



ההשלכות הכלכליות של המבנה הדמוגרפי

תקציר מנהלים

ל"כנס הרצליה"

הוכן ע"י

ד"ר יעקב שיינר ויריב שגב

ההשלכות הכלכליות של המבנה הדמוגרפי

1. סיכום

בחינה של הסיבות לשיעורי הצמיחה הנמוכים של המשק הישראלי מראה שני גורמים חשובים, השונים מהותית מהמקובל במדינות המפותחות: שיעורי השתתפות בכוח העבודה (סך המשתתפים בכוח העבודה יחסית לאוכלוסייה מעל גיל 15) נמוכים יחסית למקובל במדינות המפותחות, ובמקביל, שיעור ריבוי טבעי גבוה מאוד ביחס למקובל בעולם המערבי. שיעורי הריבוי הגבוהים מביאים לכך, ששיעור הילדים עד גיל 15 מסך האוכלוסייה (אלו שאינם תורמים לתוצר בטווח הקצר מצד אחד, ומרכזים משאבים כספיים, מצד שני) גבוה משמעותית מזה שבמדינות המפותחות. אולם, בשל שיעורי ההשתתפות הנמוכים, התוצר לנפש נמוך, גירעון הממשלה גבוה, נטל המס הינו מהגבוהים ביותר מבין המדינות המפותחות ואין מקורות לעודד ההשקעות בתשתיות הלאומיות.

שיעור הריבוי הטבעי של אוכלוסיית הערבים ואוכלוסיית החרדים הינו מעל ל-3% לשנה, לעומת כ-1% בלבד באוכלוסיית הרוב. (לפי הערכתנו, בתוואי של המשך המגמה הנוכחית, תרד אוכלוסיית הרוב מ-75% כיום לכ-63% בלבד בשנת 2030. בשל פיריון ילודה גבוה יותר, ההכנסה הנמוכה לנפש ושיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה של האוכלוסייה הערבית והחרדית מטים, עם השנים, את התוצר הממוצע לנפש במשק כלפי מטה. המשך המגמה הנוכחי גורם, להערכתנו, לנסיגה שנתית של כ-0.4% בצמיחה לנפש בישראל. לפיכך, למבנה הדמוגרפי ולהתפתחותו לאורך זמן השפעה חשובה על פוטנציאל הצמיחה של המשק בטווח הארוך.

לעומת זאת, להעלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, לירידה בריבוי הטבעי ולעלייה בשכר (תוצר) של קבוצות האוכלוסייה הערבית והחרדית ישנה השפעה מהותית על הגידול בצמיחה הממוצעת לנפש. על פי אומדנינו, השוואת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, רמת השכר, ושיעור הריבוי הטבעי של קבוצות האוכלוסייה הערבית והחרדית לאלה של קבוצת הרוב הייתה מביאה לגידול של כ-20% בתוצר המקומי הגולמי לנפש בישראל.

בנוסף להשלכות כלכליות של ירידת פוטנציאל הצמיחה, כתוצאה מהמבנה הדמוגרפי הנוכחי, צפויות למצב זה גם השלכות חברתיות שכן, אוכלוסיות אלו, בשל רמת הכנסתן הנמוכה מעבודה, מקבלות תשלומי העברה גבוהים, המהווים נטל הולך וגדל על אוכלוסיית הרוב. על פי אומדנינו, הנטל על אוכלוסיית הרוב, שנובע ישירות מתשלומי העברה ישירים ועקיפים מאוכלוסיית הרוב לאוכלוסיית הערבים והחרדים, עומד כיום על כ-8% מההכנסות הממוצעות של משק הבית באוכלוסיית הרוב. נטל זה עלול להגיע בשנת 2030, במידה

ההשלכות הכלכליות של המבנה הדמוגרפי

שתימשך המגמה הנוכחית, ללמעלה מ-15%. במצב זה אנו מניחים, שלא ניתן יהיה לבצע תוכנית פיתוח נרחבות, שיאפשרו צמיחה מואצת לטווח ארוך. אוכלוסיית ישראל רחוקה עדיין מלהיות אוכלוסייה בעלת מאפיינים כלכליים דומים. למרות זאת, מבחינה כלכלית, ניתן לזהות שתי קבוצות אוכלוסייה בעלות מאפיינים ייחודיים בכל הקשור לפיריון הילודה, לגודל משק הבית, להרגלי ההשתתפות בכוח העבודה ולרמת השכר. קבוצות אלו הן אוכלוסיית החרדים והאוכלוסייה הערבית. בהתאם לכך, אוכלוסיית ישראל חולקה במסגרת עבודה זו לשלוש קבוצות: (א) האוכלוסייה החרדית, המונה כיום לפי אומדנים כ-6% מהאוכלוסייה, (ב) האוכלוסייה הערבית, המונה כיום כ-19% ו-(ג) אוכלוסיית הרוב, המונה כיום כ-75%.

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה במשק הישראלי עומד היום על כ-54% בלבד, וזאת לעומת כ-58% במדינות האיחוד האירופי וכ-65% בארה"ב. בחלוקה לפי קבוצות, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של קבוצת הרוב הינו כ-58% (זהה לממוצע האירופי), ואילו שיעור ההשתתפות של האוכלוסייה החרדית עומד על כ-45% ושל האוכלוסייה הערבית על כ-39% בלבד. על פי אומדנינו, ההכנסה למועסק (מהווה אומדן לתוצר למועסק) של קבוצת הערבים והחרדים מהווה בין 70% לבין 75% מההכנסה למועסק של קבוצת הרוב.

בתוואי "ההמשך", המייצג המשך המגמות הנוכחיות בפיריון העבודה, בפיריון הילודה ובשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, אנו מניחים, שהמשק ייצא בתוואי פיריון עבודה של כ-1.3% לשנה, שהוא גם הפיריון הממוצע ב-25 השנים האחרונות, שלפני פרוץ גל הטרור הנוכחי (1976 – 2000). זהו פיריון עבודה נמוך יחסית (בארה"ב, פיריון העבודה בשנים האחרונות עמד על כ-2%), וצמיחתו תלויה ישירות בגידול מואץ בהשקעות ובמעבר לטכנולוגיה עתירת הון (שתביא, במקביל, לגידול בתוצר לעובד). לדעתנו, ללא שינוי משמעותי בגורמים לעיל, לא ניתן יהיה להקדיש את המקורות להאצת ההשקעות במשק.

תוואי צמיחה איטי זה יביא להגדלת הפער בהשוואה למדינות המפותחות, בהן צפויה בתקופה זו צמיחה לנפש של כ-2% לשנה. הפער הגדל יחסית למדינות המפותחות צפוי להעצים את התסכול הרב בקרב קבוצות אוכלוסייה נרחבות, השואפות לצמצמו. יתר על כן, המשך התוואי הנ"ל יביא להמשך הגידול בפערים החברתיים, להגדלת הנטל המוטל על מרבית האוכלוסייה ואף עלול להביא למשבר חברתי.

להערכתנו, באמצעות השקעה בחינוך ושינויים ברמת ההשכלה, במיוחד לגבי אוכלוסיות הערבים והחרדים, ניתן לשנות את תוואי "ההמשך". רפורמה במערכת החינוך, מעבר ליום לימודים ארוך והגברת ההשכלה בתחומים שהשכר בהם גבוה, צפויים להביא לשינוי מהותי

ההשלכות הכלכליות של המבנה הדמוגרפי

בתוך תקופה של בין 10 לבין 20 שנה. המעבר ליום לימודים ארוך יאפשר לאוכלוסיות החלשות להגיע להשגים גבוהים יותר בחינוך היסודי והעל יסודי, וסביר להניח, ששיעור הממשיכים בלימודים על תיכונים יעלה ויהיה דומה למצב בקבוצת הרוב. במקביל, תידרש פתיחת מעונות יום לילדים עד לגיל 5, שתאפשר לאמהות לצאת לעבודה במשרה מלאה, ללא מגבלות.

בנוסף, יש לבצע שינויים מבניים בחוק השירות הצבאי, שיכולים להשפיע על שיעורי ההשתתפות של האוכלוסייה החרדית. האוכלוסייה החרדית מאופיינת בשיעורי השתתפות נמוכים של גברים בגילאים 25 – 40, עקב מגבלות הנובעות מחובת השירות הצבאי. לפיכך, חוק טל ומעבר לשירות לאומי, במקום שירות צבאי, יביא לגידול בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה של אוכלוסייה זו, עד לרמה של אוכלוסיית הרוב.

השימוש בעובדים זרים לעבודות "במחירי הצף" מדכא, בטווח הקצר, את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסיות ברמות השכר הנמוכות. בטווח הארוך, נמנע מעבר לטכנולוגית מתקדמות (עתירות הון) בענפים עתירי עבודה, וכך מונצחים השכר הנמוך והתלות בעבודה זולה.

הפעולות הנ"ל בתחום החינוך וההשכלה יביאו לעליית התוצר למועסק של אוכלוסיות אלו ויעודדו גידול מואץ בהשקעות (לטכנולוגיות עתירות הון במקום עתירות עבודה). באופן זה, אין מניעה, שהתוצר הממוצע לעובד בקבוצות הערבים והחרדים ישתווה לתוצר לעובד באוכלוסיית הרוב. ההנחה היא, שהשכלה זהה תביא לתוצר זהה בכל קבוצות האוכלוסייה. עלייה ברמת התוצר תביא לרמת שכר גבוהה יותר ותגדיל את התמריץ להצטרף לכוח העבודה. אנו מניחים, שעם ההשתלבות בשוק העבודה, צפויה גם ירידה בפריון הילודה של קבוצות אלו והתכנסות לרמה הממוצעת של שאר האוכלוסייה. לכן, בתוואי כזה - "תוואי ההשקעה בחינוך" - צפויה עלייה בקצב הצמיחה לנפש לכדי 2.2% לשנה, וכך לא יתרחב הפער בהשוואה למדינות המפותחות, יקטן אי השוויון בהכנסות ויקטן הנטל אוכלוסיית הרוב.

כניתוח רגישות ל"תוואי ההשקעה בחינוך" לקחנו את האפשרות, שלמרות ההשתלבות החרדים והערבים בשוק העבודה, פריון הילודה שלהם לא ירד (מגמה המאפיינת את 15 השנים האחרונות באוכלוסייה הערבית). בתוואי כזה - "התוואי האלטרנטיבי" - הצמיחה לנפש מעט נמוכה יותר, כ-1.9% לשנה, בשל עלייה בגודלה של האוכלוסייה התלויה שאינה עובדת (ילדים). כתוצאה מכך, נשאר נטל מסוים על אוכלוסיית הרוב, הנובע מהכמות

ההשלכות הכלכליות של המבנה הדמוגרפי

העודפת של הילדים באוכלוסייה הערבית והחרדית, שתחייב השקעה בהם מעבר להשקעה המקבילה באוכלוסיית הרוב.

סיכום תוצאות – מבט לשנת 2030

נטל על אוכלוסיית הרוב*	שיעור אוכלוסיית הרוב	צמיחה שנתי לנפש	תוצר לנפש (אלפי \$)	אוכלוסייה (מיליונים)	
15%	62.6%	1.3%	23.2	10.4	תוואי המשך
0%	68.2%	2.2%	29.5	9.5	תוואי של השקעה בחינוך
2%	62.6%	1.9%	27.5	10.4	התוואי האלטרנטיבי

* באחוזים מהכנסת משק הבית של אוכלוסיית הרוב.

להערכתנו, "תוואי המשך" מוביל למשבר, כיוון שהנטל על אוכלוסיית הרוב יהפוך להיות כבד ביותר (כ-15% מהכנסות משק הבית של קבוצת הרוב), ובמקביל, הפער היחסי בהשוואה לאירופה יגדל מאוד. לעומת זאת, ב"תוואי ההשקעה בחינוך" ניתן לבטל לחלוטין את הנטל על אוכלוסיית הרוב, ובנוסף, ללא כל שינוי אחר, ניתן לשמור על הפער הנוכחי בינינו לבין אירופה.

גם בהנחה, שההשקעה בחינוך לא תשנה את הרגלי הילודה, ופריון הילודה באוכלוסיות המיעוט יישאר ברמתו הנוכחית הגבוהה ("התוואי האלטרנטיבי"), הנטל בשנת 2030 ירד לכ-2% בלבד, לעומת כ-8% כיום, ורמה זו של נטל נמוכה ונסבלת, ואינה צפויה להביא לתסיסה ולמשבר חברתי.

ראוי לציין, שבעיה דומה של פריון ילודה גבוה ושיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה קיימת גם בקרב אוכלוסיית הרוב. עבודה זו מניחה (מטעמי שמרנות), ששיעור ההשתתפות הממוצע בכוח העבודה של קבוצת הרוב, הדומה לזה שבאיחוד האירופי, יישאר קבוע לאורך זמן (ולא יעלה כתוצאה מהגדלת ההשקעה בחינוך). להערכתנו, פתרון הבעיה באוכלוסייה הערבית והחרדית צפויה להביא, במקביל, לפתרון דומה גם בתוך קבוצת הרוב, כך ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקבוצת הרוב עצמה יעלה מעל 58% (כאמור, בארה"ב עומד שיעור ההשתתפות בכוח העבודה על כ-65%). אם נגיע במשק הישראלי לשיעורי ההשתתפות של ארה"ב, קצב הגידול של התוצר לנפש יכול לעלות ממוצע שנתי של 2.2% ל-3% ויותר, וניתן יהיה לצמצם את הפער בינינו לבין אירופה בכ-50% בתוך 27 שנים.

ההשלכות הכלכליות של המבנה הדמוגרפי

התפתחות הפער בין ישראל לאיחוד האירופי בשנים 2004-2030

התוואי האלטרנטיבי	תוואי "השקעה בחינוך"	תוואי המשך	
1.9%	2.2%	1.3%	צמיחה שנתית ממוצעת לנפש בישראל
2.1%	2.1%	2.1%	צמיחה שנתית ממוצעת לנפש איחוד אירופי
3.7%	-3.2%	22.7%	פער מצטבר מאירופה (2004-2030)
57%	62%	49%	תוצר לנפש בישראל יחסית לאירופה ב-2030

ההשפעה של השינויים המבניים בתחום ההשקעה בחינוך והשכלה על הגידול בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה ועל הגידול בתוצר למועסק אינה מיידית, והיא צפויה לקחת שנים רבות. אם השינויים יבוצעו באופן מידי, השפעתם על הצמיחה במשק לא תורגש לפני תחילת העשור הבא. עם זאת, ניתן כבר עכשיו להאיץ את הצמיחה במשק, עוד בטרם הבשילו פירות ההשקעה בחינוך ובהשכלה, באמצעות הגדלת המועסקים מתוך מלאי כוח העבודה הקיים, שכן שיעור האבטלה עומד כיום על רמת שיא של כ-11%. לכך דרושה מדיניות כלכלית נוספת, לחידוש הצמיחה בטווח הקצר, אשר במרכזה עומדת האצה בהשקעות בתשתית והפסקת עבודתם של העובדים הזרים. אנו בדעה, שבנקודת הזמן הנוכחית, עומדת בפני המשק הזדמנות נדירה ליצירה של מגמת צמיחה בת קיימא בתוצר לנפש, לאורך עשרות בשנים, על ידי השקעה בחינוך והשכלה, כדי לטפל בתוואי הבעייתי של המבנה הדמוגרפי הנוכחי, ועל ידי השקעה בתשתיות, כדי להאיץ מיידית את הפעילות הכלכלית וליצור את המקורות הדרושים לכך.