

הצוות המכין

ראש הצוות	פרופ' מישל סטרבצ'ינסקי , פרופסור לכלכלה ומדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים וראש התכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר
חברי הצוות	דפנה אבירם-ניצן , מנהלת האגף למחקר כלכלי, התאחדות התעשיינים אלון אטקין , כלכלן בכיר ויועץ לממונה על אגף התקציבים, משרד האוצר ד"ר איל ארגוב , ראש תחום המקרו-ריאלי, חטיבת המחקר, בנק ישראל ד"ר עדי ברנדר , מנהל אגף מקרו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר, בנק ישראל אסף גבע , כלכלן בכיר, אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר ישראלה מני , סמנכ"ל כלכלה ומסים, איגוד לשכות המסחר איילת ניר , כלכלנית ואסטרטגית ראשית, פסגות נירה שמיר , כלכלנית ראשית, בנק דיסקונט ד"ר מיכאל שראל , הממונה על הכלכלה והכנסות המדינה, משרד האוצר
עוזרת מחקר	מיכל גורדון , ביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים

תקציר

על פי התחזיות הדמוגרפיות של הלמ"ס משקל הערבים והחרדים באוכלוסייה יעלה מ-30% בשנת 2009 ל-50% בשנת 2059. שתי הקבוצות מאופיינות בהשתתפות נמוכה בשוק העבודה, במיעוט שעות למועסק ובפריון עבודה נמוך. השינויים הדמוגרפיים עלולים לסמן שינוי מבני של ממש בכלכלה הישראלית, לנוכח דפוסי ההשתתפות בעבודה ובחינוך של מגזרים אלה. המשמעות של המספרים לעיל היא **שיעור הגידול של האוכלוסייה היהודית הלא חרדית בגילאי העבודה העיקריים צפוי לרדת מ-1.8% לשנה בעשור הקודם ל-0.4% בשני העשורים הקרובים**. החל מ-2003 יישמה הממשלה סדרה של אמצעים על בסיס הגישה המוכרת בכינוי "מרווחה לתעסוקה", שבה קוצצו קצבאות הילדים ובד בבד הורחבה התמיכה במעונות יום. מאוחר יותר, ב-2008, יושמה תכנית של מענקי הכנסה לעובדים בעלי שכר נמוך ("מס הכנסה שלילי"). מאותה תקופה שיעורי התעסוקה של הערבים והחרדים עלו בצורה משמעותית יותר מזו של היהודים הלא חרדים, אך הרכב עיסוקם מבוסס על מקצועות שהשכר בהם נמוך יחסית ויש בהם עתירות נמוכה של הון אנושי. וכך קרה שהכניסה המסיבית של ערבים וחרדים לשוק העבודה לוותה בהרחבת פערי השכר: השכר הריאלי הממוצע של הגברים החרדים אף ירד בשנים 2004-2011. תמונה זו מחדדת את האבחנה שכניסה לתעסוקה היא אמנם תנאי הכרחי לשיפור המצב של קבוצות אלה יחסית למצב שבו הן תלויות בתשלומי ההעברה, אך היא אינה מספיקה כדי להבטיח שיפור מתמשך בפריון.

הצוות הגיע למסקנה שהשלב של הגדלת שיעור התעסוקה ושילוב ערבים וחרדים בעבודות שהשכר בהן נמוך הצליח אמנם בהגדלת שיעור התעסוקה, אך הוא אינו מייצר התכנסות של מגזרים אלה לשאר האוכלוסייה, ולכן יש לראות בו שלב ביניים. הצוות הצביע על הצורך לעבור לשלב מתקדם יותר – המבוסס על שילוב קבוצות אלה בתחומים בעלי ערך מוסף גבוה יותר, המאופיינים בהון אנושי ובשכר גבוהים יותר, כגון ענפי הטכנולוגיה.

לשם כך מומלץ להפעיל תכנית חדשה למגזרים הערבי והחרדי – "מתעסוקה לפריון". בתכנית החדשה נדרש שינוי תפיסה בהפעלת כלי המדיניות: עליהם לשים דגש על העלאת פריון העבודה. ברקע להפעלת התכנית בולט כי דפוסי ההשתתפות של החרדים והערבים בהשכלה נמוכים מהדפוסים באוכלוסייה היהודית הלא חרדית, אפילו בקיצוניות גדולה יותר מזו שבתחום התעסוקה. יהודים לא חרדים מחזיקים בתעודת בגרות בשיעורים גבוהים בהרבה יחסית לשתי הקבוצות האחרות ובתואר אקדמי ביחס של 4 ל-1 בהשוואה לחרדים ושל 3 ל-2 בהשוואה לערבים.

התכנית המוצעת כוללת את הצעדים שלהלן:

1. **חובת לימוד מקצועות הליבה בחינוך החרדי**. הממשלה החליטה לאחרונה להתנות את המימון של מוסדות הלימוד החרדיים בלימוד מקצועות הליבה. צעד זה חיוני לשינוי המוצע בכך שהוא מקנה כלים בסיסיים לאוכלוסייה החרדית שהכרחיים לשילובה בהשכלה מתקדמת יותר ובהמשך בתעסוקה במגוון ענפי המשק, ובפרט בענפי הטכנולוגיה. לכן יש לוודא שתהיה אכיפה אמיתית של החלטה זו בהיקף מלא ובטווח זמן קצר ככל האפשר, אגב הקצאת המשאבים הדרושים לכך.
2. **הקדמת לימוד השפה העברית בחברה הערבית**. ידיעת השפה העברית על בוריה היא רכיב בסיסי בהשתלבות הערבים בענפים המתקדמים של שוק העבודה. אנו ממליצים להקדים את לימוד העברית מהשנה השלישית בבית הספר היסודי (כיתה ג') לשנים מוקדמות יותר.
3. **המשך העצמת המערכת של מעונות היום**. מוצע להמשיך ולהעצים את מערך השיפור במעונות היום, שיישמו נמצא בשלב מתקדם.

4. **התאמת מערכת החינוך היסודי לתהליך החדש.** ייווצר צורך לבחון את התאמת מערכת החינוך היסודי ולהגדיל את תקציב משרד החינוך לשם חיזוק התכנים על פי המודל החדש, המיועד ליצור את הבסיס שיגדיל את ההשתתפות של התלמידים החרדים והערבים בלימודים התיכוניים בהמשך.

5. **קורסים להכשרה מקצועית.** לאחרונה החליטה הממשלה ליעד מקורות להעצמת מערך ההכשרה המקצועית. אנו ממליצים ליישם את המהלכים שעליהם הוחלט ולהוסיף בהדרגה מקורות עד שנת 2024.

6. **כניסה מוגברת להשכלה הגבוהה.** הצוות מצא לנכון להמליץ על תכנית חדשה להעצמת הכניסה של הערבים והחרדים למערכת ההשכלה הגבוהה. תכנית כזאת קיימת היום ומנוהלת על ידי המועצה להשכלה גבוהה. התכנית נותנת מלגות לכניסת ערבים וחרדים למערכת. אנו ממליצים להעלות את הפרופיל של התכנית כך ששני המגזרים יבינו שנעשה מהלך שנועד לשנות את פני העתיד. בפרט אנו ממליצים לבנות תכנית של מתן מלגות ללומדים בהשכלה הגבוהה בתקופת המעבר, ולאחר מכן כאשר ההשתלבות תתרחש בפועל להקטינה בהדרגה עד לביטולה.

7. **תפקיד המכללות.** אחד המאפיינים שעולים מהניתוח הוא שבטווח הביניים רצוי יהיה לחזק את המכללות, המהוות פלטפורמה לכניסת החרדים להשכלה הגבוהה. חשוב לעצב תכנית שתנצל את תפקיד המכללות לטובת העצמת התהליך של כניסת חרדים להשכלה הגבוהה בטווח הביניים בד בבד עם הכנת האוניברסיטאות לקליטת האוכלוסיות החדשות בעתיד הרחוק יותר.

כדי להעריך את השפעת התכנית ערכנו סימולציה לפי שלושה תרחישים אלטרנטיביים: **"עסקים כרגיל"** – אין שינוי בהתנהגות של החרדים והערבים בשוק העבודה; **"מרווחה לתעסוקה"** – המשך צמצום הפער בשיעורי התעסוקה בין האוכלוסייה הערבית והחרדית לשאר האוכלוסייה לפי הקצב שנרשם בין 2004 ל-2011; **"מתעסוקה לפיריון"** – יישום ההמלצות לעיל.

התוצאות מראות שקצב הצמיחה הממוצע בשנים 2009-2059 יהיה גבוה בכ-0.4% לשנה לעומת "עסקים כרגיל" וב-0.2% לשנה לעומת "מרווחה לתעסוקה". ההוצאה הציבורית ב-2059 תהיה גבוהה ב-0.6% תוצר יחסית לתרחיש "מרווחה לתעסוקה", ואילו התוספת בהכנסות מביאה לכך שהגירעון נמוך יותר, אגב ירידה במשקל החוב בתוצר ל-64% לעומת 81% בתרחיש "מרווחה לתעסוקה". יתרון נוסף של התכנית הוא שהגידול באי-השוויון יהיה מתון יחסית לתרחישים האחרים.

א. תמונת המקרו של המשק הישראלי: נקודת המוצא

בשנים האחרונות צמח המשק הישראלי בשיעור גבוה מזה של המדינות המפותחות (לוח 1). בעוד חלק ניכר ממדינות אלה סבלו ממוקד פנימי (ענף הבנייה וקריסה פיננסית) וממוקד חיצוני (ירידה בסחר העולמי) שגרמו למשבר בשנים 2008 ו-2009 והעיבו על ההתאוששות ממנו החל מ-2010, המשק הישראלי סבל בעיקר מהחזית החיצונית (ירידה בביקוש ליצוא ועלייה במחירי הנפט ב-2011). חזית זו הביאה להאטה בצמיחה – גידול התמי"ג עמד על 3.2% ב-2012 ועל 2.9% ברביע הראשון של 2013 (תרשים 1). אמנם במחצית השנייה של 2013 צפויה התאוששות בשיעור הצמיחה בעקבות התחלת ייצור הגז בתמר, אך ב-2014 צפויה הצמיחה להאט בחזרה ל-3.2%.

לצעדי הממשלה במסגרת התקציב לשנים 2013/2014 השפעה מעורבת על התפתחות הצמיחה. בשנת 2013 מתוכננת עלייה של 7% בהוצאה הממשלתית במחירים קבועים, שתהיה מלווה בעליית מסים של כ-12 מיליארד ש"ח. צעדים אלה צפויים להרחיב את הפעילות ולהוסיף כ-0.2 נקודת אחוז לצמיחה. לעומת זאת, בשנת 2014 ההשפעה צפויה להיות מרסנת: ההוצאה הממשלתית תעלה ב-1.1% בלבד במחירים קבועים, והמסים יעלו בכ-8 מיליארד ש"ח אגב גריעה של 0.8 נקודת אחוז בצמיחה.¹

ברקע התחזית יש לציין את ההשפעה המרחיבה של ייצור הגז, החל מהרביע השני של 2013. פעילות זו תוסיף כ-0.8 נקודות אחוז לצמיחה בממוצע ב-2013 וב-2014 (לוח 2).² עידוד נוסף לפעילות מגיע מהמדיניות המוניטרית המרחיבה: הפחתת הריבית מרחיבה את ההשקעה בדיוור ואת צריכת המוצרים בני הקיימא. למרות הפחתת שער הריבית מתמודד המשק עם ייסוף בשער המטבע, המונע, בין היתר, על ידי החלפת יבוא דלק בהפקת גז טבעי, אשר כנגדה נקט בנק ישראל תכנית רכישות מט"ח חדשה. גם קרן העושר, במתכונת שנשלחה לאחרונה לוועדת המדע של הכנסת, היא כלי חשוב שיתרום להתמודדות עם סוגיה זו. גורם שצפוי לתמוך בהגברת היצוא הוא ההתאוששות הצפויה בסחר העולמי ב-2014 – מ-3.1% ל-5.4%. סוגיה משמעותית שאתה יצטרכו להתמודד הממשלה ובנק ישראל בהמשך היא מחירי הדיוור הגבוהים.

הצוות דן בסיבות שהביאו ליצירת הגירעון המבני בתקציב המדינה, שהביאו להעלאת המסים בשנים 2012-2014. בתרשים 3 ניתן לראות כי לצד ירידה הדרגתית במשקל ההוצאה באחוזי תוצר ירד משקל ההכנסות באופן חד בתקופת המשבר ולא חזר לרמתו הקודמת, בעיקר בהשפעת מדיניות הפחתת שיעורי המס בשנים 2004-2010. כתוצאה מכך נוצר במשק גירעון מבני שאפשר לאפיין אותו באמצעות הגירעון מנוכה המחזור, אשר עלה באותן שנים מרמה של 1.4% תוצר ב-2007 ל-4.2% תוצר בממוצע בשנים 2008-2012 (תרשים 4).

הצוות הדגיש את החשיבות שבסגירת הגירעון המבני על רקע תשלומי הריבית שהמשק נאלץ לשלם מדי שנה ועל רקע הסיכונים הנובעים מגירעון גבוה, אשר הביא להורדת דירוג האשראי המקומי של ישראל על ידי חברת סטנדרט אנד פורס אגב השפעה שלילית על המגזר העסקי. למרות שהחוב של ישראל נמוך היום יחסית למדינות רבות ב-OECD, גובה תשלומי הריבית שלה הוא באותה קטגוריה של מדינות המתקשות להתמודד עם בעיית החוב, כגון איטליה, פורטוגל ויוון (תרשים 5). ללא יישום התכנית להקטנת הגירעון צפוי היה שהוא יגיע לכ-6% תוצר ב-2014, דבר שהיה עלול לערער את היציבות הפיננסית ולפגוע פגיעה מתמשכת ברמת הפעילות.

¹ המקור: חטיבת המחקר של בנק ישראל.

² ש.ס.

לוח 1 האינדיקטורים העיקריים להתפתחות הפעילות

ההתפתחויות העיקריות בארץ ובעולם, 2013-2009					
2013	2012	2011	2010	2009	
בארץ					
3.8 ²	3.2	4.6	5.0	1.1	התוצר המקומי הגולמי ¹
-0.1 ²	4.2	4.1	10.8	-9.9	היצוא (ללא יהלומים) ¹
2.2 ²	2.7	3.8	5.3	1.9	הצריכה הפרטית ¹
6.8 ²	6.8	7.1	8.4	9.5	שיעור האבטלה ³
1.9 ²	1.6	2.2	2.7	3.9	האינפלציה ⁴
-0.6 ²	-0.1	0.3	-0.7	-0.4	הריבית הריאלית לשנה ³
	-0.2	3.4	8.1	8.1	החשבון השוטף של מאזן התשלומים (במיליארדי דולרים)
4.65 ⁵	4.2	3.3	3.7	5.1	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה (כאחוז מהתוצר)
	73.0	73.9	76.0	79.5	יחס החוב הציבורי לתוצר ⁶
-3.6	4.3	-1.4	-5.1	1.8	שער החליפין הריאלי האפקטיבי ⁷
-4.9	3.7	-1.0	-4.8	4.3	שער החליפין הנומינלי האפקטיבי ⁷
2.5	7.2	-20.1	14.9	88.8	מדד ת"א 100 ⁸
בעולם					
3.1 ⁹	1.2	1.7	3.0	-3.4	תוצר המדינות המפותחות ¹
5.0 ⁹	4.9	6.2	7.4	2.6	תוצר המדינות המתפתחות ¹
3.1 ⁹	2.5	6.0	12.6	-10.7	הסחר העולמי ¹
7.1	13.2	-7.6	9.6	27	מדד המניות MSCI למדינות המפותחות ⁸
-10.7	15.1	-20.4	16.4	74.5	מדד המניות MSCI למדינות המתפתחות ⁸

¹ שיעור השינוי הריאלי (באחוזים).

² תחזית בנק ישראל.

³ ממוצע שנתי (באחוזים).

⁴ במשך השנה – דצמבר לעומת דצמבר אשתקד (באחוזים).

⁵ יעד הגירעון.

⁶ לסוף שנה (באחוזים).

⁷ שיעור השינוי של הממוצע השנה לעומת הממוצע של השנה הקודמת. סימן שלילי מציין ייסוף. באשר ל- 2013: שער החליפין

הנומינלי הוא עד יוני והריאלי הוא עד מאי.

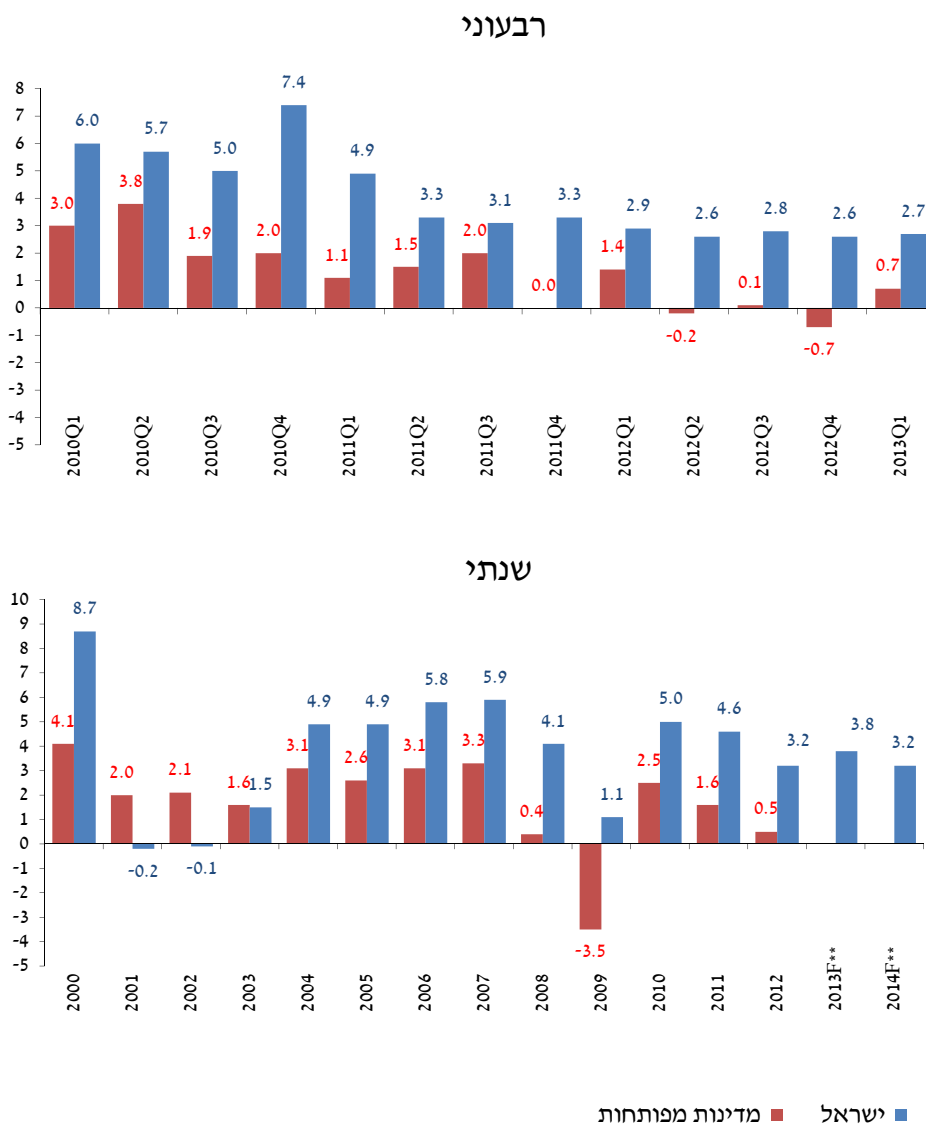
⁸ שיעור השינוי הנומינלי במשך השנה: היום האחרון בדצמבר לעומת היום האחרון בדצמבר אשתקד (ועבור 2013 - היום האחרון

ביוני לעומת היום האחרון בדצמבר אשתקד).

⁹ תחזית קרן המטבע הבינלאומית ל-2013.

מקור: עיבודי בנק ישראל.

תרשים 1 שיעור צמיחת התוצר בישראל ובמדינות המפותחות*



* ממוצע פשוט של שיעורי הצמיחה ב-22 מדינות עשירות מתוך מדינות OECD, למעט לוקסמבורג ואיסלנד.

** תחזית בנק ישראל (יוני 2013), כולל הפקת הגז מקידוח תמר. ללא הפקת הגז התחזית לצמיחת התוצר היא 2.8% ב-2013 ו-2.5% ב-2014.

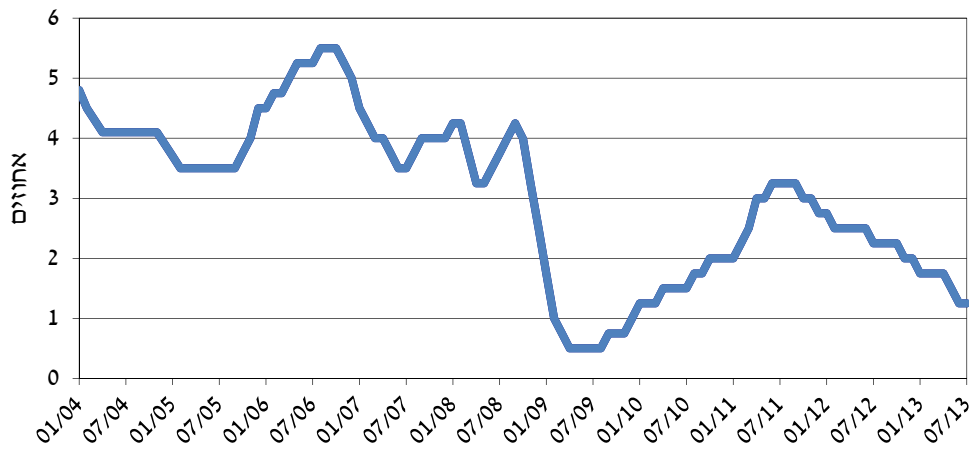
מקור: נתוני OECD ועיבודי בנק ישראל.

לוח 2 השפעת ייצור הגז על הגידול השנתי בתוצר והירידה ביבוא (נקודות אחוז)

תרומת ייצור הגז לגידול השנתי בתוצר וביבוא		
2014	2013	
0.7	1.0	תוצר
2.1	3.0	יבוא

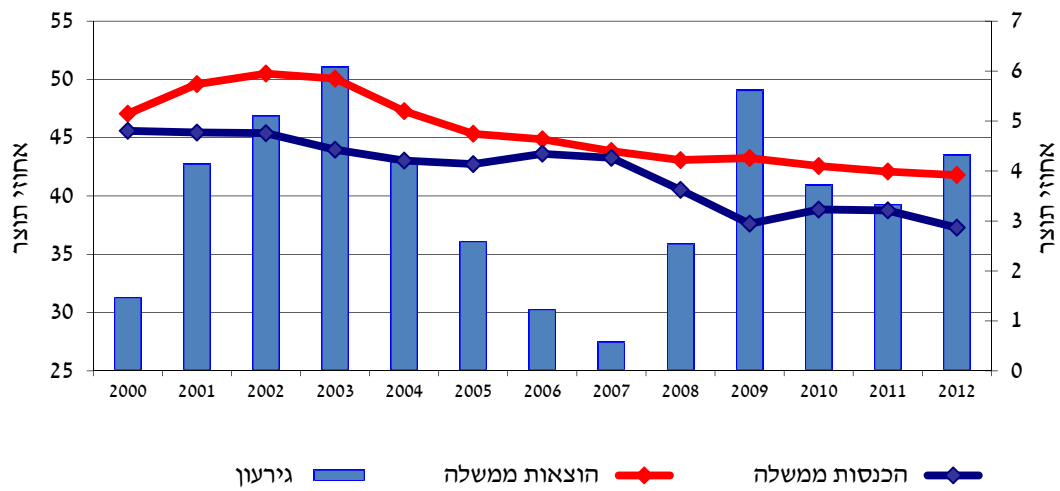
מקור: בנק ישראל.

תרשים 2 ריבית בנק ישראל



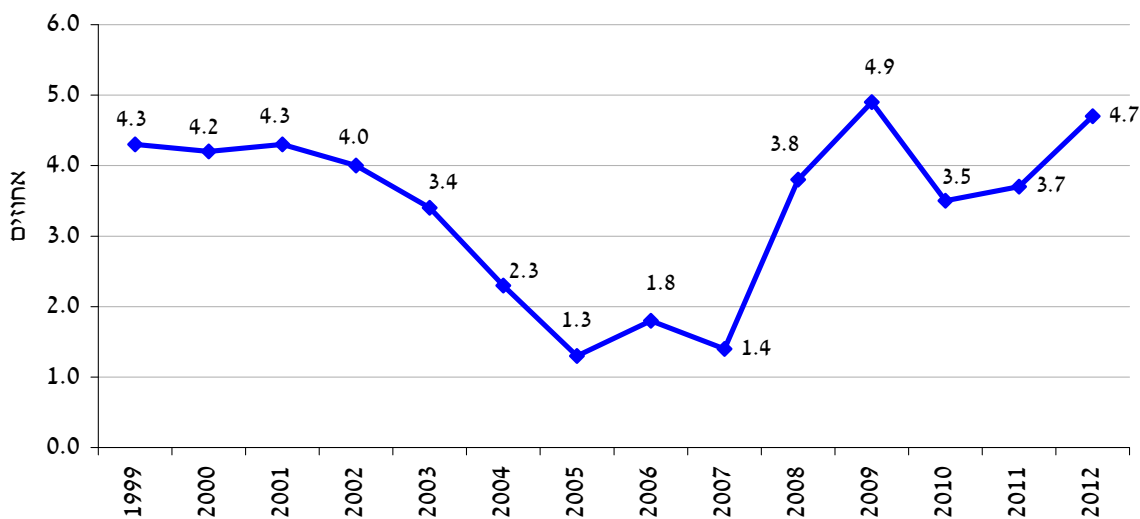
מקור: בנק ישראל.

תרשים 3 מצרפי התקציב של הממשלה הרחבה



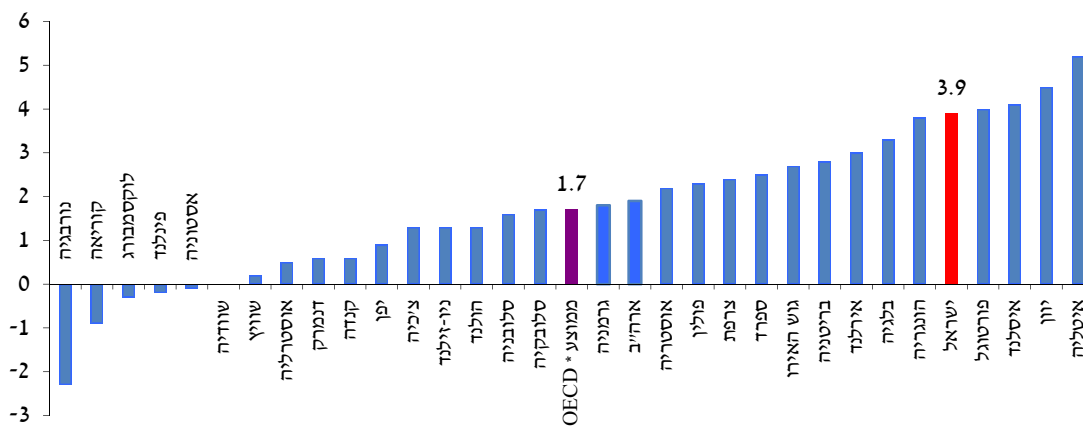
מקור: משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

תרשים 4 גירעון מנוכה מחזור (באחוזי תוצר)



מקור: בנק ישראל.

תרשים 5 תשלומי הריבית של הממשלה בהשוואה בינלאומית, 2012 (אחוזי תוצר)



מקור: עיבודי בנק ישראל ל- OECD Economic Outlook, May 2013

על כן הדגיש הצוות את חשיבות הצעדים שנקטו בתקציב המדינה לשנים 2013/2014 כדי לטפל בגירעון המבני. הצעדים כללו קיצוץ והפחתה בהתחייבויות העתידיות, בצד ההוצאות בתקציב, והעלאת מסים, בצד ההכנסות. ההוצאה הממשלתית במחירים קבועים מתוכננת לעלות, כאמור, ב-7% ב-2013 וב-1.1% ב-2014. בלוח 3 אנו מסכמים את חבילת המסים שהוחלט עליה בשנים 2012-2014, המסמנת עלייה של כ-18 מיליארדי

ש"ח בסך המסים. מכלול הצעדים שעליהם הוחלט נועד להחזיר את תוואי הגירעון ל-3% תוצר ב-2014, לאחר העלייה המתוכננת בו בשנת 2013 (מ-4.2% תוצר ב-2012 ל-4.65% תוצר ב-2013, לפי היעד שקבעה הממשלה).

לוח 3 חבילת העלאת המסים (במיליארדי ש"ח)*

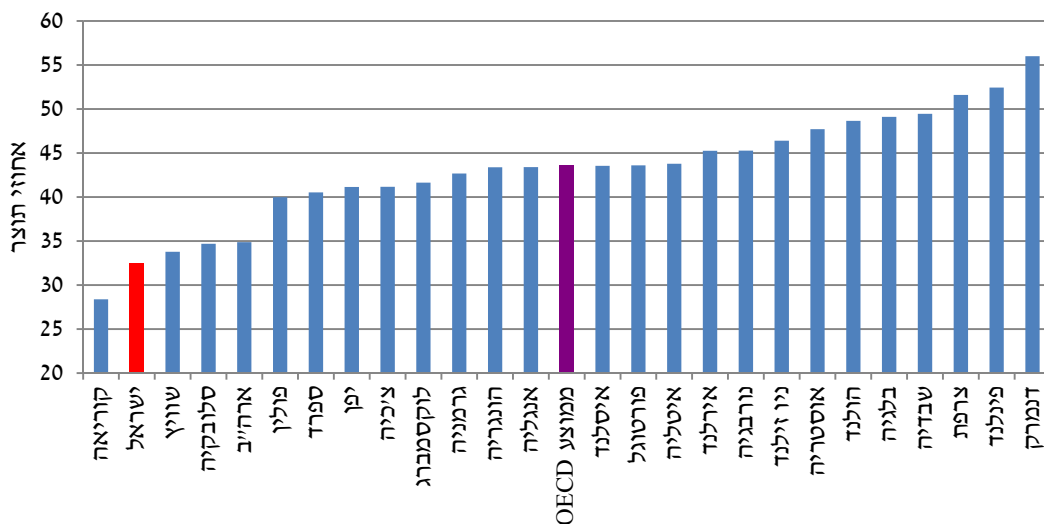
סוג מס	2012	2013	2014	סך הכול
מסים ישירים		4.34	3.06	7.4
מסים עקיפים	1.7	6.91	2.3	10.91
סך חבילת המסים	1.7	11.25	5.36	18.31

* האומדן כולל את התיקונים שהוכנסו לתקציב במהלך החקיקה בכנסת.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני משרד האוצר.

נקודה חשובה שהודגשה בדיוני הצוות היא החשיבות שיש להחזרת הוודאות באשר לצעדים העתידיים של הממשלה. בפרט חשוב שהממשלה תודיע מראש מה תהיה גישתה כלפי ההתחייבויות העודפות לשנת 2015: האם צפויה העלאת מסים נוספת, ריסון של צד ההוצאה או שילוב של השניים? יש לציין כי הממשלה ניצבת מול חוסר גמישות בעניין האפשרות להקטין את משקל ההוצאה באחוזי תוצר. הרקע לקושי זה הוא ההבטחה לתוספת מקורות לתקציב הביטחון בשנים 2015-2018 (בסך 8 מיליארדי ש"ח, לאחר קיצוץ זמני של 3 מיליארד ש"ח ב-2013/2014), וכן העובדה שמשקל ההוצאה האזרחית בתוצר בישראל הוא כמעט הנמוך ביותר במדינות OECD (תרשים 6).

תרשים 6 השוואה בינלאומית של ההוצאה האזרחית ללא ריבית, 2011



מקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD.

על רקע ההחלטות בתקציב התקיים דיון בצוות על הסיבות שהביאו לגירעון המבני ולשינוי במדיניות כאשר הפחותות המס שתוכננו בעבר עד שנת 2016 הוחלפו בהעלאת שיעורי המס. הצוות מצא לנכון להמליץ

לממשלה לחזק את המנגנונים של קבלת ההחלטות כדי להבטיח בעתיד ודאות גבוהה יותר למגזר העסקי באשר להחלטות הצפויות.

אחת הנקודות שעלתה בדיון היא ההחמצה בתחזית ההכנסות ממסים, אף שהתחזית של משרד האוצר התבססה על תחזית נכונה לתוצר. עוד עלה בניתוח שבמקרה של ישראל הטיפול בגירעון המבני התחיל אמנם לפני הבחירות, באמצעות החלטת הממשלה להעלות מסים במחצית השנייה של 2012, אך בחלקו נדחה עד 2013 עקב ההחלטה לקיים בחירות מוקדמות. בהקשר זה יש להזכיר כי מדינת ישראל נעזרת באופן מתמשך במערך של כללים פיסקליים שנכון להיום כוללים את כלל ההוצאה ואת החוק להפחתת הגירעון. בדור החדש של כללים פיסקליים בעולם נהוג להשתמש גם בכללים המתייחסים לצד ההכנסות.³ כללים מסוג זה נהוגים בהולנד ובבלגיה,⁴ ולפיהם על הממשלה להצהיר מראש אם היא תטפל בסטייה מהתחזית בהכנסות ממסים. במיוחד מודגש במדינות אלה שלצורך הגדלת הוודאות רצוי שהממשלה תצהיר מראש, בקווים כלליים, מהי דרך פעולתה במקרים של סטיות שאינן עקביות עם ההתפתחות בתוצר (כלומר – מעבר ל"מייצבים האוטומטיים"). אמנם במדינות אלה מודעים לכך שריבוי כללים פיסקליים עלול להכביד על הניהול השוטף של התקציב, אך בה בעת המורכבות של תהליך התקצוב בחברה מודרנית מחייבת לתכנן מראש מצבים אפשריים כדי להקטין את האי-ודאות באשר לצעדים הצפויים.

בעיה שהתעוררה במיוחד בשנים האחרונות היא חוסר הלימה בין היעדים הפיסקליים, כפי שהם קבועים בחוק (מגבלת ההוצאה ותקרת הגירעון), לבין התוואי הפיסקלי בפועל. הדבר בא לידי ביטוי הן בעודף התחייבויות בצד ההוצאה, מעבר לגידול המותר על פי כלל ההוצאה, והן בחוסר בהכנסות לעומת היקף הנדרש כדי לעמוד בתקרת הגירעון. חוסר ההלימה בין התוואי הפיסקלי לבין המדיניות הקבועה בחוק גורם שינויים תכופים במדיניות וחוסר אמינות ומערער את היציבות הפיסקלית במשק.

בהקשר זה הצוות מצא לנכון להמליץ שאגף התקציבים של משרד האוצר יציג באופן שוטף את ההתחייבויות העתידיות של הממשלה ויסביר את מצב היקף המחויבויות הממשלתיות לעומת מגבלת ההוצאה הצפויה ולעומת תקרת הגירעון הקבוע בחוק. מוצע שאגף התקציבים יפרסם לפחות פעם בשנה, עם הגשת התקציב לכנסת, את היקף ההתחייבויות התקציביות באופן של לפחות שנתיים קדימה תוך פירוט ההתחייבויות המרכזיות ובבד בבד יציג את הנחות ההכנסות והגירעון החזויים לאותן שנים. יישום המלצה זו חשוב במיוחד בהסתכלות קדימה לנוכח המעבר לתקציב חד-שנתי החל מ-2015.

לסיכום חלק זה: נקודת המוצא מראה כי במהלך 2012 הצמיחה התמתנה בהשפעת ההאטה בסחר העולמי. הקטנת הגירעון התקציבי בצירוף תוואי יורד במשקל החוב הציבורי בתוצר ישפיעו לטובה על אמון המשקיעים, אם כי בטווח הביניים הצמיחה תואט בגלל העלייה בשיעורי המס.

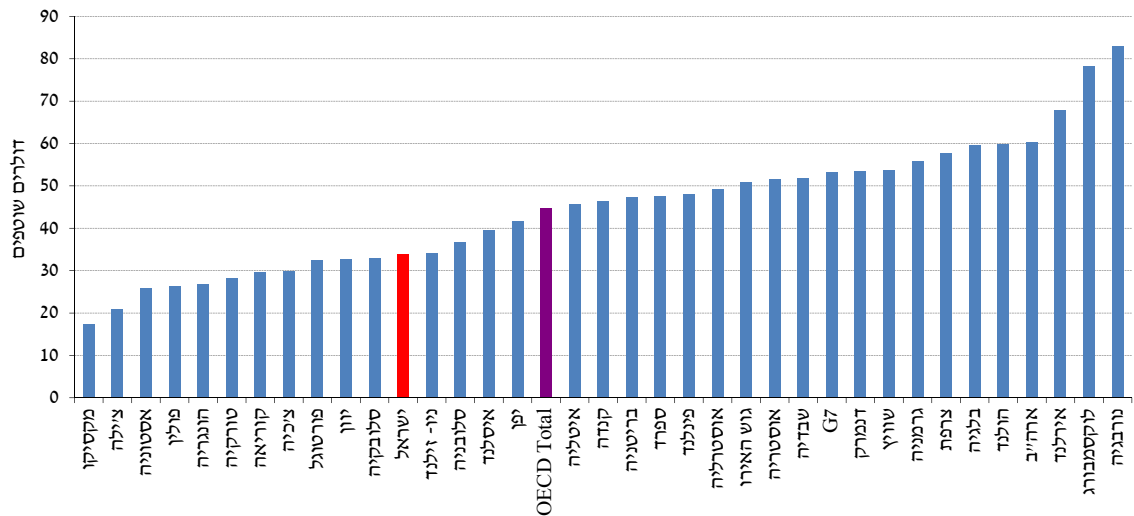
³ Kumar et al. (2009) מראים שבדור החדש של כללים פיסקליים המדיניות נוטות לאמץ מספר גדל של חוקים ונותנות בכך פתרון לבעיות קיימות מחד גיסא, אך משלמות את המחיר של עלייה במורכבות של שיווי המשקל הפיסקלי מאידך גיסא.

⁴ Budina et al. (2012) מתארים את הכללים הפיסקליים במדינות שונות בעולם. בהולנד הכלל מחייב הסכמה על מדיניות המסים בהסכם הקואליציוני, ולאחר מכן אם תחליט הממשלה להפחית מסים עליה להחליט גם איזה מסים יועלו במקומם. בבלגיה הכלל גורס שהשינוי במסים צריך להיות עקבי עם השינויים בתוצר.

ב. התפתחות פריון העבודה במשק הישראלי בפרספקטיבה בינלאומית

בתרשים 7 ניתן לראות את פריון העבודה בישראל (השווה לתוצר חלקי סך שעות העבודה) בהשוואה למדינות OECD. רמת הפריון בישראל נמוכה, והיא ממוקמת בקבוצה של יוון, סלובניה, איסלנד, סלובקיה ופורטוגל – רחוק מהמדינות המובילות ב-OECD.

תרשים 7 פריון העבודה: התוצר לשעת עבודה, בדולרים שוטפים (PPP), 2011



מקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD.

אחת החידות שאתן מתמודדים הכלכלנים בישראל היא מדוע נוצר פיגור בפריון לעובד בישראל יחסית למדינות OECD אף שהמשק הישראלי ערך רפורמות רבות שהביאו אותו לסטנדרטים בינלאומיים. בין הרפורמות הבולטות בתחום המקרו-כלכלה יש לציין את הדברת האינפלציה בתחילת שנות האלפיים,⁵ את הליברליזציה של סחר החוץ והרפורמה בבנקאות ובשוק הכספים בשנות השמונים,⁶ את הליברליזציה של תנועות ההון, שהתקדמה מאוד, כבר באמצע שנות התשעים⁷ ואת המעבר למשטר של יעדי גירעון החותרים להקטנת יחס החוב לתוצר.⁸ נוסף על כל אלה נעשו רפורמות בתחום שוק העבודה, כגון הגמשה הדרגתית של ההסכמים ודחיית גיל הפרישה.

ואולם למרות השינויים הרבים עלה פריון העבודה בישראל בשיעורים נמוכים יחסית למדינות OECD, דבר שמצביע על הצורך בשינויים עמוקים יותר (שאותם ננתח בהמשך הדוח). במודלים המקרו-כלכליים העלייה בפריון מוסברת, בין השאר, על ידי שלב ההתפתחות של המשקים. הממצאים בספרות המחקר בנושא

⁵ לתהליך הדברת האינפלציה ראו תרשים 1 של Argov and Elkayam, 2007. לשמירתה ברמה הקיימת ולתמורות הנובעות מכך ראו ארגוב ואח', 2012.

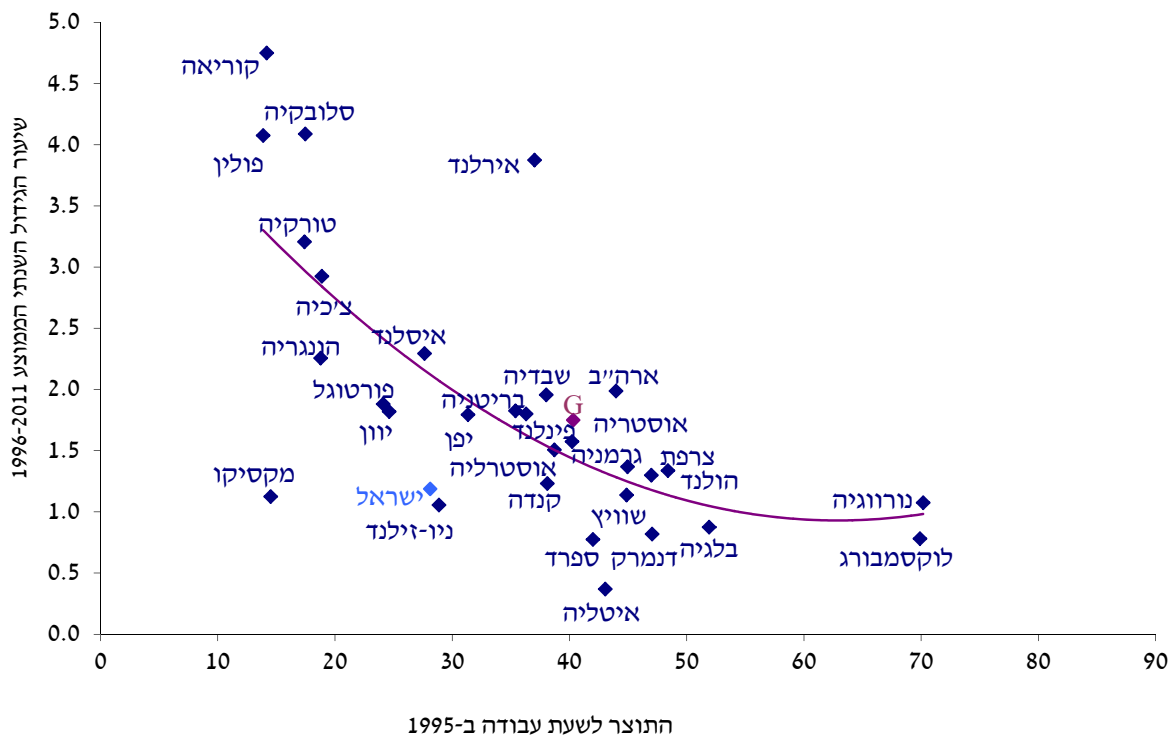
⁶ ראו החלקים השלישי והרביעי בספר בעריכתו של אבי בן בסט, 2001.

⁷ התהליך ודילמות המדיניות מתוארים על ידי Binyamini, Eckstein, and Flug, 2008.

⁸ תיאור התהליך והקשיים הקיימים בתהליך של המעבר לקונסולידציה פיסקלית מוצג על ידי Brender, 2007.

הצמיחה מראים שמדינות ברמת התפתחות נמוכה נוטות להקטין פערים ולצמוח בקצב גבוה יותר. על כן חשוב לעשות את ההשוואה אגב התייחסות לשלב ההתפתחות של המשק. בתרשים 8 מוצגת השוואה של שיעור הגידול בפרייון לשעת עבודה בשנים 1996-2011, יחסית לרמה במצב ההתחלתי בשנת 1995. גם לפי השוואה זו ניתן לומר שקצב הגידול של הפרייון בישראל אינו משביע רצון והוא נמוך מהקשר המתקבל משלב ההתנסות של המשק הישראלי.

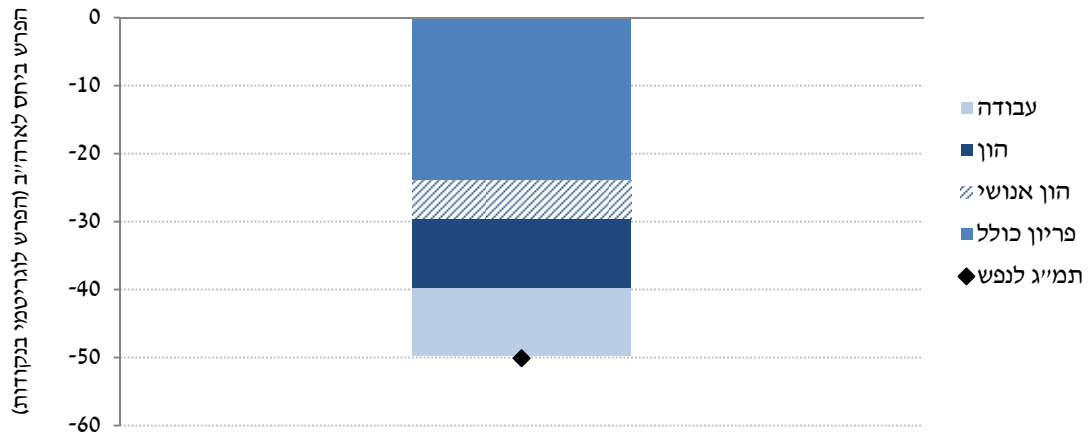
תרשים 8 "התכנסות מותנית": פרייון העבודה ב-1995 לעומת שיעור הגידול, 1996-2011



מקור: דוח בנק ישראל לשנת 2012 ועיבודי בנק ישראל לנתוני OECD.

דרך נוספת לנתח את ההתפתחות בצמיחת המשק היא לנתח במישרין את הרכיבים של פונקציית הייצור – הון פיזי, הון אנושי, תשומת עבודה ופרייון כולל, כפי שנעשה במחקרם של Johansson et al. (2012), אשר מנתחים את הפערים בתמ"ג לנפש של מדינות OECD יחסית לארצות הברית אגב פירוקם לגורמים אלו (תרשים 9). ההשוואה מראה שיעקר הפער בין ישראל ובין ארצות הברית מתרכז בפרייון הכולל: בהון הפיזי ובתשומת העבודה הפער נמוך יותר, ובהון האנושי הפער הוא הקטן ביותר. לכאורה תמונת מצב זו מחייבת דיון ברפורמות הנדרשות לשיפור הפרייון, אלא שבתחום ההון האנושי מתקבל הרושם שהבעיה היא פחות חמורה. ואולם כדי להבין את הסוגיה הזאת במלואה נדרשת השלמה על ידי הוספת הפרספקטיבה העתידית – משימה שניגש אליה בהמשך (בסעיף "האתגר של ההתפתחויות הדמוגרפיות" שלהלן).

תרשים 9 תרומת גורמי הייצור לתמ"ג לנפש, ההפרש לעומת ארצות הברית, 2011

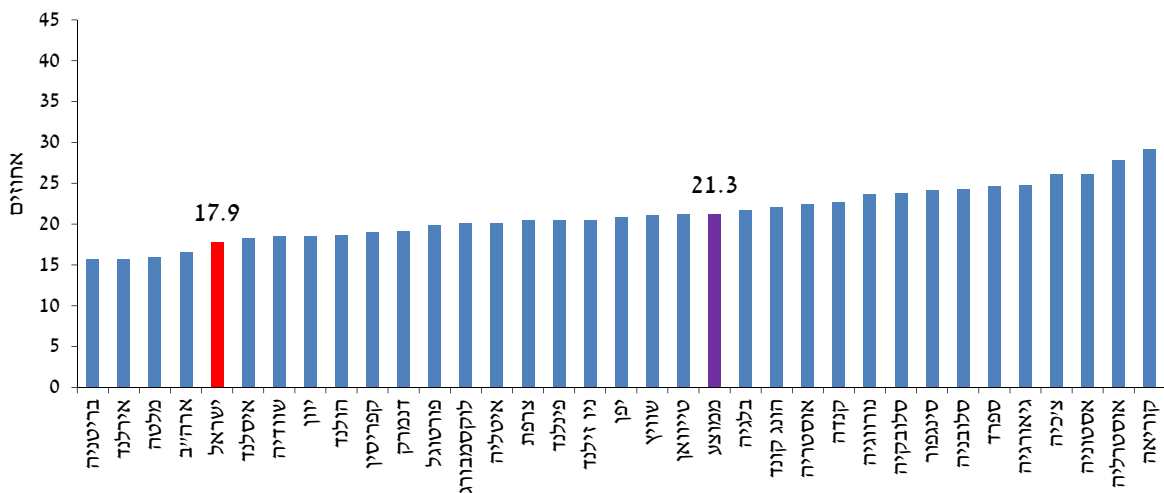


מקור: Johansson et al., 2012

רמת ההשקעה הנמוכה

מההשוואה לעיל עולה כי הגידול במלאי ההון בישראל נמוך מזה שבארצות הברית. מאחר שלהשקעה יש תפקיד מכריע בהתפתחותו של מלאי ההון, בתרשים 10 אנו מרחיבים את התמונה על ידי השוואת רמת ההשקעה לעומת מדינות נוספות בעולם. מתקבלת תמונה שאכן רמת ההשקעה הממוצעת בשנים 2007-2012 נמוכה יחסית לרוב המדינות המתקדמות.⁹

תרשים 10 השוואה בינלאומית של משקל ההשקעה בתוצר, ממוצע 2007-2012



מקור: עיבודי המחברים לנתוני IMF World Economic Outlook, October 2012

⁹ נציין כי בשנים אלה הופעלה במדינות מתקדמות רבות תכנית תמריצים להתמודדות עם המשבר.

מקובל בדרך כלל לקשר את ההשקעה עם ההזדמנויות העסקיות או במילים אחרות – עם פרספקטיבת הצמיחה של המשק. כדי לנתח את הנושא מזווית אחרת מראה לוח 4 השוואה בינלאומית לפי ענפים. מההשוואה עולה כי שיעור ההשקעה הנמוך בישראל יחסית ל-OECD אינו תופעה נקודתית, אלא מתפרש על פני מגוון ענפים, ובפרט ענפי המסחר והשירותים.

לוח 4 השוואה בינלאומית של ההשקעה לפי ענפים (באחוזים)

שיעור ההשקעה מהערך המוסף, 2007		
ממוצע מדינות OECD	ישראל	
26.00	19.50	סך הכול עסקי
40.10	23.00	חקלאות
20.60	28.40	תעשייה
51.10	33.70	חשמל ומים
10.00	7.80	בנייה
13.40	6.80	מסחר ושירותי אירוח
40.10	23.30	שירותים פיננסיים ועסקיים
41.30	40.10	תחבורה, אחסנה ותקשורת

מקור: למ"ס ו-OECD, עיבודי בנק ישראל.

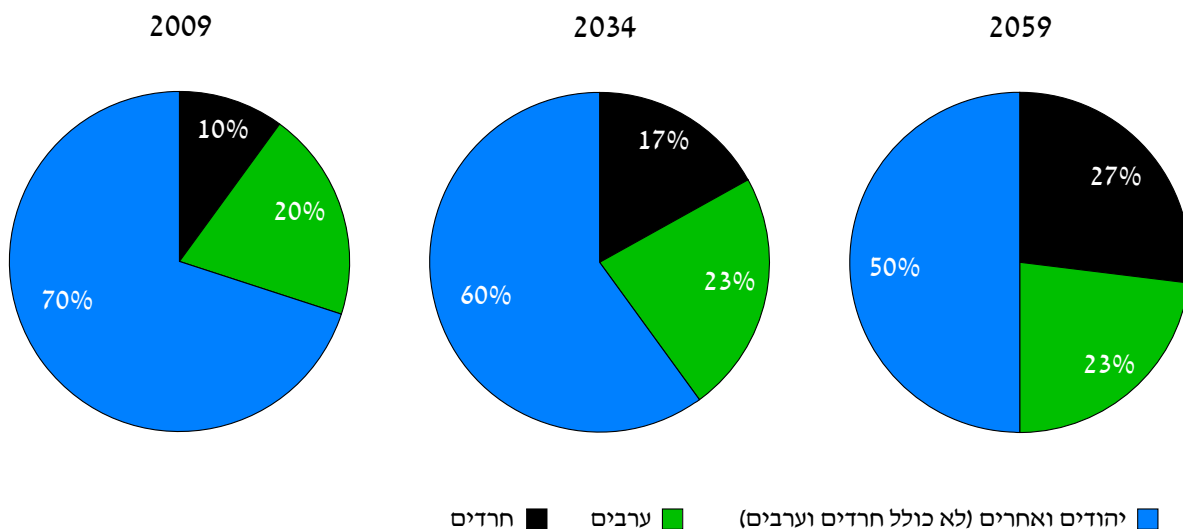
ניתוח ממצה של הסיבות להשקעה הנמוכה בישראל יחסית למדינות המתקדמות הוא מעבר למטרת הדוח הנוכחי. עם זאת, אנו סבורים שאם תימצא הנוסחה לעידוד הצמיחה במשק, עשויה תמונה זו להשתנות מאחר שההשקעה היא אחד הגורמים המגיבים להזדמנויות של תהליך צמיחה.

האתגר של ההתפתחויות הדמוגרפיות

אחד האיומים על התפתחות פרייון העבודה במשק הוא המפה המתעצבת בהקשר של הרכב שוק העבודה באופק של חמישים שנה. לאחרונה פרסמה הלמ"ס תחזיות דמוגרפיות ולפיהן שיעור הערבים והחרדים באוכלוסייה יעלה בתרחיש המרכזי מ-30% ב-2009 ל-50% בשנת 2059 (תרשים 11). שתי קבוצות אלה מאופיינות בהשתתפות נמוכה בשוק העבודה, במיעוט שעות למועסק ובפרייון עבודה נמוך.

השינויים הדמוגרפיים מסמנים שינוי מבני של ממש בכלכלה הישראלית לנוכח דפוסי ההשתתפות בעבודה ובחינוך של מגזרים אלה. המשמעות של המספרים לעיל היא ששיעור הגידול של האוכלוסייה היהודית הלא חרדית בגילאי העבודה העיקריים צפוי לרדת מ-1.8% לשנה בעשור הקודם ל-0.4% בשני העשורים הקרובים. בה בעת צפוי להירשם גידול ניכר ביחס התלות (היחס בין גימלאים לאוכלוסייה הפעילה בתעסוקה), וגידול זה יציב אתגר נוסף לקובעי המדיניות.

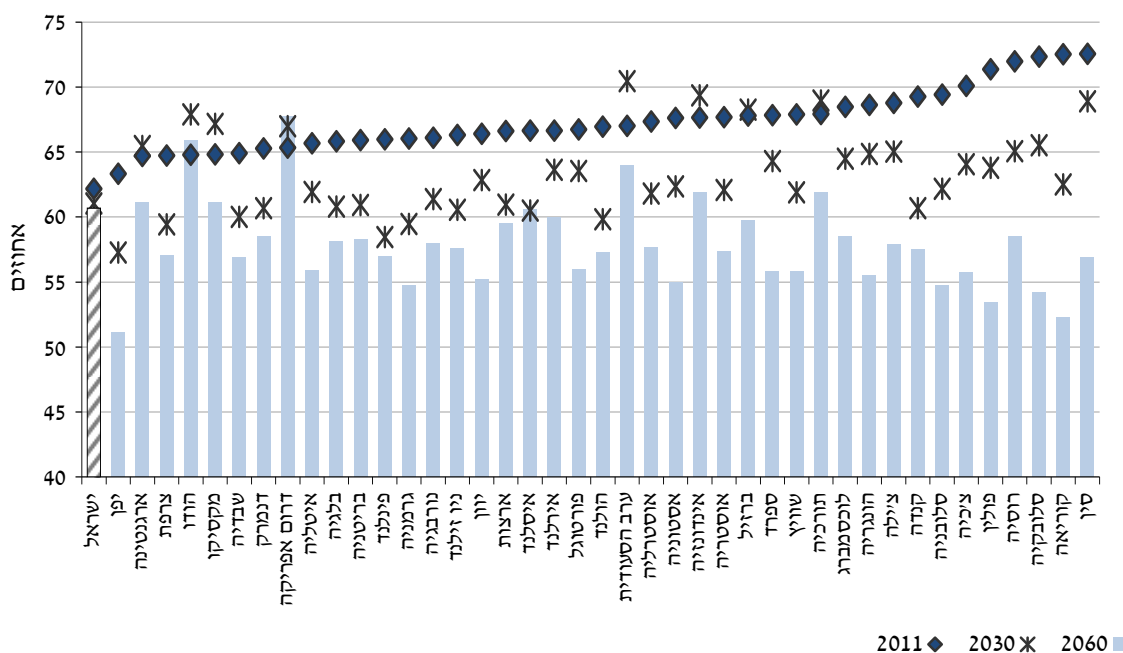
תרשים 11 תחזית דמוגרפית ארוכת טווח לכלל אוכלוסיית ישראל, 2009-2059



מקור: עיבודי המחברים לפלטיאל ואח', 2012.

משמעות התחזית היא שקבוצות האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים ששיעורי ההשתתפות שלהן נמוכים צפויות לגדול בשני העשורים הקרובים בקצב גבוה. וכך מתקבל כי שיעור הגידול של קבוצת הנשים הערביות יהיה 2.5% ושל קבוצת הגברים החרדים 4.3%. חשוב לציין כי בעקבות התפתחויות אלה יש בישראל דווקא פוטנציאל גבוה לצמיחה בהשוואה בינלאומית, משום שבניגוד למדינות המתפתחות, שבהן צפויה ירידה דרמטית בשיעור האוכלוסייה בגיל העבודה, בישראל צפויה דווקא ירידה קלה יחסית (תרשים 12).

תרשים 12 שיעור האוכלוסייה בגיל העבודה (15-64)



מקור: Johansson et al., 2012

כדי שהפוטנציאל יתממש נדרש מהלך משמעותי במדיניות הממשלה – כדי שהקבוצות הנמצאות מחוץ לכוח העבודה ימשיכו את תהליך ההשתלבות שהתחיל ב-2003 ואשר הביא לעלייה בשיעור התעסוקה. חשוב להדגיש שמהתמונה לעיל עולה גם אם תהיה החשה של ממש בהפעלת כלי המדיניות המיושמים היום. על מנת לעמוד ביעדי התעסוקה השאפתניים שקבעה הממשלה יידרשו מאמצים נוספים כדי לקרב את קצב הצמיחה למוצע של השנים האחרונות. בלוח 5 מוצגים יעדי התעסוקה לשנת 2020. נראה כי יעדי התעסוקה של נשים ערביות ושל גברים חרדים – המחייבים עלייה של 14% ושל 17% (בהתאמה) בשיעור התעסוקה בשנים 2011-2020, מציבים אתגר גדול לקובעי המדיניות.

לוח 5 יעדי התעסוקה של הממשלה, 2020

שיעורי התעסוקה ויעדי התעסוקה, גילים 25-64, 2020 (באחוזים)			
יעדי 2020	2011	2001	
76.5	71.9	66.6	סך הכול
	77.7	74.7	גברים
	66.3	58.8	נשים
78	72.2	65.4	גברים ערבים
41	26.8	19.6	נשים ערביות
63	45.6	38.9	גברים חרדים
63	61.2	47.8	נשים חרדיות
83	81.4	78.6	גברים יהודים אחרים
83	75.3	67.1	נשים יהודיות אחרות

מקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס.

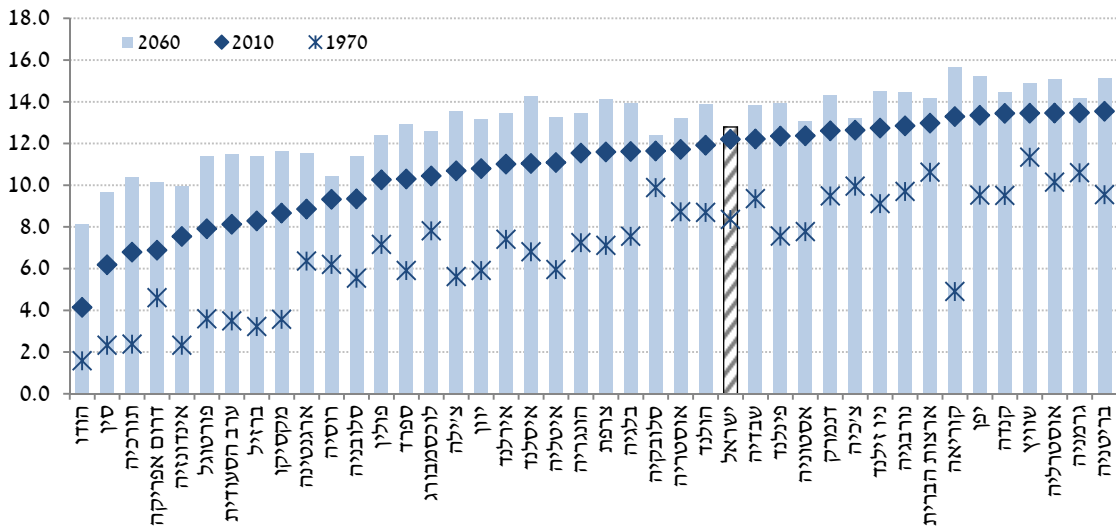
מהניתוח עולה כי מדיניות הגדלת התעסוקה תהיה אחד המנועים שיתמוך בצמיחה. עם זאת, החשת קצב הצמיחה בעתיד תחייב לשלב את המדיניות של הגדלת התעסוקה עם צעדים חדשים המכוונים להגדלת הפרייון.

תפקיד ההשכלה

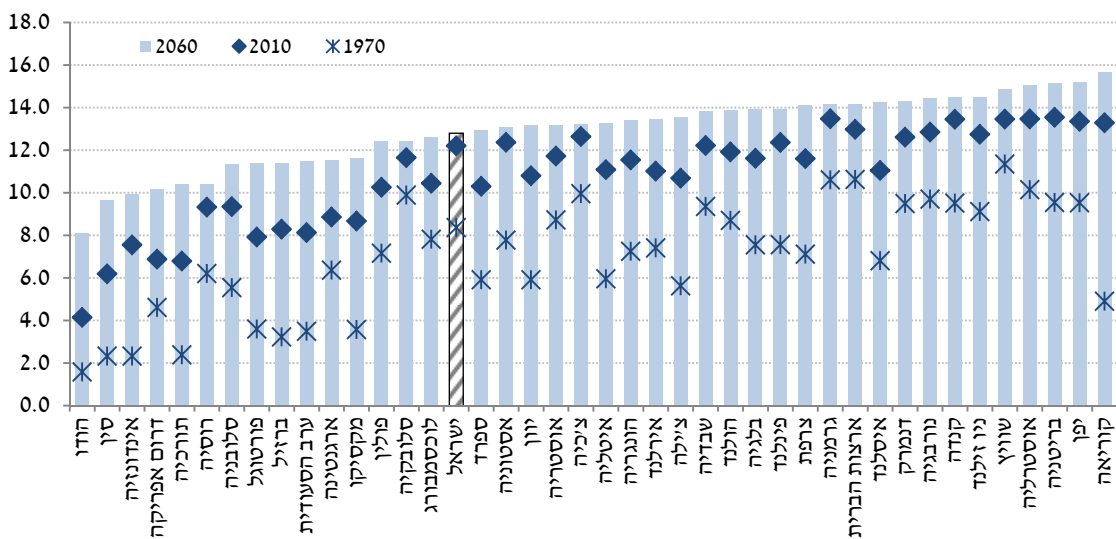
בהשוואת הגורמים שהשפיעו עד היום על הפער בפרייון לשעת עבודה בין ישראל למדינות OECD מתברר שההשכלה איננה הגורם העיקרי. התחזית הדמוגרפית שהצגנו לעיל משנה את התמונה באופן דרסטי, מאחר שקבוצות האוכלוסייה שיגדלו שונות מאלו שהשפיעו על התפתחות הצמיחה בעבר. חשוב להבין שבגלל טווח הזמן הארוך הנדרש לביצוע רפורמות בתחום ההשכלה, ההתפתחות בפועל כפי שתוארה לעיל אינה מעידה על המצב הצפוי בעתיד. וביתר פירוט – העתיד הקרוב יושפע מהשינויים שנעשו בשנים האחרונות, והמדיניות שתופעל היום היא זו שתשפיע על העתיד הרחוק יותר. מעבודה של OECD (Johansson et al., 2012) עולה שנוכח להיום ממוצע שנות ההשכלה בישראל הוא בסביבת החציון של OECD – ישראל נמצאת במקום ה-16 בין מדינות OECD, עם 12.2 שנות לימוד בממוצע. אך המדיניות שהופעלה בשנים האחרונות לא מספיקה כדי לשמור על מקומה של ישראל. למעשה ההפך הוא הנכון: על פי המגמות הקיימות מקומה של ישראל יידרדר, כך שלמרות העלייה בשנות הלימוד הממוצעות מ-12.2 ל-12.8, היא תרד למקום ה-27 במדינות OECD (תרשים 13). תרגיל זה מראה בבירור שנדרש שינוי חד במדיניות, כפי שנציע בפרק ד להלן.

תרשים 13 ממוצע שנות השכלה באוכלוסייה הבוגרת

מסודר לפי 2010 - ישראל במקום ה-16 (עם 12.2 שנות לימוד)



מסודר לפי התחזית ל-2060 - ישראל במקום ה-27 (עם 12.8 שנות לימוד)

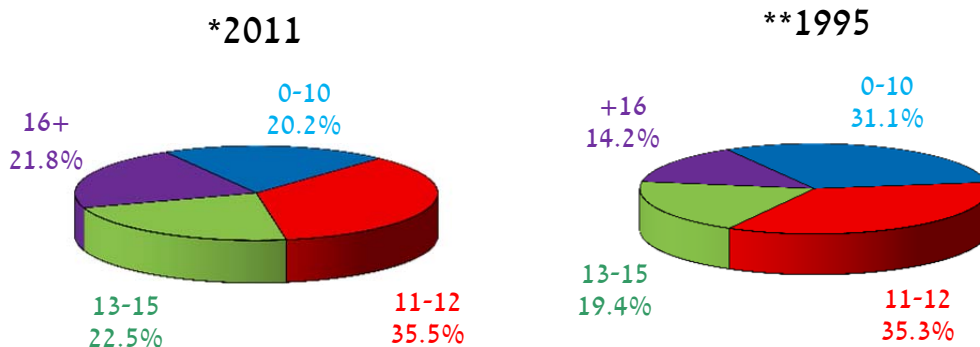


מקור: Johansson et al., 2012

בתרשים 14 ניתן לראות כי על פי המדיניות הקיימת, אכן יש התקדמות בשיעור האנשים שמקבלים תארים אקדמיים: שיעור הלומדים +16 שנות לימוד עלה מ-14.2% ב-1995 ל-21.8% ב-2011. אמנם חלק מהעלייה מוסבר גם על ידי הגידול בשיעור החרדים הלומדים +16 שנים בלי שהתואר שלהם קשור ישירות לשוק העבודה, אך כפי שראינו לעיל התרומה של ההשכלה לצמיחה היא עדיין ברמה סבירה.

האתגר הגדול צפוי בעשורים הבאים כיוון שקבוצת הצעירים תהיה מורכבת מחרדים ומערבים בשיעורים הולכים וגדלים.

תרשים 14 שיעור קבוצות ההשכלה באוכלוסייה, גילאי +15, 1995 ו-2011

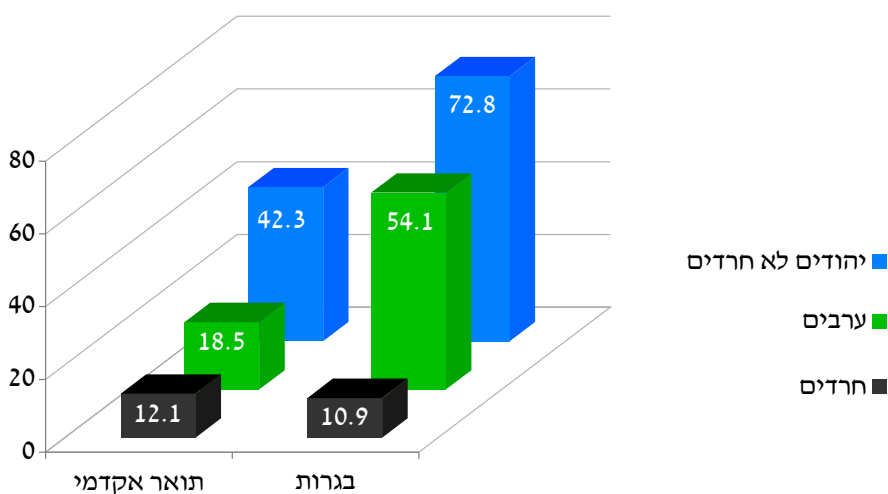


מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

כדי לנתח את השפעת המגמות הדמוגרפיות על הכלכלה חשוב לזכור שבקבוצת הצעירים החדשים שייקלטו במערכת החינוך וההשכלה הגבוהה בעשורים הקרובים ייכללו שיעורים הולכים וגדלים מקרב החרדים והערבים, אשר דפוסי השתתפותם בהשכלה שונים מהדפוסים באוכלוסייה היהודית הלא חרדית – אף בקיצוניות גבוהה יותר מזו שבתחום התעסוקה. בתרשים 15, המתייחס לשנת 2009, אנו משווים בין שיעור השנתון 20-24 שמחזיקים בתעודת בגרות, שיעור השנתון 25-29 שמחזיקים תואר אקדמי אצל החרדים והערבים ושיעור השנתון 30-34 אצל יהודים לא חרדים (הדחייה של השנתון בהשפעת השירות הצבאי). ניתן לראות כי יהודים לא חרדים מחזיקים בשיעורים גבוהים יותר בתעודת בגרות (ביחס של 7 ל-1 בהשוואה לחרדים ושל 1.5 ל-1 בהשוואה לערבים) ובתואר אקדמי (ביחס של 4 ל-1 בהשוואה לחרדים ושל 2.3 ל-1 בהשוואה לערבים).

לסיכום חלק זה נאמר כי נדרש שינוי חד במדיניות המיושמת במערכת החינוך כדי להתאימה לגידול הצפוי של אוכלוסיות צעירות שנוהגות להשתתף בה בשיעורים נמוכים יותר. שינוי זה יאפשר לישראל לשמור על מקומה באחד התחומים שבהם הייתה חזקה יחסית עד היום – תחום ההשכלה. מעבר לכך נדרשים שינויים נוספים שישפיעו על הפריון (להרחבה ראו פרק ד להלן).

תרשים 15 שיעור מקבלי תעודת בגרות ותואר אקדמי לפי מגזרים (באחוזים) 2009

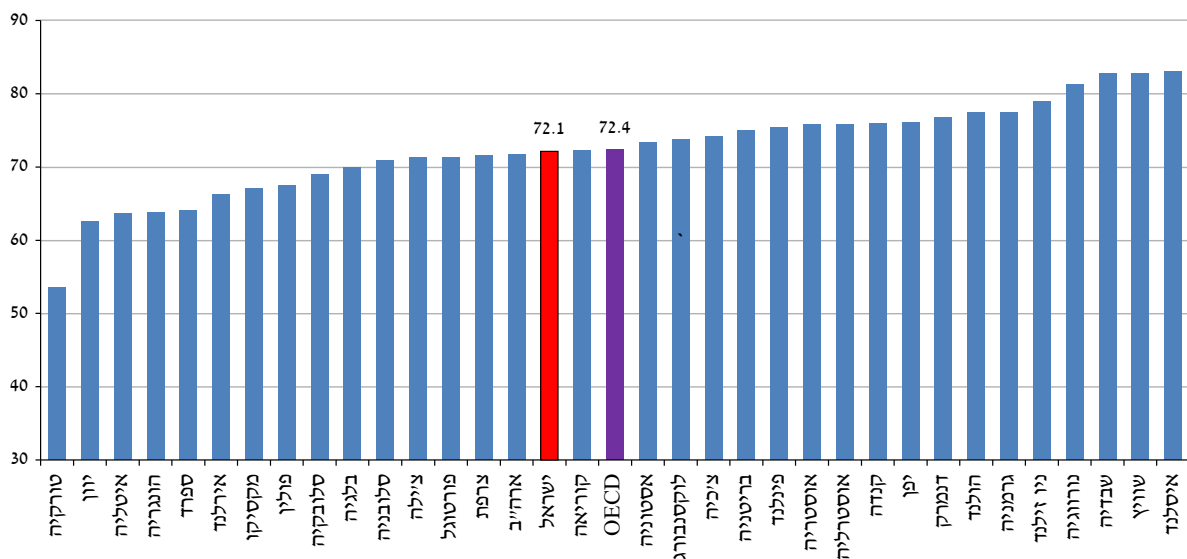


מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

ג. מרווחה לתעסוקה: מאזן ביניים

ב-2003 התחיל המשק בתהליך של עידוד הגברת ההשתתפות בתעסוקה. התהליך כוון בעיקר לקבוצות המאופיינות בהשתתפות נמוכה, ובפרט גברים חרדים ונשים ערביות. מאמץ זה כלל קיצוץ ניכר בקצבאות הילדים ולאחר מכן הפעלת תכניות לשילוב אוכלוסיות שהכנסתן נמוכה בשוק העבודה, כגון התכנית לשילוב מקבלי הבטחת הכנסה בשוק העבודה (על גלגוליה השונים – אורות לתעסוקה, מהליב והתכנית המחודשת יוצאים לעבודה) ותכנית מענקי ההכנסה (החל מאוקטובר 2007), המיועדת לאנשים שהכנסתם נמוכה. במונחים מקרו-כלכליים נרשם גידול מרשים בשיעור התעסוקה – מ-67.9% בממוצע ב-2005 ל-74% ב-2012. כבר ב-2011 התכנס שיעור התעסוקה בישראל למרכז ההתפלגות של OECD, כפי שניתן לראות בתרשים 16.

תרשים 16 שיעורי התעסוקה בגילים 25-64, 2011 (באחוזים)



מקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני OECD.

ואולם ההצלחה במונחים מקרו-כלכליים מסתירה כשל אחר, הקשור בחוסר ההתכנסות של הקבוצות שהיו מחוץ לשוק העבודה לפרמטרים של האוכלוסייה שכבר הייתה משולבת בשוק העבודה. בלוח 6 ניתן לראות שבשנת 2011 שיעורי התעסוקה של החרדים והערבים היו נמוכים מ-40%, בהשוואה ל-59% אצל היהודים הלא חרדים. בולט הפער בשכר: רמת השכר של הערבים והחרדים נמוכה בכשליש מהשכר הממוצע של היהודים הלא חרדים. חוסר ההתכנסות משקף תהליך דינמי: מצד אחד, שיעורי התעסוקה של הערבים והחרדים עלו מאוד, יותר מהעלייה אצל היהודים הלא חרדים; מצד אחר, הרכב התעסוקה שלהם מבוסס על מקצועות שהשכר בהם נמוך יחסית ויש בהם עתירות נמוכה של הון אנושי.

וכך קרה שהכניסה המסיבית של ערבים וחרדים לשוק העבודה לוותה בהרחבת פערי השכר: השכר הריאלי הממוצע של הגברים החרדים אף ירד בשנים 2004-2011 (תרשים 17). תמונה זו, בצירוף שתי עובדות חשובות – שחלק ניכר מהמשרות של החרדים והערבים בשוק העבודה הן חלקיות ושמדובר במשקי בית מרובי ילדים – מחדדת את התופעה של שיעורי עוני גבוהים בקרב החרדים והערבים. סיבה מרכזית לכך היא שעד כה הערבים והחרדים השתלבו בעבודות שהשכר בהן נמוך ושההיצע של עובדים בפלח שוק זה גדל.

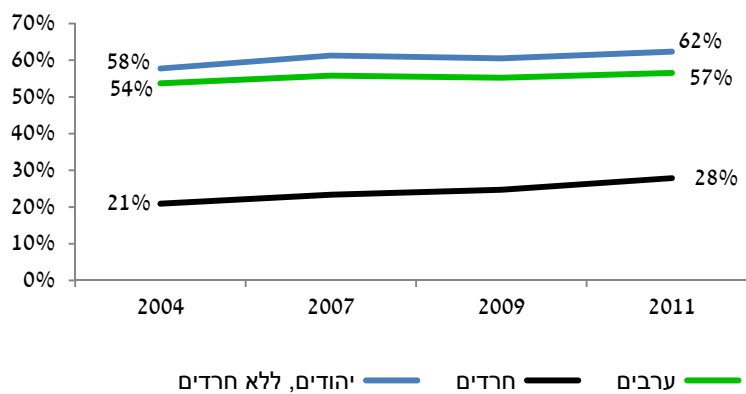
לוח 6 שוק העבודה, לפי מגזר, גילאי +15, 2011

שיעור אבטלה	תפוקה לנפש, בש"ח	שיעור תעסוקה	שכר ממוצע לעובד, בש"ח	
6%	5,149	59%	8,697	יהודים לא חרדים
8%	2,021	38%	5,332	חרדים
6%	2,214	39%	5,735	ערבים

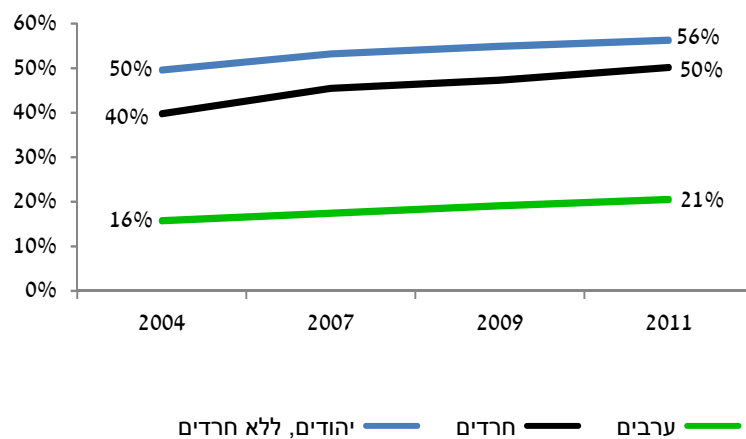
מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, 2013.

תרשים 17 תעסוקה ושכר יחסי לפי מגזר (באחוזים)

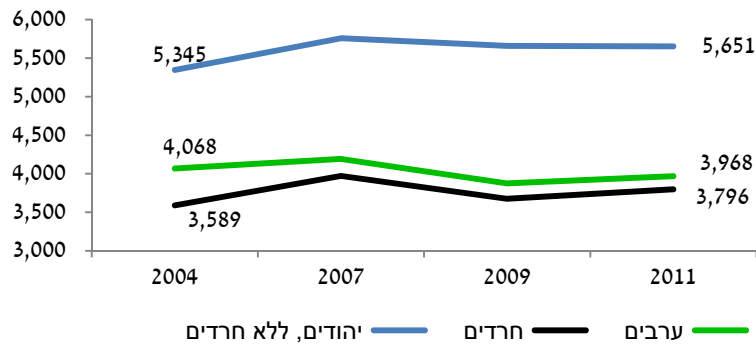
שיעור תעסוקה גברים, +15, 2011



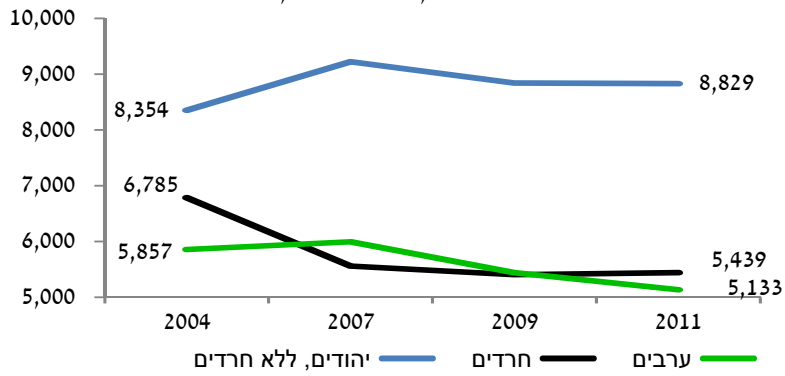
שיעור תעסוקה נשים, +15, 2011



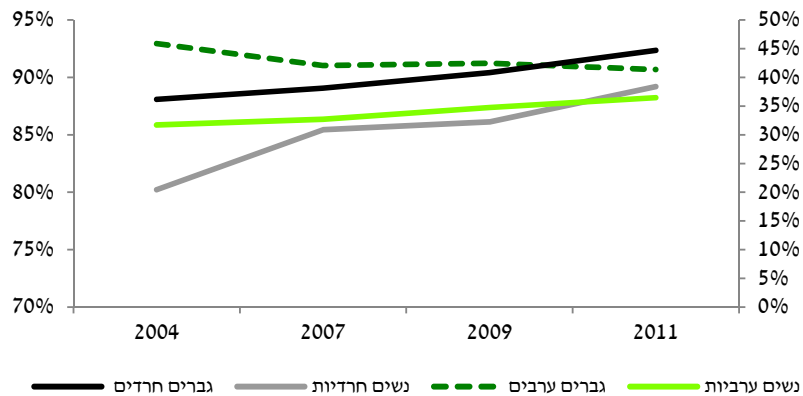
שכר ריאלי, נשים +15, 2011

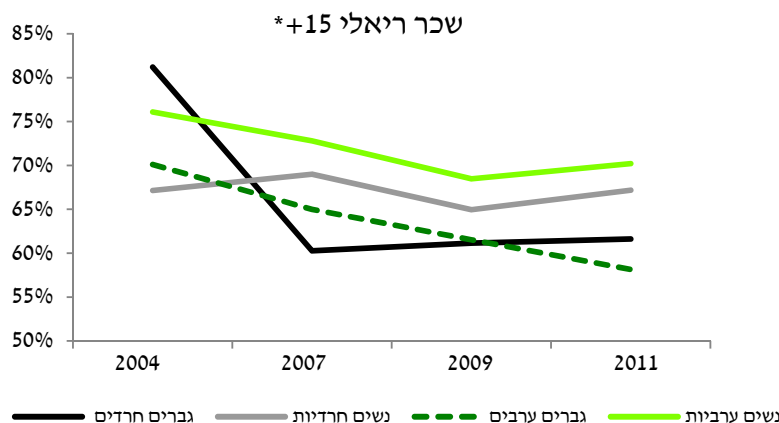


שכר ריאלי, גברים +15, 2011



שיעור התעסוקה היחסי, +15*





* מדד, באחוזים. בהשוואות אלה מושווים גברים ערבים וגברים חרדים לגברים יהודים לא חרדים, ונשים ערביות ונשים חרדיות לנשים יהודיות לא חרדיות.

מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, 2013.

תכנית מענקי ההכנסה ("מס הכנסה שלילי")

התכנית שנועדה להתמודד עם בעיית התמריצים להשתתפות בשוק העבודה היא "מענקי ההכנסה". תכנית זו יצאה לדרך ברביעי האחרון של 2008. שיעור המיצוי (השווה למספר המממשים / מספר הזכאים) עלה בהדרגה והוא נושק ל-50%. שיעור זה הוא אמנם גבוה מזה שנרשם בארצות הברית בשנים הראשונות להפעלת התכנית, אך אינו ממצה את הפוטנציאל ורצוי להגדילו. התכנית החלה כתכנית פיילוט באזורים מסוימים ("אזורי השילוב"¹⁰) והפכה להיות ארצית בשנת 2012 (לוח 7).

לפני שננתח את הנתונים נזכיר שכדי להיות זכאי למענק ההכנסה על העובד לגשת לסניף הדואר ולמלא בקשה לזכאות, הנבדקת לאחר מכן על ידי רשות המיסוי. התנאי לעמידה בתנאי הזכאות הוא שהאדם עבד בשנת הזכאות, ששכרו החודשי נמצא בטווח שנקבע בחוק (בין 2,040 ש"ח ל-6,670 ש"ח), שהוא אינו בעל דירה שנייה, ובמקרה שמדובר במשפחה – שהכנסתם המשותפת של שני בני הזוג אינה עולה על הסכום המרבי שנקבע בחוק. הסכום החודשי המרבי שניתן לקבל (פרטים עם 3 ילדים ומעלה) עומד על 460 ש"ח. סך עלות התכנית בפרישה ארצית ובשיעורי המיצוי השוררים היום הוא כ-500 מיליון ש"ח.

תרשים 18 מראה את שיעורי המיצוי לפי הקבוצות המשתתפות בתכנית. המאפיינים העולים מהתרשים ברורים מאוד, והם מתווספים למסקנות שעלו מהמחקר המלווה את התכנית:¹¹ (א) מתקיים תהליך למידה ושיעור המיצוי גבוה באוכלוסיות המתמידות בתכנית; (ב) ישנם רמזים לכך שמענק כספי גבוה יותר מעלה את שיעור המיצוי; (ג) יש השפעות "תרבותיות": שיעור המיצוי נמוך אצל הערבים ממזרח ירושלים וגבוה אצל החרדים; (ד) ביישובים שנעשתה בהם פעילות אינטנסיבית להגדלת המודעות שיעור המיצוי גבוה יותר, בפרט באשקלון ובנצרת. בשתי הערים האלה התקיימה פעילות מאורגנת להגדלת המודעות, ושיעור המיצוי עומד בהן על כ-60%. הפצת מידע באמצעות מכתבים הנשלחים על ידי רשות המיסוי מעלה את שיעור המיצוי. האתגר הגדול בימים אלה הוא לבדוק את תגובת העובדים ברמה הארצית ובפרט ביישובים שלא השתתפו עד כה בתכנית. בתחילת 2013, בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג (2011), עלה המענק לאישה עובדת ב-50%.

¹⁰ לתיאור התכנית ראו **דוח ועדת המחקר של התכנית: מס הכנסה שלילי**, 2010.

¹¹ ראו **שם**.

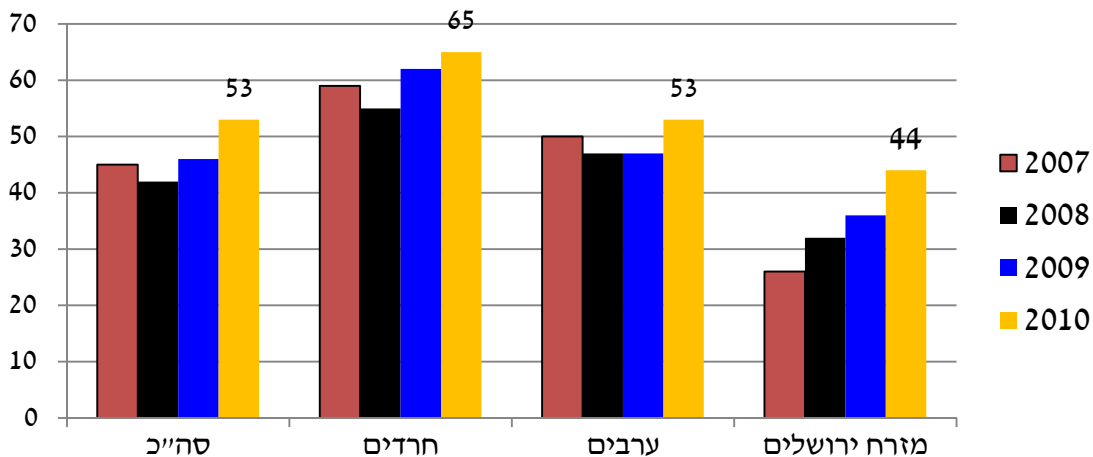
בתרשים 18 ניתן לראות את שיעורי המיצוי לפי הקבוצות המשתתפות בתכנית. השיעורים מלמדים כי מתחולל תהליך למידה וכי שיעור המיצוי גבוה באוכלוסיות המתמידות בתכנית. בלוח 7 ניתן לראות את פרטי התכנית. בכל שנה (טור ראשון) תקופת הזכאות מבוססת על ההכנסות מהשנה הקודמת (טור שני). קבוצת הזכאים למענק הורחבה על פני זמן (טור שלישי). נדגיש גם שהמענק משולם בכמה תשלומים כפונקציה של תאריך הגשת הבקשה.

לוח 7 התפתחות התכנית "מענקי הכנסה"

השנה	תקופת הזכאות	הגדרת הזכאות	התקציב (במיליוני ש"ח)
2008	2007 12-1	שכירים באזורי השילוב	75.7
2009	2008 12-1	שכירים ועצמאים באזורי השילוב	78.9
2010	2009 12-1	שכירים ועצמאים: כלל הזכאים באזורי השילוב ואמהות לילדים עד גיל שנתיים בפרישה הארצית	135.4
2011	2010 4-1	זכאים באזורי השילוב	98.6
	2010 12-1	אמהות לילדים עד גיל שנתיים בכל הארץ	
2012	2011 12-1	שכירים ועצמאים בכל הארץ	507.3

מקור: קבוצת המחקר הבין-משרדית המלווה את התכנית.

תרשים 18 שיעורי המיצוי של התכנית "מענקי הכנסה"



מקור: קבוצת המחקר הבין-משרדית המלווה את התכנית.

לסיכום חלק זה – הצוות הגיע למסקנה שהשלב של הגדלת שיעור התעסוקה ושילוב ערבים וחרדים בעבודות שהשכר בהן נמוך הצליח אמנם בהגדלת שיעור התעסוקה, אך הוא אינו מייצר התכנסות של מגזרים אלה לביצועים של שאר האוכלוסייה, ולכן יש לראות בו שלב ביניים. הצוות הצביע על הצורך לעבור לשלב מתקדם יותר – שבו יש להמשיך במגמה של הגדלת שיעור התעסוקה והיקפי המשרות בד בבד עם שילובן של קבוצות אלה בתחומים בעלי ערך מוסף גבוה יותר, המאופיינים בהון אנושי ובשכר גבוהים יותר, כגון ענפי הטכנולוגיה העילית. לשם כך אנו ממליצים להפעיל תכנית חדשה במגזרים הערבי והחרדי – "מתעסוקה לפריון" – ולשנות, בהתאם, את התפיסה של הפעלת כלי המדיניות שתפקידם להדגיש את העלאת פריון העבודה.

ד. המדיניות הרצויה להגדלת פריון העבודה

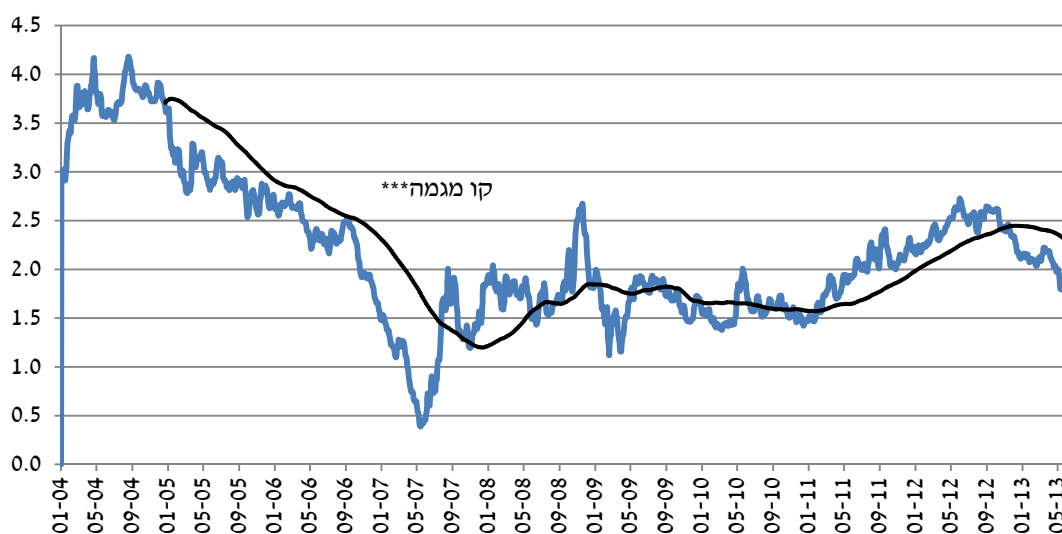
אחת השאלות שמעסיקות את הכלכלנים היא מדוע הרפורמות הגדולות במשק הישראלי לא גרמו שינוי משמעותי בפריון הכולל.¹² הסבר אפשרי הוא שבכל פעם שהפריון אמור לפרוץ, המשק מושפע מזעזועים חיצוניים שאינם מאפשרים לו להתבטא.¹³ לאחרונה קרה הדבר, שוב, עקב המשבר העולמי. אך לדעת הצוות ההסבר מורכב יותר ומחייב דיון בסוגיות רבות. בהמשך אנחנו מונים כמה גורמי רקע המשפיעים על אי-מיצוי הפוטנציאל של המשק בסוגיית הפריון.

גורמי רקע לאי-מיצוי הפוטנציאל בסוגיית הפריון

1. המצב הגאו-פוליטי

אחד הגורמים המעיבים על הצמיחה בישראל הוא המצב הגאו-פוליטי. רווחת ההערכה שההשקעות יכלו להיות גבוהות יותר במצב של חוסר עימות. בנוסף, קיומם של עימותים במחזוריות של מספר שנים גורע ישירות מההשקעות והתוצר בעת התרחשותם. את ההשפעה המתמשכת של המצב הגאו-פוליטי ניתן להמחיש על ידי פרמיית הסיכון שהמשק משלם, המביאה לידי כך שלמרות שבישראל רמת החוב גבוהה רק במעט יחסית לקבוצת מדינות מתקדמות, פער התשואות של איגרות החוב עומד באופן מתמשך על כ-2% (תרשים 19). לפיכך תשלומי הריבית של ישראל גבוהים במובהק מהממוצע.

תרשים 19 עלות ההון בישראל: ממוצע פערי התשואות* על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים, ישראל לעומת המדינות המפותחות, ** 2013-2004



* מחושב כממוצע שבועי נע.

** ממוצע חשבונאי פשוט של פערי התשואות בין ישראל למדינות נבחרות: יפן, בלגיה, קנדה, אוסטרליה, צרפת, הולנד, גרמניה, דנמרק, ארצות הברית, שווייץ, פינלנד, בריטניה, ניו זילנד, נורווגיה, אוסטרליה וקוריאה הדרומית.

*** קו המגמה מחושב לפי ממוצע נע של 255 ימים (בהתאם למספר ימי העסקים בשנה).

מקור: בנק ישראל.

¹² כבר בסוף שנות התשעים שאלו הכלכלנים את השאלה הזו בלי שנמצאו תשובות ברורות. ראו המהדורה המיוחדת של סקר בנק ישראל: *Productivity in Israel, 1997*. מאחד ההסברים שניתנו נציין את משתני המדיניות (מסים, אינפלציה וכיו"ב), את המבנה הענפי ואת מדיניות הסובסידיות של ההון.

¹³ ראו סטרבציינסקי ופולג, 2007.

נוסף על ההשפעה המתמשכת, הקשה לכימות, אפשר לאמוד גם את ההשפעה של עימותים, בייחוד אלה המתמשכים. דוגמה לכך היא האינתיפאדה השנייה (מהרבע האחרון של שנת 2000 עד אמצע 2003), אשר גרעה – במצטבר – מעל 10% תוצר. בנובמבר 2012 (בזמן מבצע עמוד ענן) ניכרה השפעה בממדים קטנים – כ-0.1% תוצר – אשר התרחשה בעיקר בעקבות צמצום התיירות.¹⁴ נזק נוסף נגרם בעבר, ועלול להיגרם בעתיד, מחרמות על רכישת סחורות ישראליות.

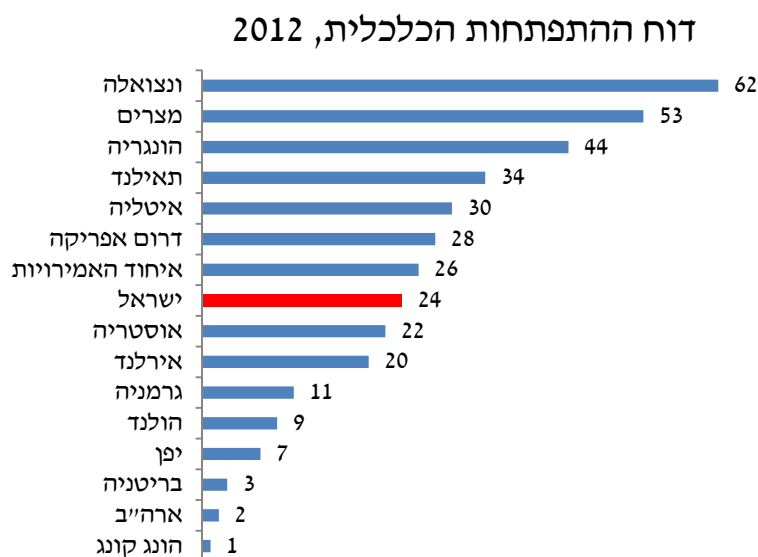
2. בירוקרטיה

בשנים האחרונות הוחל בתהליך שנועד להתמודד עם בעיית הבירוקרטיה והקטנת עלויות הרגולציה בישראל, הממוקמת בהשוואות הבינלאומיות במצב בעייתי. תמונת הבירוקרטיה בישראל מסוכמת בהשוואות של הבנק העולמי; מקומנו נמוך במיוחד במדד המודד את הקלות שבה אפשר לעשות עסקים (מקום 38).

גם בנושאי רגולציה ישראל ממוקמת במקום נמוך יחסית. מובן שהרגולציה חשובה להבטחת זכויותיהם של אנשים בתחומים שונים, ועל כן שינויים בתחום זה מחייבים בקרה חוזרת על ידי הציבור, אשר באופן טבעי אורכת זמן ממושך. בשנים האחרונות החל בישראל תהליך מבוקר שבו מעורבים גורמים ממשלתיים בשיתוף עם גורמים פרטיים. מטרתו לשחרר רגולציה במקומות שבהם ניתן לעשות כך בלי לפגוע בשיקולים שהם באינטרס הציבור, כגון שיקולי איכות הסביבה או הגנה על משאבים לאומיים. תהליכים דומים נעשו לאחרונה באירופה במידה לא מבוטלת של הצלחה: באיחוד האירופי נקבע יעד לצמצום עלויות רגולציה של 25% בתוך 5 שנים. בפועל הושגה ירידה של 30% בעלויות הרגולציה (37.6 מיליארד אירו לשנה). דוגמה מוצלחת במיוחד היא הולנד, שבה נקבע יעד צמצום של 25% בתוך 4 שנים. בפועל הופחת בתוך 7 שנים הנטל בכ-44% (מ-16 מיליארד אירו לכ-9 מיליארד).¹⁵

אחד התחומים שבהם ישראל ממוקמת במקום נמוך ושנדרש בו מאמץ לשיפורים הוא מתן היתרי בנייה (מקום 139), רישום נכסים (144) ואכיפת חוזים (מקום 94). מדד אכיפת חוזים מלמד כי לצורך אכיפת חוזים בישראל נדרשים 35 הליכים. מרגע הגשת התביעה לבית המשפט ועד לקבלת התשלום חולפים 890 ימים, ועלות האכיפה היא 25% מעלות התביעה.

תרשים 20 בירוקרטיה ורגולציה

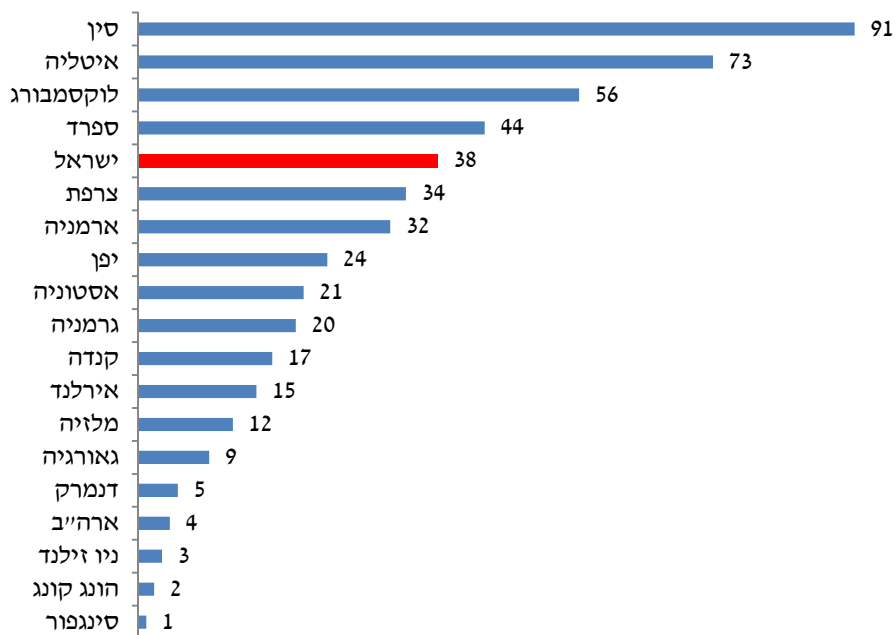


מקור: Financial Development Report, 2012

¹⁴ ראו ההודעה לעיתונות של בנק ישראל, בנימוקים להחלטת הריבית לחודש ינואר 2013; וכן וולפסון וסטרבצינסקי, 2012.

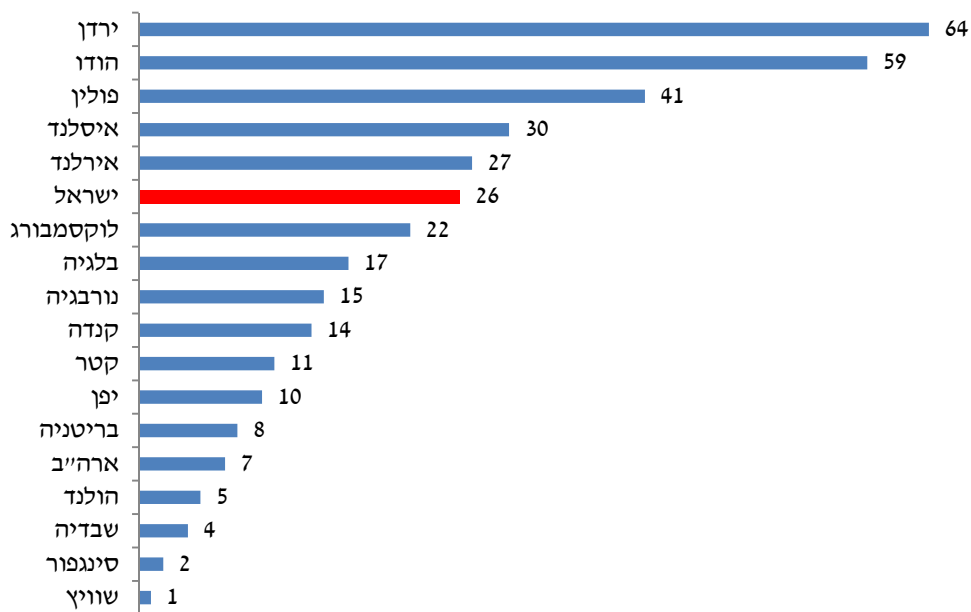
¹⁵ מקור: דוח הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל, אפריל 2013.

מדד עשיית עסקים, 2013



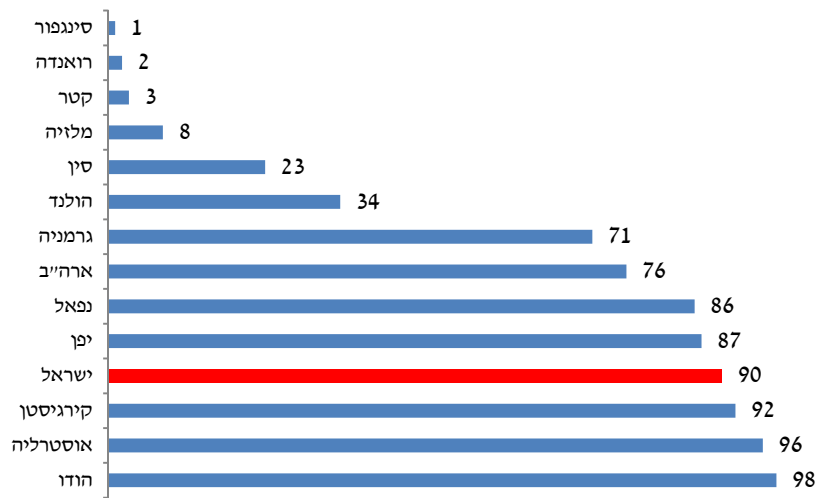
מקור: Doing Business Report, 2013

דוח התחרותיות העולמי, 2012-2013



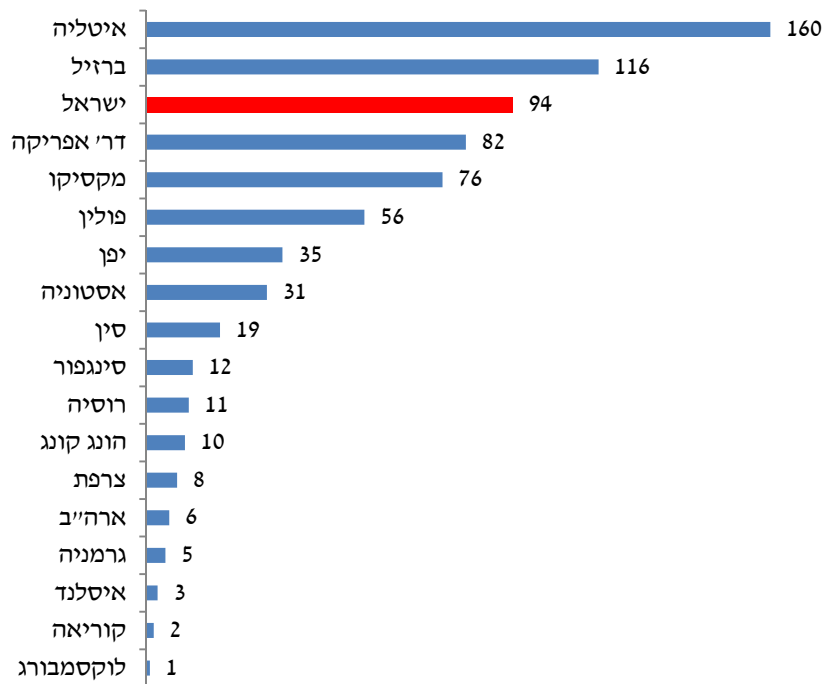
מקור: Global Competitiveness Report, 2012-2013

נטל הרגולציה הממשלתית, 2012-2013



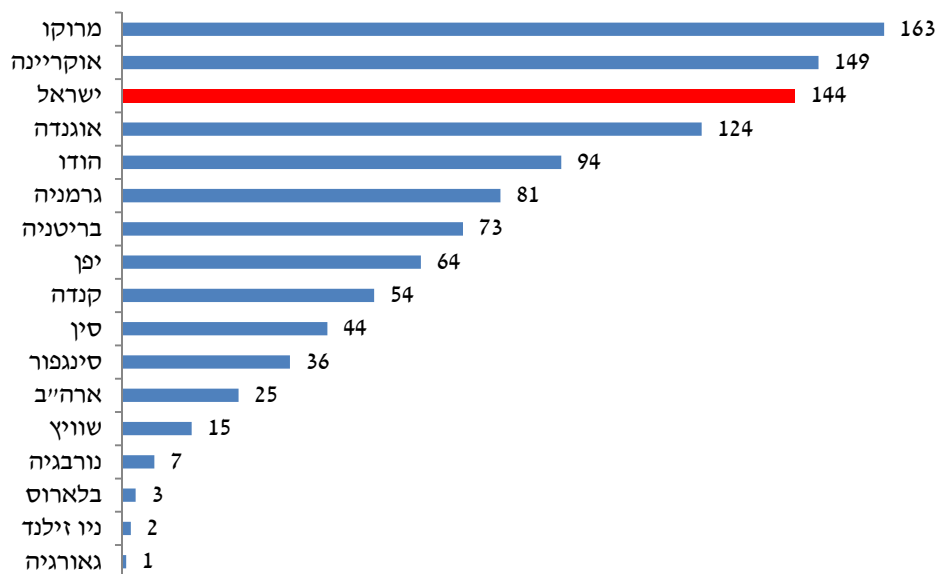
מקור: Global Competitiveness Report, 2012-2013

מדד אכיפת חוזים, 2013



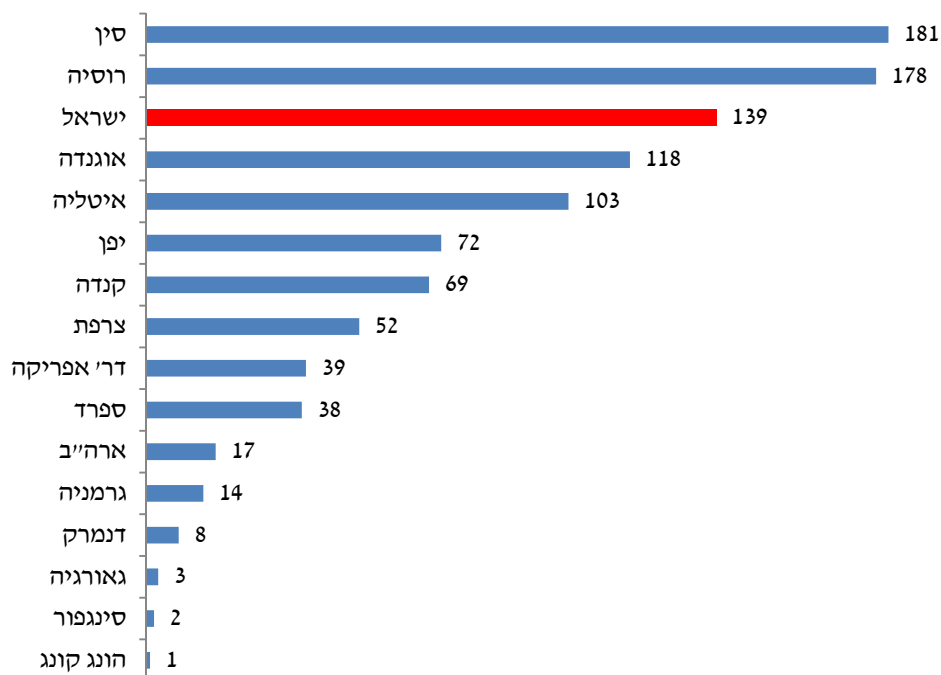
מקור: Doing Business Report, 2013

מדד רישום נכסים, 2013



מקור: Doing Business, 2013

מדד העיסוק עם היתרי בנייה, 2013



מקור: עיבודי המחברים לנתוני 2013, Doing Business

חשוב להביא לצמצום הבירוקרטיה הממשלתית באמצעות יישום ההמלצות בדוח הוועדה לייעול מנגנוני הרגולציה בישראל ועל ידי מיסוד תהליכי בחינת השפעת הרגולציה (RIA), בהתאם להחלטת הממשלה מס' 4027 מ-25.11.2011.

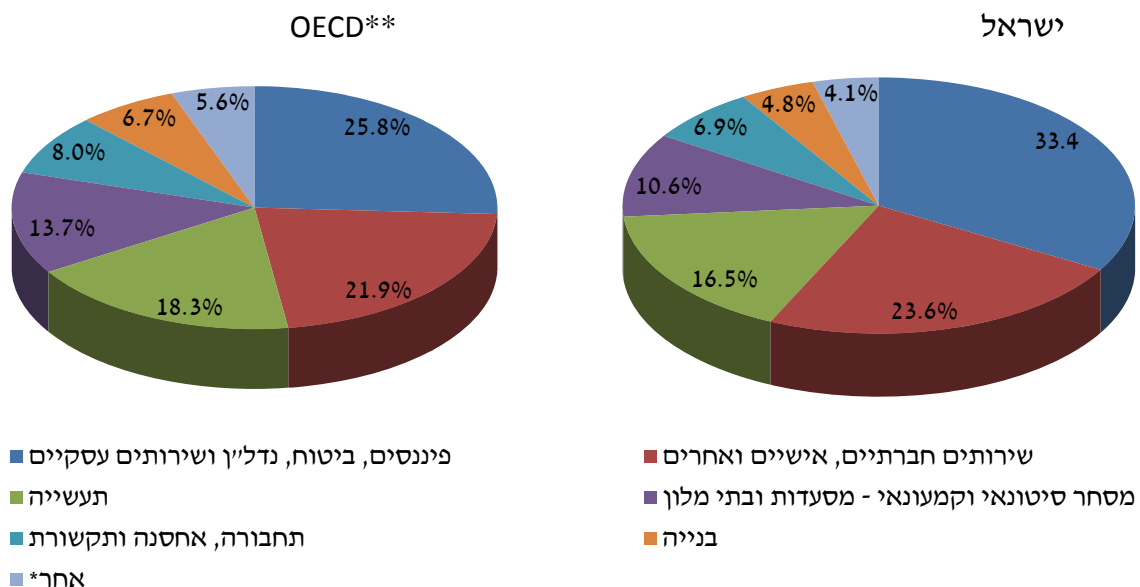
3. ריכוזיות ההון

לנגישות של הון לעסקים יש חשיבות ממדרגה ראשונה לעידוד הצמיחה. שוק הון משוכלל עם גישה למקורות של גורמים בעלי רעיונות שיש להם פוטנציאל גבוה להגדלת הפריזון, אך אינם מקושרים לבעלי ההון, הוא חלק מכללי המשחק הרצויים לעידוד הצמיחה. טיפול בסוגיה זו עובר דרך מניעת ריכוזיות על ידי הפרדה בין מקורות ריאליים ופיננסיים, על פי המלצות ועדת הריכוזיות,¹⁶ ועל ידי יצירת מנגנונים שיאפשרו גישה נאותה למקורות מימון לכלל הגורמים העסקיים במשק.

4. השוואת המבנה הענפי למדינות OECD

בהשוואה בין ישראל ל-OECD בולט לעין שבישראל משקל השירותים הפיננסיים והעסקיים והשירותים החברתיים גבוה, על חשבון משקלם של התעשייה והמסחר. אמנם חלק מהפער בשירותים הפיננסיים והעסקיים מוסבר בהיקף רחב של תוכנה ומו"פ, אך גם בניכוי רכיב זה נותר פער בין ההרכב בישראל וזה של OECD (תרשים 21). כידוע, ענפי היצוא מאופיינים בפריזון גבוה יחסית,¹⁷ ולכן חשוב לנתח לעומק את הדרך הטובה לשימור היתרון של ענפי היצוא. בפרט מודגש הצורך להמשיך ולקיים את מערך התמיכה במו"פ, אגב חתירה להקצאת מקורות לפירמות שזקוקות למימון לצורך ביצוע פרויקטים מוצלחים (להבדיל מפירמות שהיו מבצעות את ההשקעה גם ללא התמיכה).¹⁸ נקודה שעלתה בצוות היא הצורך בביטוח סיכונים בחדירה לשווקים חדשים, כגון אפריקה וסין, באמצעות חברת אשראי או באמצעות חלופות אחרות. השוואה בינלאומית מראה כי ביטוח הסיכונים בישראל נמוך (תרשים 22) וכי יש סימנים לכך שהפירמות משלמות פרמיות ביטוח גבוהות יחסית למימושים, דבר המאותת שהממשלה איננה משתפת במידה הראויה בסיכון החדירה לשווקים החדשים.

תרשים 21 המבנה הענפי בישראל וב-OECD, 2008



* כולל: חקלאות, יערנות וציד, כרייה ונחושת, אספקת חשמל, גז ומים.

** 29 מדינות.

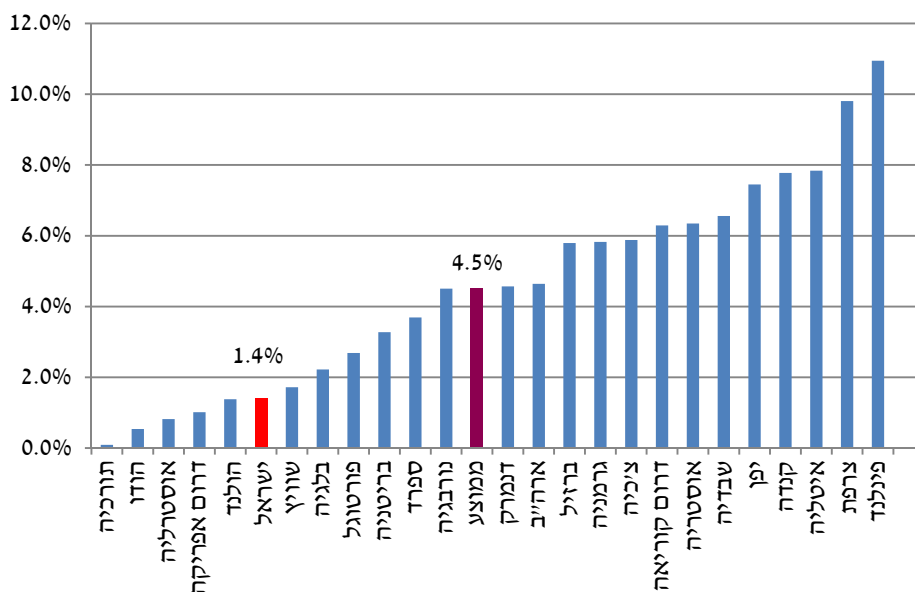
מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר לנתוני OECD.

¹⁶ ראו טיוטת המלצות של הוועדה להגברת התחרותיות במשק, מרץ 2012.

¹⁷ ראו עבודתו של ליאור גאלו (2011), המראה כי הפריזון לעובד בחברות המייצאות גבוה בהשוואה לפירמות המקומיות.

¹⁸ בעניין ההקצאות של המדען הראשי ראו עבודתם של Lach, Parizat, and Wasserteil, 2008.

תרשים 22 היקף הערבויות לביטוח סיכוני סחר חוץ כאחוז מהיצוא, 2012

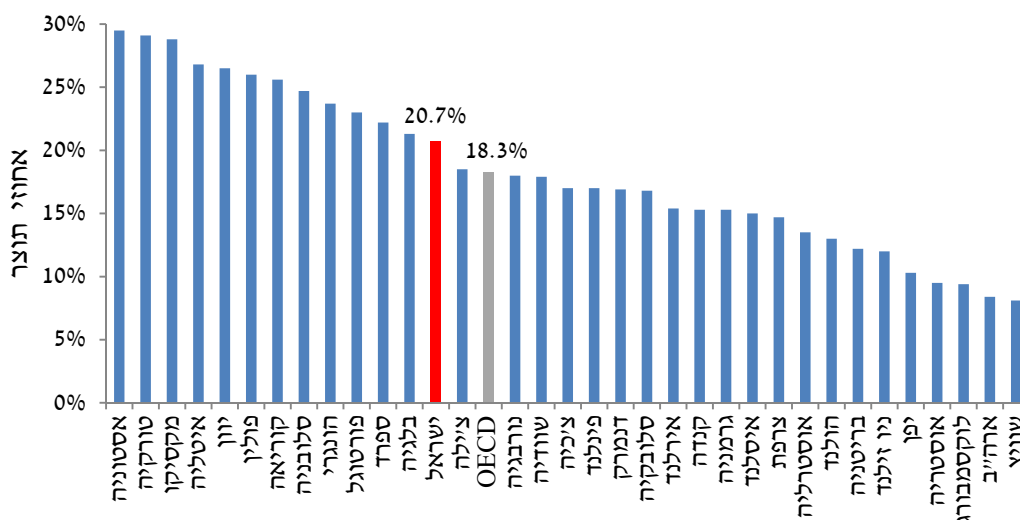


מקור: עיבודי התאחדות התעשיינים לנתוני איגוד ברן והבנק העולמי.

5. כלכלה שחורה

פעילות לא מדווחת היא תופעה לא רצויה והיא מחייבת תגובה של הממשלה. בהשוואה בינלאומית גודל הכלכלה הלא מדווחת בישראל הוא מעל הממוצע במדינות OECD בקטגוריה שדומה לצילה ולספרד (תרשים 23). בכלכלה שחורה יש בעיה כפולה: (א) על פי כל קנה מידה יש למנוע את קיומה של פעילות לא חוקית; (ב) אי-דיווח על פעילות משמעו התחמקות מתשלומי מסים והטלת מעמסה כבדה יותר על אנשים שמכבדים את החוק, וכן יצירת אי-צדק אופקי במערכת המס ופגיעה מיותרת בתמריצים.

תרשים 23 היקף הכלכלה השחורה, 2007



מקור: עיבודי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר לנתוני Schneider et al., 2010.

6. הזדקנות האוכלוסייה

על פי התחזית הדמוגרפית, המשק הישראלי יעבור תהליך של הזדקנות אשר ישפיע גם על המועסקים. לפיכך רצוי לנקוט צעדים שיאפשרו לנצל את הניסיון של העובדים שבמקרים רבים אינם מתקבלים בחזרה לשוק העבודה בגלל גילם (תופעה המוכרת בכינוי "גילנות"). מוצע לשקול התאמת הקורסים המקצועיים לצורכי העובדים המבוגרים, בייחוד במקצועות שבהם סיכויי המבוגרים להשתלב מחדש בשוק העבודה גבוהים. מהלך רצוי נוסף הוא העלאת גיל הפרישה – בדומה למתרחש במדינות המתקדמות בשנים האחרונות.

לשם המחשת ההשפעה של העלאת גיל הפרישה על המשק הרצנו סימולציה של העלאת הדרגתית של גיל הפרישה ל-69 הן לגברים והן לנשים בשנת 2059. על פי המודל, השפעת העלאת גיל הפרישה על התוצר צפויה להיות הדרגתית, כיוון שמונח בהרצה כי קצב העלייה בגיל הפרישה הוא הדרגתי. בשיאו של התהליך, כאשר גיל הפרישה עומד על 69 הן לנשים והן לגברים, צעד מדיניות זה מוביל לגידול קבוע של כ-1.5% תוצר ובמונחים כספיים – כ-50 מיליארד ש"ח, יחסית לתרחיש של "עסקים כרגיל" (ראו הגדרה בפרק ה להלן). כל זה יקרה בד בבד עם ירידה ביחס החוב לתוצר ל-64% (במקום עלייה מעל 100% בתרחיש "עסקים כרגיל").

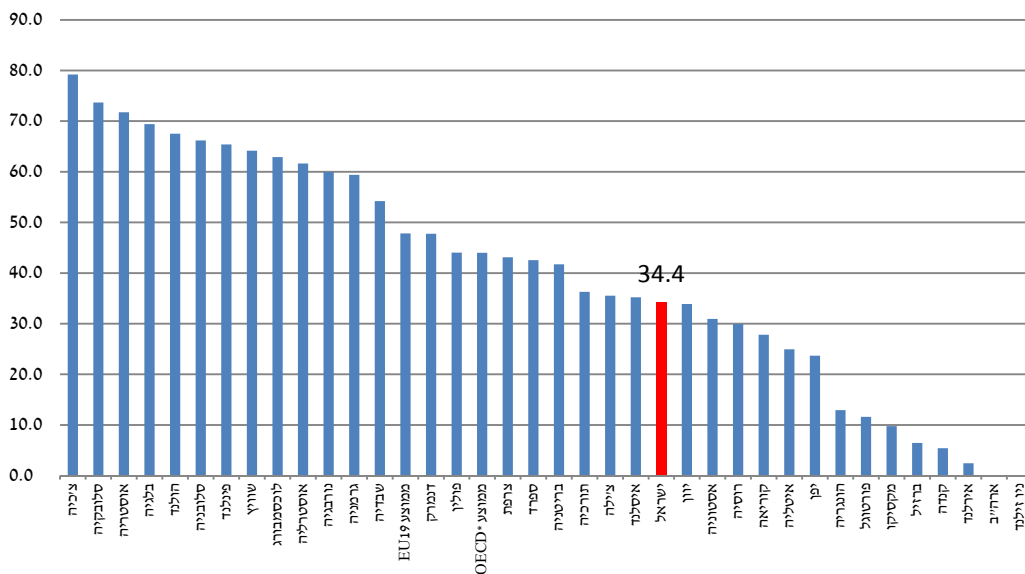
7. הכשרות מקצועיות

אחד החסמים המוזכרים לעתים קרובות הוא החסם בהכשרה מקצועית מתואמת בין כל הגורמים הרלוונטיים שעשויים לצאת נשכרים מקיומם של הקורסים להכשרה מקצועית – המעסיקים, המועסקים והממשלה. יש מקום להתערבות ממשלתית בתחום זה בשל ההשפעות החיצוניות החיוביות של ההכשרה המקצועית, שהופכות אותה ללא כדאית ברמה של הפירמה הבודדת אך מאוד כדאית ברמת המשק. ואולם בפועל מערך ההכשרות המקצועיות לא קודם מספיק, וישראל נמנית עם המדינות שמשקיעות את ההשקעה המועטה ביותר בתחום חשוב זה.¹⁹ נוסף על כך השוואה בינלאומית מלמדת כי יש בישראל שיעור תלמידים נמוך בחינוך הטכנולוגי והמקצועי.

ההוצאה הציבורית בישראל על מדיניות עידוד תעסוקה, שבכללה גם ההוצאה על הכשרות מקצועיות (אך לא תכנית מענקי ההכנסה), היא מן הנמוכות במדינות OECD. הפער הקיים היום בישראל עומד על 0.5% תוצר, שהם כ-5 מיליארד ש"ח. הוצאה זו מכוונת הן להגדלת שיעור התעסוקה והן להגברת הפיריון. חשוב בהמשך לחזק את מערך ההכשרות על ידי המעסיקים על ידי יצירת מנגנונים המשלבים בין המעסיקים, המדינה ומקבלי ההכשרה עצמם. חשוב ליצור קורסי תשתית שיאפשרו לעשות הסבות מקצועיות בצורה יעילה. יש לעשות זאת בתיאום גדול ככל האפשר בין כל הגורמים שקשורים לנושא. חשוב גם להוסיף ולפתח את מסלולי ההכשרה במקום העבודה (OJT – On the Job Training) ולהמשיך בחלוקת שוברים להכשרה מקצועית.

¹⁹ חוסר ההתקדמות במערך ההכשרה המקצועית מתועד בפרק שפורסם בסקירת ההתפתחויות של בנק ישראל, מס' 113, עמ' 24-26. ברנדר (2009) מראה את פרופיל השכר של פרטים בשוק העבודה המאופיין בדינמיקת שכר אטית ובמחסור בניידות.

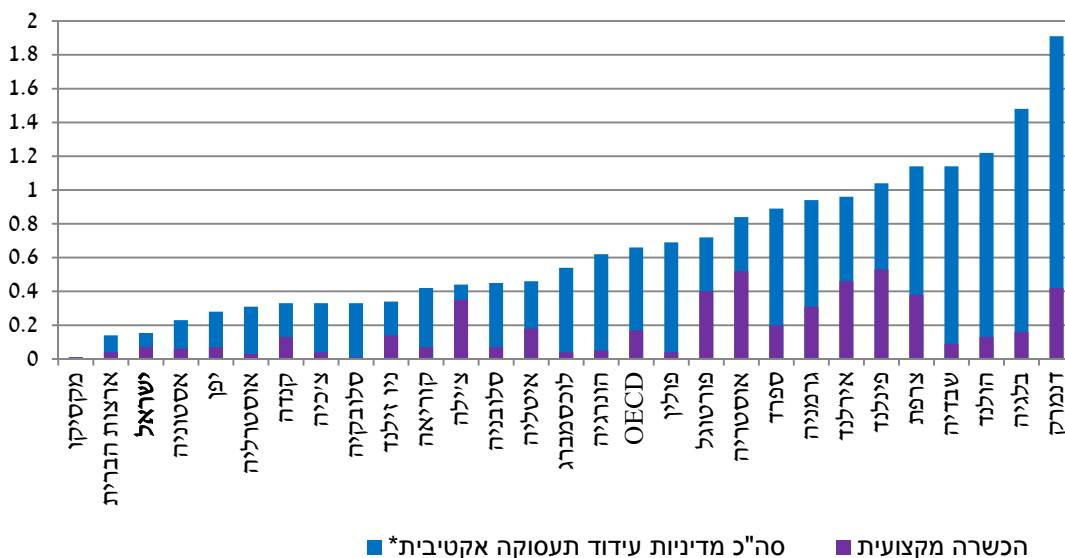
תרשים 24 שיעור התלמידים בחינוך המקצועי מתוך כלל תלמידי החטיבה העליונה, 2006



* ממוצע OECD אינו כולל את ארצות הברית וניו זילנד, כיוון ששם הגישה לחינוך המקצועי שונה ואין כלל מסגרות לימוד ספציפיות לחינוך מקצועי ברמת התיכון.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני *Education at a Glance, 2008, OECD Indicators, Table C1.1*

תרשים 25 הוצאה הציבורית על מדיניות עידוד תעסוקה, ומתוך זה – ההוצאה על הכשרה מקצועית (כאחוז מהתל"ג), 2010



* כולל שירות תעסוקה ואדמיניסטרציה, הכשרה מקצועית, תמריצים לעבודה, העסקה נתמכת, יצירת מקומות עבודה ותמריצים לזימות.

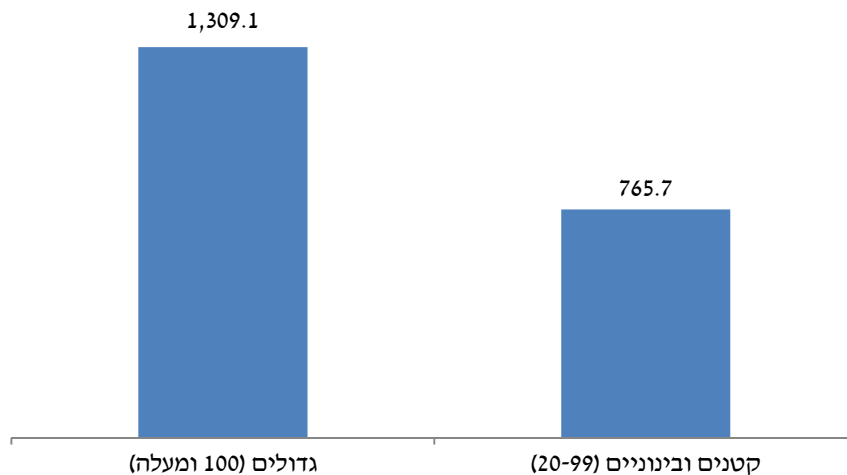
מקור: עיבודי המחברים לנתוני *Review of Recent Developments and Progress in Labor Market and Social Policy in Israel, 2013*

8. חברות קטנות ובינוניות

הספרות הכלכלית בעולם חלוקה באשר להשפעתן של החברות הקטנות והבינוניות על התפתחות הפריזון במשק. אמנם נמצא כי יש מתאם חיובי בין שיעור החברות הקטנות והבינוניות במשק לבין הצמיחה, אך מתאם זה אינו משקף סיבתיות. אשר להשפעתן של חברות אלו על שוק העבודה: מאמרים רבים מתעדים השפעה חיובית של החברות הקטנות והבינוניות על התעסוקה; מקצתם מייחסים את רוב ההשפעה לגיל הפירמה.²⁰ בהינתן החשיבות של קליטת המבוגרים והעובדים החדשים בשוק העבודה חשוב להקדיש תשומת לב לסוגיית העסקים הקטנים והבינוניים.

כ-97% מכלל העסקים בישראל נחשבים עסקים קטנים ובינוניים²¹ כך ש-84% מעסקים עד 9 מועסקים בלבד, ולמרביתם²² פדיון שאינו עולה על 1 מיליון ש"ח בשנה. העסקים הקטנים²³ תורמים כ-40% מהתוצר ומעסיקים כ-45% מכלל המועסקים. חולשתו המרכזית של מגזר העסקים הקטנים והבינוניים באה לידי ביטוי בפערי הפריזון.²⁴ אינדיקציה לפערים בפריזון העבודה בין העסקים הקטנים לגדולים עולה מנתוני המכירות בתעשייה שעולה מהם כי היקף המכירות לעובד במפעלים הקטנים והבינוניים בישראל נמוך בכ-40% מהגדולים.

תרשים 26 הפער בפריזון בתעשייה, מכירות לעובד באלפי ש"ח, 2011



מקור: למ"ס, **מדדי התעשייה 2011**; וכן עיבודי האגף למחקר כלכלי, התאחדות התעשיינים.

ממחקר של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה עולה כי בעסקים הבינוניים והגדולים, המעסיקים מעל 50 עובדים, התרומה הממוצעת לתוצר לכל מועסק היא הגדולה ביותר בכלל העסקים ועומדת על כ-200 אלף ש"ח בשנה. לעומת זאת בעסקים שמעסיקים בין 11 ל-25 עובדים נמצאה התרומה הנמוכה ביותר – כ-140 אלף ש"ח בשנה. עיקר הפער נגזר, להערכתנו, מהתוצר הגבוה למועסק בעסקים הגדולים לעומת הקטנים והבינוניים.

²⁰ ראו בעניין הצמיחה – Beck, Demirguk-Kunt, and Levine, 2005; ובנושא התעסוקה – Neumark, Wall, and Zang, 2008.

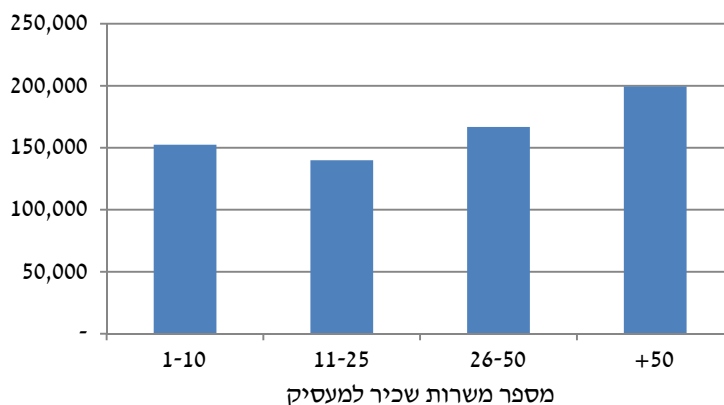
²¹ מקור: למ"ס.

²² כ-78% מכלל העסקים בישראל. מקור: למ"ס.

²³ על פי דוח בנק ישראל לשנת 2012, אשר מגדיר עסקים קטנים כעסקים המעסיקים לא יותר מ-50 עובדים.

²⁴ פריזון העבודה מוגדר תרומת העסק לתוצר בחלוקה לשעות העבודה או למספר העובדים בו, קרי – ערך מוסף למועסק חלקי שעת עבודה.

תרשים 27 ערך מוסף למועסק לפי גודל עסק, 2009



מקור: הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד הכלכלה.

בבדיקה מעמיקה יותר של הפער בין קבוצות העסקים לפי גודל אפשר לזהות הבדל ברור בין מגזר העסקים מוטי כוח האדם ובין מגזר העסקים מוטי השקעות ההון. מתברר שחלקם של העסקים הקטנים בערך המוסף של ענפים מוטי הון עומד על 25%, ואילו חלקם של העסקים הקטנים בערך המוסף של מוטי כח האדם עומד על 55%.

רמת התחרותיות והפרייון של העסקים הקטנים בישראל נמוכה גם בהשוואה בינלאומית, כך עולה מעיבוד נתוני הבסיס של OECD שערכה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. בניסיון להבין את הגורמים ואת הפתרונות לפערים בפרייון נציג להלן את הקשיים העומדים לפני מגזר העסקים הקטנים והבינוניים ואת מאפייניו של מגזר זה, אשר יש בהם כדי להסביר חלק נכבד מהפער.

לוח 8 קשיים של עסקים לפי גודל עסק (באחוזים)

חסי להצלחת העסק	1 עובד	2-4 עובדים	5-19 עובדים	20-49 עובדים	50-100 עובדים
תחרות	8	20	21	29	15
עומס בירוקרטי	10	9	18	16	5
אשראי ומימון	11	11	13	12	20
מיתון ואווירה כללית	14	6	7	14	5
גיוס עובדים מקצועיים	10	7	7	8	20
שיווק	14	14	2	2	0
ביקוש	11	6	7	4	10
הכנסות נמוכות יחסית להוצאות קבועות	6	8	7	2	15
אשראי לקוחות וספקים	7	6	7	8	0
ידע, ניהול ותשתית	3	3	6	4	5
מצב פיזי, משפחתי	4	3	2	0	0
מוטיבציה	0	5	1	0	5

מקור: הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד הכלכלה, אפריל 2013.

סוגיית התחרות היא החסם העיקרי להתפתחותם של עסקים זעירים, קטנים ובינוניים. חסמים משמעותיים נוספים העומדים בפני מגזר זה הם עומס בירוקרטי (בעיקר בעסקים הקטנים), אשראי ומימון, וכן גיוס עובדים מיומנים (בעיקר בעסקים הבינוניים).

האשראי משמש את העסקים להון חוזר ולהשקעות. זמינות נמוכה של אשראי עשויה להשפיע על יכולת ההישרדות של העסקים בשל מחסור בהון חוזר שנועד לגשר בין תזרים התקבולים לבין תזרים התשלומים, וכן על צמיחתם – בשל מחסור בהשקעות. מסקר הציפיות שנערך בהתאחדות התעשייתיים עולה כי שיעור העסקים הקטנים והבינוניים שנתקלו בקושי בקבלת אשראי חדש הוא גבוה יחסית – כ-55%,²⁵ לעומת כ-48% במפעלים הגדולים. פערים אלו בולטים גם בשמירה על מסגרת האשראי הקיימת – כמחצית מהקטנים והבינוניים מדווחים על קושי, לעומת כ-42% מהגדולים.

מדוח בנק ישראל לתחרותיות במערכת הבנקאית עולה כי תהליך מתן האשראי לעסקים קטנים הוא תהליך ייחודי.²⁶ בנק ישראל עמד על הסיכונים האופייניים לו, ובכללם עלות תפעול גבוהה של מתן אשראי לעסקים קטנים בהשוואה לזו של מגזרי הפעילות האחרים:

- עלות תפעול גבוהה הנובעת מתפעול מערך סניפים נרחב.
- שונות גדולה שאינה מאפשרת אפיון אחיד לכלל העסקים הפעילים (גודל העסק ורמת הסיכון האופיינית לענף).
- מחסור במידע מבוקר בתדירות קבועה.
- צורך בליווי בעלי העסקים ובסיוע להם בגלל היעדר השכלה פיננסית.

נוסף על הנ"ל גורמים חיצוניים מסוימים משפיעים על ההיקף והעלות של האשראי לעסקים קטנים:

- מחסור בזמינות אשראי חוץ-בנקאי לעסקים קטנים.
- הלימות ההון: עד סוף 2014 הבנקים נדרשים לעמוד ביחס הון-ליבה של לפחות 9% על פי הכללים המוכרים בכינוי "באזל 3" שנקבעו לכל הבנקים בזירה הבינלאומית לפי התקנות של Basel Committee on Banking Supervision. כללי באזל 3 מחמירים בהשוואה לכללי באזל 2 הנהוגים היום, ולכן הבנקים נמצאים במרוץ להגדלת ההון ו/או לצמצום / אי-הגדלה / בקרה מוגברת של נכסי הסיכון, שהעיקרי בהם הוא האשראי לציבור.

מדוח בנק ישראל לבחינת התחרותיות בענף הבנקאות עולה כי עלות האשראי ללקוחות של מגזר העסקים הקטנים היא הגבוהה ביותר בחמשת מגזרי הפעילות העיקריים. לפי הדוח, ריבית האשראי ללקוחות מגזר העסקים הקטנים הייתה בשנים 2008-2010, בממוצע, כ-3.5% לעומת 1.9% ללקוחות המגזר המסחרי – פער של 1.6 נקודות אחוז.

באפריל 2012 החלה לפעול הקרן החדשה לסיוע לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה. הקרן מעניקה ערבות על 70% מההלוואות ומשפרת את הכדאיות העסקית של הבנקים למתן אשראי לעסקים. הקרן פועלת היום באמצעות שני גופים ולא באמצעות גוף אחד בלבד כבעבר. ואולם, חשוב לומר, על פי כללי באזל הבינלאומיים, הבנקים אינם מכירים בערבות המדינה לצורך הקלה בנכסי סיכון, ולפיכך ערבות המדינה אינה

²⁵ בממוצע הרבע האחרון של 2012 והרבע הראשון של 2013.

²⁶ הדוח הסופי של הוועדה להגברת התחרותיות בענף הבנקאות, מרץ 2013.

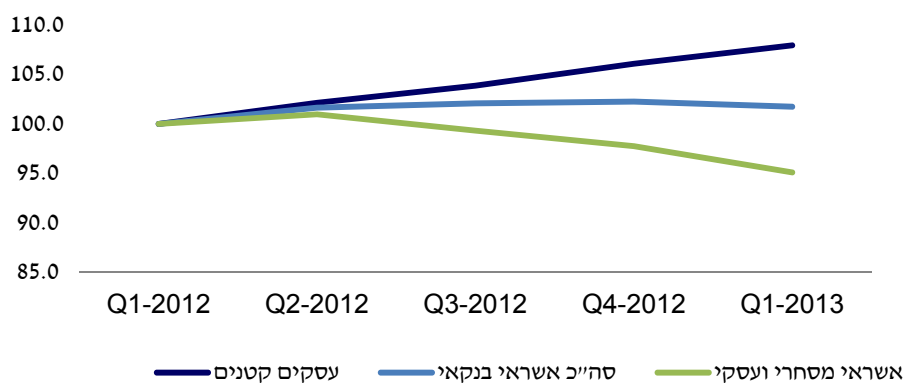
מספקת הקלה בהיבט זה. שדרוג הקרן באפריל 2012 שיפר את היקף האשראי הניתן לעסקים קטנים: מהרבעון השני של 2012 ועד לרבעון הראשון של 2013 חל גידול של 8% באשראי הבנקאי לעסקים קטנים. בתקופה זו גדל היקף האשראי הבנקאי לציבור ב-1.7%. בשנים 2012 ו-2013 הצטרפו עוד בנקים למערך מתן ההלוואות. מרביתם פתחו קרנות פרטיות למתן הלוואות לעסקים קטנים.

לוח 9 התפתחות הקרן בערבות המדינה, במיליוני ש"ח

1-5.2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	
660	898	470	369	276	108	158	232	סך כל ההלוואות לעסקים קטנים
311	693	465	682	502	0	0	0	סך כל ההלוואות לעסקים בינוניים

מקור: הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד הכלכלה.

תרשים 28 התפתחות האשראי במגזר העסקים הקטנים בהשוואה לסך האשראי לציבור (מדד Q1/2012=100)



מקור: דוחות חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות ועיבודי בנק דיסקונט.

נושאים נוספים שקשורים לעסקים הקטנים הם הנגישות למכרזים ממשלתיים, הקושי בחדירה ליצוא ושיעור ההשקעה הנמוך:

מכרזים ממשלתיים. היקף הרכש הממשלתי מעסקים קטנים נאמד בכ-17% בלבד. הסיבות למגבלת הכניסה של עסקים אלו לתחום המכרזים הממשלתיים הן דרישות סף כניסה גבוהות למכרז (דרישות על גובה המחזור, דרישות ערבות וכו') וכן יתרון לגודל בעבודה מול עסקים גדולים.

קושי בחדירה ליצוא. 15% בלבד מהמפעלים הקטנים והבינוניים הם עתירי יצוא,²⁷ לעומת 44% מהמפעלים הגדולים. כך גם באשר ליצוא: שיעור היצוא הממוצע מסך מכירותיהם הוא כ-21%, לעומת כ-47% במפעלים הגדולים. לפיכך לא מפתיע שכ-97% ממפעלי התעשייה הם רק 10% מהיצוא התעשייתי, ואילו כ-90% מהיצוא מתרכזים במספר מצומצם של חברות גדולות. פער זה בעתירות היצוא ובפריון העבודה קשור קשר הדוק לשיעור ההשקעה הנמוך בעסקים הקטנים והבינוניים בהון יצרני (מכונות וציוד) ובחדשנות.

שיעור השקעה נמוך. שיעור ההשקעה במכונות וציוד במפעלים הקטנים והבינוניים נמוך מאוד בהשוואה למפעלים הגדולים (2.2% מהמכירות לעומת 3.7%, בהתאמה), והיקף ההשקעה לעובד נמוך אף הוא (כ-15 אלף ש"ח לעומת כ-43 אלף ש"ח, בהתאמה). פערים אלו באים לידי ביטוי גם בהשקעה בחדשנות ומשפיעים לשלילה על פריון העבודה, על כושר התחרות ועל יכולתם של המפעלים הקטנים והבינוניים לחדור לשוק העולמי ולהגדיל את מכירותיהם בחו"ל.

בפועל, המפעלים הקטנים והבינוניים מסתובבים במעגל קסמים, שכן כדי ליהנות מההטבות של חוק עידוד השקעות הון עליהם לעמוד בקריטריון היצוא של 25% מהמכירות.²⁸ זהו תנאי סף שכאמור אינו רלוונטי למרביתם.

מכלול הבעיות של העסקים הקטנים והבינוניים מחייב את קובעי המדיניות לתת עליהן את הדעת, בפרט הסרת חסמים בתחום הפיננסי והליווי העסקי במטרה לשפר את הפריון.

האתגר של התאמת ההון האנושי כמענה למגמות הדמוגרפיות

בניתוח לעיל ראינו שכבר היום ייתכן איבוד היתרון היחסי של ישראל בתחום זה. איום זה צפוי להפוך לחמור עוד יותר אם תתגשם תחזית האוכלוסייה של הלמ"ס עד שנת 2059. הדרך להתמודד עם הבעיה היא לפתוח כבר היום בתהליך של התאמת ההון האנושי, למן השלבים המוקדמים בחינוך. בניתוח לעיל ראינו ששיעורי מקבלי תעודת בגרות ותואר אקדמי בקרב החרדים והערבים נמוכים מאוד יחסית לאוכלוסייה היהודית הלא חרדית. שינוי המצב מחייב לפעול מהשלבים המוקדמים, בפרט בחינוך הטרם יסודי.²⁹

ישיב וקסיר (2013) מיפו את החלטות הממשלה וניתחו את המהלכים הדרושים במגזר הערבי, ובכללם הצורך בהעצמת הסבסוד של מעונות יום והנגשת מקומות העבודה בעזרת אמצעי תחבורה. עבודתם מזכירה גורמים חשובים נוספים, כגון השפעות תרבותיות ואפליה, אשר טיפול בהם כרוך בהחלטות מדיניות רבות וביצירת דינמיקה של שינוי שתשפיע על התפיסה של הערבים והחרדים ושל שאר היחידות הכלכליות. במסגרת החלטות הממשלה כבר מתוקצבות ומופעלות בשטח תכניות לשנים 2012-2016 בסכום כולל של 382 מיליון ש"ח. בסך הכול תחום החינוך וההשכלה הגבוהה (כולל מעונות היום) מתוקצב בחומש הקרוב בכ-687 מיליון ש"ח. כמו כן נמצאים בשלב ההמתנה פרויקטים שקיבלו אישור עקרוני בעלות של כ-62 מיליון ש"ח. ואולם הסכומים המתוקצבים נמוכים מהנדרש לצורך הובלת תהליך משמעותי של הגדלת הפריון. על פי אומדנם של ישיב וקסיר, עלות המהלך הנוסף שנדרש בטווח הקצר היא בסדר גודל של 2% מתקציב משרד החינוך וקרובה לתקציב הפיתוח שלו. העלות בטווח הארוך גדולה יותר לנוכח הצרכים הגדולים, אך היא תתפרש על תקופה ארוכה. נוסף על כך, בשל מבנה מדדי הטיפוח נעשית במערכת החינוך השקעה גדולה בהעדפה המתקנת, שחלק

²⁷ לפי הגדרת הלמ"ס, מפעלים עתירי יצוא הם מפעלים שערך היצוא שלהם עולה על 50% מערך המכירות, וכן מפעלים שהיצוא שלהם מסתכם בלמעלה מ-10 מיליון ש"ח ומהווה מעל 25% מהמכירות.

²⁸ בעת ביצוע הרחבה: 25% מתוספת המכירות שלאחר ההשקעה, בהשוואה למחזור המכירות שלפני ביצוע ההשקעה.

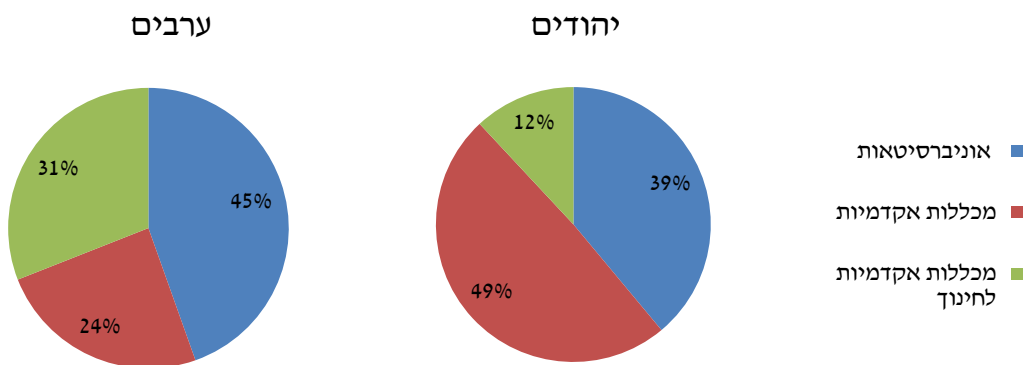
²⁹ ניתוח של הבעייתיות הכרוכה בשילוב צעירים חרדים וערבים הוצג בפורום קיסריה ה-19 (יוני 2011), במושבים "הגיל הנשכח במגזר החרדי" והצעירים הערבים בישראל". ראו אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, www.idi.org.il/2011 פורום-קיסריה/פורום-קיסריה-2011

גדול ממנה (בסביבות 40%) מגיע למגזר הערבי. מלבד כל זה נדרש שינוי כולל בשלבים של שרשרת החינוך בקרב קבוצות אלה. השינוי צריך לכלול שילוב מקצועות ליבה במערכת החינוך החרדית, הקדמת לימודי העברית במערכת החינוך הערבית וטיפול מושכל בנשירה ממערכת החינוך.³⁰

יש צורך בניתוח מיוחד של צורכי הקבוצות האלה בתהליך ההתכנסות שלהן בתחום לימודי ההשכלה הגבוהה. לשם כך יש להתייחס למאפייני המוסדות שבהם לומדים הסטודנטים לתואר ראשון בשתי הקבוצות (לפי נתוני הלמ"ס, תרשימים 29 ו-30). בקרב הערבים שיעור גבוה יחסית לומדים באוניברסיטאות, אפילו גבוה מזה של היהודים הלא חרדים. ניכר גם כי אצל הערבים שיעור גבוה יחסית לומדים במכללות האקדמיות לחינוך. תמונה בהירה יותר מתקבלת כאשר בוחנים את הרכב המוסדות להשכלה גבוהה בקרב החרדים. מתברר כי הרוב המכריע (88%) לומדים במכללות, מקצתן פרטיות ומקצתן מתוקצבות. בולט במיוחד היעדרם של החרדים מהאוניברסיטאות, למעט האוניברסיטה הפתוחה, שבה לומדים 8% מהחרדים שלומדים במוסדות להשכלה גבוהה. בתיבה שפרסם בנק ישראל³¹ נמצא כי המקצועות שהחרדים לומדים במכללות מכוונים במישרין לשוק העבודה. ממצא זה חשוב מבחינת התהליך שצפוי בשנים הבאות, אשר יחייב העצמת המכללות בטווח הביניים, עד שהדורות החדשים של החרדים ירכשו את הכלים הדרושים להשתלבות באוניברסיטאות.

נקודה נוספת שהודגשה בצוות היא שהסיוע שיינתן בתהליך ההתכנסות עלול להיות יקר מבחינה תקציבית, והוא ימומן על ידי משלם המסים. בהתאם למאפיינים של תהליך ההתכנסות, ככל שמשקלו של הציבור החרדי יגדל, כן תגדל העלות. לפיכך חשוב להדגיש שאם הסיוע יהיה נדיב מדי והאפקטיביות של יישום ההמלצות לא תהיה משמעותית דייה, עלול להיווצר תמריץ לשמר את שיטת החינוך החרדית הנוכחית. ולכן חשוב להגביל את הסיוע מבחינת ההיקף וטווח הזמן, כך שבעתיד הוא יקטן בהדרגה עד לביטולו המוחלט (ראו להלן בהמלצות ובהנחות של הסימולציה המוצגת בהמשך).

תרשים 29 סטודנטים לפי סוג מוסד, יהודים וערבים, 2011

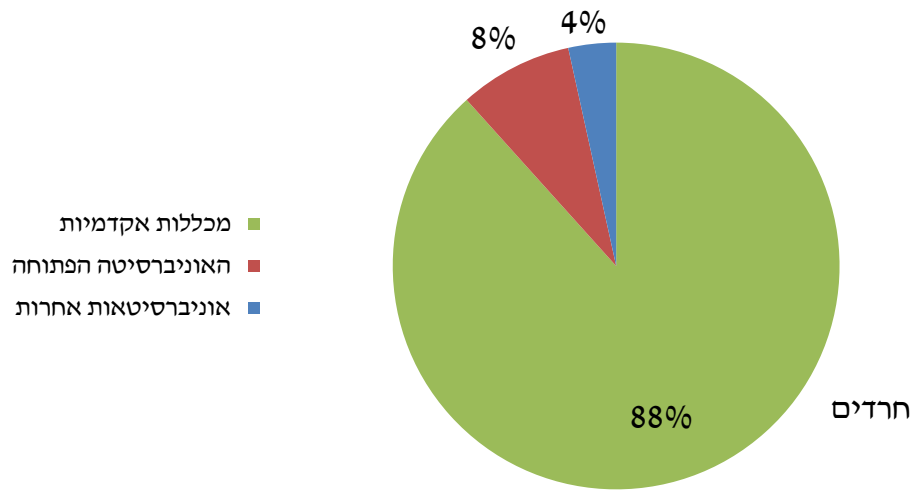


מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

³⁰ ראו גופן, 2013.

³¹ ראו תיבה 2 בדוח בנק ישראל לשנת 2010, עמ' 188.

תרשים 30 מוסדות לימוד של החרדים בהשכלה הגבוהה, 2010



הערה: נתוני המכללות כוללים גם סטודנטים לתואר ראשון בחינוך, אך לא סטודנטיות בסמינרים החרדיים לחינוך.

מקור: עיבודי המחברים לחרדים לאקדמיה: נייר עמדה בנושא לימודים אקדמיים בחברה החרדית, 2011.

”מתעסוקה לפריון”: צעדי מדיניות מומלצים³²

1. חובת לימוד מקצועות הליכה בחינוך החרדי

ביוני 2013 החליטה הממשלה להתנות את מימון מוסדות החינוך החרדיים בלימוד מקצועות הליכה. אכיפה והעצמה של צעד זה הן רכיב מרכזי בשינוי המוצע לצורך הקניית כלים לאוכלוסייה החרדית לשילובה במגוון ענפי המשק, ובפרט בענפי הטכנולוגיה העילית.

2. הקדמת לימוד השפה העברית בחברה הערבית

ידיעת השפה העברית על בוריה הוא רכיב בסיסי אם רוצים בהשתלבות הערבים בענפים המתקדמים של שוק העבודה. לימוד העברית קיים היום בחברה הערבית, אך לרוב זה קורה החל מהשנה השלישית של בית הספר היסודי (כיתה ג'), כאשר יכולת הספיגה של הילדים כבר פחותה מהגיל הצעיר יותר. מוצע להקדים את לימוד העברית לגיל צעיר יותר. השינוי עשוי לתרום לשילוב חלק גדול יותר של המגזר הערבי בשוק העבודה.

3. המשך ההעצמה של מערך מעונות היום

אנו ממליצים להמשיך ולהעצים את השיפור במעונות היום, שיישומו נמצא בשלב מתקדם. בשנת 2011 גדל היצע מעונות היום הציבוריים במגזר הערבי מ-39 מעונות יום ל-52, מתוך כ-1,600 מעונות יום בישראל. פחות מ-2% מהילדים של נשים ערביות עובדות נמצאים במעונות. משרד הכלכלה הקצה כ-300 מיליון ש”ח לבניית 48 מעונות יום במגזר הערבי. בשנת 2011 אושרו לבנייה 10 מעונות חדשים בעלות כוללת של 7.9 מיליון ש”ח,

³² נציגי אגף התקציבים של משרד האוצר אינם עומדים מאחורי הסכומים שיוצגו בהמשך בעניין התקציב הדרוש ליישום ההמלצות. כמו כן הם ביקשו להדגיש כי יש לשקול את אפשרות יישומם של הסכומים במסגרת בחינה כוללת של סדרי העדיפויות בתקציב.

ובשנת 2012 הוגשו בקשות לבנייה של 31 מעונות יום נוספים במגזר הערבי בעלות של 73 מיליון ש"ח (שהם 14% מסך עלות כלל הבקשות). בניית המעונות תלויה בהגשת בקשות מצד הרשויות המקומיות או עמותות ציבוריות. הגידול בבניית מעונות התאפשר, בחלקו, הודות להפחתת עלות ההשתתפות בבנייה של הרשויות המקומיות המוגדרות באשכול חברתי-כלכלי נמוך – מ-25% ל-5%. לנוכח מצבן החברתי-כלכלי של מרבית הרשויות המקומיות הערביות הן זכאיות לסבסוד של 95% מעלויות בניית מעונות היום. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 4193, שנועדה ליישם את החלטות ועדת טרכטנברג, ניתן להצביע, נוסף על הגידול בהיצע מעונות היום, על גידול של כ-20% במספר המשפחותונים שבפיקוח מחירים במגזר הערבי – מ-1,166 בשנת הלימודים תשע"א ל-1,402 בשנת הלימודים תשע"ב. החל בשנת הלימודים תשע"ג ניתנות הקלות באמצעות סבסוד מעונות יום לאמהות עובדות מהמגזר הערבי. במסגרת זו הופחת היקף המשרה הנדרש לקבלת סיוע מ-36 שעות עבודה שבועיות ל-24, וניתנת עדיפות לקבלת פעוטות לאמהות עובדות גם אם הן בחלקיות משרה. לצורך יישום ההחלטה הוקצו 15 מיליון ש"ח בשנת 2012, ותקציב זה יגדל בהדרגה עד ל-47 מיליון ש"ח בשנת 2016, בעלות כוללת של 135 מיליון ש"ח לחומש 2012-2016. כל הפונים לשנת הלימודים הקודמת (תשע"ג) שהגישו בקשות ועמדו בקריטריונים, כבר קיבלו את ההחזר הכספי. ואולם המשרד לפיתוח כלכלי במגזר הערבי מדווח על בעיה במגזר זה בכל הנוגע למודעות לזכאות להטבה, ולכן הסכום המוקצה לא ימומש במלואו. לפיכך בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ד) הרשויות המקומיות מתכננות לצאת ביישובים הערביים למסע הסברה להגברת המודעות.³³

4. התאמת מערכת החינוך היסודי לתהליך החדש

על פי התכנית המוצעת כאן ייווצר צורך לבחון את התאמת מערכת החינוך היסודי ולהגדיל את תקציב משרד החינוך לשם חיזוק התכנים על פי המודל החדש, המיועד ליצור את הבסיס שיגדיל את השתתפות התלמידים החרדים והערבים בלימודים התיכוניים בהמשך. אנו אומדים את תוספת התקציב הדרושה ב-3 מיליארד ש"ח. חלק ניכר מסכום זה יינתן עד 2019, וההשלמה תינתן עד 2024. ישיב וקסיר (2013) אמדו את תוספת המשאבים למגזר הערבי לטווח הביניים בכמיליארד ש"ח, אך שלא כמוהם אנו ממליצים להקדים את כל התוספת של הטווח הארוך – אשר גם הם אמדו אותה בכ-3 מיליארד ש"ח – לשלב ההתחלתי (משנת 2015 עד שנת 2024). המטרה היא ליצור מעין תהליך של "מכפילי". קרי, יועבר מסר ברור לאנשים פרטיים, על ידי הממשלה, שהתהליך יצא לדרך ושכדאי להצטרף אליו, מפני שמי שישאר בחוץ עלול להחמיץ את ההזדמנות להיות חלק מתהליך שמשפר את איכות החיים. במגזר החרדי עיקר המאמץ הוא בפיקוח על התכנים.

5. קורסים להכשרה מקצועית

לאחרונה החליטה הממשלה ליעד מקורות להעצמה של מערך ההכשרה המקצועית. להלן תיאור המהלכים שכבר ננקטו:

- א. ביוני 2013 החל משרד הכלכלה ליישם נוהל חדש להקצאת שוברי הכשרה מקצועית. הנוהל אמור לאפשר למספר רב יותר של גופים מפנים העוסקים בהכוון תעסוקתי (למשל, מרכזי הכוון ייעודיים לחרדים ולערבים) להקצות שוברי הכשרה מקצועית. בעקבות הפעלת הכלי החדש תוקצבו שוברי ההכשרה בסכום של 15 מיליון ש"ח לשנה ב-2013 וב-2014.
- ב. גובש נוהל חדש למימון הכשרה במקום העבודה (OJT), בשיתוף ובתיאום עם נציגי מעסיקים. הנוהל החדש מתוקצב בכ-10 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014.
- ג. גובש הסכם להכשרת עובדים ישראלים בענף הבניין, בהובלת התאחדות בוני הארץ. עלות ההסכם: מעל 80 מיליון ש"ח, לשנתיים.

³³ תיאור זה נלקח במלואו מעבודתם של ישיב וקסיר, 2013.

ד. מומנה פעילות הקרן למקצועות שוחקים. הקרן פועלת להכשרה ולהסבה של עובדים ישראלים בגילים מבוגרים העובדים במקצועות המוגדרים "שוחקים". הקרן החלה לפעול ב-2012, ועלותה השנתית תגיע עד 60 מיליוני ש"ח בשנה בקירוב.

ה. הורחבו כלי הכשרה קיימים (שוכרים, OJT וכו') בתכניות ייעודיות לאוכלוסיות מעוטות השתתפות. לדוגמה, תכנית החומש לשילוב המגזר החרדי בתעסוקה תכלול הקצאת עשרות מיליוני ש"ח מדי שנה להכשרות מקצועיות ייעודיות לגברים חרדים.

אנו ממליצים ליישם את המהלכים שעליהם הוחלט ולהוסיף מקורות אף מעבר לכך. אנו ממליצים להשלים את המהלך בהוצאה נוספת של כ-300 מיליון ש"ח עד שנת 2024.

אחד ההיבטים העיקריים שהודגש בדיוני הצוות הוא הצורך בסנכרון בין המערכות – משרד הכלכלה (בתור מארגן הקורסים), שירות התעסוקה (בתור זה שנמצא בקשר עם המשתתפים הפוטנציאליים ונחשף לבעיות היישום, למשל של שוכרי התעסוקה), נציגי התעשייה והמסחר (בתור הלקוחות של הקורסים והמממנים הפוטנציאליים של קורסים שיהיו לתועלת העסקים שלהם), ולבסוף – נציגי העובדים (שייצגו את הפן של זכויות העובדים וייצרו תהליך חלק במעבר מהקורסים לתעסוקה). במחקר של Yair, Goldstein, and Rotem (2012) נמצא כי יש פער גדול בין ציפיות הלומדים לבין הלמידה למעשה. חוסר ההתאמה בציפיות מתגלה גם בשלב ההשמה: אין הלימה בין ההבטחות למשתתפים בקורסים לבין התעסוקה במציאות. הדבר מעיד בבירור על חוסר התיאום בין הגורמים. פתרון הכשל במקרה הזה מחייב הבטחה מראש להלימה בין הקורסים לבין צורכי התעשייה והמסחר. כך תתאפשר הבטחה למינימום של תעסוקה מתמשכת. מוצע גם ללמוד מהניסיון האירופי בשילוב תלמידי תיכון בקורסים שמבטיחים תעסוקה מיד עם סיום הלימודים. חלופה זו עשויה להיות רלוונטית במיוחד למגזר הערבי.

6. כניסה מוגברת להשכלה הגבוהה

הצוות מצא לנכון להמליץ על תכנית חדשה להעצמת הכניסה של הערבים והחרדים למערכת ההשכלה הגבוהה. תכנית כזאת קיימת היום ומנוהלת על ידי המועצה להשכלה גבוהה, אשר נותנת מלגות לטובת כניסת ערבים וחרדים למערכת. אנו ממליצים להעלות את הפרופיל של המערכת הזו כך ששני המגזרים יבינו שנעשה מהלך שנועד לשנות את פני העתיד. בפרט אנו ממליצים לבנות תכנית למתן מלגות בסכום של 4,000 ש"ח ל-10% מהלומדים בהשכלה הגבוהה בתקופת המעבר. לאחר מכן, כאשר ההשתלבות תתרחש, אנו ממליצים להקטינה בהדרגה.

באשר למצב היום: במרץ 2012 הוציאו המועצה להשכלה גבוהה והוועדה לתכנון ולתקצוב קול קורא למוסדות להשכלה גבוהה להגיש בקשות לפתיחת מסגרת לאוכלוסייה החרדית כחלק מתכנית רב-שנתית שאחד מיעדיה הוא הרחבת הנגישות לאוכלוסיות שאינן מיוצגות. אחת הדרישות הייתה הקמת מוסדות בסמוך לקמפוסים הקיימים או בתוכם (שייקראו מח"ד – מסגרת חרדית) במקום התכניות הקיימות במוסדות החיצוניים. בד בבד הוות"ת מציעה להעניק מלגה (כהלוואה) בגובה שכר לימוד מלא לתלמידים שהחזרתה תשתנה לפי תחום הלימודים. כך, מי שיסיים את לימודיו בתחומים מועדפים כמו הנדסה ומדעי המחשב יצטרך להחזיר רק 30% מהמלגה. הוות"ת מציעה גם מלגות מחיה לתלמידים, ובסך הכול התקציב המיועד למלגות במסגרת התכנית הרב-שנתית עומד היום על כ-180 מיליון ש"ח. נכון ליוני 2013 לומדים כ-600 סטודנטים במכינות של המח"דים החדשים.

7. תפקיד המכללות

אחד המאפיינים שעולים מהניתוח לעיל הוא שבטווח הביניים רצוי יהיה לחזק את המכללות האקדמיות, המהוות פלטפורמה לכניסת החרדים להשכלה הגבוהה. חשוב לעצב תכנית שתנצל את תפקיד המכללות

להעצמת התהליך של כניסת חרדים להשכלה הגבוהה בטווח הביניים בד בבד עם הכנת האוניברסיטאות לקליטת האוכלוסיות החדשות בעתיד הרחוק יותר. דוגמה טובה לתפקידן של המכללות היא ההיענות שלהן למח"דים. מכללת הדסה, מכללת צפת והמכללה להנדסה בירושלים הן דוגמאות בולטות להצטרפות למהלך. מכללות אלה מצטרפות לתפקיד המסורתי שהיה למכללת קריית אונו בשילוב החרדים בהשכלה הגבוהה.

ה. הגדלת פריון העבודה: תרחישים מקרו-כלכליים לשילוב ערבים וחרדים בשוק העבודה

כדי להדגים את חשיבות המעבר לשלב "מתעסוקה לפריון" במדיניות השילוב של האוכלוסייה הערבית והחרדית בשוק העבודה הישראלי השתמשנו במודל המכיל את מגזרי האוכלוסייה השונים ואת תחומי ההוצאה הציבורית הרלוונטיים.³⁴ באמצעותו חישבנו את ההשפעה שתהיה להתכנסות בהשכלת אוכלוסיות אלה על הנתונים המקרו-כלכליים בטווח הארוך. תחזית המודל היא עד שנת 2059, וההנחות שלנו באשר לגידול האוכלוסיות השונות בתקופה זו מבוססות על התחזית הבינונית בתחזית הדמוגרפית ארוכת הטווח של הלמ"ס (פלטיאל ואח', מרץ 2012).

במודל שבנינו שלושה תרחישים:

1. **"עסקים כרגיל"**: אין שינוי בהתנהגות של החרדים והערבים בשוק העבודה.
2. **"מרווחה לתעסוקה"**: המשך צמצום הפער בשיעורי התעסוקה בין האוכלוסייה הערבית והחרדית לשאר האוכלוסייה לפי הקצב שנרשם בשנים 2004-2011, כאשר מצטרפים חדשים לשוק העבודה באוכלוסיות אלה מרוויחים מחצית מהעובדים הוותיקים. הפערים בפריון לעובד מצטמצמים בקצב של 2.5% כל 5 שנים עבור עובדים ותיקים. כמו כן אנו מניחים עלייה הדרגתית בהוצאה על מדיניות תומכת תעסוקה (בכלל זה התכנית של מענקי הכנסה), עד לתוספת של 0.5 מיליארד ש"ח ב-2019. לאחר מכן ההוצאה על סעיף זה עולה בהתאם לגידול באוכלוסייה החרדית והערבית.
3. **"מתעסוקה לפריון"**: תרחיש זה כולל את ההנחות שבתרחיש "מרווחה לתעסוקה" באשר להתכנסות בשיעורי התעסוקה וההוצאה על מענקי הכנסה, וכן באשר להתכנסות של 5% בפריון לעובד כל 5 שנים. התרחיש מניח התכנסות במערכת החינוך וההשכלה הגבוהה באופן הזה:
 - באוכלוסייה החרדית תהיה התכנסות בקצב אחיד על פני 50 שנות התחזית לשיעורי תעודת הבגרות והתואר הראשון הקיימים אצל היהודים הלא חרדים היום. באוכלוסייה הערבית אנו מניחים התכנסות בקצב אחיד, אך מהיר יותר, לשיעורי תעודת הבגרות והתואר הראשון אצל היהודים הלא חרדים, כך שהם יגיעו בתוך 30 שנה לשיעור הקיים אצל יהודים לא חרדים היום.
 - על סמך מחקרו של פריש (2007) הנחנו שתשואה להשכלה בשוק העבודה היא 15% לתעודת בגרות ו-29% לתואר ראשון.³⁵

נוסף על החינוך היסודי וההשכלה הגבוהה תרחיש זה כולל הכנסת קורסים להכשרה מקצועית בעלות של 10,000 ש"ח לנפש ובהיקף משתתפים של 30,000 איש ב-2019, וכן המשך גידול לפי קצב הגידול באוכלוסייה

³⁴ המודל מבוסס על עבודתו של גבע, 2013.

³⁵ בוצעה גם אמידה ברמת המקרו. היא הניבה תוצאות דומות.

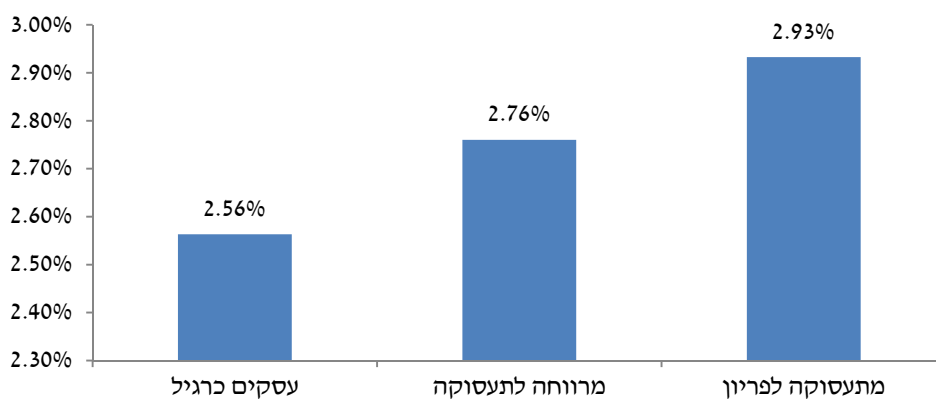
³⁶.(Neuman and Zideman, 2001) היא 10% החרדית והערבית. התשואה המשוערת לקורסים אלה היא 10%. מבחינת ההוצאות אנו מניחים התכנסות בהוצאה על חינוך לפי מגזר כך שההשקעה בתלמיד במגזר הערבי והחרדי תשתווה להשקעה בתלמיד במגזר היהודי הלא חרדי. התרחיש גם כולל תוספת שנתית של מיליארד ש"ח לתקציב החינוך עד 2019 ו-2 מיליארד ש"ח נוספים לשנה החל ב-2024 (ועלייה הדרגתית בתקופת הביניים) – כל זה לצורך הטמעת מדיניות של קידום חינוך שכוללת לימודי ליבה אצל החרדים והקדמת לימודי עברית ומניעת נשירה באוכלוסייה הערבית.

מבחינת ההוצאה על השכלה גבוהה, תקופת התחזית מחולקת לשלושה פרקי זמן: טווח קצר (עד 2029), טווח בינוני (2029-2049) וטווח ארוך (2049-2059). בטווח הקצר תינתן מלגה בסך 4,000 ש"ח לשנה ל-10% מהסטודנטים הערבים והחרדים; בטווח הבינוני יקוצץ היקף המלגות בחצי, אך יהיה מעבר של חרדים ממכללות לאוניברסיטאות; בטווח הארוך לא יהיה עוד הבדל בהוצאה הציבורית על השכלה גבוהה בין המגזרים. כלומר, לא יהיו מלגות ובכל המגזרים הסטודנטים יתחלקו בין מכללות לאוניברסיטאות שווה בשווה. בדקנו גם את השפעות ההתכנסות בהשכלה ובפריון על נתוני המקרו-כלכלה בהתבסס על הנחות ברמת המקרו, וקיבלנו תוצאות דומות (ראו נספח).

תוצאות³⁷

תוצאות הרצת המודל הראו הבדל לא מבוטל בין התרחישים בהשפעתם על הנתונים המקרו-כלכליים ועל המתווים הפיסקליים. כפי שניתן לראות בתרשים 31, התרחיש "מתעסוקה לפריון" מביא לקצב צמיחה ממוצע על פני תקופת הרצת המודל. קצב זה גדול ב-0.37 נקודות האחוז מתרחיש "עסקים כרגיל" וגדול ב-0.17 נקודות האחוז מתרחיש "מרווחה לתעסוקה". בטווח הארוך הבדל זה מתבטא בשינוי של ממש בתמ"ג (תרשים 32).

תרשים 31 קצב צמיחה ממוצע, 2009-2059 (באחוזים)

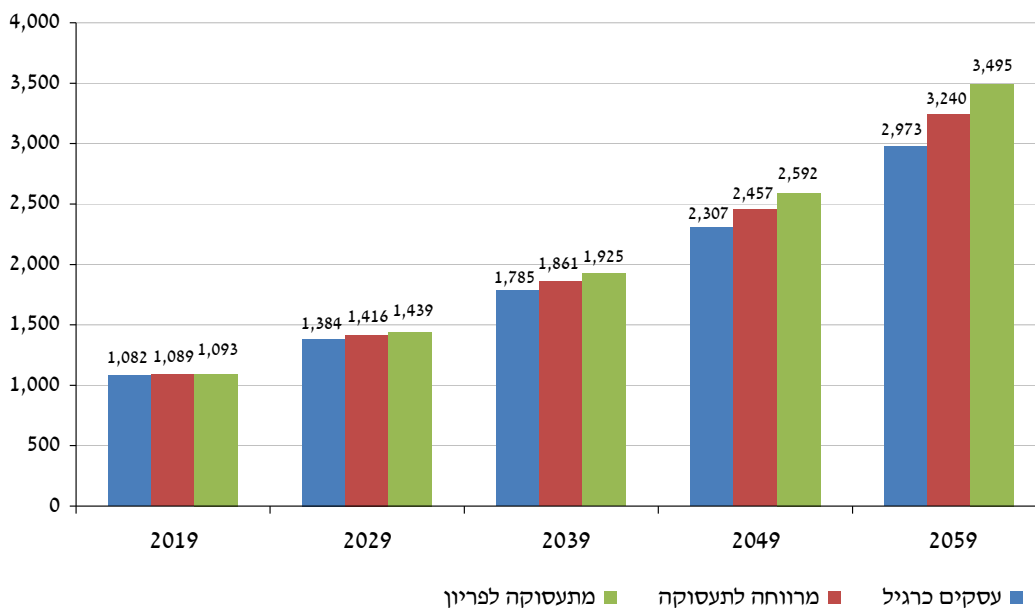


מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

³⁶ לפי התשואה שנמצאה עבור יהודים מזרחים במחקר זה. התשואה שהתקבלה במחקר הייתה רק עבור בוגרי קורסי הכשרה מקצועית שהשתלבו במקצוע שאליו הוכשרו. ולכן כדי לקבל שיעורי תשואה קרובים יש צורך בתיאום של ממש עם המגזר העסקי ביישום מדיניות זו.

³⁷ ליישום ההמלצות של הצוות עשויות להיות השפעות נוספות שקשורות לשינוי המשקל הכללי של המשק. השפעות אלו לא נחקרו במסמך הנוכחי משום שלא נעשתה תצפית דומה בעבר.

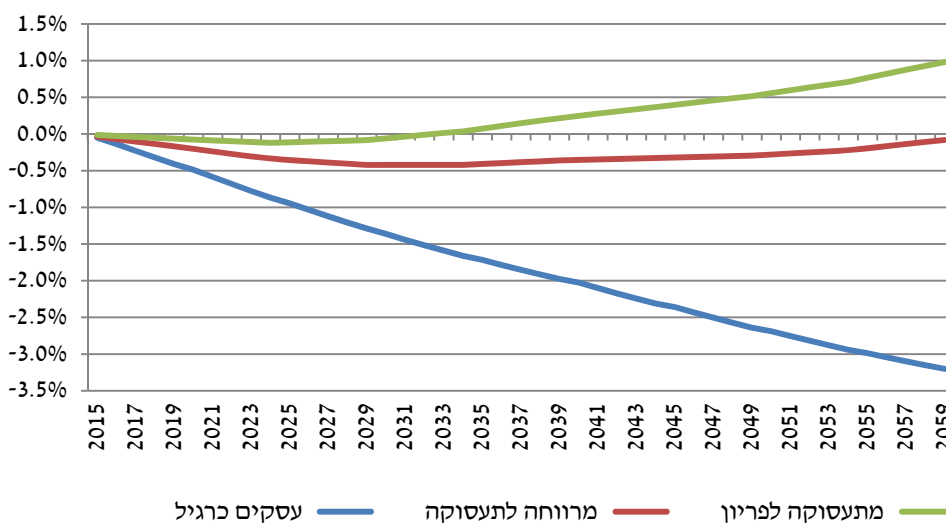
תרשים 32 תמ"ג, מיליארדי ש"ח, במחירי 2011



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

מגמה מקבילה ניתן לראות בהכנסות המדינה. ראינו גידול בהכנסות המדינה רק בתרחיש "מתעסוקה לפרייון", בעוד שבתרחיש "עסקים כרגיל" ישנה ירידה גדולה בהכנסות באחוזי תוצר (תרשים 33). ירידה זו נובעת בעיקר מירידה ניכרת בהכנסות ממיסוי על עבודה לנוכח השחיקה בתשלומי השכר, הנובעת מחוסר ההתכנסות של פלחי אוכלוסייה שמשקלם הולך וגובר ומירידה מתונה יותר בהכנסות ממסים עקיפים.

תרשים 33 שינוי בהכנסה הציבורית (בנקודות אחוז מהתוצר)

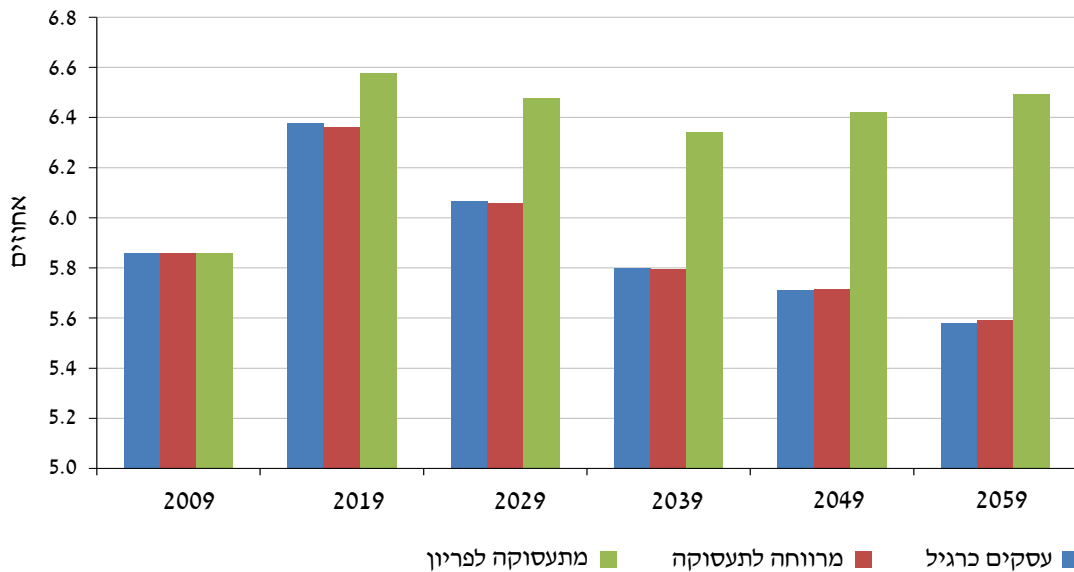


מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

מבחינת ההוצאה הציבורית, ניתן לראות בתרשימים 34-36 שהתרחיש "מתעסוקה לפריון" מביא לידי גידול של ממש בהוצאה על חינוך ביחס לתרחישים האחרים, אך בה בעת מביא לידי הקטנת ההוצאה על קצבאות ופנסיה. לכן סך ההוצאה הציבורית בתרחיש זה גדולה מבתרחישים האחרים, אך לא בהפרש גדול.

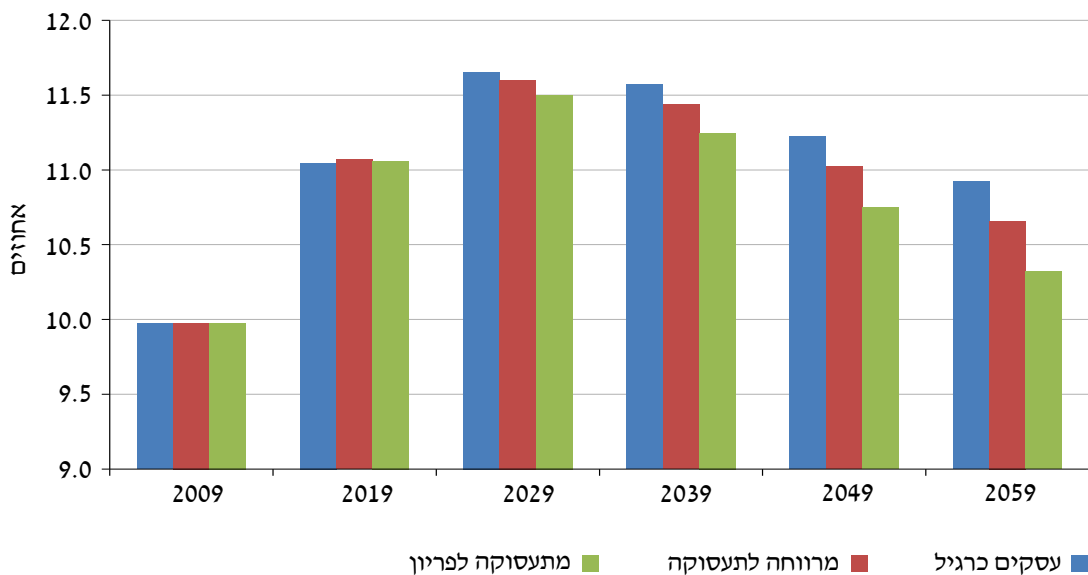
בעוד התרחיש "עסקים כרגיל" מביא לעלייה גדולה ביחס החוב לתוצר, התרחיש "מרווחה לתעסוקה" מביא לשימורו והתרחיש "מתעסוקה לפריון" מביא אף לצמצומו – לכיוון של 60% תוצר (תרשים 37). נדגיש כי תוצאה זו נובעת מהמדיניות הנקטת שתוארה לעיל, בלי שמניחים מדיניות פעילה להקטנה נוספת של הגירעון ושל יחס החוב לתוצר.

תרשים 34 הוצאה ציבורית על חינוך (באחוזי תוצר)



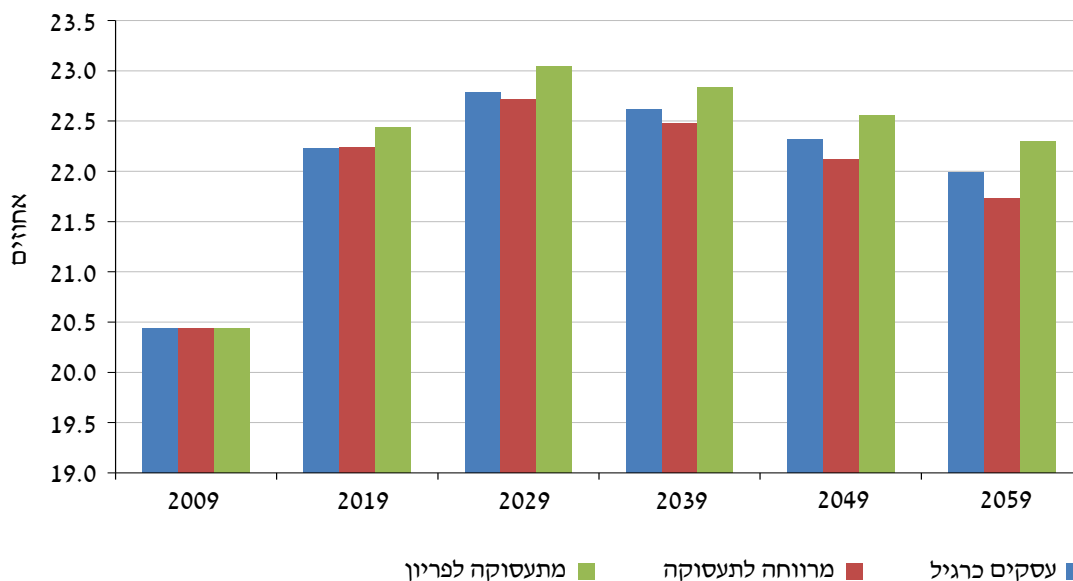
מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

תרשים 35 הוצאה ציבורית על קצבאות ופנסיה (באחוזי תוצר)



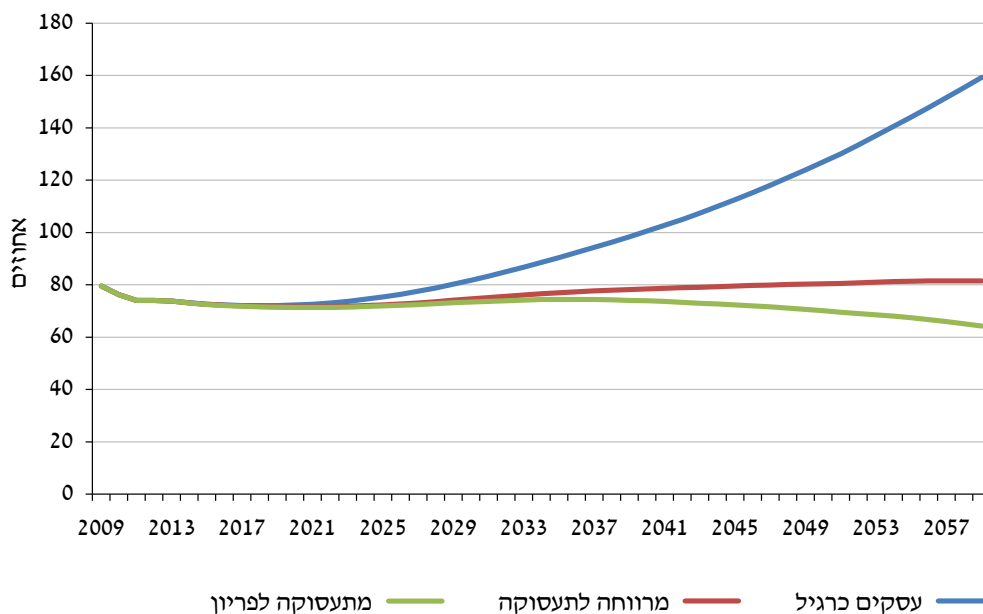
מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

תרשים 36 סך ההוצאה הציבורי (באחוזי תוצר)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

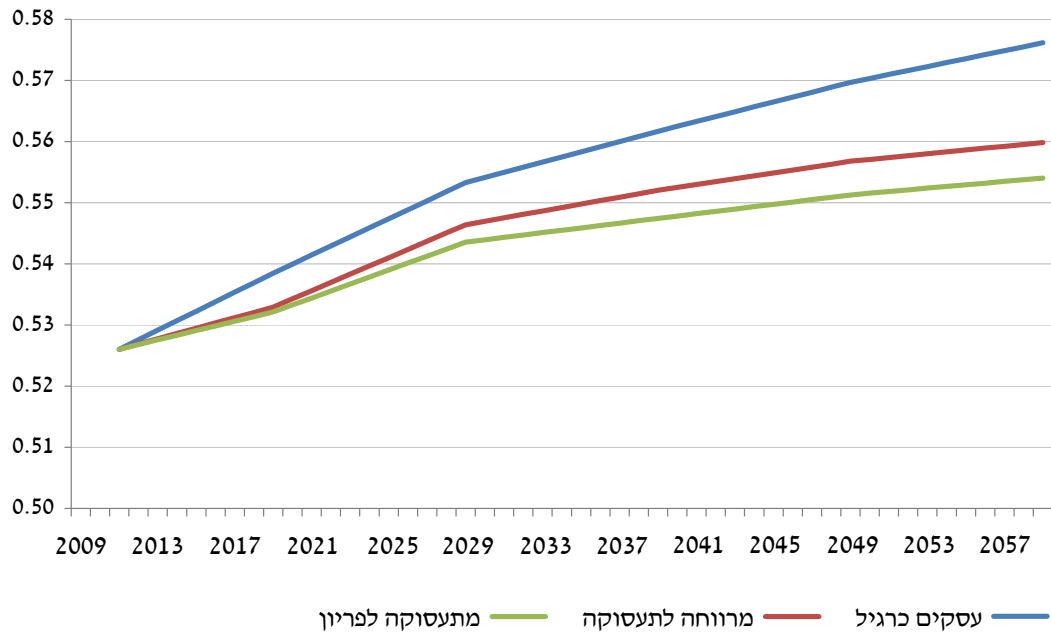
תרשים 37 יחס חוב-תוצר (באחוזים)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

לבסוף, יש הבדל בין התרחישים גם בהשפעתם על אי-השוויון. מדד גייני גדל בכל התרחישים, אך העלייה היא המתונה ביותר בתרחיש "מתעסוקה לפריון" (תרשים 38).

תרשים 38 מדד ג'ני להכנסות מעבודה, לפני מסים



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

לסיכום: האתגר הדמוגרפי מביא לכך שאפילו בתרחיש האופטימי ביותר, המניח הפעלה מלאה של המדיניות להגברת הפריון, שיעורי הצמיחה יהיו נמוכים מאוד לעומת אלו שהמשק ידע בעשורים האחרונים. התפתחות זו תלווה בעלייה באי-השוויון ובדחיית התהליך של הורדת משקל החוב בתוצר לכיוון של 60%. עובדות אלה מדגישות את החיוניות שבאימוץ האסטרטגיה המומלצת.

נספח: חישוב תרומת ההון האנושי בגישה מקרו-כלכלית³⁸

בנספח זה נבדקה תרומת ההון האנושי בעזרת פונקציית ייצור המתחשבת בגורמי הייצור השונים. לוח נ-1 מסכם עבור תקופות מרוכזות את הגידול בכל אחד ממקורות הצמיחה. מעניין לראות כי הירידה בקצב הגידול של שנות ההשכלה מתיישבת עם הירידה בקצב הצמיחה בין שנות ה-80 לשנות ה-70, כך שבשני העשורים הפרייון הכולל גדל בקצב דומה (0.7%-0.9%). כאשר מפרקים את שנות ה-70 לשנים שאחרי 1974 ולשנים שלפני 1974 (שבר בקצב הצמיחה) הדברים מתיישבים פחות, אם כי בתקופות קצרות יש למחזור העסקים תפקיד. במעבר לשנות ה-90 התשומות גדלות במהירות (גל העלייה של שנות ה-90 וההשקעות שנלוו אליו) יחסית לתוצר, ומלאי ההון האנושי גדל כמו בעשור הקודם כך שנגזרת התמתנות בקצב גידול הפרייון על פי שני החישובים. במעבר לשנות ה-2000 קצב הצמיחה ירד יחד עם הירידה החרפה יותר בקצב הגידול של כלל התשומות, לרבות מלאי ההון האנושי, ועל כן יש חזרה של הגידול בפרייון הכולל לקצב גידול חיובי, בדומה לקצב הגידול לפני שנות ה-90.

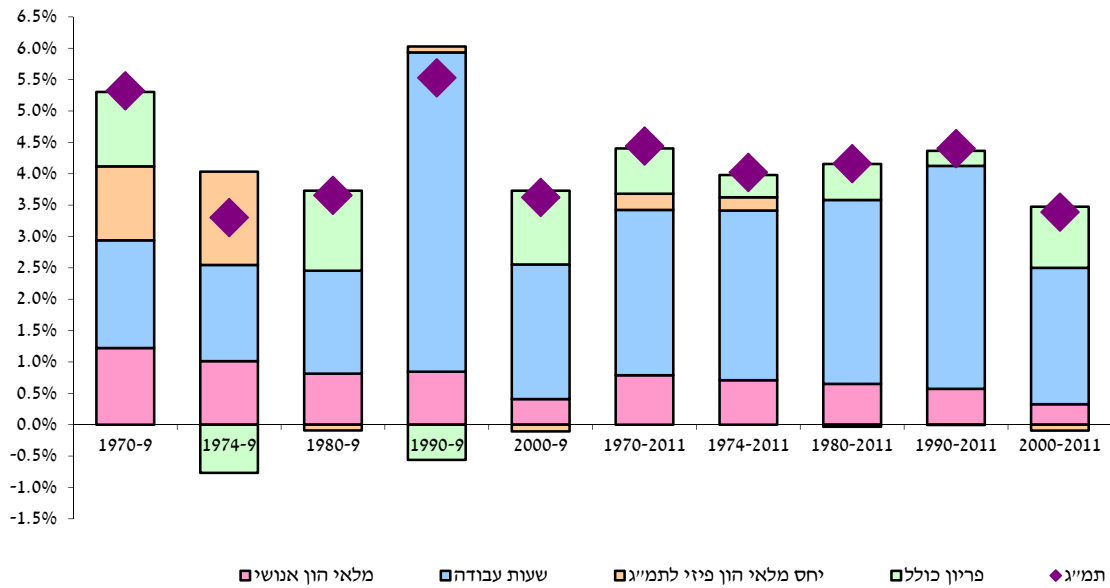
לוח נ-1 צמיחת התמ"ג ומקורותיו בתקופות מרוכזות: שעות העבודה, המלאי האנושי והפיזי והפרייון הכולל,

1970-2011 (באחוזים)

תמ"ג	שעות עבודה	מלאי הון אנושי	מלאי הון פיזי	פרייון כולל	פרייון כולל ללא השכלה	
Y	L	h	K	A		
5.7	2.0	1.3	8.0	0.9	1.7	1979-1970
3.6	1.9	1.2	7.2	-0.8	0.0	1979-1974
3.4	1.3	0.8	3.7	0.6	1.2	1989-1980
5.3	4.3	0.8	5.5	0.0	0.6	1999-1990
3.6	2.4	0.4	3.4	0.6	0.9	2009-2000
4.4	2.6	0.8	5.0	0.5	1.0	2011-1970
4.0	2.6	0.7	4.5	0.3	0.7	2011-1974
4.2	2.9	0.6	4.1	0.4	0.8	2011-1980
4.4	3.5	0.6	4.4	0.2	0.6	2011-1990
3.8	2.6	0.4	3.4	0.8	1.0	2011-2000

³⁸ מבוסס על ארגוב, 2013.

תרשים נ-1 תרומת תשומות הייצור והפריון הכולל לצמיחת התמ"ג, תקופות מרוכזות (באחוזים)



תרשים נ-1 מראה את התרומה של כל רכיב לסך הצמיחה. מהתרשים עולה כי בסך הכול העלייה בשנות ההשכלה תרמה מאז שנות ה-70 כ-0.8 נקודות אחוז לצמיחה השנתית. אולם התרומה של העלייה בהשכלה פחתה עם הזמן, ובשנות ה-2000 היא הסתכמה ב-0.4 נקודות אחוז. לוח נ-2 מציג את התרומה של מלאי ההון האנושי לצמיחה על פי חישובים שונים של שנות השכלה: מועסקים לעומת אוכלוסייה, גילאי עבודה עיקריים (64-25) לעומת גילאי 15+, עם ובלי תיקון להשכלת חרדים. הנתונים בלוח מלמדים שהרגישות של אומדן תרומת ההשכלה לסדרת ההשכלה הנבחרת נמוכה יחסית.

לוח נ-2 תרומת מלאי ההון האנושי לצמיחת התמ"ג, לפי נתוני ממוצע שנות השכלה (באחוזים)

מועסקים/אוכלוסייה	מועסקים	מועסקים	אוכלוסייה	אוכלוסייה	אוכלוסייה	אוכלוסייה
15+	15+	15+	15+	15+	15+	15+
תיקון להשכלת חרדים	ללא תיקון	ללא תיקון	ללא תיקון	עם תיקון	עם תיקון	עם תיקון
1979-1970	1.3	1.3	0.9	0.9	0.9	0.9
1989-1980	0.8	0.8	0.7	0.8	0.6	0.7
1999-1990	0.8	0.8	0.7	0.9	0.7	0.9
2009-2000	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4
2011-1970	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7
2011-1980	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7
2011-1990	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6
2011-2000	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4

תחזית להשכלה ולמלאי ההון האנושי, 2009-2059

להלן נציג תחזית להתפתחות ממוצע שנות ההשכלה ומלאי ההון האנושי הנגזר עד 2059. התחזית נשענת על התחזית הדמוגרפית המפורטת של הלמ"ס לשנים 2009-2059, לפי קבוצות אוכלוסייה (חרדים, ערבים, יהודים לא חרדים), מין וקבוצות גיל. מתוך תרחישי התחזית הדמוגרפית השתמשנו בתחזית הבינונית. בשלב הראשון עשינו תחזית לממוצע שנות ההשכלה של כל האוכלוסייה (בכלל זה המועסקים).

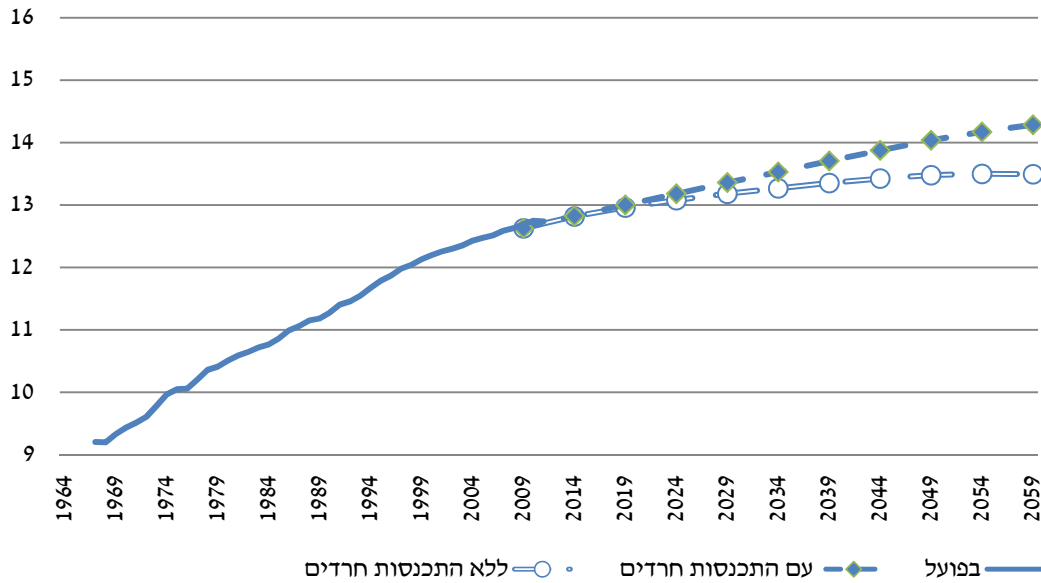
נקודת המוצא של התחזית היא ממוצע שנות ההשכלה של כל תת-קבוצה באוכלוסייה בשנת 2009, כפי שנמצא בסקר כוח אדם של הלמ"ס. גם כאן עשינו את התיקון בהשכלת חרדים – 9 שנות לימוד לגברים, 11 שנות לימוד לנשים. מספר שנות הלימוד של כל תת-קבוצה קודם בהתאם להנחות המפורטות בנספח.

בקצרה – אנו מניחים כי מספר שנות ההשכלה של יהודים לא חרדים בגילים הצעירים (25-34) יוסיף לסגור בהדרגה את הפער לעומת המצב בטווח הארוך, שבו מגיעים ל-18 שנות לימוד לקראת גיל 30. כדי לסבר את האוזן נאמר כי על פי התחזית יעמוד בשנת 2059 מספר שנות הלימוד הממוצע של נשים חרדיות בגילים 30-34 על 16. באשר לגילים המבוגרים יותר – אנו מניחים שכל קבוצת התייחסות (קוהורטה) תמשיך, בקצב אטי מאוד, לסגור את הפער בין 18 שנות לימוד לשנות ההשכלה שצברה עד גיל 30-34. אנו מניחים כי האוכלוסייה הערבית הצעירה (15-29) תסגור בכל שנה 3%-5% מהפער בינה לבין האוכלוסייה היהודית הלא חרדית המקבילה. על פי ההנחות האלה, עד 2059 ייוותרו פערים זניחים בלבד בין שנות ההשכלה של היהודים הלא חרדים לבין שנות ההשכלה של הערבים הצעירים. בגילים המבוגרים יותר ייוותרו פערים.

באוכלוסייה החרדית בחנו שתי חלופות: בחלופה הראשונה החרדים נשארים לאורך כל תקופת התחזית עם מספר שנות הלימוד כפי שנקבע בתיקון. בחלופה השנייה אנו מניחים התכנסות בהשכלת האוכלוסייה החרדית: מקבוצת התייחסות של גילאי 15-19 בשנת 2009 ייסגרו בכל שנה 10% מהפער לעומת האוכלוסייה היהודית הלא חרדית הצעירה (עד גיל 34). על פי ההנחות האלה, מספר שנות ההשכלה הממוצע של גברים חרדים בגילים 30-34 יעמוד ב-2059 על 15.4 – נמוך ב-0.4 שנים בלבד מהיהודים הלא חרדים (שלא כמו מצב המוצא, שבו השכלת הגברים החרדים היא 9 שנים והשכלת הגברים היהודים הלא חרדים – 14.3). נציין כי בחירת ההנחות לעיל מתבססת על ממצאים של התפתחות ההשכלה לפי קבוצות בעשור האחרון וכי היא ברוח התחזית ארוכת הטווח של ארגון OECD.

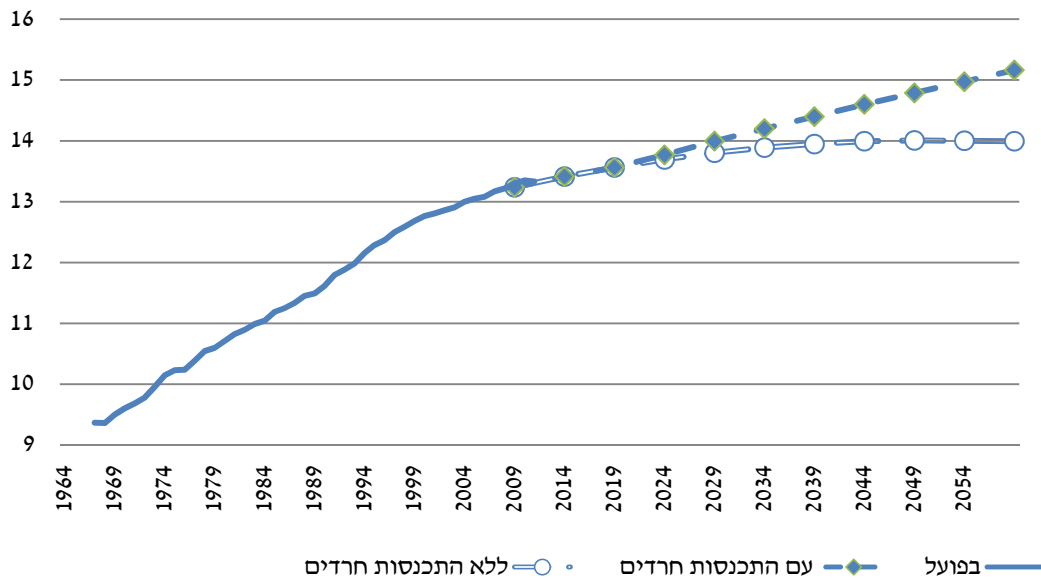
תרשימים נ-2 ו-נ-3 בנספח מתארים את ההתפתחות הצפויה של מספר שנות הלימוד עבור כלל האוכלוסייה בגיל העבודה (+15) ועבור גילאי העבודה העיקריים (25-64).

תרשים נ-2 ממוצע שנות השכלה של האוכלוסייה בגילאי העבודה (+15), 1967-2011 (בפועל)
 לעומת 2009-2059 (תחזית)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

תרשים נ-3 ממוצע שנות השכלה של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים (25-64): 1967-2011 (בפועל)
 לעומת 2009-2059 (תחזית)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

מהתרחישים עולים ממצאים מעניינים. הממצא הראשון הוא שללא קשר לבחירת התרחיש הנוגע להתכנסות החרדים, קצב העלייה של ממוצע שנות השכלה ב-50 השנים הבאות צפוי להיות אטי יותר מזה שאפיין את 40 השנים החולפות. ההתמתנות היא תוצאה של שלושה גורמים מרכזיים:

1. לפני 40 שנה רמת ההשכלה הממוצעת עמדה על 9.5 שנים – פחות מלימודים תיכוניים – ולכן היה מקום רב לגידול מהיר במספר שנות הלימוד הממוצעות. לעומת זאת ב-2009 ממוצע שנות הלימוד כבר עומד על כ-13 שנים – כלומר משהו שבין השכלה תיכונית מלאה לתואר ראשון. מכאן שהמקום לשיפור מהיר הצטמצם.
2. 40 השנים החולפות אופיינו בשני גלי עלייה משכילים (תחילת שנות ה-70 ותחילת שנות ה-90).
3. בתחזית הדמוגרפית נצפה גידול יחסי של האוכלוסיות הערבית והחרדית, שאצלן רמת ההשכלה נמוכה יותר בנקודת המוצא.
4. בתחזית הדמוגרפית נצפית הזדקנות של האוכלוסייה בגילאי העבודה – עלייה בשיעורם של הגילים המבוגרים יותר (+55), שלהם מספר שנות לימוד ממוצע נמוך יותר.

הממצא המעניין השני הוא החשיבות שבהתכנסות החרדים. כלומר, ללא התכנסות החרדים ממוצע שנות ההשכלה כמעט קופא במחצית השנייה של תקופת התחזית. לעומת זאת ההתכנסות שהנחנו תורמת להמשך הגידול בממוצע שנות הלימוד גם בסוף תקופת התחזית כך שרמת ההשכלה המצרפית גבוהה בכשנה.

לוח נ-3 מתאר את תרומת מלאי ההון האנושי לצמיחה בשנים קודמות לעומת זו הנצפית בתחזית.

לוח נ-3 תרומת מלאי ההון האנושי לצמיחת התמ"ג לפי נתוני ממוצע שנות השכלה, 1970-2011 (בפועל) לעומת 2009-2059 (תחזית) (באחוזים)

מועסקים/אוכלוסייה	אוכלוסייה		אוכלוסייה		גיל
	כן	לא	כן	לא	
2011-1970	0.7	0.7	0.7	0.7	2011-1970
2011-2000	0.4	0.4	0.4	0.4	2011-2000
2034-2009	0.3	0.2	0.3	0.2	2034-2009
2059-2034	0.3	0.0	0.2	0.1	2059-2034
2059-2009	0.3	0.1	0.2	0.1	2059-2009

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס.

מלוח נ-3 עולה כי תרומת הגידול בהשכלה לצמיחה צפויה לרדת מאוד בעתיד. וכך, ב-40 השנים החולפות תרם הגידול בהשכלה 0.7 נקודות אחוז לצמיחה ארוכת הטווח (במונחים שנתיים), אבל התרומה צפויה לרדת ל-0.2-0.3 נקודות אחוז לפחות עם התכנסות השכלת החרדים ול-0.1 נקודות אחוז בלבד ללא התכנסות.

מקורות

- ארגוב, איל, 2013. **הון אנושי, פריון וצמיחה**, תזכיר פנימי, חטיבת המחקר של בנק ישראל, 25.6.2013.
- ארגוב, איל, אליעזר בורנשטיין, אלון בנימיני, ועירית רוזנשטרם, 2012. "הערכת המדיניות המוניטרית בדיעבד", מאמר לדיון 2012.9, חטיבת המחקר, בנק ישראל.
- בן בסט, אבי (עורך), 2001. **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998**, קובץ מחקרים לזכרו של **מיכאל ברזנו**, תל אביב: עם עובד.
- ברנדר, עדי, 2009. "השפעת הסדרי החיסכון לגיל פרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", מאמר לדיון 2009.10, חטיבת המחקר, בנק ישראל.
- גאלו, ליאור, 2011. "על הקשר שבין פריון ליצואנות: ממצאים מישראל", מאמר לדיון 2011.08, חטיבת המחקר, בנק ישראל.
- גבע, אסף, 2013. "השלכות השינויים הדמוגרפיים על ההוצאה הציבורית בין השנים 2012-2059", **סקר בנק ישראל** [בהכנה].
- גופן, ענת, 2013. "התמדה של סטודנטים במערכת ההשכלה הגבוהה ונשירה ממנה", **המגזין האלקטרוני של מכון ון ליר** (יוני).
- דוח בנק ישראל לשנת 2010.**
- דוח בנק ישראל לשנת 2012.**
- דוח הוועדה ליעול מנגנוני רגולציה בישראל, אפריל 2013.
- דוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (ועדת טרכטנברג), 2011.
- דוח ועדת המחקר של התכנית: מס הכנסה שלילי – תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק, בנק ישראל, 2010.
- הדוח הסופי של הוועדה להגברת התחרותיות בענף הבנקאות, בנק ישראל, מרץ 2013.
- חרדים לאקדמיה: נייר עמדה בנושא לימודים אקדמיים בחברה החרדית**, התאחדות הסטודנטים בישראל, 2011.
- טיוטת המלצות של הוועדה להגברת התחרותיות במשק**, מרץ 2012.
- וולפסון, טל, ומישל סטרבצינסקי, 2012. "ההשלכות הכלכליות של מבצע עמוד ענן", **המגזין האלקטרוני של התכנית לכלכלה וחברה**, מכון ון ליר בירושלים (אתר מכון ון ליר).
- ישיב, ערן, וניצה קסיר, 2013. "שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות", אוניברסיטת תל אביב, החוג למדיניות ציבורית (באתר החוג).
- מדדי התעשייה 2011**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- סטרבצינסקי, מישל, וקרנית פלוג, 2007. "צמיחה מתמשכת ומדיניות מקרו-כלכלית בישראל", **סקר בנק ישראל** 80, עמ' 73-103.
- סקירת ההתפתחויות האחרונות מס' 113**, חטיבת המחקר, בנק ישראל, 2006.
- פורום קיסריה ה-19 להתוויית מדיניות כלכלית לאומית**, יוני 2011: "צעירים גילאי 18-22", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פליטאל, ארי, ואח', 2012. **התחזית הדמוגרפית ארוכת הטווח למשק הישראלי**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- פריש, רוני, 2007. "התשואה להשכלה: הקשר הסיבתי בין השכלה לשכר", מאמר לדיון 2007.03, חטיבת המחקר, בנק ישראל.
- תחזית הפעילות הריאלית**, בנק ישראל, מרץ 2013 (אתר בנק ישראל).

- Argov, Eyal, and David Elkayam, 2007. *An Estimated New Keynesian Model for Israel*, Discussion Paper No 2007.8, Research Department of the Bank of Israel.
- Beck, Thorsten, Asli Demirkuk-Kunt, and Ross Levine, 2005. "SMEs, Growth, and Poverty: Cross-Country Evidence," *Journal of Economic Growth* 10: 199-229.
- Binyamini, Alon, Zvi Eckstein, and Karnit Flug, 2008. *The Evolution of Monetary Policy Strategy and Exchange Rate Regime in Israel*, Prepared for the ECB workshop on Economic and Financial Developments in Mediterranean Countries, Frankfurt, June 24-25.
- Brender, Adi, 2007. "If You Want to Cut, Cut, Don't Talk: The Role of Formal Targets in Israel's Fiscal Consolidation Efforts, 1985-2007," *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Banca d'Italia, pp. 349-376.
- Budina Nina, Tidiane Kinda, Andrea Schaechter, and Anke Weber, 2012. *Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the Next Generation Rule – a New Dataset*, IMF Working Paper No. 12/187.
- Doing Business Report*, World Bank, 2013.
- Education at a Glance*, OECD Publishing, Paris, 2008, 2012.
- Financial Development Report*, World Economic Forum, 2012.
- Global Competitiveness Report*, World Economic Forum, 2012-2013.
- IMF World Economic Outlook*, October 2012.
- Joahnsson, Åsa, et al., 2012. *Looking to 2060: Long Term Global Growth Prospects: A Going to Growth Report*, OECD Economic Policy Papers No. 3, OECD Publishing.
- Kumar, M., et al., 2009. *Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF Staff Paper No. 121609.
- Lach, Shaul, Shlomi Parizat, and Daniel Wasserteil, 2008. *The Impact of Government Support to Industrial R&D on the Israeli Economy*, Submitted to the Ministry of Finance and the Office of the Chief Scientist (OCS) in the Ministry of Industry, Trade and Labor, Israel.
- Neuman, Shoshana, and Adrian Ziderman, 2001. *Can Vocational Education Improve the Wages of Minorities and Disadvantaged Groups? The case of Israel*, Manuscript, in: Labor Demand, Education and the Dynamics of Social Exclusion, The Centre for Economic Policy Research, London.
- Neumark, David, Brandon Wall, and Junfu Zhang, 2008. *Do Small Businesses Create More Jobs? New Evidence for the United States from the NET Series*, IZA Discussion Paper No. 3888.
- OECD Economic Outlook*, May 2013.
- Productivity in Israel*, Special Issue, No. 72, *Bank of Israel Economic Review*, 1997.
- Review of Recent Developments and Progress in Labor Market and Social Policy in Israel: Slow Progress Towards a More Inclusive Society*, OECD Publishing, Paris, 2013.

Schneider et al., *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 160 Countries from 1999 to 2007*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5356, 2010 (Revised version).

Yair, Gad, Keith Goldstein, and Nir Rotem, 2012. *Mapping of VET Educational Policies and Practices for Social Inclusion and Social Cohesion in the Western Balkans, Turkey and Israel, Country Report: Israel*, CFT/12/ETF/0005 Interim Report (November), London School of Economics and Political Science.