

פערי אבטלה מה השתנה לאורך השנים? יישובי פיתוח בהשוואה למרכז הארץ

דפי מידע בנושאי שוק העבודה

ממצאים עיקריים

זה למעלה משלושה עשורים מושקעים מאמצים רבים להפחתת שיעורי האבטלה ביישובי הפיתוח וצמצום הפער בינם לבין מרכז הארץ.

על פי הערכתנו, בהתבסס על נתוני הלמ"ס לשנת 2001, מגיע כיום שיעור האבטלה ביישובי הפיתוח לכ- 14%, משך האבטלה הממוצע עולה על 7 חודשים. כ- 25% מהמובטלים המתגוררים ביישובי הפיתוח משתייכים ל'גרעין הקשה', דהיינו: אבטלתם מתקרבת לשנה ויותר ו- 70% מתוך המובטלים שעבדו בשנה האחרונה מסתייעים בדמי אבטלה והבטחת הכנסה.

בהתאם להערכות לעיל יש לצפות כי הפערים באבטלה בין יישובי הפיתוח למרכז הארץ ימשכו בשנים הבאות, ולרעת יישובי הפיתוח. כיום עומד הפער בין אזור האבטלה ביישובי הפיתוח לבין מרכז הארץ על 65%, במשך האבטלה מגיע הפער היחסי ל- 35%, ובאזור המובטלים השייכים ל'גרעין הקשה' עומד הפער היחסי על 60%.

על פי מבחן התוצאות, יעדי שימור התעסוקה וצמצום האבטלה ביישובי הפיתוח אינם מושגים במרבית יישובי הפיתוח מזה שנים רבות, למרות התקציבים הגדולים המושקעים בקידום יעדים אלו.

מצב זה מחייב בחינה יסודית של התפיסה על פיה מופעלת מדיניות התעסוקה ביישובי הפיתוח בשנים האחרונות. המשך הדגשת פתרונות המשקפים בעיקר תפיסה של הטווח הקצר ומתבססים על פתרונות מהירים, נקודתיים הממוקדים בטיפול ישיר בתעסוקה, ירחיקו את יישובי הפיתוח מהשיפור הרצוי ואולי אף יחמיר את מצבם. לעומת זאת, אימוץ גישה המושתתת על תכנון לזמן הארוך, זו הרואה את התעסוקה ומחולליה ביישובי הפיתוח כחלק מגישה כלכלית חברתית שלמה המתבססת על קידום ההון האנושי וההכשרה ועל יצירת אינטגרציה בין פתרונות התעסוקה ברמת היישוב והאזור לבין הראיה המקור-כלכלית, תביא לתוצאות המיוחלות.

**פערי אבטלה מה השתנה לאורך השנים?
יישובי פיתוח בהשוואה למרכז הארץ**

נדב שרצקי

פרסום דפי המידע נועד:

א. ליצור באופן שוטף את "סביבת המידע" בנושאי שוק העבודה בכלל, ובנושאים הקשורים להומי אחריות המשרד בפרט.

ב. לשמש חיישן לאיתור נושאים שיפותחו בבוא העת לסקירות, מהקרים וכתבי עמדה.

כתבת דפי המידע תתבסס בעיקר על מערכים סטטיסטיים ייעודיים שפותחו ברשות וקבצי נתונים של ספקים חיצוניים למשרד. הדגש בדפי המידע יושם על הבהרה פשוטה וקצרה של הנתונים מבלי להיכנס לניתוח מעמיק של

אוקטובר 2002

בין 1985 לשנת 2000 עמד שיעור האבטלה בערי פיתוח על כ- 12% בממוצע שנתי בהשוואה ל- 7.5% במרכז הארץ. פער¹ ממוצע של למעלה מ- 60% לרעת שיעור האבטלה ביישובי הפיתוח.

במהלך אותן שנים נע הפער בשיעור האבטלה בטווח שבין 41% ל- 94% לרעת יישובי הפיתוח.

בניגוד למצטייר בעיני הציבור לא מצאנו כי הפער בשיעור האבטלה בין יישובי הפיתוח לבין מרכז הארץ הלך והתרחב במהלך השנים, וכן גם לא מצאנו כי בשנים שבין 1998 ל- 2000 הוא החמיר משמעותית ביחס לשנים עברו. הנתונים מלמדים שדווקא בין 1985 עד 1992 הצטמצם הפער באופן ניכר מ- 75% ל- 41%, לעומת חוסר אחידות בהתפתחות הפער בין 1995 ל- 2000. בין 1995 ל- 1997 התרחב הפער לרמת שיא, ועמד על כ- 94% לרעת יישובי הפיתוח. ב- 1998 הצטמצם הפער באופן ניכר ועמד על 43%, אולם, בשנתיים שלאחר מכן, מצאנו כי הפער התרחב. למרות הגידול שחל בסוף התקופה הפער עדיין נמוך משמעותית מרמתו בשנות השיא בכלל, ובשנים 1995- 1997 בפרט.

נתוני משך האבטלה ביישובי הפיתוח מורים כי משכה ארוך לאין שיעור ביחס למרכז הארץ. בין 1985 ל- 2000 עמד משך האבטלה ביישובי הפיתוח על 27.3 שבועות בממוצע שנתי בהשוואה ל- 20.7 שבועות במרכז הארץ. פער של 32% לרעת יישובי הפיתוח. במהלך השנים הפער היחסי במשך האבטלה התרחב והצטמצם לסירוגין: הפער הרחב ביותר נרשם בשנת 1987 (54%), ואילו הפער הנמוך ביותר נמצא ב- 1992 ועמד על 15%.

משך אבטלה ארוך ביישובי הפיתוח מצא את ביטויו גם בגודלו של 'הגרעין הקשה', מקרב המובטלים. דהיינו, מובטלים שמשך אבטלתם עלה על 50 שבועות. בממוצע שנתי לכ- 24% מהמובטלים ביישובי הפיתוח משך אבטלה העולה על 50 שבועות, בעוד שבמרכז הארץ רק ל- 16% מהמובטלים משך האבטלה כה גבוה.

¹ הכוונה לפער גולמי, דהיינו פער שלא תוקן להבדלים שבין יישובי הפיתוח למרכז הארץ על פי גיל, השכלה, ותקופה

שיעורי האבטלה הגבוהים יחסית ביישובי הפיתוח כמו גם משך האבטלה שם, מגבירים את השימוש ב'רשת המגן' דהיינו, השימוש בדמי אבטלה והבטחת הכנסה. בשנים 1985 - 2000, כ- 75%² מהמובטלים (בממוצע לשנה) המתגוררים ביישובי הפיתוח אשר עבדו בשנה האחרונה, הסתייעו בדמי אבטלה והבטחת הכנסה בהשוואה לכ- 55%² במרכז הארץ. פער יחסי של 38%.

אולם, בעוד שאחוז המובטלים המסתייעים בביטוח אבטלה והבטחת הכנסה ביישובי הפיתוח נותר גבוה ויציב בכל אחת מתקופות המשנה, (1991-1985, 1996-1992, 2000-1997) הרי שבמרכז הארץ גדל בהתמדה אחוז המסתייעים בביטוח אבטלה והבטחת הכנסה, מ- 50% לכ- 60% ויותר.

סיכום אינדיקטורים להתפתחות האבטלה ביישובי פיתוח ומרכז הארץ

ממוצע לשנה 1995 2000.

אינדיקטורים לממדי האבטלה	יישובי פיתוח	מרכז הארץ	פערים בין יישובי פיתוח למרכז		
			סה"כ פער	מקסימלי	מינימלי
אחוז האבטלה	11.9	7.4	1.60	94% (1997)	41% (1992)
משך האבטלה, בשבועות	27.3	20.7	1.32	54% (1987)	15% (1992)
% 'הגרעין הקשה' (*)	24.1	15.3	1.51	104% (1987)	18% (1992)
% השימוש ברשת המגן(**)	75.7	54.7	1.38	78% (1986)	21% (1999)

מקור: סקרי כ"א ועיבודים מיוחדים הרשות לתכנון כ"א.

(*) משך אבטלה 50 שבועות ויותר (**) אומדן שחושב כאחוז המובטלים שעבדו בשנה האחרונה וחיפשו באמצעות שרת התעסוקה מסך המובטלים שעבדו בשנה האחרונה

(2) אומדן שחושב מנתוני סקר כח אדם ואינו מתבסס על נתוני המוסד לביטוח לאומי

פערים בשיעורי אבטלה בין המרכז ויישובי הפיתוח

דף המידע מתייחס להתפתחות הפער בממדי האבטלה בין יישובי הפיתוח לבין מרכז הארץ מאז 1985 ועד שנת 2000.

שיעור האבטלה ביישובי הפיתוח גבוה באופן משמעותי מהשיעור במרכז הארץ מזה כמה עשורים. הפער נובע משתי סיבות עיקריות: ראשית, השוני בין יישובי הפיתוח לבין מרכז הארץ במאפייני היצע כח אדם, כמו למשל: השכלה, הכשרה, גיל, ותק בארץ וכיו"ב.

שנית, הבדלים שמקורם ברמת הפיתוח בין האזורים ומרחבי התעסוקה הגיאוגרפיים המשמשים עורף תעסוקתי ליישובי הפיתוח.

זה כמה עשורים פועלת המדינה לצמצם את פערי האבטלה בין יישובי הפיתוח למרכז הארץ אולם, למרות המאמצים והתקציבים המושקעים בפתרון בעיות התעסוקה ביישובי הפיתוח, נראה שהפער אינו מצטמצם.

הדבר מלמד על ההכרח שבבחינת תפיסת הטיפול המיושמת קרוב לשני עשורים. הלחץ המיידי להפחית בזמן הקצר את מימדי האבטלה ביישובי הפיתוח אינו מסייע, ובחלקו אף יוצר לזמן הארוך עיוותים מבניים ברמת התעסוקה ובמבנה שלה.

כאמור, דף המידע מתמקד בהצגת נתונים על פערי אבטלה בין יישובי הפיתוח³ לבין מרכז הארץ. הפערים נבחנו על פי ארבע מדדים: שיעור אבטלה, משך חיפוש עבודה, אחוז המובטלים 50 שבועות ויותר (ה'גרעין הקשה'), ואומדן לשיעור המובטלים שעבדו בשנה האחרונה העושים שימוש בדמי אבטלה והבטחת הכנסה⁴ (שימוש ב'רשת מגן').

הנתונים מתבססים על עיבוד מיוחד של נתוני סקר כ"א של הלמ"ס בין השנים 1985 עד 2000, ומטרתם לתאר את פערי אבטלה לאורך זמן.

הפערים המוצגים בדף המידע חושבו כפערים גולמיים דהיינו, לא תוקנו להבדלים בין תכונות כח עבודה של אוכלוסיית יישובי הפיתוח לבין מרכז הארץ על פי גיל, השכלה, ותק וכיו"ב. תיקון זה חורג מתפקידו של דף מידע הנועד בעיקר להציג את מימדי התופעות והתפתחותם כפי שמתקבלים מתוך עיבוד נתונים גולמיים.

(3) עיפי הגדרת הלמ"ס יישובי פיתוח צפון: בית שאן, חצור הגלילית, טבריה, יקנעם עילית, כרמיאל, מגדל העמק, מעלות תרשיחא, נצרת עילית, עכו, עפולה, צפת, קרית שמונה, שלומי. יישובי פיתוח דרום: אופקים, אילת, בית שמש, דימונה, יבנה, ירוחם, מצפה רמון, נתיבות, ערד, קרית גת, קריית מלאכי, שדרות. המרכז: מצרף בין מחוזות המרכז ותי"א.

(4) אומדן שחושב כיחס בין המובטלים שעבדו ב-12 החודשים האחרונים וחיפשו עבודה באמצעות לשכות שרות התעסוקה, לבין סך המובטלים שעבדו בשנה האחרונה. המדד מתבסס על ההנחה שמרבית המובטלים פונים ללשכות העבודה כדי למצוא את זכאותם לביטוח אבטלה או הבטחת הכנסה גם אם סימניהם למצוא עבודה קלושים.

התפתחות שיעורי האבטלה ביישובי הפיתוח בין השנים 1985 ל-2000 לא היתה אחידה בכל התקופה, והיא הושפעה מאוד מהמצב המקרו-כלכלי, התפתחות האוכלוסייה, השינוי במאפיינייה והמדיניות שהופעלה לגבי יישובי הפיתוח. אי-לכך ראוי להתייחס באופן נפרד לכל אחת מתקופות המשנה: 1985, 1991, 1992, 1996, 1997, 2000:

- בין השנים 1985-1991 היה שיעור האבטלה במגמת עליה, שהגיע לשיא ב-1991 (14.7%). מגמה דומה נמצאה גם במרכז הארץ, אלא ששם הגיע שיעור האבטלה לשיא שנה מאוחר יותר, 1992.

- בין השנים 1992-1995 ירד שיעור האבטלה באופן ניכר, מרמת שיא של 14.7% לכ-10% ב-1996. ובאופן דומה ירד שיעור האבטלה גם במרכז הארץ.

- בין השנים 1997-2000 חזר ועלה שיעור האבטלה ביישובי הפיתוח ועמד על ל-12.7% בשנת 2000. ממדי הגידול בשיעור האבטלה בתקופה זו במרכז הארץ היו גבוהים יותר מאשר ביישובי הפיתוח.

שיעור האבטלה השנתי ביישובי הפיתוח היה גבוה בכ-60% בהשוואה למרכז הארץ בממוצע לכל התקופה. בתקופות המשנה לא חרגו הפערים באופן משמעותי מהממוצע הכללי, והם נעו בין 58% ל-61% לרעת יישובי הפיתוח.

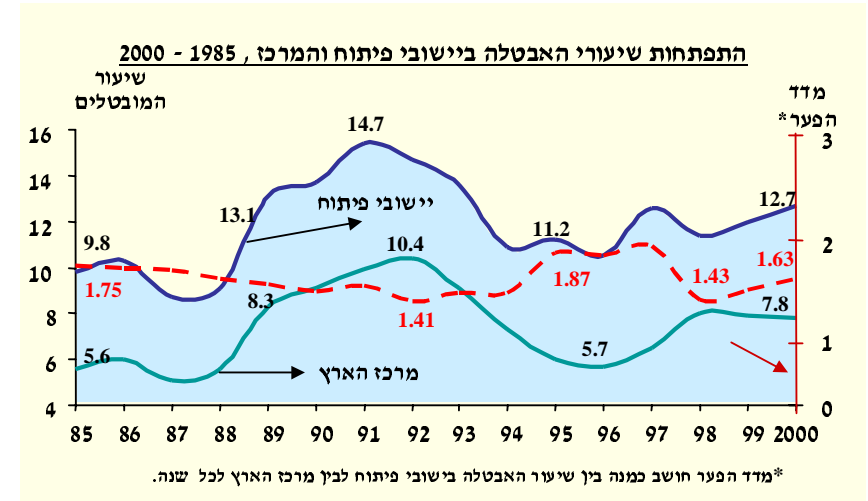
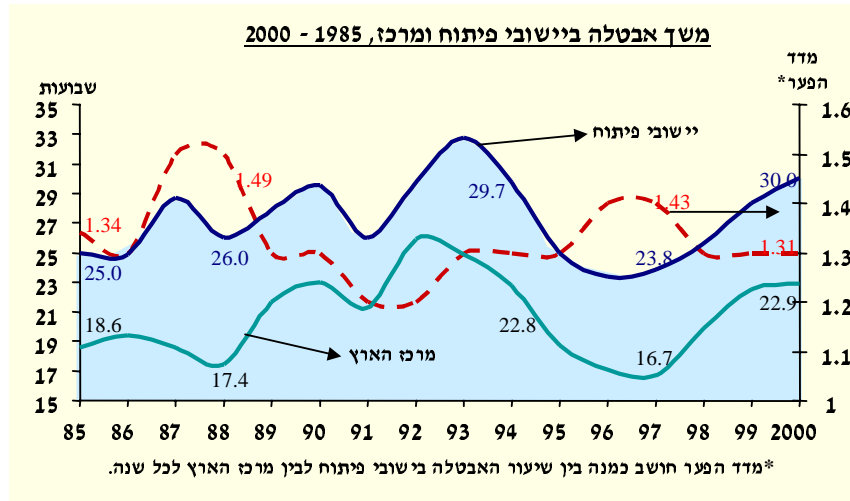
התבוננות בהתפתחות הפער לאורך השנים מלמדת שבין השנים 1985-1992 היה הפער דווקא במגמת ירידה: מ-75% ל-41%. בשנים 1995-1997 הגיע הפער לשיאו ועמד לערך על 94%. ב-1998 ירד הפער באופן ניכר, אולם הירידה לא התמידה לאורך השנים, והוא שב ועלה בשנים 1999-2000. למרות הגידול בממדי הפער בשנים האחרונות, ממדיו רחוקים משיאו של הפער שנרשם בשנים ב-1995 / 1997.

לא נמצא הבדל משמעותי בין שיעורי האבטלה ביישובי פיתוח בדרום לבין היישובים בצפון. בממוצע שנתי עמדו שיעורים אלו על 11.9% ו-11.8% בהתאמה.

רק בשנים 1992-1996 התרחב הפער בכ-10% לרעת שיעור האבטלה ביישובי הפיתוח בדרום.

פערים במשך האבטלה בין יישובי הפיתוח למרכז הארץ

משך האבטלה ביישובי הפיתוח בשנים 1985 - 2000, עמד על 27.6 שבועות בממוצע לשנה, בהשוואה ל- 20.7 שבועות במרכז הארץ. פער של 32% לרעת יישובי הפיתוח. בדומה לתנודות שנרשמו בהתפתחות הפער בשיעור האבטלה במהלך השנים בין יישובי הפיתוח למרכז הארץ, גם הפער במשך האבטלה השתנה לסירוגין. טווחי הפער בין השנים 1987 ל- 2000 נעו בין 54% ל- 15%.



שיעור האבטלה ביישובי פיתוח והמרכז, 1985 - 2000

יישובי פיתוח		% האבטלה במרכז הארץ	% אבטלה ביישובי פיתוח		
בהשוואה למרכז הארץ	דרום ביחס לצפון		סה"כ	צפון	דרום
ממד	ממד	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים
1.61	1.0	7.1	11.4	11.5	11.4
1.58	1.1	7.7	12.5	11.9	12.2
1.61	1.0	7.6	12.2	12.2	12.2
1.60	1.1	7.4	11.9	11.8	11.9

מקור: סקרי כ"א, למ"ס, עיבודים מיוחדים הרשות לתכנון כ"א

משך חיפוש עבודה ביישובי פיתוח והמרכז

יישובי פיתוח		יישובי מרכז הארץ	יישובי פיתוח			
בהשוואה למרכז הארץ	דרום ביחס לצפון		דרום	צפון	סה"כ	ממוצע
ממד	ממד	שבועות	שבועות	שבועות	שבועות	ממוצע
1.34	1.0	20.0	27.1	26.8	26.9	1985-1991
1.28	1.05	21.9	28.9	27.4	28.1	1992-1996
1.31	1.0	20.5	26.9	26.9	26.9	1997-2000
1.32	1.02	20.7	27.6	27	27.3	1985-2000

מקור: סקרי כ"א, למ"ס, עיבודים מיוחדים הרשות לתכנון כ"א

הגרעין הקשה של מובטלים - הפער בין יישובי הפיתוח למרכז הארץ

במהלך התקופה עמד גודלו של הגרעין הקשה המוגדר מובטלים שאבטלתם עולה על 50 שבועות, על 24% מסך המובטלים בממוצע לשנה בהשוואה ל-16% במרכז הארץ.

הפער באחוז הגרעין הקשה בין יישובי הפיתוח למרכז הארץ, היה גבוה ביותר בין השנים 1985-1991 והוא עמד על 57% לרעת יישובי הפיתוח. בשנים 1992-1996 הצטמצם הפער ל-43% והוא שב ועלה ל-54% בשנים 1997-2000.

הפער בגודלו היחסי של הגרעין הקשה ביישובי הפיתוח בצפון בהשוואה ליישובים בדרום היה לרעת יישובי הדרום בין השנים 1985-1996, ואילו בשנים 1997-2000 התהפך כוון הפער לטובת יישובי הדרום.

שיעור המובטלים מעל 50 שבועות ביישובי פיתוח והמרכז

אחוזים	אחוז ביישובי פיתוח		% במרכז הארץ		אחוזים		1985-1991
	דרום	צפון	דרום	צפון	דרום	צפון	
1.57	1.06	15.5	25.3	23.7	24.4	24.4	1985-1991
1.43	1.07	17.7	26.4	24.5	25.3	25.3	1992-1996
1.54	0.9	14.3	20.8	23.2	22	22	1997-2000
1.51	1.03	15.9	24.5	23.8	24.1	24.1	1985-2000

מקור: סקרי כ"א, למ"ס, עיבודים מיוחדים הרשות לתכנון כ"א

השימוש בדמי אבטלה והבטחת הכנסה - רשת מגן למובטלים שעבדו בשנה

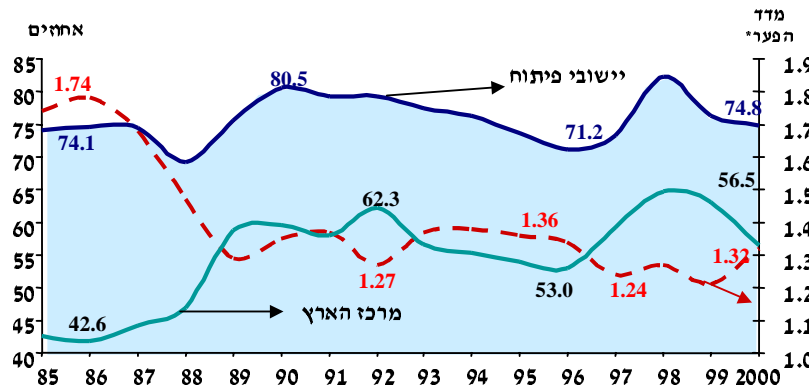
האחרונה ביישובי הפיתוח

מידת השימוש בביטוח אבטלה והבטחת הכנסה בקרב המובטלים ביישובי הפיתוח שעבדו בשנה האחרונה היא הרבה יותר גבוהה מזו שנרשמה בקרב מובטלים במרכז הארץ. בממוצע לשנה עמד השיעור ביישובי הפיתוח על 76% בהשוואה ל-55% במרכז הארץ.

ביישובי הפיתוח נמצא כי שיעור השימוש של מובטלים ברשת הביטחון היה בדרך כלל יציב בכל אחת מתקופות המשנה בדומה לממוצע הכללי, ואילו במרכז הארץ השימוש בדמי אבטלה והבטחת הכנסה בקרב המובטלים שעבדו בשנה האחרונה הלך וגדל מ-50% עד ל-60% ויותר.

הפער בין אחוז המשתמשים ברשת המגן, ביישובי הפיתוח בהשוואה למשתמשים במרכז הארץ הלך והצטמצם, מפער של 50% עד לפער של 22%.

אחוז המשתמשים בביטוח אבטלה והבטחת הכנסה מהמובטלים שעבדו בשנה האחרונה



*מדד הפער חושב כמנה בין שיעור האבטלה ביישובי פיתוח לבין מרכז הארץ לכל שנה.

אחוז המשתמשים בביטוח אבטלה והבטחת הכנסה מסך המובטלים שעבדו בשנה האחרונה

אחוזים	אחוז ביישובי פיתוח		% במרכז הארץ		המשתמשים בד. אבטלה וה. הכנסה ביישובי פיתוח		אחוזים	1985-1991
	דרום	צפון	דרום	צפון	דרום	צפון		
1.57	1.06	15.5	25.3	23.7	24.4	24.4	1985-1991	
1.43	1.07	17.7	26.4	24.5	25.3	25.3	1992-1996	
1.54	0.9	14.3	20.8	23.2	22	22	1997-2000	
1.51	1.03	15.9	24.5	23.8	24.1	24.1	1985-2000	

מקור: סקרי כ"א, למ"ס, עיבודים מיוחדים הרשות לתכנון כ"א