

מכון אהרן
למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל

הבינתחומי
הרצליה

המשבר כהזדמנות:

מדיניות תעסוקה והון אנושי

טלי לרום*

נייר מדיניות מיוחד / יוני 2021



* ד"ר טלי לרום היא חוקרת בכירה במכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), פרופ' מרטיין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, גב' ענת לוי, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטיין אייכנבאום, ד"ר אסף אילת, פרופ' צבי הרקוביץ, ד"ר יניב ידיד לוי, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

המשבר כהזדמנות: מדיניות תעסוקה והון אנושי

מגפת הקורונה והמשבר הכלכלי שבעקבותיה החזירו את שוק העבודה בישראל כעשר שנים לאחור, כאשר שיעור התעסוקה האפקטיבי בגילאי 25–64 נכון לאפריל 2021 הוא כ-73%, דומה לזה שהיה ב-2011. הפגיעה בתעסוקה אינה אחידה ומרוכזת בעיקרה בעובדים בעלי כישורים נמוכים ושכר נמוך, והתמשכות חוסר התעסוקה גם לאחר סיום המשבר הבריאותי עלולה להביא לכך שעובדים רבים, ובמיוחד באוכלוסיות נעדרות השכלה וכישורים, ייפלטו משוק העבודה גם לטווח הארוך. המשבר חידד והעצים את שני אתגרי התעסוקה המשמעותיים העומדים בפני המשק: קבוצות בעלות שיעורי תעסוקה נמוכים, בעיקר גברים חרדים, נשים ערביות ובשנים האחרונות גם גברים ערבים; ופיריון ושכר נמוכים, בעיקר בקרב פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים. על כן דרושה למשק בדחיפות מדיניות לתעסוקה והון אנושי הכוללת קביעת יעדים, בניית תוכניות תעסוקה הכוללות אבחון, הכוון והשמה להיקף רחב של משתתפים, יישום רפורמה מקיפה במערכת ההכשרה המקצועית על פי המתווה של וועדת תעסוקה 2030 והרחבת היקף המשתתפים בהכשרות מקצועיות, והקמת משרד תעסוקה.

תוכן העניינים

| | |
|----|---|
| 5 | 1. סיכום ומסקנות |
| 8 | 2. שוק העבודה ערב המשבר |
| 11 | 3. השפעת משבר הקורונה על שוק העבודה ועל העוני |
| 14 | 4. מדיניות תעסוקה והון אנושי |
| 14 | 4.1 יעדי תעסוקה |
| 17 | 4.2 תוכניות תעסוקה |
| 19 | 4.3 הכשרות מקצועיות |
| 20 | 4.4 חידוש התמריצים לתעסוקה |
| 20 | 4.5 תנאים הכרחיים לניהול המדיניות |

1. סיכום ומסקנות

מגפת הקורונה והמשבר הכלכלי בעקבותיה החזירו את שוק העבודה בישראל כעשר שנים לאחור, כאשר שיעור התעסוקה האפקטיבי (המועסקים בניכוי עובדים שנעדרו זמנית מעבודתם למשך כל השבוע בגלל סיבות הקשורות בקורונה) בגילאי 25–64 נכון לאפריל 2021 הוא כ-73%, דומה לזה שהיה ב-2011. הפגיעה בתעסוקה, כמו גם ההתאוששות עם הסרת המגבלות ופתיחת המשק, אינה אחידה, ומרוכזת בעיקרה בעובדים בעלי כישורים נמוכים ושכר נמוך, אשר רבים מהם הם צעירים בתחילת דרכם בשוק העבודה או עובדים מהחברה הערבית והחרדית. רשתות הבטחון שניתנו עד יוני 2021 אינן כוללות תמריצים לתעסוקה, להכשרה ולהסבה מקצועית. מדיניות זו, לצד היעדרם של תקציב ושל תוכנית כלכלית תומכת צמיחה וביקושים, גרמו להתמשכות חוסר התעסוקה גם לאחר סיום המשבר הבריאותי, כאשר רבים באוכלוסייה הצעירה ובמיוחד באוכלוסיות נעדרות השכלה וכישורים עלולים להיפלט משוק העבודה גם לטווח הארוך. ערב המשבר התאפיין שוק העבודה בישראל בתעסוקה גבוהה ובאבטלה נמוכה. עם זאת, כבר אז עמדו בפני המשק שני אתגרים משמעותיים: (1) קבוצות שהתאפיינו עדיין בשיעורי תעסוקה נמוכים - גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלות, ובשנים האחרונות נוספו לכך גם הגברים הערבים שהתעסוקה שלהם החלה לרדת ב-2017; (2) פריון ושכר נמוכים, בין היתר כתוצאה ממחסור בהון אנושי ומיומנויות בעיקר בקרב פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים. על רקע אתגרים אלו המליצה וועדת התעסוקה 2030 על הצבת יעדים שאפתניים לשיעור התעסוקה ואיכותה, ועל שורה של כלים להשגת יעדים אלו ובראשם רפורמה במערכת ההכשרה המקצועית ותכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד.

משבר הקורונה חידד והעצים אתגרים אלו אף יותר, ועל כן דרושה למשק בחיפות מדיניות כוללת לתעסוקה והון אנושי. חשוב לציין כי התהליכים שהתרחשו בשוק העבודה בעשור וחצי שלפני המשבר מלמדים כי מדיניות ממשלתית המתמקדת בהעלאת התמריצים לעבודה ומכוונת בעיקר לבעלי הכנסות נמוכות מצליחה להגדיל את התעסוקה בפועל. מדיניות זו, אשר ננקטה בישראל החל מ-2003 וכללה בין היתר קיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה ובקצבאות ילדים, העלאת גיל הפרישה, ירידה בתשלומי דמי אבטלה, הורדת המיסוי לבעלי שכר נמוך כולל מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי"), צמצום שיעור העובדים הזרים, העלאת שכר המינימום, תוכניות מרווחה לעבודה ותשתיות תומכות שילוב בתעסוקה, נמצאה במחקר הכלכלי כגורם המרכזי לעלייה הדרמטית בתעסוקה, עלייה שהייתה משמעותית יותר בקרב קבוצות האוכלוסייה בעלות יכולת ההשתכרות הנמוכה. זאת ועוד, העלייה בתעסוקה בשנים הללו לוותה בעלייה ניכרת בהכנסה מעבודה ובהכנסה נטו של משקי הבית, כמו גם בירידה בשיעורי העוני ואי השוויון.

אנו סבורים כי אימוץ מדיניות ברוח זו ואף אגרסיבית יותר כיום יוכל גם הפעם להיות אפקטיבי ולהביא הן לעלייה בשיעור התעסוקה בטווח הקצר והבינוני והן לעלייה באיכות התעסוקה (השכר והפריון) בטווח הארוך, ובכך לתרום להגדלת הצמיחה ולצמצום העוני. על הממשלה להציג תוכנית המתמקדת בגידול התעסוקה ואיכותה ונתמכת במסגרת תקציבית למימושה, הכוללת את הרכיבים הבאים:

(1) **קביעת יעדי שיעור תעסוקה לטווח הקצר/בינוני**, שיעקרום חזרה לתעסוקה של סוף 2019, 78% בגילאי 25–64, עד סוף 2022. בנוסף יש לפרוט יעד כולל זה ליעדי משנה לפי אוכלוסיות (יהודית לא חרדית, חרדית וערבית) ומגדר. חשוב להדגיש כי לא מדובר בתחזית לשיעור התעסוקה הצפוי בסוף 2022 אלא ביעד שאפתני שמטרתו להכווין ולמקד את המדיניות ושהשגתו דורשת יישום של יתר הצעדים המפורטים בהמשך.

(2) **אימוץ יעדי 2030 לשיעור ואיכות התעסוקה לטווח הארוך**, וחזרה לתוואי לקראת השגת יעדים אלו. עבור שיעור התעסוקה בגילאי 25–66, הדגש הוא על יעדים שאפתניים להגדלת התעסוקה של קבוצות שמתאפיינות עדיין בשיעורי תעסוקה נמוכים - 65/70% עבור הגברים החרדים, 53% עבור הנשים הערביות ו-51% עבור אנשים עם מוגבלות.¹ כמו כן, לאור הממצאים בעבודות שנעשו לאחרונה יש לבחון שוב את שיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים כיום על מנת להשיג את היעד שהוצב עבורם לקראת 2030. עבור איכות התעסוקה בגילאי 25–39, הדגש הוא על יעדים שאפתניים להעלאת השכר של קבוצות שמתאפיינות בשיעורי תעסוקה גבוהים יחסית אך ברמת שכר נמוכה - עלייה של 3.3% לשנה בשכר החודשי הנומינלי של נשים חרדיות ושל 3% בשכר של גברים ערבים.² משמעות יעדי האיכות היא שנדרשת התאמה של מיומנויות התעסוקה והיעיסוקים של קבוצות אלו בשונה ממה שקיים בפועל כיום.

(3) **בניית תוכניות תעסוקה להיקף רחב של משתתפים על פי המתווה של וועדת תעסוקה 2030**. על תוכניות אלו לכלול מרכיב משמעותי של אבחון תעסוקתי והכוונה לעבודה, להכשרה מקצועית וטכנולוגית ולהשכלה אקדמית, על מנת להבטיח התאמה רבה ככל הניתן בין היכולות וההעדפות של הפרטים מחד לבין הביקושים בשוק מאידך. כמו כן התוכניות צריכות לכלול ליווי בחיפוש עבודה אקטיבי והשמה, ולשם כך יש להקפיד על שילוב המעסיקים ביישומן. חשוב להדגיש כי בעוד שכלל התוכניות צריכות לכלול את המרכיבים שצוינו לעיל, יש להתאים כל אחת מהן לאוכלוסייה ספציפית מבין הקבוצות המרכזיות ששיעור ואיכות התעסוקה שלהן נמוכים - ערבים, חרדים, אנשים עם מוגבלות, צעירים ופרטים בהבטחת הכנסה. במיוחד ישנה ירידה משמעותית בהיקף הלומדים והעובדים בקרב גברים ערבים צעירים (בגילאי 18-24), ודרושה תוכנית אשר מיועדת להתמודד עם בעיה חמורה זו.

(4) **יישום רפורמה מקיפה במערכת ההכשרה המקצועית על פי המתווה של וועדת תעסוקה 2030**, והרחבת היקף המשתתפים בהכשרות מקצועיות. בבניית ההכשרות החדשות והתאמת ההכשרות הקיימות יש להתמקד במקצועות שבהם קיים ביקוש בתנאי השוק הנוכחיים, ובפרט להכשיר עובדים לענפי המסחר והשירותים, וכן לבחון כל הכשרה אל מול הקריטריון שהציבה הוועדה - תשואה של 6% בשכר של בוגרי ההכשרה. חשוב להקפיד על שילוב לימודי הון אנושי כללי (עברית, אנגלית וכישורים דיגיטליים) בכלל ההכשרות, על מנת להשלים את הפערים הקיימים בכישורים אלו בקרב רבים מבין אוכלוסיות היעד. עקרון מרכזי נוסף הוא שיתוף מעסיקים מכלל ענפי המשק בבניית תוכניות הלימוד ובהתמחויות, על מנת להבטיח התאמה מירבית למיומנויות הנדרשות בפועל בשוק העבודה. קהלי היעד העיקריים של הרפורמה הם מובטלים או דורשי עבודה מקרב אוכלוסיות היעד אשר טרם נכנסו לשוק העבודה, צעירים הנכנסים לשוק העבודה ואינם פונים להשכלה אקדמית, ועובדים שיש חשש לכך שמקצועם נעלם והם על סף פיטורים. על כן שיפור וחזוק המערכת על פי עקרונות הרפורמה תוך פנייה לקהלים אלו יסייע הן ביציאה מהמשבר בטווח הבינוני והן בהגברת הצמיחה בטווח הארוך.

(5) **ביטול מנגנון החל"ת ורשתות הביטחון המיוחדות שניתנו במהלך המשבר**, על מנת לשמר ולחדש את התמריצים לתעסוקה ולהכשרה. יש לחזור למתווה של תשלום דמי אבטלה כפי שהיה נהוג טרום המשבר הן מבחינת גובה התשלומים והן מבחינת משכם, כולל התניית הזכאות בחובת התייצבות והשתתפות בתכנית תעסוקה, למעט מובטלים בעלי משפחות שעבורם ניתן להתאים תוכניות תעסוקה והכשרה תוך תמיכה שתבטיח שמירה על רמת החיים בתקופת המעבר בחודשים הקרובים. כמו כן יש לחזור למבנה הטיפול באוכלוסיית המובטלים והפרטים בהבטחת הכנסה כפי שהיה טרום המשבר, אך תוך דגש רב יותר על מימון ממשלתית להכשרות מקצועיות איכותיות ותוכניות נוספות לשילוב בתעסוקה איכותית.

¹ ערב המשבר היה שיעור התעסוקה של גברים חרדים 52.2% ושל נשים ערביות 37.4%.

² שיעורים אלו הם גבוהים מאלו שהיו צפויים ערב המשבר עבור קבוצות האוכלוסיות המקבילות, נשים יהודיות לא-חרדיות וגברים יהודים לא-חרדים, ועל כן המשמעות שלהם היא צמצום פערי השכר בין הקבוצות.

(6) **הקמת משרד תעסוקה כפי שקיים במרבית המדינות המפותחות**, אשר ינהל באופן אחוד את הטיפול במובטלים ובבלתי מועסקים ואת כל תוכניות התעסוקה וההכשרות המקצועיות. המשרד יאגד ויתכלל את הפעילויות הפזורות כיום בין זרוע העבודה, שירות התעסוקה, משרד האוצר, משרד הכלכלה, רשות החדשנות, המשרד לשיויון חברתי ואחרים. מטה המשרד יהיה אחראי על גיבוש המדיניות, פיקוח ותקצוב, והיישום בשטח ייעשה בפריסה ארצית בשילוב רשויות מקומיות ובחלוקה לאוכלוסיות בהתאם למאפיינים ולסטטוס בשוק העבודה. מבנה זה יבטיח מענה מיטבי ואיכותי יותר הן עבור העובדים והן עבור המעסיקים.

2. שוק העבודה ערב המשבר

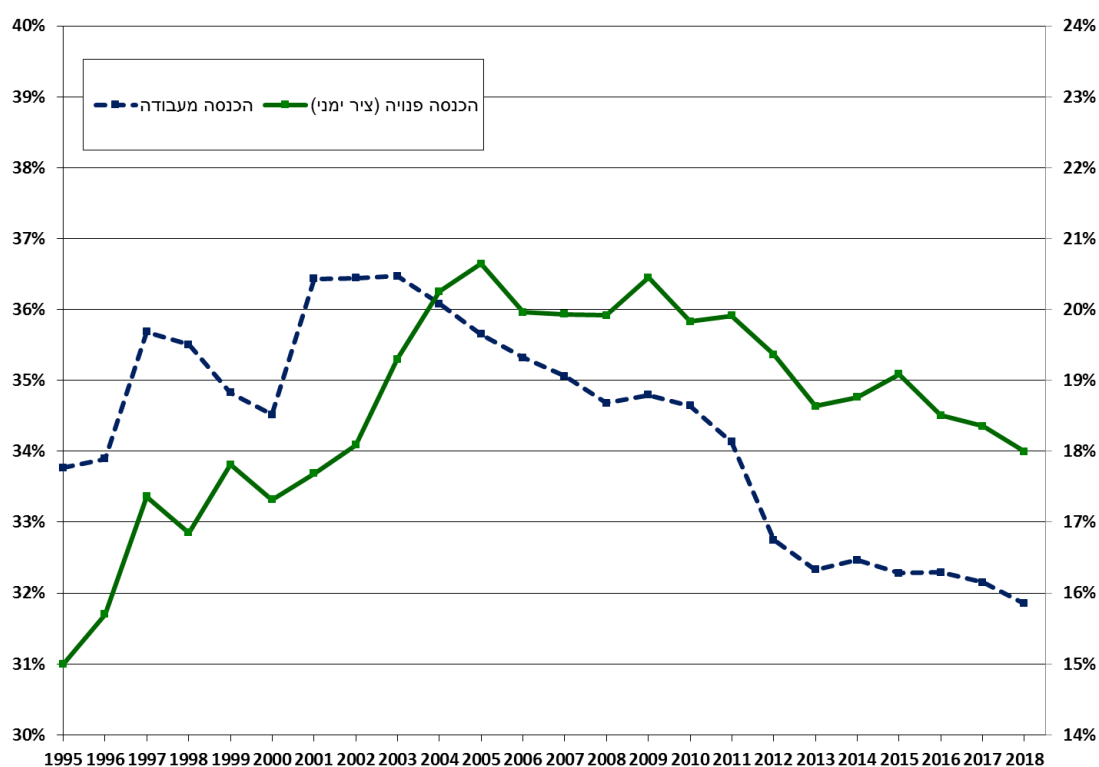
שוק העבודה בישראל התאפיין בעלייה דרמטית בשיעורי התעסוקה החל מ-2003, הן של פרטים והן של משקי בית. ב-2019 התעסוקה בגילאי 25–64 נמצאה בשיא של כ-78% ושיעור האבטלה בשפל היסטורי ברמה של כ-3.5%. הגידול בתעסוקה בשנים אלו התרחש בכל המגזרים, בכל רמות ההשכלה ובכל הגילאים, אולם שיעור העלייה היה גבוה יותר בקרב קבוצות בעלות יכולת השתכרות נמוכה - האוכלוסייה החרדית והערבית, בעלי השכלה נמוכה, בני 55-64 ומשקי בית עם שלושה ילדים ויותר.

המחקר הכלכלי מראה כי גורם מרכזי לגידול בתעסוקה הוא **סדרת צעדי מדיניות ממשלתית שהחלו ב-2003 ופעלו להגדלת התמריצים לעבודה לכלל העובדים, ובמיוחד לבעלי הכנסות נמוכות**.³ תמריצים אלו כוללים קיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה ובקצבאות ילדים, ירידה בתשלומי דמי אבטלה, הורדת המיסוי לבעלי שכר נמוך כולל מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי"), העלאת גיל הפרישה, צמצום שיעור העובדים הזרים, העלאת שכר המינימום, תוכניות מרווחה לעבודה ובראשן "מעגלי תעסוקה" ופריסת תשתיות תומכות שילוב בתעסוקה שיושמו במסגרת יעדי הממשלה ל-2020. המחקר מוצא גם כי בנוסף להשפעת שינויי המדיניות שתוארו לעיל, העלייה ברמת ההשכלה של הפרטים ובפרט בשיעור בעלי השכלה אקדמית תרמה גם היא לגידול בשיעור התעסוקה.

ממצא נוסף של המחקר הוא כי הגידול בתעסוקה הביא לעלייה ניכרת בהכנסה מעבודה של משקי הבית, ולגידול בחלקה של ההכנסה מעבודה מתוך ההכנסה הכוללת של משקי הבית. במקביל עלתה גם ההכנסה הפנויה (נטו) של כל משקי הבית, עובדה המלמדת שההשפעה החיובית של הגידול בתעסוקה על ההכנסה הפנויה הייתה גדולה יותר מההשפעה השלילית של קיצוץ הקצבאות למרבית משקי הבית. בין השנים 2002 ו-2018 ההכנסה מעבודה וההכנסה הפנויה עלו יותר עבור משקי הבית החרדים והערבים ועבור משקי הבית בחציון התחתון. שינויים אלו בהכנסות הביאו לכך שתחולת העוני על פי הכנסה מעבודה ירדה באופן מתמשך מ-2002, ומאוחר יותר החלה גם תחולת העוני על פי הכנסה פנויה לרדת (איור 1). כאמור, ניתן לזהות כי המדיניות תומכת התעסוקה שננקטה מהווה גורם מרכזי בירידת שיעור העוני בשנים האחרונות. ממצאים אלו עומדים בבסיס המלצות המדיניות של מכון אהרן והמלצות וועדת התעסוקה 2030, שכן הם מדגישים את **תפקידים המרכזי של תמריצים חיוביים לעבודה בהעלאת התעסוקה**, ובכך גם בהעלאת ההכנסות והקטנת העוני. זאת ועוד, בעוד שתשלומי רווחה גבוהים מהווים תמריץ שלילי לתעסוקה, הרי שתעסוקה מתמשכת ושיפור ההון האנושי הם המנגנונים הכלכליים היעילים ביותר לתהליך של הקטנת העוני וצמיחת המשק בו זמנית.

³ אקשטיין, צ'י, ליפשיץ, א' ולרום, ט' (2018), "שוק העבודה כמנוע לצמיחה וצמצום העוני", מכון אהרן למדיניות כלכלית. המחקר בחן את מכלול ההשפעות של צעדי המדיניות ושל השינוי בכלל תשלומי הרווחה, ולא את השפעתו של כל אחד מהצעדים בנפרד.

איור 1: שיעור משקי הבית העניים (תחולת העוני)



שיעור משקי בית שההכנסה שלהם (מעבודה/פנויה) לנפש תקנית נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית (מעבודה/פנויה) לנפש תקנית.

מקור: עיבודי המחברים מתוך סקרי הכנסות והוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

על אף המגמות החיוביות בתעסוקה שתוארו לעיל, ערב המשבר מספר קבוצות התאפיינו עדיין בשיעורי תעסוקה נמוכים: גברים חרדים, ששיעור התעסוקה שלהם ב-2019 עמד על 53%, בפער משמעותי אל מול יעד התעסוקה ל-2020; נשים ערביות, שהיקף התעסוקה שלהן עלה משמעותית אך עדיין רק 37% מהן היו מועסקות; ואנשים עם מוגבלות, ששיעור התעסוקה שלהם ב-2016 עמד על 42% בלבד. בנוסף ב-2017 החלה התעסוקה של גברים ערבים לרדת ולהתרחק מהיעד ל-2020.

לצד אתגרים אלו בולטת הבעיה המשמעותית ביותר בשוק העבודה והיא **פריון העבודה (התוצר לשעה) הנמוך**, בפרט בענפים הפונים לשוק המקומי, התעשייה המסורתית, הבינוי, המסחר והשירותים. פער הפריון בין ישראל לבין המדינות המובילות לא מצטמצם, והוא המקור המרכזי לפער ברמת התוצר לנפש בין ישראל לבין ארצות הברית והמדינות המובילות. המחקר הכלכלי מעלה שלושה גורמים מרכזיים לפער הפריון הנמצאים באחריות הממשלה: ⁴ (1) רמה נמוכה של הון ציבורי ובפרט תשתיות תחבורה ו-ICT; (2) רמה נמוכה של השקעות פרטיות, בעיקר כתוצאה מהנטל הבירוקרטי הכבד על המגזר העסקי; (3) מחסור בהון אנושי ומיומנויות, בעיקר בקרב פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים.⁵ הפער באיכות ההון האנושי כפי שהוא משתקף במיומנויות כוח העבודה בין ישראל לבין מדינות הסמן מסביר %24.2 מפער הפריון, שהם פער של \$6.1 לשעת עבודה. בעיית הפריון מתבטאת גם בכך שהשכר של עובדים ללא מיומנויות, ובפרט של עובדים ערבים וחרדים, הוא נמוך, ופערי השכר בין קבוצות אוכלוסייה נסגרים באיטיות והם עדיין משמעותיים. רמות השכר והיקפי התעסוקה מובילים לכך שהכנסות משקי הבית החרדים והערבים הן עדיין נמוכות, ולא ממצות את הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיות אלו.

על רקע אתגרים אלו המליצה וועדת התעסוקה 2030 על הצבת יעדים שאפתניים לשיעור התעסוקה ואיכותה, ועל שורה של כלים להשגת יעדים אלו ובראשם רפורמה במערכת ההכשרה המקצועית ותכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד. כפי שיפורט בהמשך, אנו סבורים שהמלצות הוועדה רלבנטיות אף יותר כיום ויש ליישם אותן באופן מיידי.

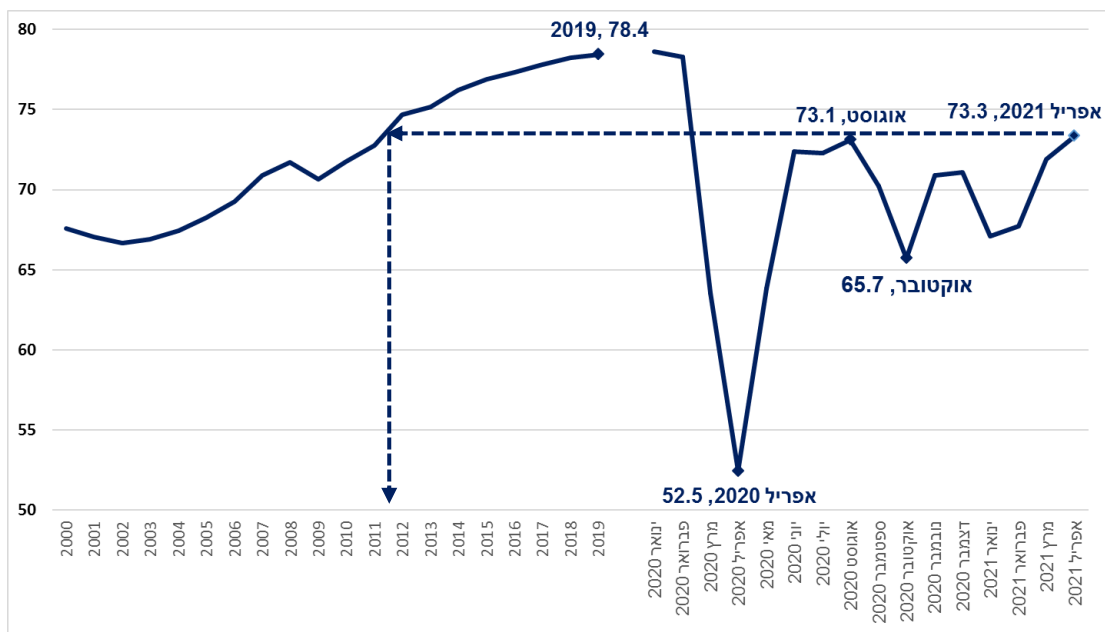
⁴ אקשטיין, צ' וליפשיץ, א' (2017), "[אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017](#)", מכון אהרן למדיניות כלכלית; אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש' וסומקין, ס' (2021), יפורסם בקרוב, "המשבר כהזדמנות למדיניות תומכת צמיחה", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁵ קבוצה זו מתייחסת לפרטים שרמת המיומנויות שלהם נמצאת בחציון התחתון, והיא כוללת הן עובדים שהשכר שלהם נמצא בחציון התחתון והן פרטים שלא עובדים ופוטנציאל ההשתכרות שלהם נמצא בחציון התחתון, ובפרט אלו שאינם רוכשים השכלה אקדמית.

3. השפעת משבר הקורונה על שוק העבודה ועל העוני

מגפת הקורונה והמשבר הכלכלי בעקבותיה החזירו את שוק העבודה בישראל כעשר שנים לאחור, כאשר שיעור התעסוקה האפקטיבי (המועסקים בניכוי עובדים שנעדרו זמנית מעבודתם למשך כל השבוע בגלל סיבות הקשורות בקורונה) בגילאי 25–64 נכון לאפריל 2021 הוא כ-73%, דומה לזה שהיה ב-2011 ונמוך בכ-5 נקודות אחוז מזה ששרר טרום המשבר. רשתות הבטחון שניתנו עד יוני 2021 אינן כוללות תמריצים לתעסוקה, להכשרה ולהסבה מקצועית. מדיניות זו, לצד היעדרם של תקציב ושל תוכנית כלכלית תומכת צמיחה וביקושים, גרמו להתמשכות חוסר התעסוקה גם לאחר סיום המשבר הבריאותי, כאשר רבים באוכלוסייה הצעירה ובמיוחד באוכלוסיות נעדרות השכלה וכישורים עלולים להיפלט משוק העבודה גם לטווח הארוך, ובכך עלולים להימחק ההישגים שתוארו לעיל.

איור 2: שיעור תעסוקה אפקטיבי, גילאי 25–64



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים מתוך סקרי כוח אדם.

הפגיעה בתעסוקה, כמו גם ההתאוששות עם הסרת המגבלות ופתיחת המשק, אינה אחידה, ומרוכזת בעיקרה בעובדים בעלי כישורים נמוכים ושכר נמוך, אשר רבים מהם הם צעירים בתחילת דרכם בשוק העבודה או עובדים מהחברה הערבית והחרדית. מהשוואת שיעורי התעסוקה באפריל 2020 - בעיצומו של הסגר הראשון - לאלו של 2019, עולה כי הירידה הגדולה ביותר במונחים מוחלטים היתה בקרב הגברים הערבים (כ-26 נקודות אחוז) והנשים החרדיות (כ-35 נקודות אחוז). מבחינת התעסוקה באפריל 2021, מועד בו מרבית המגבלות הבריאותיות הוסרו והמשק נפתח לפעילות כמעט מלאה, עולה תמונה מדאיגה אף יותר באשר לגברים הערבים; התעסוקה שלהם עדיין נמוכה בכ-14 נקודות אחוז מזו של 2019, ונמוכה יותר מכפי שהיתה מאז אמצע שנות ה-90.

הירידה הזרמטית בשיעורי ובהיקפי התעסוקה של משקי הבית במהלך משבר הקורונה, לצד תשלומי ההעברה שניתנו כרשתות בטחון (דמי אבטלה לעובדים בחל"ת וכן מענקים אוניברסליים לפרטים ולמשפחות), הביאו להיפוך המגמות בהכנסות, בעוני ובאי השוויון שאפיינו את המשק בעשור האחרון. כאמור, עד 2019 עלו ההכנסה מעבודה וההכנסה הכלכלית של משקי הבית באופן רציף בשיעור של בין 1% ל-5% בשנה, אולם ב-2020 ירדה ההכנסה הכלכלית בכ-11%, מ-6,200 ש"ח ל-5,500 ש"ח לנפש תקנית.⁶ כפי שתואר לעיל, הירידה בתעסוקה לא היתה אחידה ועל כן הפגיעה בהכנסה מעבודה היתה משמעותית יותר עבור עובדים בשכר נמוך, וכתוצאה מכך חלה עלייה באי השוויון כפי שהוא נמדד על ידי מדד גיני וכן עלייה בתחולת העוני על פי הכנסה כלכלית, מ-35.1% ל-42% ממשקי הבית. במקביל התהפכה גם מגמת העלייה בהכנסה נטו של משקי הבית והיא ירדה ב-2020 בכ-2.5%, מ-5,900 ש"ח ל-5,750 ש"ח לנפש תקנית, ירידה המשקפת פגיעה ברמת החיים. המגמות החריגות במהלך המשבר הביאו לראשונה מזה שנים לירידה של כ-4.5% בקו העוני, ותחולת העוני על פי הכנסה פנויה ירדה מ-21.7% ל-20.8% ממשקי הבית.⁷ חשוב לציין כי תחולת העוני הינו מדד יחסי, כך שהירידה בקו העוני יכולה להביא לכך שמשק בית שהוגדר כעני לפני המשבר לא יוגדר ככזה ב-2020 גם אם הכנסתו ירדה ומצבו הכלכלי המוחלט הורע.

השינויים באי השוויון ובעוני במהלך המשבר מהווים תמרור אזהרה להשלכות ארוכות הטווח שעלולות להיות למשבר התעסוקתי. ככל שאוכלוסיות בעלות השכלה וכישורים נמוכים יתקשו לחזור ולהשתלב בשוק העבודה כך הפערים בהכנסה הכלכלית עשויים להתרחב, וכאשר רשתות הבטחון המיוחדות יצטמצמו ותשלומי ההעברה יחזרו להיקפיהם המקוריים (כפי שאנחנו ממליצים, ראו בהמשך) סביר שגם העוני על פי הכנסה פנויה ישוב ויעלה. על כן נדרשת מדיניות לקידום אוכלוסיות אלו באמצעות תעסוקה איכותית ופיתוח הון אנושי.

⁶ הנתונים ל-2019 ול-2020 לקוחים מהמוסד לביטוח לאומי ומתבססים על מקורות מנהליים ועל אומדן, וזאת בניגוד לנתונים עד 2018 המתבססים על סקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על כן, ניתן ללמוד מנתונים אלו על כיוון השינויים במדדים אך לא על רמתם המוחלטת.

⁷ שינויים באותו כיוון מתקבלים גם מסקר מעקב מקוון שבוצע על ידי Social Policy Institute מאוניברסיטת וושינגטון, וכלל כ-1,400 נבדקים שנסקרו ביוני 2020, ספטמבר 2020 וינואר 2021. הנבדקים דיווחו על ירידה של כ-10% בהכנסה ברוטו לנפש תקנית בגל השלישי של הסקר לעומת ההכנסה ערב המשבר, ותחולת העוני ירדה בכנקודת אחוז.

4. מדיניות תעסוקה והון אנושי

אתגרי שוק העבודה - אלו שהיו קיימים טרם המשבר ואלו שנוספו בעקבותיו - מדגישים את הצורך הדחוף במדיניות כוללת לתעסוקה והון אנושי. כאמור, התהליכים שהתרחשו בשוק העבודה בעשור וחצי שלפני המשבר מלמדים כי מדיניות ממשלתית המתמקדת בהעלאת התמריצים לעבודה ומכוונת בעיקר לבעלי הכנסות נמוכות מצליחה להגדיל את התעסוקה בפועל. על כן העיקרון המרכזי במדיניות שאנו ממליצים עליה הוא להוסיף ולרתום את שוק העבודה כמנוע המביא בו זממן הן להגדלת התוצר והן לצמצום העוני. אנו סבורים שקידום בר-קיימא של המשק הישראלי בכלל ושל החציון התחתון של העובדים בפרט צריך להיעשות באמצעות תעסוקה איכותית ולא על ידי תשלומי העברה. לשם כך ההמלצות מתמקדות בשני כיווני פעולה בעלי חשיבות זהה - ראשית, הגדלת התמריצים החיוביים לעבודה לפרטים ולמשקי בית ובניית תוכניות אבחון, הכוון והשמה, על מנת לחזור למגמה של גידול בכלל התעסוקה ובמיוחד בתעסוקה של הקבוצות המועסקות פחות, ולאפשר לקבוצות אלו השתלבות בשוק העבודה המשתנה; שנית, פיתוח ויישום כלים להעלאת הפרייון וההון האנושי של העובדים, על מנת להביא להגדלת יכולת ההשתכרות ובמיוחד זו של החציון התחתון, ולצמצום העוני ואי-השוויון. חשוב להדגיש כי שני כיווני הפעולה הם חיוניים ומשלימים זה את זה ואין די בהחזרת שיעורי התעסוקה לאלו שהיו טרם המשבר, שכן מנוע צמיחה זה היה כבר קרוב למיצוי ויש לטפל גם בחסם הצמיחה המרכזי שהוא הפרייון הנמוך. אנו מעריכים כי מדיניות אגרסיבית אשר תשלב כלים משני הסוגים הללו יכול להיות אפקטיבית ולהביא הן לעלייה בשיעור התעסוקה בטווח הקצר והבינוני והן לעלייה באיכות התעסוקה (שכר ופרייון) בטווח הארוך, ובכך תהיה לה השפעה ניכרת על רווחתם של משקי הבית וצמצום העוני, על צמיחת המשק ועל חוסנו הכלכלי והחברתי. על הממשלה להציג תוכנית המתמקדת בגידול התעסוקה ואיכותה ונתמכת במסגרת תקציבית למימושה, הכוללת יעדים, תוכניות ומבנה ארגוני מתאים.

4.1 יעדי תעסוקה

ביולי 2010 קבעה הממשלה יעדי תעסוקה לשנת 2020 עבור כלל האוכלוסייה בגילאי 25–64 וכן עבור ערבים וחרדים. בהתאם לכך, מדיניות הממשלה ובמיוחד מדיניות ומשרד העבודה בעשור האחרון התמקדו בעיקר בשילוב פרטים בתעסוקה. ערב המשבר כל היעדים הושגו או היו קרובים להשגה, למעט היעד לגברים החרדים. וועדת התעסוקה 2030 ציינה בפתח עבודתה כי **עצם קיומם של יעדי תעסוקה הוא בעל חשיבות עליונה לקידום מצב התעסוקה במשק**, וכי יעדי התעסוקה הפכו לאמצעי מדיניות אפקטיבי בזכות היותם בעלי השפעה מקרו כלכלית, שיש עליהם הסכמה רחבה, שהם מדידים ומבוססים על נתונים זמינים, ושנמצאים בליבת העשייה של גוף ספציפי מוגדר בממשלה. אנו סבורים כי גם כעת ישנה חשיבות לקביעת יעדים כמותיים ומדידים לטווח הקצר/בינוני ולטווח הארוך, אשר יכוונו וימקדו את המדיניות.

יעדי שיעור תעסוקה לטווח הקצר/בינוני

היעד המרכזי שאנחנו ממליצים עליו הוא חזרה לתעסוקה של סוף 2019, 78% בגילאי 25–64, עד סוף 2022. בנוסף יש לפרוט יעד כולל זה ליעדי משנה לפי אוכלוסיות (יהודית לא חרדית, חרדית וערבית) ומגדר. חשוב להדגיש כי לא מדובר בתחזית לשיעור התעסוקה הצפוי בסוף 2022, אלא ביעד שאפתני שמטרתו להכווין ולמקד את המדיניות ושהשגתו דורשת יישום של יתר הצעדים המפורטים בהמשך.

היעד נקבע במונחים של שיעור תעסוקה משום שזהו המדד הרלבנטי ביותר שהוא בעל השפעה ישירה הן על התוצר והן על הכנסות משקי הבית ודרךן על העוני (בניגוד למשל לשיעור ההשתתפות או האבטלה), וכן הוא אופרטיבי ומהווה כלי עבודה פשוט וברור. חשוב להדגיש כי התמקדות בשיעור התעסוקה אינה מבחינה בין עובדים הנמצאים בחל"ת, עובדים שפוטרו במהלך המשבר, פרטים שהיו מובטלים עוד קודם לכן או כאלו שנמצאים מחוץ לכוח העבודה, ומבחינת השגת היעד ההשפעה שלהן היא זהה. כמובן שאמצעי המדיניות צריכים להיות מותאמים לכל אחת מהקבוצות הללו, כמפורט בהמשך.

יעדי שיעור תעסוקה לטווח הארוך

אנו ממליצים לאמץ את יעדי 2030 לשיעור התעסוקה בגילאי 25–66, ולחזור לתוואי לקראת השגתם:

| היעד ל-2030 | היעד ל-2020 | 2019 | |
|-------------|-------------|------|-------------------------------|
| 65/70 | 63.0 | 52.2 | גברים חרדים* |
| 53 | 41.0 | 37.4 | נשים ערביות |
| 51 | - | 41.9 | אנשים עם מוגבלות (מעל 20%) |
| 81 | 63.0 | 77.5 | נשים חרדיות* |
| 83 | 78.0 | 76.1 | גברים ערבים |
| 86 | 83.0 | 85.6 | יהודים לא-חרדים (גברים ונשים) |

הנתון ל-2019 והיעד ל-2020 לגילאי 25–64, היעד ל-2030 לגילאי 25–66. לאנשים עם מוגבלות הנתון האחרון ל-2016. חרדים על פי הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה. אנשים עם מוגבלות על פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי.

יעדי שיעור התעסוקה מתייחסים לגילאי 25–66 ולא לפרטים צעירים יותר, משום שגילאי 20–24 הם השנים הקריטיות ביותר לרכישת כישורים, השכלה ומקצוע, ואנחנו סבורים שהממשלה לא צריכה לתמרץ באופן אקטיבי השתלבות בתעסוקה בגילאים אלו על פני השקעה ברכישת השכלה. הדגש הוא על יעדים שאפתניים להגדלת התעסוקה של קבוצות שמתאפיינות עדיין בשיעורי תעסוקה נמוכים - גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלות. עבור גברים חרדים משמעות היעד היא חזרה למגמה של עלייה בתעסוקה והאצה משמעותית בקצב העלייה, והשגתו תלויה במידה רבה בהסרת החסמים המשפטיים והתמריצים הכלכליים השליליים המגבילים את שילובם בתעסוקה של גברים חרדים צעירים, ובפרט בהורדת גיל הפטור.⁸ עבור נשים ערביות משמעות היעד היא המשך עלייה בקצב מואץ, והשגתו מניחה כי הגידול המהיר בהשכלת הנשים הערביות יימשך ואולי אף יתעצם, ובמקביל יטופלו החסמים לשילוב נשים ערביות בתעסוקה בדגש להשקעה משמעותית בהשבת מיומנויות התעסוקה שלהן ובהקניית השפה העברית. היעד עבור אנשים עם מוגבלות הוא חדש, ומשקף את החשיבות הרבה בשילוב בתעסוקה של קבוצה זו ואת הפוטנציאל הלא מבוטל לעשות זאת. כמו כן, לאור הממצאים בעבודות שנעשו לאחרונה יש לבחון שוב את שיעור התעסוקה בקרב הגברים הערבים כיום על מנת להשיג את היעד שהוצב עבורם לקראת 2030.

⁸ אם גיל הפטור משירות צבאי לא יפחת ל-22, ולא יאושר מתווה אחר המאפשר את השילוב המלא של גברים חרדים מגיל 22 בשוק העבודה, היעד המוצע הוא 65%. אם יוסרו החסמים כך שיתאפשר שילובם המלא של גברים חרדים מגיל 22 בשוק העבודה, היעד הוא 70%.

יעדי איכות תעסוקה לטווח הארוך

אנו ממליצים לאמץ את יעדי 2030 לאיכות התעסוקה בגילאי 25–39 :

| היעד ל-2030 | |
|--|---------------------|
| עלייה של 3.3% לשנה בשכר החודשי הנומינלי שיעור גבוה מהצפוי לנשים יהודיות לא-חרדיות | נשים חרדיות |
| עלייה של 3% לשנה בשכר החודשי הנומינלי שיעור גבוה מהצפוי לגברים יהודים לא-חרדים | גברים ערבים |
| עלייה של 2.6% לשנה בשכר החודשי הנומינלי עלייה בשיעור זהה לגברים יהודים לא-חרדים | נשים גברים חרדים |
| עלייה בשיעור זהה לנשים יהודיות לא-חרדיות | נשים ערביות |

חרדים על פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי.

קצב גידול שנתי ממוצע בשכר החודשי הנומינלי (במחירים שוטפים). יעדי האיכות נקבעו במונחי שכר חודשי נומינלי על מנת שיוכלו להוות כלי עבודה אופרטיבי.

יעדי איכות התעסוקה מתייחסים לגילאי 25–39 על מנת למקד את כלי המדיניות המכוונים להעלאת הפריון וההון האנושי באוכלוסייה עבודה ניתן לייצר השפעה לטווח זמן מקסימאלי, קרי זרם האוכלוסייה הנכנס לשוק העבודה והעובדים הצעירים. הדגש הוא על **יעדים שאפתניים להעלאת השכר של קבוצות שמתאפיינות בשיעורי תעסוקה גבוהים יחסית (טרום המשבר) אך ברמת שכר נמוכה - נשים חרדיות וגברים ערבים**. שיעורי העלייה שנקבעו כיעד הם גבוהים מאלו שהיו צפויים ערב המשבר עבור קבוצות האוכלוסיות המקבילות, ועל כן המשמעות שלהם היא צמצום פערי השכר בין הקבוצות.⁹ עבור נשים חרדיות השגת היעד צריכה להתבצע תוך התמקדות בהגדלת היקפי המשרה באמצעות התאמת התמריצים וההזדמנויות וכן התאמת מיומנויות התעסוקה והעיסוקים, וזאת לאור העובדה כי מרבית הפער בשכר החודשי מקורו בפער בהיקף התעסוקה. עבור גברים ערבים יש להתמקד בהעלאת ההון האנושי ובהתאמת העיסוקים, וחשוב לציין כי סביר שהעלאת איכות התעסוקה תשפיע בעקיפין גם על שיעור התעסוקה, בין היתר על ידי צמצום התופעה של פרישה מוקדמת משוק העבודה.

בנוסף יש לקבוע יעד של הפחתת שיעור העובדים מתחת לשכר המינימום לשעה בגילאי 25–66 ל-5% מהעובדים. יעד זה משקף צמצום במחצית של תופעה זו (טרום המשבר), שהיא נפוצה במיוחד בקרב עובדים ערבים וחרדים.

⁹ יחס השכר החודשי בין נשים חרדיות לנשים יהודיות לא-חרדיות הוא כ-76%, והיחס בין גברים ערבים לגברים יהודים לא-חרדים הוא כ-69% (ממוצע ל-16-2014).

4.2 תוכניות תעסוקה

לצד חידוש והגדלת התמריצים החיוביים לעבודה, הכלי המרכזי להעלאת כלל התעסוקה ובמיוחד זו של הקבוצות המועסקות פחות הוא בנייה של **תוכניות תעסוקה להיקף רחב של משתתפים על פי המתווה של וועדת תעסוקה 2030**. תוכניות אלו צריכות לכלול שני מרכיבים:

- **אבחון תעסוקתי והכוונה** - זיהוי ומיפוי הכישורים והיכולות של הפרט, ההעדפות שלו, החסמים המונעים ממנו להשתלב בתעסוקה איכותית ומידת התאמתו למסלולים שונים של רכישת הון אנושי ולביקושים הקיימים בשוק. על בסיס אבחון זה יש לבנות לפרט תוכנית אישית המכוונת אותו אל התיב המתאים להתמודדות עם החסמים ולמימוש מלוא הפוטנציאל שלו. ההכוונה יכולה להיות לקורסים וסדנאות להקניית מיומנויות רכות, להכשרות מקצועיות או טכנולוגיות, להשכלה אקדמית או ישירות לעבודה. ההכוונה להכשרה ולהשכלה היא רלוונטית הן עבור צעירים הנכנסים לשוק העבודה והן עבור פרטים הזקוקים לשדרוג יכולותיהם המקצועיות.
- **השמה** - ליווי הפרט בחיפוש עבודה אקטיבי, כולל איתור משרות מתאימות, סדנאות לכתובת קורות חיים, הדרכה לשימוש במאגרי מידע ואמצעי חיפוש דיגיטליים, הכנה לראיונות ולמבחני מיון והמשך הליווי גם לאחר תחילת העבודה אצל המעסיק.

איור 4: מבנה כללי של תוכנית תעסוקה



מימוש מיטבי של התוכניות דורש שילוב מעסיקים מכלל ענפי המשק ביישומן. בנוסף יש צורך בנתונים זמינים, עדכניים ואחודים על העובדים הפוטנציאליים, על כלל תכניות ההכשרה וההשכלה כולל התשואה ללימודים, על הביקושים על פי מקצועות וענפים ועל הכישורים הנדרשים עבור כל משרה. כמו כן יש ללוות את התוכניות בבחינת אפקטיביות והערכה מתמדת. חשוב להדגיש כי בעוד שכלל התוכניות צריכות לכלול את המרכיבים של אבחון תעסוקתי, הכוונה והשמה, יש להתאים כל אחת מהן למאפיינים ולחסמים של אוכלוסיה ספציפית מבין הקבוצות המרכזיות ששיעור ואיכות התעסוקה שלהן נמוכים - ערבים, חרדים, אנשים עם מוגבלות, צעירים ופרטים בהבטחת הכנסה.

החברה הערבית

בבניית התוכניות לחברה הערבית יש להתייחס לשיעור התעסוקה הנמוך של הנשים, לשכר הנמוך של הגברים ולירידה בתעסוקה שלהם החל ב-2017. כמו כן דרושה תוכנית שתמודד עם הבעיה החמורה של הירידה המשמעותית בהיקף הלומדים והעובדים בקרב גברים ערבים בגילאי 18-24. במסגרת זו אנו ממליצים על:

- הגברת האפקטיביות של מרכזי ריאן, ובמידת הצורך התאמת הפריסה הגיאוגרפית שלהם ליישובים שבהם התעסוקה נמוכה.
- העלאת הפיריון של גברים ערבים ובפרט בענפי התעשייה המסורתית והבינוי, באמצעות קידום העובדים בתוך ענפים אלו או הסבה מקצועית לענפים אחרים ברמת שכר גבוהה.
- אבחון תעסוקתי מתקדם לכלל המובטלים והרוצים להשתלב בתעסוקה, בדגש לצעירים כבר בתיכון.
- פיתוח מיומנויות וכישורים, ובפרט עברית תעסוקתית ואוריינות דיגיטלית.
- הרחבת היקף הלומדים במסגרת מה"ט ובמסגרת הכשרות מקצועיות, כולל התאמת התמריצים והמלגות.
- הכוון לתעסוקה בתחום הנלמד או להסבה מקצועית של אקדמאים הנמצאים בתת-תעסוקה (מועסקים בענף השונה מתחום לימודיהם).
- קידום תעסוקתי לנשים ערביות העובדות בשכר נמוך.
- חיזוק התוכניות להזנת מצוינות במגזר הציבורי ובחברות ממשלתיות.
- שנת הכשרה והשתלבות לצעירים ערבים וערביות אחרי תיכון, הכוללת אבחון והכוון, הקניית מיומנויות רלבנטיות לשוק העבודה, צבירת ניסיון והגברת החיבור והפתיחות לחברה הכללית.
- צמצום כמות העובדים הזרים בייחוד בענפי הבינוי והתעשייה, שכן הבאת עובדים זרים המועסקים בשכר נמוך שוחקת את שכרם של העובדים הישראלים ועל כן פוגעת בתמריץ שלהם לתעסוקה ודוחקת אותם החוצה משוק העבודה.

החברה החרדית

בבניית התוכניות לחברה החרדית יש להתייחס לשיעור התעסוקה הנמוך של הגברים ולשכר הנמוך של הנשים. במסגרת זו אנו ממליצים על:

- צמצום חסמים כלכליים ותמריצים שליליים להשתלבות בתעסוקה.
- מתן דגש תעסוקתי במתווה הגיוס והורדת גיל הפטור של גברים חרדים ל-21.
- אבחון תעסוקתי מתקדם והכוונה להכשרה, השכלה והשמה.
- פיתוח מיומנויות וכישורים, ובפרט אנגלית ואוריינות דיגיטלית.
- שילוב נשים חרדיות בענפים עתירי שכר שאינם הוראה (הייטק, בריאות, פיננסים ועוד).
- הרחבת היקפי המשרות של נשים חרדיות, ובפרט הפחתת מכסות ההוראה.
- בניית הכשרות מתאימות במערכת החינוך לבנות (סמינרים).
- עידוד ותמיכה בישיבות עם לימודי ליבה.
- שנת הכשרה והשתלבות לצעירים חרדים וחרדיות אחרי תיכון, הכוללת אבחון והכוון, הקניית מיומנויות רלבנטיות לשוק העבודה, צבירת ניסיון והגברת החיבור והפתיחות לחברה הכללית.

4.3 הכשרות מקצועיות

מנגנון מרכזי לשיפור הפריור והשכר של העובדים ובמיוחד אלו בחציון התחתון הוא הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות על תכונות איכותיות.¹⁰ לשם כך אנו ממליצים על **יישום רפורמה מקיפה במערכת ההכשרה המקצועית על פי המתווה של ועדת תעסוקה 2030, והרחבת היקף המשתתפים בהכשרות מקצועיות**. חשוב לציין בהקשר זה כי הממצא מהעולם מראה שהתשואה לשנת השכלה על תכונות לא אקדמית איכותית אינה נמוכה מהתשואה לשנת השכלה אקדמית, בהינתן כישורי הלומדים, ועל כן אנו מאמינים שבניית תוכניות הכשרה איכותיות תביא להגדלת התעסוקה והפריור. הרפורמה המוצעת בהכשרות המקצועיות מבוססת על העקרונות הבאים:

- התמקדות **במקצועות שבהם קיים ביקוש** בתנאי השוק הנוכחיים, ובפרט הכשרת עובדים לענפי המסחר והשירותים. יש לחזק ולהרחיב את הלימודים בתחומים אלו, ובמקביל לצמצם מסלולים שאינם תורמים לתשואת הפרטים.
 - בחינת כל הכשרה אל מול **קריטריון איכות** - תשואה של 6% לפחות, במונחי שכר, מול השכר הצפוי לבוגרים במידה ולא היו עוברים את ההכשרה, עבור הכשרה בהיקף של מעל 400 שעות, ותשואה של 4% לפחות עבור הכשרות קצרות יותר.¹¹
 - שילוב **לימודי הון אנושי כללי** (עברית, אנגלית וכישורים דיגיטליים) וכישורים רכים בכלל ההכשרות, על מנת להשלים את הפערים הקיימים בכישורים אלו בקרב רבים מבין אוכלוסיות היעד ולהבטיח ללומדים הצלחה ארוכת טווח בשוק העבודה.
 - **שיתוף מעסיקים מכלל ענפי המשק** בבנייה ועדכון שוטף של תוכניות הלימוד וכן בעבודה בפועל (התמחויות) כחלק מהלימודים, על מנת להבטיח התאמה מירבית בין התכנים הנלמדים והכישורים המוקנים לבין המיומנויות הנדרשות בפועל בשוק העבודה.
 - ראייה הוליסטית של ההכשרות המקצועיות כנקודת פתיחה של מסלול קריירה ללא תקרת זכוכית. יצירת **רצף אקוֹדֵיטציה** ובניית שרשראות קורסים, כך שכל סטודנט הנכנס למערכת יוכל לראות את מסלול ההתפתחות המקצועית שלו, כולל אפשרות להמשיך ללימודי טכנאי והנדסאי בתחומים הרלבנטיים וכן להמשיך להשכלה אקדמית.
- על מנת לממש עקרונות אלו, יש לבנות את המערכת בהתאם:
- מערכת מפקחת (לא מנהלת) על בסיס קריטריונים איכותיים, תוך מתן גמישות ועצמאות למוסדות המכשירים ויצירת תחרות ביניהם, על מנת לוודא איכות בלימודים, התאמה מהירה של חומר הלימוד לצורכי המשק ורלבנטיות לשוק העבודה.
 - תמרוץ שילוב עם המכללות הטכנולוגיות והאקדמיות, על מנת לנצל יתרונות לגודל וליצור רצף לימודי.
 - שיפור תדמית המערכת, בין היתר על ידי חיבור למכללות.
 - תקצוב מבוסס עלויות ומותנה בתשואה, בהסמכה ובשילוב בתעסוקה.

¹⁰ הכוונה היא לפרטים שרמת המיומנויות שלהם נמצאת בחציון התחתון - הן עובדים שהשכר שלהם נמצא בחציון התחתון והן פרטים שלא עובדים ופוטנציאל ההשתכרות שלהם נמצא בחציון התחתון, ובפרט אלו שאינם רוכשים השכלה אקדמית.

¹¹ עבור הכשרות ארוכות יותר מ-1000 שעות נדרשת תשואה גבוהה יותר בהתאמה.

קהלי היעד העיקריים של הרפורמה הם מובטלים או דורשי עבודה מקרב אוכלוסיות היעד אשר טרם נכנסו לשוק העבודה, צעירים הנכנסים לשוק העבודה ואינם פונים להשכלה אקדמית, ועובדים שיש חשש לכך שמקצועם נעלם והם על סף פיטורים. על כן **שיפור וחיזוק המערכת על פי עקרונות הרפורמה והרחבת היקף המשתתפים מבין קהלים אלו יסייע הן ביציאה מהמשבר בטווח הבינוני והן בהגברת הצמיחה בטווח הארוך.**

אנו מעריכים כי בראייה ארוכת טווח ל-2030 פוטנציאל המשתתפים בהכשרות על תיכונות לא אקדמיות הוא כ-60,000 תלמידים בשנה, כאשר מרביתם הם מקרב הנכנסים לשוק העבודה (כ-35% מכל שנתון), וכי העלאת האיכות של ההכשרות הנוכחיות ותוספת ההכשרות האיכותיות בהיקף זה יתרמו למשק תוספת של כחצי אחוז עד אחוז תוצר בשנה.

4.4 חידוש התמריצים לתעסוקה

רשתות הבטחון שניתנו עד יוני 2021 אינן כוללות תמריצים לתעסוקה, להכשרה ולהסבה מקצועית, וזהו אחד הגורמים להתמשכות חוסר התעסוקה גם לאחר סיום המשבר הבריאותי. על כן אנו ממליצים על **ביטול מנגנון החל"ת ורשתות הביטחון המיוחדות שניתנו במהלך המשבר**, על מנת לשמר ולחדש את התמריצים לתעסוקה ולהכשרה.

יש לחזור למתווה של תשלום דמי אבטלה כפי שהיה נהוג טרום המשבר הן מבחינת גובה התשלומים והן מבחינת משכם, כולל **התניית הזכאות בחובת התייצבות והשתתפות בתכנית תעסוקה**, למעט מובטלים בעלי משפחות שעבורם ניתן להתאים תוכניות תעסוקה והכשרה תוך תמיכה שתבטיח שמירה על רמת החיים בתקופת המעבר בחודשים הקרובים.

כמו כן יש לחזור למבנה הטיפול באוכלוסיית המובטלים והפרטים בהבטחת הכנסה כפי שהיה טרום המשבר, בדגש לתוכנית "מעגלי תעסוקה" אשר הוכחה כאפקטיבית בשילוב בתעסוקה, אך תוך דגש רב יותר על מימון ממשלתי להכשרות מקצועיות איכותיות ותוכניות נוספות לשילוב בתעסוקה איכותית.

4.5 תנאים הכרחיים לניהול המדיניות

על מנת לנהל את מדיניות התעסוקה וההון האנושי בצורה איכותית ויעילה יש **להקים משרד תעסוקה** כפי שקיים במרבית המדינות המפותחות. המשרד ינהל באופן אחוד את הטיפול במובטלים ובבלתי מועסקים ואת כל תוכניות התעסוקה וההכשרות המקצועיות, תוך שהוא מאגד ומתכלל את הפעילויות הפזורות כיום בין זרוע העבודה, שירות התעסוקה, משרד האוצר, משרד הכלכלה, רשות החדשנות, המשרד לשיוויון חברתי ואחרים.

מטה המשרד יהיה אחראי על גיבוש המדיניות, פיקוח ותקצוב, והיישום בשטח ייעשה בפריסה ארצית בשילוב רשויות מקומיות ובחלוקה לאוכלוסיות בהתאם למאפיינים (חרדים, ערבים, אנשים עם מוגבלות ועוד) ולסטטוס בשוק העבודה (מובטלים, מקבלי הבטחת הכנסה ואחרים). מבנה זה יבטיח מענה מיטבי ואיכותי יותר הן עבור העובדים והן עבור המעסיקים. ההחלטה שהתקבלה עם הקמת הממשלה על העברת זרוע העבודה למשרד הכלכלה היא צעד ראשון וחשוב, אך הוא אינו מספיק; יש לפעול להגברת התיאום וביטול הכפילויות בין הגופים השונים העוסקים בתעסוקה ובהכשרות בתוך המשרד ומחוצה לו.

תנאי הכרחי נוסף לניהול המדיניות, למעקב אחר השגת היעדים ולבחינת האפקטיביות של כלי המדיניות השונים הוא קיומם של נתונים זמינים, מדויקים ועדכניים מכלל מקורות המידע הרלבנטיים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה). נתונים אלו צריכים להיות נגישים לקובעי המדיניות, לעובדים ולדורשי עבודה, למעסיקים ולגופי ההכשרה.