

חלק ב': הרחבה בסוגיות נבחרות

איחוד רשויות ויתרונות לגודל

הדרישה של הממשלה לאחד רשויות מבוססת על העדר יתרונות לגודל ברשויות הקטנות. היתרונות לגודל מתרכזים בהוצאות שיש בהן רכיב קבוע משמעותי. דוגמה לכך היא ההוצאה בתקציב על "הנהלה וכלליות" לתושב, הוצאה שמגיעה ברשויות הקטנות, שבכל אחת מהן פחות מ-10,000 תושבים, ליותר מפי ארבעה מאשר ברשויות הגדולות. גם בהוצאות השכר של נבחרי הרשות יש יתרונות לגודל: הוצאות השכר של הנבחרים, לתושב, נמוכות יותר ככל שהרשות גדולה יותר, וכתוצאה מכך העומס של שכר הנבחרים על התקציב ברשויות הקטנות גדול פי 12 מאשר ברשויות הגדולות (לוח ב'-1). ממצאים אלו חשובים במיוחד מפני מספרן הגדול של הרשויות הקטנות.

איחוד הרשויות בוצע על רקע משבר תקציבי, שפגע במיוחד ברשויות החלשות. המשבר נבע מניהול לקוי בחלק מהרשויות ומקיצוץ חד של מענקי האיוון בלמעלה מ-800 מיליוני שקלים (כ-19 אחוזים), במסגרת התוכנית הכלכלית ב-2003. הקיצוץ הוביל לפגיעה באספקת השירותים ברשויות רבות. חלק מהן אף הגיע לסף משבר נזילות, שגרם עיכובים בתשלום משכורות לעובדים ולא-עמידה בתשלומים השוטפים במשך תקופה ארוכה. נפגעו במיוחד הרשויות באשכולות הסוציו-כלכליים הנמוכים, שבהן המענקים הם עיקר ההכנסה, ובמידה ברשויות הלא-יהודיות המדורגות בארבעת האשכולות הנמוכים.³

נתונים תקציביים לשנים 2004-2005: ממצאים ראשוניים

בהמשך מוצגת השוואה של נתוני ביצוע התקציב לשנים 2004 ו-2005 על הרשויות שאוחדו, יחסית לרשויות מקומיות דומות שלא אוחדו, בהשוואה לנתוני 2001 ו-2002 (לפני האיחוד). קבוצת הייחוס של הרשויות היהודיות מכילה את כל 73 הרשויות שמספר תושביהן לפני מהלך האיחוד היה נמוך מ-10,000; קבוצת הייחוס של הרשויות

³ ג' נבון (2006). "הדינמיקה התקציבית ברשויות המקומיות", סקר בנק ישראל 79, 139-172.

ממצאים ראשוניים מ"איחוד הרשויות גדול"

במסגרת "התוכנית להבראת כלכלת ישראל" מ-2003 אוחדו בחקיקה 23 רשויות מקומיות ל-11 רשויות מאוחדות, במטרה להקטין את התלות התקציבית בשלטון המרכזי תוך ניצול יתרונות לגודל. בבדיקת נתוני התקציב של הרשויות המאוחדות נמצא כי עד כה האיחוד לא הביא להתייעלות המצופה: נבדקה ההוצאה לתושב ברשויות המקומיות שאוחדו ביחס להוצאה לתושב ברשויות דומות שלא אוחדו בשנתיים שלפני האיחוד ובשנתיים שאחרי, ונמצא שיחס זה דווקא עלה. במרבית המקרים התנגדות התושבים לאיחוד והעדר תיאום עם משרדי הממשלה הם שהביאו לעליית יחס זה, במיוחד ברשויות הלא-יהודיות.

בבדיקות דומות בארץ ובעולם נמצא שגם בטווח ארוך יותר איחוד רשויות מוביל לחיסכון תקציבי רק אם האיחוד נעשה בתמיכת התושבים ויוצר הזדמנות כלכלית שלא הייתה קיימת בלעדיו, או אם הוא מוביל לפירוקן של רשויות כושלות. במקרים רבים האיחוד מביא להגדלת ההוצאה תוך שיפור השירותים המסופקים לתושבים, אולם זאת ללא ההתייעלות המצופה ברכיבים שבהם יש יתרון לגודל.¹

בדיקה של השפעת האיחוד על ההוצאות וההכנסות של הרשויות בטווח קצר יחסית עלולה להיות בעייתית, משום שבשנים הראשונות לאיחוד הרשויות המאוחדות נושאות בעלויות חד-פעמיות, תוצאת פיטורי עובדים ושינויים ארגוניים. אף על פי כן יש חשיבות ציבורית לבחינה של תוצאות האיחוד גם בטווח הקצר, כדי להפיק לקחים שעשויים להועיל בתהליכי האיחוד של רשויות נוספות.²

¹ ר' דוידוביץ-מרטון וא' טבק (2005). "איחוד רשויות – תיעוד, לקחים והמלצות", משרד הפנים, נייר עמדה. ראו גם ההמלצות של צוות הרשויות המקומיות בכנס קיסריה, "רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים", המכון לדמוקרטיה, יולי 2004, נייר עמדה 55.

² חוק איחוד הרשויות עבר בכנסת באוגוסט 2003. בינואר 2006 אוחדה המועצה המקומית מנחמיה עם המועצה האזורית בית-שאן; לאחרונה פרסם משרד הפנים תכנית מעודכנת לאיחוד רשויות נוספות, על פי החלטת הממשלה מ-12 בספטמבר 2006. בדבר המשך התהליך של איחוד הרשויות.

לוח ב'-1: מאפייני הרשויות המקומיות לפי הגודל, המעמד המוניציפלי והלאום, 2005

| רשויות | מספר הרשויות בקבוצה | ס"כ התושבים בקבוצה (אלפים) | ההוצאה בתקציב הרגיל לתושב (ש"ח) | הוצאות הנהלה וכלליות לתושב (ש"ח) | שכר הנבחרים לתושב (ש"ח) | עיריות ומועצ' מקומיות (אלפי תושבים) |
|----------------|---------------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| 50+ | 23 | 3,731 | 5,160 | 172 | 10 | |
| 20-50 | 47 | 1,534 | 4,887 | 230 | 36 | |
| 10-20 | 43 | 615 | 4,427 | 272 | 59 | |
| 5-10 | 52 | 362 | 5,035 | 332 | 74 | |
| 5-0 | 32 | 91 | 6,784 | 603 | 170 | |
| מועצות אזוריות | 54 | 609 | 7,007 | 699 | 63 | |
| רשויות יהודיות | 171 | 5,574 | 5,196 | 203 | 21 | |
| רשויות ערביות | 80 | 1,368 | 4,129 | 262 | 61 | |

על גביית הארנונה ברשויות הערביות, וכן מהבדלים ברמה הסוציו-דמוגרפית ומנכונות נמוכה של התושבים לשלם עבור אספקת השירותים המקומיים, בשל תחושת אפליה ואי אמון במנגנוני השלטון; גם כאשר מנטרלים על המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים השונים, גביית הארנונה ברשויות הערביות עדיין נמוכה ב-20 אחוזים בממוצע מאשר ברשויות מקומיות יהודיות מקבילות⁴.

השוואה של שיעורי גביית הארנונה בין השנתיים שלפני האיחוד (2001 ו-2002) לשנתיים שאחריו (2004 ו-2005) מלמדת כי בעוד שברשויות היהודיות אשר אוחדו שיעור גביית הארנונה כמעט לא השתנה⁵, ברשויות הערביות שאוחדו ירדה הגבייה, כצפוי, ירידה משמעותית, וזאת גם ביחס ליתר הרשויות הערביות. ממצא זה בולט במיוחד באיחוד באקה-ג'ת ובאיחוד שגור, שם הייתה התנגדות חריפה של התושבים וראשי הרשויות לאיחוד (לוח ב'-3).

מהבדיקה דלעיל עולים לקחים, שימשו בעתיד ביישום תוכניות לאיחודי רשויות נוספים: כדי שהאיחודים יצליחו, חשוב להקפיד על הסברה ותיאום עם התושבים, כדי שהם ישכנעו את ראשי הרשויות בנחיצות המהלך. בספרות המקצועית מודגש כי למעורבות של הרשויות המשתתפות באיחוד תפקיד משמעותי בהצלחת תהליך ההתייעלות. כן רצוי לקיים בקרה צמודה, שתאפשר לאתר את הבעיות

הלא-יהודיות מכילה את כל 43 הרשויות הלא-יהודיות שלא אוחדו.

ההוצאה לתושב במרבית הרשויות שאוחדו ביחס להוצאה זו ברשויות שלא אוחדו עלתה בשנתיים שאחרי האיחוד (2004-2005) בהשוואה ליחס זה בשנתיים שקדמו לאיחוד (2001-2002, לוח ב'-2). תוצאה זו משמעותה כי ירידת ההוצאה לתושב ברשויות שאוחדו הייתה מתונה יותר מאשר ברשויות מקבילות שלא אוחדו. מכלל זה יוצא האיחוד של מודיעין עם מכבים-רעות, שם לא היה שינוי מהותי בהוצאה לתושב יחסית לקבוצת הייחוס; תוצאה זו משקפת ירידה של 11 אחוזים בהוצאה לתושב, תוצאת פיטורים של 42 אחוזים מבעלי התפקידים הבכירים והעברת משרדי של מועצת מכבים-רעות לרשות המאוחדת במודיעין. בעיר הכרמל וברשות המאוחדת באקה-ג'ת ההוצאה הריאלית-לתושב עלתה בשנתיים שאחרי האיחוד בהשוואה לשנתיים שקדמו לאיחוד ב-17 אחוזים וב-6 אחוזים, בהתאמה, למרות פיטורי עובדים, וזאת בגלל התנגדות של התושבים, שמנעה את השינוי הארגוני.

בהקשר זה חשוב להזכיר את ממצאי ועדת המעקב לבדיקת יישום האיחוד, שלפיהם איחוד רשויות כדאי בשני מצבים קיצוניים: אם האיחוד מוביל לפירוקן של רשויות כושלות והטמעתן ברשות יציבה סמוכה, או אם הוא מניב תשתית הכנסה כלכלית יציבה ברשות המאוחדת לאורך זמן.

השוואה חשובה נוספת קשורה לגביית הארנונה. ב-2005 שיעור גביית הארנונה מהחיוב השוטף ברשויות הערביות היה 42 אחוזים בממוצע, לעומת 77 אחוזים ברשויות היהודיות. ההבדלים נובעים מהמבנה החמולתי, המקשה

⁴ ע' ברנדר (2004). "הנעה עצמית או ניכור כתגובה לקיפוח: גיוס משאבים מקומיים לשיפור השירותים הציבוריים במגזר הערבי בישראל כמבחן". מכון פאלק, מאמר לדיון 04.03.

⁵ חריג מבחינה זו הוא היישוב המאוחד יהוד-נווה אפרים שם נרשמה ירידה בשיעור גביית הארנונה.

לוח ב'-2: ההוצאה לתושב ברשויות שאוחדו ביחס לרשויות דומות שלא אוחדו¹

| אחרי האיחוד | | בשנת האיחוד | לפני האיחוד | | |
|---------------------|------|-------------|-------------|------|---------------------------------------|
| 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | |
| הרשויות היהודיות | | | | | |
| 82 | 79 | 79 | 68 | 83 | צורן - קדימה |
| 89 | 94 | 84 | 78 | 93 | בנימינה - גבעת עדה |
| 94 | 94 | 93 | 81 | 99 | יהוד - נווה אפרים |
| 66 | 70 | 69 | 61 | 77 | מודיעין - מכבים - רעות |
| הרשויות הלא-יהודיות | | | | | |
| 117 | 89 | 103 | 85 | 89 | עיר הכרמל (דאלית אל כרמל - עוטפייא) |
| 87 | 83 | 86 | 80 | 79 | באקה-ג'ת |
| 79 | 77 | 80 | 81 | 84 | שגור (בענה, דיר אל אסד ומג'ד-אל כרום) |

¹ הרשויות היהודיות שאוחדו הושו לרשויות יהודיות קטנות (פחות מ-10,000 תושבים) שלא אוחדו. הרשויות הלא-יהודיות שאוחדו הושו ליתר הרשויות הלא-יהודיות. מספר גבוה מ-100 מעיד על הוצאה גבוהה ביחס לקבוצת השוואה.

לוח ב'-3: שיעור גביית הארנונה ברשויות שאוחדו¹

| אחרי האיחוד | | בשנת האיחוד | לפני האיחוד | | |
|---------------------|------|-------------|-------------|------|---------------------------------------|
| 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | |
| הרשויות היהודיות | | | | | |
| 84 | 83 | 69 | 80 | 80 | צורן - קדימה |
| 83 | 80 | 70 | 84 | 84 | בנימינה - גבעת עדה |
| 69 | 74 | 58 | 89 | 89 | יהוד - נווה אפרים |
| 85 | 88 | 85 | 83 | 91 | מודיעין - מכבים - רעות |
| הרשויות הלא-יהודיות | | | | | |
| 47 | 54 | 29 | 60 | 60 | עיר הכרמל (דאלית אל כרמל - עוטפייא) |
| 21 | 43 | 16 | 57 | 57 | באקה-ג'ת |
| 36 | 33 | 15 | 61 | 61 | שגור (בענה, דיר אל אסד ומג'ד-אל כרום) |

¹ כולל ארנונה נטו למגורים ושלא למגורים.

בדרך כלל, לחיסכון תקציבי לאורך זמן אם אינו מלווה בשינוי מקיף, שכן ההוצאה לתושב ביישוב הנקלט עולה לרמת ההוצאה ברשות הקולטת⁷. הגישה הרב-ארגונית

בשלבם המוקדמים של האיחוד⁶. יש להמשיך ולעקוב אחר הביצועים של הרשויות המאוחדות בטווח ארוך יותר, ואף להוסיף לממצאים של ועדת המעקב התייחסות מובנית לשינויים בשירותים שהתושבים מקבלים.

חשוב לשקול גם מדיניות המבוססת על הגישה הרב-ארגונית – פיתוח ארגונים חוצי-רשויות לאספקת שירותים משותפים בתחומי החינוך, הרווחה, המים והביוב; זאת משום שעל פי הניסיון בעולם, איחוד רשויות אינו מביא,

⁷ Dollery, B. E. and L. Crase (2004). "Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs", *Urban Policy and Research*, 22(3), 265-276.

Sancton, A. (2000). *Merger Mania: The Assault on Local Government*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

⁶ ראו ההמלצות בדוח שהוכן לכנס קיסריה של שנת 2004.

תושבים, והאיחודים נבחרו על ידי הרשויות עצמן: הן ניהלו משאים ומתנים זו עם זו במטרה למצוא את הזיווגים המתאימים ביותר. הרפורמה כללה גם הסכמים לשיתוף פעולה בין רשויות מאזורים קרובים – בעיקר בין רשויות מאותו מטרופולין – באספקת שירותים שונים, ברוח הגישה הרב-ארגונית.

מדגישה את החשיבות של הספקת השירות האופטימלי ושל שיתוף פעולה מרצון בין הרשויות.

רפורמה מוניציפלית חריגה בהיקפה נערכה ב-2007 בדנמרק; מספר הרשויות המקומיות שם צומצם מ-271 ל-98, ומספר המחוזות הופחת מ-14 ל-5, במטרה לנצל יתרונות לגודל ולייעל את השירות לאזרח. במסגרת האיחוד הוחלט שרשות מקומית לא תכלול פחות מ-30,000

לוח ב' 4: רשימת היישובים שאוחדו במסגרת עיריות ומועצות מקומיות¹

| היישוב הראשי | | היישוב המצטרף | | היישוב המאוחד | |
|-----------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| השם | האוכלוסייה | השם | האוכלוסייה | השם | האוכלוסייה |
| 1 מג'ד אל-כרום | 11,125 | 2 בענה | 6,535 | 2 שגור | 25,672 |
| | | 2 דייר אל-אסד | 8,012 | | |
| 2 באקה אל-גרביה | 19,224 | 3 ג'ת | 8,388 | | |
| 3 דאלית אל-כרמל | 13,099 | 4 עספיא | 9,381 | | |
| 4 קדימה | 8,733 | 7 צורן | 5,452 | | |
| 5 בנימינה | 6,044 | 8 גבעת עדה | 2,452 | | |
| 6 יהוד | 21,578 | 7 נוה מונטון | 2,560 | | |
| 7 מודיעין | 30,996 | 8 מכבים-רעות | 10,663 | | |
| 8 כוכב יאיר | 4,903 | 9 צור יגאל* | 6,630 | | |
| 9 סביון | 2,488 | 10 גני יהודה* | 740 | | |

* צור יגאל וגני יהודה היו לפני השינוי ועדים מקומיים במועצה האזורית דרום השרון.
¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי רמה חברתית כלכלית" (2004).

לוח ב' 5: רשימת היישובים שאוחדו במסגרת מועצות אזוריות¹

| לפני האיחוד | | היישוב הנכנס | | היישוב היוצא | | אחרי האיחוד | |
|---------------|------------|---------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|
| השם | האוכלוסייה | השם | האוכלוסייה | השם | האוכלוסייה | מספר היישובים | האוכלוסייה |
| 10 חוף הכרמל | 43,388 | 6 עתלית* | 4,477 | | | 22 | 47,865 |
| 11 עמק הירדן | 9,211 | 6 כנרת* | 469 | | | 21 | 9,680 |
| 12 דרום השרון | 24,316 | 8 רמות השבים* | 1,069 | צור יגאל | 6,630 | 29 | 18,015 |
| | | | | גני יהודה | 740 | | |
| 13 מטה אשר | 16,399 | 5 שבי ציון* | 648 | | | 32 | 17,047 |

* מועצות מקומיות שהצטרפו כוועדים מקומיים במועצות אזוריות.
¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי רמה חברתית כלכלית" (2004).

להגברת התעסוקה במגזרים שהשתתפותם בשוק העבודה נמוכה. אמצעי מרכזי לכך הוא העלאת שיעורי ההשכלה, בייחוד הגבוהה, בקרבם.

הניתוח מתבסס על תחזית האוכלוסייה עד שנת 2025, כפי שחושבה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. התחזית הסתמכה על האוכלוסייה בשנת 2000 ועל המגמות בתחומי הפריץ, התמותה וההגירה בשנים 1995-2000. לתחזית שלוש חלופות, הנבדלות זו מזו בהנחות לגבי רכיבי גידולה של האוכלוסייה. כל החישובים להלן מתייחסים לחלופה הבינונית⁹.

לפי התחזית, צפוי המשק ליהנות משיפור ביחס התלות עד שנת 2010 בערך, ולאחר מכן צפויה מגמה זו להתהפך. לוח ב'6- מתאר את ההתפתחות בפועל של יחסי התלות במשק ואת זו החזויה עד 2025 - את משקל הילדים (בני 0-14) ומשקל הזקנים (65 ומעלה) ביחס לאוכלוסייה בגילי העבודה (15-64), וסכומם, שהוא יחס התלות הכולל. עד 2010 צפויה ירידה מתמשכת של יחס התלות הכולל כתוצאה מירידה הן של משקל הילדים והן של משקל הזקנים, ולאחר מכן צפוי שינוי במגמה: יחס התלות יתחיל לעלות, משום שיחד עם המשך הירידה של משקל הילדים יעלה משקל הזקנים. שינויים אלו נובעים, בין היתר, מהירידה הנמשכת של שיעורי הילודה, מהגידול של מספר המגיעים לגיל פרישה ומהמשך העלייה בתוחלת החיים.

התפתחויות אלה יקרבו את יחס התלות בישראל לזה שבמדינות המפותחות, אף כי יישמר הבדל מהותי ביניהן בתקופת התחזית: יחס התלות בישראל גבוה כיום מאשר

השלכות של התפתחויות דמוגרפיות חזויות על כוח העבודה

להרכב הגילים של האוכלוסייה השפעות רבות על המשק, ובראשן - על קצב הצמיחה ועל ההוצאה הציבורית ומימונה. אלה נובעות בעיקר משינויים החלים במשך מחזור החיים בהשתתפות בכוח העבודה ובמידת ההזדקקות לשירותים ציבוריים - בייחוד חינוך ובריאות - ולתשלומי העברה. עלייה בחלקם של הילדים והזקנים באוכלוסייה פועלת להאטת קצב גידולו של כוח העבודה, ולפיכך - להאטת קצב הצמיחה במשק. התרחבות קבוצות אלה לוחצת גם להגדלת ההוצאה הציבורית ולירידת ההכנסה ממסים, ולפיכך מציבה אתגרים למדיניות הפיסקלית.

דיון בהשלכות הכלכליות של התהליכים הדמוגרפיים מצריך מסגרת התייחסות ארוכת טווח. זאת משום שתהליכים אלה הם איטיים, וניתנים לחיזוי במידה רבה של סבירות לטווח של עשור עד שניים⁸. תכנון ארוך טווח והיערכות מוקדמת להתמודדות עם השלכותיהם הם חיוניים, משום שהשפעתם המצטברת לאורך זמן עשויה להיות משמעותית ביותר. נקל אפוא להבין את העיסוק הנמרץ במדינות המפותחות בנייתן השלכות הכלכליות של ההזדקנות המואצת של אוכלוסייתה, הצפויה בעשורים הקרובים, ובחלק מן המדינות החלה זה מכבר.

להלן נציג ניתוח של השפעת ההתפתחויות הדמוגרפיות החזויות על כוח העבודה בישראל. אנו מנתחים שלושה תרחישים ומדגימים את ההשפעה האפשרית של מדיניות

לוח ב'6: יחסי התלות של ילדים (0-14) וקשישים (+65) כאחוז מהאוכלוסייה בגילים 15-64

| תחזית ¹ | | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 0-14 | 48.3 | 46.2 | 45.7 | 45.1 | 44.5 | 43.2 | 41.6 | |
| 65+ | 16.3 | 15.9 | 15.9 | 17.5 | 19.3 | 20.6 | | |
| יחס התלות הכולל | 64.6 | 62.1 | 61.6 | 60.6 | 62.0 | 62.5 | 62.2 | |

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "תחזיות אוכלוסיית ישראל עד שנת 2025".

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005. "תחזיות אוכלוסיית ישראל עד שנת 2025", פרסום מספר 1238.

⁸ מובן כי גלי עלייה, כגון זה של ראשית שנות התשעים, אינם ניתנים לחיזוי ועשויים להפריך את התחזיות הדמוגרפיות.

לוח ב'-7: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה לפי קבוצת הגיל והלאום, 2006 (אחוזים)

| | 65+ | 55-64 | 45-54 | 35-44 | 25-34 | 15-24 |
|--------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| יהודים | 11 | 63 | 82 | 84 | 81 | 34 |
| ערבים | 3 | 20 | 43 | 56 | 54 | 27 |

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם לשנת 2006, ועיבודי בנק ישראל.

לשיאו בקבוצת הגילים 35-44, ולאחר מכן יורד בהדרגה; שיעורי ההשתתפות של ערבים נמוכים משמעותית משל יהודים בכל קבוצות הגיל.

לוח ב'-8 מציג שלושה תרחישים לגבי ההתפתחות החזויה של כוח העבודה עד 2025, תרחישים המביאים בחשבון את הגידול הצפוי של כל אחת מקבוצות הגיל-לאום המוצגות בלוח ב'-7. תרחיש הבסיס מניח כי שיעור ההשתתפות של כל אחת מקבוצות אלה יישאר כפי שהיה בשנת 2006.¹² הנחה זו נועדה להציב נקודת התייחסות להמשך הדיון ולהשוואת חלופות: היא מאפשרת להציג את ההשפעה הנקייה של השינויים הדמוגרפיים בלבד (השינויים בהרכב הגילים ובמשקל הערבים) בהעדר שינויים התנהגותיים או שינויי מדיניות, הנדונים בהמשך.¹³

תרחיש הבסיס מראה כי בשנים הקרובות ישראל תמשיך ליהנות מכך שקצב גידולו של כוח העבודה יהיה מהיר מזה של כלל האוכלוסייה, ולפיכך משקלו של כוח העבודה באוכלוסייה ימשיך לעלות.¹⁴ מגמה זו נובעת הן מגידול מהיר

במדינות המפותחות, למרות חלקם הנמוך של הזקנים, וזאת מפני שיעורם הגבוה יחסית של הילדים. מצב זה יימשך גם בתקופת התחזית, אולם ירידה מהירה של משקל הילדים יחד עם עלייה מתונה של משקל הזקנים תקרב את משקלה של כל אחת משתי הקבוצות ואת יחס התלות לאלה של המדינות המפותחות.

גודלה היחסי של האוכלוסייה בגיל העבודה אינו מציג את תמונת התפתחותו הצפויה של כוח העבודה בשלמותה, מפני השונות הרבה בשיעורי ההשתתפות בין מגזרים שונים. שינויים במשקלותיהם של המגזרים באוכלוסייה עשויים אפוא להשפיע במידה לא מבוטלת על גודלו של כוח העבודה. שני מגזרים שיעור ההשתתפות בקרבם נמוך במיוחד, ומשקלותיהם באוכלוסייה שבגיל העבודה צפויים לעלות, הם החרדים והערבים. לפיכך ניתוח התפתחותם החזויה יכול להדגים הן את השפעתם של שינויים בהרכב האוכלוסייה והן את תרומתה האפשרית של מדיניות המתמקדת בשיפור מצבם של מגזרים מוגדרים.

החרדים מהווים כיום כ-10 אחוזים מסך האוכלוסייה היהודית.¹⁰ כ-45 אחוזים מן החרדים הם ילדים בני 0-14, ולפיכך זוהי קבוצת אוכלוסייה צעירה מאוד, ששיעורה באוכלוסייה היהודית בגיל העבודה צפוי לעלות. ואולם, אין תחזיות מוסמכות לגבי מספר החרדים בעתיד.¹¹ לעומת זאת, לגבי האוכלוסייה הערבית קיימים נתונים מוסמכים, והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת תחזיות לגבי גידולה הצפוי של אוכלוסייה זו והרכב הגילים שלה. לפיכך הדיון בהשפעתן של התפתחויות אלו ובהשלכותיהן על המדיניות יתמקד באוכלוסייה הערבית, אולם תחולתם של הלקחים רחבה יותר.

לוח ב'-7 מציג את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בשנת 2006. ישנם הבדלים משמעותיים בשיעורי ההשתתפות לפי הגיל והלאום: שיעור ההשתתפות גדל תחילה עם הגיל, מגיע

¹² למעט תיקון בגין העלאת גיל הפרישה: גיל הפרישה לגברים ולנשים עולה בהדרגה ל-67 ו-64, בהתאמה. לאחר 2010 גיל הפרישה לנשים יוסיף ויעלה בהדרגה ל-67. הנחנו כי שיעורי ההשתתפות בשנות העבודה הנוספות יהיו דומים לאלה של בני 60-65 כיום.

¹³ התחשיבים בוחנים את השלכות התהליכים הדמוגרפיים ואת ההשפעה האפשרית של הגברת השילוב של הערבים בשוק העבודה. לשם כך הנחנו כי שיעורי ההשתתפות של יהודים בכל קבוצת גיל והשכלה לא ישתנו במהלך התקופה. בפרט - לא ניתחנו, כאמור, את המשמעות של עליית משקל החרדים, המתאפיינים כיום בשיעורי השתתפות נמוכים, על שיעור ההשתתפות הכולל של המגזר היהודי.

¹⁴ יש להבחין בין נתון זה, המתאר את גודלו של כוח העבודה יחסית לכלל האוכלוסייה, לבין שיעור ההשתתפות, המתאר את גודלו של כוח העבודה יחסית לאוכלוסייה בגילים 15 ומעלה, ולפיכך מתעלם מן הילדים.

¹⁰ לגבי מספר החרדים כיום יש אומדנים שונים - בין היתר מפני מיגוון אמות המידה המשמשות להגדרת אוכלוסייה זו. להרחבה ראו, למשל, ק' פלוג וני קסיר (2001), "על עוני, עבודה ומה שביניהם", רבעון לכלכלה 48 (4): עמ' 516-543 וכן ד' גוטליב (2007), העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית, מכון ון-ליר, סדרת מחקרי מדיניות, מחקר מדיניות 4.

¹¹ תחזיות האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כוללות פירוט לפי הלאום ולפי הדת, אך אין בהן התייחסות נפרדת למגזר החרדי.

שיפור איכות החינוך היסודי והתיכוני והרחבת שיעורי ההשכלה הגבוהה בקרבם. זאת משום שאצל הערבים בעלי השכלה גבוהה שיעור ההשתתפות בכוח העבודה קרוב לזה של יהודים בקבוצת גיל והשכלה דומה. אפיק זה מתמקד מטבעו בילדים ובצעירים, במטרה להגדיל את שיעורי ההשתתפות שלהם בהגיעם לשוק העבודה, בעוד 10-20 שנה. השיעור הגבוה של ילדים וצעירים במגזר הערבי כיום מבליט את חשיבותו של החינוך כמכשיר מרכזי להעלאת שיעור ההשתתפות במגזר זה בטווח הארוך; הגידול הצפוי של חלקו בסך האוכלוסייה בגיל העבודה מלמד על התועלת ששיפור החינוך בו עשוי להביא לכלל המשק.

התרחיש השני בלוח ב-8 מציג אומדן להשפעה של מדיניות להעלאת שיעורי ההשכלה בקרב הערבים על התפתחות סך כוח העבודה במשק. תרחיש זה מניח כי המדיניות תגדיל את שיעורי ההשכלה בקרב ערבים שהם כיום ילדים או צעירים, וככל שהם צעירים יותר כיום, עליית שיעור ההשכלה בקרבם בעתיד תהיה גדולה יותר. זאת משום שיכולתה של המדיניות להשפיע גדלה ככל שהטיפול בילדים מתחיל בגיל צעיר יותר. לעומת זאת מניחים כי בקרב מי שכבר נמצאים בגילי העבודה העיקריים שיעור ההשכלה לא יגדל. לפיכך גידולו של כוח העבודה בתרחיש זה לעומת תרחיש הבסיס נובע כולו מהעלאת שיעור ההשכלה בקרב הצעירים הערבים ומהשפעתה המשוערת על שיעור ההשתתפות העתידי שלהם, על סמך הקשר הקיים כיום בין השכלה

יותר של האוכלוסייה בגיל העבודה לעומת האוכלוסיות התלויות (לוח ב-6) והן משינויים במשקלותיהן של קבוצות הגיל הנבדלות זו מזו בשיעורי ההשתתפות (לוח ב-7). עם זאת, בין השנים 2010-2015 תחל הרעה מתונה: קצב גידולו של כוח העבודה יירד אל מתחת לקצב גידולה של האוכלוסייה, ולפיכך יירד משקלו של כוח העבודה בסך האוכלוסייה. אף כי הירידה בתקופת התחזית תהיה מתונה, ומשקל זה יהיה עדיין גבוה בהשוואה לעשור שחלף, יהיה בכך משום שינוי במגמה ועדות לתחילתו של תהליך, שכבר מתרחש ברבות מן המדינות המפותחות.

שינוי המגמה נובע בעיקר מהשינויים הצפויים בהרכב הגילים של האוכלוסייה. עם זאת, חלק מהירידה בקצב גידולו של כוח העבודה נובע מעליית משקלם של הערבים באוכלוסייה בגיל העבודה מ-18 אחוזים ב-2005 לכ-24 אחוזים ב-2025. תרחיש הבסיס מניח, כאמור, כי שיעורי ההשתתפות של כל קבוצת גיל-לאום יישארו ברמתם הנוכחית, ומאחר שבקרב הערבים שיעורים אלו נמוכים משמעותית מאשר אצל היהודים, הדבר פועל להקטנת כוח העבודה.

להבדיל מגורמים דמוגרפיים המשפיעים על גידולו של כוח העבודה, ולמדיניות הכלכלית אין השפעה של ממש עליהם, יש ביכולתה של הממשלה להשפיע במידה ניכרת על שיעור ההשתתפות של הערבים, באמצעות מדיניות ארוכת טווח להגברת שילובם בשוק העבודה. אמצעי מרכזי לכך הוא

לוח ב'-8: פרופיל דמוגרפי, 1995 עד 2025

| תחזית | | | | | | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--|
| 2025-2020 | 2020-2015 | 2015-2010 | 2010-2005 | 2005-2000 | 2000-1995 | |
| 1.3 | 1.4 | 1.5 | 1.6 | 1.8 | 2.6 | קצב הגידול של האוכלוסייה (אחוזים לשנה) |
| 1.2 | 1.2 | 1.4 | 2.2 | 2.5 | 2.9 | קצב הגידול של כוח העבודה (אחוזים לשנה) |
| 1.3 | 1.3 | 1.4 | 2.3 | .. | .. | התרחיש הבסיסי |
| 1.7 | 1.6 | 1.7 | 2.4 | .. | .. | תרחיש מדיניות השכלה |
| | | | | | | תרחיש שילוב מהיר |
| | | | | | | כוח העבודה כאחוז מהאוכלוסייה (ממוצע על פני התקופה) |
| 39.7 | 39.9 | 40.2 | 39.7 | 38.7 | 37.9 | התרחיש הבסיסי |
| 40.6 | 40.6 | 40.7 | 40.0 | .. | .. | תרחיש מדיניות השכלה |
| 42.1 | 41.4 | 41.0 | 40.0 | .. | .. | תרחיש שילוב מהיר |

העבודה עשויה אפוא לשמש משקל-נגד משמעותי לשאר הכוחות הדמוגרפיים – הצפויים, כשלעצמם, להקטין את גודלו היחסי של כוח העבודה.

תופעת העובד המתיימש בישראל¹⁶

מספר המתיימשים מחיפוש עבודה עמד בשלושת הרביעים הראשונים של 2007 על כ-47 אלף איש, שהם כ-1.6 אחוזים מכוח העבודה האזרחי¹⁷. אנשים אלו, אף שאינם חלק מכוח העבודה, עדיין מחוברים חלקית לשוק העבודה, שכן הם עדיין מעוניינים לעבוד. לפיכך סביר שיעילותם של צעדי מדיניות המיועדים להגדלת שיעורי ההשתתפות תהיה גבוהה יותר בקרבם. ככל ששהייתם מחוץ לכוח העבודה מתארכת נחלש הקשר שלהם לשוק העבודה, ולפיכך קשה יותר לשלבם במעגל התעסוקה.

בישראל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מגדירה את המתיימשים כדלקמן: "כל בני 15 ומעלה אשר אינם בכוח העבודה האזרחי השבועי, אך חיפשו עבודה ב 12 החודשים שקדמו לפקידתם בסקר. הם מעוניינים לעבוד והיו יכולים להתחיל לעבוד בשבוע הקובע אילו הוצעה להם עבודה מתאימה ("זמינות לעבודה"). הם לא חיפשו עבודה ב-4 השבועות שקדמו לפקידתם בסקר מהסיבות הבאות: חושבים שאין עבודה המתאימה להם במקצוע או באזור המגורים שלהם, מבחינת שכר, שעות עבודה, עניין בעבודה; או בשל חוסר ניסיון או חוסר הכשרה מתאימה או קשיי שפה או שהגיל לא מתאים (צעיר מדי, מבוגר מדי)".

הגדרת המתיימשים אינה אחידה בכל המדינות: על פי כל ההגדרות, מתיימשים הם מי שרוצים לעבוד ואף על פי כן אינם מחפשים עבודה (כלומר נמצאים מחוץ לכוח העבודה), אך ההגדרות מתייחסות באופנים שונים לזמינות לעבודה ולסיבות לאי חיפוש עבודה. בישראל, וכן בארה"ב ובפיליפינים, ננקט קריטריון חריג בהשוואה בין-לאומית: אדם המעוניין לעבוד אך אינו מחפש נחשב למתיימש רק אם חיפש עבודה במשך פרק זמן מוגדר לפני כן.

מבחינה של שיעור המתיימשים על פי ההגדרות השונות בשנים 2001 עד 2006 ניתן לראות כי ההבדלים בין

להשתתפות. ניתן לראות כי למרות ההנחות הזהירות לגבי גידולו של שיעור ההשכלה - וכפועל יוצא מכך לגבי שיעור ההשתתפות - מדיניות מעין זו לא רק תגדיל את כוח העבודה יחסית לאוכלוסייה, אלא תבלום כמעט לחלוטין את מגמת הירידה של יחס זה עד 2025.

שיעור ההשתתפות הנמוך של נשים ערביות משקף לא רק מיעוט השכלה בקרבן, אלא גם השתתפות פחותה בכל קבוצת השכלה (לוח ב'-9). לפיכך, מלבד העלאת שיעורי

לוח ב'-9: שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה לפי השכלה והמגדר, 2006 (אחוזים)

| שנות לימוד | 0-10 | 11-12 | 13-15 | 16+ | סה"כ |
|------------|------|-------|-------|-----|------|
| גברים | 70 | 84 | 81 | 92 | 78 |
| נשים | 10 | 22 | 57 | 76 | 26 |

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם לשנת 2006, ועיבודי בנק ישראל.

ההשכלה בקרב הערבים בכלל והנשים הערביות בפרט, נדרשת מדיניות ארוכת טווח להגברת שילובן של נשים ערביות מכל קבוצת השכלה בשוק העבודה¹⁵. מדיניות שתמקד בהרחבת ההשתתפות שלהן תוכל לחזק את המגמה שכבר נרשמת מראשית העשור הקודם ותשתלב עם שינויים חברתיים והתנהגותיים הצפויים להמשיך ולפעול באותו כיוון. הגברת השילוב של נשים ערביות בשוק העבודה עשויה אפוא להגדיל את שיעור ההשתתפות של המגזר הערבי מעבר למה שתואר בתרחיש הקודם.

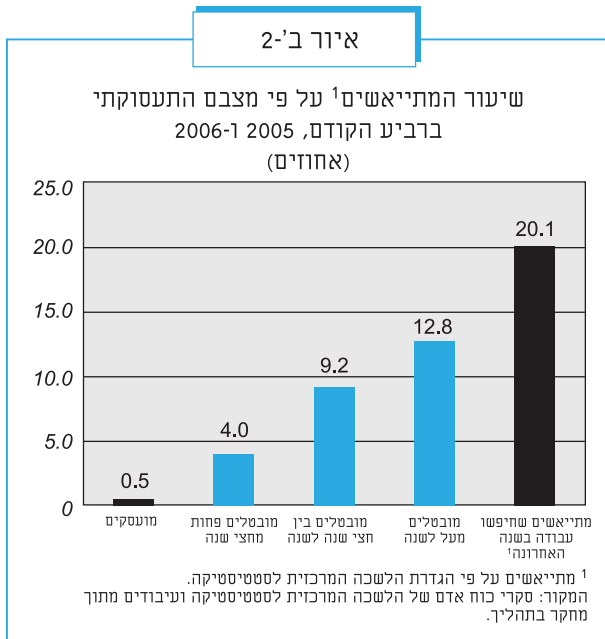
התרחיש השלישי בלוח ב'-8 מניח התכנסות מלאה יותר של שיעור ההשתתפות במגזר הערבי לשיעור הקיים במגזר היהודי, התפתחות הנובעת הן מעליית ההשכלה והן מהגברת השילוב בכל רמת השכלה. לפי תרחיש זה צפויה עלייה מתמשכת של כוח העבודה יחסית לאוכלוסייה לכל אורך תקופת התחזית. הגברת השילוב של הערבים בשוק

¹⁵ מדיניות זו צריכה להתייחס, בין היתר, לפער הגדול בהשתתפות של נשים בין המגזר העירוני לכפרי ולפגיעה במקורות התעסוקה בכפרים בעקבות סגירת מפעלי תעשייה מסורתית שם (כגון מתפרות). ראו למשל דיון אצל אי' פיכטלברג (2004), "השתתפות נשים ערביות בכח העבודה בעשור האחרון", הרשות לתכנון כוח אדם.

¹⁶ מבוסס על: אסנת פלד וניצה קסיר, "תופעת העובד המתיימש בישראל", טרם פורסם.

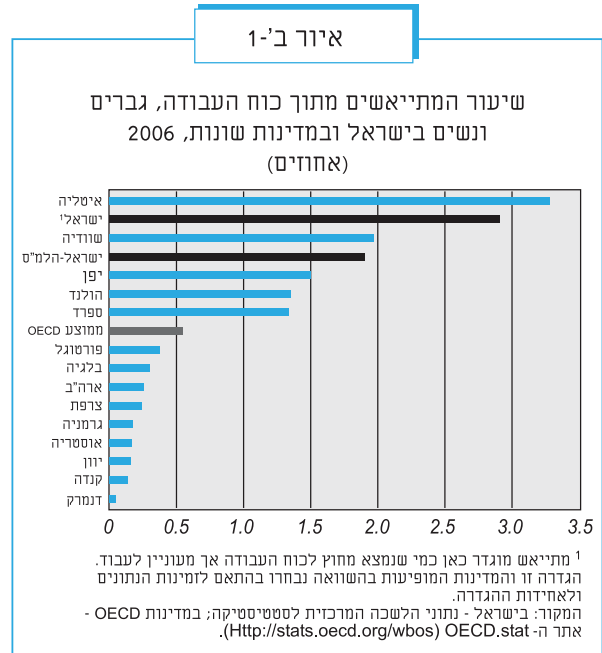
¹⁷ לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שנחלש הקשר לתעסוקה, כך גדלים הסיכויים להתייאש מחיפוש עבודה. כך בקרב מי שהיו מובטלים ברביע מסוים, חלקם של המתייאשים גדול יותר בין אלו שהיו מובטלים מזה זמן רב מאשר בין אלה שהיו מובטלים זמן קצר. משמע שככל שמתארכת תקופת האבטלה גדל שיעור המתייאשים (איור ב'-2)²⁰.



זאת ועוד, ככל שנחלשת הזיקה לשוק העבודה, קטנים הסיכויים להשתלב בתעסוקה או בכוח העבודה, וגדלים הסיכויים להיפלט סופית משוק זה (איור ב'-3): כצפוי, ניתן לראות כי חלק הארי של מי שהיו מועסקים ברביע מסוים ממשיכים להיות מועסקים גם ברביע העוקב; מבין אלו שהיו מובטלים רק חלק קטן יותר יהיו מועסקים ברביע העוקב, ומקרב אלה שהיו מחוץ לכוח העבודה רק חלק זעום יהיה מועסק ברביע העוקב. מהצד האחר בולט ההבדל בין המתייאשים שחיפשו עבודה במשך השנה האחרונה (לפני שהפסיקו לחפש כי חדלו להאמין שימצאו עבודה מתאימה) לבין מתייאשים שלא חיפשו עבודה במשך השנה האחרונה: מבין הראשונים רק כ-30 אחוזים איבדו את הרצון לעבוד לעומת כ-70 אחוזים מבין האחרונים.

²⁰ אסנת פלד וניצה קסיר, "עומק האבטלה בישראל", מחקר בתהליך.



ההגדרות מתבטאים בעיקר ברמות, ואילו ההתפתחות על פני זמן היא דומה למדי. שיעור המתייאשים על פי כולן הוא אנטי-מחזורי במידת-מה¹⁸. שכוחות גבוהה במיוחד של מתייאשים נמצאה בקרב אוכלוסיות חלשות (בעלי השכלה נמוכה, מבוגרים ובקרב המגזר הערבי).

השוואה בין-לאומית של שיעורי המתייאשים מכוח העבודה מלמדת כי שיעור המתייאשים בישראל גבוה יחסית (איור ב'-1). זאת, בין היתר, בשל שיעור האבטלה הגבוה יחסית, ההוצאה הנמוכה על מדיניות אקטיבית לעידוד תעסוקה והקריטריונים המחמירים יחסית לקבלת דמי אבטלה (ובמיוחד אורך התקופה המירבית לקבלת דמי אבטלה, שהוא בישראל נמוך משמעותית מאשר במדינות אחרות).

מניתוח השינויים במצבם התעסוקתי של פרטים לפי סקרי כוח אדם ניתן לעמוד על השינויים במצבם התעסוקתי של הנדגמים על פני שנה וחצי, כלומר לבחון את מצבו התעסוקתי של אותו אדם ברביעים שונים¹⁹. נמצא כי ככל

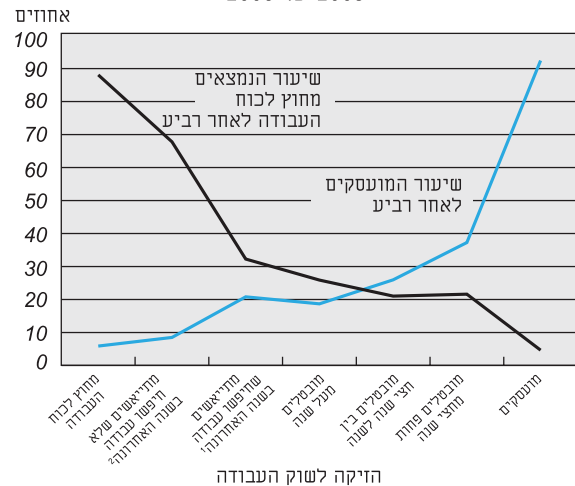
¹⁸ כך, למשל, המיתאם בין שיעור המתייאשים (לפי הגדרת הלמ"ס) לבין שיעור האבטלה בפיגור הוא כ-30 אחוזים.

¹⁹ משקי הבית נדגמים בסקר כוח האדם ארבע פעמים: שתי דגימות ראשונות בשני רביעים עוקבים, ולאחר חצי שנה שתי דגימות נוספות בשני רביעים עוקבים. שיטה זו מאפשרת לזהות אנשים שנדגמו מספר פעמים ולנתח את השינויים שחלו במצבם התעסוקתי.

מכאן שלגבי המתייאשים חשוב לנצל את "חלון ההזדמנויות" ולנקוט צעדים לעידוד השתתפותם בכוח העבודה לפני שהם מאבדים את הרצון לעבוד ועלולים להיפלט סופית משוק העבודה. לשם כך חשוב להרחיב את המדיניות האקטיבית לעידוד תעסוקה, שהיקפה אינו מספק. יעילות התוכניות תגדל ככל שהן יפנו לקהל יעד שעדיין לא התנתק משוק העבודה. כך, למשל, ראוי להרחיב את התוכנית "אורות לתעסוקה" - המיועדת כיום (כמו קודמתה, תוכנית מהל"ב) רק למקבלי גמלה להבטחת הכנסה, שרובם שכבר התנתקו משוק העבודה - כך שגם מתייאשים שאינם מקבלי גמלה להבטחת הכנסה יוכלו להשתתף בה וליהנות מיתרונותיה. כמו כן יש מקום להרחיב את התוכניות להכשרה מקצועית, שצומצמו מאוד בשנים האחרונות, כדי לאפשר התאמה טובה יותר בין כישוריהם של המובטלים לכישורים הנדרשים בשוק העבודה ולמנוע פרישה מכוח העבודה.

איור ב'-3

שיעור המועסקים ושיעור הנמצאים מחוץ לכוח העבודה (ברביע העוקב) מתוך קבוצות אוכלוסייה הנבדלות זו מזו מבחינת הזיקה לשוק העבודה, 2005 עד 2006



1 מתייאשים על פי הגדרת הלמ"ס.
 2 אנשים הנמצאים מחוץ לכוח העבודה ומעוניינים לעבוד. אנשים אלו אינם מתייאשים לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אולם קבוצה זו מרחיבה את הגדרת הלשכה, להגדרה המקובלת במדינות רבות. המקור: סקרי כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודים מתוך מחקר בתהליך.