

ההשלכות 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 שניים¹. תכנון ארוך טווח והיערכות מוקדמת להתמודדות עם השלכותיהם הם חיוניים, משום שהשפעתם המצטברת של תהליכים אלו לאורך זמן עשויה להיות משמעותית ביותר. נקל אפוא להבין את העיסוק הנמרץ במדינות המפותחות בניתוח ההשלכות הכלכליות של ההזדקנות המואצת של אוכלוסיותיהן, 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 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 הפריון, התמותה וההגירה בשנים 1995-2000. לתחזית שלוש חלופות, הנבדלות זו מזו בהנחות לגבי רכיבי גידולה של האוכלוסייה. כל החישובים להלן מתייחסים לחלופה הבינונית.²

**לוח 1: יחסי התלות של ילדים (0-14) וקשישים (65+)
כאחוז מהאוכלוסייה בגילים 15-64**

תחזית ¹						
2025	2020	2015	2010	2005	2000	1995
41.6	43.2	44.5	45.1	45.7	46.2	48.3
20.6	19.3	17.5	15.5	15.9	15.9	16.3
62.2	62.5	62.0	60.6	61.6	62.1	64.6
יחס התלות הכולל						

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

¹ מובן כי גלי עלייה, כגון זה של ראשית שנות התשעים, אינם ניתנים לחיזוי ועשויים להפריך את התחזיות הדמוגרפיות.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005. "תחזיות אוכלוסיית ישראל עד שנת 2025", פרסום מספר 1238.

לפי התחזית, עד 2010 בערך צפוי המשק ליהנות משיפור ביחס התלות, ולאחר מכן צפויה מגמה זו להתהפך. לוח 1 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 בגיל 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 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 ששיעור 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 היהודית³. 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 בעתיד⁴. 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.

³ לגבי מספרם של החרדים כיום קיימים אומדנים שונים - בין היתר מפני מיגוון אמות המידה המשמשות להגדרת אוכלוסייה זו. להרחבה ראו, למשל, ק' פלוג ונ' 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.

⁴ תחזיות האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כוללות פירוט לפי הלאום ולפי הדת, אך אין בהן התייחסות נפרדת למגזר החרדי.

לוח 2: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה לפי קבוצת הגיל והלאום

2006 (אחוזים)

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

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

לוח 2 מציג את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בשנת 2006. ישנם הבדלים משמעותיים בשיעורי ההשתתפות לפי הגיל והלאום: שיעור ההשתתפות גדל תחילה עם הגיל, מגיע לשיאו בקבוצת הגילים 44-35, ולאחר מכן יורד בהדרגה; שיעורי ההשתתפות של ערבים נמוכים משמעותית משל יהודים בכל קבוצות הגיל.

לוח 3 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 2. תרחיש הבסיס מניח כי שיעור ההשתתפות של כל אחת מקבוצות אלה יישאר כפי שהיה בשנת 2006.⁵ 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.⁶

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.⁷ מגמה זו נובעת הן מגידול מהיר יותר של האוכלוסייה בגיל העבודה לעומת האוכלוסיות התלויות (לוח 1) והן משינויים במשקלותיהן של קבוצות הגיל הנבדלות זו מזו בשיעורי ההשתתפות (לוח 2). 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

⁵ 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 שבקרב גילאי 60-65 כיום.

⁶ 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 משקלם של החרדים, המתאפיינים כיום בשיעורי השתתפות נמוכים, על שיעור ההשתתפות הכולל של המגזר היהודי.

⁷ 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.

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.

לוח 3: פרופיל דמוגרפי, 1995 עד 2025

תחזית					
-2020 2025	-2015 2020	-2010 2015	-2005 2010	-2000 2005	-1995 2000
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
1.3	1.3	1.4	2.3	..	..
1.7	1.6	1.7	2.4	..	..
קצב הגידול של כוח העבודה (אחוזים לשנה)					
התרחיש הבסיסי					
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
40.6	40.6	40.7	40.0	..	..
42.1	41.4	41.0	40.0	..	..
התרחיש הבסיסי					
תרחיש מדיניות השכלה					
תרחיש שילוב מהיר					

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 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 3 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 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 4). לפיכך, מלבד העלאת שיעורי ההשכלה בקרב הערבים בכלל והנשים הערביות בפרט, נדרשת מדיניות ארוכת טווח להגברת שילובן של נשים ערביות מכל קבוצת השכלה בשוק העבודה⁸. מדיניות שתתמקד 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.

לוח 4: שיעור ההשתתפות של ערבים בכוח העבודה לפי שנות הלימוד 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.

התרחיש השלישי בלוח 3 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 העבודה עשויה אפוא לשמש משקל-נגד משמעותי לשאר הכוחות הדמוגרפיים – הצפויים, כשלעצמם, להקטין את גודלו היחסי של כוח העבודה.

⁸ 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 א' פיכטלברג (2004), "השתתפות נשים ערביות בכח העבודה בעשור האחרון", הרשות לתכנון כוח אדם.