

ירושלים, כט' בסיוון תשס"ב
26 ביוני 2002
X4029B

תוכנית כלכלית, תעסוקה והכבדות שאינן מאוזנות בנימין פפרמן¹

התוכנית הכלכלית נועדה בעיקר לרסן את מימדי הגירעון המתרחב בתקציב המדינה והמאיים להוסיף את חלקו לערעור היציבות הכלכלית במשק. קיצוץ הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי, משמש בתוכנית מקור מרכזי לסך הקיצוץ בתקציב המדינה.

הקיצוץ הינו הפחתת הכנסות שלא מעבודה באמצעות הקטנת תשלומי העברה מהממשלה לפרטים. מעצבי התוכנית מצפים שהקיצוץ יגדיל את תעסוקתם של אוכלוסיות שאינן נוהגות להשתתף בכח העבודה ובמקביל יצמצם את משך חיפוש העבודה של מובטלים.

בעייתה העיקרית של התוכנית היא בכך, שקיצצה רכיבי גמלאות המבטיחים הפחתה כספית, אך לא בהכרח גידול בשיעור התעסוקה של האוכלוסיות החלשות. בהיעדר משווע של מקומות עבודה לא תביא התוכנית לצמצום במשך האבטלה, תרחיב את פערי ההכנסה במשק, תגדיל את האוכלוסיה העניה ותכביד על התנהלות שוק העבודה לאורך זמן.

מזה כעשור מתרחש קיצוץ בזכויות מובטלים בחוק ביטוח אבטלה. בעיקר מקצרים את משך תקופת הזכאות ומארכים את תקופת העבודה הנדרשת לשם מיצוי הזכאות. החוק הוא בן 30 שנים לערך, היה ראוי שועדת מומחים ציבורית תבחן את מידת התאמתו לעולם העבודה החדש המאופיין בשיעורי אבטלה גבוהים, התארכות משך חיפוש העבודה ואבטלה חוזרת בקרב אוכלוסיות הולכות וגדלות. התוכנית הכלכלית האחרונה הממשיכה בהגבלת הזכאויות, מתעלמת מההשלכות השליליות שיש להן על תפקודו של שוק העבודה. עם השלמת השינויים בחוק תהפוך ישראל לאחד מהמדינות המכבידות ביותר על קבלת דמי אבטלה.

קיצור יתר של תקופת הזכאות יניע מובטלים לחפש עבודות לזמן קצר. מעבידים יתקשו לזהות מי מבין מבקשי העבודה מתכוון להתמיד בעבודתו ומי רואה בה "חנייה זמנית". כך תיוצר הכבדה על התעסוקה, תגדל עלות הקליטה של עובדים, ותצומצם מעורבותו של המעסיק בהכשרה פנים

¹ בנימין פפרמן מנהל הרשות לתכנון כח אדם. הדעות המובעות במאמר הן דעותיו של הכותב ואינן מחייבות את המוסד בו הוא עובד. לתגובות: benif@molsa.gov.il

מפעלית. זאת ועוד, הכבדות בלתי סבירות על מובטלים תבאנה, בסופו של דבר, לגלגול חלק מהנטל חזרה אל המעסיקים הואיל והעובדים הצפויים לפטורים ינסו בעת משבר תעסוקתי להשיג ממעסיקהם הטבות ופיצויים מוגדלים כתחליף לרשת הביטחון המתכרסמת. בהתאם למאפייני עולם העבודה החדש, עדיף היה לו התוכנית היתה מאריכה את משך קבלת דמי האבטלה ולא מקצרת אותה. במילים אחרות את סכום הקצבה המתוכנן יש לשלם לפרק זמן ארוך יותר כך שהתקבול החודשי ירד בהדרגה. אופן תשלום זה היה מעודד את המובטלים להשתלב מוקדם יותר בעבודה והיה חוסך למשק תשלום דמי אבטלה.

על פי התוכנית האחרונה יופחתו דמי אבטלה ב- 30% ללומדים בהכשרה מקצועית, הפחתה המיועדת להגדיל את שיעורי ההשמה של בוגרי הכשרה במקצועות הנלמדים. הקיצוץ בתשלומי דמי אבטלה ללומדים יגרום אמנם לצמצום ניכר במספר הלומדים בהכשרה, אך אינו מבטיח העלאת שיעור העובדים במקצוע. לכן ההמלצה הבאה עדיפה: יונהג שכר לימוד ללומדים בהכשרה. תוקם קרן למתן הלוואה שתהפוך למענק אם הבוגר עבד במקצוע הנלמד. הקרן תמומן משכר לימוד של בוגרים שלא עבדו במקצוע.

מקבלי הבטחת הכנסה יאלצו להסתפק בקיצבה מופחתת בשנים הבאות. אלו מביניהם המבקשים להסתייע במימון שכר דירה מתקציב המדינה, ייבחנו על פי אמות מידה מחמירות במיוחד. שינוי הקריטריונים יביא לדחייתם של רבים ממגשי הבקשות, ולירידה ניכרת עד כדי 50%, בשיעורי ההשתתפות.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי כ- 40 אלף משפחות מקרב מובטלים מקבלי הבטחת הכנסה מקבלות כיום השתתפות בשכר דירה. התוכנית מבקשת להגדיל את שיעורי התעסוקה של הקבוצה הנתמכת. אלא, שהנימוקים הבאים מטילים ספק ביכולתה של התוכנית להשיג שינויים אלו: ראשית, קשה להשתכנע כיצד יחזרו לעבודה בני 55+, המהווים 25% מהקבוצה לעיל. שנית, ההכבדה במשכנתאות צפויה לצמצם דווקא את הקבוצה שנטתה בעבר ליטול אותם וליצור מחויבות רבת שנים לשוק העבודה. שלישית, כאשר הפחתת הסיוע מתמקדת אך ורק במרכיב אחד של הסיוע (שכר דירה), צפויה להתפתח תעשיית מעקפים של פטורים ותמיכות ששיבו לנפגעים שיעור ניכר מהקיצוץ וימנעו את השתלבותם בשוק העבודה. תמיכות ופטורים הם ענין מרכזי אצל רבים ממקבלי הבטחת הכנסה, והשפעתם ניכרת על הרצון לצאת לעבודה. העלאת שיעור התעסוקה תבוא אך ורק במסגרת תוכנית מקיפה המגדירה מחדש את מבחן ההכנסה שיכלול גם מרכיבים של תמיכות ופטורים לצורך תשלום הגמלה, לצד הכשרה מקצועית ועידוד מעסיקים לקלוט מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה. עדיף היה שלא להציע בתוכנית קיצוץ בשכר דירה למקבלי הבטחת הכנסה, ובמקום זאת להציע לבחון את השינויים הבאים: (1) למובטלים שסיימו את זמנם לדמי אבטלה ועוברים למערכת הבטחת הכנסה לא תינתן תוספת גם אם היא מגיעה להם בשל נתונים סוציו-דמוגרפים (2) מובטלים חדשים לא יוכלו להעדיף מיצוי זכאות בהבטחת הכנסה על פני ביטוח אבטלה בשל העובדה שהגימלה גבוהה יותר.

קיומן של משרות פנויות הינה הסביבה הטבעית בה אפשר להנביט שינויים, מכאן, שהתוכנית הכלכלית יוצאת לדרך בעיתוי קשה במיוחד באשר ליכולתה להשיג שינויים מבניים. שיעורי צמיחה איטיים ומלאי משרות פנויות נמוך ביותר, מספר העובדים הזרים גדול במיוחד ומגיע ל- 240 אלף, שיעור האבטלה של חסרי השכלה ומקצוע העומד כיום על 15% ויותר ורמת הציות לחוקי עבודה נמוכה במיוחד.

התוכנית הכלכלית מכבידה מאוד על ארבעה העשירונים האחרונים של התפלגות ההכנסה בכלל ועל המשפחות העניות בהן בפרט. במיוחד חושפת התוכנית כ- 200 אלף מקבלי קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה לקשיים בשוק העבודה מבלי שהיא מציעה להם מקומות עבודה. שכן, התמריץ החדש ליצירת משרות בעזרת חוק עידוד המגזר העסקי, אינו עונה לבעיית המעסיקים העיקרית שהינה חוסר יכולתם להגדיל את מכירותיהם.

ההכבדה בחוקי ביטוח אבטלה והבטחת הכנסה מתעלמת מתרומתם בהשגת שקט תעשייתי ביחסי עבודה בעת שינויים במבנה הענפי, מהם נפגעות במיוחד האוכלוסיות החלשות, אולם הם הכרחיים לקידום יעילות, תחרותיות וצמיחה כלכלית לאורך זמן. על הממשלה להטיל חלק גדול יותר במימון רשת הביטחון של אוכלוסיות חלשות על רובדי האוכלוסיות המבוססות יותר הנהנות מהשינויים המבניים במקביל להקצאת כספים למטרות אלו מתקציב המדינה. עדיין לא מאוחר לשנות.