התפקודי. במידה שהקשישים ומשפחותיהם יבקשו לקבל שירות זה, הם יעברו מבחן הכנסות, ובהתאם לתוצאותיו ישלמו סכום שנע בין ההשתתפות העצמית המינימלית (750 ש"ח לחודש) לעלות הקודם שמשלם הבריאות משלם למוסדות במסגרת המכרז (12,900 ש"ח לחודש).

⁹ הסכום כולל את עלות ההעסקה של מטפל בהנחה שבני משפחה ממלאים את מקומו ברוב ימי המנוחה שלו, וכך את ההוצאה על הציוד והשירותים הקשורים במצבו התפקודי של הקשיש (כגון הסעות, מכשירי סיוע לניידות, תרופות וחיתולים). הסכום אינו כולל את הוצאות המחיה הרגילות. ייתכן שמדובר בהערכת חסר.

¹⁰ מחקר שה-OECD ערך לאחרונה נקט גישה דומה כדי לבחון את נשיגות שירותי הסיעוד ב-14 מהמדינות החברות בו / או באיחוד האירופי. ראו Muir, T. (2017), "Measuring Social Protection for Long Term Care", OECD Health Working Paper, no. 93.

¹¹ על יסוד סקרי ההוצאות שעורכת הלמ"ס אנו מעריכים כי ל-16% מבני ה-45 אין דירה ואין ביטוח סיעודי פרטי, ובחציון ההכנסה התחתון שיעור זה עומד על 28%.

תוכנית הסיעוד הלאומית: הרפורמה המתוכננת בענף הסיעוד ב-2018—2021

הממשלה אישרה את תוכנית הסיעוד הלאומית בינואר 2018, ויישומה ופרטיה הסופיים כפופים לאישור הכנסת. התוכנית מתבססת על עיבוי של מערך השירותים הקיימים ומימונם דרך המערכת הציבורית, להבדיל מהחלופה הכוללת פיתוח של מערכת הביטוח הפרטית תוך מתן אפשרות למימון ציבורי חלקי¹². סעיפי הרפורמה מפורטים בלוח ח'1, והם מוסיפים לביטוח הסיעודי הציבורי תוספת תקציבית בלתי מבוטלת ועורכים בו כמה שינויים מבורכים. אולם הרפורמה אינה מטפלת בכמה ליקויים במערכת הביטוח הסיעודי ובחלקם היא מטפלת רק חלקית. בסעיפים אחדים אין זה ברור מהי תוכנית הפעולה ואם התוספת התקציבית הולמת את היעדים, ויש להגביר את השקיפות לגביהם. להלן נציג סוגיות מרכזיות שאינן זוכות לתשומת לב בסעיפי הרפורמה שאושרה:

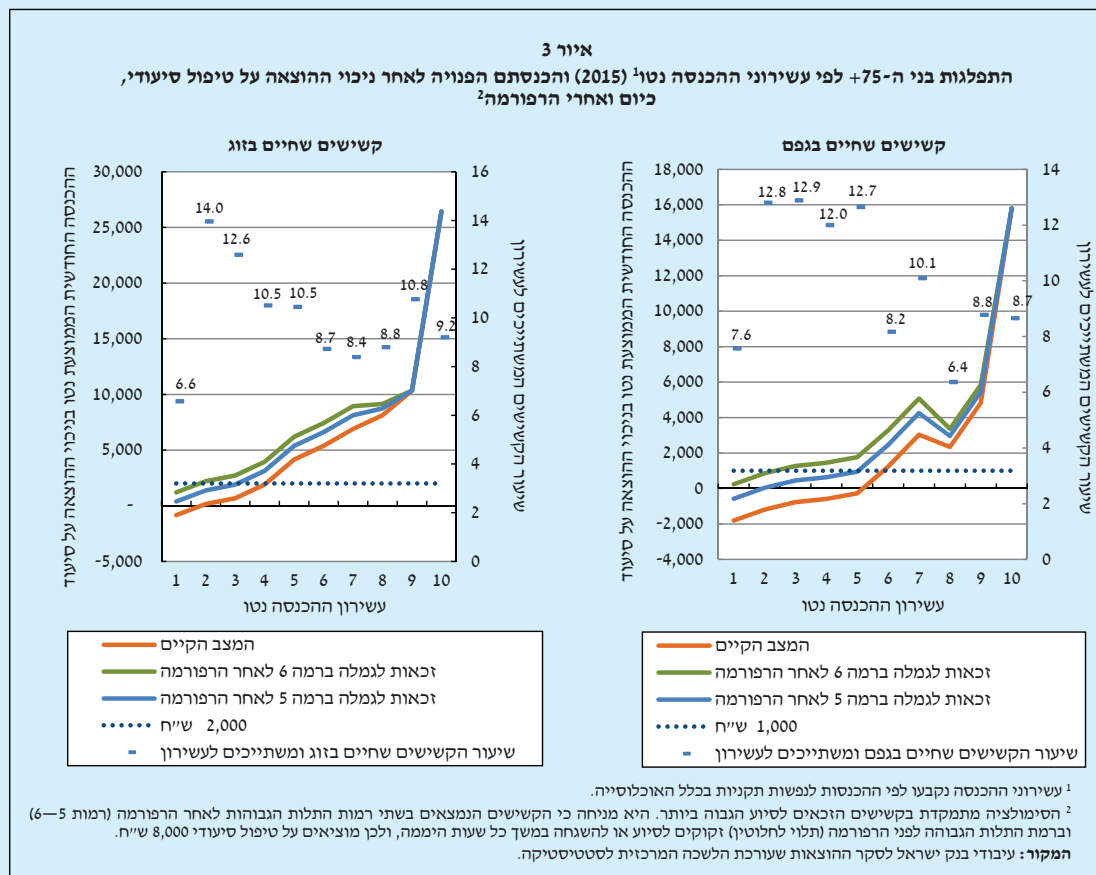
1. התבוננות במגמות העתידיות בהתפתחות הביקוש לשירותי סיעוד עבור קשישים והפנמתן בתכנון מערכת השירותים הציבוריים והפרטיים: הרפורמה מתייחסת לבעיות הנוכחיות במערכת, ואינה זנה בצעדים הנדרשים כדי להתמודד עם הגידול שיידרש בהוצאה הציבורית לנוכח ההתפתחויות הדמוגרפיות והכלכליות. חשוב שהממשלה תעריך את העלות הציבורית ואת צעדי המדיניות הנחוצים לשמירה על רמת שירותים נאותה בעתיד, בהתחשב בתחזיות הדמוגרפיות והכלכליות¹³. זאת ועוד, אין כיום גורם ממשלתי יחיד שמוביל את תכנון התחום לטווחים הקצר והארוך – כלומר את העיסוק בהיצע השירותים הציבוריים והפרטיים, איכותם ומימונם; את גיבוש המדיניות לגבי כוח האדם בענף; ואת ההטמעה של חידושים טכנולוגיים וחדשנות בכלל.
2. נטל ההוצאה על משקי הבית בגין טיפול סיעודי: תוכנית הסיעוד הלאומית מפחיתה מאוד את נטל ההוצאה על שירותי סיעוד בקרב משקי בית של קשישים ברמות התלות הגבוהות ביותר: גמלת הסיעוד שלהם (במונחים של יחידות שירות) תגדל ב-36%—44%¹⁴, ושווי הגידול יחושב לפי רמת הגמלה שהם יהיו זכאים לה לאחר הרפורמה. גידול ניכר זה ישפר את יכולתם של משקי הבית הנידונים לממן את שירותי הסיעוד. הרפורמה אינה צפויה לשפר את יכולתם של קשישים ברמות התלות הנמוכות-בינוניות לממן טיפול סיעודי¹⁵. איור ח'3 מציג סימולציה של ההכנסה הפנויה לאחר ניכוי ההוצאות על טיפול סיעודי כיום ואחרי יישומה המלא של הרפורמה, והוא מתמקד בקשישים סיעודיים ברמת התלות הגבוהה ביותר ומחלק אותם לפי עשירוני הכנסה. האיור מלמד כי יישום הרפורמה אומנם יצמצם לאוכלוסייה זו את קשיי המימון של הטיפול הסיעודי, אך בחלק התחתון של התפלגות ההכנסות ייוותרו קשיים חמורים. בעיית המימון חריפה יותר אצל קשישים שחיים בגפם ואצל אלה שאין ברשותם דירה או הכנסות מהון. יש לבחון את הצורך ליישם עוד צעדים שיבטיחו את יכולתם של משקי הבית לממן את הטיפול הסיעודי, למשל צעדים שיעודדו אותם לרכוש ביטוחי סיעוד פרטיים או לפתוח תוכנית חיסכון ייעודית.
3. הטיפול הביתי – פיקוח, הכשרה, ליווי מקצועי והסדרת יחסי העבודה: הטיפול הסיעודי עתיר עבודה, וסביר להניח כי בעתיד הוא יתייעל לאט ומעט אלא אם יחול שיפור טכנולוגי משמעותי. רבים מהמטפלים בענף הסיעוד הביתי אינם מקבלים הכשרה או הדרכה מקצועית, שכן המדינה דורשת כי רק שלישי מהם יקבלה.

¹² השוואה בין הביטוחים הציבורי והפרטי, וניתוח של ההצדקה להתערבות המדינה בביטוח הסיעודי, אפשר למצוא אצל כהן-קובץ' ג', מ' הרן-רוזן ות' רמות-ניסקה (יפורסם), "הביטוח הסיעודי בישראל", בנק ישראל.

¹³ בנק ישראל ערך תחזית לגבי הוצאות הסיעוד בישראל בטווח הארוך. הגידול באוכלוסיית הקשישים ובעלות שירותי הסיעוד צפוי להגדיל את ההוצאות בכל תרחיש סביר. אולם קיימת אי-ודאות לגבי כמה מרכיבים מרכזיים: (1) מידת הירידה במשקל הנוזקים לסיעוד בכל קבוצת גיל עם העלייה בתוחלת החיים; (2) גמישות הביקוש לשירותי סיעוד ביחס למחרים; ו-3) גמישות ההיצע של הטיפול הבלתי פורמלי ביחס להתייקרות שירותי הסיעוד. לכן טווח התחזית רחב יחסית. בתרחיש המתון ביותר תגדל ההוצאה מ-1.2% תוצר ב-2015 ל-1.3% תוצר ב-2030 ול-1.4% תוצר ב-2045; בתרחיש התלול ביותר תגדל ההוצאה ל-2.1% תוצר ב-2030 ול-3.2% תוצר ב-2045 (פירוט מופיע אצל כהן-קובץ' ואחרים [יפורסם]).

¹⁴ כיום הם זכאים ל-18 (22) יחידות שירות אם הם מעסיקים עובד זר (ישראל), והרפורמה תגדיל את זכאותם ל-26 ול-30 יחידות, בהתאמה.

¹⁵ הרפורמה לא תפגע בזכאותם של קשישים שכבר נמצאים במערכת.



המטפלים דואגים לקשיש שמצבו הבריאותי ירוד, עבודתם כרוכה בקושי פיזי ונפשי ודורשת מידה רבה של אחריות, אמינות וחמלה, והם אינם שייכים לרשת חברתית-מקצועית מאורגנת. המטפלים הזרים אינם מקבלים לעיתים תנאי עבודה ומגורים שמאפשרים לשמור על פרטיות, ופערי התרבות והשפה עלולים לפגוע הן במטפל והן במטופל. במצבים אלה נוצרת תכופות מערכת יחסים מורכבת בין המטפל למטופל ומשפחתו. ללא הכשרה וליווי מתאימים הצטברות של הקשישים עלולה לפגוע בתפקוד המטפלים ולהגביר את סיכוייהם לסבול משחיקת החמלה (compassion fatigue) – עייפות פיזית, רגשית ורוחנית בקרב מטפלים. זו מצידה עלולה להשפיע על איכות עבודתם וחייהם ולכן על איכות חייהם של המטופלים¹⁶.

4. מבקר המדינה הצביע על ליקויים במנגנון הפיקוח על הטיפול שמטפלי הבית מספקים בקהילה¹⁷. המבקר הקדיש חלק ניכר מהביקורת לתופעות כגון שעות טיפול שאינן מסופקות בפועל, נורמות עבודה לקויות ופיקוח בלתי מספק. יש להקים מנגנונים שיבטיחו כי שעות הטיפול יסופקו באופן יעיל ויסדירו את יחסי העבודה בין המטפל למטופל, את הסטנדרטיים הבסיסיים לטיפול הולם בקשישים סיעודיים, ואת הכשרת המטפלים

¹⁶ ראו למשל פרדס א' ובן-נון י' (2014), "שחיקת החמלה (compassion fatigue): ביטויים, גורמי סיכון, מניעה וטיפול", *גרונטולוגיה וגריאטריה*, כרך מ"א מס' 1.

¹⁷ מבקר המדינה (2017), "טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם: דוח ביקורת מיוחד".

- וליוזים במהלך העבודה. ייתכן כי יש אף להקים מנגנונים לשכר שמשנתנה בהתאם להכשרת המטפל ולמורכבות העבודה. תוכנית הסיעוד הלאומית אומנם מתייחסת לחלק מנושאים אלה, אך אין זה ברור מה היא תכלול בהקשר זה, כיצד יוקצה התקציב, ומהו מנגנון הבקרה על השגת היעדים.
5. תקינת כוח האדם והפיקוח במוסדות: רפורמה בתחום הסיעודי נדרשת להגדיר היטב את תקינת כוח האדם במוסדות האשפוז, את מנגנוני הפיקוח על העובדים ועל נאותות טיפולם, ואת אופי הדרכתם והכשרתם. כמו כן ראוי להגדיר מדדים שקופים להשגת היעדים בתחומים אלה.
6. הסוגיות הקשורות בביטוחים הסיעודיים הפרטיים: תוכנית הסיעוד הלאומית אינה מתייחסת כלל לסוגיות הקשורות בביטוחים הסיעודיים הפרטיים. הביטוחים הפרטיים אינם מבטיחים כיסוי מספיק בעת הצורך, משום שהם כוללים ביטוח חסר (תת-ביטוח) משתי סיבות: ראשית, חברות הביטוח מצמידות למדד המחירים לצרכן את התשלום בפוליסות הנרכשות לתקופה עתידית, אולם שירותי הסיעוד מתייקרים בשיעור גבוה יותר שכן הם מתבססים על עלות כוח האדם (השכר); הדבר עלול לשחוק את שווי הביטוח, בפרט לצעירים שרוכשים ביטוח לעת זקנה. שנית, רוב הביטוחים הסיעודיים משלמים במשך חמש שנים לכל היותר, אך אדם עלול להימצא במצב סיעודי תקופה ארוכה יותר. לבסוף, חלק מהאוכלוסייה אינו יכול לרכוש ביטוח פרטי, למשל הסובלים מבעיות בריאות כרוניות.
7. הבטחת מיצוי הזכויות במערכת בכלל, ובפרט לאחר הרפורמה היות שזו מעודדת את הקשישים לעבור משירותים בעין (כנהוג כיום) לשירותים בכסף. המעבר לגמלה בכסף עלול להגביר את הנטל הביורוקרטי הכרוך בקניית שירותי סיעוד, בפרט בקרב קשישים סיעודיים ברמות התלות הנמוכות, ויש להבטיח את מיצוי הזכויות במערכת לאחר הרפורמה.