

קרן דליה ואלי
הורביץ בע"מ



כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שתי כלכלות – חברה אחת

20-19 ביוני 2017

חומרי רקע לדיוני הכנס
תקצירי המחקרים ועבודות הצוותים

יו"ר הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל

דבר נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוחנן פלסנר

שלום לכם.

זו השנה ה-24 שהמכון הישראלי לדמוקרטיה מקיים את כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה (לשעבר פורום קיסריה). השנה, בשונה משנים קודמות, מהווה הכנס יריית פתיחה לתהליך רב-שנתי שיוביל המכון הישראלי לדמוקרטיה בשיתוף עם בכירים מהממשל, נציגי המגזר העסקי, חוקרים מהאקדמיה וממכוני מחקר ונציגים מהמגזר החברתי-אזרחי. המהלך הותנע כדי ליצור רצף של מחקר וחשיבה אסטרטגית משותפת, בשאיפה להוביל יחדיו שינוי ממשי בתחומים שנעסוק בהם.

תוצרי הביניים של צוותי העבודה יוצגו מדי שנה בכנסי אלי הורביץ ובחוברת פרסומים זו וישמשו בסיס לדיונים שיערכו בכנס וגם אחריו. השנה יתייחסו צוותי העבודה לנושא המרכזי שנבחר להוביל את הכנס – "שתי כלכלות – חברה אחת" – שאליו יתייחס בהרחבה פרופ' יוג'ין קנדל בהמשך חוברת זו.

כחלק מהשינוי שולבו נושאי המחקר של צוותי העבודה שהתכנסו לקראת הכנס השנה בתכנית העבודה הרב-שנתית של המכון. כך למשל התניע המכון השנה קבוצת עבודה שעוסקת בגיבוש המלצות להיערכות לשוק העבודה העתידי. הקבוצה הוקמה לאחר שזיהינו שללא היערכות ראויה עלולים השינויים הצפויים לערער את היציבות של משטרים ודמוקרטיות ברחבי העולם בשל הצפי להתערערות מודל התעסוקה הקיים היום והחשש מעלייה חדה בשיעורי האבטלה ברחבי העולם. קבוצת העבודה – שחברים בה נציגים ממגוון משרדי ממשלה, מכוני מחקר, ונציגי מגזר עסקי ומעסיקים – החלה בתהליך של מיפוי האתגרים, עריכת מחקרים וגיבוש המלצות מדיניות אסטרטגיות להיערכות לשוק העבודה העתידי. הצוות ימשיך בעבודתו גם לאחר הכנס, במטרה להעמיק את המחקרים ובשאיפה להתקדם בגיבוש ההמלצות בתחום, לקראת הצגתם לדיון בכנס הבא (2018). באותו עניין התניע השנה המכון פעילות רב-שנתית בתחום הפנסיה כדי לגבש המלצות לחיזוק היציבות וההוגנות של מערכת הפנסיה הנהוגה היום בישראל.

פרויקט רב-שנתי נוסף שהותנע השנה במכון שם לו למטרה לסייע לגורמי הממשל להקטין את הנטל הרגולטורי והבירוקרטי. הנחת היסוד שלנו היא שמערכת רגולטורית יעילה מגבירה את החוסן הכלכלי ומחזקת את יציבות הדמוקרטיה. יתרה מזו, עודף רגולציה ובירוקרטיה חונקת מספקים לגורמי הממשל את ההזדמנות ואף מגבירים

אצלם את התמריץ לפעול בדרכים מושחתות ובכך מערערים את יסודות הדמוקרטיה. גם פעילות זו השתלבה בתכנית העבודה הרב-שנתית של המכון והביאה לידי ביטוי את מומחיותם של חוקרי המכון בתחום **הכלכלה ההתנהגותית ככלי לטיוב עבודת הממשל**. פרויקט זה, אשר גובש בשיתוף עם גורמי ממשל רלוונטיים, יוצג לראשונה בכנס הנוכחי.

אנו מאמינים שהכנס הוא הזדמנות מצוינת למפגש בלתי אמצעי, מקצועי ופורה בין מובילי המשק משלל המגזרים, אשר יוכלו לנהל במסגרתו שיח פתוח שיאתגר את תפיסות העולם וההרגלים הקיימים.

השנה יהיה זה הכנס החמישי שנושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). בשבילנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה.

אני מודה לכל החוקרים ועוזרי המחקר, ליושבי הראש של הצוותים, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתובת המחקרים, למנהלת הכנס ולכל צוות עובדי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תודה מיוחדת לפרופ' יוגין קנדל, יו"ר הכנס.

בברכה,

יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב, בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה, החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות אסיא ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. תוך ראייה ארוכת טווח לחשיבות של מובילות בשוק הישראלי וליצירת בסיס לפריסה בינלאומית עתידית הוא יזם את המיזוג של שלוש חברות פרמצבטיות ישראליות – אסיא, צורי וטבע – לחברה אחת, טבע תעשיות פרמצבטיות, שהוא מונה למנהלה בשנת 1976. בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן, בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם, ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום בו פעלה. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברה הגנרית הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם שבהם האמין אלי, עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים, ובתוכם גם לצבא. כך, השתתף אלי כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע אלי, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, לאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו בטבע. כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1986). הוא כיהן, בין השאר, כיו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, כחבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) וכיו"ר

הוועדה – "ישראל 2028" שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת: "ישראל 2028 חזון ואסטרטגיה כלכלית חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים הוא נשא בששה תארי דוקטור כבוד ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון, לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנתו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

תוכן עניינים

9	שתי כלכלות – חברה אחת
	שוק העבודה העתידי – האם יהיה בו מקום לכולנו?
17	היערכות לשוק העבודה העתידי – דוח ביניים יוני 2017
39	דואליזציה והיווצרות מעמדות בשוק העבודה
	אתגרי מערכת הפנסיה בישראל
53	הקשר בין רמת ההכנסה ותוחלת החיים – המקרה הישראלי
65	הקצאת אג"ח מיועדות בקרנות הפנסיה
	הפחתת הנטל הבירוקרטי והרגולטורי
	טיוב הרגולציה בישראל והקלת נטל הבירוקרטיה – הצעה לתכנית רב-שנתית
75	
87	יישומים של כלכלה התנהגותית לשיפור והפחתת רגולציה
97	שיטות התנהגותיות לטיוב עבודת הממשל
103	עמדות הציבור בישראל כלפי "הינדים" (NUDGES)
	נגישות עסקים קטנים ובינוניים לאשראי
121	אפשרויות חדשות למימון עסקים קטנים ובינוניים באמצעות שוק ההון



שתי כלכלות - חברה אחת

פתח דבר - יו"ר הכנס, פרופ' יוג'ין קנדל

שתי כלכלות – חברה אחת

Two Economies – One Society

מחשבות ראשוניות

שלום למשתתפי כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2017,

כפי שכתב לכם יוחנן פלסנר, כנס אלי הורביץ יוצא השנה בפרויקט תלת-שנתי שיתמקד בנושאים אסטרטגיים ארוכי-טווח ובעלי חשיבות לממשלה ולמדינה. הפרויקט ייצור רציפות של מחקר ודיון, ישלב מגוון גדול יותר של מומחים ויאפשר תקשורת יעילה יותר עם הממשלה. תוצאות הביניים של הפרויקט יוצגו בכנס שנתי, והן לבטח יעוררו דיונים ערים.

הנושא המתניע את הפרויקט התלת-שנתי הוא:

שתי כלכלות – חברה אחת Two Economies – One Society

המסמך שלפניכם נועד לאפיין את היוזמה ולהציג בקווים כלליים את הנושאים שידונו תחת כותרת זו.

ככלל, בכל כלכלה ישנו הסקטור החדשני, המנסה להרחיב את הגבולות הטכנולוגיים ואת דפוסי הפעולה החדשניים הקיימים בעולם, ולצדו יש שאר הכלכלה. חלוקה כזאת אינה מקובלת בסטטיסטיקה הלאומית או במאמרים אקדמיים, אך אני טוען שבכל הנוגע לישראל החלוקה הזאת מתבקשת. מי שאינו מתבונן בכלכלת הישראלית דרך עדשה זו עלול להחמיץ מגמות חשובות.

אני טוען שבישראל פועלות שתי כלכלות שתי כלכלות שכמעט שאינן קשורות זו בזו. בהיעדר מונחים טובים יותר אקרא להן **כלכלה מחדשת**, אשר מבוססת כולה על חדשנות, ו**כלכלה מתחדשת** (הכינוי מבטא לא מעט תקווה), הזקוקה לתוספת משמעותית של חידושים שכבר קיימים בעולם.

אפתח **בכלכלה המחדשת**, אשר בבסיסה ובטבעה היא חלק מהכלכלה הגלובלית; השווקים שבהם היא פועלת, המתחרים העיקריים שלה, מקורות המימון ונקודות

ההתייחסות שלה – רובם ככולם נמצאים בחו"ל.¹ כלכלה זו מאופיינת בפירון עבודה גבוה מאוד, מייצרת עושר רב ומושכת אליה השקעות גדולות וכישרונות רבים. יתרה מזו, על הכלכלה המחדשת חלים כללי רגולציה קלים יותר, והיא אפילו פטורה מרגולציות מסוימות. החברות והעובדים בכלכלה המחדשת ניידים מאוד, ואנשיה מרגישים נוח בסביבה הגלובלית.

חברות וממשלות זרות רבות מוכנות לשלם סכומים גבוהים על מנת למשוך אליהן את החברות המחדשות, ובייחוד את המומחים. גם בהיעדר התמריצים האלה בוחרים משקיעים וחברות (רבות) להעביר חלקים ניכרים מפעילותם למדינות שמעבר לים כדי להיות קרובות יותר לשווקים ולמקורות המימון העיקריים. אף על פי שיש חברות שנהנות מתמיכה ממשלתית ישירה, החברות והעובדים בכלכלה המחדשת אינם מתייחסים לממשלה כשותפה או כמושיעה שלהם ולכן אינם חיים בתחושה שהם תלויים בנדיבות שלה. הכלכלה המחדשת מאופיינת בשכר גבוה של עובדיה בזכות רמת הפירון הגבוהה שלהם ובשל מחסור בעובדים. יתרה מזו, כלכלה זו מהווה כבר שני עשורים ברציפות המקור העיקרי לעושר שצברו רבים מתושבי ישראל.

הכלכלה המחדשת יוצרת ערך רב לחבריה ולמדינת ישראל, מה שמעורר קנאה לא פעם אצל מי שאינו חלק ממנה. היות שברור לכולם שהכלכלה הזאת מתאפיינת בניידות גבוהה, ברור לממשלה שמדינת ישראל חייבת להיות מקום אטרקטיבי בשבילה, ולכן השיח הציבורי עדיין תומך בה וביתרונות שהיא משיאה לכל מי שעובד בה. משום כך היא נתונה לפחות רגולציה ומיסוי לעומת הכלכלה המתחדשת. הכלכלה המחדשת בישראל היא מקור גאווה לציבור הישראלי ומעוררת עניין רב ברחבי העולם ובישראל כ"אומת הסטארטאפ". יש אף הטוענים שבלי הכלכלה המחדשת אין לישראל שום דבר ייחודי להציע לעולם.

כאשר בוחנים את שיעור המועסקים בכלכלה המחדשת, או את חלקה בתל"ג, מתברר כי בישראל חלקה גדול מבכל מדינה אחרת, ולכן השפעת המקרו שלה על השוק הישראלי גדולה בהרבה מהשפעתה על כל מדינה אחרת. אין פלא אפוא שכאשר עודכנה בעולם שיטת החישוב של החשבונות הלאומיים (כדי להביא לידי ביטוי טוב יותר את השפעת התעשייה המחדשת על התוצר), השתנו נתוני התמ"ג הישראלי כלפי מעלה בשיעור חד יחסית למדינות אחרות.

הכלכלה המחדשת בישראל מגוונת מאוד והפכה בעשור האחרון למעין מערכת אקולוגית (ecosystem) המקיימת את עצמה בעזרת מוסדות ותהליכים תומכים.

1 אין להסיק מהדברים שהגדרה של כלכלה מחדשת זהה להגדרה של מוצרים ושירותים סחירים. רוב מוצריה של הכלכלה המחדשת הם אכן סחירים (כאשר הם מוצלחים), אבל לא כל מה שסחיר הוא גם חדשני.

התקווה של כולנו היא שכלכלה זו תמשיך להוות מנוע צמיחה כלכלי יציב גם בעשורים הקרובים ואף תגדיל את חלקה במשק. בה בעת אין ערבות שזו אכן תהיה ההתפתחות, משום שישראל מתמודדת עם תחרות עזה ממרכזי חדשנות שמתהווים בעולם. משום כך הכלכלה המחדשת בישראל חייבת לצמוח ולהתרחב על מנת לשמר את מקומה היחסי ואת העניין בה מצד משקיעים ולקוחות. בד בבד הממשלה חייבת לתמרץ את החברות החדשניות להישאר בישראל ולהמשיך לפעול מתוכה.

הכלכלה המתחדשת, לעומת זאת, מהווה אתגר אחר לגמרי. כלכלה זו מתאפיינת ברמת פריון נמוכה מאוד; בהערכה גסה – כ־50% פחות מזו של הכלכלה המחדשת. הפריון של ענפיה העיקריים בישראל (שירותים, בנייה, לוגיסטיקה ועוד) נמוך משמעותית מהענפים המקבילים במדינות מפותחות אחרות. רוב שווקיה נמצאים בישראל, אך היא גם מייצאת (יצוא יהלומים למשל), ולמרות זאת היא לא מצליחה לעורר עניין רב אצל גורמים בחו"ל. הכלכלה המתחדשת היא כלכלה מקומית מאוד בתפיסותיה וכפופה לרגולציה מכבידה ולמיסוי כבד יותר מזה המוטל על הכלכלה המחדשת. היא תלויה בממשלה לא רק ברגולציה אלא גם בהלכי הרוח השוררים בה: כאשר משהו בה משתבש, המנהלים והעובדים בה מאשימים את הממשלה ומצפים שהיא תחלץ אותם ואת החברה שלהם. הממשלה, מצדה, מתייחסת לכלכלה המתחדשת כאל לקוח שבוי ולכן מטפלת בה לעתים בשירותיות. בכלכלה המתחדשת, רק החברים בוועדי עובדים חזקים, ואו השכירים בתעשיות המונופוליסטיות הממשלתיות זוכים לשכר גבוה, והציבור הוא זה שמשלם את החשבון. שכרם של כל שאר העובדים בה נמוך יחסית, בהתאם לרמת הפריון הנמוכה וריבוי העובדים. ולא זו אף זו: בעלים ומנהלים של חברות בכלכלה המתחדשת נתקלים לעתים ביחס חשדני מצד הציבור הרחב, ואפילו בעוינות גלויה. קמפיינים תקשורתיים ודיונים פוליטיים מתלהמים מעודדים את היחס הזה.

ואולם מצבה הבעייתי יחסית של הכלכלה המתחדשת הוא גם הזדמנות; הוא יכול לשמש מקור לצמיחה כלכלית, אבל רק בתנאי שהיא תאמץ את נוהלי העבודה והטכנולוגיות המיטביות הקיימות בעולם ותשפר את רמת הפריון שלה.

בשני העשורים האחרונים התפתחו שתי הכלכלות האלו זו בצד זו, מתוך מעט אינטראקציה, קצב התפתחות שונה, שהביא לבידולן זו מזו. שתי הכלכלות שונות כמעט בכל היבט. כך למשל, הכישורים הנדרשים מהעובדים שלהן הם על פי רוב אחרים לגמרי, מרבית אנשי המקצוע המיומנים בכלכלה המחדשת הם גברים בעלי השכלה או הכשרה גבוהות, מוצאם במשפחות מהמעמד הבינוני או הבינוני-גבוה, והם מתגוררים בריכוזים העירוניים הגדולים בישראל ובעוד כמה יישובים חזקים קטנים יותר. עד לעת האחרונה העסיקה הכלכלה המחדשת מעט מאוד נשים או תושבים מהפרפריה הגאוגרפית או החברתית, וכמעט שלא הועסקו בה חרדים וערבים. מאגר הכישורונות ממנו בא כוח האדם של כלכלה זו מקיף נכון להיום פחות מ־50% מאוכלוסיית המדינה.

צינתי קודם כי שתי הכלכלות נבדלות גם ברמת השכר וההטבות, תופעה שתורמת להגדלת האישוויון במשק. אם הפערים הללו יוסיפו להעמיק, יש סכנה שרוב הציבור הישראלי יתנכר עם הזמן לכלכלה המחדשת. בהמשך תתורגם התחושה הזאת ללחץ פוליטי נגד ההקלות הניתנות לחברות חדשניות ולהכבדת המיסוי והרגולציה עליהן. בהתחשב בכך שהחברות בכלכלה המחדשת ניידות מאוד (לעומת הבנקים או חברות הביטוח למשל), עוינות כזו מצד הציבור והרעת התנאים יגבירו את העזיבה של החברות החדשניות את ישראל. הדבר עלול להביא להידרדרות האקו סיסטם ולסכן בכך מאוד את הכלכלה והחברה הישראלית.

משום כך, הדבר הראשון שעלינו לבחון הוא איך לעצור את ההתבדרות בין שתי הכלכלות, מתוך שאיפה להמשיך ולקיים בישראל **חברה אחת** (One Society).

לשם כך יש לאמץ שני כיווני פעולה עיקריים:

1. להגדיל את שיעור האנשים המעורבים בכלכלה המחדשת כדי לעזור לה להתרחב ולצמוח ולשמר את מקומה היחסי בעולם. הדבר גם יגדיל את מספר המועסקים הנהנים מיתרונותיה וייצור חיבור חזק יותר בציבור הרחב לכלכלה זו. במקביל, יש להציג לפני הציבור ומקבלי החלטות את היתרונות של הכלכלה המחדשת והצומחת בישראל.

2. יש לגרום למימוש הכינוי "כלכלה מתחדשת". כלומר, על הכלכלה המתחדשת באמת להתחדש – כדי להשיג שיפור ממשי ומתמיד בפריון של העובדים בה. אחרי ככלות הכול, הרי זו הכלכלה העיקרית מבחינת מספר העובדים והמשתתפים בה.

כדי להגיע ליעד שאנו שואפים אליו – יצירת חברה אחת בישראל – יש לפעול בעת ובעונה אחת בשני כיווני הפעולה (ואף יותר, כפי שנברר בכנס). וכמובן, בשום פנים ואופן אין להאט את הכלכלה המחדשת, משום שהאטה שלה עלולה ליצור תגובת שרשרת שתגרום לחיסולה.

עם זאת, בשעה שאנו מקדמים את המטרה העיקרית – חברה אחת – עלינו להבין שלכל אחת משתי הכלכלות הללו צרכים שונים לחלוטין, ולכן יש לספקם באמצעות פתרונות נפרדים כך ששתיהן ישגשגו. חשוב לזכור שהמטרה היא לאפשר לכלכלה החדשנית להישאר בחזית הקדמה הטכנולוגית, לגדול, להתרחב, ולהישאר בישראל למרות הפיתויים מחו"ל. בה בעת, המטרה באשר לכלכלה המתחדשת היא להעלות את הפריון של עובדיה באמצעות אימוץ טכנולוגיות ושיטות עבודה מתקדמות, צמצום הרגולציה המעכבת אותה ושיפור יחסי העבודה בתוכה.

הפעולות הדרושות כדי להשיג את המטרות הללו שונות מאוד בכל תחום רלוונטי: הון אנושי, מימון, רגולציה ומוקדי ידע. מתברר שאף שלעיתים המדיניות מתייחסת בנפרד לשתי הכלכלות, ברוב המקרים החקיקה והרגולציה מתייחסות אל שתיהן באופן אחיד, מה שמקשה על אחת מהן או על שתיהן.

כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2017 יתמקד בנושא של שתי הכלכלות בישראל באמצעות הצגת האתגרים הניצבים לפני כל אחת מהן, בכל אחד מן התחומים שצוינו לעיל ובהתייחסות פרטנית מאוד אליהם. אנחנו מתכוונים להציג את התנאים ההכרחיים הנחוצים לקידום התהליכים – בכל כלכלה לחוד ולכל תחום בנפרד. לקראת הכנס הקמנו צוותי עבודה שיצאו למסע מרתק של שלוש שנים. מי מכם שמעוניין לתרום מזמנו ומכישוריו באחד מתחומים אלו, או למען יצירת קרבה בין שתי הכלכלות הללו בישראל, מוזמן לפנות אלינו באמצעות הדוא"ל ולציין את תחום העניין שלו – אל גבי ליטל זילכה : litalz@idi.org.il.

אנו תקווה שמגוון רחב של בעלי עניין רלוונטיים ישתתפו בתהליך. אנחנו שמחים שנציגי הממשלה ורשויות רלוונטיות – משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד האוצר, בנק ישראל, משרד החינוך, משרד הכלכלה, משרד העבודה, משרד המשפטים, רשות ניירות ערך, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ביטוח לאומי וגופים אחרים – הצטרפו השנה לחוקרים מהאקדמיה ולנציגי ההסתדרות והתעשייה משתי הכלכלות. המטרה היא שכולם יתמקדו בהיבטים אסטרטגיים ארוכי טווח ומתוך עניין בנושאים שעל הפרק.

אני מאחל לכולנו שהכנס השנה יביא אותנו לתובנות חדשות ומקווה שתצטרפו אלינו ליצירת עתיד טוב יותר לכולנו.

בכבוד רב,

פרופ' יוג'ין קנדל

יו"ר הכנס

פרופסור במחלקה לכלכלה ובבית הספר למינהל עסקים באוניברסיטה העברית ומנכ"ל

Start-up Nation Central



שוק העבודה העתידי - האם יהיה בו מקום לכולנו?



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

היערכות לשוק העבודה העתידי דוח ביניים יוני 2017

ראשי הצוות

דפנה אבירס-ניצן
פרופ' יותם מרגלית

מנהלת המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה
עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

חברי הצוות

ביטוח לאומי:
פרופ' דניאל גוטליב
ד"ר אופיר פינטו

סמנכ"ל מחקר ותכנון
יועץ לסמנכ"ל וממונה תחום פרויקטים מיוחדים

בנק ישראל:
ד"ר יובל מזר
אסנת פלד

כלכלן בכיר
חוקרת, כלכלנית בכירה בתחום מדיניות

ג'וינט ישראל, תב"ת:
רותי ירון אמבייה
ד"ר סיגל שלח

מנהלת תכנון ופיתוח, ג'וינט תבת
מנכ"לית ג'וינט תבת

המכון הישראלי לדמוקרטיה:

איילת הלל
רחל זקן

עוזרת מחקר
חוקרת

הסתדרות:

שי בירן
אלי גרשנקרוין

סמנכ"ל כלכלה
מְרָכֵז תחום מחקר ומדיניות

התאחדות התעשיינים :

עו"ד מיכל חילי מנהלת אגף העבודה
ד"ר טל לוטן מנהלת חינוך והכשרה

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה :

מרק פלדמן ראש תחום סטטיסטיקה של עבודה

מרכז המחקר והמידע של הכנסת :

נטע משה רכזת מחקר ומידע כלכלי
עמי צדיק מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

מוסד שמואל נאמן, הטכניון :

ד"ר דפנה גץ עמיתת מחקר בכירה וראש קבוצת מדע וטכנולוגיה

המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה :

ניר בריל כלכלן בכיר

מכון אהרן דברת למדיניות, המרכז הבינתחומי הרצליה :

ד"ר טלי לרום סגל אקדמי-כלכלה

מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל :

שביט מדהלה בריק חוקרת

משרד האוצר :

יונתן בר סימנטוב רכז מקרו, אגף התקציבים
יעל לינדנברג רפרנטית תעסוקה, אגף התקציבים
רחל קופר מנהלת תחום תכנון ואסטרטגיה, אגף השכר והסכמי עבודה
מחמוד רחמאן יועץ בכיר לממונה על השכר והסכמי עבודה
אורי שיינין רכז תעסוקה, אגף התקציבים

משרד הכלכלה והתעשייה :

מיכל פינק סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:

מוריה ברוט	מנהלת תחום בכיר, אסדרת שוק עבודה, לשכת הממונה על התעסוקה
כנרת דהן גרנית	כלכלנית, לשכת הממונה על התעסוקה
רוני שניצר	כלכלנית ראשית, לשכת הממונה על התעסוקה

משרד ראש הממשלה:

נעמה הולצמן	יועצת מנכ"ל משרד ראש הממשלה
--------------------	-----------------------------

פרויקט המילניום:

עידו גנור	חוקר
ד"ר אהרון האופטמן	יו"ר הצומת הישראלי של פרויקט המילניום; חוקר בכיר ביחידה לחיזוי טכנולוגי וחברתי באוניברסיטת תל אביב

שירות התעסוקה:

חגי לוי	סמנכ"ל תכנון ומחקר
----------------	--------------------

יועצים עצמאיים:

פרפ' עמי וולנסקי	המדען הראשי לשעבר של משרד החינוך
סני זיו	המכללה האקדמית תל אביב-יפו; מקרו אנליטיקס מחקר ותכנון כלכלי
עצמון ליפשיץ	יועץ עצמאי בתחום ניהול ומשאבי אנוש

תקציר

שוק העבודה העתידי טומן בחובו אתגרים רבים, אך לא פחות מכך הזדמנויות לצמיחה וחדשנות. מומחים בתחום חוזים שינויים מרחיקי לכת במבנה ובמאפייני שוק העבודה בעשור הקרוב, שינויים אשר לניצניהם אנו עדים כבר היום. תמורות אלה מקורן בין היתר בהתפתחויות טכנולוגיות, שינויים דמוגרפיים, העמקת תהליך הגלובליזציה, ושינויים תפיסתיים לגבי עולם העבודה. היערכות לקויה לתמורות הצפויות עשויה ליצור קשיים משמעותיים, ביניהם מחסור חמור בכ"א מקצועי, אבטלה גבוהה בקרב אוכלוסיות מסוימות ומערכת יחסי עבודה מעורערת. אולם, היערכות מושכלת לאתגרי שוק העבודה העתידי יכולה לצמצם באופן מהותי את הסכנות הללו, לתרום להרחבת אפשרויות התעסוקה, לאפשר גמישות תעסוקתית רבה יותר לעובד ולמעסיק, ולשפר את כושר התחרות של המשק הישראלי.

ממשלות וארגונים ברחבי העולם הבינו זה מכבר את הצורך בהיערכות מושכלת לצרכי עולם התעסוקה המתפתח. אל אלה הצטרפה לאחרונה יוזמת צוות שוק העבודה העתידי, בראשות המכון הישראלי לדמוקרטיה, שמטרתה לכנס את כלל השחקנים המרכזיים בשוק העבודה הישראלי סביב "שולחן עגול". הצוות בוחן את הנתונים והמגמות הנגזרים מהשינויים הצפויים, ועוסק בגיבוש מסקנות משותפות להיערכות נכונה לאתגרי שוק העבודה העתידי. עבודת הצוות החלה בחודש פברואר 2017 ובחודשיה הראשונים עסקה במיפוי המגמות והאתגרים המרכזיים, זיהוי שאלות המדיניות העיקריות ובניית תכנית עבודה בכל אחד מהתחומים במטרה להתכנס לנייר המלצות מדיניות. מסמך זה יתאר בקצרה את עיקרי היוזמה, יסקור חלק מהשינויים הצפויים בשוק העבודה בשנים הקרובות, כפי שזוהו ע"י חברי הצוות, ויצג את תוכנית העבודה המתגבשת להמשך עבודת הצוות עד לגיבוש מסקנות והמלצות.

על הצוות

צוות שוק העבודה העתידי מהווה פאנל ייחודי לשיתוף פעולה בין מכלול גורמים בשוק העבודה הישראלי, ולהתוויית מדיניות שתטיב עם כלל הגורמים במשק. בעקבות שיחות מקדימות עם מעצבי מדיניות רלוונטיים, עלה הצורך בגיבוש צוות הכולל נציגים של מגוון השחקנים הקשורים לאתגרי השוק, עובדים, מעסיקים, ממשלה וגופי מחקר, שיעבדו יחד לגיבוש המלצות מדיניות. הצורך נובע מכך שאופי האתגרים הצפויים בשוק העבודה המשתנה מחייב גישה מתכללת הלוקחת בחשבון את קשרי הגומלין בין ההיבטים השונים של שוק העבודה – צרכי המעסיקים, מערך ההכשרות, מערכת החינוך, חוקי העבודה ועוד. בצוות חברים נציגי הביטוח הלאומי, בנק ישראל, גיוינט-תב"ת, הלמ"ס, המועצה הלאומית לכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, הסתדרות העובדים, התאחדות התעשיינים, מוסד שמואל נאמן, מכון אהרן למדיניות כלכלית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרכז טאוב, משרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד העבודה, משרד ראש הממשלה, פרויקט המילניום, שירות התעסוקה.

עבודת הצוות כוללת שלושה נדבכים מרכזיים: מיפוי וניתוח מגמות על בסיס מחקרים בארץ ובעולם, גיבוש המלצות מדיניות, ובהמשך סיוע בקידום יישומן. במסגרת העבודה על הנדבך הראשון, הצוות הגדיר, לאחר דיונים בנושא, טווח תכנון עתידי לשנת 2030. כמו כן, לאחר מיפוי ראשוני והבנה של האתגרים העומדים מולנו בשוק העבודה העתידי, הוחלט על ריכוז עבודת הצוות במסגרת שלושה תתי נושאים: חינוך והשכלה, הכשרה, הסדרי וחקיקת עבודה.

מיפוי המגמות הצפויות

פרק זה הינו תוצר של שלב מיפוי המגמות הצפויות, במסגרתו הוצגו בפני הצוות מספר רב של מחקרים ועבודות של גופים שונים, שעבדו על היבטים רלוונטיים לשוק העבודה העתידי. הצוות ריכז את המחקרים הבולטים שנעשו בתחום בארץ ובעולם ועל רקע זאת דן במגמות הצפויות בשוק העבודה העתידי ובהיערכות הנדרשת לקראתן בישראל.

חידושים משמעותיים בטכנולוגיה ובמדע, יחד עם התפתחויות בתחומי חברה, כלכלה ודמוגרפיה, מצביעים על כך ששוקי העבודה במדינות המתועשות עומדים בפני שינויים דרמטיים. מחד, תמורות אלה עתידות לפתוח בפני המשק הישראלי הזדמנויות לצמיחה וחדשנות, כגון עבודה מרחוק ובשעות גמישות, וכן הזדמנות לשילוב אוכלוסיות נוספות בשוק העבודה. מאידך, שינויים אלה ישפיעו על עולם המקצועות, הרכבו ודרישותיו: מקצועות מסוימים צפויים להיעלם, מקצועות אחרים צפויים לשנות את אופיים ואת

מרכיבי המיומנויות הנדרשים עבורם, ומקצועות חדשים צפויים להיווצר. כפועל יוצא מכך, התאמת מערכות החינוך וההכשרה המקצועית לצרכי השוק המשתנים ועיצוב שוק עבודה גמיש ודינאמי צפויים להיות צרכים אקוטיים.

מיפוי המגמות והשינויים המשפיעים על שוק העבודה נחלק לרוב בספרות לשני טווחי זמן, הטווח הקצר, עד עשר שנים, והטווח הארוך, מעל עשר שנים. יחד עם זאת, בכל הנוגע להכשרה וחקיקת עבודה, הצוות סבור שבתכנון הטווח הקצר פרק הזמן הרלוונטי הוא לרוב קצר יותר (סביב 5 שנים). מטרה מרכזית בתכנון לפרק זמן זה היא לנסות ולהקטין את אי ההתאמה בין ההיצע והביקוש למשרות, כאשר הנחת העבודה בתכנון לטווח הקצר היא שהמגמות הקיימות יישמרו ללא שינויים משמעותיים. להבדיל, בתכנון לטווח הארוך עוסקים בחיזוי עתידי של שוק העבודה, כאשר ההנחה היא שחלק מהפרמטרים הנכונים לעת זו, במיוחד לגבי הביקוש למקצועות ולמיומנויות, יעברו שינויים משמעותיים. במסגרת מאתגרת זו, מבקשים המומחים בתחום לחזות מהם המקצועות שייעלמו, אילו סוגי מקצועות יופיעו, ואילו מקצועות ישנו את אופיים באופן משמעותי.¹

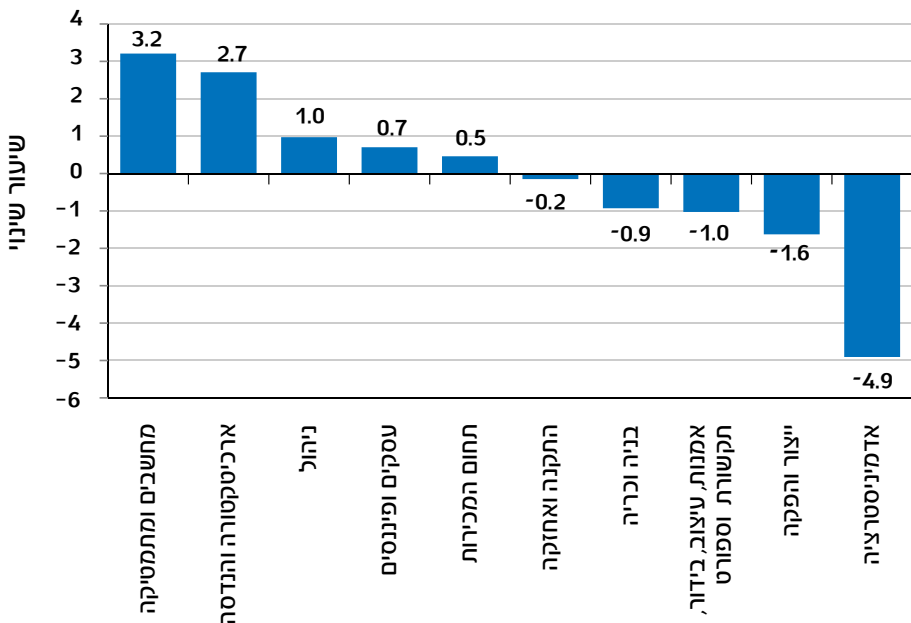
גורמים לשינוי – הקושי לחזות מגמות שינוי בשוק העבודה הוא גדול. עם זאת, בניסיון לצמצם את מידת אי הוודאות, נעשו בשנים האחרונות מספר ניסיונות להעריך מהם גורמי השינוי המרכזיים אשר עשויים להשפיע על תמהיל ועל מאפייני המקצועות שיידרשו בעתיד. ניסיון בולט בתחום זה הוא סקר מעסיקים רחב היקף שביצע לאחרונה הפורום הכלכלי העולמי (Economic Forum World). הסקר בחן את המגמות הצפויות בשוק העבודה העתידי בטווח הקצר (2015-2020) באמצעות ראיונות עם מומחים ומנהלי השמה המייצגים חברות רבלאומיות וארגונים המעסיקים כ-13 מיליון עובדים ב-15 כלכלות מפותחות ומתפתחות. חוקרי ה-WEF סיווגו את מנועי השינוי לשתי קבוצות: (1) שינויים טכנולוגיים; (2) שינויים חברתיים, כלכליים ודמוגרפיים. באשר לכל אחת מהקבוצות הנ"ל, ציינו החוקרים את השינויים העיקריים המשפיעים על רמת התעסוקה, עתיד המקצועות והדרישה לחינוך ולהקניית מיומנויות, כפי שעלה בסקר המעסיקים. לפי הדו"ח, הגורמים המרכזיים הצפויים להשפיע לשלילה על רמת התעסוקה בעולם כוללים בינה מלאכותית ומכונות לומדות, אוכלוסייה מזדקנת, ייצור מתקדם והדפסת תלת ממד. מנגד, הגורמים הצפויים לתרום לעלייה ברמת התעסוקה כוללים השתלבות צעירים בשווקים מתפתחים, השתלבות נשים בכוח העבודה, מחשוב Big Data, טכנולוגיית ענן ואינטרנט של דברים. בהקשר

1 נטע משה, "תכנון כוח-אדם לשוק העבודה העתידי הכנסת", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016.

הישראלי, יש לקחת בחשבון את המגמות הדמוגרפיות הייחודיות לישראל, כולל הצפי להמשך העלייה במשקלם היחסי של החרדים והערבים (בפרט גברים חרדים ונשים ערביות), אוכלוסיות המתאפיינות לרוב בהשכלה ומיומנויות נמוכות יותר וכן ברמות תעסוקה ושכר נמוכים יותר.

מגמות ברמת התעסוקה ובמקצועות – לפי הניתוח של ה-WEF, בפרק הזמן בין 2015-2020 צפויות להעלם ברמה הגלובאלית מיליוני משרות המרוכזות במספר ענפים. מרבית המשרות שייעלמו (כשני שלישי), צפויות להיות בתחום העבודה המשרדית ובאדמיניסטרציה. תרשים 1 מציג את השפעת השינויים על רמת התעסוקה, שיעור השינוי בתעסוקה, בכל ענף, הנובע מהשינויים האמורים, לפי ענפי הכלכלה השונים. כפי שמראה התרשים, השפעת השינויים על התעסוקה כוללת גידול משמעותי של משרות בענפי המחשבים, מתמטיקה, הנדסה וארכיטקטורה, לעומת ירידה חדה במספר המשרות במקצועות כמו אדמיניסטרציה, ייצור והפקה.

תרשים 1 השפעת השינויים על רמת התעסוקה, שיעור השינוי הממוצע, 2015-2020, לפי ענף כלכלי



מקור: מבוסס על נתוני 2016, WEF, "The Future of Jobs".

מחקר רלוונטי נוסף, אשר ערכו פריי ואוסבורן ב־2013, ביקש לחזות את השינויים הצפויים בטווח הארוך כתוצאה ממחשוב, והתמקד בשוק העבודה האמריקאי.² מחקר זה עורר תהודה רבה בעיקר בשל טענתו שבטווח של עד שני עשורים, 47% מסך המקצועות בארה"ב יימצאו בסיכון גבוה למחשוב. במילים אחרות, מקצועות אלה עלולים להעלם בעקבות התפתחות טכנולוגיות מחשוב, רובוטיקה ואוטומציה, אשר יחליפו, ולו באופן חלקי, את האדם העובד בהן כיום. השפעת המחשוב על שוק העבודה מכוונת בראש ובראשונה למקצועות רוטיניים המורכבים ממשימות שמוגדרות היטב, וניתן לבצעם באמצעות הגדרת אלגוריתמים מתוחכמים. מקצועות שזוהו כנמצאים בסכנת העלמות משמעותית כוללים עובדי טלמרקטינג, חייטים, עובדי נמל ועובדים בתפקידים פקידותיים שונים.

תחזיות של לשכת הסטטיסטיקה של עבודה בארה"ב (Bureau of Labor Statistics) צופות כי בין השנים 2014-2024 ייעלמו בארה"ב 339,300 משרות בתחום הייצור ובתחום החקלאות.³ התחום עם השיעור השנתי הגבוה ביותר של ירידה במשרות הוא ייצור ביגוד ועור (-5.9%) ואחריו תחום הדואר (-3.2%). שיעור הגידול השנתי הגבוה ביותר של משרות צפוי בתחום שירותי בריאות בבית (4.8%) ואחריו בתחום מרפאות החוץ (4.1%).

בהקשר הישראלי, מחקר של מכון טאוב אשר בחן את עתיד המקצועות בישראל והשתמש במתודולוגיה של פריי ואוסבורן, מצא כי 39% מהמועסקים במשק הישראלי, בשנת 2011, היו מרוכזים במקצועות בסיכון גבוה למחשוב.⁴ המחקר חוזה כי המקצועות העיקריים בסיכון גבוה להיעלמות בשל מחשוב הם מוכרים וזבנים, נהגי מכוניות, מזכירים, עובדים במוצרי מתכת, מנהלי חשבונות, פקידי בנק וחברות אשראי, עובדים בעץ, קופאים וסוכני ביטוח.⁵ בנוסף, בדיקת מאפייני המועסקים בקבוצות השונות מצביעה על קשר שלילי בין השכלה ושכר ובין הסתברות המקצוע להיעלמות בשל מחשוב; דהיינו, הסתברות להיעלמות המקצוע בשל מחשוב גבוהה יותר בקרב בעלי השכלה ושכר נמוכים יחסית.

כמו כן, הממצאים מראים כי שיעור גבוה של גברים ערבים עוסקים במקצועות בסיכון גבוה למחשוב. בחינה של קבוצה זו מעלה כי יותר מ־50 אחוז משעות עבודתם הם

Frey and Osborne (2013). *The Future Of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?* 2

Employment Projection, 2014-2024, Bureau of Labor Statistics, USA 3

"מקצועות בסיכון: מגמות המחשוב בשוק העבודה בישראל", שביט מדהלה-בריק, מכון טאוב, 2015. 4

רמת סיכון גבוהה מתייחסת למקצועות שבהן ההסתברות למחשוב גבוהה מ-0.7 (בסולם של 0-1). 5

במשלחי יד בסיכון גבוה למחשוב כגון עובדי בנין, נהגים, פחחים, רתכים, מסגרים ומכונאים. המקצועות שזוהו בישראל כנמצאים בסיכון נמוך למחשוב הם רופאים ואחיות, מנהלי חברות, מנתחי מערכות, אדריכלים, מורים וגננות, עובדי בטחון ומרצים.

ניתוחים מסוג זה הם מעצם טבעם "רועשים" למדי, כלומר מידת הדיוק שלהם מוגבלת. אולם, גם לו התחזיות הספציפיות לא יתממשו באופן מדויק, הרי שאין כל ספק שהמגמות החזויות הן בסדרי גודל המצריכים התייחסות רצינית והיערכות סדורה של מגבשי המדיניות ויתר השחקנים הרלוונטיים בשוק העבודה ובמשק.

מיומנויות – הקצב המואץ של השינויים הטכנולוגיים גורם לכך שסט המיומנויות הנדרש למילוי התפקיד משתנה גם הוא בתדירות גבוהה, ומוביל לחוסר הלימה גדל בין ביקוש והיצע של מיומנויות. מחקר של דובס ועמיתיו לחברת מקינזי מ-2012 צופה שעד 2020 ייווצר מחסור גלובאלי בעובדים בעלי רמת מיומנות גבוהה של כ-38 עד 40 מיליון עובדים, ובמקביל צופה המחקר עודף בעובדים בעלי רמת מיומנות נמוכה של כ-90 עד 95 מיליון עובדים.⁶

בדו"ח שפרסם הפורום הכלכלי העולמי (WEF), חולקו המיומנויות השונות לשלוש קבוצות: יכולות קוגניטיביות ופיסיות, מיומנויות בסיס ומיומנויות חוצות תחומים. הדו"ח הציג 35 מיומנויות גרעין, אשר נמצאות בשימוש בענפי הכלכלה השונים.⁷ הניתוח מצביע על כך שבטווח של חמש שנים בלבד (עד שנת 2020) יותר משליש מסט מיומנויות הליבה הנדרשות צפוי להשתנות. במבט על עשר מיומנויות הליבה בשוק העבודה העתידי, שלוש המיומנויות הנדרשות ביותר יהיו פתרון בעיות מורכבות, חשיבה ביקורתית ויצירתיות. מסקנת כותבי הדו"ח הינה שחשיבותן של מיומנויות אלו תהיה גדולה בהינתן סביבת עבודה דינמית המנפקת מוצרים חדשים ושינויים טכנולוגיים באופן תדיר. מיומנויות נוספות שזוהו בדו"ח כבעלות חשיבות גוברת הן כישורים חברתיים (בהן "אינטליגנציה רגשית"), שיפוט וקבלת החלטות, מכוונות לשירות, ניהול אנשים, יכולת עבודה בתיאום, משא ומתן וגמישות קוגניטיבית. מנגד, זיהו כותבי הדו"ח כי מיומנויות בתחום פיקוח על מכשור והפעלת מכונות צפויות לרדת בחשיבותן, כאשר מכוונות ילמדו לבצע יותר החלטות מבוססות נתונים.

בנוסף, בשנים האחרונות החל ארגון ה-OECD בתוכנית בינלאומית להערכת מיומנויות של מבוגרים באמצעות סקר מקיף (PIAAC). במסגרת התוכנית, הכוללת סקר בקרב

6 Dobbs, Richard, et al. *The World at Work: Jobs, Pay, and Skills for 3.5 Billion People* McKinsey Global Institute, 2012.

7 רשימת המיומנויות מבוססת על מערכת ה-O*NET שיצר משרד העבודה האמריקאי (www.onetonline.org)

מדגמים של אלפי אנשים במדינות השונות, נבחנו מועסקים בשלושה סוגי מיומנויות בסיס: הבנת הנקרא, חשיבה כמותית ופתרון בעיות בסביבה ממוחשבת.⁸ בשנים 2014-2015 ערכה הלמ"ס, לראשונה, סקר מיומנויות בישראל, המבוסס על מתודולוגיית ה-OECD. בנק ישראל, אשר ניתח את נתוני סקר PIAAC הישראלי, מצא כי רמת מיומנויות היסוד של העובדים בישראל נמוכה משמעותית בהשוואה למדינות ה-OECD, זאת בניגוד לרמת ההשכלה הפורמאלית הגבוהה בישראל. פערי השכר הגדולים בישראל משקפים אישוויון גבוה במיומנויות היסוד, ורמת השכר הנמוכה משקפת רמת מיומנויות יסוד נמוכה יחסית.⁹ בנוסף, נמצא כי התשואה למיומנויות יסוד היא גבוהה יחסית¹⁰, מה שעשוי לשקף, בין היתר, מחסור בעובדים בעלי רמת מיומנויות גבוהה. ענפי המסחר המקומי, ענפים המאופיינים בפריון עבודה נמוך, מאופיינים גם בעובדים עם רמת מיומנויות יסוד נמוכה במיוחד. לעומת זאת, תעשיות מוטות יצוא, ובפרט ענפי ההייטק, ענפים עם שכר ופריון עבודה גבוהים, מאופיינים בעובדים עם רמה גבוהה של מיומנויות יסוד בהשוואה בינלאומית.¹¹ עוד עולה כי בישראל התשואה למיומנויות גבוהה יותר במגזר הפרטי מאשר במגזר הציבורי, בדומה למדינות נוספות שנבחנו. לגברים עובדים יש בממוצע רמת מיומנויות יסוד גבוהה מעט יותר מאשר נשים, והתשואה על מיומנויות גבוהה יותר עבור גברים. תוצאות דומות התקבלו גם במחקר של מכון אהרן, אשר מצא מתאם גבוה בין התוצאה הממוצעת במבחן PIAAC ובין הפריון של מדינות שונות. לעומת זאת, נמצא שמדד להון אנושי המבוסס של שנות לימוד בלבד אינו מתואם עם הפריון. כמו כן נמצא כי הפער ברמת ההון האנושי המיוצג במיומנויות מסביר כ-21% מפער הפריון בין ישראל לקבוצת מדינות מובילות ב-OECD.

חינוך – מחקרים העוסקים בשוק העבודה העתידי מצביעים, ללא יוצא מן הכלל, על כך שחינוך ולמידה לאורך החיים (life long learning) הם כלים מרכזיים בהתמודדות עם השינויים הצפויים בשוק העבודה העתידי:

מערכת החינוך לגילאים צעירים – למערכת החינוך בגילאים הצעירים יש תפקיד נכבד בהקניית מיומנויות אישיות כגון עבודת צוות, יצירתיות ויכולת למידה. על פי מחקר שמצטט הפורום הכלכלי העולמי, כ-65 אחוזים מהתלמידים הנכנסים למערכת החינוך היסודית היום יעבדו במקצוע שעדיין אינו קיים, וכמחצית מהחומר הנלמד בתואר טכנולוגי בשנת הלימוד הראשונה אינו תקף בסיום התואר.¹² שוב, גם אם אין וודאות

8 *Programme for the International Assessment of Adult Competencies של OECD*

9 דוח בנק ישראל 2016, פרק א'.

10 בנק ישראל, "סקירה פיסקלית ולקט ניתוחים מחקריים", 2016.

11 בנק ישראל, "סקירה פיסקלית תקופתית ולקט סוגיות מחקר", 2016.

12 McLeod, Scott and Karl Fisch, *Shift Happens*

באשר לעוצמת וקצב התממשות תחזיות אלו, הרי שעדיין מדובר במגמות הדורשות ממערכת החינוך חשיבה והיערכות מתאימה, כבר כיום, תוך התאמת אופן הלימוד, מקצועות ותכני הלימוד, וכן פיתוח תשתית ללמידה מתמשכת לאורך החיים.

במטרה להבטיח לכל ילד מערך יכולות ומיומנויות בסיסי, הוחלט בארה"ב על פיתוח תכנית "ליבה משותפת" (Common Core) לה שותפות 48 מדינות. תוכנית זו שואפת להנהיג סטנדרטים אשר יהוו בסיס להכנת התלמידים מגן חובה ועד כיתה י"ב, ובהמשך ללימודים מתקדמים וקריירה. גם בארגון ה-OECD, מבקשים להכין את מערכת החינוך על מנת שתגיב בהתאם למגמות ולהתפתחויות אשר לניצניהן אנו עדים כבר היום. כך למשל, מוביל הארגון פיתוח של מסגרת למידה רלוונטית ל-2030 וניתוח תכניות לימודים במדינות השונות, על מנת לבנות מאגר ידע ולסייע למדינות השונות להתכונן לאתגרי העתיד.¹³

למידה לאורך החיים (lifelong learning) – המונח למידה לאורך החיים מתייחס לכלל הצורות והסוגים של הלמידה, וכולל לומדים בכל הגילאים ובכל רמות ההשכלה. למידה לאורך החיים היא יעד מרכזי בתחום החינוך בשל הצורך לאפשר לעובדים בגילאים שונים להמשיך ולהישאר רלוונטיים בשוק העבודה. ואכן, ממשלות, עסקים ופרטים ברחבי העולם החלו לנקוט ביוזמות המקדמות מטרה זו. במסגרת זו, אנו עדים למעבר מגישה הדוגלת בחינוך והכשרה לפני הכניסה לשוק העבודה בלבד, לגישה הדוגלת בקבלת הכשרה לאורך שנות חייהם של העובדים ועדכון רציף של מיומנויותיהם. בשנת 2008 עוגן נושא זה בהחלטת האיחוד האירופי הקוראת, בין היתר, לקדם למידה והכשרה לניהול המיומנויות במהלך כל שנות עבודתו של האדם ולהבטיח נגישות למידע, ייעוץ והכוונה אשר יגדילו את תעסוקתיות הפרט לאורך כל שנות חייו הבוגרות. כמו כן, החלטת האיחוד האירופי קוראת לפתח מנגנון שיתכלל את הפעילות הכלל מערכתית בין תלמידים, מוסדות השכלה גבוהה, מחפשי עבודה ומעסיקים.¹⁴ סקירה של הנעשה בנושא בזירה הבינ"ל מעלה שארבעה ארגונים בינלאומיים מרכזיים עוסקים בהיבטים שונים של הכשרה וחינוך מבוגרים: אונסקו (UNESCO), האיחוד האירופי (ETF), הארגון האירופי לחינוך מבוגרים (European Association for Education of Adult) והארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD).

The Future We Want, Education 2030, OECD 13

Council Resolution on Better Integrating Lifelong Guidance into Lifelong Learning Strategies, 2008, EU 14

בישראל, עוסקים בנושא משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך ומשרד הכלכלה והתעשייה.¹⁵

הסדרי עבודה וחקיקה – מנועי השינוי בשוק העבודה שנידונו לעיל צפויים להוביל גם לשינויים במבנה שוק העבודה ולעיצוב מחדש של מודל יחסי העבודה. שינויים טכנולוגיים, ובפרט טכנולוגיות מתקדמות, יאפשרו מספר גדל של תצורות העסקה חדשות, ביניהן עבודה מרחוק ופריילנס, ובכך יאתגרו את מודל התעסוקה המסורתית ויחייבו את המעסיקים להפגין גמישות ויצירתיות בכדי לשמור על כושר תחרות.¹⁶ השינויים הטכנולוגיים צפויים להשפיע לא רק על המבנה ההעסקה במגזר העסקי. על המגזר הציבורי לבחון ולקדם הטמעת טכנולוגיות מתקדמות, לשם ייעול תהליכים במגזר הציבורי (לדוגמה, בתחום כללי ההתקשרות וחוק חופש המידע) וכן ככלי להעלאת הפריור בקרב עובדי השירות הציבורי. בהקשר זה תידרש בחינה מעמיקה של החסמים לכניסה מהירה ויעילה של טכנולוגיות, אשר תועלתם עשויה לתרום רבות להסתגלות לעולם העבודה העתידי.

כמו כן, שינויים כלכליים ודמוגרפיים, ביניהם עלייה בתוחלת החיים, מצריכים חשיבה מחודשת על הסדרי העסקה בכלל ושילובם של עובדים מבוגרים בשוק העבודה בפרט. בנוסף, שינויים חברתיים מגבירים את הצורך של עובדים בעצמאות, יוזמה ופיתוח אישי, ומצריכים חשיבה על תצורות העסקה חדשות וחקיקה מתאימה.

על רקע השינויים הללו, החלו מדינות צפון אירופה לאמץ גישה התופסת את מרכזיות האדם לעומת מרכזיות מקום העבודה, תוך יצירת מסגרות לשיח ולשיתוף של המעסיקים והעובדים. בגישה זו, ישנו דגש על מחויבות הדדית לשיפור ההשמה ושימור האנשים במעגל העבודה בפריור גבוה, גמישות העסקה והבטחת תמריצים והגנות מתאימות.¹⁷ במסגרת מגמה זו, המליצה הנציבות האירופית לחברות הגוש לאמץ את המרכיבים המרכזיים של מודל "Flexicurity", אשר לפי הנציבות, משלב גמישות וביטחון כגורמים משלימים וכולל ארבעה מרכיבים עיקריים: הסכמים גמישים ואמינים, למידה לאורך החיים, מדיניות שוק עבודה פעילה ומערכת תמיכה סוציאלית במעבר בין עבודות.¹⁸ הדגש במודל זה הוא השגת ביטחון תעסוקתי לעובד דרך שיפור המיומנויות שלו, תוך צמצום המגבלות החלות על המעסיק. בדרך זו הביטחון

15 ראדה חסייסי, "תכניות ממשלתיות לעידוד למידה לאורך החיים – סקירה משווה מרכז המחקר והמידע של הכנסת", 2015.

16 Employers Group on Workplace Flexibility (EWF), 2012

www.bc.edu/content/dam/files/centers/cwf/individuals/pdf/benefitsCEOFlex.pdf

17 מתוך פרזנטציה שהציג נציג המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה.

18 Flexicurity in Europe, Administrative Agreement, European Commission, 2013

התעסוקתי של העובד מתבטא בצמצום הזעזוע להכנסתו, גם אם הוא עובר בין מעסיקים שונים, בעוד שלמעסיק נשמרת הגמישות להגדיל או לצמצם את תשומת העבודה.

כמו כן, בעשור האחרון קיבלה השאיפה לאיזון בין העבודה לחיים אישיים הכרה בחשיבותה, מגמה המתבטאת בכך שמדינות וארגונים בינלאומיים החלו לגבש תכניות מדיניות ליישום עקרונות אלו ולעגנם בחוק. בין הגורמים אשר הובילו לחיפוש אחר מודל גמיש ניתן לכלול שינויים בדפוסי ההעסקה של הורים בכוח העבודה, ערעור מבנה יום העבודה הקונבנציונלי ושינויים במאזן הכוחות בין ארגוני עובדים למעסיקים גדולים.

מיקוד האתגרים לשאלות מדיניות

באשר לכל אחד מהנושאים – חינוך, הכשרות מקצועיות, והסדרי וחקיקת עבודה, דן הצוות באתגרים המרכזיים נוכח המגמות הצפויות בשוק העבודה העתידי. בכדי לייעל את עבודת הצוות, הוחלט כי יש למקד את האתגרים המרכזיים לשאלות מדיניות בכל אחד מהתחומים. לאחר דיונים והיוועצות עם מומחים בתחומים השונים, התכנס הצוות למספר שאלות מדיניות בהן תתמקד עבודת גיבוש ההמלצות בהמשך. להלן פירוט השאלות המרכזיות בכל אחד מתתי הנושאים:

הכשרות מקצועיות

נוכח התמורות התכופות הצפויות בשוק העבודה העתידי, אחת השאלות המרכזיות שעלו בדיוני הצוות הייתה מהו מבנה ההכשרות המקצועיות שיבטיח המשך התאמתן לצרכי שוק העבודה המשתנים. כלומר, כיצד ניתן להמשיך ולבסס מערך הכשרות מקצועיות רגיש מספיק לשינויים התכופים בשוק העבודה, אשר יכול להתאים עצמו אליהם באופן שוטף. בתוך כך, ביקש הצוות לבחון כיצד ניתן יהיה לזהות באופן אמין ושוטף פערים מתהווים בין ביקוש והיצע לפי מקצועות ומיומנויות. סקירה של פעילויות ההתאמה של מערכי הכשרות מקצועיות ברחבי העולם לאתגרי שוק העבודה העתידי, מלמדת כי מערך הכשרות אפקטיבי מתבסס על שיתוף פעולה משמעותי של השחקנים המרכזיים במשק המשפיעים על אופי ורמת המקצועות המבוקשים. על כן, בכוונת הצוות להמשיך ולבחון מנגנוני שיתוף פעולה מיטביים בנושא זה.

בנוסף, יבחן הצוות את הפורמט האופטימאלי לפיתוח ושימור שיתופי פעולה בין מערך ההכשרות המקצועיות לאקדמיה ולמגזר העסקי, וכן יעסוק בשאלה האם שילוב הכשרות מעשיות כחלק אינטגרלי מלימודי השכלה גבוהה הינו צעד יעיל. כמו כן, יעסוק הצוות בבחינת האופן הנכון בו על מערכת ההכשרה (והחינוך) להכשיר את

העובדים לכישורים הרכים הנדרשים להתמודדות עם השינויים המהירים הצפויים (כישורים רכים כגון יזמות, שיווק עצמי, חשיבה ביקורתית, יצירתיות ועוד).

חינוך

שוק העבודה העתידי טומן בחובו אתגרים כבדי משקל למערכת החינוך המסורתית. דפוסי הלמידה המסורתיים אינם מאפשרים השתלבות מספקת של צעירים בשוק העבודה העתידי. לכן, יבקש הצוות לבחון מהם השינויים הנחוצים במערכת החינוך כדי להכין את התלמידים טוב יותר לדרישות שוק העבודה המתפתח ובפרט, לאור העלייה הצפויה בביקוש לעובדים במקצועות הטכנולוגים (STEM)¹⁹. גם בהיבט זה ישנו צורך לבחון כיצד יש לחזק את הקשר בין מערכת החינוך בכלל, ומערכת ההשכלה הגבוהה בפרט, לצרכי שוק העבודה.

לבסוף, הצוות רואה בתמורות בשוק העבודה הזדמנות לצמיחה וצמצום פערים בין אוכלוסיות שונות בשוק העבודה. בכדי לרתום את מערכת החינוך למטרה זו, יעסוק הצוות בשאלת התאמת מערכת החינוך להשתלבות אופטימלית של אוכלוסיות יעד (במיוחד חרדים, ערבים, נשים ואנשים עם מוגבלויות) בהינתן התמורות הצפויות בשוק העבודה העתידי.

הסדרי חקיקת עבודה

נוכח השינויים הצפויים במבנה שוק העבודה, עולות שאלות רבות בתחום הסדרי וחקיקת עבודה. הצוות סבור כי ישנו צורך לבחון מחדש את חקיקת העבודה הקיימת, בדגש על התאמתה לשינויים הצפויים. בהקשר זה מוצע לבחון בין היתר סוגיות כגון חוק שעות עבודה ומנוחה, הקיים בספר החוקים משנת 1951 וחוקים נוספים בתחום. הצוות יבקש לתת דגש להתאמת החוקים והסדרי העבודה הקיימים לצורך העולה של מעסיקים ועובדים בהסדרי עבודה גמישים. נציגי משרד העבודה הדגישו כי נעשתה עבודה ממשלתית בנושא והיא מצויה בבחינה של שר העבודה שהנושא בסמכותו.

מגמה רלוונטית נוספת בה דן הצוות היא התרחבות משמעותית של שימוש בתצורות העסקה לאשגרתיות. מגמה זו קשורה בין היתר להתפתחויות טכנולוגיות, ובמיוחד לאפשרויות שהאינטרנט פותח לעבודה מרחוק ולעבודה שיתופית בין צוותים מבוזרים. אפשרויות אלה תורמות להתרחבות תופעות כגון מיקור חוץ ועבודת פריילנס, שימוש בהסדרי עבודה בקבלנות ומעבר להעסקה שעתית ולחוזים קצובים בזמן. התאמה

Science, Technology Engineering and Mathematics 19

לאתגרי שוק העבודה העתידי תחייב חשיבה חדשה לגבי האופן בו יש להגדיר ולהסדיר את טיב יחסי העבודה הללו ולבחון את ההיבטים השונים של צורות ההעסקה החדשות.

בנוסף, וכפי שצוין, התמורות בשוק העבודה העתידי עשויות לגרום למעבר תכוף של עובדים רבים בין מקומות עבודה. כחלק מהתאמת החוקים וההסדרים לשוק העבודה המשתנה, יש צורך לאפשר לעובדים מעבר נוח יותר בין עבודות תוך מזעור הפגיעה בתנאים הסוציאליים להם הם זכאים מחד, והתחשבות בצרכי המעסיקים והימנעות מייקור יתר של עלויות ההעסקה, מאידך. לאור זאת, הצוות יבקש לבחון מהי הדרך הנכונה לספק נייודות בזכויות סוציאליות בתנאים של מעבר הולך וגובר בין עבודות.

שאלות יחסי העבודה בעולם העבודה המשתנה מחייבות חשיבה משותפת של השחקנים המרכזיים במשק. התאמת הסדרי וחקיקת עבודה בכלל ובתחום יחסי העבודה הקיבוציים בפרט, מחייבת דיונים והסדרים מתאימים בין נציגי ארגוני העובדים, המעסיקים והממשלה. על כן, הצוות ישים לנגד עיניו את הצורך להגיע לשיתוף פעולה בין הגורמים העיקריים בתחום יחסי העבודה לצורך השגת המטרות. כמו כן, במסגרת עבודת הצוות, ישולבו מכלול הגורמים הללו בכדי לייצר יחד הצעות להתמודדות עם תחום מאתגר זה.

מיפוי המחקרים הנדרשים לכיסוס עבודת הצוות

באשר לכל אחת משאלות המדיניות אליהן התכנס הצוות, מיפה הצוות את המחקרים והפעילויות הקיימים בארץ ובעולם. לאחר דיונים בכל אחד מתתי הנושאים, גיבש הצוות תמונת מצב המצביעה על הקיים והחסר בתחום המחקר הרלוונטי לכל אחת מהשאלות.

על פי תמונת המצב המצטיירת, ניכר שבתחום ההכשרות המקצועיות ושאלת התאמתן לצרכי שוק העבודה המשתנים נעשה מחקר משמעותי יחסית, הן בעולם והן בארץ. לכן, בתחום זה יש לרכז את מרב המאמץ בהתאמת והטמעת המחקרים ומסקנותיהם לשוק העבודה הישראלי. כך למשל, באשר לשאלות היסוד בתחום זה, העוסקות במבנה הרצוי לניהול מערך ההכשרות המקצועיות, פרסם ארגון ה־OECD בשנת 2010 דו"ח מעמיק בשם "Learning for Jobs"²⁰, הבוחן נתונים רלוונטיים בהיבט השוואתי בינ"ל. עבודה מחקרית נעשתה גם במיקוד בהקשר הישראלי, וזאת מצביעה על הזנחה ותקצוב חסר

www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/Learning%20for%20Jobs%20book.pdf 20

חמור בישראל של לימודים במכללות המקצועיות והטכנולוגיות. הדוח מצביע על הצורך לשנות את התקצוב לשנת לימוד במכללות אלה כך שישתווה לתקצוב לסטודנט במכללות האקדמיות המתוקצבות.²¹ כמו כן, מחקר העוסק במחסור בכוח אדם מיומן במגזר העסקי ממליץ בין היתר לחזק את שיתופי הפעולה בין תכניות הלימוד במוסדות האקדמיים לבין תעשיית הטכנולוגיה, דבר שיאפשר להתגבר על מחסור זה.²² נציין עוד כי משרד העבודה יזם מחקר המשך למחקר של ה-OECD, העוסק ביישום והשלכות של פיתוח מדיניות הכשרה בחניכות בישראל. המחקר יעסוק גם בשיתופי הפעולה עם המעסיקים והעובדים, יבחן את מערכת ההכשרה של ההנדסאים והטכנאים והחינוך המקצועי בישראל, ולבסוף יסקור את העשייה במשרדי הממשלה בשלל תחומים אלו (חינוך, תחבורה, בריאות, אנרגיה, תיירות וכו'). המחקר נערך בימים אלו וטיוטה ראשונה שלו צפויה להתפרסם לקראת סוף 2017.

עם זאת, הצוות זיהה כי חסרה תוכנית למיפוי של מערך איסוף וזרימת הנתונים הנחוצים (כולל אלו החסרים כיום) בכדי לאפשר התאמה שוטפת של מערך ההכשרות המקצועיות לאורך זמן. מיפוי זה נחוץ בכדי להבטיח שמערך ההכשרות יישאר רלוונטי גם לאור השינויים המתהווים בביקושים למקצועות ומיומנויות.

לעומת תחום ההכשרות, ניכר שבתחום חקיקת והסדרי עבודה חסרה עבודת מחקר תשתיתית שתיתן כלים בידי המחוקק ויתר מעצבי המדיניות להתאמה מושכלת של תחום זה לעולם העבודה המתפתח. עם זאת, ישנם בכל זאת מספר מחקרים רלוונטיים. בניהם, המחקר "New economy, new social" של קרן "New America" אשר בוחן את האפשרות לניוד זכויות סוציאליות במעבר תכוף בין עבודות. כמו כן, סקירה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת מציגה מודלים חדשים לאיזון עבודה- חיים אישיים אשר מאומצים במדינות שונות. במדינות שסוקר הדו"ח ניתן למצוא הסדרים לעבודה גמישה המעוגנים בחוק המגדיר זכאות, מעסיקים, נוהל בקשה ועוד.²³

תחום החינוך אף הוא דורש הרחבה ממשית של התשתית המחקרית לגבי האופן בו יש להקנות לתלמידים כישורים ומיומנויות אשר יאפשרו להם להתמודד בהצלחה עם

21 מכון אהרן, 2016. "השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית".

22 המלצות הצוות הבין משרדי, 2012. "המחסור בכוח אדם מיומן בטכנולוגיה עילית".

23 נטע משה, "הסדרים לאיזון עבודה – חיים אישיים במדינות שונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016.

האתגרים שמציב עולם העבודה המתחדש. כפי שמעידים ממצאי תהליך טורינו (Torino process), אשר בוחן את החינוך טכנולוגי-מקצועי בכ־ 30 מדינות, בישראל ישנם כיום מספר חסמים מרכזיים להתפתחות החינוך הטכנולוגי ולהקניית מיומנויות רלוונטיות לתלמידים. בין היתר מצביע הדו"ח על מחסור חמור במורים במקצועות הטכנולוגיים. כפי שמציין הדו"ח, אחת הסיבות לכך היא היעדר תמריצים למהנדסים ולמומחים שפונים להוראה, שכן המורים בישראל מרוויחים משכורת אחידה לא לפי מומחיותם, אלא לפי השכלתם האקדמית ושנות הוותק שלהם. כמו כן, הדו"ח מצביע על כך שיזמות כמיומנות מפתח עדיין אינה קיימת בתוכניות הכשרה מערכתיות בישראל, ואינה מהווה חלק מהקורסים הנדרשים בבית הספר. זאת, חרף חשיבותה בהכשרת צעירים להשתלבות בשוק העבודה העתידי.

בחלק מבתי הספר בארץ נעשו בשנים האחרונות מספר פעולות להתאמת דפוסי הלימוד המסורתיים לצרכי היום (למשל, תכניות ISTEM בהובלת אורט המונהגת במספר בתי ספר). אף על פי כן, ברוב מערכת החינוך עדין לומדים בדרכים מיושנות שהיו מקובלות בשנים עברו. כך למשל, גישת למידה לאורך החיים כמעט ולא חלחה למערכת, וכפי שנכתב בדו"ח של משרד החינוך משנת 2011 להצעת מדיניות בנושא הלמידה בישראל, "רבות העדויות למיקומו ההולך ויורד של הנושא בסדר העדיפויות הלאומי"²⁴. זאת בניגוד לפעילות האקטיבית הנקטת במדינות שונות בעולם להטמעת הגישה, כפי שעולה מסקירה משווה של תכניות ממשלתיות לעידוד למידה לאורך החיים שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת.²⁵ סקירה זו מוצאת כי חינוך מבוגרים והטמעת למידה לאורך החיים הם תחומים מרכזיים בעבודתם של מדינות וארגונים בין-לאומיים רבים. כך למשל, פועל האיחוד האירופי לקידום חינוך והכשרה מבוגרים בשני מישורים. הראשון, באמצעות הקרן האירופאית להכשרה, אשר מסייעת למדינות בפיתוח רפורמות במערכות החינוך המקצועי וההכשרה.²⁶ השני, באמצעות תוכנית "Grundtvig" לחינוך מבוגרים, העוסקת בייעוץ למוסדות ולארגונים העוסקים בלימוד למבוגרים.

24 משרד החינוך, האגף לחינוך מבוגרים, הצעה למדיניות לאומית: "ישראל חברה לומדת", גדיש (יב).

25 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015, "תכניות ממשלתיות לעידוד למידה לאורך החיים", סקירה משווה.

הצוות ערך מיפוי ראשוני ביותר של אתגר ההיערכות

כאמור, הצוות חילק את אתגרי ההיערכות לשלושה תחומים מרכזיים: (1) הכשרה, (2) חינוך והשכלה, (3) חקיקה ויחסי עבודה, והחל לאפיין את פעילויות ההיערכות שיש לבצע בכל תחום נוכח אתגרי שוק העבודה המשתנה. אף כי המלצות פרטניות יגובשו במסגרת עבודת תת-הצוותים שידונו בנושאים הספציפיים במהלך השנה הקרובה, זיהה הצוות כבר בשלב ראשוני זה מספר כיווני פעולה מומלצים. אלה מתמקדים בעיקר בתחומי ההכשרה והחינוך.

כיווני פעולה להיערכות מצד מערכת החינוך וההכשרה

1. **צמצום אי ההתאמה (mismatch) בין היצע כוח האדם שמשפיקת מערכת החינוך וההכשרה המקצועית, לבין הביקוש שנגזר מצרכי המעסיקים.** מדובר באי-התאמה שקיימת כבר בהווה, ומביאה למחסור בעובדים במקצועות מסוימים כגון מהנדסים והנדסאים. ללא היערכות ראויה צפויה אי-ההתאמה להחמיר לנוכח הצפי לשינויים שפורטו לעיל.

כחלק מבחינת הצוות את ההיערכות הנדרשת של מערכות החינוך וההכשרה לצמצום אי-ההתאמה, בלט הצורך בפיתוח מערכת מיפוי דינמית שתתעדכן באופן שוטף (Data Real Time) ותאפשר לזהות את הפערים בין היצע וביקוש של מקצועות ומיומנויות. על המערכת לספק בראש ובראשונה מידע עדכני בטווח הקצר כך שיאפשר להשפיע על גיבוש תכנית ההכשרות המקצועיות. כמו כן, מידע על הביקושים המתהווים ואי ההתאמות יכול להשפיע גם על הטווח הבינוני (לדוגמה, גיבוש תכניות לימוד מתאימות באקדמיה) וכן על הטווח הארוך (בעיצוב מערכת החינוך לגיל הרך, יסודי ותיכון).

בהקשר זה, נציין כי בימים אלו נבחנת האפשרות לפתח מודל ראשוני לחיזוי הביקוש וההיצע למקצועות לעשור הקרוב, זאת כחלק מפרויקט נט מד ישראל של אונסק"ו יחד עם משרד העבודה וארגון ג'וינט תב"ת. מטרת המודל לאמוד כמותית את הפערים הצפויים בין ההיצע והביקוש בהתייחס למשלחי היד השונים ולגזור את המיומנויות וההכשרה הנדרשת. מודל מסוג כזה, קיים במדינות רבות והוא יכול לשמש כלי עזר בדיונים של צוותי חשיבה בנושאי כח אדם, חינוך והכשרה מקצועית. יחד עם זאת נציין כי מדובר ביעד מאתגר לנוכח המורכבות הכרוכה בחיזוי ארוך טווח מסוג זה. לצורך פיתוח המודל ניתן להרחיב את סקר משרות פנויות של הלמ"ס כך שיכיל מידע על המשרות הנדרשות בכל המשק, כולל במגזר הציבורי ובעסקים קטנים. על מנת לבחון את אי ההתאמה בין ההיצע לביקוש של המיומנויות ולעקוב אחר השינויים יהיה צורך בביצוע של סקרים תקופתיים: סקר PIACC לבדיקת המיומנויות הקיימות (ההיצע) וסקר מעסיקים לבדיקת

המיומנויות הנדרשות (הביקוש). בנוסף, לניתוח נתונים ברמת המקצוע יהיה צורך בבניית סיווג מקצועות כהרחבה לסיווג משלחי יד ולהתאים את איסוף המידע בהתאם.

הצוות ציין כי לשם הקמה ותחזוקה שוטפת מערך זה נדרש שיתוף פעולה הדוק ורציף בין כלל הגורמים הרלוונטיים (ממשלה, מעסיקים, עובדים ואקדמיה).

חברי הצוות הדגישו בהקשר זה את חשיבות שיתוף הפעולה הבין-משרדי לקידום הסינרגיה והחלפת המידע, כאשר לכל משרד תרומה משמעותית בבניית התמונה הכוללת: משרד הכלכלה, שיכול לספק מידע חשוב על צרכי המגזר העסקי, משרד העבודה, שיכול לספק מידע רחב היקף על היצע כוח האדם ומערך ההכשרות, וכן משרד החינוך, שיכול להיות ניזון משני אלו לגיבוש מערך הלימודים באופן שיהלום את צרכי השוק בהווה ובעתיד.

2. **חיזוק המדיניות האקטיבית בשוק העבודה – Active Labor Market Policy (ALMP).** **הצוות העלה את הצורך בחיזוק, הרחבה ויעול מערך ההכשרות בישראל.** הצוות מצא כי בעוד בישראל קיים כיום מימון ממשלתי להכשרות עובדים המעוניינים להשתלב בשוק העבודה או להחליף תחום מקצועי, הרי שבשראל חסר מערך מימון ממשלתי להכשרת עובדים קיימים במקום עבודתם (למשל, הכשרות לשם שדרוג מיומנויות הנדרש עקב שינויים ושיפורים טכנולוגיים). זאת למרות שלהכשרות מסוג זה יש פוטנציאל גבוה ביותר להעלאת פריון העבודה בחברות, ולהגברת הביטחון התעסוקתי של העובדים, אשר יהפכו בעקבות ההכשרות למיומנים יותר ולאטרקטיביים יותר בשוק העבודה. נציין, כי בדיוני הצוות העלו חלק מחברי הצוות הערות גם לגבי ההכשרה המקצועית המבוצעת כיום לאנשים המעוניינים להשתלב בשוק העבודה. הצוות מתכוון לבחון את היקף ותמהיל המימון האופטימלי לשם חיזוק מערך ההכשרה.

הצוות סבור כי יש לבחון את נושא ההכשרות של עובדים קיימים במקומות עבודה. ליישום הנושא נדרש שיתוף פעולה אקטיבי בין הממשלה, העובדים והמעסיקים. בעוד הממשלה נדרשת להשתתף בחלק ממימון פעילויות הכשרה אלו, הרי שעל המעסיקים תהיה מוטלת האחריות לדאוג לכך שהעובדים ישתתפו במערך ההכשרות תוך כדי עבודתם. כמו כן, על העובדים עצמם מוטלת האחריות לנצל את ההטבה לשיפור ממשי ביכולותיהם. הצוות יבחן את הנושא, תוך לימוד מודלים בינלאומיים כגון זה הקיים בדנמרק, שם נהוגה שיטה אפקטיבית המעודדת את העובדים לעבור הכשרות תוך כדי העבודה. הוצע להעמיק וללמוד את מידת ההתאמה של המודל הדני לאימוץ בישראל ובהתאם לגבש המלצות אופרטיביות בנושא.

3. **חיזוק הלמידה לאורך החיים (Life Long Learning - LLL)** – אתגר זה מונח לפתחם של כלל השחקנים בשוק העבודה. מהחינוך בבית החרים, דרך מערכת החינוך, אשר אמורה להכשיר ולפתח בתלמידיה את היכולת להמשיך וללמוד באופן עצמאי לאורך החיים, ועבור אל המעסיקים אשר יכולים לפתח יחד עם הממשלה מנגנוני לימוד תוך כדי עבודה. כך, יוכלו העובדים להתמודד טוב יותר עם השינויים המהירים הצפויים. הצוות יעסוק בחשיבה כיצד ניתן לעודד ולהטמיע את הרכיבים השונים הנחוצים להבניית תשתית אפקטיבית ללמידה לאורך החיים.
4. **הערכת מידת ההצלחה של התכניות השונות** - הצוות סבור כי ראוי ללוות את התכניות השונות במחקרי ניסויי מבוקר (בסגנון RCT) ובמעקב אחר ביצוע בכדי שניתן יהיה להעריך את האפקטיביות בהשוואה לתכניות אחרות. בהקשר זה, ניתן לראות כדוגמא את המחקר שמבוצע בימים אלו בתוכנית "מעגלי תעסוקה".

כיווני פעולה להיערכות בתחום יחסי וחוקי העבודה

1. **הסכמי עבודה גמישים** – יש להניח כי המגמות הצפויות בשוק העבודה יחייבו את השחקנים בשוק לפעול להסדרת הסכמי עבודה גמישים יותר מהנהוגים כיום. הצוות מצא כי במדינות רבות ברחבי העולם, לרבות האיחוד האירופי, ארה"ב ואוסטרליה החוק מסדיר כבר היום את האופן בו יכול המעסיק להגיע להסדרי עבודה גמישים עם העובדים. במהלך החודשים הבאים שם לו הצוות למטרה להעמיק את הלימוד בתחום ולגבש המלצות משותפות, אשר יתאימו למציאות הישראלית.
2. **בחינת התאמת החקיקה ויחסי העבודה הקיימים לשינויים הצפויים בשוק העבודה העתידי** – בתוך כך, שם לו הצוות למטרה לבחון את סעיפי חוק שעות עבודה ומנוחה (התשי"א-1951) ולגבש המלצות באשר לשינויים הנדרשים בחוק בכדי להתאימו לשוק העבודה העתידי. נציגי משרד העבודה והרווחה הדגישו כי השר, אשר נושא זה נמצא בסמכותו, בוחן כעת ממצאי עבודה ממשלתית אשר נעשתה בנושא.

המשך עבודת הצוות

עבודת הצוות עד כה התמקדה במיפוי המגמות הצפויות ואתגרי ההיערכות הנגזרים. במהלך החודשים הבאים יעבור צוות שוק העבודה לשלב גיבוש המלצות אופרטיביות, מבוססות מחקרי עומק. הצוות יעבוד בשתי קבוצות עבודה נפרדות בהן ישובצו חברי הצוות לפי תחום מומחיותם. קבוצה אחת תעסוק בשני תתי הנושאים – חינוך והכשרות מקצועיות, והקבוצה השנייה תעסוק בנושאי חקיקה והסדרי עבודה. כל אחת מהקבוצות תעבוד על השאלות המוגדרות לה תחת ריכוזו של נציג המכון הישראלי

לדמוקרטיה, כאשר מטרת העל הינה התכנסות למסמך מרוכז של המלצות מדיניות. עבודת הצוות, בדומה לעבודה בגיבוש מסמך זה, נעשית תוך ליווי של כל חברי הצוות ובדיקה מול מומחים שונים בתחום. עם כתיבת הממצאים והמסקנות, אשר מתבססים על ישיבות העבודה ועל החומר המוצג בהן, על כל חבר צוות לקרוא, להעיר, לחדד ולתקן במידת הצורך עד גיבוש המסמך הסופי והמוסכם על כולם.

תודה לכל חברי הצוות שלקחו חלק בדיונים המרתקים ובגיבוש מסמך זה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

דואליזציה והיווצרות מעמדות בשוק העבודה תקציר המחקר

ראש הצוות

פרופ' יותם מרגלית עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וחבר סגל בביה"ס למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב.

צוות המחקר

איילת הלל עוזרת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדר אביבי עוזרת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה וסטודנטית לתואר שני בביה"ס לכלכלה באוניברסיטת תל אביב.

רקע

מחקר זה בוחן את מגמת הדואליזציה בשוק העבודה בישראל. הדואליזציה בישראל מאופיינת בהיווצרותן של קבוצות עובדים המובחנות זו מזו לא רק בהכנסות ובתנאים הנלווים לעבודתן, אלא גם ברמת הביטחון התעסוקתי שלהן. תופעה זו מתרחשת בעוד כלכלות מתקדמות ומאתגרת גם אותן, אך כפי שמראה מסמך זה, מאפייניה והמגמות שבבסיסה בעייתיים מאוד בישראל.

טענת המחקר היא שניתן ללמוד רבות על תופעת הדואליזציה ומאפייניה בישראל דרך התמקדות בשני תהליכים מרכזיים שעבר שוק העבודה בעשורים האחרונים. התהליך הראשון הוא שינוי דרמטי במבנה ייצוג העובדים במשק, ובמיוחד הירידה החדה במספר החברים בארגוני עובדים ובשיעור השכירים המכוסים בהסכמים קיבוציים, תופעה שהחלה באמצע שנות השמונים ונמשכה עד לפני שנים ספורות. התהליך השני הוא גידול בביקוש לעבודה מיומנת אשר הביא לעלייה בתשואה להשכלה.

בעקבות שני התהליכים האלה נפערו פערים בין עובדים, הקשורים למצבם בשני מישורים: במישור הראשון החלוקה המרכזית היא בין עובדים "פנימיים", העובדים בהעסקה ישירה תחת מטריית ייצוג של ארגון עובדים או הסדר קיבוצי, לעומת עובדים "חיצוניים", המועסקים ללא אותה מטרייה. העובדים החיצוניים נאלצים לעתים קרובות לעבוד בהסדרי תעסוקה לא שגרתיים, כגון עבודה בחברות כוח אדם או כעובדים ארעיים המועסקים בחוזים זמניים. המישור השני הוא רמת ההשכלה של העובד, והחלוקה המשמעותית בו היא בין עובדים בעלי תואר אקדמי לעובדים בעלי השכלה בסיסית יותר. השילוב של שני החלוקות הללו – פנימיים וחיצוניים, בעל תואר או בלי תואר – יוצר 4 קבוצות מובחנות אשר עומדות במוקד מחקר זה.

לוח 1 מאפייני הקבוצות בשוק העבודה

העסקה ישירה וחבר ארגון עובדים/בחוזה קיבוצי?			
כן	לא		
פנימי בעל תואר	חיצוני בעל תואר	כן	בעל תואר אקדמי?
פנימי בסיסי	חיצוני בסיסי	לא	

נתונים ומתודולוגיה

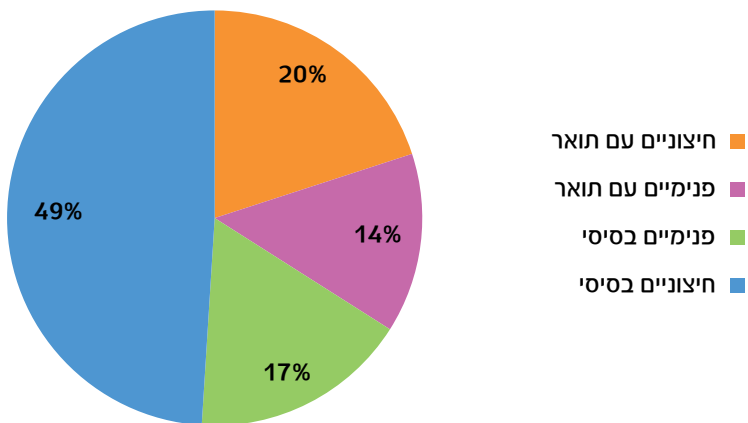
הניתוח המוצע במחקר מתבסס על מאגר נתונים ייחודי הכולל נתוני פאנל העוקבים אחר מאפייני התעסוקה והשכר של למעלה מ-580,000 פרטים בשנים 2001–2014. מסד הנתונים כולל נתוני מס הכנסה על הכנסות והפרשות עובדים ומעסיקים, נתוני משרד החינוך על השכלת הפרטים, נתוני משרד הכלכלה על הכשרות מקצועיות, וכן נתונים אישיים נוספים על חלק מהפרטים מהסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בעזרת נתונים אלה המחקר בוחן לא רק את המצב היום אלא גם את המגמות שהביאו את שוק העבודה למצבו בנקודת זמן זו.

כיוון שהנתונים בעניין מטריית הייצוג של כל פרט אינם ידועים לכל שנה בנפרד, הצלבנו בין נתוני הסקר החברתי מ-2012, שייצוג העובדים בו ידוע, ובין תיק הניכויים במס הכנסה של המעסיק של כל עובד. כך יכולנו לזהות את המעסיקים שהעובדים אצלם מיוצגים וליצור מודל חיזוי המאפשר לסווג כל עובד לאחת מארבע הקבוצות שתוארו לעיל. בדיקת תיקוף של המודל על נתונים חיצוניים מלמדת על רמת דיוק גבוהה שלו.

ממצאים עיקריים

1. **קבוצת העובדים החיצוניים ללא תואר אקדמי היא הקבוצה הגדולה ביותר, והיא מהווה כמעט מחצית מהשכירים במשק. שתי קבוצות הפנימיים גם יחד מהוות בערך כשליש מסך השכירים במשק.**

תרשים 1 התפלגות השכירים בין מעמדות העובדים



מקור: נתוני הלמ"ס (2012) ועיבודי המחברים.

שוק העבודה העתידי – האם יהיה בו מקום לכולנו?

2. יש פער ניכר בין קבוצות העובדים הפנימיים והחיצוניים בתנאי ההעסקה ובהיבטים רבים של ביטחון הכלכלי – הפער הוא לטובת העובדים הפנימיים. פער זה נותר גם כאשר משווים עובדים בעלי אותה רמת השכלה (ראו לוח 2 להלן).

3. ההבדלים בין קבוצת העובדים הפנימיים לבין קבוצת העובדים החיצוניים בולטים במיוחד בקרב עובדים ללא תואר אקדמי (להלן, השכלה בסיסית). כך, בהשוואה לחיצוניים שהשכלתם בסיסית, מקביליהם הפנימיים עובדים יותר בעבודות בהיקף משרה מלא, בעלי ותק ארוך בהרבה במקום העבודה (9 שנים לעומת 4.4, בהתאמה), משתכרים שכר גבוה יותר ונהנים מתנאים נלווים טובים יותר (ראו לוח 2).

לוח 2 תעסוקה וביטחון כלכלי, לפי קבוצת עובדים

בסיסי = ללא תואר		עם תואר		
חיצוניים	פנימיים	חיצוניים	פנימיים	
77.5	84.4	84.0	85.9	עובדים במשרה מלאה (%)
4.4	9.0	5.3	9.9	ממוצע זמן אצל מעסיק נוכחי (שנים)*
3.1	2.2	2.5	2.3	מספר עבודות ב-2010-2014*
10.0	11.1	10.9	11.2	מספר חודשי עבודה (2014)*
7,332	11,583	17,262	15,810	שכר חודשי ממוצע ב-2014 (ש"ח) ¹ *
10.9	8.0	8.0	6.7	חושש לאבד את מקום העבודה (%) ²
13.7	19.5	5.9	10.8	סיכוי קלוש למצוא עבודה דומה (%) ³
23.9	66.7	59.7	87.5	השתתפות בקרן השתלמות (%)
30.0	6.0	11.5	1.4	ללא הסדר פנסיה (%)
3.5	14.9	7.9	25.6	בעלי פנסיה תקציבית (%)
33.6	29.4	21.1	21.9	הכנסות אחרי פרישה "לא יאפשרו חיים בכבוד" (%)

הערות:

1 שכר חודשי ממוצע חושב כסך השכר השנתי של העובד חלקי מספר חודשי עבודה בפועל.

2 השיבו כי יש "חשש גדול" או "חשש גדול מאוד".

3 השיבו כי אין סיכוי שימצאו עבודה דומה או שכלל לא יחפשו עבודה.

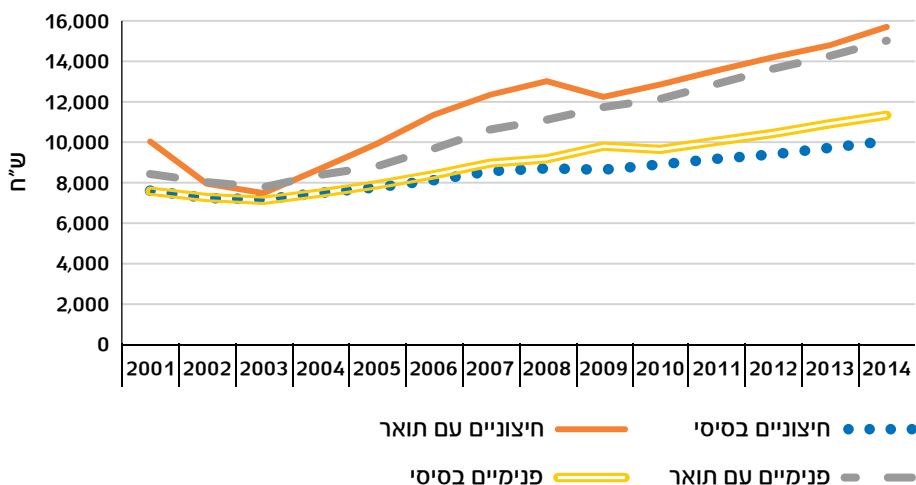
מקור: נתוני הלמ"ס, הסקר החברתי 2012 ועיבודי המחברים.

* נתונים ל-2014, למ"ס (קובץ עובד-מעביד) ועיבודי המחברים.

4. **פערי הכנסות לאורך זמן.** בניתוח המגמות בפערי ההכנסה בין העובדים יש להפריד בין שתי שאלות: האחת, כיצד משתנה ההכנסה של עובד לאורך מחזור עבודתו, עם צבירת ותק וניסיון, כפונקציה של הקבוצה שהוא משתייך אליה; השאלה השנייה, כיצד השתנו הפערים הממוצעים בין הקבוצות לאורך השנים.

א. **ניתוח השכר של פרט ייצוגי לאורך שנות עבודתו וצבירה של ותק וניסיון תעסוקתי מלמד שיש התרחבות משמעותית של פערים בשכר כפונקציה של הקבוצה שהעובד משתייך אליה.** להמחשת השינוי, תרשים 2 מציג השוואה של ההכנסה הריאלית החזויה של אותו עובד ממוצע במשך מחזור עבודתו בכל קבוצה (כלומר, עובד בעל אותם מאפיינים למעט השייך הקבוצתי). כפי שמראה התרשים, בתקופה זו גידול בוותק ובניסיון התעסוקתי של העובד מלווה בגידול בשכר בכל קבוצות העובדים, ואולם התרחבות הפער הבולטת ביותר היא זו שבין עובדים בעלי תואר אקדמי לעומת עובדים בעלי השכלה בסיסית. כלומר, התשואה להשכלה גדלה באופן יחסי עם צבירת ותק וניסיון בשוק העבודה. כמו כן, ניתן לראות שלאורך מחזור העבודה של עובד עם תואר, קצב גידול השכר דומה בין שהעובד פנימי או חיצוני. לעומת זאת, בקרב עובדים בעלי השכלה בסיסית, ניתן לראות שלאורך מחזור העבודה מתרחב פער ההכנסה בין העובד הפנימי לעומת עמיתו החיצוני: בשנת 2001 השכר החודשי של השניים היה כמעט זהה (הבדל של כ-21 ש"ח לטובת החיצוני); לאורך שנות עבודתם הפער גדל לטובת הפנימי, וב-2014 עמד על כ-1,274 ש"ח בחדש (פער של 11.3%).

תרשים 2 שכר שנתי, ממוצע חזוי לעובד במהלך מחזור העבודה (2001–2014)

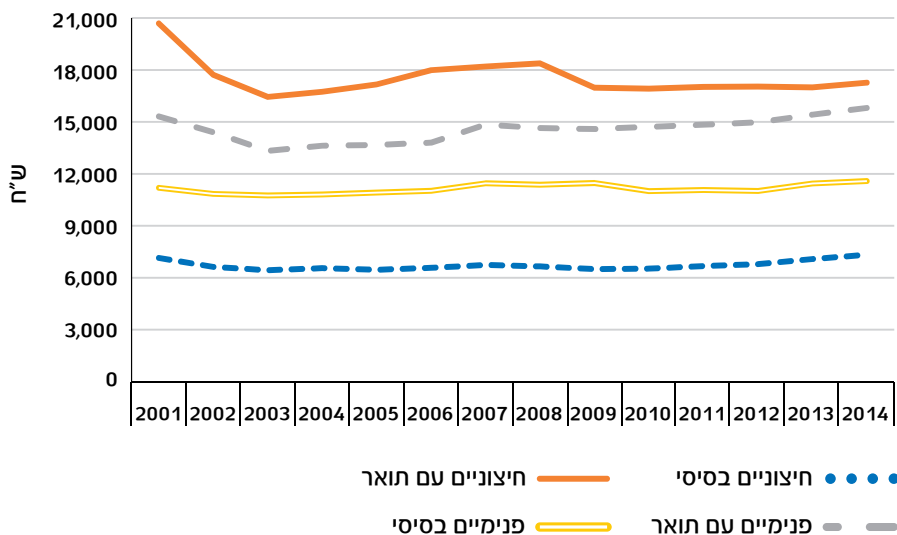


הערה: התרשים מציג את ההכנסה החזויה לאותו הפרט לאורך מחזור עבודתו, עם צבירת ניסיון תעסוקתי. מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודי המחברים.

ב. השאלה השנייה מתייחסת למגמת השינוי בשכר הממוצע השנתי של כל העובדים בכל אחת מ־4 הקבוצות (תרשים 3). כאן אנו מוצאים **שאמנם פערי השכר בין הקבוצות משמעותיים, אך פערים אלה נותרו יציבים למדי לאורך השנים**, ולפחות בכל הנוגע לעובדים חיצוניים בעלי השכלה בסיסית, הפער אף הצטמצם במעט מאז 2009. מגמה זו ודאי קשורה לגורמים אחדים, בהם גידול בשיעור ההשתתפות וברמת התעסוקה בקרב עובדים בעלי השכלה בסיסית, דבר שהביא לצמצום הפער בממוצע מספר חודשי ההשתכרות השנתיים בין הפנימיים לחיצוניים. איתנות שוק העבודה בשנים האחרונות תורמת גם היא לשיפור במצבם של העובדים החיצוניים ללא תואר, שכן גידול בהיצע העבודה בקבוצה זו לא לווה בירידה בשכרם החודשי.

לסיכום המגמות: הפער בשכר הממוצע בין הקבוצות השונות נותר משמעותי אך יציב למדי לאורך התקופה. לעומת זאת, השכר של העובד צמח בקצב שונה מאוד בהתאם לקבוצה שהשתייך אליה: בעוד שכר העובדים בעלי תואר אקדמי עלה בקצב מהיר, עובדים ללא תואר, ובמיוחד החיצוניים שבהם, נותרו הרחק מאחור.

תרשים 3 שכר חודשי ממוצע, לפי קבוצה (2001–2014)



הערה: התרשים מציג את ממוצע השכר החודשי של כלל העובדים בקבוצה בכל שנה. מקור: נתוני למ"ס ועיבודי המחברים.

5. **הבדלים בהיבטים סובייקטיביים הקשורים למעמד בשוק העבודה ולביטחון תעסוקתי.** יש הבדלים בין קבוצות העובדים באופן שהן תופסות בו את מצבן הנוכחי בשוק העבודה ואת האופק התעסוקתי שלהן. **השילוב של ביטחון תעסוקתי והכנסה גבוהה יחסית מאפיין את העובדים הפנימיים**, ויכול להסביר גם את הממצא המופיע בלוח 2 (לעיל): **העובדים הפנימיים ספקנים הרבה יותר בכל הנוגע ליכולתם למצוא עבודה חליפית דומה מבחינת הכנסה ותנאי העסקה במקרה שיאבדו את מקום עבודתם.** מצב זה בולט במיוחד בקרב העובדים הפנימיים ללא תואר אקדמי, כאשר 19.5% מהם סבורים שלא יוכלו למצוא עבודה בתנאים דומים, לעומת כ-13.7% בלבד בקרב החיצוניים ללא תואר. פער דומה ניתן לראות גם בין קבוצות העובדים המשכילים – הפנימיים עם תואר ספקנים בהרבה ממקביליהם החיצוניים באשר ליכולתם להשיג עבודה עם שכר דומה (10.8% לעומת 5.9% בהתאמה). נתונים אלה עקביים עם הטענה שהתגמול והתנאים שבהם זוכים העובדים הפנימיים הוא לעתים גבוה מזה שהיו מקבלים בתנאי שוק תחרותיים.

6. **הניידות לאורך זמן בין קבוצות העובדים במשק נמוכה.**

- א. ניידות העובדים החיצוניים ללא תואר – שיעור המעבר של העובדים החיצוניים ללא תואר לשורות העובדים הפנימיים מוגבל מאוד (ראו לוח 3). מתוך העובדים שבשנת 2002 היו חיצוניים ללא תואר, כעבור 10 שנים רק 9% עברו לאחת מקבוצות הפנימיים (7% ללא תואר ו-2% בעלי תואר).
- ב. ניידות העובדים החיצוניים עם תואר – שיעור המעבר של עובדים בקבוצה זו לקבוצת העובדים הפנימיים כעבור עשור גבוה בהשוואה לחיצוניים ללא תואר (17% לעומת 9%, בהתאמה), אך נתון זה עדיין נמוך מאוד.
- ג. ניידות העובדים הפנימיים – כ-44% מהעובדים הפנימיים ללא תואר ב-2002 עברו לאחת מקבוצות החיצוניים כעשור אחר כך. בקרב הפנימיים בעלי תואר המעבר לשורות החיצוניים לאורך התקופה נמוך יותר (35%).

השילוב של פערים משמעותיים בהיבטים של ביטחון כלכלי ושל ניידות נמוכה מקנה לקבוצות השונות מאפיין בעייתי של "מעמדות" (יש שיאמרו אפילו "קסטות") בשוק העבודה.

פנימי תואר	חיצוני תואר	פנימי בסיסי	חיצוני בסיסי	
2%	6%	7%	85%	חיצוני בסיסי
8%	7%	48%	37%	פנימי בסיסי
17%	83%	--	--	חיצוני תואר
65%	35%	--	--	פנימי תואר

הערה: שיעורי מעבר בפועל, ללא שליטה במשתנים מתערבים.
 מקור: נתוני למ"ס ועיבודי המחברים.

גורמים העומדים בבסיס תופעת הדואליזציה בשוק העבודה

גורמים גלובליים

תופעת הדואליזציה בשוק העבודה קשורה בין היתר לשינויים כלכליים-טכנולוגיים שמאפיינים את כלל השווקים בעולם. שינויים אלה כוללים את היחלשות מגזר הייצור והתעשייה כמקור תעסוקה, ובד בבד עליית מגזר השירותים. שינוי זה הוא משמעותי בהקשר הנידון כאן, כיוון שעבודות במגזר השירותים נוטות להיות ארעיות יותר ולהתבצע באופן מבוזר יותר, לעתים קרובות בעבודת משמרות או כעבודה שעתית. בעקבות זאת היכולת של עובדים להתארגן תחת ייצוג משותף נמוכה יותר, דבר המקטין את כוח המיקוח של העובדים אל מול המעסיקים. החידושים הטכנולוגיים לא רק שהעלו את התשואה להשכלה אלא גם הרחיבו את אפשרויות העבודה מרחוק. בכך הם תרמו להיווצרותן של תצורות תעסוקה לא שגרתיות, בעיקר תופעת עובדי הפריילנס ומגמת מיקור החוץ. עובדים בצורות העסקה אלה אינם נמצאים בקשרי עבודה ישירים עם המעסיק, מצב הגורם לצמצום אחריות המעסיק לרווחת העובדים ותורם להרחבת הפער בין העובדים הפנימיים לעובדים החיצוניים.

גורמים הנובעים משינויים מבניים שחלו במשק הישראלי

במשק הישראלי חל שינוי חד במבנה יחסי העבודה ופחת מאוד מספר העובדים המאוגדים: ממשק שבו למעלה מ-80% מהעובדים היו חברי ארגון עובדים באמצע שנות השמונים, צנח מספר זה לכרבע מהעובדים בלבד בתוך שני עשורים וחצי. נוסף על כך, גם מספר העובדים המכוסים בהסכמים קיבוציים כלליים או בצווי הרחבה הצטמק דרמטית. בעקבות זאת שיעור השכירים הזוכים להגנות מתוקף הסכמים קיבוציים הצטמק באופן בולט בפרק זמן קצר ביותר.

גורמים הקשורים למדיניות כלכלית ולמגמות בחקיקה

צמצום הקצבאות ב-2003. אחת התוצאות של קיצוץ הקצבאות ב-2003 הייתה עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה ובהיקף העבודה, בעיקר בקרב אוכלוסיות של פרטים בעלי השכלה בסיסית. רבים מפרטים אלה עבדו כחיצוניים. שינוי זה הביא לצמצום הפער במוצק חודשי ההשתכרות השנתיים בין הפנימיים לחיצוניים ובכך תרם לצמצום פערי ההכנסה. אמנם ניתן היה לצפות שהשתלבות של כוח עבודה זה תפעיל לחץ כלפי מטה על השכר של החיצוניים בעלי ההשכלה הבסיסית (שכר הפנימיים נוטה להיות קשיח יותר כלפי מטה), אלא שברמה המצרפית אין עדות שקיצוץ הקצבאות הגדיל את הפער בין קבוצות העובדים בעלי השכלה בסיסית.

חקיקה שמצמידה הטבות והגנות סוציאליות למשך העבודה אצל מעסיק ספציפי. היקף הזכאות להטבות כגון דמי הבראה, פיצויי פיטורים, או ימי חופשה וימי מחלה בחקיקה היום קשור לרצף תעסוקתי אצל המעביד. במצב זה נאלצים העובדים החיצוניים להתמודד עם בעיה כפולה: לא רק שהתעסוקה שלהם יציבה הרבה פחות, השינוי התכוף יותר במקומות העבודה גורר צמצום של זכאותם להטבות סוציאליות בסיסיות.

אי-עדכון וחוסר התאמה של חקיקת העבודה לשינויים בשוק העבודה. הפער המתמשך בין הקבוצות הוא גם תוצאה של תהליך מתמשך של "סחף" (drift) הנובע מכך שהמדינה לא עדכנה או שינתה חוקים והסדרי עבודה כדי להתאימם לשוק העבודה המתהווה. כך למשל, אף על פי שמספר הולך וגדל של משרות מבוצעות בתצורות העסקה לא שגרתיות (כגון עבודות קבלן או העסקה דרך חברות כוח אדם), חלק מחוקי העבודה לא עודכנו כך שיבטיחו שההגנות החלות על עובדים בחוזי העסקה שגרתיים יחולו גם על עובדים בהעסקה לא שגרתית. השילוב של חקיקה בעייתית בתחומים מסוימים עם בעיית הסחף בתחומי עבודה אחרים הביא לידי כך שהפערים בין הפנימיים לחיצוניים, בעיקר בעלי ההשכלה הבסיסית, נותרו נושא בעייתי המצריך טיפול.

מסקנות והמלצות מדיניות

כיצד ניתן למזער את הפערים ולשפר את רווחת כלל העובדים במשק? יותר מזה, מהן הדרכים לקידום יעד זה אגב פגיעה מינימלית ביעילות המשק ובפריון? כפי שמראים הממצאים, **עיקר תשומת הלב והמאמץ צריכים להיות מופנים לשינויים שישפרו את מצבם של העובדים החיצוניים בעלי ההשכלה הבסיסית**. יש לשקול אפוא כמה כיווני מדיניות, ואלה המרכזיים שבהם:

(1) שינוי מדיניות ההפעלה האקטיבית בשוק העבודה (Active Labor Market Policy או בקיצור ALMP) ובחקיקת העבודה הקשורה להכשרות המקצועיות. שינויים אלה כוללים הגדלת ההשקעה בתחום ה-ALMP שהיום עומדת על פחות משליש מהממוצע בשאר מדינות ארגון OECD. מלבד זאת, יש צורך בכמה שינויי חקיקה אשר יתרמו להגדלת התמריצים להצטרפות להכשרות מקצועיות; באופן אירוני, יש חוקים היום שתורמים להקטנת תמריץ זה (למשל, למעט בתחומים מסוימים, מובטלים הנכנסים לתכנית להכשרה מקצועית מאבדים 30% מדמי האבטלה שהיו זכאים להן אלמלא נכנסו לתכנית).

(2) שינויי חקיקה ומדיניות אכיפה. יש לשקול שינוי בכמה חוקי רווחה באופן שיגביר את ניידות הזכויות הסוציאליות של העובדים בין מעסיקים ויצמצם את התניית הזכאות ברצף תעסוקתי אצל מעסיק ספציפי. חקיקה שמתנה הטבות סוציאליות ברצף עבודה אצל המעסיק האחרון מענישה את העובדים שהיציבות התעסוקתית שלהם נמוכה פעמיים: פעם בהפסד עבודה ופעם בהפסד זכאות לתנאים סוציאליים. שינויים אלה נחוצים בצד הגברה של אכיפת חוקי העבודה הקיימים. האכיפה החלקית הנהוגה היום פוגעת בעיקר בעובדים החיצוניים, ועל כן שינוי באופן האכיפה אינו רק מוצדק אלא גם מהלך שיתרום לצמצום פערים בין הקבוצות.

(3) שינוי מבני רחב יותר ביחסי העבודה במשק. סקירה של דוגמאות בינלאומיות בעניין ההתמודדות עם תופעת הדואליזציה מראה שההישגים המשמעותיים ביותר הושגו במסגרת עסקת חבילה רחבה בין הגורמים העיקריים במשק. על רקע זאת ניתן לקבוע כי נחוצה עסקת חבילה בין הממשלה, המעסיקים והעובדים שמטרתה להתמודד עם קשיי התארגנות מובנים של עובדים חיצוניים בחלק מהמגזרים מצד אחד, ולתת מענה לצורך הגובר של מעסיקים במערכת עבודה גמישה יותר המתאימה לצורכי השוק החדשים, מצד שני. עסקה רחבה כזאת תוכל להביא לשינוי של ממש במגמת הדואליזציה ולצמצום השלכותיה על העמקת הפערים בשוק העבודה.



אתגרי מערכת הפנסיה בישראל



המוסד לביטוח לאומי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הקשר בין רמת ההכנסה ותוחלת החיים

המקרה הישראלי

תקציר המחקר המלא

ראשי הצוות

פרופ' איתן ששינסקי עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור
(אמריטוס) לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים

פרופ' דניאל גוטליב סמנכ"ל מחקר ותכנון ופרופ' לכלכלה חברתית בבית הספר
לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש ברוואלד

חברי הצוות

מהמוסד לביטוח לאומי:

ד"ר אופיר פינטו יועץ לסמנכ"ל וממונה תחום פרויקטים מיוחדים

רפאלה כהן מנהלת תחום בכירה מחקרי ביטוח וגבייה

ד"ר גבריאלה היילברון מנהלת תחום בכירה מחקרי זקנה, שאירים והבטחת הכנסה

מרים שמלצר מנהלת אגף מחקרי זקנה, שאירים, ילדים, אמהות ומשפחה
והבטחת הכנסה

מהמכון הישראלי לדמוקרטיה:

רחל זקן חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה



למחקר המלא: <https://tinyurl.com/EHC17a>

תקציר

ממדי האישוויון והעוני בחברה הישראלית, כפי שהם נמדדים בסקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, גבוהים הן בהשוואה בינלאומית והן בהסתכלות היסטורית. בשנים האחרונות אמנם מסתמנת ירידה באישוויון הכלכלי (לפני התערבות המדינה במסים וקצבאות), לאחר שהגיע לשיאו בשנת 2006, אבל מידת האישוויון הכוללת, לאחר ההתערבות הממשלתית, לא השתנתה. סקרי ההוצאות וההכנסות מספקים נתוני חתך רחב ואינם מאפשרים ניתוח לפי הכנסה פרמננטית ובחינה של השלכות העוני והאישוויון המתמשכים.

במחקר זה אנו בוחנים את הקשר בין רמת ההכנסה המתמשכת בגיל העבודה לבין תוחלת החיים, בהסתמך על נתונים מינהליים שנאספו לאורך זמן. אוכלוסיית המחקר כוללת גברים שנולדו בשנים 1930–1935 ונשים שנולדו בשנים 1935–1940, שהכנסתם מזוהה על סמך נתוני הביטוח הלאומי. באמצעות אמידה של הכנסה שנתית מתוקנת וממוצעת ב-8 השנים שקדמו לגיל הפרישה הפורמלי, המחקר בוחן את הקשר בין רמת ההכנסה לבין שיעורי התמותה ותוחלת החיים בישראל.

ממצא עיקרי של המחקר הוא הקשר ההפוך בין רמת ההכנסה לשיעורי התמותה – ככל שרמת ההכנסה עולה שיעורי התמותה פוחתים. שיעורי התמותה הגבוהים בולטים במיוחד בקרב גברים בעלי הכנסה נמוכה מאוד (עד לשכר של 175 אלף ש"ח בשנה). תוצאות אלה חשובות בעיקר לאנשים ומשפחות שחיים בעוני מתמשך, שכן שיעורי התמותה הגבוהים ותוחלת החיים הנמוכה בקרבם מגבילים את סיכוייהם ליהנות מקצבת זקנה ממערכת הביטחון הסוציאלי ומתקבולי פנסיה מחברות הביטוח.

מבוא

בעשורים האחרונים אנו עדים לפערים כלכליים הולכים ומתרחבים באוכלוסיית העולם. במדינות OECD האישוויון בהכנסות הגיע בשנת 2014 לרמה הגבוהה ביותר שנאמדה מאז הוחל במדידתו. מדד גייני הממוצע בקרב המדינות החברות בארגון עמד על 0.318, וממוצע השכר בקרב העשירון העליון היה גבוה פי 9 מממוצע השכר בקרב העשירון התחתון. על פי נתוני ארגון OECD, בישראל חלקה של האוכלוסייה שהכנסתה קטנה ב־50% מההכנסה החציונית הוא הגבוה ביותר בהשוואה לשאר החברות בארגון ועומד על 18.6%¹, ובדומה למגמה בכלל מדינות ארגון OECD, שיעורי האישוויון והעוני גדלים. מדד גייני לבחינת האישוויון בהכנסות הכלכליות עלה בהתמדה ברמתו מאז קום המדינה ועמד בשנת 2014 על 0.365.

מחקרים רבים מתבססים על נתוני הכנסות מצטברות במשך חיי הפרט ותוחלת חיים מחושבת או נתונה מקובצי ביטוח לאומי. במחקר שנערך בארצות הברית, למשל, ובחן את ההבדלים בתוחלת החיים בין קבוצות הכנסה, לפי אזורים (Chetty et al., 2016), נמצא קשר חיובי בין רמת הכנסה לתוחלת חיים ופער גדול ברמה הלאומית, שמתרחב עם הזמן. מחקר זה מצא כי תוחלת החיים של גברים מהאחוזון העליון גדולה ב־14.6 שנים מתוחלת החיים של גברים מהאחוזון התחתון, וכי תוחלת החיים של נשים מהאחוזון העליון גבוהה ב־10.1 שנים מתוחלת החיים של נשים מהאחוזון התחתון.²

מחקר דומה עדיין לא נעשה בארץ, אבל ב־2016 פורסם בדוח של בנק ישראל מחקר שדן בשאלה עד כמה המצב הכלכלי-חברתי משפיע על המצב הבריאותי. בין היתר, נמצא במחקר כי שיעורי התמותה ביישובים חלשים גבוהים ב־11% משיעורי התמותה ביישובים חזקים.

במחקר זה אנו בוחנים את הקשר בין רמת ההכנסה לבין תוחלת החיים בישראל בהתבסס על נתוני הביטוח הלאומי. המחקר דן בפער בתוחלת החיים המתקשר למשתנים כלכליים וכן בהתפתחותו על פני זמן. בדיקה של השינויים בהתפלגות האוכלוסייה בהתאם לרמת ההכנסה לאורך השנים תאפשר למצוא את כיוון הקשר בין רמת ההכנסה ותוחלת החיים; ולאמוד את חוזק הקשר באמצעות מבחני רגרסיה.

ממצאי המחקר משמעותיים לבחינה של מגוון נושאים במדיניות הציבורית, ובהם תנאי הזכאות לקצבאות זקנה מהביטוח הלאומי וכן מודל הפנסיה הנהוג בחברות הביטוח. את השינויים במערכת הפנסיה יש לבחון מתוך בדיקה של ההשלכות עליה ומתוך

1 OECD, Inequality and Income ; נתוני שנת 2014.

2 נדגיש כי הבדלים בין אנשים בהתאם לאחוזוני הכנסה הם קיצוניים וחזקים יותר מהבדלים בין אנשים המתקבלים מחלוקה לפי חמישוני הכנסה.

התחשבות בשינויים הדמוגרפיים ובשינויים בדפוסי ההשתתפות בכוח העבודה של מבוגרים, העלולים ליצור גירעונות אקטואריים.

המחקר

כחלק משיתוף הפעולה בין המכון הישראלי לדמוקרטיה למוסד לביטוח לאומי הוחלט לערוך מחקר הבודק את הפערים בשיעורי התמותה ובתוחלת החיים לפי מעמד כלכלי ואת התפתחותם על פני זמן. מחקר זה יוכל לשמש בסיס לעוד מחקרים שיקדמו את הבנת ההשלכות של אלה על תחום הפנסיה וקצבאות הביטוח הלאומי, ובעקבות זאת לגיבוש המלצות מדיניות לצמצום האי-שוויון. המחקר, שנעשה על בסיס נתונים מינהליים של הביטוח הלאומי, בחן את שיעורי התמותה, שינויים בהתפלגות ההכנסות ושינויים בממדד גיני לאורך זמן בקרב נשים וגברים בישראל.

אוכלוסיית המחקר. במחקר זה נעשה שימוש במידע על שנתונים של גברים אשר נולדו בשנים 1930–1935, ועל שנתונים של נשים אשר נולדו בשנים 1935–1940. אוכלוסייה זו הגיעה לגיל פרישה בשנים 1995–2000, לפיכך ניתן לאמוד את רמת ההכנסה של הנכללים בה בהיותם בגיל העבודה לאורך 8 שנים לפחות. הסתמכות על נתוני הכנסות לאורך 8 שנים נועדה להתגבר על תנודתיות ברמת ההכנסה במשך תקופה קצרה, הנובעת משינויים במצב התעסוקתי או במצב הבריאות.

לצורך מחקר זה נעשה שימוש אך ורק בנתונים על מי שעלו לארץ לא מאוחר מיום 31 בדצמבר 1989 או שנפטרו לא מוקדם מ-1 בינואר 1990. מקובץ העבודה הוצאו גם אנשים אשר זוהו כאנשי צבא קבע, מכיוון שאין לביטוח הלאומי מידע מלא על הכנסתם.

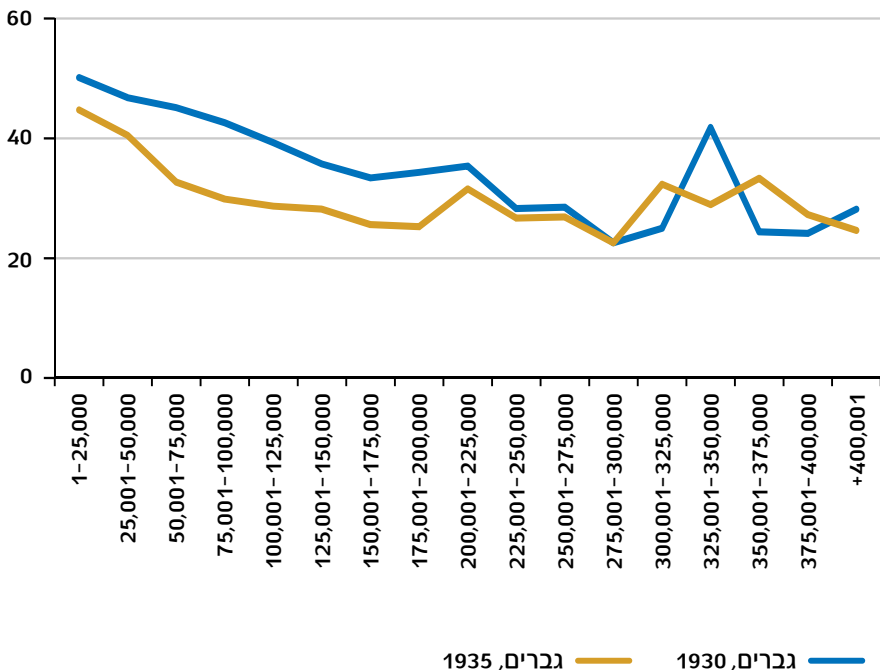
נתוני ההכנסות מבוססים על המידע הקיים בביטוח הלאומי, והם כוללים הכנסה מעבודה שכירה ועצמאית של אוכלוסיית המחקר ושל בני/ות זוג/ם וכן את גובה הכנסתם מפנסיה מוקדמת או מחברות הביטוח בשנים שקדמו להגיעם לגיל פרישה. בהנחה שההשקעה בבריאות מושפעת מרמת ההכנסה של משק הבית כולו, חולקו סך ההכנסות המשפחתיות הריאליות ברוטו (במונחי 2015) שווה בשווה בין בני הזוג. רמת ההכנסה של פרט באוכלוסיית המחקר נקבעה בהתאם לממוצע ההכנסות השנתיות הריאליות המתוקננות ב־8 השנים שקדמו להגיעו לגיל פרישה. מחקר זה מבוסס אפוא על כ־93 אלף גברים אשר נולדו בשנים 1930–1935, שהם כ־62% מהאוכלוסייה הפוטנציאלית על פי מרשם התושבים בישראל, ועל כ־84 אלף נשים אשר נולדו בשנים 1935–1940, שהן כ־48% מהנשים המופיעות במרשם התושבים.

תוצאות המחקר

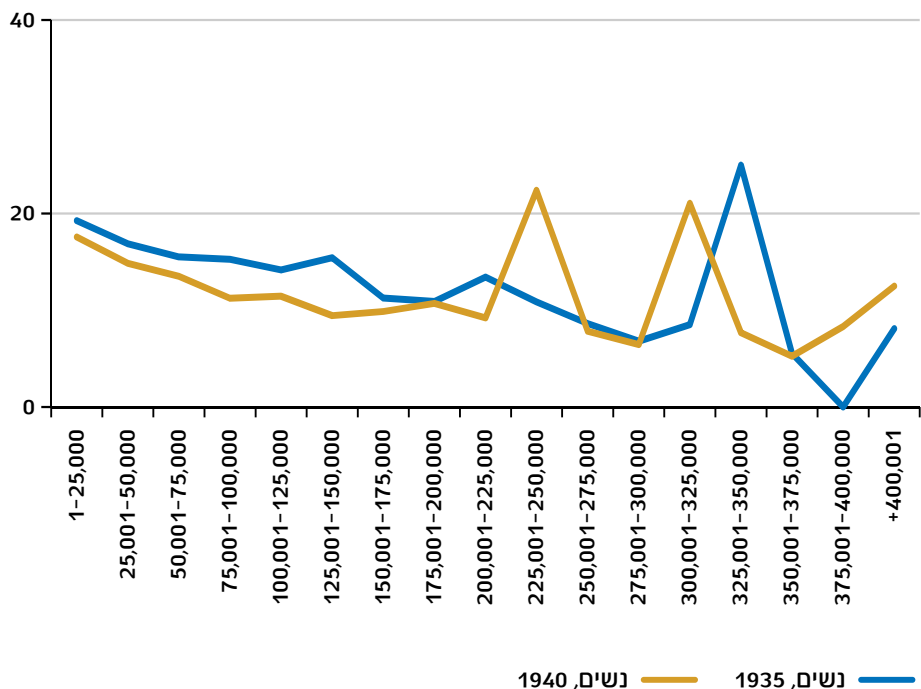
שיעור פטירות לפי רמת הכנסה

בתרשימים 1 ו-2 מוצגים שיעורי הנפטרים בקרב גברים ילידי 1930 ו-1935 ובקרב נשים ילידות 1935 ו-1940, לפי רמות הכנסה בחלוף 15 שנה ממועד הפרישה הפורמלי שלהם. כפי שניתן לראות בתרשימים, שיעור הנפטרים יורד עם העלייה ברמת ההכנסה, גם בקרב גברים וגם בקרב נשים. עם זאת נראה שהירידה בשיעור הנפטרים ביחס לרמת ההכנסה מתקיימת בעיקר בקרב גברים בעלי הכנסות נמוכות, וכי מרמת הכנסה של כ-175 אלף ש"ח בשנה נפסק הקשר בין שני המשתנים. התנודתיות הרבה שיש ברמות השכר הגבוהות נגרמת, ככל הנראה, בשל מספר תצפיות נמוך בקטגוריות הללו.

תרשים 1 שיעור נפטרים לפי רמת הכנסה בחלוף 15 שנים ממועד הפרישה, גברים (%)



תרשים 2 שיעור נפטרות לפי רמת הכנסה בחלוף 15 שנים ממועד הפרישה, נשים (%)

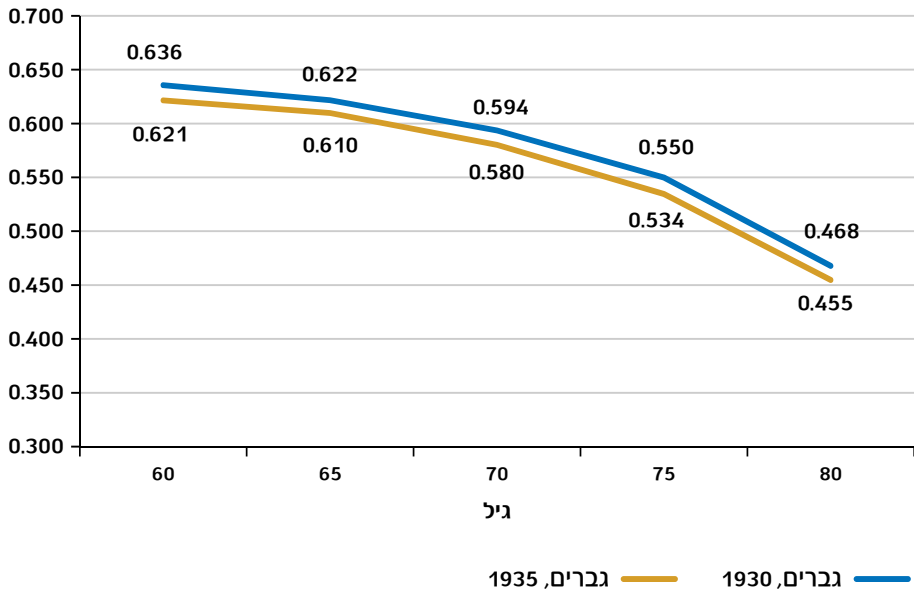


מדד ג'יני לאורך זמן

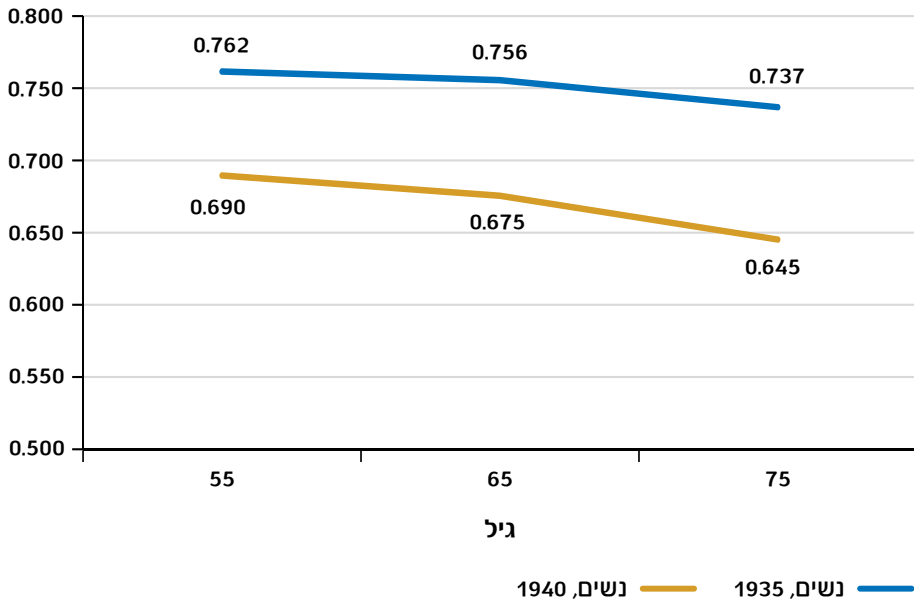
בדיקת ההתפתחות של מדד ג'יני על פני זמן (תרשימים 3 ו-4) מראה את השינוי ברמת האייהשוויון, בהכנסות הכלכליות לגברים ולנשים, בין שתי נקודות זמן. אם מדד ג'יני ירד פירוש הדבר שהאישוויון הצטמצם והאוכלוסייה ששרדה היא הומוגנית יותר בהכנסות. שיעורי התמותה בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות הנמוכים יותר משיעורי התמותה בקרב בעלי ההכנסות הנמוכות מלמדים שהאוכלוסייה הנותרת היא בעלת הכנסות גבוהות יותר. מהתרשימים ניתן ללמוד כי דפוס ההשתנות של מדד ג'יני בכל הנוגע לגברים ילידי 1930 וגברים ילידי 1935 זהה, וכי מדד ג'יני ירד במרוצת השנים בקצב הולך וגובר. תוצאות האמידה של מדד ג'יני מלמדות כי ב-20 השנים שנמדדו (5 שנים לפני הפרישה ו-15 שנה לאחר הפרישה) ירד מדד ג'יני באופן זהה בקרב שני השנתונים, בכ-17 נקודות אחוז, לנוכח ההבדלים הקיימים בתוחלת החיים בין בעלי ההכנסות הגבוהות לבעלי ההכנסות הנמוכות. בכל הקשור לנשים, מתקבלת תמונת

מצב דומה לזו של הגברים – גם אצלן נמצאה ירידה במדד גייני במרוצת השנים לשני השנתונים, אבל ירידה קטנה הרבה יותר, וגם אצלן נמצא כי מדד האי־שוויון לשנתון הגיל הצעיר יותר (ילידות 1940) נמוך בהשוואה לשנתון של הנשים המבוגרות (ילידות 1935), אבל הפער בין השנתונים גדול משמעותית בהשוואה לגברים, כ־7 נקודות אחוז (אי־שוויון גדול יותר בקרב השנתון המבוגר).

תרשים 3 התפתחות מדד ג'יני לבחינת האי־שוויון בהכנסות של גברים ילידי 1930 ו-1935



תרשים 4 התפתחות מדד ג'יני לבחינת האי־שוויון בהכנסות של נשים ילידות 1935 ו־1940



מבחן רגרסיית שרידות

מבחן רגרסיית שרידות לבחינה של השתנות תוחלת החיים נערך על כל הגברים שנולדו בשנים 1930–1935 ועל כל הנשים שנולדו בשנים 1935–1940. המשתנה המוסבר הוא גיל האנשים שנחקרו נכון לדצמבר 2016 (אלו שבחיים) או גיל פטירתם, המוקדם מתוך השניים, והמשתנים המסבירים הם: מין; שנת לידה; מגזר (ערבים, יהודים, חרדים); מספר שנות שהייה בישראל טרם הפרישה; חיים בזוגיות ב־8 השנים שקדמו לפרישה; חמישוני הכנסה (הבדלים ביחס לחמישון העליון).³ נציין כי ממצאי הרגרסיה הם ראשוניים ובהמשך יתבצע טיוב של המודל.

3 מכיוון שההכנסה שהתבססנו עליה היא הכנסה שנתית, הצגה של הבדלים בתוחלת החיים כתלות בחמישוני הכנסה נועדה לאפשר זיהוי הבדלים.

ממצאי מבחן הרגרסיה :

- תוחלת החיים קצרה יותר ככל שמתייחסים לחמישון הכנסה נמוך יותר : **בממוצע, הסיכון של אנשים בחמישון ההכנסה הנמוך ביותר לקיצור תוחלת החיים גבוה ב- 57% בהשוואה לאנשים בחמישון ההכנסה הגבוה ביותר. השפעה שלילית זו הולכת וקטנה ככל שהמעמד הכלכלי גבוה יותר.**⁴
- הסיכון של גברים לקיצור תוחלת החיים גבוה ב-47% בהשוואה לנשים.
- בקרב האוכלוסייה הערבית תוחלת החיים קצרה יותר בהשוואה לאוכלוסייה הכללית.
- בקרב האוכלוסייה החרדית תוחלת החיים גבוהה יותר משמעותית מתוחלת החיים של כלל האוכלוסייה.⁵
- הסיכוי של אנשים שחיו בזוגיות ערב פרישתם משוק העבודה לחיות יותר גבוה מאנשים שחיו בגפם ערב הפרישה.
- תוחלת החיים עולה ככל ששנת הלידה מאוחרת יותר.
- למספר השנים שאדם שהה בישראל יש השפעה חיובית ומובהקת על תוחלת החיים שלו.

4 בעתיד נוסף Wald test בעניין מובהקות הפערים במקדמים הללו.

5 האלגוריתם שלפיו אנו מזהים יהודים כחרדים עלול להיות בעייתי לגבי אנשים בגיל מתקדם. בעתיד אנו מתכוונים לבחון השערה זו.

לוח 1 מבחן רגרסיית שרידות של COX לבחינת הגורמים המתואמים עם תוחלת החיים של אדם (משתנה מוסבר: גיל בדצמבר 2016 או במועד הפטירה, המוקדם מתוך השניים)

רמת מובהקות	סטיית תקן	אומד	משתנים
0001.>	0.014	-0.469	גברים
0001.>	0.002	0.032	שנת לידה
0001.>	0.015	-0.180	ערכים
0001.>	0.033	0.756	חרדים
0.0001	0.000	0.001	שנות שהייה בישראל לפני הפרישה
0001.>	0.008	0.105	חיים בזוגיות לפני הפרישה
0001.>	0.013	-0.572	חמישון 1
0001.>	0.013	-0.430	חמישון 2
0001.>	0.013	-0.365	חמישון 3
0001.>	0.013	-0.236	חמישון 4
		1,506,558.2	-2 LOG L
		5.1%	Pseudo R-Square
		176,937	מספר תצפיות

דיון ומסקנות

תוצאות המחקר מלמדות על קשר שלילי בין תוחלת חיים לרמת הכנסה. השפעה זו נמצאה בעיקר ברמות הכנסה שנתית של עד כ-175,000 ש"ח. נוסף על כך, לאנשים עם רמת הכנסה נמוכה מאוד (חמישון תחתון) יש סיכוי של 57% לחיות פחות בהשוואה לאנשים ברמות הכנסה גבוהות יותר (חמישון עליון), כאשר כל שאר המשתנים קבועים. ייתכן שתוצאה זו מתואמת עם רמת הנגישות לשירותי הבריאות בישראל. עוד מלמדות התוצאות כי שיעור הפטירות על פני זמן בקרב כלל האוכלוסייה יורד.

כמו במחקרים קודמים שנעשו בעולם, המגמות בולטות יותר בקרב גברים, ובין היתר אפשר לייחס זאת לשונות נמוכה בהכנסות בקרב נשים, מאחר ששיעור הנשים

המועסקות בגילאים אלה אינו גבוה.⁶ עם זאת חשוב לזכור כי משתנה ההכנסה משקף את ממוצע ההכנסה של שני בני הזוג, וייתכן שגובה ההכנסה של בן הזוג משפיע מלכתחילה על קו המגמה של הנשים.

הירידה במדד גייני לאורך זמן מלמדת כי קבוצת ילידי אותו שנתון נעשית עם העלייה בגיל יותר הומוגנית, ושיעור גבוה יותר מבעלי השכר הנמוך נפטרים. כך, הירידה במדד גייני משמעותה שהאישויון הצטמצם, והאוכלוסייה ששרדה היא בעלת הכנסות דומות יותר. לנוכח הממצא ששיעורי התמותה גבוהים יותר בקרב בעלי הכנסות נמוכות, ניתן לומר שהאוכלוסייה שנותרה בחיים היא "עשירה" יותר.

לתוצאות אלה עשויות להיות השלכות משמעותיות על המדיניות של מערכת הביטחון הסוציאלי ומערכת הפנסיה בישראל. אם תוצאות אלה נכונות, סיכוייהם של אנשים ומשפחות אשר חיים בעוני מתמשך ליהנות מתקבולי פנסיה ומקצבת זקנה הם נמוכים לעומת אנשים ומשפחות מהמעמד הגבוה. בהמשך אנו מתכוונים לבחון לעומק יותר את ההבדלים בתוחלת החיים בין עשירי הכנסה השונים, לבדוק את ההשלכות של ההבדלים על מערכת הפנסיה ולבחון אם בעקבות שיטת הפנסיה הנהוגה היום מתקיים סבסוד צולב בין עניים לעשירים, כך שהעניים, שתוחלת החיים שלהם קצרה יותר, מסבסדים הלכה למעשה את התשלומים לעשירים.

מקורות

בנק ישראל, 2016. "הקשר בין המצב החברתי-כלכלי למצב הבריאות: הסקירה הפיסקלית התקופתית ולקט ניתוחים מחקריים".

Chetty, Raj, Michael Stepner, Sarah Abraham, Shelby Lin, Benjamin Scuderi, Nicholas Turner, Augustin Bergeron, and David Cutler, 2016. "The Association between Income and Life Expectancy in the United States, 2001-2014":
www.equality-of-ppportunity.org/assets/documents/healthineq_slides.pdf

6 ידוע גם ששיעור התעסוקה בקרב נשים בישראל גדל מאוד בעשורים האחרונים והיה מוטא לטובת נשים משכילות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הקצאת אג"ח מיועדות בקרנות הפנסיה נייר עמדה

חברי הצוות

פרופ' איתן ששינסקי עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור (אמריטוס)
לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים

ד"ר עדו קאליר מומחה לפנסיה ולחיסכון ארוך טווח, הקריה האקדמית אונו

הקדמה

במערכת הפנסיה בישראל שני רבדים: הראשון, **קצבת הזקנה**, נועד לאפשר רמת קיום מינימלית; השני, **הפנסיה התעסוקתית**, נועד לאפשר לחוסכים רמת חיים דומה לזו שהייתה להם לפני הפרישה מהעבודה. בעשורים האחרונים מערכת הפנסיה עוברת שינויים שמטרתם לחזק ולייצב את המערכת, להתאימה לשוק העבודה המשתנה ולמנוע גירעונות אקטואריים. השינויים כוללים מעבר מתכניות המגדירות את הזכויות לתכניות המגדירות את ההפרשות; שינוי הבעלות על קרנות הפנסיה; הטבות מס לחיסכון פרישה בלבד; והנהגת חובת פנסיה. השינוי העיקרי שהוכנס במערכת הפנסיה הוא החלת המודל החכ"ם (חיסכון כספי מותאם) לפני כשנתיים. על פי המודל, השקעת קרנות הפנסיה בשוק ההון נחלקת לפי גילאים לשלוש תקופות:

- א. מתחילת העבודה עד גיל 50 : 20-30 שנים.
- ב. מגיל 50 עד גיל 60 : 10 שנים.
- ג. מעל גיל 60 : תקופה העומדת על בין שנתיים לנשים ל-7 שנים לגברים.

איגרות החוב המיועדות הן איגרות חוב שהמדינה מנפיקה לקרנות הפנסיה בלבד, והן מבטיחות ריבית שנתית של 4.86% בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן. עד כה היו זכאים לאג"ח מיועדות פרטים החוסכים בקרנות הפנסיה, והן היו בשיעור של 30% מתיקי החיסכון. באמצעות איגרות חוב אלה המדינה מגנה על 30% מהכסף שנמצא בחיסכון הפנסיוני, ואילו יתרת התיק מושקעת בשוק ההון. הואיל ויש חשיבות בהפחתת גורמי הסיכון בהשקעות של החוסכים המבוגרים, הודיעה רשות שוק ההון במשרד האוצר ב־2016 על החלת שינוי באופן חלוקת האג"ח המיועדות. על פי המתווה, הן יחולקו לחוסכים מעל גיל 60 בשיעור של 60%, והיתרה לחוסכים אחרים, כך שאלו יקבלו רק את השארית, וזו תלך ותפחת עם הזמן.¹ המתווה החדש מתייחס לגיל אך אינו מתייחס להבדלים ברמות השכר.

מחקרים רבים מלמדים על עלייה באי־שוויון בהכנסות ועל גידול הולך וגובר בפערי ההכנסה, המשפיע דיפרנציאלית על תוחלת החיים. עלייה בתוחלת החיים לפרטים בעלי רמת הכנסה גבוהה מובילה לרווח נוסף דרך אג"ח מיועדות, המשמשות היום לא רק עוגן של תשואה קבועה אלא גם סובסידיה ניכרת לעמיתים, ודרך קצבת ביטוח לאומי – לאורך זמן רב יותר. מלבד הנצחת האי־שוויון, הפער המתרחב בתוחלת החיים בין

1 יישום המתווה ייעשה בהדרגה במשך 30 שנה: בעוד כ־20 שנה שיעור האג"ח המיועדות לצעירים ירד ל־15% ורק לאחר כ־30 שנה יתאפס לחלוטין. בסיום התהליך יקבלו פנסיונרים 60% אג"ח מיועדות, חוסכים מעל גיל 50 ועד גיל פרישה יקבלו 30%, וחוסכים צעירים מתחת לגיל 50 לא יקבלו אג"ח מיועדות כלל.

קבוצות ההכנסה השונות עשוי לערער את מערכת הפנסיה ואת כושר הפירעון שלה, מאחר שהיא מחויבת לממן קצבאות גבוהות לזמן ממושך.

אנו מעריכים כי אם המתווה ימומש כמות שהוא, הדבר עלול לפגוע פגיעה קשה בקצבאות הפנסיה של מקבלי השכר הנמוך. לפיכך אנו מציעים שתי חלופות, שתיהן מתחשבות ברמת ההכנסה, שאף שהן מבוססות על המודל הקיים ועומדות במגבלות ההקצאה של אג"ח מיועדות, מדגימות ביצועים טובים יותר.

מתווה אג"ח מיועדות: הוספת משתנה הכנסה

כאמור, המודל הנהוג בקרנות הפנסיה החדשות (החכ"ס) מתייחס לחלוקה על פי גילים, אך אינו מתחשב במשתנה ההכנסה. מאחר שהמודל כבר אומץ, במסמך זה נדון רק באופן חלוקת האג"ח המיועדות על פי הנחות הבסיס של משרד האוצר, בלי לדון ביתרונותיו וחסרונותיו. לשם הצגת המתווים להקצאת האג"ח המיועדות נסמן את מודל הבסיס שאימצה רשות שוק ההון כמודל A; שתי החלופות שאנו מציעים (B ו-C) עומדות במגבלת הקצאת האג"ח המיועדות שמציב משרד האוצר, כלומר אינהגדלת כמות האג"ח המונפקת בקצב העולה על קצב הגידול בחסכוניות הציבור בקרנות פנסיה, אך נוסף על משתנה הגיל מביאות בחשבון את גובה ההכנסה.

להלן שלוש החלופות:

1. **מודל A: מתווה רשות ההון החדש, לפי גיל.** מ-2022 עמיתים צעירים עד גיל 50 לא יקבלו אג"ח מיועדות כלל; עמיתים עד גיל 60 יקבלו 30%; ועמיתים מעל גיל 60 יקבלו 60%.
2. **מודל B: מתווה חלופי, לפי גיל והכנסה.** מבוסס על אותה כמות אג"ח מיועדות כמו במודל האוצר, אך בחלוקה שונה לפי רמות השכר – בעלי שכר נמוך מקבלים שיעור גבוה יותר של אג"ח מיועדות יחסית לבעלי שכר גבוה.
3. **מודל C: מתווה חלופי, לפי גיל והכנסה ושינוי תשואה.** מבוסס על אותה עלות של הקצאת אג"ח מיועדות כמו במודל האוצר, אך בחלוקה שונה לפי רמת שכר (בדומה למוצע במודל B). בנוסף, מוצע במודל זה להקטין את תשואת האג"ח המיועדות ל-4% במקום 4.86%, מתוך הנפקת כמות גדולה יותר של אג"ח, בלי לחרוג מהמסגרת התקציבית. כך, במודל זה בעלי שכר נמוך מקבלים שיעור גבוה יותר של אג"ח מיועדות יחסית לבעלי שכר גבוה.

הנקודה העיקרית היא, כאמור, שאג"ח ממשלתיות מיועדות משמשות היום לא רק עוגן של תשואה קבועה אלא גם סובסידיה משמעותית לעמיתים. אג"ח ממשלתיות צמודות מדד לטווח ארוך, שהוא המוצר הפיננסי המקביל לאג"ח מיועדות הנסחר בתשואות של 2.2% לערך, נכון לרבעון הראשון של 2017, משקף סובסידיה של 2.66% למקבלי האג"ח. מכאן שכל שאדם מפקיד יותר לקרן פנסיה, כך הסובסידיה שהוא מקבל מהאוצר גבוהה יותר. על פי המודל של רשות שוק ההון, כל העמיתים מקבלים אג"ח מיועדות. מכאן שמי שמשכורתו כפולה משכר המינימום (10,000 ש"ח ו-5,000 ש"ח בהתאמה) נהנה מסבסוד כפול, מי ששכרו פי 4 נהנה מסבסוד של פי 4, וכולי.

שילוב מדד ההכנסה בהקצאת האג"ח בקרן הפנסיה: ניתוח החלופות

כאמור, המתווה המוצע על ידי רשות שוק ההון (חלופה A) אינו מתייחס למשתנה ההכנסה; לעומת זאת החלופות שאנו מציעים משלבות את משתנה ההכנסה. על מנת לעמוד על האופן שבו משפיעה הכללת רמת ההכנסה במתווים השונים על גובה קצבאות הפנסיה החודשיות, נציג ניתוח של שלוש החלופות על פי חלוקה לשלוש רמות הכנסה:

- א. בעלי שכר מינימום: 5,000 ש"ח ברוטו.
- ב. בעלי שכר כפול משכר המינימום: 10,000 ש"ח ברוטו.
- ג. בעלי שכר הגבוה פי 4 משכר המינימום: 20,000 ש"ח שהם בקירוב תקרת ההפקדה לקרן פנסיה חדשה הצפויה בשנת 2017.

בניתוח החלופות לפי שכר, שלפיהן מקבלי השכר הנמוך מקבלים שיעור גבוה יותר של אג"ח מיועדות, שמרנו על רמת סיכון זהה לזו של המודל של רשות שוק ההון, על ידי התאמה של רמת הסיכון של הנכסים בתיק החופשי. היות שאנו מקצים אג"ח מיועדות לפי שכר, הקצאת האג"ח המיועדות לבעלי שכר שונה, שונה גם היא, ובסך הכול אין שוני בהקצאה. כך, בעוד שלפי המתווה של רשות שוק ההון, צעירים עד גיל 50 בעלי שכר נמוך אינם מקבלים אג"ח מיועדות כלל, לפי המתווה שאנחנו מציעים הם יכולים לקבל 32% (ללא שינוי בריבית) או 39.6% (אם הריבית תרד ל-4%), ואילו הצעירים בעלי השכר הגבוה לא יקבלו אג"ח מיועדות כלל. בגיל 50 ומעלה יקבלו בעלי השכר הנמוך 44% אג"ח מיועדות, לפי המתווה שאנחנו מציעים (ללא שינוי בריבית) או 55% (אם הריבית תרד ל-4%), ובעלי שכר גבוה יקבלו רק 24.3% ו-18.3% בהתאמה.

מתודולוגיה

הניתוח נעשה באמצעות כלי סימולציה מתמטית מתקדם המריץ עשרות אלפי אפשרויות סטטיסטיות בכמה דקות, מתוך התחשבות במספר לא מוגבל של אפשרויות לשילוב נכסים פיננסיים והנחות עבודה בתיק ההשקעות, בכלל זה התפלגויות שונות לכל רכיב בתיק (אג"ח קונצרני, מניות, נכסים בחו"ל) והקורלציות ביניהן. למיטב ידיעתנו, מודל כזה לא יושם על ידי רשות שוק ההון. הסימולציה שלנו בוצעה באמצעות הרצה של 10,000 תרחישים לכל אחד משלושת המודלים שהוצגו, כפול 3 רמות שכר, ובסך הכול 90,000 הרצות. עבור כל מודל אנו מציגים את ההסתברות החזיונית (50%) לצבירה בגיל פרישה ואת האפשרות של התממשות תרחיש גרוע בהסתברות של 5%.

תוצאות הסימולציה

בלוח שלהלן מופיעות הקצבאות של פנסיית בררת המחדל לגבר. מדובר בקצבאות החודשיות הצפויות בהתאם למקדמי הקצבה לפי המסלול הכללי, כולל קצבת שארים לבת הזוג, נכון ל-2017, על פי רמות השכר והמודלים השונים (בש"ח). האחוזונים בלוח משקפים את התפלגות הקצבאות לפי הביצועים בשוק. האחוזון ה-95% משקף את התרחיש הטוב שלפיו מתקבלת קצבה גבוהה, ואילו האחוזון ה-5% משקף את התרחיש הגרוע.

לוח 1 קצבה חודשית צפויה לפי מודל, רמת הכנסה ותרחיש, בש"ח

אחוזון 5%	אחוזון 50% (חציון)	אחוזון 95%	שכר חודשי בש"ח	
2,299	3,324	4,837	5,000	מודל A: מתווה רשות שוק ההון
4,598	6,648	9,675	10,000	
9,195	13,296	19,350	20,000	
2,835	3,642	4,724	5,000	מודל B: תשואה של 4.86% על אג"ח מיועדות
4,447	6,516	9,670	10,000	
7,862	12,296	19,555	20,000	
2,773	3,544	4,218	5,000	מודל C: תשואה של 4% על אג"ח מיועדות
4,647	6,395	8,898	10,000	
8,545	12,450	18,357	20,000	

לוח 2 פערי הקצבאות בין חלופות B ו-C לבין מודל A

מודל C: תשואה של 4% על אג"ח מיזעדות			מודל B: תשואה של 4.86% על אג"ח מיזעדות			
20,000	10,000	5,000	20,000	10,000	5,000	שכר חודשי בש"ח
-993	-777	-619	205	-5	-113	95% אחוזון
-846	-253	220	-1,000	-132	318	50% אחוזון (חציון)
-650	49	474	-1,333	-151	536	5% אחוזון

הנתונים מלמדים כי אם מאמצים את החלופות שאנו מציעים, מצבם של בעלי השכר הנמוך משתפר והאישויון מצטמצם. לפי מודל B, בתרחיש החציוני גובה הקצבה של בעלי השכר הנמוך עולה ב־318 ש"ח או בכ־10%, בהשוואה למתווה של רשות שוק ההון. בתרחיש הגרוע (אחוזון 5%), שבו לעוגן של האג"ח המיועדות יש תפקיד מרכזי (תשואה מובטחת), גובה הקצבה עולה ב־536 ש"ח או בכ־23%, בהשוואה למתווה של רשות שוק ההון. לפי מודל C, בתרחיש החציוני גובה הקצבה של בעלי השכר הנמוך עולה ב־220 ש"ח או בכ־7%, בהשוואה למתווה של רשות שוק ההון. בתרחיש הגרוע (אחוזון 5%) גובה הקצבה עולה ב־474 ש"ח או בכ־20%, בהשוואה למתווה של רשות שוק ההון.

מסקנות

תוצאות הסימולציה מוכיחות שמדיניות רשות שוק ההון נכונה, אך ניתן לשפר אותה. המתווה שהוחלט עליו ברשות שוק ההון לא מביא בחשבון ממצאים ידועים מעבודות קודמות ולא משתמש במתודולוגיות מחקר מתקדמות ובסימולציות הבוחנות את השפעת השינוי בחלוקת האג"ח על הקצבה העתידית של משקי הבית.

חלוקת האג"ח המיועדות באופן הדרגתי על פני גילאים היא נכונה, אבל החלוקה האחידה לכל רמות השכר שגויה.

- א. חלוקה זו מנציחה את הסובסידיה למשקי הבית בעשירוניים הגבוהים (מעשירון 9 ומעלה) ומגבירה אותה לעומת משקי בית בעשירוניים הנמוכים. אין היגיון נראה לעין בחלוקת מתנה זו באופן הזה.
- ב. חלוקה זו מגדילה את הסיכוי שמשקי הבית בעלי ההכנסות הנמוכות יגיעו לגיל פרישה עם פנסיה נמוכה וחסרה.

ג. יש יתרון מובהק בהגדלת אחוזי ההקצאה של אג"ח מיועדות, גם אם בריבית נמוכה יותר, בעיקר למשקי בית חלשים. הגדלת נתח האג"ח המיועדות מאפשרת לקרן הפנסיה להחזיק עבורם תיק נכסים חופשי המורכב כולו מנכסים מסוכנים לכאורה (מניות), ללא הגדלת הסיכון הכללי, בזכות העוגן.

המלצות

- א. לערוך מחקר מקיף על ההשלכות שיש לחלוקת האג"ח המיועדות.
- ב. להבנות בחקיקה ראשית או בתקנות מתווה חלוקת אג"ח מיועדות המביא בחשבון את גובה השכר, שבעקבותיו אופן החלוקה של האג"ח המיועדות יהיה מיטבי.



הפחתת הנטל הבירוקרטי והרגולטורי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

טיוב הרגולציה בישראל והקלת נטל הבירוקרטיה

הצעה לתכנית רב-שנתית

תקציר התכנית המלאה

ראש הצוות

יועץ כלכלי ב־Compass Lexecon ומרצה למימון, רגולציה ותחרות
בתקשורת במרכז האקדמי רופין ובאוניברסיטת תל אביב.

ד"ר אסף כהן

חברי הצוות

מהמכון הישראלי לדמוקרטיה:

מנהלת המרכז לממשל וכלכלה.

דפנה אבירם ניצן

חוקר במרכז לממשל וכלכלה בתחום הכלכלה ההתנהגותית.

עומר זליבנסקי

עמית בכיר וראש התכנית לרפורמות בשירות הציבורי. פרופסור
מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בראילן וחבר
באקדמיה הישראלית הצעירה למדעים.

פרופ' יובל פלדמן

ממשרד ראש הממשלה:

סמנכ"ל האגף לממשל וחברה.

אדי פראור

ראש אגף בכיר לטיוב רגולציה.

עמיחי פישר

ממשרד הכלכלה והתעשייה, הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי וקידום השקעות זרות:

מנהלת הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי וקידום השקעות זרות.

זיוה איגר

מנהל אגף אסטרטגיה ושיווק.

אייל אליעזר

מנהל תחום מחקר ואסטרטגיה כלכלית באגף אסטרטגיה ושיווק.

גלעד בארי

מנהל תחום קשרי ממשל ורגולציה באגף אסטרטגיה ושיווק.

אילן לאופר



לתכנית המלאה: <https://tinyurl.com/EHC17b>

הקדמה

רגולציה אפקטיבית היא זו המגדירה בבהירות ובפשטות את הממשק בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי. מטרתה: להתמודד עם כשלי שוק ולהשיג יעדים חברתיים. ואולם במקרים רבים הבירוקרטיה הנלווית לרגולציה הממשלתית והעלויות הנגזרות ממנה יוצרות חסם של ממש לצמיחה ולשגשוג של הכלכלה. פגיעתה של רגולציה "רעה" בצמיחה הכלכלית היא פגיעה קשה: היא מקטינה השקעות, מקשה על פתיחת עסקים (בעיקר קטנים), מהווה חסם בפני סחר בינלאומי והשקעות זרות, פוגעת בפריזון לעובד ועוד.

מקומה של ישראל במדדים של איכות הרגולציה

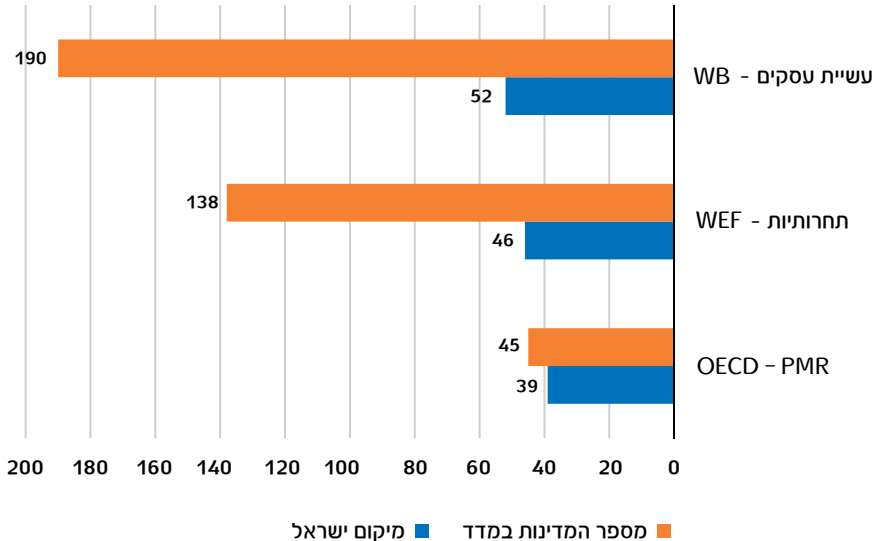
ארגונים בינלאומיים שונים, כגון הבנק העולמי, OECD והפורום הכלכלי העולמי (WEF) פועלים בדרכים שונות כדי לסייע לטיוב הרגולציה ברחבי העולם. אחת הדרכים היא פרסום מדדים המדרגים את המדינות השונות לפי איכות הרגולציה והממשל שלהן, בפרמטרים שונים.

על פי המדדים הבינלאומיים, מצבה של ישראל בתחום הרגולציה טעון שיפור (תרשים 1):

- **במדד נוחות עשיית העסקים הבינלאומי (Doing Business)**, שנערך על ידי הבנק העולמי, דורגה ישראל בשנת 2016 במקום ה-52 מתוך 190 מדינות. ישראל דורגה נמוך במיוחד במדדי המשנה האלה: רישום נכס (126), תשלום מסים (96), אכיפת חוזים (89).
- **במדד התחרותיות הבינלאומי (The Global Competitiveness Report)** שמפרסם הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum) דורגה ישראל בדוח 2016-2017 במקום ה-46 מתוך 138 מדינות בתת-מדד הנטל הרגולטורי. כך משך מדד זה כלפי מטה את דירוגה הכללי של ישראל בדוח התחרותיות הבינלאומי.
- **במדד הרגולציה על שוקי המוצרים (Product Market Regulation – PMR)** של ארגון OECD דורגה ישראל בשנת 2013¹ במקום ה-39 מתוך 45 מדינות – רק 6 מדינות מהסוף.

1 דוח 2013 הוא הדוח העדכני ביותר שפרסם OECD בנושא זה.

תרשים 1 דירוגה של ישראל במדדים הבינלאומיים הבוחנים את נטל הרגולציה והבירוקרטיה



המהלכים לטיוב הרגולציה בישראל

באמצע העשור הקודם החלו מדינות וארגונים בינלאומיים לזום מהלכים לטיוב הרגולציה הממשלתית בתחומם: ארגון OECD יזם והטמיע את תהליך ה-RIA (Regulatory Impact Assessment); בריטניה גיבשה והפעילה תכנית לפישוט ולייעול הרגולציה במסגרת פרויקט Better Regulation; הולנד יזמה הליך סדור (אשר אומץ באיחוד האירופי) שהוביל לחיסכון ניכר בעלויות האדמיניסטרטיביות הנגרמות למפוקחים בגין החלת רגולציה לא יעילה (מודל SCM); פורטוגל יעלה את הליך פתיחת עסקים על ידי הקמת מרכזי one-stop shop (מעין יחידה המאפשרת לבצע את כל ההליכים הדרושים לרישום חברה במקום אחד).

ממשלת ישראל החלה לטפל ביעול הרגולציה רק בשנים האחרונות, בהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג שהוקמה בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011. הממשלה קיבלה סדרה של החלטות שעניינן עשיית עסקים (doing business) בכלל והליכי רישוי עסקים בפרט, חיזוק יכולת המשילות של הממשלה וטיוב הרגולציה.

ביצוע החלטות הממשלה בנושא ייעול ושיפור הרגולציה נמצא בידי האגף לטיוב רגולציה באגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. בהחלטות המקודמות על ידי האגף נציין את ההחלטה על הפחתת הנטל הרגולטורי ב-25% עד לשנת 2019 ואת ההחלטה על יישום RIA בטרם מתקבלת החלטה על רגולציה חדשה. בנוסף, האגף עוסק גם בפישוט הליכי רישוי לעסקים.

בהתבסס על מיפוי עבודת הממשלה עד כה לטיוב הרגולציה ולהפחתת הנטל הנגזר ממנה ולאחר התייעצות עם הגורמים הממשלתיים העוסקים בתחום **אנו סבורים כי המפתח להשגת השינוי בישראל, נכון להיום, איננו בנייתו המצב או בהסקת מסקנות, וגם לא בגיבוש המלצות וקבלת החלטות ממשלה, אלא ביישום נכון של הרפורמות שכבר הוחלט עליהן.**

סיוע לגורמי הממשל ביישום הרפורמות הרגולטוריות שעליהן הם מופקדים: תכנית פעולה רב-שנתית

תכנית הפעולה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

תכנית הפעולה המוצעת גובשה על בסיס סדרת פגישות שקיימנו עם הגורמים השונים² העוסקים בנושאי הרגולציה ובקידום השקעות זרות בישראל. בפגישות ניסינו למפות את החסמים העיקריים שגורמי הממשל מתמודדים עמם בבואם ליישם את החלטות הממשלה בתחום הרגולציה באופן שיעודד ביצוע השקעות בישראל, ושאלנו את עצמנו כיצד פרויקטים של המכון הישראלי לדמוקרטיה יוכלו לסייע בכך.

2 (1) האגף לטיוב רגולציה במשרד ראש הממשלה. האגף, הפועל במסגרת האגף לממשל וחברה, ממונה על יישום החלטות הממשלה בנושא ייעול ושיפור רגולציה, לרבות RIA, על התכניות להקטנת עלויות הנטל הברוקרטי ועל שיפור היכולת לעשות העסקים (אהוד פראוור, עמיחי פישר).

(2) עו"ד עדנה הראל, ראש תחום ייעוץ וחקיקה (כלכלי פיסקלי) במשרד המשפטים.
(3) היחידה להשקעות זרות ושיתוף פעולה תעשייתי במשרד הכלכלה והתעשייה (אייל אליעזר, גלעד בארי, אילן לאופר). פעילות האגף לקידום משיכת השקעות זרות בישראל כוללת איתור תחומי השקעה בישראל, איתור המדינות שמהן יבואו המשקיעים, איתור משקיעים או חברות הרלוונטיים להשקעה בישראל, יצירת קשר בין משקיעים פוטנציאליים ל"טרטג" הישראלי והפעלת מרכז שירות למשקיעים זרים.

(4) אסתי גולדהמר מחברת "קו פרויקט" (BDO) ליוותה את הצוות הממשלתי בנושא עשיית עסקים ויעצה לו.

התכנית כוללת 6 פרויקטים, המקובצים ב-3 קטגוריות:

(א) רגולציה ידידותית, המסייעת למשקיעים ומקלה עליהם.

כוללת 3 פרויקטים:

- i. הכנת מפת דרכים רגולטורית למשקיעים.
- ii. גיבוש המלצות להקמת יחידת One-Stop Shop, על בסיס הניסיון הבינלאומי והמאפיינים המקומיים.
- iii. ייעול ושיפור תהליך ההיוועצות של הרגולטור עם הציבור המפוקח בתהליך של קביעת רגולציה.

(ב) רגולציה חכמה, הכוללת שילוב כלים מתחום הכלכלה ההתנהגותית, בבחינת הוראות רגולטוריות, מהלכים לשיפור יחסי האמון בין הממשלה למגזר העסקי וכן שיפור יחסו של הציבור לעסקים.

(ג) רגולציה לומדת, הכוללת שימוש במדדים הבינלאומיים לצורך לימוד best practice והמשמשת כלי לשיפור מקומה של ישראל במדדים הבינלאומיים.

להלן עיקרי התכנית המוצעת:

א. רגולציה ידידותית

1. הכנת מפת דרכים רגולטורית למשקיעים והקלה בחסמים להשקעה בישראל.³

במטרה להקל על משקיעים זרים ומקומיים מוצע להכין מפת דרכים שתשמש את המשקיעים כמורה נבוכים בבואם להשקיע בישראל. תהליך המיפוי יכלול 3 שלבים עיקריים:

- i. יצירת תרשים זרימה בסיסי.
- ii. אבחון החסמים.
- iii. גיבוש המלצות להסרת החסמים שיאותרו ולטיוב הרגולציה בתהליך. שלב זה יתבסס על ראיונות עומק ושולחנות עגולים עם יחידות הקצה הרגולטוריות, בשיתוף ובהתייעצות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגי המגזר העסקי.

3 בשיתוף עם משרד הכלכלה והתעשייה.

התוצר הסופי של הפרויקט יאפשר יצירת **ממשק מקוון ואפליקציה** (יישומון). **להנגשת מפת הדרכים למשקיעים**.⁴ הממשק והאפליקציה (יישומון) ישמשו בשלב הראשון לריכוז כל המידע הנדרש למשקיע לשם ביצוע השקעתו, ובשלב הבא, גם ככלי תפעולי למשקיעים, לצורך הגשת חומרים ויצירת קשר עם הגורמים הרלוונטיים.

2. גיבוש המלצות בעניין האפשרות להקים בישראל One-Stop Shop

אחת הדרכים המקובלות בעולם לייעול תהליך הקמת עסקים היא באמצעות One-Stop Shop.

שלוש דרכים אפשריות לעניין זה:

- i. אפשר שיהיה גוף מרכזי שידריך, יכוון וילווה את היזם במגעיו עם הגורמים האדמיניסטרטיביים האמונים על הנפקת האישורים הדרושים
- ii. אפשר שיהיה גוף אחד שיתאם בין כל הגורמים האדמיניסטרטיביים וירכז עבור היזם את הטיפול הנדרש.
- iii. אפשר שיהיה גוף אחד המרכז את כל הסמכויות הרלוונטיות כך שהיזם עובד מולו ומקבל ממנו את כל האישורים הנדרשים.

מוצע לגבש מסקנות בדבר הכדאיות וההיתכנות של הקמת יחידת One-Stop Shop בישראל. כמו כן מוצע לגבש המלצות למודל המתאים של יחידה שכזו בישראל. הבחינה תיעשה באמצעות מחקר משווה בינלאומי, ראיונות, תשאול והתייעצות עם נציגי הממשלה הרלוונטיים (משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר) ועם נציגים של המגזר העסקי.

3. גיבוש המלצות לייעול ושיפור תהליך ההיוועצות של הרגולטור עם הציבור בעת קביעת רגולציה חדשה

בעוד שבענפי משק ריכוזיים (בנקאות, ביטוח, תקשורת, חשמל) הרגולטורים מקיימים קשר שוטף עם מספר שחקנים מוגבל, שהם גדולים דיים כדי להקצות את המשאבים הנחוצים לקיום שיח מקצועי עם הרגולטור, הרי בענפי משק שמספר השחקנים בהם גדול והשחקנים קטנים יחסית, יש

4 שלב יישומי זה ייעשה על ידי משרד הכלכלה והתעשייה.

חשיבות לייצוגם בידי גורם מייצג (איגודים מקצועיים כגון התאחדות התעשיינים או איגוד לשכות המסחר). עם זאת, לפי עמדת האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה אפשר יהיה לשפר את תהליך ההתייעצות אם אפשר יהיה לבחון באופן ישיר את עמדות השחקנים שאמורים להיות מושפעים מההוראה הרגולטורית, נוסף על הגורם המייצג.

מוצע לערוך מחקר מעמיק של הנעשה בתחום בנציבות האירופית, בבריטניה ובדנמרק, מתוך גיבוש של מודל ההיוועצות המתאים לישראל וסיוע לאימוצו בארץ.

ב. רגולציה חכמה

1. סיוע לגורמי הממשל בהטמעת השימוש ברגולציה חכמה⁵

בשנים האחרונות יושמו במדינות רבות שיטות מתחום הכלכלה ההתנהגותיות, והללו הביאו לשיפור בעבודת הממשל ולטיוב הרגולציה והפחתת העול הרגולטורי. יישומי השיטה יכולים לבוא לידי ביטוי בכמה דרכים:

- i. שיפור המתודולוגיה העומדת בבסיס העבודה הרגולטורית והפיכתה למבוססת ראיות.
- ii. הקלה בעול שהרגולטור משית על המגזר העסקי אגב המרת רגולציה נוקשה ברגולציה עדינה, מתוך יצירת רגולציה מובחנת המתמקדת בעיקר בשוקים ו/או בשחקנים המועדים לפורענות והתאמת הרגולציה לצורכי הציבור.
- iii. יצירת מסגרת המעודדת את הרגולטור להפחית ברגולציה שאינה הכרחית, בד בבד עם הפעלת כלים שמעודדים הפחתה של הרגולציה, בחינת הטיות המעודדות רגולציה עודפת והתמודדות עם הטיות אלה.

כדי לשפר ולייעל תהליכים אדמיניסטרטיביים קיימים וכדי להקים רגולציה חדשה אנו מציעים לבחון שילוב של כלים מתחום הכלכלה ההתנהגותית.

5 בשיתוף עם האגף לטיוב רגולציה באגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה.

2. שיפור יחסי האמון בין הממשלה למגזר העסקי

שיפור יחסי האמון בין הממשלה למגזר העסקי בדרך של קידום רגולציה עצמית ורגולציה משותפת נדון במכון הישראלי לדמוקרטיה בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה (פורום קיסריה), נובמבר 2014. מסקנות הצוות היו שהטמעת הליכי רגולציה עצמית ורגולציה משותפת בארגז הכלים של הרגולטור היא צעד חשוב בשיפור כושר התכנון והביצוע של הממשלה ושל התעשייה ובבניית יחסי אמון בין הרגולטור לגופים המפוקחים. בצד קידום הליכים לאימוץ רגולציה עצמית ורגולציה משותפת, במקרים המתאימים לכך, הוצע לשפר את האמון ההדדי בין הגורמים השונים בהליכי ההיוועצות לצורך גיבוש רגולציה חדשה.

כדי לאתר נושאים מתאימים לקידום במסגרת של רגולציה עצמית או רגולציה משותפת, המכון הישראלי לדמוקרטיה ירכז **סדרת מפגשים בין השחקנים בענף הרלוונטי ויסייע בידם לגבש הצעה לרגולציה עצמית או משותפת**. מוצע שתהליך זה ייעשה בשיתוף עם הרגולטור. כפי שתואר לעיל, אפשר להשתמש בשיטות התנהגותיות על מנת לקדם רגולציה עצמית ורגולציה משותפת.

ג. רגולציה לומדת

שיפור מקומה של ישראל במדדים הבינלאומיים בכל הנוגע לנטל הרגולטורי והבריורטי

כדי להסיר חסמים להשקעות חשוב לטייב את הרגולציה הקיימת ולהפחית את נטל הציות לה (הבריורטיה). בה בעת חשוב לשקף את השינויים שיתחוללו בתחום, כדי שיבואו לידי ביטוי במדדים הבינלאומיים.

לפיכך מוצע כי:

א. המכון הישראלי לדמוקרטיה יקיים **קשר שוטף עם הגורמים הבינלאומיים** (בבנק העולמי, בפורום הכלכלי העולמי ובארגון OECD) שתפקידם לבצע את המדדים הבינלאומיים.

שתי מטרות לשמירה על הקשר:

- i. שימוש במדדים הבינלאומיים כתמריץ ללימוד מ"best practice".
- ii. שיפור ההתאמה של הרפורמות למדדים וטיוב הדיווח על הפעולות והרפורמות השונות בתחום.

- ב. המכון הישראלי לדמוקרטיה יקיים **סדרת מפגשים** (במסגרת של שולחנות עגולים) בין גורמי התעשייה הרלוונטיים לבין הגורמים המופקדים בישראל על כל נושא שייבחן, בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים. כל מפגש יתמקד בפרמטר אחר, וידונו בו מתודולוגיות ההערכה של המדדים הבינלאומיים ודרכי שיפור המדידה ושיקוף הביצועים של ישראל בתחום.
- ג. **תיבדק שיטת הביצוע של המדד הישראלי בדוחות הבינלאומיים**, ויינקטו פעולות לטיוב השיטה של ביצוע המדד, בשיתוף פעולה עם מבצעי הסקר בישראל ובגופים העולמיים.

נספח: עיקרי תכנית הפעולה הרב־שנתית

סיוע לגורמי הממשל ביישום הרפורמות הרגולטוריות שעליהן הם מופקדים

רגולציה ידידותית	
בשיתוף משרד ראש הממשלה	1. שיפור הליכי ההיועצות עם הציבור: לימוד מניסיון האיחוד האירופי, בריטניה ודנמרק
בשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה	2. יצירת מפת דרכים רגולטורית למשקיעים: <ul style="list-style-type: none"> ○ תרשים זרימה, אבחון חסמים, המלצות לטיוב הרגולציה ○ ממשק מקוון ואפליקציה (יישומון) למידע ולתפעול
בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד הכלכלה והתעשייה	3. בחינת אפשרות ל-one-stop shop

רגולציה חכמה	
בשיתוף משרד ראש הממשלה	4. שילוב כלים מתחום הכלכלה ההתנהגותית לטיוב עבודת הממשל: <ul style="list-style-type: none"> ○ סדנת הדרכה ○ מחקר משווה: שימושי הכלכלה ההתנהגותית להשפעה על עסקים ○ יצירת מדריך ליישום כלכלה התנהגותית בקביעת רגולציה ○ התנעת פיילוט ○ ליווי שוטף
	5. שיפור יחסי האמון בין הממשלה, המגזר העסקי והציבורי: קידום רגולציה עצמית ורגולציה משותפת

רגולציה לומדת	
בשיתוף משרד ראש הממשלה	6.א. שיפור המקום של ישראל במדדים הבינלאומיים: <ul style="list-style-type: none"> ○ קשר רצוף עם הארגונים הבינלאומיים העורכים את המדדים ○ טיוב שיטת הביצוע של המדדים בישראל
בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד הכלכלה והתעשייה	6.ב. שיפור המקום של ישראל במדדים הבינלאומיים: <ul style="list-style-type: none"> ○ מפגשים בין הגורמים הרלוונטיים בממשלה ובמגזר העסקי בנושאים הנכללים במדדים



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

יישומים של כלכלה התנהגותית לשיפור והפחתת רגולציה סקירה

עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התכנית לרפורמות בשירות הציבורי. פרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בראיילן וחבר באקדמיה הישראלית הצעירה למדעים.

פרופ' יובל פלדמן

עוזר מחקר בתכנית לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה. בעל תואר שני בכלכלה מאוניברסיטת בריגוריון בנגב.

עומר זליבנסקי

מסמך זה מתבסס על מחקר מקיף שנכתב בנושא שיטות התנהגותיות לטיוב עבודת הממשל, במסגרת המרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה

עיקרי הדברים

שיטות מתחום הכלכלה ההתנהגותית הן כלי חדש בארגו הכלים הרגולטורי. כלי זה מאפשר לריבון לפעול לקידום רווחת הציבור במקרים שאין הצדקה לרגולציה נוקשה ולחקל בכך את הנטל המושת על הציבור (אנשים פרטיים ומגזר עסקי גם יחד). השיטות ההתנהגותיות מאפשרות המרה של התערבויות המאופיינות בכפייה לכאלה המבוססות על בחירה וולונטרית. כך ניתן לרגולטור כלי חדש לבחינה שיטתית, לטיוב הרגולציה הממשלתית ולהפחתת העול שבא יחד עם הציות לרגולציה.

כלכלה התנהגותית בשירות המדינה

בעשורים האחרונים עולה קרנה של הכלכלה ההתנהגותית, תחום שנמצא בתפר שבין כלכלה ופסיכולוגיה ואשר מראה באמצעים אמפיריים את מגבלות הניבוי של הכלכלה המסורתית. הכלכלה ההתנהגותית מדגישה את היתרון שבהבנה עמוקה של המנגנונים ודפוסי החשיבה העומדים בבסיס ההתנהגות האנושית ואת ההשלכות של המחקר ההתנהגותי על קביעת המדיניות.

הכלכלה ההתנהגותית הפכה לבסיס של כמה וכמה שיטות שמשמשות בתובנות התנהגותיות כדי לשפר את האפקטיביות של הממשל. שיטות אלו מתבססות בעיקר על **רגולציה רכה**, שמטרתה לכוון את הציבור לבחור במה שמקדם את רווחתו כקבוצה ובה בעת להותיר את הבחירה הסופית בידי הפרטים ולהימנע משינוי משמעותי במערכת התמריצים. הרגולציה הרכה מתבססת על מגוון כלים, כגון קביעת בררת מחדל, מתן תזכורות ופישוט מידע מורכב. הכלים ההתנהגותיים הוכיחו את עצמם כיעילים לשיפור ההתנהלות של הציבור במגוון תחומים, בהם: התנהלות פנסיונית, איכות סביבה, חיסכון באנרגיה והתנהגות בריאה.

במסגרת אימוץ השיטה ההתנהגותית בשירות המדינה אומצו גם כלים מחקריים ומתודולוגיים מהמדעים ההתנהגותיים. המחקר ההתנהגותי משתדל להימנע מלהתבסס על אקסיומות בדבר ההתנהגות האנושית. במקום זה הוא מתבסס על בחינה אמפירית-ניסויית של ההתנהגות. לכן אימוץ השיטה ההתנהגותית בשירות המדינה בא לידי ביטוי בבחינה אמפירית של התערבויות רגולטוריות, בדגש על ביצוע ניסויים מבוקרים המבוססים על דגימה מקרית של נבדקים (RCTs). בכך השיטה מתבססת על גישת המדיניות מבוססת הראיות, שלפיה קודם שקובעים מדיניות יש לבחון אותה, ככל שהדבר אפשרי, מול סוגי מדיניות אחרים ומול קבוצת ביקורת – שעליה אין מחילים את המדיניות.

אימוץ תוכנות התנהגותיות בשירות המדינה בעולם

בריטניה

בשנת 2010 הוקם במשרד ראש הממשלה הבריטי צוות שהתמקד באימוץ תוכנות התנהגותיות בשירות המדינה (Behavioral Insight Team). הצוות הוקם בתקופה של משבר כלכלי וקיצוצים תקציביים, ולכן הוא פעל במתכונת ניסויית. בשנתיים הראשונות לקיומו הוא עבד במסגרת של פיילוט, ונקבע שאם לא יימצאו אינדיקציות לכך שתרומתו לשירות הציבורי ניכרת – הוא ייסגר כבררת מחדל. הבדיקה כעבור שנתיים העלתה כי הצלחתו הייתה יוצאת דופן:

- (1) ההחזר על ההשקעה (ROI) בעקבות פעילותו במשך שנתיים היה פי 22, בזכות התייעלות בעבודת הממשל שנבעה מהמלצות הצוות.
- (2) משרדי ממשלה רבים אימצו כלים ההתנהגותיים בפעילותם.
- (3) מספר המחקרים האמפיריים במגזר הציבורי מסוג RCT שבוצעו בשנתיים הראשונות לפעולתו של הצוות היה גדול מכל המחקרים האמפיריים שבוצעו בכל ההיסטוריה של הממלכה המאוחדת.

ארצות הברית

ממשל אובמה קידם מאוד את גישת התוכנות ההתנהגותיות. כחלק מהתהליך מונה מומחה מוביל למשפטים וכלכלה התנהגותית, קייס סנסטיין (Cass Sunstein), לעמוד בראש היחידה שהופקדה על בחינה וביצוע רגולציה בממשל הפדרלי. נוסף על כך פרסם הנשיא שני צווים נשיאותיים והנחה בהם את יחידות הממשל להתבסס בעבודתן על תוכנות התנהגותיות.¹ בשנת 2014 הוקם צוות ייעודי אשר עסק באימוץ תוכנות התנהגותיות ביחידות הממשל השונות, על בסיס הצוות הבריטי.

ארגונים בינלאומיים

נציבות האיחוד האירופי הקימה צוות תוכנות התנהגותיות ייעודי שקיבל עליו להפיץ את השיטה במדינות האיחוד ולקדם שיתופי פעולה;² ארגונים בינלאומיים פועלים לקידום השיטה; ארגון OECD הפיק כמה מסמכים וקיים כנסים בעניין השימוש

1 The White House, Office of the Press Secretary, "Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People," September 15, 2015

2 ראו The European Commission's Science and Knowledge Service, Behavioural Insights

בתובנות התנהגותיות כחלק מהאג'נדה של טיוב הרגולציה במדינות הארגון;³ והבנק העולמי הקדיש את הדוח השנתי של 2015 לשיטות התנהגותיות ולשימושים בהן להפחתת העוני ולקידום הרווחה במדינות מתפתחות.⁴

בעקבות ההצלחה בבריטניה הקימו מדינות רבות נוספות צוותים משלהן לאימוץ תובנות התנהגותיות בשירות המדינה (בהן: אוסטרליה, גרמניה, הולנד, סינגפור, פינלנד, צרפת, קטר, קנדה).

ישראל

גם בישראל קודמו יוזמות לאימוץ תובנות התנהגותיות בשירות המדינה. משרד ראש הממשלה מוביל את השימוש בכלים ההתנהגותיים בשיתוף פעולה עם המרכז לחקר הרציונליות שבאוניברסיטה העברית. בד בבד מקיימות יחידות ממשלתיות (בכללן: משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד המשפטים, המוסד לביטוח לאומי והרשות להגנת הצרכן) שיתופי פעולה עם חוקרים רבים מהאקדמיה, בכללם חוקרים מן המכון הישראלי לדמוקרטיה, ובמסגרתם נבחנים ומאומצים כלים התנהגותיים למיניהם.

תוכנות התנהגותיות וטיוב הרגולציה

שיטת התובנות ההתנהגותיות הביאה לשיפור בעבודת הממשל: מתן השירותים יעיל יותר, והדבר מביא לחיסכון כספי ולשיפור השירות לציבור. השיטה אף ממלאת תפקיד מרכזי ככלי לטיוב הרגולציה וההפחתה בעול הרגולטורי. יישומי השיטה יכולים לבוא לידי ביטוי בכמה אינטראקציות: קובעי המדיניות יכולים להשתמש בה על מנת לגרום לרגולטורים שפועלים תחתיהם להמעט ברגולציה; ניתן להשתמש בה על מנת לטייב ולהקל את האינטראקציה בין הרגולטורים למגזר העסקי שהם מפקחים עליו; וניתן להשתמש בה גם לצורך שיפור האינטראקציה בין המגזר העסקי לצרכנים כך שהדרישות הרגולטוריות יהיו נוקשות פחות.

3 לסקירת פעולות שנעשו במדינות ארגון OECD ראו OECD, "Behavioral Insights and Public Policy Lessons from Around the World," March 1, 2017

4 The World Bank, "World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior"

אפיקים שהשיטה תורמת בהם לטיוב הרגולציה

(1) **הפחתת הרגולציה על ידי בדיקה שיטתית.** התבססות על הגישה הניסויית יעילה בהפחתת הרגולציה בכך שהיא מקדמת בחינה שיטתית של רגולציות קיימות. תקנות רבות נקבעות בלי שנעשית בחינה מספקת של השפעותיהן, ולכן בחינה אמפירית צפויה להביא לביטול תקנות מיותרות. יתר על כן, הדרישה לביצוע מחקר אמפירי חוסמת קביעת רגולציה חדשה וקובעת כי זו תקודם רק כאשר יתקבלו ממצאים ברורים לקיומו של כשל שוק ולכך שההתערבות צפויה להביא לשיפור מוגדר ומובהק בתפקודו של השוק.⁵

(2) **המרת רגולציה קשיחה ברגולציה רכה.** כאמור, השיטה ההתנהגותית מעלה על נס את יתרונותיה של הרגולציה הרכה לקידום רווחת הציבור. בכך ניתן דגש לכלים וולונטריים ולהמרת הנחיות רגולטוריות מפורטות ומחייבות בתקנות מינהלתיות המבוססות על כללים פשוטים. כך ניתן גם להתבסס על תקנות המיועדות לכוון את היצרן להתנהגות המצופה ממנו בד בבד עם הגדלת החופש של השחקנים המפוקחים כך שיוכלו לפעול לפי שיקול דעתם. התנהלות שכזו מתבססת על שיתוף פעולה בין המפקח למפוקח ועל בחינה משותפת של האפשרויות לטובת מקסום התועלת שיפיקו כל הצדדים.⁶

(3) **פישוט ההנחיות הרגולטוריות והבהרתן.** תרומה משמעותית של גישת התובנות ההתנהגותיות לצרכנים היא בפישוט הרגולציה הממשלתית, בהנגשתה לציבור ובהצגתה באופן ברור ונהיר יותר במטרה להקל על מילוי מיטבי של הנחיותיה.⁷

(4) **התאמת הדרישות הרגולטוריות לצורכי הציבור המפוקח/או העסקים המפוקחים.** המחקר מלמד כי פעמים רבות התקנות הרגולטוריות נקבעות על סמך ההנחה שהציבור פועל כמו שחקן רציונלי אשר קורא ומבין כל מידע המוצג לפניו, מה שמביא עמו בהכרח דרישות משפטיות מרובות והתנהלות חוזית מסורבלת.⁸ לעומת גישה זו, הגישה ההתנהגותית גורסת כי יש להתאים את הרגולציה להתנהגות האנושית

5 בהקשר זה נציין כי הממשל האמריקאי הנחה לתת עדיפות גבוהה מבחינת משאבים לרגולציות ולהתערבויות שנבחנו אמפירית לעומת כאלה שלא נבחנו בחינה שיטתית. ראו The White House, Office of Management and Budget, "Commission on Evidence Based Policymaking"

6 ראו Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press on Demand, 1992

7 Cass R. Sunstein, *Simpler: The Future of Government*, New York: Simon and Schuster, 2013

8 Korobkin and Ulen, למשל, מציגים את ההשפעה הרחבה של הנחת הרציונליות על חקיקה ואת הבעייתיות הנובעת ממנה. ראו Russell B. Korobkin and Thomas S. Ulen, "Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics," *California Law Review* (2000): 1051-1144

כך שהיא תהיה פשוטה ונהירה לציבור הרחב ותבטל דרישות שלא תורמות דבר לאדם הסביר.⁹ על כן התבססות על הגישה ההתנהגותית צפויה להפחית את מספר הדרישות הרגולטוריות המכבידות ולהמירן בדרישות מקלות ויעילות יותר.

(5) **התאמת הרגולציה להתנהלות השווקים והשחקנים.** המתודולוגיה ההתנהגותית מאפשרת להתאים את הרגולציה המושתתת על שווקים בהתאם למאפיין הייחודי של כל אחד מהם. ולכן בחינה אמפירית ושיטתית של ההתנהגות מאפשרת להפיק נתונים על התנהלות השוק והשחקנים השונים בו ולהתאים את האמצעי הרגולטורי לסיטואציה. נתונים אלו מאפשרים לקבוע קריטריונים מוגדרים ואובייקטיביים להצדקת התערבות הרגולטור בשוק ובכך להפחית את חוסר הוודאות הנובע מהענקת שיקול דעת רב מדי בעניין אסדרה ממשלתית בידיהם של פקידים.¹⁰

(6) **מניעת שחיתות ועידוד השמירה על כללי הרגולציה.** על ידי יצירת מצב שבו ההוראות הרגולטוריות מותאמות ובהירות יותר ובה בעת האכיפה כלפי מפרי הכללים תקיפה ויעילה אפשר ליצור הבחנה בין המפעלים ובעלי העסקים המעוניינים לשמור על החוק ובין אלו המנסים לעקוף אותו. במצב שבו הרגולציה סבוכה ומסורבלת, גם שומרי החוק וגם מפרי החוק חווים אותו תסכול ומתקשים לפעול כראוי. כך נוצר כר פורה לשחיתות שמתווכים למיניהם מעורבים בו כדי להפוך את הרגולציה לפשוטה יותר עבור שולחיהם. רגולציה פשוטה וברורה בצד אכיפה נחושה וסנקציות חזקות יש בכוחה להתוות מסלול ירוק ומהיר שיאפשר למרבית המפעלים לפעול בדרך הטובה ביותר ובד בבד "לאיים" על המעוניינים לסטות מכללי הרגולציה.¹¹

(7) **שיפור עבודתו של הרגולטור.** השיטות ההתנהגותיות מציעות כלים להשפעה על שחקנים לפעול בדרכים המקדמות מטרות חברתיות. כך אפשר להשפיע בין היתר גם על

9 ליתר פירוט ראו Elisabeth Costa, Katy King, Ravi Dutta, and Felicity Algate, "Applying

Behavioural Insights to Regulated Markets," Behavioural Insights LTD, May 26, 2016

10 Costa ואח' (שם) מציגים שלושה קריטריונים אמפיריים שיש לבדוק על מנת להצדיק התערבות רגולטורית בשוק מסוים: (1) הפער בין מחיר סל המוצרים הממוצע שהצרכנים רוכשים לסל מקביל שהיה מתקבל אילו היו בוחרים את הצעות המחיר הנמוכות ביותר; (2) בחינה של הידע וההתמצאות של הציבור במאפיינים המהותיים של העסקאות בשוק; (3) מדד שביעות הרצון של הצרכנים מהתנהלות השוק. לשיטתם, רק אם נמצא פער בקריטריונים אלו לעומת התנהלות סבירה של השוק, רק אז יש הצדקה להתערבות רגולטורית המותאמת לקריטריון ו/או לאוכלוסייה שבה נמצא הפער.

11 לדיון ביכולת של כללים משפטיים להבחין בין אוכלוסיות של משרתי חוק לאוכלוסיות של

מפרי חוק ראו למשל Yuval Feldman and Henry Smith, "Behavioral Equity," *Journal of*

Institutional and Theoretical Economics 170 (1) (2014): 137-159

קבלת ההחלטות של הרגולטורים עצמם ולהפוך בכך את התנהגותם להגונה יותר, אפקטיבית יותר ורגישה לחובה לאזן בין צורכי השוק לציבור הרחב.

דוגמאות לכלים מבוססי תובנות התנהגותיות שיש בכוחם לשפר את העבודה הרגולטורית:

- i. קביעת מסגרות זמן שעל הרגולטור לתת בהן מענה לסוגים שונים של פניות.
- ii. קביעת בררת מחדל שלפיה אם אין התערבות ממשית או אישור מדרג גבוה יותר, האישור הרגולטורי יהיה חייב להינתן אוטומטית.
- iii. יצירת אחריות אישית של עובד ציבור למתן אישורים והתנהלות מול עסק, במקום שהאישורים יינתנו באופן מבוזר על ידי אגף כללי. גישה זו תגדיל את האחריות (accountability) של עובדי הציבור.
- iv. מעבר לרגולציה העצמית בצירוף הטלת קנסות כבדים על החורגים ממנה יפנה כוח אדם גדול יותר למקרים שנדרשת בהם רגולציה ישירה.
- v. מתן בונוסים לנושאי משרות על פעולה מהירה ויעילה, ולהפך – כתיבת הערות בתיק האישי במקרים של איחור או תפקוד לקוי.
- vi. מעבר לשימוש ממוחשב ושקוף ככל האפשר כדי שהאחראי יוכל לבדוק בכל עת נתונים על משך הזמן שעבר עד קבלת האישור ובאיזו "תחנה" הוא נתקע.

(8) **בחינת כשלי חשיבה המאפיינים רגולטורים.** המחקר ההתנהגותי עוסק בין השאר בכשלי חשיבה הגורמים הטיה שיטתית של ההתנהגות. מקצת מההטיות קשורות לעבודה רגולטורית לא טובה. למשל, אנשים נוטים לתת משקל רב לתוצאות המתקבלות בטווח הזמן הקצר (לדוגמה, הנזק המידי מרגולציה בלתי מספקת) ומשקל חסר למטרות ארוכות טווח (לדוגמה, הקלה ברגולציה ומשיכת משקיעים לישראל). אנשים גם נוטים לדבוק בסטטוס קוו ולהימנע משינויים, מה שעלול לעודד הותרת תקנות רגולטוריות על כנף, אפילו כשהן נעשות מיותרות. ועוד: במחקר שעשה הבנק העולמי התברר כי רגולטורים נוטים לתפוס מידע באופן מוטה כך שהם נוטים להאמין כי התערבותם הכרחית וחיונית, גם במקרים שלא מצריכים התערבות.¹² בהקשרים אחרים נמצא כי מדינות משקיעות משאבים גדולים מדי בסכנות בולטות, אך לא שכיחות, בשל הטיית זמינות (availability bias).¹³

Banco Mundial, "World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior," The World Bank, 2015

Timur Kuran and Cass R. Sunstein. "Availability Cascades and Risk Regulation," *Stanford Law Review* (1999): 683-768

מכל האמור יוצא שחקר ההטיות של הרגולטורים ובחינת הכלים להפחתתן צפויים לתרום להקלה בעול הרגולטורי.

סיכום

בשנים האחרונות השימוש בשיטות התנהגותיות לטיוב ולהקלת הרגולציה הממשלתית הולך ונהיה שכיח ומוכיח עצמו כאפקטיבי בקידום רגולציה יעילה שמפחיתה את הנטל ואת הסייבוב הממשלתי. הגישה ההתנהגותית עשויה לתרום לטיוב ולהפחתת הנטל הרגולטורי על ידי הפיכת העבודה הרגולטורית למבוססת ראיות. השיטה גם נותנת כלים המאפשרים להקל על העול שהרגולטור משית על המגזר העסקי על ידי המרת רגולציה נוקשה ברגולציה רכה, יצירת רגולציה מובחנת המתמקדת בעיקר בשוקים או בשחקנים המועדים לפורענות והתאמת הרגולציה לצורכי הציבור בפועל. מעבר לכך, השיטה מאפשרת לדרג מקבלי ההחלטות ליצור מסגרת המעודדת את הרגולטור להפחית ברגולציה שאינה הכרחית אגב יישום כלים המעודדים הפחתה של הרגולציה ובחינת הטיות המעודדות רגולציה עודפת והתמודדות עם הטיות אלה. **שימוש נכון בתובנות התנהגותיות ובניסיון המצטבר בעולם לשימוש בתובנות אלו יש בכוחו להביא להשפעה דרמטית על טיוב והפחתת הרגולציה בישראל.**



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שיטות התנהגותיות לטיוב עבודת הממשל תקציר המחקר המלא

עומר זליבנסקי | פרופ' יובל פלדמן



למחקר המלא: <https://tinyurl.com/EHC17c>

בשנים האחרונות אנו עדים לשימוש הולך וגובר בשיטות ובתובנות המבוססות על המדעים ההתנהגותיים לצורך טיוב עבודתן של ממשלות ברחבי העולם. שיטות התנהגותיות מקנות לריבון כלים חדשים בארגז הכלים הרגולטורי. כלים אלו נסמכים על בחינה שיטתית של ההתנהגות ומאפשרים התערבויות ממשלתיות עדינות כאשר אין הצדקה לשימוש בכלים רגולטוריים סטנדרטיים או כאשר הם פחות אפקטיביים.

הכלכלה ההתנהגותית

מגמת השימוש הגובר בשיטות ובתובנות המבוססות על המדעים ההתנהגותיים נובעת מעליית קרנו של תחום הכלכלה ההתנהגותית – תחום המשלב תאוריות ושיטות ממדע הכלכלה עם תאוריות הנהגות במדעים התנהגותיים אחרים.

הכלכלה ההתנהגותית מתמקדת בבחינת הגורמים והנסיבות שמתקיימת בהם התנהגות שיטתית הסוטה מתהליך קבלת ההחלטות ה"רציונלי" וחוקרת בתוך כך את המנגנונים המובילים לסטיות אלו ואת השלכותיהן.

מדיניות מבוססת-ראיות

תחום הכלכלה ההתנהגותית מבקש לבחון את קבלת ההחלטות בפועל בלי להידרש לאקסיומות בדבר אופן הפעולה הנורמטיבי ומידת ה"רציונליות" שעומדת בבסיס ההתנהגות. לכן התחום נסמך על מתודולוגיה אמפירית המבקשת לאמוד את ההתנהגות הלכה למעשה על בסיס מחקרים ניסויים.

אימוץ הכלכלה ההתנהגותית בפרט ושיטות התנהגותיות בכלל בשירות המדינה מחייב אימוץ מדיניות מבוססת-ראיות והתבססות על כלים אמפיריים ופרופצדורות ניסוייות לבחינה שיטתית של התנהגות הציבור והשלכותיהן של ההתערבויות הממשלתיות.

שיטות התנהגותיות לטיוב עבודת הממשל

הכלכלה ההתנהגותית הצמיחה כמה וכמה שיטות, כולן מתבססות על יישומים התנהגותיים ועל שימוש בכלים רגולטוריים עדינים לטיוב עבודת הממשל.

השיטה המפורסמת ביותר היא שיטת הֶיֶנְד (nudge). שיטה זו מדגישה את יכולתם של גורמי הממשל להשפיע במידה ניכרת על הבחירות שהציבור עושה באמצעות עיצוב "ארכיטקטורת הבחירה" – המסגרת וההקשר שבהם מתבצעת הבחירה. באופן זה ניתן "לדחוף" אנשים לעבר הבחירה שסביר שתהיה הטובה ביותר עבורם בלי לקבוע תקנות מחייבות ובלי לעשות שינויים משמעותיים במערכת התמריצים.

צוותי תובנות התנהגותיות

על רקע ההתפתחויות במדעים ההתנהגותיים והודות לתרומת הכלים היישומיים של המדעים הללו לטיוב המדיניות הציבורית הוקם בבריטניה בשנת 2010 צוות ייעודי מומחה לבחינת תובנות התנהגותיות לטיוב עבודת הממשל (BIT – Behavioral Insight Team).

הצוות הועיל רבות לעבודת הממשל: הוא הביא להתייעלות ולחיסכון כלכלי משמעותי, הוא ערך מספר חסר תקדים של מחקרים מבוססי-ראיות בשירות המדינה, והוא הפיץ את יישומי השיטות ההתנהגותיות בשירות המדינה.

בעקבות הצלחתו הורחב הצוות מאוד, הוקמו צוותים מקבילים במדינות רבות נוספות, וארגונים בינלאומיים פעלו להפצת השיטות ההתנהגותיות ולעידוד השימוש ביישומיהן.

תובנות התנהגותיות וממשל דיגיטלי

בשיטות ובמתודולוגיות ההתנהגותיות גלום הפוטנציאל להביא לשיפור של ממש בתחומים רבים, ובייחוד ביישומים של הממשל הדיגיטלי. כמה סיבות לכך: הממשק הדיגיטלי מאפשר ביצוע מחקרים מהירים ושיטתיים על נבדקים רבים בעזרת שימוש בכלים מתקדמים של עיבוד וניתוח מידע; בהתאם, הממשק הדיגיטלי מקל על עיצוב שיטתי של ארכיטקטורת הבחירה ומאפשר בחינת אלמנטים משתנים בין נבדקים אגב בידודם ואמידת ההשפעות של האינטראקציות ביניהם.

תובנות התנהגותיות בישראל

בשנים האחרונות הושקו בישראל מגוון מיזמים לשיפור העבודה של יחידות ממשל בהתבסס על תובנות התנהגותיות.

משרד ראש הממשלה מופקד על אסדרת התחום, והוא כבר קידם פרויקטים אחדים בשיתוף המרכז לחקר הרציונליות שבאוניברסיטה העברית. נוסף על כך הוקם צוות שתפקידו לייעץ בנושאים של כלכלה התנהגותית לאגף התקציבים במשרד האוצר, והמוסד לביטוח לאומי יצר תשתית להתקשרויות עם חוקרים התנהגותיים לביצוע פרויקטים משותפים.

מגוון פרויקטים נוספים קודמו במסגרת סדנאות "נאדג'תון", אשר הפגישו פקידים מיחידות ממשל שונות עם חוקרים מהאקדמיה לצורך הקמת צוותי משימה. כל צוות התמודד עם בעיית מדיניות קונקרטיה ותכנן ניסוי שנועד לבחון כלים התנהגותיים שיכולים לפתור אותה (ולו חלקית) או לספק תובנות באשר לסיבותיה.

יחידות ממשלתיות מסוימות קידמו באופן עצמאי פרויקטים המבוססים על תובנות התנהגותיות, בכללן: המשרד להגנת הסביבה, הביטוח הלאומי, האגף לטיוב רגולציה במשרד ראש הממשלה, תאגידי המים והביוב, נציבות שירות המדינה, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והרשות להגנת הצרכן.

סיכום והמלצות

מן המחקר עולות כמה המלצות בעניין אימוץ ואסדרת השיטות ההתנהגותיות בעבודת הממשל בישראל. את ההמלצות אפשר לחלק לשלושה סוגים עיקריים:

1. המלצות הנוגעות לתשתית שיש לייסד על מנת להביא לאימוץ מיטבי של השיטות ההתנהגותיות בשירות המדינה.
2. המלצות הנוגעות לאסדרת המחקר ההתנהגותי בישראל על הופעותיו השונות.
3. המלצות הנוגעות לעידוד האינטראקציה בין גורמים שיכולים להיעזר זה בזה לאימוץ מיטבי של השיטות.

א. הקמת תשתית לאימוץ מיטבי של השיטות ההתנהגותיות בשירות המדינה:

1. יש להקים צוות תובנות התנהגותיות שיפעל מתוך יחידת מטה וירכז את כלל היוזמות הקשורות בשיטה.
2. יש לספק תמריצים להתבססות על גישת המדיניות מבוססת-הראיות בשירות המדינה.
3. יש להסדיר באופן רוחבי התקשרויות של יחידות ממשל עם חוקרים.
4. יש ליצור תשתית למערכות מידע ייעודיות למדיניות מבוססת-ראיות בכלל ולמחקר תובנות התנהגותיות בפרט.

ב. אסדרת המחקר ההתנהגותי בשירות המדינה:

1. יש ליצור מסגרת ציבורית שתבחן באופן תקופתי את השימוש בשירות המדינה בתובנות התנהגותיות.

2. יש לקבוע דרישות מוגדרות לשקיפות וליצור תמריצים לשקיפות מרבית.
3. יש ליצור פרוטוקול עבודה מובנה למחקר ההתנהגותי.
4. יש לבחון בשיטתיות וברציפות את עמדות הציבור כלפי השימוש בשיטות ההתנהגותיות בשירות המדינה ואת עמדותיו כלפי התערבויות מסוימות.

ג. עידוד אינטראקציה בין הגורמים שמשתמשים בשיטות התנהגותיות:

1. יש לוודא סינכרון בין גופים המתבססים על המחקר ההתנהגותי ומבוסס־הראיות בשירות המדינה.
2. יש ליצור ממשק בין עבודת צוותי התובנות ההתנהגותיות ליחידות התקשוב הממשלתי.
3. יש לקדם שיתופי פעולה עם חוקרים מן האקדמיה המתמחים במחקר ההתנהגותי.

בחינה רחבה של התחום, יצירת תשתית אפקטיבית למחקר ואסדרתו בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים צפויות לסייע באימוץ מוצלח יותר של הכלים ההתנהגותיים בישראל ובשימוש מושכל בהם. כמו כן – אסדרה ברורה ומחייבת, המביאה בחשבון את הסוגיות האתיות והפרוצדורליות הרלוונטיות, צפויה למנוע שימוש לרעה בכלים ההתנהגותיים ולהפחית את הסיכון שהם יעוררו התנגדות ויפגעו באמון של הציבור במערכות השלטון.

עמדות הציבור בישראל כלפי "הינדים" (NUDGES) דוח מחקר

צוות המחקר:

בית הספר למינהל עסקים באוניברסיטת בראילן	ד"ר איל פאר
המכון הישראלי לדמוקרטיה והפקולטה למשפטים באוניברסיטת בראילן	פרופ' יובל פלדמן
המחלקה למדעי ההתנהגות במרכז האקדמי רופין	פרופ' אייל גמליאל
דוקטורנטית בבית הספר למינהל עסקים באוניברסיטת בראילן	גב' לימור סהרענבר
דוקטורנט בבית הספר למינהל עסקים באוניברסיטת בראילן	מר אריאל טיקוצקי
דוקטורנטית בבית הספר למינהל עסקים באוניברסיטת בראילן	גב' נורית הוד
דוקטורנטית בבית הספר למינהל עסקים באוניברסיטת בראילן	גב' הילה שצ'ופק
עוזרת מחקר במעבדה לתובנות התנהגותיות בצרכנות בבית הספר למינהל עסקים באוניברסיטת בראילן	גב' יובל אייזנמן

תקציר

בשנים האחרונות הולך וגובר השימוש בכלים התנהגותיים בקרב ארגונים ממשלתיים ברחבי העולם. כלים אלה נקראים לרוב "הינדים" (nudges) וכוללים מגוון רחב של אמצעים אשר משנים את ארכיטקטורת הבחירה שמולה עומדים מקבלי ההחלטות, ובלי לפגוע משמעותית בחופש הבחירה שלהם ובלי לשנות משמעותית את מערך התמריצים הכלכלי של סיטואציית הבחירה. הינדים אלה כוללים, לדוגמה, שינוי ברירת המחדל ברישום לתרומת איברים, הצגת התוויה בריאותית/קלורית על מוצרים ומשלוח תזכורות או קביעת תורים מראש. עמדות הציבור בעולם כלפי שימוש זה של הממשל בכלים התנהגותיים, וכלפי השימוש בהינדים בפרט, נמדדו לאחרונה במספר מדינות בעולם והובילו למסקנות אשר עשויות לסייע למובילי מדיניות בבחירת כלים אלה ובהתאמתם המיטבית.

אוכלוסיית מדינת ישראל מורכבת מקבוצות מובחנות ומיוחדות מבחינת הצרכים והרצונות שלהן, ולכן מטרתו של המחקר המוצג כאן היא לזהות את עמדות הציבור בישראל, על מגוון מגזרים, כלפי הינדים שונים בסיטואציות שונות. המחקר סקר 609 משיבים בדגימה מייצגת של המגזרים היהודי (שאינו חרדי), החרדי והערבי בישראל ובדק את עמדתם כלפי 13 הינדים נבחרים בתחומים של בריאות, צרכנות, אזרחות ואיכות הסביבה. תוצאות המחקר הראו תמיכה גבוהה במרבית ההינדים שנסקרו בקרב כל המגזרים, אך גם גילו הבדלים חשובים ביניהם אשר ראוי להביאם בחשבון בעת תכנון יישום והטמעה של הינדים שונים בקבוצות אוכלוסייה אלה.

הינד (nudge; להזיז או להניע קלות) הוא שינוי באופן שבו אפשרויות הבחירה מוגדרות ומוצגות למקבל ההחלטות באופן שעשוי להשפיע באופן בריניבוי על הבחירה של מקבל ההחלטות אך בלי להגביל את החופש לבחור באפשרויות האחרות ובלי לשנות משמעותית את מערך התמריצים הכלכליים של אפשרויות הבחירה השונות, מתוך כוונה לסייע למקבל ההחלטות לבחור באפשרות שתיטיב עמו או עם החברה. דוגמאות בולטות להינדים הן הגדרת בררת מחדל לתכניות חיסכון ופנסיה, הבלטת מידע בריאותי על גבי מוצרים ומשלוח תזכורות לתשלום בזמן.

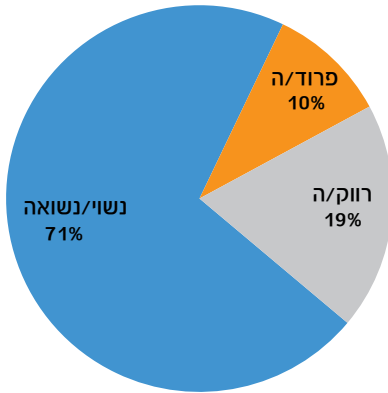
ממצאים בולטים

1. בכלל המדגם נרשמה **תמיכה גבוהה בהינדים**, במיוחד בהינדים שהציעו **קביעת תורים אוטומטית לבדיקות תקופתיות, חיווי "רמזור" לערך בריאותי של מוצרים וקבלת התראות על קרבה למסגרת אשראי**. תמיכה נמוכה יחסית התקבלה בהינדים של בקשה לחתימה על הצהרת אמינות של תלמידים לפני ביצוע בחינה, הרחקת ממתקים מקופות במרכולים ובקשה לרישום לתרומת איברים בעת **חידוש רישיון נהיגה**.
2. משיבים מהמגזר היהודי שאינו חרדי הביעו תמיכה גבוהה יותר עבור מרבית ההינדים לעומת משיבים מהמגזר החרדי ותמיכה גבוהה עוד לעומת משיבים מהמגזר הערבי.
3. במגזר החרדי נרשמה **התנגדות חזקה לבקשה לרישום לתרומת איברים בעת חידוש רישיון נהיגה ובמגזר הערבי נרשמה התנגדות להרחקת ממתקים מהקופות במרכולים**.
4. ההינדים אשר קיבלו את התמיכה הגבוהה יותר היו אלה שהיו מכוונים בעיקר **לטובת העצמי** (ופחות לטובת הזולת/החברה) או הינדים שעודדו **חשיבה מודעת** (לעומת הינדים שמסתמכים יותר על התנהגות אוטומטית).
5. נמצאו הבדלים בשיעורי התמיכה בהינדים מסוימים בין משיבים שהעידו על נטיות פוליטיות שונות, בין קבוצות השכלה שונות ובין גילאים שונים.
6. לא נמצא קשר משמעותי בין **מידת האמון בממשל** והתמיכה בהינדים בכלל המדגם או בכל אחד מהמגזרים בנפרד.
7. בהשוואה של מספר הינדים ספציפיים שנבדקו גם בסקרים שבוצעו במדינות אחרות בעולם נמצא כי שיעור ההתנגדות לשימוש בהינדים בישראל הוא מהנמוכים במדינות שנסקרו.

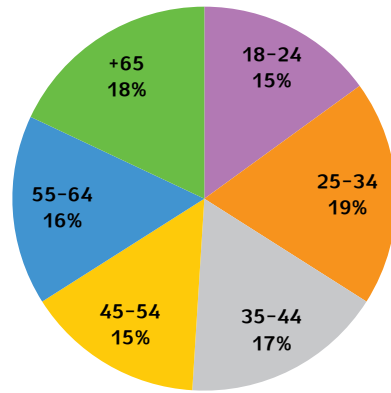
רקע ומטרות המחקר. עמדות הציבור כלפי התערבויות ממשלתיות יכולות להיות בעלות חשיבות רבה לתכנון ולהטמעה אפקטיביים של מדיניות ציבורית בתחומים כגון בריאות, כלכלה, צרכנות, בטיחות ואיכות הסביבה. בשנים האחרונות הולך וגובר בעולם השימוש בהינדים (nudges) – אמצעים של התערבות "רכה" שאינה מגבילה את חופש הבחירה. סקרים בכמה מדינות בעולם הראו תמיכה כללית לשימוש בהינדים רבים, אך טרם בוצעה בדיקה מקיפה של עמדות הציבור בישראל בנושא. ההטרוגניות הרבה בישראל (מבחינת לאום ודתיות, פערים כלכליים, עמדות פוליטיות, וכיו"ב) מגבירה עוד יותר את הצורך בבחינת עמדות של האוכלוסיות השונות בציבור הישראלי כלפי הינדים שונים, וזוהי מטרת המחקר הנוכחי.

המדגם. באמצעות סקר טלפוני בדגימה מתוך פאנל משתתפים ארצי ומייצג, שנערך על ידי מכון המחקר "גיאוקרטוגרפיה" בחודש מרץ 2017, נאספו תשובותיהם של 609 משתתפים. המדגם כלל 507 משיבים מהמגזר היהודי (82%) ו-102 משיבים מהמגזר הערבי (17%). המדגם כלל עיבוי של המגזר החרדי לקבלת 100 משיבים חרדים.

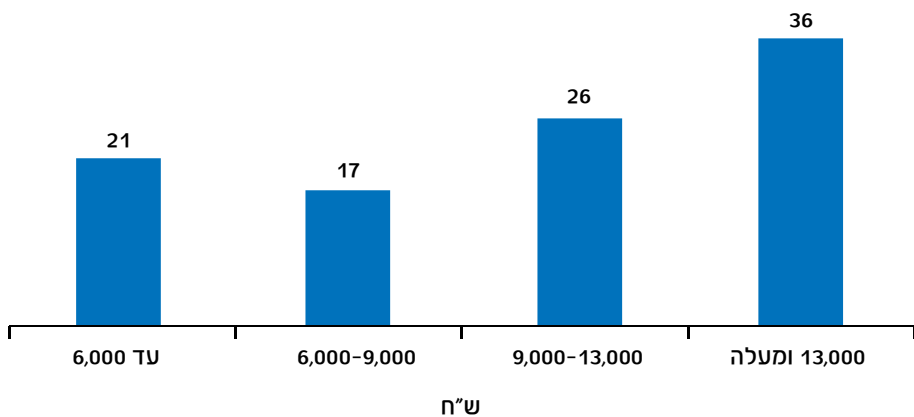
מצב משפחתי



גיל המשיבים

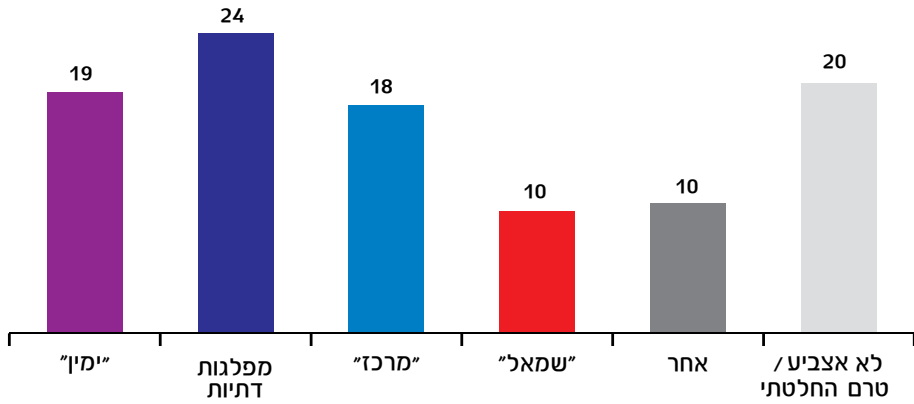


הכנסה חודשית נטו למשק הבית (%)

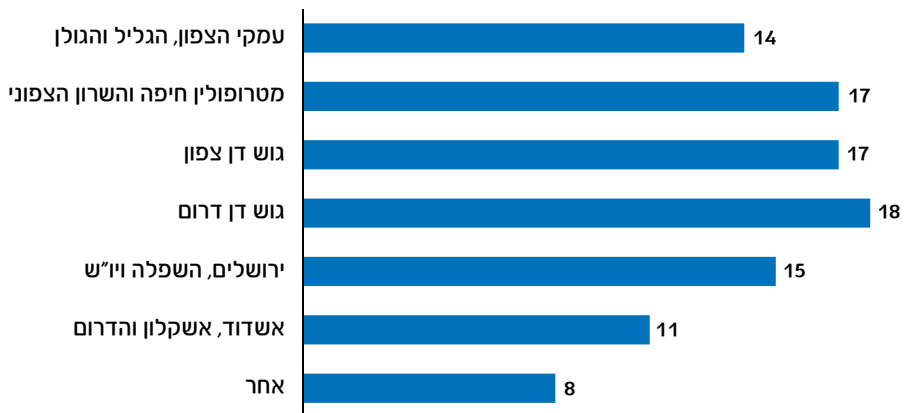


* כל התרשימים המופיעים בדוח זה הם פרי עיבוד של המחברים.

נטייה פוליטית (%)



אזור מגורים (%)



כלי המחקר ושיטת המחקר. הסקר התחיל בהקדמה קצרה על מטרת המחקר ואחריה הוקראו למשיבים 15 הינדים שעבורם הם התבקשו להביע את עמדתם מ-1 (מאוד נגד) ל-5 (מאוד בעד). סדר ההקראה של ההינדים היה אקראי. לאחר מכן התבקשו המשיבים להביע עמדה עבור שני פריטים שאינם הינדים כדי לייצר נקודות השוואה. כמו כן, המשיבים הביעו את אמונם כלפי יכולתה של הממשלה לפעול לטובתם כאזרחי המדינה וכלפי רצון הממשלה לעשות זאת (שני פריטים נפרדים).

ההינדים כפי שהוקראו למשתתפים בסקר

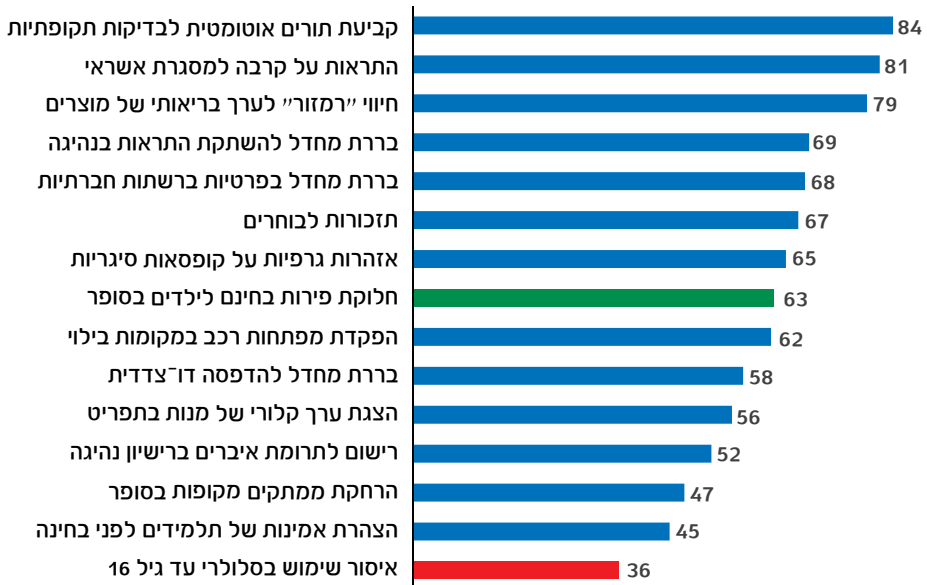
1. מסעדות יציגו לגבי כל מנה בתפריט כמה קלוריות היא מכילה	הצגת ערך קלורי של מנות בתפריט
2. יצרני ומשווקי מזון יסיפו תווית עם סימון ערך בריאותי על מוצריהם, על פי קריטריונים של משרד הבריאות למשל: מוצרים בריאים יסומנו עם תווית ירוקה ומוצרי מזון לא בריאים עם תווית אדומה	חיווי "רמזור" לערך בריאותי של מוצרים
3. בעת הוצאת או חידוש רישיון נהיגה, נהגים יתבקשו לציין האם הם מוכנים להצטרף למאגר תרומת איברים	רישום לתרומת איברים ברישיון נהיגה
4. ברשתות מזון לא יוצבו ממתקים למכירה ליד הקופות	הרחקת ממתקים מהקופות בסופר
5. כאשר מעלים תוכן (פוסט או תמונות) לרשת חברתית, התוכן יהיה חשוף לחברים בלבד, אלא אם המשתמש יבחר אפשרות אחרת	בררת מחדל בפרסיות ברשתות חברתיות
6. חברות הסיגריות ידפיסו תיאור ויזואלי של נזקי העישון כגון תמונה של ריאות שחורות על קופסאות סיגריות	אזהרות גרפיות על קופסאות סיגריות
7. חברות האשראי יתריעו ללקוחותיהן (באימייל או ב-SMS) ברגע שהם מתקרבים לתקרת האשראי שלהם	התראה על קרבה למסגרת אשראי
8. יום לפני בחירות תישלחנה תזכורות לבוחרים (באימייל או ב-SMS) עם הנחיות כיצד להגיע לקלפי	תזכורות לבוחרים
9. במדפסות חדשות יצרני המדפסות יגדירו שההדפסה תהיה משני צדי הדף, אלא אם המשתמש יגדיר אחרת	בררת מחדל להדפסה דו-צדדית
10. בעת שימוש באפליקציות ניווט בסלולרי (כגון ווייז) בזמן נהיגה, שירותי הודעות (SMS או וואטסאפ) יהיו מושתקים, אלא אם הנהג יגדיר אחרת	בררת מחדל להשתקת התראות בנהיגה
11. קופות החולים יזמנו מטופלים לבדיקות מומלצות בהתאם לגילם (כגון: ממוגרפיה לגילוי מוקדם של סרטן שד או קולונוסקופיה לגילוי מחלות בדרכי העיכול)	קביעת תורים אוטומטית לבדיקות תקופתיות
12. מקומות בילוי יאפשרו לנהגים להפקיד את מפתחות הרכב בכניסה. הנהג יקבל את מפתח הרכב רק לאחר שיעבור בדיקת ינשוף שמראה שרמת האלכוהול בגופו תקינה	הפקדת מפתחות רכב במקומות בילוי
13. בתחילת כל בחינה בבית ספר תלמידים יחתמו על טופס כי הם מתחייבים שלא (הפריטים הבאים שאינם הינדים נכללו כפריטי השוואה בלבד ונשאלו תמיד בסוף):	הצהרת אמינות של תלמידים לפני בחינה
14. ייאסר שימוש בטלפונים סלולריים על מי שגילו מתחת ל-16	לא-הינד שלילי
15. בכניסה לסופרמרקטים יוצב סל עם פירות טריים שכל ילד שנכנס לסופר יוכל לקחת ממנו פרי בחינם	לא-הינד חיובי

* שני הינדים שנכללו בסקר המקורי ("בכל המלונות בארץ, מגבות שהושארו על המטלה, במהלך השהייה, לא יכובסו כדי לחסוך באנרגיה ובמים ובכך לשמור על הסביבה") ו"בכל נוסח של צוואה יתווסף סעיף המאפשר להקצות חלק מהירושה לתרומה" התגלו כלא מובנים למשתתפים רבים ובעייתיים מבחינה פסיכומטרית ולכן לא נכללו בניתוח תוצאות המחקר.

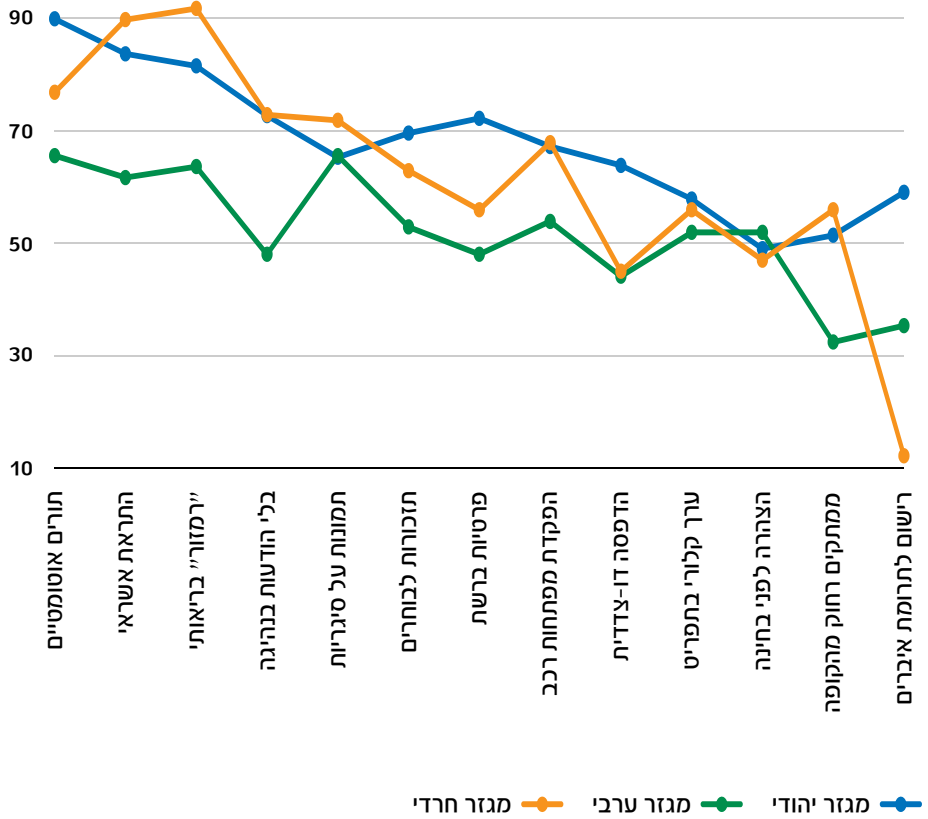
תוצאות המחקר

התקבלה תמיכה גבוהה (מעל 60%) עבור מרבית ההינדים ותמיכה גבוהה מאוד (כ-80% ומעלה) עבור שלושה הינדים בולטים במיוחד: תורים אוטומטיים, התראות על אשראי, "רמזור" בריאותי. שלושת ההינדים הללו קיבלו גם את התמיכה הגבוהה ביותר במגזר היהודי שאינו חרדי ובמגזר החרדי. במגזר הערבי נרשמה תמיכה נמוכה יותר משמעותית במרבית ההינדים, וההינד של אזהרות גרפיות על סיגריות קיבל תמיכה גבוהה יחסית לעומת המגזרים האחרים. התנגדות להינדים בקרב המגזר החרדי והערבי נרשמה בעיקר בעניין רישום לתרומת איברים בעת הוצאת/חידוש רישיון נהיגה. במגזר הערבי התנגדו התנגדות עזה להרחקת ממתקים מהקופות. נרשמה גם תמיכה נמוכה בכל המגזרים לבקשה להצהרת תלמידים לאמינות לפני בחינה וגם להוספת ערך קלורי לתפריט במסעדות. במגזר החרדי והערבי, אך לא במגזר היהודי שאינו חרדי, נרשמה הסתייגות מהגדרת הדפסה דו־צדדית במדפסות כבררת מחدل. בסך הכול, מספר ההינדים שקיבלו רוב של תומכים (מעל 50%) היה 12 הינדים במגזר היהודי שאינו חרדי, 10 הינדים במגזר החרדי ו־8 הינדים במגזר הערבי.

שיעורי תמיכה (בעד או מאוד בעד) גבוהים במרבית ההינדים בכלל המדגם (%)



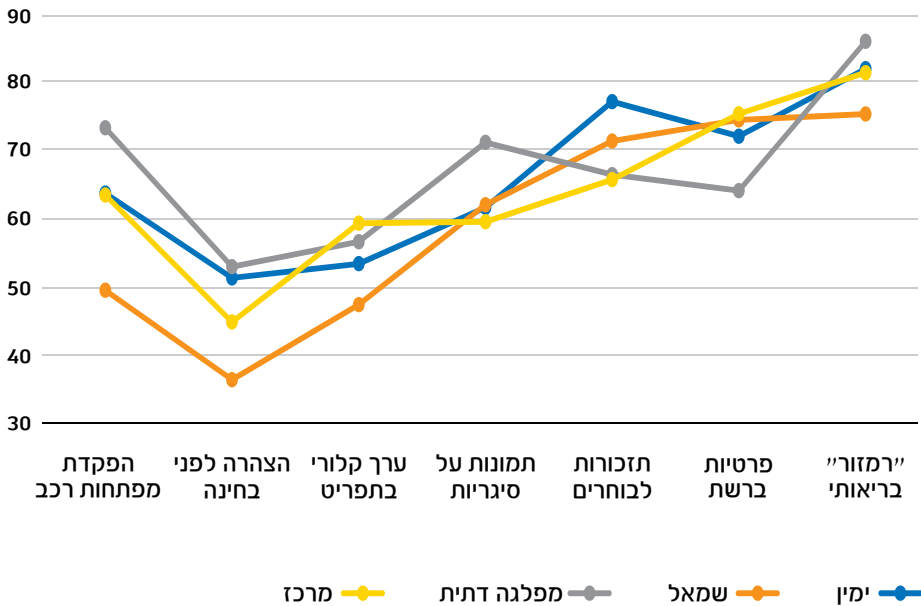
הבדלים בין מגזרים בשיעור התמיכה (בעד ומאוד בעד) בהינדים (%)



שמאלנים אוהבים חלק מההינדים פחות

התמיכה הממוצעת בהינדים הייתה דומה מאוד (ממוצע של כ-66%) אצל אנשים שדיווחו על נטיות פוליטיות שונות זה מזה, אך היו כמה הינדים ספציפיים שנמצאו בהם הבדלים. מצביעי שמאל תמכו פחות בהינדים של הפקדת מפתחות רכב במקומות בילוי, הצהרת אמינות לפני בחינה, חיווי ערך קלורי בתפריטי מסעדות וסימון של "רמזור" בריאותי על מוצרים, לעומת משיבים שמשייכים את עצמם לשאר הקשת הפוליטית. מצביעי המפלגות הדתיות, מעבר להתנגדותם להינד רישום לתרומת איברים, תמכו פחות גם בהגדרת בררות מחדל בפרטיות ברשת (ממצא שאולי נובע יותר מהתנגדות כללית לשימוש ברשתות חברתיות מאשר להינד עצמו), אך הביעו תמיכה גבוהה יותר מהשאר בהוספת אזהרות גרפיות על גבי קופסאות סיגריות. מצביעי הימין תמכו יותר מהשאר במשלוח תזכורות לבוחרים. התמיכה של מצביעי המרכז הייתה הדומה ביותר בקרב הקבוצות לתמיכה בכלל המדגם.

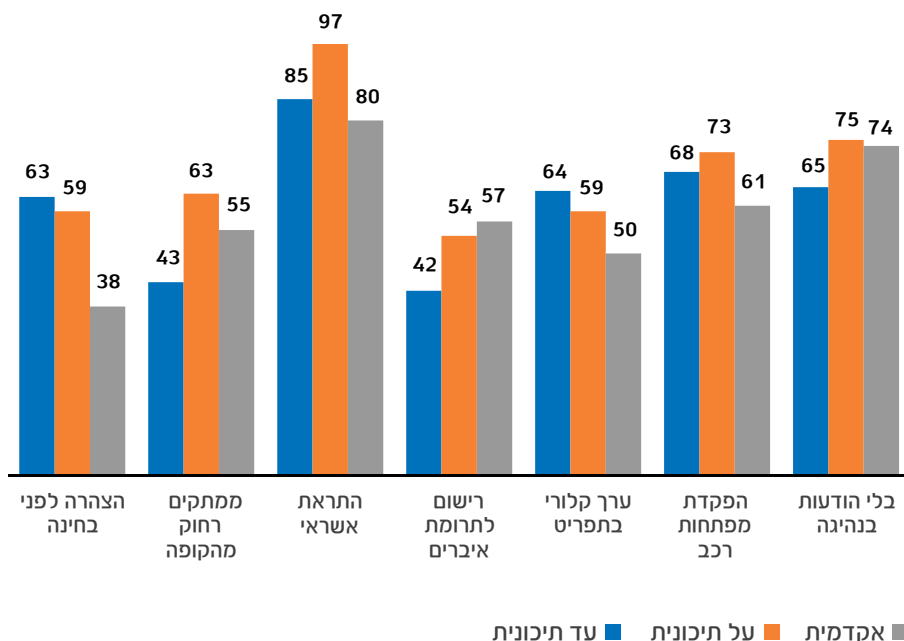
הינדים שנמצאו בהם הבדלים בתמיכה לפי נטייה פוליטית (%)



השכלה על תיכונית – תמיכה עליונה

התמיכה הגבוהה ביותר בהינדים (71% בממוצע) נרשמה אצל בעלי השכלה על-תיכונית,¹ לעומת תמיכה נמוכה במעט בקרב הקבוצות האחרות (66%). התמיכה הגבוהה של קבוצה זו במשלוח התראות אשראי, בהרחקת ממתקים מהקופות ובהפקדת מפתחות הרכב בכניסה למקומות בילוי. בעלי השכלה האקדמית, לעומתם, התנגדו לבקשת הצהרת אמינות לפני בחינה ותמכו פחות מהשאר בהינדים של הוספת ערך קלורי לתפריט. בעלי השכלה תיכונית ומטה הביעו התנגדות להרחקת ממתקים מהקופות ולהוספת שאלה לרישום לתרומת איברים.

הבדלים בתמיכה בהינדים, לפי השכלה (%)



1 בעלי תעודת בגרות ולימודי תעודה.

לגיל יש תפקיד רק בהינדים מסוימים

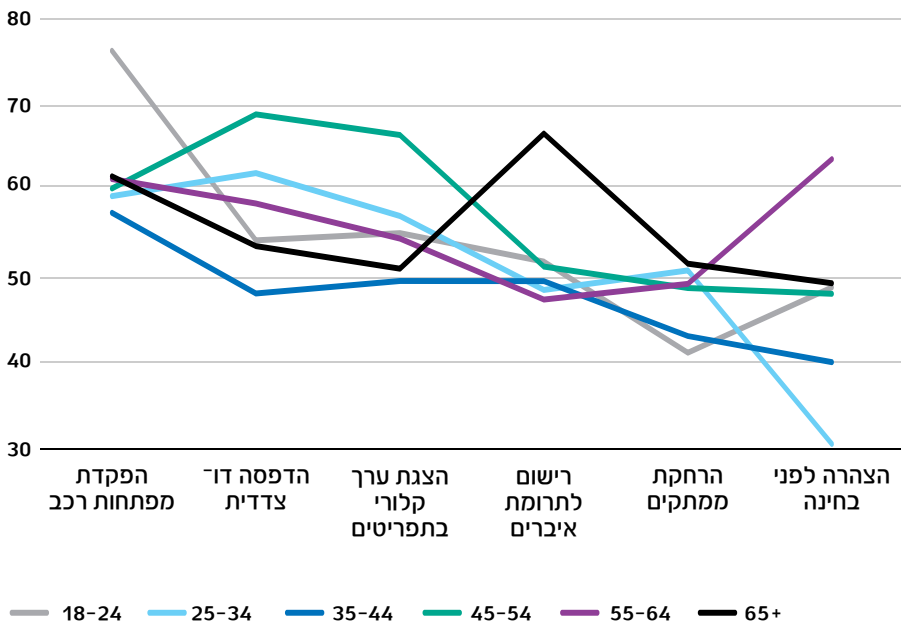
באופן כללי לא נמצאו הבדלים רבים ברמות התמיכה בהינדים על פי חלוקה גילית, למעט שלושה מקרים:

א. כצפוי, בני 65 ומעלה תמכו בהרשמה לתרומת איברים בשיעור גבוה (67%) לעומת תמיכת בני הגילים הצעירים יותר (50%).

ב. משיבים בגילים 18-24 הביעו תמיכה גבוהה יותר (76%) מאשר שאר המשתתפים (60%) בהפקדת מפתחות הרכב לפני בילוי. ייתכן שבני הגיל הצעיר מודעים לסכנה שבנהיגה בשכרות ולקושי שלהם להימנע ממצב כזה ומבקשים להיעזר בהינד זה כמנגנון של התחייבות מראש.

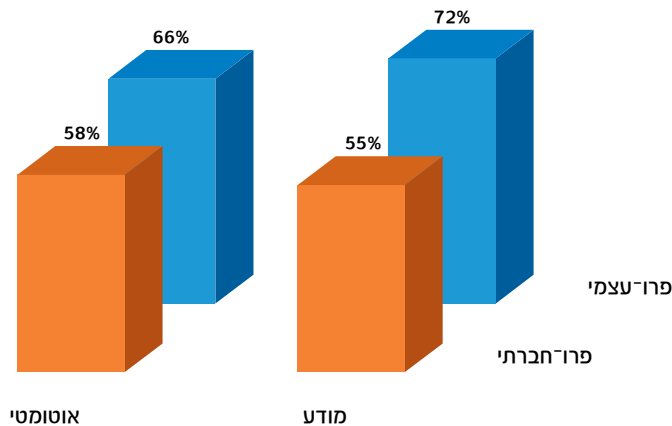
ג. פער דומה נרשם גם בתמיכה בהצהרת אמינות לפני מבחן: גילאי 45 ומעלה תומכים הרבה יותר (54%) בהינד זה מאשר בני השכבות הצעירות יותר (39%), בממוצע.

הבדלים בין גילים בשיעורי תמיכה בהינדים מסוימים (%)



אנשים תומכים יותר בהינדים המעודדים חשיבה מודעת ובהינדים המועילים לעצמי

חלק מההינדים מעודדים את האדם לחשוב באופן מודע (למשל, הוספת ערך קלורי למנות בתפריט מעודדת השוואה מושכלת יותר). לעומת זאת חלק מההינדים פונים להתנהגות אוטומטית ולהרגלים (למשל, הגדרת בררת מחדל להדפסה דו-צדדית מנצלת את ההרגל של אנשים שלא לבדוק בכל פעם מחדש הגדרות). נמצא כי התמיכה בהינדים המעודדים חשיבה מודעת גבוהה באופן משמעותי מהתמיכה בהינדים המסתמכים על התנהגות אוטומטית. כך למשל, שני ההינדים שקיבלו את התמיכה הגבוהה ביותר (זימון אוטומטי לבדיקות רפואיות והתראה על תקרת אשראי) הם כאלה הפונים לחשיבה מודעת, ואילו שני ההינדים שקיבלו את התמיכה הנמוכה ביותר (הרחקת ממתקים ורישום למאגר תרומת איברים) הם כאלה המשתמשים בהתנהגות אוטומטית יותר. עוד עולה מהסקר כי התמיכה בהינדים המכוונים בעיקר להיטיב עם האדם הפרטי (למשל, קביעת תורים אוטומטית) גבוהה מהתמיכה בהינדים שמטרתם העיקרית היא להיטיב עם החברה/זולת, בדרך כלל על חשבון האדם הפרטי (למשל, הצהרת אמינות לפני בחינה). בבחינה של שילוב שני הגורמים הללו ביחד נמצא כי הינדים המעודדים חשיבה מודעת וגם מכוונים לעצמי זכו בתמיכה הגבוהה ביותר.



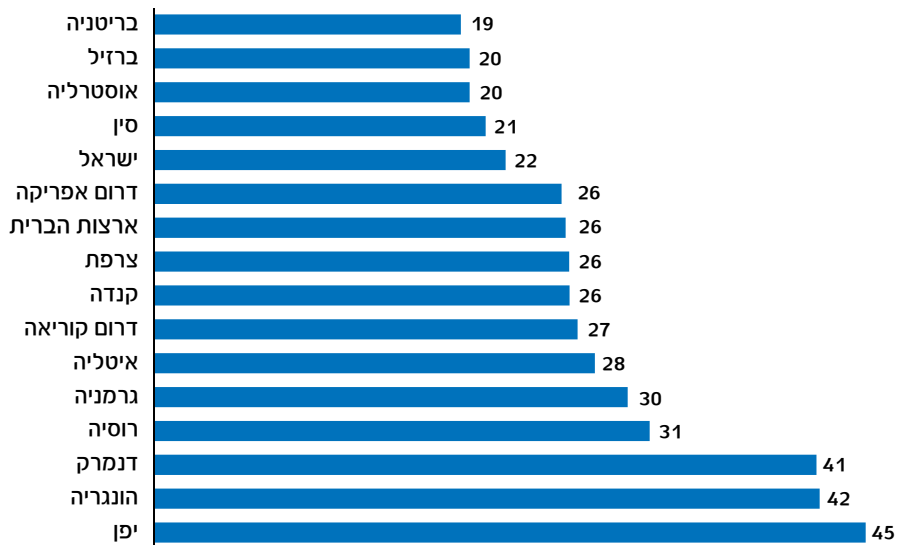
אין קשר בין האמון בממשל לבין התמיכה בהינדים

התמיכה בהינדים שמופעלים על ידי הממשל (למשל, תזכורות ביום בחירות או רישום לתרומת איברים) לא הייתה שונה משמעותית מהתמיכה בהינדים שמופעלים על ידי גורמים פרטיים (כגון התראות לקרבה למסגרת אשראי או הדפסה דרצדדית). וכך, ההינדים שמופעלים על ידי הממשל קיבלו ממוצע תמיכה של כ-65%, ההינדים שמופעלים על ידי גורמים פרטיים נתמכו בשיעור דומה מאוד של כ-63%. ממצא זה עקבי עם הממצא של קשר חלש מאוד בין התמיכה בהינדים לבין האמון שהביעו המשיבים בסקר ביכולת וברצון הממשלה לפעול לטובתם כאזרחי המדינה (שני פריטים שהופיעו בסוף הסקר). למרות שהיו הבדלים של ממש ברמת האמון בממשלה בשלושת המגזרים (יהודי שאינו חרדי, חרדי וערבי), בכל המגזרים התמיכה בהינדים הייתה דומה אצל אנשים שהביעו אמון נמוך, בינוני או גבוה ביכולת וברצון של הממשלה לפעול לטובתם. הסבר אפשרי אחד לתופעה זו יכול להיות קשור לכך שההינדים בסקר נוסחו בלי להזכיר את התערבות הממשלה שעומדת מאחוריהם, שלא כמו סקרים קודמים שנעשו בעולם אשר ציינו זאת במפורש. לכן ניתן לייחס את התמיכה הגבוהה יחסית שנמצאה בהינדים לאורך כל הסקר כמשקפת אולי עמדה נקייה יותר של המשיבים, בלי שיתערבו בה עמדות פוליטיות מוקדמות.

שיעורי ההתנגדות להינדים (מסוימים) בישראל נמוכים גם בהשוואה לשאר העולם

הסקר כלל ארבעה הינדים שנבדקו גם בסקרים אחרים במדינות אחרות בעולם בשנתיים האחרונות: הוספת ערך קלורי בתפריט, חיווי "רמזור" בריאותי, רישום לתרומת איברים והרחקת ממתקים מהקופות. בעקבות הבדלים בשיטות המדידה בין הסקרים, ההשוואה נעשת כאן על סמך שיעור ההתנגדות (בסקר הישראלי – משיבים שהשיבו שהם "מאוד נגד" או "נגד"; בסקרים האחרים בעולם – משיבים שהשיבו שהם "נגד"). ניתן לראות כי ההתנגדות לארבעת ההינדים הללו בישראל נמוכה ביחס למדינות אחרות בעולם. רק 22% מהמשיבים בישראל (בממוצע) הביעו התנגדות להינדים הללו, לעומת מספר דומה של 19% בממוצע בבריטניה, שבה נמצא השיעור הנמוך ביותר של מתנגדים להינדים הספציפיים שנבדקו בסקרים אלה. ואולם כיוון שמדובר בהשוואה של הינדים ספציפיים בלבד, עדיין נדרש מחקר השוואתי מקיף יותר על עמדות הציבור בישראל לעומת מדינות אחרות בעולם באשר לשימוש בהינדים נוספים בפרט ובאשר לשימוש בכלים התנהגותיים בכלל.

שיעורי ההתנגדות להינדים ספציפיים במדינות שבוצע בהן סקר דומה (%)



לפרטים נוספים ושאלות:

ד"ר איל פאר | eyal.peer@biu.ac.il

פרופ' יובל פלדמן | yuval.feldman@idi.org.il



נגישות עסקים קטנים ובינוניים לאשראי



ר שות ניירות ערך
ISRAEL SECURITIES AUTHORITY

אפשרויות חדשות למימון עסקים קטנים ובינוניים באמצעות שוק ההון

יו"ר רשות ניירות ערך

פרופ' שמואל האוזר

יועץ בכיר ליו"ר הרשות ומנהל המחלקה הבינלאומית

עו"ד אופיר איל

חשיבותם של העסקים הקטנים והבינוניים לכלכלת ישראל עצומה. עסקים אלה גם מהווים הרוב המוחלט של העסקים בישראל, ומועסקים בהם רוב העובדים במגזר העסקי. ואולם, עסקים אלה נתקלים בקשיי מימון חמורים, בעיקר מפני שמימנם נשען כמעט בלעדית על מימון בנקאי שתנאיו הוקשחו כלפיהם לאורך השנים. המימון הבנקאי הוא ערוץ המימון העיקרי כיוון שמצד אחד מדובר בעסקים שהם "קטנים" על המשקיעים המוסדיים, ומצד שני – שוק ההון "גדול" עליהם.

רשות ניירות ערך (להלן: "הרשות") יזמה ויישמה בשנים האחרונות, בתמיכת משרד האוצר ומשרד המשפטים, מעל 100 הקלות ברגולציה. ההקלות נועדו ליצור עבור כלל הגופים המפוקחים רגולציה מאוזנת שבבסיסה הגנה על המשקיעים, עידוד תחרות, הפחתת עלויות למשקיעים ולגופים המפוקחים ויצירת סביבה עסקית תומכת. ההקלות לא נבחרו באופן אקראי אלא נועדו – באופן מסודר ומקיף – להסיר חסמים רגולטוריים ולתמרץ כל סוג וכל גודל חברה ששוקלת לממן את פעילותה באמצעות שוק ההון.

ואולם כאשר בוחנים את קשת ההקלות שיושמו ואת מפת התמריצים הקיימים לחברות כדי שיפנו לגיוס הון באמצעות שוק ההון, עדיין ניכר הפער בכל הנוגע לאפשרויות המימון באמצעות שוק ההון של חברות שאינן קטנטנות אך אינן גדולות.

עמדת הרשות היא שחברות אלה עשויות לשמש מנוף צמיחה של ממש למשק הישראלי ולכן אסור לוותר על מימוןן באמצעות שוק ההון, ובעלויות אטרקטיביות יותר מאלה שמציעים הבנקים.

בהקשר זה הרשות קידמה ומקדמת שלל דרכי פעולה, בכללן קירוב החברות הקטנות ו(בעיקר) הבינוניות לבורסה בתל אביב, או שימורן בה, על ידי הקלה בכללים החלים עליהן; מתן אפשרות לחברות קטנות (ופחות) בינוניות לדגל מעל הרגולציה באמצעות "מימון המונים" או הלוואות P2P (Peer to Peer); השקת מוצרים חדשים בבורסה בתל אביב כדי שישקיעו בחברות קטנות ובינוניות; והאפשרות החדשנית מכולן – בחינת יצירת מסגרת מסחר חדשה עבור חברות קטנות ובינוניות, מופחתת רגולציה, שכללי המשחק בה יהיו שונים, הן בהיבט של חובות הגילוי והן בהיבט של ממשל תאגידי, על מנת לעודד חברות קטנות ובינוניות להירשם למסחר במסגרתה.

רקע

חשיבותם של העסקים הקטנים והבינוניים לכלכלת ישראל עצומה. הם מהווים גורם חשוב בהגדלת הצמיחה, בהעלאת כושר הייצור ובשגשוג הכלכלי. עסקים אלה גם תורמים לתחרות, והם מקור חשוב ביותר ליצירת מקומות תעסוקה חדשים באזורים גאוגרפיים מגוונים.

מבחינה מספרית – כיום פועלים בישראל כ-520 אלף עסקים המוגדרים עסקים זעירים, קטנים או בינוניים, הם מהווים 99.5% מהעסקים בישראל ומעסיקים כ-61% מהעובדים במגזר העסקי. תרומת העסקים הקטנים והבינוניים לתוצר בישראל היא 54%.

ולמרות הנתונים המרשימים הללו העסקים הקטנים והבינוניים נתקלים בקשיי מימון, בעיקר בשנים האחרונות. הסיבה לכך היא ככל הנראה שעסקים אלה נשענים כמעט אך ורק על מימון בנקאי. ואולם בשנים שלאחר המשבר הכלכלי העולמי (2008) נעשה המימון הבנקאי נוקשה יותר כלפי עסקים קטנים ובינוניים. הנתונים מראים כי עלויות האשראי הבנקאי לעסקים קטנים כפולות מעלויות האשראי לעסקים גדולים, אף שלא נראה כי הפסדי האשראי של הבנקים מעסקים קטנים ובינוניים מצדיקים את הפער הזה. יתר על כן, המערכת הבנקאית הישראלית ריכוזית מאוד; שתי קבוצות בנקאיות גדולות מחזיקות, יחד, כ-57% מכלל הנכסים, ו-5 הקבוצות הגדולות מחזיקות, יחד, בכ-94% מכלל הנכסים הבנקאיים. יצוין כי לעסקים הקטנים והבינוניים אין כמעט שום אפשרות לקבל אשראי ממקורות שאינם בנקאיים, כיוון שכאמור – עבור הגופים המוסדיים מדובר בהשקעות קטנות שאינן מצדיקות את המשאבים הנדרשים מהם, וחסמי הכניסה לשוק ההון לעסקים קטנים ובינוניים הם גבוהים.

חשיבות העסקים הקטנים והבינוניים, מצד אחד, וקשיי המימון או מחיר המימון הגבוה שלהם, מצד שני, מצדיקים חשיבה חדשה ויצירתית בנוגע לדרך הנכונה שבה ניתן להקל, לאפשר ולהסיר חסמים למימון. הכוונה אינה כמובן למימון עסקים אלה בכל מחיר (תרחי משמע), אלא לכך שתתאפשר להם בחירה בין קשת של אמצעי מימון שבזכותה "מחיר" המימון שלהם ייקבע על פי עקרונות של שוק חופשי ותחרותי ולא על פי רצונותיו, העדפותיו, אילוציו או מגבלותיו של מגזר אחד דוגמת המגזר הבנקאי.

אין מדובר כמובן בסוגיה ישראלית בלבד. דוחות רבים – למשל של ארגון OECD – מציינים את החשיבות של העסקים הקטנים והבינוניים לכלכלה, את הקשיים שהם חווים בקבלת מימון ואשראי, את ההכרח שבפיתוח כלים נוספים למימוןם ואת הדרכים הנפוצות שבהן ממשלות מתערבות בהקשר זה (בדרך כלל על ידי העמדת ערבויות, ובשנים האחרונות גם על ידי הקמת קרנות הון או הענקת הטבות להשקעות הוניות).

פעולות הרשות בשנים האחרונות והשפעתן על מימון העסקים הקטנים

בשנים האחרונות הרשות יזמה וגם יישמה, בתמיכת משרד האוצר ומשרד המשפטים, מעל 100 הקלות ברגולציה. ההקלות נועדו ליצור לכלל הגופים המפוקחים רגולציה מאוזנת שבבסיסה הגנה על המשקיעים, עידוד תחרות, הפחתת עלויות למשקיעים ולגופים המפוקחים ויצירת סביבה עסקית תומכת. חלק משמעותי מההקלות נועדו להשיב את העניין של חברות איכותיות במימון פעילותן הכלכלית על ידי שוק ההון והבורסה בתל אביב.

הקלות אלה לא נבחרו באופן מקרי, אלא הן נועדו להסיר באופן מסודר ומקיף חסמים רגולטוריים ולתמרץ כל סוג וכל גודל חברה ששוקלת לממן את פעילותה על ידי שוק ההון.

דוגמאות עיקריות להקלות אלה הן:

- (1) הקלות לחברות מחקר ופיתוח שמאפשרות, בין היתר, לדווח בשפה האנגלית ולפי כללי החשבונאות האמריקאיים, ולקבל אנליזה מסובסדת וכן תמריצי מס שונים.
- (2) קידום המודלים "מימון ההמונים" P2P (Peer to Peer) לצורך מימון חברות קטנות (יפורט להלן).
- (3) הקלות לחברות קטנות ובינוניות ובכללן: פטור מ-iSOX, פטור מדוח גלאי וביטול הדרישה לדיווחים רבעוניים.
- (4) הקלות לחברות ששוקלות להנפיק לראשונה בבורסה (IPO) בנוגע, בין היתר, לאישור תנאי כהונה והעסקה של בעל שליטה וקרובו וכן של נושאי משרה, פטור ממניוי ועדת מאזן, אפשרות פרסום תשקיף מדף במועד ההנפקה לראשונה, פטור מפרסום דוח בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית והתרת מפגשים עם משקיעים מסווגים טרם תחילת הליכי ההנפקה.

בהקשר של כל אלה ראוי להזכיר את השינוי המבני בבורסה שאושר לאחרונה בכנסת, שמטפל בהפרדה בין בעלי הבורסה (הבנקים והמשקיעים המוסדיים) לבין מי שנותנים שירותי מסחר ובכך מחזק את התשתית של פעילות הבורסה כמקור תחרות חשוב על מקורות ההון. תיקון החוק בנוגע לשינוי המבני צפוי לקדם את מעמדה ואת יעילותה של הבורסה, ואף מאפשר הקמת שוק משני חדש, אם אכן יוחלט על כך.

למעשה, הרשות קידמה ומקדמת פתרונות שיאפשרו מימון באמצעות שוק ההון מהשלב בו יזמים מתחילים לפתח מוצר בגראגי הביתי ועד לשלב בו החברה שהקימו יוצאת להנפקה בבורסה.

ואולם, כאשר בוחנים את קשת ההקלות שיושמו ואת מפת התמריצים הקיימים לחברות כדי שיפנו לגיוס הון באמצעות שוק ההון, עדיין ניכר הפער באפשרויות המימון באמצעות שוק ההון בין חברות שאינן קטנטנות אך אינן גדולות. חברות אלה עשויות להיות גדולות מדי בשביל מודל "מימון ההמונים", אך קטנות מדי בשביל המשקיעים המוסדיים.

אך לדעתנו אסור לוותר על מימון חברות כאלה באמצעות שוק ההון. אנו מאמינים כי אחת האפשרויות הישימות והשוויוניות ביותר למימון עסקים קטנים ובינוניים היא באמצעות שוק ההון.

לצורך כך נציג ארבע דרכי פעולה שכל אחת מהן עשויה לקדם את מימון העסקים הקטנים באמצעות שוק ההון. אין מדובר בדרכי פעולה חלופיות אלא בדרכי פעולה שניתן ליישם בו־זמנית, כך שהאפקט המצטבר שלהן ישיג את המטרה המקווה. כפי שיוצג, שתיים מתוך דרכי הפעולה האלה כבר יושמו לאחרונה או נמצאות בשלבי יישום מתקדמים; דרך פעולה אחת נמצאת בתהליך מתקדם לקראת יישום; ודרך פעולה נוספת היא בגדר כיוון מחשבה שמצוי בתחילת הדרך.

התפיסה העומדת בבסיס ארבע דרכי הפעולה דומה, ועיקרה – ההכרה בכך ש־ one size does not fit all ושהמסגרת הרגולטורית הקיימת אינה ידידותית מספיק כלפי חברות קטנות ובינוניות. לכן, כדי לאפשר לחברות אלה לגייס הון או חוב באמצעות שוק ההון, יש למצוא דרכים חדשות ויצירתיות להנגיש אותן לשוק ההון או את שוק ההון אליהן באופן שהתועלת בגיוס הון או החוב מהציבור תעלה על העלות הכרוכה בכך.

דרכי הפעולה המדוברות הן כדלקמן:

דרך הפעולה הראשונה – לקרב חברות קטנות ו(בעיקר) בינוניות לבורסה בתל אביב (או לשמר אותן בה) על ידי הקלה בכללים החלים עליהן

המטרה בדרך פעולה זו היא להפחית את עלויות הרישום למסחר בבורסה בתל אביב לחברות קטנות ובינוניות. בהקשר זה הרשות יזמה וגם יישמה לאחרונה מספר הקלות משמעותיות שמטרתן להפחית את עלויות הרגולציה באופן ספציפי על חברות קטנות ובינוניות על מנת לעודד אותן להירשם למסחר בבורסה בתל אביב.

חברות ציבוריות מקדישות חלק משמעותי מעיסוקן ומכסף ליישום הוראות הרגולציה. אך חברות קטנות ובינוניות מקדישות לכך חלק יחסי גדול הרבה יותר מאשר החברות הגדולות. מחקרים מלמדים כי בחברות קטנות (שווי שוק של עד 300 מיליון ש"ח) עלויות הרגולציה יכולות להגיע לכ־9% משווי החברה, בעוד שבחברות גדולות עלויות הרגולציה הן רק כ־0.1% משווי החברה.

לכן הרשות עסקה בשנים האחרונות בדרכים לצמצום היקף העיסוק של חברות בנטל הרגולטורי ולביטול דרישות גילוי מסוימות, כדי לאפשר להנהלות החברות להפנות חלקים נכבדים ממשאבי החברה לפיתוח עסקי החברה.

לצורך כך הרשות יזמה שורה של הקלות ל"תאגידי קטנים". "תאגיד קטן" הוגדר כתאגיד שמניות או יחידות השתתפות שלו מוחזקות בידי הציבור ושוויין נמוך מ־300 מיליון ש"ח, והוא אינו נכלל באחד המדדים המובילים של הבורסה; וכתאגיד שהערך הנקוב של תעודות ההתחייבות שלו שבמחזור נמוך מ־200 מיליון ש"ח.

במסגרת זו הרשות קידמה, בין השאר, את המהלכים הבאים (שכבר יושמו):

(1) הרשות קידמה הצעת חקיקה לביטול הדרישה בחברות קטנות (כהגדרתן לעיל) לדיווח רבעוני ברבעונים הראשון והשלישי של השנה. הקלה זו רלוונטית ליותר מ־180 חברות, מתוך כ־530 חברות מדווחות שניירות הערך שלהן נסחרים בבורסה, וכבר בסמוך לאחר כניסת הוראה זו לתוקף יש חברות לא מעטות שמבקשות ליישם אותה.

בעניין זה נעיר כי נכון ליום 6.6.17 הודיעו 123 חברות ושותפויות שניירות הערך שלהן נסחרים בבורסה על יישום ההקלה בגין דוחות הרבעון הראשון של שנת 2017.

(2) הרשות קידמה הקלה של פטור מפרסום דוחות על אפקטיביות הבקרה הפנימית (ISOX) כך שתאגידי קטנים יחויבו בצירוף הצהרת מנהלים מצומצמת בלבד.

(3) הרשות קידמה מתן פטור מהגשת "דוח גלאיי" (פרטים בדבר חשיפה לסיכונים שוק ודרכי ניהולם) לתאגידי קטנים אשר החשיפה שלהם לסיכונים שוק הנובעים ממכשירים פיננסיים אינה מהותית, בהתאם לספי המהותיות שנקבעו.

(4) הרשות קידמה הקלה בחובה לצרף הערכת שווי לדיווחים על ידי העלאת סף המהותיות בקשר עם צירוף הערכת שווי ל־20% (חלף שיעור של 10%).

(5) הרשות קידמה הקלות בחובת צירוף דוחות חברות כלולות על ידי העלאת סף הצירוף לדוחות ביניים של דוחות חברות כלולות מהותיות ל־40% (אגב הותרת סף הצירוף לדוחות כספיים על 20%).

דרך הפעולה השנייה – לאפשר לעסקים הקטנים (ופחות לבינוניים) לדלג מעל הרגולציה

במסגרת דרך פעולה זו הרשות קידמה תיקון חקיקה שמאפשר לחברות לגייס באמצעות "מימון המונים" (crowd funding) או הלוואות P2P סכומי כסף בלתי מבוטלים בפטור כמעט מוחלט מדיני ניירות ערך. למעשה מדובר בהסדר שמוותר על רוברובה של הרגולציה בכל הנוגע לגיוסי הון או חוב קטנים. הסכומים שבסופו של דבר אושר לגייס במסגרת ההסדר (עד 6 מיליון ש"ח לשנה) עשויים להיות אטרקטיביים לא רק לחברות קטנטנות.

המודל של "מימון המונים" (שתהליך החקיקה בעניינו הסתיים) הוא מודל גיוס כספים מהציבור הרחב באמצעות פלטפורמה אינטרנטית. הרעיון העומד בבסיסו הוא גיוס סכומים קטנים מציבור גדול של אנשים.

לאחרונה אושרו התקנות שמסדירות את התנאים לפעילות של מימון המונים. התקנות כוללות הן אפשרות של גיוס הון על ידי תאגידים והן אפשרות של הנפקת חוב על ידם. התקנות מסדירות את תנאי המנגנון של מימון ההמונים, ובכלל זה היקפי השקעה מרביים המותרים למשקיעים, היקפי גיוס מרביים המותרים לתאגידים, פיקוח של הרשות על החברות המפעילות את פלטפורמות הגיוס האינטרנטיות (המכונים "רכז ההצעה"), הגילוי שיידרש מרכזי ההצעה על פעילותם ועל התאגידים המנפיקים, תנאי כשירות לרישום כרכז הצעה, ועוד.

לפי התקנות, חברה רשאית לגייס הון מהציבור באפיק זה בסך שלא יעלה על 4 מיליון ש"ח בכל תקופה של 12 חודשים, או 1 מיליון ש"ח נוספים (עד למקסימום של 6 מיליון ש"ח) אם החברה עברה בהצלחה את הבדיקה של הרשות לחדשנות – כאשר מדובר בסטארט-אפ; או של הרשות לעסקים קטנים ובינוניים – כאשר מדובר בעסקים אחרים או במשקיע מוסדי, בקרן הון סיכון או במשקיע אנג'ל (המכונה "משקיע מוביל") המשתתף בסיבוב השקעה בהיקף שלא יפחת מ-10%.

יצוין כי קיים מודל עסקי נוסף למימון הלוואות המונים. על פי מודל זה, המשקיע רק קובע לפלטפורמה את סכום ההשקעה שברצונו להשקיע ואת רמת הסיכון שבה הוא מעוניין, בעוד הפלטפורמה היא שבוחרת את הלוואות הספציפיות ומפזרת בשביל המשקיע את סכום ההשקעה בין מבחר הלוואות המצויות במאגר שלה (Peer to Peer Lending). מודל זה נמצא בשלבי חקיקה מתקדמים.

דרך הפעולה השלישית – להביא לבורסה בתל אביב מוצרים חדשים שישקיעו בעסקים הקטנים והבינוניים

במסגרת דרך פעולה זו הרשות מקדמת, מעורבת ותומכת בהקמתן של קרנות טכנולוגיה עילית ושל קרנות נסחרות למימון עסקים קטנים ובינוניים. קרנות אלה ינגישו את שוק ההון לעסקים הקטנים והבינוניים בלי שאלה יצטרכו להירשם למסחר לבורסה (על כל המשתמע מכך); יאפשרו למשקיעים המעוניינים בכך לגוון את ערוצי ההשקעה שלהם ולהיחשף להשקעות לא סחירות; ויגוונו את מוצרי ההשקעה בבורסה.

קרנות טכנולוגיה עילית הן קרנות שמטרתן לעודד השקעה של הון ישראלי בחברות היי טק בתחילת דרכן ולאפשר גם לציבור המשקיעים הישראלי ליהנות מהצלחתן של חברות אלה. לצורך הקמתן של הקרנות כבר נעשו תיקוני חקיקה כדי שיהיה אפשר להקים קרנות טכנולוגיה עילית שמתמחות בהשקעות בחברות הייטק ישראליות העוסקות במחקר ובפיתוח, גם כאלה שאינן נסחרות בבורסה. קרנות הטכנולוגיה

העילית עתידות לקום כקרנות נאמנות סגורות שניתן לסחור ביחידותיהן בבורסה, בכפוף להתאמות למיניהן.

בנוסף, ועדה בינמשרדית שהוקמה על ידי הרשות והחשב הכללי ומסיימת בימים אלה את עבודתה בחנה והמליצה על הקמת קרנות נסחרות ייעודיות שמטרתן תהיה ליצור מקורות אשראי נוספים לעסקים קטנים ובינוניים. המלצות הוועדה הן שקרנות כאמור יוקמו כחברות בע"מ וישקיעו את מרבית נכסיהן בהלוואות לעסקים קטנים ובינוניים על פי כללי פיזור שייקבעו. הוועדה המליצה גם כי בשלב הראשון יש לתמרץ את הקמת הקרנות באמצעות העמדת ערבות מדינה לחוב שתגייס קרן שתזכה במכרז שתפרסם המדינה.

המלצות הוועדה כוללת הסדרים רבים נוספים בנוגע לחובת השתתפות מנהל הקרן, להיבטי מס, לסוגי ניירות הערך שיונפקו, לכללי הרישום והמסחר בבורסה, ועוד. באופן כללי, המלצות הוועדה מבקשות לשכפל ולהתאים את המודל שכבר מיושם בהצלחה בכל הנוגע לקרנות "ריט" להשקעה בנדל"ן להשקעה בעסקים קטנים ובינוניים.

דרך הפעולה הרביעית – לקרב "בורסה" (כלשהי) אל החברות הקטנות והבינוניות

זהו כיוון מחשבה אחר לחלוטין מהמתואר בדרך הפעולה הראשונה, בבחינת "אם מוחמד לא יבוא אל החר, החר יבוא אל מוחמד". **המטרה של דרך פעולה זו היא ליצור עבור חברות קטנות ובינוניות מסגרת מסחר חדשה, מופחתת רגולציה, שעשויה לשמש כאינקובטור לחברות בורסאיות שתגענה בעתיד ל"ליגה הראשונה". במסגרת זו, ניתן יהיה ליזום הקמה של רשימת מסחר חדשה או בורסה ייעודית שבמסגרתה יהיו כללי משחק שונים, הן בהיבט של חובות הגילוי והן בהיבט של ממשל תאגידי, על מנת לעודד חברות קטנות ובינוניות להירשם למסחר במסגרתה.**

חברות ציבוריות מקדישות חלק משמעותי מעיסוקן ומכספן ליישום הוראות הרגולציה. כאמור, חברות קטנות ובינוניות מקדישות לכך חלק יחסי גדול הרבה יותר מאשר חברות גדולות, עד כדי כך שהרישום למסחר במתכונת הנוכחית אינו כדאי להן. ניתן להקל בכללים הקיימים, כפי שתואר לעיל, בתקווה שההפחתה בעלות הרגולציה שתיגזר מכך תשפיע על התנהלותן של חברות אלה.

אך גם ניתן לחשוב על דרך שונה לחלוטין על מנת לשמר חברות קטנות ובינוניות בשוק ההון או לעודד אותן להירשם למסחר. דרך זו עשויה להיות על ידי הקמת בורסה ייעודית שונה לחלוטין, או רשימה ייעודית בבורסה בתל אביב, שכלליה "ייתפרו" מלכתחילה למידתן ולצורכיהן של חברות קטנות ובינוניות ויאפשרו להן לגייס הון בדרישות סף נמוכות וברגולציה מופחתת בלי לוותר על ההגנה הראויה על המשקיע.

יצוין כי בעולם פועלים מודלים של בורסות ייעודיות לחברות קטנות ובינוניות. הנתונים מלמדים על גידול של 92% במספר החברות הנסחרות בשווקים משניים בעולם מאז שנת 2002, בזמן שמספר החברות הנסחרות בבורסות הראשיות גדל בכ-13.5% בלבד בתקופה המקבילה.

אפשרות הקמתה של בורסה ייעודית מעוררת כמובן מספר רב של שאלות וסוגיות:

(1) **האם תהיה זו בורסה חדשה לחלוטין לחברות קטנות ובינוניות, בעלת מיתוג נפרד, או שתהיה זו רשימה חדשה תחת הבורסה הקיימת?**

(2) **מהם הלקחים שאפשר ללמוד וליישם מהקמתן ופעילותן של בורסות לעסקים קטנים שהוקמו במקומות אחרים בעולם ושאחדות מהן לא הגשימו את הציפיות שתלו בהן?**

(3) **מה צריכה להיות רמת הפיקוח על הבורסה הייעודית?**

יהיה צורך לעצב מודל פיקוח מאוזן שיהיה אפקטיבי ויספק הגנה למשקיעים בשוק ההון ובד בבד לא ישית על החברות עלויות גבוהות יתר על המידה באופן שלא יאפשר את קיומו של השוק. בכמה מהבורסות הייעודיות בעולם אומץ מודל שבו יועץ מלווה הכפוף לרשות ניירות ערך המקומית או לבורסה הוא המצבע את הפיקוח. היועץ המלווה מעניק לחברות שירותי ייעוץ עסקי, משפטי וחשבונאי ומלווה אותן לכל אורך חייהן העסקיים, החל בהליך הרישום למסחר וכלה בדיווח השוטף והרישום המשני של ניירות הערך.

(4) **מי מורשה להשקיע בבורסה הייעודית? האם מוצדק להטיל מגבלות על כניסת משקיעים בשל הפיקוח המופחת?**

ומנגד – ייתכן שמוצדק לאפשר לכל אחד להשקיע בחברות שייסחרו בבורסה הייעודית, על מנת להגדיל את הביקושים. ייתכן גם שמוצדק לתת תמריצים שונים למשקיעים בבורסה הייעודית, ועם זאת להגביל את סכום ההשקעה המותר לכל משקיע.

(5) **איך יוצעו לציבור ניירות הערך שיונפקו בבורסה הייעודית – האם באמצעות תשקיף או באמצעות מסמך "רזה" יותר, שיחתם על ידי החברה ושאליו יצורף אישור ביחס לבדיקה שביצע היועץ המלווה?**

(6) **מה יהיו חובות הגילוי והדיווח של החברות בבורסה הייעודית; האם הדיווח יהיה רבעוני או אולי חצי-שנתי; ומה יכללו דוחות אלו; ולפי אילו כללי חשבונאות הם ייערכו?**

אולי יהיה מוצדק לצמצם את החובה לצרף מסמכים או דוחות שונים לדיווחים. ייתכן שגם מבחינת החובה לפרסם דיווחים מידיים יהיה מוצדק לשנות את הכללים המקובלים היום.

(7) **ומה באשר לכללי הממשל התאגידי?**

אפשר שיהיה מוצדק להקל גם בכללי הממשל התאגידי שיחולו על החברות שיירשמו ברשימה הייעודית בכל הנוגע למינוי דירקטורים בלתי תלויים (ולהגדרתם), לאישור עסקאות בעלי שליטה, למספר הוועדות הבלתי תלויות, למינוי מבקר פנים, ועוד.

(8) האם משקיעים מוסדיים צפויים להשקיע בבורסה הייעודית, ואם לא – מה צפויה להיות רמת הנזילות בה?

(9) ייתכן שיש הצדקה גם לערוך שינויים באמצעי האכיפה שתנקוט הרשות כנגד הפרות דין שיבוצעו בחברות אלה. בהקשר זה תעלה השאלה מה תהיה נקודת האיזון הנכונה בין רמת האכיפה לבין הסיכון שיהיו חשופים אליו המשקיעים לנוכח ההקלות האחרות שיוצעו?

כל אלה ייבחנו במסגרת ועדה שהקימו שר האוצר ושרת המשפטים לבחינת האפשרויות להקמת בורסה נוספת.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים - תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

