

פערי תעסוקה ושכר בין פריפריה ומרכז – נתונים וכלי מדיניות אפשריים

כתיבה: נעם בוטוש, כלכלן | אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי |

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

תאריך: ט' בחשוון תשפ"א, 27 באוקטובר 2020

סקירה כלכלית

תוכן העניינים

1.....	תמצית.....	
2.....	נתונים על אזורי פריפריה	1.
2.....	1.1 פריפריה: הגדרה.....	
3.....	1.2 נתוני אוכלוסייה.....	
4.....	1.3 נתונים על תעסוקה, שכר ועוני.....	
8.....	1.4 ענף הייטק באזורי פריפריה.....	
11.....	1.5 ענף התעשייה באזורי פריפריה.....	
13.....	1.6 מצבן הכספי של רשויות מקומיות בפריפריה.....	
14.....	סיבות אפשריות לפערים בין פריפריה למרכז	2.
17.....	כלי מדיניות אפשריים לצמצום הפערים	3.
17.....	3.1 תוכניות ממשלתיות לפיתוח מחוז הצפון והנגב.....	
18.....	3.2 מרכזי מטרופולינים באזורי פריפריה.....	
19.....	3.3 רשות החדשנות – עידוד הייטק ותעשייה מתקדמת בפריפריה.....	

תמצית

מסמך זה מוגש לבקשת חבר הכנסת מאיר כהן, יושב-ראש השדולה לקידום תעסוקה בפריפריה, לקראת דיון בשדולה ב-28 באוקטובר 2020. במסמך מובאים נתונים על הפריפריה, ובהם דמוגרפיה (אוכלוסייה והגירה פנימית), תעסוקה (מועסקים, שיעור השתתפות בכוח העבודה ושיעור אבטלה, ענף ההייטק (משרות, הוצאה על מחקר ופיתוח, וחברות

הזנק) וענף התעשייה (משרות, תמורה ממוצעת למשרה, תפוקה ממוצעת למשרה וערך מוסף גולמי למשרה). במסמך מוצגות גם הסיבות האפשריות לפערים בין הפריפריה ומרכז הארץ וכלי מדיניות אפשריים לצמצום פערים אלו.

מהנתונים נראה כי **שיעור ההשתתפות בכוח העבודה** בפריפריה (מחוז הצפון ונפת באר שבע) נמוך בהשוואה לממוצע הארצי ושיעור **האבטלה** גבוה. **השכר הממוצע** בפריפריה נמוך בהשוואה לממוצע הארצי ואילו שיעור השכירים ששכרם מתחת לשכר מינימום גבוה. מנתוני **ההייטק** נראה כי שיעור המועסקים במחקר ופיתוח (להלן: מו"פ), הוצאות מו"פ וחברות הזנק בפריפריה **נמוכים משמעותית** בהשוואה לשיעורם באזור המרכז. בהתאמה, הוצאות מו"פ לנפש והשכר הממוצע בחברות הזנק גבוהים במרכז לעומת הפריפריה. מנתוני **ענף התעשייה** נראה כי משקל המועסקים בענף זה בפריפריה גבוה בהשוואה לממוצע הארצי. עם זאת, יש שוני בין מחוז הצפון ונפת

נושא	נתון	אזור
אוכלוסייה	גודל האוכלוסייה (סוף 2019)	פריפריה 24.50%
		מרכז 40.30%
תעסוקה ושכר	שיעור השתתפות בכוח העבודה (2019)	צפון 59.00%
		באר שבע 55.00%
		ממוצע ארצי 63.50%
	שיעור אבטלה (2019)	צפון 4.10%
		באר שבע 3.90%
		ממוצע ארצי 3.80%
הייטק	שכר ממוצע לחודש בשנה (בש"ח, 2018)	צפון 8,026
		באר שבע 8,502
		ממוצע ארצי 9,634
	שכירים המשתכרים מתחת לשכר מינימום (2018)	צפון 45.30%
		באר שבע 42.30%
		ממוצע ארצי 39.40%
תעשייה	משקל מועסקים במשרות מו"פ (2017)	צפון ודרום 12.20%
		מרכז ותל אביב 68.80%
	שיעור ההוצאות למו"פ עסקי (2017)	צפון ודרום 11.30%
		מרכז ותל אביב 68.30%
	הוצאות מו"פ לנפש (בש"ח, 2017)	צפון 3,244
		תל אביב 14,383
	שיעור חברות הזנק (2018)	צפון ודרום 10.60%
		מרכז ותל אביב 72.70%
	שכר ממוצע בחברות הזנק (באלפי ש"ח, 2018)	צפון 18.5
		תל אביב 22.1
תעשייה	משקל מועסקים בענף התעשייה (2019)	צפון 16.90%
		באר שבע 16.50%
		ממוצע ארצי 10.50%
	ערך מוסף גולמי בענף התעשייה (באלפי ש"ח, 2019)	צפון 291.9
		באר שבע 356.5
		ממוצע ארצי 317.3
	משקל המשרות בתעשיות העילית ועילית-מעורבת (2016)	צפון 32.50%
		באר שבע 48.60%
		ממוצע ארצי 42.70%

באר שבע: **נפת באר שבע הערך המוסף הגולמי בתעשייה גבוה מהממוצע הארצי, וכך גם משקל המשרות בתעשיות העילית ועילית-מעורבת.** לעומת זאת, במחוז הצפון הנתונים נמוכים בהשוואה לממוצע הארצי.

מניתוח של פערי התעסוקה והשכר נראה כי כ-50% **מפער השכר בין המרכז לפריפריה נובע מהשוני בתעסוקה ובשכר בענפי שירותי הייטק ובנקאות ופיננסים.** אחד הגורמים לשכר ולפריון גבוהים באזור המרכז הוא **ייצוג גבוה של ענף ההייטק** באזורי מטרופולין גדולים, שיש בהם ריכוז של הון להשקעות. בין היתר, מהמסמך נראה כי כלי המדיניות המרכזיים לצמצום פערי שכר ותעסוקה הם **קידום של מרכזי מטרופולין באזורי פריפריה, כמו חיפה ובאר שבע ועידוד חברות הייטק ומו"פ לעבור אליהן, ועידוד ופיתוח של תעשיות מתקדמות בענפים שבהם יש יתרון יחסי** לאזורי פריפריה כמו חקלאות, מזון ותעשייה.

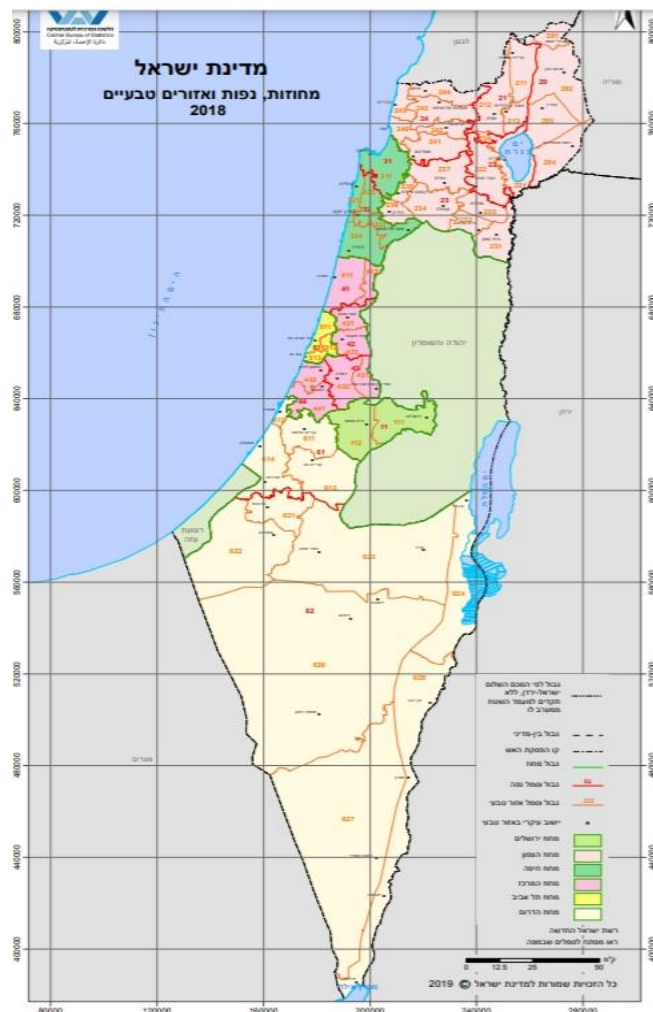
1. נתונים על אזורי פריפריה

1.1 פריפריה: הגדרה

להגדרת אזור כפריפריה יש מגוון הגדרות: יש פריפריה גאוגרפית, קרי אזורים מרוחקים ממרכז הארץ וכן יש פריפריה חברתית המביאה לידי ביטוי מגוון מדדים חברתיים וכלכליים. במסמך זה התבססנו על הגדרת אזורי פריפריה כאזורי עדיפות לאומית, כפי שהוגדרו בהחלטת ממשלה "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית"¹. בהגדרה זו משקללים המדד החברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס). אזורים אלו כוללים שש נפות: גולן, צפת, כנרת, יזרעאל, עכו ובאר שבע.

במסמך זה נתמקד **במחוז הצפון** הכולל את נפות: גולן, צפת, כנרת, יזרעאל ועכו, ו**בנפת באר שבע** (ככל שיש נתונים בחלוקה לנפות, במקומות שאין חלוקה כזו נתמקד במחוז הדרום כולו, הכולל את נפת באר שבע ונפת אשקלון). במפה 1 להלן מוצגת חלוקת ישראל למחוזות ולנפות.

מפה 1 – חלוקת ישראל למחוזות ולנפות²



¹ הממשלה ה-33, החלטה 667, [הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית](#), אוגוסט 2013. ההחלטה עודכנה בספטמבר 2017.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השנתון הסטטיסטי לישראל 2019 – מפה 1.1](#), ספטמבר 2019.

1.2 נתוני אוכלוסייה

בלוח 1 להלן מפורטת האוכלוסייה בישראל לפי מחוזות עד סוף שנת 2019.

לוח 1 – האוכלוסייה בישראל לפי מחוזות (סוף שנת 2019)³

מחוז	מספר נפשות (אלפים)	באחוזים מכלל הנפשות
מחוז המרכז	2,233.0	24.4%
מחוז הצפון	1,469.4	16.1%
מחוז תל אביב	1,452.4	15.9%
מחוז הדרום	1,330.6	14.6%
מחוז ירושלים	1,159.9	12.7%
מחוז חיפה	1,053.4	11.5%
אזור יהודה ושומרון	441.6	4.8%
סך הכול	9,140.3	100.0%

מהנתונים אפשר לראות כי בסוף שנת 2019 היו בישראל כ-9.14 מיליון נפשות. מחוז הצפון שני באוכלוסייתו רק למחוז המרכז, ומתגוררים בו כ-1.47 מיליון איש שהם כ-16.1% מאוכלוסיית ישראל. בנפת באר שבע חיים כ-769 אלף איש שהם כ-8.4% מהאוכלוסייה. בסך הכול חיים באזורי הפריפריה כ-2.2 מיליון איש, שהם 24.5% מהאוכלוסייה בישראל.

בלוח 2 להלן מפורטת ההגירה הפנימית לפי מחוזות בעשור האחרון.

לוח 2 – הגירה פנימית לפי מחוזות (אלפים, 2010–2019)⁴

מחוז	נכנסו	יצאו	מאזן הגירה נטו
המרכז	745.8	656.6	+89.2
אזור יהודה ושומרון	176.3	153.1	+23.2
חיפה	311.4	294.1	+17.3
הצפון	316.3	327.1	-10.8
הדרום	345.7	359.1	-13.4
תל אביב	552.5	601.1	-48.6
ירושלים	188.3	245.3	-57.0

מהנתונים אפשר לראות כי בעשור האחרון הייתה הגירה פנימית שלילית במחוזות הצפון, הדרום, תל אביב וירושלים. במחוז הצפון הייתה הגירה שלילית של כ-10.8 אלף איש ובמחוז הדרום הייתה הגירה שלילית של כ-13.4 אלף איש.

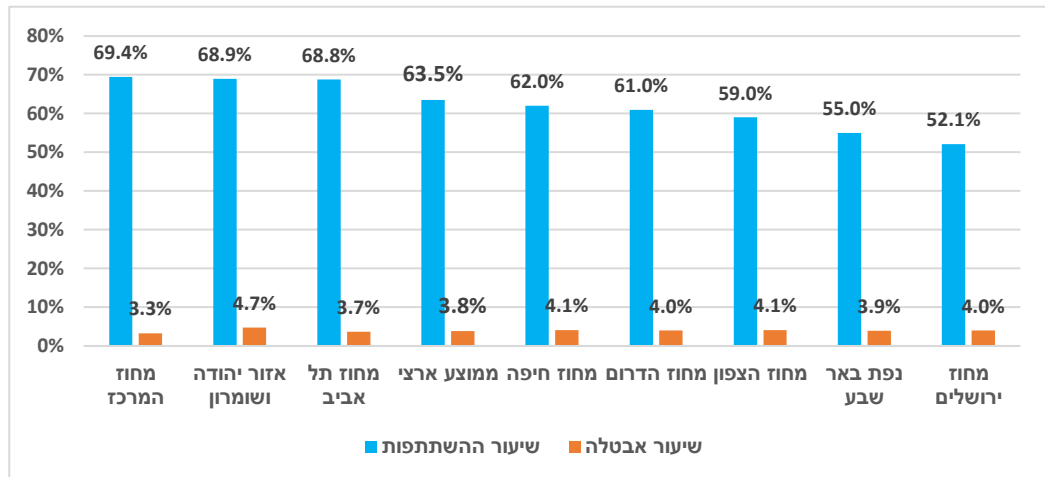
³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השנתון הסטטיסטי לישראל 2020 – לוח 2.15 – אוכלוסייה, לפי מחוז, נפה ודת](#), יולי 2020.

⁴ שם, [לוח 2.26 – הגירה פנימית בין יישובים, לפי מחוז וקבוצת אוכלוסייה](#), שנים שונות, כניסה: 20 באוקטובר 2020.

1.3 נתונים על תעסוקה, שכר ועוני

בתרשים 1 להלן מוצגים שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור האבטלה לפי מחוז.

תרשים 1 – שיעורי ההשתתפות והאבטלה לפי מחוז (2019)⁵



בתרשים אפשר לראות כי שיעור ההשתתפות במחוז הצפון היה **59.0%** לעומת ממוצע ארצי של כ-**63.5%**. שיעור האבטלה במחוז הצפון היה **4.1%** לעומת ממוצע ארצי של כ-**3.8%**. נוסף על כך, בנפת באר שבע שיעור ההשתתפות בכוח העבודה היה **55%** – נמוך בהשוואה לכלל המחוזות, למעט מחוז ירושלים. כמו כן, בבחינת שיעור ההשתתפות לפי **מגדר**, נראה כי שיעור ההשתתפות של נשים בנפת באר שבע היה **50.6%**, נמוך בפער ניכר מהממוצע הארצי שהיה **59.6%**. נתוני תעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה מלמדים כי שיעור ההשתתפות של **נשים ערביות** בכוח העבודה נמוך למדי בהשוואה לשיעור זה בקרב כלל הנשים וכי השכר החודשי הממוצע שלהן נמוך **בכ-35%** מהשכר של כלל הנשים.⁶ בלוח 3 להלן מוצג השינוי בשיעור ההשתתפות והאבטלה בשנים 2010–2019 לפי מחוז.

לוח 3 – שיעור ההשתתפות והאבטלה לפי מחוז (2010, 2019)⁷

מחוז	שיעור האבטלה			שיעור ההשתתפות		
	שינוי בנקודות האחוז	2019	2010	שינוי בנקודות האחוז	2019	2010
אזור יהודה ושומרון	-0.36	4.74%	5.10%	5.7	68.9%	63.2%
מחוז הדרום	-3.51	3.99%	7.50%	6.4	61.0%	54.6%
מחוז המרכז	-2.61	3.29%	5.90%	6.1	69.4%	63.3%
מחוז הצפון	-4.10	4.10%	8.20%	6.9	59.0%	52.1%
מחוז חיפה	-2.88	4.12%	7.00%	5.9	62.0%	56.1%
מחוז ירושלים	-3.62	3.98%	7.60%	4.4	52.1%	47.7%

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השנתון הסטטיסטי לישראל 2014 – לוח 12.4](#), 22 בספטמבר 2014.

⁶ להרחבה: נעם בוטוש, [השפעות משבר נגיף קורונה על התעסוקה והעסקים במגזר הערבי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 במאי 2020.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השנתון הסטטיסטי לישראל](#), שנים שונות.

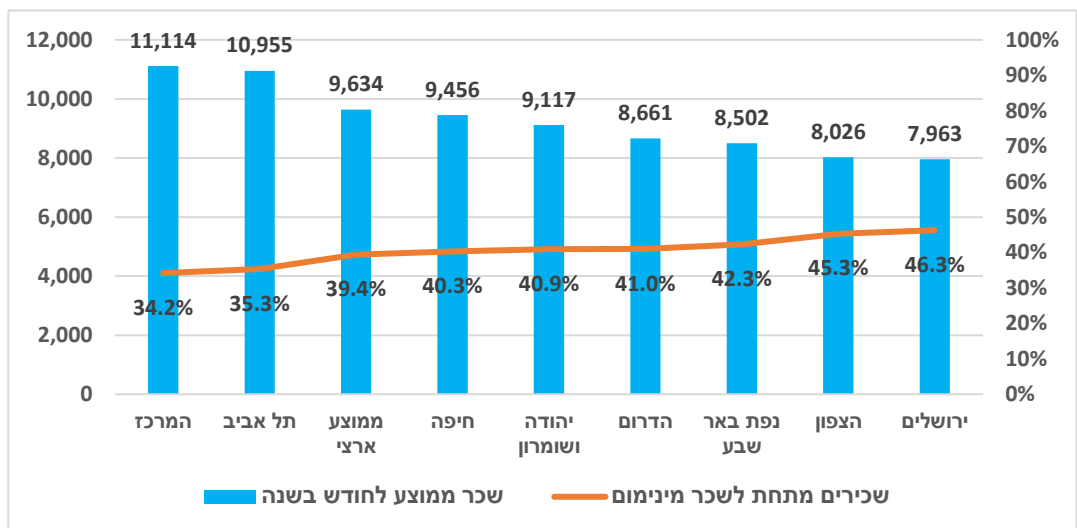
מחוז	שיעור האבטלה			שיעור ההשתתפות		
	שינוי בנקודות האחוז	2019	2010	שינוי בנקודות האחוז	2019	2010
מחוז תל אביב	-1.82	3.68%	5.50%	6.8	68.8%	62.0%
ממוצע ארצי	-2.80	3.80%	6.60%	6.2	63.5%	57.3%
נפת באר שבע	-3.99	3.91%	7.90%	2.8	55.0%	52.2%

בלוח אפשר לראות כי במחוז **הצפון** חלה העלייה הגדולה ביותר בשיעור ההשתתפות בשנים 2019–2010 – עלייה של **6.9 נקודות האחוז**. וכן שחלה בו הירידה החדה ביותר בשיעור האבטלה – ירידה של **4.1 נקודות האחוז**. באותן שנים בנפת באר שבע חלה ירידה חדה בשיעור האבטלה – **3.99 נקודות האחוז**, אך חלה בה עלייה מתונה בשיעור ההשתתפות – **2.8 נקודות האחוז**.

מנתוני שירות התעסוקה לשנת 2019 אפשר ללמוד כי במחוזות הצפון והדרום היו **כ-75 אלף דורשי עבודה, כ-47%** מסך דורשי העבודה בישראל – גבוה מחלקם באוכלוסייה. נוסף על כך, נראה כי הסיכוי של דורש עבודה למצוא עבודה (1 חלקי היחס בין מספר דורשי העבודה למספר המשרות הפנויות) במחוזות הצפון והדרום הוא **כ-30%** לעומת סיכוי של **כ-160%** במחוז תל אביב, וכי פער זה נשאר יציב בשנים 2017–2019.⁸

בשנת 2019 היו **כ-3.97 מיליון** מועסקים בישראל, אשר **כ-605.2 אלף** היו במחוז הצפון, **וכ-267.4 אלף** היו בנפת באר שבע. בתרשים 2 להלן מוצגים נתונים על השכר החודשי הממוצע ועל שיעור השכירים שהשתכרו מתחת לשכר המינימום בשנת 2018.

תרשים 2 – שכר חודשי ממוצע ושיעור השכירים שהשתכרו מתחת לשכר מינימום (בש"ח, 2018)⁹



בתרשים אפשר לראות כי השכר החודשי הממוצע במחוז הצפון היה **8,026 ש"ח** – נמוך **ב-16.7%** מהשכר החודשי הממוצע בישראל **וב-27.8%** מהשכר במחוז המרכז. השכר החודשי

⁸ שירות התעסוקה, [דוח סיכום שנת 2019 – מגמות בשוק העבודה](#), ינואר 2020.

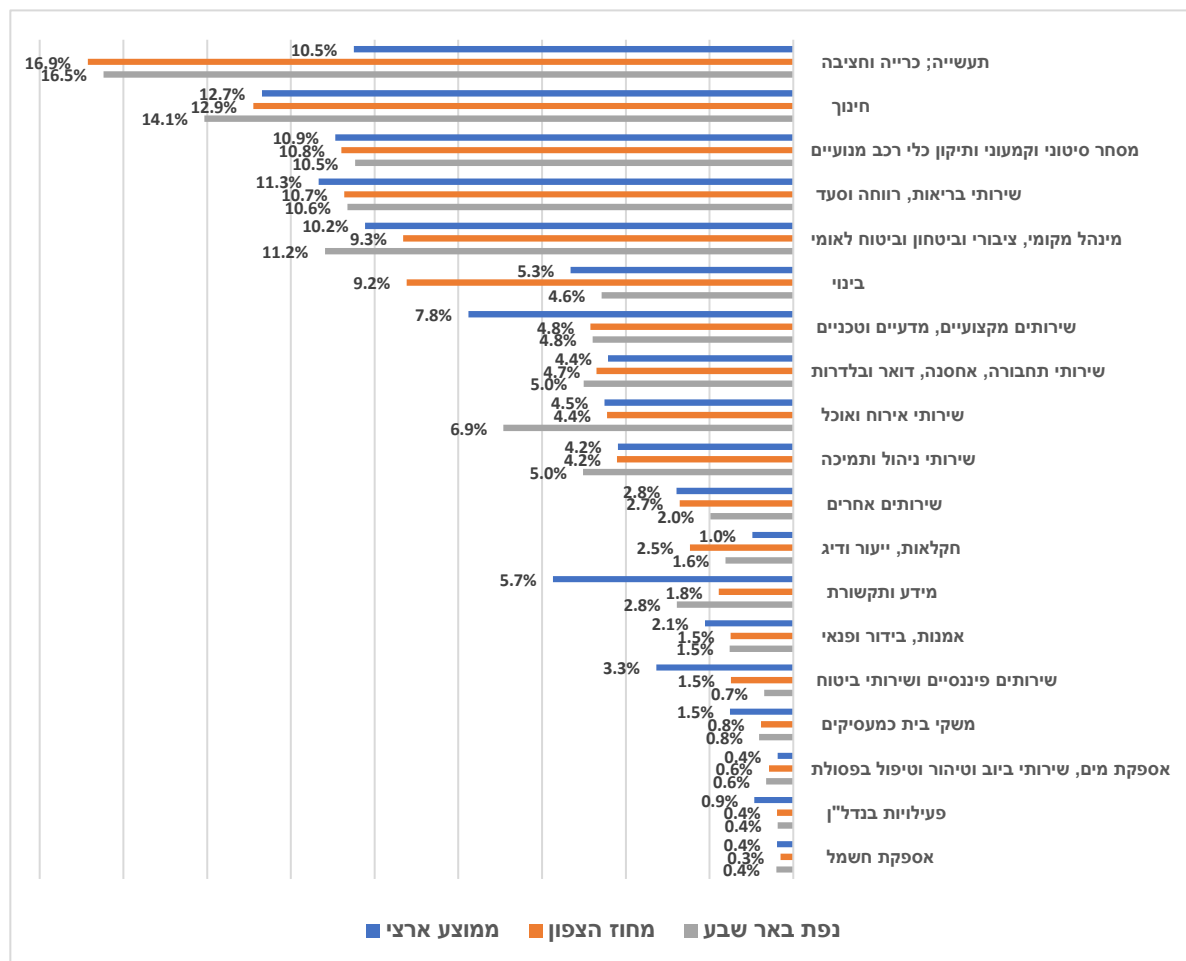
⁹ המוסד לביטוח לאומי, סקרים תקופתיים, [שכר והכנסות מעבודה לפי יישוב ומשתתפים כלכליים שונים – 2018](#), ספטמבר 2020.

הממוצע בנפת באר שבע היה **8,502 ש"ח** – נמוך ב-**11.7%** מהשכר החודשי הממוצע בישראל, וב-**23.5%** מהשכר במחוז המרכז. נוסף על כך, נראה כי שיעור השכירים המשתכרים מתחת לשכר המינימום היה **45.3%** במחוז הצפון ו-**42.3%** בנפת באר שבע, לעומת **39.4%** בממוצע הארצי.

בחינה של השינוי בנתונים אלו בשנים 2010-2018, מעלה כי השכר החודשי הממוצע במחוז הצפון עלה ב-**32.6%** לעומת עלייה של **28.1%** בממוצע הארצי. עם זאת, שיעור השכירים המשתכרים מתחת לשכר המינימום במחוז הצפון עלה בתקופה זו ב-**2.3 נקודות האחוז** לעומת עלייה של **1.6 נקודות האחוז** בממוצע הארצי.¹⁰

מניתוח של המועצה הלאומית לכלכלה אפשר להבין כי בשנת 2014 היה פער של כ-2,800 ש"ח בין המרכז לפריפריה, וכי הוא מורכב מהבדל בתמהיל התעסוקה בענפים, המשתנה בין האזורים וכן מהבדלי שכר ממוצע באותו ענף בין האזורים. בתרשים 3 להלן מוצגת התפלגות המועסקים לפי ענף כלכלי בממוצע הארצי, במחוז הצפון ובנפת באר שבע, בשנת 2019.¹¹

תרשים 3 – מועסקים לפי ענף כלכלי ומחוז מגורים (2019)¹¹



¹⁰ שם, מגוון שנים.

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [השנתון הסטטיסטי לישראל 2020 – לוח 9.14 - מועסקים, לפי ענף כלכלי, מחוז ונפת מגורים](#), יולי 2020.

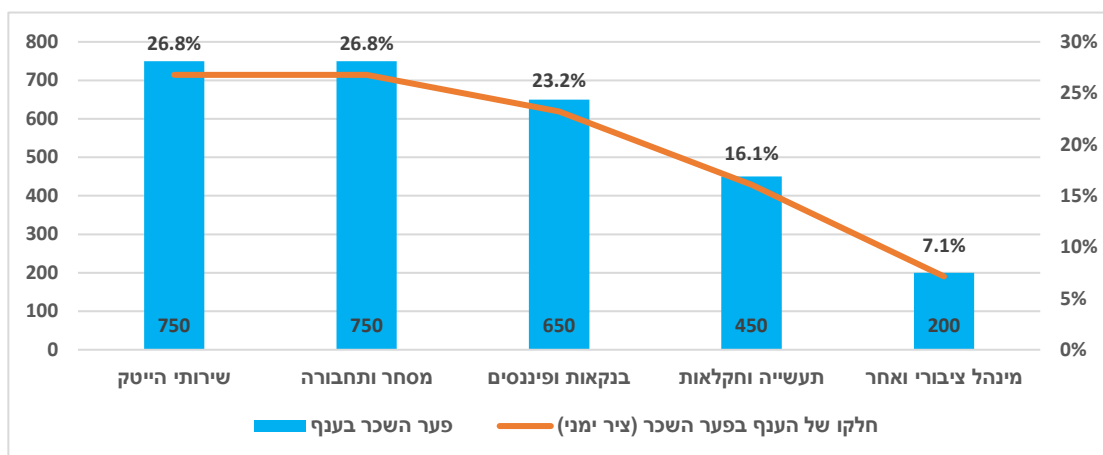
מהנתונים בתרשים אפשר לראות את התפלגות המועסקים באזורי הפריפריה:

במחוז הצפון 16.9% מועסקים בענפי התעשייה, כרייה וחציבה; 12.9% בענף החינוך; 10.8% בענף המסחר הסיטונאי והקמעוני ותיקון כלי רכב; 10.7% בענפי שירותי הבריאות ושירותי הרווחה והסעד.

בנפת באר שבע 16.5% מועסקים בענפי התעשייה, כרייה וחציבה; 14.1% בענף החינוך; 11.2% בענפי מינהל מקומי, ציבורי וביטחון וביטוח לאומי; 10.6% בענף שירותי בריאות, רווחה וסיעוד; 10.5% בענף מסחר סיטוני וקמעוני ותיקון כלי רכב.

לעומת הממוצע הארצי, **תושבי הצפון** מועסקים יותר בענפי התעשייה, הכרייה והחציבה (16.9% לעומת 10.5% בממוצע); בענף הבינוי (9.2% לעומת 5.3% בממוצע); בענפי החקלאות ייעור ודיג (2.5% לעומת 1% בממוצע), ומועסקים פחות בענף מידע ותקשורת (1.8% לעומת 5.7% בממוצע); בשירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (4.8% לעומת 7.8%); בענף שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח (1.5% לעומת 3.3%). נוסף על כך, אפשר לראות כי בענפים אלו יש ייצוג חסר של המועסקים **בנפת באר שבע** לעומת הממוצע הארצי. בתרשים 4 להלן מוצג חלקו של כל ענף בפער השכר בין המרכז לפריפריה.

תרשים 4 – פערי השכר הממוצע בין מרכז לפריפריה לפי ענפים (בש"ח, 2014)¹²

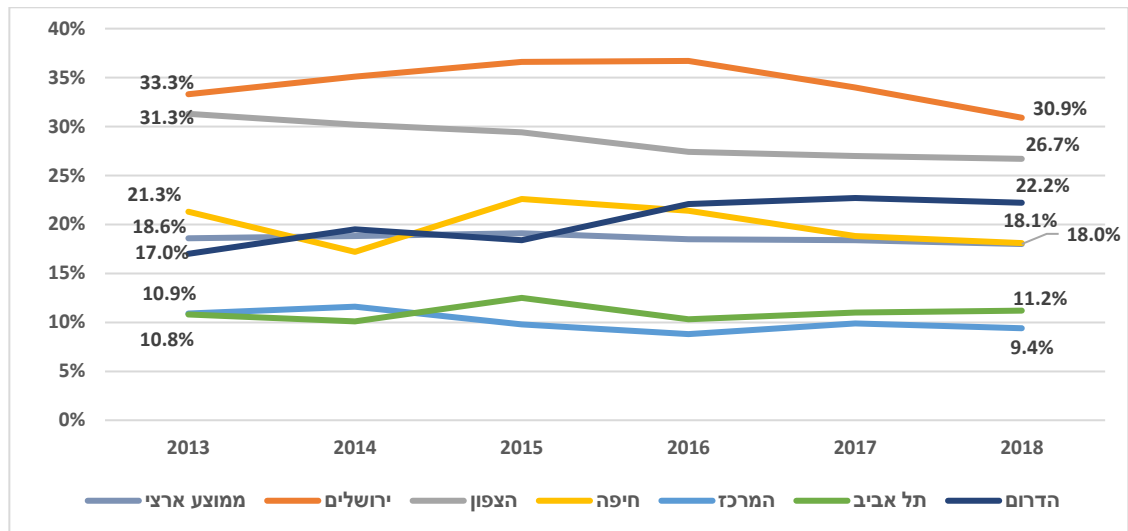


בתרשים אפשר לראות כי ענף שירותי הייטק גורם לפער שכר של 26.8%; ענף מסחר ותחבורה ל-26.8%; בנקאות ופיננסים ל-23.2%; תעשייה וחקלאות ל-16.1% ומינהל ציבורי ואחר ל-7.1%. עוד נראה כי השפעת **ההבדל בשיעור התעסוקה בכל ענף**, משמעותית בעיקר בענפי שירותי הייטק (550 ש"ח מתוך 750 ש"ח) ובענפי בנקאות ופיננסים (350 ש"ח מתוך 650

¹² המועצה הלאומית לכלכלה, [פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית](#), אפריל 2018.

ש"ח).¹³ בתרשים 5 להלן מוצגים נתונים על תחולת העוני של משפחות בשנים 2013–2018 לפי מחוז.

תרשים 5 – תחולת העוני של משפחות לפי מחוז (2013–2018)¹⁴



מהתרשים אפשר לראות כי בשנת 2018 תחולת העוני של משפחות במחוז הצפון הייתה **26.7%** – במקום השני לאחר מחוז ירושלים – ובמחוז הדרום הייתה **22.2%** – במקום השלישי. בבחינת השינוי במשך השנים 2013–2018 אפשר לראות כי תחולת העוני במחוז הצפון **ירדה ב-4.6 נקודות האחוז**; במחוז הדרום **עלתה ב-5.2 נקודות האחוז** ובממוצע הארצי ירדה **ב-0.6 נקודות האחוז**. יש לציין כי בבחינה של הוצאות ממוצעות של משק בית על מזון, דיור ותחבורה התברר כי ההוצאות באזור המרכז גבוהות בכ-300 ש"ח ממחוז הצפון ובכ-1,000 ש"ח ממחוז הדרום.¹⁵

1.4 ענף ההייטק באזורי פריפריה

ענף ההייטק מתאפיין בשכר ובפריון עבודה גבוהים בהשוואה לענפים אחרים. ביוני 2020 השכר הממוצע בענף ההייטק היה **24.3 אלף ש"ח**, לעומת השכר הממוצע בכלל ענפי המשק, שהיה **כ-12 אלף ש"ח**¹⁶, כלומר השכר בתחום ההייטק גבוה יותר מפי-שניים מהשכר הממוצע במשק. על כן, יש חשיבות לעידוד הגדלת מספר המועסקים בענף זה, במיוחד בקרב אוכלוסיות שמיוצגות בו בחסר.¹⁷ נוסף על כך, יש חשיבות לפיתוח של מרכזי הייטק גם באזורי פריפריה. בתרשים 6 להלן מוצגת התפלגות המשרות בחברות מחקר ופיתוח (להלן: מו"פ) לפי מחוז.

¹³ שם, עמ' 45.

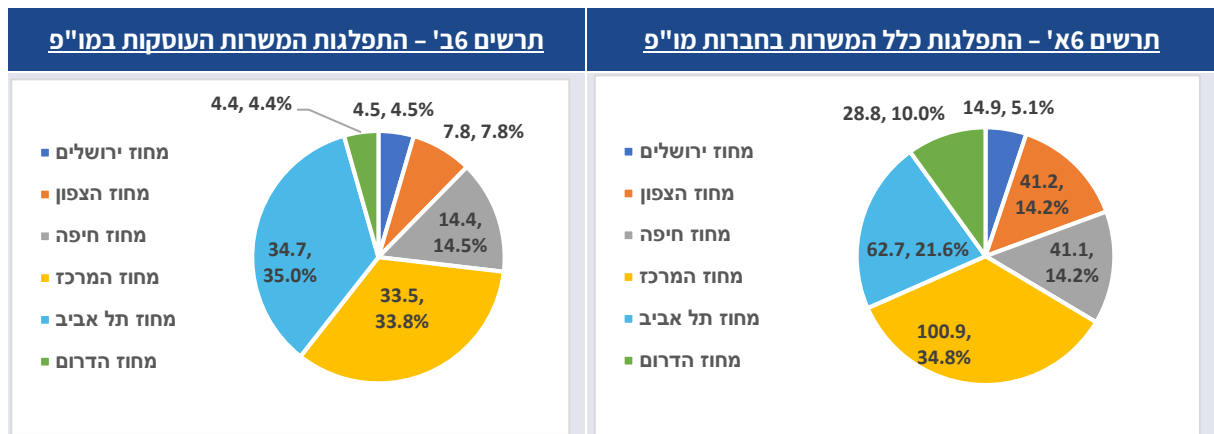
¹⁴ המוסד לביטוח לאומי, פרסומים, [דוח ממדי העוני והפערים החברתיים](#), מגוון שנים, כניסה: 20 באוקטובר 2020.

¹⁵ המועצה הלאומית לכלכלה, [פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית](#), עמ' 49, אפריל 2018.

¹⁶ הלמ"ס, [השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר של עובדים ישראלים בחודש יוני 2020](#), 3 בספטמבר 2020.

¹⁷ להרחבה: נעם בוטוש, [נתוני תעסוקה ושכר בחברה הערבית בדגש על ענף ההייטק](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2020.

תרשים 6 – התפלגות המשרות בחברות מו"פ לפי מחוז (באלפים, 2017)¹⁸



בתרשים אפשר לראות את התפלגות המשרות בחברות העוסקות במחקר ופיתוח עד שנת 2017. בבחינת כלל המשרות בחברות אלו נמצא כי במחוז הצפון יש **41.2 אלף משרות** – **14.2%** ובמחוז הדרום יש **28.8 אלף משרות** – **10%** מכלל המשרות. כלומר, **סך המשרות בחברות מו"פ באזורי פריפריה הוא 24.2% מכלל המשרות בארץ**. בבחינת המשרות העוסקות ישירות למשרות המו"פ (ובכלל זה משרות שאינם של חוקרים, מפתחים וכדומה להן), הנתונות ישירותים ישירות למשרות המו"פ (בחברה)¹⁹, נמצא כי הפערים בין המחוזות גדלים, והמשרות במו"פ במחוז הצפון והדרום ביחד הן **12.2%** בלבד מכלל המשרות בארץ, לעומת **35%** ממשרות אלו הנמצאות במחוז תל אביב בלבד.

בנתונים שאספה הלמ"ס בעבר בנושא ענף ההייטק בישראל נמצא כי בשנת 2014 מספר השכירים בהייטק במחוז הצפון ובנפת באר שבע היה **44.2 אלף** – **15.6%** מכלל השכירים בהייטק באותה שנה. לעומת זאת, חלקם של אזורים אלו בכלל השכירים בארץ היה **21.6%**²⁰. מנתוני רשות החדשנות נראה כי בשנים 2015–2017 הגידול במספר השכירים בהייטק במחוז תל אביב היה **כ-70%** מסך הגידול בתעסוקה בענף זה בכל הארץ.²¹

מניתוח שערכה המועצה הלאומית לכלכלה בעניין רמות השכר לפי ענפים במגוון המחוזות נראה כי בשנת 2014, היו פערי שכר גבוהים בין אזורי הפריפריה (מחוזות צפון ודרום) לבין אזור המרכז ותל אביב. השכר הממוצע בשירותי הייטק בפריפריה היה נמוך **ב-31%** והשכר בתעשיית הייטק היה נמוך **ב-38%**²².

¹⁸ הלמ"ס, מחקר ופיתוח עסקי 2016-2017 – לוח 15 – משרות בחברות העוסקות במו"פ במגזר העסקי, לפי מחוז, יוני 2020. שם, מבוא.

¹⁹ הלמ"ס, התפתחות תחום ההייטק בישראל 1995-2014, אוקטובר 2017.

²⁰ רשות החדשנות, כלכלה מוטת חדשנות בפריפריה, כניסה: 25 באוקטובר 2020.

²¹ המועצה הלאומית לכלכלה, פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית, אפריל 2018.

מנתוני תעסוקה של האוכלוסייה הערבית (שהיא כ-54% מאוכלוסיית מחוז הצפון) בהיטק עלה כי שיעור השכירים הערבים הוא 2.1% מכלל השכירים בענף ההיטק. עם זאת, נראה כי בשנים האחרונות יש מגמת גידול במספר השכירים הערבים בהיטק, כך שמשקלם עלה מכ-1% בשנת 2012 לכ-2.1% בשנת 2018.²³

ישראל מובילה בתחומי המו"פ העסקי. בשנת 2017 הוציאו חברות במגזר העסקי כ-60.3 מיליארד ש"ח על פעילות מו"פ בארץ. הוצאה זו כשיעור מהתוצר הייתה 4.8% והיא הגבוהה ביותר מבין מדינות ה-OECD.²⁴ בלוח 4 להלן מוצגות כלל ההוצאות על מו"פ לפי מחוזות.

לוח 4 – ההוצאות על מו"פ עסקי לפי מחוז (במיליארדי ש"ח, 2017)²⁵

מחוז	סך ההוצאות למו"פ	באחוזים	הוצאות מו"פ לנפש (בש"ח)	בהשוואה למוצע
מרכז	20.9	34.7%	9,694	41.5%
תל אביב	20.2	33.6%	14,383	110.0%
חיפה	9.6	16.0%	9,505	38.8%
צפון	4.6	7.7%	3,244	-52.6%
ירושלים	2.7	4.5%	1,765	-74.2%
דרום	2.2	3.6%	1,705	-75.1%
סך הכול/מוצע	60,261	100.0%	6,850	

בלוח אפשר לראות כי בשנת 2017 סך ההוצאות על מו"פ במחוזות הצפון והדרום היו כ-6.8 מיליארד ש"ח – 11.3% מכלל הוצאות המו"פ העסקי, במחוז המרכז ההוצאה הייתה כ-21 מיליארד ש"ח – 34.7%. נוסף על כך, במחוז הצפון ההוצאה על מו"פ לנפש הייתה 3,244 ש"ח – נמוכה ב-52.6% בהשוואה למוצע הארצי. במחוז הדרום ההוצאה זו הייתה 1,705 ש"ח – נמוכה בכ-75.1% מהמוצע הארצי.

נוסף על נתוני השכירים והמועסקים בהיטק לפי אזורים גיאוגרפיים, אפשר לבחון גם את נתוני העסקים בענף ההיטק לפי מחוזות. מנתוני העסקים הפעילים בשנת 2019 נראה כי בענף מידע ותקשורת (ענף הכולל חלק מענפי שירותי ההיטק – תקשורת, תכנות וייעוץ בתחום מחשבים ועיבוד נתונים, אחסון ושירותים נלווים), היו כ-2,300 עסקים במחוזות הצפון והדרום מתוך כ-24 אלף עסקים בסך הכול, כלומר 8.4%. לעומת זאת, כרבע מכלל העסקים בארץ (בכל הענפים) הם במחוזות הצפון והדרום.²⁶

²³ להרחבה: נעם בוטוש, [נתוני תעסוקה ושכר בחברה הערבית בדגש על ענף ההיטק](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר 2020.

²⁴ הלמ"ס, [מחקר ופיתוח עסקי 2016-2017 – מבוא](#), יוני 2020.

²⁵ שם, לוח 14 – הוצאות על מו"פ במגזר העסקי, לפי מחוז.

²⁶ הלמ"ס, [דמוגרפיה של עסקים - שרידות ותנועות של עסקים 2017-2019 - לוח 5 - לידות עסקים](#), לפי מחוז וענף כלכלי, יולי 2020.

בלוח 5 להלן מוצג מספר חברות ההזנק (סטארט-אפ) ואת השכר הממוצע בהן לפי מחוזות.

לוח 5 – מספר חברות הזנק וממוצע השכר לפי מחוזות (2018)²⁷

מחוז	חברות הזנק פעילות	אחוזים	שכר ממוצע (באלפי ש"ח)	בהשוואה לממוצע
תל אביב	1,869	42.8%	22.1	6.0%
מרכז	1,301	29.8%	20.8	-0.2%
חיפה	374	8.6%	18.8	-9.8%
ירושלים	356	8.2%	16.7	-20.0%
צפון	293	6.7%	18.5	-10.9%
דרום	170	3.9%	18.0	-13.4%
סך הכול/ממוצע	4,363	100.0%	20.8	

בלוח אפשר לראות כי בשנת 2018 היו במחוזות הצפון והדרום 463 חברות הזנק – **10.6%** מכלל החברות בארץ, לעומת 1,869 חברות במחוז תל אביב – **42.8%** מכלל החברות. כמו כן, השכר הממוצע בחברות אלו במחוז הצפון היה נמוך **בכ-11%** מהשכר הממוצע הארצי. במחוז הדרום הוא היה נמוך **ב-13.4%**.

1.5 ענף התעשייה באזורי פריפריה

כאמור, כ-16.9% מתושבי הצפון וכ-16.5% מתושבי נפת באר שבע מועסקים בענף התעשייה, הכרייה והחציבה, משקל זה גבוה ממשקל המועסקים בענף זה בממוצע הארצי. בלוח 6 להלן מוצגים נתונים עיקריים על ענף התעשייה לפי מחוזות, בסדר יורד של ערך מוסף גולמי למשרה.

לוח 6 – משרות, תמורה, תפוקה וערך מוסף בענפי התעשייה לפי מחוז (באלפי ש"ח, 2019)²⁸

ערך מוסף גולמי למשרה	תפוקה ממוצעת למשרה	תמורה ממוצעת למשרה	משרות		מחוז
			באחוזים	(אלפים)	
395.0	1,157.5	208.4	17.3%	64.5	מחוז הדרום
356.5	1,026.0	190.1	6.7%	24.8	נפת באר שבע
344.9	1,152.3	218.4	14.2%	52.9	מחוז חיפה
324.3	900.3	186.6	5.0%	18.7	מחוז ירושלים
315.7	873.0	214.2	24.8%	92.6	מחוז המרכז
291.9	830.8	167.5	25.8%	96.3	מחוז הצפון
255.1	677.0	188.4	9.8%	36.5	מחוז תל אביב
161.6	561.2	103.5	3.0%	11.0	אזור יהודה ושומרון
317.3	923.8	194.5	100.0%	372.7	סך הכול/ ממוצע

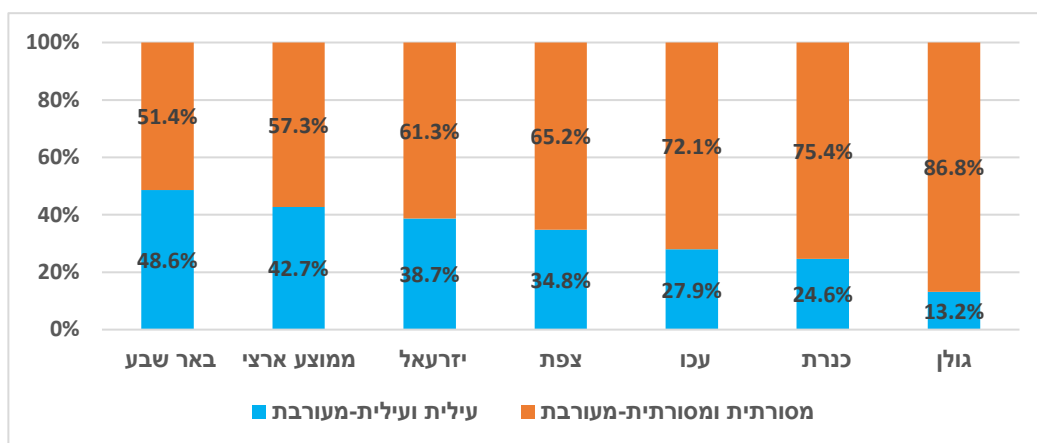
מהנתונים בלוח אפשר לראות כי בשנת 2017 היו במחוז הצפון ובנפת באר שבע **כ-121.1 אלף משרות** בענף התעשייה (32.5% מסך המשרות בענף). במחוז הצפון התמורה הממוצעת למשרה **נמוכה בכ-14%** מהממוצע הארצי, התפוקה הממוצעת למשרה **נמוכה בכ-10%** והערך המוסף הגולמי **נמוך בכ-8%**. בנפת באר שבע התמורה הממוצעת למשרה **נמוכה ב-2.3%** מהממוצע הארצי, אך התפוקה הממוצעת למשרה **גבוהה בכ-11%** והערך המוסף

²⁷ הלמ"ס, *חברות הזנק (סטארט-אפ) בישראל 2011-2018*, דצמבר 2019.

²⁸ הלמ"ס, *השנתון הסטטיסטי לישראל 2020 – לוח 16.12 - משרות בתעשייה לפי מחוז ונפה*, יולי 2020. ללא ענף כרייה וחציבה.

הגולמי גבוה ב-12.4% מהממוצע הארצי. מנתונים אלו נראה כי ייתכן שבמחוז הצפון מועסקים בעיקר בתתי-ענפים של התעשייה המסורתית (כגון מזון) ואילו בנפת באר שבע מועסקים בענפי תעשייה עילית ועילית-מעורבת. בתרשים 7 להלן מוצגת התפלגות המשרות בענף התעשייה לפי עוצמה טכנולוגית בנפת באר שבע ובמחוז הצפון.

תרשים 7 – התפלגות המשרות בענף התעשייה לפי עוצמה טכנולוגית (2016)²⁹



בתרשים אפשר לראות כי בנפת באר שבע 48.6% מהמשרות בענף התעשייה הן בענפי תעשייה עילית ועילית-מעורבת, גבוה מהממוצע הארצי שהיה 42.7%. לעומת זאת, בכל הנפות שמהן מורכב מחוז הצפון משקל המשרות בענף תעשייה עילית ועילית מעורבת נמוך מהממוצע הארצי. נתון זה יכול להסביר את הפערים בערך מוסף גולמי למשרה בין מגוון אזורי הפריפריה, כפי שעלו מלוח 6 לעיל. בלוח 7 להלן מוצגים נתונים על משקל המשרות בענף התעשייה במחוז הצפון ובנפת באר שבע בשנת 2016, לפי ענפים ראשיים.

לוח 7 – משקל משרות במחוז הצפון ובנפת באר שבע לפי ענפים ראשיים (2016)³⁰

משרות בתעשייה בנפת באר שבע		משרות בתעשייה במחוז הצפון		משרות בתעשייה		ענף כלכלי ראשי
באחוזים	באלפים	באחוזים	באלפים	באחוזים	באלפים	
17.2%	4.4	20.6%	19.5	17.6%	64.3	מוצרי מזון, משקאות ומוצרי טבק
11.5%	3.0	18.3%	17.4	13.6%	49.9	מתכת בסיסית ומוצרי מתכת
13.6%	3.5	15.4%	14.6	20.4%	74.8	ציוד חשמלי ואלקטרוני ומחשבים
31.1%	8.0	12.4%	11.7	14.9%	54.6	כימיקלים ומוצריהם, זיקוק נפט ומוצרי פלסטיק וגומי ותרופות
4.2%	1.1	8.5%	8.0	5.8%	21.1	תיקון ותחזוקה של מכונות וציוד
3.5%	0.9	5.2%	4.9	5.0%	18.2	מוצרי עץ, שעם וקש ורהיטים
0.0%		4.9%	4.6	5.6%	20.4	כלי תחבורה והובלה
8.1%	2.1	4.8%	4.6	5.4%	19.7	מכונות וציוד (לא נזכר במקום אחר)
3.1%	0.8	4.4%	4.2	4.0%	14.6	טקסטיל, מוצרי הלבשה, נעליים, עור ומוצרי עור

²⁹ הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי 2019 – מפה 16.1 - משרות בתעשייה, לפי עוצמה טכנולוגית ונפה, ספטמבר 2019.

³⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר תעשייה, כרייה וחציבה 2016 – לוח 29 – משרות ותמורה למשרות, לפי ענף כלכלי ראשי, מחוז ונפה, דצמבר 2019.

משרות בתעשייה בנפת באר שבע		משרות בתעשייה במחוז הצפון		משרות בתעשייה		ענף כלכלי ראשי
באלפים	באחוזים	באלפים	באחוזים	באלפים	באחוזים	
1.3	2.9%	2.8	2.9%	10.7	2.9%	מוצרים מינרליים אל-מתכתיים
0.7	2.6%	2.5	4.9%	18.0	4.9%	נייר ומוצרי, הוצאה לאור ודפוס
25.8	100.0%	94.7	100.0%	366.2	100.0%	סך הכול

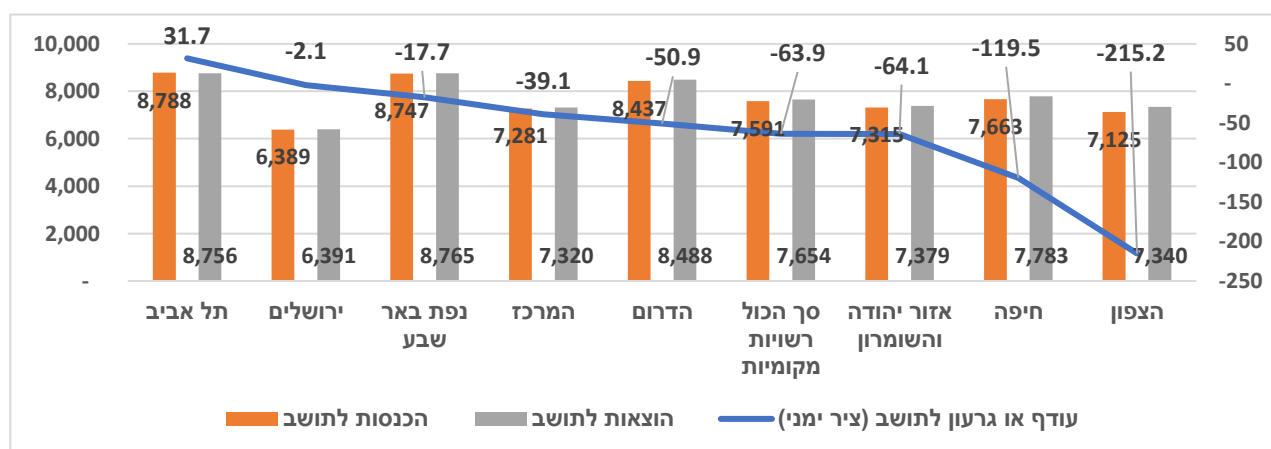
מהנתונים בלוח אפשר לראות כי **במחוז הצפון** 20.6% מהמשרות בענף התעשייה הן בענפים אלה: **מוצרי מזון, משקאות ומוצרי טבק** (בהשוואה ל-17.6% בממוצע ארצי); **בענפי המתכת הבסיסית ומוצרי המתכת** (בהשוואה ל-13.6% בממוצע ארצי); **בענפי תיקון ותחזוקה של מכונות וציוד** (בהשוואה ל-5.8% בממוצע ארצי). ענפים אלה הם חלק מענפי התעשייה המסורתית והמעורבת-מסורתית ומאופיינים בפריון עבודה נמוך יחסית. לעומת זאת, בענפים שבהם פריון העבודה גבוה יחסית, למשל: **מוצרי נפט וכימיקלים, תרופות ומחשבים ומכשור אלקטרוני, יש ייצוג חסר של משרות במחוז הצפון בהשוואה לממוצע הארצי.**

בחינה של התפלגות המשרות **בנפת באר שבע** מראה כי 31.1% מהמשרות הן בענפים כימיקלים ומוצריהם, זיקוק נפט ומוצרי פלסטיק וגומי ותרופות (בהשוואה ל-14.9% בממוצע הארצי); **8.1%** בענפי מכונות וציוד (לנמ"א) (בהשוואה ל-5.4% בממוצע הארצי); **5.1%** מהמשרות בענפי מוצרים מינרליים אל-מתכתיים (בהשוואה ל-2.9% בממוצע הארצי). ענפים אלה מאופיינים בערך מוסף ובפריון עבודה גבוהים יחסית.³¹

1.6 מצבן הכספי של רשויות מקומיות בפריפריה

בתרשים 8 שלהלן מוצגים נתונים על ההכנסה, הוצאה והעודף או הגירעון הממוצעים לתושב ברשויות המקומיות לפי מחוזות בשנת 2018.

תרשים 8 – הכנסה, הוצאה ועודף או גירעון לתושב (בש"ח, 2018)³²



³¹ להרחבה: נעם בוטוש, העברת ייצור מישראל למדינות אחרות בשנים האחרונות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2020.

³² למ"ס, קובץ רשויות מקומיות 2018, 11 בפברואר 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בתרשים אפשר לראות כמה דברים:

- **במחוז הצפון** ההכנסה הממוצעת לתושב בשנת 2018 הייתה **7,125 ש"ח** – הנמוכה ביותר מכל המחוזות, למעט מחוז ירושלים. ההוצאה הממוצעת לתושב הייתה **7,340 ש"ח** – נמוכה ב-4.1% מההוצאה הממוצעת בכלל הרשויות המקומיות. **הגירעון הממוצע לתושב במחוז הצפון היה אפוא 215 ש"ח – הגבוה ביותר מכל המחוזות, גבוה ב-237% מהגירעון הממוצע לתושב בכלל הרשויות.**
- **בנפת באר שבע** ההכנסה הממוצעת לתושב הייתה 8,747 ש"ח – גבוהה בהשוואה לכלל המחוזות למעט מחוז תל אביב, **וגבוהה ב-15.2% מההכנסה הממוצעת בכלל הרשויות.** ההוצאה הממוצעת לתושב הייתה 8,765 ש"ח – גבוהה יותר מכלל המחוזות, **וגבוהה ב-14.5% מההכנסה הממוצעת בכלל הרשויות.** הגירעון הממוצע לתושב בנפת באר שבע היה **17.7 ש"ח**, גבוה ממחוזות ירושלים ותל אביב, ונמוך ב-**72.2%** מהגירעון הממוצע בכלל הרשויות.

הנתונים המוצגים הם נתוני ההכנסות וההוצאות בתקציב הרגיל (ללא תקציבי פיתוח, השתתפות הממשלה וקרנות של הרשויות המקומיות). נוסף על כך, הנתונים אינם כוללים מענקי איזון הניתנים לחלק מהרשויות המקומיות. בבחינת העודף הממוצע או הגירעון הממוצע לתושב **כולל הכנסות ממענקי איזון** נמצא כי הגירעון הממוצע לתושב **במחוז הצפון הוא 131 ש"ח – גבוה בכ-208%** מהגירעון הממוצע בכלל הרשויות **ובנפת באר שבע יש עודף ממוצע לתושב של 3.5 ש"ח**. מנתוני מענקי האיזון נראה כי **64.3%** מהמענקים הללו ניתנו לרשויות במחוז הצפון ו-**7.8%** לרשויות בנפת באר שבע.³³

2. סיבות אפשריות לפערים בין פריפריה למרכז³⁴

מהנתונים נראה כי יש מגמה של הגירה מתמשכת מאזורי הפריפריה למרכז הארץ. הסבר אפשרי למגמה זו **בהיצע תעסוקה ופערי שכר משמעותיים** בין האזורים. תופעה שבה הצמיחה הכלכלית מובלת על ידי מרכזים מטרופוליניים המושכים אליהם את האוכלוסייה המשכילה, שמייצרת מקומות עבודה עם פריון ושכר גבוהים נקראת "**מרכז**" (אגלומרציה).

את ההגירה החיוביות והפריון הגבוה במטרופולינים אפשר להסביר בגורמים אחדים, ובהם: קיומן של תשתיות נדרשות להקמת עסקים; היצע גדול של משרות לכל דורש עבודה (כפי שעלה מנתוני שירות התעסוקה על מחוז תל אביב); זליגת ידע בין עסקים בדבר יעול תהליכי עבודה; מספר עסקים רב באזור מצומצם – עניין המגביר את התחרות באותו אזור. ממחקרים של ה-OECD אפשר ללמוד כי תופעת ה"מרכז" היא תופעה עולמית המתרחשת במדינות מפותחות

³³ שם.

³⁴ הפרק מתבסס על מסמך זה: המועצה הלאומית לכלכלה, [פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית](#), אפריל 2018.

רבות.³⁵ במדינות ה-OECD, התוצר לעובד באזורי מטרופולין גבוה בכ-30% מהתוצר לעובד בכלל האוכלוסייה ובמטרופולינים שמתגוררים בהם יותר מ-1.5 מיליון איש הוא גבוה בכ-36%.³⁶

אחד הגורמים לשכר ופריון גבוהים באזור מטרופולין הוא **מרכז של ענף הייטק** באזורים אלו. מטרופולינים מתאפיינים בריכוז של כוח אדם מיומן, מוסדות מחקר וריכוז של הון להשקעות במו"פ. השקעות של קרנות הון סיכון מתרכזות בדרך כלל באזורי מטרופולין (למשל בתל אביב). כך, במדינות מפותחות מסוימות השיעור של קרנות הון סיכון באזור גאוגרפי אחד היה כ-50% מכלל קרנות אלו במדינה.³⁷ המשמעות של ריכוז ענף הייטק באזורים מרכזיים היא שהיצע התעסוקה בשכר גבוה מרוכז באזורים אלו, דבר המשפיע על הגירה של צעירים משכילים המחפשים עבודה ברמת שכר גבוהה מהפריפריה למרכז.

רבות ממדינות ה-OECD מקדמות תוכניות ייעודיות לפיתוח כלכלי של אזורי פריפריה כדי לצמצם הגירה מאזורים אלו למטרופולינים ולהקטין את הפערים הכלכליים בין האזורים. בשנים האחרונות השתנתה התפיסה במדינות אלו, כך שהדגש הוא על קידום התחרות הכלכלית באזורי הפריפריה, כך שיוכלו להתחרות לא רק באזור המרכז אלא גם במדינות אחרות. אחד הכלים להשגת מטרה זו הוא חיזוק שיתוף הפעולה בין השלטון המקומי לגופים מהמגזר העסקי והמגזר השלישי ברמה האזורית.

אחת התיאוריות הכלכליות העוסקות בשאלה מדוע למדינות או לאזורים גיאוגרפיים מסוימים יש יתרון תחרותי במוצרים ובתעשיות מסוימים היא **מודל היהלום של פרופ' מייקל פורטר**.³⁸ לפי פורטר, אפשר לעודד צמיחה **באמצעות יצירת אשכולות (Clusters) של תעשיות ונותני שירותים**, אשר יזינו זה את זה ויספקו יתרונות תחרותיים לצמיחה ולהתפתחות (הזנה הדדית ואנכית). לפי המודל, תפקיד הממשלה הוא לפעול בשיתוף פעולה עם אשכולות אלו כזרז וכגורם מאתגר, תוך קידום היתרון התחרותי שלהם בתחרות הגלובלית.³⁹

במחקר השוואתי של ה-OECD אופיינו תת-אזורים גיאוגרפיים במדינות לפי היצע וביקוש לכישורים מסוימים בשוק העבודה.⁴⁰ במחקר נמצא כי בפריפריה בישראל יש **"מלכודת כישורים נמוכים"**, כלומר אין היצע עבודות מספיק לבעלי כישורים בינוניים וגבוהים, והאוכלוסייה

³⁵ OECD, [The Metropolitan Century](#), February 2015

³⁶ OECD, [OECD Regions at a Glance 2016](#), June 2016.

³⁷ Ibid.

³⁸ איתמר מילרד, [תיאור וניתוח התעשייה המסורתית בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2015.

³⁹ Michael Porter, [The Competitive Advantage of Nations](#), **Harvard Business review**, March 1990.

⁴⁰ **היצע כישורים בשוק העבודה** נבדק לפי משקל המשתתפים בכוח העבודה שלהם השכלה גבוהה באותו אזור גיאוגרפי; **ביקוש כישורים בשוק העבודה** נבדק לפי משקל המקצועות הדורשים כישורים בינוניים-גבוהים באותו אזור. ראו: OECD, [Job Creation and Local Economic Development 2016](#), November 2016.

מאופיינת בכישורים נמוכים.⁴¹ משום כך יש קושי לעבור לייצור מוצרים ולאספקה של שירותים המבוססים על כישורים גבוהים ולפתח פעילות כלכלית בעלת ערך מוסף המשתמשת שימוש מיטבי בכוח העבודה באזור.⁴² יציאה מן ה"מלכודת" המתוארת היא עניין מורכב, שכן בהיעדר ביקוש מספיק למשרות איכותיות אין לאוכלוסייה תמריץ להשקיע בפיתוח כישורים וברכישת השכלה, ומנגד, בהיעדר היצע של עובדים בעלי כישורים גבוהים אין לפירמות תמריץ להשקיע במקומות עבודה איכותיים.⁴³ יציאה מן ה"מלכודת" טמונה ב**פתרון הוליסטי**, הכולל כמה תחומים, ובעיקר חינוך והכשרה מקצועית לצד יצירת היצע מקומות עבודה איכותיים.

לפי הספרות הכלכלית בתחום הפיתוח האזורי, בניית השפעות כלכליות על אזור נהוג לבחון שלוש רמות של השפעה: השפעה ישירה, השפעה עקיפה והשפעה מושרית. השפעה מושרית היא תוספת של מועסקים באזור בעקבות גידול בפעילות הכלכלית, שמקורה בהוצאותיהם של המועסקים החדשים, שנוספו במסגרת ההשפעה הישירה והעקיפה. לדוגמה, להקמת עסק באזור מסוים יש השפעה ישירה על רמת התעסוקה בו אולם יש לו גם השפעה עקיפה בתחום זה, שכן יש מי שמועסקים כספקים של העסק. נוסף על כך, יש לו אף השפעה מושרית – המועסקים שנוצרים בעקבות הגידול בהוצאות משקי הבית של עובדי העסק וספקיו. תופעה זו מכונה **מכפיל אזורי**.⁴⁴

מהנתונים בסעיף 1.5 אפשר ללמוד כי המשרות בענף התעשייה **בנפת באר שבע** הן בתתי-ענפים שיש להם פרויקט וערך מוסף גבוהים יחסית השייכים לתעשיות העילית ועילית-מעורבת. בהקשר זה אפשר לציין שלוש סיבות אפשריות לנתונים אלו:

- בנפת באר שבע פועלים כמה מפעלים של **חברת ICL** (לשעבר – כימיקלים לישראל) השייכים לענף כימיקלים ומוצריהם, לרבות באזור ים המלח וברמת חובב. מפעלים אלו מעסיקים כ-**4,500 עובדים** באזור הנגב, שהם כ-**17%** מסך המשרות בתעשייה בנפת באר שבע.⁴⁵ ענף כימיקלים ומוצריהם שייך לתעשייה עילית-מעורבת והפריון בו, המעודכן לשנת 2017, היה כ-**281 ש"ח** לשעת עבודה – הגבוה ביותר מבין ענפי התעשייה למעט ענף התרופות.⁴⁶

⁴¹ אזורים שאופיינו ב"מלכודת הכישורים הנמוכים" הם אשקלון, באר שבע, עכו, חדרה, צפת, כנרת, יזרעאל. אזורים שאופיינו ב**מתאם כישורים גבוה** הם תל אביב, פתח תקווה, רחובות, חיפה, רמלה, ירושלים, השרון.

⁴² OECD, [Job Creation and Local Economic Development 2016](#), November 2016, p.17, Israel, p. 197.

⁴³ שם, עמ' 23.

⁴⁴ Justin Perry, [Economic Base in Emerging Economies: Estimating Regional Multipliers in Ecuador](#), Utah State University, May 2019; Harry Richardson, [Input-Output and Economic Base Multipliers: Looking Backward and Forward](#), Journal of Regional Science, November 1985.

⁴⁵ ICL, [דוח אחריות תאגידית 2019](#), כניסה: 26 באוקטובר 2020.

⁴⁶ הלמ"ס, [השנתון הסטטיסטי לישראל 2020](#), לוח 16.13 – חשבון הייצור של ענפי התעשייה, הכרייה והחציבה (ענף ראשי), 17 בספטמבר 2020; [תעשייה, כרייה וחציבה – מדדים וסיכומים שנתיים, 2017](#), לוח 2 – מפעלים, משרות שכיר ושעות עבודה למעשה, לפי ענף כלכלי ראשי, 19 בינואר 2020. עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

- בענפי ההייטק יש תוכניות לעידוד **פעילות חברות סייבר בבאר שבע** (מפורט בהרחבה בסעיף 3 להלן).
- תוכנית של **מעבר יחידות צה"ל לנגב**, ובהן יחידות טכנולוגיות, עשויה להביא לעלייה בשכר הממוצע באזור הן ישירות (אנשי קבע העוברים לגור באזור) והן בעקיפין כמוקד משיכה לחברות טכנולוגיה והייטק.⁴⁷

3. כלי מדיניות אפשריים לצמצום הפערים

מהנתונים שהוצגו לעיל נראה כי בתחומי חיים רבים מצבם, בממוצע, של תושבי הפריפריה פחות טוב ממצב כלל התושבים במדינה, לרבות בתחומי תעסוקה ושכר, השתלבות בענפי ההייטק ותעשייה עילית ומצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות. להלן מוצגים כלי מדיניות אחדים המיועדים לחזק את אזורי ותושבי הפריפריה מבחינה כלכלית.

3.1 תוכניות ממשלתיות לפיתוח מחוז הצפון והנגב

ב-8 בינואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה 2262 בנושא "**פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה**" (להלן: התוכנית).⁴⁸ על פי הכתוב בהחלטה, "החלטה זו מיועדת לחזק את מחוז הצפון וזאת באמצעות שילוב של כלים והטבות המיועדים והמותאמים לצרכים שונים ולמאפיינים של קבוצות אוכלוסייה, יישובים ורשויות מקומיות באזור זה. בהתאם, ההחלטה כוללת תמהיל של מענים, חלקם רחביים וחלקם מענים המבוססים על השיקולים המקצועיים הרלוונטיים, מתוך ראיית צרכי האזור הרלוונטי כולו". ההחלטה נשענת, בין היתר, על הצורך שעלה בהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית של המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2015, שם נקבע כי אחד מכיווני הפעולה בתחום פיתוח כלכלי אזורי הוא "גיבוש תוכנית פעולה הוליסטית לפיתוח הצפון".⁴⁹

בכלל סעיפי החלטת הממשלה נכללים תוכניות, צעדים ופרויקטים בהיקף **כולל של כ-19.3 מיליארד ש"ח** בתחומים מגוונים ובשילובי תכנון וביצוע משתנים. **הפרק הכלכלי** בתוכנית עוסק בפיתוח כלכלי של מחוז צפון באמצעות עידוד **תעסוקה איכותית, העלאת פריון העבודה, עידוד פעילות מחקר ופיתוח, עידוד השקעות ופיתוח במחוז הצפון וכן קידום תעשייה מתקדמת ועתירת ידע**. מדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מדצמבר 2019 עלה כי סך התקציב המאושר בפרק זה הוא **כ-1.27 מיליארד ש"ח**, שממנו הוקצו בשנת 2017 **כ-684 מיליון ש"ח**, שבוצעו כמעט במלואם.⁵⁰

⁴⁷ משרד הביטחון, [עוברים דרומה: מפריחים את הנגב](#), כניסה: 26 באוקטובר 2020.

⁴⁸ החלטת ממשלה 2262, [פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה](#), 8 בינואר 2017.

⁴⁹ משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, [הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית](#), 2015, ע' 43.

⁵⁰ להרחבה: מאיר אזנקוט, [תיאור וניתוח התוכנית לפיתוח כלכלי של מחוז צפון וצעדים משלימים לעיר חיפה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2019.

בנתונים שבסעיף 1 אפשר לראות שבין הענפים שמחוז הצפון מתאפיין בהם בייצוג יתר נמצאים ענפי התעשייה והחקלאות. על כן, חלק מהכלים במסגרת התוכנית ממוקדים בקידום ענפים אלה, שבהם יש יתרון יחסי למחוז הצפון על פני המרכז (שטחים להקמת מתחמי תעשייה וחקלאות).

משרד הכלכלה והתעשייה אחראי על הקמת **מכון לאומי לייצור מתקדם**, שהוא אחד מהכלים לעידוד ענף התעשייה בצפון. המכון צפוי לקום במחוז הצפון בתקציב של **כ-35 מיליון ש"ח**. יעדי המכון הם להיות מוקד ידע בתחום הייצור המתקדם והעלאת הפריון ורמת התחרותיות בעיקר בתעשייה המסורתית שמתאפיינת ברמת חדשנות נמוכה.

כלי נוסף שמופעל על ידי משרד הכלכלה והתעשייה הוא **קידום אקוסיסטם (ecosystem) בתחום הפודטק (FoodTech)** המשלב טכנולוגיות מענפי התעשייה והחקלאות. במסגרת זו מוקמים מתחמים הצפויים ליצור שרשרת ערך בתחום הפודטק, החל משלב המחקר והפיתוח ועד שלב הייצור בפועל, והתרחבות הייצור למפעלים גדולים ותחרותיים.⁵¹

בין שאר החלטות הממשלה בנושא פיתוח הנגב התקבלה החלטה לתוכנית חומש ממשלת במגזר הבדואי בנגב. על פי ההחלטה יוקצו **כ-3.9 מיליארד ש"ח** לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בשנים 2017–2021. מסכום זה, **כ-340 מיליון ש"ח** יוקצו לקידום התעסוקה, בין היתר על ידי הכשרות מקצועיות, סיוע לעסקים קטנים, פיתוח אזורי תעשייה ותעסוקה ומענקים למפעלים שיעברו ליישובים בדואים.⁵²

על פי המועצה הלאומית לכלכלה, השקעות בתשתיות תחבורה בלבד (בתוכנית הצפון – כ-75% מסך התוכנית מיועדים לפיתוח תחבורה) לא מספיקות לצמיחה כלכלית משמעותית באזורי פריפריה. על כן, מוצע לקדם את התעסוקה בענפים שבהם לאזורים אלה יש יתרון יחסי, כגון: חקלאות, תעשייה ותיירות. כמו כן, יש חשיבות בפיתוח כלכלי ייעודי במגזר הערבי, כיוון שרבים מבעלי ההשכלה הגבוהה במגזר זה נשארים באזורי פריפריה ולפיכך נדרש היצע תעסוקה איכותי בעבורם. נוסף על כך, באזורי פריפריה יש חשיבות לקידום שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות והקמת אשכולות אזוריים, שבהם יוכל להתקיים שיתוף פעולה בין גופים מהמגזר העסקי לבין הרשויות.⁵³

3.2 מרכזים מטרופוליניים באזורי פריפריה

באזורי פריפריה יש לרוב מרכז אורבני או מטרופולין שבו מסופקים שירותים רבים לתושבי האזור, כגון שירותי בריאות, השכלה גבוהה, תעסוקה, פנאי ותרבות. יש חשיבות להפעלת שירותים אלה

⁵¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כנס הפריפריה במרכז, [מיכל פינק - מיצוי היתרון היחסי של אזורי העדיפות הלאומית בישראל](#), דצמבר 2019.

⁵² הממשלה ה-34, [החלטה 2397 – תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021](#), פברואר 2017.

⁵³ המועצה הלאומית לכלכלה, [פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית](#), אפריל 2018; להרחבה בנושא אשכולות אזוריים: מיכל לרר, [אשכולות אזוריים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2019.

במטרופולין, באופן המותאם לתושבי האזור ובד בבד ליצור נגישות תחבורתית לתושבי האזור אל המטרופולין; בצפון המדינה העיר חיפה משמשת כמרכז מטרופוליני למחוז כולו. נוסף על כך, בגיבוש תוכנית פיתוח כלכלי לאזור גיאוגרפי אפשר למנף עוגנים כלכליים וחברתיים שנמצאים באזור. במחוז הצפון ובמטרופולין חיפה יש כמה עוגנים כאלה, לרבות מוסדות השכלה גבוהה (ובהם הטכניון, אוניברסיטת חיפה, מכללות אזוריות), מרכזי מחקר ופיתוח (כמו מיג"ל באצבע הגליל), מוסדות תרבות (כמו תיאטרון חיפה) ובתי חולים (למשל רמב"ם בחיפה, פורייה בטבריה וזיו בצפת). העיר באר שבע היא המטרופולין של אזור הנגב ובה פועלים מוסדות השכלה גבוהה (אוניברסיטת בן גוריון, מכללות להנדסה), מרכזי מחקר ופיתוח (המרכז הלאומי לניהול אירועי סייבר – CERT), מוסדות תרבות (תיאטרון באר שבע) ובתי חולים (המרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה).

על פי מסמך של המועצה הלאומית לכלכלה, כדי לצמצם את ההגירה מאזורי פריפריה יש חשיבות לעידוד תעסוקה בשכר גבוה בהם, ועל כן בפיתוח הנגב ובאר שבע יש לקדם תוכניות לפיתוח כלכלי בעיר ומתן הטבות לחברות טכנולוגיה הפועלות בה. יש לקדם גם שיתופי פעולה בין בסיסי צה"ל, הצפויים לקום באזור הנגב (קריית התקשוב וקריית המודיעין), למוסדות האקדמיים וחברות הייטק בעיר. נוסף על כך, מוצע במסמך להתמקד בשיפור רמת ההשכלה בקרב המגזר הבדואי (כאמור בהחלטת הממשלה 2397). במטרופולין חיפה מוצע להתמקד בתוכנית לעידוד שירותי הייטק בעיר ובפיתוח והתחדשות של העיר התחתית. על פי המסמך, המטרופולינים חיפה, באר שבע וירושלים יכולים להיות מוקדי משנה בענפי שירותי הייטק ומרכזי מו"פ לצד תל אביב. מחברי המסמך, ציינו כי הפוטנציאל לפיתוח משמעותי של שירותי הייטק מחוץ למטרופולינים הוא נמוך, ועל כן יש לחזק ענף זה באזור מטרופולינים שעשויות להיות להם השפעות כלכליות חיוביות על אזור הפריפריה שבהם הם נמצאים.⁵⁴

3.3 רשות החדשנות – עידוד הייטק ותעשייה מתקדמת בפריפריה

באוגוסט 2015 אושר תיקון לחוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 ובמסגרתו הוקמה רשות החדשנות (להלן: הרשות). מטרת הרשות היא עידוד חדשנות טכנולוגית בתעשייה וסיוע לפיתוחה.⁵⁵ במסגרת התיקון נקבע במטרות החוק "עידוד הצמיחה, הגדלת הפריון וקידום החדשנות הטכנולוגית בתעשייה בישראל, ובכלל זה בנגב ובגליל". במסגרת פעילות הרשות ניתנים מענקים לחברות בתחומי הייטק, ובהן חברות הפועלות באזורי פריפריה. על פי הרשות, בשנת 2019 סך המענקים היה 1.73 מיליארד ש"ח, וכ-520 מיליון ש"ח מהם ניתנו לחברות בפריפריה – כ-30% מהמענקים.

⁵⁴ המועצה הלאומית לכלכלה, פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית, אפריל 2018.

⁵⁵ להרחבה: נעם בוטוש, תיאור וניתוח תקציב ותוכניות העבודה של משרד הכלכלה והתעשייה לשנת 2018, יולי 2018.

על פי הרשות, היא מקדמת אסטרטגיה לקידום חדשנות טכנולוגית באזורי פריפריה המתבססת על יתרונות יחסיים אזוריים. אסטרטגיה זו נסמכת על ארבעה יעדים מרכזיים:⁵⁶

- **קידום חדשנות בתעשיית הייצור ובחקלאות** – הרשות תומכת בחדשנות טכנולוגית בתעשיית הייצור בהיקף של כ-400 מיליון ש"ח בשנה. במסגרת תמיכות אלו הרשות תגדיל את השתתפותה במסלולי התמיכה לחברות בפריפריה, למשל דרך מסלול המכינה למו"פ – מסלול המיועד לחברות שזו פעילותן הראשונה בתחום המו"פ ואשר נדרשות להכוונה בתחום זה. נוסף על כך, הרשות מתכננת קידום שיתופי פעולה בין חברות תעשייה וחקלאות לחברות הייטק, יזמים ומוסדות מחקר וכן שיתוף פעולה של הרשות עם האשכולות האזוריים להנגשת מסלולי התמיכה לחברות בפריפריה.
 - **עידוד יזמות מקומית בפריפריה** – הרשות תפעל לעידוד יזמות מקומית בפריפריה בזיקה לעוגנים החברתיים והכלכליים באזור, דרך תמיכה בחממות יזמות מקומיות אשר יקדמו הקמת חברות הזנק שיפעלו באזור בתחומים הרלוונטיים (על פי הנתונים בסעיף 1 לעיל, משקלן של חברות אלו במחוזות הצפון והדרום נמוך בהשוואה למחוז המרכז).
 - **חיבור חברות הייטק להיצע העובדים בפריפריה** – על פי הערכות הרשות יש כ-15 אלף משרות פנויות בתעשיית ההייטק, אך בשל מיקומה של התעשייה במרכז היא אינה ממצה את הפוטנציאל של היצע העובדים הזמין בפריפריה. בעיקר יש פוטנציאל של עובדים בקרב נשים, ערבים וחרדים. שילובן של אוכלוסיות אלו בצורה נכונה בתעשיית ההייטק עשוי להוביל לצמצום המחסור הקיים בכוח אדם בתעשייה זו.⁵⁷
- כדי להרחיב את התעסוקה בהייטק באזורי פריפריה, הרשות מתכוונת לתמרץ חברות הייטק כך שיפתחו שלוחות בפריפריה באמצעות "מסלול סיוע למרכזי מחקר ופיתוח של חברות גדולות בפריפריה". במסלול יינתן דגש על הקמת עוגנים של חדשנות טכנולוגית המתבססים על הון אנושי מקומי, כך ששלוחות אלו יוכלו בעתיד לפעול כמרכזים עצמאיים של פעילות החברה.
- **חיזוק אקוסיסטם ההייטק במטרופולינים** – הרשות תפעל לפיתוח אקוסיסטם של הייטק בערים חיפה ובאר שבע שיהיו מרכזי תעסוקת הייטק באזורי הפריפריה. בשנת 2018 אושר במועצת רשות החדשנות מסלול לעידוד יזמות טכנולוגית בעיר חיפה שיכלול הקמת מרכזי יזמות טכנולוגית ויצירת שיתופי פעולה ביניהם, במסגרת יצירת אקוסיסטם בעיר. מסלול זה יקבל מימון מהרשות בהיקף של כ-25 מיליון ש"ח במשך ארבע שנים. **בבאר שבע** הרשות תגבש תוכניות פעולה לפיתוח אקוסיסטם בעיר. נוסף על כך, בשיתוף פעולה של הרשות הלאומית להגנת סייבר, משרד האוצר ורשות החדשנות עתידה להיפתח בעיר מעבדת חדשנות בתחום סייבר-פינטק, שתסייע לחברות הזנק בתחום זה. המעבדה שתקום עשויה לסייע לביסוס באר שבע כמובילה בתחומי הסייבר.⁵⁸

⁵⁶ רשות החדשנות, [דוח רשות החדשנות 2018](#), 2018.

⁵⁷ רשות החדשנות, [דוח הון אנושי בתעשיית ההייטק 2019](#), 26 בפברואר 2020.

⁵⁸ מערך הסייבר הלאומי, [מעבדת פינטק תוקם בבאר שבע](#), מאי 2020.