ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים
136

אפריל עד ספטמבר 2013

בנק ישראל
חטיבת המחקר
ירושלים, טבת התשע"ד • דצמבר 2013

©

זכויות היוצרים בפרסום זה שמורות לבנק ישראל.

הרוצים לצטט רשאים לעשות כן בתנאי שיציינו את המקור.

מס' קטלוגי : 601750

דפוס איילון, ירושלים

תוכן העניינים

חלק א׳: ההתפתחויות העיקריות וסקירה פיסקלית 5

ההתפתחויות העיקריות 5

סוגיה שוטפת:
תקצוב מערכת הבריאות הציבורית ועדכון התקציב של סל שירותי הבריאות 6

סקירה פיסקלית:
הערכה של ההתפתחויות הפיסקליות מאז אישור התקציב ושל השלכותיהן על התוואי הפיסקלי הצפוי 10

חלק ב׳: סוגיות נבחרות 19

התפתחות ההשכלה בישראל ותרומתה לצמיחה ארוכת הטווח 19

דפוסי הרכישה של דירות בידי משקיעים מקומיים בשנים 2003—2012 30

תשלום מענק העבודה ב-2012: השנה הראשונה לפריסתו הארצית 36

התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב-2012 45

נספח סטטיסטי 54

סקירת ההתפתחויות התקופתית מתפרסמת מדי חצי שנה. **חלקה הראשון** כולל סעיף מקרו-כלכלי וסקירה פיסקלית. הסעיף המקרו-כלכלי מתאר בקצרה את עיקר ההתפתחויות הכלכליות שאירעו במשק במרוצת התקופה הנסקרת, ולאחר מכן מתמקד בסוגיה כלכלית שבלטה בתקופה זו; אין כוונה להציג תיאור מקיף וניתוח של ההתפתחויות הכלכליות השוטפות. הסקירה הפיסקלית מנתחת את ההתפתחויות הפיסקליות לאור יעדי התקציב ומפרספקטיבה ארוכת טווח; זאת כהשלמה, ולא כתחליף, לניתוחים המקיפים המופיעים בדוח בנק ישראל. **בחלקה השני** של החוברת מוצגים ניתוחים של סוגיות בכלכלת ישראל שנערכו בחטיבת המחקר.

חלק א': ההתפתחויות העיקריות וסקירה פיסקלית

ההתפתחויות העיקריות

הצמיחה במשק הישראלי האטה במהלך שני הרבעונים הנסקרים (אפריל עד ספטמבר 2013). ברבע השני של השנה התוצר אמנם צמח בקצב מהיר (4.6 אחוזים בקצב שנתי), אך צמיחה זו הושפעה מתחילת השימוש בגז הטבעי שהופק בישראל, ובניכוי השפעתה קצב הצמיחה היה איטי יותר. עם מיצויה של השפעת הגז, ובעיקר על רקע החולשה המתמשכת של היצוא הישראלי, נרשמה ברבע השלישי של השנה צמיחה איטית של 2.2 אחוזים. הגידול המתון בתוצר הישראלי וחולשת היצוא הושפעו בין השאר מכך שהכלכלות המפותחות בעולם המשיכו להתאושש בקצב איטי מאוד ובשווקים המתעוררים חלה האטה. בניגוד ליצוא, הביקושים המקומיים גדלו בתקופה הנסקרת, בין השאר בעידוד המדיניות המרחיבה בישראל – הצריכה הפרטית והצריכה הציבורית התרחבו וההשקעה בענפי המשק שבה לצמוח. אולם יחסית לעבר, חלק גדול יותר מביקושים אלה נענה באמצעות גידול ביבוא ולא באמצעות ייצור מקומי.

סך **היבוא** לישראל בחודשים אפריל עד ספטמבר עלה בקצב של 6 אחוזים לעומת ששת החודשים הקודמים. גידול זה הושפע בין השאר ממגמת הייסוף בשער החליפין של השקל, אשר נמשכה בתקופה הנסקרת. הייסוף הוזיל את מחירם של מוצרי היבוא ופגע ברווחיות ובתחרותיות של **היצוא**, המתמודד גם עם המשך הדשדוש וחולשת הביקושים בכלכלה העולמית. סך היצוא ירד במהלך התקופה בקצב של 1.1 אחוז לעומת שני הרבעונים הקודמים. במיוחד ירד יצוא ענפי התעשייה, תוך תנודתיות רבה במקצת הענפים, ואילו סך יצוא השירותים עלה. התפתחויות אלה העבירו מעודף לגירעון את חשבון הסחורות והשירותים במאזן התשלומים.

ההאטה בצמיחה אינה ניכרת בנתונים המצרפיים על **שוק העבודה.** על אף ההאטה נוספו למשק בתקופה הנסקרת כ-50 אלף מועסקים חדשים, שיעור התעסוקה עלה מעט, השכר הריאלי עלה גם כן, ושיעור הבלתי מועסקים המשיך לרדת ועמד על 5.3% מכוח העבודה של בני 25—64 (גילי העבודה העיקריים). אולם תוספת המועסקים נבעה ברובה מהשירותים הציבוריים; במגזר העסקי מספר המועסקים גדל בשיעור נמוך.

הממשלה החדשה פעלה בלי תקציב מאושר עד סוף יולי, אז אישרה הכנסת תקציב חדש לשנים 2013 ו-2014. התקציב כלל תכנית לצמצום הגירעון באמצעות העלאות מסים וקיצוץ של רוב הסכום שחרג מתקרת ההוצאות בכלל הפיסקלי. הגירעון השנה צפוי להיות נמוך משמעותית מן היעד שנקבע בתקציב, וזאת בזכות הוצאות ממשלתיות נמוכות מהמתוכנן וגביית מסים גבוהה מהמתוכנן, הנובעת בעיקר מהכנסות חד-פעמיות.

בשוק ההון הושפעו שערי המניות ואיגרות החוב מההתפתחויות הגיאו-פוליטיות ומחוסר הוודאות בנוגע למועד שבו יחל הבנק המרכזי בארה"ב לצמצם את היקף רכישות האג"ח; חוסר הוודאות גרם לתנודתיות רבה בשווקים הפיננסיים בעולם. מדדי המניות והאג"ח בבורסה בת"א ירדו מתחילת התקופה עד תחילת ספטמבר, אך מאז רשמו עליות שערים נאות. בסוף התקופה נרשמו עליות שערים גם באג"ח הממשלתיות, פערי התשואות בין ישראל למדינות המפותחות הצטמצמו מאוד, והאג"ח הלא-צמודות של ממשלת ישראל לעשר שנים שבו להיסחר בתשואה נמוכה שמתקרבת כיום ל-3.5 אחוזים.

האינפלציה האיצה במעט בתקופה הנסקרת והושפעה גם מהעלייה בשיעורי המסים העקיפים. עדיין, ברוב התקופה נותרה האינפלציה (בבחינה של 12 החודשים הקודמים) בחלק התחתון של יעד יציבות המחירים. העלייה **במחירי הדירות** האטה מעט בתחילת הרבע השני של השנה אך שבה להאיץ אחר כך, ובסוף התקופה היו המחירים גבוהים ב-10.1% מרמתם 12 חודשים לפני כן. כדי לצמצם את הסיכונים הנשקפים לציבור ולמערכת הבנקאית מעליות המחירים בשוק הדיור ומהגידול באשראי לדיור, המפקח על הבנקים הורה באוגוסט להגביל את השיעור שמהווה החזר המשכנתא בהכנסת הלווה, את חלק ההלוואה שניתן בריבית משתנה, ואת התקופה לפירעון סופי של ההלוואה.

הוועדה המוניטרית של **בנק ישראל** החליטה על הפחתת ריבית שלוש פעמים במהלך התקופה (בהחלטה שלא מן המניין באמצע מאי, ובהחלטות ליוני ולאוקטובר), ושיעור הריבית עומד כעת על אחוז אחד. האינפלציה הנמוכה אפשרה להפחית את הריבית על מנת לתמוך בצמיחה במשק, בין השאר באמצעות צמצום הפער בין ריבית בנק ישראל לריביות הנמוכות במדינות המפותחות – צמצום שממתן חלק מהלחצים לייסוף השקל וכך מעודד את הצמיחה. כדי לצמצם את לחצי הייסוף הנובעים מהשימוש בגז הטבעי, הוועדה המוניטרית החליטה במאי להפעיל תכנית ארוכת טווח לרכישת מטבע חוץ, אשר תקזז את השפעת הפקת הגז על החשבון השוטף עד להפעלתה של "קרן העושר".

סוגיה שוטפת:

תקצוב מערכת הבריאות הציבורית ועדכון התקציב של סל שירותי הבריאות

- בחמש השנים האחרונות התרחב הפער בין תקציב סל הבריאות לבין העלויות הכרוכות באספקת התרופות והשירותים שבסל. הפער מאפשר לממשלה לשמר לחץ לריסון הוצאות במערכת הבריאות, אך הוא תרם לגידול ניכר בגירעונות של קופות החולים – גופים שב-2007 היו קרובים לאיזון – ולגידול בגירעונות התפעוליים של בתי החולים.
- במאי האחרון החליטה הממשלה לשנות את מנגנון העדכון של תקציב סל הבריאות, והתוספת השנתית לתקציב זה תגדל. אולם מאחר שגם בשנים הקרובות צפוי גידול בעלויות של מערכת הבריאות הציבורית, בעקבות הסכמי השכר האחרונים וההוצאות הכרוכות באספקת שירותים לאוכלוסייה גדלה ומזדקנת, גם לאחר השינוי אין די בעדכון השנתי כדי לפצות את המערכת על עלויות אלה. בהיעדר תקציבים משלימים, או החלטה מפורשת על צמצום סל הבריאות, הפער התקציבי ימשיך להתרחב.
- שורה של תקציבים ותמיכות מחוץ לסל הבריאות הרשמי מגשרת חלקית על הפער שנוצר בעדכון תקציב הסל. התלות הגוברת של מערכת הבריאות הציבורית בתקציבים כאלה משמרת לחץ לריסון הוצאות, אך מונעת ודאות תקציבית ומקשה על ניהול קופות החולים ובתי החולים. מומלץ לשקול להעביר חלק מהתקציבים החיצוניים אל תוך הסל, ולקבוע קריטריונים פיננסיים ארוכי טווח, קשיחים ועמידים להעברת התמיכות שיוותרו מחוץ לסל.

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שנכנס לתוקף ב-1995, הגדיר את סל שירותי הבריאות – רשימת התרופות והשירותים שקופות החולים נדרשות לספק לכלל תושבי המדינה במימון ציבורי. תקציב הסל נקבע במקור על סמך ההוצאות שקופות החולים הוציאו בפועל ב-1993, והוא מתעדכן מדי שנה בהתאם לשינוי במדד יוקר הבריאות – מדד אשר עוקב אחר מחיריהן של תשומות נחוצות לאספקת השירותים והתרופות שבסל. לאורך השנים התעדכן תקציב הסל בשיעורים משתנים, הן בשל שינויים דמוגרפיים והן בעקבות תוספות של תרופות ושירותים לסל, וב-2012 הסתכם תקציב זה בכ-35 מיליארד שקלים.

במקביל לדיונים על התכנית הכלכלית לשנים 2013—2014 קיבלה הממשלה (ב-13 במאי) סדרת החלטות הנוגעות לעדכון השנתי של תקציב הסל ולמחירים במערכת הבריאות. ברקע ההחלטות עמדה הכרעת בג"ץ, אשר הורה לממשלה לקבוע מנגנון שיאפשר לעדכן את הנוסחה לקביעת מדד יוקר הבריאות ולמצוא דרך לבלום את שחיקת תקציביהן של קופות החולים.

סקירה זו בוחנת את מנגנון העדכון של תקציב סל הבריאות ואת המידה שבה הוא מתאים את התקציב לעלויות בפועל. שמירה על פער מסוים בין תקציב הסל לעלויות הממשיות מאפשרת לממשלה לשמר לחץ לריסון הוצאות במערכת הבריאות הציבורית, מתוך מטרה להביא להתייעלות המערכת. אולם בחומש האחרון, מוקד הסקירה, התרחב מאוד פער התקצוב ותרם לגידול ניכר בגרעונות של קופות החולים ובתי החולים (קופות החולים היו קרובות לאיזון בראשית התקופה, ולפי נתונים שהתפרסמו לאחרונה, ב-2012 הסתכמו גירעונותיהן ב-860 מיליון שקל). הסקירה מתעכבת גם על כמה מהתקציבים שהממשלה מעבירה למערכת הבריאות מחוץ לסל על מנת להתמודד (חלקית) עם עדכון החֵסר של הסל הרשמי.

1. הנוסחה החדשה לקביעת מדד יוקר הבריאות והעדכון הדמוגרפי של תקציב הסל

הממשלה החליטה במאי לשנות את המשקלות של הרכיבים הנכללים בנוסחה לקביעת מדד יוקר הבריאות (ראו לוח 1). משקלו של הרכיב "השכר הממוצע במגזר הבריאות" יעלה, החל משנת 2013, מ-36 אחוזים לכ-40 אחוזים מהמדד, והוא יעניק לקופות החולים – ודרכן לבתי החולים שמהם הן רוכשות שירותים – פיצוי תקציבי גדול יותר על עליות

לוח1: המרכיבים של מדד יוקר הבריאות, המשקלות הקודמים והחדשים (מה-13 במאי)

	מדד המחירים לצרכן	מדד השכר למשרת שכיר במגזר הבריאות	מדד השכר למשרת שכיר במגזר הציבורי	מדד השכר למשרת שכיר במגזר הממשלה המרכזית	מדד מחירי תשומות הבנייה למגורים	סה"כ
משקלות קודמים	40%	35.96%	22.04%		2%	100%
משקלות חדשים	32%	40.30%	18.20%	6.50%	3%	100%

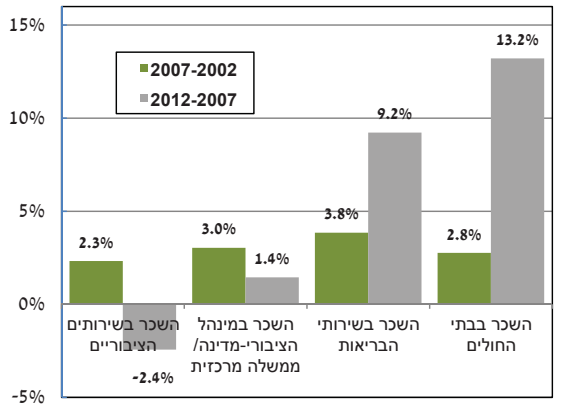
מקור: מזכירות הממשלה ועיבודי בנק ישראל

השכר שהיו בפועל במערכת. אולם הפיצוי נותר חלקי, שכן הוצאות השכר בגופים אלה מהוות כ-60 אחוזים מסך ההוצאות של קופות החולים[1].

רכיבי השכר האחרים בנוסחה מודדים את השכר במגזר הציבורי ובממשלה המרכזית ("מדדי פרוקסי"), והם מתקשים לפצות על החסר בתקופות שבהן השכר במערכת הבריאות עולה במהירות ביחס לשאר המגזר הציבורי. כפי שמראה איור 1, כך אכן אירע בחומש האחרון (בין 2007 ל-2012): הפער בין שיעורי השינוי של השכר בשני המגזרים התרחב מאוד יחסית לחומש הקודם, בעקבות הסכמי השכר שנחתמו עם ארגוני הרופאים והאחיות[2]. העלייה הריאלית בשכר הממוצע בשירותי הבריאות הסתכמה בחומש האחרון ב-9.2 אחוזים (ואף יותר מכך בבתי החולים), ואילו השכר הממוצע בכלל השירותים הציבוריים ירד ריאלית ב-2.4 אחוזים.

הפער בין עליות השכר במערכת הבריאות ובכלל המגזר הציבורי הוביל לעדכון חסר של תקציב סל הבריאות[3], ותרם לגידול בגירעונות במערכת הבריאות הציבורית: הגירעונות של קופות החולים[4] היו קטנים מאוד ב-2007 (46 מיליון שקלים), אך ב-2011 וב-2012 הם עמדו בממוצע על כמיליארד שקלים בשנה (וזאת על אף הגידול בתקציבים שהועברו לקופות מחוץ לסל[5]; ראו פירוט בהמשך).

איור 1
השינוי הריאלי שחל בשכר הממוצע למשרת שכיר*



*ב-2011 שינתה הלמ"ס את סיווג ענפי הכלכלה. שיעורי הגידול המוצגים באיור בנויים משרשור של שינויי השכר בין ענפים שנותרו זהים או דומים בהגדרתם לפני השינוי המתודולוגי ואחריו.
מקור: למ"ס ועיבודי בנק ישראל.

1 הוצאות השכר מהוות 26 אחוזים מסך ההוצאות של קופות החולים (לפי הדוח המסכם על פעילות הקופות ב-2012) ו-66 אחוזים מההוצאות של בתי החולים (כך היה ב-2010, לפי הדוח הכספי של בתי החולים הממשלתיים). השיעור בכלל המערכת חושב כסכום של הוצאות השכר הישירות של קופות החולים (כולל ההוצאה על שכר הרוקחים, המועמס על סעיף ההוצאה לתרופות) ושל הוצאות השכר ה"עקיפות", היינו דרך תשלום על אשפוז (לפי משקל השכר בבתי החולים) ודרך תשלום למעבדות ומכונים פרטיים (לפי ממוצע של משקל השכר בקופות החולים ובבתי החולים). המשקל הסופי (58%) חושב כסך הוצאות השכר הישירות והעקיפות חלקי סך ההוצאות של קופות החולים. משקל זה הינו, ככל הנראה, הערכת חֵסר למשקל השכר בכלל המערכת (כיוון שתשלומי האשפוז של קופות החולים אינם מכסים את כל הוצאות בתי החולים על אספקת השירותים שבסל), והוא צפוי לעלות עוד בשנים הקרובות.

2 בתקופה זו הרופאים קיבלו תוספת שכר של 24%, בעקבות תוצאות הבוררות שהתקיימה ביניהם לבין המדינה ב-2008, ותוספת של 47% עד 2018 בעקבות הסכם השכר האחרון שנחתם ב-2011. האחיות חתמו על הסכמים קיבוציים חדשים ב-2008 ובתחילת 2013.

3 לפי חישובנו, אילו מדד יוקר הבריאות בחומש האחרון (2008—2012) היה מעניק לשכר בשירותי הבריאות את משקל השכר בפועל (58%), תקציב סל הבריאות ב-2012 היה גדל בכ-680 מיליון שקל.

4 גירעונות הקופות כוללים את הגירעונות בבתי החולים של שירותי בריאות כללית, המחזיקים ב-30% ממיטות האשפוז בישראל.

5 הגירעונות בקופות מחושבים לאחר תוספת התמיכות שהמדינה מעניקה מחוץ לסל הבריאות הרשמי. בניכוי ההכנסות מתמיכות ומרווחים חד-פעמיים הגירעון גדל מכחצי מיליארד שקל ב-2009 לכ-2 מיליארד שקל ב-2012.

הסובסידיות שנדרשו לכיסוי הגירעונות התפעוליים בבתי החולים הממשלתיים – אלה מחזיקים קרוב למחצית ממיטות האשפוז בישראל – עלו מ-550 מיליון שקל ב-2007 ל-865 מיליון ב-2012. עדכון החסר בגין עליות שכר, ועמו תוספות השכר הצפויות עד סוף 2014, ירחיבו את הפער בתקצוב סל הבריאות ויגדילו עוד יותר את הגירעונות במערכת הבריאות, אם הממשלה לא תזרים לה תקציבים משלימים או תחליט על צמצום השירותים שמספקת המערכת.

הנוסחה של מדד יוקר הבריאות משתמשת במדדי שכר מחוץ למערכת הבריאות ("מדדי פרוקסי") כדי למנוע מקופות החולים ומבתי החולים לנהוג באדישות כלפי השכר שהם משלמים לעובדיהם, וכדי לעודד אותם למנוע מהשכר במערכת הבריאות להתנפח יחסית לשכר בשאר המגזר הציבורי. זהו כמובן יעד ראוי, אך יש לזכור כי הממשלה ממלאת תפקיד מכריע בהסכמי השכר שנחתמים במערכת, ועליה להתייחס גם להשלכותיהם של ההסכמים על היכולת התקציבית של מערכת הבריאות הציבורית להמשיך לספק את השירותים הכלולים בסל הבריאות באותן איכות וזמינות. כאשר הממשלה מסכימה להעלאות ניכרות בשכר הרופאים והאחיות, ואינה מגדילה בהתאם את תקציב סל הבריאות או תקציבים משלימים אחרים, היא למעשה מקצצת בתקציב הריאלי לאספקת השירותים שבסל. ראוי לקבל החלטה כזאת תוך דיון מפורש בסדרי עדיפויות, ובפרט לדון – במקביל לקיצוץ – בסדרי העדיפויות בין השירותים הכלולים בסל: האם יש לצמצם את היקף הסל? לפגוע בזמינותם של שירותים מסוימים? לשנות את היקף ההשתתפויות העצמיות? וכו'. כן יש לשקול את האפשרות שפגיעה במערכת הבריאות הציבורית תגדיל את השימוש בשירותי הרפואה הפרטית[6], ובפרט את האפשרות שמצוקה תקציבית בקופות החולים מתמרצת אותן להסיט פעילות לביטוחים המשלימים[7] (שב"ן – שירותי בריאות נוספים).

התפתחויות כאלה עלולות להזיק לאורך זמן ליעילותה של מערכת הבריאות בישראל, להגדיל בטווח הארוך את עלות השירותים לציבור ולצמצם את נגישותם.

בצעד שני שהתקבל במאי השנה הגדילה הממשלה את שיעור העדכון השנתי של תקציב סל הבריאות בשל הגידול הדמוגרפי, והשיעור יעלה בהדרגה מ-1.2 אחוזים כיום ל-1.5, 1.55 ו-1.6 אחוזים בשנים 2014, 2015 ו-2016, בהתאמה. שיעור גידול זה עדיין נמוך משיעור הגידול השנתי במספר המתוקנן[8] של המבוטחים בקופות החולים – 2.4 אחוזים ב-2012. שיעור העדכון המוגבל מנסה להתחשב ביכולת ההתייעלות של קופות החולים וביתרונות לגודל שיש להן (שכן התשתיות והציוד הקיימים יכולים לשרת גם מבוטחים שמתווספים בשוליים). אולם בטווח הבינוני והארוך, פער גדול מדי בין שיעור העדכון הדמוגרפי של תקציב סל הבריאות לבין שיעור הגידול במספר המבוטחים (המתוקנן) מהווה גם כן קיצוץ בתקציב הריאלי של הסל, ובהיעדר הכנסות נוספות הוא יוביל לפגיעה ברמת השירותים הניתנים במסגרת הסל. החלטת הממשלה להעלות את שיעור העדכון הדמוגרפי תגדיל את התוספות לתקציב הסל בעתיד, אך היא אינה מפצה על פערים שכבר נוצרו בתקצוב סל הבריאות בעבר[9].

נוסף על שני הצעדים הנ"ל הממשלה אימצה במאי גם נוסחה חדשה לעדכון המחירים המרביים לשירותים רפואיים (מחיר יום אשפוז), אך קביעת מחיר זה משפיעה בעיקר על חלוקת המשאבים בתוך המערכת, בין בתי החולים לקופות החולים, והיא לא נועדה להשפיע על סך התקציב המופנה למערכת הבריאות הציבורית. על חלוקה זו משפיעים גם שיעורי ההנחות שקופות החולים מקבלות בהסכמי הרכש עם בתי החולים. הגידול שחל בשיעורי ההנחות בשנים האחרונות מגדיל את הגירעונות בבתי החולים, וכאשר

[6] ביחס לתוצר, ההוצאה הציבורית לבריאות בישראל נמוכה בהשוואה בין-לאומית (גם כאשר מנכים את השפעת הגיל הצעיר של האוכלוסייה – ראו דיון בתוך: סקירת ההתפתחויות **הכלכליות בחודשים האחרונים**, מס' 135). אשר להוצאה הלאומית לבריאות הממומנת באופן פרטי, שיעורה (כ-40%) גבוה בהשוואה בין-לאומית.

[7] השירותים הניתנים במסגרת ביטוחי השב"ן בקופות החולים ממומנים במלואם באמצעות הפרמיות המשולמות לביטוחים אלה. כאשר מדובר בשירותים שמחליפים (ומשפרים) שירותים שנמצאים בסל הבריאות, הסטת פעילות לשב"ן למעשה חוסכת לקופות החולים הוצאה מתוך תקציב הסל.

[8] התקנון נעשה על פי נוסחת הקפיטציה, המתחשבת בהבדלים בהוצאה למבוטח לפי גיל, מין וריחוק גיאוגרפי. הזדקנות האוכלוסייה בישראל, והעובדה שההוצאות על זקנים גבוהות יותר, תורמות לכך ששיעור הגידול במספר המבוטחים המתוקנן (2.4% ב-2012) גבוה משיעור הגידול במספר המבוטחים בפועל (1.9% באותה שנה).

[9] בחומש האחרון (2008—2012) גדל מספר המבוטחים המתוקנן ב-10.3%, אך הפיצוי התקציבי על הגידול הדמוגרפי הסתכם ב-5.4%. אילו, למשל, שיעור העדכון הדמוגרפי המעודכן (1.6 אחוזים בשנה) היה תקף בחומש האחרון, תקציב הסל בשנה שעברה היה גבוה בכ-900 מיליון שקל מרמתו בפועל.

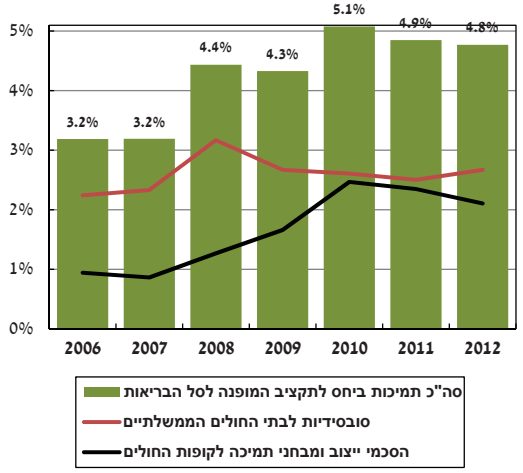
מדובר בבתי החולים הממשלתיים, הוא מהווה למעשה סובסידיה תקציבית נוספת למערכת הבריאות.

2. התקציבים המועברים לקופות החולים ולבתי החולים מחוץ לתקציב הסל

סל הבריאות איננו המקור התקציבי היחיד למימון המוסדות שמספקים את השירותים הכלולים בסל, היינו קופות החולים ובתי החולים. גופים אלה נעזרים גם בתקציבים שהממשלה מעבירה מחוץ לסל ואשר משמשים לתפעול שוטף ולפיתוח תשתיות. איור 2 מציג שני תקציבים כאלה – הסבסוד השוטף שמקבלים בתי החולים הממשלתיים[10] והכספים שמקבלות קופות החולים בעקבות הסכמי ייצוב ומבחני תמיכה[11]. הסכום של שני תקציבים אלה גדל פי 2 מאז 2007, ובשנת 2012 הסתכם ב-1.55 מיליארד שקלים – כחמישה אחוזים מהתקציב הציבורי המופנה לסל הבריאות הרשמי[12], וזאת לעומת כשלושה אחוזים בלבד בשנת 2007.

עם מקורות הסבסוד החיצוניים אפשר למנות גם את מקדמות המימון שהמדינה העבירה לקופות החולים מדי שנה בשנה, ואשר היקפן גדל מ-217 מיליון שקלים בסוף 2007 ל-874 מיליון שקלים בסוף 2012. כספים אלה ניתנים על חשבון התקציב של השנה הבאה, משמשים אמצעי תזרימי להתמודדות עם גירעונות הקופות, ובשנים שבהן גדל מלאי המקדמות הם העניקו למעשה תמיכה נוספת לקופות החולים. לבסוף, המדינה משלמת לבתי החולים,

איור 2
העברות תקציביות לקופות החולים, במסגרת הסכמי ייצוב ומבחני תמיכה, וסובסידיות לבתי החולים הממשלתיים, שיעור ביחס לתקציבים המופנים לסל



מקור: משרד הבריאות ועיבודי בנק ישראל.

באמצעות הביטוח הלאומי, מענק למימון העלויות הכרוכות בלידה ("מענק אשפוז"), והיקפו הסתכם ב-2012 ב-2.3 מיליארד שקל. בשנים האחרונות הגידול בתעריף מענק האשפוז היה גבוה מהגידול במחיר השירותים הרפואיים בבתי החולים (מחיר יום אשפוז), ויש הטוענים כי המענק מגלם סבסוד כללי לבתי החולים, שחורג מעלויות הלידה והטיפול ביילודים[13].

קופות החולים ובתי החולים תלויים אפוא במידה גוברת והולכת בתקציבים המועברים מחוץ לסל הבריאות, והדבר מאפשר לממשלה לשמר לחץ תמידי לריסון הוצאות במערכת. אולם תקציבים אלה ניתנים תכופות באיחור וגורמים לחוסר ודאות ותנודתיות תקציבית: הסובסידיות לבתי החולים הממשלתיים מתעדכנות במהלך השנה והתאמות בתקציביהם נערכות גם בסוף השנה, בדיעבד. בכל אחת מחמש השנים האחרונות היקף הסובסידיות שהועברו בפועל לבתי החולים היה גבוה מהתקציב שהוקצה לכך, לרוב ב-30—60 אחוזים; אשר לקופות החולים,

[10] החישוב כולל רק את הסובסידיות שהועברו מהתקציב השוטף של משרד הבריאות (תקנה 24192005, שבמסגרתה הועברו 866 מלש"ח ב-2012), ולא את אלה שהועברו מתקציב הפיתוח. החישוב אינו כולל תקציבים שהועברו לבתי חולים כלליים אחרים.

[11] לפי נתוני משרד הבריאות, ב-2012 הועברו לקופות החולים 668 מיליון שקלים במסגרת הסכמי ייצוב, והסכמים אלה מהווים את חלק הארי של התמיכה החיצונית בקופות. כספי הייצוב מותנים בעמידה ביעדים הקשורים בצמצום הגירעון הצבור או בריסון הוצאות. הכספים המועברים במסגרת מבחני התמיכה מותנים לרוב ביעדים רפואיים ותפעוליים מוגדרים (למשל, הפעלת תחנות טיפת חלב ביהודה ושומרון, הפחתת ההשתתפות העצמית בחיסוני שפעת, הפעלת תכנית לצמצום אשפוזים חוזרים, וכו'). ב-2012 הועברו לקופות החולים במסגרת מבחני התמיכה 14 מיליון שקלים, אך בשנתיים הקודמות עמד הסכום על כ-190 מיליון שקל בממוצע.

[12] התקציב הציבורי המופנה לסל הבריאות מהווה 93.55% מסך תקציב הסל. את שאר התקציב (6.45%) מממנות ההשתתפויות העצמיות של המבוטחים.

[13] הדוח השנתי של הביטוח הלאומי לשנת 2012 קבע כי "התערבות הממשלה בקביעת סכום מענק אשפוז היא בעצם אמצעי להזרמת תקציב לבתי החולים באמצעות המוסד לביטוח לאומי". על פי הכללים הנהוגים בתקציב המדינה, שימוש כזה אינו מקטין את השפעת התשלומים על גירעון הממשלה, אך הוא מקטין את ההוצאה הנרשמת בתקציב לצורך בחינת העמידה בכלל ההוצאה.

התמיכות עבורן נקבעות לתקופה של שלוש שנים באמצעות משא ומתן נפרד בין הממשלה לבין כל אחת מהקופות. עקב כך התמיכות נקבעות ומועברות לעיתים באיחור רב[14] ומובילות לתנודתיות בתקציבי הקופות ובגירעונותיהן.

השימוש בתקציבים החיצוניים מאלץ את מערכת הבריאות הציבורית להתנהל בחוסר ודאות ומקשה על תכנון וביצוע תכניות לטווח ארוך. מצב זה עלול לפגוע ביעילותה של המערכת וביכולתה לספק את השירותים הנכללים בסל הבריאות ברמה טובה ויציבה. כדי למנוע זאת יש לשקול "להלבין" חלק מהתקציבים החיצוניים ולהעבירם אל תוך סל הבריאות הרשמי. במקביל למהלך כזה, ולהתאמה ריאלית של תקציב הסל לעלות השירותים הכלולים בו, יש לשקול להקשיח במידה ניכרת את מגבלת ההוצאות של קופות החולים ובתי החולים[15]. כחלופה לתהליך שבו קובעים את התקציבים המשלימים בדיונים נפרדים עם כל גוף, לטווח של שנה עד שלוש שנים, כדאי לקבוע את חלוקת התקציבים שיישארו מחוץ לסל באמצעות גיבוש קריטריונים ארוכי טווח, אחידים וקשיחים.

סקירה פיסקלית:

הערכה של ההתפתחויות הפיסקליות מאז אישור התקציב ושל השלכותיהן על התוואי הפיסקלי הצפוי

- הצעדים שאימצה הממשלה במסגרת אישור התקציב לשנים 2013 ו-2014 חיזקו את האמון במדיניות הפיסקלית של ישראל ותרמו לשיפור מעמדה בשווקים הפיננסיים.
- הגירעון בתקציב 2013 צפוי להיות נמוך מ-3.5 אחוזי תוצר, נמוך משמעותית מהיעד של 4.65 אחוזי תוצר.
- הגירעון הנמוך מהיעד משקף הוצאות נמוכות מהתקציב שאושר ותקבולי מסים גבוהים, רובם תקבולים חד-פעמיים יוצאי דופן בהיקפם.
- הגירעון בתקציב 2014 צפוי להיות דומה ליעד הקבוע בחוק – 3 אחוזי תוצר.
- אם תתקבל הצעת הממשלה לבטל את התוכנית להעלות את שיעורי מס ההכנסה בתחילת 2014, ולצד זאת להפחית את תקרת ההוצאות בסכום דומה, הממשלה צפויה להשיג את יעד הגירעון ב-2014 אך גם להתקשות להשיגו בשנים הבאות.
- כדי להשיג את יעדי הגירעון הפוחתים הקבועים בחוק לשנים 2015 עד 2017, נחוצים צעדי מדיניות נוספים: העלאת מסים, או הפחתה של תקרת ההוצאות וצמצום תוכניות ההוצאה של הממשלה בהתאם לכך, בהיקף של כאחוז תוצר ב-2015 ובהיקף מצטבר של יותר מ-2 אחוזי תוצר ב-2017.
- אם ההתאמה התקציבית הנחוצה כדי לעמוד ביעד הגירעון תתבצע רק באמצעות הפחתת ההוצאות, ההוצאה האזרחית ללא ריבית לנפש לא תעלה עד שנת 2017, יחסית לרמתה השנה.
- הצגת הנתונים הפיסקליים על פי המתודולוגיה החדשה שאימצה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מבליטה באיזו מידה ישראל מתאפיינת בהוצאה ציבורית ונטל מס נמוכים. גם על פי החישובים החדשים, הגירעון הנוכחי של הממשלה הרחבה בישראל גבוה בהשוואה בין-לאומית.

1. מבוא

בסוף שנת 2012 ובראשית 2013 ניצבה הממשלה בפני אתגר תקציבי מורכב. גירעון הממשלה לשנת 2012 חרג משמעותית מהיעד, ובאוגוסט 2012 החריגה הובילה את הממשלה להעלות את יעד הגירעון ל-2013, מ-1.5 אחוזי תוצר ל-3 אחוזים, וכן את שיעורי המס. למרות זאת, התפתחות התקציב בראשית 2013 הצביעה על הסתברות גבוהה לכך שהממשלה תחרוג גם מיעד הגירעון המוגדל. נוסף על התפתחות הגירעון בפועל ניצב בפני הממשלה גם מספר רב של תוכניות הוצאה שהיא אימצה בשנים הקודמות ואשר עלותן חרגה משמעותית מתקרת ההוצאות שקבע כלל ההוצאה. שילוב זה – של גירעון שוטף גבוה והחלטות על הוצאות נוספות – איים להביא לעלייה גדולה ומתמשכת של יחס החוב לתוצר, עד לרמות מסוכנות.

כדי להתמודד עם הקשיים בתקציב הפעילה הממשלה תוכנית התאמה פיסקלית מקיפה. זו כללה העלאה

[14] למשל, הסכמי הייצוב לשנים 2011—2013 נחתמו (עם שתי קופות החולים הראשונות) רק בדצמבר 2012.

[15] מהלך דומה – היינו הקשחת מגבלת התקציב והגברת יכולות הפיקוח – סייע לשפר את ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות בישראל במרוצת שני העשורים הקודמים. החל מ-1993 מענקי האיזון שהממשלה מעבירה לרשויות נקבעים באמצעות נוסחה קשיחה, אחידה וארוכת טווח, ומענקים אלה אינם מתגמלים עוד את הרשויות על ביצועים תקציביים כושלים. פירוט מופיע בתיבה ו'2- בדוח בנק ישראל לשנת 2012.

מיידית של שיעורי המסים העקיפים, החלטה להעלות את שיעורי המסים הישירים מתחילת 2014, וצמצום ניכר בהוצאות – באמצעות דחייה או ביטול של תוכניות ל-2013 ול-2014, דחייה של תשלומי שכר, וקיצוץ בפועל בתקציבי הביטחון ובקצבאות הילדים. ההערכה הייתה כי די בצעדים שהממשלה אימצה כדי לבלום את הידרדרות הגירעון ולהקטינו לרמה של כ-3 אחוזי תוצר בשנת 2014. פעולות אלה גם תרמו לחיזוק האמון של שוקי ההון במשק הישראלי ובשליטה של הממשלה בתקציב, כמו גם לירידת פערי התשואות בין ישראל למשקים המפותחים. אולם התוכנית הותירה לממשלה אתגר מורכב: לבצע את ההתאמות הנחוצות לכך שהגירעון ורמת ההוצאות בשנים שאחרי 2014 יעמדו ביעדים הקבועים בחוק. מאחר שרמת הגירעון עדיין גבוהה בהשוואה בין-לאומית – רמה זו אינה מאפשרת ליחס החוב תוצר לרדת ביציבות – ובפרט מאחר שרמת הגירעון הזו מושגת כאשר המשק מצוי בשיעורי תעסוקה גבוהים המסייעים להקטנתה, יש חשיבות רבה לכך שהממשלה תתמיד לבצע את המהלכים הנחוצים כדי להשיג את יעדי הגירעון.

הסעיף הבא סוקר כמה מהמצרפים הפיסקליים הבסיסיים של ישראל ואת ערכיהם החדשים על פי המתודולוגיה החדשה לחשבונאות הלאומית שאימצה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סעיף 3 מנתח את ההתפתחויות בביצוע תקציב 2013, וסעיף 4 מציג תחזית עדכנית לתקציב 2014. לבסוף, סעיף 5 מנתח כיצד המצרפים הפיסקליים צפויים להתפתח משנת 2015 ואילך, על יסוד תרחישי מדיניות חלופיים.

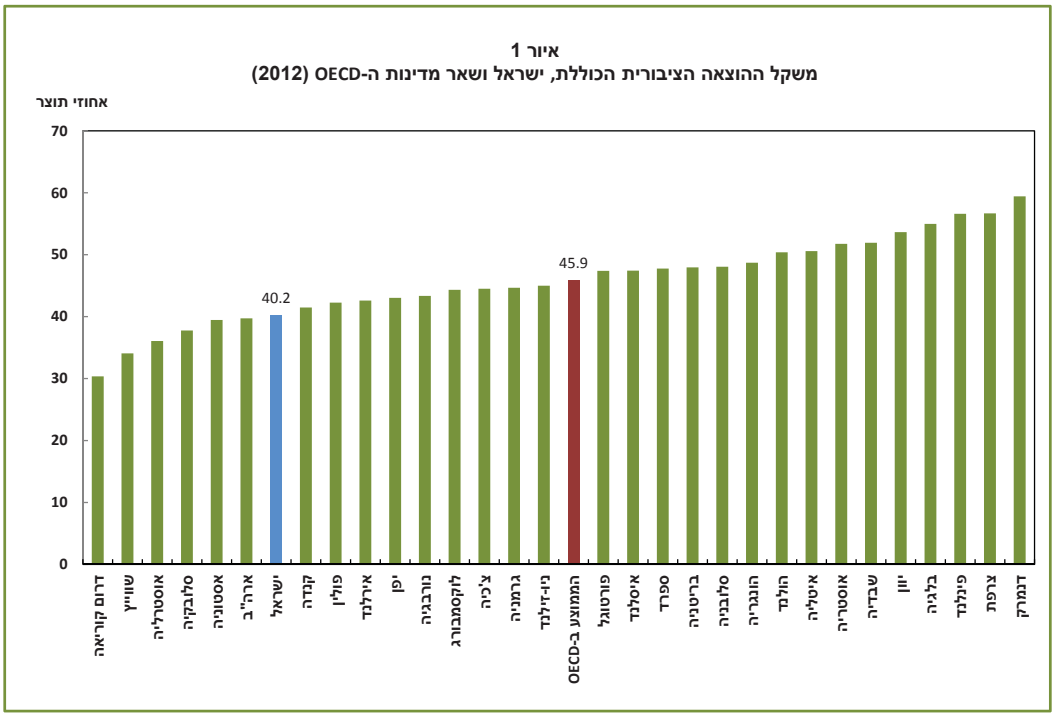
2. עדכון הנתונים הפיסקליים

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עדכנה בחודש אוגוסט את נתוני החשבונאות הלאומית בהתאם לשיטת החישוב הבין-לאומית החדשה – SNA 2008. התאמה זו כללה שינויים רבים ברכיבי החשבונות הלאומיים וברמת התוצר, לרבות התאמות בצורת החישוב של ההוצאות הממשלתיות, אשר שינו את גודל ההוצאה הציבורית ואת גודלם של חלק מרכיביה בכמה מיליארדי שקלים. נוסף על כך, החשבונאות הלאומית של השנים הקודמות התעדכנה, כבכל שנה, על יסוד נתונים וסקרים שונים שהתקבלו בלמ"ס, ביניהם לוחות תשומה-תפוקה מעודכנים משנת 2006. כתוצאה

לוח 1: הרכיבים העיקריים של הכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 2007 עד 2012
(אחוזים מהתוצר)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
סך כל ההכנסות הציבוריות	41.3	38.6	38.6	35.7	36.7	35.4
סך כל המסים	34.5	31.9	29.7	30.5	30.7	29.5
אחר[1]	6.8	6.7	8.9	5.2	6.0	5.9
סך כל ההוצאות הציבוריות	41.5	40.7	41.0	40.1	39.4	39.2
הצריכה האזרחית המקומית	16.8	16.9	17.0	17.1	17.2	17.1
הצריכה הביטחונית המקומית	5.2	5.2	5.1	4.9	4.8	4.5
תשלומי הריבית	4.3	3.4	3.5	3.3	2.8	2.8
תשלומי העברה שוטפים	9.7	9.7	10.1	9.9	9.9	9.9
השקעות הממשלה הרחבה ותשלומי ההעברה על חשבון ההון[2]	3.3	3.5	3.5	3.2	3.1	3.2
הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה	0.3	2.1	5.3	3.6	2.7	3.9
הגירעון לפי ההגדרה הבין-לאומית[3]	1.4	3.7	6.8	4.6	3.8	4.8
החוב הציבורי (ברוטו)[4]	74.6	72.9	75.3	71.5	69.7	68.2

1) כולל מענקים, הכנסות מרכוש, תשלומי העברה מהציבור, זקיפת פנסיה, בלאי, העברות הון מחו"ל והעברות מחו"ל למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר.
2) כולל סבסוד משכנתאות והעברות ע"ח ההון למלכ"ר ולעסקים.
3) סעיף זה מתאים את הגירעון להגדרה הבין-לאומית המקובלת על ידי הוספה של הפרשי הצמדה על החוב השקלי (הצמוד והלא-צמוד למדד).
4) אחוזים מהתמ"ג בסוף השנה.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



מכך התברר שרמת התוצר הנומינלי הגולמי של ישראל בשנת 2012 גבוהה בכ-7 אחוזים מרמתה לפי שיטת החישוב הישנה, והגדלים של המצרפים הפיסקליים בישראל, כפי שאלו נמדדים באחוזי תוצר, השתנו. שינויים אלה משתקפים השנה לראשונה בלוחות ובאיורים שמופיעים בפרק העוסק במדיניות הפיסקלית בדוח בנק ישראל, ואשר בנק ישראל מעדכן מדי נובמבר[16]. בשל היקפם של השינויים אנו מציגים בקצרה את המצרפים הפיסקליים העיקריים לפי הגדרתם החדשה (לוח 1).

השינויים העיקריים בנתוני שנת 2012, בהשוואה לנתונים המופיעים בדוח שבנק ישראל פרסם במארס 2013:

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר הוא 39.2 אחוזים, נמוך ב-2.9 נקודות אחוז מהנתון שפורסם במארס. לפי ההגדרה הבין-לאומית, משקל ההוצאה בתוצר ירד ל-40.2 אחוזים.

משקל סך ההכנסות בתוצר הוא 35.4 אחוזים, נמוך ב-2.2 נקודות אחוז מהנתון הקודם. נטל המס ירד ב-2.1 אחוזים, ל-29.5 אחוזי תוצר.

הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה עומד על 3.9 אחוזי תוצר, נמוך ב-0.6 אחוז תוצר מהנתון הקודם; הגירעון בתקציב הממשלה עומד על 3.9 אחוזי תוצר, נמוך ב-0.3 אחוז תוצר מהנתון הקודם. לפי ההגדרה הבין-לאומית, הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה הוא 4.8 אחוזי תוצר, נמוך ב-0.4 נקודת אחוז מהנתון הקודם.

יחס החוב לתוצר הוא 68.4 אחוזים, נמוך ב-5.5 נקודות אחוז מהנתון הקודם.

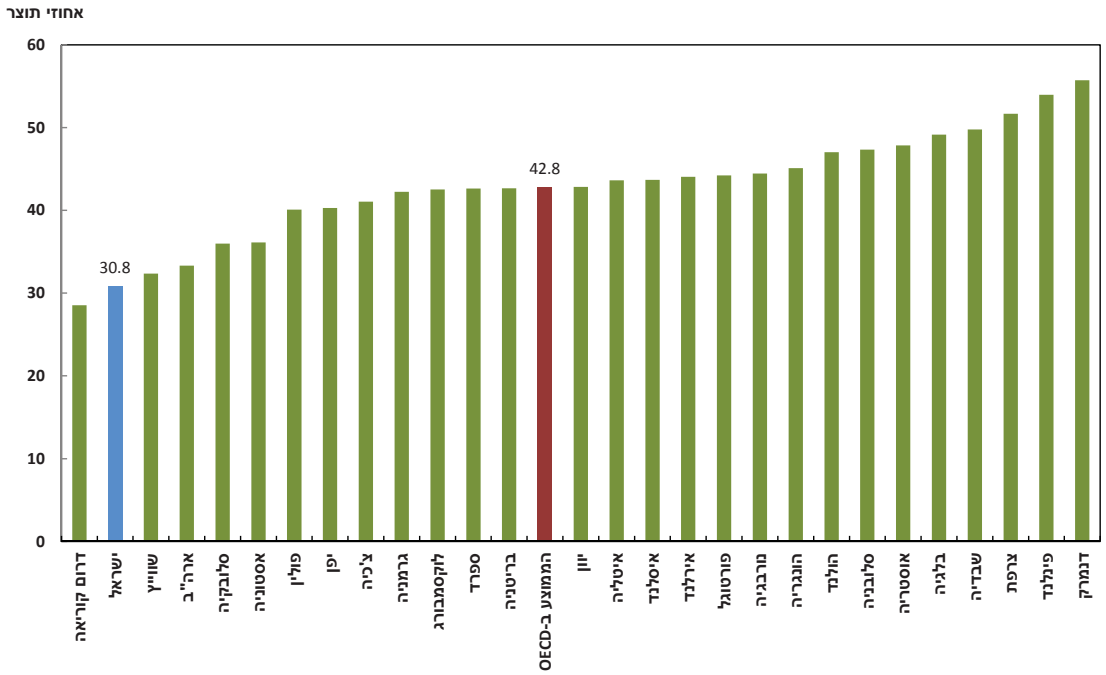
קיים קושי מסוים לערוך השוואה בין-לאומית של הנתונים החדשים, שכן מרבית המדינות המפותחות עדיין לא אימצו את הגדרות SNA 2008[17]. אולם מאחר שהמעבר להגדרות אלה אחראי כאמור רק לחלק מהשינויים שחלו בנתונים בישראל, ומאחר שמעריכים כי אימוץ השיטה במדינות אחרות ישפיע על מדידת התוצר שלהן פחות משהוא השפיע על המדידה בישראל, אנו מציגים השוואה בין-לאומית של מספר אינדיקטורים מרכזיים למצב הפיסקלי.

מההשוואה עולה כי משקלו של סך ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל נמוך מהממוצע של המדינות המפותחות (איור 1): משקל ההוצאה האזרחית ללא ריבית בישראל נמוך ב-13 נקודות אחוז מהממוצע במדינות הללו (איור 2), והוא נמוך ממשקלו בכולן למעט דרום קוריאה (חסרים נתונים על מקסיקו, צ'ילה ותורכיה, אך נראה כי גם בהן

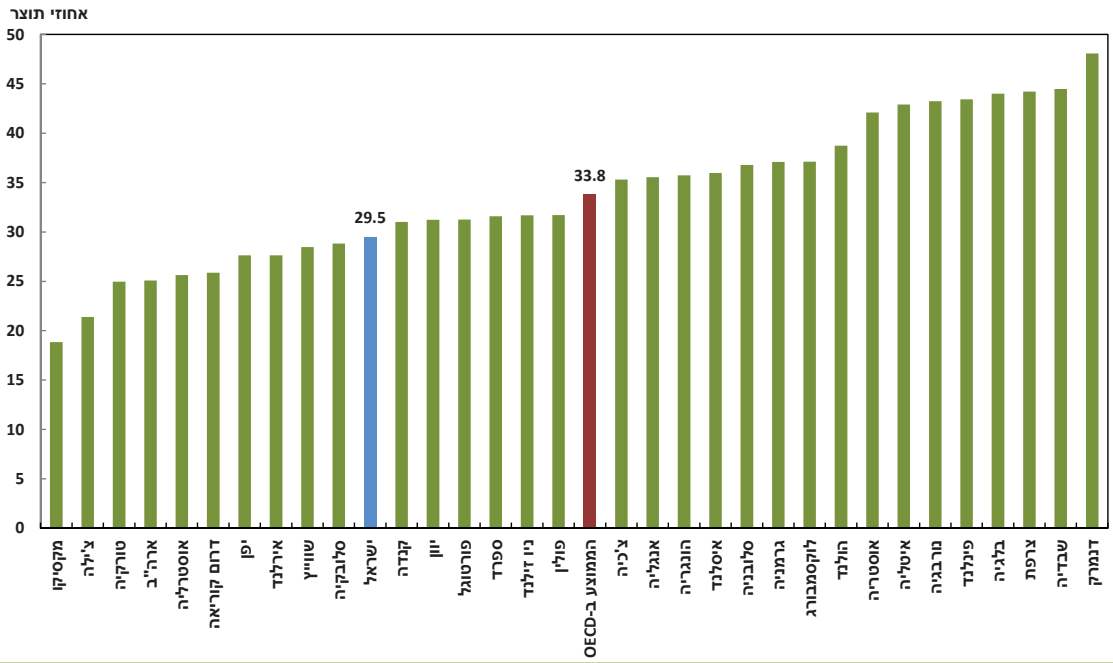
[16] כלל הלוחות והאיורים המעודכנים, כולל לוחות הנספח, מופיע באתר האינטרנט של בנק ישראל, http://www.bankisrael.org.il.

[17] להוציא את ישראל, רק ארבע ממדינות ה-OECD עדכנו עד כה את החשבונאות הלאומית שלהן בעקבות שינוי שיטת החישוב: ארה"ב, קנדה, אוסטרליה ומקסיקו.

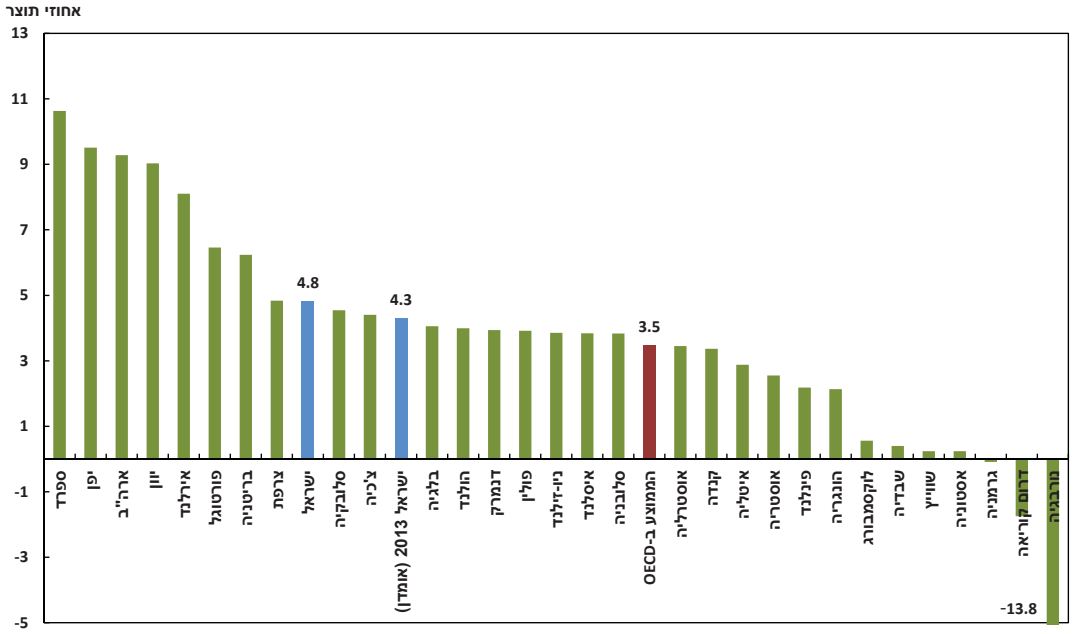
איור 2
המשקל שההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית מהווה בתוצר, ישראל (2012) ושאר מדינות ה-OECD (2011)



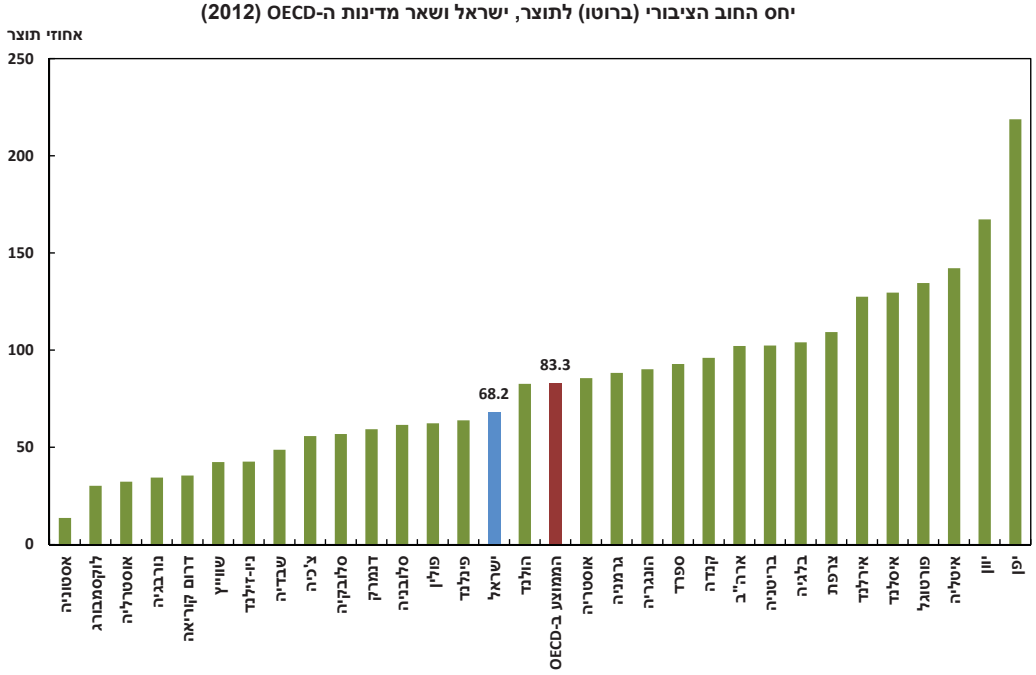
איור 3
נטל המס, ישראל (2012) ושאר מדינות ה-OECD (2011)



איור 4
גירעון הממשלה הרחבה כאחוז מהתוצר, ישראל ושאר מדינות ה-OECD (2012)



איור 5
יחס החוב הציבורי (ברוטו) לתוצר, ישראל ושאר מדינות ה-OECD (2012)



ההוצאה נמוכה מאשר בישראל). נטל המס בישראל נמוך בכ-4 אחוזי תוצר מהממוצע במדינות OECD (איור 3). הגירעון גבוה ב-1.3 אחוז מהממוצע (איור 4), אף על פי שפער התוצר נמוך בהשוואה לשאר המדינות. יחס החוב לתוצר בישראל נמוך בכ-15 נקודות אחוז מהממוצע במדינות המפותחות (איור 5)[18].

3. ביצוע תקציב 2013

על פי ההתפתחויות עד כה נראה, כי הגירעון בתקציב הממשלה בשנת 2013 יהיה קטן מ-3.5 אחוזי תוצר, נמוך בהרבה מהתקרה של 4.65 אחוזי תוצר שנקבעה בעת אישור התקציב בסוף חודש יולי. הגירעון הנמוך מהצפוי משקף שילוב של שלושה מרכיבים: הוצאות נמוכות מתקרת ההוצאה שאושרה; תקבולי מסים חד-פעמיים וחריגים בגודלם בהיקף של כ-6 מיליארדי שקלים; והשינוי שהלמ"ס ערכה באומדני התוצר ואשר מקטין את יחס הגירעון לתוצר בכ-0.25 אחוז תוצר (ראו דיון בסעיף הקודם של סקירה זו).

נתוני ביצוע התקציב, נכון לסוף אוקטובר, מלמדים כי ההוצאות היו נמוכות בכ-9 מיליארדי ש"ח מהתוואי העונתי התואם ביצוע מלא של התקציב. כאשר מנתחים את נתוני הביצוע על פי סעיפי התקציב, כפי שמשרד האוצר מדווח עליהם, מוצאים שהוצאותיהם של משרדי הממשלה בתקופה זו (בתוספת סעיף הרזרבה התקציבית) נמצאו בתוואי עונתי התואם הוצאת תקציב כמעט מלאה עד סוף השנה. לעומת זאת בסעיף "שונות", שתוקצב בכ-7.5 מיליארדי ש"ח, הוציאו עד סוף אוקטובר רק 900 מיליוני ש"ח, ועד סוף נובמבר רק 1.4 מיליארדי ש"ח, במצטבר[19]. נוסף על כך, הוצאות הריבית היו נמוכות בכ-2 מיליארדי ש"ח מהתוואי התואם ביצוע מלא של התקציב. מוקדם לקבוע כיצד ייראו נתוני ביצוע התקציב בסוף השנה, שכן בכל שנה ההוצאות בדצמבר גבוהות משמעותית מההוצאות בשאר החודשים ושונותן בין השנים גדולה. ואולם נראה כי משרדי הממשלה מוציאים את התקציבים המוקצים להם במלואם, פחות או יותר, וכי שיעור הביצוע הנמוך משקף את הסעיפים המרוכזים ביחידות מטה ממשלתיות. יש היגיון מסוים בכך שלא ניצלו השנה את הסעיפים האלה, אם מביאים בחשבון את הגירעון ואת רמת ההוצאות החריגים שנקבעו בתקציב 2013, ובפרט אם מביאים בחשבון את הניסיון הטרי עם הלחצים הכבדים על מסגרת התקציב בשנת 2012, שאף התבטאו בסופו של דבר בהוצאה גבוהה מהתקציב המקורי. עם זאת, במידה שרמת ההוצאות בסוף השנה אכן תהיה נמוכה בהיקף שמסתמן, יש מקום לשפר להבא את הדיוק בהקצאת התקציב, כדי להבטיח שהשימוש בו יהיה יעיל יותר. זאת בפרט לנוכח הצורך, שבלט השנה, לצמצם תוכניות הוצאה חשובות בעת הכנת התקציב כדי להימנע מחריגה מתקרת ההוצאות.

הכנסות הממשלה ממסים עד סוף אוקטובר היו גבוהות בכ-2 מיליארדי ש"ח מהתוואי העונתי התואם את תחזית ההכנסות בתקציב המדינה. עודף זה משקף בעיקר תקבולים חד-פעמיים מעסקת המכירה של חברה גדולה. עד סוף השנה הפער בין ההכנסות ממסים לתחזית השנתית צפוי לגדול עד לכ-6 מיליארדי ש"ח בזכות תשלומי המס על "הרווחים הכלואים", גם הם חד-פעמיים. פרט להכנסות חריגות[20] אלה תקבולי המסים עד עתה גבוהים בכ-3 מיליארדי ש"ח מהתחזיות שהציגו מסמכי התקציב[21]. ההכנסות האחרות של הממשלה תואמות בקירוב את התחזיות האלה.

4. תקציב 2014

מאז אישורו של תקציב 2014 לא חלו בסביבה המקרו-כלכלית התפתחויות שצפויות לשנות מהותית את תחזית ההכנסות ממסים. תקבולי המסים ב-2013 אמנם גבוהים מהצפוי, אך הדבר נובע כאמור בעיקר מהכנסות חד-

[18] ארגון ה-OECD משתמש לאחרונה בהגדרה נוספת של החוב הציבורי. לפי הגדרה זו החוב הציבורי בישראל (ב-2011) גבוה בכ-100 מיליארדי ש"ח מהחוב לפי ההגדרה הקודמת. מכיוון שנתוני ישראל בשיטה זו אינם עדכניים וסובלים עדיין מאי-דיוקים שונים, ומכיוון שהשיטה הנוספת מעלה סוגיות מתודולוגיות סבוכות, איננו מציגים בשלב זה נתונים על פי ההגדרה החדשה.

[19] במצרף זה נכללים סעיפים 13 – "הוצאות שונות" – ו-83, "הוצאות פיתוח אחרות". בשנת 2012 תוקצב סעיף 83 בסכום דומה לזה שבו הוא תוקצב השנה, ובסופה הוציאו את מלוא הסכום. סעיף 13 תוקצב ב-2012 ב-3.5 מיליארדי ש"ח – לעומת 4.7 מיליארדי ש"ח השנה – ובסוף השנה הוציאו רק כ-17 אחוזים מהסכום.

[20] ההתייחסות לתקבולים חד-פעמיים כאל תקבולים חריגים כרוכה במידה רבה של מרכיב שיפוטי. בכל שנה יש לממשלה תקבולים כאלה בגין עסקאות גדולות, הסדרי מס המתייחסים לשנים קודמות, ועוד. לכן יש לנהוג זהירות רבה בהחרגת התקבולים. למרות זאת, התקבולים הנזכרים לעיל אכן גדולים במיוחד וחריגים באופיים. חשוב לציין שלעתים תקבולים חד-פעמיים אף משקפים הקדמת הכנסות מהשנים הבאות.

[21] התחזית בתקציב כללה אומדן של 3 מיליארדי ש"ח להכנסה מ"הרווחים הכלואים".

פעמיות חריגות. אשר לצד ההוצאות, הביצוע הנמוך של חלק מהסעיפים בתקציב 2013 עשוי להצביע על כך שקיימת אפשרות להקטין את הסכומים שתוקצבו עבורם ב-2014, ולהפנות את המקורות שיתפנו לתגבור פעולות אחרות של הממשלה, כולל כאלה שנדחו משום שתחילה העריכו כי ייווצר חוסר במקורות. לחילופין ניתן להפחית את סך ההוצאות בתקציב. נוסף על כך, רמת ההוצאות ב-2014 צפויה להיות נמוכה גם בזכות עוד ירידה ניכרת בתשלומי הריבית – אלה צפויים להיות נמוכים בכ-3 מיליארדי ש״ח מהסכום שתוקצב – ועקב פריסה מחדש של תוכנית ההשקעות בתשתית התחבורה. בהתאם להערכות אלה החליט משרד האוצר לבקש מהממשלה והכנסת לבטל את התוכנית להעלות את מס ההכנסה בראשית 2014, תוך ויתור על הכנסות של כ-3.7 מיליארדי ש״ח, ובמקביל להנמיך את תקרת ההוצאות בתקציב 2014 ב-3.3 מיליארדי ש״ח. הפחתה זו תקטין גם את תקציבי השנים הבאות, בהתאם לכלל ההוצאה[22].

תחזית ההכנסות לשנת 2014 בעת הזאת, לפני ביטול העלאת שיעורי מס ההכנסה, דומה למדי לתחזית ההכנסות בעת אישור התקציב. ההכנסות הצפויות ממסים בשנת 2014, על פי מודל המס של חטיבת המחקר בבנק ישראל, צפויות להיות נמוכות בכ-3 מיליארדי ש״ח מתחזית התקציב, ורשות המסים מקווה לגבות חלק מסכום זה בעזרת מהלכים שונים להעמקת הגבייה[23]. נוסף על כך, על פי התחזית העדכנית, ההכנסות האחרות – רובן מלוות מהמוסד לביטוח לאומי – צפויות להיות גבוהות בכ-2 מיליארדי ש״ח מתחזית התקציב. משום כך, ביטול התוכנית להעלות את שיעורי מס ההכנסה בראשית 2014 פירושו שההכנסות הצפויות ב-2014 נמוכות מתחזית התקציב בכ-5 מיליארדי ש״ח, או בסכום נמוך מזה אם מאמציה של רשות המסים להעמיק את הגבייה יישאו פרי.

עדכון התחזיות לגבי ההכנסות וההוצאות, והמהלך המוצע של ביטול העלאת שיעורי מס ההכנסה לצד הפחתת תקרת ההוצאות, מביאים את הגירעון הצפוי בשנת 2014 לרמה של כ-3 אחוזי תוצר, בדומה ליעד הגירעון שנקבע לשנה זו[24]. כלומר ההתאמות שהממשלה מתכוונת לבצע, על יסוד ההתפתחויות שחלו מאז אישור התקציב, אינן צפויות להגדיל את הגירעון לרמה גבוהה מהיעד שעל פיו נבנה התקציב. יתר על כן, נראה כי במידה שתוואי ההכנסות יהיה נמוך במקצת מהצפוי, הממשלה תוכל להקטין במידת מה גם את רמת ההוצאות בפועל ובכך לשמור על רמת הגירעון המתאימה. ההתאמה המוצעת בתקציב משקפת לפיכך בחירה של הממשלה לנצל את ביצוע ההוצאות הנמוך מכפי שתוקצב להפחתת מסים במקום להרחבת הוצאות אחרות או להפחתה מהירה יותר מהמתוכנן של הגירעון. החלטה זו אינה סותרת את השגת יעד הגירעון המקורי ל-2014. לעומת זאת, המהלך צפוי להקשות על השגת היעדים שנקבעו מ-2015 ואילך, כפי שמפורט להלן.

5. ההתפתחות הצפויה של מצרפי התקציב משנת 2015 ואילך

תקציבי הממשלה לשנים 2015 ואילך כפופים לשני יעדים שנקבעו בחוק: יעד הגירעון קובע תוואי גירעון פוחת – מ-2.5 אחוזי תוצר בשנת 2015 ל-1.5 אחוזי תוצר ב-2019 (הקו הירוק באיור 6) – וכלל ההוצאה קובע את שיעור הגידול השנתי בתקציב הממשלה בהתאם לנוסחה המשקפת את הקצב ארוך הטווח של צמיחת התוצר ואת המידה שבה יחס החוב לתוצר בפועל רחוק מ-60 אחוזים[25]. עמידה ביעדי הגירעון תבטיח שיחס החוב לתוצר ירד בהתמדה לכ-60 אחוזים עד שנת 2020 (הקו הירוק באיור 7) ותתרום בכך רבות לאמינותה של המדיניות הפיסקלית של ישראל ולצמצום הוצאות הריבית של הממשלה. עם זאת, הניתוח להלן מלמד כי השגת יעדים אלה תדרוש מהממשלה לבצע בשנים הקרובות צעדי מדיניות בהיקף ניכר.

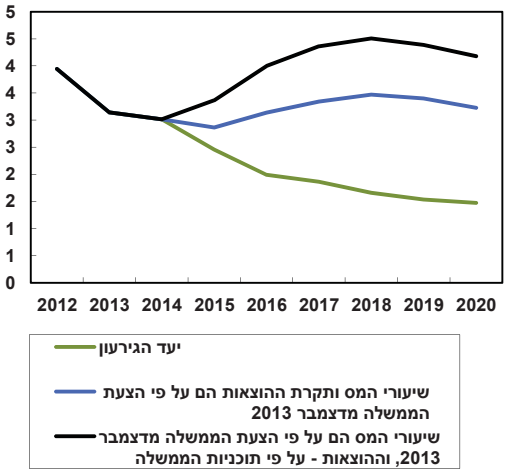
[22] כלל ההוצאה קובע את שיעורי הגידול של תקציב הממשלה משנה לשנה. משום כך, הקטנה של תקציב הממשלה בשנה מסוימת מנמיכה בהתאם את רמת ההוצאות בכל השנים העוקבות.

[23] עד כה ההכנסות ממסים בשנת 2013, בניכוי התקבולים החד-פעמיים החריגים, תואמות את התחזית שהוצגה בעת הכנת התקציב.

[24] אומדן הגירעון בשקלים, שהוצג בעת אישור התקציב, היה נמוך מהתחזית הנוכחית בכ-2 עד 3 מיליארדי ש״ח, אך מכיוון שבינתיים הלמ״ס הגדילה את אומדני התוצר הלאומי הגולמי בכ-7 אחוזים, הגירעון באחוזי תוצר דומה לאומדן המקורי. מבחינה חוקית אין משמעות לכך שהגירעון בפועל סוטה מהאומדן המקורי, שכן יעדי הגירעון מחייבים את הממשלה רק בשלב אישור התקציב, על סמך המידע הקיים באותה עת.

[25] תקרת ההוצאה מחושבת כמכפלה של קצב הצמיחה הריאלי הממוצע בעשר השנים האחרונות ושל היחס בין 60 אחוזים למשקל החוב בתוצר. כל הנתונים בחישוב מתייחסים לנתון האחרון הידוע, ולא לאומדנים עבור השנה שבה מתקיימים הדיונים בתקציב.

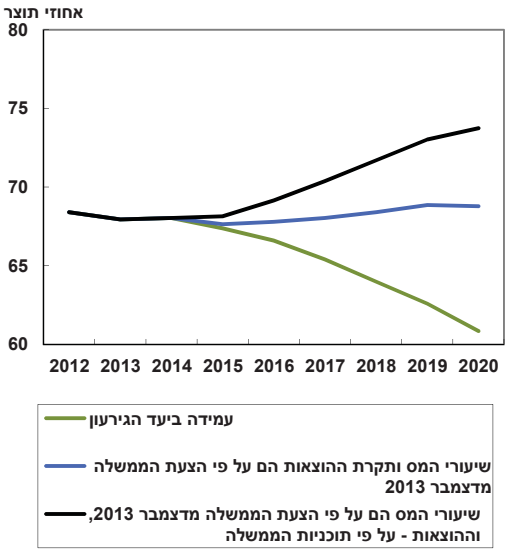
איור 6
תוואים של משקל הגירעון בתוצר לפי תרחישי מדיניות שונים, 2012-2020



על יסוד שיעורי המס הקיימים – כולל ביטול התוכנית להעלות את שיעורי מס ההכנסה ב-2014 – ניתן לומר, כי אם תישמר תקרת ההוצאות ברמה שאליה מציעים עתה להפחיתה, לא יהיה בכך די כדי להבטיח שהגירעון לא יחרוג מיעדו. במקרה כזה צפוי בשנת 2015 גירעון של 3 אחוזי תוצר, בהשוואה ליעד של 2.5 אחוזי תוצר. בשנים שלאחר מכן הגירעון אף צפוי לגדול מעט (הקו הכחול באיור 6) ולהגדיל את הפער בינו לבין יעדי הגירעון הפוחתים הקבועים בחוק. תוואי זה של הגירעון צפוי להביא לכך שיחס החוב לתוצר כמעט לא ישתנה בשנים הקרובות וייוותר ברמה של 68 אחוזים (הקו הכחול באיור 7). לכן תידרש העלאת מסים ניכרת כדי להבטיח עמידה ביעדי הגירעון, במקביל לשמירה על תקרת ההוצאות: כ-5 מיליארדי ש"ח ב-2015 (בהתחשב באובדן הכנסות של 3.7 מיליארדי ש"ח עקב ההחלטה לבטל את התוכנית להעלות את מס ההכנסה ב-2014), כ-10 מיליארדי ש"ח נוספים ב-2016, ועוד העלאות של כ-4 מיליארדי ש"ח בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 [26].

כאשר מנתחים את רמת ההוצאות הצפויה לשנת 2015 ולשנים העוקבות, מוצאים שלמרות הירידה בהוצאות הריבית והדחייה של חלק מתוכניות ההשקעה בתשתית התחבורה, האומדן של הוצאות הממשלה, המתבסס על עלות התוכניות שאישרה[27], גבוה בכ-5.5 מיליארדי ש"ח מתקרת ההוצאה (המתוקנת) לשנה זו. זאת בהנחה שמעתה ועד תחילת 2015 הממשלה לא תאשר תוכניות נוספות, בעלות תקציבית משמעותית, מבלי להפחית הוצאות אחרות[28]. לפני ההפחתה בתקרת ההוצאות היו ההוצאות הצפויות קרובות למדי לתקרה, אך ההפחתה יוצרת פער משמעותי יותר, והוא ידרוש מהממשלה להחליט על ביטול חלק מההוצאות המתוכננות כדי להימנע מחריגה מהתקרה. בשנים 2016 ו-2017 הפער בין ההוצאות הצפויות של הממשלה לתקרת ההוצאה מתרחב, בהתאמה, בכ-4 מיליארדי ש"ח וב-2 מיליארדי ש"ח נוספים. במידה שהוצאות הממשלה יגדלו על פי תוואי זה, הגירעון צפוי לגדול בהדרגה ליותר מ-4 אחוזי תוצר (הקו השחור באיור 6) ויחס החוב לתוצר יעלה באיטיות אך בהתמדה (הקו השחור באיור 7). אף כי התוואי האחרון הוא זה שנמצא

איור 7
תוואים של יחס החוב לתוצר לפי תרחישי מדיניות שונים, 2012-2020



[26] החישוב כולל את האופן שבו העלאת המסים צפויה להשפיע על הפעילות על פי מזר י. (2013), "המדיניות הפיסקלית והשפעתה על התוצר ורכיביו", **סקר בנק ישראל**, 87, עמודים 31-66.

[27] הגידול בהוצאות הממשלה בהתאם להתחייבויותיה מניח כי הסכמי השכר שייחתמו במגזר הציבורי ישמרו בקירוב על השכר הריאלי של העובדים. הערכת העלות של תוכניות חדשות שאימצה הממשלה מתבססת במרבית המקרים על אומדני משרד האוצר, כפי שהוצגו לממשלה ולכנסת.

[28] לדוגמא, בשבוע שעבר הוצגה תוכנית חדשה להארכת שנת הלימודים, שעלותה התקציבית בשנת 2015 צפויה להגיע ל-350 מיליוני ש"ח, ללא הצגת הפחתה מקבילה בתקציב.

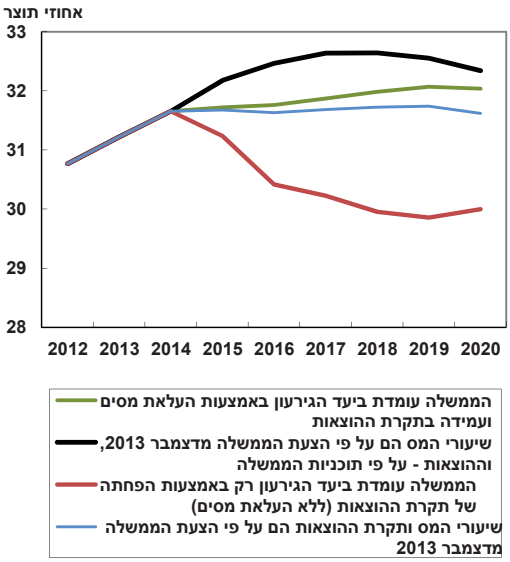
הכי רחוק מיעדי הממשלה, דווקא הוא ממחיש עד כמה התוכנית הכלכלית שהפעילה הממשלה במסגרת אישור תקציב 2013 ו-2014 שיפרה את השליטה הפיסקלית; תוואי שנבנה לפני אישור התוכנית, על יסוד מאפיינים דומים, הצביע על כך שיחס החוב לתוצר עלול לעלות ליותר מ-90 אחוזים עד סוף העשור.

אם הממשלה תגדיל את הוצאותיה על פי התוואי הנגזר מהתוכניות שאישרה, המשקל שההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית מהווה בתוצר צפוי לעלות בהדרגה עד שנת 2017, ולהתייצב סביב 32.5 אחוזי תוצר (הקו השחור באיור 8)[29]. לעומת זאת, אם הממשלה תגביל את הוצאותיה כדי להימנע מחריגה מתקרת ההוצאה, משקל זה יתייצב ברמתו הצפויה לשנת 2014 – כ-31.5 אחוזי תוצר (הקו הכחול באיור 8). ואולם כאמור לעיל, השמירה על תקרת ההוצאות אינה מספיקה כדי לשמור על גירעון בהתאם ליעד. אם הממשלה תבחר לעמוד בתקרת הגירעון באמצעות העלאת מסים, היא אף תוכל להגדיל מעט את ההוצאה האזרחית ללא ריבית, שכן הגירעון הנמוך יקטין את הוצאות הריבית[30]. לעומת זאת, אם יעד הגירעון יושג באמצעות הקטנת תקרת ההוצאה, יחס ההוצאה האזרחית ללא ריבית לתוצר יפחת ב-2 אחוזי תוצר כמעט יחסית לשנת 2014 (הקו הסגול באיור 8)[31]. המשמעות של מהלך כזה היא שההוצאה האזרחית הריאלית לנפש תישאר ברמתה הנוכחית עד שנת 2017, למרות הגידול המתמיד בתוצר.

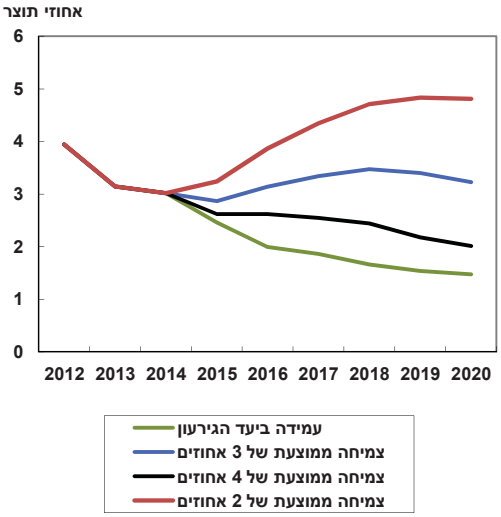
בתרחישים לעיל הנחנו כי בהמשך העשור התוצר יצמח בקצב ריאלי ממוצע של מעט יותר מ-3 אחוזים לשנה.

מובן שככל שקצב הצמיחה יעלה כך תצטמצם ההתאמה שהממשלה תצטרך לבצע, ולהיפך. יחד עם זאת, גם אם קצב הצמיחה הממוצע של המשק בשנים הקרובות יפתיע ויעמוד על 4 אחוזים, הממשלה עדיין תצטרך לבצע התאמות בכדי להתכנס ליעדי הגירעון (הקו השחור באיור 9). לחילופין, אם קצב הצמיחה הממוצע יהיה 2 אחוזים, הגירעון צפוי לגדול לכדי 5 אחוזי תוצר (הקו האדום באיור 9) ויחס החוב לתוצר – ל-80 אחוזים כמעט.

איור 8
המשקל שההוצאה האזרחית ללא ריבית מהווה בתוצר לפי תרחישי מדיניות שונים, 2012-2020



איור 9
משקל הגירעון בתוצר לפי שיעורי צמיחה שונים, 2012-2020



[29] חישוב ההוצאה האזרחית ללא ריבית רגיש להנחות לגבי ההתפתחות הצפויה של הוצאות הביטחון והריבית. הניתוחים כאן מניחים שהוצאות הביטחון יגדלו בהתאם למתווה הרב-שנתי שסוכם עליו בממשלה. התוצאות רגישות פחות להנחות לגבי תוואי ההתפתחות של שיעורי הריבית, ואם מאמצים את ההנחה ששיעורי הריבית יעלו בקצב הרבה יותר איטי מהקצב שמניח התרחיש הבסיסי, הדבר מגדיל את ההוצאה האזרחית ללא ריבית בסוף העשור רק ב-0.3 אחוז תוצר.

[30] הניתוח משקף את הירידה בתשלומי הריבית הן כתוצאה מכך שהחוב עצמו נמוך יותר, והן כתוצאה מכך שהירידה ביחס החוב לתוצר יכולה להשפיע על שיעורי הריבית שמשלמת הממשלה. זאת על בסיס פרמטר שנאמד ולפיו כל ירידה של נקודת אחוז ביחס החוב לתוצר מפחיתה ב-0.05 נקודת אחוז את שיעור הריבית הריאלית על איגרות החוב הממשלתיות ל-10 שנים.

[31] החישוב כולל את ההשפעה הצפויה של הקטנת הגידול בהוצאות הממשלה על הפעילות על פי מזר לעיל.

חלק ב': סוגיות נבחרות

התפתחות ההשכלה בישראל ותרומתה לצמיחה ארוכת הטווח

- מספר שנות הלימוד הממוצע של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים מהווה מדד למלאי ההון האנושי במשק, ובישראל הוא עלה מ-10.1 שנים ב-1974 ל-13.4 שנים ב-2011. לפי מדד זה ישראל תופסת השנה את המקום ה-16 בקרב המדינות המפותחות.
- בין 1974 ל-2011 התוצר לנפש צמח בקצב שנתי ממוצע של 1.8 אחוזים. על יסוד אומדנים למידה שבה רמת ההשכלה תורמת לכושר הייצור של המשק (התשואה להשכלה), הגידול בהון האנושי תרם כ-0.7 נקודת אחוז לצמיחה השנתית של התוצר לנפש. קרי, במרוצת שנים אלה הגידול בהון האנושי היה אחראי ל-40% מהעלייה ברמת החיים. בעשור האחרון פחתה תרומה זו בשיעור ניכר והגיעה ל-0.4 נקודת אחוז.
- מתחזית ארוכת טווח עולה כי קצב העלייה בהון האנושי ובתרומתו לצמיחה צפוי להמשיך להתמתן בגלל מיצוי של חלק מהעלייה ארוכת הטווח במספר שנות הלימוד, ההנחה שלא יגיעו לישראל גלי עלייה משכילים כמו אלה שאפיינו את העשורים הקודמים, עלייה במשקלן של אוכלוסיות שנוהגות לרכוש פחות שנות השכלה, והזדקנות האוכלוסייה.
- לפי סימולציה שנערכה, בחמישים השנים הבאות ההון האנושי צפוי לתרום לצמיחה רק 0.1—0.3 נקודת אחוז, ותרומה זו תלויה בעיקר במידה שבה האוכלוסייה החרדית תשתלב במעגלי ההשכלה במקביל להשתלבותה במעגל העבודה.

1. הקדמה

השינויים הדמוגרפיים שישראל עוברת צפויים להאט את קצב הצמיחה של המשק יחסית לעשורים קודמים. בפרט תושפע הצמיחה מההאטה הצפויה בקצב ההתרחבות של האוכלוסייה היהודית הלא חרדית בגילאי העבודה העיקריים ומהעלייה במשקלן של האוכלוסיות המתאפיינות בשיעור השתתפות נמוך, היינו חרדים, ערבים ומבוגרים בגילאי 65 ומעלה.

ניתוח ארוך טווח של קצב הצמיחה במשקים מתבסס על פי רוב על פירוק מרכיבי הצמיחה לגורמי הייצור והפריון (Growth Accounting)[1]. בהתאם לכך, כאשר בונים תחזיות צמיחה ארוכות טווח, נהוג לבחון את קצב ההתרחבות הצפוי של כל גורם ייצור לצד זה של הפריון, ולשלבם יחד בפונקציית ייצור מצרפית[2]. הניתוח הבסיסי של מקורות הצמיחה כולל בגורמי הייצור רק תשומת עבודה ומלאי הון פיזי, וסקירה זו מרחיבה את היריעה וכוללת במסגרתם גם מלאי הון אנושי. כפי שנראה, התמורות הדמוגרפיות צפויות להשפיע גם על מלאי ההון האנושי. דרך מקובלת וישימה למדוד את מלאי ההון האנושי של המשק כרוכה בהתבוננות בממוצע שנות הלימוד של האוכלוסייה (או המועסקים במשק) ובשילוב אומדנים לתשואה להשכלה – המידה שבה שנות הלימוד משפיעות על ההון האנושי וההכנסה.

הערכה של התשואה להשכלה היא מרכיב מרכזי בניתוחים שמשלבים את ההון האנושי. ניתן למדוד תשואה זו הן בגישה מיקרו-כלכלית והן בגישה מקרו-כלכלית. בגישת המיקרו אומדים את התרומה שמספר שנות הלימוד של הפרט מרים לפריון העבודה שלו (בהיעדר מדידה של הפריון ברמת הפרט, משתמשים בשכר). המסגרת המקובלת היא רגרסיית Mincer (1974) שהמשתנה המוסבר בה הוא (לוג) השכר של הפרט והמשתנים המסבירים הם מאפייניו, ובפרט מספר שנות ההשכלה[3]. בגישה המקרו-כלכלית אומדים את התשואה להשכלה דרך חתכים או פאנלים ברמת המדינות, כלומר המשתנה המוסבר הוא התוצר המקומי והמשתנים המסבירים כוללים את מספר שנות הלימוד הממוצע במדינה. מטבע הדברים ישנו שקלול תמורות (trade off) בין היתרונות והחסרונות של שתי

[1] Solow (1957) הציג את הגישה לראשונה.
[2] ראו למשל Johansen et al. (2012). חוקרים אלה ערכו תחזיות ארוכות טווח עבור כל מדינה ב-OECD, לרבות ישראל.
[3] דוגמאות לאמידה בישראל מופיעות אצל זוסמן ופרידמן (2008) ואצל פריש (2007).

הגישות: גישת המיקרו אינה מביאה בחשבון את ההשפעות הצולבות בין פרטים[4], ואילו גישת המקרו מאלצת אותנו להסתפק במספר תצפיות קטן בהרבה ולהניח כי במדינות השונות יש אותה תשואה להשכלה. אך מאחר שסקירה זו עוסקת בשאלות מקרו-כלכליות, אנו נתבסס על ממצאים ממחקרים שנוקטים גישת מקרו. בפרט נתבסס על עבודתם של Morrison and Murtin (2010), אשר מצאו כי התשואה לשנת השכלה עומדת על כ-10% אך פוחתת עם מספר שנות ההשכלה. תשואה זו גבוהה אך במעט מהתשואה להשכלה שנאמדה בגישת מיקרו (משוואות שכר) אצל פריש (2007) – כ-8%—9.5%. לעומת זאת היא נמוכה מהתשואה שזוסמן ופרידמן (2008) מצאו בישראל[5].

חשוב לציין כי בספרות יש מחלוקת לגבי השאלה האם רמת ההשכלה וההון האנושי משפיעים גם על קצב הצמיחה של הכנסת המשקים (להבדיל מרמת ההכנסה) דרך הפריון הכולל. מחקרים כגון Barro and Sala-i-Martin (1995a, Ch. 13), Benhabib and Spiegel (1994), Kruger and Lindahl (2001), Acosta-Ormaecha and Morozumi (2013) ערכו רגרסיות פאנל ומצאו מתאמים חיוביים בין רמת ההשכלה לקצב הצמיחה, אך חלקם מצביעים על כך שהמתאם נובע ממדינות מתפתחות – כלומר רמת ההשכלה חשובה לצמיחה כאשר המדינה נמצאת בתהליך התכנסות לחזית הטכנולוגית. לפי השערה נוספת שמחקרים בחנו, התועלת שמדינה מפיקה מהשכלה תלויה הן בסוג ההשכלה והן במיקום המדינה בתהליך ההתכנסות: השכלה יסודית (primary education) מועילה יותר לאימוץ טכנולוגיות או לחיקוי, ואילו השכלה גבוהה (tertiary education) חשובה יותר לחדשנות. מדינות רחוקות מהחזית הטכנולוגית צריכות אפוא להשקיע בחינוך יסודי, ואילו מדינות קרובות לחזית צריכות להשקיע בהשכלה גבוהה[6]. מאחר שהממצאים אינם חד-משמעיים, סקירה זו מתייחסת רק להשפעת ההשכלה על רמת התוצר ולא להשפעתה על קצב גידולו.

***

בסעיף 2 של הסקירה נציג בקצרה את המתודולוגיה לחישוב תרומתו של ההון האנושי לצמיחה בישראל. בסעיף 3 נחשב את ממוצע שנות ההשכלה בישראל ונבחן את תרומתו להתפתחות התוצר בין 1970 ל-2011. בסעיף 4 נציג תחזית לממוצע שנות ההשכלה בישראל, ותרומתו הצפויה לצמיחה, עד שנת 2059. זאת על יסוד התחזית הדמוגרפית של הלמ"ס והנחות על האופן שבו ההשכלה מתפתחת בקבוצות אוכלוסייה שונות. סימולציות אלה יכולות לתרום לתחזיות הצמיחה ארוכות הטווח שגופים שונים עורכים מדי פעם.

2. המתודולוגיה לחישוב תרומת ההון האנושי והפריון לצמיחה

נניח כי המשק מייצר את התוצר המקומי הגולמי תוך שימוש בתשומת עבודה (שעות) ובמלאי הון פיזי ואנושי בהתאם לפונקציה מסוג קוב-דגלאס, המקיימת תשואה קבועה לגודל:

$$(1) \qquad Y_t = A_t K_t^{\alpha} \left(h_t L_t\right)^{1-\alpha}$$

כאשר:

Y – התמ"ג

A – הפריון הכולל

K – מלאי ההון הפיזי

h – מלאי ההון האנושי

L – תשומת העבודה (שעות)

α – חלק ההון בתוצר

את מלאי ההון האנושי נמדוד בהתאם לפונקציה שהציעו Morrison and Murtin (2010), ואשר קושרת בין מספר שנות הלימוד הממוצע במשק לבין מלאי ההון האנושי:

$$(2) \qquad h_t = e^{S_t r_t}$$
$$r_t = 0.125 - 0.002 * S_t$$

[4] כלומר הגישה אינה מביאה בחשבון את האופן שבו שינוי במאפיינים של פרט אחד משפיע על הפריון של פרטים אחרים.

[5] על פי פונקציית התשואה להשכלה שנשתמש בה, המעבר מממוצע של 12 שנות לימוד (לימודים תיכוניים) לממוצע של 15 שנות לימוד (תואר ראשון) מעלה את מלאי ההון האנושי ב-24%, והמעבר ל-17 שנות לימוד (תואר שני) מעלה את מלאי ההון האנושי ב-40%. אצל זוסמן ופרידמן (2008) לעומת זאת המעבר מ-11—12 שנות לימוד ל-13—15 שנים מניב תשואה של 30%, והמעבר ל- 16+ שנים מניב תשואה של 60%.

[6] ראו פרק 13 אצל Aghion and Howitt (2009), Vandenbussche, Aghion and Meghir (2006) ו- Aghion, Bouston, Hoxby, and Vandenbussche (2005).

כאשר:

S – מספר שנות הלימוד הממוצע במשק.

בניסוח זה התשואה להשכלה (באחוזים), r, יורדת בהדרגה עם עלייה ברמת ההשכלה, מ-10.9% למדינה עם ממוצע של 8 שנות לימוד ל-9.1% למדינה עם ממוצע של 17 שנות לימוד. חלק מהחוקרים טוענים כי נכון יותר להשתמש במספר שנות הלימוד של המועסקים במשק, אולם מאחר שאין נתונים בינלאומיים על השכלת המועסקים, השוואות בין-לאומיות מתייחסות בדרך כלל לממוצע באוכלוסייה (בגילי העבודה או בגילי העבודה העיקריים). בסקירה זו נציג עבור ישראל הן ממצאים המתבססים על ההשכלה של המועסקים והן ממצאים המתבססים על ההשכלה באוכלוסייה (אותם נחשב מתוך נתוני סקר כוח האדם).

בהינתן סדרה עיתית של ממוצע שנות ההשכלה, אפשר לבנות מדד למלאי ההון האנושי בעזרת משוואה (2) לעיל. כמו כן אפשר לחשב את שיעור הגידול של הפריון הכולל כשארית סולו ממשוואה (1), תוך שימוש בנתונים על התמ"ג, מלאי ההון הפיזי ותשומת העבודה.

$$\Delta\log(A_t) = \Delta\log(Y_t) - \alpha\Delta\log(K_t) - (1-\alpha)\left[\Delta\log(h_t) + \Delta\log(L_t)\right] \quad (3)$$

כדי לחשב את שארית הסולו נניח כי החלק שההון מהווה בתוצר, α, הוא 1/3.

בשלב אחרון נרצה לחשב את התרומה של כל רכיב (פריון כולל, מלאי הון אנושי/פיזי, תשומת עבודה) לקצב הצמיחה של התוצר לנפש, משום שקצב זה משקף את השיפור ברמת החיים של האוכלוסייה בישראל. לשם כך נתבסס על גישת ה-Growth Accounting. להבדיל מהגישה הבסיסית, ומתוך רצון לשקף במידה רבה ככל האפשר את תרומתם הכוללת של הרכיבים לתוצר, נתייחס אל מלאי ההון הפיזי, K, כאל משתנה אנדוגני ביחס להתפתחויות ארוכות טווח במרכיבים האחרים. בטווח הארוך לעומת זאת היחס בין מלאי ההון הפיזי לתוצר, K/Y, הוא קבוע ואינו תלוי במרכיבים האחרים[7]. נבצע מספר פעולות פשוטות במשוואה (3) כדי שצמיחת התוצר תהיה תלויה ברכיבים השונים, ובפרט בשינוי ביחס ההון-תוצר. נוסף על כך נבטא את המשוואה במונחי התוצר לנפש (y) ותשומת העבודה לנפש (l)

$$\Delta\log(y_t) = \frac{1}{1-\alpha}\Delta\log(A_t) + \frac{\alpha}{1-\alpha}\Delta\log\left(\frac{K_t}{Y_t}\right) + \Delta\log(h_t) + \Delta\log(l_t) \quad (4)$$

כדי לחשב את התרומה של כל רכיב לצמיחה כופלים את המקדם בשיעור השינוי במשתנה. חשוב לציין כי תרומת מלאי ההון האנושי, כפי שהיא משתקפת ברכיב השלישי, אינה ממצה בהכרח את תרומתה של ההשכלה לצמיחה. כפי שראינו בהקדמה, חלק מהספרות האמפירית מצביע על כך שרמת ההשכלה תורמת לצמיחה דרך מרכיב הפריון הכולל – A. כמו כן היקף ההשכלה יכול להשפיע על תשומת העבודה בעקיפין: מחד גיסא הוא מוריד את מספר המועסקים משום שמשך הלימודים מתארך, ומאידך גיסא הוא דוחה את גיל הפרישה הממוצע משום שמשכילים נוטים לפרוש מאוחר.

3. חישוב של רמת ההשכלה הממוצעת ושל תרומת ההון האנושי והפריון לצמיחה בשנים 1970—2011

בשלב הראשון התייחסנו לנתוני סקר כוח האדם וחישבנו את ממוצע שנות ההשכלה על פי מספר חתכים, ובפרט בקרב האוכלוסייה בגילי העבודה (15+) ובקרב המועסקים. במסגרת החישוב ערכנו לנתוני סקר כוח האדם מספר התאמות במטרה לשקף, חלקית, ממוצע של שנות השכלה אפקטיבית בשוק העבודה. להלן נסביר את ההתאמות העיקריות:

א. הגבלנו את מספר שנות הלימוד האפקטיביות ל-22, מתוך הנחה שמנקודה זו ואילך תוספת השכלה כבר אינה משפיעה על הפריון באופן משמעותי.

ב. ערכנו תיקון לשנות ההשכלה של החרדים[8] משום שלימודים בישיבה מופיעים בסקר כשנות לימוד רגילות אך הם אינם תורמים להון האנושי בשוק העבודה, וכן משום שהמחסור בלימודי ליבה בבתי הספר החרדיים מתבטא במחסור במיומנויות עבודה בתום 12 שנות לימוד. הגבלנו לעשר שנים את מספר שנות ההשכלה של הגברים,

[7] זוהי תוצאה מקובלת במודלים שמסבירים צמיחה ארוכת טווח, כגון ה- Neoclassical Growth Model. ראו פרקים 2 ו-5 ב- Aghion and Howitt (2009).

[8] נִסקר נחשב לחרדי אם ישיבה היא מוסד הלימודים האחרון שלו או של אחד מבני משפחתו.

ולנשים עם למעלה מ-11 שנות לימוד הפחתנו עד 1.5 שנה. לאחר התיקונים ממוצע שנות הלימוד של האוכלוסייה החרדית ב-2009 עומד על 9.9 שנים (במקום 14.3) בקרב הגברים ועל 12.3 שנים (במקום 13.4) בקרב הנשים. כיול ההפחתה נעשה על סמך רגרסיות שכר (על נתוני סקר הכנסות) שהמשתנה המוסבר בהן הוא לוג השכר והמשתנים המסבירים כוללים את מספר שנות ההשכלה של הפרט, משתנה דמי לחרדים ואינטראקציה של חרדים עם מספר שנות השכלה, תוך הבחנה בין אלה שיש להם 12 שנות לימוד או פחות לבין אלה שיש להם למעלה מ-12 שנות לימוד. מהרגרסיות עולה כי בקרב גברים חרדים התשואה להשכלה אפסית בתחום שעולה על 10 שנות לימוד, וכי השכר של אישה חרדית שווה בממוצע לזה של אישה לא חרדית שמספר שנות הלימוד שלה נמוך ב-1.5.

ג. הפחתנו את מספר שנות ההשכלה של עולים סמוך למועד עלייתם מתוך תפיסה שההשכלה שנרכשה בארץ המוצא נעשית אפקטיבית רק עם ההתאקלמות בישראל. הנחנו כי בשנת העלייה השכלתם של עולים עם למעלה מ-12 שנות לימוד שווה להשכלה של ותיקים שמספר שנות הלימוד שלהם נמוך ב-3. אולם במרוצת 10 השנים הראשונות בארץ מלוא השכלתו של העולה נעשית אפקטיבית. כיול ההפחתה הראשונית מתבסס בין היתר על רגרסיות שכר. הרגרסיות מצביעות על כך שבקרב עולים (עולות) השכר בשנת העלייה נמוך בכ-63% (54%) משכר הוותיקים, וכעבור כ-10 שנים שכר העולים (העולות) נמוך ב-37% (32%). אנו מניחים כי הפער שנותר בשכר אחרי 10 שנים אינו מבטא פריון. משמעות הדבר היא שבשנת העלייה מרכיב הפריון אצל עולים (עולות) עומד על 26% (22%), והוא שווה לתשואה השולית מ-3.0 שנות לימוד בקירוב[9].

נציין כי התיקון לחרדים מוריד את ממוצע ההשכלה באופן אחיד לאורך ההיסטוריה, אך הוא אינו משמעותי מבחינת שיעורי השינוי בהשכלה שקובעים באיזו מידה מלאי ההון האנושי תורם לצמיחה (כאשר ערכנו את התחזית מצאנו כי לתיקון לחרדים יש השפעה יותר משמעותית על קצב הצמיחה ארוך הטווח, מפאת הגידול הצפוי במשקלם באוכלוסייה). התיקון לעולים מוריד את רמת ההשכלה הממוצעת בתחילת שנות ה-90, אך בשנות ה-2000 כבר אין השפעה משמעותית על רמת ההשכלה שלהם.

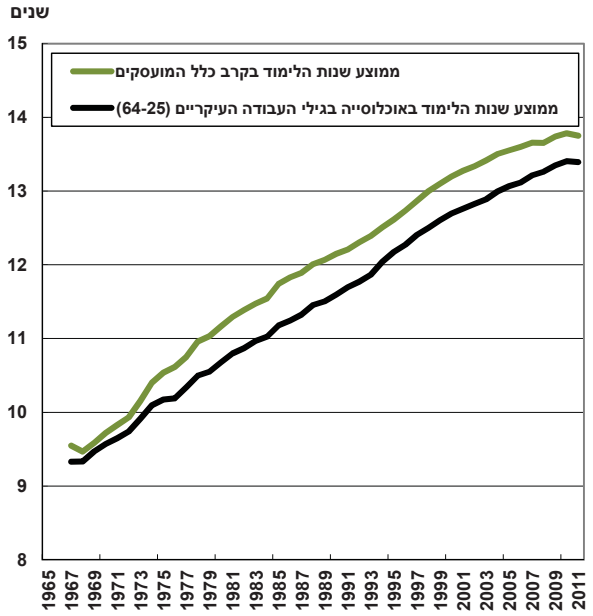
מובן כי אלה תיקונים חלקיים בלבד, משום שהם אינם כוללים חלק מהאינדיקטורים לאיכות ההשכלה שוודאי משפיעים על מלאי ההון האנושי. כך למשל, שקלנו לערוך תיקון גם להשכלה האפקטיבית באוכלוסייה הערבית, משום שממשוואות השכר עולה כי שכרם, אשר יכול להוות קירוב לפריון ברמת הפרט, נמוך מהשכר באוכלוסייה היהודית. (ייתכן מאוד שההסבר קשור בחלקו לכך שבמגזר הערבי מערכת החינוך פחות אפקטיבית, או לכך ששפתם העיקרית, ערבית, אינה נפוצה בשוק העבודה, אך ייתכנו גם הסברים נוספים.) כמו כן לא התחשבנו באיכות ההשכלה היסודית בישראל, כפי שהיא משתקפת במיקומה היחסי של המדינה במבחנים בין-לאומיים (PIZA), ובעובדה שחלק ניכר מהגידול שחל בהשכלה הגבוהה בעשור האחרון נובע ממכללות ולא מהאוניברסיטאות[10]. בהתחשב בתיקונים שערכנו, קיים קושי לשלב גורמים אלה במדד למלאי ההון האנושי ההיסטורי, קל וחומר במדד למלאי הצפוי, ועל כן בחרנו להותירם למחקר עתידי.

איור 1 מתאר כיצד ממוצע שנות ההשכלה (האפקטיבית) התפתח באוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25—64) ובקרב המועסקים בישראל בין 1967 ל-2011. ניתן לראות שבין 1970 ל-1979 הממוצע גדל בקצב מהיר יחסית, בין היתר הודות לגל העלייה המשכיל מברית המועצות לשעבר ולהרחבת תחולתו של חוק חינוך חובה-חינם במהלך שנות ה-70 (קריאף, 2008). בין 1980 ל-2000 הממוצע עולה באופן מונוטוני למדי (להוציא שקע רדוד שנוצר בנתוני האוכלוסייה בשיאו של גל העלייה של תחילת שנות ה-90). איור 2 מראה את שיעור בעלי ההשכלה הגבוהה (ללא לימודים בישיבה) באוכלוסייה בגיל העבודה, תוך

[9] Eckstein and Weiss (2004) ו-Cohen-Goldner and Eckstein (2008) הצביעו על כך שבעת העלייה, להשכלה שעולים רכשו בארץ המוצא יש תשואה אפסית. כמו כן, התשואה עולה עם הזמן ועם רכישת הניסיון המקומי, אך היא אינה מדביקה את התשואה של הוותיקים.

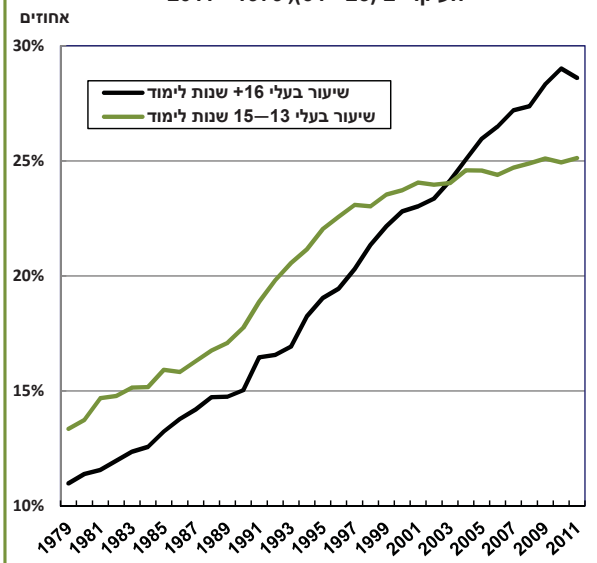
[10] זוסמן ועמיתים (2007) מצאו כי במקצועות לימוד רבים התשואה להשכלה של בעלי תואר ראשון מהמכללות האקדמיות נמוכה מזו של בוגרי אוניברסיטאות.

איור 1
ממוצע שנות הלימוד באוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25-64) ובקרב כלל המועסקים, 1967-2011



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

איור 2
שיעורם של בעלי ההשכלה הגבוהה (ללא לימודים בישיבה) באוכלוסייה בגילי העבודה העבודה העיקריים (25—64), 1979—2011



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

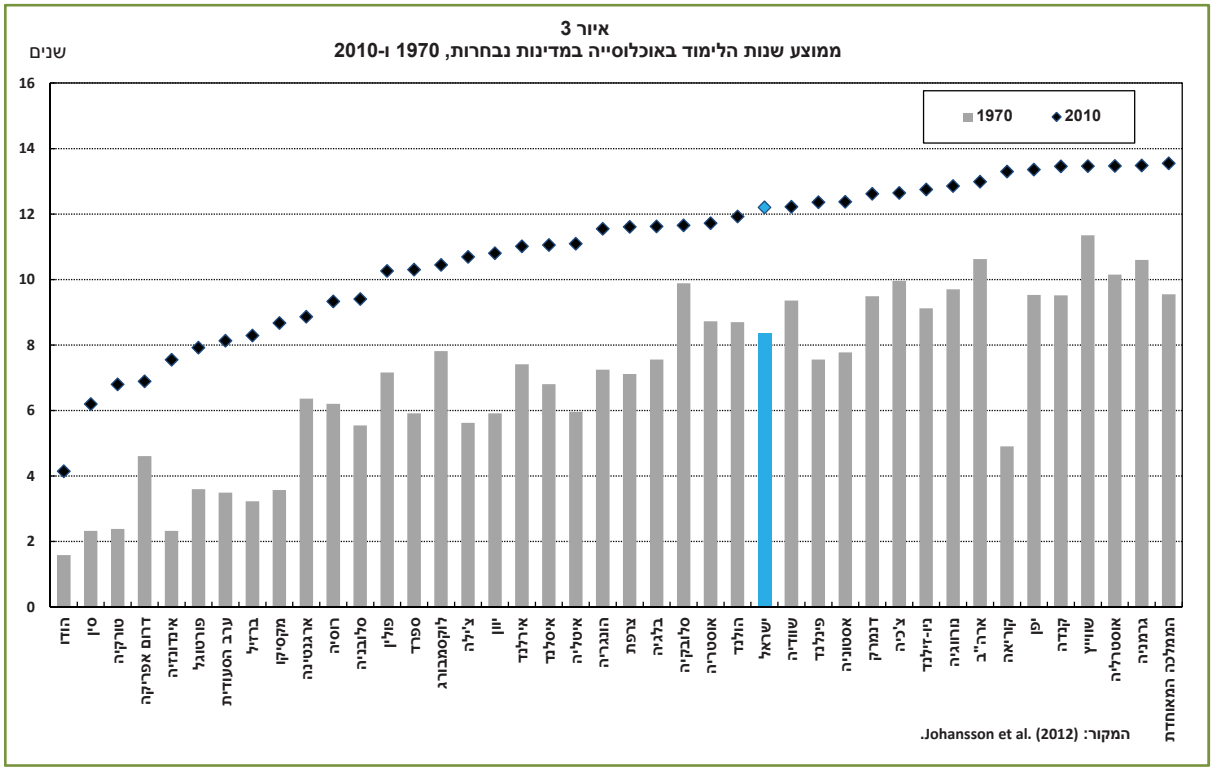
הבחנה בין בעלי 13—15 שנות לימוד (מספר שמשקף תואר ראשון) לבין בעלי 16+ שנות לימוד (מספר שמשקף תארים מתקדמים). מהאיור עולה כי מספר שנות הלימוד הממוצע גדל כתוצאה מעלייה הן בשיעורם של בעלי 13—15 שנות לימוד והן בשיעורם של בעלי 16+ שנות לימוד. כלומר היקף המצטרפים ללימודים גבוהים היה גדול יותר מהיקף הממשיכים לתארים מתקדמים. אולם משנות ה-2000 התמונה השתנתה: חלה ירידה מסוימת בקצב הגידול של ממוצע שנות הלימוד, ושיעורם של בעלי 13—15 שנות לימוד התייצב בשעה שמשקלם של הממשיכים לתארים מתקדמים עלה.

איור 3 מציג את ממוצע ההשכלה בישראל ואת התפתחותו מפרספקטיבה בין-לאומית (בהשוואה למדינות המפותחות ולמדינות מתפתחות בולטות)[11]. ניתן לראות כי ב-2010 ישראל נמצאה מעט מעל מרכז ההתפלגות (מקום 16 מתוך 42 מדינות). בכך ישראל שמרה על מיקומה היחסי מ-1970.

על יסוד הנתון על ממוצע שנות ההשכלה של המועסקים בישראל (כפי שהוא מוצג באיור 1) בנינו מדד למלאי ההון האנושי בעזרת משוואה (2) לעיל. את הפריון הכולל חילצנו ממשוואה (3). לשם כך השתמשנו בנתונים שנתיים של התמ"ג במחירים קבועים, של מלאי ההון הפיזי הגולמי (נתוני בנק ישראל) ושל תשומת העבודה (שעות), כמו גם בהנחה שמשקל התשלומים לעבודה בתוצר (α-1) עומד על 0.67.

לוח 1 מסכם את הגידול שחל בכל אחד ממקורות הצמיחה לנפש בתקופות מרוכזות. נוסף על כך הוא מציג, בעמודה האחרונה, את קצב הגידול בפריון הכולל כאשר אין משלבים הון אנושי בפונקציית הייצור. מעניין לראות כי הירידה בקצב הגידול של שנות ההשכלה מתיישבת עם הירידה שחלה בקצב הצמיחה לנפש בין שנות ה-70 לשנות ה-80, וזאת אומרת שבשני עשורים אלה הפריון הכולל גדל בקצב דומה (0.7%—0.9%). יש לציין שכאשר מחלקים את שנות השבעים לתקופה שקדמה ל-1974 ולתקופה שבאה בעקבות 1974, שנה שבה חל שבר בקצב הצמיחה, הגידול בממוצע שנות ההשכלה פחות מתואם עם השינויים בקצב הצמיחה. אולם יש לזכור שבתקופות קצרות מחזור העסקים הוא זה שמשחק תפקיד מרכזי בקצב הצמיחה. כשעוברים לשנות ה-90 התשומות גדלות במהירות יחסית לתוצר (הודות לגל העלייה של שנות ה-90 וההשקעות שנלוו אליו), ומלאי ההון האנושי גדל כמו בעשור הקודם – כך שנגזרת התמתנות של

[11] הנתונים לקוחים ממחקר של ה-OECD (Johansen et al., 2012). הנתון של ישראל אינו תואם במדויק את הנתונים המחושבים בסקירה זו מאחר שהמחקר של ה-OECD אינו כולל את התיקונים לנתוני סקר כוח האדם שתוארו לעיל.

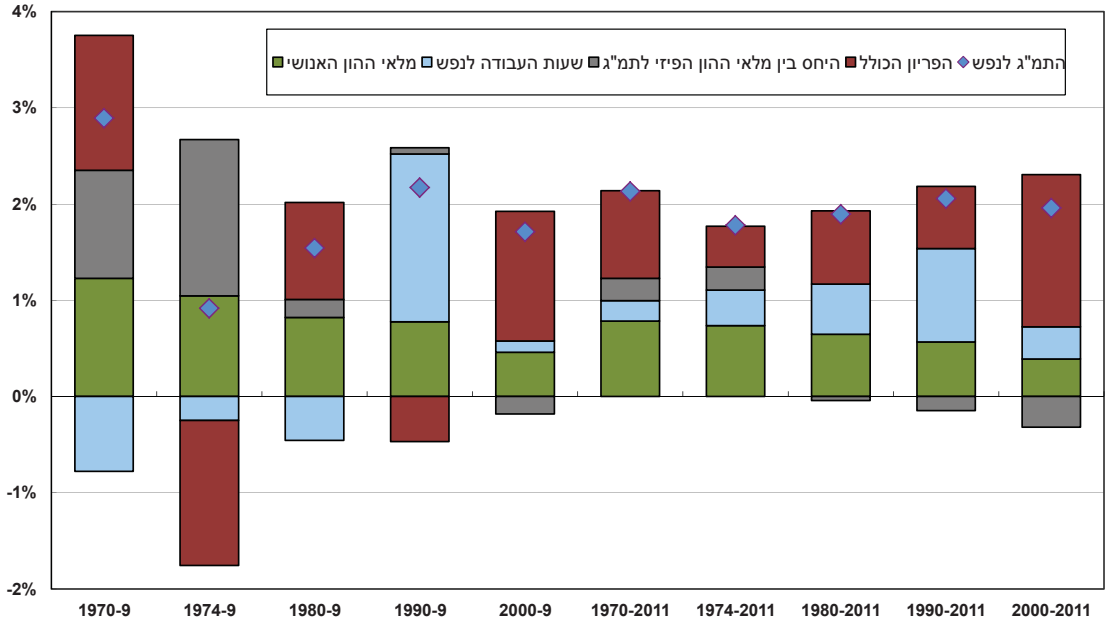


לוח 1

צמיחת התמ"ג ומקורותיו בתקופות מרוכזות: שעות העבודה, מלאי ההון האנושי והפיזי והפריון הכולל

	התמ"ג Y	האוכלוסייה POP	התמ"ג לנפש y	שעות העבודה לנפש l	מלאי ההון האנושי h	מלאי ההון הפיזי K	הפריון הכולל A	הפריון הכולל ללא השכלה
1979-1970	5.7%	2.8%	2.9%	-0.8%	1.2%	8.0%	0.9%	1.8%
1979-1974	3.3%	2.3%	0.9%	-0.2%	1.0%	6.5%	-1.0%	-0.3%
1989-1980	3.4%	1.8%	1.5%	-0.5%	0.8%	3.7%	0.7%	1.2%
1999-1990	5.3%	3.1%	2.2%	1.7%	0.8%	5.5%	-0.3%	0.2%
2009-2000	3.8%	2.0%	1.7%	0.1%	0.5%	3.4%	0.9%	1.2%
2011-1970	4.6%	2.4%	2.1%	0.2%	0.8%	5.0%	0.6%	1.1%
2011-1974	4.1%	2.3%	1.8%	0.4%	0.7%	4.6%	0.3%	0.8%
2011-1980	4.2%	2.3%	1.9%	0.5%	0.6%	4.1%	0.5%	0.9%
2011-1990	4.6%	2.5%	2.1%	1.0%	0.6%	4.3%	0.4%	0.8%
2011-2000	4.0%	2.0%	2.0%	0.3%	0.4%	3.4%	1.1%	1.3%

איור 4
תשומות הייצור והפריון הכולל ותרומתם לצמיחת התמ"ג בתקופות מרוכזות



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

נקודת אחוז בקצב הגידול של הפריון על פי שני החישובים (כלומר עם התחשבות בהון האנושי ובלעדיה). כשעוברים לשנות האלפיים קצב הצמיחה יורד, ולדבר מתלווה ירידה חריפה יותר בקצב הגידול של כלל התשומות, לרבות מלאי ההון האנושי; על כן הגידול בפריון הכולל חוזר לקצב חיובי, דומה לקצב לפני שנות ה-90. כלומר למעט שנות ה-90, בכל אחד מן העשורים יש גידול של 0.7%—0.9% בפריון הכולל המתחשב במלאי ההון האנושי.

איור 4 מראה את התרומה של כל מרכיב לסך הצמיחה לנפש. מהאיור עולה כי מאז שנות ה-70 העלייה בממוצע שנות ההשכלה תרמה לצמיחה השנתית כ-0.8 נקודת אחוז בסך הכול – כ-40% מסך הצמיחה. אולם במרוצת השנים התמתן קצב הגידול של ההשכלה הממוצעת והדבר הוביל לירידה בתרומתה: בשנות האלפיים תרומת ההשכלה הסתכמה ב-0.4 נקודת אחוז (כ-20% מסך הצמיחה לנפש)[12]. כפי שנראה בסעיף הבא, תרומה זו צפויה להמשיך לפחות בעשורים הקרובים.

[12] האומדן לתרומתו של מלאי ההון האנושי אינו מאוד רגיש לאופן שבו מחשבים את מלאי ההון האנושי: אין זה משנה אם בוחרים במועסקים ולא באוכלוסייה, בגילי העבודה העיקריים (25—64) ולא בגילי +15, בתיקון להשכלת החרדים והעולים ולא בנתונים בלתי מתוקנים.

4. תחזית לגבי ההשכלה ומלאי ההון האנושי, 2009—2059

מאחר שבמרוצת ארבעים השנים האחרונות ההשכלה הרימה תרומה בלתי מבוטלת לתוצר, נרצה להעריך מה תהיה תרומתה בעשורים הבאים. בסעיף זה נציג תחזית ארוכת טווח לגבי התפתחותו של ממוצע שנות ההשכלה באוכלוסייה הבוגרת ובקרב המועסקים. התחזית נבנתה מלמטה-למעלה (bottom-up): אנו עורכים תחזית לממוצע שנות ההשכלה של 84 תאי האוכלוסייה (או המועסקים) שנוצרו מחלוקה מגדרית, חלוקה ל-14 קבוצות גיל ול-3 קבוצות דת (חרדים, ערבים, יהודים לא חרדים). את השכלת התאים נשקלל לכדי תחזית מצרפית על פי משקלו הצפוי של כל תא באוכלוסייה/בקרב המועסקים. התחזית לגבי גודל האוכלוסייה בכל תא נשענת על התרחיש הבינוני בתחזית הדמוגרפית המפורטת שהלמ"ס ערכה לשנים 2009—2059 (פלטיאל ועמיתים, 2012). כדי להעריך את משקלו של כל תא בקבוצת המועסקים יש להניח הנחות גם לגבי שיעור ההשתתפות ושיעור האבטלה בו. התבססנו על ההנחות המפורטות אצל ברוידא (2013).

נקודת המוצא לתחזית ההשכלה באוכלוסייה היא ממוצע שנות ההשכלה של כל תא באוכלוסייה בשנת 2009, כפי שנתון זה מופיע בסקר כוח האדם. גם כאן ערכנו את

התיקון בהשכלת החרדים והעולים. מספר שנות הלימוד של כל תא מתפתח בהתאם להנחות לגבי מספר שנות הלימוד בטווח הארוך ולגבי קצב ההתכנסות אליו. בעיקר אנו מניחים כי בקרב יהודים לא חרדים בגילים הצעירים (25—34), מספר שנות ההשכלה יסגור בכל שנה 1% מהפער יחסית למצב בטווח הארוך שבו מגיעים ל-18 שנות לימוד לקראת גיל 30. בכדי לסבר את האוזן, הנחה זו מובילה לכך שבשנת 2059 מספר שנות הלימוד הממוצע של נשים בגילים 30—34 יעמוד בתחזית על 16 (לעומת 14.8 היום)[13]. באשר לגילים יותר מבוגרים – אנו מניחים כי כל קבוצת שנתונים (קוהורטה) תמשיך לסגור, בקצב איטי מאוד (0.5% לשנה), את הפער בין 18 שנות לימוד למספר שנות ההשכלה שהיא צברה עד הגילים 30—34. אנו מניחים כי האוכלוסייה הערבית הצעירה (15—29) תסגור בכל שנה 3%—5% מהפער בינה לבין האוכלוסייה היהודית הלא חרדית המקבילה. בהנחות אלה, עד 2059 יוותרו פערים זניחים בלבד בין שנות ההשכלה של היהודים הלא חרדים לבין הערבים הצעירים. בגילים יותר מבוגרים יוותרו פערים.

באשר לאוכלוסייה החרדית, בחנו שתי חלופות. בראשונה החרדים נותרים עם מספר שנות הלימוד הקיים כיום (אחרי התיקון לשנות השכלה אפקטיבית) לאורך כל תקופת התחזית. כלומר האוכלוסייה החרדית אינה ממשיכה להתקדם לעבר הטווח הארוך מבחינת מספר שנות הלימוד או אינה פונה להשכלה יותר אפקטיבית בשוק העבודה. בחלופה השנייה אנו מניחים שתתרחש התכנסות בהשכלת האוכלוסייה החרדית: החל מהקבוצה שמלאו לה 15—19 בשנת 2009 ייסגר בכל שנה 10% מהפער בין האוכלוסייה החרדית לבין האוכלוסייה היהודית הלא חרדית הצעירה (עד גיל 34). בהנחות אלה, ממוצע שנות ההשכלה של גברים חרדים בגילים 30—34 יעמוד ב-2059 על 15.5, נמוך ב-0.3 שנה בלבד מהממוצע בקרב היהודים הלא חרדים (במצב המוצא הממוצע בקרב הגברים החרדים עומד על 10 שנים ובקרב היהודים הלא חרדים – על 14.3).

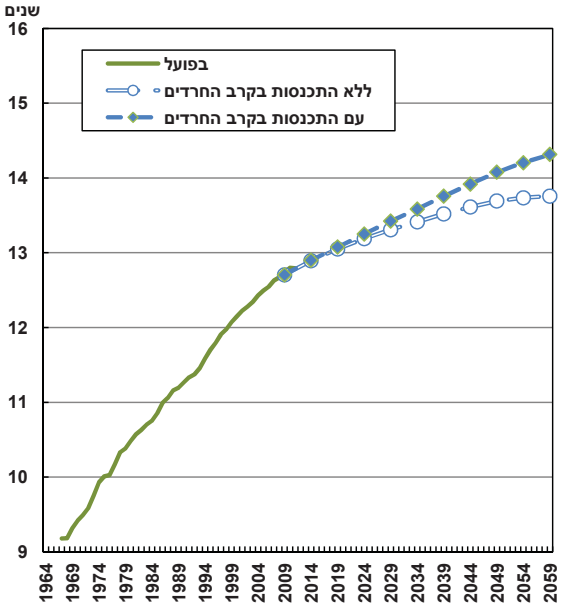
[13] ההנחה שבטווח הארוך מספר שנות הלימוד הממוצע יעמוד על 18 שימשה גם את ארגון ה-OECD בתחזיותיו למדינות הארגון. התבססותנו על הנחה זו מאפשרת להשוות את תוצאות התחזית שלנו לישראל עם התחזיות למדינות אחרות ב-OECD. כאשר בוחרים לישראל 16 שנות לימוד, הדבר אינו משנה באופן משמעותי את התוצאות לגבי התרומה העתידית של ההשכלה לצמיחה.

החישוב של ממוצע שנות ההשכלה בקרב המועסקים הוא משימה מעט יותר מורכבת. לגבי כל תא אנו מניחים כי השכלתו תתפתח ותתכנס בהתאם להנחות שהנחנו לגבי כלל האוכלוסייה – זאת עד שגידול המועסקים בתא מגיע לקצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה. גידול מואץ יותר במספר המועסקים בתא (כלומר גידול בשיעור התעסוקה של התא) ינבע מהמלאי באוכלוסייה, ולו יש – באופן טבעי – פחות שנות לימוד בממוצע. לשם המחשה, מדיניות שנועדה לשלב במעגל התעסוקה את החרדים או הערבים מובילה להאטה בממוצע שנות ההשכלה, שכן המצטרפים החדשים פחות משכילים מהמועסקים הקיימים.

נציין כי בדרך כלל בחרנו בהנחות שתוארו – בפרט בהנחות לגבי התפתחות ההשכלה של יהודים לא חרדים ולגבי קצב ההתכנסות של האוכלוסייה הערבית – על יסוד ממצאים בנוגע לאופן שבו ההשכלה התפתחה בעשור האחרון לפי קבוצות, וכן כי אלה הנחות ברוח ההנחות של התחזית ארוכת הטווח שארגון ה-OECD ערך.

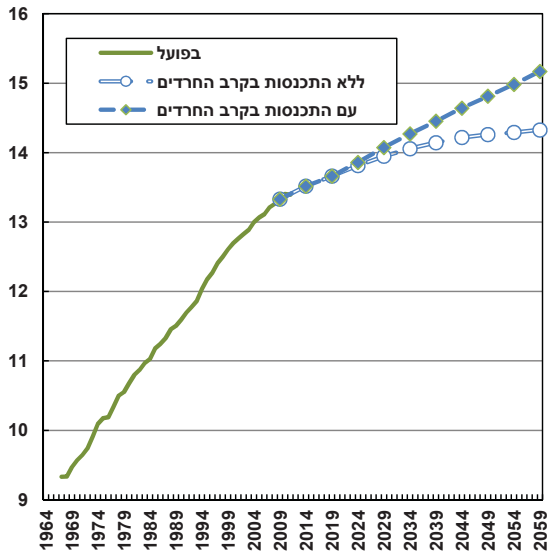
איורים 5—7 מתארים כיצד מספר שנות הלימוד צפוי להתפתח בכלל האוכלוסייה בגיל העבודה (15+), באוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25—64) ובקרב המועסקים (גילי 15+).

איור 5
ממוצע שנות ההשכלה של האוכלוסייה בגילי העבודה (15+):
בפועל (1967—2011) ולפי התחזית (2009—2059)



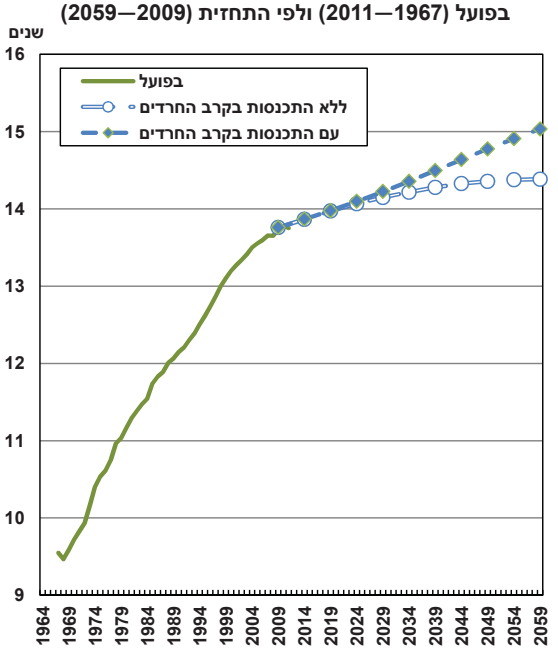
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

איור 6
ממוצע שנות השכלה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25-64):
בפועל (1967—2011) ולפי התחזית (2009—2059)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

איור 7
ממוצע שנות השכלה בקרב המועסקים במשק:
בפועל (1967—2011) ולפי התחזית (2009—2059)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מהאיורים עולים מספר ממצאים מעניינים. ראשית, ללא קשר לתרחיש הנוגע להתכנסות החרדים, ממוצע שנות ההשכלה בחמישים השנים הבאות צפוי לעלות בקצב איטי מזה שאפיין את ארבעים השנים האחרונות. ההתמתנות נובעת מארבעה גורמים מרכזיים:

1. לפני ארבעים שנה רמת ההשכלה באוכלוסייה עמדה על 9.5 שנים בממוצע, נמוך מהשכלה תיכונית, ולכן היה מקום לגידול מהיר בממוצע שנות הלימוד. ב-2009 לעומת זאת ממוצע שנות הלימוד כבר עמד על כ-13 שנים – כלומר בין השכלה תיכונית מלאה לתואר ראשון – והמקום לשיפור מהיר הצטמצם.
2. ארבעים השנים האחרונות התאפיינו בשני גלים של עולים משכילים (תחילת שנות ה-70 ותחילת שנות ה-90).
3. התחזית הדמוגרפית צופה גידול יחסי של החרדים והערבים, אוכלוסיות שיש להן רמת השכלה נמוכה יותר בנקודת המוצא. כמו כן, גידול בשיעור ההשתתפות של אוכלוסיות אלה יביא לגידול משמעותי יותר במשקלן בקרב המועסקים וכך להפחתה בממוצע שנות ההשכלה בקרב המועסקים.
4. התחזית הדמוגרפית צופה הזדקנות של האוכלוסייה בגילי העבודה – כלומר עלייה במשקלם של המבוגרים (55+) – ואוכלוסייה זו מתאפיינת במספר נמוך של שנות לימוד.

נציין כי שני הגורמים האחרונים – קרי, העלייה במשקל הערבים, החרדים והמבוגרים – גורע מהתוצר לנפש גם דרך תשומת העבודה, שכן אוכלוסיות אלה מתאפיינות בשיעורי השתתפות נמוכים יחסית.

ממצא מעניין נוסף שעולה מהאיורים הוא החשיבות של התכנסות החרדים. ללא ההתכנסות ממוצע שנות ההשכלה קופא במחצית השנייה של תקופת התחזית. אולם בהינתן ההתכנסות הגידול בממוצע שנות הלימוד נמשך גם בסוף תקופת התחזית, ורמת ההשכלה המצרפית גבוהה בכחצי שנה עד שנה. בהקשר זה יש להזכיר את הממצא שבסוף העשור הקודם נסגר הפער בין שיעור בוגרי כיתה י"ב שעוברים את סף הקבלה לאוניברסיטה לבין שיעור המתחילים בלימודים אקדמיים[14]. כלומר ללא שינוי בחינוך היסודי והתיכוני, ממוצע ההשכלה יוכל להמשיך לגדול רק אם האוכלוסייה שנוהגת לרכוש השכלה גבוהה

[14] ראו תיבה ה'-1 בדוח בנק ישראל ל-2012.

תאריך את משך הלימודים. אם יכניסו לחינוך היסודי והתיכוני שינוי שיגדיל את שיעורם של אלה שעוברים את סף הקבלה לאוניברסיטה, הדבר יאפשר להעלות את ממוצע שנות ההשכלה באמצעות הגדלת שיעורם של בעלי ההשכלה הגבוהה.

כאשר משלבים את תוצאות הסימולציה שערכנו לישראל עם התחזית שה-OECD ערך לשאר מדינות ההשוואה, מוצאים שללא התכנסות החרדים ישראל צפויה להידרדר מהמקום ה-16 למקום ה-26 בדירוג לפי ממוצע שנות הלימוד באוכלוסייה. לעומת זאת, התכנסות של השכלת החרדים, כפי שזו תוארה בתרחיש שלנו, צפויה להעמיד את ישראל במקום ה-18, קרוב למקומה היום.

לוח 2 מתאר כיצד מלאי ההון האנושי תרם לצמיחה של ישראל בשנים קודמות, וכיצד הוא צפוי לתרום לפי התחזית.

מהלוח עולה כי תרומתו של הגידול בהשכלה לצמיחה ארוכת הטווח (במונחים שנתיים) כבר ירדה – מ-0.7 נקודת אחוז בארבעים השנים האחרונות ל-0.4 נקודת אחוז בעשור האחרון. על פי התחזית, תרומה זו צפויה להוסיף לרדת ל-0.1—0.2 נקודת אחוז בלבד אם לא תתרחש התכנסות בהשכלת החרדים. התרומה הצפויה של ההשכלה לצמיחה תרד יחסית לעשור שעבר בעיקר כתוצאה מהגידול במשקלן של האוכלוסיות בעלות ההשכלה הנמוכה, וכן כתוצאה מהשינוי הצפוי בהרכב הגילים של האוכלוסייה: משקלה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25—64) צפוי לרדת מ-47% היום ל-42% ב-2059. כל אחד משני הגורמים הללו גורע כ-0.1 נקודת אחוז מתרומת ההשכלה המצרפית לצמיחה.

מהלוח עולה גם שאם השכלת האוכלוסייה החרדית תתכנס לעבר זו של האוכלוסייה היהודית הלא חרדית, תרומת העלייה בהשכלה לצמיחה תגדל בכ-0.1 נקודת אחוז יחסית לתרחיש ללא התכנסות. הפרש זה אמנם נראה קטן במונחים של קצב צמיחה, אך לאחר חמישים שנה רמת התוצר הצפויה בתרחיש הכולל התכנסות גדולה ב-5% מהרמה הצפויה בתרחיש ללא ההתכנסות. במונחים של היום הדבר שווה ערך ל-50 מיליארד שקלים מההכנסה השנתית של המשק, או ל-6,300 שקלים לנפש. כלומר יש חשיבות כלכלית בלתי מבוטלת לשילוב החרדים במעגל ההשכלה (העלאת היקף שנות ההשכלה האפקטיבית בשוק העבודה) לצד שילובם בשוק העבודה.

על מנת לשמר את תרומת מלאי ההון האנושי לצמיחה ברמה שהכרנו בעשור האחרון (ולשפר את מיקומה היחסי של ישראל במדד של ממוצע שנות הלימוד של האוכלוסייה), יש לפעול גם להרחבת מעגל ההשכלה ולשיפור איכותה בקרב צעירים לא חרדים. יש לעשות כן בקצב גבוה מזה שאפיין את השנים האחרונות, בין היתר משום שהאוכלוסייה מזדקנת ומשום שהתשואה להשכלה פוחתת ברמה המצרפית. לשם כך יש לחזק את מערך החינוך התיכוני ולהגדיל את שיעור הבוגרים שעוברים את סף הקבלה לאוניברסיטה, וכן לשפר את מערך הלימוד במכללות בכדי שתשואתן תשתווה לזו של האוניברסיטאות. לשם המחשה, אם עד 2059 ישראל תעלה את ממוצע שנות ההשכלה בשנתיים נוספות, וכך תצליח להדביק את דרום קוריאה ולהוביל במדד שנות ההשכלה במדינות המפותחות, קצב הצמיחה הממוצע במהלך שנים אלה יעלה ב-0.4 נקודת אחוז יחסית לתרחישים שהוצגו.

לוח 2
תרומת מלאי ההון האנושי לצמיחת התמ"ג
בפועל (1974—2011) ולפי התחזית (2009—2059)

מועסקים/אוכלוסייה	אוכלוסייה		אוכלוסייה		מועסקים	
גילים	+15		25-64		+15	
התכנסות בקרב החרדים	לא	כן	לא	כן	לא	כן
2011-1974	0.6%		0.7%		0.7%	
2011-2000	0.5%		0.5%		0.4%	
2034-2009	0.2%	0.3%	0.2%	0.3%	0.1%	0.2%
2059-2034	0.1%	0.2%	0.1%	0.2%	0.0%	0.2%
2059-2009	0.2%	0.2%	0.1%	0.3%	0.1%	0.2%

מקורות:

ק' ברוידא (2013). תחזית לטווח ארוך. בנק ישראל – תזכיר פנימי 20 באוגוסט 2013.

נ' זוסמן, א' פורמן, ט' קפלן וד' רומנוב (2007). **הבדלים באיכות ההשכלה בין אוניברסיטאות למכללות: בחינה באמצעות התמורה בשוק העבודה.** מוסד שמואל נאמן.

נ' זוסמן וע' פרידמן (2008). **איכות כוח העבודה בישראל.** בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2008.01.

א' פלטיאל, מ' ספולקר, א' קורנילנקו ומ' מלדונדו (2012). **תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059.** לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, אגף דמוגרפיה ומפקד.

ר' פריש (2007). **התשואה להשכלה – הקשר הסיבתי בין ההשכלה לשכר.** בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2007.03.

ת' קריאף (2008). **חוק לימוד חובה-חינם בישראל ומגבלות נזילות.** בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2008.06.

Aghion, P., L. Bouston, C. Hoxby, and J. Vandenbussche (2005). "Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Effect of Higher Education on Growth". Mimeo, Harvard University.

Aghion, P. and P. Howitt (2009). *The Economics of Growth*. MIT Press.

Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.

Benhabib, J. and M. M. Spiegel (1994). "The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data" *Journal of Monetary Economics* 34, 143-173.

Cohen-Goldner, S. and Z. Eckstein (2008). "Labor Mobility of Immigrants: Training, Experience, Language, and Opportunities" *International Economic Review* 49(3), 837-872.

Eckstein, Z. and Y. Weiss (2004). "On the Wage Growth of Immigrants: Israel 1990-2000" *Journal of the European Economic Associations* 2(4), 665-695.

Hanushek, E. A. and L. Woessmann (2007). "The Role of Education Quality for Economic Growth". Policy Research Working Paper 4122, World Bank.

Johansson, A., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. de la Maisonneuve, P. Bagnoli, G. Bousquet and F. Spinelli (2012). "Long-Term Growth Scenarios" OECD Economics Department Working Paper No. 1000.

Krueger, A. and M. Lindahl (2001). "Education for Growth: Why and for Whom?" *Journal of Economic Literature* 39, 1101-1136.

Mincer, J. (1974). "Schooling, Experience and Earnings" New-York: NBER.

Morrison, C. and F. Murtin (2010). "The Kuznets Curve of Education: A Global Perspective on Education Inequalities." Centre for the Economics of Education, London School of Economics.

Solow, R. (1957). "Technical Change and the Aggregate Production Function". *Review of Economics and Statistics* 39, 312-320.

Vandenbussche, J., P. Aghion and C. Meghir (2006). "Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital". *Journal of Economic Growth* 11, 97-127.

דפוסי הרכישה של דירות בידי משקיעים מקומיים בשנים 2003—2012[1]

- במהלך השנים 2007—2009 חלה עלייה ניכרת הן בנתח עסקאותיהם של המשקיעים המקומיים בסך עסקאות הרכישה של דירות למגורים והן במספרן המוחלט. במרכז הארץ העלייה החלה עוד קודם לכן, והיא עברה בהדרגה לפריפריה.
- בשנים 2011—2012 ננקטו צעדים שהפחיתו את כדאיות ההשקעה בדירות. בעקבות כך נרשמה ירידה חדה בהיקף פעילותם: בסוף 2012 ההסתברות שדירה נרכשה בידי משקיע עמדה על כ-90 אחוזים בלבד מרמתה ערב הצעדים.
- נמצא שהמשקיעים רוכשים דירות קטנות יחסית, ודפוס זה התחזק עם הזמן. הם אינם מעדיפים דירות בשכונות מרקע חברתי-כלכלי ספציפי, והמחירים שהם משלמים דומים למחירים שרוכשים אחרים משלמים עבור דירות מקבילות.
- עוד נמצא כי כאשר התשואה על השכרת דירה עולה בנקודת אחוז, ההסתברות שמשקיע מקומי, ולא קונה אחר, ירכוש דירה נתונה עולה בכ-22 אחוזים; כאשר שער הריבית עולה בנקודת אחוז, ההסתברות פוחתת בכ-8 אחוזים.

במרוצת השנים 2003—2012 חלקם של משקי הבית המחזיקים בשתי דירות ויותר עלה מ-3.2 ל-7.9 אחוזים[2]. נראה כי רובם משקיעים מקומיים[3] (להלן "משקיעים"), ופעילותם בשוק הדיור חשובה מכמה טעמים. ראשית, קרוב לרבע ממשקי הבית מתגוררים בשכירות פרטית[4] (בעשור שחלף נרשמה עלייה של כשתי נקודות אחוז בשיעורם), ורובם המכריע שוכר את הדירות ממשקיעים[5]. שנית, לביקוש המשקיעים לדירות יש השפעה בלתי מבוטלת על מחירי הנדל"ן משום שהמשקיעים "מנכים את השוק": פעילותם מונעת – יותר מפעילותם של אחרים – משיקולים של כדאיות כלכלית, ולכן היא תנודתית יחסית; הביקוש בציבור הרחב לעומת זאת מושפע בעיקר מהתפתחויות דמוגרפיות, מרמת ההכנסה, וכדומה, ועל כן הוא גם יציב יחסית. יוצא אפוא שבשוליים המשקיעים תורמים תרומה משמעותית להתפתחותם של מחירי הדיור. לבסוף, תמורות בשווקים הפיננסיים משפיעות על המשקיעים ביתר שאת, ופעילותם עשויה ללמד על ההערכות השוררות בשוק ביחס למחירים העתידיים של דירות ושל שכר הדירה.

בהתאם לכך סקירה זו עוקבת אחר רכישות המשקיעים במרוצת העשור האחרון (השנים 2003—2012) ומציגה את הדפוסים שאפיינו אותן[6]. הסקירה מבוססת ברובה על עיבודים לקובץ העסקאות בדירות מגורים (כרמ"ן – כרטסת מחירי נדל"ן) שמקורו ברשות המסים בישראל. הקובץ מכיל מידע על מועד העסקה, סוג הרוכש, מאפייני הדירה, מחירה, ועוד. במהלך 2006 ובתחילת 2007 חל שיפור ניכר בכיסוי העסקאות הכלולות בקובץ, ומאז הוא מלא.

שיעור הרכישות של המשקיעים התפתח בתקופת המחקר באופן הבא (ראו איור 1): במהלך 2003 נרשמה בו עלייה,

---

1 סקירות קודמות בנושא מופיעות בתוך: בנק ישראל (2012), **דין וחשבון 2011**, "ההתפתחויות המרכזיות בשוק הדירות להשקעה בשנים האחרונות" (תיבה ב'3-); גלית בן נאים, (2009), **דו"ח מינהל הכנסות המדינה 2008**, "רוכשי דירות להשקעה – מאפיינים ומגמות" (פרק י"ט), משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה.

2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), **הדיור בישראל: ממצאים מסקר הוצאות משק הבית, 2012**, הודעה לתקשורת 330/2103. ייתכן שחלקם משפרי דיור שטרם מכרו את דירתם האחרת.

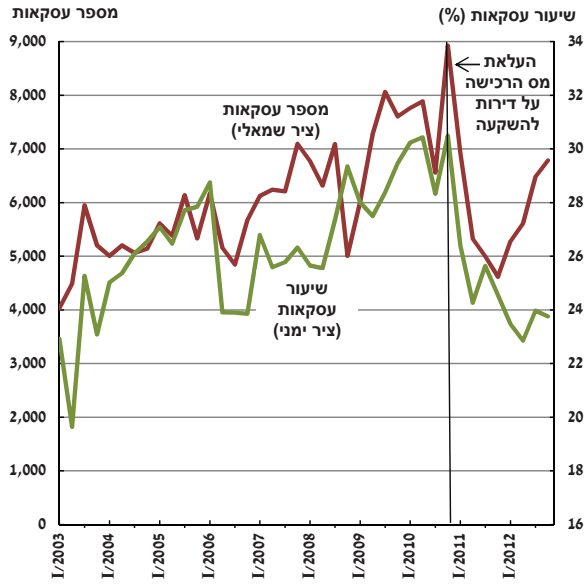
3 בסקירה זו "משקיעים מקומיים" מתייחס לבעלי דירה שנייה ומעלה, שאינם תושבי חוץ. הקבוצה אינה כוללת משפרי דיור שטרם מכרו את דירתם הקודמת (אלו מהם שלא ימכרו אותה יהפכו בדיעבד למשקיעים מקומיים).

4 הרחבה מופיעה ב: בנק ישראל (2011), **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 131**, מאי עד אוגוסט 2011, "שוק השכירות הפרטית בישראל".

5 משכירים נוספים כוללים משקי בית בעלי דירה אחת שמשכירים ושוכרים בו-זמנית, וכן גופים ציבוריים (כחברות המשכנות) וחברות עסקיות.

6 את סיווג הרוכש קובעת רשות המסים בישראל, והוא אינו זמין לנו לפני שנת 2003. הנתונים שמשרד האוצר מפרסם שונים במקצת, משום שהם מבוססים על מקור מידע אחר. כדי לנתח את דפוסי המכירה של המשקיעים – וכך לבחון את ביקושיהם **נטו** (כלומר רכישות פחות מכירות) ואת השפעתם על היצע הדירות לשכירות ועל מחירי הדירות ושכר הדירה – וכן כדי לנתח את מאפייניהם החברתיים-כלכליים של המשקיעים, יש צורך בהתייחסות רחבה נפרדת.

איור 1
רכישת דירות בידי משקיעים, 2003—2012 (רבעוני)



המקור: משרד האוצר.

אולי בעקבות הטלת מס על רווחי הון בשוק ההון[7]; בשנים 2004—2006 הוא היה יציב, פחות או יותר, ועמד על כ-26 אחוזים מסך העסקאות[8]. בשלהי 2007 שיעור הרכישות החל לעלות משום שהמשבר העולמי הוביל לירידה מתמשכת בשווי הנכסים הפיננסיים ובשערי הריבית, וכן להתחזקות ההערכות שההשקעה בנדל"ן כדאית יחסית לאפיקים האחרים. בשיא המשבר מספרן המוחלט של העסקאות פחת לפרק זמן קצר.

בשנים 2011—2012 נכנסו לתוקף צעדי מדיניות בתחום המיסוי והאשראי, שנועדו להקטין את הביקוש לדירות להשקעה. בפברואר 2011 העלו את שיעור מס הרכישה על דירות שיירכשו להשקעה (לאו דווקא בידי מקומיים) בשנים 2011—2012: על דירות שערכן מגיע עד מיליון ש"ח העלו את שיעור המס מ-3.5 אחוזים משווי הדירה ל-5.0 אחוזים, על דירות שערכן 1—3 מיליוני ש"ח – מ-5.0 ל-6.0 אחוזים, ועל דירות יקרות יותר – מ-5 ל-7 אחוזים[9,10]. צעד זה הוביל להיקף נרחב של הקדמת רכישות בשלהי 2010, לאחר שנודע על המהלך הצפוי.

בפברואר 2011 נכנס לתוקף פטור ממס שבח לאלה שימכרו דירה שנייה ושלישית בשנים 2011—2012, גם אם טרם חלפו ארבע שנים מהמועד שבו מכרו דירה. מהלך זה אמור היה להגדיל את היצע הדירות ולרסן את עליית מחיריהן, ועל כן להקטין את רווחי ההון הצפויים של רוכשי דירות להשקעה; בסוף מאי הודיע שר האוצר שהפטור ממס שבח על דירות להשקעה יתבטל בתחילת 2013 (שיעור המס עומד על 20 אחוזים מהרווח הריאלי); באוגוסט 2011 הכנסת החליטה להותיר את הפטור על כנו, אך היא האריכה את תקופת ההחזקה הדרושה כדי לקבלו מ-4 שנים ל-8[11].

החל מנובמבר 2012 המפקח על הבנקים בבנק ישראל הגביל את שיעור המשכנתא במימון שווי הדירה (LTV, Loan to Value) – למשקיעים הוא הגביל אותו ל-50 אחוזים, לרוכשי דירה ראשונה – ל-75 אחוזים, וליתר הרוכשים – ל-70 אחוזים[12].

---

[7] כמו כן, מתחילת 2003 מדינת ישראל הטילה מס על הכנסה של ישראלים משכר דירה בחו"ל, וייתכן שהדבר הסיט את ההשקעות לדירות בארץ. באפריל 2003 חלה ירידה חדה בשיעור העסקאות של משקיעים, והיא קשורה למלחמת המפרץ השנייה.

[8] בשנים 2005—2006 הפחיתו בהדרגה את הפטור ממס על הכנסה מדמי שכירות על דירות למגורים (שמשכירים יחידים): בשנת 2004 תקרת ההכנסה הפטורה ממס עמדה על 7,390 ש"ח, ובשנת 2006 היא עמדה על 3,830 ש"ח (במחירים שוטפים). מהלך זה היה אמור להפחית את כדאיותן של דירות להשקעה, אך נראה שהציות לחוק חלקי בשל קשיי אכיפה.

[9] בשנת 2013 שיעורי המס נותרו בעינם, ולתקופה המשתרעת בין אוגוסט 2013 לסוף 2014 קבעו עוד מדרגה של מס רכישה, בגובה 10 אחוזים, על דירות להשקעה ששווין עולה על 15 מיליוני ש"ח.

[10] בשנים 2003—2010 נטל מס הרכישה המוטל על בעלי דירה שנייה ומעלה גדל יחסית לנטל החל על בעלי דירה יחידה; זאת משום שהחל באמצע העשור הקודם ערכו עדכונים דיפרנציאליים בגובה המדרגות של מס הרכישה והעניקו פטור (עד תקרה) ממס רכישה על דירה יחידה. המס על רכישה של דירה שנייה ומעלה היווה בכל התקופה 3.5 אחוזים ממחיר דירה ממוצעת במשק, בשעה שבמקרה של דירה יחידה השיעור פחת בהדרגה, מכ-1 אחוז בשנת 2003 ועד ל-0 משנת 2007 ואילך. יש לציין שבמרוצת אותן שנים עדכנו לפי מדד המחירים לצרכן את המדרגה התחתונה של מס הרכישה המוטל על משקיעים (3.5 אחוזים), בשעה שקצב העלייה של מחירי הדירות היה מהיר בהרבה; לפיכך עלה נטל המס על רכישת דירות יקרות יחסית.

[11] הרחבה מופיעה בבנק ישראל (2011), **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 131**, מאי עד אוגוסט 2011, "ניתוח הצעדים שננקטו במס השבח במהלך 2011 לשם מיתון העלייה במחירי הדירות".

[12] יצוין שהחל ממאי 2011 המפקח על הבנקים הגביל את שיעור המשכנתא בריבית משתנה לשליש מסך המשכנתא, וזאת לכל רוכשי הדירות.

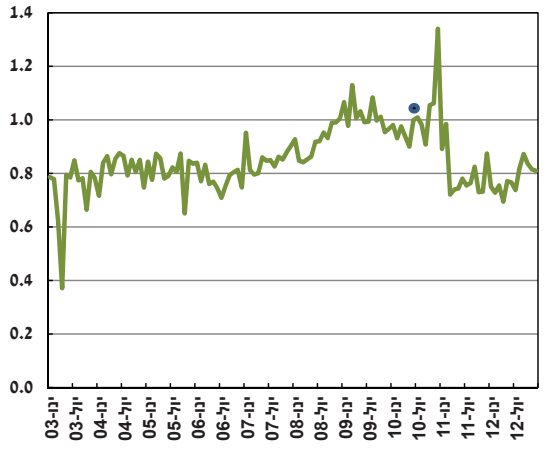
נוסף על כך ננקטו צעדים בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011: הכנסת חוקקה חוקים והממשלה הנהיגה תכניות שנועדו להגדיל את היצע הדירות ולהוזיל את מחיריהן.

כתוצאה מצעדי מדיניות אלה התכווץ מספר העסקאות של המשקיעים וכך גם שיעורן בסך העסקאות. בסוף התקופה הנסקרת מספרן ושיעורן לא חזרו לרמתם ערב העלאת המס.

מהמחצית השנייה של 2011 ואילך, לאחר שהריביות במשק – וכן הצפי לריבית קדימה – החלו לרדת, מספר הדירות שרכשו משקיעים (כמו גם אחרים) שב לעלות.

איור 2 מתבסס על האמידות המפורטות בהמשך, והוא מציג את ההסתברות שמשקיע – ולא אחר – רכש דירה נתונה בחודש מסוים ומשווה אותה להסתברות בחודש יוני 2010, בטרם התקבלה ההחלטה להעלות את מס הרכישה ובטרם ננקטו צעדי המדיניות הנוספים. התמונה המצטיירת מהאיור עולה בקנה אחד עם ההתפתחויות שתוארו לעיל ועם התמורות בשיעור עסקאותיהם של משקיעים בסך העסקאות[13] (איור 1). בשנים 2011—2012

איור 2
ההסתברות שדירה נרכשה בידי משקיע בהשוואה להסתברות ביוני 2012[1], 2003—2012



1) מבוסס על מקדמי החודש-שנה במודל 1 שבלוח 1 בהמשך.
המקור: רשות המסים בישראל ועיבודי בנק ישראל.

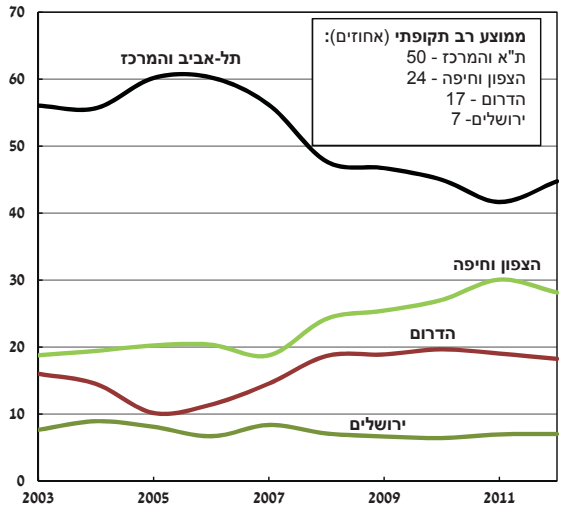
[13] ההסתברות נגזרת מאמידות שמביאות בחשבון את מאפייני הדירה שנרכשה ואת מיקומה, ואילו השיעור שעסקאות המשקיעים מהוות בסך העסקאות הוא נתון גולמי שאינו מתחשב בכך.

ההסתברות היחסית שמשקיע רכש דירה עמדה על כ-90 אחוזים מההסתברות לפני כן, בדומה להסתברות בשנים 2003—2007.

כאשר מנתחים את מאפייניהן הגיאוגרפיים של הדירות שרכשו המשקיעים, מתקבלים הממצאים הבאים. חלקן של הרכישות במרכז (מחוזות תל אביב והמרכז), מתוך סך הרכישות של המשקיעים, התרחב מאוד בשנים 2005—2006 (איור 3). החל משנת 2006 גברה הפעילות היחסית של משקיעים בפריפריה: היא החלה בדרום והמשיכה למחוזות הצפון וחיפה. בשנים 2006—2009 מחיריהן היחסיים של דירות במרכז עלו מאוד ונשאו רווח הון, ובתקופה שלאחר מכן התרחשה תופעה דומה בפריפריה. כמו כן, התשואה מהשכרת דירות ירדה בכל הארץ, אולם בצפון היא נותרה גבוהה יחסית גם במהלך המחצית השנייה של העשור הקודם. על יסוד זאת מותר לשער כי המשקיעים הרחיבו את פעילותם בפריפריה בין השאר משום שהם זיהו שם הזדמנויות להשיג רווח הון ותשואה נאה מהשכרה, לפחות בצפון הארץ.

במהלך כל התקופה הנסקרת השיעור שרכישות המשקיעים במחוז ת"א היוו בסך הרכישות במחוז (כ-29 אחוזים) היה גבוה בהרבה מהשיעור שהן היוו בשאר הארץ, כנראה בשל הביקוש הער למגורים בשכירות. דברים אלה חלים במידה

איור 3
התפלגות רכישת דירות בידי משקיעים לפי מחוז, 2003—2012 (אחוזים)



המקור: רשות המסים בישראל ועיבודי בנק ישראל.

מסוימת גם על מחוז חיפה. לעומת זאת, השיעור נמוך יחסית בירושלים – שם יש ייצוג גבוה לרכישות של תושבי חוץ – ובמחוז המרכז (20 אחוזים), שבו קיימת פעילות ערה של רוכשי דירה ראשונה ומשפרי דיור. בשנים 2007—2010 נרשמה עלייה בשיעורן של רכישות המשקיעים בכל רחבי הארץ, אך בעיקר בפריפריה, ולאחר שנקטו צעדי המדיניות הנזכרים לעיל נרשמה מגמה הפוכה.

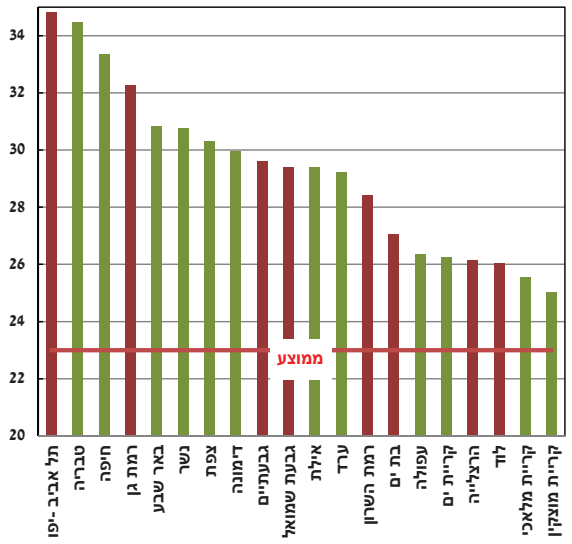
כפי שמראה איור 4א, למשקיעים יש ייצוג גבוה בקרב רוכשי הדירות בתל אביב-יפו ובשאר גוש דן (עמודות אדומות), וכן במספר יישובים פריפריאליים (עמודות ירוקות). כפי שמראה איור 4ב, בין 2003 ל-2012 חלקם של המשקיעים בסך הרכישות בְּיישוב גדל בפריפריה ופחת ביישובים במרכז הארץ.

יחסית לכלל הקונים משקיעים נוטים לרכוש דירות קטנות, בנות 1.5—3.0 חדרים, ונטייה זו התגברה מאז אמצע העשור הקודם (איור 5). נציין כי במרוצת התקופה הנסקרת מחירי הדירות עלו במידה דומה בכל הקבוצות של גודל דירה, אך התשואה על השכרת דירות קטנות פחתה בשיעור מתון יותר מהתשואה על השכרת דירות בנות 3.5—4.0 חדרים. לשם המחשה, במחצית הראשונה של 2003 שיעור התשואה בשתי הקבוצות הנידונות עמד על קצת למעלה מ-5 אחוזים, ועד המחצית השנייה של 2012 הוא ירד בכ-1.0 נקודת אחוז בדירות הקטנות ובכ-1.5 נקודת אחוז בדירות בנות 3.5—4.0 חדרים[14].

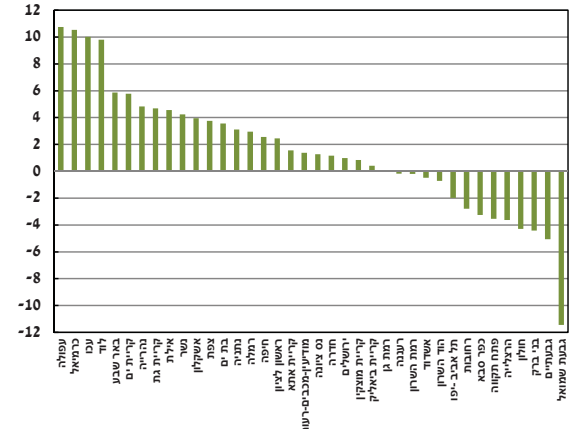
על מנת לבחון את הגורמים המשפיעים על ההסתברות שמשקיע – ולא קונה אחר[15] – רכש דירה נתונה, נערוך אמידות מטיפוס Logit. התוצאות מוצגות בלוח 1. משקיעים נוטים לרכוש דירות קטנות יחסית לדירות הטיפוסיות בנות 3.5—4.0 החדרים, בהנחה שיתר הדברים קבועים (ראו גם איור 5): ההסתברות שמשקיע ירכוש דירה בת 1.5—2.0 חדרים גבוהה פי 2.59 מההסתברות שאחרים ירכשו דירה כזו (ראו מודל 1). אין להם העדפה ביחס לגיל הדירה והם גם אינם מעדיפים דירה מיד ראשונה על פני דירה מיד שנייה (לא מוצג). למשקיעים יש נטייה חזקה

איור 4
השיעור שרכישות הדירה של משקיעים מהוות בסך הרכישות ביישובים נבחרים

א. ממוצע 2003—2012[1] (אחוזים)



ב. 2012 לעומת 2003[2] (נקודות אחוז)

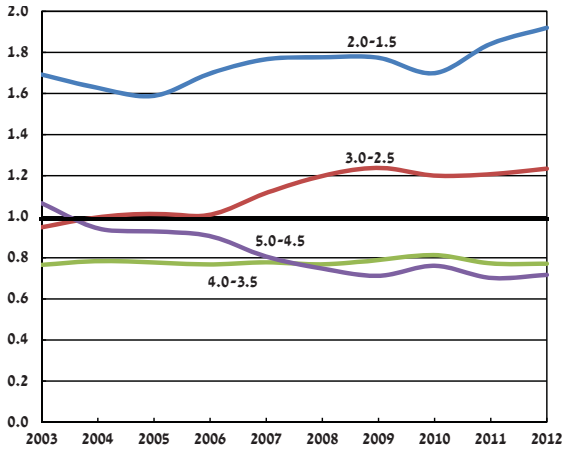


1) 20 היישובים בעלי השיעור הגבוה ביותר (ביישובים שהיו בהם לפחות 50 עסקאות במהלך התקופה).
2) יישובים שהיו בהם לפחות 50 עסקאות בכל אחת מהשנים שבין 2003 ו-2012.
המקור: רשות המסים בישראל ועיבודי בנק ישראל.

לרכוש דירות במחוזות חיפה ות"א, נטייה פחות חזקה לרכוש בפריפריה, ונטייה חלשה יחסית לרכוש במחוזות המרכז וירושלים (מדרג דומה קיים גם בחלוקה לאזורים שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – ראו מודל 2). הם מעדיפים לרכוש דירות ביישובים יהודיים גדולים.

[14] עיבודי בנק ישראל לסדרות הנתונים של הלמ"ס: מחירים ממוצעים של דירות בבעלות הדיירים (או שכר דירה חופשי), לפי אזור מגורים וגודל הדירה.
[15] להבדיל מבחינה של הגורמים המשפיעים על הסיכוי שבעל דירה יחידה ירכוש דירה נוספת וכך ייהפך למשקיע.

איור 5
השיעור הסגולי[1] של רכישת דירות בידי משקיעים
לפי גודל הדירה, 2003—2012



1) השיעור הסגולי לפי גודל דירה מחושב באופן הבא: [ס"כ הדירות בגודל נתון שמשקיעים רכשו חלקי ס"כ הדירות שהם רכשו] חלקי המנה המקבילה בקרב כלל רוכשי הדירות.
המקור: רשות המסים בישראל ועיבודי בנק ישראל.

אשר לרקע החברתי-כלכלי של השכונה שבה מצויה הדירה, נמצא שהעדפות המשקיעים דומות לאלו של יתר הרוכשים. כדאי לציין כי בקרב יתר הרוכשים התמונה שונה (בערים הגדולות): רוכשי דירה ראשונה נוטים באופן טבעי לרכוש דירות בשכונות בדירוג נמוך יחסית, משום שדירות אלה זולות יותר; משפרי דיור קונים כצפוי בשכונות מבוססות יחסית; ותושבי חוץ רוכשים לרוב בשכונות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני, אך ייתכן שהדבר משקף רכישה של דירות יקרות במרכזי הערים (למשל בתל אביב-יפו), שהם בדירוג בינוני.

בהינתן מאפייני הדירה והסביבה, משקיעים רוכשים דירות במחיר דומה לזה שמשלמים שאר הפעילים בשוק, וממצא זה עשוי להעיד על שוק תחרותי (ראו מודלים 3—5). ככל שעולה התשואה העודפת מהשכרת דירה – כלומר הפער בין התשואה על השכרת דירה (לפי אזור וגודל דירה) לבין התשואה על אפיק השקעה חלופי כגון הריבית על פיקדונות צמודי מדד ל-10 שנים ומעלה – כך עולה ההסתברות שמשקיע (ולא קונה אחר) רכש דירה נתונה: כל גידול של נקודת אחוז בתשואה העודפת מעלה את ההסתברות בכ-22 אחוזים (פי 1.22).

לבסוף נבחן כיצד הריבית הצפויה לשנה קדימה (הנגזרת מריבית התלבור) משפיעה על ההסתברות שמשקיע (ולא קונה אחר) רכש דירה נתונה (מודל 5). מתברר כי כל עלייה של נקודת אחוז בשער הריבית מפחיתה את יחס ההסתברויות בכ-8 אחוזים, בהנחה שיתר הדברים קבועים (לרבות התשואה מהשכרת דירה). נראה כי משקיעים מגיבים בעוצמה רבה מאחרים לשינויים בשער הריבית הצפויה משום שהם יותר מונעים משיקולים כלכליים, ובראש ובראשונה מרצון להשיג תשואה מרבית על תיק הנכסים שברשותם. בתקופה שלאחר נקיטת הצעדים השפעת שער הריבית פחתה בשליש.

האומד של משתנה הדמי לשנים 2011—2012 מלמד כי ההסתברות שמשקיעים – ולא אחרים – רכשו דירה עמדה באותה תקופה על ממוצע של כ-86 אחוזים מההסתברות בשנים 2003—2010; הדבר עולה בקנה אחד עם איור 2.

הכבדת הנטל של מס הרכישה על משקיעים הייתה כאמור דיפרנציאלית, לפי שווי הדירה, ולכן הייתה משמעותית יותר בקרב רוכשי דירות ששווין עולה על 3 מיליוני ש"ח (דירות אלה היוו פחות מ-4 אחוזים מסך הדירות שמשקיעים רכשו ערב השינוי בחקיקה). על כן סביר לשער שברכישות של דירות כאלו הירידה היחסית הייתה גדולה יותר. ואולם אמידות שבחנו השערה זו[16] לא תמכו בה. ייתכן שבמקרה של דירות אלה גמישות הביקוש ביחס למחיר היא נמוכה יחסית מפני שלרוב מדובר בדירות ייחודיות, והשיקולים לרכישתן אינם בהכרח כלכליים (רובן כנראה גם אינן מושכרות).

[16] נערכו אמידות (מסוג multinominal / order logit) של ההסתברות שדירה אשר נרכשה על ידי משקיע תשתייך לאחת מקבוצות המחיר הקובעות את מדרגות המס, בהינתן מאפייני הדירה המופיעים בלוח 1 (מודל 4).

לוח 1: יחס ההסתברויות שדירה נרכשה בידי משקיע, 2003—2012

המשתנה המסביר		מודל 1 (כל הארץ)	מודל 2 (יישובי למ"ס[1])	מודל 3 (יישובי למ"ס[2,1])	מודל 4 (יישובי למ"ס[2,1])	מודל 5 (יישובי למ"ס[2,1])
גודל דירה	1.0-0.5	2.62***	2.76***			
(ביחס ל-4.0-3.5 חדרים)	2.0-1.5	2.59***	2.60***	1.97***	2.00***	2.17***
	3.0-2.5	1.49***	1.50***	1.30***	1.32***	1.38***
	5.0-4.5	1.07***	1.08***	1.05***	1.05***	1.06***
	מעל 5	1.29***	1.30***			
גיל דירה (שנים)		1.00***	1.00***	1.00***	1.00***	1.00***
מחוז (ביחס לת"א)	ירושלים	0.63***				
	צפון	0.97***				
	חיפה	1.03***				
	מרכז	0.76***				
	דרום	0.91***				
	יש"ע	0.48				
אזור למ"ס (ביחס לת"א)	ירושלים		0.55***	0.55***	0.53***	0.53***
	צפון		0.78***	0.54***	0.52***	0.60***
	קריות חיפה		0.78***	0.59***	0.78***	0.87***
	חיפה		0.94***	0.79***	0.79***	0.84***
	השרון		0.73***	0.65***	0.77***	0.83***
	מרכז		0.57***	0.48***	0.79***	0.88***
	גוש דן		0.70***	0.63***	0.82***	0.85***
	דרום		0.74***	0.59***	0.72***	0.72***
יישוב ערבי		0.62***	0.47***	0.46***		
יישוב גדול[3]		1.09***	1.02***	1.02*		
דירוג חברתי-כלכלי של אזור סטטיסטי[4]		1.01***	1.01***	1.01***	0.99***	1.00***
מחיר דירה (אלפי ש"ח)				1.00***	1.00***	1.00***
תשואה עודפת מהשכרת דירה (נקודות אחוז)[5]				1.24***	1.22***	
תשואה מהשכרת דירה (נקודות אחוז)						1.17***
צפי לשער הריבית (נקודות אחוז)[6]						0.92***
חודש ושנה		V	V	V	V	
דמי לינואר 2011 ואילך[7]						0.86***
Fixed Effects ליישוב					V	V
מספר תצפיות		769,702	699,350	616,768	616,768	616,768
Pseudo R^2		0.03	0.03	0.04	0.05	0.04

המקור: רשות המסים בישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

שונה באופן מובהק מ-1: * מובהק ברמה של 10 אחוזים, ** מובהק ברמה של 5 אחוזים, *** מובהק ברמה של 1 אחוז.

1) היישובים הכלולים בחישוב מדד מחירי דירות שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2) 5.0-1.5 חדרים.

3) יישוב שיש בו למעלה מ-100,000 תושבים בשנת 2011.

4) דירוג בסולם של 1 עד 20 (הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר), לפי מפקד האוכלוסין והדיור 2008.

5) הפער בין התשואה מהשכרת דירה (לפי אזור וגודל דירה) לבין הריבית על פיקדונות צמודי מדד ל-10 שנים ומעלה.

6) הצפי לריבית שנה קדימה הנגזר מריבית התלבור.

7) התקופה שבמהלכה נקטו צעדי מדיניות בתחום המיסוי והאשראי כדי להקטין את הביקוש לדירות להשקעה. האמידה כוללת שני משתני דמי נוספים: חודש אפריל 2003 (odd ratio=0.48, מובהק ברמה של 1 אחוז) עבור מלחמת המפרץ השנייה; דצמבר 2010 (odd ratio=1.45, מובהק ברמה של 1 אחוז) עבור הקדמת הרכישות של משקיעים עקב העלאת מס הרכישה המוטל עליהם.

תשלום מענק העבודה[1] ב-2012: השנה הראשונה לפריסתו הארצית

- בשנה הראשונה להחלה הארצית של החוק עמד מספר מקבלי המענק על כ-181,000 פרטים, ומספר הזכאים – על כ-370,000.
- החוק מתמקד היטב באוכלוסיות המוחלשות: כ-75 אחוזים מסך התשלומים הועברו לשכירים משני חמישוני ההכנסה התחתונים בקרב השכירים.
- כמחצית מהזכאים מימשו את זכאותם וקיבלו את המענק. הסכום השנתי הממוצע לממומש עמד על כ-2,900 ש"ח.
- מענק העבודה הוא כלי יעיל לתמיכה במשפחות העובדים, והגדלתו בכ-45 אחוזים למשפחה תקטין את תחולת העוני באוכלוסייה זו בכ-0.3 נקודת אחוז בעלות נמוכה יחסית לכלים חלופיים.

מענק העבודה משולם מדי שנה, החל משנת 2008. הוא נועד לשפר את רווחתן הכלכלית של משפחות העובדים בעלי ההכנסות הנמוכות יחסית. המענק משולם בעיקר לעובדים עם ילדים עד גיל 18 וגם לעובדים מבוגרים (בני 55+) ללא ילדים בגיל הרלוונטי. סכומו תלוי ברמת השכר של העובד, והוא גבוה יותר בקרב זכאים עם 3 ילדים או יותר. החל מ-2013 העלו ב-50 אחוזים את סכום המענק לאימהות, בעקבות ההמלצות של ועדת טרכטנברג. מנובמבר השנה שופרה נגישותם של נתוני התוכנית, וכל אזרח יכול לבדוק את זכאותו באתר האינטרנט של רשות המסים על ידי הזנה של פרטים מזהים כגון מספר תעודת זהות[2]. מימוש הזכאות מתבצע בהליך פשוט שכולל הגשת בקשה בסניפי הדואר. המענק משולם פעם ברבעון בשנה העוקבת לשנת הזכאות, היינו שנת העבודה שעבורה שולם המענק. בשנתיים הראשונות ליישום החוק (2008 ו-2009) שילמו את המענק באזורים נבחרים ("אזורי שילוב"[3]), ובשנים 2010 ו-2011 הרחיבו את הזכאות לאימהות לילדים עד גיל שנתיים מחוץ לאזורים אלה. החל משנת 2012 משלמים את המענק בכל רחבי הארץ[4].

מסמך זה סוקר את תוצאות השנה הראשונה לפריסה הארצית של החוק, תוך תיאור אוכלוסיית הזכאים, הדפוסים של מימוש הזכאות והשפעת המענק על הרווחה הכלכלית של העובדים.

1. הזכאים

הזכאות למענק עבודה נקבעת על ידי רשות המסים על סמך הרישומים הנמצאים בידיה. בשנים הראשונות ליישום החוק עמד מספר הזכאים על כ-64,000, ובשנה הראשונה להחלה הארצית של החוק הסתכם מספר הזכאים בכ-370,000. הרוב המכריע של הזכאים מורכב משכירים (98 אחוזים), והשאר הם עצמאים[5]. בשנת הזכאות 2011 כ-10 אחוזים מהשכירים היו זכאים למענק. לוח 1 מציג השוואה בין הזכאים לשאר השכירים מבחינת מאפיינים שונים. עולה ממנו כי הזכאים מבוגרים יותר, משתכרים פחות, ומרביתם הורים לילדים עד גיל 18.

פילוח הזכאים לפי קבוצות אוכלוסייה מראה כי החוק מצליח להתמקד באוכלוסיות המוחלשות: העולים מהווים כ-25 אחוזים מהזכאים, בהשוואה לכ-17 אחוזים בקרב שאר השכירים; הערבים מהווים כ-20 אחוזים מהזכאים, לעומת כ-11 אחוזים בקרב שאר השכירים; שיעור החרדים בקבוצת הזכאים גבוה פי שניים בערך מחלקם באוכלוסיית השכירים הלא זכאים. יותר ממחצית הזכאים הם נשים וכ-12 אחוזים מתוכן הן אימהות במשפחות חד-הוריות, לעומת 5 אחוזים בקרב שאר השכירות שהן אימהות לילדים עד גיל 18.

הרוב המכריע של הזכאים נמצא בשוק העבודה תקופה ממושכת, עובד כ-10 חודשים בשנה, ומשתכר סכום שנע סביב שכר המינימום (לוח 2).

---

[1] המענק המוכר בשם "מס הכנסה שלילי" או "מענק הכנסה", שמשולם מכוח חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים, התשס"ח 2007.

[2] https://www.misim.gov.il/maanakavoda/BdikatZakaut.aspx

[3] היישובים השייכים לאזורי השילוב: ירושלים, שדרות, אשקלון, נצרת, נצרת עילית, עין מאהל, באקה-ג'ת, משמרות, עין עירון, ערערה, כפר פינס, כפר קרע, אור עקיבא, חדרה, פרדס חנה-כרכור, מועצה מקומית בסמ"ה (מועוויה, ברטעה ועין א-סאלה) ונתניה.

[4] הרחבה על ההחלה ההדרגתית של החוק מופיעה בתוך: בנק ישראל, **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, מס' 130**, "שלוש שנים ליישום חוק מענק הכנסה (לשעבר 'מס הכנסה שלילי')" http://www.boi.org.il/develheb/develheb130/develheb.pdf

[5] מכאן ואילך הניתוח מתייחס לשכירים בלבד.

לוח 1: השוואה בין הזכאים לשאר השכירים מבחינת מאפיינים שונים

מאפיינים	זכאים	שכירים לא זכאים
הגיל הממוצע	42	37
השכר החודשי הממוצע, ש"ח	4,249	8,984
מספר חודשי העבודה	10.1	9.9
שיעור הנשים	0.57	0.48
שיעור העולים	0.25	0.17
שיעור הערבים	0.19	0.11
שיעור החרדים	0.07	0.03
שיעור ההורים לילדים עד גיל 18	0.80	0.42
המספר הממוצע של ילדים עד גיל 18	2.44	2.32
סה"כ	369,839	3,157,588

לוח 2: ההיסטוריה התעסוקתית של הזכאים ב-2011 בחמש השנים האחרונות (2007—2011)

השנה	אחוז הזכאים ב-2011 שעבדו	השכר החודשי הממוצע, ש"ח	חודשי העבודה, ממוצע שנתי
2007	82	3,880	9.8
2008	85	4,055	9.9
2009	86	4,052	9.8
2010	92	4,123	10.1
2011	100	4,249	10.1

לוח 3: התפלגות הזכאים על פני טרפז הזכאות בשנת הזכאות 2011

טווח הטרפז	טווח השכר, ש"ח	כלל הזכאים, אחוזים	נשים, אחוזים	גברים, אחוזים
הטווח העולה של הטרפז	3,539-2,040	30	35	23
הטווח האופקי של הטרפז	4,730-3,540	34	34	34
הטווח היורד של הטרפז	*6,645/6,035-4,731	36	31	43

* בהתאם לסוג הזכאות

מרבית הזכאים (80 אחוזים) הם הורים לילדים וכשליש מהם הם הורים לשלושה ילדים או יותר. כ-20 אחוזים מהזכאים הם עובדים מבוגרים בני 55+ ללא ילדים בגיל הרלוונטי. בשנה הנסקרת מרבית העובדים היו זכאים למענק לראשונה (76 אחוזים), כ-7 אחוזים היו זכאים למענק לפחות שלוש פעמים בשנים הקודמות (מדובר בזכאים המתגוררים באזורי השילוב), וכ-17 אחוזים היו זכאים לפחות פעמיים בשנים הקודמות. כאשר מנתחים את ותק הזכאות באזורים שבהם מיישמים את החוק זו השנה החמישית (אזורי השילוב), מוצאים כי מדובר בקבוצה יציבה שמרבית הפרטים בה כבר היו זכאים למענק לפחות פעם אחת בשנים הקודמות (כ-72 אחוזים).

סכום המענק תלוי ברמת השכר של הפרט והוא בנוי בצורת טרפז: הוא עולה ברמות השכר הנמוכות, מגיע למקסימום סביב שכר המינימום, ויורד בהדרגה בטווח ההכנסות הגבוהות יחסית, עד לכשני שלישים מהשכר הממוצע במשק (לוח 3). התפלגות הזכאים על פני הטרפז אחידה למדי, וכשליש מהזכאים משתכרים סכום קרוב לשכר המינימום ולכן זכאים למענק הגבוה ביותר. פילוח מגדרי מראה כי הזכאיות מתפלגות לאורך הטרפז באופן אחיד פחות או יותר. לעומת זאת, רק כרבע מהגברים הזכאים משתכרים שכר נמוך יחסית ונמצאים בחלק העולה של הטרפז; רובם משתכרים שכר גבוה יחסית ונמצאים בטווח היורד.

סכומי המענק הנוכחיים נמוכים באופן משמעותי בהשוואה לתוכניות דומות בעולם: סכום המענק המרבי בישראל מהווה כ-12 אחוזים מהשכר הממוצע של גבר זכאי ו-17 אחוזים משכרה הממוצע של אישה זכאית, בהשוואה לכ-40 אחוזים משכר הזכאים הממוצע בארה"ב. הדבר מתבטא גם בהוצאה הנמוכה על התוכנית בישראל: כ-0.07 אחוז תוצר ב-2013, בהשוואה ל-0.4 אחוז תוצר בארה"ב (ב-2009) ול-0.5 אחוז תוצר בבריטניה (ב-2009—2010).

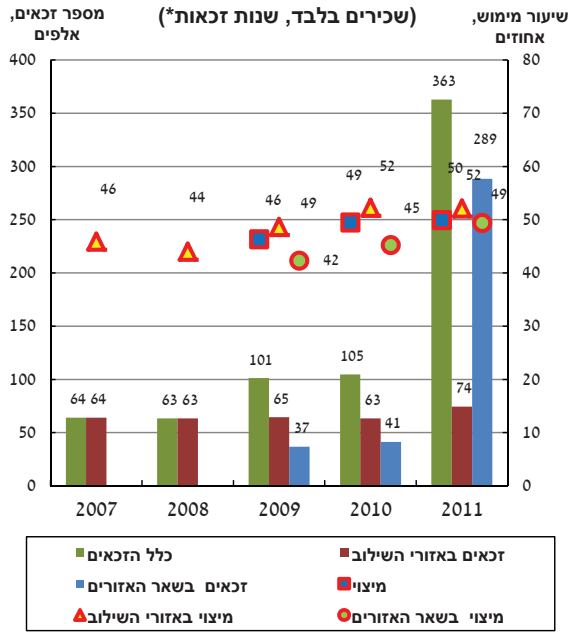
2. המימוש

המענק אינו משולם באופן אוטומטי וכדי לקבלו על הזכאי להגיש בקשה לרשויות המס. פעולה זו נדרשת הן כדי להשלים את המידע שיש לרשויות המס על מקומות העבודה של הפרט בשנת המס והן כדי לקבל את פרטי חשבון הבנק של הזכאי, חשבון שאליו יעבירו את המענק. שיעור הזכאים המבקשים לקבל את המענק עלה לאורך השנים. בשנה הראשונה ליישום החוק קיבלו את המענק כ-46 אחוזים מהזכאים – כ-29,000 אנשים. אחד הגורמים שסייעו לכך היה פעילות הסברה נרחבת שנערכה על ידי עמותת "ידיד" בשיתוף עם רשות המסים. מאחר שבשנה זו שיעור המימוש היה גבוה יחסית, הדבר מצביע על חשיבותה של פעילות הסברה בשנים הראשונות ליישום תוכניות חדשות.

בשנת 2011 שולם מענק העבודה לכ-50 אחוזים מהזכאים – כ-181,000 אנשים. שיעור זה דומה לשיעורי המימוש של תוכנית פדרלית דומה בארה"ב בשנים הראשונות להפעלתה[6]. באזורים ה"ותיקים" של החלת החוק שיעור המימוש היה גבוה אף יותר (52 אחוזים; ראו איור 1).

זכאים שכבר קיבלו את המענק בעבר נוטים יותר לממש את זכאותם פעם נוספת, ותמונה זו עולה מהנתונים על אזורי השילוב: בקרב הפרטים שהיו זכאים בשנה הנסקרת וקיבלו את המענק לפחות פעם אחת לפני 2012, שיעור המימוש היה גבוה משמעותית מהממוצע – כ-63 אחוזים (לוח 4). מבין הפרטים שקיבלו את המענק בכל ארבע

איור 1
מספר הזכאים ושיעור המיצוי: בחינה כלל ארצית ולפי אזורים
(שכירים בלבד, שנות זכאות*)



* תשלום המענק מתבצע בשנה העוקבת לשנת הזכאות.

[6] הרחבה על המיצוי בארה"ב מופיעה בתוך: בנק ישראל, **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, מס' 123**, "מס הכנסה שלילי: מאזן ביניים מאז הפעלת התוכנית בספטמבר".

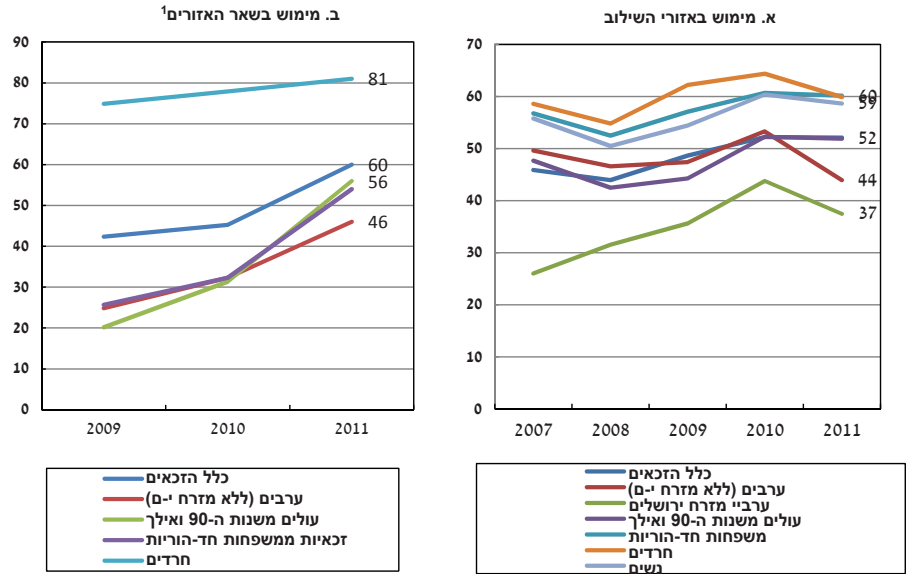
השנים הראשונות ליישום החוק (מענק ששולם בשנים 2008—2011), ואשר היו זכאים למענק בשנה הנסקרת, הרוב המכריע מימש את זכאותו גם השנה. לעומת זאת, בקרב הזכאים החדשים באזורי השילוב רק כ-29 אחוזים מימשו את זכאותם בשנה הנסקרת. כ-5,200 פרטים מאזורי השילוב קיבלו את המענק בכל חמש השנים שבהן מיישמים את החוק (2008—2012).

לוח 4: הזכאים ומקבלי המענק באזורי השילוב לפי ה"ותק"

מספר השנים הקודמות שבהן קיבלו מענק	זכאים בשנת הזכאות 2011		שיעור המימוש, אחוזים
	לא מימשו את זכאותם	מימשו את זכאותם	
0	30,377	12,651	29
1	4,502	7,764	63
2	1,669	6,978	81
3	948	5,305	85
4	409	5,206	93
סה"כ	37,905	37,904	50

קיימת שונות בדפוסי המימוש בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות. אחוז מממשי הזכאות גבוה יחסית בקרב הנשים, בקרב הזכאיות במשפחות חד-הוריות ובמיוחד בקרב הזכאים החרדים. ערביי מזרח ירושלים מתאפיינים בשיעור המימוש הנמוך ביותר; השיעור עלה במהלך השנים, אך בשנה האחרונה ירד (איור 2א'). בשנה זאת ירדו גם שיעורי המימוש בקרב הערבים והחרדים. מחוץ לאזורי השילוב שיעור המימוש בקרב כל קבוצות האוכלוסייה עלה בשנה הנסקרת לכ-60 אחוזים – ההשוואה מתייחסת רק לאימהות לילדים בני 1—5, משום שרק אוכלוסייה זו הייתה זכאית באזורים הנידונים גם בשנים הקודמות (2009—2010, איור 2ב'). קבוצה זו עברה תהליך לימוד משמעותי בשנתיים הקודמות: רק רבע מהזכאיות ביקשו לקבל את המענק בגין הזכאות בשנת 2009, וכשליש ביקשו לקבלו בגין הזכאות ב-2010 (הנתונים אינם כוללים חרדיות). בשנה הנסקרת שיעור המימוש שלהן התקרב לזה של הקבוצה המקבילה באזורים ה"ותיקים" (63 אחוזים). אימהות חרדיות העלו את המימוש בתקופה זו מ-75 אחוזים ל-81 אחוזים. שיעור המימוש הארצי של אימהות לילדים בני 1—5 היה גבוה באופן ניכר מזה של שאר הזכאים והסתכם בכ-60.4 אחוזים. שיעור המימוש של שאר הזכאים באזורים ה"חדשים" עמד על כ-47 אחוזים.

איור 2
מימוש לפי קבוצות אוכלוסייה ואזורים גיאוגרפיים, 2007 עד 2011



1) נתוני 2011 עבור אימהות לילדים בני 1-5 - אוכלוסייה שהייתה זכאית בשנים 2009-2010.

לוח 5: אחוז הממשים שהגישו בקשה למענק רק לאחר משלוח ההודעה על הזכאות

	כלל ארצי	אזורי השילוב	שאר האזורים
ערבים (ללא מזרח י-ם)	60	43	64
עולים משנות ה-90 ואילך	55	43	59
כלל האוכלוסייה	54	42	57
זכאיות במשפחות חד-הוריות	53	40	56
נשים	51	39	53
חרדים	45	44	46
ערביי מזרח י-ם	38	38	-

בחנו באמצעות רגרסיה את הגורמים המשפיעים על ההסתברות למימוש הזכאות. מצאנו כי נשים – ובמיוחד אימהות במשפחות חד-הוריות – נוטות יותר לממש את זכאותן. הסיכוי למימוש בקרב החרדים גבוה משמעותית מהסיכוי בקרב יהודים ותיקים (ילידי הארץ או אלו שעלו לפני שנות ה-90) לא חרדים. לעומת זאת עולים, ובמיוחד ערבים, פחות נוטים לממש את זכאותם. בין הגורמים המגבירים את הסיכוי למימוש: קבלת מענק בשנים הקודמות, מגורים באזורי שילוב, גובה המענק, עבודה במגזר הציבורי וקבלת המענק על ידי בן/בת הזוג.

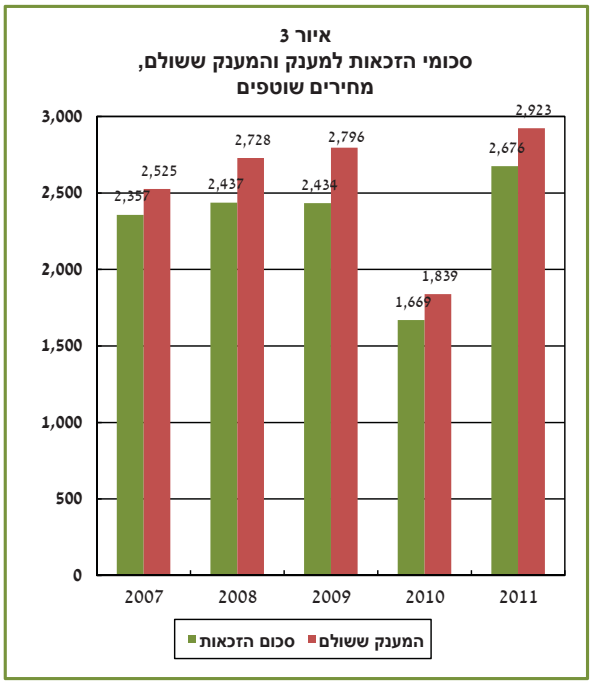
אחת הסיבות להיעדר מימוש היא מודעות נמוכה לחוק החדש. כדי להגדיל את שיעור המימוש בקרב הזכאים רשויות המס שולחות להם הודעות. הן עושות כן לקראת המועד האחרון להגשת הבקשה ורק לזכאים שטרם פנו לרשות המסים כדי לקבל את המענק. בשנה הנסקרת יותר ממחצית הממשים הגישו את הבקשה רק לאחר קבלת ההודעה על הזכאות. באזורים ה"חדשים" של החלת החוק כ-57 אחוזים ממקבלי המענק פנו לרשויות המס רק לאחר משלוח המכתבים, לעומת 42 אחוזים באזורי השילוב (לוח 5). השיעור הגבוה באזורים ה"חדשים" מלמד כי מרבית הממשים לא ידעו על החוק, או לחילופין ידעו על הזכאות רק באופן חלקי, וההודעה היוותה עבורם מקור מידע מרכזי. באזורים אלו ניתן לזהות קבוצות אוכלוסייה – כגון חרדים ונשים – שכנראה קיבלו את המידע הנדרש דרך ערוצים אחרים. זאת משום שבאוכלוסיות אלה חלקם של הזכאים שהגישו בקשה לפני משלוח המכתבים היה גבוה מהממוצע. אוכלוסיות אלו מתאפיינות גם בשיעור מימוש גבוה. בקרב הערבים והעולים לעומת זאת מרבית מקבלי המענק באזורים ה"חדשים" הגישו בקשה רק לאחר קבלת ההודעה. ההודעות לא היו יעילות בקרב מקבלי מענק ממזרח ירושלים – רק כשליש מהם הגישו את הבקשה לאחר משלוח ההודעה – וזאת על רקע שיעורי מימוש נמוכים מאוד לאורך השנים.

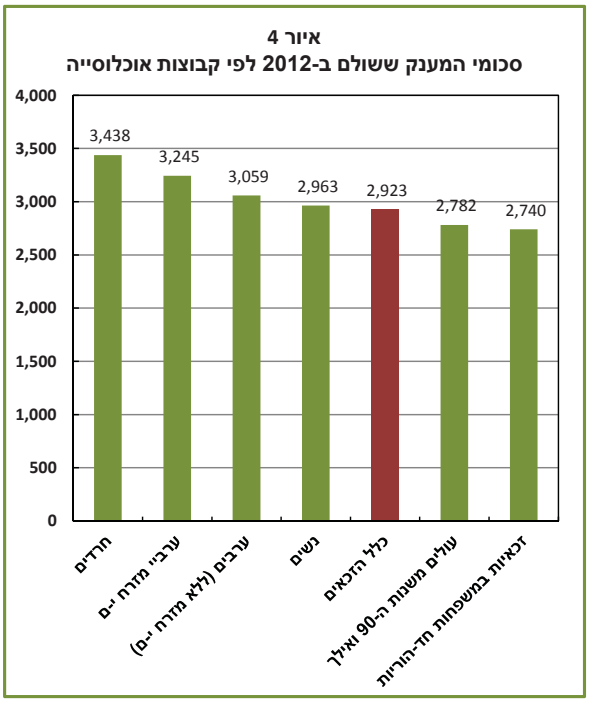
המכתבים הכוללים מידע על הזכאות האישית תרמו רבות לגידול במימוש הזכאות. ב-2012 פישטו את נוסח המכתבים והפכו אותו לידידותי יותר; שינויים אלה סייעו להגביר את יעילותו של כלי זה ומתבטאים בעלייה בשיעורי המימוש. כדי להרחיב את היקפה של מסירת המידע האישי בעניין הזכאות למענק, רשות המסים העלתה בנובמבר השנה אתר אינטרנט המאפשר לכל פרט לבדוק את זכאותו מייד, באמצעות הזנה של פרטים מזהים. מיידיותו ופשטותו של הבירור אמורות להגדיל את מספר הפונים לקבלת המענק. בימים אלה יוצאת רשות המסים במסע הסברה תקשורתי נרחב ובו מידע לגבי המענק והפנייה לאתר האינטרנט.

3. סכומי המענק והשפעתם על הרווחה הכלכלית של העובדים

בשנת הזכאות 2011 סכום הזכאות השנתי הממוצע עמד על כ-2,700 ש"ח. מאחר שגובה המענק משפיע על הסיכוי למימוש, בפועל המענק הממוצע ששולם היה גבוה במעט ועמד על כ-2,900 ש"ח (איור 3). סכומי הזכאות עלו במעט במרוצת השנים, למעט בגין שנת הזכאות 2010, משום שבשנה זו החוק פעל באזורי השילוב רק במשך ארבעת החודשים הראשונים עקב שינויים סטטוטוריים. המענק הממוצע צפוי לעלות בכ-25 אחוזים החל מהתשלום ב-2013, משום שהעלו את המענק לאימהות בעקבות ההמלצות של ועדת טרכטנברג.

ב-2012 זכאים עם 3 ילדים או יותר קיבלו מענק גבוה יותר, בהתאם להגדרת הזכאות. המענק הממוצע ששולם





לוח 6: המענק השנתי הממוצע ששולם ב-2012, לפי קבוצות זכאות

קבוצת הזכאות	סכום המענק הממוצע ששולם, ש"ח	משקל בסך מקבלי המענק, אחוזים
בני 55+ ללא ילדים בגיל הזכאות	2,600	18
זכאים עם ילד אחד או שניים	2,496	47
זכאים עם שלושה ילדים או יותר	3,665	35
סה"כ	2,923	100

לקבוצה זו היה גדול ברבע בערך מהמענק הממוצע והסתכם בכ-3,700 ש"ח (לוח 6).

הדבר מסביר גם את ההבדלים הבין-קבוצתיים בגובה המענק ששולם (איור 4). קבוצות האוכלוסייה המתאפיינות במספר ילדים גדול נהנות ממענק גבוה יותר. למרבית מקבלי המענק בקרב הערבים והחרדים יש לפחות שלושה ילדים, ולפיכך הם זכאים למענק ממוצע גבוה יותר (לוח 7) [7].

ב-2012 שולם מענק העבודה לכ-5 אחוזים מכלל השכירים. רוב הסכומים ששולמו הגיע לעובדים מקבוצות אוכלוסייה מוחלשות: עולים (24 אחוזים מסך התשלומים), ערבים (16 אחוזים), חרדים (9 אחוזים) ואימהות במשפחות חד-הוריות (11 אחוזים). מרבית מקבלי המענק (כ-71 אחוזים) נמצאים בשני חמישוני ההכנסה הנמוכים בהתפלגות השכירים לפי הכנסות משכר לנפש תקנית במשפחה (לוח 8), והם קיבלו כ-75 אחוזים מסך התשלומים שהועברו במסגרת החוק. המענק היווה תוספת משמעותית יותר עבור השכירים בעלי ההכנסות הנמוכות הנמצאים בחמישוני ההכנסה התחתונים (הכנסה לנפש תקנית במשפחה של מקבל המענק). הוא הגדיל בכ-12 אחוזים את ההכנסות לנפש תקנית במשפחות של זכאים בחמישון התחתון, ובכ-6 אחוזים את ההכנסות של הזכאים בחמישון השני.

[7] סקירה על סכומי המענק בשנות הזכאות 2007—2010, לפי קבוצות האוכלוסייה, מופיעה בתוך: בנק ישראל, **ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, מס' 134**, "תוצאות ראשוניות של ארבע שנות יישום חוק מענק הכנסה".
http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib3/RecentEconomicDevelopments/develop134h.pdf

לוח 7: מקבלי המענק לפי סוגי זכאות וקבוצות אוכלוסייה

קבוצות אוכלוסייה	בני 55+, אחוזים	עם ילד אחד או שניים, אחוזים	עם שלושה ילדים או יותר, אחוזים	סה"כ, אחוזים
כלל מקבלי המענק	18	47	35	100
חרדים	6	33	61	100
ערבים (ללא מזרח י-ם)	4	42	55	100
עולים משנות ה-90 ואילך	32	49	20	100
ערביי מזרח ירושלים	5	37	58	100
אימהות במשפחות חד-הוריות	-	83	17	100
נשים	18	50	32	100

לוח 8: תשלומי מענק העבודה לפי חמישוני הכנסות משכר של שכירים, 2011

חמישוני הכנסה משכר	הכנסה נטו משכר (לנפש תקנית במשפחת השכיר), במחירי 2011, בש"ח	המענק הממוצע ששולם (לנפש תקנית במשפחה של מקבל המענק), בש"ח	המענק כאחוז מההכנסה משכר (לנפש תקנית במשפחה של מקבל המענק)	התפלגות מקבלי המענק לפי חמישונים, אחוזים	התפלגות סך תשלומי המענק לפי חמישונים, אחוזים
1	850	104	12	31	31
2	2,164	134	6	40	44
3	3,547	136	4	23	21
4	5,325	113	2	6	4
5	10,328	121	1	0	0
סה"כ	4,016	124	3	100	100

4. האפשרות להגדיל את המענק לזכאים עם ילדים

מענק העבודה משיג את מטרותיו משום שהוא מתמקד היטב בעובדים שיש להם ילדים והכנסה נמוכה יחסית. לפיכך הוא כלי יעיל לתמיכה באוכלוסייה זו, בתקציב מצומצם וללא פגיעה בתמריץ לעבוד. הגדלת סכום המענק תאפשר לצמצם, במידה רבה ובעלות נמוכה יחסית, את תחולת העוני בקרב משפחותיהם של עובדים עם ילדים, מפני שהרוב המכריע של התמיכות יגיע לאוכלוסיית היעד.

ניתן ללמוד על האפקטיביות של התוכנית למשל כאשר בוחנים כיצד הקיצוץ בקצבאות הילדים בתקציב 2013—2014 – קיצוץ ששימש צעד מרכזי בדרך להפחתת הגירעון הממשלתי – השפיע על העוני וכיצד ניתן למתן את השפעתו בעזרת המענק. צעד זה חסך כ-3 מיליארדי ש"ח לשנה בהוצאות הממשלה, אך הגדיל בכ-0.4 נקודת אחוז את שיעור העוני בקרב משפחות עם מפרנסים, הרחיב את פער העוני ב-0.5 נקודת אחוז, והגדיל בכ-7,100 את מספרן של משפחות העובדים העניות. בהתחשב בהפחתה, אם יעלו בכ-45 אחוזים את המענק הממוצע למשפחה – ולצד זאת יגדילו בכשליש את מספרן של משפחות הזכאים באמצעות טווח ההכנסות המזכה – הדבר יפחית בכ-0.28 נקודת אחוז את תחולת העוני בקרב משפחות העובדים ויצמצם בכ-0.5 נקודת אחוז את פער העוני. המענק המוגדל יחלץ מעוני כ-4,700 משפחות עם מפרנסים (לוח 9). הגדלת המענק תעלה את ההוצאה על התוכנית בכ-90 אחוזים, בסך של כ-0.65 מיליארד ש"ח. כלומר העלאת המענק תאפשר לקזז את מרבית הפגיעה במשפחות העובדים – היא תבטל כשני שליש מהעלייה בתחולת העוני בקרב משפחות עם מפרנסים – וזאת בעלות של כחמישית מהחיסכון המתקבל מהקיצוץ בקצבאות. תחלופה זו מלמדת על יעילותו הפוטנציאלית של

לוח 9: הגדלת המענק והשפעתה על העוני בקרב משקי בית עם מפרנסים

קבוצות אוכלוסייה	השפעת ההצעה על תחולת העוני	מספר משפחות עם עובדים
סה"כ משקי בית עם מפרנסים	-0.28	-4,700
מפרנס אחד	-0.3	-2,200
שני מפרנסים ויותר	-0.26	-2,500

מענק העבודה בהתמודדות עם עוני של עובדים. המתווה המוצג לעיל הוא רק דוגמה אחת לשימוש שניתן לעשות בכלי זה כדי להקל על משפחות עובדים בעלי הכנסה נמוכה בתקופות של קונסולידציה פיסקלית.

השינוי במענק מושתת על ארבעת העקרונות הבסיסיים המפורטים להלן.

א. יוענקו סכומים זהים לגברים ולנשים: מענק העבודה אינו מאוזן מגדרית, בניגוד לתוכניות דומות במדינות אחרות. חוסר האיזון נוצר ב-2012, לאחר שוועדת טרכטנברג המליצה להגדיל ב-50 אחוזים את המענקים לאימהות. העלאת המענק תוך השבת האיזון המגדרי תגביר את האפקטיביות של המענק ככלי להקטנת העוני, מאחר שגברים מהווים כ-70 אחוזים מהזכאים במשפחות הזכאים העניות.

ב. יוגדרו שלושה טרפזים: כיום יש שני טרפזים, אחד לזכאים עם 1—2 ילדים והשני לזכאים עם 3 ילדים או יותר. אנו מציעים ליצור שלושה טרפזים: 1) לזכאי עם ילד אחד/ בני 55+ ללא ילדים בגיל הזכאות, 2) לזכאי עם 2 ילדים, 3) לזכאי עם 3 ילדים או יותר.

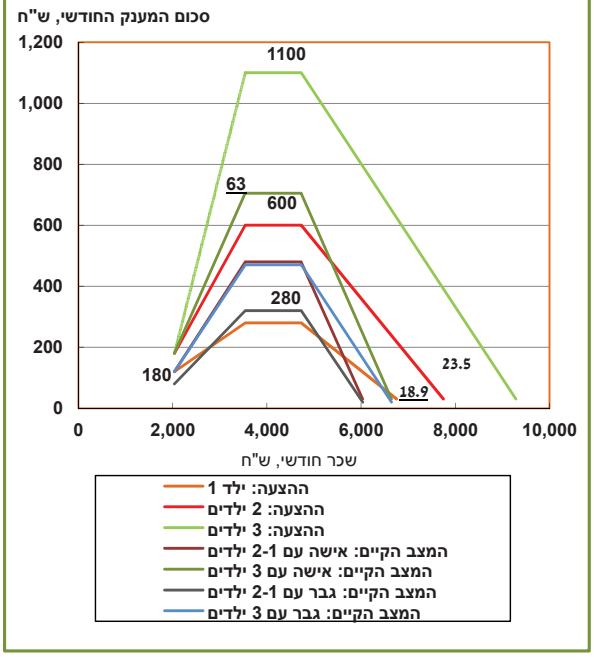
הנימוק להצעה הוא שקיימת שונות גדולה בתחולת העוני, בהתאם למספר הילדים במשפחה של הזכאי. כשליש ממשפחותיהם של זכאים עם 2 ילדים הן עניות, לעומת רבע מהמשפחות שיש בהן ילד אחד. על מנת להגביר את האפקטיביות של החוק בהפחתת העוני, במגבלות התקציב, כדאי להפריד את הטרפזים.

ג. תישמר ההדרגתיות הקיימת (23.5 אחוזים) בהקטנת סכום המענק לזכאים בעלי שכר גבוה יחסית, הממוקמים בטווח היורד של טרפז. זאת כדי ששיעור המס השולי בטווח השכר הזה לא יגדל.

ד. תקרת השכר המזכה תועלה בכל טרפז כדי לשמור על שיפוע מתון בטווח היורד של הטרפז. חשוב להדגיש כי השכר המזכה המרבי אינו עולה על השכר הממוצע במשק. נוסף על כך, סכום הזכאות פוחת או מתבטל במשפחות עם הכנסות גבוהות יחסית, מכיוון שהמודל מתחשב בהכנסתו של בן/בת הזוג של הזכאי/ת.

לוח 10 ואיור 5 מציגים את ההצעה באופן מפורט, תוך השוואתה לחוק התקף כיום.

איור 5
מענק העבודה: ההצעה להגדילו לעומת המצב הנוכחי



לוח 10: המענק לחודש עבודה: ההצעה להגדילו לעומת המצב הנוכחי

		המצב הקיים	
אישה/גבר עם ילד אחד, זכאי בן 55+	ההצעה	נשים	גברים
סכום המענק הראשוני, ש"ח	120	120	80
השיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים	10.7	24.2	16.1
הסכום המקסימלי בטווח האופקי של הטרפז, ש"ח	280	480	320
השיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים	12.4	34.5	23
השכר המקסימלי, ש"ח	6,750	6,034	6,034
סכום המענק המינימלי, ש"ח	30	30	20
		המצב הקיים	
אישה/גבר עם 2 ילדים	ההצעה	נשים	גברים
סכום המענק הראשוני, ש"ח	180	120	80
השיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים	28	24.2	16.1
הסכום המקסימלי בטווח האופקי של הטרפז, ש"ח	600	480	320
השיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים	18.9	34.5	23
השכר המקסימלי, ש"ח	7,745	6,034	6,034
סכום המענק המינימלי, ש"ח	30	30	20
		המצב הקיים	
אישה/גבר עם 3 ילדים או יותר	ההצעה	נשים	גברים
סכום המענק הראשוני, ש"ח	180	180	120
השיפוע בטווח העולה של הטרפז, אחוזים	61.3	35.3	12.5
הסכום המקסימלי בטווח האופקי של הטרפז, ש"ח	1100	705	470
השיפוע בטווח היורד של הטרפז, אחוזים	23.5	35.25	23.5
השכר המקסימלי, ש"ח	9,285	6,645	6,645
סכום המענק המינימלי, ש"ח	30	30	20

התאגדות עובדים במשק הישראלי: תמונת מצב ב-2012

- בשנת 2012 כרבע מהשכירים בישראל היו מאוגדים בארגוני עובדים וכשליש היו מכוסים בהסכם קיבוצי. אף על פי ששיעור התאגדות זה מצביע על כך שכוחם של האיגודים המשיך לרדת בשני העשורים הקודמים, הוא עדיין גבוה מהשיעור ברוב מדינות ה-OECD, שירד גם כן.
- שיעור הכיסוי גבוה בענפים עסקיים ריכוזיים (ענף החשמל והמים וענף הפיננסים) ובענפים ציבוריים שנהוגה בהם העסקה ישירה. השכר בענפים העסקיים המכוסים גבוה מהשכר בענפים עסקיים בעלי שיעור כיסוי נמוך. תופעה דומה ניכרת בענפים הציבוריים.
- שיעור הכיסוי של משכילים בענפים הציבוריים גדול משיעור הכיסוי של חסרי השכלה גבוהה בענפים אלו. כן הוא גבוה משיעור הכיסוי של משכילים ושל חסרי השכלה גבוהה בענפים עסקיים.
- התשואה הנאמדת להשכלה בקרב עובדים מכוסים בענפים הציבוריים כפולה מהנתון המקביל בקרב עובדים בלתי מכוסים, והיא כפולה גם מהתשואה להשכלה בקרב עובדים בענפים העסקיים.

בשלוש השנים האחרונות – ולאחר כשלושה עשורים של היחלשות בהתארגנות עובדים – אנו עדים להתאגדות של עובדים בחברות ובענפים שלא הייתה בהם עבודה מאורגנת, בפרט בשנים האחרונות: עובדים התאגדו בחברות סלולר, ביטוח, כרטיסי אשראי, אנרגיה ("פז"), ואף ברשתות מזון מהיר ("בורגר ראנץ'" ו"מקדונלד'ס"). חלק ממקומות העבודה ניסו, באופן אקטיבי, למנוע מעובדיהם להתאגד.

גל ההתאגדויות של השנים האחרונות נובע ממספר גורמים: ראשית, הפסיקה והחקיקה משנת 2009 הורידו מחצי לשליש את שיעור העובדים המאורגנים שמעסיק חייב לשאת ולתת עמו. יתר על כן, בשנת 2013 קבע בית הדין הארצי לעבודה, בפסיקה תקדימית, כי למעסיק אסור להביע התנגדות או להפריע להתארגנות ראשונית של עובדיו; פסיקה זו מקלה עוד יותר על ההתאגדות במקומות עבודה נוספים[1]. לבסוף, ניתן לשער שגל ההתארגנות קיבל דחיפה גם מחוסר הביטחון התעסוקתי השורר במשק בכלל, כתוצאה מהמשבר הגלובלי. במקביל להתפתחויות אלו התרחשו תהליכי התחדשות בתחום של ארגוני עובדים: בשנת 2010 ההסתדרות הכללית הקימה אגף לאיגוד עובדים ובשנת 2007 נוסד "כוח לעובדים", ולעתים הארגונים אף התחרו ביניהם על ייצוג עובדים במקומות עבודה.

סקירה זו מציגה תמונת מצב לגבי ההיקף והמאפיינים של השכירים שדיווחו בסקר החברתי (2012) כי הם חברים בארגוני עובדים או כי הם מכוסים בהסכם קיבוצי. סביר להניח כי שיעורי דיווח סובייקטיביים אלו נמוכים משיעורי החברות והכיסוי כהגדרתם בחוק, מכיוון שחלק מהשכירים אינם מודעים לכך שהם מכוסים בהסכם קיבוצי, בפרט כאשר מדובר בהסכם קיבוצי ענפי. על כן ניתוח זה כולל בקבוצת המכוסים עובדים שדיווחו כי הם מועסקים במסגרת הסכם קיבוצי או כי במקום עבודתם פועל ועד עובדים, כפי שעשו הברפלד ועמיתיו (2010)[2]. למיטב ידיעתנו, הסקר החברתי (2012) הוא מסד הנתונים הרשמי[3] הראשון שעוסק באיגודי עובדים בישראל. אנו נעזרים במסד נתונים זה כדי להשוות בין מאפייניה והשלכותיה של ההתאגדות בישראל מבחינה היסטורית ובין-לאומית, וכן כדי להשוות בין ענפים ועובדים במשק.

לפי אומדני הלמ"ס, שיעור השכירים המאוגדים בישראל עמד ב-2012 על כ-24 אחוזים. בהיעדר נתוני למ"ס מהעבר נשווה שיעור זה לאומדנים ממקורות אחרים, אך יש לציין כי השוואות אלה מלמדים על מגמות כלליות בלבד, ולא על השינויים המדויקים שחלו בשיעור ההתאגדות במרוצת השנים. הברפלד ועמיתים (2010) השתמשו בנתונים על המבוטחים בקופת חולים כללית, ולפי אמידתם שיעור השכירים המאוגדים ירד משיא של כ-80 אחוזים בראשית שנות השמונים לכ-65 אחוזים בשנת 1992. האומדים המבוססים על סקרים טלפוניים שערך משרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה) הראו כי בשנים הבאות שיעור ההתאגדות המשיך לרדת בעקבות חוק ביטוח בריאות ממלכתי (1994), אשר ניתק את הקשר בין השירותים שהעניקה קופת חולים

[1] פסק דין של בית הדין הארצי לעבודה בתיק "הסתדרות העובדים החדשה נגד 'פלאפון'" (17452-90-21, ניתן ב-2 בינואר 2013).

[2] הגדרה זו כוללת גם עובדים בלתי מכוסים, משום שמקומות עבודה מאוגדים מעסיקים גם עובדים בחוזים אישיים. לדוגמא, בשירות המדינה ישנם כ-8,500 עובדים בחוזים אישיים, והם מהווים כ-12 אחוזים מסך העובדים בשירות המדינה. קוך דבידוביץ' (מארס 2013).

[3] כלומר מסד נתונים שהלמ"ס בנתה.

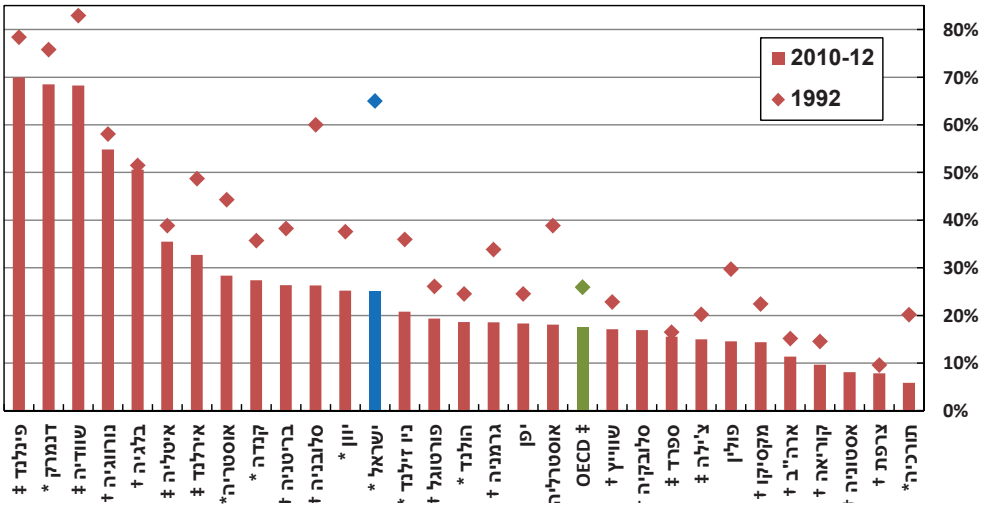
כללית לבין החברות בהסתדרות: שיעור ההתאגדות הגיע לכ-45 אחוזים בשנת 2000, לכ-34 אחוזים בשנת 2006, ועל פי אומדי הלמ"ס – לכ-24 אחוזים מהשכירים בשנת 2012. נתונים ממקורות שונים מצביעים אפוא על כך שברבע המאה האחרון הייתה בישראל מגמה של ירידה חדה בשיעור העובדים המאוגדים.

הירידה בשיעור ההתאגדות אינה ייחודית לישראל, ובשני העשורים האחרונים היא ניכרת בכל מדינות ה-OECD שלגביהן יש נתונים (איור 1). אולם הירידה בישראל הייתה חדה במיוחד: ב-1992 ישראל השתייכה לקבוצת המדינות המתאפיינות בשיעור התאגדות גבוה (מדינות סקנדיביה ובלגיה) וב-2012 היא השתייכה לקבוצת המדינות המתאפיינות בשיעור התאגדות בינוני-גבוה (אוסטריה, קנדה, בריטניה, וניו-זילנד). חשוב לציין כי בדומה להשוואה ההיסטורית של שיעורי ההתאגדות בישראל, גם ההשוואה הבין-לאומית אינה מדויקת – היא סובלת מהיעדרו של סטנדרט מודרני בין-לאומי[4] – ולכן מצביעה על מגמות כלליות בלבד.

1. הסכמים קיבוציים בענפי המשק: שיעור כיסוי ושכר

חלק זה מנתח את שיעורי הכיסוי לפי ענפים ותוך הבחנה בין ענפים ציבוריים לענפים עסקיים, משום ששתי קבוצות אלו נבדלות ביניהן הן בדרך המימון של הפעילות והן בהרכב המעסיקים. ככלל, הענפים הציבוריים – מינהל ציבורי, חינוך, בריאות וסעד, וענף השירותים החברתיים – מקבלים את רוב המימון מתקציבים ציבוריים, וחלק ניכר מהעובדים בהם מועסק ישירות על ידי הממשלה, הרשויות המקומיות או תאגידים שהממונה על השכר באוצר מפקח עליהם. בענפים העסקיים לעומת זאת המעסיקים האופייניים הם חברות שמונעות משיקולי רווח ומוכרות את מוצריהן ושירותיהן לצרכנים פרטיים וציבוריים, לעתים תוך תחרות בין עסקים ו/או בפיקוח של רגולטורים ענפיים; הממונה על השכר מפקח על מיעוט מתוכן (עובדי חברת החשמל ותאגידי המים בענף החשמל והמים, עובדי הנמלים והרכבות בענף התחבורה, עובדי "רפאל" והתעשייה האווירית בענף התעשייה, ועוד).

איור 1
שיעור השכירים החברים בארגוני עובדים במדינות ה-OECD, 1992 ו-2010/11/12



מקורות: OECD, למ"ס, וכהן ושות' (2007).
הערות: שיעור ההתאגדות העדכני מסומן ב: * 2012, †2011, ‡2010.

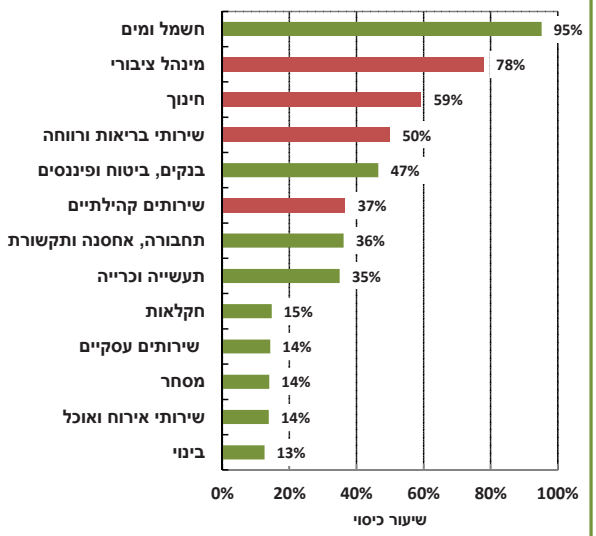
[4] הסטנדרטים למדידת הפעילות של איגודי עובדים נקבעו בשנת 1926. פירוט על השוואות בין-לאומיות של שיעורי התאגדות מופיע אצל סטובסקה (2011).

כאשר בוחנים את שיעור הכיסוי בענפים הציבוריים (איור 2) מוצאים כי הוא גבוה (78 אחוזים) בענף המינהל הציבורי, שבו נפוצה העסקה ישירה בממשלה הרחבה; הוא נמוך יותר בענף החינוך ובענף הבריאות והסעד, שבהם קיימת הן העסקה ישירה (למשל מורים המועסקים במשרד החינוך וברשויות המקומיות) והן העסקה באמצעות תאגידים ציבוריים (קופות חולים, אוניברסיטאות, וכו'); והוא הכי נמוך בענף השירותים החברתיים, שבו נפוצה העסקה במלכ"רים פרטיים המתחרים אלו באלו. בענפים הציבוריים שיעור הכיסוי מתואם חיובית עם השכר הממוצע למשרת שכיר: השכר גבוה במינהל הציבורי, נמוך יותר בענף החינוך ובענף הבריאות והסעד, והכי נמוך בענף השירותים החברתיים (העיגולים האדומים באיור 3).

כאשר בוחנים את שיעור הכיסוי בענפים העסקיים (איור 2) מוצאים כי הוא גבוה בענפים ריכוזיים כענף החשמל והמים וענף הפיננסים. שיעור הכיסוי הממוצע בענף התחבורה והתקשורת (36 אחוזים) משקף הן חברות ממשלתיות מאוגדות, כדוגמת הנמלים ורכבת ישראל, והן חברות תחבורה ותקשורת שחלקן לא היה מאוגד בשנת הסקר (2012). שיעור ההתאגדות בענפי הפיננסים והתקשורת צפוי לעלות עם התאגדות העובדים בחברות הביטוח, כרטיסי האשראי והסלולר. בדומה לכך, שיעור הכיסוי בתעשייה משקף הן חברות ממשלתיות (התעשייה האווירית, "תע"ש", וכו') וחברות פרטיות ותיקות ("טבע", "אלישרא", טחנות הקמח, וכו') שבהן ועדים המשיכו להתקיים, והן חברות בלתי מאוגדות. בשאר הענפים העסקיים – ביניהם השירותים העסקיים, המסחר, והאירוח וההסעדה – יש שיעור נמוך של כיסוי מדווח. במקביל לכך, גם בענפים העסקיים ישנו מתאם חיובי בין השכר הממוצע בענף לבין שיעור הכיסוי (העיגולים הכחולים באיור 3).

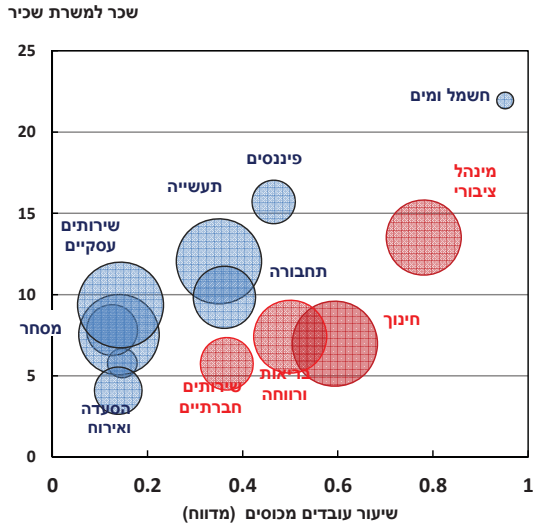
אין אפשרות להסיק מסקנות נחרצות לגבי הסיבות לתופעות הענפיות הנ"ל, הן עקב היעדר נתונים ארוכי טווח על אודות התאגדות עובדים בענפי המשק השונים, והן בשל גודלו המוגבל של המדגם בסקר החברתי (2012): מדגם זה אינו מאפשר לבחון האם המתאמים הענפיים נובעים ממאפיינים אישיים של העובדים בענפים השונים. (החלק השני של סקירה זו בוחן את הקשרים בין המאפיינים האישיים של העובדים, הכיסוי בהסכמים קיבוציים, והתוצאות בשוק העבודה בקבוצת הענפים הציבוריים ובקבוצת הענפים העסקיים.) עם זאת ניתן להצביע על מספר הסברים אפשריים לשיעור הכיסוי הגבוה בענפים הציבוריים ובענפים העסקיים הריכוזיים, ולמתאמים בין

איור 2
שיעור הכיסוי בהסכמים קיבוציים לפי ענפי המשק, 2012



מקור: למ"ס הסקר החברתי 2012.
הערה: ענפים ציבוריים מסומנים באדום, וענפים עסקיים - בירוק.

איור 3
השכר למשרת שכיר (2011) ושיעור הכיסוי (2012)



מקורות: למ"ס – הסקר החברתי (2012) וסקר כוח אדם וסטטיסטיקה של שכר (2011).
הערה: גודל הבועות מייצג את מספר המועסקים בענף על פי סקר כוח אדם (2011).

שיעור הכיסוי והשכר הממוצע בענפים הציבוריים ובענפים העסקיים.

הסבר אפשרי לקשר החיובי בין בין שיעור הכיסוי לבין דפוס ההעסקה הישיר והשכר בענפים הציבוריים נעוץ בכך שעובדים בארגונים ציבוריים "מונופוליסטיים", הממומנים לרוב על ידי מסים, משתמשים בכוח המיקוח שלהם כדי להעלות את שכרם. אולם קיימים לפחות שני הסברים חלופיים לשיעור ההתאגדות הגבוה בקרב בעלי ההשכלה הגבוהה והשכר הגבוה במינהל הציבורי. הראשון הוא שעובדים אלה ניחנים בהשכלה וכישורים נחוצים למגזר הציבורי, ולמעסיק יש עניין לייצר יציבות תעסוקתית במיוחד בקרבם כדי למנוע תחלופה תכופה שלהם. ההסבר השני קשור לראשון, והוא נוגע לכך שהמערכת הציבורית מעוניינת לשמור על איזון בין כוחם של עובדי הציבור לבין כוחו של הדרג הפוליטי, כדי שעובדי המפתח בשירות הציבורי יהיו מוגנים מפני פיטורים על רקע פוליטי.

הדפוס של שיעור כיסוי גבוה בענפים עסקיים ריכוזיים עולה בקנה אחד עם הגישה הכלכלית האורתודוכסית, משום שגישה זו רואה באיגודי עובדים מונופולים השולטים על היצע העבודה למעסיק (בות', 1995). איגודים אלו יצליחו לשפר את תנאי העובדים כאשר למעסיק יש ערך מוסף עודף – כמו למשל רנטה כתוצאה מריכוזיות או חסמי כניסה – שניתן להתמקח עליו. הערך המוסף העודף עלול להשית עלות על הגורמים הצורכים, במישרין או בעקיפין, מוצרים ושירותים מהענפים הריכוזיים.

מעניין לציין כי אף על פי שתיאוריות כלכליות חוזות כי עובדים יתאגדו בענפים ריכוזיים שהרווחיות בהם גבוהה, דומה שההתאגדות בענף הסלולר נוגדת את התיאוריות: התאגדות העובדים בשנים 2012—2013 החלה דווקא בעקבות הכנסת התחרות לענף וחוסר הביטחון התעסוקתי שנלווה לתהליך; "פלאפון" ו"סלקום" הצטרפו להסתדרות הכללית, ו"הוט" – ל"כוח לעובדים". ההסבר לפרדוקס לכאורי זה נעוץ בכך שהסלולר הינו ענף חדש יחסית: הוא נוצר בשנות התשעים, לאחר ימי הזוהר של ההסתדרות. יתר על כן, בשנים האחרונות התגבר כאמור חוסר הביטחון התעסוקי בענף ועמו – הצורך של העובדים בהגנה של הסכם קיבוצי. לבסוף, החקיקה והפסיקה הקלו על העובדים להתאגד.

בניגוד לאיגודים בענפים ריכוזיים, איגודי עובדים בענפים תחרותיים יכולים לשפר את שכר העובדים ואת תנאיהם רק במסגרת המגבלות שמטילה היציבות הפיננסית של המעסיקים. חברות מאוגדות עלולות להיסגר ולפטר את עובדיהן עקב התחרות עם מעסיקים שעובדיהם אינם מאוגדים ושכרם נמוך יותר[5]. טיעון זה תקף ביתר שאת לגבי ענפים סחירים שמתחרים עם פירמות זרות על שוקי יצוא ו/או על שווקים מקומיים. לכן קיים מתח בין תחרות בשוק המוצרים, לרבות ליברליזציה של סחר החוץ והורדת מכסים, לבין פעילות אפקטיבית של איגודי עובדים.

גישה תיאורטית נוספת מדגישה את התרומה של האיגודים המקצועיים לשיפור פריון העבודה וכך להגדלת הערך המוסף שניתן לחלק בין המעסיק לעובדים. איגודים יכולים להגדיל את פריון העבודה בעזרת יציבות תעסוקתית, משום שזו מעודדת מעסיקים ומועסקים להשקיע בהון האנושי הספציפי הנחוץ למעסיק. כמו כן, איגודים מקצועיים יכולים לסייע לטיוב איכות העובדים המאוגדים על ידי הכשרות מקצועיות. בישראל ניתן למצוא לכך הד במוסדות להכשרה מקצועית שהקימו ההסתדרות ואיגודים אחרים (המכללה למינהל, אגודת האקדמאים, וכו'), וכן בעיגון ההכשרה המקצועית בהסכמי השכר במסגרת גמול השתלמות. אולם במידה שבפועל יש קשר רופף בין משלח היד הספציפי של העובד לבין ההכשרות המזכות אותו בגמול השתלמות, פעולה אחרונה זו תורמת לפריון רק במידה מוגבלת.

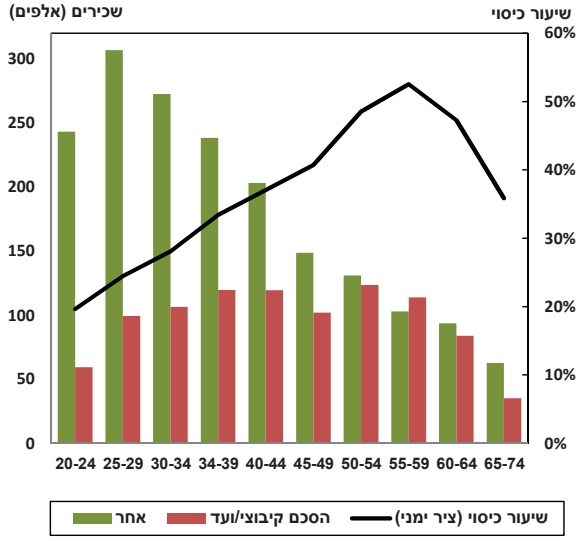
2. עובדים מכוסים בהסכמים קיבוציים ועובדים בלתי מכוסים: דמוגרפיה, השכלה ושכר

המאפיינים האישיים של עובדים - גיל, מגדר, השכלה, משלח יד - מתואמים עם הכיסוי בהסכמים קיבוציים ועל השכר. חלק זה בוחן קשרים בין משתנים אלו בענפים הציבוריים ובענפים העסקיים.

כשליש מהשכירים דיווחו כי הם מכוסים בהסכמים קיבוציים. שיעור הכיסוי בקרב נשים (38 אחוזים) גבוה משיעורו בקרב גברים (31 אחוזים), והדבר מתיישב עם העובדה שכמחצית מהנשים העובדות מועסקות בענפים ציבוריים בשעה שבקרב גברים שיעור זה נמוך מרבע. שיעור הכיסוי של השכירים עולה עם הגיל: עד גיל 35 השיעור נמוך מרבע, ובגילאי 50—64 הוא מגיע לכמחצית

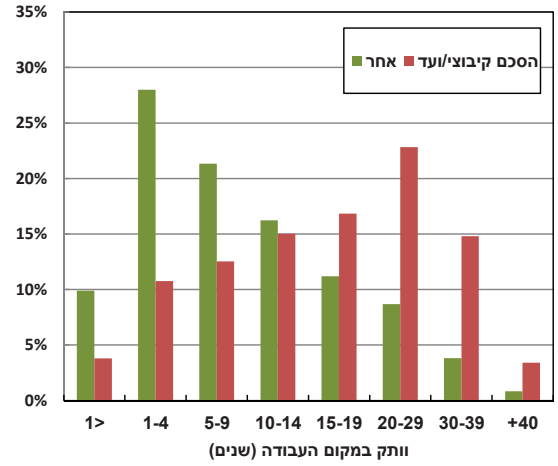
[5] לי ומאס (2011) מציגים עדות אמפירית לכך שבשנים 1961—1999 הצטמצמו רווחיהן של חברות אמריקאיות לאחר שעובדיהן התאגדו; השווי הבורסאי של חברות אלו ירד בממוצע בכ-40 אלף דולר לעובד מאוגד.

איור 4
שכירים מכוסים ובלתי מכוסים על פי גיל



מקור: למ"ס, הסקר החברתי 2012.

איור 5
שכירים מכוסים ובלתי מכוסים על פי ותק במקום העבודה הנוכחי (בני 40+ שנה)



מקור: למ"ס, הסקר החברתי 2012.

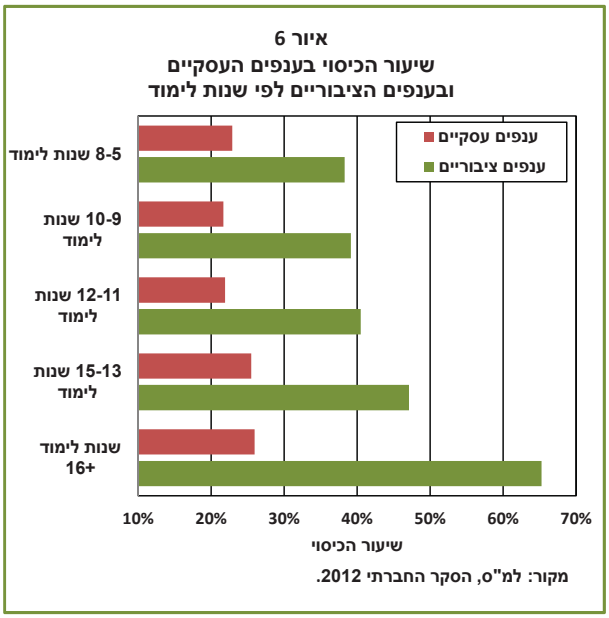
(איור 4). למעשה, בכל קבוצות הגיל שבין 25 ל-60 מספר השכירים המכוסים נע סביב 100 אלף, ושיעור הכיסוי הנמוך בקבוצות הגיל הצעירות נובע מהגידול הטבעי שחל בקוהורטות במשך הזמן. גל ההתאגדות של השנים האחרונות עשוי לשנות את הפרופיל של שיעור ההתאגדות לפי גיל, ואת הירידה בשיעור המכוסים לאורך השנים, רק במידה שהוא יתעצם ויכלול עשרות רבות של אלפי שכירים מקבוצות הגיל הצעירות.

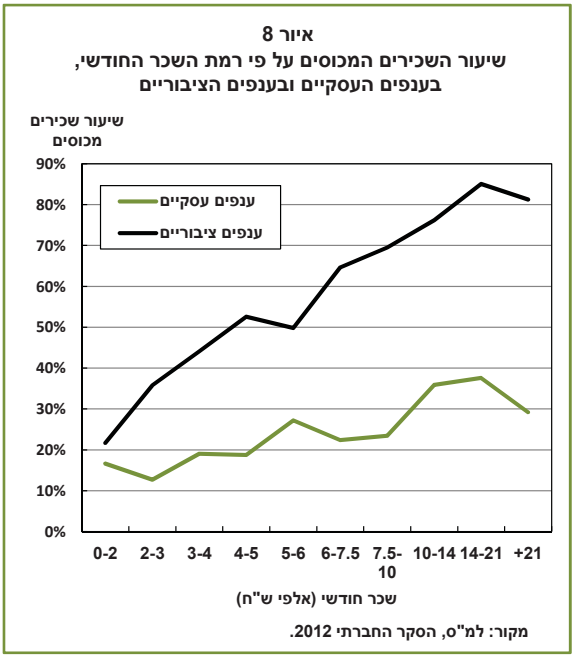
עוד מאפיין חשוב מבחין בין עובדים מכוסים ובלתי מכוסים, והוא נוגע להתמדה במקום העבודה. העובדים המכוסים מקבלים לעתים קביעות במקום העבודה, והם נוטים להתמיד בו. עובדים בלתי מכוסים לעומת זאת נוטים להחליף מקום עבודה בתדירות גבוהה יחסית: כאשר בוחנים שכירים בני 40+ מוצאים כי יחסית לכלל השכירים, שיעור העובדים הבלתי מכוסים שהתמידו תקופה נתונה הולך ויורד עם משך התקופה, ודומה כי בכל תקופה חלק מהם מחליף מקום עבודה. בקרב העובדים המכוסים לעומת זאת שיעור המתמידים תקופה נתונה הולך ועולה עם משך התקופה (איור 5).

הכיסוי בהסכמים קיבוציים שכיח בעיקר בקרב שכירים בענפים הציבוריים שיש להם השכלה גבוהה ומשלח יד בעל סטטוס גבוה, כמנהלים ובעלי משלח יד אקדמי (איורים 6 ו-7). שיעור הכיסוי של עובדים משכילים בענפים הציבוריים גבוה משיעור הכיסוי של עובדים ללא השכלה גבוהה בענפים אלו, כמו גם משיעור הכיסוי של עובדים משכילים ושל עובדים חסרי השכלה גבוהה בענפים העסקיים. בפירוט, בקרב השכירים בענפים הציבוריים כשני שלישים מהעובדים שיש להם 16+ שנות לימוד ומשלח יד אקדמי דיווחו כי הם מכוסים או כי יש ועד במקום עבודתם, ושיעור הכיסוי בענפים אלו יורד עם רמת ההשכלה והסטטוס של משלח היד. יש לציין כי המתאם החיובי בין הכיסוי להשכלה מתקיים גם ברגרסיות שמפקחות על מאפיינים אישיים כגון גיל, לאום ומין (ראו נספח) [6].

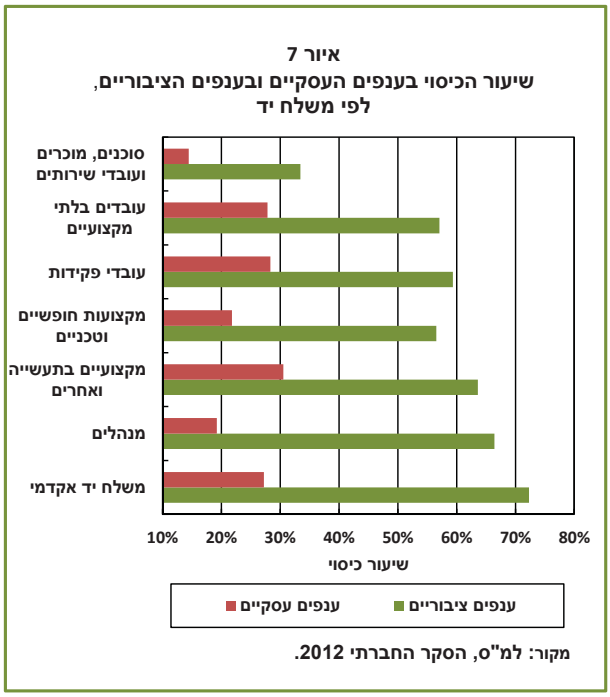
מאחר שקיים דפוס של שיעור כיסוי גבוה בענפים הציבוריים, בקרב עובדים המתאפיינים בהשכלה גבוהה, במשלח יד יוקרתי ובהתמדה במקום העבודה, הדבר מעלה את ההשערה שאם איגודי עובדים אכן מעלים את שכר חבריהם, הם מעלים את שכרם של עובדים חזקים (כפרטים), אשר אינם שייכים לקבוצות החלשות בשוק

[6] ייתכן שיש הטיה כלשהי במתאם בין ההשכלה/ הסטטוס של משלח היד לבין שיעור הכיסוי המדווח בענפים הציבוריים, משום שלמשכילים יש מודעות גבוהה יותר לחוזה ההעסקה שלהם; אולם מאחר שבענפים העסקיים אין מתאם דומה, נראה כי אין זה הגורם העיקרי לקשר בין ההשכלה/ הסטטוס לבין שיעור הכיסוי בענפים הציבוריים.





העבודה. כאשר בוחנים את התפלגות השכר של עובדים מכוסים ובלתי מכוסים, מוצאים כי בענפים העסקיים קיים קשר חלש יחסית בין השכר לבין הכיסוי בשעה שבענפים הציבוריים הקשר משמעותי. שיעור הכיסוי בענפים העסקיים אמנם עולה עם רמת השכר, מכ-15 אחוזים ברמות השכר הנמוכות (עד 3 אלפים ש"ח) לכ-35 אחוזים ברמות השכר הגבוהות (למעלה מ-14 אלף ש"ח). אבל בענפים הציבוריים העלייה חדה: שיעור הכיסוי עולה



מכ-20 אחוזים ברמות השכר הנמוכות לכ-80 אחוזים ברמות השכר הגבוהות (איור 8).

רגרסיות השכר המוכרות בשם "רגרסיות מינצר" מאפשרות לבחון את הקשר בין השכר והתשואה להשכלה לבין הכיסוי בהסכם קיבוצי, תוך ניכוי ההשפעות של מאפיינים אישיים כגון מין, לאום, ענף כלכלי, וכו'. הרגרסיות מנתחות את שכר השכירים בכלל המשק (טורים I-II), בענפים העסקיים (טורים III-IV) ובענפים הציבוריים (טורים V-VI). טור I מציג את מקדם שנות הלימוד בכלל המדגם, 6.9 אחוזים, המהווה קירוב לתשואה להשכלה. מקדם זה נמוך במעט מהאומדים שנמצאו ברגרסיות שנערכו על סמך סקר ההכנסות – כ-8 עד 10 אחוזים (פריש, 2007; מלצר 2013) – ככל הנראה עקב טעויות מדידה הנובעות מכך שהסקר החברתי המנותח כאן קיבץ את משתני השכר ושנות הלימוד[7].

[7] שאלוני הסקר החברתי קיבצו את נתוני השכר, שנות הלימוד, ומספר שעות העבודה בשבוע. על מנת לאמוד רגרסיה מקבילה לרגרסיית מינצר, זקפנו למשתני השכר ושנות הלימוד את אמצע הטווח, והגדרנו משתני דמי לשעות העבודה בשבוע. ספציפיקציה זו יוצרת טעויות מדידה המטות את אומד הריבועים הפחותים כלפי האפס.

טור II כולל את משתנה הדמי לכיסוי בהסכם קיבוצי ואת האינטראקציה בין הכיסוי ושנות הלימוד, וכך מאפשר לבחון האם יש הבדל בין עובדים מכוסים ובלתי מכוסים מבחינת המתאם בין ההשכלה לשכר. ברגרסיה זו משתנה הדמי לכיסוי אינו מובהק סטטיסטית, והוא מתקזז עם התשואה להשכלה לעובדים מכוסים כבר ברמת השכלה נמוכה מאוד (3 שנים). מקדם שנות הלימוד הכללי קטן מעט, ואילו מקדם האינטראקציה של שנות הלימוד והכיסוי הוא גדול (4.54 אחוזים) ומובהק סטטיסטית. ממצא זה מצביע על כך שאצל עובד מכוסה התשואה להשכלה גדולה בכשני שלישים מהתשואה אצל עובד בלתי מכוסה.

הרגרסיות בטורים III-VI מתייחסות לשכירים בענפים העסקיים ובענפים הציבוריים, והן מלמדות שבכל אחת מקבוצות אלה השכלה והסכמים קיבוציים מתואמים במידה שונה עם השכר. הרגרסיות בטורים III-IV מצביעות על כך שלהסכמים קיבוציים יש קשר מוגבל עם רמת השכר בענפים העסקיים: פער השכר בין שכירים מכוסים ובלתי מכוסים אינו מובהק, והתשואה להשכלה אינה מתואמת עם הסכמים קיבוציים. בענפים הציבוריים לעומת זאת התשואה הממוצעת להשכלה של עובד מכוסה כפולה מהתשואה הממוצעת של עובד בלתי מכוסה. תשואה כפולה זו נובעת בין היתר מסולמות השכר הנהוגים במגזר הציבורי. סולמות אלו מעודדים עובדים מכוסים במגזר הציבורי לרכוש השכלה, העשויה לתרום לפריון העובד.

עוד ניכר כי מקדם שנות הלימוד (ללא אינטראקציה) בענפים העסקיים נמוך קמעא מהמקדם המקביל בענפים הציבוריים. למעשה, כל התשואה הנוספת לעובדים מאוגדים בכלל אוכלוסיית השכירים (טור II) נובעת מהענפים הציבוריים, שבהם איגודי עובדים והסכמים קיבוציים משחקים תפקיד מכריע בקביעת השכר.

הממצאים המוצגים בחלק זה מלמדים אפוא כי שיעור הכיסוי של משכילים בענפים הציבוריים גבוה הן משיעור הכיסוי של עובדים חסרי השכלה גבוהה בענפים אלו והן משיעור הכיסוי של כלל השכירים בענפים העסקיים. זאת ועוד, אומדי הרגרסיות מלמדים כי משכילים מכוסים בענפים הציבוריים נהנים מתשואה כפולה להשכלה הן בהשוואה לעובדים בלתי מכוסים בענפים אלו והן בהשוואה לעובדים מכוסים או בלתי מכוסים בענפים העסקיים. לנוכח ממצאים אלו עולה השאלה אם איגודי העובדים מצמצמים את הפערים הכלכליים במשק או דווקא מרחיבים אותם. הנתונים הזמינים כעת אינם מאפשרים לענות על השאלה בצורה נחרצת.

לוח 1: תשואה להשכלה ותשואה להסכם קיבוצי (משתנה תלוי – לוג השכר)

	כלל האוכלוסייה		הענפים העסקיים		הענפים הציבוריים	
	I	II	III	IV	V	VI
שנות לימוד X	6.93	6.3	5.99	6.08	8.61	6.73
	(0.32)***	(0.38)***	(0.38)***	(0.43)***	(0.60)***	(0.85)***
הסכם קיבוצי X		-10.87		7.91		-14.00
		(10.17)		(12.36)		(10.07)
שנות לימוד X		4.54		-1.12		7.21
הסכם קיבוצי X 100		(1.96)**		(2.47)		(3.69)*
R^2	0.54	0.55	0.53	0.53	0.56	0.58
תצפיות	3,660	3,660	2,409	2,409	1,251	1,251

1. על מנת לאמוד מעין משוואת מינצר, משתני השכר ושנות הלימוד, המקובצים בשאלון, קיבלו את הערך הממוצע של הטווח: כך למשל לפרטים שדיווחו כי שכרם נע בין 3,000 ל-4,000 ש"ח נזקף שכר של 3,500 ש"ח.

2. המקדמים עבור משתני דמי למין, לאום, שעות עבודה (מקובץ), ענף (מקובץ) וגיל (מקובץ) אינם מדווחים.

רמת מובהקות: * 10%, ** 5%, *** 1%.

ביבליוגרפיה

Alison L. Booth. *The Economics Of The Trade Union*. Cambridge U. Press, (1995)

David Lee & Alexander Mas. *Long Run Impacts of Unions on Firms: New Evidence from Financial Markets*, 1961-1999 (2011)

Guy Mundlak, Ishak Saporta, Yitchak Haberfeld, and Yinon Cohen. "Union Density in Israel 1995–2010: The Hybridization of Industrial Relations" *Industrial Relations*, Vol. 52, No. 1 (January 2013).

Susan Hayter Valentina Stoevska "Social Dialogue Indicators: International Statistical Inquiry 2008-09" (ILO (November 2011.

Yinon Cohen, Yitchak Haberfeld, Tali Kristal, and Guy Mundlak. "The State of Organized Labor in Israel" *Journal of Labor Research* Volume XXVIII, Number 2 (Spring 2007).

פלורה קוך דבידוביץ' (מרץ 2013) "מאבקם של עובדים המועסקים בשירות המדינה באמצעות חוזים אישיים להקמת ארגון עובדים יציג", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בית הדין הארצי לעבודה. הסתדרות העובדים החדשה נגד פלאפון (17452-90-21, ניתן ב-2 בינואר 2013)

רוני פריש (2007). "התשואה להשכלה – הקשר הסיבתי בין ההשכלה לשכר" סדרת מאמרים לדיון, 2007.03 בנק ישראל.

מלצר יעל (2013), אי-שוויון בתשואה לכלכלה בין קבוצות אוכלוסיה שונות, מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן גוריון.

טבלת הנספח: הקשר בין הכיסוי למשתנים דמוגרפיים,
(המשתנה התלוי – כיסוי בהסכם קיבוצי)

	כלל השכירים	הענפים העסקיים	הענפים הציבוריים
	I	II	III
אישה	5.54	-3.87	2.42
	(1.53)***	(1.75)**	(2.87)
ערבי	5.02	-4.47	11.33
	(2.46)**	(2.74)	(4.05)***
4-1	-23.48	-14.52	-52.84
שנות לימוד	(6.67)***	(9.68)	(5.76)***
8-5	-7.51	-1.83	-12.4
שנות לימוד	(4.82)	(5.21)	(10.43)
10-9	-7.52	-4.63	-8.87
שנות לימוד	(4.01)*	(4.19)	(10.03)
12-11	0	0	0
שנות לימוד	0	0	0
15-13	5.77	3.69	6.41
שנות לימוד	(2.15)**	(2.39)	(4.78)
+16	15.95	2.03	22.42
שנות לימוד	(2.11)***	(2.39)	(4.43)***
גיל	-2.54	-5	-2.69
24-20	(2.96)	(3.25)	(6.78)
גיל	-2.24	-3.81	-4.72
25-29	(2.62)	(2.88)	(5.35)
גיל	0	0	0
30-34	0	0	0
גיל	4.9	-2.2	18.42
39-35	(2.87)*	(2.97)	(5.56)***
גיל	10.02	1.56	19.59
44-40	(3.01)***	(3.23)	(5.59)***
גיל	13.45	3.28	20.36
49-45	(3.18) ***	(3.64)	(5.56)***
גיל	21.86	12.97	24.72
54-50	(3.32)***	(4.06)***	(5.60)***
גיל	27.17	16.4	28.88
59-55	(3.54)***	(4.49)***	(5.72)***
גיל	21.99	18.95	16.11
64-60	(3.79)***	(4.82)***	(6.31)***
גיל	12.3	2.23	12.78
74-65	(4.56)***	(5.46)	(7.65)*
גיל	-14.04	-22.91	-11.38
+75	(8.57)	(2.41)	(18.13)
R^2	0.07	0.04	0.11
תצפיות	3,962	2,612	1,350

הערות: סטיות התקן בסוגריים;
קבוצת בסיס: גברים בני 30-34, 1-11-12 שנות לימוד.
רמת מובהקות: * 10%, ** 5%, *** 1%.

לוחות סטטיסטיים

לוח 1: החשבונאות הלאומית, 2012-2013
(שיעורי השינוי באחוזים, במחירים קבועים, במונחים שנתיים, בניכוי עונתיות)

		כל רביע לעומת קודמו					כל רביע לעומת מקבילו אשתקד[2]	
		2012		2013			2012	2013
	2012[1,2]	III	IV	I	II	III	II	III
התוצר המקומי הגולמי	3.4	4.3	3.6	2.6	4.6	2.2	5.3	2.4
התמ"ג של המגזר העסקי	3.4	4.6	4.1	2.3	5.7	2.1	5.9	2.6
הצריכה הפרטית	3.2	1.5	3.8	4.9	6.2	5.6	4.4	4.5
ההשקעה המקומית הגולמית	6.3	3.4	-5.0	-14.3	9.9	20.8	7.1	6.0
ההשקעה בנכסים קבועים	3.5	-6.8	-12.2	-1.4	4.4	16.9	-2.5	1.4
היצוא של סחורות ושירותים למעט יהלומים	5.1	-14.8	-10.0	14.4	0.7	-25.4	-2.9	-6.2
היצוא של סחורות[3]	-3.5	-7.8	-14.1	9.6	-10.4	-8.0	-6.7	-9.1
היצוא של שירותים[3]	11.3	-25.2	1.8	26.0	27.3	-26.8	5.3	6.0
היבוא של סחורות ושירותים למעט יהלומים[4]	5.2	-14.2	-14.6	0.9	6.2	10.8	-4.8	0.5
היבוא של סחורות[5]	2.0	-14.4	-18.6	11.3	9.7	10.3	-2.6	2.1
היבוא של שירותים[5]	2.4	-11.5	-2.1	-5.5	-5.3	9.3	-5.7	0.0
הצריכה הציבורית	3.2	-1.0	8.5	-1.2	7.9	4.5	4.9	4.2
הצריכה הציבורית למעט היבוא הביטחוני	2.8	1.9	6.6	1.7	6.1	1.5	5.2	3.0
השימושים המקומיים	3.7	2.9	1.9	0.2	8.1	9.2	5.1	4.8

[1] לעומת השנה הקודמת.

[2] נתונים מקוריים.

[3] חישוב חדש - ללא סובסידיות.

[4] ללא יבוא ביטחוני, אוניות ומטוסים.

[5] חישוב חדש - ללא מסים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח 2: אינדיקטורים לפעילות העסקית, 2013
(שיעורי השינוי באחוזים, בניכוי עונתיות)

	כל חודש לעומת קודמו						אפריל עד ספטמבר		
	2013								
	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	לעומת התקופה הקודמת	לעומת התקופה המקבילה אשתקד[1]	החודש האחרון שלגביו יש נתון*
המדד המשולב למצב המשק	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.4	2.6	9
המסחר הקמעוני המאורגן	0.9	2.5	-1.7	1.0	4.0	-4.2	2.0	-0.9	9
הייצור התעשייתי (ללא יהלומים)	-0.8	-1.4	0.1	0.9	-4.1	0.2	-2.5	-3.5	9
מדד הפדיון בענף המסחר	3.4	-1.8	-1.3	1.0	0.2	-0.9	2.1	2.2	9
מדד הפדיון - מסחר ושירותים	3.3	0.4	-2.7	0.6	0.0	0.3	1.9	2.9	9
מדד היצוא - שירותים	1.7	1.0	2.3	-2.3	1.2	0.6	5.0	3.6	9
כניסת תיירים	12.4	-4.9	-0.1	-2.8	-2.0	-3.9	4.8	-2.3	9
הבנייה למגורים									
התחלות הבנייה של דירות	-5.6	-3.9	9.4	-5.6	4.9		-9.7	-4.8	8
גמר הבנייה של דירות	10.0	-4.2	-7.2	3.3	-1.1		5.7	11.2	8
אישורי קרקע של רמ"י (יחידות דיור)[2,1]	2,702	1,444	1,624	1,699	473				8
מדדי האקלים על פי סקר המגמות[3]									
הפעילות בזמן הווה של המגזר העסקי	0.33	0.29	0.32	0.28	0.33	0.31			9
של ענף התעשייה	0.26	0.24	0.25	0.26	0.31	0.27			9
של ענף השירותים	0.38	0.32	0.35	0.30	0.35	0.33			9
הצפי לעתיד עבור סך המגזר העסקי[4]	0.28	0.28	0.29	0.30	0.28	0.25			9
מדד האקלים של סך המגזר העסקי	0.30	0.32	0.29	0.31	0.27	0.31			9

* את הסדרות שמופיעות בתדירות רבעונית משווים לרבעון האחרון שנכלל בתקופה הנסקרת הקודמת. לגבי סדרות שנתוניהן מופיעים בתדירות חודשית: כשהחודש האחרון שלגביו יש נתון הוא ספטמבר (9), התקופה הקודמת שמשווים אליה היא אוקטובר-מארס; כשהחודש האחרון הוא אוגוסט (8), משווים לאוקטובר-פברואר; כשהחודש האחרון הוא יולי (7), משווים לאוקטובר-ינואר; כשהחודש האחרון הוא יוני (6), משווים לאוקטובר-דצמבר.

[1] נתונים מקוריים.

[2] עסקות קרקע שרשות מקרקעי ישראל (רמ"י) אישרה, בתקופה הרלוונטית. הנתונים מוצגים במספרים מוחלטים.

[3] הנתונים הם במונחים של צמיחה חודשית של התוצר העסקי ומייחסים אותם לחודש בו נערך הסקר.

[4] הצפי נסב על אמצע התקופה של שלושת החודשים שאחרי עריכת הסקר.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבינוי והשיכון ועיבודי בנק ישראל.

לוח 3: אינדיקטורים להתפתחות שוק העבודה, 2012-2013
(שיעורי השינוי באחוזים, בניכוי עונתיות)

	III/2013	כל רביע לעומת קודמו					אפריל עד ספטמבר		
		2012		2013			לעומת התקופה הקודמת	לעומת התקופה המקבילה אשתקד[1]	החודש האחרון שלגביו יש נתון*
	(אלפים)	III	IV	I	II	III			
כוח העבודה	3,688.8	1.1	0.0	0.4	0.4	0.5	0.5	1.5	9
המועסקים הישראלים	3,465.3	1.1	0.0	0.7	0.2	1.3	1.3	2.3	9
בשירותים הציבוריים	1,232.3	2.1	-2.3	3.0	0.1	2.2	2.2	3.2	9
במגזר העסקי	2,234.1	1.1	1.1	0.0	0.0	0.6	0.6	1.7	9
המועסקים הזרים ומהשטחים (לא מנוכה עונתיות)		2.5	-1.1	3.0	0.3				6
ממוצע שעות העבודה השבועיות למועסק ישראלי (שעות)	35.0	-1.4	-0.6	0.3	2.2	-4.1	-4.1	-4.0	9
תשומת העבודה השבועית במגזר העסקי (כולל שטחים וזרים)		-0.6	0.0	-0.2	1.6				6
ישראלים בלבד		-0.9	0.0	-0.8	1.9				6
תשומת העבודה השבועית בשירותים הציבוריים (ישראלים)		-1.1	-0.9	2.0	2.5				6
הבלתי מועסקים	223.4	0.6	0.1	-3.6	3.6	-10.3	-10.3	-9.1	9
דורשי העבודה		1.6	1.1	-0.9					1
התביעות לתשלומי דמי אבטלה	85.5	6.9	-0.8	2.2	5.2	1.9	7.3	11.2	9
מאזן התעסוקה מסקר המעסיקים של משרד הכלכלה[2]		0.6	0.5	0.8	0.8	1.3			9
משרות פנויות (למ"ס)	63.2	0.0	-2.5	-0.3	-3.5	-0.7	-4.0	-2.5	9
	(בשקלים)								
השכר הריאלי למשרת שכיר[3]		0.1	0.8	-0.6	0.9	0.0	0.6	1.2	8
בשירותים הציבוריים		-0.5	0.7	0.3	0.5	0.5	0.7	1.1	8
במגזר העסקי		0.2	0.9	-0.8	1.2	-0.1	0.6	1.2	8
השכר הנומינלי למשרת שכיר[3]	9,056.4	0.3	1.1	-0.3	1.4	0.5	1.4	2.6	8
בשירותים הציבוריים	8,679.7	-0.4	1.0	0.6	1.0	0.8	1.5	2.6	8
במגזר העסקי	9,241.9	0.3	1.6	-0.8	1.5	0.6	1.2	2.7	8
עלות עבודה ליחידת תוצר		-1.1	-0.5	0.3	-1.6				6
	(אחוזים, בניכוי עונתיות)								
שיעור ההשתתפות		64.1	63.8	63.7	63.7	63.7			9
שיעור התעסוקה		59.7	59.4	59.5	59.4	59.9			9
שיעור האבטלה		6.8	6.9	6.6	6.8	6.1			9
עומק האבטלה[4]		23.8	26.7	26.6	26.4	18.5			9

* ראו הערת כוכבית בלוח 2.

[1] נתונים מקוריים.

[2] איושי משרות בניכוי פליטות עובדים, כאחוז מסך העובדים בעסקים שבמדגם סקר המעסיקים. עיבוד הנתונים מתבצע בבנק ישראל.

[3] כולל עובדים זרים ועובדים מהשטחים. נתונים מנוכי עונתיות.

[4] המובטלים המחפשים עבודה מעל חצי שנה מתוך סך כל המובטלים (נתונים מקוריים).

המקור: סקר כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. זאת למעט נתוני הישראלים והלא-ישראלים במגזר העסקי, תשומת העבודה במגזר העסקי וסך המועסקים הישראלים, שמקורם באומדני החשבונאות הלאומית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; דורשי העבודה, שמקורם בשירות התעסוקה; התביעות לתשלומי דמי אבטלה, שמקורן במוסד לביטוח לאומי; המשרות הפנויות, שמקורן בסקר המשרות הפנויות של הלמ"ס; ומאזן התעסוקה, שמקורו בסקר המעסיקים של משרד הכלכלה.

לוח 4: ביצוע התקציב של הממשלה, 2012-2013

	2012[1]	כל רבעון לעומת קודמו 2012 III	IV	2013 I	II	III	אפריל עד ספטמבר לעומת התקופה הקודמת	לעומת התקופה המקבילה אשתקד	החודש האחרון שלגביו יש נתון*
הגירעון המקומי כאחוז מהתוצר	-2.9	-2.6	-6.4	-0.9	-1.2	-1.0			9
הגירעון הכולל ללא אשראי כאחוז מהתוצר	-3.9	-3.6	-7.4	-1.8	-2.1	-1.4			9
הסטייה המצטברת מתוואי התקציב המקומי ללא אשראי[2]									
		מיליארדי ₪							
בהכנסות		-5.2	-6.9	-3.1	-0.6	3.9	8.3	8.3	9
בהוצאות		1.1	1.1	-3.3	-8.8	-8.7	0.1	-4.6	9
בגירעון		-6.3	-8.0	0.2	8.1	12.6	2.8	10.2	9
הגירעון הכולל ללא אשראי	-39.0	-9.1	-18.8	-4.6	-5.5	-3.9	14.1	9.3	9

	כל חודש לעומת מקבילו אשתקד 2013 אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר			
	שיעור השינוי הריאלי								
הכנסות מקומיות של הממשלה ללא אשראי	-5.1	12.9	16.0	11.3	12.5	15.3		10.1	9
הכנסות הממשלה ממסים	6.6	17.0	15.6	11.4	6.4			11.4	8
מזה: הכנסות ממס הכנסה נטו	4.5	30.8	11.0	16.7	17.3	7.1		14.6	9
הכנסות ממע"מ ברוטו	11.1	4.7	14.5	13.1	-0.9	1.3		7.1	9
הוצאות מקומיות של הממשלה ללא אשראי	-5.6	1.3	3.4	6.0	1.3	8.3		2.4	9
קצבאות הביטוח הלאומי	6.1	4.3	4.0	2.3	-0.3			3.2	8
מזה: דמי אבטלה	9.8	10.6	20.6	12.6	9.3			12.6	8
הבטחת הכנסה[3]	6.3	1.4	4.0	1.3	2.6			3.1	8
גבייה של המוסד לביטוח לאומי מהציבור	5.4	6.4	3.3	3.4	5.9			4.9	8

* ראו הערת כוכבית בלוח 2.

[1] לעומת השנה הקודמת.

[2] התוואי נקבע בהתאם ליעד הגירעון.

[3] לא כולל השלמת הכנסה בקבצאות זקנה ושארים.

המקור: משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל.

לוח 5: סחר החוץ, מאזן התשלומים ויתרות מטבע החוץ, 2012-2013
(מנוכה עונתיות)

	2012[1,2]	2012 IV	2012 III	2013 I	2013 II	2013 III	לעומת התקופה הקודמת	אפריל עד ספטמבר: לעומת התקופה המקבילה אשתקד[2]	אפריל עד ספטמבר: החודש האחרון שלגביו יש נתון*
	שיעורי השינוי[3] (אחוזים)								
המסחר בסחורות[4]									
יבוא הסחורות	-1.4	-2.9	-1.8	-0.5	3.2	2.9	4.4	0.6	9
מזה: נכסי הצריכה	-5.6	-0.1	-1.7	6.0	4.5	3.8	9.6	11.7	9
נכסי ההשקעה	-5.7	-2.4	-9.6	-14.4	12.4	10.7	9.2	-5.6	9
התשומות לייצור	2.0	-4.2	1.1	1.7	0.0	-0.8	0.5	-2.0	9
יצוא הסחורות	-3.1	-6.2	7.2	9.4	-1.9	-6.7	-0.9	-1.4	9
מזה: היצוא התעשייתי	-3.2	-6.5	7.0	10.1	-2.0	-7.7	-1.2	-1.7	9
מזה: טכנולוגיה עילית	-3.1	-10.9	14.8	12.7	-10.9	-4.1	-7.5	-10.3	9
מאזן התשלומים	מיליוני דולרים								
יצוא הסחורות והשירותים	93,288	23,121	23,486	23,652	23,824				6
יבוא הסחורות והשירותים	93,500	22,502	22,801	22,305	22,096				6
העודף / הגירעון בחשבון הסחורות והשירותים	-213	619	685	1,346	1,728				6
העודף / הגירעון בחשבון השוטף	335	669	754	1,873	1,789				6
החשבון הפיננסי (למעט יתרות המט"ח)[2]	-6,262	-3,924	140	-451	-332				6
מזה: ההשקעות הישירות של תושבי חוץ[2]	9,481	-94	3,509	3,512	4,697				6
השקעות תושבי חוץ בתיק ניירות הערך למסחר[2]	-3,513	-555	326	1,739	342				6
ההשקעות הישירות וההשקעות של תושבי ישראל בתיק ניירות הערך למסחר בחו"ל[2]	9,217	2,854	2,794	3,911	1,837				6
היתרות בבנק ישראל, לסוף תקופה[2]	75,906	75,906	76,199	77,003	78,213	79,823	3.7	4.8	9
החוב החיצוני נטו (באחוזי תוצר)[2,5]	-26.6	-26.0	-27.6	-26.3	-27.0				6

* ראו הערת כוכבית בלוח 2.

[1] לעומת השנה הקודמת.

[2] נתונים מקוריים.

[3] שיעורי השינוי מתייחסים להיקפים הדולריים של היבוא והיצוא.

[4] נתוני המסחר בסחורות הם ללא אוניות, מטוסים, יהלומים ודלק.

[5] התוצר מחושב לפי שער הדולר של סוף תקופה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

לוח 6: מדדי מחירים נבחרים, שער החליפין האפקטיבי, האשראי הבנקאי לציבור, הריביות, התשואות ומדד המניות, 2013
(שיעורי השינוי באחוזים)

	כל חודש לעומת קודמו							אפריל עד ספטמבר		
	2013									
	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	לעומת התקופה הקודמת	לעומת התקופה המקבילה אשתקד	החודש האחרון שלגביו יש נתון*
מדד המחירים לצרכן	0.4	0.1	0.8	0.3	0.2	0.0	1.8	1.3	9
מדד המחירים לצרכן מנוכה עונתיות	-0.1	-0.1	0.6	0.2	0.0	0.2	0.8	1.3	9
מדד מחירי דירות בבעלות[1]	-0.2	1.0	1.2	0.6	0.6		3.3	10.1	8
מדד המניות הכללי[2]	-1.5	2.3	-2.4	1.0	-1.1	4.8	3.0	-0.6	9
שער החליפין האפקטיבי הריאלי[3]	-2.2	0.0	-0.5	-1.6	-0.2	0.2	-5.9	-7.6	9
שער החליפין האפקטיבי הנומינלי	-1.9	-0.1	0.1	-1.3	-0.2	-0.2	-5.7	-7.7	9
האשראי הבנקאי לציבור[4]	0.0	0.0	0.2	0.1	0.6	-0.1	0.7	2.4	9
הריבית האפקטיבית במכרז פיקדון יומי[2]	1.8	1.7	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4	2.4	9
התשואה לפדיון של אג"ח ל-5 שנים[2]	0.3	0.1	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.8	9
פרמיית הסיכון[2,5]	-5.7	-2.4	11.2	-10.5	5.5	6.1	-13.7	-49.2	9
שיעור השינוי ב-12 החודשים האחרונים[6]									
מדד המחירים לצרכן	0.8	0.9	2.0	2.2	1.3	1.3	1.3	1.4	9

* ראו הערת כוכבית בלוח 2.

[1] אינו חלק ממדד המחירים לצרכן.

[2] נתון ממוצע ליום בחודש.

[3] שער החליפין האפקטיבי הריאלי הינו ממוצע גיאומטרי משוקלל (לפי היקף הסחר) של שערי החליפין של השקל מול 28 המטבעות המייצגים את 38 שותפות הסחר העיקריות של ישראל, בניכוי הפער בשיעורי האינפלציה בין ישראל למדינות אלו.

[4] אשראי מכספי הבנקים ועל אחריותם.

[5] על CDS(Credit Default Swap) לחמש שנים. מחושב כהפרש בנקודות בסיס.

[6] שיעור השינוי מחושב לעומת התקופה המקבילה אשתקד.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

לוח 7: מדדים להתפתחויות הכלכליות במדינות המתקדמות והמתפתחות
(שיעורי השינוי השנתי, באחוזים)

			2011	2012	2013 תחזית	2014 תחזית
התמ"ג העולמי			3.9	3.1	3.1	3.8
	במדינות המתקדמות[1]		1.7	1.2	1.2	2.1
	במדינות המתפתחות		6.2	4.9	5.0	5.4
הסחר העולמי			6.0	2.5	3.1	5.4
	במדינות המתקדמות	יבוא	4.7	1.1	1.4	4.3
		יצוא	5.6	2.0	2.4	4.7
	במדינות המתפתחות	יבוא	8.7	5.0	6.0	7.3
		יצוא	6.4	3.6	4.3	6.3
מחירי הסחורות הלא מעובדות (בדולרים)	נפט[2]		31.6	1.0	-4.7	-4.7
	אחר		17.9	-9.9	-1.8	-4.3
האינפלציה (מדד המחירים לצרכן)	במדינות המתקדמות		2.7	2.0	1.5	1.9
שיעורי הריבית לזמן קצר (אחוזים)[3]	על הפיקדונות בדולרים		0.5	0.7	0.5	0.7
	על הפיקדונות באירו		1.4	0.6	0.2	0.4
שיעור האבטלה (אחוזים)	במדינות המתקדמות		7.9	8.0	8.2	8.1

[1] בהגדרות ה-World Economic Outlook ישראל נכללת בין המדינות המתקדמות. המדינות הן המדינות המפותחות וחלק מהשווקים המתעוררים.

[2] המחיר הממוצע של חבית נפט גולמי (U.K. Brent, Dubai, West Texas) ב-2012 היה 105.01 דולרים של ארה"ב, ללא עלויות הובלה. המחיר החזוי לשנת 2013 הינו 100.09 דולרים ולשנת 2014 הוא 95.36 דולרים.

[3] על הפיקדונות בדולרים - ריבית ה-LIBOR לשישה חודשים; על הפיקדונות באירו - ריבית ה-LIBOR לשלושה

המקור: (IMF) World Economic Outlook, לפי העדכון מיולי 2013.