

כב' באדר א' תשס"ח  
28 בפברואר 2008  
X8274

**הסיכוי למצוא עבודה באזור הפריפריה**  
**בהשוואה למרכז הארץ והשלכות למדיניות**  
**מיכאל אורנשטיין<sup>1</sup> בני פפרמן<sup>2</sup>**

**1. רקע**

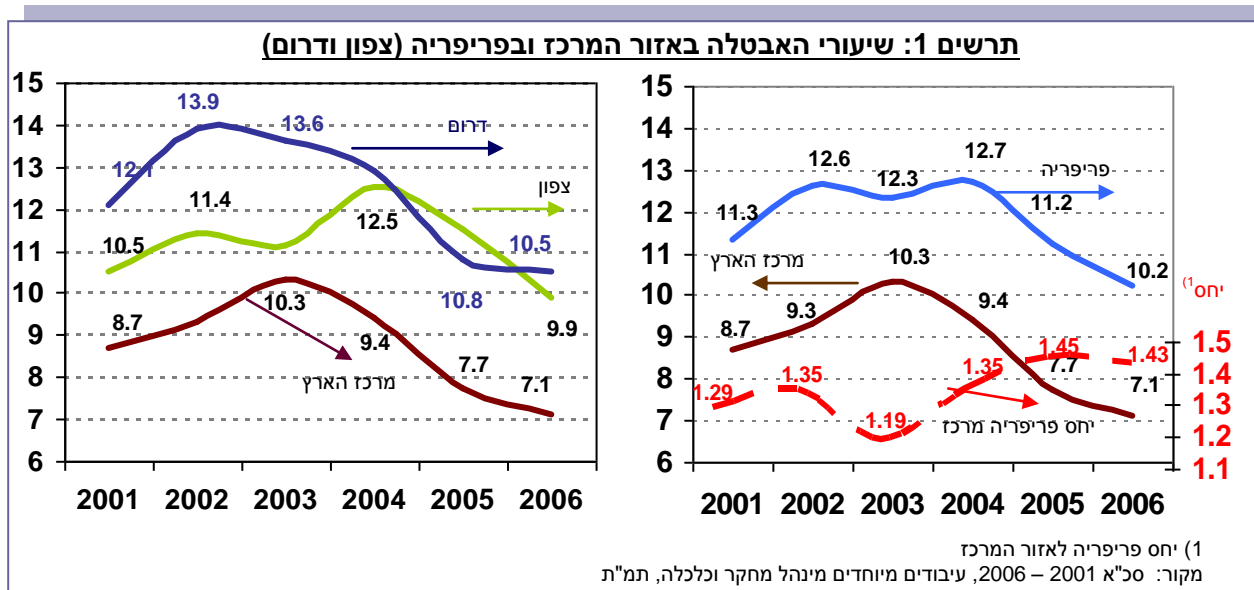
פערי אבטלה בין הפריפריה למרכז מתקיימים במשך שנים רבות, למרות שהמדינה משקיעה תקציבים ניכרים להפחית את האבטלה בפריפריה ולהשיב אוכלוסיות מוחלשות אל כח-העבודה. זאת ועוד, הפערים בין הפריפריה לבין המרכז ברמת התעסוקה והאבטלה מתקיימים הן בתקופות הטובות של מחזור העסקים והן בתקופות הרעות יותר. בין השנים 2001 - 2006 עמד שיעור האבטלה במרכז הארץ על כ- 8.8% במוצע לשנה בהשוואה ל- 11.7% באזורי הפריפריה, פער ממוצע של 34% לרעת אזורי הפריפריה. הפער בממדי האבטלה בין המרכז לפריפריה מושפע מהבדלים בין האזורים במאפייני האוכלוסיות, אך בעיקר - מהשוני הניכר ברמת הפיתוח המקנה למרכז הארץ יתרון ניכר על פני הפריפריה, ביצירת משרות בשוק העבודה.

מתרשים 1 אנו למדים כי הפערים העמוקים בממדי האבטלה בין המרכז לפריפריה קיימים הן בתקופות השיא והן בתקופות השפל של מחזור העסקים. מחזור העסקים בשנים 2001 - 2003 היה בעיקרו שלילי והתאפיין בהעדר צמיחה כלכלית וגידול בממדי האבטלה. בשנת 2003, שבה רמת האבטלה הארצית הגיעה לשיא (10.7%), שיעור האבטלה באזור המרכז הגיע ל- 10.3% לעומת 12.3% באזורי הפריפריה - פער של 19% לטובת המרכז. משנת 2004 החל מחזור העסקים להשתפר והפך לחיובי מאוד בשנ ים האחרונות. כתוצאה מכך ירד באופן ניכר שיעור האבטלה והגיע בשנת 2006 באזור המרכז ל- 7.1% ואילו בפריפריה ל- 10.2%, פער של 43% לטובת המרכז. נראה כי למרות השיפור הניכר בממדי האבטלה בכל אזורי הארץ, בתקופות של שיא הצמיחה, השיפור במצב התעסוקה במרכז הארץ הוא מהיר ובלט יותר בהשוואה לפריפריה. כך לדוגמא, הפער בשיעור האבטלה בין הפריפריה למרכז בשנת 2003 עמד על 19%, לרעת הפריפריה, והוא המשיך לגדול עד לפער של 43% בשנת 2006, שכזכור היתה שנת צמיחה מהירה.

שוק העבודה בפריפריה של הצפון שונה מזה של הפריפריה בדרום, שוני המוצא את ביטוי ו גם בממדי האבטלה באזורים אלו. בשנים 2001 - 2003 נמצא שיעור האבטלה של הפריפריה בדרום גבוה באופן ניכר משעור האבטלה בפריפריה של הצפון, אולם הפער בין האזורים הללו נמחק כמעט לחלוטין משנת 2004 ואילך, בעיקר בשל הירידה החזקה יותר בממדי האבטלה בפריפריה של הדרום, שהחלה להסתמן כבר משנת 2003. בשל המגמות שהסתמנו באזורים השונים דווקא בתקופת הצמיחה, משנת 2004 ואילך, התרחב מאוד הפער בשיעור האבטלה לרעת הפריפריה של הצפון ביחס למרכז, בעוד שהפער בין הדרום לבין המרכז נשאר די יציב בשנים האחרונות (2005-2006) של הצמיחה המואצת.

<sup>1</sup> חוקר במינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת  
<sup>2</sup> מנהל מינהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת

דווקא בגלל העובדה שפערי האבטלה בין הפריפריה למרכז הם עמוקים דיים ומושפעים מאוד ממחזור העסקים , ולנוכח העובדה שממשלות ישראל לדורותיהן השקיעו תקציבים גדולים מאוד בפריפריה מבלי שהפערים הללו נסגרו , עולה וחוזרת השאלה לגבי יעילות הכלים הממשלתיים והתוכניות המופעלות על ידה להשגת מטרות של צמצום האבטלה והגדלת שעורי ההשתתפות בכח העבודה .  
 העבודה בהמשך איננה בוחנת את יעילות התוכניות הממשלתיות אלא מנסה לחשב את סיכוייהם של פרטים שלא עבדו להשתלב בשוק העבודה באזורים הגיאוגרפיים השונים.



## 2. מטרה העבודה

כאמור העבודה מנסה לבחון את הפער בשיעור האבטלה בין המרכז לבין הפריפריה של הצפון והדרום , וכן את הסיכוי של פרטים , שאינם עובדים , למצוא עבודה באזורים השונים . בהתייחס לממצאים שיוצגו בהמשך, ננסה להעריך את כיווני המדיניות הרצויה בתחום התעסוקה .

## 3. מתודולוגיה והגדרות

**הסיכוי להשתלב בעבודה** - הניתוח מתמקד בחישוב הסיכוי של פרטים שלא עבדו באזורי הפריפריה לאיש משרות. חישוב זה נערך על פי היחס בין מספר הלא עובדים , בין שהם מובטלים ובין שאינם בכוח העבודה, המייצגים את היצע העובדים, לבין מספר המשרות הפנויות שהיו זמינות לאיוש , בכל אחד מאזורי הפריפריה של הצפון והדרום, ובאזור המרכז, המייצגות את הביקוש לעובדים .

יש להודות שמדובר ביחס מעט פשטני שמודד את הסיכוי של מעגלי היצע שונים להשתלב בעבודה באזורים השונים אם כמובן היו מסכימים להשתלב בכל משרה פנויה , דהינו: ההנחה החבויה בחישוב לעיל היא שהפרטים אדישים לסוגים שונים של עבודות ויהיו מוכנים לקבל אותן ובתנאי שתוצע להם משרה כלשהי . המציאות הרבה יותר מורכבת, ולעיתים קרובות פרטים שאינם עובדים אינם נוטים לקבל כל הצעת עבודה , אלא רק הצעות שנראות להם

מתאימות. עם זאת, מדובר בקירוב ראשון של מדידת הסיכוי למציאת עבודה של פרטים מייצגים שאינם עובדים באזורים השונים. למעשה המדד בודק את הסיכוי המרבי, שכן במציאות קיימים חסמים רבים מנקודת ראות הפרט המקטינים את הסיכוי שלו להשתלב בתעסוקה.

**ממצאי ההיבדוק כוח אדם - היצע הלא-עובדים הוגדר באמצעות שלושה מעגלי זמינות להשתלבות בתעסוקה :**

(1) מובטלים

(2) מובטלים + כאלו שאינם בכוח העבודה בגילאי 18-64 מהסיבות הבאות : עקרות בית, פרטים בגיל גבוה מקבלי פנסיה, ומחפשי עבודה שלא מצאו עבודה.

(3) מובטלים + כל האחרים שאינם בכוח העבודה (אינם עובדים ואינם מחפשים עבודה) בגילאי 18-64 מכל הסיבות הקיימות.

החלוקה לעיל מבטאת שלוש רמות של זמינות האוכלוסייה אל שוק העבודה. המובטלים הם פרטים שאינם עובדים אך מחפשים עבודה באופן פעיל בכל דרך שהיא, ולכן הם הזמינים ביותר להשתלב במשרות הפנויות. הקבוצה השנייה כוללת מלבד המובטלים עוד שלוש קבוצות של פרטים שאינם בכוח העבודה, זמינותם נמוכה יותר מזו של המובטלים והם מהווים מזה שנים רבות מושא לתוכן יות ממשלתיות המבקשות להשיב רבים מהם אל כוח העבודה בכלל ולתעסוקה בפרט. כך לדוגמה, קבוצת הלא מועסקים שאינם מוצאים עבודה הם לרוב מי שהיו בעבר מובטלים, אך התייאשו מלהמשיך ולחפש עבודה והחליטו לצאת מכח העבודה, שכן לא האמינו כי יצליחו עוד למצוא עבודה. הקבוצה השלישית היא קבוצה הרחבה ביותר, והיא כוללת בנוסף לשתי הקבוצות הראשונות גם את מי שאינם בכוח העבודה מקרב הלומדים, הנכים ובעלי מוגבלויות וכן את המשרתים בצה"ל. זוהי הקבוצה בעלת הזמינות הנמוכה ביותר אל שוק העבודה מפני שהוספנו אליה את המשרתים בצה"ל - אוכלוסייה שלחלוטין אינה זמינה לשוק העבודה, וכן את בעלי המוגבלות ששילובם בעבודה אינו ענין לטווח הקצר עקב החסמים הרבים העומדים בפניהם. ולבסוף - הקבוצה כוללת גם את אוכלוסיית התלמידים שהיא אומנם בעלת גמישות החלטה גבוהה ביחס להפסקת לימודיה, אך לרוב, הרצון שלה לסיים את הלימודים כמתוכנן הופך אותה לבעלת זמינות נמוכה מאוד.

מקור הנתונים לחישוב הגודל הכללי של מעגלי הזמינות ומרכיביה הם סקרי כוח אדם של הלמ"ס לשנים 2001-2006. לפירוט מלא של מבנה האוכלוסייה באזורים השונים ראה נספח א'.

**הביקוש לעובדים -** הביקוש לעובדים נמדד על ידי מספר המשרות הפנויות. משרה פנויה היא משרה שלא אוישה על-ידי המעסיק והיא זמינה לאיוש מיידית על-ידי עובדים מחוץ לחברה/לעסק של המעסיק. המעסיק צריך לחפש את העובדים בצורה פעילה באמצעות מודעות, חברות כוח-אדם, שירות התעסוקה וכדומה. המשרות יכולות להיות מלאות, חלקיות, זמניות וכן להתייחס לתקופת העסקה קצרה או קבועה.

המידע אודות המשרות הפנויות נאסף במסגרת סקר מעסיקים של מינהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, שבמהלכו מרואיניים מאז 1997 כ-2,400 עסקים בכל רבעון. הנתונים הנאספים בסקר המעסיקים משרטטים תמונה מקיפה של הביקוש לעובדים במגזר העסקי ושל התנועה של עובדים לתוך עסקים ומחוצה להם. בין השאר נאסף מידע על משרות פנויות, איושים, פליטות עובדים, ציפיות עסקים לגידול בפעילות ובכח אדם, משך הזמן לאיוש משרה ועוד.

**פריפריה וארכי הארץ** – לצורך הניתוח חולקה הארץ למחוזות ולנפות עפ"י הגדרות הלמ"ס. במיוחד התמקדנו באזורים הבאים:

1) תל-אביב והמרכז – בהגדרה נכללו נפות תל-אביב, רמת-גן, חולון, השרון, פתח-תקוה, רמלה ורחובות (להלן אזור המרכז)

2) הצפון-הכולל את נפות עכו, צפת, כנרת, יזרעל וגולן

3) הדרום-הכולל את נפת אשקלון ובאר-שבע

בחרנו להתייחס אל אזור המרכז כאזור רחב אחד המאחד את מחוז המרכז ומחוז תל-אביב (על פי הגדרת הלמ"ס) בשל הקרבה הגיאוגרפית של שני מחוזות אלו, והערכתנו שמדובר בשוק עבודה אחד, הואיל וקיים סיכוי סביר שמשרה פנויה בשני המחוזות הללו תהיה זמינה לאיוש על-ידי עובדים המתגוררים בכל אחד משני המחוזות. בתוך מחוזות אלו בחנו מצד אחד את הביקוש לעובדים, ומצד שני- את היצע העובדים על-פי מעגלי זמינות עובדים שהוצגו לעיל.

#### **4. נתונים על היצע כח אדם והביקוש לעובדים**

**ה'צ"ח כח אדם ואמצעי הנאיות** – בלוח מס 1 פרטנו את היצע כח האדם מקרב הלא-עובדים לפי מעגלי הזמינות. החישוב נערך עבור שני אזורים הפריפריה ואזור המרכז.

כאמור המובטלים על פי הערכתנו מהווים את הקבוצה הזמינה ביותר מקרב הלא עובדים. מספרם עמד על כ- 100 אלף באזור המרכז בממוצע לשנה בין השנים 2001-2006, בעוד שמספרם בשני אזורים הפריפריה גם יחד הגיע לכ- 80 אלף שנחלקו באופן כמעט שווה בין הפריפריה בדרום לפריפריה בצפון.

במעגל הזמינות השני מצויים מלבד המובטלים גם חלק ממי שאינם בכוח העבודה בשל התייאשות, מבוגרים שיצאו לפנסיה בטרם עת וכך-עקרות בית. החישוב מלמד שהמעבר למעגל הזמינות השני העלה את היצע כוח האדם באזור הפריפריה הרבה מעבר למספרם באזור המרכז. בסה"כ הגיע מספרם באזור הדרום והצפון לכ- 279 אלף איש בהשוואה לכ- 240 אלף בקירוב באזור המרכז. את עיקר התוספת קבלה הפריפריה מאזור הצפון בעיקר מתוך האוכלוסייה הערבית שהוסיפה למעגל השני של הזמינות מספר גבוה יחסית של מתיאשים, ובמיוחד של עקרות בית שאינן עובדות מחוץ לבית.

המשמעות המעשית היא שהכנסת אוכלוסייה מקרב הלא-עובדים בקבוצת הזמינות השנייה אל מעגל מחפשי עבודה והתעסוקה יוצרת תוספת משמעותית וגדולה של מחפשי עבודה פוטנציאליים בפריפריה לעומת במרכז.

בכדי להבין את הרכיבים השונים של זמינות ואת ההבדל ביניהם בין האזורים הנזכרים, ראוי להכיר את נתוני האוכלוסייה שמחוץ לכוח העבודה באזורים השונים. אוכלוסייה זאת מהווה 38% מתושבי הצפון בגילאי 18-64 ו-32% מאוכלוסיית הדרום, זאת לעומת 24% בלבד מתושבי המרכז. הניתוח מאפשר לבחון את השוני בסיבות שבעטיין מצויה האוכלוסייה הנזכרת מחוץ למעגל העבודה באזורים השונים: בעוד שבאזור המרכז עיקר האוכלוסייה המצויה מחוץ למעגל העבודה משרתת בצבא (25%) או לומדת (20%), הרי שבצפון הסיבה העיקרית להמצאות מחוץ למעגל העבודה הינה בשל גודלה של אוכלוסיית עקרות בית (41%) בהשוואה ל-21% בלבד של עקרות בית במרכז.

כלומר, במיוחד בצפון קיימת אוכלוסייה גדולה מחוץ למעגל העבודה, הרבה יותר מאשר במרכז. אוכלוסייה זו גם זמינה הרבה יותר לעבודה מאשר במרכז. לפירוט מלא של הסיבות להמצאות מחוץ למעגל העבודה באזורים השונים ראה נספח ב'.

מעגל הזמינות השלישי הוא המעגל הרחב ביותר והוא כולל את קבוצת המובטלים ואת קבוצת הנמצאים מחוץ למעגל העבודה מכל הסיבות, ביניהן גם צבא, לימודים ומוגבלות. בשל השיעור הגבוה הרבה יותר של סיבות הקשורות לצבא לימודים ומוגבלות בהמצאות מחוץ לכח העבודה במרכז לעומת הפריפריה, חוזר ההיצע במרכז לעבור את זה שבפריפריה ועומד על 473 אלף לעומת 466 אלף בפריפריה.

**לוח 1: לא - עובדים לפי אזורים גיאוגרפיים ומעגלי זמינות ממוצע 2001 – 2006, באלפים**

אזור	אזור פריפריה			אזור	אזור פריפריה		
	מרכז	סה"כ	דרום		מרכז	סה"כ	דרום
אלפים	99.2	80.2	39.5	40.7	1	1	1
מובטלים	240.2	278.6	107.4	171.2	2.42	3.47	2.72
מובטלים ושאינם בכח העבודה <sup>1</sup>	473.0	466.0	199.0	267.0	4.77	5.81	5.04

(1) כולל רק את הסיבות הבאות: עקרות בית, מתאישים מחיפוש עבודה וגיל גבוה/גמלאות

(2) יחס הלא עובדים לעומת המובטלים

מקור: סקרי כ"א 2001 – 2006, עיבודים מיוחדים מינהל מחקר וכלכלה, תמ"ת

**משנות פנויות -** בין השנים 2001 – 2006 עמד מספר המשרות הפנויות בממוצע יומי על 24.3 אלף משרות באזור המרכז בהשוואה ל- 9.4 אלף בפריפריה של הדרום והצפון, כ- 60% פחות משרות מאשר במרכז. מספר המשרות הפנויות בפריפריה בדרום גבוה לאין שיעור: פי 2.2 ממספרן בפריפריה של הצפון. מספר המשרות הפנויות בשנים 2001 – 2006 ללא ענפי הבניה והחקלאות עמד במרכז בממוצע יומי על 14 אלף לעומת 4.8 אלף בלבד באזורי הפריפריה. גם כאן נשמר הפער בין המרכז לפריפריה, אם כי מצטמצם במעט הפער בין הדרום לצפון.

הניתוח כולל הבחנה בין סך המשרות הפנויות לבין משרות פנויות בענפי הבניה והחקלאות, שכן רבות מהמשרות בענפים אלו מאוישות ע"י עובדים זרים ועל כן הן זמינות פחות לאיוש ע"י היצע העובדים המקומיים בארץ.

**לוח 2: משרות פנויות, ממוצע יומי 2001 – 2006, באלפים**

אזור	אזור פריפריה		
	מרכז	סה"כ	דרום
סך הכל משרות פנויות	24.3	9.4	6.5
מהם: ללא בניה וחקלאות <sup>1</sup>	14.0	4.8	2.8
אחוז משרות ללא בניה וחקלאות <sup>2</sup>	42.4%	48.9%	56.9%

(1) המשרות הפנויות בענפים אלו אינן מייצגות תמיד את הביקוש לעובדים ותלויות בהיתרים לעובדים.

(2) מסך המשרות הפנויות.

מקור: סקר מעסיקים, עיבודים מיוחדים מינהל מחקר וכלכלה, תמ"ת

## 5. הסיכוי להשתלב בתעסוקה

כאמור, הסיכוי למציאת עבודה חושב ע"י חלוקת המשרות הפנויות המציינות את הביקוש לעו בדים בקבוצות הלא עובדים לפי רמת הזמינות. ראוי לציין כי המקור הסטטיסטי לנתוני המשרות הפנויות הוא סקר המעסיקים העוקב אחר עסקים שיש להם לפחות שכיר אחד. עסקי עצמאים וגופים המספקים שרותים צבורים אינם חלק מאוכלוסיית היעד בסקר מעסיקים ועל כן קיימת הטיה כלפי מטה של הסיכוי למצוא עבודה באזורים השונים של הארץ - הטיה שמקורה בעובדה שאיננו לוקחים בחשבון משרות פניות שנוצרו במגזרים הללו. הטיה זו הולכת ומצטמצמת עם השנים, הואיל וממשלה והרשויות המקומיות, שהן הנדבך העיקרי בקבוצה הבלתי מסוקרת במעקב המעסיקים, מגדילות את חלקן בקניות מספקי שירותים חוץ ממשלתיים. זאת ועוד, במרכז הארץ נוצרות משרות במגזר השירותים הציבוריים בשיעורים הרבה יותר גבוהים מאלו שנוצרו בפריפריה. הדבר משפר עוד יותר את סיכויים של הבלתי מועסקים במרכז למצוא עבודה שכן עומדות לרשותם יותר משרות מאשר מקבילהם בפריפריה גם במגזר הציבורי.

בחלק זה של הניתוח אנו מתמקדים בשוני בין האזורים הגיאוגרפיים בזמינות כוח אדם והשפעתו על הסיכוי למציאת עבודה. בחלק השני של פרק זה נציג את השפעת מחזור העסקים על הסיכוי של הלא עובדים באזורים הגיאוגרפיים השונים למצוא עבודה.

**הסיכוי למצוא עבודה באזור המרכז גבוה משמעותית מהסיכוי בכל יתר האזורים הגיאוגרפיים בישראל.** במיוחד בולט הפער בין המרכז לבין הפריפריה בצפון. על-פי החישובים שערכנו נמצא כי בממוצע על פי מעגלי הזמינות השונים, הסיכוי של פרט שאינו עובד למצוא עבודה במרכז הארץ, בכלל הענפים כולל בניה וחקלאות, גבוה פי 3 עד 5 מאשר בצפון הארץ וגבוה פי 2 לערך מאשר לפרט בדרום הארץ. ביחס לכלל הפריפריה, עומד הפער לטובת מרכז הארץ על פי 2 עד 3 לערך.

אם נסתכל על המובטלים שהם הגרעין הזמין ביותר לעבודה, נראה כי על כל 1,000 מובטלים באזור המרכז היו בממוצע בשנים 2001 – 2006 כ- 245 משרות פנויות, לעומת 164.6 משרות באזור הדרום, ורק 71.3 במחוז הצפון. ממוצע סה"כ הפריפריה עמד על 117.2 בתקופה זו.

גרעין זמין מעט פחות לעבודה כולל את מי שנמנים על קבוצת הזמינות השניה - מובטלים וחלק מאלה שאינם בכח-העבודה (ראה הגדרות לעיל). בחישוב מצאנו ירידה ניכרת, במיוחד באזור הצפון, בסיכוי למצוא עבודה לכל 1,000 מועמדים מקרב מעגל הזמינות השני, בהשוואה לחישוב של המעגל הראשון, כך לדוגמא, נמצא שבמרכז היו 101.3 משרות פנויות לכל 1,000 מועמדים בממוצע בשנים 2001 – 2006, אך לעומת זאת היו רק 60.5 משרות פנויות במחוז הדרום, ורק 16.9 במחוז הצפון. ממוצע כלל הפריפריה עמד על 33.7 לאלף מועמדים

אם נבחן את הסיכוי של הלא עובדים במעגל היצע המועמדים בעל הזמינות הנמוכה ביותר קרי: המובטלים וכל קבוצת הנמצאים מחוץ לכח העבודה (המעגל השלישי), נמצא ששיעור המשרות הפנויות ירד לשיעורים נמוכים ביותר. נמצא שבמרכז היו 51.4 משרות פנויות בממוצע בשנים 2001 – 2006, כולל משרות בבניה וחקלאות, בדרום היו 32.7 משרות פנויות ובצפון רק 10.9. ממוצע כלל הפריפריה עמד על 20.2.

כפי שצינו מוקדם יותר, רבות מהמשרות בענפי הבניה והחקלאות מאוישות על-ידי עובדים זרים ועל כן זמינות פחות לאיוש ע"י היצע הלא עובדים המקומי. לכן נכון יותר להסתכל על כמות המשרות הפנויות לאלף לא עובדים ללא בניה וחקלאות.

נוכל לראות גם כאן כי זמינות העבודה במרכז גבוהה פי שלוש לערך מאשר בפריפריה, פי 2 לערך בדרום ופי 3 עד 5 בצפון, בהתאם למעגלי ההיצע השונים.

אם נסתכל על גרעין הלא עובדים הזמין ביותר, קרי המובטלים, נראה כי באזור המרכז, במשרות ללא ענפי הבניה וחקלאות, קיימות כ- 141.1 משרות פנויות על כל אלף מובטלים לעומת 70.9 משרות באזור הדרום, ורק 49.1 באזור הצפון. ממוצע כלל הפריפריה עומד על 59.9 בתקופה זו.

גרעין זמין מעט פחות לעבודה הינם הנמנים על קבוצת הזמינות השניה הכוללת את המובטלים וחלקים מאלו שאינם בכח- העבודה (ראה הגדרות לעיל). בחישוב מצאנו ירידה ניכרת, במיוחד באזורי הפריפריה, בסיכוי למצוא עבודה לכל 1000 מועמדים מקרב מעגל הזמינות השני. כך לדוגמא, נמצא שבמרכז היו 58.3 משרות פנויות בממוצע בשנים 2001 – 2006 ללא משרות בבניה וחקלאות, 26.1 משרות פנויות באזור הדרום, ורק 10.9 באזור הצפון. ממוצע סה"כ הפריפריה עמד על 17.2.

אם נבחן את הסיכוי של הלא עובדים במעגל היצע המועמדים בעל הזמינות הנמוכה ביותר, קרי המובטלים וכל קבוצת הנמצאים מחוץ לכח העבודה (המעגל השלישי) נמצא ששיעור המשרות הפנויות ירד לשעורים נמוכים ביותר. נמצא שבמרכז היו 29.6 משרות פנויות בממוצע בשנים 2001 – 2006, ללא משרות בבניה וחקלאות, 14.1 משרות פנויות במחוז הדרום, ורק 7.5 במחוז הצפון. ממוצע סה"כ הפריפריה עמד על 10.3.

### לוח 3: סה"כ משרות פנויות ל-1000 לא עובדים באזור המרכז והפריפריה, ממוצע 2001 - 2006

אזור	אזור פריפריה			אזור	אזור פריפריה		
	מרכז	סה"כ	דרום		מרכז	סה"כ	דרום
	מרכז	סה"כ	דרום	מרכז	סה"כ	דרום	צפון
מובטלים	100%	48%	67%	245.0	117.2	164.6	71.3
מובטלים וסאינים בכח העבודה <sup>1</sup>	100%	33%	60%	101.3	33.7	60.5	16.9
מובטלים וסאינים בכח העבודה	100%	39%	64%	51.4	20.2	32.7	10.9

1) כולל רק את הסיבות הבאות: עקרות בית, מתאישים מחיפוש עבודה וגיל גבוה/גמלאות  
מקור: סקרי כ"א 2001 – 2006 וסקר מעסיקים, עיבודים מיוחדים מינהל מחקר וכלכלה, תמ"ת

### לוח 4: משרות פנויות ללא בניה וחקלאות ל-1000 לא עובדים באזור המרכז והפריפריה. ממוצע 2001 - 2006

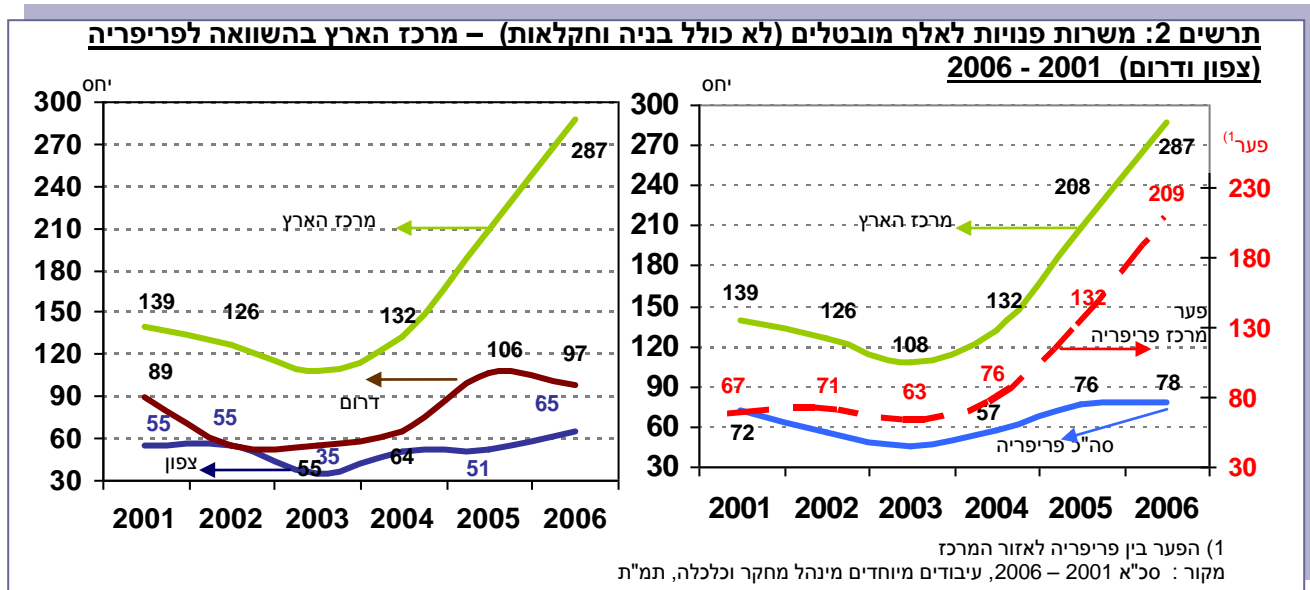
אזור	אזור פריפריה			אזור	אזור פריפריה		
	מרכז	סה"כ	דרום		מרכז	סה"כ	דרום
	מרכז	סה"כ	דרום	מרכז	סה"כ	דרום	צפון
מובטלים	100%	42%	50%	141.1	59.9	70.9	49.1
מובטלים וסאינים בכח העבודה <sup>1</sup>	100%	30%	45%	58.3	17.2	26.1	11.7
מובטלים וסאינים בכח העבודה	100%	35%	48%	29.6	10.3	14.1	7.5

1) כולל רק את הסיבות הבאות: עקרות בית, מתאישים מחיפוש עבודה וגיל גבוה/גמלאות  
מקור: סקרי כ"א 2001 – 2006 וסקר מעסיקים, עיבודים מיוחדים מינהל מחקר וכלכלה, תמ"ת

**השפעת מחזור העסקים על הסיכוי לצמיחה -** ראוי לציין כי בתקופה הנסקרת : 2001-2006, נכללו הן שנים קשות בשוק העבודה והן שנים טובות, וכאמור, הפערים ברמת האבטלה והתעסוקה בין האזורים הגיאוגרפיים השונים התקיימו במהלך כל התקופה הנזכרת.

בתרשים 2 הצגנו את היחס בין משרות פנויות במקצועות ללא בניה וחקלאות למובטלים, שהם הגרעין הזמין ביותר של עובדים המחפשים עבודה, בין השנים 2001-2006. בשנות השפל (2002-2004) עמד מספר המשרות הפנויות במרכז לאלף מובטלים על 108-132, לעומת זאת, בפריפריה עמד המספר על 45-57. כלומר, הפער בין המרכז לפריפריה עמד על כ- 70 משרות לאלף מובטלים. בשנת 2006 שבה כבר השתפר מאוד מחזור העסקים, עמד מספר המשרות הפנויות ל-1,000 מובטלים על 287 לעומת 78 בכלל הפריפריה. כלומר, הפער בין המרכז לפריפריה זינק לכ- 209 משרות לכל אלף מובטלים. ניתן לראות בברור כיצד זינק הסיכוי למצוא עבודה, כפי שהוא נמדד באמצעות הפער בין מספר המשרות הפנויות באזור המרכז לעומת הצפון והדרום, משנות השפל לשנות הגאות, כמעט פי שלושה. כלומר, גם אם הגידול באחוזים במספר המשרות הפנויות חלקי המובטלים בין האזורים היה דומה, עדיין, ככל שהשתפר מחזור העסקים, גדל באופן משמעותי מספר המשרות הפנויות העומדות בפני עובד במרכז הארץ לעומת עובד בפריפריה. גם אם נבחן את יחס המשרות הפנויות, כולל ענפי הבניה והחקלאות, לאלף מובטלים נגל ה תמונה דומה כפי שניתן לראות בנספח ג'. גם כאן גדל הפער בין מספר המשרות לאלף מובטלים בין המרכז לפריפריה מכ- 130 בשנים 2002-2004 עד ל- 210 בשנת 2006.

מתברר כי המצב בדרום הארץ טוב יותר מאשר בצפון הארץ בכל התקופה שנבדקה, וכי הסיכוי של עובד בדרום הארץ למצוא עבודה גבוה ב- 40-50% מזה של מקבילו בצפון הארץ.



## 6. הממצאים והשלכות על דגשי מדיניות התחום התעסוקה

**הגישה הכללית לסדר קדימויות** – מהניתוח לעיל אנו למדים על ההשפעה הניכרת שיש ליצירת מלאי משרות על הסיכוי של הלא עובדים להשתלב בשוק העבודה. הקביעה הזו נכונה במיוחד לאזורי הפריפריה בכלל ולפריפריה של הצפון בפרט. האמירה הזו באה לאזן במידת מה את גישת ההיצע, המקובלת יותר כיום בתוכניות ממשלה, המדגישה מחד את המתמקדות בשינוי מאפייני הפרט ומאידך – מצניעה את החשיבות שביצירת משרות פנויות. זאת ועוד: המסקנות העולות מהמסמך הן שגישת ההיצע ראויה יותר לישום במרכז הארץ, והרבה פחות – בפריפריה שבה נחוץ בראש ובראשונה להגדיל באופן משמעותי את סך המשרות. הדברים אמורים במיוחד לגבי הפריפריה של הצפון. אין אנו סבורים שפעולות בתחום ההיצע אינן ראויות, נהפוך הוא. כל שרצינו להצביע עליו היא החשיבות בקביעת סדר קדימויות בהפעלת מדיניות. בפריפריה נחוצים היום בראש ובראשונה כלים ותוכניות שיגדילו באופן משמעותי את מספר המשרות ואת מקומות העבודה, וחשוב דווקא להתחיל שם, מכיוון שהיווצרותן של משרות היא תהליך איטי ומתמשך. אם לא נפעל בזמן לגבי יצירת משרות, קרוב לוודאי שכאשר יסתיימו פעולות ההכנה הקשורות בהיצע כוח אדם, לא תמצאנה להם משרות בכלל ומשרות מתאימות בפרט.

חשוב להדגיש שבעבודה זאת אנו מסתכלים על תמונת המאקרו של המובטלים, איננו עושים הפרדה בין סוגים שונים של מובטלים ואנו מסתכלים על התמונה הממוצעת בכל אזור גאוגרפי. המטרה אינה לנסות לנבא בצורה מדויקת את ההסתברות למציאת עבודה בכל אחד מהאזורים, אלא להצביע על הפערים בין האזורים הגיאוגרפיים השונים. הנתונים הבאים ממחישים יותר מכל את "מלכודת ההיצע" בפיתוח תוכניות לקידום תעסוקה לפריפריה. האוכלוסיה הזמינה ביותר לשוק העבודה בטווח הקצר מקרב הלא עובדים הינם המובטלים. אנו רואים כי כבר כיום הסיכוי של מובטלים להשתלב בעבודה בפריפריה נמוך ביותר. כך לדוגמה, ישנן רק כ- 71 משרות פנויות (ללא ענפי הבניה והחקלאות) על כל אלף מובטלים בפריפריה של הדרום ועוד פחות מכך בצפון, כ- 49 משרות פנויות על כל אלף מובטלים. במידה וננסה לשלב בתעסוקה בנוסף למובטלים גם אוכלוסיות שמחוץ למעגל העבודה, הנחשבות כזמינות יחסית לתעסוקה, צפוי כי מספר המתחרים על אותן משרות פנויות יגדל פי 3 עד פי 5.

**||סולת הכרחי** – יש להסכים על כך שבטווח הקצר אין אפשרות להגדיל באופן משמעותי את מספר המשרות בפריפריה. גידולן מותנה ביצירת תשתיות ובהגדלה ניכרת של השקעות הון היכולות להיעשות בטווח הבינוני ואילך. לכן מתחייבת הערכת הפעילות בתחום ההיצע והתאמתה לקצב התפתחות המשרות, שאם לא כן, נכלה תקציבים ללא שיפור ממשי בתעסוקה וירידה באבטלה.

במידה ולא תהיה עליה משמעותית במספר המשרות הפנויות, יגרום הדבר בעיקר לגידול באבטלה ולתחלופה בין עובדים למובטלים במשרות קיימות. על כן, ראוי שיחד עם המאמצים להחזרת אוכלוסיות לשוק העבודה, יעשה מאמץ מקביל להאצת שיעורי הצמיחה בפריפריה.

הוויסות אינו מתבטא רק בהתאמת קצבי הזמן בין פעולות בצד היצע העובדים לבין פעולות להגדלת המשרות הפנויות, אלא גם בקביעת סדר הקדימויות בשילובן של אוכלוסיות מסוגים שונים בשוק העבודה. במצב כזה, ראוי להתחיל בשילובן של אוכלוסיות שחסמי הכניסה שלהן לשוק העבודה אינם מרובים או קשים. שילובן של אוכלוסיות שחסמיהן מועטים, מצמצם את ההוצאה התקציבית, מקטין את משך זמן האיוש ומצמצם את אובדן התוצר.

**מיקוד תוכניות אפנה** - בשל אחריות הממשלה למצב התעסוקה, קיימת צפייה ממנה לסייע לאוכלוסיות באזורי הפריפריה. הצפייה גוברת דווקא בעת שמצב התעסוקה שם הופך לקשה יותר, ובדרך כלל - בעת שמחזור העסקים הופך לשלילי.

אם לשפוט ממגמות העבר, הרי שהתגברות הקשיים בשוק העבודה בפריפריה מביאה את הממשלה להפעיל תוכניות לשילוב אוכלוסיות שאינן עובדות בשוק העבודה. המסקנות של הניתוח לעיל אינן מותירות ספק שבטווח הקצר בכלל, וכל שכן בעת שמחזור העסקים הופך לשלילי, אין טעם להתמקד בהכנסת אוכלוסיות הנמצאות מחוץ לכוח העבודה אל תוכו באזורי הפריפריה, שכן במצב שבו יש ביקוש קטן לעובדים לעומת היצע גדול ומתרחב של מובטלים ושאינם בכוח העבודה, עלול הניסיון להגדיל את מעגל העובדים להפוך כאלו שאינם בכוח העבודה למובטלים למשך זמן ארוך. כך לדוגמה, הניסיון להוסיף למניין העובדים את מי שאינם נכללים בכוח העבודה, שהם בעלי זמינות נמוכה מזו של המובטלים, צפוי להקטין באופן ניכר את הסיכוי להשתלב בעבודה בפריפריה בכלל ובצפון בפרט: מ-49.1 משרות לכל אלף מובטלים בצפון ל-7.5 משרות פנויות לכל אלף מובטלים + שאינם בכח העבודה.

עד כמה שהדבר ישמע מוזר, את המאמץ להכללת אוכלוסיות מוחלשות שאינן בכח העבודה אל שוק העבודה, בעת שמחזור העסקים הופך לשלילי, יש בראש ובראשונה למקד דווקא באזור המרכז שבו גבוהה מלכתחילה הביקוש לעובדים וקיימות משרות המגדילות את סיכויי הקליטה בתעסוקה של מי שאינם עובדים, זאת למרות הנטייה הטבעית של מקבלי ההחלטות למקד את הסיוע באזורי הפריפריה. מכאן שבאזורי הפריפריה יש למקד את המאמץ ביצירת מקומות עבודה חדשים, פעולה שהיא ארוכת טווח מטיבה, ואילו באזור המרכז ניתן בטווח הקצר למקד את הפעילות בהוספת אוכלוסיות מוחלשות למעגל העבודה.

**קירוב הפריפריה למרכז** - הסיכוי של הלא עובדים במרכז הארץ להשתלב בתעסוקה נמצא גבוה באופן משמעותי מזה שבפריפריה. זמינות העבודה במרכז היא גבוהה ועל-כן בעת התגברות קשיים בשוק העבודה יש לכלול בתוכניות הממשלה לשיפור התעסוקה בפריפריה כלים ואמצעים שיסירו חסמים בקירוב הפריפריה למרכז. את זאת אפשר בטווח הקצר לעשות ע"י הוזלת התחבורה בין הפריפריה למרכז תוך הפיכת מאגר המשרות במרכז הארץ לזמין יותר לעובדי הפריפריה.

**מסמך תעסוקת זרים** - עובדים זרים מועסקים בפריפריה בעיקר בענפי הבניה והחקלאות. חלקן של המשרות הפנויות בשני הענפים הללו הוא משמעותי ביותר בפריפריה בכלל ובדרום בפרט. מתוך הניתוח עולה שחלקן של המשרות בענפי הבניה והחקלאות מתוך סך המשרות מגיע בדרום לכ-57% ובצפון לכ-31%. גם אם ניקח בחשבון שמעסיקים הגזימו בדיווח על הביקוש לעובדים בענפים הללו, וזאת כדי ליצור תחושת מחסור במטרה לקדם מתן התרים לעובדים זרים, הרי ש עדין מדובר בנתח משמעותי של משרות המאויש על ידי זרים וחוסם הזדמנויות לתעסוקה לעובדים ישראלים בכלל, ובקרב האוכלוסייה הערבית בפרט, באזורי הפריפריה, תוך שהוא מביא להגדלת האבטלה שם.

על רקע עובדות אלו ניתן להבין את החלטות ממשלה בדבר צמצום ניכר במתן התרים לעובדים זרים ופלטניאים ולהגברת האכיפה ביחס לחסרי היתר מקרב עובדים אלו.

## 7. נספח לוחות

### נ.1: אוכלוסיה בגילאים 18-64 בחלוקה לאזורים לפי תכונות השתתפות בכח העבודה האזרחי (ממוצע 2001-2006)

צפון	דרום	מרכז + ת"א	
593	500	1,545	סה"כ אוכלוסיה 18-64
368	341	1,175	בכח העבודה האזרחי
327	301	1,076	מהם: מועסקים
41	40	99	מובטלים
225	158	371	אינם בכח העבודה
1005	100%	100%	סה"כ אוכלוסיה
62%	68%	76%	בכח העבודה האזרחי
55%	60%	69%	מהם: מועסקים
7.1%	8.3%	6.6%	מובטלים
38%	32%	24%	אינם בכח העבודה

מקור: סקרי כ"א 2001 – 2006, עיבודים מיוחדים מינהל מחקר וכלכלה, תמ"ת

### נ.2: הסיבות לאי השתתפות בכח העבודה האזרחי עבור האוכלוסיה בגילאים 18-64 – ממוצע לשנים 2001-2006

צפון	דרום	מרכז + ת"א	
225	158	371	אינם בכח העבודה
100%	100%	100%	
15%	19%	20%	לימודים
15%	17%	17%	מחלה / מום / נכות
6%	10%	11%	גיל גבוה, יצא לפנסיה
9%	6%	4%	חיפש עבודה ולא מצא
41%	25%	21%	עקרת בית
13%	20%	25%	שרות בצה"ל ואחר
1%	3%	1%	לא ידוע
			<b>סיכום ביניים</b>
42%	57%	62%	צבא + לימודים + מוגבלים
58%	43%	38%	גיל גבוה + חיפש ולא מצא + לימודים

מקור: סקרי כ"א 2001 – 2006, עיבודים מיוחדים מינהל מחקר וכלכלה, תמ"ת

נ.3: סה"כ משרות פנויות לאלף מובטלים (כולל בניה וחקלאות) – מרכז הארץ בהשוואה לפרופרייה (צפון ודרום)

