



מינהל מחקר וכלכלה
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

X9218A

**האוכלוסיה שאינה משתתפת בכח העבודה בישראל
כמה מתוכה יש לשלב בכח העבודה ובאילו קבוצות
יש להתמקד**

הערכות והמלצות מינהל מחקר וכלכלה במשרד

יולי 2009

הרקע להערכות מינהל המחקר

בעקבות דיון שנערך לאחרונה אצל שר התמ"ת בנושא: אוכלוסיות שאינן משתתפות בכוח העבודה בישראל, התבקש מינהל מחקר וכלכלה במשרד להעריך את מספר האנשים שיהיה על הממשלה לסייע בשילובם בכוח העבודה בחלוקה על פי קבוצות אוכלוסיה עיקריות. במילים אחרות הערכות מינהל המחקר תצענה למקבל ההחלטות יעד כמותי להגדלת מספר המשתתפים בכוח העבודה מתוך אוכלוסייה שאינן נוטות כיום להשתתף וליטול חלק פעיל בשוק העבודה.

אנשים אינם נוטים להשתתף בכוח העבודה בשל סיבות רבות ומגוונות. יש כאלו שאינם זמינים לכוח העבודה כי הם מממשים תוכנית אישית כגון: סטודנטים המשקיעים את זמנם ומרצם בלימודים בלבד, והם אינם זמינים לכוח העבודה למשך תקופה מסוימת, כי זו היתה החלטתם האישית. קבוצה אחרת שאינה זמינה היא של חיילים סדירים המשרתים בצבא, בהתאם לחוק שרות חובה, ועל כן אינם רשאים להציע את שרותיהם לכוח העבודה במהלך שרותם הצבאי לעומתם המשרתים בקבע, נחשבים כעובדים אך אינם נכללים במנין של המשתתפים בכוח העבודה האזרחי. אוכלוסיות אחרות הן אומנם זמינות לכוח העבודה, אך בפועל אינן משתתפות בו, עקב החלטה שלא להשתתף, שסיבותיה שונות: לחלק מהם יש העדפה קיצונית לצרוך פנאי על חשבון עבודה, ולרוב הם יכולים לקיים את עצמם ברמת חיים גבוהה יחסית (עובדים שיצאו לגמלאות קודם לגיל הפרישה הרשמי). לקבוצה משמעותית אחרת לא כדאי לצאת לעבוד, כי עצם היציאה לעבודה כרוכה בהגדלה משמעותית של ההוצאה (תשלום עבור מסגרות לילדים), לרבות הפסד בתמיכות ובשירותים בעין, העולים על יכולת ההשתכרות (אמהות לילדים קטנים). אחרים אינם משתתפים כי נואשו מלחפש עבודה לנוכח התחושה הקשה של אפליה, ואילו לחלק מהנכים אבד הביטחון ביכולותיהם התעסוקתיות ונחוצה להם העצמה על מנת שישתתפו בשוק העבודה, או שנדרשות התאמות של מקום העבודה למגבלותיהם, והמעסיק אינו מוכן ליטול חלק במימון התאמות אלו, וכל שכן לממן באופן מלא.

למעט האוכלוסיות שאינן זמינות לכוח העבודה, וכאלו שהן זמינות אך יש להן העדפות קיצוניות לפנאי או לחינוך וטיפול בילדיהם, או אנשים בעלי מוגבלות קשה מאוד, הרי שלגבי יתר האוכלוסייה שאינה משתתפת בכוח העבודה, ניתן להניח שאי השתתפות נובעת מקיומם של חסמי השתלבות בתעסוקה, וסילוקם יעלה באופן משמעותי את שעורי ההשתתפות של האוכלוסיות הללו בכוח העבודה, אך הדבר כרוך בהוצאה תקציבית ניכרת.

קיומה של מגבלת תקציב מחייבת את מקבלי ההחלטות להחליט על סך התקציב שיוקצה לשילובם של אוכלוסיות זמינות לכוח העבודה שיש להן חסמי השתלבות בתעסוקה. במילים אחרות: יש להעריך את גודל האוכלוסיות מקרב אלו שאינם משתתפים בכוח העבודה שלגביהם כדאי לעשות מאמץ לשלבם בתעסוקה.

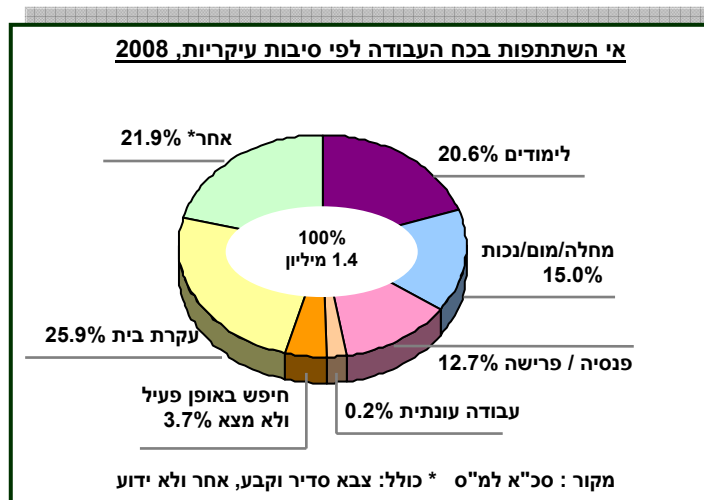
המתאם החיובי בין רמת התוצר הגבוהה לנפש לבין שעור ההשתתפות בכוח העבודה במדינות השונות ידוע מזה שנים רבות. מדינות המעוניינות לעלות את רמת הפיתוח שלהם, את התחרותיות ואת רמת החיים של אזרחיהן חייבות להבטיח לאורך שנים שעורי השתתפות גבוהים בכוח העבודה, והדבר

אמור גם לגבי ישראל וחזונה להשתלב בין 15 המדינות בעלות התוצר לנפש הגבוה ביותר. בכדי שהדבר אכן יקרה, על ישראל לפעול להשוואת שורה של מדדים כלכלים, ובהם השוואת שעורי ההשתתפות בכוח העבודה למקובל במדינות המפותחות עמם היא גם לא אחת מתחרה בתחומי סחר החוץ. באופן מעשי פרוש הדבר שעל ישראל לפעול להשוואת שעורי ההשתתפות שלה עם קבוצת המדינות הנמנות על קבוצת ה- (7) G שאליהן היא רוצה להידמות בעשור הקרוב. במובנים רבים ניתן לומר שישראל אינה ממצה את מלוא הפוטנציאל של כוח העבודה הואיל וניתן היה להגדיל את שעורי ההשתתפות והתעסוקה. זהו אובדן פוטנציאל שניתן היה להגדיל בעזרתו את התוצר המשקי ולעלות את רמת החיים של כלל האוכלוסייה, וכל שכן בקרב קבוצות מוחלשות המאופיינות בשעורי השתתפות נמוכים יחסית. הניתוח שנעשה בהמשך מתבסס על נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס לשנים 2000-2008 וכן על השוואות בינלאומיות המתבססות על נתוני ה-OECD (2006).

עובדים, מובטלים ושאינם בכח העבודה - נתונים סטטיסטיים ל- 2008

1. הנתונים בהמשך מתייחסים לקבוצת הגיל 18-67 שהינה הקבוצה הרלוונטית לניתוח שוק העבודה בהקשר הנדון. תרשים 1 בנספח "מצלם" את שוק העבודה לפי מצבי התעסוקה לשנת 2008 : מועסקים, מובטלים ושאינם בכוח העבודה . ניתן לראות שסך האוכלוסייה הקבועה בישראל עמד בשנת 2008 על 7.6 מליון אנשים מתוכה 4.6 מליון משתייכים לאוכי בגילאי 18-67 שהינה אוכי היעד לניתוח שבהמשך .

2. האוכי בגיל 18-67 נחלקת לשתי קבוצות : עובדים (3.0 מיליון) ושאינם עובדים (1.6 מיליון). ראוי לשים לב כי הנתון של סך העובדים בישראל כולל 3 קבוצות עובדים : ישראלים (2.7 מיליון), עובדים זרים כולל חסרי היתר (כ-225 אלף, אומדן) ועובדים פלשתינאים לרבות ללא היתר (כ-60 אלף, אומדן). מאידך, האוכלוסייה שאינה עובדת נחלקת לשתי קבוצות : מובטלים (172 אלף), ושאינם בכוח העבודה (1.4 מיליון) שבהם נתמקד בהמשך.



3. להלן חלוקת סך האוכלוסייה שאינה שייכת לכוח העבודה לפי סיבות עיקריות : לימודים (288 אלף), מחלה/מום/נכות (210 אלף), פנסיה/פרישה (177 אלף), עבודה עונתית (3.0 אלף), חיפשו באופן פעיל ולא מצאו (52 אלף), עקרת בית (361 אלף), אחר (כולל צבא סדיר וקבע) (257 אלף). הנתונים שבסוגריים מציינים

את גודלן של האוכלוסיות על פי הסיבות לאי השתייכותן לכוח העבודה, והם מסתכמים לסך האוכי שאינה משתתפת בכוח העבודה, למעט לא ידוע וקבוצות שוליות אחרות.

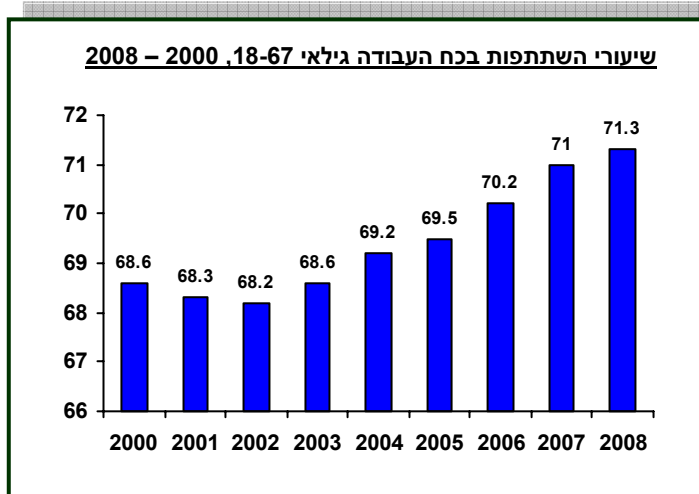
4. השוואת האוכלוסייה שאינה משתתפת בכוח העבודה בין שנים 2000 לבין 2008 לפי הסיבות לאי - ההשתתפות מלמדת על ההתפתחויות הבאות: ראשית, במהלך השנים הללו התווספו לאוכלוסייה שאינה משתתפת בכוח העבודה כ-115 אלף איש, בממוצע פחות מ-15 אלף אנשים לשנה. שנית, סך התוספת נחלקת בעיקר בין שלוש קבוצות: גידול במספר הלומדים (56 אלף), גידול במספר החולים והנכים (45 אלף) וגידול בקבוצה האחרת, הכוללת גם את המשרתים בצה"ל בשרות סדיר (35 אלף).

5. חלה ירידה במספרן של האוכלוסיות שאינן משתתפות בכוח העבודה בשל הסיבות הבאות: מקבלי פנסיה ופרישה מוקדמת (6- אלף), חיפשו ולא מצאו עבודה, אוכלוסייה שמרביתה נמנית על קבוצת המתייאשים (4.5- אלף) ועקרות בית (3.0 - אלף) השינויים הללו נבעו בעיקר משעורי הצמיחה גבוהים של השנים האחרונות, שהגדילו מאוד את אפשרויות התעסוקה ומהעלאת גיל הפרישה על פי חוק לגברים ולנשים.

מספר האנשים שאינם זמינים לכוח העבודה מקרב הלא משתתפים בכ"ע בישראל, 2008

6. בניתוח שערכנו נמצא כי מתוך סך אלה שלא השתתפו בכוח העבודה בגילאי 18-67 בשנת 2008 (1.4 מיליון איש), יש לגרוע בראש ובראשונה את הקבוצות שאינן זמינות לכוח העבודה: הלומדים והמשרתים בצבא (הלומדים על פי החלטתם, והחיילים - על פי חוק), כמו גם נכים קשים מאוד, פורשים מכח העבודה בעלי אמצעים ואמהות בעלות העדפה בולטת לטיפול בילדיהן לצד אנשים בעלי העדפה חזקה לפנאי, ובסה"כ כ- 57.5% מסך הלא משתתפים בכ"ע. מכאן שסך האוכלוסייה שאינה משתתפת בכוח העבודה ושאינה זמינה אליו, עמדה אשתקד על כ- 800 אלף אנשים מתוך 1.4 מיליון אנשים בגילאי 18-67.

מספר האנשים שיש לשלבם בכוח העבודה מקרב הלא - משתתפים.



7. השוואה של שעורי ההשתתפות בכוח העבודה בין המדינות המפותחות לבין ישראל מלמדת, כי בשנים האחרונות סגרה ישראל כמעט את כל הפער בינה לבין ממוצע שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של מדינות ה-OECD. כיום עומד הפער על כ-1 נקודה אחוז לטובת

- ממוצע ה-OECD (71%-ו-72% ישראל ו-OECD בהתאמה). בהשוואה למדינות ה-G (7) מתרחב הפער לרעת ישראל עד כדי 3 נקודות אחוז (71%-ו-74% בהתאמה) .
8. מכאן שבהשוואה לממוצע שיעור ההשתתפות במדינות ה-G (7) יש בישראל פחות משתתפים בכוח העבודה ובסדר גודל של 135 אלף אנשים על בסיס נתוני 2008.
9. כאמור מספר האנשים הזמינים לכוח העבודה מתוך הלא - משתתפים בו עמד אשתקד על 600 אלף אנשים, מכאן ששילובם בכוח העבודה של 135 אלף אנשים מקרב הלא משתתפים בו מהווה למעלה מ- 22% מסך הפוטנציאל הזמין של כוח העבודה (600 אלף). שילוב אוכלוסיות בשיעור כה גבוה תוך פרק זמן קצר יחסית ידרוש מאמץ גדול שיביא ככל הנראה לשילובם של אוכלוסיות מוחלשות שסיכויי השרידות שלהם בתעסוקה לאורך שנים הם נמוכים יחסית. ראוי להדגיש ששילוב של 135 אלף אנשים יבוא בנוסף לגידול הרגיל של הצע כוח אדם המתרחש מידי שנה בשנה בכוח העבודה ובסדר גודל הנע בין 90 עד 100 אלף אנשים.
10. הממצאים לעיל מחייבים פריסת התוכנית לשילובם של הלא משתתפים בכוח העבודה על פני לפחות 10 שנים. משמעות שיידרש סיוע בשילובם של אנשים בכוח העבודה בשיעור של 2.25% מסך הפוטנציאל הזמין מקרב אלו שאינם משתתפים בכוח העבודה מידי שנה בשנה.

האוכלוסיות שישולבו בכוח העבודה מקרב הלא משתתפים

11. הצעתנו: לשלב 135 אלף אנשים בכוח העבודה מקרב אלו שאינם משתתפים כיום בכוח העבודה, אך להתמקד בשלוש האוכלוסיות הבאות: נשים ערביות (60 אלף), אוכלוסייה חרדית (35 אלף), ואוכלוסיית אנשים עם מוגבלות (30 אלף). כאמור, מדובר בפריסת התכנית לתקופה של 10 שנים לפחות. מדובר בשילוב שנתי בכח העבודה של כ- 13.5 אלף אנשים מתוך האוכלוסייה שאינה משתתפת בכוח העבודה, וביחס דומה לגבי כל אחת משלוש הקבוצות לעיל.

היקף התקציב שיידרש במחירי 2008

12. שילוב בתעסוקה של פרט שאיננו משתתף בכוח העבודה ידרוש תקציב בין 10 - 15 אלף ש"ח במחירי אשתקד. מכאן, ששילובם של כ- 13.5 אלף אנשים שאינם בכוח העבודה מדי שנה ידרוש תקציב שנתי בסך של 170 מיליון ש"ח ובסך כולל של כ- 1.75 מיליארד ₪ ל- 10 שנים במחירי 2008 .

מסקנות העולות מהניתוח

1) ב- 5 השנים האחרונות סגר המשק הישראלי כמעט כליל את הפער בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בינו לבין הממוצע של מדינות ה-OECD ביחס לאוכלוסייה בגילאי 18-67. (71%-72% בהתאמה).

2) רצונה של ישראל להשתלב תוך עשור בקבוצת 15 המדינות המובילות ברמת התוצר לנפש בעולם (כגון: מדינות ה-G7) יחייב אותה בשנים הבאות להמשיך ולהגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, כמובן לצד שיפור מתמיד במדדים כלכליים חשובים נוספים. הפער בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בין ישראל לבין ממוצע ה-G7 עומד כיום על כ-3 נקודות אחוז לרעת ישראל (71% בהשוואה ל-74% בהתאמה).

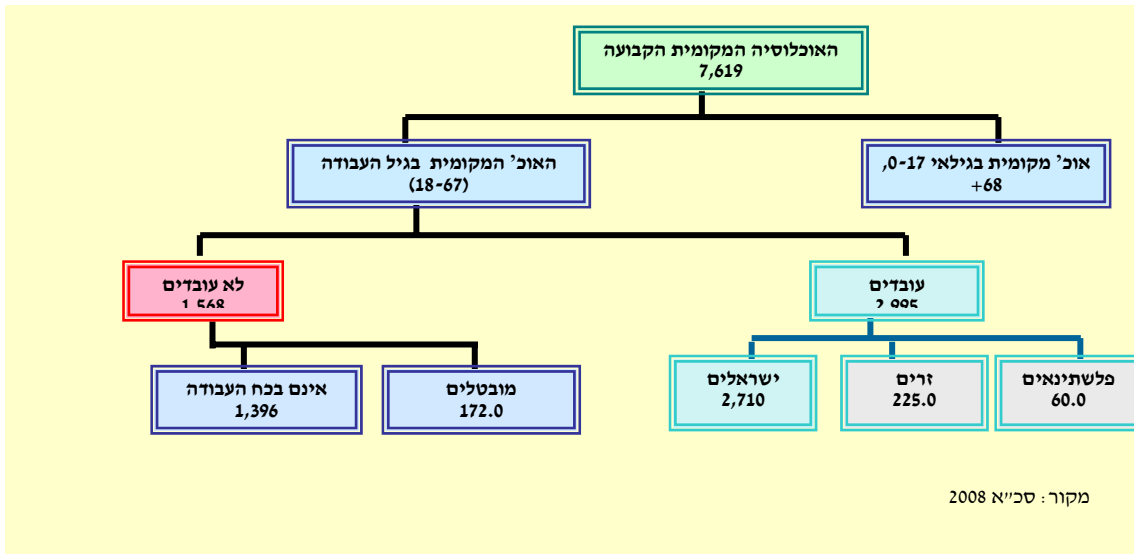
3) סגירת הפער בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בין ישראל לבין הממוצע של מדינות G (7) מחייב לשלב בכוח העבודה 135 אלף אנשים מקרב אלו שאינם משתתפים בו כיום. שילובה של אוכלוסייה זו יחייב בשנים הבאות את הממשלה והמשרד להפעיל תוכניות יעילות להסרת חסמי תעסוקה. מדובר במאמץ ניכר שחייב לבוא בנוסף ובמקביל לשילובם של מובטלים בתעסוקה.

4) מספרם של האנשים שאינם בכוח העבודה אך זמינים אליו עמד אשתקד על כ-600 אלף אנשים לערך. יתר האוכלוסייה (800 אלף) שאיננה זמינה לעבודה, כוללת בעיקר חיילים המשרתים בסדיר, את מי שלומדים בלימודים על תיכונים ואקדמיים וכן אוכלוסיות בעלות העדפה חזקה לפנאי והעדפה לגידול וחינוך ילדים.

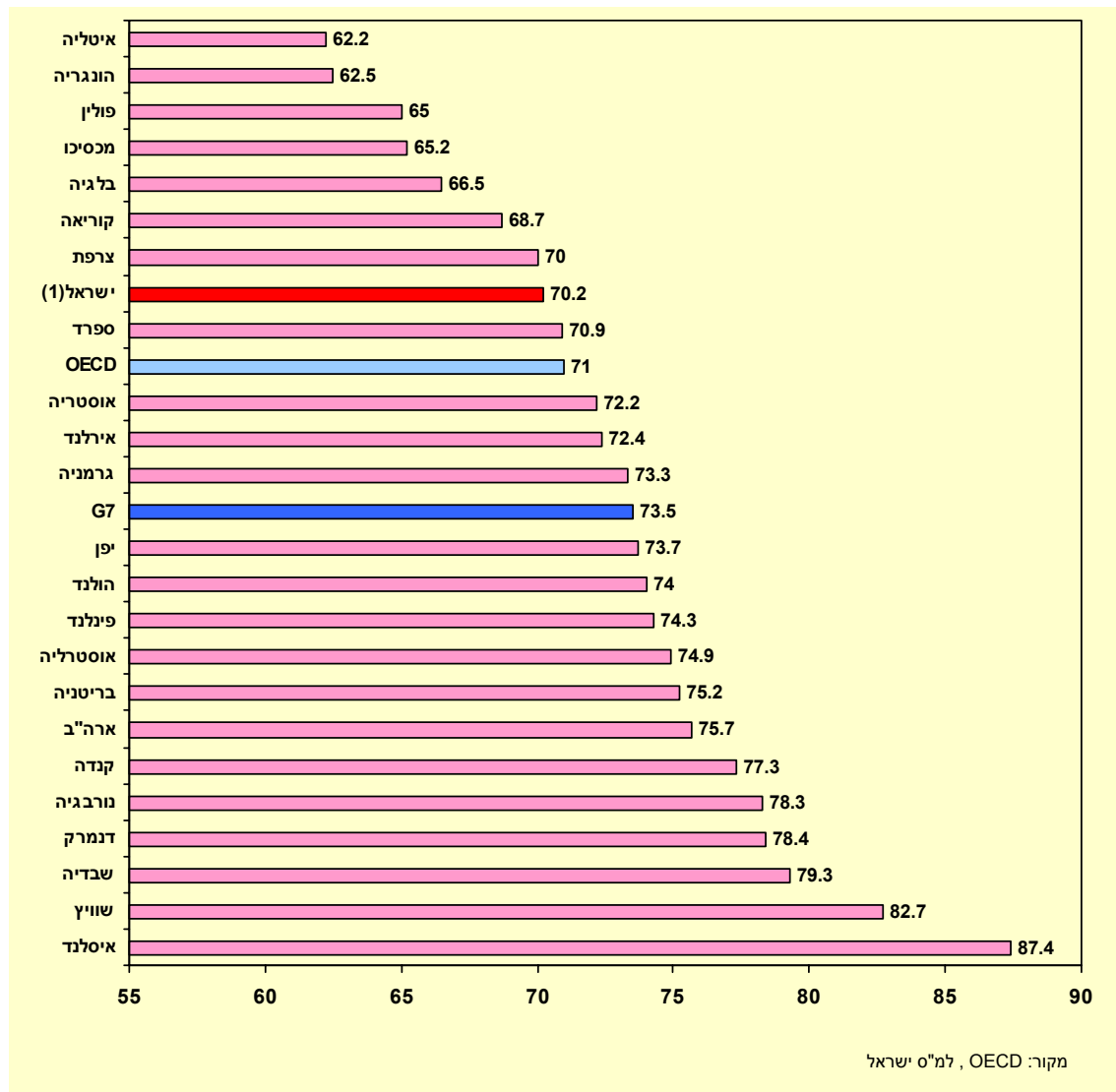
5) מוצע כי שילובם של 135 אלף אנשים בכוח העבודה, מקרב אלו שאינם בכוח העבודה כיום, תתמקד באוכלוסיית הנשים הערביות, החרדים ובאנשים עם מוגבלות, ועל פי המפתח הבא: נשים ערביות (60 אלף), אוכלוסייה החרדית (35 אלף) ואנשים עם מוגבלות (30 אלף). מורכבות התוכנית וקשייה מחייבים את פריסתה למשך 10 שנים ואולי אף יותר.

6) שילוב בתעסוקה של 135 אלף אנשים במהלך ה-10 השנים הבאות מחייב תקציב בן 1.75 מיליארד שקל במחירי אשתקד. התקציב לעיל מיועד בעקר להסרת חסמים של פרטים המעוניינים להשתלב בעבודה ואינו כולל תמיכה בעידוד יצירת מקומות עבודה.

נספח א' – האוכלוסיה המקומית בישראל על - פי מצבי תעסוקה, 2008 באלפים



נספח ב' – שיעור השתתפות בכח העבודה השוואה בינלאומית, 2006



נספח ג' – סיבות לאי השתתפות בכ"ע בקרב האוכלוסייה בגילאי 18-67 ו-2008

הפער בין 2008 ל-2000		2000		2008		
אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	אחוזים	אלפים	
	115.5	100%	1280.5	100%	1396.0	סה"כ
48.6%	56.2	18.1	231.7	20.6	287.9	לימודים
39.2%	45.2	12.9	164.9	15.1	210.1	מחלה / מום / נכות
-5.8%	-6.7	14.3	183.3	12.7	176.6	פנסיה / פרישה
0.2%	0.2	0.2	2.8	0.2	3.0	עבודה עונתית
-3.7%	-4.3	4.4	56.6	3.7	52.3	חיפש באופן פעיל ולא מצא
-2.4%	-2.8	28.4	363.9	25.9	361.1	עקרת בית
26.1%	30.2	17.7	226.8	18.4	257.0	אחר (כולל צבא)
1.8%	2.0	1.3	16.4	1.3	18.4	לא ידוע