

אסטרטגיה כלכלית להתמודדות עם

אתגרי המשק 2026-2035

מכון אהרן למדיניות כלכלית

דצמבר 2025



* אנו מבקשים להודות לחברי ועדת ההיגוי: שלמה דברת, יו"ר דירקטוריון מכון אהרן; יעל אנדורן, קובי הבר, ירום אריאב ורוני חזקיה, חברי דירקטוריון מכון אהרן; ואודי ניסן. בנוסף, תודתנו לחברי דירקטוריון מכון אהרן – דיתה ברוניצקי ורונו ניר, לשי צור וליובל מזר מבנק ישראל, וכן לנועם דן, על הערותיהם המועילות. תודה מיוחדת ליעל דברת, מנהלת קרן יתד, לליאור שילת ולרחלי הכהן על ליווי הפרויקט והערותיהם המועילות.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא לתמוך בצמיחה כלכלית וחזק חברתי בני-קיימא ובצמצום העוני, זאת באמצעות עיצוב אסטרטגיה מבוססת יעדים מדידים בני השוואה בינלאומית והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן. אנו מתמקדים ברפורמות לצמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה ומהעלאת התוצר לשעת עבודה (הפריון) בישראל.

המדד המרכזי לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש – נמצא עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח, וכמוהו גם הפריון במשק. המכון, באמצעות מחקרים כלכליים, מציע יעדים, כלי מדיניות חדשניים ורפורמות לקידום הצמיחה, התעסוקה האיתותית והפריון.

מטרת המכון היא להשפיע על המדיניות הכלכלית-חברתית בישראל, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות במשק, ובייחוד בקרב משפחות בחצי התחתון של התפלגות ההכנסות. אלו כוללות חלקים נכבדים מהאוכלוסיות הערבית והחרדית, ועליית התעסוקה והפריון בהן תתרום רבות להשגת יעדי הצמיחה, החזק החברתי וצמצום העוני. כמו כן, מטרת המחקרים היא להשפיע על השיח המקצועי ולעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי המציע כלים מעשיים להשגת היעדים.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר ירון לוטן (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, מר ירום אריאב, מר גבי אשכנזי, גב' דיתה ברוניצקי, פרופ' איתי גולדשטיין, גב' יעל דוברת, מר קובי הבר, מר רוני חזקיהו, פרופ' ניראון חשאי, גב' ענת לוי, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני, מר עימאד תלחמי.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, ד"ר אסף אילת, פרופ' אפרים בנמלך, פרופ' יניב גרינשטיין, פרופ' צבי הרקוביץ, ד"ר יניב ידיד לוי, פרופ' אסנת ליפשיץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

אוניברסיטת רייכמן, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@runi.ac.il

אתר: www.aiep.runi.ac.il

אסטרטגיה כלכלית להתמודדות עם אתגרי המשק בשנים 2026-2035

כלכלה חזקה היא מרכיב מרכזי בחוסן הלאומי של מדינת ישראל. מסמך זה מציג תוכנית אסטרטגית כלכלית השואפת להשיג שני יעדים מרכזיים: צמיחה כלכלית בת קיימא וצמצום שיעורי העוני בישראל. השגת יעדים אלו תאפשר לכלכלת ישראל לצמצם את הפערים ברמת החיים ביחס למדינות מתקדמות, במונחים של תוצר לנפש.

התוכנית האסטרטגית מבוססת על ניתוח כלכלי השוואתי בין ישראל למדינות מובילות באמצעותו אנו מזהים את נקודות החוזקה והחולשה של המשק. לצורך ההשוואה גיבשנו קבוצת מדינות ייחוס – "מדינות הסמן"¹ – קבוצת מדינות הדומות לישראל בגודל האוכלוסייה ובמנועי הצמיחה המבוססים על הון אנושי, אך מציגות רמות תוצר לנפש גבוהות יותר ושיעורי עוני נמוכים יותר. ההשוואה למדינות אלו מאפשרת לנו לזהות ולתעדף את התחומים הדרושים לשימור ולטיפול בכדי להשיג את היעדים.

המשק הישראלי הפגין חוסן כלכלי משמעותי בשני העשורים האחרונים, לרבות צמיחה משמעותית בתוצר לנפש (2% בממוצע לשנה) ועמידות בפני משברים גלובליים ומשברים ביטחוניים מקומיים. חוסן זה נובע מקיומם של תנאי הבסיס ברמה מספקת ובפרט מדיניות תקציב אחראית ומדיניות מוניטרית התואמת את יעד האינפלציה ותומכת בצמיחה כלכלית, בתעסוקה וביציבות הפיננסית. לכך מצטרפים מנועי הצמיחה המרכזיים של המשק – שיעורי התעסוקה הגבוהים וענף ההייטק המשמעותי התורם 20% לתוצר (2023), מהווה פלטפורמה לצמיחה ולהעלאת הפריון בכלל המשק, מתאפיין בעובדים בעלי פריון גבוה, מהווה נתח ניכר מהיצוא (52%), ובכך תומך בעודף במאזן התשלומים ובעל תרומה משמעותית לתקבולי המיסים (25%).² מאפיינים אלו אפשרו למשק להתכנס לתוואי יורד של יחס החוב לתוצר, למרות הוצאות ביטחון גבוהות יחסית. אולם המלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר 2023 שינתה באופן מהותי את תנאי הפעילות במשק עם ירידה בצמיחה ועלייה חדה בהוצאות הממשלה. בהתאם לכך, התוכנית נשענת על ייצוב המשק לאחר המלחמה ועל הצעדים הדרושים להבטחת יכולת המשק לממן את הוצאות הביטחון, לצד ביצוע ההתאמות התקציביות הנחוצות לחזרה לתוואי מתכנס של יחס החוב לתוצר (פרק 2). יישומה של התוכנית צפוי להוביל לתוואי צמיחה גבוה של 3.7% בממוצע לשנה, בעוד שהמשך המצב הקיים צפוי להוביל לצמיחה בשיעור נמוך של 2.5% אשר משמעותה קיפאון למעשה בצמיחת התוצר לנפש (פרק 3).

ההשוואה למדינות הסמן מאפשרת לזהות את נקודות החולשה של ישראל, המובילות לפער של כ-20% בתוצר לנפש. רמת התוצר תלויה בהיקף התעסוקה ובפריון העבודה. מהניתוח עולה כי שיעורי התעסוקה בישראל קרובים לאלה הנצפים במדינות הסמן. שיעור התעסוקה הכללי הגבוה מתקבל למרות תת-תעסוקה באוכלוסיות מסוימות, כגון הגברים החרדים ובאוכלוסייה הערבית. המגמות הדמוגרפיות בישראל ושיעורי הילודה הגבוהים בקרב האוכלוסייה החרדית בעיקר מדגישים את הצורך בטיפול בתת-התעסוקה באוכלוסיות אלו כדי לשמור שיעורי התעסוקה הגבוהים גם בעתיד.³

¹ ההשוואה נעשית על ידי בניית מדינה "סינטטית" המיוצגת על ידי ממוצע מדינות הסמן. מדינות אלה הן: אוסטרליה, פינלנד, הולנד, דנמרק ושבדיה.

² נתוני 2023.

³ ב-2025 חלקה של החברה הערבית באוכלוסייה עמד על 21.3% ושל החברה החרדית – 14%. לפי תחזיות הלמ"ס ב-2040 חלקן של קבוצות אלה מתוך האוכלוסייה צפוי לעמוד על 21.5% ו-18.6%, בהתאמה.

מכאן שעיקר הפער בתוצר לנפש נובע מהפער בפריון העבודה. התוצר לשעת עבודה בישראל הוא 51.4 דולר לשעה,⁴ נמוך ב-37% מהתוצר לשעת עבודה במדינות הסמן. ניתוח מאקרו-כלכלי של רכיבי פריון העבודה מצביע על כך שהפער נובע משלושה מקורות עיקריים: פגרים בהון האנושי – רמות הידע, המיומנויות והכישורים של העובדים (27%); פער בהון הציבורי לנפש – מחסור בתשתיות תחבורה ורמת דיגיטציה נמוכה של המגזר הציבורי (32%); ופער בהון הפרטי – מכונות וציוד בבעלות הפירמות (22%).⁵ פגרים אלו תורמים גם ליוקר מחיה גבוה ולכך השפעה משמעותית על השכבות החלשות. בהתאם לממצאי ניתוח הפער בפריון העבודה, תוכנית זו מתמקדת בהגדלה משמעותית של שלושת סוגי ההון – אנושי, ציבורי ופרטי. התוכניות המפורטות בתחומים אלה נשענות על מחקרים אמפיריים שנערכו במכון ומציעות יעדים אשר ההתקדמות בהשגתם ניתנת למדידה ולמעקב לאורך זמן. התחומים בהם עוסקת התוכנית הינם:

1. **חיזוק ענף ההייטק כפלטפורמה לצמיחה ולאיטנות המשק** – בחינת תרומתו של הענף לכלכלת ישראל לצד האיומים וההזדמנויות העומדים בפניו. המלצות המדיניות מתמקדות בהרחבת מספר העובדים בעלי מיומנויות הייטק, התורמות לפריון בכל ענפי המשק, בעצירת הירידה בפעילותן של חברות הזנק, במינוף צמיחת התעשייה הביטחונית, בהגדלת ודאות המיסוי בענף ובהעלאת פריון העבודה בענפי המשק שאינם הייטק (פרק 4).
2. **תעסוקה והון אנושי בראייה מאקרו-כלכלית** – הניתוח מתמקד באוכלוסיית החציון התחתון של ההשכלה, הפונה לכל היותר להשכלה העלתיכונת. המגמות ארוכות הטווח עד ל-2022 של שיעורי התעסוקה ואיכות התעסוקה לפי אוכלוסיות מוצגות לצד התייחסות לאתגרים מבניים ולאגרי הדמוגרפי בצד ההזדמנויות. המלצות המדיניות מתמקדות בהעלאת ההכנסה מעבודה של הפרטים ומשקי הבית בחציון התחתון ובכלל המשק, באמצעות הקניית השכלה וכישורי תעסוקה, במיוחד עבור הפרטים שאינם פונים להשכלה הגבוהה, ובאמצעות התאמת התמריצים. בנוסף מוצע להקים משרד עבודה עצמאי, חזק ויעיל לצורך יישום מדיניות תעסוקה שתבטיח התמודדות מיטבית עם אתגרי התעסוקה וההון האנושי של המשק (פרק 5).
3. **תעסוקה והון אנושי בחברה הערבית** – בראש ובראשונה, מומלץ להמשיך ולתקצב את החלטות החומש לחברה הערבית, בדומה להחלטת ממשלה 550, תוך שיפור היישום. יתר המלצות המדיניות מתמקדות בשיפור האוריינות בשפה העברית, בצמצום פגרים בין החינוך הערבי לעברי, בטיפול בתופעת חוסר המעש (NEET)⁶ באמצעות מסגרות מעבר, בצמצום פגרי ההשכלה העלתיכונת והאקדמית בין החברה הערבית ליהודית הלא-חרדית, ובהעלאת שיעורי התעסוקה ואיכות התעסוקה בקרב הגברים והנשים בחברה הערבית (פרק 6).

⁴ נתוני OECD, 2023. מחירים קבועים מותאמים ל-PPP 2020.

⁵ בעיקר בענפי כלכלה שאינם הייטק.

⁶ Not in Employment, Education or Training.

4. **תעסוקה והון אנושי בחברה החרדית** – היעד לשיעור התעסוקה עבור הנשים החרדיות, כפי שהוגדר *מועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030*, הושג. לפיכך המלצות המדיניות עבור הנשים החרדיות מתמקדות בשיפור איכות התעסוקה, באמצעות העלאת שיעור הנשים החרדיות בעלות השכלה אקדמית או טכנולוגית, או בוגרות הכשרה מקצועית איכותית – באמצעות שיפור הזכאות לתעודות בגרות בקרב תלמידות התיכון החרדיות, ועל ידי שילוב הכשרות מקצועיות בשלב הסמינר. לעומת הנשים, בקרב הגברים החרדים יש לטפל הן בשיעורי התעסוקה הנמוכים והן באיכות התעסוקה הנמוכה. המלצות המדיניות בתחום התעסוקה וההון האנושי עבור הגברים החרדים מתמקדות בהנגשת השכלה, בייחוד מתמטיקה ואנגלית, ותמרוץ בתי הספר החרדים ללמד תחומים אלה; בהנגשת הכשרות טכנולוגיות במסגרת הישיבות ולימודי מה"ט; ובהחלת תמריצים כלכליים חיוביים ושלייליים ברמת הפרט, התומכים ברכישת השכלה ובהשתלבות בשוק העבודה, לצד ביטול תמריצים שליליים לתעסוקה **(פרק 7)**.
5. **פיתוח אורבני: תחבורה, דיור והורדת יוקר המחיה** – הפער בהון הציבורי, בנוסף לתרומתו לפער פריזון העבודה, תורם גם ליוקר המחיה, דרך המחסור בתשתיות דיור ותחבורה. התוכנית מציגה ניתוח עומק של מגמות מחירי הדיור ותחזיות לטווח הארוך בהתאם לתרחישים שונים, ואת החסמים המרכזיים בתכנון ובבנייה, וכן ניתוח עומק של תשתיות התחבורה בישראל. המלצות המדיניות מתמקדות בתכנון משולב של דיור, תעסוקה ותחבורה ציבורית, מימון השקעה בתחבורה באמצעות מיסוי קרקע, פיתוח באמצעות התחדשות עירונית וסביב תחנות רכבת פרבירות, והקמת רשויות מטרופוליניות **(פרק 8)**.
6. **טרנספורמציה דיגיטלית וייעול הסקטור הציבורי** – אפיק טיפול נוסף בפער בהון הציבורי הוא הפער בהון הציבורי ICT⁷, על ידי קידום טרנספורמציה דיגיטלית בסקטור הציבורי, הצפויה להוביל להתייעלותו. בהמשך לחקיקה במסגרת תקציב 2025, המלצות המדיניות כוללות יעד להפחתת שעות העבודה של משרדי הממשלה נותני השירותים לציבור, באמצעות התייעלות והטמעת טרנספורמציה דיגיטלית, תוך יצירת מסגרת למדידה למעקב אחר התקדמות השגת היעד וכן השוואה בין-לאומית; והמלצה להקמת צוות מעקב לקידום אסטרטגיה דיגיטלית לצורך סנכרון ותיאום תהליכים פנימיים וחוצי משרדים **(פרק 9)**.
7. **שיפור השירותים לאזרח באמצעות ייעול ניהול הרשויות המקומיות** – הניתוח מציג את הכשלים בשיטה הקיימת של מימון הרשויות המקומיות ואת מנופי השינוי הנדרשים לרשויות המקומיות על מנת לספק שירותים איכותיים ונגישים לתושביהן. המלצות המדיניות כוללות הצעות לקביעת יעדים ומדדים עבור הרשויות בתחומי החינוך, התחבורה, פיתוח כלכלי, ודיור ופיתוח עירוני, ולרפורמות הנדרשות לצורך השגתם **(פרק 10)**.

⁷ Information and Communication Technologies.

במחקר שנערך לאחרונה במכון הראינו כי ניתן לתרגם רפורמות מבניות להשפעה כמותית על שיעורי הצמיחה, יכולת המהווה בסיס חשוב להערכת חלופות מדיניות ולהחלטות ממשלה, ובפרט במסגרת חוק ההסדרים. המחקר מצביע גם על כך שצמצום הפערים ברמת החיים מול מדינות מתקדמות, במונחי תוצר לנפש, הוא יעד בר־קיימא שניתן להשיגו לאורך זמן.

על בסיס תובנות אלו, אנו צופים כי יישום עקבי ואפקטיבי של המדיניות המוצעת בתוכנית זו יציב את ישראל, בתוך כ־15 שנה, בעשירייה הראשונה של הכלכלות המובילות בעולם במונחי תוצר לנפש, תוך שיפור רמת החיים של כלל אזרחיה, הפחתה ביוקר המחיה וצמצום שיעורי העוני.

עם זאת, לצד תחומים בהם אנו מציגים תוכנית מגובשת, קיימים נושאים נוספים המצויים עדיין בעבודה, כגון פיננסים ומיסוי, אשר לגביהם טרם הושלם המחקר ולפיכך טרם גובשו המלצות לצעדי מדיניות. המסמך הנוכחי אינו מסמך תקציבי, אך הוא כולל התייחסות להיקפי ההוצאות ולאופן המימון הנדרש ליישום המדיניות. בתחומים בהם צפויה הוצאה משמעותית, כגון דיור, מובא דיון ייעודי בהיבטי המימון, אולם מוקד המסמך הינו עיצוב המדיניות ולא הקצאת התקציב השנתי.

תוכנית כלכלית זו היא חלק מפרויקט "היום שאחרי" שיזמה קרן יתד הכולל תוכניות נוספות בתחומי הביטחון, מדיניות החוץ, מערכת החינוך, חיזוק החוסן החברתי והמבנה הרצוי למשרד ראש הממשלה. מטרת פרויקט "היום שאחרי" היא להציג למקבלי ההחלטות תוכנית עבודה מקיפה, יסודית ועמוקה שגובשה על ידי מיטב אנשי המקצוע שיישומה יוביל את ישראל לאיתנות ביטחונית כלכלית וחברתית.

תוכן עניינים

8	1. חזון ואסטרטגיה כלכלית למדינת ישראל
26	2. המשק הישראלי בזמן המלחמה ולאחריה
46	3. מודל מאקר-כלכלי ארוך טווח לצמיחת המשק
52	4. ענף ההייטק כפלטפורמה לצמיחה ולחוזק המשק
59	5. תעסוקה והון אנושי בראייה מאקר-כלכלית
74	6. תעסוקה והון אנושי בחברה הערבית
89	7. תעסוקה והון אנושי בחברה החרדית
96	8. פיתוח אורבני: תחבורה, דיור והורדת יוקר המחיה
117	9. טרנספורמציה דיגיטלית וייעול הסקטור הציבורי
122	10. שיפור השירותים לאזרח באמצעות ייעול ניהול הרשויות המקומיות
153	11. נספחים

1. חזון ואסטרטגיה כלכלית למדינת ישראל

צביקה אקשטיין, שרית מנחם-כרמי ועידית קלישר⁸

כלכלה חזקה היא רכיב מכריע ומשמעותי בחוסן הלאומי, הן הביטחוני-מדיני והן החברתי, של מדינת ישראל. לפיכך, התוכנית להלן מגדירה יעד-על: כלכלת ישראל תהיה אחת מעשר הכלכלות המובילות בעולם במונחי תוצר לנפש ותיהנה מצמיחה מכלילה, מתמשכת ובת קיימא ומשיעורי עוני נמוכים, תוך 15 שנים. לשם השגת יעד העל, התוכנית חותרת להשגת היעדים הבאים:

חוסן וביטחון כלכלי

- עוצמתה הכלכלית של ישראל תאפשר התעצמות ביטחונית אפקטיבית בהיקף שאינו פוגע בפוטנציאל צמיחת המשק. זאת, תוך פיתוח יתרונות טכנולוגיים הנדרשים מול מגוון האיומים הביטחוניים.⁹
- כלכלת ישראל תנוהל באחריות תקציבית ובראייה ארוכת טווח, תוך התייחסות לבניית חוסן לאומי-ביטחוני וכלכלי – לרבות יתירות אנרגטית וביטחון תזונתי.
- כלכלת ישראל תהיה ערוכה ותפגין עמידות גבוהה למשברים ביטחוניים ומדיניים, לשינויים גיאופוליטיים ולשינויים מאקרו-כלכליים במחזורי העסקים המקומיים והגלובליים.

רווחה כלכלית ושוויון הזדמנויות

- כלכלה חזקה וצומחת תביא לרווחה כלכלית-חברתית, לביטחון אישי וכלכלי עם אופק חיובי ולשוויון בזכויות ובהזדמנויות לכל תושבי המדינה. בכך תהווה ישראל מוקד משיכה ותמיכה ליהדות העולם.
- ישראל תשקיע תשומת לב ומאמצים מיוחדים בקידום משקי הבית שברבעון התחתון, על ידי הקניית כישורים הדרושים להון אנושי המתאים לתעסוקה איכותית ולנשיאה שווה בנטל.
- דרך מקסום כלכלי של המשאבים האנושיים המגוונים של החברה, וכמבטאת אתוס ערכי של הוגנות, שוויון ולכידות – ישראל תהנה ממוביליות כלכלית-חברתית גבוהה ומשיעורי עוני נמוכים.
- כלכלת ישראל תהנה משותפות חזקה ובת-קיימא בין כל אוכלוסיות החברה, כאשר המגוון האנושי והלכידות החברתית מהווים נקודות חוזקה.

צמיחה מבוססת חדשנות ותחרותיות

- כלכלת ישראל תהיה מודרנית ופתוחה באופן מרבי לכלכלה העולמית, ותהיה מבוססת על יתרונות טכנולוגיים ועל מחקר מדעי מוביל.
- ביסוס מעמדה של ישראל כשחקן משמעותי ורצוי בכלכלה העולמית יהווה רכיב משמעותי במדיניות החוץ הישראלית.

תשתיות וצמיחה ארוכת טווח

- למימוש החזון, וכחלק מהאתוס הערכי, כלכלת ישראל תהנה ממגזר ציבורי יעיל המקדם תשתיות ושירותים ציבוריים איכותיים וגגישים לכלל האוכלוסיות.
- המדיניות הכלכלית-חברתית תקדם יוקר מחיה מידתי הנשען על מגזר עסקי תחרותי, וכן היצע דיור ותשתיות תחבורה המותאמים לשיעורי הילודה ולמאפייני האוכלוסייה.

⁸ sarit.menahemcarmi@runi.ac.il
⁹ החזון גובש יחד עם קרן יתד.

1.1. חוזקות הכלכלה הישראלית

מדינת ישראל נהנית מחוזקות משמעותיות. בשנים האחרונות היא הפגינה צמיחה משמעותית בתוצר לנפש¹⁰ ויכולת התאוששות מרשימה ממשברים גלובליים (המשבר הפיננסי ב־2008 ומשבר הקורונה ב־2020) וממשברים ביטחוניים מקומיים. מספר עוגנים היוו את תנאי הבסיס והמנועים לצמיחת המשק:¹¹

1. מדיניות תקציב אחראית ושמירה על יחס חוב־תוצר נמוך ובתוואי יורד בעתות כתיקון.
2. מאזן סחר ומאזן תשלומים חיובי, כולל רזרבות מט"ח משמעותיות.
3. בנק מרכזי עצמאי בהתאם לחוק, ומדיניות מוניטרית התואמת את יעד האינפלציה של ממשלת ישראל (1%-3%) ואת יעדי בנק ישראל – תמיכה בצמיחה כלכלית ובתעסוקה מלאה, וכן שמירה ותמיכה ביציבות הפיננסית.
4. שמירה על מערכת פיננסית יציבה תוך קידום יעילותה ושילובה במערכת הגלובלית.
5. מערכת דמוקרטית ליברלית השומרת על זכויות קניין ומונעת שחיתות ופשע באמצעות עצמאות מערכת המשפט והמשטרה.
6. תעשיית הייטק גדולה וחדשנית המהווה קטר צמיחה ומאופיינת בעובדים עם פריון עבודה גבוה.
7. מאגרי גז בעלי השפעה כלכלית חיובית משמעותית דרך יצירת עצמאות אנרגטית תוך שמירה מאוזנת על איכות הסביבה.¹²
8. שוק עבודה המתאפיין בשיעורי תעסוקה גבוהים ובאבטלה נמוכה.
9. מערכת בריאות יעילה ומונגשת לכלל האוכלוסייה.

1.2. חולשות, איומים ואתגרים בכלכלה הישראלית

הכלכלה הישראלית ניצבת בפני איומים חיצוניים ופנימיים משמעותיים:

1.3. איומים חיצוניים

א. איום ביטחוני-צבאי רב זירתי

לאחר מתקפת 7 באוקטובר 2023 והצטרפות איראן ושלוחותיה לעימותים צבאיים עם ישראל, עולה כי בהיעדר שינוי מציאות משמעותי, איומים ביטחוניים-צבאיים שינוהלו בזירות מקבילות יהוו אתגר גם במישור הכלכלי.

- **איום על האיתנות הפיסקלית** – עלויות מלחמת "חרבות ברזל", לצד הצורך בהגדלת הוצאות הביטחון בשנים הקרובות, הם בגדר איום ממשי על האיתנות הפיסקלית ועל מעמדה של ישראל בשווקים הפיננסיים הבין־לאומיים. גידול משמעותי בגירעון המבני, הורדת דירוג האשראי ועלייה ביחס החוב לתוצר הם הביטויים הראשוניים לפוטנציאל הפגיעה בתהליך צמיחת המשק ובאיכות החיים בישראל.
- **פגיעה בלגיטימציה ובמעמד המדיני** – השפעות המלחמה ותפיסת הלגיטימיות של הצעדים הביטחוניים הננקטים על ידי ישראל עלולות להמשיך ולפגוע בתמיכה בה. הדבר עלול להוביל לבידוד מדיני, לרבות כלכלי (בריחת משקיעים פיננסיים וריאליים ופגיעה בשותפות סחר), ובכלל זה מול מדינות דמוקרטיות ליברליות.

¹⁰ בשנים 2006-2022 צמח התוצר לנפש בישראל בשיעור שנתי ממוצע של כ־2%. מגמה זו הואטה בעקבות המשבר הפוליטי שפרץ בשלהי 2022 והמלחמה שפרצה ב־7 באוקטובר 2023.

¹¹ מספור הסעיפים אינו מעיד על סדר חשיבותם.

¹² ללא שמירה על איכות הסביבה עלולות להיווצר עלויות שיקזזו את ההשפעה הכלכלית החיובית של הפקת הגז. כמו כן, ישראל מחויבת לסטנדרטים בין־לאומיים, בין היתר לאור הטלת מגבלות בתחום איכות הסביבה על מוצרי ייבוא מצד שותפות הסחר.

ב. מגמות בענף ההייטק העולמי

- **היחלשות מחזורית בתעשיית ההייטק העולמית** – זאת כתוצאה מעליית הריביות בעולם, שהובילה לירידה ב"תיאבון הסיכון" ומשכך, לירידה בהשקעות.
- **המיצוב התחרותי של תעשיית ההייטק הישראלית** – בשנים האחרונות הצליחו מדינות רבות, כגון בריטניה, גרמניה, צרפת, הודו וסין, לסגור פערים ולייצר אקוסיסטם ויכולות משמעותיות של חדשנות. המצב הביטחוני בישראל, לצד המשברים הפנימיים (ראו להלן) ומבנה העלויות היקר, מעלים את הסיכונים בהשקעה בישראל ומאיימים על מעמדה התחרותי.
- **האטה במחזור החדשנות הקיים לצד דומיננטיות של ענקיות הטכנולוגיה ומודלים עסקיים מאתגרים** – ההאטה מתבטאת במיצוי החדשנות סביב המובייל והענן בהקשר הצרכני. מחזור החדשנות החדש, המבוסס AI וכולל שילוב עם חידושים מדעיים, נמצא בחיתוליו ודורש השקעות עתק ויכולות טכנולוגיות שונות. הייחודיות של כוח האדם הישראלי, ברובו בוגרי היחידות הטכנולוגיות הצבאיות, עלולה להתברר כפחות רלוונטית. החולשה היחסית של המחקר המדעי בישראל היא איום נוסף על יכולתה של תעשיית ההייטק להישאר תחרותית.

ג. האטה באירופה, במזרח הרחוק ובמזרח התיכון

מצד אחד, האטה גלובלית – שחלקה מחזורית וחלקה נובעת ממתיחות גיאופוליטית (רוסיה-אוקראינה, ארצות הברית-סין, מזרח תיכון, אסלאם רדיקלי); מצד שני, התפרצות אינפלציונית ועליית ריביות בעולם – אשר מאתגרות את הצמיחה, ובעיקר באירופה. נכון למועד כתיבת הדברים, כלכלת ארה"ב מפגינה צמיחה מתמשכת למרות מדיניות הריבית המרסנת, המשקפת את ההשתלטות האיטית יחסית על האינפלציה. עם זאת, השיעור הגבוה של החוב ביחס לתוצר בארה"ב מעורר חששות בנוגע ליציבותה הפיסקלית (Eichenbaum, 2021).

1.4. איומים פנימיים

א. הגירה של הון אנושי איכותי

מלחמות תכופות, היעדר תחושת ביטחון, פגיעה בענף ההייטק על רקע ירידה בהשקעות ומעבר לטכנולוגיות AI, קיטוב פנימי, חוסר יציבות פוליטית, ירידה ברמת החיים ויוקר מחיה – כל אלו הן סיבות עיקריות העוללות לעודד הגירה מישראל. הגירה בהיקפים משמעותיים של ההון האנושי האיכותי מהווה איום כלכלי-יציבותי משמעותי לישראל.

ב. החלשת מערכת המשפט

צבר החוקים שביקשה הממשלה לקדם ערב המלחמה לא נגזו. חוקים אלו מבקשים בעיקרם להסיר מגבלות שונות החלות על הרשות המבצעת, וזאת באמצעות צמצום הכוח והסמכויות של מערכת המשפט ומוסד הייעוץ המשפטי לממשלה. ניסיונות החקיקה במהלך 2023 יצרו בטווח הקצר אי ודאות רבה במשק, כפי שהשתקף בשווקים הפיננסיים, בצד חששות לפגיעה באיכות מוסדות המדינה ובפוטנציאל הצמיחה בטווח הארוך. נציין כי בטווח הקצר, החלשת מערכת המשפט עלולה לפגוע במעמדה המדיני של ישראל ובתפיסתה כדמוקרטיה ליברלית, ולהצית שוב משבר פנימי שיחריף את הקיטוב הקיים.

ג. אי יציבות פוליטית

חולשה פוליטית מתמשכת פוגעת ביכולת קבלת ההחלטות המיידיות וארוכות הטווח. מנהיגות כלכלית ומדינית המובילה צעדי התכנסות ואחריות פיסקלית, יחד עם שאיפה ליציבות מדינית וביטחונית, נדרשת יותר מכל בעת הזאת. המשברים מהווים איום על הלכידות ועל הישגות כוח האדם האיכותי והיצרני בישראל.

ד. אי השתלבותם של גברים חרדים בחינוך ובהשכלה, בצה"ל ובתעסוקה

פריון ילודה גבוה בקרב האוכלוסייה החרדית יגדיל את חלקה באוכלוסייה, כך ששיעורה במשקי הבית יעלה מ-10% ל-18% תוך 20 שנה.¹³ ניסיונה של ההנהגה החרדית לחמוק מהשתתפות בנטל הביטחוני ובתעסוקה, כמו גם ההתנגדות לרכישת השכלה ולפיתוח כישורים רלוונטיים, מהווים איום של ממש על כלכלת ישראל, על הביטחון האישי והחוסן החברתי.

ה. פערים באיכות ההון האנושי ופערי ההכנסות של החברה הערבית

החברה הערבית, המהווה 21% מאוכלוסיית ישראל, מתאפיינת בפערים בשיעור התעסוקה ובאיכותה, כמו גם בשיעורי פגיעה גבוהים. מאפיינים אלו פוגעים בצמיחה, בביטחון האישי ובלכידות החברתית.

ו. משבר הדיור והתחבורה

בשנים 2008–2023 עלה מדד מחירי הדירות בישראל ב-205%, ושכר הדירה עלה בממוצע בכ-62%, לעומת עלייה של 32% במדד המחירים לצרכן. מגמה זו נובעת מהיצע מוגבל, המתבטא בגידול נמוך ומתמשך במספר יחידות הדיור ביחס לתוספת משקי הבית. תשתיות התחבורה החסרות בישראל, המובילות, בין היתר, לזמני נסיעה ארוכים ומתישים (זמן הנסיעה בשעות העומס התאריך ב-47% לעומת 30% במדינות הסמן),¹⁴ תורמות אף הן לעלייה הניכרת במחירי הדיור, אשר משפיעה בעיקר על שכבות האוכלוסייה החלשות ומגדילה את האי שוויון.

ז. תמורות בשוק העבודה ובהכשרת ההון האנושי

- **איכות ההכשרה של האוכלוסייה שאינה פונה להשכלה אקדמאית** – כלכלת ישראל נהנתה בשנים האחרונות מעלייה משמעותית בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה, וב-2023 דמו שיעורי התעסוקה לאלו של מדינות הסמן (79% בישראל, 82% במדינות הסמן). עם זאת, פריון העבודה (התוצר לשעת עבודה) בישראל, שהעלייה בו הייתה הגורם המרכזי בצמיחת התוצר לנפש בשנים האחרונות, עודו נמוך ביחס למדינות הסמן. לפיכך, השגת צמיחה גבוהה נעוצה בשיפור פריון העבודה. כרבע מהפער נעוץ באיכות ההון האנושי, ובמיוחד בקרב האוכלוסיות שאינן פונות להשכלה אקדמית.
- **מהפכת ה-AI** – מהפכת הבינה המלאכותית צפויה להביא לתמורות ולטלטלות גורפות בשוק העבודה. אוטומציה משמעותית במקצועות "צווארון לבן" עשויה להוביל לירידה דרמטית ומהירה בביקוש למקצועות רבים, כגון תמיכה ושירות לקוחות, הנהלת חשבונות, פיתוח תוכנה ועיצוב גרפי. זהו איום משמעותי על מקצועות רבים, ובפרט בחציון התחתון של ההכנסות. התמודדות אפקטיבית עם שינויים משמעותיים מעין אלו דורשת כישורים בסיסיים גבוהים, גמישות אישית ויכולת לימוד, מערך הכשרות יעיל ועוצמתי וגמישות בשוק העבודה.

¹³ בחברה החרדית עיקר בעיית התעסוקה מתרכז בגברים, כך שהיקף הגברים בגילי העבודה מיוצג על ידי משקי הבית.
¹⁴ מדד 2022/2023 TomTom. על מדינות הסמן, ראו בהמשך.

1.5.1. אסטרטגיה כלכלית לישראל

1.5.1. עקרונות האסטרטגיה

להלן שלושה עקרונות מרכזיים לאסטרטגיה כלכלית מקיפה למשק הישראלי, התומכת את השגת היעד של צמיחה כלכלית בת קיימא תוך צמצום העוני:

- I. האסטרטגיה מגובה בניתוח כלכלי מקצועי, אשר בוחן לעומק את מגמות צמיחת המשק ומוזהה את חוזקותיו וחולשותיו בהשוואה למדינות מתקדמות. השוואה זו מאפשרת הבנה יסודית של בעיות השורש ומיקוד בתחומי הפעולה הנדרשים.
- II. יעדי האסטרטגיה הכלכלית מוגדרים, וניתן למדוד לאורך זמן את ההתקדמות בהשגתם. הצבת יעדים שאפתניים, מדידים, כאלו שניתן לעקוב אחריהם לאורך זמן, בצד בניית תוכניות עבודה להשגתם, הם תהליכי עבודה מקובלים המיושמים במדיניות ציבורית בכל המדינות המתקדמות.
- III. לצורך קידום צמיחה בישראל, יש לבחון את הכלכלה ביחס למדינות המובילות במערב אירופה ובצפון אמריקה. לכן, מדד הייחוס לישראל שנבחר על ידי מכון אהרן הוא קבוצה של מדינות סמן (Benchmark) הכוללת את אוסטרליה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה. מדינות אלו הן מסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה¹⁵ ודומות לה באופי הצמיחה הנשען על הון אנושי¹⁶, אך מאופיינות ברמות תוצר לנפש ופריון עבודה הגבוהות ממוצע ה-OECD ובעלות שיעורי עוני נמוכים ביחס לישראל.¹⁷ נדגיש כי מדד ייחוס זה שונה ממדד הייחוס המקובל בניתוחים כלכליים אחרים – ממוצע ה-OECD. אנו סבורים כי האחרון איננו היעד הנכון לשאוף אליו ואין הוא מהווה נקודת השוואה טובה לזיהוי חולשותיה של ישראל, כיוון שבהיותו ממוצע, הוא מושפע גם ממדינות עניות יחסית או בעלות מאפיינים כמו גודל אוכלוסייה ונכסים פיזיים השונים משמעותית מישראל.

1.5.2. יעדי האסטרטגיה – צמיחה בת קיימא וצמצום העוני

כפי שהוגדר בחזון, היעד האסטרטגי לכלכלת ישראל כולל שני מרכיבים: השוואת רמת התוצר לנפש והפחתת שיעורי העוני, כך שיהיו דומים לממוצע מדינות הסמן תוך כ-15 שנה. רמת התוצר לנפש היא מדד מקובל לרמת החיים, כיוון שהיא מייצגת את היקף המקורות הקיימים במשק כדי לספק מוצרים ושירותים לאוכלוסייה, בין אם באופן פרטי ובין אם באופן ציבורי. רמת התוצר לנפש בישראל ב-2023 היא \$42,272 (במחירי 2015, PPP), והיא נמוכה ב-19% מזו הממוצעת במדינות הסמן (\$52,499, איור 1.1). סגירת הפער תוביל את ישראל להיות אחת מעשר הכלכלות החזקות בעולם במונחי תוצר לנפש.¹⁸

¹⁵ אין טענה כי הרכב האוכלוסייה דומה. האוכלוסייה בישראל הטרוגנית יותר וכוללת אוכלוסייה ענייה גדולה המאופיינת בפריון ילודה גבוהה.

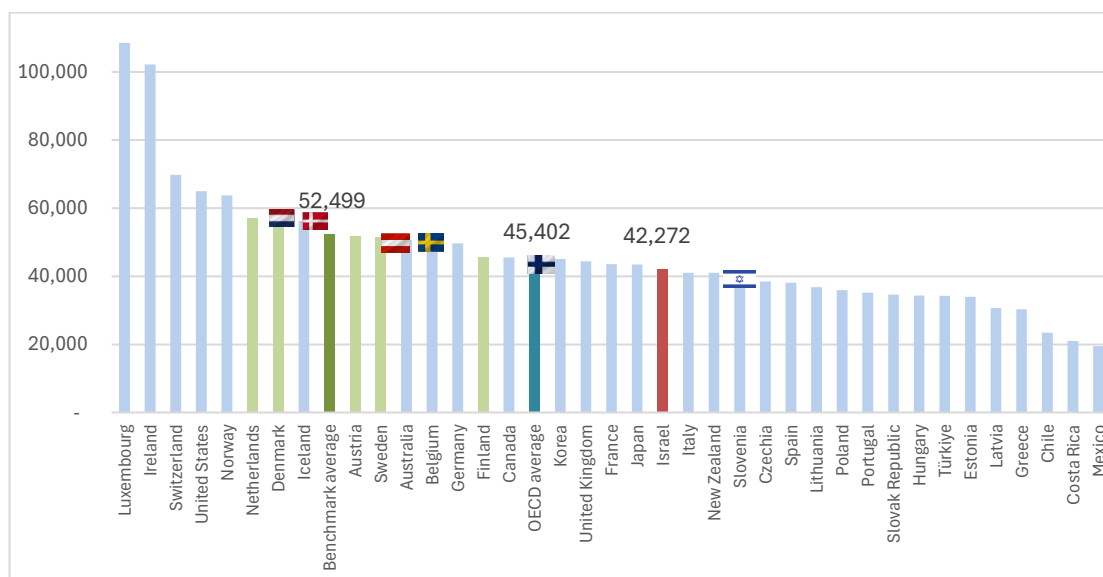
¹⁶ ועושרן אינו מושתת על משאבי טבע כדוגמת נורווגיה. אנו שוקלים להרחיב את קבוצת מדינות הסמן כך שתכלול גם את בלגיה ושווייץ.

¹⁷ קו העוני מוגדר כמחצית ההכנסה החציונית לנפש תקנית. שיעור העוני הוא שיעור הפרטים החיים מתחת לקו העוני מתוך האוכלוסייה.

¹⁸ לוקסמבורג ואירלנד אינן נכללות בהשוואת התוצר לנפש, מאחר שהתוצר בהן גבוה באופן חריג. לוקסמבורג היא מדינה זעירה, ובאירלנד התוצר גבוה, בין היתר, בשל רישום רווחי חברות בין-לאומיות מפעילות ריאלית במדינות אחרות ("Stateless income"). ללא מדינות אלו, התוצר לנפש במדינות הסמן נמצא בעשירייה המובילה.

מניתוח שערכנו עולה כי השגת יעד זה תוך 15 שנים היא אפשרית. הדבר ידרוש מדיניות כלכלית מקצועית המיישמת רפורמות לעידוד תעסוקה, ובמיוחד בקרב אוכלוסיות המאופיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים; שיפור פריון העבודה על ידי השקעות בהון אנושי ובהון ציבורי; והפחתה ביוקר המחיה באמצעות עידוד תחרותיות במשק והגדלת היצע הדיור – כפי שיוצג בהמשך התוכנית הכלכלית. מדיניות זו תאפשר צמיחה של 3.7% בתמ"ג הישראלי בממוצע שנתי ארוך טווח (צמיחה שנתי ממוצעת של כ-2% בתוצר לנפש). תוואי צמיחה כזה אפיין את המשק הישראלי בשנים 2005–2022 והוא משקף את פוטנציאל צמיחת המשק. באותה תקופה, סך התוצר של מדינות הסמן צמח בקצב ממוצע של 1.5% בשנה (והתוצר לנפש צמח בקצב ממוצע של 0.9% בשנה), כך שהמשך מגמות אלו צפוי לאפשר את צמצום הפער עד 2039.¹⁹ קצב צמיחה נמוך יותר בתוצר לנפש, למשל של 1.5%,²⁰ יוביל כמובן לתהליך איטי יותר של סגירת הפער, כך שב-2039 הוא יעמוד על 11.5%.

איור 1.1: תוצר לנפש בישראל, במדינות הסמן ובמדינות ה-OECD, 2023



דולרים קבועים ל-2015, PPP. מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-OECD.

נציין כי מדידת רמת החיים בהשוואה בינלאומית מתבצעת במונחי PPP המשקפים את כוח הקנייה המקומי. המעבר ממדידת התוצר לנפש במונחי דולרים אמריקאיים למדידתו במונחי כוח קנייה מבטא כשלעצמו את רמות המחירים הגבוהות בישראל. במונחים דולריים, בשנת 2023 היה התוצר לנפש בישראל 55,249 (מיקום 12 בדירוג מדינות ה-OECD, לוח 1.1), ואילו במונחי PPP יורד התוצר ל-52,000 (מיקום 20).²¹

¹⁹ למעשה, הניתוח מראה כי הפער בתוצר לנפש (במונחי PPP) יעמוד על 4% ב-2039. אנו מניחים כי סגירת הפער, שתנבע בחלקה מצמצום הפער בפריון לשעת עבודה, תתבטא בעלייה בכוח הקנייה של המשק (PPP), כך שיחס המחירים בין ישראל למדינות הסמן ירד והתוצר לנפש במונחי PPP יעלה. הנחה זו נובעת מעליית הפריון כחלק ממרכיבי צמיחת המשק.

²⁰ הנחה שמרגיית, שעליה נתבסס בניתוח בפרק הבא.

²¹ אנו נוהגים לציין את התוצר במונחי דולרים קבועים PPP, אולם לצורך המחשה זו השתמשנו במונחי דולרים שוטפים PPP, כיוון שהבנק העולמי אינו מספק את הנתונים במונחי דולרים קבועים.

הבנק העולמי מספק תחזית קדימה לשערי חליפין PPP (Implied PPP conversion rate),²² ומהן עולה כי הוא צופה המשך התייקרות ברמות המחירים בישראל והמשך שחיקה בכוח הקנייה. התממשות תחזית זו תקשה על ישראל לסגור את הפער בתוצר לנפש, והיא מדגישה את הנחיצות המיידית של טיפול ביוקר המחיה במשק. רפורמות להעלאת פריון העבודה וטיפול ממוקד ביוקר המחיה ישפרו את כוח הקנייה בישראל ויתרמו לעליית התוצר לנפש במונחי PPP ולסגירת פער התוצר לנפש מול מדינות הסמן. לשם המחשה, הפחתת יוקר המחיה היחסי בישראל ב-10% הייתה מעלה את התוצר לנפש ב-11% (דולרים, מחירי PPP, 2015).²³

לוח 1.1: דירוג גודל התמ"ג לנפש, בדולרים ו-PPP, מדינות OECD, 2023

Country	rank USD	rank PPP	Country	rank USD	rank PPP
Luxembourg	1	1	Belgium	16	11
Norway	2	3	Germany	17	13
Ireland	3	2	New Zealand	18	21
Switzerland	4	4	United Kingdom	19	18
Iceland	5	8	France	20	16
United States	6	5	Italy	21	19
Denmark	7	7	Japan	22	25
Australia	8	14	Spain	23	24
Netherlands	9	6	Estonia	24	26
Benchmark	10	9	Slovenia	25	22
Canada	11	17	Lithuania	26	23
Israel	12	20	Portugal	27	27
Sweden	13	12	Latvia	28	29
Austria	14	10	Slovak Republic	29	28
Finland	15	15	Greece	30	30

מקור: הבנק העולמי

²² National currency per current international dollar
²³ רמות המחירים הגבוהות בישראל ביחס למדינות הסמן מודגשות על רקע העובדה כי התוצר לנפש הממוצע במדינות אלו גבוה ב-19% מהתוצר לנפש בישראל (נתוני 2023).

בהקשר של צמיחת המשק, נזכיר כי שיעורי פריון הילודה בישראל הם גבוהים: בשנים 2018-2023 צמחה אוכלוסיית ישראל בשיעור ממוצע של 1.9% לשנה – פי 3.6 לערך ביחס למדינות הסמן (לוח 1.2). הדבר מחייב צמיחה ריאלית מתמשכת של התמ"ג בשיעור העולה על גידול האוכלוסייה לשם המשך צמיחת התוצר לנפש.

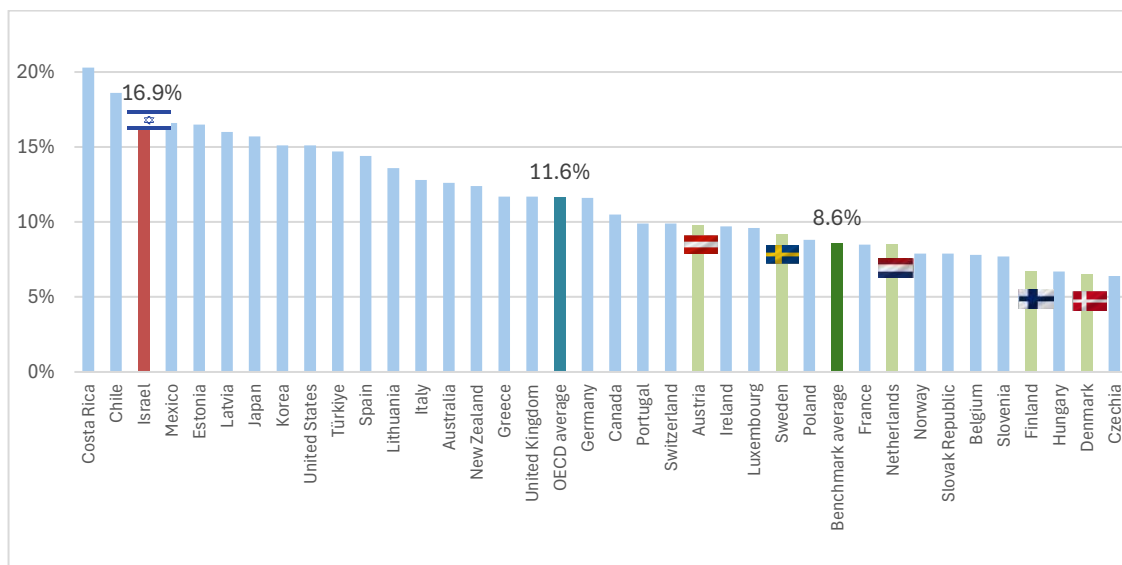
לוח 2.1: צמיחת התוצר והאוכלוסייה, ישראל ומדינות הסמן, 2018–2023

מדינות הסמן	ישראל	
1.5%	4.0%	תוצר
0.6%	2.1%	אוכלוסייה
0.9%	2.0%	תוצר לנפש

מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-OECD

המרכיב השני של היעד האסטרטגי הוא הפחתת שיעורי העוני בישראל, כך שיהיו דומים למוצע מדינות הסמן תוך כ-15 שנה. איור 1.2 מציג את שיעור העוני הממוצע, לאחר העברות ומיסים, בשנת 2020 במדינות ה-OECD.²⁴ ניתן לראות כי שיעור העוני בישראל עומד על 16.9%, לעומת ממוצע של 8.6% במדינות הסמן. הפער מוסבר בחלקו בבחירתן של אוכלוסיות דוגמת גברים חרדים שלא להשתתף בשוק העבודה.

איור 2.1: שיעור העוני לאחר העברות ומיסים, 2020 או שנת נתונים אחרונה



מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-OECD

²⁴ הנתונים המעודכנים ביותר נכון לאוגוסט 2024.

בישראל, כבשאר העולם, הפערים בהכנסה מעבודה הם מקור מרכזי לשיעורי העוני ולאי שוויון בהכנסה הפנויה של משקי הבית, והם נובעים הן מפערים בשיעורי התעסוקה והן מפערים הולכים וגדלים בהכנסות משעת עבודה. נדגיש כי אנו תומכים בצמצום עוני באמצעות תעסוקה ומתנגדים לתשלומי העברה (קצבאות) המעודדים הימנעות מתעסוקה. עוד נציין כי אנו מתמקדים בהפחתת העוני ואיננו משתמשים במושג "אי שוויון", שכן לדעתנו, המטרה הראויה היא הבטחת רמת חיים סבירה בהשוואה לזו המקובלת במדינות הסמן, לכלל האוכלוסייה. התמקדות בפערי ההכנסה עלולה להוביל למדיניות המצמצמת את הפערים דרך פגיעה בעשירונים העליונים, כך שאי השוויון יקטן אך ללא שיפור משמעותי ברמת החיים. לעומת זאת, שיעור העוני – שאף הוא מדד יחסי ולא אבסולוטי, הנמדד במספר האנשים שהכנסתם נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית – מייצג נאמנה את השאיפה. באופן כללי, היעדים לעלייה ברמת החיים ולהפחתת שיעורי העוני זוכים לתמיכה גורפת בקרב אזרחי ישראל, ולכן יכולים להוות יעד ממשלתי מקובל לאורך זמן רב.

1.5.3. מסגרת מתודולוגית לזיהוי נקודות החולשה של המשק

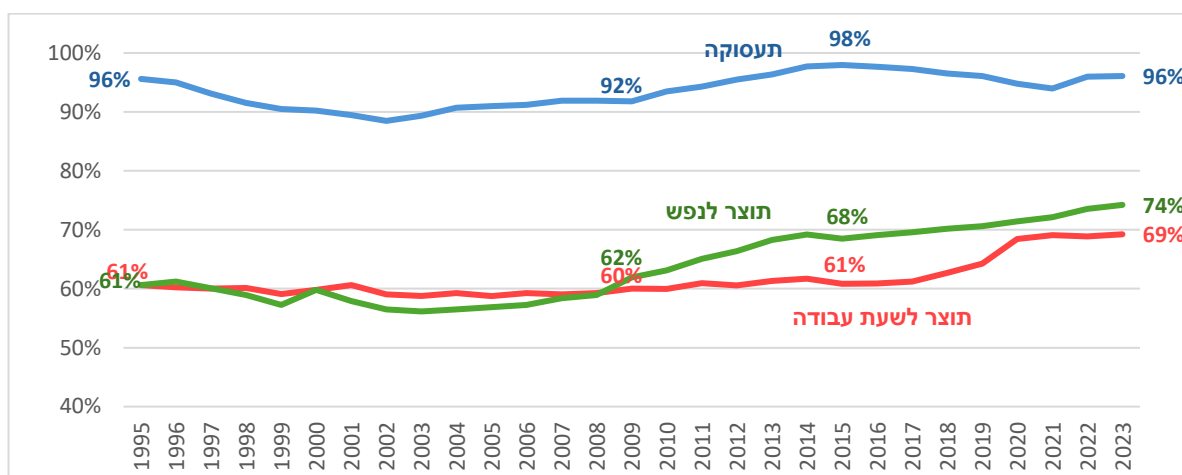
מגמות צמיחת המשק

כדי לנקוט מדיניות יעילה להשגת היעד האסטרטגי, יש לנתח את המקורות לפער בתוצר לנפש. בחינה על פני זמן מראה כי הפער ברמת החיים בין ישראל לבין מדינות הסמן, הנמדד בפערי התוצר לנפש, אומנם הצטמצם אך רחוק מלהיסגר (איור 1.3). לצמצום הובילו שני מנועי צמיחה: הגידול בשיעורי התעסוקה והגידול בפריון העבודה, הנמדד בתוצר לשעת עבודה.²⁵ מאז סוף האינתיפאדה השנייה ב-2003, ישראל מציגה עלייה מתמשכת בשיעורי התעסוקה. מגמה זו, שנבעה ממדיניות ממשלתית מכוונת, הייתה מנוע הצמיחה העיקרי במשק בשנים 2003–2016. בתקופה זו צמח מספר המועסקים בקצב שנתי ממוצע של 3% לעומת 0.6% במדינות הסמן, והיחס בין שיעור התעסוקה בישראל לבין זה שבמדינות הסמן עלה מ-89% ל-98% (איור 1.3). גידול זה, הגבוה משמעותית מקצב צמיחת האוכלוסייה בישראל (1.9%), נבע מהגידול הטבעי בכוח העבודה ומכניסה של אוכלוסיות נוספות לשוק העבודה. באותן שנים צמח התמ"ג בישראל ב-4.1% בממוצע לשנה (לעומת 1.5% במדינות הסמן), כאשר 70% מהצמיחה נבעו מהגידול בתעסוקה (איור 1.4).²⁶ קצב העלייה בפריון העבודה באותן שנים היה איטי יותר, גם אם גבוה ביחס למדינות הסמן (1.3% ו-1.0%, בהתאמה). בשל כך, היחס בין פריון העבודה בישראל ובמדינות הסמן רשם שיפור צנוע בשנים אלו, של 2 נקודות אחוז בלבד (איור 3).

²⁵ את מרכיבי הצמיחה – תעסוקה ופריון העבודה – ניתן לבטא במונחי עובדים או שעות עבודה. אנו בוחרים לבטא את הגידול בתעסוקה במונחי עובדים, כדי להקל על ההשוואה לגידול הטבעי באוכלוסייה.

²⁶ להרחבה על אודות החישוב ראו בפרק הנספח.

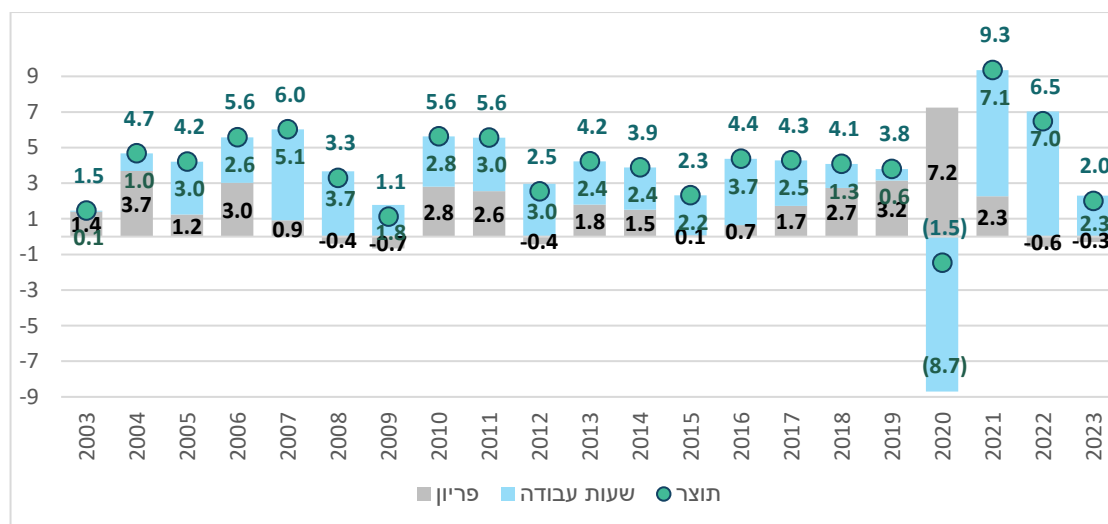
איור 3.1: יחס תוצר לנפש, פריון ושיעור התעסוקה* בין ישראל לבין מדינות הסמן, 1995–2023



* שיעור התעסוקה בגילי 25–64.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-OECD

איור 4.1: צמיחת התוצר בישראל, לפי רכיבי תרומת הפריון לשעת עבודה ושעות העבודה*, 2003–2023



* ערכים שליליים משקפים פגיעה בצמיחה. ב-2020, ללא שינוי בתעסוקה, הפריון היה מוביל לצמיחה של 7.2%, וללא שינוי בפריון, ירידת התעסוקה הייתה גורמת לירידה של 8.7% בתוצר (צמיחה שלילית), כך שהתוצר הצטמצם ב-1.5% בסך הכול.

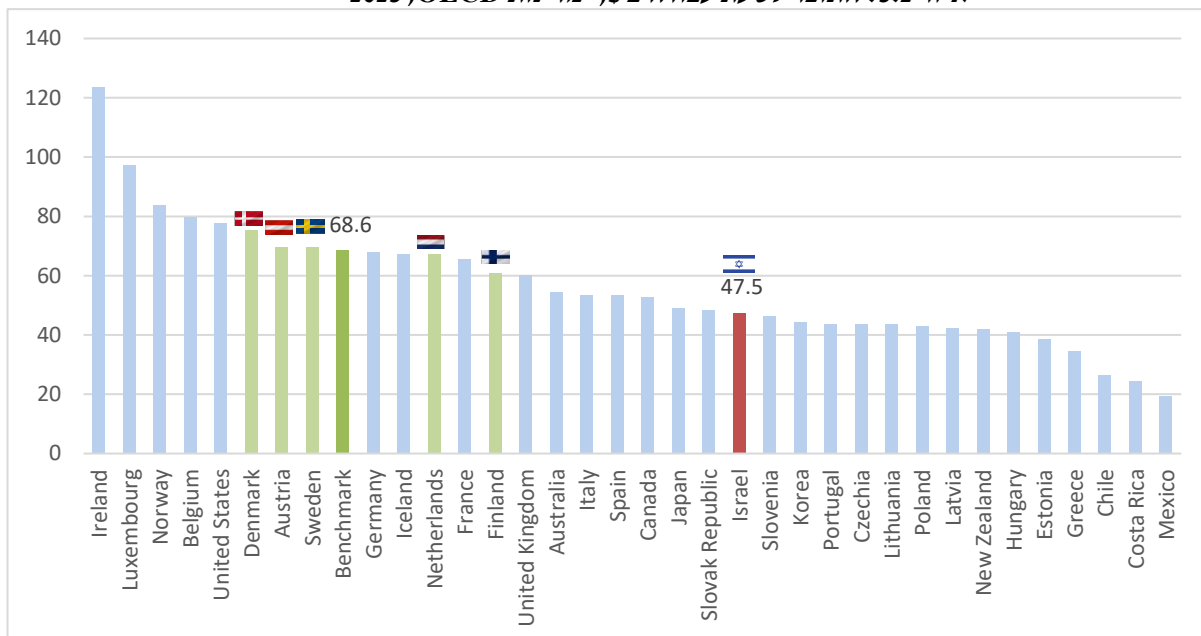
מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-OECD

²⁷ יעדי שיעור התעסוקה מתייחסים לגילי 25–64 ולא לפרטים צעירים יותר, משום שהגיליים 20–24 הם הקריטיים ביותר לרכישת כישורים, השכלה ומקצוע.

ב-2017 ניכר היפוך מגמה במרכיבי הצמיחה. מאז, קצב צמיחת התוצר נותר 4.0% במוצע לשנה, אך תרומת פריון העבודה גדלה ל-60% מסך הצמיחה. בשנים אלו צמח פריון העבודה בישראל בקצב של 2.4% במוצע לשנה לעומת 0.3% במדינות הסמן, ומספר המועסקים גדל בישראל ב-2.1% במוצע לשנה לעומת 0.9% במדינות הסמן.²⁸ השיפור בפריון העבודה המשקי התאפשר בעיקר הודות לצמיחתו של ענף ההייטק.²⁹ בשנים 2017-2023 עמד קצב צמיחת המועסקים בענף זה על 6.7% במוצע לשנה, כך שבסוף 2023 חלקו בתעסוקה (בשעות עבודה ובמספר מועסקים) עמד על 10%, וחלקו בתוצר היה 20.1%. הגידול במספר העובדים לא פגע ברמת הפריון, בשל קליטתם של עובדים בעלי מיומנויות גבוהות ופריון עבודה גבוה שאינו נמוך מהמוצע בענף.³⁰ בשנים 2017-2021 חל שיפור בפריון העבודה בענפים נוספים, כגון ענף השירותים הפיננסיים (צמיחה שנתית ממוצעת של 4.7%, הנובעת מהעלייה באיכות ההון האנושי ובהשקעות ב-ICT) וענף המסחר, קמעונאות וסיטונאות (4.4%). מגמות אלו מעלות את פריון העבודה המשקי.

הגידול בקצב עליית פריון העבודה הוביל לצמצום בפער הפריון בין ישראל לבין מדינות הסמן (איור 3). עם זאת, רמת התוצר לשעת עבודה, שעמדה ב-2023 על \$47.5 (מחירי 2015, PPP), נותרה נמוכה מהמוצע במדינות הסמן שעמד על \$68.6 – פער של \$21.1 לשעת עבודה, לעומת \$26.1 בסוף 2016 (איור 1.5).

איור 5.1: התוצר לשעת עבודה ב-\$*, מדינות OECD, 2023



* מחירי 2015, PPP.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-OECD

²⁸ גם במדינות הסמן ניכר שינוי בתמהיל הצמיחה, עם ירידה בקצב גידול פריון העבודה ועלייה בקצב גידול המועסקים. ²⁹ ענפי ההייטק הינם: ייצור תרופות, כולל תרופות הומיאופתיות (סימול ענף 21), ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטי (26), ייצור כלי טיס, חלליות וציוד נלווה (30), שירותי תקשורת (61), תכנות מחשבים, ייעוץ בתחום המחשבים ושירותים נלווים אחרים (62), עיבוד נתונים, אחסון ושירותים נלווים, אתרי שער לאינטרנט (63), מרכזי מחקר ופיתוח, מחקר ופיתוח בהנדסה ובמדעי הטבע (72).

³⁰ התוצר השנתי לעובד ב-2023 בענפי ההייטק בישראל עמד על 650,000 ש"ח, פי 2.15 מאשר ביתר ענפי הכלכלה (במוצע 302,000 ש"ח).

בחינת מגמות הצמיחה בישראל מדגישה מספר נקודות החשובות לבניית האסטרטגיה :

- העלייה המשמעותית בשיעורי התעסוקה מאז 2003, בכל המגזרים במשק, היא תוצאה של **מדיניות ממשלתית תומכת תעסוקה**,³¹ אשר הובילה לכך ששיעורי התעסוקה כיום גבוהים מממוצע ה-OECD וכמעט משתווים לממוצע מדינות הסמן. תוצאה מרכזית של הגידול בתעסוקה היא עלייה בהכנסה מעבודה ובהכנסה הפנויה (נטו) של כל משקי הבית (ליפשיץ ולרום, 2024).
- **יש להתמיד במדיניות המתמקדת בתמריצים לשוק העבודה** כמנוע המוביל בו זמנית להגדלת התוצר ולצמצום העוני, בעיקר בקרב גברים חרדים ונשים וגברים מהחברה הערבית. ללא כניסתן של אוכלוסיות חדשות, לא יוכלו שיעורי התעסוקה להמשיך ולצמוח בקצב דומה בעתיד, עקב הרווייה הצפויה בשיעורי התעסוקה של יהודים לא־חרדים.
- העלייה בשיעור התעסוקה אשר מכניסה למעגל התעסוקה אנשים בעלי ניסיון מועט, חלקם אף בעלי כישורי עבודה נמוכים מהממוצע, היא אחת הסיבות לצמיחה האיטית בפריון בישראל בשנים 2016-2003. בפרט כאשר עובדים אלו הצטרפו בעיקר לענפי השירותים בעלי הפריון הנמוך. מכאן נובע הצורך **לפעול להעלאת הפריון, בעיקר בקרב העובדים בענפים אלו, כדי לאפשר להם רמת שכר נאותה ולהמשיך את המגמה החיובית של עליית שיעור התעסוקה** ושל רווחת משקי הבית ובפרט בחציון התחתון.
- בהינתן ששיעורי התעסוקה בישראל כבר קרובים לאלו שבמדינות הסמן (פער של 4 נקודות אחוז), **רק צמצום הפער בפריון העבודה** (העומד על 31%) **יאפשר לישראל להדביק את רמת החיים הקיימת במדינות מתקדמות**. ניתוח אנליטי לזיהוי מקורות הפער בפריון העבודה מוצג בסעיף 4.4 ומהווה בסיס מקצועי נוסף לגיבוש האסטרטגיה הכלכלית.

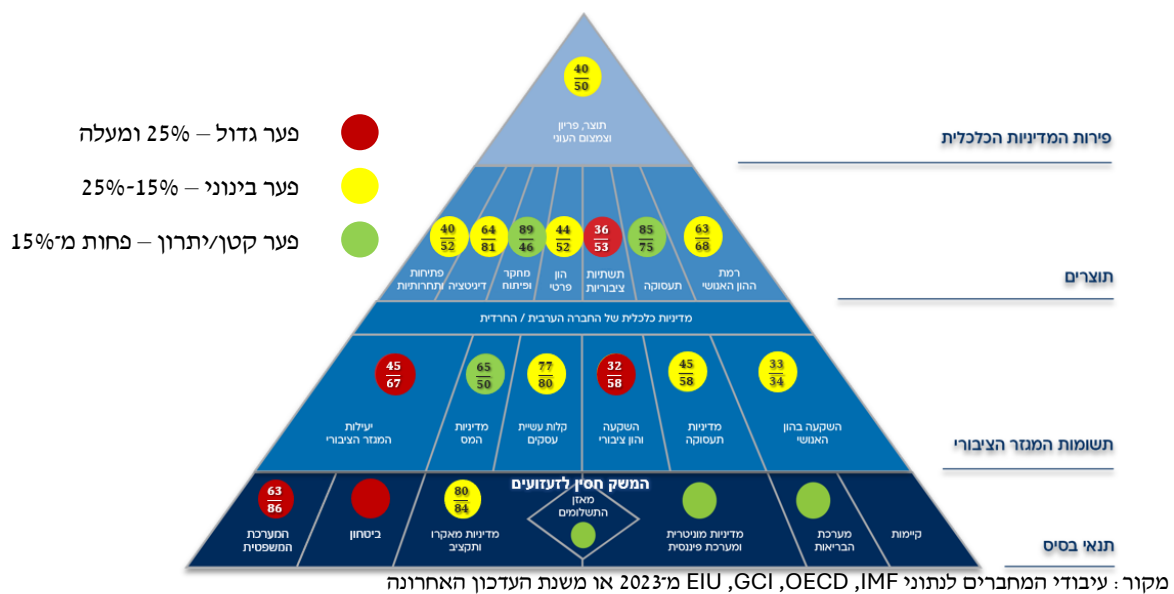
³¹ כגון הפחתת קצבאות ילדים (2003), קיצוץ קצבאות אבטלה והפחתת תמריצים שליליים לעבודה (2003-2010), הרחבת תוכניות הכשרה מקצועית לעובדים בלתי מיומנים (2010-2023) ומס הכנסה שלילי (הרחבה ב־2012).

1.5.4. פירמידת הצמיחה המתמשכת וצמצום העוני – השוואה יסודית של

מרכיבי הכלכלה

מכון אהרן פיתח מודל המציג באופן ויזואלי את המסגרת החשיבתית לתכנון האסטרטגיה הכלכלית – "פירמידת הצמיחה המתמשכת וצמצום העוני"³². הפירמידה מייצגת את מכלול המרכיבים של הכלכלה והחברה, כשאלו בנויים בשכבות (איור 6). כל שכבה תורמת להצלחת השכבה שמעליה ונתמכת על ידי הפעילות בשכבה שמתחתיה. בקודקוד הפירמידה נמצא יעד המדיניות הכלכלית – צמצום הפערים בתוצר לנפש ובשיעורי העוני בהשוואה למדינות הסמן. בשכבה שמתחת נמצאים מדדים המייצגים את הצלחת המשק בתחומים הנחוצים באופן ישיר להשגת היעד, כגון תעסוקה וגורמי ייצור התומכים בפירון עבודה גבוה. בשכבה הבאה מיוצגים מרכיבי התשומה הנדרשים לשם כך מהמשלה. ואילו בשכבה התחתונה, בבסיס הפירמידה, מיוצגים התנאים ההכרחיים לפעילות כלכלית במשק (מנחם-כרמי וקלישר, 2024). ייצוג זה מאפשר לבחון את מצבו היחסי של המשק הישראלי מול מדינות הסמן, אשר הישגיהן בתחומי הצמיחה המתמשכת וצמצום העוני הוכחו בעשורים האחרונים. בכל אחד מהמרכיבים ניתן לזהות את נקודות התורפה והחוזק של המשק ולכוון את המאמץ המחקרי ואת המדיניות הממשלתית הנחוצה לקידום היעד האסטרטגי, תוך כדי מדידה שוטפת של ההתקדמות.

איור 6.1: פירמידת הצמיחה המתמשכת וצמצום העוני, ישראל ביחס למדינות הסמן, לפי גודל הפער



³² מתודולוגיית המודל מבוססת על מתודולוגיית בחינת מסגרות תחרותיות, שגובשה על ידי המועצה הלאומית לתחרותיות באירלנד (המודל הראשוני הוצג ב-2003, וב-2016 עבר הרחבה). זו הותאמה למאפייני המשק הישראלי והורחבה להכללת תחומי מדיניות משמעותיים עבורו. להרחבה: National Competitiveness Council (2016), Ireland's Competitiveness Scorecard 2016.

כדי לעמוד על מצבו היחסי של המשק הישראלי מול מדינות הסמן, אנו מחשבים ציון לכל מרכיב בפירמידה. הציון נבנה על בסיס שקלול מדדים המייצגים השוואה בין לאומית של אספקטים שונים של כל מרכיב, בשיטת "המרחק לחזית" (Distance to Frontier, DTF) – שיטה שפותחה על ידי הבנק העולמי להשוואת תוצאות של מדדים הנמדדים ביחידות שונות. ערך המרחק לחזית של מדינה מייצג את הפער היחסי בינה לבין המדינה בעלת הביצועים הטובים ביותר.³³ דירוג כזה מאפשר לשקלל מדדים בעלי יחידות מידה שונות ולבחון את מיקומה היחסי של כל מדינה בהתאם לתוצאותיה. היחס בין ציונה של ישראל לבין ממוצע מדינות הסמן מאפשר לראות את הפער בכל מרכיב. **ציון אדום מייצג את המרכיבים שבהם מצבה של ישראל גרוע במיוחד**, כך שהפער בין מרחקה מהמדינה בעלת הביצועים הטובים ביותר גדול ב-25% לפחות ממרחקן של מדינות הסמן בממוצע. ציון צהוב מייצג את המרכיבים שבהם קיים פער של מעל 15% ופחות מ-25% בין המרחקים, ואילו ציון ירוק מייצג את המרכיבים שבהם מצבה של ישראל טוב יותר או שלא קיים פער בהשוואה למדינות הסמן.³⁴

כאמור, הניתוח ל-2023 מצביע על שיפור בפער בתוצר לנפש בין ישראל לבין מדינות הסמן, שעמד אז על 19.1%. עיקרו נובע מהפער בפריון לשעת עבודה, הנמוך בישראל ב-31% ביחס למדינות הסמן.³⁵ שכבת התוצרים מצביעה על הגורמים המשמעותיים לפער הפריון, ובראשם **רמת התשתיות הציבוריות הנמוכה**, ובעיקר רמת תשתיות התחבורה הציבורית והסעת ההמונים הירודה. מעבר לכך, המשק הישראלי מפגר משמעותית אחר מדינות הסמן **ברמת הפתיחות והתחרותיות**, וזאת הן מבחינת חסמים לכניסת חברות זרות למשק והן מבחינת עלויות העבודה, המקשים על כניסת טכנולוגיות חדשות למשק ועל הרחבת מגוון המוצרים ולכן תורמים ליוקר המחיה. **תחום הדיגיטציה** אף הוא טעון שיפור, במיוחד בכל הקשור לתקשורת עם רשויות ציבוריות ולהיקף השימוש בדיגיטל על ידי העסקים ומשקי הבית.

הגורמים לפערים בשכבת התוצרים נעוצים בשני תחומים עיקריים **בתשומות המגזר הציבורי**. הראשון הוא **השקעה נמוכה ומלאי הון ציבורי חסר**.³⁷ שיעורי הילודה הגבוהים בישראל מביאים לכך שמלאי ההון הציבורי לנפש הינו שליש מהממוצע במדינות הסמן (נתוני קרן המטבע הבין לאומית, IMF).³⁸ התחום השני הוא **חוסר היעילות של המגזר הציבורי**, המתבטא בגודלו ובמבנה המנופח של ממשלת ישראל. אלו מובילים לעלויות תפעול ישירות גבוהות וכן לעלויות עקיפות, הנובעות מסיבוכ תהליכי קבלת ההחלטות, מיצירת מוקדי חיכוך וביורוקרטיה פנים ממשלתית ומהפחתת יעילות העבודה של הממשלה. לצד זאת, ישראל מפגרת משמעותית בשימוש בנתונים כנכס אסטרטגי לבניית תקציב ולקידום מדיניות מבוססת ידע, ובדיגיטציה של המגזר הציבורי.

³³ באמצעות דירוג התוצאות במדד אחיד של 0–100, כאשר המדינה בעלת התוצאה הטובה ביותר מקבלת ציון 100 והמדינה בעלת התוצאה הגרועה ביותר ציון 0, וכל יתר המדינות מקבלות ציון לפי המרחק היחסי שלהן מהמדינה הטובה ביותר. מתמטית, הערך של מדינה X במדד מסוים יהיה ההפרש בין הציון שלה לבין ציון המדינה הגרועה ביותר, מחולק בהפרש בין ציון המדינה הטובה ביותר לזו הגרועה ביותר, מוכפל ב-100 $(DTF = \frac{X_i - X_{min}}{X_{max} - X_{min}} \cdot 100)$. כך למשל, אם במדד מסוים ציון המדינה הטובה ביותר הוא 250, ציון הגרועה ביותר הוא 50 וציונה של מדינה נבדקת הוא 100, אזי המרחק לחזית של המדינה הנבדקת הוא $25 = \frac{100 - 50}{250 - 50} \cdot 100$.

³⁴ לפירוט המדדים לכל מרכיב בפירמידה ראו: מנחם-כרמי, קלישר ומגידו (טרם פורסם), "פירמידת הצמיחה וצמצום העוני – מתודולוגיה ועדכון 2024", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

³⁵ התוצר לנפש ב-2023: ישראל – \$42,272, ממוצע מדינות הסמן – \$52,499 (מחירי PPP 2015). מדובר בצמצום של 6 נקודות אחוז, מ-25% ב-2017.

³⁶ התוצר לשעת עבודה ב-2023: ישראל – \$47.5 לשעת עבודה, ממוצע מדינות הסמן – \$68.8 לשעת עבודה (מחירי PPP 2015).

³⁷ מלאי ההון הציבורי הינו הערך המצטבר של ההשקעות הציבוריות.

³⁸ ההון הציבורי לנפש ב-2019 (הנתון האחרון): ישראל – \$12,112, ממוצע מדינות הסמן – \$35,221 (מחירי PPP 2017).

בתנאי הבסיס, שני אתגרים משמעותיים העומדים לפתחו של המשק הישראלי הם איכות המערכת המשפטית ורמת הביטחון. **מערכת משפטית** מתפקדת, המגנה על זכויות קניין, הינה תנאי הכרחי לפעילות תקינה של המשק, והיא מאותנת על יציבות התקשרויות המסחר עם חו"ל. לפי מדד הדמוקרטיה של ה-EIU לשנת 2023,³⁹ ישראל מוגדרת "דמוקרטיה פגומה" בעלת חולשות בתחומי הממשל, התרבות והמעורבות הפוליטית.⁴⁰ אשר **לרמת הביטחון**, 2023 ו-2024 הדגישו ביתר שאת את הקשר ההדוק בין המצב הביטחוני ותחושת הביטחון בקרב הציבור והמשקיעים לבין הפעילות הכלכלית. קודם לכן, למרות האירועים הביטחוניים שהתרחשו מעת לעת, נשמרה תחושת הביטחון בקרב רוב הציבור והמשקיעים. אולם המלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר, הארוכה והמשמעותית מכל אירועי העבר, הובילה להתגברות האי ודאות ולחששות בקרב המשקיעים הזרים.⁴¹ המלחמה שינתה לחלוטין את **המסגרת המאקרוכלכלית**. הצמיחה הנמוכה ב-2023 וב-2024 והוצאות המלחמה, בעיקר על ביטחון, שיקום והוצאות אזרחיות, הגדילו את הגירעונות ואת יחס החוב לתוצר בשנים אלו. לצעדי הממשלה בתקופה הנוכחית, ובפרט לתקציבי הממשלה בשנים הבאות, תהיה השפעה רבה על הסביבה הפיסקלית בישראל, על אופן השווקים במשק ועל צמיחתו העתידית.⁴²

³⁹ Economist Intelligence Unit

⁴⁰ ישראל מדורגת במקום ה-23 מתוך כלל מדינות ה-OECD, ירידה של שלושה מקומות בדירוג ביחס ל-2021. מדינות הסמן מוגדרות "דמוקרטיות מלאות" וב-2023 דורגו בעשירייה הראשונה, למעט אוסטרליה שדורגה במקום ה-16.

⁴¹ כפי שמתבטא גם בסיכונים הנגזרים משוק ההון ובמחירי ה-CDS של חוב ממשלת ישראל, שלאחר שהגיעו ב-2023 לשפל היסטורי של כ-40 נקודות בסיס, זינקו בעקבות המלחמה והגיעו בשיא ל-175 נקודות בסיס. ברבעון האחרון של 2024 החלה ירידה במחירי ה-CDS, ונכון לפברואר 2025, הם עומדים על כ-130 נקודות בסיס.

⁴² ב-2023 צמח התוצר ב-2% בלבד (נמוך ב-1% מתחזית הצמיחה ערב המלחמה).

1.5.4.1 מסגרת אנליטית לבחינת מקורות הפערים בפריון העבודה

מסגרת העבודה של מודל הפירמידה מאפשרת לזהות את התחומים העיקריים שבהם קיימים פערים בין ישראל לבין מדינות הסמן. יחד עם זאת, היא אינה מספקת מידע על **עוצמת** ההשפעה של הפערים על משתני התוצאה. לכן, לצורך קביעת סדרי עדיפויות לממשלה, אנו מבצעים גם ניתוח מאקרולכלי האומד את **חלקם היחסי** של גורמי הייצור בפער הפריון לשעת עבודה בין ישראל למדינות הסמן. גורמי הייצור במשק הם: כמות ואיכות התעסוקה (H); הון עסקי של מכונות וציוד (K); והון ציבורי (G), המתחלק בין הון תשתיות ובעיקר תשתיות תחבורה, אנרגיה ומבני ציבור נוספים וכן תשתיות דיגיטליות (ICT). היתרה (השארית – A) מייצגת את יעילות הייצור של גורמי הייצור במשק ומוסברת על ידי ניהול, חדשנות ותחרותיות המשק.⁴³ לוח 3 מרכז את תוצאות הניתוח המאקרולכלי לגורמים המשפיעים, על פי המודל, על פער התוצר לשעת עבודה בין ישראל למדינות הסמן בשנים 2017-2021, שעמד על \$24 (במחירי 2015, PPP).⁴⁴ הניתוח האמפירי מחזק את העולה מפירמידת הצמיחה: **ישראל נמצאת בפיגור בכל גורמי הייצור במשק ואף בפריון הכולל.**⁴⁵

לוח 3.1: תרומת גורמי הייצור לפער הפריון במשק מול מדינות הסמן

פער מדינות הסמן	פריון כולל	הון ציבורי לנפש	הון ציבורי לנפש ICT	הון פרטי	הון אנושי
(A)	$\left(\frac{G_c}{N}\right)$	$\left(\frac{G_n}{N}\right)$		(K)	(H)
\$24.2	\$4.6 + \$7.5 + \$0.3	\$6.4 + \$5.4			
100%	19% + 31% + 1%	27% + 22%			
מלאי ב- %	34%	81%	54%	88%	

מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-IMF וה-OECD

יתוח לעיל עולה כי את פער פריון העבודה בין ישראל לבין מדינות הסמן ניתן לחלק לשלושה גורמים מרכזיים המושפעים ממדיניות הממשלה ואשר יחד, רמתם הנמוכה מסבירה 81% מהפער: הון ציבורי, הון אנושי והון פרטי. את יתרת הפער (19%) מסביר הפריון הכולל, קרי: יעילות הייצור.

⁴³ לפי מודל סולו.

⁴⁴ לאור עיכוב בפרסום נתונים עדכניים מה-IMF, טרם בוצע ניתוח עבור השנים האחרונות.

⁴⁵ למתודולוגיה הכלכלית ראו להלן בפרק הנספח.

1.5.5. מיקוד תחומי הפעולה הנדרשים ומנופי השינוי להשגת היעד

האסטרטגי

התוכנית הכלכלית במסגרת פרויקט זה מבקשת לתת מענה לחולשות המשק ולאתגרו, תוך שמירה על חוזקותיו ויתרונותיו היחסיים. הניתוחים לעיל הדגישו את הצורך בטיפול בפערים בגורמי הייצור. להלן תיאור הפערים כפי שעלו בניתוח המאקרו-כלכלי, לצד מנופי השינוי הנדרשים המפורטים בהרחבה בפרקים הבאים:

ההון הציבורי: רמת ההון הציבורי לנפש בישראל, בעיקר תשתיות תחבורה (כ-75%), עומדת על כשליש ביחס לממוצע מדינות הסמן. הפער במלאי ההון הציבורי לנפש מסביר 31% מפער הפריון, שהם \$7.5 לשעת עבודה (מחירי 2015, PPP). הפערים במלאי ההון הציבורי לנפש מתבטאים, בין היתר, בהיעדר אמצעי תחבורה מספקים להסעת המונים בישראל ובשימוש נמוך בתחבורה הציבורית.⁴⁶ בהתחשב בשיעורי הילודה הגבוהים, נדרשת השקעה משמעותית בתשתיות ציבוריות לשם שמירה על רמה קבועה (לפחות) של הון ציבורי לנפש. המשך הירידה בהון הציבורי לנפש יוביל לפגיעה בפעילות העסקית והמקומית ובנגישותם של פרטים לאזורי תעסוקה ומסחר. לפיכך, **אנו ממליצים על תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח להשקעה משולבת בתחבורה ובדור, בין היתר באמצעות:** הגדלת המלאי באזורי ביקוש ובנייה צפופה סביב תחנות תחבורה ציבורית, שיווק קרקעות באזורים עם תשתיות מוכנות, חיזוק והטמעה של ציפוף אורבני ודגש על התחדשות עירונית. התוכנית כוללת הצבת יעדים כמותיים למימוש, הגדרת אבני דרך, לוחות זמנים ותקצוב, יצירת תשתית סטטוטורית תומכת ותכנון תחבורה מוקדם לצמצום חסמים ולייעול תהליכי הפרויקט.

סוג נוסף של הון ציבורי הוא ICT (Information and Communication Technologies).⁴⁷ **מלאי ההון הציבורי בתחום ה-ICT לנפש בישראל נמוך ב-20% בקירוב בהשוואה למדינות הסמן, ומהווה 1% מפער הפריון ושווה ערך ל-\$0.3 לשעת עבודה (מחירי 2015, PPP).** סגירת הפער בהון ICT בענף המינהל הציבורי דורשת השקעה בסדר גודל נמוך במידה ניכרת לעומת השקעה בתשתיות ליבה. ואולם, יש לה השפעה פוטנציאלית רבה על יעילות הממשלה ועל קידום המגזר העסקי (בשל הצורך של חלק ממנו להתעדכן מול ממשקי הממשלה החדשים), בצד השפעה עקיפה על יעילות השירותים הממשלתיים ועל הכדאיות הכלכלית שבהשקעה פרטית ובפעילות כלכלית בישראל. לכן, **אנו ממליצים על השקעה בטרנספורמציה דיגיטלית של המגזר הציבורי.**

ההון האנושי: הפער באיכות ההון האנושי בין ישראל לבין מדינות הסמן עומד על 12% ומסביר 27% מפער הפריון, שהם \$6.4 לשעת עבודה (מחירי 2015, PPP). מיומנויותיהם של בוגרי מערכת החינוך בישראל נמוכות ביחס לאלו במדינות הסמן, נתון המוביל לפריון עבודה נמוך יותר באופן כללי. אף שמדובר בפער נמוך יחסית לשאר גורמי הייצור, השפעתו משמעותית. הניתוח לעיל הציג את תרומת הגידול בשיעורי התעסוקה לצמיחת המשק ולצמצום העוני, והדגיש את הצורך במדיניות לעידוד תעסוקה (שיעורי התעסוקה) ולהעלאת איכותה (פריון העבודה). תוכנית כלכלית זו עוסקת בהרחבה במנועי שינוי אלו, קרי: בעידוד לתעסוקה ובשיפור המיומנויות; וכן בשילוב כלכלי ממוקד ומותאם לאוכלוסייה הערבית ולאוכלוסייה החרדית.

⁴⁶ אקשטיין, בנטל וסומקין (2022), "[להשקיע כדי לצמוח בחוב מוגדל](#)", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
⁴⁷ מהמחקר הכלכלי עולה כי להשקעה בתחומי ה-ICT יש השפעה ניכרת על הצמיחה הכלכלית (ראו למשל Jorgenson and Khuong, 2016). זאת בפרט להשקעה ממשלתית המקדמת את הדיגיטציה של המגזר הציבורי ובכך את רמת החדשנות של המשק כולו, כפי שהודגש גם על ידי ה-OECD. לפיכך, אנו מפרידים בין הון ציבורי ICT לבין שאר ההון הציבורי.

ההון הפרטי: רמת מלאי ההון הפרטי לשעת עבודה בישראל היא כמחצית מזו שבמדינות הסמן – \$110 לעומת \$204 (מחירי 2017, PPP), נתון המסביר 22% מפער הפריון, שהם \$5.4 לשעת עבודה (מחירי 2015, PPP). אנו סבורים שהסביבה העסקית בישראל, המאופיינת ברגולציה מחמירה ובביורוקרטיה לא יעילה,⁴⁸ יוצרת תמריצים שליליים להתייעלות ולהשקעה. סביבה כזו מייצרת חסמי כניסה לחברות חדשות, מקומיות ובינלאומיות, ובכך מונעת עלייה בפריון העבודה, תורמת לריכוזיות בשווקים ומגבירה את יוקר המחיה. מכון אהרן עוסק בנושאים אלו, ותוכנית מפורטת תפורסם בקרוב.

מלבד נושאים ממוקדים אלו, התוכנית כוללת סקירה מאקרו-כלכלית של אתגרי המשק בצל המלחמה ושל הצעדים הפיסקליים הנחוצים לייצובו. כמו כן, במטרה לתמוך בהתייעלות השירותים האזרחיים ובשיפור איכותם, פרק ייעודי יציג ניתוח נרחב של הכשלים במערכת המימון של הרשויות המקומיות בישראל, ויציע רפורמה מקיפה לחיזוק עצמאותן הכלכלית והניהולית.

⁴⁸ כפי שעולה מדירוגה הנמוך של ישראל במדד Doing Business של ה-OECD – מקום 23 במדינות ה-OECD, נתוני 2021.

2. המשק הישראלי בזמן המלחמה ולאחריה

⁴⁹ צביקה אקשטיין, בני בנטל, שרית מנחם-כרמי, סרגיי סומקין ועידית קלישר

עדכון – נובמבר 2025

מאז פרוץ המלחמה באוקטובר 2023 מפרסם מכון אהרן באופן שוטף הערכות להשפעותיה על כלכלת ישראל.⁵⁰ הפרק להלן נכתב במהלך שנת 2024 ובוחן, בין היתר, את יכולתו של המשק להתמודד עם הגידול בהוצאות ביטחון. **מאז סיום כתיבת הפרק, בינואר 2025**, חלו התפתחויות ביטחוניות ומדיניות משמעותיות. המרכזיות שבהן היו המערכה מול איראן ביוני 2025 וחידוש הלחימה בעזה, בפרט מבצע *"מרכבות גדעון ב"* בספטמבר 2025. מכון אהרן המשיך גם בשנה זו לספק **אומדן כלכלי לתרחישים השונים המאפשר למקבלי ההחלטות להבין מראש את העלויות הצפויות והסיכונים הכלכליים–פיננסיים הכרוכים במהלכים שונים ולשלבם בהכרעות המדיניות–ביטחוניות**. את כל הניתוחים ניתן למצוא באתר מכון אהרן.

עדכון חשוב בוצע בספטמבר 2025 על רקע החלטת הדרג המדיני לצאת למבצע *"מרכבות גדעון ב"*. העדכון כולל ניתוח הבוחן את **ההשלכות הכלכליות של שלושה תרחישים ביטחוניים–מדיניים אפשריים ל-2025 עבור חזית רצועת עזה**: (א) סיום הלחימה והסדרה בין־לאומית לניהול אזרחי של רצועת עזה; (ב) סיום הלחימה ברצועת עזה ללא הסדרה; (ג) כיבוש מלא של רצועת עזה הכולל ניהול אזרחי מתמשך על ידי ישראל.

מימוש יוזמת טראמפ שהחל באוקטובר 2025 וכלל הפסקת אש, החזרת החטופים ופריסת כוח רב־לאומי בעזה תואם את התרחיש החיובי ביותר שבחנו בניתוח (תרחיש א'). יוזמת טראמפ מנעה התממשות תרחיש של כיבוש רצועת עזה ושליטה אזרחית מתמשכת בה (תרחיש ג') בו היה כרוך איום כלכלי חמור על ישראל בשל ירידה בצמיחה וסיכון לבריחת מוחות. עם זאת, הפסקת האש שברירית ונתונה להפרות חוזרות מצד חמאס. הלחימה אמנם לא חודשה באופן מלא, אך פעולות תקיפה וחילופי אש ממשיכים להתקיים, כך שהמציאות בפועל משקפת מצב ביניים המאופיין באיודאות ביטחונית מתמשכת כפי שמשקף בעדכון שפרסמנו טרם חתימת נייר זה, בספטמבר 2025.

sarit.menahemcarmi@runi.ac.il ⁴⁹

50 לכל ניירות המדיניות של מכון אהרן בנושא השפעות המלחמה על כלכלת ישראל ראו: <https://www.runi.ac.il/research-institutes/economics/aiep/policy-papers/october-7th-war>. לעדכון מודל מכון אהרן, אוקטובר 2025 ראו: <https://www.runi.ac.il/media/evpggksi> /המשמעות הכלכלית של תרחיש- ביטחון תקציר-מצגת אוקטובר-2025.pdf

עיקרי הניתוח

המתקפה הרצחנית של חמאס ב-7 באוקטובר 2023 והמלחמה הארוכה והקשה שפרצה בעקבותיה שינו באופן משמעותי את הסביבה הכלכלית בישראל, עם פגיעה חריפה בתעסוקה והוצאות מלחמה כבדות. יכולתו של המשק לעמוד במימון הוצאות המלחמה (כ-280 מיליארד ₪) נבעה ממדיניות כלכלית-פיסקלית אחראית בעשור וחצי שקדמו למלחמה – מדיניות שהובילה לחוב נמוך ביחס לתוצר ולחוסן כלכלי. ואולם, לפי הערכות מכון אהרן, בסוף 2025 צפוי יחס החוב לתוצר ל-69% (לעומת 60% ערב המלחמה).

למרות ההישגים הצבאיים במלחמה והחלשתם של חמאס וחיזבאללה, ביטחונה של ישראל צפוי לעמוד באתגרים נוספים בגבולותיה ומול איומים מהמערכת האזורית והגלובלית. אלו, לצד משברים נוספים שעלולים להתממש, מדגישים את הצורך החיוני לשמור על איתנות כלכלית, המחייבת מדיניות כלכלית-פיסקלית אחראית אשר מתמרצת מנועי צמיחה. זאת, כדי לאפשר את התנאים הכלכליים לחזרה לתוואי מתכנס של יחס החוב לתוצר, ולהבטיח ביטחון לאזרחי ישראל ויכולת עמידה במשברים כלכליים בעתיד.

מטרת הניתוח להלן היא **לבחון את השפעות הגידול בתקציב הביטחון על איתנות המשק בשנים 2026–2035**. כל זאת, בהנחה שתקציב 2025 יתבצע כפי שעבר בהחלטת הממשלה מ-16.12.2024⁵¹. בפרט, נבחנו תרחישים של גידול תקציב הביטחון בשיעורים של 0.5%, 1% ו-1.5% מהתוצר החל משנת 2026, בדגש על חיזוי תוואי יחס החוב לתוצר בשנים המדוברות.⁵² המשתנים המרכזיים בניתוח הם שיעור הצמיחה הממוצע באותן שנים וההתכנסות התקציבית (קיצוץ בהוצאות והעלאת מיסים) במונחי אחוזי תוצר.

תוצאות הניתוח מראות כי בהנחה שתונהג מדיניות כלכלית תומכת צמיחה, הצפויה להוביל לצמיחת התמ"ג בשיעור של 3.5% בשנה, הרי שגידול של 1% תוצר בהוצאות הביטחון יחייב התאמות תקציביות בהיקף של כ-1% תוצר, כדי להחזיר את יחס החוב לתוצר לרמתו ערב המלחמה. אם הגידול בהוצאות הביטחון יהיה גבוה יותר, של 1.5% תוצר, יידרשו התאמות גבוהות יותר כדי להשיב את יחס החוב לתוצר למסלול מתכנס. נציין כי התכנסות תקציבית של 1% לכל הפחות צפויה להתממש ב-2025, אם ייושם התקציב שהתקבל בהחלטת הממשלה.

לאור הסיכונים הנוספים, יש לייצר מרווח פיסקלי גם בתוואי של צמיחה גבוהה. לפיכך, על המדיניות לכלול התכנסות תקציבית בשיעור של לפחות 0.5% תוצר (10 מיליארד ₪ ב-2024) מעבר לשיעור הגידול בהוצאות הביטחון. במקרה של צמיחה נמוכה יותר של התמ"ג, בשיעור שנתי של 2.5% בלבד, העלאת תקציב הביטחון תדרוש התכנסות תקציבית משמעותית בשיעור של לפחות 1% תוצר (20 מיליארד ב-2024) מעבר לשיעור הגידול בהוצאות הביטחון. כלומר, גידול של 1% בתקציב הביטחון ידרוש, בתרחיש צמיחה כזה, התכנסות תקציבית של 2%. התכנסות נמוכה מכך תייצר מרווח פיסקלי קטן מאוד ותסכן את יציבות המשק.⁵³

⁵¹ ואושר בקריאה שנייה ושלישית ב-25 במרץ 2025.

⁵² הניתוח הוצג ב-6 באוקטובר 2024 בפני ועדת נגל לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח. על פי דוח הוועדה, שפורסם ב-6 בינואר 2025, היקף ההוצאה יעלה ב-1.2% לערך החל מ-2026 וילך ויפחת במהלך העשור.

⁵³ ועדת נגל פרסמה את המלצותיה עם סיום העבודה על נייר זה (ינואר 2025). המלצות הוועדה דומות לתרחישים שנבחנו בניתוח בהמשך פרק זה, לפיכך אנו מפרסמים אותו במלואו וללא שינוי. הניתוח מדגיש את התנאים הכלכליים שיאפשרו לממש את המלצות הוועדה להגדלת תקציב הביטחון ללא הגברת הסיכון ליציבות המשק. לתחזיות מאקרו מעודכנות של המכון ראו: [מצגת מכון אהרן, כנס לציון 15 שנים להצטרפות ישראל ל-OECD](#).

2.1.2. רקע כלכלי 2008-2022

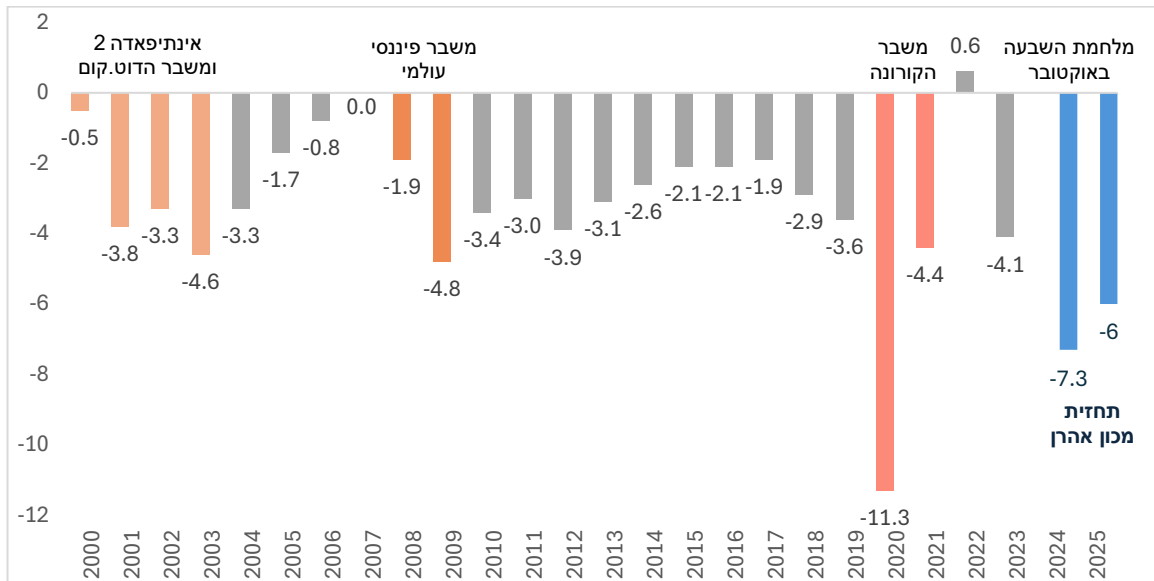
בשנים 2008-2022 התמודדה כלכלת ישראל עם אירועים משמעותיים: משבר פיננסי גלובלי (2008), סבבי לחימה ביטחוניים (המשמעותיים ביניהם בשנים 2008, 2012, 2014, 2021)⁵⁴ ומשבר הקורונה (2020). למרות אירועים אלה חווה המשק הישראלי צמיחה איתנה בשיעור שנתי ממוצע של 4.0%. באותה התקופה, אוכלוסיית ישראל צמחה ב-1.9% בממוצע לשנה, והתוצר לנפש צמח ב-2.1% בממוצע לשנה.⁵⁵ הגורמים המרכזיים לצמיחת התוצר בתקופה זו היו התעסוקה, שצמחה בקצב ממוצע של 2.3% לשנה (כלומר, יותר מקצב צמיחת האוכלוסייה), ופריון העבודה (התוצר לעובד), שצמח בשיעור של 1.7% בממוצע לשנה. עד 2017, צמיחת התעסוקה הייתה המנוע המרכזי בצמיחת התוצר, כתוצאה ממדיניות תומכת תעסוקה שהונהגה בישראל. מדיניות זו הובילה לכניסה לשוק העבודה של אוכלוסיות שמסורתית לא השתתפו בכוח העבודה – גברים חרדים ונשים ערביות. בהתאם, שיעור התעסוקה עלה מ-72% ב-2008 ל-77% ב-2017 ול-79% ב-2022.⁵⁶

לצד המדיניות תומכת התעסוקה שהונהגה בשנים אלו, נוהלה גם מדיניות מאקרורכלכלית אחראית שביססה את איתנות המשק ואת יכולתו להתמודד עם משברים. כלל ההוצאה שהונהג ב-2004 הגביל את הגידול בצריכה הציבורית,⁵⁷ וכך, למעט בעת המשבר הפיננסי העולמי ב-2008, שמרו ממשלות ישראל על גירעון נמוך בשיעור ממוצע של כ-2.5% מהתוצר. מדיניות זו הובילה לירידה מתמשכת ביחס החוב לתוצר עד לשפל של 59% ערב משבר הקורונה (2019). תנאים אלו אפשרו את התמיכה הממשלתית הרחבה במשבר, הן במועסקים והן בעסקים, ואת הגידול בהוצאות הבריאות, שהובילו לגירעון של מעל 11% מהתוצר בשנת 2020 (איור 2.1). חזרת המשק לשגרה כלכלית וצמיחה גבוהה ב-2021 אפשרו חזרה מהירה לתוואי מתכנס (יורד) של יחס החוב לתוצר כבר בשנה העוקבת, כך שבסיומה של 2022 הוא עמד על 60.8% (איור 2.2).

⁵⁴ 2008 – מבצע "עופרת יצוקה", 2012 – "עמוד ענן", 2014 – "צוק איתן", 2021 – "שומר החומות".
⁵⁵ לצורך השוואה, בתקופה זו צמח התוצר של מדינות הסמן (אוסטריה, דנמרק, פינלנד, הולנד ושוודיה) ב-1.3% בממוצע לשנה, אוכלוסיית מדינות הסמן צמחה בממוצע ב-0.6% לשנה, והתוצר לנפש צמח ב-0.6% בממוצע לשנה.

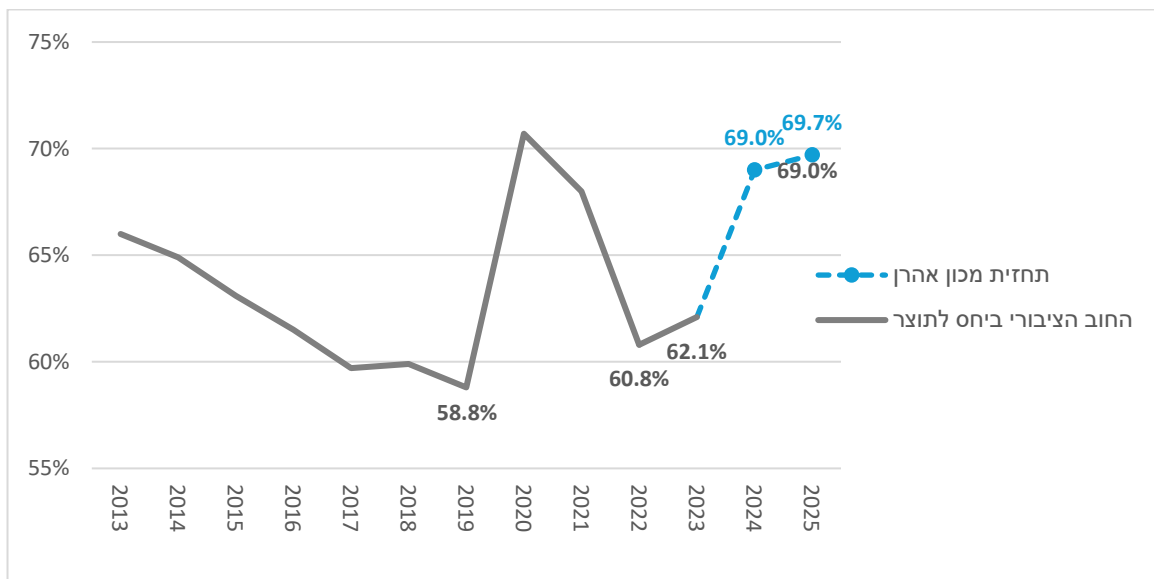
⁵⁶ ניתוח מגמות הצמיחה מוצג בפרק 1.5.3.
⁵⁷ כלל ההוצאה, שהוחל ב-2004 תחת שר האוצר בנימין נתניהו, הינו כלל פיסקלי המגביל את הגידול השנתי בהוצאות הממשלה ל-1% ריאלית ביחס להוצאה של השנה שעברה, ללא תלות בהכנסות. הכלל מחייב את הממשלה במסגרת חוקי התקציב השנתיים.

איור 1.2: שיעור העודף/גירעון ביחס לתוצר



מקור: בנק ישראל ותחזיות מכון אהרן

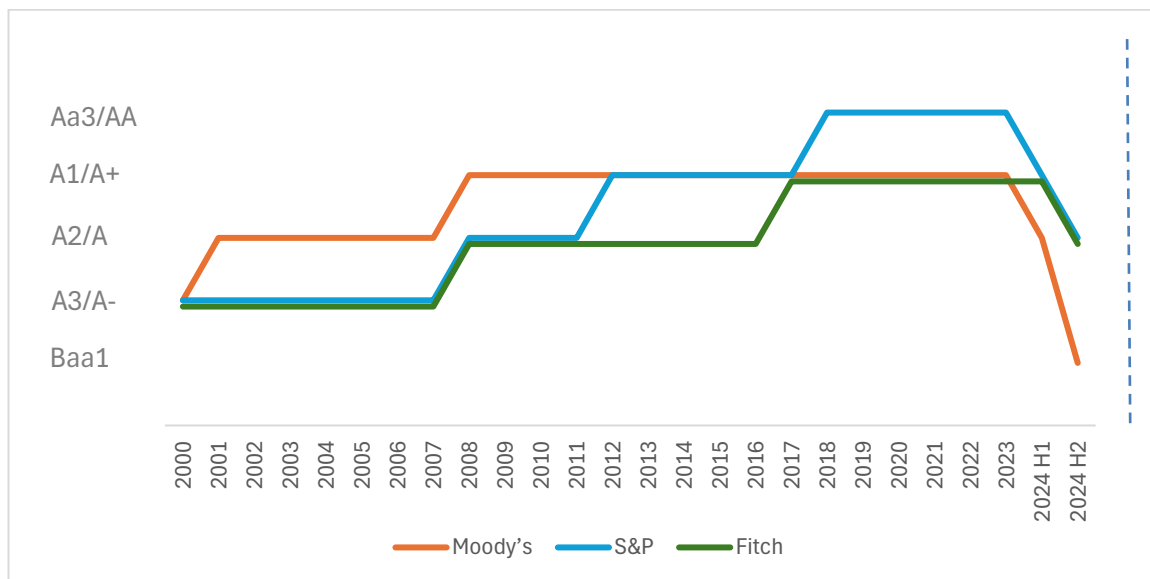
איור 2.2: שיעור החוב ביחס לתוצר



מקור: עיבודי חוקרי מכון אהרן לנתוני בנק ישראל

תוואי הצמיחה הגבוהה של המשק לצד מדיניות התקציב האחראית, שמירה על יחס נמוך של חוב לתוצר, עודף בחשבון השוטף, רזרבות מטבע משמעותיות, מערכת פיננסית יציבה ומדיניות מוניטרית עצמאית ואחראית השומרת על יעד אינפלציה של 1%-3% – הם אלה שהובילו לחיזוק אמון השווקים הפיננסיים וחברות הדירוג במשק הישראלי. מאז 2008 עלה בהדרגה דירוג האשראי של החוב הממשלתי (איור 2.3), ופרמיית הסיכון של ישראל המשתקפת במחירי ה-CDS (5 שנים) הגיעה במהלך 2022 לשפל היסטורי – 40 נקודות בסיס (איור 2.4).⁵⁸

איור 3.2: התפתחות דירוג האשראי של ישראל⁵⁹

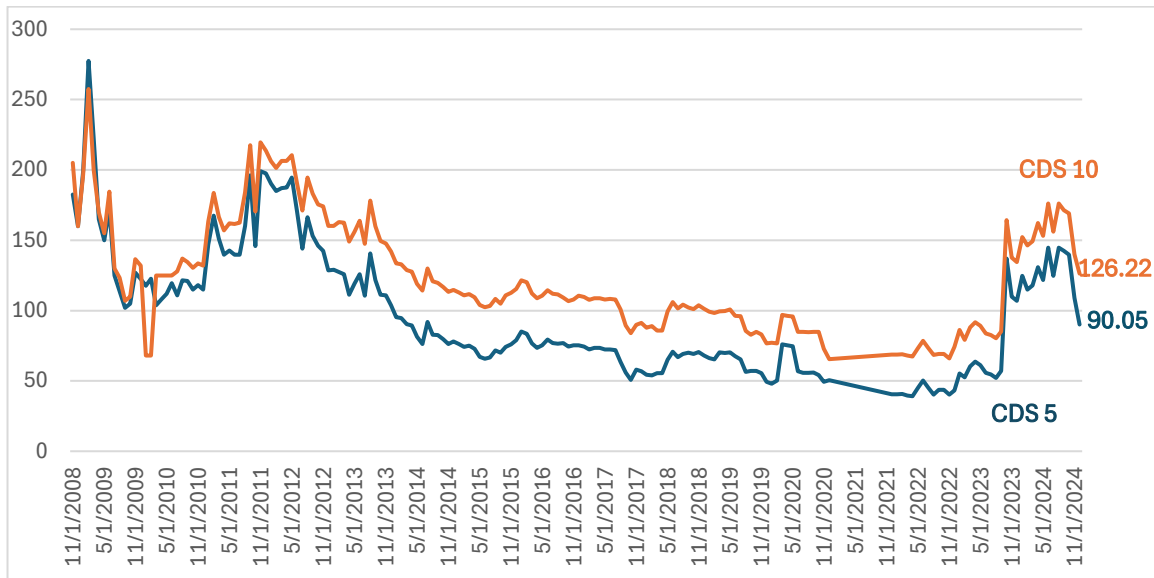


מקור: עיבודי חוקרי מכון אהרן לנתוני בנק ישראל וחברות הדירוג

⁵⁸ CDS (Credit Default Swap) של מדינה הוא חוזה ביטוח פיננסי המגן מפני חדלות פירעון של המדינה. CDS ל-5 שנים משקף סיכונים לטווח קצר ומושפע מאירועים מיידיים, בעוד CDS ל-10 שנים מבטא את הציפיות ליציבות כלכלית בטווח הארוך.

⁵⁹ אף שדירוג האשראי של ישראל ב-2024 נמוך ביחס ל-2000, אין בכך כדי להעיד כי רמת הסיכון הפיננסי של ישראל ב-2024 גבוהה משמעותית מזו בשנת 2000. הפער בדירוג משקף בעיקר שינויים מתודולוגיים במדדי הדירוג ובקריטריונים, שעודכנו מהותית בשנת 2008.

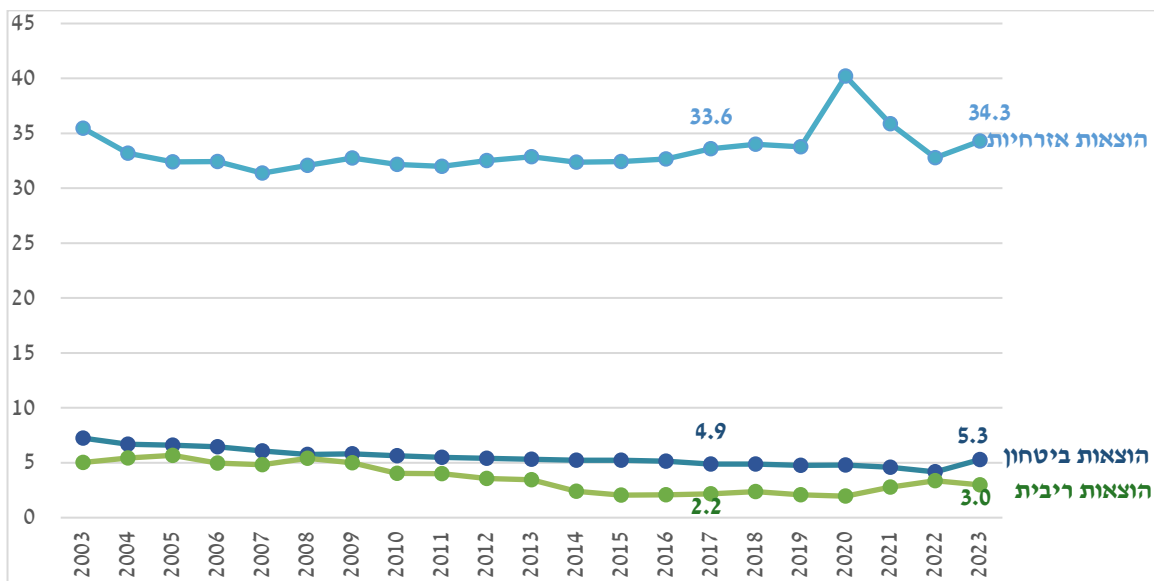
איור 4.2: מחירי CDS של ישראל ל-5 ול-10 שנים



מקור: עיבודי חוקרי מכון אהרן לנתוני Investing.com

הירידה בהיקף החוב ביחס לתוצר וכן בפרמיית הסיכון של ישראל, כמו גם בסביבת הריביות בעולם, הביאו לירידה מתמשכת בהוצאות הריבית ביחס לתוצר, מ-5.4% ב-2008 ל-2.1% ב-2019, ערב משבר הקורונה. עלייה באינפלציה, שהחלה במחצית הראשונה של 2021 בארה"ב ובאירופה ובהמשך בישראל, השפיעה על עלויות המימון, כיוון שחלק מהחוב המונפק צמוד למדד המחירים לצרכן. לצד זאת, חלה עלייה בריבית, המייקרת את עלויות המימון על החוב השולי המונפק. בסוף 2023 הסתכמו הוצאות הריבית ב-3.0% ביחס לתוצר (איור 2.5).

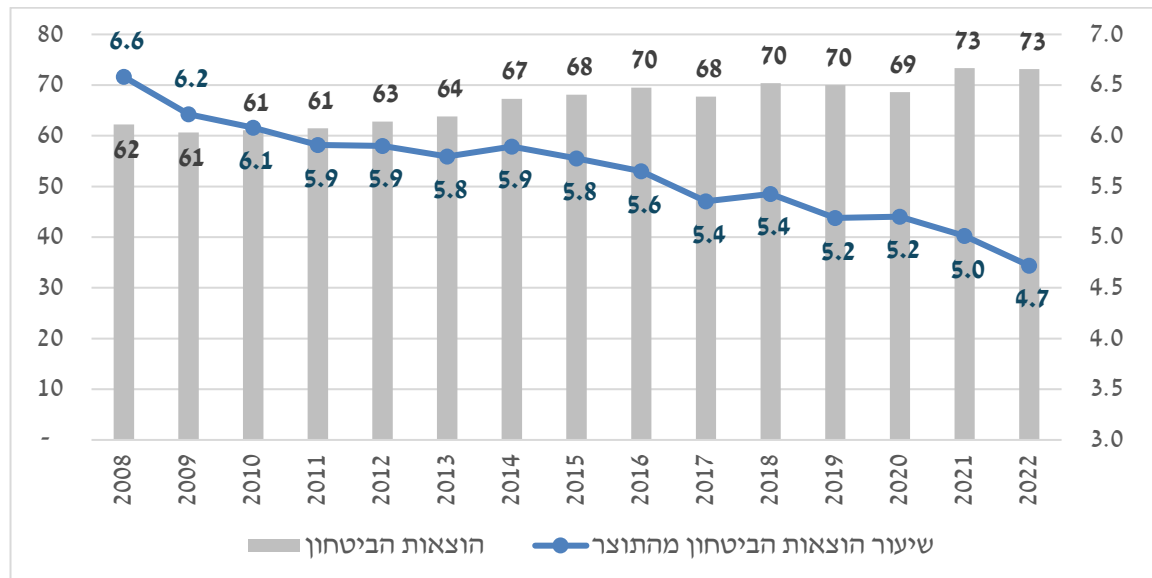
איור 5.2: התפלגות ההוצאות ביחס לתוצר, 2000-2023



מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני בנק ישראל

תוואי הצמיחה הגבוהה במשק אפשר שחיקה בהוצאות הביטחון ביחס לתוצר, כך שחלקן פחת מ-6.6% ב-2008 ל-4.7% ב-2022 (ריאלית, הוצאות הביטחון גדלו בקצב שנתי ממוצע של 1.6%, איור 2.6). בשנים אלו (2008-2022) נשמר משקל ההוצאה האזרחית מתוך התוצר בשיעור של 30%-31% (איור 2.5). מגמות אלו אפשרו את הקטנת הגירעונות ואת ההתכנסות המתמשכת של יחס החוב לתוצר.

איור 2.6: הוצאות הביטחון (מיליארדי ₪, מחירי 2015) ושיעור הוצאות הביטחון ביחס לתוצר (ציר ימני)



מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני הלמ"ס.⁶⁰ ההוצאות כוללות את הסיוע האמריקאי, שעמד בממוצע על 1% תוצר לשנה בעשור האחרון.

שני אירועים משמעותיים בסיומה של 2022 הובילו לכך שערב המתקפה ב-7 באוקטובר 2023, מצבו של המשק הישראלי היה עדיין יציב אך הראה סימני האטה: משבר ההייטק העולמי, שהוביל לירידה ניכרת בהיקף גיוסי ההון בענף ב-2023,⁶¹ והמשבר החברתי, שהתעורר עם חשיפת התוכנית לרפורמה במערכת המשפט. בינואר 2023 עמדה תחזית הצמיחה לאותה שנה על 3% (פחות מקצב הצמיחה ארוך הטווח), שוק העבודה נותר הדוק עם שיעור אבטלה של 3.5%, והאינפלציה התמתנה ל-3.8% (במונחים שנתיים, עד ספטמבר 2023). יחד עם זאת, חל פחות משמעותי בשער השקל לדולר שהגיע ל-3.85 (היחלשות של 6.2% ביחס לינואר 2022), שיעור הריבית עלה לשיא של 4.75% במסגרת מדיניות בנק ישראל לריסון הלחצים האינפלציוניים, וניכרה עלייה בגירעון הממשלה לרמה של 1.5% מהתמ"ג. בתשעת החודשים הראשונים של 2023 עלתה פרמיית הסיכון של המשק ב-33% ל-60 נקודות בסיס (איור 2.4), והחלו עולים חששות להורדת דירוג האשראי של ישראל.

⁶⁰ בשל הבדלים באופן המדידה, קיים פער בין נתוני הלמ"ס לאלו של בנק ישראל. כך, הוצאות הביטחון על פי בנק ישראל ב-2022 במחירי 2015 הן 64.3 מיליארד ₪, 4.2% מהתוצר.

⁶¹ עם זאת, ההיקף הנרחב של השקעות זרות שגויסו בשנים 2020-2022 אפשר את פריסת המימון לשלוש-ארבע שנים לעומת פריסה של שנתיים בשנים קודמות, כך שענף ההייטק המשיך להוות עוגן חזק למשק הישראלי בתקופת המחאה נגד הרפורמה המשפטית ובהמשך אף בתקופת המלחמה. ראו איור 2.9 שבנספח.

המתקפה הרצחנית של חמאס ב־7 באוקטובר והמלחמה הארוכה והקשה שפרצה בעקבותיה שינו באופן דרסטי את הסביבה הכלכלית בישראל, עם פגיעה חריפה בשוק התעסוקה עקב גיוס המילואים הנרחב, פינוי אזרחים מבתייהם בעוטף עזה ובצפון הארץ, היעדרות ממקומות העבודה עקב שיבושים במערכת החינוך, סגירת עסקים ועוד. לאלו התווספו הוצאות המלחמה הכבדות, בעיקר על ביטחון אך גם על תמיכה במפונים, בעסקים ובשיקום הנזקים. ברבעון האחרון של 2023 נרשמה צמיחה שלילית של 4% ביחס לרבעון האחרון של 2022, וצמיחת המשק בשנת 2023 הצטמצמה ל־2% בלבד ומשמעותה קיפאון בצמיחת התוצר לנפש.⁶² הוצאות המלחמה, שחלקן הוכר כבר ב־2023, הגדילו את הגירעון ל־4.1% מהתוצר (במקום תחזית של 1.5% ערב המלחמה, איור 2.1), ויחס החוב לתוצר עלה ל־62.1% (איור 2.2). הוצאות המלחמה הגדולות נפרסו לתקציבי 2024-2025, הובילו לעליית הגירעון ל־6.9% ביחס לתוצר וליחס חוב לתוצר של 69.0% בסיומה של 2024,⁶³ ואנו מעריכים כי 2025 תסתיים עם גירעון של 6.0% מהתוצר ועם יחס חוב לתוצר של 69.7%.

נציין כי המדיניות הכלכלית שהנהיגה הממשלה מתחילת המלחמה, לרבות פתיחתו של תקציב 2024 והשינויים בו,⁶⁴ לא כללה צעדים משמעותיים לייצוב המשק ולהאצת הצמיחה.⁶⁵ על רקע התארכות המלחמה והתרחבותה לזירות נוספות, עלו חששות בנוגע ליכולתו של המשק להתמודד עם המשך הלחימה. חששות אלו, יחד עם היעדר צעדים כלכליים לייצוב המשק, הובילו לעלייה במחירי ה-CDS מ־60 נקודות בסיס בתחילת המלחמה ל־140 (איור 2.4). ב־2024 ספגה ישראל הורדת דירוג אשראי חדה מ־Moody's A1 ל־Baa1 המקבילה לרמות הדירוג של מדינות מתפתחות כגון קזחסטן ופרו. חברות דירוג נוספות הפחיתו אף הן את דירוג האשראי של ישראל לרמות מקבילות.⁶⁶ עם כניסתה של הפסקת האש מול לבנון לתוקף (27 בנובמבר 2024) החלה פרמיית הסיכון (CDS) לרדת, אולם היא רחוקה עדיין מהרמות בהן נסחרה בסוף 2022 (איור 2.4).

בסוף דצמבר 2024, עלות המלחמה הכוללת נאמדה בכ־280 מיליארד שקל (כ־14% מהתוצר השנתי).⁶⁷ יכולתו של המשק לעמוד במימון הוצאות אלו נבעה ממדיניות כלכלית-פיסקלית אחראית בעשור וחצי שקדמו למלחמה, שהובילה לרמת חוב נמוכה ביחס לתוצר ולחוסן כלכלי ערב המלחמה. למרות ההישגים הצבאיים במלחמה שנכפתה על ישראל והחלשתם של חמאס וחיזבאללה, ביטחון המדינה צפוי לעמוד באתגרים נוספים ובלתי צפויים. אלו, לצד משברים נוספים שעלולים להתממש, מדגישים את הצורך החיוני לשמור על איתנות כלכלית. הדבר מחייב מדיניות כלכלית-פיסקלית אחראית, המתמרצת מנועי צמיחה ויוצרת את התנאים הכלכליים לחזרה לתוואי מתכנס של יחס החוב לתוצר. מדיניות כלכלית-פיסקלית אחראית היא תנאי הכרחי לשמירה על איתנות המשק וליכולת המדינה לעמוד בהוצאות הביטחון ובמשברים כלכליים בעתיד – וכך להבטיח יציבות וביטחון לאזרחי ישראל.

⁶² הצמיחה הממוצעת בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 הייתה 3.7%. אולם גם לפני המלחמה הייתה התחזית לרבעון הרביעי נמוכה, בין היתר, על רקע המחאה הציבורית שהתעוררה בעקבות תוכנית הרפורמה המשפטית.

⁶³ משרד האוצר, החשב הכללי. (21.1.2025). [אומדן ראשון של יחס החוב לתוצר לשנת 2024](#) (הודעה לעיתונות).

⁶⁴ תקציב 2024-2023 אושר בכנסת במאי 2023. הצורך בהגדלת הוצאות הממשלה בעקבות המלחמה הוביל לעדכון תקציב 2024 במרץ, באוגוסט ובדצמבר 2024.

⁶⁵ לעמדתנו בנוגע לתקציב 2024 ראו: אקשטיין, מנחם-כרמי, סומקין וקלישר (2024), "עדכון תקציב 2024: עמדת מכון [אהרן למדיניות כלכלית](#)", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁶⁶ בפברואר 2024 הפחיתה סוכנות מודייס את דירוג האשראי של חוב ממשלת ישראל מרמה A1 לרמה A2 עם אופק דירוג שלילי, ובסוף ספטמבר 2024 עודכנה על ידה הפחתה נוספת, הפעם בשתי רמות, ל־Baa1. באפריל 2024 הפחיתה סוכנות S&P את דירוג האשראי של ישראל לרמה A- בתוספת תחזית שלילית. באוגוסט 2024 הפחיתה סוכנות הדירוג פיץ את דירוג האשראי של ישראל לרמה A בתוספת תחזית שלילית.

⁶⁷ על בסיס תחשיבי מכון אהרן ונתוני בנק ישראל (ראו הלוח שבנספח). העלות כוללת מלחמה בעצימות גבוהה בצפון (שאינה כלולה בתחשיבי בנק ישראל) וכן אובדן הכנסות ממיסים.

2.2. ניתוח מאקרו-כלכלי לשנים 2024–2025

מאז ראשית המלחמה ערך מכון אהרן תחזיות לצמיחת המשק ולאנדיקטורים כלכליים מרכזיים.⁶⁸ עבודה זו נדרשה כדי לבסס את המלצות המדיניות של המכון, שהוצגו לדרגים מקצועיים ופוליטיים כבר בתחילת נובמבר 2023 (אקשטיין, מנחם-כרמי, סומקין וקלישר, 24.12.23). עם פרוץ המלחמה ברור היה שהשפעותיה על המשק רחבות, ושהיקפן תלוי בהתפתחות הלחימה ובתוצאותיה. לכן, התחזיות שערך המכון התבססו על תרחישי לחימה ועצימות לחימה בחזיתות השונות. ההתבססות על תרחישי הלחימה אפשרה תחזית מושכלת לגבי היקף המילואים המגויס, ההיעדרות ממקום העבודה, ההוצאה הביטחונית, פינוי היישובים, מצב העורף ובאופן כללי הפגיעה הכלכלית במשק, המתורגמת גם לירידה בשיעורי התעסוקה ובפריון העבודה. גם אם תרחישים אלו כרוכים באי ודאות, הם מאפשרים מצע לדיון מקצועי ולקבלת החלטות נכונה יותר. עבודה זו החלה כבר ב-9 באוקטובר 2023 והתעדכנה באופן שוטף על סמך ההתפתחויות הביטחוניות ופרסום נתונים מגורמי ממשלה רשמיים (אקשטיין, מנחם-כרמי, סומקין וקלישר, 15.10.23 ו-15.11.23).

אנו ממשיכים לעדכן את התחזיות גם בסוף 2024, כיוון שלמרות הפסקת האש בלבנון וירידה משמעותית בעצימות הלחימה בעזה, נכון לכתיבת שורות אלו (דצמבר 2024) ישנה תוספת של כ-90 אלף חיילי מילואים מגויסים ושל 80-155 אלף נעדרים זמנית ממקום העבודה (בחודשים אוקטובר-דצמבר 2024) ביחס לשגרה של טרום המלחמה. נתונים אלו מעידים כי הפעילות הכלכלית טרם חזרה לשגרה. נציין כי השפעות המלחמה על התקציב יורגשו גם בעתיד, שכן תקציב 2026 והתקציבים לאחריו יכללו גידול בתקציב הביטחון. היקף הגידול נדון בוועדה לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח (ועדת נגל) ונתייחס להשפעותיו בפרק 2.3.

2.2.1. תחזית צמיחה מבוססת שוק תעסוקה

את הפגיעה בתמ"ג אנו מנתחים דרך הפגיעה בשוק העבודה ובפריון העבודה (התוצר לעובד).⁶⁹ הפגיעה בשוק העבודה נובעת מהיעדרותם של עובדות ועובדים רבים, שחלקם נקראו לשרת במילואים וחלקם נעדרים מתעסוקה מסיבות שונות – פינוי תושבים, פגיעה כלכלית בפעילות העסקית, שיבושים במערכת החינוך המאלצים הורים לילדים, ובעיקר נשים, להיעדר מעבודתם וקושי של משרתי המילואים לחזור לשגרה בכלל ולעבודה בפרט. את גריעתם של העובדים משוק העבודה אנו מתרגמים לפגיעה בתוצר בהתאם לשיוך הענפי ולרמת התוצר לעובד בענפים בהם מועסקים. אשר לגיוס המילואים, גישתנו המתודולוגית בניתוח זה היא "הסטה" של עובדים מהמגזר העסקי למגזר הציבורי.⁷⁰ כלומר, תפוקתם העסקית (התוצר לעובד) של המגויסים מומרת לתפוקה במגזר הציבורי. גישה זו תואמת את החשבונאות הלאומית: זו מחשיבה את התגמול לחיילי המילואים, המשולם כחלק מתקציב הביטחון ומעלה את ההוצאה של המגזר הציבורי בגין "העסקתם" במסגרתו לשם ייצור "שירותי ביטחון". בהתאם, בניתוח שלנו, הפגיעה בתוצר עקב גיוס איש מילואים מתבטאת בהפרש שבין אובדן התוצר לעובד, בסקטור הענפי בו מועסק אותו איש מילואים, לבין תוספת התוצר לעובד בגין אותו איש מילואים העובר למגזר הציבורי. כיוון שפריון העבודה בסקטור הפרטי גבוה מזה של הסקטור הציבורי, נוצרת פגיעה בתמ"ג, ממנה אנו מעריכים את הפגיעה בהכנסות המדינה ממיסים.⁷¹ בפרט, אנו מניחים כי הכנסות הממשלה הן אנדוגניות, כלומר תלויות בתוצר, וכי גמישות הכנסות הממשלה ממיסים ביחס לתוצר היא יחידתית.⁷² בצד ההוצאות, אנו "מעמיסים" את תוספת ההוצאות

⁶⁸ בימי שגרה, מכון אהרן אינו מפרסם תחזיות צמיחה או תחזיות לאנדיקטורים כלכליים.

⁶⁹ בניתוח זה אנו מתייחסים לכלל העובדים במשק בגיל 15+.

⁷⁰ אנו מביאים בחשבון את העובדה כי חלק ממגויסי המילואים הם סטודנטים העובדים במשרות חלקיות או צעירים שאינם עובדים.

⁷¹ התוצר השנתי לעובד בענף ההייטק הוא 600 אלף ₪ בשנה. ביתר ענפי התעסוקה במגזר העסקי, התוצר לעובד הוא 370 אלף ₪ בשנה. התוצר לעובד במגזר הציבורי הוא 177 אלף ₪ בשנה.

⁷² המשמעות של גמישות יחידתית היא כי השינוי באחוזים בתקבולי המיסים שווה לשינוי באחוזים בתוצר.

הכרוכות בלחימה (ביטחון, תמיכה במפונים, בעסקים ובמובטלים וכו') תוך התחשבות בגורמים מקוּזִים, כגון: קרן מס רכוש המממנת אובדן הכנסה⁷³ והסיוע הביטחוני האמריקאי השוטף והמיוחד עבור המלחמה ("סיוע ביידין"), הפרוס לפי תחזית על מועדי קבלתו בפועל.⁷⁴ על בסיס תחזית ההכנסות וההוצאות, אנו מחשבים את הגירעון הצפוי ואת יחס החוב לתוצר.

האי ודאות הגדולה במלחמה זו – שנבעה, בין היתר, מריבוי החזיתות ומהיעדר יכולת לצפות את סיום המלחמה בעזה, או את התממשות פתיחתה בעצימות מלאה מול חיזבאללה, וכן את המעורבות האירנית והיקפה – הביאו אותנו לעדכוני התחזיות לאורך התקופה. נדגיש כי מכון אהרן היה הגוף היחיד שערך ופרסם תחזיות להתממשות לחימה בעצימות גבוהה עם חיזבאללה כבר בדצמבר 2023 (אקשטיין, מנחם-כרמי, סומקין וקלישר, 24.12.23). במהלך ספטמבר 2024 פרסמנו תחזית מעודכנת, בהמשך להיערכות שנקטה במשרדי הביטחון והאוצר להסלמת הלחימה מול חיזבאללה ולהיערכות בישראל למבצע קרקעי בדרום לבנון. תחזית זו התבססה על תרחיש הייחוס של מערכת הביטחון, שהניח כי הלחימה מול חיזבאללה תכלול ירי טילים מסיבי (כאלף ביום) על יישובי הצפון והמרכז, לרבות פגיעה בתשתיות. תרחיש זה גזר עלויות לחימה גבוהות (100-150 מיליארד שקל), בעיקר בשל פעילות היירוטים האינטנסיבית הנדרשת והפגיעה החריפה בצמיחת התוצר, לנוכח הפגיעה בפעילות הכלכלית בזמן הלחימה העצימה ואף לאחריה עקב הנזק הצפוי לתשתיות. בתחזית זו הערכנו כי יחס החוב לתוצר יהיה 76% בסוף 2025.

בתחילת נובמבר 2024, ולאור תגובת חיזבאללה שהייתה רפה מהתחזית, השתנתה הערכת מערכת הביטחון לגבי עצימות הלחימה בצפון. להערכת גורמי הביטחון, הפגיעה ביכולת חיזבאללה להגיב נבעה מהפעילות הצבאית בחודשים הקודמים, לרבות השמדה משמעותית של מלאי הטילים והרקטות, התנקשות בצמרת הארגון ופגיעה ביכולת הפיקוד והשליטה (בין היתר ב"מבצע הביפרים"). בהתאם לכך, התאמנו את תרחיש הייחוס של הלחימה מול חיזבאללה על ידי הגבלת נזקיה הישירים ליישובי הצפון ועדכון של עוצמת הירי לכמאה טילים ביום. הדבר הפחית באופן משמעותי את הוצאות הביטחון שנדרשו ללחימה בחיזבאללה, והפעילות הכלכלית נפגעה באופן מתון יותר.

2.2.2. הערכות מאקרכלכליות לתרחיש הייחוס ותחזיות ל-2024-2025

התרחיש מנובמבר 2024 מתייחס בנפרד לכל אחת משלוש הזירות במעגל האיומים המיידי: **צפון:** יישום הפסקת האש בלבנון עד פברואר 2025 לפחות. הפעילות הכלכלית שנפגעה במהלך חודשי הלחימה הפעילה בצפון חוזרת כמעט לשגרה. נוכחות של כוחות צה"ל בלבנון עד פברואר 2025. **עזה:** ללא הסדרה מוסכמת – מול חמאס או גוף שלטוני אזורי אחר. שליטה צבאית לפחות עד סוף 2025, עם פעילות צבאית ממוקדת במוקדי טרור של חמאס. חזרת החטופים – בסימן שאלה.

יהודה ושומרון: המצב הביטחוני מחמיר ביחס לרבעון השלישי של 2024. באשר למעגלים הרחוקים יותר של האיומים – איראן והחות'ים בתימן – תרחיש הייחוס מניח כי השפעתם על ישראל תהיה מוגבלת, בדומה להשפעתם עד כה. הנחה זו מבוססת על כך שאיראן, אף שביצעה תקיפות ישירות פעמיים, הפגינה מעורבות מוגבלת בהשוואה לצפוי מבחינת כמות והיקף התקיפות, תוך שהיא ממשיכה לפעול בעיקר באמצעות שליחים אזוריים. בנוסף, יכולותיהם האסטרטגיות של החות'ים ממוקדות בעיקר בזירה הימית ובאיומים מרחוק, עם יכולת מוגבלת לפגוע ישירות בעורף הישראלי.

⁷³ קרן מס רכוש היא מנגנון פיצויים ממשלתי, שמטרתו לפצות אזרחים ועסקים על נזקים שנגרמו לרכושם כתוצאה מאירועים חריגים, לרבות מלחמות. הקרן מפצה על נזקי רכוש ישיר כמו מבנים, מכוניות או מלאי, וגם על אובדן הכנסה שנגרם כתוצאה מהאירוע. פגיעות ברכוש אינן משתקפות בחשבונות הלאומיים, ולכן תשלומי מס רכוש בגין נזקי רכוש אינם נכללים בחישובי התחזיות בהמשך.

⁷⁴ כפי שעולה משיחות עם הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר.

בהתאם להנחות תרחיש הייחוס, תוך התייעצות עם מומחי ביטחון ובהתאם לנתונים בפועל ביחס לגיוס המילואים ולהיקף הנעדרים זמנית ממקום העבודה בעבר,⁷⁵ הערכנו את היקף הנעדרים ממקום העבודה הצפוי עד סוף 2025, כמוצג בלוח 2.1:

לוח 1.2: הערכת תוספת מילואים ונעדרים זמנית ממקום העבודה, באלפים*

תחזית				נתונים בפועל		
Q4 2025	Q3 2025	Q2 2025	Q1 2025	Q4 2024	Q4 2023	
40-20	40-20	40-20	40-20	90	220	מילואים
45-30	45-30	45-30	45-30	40	310	נעדרים זמנית ממקום העבודה

* התחזית המאקרו-כלכלית נבנתה על בסיס הנתונים בטבלה, בהתאם לחלוקה ענפית ופריון העבודה בענפים. מקור: הערכות מכון אהרן בהתבסס על נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס

לאור תרחיש זה, התעסוקה ב־2024 הייתה צפויה לצמוח ב־1.0% בלבד – פחות ממצגית משיעור צמיחתה השנתי בשנים האחרונות,⁷⁶ ואף פחות משיעור גידול האוכלוסייה (בפועל צמחה ב־1.1%⁷⁷). ב־2025 צפויה צמיחת התעסוקה להתאושש ל־1.8% – עדיין פחות משיעור הצמיחה השנתי ארוך הטווח (הגבוה מ־2%⁷⁸). פריון העבודה ב־2024 נפגע וירד ב־0.2%,⁷⁹ לאור הפגיעה בתעסוקה בענפים עתירי פריון כגון ענף ההייטק, בעיקר בגין שירות מילואים.⁸⁰ הוא צפוי להישאר ללא שינוי ב־2025. תחת תרחיש הייחוס, עצימות הלחימה צפויה להיות נמוכה יחסית, אך קיימת אפשרות שהמצב הביטחוני בעזה יסלים ויתפתח לכדי התעצמות הלחימה. במקרה של הסלמה כזו, היקף גיוס המילואים והנעדרים ממקום העבודה צפוי לעלות. לפיכך, תרחיש הייחוס מהווה את הגבול העליון של התחזית הכלכלית, ואם אכן תתרחש הסלמה נוספת בעזה, ניתן להניח שהתוצאות הכלכליות יהיו חלשות יותר מהתחזית לעיל, עקב השפעת המצב הביטחוני על המשק – על עלויות הביטחון ועל הירידה בפעילות הכלכלית.

⁷⁵ היקף גיוס המילואים מבוסס על נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס. היקף הנעדרים זמנית ממקום העבודה חושב עבור הרבעון האחרון של 2024 על בסיס אומדנים על האוכלוסייה החשופה לירי בצפון.

⁷⁶ עקב העלייה במספר הנעדרים ממקום העבודה.

⁷⁷ הלמ"ס, סקר כוח אדם – ינואר 2025.

⁷⁸ בממוצע לשנה, לפי צמיחת התעסוקה בשנים 2012-2022.

⁷⁹ [למ"ס, מצגת חשבונות לאומיים 2024](#).

⁸⁰ כאמור, אנו ממירים את התוצר העסקי לעובד של אנשי המילואים בתוצר הציבורי לעובד, כאשר התוצר העסקי לעובד גבוה ביותר מפי שניים מזה הציבורי. חלק ניכר מהמשרתים במילואים הם עובדים בענף ההייטק, בעל פריון העבודה הגבוה ביותר במשק.

בצד ההוצאות, אנו מניחים כי שיעור הריבית השולית יישאר 4.75% גם ב-2025,⁸¹ כפי שהיה בסוף 2024. הוצאות הביטחון מגלמות שיעור צמיחה ריאלי שנתי של 1.6%, בהמשך למגמת הצמיחה בשנים 2008–2023. הוצאות אלו כוללות את המענק האמריקאי השוטף (MOU)⁸² וכן את מענק המלחמה המיוחד ("סיוע בידן") שצפוי להתקבל עבור השנים 2024–2026.⁸³ עוד אנו מניחים כי השיעור ארוך הטווח של ההוצאה האזרחית מתוך התוצר יישאר קבוע בהיקף של 33%, בהתאם למגמה בעשור האחרון (איור 5). כיוון שתוכניות התקציב לשנים 2024–2025 כללו צעדים לגידול במיסים ולקיצוץ תקציבי, אנו מניחים התכנסות תקציבית של 1% תוצר החל מ-2025.⁸⁴

תוצאות הניתוח המאקרו-כלכלי תחת תרחיש הייחוס מוצגות בלוח 2.2. לאור ההנחות לעיל התקבל כי ב-2024 התוצר היה צפוי **להתכווץ** (צמיחה שלילית) ב-0.5% לפחות ואף עד כדי 1.6%,⁸⁵ בהתאם להיקף הנעדרים ממקום העבודה ברבעון האחרון של 2024 ביחס למקבילו בשנה הקודמת (לוח 2.1).⁸⁶ ב-2025 צפויה התאוששות קלה, והמשק צפוי לצמוח ב-2.0%. לפי מודל מכון אהרן, הגירעון ב-2024 היה צפוי לעמוד על 7.3% מהתוצר ולהוביל ליחס חוב לתוצר של 68.0%.⁸⁷ ב-2025 צפוי הגירעון לעמוד על 6.0% מהתוצר ולהוביל ליחס חוב לתוצר של 69.7%. התכנסות תקציבית גבוהה יותר, של 2%, צפויה כמובן לצמצם את הגירעון ולהפחית את יחס החוב לתוצר. אולם להערכתנו, ההסתברות שההתכנסות התקציבית המגולמת בתקציב 2025 (שבעת כתיבת שורות אלו אושר בקריאה ראשונה) תניב 2% תוצר, היא נמוכה.

⁸¹ הריבית שממשלת ישראל נדרשת לשלם על חוב חדש ועל מיחזור חלק מהחוב הקיים בכל שנה. ⁸² Memorandum of Understanding. הסיוע הביטחוני האמריקאי לישראל, אשר עומד על כ-3.8 מיליארד דולר לשנה (כ-14 מיליארד ש"ח במחירי 2024), הוא חלק מתוכנית סיוע ביטחוני לעשור שנועדה להימשך עד 2028, אשר החלה בשנת 2016. בעקבות המלחמה, ניתן סיוע ייעודי להשלמת צרכי המלחמה ("סיוע בידן") בהיקף של כ-29 מיליארד דולר (כ-107 מיליארד ש"ח במחירי 2024). סיוע זה אינו משפיע על התקציב, שכן הוא מתווסף הן לצד ההכנסות והן לצד ההוצאות, אך למעשה מפחית את היקף ההוצאות הביטחוניות מתוך תקציב הממשלה.

⁸³ כך לפי משרד האוצר. המענקים מגדילים באותה מידה את הוצאות הביטחון אך גם את הכנסות המדינה. ⁸⁴ כלומר, ההתכנסות התקציבית ב-2025 תהיה בהיקף של 1% מהתוצר ב-2024 ותישאר על כנה בעשור לאחר מכן.

⁸⁵ שיעור הצמיחה בפועל בשלושת הרבעונים הראשונים של 2024 עומד על 1.4%- בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת. מנתוני הלמ"ס שיעור הצמיחה הכולל עמד בפועל על 1.0% ב-2024 (למ"ס, [מצגת חשבונות לאומיים 2024](#)).

⁸⁶ מנתוני הלמ"ס, התעסוקה צמחה ב-2024 ב-1.1% (למ"ס, [ירחון סקר כוח אדם, ינואר 2025](#)), והפריץ ב-0.8% (למ"ס, [מצגת חשבונות לאומיים 2024](#)).

⁸⁷ מנתוני החשב הכללי הגירעון ב-2024 עמד על 6.9% מהתוצר ויחס החוב לתוצר עלה ל-69% (החשב הכללי, אומדן ראשון של יחס החוב לתוצר לשנת 2024).

לוח 2.2 : תוצאות כלכליות ל-2024-2025 תחת תרחיש הייחוס

2025	2024	
1.8%	1.0%	צמיחת התעסוקה
⁸⁸ 0.0%	-1.4%	צמיחת הפריזון
4.75%	4.75%	שיעור הריבית השולית
3.0% עד 2.0%	-1.6% עד -0.5%	צמיחת התוצר
7.3%	9.0%	הוצאות הביטחון ביחס לתוצר*
33.7%	34.7%	הוצאות אזרחיות ביחס לתוצר
6.0%	7.3%	גירעון ביחס לתוצר
69.7%	68.0%	יחס החוב לתוצר**

* מקורות פנימיים וחישוביים (הסיוע הביטחוני האמריקאי)

** בהנחת צמיחה במרכז הטווח : 1%- ב-2024, 2.5% ב-2025

מקור : אומדני מכון אהרן, למ"ס, משרד האוצר – החשב הכללי⁸⁹

⁸⁸ בהתבסס על התאוששות הפריזון לאחר אירועים ביטחוניים משמעותיים בעבר, ובהתאם לחזרה לשגרת פעילות כלכלית של הנעדרים זמנית ממקום העבודה ושל אנשי המילואים.

⁸⁹ תעסוקה : למ"ס, ירחון סקר כוח אדם, ינואר 2024 ; פריזון, תוצר, גירעון : למ"ס, מצגת חשבונית לאומיים 2024 ; יחס החוב לתוצר : החשב הכללי, אומדן ראשון של יחס החוב לתוצר לשנת 2024, תעסוקה : למ"ס, ירחון סקר כוח אדם, ינואר 2024 ; פריזון, תוצר, גירעון : למ"ס, מצגת חשבונית לאומיים 2024 ; יחס החוב לתוצר : החשב הכללי, אומדן ראשון של יחס החוב לתוצר לשנת 2024,

2.3. השפעת הגידול בתקציב הביטחון – תחזית מאקרו-כלכלית ל-2026-2035

התחזית המאקרו-כלכלית לעשור שלאחר המלחמה נשענת על התחזית לעיל (2024-2025) כנקודת מוצא. מטרתו של ניתוח זה היא לבחון את השפעות הגידול בתקציב הביטחון על איתנות המשק. מאחר שהיקף הגידול אינו ידוע, אנו בוחנים את ההשפעה של גידול בשיעורים של 0.5%, 1% ו-1.5% מהתוצר החל מ-2026 על תוואי יחס החוב לתוצר בשנים אלו. ניתוח זה הוצג בפני ועדת נגל שבחנה את הגידול הנדרש בתקציב הביטחון.⁹⁰ לצורך הניתוח, אנו נדרשים לשתי הנחות מרכזיות – הראשונה נוגעת לשיעור הצמיחה הממוצע בשנים הללו (בהתאם לתרחישי הצמיחה המפורטים מטה), והשנייה נוגעת להתכנסות התקציבית (קיצוץ בהוצאות והעלאת מיסים) במונחי אחוזי תוצר. נציין כי נכון לכתיבת שורות אלו, לא ברור מה תהיה השפעת הצעדים הכלולים בתקציב 2025. לפיכך, בניתוח שערכנו, התבססנו על ההנחה כי השפעתם תהיה התכנסות תקציבית של 1%-2% מהתוצר ב-2024.

2.3.1. תרחישי צמיחה

א. **מדיניות כלכלית תומכת צמיחה, המתורגמת לצמיחה שנתית ממוצעת של 3.5%** – יעד זה הינו בר השגה באמצעות נקיטת מדיניות מתואמת במספר היבטים: הנהגת מדיניות כלכלית תומכת תעסוקה, בהתאם ליעדי "ועדת התעסוקה 2030";⁹¹ יישום רפורמות מבניות תומכות צמיחה כגון השקעה בתשתיות לאומיות, לרבות דיגיטליות; ויישום רפורמות להפחתת הרגולציה והבירוקרטיה (אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין, 2022). מדיניות זו צפויה להוביל לצמיחה שנתית ממוצעת של התעסוקה ב-2.1% ושל הפרייון ב-1.4%. כמו כן, אנו מניחים ששיעורי צמיחת התעסוקה והתוצר בענף ההייטק יהיו זהים לאלה של כלל המשק, כך שמשקלו של הענף בתעסוקה ובתוצר יישאר קבוע.⁹² המודל המאקרו-כלכלי של מכון אהרן, עליו מתבססת תחזית צמיחה זו, מוצג בפרק 3.

ב. **מדיניות כלכלית שאינה תומכת צמיחה, המתורגמת לצמיחה שנתית ממוצעת של 2.5%** – מדיניות כלכלית הכוללת תמריצים שליליים לתעסוקה ותמריצים חיוביים להימנעות מתעסוקה בקרב אוכלוסיות כגון גברים חרדים; אינה כוללת רפורמות לעידוד תעסוקה בקרב אוכלוסיות נוספות, השקעה מספקת בתשתיות והפחתת הנטל הבירוקרטי על המגזר העסקי; ואינה תומכת בצמיחת הפרייון. מדיניות זו צפויה להוביל לצמיחה שנתית ממוצעת נמוכה יותר של התעסוקה ושל הפרייון – 1.6% ו-0.9% בהתאמה – ולקיפאון בענף ההייטק. כלומר, התעסוקה והתוצר בענף זה נותרים ללא שינוי, ולמעשה, חלקו בסך התעסוקה ובתוצר פוחת, בשל הירידה בהשקעות והגירה של חלק מההון האנושי.

ללא תלות באופי המדיניות הכלכלית שתנקוט הממשלה, אנו משקללים את תוספת הוצאות הביטחון שכבר אושרה בגין בניין הכוח – 10 מיליארד שקל לשנה בשנים 2026-2028 ו-7.5 מיליארד לשנה בשנים 2031-2029.⁹³ כמו כן, אנו מניחים כי תחול ירידה הדרגתית של הריבית השולית מ-4.75% עד 4.0% ב-2035.⁹⁴

⁹⁰ הניתוח שהוצג בפני ועדת נגל כלל שני תרחישים רלוונטיים: האחד התייחס למלחמה מוגבלת מול חיזבאללה בלבד, והשני – החמור יותר – למלחמה רב זירתית מול איראן וחיזבאללה. בהתאם לכך, הוצגו היקפי ההוצאות הצפויים בכל אחד מהתרחישים.

⁹¹ [הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת 2030](#) נועדה לגבש מדיניות ארוכת טווח להתמודדות עם אתגרי שוק העבודה המשתנה, תוך מיקוד בהגדלת פרייון העבודה, בשילוב אוכלוסיות מודרות ובהתאמת מערכת ההכשרות לצרכים העתידיים של המשק.

⁹² הנחה זו הינה שמרנית בהשוואה לצמיחת חלקו של ענף ההייטק בתעסוקה ובתוצר עד 2023.

⁹³ כפי שהוצג על ידי עלי בינג, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר בכנס מכון אהרן 2024.

⁹⁴ זוהי הנחה מקלה עבור תרחיש המדיניות שאינה תומכת צמיחה, שכן במקרה כזה, סביר כי הריבית השולית תהיה גבוהה יותר. אולם לשם פשטות, הותרנו את ירידת הריבית בדומה לתרחיש המדיניות תומכת הצמיחה.

2.3.1.1. צמיחה של 3.5% בשנה – תחת מדיניות כלכלית תומכת

צמיחה

במצב של מדיניות כלכלית תומכת צמיחה, אנו מניחים כאמור כי צמיחת התוצר בעשור שלאחר המלחמה תעמוד על 3.5% במוצע לשנה. תוצאות הניתוח מוצגות בלוח 2.3. ככל שתוספת ההוצאה לביטחון תהיה גדולה יותר, כך צפוי שהגירעון השוטף יהיה גבוה יותר, ואף יחס החוב לתוצר יהיה גבוה יותר. מנגד, התכנסות תקציבית בשיעור חד יותר תמתן את ההשפעה השלילית של הגידול בהוצאה לביטחון.

לוח 3.2 : תוצאות כלכליות תחת הנחת מדיניות כלכלית תומכת צמיחה

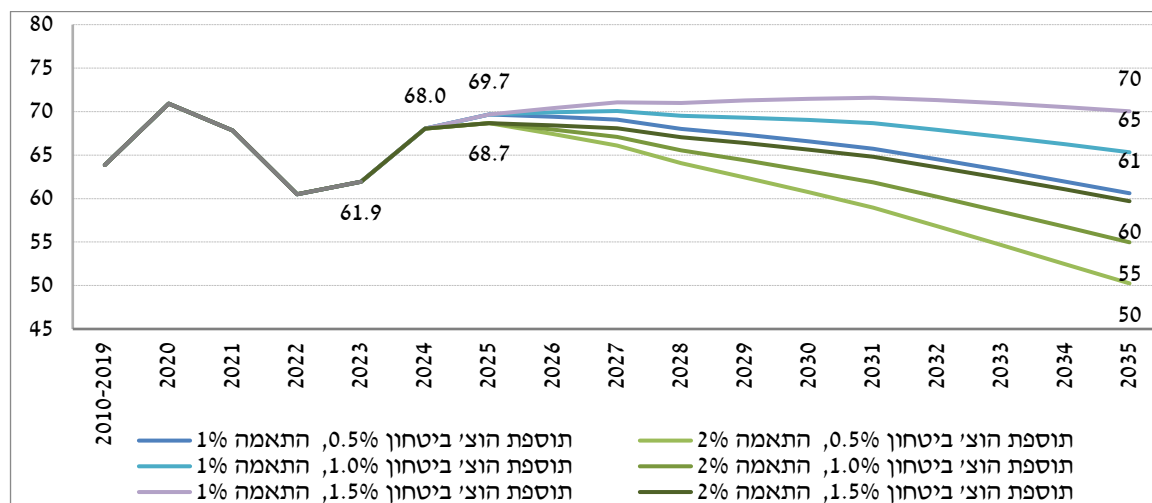
היקף ההתאמות התקציביות	אינדיקטורים מאקרוכלכליים	התוספת להוצאות הביטחון*		
		0.5%	1%	1.5%
1% תוצר	צמיחת התוצר (ממוצע לשנה)	3.5%	3.5%	3.5%
	גירעון ב-2035 (ביחס לתוצר)	1.9%	2.6%	3.2%
	יחס החוב לתוצר ב-2035 תוואי יחס החוב לתוצר	60.6% מתכנס	65.3% מתכנס	70.0% מתייצב
2% תוצר	צמיחת התוצר (ממוצע לשנה)	3.5%	3.5%	3.5%
	גירעון ב-2035 (ביחס לתוצר)	0.6%	1.2%	1.9%
	יחס החוב לתוצר ב-2035	50.2% מתכנס	55.0% מתכנס	59.7% מתכנס

* סך התוספת להוצאות הביטחון, כולל התוספת של 0.5% שכבר אושרה.

מקור : אומדני מכון אהרן

תוצאות הניתוח מראות כי בהנחת מדיניות כלכלית תומכת צמיחה, די בהתאמות תקציביות של 1% תוצר כדי לאפשר חזרה לתוואי מתכנס של יחס החוב לתוצר, וזאת כל עוד הוצאות הביטחון יעלו באחוז תוצר לכל היותר. אם הוצאות הביטחון יגדלו ל-1.5% תוצר, התאמות תקציביות בשיעור של 1% תוצר יוצרות מצב שברירי של התייצבות יחס החוב לתוצר ברמה של כ-70%. על כל פנים, תחזיות אלו רגישות מאוד להנחות המודל ואינן מביאות בחשבון התממשות של אירוע משברי בשנים אלו. לאור גורמי הסיכון הרבים, המקומיים והגלובליים, אנו מדגישים כי גם בתוואי של צמיחה גבוהה, על מדיניות כלכלית מקצועית החותרת לתוואי מתכנס של יחס החוב לתוצר לכלול התכנסות תקציבית בשיעור של לפחות 0.5% תוצר (10 מיליארד ₪ ב-2024) מעבר לשיעור הגידול בהוצאות הביטחון. ככל שהיקף ההתכנסות התקציבית ביחס לתוספת להוצאות הביטחון גדול יותר, כך ייווצר מרווח פיסקלי גדול יותר, וההתכנסות של יחס החוב לתוצר תחל בתקופה מוקדמת יותר (איור 2.7).

איור 7.2: תוואי יחס החוב לתוצר לפי תרחישי תקציב הביטחון והתאמות פיסקליות, מדיניות כלכלית תומכת צמיחה*



* בהנחה כי שיעור הצמיחה ארוך הטווח הינו 3.5% בשנה.

מקור: מכון אהרן למדיניות כלכלית.

2.3.1.2. צמיחה של 2.5% בשנה – תחת מדיניות כלכלית שאינה

תומכת צמיחה

תחת מדיניות כלכלית שאינה תומכת צמיחה, אנו מניחים כאמור כי צמיחת התוצר בעשור שלאחר המלחמה תעמוד על 2.5% בממוצע לשנה. תוצאות הניתוח מוצגות בלוח 2.4. בדומה לתוצאות בתרחיש המדיניות תומכת הצמיחה, ככל שתוספת ההוצאה לביטחון תהיה גדולה יותר, כך הגירעון השוטף יהיה גבוה יותר, ובהתאם גם יחס החוב לתוצר. לאור שיעור הצמיחה הנמוך יותר תחת מדיניות זו, נדרשת התכנסות תקציבית בשיעור גבוה יותר כדי למתן את ההשפעה השלילית של הגדלת ההוצאה לביטחון.

לוח 4.2: תוצאות כלכליות תחת הנחת מדיניות כלכלית שאינה תומכת צמיחה

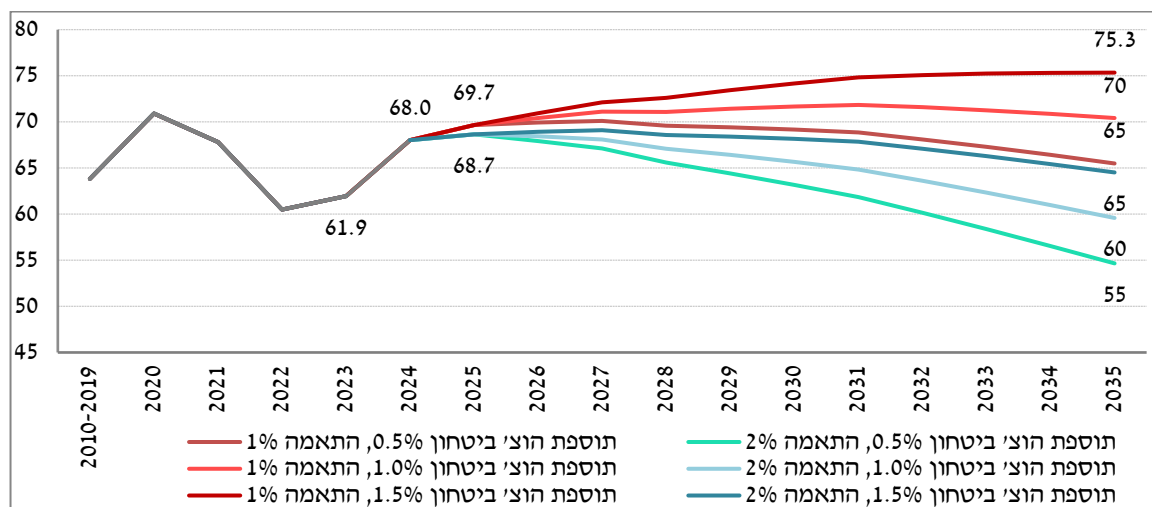
היקף ההתאמות התקציביות	אינדיקטורים מאקרורכלכליים	התוספת להוצאות הביטחון*		
		0.5%	1%	1.5%
1% תוצר	צמיחת התוצר (ממוצע לשנה)	2.5%	2.5%	2.5%
	גירעון ב־2035 (ביחס לתוצר)	2.0%	2.6%	3.3%
	יחס החוב לתוצר ב־2035	65.5%	70.4%	75.3%
	תוואי יחס החוב לתוצר	מתכנס	מתייצב	מתבדר
2% תוצר	צמיחת התוצר (ממוצע לשנה)	2.5%	2.5%	2.5%
	גירעון ב־2035 (ביחס לתוצר)	0.6%	1.3%	1.9%
	יחס החוב לתוצר ב־2035	54.7%	59.6%	64.5%
	תוואי יחס החוב לתוצר	מתכנס	מתייצב	מתבדר

* סך התוספת להוצאות הביטחון, כולל התוספת של 0.5% שכבר אושרה.

מקור: אומדני מכון אהרן

בהנחת מדיניות כלכלית שאינה תומכת צמיחה, התכנסות תקציבית בשיעור של 1% תוצר (20 מיליארד ₪ ב־2024) מאפשרת חזרה לתוואי מתכנס של יחס החוב לתוצר רק בתנאי שהתוספת להוצאות הביטחון תהיה בגובה של 0.5% תוצר (קרי, התוספת שכבר ניתנה למערכת הביטחון). הגדלת הוצאות הביטחון באחוז תוצר תייצר מצב שברירי שבו יחס החוב לתוצר מתייצב על 70%, ואילו הגדלת הוצאות הביטחון ב־1.5% תוצר אינה עקבית עם התכנסות יחס החוב לתוצר. בהנחת התאמות תקציביות בהיקף של 2%, יחס החוב לתוצר מתכנס תחת תרחישי גידול של 0.5% ו־1% תוצר בהוצאות הביטחון. ככל שהיקף ההתאמות התקציביות גדול יותר ביחס לתוספת להוצאות הביטחון, כך ההתכנסות של יחס החוב לתוצר תחל בתקופה מוקדמת יותר (איור 2.8). ניתוח זה מדגיש כי צמיחה גבוהה היא חיונית להגדלת תקציב הביטחון. בפועל, בתוואי צמיחה של 2.5% תוצר, לא ניתן להגדיל את הוצאות הביטחון בשיעור הגבוה מ־1%, בפרט לאור הקושי הגדול להביא להתכנסות תקציבית של 2%. מעבר לכך, גם כאשר תוואי החוב לתוצר מתכנס, המרווח הפיסקלי הנוצר בתרחיש של 2.5% צמיחה קטן ממילא מזה הנוצר בשיעור צמיחה של 3.5%. כתוצאה מכך, ולאור העובדה שתרחישים אלו אינם מביאים בחשבון התממשות משבר נוסף, גדל הסיכון למשק.

איור 8.2: תוואי יחס החוב לתוצר לפי תרחישי היקף תקציב הביטחון והתאמות פיסקליות, מדיניות לא תומכת צמיחה*



* בהנחה כי שיעור הצמיחה ארוך הטווח הינו 2.5% בשנה.

מקור: מכון אהרן

2.4. סיכום והמלצות מדיניות

המתקפה הרצחנית ב־7 באוקטובר והמלחמה הקשה שפרצה בעקבותיה הסיטו את המשק הישראלי מתוואי הצמיחה הכלכלית הגבוהה שידע במשך עשור וחצי. ברבעון האחרון של 2023 נרשמה צמיחה שלילית של 4%, הגירעון הממשלתי תפח ל־4.1% מהתוצר, ויחס החוב לתוצר עלה בסוף השנה ל־62.1%. ב־2024 נמשכה המגמה השלילית לאור הימשכות הלחימה, עם גידול בהוצאות הממשלה ועלייה נוספת ביחס החוב לתוצר – 69% בסוף 2024 ו־69.7% בסוף 2025 (לפי הערכת מכון אהרן). למרות הצמיחה הנמוכה והוצאות המלחמה הכבדות, שאף גררו ירידה בדירוג האשראי של ישראל, וחרף האתגרים המשמעותיים שיצרה הפגיעה בשגרה הכלכלית, המשק הישראלי הפגין יציבות יחסית. יציבות זו התאפשרה בזכות ארבעה גורמים מרכזיים:

1. **ענף ההייטק כעוגן יציב בשעת חירום** – יכולתו של הענף להסתגל במהירות לתנאי החירום, באמצעות עבודה מרחוק והמשכיות בפיתוח ובייצור תרמה להמשך תפקודו כעוגן מרכזי בכלכלה. כך, למרות ירידה של 1.7% בהיקף התעסוקה בענף במחצית הראשונה של 2024 בהשוואה לתקופה המקבילה ב־2023, תוצר הענף צמח בתקופה זו ב־1.8%, בעוד שתוצר המשק כולו התכווץ ב־1.6%. צמיחת התוצר לעובד בענף, בשיעור של 3.5%, משקפת עלייה בפריזם ואפשרה את צמיחת הענף על אף הצמצום בהיקף התעסוקה. במקביל, חלקו הגבוה של ענף ההייטק בייצוא (53% ברבעון השני של 2024) תרם ליציבות במאזן התשלומים והשפיע באופן חיובי על מעמדה הפיננסי של ישראל בשווקים הבינלאומיים.
2. **אחריות פיסקלית של הממשלה** – תקציב 2024 (שנפתח מחדש) ותקציב 2025 משקפים את ניסיונות משרד האוצר להתכנס תקציבית על ידי קיצוץ בהוצאות והעלאות מיסים. תקציב 2024 כלל קיצוץ רוחבי של 5% ועדכון המע"מ ל־18% בתחילת 2025. תקציב 2025 כולל העלאות מיסים נוספות, העיקריות שבהן: מיסוי רווחים לא־מחולקים, הקפאת עדכון מדרגות מס הכנסה בהתאם לאינפלציה, הקפאת ערך נקודות הזיכוי ממס, הקפאת קצבאות הילדים והעלאת דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. צעדי הממשלה לשמירה על ריסון תקציבי היו חיוביים ותרמו להתמודדות המשק עם המשבר. עם זאת, מכון אהרן חולק על צעדי הקיצוץ, כאשר קיצוץ רוחבי משקף היעדר סדרי עדיפויות. כמו כן, אנו סבורים שלא קוצצו תקציבים קואליציוניים לפעילות משרדים חסרי חשיבות כלכלית ותקציבים נוספים הפוגעים בצמיחה. אלו מופנים לקצבאות המעודדות חוסר תעסוקה ולמערכות לימוד תורניות, אשר אינן מכשירות את בוגריהן בלימודי ליבה ופוגעות בסיכוייהם להשתלב בשוק תעסוקה מודרני בעתיד. עוד אנו סבורים כי נכון היה לנצל את העת לצמצום מהותי של מבנה משרדי הממשלה המנופח, אשר מונע ניהול ציבורי יעיל ואמין.
3. **מדיניות מוניטרית מקצועית ואמון גבוה בבנק ישראל** – מפרוץ המלחמה נקט בנק ישראל צעדים לשמירה על היציבות הפיננסית ולצמצום הסיכונים המאקרו־כלכליים. צעדים אלה כללו התערבות בשוק המט"ח וכן צעדים להבטחת המשך האשראי לעסקים ולמשקי בית, לרבות הפחתת עלויות לחיבים שנפגעו מהמלחמה או מקרב משרתי המילואים.⁹⁵
4. **חיסכון גבוה של משקי הבית** – שיעור החיסכון הגבוה של משקי הבית בישראל, הנובע בין היתר מפנסיית החובה, תורם לביקושים לאג"ח ממשלתיות. יציבות הביקושים מותירה את הריבית השולית על החוב הממשלתי נמוכה, ומאפשרת מימון חוב חדש וממוחזר בעלויות נמוכות יחסית לאלו המתקבלות מגיוס חוב בחו"ל.

⁹⁵ [מתווה בנק ישראל לסיוע ללקוחות הבנקים](#).

גם כאשר נראה כי האיומים על ישראל פחתו, המשק הישראלי ניצב בפני סיכונים כלכליים וביטחוניים גדולים לעשור הקרוב. נכון למועד כתיבת נייר זה, לא קיימים הסדרים ביטחוניים ארוכי טווח ברצועת עזה, ביהודה ושומרון, מול חיזבאללה בלבנון וכמובן, מול האיום האיראני. סיכון משמעותי נוסף הוא תוואי יחס חוב לתוצר שאינו מתכנס אלא מתייצב ברמה גבוהה או אף מתבדר, ובכך מהווה איתות שלילי ליכולת המשק לממן את חובו. מצב זה עלול להוביל להפחתות נוספות בדירוג האשראי, אשר בתורן יתורגמו לעליית הריבית על החוב הממשלתי. עלייה כזאת תייקר את עלויות מימון החוב, תרחיב את הגירעון ותפגע ביכולת הממשלה להגדיל את תקציב הביטחון ולהשקיע בתשתיות ובמנועי צמיחה, בשל הצורך להסיט משאבים למימון החוב. נדגיש כי ככל שיוחלט על הגדלת תקציב הביטחון, יש לבצעה בהדרגה, כך שתובטח יעילות בבניית התקציב ביחס כלכליים, לטכנולוגיה ולאיומים. במהלך חפזו ובלתי מותאם לנתוני הבסיס של הצבא קיים פוטנציאל גבוה לחוסר יעילות. אשר לניהול כוח האדם, יש להטמיע מנגנוני התייעלות. במיוחד, יש להרחיב את היקף כוח האדם הסדיר (הכרוך בעלות נמוכה יותר) ולמזער את היקף גיוס המילואים בקרב העוקבות (שנתונים) הבוגרות יותר. כן יש לאפשר גמישות ותמרוץ לצה"ל בניהול כוח האדם, בדומה להמלצות ועדת בן בסט.⁹⁶

על סיכונים אלה מתווספים "סיכוני זנב" (Tail risks) גלובליים ואזוריים, בעלי הסתברות נמוכה יותר להתממשות אך פוטנציאל לנזק כבד.⁹⁷ ברמה המקומית, המשבר החברתי החריף בישראל מאיים על היציבות הפנימית ועל החוסן הלאומי. חוסר היכולת להביא להשתלבות של כלל החברה החרדית בשירות צבאי ובתעסוקה פוגע בכלכלה, וכך גם מעלה את משך השירות הצבאי בחובה ובמילואים. כל אלו אף עלולים להביא לסיכון להגירת צעירים בעלי הון אנושי איכותי, לאור ההזדמנויות הקיימות עבורם במדינות זרות. הניתוחים המובאים בנייר זה מדגישים את הצעדים הנדרשים במישור הכלכלי להתמודדות עם הסיכונים שצוינו לעיל. **תוואי יחס החוב לתוצר החל מ־2026 מהווה גורם מכריע בשיקום הכלכלה ובחזרת המשק למסלול שאפיין אותו ערב המלחמה.** לשם כך נדרשת מדיניות כלכלית אחראית השומרת על מרווח פיסקלי מספק מול הגידול בתקציב הביטחון, וזאת בהתאם לקצב הצמיחה של המשק. צמיחה בשיעור של 2.5% תדרוש התכנסות פיסקלית בשיעור של לפחות 1% תוצר (20 מיליארד שקל ב־2024) מעבר לגידול בהוצאות הביטחון, בעוד צמיחה בשיעור של 3.5% תדרוש התכנסות של 0.5% תוצר (10 מיליארד שקל ב־2024) מעבר לגידול בהוצאות הביטחון. ככל ששיעור הצמיחה יהיה נמוך מ־2.5% בשנה, תידרש התכנסות תקציבית גדולה יותר, והחזרה לתוואי מתכנס של יחס החוב לתוצר תהיה איטית יותר – ואף קיימת סכנה של התבדרות בו. מנגד, בצמיחה בשיעור גבוה מ־3.5% תתאפשר חזרה מהירה יותר לתוואי מתכנס.

כדי להגיע לשיעורי צמיחה גבוהים, יש לנקוט צעדים להסרת חסמים לצמיחה, ובפרט: הגדלת שיעורי התעסוקה ואיכות התעסוקה, השקעה בפיתוח אורבני הכולל הגדלה של מלאי ההון הציבורי לנפש והפנייתו לתשתיות תחבורה ציבורית ולדיגיטציה של ממשקי הממשלה והרגולטורים, וכן יישום רפורמות להגדלת מלאי ההון הפרטי בישראל, לרבות הסרת חסמים לתחרות ולקידום הפריון. מנופי שינוי נחוצים אלו יידונו בפירוט בפרקים הבאים.

⁹⁶ בין הצעדים המומלצים: מתן אפשרות לשחרור משרתים עם תרומה נמוכה ועלות גבוהה בתום 24 חודשי שירות; הארכת השיירות הקרבי ל־36 חודשים, כשבשנת השיירות האחרונה התגמול למשרתים יהיה בדומה לשכר התואם בשוק העבודה; גיוס לתקופת קבע קצרה בתום שירות החובה, המאפשר לשמור על כשירות מבצעית גבוהה יותר בעלות נמוכה יותר ביחס לגיוס מילואים של עוקבות בוגרות יותר.

⁹⁷ אחד הסיכונים כרוך בהתפתחות משבר חוב אמריקאי שתוצאותיו יגמדו את משבר הסאבפריים של 2008. ראו מאמר להורדה באתר בנק ישראל:

Eichenbaum and Puglisi (11.7.2022), Israel's Fiscal Prospects in the Post-COVID-19 Era, <https://www.boi.org.il/roles/research-and-publications/all-researches/otherpublications/israel-s-fiscal-prospects-in-the-post-covid-19-era/>

3. מודל מאקררככלי ארוך טווח לצמיחת המשק

סני זין⁹⁸

על מנת לכמת את השפעת הרפורמות ולהעריך כיצד יישומן עשוי לשנות את תוואי הצמיחה בעשור הקרוב, פיתח מכון אהרן מודל מאקררככלי ייעודי – מודל ארוך טווח שמאפשר לבחון תרחישי צמיחה שונים לצמיחת המשק.

בדומה למודלים מאקררככליים קלאסיים, המודל מבוסס על מתודולוגיה מקובלת של פונקציית ייצור, עם שלושה גורמי ייצור המרכזיים, הון אנושי, עבודה והון פיזי,⁹⁹ הכולל הון עסקי והון ציבורי, בעיקר מלאי הון תשתיות כתחבורה, אנרגיה, מים ותקשורת. לצידם נכלל גם רכיב של פריון כולל, המשקף את ההשפעות המצטברות של טכנולוגיה, דיגיטציה, רגולציה, התייעלות ארגונית ושיפור איכות הניהול.

המודל בנוי סביב פונקציית ייצור נפרדת לשלושה ענפים מרכזיים: ענף ההייטק, המגזר הציבורי והמגזר העסקי ללא הייטק, כך שניתן לתפוס הבדלים בפריון, בתעסוקה ובהרכבה, ובהשקעות בין הענפים השונים. לצד ההבחנה הענפית, המודל כולל חלוקה דמוגרפית מפורטת של האוכלוסייה לשלוש קבוצות אוכלוסייה עיקריות: יהודים שאינם חרדים, יהודים חרדים וערבים. כל קבוצה מחולקת לקבוצות משנה לפי מגדר, גיל ורמת השכלה. חלוקה זו מאפשרת למדוד את תרומת ההון האנושי ואת שיעורי התעסוקה של כל קבוצת משנה באוכלוסייה לצמיחה הכוללת.

באופן זה, המודל משלב בין ניתוח ענפי לבין ניתוח דמוגרפי-חברתי, ובכך מאפשר להעריך את תרומתם של שינויים מבניים בשוק העבודה, בהשכלה או בפריון של קבוצות אוכלוסייה שונות לצמיחה הכוללת במשק. רכיב הון התשתיות משקף את תרומת ההשקעה בתחבורה, אנרגיה, מים ותקשורת לצמיחה ארוכת הטווח. לאור המחסור הניכר בתשתיות תחבורה והשפעתם הגבוהה על הצמיחה במשק מכון אהרן רואה בתחום זה, בעיקר בתחום התחבורה הציבורית מבוססת מערכות להסעת המונים, מרכיב מרכזי במדיניות הצמיחה הלאומית.

ייחודו של המודל טמון בכך שהוא משלב פרספקטיבה כלכלית-מחקרית רחבה והבנה מיקרו-דמוגרפית של מבנה האוכלוסייה וכוח העבודה בישראל העולות משורת מחקרים שנערכו במכון אהרן. בכך המודל מאפשר לקובעי מדיניות להעריך, בנוסף לשיעור הצמיחה הכוללת, גם את מקורותיה הדמוגרפים והענפיים, ולבחון כיצד צעדים בתחומי ההשכלה, התעסוקה והתשתיות צפויים להשפיע על הצמיחה הפוטנציאלית של המשק כולו.

⁹⁸ sani.ziv@post.runi.ac.il
⁹⁹ ראו פרק מתודולוגי בנספח

3.1. שלושת התרחישים המרכזיים

המודל בוחן את הכלכלה הישראלית בין השנים 2028 ו-2037 בשלושה תרחישים ארוכי טווח:

3.1.1. תרחיש המשך המצב הקיים – ללא רפורמות

בתרחיש זה אין שינוי במדיניות הקיימת: שיעורי התעסוקה וההשכלה בקרב חרדים וערבים נותרים נמוכים, ואין גידול ברכישת השכלה גבוהה או טכנולוגית באוכלוסיות אלו. בתחום התשתיות, אין תוכנית השקעות חדשה, וההשקעות מתבצעות רק בהתאם לתוכניות שאושרו עד כה, ללא מימוש פרויקטים מערכתיים גדולים כגון המטרו. במקביל, הצמיחה בענף ההייטק מואטת. הענף גדל בקצב דומה לקצב הגידול של המשק כולו, ומשקלו בתעסוקה נותר יציב סביב 11%, לעומת גידול מהיר בעבר (בו עלה חלקו מ-8% ל-11%). כתוצאה מכך, קצב הצמיחה השנתי במשק כולו מתייצב סביב 2.5% לשנה המוביל לצמיחה נמוכה מ-1% בתוצר לנפש, קצב הנמוך משמעותית מהקצב הרב-שנתי של המשק עד כה.

3.1.2. תרחיש יישום רפורמות תומכות צמיחה

מימוש מלא של יעדי המכון, הכוללים הגדלת שיעורי התעסוקה, צמצום פערי השכלה, השקעות בתשתיות ודיגיטציה. התרחיש כולל:

- סגירת פערי השכלה באמצעות הכפלת מספר הסטודנטים הערבים במקצועות טכנולוגיים עד 2037, וצמצום מחצית מפערי השכר בתוך כל רמת השכלה.
- השקעות תשתית רחבות היקף בתחבורה ודיור, בהיקף מצטבר של כ-950 מיליארד ש"ח עד 2040, כולל פרויקטים מטרופוליניים גדולים (כגון המטרו).
- שמירה על קצב גידול שנתי של כ-3.2% בשיעור המועסקים בתחומים טכנולוגיים, כחלק מיישום המלצות ועדת פרלמוטר להגדלת ההון האנושי בהייטק. התרחיש כולל חיזוק הקשר בין האקדמיה לתעשייה ויצירת סביבה עסקית תחרותית.
- קידום תהליכי דיגיטציה במגזר הציבורי, המפחיתים כ-25% מזמן העבודה של נותני השירותים וצמצום בירוקרטיה.

יישום מרכיבים אלו צפוי לעלות את קצב הצמיחה לכ-3.7% לשנה.

3.1.3. תרחיש נסיגה בענף ההייטק

תרחיש זה מתאר היחלשות מתמשכת בהשקעות, ביצוא ובתעסוקה בענף ההייטק, כתוצאה מירידה באטרקטיביות של ישראל כמרכז פיתוח טכנולוגי, בריחת מוחות של עובדים מיומנים, והפחתת השקעות מצד חברות רב-לאומיות. האטה בענף ההייטק וירידה באטרקטיביות של ישראל כמרכז פיתוח מביאות לקצב צמיחה של כ-2.0% בלבד.

בניגוד לשני התרחישים האחרים, תרחיש זה כולל השפעה דמוגרפית שלילית: שיעור גבוה של מהגרים עובדי הייטק המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה חזקות מבחינת השכלה, הכנסה ומיומנויות טכנולוגיות. הגירה שלילית מצמצמת את משקל הקבוצות החזקות באוכלוסיית העובדים, ומובילה להידרדרות באיכות ההון האנושי במשק כולו.

3.2. השוואת תוצאות התרחישים

התוצאות המרכזיות משלושת התרחישים לשנים 2028–2037 מוצגות בלוח 3.1.

בתרחיש "רפורמות תומכות צמיחה" המשק נהנה מיישום רפורמות בתחבורה, בהון האנושי ובתשתיות, תוך שמירה על מעמדו של ענף ההייטק כמנוע צמיחה מרכזי. כתוצאה מכך, התוצר גדל בקצב של 3.7% לשנה, התעסוקה ב-2.3%, והתוצר לעובד (פריון העבודה) ב-1.4%. בתרחיש "מצב קיים ללא רפורמות" בהיעדר שינוי במדיניות, קצב הצמיחה נמוך: התוצר גדל ב-2.5% התעסוקה ב-1.7% והתוצר לעובד ב-0.8% בלבד.

לוח 3.1: תוצר, תעסוקה ותוצר לעובד, שיעור שינוי שנתי, 2028–2037

תרחיש	יישום רפורמות תומכות צמיחה	מצב קיים – ללא רפורמות	נסיגה בענף הייטק
תוצר	3.7%	2.5%	2.0%
תעסוקה	2.3%	1.7%	1.5%
תוצר לעובד	1.4%	0.8%	0.5%

מקור: מכון אהרן.

בתרחיש "מצב קיים ללא רפורמות ונסיגה בענף ההייטק", ענף ההייטק מאבד ממעמדו כמנוע צמיחה. במצב זה, הצמיחה נחלשת משמעותית: התוצר גדל ב-2.0% התעסוקה ב-1.5% והתוצר לעובד ב-0.5% בלבד. הפער בין התרחיש האופטימי לפסימי מגיע לכ-1.7 נקודות אחוז בקצב הצמיחה השנתי, ומשקף את תרומתן של רפורמות מבניות לשיפור הפריון והצמיחה במשק.

3.3. התפתחות ענפית ותרומת הענפים לצמיחת המשק

הניתוח הענפי מצביע על כך שבתרחיש יישום רפורמות תומכות צמיחה, מנוע הצמיחה המרכזי של המשק בעשור הקרוב ימשיך להיות ענף ההייטק, הצומח בקצב מהיר של כ-4.8% לשנה. לעומת זאת, בתרחיש המשך המצב הקיים – ללא רפורמות, קצב הצמיחה בענף ההייטק יורד לכ-3.2% בלבד, תוך גידול מתון של כ-1.6% בתעסוקה. שמירה על קצב צמיחה של כ-5% לאורך זמן בענף ההייטק מותנית בהמשך עידוד ההשקעות, ההון האנושי והחדשנות בהתאם להמלצות מכון אהרן. בתרחיש נסיגה בענף ההייטק, בו ההשקעות והיצוא הטכנולוגי נחלשים, קצב הצמיחה של הענף יורד ל-1.3% בלבד, והתעסוקה בו קופאת כמעט לחלוטין. מקביל, במגזר העסקי שאינו הייטק קצב הצמיחה עולה ל-3.4% בתרחיש יישום הרפורמות לעומת 2.2% בלבד בתרחיש המשך המצב הקיים, בעיקר כתוצאה מהשקעות בתשתיות ומעליית ההשתתפות בשוק העבודה. במגזר הציבורי נרשמת צמיחה של כ-3.5% לשנה בתרחיש יישום הרפורמות, לעומת 2.4% בתרחישים האחרים, והיא משקפת את התקדמות הדיגיטציה במגזר הציבורי, המשפרת את הפריון ואת יעילות השירותים לאזרח.

לוח 3.2: צמיחת התוצר לפי ענפים, שיעור שינוי שנתי, 2028-2037

ענף	תרחיש	יישום רפורמות תומכות צמיחה	מצב קיים – ללא רפורמות	נסיגה בענף הייטק
הייטק		4.8%	3.2%	1.3%
עסקי ללא הייטק		3.4%	2.2%	2.2%
ציבורי		3.5%	2.4%	2.4%
משק		3.7%	2.5%	2.0%

מקור: מכון אהרן.

לוח 3.3: צמיחת התעסוקה לפי ענפים, שיעור שינוי שנתי, 2028-2037

ענף	תרחיש	יישום רפורמות תומכות צמיחה	מצב קיים – ללא רפורמות	נסיגה בענף הייטק
הייטק		3.2%	1.6%	0.0%
עסקי ללא הייטק		2.1%	1.5%	1.5%
ציבורי		2.3%	1.9%	1.9%
משק		2.3%	1.7%	1.5%

מקור: מכון אהרן.

3.4. מנועי הצמיחה ומבנה המודל המאקרוכללי

ההון האנושי והתעסוקה: מנוע הצמיחה העיקרי

בתחום ההון האנושי, הרפורמות המומלצות על ידי המכון נועדו להתמודד עם שיעורי תעסוקה ושכר נמוכים בקרב קבוצות אוכלוסייה רחבות, בעיקר גברים חרדים ונשים ערביות. הרפורמות המומלצות שמות דגש על חיזוק ההשכלה הטכנולוגית, הרחבת ההכשרות המקצועיות, והקמת מנגנון ממשלתי מתואם לניהול תחום התעסוקה והכשרות.

בתרחיש יישום הרפורמות, שיפור בהון האנושי תורם לעלייה משמעותית בהשתתפות בתעסוקה ועלייה משמעותית בפרייון. היעדים כוללים העלאת שיעור התעסוקה של גברים ערבים בגיל 25-44 ל-85%, נשים ערביות ל-77% גברים חרדים ל-65% ונשים חרדיות ל-87% עד שנת 2037. מימוש היעד מוערך בתוספת תוצר של 0.3 נקודת אחוז לצמיחה ביחס לתרחיש המשך המצב הקיים.

בנוסף, הרפורמות מתמקדות בסגירת פערי השכלה בחברה הערבית והחרדית, באמצעות הכפלת מספר הסטודנטים הערבים במקצועות טכנולוגיים עד 2035 וצמצום פערי השכר בתוך כל רמת השכלה. מימוש יעד סגירת פערי ההשכלה צפוי לתרום כ-0.3 נקודת אחוז נוספות לצמיחה.

שילוב שתי מגמות אלו, הרחבת ההשתתפות בעבודה ושדרוג רמת ההשכלה והמיומנויות ייצור מנוע צמיחה ארוך טווח, שמעלה את רמת החיים, מצמצם פערים חברתיים ומחזק את בסיס הצמיחה של המשק.

המגזר הערבי כמנוע צמיחה

החברה הערבית מהווה אחד ממנועי הצמיחה המרכזיים של המשק בעשור הקרוב. תרחיש הרפורמות של המכון מניח עלייה בשיעור התעסוקה של גברים ערבים לגילאי 25-44 עד לרמה של כ-85%, ושל נשים ערביות לכ-77% רמות הקרובות לממוצע הלאומי.

במקביל, המודל מניח צמצום ניכר בפערי ההשכלה, לרבות הכפלת מספר הסטודנטים הערבים במקצועות טכנולוגיים עד שנת 2035.

יישום צעדים אלה צפוי להניב תוספת של כ-0.27 נקודת אחוז לשנה לצמיחה, מעבר לתרומה הרחבה לשוק העבודה, לחדשנות ולשוויון החברתי.

המגזר החרדי כמנוע צמיחה

בדומה לכך, החברה החרדית מהווה אחד ממנועי הצמיחה המרכזיים של המשק בעשור הקרוב. המודל מניח עלייה הדרגתית בשיעור התעסוקה של גברים חרדים בגילאי העבודה המרכזיים לרמה של כ-83% עד שנת 2035, בדומה לשיעור התעסוקה של נשים חרדיות שעלה בעשור האחרון.

התרחיש כולל גם התקדמות בהשכלה, הן בהרחבת הלימודים הכלליים והטכנולוגיים, והן בשיפור הנגישות להשכלה גבוהה.

ההון הפיזי והתשתיות

מלבד ההון האנושי, המודל כולל גם את תרומתו של ההון הפיזי- מלאי ציוד מכונות ומבנים של המגזר העסקי. המודל מניח יחס קבוע של הון תוצר, בהתאם לתרחיש. המשמעות היא בתוואי המואץ, תמיכה במדיניות של האצת ההשקעות במשק על מנת לשמור על יחס קבוע של הון ותוצר.

הון תשתיות

בנוסף להון הפיזי, המודל כולל את השפעת הגדלת ההשקעות בהון תשתיות, בעיקר בתשתיות תחבורה ציבורית ותחבורה מסילתית, כתורם נפרד לצמיחה ולפרייון. בהתאם לתוכנית ההשקעות בתשתיות של המכון, היקף ההשקעה בתשתיות צפוי להגיע לכ-950-1,000 מיליארד ש"ח עד שנת 2040. השקעות אלו נועדו לשפר את הנגישות התחבורתית לרמה המקובלת במטרופולינים המובילים בעולם. לפי המודל המאקרוכללי, השקעות אלו צפויות להוסיף בממוצע כ-0.35 נקודת אחוז לצמיחה השנתית של המשק.

הפריון הכולל והדיגיטציה של המגזר הציבורי

אנו מניחים עליה מתונה בפריון הכולל במגזר העסקי בהיקף של כ-0.5% לשנה, ואילו במגזר הציבורי תוספת של 0.2% לשנה הנובעת מהתייעלות דיגיטלית.

ההשערות האלו מבוססות על מחקרים בינלאומיים של ה-OECD, קרן המטבע ומכון מקינזי, שמצאו כי דיגיטציה ממשלתית יעילה יכולה להעלות את הפריון הכולל במגזר הציבורי בשיעור של 0.5%–1.5% בשנה.

ההייטק כמנוע צמיחה

ענף ההייטק הוא מנוע הצמיחה החזק ביותר של המשק הישראלי ובעל ההשפעה היחסית הגבוהה בעולם על הכלכלה הלאומית, ומקבל ביטוי מרכזי במודל. שמירה על מעמדו הגלובלי של ההייטק מחייבת מדיניות חדשנות כוללת, הכוללת חיזוק שיתופי פעולה בין אקדמיה לתעשייה, הרחבת ההון האנושי הטכנולוגי, התאמת מערכת המס לסטנדרטים בינלאומיים, והטמעת חדשנות ודיגיטציה גם בענפים שאינם טכנולוגיים. שילוב צעדים אלו יבטיח את המשך תרומתו של הענף לצמיחה, ליציבות המאקרו-כלכלית ולחוסן הפיסקלי של ישראל לאורך זמן.

מעמדו של ענף ההייטק כמנוע צמיחה מקבל ביטוי מרכזי בתרחיש הרפורמות, שבו הענף ממשיך להתרחב ולהוות מקור עיקרי לעלייה בפריון, בתעסוקה וביצוא. בתרחיש זה, שיעור המועסקים בענף צפוי לעלות בהדרגה מ-9.9% כיום ל-11% עד שנת 2037, בהתאם להמלצות ועדת פרלמוטר וליעדים להרחבת ההון האנושי בענף.

לעומת זאת, בתרחיש של נסיגה, שבו חלקו של הענף בתעסוקה יורד לכ-8.4% נרשמת האטה בפריון ובצמיחה בין היתר עקב בריחת מוחות וירידה בהשקעות זרות. תרחיש המשקף פגיעה בכושר החדשנות ובחוסן המאקרו-כלכלי של ישראל.

4. ענף ההייטק כפלטפורמה לצמיחה ולחזק המשק

סרגיי סומקין¹⁰⁰

4.1. תרומתו המשמעותית של ענף ההייטק לכלכלת ישראל

ענף ההייטק הוא הענף הכלכלי הגדול בכלכלת ישראל במונחי תמ"ג.¹⁰¹ ב־2023 הגיע משקלו בתוצר ל־20% – בדומה למשקל הענף בכלכלת טקסס, המדינה השנייה בגודלה ובהיקף פעילות ההייטק בה בארה"ב (אחרי קליפורניה), ופי 2.5 ביחס למדינות הסמן (8%). תרומתו של הענף לצמיחה (40%), לייצוא (53%) ולהכנסות ממיסים (25%) היא נכס אסטרטגי של ישראל, בעל השפעה חיובית ניכרת על יציבות כלכלתה ועל מעמדה בשווקים הבין־לאומיים, וביתר שאת בתקופת ייצוב המשק לאחר המלחמה.

אחד ממקורות החוסן של הכלכלה הישראלית הוא כוח אדם איכותי. שיעור המועסקים במשרות טק בישראל עומד על 16.4% (כ־550 אלף עובדים) – יותר מפי 2 לעומת מדינות הסמן (7.6%).¹⁰² מתוך העובדים במשרות טק בישראל, כ־70% מועסקים בענף ההייטק (כ־400 אלף עובדים), והם מהווים כ־10% מסך העובדים במשק.¹⁰³ התוצר לעובד (פריון העבודה) בענף ההייטק גבוה פי 2 לערך מאשר ביתר ענפי הכלכלה. בהתאם, תרומתם של עובדי הענף לתמ"ג גבוהה פי 2 ממשקלם בתעסוקה ועומדת על 20%. כמחצית מעובדי ענף ההייטק מועסקים במשרות מחקר ופיתוח, בדומה לאחוז עובדי המו"פ בענף ההייטק בארה"ב.

מקורות חוסן נוספים עבור הכלכלה הישראלית הם המגוון הרחב של החברות הפועלות בענף (חברות הזנק, חברות צמיחה, חברות ביטחוניות, חברות רב־לאומיות בבעלות זרה ועוד), בצד האטרקטיביות הגבוהה שלהן בעיני המשקיעים, המאפשרת למשך השקעות זרות בהיקף משמעותי, לרבות בזמן מלחמה.

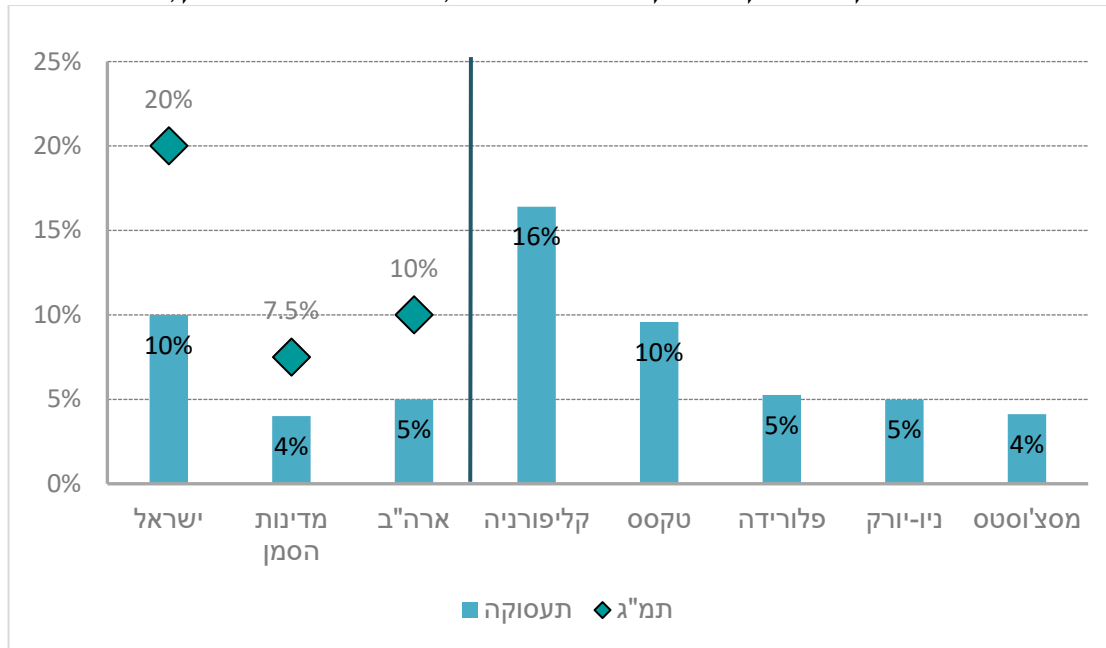
¹⁰⁰ sergei.sumkin@runi.ac.il

¹⁰¹ ענף ההייטק מורכב מענפי תעשיית ההייטק – ייצור תרופות קונבנציונליות ותרופות הומאופתיות (סימול ענף 21), ייצור מחשבים, מכשור אלקטרוני ואופטי (26), ייצור כלי טיס, חלליות וציוד נלווה (303); ומענפי שירותי ההייטק – עיבוד נתונים, אחסון, שירותים נלווים ואתרי אינטרנט (631), שירותי מחשוב (62), מחקר ופיתוח (72).

¹⁰² משרות טק כוללות, נוסף על המועסקים בענף ההייטק: מנהלי שירותים בענפי טכנולוגיות המידע, ICT (משלח יד 133), בעלי משלח יד בתחומים: מדעי הפיזיקה וכדור הארץ (211), מדעי החיים (213) והנדסה (פרט להנדסת חשמל ואלקטרוניקה, 214), מהנדסי חשמל ואלקטרוניקה (215), מפתחי תוכנה ומנתחי יישומים (251), מסדי נתונים ורשתות (252), הנדסאי וטכנאי מדעי הפיזיקה והנדסה (311), הנדסאי וטכנאי תפעול והנדסאי וטכנאי תמיכה במשתמשים בענפי טכנולוגיות המידע, ICT (351), הנדסאי וטכנאי תקשורת (טלקומוניקציה) ושידור (352). ההגדרה במחקר זה מתבססת על משלח יד בן 3 ספרות לאור זמינות הנתונים בחדר המחקר של הלמ"ס, הרחבה יותר מזו שהוגדרה בוועדת פרלמנטר להגדלת ההון האנושי בהייטק, שנעשתה ברמה של משלח יד 4 ספרות (משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, 2022).

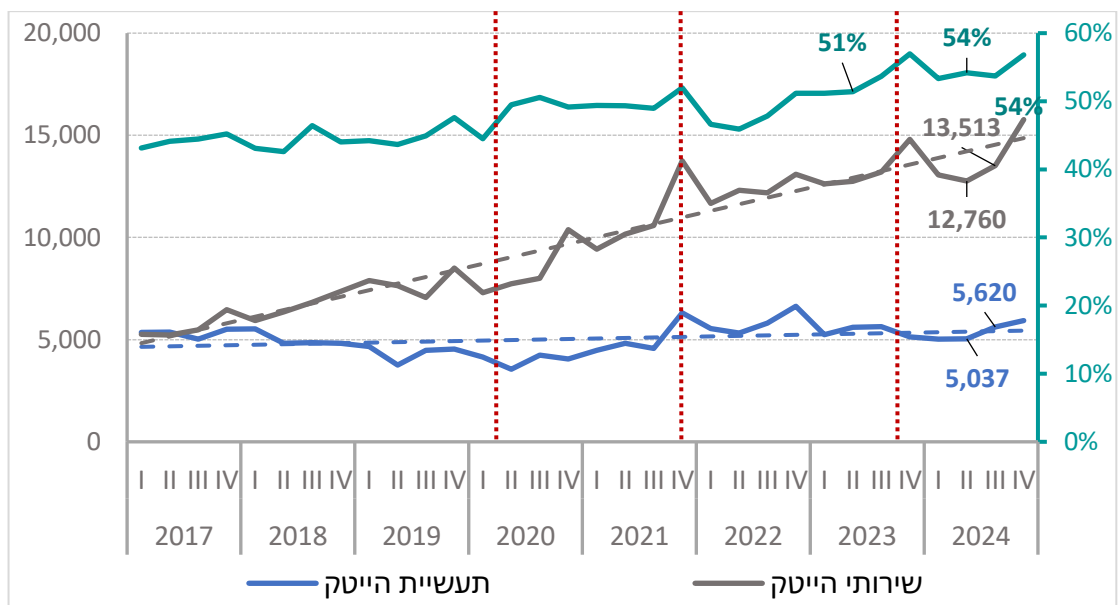
¹⁰³ גיל 15+. בגילים 25-64 שיעור המועסקים בענף ההייטק הוא 12%.

איור 1.4: משקל ההייטק בתעסוקה ובתמ"ג בישראל, בארה"ב ובמדינות הסמן, 2022



מקורות: למ"ס, BLS, OECD

איור 2.4: משקל ההייטק בייצוא סחורות ושירותים בישראל, במיליוני ₪ וכשיעור מהייצוא (ציר ימני)



מקורות: למ"ס, BLS, OECD

ואולם, איומים פנימיים וחיצוניים מעיבים על המשך צמיחתו של ענף ההייטק, ואף עלולים לסכן את יכולתו של המשק לצמוח בקצב של 3.9% בשנה – שיעור הצמיחה ערב מלחמת "חרבות ברזל", או אף ב-3.5% (הנחת צמיחת המשק בתרחישים שונים שנותחו בפרקים הקודמים). ירידה בצמיחה תקשה על מימון הוצאות הקשורות במלחמה ובביטחון ועל הנעת התאוששות כלכלית וחזרה לתוואי מתכנס של יחס החוב לתוצר, החיוני להבטחת יציבות המשק והתמודדותו עם משברים בעתיד.

האיומים נובעים בחלקם מהתחרות העולמית בחזית החדשנות, דוגמת הכניסה המסיבית של הבינה המלאכותית ותהליכי טרנספורמציה דיגיטלית ההולכים ומתעצמים. זאת, כאשר כלכלות מובילות, לרבות ארה"ב, סין ומדינות האיחוד האירופי, משקיעות רבות במו"פ, בחדשנות ובפיתוח הון אנושי איכותי. כדי לשמור על יתרונה התחרותי בחזית הטכנולוגית העולמית, על ישראל לשמר ולהרחיב את הפעילות בענף ההייטק כמנוע לצמיחה כלכלית, תוך שיפור פריון העבודה בכל הענפים באמצעות חדשנות וטרנספורמציה דיגיטלית. פרק זה מבקש לעמוד על האיומים על ענף ההייטק ולספק המלצות מדיניות להתמודדות עמם.

4.2. איומים על ענף ההייטק בישראל

מספר סימנים מעידים על האטה בצמיחת הענף המאיימת על המשק כולו. הראשון הוא **הירידה במספר עובדי ההייטק** בשנת 2024, מ-396 אלף לערך ב-2023 ל-390 אלף לערך (הפחתה של כ-1.2%) – אירוע נדיר שלא קרה מאז 2009, ומתרחש לאחר שש שנים (2017-2022) בהן קצב הגידול השנתי הממוצע במניין המועסקים בענף עמד על 7.4%. הירידה בסך המועסקים בענף מעלה חשש להאטה בצמיחת התוצר של ענף ההייטק, שתפגע בצמיחת המשק כולו. הירידה העיקרית (של 5.7%) הייתה בעובדים במשרות צמיחה, בעוד בהיקף המועסקים שבעוסקים במשרות מו"פ נרשמה דווקא עלייה (של 3.6%). ירידה במספר המועסקים במשרות צמיחה מעלה חשש לפגיעה ביכולתן של חברות הזנק לצמוח ולהפוך לרווחיות. נזכיר כי במהלך 2024, כ-3% (11 אלף) מעובדי ענף ההייטק שירתו במילואים, בממוצע של כ-145 יום לעובד.¹⁰⁴ **שירות מילואים ממושך מטיל עומס משמעותי על החברות, משבש את פעילותן ומעלה חשש להעברת פעילות לחו"ל. כן גובר הסיכון ל"בריחת מוחות"** – כוח אדם איכותי עלול לחפש הזדמנויות תעסוקה מחוץ לישראל על רקע המצב הביטחוני, איזדאות כלכלית וחוסר יציבות.

הסימן השני להאטה בפעילות הענף הוא הירידה בפעילותן של חברות הזנק. ב-2023 פחת מנייןן של חברות אלו ב-577; מניין החברות החדשות שנפתחו עמד על 335 בלבד (בהשוואה ל-770 בממוצע לשנה בשנים 2022-2012); ומספר הסטארט-אפים שנסגרו טיפס ל-724 (בהשוואה ל-385 חברות בממוצע בשנה בשנים 2022-2012). משקלן של חברות ההזנק בהוצאה על מחקר ופיתוח ירד מ-22% ל-14%, ומשקלן בתעסוקה בענף ההייטק ירד מ-10% ל-8.4%. מגמות אלו מסמנות האטה בחדשנות בשלבי מו"פ מוקדמים, אשר עלולה לפגוע בצמיחה ארוכת הטווח וביכולת של ישראל לשמור על עמדה טכנולוגית מובילה בעולם.

אירוע נוסף שעלול לפגוע בהתרחבות ובצמיחה של הענף נוגע **לפעילות החברות הרב-לאומיות בבעלות זרה.** אלו מעסיקות כ-33% מעובדי ענף ההייטק בישראל ותורמות כ-55% לייצוא הענף (כולל לחברות-אם), ובכך מהוות עוגן משמעותי ליציבותו. עד כה, לא נצפו סימנים המעידים על ירידה בפעילותן של חברות אלה, אך יש לפעול להגדלת האטרקטיביות של ישראל עבורן דרך המשך הכשרת כוח אדם איכותי ויצירת ודאות במיסוי.

תחום הבינה המלאכותית מעורר עניין ודיונים סוערים לגבי השלכותיו הכלכליות והוא טומן בחובו הן הזדמנויות והן איומים. אף שהטכנולוגיה בעלת פוטנציאל להניע חדשנות ויעילות, הרי שהשפעתה על הפיריון, על שוק העבודה ועל סוגיית איהשוויון הכלכלי נותרה עניין למחקר מתמשך. מחקרים עדכניים מעידים כי סביר שהבינה המלאכותית לא תשבש את התעסוקה במגזר ההייטק בישראל או תפגע בצמיחת התמ"ג, אלא תתרום להעלאת פיריון העבודה, באמצעות החלפת העובדים במשימות שגרתיות, וכך לאפשר להם להתמקד במשימות בעלות ערך גבוה. שינוי זה מגדיל את הביקוש לאנשי מקצוע מיומנים בבינה מלאכותית, כגון מהנדסי תוכנה, מדעני נתונים ומומחי למידת מכונה, והופך את ההכשרה בתחומי הייטק (Tech Track) לחיונית. על הממשלה לוודא כי במקרים שבהם זוהה צורך בהתערבות מדיניות, היא תיעשה באופן מדוד ונכון.

¹⁰⁴ שיעור משרתי המילואים בענף ההייטק ברבעון 4 של 2023 היה גבוה במיוחד ועמד על 7% (כ-30 אלף עובדים). לאורך מלחמת "חרבות ברזל" היה שיעור משרתי המילואים בענף גבוה פי 2 ביחס לעובדים בענפי כלכלה אחרים.

4.3. המלצות מדיניות

לחדשנות טכנולוגית השפעות חיצוניות חיוביות רחבות על כלל ענפי הכלכלה, והיא מהווה מנוע מרכזי לצמיחת המשק. לאור זאת, כדי להתמודד עם אתגרי הירידה בהיקף המועסקים בענף ההייטק ובפעילותן של חברות הזנק, ועם החששות מ"בריחת מוחות", מהשפעה שלילית של AI על התעסוקה ומירידה בפעילות החברות הרב-לאומיות בבעלות זרה, אנו ממליצים על המהלכים הבאים:

4.3.1. הרחבת מיומנויות הייטק בכלל ענפי הכלכלה

מיומנויות הייטק משולבות כיום בכלל ענפי התעשייה ותורמות לחיזוק ההון האנושי במשק כולו. התפתחות הבינה המלאכותית משנה את תמהיל המיומנויות הנדרש, אך מגבירה את הביקוש לעובדים בעלי כישורים טכנולוגיים מתקדמים, ובכללם מיומנויות AI. כדי לשמור על יתרון כוח האדם האיכותי של ישראל, להמשיך להוביל בשיעור המועסקים במשרות טק, ולהתאים את שוק העבודה לעידן זה ולמינוף ההזדמנויות שהוא יוצר, יש ליישם את המלצות ועדת פרלמנטר: **שמירה על שיעור גידול שנתי של 3.5% במועסקים במשרות טק בכלל המשק** תוך התמקדות באוכלוסיות המיוצגות בחסר בענף – נשים, החברה החרדית והחברה הערבית, ובפריפריה.¹⁰⁵ עמידה ביעד זה תגדיל את שיעור המועסקים במשרות טק מ-15% ב-2021 ל-20% ב-2035. השגת יעד זה דורשת את השגת היעדים שקבעה ועדת פרלמנטר לשיעור הסטודנטים ובוגרי התארים במקצועות ההייטק¹⁰⁶ ולשיעור התלמידים בוגרי התיכון בעלי תעודת בגרות הייטק.¹⁰⁷ להלן היעדים הרב-שנתיים שהוגדרו:

4.3.1.1. אקדמיה

יעד לאומי: הגדלת שיעור בוגרי תואר ראשון במקצוע הייטק מ-10% ב-2023 ל-15% ב-2028.

4.3.1.2. מכללות טכנולוגיות

יישום המלצותיהן של הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת 2030 והוועדה הציבורית להגברת ההון האנושי בקרב הפונים להשכלה על-תיכונית,¹⁰⁸ בדגש על הגדלת מספר הטכנאים וההנדסאים בכלל, ועבור הצבא והתעשייה הביטחונית בפרט. הצבת יעד של הגדלת שיעור בוגרי הכשרות מה"ט (המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע) לכ-40 אלף תלמידים בשנה על פי אוכלוסיות.

4.3.1.3. מערכת החינוך¹⁰⁹

יעד לאומי: הגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות בהייטק מ-11% ב-2023 ל-17% ב-2028.¹¹⁰

¹⁰⁵ הוועדה להגדלת ההון האנושי בהייטק, בראשות דדי פרלמנטר, פעלה בין אוגוסט 2021 לנובמבר 2022 ונועדה להגדיר יעדים ולהמליץ על צעדים להרחבת ההון האנושי בענף ההייטק, לצמצום פערים חברתיים-כלכליים ולקידום הצמיחה של המשק הישראלי. המלצותיה פורסמו בנובמבר 2022 ואומצו על ידי הממשלה.

¹⁰⁶ תואר הייטק – מתמטיקה, מדעי המחשב, מערכות מידע ניהוליות, הנדסת חשמל, הנדסת אלקטרוניקה, הנדסת מחשבים, חשמל, הנדסת מערכות תקשורת והנדסת מערכות מידע.

¹⁰⁷ תעודת בגרות הייטק – 5 יחידות לימוד באנגלית, 5 יח"ל מתמטיקה, 5 יח"ל פיזיקה ו/או מדעי המחשב. תעודת בגרות כזו נמצאה במחקר כמנבאת לימודי תואר הייטק ותעסוקה בענף ההייטק (חשאי, סומקין וניר, 2022).

¹⁰⁸ הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, בראשות פרופ' צבי אקשטיין, פעלה בין אוגוסט 2017 ליולי 2019, ונועדה לגבש תוכנית אסטרטגית לשוק העבודה בישראל, תוך התמקדות בהכנה לשינויים טכנולוגיים, דמוגרפיים וכלכליים. המלצות הוועדה אומצו על ידי הממשלה. הוועדה להעלאת ההון האנושי בקרב הפונים להשכלה על-תיכונית הוקמה בשנת 2024. הוועדה נועדה לבחון את התאמת מגמות הלימוד במכללות הטכנולוגיות לצורכי המשק, במטרה לשפר את איכות ההכשרה המקצועית ולהגביר את השתלבות הבוגרים בתעסוקה איכותית.

¹⁰⁹ במקביל לכתיבת תוכנית כלכלית זו גובשה תוכנית ייעודית למשרד החינוך, על ידי צוות מחקר מטעם קרן יתד ועמותת פנימה. ראו אתר תנועת פנימה.

¹¹⁰ מתוך: הוועדה להגדלת ההון האנושי בהייטק, דוח ההתקדמות של שנה 1, נובמבר 2024.

4.3.1.4. כישורי בינה מלאכותית ואוריינות דיגיטלית

אף שכישורים אלו מוגדרים כחלק מכישורי "דמות הבוגרת והבוגר" במערכת החינוך (המדיניות הפדגוגית הלאומית, עמ' 21), כיום אין בישראל מדידה סדורה של אוריינות דיגיטלית ואוריינות AI. הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה) יכולה לבצע מדידה כזו, ומומלץ לעשות זאת בהתאם להגדרות הנציבות האירופית, לשם יצירת התאמה בין רמות הכשירות הנדרשות בישראל לבין סטנדרטים בין-לאומיים. היעד לשיפור כישורים דיגיטליים וכישורי AI הינו כי ב-2030 יעמוד שיעור הפרטים בעלי אוריינות דיגיטלית ואוריינות AI בסיסית בישראל על 80% לפחות.¹¹¹ לשם כך, יש לפתח תוכניות לימוד ממוקדות בינה מלאכותית בבתי הספר, באוניברסיטאות ובמוסדות להכשרה מקצועית, וכן לשלב פיתוח מיומנויות AI גם במסגרת למידה לאורך החיים (LLL) עבור עובדים במגוון ענפי המשק. בנוסף, יש לפעול למשיכת טאלנט גלובלי בתחומי AI באמצעות מימון מחקר ותוכניות אקדמיות.

4.3.2. עצירת הירידה בפעילותן של חברות הזנק

יש לבחון כלי תמיכה ושינוי מדיניות במטרה לעצור את מגמות הירידה בסך החברות ובהקמתן של חדשות, כגון הגדלת התמיכה הממשלתית ושיפור בנגישות החברות למימון, כך שישראל תמשיך להיות מדינה המצמיחה חברות הזנק לצד חברות צמיחה מצליחות.

4.3.3. מינוף הצמיחה של התעשייה הביטחונית

הגברת פעילות המו"פ בתחום הביטחוני – פתיחת חממות ייעודיות לנושא על ידי רשות החדשנות. הפרטת חלק מפעילותן של החברות הביטחוניות לשם הגדלת הפריון בהן, בדומה לצעדי התייעלות שנעשו בחברת אלביט.

4.3.4. הגדלת ודאות מיסויית בענף ההייטק (בהתאם להמלצות משרד האוצר)

4.3.4.1. הגדלת ודאות במתן פטור ממס רווח הון למשקיע זר

כיום, פטור ממס למשקיע זר לא חל אם יש ברשותו מפעל קבע בישראל, או אם הפעילות אינה מוגדרת הונית. כמו כן, קיים חוסר בהירות באשר להגדרות של מפעל קבע ופעילות הונית, והוא מהווה תמריץ שלילי לנוכחות משקיעים זרים מסוגים שונים ולהשקעות בישראל. מוצע להסדיר בחקיקה את הפטור עבור משקיעים זרים.

4.3.4.2. ייעול התהליך של שינויי מבנה החברה

כיום, שינויי מבנה מאפשרים לחברות קטנות להתמזג לתוך חברות גדולות ולהמשיך להתפתח, ומאפשרים המשך צמיחה והתפתחות לחברות צמיחה ישראליות. אף ישנן הטבות מיסוי כגון דחיית מס בעת שינויי מבנה, בכפוף לעמידה בתנאים מסוימים. מוצע לבצע תיקון חקיקה אשר ירחיב את שינויי המבנה הזכאים לדחיית מס, לרבות הגדלת יחס המיזוג המותר לצורך דחיית מס במיזוג חברות.

¹¹¹ במסמך "Europe's Digital Decade: digital targets for 2030" הוגדר יעד להעלאת שיעור התלמידים בעלי אוריינות דיגיטלית מכ-55% ל-80% עד 2030. במדינות הסמן עמד שיעור התלמידים בעלי אוריינות דיגיטלית בסיסית כבר ב-2022 על 71% בממוצע: 63% באוסטריה, 79% בפינלנד, 69% בדנמרק, 79% בהולנד ו-67% בשוודיה.

4.3.4.3. יצירת ודאות מיסויית לחברות רב־לאומיות

לא אחת, בדיוני שומה בין מרכזי מו"פ של חברות רב־לאומיות ובין רשות המסים, עולים חיכוכים סביב בסיס המס של פעילות החברות בישראל. מצב זה יוצר חוסר ודאות וביורוקרטיה מכבידה, ומהווה תמריץ שלילי להתרחבות ולהמשך הפעילות של החברות הרב־לאומיות בישראל. מוצע לקבוע "מסלול ירוק" לשומה עבור חברות שליבת פעילותן אינה בישראל, וכך לספק ודאות באשר לבסיס המס ולשיעור המס שיחול על מרכז המו"פ.

4.3.5. העלאת פריון העבודה בשאר ענפי המשק

נוסף על צעדים אלה, אנו ממליצים לנקוט צעדי מדיניות להגדלת פריון העבודה בשאר ענפי המשק ולצמצום פער הפריון בהם לעומת ענף ההייטק. אנו ממליצים להציב יעד של 2% לפחות לקצב הגידול השנתי בפריון המגזר העסקי, ויעד של 3.5% לגידול שנתי בהיקף המועסקים במשרות טק בענפי כלכלה שאינם ענף ההייטק. יש לפתח תוכניות להשגת יעדים אלו באמצעות הגדלת החדשנות והטרנספורמציה הדיגיטלית בחברות המגזר העסקי, שילוב AI וחיזוק שיתופי הפעולה בין התעשייה והאקדמיה במו"פ.

5. תעסוקה והון אנושי בראייה מאקרו-כלכלית

טלי לרום¹¹²

5.1. תמונת מצב ואתגרים

5.1.1. מגמות ארוכות טווח ומצב המשק ב-2022

עד סוף 2022 התאפיין המשק הישראלי ביציבות ובצמיחה גבוהה של 4% לשנה בתוצר ו-2% לשנה בתוצר לנפש (בשנים 2008–2022). הצמיחה נבעה משני מקורות: **גידול בתעסוקה** בקצב של 2.3% לשנה – מעבר לגידול באוכלוסייה, ובייחוד בקרב קבוצות בעלות יכולת השתכרות נמוכה; ו**עלייה בפרייון** (התוצר לשעת עבודה), במיוחד כתוצאה מעלייה בחלקו של ענף ההייטק. העלייה בתעסוקה ובשכר לאורך שני עשורים הייתה בעיקרה **תוצאה של מדיניות ממשלתית** החל מ-2003, שפעלה להגדלת התמריצים לעבודה ולעידוד השכלה תוך התמקדות בבעלי הכנסות נמוכות ובמשפחות מרובות ילדים;¹¹³ וכן **תוצאה של עלייה דרמטית ברמת ההשכלה** של האוכלוסייה, ובפרט בשיעור בעלי ההשכלה העליתית והאקדמית. עלייה זו בתעסוקה ובשכר התבטאה גם בעלייה בהכנסה מעבודה של הפרטים ומשקי הבית, עם עלייה מהירה יותר בקרב החברה הערבית והחרדית אשר הביאה בתורה לצמצום הפערים בין קבוצות האוכלוסייה ולירידה בשיעורי העוני. ואולם, לצד מגמות חיוביות אלו, ניצבים בפני המשק **אתגרים משמעותיים להמשך הגידול בתעסוקה ובפרייון**:¹¹⁴ (1) שיעור תעסוקה נמוך; (2) איכות תעסוקה נמוכה – שכר ופרייון; (3) היעדר מדיניות כוללת.

5.1.2. שיעורי תעסוקה נמוכים – חרדים, ערבים, ערבים

כאמור, שני העשורים הקודמים התאפיינו בעלייה בשיעורי התעסוקה ובפרט בקרב גברים חרדים, נשים חרדיות ונשים ערביות. יחד עם זאת, רק הנשים החרדיות הצליחו לסגור כמעט לגמרי את פערי התעסוקה מול הנשים היהודיות הלא-חרדיות, וכבר להתקרב ליעד התעסוקה ל-2030, העומד על 81.1%¹¹⁵ לעומתן, הגברים החרדים והנשים הערביות מתאפיינים עדיין בשיעורי תעסוקה נמוכים ובפערים גדולים ביחס לגברים יהודים לא-חרדים ולנשים יהודיות לא-חרדיות, בהתאמה (איור 4.1). נכון לשנת 2022, רק 53% מהגברים החרדים ו-43% מהנשים הערביות בגילי העבודה העיקריים (25–64) מועסקים – הרחק מהיעדים שהוצבו ל-2030, העומדים על 70/65% ועל 53%, בהתאמה. אשר לגברים ערבים, שיעורי התעסוקה בקרבם עודם נמוכים ב-13 נקודות אחוז ביחס לגברים יהודים לא-חרדים, וב-8 נקודות אחוז מהיעד ל-2030 (83%). בהקשר זה מדאיג במיוחד השיעור הגבוה (30%) של צעירים ערבים בני 18–24 שאינם עובדים ואינם נמצאים

¹¹² tlarom@runi.ac.il

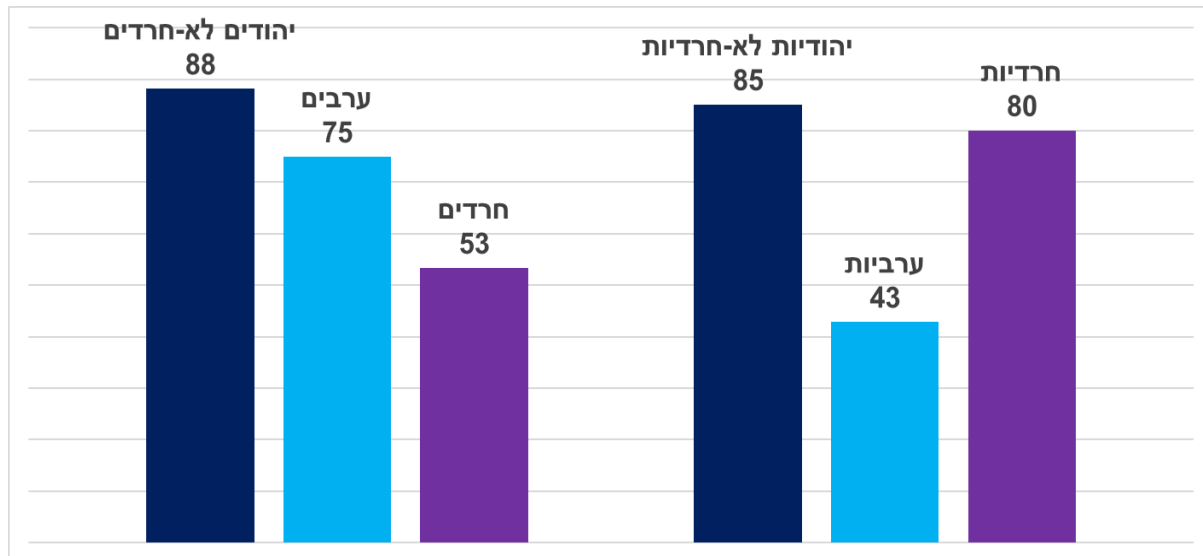
¹¹³ מדיניות זו החלה כחלק מ"תוכנית החירום הכלכלית" של 2003, כתגובה למשבר הכלכלי של שנות ה-2000 ולמשבר הביטחוני. במסגרתה, קוצצו תקציבים שאינם תומכי צמיחה וננקטו צעדים לעידוד תעסוקה ככלי מרכזי ליציאה מהמשבר. בין היתר, קוצצו קצבאות הבטחת הכנסה, קצבאות ילדים ודמי אבטלה, הורד שיעור מס הכנסה והוחל "מס הכנסה שלילי", הועלה שכר המינימום, וצומצם שיעור העובדים הזרים. המדיניות נמשכה בשנים שלאחר מכן, ובמסגרתה נקבעו יעדי תעסוקה ונפרסו תשתיות תומכות שילוב בתעסוקה ומרכזי הכוון. אלו יושמו במסגרת ועדת התעסוקה 2020.

¹¹⁴ בפרק זה אנו מציגים את נתוני התעסוקה והשכר ל-2022, הן משום שהם משקפים את האתגרים בעתות שגרה ולא בזמן משבר או מלחמה, והן משום שנתוני השכר ל-23 ו-24 בחלוקה לאוכלוסיות אינם זמינים לנו בעת כתיבת הדברים (נתוני השכר מתפרסמים בעיכוב של כשנה וחצי עד שנתיים).

¹¹⁵ הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, בראשות פרופ' צבי אקשטיין, הוקמה באוגוסט 2017 והגישה את מסקנותיה לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. היא המליצה על הצבת יעדים שאפתניים לשיעורי התעסוקה ולאיוכותה ועל שורה של כלים להשגתם, ובראשם רפורמה במערכת ההכשרה המקצועית ותוכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד. רוב ההמלצות אומצו בהחלטת ממשלה מ-2021. יש לציין כי יעדי שיעור התעסוקה שהוגדרו הם עבור גילי 25–66.

במסגרת כלשהי של רכישת השכלה או הכשרה מקצועית, תופעה המכונה NEET – Not in employment, education, or training. נתון זה צפוי להשפיע באופן שלילי על הפערים בעתיד, אם המגמה לא תשתנה.¹¹⁶

איור 1.5: שיעורי תעסוקה באחוזים, גילי 25-64, 2022



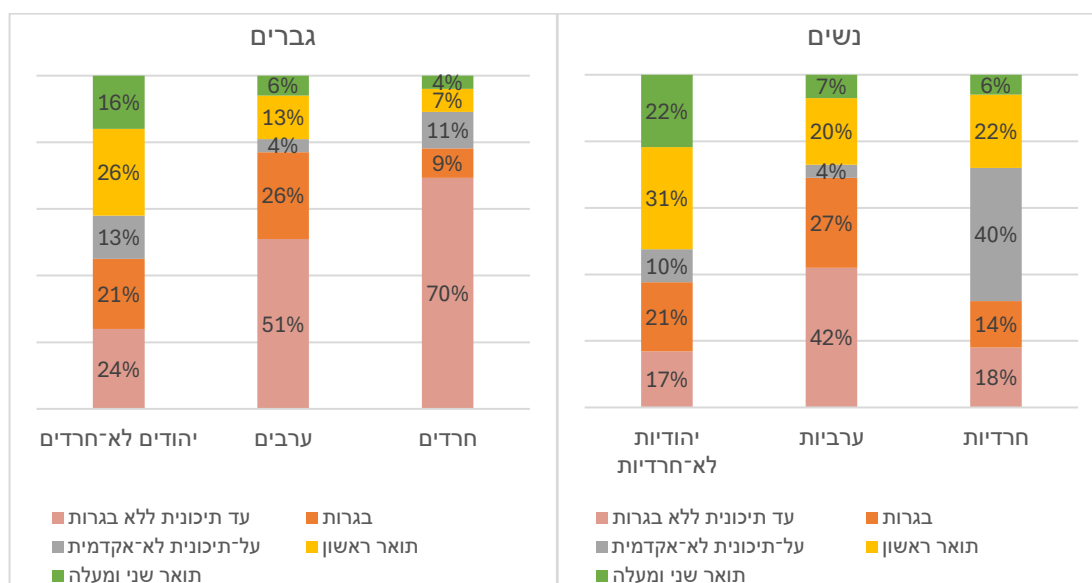
מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. חרדים – לפי הגדרה עצמית.

שיעורי התעסוקה של פרטים מתבטאים גם ברמת משק הבית, וניכר חוסר מיצוי של הפוטנציאל התעסוקתי בקרב משקי הבית החרדיים והערביים. כך, שיעור הזוגות החרדים והערבים שבהם שני בני הזוג מועסקים הוא כמחצית ביחס לזוגות יהודים לא-חרדים (45%, 38% ו-81% בהתאמה).¹¹⁷ אחד הגורמים לשיעורי התעסוקה הנמוכים של חרדים, ערביות וערבים הוא **רמת ההשכלה הנמוכה** של קבוצות אלו: שיעור החרדים והערבים בני 25-64 שהם בעלי השכלה על-תיכונית כלשהי עומד על כ-40% מהשיעור המקביל בקרב יהודים לא-חרדים. בקרב ערביות בנות אותם גילים עם השכלה על-תיכונית כלשהי, מדובר בשיעור של כמחצית לעומת יהודיות לא-חרדיות (איור 4.2). השכלתם של גברים חרדים נמוכה באופן קיצוני, כאשר 70% מהם אינם זכאים אף לתעודת בגרות. לעומתם, נשים חרדיות בשיעור גבוה הן בעלות השכלה על-תיכונית לא-אקדמית, וזאת בעקבות כניסתם של לימודים טכנולוגיים ברמה גבוהה למוסדות החרדיים והכשרה כהנדסאיות מה"ט במסגרת הסמינרים.

¹¹⁶ בהקשר זה חשוב להזכיר את השפעת נוכחותם של עובדים לא-ישראלים (זרים ופלסטינים) בשוק העבודה הישראלי, ובמיוחד בענף הבניין. העובדים הזרים הם תחליפיים בתכונותיהם לעובדים הישראלים בעלי ההשכלה והמיומנויות הנמוכות, ולכן, לגידול בהיצע העובדים הזרים יש השפעה שלילית על התעסוקה והשכר של העובדים הישראלים ובמיוחד של הגברים הערבים.

¹¹⁷ משקי בית שהם זוגות, כלומר שיש בהם בן/בת זוג, וראש משק הבית בגילי 25-64. התעסוקה מתייחסת רק לראש משק הבית ולבן/בת הזוג.

איור 2.5: התפלגות השכלה, גילי 25-64, 2022



מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני סכ"א של הלמ"ס. השכלה – על פי התעודה הגבוהה ביותר. על-תיכונית לא-אקדמית – מתייחסת בפרט להנדסאים וטכנאים (מה"ט) וללימודי י"ג-י"ד. חרדים – לפי הגדרה עצמית.

למרות האמור לעיל, קיימים פערים משמעותיים בשיעורי התעסוקה בין קבוצות האוכלוסייה אף בתוך כל רמת השכלה. במיוחד בולטת התעסוקה הנמוכה של גברים חרדים ונשים ערביות בעלי השכלה תיכונית לכל היותר (שהם 79% מהחרדים ו-69% מהערביות). בקרב הראשונים, שיעור התעסוקה הוא 47% – נמוך בהרבה ביחס ליהודים לא-חרדים ולערבים באותה רמת השכלה (83% ו-71%, בהתאמה). אצל נשים ערביות בעלות השכלה תיכונית לכל היותר עומד שיעור התעסוקה על 30% בלבד, לעומת 79% בקרב יהודיות לא-חרדיות ו-66% בקרב חרדיות באותה רמת השכלה. לכך יש השפעה מכרעת על שיעורי התעסוקה הכוללים של חרדים וערביות, בשל משקלם הגדול של הלא-משכילים.

קבוצה נוספת המתאפיינת בשיעורי תעסוקה נמוכים היא אנשים עם מוגבלות. נכון לשנת 2022, מועסקים רק 38% מהגברים ו-34% מהנשים מקבוצה זו (גילי 25-64).¹¹⁸ כמו כן, קיימים פערים גדולים בשיעורי התעסוקה בין אזורים בארץ, לדוגמה: 66% במחוז ירושלים ו-72% במחוז צפון, לעומת 86% במחוזות המרכז ותל אביב (נתוני 2022, גילי 25-64). פערים אלו קשורים כמובן להבדלים בהרכב קבוצות האוכלוסייה בין האזורים, אולם קיימים פערים ניכרים בין האזורים גם בתוך כל קבוצת אוכלוסייה. במיוחד בולטת התעסוקה הנמוכה של גברים חרדים במחוז ירושלים (46%, לעומת 73% במחוז המרכז וממוצע ארצי של 53% לאוכלוסייה זו), של גברים ערבים במחוז הדרום (63%, לעומת ממוצע ארצי של 75%) ושל נשים ערביות במחוזות ירושלים והדרום (27%, לעומת 74% במחוז תל אביב וממוצע ארצי של 43%).¹¹⁹

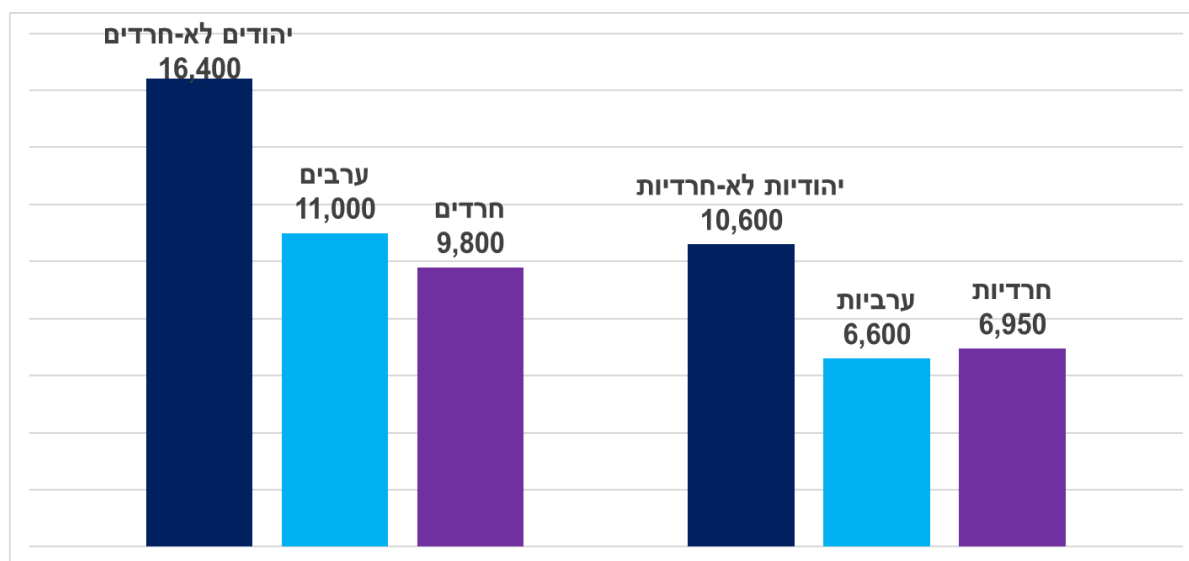
¹¹⁸ מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתוך נתוני מרשם אנשים עם מוגבלות ורשות המסים. אנשים עם מוגבלות מוגדרים כמי שנקבעו להם לפחות 20% נכות יציבה על ידי המוסד לביטוח לאומי.

¹¹⁹ ערבים וערביות במחוז הדרום הם ברובם בדואים, ומתאפיינים גם ברמת השכלה הנמוכה בהרבה מזו של ערבים בשאר האזורים. ערבים וערביות במחוז ירושלים מתגוררים ברובם במזרח ירושלים.

5.1.3. איכות תעסוקה נמוכה (שכר) – חרדים, ערבים, חרדיות, ערביות

במקביל לעלייה בשיעורי התעסוקה, ולמרות כניסתם של עובדים חדשים רבים לשוק העבודה, חל גידול גם בהכנסה מעבודה בכלל המשק. העובדה שהשכר עלה הן לעובדים המשכילים והן ללא-משכילים מעידה על עלייה בביקוש לעובדים, הגבוהה באופן ניכר מהעלייה בהיצע. ואולם, ההכנסה החודשית מעבודה של חרדים וערבים, גברים ונשים, עודה נמוכה משמעותית מזו של יהודים ויהודיות לא-חרדים, בפער של כ-33%-40 (איור 3.4).¹²⁰ אצל הגברים הערבים נובע עיקר הפער משכר נמוך יותר לשעה, אצל הנשים החרדיות מדובר בעיקר בשעות עבודה פחותות, ואילו בקרב הגברים החרדים והנשים הערביות משפיעים שני הגורמים גם יחד.

איור 3.5: הכנסה חודשית מעבודה, גילי 25-44, 2022



מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני סקר הוצאות של הלמ"ס. הכנסה חודשית מעבודה – לשכירים ועצמאיים (מועסקים בלבד), מחירי 2022. חרדים – לפי הגדרה עצמית.

פערי ההשכלה הגבוהים שתוארו בסעיף הקודם הם חלק מההסבר לפערים בהכנסה מעבודה. אולם ניכרים פערי הכנסה בין קבוצות האוכלוסייה אף בתוך כל רמת השכלה. פערים מעין אלו עשויים לשקף הבדלים בהיקף המשרה, בהתפלגות משלחי היד והענפים, בכישורים ובאיכות ההשכלה (מוסדות לימוד ותחומי לימוד), כמו גם הבדלים בהזדמנויות התעסוקה באזורים גיאוגרפיים שונים ואפליה בין קבוצות. בהסתכלות על כלל העובדים במשק, ניכרת איכות תעסוקה נמוכה בקרב כל חסרי ההשכלה העל-תיכונית, וכן איכות תעסוקה נמוכה יותר בפריפריה לעומת המרכז. פערי השכר אכן קשורים להבדלים בהרכב קבוצות האוכלוסייה בין האזורים, אך קיימים פערים בין האזורים אף בתוך כל קבוצה. תופעה זו מדגישה את הצורך במדיניות אזורית, הכוללת יעדים להעלאת התעסוקה והשכר של תושבי האזור. כמו כן, בולטים פערים מגדריים לטובת הגברים, שהם גדולים ומובהקים אף בתוך כל קבוצת אוכלוסייה ורמת השכלה, וזאת אף שנשים משכילות יותר. תופעה זו איננה ייחודית לישראל ומאפיינת את רוב מדינות ה-OECD.

¹²⁰ נתוני השכר מתייחסים רק לגילים צעירים יותר, 25-44, הן משום שקבוצה זו רלוונטית יותר לבניית תרחישים לעתיד, והן משום שרוב אמצעי המדיניות המתוארים בהמשך משפיעים בעיקר עליה.

5.1.4. אתגרים מבניים – היעדר יישום למדיניות תעסוקה כוללת

הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 הציבה יעדים כמותיים מדידים לשיעור התעסוקה ולאיכותה (הנמדדת על פי רמות השכר) והמליצה על קווי המדיניות הנדרשים להשגת יעדים אלו – רפורמה בהכשרה המקצועית והטכנולוגית, הנגשת מידע להכוון ואבחון, התאמת כישורים ותוכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד. הממשלה אימצה את מרבית ההמלצות בהחלטה 198 מ'2021, אולם קיים **קושי ביישום** המדיניות בשל פיצול תוכניות התעסוקה וההכשרות הטכנולוגיות והמקצועיות בין משרדים וגופים שונים, ונוכח מחסור בנתונים הכרחיים.

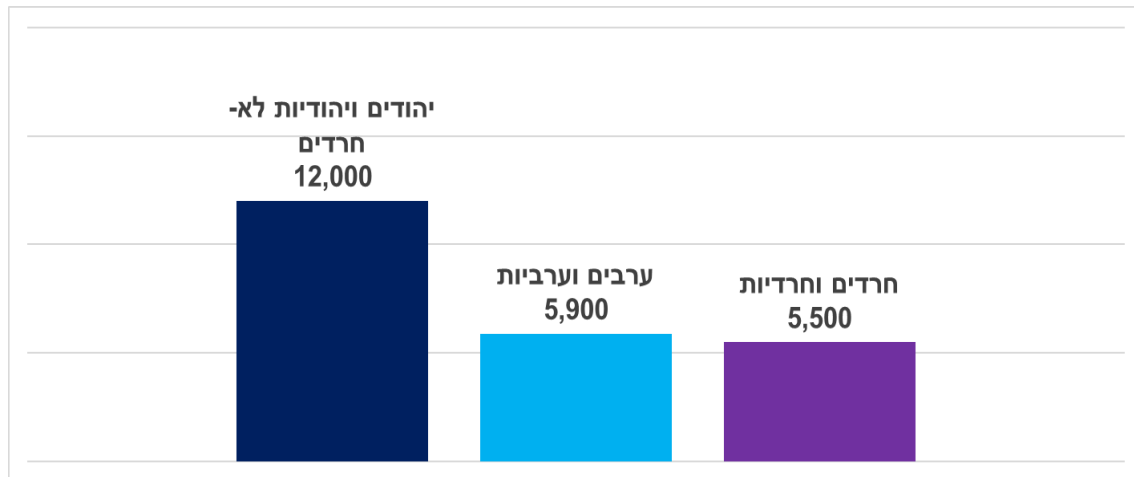
הקמת משרד העבודה ב'2023 מהווה צעד משמעותי והזדמנות ליישום מדיניות כוללת בתחומי התעסוקה וההון האנושי בישראל, בהתאם להמלצות הוועדה. אך עדיין קיים צורך בעיצוב וביישום מדיניות אחודה, אזורית ומבוססת נתונים, תוך ראייה בין משרדית בהובלת משרד העבודה. המבנה שאנו ממליצים עליו בהמשך קיים במדינות שונות באירופה ובמיוחד בדנמרק, וניתן ליישמו גם בישראל.

5.1.5. האתגר הדמוגרפי – וההזדמנות

הפערים בשיעורי התעסוקה ובאיכותה מביאים לכך שעדיין קיימים **פערים משמעותיים בהכנסה מעבודה של הפרטים ומשקי הבית**. נכון ל'2022, ההכנסה החודשית מעבודה לנפש¹²¹ (גילי 25-64) של חרדים וערבים היא כ'45% מזו של יהודים לא-חרדים. בקרב משקי הבית, ההכנסה מעבודה אצל חרדים היא כ'50% ביחס ליהודים לא-חרדים, ואצל ערבים כ'60%. בגילים הצעירים יותר, שהם הרלוונטיים בבחינת תרחישים אפשריים למצב המשק בעתיד, התמונה דומה (איור 4.4): ההכנסה מעבודה לנפש של חרדים בגילי 25-44 היא כ'45% ביחס ליהודים לא-חרדים, וזו של צעירים ערבים היא כ'50%.

¹²¹ הכנסה חודשית מעבודה, כולל הכנסה אפס לפרטים שאין להם הכנסה מעבודה, גברים ונשים.

איור 4.5: הכנסה חודשית מעבודה לנפש, גילי 25-44, 2022



מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני סקר הוצאות וסקר כוח אדם של הלמ"ס, מחירי 2022. הכנסה חודשית מעבודה, גברים ונשים – כולל פרטים ללא הכנסה מעבודה (הכנסה אפס). חרדים – לפי הגדרה עצמית.

הפערים מהווים אתגר של ממש לצמיחת המשק, ובמיוחד לאור השינוי הצפוי בהרכב האוכלוסייה והגידול בחלקה היחסי של החברה הערבית, ועוד יותר מכך של זו החרדית. **ללא שינוי** בהשכלה, בתעסוקה ובשכר של אף אחת מהקבוצות, השינויים הדמוגרפיים יביאו לכך שההכנסה מעבודה לנפש בגילי 25-44 בכלל המשק **תרד** בקצב שנתי של כ-0.4% עד 2035 (מ-10,000 ל-9,500 ש"ח, במחירי 2022). כיוון ששינוי בהכנסה מעבודה לנפש בכלל המשק הוא קירוב לשינוי בתוצר לנפש, המשמעות היא צמיחה שלילית. לעומת זאת, סגירת הפערים בהשכלה, בתעסוקה ובשכר בין חרדים וערבים ליהודים לא-חרדים ובין חרדיות וערביות ליהודיות לא-חרדיות תוביל **לגידול** שנתי של כ-1.5% בהכנסה מעבודה לנפש, כלומר: צמיחה חיובית (מ-10,000 ל-12,050 ש"ח, במחירי 2022).¹²² במילים אחרות, תעסוקה איכותית היא מקור מרכזי לצמיחת המשק, כמו גם לצמצום העוני.

¹²² השוואת התפלגות ההשכלה, שיעור התעסוקה בכל רמת השכלה והשכר בכל רמת השכלה של ערבים וחרדים לאלו של יהודים לא-חרדים ב-2022, ושל ערביות וחרדיות לאלו של יהודיות לא-חרדיות ב-2022.

5.2. המדיניות הנדרשת – מנופי שינוי בשוק העבודה

5.2.1. חזון ויעדים

החזון: קידום צמיחה ומוביליות חברתית וצמצום העוני באמצעות שילוב אוכלוסיות ותושבים מכל האזורים בתעסוקה איכותית, ובאמצעות העלאת הפריור בכל ענפי המשק ובכל האזורים - מעבר מכלכלה מסורתית פריפריאלית, המעסיקה כוח אדם לא מיומן, לכלכלה חדשנית גלובלית המעסיקה הון אנושי איכותי.

היעדים: העלאת ההכנסה מעבודה של הפרטים ומשקי הבית בחציון התחתון ובכלל המשק, תעסוקה איכותית (שיעור תעסוקה גבוה ושכר גבוה) של פרטים והעלאת הפריור של עסקים.

האמצעים: השקעה בתעסוקה ובהון האנושי – הן דרך הקניית השכלה וכישורי תעסוקה, ובמיוחד הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות למי שאינם פונים לאקדמיה, והן בהתאמת התמריצים. במקביל, השקעה בהון הציבורי והעלאת הכדאיות להשקעה פרטית (נושאים אלו מפורטים בפרקים אחרים בתוכנית הכלכלית). חשוב להדגיש כי כדי שהמשק יצמח, נדרשת מדיניות המעודדת הן תעסוקה והן השכלה. באמצעי מדיניות המשפיעים על שיעור התעסוקה בלבד אין די לצמצום הפערים ולהמשך צמיחת המשק. בקרב החברה הערבית נדרשים צעדי מדיניות הן עבור גברים והן עבור נשים, בעוד שבחברה החרדית על המדיניות להתמקד בעיקר בגברים.¹²³ המלחמה מחדדת ומגבירה את חשיבותם של צעדים לעידוד תעסוקה והשכלה, בצד קיצוץ תקציבים שאינם תומכי צמיחה. זאת, ככלי מרכזי להתמודדות עם המשבר הביטחוני והכלכלי ועם העלייה הצפויה בהוצאות הממשלה.

5.2.2. הון אנושי – חינוך, השכלה, כישורים

5.2.2.1. השכלה טכנולוגית והכשרות מקצועיות¹²⁴

היעד: שיפור באיכות ההכשרות הטכנולוגיות והמקצועיות העליתכונות - בניית מערכת איכותית בדומה למדינות הסמן כמנגנון מרכזי לשיפור הפריור והשכר, במיוחד עבור פרטים שאינם פונים להשכלה אקדמית וכן עבור עובדים המעוניינים בשיפור מקצועי או בהסבה מקצועית.

הפעולות הנדרשות:

1. קביעת יעדים רב שנתיים למספר הלומדים והמסיימים השכלה עליתכונת לא-אקדמית כשיעור מהשנתון או מקבוצות גיל, בחלוקה למגדר ולאוכלוסייה. היעדים צריכים לשקף הרחבה של היקף הלומדים בתוכניות איכותיות (העומדות בקריטריון התשואה)¹²⁵ לכדי כ-40% מהשנתון.

¹²³ ההשפעה של סגירת פערי ההשכלה, התעסוקה והשכר בין גברים ערבים לבין יהודים לא-חרדים דומה להשפעה של סגירת הפערים בין נשים ערביות לבין יהודיות לא-חרדיות – גידול שנתי של 3.4% ושל 3.3%, בהתאמה, בהכנסה מעבודה לנפש עד 2035. לעומת זאת, בחברה החרדית, ההשפעה של סגירת הפערים בין הגברים ביחס ליהודים לא-חרדים גדולה בהרבה מזו של סגירת הפערים בין הנשים ביחס ליהודיות לא-חרדיות – גידול שנתי של 5% לעומת 2.1% בהכנסה מעבודה לנפש.

¹²⁴ מרבית ההמלצות בנושא ההשכלה הטכנולוגית נכללות בטיטות דוח הוועדה הציבורית להעלאת ההון האנושי בקרב פרטים הפונים להשכלה עליתכונת. הוועדה, בראשות פרופ' צבי אקשטיין, הוקמה במאי 2024 וצפויה להגיש בקרוב את הדוח המסכם.

¹²⁵ הקריטריון שהציבה ועדת התעסוקה 2030 הוא תשואה של 6% לפחות, במונחי שכר והכנסה מעבודה, מול השכר הצפוי לבוגרים אם לא היו עוברים את ההכשרה, עבור הכשרה בהיקף של מעל 400 שעות; ותשואה של 4% לפחות עבור הכשרות קצרות יותר. עבור הכשרות ארוכות מ-1,000 שעות נדרשת תשואה גבוהה יותר בהתאמה.

2. הוספת מגמות למשלחי יד עם ביקוש לעובדים אשר אין עבורם הכשרות מתאימות, על בסיס השוואה בין לאומית למערכות לא-אקדמיות מקבילות בחו"ל.¹²⁶
- הנדסאי במקצועות הבריאות, בשיתוף עם משרד הבריאות.
- הנדסאי פיננסי וחשבונאות.
- הנדסאי פוטוניקה.
- הנדסאי יזמות, חדשנות ו־Data analysis (התמחות בתוך מסלול תעשייה וניהול).
3. שיתוף המגזר העסקי לאורך כל ציר הלימודים, באמצעות:
 - ייזום מגמות, התמחויות ותחומי לימוד חדשים לפי צורכי המגזר העסקי והביקושים בשוק.
 - מעורבות בתכני הלימוד וכתובת סילבוס לקורסים.
 - הרצאות אורח של מומחים רלוונטיים בתחומי דעת שונים.
 - פרויקטים מעשיים עבור עסקים (פירמות) במסגרת הלימודים.
 - יצירת מסלולי התמחות (פרקטיקום/סטאז') במגזר העסקי – הזדמנות לחבר את המועמדים לשוק העבודה ולאפשר להם לצבור ניסיון רלוונטי למען השתלבות איכותית יותר בתעסוקה.
 - עיגון של מחויבות המגזר העסקי למעורבות ובמיוחד להתמחויות, תוך בחינת המודל של קרן התמחות המשמשת למימון שכרם של המתמחים.
4. התמקדות של הממשלה בביקוח, ולא בניהול, על בסיס קריטריונים של איכות, תוך מתן גמישות ועצמאות למוסדות. בפרט, ביטול מבחנים חיצוניים במקצועות שאינם מצריכים רישוי, דוגמת הנדסאות תוכנה, כך שהמוסדות יבחנו ומשרד העבודה רק יפקח על הבחינות.
5. יישום הליכים לרצף אקדמיטציה בין השכלה מקצועית וטכנולוגית לבין השכלה אקדמית, ללא "תקרת זכוכית". קידום המהלך באמצעות שיתופי פעולה בין המכללות הטכנולוגיות והאקדמיות והגעה להסכמות פרטניות בין מוסדות ספציפיים, על ידי צוות משותף שיזהה קורסים שניתן להכיר בהם בעת מעבר ללימודים במוסד אחר על בסיס תכני הקורס (סילבוס ובחינות).
6. במקביל, וכתשתית ליצירת רצף אקדמיטציה בין כלל המסגרות והתוכניות העוסקות בהון אנושי, הקמת מערכת תעודות לאומית (NQF) בדומה לקיים במדינות הסמן.
7. הסרת חסמים ספציפיים לאוכלוסיות השונות (כמפורט בפרקים הרלוונטיים בתוכנית הכלכלית):
 - השלמת הפערים בכישורי בסיס – עברית, אנגלית, מתמטיקה – כחלק מהלימודים בהשכלה הטכנולוגית והמקצועית או כשלב מקדים (מכינה).
 - הרחבת היקף ומגוון ההכשרות הטכנולוגיות והמקצועיות לחברה הערבית והחרדית בהתאם לביקושים בפועל, בפריסה גיאוגרפית התואמת את מקומות המגורים והנגישות התחבורתית, ותוך התאמה למאפיינים ולחסמים של כל קבוצת אוכלוסייה.
 - הכנסה של לימודים לקראת תעודת הנדסאי מה"ט במסגרת הישיבות לגברים חרדים, בדומה למהלך שנעשה בסמינרים לנשים חרדיות.

¹²⁶ כחלק מעבודת הוועדה הציבורית להעלאת ההון האנושי בקרב פרטים הפונים להשכלה על-תיכונית, ערכנו סקירה בין-לאומית מקיפה אשר בחנה מגמות לימוד לא-אקדמיות של שנתיים הנלמדות במדינות מובילות באירופה (דוגמת דנמרק, בריטניה, הולנד ונורווגיה) ואינן נלמדות באקדמיה בישראל. כן קיימו שיח עם נציגי מעסיקים מענפים שונים כדי לקבל תמונה של הצרכים העולים מהשטח.

נדגיש כי מערכת הכשרה טכנולוגית ומקצועית איכותית, הגם שהיא מכוונת בעיקרה לצעירים הנכנסים לשוק העבודה, מהווה פלטפורמה אף להסבה מקצועית או לשדרוג מקצועי (Lifelong Learning) עבור עובדים במקצועות שיש עדויות על דעיכתם עקב שינויים טכנולוגיים, וכן עבור עובדים שנפגעו או נפלטו משוק העבודה עקב זעזועים ומשברים.

5.2.2.2 מערכת החינוך

היעד: הכנת כלל התלמידים בכל מסגרות הלימודים ומערכות הפיקוח להשתלבות בהשכלה על-תיכונית ובתעסוקה.

הפעולות הנדרשות (כמפורט בפרקים הרלוונטיים בתוכנית הכלכלית):

1. שדרוג משמעותי של הידע והכישורים הנרכשים על ידי צעירים חרדים וערבים במסגרת מערכת החינוך, בדגש על כישורי הבסיס.
2. תמריצים ללימודי עברית, אנגלית, מתמטיקה וכישורים דיגיטליים, והתניית תקצוב למוסדות החינוך בלימוד מקצועות אלו.
3. התאמה לחסמים המאפיינים קבוצות אוכלוסייה שונות.

5.2.2.3 כישורים

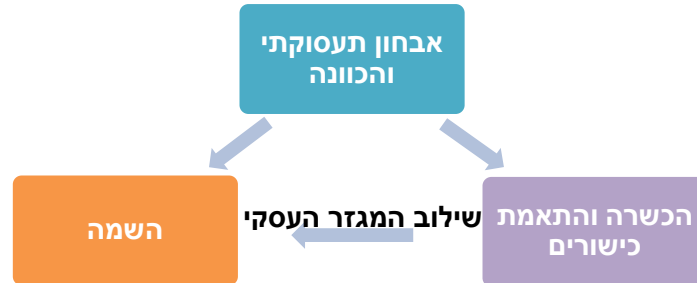
היעד: הקניית הכישורים הנדרשים בשוק העבודה.

הפעולות הנדרשות:

1. כישורי בסיס – עברית ואנגלית לחברה הערבית, אנגלית ומתמטיקה לחברה החרדית, וכישורים דיגיטליים. העדיפות היא להקניית כישורי הבסיס **בשלב מוקדם** ככל האפשר על פני ציר החיים, שכן השקעה כזו בגילים הצעירים נחשבת ליעילה ביותר, בעוד שסגירת הפערים הנוצרים במערכת החינוך בגילים מבוגרים יותר היא יקרה יותר ואפקטיבית פחות. עם זאת, יש לשלב השלמה של פערים בכישורי הבסיס גם **במסגרות על-תיכוניות** (שנות מעבר, מכינות, ישיבות) לטובת אוכלוסיות המסיימות את לימודיהן במערכת החינוך ללא כישורים אלו.
 2. כישורים לא-קוגניטיביים ("רכים") – תקשורת בין אישית, עבודה בצוות, חשיבה ביקורתית, חשיבה יצירתית, למידה עצמית ופתרון בעיות מורכבות. יש לשלב הקניה של כישורים אלו **בכל התחנות** על פני ציר החיים – החל ממערכת החינוך, דרך תוכניות שנת מעבר ותוכניות תעסוקה ועד למוסדות השכלה והכשרה אקדמיים ולא-אקדמיים, לרבות מוסדות לימוד חרדיים וישיבות.
- נדגיש כי נוסף על תרומת הכישורים בכניסה לתעסוקה איכותית, התאמת כישורי העובדים לאורך ציר החיים היא גם המנגנון להתמודדות עם שינויים טכנולוגיים כמו כניסתן של אוטומציה ובינה מלאכותית, שכן אלו צפויים להביא לשינויים בכישורים הנדרשים בשוק העבודה.

5.2.3. תוכניות תומכות תעסוקה

היעד: יישום תוכניות תומכות תעסוקה להיקף נרחב של משתתפים במתכונת של One-stop centers, אשר יביאו להעלאת ההון האנושי גם באמצעות צבירת ניסיון תעסוקתי. קהל היעד של התוכניות הוא כלל האנשים שאינם מועסקים (ולא רק הזכאים לקצבאות) ובעיקר חרדים, ערביות וערבים ואנשים עם מוגבלות.



הפעולות הנדרשות:

1. אבחון תעסוקתי והכוונה לעבודה, להשכלה ולהכשרה.
 2. התאמת כישורי העובדים לשוק העבודה – השלמת פערים בכישורי בסיס והקניית כישורים לא-קוגניטיביים.
 3. ליווי מתמשך להכשרות מתאימות, לחיפוש עבודה אקטיבי ולהשמה בתעסוקה איכותית.
 4. שילוב עסקים מכל ענפי המשק לשם התאמה יעילה בין מחפשי עבודה ובין עסקים (פירמות).
 5. תוכניות להתגברות על חסמים של אוכלוסיות שונות. לדוגמה:
- שנת מעבר לצעירים ערבים – אבחון והכוונה כבר בגיל תיכון, השלמת פערים בכישורי בסיס ורכישת כישורים רכים, וכן הכנה לקראת השתלבות באקדמיה, במה"ט, בהכשרות מקצועיות ובתעסוקה.
 - מסלולי שירות אזורי לחברה החרדית והערבית, בעלי תשואה חיובית לפרטים ולמשק – התאמה למאפיינים ולחסמים של כל קבוצה, הקניית ידע וכישורים וצבירת ניסיון מעשי.

5.2.4. משרד עבודה עצמאי, חזק ויעיל

מימוש החזון של שילוב אוכלוסיות בתעסוקה איכותית והעלאת הפריזון בענפי המשק דורש ראייה אסטרטגית של שוק העבודה ויישום מדיניות כוללת בתחומי התעסוקה וההון אנושי בישראל, בהתאם להמלצות ועדת התעסוקה 2030. מדיניות כזו תבטיח התמודדות מיטבית עם אתגרי התעסוקה וההון אנושי של המשק בשגרה ובחירום. יודגש כי המבנה והפעולות שיומלצו להלן קיימים במדינות שונות באירופה, ובמיוחד בדנמרק, וניתן ליישם מבנה דומה גם בישראל. חלק מההמלצות הנוגעות לשינויים מבניים מפורטות בטיטוט ההצעה להחלטת ממשלה – תחום התעסוקה של מכון "בונים מחדש" (אשר טרם פורסמה), ואנו תומכים בהצעה זו.

היעד של המשרד: קידום מדיניות אפקטיבית בשוק העבודה, כך שפרטים רבים ככל האפשר עובדים או רוכשים הון אנושי, ועסקים מקבלים את כוח העבודה והכלים הדרושים להם. הפעולות הנדרשות:

1. ניהול אחוד של כלל תוכניות התעסוקה וההכשרות הטכנולוגיות והמקצועיות:
 - איחוד הפעילות של לשכות שירות התעסוקה ומרכזי ההכוון וביטול כפילויות, תוך וידוא שאין פגיעה במענים הקיימים לפי אוכלוסיות. ניתן לעשות כן בהנחה ששירות התעסוקה הוא גוף עצמאי כחלק ממשרד העבודה.
 - העברת כלל היחידות ושטחי הפעולה הקשורים לתוכניות תעסוקה, לאבחון והכוון ולהשמה ממשרד הכלכלה, מהמשרד לשוויון חברתי, מהרשות לחרדים, ממשרד הקליטה ועוד, אל משרד העבודה.
 - איחוד הפעילות של מה"ט והאגף להכשרה מקצועית, והקמת מועצה להשכלה טכנולוגית ומקצועית.
 - העברת כלל היחידות ושטחי הפעולה הקשורים להשכלה טכנולוגית ומקצועית מרשות החדשנות, ממשרד הכלכלה, ממשרד החינוך ("ג-י"ד) ועוד, אל משרד העבודה.
2. גיבוש הערכת מצב שנתית, אזורית וארצית, לתעסוקה ולהון אנושי, תוך מיקוד באוכלוסיות – ערבים, חרדים, אנשים עם מוגבלות, פריפריה. ניתוח ברמת הפרטים וברמת משקי הבית המתגוררים באזור, וכן ניתוח ברמת העסקים הפועלים באזור. כדי לאפשר למשרד העבודה לגבש את הערכת המצב, יש לעגן את אחריותו ואת סמכותו לרכז את כלל הנתונים הרלוונטיים לניהול מדיניות התעסוקה, לניתוח הנתונים ולהנגשתם, וכן לעגן את חובתם של כלל הגופים האחרים להעביר אליו את הנתונים. במיוחד יש חשיבות לקבלת נתונים על מאפייני המועסקים מהמוסד לביטוח לאומי ומרשות המסים, ולמידע על כלל ההכשרות, כולל אלו שיוותרו מחוץ למשרד העבודה (למשל, הכשרות של משרד הבריאות).
3. קביעת יעדים לאומיים ומדדי תוצאה מדידים, ומעקב שוטף אחריהם ברמה אזורית וארצית.
4. בחינת אפקטיביות והערכת עלות-תועלת לכלל התוכניות והכלים.
5. מסע לקוח אחיד ודיגיטלי – "תיק אישי" דיגיטלי המלווה את הפרט בתחנות השונות ומרכז את המידע בעניין: אבחון והכוון, רכישת כישורים, רכישת השכלה והכשרה (כולל הכשרה בעסקים), קבלת דמי אבטלה/הבטחת הכנסה (כולל משך קבלת קצבה), חיפוש עבודה אקטיבי (פרסום קו"ח, קבלת הצעות עבודה) וכן השמה בתעסוקה (כולל שכר, משלח יד, יישוב ושעות עבודה). על התיק לאפשר צבירה ושיתוף של נתונים בין התחנות, בדומה לתיק רפואי בקופת חולים או "פרופיל פיננסי" בשוק ההון.

6. ריכוז, איסוף ועיבוד נתונים זמינים, מדויקים ועדכניים הדרושים לניהול המדיניות :
- הביקוש לעובדים לפי רמת השכלה/הכשרה וכישורים, משלח יד, ענף ואזור, כפי שבא לידי ביטוי במספר המועסקים ובשכר בפועל וכן במשרות הפתוחות.
 - היצע העובדים לפי מגדר ואוכלוסייה, רמת השכלה/הכשרה וכישורים, משלח יד ואזור, כולל פרטים המהפשים עבודה (מועסקים ושאינם מועסקים) ופרטים הנמצאים מחוץ לשוק העבודה.
 - תעסוקה, שכר חודשי ושכר לשעה לפי מגדר ואוכלוסייה, רמת השכלה/הכשרה וכישורים, משלח יד, ענף ואזור.
 - מסלולי השכלה והכשרה, כולל היקף הלומדים לפי מגדר ואוכלוסייה, רמת השכלה/הכשרה (תעודה), תחום לימודים ואזור. השימוש בנתונים אלו הוא לצורך :
 - גיבוש תמונת מצב, קבלת החלטות ועיצוב המדיניות בשגרה ובחירום.
 - התאמת הכישורים וההשכלה של פרטים (עובדים ושאינם עובדים) לצורכי שוק העבודה.
 - התאמת מערכות ההשכלה וההכשרה לצורכי שוק העבודה.
 - התאמה (Match) יעילה בין פרטים המהפשים עבודה לבין עסקים המהפשים עובדים.
 - התמודדות עם השינויים בשוק העבודה.
 - בחינת האפקטיביות של פעולות הממשלה בקידום תעסוקה ופרייוו, ואמידת התשואה להכשרה ולהשכלה.
 - קביעת יעדים לאומיים ומדדי תוצאה מדידים, ומעקב שוטף אחריהם ברמה ארצית ואזורית.
- כצעדים ראשונים ומידיים, יש ליישם את המלצות ועדת 2030, צוות המנכ"לים לעידוד תעסוקה והחלטת ממשלה 198, בדבר : הוספת משלח היד, היקף המשרה/שעות העבודה והיישוב שבו מתבצעת העבודה לדיווחי המעסיקים לביטוח לאומי ולרשות המסים (טפסים מנהליים) ; השלמת העדכון של ספר משלחי היד וסיווג העיסוקים ; ועדכון הסיווג הענפי של כל עוסק.
7. הנגשת נתונים, ברמה ארצית ואזורית, עבור פרטים המהפשים עבודה, עובדים, עסקים המהפשים עובדים, גופי השכלה והכשרה, רשויות וקובעי מדיניות, לגבי :
- עסקים המהפשים עובדים ומשרות פתוחות לפי רמת השכלה/הכשרה וכישורים, משלח יד וענף.
 - פרטים המהפשים עבודה לפי רמת השכלה/הכשרה וכישורים ומשלח יד.
 - מסלולי השכלה והכשרה לפי רמת השכלה/הכשרה, כולל תשואה ואופק שכר צפוי.

5.2.5. מדיניות אזורית

היעדים האזוריים (נגזרים מיעדי המשק): הגדלת ההכנסה מעבודה, העלאת שיעור התעסוקה ורמת השכר של התושבים באזור והגדלת הפריון של העסקים באזור.

הפעולות הנדרשות:

1. יצירת שותפויות אזוריות בין מגזריות בתחומי תעסוקה, הכשרה מקצועית (אקדמית ולא-אקדמית), חינוך, תחבורה ומוביליות חברתית, המשרתות את האזור ואת צרכיו והמקדמות במתכונת של One-stop shop את ההשקעה בהון אנושי, בהון פרטי ובהון ציבורי – כך שפרטים רבים ככל האפשר מקרב תושבי האזור עובדים או רוכשים הון אנושי, ועסקים באזור מקבלים את כוח העבודה והכלים הדרושים להעלאת הפריון.

2. המנגנון לשותפויות האזוריות הוא בניית אקוסיסטם אזורי, תוך מיקוד של השחקנים האזוריים והממשלה בחזון האזורי המשותף:

- מעורבות או הובלה של הרשויות המקומיות.
 - מעורבות של מוסדות השכלה והכשרה מקצועית, טכנולוגית ואקדמית באזור – פיתוח ידע, טיפוח טאלנטים, הקמת מכוני מחקר.
 - שימוש יעיל בתשתיות ובנכסים קיימים ובניית תשתיות חדשות תוך ניצול יתרונות לגודל.
 - בניית תמריצים לאזורים להשגת היעדים.
3. הסתכלות אזורית כוללת על אתגרי התעסוקה והפריון של הפרטים (מועסקים ושאינם מועסקים) והעסקים.
4. הפעלת תוכניות תומכות תעסוקה להיקף רחב של משתתפים בשילוב המגזר העסקי, תוך יישום בפועל של תוכניות התעסוקה וההכשרות המקצועיות של כלל הגופים הציבוריים – אבחון תעסוקתי והכוון, פיתוח והתאמת כישורים, ליווי מתמשך עד להשמה.
5. קידום מגזר עסקי חדשני – תחרות גלובלית ושיווק, השקעה במו"פ, חדשנות ויזמות.
6. פיתוח שירותים ציבוריים איכותיים – פיתוח עירוני עם מגורים, משרדים, מסחר, שירותים ותעשייה, ונגישות תחבורתית ציבורית ופרטית.

חשוב להדגיש כי הממשלה היא שותף מרכזי בשותפויות האזוריות, ותפקידה: להתוות אסטרטגיה משקית – קביעת יעדים ברמת המשק ומעקב אחריהם; לתקצב אזוריים על בסיס עמידה ביעדים האזוריים, הנגזרים מיעדי המשק; לטפל בכשלי שוק – השפעות חיצוניות, יתרונות לגודל, סיכון ביטחוני, סיכון בהשקעות בחדשנות ומו"פ; ולדאוג לאספקת מוצרים ציבוריים איכותיים – תשתיות פיזיות, תשתיות ICT, תשתיות נתונים, נגישות תחבורתית, נגישות אנרגטית, נגישות לחדשנות ומרכזי חדשנות.

5.2.6. ביטול תמריצים שליליים לתעסוקה ולהשכלה

היעד: שימור וחיזוק תמריצים חיוביים להמשך הגדלת ההשכלה, התעסוקה וההכנסה מעבודה, וביטול תמריצים שליליים העלולים לעצור את המגמות הנוכחיות ואף להסיגן לאחור. כאמור, העלייה הגדולה בתעסוקה לאורך שני עשורים, שהייתה מוטה כלפי קבוצות עם פוטנציאל השתכרות נמוך, היא בעיקרה תוצאה של מדיניות ממשלתית – שינוי במבנה התמריצים ותוכניות תעסוקה. תקופה זו מלמדת כי היצע העבודה הוא גמיש, ושוק העבודה מגיב בצורה חזקה לשינויי מדיניות ולתמריצים כלכליים. הפעולות הנדרשות:

1. ביטול או קיצוץ ניכר בקצבאות שאינן מותנות תעסוקה ומיצוי כושר השתכרות – קצבאות ילדים, תלושי מזון, הנחות בארנונה.
2. התניית סבסוד מעונות יום במיצוי כושר ההשתכרות של שני בני הזוג.
3. הורדת חסמים כלכליים ליציאה לעבודה, ובמיוחד הסרת המגבלות על תעסוקה והכשרה של גברים חרדים וניתוק החיבור בין דיחוי (ופטור) משירות צבאי ובין החובה ללמוד תורה.
4. הימנעות מיצירת תמריצים שליליים בתוכניות סיוע לעסקים ולעובדים בעתות חירום, ובמיוחד: התניית האפשרות להוצאה לחל"ת במידת הפגיעה; התניית הזכאות במבחן תעסוקה; ומתן אפשרות לניידות של עובדים ולמעבר ממשרה מלאה אצל מעסיק אחד לשתי משרות חלקיות אצל שני מעסיקים.

5.2.7. הסדרת תעסוקת עובדים לא-ישראלים

היעד: הפחתת הפגיעה בתעסוקה ובשכר של ישראלים, ובמיוחד של גברים ערבים. הפעולות הנדרשות:

1. הסדרת התעסוקה של עובדים לא-ישראלים במשלחי יד שאינם דורשים השכלה עליתכונית לזמן מוגבל – יישום המלצות הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים ("ועדת אקשטיין 2007"), הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות ("ועדת אקשטיין 2010") והוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל ("ועדת אקשטיין 2011"):
 - קביעת המכסות, ההקצאה בין ענפי המשק, תנאי ההעסקה והעלויות למעסיק על ידי ועדה מקצועית בראשות משרד האוצר.
 - הקטנת היקפים – צמצום הדרגתי עד הפסקה של עובדים בהיתר, למעט בחקלאות ובסיעוד, והרחקת כלל העובדים ללא היתר (אכיפה באמצעות מס הכנסה).
 - העלאת עלות העסקה וצמצום כדאיות – אכיפת שכר מינימום, השוואת העלות למעסיק לפחות לזו של עובד ישראלי בתנאים זהים בתוספת קנס מסוים (למעט בסיעוד ובתחומים לא-עונתיים בחקלאות) ואכיפת הוראת רשות האוכלוסין וההגירה לתשלום פעמיים השכר הממוצע למומחים.
 - דרכי הגעה והעסקה – הסכמים עם מדינות המוצא והפחתת דמי תיווך.
 - בחקלאות – עובדים קבועים רק בספֶר המרוחק ולפי מכסות, עובדים עונתיים בכל הארץ לפי מכסות וללא נידוד, ותמיכה בפיתוח ובהטמעה של טכנולוגיות, מיכון וחדשנות.
 - בבינוי – צמצום למומחים בלבד ובהיקף זעיר, הכשרות מקצועיות לישראלים, עידוד שימוש בשיטות בנייה המחליפות ידיים עובדות, ועדיפות להכנסת חברות בין-לאומיות חדשניות.
 - בסיעוד – העסקה לפי קריטריונים של המטופלים, הגדלת שעות בחוק הסיעוד, שינוי הסולם לשעות טיפול ממומן, ובחינת חלופות לטיפול במסגרת רפורמה בטיפול באוכלוסייה המבוגרת.
2. הסדרת התעסוקה של עובדים פלסטינים תוך הפחתת הסיכון הביטחוני ועדיפות להעסקת פלסטינים על פני זרים – יישום המלצות הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל ("ועדת אקשטיין 2011"):¹²⁷
 - תעסוקה יומית, ללא שהות בישראל מעבר לזמן העבודה. באחריות המעסיק להסיע את העובדים אל אתר העבודה.
 - מערכת דיגיטלית למעקב אחר שהות (רישום כניסה/יציאה, שיוך למעסיק) – מעקב יומי ודיווח על בסיס יומי על אי יציאה (רשות ההגירה, משטרה, שב"כ).
 - הסדרת תשלום באמצעות העברות בנקאיות ולא במזומן.
 - הגברת האכיפה על העסקה ותעסוקה בהתאם לתנאי ההיתר, ואכיפת תשלום ישירות לעובד.

¹²⁷ המלצות אלו מיושמות כיום למעשה בתעסוקה של עובדים פלסטינים בהתנחלויות.

6. תעסוקה והון אנושי בחברה הערבית

מריאן תחאוכו ואיילה פרטוש¹²⁸

6.1. תמונת מצב ואתגרים

המדד הכלכלי לבחינת רמת החיים הפוטנציאלית הוא הכנסה למשק בית.¹²⁹ בשנים 2012-2022 עלתה ההכנסה מעבודה בחברה הערבית (בגילי העבודה העיקריים, 25-64) בקצב שנתי ממוצע של 4.0% – קצב גבוה מאוד ביחס לחרדים (2.2%) ואף גבוה ביחס ליהודים לא-חרדים (2.9%) – מה שהוביל לצמצום הפערים מול האחרונים. העלייה בהכנסה בחברה הערבית נבעה מגידול בשיעורי התעסוקה של הנשים הערביות ובשכרם של הנשים והגברים, הקשור בשיפור ברמת ההשכלה. מגמות חיוביות אלו הן תוצאה של מדיניות ממשלתית להגדלת התמריצים לעבודה ולעידוד השכלה, וכן הפעלת תוכניות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית כחלק מיישום תוכניות החומש, בדגש על החלטת ממשלה 550.

למרות האמור לעיל, נכון ל-2021, ההכנסה החודשית מעבודה של משק בית ערבי מהווה 60% מזו של משק בית יהודי לא-חרדי בגילי עבודה עיקריים – כ-12,200 שקלים לעומת 20,400. הפערים הם תוצאה הן של הרכב התעסוקה בתוך משק הבית (מספר בני הזוג המועסקים), הן של היקף התעסוקה והן של רמות השכר בקרב המועסקים (ליפשיץ ולרום, 2024). בשנים האחרונות אף חלה ירידה בתעסוקה של גברים צעירים בחברה הערבית, מה שהביא לגידול בפערי התעסוקה ביחס ליהודים לא-חרדים.

זיהוי הגורמים לפערי ההכנסה חיוני להעלאת רמת החיים של החברה הערבית ואף להגברת הצמיחה בתוצר ובפריון במשק. במחקר שערך הכלכלן הראשי נמצא כי כ-60% מהפער בהכנסה בין משקי בית ערביים ויהודיים מקורו בפערים בהון האנושי בין שתי הקבוצות, והיתר – במימוש הפוטנציאל של ההון האנושי בכניסה לשוק העבודה (לדוגמה: פערים בנגישות למרכזי תעסוקה, חולשת הרשויות המקומיות, מחסור במרכזי תעסוקה ומסחר בתוך היישובים הערביים, פחות ניסיון בשוק העבודה וכן פשיעה גואה). אשר לפער ברמת ההון האנושי, חלק ניכר ממנו נוצר בגיל בית הספר. ההישגים הלימודיים הנמוכים והפערים הנוצרים עד סיום התיכון משליכים על יכולתם של הבוגרים להשתלב בהשכלה על-תיכונית ובתעסוקה איכותית.

כדי להגדיל את שיעור התעסוקה ואת איכותה (שכר) בחברה הערבית ובעיקר בקרב צעירים, יש צורך באסטרטגיה ובצעדי התערבות משמעותיים החל מגיל מוקדם, וכבר בשלב הלימודים במערכת החינוך. נדרשים השקעה בהון האנושי מגיל צעיר ומתן כלים לצעירים להשתלב במסגרות איכותיות לרכישת הון אנושי ובהמשך בשוק העבודה.

הפערים בהון האנושי (רמת השכלה, איכות השכלה ורמת מיומנויות, בדגש על אוריינות בשפה העברית), לצד המגמה המתמשכת בשוק העבודה של עלייה בביקוש לעובדים משכילים ובעלי מיומנויות גבוהות (אוריינות דיגיטלית וכישורים "רכים"), יוצרים מציאות שבה הצעירה והצעיר הערבים הם פחות אטרקטיביים לשוק העבודה ואינם מצליחים להשתלב בו. כך נוצרה בשנים האחרונות תופעה מתרחבת של גברים ערבים בני 24-18 שאינם עובדים ואינם נמצאים במסגרת כלשהי של רכישת השכלה או הכשרה מקצועית – תופעה הידועה כ-NEET (Not in employment, education, or training). זו משפיעה על שיעורי התעסוקה גם בגילים מאוחרים יותר, ויש לה השלכות על עלייה בשיעור הצעירים המעורבים באלימות ובפשיעה.

marian.tehawkho@runi.ac.il¹²⁸

¹²⁹ מדד זה הינו מתואם עם התוצר, ולכן מתואם עם צמיחה כלכלית.

כדי לשנות את המציאות ולהביא לצמצום הפערים בהון האנושי ולהגברת היכולת להשתלב בתעסוקה איכותית, ישנם שלושה צמתי התערבות:

- (1) שיפור ההישגים עד גיל 18.
- (2) שיפור ההשתלבות והיכולת לסיים מסגרות של רכישת הון אנושי – השכלה אקדמית, השכלה טכנולוגית והכשרות מקצועיות.
- (3) השתלבות איכותית בתעסוקה.

המיקוד שלנו בהמלצות המדיניות יהיה אפוא בתחנות שעל הרצף לאורך חיי הפרט: החל משלב החינוך, דרך פלטפורמות של שנות המעבר (טווח הזמן שבין סיום התיכון לבין השתלבות בהשכלה על-תיכונית או בתעסוקה), המשך בהשכלה על-תיכונית אקדמית ולא-אקדמית, ובסופו של דבר, השתלבות איכותית בתעסוקה. לאתגר האוריינות הנמוכה בשפה העברית, המלווה את הנשים והגברים הערבים לאורך כל השלבים, נתייחס באופן קונקרטי.



6.1.1. תמונת מצב בכל תחנה והמלצת מדיניות

לאורך כל התחנות על פני ציר החיים, אנו מתייחסים להכרחיות של הגדרת מדדים ויעדים. להלן ארבעה קריטריונים לאופן שבו יש להגדירם:¹³⁰

- I. **השפעה** – יעדים שהינם בעלי השפעה מאקרו-כלכלית משמעותית על המשק.
- II. **פשטות** – יעדים פשוטים להבנה, שניתן למדוד ולחשב אותם מתוך הנתונים הקיימים (או שהוסכם עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או עם גורם רלוונטי אחר שניתן להשיגם).¹³¹
- III. **אופרטיביות** – יעדים שיש להם קשר ישיר למדיניות הממשלה בכלל ולמשרד החינוך, המל"ג ומשרד העבודה בפרט, וניתן לגזור מהם תוכניות פעולה אפקטיביות.
- IV. **הסכמה רחבה** – יעדים שבקרב גורמי העניין וכלל הציבור שוררת הסכמה רחבה על הגדרתם, חשיבותם ושימומם.

¹³⁰ הקריטריונים להגדרת מדדים לקוחים מתוך דוח הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין.

¹³¹ במסגרת עבודת הוועדה הנ"ל, סוכם עם המוסד לביטוח לאומי על העברת הנתונים המרוכזים אצלו.

6.1.2. המלצה כללית

יש להמשיך ולתקצב את החלטות החומש לחברה הערבית, דוגמת החלטת ממשלה 550, תוך **טיוב היישום** (פירוט בנספח). החלטות אלו מתייחסות הן לשיפור ההון האנושי והן למימוש הפוטנציאל בכניסה לשוק העבודה. נוסף על כך, ולאור העלייה בתופעת האלימות והפשעה בשנים האחרונות, אשר לה השלכות משמעותיות בהשתלבות הכלכלית ובצמצום הפערים בהכנסה לנפש, נמליץ לבסס מדיניות לטיפול בתופעה כפי שהוצע בהחלטת ממשלה 549.¹³²

6.2. אוריינות בשפה העברית

6.2.1. תמונת מצב

אחת המיומנויות הבסיסיות והקריטיות להשתלבות של מיעוטים אתניים ולהצלחתם בשוק העבודה ובאקדמיה, היא בקיאות בשפת הרוב. **שליטה בשפה העברית היא מפתח להשתלבות של החברה הערבית בהשכלה ובתעסוקה.** רמת הבקיאות בעברית של שיעור גדול מהחברה הערבית היא נמוכה מאוד, וקיים קשר ישיר (מתאם חיובי) בינה ובין רמת ההשכלה: ככל שפרט משכיל יותר, כך שליטתו בשפה העברית גבוהה יותר. הפערים המגדריים, שהיו לטובת הגברים לאורך השנים, הצטמצמו בשנים האחרונות עקב ירידה ניכרת ברמת הבקיאות בעברית אף בקרב הגברים.

הרוב המכריע של התלמידים הערבים מסיימים תיכון כשהם אינם בקיאים ברמה מספקת בשפה העברית ובעיקר בעברית הדבורה, וחלקם – לרבות בעלי בגרות בשפה עברית ברמת 5 יח"ל – אינם מסוגלים לנהל שיחה בסיסית. **צעיר או צעירה בני החברה הערבית שאינם בקיאים בשפה העברית עם סיום התיכון מתחילים את חייהם הבוגרים בנקודת התחלה נמוכה משמעותית ונתקלים בקשיים רבים עקב אי ידיעת השפה הפוגעים בסיכויי הצלחתם.** כך למשל, ההישגים הנמוכים בבחינת היע"ל (בחינת ידע בעברית לפרטים שנבחנו בפסיכומטרי בשפה שאינה עברית), המהווים חסם משמעותי בכניסה לאקדמיה. יש לזכור כי נוסף על הפגיעה בהשתלבות באקדמיה ובתעסוקה, חוסר הבקיאות בשפה פוגע גם ביכולת להתנהל באופן יומיומי מול המוסדות הממשלתיים וכלל העסקים הנמצאים מחוץ ליישובים הערביים. הסרת חסם השפה תוכל לצמצם באופן ניכר את הפערים ברמת ההון האנושי בין ערבים ליהודים ולתרום להשתלבותם של הערבים בכלכלה ובחברה הישראלית. ככל שרכישת השפה תחל בגיל מוקדם יותר, כך תהיה התרומה לתעסוקה ולפריון רבה יותר (תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020).

¹³² "תוכנית לטיפול בתופעת הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026" מיום 24.10.2021. התוכנית יושמה רק בשנה הראשונה של הממשלה בראשות נפתלי בנט (2021-2022), וקיימת חשיבות לתקצובה וליישומה.

6.2.2. הגורמים לבעיה

ישנם ארבעה חסמים עיקריים לרמת האוריינות הנמוכה בעברית בסיום התיכון:

(1) **איכות הוראת העברית במערכת החינוך הערבית** – הרוב המכריע של המורים לעברית במערכת החינוך הערבית הם ערבים ללא הכשרה בהוראת שפה שנייה/זרה, ובעצמם בעלי רמת בקיאות שאינה מספקת בעברית. לצד זאת, מספר שעות לימוד העברית בפועל נמוך מהמתוכנן בשל מחסור במורים ובשל תיעדוף נמוך בעיני המנהלים.

(2) **היעדר חשיפה – הפרדה מוחלטת בין מערכת החינוך ובין חיי היומיום** – בישראל פועלות למעשה מערכות חינוך נפרדות לקבוצות האוכלוסייה השונות. בחינוך הערבי, התלמידים הם מהחברה הערבית, המורים הם מהחברה הערבית, שפת ההוראה בכל המקצועות היא ערבית, והתוכן הפדגוגי ברוב המקצועות שונה מזה שבחינוך העברי. העברית נלמדת כשפה זרה בלבד ובמשך שעות בודדות בשבוע, תוך תיעדוף נמוך מצד בתי הספר מבחינת תשומות וחשיבות. חיי היומיום בבית, ברחוב, בתקשורת וברשתות החברתיות מתנהלים בעיקר בשפה הערבית, ולכן הפרטים אינם חשים צורך מיידי או עתידי בשימוש בשפה. גורמים נוספים הם סוגיית הזהות והשיח הפוליטי, בצד תחושת הניכור העולה בתקשורת ובסביבה הקרובה של הילדים. אלו משפיעות על העמדות כלפי האוכלוסייה היהודית ופוגעות במוטיבציה ללמוד עברית, הנתפסת כחסרת תועלת ואף בלתי רצויה.

(3) **דרך הוראת העברית** – תוכן פדגוגי לא מותאם ושיטות הוראה מיושנות ולא אפקטיביות:

- תוכניות הלימודים, חומרי הלימוד והיישום בפועל מיושנים ואינם מותאמים לצרכים של הצעירים הערבים – לא בחיי היומיום ולא בהשתלבות במסגרות של השכלה על-תיכונית ואקדמית או בתעסוקה. בין היתר, אין דגש מספק על השפה הדבורה, ואין תיאום בינה ובין השפה הכתובה.

- בשונה מלימודי השפה האנגלית (בכל התיכונים, כולל הערביים), שבהם התלמידים מחולקים לקבוצות בהתאם לרמתם ולמספר יחידות הלימוד שבהן ייבחנו בבחינות הבגרות, בלימוד העברית בחינוך הערבי לומדים כל התלמידים, החזקים והחלשים, יחד. בחינות החובה כוללות 2 יח"ל בהבנת הנקרא ובהבעה ויחידה נוספת בשפה הדבורה. תלמידים המעוניינים להרחיב ל-5 יח"ל משלימים עוד שיעורים שבועיים שבהן הדגש הוא על לשון, תנ"ך ושירה, ופחות על שפה שמישה.

- מקצוע העברית אינו נחשב כמקצוע ליבה בבתי הספר. המערכת, המנהלים והמורים אינם מייחסים לו את החשיבות הנדרשת, ובהתאם, אינם מדגישים בפני התלמידים את חשיבות השליטה בשפה העברית לצורך השתלבות בהשכלה, בשוק העבודה ובחיי היומיום. כך נפגעת המוטיבציה של התלמידים להשקיע בלימודי השפה.

(4) אופן המדידה של רמת האוריינות בעברית בחינוך הערבי –

- בחינת הבגרות שבסיום לימודי התיכון היא המבחן היחיד אשר נערך באופן כלל ארצי וקבוע. אין מעקב אחיד ומשווה אחר התקדמות התלמידים, או מדידה חיצונית של רמת בקיאותם בשפה, באופן רציף לאורך שנותיהם במערכת החינוך.

- אופן מדידת האוריינות בבחינת הבגרות אינו מספק אינדיקציה לרמת הבקאות בצורות השימוש השונות בשפה (כתיבה, קריאה וניהול שיחה בהתאם לצורכי ההשתלבות). **הבעיה היא אקוטית בחלק של השפה הדבורה** (דיבור והקשבה). עד לאחרונה, הציון כנגד היחידה של השפה הדבורה ניתן על ידי מורה מבית הספר (בשונה מבבחינה בעל פה באנגלית, שבה נקבע הציון על ידי בוחן חיצוני פנים אל פנים או בהקלטת התלמיד) – דבר שפגע באמינות הציון, ובהתאמה, ברמת ההשקעה של התלמידים בחלק זה.

רמת האוריינות בשפה העברית בקרב בוגרי מערכת החינוך הערבית היא אפוא נמוכה ואינה תואמת לרמה הנדרשת להצלחה בלימודים אקדמיים בישראל. זהו אחד החסמים הבולטים בהשתלבותם של הצעירים הערבים באקדמיה ובהצלחתם בה, שכן הלימודים וההתנהלות היומיומית ברוב מוסדות ההשכלה הגבוהה מתקיימים בשפה העברית.

בחינת היע"ל/יעלנט היא השכיחה במוסדות האקדמיים להערכת רמת הבקאות בעברית של מועמדים ללימודים אשר עברית איננה שפת אימם. הבחינה משמשת למיון ולהשמה לרמות הלימוד בעברית במהלך הלימודים האקדמיים, וכן להענקת פטור מלימודי העברית. עמידה בתנאי הסף לקבלה ללימודים של מועמדים ערבים נקבעת על סמך הציון בבחינה, ולא בהתאם לציון או למספר היחידות בבגרות בעברית. לא קיים תיאום בין המרכז הארצי לבחינות ולהערכה (מאל"ו), המפעיל את מערכת המבחנים לחיזוי ההצלחה בלימודים אקדמיים (לרבות בחינת היע"ל), לבין מערכת החינוך. משכך, תוכן בחינת היע"ל שונה מתוכן הבגרות בעברית, ומערכת החינוך הערבית אינה מכינה את בוגריה לקראת בחינת היע"ל.

אף בקרב אלו שהצליחו לעבור את משוכת סף הקבלה ולהשתלב במוסדות להשכלה גבוהה בארץ, השפה העברית ממשיכה להוות מכשול בסיכויי ההצלחה בלימודים ובסיום התואר. זאת, כאשר הציון הנדרש בבחינת היע"ל כסף קבלה מיינמלי אינו מבטא בהכרח את היכולות הנדרשות להצלחה בלימודים באקדמיה. לכך מובילות שתי סיבות עיקריות: האחת היא השאיפה לגוון את אוכלוסיית הסטודנטים, אשר מתמרצת את המוסדות להגמיש את תנאי הקבלה, ובכללם את רמת הסף של הבקאות בעברית, תוך מתן אפשרות להשלמת מיומנויות העברית במהלך התואר. סיבה שנייה היא שבחינת היע"ל, בדומה לבחינות הבגרות, בוחנת את מיומנויות הכתיבה והקריאה ולא את הדיבור, בעוד שרמת האוריינות הנמוכה בשפה הדבורה היא מכשול קריטי (שפת ההוראה היא לרוב עברית, וכך גם התקשורת מול הסגל האקדמי והמנהלי).

6.2.3. המלצות

המלצה רוחבית:

- יש להקים גוף מתכלל או ועדה מלווה בשותפות עם משרד החינוך, משרד העבודה והמל"ג, אשר ייצר סטנדרט לאומי בהערכה ובלימוד עברית. גוף זה יגדיר חזון למדיניות לשונית, ייצר כלי הערכה מתוקפים ומותאמים לצרכים השונים של המשרדים (חינוך, עבודה ומל"ג) ויגדיר יעדים לכל משרד לרמת האוריינות הנדרשת בשפה העברית, מתוך ראייה מתכללת וחיבור בין השלושה.

בתחום החינוך :

2. לצורך העלאת איכות ההוראה של מורי העברית דוברי הערבית במוסדות החינוך של החברה הערבית, יפעל משרד החינוך, בשיתוף הגוף המתכלל שתואר בסעיף הקודם, באופן הבא :
 - א. עדכון רשיון ההוראה בשפה העברית להבטחת ידע ויכולות הוראה מספקות בשלב הכניסה להוראה החל משנה"ל תשפ"ו.
 - ב. התאמת מערך ההשתלמויות לצורכי הטמעת התוכנית החדשה לכל שלבי הגיל.
 - ג. הקמת קהילות מורים כמנהיגות פדגוגית לקידום והובלה של השפה העברית כשפה שנייה על כל אופניו השפה במוסדות החינוך.
3. החל משנה"ל תשפ"ו יאמץ משרד החינוך כסטנדרט ממשלתי רשמי את ה-CEFR, המדד של מועצת אירופה להערכת שפות, כמסגרת מכוונת להוראה ולהערכת השפה העברית כשפה שנייה בקרב החברה דוברת הערבית. המשרד יכתוב תוכנית לימודים מותאמת ומחודשת לשפה העברית על פי תקן זה וידאג להטמעתה, כאשר :
 - I. בחינת הבגרות ברמת 3 יח"ל, בחלקה המתוקשב לבחינת השפה הדבורה ובחלק שבכתב, תשקף את הרמה הנדרשת לכניסה לשוק העבודה וכן לניהול שיחה, לכתבה ולקריאה ברמה יומיומית.
 - II. בחינת הבגרות ברמת 5 יח"ל על שני חלקיה (בדיבור ובכתב) תשקף את הרמה הנדרשת להשתלבות באקדמיה, לרבות קריאה וכתבה אקדמית, ולניהול שיח בנושאים מקצועיים.
4. לשם ביצוע האמור לעיל, משרד החינוך יטיב את תהליכי ההוראה, הלמידה וההערכה דרך :
 - א. התאמת חומרי הלימוד ואישור ספרי הלימוד לאור תוכנית הלימודים המעודכנת.
 - ב. גיבוש מבחנים ארציים חיצוניים בעברית לדוברי ערבית עבור תלמידי מערכת החינוך בגיל היסודי וחטיבת הביניים, לשם מעקב אחר הישגיהם והנהגת מדידה שנתית של רמת העברית בקבוצות גיל אלו, החל משנת הלימודים תשפ"ו.
5. יוקם צוות בהובלת מנכ"ל משרד החינוך, בתיאום הגוף המתכלל שתואר בסעיף 1, אשר יהיה אמון על אישור תוכנית העבודה ועל מעקב אחר ביצועיה והשגת יעדיה, וזאת לא יאוחר מ-45 מיום מקבלת החלטה זו. תוכנית העבודה תכלול מערך הטמעה ובקרה בפריסה על פני שנות התוכנית, עד תום שנה"ל תשפ"ח.
6. התוכנית תפעל להשגת התוצאות הבאות בקרב מערכת החינוך דוברת הערבית :
 - א. עד שנה"ל תש"ץ, 90% מהלומדים בכיתה י"ב יהיו זכאים לבגרות בשפה העברית (מינימום 3 יח"ל), ומתוכם 50% (45% מכלל הלומדים ב"ב) זכאים לבגרות בעברית ברמת 5 יח"ל.
 - ב. עד סוף שנה"ל תשפ"ח, מקרב המורים לעברית בחברה דוברת הערבית, יסיימו לכל הפחות 30% הכשרה באחת ממסגרות הלימוד הייעודיות במסגרת הפיתוח המקצועי.
7. החל משנה"ל תשפ"ו יאמץ משרד העבודה בבתי הספר המקצועיים, כסטנדרט ממשלתי רשמי, את תקן ה-CEFR האירופי כמסגרת מכוונת להוראה ולהערכה של השפה העברית כשפה שנייה בקרב החברה דוברת הערבית. משרד העבודה יגדיר מהי הרמה הנדרשת מהתלמידים, בדגש על הכניסה לשוק העבודה וכן ניהול שיחה, כתיבה וקריאה ברמה יומיומית. בהתאם לרמה שתוגדר יותאמו המבחנים לשליטה בשפה העברית.

השכלה על־תכנית :

8. יוטמע תקן ה-CEFR האירופי בלימוד ובהערכה של השפה העברית בקרב הסטודנטים דוברי הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה, ובפרט בהתאמת בחינת היע"ל, בקורסי העברית המקנים פטור באקדמיה ובקורסי העברית במכינות הקדם האקדמיות. ועדת המומחים, שהקימה המל"ג לבחינת לימודי השפה העברית במערכת ההשכלה הגבוהה לסטודנטים שעברית היא עבורם שפה שנייה, תגבש המלצות למל"ג בהיבט מרכזי זה.

שוק העבודה :

9. משרד העבודה, בהתייעצות עם הגוף המתכלל, יונחה לגבש מבחן חיצוני להערכת רמת העברית הכתובה והדבורה בקרב התלמידים בקורסי העברית למבוגרים שבאחריות המשרד, תוך 12 חודשים מקבלת ההמלצה.

10. מינהל תעסוקת אוכלוסיות במשרד העבודה, בהתייעצות עם הגוף המתכלל, יונחה לקדם הקמה של מינהלת מיומנויות בסיס, בדגש על עברית, לשם תכלול הפיתוחים הפדגוגיים, הכשרת המורים וכן מדידה ובקרה של הנחלת השפה העברית בקרב מחפשי עבודה מהחברה הערבית.

11. תורחב התוכנית "עברית פלוס" בהתאם להוכחת אפקטיביות. תוכנית זו חותרת ללימודי עברית בקרב נשים וגברים בחברה הערבית, חסרי ידע או בעלי ידע בסיסי בלבד בעברית, באוריינטציה תעסוקתית. מטרת התוכנית היא להגדיל את שילוב האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה על ידי הסרת החסם של אי שליטה בשפה העברית.

יש לציין כי מאז נכתבו שורות אלו, חלו שינויים בתחום – בדגש על החלטת המל"ג בדבר הקמת ועדת מומחים בנושא¹³³ והחלטת הממשלה (דצמבר 2024) לרפורמה בלימודי העברית במערכת החינוך הערבית. נדרשת החלטת ממשלה משלימה כדי להביא ליישום יעיל של ההחלטה הנוכחית ולסנכרון בין כלל המערכות הממשלתיות. על עקרונות ההחלטה המשלימה אנו עובדים בימים אלה יחד עם אגף התקציבים באוצר והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

¹³³ על החלטת המל"ג, בדבר מינוי ועדת מומחים ללימודי עברית לסטודנטים שעברית אינה שפת אימם, ראו: <https://che.org.il/decision/%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%99-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA-%D7%9E%D7%95%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%9C%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%93%D7%99-%D7%A2%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%AA-%D7%9C%D7%A1%D7%98%D7%95%D7%93>

6.3. מערכת החינוך

6.3.1. תמונת מצב

הישגי התלמידים בחינוך הערבי, בדגש על הבנים הערבים, נמוכים מאלו שבחינוך העברי. הפערים באים לידי ביטוי הן במבחנים הפנימיים של מערכת החינוך, כגון המיצ"ב ובחינות הבגרות, והן במבחנים בין-לאומיים וחיצוניים דוגמת פיז"ה PIAAC, פסיכומטרי ויע"ל. הם ניכרים ביתר שאת במיומנויות כמו אוריינות בשפה העברית, אוריינות דיגיטלית וכישורים רכים, ונצפים החל משלב בית הספר היסודי ועד סיום התיכון – עם פער בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות ובאיכותה.

בעשור האחרון ניכרת עלייה בשיעור בוגרי התיכון הזכאים לתעודת בגרות בחברה הערבית. הפער ביחס לחברה היהודית הלא-חרדית הצטמצם: בקרב הבנים הוא ירד מ-32% ב-2015 ל-24% ב-2022, ובקרב הבנות מ-18% ל-10.5%. נכון לשנת 2022, 35% מהבנים הערבים ו-55% מהבנות הערביות זכאים לתעודת הבגרות המאפשרת קבלה לאקדמיה (עם לפחות 4 יח"ל באנגלית). גם בשיעורם של בעלי תעודת בגרות מצטיינת חלה עלייה בפער בין החברות. למעשה, הפערים מתרחבים לאורך שלבי החינוך, כאשר בנקודת סיום התיכון **כמחצית מהנערים הערבים וכ-23% מהנערות הערביות מוצאים עצמם ללא יכולת להשתלב בהשכלה על-תיכונית** מבחינת תעודת הבגרות ואיכותה. ישנם פערים גם בהשתתפות של ילדים ובני נוער במסגרות חינוכיות בלתי פורמליות. אלו מהוות מסגרת משלימה לחינוך הפורמלי דרך העשרה ופיתוח מיומנויות, ויכול להיות להן תפקיד בצמצום פערי ההישגים, המיומנויות והיכולות בין הצעירים הערבים והיהודים.

6.3.2. הגורמים לבעיה

שני החסמים העיקריים בדרך לשיפור ההישגים במערכת החינוך הערבית ולצמצום הפער מול החינוך העברי (הלא-חרדי) הם פערי תקצוב במערכת החינוך הפורמלית ופערים באיכות ההוראה והניהול. **פערי התקצוב** בין שתי מערכות החינוך בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים הצטמצמו לאורך השנים, אך נותרו משמעותיים. עיקר הפער הוא בקרב תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, המהווים רוב גורף בחברה הערבית. פערי התקצוב נוגעים לשתי נקודות עיקריות:

(1) פערים בחומרי לימוד ובעזרי לימוד, במרחבי למידה, בגישה לאינטרנט ובעובדי הוראה.

(2) פערים בגובה ההוצאה לחינוך של הרשויות המקומיות.

הפערים באיכות ההוראה והניהול מתייחסים לשלוש נקודות עיקריות:

(1) רמת מיומנויות נמוכה בקרב מורים ומנהלים, שבאה לידי ביטוי בהישגיהם של סטודנטים ערבים

לחינוך ולהוראה (ההולכים ויורדים עם השנים, בצד שיעור לא מבוטל של מורים בוגרי מוסדות

לימוד ברשות הפלסטינית). יצוין כי למרות העודף הקיים בחינוך הערבי בבוגרי חינוך והוראה,

מנגנון ההשמה ביסודיים ובחטיבות הביניים לא מתעדף כניסה של מורים עם יכולות גבוהות.

(2) שכחות גבוהה של מינוי מנהלים במסלול המקל יותר של "מינוי בפועל".

(3) כמעט כל החטיבות העליונות ה"אדומות" (בעלות שיעור העתקות גבוה) הן מהחינוך הערבי.

אחד האתגרים העולים בקרב תלמידי חטיבת הביניים והתיכון הוא החוסר בנגישות למידע רלוונטי על

הקריטריונים לכניסה להשכלה על-תיכונית (הכשרות מקצועיות, מה"ט ואקדמיה) ועל הקשר של

הקריטריונים לבחירות הנעשות כבר בשלב חטיבת הביניים. ישנה חשיבות לכך שמערכת החינוך הערבית

תתייחס לסוגייה זו דרך הנגשת המידע, הכוון ויצירת תמונת עתיד, וזאת בניסיון להשפיע על הבחירה

במקצועות הלימוד, ובדגש על הנגשת ידע בדבר חלופות להשכלה אקדמית שהוכחו כבעלות תשואה גבוהה

(קרי, פוטנציאל השתכרות גבוה).

בחינוך הבלתי פורמלי קיימים (1) פערי תקצוב, (2) פערים בהיקף המסגרות, (3) פערים באיכות המסגרות.

6.3.3. המלצות

כדי לייצר שינוי בחינוך הערבי, יש להתייחס לסוגיות הבאות:

1. יש להקים צוות מקצועי אשר יגדיר מדדים ויעדים (בהתאם לארבעת הקריטריונים: השפעה מאקרו-כלכלית, פשטות, אופרטיביות והסכמה רחבה) עבור מערכת החינוך ביחס לשנתון בני ה-18 (ולא מתוך התלמידים הרשומים בבתי הספר)¹³⁴. **להלן מספר מדדים שאנו מציעים לאמץ במסגרת**

הצוות המקצועי:

- i. שיעור הלומדים בכיתה י"ב מתוך שנתון הלידה (המאפשר לזהות נשירה גלויה מבית הספר)¹³⁵.
- ii. שיעור הזכאות לתעודת בגרות מתוך השנתון.
- iii. שיעור בעלי תעודה המאפשרת קבלה ללימודי תעודה להנדסאים ולטכנאים¹³⁶.
- iv. שיעור בעלי תעודת בגרות המאפשרת כניסה לאקדמיה¹³⁷.
- v. שיעור בעלי בגרות-טק (מוגדרים יעדים בדוח הוועדה להגדלת ההון האנושי בהייטק)¹³⁸.

2. הגדרת היעדים צריכה להיות תוך **הבחנה מגדרית והתייחסות לתתי קבוצות**¹³⁹ בחברה הערבית (בדואים בדרום, דרוזים ושאר החברה הערבית). במסגרת עבודת הצוות, יש לקבוע מסגרת זמנים לצמצום הפערים ביחס לחברה היהודית הלא-חרדית. יש להגדיר יעדים למדדים שהוצעו לעיל בהתאם למגמות המשתקפות, אך להקפיד להציב יעדים שאפתניים. לצד מדדים אלו, יש להציב יעד של חיזוק האמינות בתעודת הבגרות, כך שעד שנה"ל תשפ"ז לא יימצאו כלל בתי ספר בחינוך הערבי עם שיעור מחברות בחינה פסולות של יותר מ-3%. לשיפור **איכות ההוראה והניהול**, על משרד החינוך לנקוט שלוש פעולות מרכזיות:

- I. **שינוי מנגנון השמה של מורים** כך שתהיה העדפה לשילוב בעלי מיומנויות ברמה גבוהה, במקום איוש על סמך משך ההמתנה למשרה. הערכת איכות המורים המועמדים תיעשה באמצעות בחינת מיומנויות הוראה והתאמתה לבית הספר (העדפת המורים והמנהלים). מנגנון השיבוץ של המורים, שהינו ייחודי לחינוך הערבי ולא קיים בעברי¹⁴⁰, צריך לכלול ציון סף במבחן איכות במקצוע שבו עתיד המורה ללמד (כיום, מרבית המורים בחינוך הערבי אינם נבחנים בבחינה זו כלל).
- II. הקמת צוות מקצועי שיקבע **מדדי איכות לפיתוח מקצועי של מורים** בנושאים כמו איכות ההשתלמויות (כולל רכיבים יישומיים), תצפיות ומשובים. על בסיס זה יוגדרו יעדים מדידים, ויווצר קשר ישיר בין עמידה ביעדי ההצלחה לבין קבלת גמולי השתלמות.
- III. אימוץ **מודל התמרוץ** למורים ולמנהלים של תוכנית עמותת "יכולות" לשיפור איכות ההוראה והניהול¹⁴¹.

¹³⁴ בחינת שיעורי הזכאות על פני הרשומים בלבד עלולה להציג תמונה חלקית. לעומתה, הרחבת הפרספקטיבה לכלל שנתון הלידה מספקת תמונה מהימנה יותר ביחס למדדי הנשירה.

¹³⁵ זאת במקום להסתכל על שיעור הנשירה במעבר משכבה לשכבה (כפי שנהוג במערכת החינוך).

¹³⁶ תנאי הקבלה המינימליים למה"ט הם ציון עובר במתמטיקה ובאנגלית ברמה של 3 יח"ל ובעברית ברמת 2 יח"ל.

¹³⁷ כלומר, זכאות לבגרות עם לפחות 4 יח"ל באנגלית.

¹³⁸ להמלצות הוועדה ראו באתר השירותים הממשלתיים תחת משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה:

<https://www.gov.il/he/pages/rfp20221110>

¹³⁹ החברה הערבית איננה מקשה אחת ויש שונות בין קבוצות בתוכה, מה שדורש התייחסות ספציפית לכל קבוצה.

¹⁴⁰ בשל היצע מורים גבוה ביחס לצורכי בתי הספר בחינוך הערבי, קיים בו מנגנון שיבוץ ייחודי וכן מבחני סף.

¹⁴¹ ראו פירוט באתר העמותה: <https://yeholot.org.il>

3. יש להקים צוות מקצועי **לתחום המיומנויות** במערכת החינוך. הצוות יבחן את המדדים המקובלים בעולם למיומנויות דיגיטליות ולכישורים רכים. עם הגדרת המדדים המקובלים, יפעל הצוות ליצירת תשתית מדידה שתיושם בחינוך הערבי בשלבים השונים (יסודי, חטיבת ביניים ותיכון). עם סיום עבודת הצוות להגדרת המדדים ולהטמעת מדידתם, יש לפעול לתכנון ולהפעלת פיילוטס לתוכניות ייעודיות להשגת היעדים (כפי שיוגדרו על ידי הצוות המקצועי).

4. יש להקים צוות מקצועי שיבחן את אפקטיביות המענים הקיימים כיום עבור **התלמידים החלשים** (דוגמת כיתות מב"ר ואתגר במערכת החינוך, קורסים מקצועיים תחת משרד החינוך ובתי ספר מקצועיים שבאחריות משרד העבודה). יש להתנות את תקצוב התוכניות השונות בתוצאות מבחני אפקטיביות. המלצה קונקרטית בהקשר זה היא הפעלת פיילוט בחינוך הערבי של תוכנית "סטארט" המופעלת על ידי עמותת "יכולות" בחינוך הדרוזי, ומיועדת להורדת הנשירה ולהעלאת שיעור הזכאות לבגרות בקרב התלמידים החלשים ביותר במערכת.¹⁴²

6.4. מסגרות מעבר

6.4.1. תמונת מצב

החל משנת 2016 חלה ירידה בשיעורי התעסוקה בקרב הגברים הערבים, בעיקר בגילים 18-24. זו מתורגמת לעלייה בתופעת "חוסר המעש" (NEET) שתוארה בתחילת הפרק. כך, שיעור הצעירים הערבים שאינם משתלבים במסגרות של לימודים או תעסוקה לאחר התיכון גבוה פי 2 ביחס לחברה היהודית הלא-חרדית.

6.4.2. הגורמים לבעיה

הצעירים הערבים נדרשים כבר בגיל 18 לקבל החלטות לגבי עתידם, בשונה מהיהודים המשתלבים במסגרות של שירות צבאי או לאומי אזורי. בנקודת החלטה זו נמצאים הצעירים הערבים, ובעיקר הגברים, עם הישגים נמוכים בבחינות הבגרות ושיעורי נשירה גבוהים מבתי הספר, וכן עם רמת מיומנויות וכישורים נמוכה. קיים גם מחסור במידע ובהכוון למסגרות המשך של השכלה/הכשרה או תעסוקה. היעדר מסגרות מעבר איכותיות בין התיכון לבין השכלה או תעסוקה, **המהוות הזדמנות שנייה קריטית לצעירים לגשר על פערים שצברו בתיכון**, פוגעת בסיכוייהם של הצעירים הערבים להשתלב בהשכלה על-תיכונית (אקדמית/טכנולוגית/מקצועית) ובתעסוקה. כיום ישנן מעט תוכניות מן הסוג, ואלו הקיימות ממוקדות בצעירים החזקים, מתוך כוונה לשלבם בהשכלה אקדמית, או בנוער בסיכון. בכך, **מוחמצת שכבת הביניים**.

¹⁴² במחקר ראשוני של מכון אהרן על סמך נתונים מצרפיים עולה כי התוכנית הצליחה להוריד את שיעורי הנשירה ולהעלות את שיעורי הזכאות בבתי הספר שבהם היא פועלת.

6.4.3. המלצות

יש להקים מערך לצעירים לאחר תיכון, שיספק כלים להשתלבות איכותית בהשכלה על-תיכונית/אקדמית ובשוק העבודה. על מערך זה לכלול שלושה מרכיבים עיקריים:

(1) **אבחון, מידע, ייעוץ והכוון** – מתן מידע על האפשרויות העומדות בפני הצעירים, וכן ייעוץ והכוונה למסלולי לימודים ולתעסוקה המתאימים להם (מבחינת הישגים לימודיים, יכולות, העדפות והביקוש בשוק העבודה).

(2) **הקניה והשלמה של מיומנויות** וכלים להשתלבות בהשכלה ובתעסוקה לכלל הצעירים הערבים מכלל הרקעים (בדגש על אוריינות דיגיטלית, כישורים רכים, שליטה בשפה העברית, הכנה לבחינה הפסיכומטרית וליע"ל, הכנה לראיונות ועוד).

(3) **השמה** – בדגש על חיבור לביקושים בשוק העבודה (הקמת קשרי מעסיקים, מיפוי צורכי מעסיקים בחלוקה גיאוגרפית, הרחבת מערכות השמה קיימות שהוכיחו אפקטיביות או הקמת מערכות חדשות ועוד).

למערך המוצע שלושה מאפיינים חיוניים:

- (1) הגדרת יעדים מדידים, מעקב אחר העמידה ביעדים ובחינת אפקטיביות לתוכניות:
 - i. יש להקים צוות מקצועי שיגדיר מדדים ויעדים (בהתאם לארבעת הקריטריונים: השפעה מאקרו-כלכלית, פשטות, אופרטיביות והסכמה רחבה) לתוכניות שנות המעבר.¹⁴³ אלו יוגדרו תוך הבחנה מגדרית והבחנה בין תתי קבוצות בחברה הערבית, ותוגדר מסגרת זמנים להשגתם.
 - ii. המדדים שיש לאמץ במסגרת הצוות: שיעור המשתתפים בתוכניות שנות המעבר מתוך שנתוני הלידה הרלוונטיים, ושיעור מסיימי התוכניות שהשתלבו בהשכלה על-תיכונית לאחר מכן (יש להגדיר יעדים נפרדים לכל מסלול – השכלה אקדמית, השכלה טכנולוגית והכשרה מקצועית).
- (2) צוות מקצועי יתכלל וילווה את התהליך מתחילתו ועד סופו, יראה את התמונה הרחבה ויטפל בחסמים העולים בשטח. פעולות הצוות:
 - i. איסוף מידע ברמה היישובית על כלל הצעירים ומאפייניהם.
 - ii. ריכוז מאגר מידע על כלל התוכניות והתיאום ביניהן.
 - iii. וידוא כי כלל הצעירים מקבלים מענה וכי מפותחות תוכניות חדשות לפי צורך.
 - iv. מעקב אחר העמידה ביעדים ובחינת האפקטיביות של תוכניות קיימות.
- (3) תקצוב התוכניות והרחבתן יותנו בהוכחת אפקטיביות.

¹⁴³ שנת מעבר (Gap year) היא התקופה שבין סיום התיכון ועד להשתלבות בהשכלה או בתעסוקה. בחברה היהודית (וכן הדרוזית והבדואית) קיימות מסגרות השירות הצבאי או האזרחי-לאומי, המהוות למעשה פלטפורמה לשנת מעבר.

6.5. השכלה על-תיכונית (הכשרות מקצועיות, מה"ט ואקדמיה)

6.5.1. תמונת מצב

השכלה על-תיכונית, ובפרט אקדמית, מסייעת בשיפור איכות התעסוקה ומצמצמת את הפערים בין החברה הערבית ליהודית. למרות התשואה הגבוהה ללימודים אקדמיים, הפערים בין החברות בשיעור הבוגרים המשתלבים במוסדות להשכלה גבוהה, ובעיקר בקרב הגברים, ניכרים היטב: בשנת 2019, 12% מהגברים הערבים בטווח הגילים 25-29 קיבלו תואר אקדמי, לעומת 40% מהגברים היהודים (הלא-חרדים) באותם גילים. לצד זאת, שיעור גבוה של סטודנטים ערבים לומדים במוסדות לא-ישראליים, בעיקר ברשות הפלסטינית.¹⁴⁴ מלבד ההשכלה האקדמית, יש לתת את הדעת גם לקיומן של מסגרות להשכלה על-תיכונית שאינן אקדמיות, המהוות חלופות קריטריות עבור צעירות וצעירים שאינם עומדים בתנאי הסף לאקדמיה. כאלה הם מסלולים שונים במסגרת המכללות הטכנולוגיות¹⁴⁵ המציגים תשואה גבוהה, ולצידם הכשרות מקצועיות.¹⁴⁶

6.5.2. הגורמים לבעיה

הצעירות והצעירים הערבים מגיעים עם תנאי רקע חלשים יותר ביחס לחברה היהודית הלא-חרדית המקשים על השתלבותם בהשכלה אקדמית בישראל – הישגים נמוכים בתעודות הבגרות, הישגים נמוכים בבחינה הפסיכומטרית ורמת שליטה נמוכה בשפה העברית אשר באה לידי ביטוי, בין היתר, בציונים בבחינת היע"ל (הבחנת שליטה בעברית לדוברי עברית כשפה שנייה לצורך קבלה לאקדמיה). כיום, המכילות הקדם אקדמיות, המהוות פלטפורמה למועמדים שאינם עומדים בתנאי הקבלה, דורשות התאמות ספציפיות לחברה הערבית, בדגש על השלמת כישורים ומיומנויות.

בפני הגברים הערבים ניצבים חסמים ייחודיים בכניסה לאקדמיה, דוגמת התפיסה החברתית המצפה מהגבר לפרנס והחלופות הקיימות ל"כסף קל", הבאות על חשבון השקעה ברכישת השכלה על-תיכונית. לצד זאת, קיים מחסור במידע על אפשרויות הלימוד באקדמיה, כפי שבא לידי ביטוי בבחירת מקצועות לימוד שאינם תואמים את צורכי השוק ואת יכולות הצעיר/ה (וידגש כי רוב הצעירים בחברה הערבית כיום הם דור ראשון להשכלה גבוהה).¹⁴⁷ אתגרים נוספים קיימים לאורך הלימודים ומקשים על השלמתם. לכן, עולה צורך במערכי ליווי ותמיכה במוסדות האקדמיים, אשר ייתנו מענה במהלך הלימודים ויסייעו בהפחתת הנשירה.

¹⁴⁴ הערכות של חוקרים בתחום (ראו למשל: Haj-Yehia & Arar, 2022) מצביעות על עלייה של יותר מ-80% במספר הסטודנטים הערבים הלומדים בחו"ל בין השנים 2012 ו-2019, מ-9,260 ל-16,722, כשאלו מהווים כ-22% מסך הסטודנטים הערבים בישראל ב-2019.

¹⁴⁵ נכון ל-2023, 43% מהגברים הערבים הלומדים במה"ט הם בתחומי הבנייה, והם מהווים כמחצית מכלל הלומדים בתחומים אלה. בקרב הנשים הערביות במה"ט, 48% לומדות אדריכלות, ו-17% לומדות הנדסה רפואית (המשקל הגדול יחסית של הנדסה רפואית הוא תופעה של השנים האחרונות).

¹⁴⁶ לא נערכו מחקרי עומק לגבי איכות ההשתלבות של מסיימי הכשרות מקצועיות ומגמות שונות במה"ט מקרב החברה הערבית.

¹⁴⁷ יש משמעות רבה להעלאת המודעות לחשיבות ההשכלה האקדמית בקרב התלמידים, ההורים והמורים.

6.5.3. המלצות

כדי להגדיל את שיעור הערבים והערביות המחזיקים בתואר אקדמי, ובפרט במקצועות בביקוש, יש לנקוט פעולות טרם הגעתם לאקדמיה ובמסגרת הלימודים בה (למניעת נשירה):

1. יש להקים צוות מקצועי אשר יגדיר יעדים (בהתאם לארבעת הקריטריונים: השפעה מאקרו כלכלית, פשטות, אופרטיביות והסכמה רחבה) לשיעור בוגרי תואר ראשון של גברים ונשים מהחברה הערבית (ביחס לטווח הגילים העיקרי לסיום השכלה אקדמית), תוך הבחנה מגדרית ובין תתי קבוצות בחברה הערבית. על היעדים להיות שאפתניים כך שיגדילו במידה ניכרת את שיעור האקדמאים מקרב הגברים הערבים. כמו כן, יש להגדיר יעדים להשתלבות במסלולי לימוד בתשואה גבוהה בשוק העבודה.
2. סטודנטים הלומדים בחו"ל:

- i. יש להקים צוות מקצועי בשיתוף המל"ג ומשרד הבריאות אשר יגדיל את התקנים למקצועות רפואה ופרא-רפואה במוסדות בישראל, בתחומים שבהם יש ביקוש בשוק העבודה, כדי להקטין את היקף התופעה של לימודים בחו"ל.
- ii. קיים מחסור בנתונים ובמידע לגבי הלומדים בחו"ל, אשר פוגע ביכולת לבחון את השפעות התופעה על איכות השתלבותם של הבוגרים בשוק העבודה הישראלי ולקבוע מדיניות ומענים בהתאם. לפיכך, **יש להקים צוות תחת הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים** בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, אשר ייצור מאגר נתונים המועבר באופן שוטף ממשרדי הממשלה השונים ללמ"ס. כך, ניתן יהיה לבחון לעומק את היקף התופעה, הגורמים לה והשפעותיה על ההשתלבות של החברה הערבית באקדמיה ובשוק העבודה. מאגר הנתונים אף יוכל לענות על שאלות הנוגעות לאיכות הלימודים בחו"ל, ליכולתם של הבוגרים לעבור את מבחני הרישוי בארץ ולאיכות השתלבותם בתעסוקה, ובפרט בהשוואה לבוגרים בתחומי לימוד דומים ממוסדות בישראל.
3. לאור התשואה הגבוהה ללימודים במה"ט, ובפרט בחברה הערבית, יש להקים צוות מקצועי אשר יגדיר יעדים להשתלבות נשים ערביות וגברים ערבים בהשכלה טכנולוגית. אלו ייגזרו מהיעדים שהוגדרו לכלל האוכלוסייה בדוח הוועדה להעלאת ההון האנושי בקרב פרטים שאינם פונים לאקדמיה.¹⁴⁸ לצורך כך, יש להגדיר יעדים לשיעור הגברים והנשים מהחברה הערבית המתחילים לימודים במה"ט ולשיעור המסיימים וזכאי הדיפלומה. על הצוות לבחון את מאפייני החברה הערבית בראי החסמים הייחודיים מהקבלה ללימודים ועד לתעודה. על בסיס החסמים והאתגרים שיעלו, על משרד העבודה להטמיע שינויים במכללות מה"ט לשם השגת היעדים שיגדיר הצוות המקצועי.
4. כפי שנכתב בדוח הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, יש לקדם תוכניות של הכשרות מקצועיות עבור גברים ערבים (לפי עקרונות הרפורמה בהכשרות המקצועיות),¹⁴⁹ ובפרט בענפי התעשייה המסורתית והבינוי.

¹⁴⁸ ועדה לבחינת התאמות מגמות הלימוד במכללות הטכנולוגיות לצורכי המשק. ראו:

<https://www.gov.il/he/departments/dynamiccollectors/public-committee-higher-education>

¹⁴⁹ הרפורמה המוצעת בהכשרות המקצועיות תתבסס על העקרונות הבאים: (1) ראייה הוליסטית של ההכשרות המקצועיות מתוך כוונה לאפשר המשך לימודים הן במה"ט והן באקדמיה, (2) כל הכשרה תעמוד בקריטריון איכות (תשואה של לפחות 4% להכשרה קצרה ולפחות 6% להכשרה של מעל 400 שעות), (3) עדכון תוכנית הלימודים על פי ביקושי השוק ובשיתוף מעסיקים בדגש על התמחויות בחלק מתוכניות הלימוד, (4) שילוב של לימודי הון אנושי כללי וכישורים רכים לעבודה.

6.6. תעסוקה

6.6.1. תמונת מצב

החברה הערבית מתאפיינת בפערים ניכרים מול החברה היהודית הלא-חרדית. בקרב הגברים, אתגרי התעסוקה העיקריים הם שיעור נמוך של משכילים, פערים גדלים בשיעורי התעסוקה בגילים הצעירים יותר (25-44) וריכוז בענפים עם פרוץ נמוך ובמשלחי יד הדורשים עבודה פיזית. אצל הנשים, האתגר הגדול ביותר הוא שיעורי תעסוקה נמוכים, בייחוד בקרב הלא-משכילות, ופערי שכר גבוהים בכל רמות ההשכלה. תנאי פתיחה אלה מציבים את החברה הערבית בעמדת נחיתות בעיתות משבר והופכים אותה לפגיעה יותר, כפי שניכר בזמן מגפת הקורונה (2020) ובמלחמת "חרבות ברזל".

נכון ליוני 2024, שיעור התעסוקה של גברים ערבים בגילי העבודה העיקריים (25-64) עומד על 75%, כ-13 נקודות אחוז פחות לעומת יהודים לא-חרדים. בקרב נשים ערביות, שיעור התעסוקה נמצא במגמת עלייה לאורך שני עשורים, אך הוא עדיין נמוך במידה ניכרת – פער של 38 נקודות אחוז – מזה של נשים יהודיות, ועומד על 47%.¹⁵⁰

שני שלישים מהנשים ומהגברים הערבים הם בעלי השכלה תיכונית ומטה. ברמת השכלה זו, פערי התעסוקה מול החברה היהודית הלא-חרדית הם הגדולים ביותר: ¹⁵¹ 44% אצל גברים ערבים ו-36% אצל נשים ערביות, לעומת 84% ו-81% בקרב גברים ונשים יהודים (לא-חרדים) בהתאמה, נכון ל-2022. מנתוני אותה שנה עולה כי בין העובדים בעלי השכלה תיכונית ומטה, 70% מהערבים ו-30% מהערביות מועסקים בעבודות פיזיות, לעומת 39% מהיהודים הלא-חרדים ו-10% מהיהודיות הלא-חרדיות.

ככל שההשכלה עולה, כך שיעורי התעסוקה עולים בכל קבוצות האוכלוסייה ובפרט בחברה הערבית: בשנת 2022, שיעור התעסוקה של נשים ערביות אקדמאיות הוא 72%, ושל גברים ערבים אקדמאים 89%. רכישת השכלה משפרת גם את רמות השכר: אומנם, ההכנסה החודשית הממוצעת מעבודה בחברה הערבית נמוכה כדי 63% ביחס לחברה היהודית הלא-חרדית, כאשר הפערים נצפים בכל רמות ההשכלה. ואולם, ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר – כך הפערים קטנים יותר. הפערים עצמם הם תולדה של הבדלים הן בהיקף שעות העבודה והן בשכר השעתי, כשלעניין השכר, הפער הבולט ביותר הוא אצל בעלי השכלה תיכונית ומטה.

הגורם המשמעותי ביותר לפערים בהכנסות מעבודה של משקי הבית הוא תעסוקת נשים, בייחוד בקרב נשים בעלות השכלה נמוכה. משום כך, קבוצה זו היא המפתח לצמצום הפערים בין משקי בית ערביים ליהודיים לא-חרדיים.

לחברה הערבית מאפיינים תעסוקתיים משותפים וייחודיים, המחייבים התייחסות בעת בניית תוכניות להשתלבותם בצורה איכותית בתעסוקה. כך לדוגמה, רמת השליטה בעברית, שפת העבודה העיקרית במשק, מהווה חסם משמעותי להשתלבות. בצד המאפיינים המשותפים, מאפייני תתי הקבוצות בחברה הערבית, בדגש על מגדר וגיל, מציבים אתגרים שונים בפני קבוצות שונות.

¹⁵⁰ העלייה בתעסוקה של הנשים הערביות קשורה קשר הדוק לגידול בהשכלתן.

¹⁵¹ השכלה על-תיכונית (אקדמית או לא-אקדמית) משפרת במידה ניכרת את סיכויי התעסוקה, והשפעתה בקרב ערבים אף גדולה יותר מאשר בקרב יהודים לא-חרדים (תחאוכו, לוונטל, לרום ופרטוש, 2024).

6.6.2. המלצות

- כדי לפעול להגדלת שיעור המועסקים ולשיפור איכות התעסוקה בחברה הערבית, יומלצו הצעדים הבאים:
- יש להקים צוות מקצועי אשר יעדכן את יעדי התעסוקה עבור הגברים הערבים והנשים הערביות,¹⁵² כפי שמפורט בדוח הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (תת-פרק 2.7 העוסק במנגנון עדכון היעדים). על הצוות להגדיר יעדים לתתי קבוצות בחברה הערבית: דרוזים, בדואים ושאר ערביי ישראל, בהתאם לקריטריונים של הגדרת יעדים ומגמות בתעסוקה של קבוצות אלו.
 - יש להקים צוות מקצועי לעניין **מרכזי התעסוקה**. צוות זה יעסוק במספר נקודות מרכזיות: על משרד העבודה להמשיך את פעולתם של מרכזי ההכוון התעסוקתי (ריאן) באוכלוסיית הערבית, תוך חובת ליווי של התוכנית במחקר אפקטיביות והתניית תקצובה בהוכחת אפקטיביות, ולהתאים את התפוצה הגיאוגרפית של המרכזים כך שיונגשו לאוכלוסייה. מרכזי ריאן צריכים להימדד על יעדי הון אנושי ועל איכות התעסוקה, קרי: על השתלבות במסגרות השכלה על-תוכנית ובתעסוקה, בהתאם לאוכלוסייה המקבלת את המענה (צעירים בני 18-24, לעומת בוגרים מגיל 25 ומעלה). יש לגבש את ההתאמות הנדרשות למרכזי התעסוקה בנושאים כמו אבחון והכוון מבוסס כישורים, ליווי בהכשרות ובהשכלה וליווי בחיפוש עבודה ובהשמה. נדרשות גם התאמות ייעודיות לאזורים גיאוגרפיים, נוכח ההבדלים במאפייני התעסוקה בין האזורים השונים. על בסיס ההתאמות שיומלצו במסגרת צוות מרכזי התעסוקה, יידרש משרד העבודה להטמיע שינויים במרכזי התעסוקה הקיימים. לצד זאת, עליו לפתח תוכניות חדשות לקידום תעסוקתי.
 - יש להקים תוכניות להסבה מקצועית של אקדמאים הנמצאים בתת תעסוקה. תוכנית אלו פונת לאקדמאים המועסקים בענפים השונים מתחום לימודיהם, או לכאלה היכולים ללמוד מקצוע נוסף, לטובת שילובם בתחומי הטכנולוגיה וההייטק.
 - לשם התמודדות עם חסמי ההון האנושי המשפיעים באופן ישיר על השתלבות בתעסוקה, ובהמשך להמלצותינו בעניין ההשכלה העל-תוכנית, יש לפעול להרחבת היקף הסטודנטים והסטודנטיות הלומדים בהכשרות מקצועיות ובמה"ט תוך בחינת הצורך בתמריצים מתאימים, כולל פתיחת המלגות הקיימות כיום במערכת ההשכלה הגבוהה גם להנדסאים. דרך פעולה מומלצת נוספת היא מתן תמריצים למעסיקים/מועסקים לטובת השתלבות בהכשרות תוך כדי העבודה (OJT).
 - יש לפעול לחיזוק התוכניות להזנת מצוינות במגזר הציבורי, בחברות ממשלתיות ועוד, באופן שיגדיל את שיעור העובדים הערבים בהם. יש לבחון דרכים להתגברות על חסמים הייחודיים לחברה הערבית כדי לאפשר את שילובה המיטבי בתוכניות העתודה הקיימות לשירות המדינה.
 - יש להקים מסגרות תומכות הורות כגון מעונות, שכן היעדרן מהווה תמריץ שלילי ליציאה לעבודה עבור עובדות בשכר נמוך.
 - על משרד העבודה ליצור תיאום בין כלל התוכניות הממשלתיות הפועלות להגדלת התעסוקה של נשים וגברים בחברה הערבית, ובהן התוכנית "אשת חיל" לשילוב נשים בתעסוקה.¹⁵³
 - על משרד העבודה לפתח תוכניות לקידום תעסוקתי של נשים ערביות העובדות בשכר נמוך, ולדאוג לאכיפה ולהסברה בתחום דיני השוויון ובנושאי זכויות עובדים בדגש על שכר המינימום.

¹⁵² יעדי התעסוקה הם נמוכים, וכבר היום עומדים הן הגברים והן הנשים ביעדים שהוגדרו לשנת 2030.

¹⁵³ תוכנית זו עורכת תהליך הכנה לנשים המעוניינות לצאת לעבודה, תוך התמודדות עם החסמים התרבותיים ובאמצעות הקניית מיומנויות יסוד מהותיות כמו שפה ומחשבים, המהוות חסם בפני קידום.

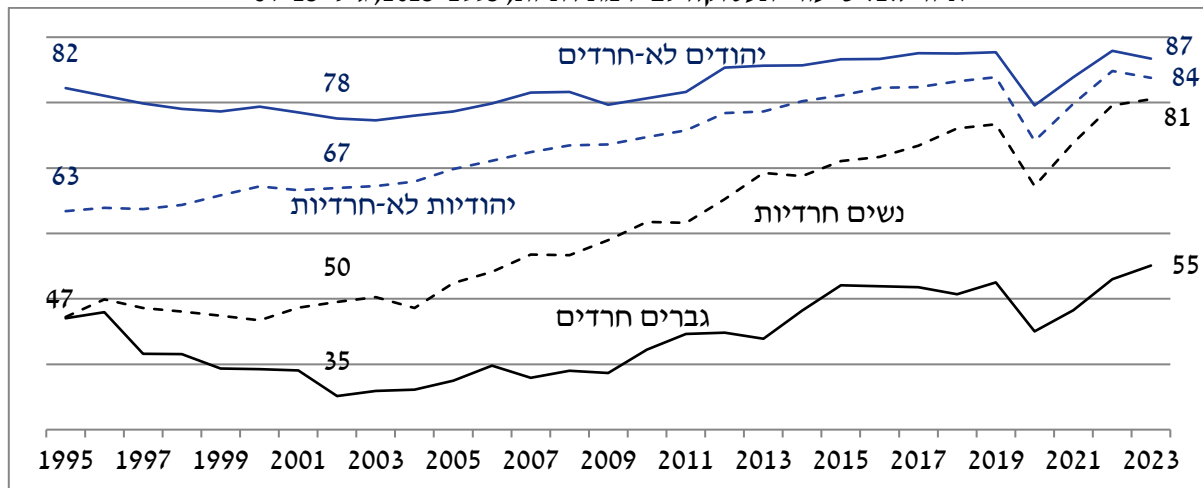
7. תעסוקה והון אנושי בחברה החרדית

הלה אקסלרד¹⁵⁴

7.1. תמונת מצב ואתגרים

נכון לשנת 2023, החרדים המתגוררים בישראל מונים כ-1.2 מיליון נפש – כ-12.3% מכלל האוכלוסייה (רגב ומילצקי, 2024), וכ-375 אלף מתוכם הם בגילי העבודה העיקריים (25-64) – 11% מכוח העבודה בקרב הציבור היהודי, שצפויים להפוך תוך 20 שנה ל-14.5%. שיעורי התעסוקה (ורמות השכר) של גברים חרדים נמוכים משמעותית מאלו של יהודים שאינם חרדים – 55% לעומת 87% – והם יציבים יחסית מאז 2015. לפני כן, בשנים 2002-2015, חלה עלייה ניכרת בשיעור התעסוקה של גברים חרדים בגיל הרלוונטי (איור 6.1). זאת, בין היתר, כתוצאה מהקטנת היקף התמיכה בכוללים ומהתאמת גובה קצבאות הילדים והבטחת ההכנסה, והודות לתשתיות תומכות תעסוקה שפותחו והופעלו. ועדיין, שיעור התעסוקה נמוך משמעותית מהיעד שהוצב ל-2020 (63%).

איור 1.7: שיעורי תעסוקה לפי רמת דתיות, 1995-2023, גילי 25-64



מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וסקר כוח אדם. זיהוי חרדים: עד 2013 – הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה, מ-2014 – הגדרה עצמית

מניתוח הנתונים עולה כי ישנם חסמים וקשיים רבים המונעים השתלבות של גברים חרדים בתעסוקה איכותית בשוק העבודה, ובהם: היעדר ארגון כלים בסיסי (לימודי ליבה, מיומנויות דיגיטליות), והנורמה של לימוד ארוך שנים בישיבה ובכולל, ששינתה מאוד את מבנה החברה החרדית בישראל. קיימים אף חסמים הקשורים לדחיית חובת השירות הצבאי ולהכרח להישאר במסגרת לימודי קודש, ללא לימודי הכשרה או תעסוקה, כתנאי לקבלת הדחייה ולשימורה. אתגר נוסף הוא איכות התעסוקה. תעסוקה איכותית מוגדרת כזו שהשכר הממוצע לשעת עבודה בה, וכן היקפי המשרה הממוצעים, גבוהים בהשוואה לממוצע של פרטים עם כישורים דומים. במצב כזה, ניתוח עלות-תועלת של המשרה למשק יהיה חיובי. שכרם הממוצע של גברים חרדים עובדים בשנת 2021 (9,707 ₪) הוא 50% משכרם הממוצע של גברים יהודים לא-חרדים (19,279 ₪). הפער נובע בעיקרו משכר שעותי נמוך לגברים החרדים – 62 שקלים בממוצע ב-2021, לעומת 88 לגברים יהודים לא-חרדים (יחס של 71%); ומפערים במספר שעות עבודה – 37 שעות בשבוע לגברים חרדים, לעומת 46 אצל יהודים לא-חרדים (82% כהנר ומלאך, 2023).

¹⁵⁴ hila.axelrad@runi.ac.il

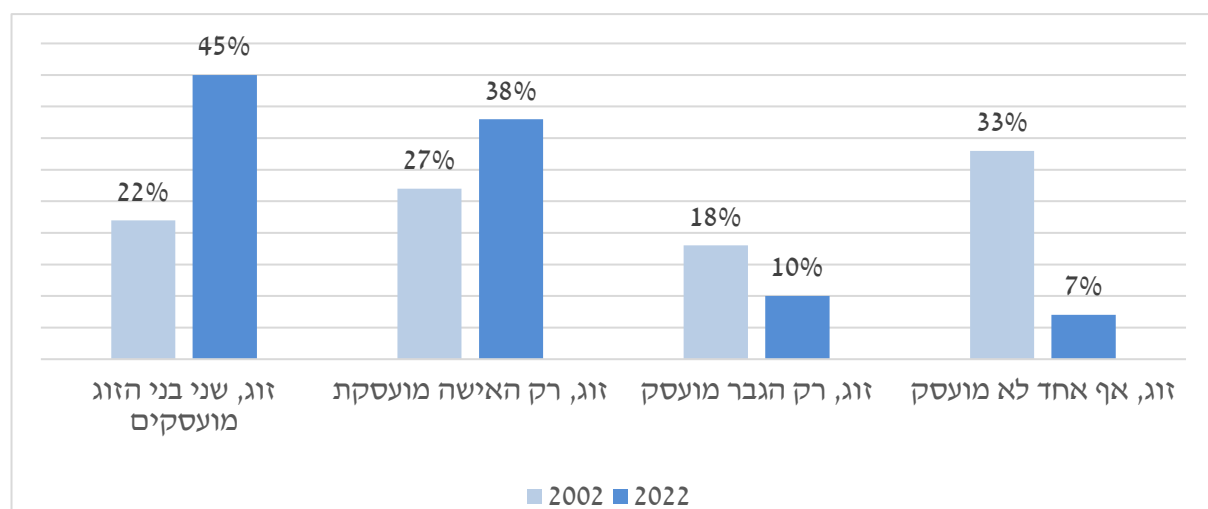
פערי השכר מצטמצמים כשמשווים את הגברים החרדים ליהודים לא-חרדים עם הון אנושי דומה. כך למשל, בקרב גברים שקיבלו דיפלומה ממה"ט (המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע) ב-2018 ונבדקו שנה לאחר מכן, נמצא כי השכר החודשי הממוצע של חרדים עמד על 91% מזה של יהודים לא-חרדים – 10.7 אלף שקל מול 11.8 אלף, בהתאמה (פרטוש, לרום וסומקין, 2024).

לעומת הגברים, שיעור התעסוקה של הנשים החרדיות בנות 25-64 עומד על 81% – כמעט כמו זה של יהודיות לא-חרדיות (איור 6.1). נשים חרדיות, אומנם, זוכות להכשרה תעסוקתית לאורך השנים, אך זו מסלילה אותן לעבודה בקהילה, לרוב בחינוך ובהוראה (אקסלרד וקלישר, 2023). העבודה בתוך הקהילה, בענפי תעסוקה רווחיים פחות ובהיקף שעות מצומצם, מובילה לאיכות תעסוקה ירודה. בהתאם, הנתונים מצביעים על פערי שכר ניכרים (אקסלרד וקלישר, שם): נשים חרדיות משתכרות 72% משכרן הממוצע של יהודיות לא-חרדיות, ושכרן השעתי הוא 91% ביחס אליהן (63 שקלים לעומת 69 בממוצע ב-2021. כהנר ומלאך, שם).

עם החסמים לתעסוקה איכותית של חרדיות ניתן למנות: קושי כלכלי במימון לימודי הסמינר או ההכשרה המקצועית לאחר 12 שנת לימוד, מיעוט בתחומי הכשרה בסמינרים ואיכות ההכשרה, שלא תמיד עומדת בסטנדרטים הנדרשים. לימודים באקדמיה מציבים אף הם חסם משמעותי, וזאת הן מבחינה חברתית-אידיאולוגית והן במיעוט התחומים המוגשים לנשים החרדיות.

העלייה בשיעורי התעסוקה של גברים ונשים בחברה החרדית הובילה לירידה בשיעור משקי הבית החרדיים שבהם איש מבני הזוג אינו מועסק. זאת, לצד עלייה במשקי הבית שבהם רק האישה מועסקת או ששני בני הזוג עובדים (איור 6.2). ועדיין, שיעור משקי הבית בקרב החרדים שבהם שני בני הזוג עובדים עומד על כמחצית לעומת יהודים לא-חרדים, והפוטנציאל להגדלת התעסוקה הוא רב.

איור 2.7: שיעור משקי בית חרדיים לפי סטטוס תעסוקה, 2022 לעומת 2002



מקור: סקר כוח אדם, גילים 25-64. משקי בית חרדיים מזוהים עד 2013 לפי מוסד הלימודים ומ-2014 לפי הגדרה עצמית.

מחקר של מכון אהרן (ליפשיץ ולרום, 2024), בתרחישים ל-20 השנים הבאות, הראה כי לצורך צמיחת המשק נדרשת מדיניות המעודדת השקעה ברמת ההשכלה בקרב גברים חרדים בצד העלאת שיעורי התעסוקה שלהם. אם אכן ייסגר הפער בתעסוקה ובהשכלה, תחול עלייה דרמטית של 58% בהכנסתם של משקי הבית החרדיים מעבודה. זו תוביל לכך ש-80% מהפער בין משק בית חרדי ליהודי לא-חרדי ייסגרו. היתרה נובעת מאיכות התעסוקה בתוך כל רמת ההשכלה. לשם דיוק ערוצי ההשפעה בכל תרחיש, בוצעה חלוקה מגדרית. התברר כי עלייה ברמת ההשכלה ובשיעור התעסוקה בקרב הגברים החרדים, לעומת הנשים, תהיה משמעותית יותר, שכן 80%-90% מצמצום הפער מגיע משינוי אצלם. לפיכך, על המדיניות להתמקד בהם.

7.2. רפורמות קודמות

בשנת 2014, בצעד חד פעמי שכונה "ריקון הברירה", ניתן פטור משירות צבאי לגברים חרדים בני 22 ומעלה. עד 2015 הביא המהלך לירידה של כ-6 נקודות אחוז (לכדי כ-8%) בסיכוי של גברים חרדים בני 23 ללמוד בישיבה ביחס לסיכוייהם של בני 21. במקביל, עלה בכ-4 נקודות אחוז (לכדי כ-10%) הסיכוי היחסי שלהם לעבוד ובכ-3 נקודות אחוז (לכדי כ-23%) הסיכוי לעבוד בשכר מינימום חודשי ומעלה (זוסמן וזופניק, 2021). נראה כי "ריקון הברירה" הביא לעלייה בשיעורי התעסוקה, שכן הוא אפשר לגברים חרדים לעזוב את הכולל ולהשתלב בשוק העבודה בגיל צעיר יותר, ללא חשש שיגויסו לצבא. לצד זאת, ב-2016 החל תהליך של הורדת גיל הפטור, שעמד בפועל על 35, ל-24. בקרב הנשים החרדיות ניתן לציין את הכנסת מכללות מה"ט לתוך הסמינרים. בכך נפתחה בפניהן האפשרות ללימודים אשר מובילים לתעסוקה איכותית, ולא רק חינוך והוראה. הנגשת לימודי מה"ט הובילה להכפלת מספר החרדיות הלומדות במסגרתם, בעיקר בתחומי תכנות, מחשבים ואדריכלות (מ-6% ב-2014 ל-11% מהשנתון ב-2023) ולצמצום של 7 נקודות אחוז בפערי השכר של נשים חרדיות לעומת יהודיות לא-חרדיות בגילים 25-39 (מיחס של 35% ב-2014 ל-28% ב-2019. אקסלרד וקלישר, 2023).

7.3. צעדי מדיניות, יעדים ומדדים

בדוח ועדת תעסוקה 2030, שהוגש באוגוסט 2020 לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הוקדשה התייחסות נרחבת לחברה החרדית, למאפייניה ולחסמי התעסוקה. בדוח הוצבו יעדים ברורים:

לוח 1.7: יעדים לתעסוקה ל-2030

גילי 39-25	גילי 66-25	שיעור יעדי תעסוקה
עלייה של 3.3% לשנה בשכר החודשי הנומינלי	81%	נשים חרדיות
עלייה של 3% לשנה בשכר החודשי הנומינלי	70%-65%	גברים חרדים

מקור: דוח הועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת 2030

7.4. המלצות להשגת יעדי ההשכלה – נשים חרדיות

כיוון שאצל נשים חרדיות האתגר הוא איכות התעסוקה (שכר) ולא שיעורי התעסוקה, המלצות מכון אהרן ל-2030 מתמקדות בהשכלה ובהעלאת רמת ההשכלה:

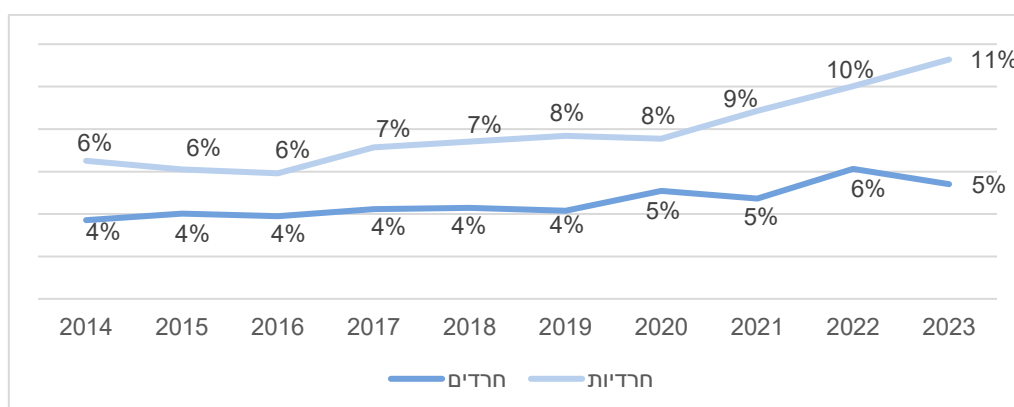
- 20% נשים חרדיות בגילי 25-29 בעלות תואר אקדמי (לעומת 17% ב-2019)
- 14% נשים חרדיות בגילי 25-29 בעלות השכלת מה"ט (לעומת 7.9% ב-2019)
- 40% נשים חרדיות בגילי 25-29 בוגרות הכשרות מקצועיות איכותיות

יעד של 20% נשים חרדיות בעלות תואר אקדמי – נגזר ממגמות העלייה הניכרות כבר בנתוני 2019: בהשוואה בין קבוצות הגיל 25-29, 30-34 ו-35-39, נצפתה עלייה של 2% בשיעור בעלות התואר בקבוצה הצעירה לעומת בזו המבוגרת ממנה. בהנחה שמגמות אלו תישמרנה גם בקבוצות הגיל הצעירות יותר בבגרותן, ניתן לצפות ליעד של 19%-20% חרדיות בעלות תואר אקדמי ב-2030.

יעד של 14% נשים חרדיות בעלות השכלת מה"ט – נקבע תוך התייחסות להמלצות ועדת פרלמוטר (2022),¹⁵⁵ שהציבו יעדי תעסוקה במשלחי יד הייטק בחלוקה נפרדת לקבוצות אוכלוסייה שונות (ערבים, חרדים, נשים). בנוגע לנשים חרדיות, הוצב יעד של סה"כ 16 אלף המועסקות במשרות טק בשנת 2035, (קצב גידול שנתי של 10.4%). נכון ל-2023, כ-11% משנתון הנשים הן בעלת השכלת מה"ט (איור 6.3).

יעד של 40% בוגרות הכשרות מקצועיות איכותיות – נקבע בהתאם לשקלול האחוז של נשים לא-חרדיות בעלות תואר אקדמי והכשרה מקצועית, ומתוך הבנה שיהיה שיעור נמוך יותר של לומדות באקדמיה בקרב הנשים החרדיות, ושאלו תפנינה להשכלה מקצועית כחלופה לכך.

איור 3.7: אחוז נשים וגברים חרדים הלומדים במה"ט מתוך השנתון



מקור: עיבוד לנתוני מה"ט וסקר כוח אדם¹⁵⁶

¹⁵⁵ הוועדה להגדלת ההון האנושי בהייטק בראשותו של דדי פרלמוטר הוקמה בעקבות החלטת ממשלה מספר 212 מיום 1.8.2021, על רקע היעד שנקבע בקווי היסוד לממשלה להגדלת שיעור המועסקים בהייטק ל-15% מכוח העבודה במשק.

¹⁵⁶ שנתון נשים – גיל 18-22. מתוך הנשים הלומדות בשנתון – 30% לומדות במה"ט. שנתון גברים – גיל 26-30. הגברים החרדים הלומדים בפנימיות אינם כלולים בסקר כוח האדם, שכן הדבר יוצר עיוות באומדנים.

בשלב הלימודים בגיל התיכון:

1. הגדלת תמריצים לגשת לבחינות הבגרות ברמת 5 יח"ל במתמטיקה ובאנגלית – ניתן להציע תמריצים הן למוסדות המכשירים והן לתלמידות עצמן. למשל: הטבות תקציביות למוסד החינוכי לפי מספר הניגשות לבחינות ברמת 5 יח"ל, או הקלות בקבלה למה"ט למועמדות בוגרות 5 יח"ל.
2. מבחני סאלד¹⁵⁷ "מוגברים" – אם תתמיד ההתנגדות לבחינות הבגרות, יש לספק במגוון רחב של סמינרים (המשויכים לקהילות שונות, באזורים שונים בארץ, כולל בפריפריה, ובסדרי גודל שונים) אפשרות להיבחן במבחני סאלד ברמה מוגברת של 5 יח"ל באנגלית ובמתמטיקה. הדבר יקנה לסטודנטיות יסודות איתנים, מיומנויות וכלים לסמינר או ללימודים מתקדמים אחרים המאפשרים כניסה וקידום במעגלי תעסוקה איכותיים בעתיד. יש להכניס יעדים מדידים ותמריצים בהתאם להשגתם.
3. הכשרת מורות לחיזוק התחומים אנגלית, מתמטיקה ושפה – וזאת הן כדי להעלות את שיעור הניגשות לבחינות הבגרות והן כדי לאפשר היבחות במבחני סאלד מוגברים.
4. הענקת כישורים דיגיטליים בסיסיים ומשופרים לתלמידות חרדיות – בהתאמה לעולם העבודה המתקדם והמשתנה.
5. ייעוץ תעסוקתי מקדים, וכבר בשלב התיכון; שכלול האבחון התעסוקתי, ההכשרה וההשמה – האבחון יתמקד במיפוי היכולות של התלמידה, בפוטנציאל ובהעדפות אישיות מול האפשרויות בשוק העבודה. הצורך באבחון תעסוקתי מתקדם בולט יותר בחברה החרדית, שכן החרדים מגיעים מחברה מוחלשת ומסוגרת, פחות משכילה ועם מערכת חינוך חלשה יותר מבחינת הקניית כישורים לשוק העבודה. השקעה באבחון מתקדם צפויה להחזיר את עצמה בזכות העלאת שיעורי התעסוקה ואיכותה. לאחר האבחון ובעקבות תוצאותיו, תיעשה הכוונה להכשרה (אקדמית/מקצועית) או לתעסוקה בתחום רלוונטי.

בשלב הלימודים בסמינר:

1. שילוב והטמעה של הכשרות מקצועיות – הכנסת הכשרות מקצועיות של 500 שעות ומעלה במסגרת לימודי הסמינר וכחלק אינטגרלי מהיצע מסלולי הלימוד הקיים.
2. הרחבה וגיוון של מסלולי הלימוד המוצעים והצעת מסלולים נוספים. ניתן למשל להכניס ביוטכנולוגיה, רכש ולוגיסטיקה, אקטואריה, מקצועות מעטפת הייטק (קרי מקצועות טכנולוגיים שאינם תכנות – מדעי נתונים, אבטחת מידע, ניהול דיגיטל, שיווק דיגיטלי), פיננסים ותחומי טיפול שאינם דורשים תואר אקדמי (שיננית, מפעילת מכשור רפואי, טכנאית מעבדות).
3. לימוד איכותי ורצף אקדמי – למשל, באמצעות יחידות "חוץ אקדמיות" שתופעלנה במסגרת הסמינרים ושתאפשרנה לימודים ברמה גבוהה והמשך התואר אקדמי במסלול מקוצר. מוצע לגבש מסלולי לימוד שבהם תרכושנה התלמידות, במסגרת הסמינרים, חלק מנקודות הזכות הנדרשות להיקף הלימודים האקדמיים (ללא הכותרת "אקדמיה", הנתפסת כ"מוקצית" בקרב חלקים מסוימים). בשלב הבא תוכלנה נשים אלו להשלים את התואר האקדמי במסגרת אקדמית רגילה או ייעודית. מהלך זה מחייב הכרה ותיאום בין המועצה להשכלה גבוהה וגופי רגולציה נוספים הנוגעים לכך, כמו גם לימודים ברמה גבוהה בשלב הסמינרים.
4. עידוד פתיחותן של מסגרות הכשרה ללימודי מקצוע בפריפריה הגיאוגרפית – נוכח המחסור במסלולי הכשרה ובלמודים מקצועיים וגבוהים באזורים אלו, שאליהם עוברות בשנים האחרונות משפחות חרדיות. ניתן גם להתאים מוסדות כלליים קיימים ללימודי הנדסאות, וכן לבסס לימודים אקדמיים ייעודיים ומותאמים לנשים חרדיות.

¹⁵⁷ מבחני סאלד, המקבילה החרדית לבחינות הבגרות, נערכים על ידי מכון סאלד, ובמסגרתם נבחן הרוב המוחלט של תלמידות הסמינרים במבחני חוץ במקצועות: הבעה עברית, תולדות עם ישראל, אנגלית, מתמטיקה ודקדוק.

5. **השתתפות המדינה במימון הלימודים** – כפי שהוצע בוועדת תעסוקה 2030 והתקבל כהחלטת ממשלה אך טרם יושם, קריטריון האיכות להכשרות יהיה התשואה ללומדים במונחי שכר. עבור הכשרה בהיקף של בין 400 ל-1,000 שעות יעמוד הקריטריון על **תשואה של 6% לפחות**, במונחי שכר, ביחס לשכר הצפוי לבוגרים אלמלא עברו את ההכשרה. היכן שהתשואה להשכלה עומדת בקריטריון, תישא המדינה בעלויות ההכשרה בהיקף של כ-10,000 שקל לתלמידה (כפי שניתן להשכלה אקדמית). יודגש כי יש להתחשב גם בעלויות ההכשרה עצמה. כך, הכשרות הדורשות שימוש בחומרים ובתשתיות יקרות תקבלנה תקציב גבוה יותר בהשוואה לאלו הדורשות הוראה פרונטלית בלבד. זאת, כדי להוזיל את העלויות ולאפשר לתלמידות רבות יותר לרכוש הון אנושי.

בשלב הלימודים באקדמיה:

1. הגברת העידוד לסמינרים, באמצעות תקצוב מדורג, לשלב לימודים אקדמיים במסגרת הסמינר עצמו ובמסגרת לימודי האוניברסיטה הפתוחה, וזאת ללא כל פגיעה ברמת האיכות האקדמית.
2. פתיחת אפשרויות ותחומי הכשרה נוספים המתאימים לנשים חרדיות.

7.5. המלצות להשגת יעדי ההשכלה – גברים חרדים

השכר החודשי הממוצע של גבר חרדי בן 25-29 בעוזבו את הישיבה הוא 7,600 ₪, בעוד ההפסד שנגרם לו עקב עזיבתה מסתכם בכ-4,300 ₪ לחודש – כתוצאה מאובדן קצבאות, הטבות, סובסידיות והנחות, אשר להן הוא זכאי מתוקף היותו אברך. כך, התוספת להכנסה הפנויה של משק הבית החרדי, לאור המעבר של בן הזוג מלימודים לעבודה, עומדת על כ-40% בלבד (כ-3,300 ₪).¹⁵⁸ בהתחשב בעובדה ש-23% מהגברים החרדים בגילים אלו משתכרים רק 4,300 ₪ או פחות מכך, ברור שלרבים מהגברים החרדים התועלת הכלכלית היא בהישארות מחוץ למעגל התעסוקה. כדי להתגבר על חסם זה, יש לפעול הן להעלאת יכולת ההשתכרות של גברים חרדים והן להפחתת התמריצים השליליים ליציאה לעבודה, כך שניתן יהיה להשיג את יעד ועדת תעסוקה 2030, של 70% תעסוקת חרדים.

1. שינוי במערך הישיבות ויצירת הכשרות טכנולוגיות איכותיות במסגרת הישיבות בענפים צומחים במגזר הפרטי והציבורי.

ההכשרות המקצועיות תכלולנה סדנאות וקורסים לפיתוח כישורים ומיומנויות, כולל כישורים דיגיטליים בסיסיים, שיפור העברית והאנגלית וכישורים רכים (כתיבת קורות חיים, הכנה לראיונות, עבודה בצוות וכדומה). יושם דגש על בחינת האפקטיביות של כלים ותוכניות קיימות, ובכללן תוכניות שירות התעסוקה, מרכזי מפת"ח של זרוע העבודה והכשרות מקצועיות ייעודיות, כצעד תומך ביעדי התעסוקה ובתוכניות התעסוקה לגברים.

2. **הנגשת לימודי מה"ט לגברים חרדים** והעלאת שיעור הגברים הלומדים במה"ט ל-11%, בדומה לעלייה בקרב הנשים החרדיות.

המכללות הטכנולוגיות של משרד העבודה יכולות לשמש נתיב השכלה מתאים לגברים חרדים, וזאת ממספר סיבות: לא נדרשת עבורן תעודת בגרות, משך הלימודים בהן הוא שנתיים ולא שלוש, ולא קיימת התנגדות אידיאולוגית כפי שקיימת כלפי האקדמיה. הנתונים מלמדים כי השכלת מה"ט מובילה לשיעורי תעסוקה גבוהים ולשכר ממוצע דומה לזה שניתן להשיג לאחר לימודים לתואר אקדמי (פרטוש, לרום וסומקין, 2024).

¹⁵⁸ החישוב הוא למשק הבית כולו. ההכנסה הפנויה למשק הבית היא 7,600 שקלים כשהאישה עובדת והגבר לומד בישיבה. כאשר הגבר יוצא לעבוד, הוא משתכר בממוצע 7,600 שקלים לחודש אך מאבד 4,300. לכן, ההכנסה הפנויה של משק הבית במצב ששניהם עובדים היא 10,900 – קרי, תוספת של 43%.

כדי לקדם זאת, אנו ממליצים:

- א. להנגיש מכינות לקראת לימודים טכנולוגיים/אקדמיים לגברים החרדים.
- ב. להציע מלגות קיום בתקופת ההכשרה, שיגשרו על הפסד ההטבות הכספיות מעזיבת הישיבה ועד להשתלבות בתעסוקה.
- ג. לפתוח יחידות מה"ט סמוך למוסדות לימוד תורה.
- ד. להעניק תמריצים למה"ט לקלוט גברים חרדים.

7.6. המלצות להשגת יעדי שיעור התעסוקה – גברים חרדים

עד גיל 18

1. הנגשת השכלה, ובעיקר **לימודי מתמטיקה ואנגלית** (לכל הפחות), במערכת הלימודים של בנים חרדים לאורך כל שנות הלימוד (זוסמן וזופניק, 2024).
2. הענקת **תקציבים לבתי הספר החרדיים המלמדים מתמטיקה ואנגלית** – תמריצים כספיים על בסיס יעדים מדידים של הישגים, כדי להבטיח עמידה ברמה הנדרשת ופיקוח על איכות ההוראה. בד בבד, מתן תמריצים שליליים למוסדות שאינם מלמדים.
3. כמענה חלקי לבנים שלא מקבלים גישה ללימודי מתמטיקה ואנגלית, פיתוח **פלטפורמות דיגיטליות** המותאמות ללמידה מרחוק של מקצועות אלו עד רמת הבגרות, והענקת **שוברים ללימודים** בכל שלב (לפני ואחרי גיל 18) אשר יוכלו לשמש את הבנים לרכישת מיומנויות בסיס אלו, כולל יעדים מדידים ותוכניות מפורטות לביצוע.

לאחר גיל 18

יש להחיל **תמריצים כלכליים חיוביים ושלייליים ברמת הפרט** כדי להשיג יעדי תעסוקה ופריון המתכתבים עם מדיניות כוללת – כזו התומכת ברכישת השכלה והכשרה מקצועית איכותית ובהשתלבות בשוק העבודה. יש לבטל תמריצים הקיימים כיום לכל אורך מסלול החיים של הגברים החרדים, והמעודדים את הישגותם מחוץ לשוק העבודה – סבסוד מעונות יום ללא מבחן הכנסה, חלוקת תלושי מזון, הנחות בארנונה, קצבאות אברך ועוד.

7.7. תרגום תקציבי

התועלות הכלכליות של הפרויקט צפויות להיות גדולות משמעותית מעלויות התוכניות וההכשרות המומלצות במסגרתו. יש להתמקד בהמלצות הכוללות יעדים מדידים, לכמת את משמעותן התקציבית ולספק מסגרת תקציבית לכלל התוכניות, לנשים ולגברים בנפרד. כמו כן, יש לערוך ניתוח מאקרוריכלכלי הכולל הערכת אפקטיביות של התוכניות בטווח של כ־10 שנים. מבדיקה שערכנו, העלאת שיעורי התעסוקה של גברים חרדים, דרך סגירת פערי התעסוקה ביניהם לבין נשים חרדיות בתוך כל רמת השכלה, תוביל לעלייה של 11% בהכנסת משקי הבית החרדיים. ברמה המאקרוריכלכלית, תיווצר תוספת של 1% לסך ההכנסה מעבודה ביחס לכלל התוצר המשקי (כ־18 מיליארד שקל). העלאת שיעורי התעסוקה של גברים חרדים דרך סגירת פערי ההשכלה לעומת נשים חרדיות, כבר תוביל לעלייה של 21% בהכנסת משקי הבית החרדיים ולתוספת של 2% לסך ההכנסה מעבודה.

8. פיתוח אורבני: תחבורה, דיור והורדת יוקר המחיה

סני זיו¹⁵⁹

8.1. תמונת מצב ואתגרים

8.1.1. יוקר המחיה

בעיית יוקר המחיה בישראל, סוגייה מרכזית המעסיקה רבות את הציבור ואת הממשלה, מתבטאת במחירים גבוהים יחסית לעולם של מוצרים ושירותים רבים, ובהם דיור, מזון, תחבורה – בעיקר כלי רכב ודלקים, מוצרי חשמל, מסעדות ומלונות. ישנם מספר כלים למדידת יוקר מחיה בהשוואה בין־לאומית. אחד מהם הוא מדד רמת המחירים היחסית, המשווה בין רמות המחירים של סל צריכה במדינות השונות.¹⁶⁰ על פי מדד זה, ב־2022 הייתה רמת המחירים בישראל גבוהה ב־38% ממוצע ה-OECD, ב־34% ביחס למדינות הסמן¹⁶¹ וב־10% ביחס לארה"ב. על פי נתוני הבנק העולמי בפרויקט ICP,¹⁶² ב־2021 הייתה ישראל יקרה ב־88% מהממוצע העולמי ובכ־18% מארה"ב והאיחוד האירופי. במקביל, רמת התוצר לנפש, המשקפת את פער הפריון וההכנסה, נמוכה בישראל ביחס למדינות הסמן (17%) ולארה"ב (34%), מה שמקצין את פערי יוקר המחיה.

לוח 1.8: רמת המחירים היחסית של התוצר ב־2022 והשוואת התוצר לנפש

יוקר מחיה בישראל ביחס למדינות	תוצר לנפש בדולרים PPP	
—	42.3	ישראל
34%	50.9	ממוצע מדינות סמן
10%	63.7	ארה"ב

מקור: OECD, עדכון ל־2023, עיבודי מכון אחרון

8.1.2. דיור כמקור ליוקר המחיה

מחירי הדיור הגבוהים, המתבטאים בעלות גבוהה של שירותי דיור (שכירות) ובמחיר גבוה של דיור כנכס לרכישה, מהווים מקור מרכזי ליוקר המחיה. הם משפיעים אף על עלותם של סעיפי צריכה אחרים, ככל שנדליין הוא חלק מתשומות הייצור בהם. הגרף שלהלן מציג את יוקר המחיה בישראל בהתאם ליחסיות של קבוצות הצריכה הראשיות, בהשוואה למדינות הסמן. ניתן לראות כי סעיפי הצריכה העיקריים הם דיור והוצאות דיור ומזון (כ־45% מסך הצריכה של הצרכן הממוצע), והם יקרים משמעותית בישראל ביחס לממוצע ה-OECD. כן יקרים יחסית רכישת כלי רכב, דלקים (כתוצאה ממיסוי) ותחום המסעדות והמלונות. לעומתם, מחיר שירותי התקשורת נמוך בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD. חישוב התרומה לפער יוקר המחיה מראה כי הדיור תורם כ־40% ממנו, וזאת לאור משקלו הגבוה בסל הצריכה (כ־26%) ופער המחירים בו ביחס ל-OECD. יוקר המזון תורם כ־17% מהפער.

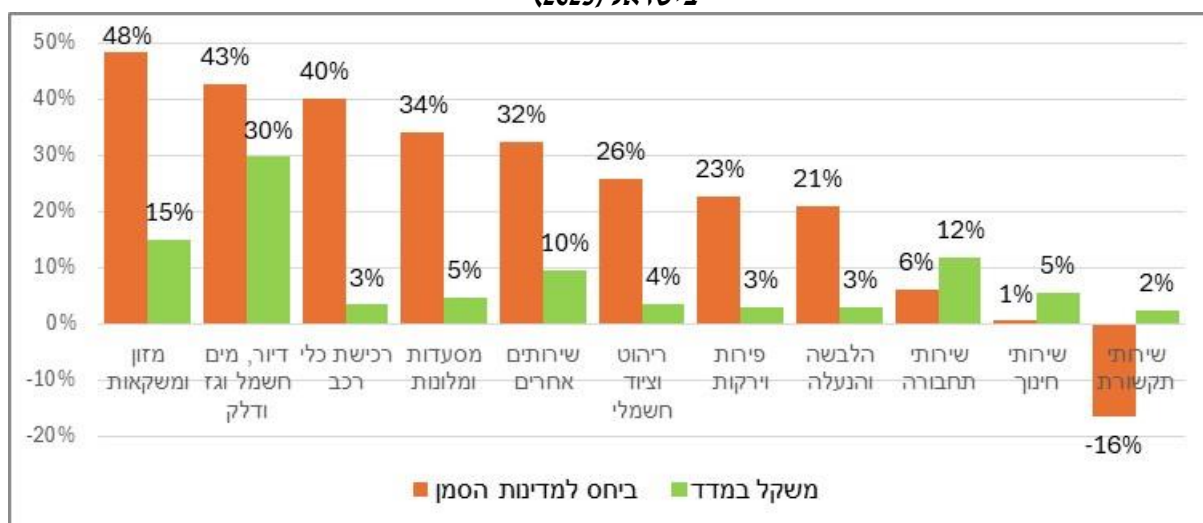
¹⁵⁹ sani.ziv@post.runi.ac.il

¹⁶⁰ המדד מפורסם על ידי ה-OECD והבנק העולמי כחלק מפרויקט ICP.

¹⁶¹ קבוצת מדינות הסמן כוללת את אוסטרליה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה – ראו הרחבה בפרק הפותח את התוכנית.

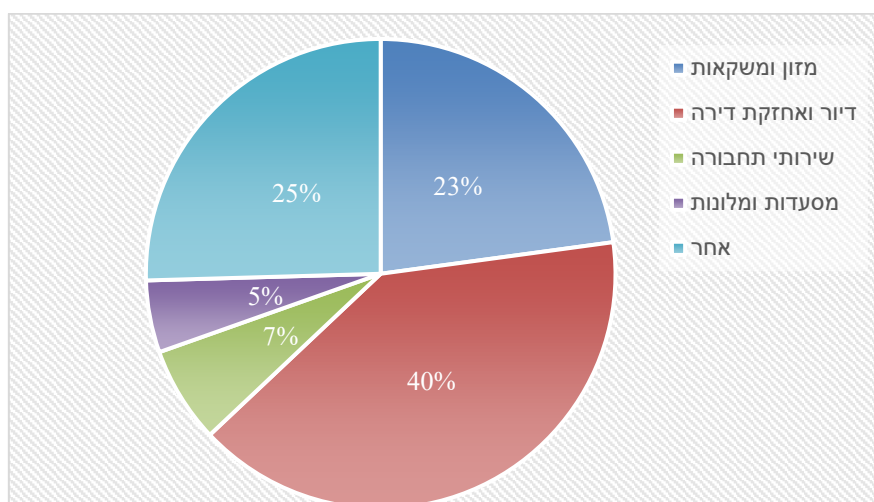
¹⁶² פרויקט ICP (International Comparison Program) הוא מיזם בין־לאומי בהובלת הבנק העולמי אשר נועד להשוות באופן עקבי את רמות המחירים והתוצר בין מדינות שונות.

איור 1.8: יוקר המחיה ביחס למדינות הסמן לפי קבוצות תצרוכת (2022) ומשקל הסעיף בסל הצריכה הפרטית בישראל (2023)



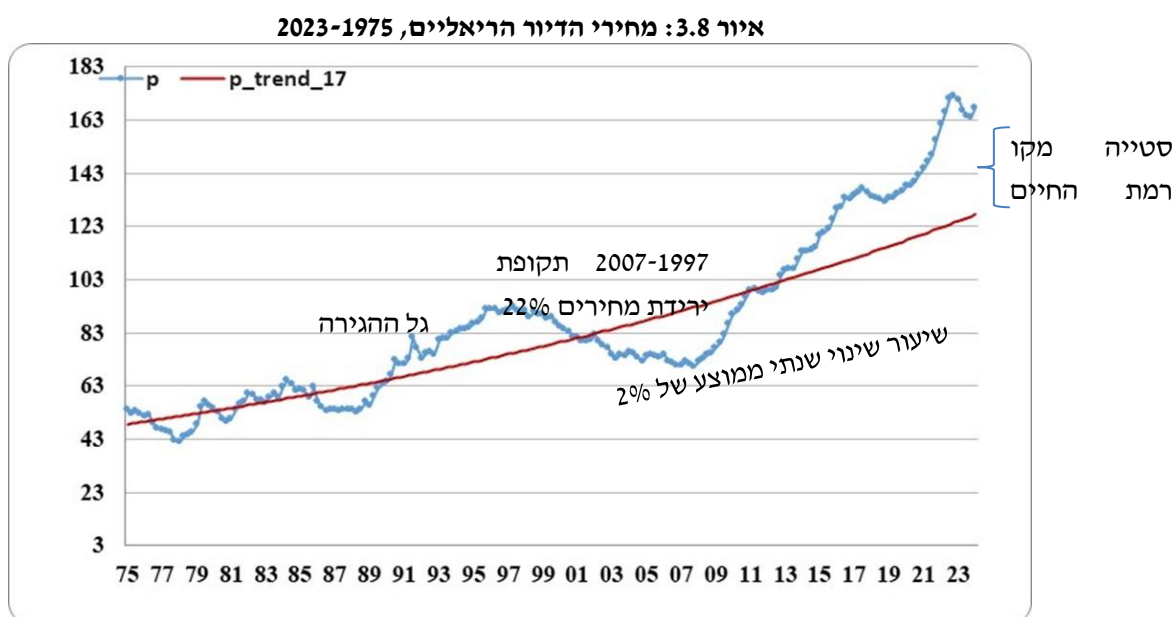
מקור: OECD, Detailed PPP results database

איור 2.8: תרומת מרכיבי הצריכה לעודף יוקר המחיה בישראל לעומת מדינות ה-OECD



מקור: חישובי המחברים על בסיס OECD (2022), Comparative price levels – Price level indices (PLI) ונתוני הלמ"ס על הרכב וסך ההוצאות הממוצעות של משקי בית בישראל.

המקור לעלות הגבוהה של שירותי הדיור בישראל הוא מחירי הדיור הגבוהים. בהסתכלות ארוכת טווח, עד 2012 עלו מחירי הדיור הריאליים (ביחס למדד המחירים לצרכן) בשיעור שנתי ממוצע של 1.8%, בדומה לקצב הצמיחה של התוצר לנפש (המשקף את הגידול ברמת החיים). זוהי תוצאה סבירה, תחת ההנחות של גמישות ביקוש יחידתית לדיור.¹⁶³ ואולם, החל מ-2012 החלו מחירי הדיור הריאליים להתנתק ממדד התוצר לנפש, שגדל מאז ועד 2023 בכ- 24% לעומת גידול של 67% במחירי הדיור. למעשה, מחירי הדיור טיפסו ל-31% מעל קו המגמה של הגידול בתוצר לנפש.¹⁶⁴ כתוצאה מכך, חלה ירידה חדה בכושר הקנייה של התוצר לנפש ביחס למחירי הדירות, ומכאן הקושי ההולך וגדל ברכישת דירה בקרב משקי בית רבים בישראל.



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן

עליית מחירי הדיור בישראל הביאה להתרחבות הפער בין מחירי הדירות לבין השכר הממוצע. כך, בעוד שבינואר 2012 נדרשו 120 משכורות לרכישת דירה ממוצעת, בסוף 2024 נדרשו 166 משכורות לשם כך. מדדים אחרים לנשיגות הדיור, כלומר: למידת היכולת של כלל האזרחים במדינה לממן קנייה או שכירה של יחידת דיור, מראים כי עליית מחירי הדיור מגדילה אי שוויון. בן שחר ואחרים (2018) העריכו את נשיגות הדיור על פי היחס בין הוצאות הדיור המקסימליות שמשפחה יכולה להרשות לעצמה ובין עלויות השכירות או הרכישה בפועל של דירה סטנדרטית ברמה נאותה. על בסיס מתודולוגיה זו, נמצא כי בישראל קיים פער נשיגות מובנה וגדול של דיור. קבוצות רבות במשק אינן יכולות להרשות לעצמן דיור ראוי על פי הכנסתן, גם כאשר מביאים בחשבון זכאות לסיוע בשכר דירה וכדומה.

¹⁶³ גמישות יחידתית משמעה כי כל שינוי של 1% במחיר הדיור מוביל לשינוי זהה (של 1%) בהיקף המבוקש.
¹⁶⁴ החישוב מבוסס על השוואה בין מדד מחירי הדירות בפועל לבין הערך החזוי על פי מגמת תוצר לנפש (במונחים ריאליים). קו המגמה מחושב כרגרסיה ליניארית של התוצר לנפש על פני תקופה ארוכת-טווח (1975–2012), תוך הנחה שמחירי הדיור היו צמודים להכנסה לאורך זמן. החל מ-2012 עלו מחירי הדיור הריאליים ב-4.8% לשנה בעוד התוצר לנפש ב-1.8% לשנה.

8.1.3. תחבורה ויוקר המחיה

הרמה הנמוכה של תשתיות התחבורה בישראל באה לידי ביטוי בעומסי תנועה גבוהים, במהירות נסיעה נמוכה ובשיעור נמוך של שימוש בתחבורה הציבורית. יתרה מכך, עקב הגידול המהיר באוכלוסייה בישראל וקצב הצמיחה של המשק, בשני העשורים הבאים צפוי גידול מהיר בביקוש לנסיעות. ללא השקעות משמעותיות בתשתיות התחבורה, צפוי הגודש בכבישים עוד לגדול, ומשך הנסיעה, שכבר עתה הוא כפול ביחס למטרופולינים מובילים בעולם, צפוי להתארך.

מדדי עלויות יוקר מחיה, דוגמת סקר הוצאות משקי הבית ומדד המחירים לצרכן הנגזר ממנו, מתייחסים להוצאות התחבורה הישירות – רכישת כלי רכב והחזקתם (ביטוח, דלק) ותשלום כנגד נסיעות בתחבורה ציבורית. הם אינם לוקחים בחשבון את עלות זמני הנסיעה הארוכים, המהווים גורם משמעותי ביוקר המחיה. אומדנים כספיים של עלות הזמן המבוזבז בנסיעות מחושבים לרוב כחלק מעלות הגודש בכבישים. העלות הכוללת של גודש התנועה בישראל מוערכת בהחל מ־10 מיליארד דולר ועד למעלה מ־20 מיליארד בשנה, כאשר מביאים בחשבון השפעות ישירות ועקיפות (מואב, 2017). על פי אומדנינו, עלות הזמן העודף המבוזבז ביחס ליוקר המחיה יכולה להגיע ל־6% ויותר.

8.1.4. המחסור בהשקעות בתשתית בישראל

מחקרי מכון אהרן למדיניות כלכלית מצביעים על מחסור משמעותי בהון ציבורי¹⁶⁵ בישראל, ובפרט בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. על פי האומדנים, מלאי ההון הציבורי ביחס לתמ"ג בישראל נמוך בכ־40% לעומת יחס זה במדינות הסמן. מהחישובים עולה עוד כי מלאי ההון הציבורי לנפש בישראל מגיע ל־37% מההון הציבורי לנפש במדינות הסמן.

8.2. המחסור בדיוור בישראל

8.2.1. מודל כלכלי לאמידת מחירי הדיוור

8.2.1.1. תיאור המודל

מודל הדיוור של מכון אהרן¹⁶⁶ מקשר בין מחירי הדירות לבין מספר הדירות הנבנות, מספר משקי הבית ושער הריבית. המודל מבוסס על שתי משוואות עיקריות: א. ביקוש לדיוור של משק בית, התלוי במחיר שירותי הדיוור (שכר דירה) וההכנסה הקבועה. ב. משוואת ארביטראז', המקשרת בין מחיר שירותי הדיוור לבין הריבית על ערך הדירה, הוצאות האחזקה ועליית ערך הדירה. המודל מראה שעליית מחירי הדירות לאורך השנים מוסברת בעיקר על ידי ירידה מתמשכת במלאי הדירות ביחס למספר משקי הבית, כאשר הסיבה העיקרית לכך היא שיווק קרקעות ומתן אישורי בנייה בקצב שאינו תואם את צורכי הביקוש. גם לריבית יש תפקיד מרכזי בקביעת מחירי הדירות במודל, כאשר עליית ריבית המשכנתאות מובילה לירידה בביקוש לדירות, ולכן לירידה במחירי הדירות. שינויים בריבית משפיעים גם על הציפיות לגבי עליית מחירי הדירות בעתיד, מה שמשפיע על הביקוש הנוכחי.

האמידה האקונומטרית מתבססת על נתונים רבעוניים של מחירי דירות, מלאי דירות, מספר משקי בית ושיעורי ריבית לשנים 1975-2023. המודל כולל שימוש בשיטת ריבועים פחותים בשני שלבים (Two-Stage Least Squares, 2SLS) עם תיקון עבור מתאם סדרתי בנתונים ושימוש במשתנה עזר של מלאי הדירות בתקופה הקודמת. פלט הרגרסיה מופיע בנספח. המודל מצליח להסביר את העלייה במחירי הדירות לשלוש שנים קדימה בצורה מדויקת.

¹⁶⁵ מלאי ההון הציבורי כולל את כלל השקעות הממשלה (מגזר ציבורי) בנכסי ייצור, אולם בעיקר הוא מכסה את השקעותיה בתשתיות תחבורה, כיוון שרוב ההון התשתיתי האחר – אנרגיה, חשמל, נמלי ים, תקשורת – מוחזק בבעלות פרטית (מודל PPP נחשב אף הוא כבעלות פרטית).

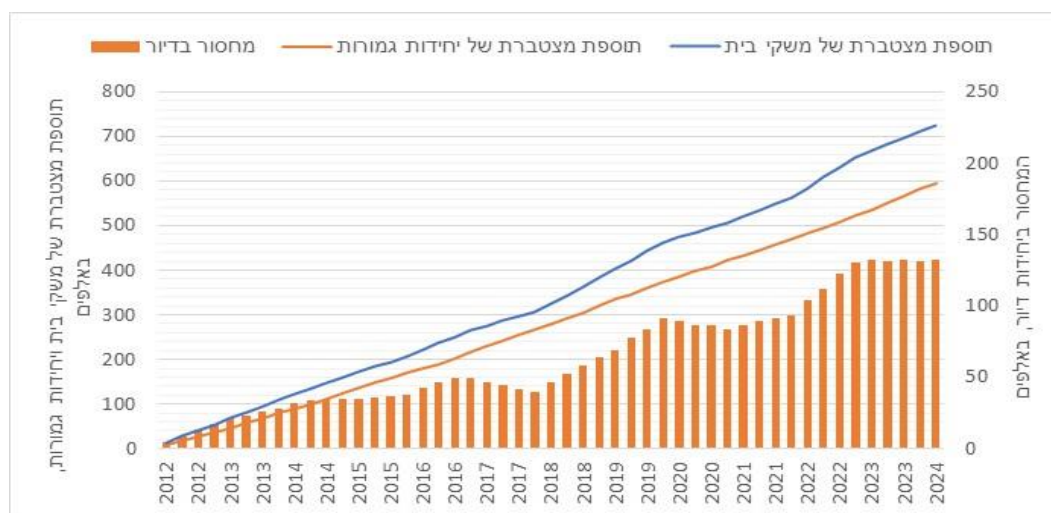
¹⁶⁶ המודל מבוסס על מודל הביקוש לדירות של אקשטיין ופרלמן (1997), המהווה הרחבה למודל של Topel and Rosen (1988). המודל עודכן ב־2018 וב־2020 (אקשטיין וסורקין 2018, אקשטיין וסורקין 2020) ושוב ב־2024 (זיו שפיר, טרם פורסם).

8.2.1.2. התאמת הנתונים לתחזיות המודל בשנים 2017-2023 ותחזית ל-2025

2024

בשנים 2017-2023 עלו מחירי הדיור בשיעור מצטבר של 23%. העלייה הייתה מתונה יחסית עד סוף 2020 ועמדה על קצב של 1.7% לשנה בממוצע. ב-2021-2022 זינקו המחירים ב-21%, עלייה שנתית ממוצעת של 10%. ב-2023 החלו המחירים לרדת והשלימו ירידה של 4.7%. הגורם העיקרי לעליית מחירי הדיור הוא הפער המתמשך בין קצב הגידול של מספר משקי הבית לבין קצב בניית הדירות החדשות: מאז 2017 נוספו מדי רבעון כ-17 אלף משקי בית חדשים בממוצע, אך הסתיימה בנייתן של כ-12.9 אלף דירות בלבד. מדי שנה אף נהרסו בישראל כ-5,000 דירות, רובן במסגרת תוכניות התחדשות עירונית. וכך, היחס בין מלאי הדירות לבין משקי הבית ירד מרמה של 1.029 דירות למשק בית בתחילת 2017 ל-1.002 בסוף 2023.

איור 4.8: התפתחות מלאי הדירות ביחס למספר משקי הבית



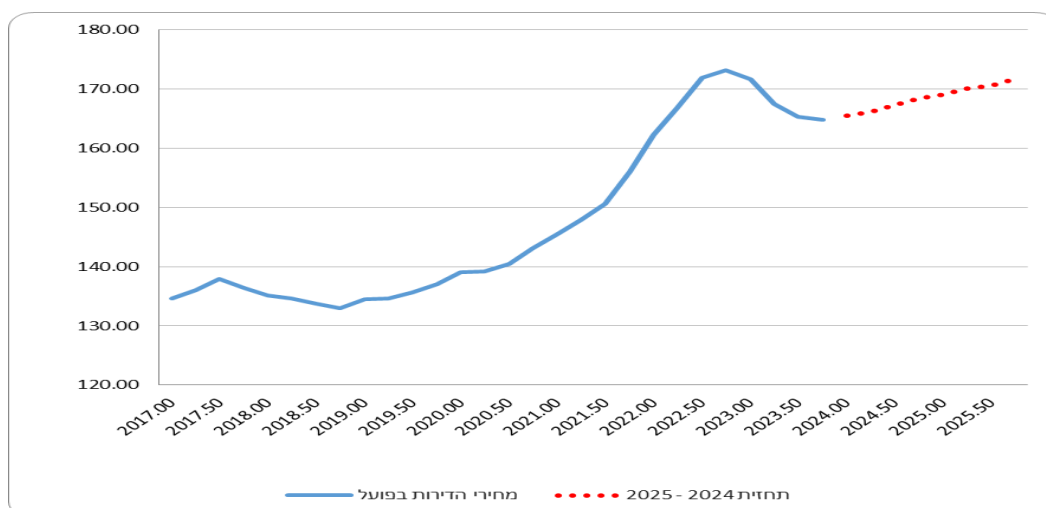
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן

הירידה המתמשכת במספר הדירות למשק בית "דוחפת" את המחירים כלפי מעלה, אך השפעה זו קוזזה באופן חלקי על ידי השפעת הריבית. החל ברבעון השלישי של 2022 ועד לרבעון הרביעי של 2023 חלה עלייה בריבית הגבוהה ובריבית המשכנתאות, בעקבות עליית האינפלציה לאחר משבר הקורונה. בעקבות זאת, מחירי הדירות באותה תקופה ירדו.

מנתוני העבר, המודל מאפשר תחזית מדויקת לטווח זמן של שלוש שנים, שכן הגידול במספר משקי הבית ובמספר הדירות שייבנו כבר ידוע בשיעורי ודאות גבוהים.

בהנחה שהריבית הריאלית תרד במעט בשנים הקרובות (עד רמה של 2.8%), התחזית למחירי הדירות לשנים 2025-2024, המבוססת על המודל, מצביעה על עלייה ריאלית צפויה של כ-4.2% במחירי הדירות עד סוף 2025 ביחס לרבעון האחרון של 2023, השקולה לעלייה נומינלית של 10%. מספר סיומות הבנייה הצפוי בשנים 2024-2025 צפוי לעמוד על כ-16 אלף יח"ד בממוצע לרבעון, בעוד שמספר משקי הבית יעלה בקצב של 17 אלף לרבעון. הדבר יוריד את מספר הדירות למשק בית, ובמקביל לירידה מסוימת בריבית, מתקבלת עלייה של 4.2% במחירים. אפשר שהערכה זו נמוכה מדי, שכן היא אינה מתחשבת בהשלכות מלחמת "חרבות ברזל". בעקבות המלחמה חלה התארכות במשך הבנייה עקב מחסור בכח אדם ופרויקטים רבים שאינם עובדים. גם מספר התחלות הבנייה ומספר האישורים ירד במקצת ב-2023 בהשוואה לשנת השיא של 2022.

איור 5.8: מחירי הדירות, 2017-2023, עם תחזית ל-2024-2025 (לפי נתונים מתחילת 2024)



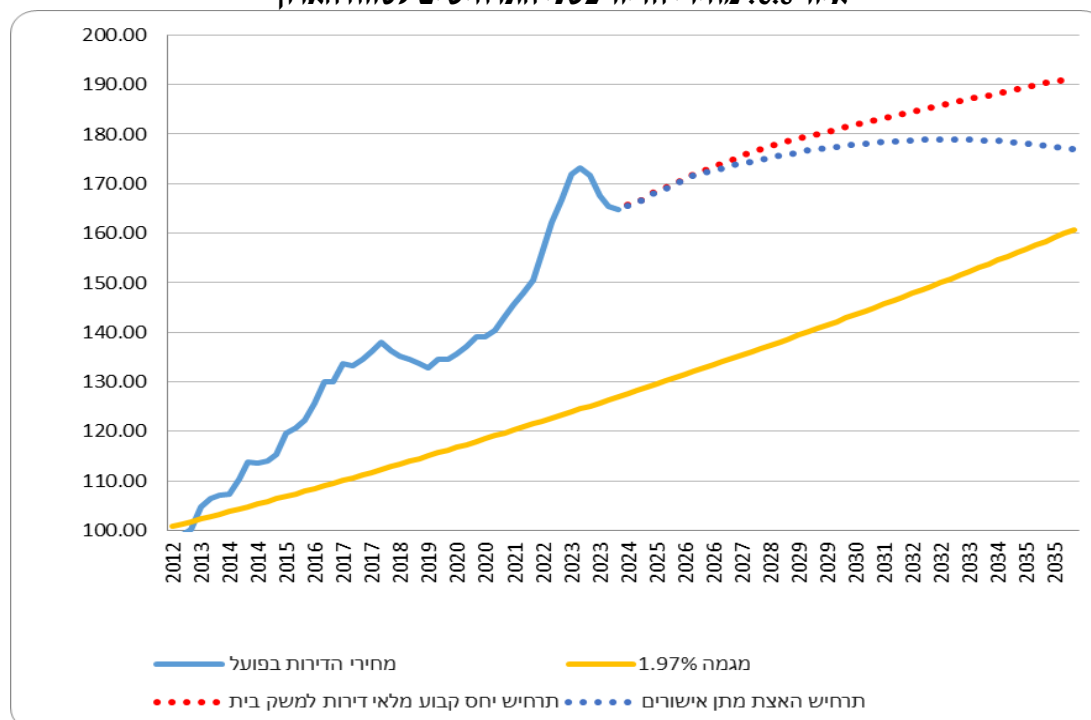
מקור: מודל הדיור של מכון אהרן

8.2.1.3 תרחישים לטווח ארוך

מודל מחירי הדיור מדגיש את היצע היחידות כגורם המרכזי להורדת מחירים, כאשר ההתמקדות היא בהתאמת קצב הבנייה לקצב גידול משקי הבית ואף מעבר לכך. להלן שני תרחישים לבחינת ההשפעה של מלאי הדיור למשק בית, כאשר בשניהם הריבית על המשכנתאות יורדת מ-3.4% (רמת הרבעון הראשון של 2024) ל-2.8%, על פי התחזיות להתפתחות הריבית הראלית הארוכה.

- תרחיש 1: קצב הבנייה תואם את קצב הגידול במספר משקי הבית** – היצע הדיור ישמר את מספר הדירות למשק בית ברמה של 1.004 (רמת הרבעון האחרון של 2024). זאת, בעקבות בנייה של 61 אלף יחידות ב-2026, וקצב גידול שנתי של 1.8% (קרי, סיומות בנייה של 71 אלף יחידות ב-2035). בתרחיש זה, מחירי הדיור ימשיכו לעלות בקצב הגידול של המגמה – 1.8% לשנה, ופער המחירים מקו המגמה יישמר על 30%.
- תרחיש 2: קצב הגידול במלאי הדיור גבוה מקצב גידול משקי הבית** – בעקבות מדיניות היצע מרחיבה, מספר סיומות הבנייה יוגדלו בהדרגה ל-71.5 אלף יחידות ב-2028, והחל מ-2029 תחול עלייה שנתית של 3% (סיומות בנייה של 90 אלף יחידות ב-2035). בתרחיש זה, פער המחירים מקו המגמה יצטמצם מ-30% ל-19% וייסגר לחלוטין ב-2048. הוסיף את הנתון של מס יחידות למשק בית ב', 2035כ

איור 6.8: מחירי הדיור בשני התרחישים לטווח הארוך



מקור: מודל הדיור של מכון אהרן

8.2.2. החסמים המרכזיים בתהליכי התכנון והבנייה

8.2.2.1. מלאי דיור תכנוני

מצד ההיצע, מלאי יחידות הדיור התכנוניות גדל משמעותית בשנים האחרונות,¹⁶⁷ והוא אינו מהווה צוואר בקבוק. בשנים 2017-2023 תוכננו ואושרו בוועדות המחוזיות ובתמ"ל כ-949 אלף יחידות דיור – כ-136 אלף לשנה, מעבר ליעד הממשלתי שעמד על 125 אלף.

8.2.2.2. חסמים ליישום ולמימוש תכנון סטטוטורי

היתר הבנייה הוא החולייה המקשרת בין המלאי התכנוני לבין הוצאתו לפועל. תוכניות מאושרות רבות "נתקעות" בשלב זה, המהווה צוואר בקבוק שמעכב את הפיכת התוכניות ליחידות דיור זמינות. עם זאת, בשנים 2021-2024 נרשם שיפור ניכר – מספר היתרי הבנייה עלה לרמה של כ-75 אלף בשנה, לעומת ממוצע של כ-55 אלף בלבד בשנים 2020-2015. אך למרות ההתקדמות, שלושה חסמים עיקריים ממשיכים להקשות על הוצאת היתרי הבנייה בקצב מספק ומונעים מימוש מהיר של הפוטנציאל התכנוני:

1. **היעדר תשתיות מתאימות** – כגון תחבורה, ביוב, חשמל ומים באזורים שבהם מתוכננת בנייה חדשה. הדבר מוביל לעיכובים באישור תוכניות רבות, גם כשהן בשלבי קידום מתקדמים (מינהל התכנון, 2024). דוח מבקר המדינה מציין כי כ-40% מהתוכניות שנדחו בשנה האחרונה נתקלו בחסמי תשתיות, במיוחד באזורים מרוחקים (מבקר המדינה, 2023).

¹⁶⁷ בעיקר הקמת הותמ"ל, הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור, בעקבות חוק הותמ"ל מ-2014.

2. **היעדר תמריצים מספיקים לרשויות המקומיות לאשר היתרי בנייה** – הרשויות מעדיפות לפתח שטחי מסחר ותעסוקה המניבים הכנסות גבוהות יותר מארנונה לעסקים, בעוד שפרויקטים למגורים דורשים הוצאות כבדות על שירותים ציבוריים כגון חינוך ותשתיות.¹⁶⁸ הפער בתמריצים הכלכליים מעכב פיתוח של אזורי מגורים סביב מוקדי תחבורה ציבורית, מה שמקשה על פתרון בעיות כמו עומסי תחבורה ויוקר מחיה. הסכמי הגג, שנועדו לעודד בנייה למגורים, לא הצליחו עד כה להביא להגדלה משמעותית של התחלות הבנייה והותירו את הבעיה בעינה.
3. תהליכים ביורוקרטיים מורכבים – תהליך של קבלת היתר בנייה בישראל מתאפיין במורכבות ובאריכות בשל מספר חסמים מרכזיים, לרבות ביורוקרטיה מורכבת, עומס על הרשויות המקומיות ודרישות רגולטוריות מחמירות. לפי דוח ה-OECD לשנת 2025, משך הזמן הממוצע להוצאת היתר בנייה עבור תוכניות מאושרות עמד על 319 ימים בשנת 2019. כאשר מדובר בהיתרים הכוללים שינויים או שימושים מיוחדים, הזמן הממוצע עלה ל-407 ימים. במדינות ה-OECD, משך הזמן הממוצע להוצאת היתר בנייה נע בין 152 ל-177 ימים (OECD 2025).

8.2.2.3. הסכמי הגג

הסכמי הגג נועדו לעודד את הרחבת היצע הדיור באמצעות התחייבות ממשלתית להשקעה בתשתיות ציבוריות, אך בפועל סבלו ממספר כשלים מבניים: שיעור יישום נמוך של יחידות הדיור המאושרות, פיזור גיאוגרפי מוגבל, היעדר מענה להוצאות תפעוליות שוטפות וחוסר ודאות בלוחות זמנים. לנוכח כשלים אלה, תקציב 2025 כולל יוזמה חדשה – מגה הסכמי גג – במסגרתה המדינה תספק מעטפת פיתוח כוללת, והרשויות יתחייבו לשיווק מואץ של לפחות 5,000 יחידות דיור בשנה מתוך מלאי של 15,000 יחידות. ההסכמים החדשים כוללים גם דרישות לזירוז שלבי ההיתר והתניה בקיומן של תוכניות תקפות, במטרה להבטיח יישום מהיר ואפקטיבי. למרות כשלים תפעוליים שזוהו בגלי הסכמי הגג הראשונים, הסכמי הגג החדשים ("מגה הסכמים") כוללים שיפורים מהותיים – בהם מנגנוני תקצוב תשתיות מחייבים, חיזוק עבודת המנהלות וקישור לפיתוח תחבורה ציבורית.

8.2.3. צעדי מדיניות – מנופי שינוי

פתרון בעיית האיזון הפיסקלי של הרשויות המקומיות הוא תנאי יסוד להאצת הוצאת היתרי בנייה ולהרחבת היצע הדיור. לצורך כך מוצע להפעיל מספר מנגנוני תמרוץ:

1. תמרוץ ישיר לרשויות מקומיות – הענקת תגמול כספי לרשויות המאשרות תוכניות מגורים, בהתאם להיקף היחידות המאושרות ולשלב ההתקדמות התכנונית והביצועית.
2. תמרוץ נדל"ני – חיזוק העצמאות הכלכלית של הרשויות באמצעות עידוד הקמה ושיווק של נדל"ן מסחרי ונכסים מניבים, שישמשו מקור הכנסה עצמאי לאורך זמן.
3. תמרוץ תשתיתי – מתן תמיכות ייעודיות להשקעות בתשתיות ציבוריות (כבישים, חינוך, מוסדות קהילה), תוך שימוש במודל ההולך ומתרחב במסגרת מגה-הסכמי הגג.
4. תמרוץ להתחדשות עירונית – גיבוש הסכמי מסגרת מול הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אשר יאפשרו לרשויות תכנון מואץ בשכונות קיימות תוך קבלת תמיכה מקצועית ותקציבית.
5. הבטחת מימון שוטף – קביעת מנגנון תקציבי קבוע למימון השירותים השוטפים הנובעים מגידול האוכלוסייה (חינוך, ניקיון, תחזוקה), כדי להפחית את הנטל התקציבי מראשי הרשויות.

¹⁶⁸ 202 ש' למ"ר לעומת 56 ש' למ"ר במגורים (מתוך קובץ רשויות מקומיות).

6. מימון התמריצים – הקצאת הכנסות ייעודיות ממס שבח על ציפוף והגדלת זכויות בנייה, כך שההשבחה העירונית תחזור באופן חלקי לטובת הרשות המקומית.
7. על פי התחשיבים שערכנו (טבלה 2 בנספח), בנייה בצפיפות גבוהה עשויה לייצר איזון פיסקלי חיובי, שבו ההכנסות מהיטלי השבחה מקזזות את העלויות הנוספות הכרוכות במתן שירותים ציבוריים לתושב.
8. **שיווק קרקעות באזורים עם תשתיות מוכנות** – קיומן של תשתיות בסיסיות יקטין את התלות בפיתוח תשתיות ממושך.
9. **התניית חלק משמעותי מהשיווק בפרויקטי התחדשות עירונית** – כדי למנוע פרבור מואץ ולעודד ציפוף עירוני סביב מוקדי תחבורה ציבורית.

לוח 2.8: חישוב כדאיות בנייה למגורים מול מסחרי בתחנה מייצגת, במיליוני שקלים*

גבעתיים	רמת גן	
413	385	עלות עקב שינוי השימוש ממסחר ותעשייה למגורים
45.5	42.3	עלות ליחידת דיור
2,702	4,052	הכנסות צפויות לרשות מהיטל השבחה

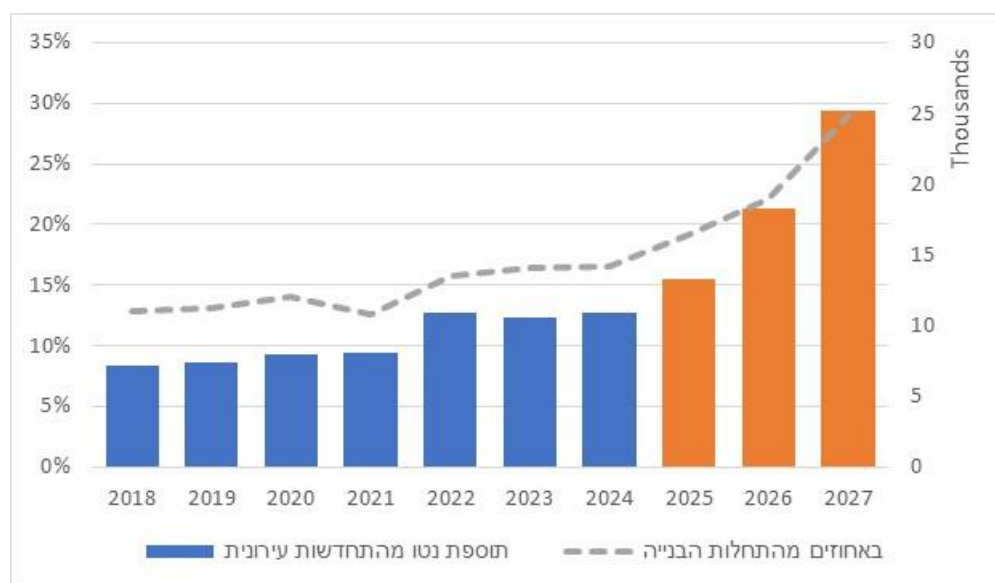
* העלות לרשות המקומית חושבה כהפסד ההכנסות מארנונה עסקית בתוספת ההוצאות על שירותים חברתיים, בשטח קרקע מאפיין של התחנה המייצגת (פירוט החישוב מופיע בלוח 2 שבנספח).

10. **המלצות ליישום הסכמי הגג** – לצד יישום של המנגנון, אנו ממליצים:
- **להתנות חלק משמעותי מהשיווק בפרויקטי התחדשות עירונית** – כדי למנוע פרבור מואץ ולעודד ציפוף עירוני סביב מוקדי תחבורה ציבורית.
 - **להחיל מנגנוני תעדוף דיפרנציאליים** – שייתנו מענה לפערים בין רשויות לפי איתנות תקציבית, זמינות תשתיות ונגישות תחבורתית.
 - **לקבוע מנגנון בקרה ודיווח פומבי** – שיבטיח עמידה בלוחות זמנים, שקיפות תכנונית ומעקב אחר ביצוע בפועל.
11. **הסדרת מטלות ציבוריות** – לרבות חיוב יזמים בהקמת מבנים ציבוריים תוך הגדרת קריטריונים ברורים, פיקוח ובקרה ושקיפות ציבורית.

8.2.3.1. התחדשות עירונית: מפתח לפתרון משבר הדיור

התחדשות עירונית תוך ציפוף בנייה היא המנוף המרכזי לעידוד הבנייה באזורים מבוקשים ולהגדלת ההיצע במרכזי הערים. זוהי אסטרטגיה חיונית להורדת מחירי הדיור בחזרה לקו המגמה, תוך שימוש בתשתיות קיימות וצמצום התלות בפרבר. בשנים 2018-2024 נרשמה עלייה מעודדת בשיעור ההתחדשות העירונית. ב־2024 החלה בנייתן של 16,356 יחידות דיור בהתחדשות עירונית, בין אם כתוצאה מהריסה ובנייה מחדש במסגרת תמ"א 38/2 ופינוי-בינוי (12,539 יחידות) ובין אם כתוספת לבניינים קיימים (3,817 יחידות). בניכוי מספר הדירות שנהרסו במסגרת הפרויקטים הללו (כ־5,484), תוספת הנטו, כלומר התוספת האמיתית למלאי הדירות בישראל באמצעות התחדשות עירונית, עמדה על **10,831 יחידות דיור בלבד**, המהוות כ־16.6% מכלל הבנייה באותה השנה. רמה זו עדיין אינה מספקת, בהינתן שיתרונות ההתחדשות העירונית – הכוללים ניצול של תשתיות קיימות, חיזוק אגלומרציה עירונית, עליית ערך הנכסים והזדמנות לשדרוג מערך המיגון הדירתי במרכזי המטרופולין – עולים על העלויות הישירות (כגון התאמת תשתיות ציבוריות) והעקיפות (כגון פגיעה זמנית בדיררים ובעסקים). ניתוחים כלכליים מראים כי התועלת נטו מהתחדשות עירונית גבוהה משמעותית לעומת חלופת הפרבר, המתאפיינת בתשתיות חדשות יקרות ובתלות גבוהה ברכב פרטי (וייסמן, 2022). בפרק הבא נדגים כיצד חיזוק ההתחדשות העירונית סביב מוקדי תחבורה ציבורית – רכבת, מטרו ותחבורה מהירה – עשוי להוות עוגן תכנוני מרכזי לשילוב בין דיור נגיש ובין ניידות עירונית מודרנית.

איור 7.8: התחדשות עירונית נטו (בניכוי דירות שנהרסו), באלפים ובאחוזים מהתחלות הבנייה



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן

לאור זאת, אנו ממליצים על קביעת יעד שאפתני של 25 עד 30 אלף יחידות דיור חדשות בשנה במסגרת פרויקטי פינוי-בינוי ותמ"א 38. תשומת לב מיוחדת נדרשת לקידום התחדשות עירונית באזורים בעלי נגישות תחבורתית גבוהה, דוגמת מתחמים הסמוכים לתחנות רכבת המחברות את הפריפריה למוקדי תעסוקה מרכזיים. פיתוח מנגנוני תמיכה ותמריצים ייעודיים לאזורים אלו יהיה חיוני להבטחת כדאיות כלכלית ליזמים ולקידום פיתוח מאוזן ברחבי המדינה. חשיבות רבה יש גם לקידום הסכמי מסגרת של הרשויות המקומיות עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. במסגרת הסכמים אלו מוקצים תקציבים לפיתוח תשתיות עבור פרויקטי פינוי-בינוי וציפוף עירוני (למשל, תקציב של 120 מיליון שקל לשבע רשויות ב־2024). יש להגדיל במידה ניכרת את היקף הסכמי המסגרת ולהקצות תקציב נוסף שיאפשר מימון פרויקטים רחבי היקף. כן מומלץ לשקול מנגנון תחרותי שבו רשויות מקומיות מגישות הצעות לפרויקטים, והרשות להתחדשות מתעדפת ומתקצבת לפי קריטריונים כמו יתרונות תכנוניים, הגדלת היצע הדיור וצמצום אי שוויון, כדי למקסם את ההשפעה על שוק הדיור.

האצת שלב הביצוע: מענה לחסמים תפעוליים ותמרוץ יישום בפועל

לאחר שלב התכנון ואישור התוכניות, ניצב שלב הביצוע כחולייה קריטית להגדלת ההיצע בפועל. כדי להאיץ את תהליך מימוש הבנייה ולהביא לירידה במחירי הדיור, יש לפעול במספר מישורים משלימים:

- הכשרה מקצועית והגדלת כוח האדם – המחסור בכוח אדם מיומן בענפי ההנדסה, הפיקוח והביצוע מהווה חסם ליישום מהיר. נדרשת השקעה בהכשרות מקצועיות, שדרוג תוכניות ההכשרה והתאמתן לצורכי השוק.
- הרחבת נגישות לאשראי לפרויקטי בנייה – ריבוי פרויקטים בשוק מחייב נגישות רחבה יותר למימון, בעיקר עבור יזמים קטנים ובינוניים, כדי לאפשר מימוש בפועל של תוכניות שאושרו.
- קידום בנייה מתועשת ומודולרית – אימוץ טכנולוגיות בנייה מהירה מאפשר קיצור לוחות זמנים, חיסכון בעלויות, והפחתת התלות בכוח אדם מקומי. יש לקדם סטנדרטים תכנוניים ולוחות זמנים מחייבים לאישור תוכניות והיתרים בסביבת בנייה מתועשת.
- שימוש בחברות זרות לביצוע פרויקטים כדי להתמודד עם היקפי הבנייה הנדרשים, מוצע לאפשר שילוב מדורג של חברות בנייה זרות בשוק המקומי, תוך שמירה על אינטרסים אסטרטגיים ותיאום עם שחקנים ישראליים:
 - כניסת חברות זרות עם ניסיון מוכח בבנייה מהירה ומודולרית, בפרויקטים רחבי היקף, תסייע בהגדלת קצב הביצוע.
 - אישור רגולטורי מואץ לחברות העונות על קריטריונים מקצועיים, בטיחותיים ופיננסיים.
 - שילוב הדרגתי עם חברות בנייה ישראליות, תוך יצירת שיתופי פעולה, הכשרות והעברת ידע, כדי להבטיח העמקת הכשירות המקומית בטווח הבינוני.

8.3. תשתיות תחבורה בישראל

בישראל קיים מחסור חמור בתשתיות תחבורתיות, ובעיקר בתחבורה מסילתית ובמערכות להסעת המונים. בשני העשורים האחרונים הסתכמה ההשקעה בתשתיות תחבורה ב־1.1% מהתוצר, ומתוכה, ההשקעה בתחבורה ציבורית בלבד (רכבות, הסעת המונים) עמדה על כ־0.3% מהתמ"ג – מהנמוכות ב־OECD. שיעור ההשקעה בכבישים, אומנם, היה דומה לזה של המדינות המפותחות (0.6% מהתוצר), אולם ההשקעות במערכות להסעת המונים החלו לגדול רק בשנים האחרונות, ורשת הרכבות עודה מצומצמת מאוד בהשוואה למדינות המפותחות. בשנים 2002-2017 הסתכמה ההשקעה בתשתית הרכבות ב־0.3% בלבד מהתוצר, ורק לאחר מכן חל גידול בהשקעות אלו, ובכללן ברכבת הקלה.¹⁶⁹

לוח 3.8: ההשקעה בתחבורה יבשתית, 2002-2022, מחירי 2022

תחבורה יבשתית	תחבורה יבשתית	תחבורה יבשתית	תחבורה יבשתית
כבישים	רכבות	סה"כ	
173.9	111.4	285.3	השקעות (מיליארדי ש"ח)
0.69%	0.45%	1.14%	אחוז מהתוצר

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2022)

¹⁶⁹ בשנת 2021 הגיעה רמת ההשקעות ברכבות ל־12.6 מיליארד שקל, כ־0.77% מהתוצר. זהו שיעור גבוה בהשוואה בין־לאומית, אולם רמת מלאי ההון של רכבות בישראל עדיין נמוכה ביותר בהשוואה בין־לאומית, ולכן נדרשות עוד שנים רבות של השקעה בקצב דומה כדי להתכנס לרמת המדינות המפותחות.

הרמה הנמוכה של תשתיות התחבורה באה לידי ביטוי בעומסי תחבורה כבדים, במהירות נסיעה נמוכה ובשיעור נמוך של שימוש בתחבורה ציבורית. הגודש במטרופולין תל אביב הוא מהגבוהים בעולם (מקום 16 ברשימת הערים הגדושות בעולם לפי מדד TomTom), ורק 20% מהנסיעות במטרופולינים מתבצעות בתחבורה ציבורית, לעומת ממוצע גלובלי של 40%-50% במטרופולינים מובילים. המהירות הממוצעת של נסיעות אלו עומדת על 15 קמ"ש, לעומת מהירות כפולה במטרופולינים מובילים. משך הנסיעה בשעות השיא גבוה ב־64% בהשוואה ליתר השעות, כאשר במטרופולינים מובילים בעולם הוא עולה רק ב־30% בממוצע. גם נתונים פיזיים, כגון אורך הכבישים ביחס לאוכלוסייה, נמוכים ביחס למרבית המדינות, והוא הדין בצפיפות תנועת כלי רכב לק"מ כביש ובאורך מסילות הרכבת ביחס לאוכלוסייה. יתרה מכך, עקב הגידול המהיר באוכלוסייה בישראל וקצב הצמיחה של המשק, צפוי בשני העשורים הבאים גידול מהיר בביקוש לנסיעות ובייקוש להובלת מטענים. ללא השקעות משמעותיות בתשתיות תחבורה, צפוי הגודש בכבישים לגדול, ומשך הנסיעה, שכבר כיום כפול במטרופולינים מובילים בעולם, צפוי להתארך.

בלוח 7 שבהמשך הפרק מוצגת הרצה של האוכלוסייה והתעסוקה בישראל בשנת 2040 על גבי תשתית התחבורה הקיימת.¹⁷⁰ ניתן לראות כי מספר הנסיעות במטרופולינים צפוי להיות מוכפל, וזמן הנסיעה צפוי לגדול ב־44%. זמן הנסיעה בתחבורה הציבורית במטרופולינים צפוי לגדול ב־17% ל־69 דקות בממוצע לנסיעה. המחסור בתשתיות הליבה מתרכז בעיקר במטרופולין תל אביב, אולם הגודש התחבורתי וזמני הנסיעה הארוכים פוגעים בפריון ובהקצאה נכונה של מגורים ועסקים על פני המדינה כולה.

8.3.1. תוכנית השקעות בתחבורה

להשגת יעדי הנגישות התחבורתית בהתאם לרמת התחבורה הקיימת במדינות מפותחות, נבנתה תוכנית השקעות בתשתית תחבורה המבוססת על התוכניות האסטרטגיות השונות לתחבורה.¹⁷¹ בין מטרותיה: להגדיל את השימוש בתחבורה ציבורית מ־21% ל־40% מהנסיעות, ולצמצם ב־30% את זמני הנסיעה בה.¹⁷² התוכנית מקיפה את כלל התוכניות האסטרטגיות בתל אביב, בירושלים ובחיפה, בצד השקעה במטרופולין באר שבע. כן כוללת התוכנית השקעה נרחבת בתשתיות כבישים בין עירוניים, לרבות הקדמת תוכניות שבתכנון האסטרטגי יועדו ל־2050. על פי אומדנינו, השגת היעדים תחייב השקעה כוללת של כ־940 מיליארד שקל בתשתית תחבורתית בשנים 2023-2040. נתון זה מבטא השקעה שנתית ממוצעת של 55 מיליארד שקל, השקולה ל־2.3% מהתוצר הצפוי לתקופה זו, כלומר: גידול של פי 2 (באחוזי תוצר) בהשוואה לשיעור ההשקעה בשני העשורים הקודמים (1.1%). עיקר הגידול בהשקעה מיועד לתשתית הרכבות ולמערכי הסעת המונים עירוניים, כולל תשתיות מטרו (250-300 מיליארד שקל) והגדלת הקיבולת של הרכבות הכבדות (180 מיליארד) והרכבות הקלות.

¹⁷⁰ התוכנית האסטרטגית לתחבורה.

¹⁷¹ תוכנית אסטרטגית לאומית לפיתוח רשת הדרכים הארצית – רשת 2050 (מאי 2022); תוכנית אסטרטגית למטרופולין חיפה 2040 (2015).

¹⁷² אף קיימים בעולם מטרופולינים מובילים שבהם מהירות הנסיעה בתחבורה הציבורית כפולה מזו שבשראל (30 קמ"ש לעומת 15 קמ"ש), ומכאן שזמן הנסיעה הוא מחצית מבישראל. ואולם, עקב פיזור האוכלוסייה בישראל, כתוצאה מהיעדר תכנון תחבורתי-אורבני כולל לאורך שנים, בדקנו בשלב זה יעד של צמצום זמני נסיעה ב־30%.

8.4. תכנון משולב של דיור, תעסוקה ותחבורה ציבורית

8.4.1. עיקרי הבעיה בחיבור תחבורה ודיור

הורדת מחירי הדיור אינה מתמקדת רק בהגדלת היצע הדירות. היא דורשת גישה מערכתית ואינטגרטיבית לתכנון מתואם של דיור, תעסוקה ותחבורה (Transit-Oriented Development - TOD) לצד פיתוח תשתיות תומכות באזורי המגורים והתעסוקה. גישה כזו תבטיח כי הגדלת היצע הדיור נעשית בהלימה לאספקת תשתיות תחבורה, תשתיות סביבתיות אחרות וסביבות מגורים איכותיות ובנות קיימא. היא תאפשר התחדשות עירונית והגדלת צפיפות דיור תוך הבטחת נגישות למקומות עבודה. כך, ייווצר פיזור גיאוגרפי יעיל יותר של האוכלוסייה, אשר יפחית את הלחץ על אזורי ביקוש מרכזיים ויתרום להורדת מחירי הדיור.

8.4.1.1. פיזור האוכלוסייה והתעסוקה

כ־81% מאוכלוסיית ישראל מתגוררת בארבעת המטרופולינים הראשיים. בעשור האחרון, הפיזור הגיאוגרפי של האוכלוסייה כמעט לא השתנה, והתפלגותה לפי מטרופולין נותרה יציבה יחסית: כ־49% מתגוררים במטרופולין תל אביב, 15%-16% במטרופולין ירושלים, 11%-12% במטרופולין חיפה ו־5% במטרופולין באר שבע. בתוך המטרופולינים, ובעיקר במטרופולין תל אביב, נמשכה המגמה של פיזור האוכלוסייה לעבר הטבעות החיצוניות. קצב הגידול בגלעין – העיר תל אביב – ובטבעת הפנימית של המטרופולין היה נמוך ועמד על 1.35% לשנה בלבד. לעומתו, בטבעות החיצוניות עמד קצב גידול האוכלוסייה על 2.1%. כתוצאה מכך, משקל האוכלוסייה המתגוררת במרכז המטרופולין פחת. ניתן לייחס זאת להיצע הדיור המוגבל במרכז תל אביב, שהביא לפיזור האוכלוסייה מסביב למרכז. תופעה דומה מאפיינת את שאר המטרופולינים העירוניים (באר שבע, חיפה, ירושלים), עם קצב גידול איטי בקרב האוכלוסייה שבגלעין בהשוואה לזו שבטבעות החיצוניות.

התפלגות האוכלוסייה בין המחוזות השונים יציבה ב־15 השנים האחרונות, למעט במחוז תל אביב שחלקה של האוכלוסייה בו ירד. הירידה באה על רקע היקף הבנייה שאינו מספק את הגידול הביקוש, דבר שמוביל לעליית מחירים ולתנועת אנשים אל מחוץ לגבולות המחוז. נראה כי החלופה העיקרית היא מחוז המרכז המקיף את תל אביב, ולא מחוזות רחוקים יותר. בכל אזור המרכז, כולל תל אביב, חלקה היחסי של האוכלוסייה נותר קבוע.

בשונה ממגמות פיזור האוכלוסייה, בתחום התעסוקה נותר הגלעין בתל אביב מוקד משיכה דומיננטי, כאשר בו ובטבעת הפנימית של מטרופולין תל אביב מועסקים כ־21% מסך המועסקים במשק, לעומת כ־17% מהאוכלוסייה המתגוררים בהם. בעשור האחרון עמד קצב גידול התעסוקה בגלעין ובטבעת הפנימית על 1.8% ו־2.7% בהתאמה, בעוד שהאוכלוסייה באזורים אלו גדלה ב־1.4% ו־1.3% בהתאמה. נתונים אלו מראים כי בעוד האוכלוסייה מתפזרת לטבעות החיצוניות, התעסוקה ממשיכה לצמוח באופן פרופורציונלי – ומכאן שהיקף הנסיעות גדל. מכאן גם עולה החשיבות של פיתוח תחבורה מהירה בין הטבעות החיצוניות של המטרופולין (אזורי מגורים) ובין הטבעות הפנימיות (מוקדי תעסוקה). הניתוח אף מצביע על החשיבות של התחדשות עירונית והגדלת האורבניזציה, בדגש על ציפוף בקרבת תחנות תחבורה ציבורית, כדרך לקיצור המרחקים הפונקציונליים בין מגורים לבין תעסוקה ולצמצום התלות בתחבורה פרטית.

לוח 4.8: התפתחות האוכלוסייה והתעסוקה במטרופולינים של ישראל

אחוז מהאוכלוסייה	שיעור גידול 2022-2011	2022 (אלפים)	
			אוכלוסייה
48.6%	1.8%	4,294.1	מטרופולין תל אביב
5.4%	1.4%	474.5	גלעין
11.7%	1.3%	1,032.7	טבעת פנימית
14.9%	1.9%	1,313.2	טבעת תיכונה
16.7%	2.3%	1,473.6	טבעת חיצונית
11.2%	1.2%	989.0	מטרופולין חיפה
16.4%	2.5%	1,452.9	מטרופולין ירושלים
4.8%	1.9%	419.8	מטרופולין באר שבע
100.0%	2.0%	8,833	סה"כ משק
			תעסוקה
45.2%	1.9%	1,893.2	מטרופולין תל אביב
11.3%	1.8%	472.4	גלעין
9.9%	2.7%	414.9	טבעת פנימית
13.1%	1.7%	548.7	טבעת תיכונה
10.9%	2.5%	457.2	טבעת חיצונית
9.7%	1.7%	405.6	מטרופולין חיפה
10.4%	2.1%	435.9	מטרופולין ירושלים
3.2%	2.3%	132.8	מטרופולין באר שבע

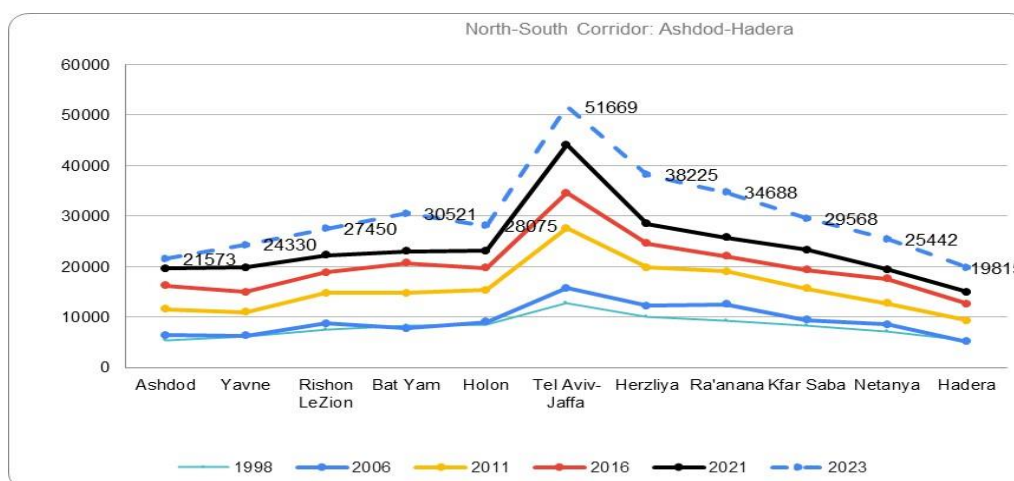
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2023) ועיבודי המחברים

8.4.1.2 השפעה על מחירי הדיור

כדי להוריד את מחירי הנדל"ן, יש חשיבות ביצירת מערכת תחבורה שתקצר את הזמן למרכז, במקביל להגדלת היצע הדיור. על פי מודלים כלכליים תחבורתיים ידועים, הפחתת זמן הנסיעה תביא לירידה במחירי הדיור ולהקטנת פער המחירים בין מרכז ופריפריה.

נתון מרכזי בשוק הדיור הוא המחיר למ"ר נדל"ן למגורים כפונקציה של המרחק מהמרכז. שני גורמים משפיעים על שיפוע המחירים: (1) עלות זמן ההגעה למרכז העירוני, (2) היצע של יחידות דיור. איור 9 מראה את שיפוע המחירים כתלות במרחק מהמרכז. בעבודות קודמות של מכון אהרן (אקשטיין ואח', 2015) הראינו כי למעשה, התפלגות מחירי הדיור במרחב המטרופוליני של ישראל עקבית עם מודל העיר המרכזית – כאשר תל אביב משמשת כמרכז העסקים של ישראל (קרי, העיר המרכזית), ומחירי הדיור יורדים באופן פרופורציונלי ככל שמרחקים ממנה. בהתאם, עולות העלות הכוללת של תחבורה למשק בית נוטה לעלות ככל שמתרחקים מהמרכז, בעיקר בשל מרחקי נסיעה ארוכים יותר, זמני נסיעה ארוכים יותר, ותלות גבוהה יותר ברכב פרטי (ראו אקשטיין ואח', 2015, עמ' 17).

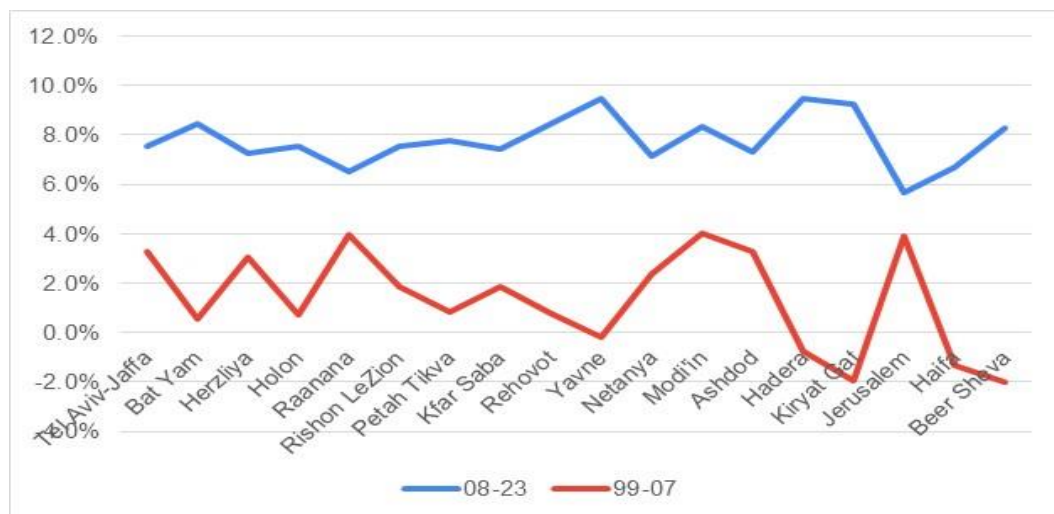
איור 8.8: מחיר מ"ר נדל"ן למגורים על ציר חוף הים



מקור: נתוני כרמ"ן – מערכת מידע גיאוגרפית של רשות מקרקעי ישראל, בעיבוד מכון G City לחקר הנדל"ן ועיבודי המחברים.

כפי שניתן להתרשם, קצב השינוי במחירים לאורך ציר החוף הוא פרופורציונלי (אחיד) – המחירים עולים באותו הקצב בערים השונות. עובדה זו מצביעה על שיווי משקל מרחבי, כאשר זמני הנסיעה הארוכים למעשה מקבעים את פער המחירים בין המרכז לבין הפריפריה. בראייה עתידית, לשם הורדת מחירי הנדל"ן, יש חשיבות ביצירת מערכת תחבורה שתקצר את משך הנסיעה למרכז.

איור 9.8: השינוי במחירים למ"ר לפי ערים, שיעור שינוי שנתי לתקופה



מקור: נתוני כרמ"ן – מערכת מידע גיאוגרפית של רשות מקרקעי ישראל, בעיבוד מכון G City לחוק הנדל"ן ועיבודי המחברים.

8.4.1.3 כשלים עיקריים בחיבור דיור ותחבורה

ניתן לזהות מספר כשלים מרכזיים בתכנון לא מתואם של תחבורה ודיור. אלו מגבירים את התלות ברכב הפרטי, מכבידים את עומסי התנועה, ויוצרים פערים בין אזורי מגורים לבין מרכזי תעסוקה:

- **תכנון נפרד של תחבורה ודיור** – תכנון הדיור והתחבורה בישראל מתבצע במקרים רבים כיחידות נפרדות, מה שמוביל להקמת שכונות מגורים מרוחקות ממרכזי תעסוקה, ללא פתרונות תחבורה מתואמים. מצב זה מגביר את התלות ברכב פרטי.
- **היעדר פיתוח אורבני מספק סביבת תחנות רכבת קלה וכבדה** – למרות פוטנציאל הפיתוח סביב התחנות, תכנון הדיור והעסקים בסביבתן אינו מתבצע באופן מקיף. תמ"א 70 מהווה צעד בכיוון הנכון, אך היא איננה מיושמת באופן נרחב, וחסרה תוכנית לאומית לרמה הארצית.¹⁷³
- **בעיית התמריצים לרשויות המקומיות לפיתוח דיור למגורים** – כאמור, הרשויות המקומיות מעדיפות לפתח שטחי מסחר ותעסוקה המניבים הכנסות גבוהות מארנונה לעסקים,¹⁷⁴ לעומת פרויקטים למגורים הדורשים הוצאות כבדות על שירותים ציבוריים כמו חינוך ותשתיות. על השלכות הפער בתמריצים הכלכליים לרשויות והיעדר פתרון דרך הסכמי הגג עמדנו לעיל.

¹⁷³ תמ"א 70 היא תוכנית מתאר ארצית לפיתוח מתחמי תעסוקה, מסחר ומגורים סביב תחנות תחבורה ציבורית עתירות נוסעים, במטרה לעודד עירוב שימושים, ציפוף ובנייה רוויה לאורך צירי תחבורה.

¹⁷⁴ הכנסות של 202 ש"ח למ"ר לעומת 56 ש"ח למ"ר במגורים (נתונים מתוך קובץ רשויות מקומיות, 2022).

- **היעדר תכנון לטווח ארוך המגובה ביעדים איכותיים לנגישות תחבורתית** – תוכנית רב שנתית, המלווה בקידום ובתיעוד תהליכי התכנון והביצוע, מסמנת למגזר העסקי ולמשקי הבית מחויבות ממשלתית ארוכת טווח ויוצרת ודאות אצל הגורמים הפרטיים לגבי התאמת הפיתוח האורבני, הכולל מרכזי תעסוקה, דיור ופנאי. זהו מרכיב קריטי ביעילות ההשקעות במשק ובהיקף ההשקעות הפרטיות בכל תחום, ובפרט בתחומי המשרדים, התעשייה, השירותים והמסחר. דוגמה לפער במדיניות מתואמת היא ביטול פרויקט תמ"א 38 לאורך תוואי הרכבת הקלה בגוש דן. החלטה זו נבעה מההבנה שפרויקטים אלו, המתמקדים בחיזוק מבנים קיימים ללא תוספת משמעותית של יחידות דיור ועירוב שימושים, אינם תומכים ביצירת מרחב עירוני צפוף לאורך צירי תחבורה עתירת נוסעים. עם זאת, שינוי המדיניות התרחש לאחר שכבר אושרו ואף בוצעו פרויקטים רבים, ויצר מסר סותר וחוסר ודאות בקרב יזמים ובעלי נכסים.

8.4.2. צעדי מדיניות – מנופי שינוי

8.4.2.1. הטמעת TOD בכל תכנון פרויקט עירוני חדש

נדרשת ראייה תכנונית אסטרטגית וכוללת, המביאה בחשבון את ההשלכות ארוכות הטווח של ההחלטות – בדגש על תכנון מטרופוליני מבוסס תחבורה איכותית.

תכנון מוכוון תחבורה ציבורית (Transit-Oriented Development - TOD) הוא גישה תכנונית הרואה את התחבורה והדיור כמערכות משלימות ובלתי נפרדות בפיתוח העירוני. גישה זו מדגישה את הצורך בתיאום ובאינטגרציה בין תכנון שימושי הקרקע, ובפרט אזורי מגורים, לבין תכנון מערכות התחבורה העירוניות והבין עירוניות. עקרונות מרכזיים בתכנון מוכוון TOD:

- **צפיפות עירונית** – בנייה בצפיפות גבוהה סביב מוקדי תחבורה ציבורית, כגון תחנות רכבת או אוטובוס מרכזיות, כדי למקסם את הנגישות ולהגדיל את מספר המשתמשים בתחבורה הציבורית.
- **עירוב שימושים** – שילוב של מגורים, תעסוקה, מסחר ומוסדות ציבוריים באותו אזור, כך שיתאפשר לתושבים לגשת לשירותים שונים ומגוונים במרחק הליכה.
- **נגישות והליכתיות** (Walkability) – תכנון רשת רחובות צפופה ונוחה להליכה, בדגש על שבילי אופניים, מדרכות רחבות והצללה טבעית, כדי לעודד תנועה לא ממונעת.

תכנון מוכוון תחבורה ציבורית נהוג במספר רב של מקומות בעולם. בסינגפור, הרשות לפיתוח עירוני (Urban Redevelopment Authority - URA) משלבת תכנון ארוך טווח של דיור ותחבורה סביב מערכת הרכבת התחתית ושכונות מגורים חדשות. בקופנהגן נהוג מודל "אצבעות היד" – פיתוח עירוני לאורך צירי תחבורה ציבורית, כאשר רשות תכנון מטרופולינית מתאמת בין תכנון תחבורה ודיור. בטוקיו, חברות הרכבות הפרטיות מפתחות נדל"ן לאורך קווי הרכבת כדי ליצור מרכזי תחבורה משולבים עם מגורים, מסחר ותעסוקה. בלונדון, הרשות המקומית (Greater London Authority) המובילה בשילוב תחבורה ופיתוח אורבני מקדמת בנייה בצפיפות גבוהה סמוך לתחנות תחבורה ציבורית.¹⁷⁵

בישראל הוחל ביישום גישה של תכנון עירוני מוטה תחבורה בתמ"א 70 (הנתקלת לעת עתה בקשיים – ראו להלן), כמו גם בתכנון עירוני בירושלים על בסיס קווי המטרו העתידיים. עם זאת, גופי תכנון אחרים, דוגמת המועצה הלאומית לכלכלה (המועצה הלאומית לכלכלה, 2025), מתכננים את הדיור והתחבורה באופן נפרד ומדורג, ולא קיים תכנון מוכוון תחבורה בדיור ברמה הארצית.

¹⁷⁵ Papa, E., Implementing transit-oriented development in Greater London, 2019

8.4.2.2. הטמעה ויישום תמ"א 70 ומימון השקעה בתחבורה דרך מיסוי קרקע

תמ"א 70 הניחה מסגרת אסטרטגית מקיפה לפיתוח עירוני מוטה תחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב באמצעות הגדרת טבעות תכנון סביב כל תחנה, כאשר עוצמת הפיתוח פוחתת ככל שמתרחקים מהתחנה. אף שהתוכנית מספקת מסגרת לפיתוח מוטה תחבורה במטרופולין, היא נתקלת בהתנגדות של חלק מהרשויות המקומיות ותושביהן אשר מונעת את הוצאתה המלאה לפועל. החששות העיקריים הם מפני השפעה על הצביון העירוני ועומס על תשתיות. דוגמה בולטת לכך היא התנגדות עיריית רעננה לתוספת יחידות דיור במסגרת התוכנית סביב תחנת המטרו המתוכננת בעיר (ברגר, 2023). בהתנגדות הרשויות מומלץ לטפל באמצעות מערכת תמריצים פיננסיים, במטרה לעודד אותן לתת היתרי בנייה מוגברים באזורים הסמוכים לתחנות ובדגש על ציפוף מוגבר. תמריצים אלה יוכלו להתבצע דרך שימוש בהיטל השבחה, המבוסס על ערך הנדל"ן העולה כתוצאה מפיתוח התחבורה, ודרך הגדלת הרח"ק המינימלי.¹⁷⁶

8.4.2.3. פיתוח באמצעות התחדשות עירונית

אנו מציעים לבסס פיתוח על תמרוץ להתחדשות עירונית, ובעיקר באזורים עם נגישות תחבורתית. יש לקבוע יעד שנתי של 25,000 יחידות דיור (נטו, לא כולל יחידות שייהרסו כחלק מהתוכנית) במסגרת פרויקטי פינוי-בינוי ותמ"א 38. מנוע מרכזי לקידום התחדשות עירונית הוא ההסכמים בין הרשות להתחדשות עירונית ובין הרשויות המקומיות, שבמסגרתם מוקצים תקציבים לפיתוח תשתיות עבור כל יחידת דיור תוספתית שמקבלת היתר בנייה במסגרת פרויקט התחדשות. יש להגדיל משמעותית את היקף הסכמי המסגרת ולהקצות תקציב נוסף שיאפשר מימון פרויקטים רחבי היקף. מומלץ לשקול מנגנון תחרותי שבו רשויות מקומיות יגישו הצעות לפרויקטים, והרשות להתחדשות תתעדף ותתקצב לפי קריטריונים כמו יתרונות תכנוניים, הגדלת היצע הדיור וצמצום אי שוויון, כדי למקסם את ההשפעה על שוק הדיור.

8.4.2.4. פיתוח אורבני סביב תחנות רכבת פרבריות

תחנות הרכבת בישראל ממוקמות במרחק רב ממרכזי המגורים, והרכבות נוסעות בתדירות נמוכה. הדבר מייצר קושי בניצול מיטבי של התחבורה הציבורית וגורם לעלייה בשימוש ברכב פרטי. כך לדוגמה, מיקומן של תחנות דוגמת אשדוד עד הלום וראש העין צפון מקשה על הגעת תושבים אליהן ללא רכב פרטי או תחבורה ציבורית משלימה, ובכך פוגע ביעילות התחבורה הציבורית. גם תחנות בפריפריה, כמו שדרות, דימונה ועוד, ממוקמות הרחק מאזורים מאוכלסים, מה שמקשה על השימוש בהן במיוחד לתושבים שאין להם גישה לרכב פרטי. אפילו בערים כמו מודיעין, שבהן תחנות הרכבת והאוטובוס קרובות יחסית לריכוזי האוכלוסייה, קיים שימוש מועט בתחבורה הציבורית. הסיבות לכך כוללות את התדירות הנמוכה של התחבורה הציבורית המשלימה וכן מגבלות בנגישות התחבורתית עבור תושבים המגיעים עם רכבם לאזורי חניה.

לפיכך, נמליץ על הגדלת צפיפות המגורים סביב תחנות הרכבת הפרבריות באמצעות אחוזי בנייה גבוהים, דבר שיתרום לנגישות גבוהה יותר לאוכלוסייה העובדת מחוץ לעיר. דוגמה טובה לכך ניתן למצוא בעיר הפרברית בלווי (Bellevue) שבמטרופולין סיאטל (במדינת וושינגטון שבמערב ארה"ב). התחנה עצמה מוקפת מבנים רבי קומות, כולל מגדלי משרדים ומגורים, המדגימים בנייה בצפיפות גבוהה. בדומה, יש לפתח אזורים אורבניים עם שימושים מעורבים סביב התחנות – כלומר, לעודד הקמת שטחי מסחר ומשרדים לצד המגורים בסביבת התחנה, באמצעות תכנון מעורב שימושים.

¹⁷⁶ רח"ק – רצפה חלקי קרקע (Floor area ratio, FAR) – הוא מדד תכנוני המבטא את היחס בין שטח הבנייה הכולל המותר לבין שטח המגרש. תמ"א 70 קובעת ערכי רח"ק מינימליים שונים בהתאם למיקום התחנה וסביבתה.

כמו כן, נדרשים **אמצעים משלימים לשיפור הנגישות לתחנות** – הגדלת מספר **מקומות החניה** בסביבתן, דרך תכנון נכון שיאפשר חניה זמינה אך עדיין יעודד שימוש בתחבורה ציבורית, וכן **מערכת אוטובוסים יעילה** – קווים מהירים וישירים המובילים מתחנות הרכבת אל שכונות המגורים ומרכזי התעסוקה. יש לדאוג לסנכרון בין זמני קווי האוטובוס והרכבות ולמזער את זמן ההמתנה בתחנות.

נמליץ גם על **שיפור הנגישות התחבורתית עבור הולכי רגל ורכבי מיקרומוביליטי** באמצעות הנגשת תשתיות בטוחות, נגישות ונוחות כגון שבילים מוארים, חניוני אופניים מאורגנים ליד תחנות רכבת ושבילים ייעודיים המחברים שכונות מגורים לתחנות.

צעד מומלץ נוסף הוא הקמת **רשות ייעודית לניהול ופיתוח תחנת רכבת**. הבנק העולמי (World Bank, 2024) מדגיש את חשיבות הקמתן של רשויות מיוחדות לניהול פרויקטים אלו, במיוחד כאשר מדובר בפרויקטים מורכבים הכוללים שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP) אשר דורשות מומחיות מוסדית, פיננסית ומשפטית ייעודית. הקמת רשות ייעודית בתחנת Southern Cross במלבורן שבאוסטרליה מוזכרת כדוגמה לגישה שעשויה לייעל תהליכים בתחנות מורכבות. בישראל, ניהול תחנות הרכבת מתבצע כיום על ידי רכבת ישראל, אולם אין גוף ייעודי המתמקד בפיתוח תחנות הרכבת ובמיצוי הפוטנציאל הכלכלי והעירוני הגלום בהן. הקמת רשות ייעודית לניהול פרויקטים של פיתוח תחנות רכבת בישראל עשויה לסייע במימוש הפוטנציאל הגלום בתחנות כמוקדי פיתוח עירוני.

במדינות רבות קיימים מודלים מוצלחים של פיתוח סביב תחנות רכבת בפרברים. כך למשל, בעיר ליל שבצרפת פותח מרכז מסחר ותעסוקה חשוב סביב תחנת הרכבת Euralille. בתחנות BART בסן פרנסיסקו פותחו מתחמים משולבים של מגורים ומסחר סביב שטחים לא מנוצלים. תחנת Union בדנבר, קולורדו, עברה שיקום מסיבי שהפך אותה למרכז תחבורתי ואורבני.

לפיתוח אורבני סביב התחנות צפויה **השפעה כלכלית מהותית**¹⁷⁷ שתבוא לידי ביטוי בהפחתת זמני נסיעה, בהגדלת הפריון (באמצעות עלייה במדדי האגלומרציה) ובירידה במחירי הדירה, בעיקר במרכז.

8.4.2.5. הקמת רשויות מטרופוליניות

רשויות מטרופוליניות הן גופי ניהול וממשל המוקמים לטיפול בנושאים משותפים של אזורים עירוניים גדולים. הן מאגדות מספר רשויות מקומיות באזור עירוני צפוף ומתואם במטרה לנהל נושאים משותפים ביעילות. המבנה הטיפוסי כולל מועצה מייצגת של הרשויות החברות וצוות מקצועי. היתרונות העיקריים הם היכולת לטפל בבעיות חוצות גבולות מוניציפליים, לבצע פרויקטים גדולים ולפתח ראייה אסטרטגית ארוכת טווח. רשויות כאלה קיימות במטרופולינים רבים בעולם, ובישראל הקמתן נמצאת בדיון רב שנים, בפרט עבור אזורים כמו גוש דן, מטרופולין חיפה וירושלים רבתי.

יש להשלים את תהליך החקיקה בנושא רשויות תחבורה מטרופוליניות. במסגרת תקציב המדינה ל-2025, הממשלה כללה את הקמתן כחלק מחוק ההסדרים, ואף הוקצו לכך תקציבים. עם זאת, בשל אילוצי זמן ועומס חקיקה, הוחלט לפצל רפורמות מסוימות מחוק ההסדרים, לרבות הרשויות המטרופוליניות. נכון לאפריל 2025, הצעת החוק להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות בישראל לא עברה חקיקה.

¹⁷⁷ עבודה בנושא התועלות הכלכליות הנובעות מהפחתת זמני הנסיעה ומציפוף התעסוקה סביב תחנות הרכבת הפרבריות תפורסם בהמשך.

בראייתנו, הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות תהווה **צעד אסטרטגי חיוני בהתמודדות עם אתגרי הדיוור והתחבורה בישראל**. מוצע גם להרחיב את סמכויות הרשויות כך שיתמקדו בראייה אזורית רחבה, אשר תשלב את הסמכויות והאחריות הנדרשות לתכנון, פיתוח ותיאום של פרויקטים תחבורתיים. לרשויות המטרופוליניות יוענקו סמכויות לתיעדוף ולניהול השקעות בתשתיות, על סמך מודל שיפתחו לקביעת סדרי עדיפויות תוך התחשבות בצורכי המטרופולין כמכלול. כמו כן, יוקם מנגנון לשיתוף פעולה בין רשותי בפרויקטים תשתיתיים חוצי גבולות מוניציפליים, ותוקם קרן השקעות מטרופולינית למימון פרויקטים אסטרטגיים. חשיבות מיוחדת תינתן לתיאום בין תחומי הדיוור והתחבורה. הרשויות יפתחו תוכניות אב משולבות, ייצרו מנגנוני תיאום בין גופי התכנון ויקדמו פרויקטים של פיתוח מוטה תחבורה ציבורית ברחבי המטרופולין.

למימון פרויקטים ממקורות מגוונים, יש ליצור מודלים ברמת הרשות המטרופולינית באמצעות סלי תקציב, מיסי נדל"ן-תחבורה, אגרות גודש והשקעות פרטיות, כפי שנעשה בלונדון רבתי. מודלים אלו יחזקו את יכולתן הכלכלית של הרשויות להתמודד עם צורכי הפיתוח העתידיים ויאפשרו ניהול חכם של תחבורה משולבת ופיתוח אורבני. אחת הדרכים המרכזיות ליצירת מקור מימון עבור רשויות מקומיות לצורך השקעות בתשתיות תחבורה היא **הנפקת אג"ח מטרופוליני**, כנגד הכנסות הרשות המטרופולינית מדמי נסיעה והיטלים. מודל זה, בדומה ל-TfL (Transport for London) בבריטניה, יאפשר לרשויות להנפיק אג"ח ייעודי עבור פרויקטים תחבורתיים רחבי היקף.

8.4.2.6 מימון ההשקעות בתשתיות תחבורה

להערכתנו, באמצעות מנגנון של היטלי השבחה ומיסוי על עליית ערך הקרקע, ניתן לממן את ההשקעות בתחבורה ואת הפיתוח האזורי ברמה המקומית. בטבלה ניתן לראות כי הכנסות ממכירת קרקעות, היטלי השבחה ומיסים כנגד עליית ערך הקרקע מספקות מקור מימון משמעותי להשקעות בתחבורה ופיתוח אזורי.¹⁷⁸

לוח 5.8: הכנסות צפויות מהשבחת קרקעות בקרבת התחנות, במיליארדי ש"ח

תחנות רכבת כבדה	תחנות מטר	
125	106	מספר תחנות
201	156	הכנסות ממכירת קרקעות בקרבת התחנות
61	204	הכנסות מהיטלי השבחה על עליית ערך הקרקע
47	163	מיסוי נוסף על עליית ערך קרקע
310	523	סה"כ הכנסות
4,016	5,819	מספר יחידות דיוור ממוצע לשטח בקרבת התחנה

מקור: עיבודי המחברים. המודל מניח שטח ממוצע סביב תחנה של 120 דונם, כאשר אחוזי הבנייה נקבעו בהתאם להנחיות תמ"א 70. הנחנו שהתחדשות עירונית תהווה 50% במתחים.

הנחות החישוב מבוססות על כ-106 תחנות מטר וכ-125 תחנות רכבת כבדה. הפיתוח האורבני סביב תחנות המטר יניב הכנסות כוללות של 523 מיליון ש"ח (156 מיליון ממכירת קרקעות, 204 מיליון מהיטלי השבחה ו-163 מיליון ממיסוי נוסף), בעוד שהפיתוח סביב תחנות הרכבת הכבדה יניב הכנסות של 310 מיליון ש"ח (201 מיליון, 61 מיליון ו-47 מיליון, בהתאמה). אחוזי הבנייה מוערכים סביב 600% בתחנות מטר ו-250% בתחנות רכבת כבדה, והם צפויים להניב תוספת של כ-616,835 יחידות דיוור בתחנות המטר וכ-502,000 יחידות בתחנות הרכבת הכבדה.

¹⁷⁸ על אף שהערכתנו היא כי מימון חלקי של פרויקטי תשתיות באמצעות היטלי השבחה, מיסוי על עליית ערך הקרקע ומקורות משלימים נוספים הוא כלי ישים, יש המצביעים על מגבלות מרכזיות בגישה זו. בין השאר, נטען כי עיקר התועלת הכלכלית מתקבל מהפעלת הרשת כולה ולא מעליית ערך נקודתית בסביבת תחנה מסוימת, וכן קיימים פערי זמנים משמעותיים בין מועד ההשקעה לבין מועד התקבולים, במיוחד נוכח עיכובים והתייקרויות האופייניים לפרויקטי תחבורה בישראל. בהתאם לכך, ייתכן כי נדרש מימון ביניים באמצעות חוב ייעודי או מנגנוני תקציב רב-שנתיים עד למימוש מלא של הכנסות ההשבחה.

את עליית ערך הקרקע כתוצאה מהפיתוח אנו ממליצים למנף למימון השקעות בתחבורה, באמצעות היטלי השבחה, מנגנוני קרקע משלימה, שותפויות ציבוריות-פרטיות (שבהן יזמים משתתפים בעלויות הפיתוח בתמורה לזכויות בנייה) ואגרות פיתוח – תשלום חד-פעמי המשולם בעת פיתוח או שינוי ייעוד הקרקע. דוגמאות לשימוש בגישה זו קיימות ברחבי העולם. בהונג קונג, חברת הרכבת MRT מממנת פיתוח קווים חדשים על ידי פיתוח נדל"ן סביב התחנות. ביפן מוטל מס ייעודי על עליית ערך הקרקע לאורך קווי רכבת חדשים. כלי משמעותי נוסף הוא **לכידת ערך קרקע** (Land Value Capture) המאפשר יצירת מקור מימון עצמאי להשקעות בתחבורה ציבורית ומקטין את התלות בתקציבים ממשלתיים. דוגמה לכך היא מנגנון Tax Increment Financing (TIF) המאפשר לרשויות מקומיות או מטרופוליניות להשתמש בגידול הצפוי בהכנסות ממיסי נדל"ן למימון פרויקטים ציבוריים או לעידוד השקעות פרטיות באזור מוגדר.

9. טרנספורמציה דיגיטלית וייעול הסקטור הציבורי

הלה אקסלרד¹⁷⁹

9.1. הבעיה, המכניזם הכלכלי להשפעה על הצמיחה, מספרים וניתוחים רלוונטיים

מגוון מחקרים הצביעו על היתרונות הרבים הגלומים בקדמה דיגיטלית בתחומים הכלכליים והחברתיים. השקעה ב־ICT (Information and Communications Technology, טכנולוגיות מידע ותקשורת) משפיעה חיובית על צמיחה כלכלית, רווחה ופריון העובדים במשק. מהשוואה למדינות הסמן¹⁸⁰ ניכר כי מלאי ההון ICT הציבורי בענף מינהל ציבורי בישראל נמוך יותר, וישנם פערים גדולים בסך ההשקעה בתחום מתוך התמ"ג. כך, מלאי ההון ICT הציבורי בענף מינהל ציבורי נמוך בישראל ב־19% מזה שבמדינות הסמן ומהווה 1% מפער הפריון בין ישראל ובין מדינות הסמן, שהם 0.3 דולר לשעת עבודה (אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין, 2022). כלומר, הפיגור הישראלי בהשקעה ב־ICT פוגע בתוצר. סגירת הפער במלאי ההון ICT צפויה להעלות את התוצר בכ־7.3 מיליארד שקל בשנה.

עוד מלמדים הנתונים כי גם פריון העבודה בישראל נמוך ביחס למדינות הסמן, ובייחוד בסקטור הציבורי. כך, היחס בין התוצר לעובד בישראל לזה הממוצע במדינות הסמן נמוך מ־1 בכל ענפי הכלכלה מלבד ההייטק. בענף המינהל הציבורי היחס נמוך במיוחד. **פריון העבודה בסקטור הציבורי נמוך בישראל אף ביחס לסקטורים אחרים.** כך, היחס בין התוצר לעובד בענף השירותים הפיננסיים לבין התוצר הממוצע לעובד במשק עומד על 1.8, בהייטק – 1.7, בתעשייה מסורתית, מעורבת מסורתית ומעורבת עילית – 1, במסחר – 0.9, ולעומתם, **0.5 במינהל הציבורי.** נדגיש כי מרבית ההשקעה שהובילה למהפך בסקטור הפיננסי הייתה בטרנספורמציה דיגיטלית ובפינטק. כענף המספק שירות, תהליכי הדיגיטציה בו ייעלו את השירותים על ידי הורדת מספר העובדים והגדלת היקף השירותים, כמו גם המהירות שבה הם ניתנים.

בלוח 8.1 ניתן לראות שענף השירותים הפיננסיים מוביל בצמיחת הפריון, ולעומתו, פריון הסקטור הציבורי מידרדר. כך, שיעור הצמיחה בפריון הענפי לשעת עבודה ירד בסקטור הציבורי ב־2% בשנים 2017-2021, וזאת לעומת עלייה בכל יתר הענפים ועלייה של 4.7 בענף הפיננסיים והביטוח.

לוח 1.9: תוצר ענפי לשעת עבודה, שיעורי צמיחה ומשקל בסך שעות העבודה במשק

ענף כלכלי	תוצר ענפי לשעת עבודה (2021)	שיעורי צמיחה 2017-2021			משקל הענף בסך שעות העבודה (2021)
		תוצר ענפי	פריון ענפי לשעת עבודה	שעות העבודה בענף	
הייטק	237	8.2%	0.6%	7.6%	10.3%
שירותים ושירותי ביטוח	260	7.8%	4.7%	2.9%	3.4%
שירותי מידע ותקשורת (ללא הייטק)	181	-0.8%	0.2%	-1.0%	1.2%
שירותי ניהול ותמיכה	124	0.8%	2.3%	-1.5%	3.8%
מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון; ביטוח לאומי חובה	83	1.5%	-2.0%	3.6%	11.8%

מקור: אקשטיין, מנחם-כרמי, סומקין וקלישר (2023), "אתגרי כלכלת ישראל בזמנים גועשים", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

¹⁷⁹ hila.axelrad@runi.ac.il

¹⁸⁰ מדינות הסמן: אוסטרליה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה – מדינות OECD הדומות במאפייניהן לישראל ומובילות בפרמטרים כלכליים כמו צמיחה, תוצר ופריון.

לאור ממצאים אלו, אנו רואים **בהשקעה במערכות דיגיטליות אמצעי להעלאת הפריץ והצמיחה**. המחקרים הכלכליים מראים את התשואה הכלכלית הגבוהה להשקעה ציבורית ופרטית בהן. ישנם יתרונות מובהקים להשקעה ממשלתית ב-ICT המקדמת דיגיטציה וטרנספורמציה דיגיטלית של המגזר הציבורי,¹⁸¹ משום שזו מקדמת את רמת החדשנות של המשק כולו – מאחר שהסקטור העסקי מעדכן את תשתיותיו הדיגיטליות כדי לאפשר ממשק יעיל מול הסקטור הציבורי. ההשקעה הפרטית היא אפוא משלימה לציבורית: קיימת משמעות רבה להשקעה הממשלתית, שכן צעדים ממשלתיים (למשל רגולציה תומכת טרנספורמציה דיגיטלית, הזדהות דיגיטלית ומערכת מס דיגיטלית) משפיעים על פעילות הסקטור הפרטי והשקעותיו בדיגיטציה. אומנם, ישראל משקיעה מאמצים לצמצום הפערים באמצעות מערך הדיגיטל, משרד התקשורת ועוד. אולם נדרשת תוכנית עבודה סדורה, מבוססת מדידה ונתונים, שתסגור פערים מול מדינות הסמן ותאפשר את מימוש הפוטנציאל הטמון בקידום טרנספורמציה דיגיטלית בישראל. אסטרטגיית ה-OECD לקידום טרנספורמציה דיגיטלית מתייחסת לשילוב של שבעה ממדים החוצים תחומי מדיניות, במטרה לסייע במימוש הפוטנציאל הטמון במהלך לטובת המשק, הכלכלה והחברה:

1. **נגישות** – נגישות לתשתיות תקשורת, שירותים ונתונים של משקי הבית והעסקים עומדת בבסיס הטרנספורמציה הדיגיטלית, והיא נעשית קריטית יותר ככל שיותר אנשים ומכשירים מתחברים לרשת.
2. **שימושיות** – העוצמה והפוטנציאל של טכנולוגיות דיגיטליות ונתונים דיגיטליים עבור אנשים, חברות והממשלה תלויים בשימוש האפקטיבי בהם.
3. **חדשנות** – חדשנות מרחיבה את האפשרויות בעידן הדיגיטלי ומניעה יצירת מקומות עבודה, פרודוקטיביות וצמיחה בת קיימא. חדשנות המאופיינת כ-Data driven – באופן הכולל איסוף, ניתוח ותיעוד של נתונים – הכרחית לטרנספורמציה דיגיטלית.
4. **משרות** – ככל ששוקי העבודה מתפתחים, יש להבטיח שהטרנספורמציה הדיגיטלית תייצר עוד מקומות עבודה טובים יותר ותקל על מעברים נכונים ויעילים בין משרות.
5. **חברה** – טכנולוגיות דיגיטליות משפיעות על החברה בדרכים מורכבות וקשורות זו בזו, וכל בעלי העניין חייבים לפעול יחד לאיזון היתרונות והסיכונים. כמו כן, בכוחה של טרנספורמציה דיגיטלית להביא לחברה משגשגת ומכלילה.
6. **אמון** – מרכיב חיוני בסביבות דיגיטליות. בלעדיו, לא ינוצל מקור חשוב להתקדמות כלכלית וחברתית.
7. **פתיחת השוק** – טכנולוגיות דיגיטליות משנות את האופן שבו חברות מתחרות, סוחרות ומשקיעות. פתיחת השוק יוצרת סביבה מאפשרת לשיפור הטרנספורמציה הדיגיטלית.

לבחינת כל ממד ישנם מספר מדדים, ובסך הכול 45 מדדים המאפשרים לבחון את המצב הקיים ולקבוע קווים מנחים לאסטרטגיה מדינית מתאימה (אקסלרד, סומקין וחבר, 2022). עוד נציין כי עולם ה-AI דורש מערכות נתונים מותאמות, וכי דיגיטציה של כלל פעילות הממשלה היא תנאי מוקדם לכך שניתן יהיה להשתמש בנתונים ככלים ביעול הסקטור הציבורי.

¹⁸¹ דיגיטציה – שימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת לטיוב תהליכים קיימים. טרנספורמציה דיגיטלית – שימוש בטכנולוגיות דיגיטליות כחלק מובנה מפיתוח, הנגשה ושינוי של שירותים ותהליכים ארגוניים.

9.2. רפורמות קודמות

בשנים האחרונות, וביתר שאת מאז מגפת הקורונה, ישראל משקיעה מאמצים לצמצום הפערים בטרנספורמציה הדיגיטלית דרך פעולות של מערך הדיגיטל, משרד התקשורת ועוד. בין המהלכים שננקטו:

- פריסת סיבים אופטיים ברחבי הארץ מתוך מטרה להגיע לכל תושבי המדינה.
 - הקמת רשות אסדרה שאינה עוסקת ישירות בטרנספורמציה דיגיטלית, אך יכולה לעשות בה שימוש לשם קיצור וייעול תהליכים ביורוקרטיים.
 - פרויקט נימבוס בהובלת מינהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי ובהשתתפות גורמי ממשל נוספים, להעברת המחשוב הממשלתי למחשוב ענן. חלקו הפומבי של המיזם החל בינואר 2020, והוא נמצא בעיצומו. במסגרת המיזם מוקמים בישראל אתרי מחשוב ענן על ידי שתי חברות שזכו במכרז, אמזון וגוגל.
 - הקצאת כספים רבים לטובת מעבר של שירותי ממשלה לדיגיטל בתקופת מגפת הקורונה.
 - דיגיטציה טובה של מערכות משרד המשפטים (אם כי לא נעשה בה שימוש לייעול פעילות המשרד).
 - החלטת ממשלה מ-2023 בדבר האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום הביורוקרטיה בשירותים הציבוריים.
- למרות כל אלה, דרושה תוכנית עבודה סדורה שתכלול יעדים מדידים לכל משרד או תחום, וכן תוכנית עבודה מפורטת, מבוססת מדידה ונתונים, שתסגור פערים מול מדינות הסמן ותאפשר את מימוש הפוטנציאל הטמון בקידום טרנספורמציה דיגיטלית בישראל.

9.3. צעדי מדיניות, יעדים ומדידים¹⁸²

הצעת חקיקה שעלתה במסגרת תקציב 2025 היא רצינית ויסודית. ניכר כי נעשתה עבודת עומק להסרת כל החסמים לקראת קפיצת מדרגה בנושא הדיגיטלי בישראל (סייבר, משפטי, הגנה על פרטיות ועוד). אולם, אנו מציעים למקד את הגופים הציבוריים בעיקר בשירותים למגזר העסקי, ולהוסיף מרכיב של מדידה כמותית אובייקטיבית והוספת יעדים. ברוח זו, להלן צעדי המדיניות המומלצים:

מסגרת למדידה

המטרה: הפחתה של 25% בשעות העבודה של המשרד הממשלתי נותן השירות ושל הלקוח (עסק/פרט) מקבל השירות, באמצעות ייעול השירות והטמעת טרנספורמציה דיגיטלית.

- מדידת החיסכון בזמן ויצירת תמריצים לקיצור לוחות הזמנים.
- מומלץ לכלול בהחלטה רשימת משרדים ורגולטורים שצריכים להכין וליישם תוכנית לשימוש בטרנספורמציה דיגיטלית בתהליכים שונים בתחומי פעילותם. דגשים נוספים:

- מימון משותף של המשרד ומערך הדיגיטל
- תמיכה וליווי של מערך הדיגיטל
- יעדים מדידים ומדדי תוצאה
- דגש על שירותים למגזר העסקי

¹⁸² חוק ההסדרים לתקציב 2026 כולל צעדים התואמים את ההמלצות שנבחנו במחקרי המכון. החוק מקדם שדרוג תשתיות דיגיטליות, האצת שירותים מבוססי דאטה ו-AI, שיפור תהליכים חוצי-משרדים והטמעת כלים למדידת יעילות – מהלכים המשקפים את העקרונות המוצגים בניתוח הכלכלי של מכון אהרן, עם זאת מהלכים אלה אינם מלאים ויש להשליםם.

הקמת צוות מעקב לקידום אסטרטגיה דיגיטלית

המטרה : סנכרון ותיאום תהליכים פנימיים וחוצי משרדים.

- צוות ברמה ממשלתית גבוהה, בעל סמכויות לחיוב יישום המהלך. בראש הצוות יעמוד מנכ"ל משרד אוצר או מנכ"ל משרד ראש הממשלה, והוא יורכב מנציגי מערך הדיגיטל, האוצר, חשב"ל, רשות המסים ויתר הגופים שהטרנספורמציה הדיגיטלית אצלם היא מרכיב מרכזי ברפורמה, וחוצה משרדים.
- אישור תמריצים על בסיס תוצאות מדידות ושיפור השירות לרמה קרובה למדינות הסמן.
- יצירת מדדים לבחינת עמידה בתוצאות וסגירת פערים מול מדינות הסמן.

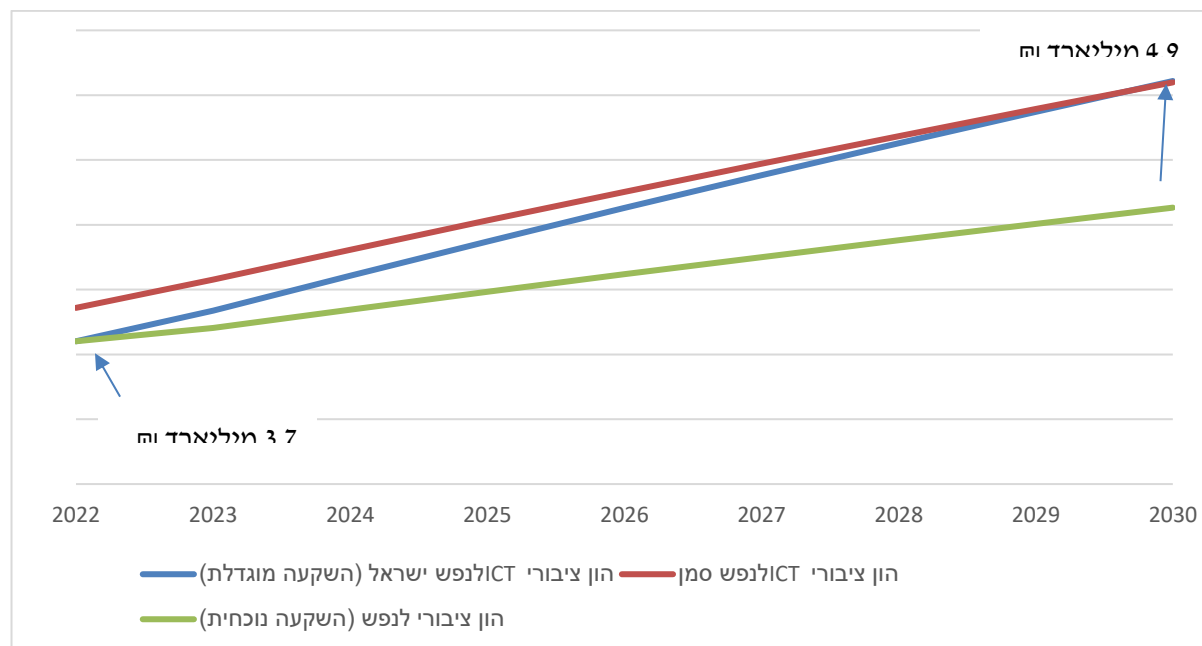
בראש סדר העדיפויות נמליץ לשים את הגורמים שתרומתם לפיריון ולצמיחה משמעותית ביותר : צמצום ביורוקרטיה ורגולציה ; תעסוקה והון אנושי ; מערכות תחבורה ; ותשתיות רוחב. כך, קידום השימוש הדיגיטלי יתרום להעלאת הפיריון והצמיחה, לצמצום העוני ולהובלת המשק לרמתן של המדינות המובילות.

מודל ¹⁸³SCM יכול לסייע במדידה של ביורוקרטיה ורגולציה. זהו מודל שנועד למדוד בצורה כלכלית את מחיר הביורוקרטיה והרגולציה במגזר העסקי, והוא יכול לשמש גם בפרויקטים של טרנספורמציה דיגיטלית. מתודולוגיית המודל מציעה לפרק את החקיקה לחובות מידע (מסמכים, טפסים, אישורים, נתונים סטטיסטיים, תיעוד תומך וכו'), בצד מדידה של העלות הכלכלית (כולל חישובי זמנים) הכרוכה במילוי חובות המידע. מדידה כזו מאפשרת סטנדרטיזציה לאורך זמן : מדידת משך הזמן לקבלת מענה דיגיטלי לפנייה, ומדידת השינוי בעלויות הביורוקרטיה והרגולציה כתוצאה מטרנספורמציה דיגיטלית של שירות (לעסקים, לאזרחים ולממשלה). נציין כי יש צורך בהשוואת לוחות זמנים גם בהמתנה, ולא רק במתן השירות. לכך יש חשיבות בהגברת התחרות והיעילות של הסקטור הציבורי ובהשפעתו החיובית על הסקטור הפרטי.

9.4. תרגום תקציבי

ב-2021 חישבנו שצמצום פער ההשקעה בהון ICT עד 2030 דורש גידול של ההשקעה הציבורית מ-0.2% תוצר ל-0.34%. בהתאם לכך, ב-2023 היה צורך בהשקעה של כ-3.7 מיליארד שקלים, תוך הגדלת ההשקעה בהדרגה עד 4.9 מיליארד ב-2030 (שמסתכמת בתוספת של כ-11.5 מיליארד עד 2030). סגירת הפער במלאי ההון ICT צפויה להעלות את התוצר בכ-7.3 מיליארד שקל בשנה (איור 8.1).

איור 1.9: שיעורי השקעה הנדרשים בהון ICT לשם צמצום הפערים מול מדינות הסמן



מקור: עיבודי מכון אהרן, נתוני IMF וה-OECD

10. שיפור השירותים לאזרח באמצעות ייעול ניהול הרשויות המקומיות

מעין נשר¹⁸⁴

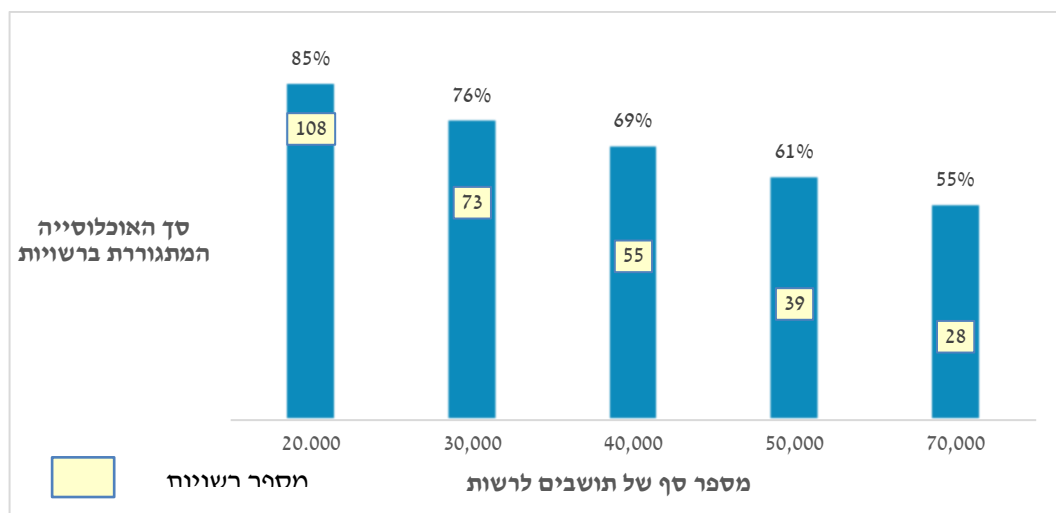
10.1. עיקרי ההמלצות

הרשויות המקומיות בישראל, 258 במספר – מהן 82 עיריות, 120 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ושתי מועצות תעשייתיות – אחראיות למתן שירותים חיוניים לתושב וממלאות תפקיד מרכזי בעיצוב חייו. יכולתן לפעול באופן אפקטיבי, ליוזם תהליכים ולהגשים מדיניות המותאמת לצרכים המקומיים בחינוך ובבריאות, בתחבורה וברוחה, בפיתוח הסביבתי ועוד, תלויה במידה רבה במקורות המימון הזמינים להן ובגמישות הניהולית. אלא שריכוזיות השלטון בישראל ושיטות הפיקוח המכבידות, בשילוב עם מיעוט מקורות מימון, עיוותים במס המרכזי המשמש את הרשויות (ארנונה) ומנגנונים קשיחים, יוצרים תוצאות לא רצויות. אלו משפיעות לרעה על איכות השירותים ועל יכולתה של הרשות לתמוך בקידום יעדים לאומיים.

בפרק זה נציע חזון להתנהלות רשות מקומית מיטבית, וכן יעדים ומדדים להגשמת החזון. נתמקד בצד הכלכלי ונציג ניתוח נרחב של הכשלים במערכת המימון של הרשויות המקומיות בישראל, המהווים חסם בדרך להגשמת החזון. נציע רפורמה מקיפה לחיזוק עצמאותן הכלכלית והניהולית.

ההמלצות נוגעות לחמש אבנים עיקריות: עצמאות בניהול כספים, שינוי במנגנון הארנונה, שינוי במנגנון ההעברות הממשלתיות, שינוי בניהול המקרקעין ושינויים בניהול קופת הפיתוח. בשונה מרפורמות רבות בארץ ובעולם, שבחרו להתמקד בגודלה הרצוי של הרשות וחייבו מיזוגים בין רשויות, לא מצאנו בכך הכרח. נוכח כישלונם של מהלכים שבוצעו בישראל בעבר, לא יוצע כאן לכרוך מנגנוני מיזוג עם מתן עצמאות פיסקלית. נדגיש כי ההצעות מובאות כהנחיות כלליות, וניתן ליישמן כחבילה משולבת. אך גם יישום חלקי צפוי לתרום רבות לשיפור. זאת, כאשר יותר מ-76% מהאוכלוסייה הישראלית (נכון לסוף 2022) מתגוררים ברשויות בנות יותר מ-30 אלף נפש, וכ-85% ברשויות בנות יותר מ-20 אלף נפש. מכאן שמענה הולם לרשויות אלו ישפיע על חלק נכבד מהאוכלוסייה.

איור 1.10: אחוז מצטבר מהאוכלוסייה לפי סף גודל יישוב



מקור: למ"ס, קובץ הרשויות 2022, עיבוד חוקרי מכון אהרון

עבודת המחקר כללה בחינה יסודית של מנגנוני המימון הקיימים, תוך השוואת סמכויות הרשויות בישראל למקבילות ב-OECD; ניתוח מודלים ממדינות כמו הולנד, דנמרק, אוסטרליה, קנדה ואנגליה, תוך התמקדות בעצמאות פיסקלית, גיוון מקורות הכנסה ומנגנוני איזון ופיקוח; וסקירה של הפתרונות הקיימים, דוגמת מנגנונים כמו הסכמי גג ומענקי איזון. כן נערך ניתוח של חלק מהפתרונות שהוצעו ושל רפורמות שיושמו בעבר. במסגרת המחקר התקיים שיח עם גורמים מנהלים בשלטון המקומי, כדי לעמוד על הקשיים והבעיות המובנות בניהול הכספים ובניהול השוטף של ענייני הרשות, הנובעים ממערכת הכללים של השלטון המרכזי. עבודה זו מרחיבה את החלק הכלכלי של העבודה העקרונית לעניין הרפורמה הנדרשת ברשויות המקומיות, בהובלת רועי פולקמן (פולקמן, פריינד, נגיד ונשר, טרם פורסם). בתחומים כגון חינוך, דיור ותחבורה, היא מבקשת להשלים עבודות קודמות, ובהן אלו של סני ארזי ושי פירון, המציעות שינויים מבניים נוספים (פירון ואח', טרם פורסם).

יודגש כבר בפתח הדברים: בשינויים במנגנונים הכספיים אין די כדי להגיע אל היעד. יש לשלבם עם שינויים מבניים נוספים, הן במשרדי הממשלה והן במנגנונים אחרים ברשויות, דוגמת מנגנוני הדמוקרטיה הפנימית האמורים לתרום לאיכות הניהול ולמניעת שחיתות. חשוב גם לייצר רפורמות נוספות בחינוך, בהשקעה בתשתיות התחבורה, בהתאמתן לצורכי הדיור ועוד – חלקן מפורטות בפרקים האחרים בעבודה. כך או כך, הצלחת הרפורמה המוצעת תלויה בשיתוף פעולה הדוק בין הממשלה, הרשויות המקומיות והציבור, ובהכנה קפדנית המבוססת על חזון ארוך טווח.¹⁸⁵

להלן רשימת ההמלצות בתמצית:

לוח 1.10: רשימת ההמלצות

תחום	הצעה	הסבר קצר
ארנונה	עצמאות בקביעת תעריפי ארנונה תחת מגבלות מוגדרות	רשויות מקומיות תידרשנה לצמצם את הפער בין חיוב הארנונה למגורים ולעסקים באופן דיפרנציאלי ומדורג
	צמצום הנחות בארנונה ומתן תמיכה דרך ביטוח לאומי באופן מדורג	הזכאים יקבלו מענקים כספיים מביטוח לאומי, בהתבסס על מבחן הכנסה ארצי, בדומה למודל של "מס הכנסה שלילי"
	הקלה בנטל על התושב – סיוע באמצעות מס הכנסה, במקביל להעלאת הגבייה המקומית	רשות מקומית שתצליח להעלות את גביית הארנונה ביותר מ־50% בחודש למשק בית תקבל תמריץ לתושבים בדמות נקודת זיכוי במס הכנסה
סמכויות ניהול כספים והכנסות נוספות	הרחבת הסמכויות הניתנות לרשויות עצמאיות ומתן סמכות של רשויות עצמאיות למרבית הרשויות	רשויות מקומיות המונות מעל 30 אלף תושבים יקבלו סמכויות לניהול תקציבן באופן עצמאי
	אפשרות גבייה של אגרות ספציפיות	מתן אפשרות לרשויות מקומיות לגבות אגרות בהתאם לשירותים ייחודיים שהן מספקות
	הנפקת אג"ח	רשויות איתנות יוכלו להנפיק אג"ח מוניציפלי ולגייס חוב ממשקיעים לפרויקטים עירוניים

¹⁸⁵ פרק זה נכתב בסיועם של מומחים רבים לנושאים השונים. ראשית, נודה לארתור סנדלר שסייע רבות בנושא הנתונים. שנית, צוות המנחים והעמיתים ממכון אהרן – פרופ' צביקה אקשטיין, ד"ר שרית מנחם כרמי, ד"ר סרגיי סומקין וכן סני ארזי. תודה לליאור שילת מקרן יתד על הסיוע בגיבוש העבודה, ההנחיה וחיידוד ההמלצות; לחברי הצוות של רועי פולקמן, ובהם ד"ר מורן נגיד ומיכה פריינד; ולחברי הצוות של שי פירון ובראשם מוחמד חלאילה. שלישית, תודה לבעלי תפקידים ומומחים שהתראיינו לעבודה: ראש העיר ראשון לציון לשעבר דב צור, גזבר עיריית נתניה ולשעבר כפר סבא שגיא רוכל, סגן ראש העיר תל אביב אסף זמיר, ראש המועצה האזורית גזר רותם ידלון, מנכ"ל משרד הפנים לשעבר מרדכי כהן, רכז פנים באגף התקציבים לשעבר איתי טמקין, ראשת מינהל כלכלה במינהל השלטון המקומי ענת לובזנס, פרופ' איתי בארי המתמחה בנושא השלטון המקומי ויחסיו עם השלטון המרכזי, יוגב שרביט – כלכלן וכותב הבלוג "כלכלה מוניציפלית", ד"ר אניד סלאק מאוניברסיטת טורונטו המתמחה בעצמאות פיסקלית, וילקו בוס – חבר מועצה בעיר הארדרוויק (Harderwijk) שבהולנד, גלי פרוינד – מומחית בתכנון ערים ותחבורה המתגוררת ברוטרדם שבהולנד, זאב קריל מארגון ה-OECD ועוד תושבים ובעלי תפקידים בערים וינה, קופנהגן, רוטרדם ואמסטרדם.

	הקלות בקידום שותפויות ציבוריות-פרטיות (PPP) במגזר העירוני	יצירת מסגרת ברורה לפרויקטים של PPP שתכלול ניהול סיכונים, חלוקת אחריות בין המגזרים הציבורי והפרטי ומנגנון בקרה
	מיסוי משותף – חלוקה במע"מ	1% מהמע"מ יוקצה לרשויות המקומיות באמצעות נוסחת חלוקה, עם התאוששות המשק וצמיחת התוצר
העברות ממשלתיות	יישום רפורמה במענקים ודיפרנציאליות	תוכנית לאיחוד תקנות משרדי ממשלה, בדגש על החינוך, התרבות והרווחה, שתאפשר מעבר למענקי בלוק לרשויות המקומיות
	מעבר מדיווחי תשומות להגדרה ומדידה של מדדי איכות הביצוע (KPIs)	משרדי הממשלה יקבעו מדדים כמותיים ואיכותיים למדידת ביצועי הרשויות, וניתן לייצר תמריצים לרשויות שיעמדו במדדים
	החלת כלל גורף בעבודת הממשלה – העברת פעילויות מהממשלה לרשויות	כל הצעה לפעילות ממשלתית חדשה תיבחן על פי השאלה, אם ניתן להעבירה לרשויות
מקרקעין	מתן אחוזים מכל תוכנית בינוי מגורים לרשות לשימושים סחירים	בכל תוכנית יוקצה אחוז מסוים של זכויות במקרקעין לניהול הרשויות לטובת שימושים סחירים, שיהוו מקור הכנסה וכן אמצעי לניהול מדיניות מקרקעין
	כינון תוכנית להעברת מקרקעין מניהול רמ"י לניהול הרשויות	תוקם ועדה משותפת לרשות מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הפנים, שתפעל לתיאום ולקידום העברת קרקעות לניהול הרשויות המקומיות
	מתן אפשרות להעביר הכנסות מהיטלי השבחה לתקציב החינוך השוטף, לרשות שעומדת ביעדי תשתית	יוגדר מנגנון המאפשר לרשויות מקומיות להעביר אחוז קבוע מהכנסותיהן מהיטלי ההשבחה לתקציב החינוך השוטף, בכפוף לעמידה במגבלות וקריטריונים ברורים
פיתוח ותחבורה	פישוט תהליכי קביעת היטלי פיתוח וביטול ההגבלה על קרנות ייעודיות של סלילה ותיעול	ביטול הדרישות המנחות לקביעת היטלי פיתוח באמצעות תחשיב של נטל הפיתוח העתידי, והצורך באישור משרד הפנים להיטל
	מס פיתוח ארצי לרשות שאין לה היטל	רשויות שלא קבעו היטלי פיתוח בתוקף בתחומן, יידרשו להשתמש בהיטל נורמטיבי ארצי שייקבע על ידי הממשלה
	שימוש בהסכמי גג כפלטפורמה להעברת סמכויות ומענקים ייעודיים	ניתן לייצר תוכניות פיילוט לרשויות שמקבלות, בצד המענקים ופתרונות הפיתוח שמעניק הסכם הגג, גם סמכויות ספציפיות מהשלטון המרכזי
	מתן סמכויות לרשויות מטרופוליניות בניהול תחבורה ציבורית	בנושאי תחבורה יש לתת עצמאות ברובד אזורי, לשקילת שיקולים מרחביים כוללים

10.2. חזון הרשות המקומית ויעדים להגשמתו

רשות מקומית מובילה היא כזו המספקת שירותים איכותיים ונגישים, משפרת את מערכת החינוך, תורמת לפיתוח תחבורה ציבורית יעילה, מקדמת פיתוח כלכלי בר קיימא ותורמת להיצע דיור איכותי ולסביבה נעימה לכלל תושביה.¹⁸⁶ היא מתנהלת באופן מתקדם, מקיים ושקוף, תוך חיזוק הקהילה, עידוד מעורבות ציבורית וניהול חכם של משאבים. למדידת הגשמת החזון נציע את היעדים והמדדים הבאים:

לוח 2.10: הצעה ליעדים ומדדים עבור הרשויות

תחום	יעד מדיד	מדדי ביצוע איכותיים וכמותיים
חינוך	שיפור הישגי התלמידים	עלייה בציורים ובזכאות לבגרות
	צמצום הפערים בחינוך	אחוז התלמידים במצב סוציאקונומי נמוך בעלי ציונים גבוהים/ "בגרות הייטק" ¹⁸⁷
	הנגשת חינוך מתקדם ושיפור המצוינות בחינוך	תוספת X בתשתיות טכנולוגיות לכיתות
תחבורה	קיצור זמני נסיעה בתחבורה ציבורית	ירידה של X אחוז בזמני הנסיעה
	הגדלת השימוש בתחבורה ציבורית	גידול של X אחוז במשתמשים
פיתוח כלכלי	צמיחת עסקים מקומיים	עלייה של X אחוז במס' העסקים הקטנים הפעילים תוך Y שנים
	משיכת השקעות חדשות	גידול של X בהשקעות תוך Y שנים
דיור ופיתוח עירוני	הגדלת היצע הדיור	יעד תוספת היתרים
	פיתוח שטחי ציבור ומתקנים לטובת הציבור, בהתאם לצרכיו	הגדלת מ"ר שטח פתוח/מבנים לשימוש הציבור פר תושב

כדי שהרשויות המקומיות תוכלנה לממש יעדים אלו, עליהן להחזיק במשאבים ובסמכויות המאפשרים להן ליישם מדיניות באופן עצמאי ויעיל. אולם במצב הנוכחי בישראל, הרשויות מתקשות ליישם מדיניות מקיפה שכזו, משום שהכנסותיהן מוגבלות ואינן מספיקות למימון השירותים הנדרשים, ומשום שאין להן סמכויות מספקות לקביעת מדיניות בתחומים מרכזיים. כך למשל, בתחום החינוך, במקום שהרשות תוכל לנהל ולתכנן מערך חינוכי המתאים לצרכיה המקומיים, היא מחויבת לדווח לממשלה על התשומות שהוקצו – כגון מספר הכיתות והמורים – ללא יכולת ממשית לעצב את איכות החינוך והתכנים בהתאם לצורכי התושבים. מגבלות אלו פוגעות ביכולתן של הרשויות לקדם חדשנות ולפתח שירותים יעילים ומותאמים לקהילה המקומית. נסקור להלן את הכשלים והחסמים בשיטה הקיימת, ולאחר מכן נציע דרכי פתרון.

¹⁸⁶ יש לציין כי החזון המתואר מתבסס על מאפייני המשק הישראלי, הסובל מביצועים לקויים בתחומי החינוך והתחבורה הציבורית ומגידול אוכלוסייה המחייב יצירה מתמדת של תוספת היצע לדיור. רשויות מקומיות רבות בעולם מגבשות חזון בסגנון זה תוך מיקוד שונה. כך, לונדון שמה דגש על קידום סביבה מקלה לעסקים, קופנהגן – על ייצור אנרגיה וניהול פסולת מתקדם, ופריז – על הנגשת השירותים החברתיים לאוכלוסיות בעלות מוגבלות, קשישים ומהגרים ועוד.

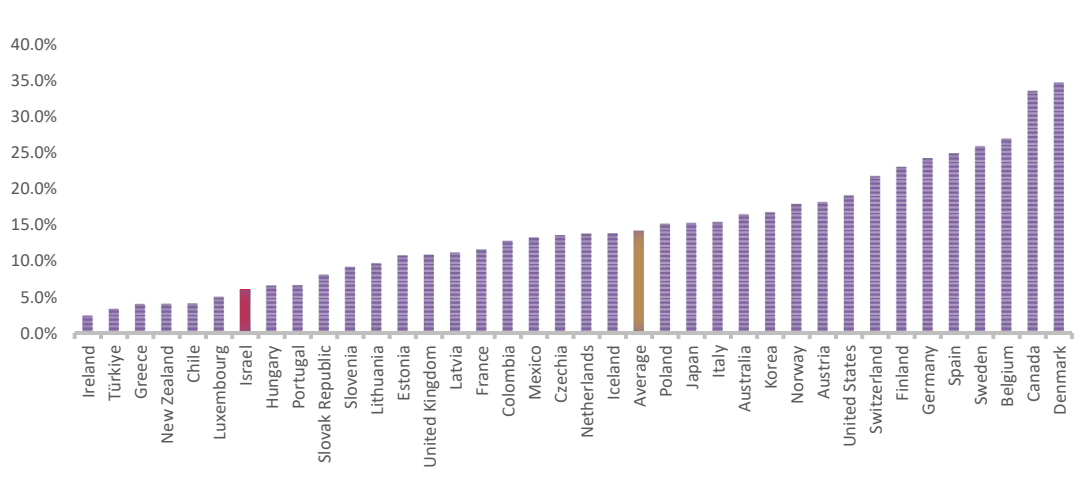
¹⁸⁷ בגרות הייטק – תעודת בגרות הכוללת מקצועות מדעיים-טכנולוגיים ברמה מוגברת, בדגש על מתמטיקה, מדעי המחשב, פיזיקה או סייבר, ונחשבת לתשתית חיונית להשתלבות בלימודים אקדמיים ובתעשיית ההייטק בישראל. הרחבה על השימוש במדדים הקשורים לתעודת בגרות זו ניתן למצוא בפרק העוסק בהייטק במסמך זה.

10.3. הכשלים בשיטה הקיימת

מערכת המימון של הרשויות נשענת בעיקרה על מיסי ארנונה והעברות ממשלתיות. מקור שלישי, קטן יותר, הוא הכנסות עצמיות אחרות כגון אגרות, תשלומים מקומיים והפעלת שירותים ציבוריים כמו חוגים, אירועי תרבות ומתקני ספורט. ב־2022 עמד סך תקציב הרשויות על כ־107.2 מיליארד ₪, והתקציב הרגיל (למימון הפעילויות השוטפות) היה כ־82.8 מיליארד. הגבייה מארנונה עמדה על 30.7 מיליארד ₪, שהם כ־28% מההכנסות העצמיות של הרשויות, וההכנסות מארנונה למגורים עמדו על כ־13.9 מיליארד. ההעברות הממשלתיות, 42% מהכנסות הרשות, מיועדות בעיקר לחינוך ולרווחה. קיימים גם מענקים במסגרת תוכניות ייעודיות כמו עידוד השקעות ותיירות, פיתוח אזורי תעשייה ומענקי האזון, שמטרתם לסייע לרשויות עם הכנסות עצמיות נמוכות לצמצם פערים כלכליים ולתמוך בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית.

הוצאות הרשויות כוללות ארבעה תחומים עיקריים: שירותים מוניציפליים – טיפול בפסולת, אחזקת תשתיות ומבני ציבור ועוד; שירותים ממלכתיים – חינוך, רווחה, תרבות, קליטה; הוצאות מגנון – מנהלה, שכר לעובדים, הוצאות פרישה; והוצאות פיתוח – מבני ציבור, תשתיות וכדומה. בעוד שהוצאות המנגנון והשירותים המוניציפליים ממומנות לרוב מהכנסות עצמיות, שירותים ממלכתיים ממומנים בעיקר מהעברות ממשלתיות ייעודיות, כאשר את הפער מכסות הרשויות מהכנסותיהן העצמיות. מובן שקיים שוני ברמת המימון בין הרשויות. יכולותיה של רשות מקומית לקבוע מדיניות, הן בתחומי ההוצאה והן בהכנסות, הן נמוכות למדי. ישראל נחשבת למדינה הריכוזית ביותר ב־OECD מבחינת העצמאות המתאפשרת בה לרובד השלטון המקומי, ובפרט במה שנוגע לניהול הכספים ולקביעת מקורות ההכנסה (בארי ורזין, 2015). הכנסות השלטון המקומי כאחוז מהתוצר עומדות בישראל על כ־6%, לעומת 14.1% כממוצע ה־OECD ו־34.6% במקרה הקיצון העליון של דנמרק.

איור 2.10: הכנסות השלטון המקומי כאחוז מהתוצר, מדינות OECD



מקור: Subnational government, OECD, 2020.

להלן הכשלים העיקריים בשיטה הפיננסית והניהולית הקיימת:

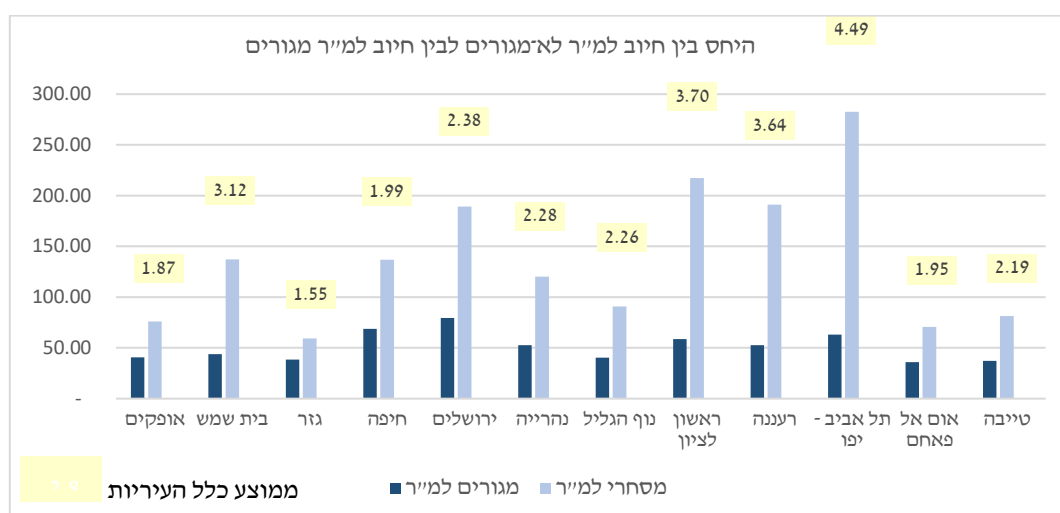
1. כשלי הארנונה בישראל – גובה הארנונה למ"ר, לפי מטרת השימוש בנכס ומיקומו בתחומי הרשות, נקבע על ידי בכפוף לתקנות משרד הפנים. אלו מגדירות את תעריפי המינימום והמקסימום לכל סוג נכס מתוך 13 סוגים.¹⁸⁸ התעריפים מעודכנים במנגנון העלאה המוצמד למדדים שונים, וכל שינוי שאינו תואם את המנגנון האוטומטי דורש אישור חריג. בין כשלי השיטה: תלות גבוהה בהכנסות מארנונה עסקית ותרומתה לאי שוויון בין הרשויות; אפקט רגרסיבי של המס המגולגל למשתמשי הנכס ולא לבעליו, וכמעט ללא התחשבות במאפיינים סוציאליים של הנישומים; חוסר גמישות בתעריפים ושיקול דעת מצומצם של הרשויות בקביעתם; ושונות גבוהה בין רשויות בתעריפים ובאופן חישובם (נטו/ברוטו).¹⁸⁹ נרחיב בשלוש נקודות:

א. פער בין תעריפי הארנונה לעסקים ולמגורים. מאחר שהארנונה העסקית מניבה הכנסות גבוהות בהרבה, הרשויות מתעדפות תכנון ופיתוח של תעסוקה ומסחר על פני הרחבת אזורי מגורים. בעיה זו מתחדדת כיוון שההכנסות מארנונה למגורים אינן מכסות לרוב את העלויות האמיתיות של השירותים לתושבים, והרשויות נאלצות להסתמך על הכנסות מעסקים כדי לממן. במקביל, ראשיהן נתונים תחת לחץ להימנע מהגדלת האוכלוסייה, מחשש לעומס על השירותים והתשתיות ולהתרבות מטרדים כמו רעש וזיהום (תופעת ה-NIMBY, "Not in My Backyard"). משרד הפנים מצידו מנציח את מעמד הארנונה העסקית כמלכת הייצוב של התקציב העירוני, ומכוון את הרשויות לתכנן ולאכלס שטחי מסחר כדי לכסות גירעונות הצפויים מפיתוח מואץ של מגורים. כל אלה פוגעים בתמריץ של הרשויות לקלוט ולפתח מגורים בתחומן, מה שמוביל להיצע מצומצם של יחידות דיור, תורם להעלאת מחירי הדיור ומעמיק פערים בין רשויות. כך, הארנונה העסקית, המהווה 55% מסך גביית הארנונה, יכולה ברשויות חזקות להגיע ל-70%, ומחציתה מתחלקת בין שמונה רשויות בישראל.¹⁹⁰ יחס ההכנסות בין סוגי הארנונה מהווה אינדיקציה לאיתנות הרשות.

¹⁸⁸ מדיניות עדכון תעריפי ארנונה, מצב קיים והצעות לשיפור, בארי, קמחי, ריינגבורץ ושרביט, 2021.
¹⁸⁹ בנושא הארנונה בישראל נכתבו עבודות, הצעות ודוחות רבים. עם הבולטים שבהם ניתן למנות את דוח ועדת גדיש (2001) שהציע רפורמות בתעריפים, דוח ועדת טרכטנברג (2011) שקרא להגברת השקיפות בקביעתם, עבודה של ד"ר טל מופקדי ורועי שלם (2018) שהציעה שינויים במימון הרשויות, עבודה של אקשטיין וקווגוט (2017) שהציעה שינויים במנגנון לטובת הגברת השוויון וצמצום התמריץ השלילי לבניית מגורים, עבודות של מיכאל שראל המבקשות לצמצם את הפער האמור בין מגורים לעסקים ושורה של דוחות מבקר המדינה.

¹⁹⁰ יש לציין כי הנתונים והגרף מראים את החיוב למ"ר. לאחר גבייה, הפערים עשויים אף לגדול, עקב שיעורי גבייה נמוכים יותר מהמגורים. הפערים בין התעריפים הרשמיים שונים מהחיוב למ"ר. עם זאת, אנו מציעים להתבסס על נתון זה בשילוב אילוצי לגבי הגבייה, שכן נתונים אלו קלים יותר למעקב מספר התעריפים.

איור 3.10: יחס בין ארנונה למגורים לארנונה למסחר בערים שונות



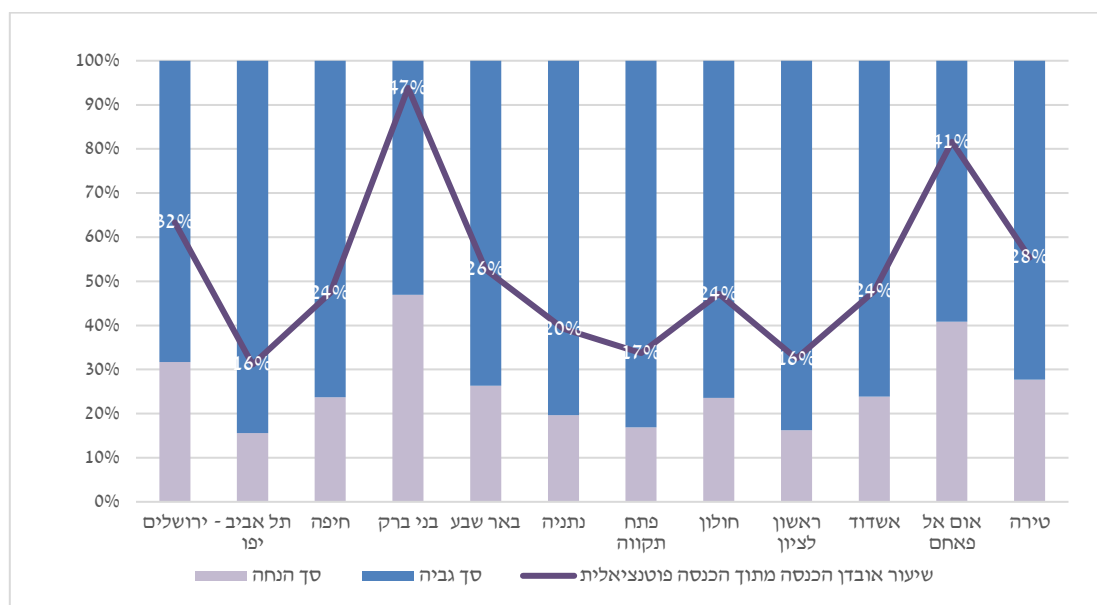
מקור: למ"ס, קובץ הרשויות 2021, עיבוד חוקרי מכון אהרן¹⁹¹

ב. הנחות בארנונה. אלו ניתנות לתושבים לפי קריטריונים כמו מצב כלכלי או סטטוס אישי. ישנן הנחות אישיות, הנחות לנכס ופטורים למוסדות שונים. ישנן הנחות חובה המעוגנות בחוק (למשל לקשישים) והנחות רשות שהרשות המקומית רשאית לאמץ (כגון הנחה לנכי נפש בקהילה, אנשי צד"ל ועולה חדש).¹⁹² לעיתים קרובות מתקבלות החלטות על מדיניות ההנחות בידי הממשלה, לא אחת משיקולים פוליטיים, תוך פגיעה נוספת בעצמאות הרשות וביכולתה להתאים את המדיניות לצורכי הקהילה המקומית. ההנחות אף מטילות עומס רב על תקציב הרשות, ובפרט באזורים עם ריכוז גבוה של אוכלוסיות זכאיות. עם השנים הורחב מנגנון ההנחות עד כדי 4.2 מיליארד שקל ב-2022 – למעלה מ-5% מסך התקציב הרגיל של הרשויות. בבני ברק, בירושלים ובאום אלפחם, לדוגמה, מהוות ההנחות יותר משליש ההכנסה הפוטנציאלית ויותר ממחצית ההכנסה בפועל. מצב זה חריג ביחס למדינות המפותחות, שבמרביתן מסתמכות הרשויות על מנגנונים כלליים לתמיכה באוכלוסיות חלשות דרך מערכת הרווחה או דיור בר השגה, ולא על הנחות ישירות בארנונה. זאת, מתוך תפיסה שנטל הרווחה של הפרטים צריך להיות מטופל דרך המערכת המרכזית. המדינה מחזיקה בכלים רחבים יותר למיסוי ולהעברת תקציבים, ויכולה לתמוך באוכלוסיות מוחלשות באופן מאוזן ובלי לערער את היציבות הפיננסית של הרשויות, וכך לסייע בצמצום פערים ובשמירה על איכות השירותים.

¹⁹¹ הגרף מציג נתונים ביחס למספר עיריות ומועצה אזורית אחת (גזר) לשם המחשה.

¹⁹² בהתאם לטבלת ההנחות לפי הנחות חובה ורשות מאתר משרד הפנים-

איור 4.10: אחוז ההנחות מתוך הגבייה הפוטנציאלית של ארנונה למגורים בערים שונות



מקור: למ"ס, קובץ הרשויות 2021, עיבוד חוקרי מכון אהרון

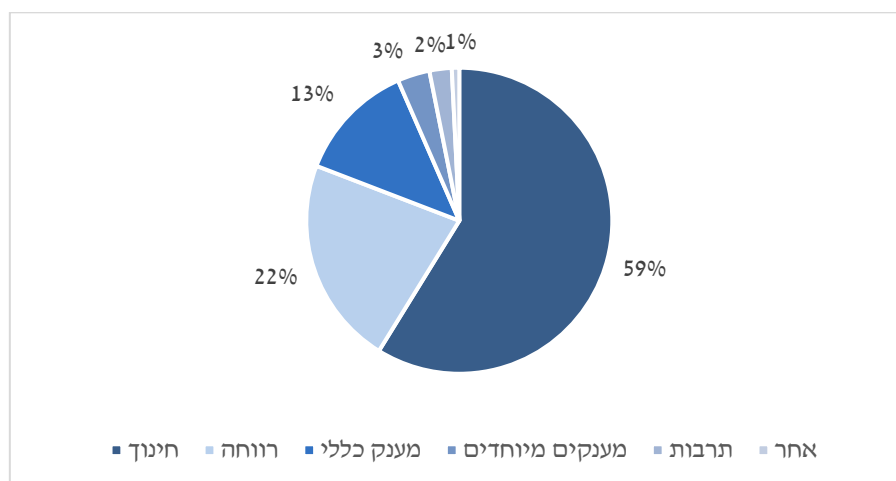
ג. **לא מס רכוש "אמיתי"**. הארנונה לא מבוססת על ערך הנכס ואינה מוטלת על בעליו כי אם על המשתמשים. בכך, אין היא משקפת נאמנה את יכולתו הכלכלית של בעל הנכס או את ערכו הריאלי של הנכס בשוק. התוצאה היא לא פעם מיסוי גרסיבי וחוסר יכולת של הרשות ליהנות ממלוא העלייה בערך הנכסים. עם זאת, במחקר זוהתה מגמה של קשר חיובי מובהק בין שווי הנכסים ובין הארנונה המשולמת בגינם בממוצע (הורן 2008).

2. **סמכויות ניהול הכספים**. הניסיון הבינלאומי מלמד כי הרשויות המקומיות האחראיות והאחריות ביותר הן אלו הגובות את המס בכוחות עצמן. בישראל, הרשויות נעדרות חופש כזה – לרבות בהיטל פיתוח ובלקיחת הלוואות, המחייבים אישור ממשרד הפנים, ובמיסים אחרים המצריכים שינויי חקיקה ראשית. הן אף תלויות בהעברות ממשלתיות שהשימוש בהן מוכתב ברובו. אפילו את מבנה התקציב אין הרשויות רשאיות לשנות משמעותית לאחר אישורו, ונדרש אישור ממשרדי הממשלה אף להעברות כספים פנימיות. מגבלות אלו מקשות על ניהול מדיניות כלכלית ארוכת טווח בצד תגובה מהירה לשינויים והתאמה לצרכים. למגבלות יש בסיס היסטורי – הגירעונות שאליהם הגיעו הרשויות בתחילת שנות האלפיים חייבו התערבות בניהול השוטף (שרביט, 2016). אך גם עם הורדת הגירעון, לפני שנים, נותר הניהול ההדוק "מלמעלה". במסגרת תיקון 135 לפקודת העיריות, שהחל תהליך של ביזור דיפרנציאלי, שר הפנים מכריז על רשות מקומית כ"איתנה" אם היא מקיימת את התנאים הקבועים בחוק ומנהלת את תקציבה וענייניה באורח תקין. או אז, שורה של פעולות – העברת תקציב, חתימה על חוזים למתן זיכיון, פעולות במקרקעין, מחיקת חובות והתקשרות עם עובדים בחוזה אישי – הן בסמכות הרשות וללא צורך באישור ממשלתי. כיום, רק 36 רשויות – 14% מכלל הרשויות, אם כי רבע מהאוכלוסייה מתגוררת בהן – מוגדרות "איתנות". 20% מוגדרות "יציבות", מדרג התפקוד הבא, המקנה מידת עצמאות מוגבלת למדי עם צורך באישור ממשלתי על כל העברה תקציבית.¹⁹³

¹⁹³ ריאיון עם שגיא רוכל, גזבר עיריית נתניה ולשעבר גזבר עיריית כפר סבא.

3. העברות ממשלתיות. רובן מוקצות באופן ייעודי ו"צבוע" מטרה. מרביתן מצריכות מנגנוני דיווח מסורבלים, שעיקרם דיווח על תשומות ולא על תפוקות בהתאם ליעדים מדידים, תוך בזבוז משאבים ופגיעה ברמת השירותים. חלקן מותנות במימון מותאם (מאצינג) לא דיפרנציאלי, הפוגע ברשויות חלשות ואף מונע יעילות כתמריץ, משום שאין בו זיקה לתוצאה או לעמידה ביעדים. בעיה נוספת היא נוסחאות החלוקה הכובלות, הצוללות לרזולוציות יתר (עד רמת שכר של כל קצין ביטחון ומפתח התלמידים לכל משרת קב"ט, השונה למשל בין מוסד חינוך לפנימייה). מורכבות במיוחד הן ההעברות בתחומי הבינוי לתקציב הבלתי רגיל, המפוזרות בין משרדי ממשלה וקריטריונים שונים. לבסוף, קיים חוסר ודאות מובנה בהקצאות הממשלתיות, כשלא אחת, הרשויות המקומיות מתחילות את שנת הכספים בלי לדעת מה תהיה התמיכה הסופית שיקבלו. לפי מבקר המדינה (מבקר המדינה, 2015), מצב זה גורם לקושי בתכנון ובמימוש התקציב במלואו. הכשלים בסעיף זה משמעותיים במיוחד, וניתן לסווגם כבעיה המרכזית של איכות השלטון המקומי. מודל רגולטורי אחר יוכל לייצר שינוי משמעותי באחריות ובסמכות. מבנה תקציבי גמיש, המתמקד בפיקוח שקוף ומבוסס יעדים, עשוי לייעל את תפקוד הרשויות, להשיג מטרות לאומיות ולהתאים את התקציב לצורכי המקום.

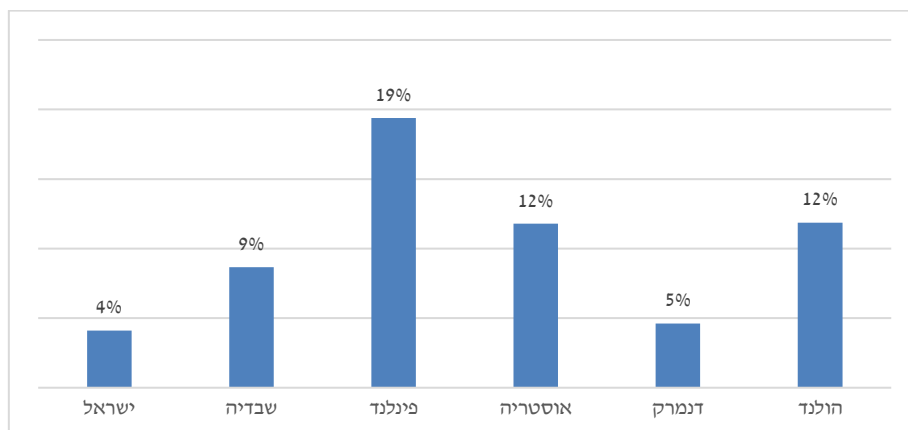
איור 5.10: פילוח העברות הממשלה בתקציב הרשויות



מקור: למ"ס, קובץ הרשויות 2021, עיבוד חוקרי מכון אחרון

4. היעדר גיוון במקורות ההכנסה ומחסור במקורות. לרשויות אין סמכות לגבות מיסים ישירים או לקבוע עצמאית תשלומים חדשים. מס הרכוש (ארנונה) מהווה כ-80% מהכנסותיהן העצמיות – שיעור כפול מהממוצע ב-OECD, אשר זוהה על ידו כבעיה אקוטית. בעולם קיימים מודלים חלופיים, דוגמת מס הכנסה ומס ערך מוסף הנגבים על ידי השלטון המרכזי אך מחולקים בחזרה לרשויות המקומיות לפי מספר תושבים, מצב סוציאקונומי ותמהיל שירותים. בהולנד נהנות הרשויות מתמהיל מגוון של מיסים ייעודיים כגון מס תיירות, מס כלבים והיטלי פיתוח. בישראל, הכנסות מסוג זה מוגבלות ביותר. אפילו להיטל השמירה, שנועד לשפר את הביטחון המקומי וזכה להסכמה ציבורית רחבה, נדרשו שנים לאישור מלא. היעדר הגיוון בהכנסות פוגע בעצמאות הפיסקלית, מקשה בייזום מדיניות מותאמת צרכים ומגביל את היכולת להתמודד עם אתגרים כלכליים ולתכנן פיתוח לטווח ארוך. וישראל, כפי שראינו, מתאפיינת במיקוד יתר של הפעילות הציבורית במגזר הממשלתי, בעוד המגזר המוניציפלי נותר חסר מקורות.

איור 6.10: שיעור הכנסות ממיסים ואגרות מסך הכנסות הרשות, בישראל ובמדינות הסמן



מקור: Sub national government, OECD, 2020 - עיבוד חוקרי מכון אהרון

5. ניהול מקרקעין. מרבית הקרקעות נמצאות בבעלות המדינה ומנוהלות בידי רשות מקרקעי ישראל. לרשויות המקומיות יש סמכויות מוגבלות מאוד בניהול הקרקעות שבתחומן, בביצוע עסקאות, בהחכרה, בקידום פיתוח כלכלי ובהנאה מהכנסות שוטפות מהנכסים. ההחלטות המרכזיות על שימושי קרקע ופיתוח מתקבלות ברמה הארצית, לעיתים ללא התחשבות מספקת בחזון ובצרכים המקומיים. כיום, הפתרונות שמציעה הממשלה מתמקדים בהסכמי גג, אשר אינם מעניקים סמכויות לרשויות ונוגעים לקופת הפיתוח בלבד, תוך התעלמות מהנטל התקציבי השוטף. גם מענקים ייעודיים וזמניים להגדלת היתרי בנייה אינם מספקים פתרון לטווח הארוך.

6. פיתוח. קופת הפיתוח של הרשות, התב"ר (תקציב בלתי רגיל), משמשת למימון פרויקטים חד פעמיים של פיתוח תשתיות ובינוי ציבורי. מקורותיה מגיעים מהיטלי השבחה ופיתוח, מהלוואות ותרומות וכן מהשתתפות ממשלתית, שב-2022 עמדה על 35% בממוצע. פקודת העיריות מאפשרת היטלי פיתוח ייעודיים, אך ברשויות רבות, ובפרט בערביות, אין חוקי עזר בנושא, או שההיטלים אינם נגבים בפועל. תקציבי הפיתוח משתנים בהתאם לעיתוי הפרויקטים ולאופיים, אך גם בעקבות בעיות עומק כמו היעדר אחידות במנגנוני המימון, תלות של רשויות חלשות בממשלה ואי מימוש פוטנציאל המימון העצמאי. עם הכשלים בשיטת המימון וההוצאה לפיתוח ניתן למנות: הנחיות קשיחות, ביורוקרטיה והגבלות על איחוד מקורות לטובת שימושים; היעדר שקיפות ציבורית, כפי שהעיר מבקר המדינה;¹⁹⁴ הימנעות מהפעלת הסמכות לגבות היטלים, אם בשל קשיים מקצועיים והיעדר ידע ויכולות תכנון, ואם מחשש מהתנגדות תושבים וגורמים פוליטיים מקומיים; והסתמכות יתר על השתתפות הממשלה. בהיעדר ודאות פיננסית, לא ניתן לתכנן כראוי את הפיתוח לחומש או לעשור הקרובים.

¹⁹⁴ גם המכון לדמוקרטיה מצא כי שקיפות הרשויות בנושא תקציבי הפיתוח בעייתית ביותר, ורק שש רשויות מפרסמות פירוט לגבי השימוש בתקציבים אלו. **השקיפות התקציבית של הרשויות המקומיות: סקירת נתונים 28 בינואר 2024 / מאת: ד"ר אריאל פינקלשטיין, יובל ברטוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה**

7. תחבורה ציבורית. הגבלת סמכויותיו של השלטון המקומי משפיעה במישרין על ההתמודדות עם אתגרים כמו פיתוח תשתיות התחבורה הציבורית. זו סובלת מנחיתות משמעותית ביחס למדינות מפותחות, עם אחוז נמוך של משתמשים, היעדר נתיבי העדפה מספקים ותלות מלאה בניהול ובמימון של משרד התחבורה. לרשות מקומית בישראל אין סמכות בתכנון רשת התחבורה בתחומה ובקביעת מסלולים ותעריפים, והיא נעדרת כלים ומנגנונים לניהול התחבורה הציבורית. כתוצאה מכך, ראשי הרשויות אינם נוטלים אחריות ישירה לשיפור התחבורה, ותשתיות התחבורה הציבורית ממומנות כמעט לחלוטין בידי הממשלה המרכזית. לצד זאת, ניהול התחבורה ברמה המקומית מתנגש לא פעם עם ענייני המטרופולין. כך, התחבורה הציבורית מנוהלת במבנה מפוצל – בין מדיניות ממשלתית המנותקת מהצרכים המקומיים, לבין אינטרסים מקומיים נעדרי ראייה אזורית כוללת. מצב זה גורם לתכנון לקוי, לעיכובים מתמשכים בפרויקטים, להיעדר מימון מספק ולשירותי תחבורה ציבורית שאינם אטרקטיביים ואינם מצליחים להוות חלופה משמעותית לרכב הפרטי.

10.4. מנופי השינוי

כדי לעמוד ביעדים שהצבנו, נחוצה אפוא רפורמה מקיפה בנושאי סמכויות השלטון המקומי, בדגש על הניהול הפיננסי והפיסקלי. יש צורך בשינוי במנגנון ההכנסות העצמיות ובראשן הארנונה, בהגדלת המקורות ובמתן מענה לעניין התמריצים לעמידה ביעדים לאומיים, ובפרט בפיתוח התחבורה והדיר. מדינות הסמן (כפי שנציג בהרחבה בנספח לפרק זה) השכילו ליצור מערכות ממשל מקומיות בעלות מבנה מימוני וסמכויות המביאים לאספקת שירותים טובים יותר. אף באנגליה ובקנדה התמודדו עם אתגרים דומים והגיעו לפתרונות מוצלחים שניתן לקבל מהם השראה. ככלל, רוב הניסיונות שצלחו בעולם הביאו לרווחה כלכלית משופרת והגדילו את היעילות בשירותים לתושב. חשוב עם זאת להבין, שהניסיון לייצר רפורמות במארג הסמכויות בין הממשלה המרכזית לבין השלטון מקומי הוא מורכב. רפורמות מסוג זה הן קשות ליישום, וחלקן יושמו באופן חלקי. מאמר של ה-OECD מ-2012, שסקר עשר רפורמות שנעשו בכיוון זה במדינות מפותחות עשור לאחר, מנסה לשרטט קווים מנחים להצלחה (Blöchliger, H., & Vammalle, C., 2012). בין היתר, נזכרת החשיבות של תקופת מעבר ושל כריכת מספר נושאים ברפורמה (כמו למשל הטבות למספר רב של שחקנים). בהמלצותינו אנו, ננסה ליישם את העקרונות,¹⁹⁵ ובפרט ניקח בחשבון שניים מהם:

א. ישימות. נעדיף פתרונות בעלי סיכוי גבוה יותר להתממש, ונייצר מתווים תוך הפקת לקחים מהצלחות בעולם ומניסיונות עבר בישראל. בנקודות שבהן נחשוב שהפתרון הנכון והיעיל כלכלית הוא מורכב לביצוע, נציע לו חלופות, כשעבור חלקן אף ניתן לייצר שלביות. בהקשר זה, מתוך ניסיונות העבר, ניתן להצביע על שתי שגיאות שמנעו התקדמות (בדומה לאמירת הצוות של רועי פולקמן שחקר את הנושא): הקדשת זמן ומשאבי מערכת יתרים לצלילה לנושאים מורכבים, שפתרונם לא יוביל לשינוי משמעותי (למשל, מנגנון הערכות שווי או האחדה של שיטת גביית הארנונה בין רשויות); וניסיון לייצר פתרונות גורפים או אחידים עבור כלל 258 הרשויות.

¹⁹⁵ ה-OECD מתווה עקרונות מרכזיים לשיפור השירותים הציבוריים ואסטרטגיה ליישומם, תוך דגש על: מיקוד באזרח והתאמת השירותים לצרכיו, חדשנות ודיגיטציה לשיפור הנגישות והפחתת ביורוקרטיה, מדידה והערכה מתמשכת באמצעות נתונים ומדדים, שקיפות ואחריותיות להגברת אמון הציבור, שיפור שיתוף הפעולה בין רשויות ומגזרים שונים, ניהול כלכלי יעיל להבטחת שימוש מושכל במשאבים, ומדיניות מבוססת נתונים לקבלת החלטות מושכלות. עקרונות אלה נועדו להבטיח שירותים ציבוריים איכותיים, שוויוניים ויעילים יותר.

בעבודה זו נשאף להתמקד בשכבת הרשויות המאכלסות את רוב תושבי ישראל, ובעלות היכולות הגבוהות להתפתח באופן עצמאי, לקבל לידיהן את תוספת הסמכויות וההכנסות ולתעל אותן לשירות טוב יותר לתושב. מתוך כך, נשתדל להימנע מהצורך לכפות שינויים מבניים כמו איחוד רשויות או כינון דרג אזורי מחייב, למעט בנושאים ספציפיים שבהם עצמאות לרשויות ולא לדרג אזורי תפגע קשות בניהול התחום (תחבורה). זאת, אף שבמבט על רפורמות מוצלחות במדינות מפותחות (בלגיה, צרפת, דנמרק ועוד), ברבות מהן היו השינויים הפיסקליים אכן כרוכים בצמצום מספר הרשויות, ואף שהיתרונות לגודל בניהול הרשות המקומית, ובפרט כשמבקשים להעביר לידיה סמכויות ומקורות נוספים, ברורים. החתירה לצמצום פערים בין רשויות היא חשובה, אולם אחידות איננה ערך. בפועל, קיימים הבדלים ניכרים בדרך שבה פועלות רשויות שונות וביחסיהן עם הממשלה. גם הרפורמה המשמעותית ביותר שקידם משרד הפנים בנושא בעשור האחרון, עת הגדיר רשויות כ"איתנות" והעניק להן מידה של עצמאות, היא כזו שמייצרת דיפרנציאליות. ולגישתנו, עדיף לקדם פתרון שיושם במסה קריטית של רשויות, גם אם לא בכולן, מאשר לא לקדם פתרונות כלל.

ב. "סכום אפס פיסקלי" לעומת הצורך בהרחבות תקציביות. כמעט בכל הרפורמות המוצלחות שנלמדו לצורך העבודה, הממשלה המרכזית העבירה משאבים תוספתיים לשלטון המקומי או אזורי. לאור זאת, ובהתחשב בשיעור הנמוך של תקציב השלטון המקומי ביחס לתוצר בישראל, אנו סבורים כי לא יהיה מנוס מהוספת משאבים לתקציבי הרשויות המקומיות. בהמשך נפרט באילו מקומות אנו סבורים שההרחבה נדרשת (בעיקר בתוספת לפרטים מכוח מבחן ארצי, נוכח ביטול ההנחות המקומיות בארנונה, ובהרחבת מענקים לאיזון).

המלצות להרחבה תקציבית לעולם אינן פשוטות, ובמיוחד בשעה שישראל מתמודדת עם מצב ביטחוני מורכב הגוזר הגדלות תקציב פרמנטיות, בצד מאמץ להתכנס ליעדים ברורים נוכח הסטנדרטים הבינלאומיים והורדת דירוג האשראי. מכאן, לכאורה, המלצות על הרחבות אינן עולות בקנה אחד עם עיקרון הישימות שהצבנו. יחד עם זאת, סברנו שחתירה לעיקרון של שמירה על ניטרליות תקציבית תהווה מגבלה שלא תאפשר פתרונות המסייעים בהגעה ליעדים. ישנם גם מספר פתרונות מרכזיים שאינם כרוכים בהרחבות תקציביות, ואף יישום שלהם לבדם עשוי להוביל לשינוי משמעותי במערכת.

ההרחבות התקציביות יכולות לבוא בחלקן בצד קיצוצים והקטנת פעילות אחרת של הממשלה המרכזית. אם מקבלים את ההנחה שהשלטון המקומי יהפוך ליעיל יותר כתוצאה מהגדלת סמכויותיו, הרי שביטול תמיכות במשרדים הרבים שנוספו לממשלה בשנים האחרונות (מורשת, שוויון חברתי, משרד ירושלים ועוד), בצד אפשרות להגדיל את הכנסות השלטון המקומי, יאפשרו חזרה של חלק מתמיכות אלו באמצעות השלטון המקומי ויפנו מקורות ממשלתיים לתמיכה ברפורמה. לא נרחיב בעניין זה, החורג מהתחום שהוגדר לעבודה.

10.5. המלצות לשינוי

10.5.1. ארנונה

10.5.1.1. עצמאות בקביעת תעריפי ארנונה תוך מגבלות מוגדרות

מוצע להנהיג מנגנון הדרגתי לצמצום הפער בין שיעורי הארנונה למגורים ולעסקים. התהליך, בדומה לזה שנעשה במספר פרובינציות בקנדה, יתבסס על הגדרת "יחס יעד" (Target ratio) בין התעריפים, אשר ישתנה באופן דיפרנציאלי בהתאם ליחס הקיים בכל רשות. כך, רשויות שבהן הפער הקיים הוא גבוה במיוחד יחויבו בצמצום משמעותי יותר, בעוד שרשויות בעלות יחס נמוך יחסית יידרשו להתאמות מינוריות. המעבר ליחס היעד יתבצע באופן מדורג על פני עשור תוך מתן גמישות לרשויות לקבוע בעצמן את רמות התעריפים, כל עוד הפער בין המגורים לעסקים מתכנס ליחס היעד שנקבע להן. מנגנון זה יאפשר שמירה על יציבות תקציבית ברמה המקומית, תוך קידום מערכת מיסוי שקופה, הוגנת ומעודדת צמיחה כלכלית.

יישום: הגדלת הגמישות – כל רשות תוכל להעלות או להפחית את תעריפי הארנונה לפי הצרכים המקומיים.

תנאים ליישום: צמצום הפער בין תעריפי מגורים לעסקים בטווח של 20%-40% בתוך עשור, בהתאם ליחס הנוכחי. כך למשל, תל אביב תידרש לצמצום של 40%, ואום אלפחם – 20% (ראו נספח). ברשויות שבהן הפער נמוך מ-1.5 תהיה הצמדה לתעריף מינימום למגורים, וכדי שלא ליצור מצב שרשויות חלשות או חזקות במיוחד מפחיתות את תעריף המסחר באחוזים ניכרים, ניתן ליצור הגבלה גם בכך. במקביל, תמרוץ רשויות להעלאת גבייה – הענקת נקודת זיכוי במס הכנסה לתושבים באזורים שבהם היא הועלתה מעבר לרף מסוים.

יתרונות:

- הצעד מעודד הגדלה של מלאי נכסי המגורים בעיר, ובכך פיתוח של דיור וגידול אוכלוסייה.
- חיזוק אחריות מקומית – רשויות תתמחרנה ארנונה בהתאם לצורכיהן וללא תלות באישורי שרים.
- צמצום אי שוויון בין רשויות – רשויות חזקות תידרשנה לצמצם את הפער בשיעור גבוה יותר.
- הפחתת תלות בעסקים – צמצום הפער יעודד השקעה בדיור ויקטין את הפגיעה בעסקים קטנים (אשר נטל המס מכביד עליהם כיום ומייצר עיוות כלכלי מאחר שאינו תואם את השירותים שהם מקבלים).
- שיפור ההכנסות והשירותים – הגברת הגבייה תאפשר לרשויות להרחיב שירותים לתושבים.

אתגרים: דה פקטו, תתחייב העלאת ארנונה למגורים, מהלך שנכשל פעמים רבות וכרוך בקושי ציבורי ואפשר שגם בפגיעה בגבייה.

משמעות הצעד: בסימולציה עבור מספר ערים שערכנו (ראו נספח) בחנו את האפשרות להפחית את הפער בין תעריפי המסחר והמגורים בכ-30% תוך עשור, אלא אם רשות הגיעה לרף (יחס של 1.5). בדקנו מה יקרה אם הרשויות תבחרנה להוסיף לתעריף הארנונה למגורים כ-15%-50% (כתלות במצב המוצא שלהן) ולהפחית עד כ-10% מתעריף המסחר. צעדים אלו מביאים את הרשויות אל היעד. המשמעות היא תוספת של כ-200 שקלים בשנה בממוצע למשק בית על פני עשור. נקודות זיכוי במס הכנסה יכולות לכסות חלק מתוספת זו.

10.5.1.2. צמצום הנחות בארנונה ומתן תמיכה דרך ביטוח לאומי באופן מדורג

הצעד המוצע כולל צמצום הדרגתי של ההנחות הסוציאליות בארנונה, אשר כיום ניתנות דרך הרשויות המקומיות באופן שאינו תמיד אחיד או ממוקד. במקום זאת, הסיוע יינתן ישירות לזכאים באמצעות הביטוח הלאומי, כחלק ממנגנון תמיכה ממלכתי, אחיד ושקוף יותר. המטרה במהלך היא להעלות את הגבייה באופן שיאפשר לשפר את השירות המקומי לכולם. הזכאים יקבלו מענקים כספיים מהמוסד לביטוח לאומי בהתבסס על מבחן הכנסה ארצי, בדומה למודל של מס הכנסה שלילי. היישום יהיה מדורג על פני חמש שנים.

יישום: יש לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, ואת החוקים הנוספים שבהם מעוגנות הנחות כגון חוק אזרחים ותיקים. בכך תבוטל תוך חמש שנים הזכאות להנחות בארנונה מטעמים כלכליים ולאוכלוסיות חריגות. במהלך חמש השנים, החל ממועד התיקון, תצומצם ההנחה באופן הדרגתי. במקביל, יכונן המוסד לביטוח לאומי מבחן תמיכה לשיפוי זכאים להנחות בארנונה. היישום המדורג יאפשר לביטוח הלאומי, לרשויות, לזכאים ולאוכלוסיות שלא תימצאנה זכאיות לשיפוי מלא, להיערך למצב החדש. אשר למדיניות עתידית, עולות שתי חלופות: לאפשר לרשויות העומדות בכללים הנחות במסגרת התקציב המאוזן; או לקבוע יעד עבור הרשות – אחוז מהתקציב שבמסגרתו תוכל לאפשר הנחות, בהתאם לשיקול דעתה ולאישור מוסדותיה. בכל חלופה, ככל שרשות תבחר שלא לוותר לחלוטין על הנחות, היא תידרש לייצר מדיניות הנחות עצמאית שתאושר במוסדותיה ותימסר לעיון הממשלה, תוך יישום מדורג.

יתרונות:

- צדק חלוקתי – תמיכה על בסיס מצב כלכלי אישי ולא מאפיינים כלליים כמו גיל או מצב משפחתי.
- ייעול גביית הארנונה – ביטול ההנחות יפשט את המערכת ויצמצם הפסדים ממס.
- חיזוק הרשויות המקומיות – העלאת ההכנסות תאפשר השקעה מוגברת בתשתיות ובשירותים.
- חיזוק עצמאות הרשות – בקביעת מדיניות המס.

אתגרים:

- הצעד כרוך בשינוי מנגנון ביורוקרטי עבור משפחות חלשות ומצריך סיוע במיצוי זכויות, כמו גם התמודדות של הרשויות המקומיות עם השלכות ההתנגדות מצד אוכלוסיות שיאבדו זכאות להנחה.
- כרוך בתוספת תקציב ממשלתי.

משמעות תקציבית לרשויות: ניתן להעריך כי באמצעות המהלך, אפשר יהיה להוסיף לתקציב הרשויות כ-2 מיליארד ₪ לפחות. התוספת לתקציב התמיכות תיבחן בראי מבחן ההכנסה הארצי.

10.5.1.3. נקודת זיכוי במס הכנסה על העלאת הגבייה

צעד זה מטרתו לעודד יעילות רבה יותר בגביית הארנונה ובהעלאת התעריפים למגורים שתידרש מהמהלך המוצע לעיל.

יישום: הממשלה תתעדף רשויות שיביאו לשיפור בגבייה. רשות מקומית שתצליח להעלות את גביית הארנונה ביותר מ־50 שנה בחודש למשק בית, תושביה יקבלו תמריץ בדמות נקודת זיכוי במס הכנסה, וזאת לתקופה מוגבלת של עשור מעבר להשלמת הרפורמה. באופן זה יהיה פיצוי חלקי על העלאת נטל המס על משקי הבית, והגדלה של המקומי על חשבון הלאומי.

יתרונות:

- תמרוץ רשויות לאכיפה משופרת – יקבלו תמריץ לשיפור המנגנונים ולהשקעה בגבייה יעילה יותר.
- שיפור התדמית של הנהגת הרשות בעיני הבוחרים – חרף העלאת המיסים, תוכל להציג הישגים.
- הקלה על משקי הבית – נקודת הזיכוי תקל ותפגין שיתוף בפירות השיפור במערכת המקומית.

אתגרים:

- השינוי כרוך בויתור על חלק מהכנסות הממשלה.
- אינו חופף באופן מלא את תוספת הגבייה. במשקי בית חזקים, לא כל התוספת תתבטא בהפחתת מס הכנסה.

משמעות תקציבית לרשויות: כתלות במאמציהן, על פי הסימולציה שערכנו, ניתן להעריך שמדובר בכ־1.5-2 מיליארד ש"ח על פני עשור. מבחינת התושבים, אף שאין תאימות מוחלטת בין העלאת הארנונה לבין הזיכוי, הרי שבמאקרו, יש להניח כי ברוב משקי הבית שבהם יונהג הזיכוי הוא יכסה את רוב ההעלאה.

10.5.2. סמכויות ניהול כספים והכנסות נוספות

10.5.2.1. הרחבת סמכויות לרשויות ובפרט לעצמאיות; סטטוס "עצמאית" מ'

30 אלף נפש

העצמאות תכלול את כלל הסמכויות שיש לרשויות איתנות ואף מעבר לכך. רשויות יוכלו באופן עצמאי, ללא אישור משרד הפנים הנדרש כיום, לבצע שינויים והעברות בתקציבן, לבצע שינויים בתעריפי הארנונה (בכפוף להצעה לעיל), להקים חברות כלכליות, ליטול הלוואה למימון השקעה, לגייס עובדים בכירים בלי אישור פרטני, להנהיג שינויים במצבת כוח האדם ועוד. עיקרון זה זהה לעיקרון המועלה בעבודה של רועי פולקמן, ומשמעותו למעשה ביזור דיפרנציאלי. החלת הביזור אמורה להתבצע באופן נרחב ככל שניתן, תוך העברת סמכויות גורפת בנקודת ההתחלה.

יישום: הממשלה תקדם תיקון חקיקה שיאפשר לרשויות מקומיות עם מעל 30 אלף תושבים לנהל את תקציבן באופן עצמאי – לרבות סמכות לאשר תקציבים, לבצע העברות תקציביות ולנקוט פעולות נוספות (שימוש בעודפים מתאגדי המים והביוב, פתיחת חשבון בנק ועוד) ללא צורך באישור משרד הפנים. זאת, בדומה למתאפשר כיום ל"רשויות איתנות". מוצע כי משרד הפנים יעבור למודל הפעלה של מנחה ומפקח, במקום לשמש כמבקר בעל זכות וטו על החלטות הדרג הניהולי באופן שוטף.

מנגנוני פיקוח, בקרה וליווי מקצועי: לצד מתן העצמאות, ייקבע כי על הרשויות לעמוד בכללים של ניהול תקציב מאוזן וחיזוק הדמוקרטיה הפנים רשותית, במקביל לעמידה ביעדים מדידים כפי שהגדרנו לעיל. ייקבעו נקודות בדיקה של היישום אחת לשנה ואחת למספר שנים, וככל שמתגלות בעיות, יישקל צמצום בסמכויותיה של רשות שלא עמדה בנטל ולא שמרה על כללים כמו תקציב מאוזן, שקיפות והקמת מנגנוני בקרה. לרשות כזאת יינתנו תמיכה ומענים, כדי שתוכל לשוב וליישם את המודל החדש. לאחר תקופה מוגדרת (כשנתיים) יבחן שוב משרד הפנים את עמידתה בכללים. רשויות שלא תעמודנה בכללים תהיינה חשופות לסנקציות תקציביות, ובהמשך, להפחתת סמכויות. יש להקפיד כי הכללים הנבחנים הם חיוניים לניהול תקציב תקין. כך למשל, אין לשלול סמכות מרשות המנהלת תקציב מאוזן בשל אי מינוי חבר ועדה כזה או אחר. ניתן לאמץ את מנגנון הכללים שנקבע במדינות כמו דנמרק והולנד. על משרדי הממשלה לדאוג למעטפת סיוע לרשויות לצורך עמידתן בכללים, לרבות ייעוץ פיננסי והכשרות בתחום הניהול התקציבי, ולאפשר תקופת הסתגלות ארוכה.

יתרונות:

- חיזוק יכולת הניהול המקומית – עצמאות תקציבית תאפשר לרשויות לייעד משאבים בהתאם לצורכי התושבים וללא תלות במשרד הפנים.
- עידוד יעילות כלכלית – רשויות עצמאיות יותר יידרשו לנהל משאבים באופן מושכל ולחפש פתרונות יצירתיים להגברת ההכנסות המקומיות.
- שיפור שירותים – הגדלת הסמכויות תגביר את היכולת להשקיע בשירותים מותאמים, כמו תחבורה, חינוך ותשתיות.

אתגרים:

- משרד הפנים יידרש לעבודת עומק סביב מודל הבקרה והפיקוח, בצד ויתור על חלק מסמכויותיו.¹⁹⁶ יש לציין כי עבודת צוות הביזור שנערכה בנושא היא צעד משמעותי בכיוון המוצע, ועצם תהליך העבודה, ככל שיורחב ויועמק, יכוון את המשרד למקום הרצוי.
- רשויות מסוימות תתקשינה לעמוד באופן עצמאי בנטל של ניהול מנגנונים, הכנת תוכניות, קביעת מדיניות וכן ניהול וביצוע של מדיניות פיסקלית. ייתכן שעבור רשויות בחברה הערבית, למשל, נכון יהיה להשתמש במודל היטלי הפיתוח, היינו: קביעת נורמות ארציות מחייבות, ככל שהרשות נמנעת מקביעתן בעצמה.
- ייתכנו מקרים של ניצול לרעה של העצמאות (מקרי שחיתות וכיו"ב).

¹⁹⁶ יצוין כי עבודת צוות משרד הפנים לביזור סמכויות לרשויות המקומיות (2022) היא צעד משמעותי בכיוון הרצוי. במסגרתה, מופו סמכויות המשרד וסמכויות הרשויות בנושאים שונים, וגובשה שורה של המלצות בדבר סמכויות שניתן להעבירן לרשויות. נמליץ על אימוץ ההמלצות בידי הממשלה, כמו גם על הרחבה והעמקה של העבודה בהתאם להמלצות העולות במסמך זה.

10.5.2.2. אפשרות לגביית אגרות ספציפיות (ניהול אשפה ביתית, מס תיירות,

אגרת חינוך)

מטרת המהלך היא לאפשר לרשויות לייצר שורה של מקורות הכנסה נוספים, בצד גביית הארנונה.
יישום: תיקון חקיקה שיאפשר לרשויות מקומיות לגבות אגרות בהתאם לשירותים ייחודיים שהן מספקות, בכפוף לאישור מוסדות הרשות. דוגמאות אפשריות:

- אגרת ניהול אשפה – חיוב משקי בית בהתאם לכמות הפסולת שהם מייצרים (שיטה דיפרנציאלית).
- מס תיירות – הטלת מס על לינות בבתי מלון ובצימרים בתחומי הרשות, שישמש לפיתוח תשתיות תיירות.
- אגרת חינוך – גביית רשותית של תשלומי ההורים וחלוקתם במנגנונים שהרשות החליטה עליהם (בדומה למנגנון המוצע בעבודה של "פנימה"). כן תתאפשר גביית אגרות כנגד מגמות מסוימות או תוכניות העשרה מעבר לבסיס.

יתרונות:

- שיפור השירותים – הכנסות ייעודיות יאפשרו השקעה ממוקדת בשירותים כמו אשפה, תיירות וחינוך.
 - צמצום פערים במימון – הרשויות יוכלו לגייס משאבים נוספים ולהקטין את התלות בממשלה.
 - אחריות אישית – גביית דיפרנציאלית כנגד שירותים כמו אשפה תעודד הפחתת פסולת ושימוש מושכל במשאבים.
- אתגרים:** עלולים להיווצר פערים בין רשויות שתבחרנה להטיל גביית נוספת לבין רשויות אחרות. כדי להפחיתם, ניתן לייצר מראש מנגנון חלוקה מתוך הכספים הנוספים, לפחות עבור חלק מההיטלים המתאפשרים.

10.5.2.3. אג"ח – עבור רשויות בעשירון העליון במדד האיתנות הפיננסי

הנפקת אג"ח מוניציפלי לשם גיוס חוב ממשקיעים עבור פרויקטים עירוניים. רשויות שאינן נמצאות בעשירון העליון במדד תוכלנה אף הן לגייס, בכפוף לאישור הממשלה. יצוין כי גיוס חוב עבור מטרות ספציפיות ברשויות היא פרקטיקה מקובלת, המתפתחת במקביל לתחום של Social Finance. רבים רוצים להשקיע את כספם בפרויקטים שיש בהם תרומה לקהילה ובפרט לקהילה מקומית שיש להם קשר אליה. כך נפגשות מטרות הרשות עם מטרות המשקיעים.
יישום: שימוש במדד האיתנות הפיננסי החדש של משרד הפנים להגדרת רשויות הרשאיות להנפיק. פיקוח ממשלתי משולב עם הפיקוח הקיים ממילא על מנפיקי אג"ח, באמצעות כללי רשות ניירות ערך (ניתן להגדיר דרך כללי משרד הפנים הגבלות נוספות, כגון אחוזי מינוף).

יתרונות:

- חיזוק עצמאות הרשות ויכולותיה בניהול כספים.
- הגברת השקיפות ורמת ניהול הכספים – ניהול אג"ח מחייב רמה גבוהה יותר של ניהול כספים פנימי, נוכח הכללים החלים על מנפיקי אג"ח והדיווחים שהם נדרשים לספק.
- הרחבת מקורות המימון – רשויות תוכלנה לגייס משאבים נוספים לפרויקטים גדולים בלי להמתין למימון ממשלתי.
- חיזוק האמון של המשקיעים – אג"ח עירוני עשוי למשוך משקיעים, לאור הביטחון היחסי של רשויות איתנות מבחינה פיננסית.
- פיתוח מואץ – גיוס חוב לטווח ארוך יאפשר לרשויות להשלים פרויקטים מרכזיים במהירות רבה יותר.

אתגרים:

- מקור מימון רק עבור חלק מהרשויות.
- הגדלת המינוף ברשות כרוכה בסיכונים פיננסיים שיש לנהל בתבונה.

10.5.2.4 PPP – כינון כללים מנחים מטעם הממשלה ואפשרות לרשויות להשתתף

רשות שתקיים את הכללים תוכל לייצר שיתופי פעולה עם השוק הפרטי במתכונת של PPP, וזאת ללא השתתפות של נציגי ממשלה או צורך באישורים מטעם עבור כל צעד בתהליך.

יישום: יצירת מסגרת ברורה לפרויקטים שתכלול ניהול סיכונים, חלוקת אחריות בין המגזר הציבורי והפרטי ומנגנוני בקרה. תידרש תמיכה בהקמת יחידות ייעודיות ברשויות המקומיות, תוך פיתוח יכולות ברשויות לצורך ניהול מו"מ, ניתוח כלכלי ופיקוח על פרויקטים. כפרויקטים ראשונים, מומלץ לערוך פיילוטס בתחומים כמו תחבורה ציבורית, פינוי אשפה או פיתוח אזורי תיירות. יצוין כי במקומות רבים בעולם – פרנקפורט היא דוגמה בולטת – שיתופי פעולה מעין אלה יוצרים יתרונות הן לרשות והן לשוק הפרטי. בישראל, התוכנית הכלכלית האחרונה כללה הצעה די מוצלחת בכיוון.

יתרונות:

- מינוף משאבים פרטיים – שיתופי פעולה עם המגזר הפרטי יפחיתו את העומס התקציבי של הרשויות והממשלה.
- שיפור שירותים ותשתיות – המגזר הפרטי מביא איתו ידע מקצועי וניסיון שיכולים לשפר את איכות הפרויקטים.
- הפחתת סיכונים – חלוקת סיכונים בין הצדדים תאפשר לרשויות להימנע מהשקעות לא משתלמות.

אתגרים: ניהול פרויקטים זכייניים (באמצעות שותף המקבל זיכיון) נחשב למורכב ביותר, ועל הרשויות להתמחות בכך ולפתח מיומנויות נדרשות – בין היתר, בגיבוש חוזים הלוקחים בחשבון מגוון רחב של תרחישים אפשריים.

10.5.2.5. מיסוי משותף – חלוקה במע"מ (צעד עתידי)

מוצע כי אחוז (1%) מתוך המע"מ – השיעור שבו הועלה המע"מ בראשית 2025, כחלק מצעדי ההתכנסות התקציבית בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" – יוקצה בעתיד, עם התאוששות המשק וצמיחת התוצר, לרשויות המקומיות. זאת דרך נוסחת חלוקה הלוקחת בחשבון מאפיינים כלכליים ואיתנות, אך גם פעילות כלכלית. מודל כזה, של חלוקת מס בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי, דומה למודל האוסטרי של מיסוי משותף (Shared taxation).

יתרונות:

- יצירת מקור הכנסה יציב ואוטומטי לרשויות המקומיות, אשר צומח יחד עם הצמיחה במשק ואינו תלוי בהחלטות תקציביות שנתיות של הממשלה.
- העברת מרכז הכובד של הפעילות הציבורית מהרמה הממשלתית לרמה המקומית, שתאפשר התאמה טובה יותר של השירותים לצורכי התושבים והקהילה.
- הגדלת היכולת של הרשויות המקומיות לתכנן לטווח ארוך, תוך הפחתת התלות בהעברות ממשלתיות המושפעות משיקולים פוליטיים וממגבלות תקציביות.

אתגרים:

- השינוי כרוך בויתור על הכנסות הממשלה.
- יש צורך לפתח נוסחת חלוקה מוסכמת בין הרשויות המקומיות, שתיתן מענה לפערים ביניהן ותמנע העמקה באי שוויון בין רשויות חזקות וחלשות. זאת, כאשר המע"מ נגבה באופן לא שוויוני בין אזורים שונים.

10.5.3. העברות ממשלתיות

10.5.3.1. רפורמה במענקים ודיפרנציאליות

צעד זה, המתייחס למענקים מעבר לאלו הנחשבים ניטרליים וכולל מבחני תמיכה דיפרנציאליים לקביעת גודלם, נועד לאפשר לרשויות להחליט על סדרי עדיפויות באופן עצמאי ובהתאם לאופי האתגרים המקומיים.

יישום: משרדי הממשלה, בדגש על משרדי החינוך, התרבות והרווחה, יגבשו תוכנית לאיחוד תקנות התמיכה ברשויות המקומיות, שתתבסס על מעבר למענקי בלוק ניטרליים. התוכנית תאפשר לרשויות לנהל את התקציבים בהתאם לצרכים המקומיים, וזאת באמצעות איחוד סעיפי תמיכה לכדי קרנות מאוחדות בכל משרד (לדוגמה, קרן רווחה שתאגד את כלל הסעיפים הנוגעים לטיפול באוכלוסיות נזקקות). נוסחאות חלוקה שקופות, שייקבעו במסגרת התוכנית, יתבססו על מדדים המשקפים צרכים ומאפיינים של הרשויות, והמשקללים גם איתנות פיננסית של הרשות ולא רק מצב סוציאקונומי של תושביה. המדדים יפורסמו להערות הציבור ונציגי הרשויות. הנוסחאות יאפשרו השתתפות דיפרנציאלית תוך ביטול הצורך במימון תואם (מאצינג). שינוי התקצוב ייעשה באופן הדרגתי כדי למנוע פגיעה בתקציבי הרשויות הקיימים, כך שהחלוקה הראשונית תישען על התקציבים הנוכחיים. התוכנית תכלול מנגנון גידול תקציבי שנתי, המביא בחשבון מאפיינים כמו התייקרויות וגידול אוכלוסייה. גידול משמעותי יותר יינתן לרשויות מוחלשות, באופן שיאפשר לאזן ביניהן לבין רשויות שיוכלו לאפשר גבייה נוספת בענייני חינוך, לדוגמה (בהתאם להצעה לעיל). דפוס פעולה זה מאפיין מדינות מובילות ב־OECD ובפרט את הולנד ודנמרק, והוא מזוהה כפער המשמעותי ביותר ביניהן לבין ישראל בכל הנוגע להתנהלות הממשלה מול הרשויות.

יתרונות:

- גמישות ניהולית – הרשויות ייהנו מחופש לקבוע סדרי עדיפויות בהתאם לצורכיהן הייחודיים.
- ייעול ביורוקרטי – איחוד הסעיפים יפשט את המנגנון, יפחית כפילויות ויגביר את השקיפות.
- צמצום פערים – מענקים ניטרליים ודיפרנציאליים יסייעו לאזן בין רשויות חזקות וחלשות.
- עידוד שיתופי פעולה – תמרוץ רשויות קטנות להיעזר באשכולות אזוריים או ברשויות גדולות יוביל לניצול יעיל יותר של המשאבים.

אתגרים:

- המהלך מצריך שינוי עומק במבנה ובתפקוד של מנגנוני התמיכה בשירותים החברתיים, ובמיוחד במשרד החינוך, וייתכן שייתקל בהתנגדות מצד גורמים המחזיקים בשליטה על תקנות קיימות.
- בקרב נציגי השלטון המקומי עלול להתעורר חשש מפגיעה בתקציבים. לפיכך, יש להקפיד על שמירת התקציב הקיים ועל החלת שינויים רק ביחס לגידול העתידי.

10.5.3.2. שינוי שיטת הדיווח והתמרוץ; מעבר למדדי איכות ביצוע (KPIs)

משרדי הממשלה (פנים, רווחה, חינוך ותרבות תחילה) יידרשו לקבוע מדדי איכות (KPIs) עבור הרשויות – איכויות בחינוך, בתחבורה, בהיתרי בנייה ועוד. הרשויות תתוגמלנה ביתר באמצעות מענקים ובבונסים כנגד עמידה ביעדים, ורמת עצמאותן בניהול הכספים תושפע אף היא מביצועי האיכות.

יישום:

- הגדרת מדדי איכות – משרדי הממשלה יקבעו מדדים כמותיים ואיכותניים כגון הישגים חינוכיים, זמינות תחבורה ציבורית ומשך טיפול בהיתרי בנייה. ניתן להיעזר לצורך כך במודל הדני.
- תמרוץ באמצעות מענקים ובבונסים – חיבור המדדים לתקבול כספי. כך, רשויות שיגיעו ליעדים יזכו בבונסים או במענקים מוגדלים.
- חיבור רמת העצמאות לביצועים – רשויות העומדות ביעדים תיהנינה מעצמאות רחבה יותר בניהול כספים ופרויקטים. מנגד, רשויות שלא עומדות ביעדים באופן עקבי תידרשנה לפיקוח הדוק יותר תוך רמת עצמאות נמוכה. ההגבלות יהיו חלק ממודל הפיקוח החדש, וניתן יהיה להסירן ככל שהרשות תשתפר. מודל דומה מונהג בדנמרק.

יתרונות:

- שיפור השירות לתושבים – מדדי איכות יגבירו את המוטיבציה ברשויות לספק שירותים מיטביים.
 - שקיפות ובקרה – הגדרת KPIs תיצור מנגנון שקוף לבחינת תפקוד הרשויות.
 - תמרוץ שיפור מתמיד – בונסים יקדמו תחרות בריאה בין רשויות לשיפור ביצועים.
- אתגרים:** השינוי מצריך עבודת עומק בבניית מודל פיקוח אחר, עם איזונים ובלמים אחרים, תוך מחשבה רבה על המדדים ודרכי הבקורות.

10.5.3.3. קרן מבני ציבור

במסגרת המעבר למענקים ניטרליים (ולא "צבועי" שימוש קונקרטי), תוקם קרן במשרד השיכון שתאגד תקציבים לבנייה של מבני ציבור (מעונות, תרבות, דת, מבנים בתמיכת המשרד לפיתוח הנגב והגליל וכדומה). בשלב הראשון, לא ייכללו בכך מבני חינוך, בשל השינוי המשמעותי בתקציבי החינוך ומודל הפיקוח שמשרד החינוך יידרש להטמיע. בשלב מאוחר יותר, לאחר חמש שנים, גם מבני חינוך יצטרפו לקרן המשותפת. חלוקת הכספים תיעשה לפי צרכים מקומיים, מאפיינים רשתיים המשפיעים על הצורך בבינוי חדש, פרמטרים סוציאקונומיים וקריטריונים נוספים כמו גידול באוכלוסייה. כל רשות תצטרך לגבש תוכנית בינוי רב שנתית ולהשתמש במענקים בהתאם לצרכיה. תוספת מענק תינתן לרשויות שישתפו פעולה עם אחרות בבינוי מבנים אזוריים, לטובת מיצוי יתרונות לגודל והגברת הפיתוח הכלכלי האזורי. ניתן לשקול חלופה של העברת קרן התמיכות לניהול מפעל הפיס ושימוש במנגנון החלוקה שלו, או מנגנון דומה אחר המהווה הסכמה בין השלטון המרכזי והמקומי.

יתרונות:

- הגדלת עצמאות הרשויות והגדלת יעילות ההשקעה הציבורית – רשות מקומית תוכל להחליט על ההשקעה הרצויה במבנים, ולא תיאלץ להשקיע במבנים מסוימים רק כי יש אפשרות לכך.
- הקטנת עומס בירוקרטי – איחוד תקציבים בקרן אחת יפשט את התהליך לרשויות.
- שדרוג תשתיות מקומיות – קרן ייעודית תבטיח השקעה עקבית במבני ציבור.

אתגרים: משרדי הממשלה ייאלצו לוותר על מנוף השפעה משמעותי מול הרשויות. כיום, ביכולתם להשתמש בתקציבי בינוי כ"קלף מיקוח" לקידום מדיניות ברשות מקומית, או לצבירת כוח פוליטי עבור השר הממונה.

10.5.3.4. החלת כלל גורף בעבודת הממשלה: העברת פעילויות לרשויות

כעיקרון, בכל פעילות ממשלתית חדשה, יועדף הביצוע דרך הרשויות המקומיות.

יישום:

- החלת "עיקרון ההצדקה" בעבודת הממשלה – בכל פעילות חדשה ייבחן תחילה אם ניתן להעבירה לרשויות, תוך העדפה ברורה לכך. ובדומה לכללים שהחילה הממשלה להפחתת הרגולציה, ייושם כלל ולפיו בכל פעילות ממשלתית חדשה, יידרש ניתוח עומק כדי להסביר מדוע זו לא תבוצע באמצעות/בשיתוף הרשויות המקומיות.
- העברת פעילויות קיימות – תחומים כמו תרבות, חינוך יסודי, שיטור קהילתי וקליטה יועברו לרשויות, בתמיכה תקציבית ראשונית מהממשלה. הרחבה לעניין החינוך היסודי ואופן העברתו לרשויות ניתן למצוא בעבודת הצוות של שי פירון. יישום של העברת הפעילות ניתן לבצע באופן מדורג על ידי פיילוטים ברשויות נבחרות (ניתן לחייב את משרדי הממשלה להכניס פיילוטים לתוכניות העבודה), מנגנוני תמיכה וכן ליווי מקצועי בשנים הראשונות.

יתרונות ומענה למטרות:

- מענה לאתגר הבסיס – של מחסור במקורות ועודף פעילות במגזר הממשלתי ביחס למקומי.
- גמישות בניהול – הרשויות תוכלנה להתאים את השירותים לצרכים המקומיים.
- הפחתת ריכוזיות – העברת סמכויות תקטין את התלות ברשויות הממשלתיות.
- שיפור יעילות ואיכות שירותים – קרבה לתושבים תאפשר לרשויות לספק מענה מדויק ומהיר יותר.

10.5.4. מקרקעין

10.5.4.1. הקצאת אחוזים מכל תוכנית בינוי מגורים לשימוש הרשות עבור

שימושים סחירים (כלומר, שאינם מוגבלים בשימושים ציבוריים)

יישום:

- על פי תיקון שיוכנס בחוק, בתוכניות בנייה במעורבות הממשלה (דרך רמ"י/הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית) ייכלל סעיף המבטיח העברה של אחוזי קרקע לרשות המקומית, לצורך בעלות או חכירה לדורות (למשל, 10% בתוכניות רמ"י ו-5% בתוכניות התחדשות).
- יתוקן חוק המקרקעין, כך שניתן יהיה להעביר לרשות זכויות גם בקרקעות פרטיות שבהן מקודמות תוכניות התחדשות עירונית. הדבר נדרש נוכח המחסור בקרקע חדשה לתכנון ולפיתוח במרכז, והעיקרון שלפיו ניתן להעביר לרשות זכויות רק בתוספת ציפוף מעבר לנהוג.
- יש לקבוע אחוז העברה אף בתוכניות שאושרו בעשור האחרון, כדי שלא להחמיץ את המלאי התכנוני הרב שאושר בתקופה זו. ניתן לייצר "מבצע" שבמסגרתו, רשויות שיסכימו להוסיף אחוזי בנייה למגורים בתוכניות שכבר אושרו, תוכלנה לקבל אחוזים מהתוספת לשימושן.
- יש להגביל את מתן הזכויות רק לתוכניות בהיקף מינימלי שבהן אושרו בעיקר מגורים. תוכניות של שימושי מסחר ותעסוקה מתומצמות ביתר ממילא, ואין צורך לשפר את תמריץ הרשויות להגדיל בהן זכויות.
- ניתן לייצר מגבלות מסוימות על שימושי הקרקע, אולם אין להגביל את השימוש לצורכי ציבור או למטרות ציבוריות. כמו כן, הרשות המקומית תוכל לבצע עסקאות במקרקעין ולהשתמש בתקבולים לטובת הכנסותיה השוטפות.

יתרונות ומענה למטרות:

- העברת מקרקעין לניהול מסחרי של הרשות תתמרץ אותה לתמוך בהגדלת אחוזי הבנייה למגורים.
- חיזוק העצמאות הפיננסית – מקורות הכנסה יציבים יסייעו לרשויות לממן שירותים לטווח ארוך.
- תוספת מקורות הכנסה לרשות ללא העלאה של נטל המס על התושבים.
- תוספת מקורות שיכולה לבוא אף ללא הפחתה בהכנסות המדינה ממקרקעין, שכן הזכויות שיאושרו בעקבות התמריץ יהיו גדולות מכפי שניתן היה לאשר בלעדיו.
- שיפור יכולות הרשות ורמת אחריותה לניהול הקרקע בתחומה.

אתגרים:

- צפויה התנגדות מצד רשות מקרקעי ישראל למהלך, הנוגס בפועל בסמכותה לניהול הקרקע.
- ייתכנו קשיים משפטיים וצורך בשינויי חקיקה או בהחלטות מנהליות בהעברת קרקע לניהול העירוני למטרות מסחריות. יש לבצע עבודה משותפת עם האחראים לניהול מקרקעין ביעוץ המשפטי לממשלה ועם הרשויות המקומיות, כדי לגבש מתווה המאפשר את ההעברה באופן תקין. ניתן לקבוע כללים המאפשרים את ההעברה אף ביחס לקרקעות בבעלות פרטית, אך רק כאשר הבעלים מקבלים אישור לתוספת זכויות שלא ניתן היה להשיג אחרת (למשל, מעבר למה שנקבע בתוכנית המתאר) תוך הגבלות מתאימות.

- יש לוודא שלא מוקנה לרשויות יתרון לא הוגן בשימושים על פני מתחרים (למשל, הפעלת מלון מסובסד סמוך למלון של יזם שנדרש לשלם את מלוא עלות הקרקע). בתוך כך, יש לקבוע כי בעת הפעלה או מכירה של שירותים, אלו יגלמו את מחיר השוק האמיתי של הקרקע. באופן זה תימנע תחרות בלתי הוגנת, ואף יגדלו הכנסות הרשות.
- יש לוודא שמגבלות המוטלות על פעילות בקרקע הן סבירות ולא פוגעות במטרת המהלך. כך למשל, ייתכן שמטרות כמו דירות יוקרה אינן ראויות. ואולם, אין לפסול שימושי תירות או תעסוקה.

10.5.4.2. כינון תוכנית להעברת מקרקעין מניהול רמ"י לרשויות (מעבר לתוספת המוצעת לעיל)

יישום:

- הקמת ועדה בין משרדית, משותפת לרמ"י ולמשרדי האוצר והפנים, שתפעל לתיאום ולקידום העברת קרקעות לניהול הרשויות המקומיות, במקום המשך ניהולן על ידי רמ"י. הקרקעות שיועברו יכולות להיות פנויות או בנויות, בהתאם לצרכים המקומיים.
- הוועדה תגדיר קריטריונים ברורים לתיעדוף הקרקעות המיועדות להעברה, כגון קרקעות בשולי יישובים, קרקעות המיועדות לשטחים ציבוריים, או כאלו המיועדות לפיתוח מסחרי. יינתן דגש לחיזוק רשויות מוחלשות כלכלית, תוך העדפת העברת קרקעות שיתרמו לפיתוחן הכלכלי.
- חובת תכנון ויישום: הרשויות המקומיות שיקבלו את הקרקעות יידרשו להציג תוכניות ניצול מפורטות עם לוחות זמנים ברורים. מנגנון זה נועד למנוע עיכובים ולוודא שהקרקעות מנוצלות באופן יעיל ומיטבי לטובת הציבור.

יתרונות:

- ראייה כוללת ומתכללת – מעצם עבודת המטה הממשלתית המשותפת לכלל הגורמים האמונים על הנושא, במטרה להגיע להסכמות.
- פיתוח מהיר וממוקד – הרשויות, המכירות מקרוב את צורכי האוכלוסייה המקומית, יוכלו לתכנן ולממש פיתוח מתאים יותר.
- שיפור שוויון מרחבי – העברת קרקעות לרשויות מוחלשות תסייע להן לייצר מקורות הכנסה חדשים ולשפר את איכות החיים של התושבים.
- ביזור סמכויות ומקורות הכנסה – מניהול מרכזי לניהול הרשויות.
- צמצום בירוקרטיה – העברת הקרקע לניהול מקומי תקצר את תהליכי התכנון והביצוע.

10.5.4.3. אפשרות להעביר כספים מהיטלי השבחה לתקציב החינוך השוטף

הטבה זו תינתן לרשות העומדת ביעדי תשתית, כגון הגדלת תשתית ההעדפה לתחבורה ציבורית בתחומה (מעין בונס תקציבי כנגד עמידה ביעדים).

יישום: במסגרת חקיקה, יוגדר מנגנון המאפשר לרשויות מקומיות להעביר אחוז קבוע מהכנסותיהן מהיטלי השבחה לתקציב השוטף בתחום החינוך, בכפוף לעמידה במגבלות ובקריטריונים ברורים. התמריץ יהיה מבוסס יעדים – הרשויות יידרשו להוכיח עמידה ביעדים מוגדרים, כגון פיתוח תשתיות עירוניות (כבישים, שטחים ציבוריים), שיפור התחבורה הציבורית או הגדלת היצע הדיור, כתנאי לשימוש בכספים למטרות חינוך. לשם כך, יוקם מנגנון פיקוח ייעודי במשרד הפנים (או כמפורט בהמלצות בתחום ההעברות הממשלתיות לעיל) שיבחן את עמידת הרשות ביעדים ואת אופן השימוש בכספים המועברים.

יתרונות:

- תמרוץ לפיתוח בר קיימא – שימוש בהכנסות מהיטלי השבחה כתמריץ פיתוח עירוני, בצד השקעה בצרכים חשובים כמו חינוך.
- שיפור מערכות החינוך המקומיות – תוספת תקציבים תאפשר השקעה בתשתיות חינוך, שיפור כוח אדם ופיתוח תוכניות לימוד.
- עידוד תכנון איכותי – תמריץ לרשויות לקדם תכנון ופיתוח מושכלים כדי לזכות במימון נוסף.
- חיזוק הקשר בין פיתוח עירוני לבין צורכי התושבים ואיכות חייהם – זאת מעצם העברת כספים מהפיתוח העירוני לטובת שירותים חברתיים, בדגש על חינוך.

אתגרים: ייתכן שתתעורר התנגדות מצד יזמים, או שיעלו תהיות על הבחירה להשקיע בחינוך על חשבון תחומים אחרים. מאחר שמדובר בשימוש מתוך הקופה הקיימת, שמייצרת איזון בין תמרוץ לפיתוח ובין שיפור שירותים חברתיים, יש להציג מראש הצדקות ברורות לתוכנית באמצעות החלטות מדיניות מקדימות.

10.5.5. פיתוח ותחבורה

10.5.5.1. פישוט בקביעת היטלי פיתוח וביטול הגבלות על קרנות ייעודיות של

סלילה ותיעול

יישום:

- ביטול הדרישות המנחות לקביעת היטלי פיתוח באמצעות תחשיב של נטל הפיתוח העתידי והצורך באישור משרד הפנים להיטל. במקום הגבלה זו, ניתן להגדיר רצועה של תעריפי מינימום ומקסימום לכל סוג היטל, ולאפשר לרשויות, בתוך מסגרת זו, לקבוע היטלים כרצונן ובאישור מוסדותיהן. משרד הפנים יוכל לפרסם הנחיות והדרכות לאופן הרצוי לקביעת היטלים, כפועל יוצא של תוכנית רב שנתית לפיתוח ולאמידת צורכי הפיתוח ביחס לבנייה. ואולם, ההנחיה לא תהיה מחייבת, ורשות שתבחר "להעתיק" היטל מרשות שכנה עם מאפיינים דומים תוכל לעשות כן. כל עוד ההצדקה אושרה על ידי הציבור המיוצג במוסדות הרשות, ההיטל יוכל להיות תקף.
- ביטול ההגבלה על שימוש בקרנות סלילה, תיעול ושצ"פים, אשר מחברת בין המקור לשימוש. הרשות תוכל לנהל קופת פיתוח אחת מכלל ההיטלים שהיא גובה בתחומה. לחלופין, ניתן לאפשר גבייה של היטל פיתוח אחד הכולל בתוכו את כלל צורכי הפיתוח של הרשות.

10.5.5.2. מס פיתוח ארצי לרשות שאין לה היטל

בהתאם למוצע בתוכנית הכלכלית של האוצר לשנת 2025, רשויות שלא קבעו היטלי פיתוח, או שאין בתחומן היטלים בתוקף, יידרשו להשתמש בהיטל נורמטיבי ארצי שייקבע על ידי הממשלה.

יתרונות:

- מתן מענה לרשויות שאינן מצליחות להשיג את התמיכה המקומית להטלה ולגבייה של מס, בעזרת כלי שיאפשר להן ליהנות מהכנסות בקופת הפיתוח וממקור לתשתיות בפנים היישוב.
- לצד שיפור בפיקוח על הטלת המס ובקופת התב"ר, מדובר באמצעי ביזור למי שמבקש להרים את הנטל, תוך שמירה על היתרונות של כלי שלטוני מחייב במקומות שבהם קיים כשל.

אתגרים: גבייה בפועל ברוב היישובים הערביים, באופן התואם את צורכיהם, תגרוור עלויות נוספות לבעלי קרקעות ועלולה לייצר חסם לפיתוח בחלק מהמקומות. יש לקחת זאת בחשבון בקביעת המינימום הארצי.

10.5.5.3. שימוש בהסכמי גג כפלטפורמה להעברת סמכויות ומענקים ייעודיים

ניתן לייצר, וכבר בטווח הקצר, תוכניות פיילוט לרשויות אשר מקבלות מהשלטון המרכזי מכוח הסכם הגג, בצד מענקים ופתרונות פיתוח, גם סמכויות ספציפיות לטובת שיפור הניהול העצמאי בהיבטים שונים. זאת, בדומה לשיטת הסכמי ההאצלה בבריטניה (על כך ראו בנספח). הסכמי הגג יוצרים אירוע משמעותי בחיי העיר, ובעקבותיהם, היא נדרשת להתמודד עם פרויקטי פיתוח בקנה מידה גדול ובטווח זמן מצומצם, באופן שמצריך מענה מצידה לסוגיות רבות. הדבר כרוך לא אחת בשינוי בפני המרקם הוותיק תוך שיפור (או לכל הפחות שמירה) של השירותים הניתנים במרחב. לפיכך, הרשות נדרשת לשפר את יכולותיה וכן נדרשת לסמכויות בנושאים שלא בהכרח מצויים בידיה בעת החתימה. מדובר, אם כן, במהלך המשלב את תוספת האחריות, הסמכות והשיפור ביכולת לממשן.

יתרונות:

- מהלכים מסוג זה מאפשרים להגדיל את הביזור וכבר בטווח הקצר.
- ישימות בטווח הקצר, במקביל לפרויקט פיתוח גדול, יכולה להביא רשות לשיפור ניהולי משמעותי.

אתגרים: ישנן סמכויות לא מעטות שכדי להאצילן/להעבירן לשלטון המקומי, יש צורך בשינויי חקיקה רחבים, ולא ניתן להעניק אותן באמצעות תוכנית פיילוט האמורה להסתמך על החלטות מנהליות בלבד.

10.5.5.4. מתן סמכויות לרשויות מטרופוליניות בניהול תחבורה ציבורית

על פי הנחיות ה-UITP (האיגוד הבין-לאומי לתחבורה ציבורית) ועבודות אסטרטגיות שנעשו במשרדי האוצר והתחבורה, במערכות תחבורה, בשונה מברוב הנושאים שעסקנו בהם, יש ערך בניהול ברמה המטרופולינית. ניהול כזה מאפשר תכנון מתואם של כלל אמצעי התחבורה באזור, וכפועל יוצא, שירות יעיל ואחיד המותאם לצרכים המקומיים והאזוריים. רשות תחבורה מטרופולינית, המאגדת מספר רשויות עם קשר גיאוגרפי מרחבי ביניהן, יכולה להבטיח נגישות משופרת לכלל התושבים, מאחר שהיא רואה לנגד עיניה את האינטרס התנועתי הכולל באזור. יש לה סיכוי טוב יותר, הן על פני השלטון המרכזי והן ביחס לרשות הבודדת, לתת מענה הולם לאתגרים ולהעדפות המקומיות. קונקרטית בתחבורה הציבורית, רשות כזו יכולה לסייע בקשב ניהולי פרטני ואף בחיסכון תפעולי, וכך לחזק את היעילות והאטרקטיביות של התח"צ. נציין כי חקיקה בנושא מקודמת במסגרת התוכנית הכלכלית לשנת 2025 (להרחבה ראו בפרק העוסק בדיור ובתחבורה).

עבודת המדיניות מצביעה על כשלים מהותיים במערכת מימון הרשויות המקומיות בישראל, המשפיעים לרעה על איכות השירותים לתושבים ועל יכולתן של הרשויות לתמוך ביעדים לאומיים. הריכוזיות השלטונית, המתבטאת במגבלות על העצמאות הפיסקלית והניהולית של הרשויות, פוגעת ביכולתן להעניק שירותים מותאמים לצורכי התושבים ולהגיב ביעילות לשינויים. בעיות כגון מבנה הארנונה הנוכחי, ההעברות הממשלתיות הייעודיות, מגבלות בניהול המקרקעין וחוסר הגיון במקורות ההכנסה מעמיקות את הפערים ומחלישות את הרשויות. בהשוואה למדינות מובילות כמו הולנד, דנמרק ואוסטריה, שבהן נהנות הרשויות המקומיות מעצמאות רחבה יותר המאפשרת אספקת שירותים ברמה גבוהה יותר, מתחדד הפער ביכולתן של הרשויות בישראל למלא את תפקידן באופן עצמאי ויעיל.

כתנאי הכרחי לשיפור מהותי באיכות השירותים לתושבים, עולה צורך דחוף ברפורמה מקיפה במערכת מימון הרשויות. על הרפורמה להתמקד בשינויים מבניים, ובהם: עדכון מנגנון הארנונה, גיוון מקורות ההכנסה באמצעות גביית אגרות ייעודיות והנפקת אג"ח עירוני, רפורמה במנגנון ההעברות הממשלתיות לטובת מענקים כלליים ודיפרנציאליים, העברת ניהול מקרקעין לידי הרשויות וחיזוק עצמאותן הניהולית. לצד זאת, וחרף האתגרים הכלכליים של התקופה, הכרחי להגדיל את המשאבים התקציביים העומדים לרשות הרשויות המקומיות.

הרפורמה המוצעת היא מורכבת ורחבת היקף, אך גם יישום חלקי עשוי להוביל לתוצאות חיוביות משמעותיות. כך למשל, העברת סמכויות ניהול מקרקעין ומעבר למנגנון מענקים כלליים, ניטרליים ודיפרנציאליים יכולים לשפר באופן ניכר את המצב הנוכחי ולהוות בסיס לרפורמות רחבות יותר בעתיד. צעדים כגון הגדלת מקורות ההכנסה, הגברת השקיפות והעברת סמכויות יקדמו מערכת מימון הוגנת, יעילה ומכוונת לתושבים. הצלחת הרפורמה תלויה בשיתוף פעולה רחב בין הממשלה, הרשויות המקומיות והציבור, לצד גיבוש חזון ארוך טווח ותכנון קפדני. הבנת החשיבות של שינוי במערכת המימון המקומית תהווה אבן דרך לקראת יצירת עתיד טוב יותר לשלטון המקומי ולתושבים בישראל.

מקורות

פרק 1 – חזון ואסטרטגיה כלכלית למדינת ישראל

1. אקשטיין, צ', וליפשיץ, א' (2017). אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
2. אקשטיין, צ', ליפשיץ, א', מנחם-כרמי, ש', וקוגוט, ת' (2019). אסטרטגיה לצמיחת המשק 2019. נייר מדיניות 2019.03, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
3. אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש', וסומקין, ס' (2022). אסטרטגיה למדיניות השקעות ורפורמות להעלאת הפרייון והצמיחה במשק. נייר מדיניות 2022.06, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
4. אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש', סומקין, ס', וקלישר, ע' (דצמבר 2024). הגידול בתקציב הביטחון ואיתנות המשק בשנים 2026-2035. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
5. ליפשיץ, א', ולרום, ט' (2024). הכנסה מעבודה של משקי בית: אתגרים, תרחישים ומדיניות. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
6. מנחם-כרמי, ש', וקלישר, ע' (2024). פירמידת הצמיחה וצמצום העוני - מתודולוגיה ועדכון 2024. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
7. Baxter, Marianne, and Robert G. King (1993), *Fiscal Policy in General Equilibrium*, The American Economic Review 83.3, 315–334.
8. Eichenbaum, M. (2021). CD Howe Institute, Jack Mintz Lecture. *Should We Worry About Deficits When Interest Rates Are So Low?*

פרק 2 – המשק הישראלי בזמן המלחמה ולאחריה

9. אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש', וסומקין, ס' (2022). מדיניות השקעות ציבוריות ורפורמות מבניות להעלאת הפרייון והצמיחה במשק. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
10. אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש', סומקין, ס', וקלישר, ע' (15.10.23). המדיניות הכלכלית הדרושה במלחמה – המלצות המדיניות של מכון אהרן. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
11. אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש', סומקין, ס', וקלישר, ע' (15.11.2023). השפעות המלחמה על כלכלת ישראל וצעדי המדיניות הנדרשים. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
12. אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש', סומקין, ס', וקלישר, ע' (2023). אתגרי כלכלת ישראל בזמנים גועשים. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
13. אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש', סומקין, ס', וקלישר, ע' (24.12.23). השפעות המלחמה על כלכלת ישראל וצעדי המדיניות הנדרשים. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
14. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (17.2.25). כנס סיכום השנה הכלכלית 2024. חשבונות לאומיים 2024.
15. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2025). ירחון סקר כוח אדם - ינואר 2025.
16. משרד האוצר, אגף החשב הכללי. (21.1.25). אומדן ראשון של יחס החוב לתוצר לשנת 2024 (הודעה לעיתונות). ירושלים.
17. משרד האוצר, סגן הממונה על התקציבים. (2024). כנס מכון אהרן 2024. מדינה במערבולת – איומים והזדמנויות בכלכלת ישראל.

18. מתווה הסיוע ללקוחות הבנקים. (ינואר 2025). אוחר מתוך אתר בנק ישראל:
<https://www.boi.org.il/bank-of-israel/iron-swords/boi-outline-banksjanuary2025>
19. Baxter, M & 'King, R' G. (1993). Fiscal Policy in General Equilibrium. *The American Economic Review*. 334–315, (3) 83,

פרק 5 – תעסוקה והון אנושי בראייה מאקרו-כלכלית

20. משרד האוצר (2007), דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים.
21. משרדי האוצר, החקלאות, התמ"ת והפנים (2010), דוח הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות.
22. מזכירות הממשלה (2011), דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל.
23. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2020), הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 : דוח מסכם.

פרק 6 – תעסוקה והון אנושי בחברה הערבית

24. הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (אוגוסט 2020) : דוח מסכם.
25. הוועדה להגדלת ההון האנושי להייטק (נובמבר 2022), דוח הוועדה הבין-משרדית להון אנושי להייטק בראשות דדי פרלמוטר.
26. ליפשיץ א', לרום ט' (ינואר 2024), הכנסה מעבודה של משקי בית : אתגרים, תרחישים ומדיניות, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
27. יחיא ק', עראר ח', 2022, רכישת השכלה גבוהה ברשות הפלסטינית בקרב סטודנטים פלסטינים מישראל : גורמי משיכה, מפגש לאומי מחודש ואתגרים.
28. תחאוכו מ', לוונטל ע', לרום ט', פרטוש א' (2024), אתגרי החברה הערבית בשוק העבודה בשגרה ובחירום, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
29. תחאוכו מ', קלישר ע', מושקלב ק' (ספטמבר 2020), התשוואה לידע בשפה העברית בחברה הערבית : חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

פרק 7 – תעסוקה והון אנושי בחברה החרדית

30. אקסלרד ה', קלישר ע' (ספטמבר 2023), תעסוקה איכותית לנשים חרדיות, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
31. זוסמן נ', זופניק א' (יולי 2024), מאפייני התלמידים-בנים בחינוך הממלכתי-חרדי היסודי והמשך דרכם במערכת החינוך, חטיבת המחקר של בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה.
32. זוסמן נ', זופניק א' (יולי 2021), הורדת גיל הפטור משירות צבאי לגברים חרדים והשפעתה על היצע עבודתם ועל משתני תוצאה נוספים, חטיבת המחקר של בנק ישראל.
33. כהנר ל', מלאך ג' (2023), שנתון החברה החרדית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
34. ליפשיץ א', לרום ט' (ינואר 2024), הכנסה מעבודה של משקי בית : אתגרים, תרחישים ומדיניות, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
35. פרטוש א', לרום ט', סומקין ס' (2024), פערים וחסמים במעבר מהשכלה אקדמית לתעסוקה איכותית, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
36. רגב א', מילצקי י' (2024), דוח מצב החברה החרדית, המכון החרדי למחקרי מדיניות.

פרק 8 – פיתוח אוברני: תחבורה, דיור והורדת יוקר המחיה

37. אקשטיין, צ' וסומקין, ס' (2018), האם יש בועה במחירי הדירות? מכון אהרן למדיניות כלכלית.
38. אקשטיין, צ' וסומקין, ס' (2020), האם העלייה במחירי הדירות צפויה להיעצר? מכון אהרן למדיניות כלכלית.
39. אקשטיין, צ', קוגוט, ת' וסומקין, ס' (2018), האם יש בועה במחירי הדירות? מכון אהרן למדיניות כלכלית.
40. אקשטיין, צ' וליפשיץ, א' (2017), אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
41. אקשטיין, צ', טולקובסקי, א', אבידור, ד', גרף, ד' וקוגוט, ת' (2015), רפורמות בענף הדיור. נייר מדיניות 2015.05, קבוצת גוינט-ג'י.אי.אס.אי (GGA), דצמבר 2015.
42. ברנדר, ע' (2022, 7 לנובמבר), מסגרת תקציבית לתכנון ארוך טווח של תשתיות בישראל [הרצאה בכנס], ועידת תשתיות 360, תל אביב.
43. בן-שחר, ד', גבריאלי, ס' וגולן, ר' (2018), נשיגות הדיור ואי-שוויון: גישה נורמטיבית. חידושים בניהול 6-15 (2).
44. ברגר, ד'. (2023, 12 באוקטובר). ראש עיריית רעננה נגד ציפוף: "לא נהפוך לבני ברק", ynet.
<https://www.ynet.co.il/news/article/rJboZ70Z6>
45. המועצה הלאומית לכלכלה (2025), התוכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2050.
46. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (אפריל 2024), דוח התחדשות עירונית לשנת 2023.
47. וייסמן, ד' (2023), בחינת התועלות המקוריות הכלכליות הגלומות בהתחדשות עירונית, בנק ישראל, חטיבת המחקר, ניירות תקופתיים 2023.02.
48. זיו, ס' ושפיר, א' (2020), ההשפעות הכלכליות של השקעה במטרו על הפריור והתוצר, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
49. זיו, ס' ושפיר, א' (2023), תחבורה איכותית ל-2040: תכנון, השקעות ותועלות, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
50. יכין, י' וגמרסני, י' (2019), ניתוח שוק הדיור בישראל: קשרי הטווח הארוך והדינמיקה של הטווח הקצר, בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2021.08.
51. מינהל התכנון (2024), דוח סיכום שנתי של ועדת התכנון – אתגרים ועיכובים בקידום תוכניות מפורטות, ירושלים: משרד הפנים.
52. מבקר המדינה, (2023), דוח שנתי 73א – טיפול המדינה בתשתיות תומכות מגורים באיזורים מתפתחים, ירושלים: נציבות מבקר המדינה.
53. מואב, ע' ושרייבר, ש' (2017), אימוץ אגרות גודש על ידי הפחתת הצפיפות בכבישים, המרכז הבינתחומי הרצליה.
54. סוחוי, ט' וסופר, י' (2019), איך מגיעים לעבודה בישראל? מאפייני יישוב וגורמי פרט, בנק ישראל, חטיבת המחקר, סדרת מאמרים לדיון 2019.02.
55. פיוצ'ר מוביליטי ישראל (2021), נייר מדיניות – רשויות מטרופוליניות בישראל.
56. פלוג, ק', פורת הירש, נ' וקנת פורטל, ר' (2023), יוקר המחיה בישראל: מה מספרים המספרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

57. Carruthers, R., Dick, M., & Saurkar, A. (2005, January). Affordability of Public Transport in Developing Countries. Transport Papers TP-3. The World Bank Group, Washington, D.C. Cohen, R. (2022). Incentivizing local authorities: A key to balanced urban growth. Journal of Public Policy, 18(2), 87-103.
58. OECD (2025). OECD Economic Surveys: Israel 2025.
59. World Bank, 2024. Unleashing Rail Station Potential through Station Redevelopment. Mobility and Transport Connectivity Series.

פרק 9 – טרנספורמציה דיגיטלית וייעול הסקטור הציבורי

60. אקסלרד ה', סומקין ס' וחבר ש' (אפריל 2022), [קידום ופיתוח טרנספורמציה דיגיטלית בישראל לקראת 2030](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
61. אקשטיין צ', מנחם-כרמי ש' וסומקין ס' (דצמבר 2021), [אסטרטגיה למדיניות השקעות ורפורמות להעלאת הפריון והצמיחה במשק](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.

פרק 10 – שיפור השירותים לאזרח באמצעות ייעול ניהול הרשויות המקומיות

62. אקשטיין, צ', טולקובסקי, א', אבידור, ד', גרף, ד', קוגוט, ת' (2015), רפורמות בענף הדיור, מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן.
63. בארי, א', רזין, ע' (עורכים) (2015), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית. רסלינג.
64. בן בסט, א', דהן, מ', קלור, א' (2013), ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
65. ריינגוורץ, י' (2013), איחוד רשויות בישראל: לקחים והצעות לעתיד. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
66. הורן, ר' (2008), פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית. מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
67. שרביט, י' (מרץ 2016), מדוע רשויות חזקות לא תמיד גובות יותר ארנונה. *המדד המוניציפלי* [פוסט בבלוג]. <https://muni-index.co.il/2016/03/17/newlocalorder>
68. המועצה הלאומית לכלכלה ו־Deloitte (2019), סקירה בין-לאומית השוואתית בנושא מיסוי קרקע בערים: סיכום ממצאים מרכזיים. משרד ראש הממשלה. https://www.gov.il/BlobFolder/news/news_local_authorities210721/he/news_file_Deloitte.pdf
69. הצוות לקידום אזוריות בישראל (2021), הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי (דוח המלצות לממשלה). גיוינט-אלכא ומשרד הפנים.
70. מבקר המדינה. (2015). דוח שנתי מס' 66א לשנת 2015 ולשנת הכספים 2014: רשויות מקומיות – ניהול תקציב הפיתוח. ירושלים: מבקר המדינה.
71. מבקר המדינה (2020), הסכמי גג – יישום, פיקוח ותיאום בין הגורמים השונים (דוח מס' B70). משרד מבקר המדינה.
72. מופקדי ט' ושלם ר' (2018), רפורמה במימון הרשויות המקומיות (נייר מדיניות). מכון אהרן למדיניות כלכלית.
73. משרד הפנים (2022), המלצות הצוות הפנים-משרדי לביזור סמכויות משרד הפנים לשלטון המקומי בראשות מנכ"ל המשרד, יאיר הירש.

74. משרד הפנים, סוגי ההנחות בארנונה.
https://www.gov.il/BlobFolder/guide/tax/he/Guides_arnona_arnona-extrainstructions-22-11-23.pdf
75. עבודת הצוות הבינמשרדי לתמרוץ רשויות מקומיות לבנייה למגורים (2021), הגרעון השולי לתושב חדש ברשויות המקומיות.
https://www.gov.il/BlobFolder/news/news_local_authorities210721/he/news_local220721.pdf
76. פולקמן, ר', פרוינד, מ', נגיד, מ', נשר, מ' (טרם פורסם). התוכנית לחיזוק השלטון המקומי בישראל.
77. פיטוסי, ס', יקיר, א', שראל, מ' (2015), פריצת חסמי הדיור בישראל – חלק ב': תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים. פורום קהלת.
78. צור, ד' (2021, 28 ביוני), עוז בארנונה, תמורה בדיור. כלכליסט.
https://www.calcalist.co.il/local_news/article/BJL9IBD2u
79. שרביט, י' (2020, 5 בנובמבר), ביקורת עמיתים. המדד המוניציפלי.
[/https://muni-index.co.il/2020/11/05/peerreview](https://muni-index.co.il/2020/11/05/peerreview)
80. Blöchliger, H., & Vammalle, C. (2012). Reforming fiscal federalism and local government: Beyond the zero-sum game (OECD Fiscal Federalism Studies). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264119970-en>

11. נספחים

11.1. נספח לפרק 1 – חזון ואסטרטגיה כלכלית למדינת ישראל

11.1.1. מתודולוגיה לחישוב צמיחת התוצר על רכיביה

נגדיר בכלליות את התוצר הכולל כמכפלת היקף שעות העבודה בפריון לשעת עבודה: $Y_t = P_t \cdot L_t$, כלומר

$$(1) \ln Y_t = \ln P_t + \ln L_t$$

כאשר Y_t – התוצר במשק בשנה t ; P_t – התוצר הממוצע לשעת עבודה (הפריון הכולל לשעת עבודה) בשנה t ; L_t – היקף שעות העבודה בשנה t .

הצמיחה, על רכיביה, בין שנה כלשהי (t) לבין שנה מאוחרת $(t+j)$ מחושבת על ידי הפער בתוצר והפערים בשעות העבודה ובפריון לשעת עבודה בין שנים אלה:

$$(2) \ln Y_{t+j} - \ln Y_t = \ln P_{t+j} + \ln L_{t+j} - \ln P_t - \ln L_t$$

ומכאן חלקו היחסי של כל רכיב בצמיחת התוצר:

$$(3) \frac{\Delta \ln P}{\Delta \ln Y} + \frac{\Delta \ln L}{\Delta \ln Y} = 1$$

11.1.2. פיתוח נוסחת פירוק פער הפריון

כדי לקבוע סדרי עדיפויות לממשלה, יש לפרק את פער הפריון על פי גורמי הייצור השונים, לאמוד את חלקו של כל גורם ייצור בפער התוצר לשעת עבודה בהשוואה למדינות הסמן, ועל בסיס התוצאות, להתוות מדיניות ממשלתית נכונה. בהתאם לתאוריה כלכלית מקובלת, אנו מניחים כי הייצור בכלל המשק מורכב מגורמי הייצור הבאים: כמות ואיכות התעסוקה; הון עסקי של מכונות וציוד; הון ציבורי המתחלק בין הון תשתיות, ובעיקר תשתיות תחבורה, אנרגיה ומבני ציבור נוספים ותשתיות דיגיטליות (ICT); ושארית (על פי רוברט סולו) של יעילות הייצור של גורמי הייצור במשק ("הפריון הכוללי"). על פי תאוריה זו, אנו מפרטים את פונקציית הייצור לעיל עם חמישה גורמי ייצור, אשר זהה בין המדינות: ¹⁹⁷

$$Y = A \left(\frac{G_n}{N} \right)^{\beta \gamma} \left(\frac{G_c}{N} \right)^{\beta(1-\gamma)} K^\alpha (HL)^{(1-\alpha)}$$

כאשר גורמי הייצור הם: רמת ההון במגזר הפרטי (K), מספר שעות העבודה (L), רמת ההון האנושי (H), רמת ההון הציבורי ובעיקר בתשתיות תחבורה ($\frac{G_n}{N}$), ורמת ההון הציבורי בתשתיות דיגיטליות (ICT) לנפש בענף מינהל ציבורי ($\frac{G_c}{N}$). במסגרת זו, המדד להון הציבורי הוא ערכו לנפש, כיוון שהוא בוחן את מכלול ההון הציבורי בשירות כלל האזרחים, ובייחוד בשירותי התחבורה. לכל אלו מתווספת השארית המייצגת את הפריון הכולל במשק (A) (אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין, 2022).

¹⁹⁷ לפירוט על גורמי הייצור והנחות המודל ראו: אקשטיין וליפשיץ (2017) ואקשטיין, ליפשיץ, מנחם-כרמי וקוגט (2019).

רגישות התוצר להון הציבורי מיוצגת על ידי β , ומתוך שמרנות אנו מניחים כי ערכה 0.1 (Baxter & King, 1993); חלוקת ההון הציבורי בין הון ציבורי בתשתיות דיגיטליות (ICT) ויתרת ההון מיוצגת על ידי γ שערכה נקבע על 0.85, בהתאם לנתוני כלכלות מפותחות; באשר להון הפרטי, קיימת מוסכמה כי חלקו בתוצר הינו שליש ($\alpha=0.33$) ואנו נשענים בניתוח על מוסכמה זו.

פיתוח של פונקציית הייצור מוביל למשוואת העבודה:

$$\Delta \ln \left(\frac{Y}{L} \right) = \frac{1}{1-\alpha} \Delta \ln A + \frac{\beta\gamma}{1-\alpha} \Delta \ln \left(\frac{G_n}{N} \right) + \frac{\beta(1-\gamma)}{1-\alpha} \Delta \ln \left(\frac{G_c}{N} \right) + \frac{\alpha}{\alpha-1} \Delta \ln r + \Delta \ln H$$

או במונחי תוצר לשעת עבודה:

$$\frac{Y}{L} = A \left(\frac{G_n}{N} \right)^{\beta\gamma} \left(\frac{G_c}{N} \right)^{\beta(1-\gamma)} \left(\frac{K}{L} \right)^{\alpha} H^{(1-\alpha)}$$

נציב בביטוי לתוצר לשעת עבודה את הביטוי לבחירה האופטימלית ברמת ההון לעובד, ונקבל:

$$\frac{Y}{L} = (\alpha)^{\frac{\alpha}{\alpha-1}} \cdot (A)^{\frac{1}{1-\alpha}} \cdot \left(\frac{G_n}{N} \right)^{\frac{\beta\gamma}{1-\alpha}} \cdot \left(\frac{G_c}{N} \right)^{\frac{\beta(1-\gamma)}{1-\alpha}} \cdot (r)^{\frac{\alpha}{\alpha-1}} \cdot H$$

או:

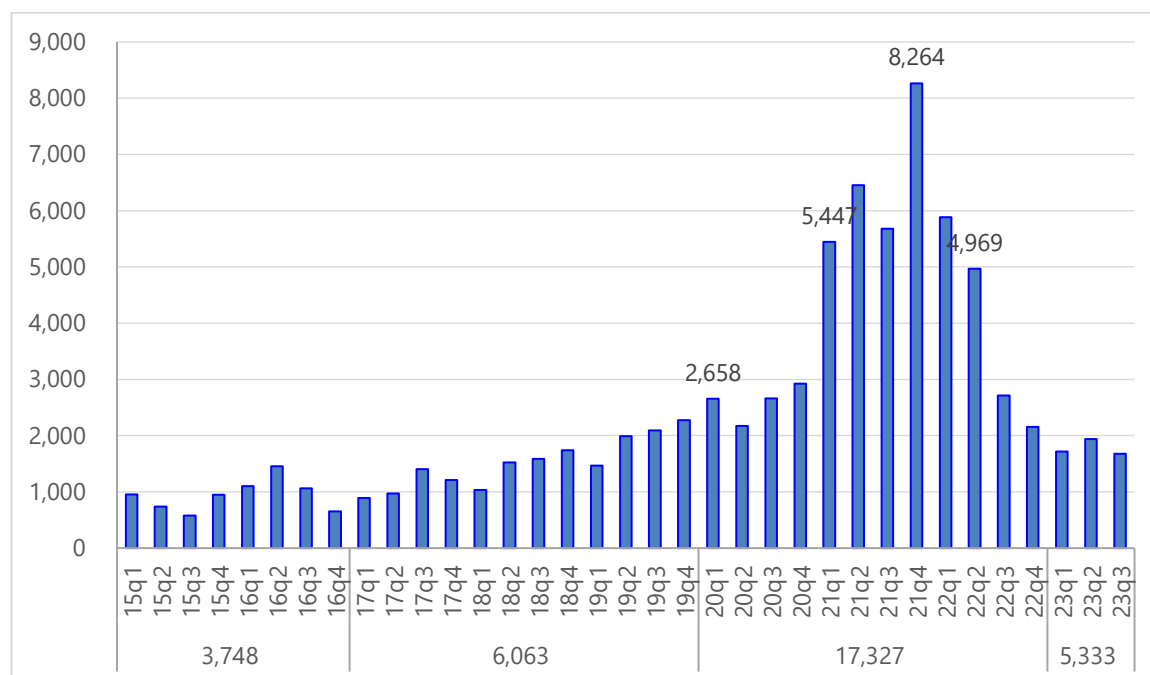
$$\ln \frac{Y}{L} = \frac{\alpha}{\alpha-1} \ln \alpha + \frac{1}{1-\alpha} \ln A + \frac{\beta\gamma}{1-\alpha} \ln \left(\frac{G_n}{N} \right) + \frac{\beta(1-\gamma)}{1-\alpha} \ln \left(\frac{G_c}{N} \right) + \frac{\alpha}{\alpha-1} \ln r + \ln H$$

נסמן ב- Δ את הפער בין מדינות הסמן לבין ישראל, ונקבל שניתן לפרק את הפער באופן הבא:

$$\Delta \ln \left(\frac{Y}{L} \right) = \frac{1}{1-\alpha} \Delta \ln A + \frac{\beta\gamma}{1-\alpha} \Delta \ln \left(\frac{G_n}{N} \right) + \frac{\beta(1-\gamma)}{1-\alpha} \Delta \ln \left(\frac{G_c}{N} \right) + \frac{\alpha}{\alpha-1} \Delta \ln r + \Delta \ln H$$

11.2. נספח לפרק 2 – המשק הישראלי בזמן המלחמה ולאחריה

איור נ2- 1: היקף ההשקעות הזרות בישראל לפי רבעון, 2015-2023



מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני השקעות זרות בישראל (IVC)

לוח נ2- 1: אומדן עלות המלחמה 2024-2025

עלויות (מיליארדי ₪)	סעיפי ההוצאה
118	גידול תקציב הביטחון לצורכי לחימה
30	תוכנית בניין הכוח של צה"ל
23	פיצויים על נזקים ישירים + עקיפים
39	הוצאות אזרחיות אחרות
7	גידול תשלומי הריבית על החוב הממשלתי
217	תוספת הוצאות ברוטו
30	אובדן הכנסות: מיסים (ללא מע"מ ייבוא ביטחוני), דמי
	ביטוח לאומי, מס בריאות ותמלוגי מאגר תמר
247	סה"כ עלויות מלחמה ברוטו

מקור: "כלכלת ישראל בראי המלחמה", מצגת מהרצאת נגיד בנק ישראל בכנס מכון אהרן למדיניות כלכלית 2024.

11.3. נספח לפרק 3 – מודל מאקרורכלכלי ארוך טווח לצמיחת המשק

11.3.1. מטרת המודל

מכון אהרן פיתח מודל מאקרורכלכלי להערכת תוואי הצמיחה ארוך הטווח של המשק הישראלי לשנים 2028–2037. באמצעות המודל ניתחנו שלושה תרחישי מדיניות:

- I. המשך המצב הקיים – ללא רפורמות – המשך המדיניות הקיימת, ללא התקדמות בתחומים המומלצים על ידי מכון אהרן
- II. יישום רפורמות תומכות צמיחה – שורה של רפורמות מבניות בתחומים המומלצים על ידי מכון אהרן: ההון האנושי, התשתיות, ההייטק והדיגיטציה
- III. נסיגה בענף ההייטק – היחלשות מתמשכת בהשקעות, ביצוא ובתעסוקה בענף

המודל מאפשר למדוד את התרומה של כל רכיב מדיניות: תעסוקה, השכלה, תשתיות, דיגיטציה לקצב הצמיחה הכולל של המשק, בהתאם ליעדים שקבע המכון.

11.3.2. מבנה המודל

פונקציית הייצור

המודל מבוסס על פירוק המשק לשלושה ענפים כלכליים (מסומנים באינדקס i):

1. ענף ההייטק
 2. המגזר העסקי ללא הייטק
 3. המגזר הציבורי
- בדומה לספרות בתחום, לכל ענף מוגדרת פונקציית ייצור נפרדת, המבוססת על שלושת גורמי הייצור המרכזיים: הון פיזי (K), עבודה (L), והון אנושי (H) כאשר הפרייון הכולל (TFP) משקף את פרייון המשק. בנוסף, המודל כולל משתנה הון תשתיות (G) המשקף את ההשפעה של תשתיות תחבורה, אנרגיה ותקשורת על פרייון הענפים. התוצר הכולל מתקבל מסך תרומות הענפים, תוך שקלול משקלם בתעסוקה ובתוצר. פונקציית הייצור של כל ענף היא מהצורה:

$$Y_i = A_i \cdot K_i^\alpha \cdot (L_i \cdot H_i)^\beta \cdot G^\delta$$

כאשר:

Y_i – התוצר של ענף i ; A_i – הפרייון הכולל בענף i ; K_i – ההון הפיזי בענף i ; L_i – מספר המועסקים בענף i ; H_i – ההון האנושי בענף i ; G – ההון הציבורי (משותף לכל הענפים)

ההון האנושי

רמת ההון האנושי בכל ענף מיוצגת על ידי התרומה הכוללת של ההשכלה לשכר באותו ענף. האוכלוסייה מחולקת לשלוש קבוצות (מסומנות באינדקס g):

1. יהודים לאחרדים
2. יהודים חרדים
3. ערבים

כל קבוצת אוכלוסייה מחולקת לקבוצות משנה לפי מגדר, ארבע קבוצות גיל, וחמש רמות השכלה (בסך הכל 120 קבוצות). עבור כל קבוצת אוכלוסייה קיימים נתונים אודות גודל הקבוצה, שיעור התעסוקה, התפלגות התעסוקה בין הענפים והשכר הממוצע. מנתונים אלה נגזרים:

- i. מספר העובדים של כל אוכלוסייה בכל ענף – $L_{i,g}$
 - ii. מספר שנות הלימוד הממוצע של כל אוכלוסייה בכל ענף – $S_{i,g}$
 - iii. התרומה לשכר של כל שנת השכלה (ב"ש) בכל אוכלוסייה – W_g
- ובאמצעותם מחושבים:

1. חלקה היחסי של כל קבוצת אוכלוסייה בתעסוקה בענף: $L_i = \sum_g L_{i,g} \rightarrow \gamma_{i,g} = \frac{L_{i,g}}{L_i}$

2. סך תרומת ההון האנושי לשכר בכל קבוצת אוכלוסייה: $H_{i,g} = \sum_g S_{i,g} \cdot W_g$

כך שלבסוף מתקבלת התרומה המצרפית של ההון האנושי לשכר בענף: $H_i = \sum_g \gamma_{i,g} \cdot H_{i,g}$

הנחות נוספת

הון פיזי: יחס הון-תוצר קבוע, בהתבסס על נתוני מלאי ההון של הלמ"ס.

פריון כולל (TFP): גידול של 0.5% לשנה במגזר העסקי, בהתאם לממוצע 2013–2022.

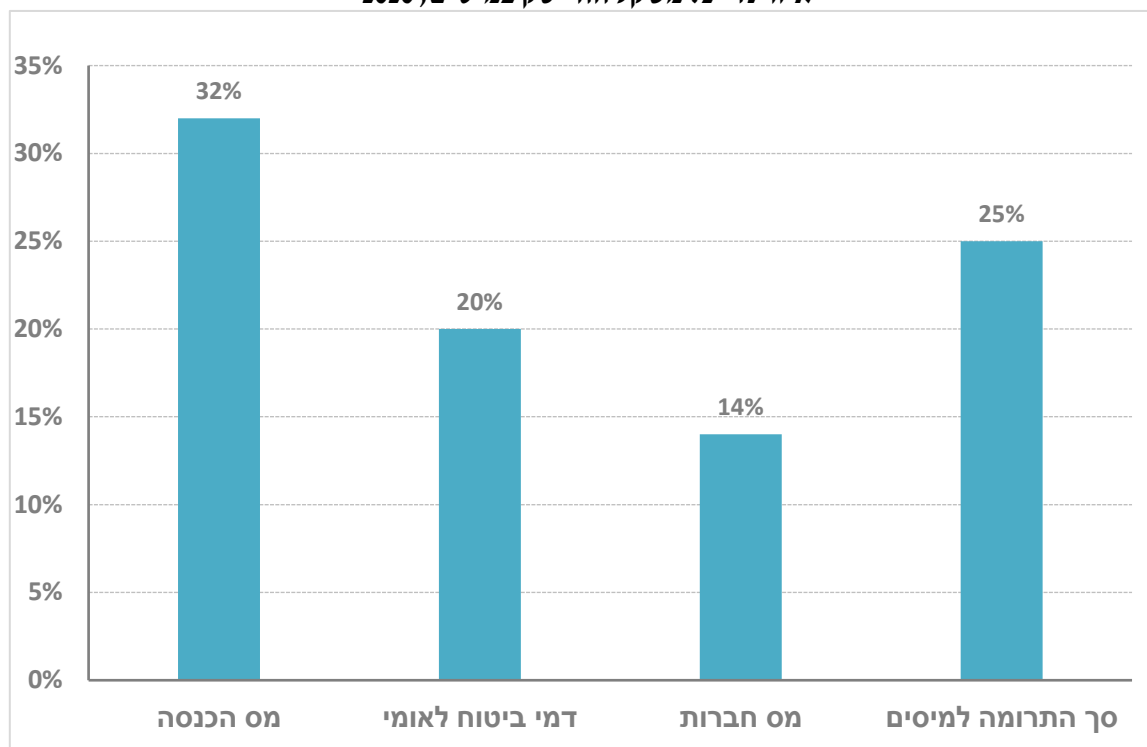
11.3.3. בסיס הנתונים

הניתוח מתבסס על מקורות רשמיים ומעודכנים:

1. אוכלוסייה, תעסוקה והשכלה: סקרי כח אדם, עיבודי הלמ"ס
2. תוצר ותעסוקה לפי ענפים: נתוני הלמ"ס
3. מלאי הון פיזי ותשתיות: הלמ"ס – חשבונות לאומיים וההוצאה הלאומית לתשתיות.
4. מקורות בינלאומיים: מחקרי OECD, IMF, McKinsey ובנק ישראל (ארגוב וצור, 2017) לצורך השוואת פרמטרים ארוכי טווח

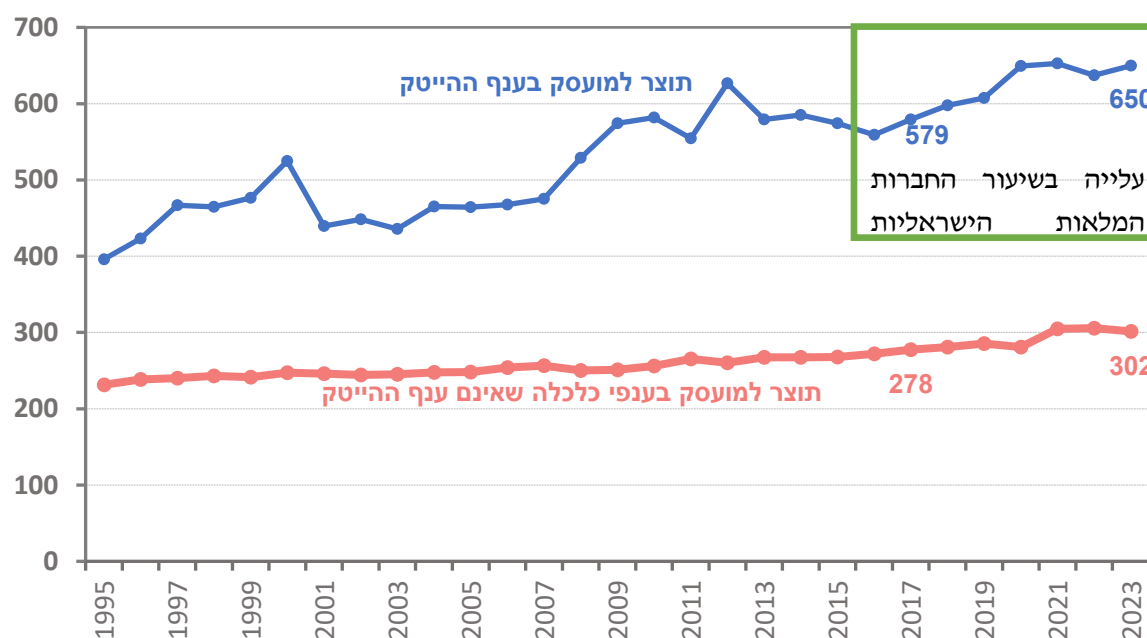
11.4. נספח לפרק 4 – ענף ההייטק כפלטפורמה לצמיחה ולחזק המשק

איור נ-4-1: משקל ההייטק במיסים, 2020



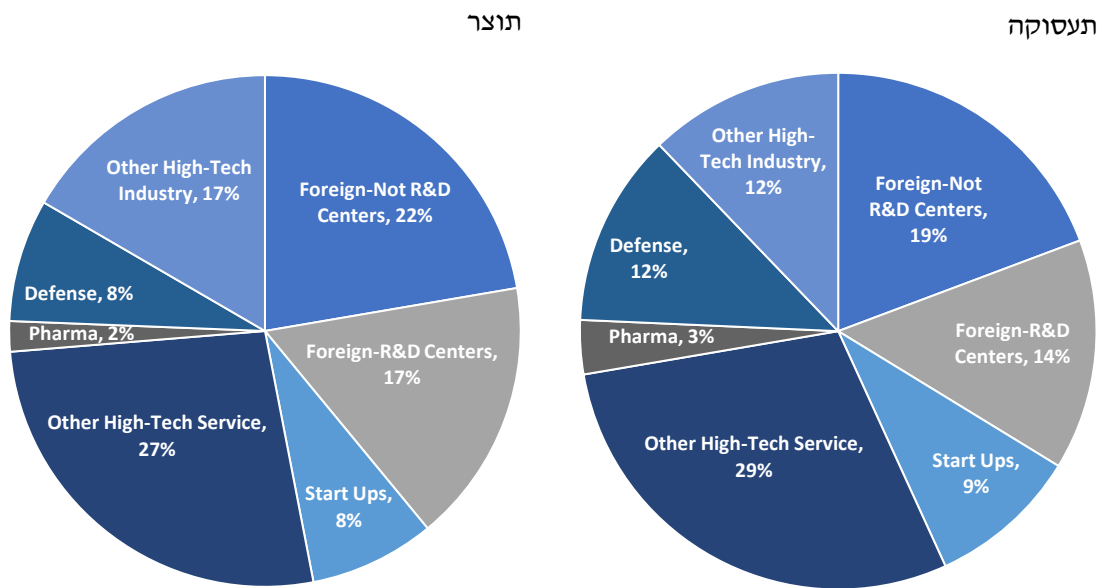
מקור: משרד האוצר

איור נ-4-2: תוצר לעובד בענף ההייטק וביתר ענפי המשק



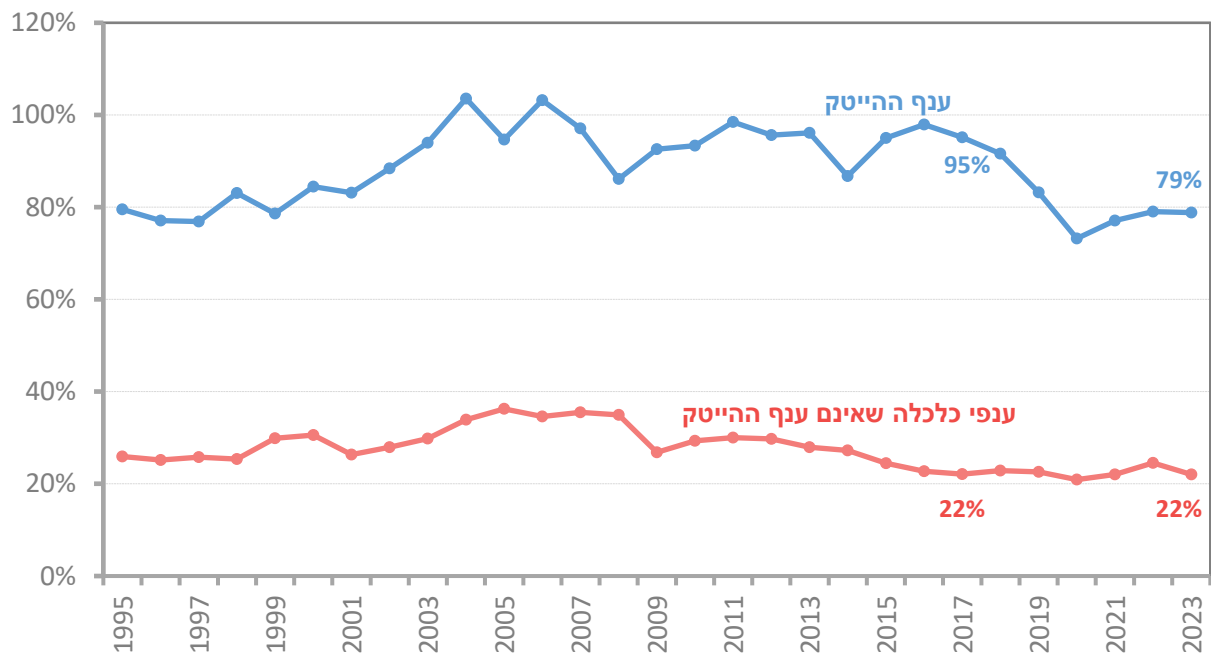
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

איור נ-3: התפלגות מועסקים ותוצר לפי סוג חברה



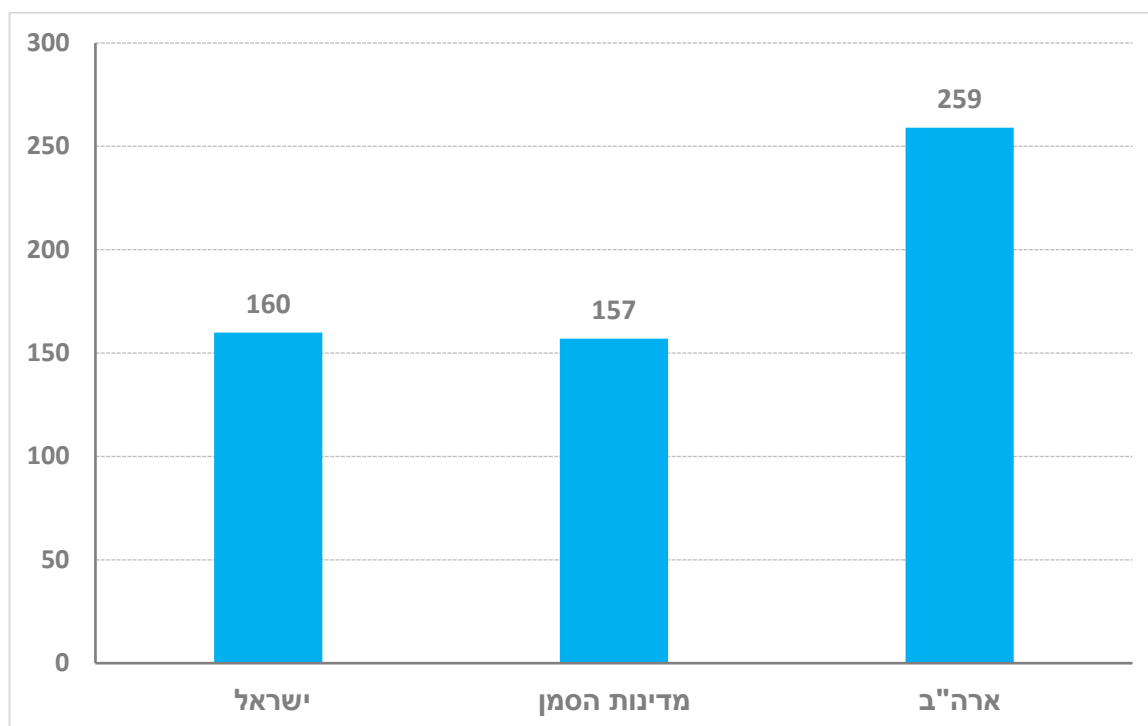
מקור: למ"ס

איור נ-4: יחס בין הייצוא לבין התמ"ג בענף ההייטק וביתר ענפי המשק



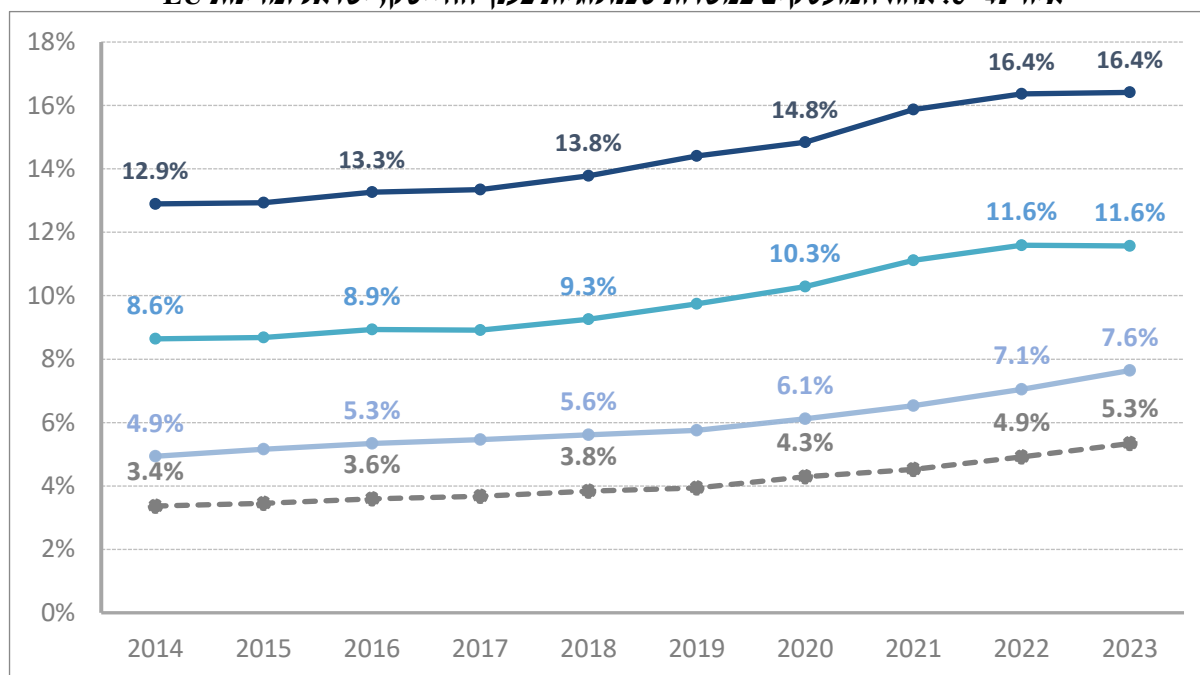
מקור: למ"ס

איור נ-4: תוצר לעובד בענף ההייטק, ישראל, ארה"ב ומדינות הסמן (אלפי דולר 2015, PPP)



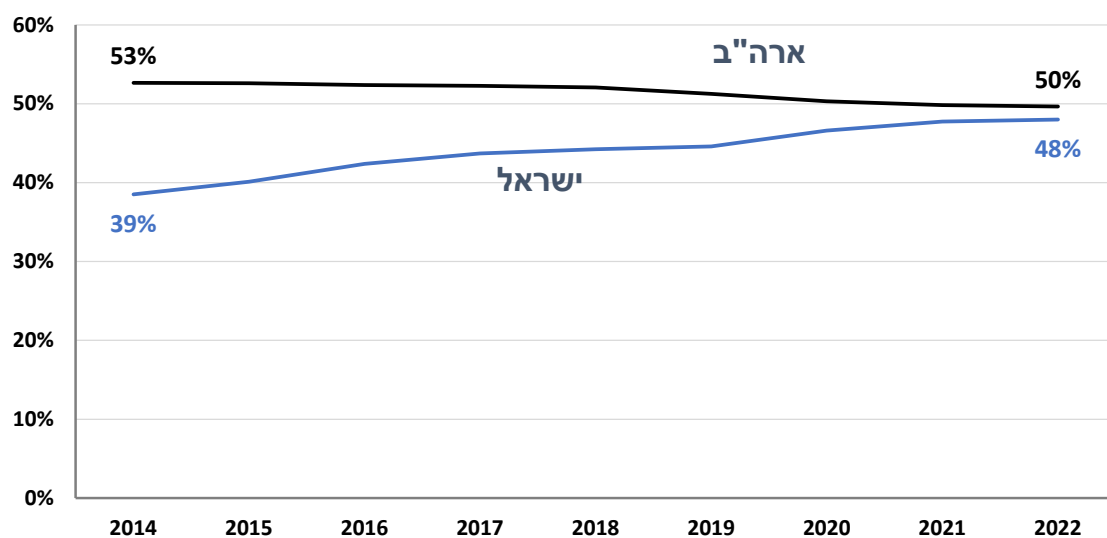
מקור: למ"ס, BLS, OECD

איור נ-6: אחוז המועסקים במשרות טכנולוגיות בענף ההייטק, ישראל ומדינות EU



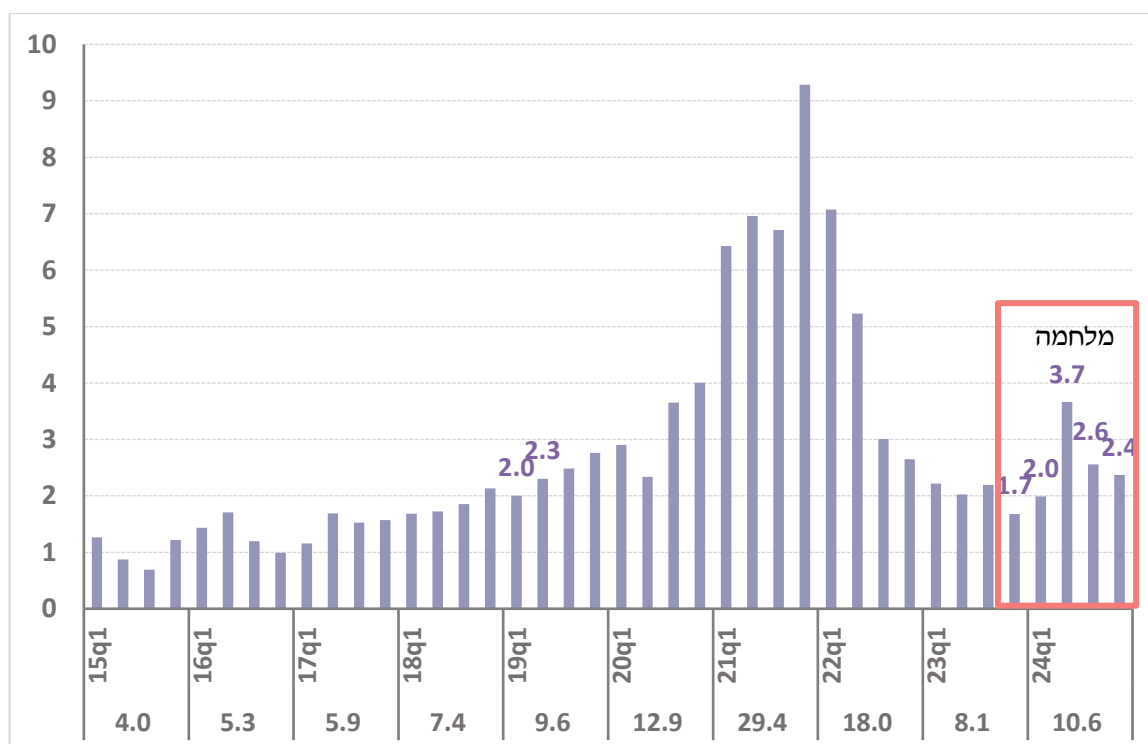
מקור: למ"ס, EU

איור נ-4: אחוז המועסקים במשרות מו"פ, ישראל וארה"ב



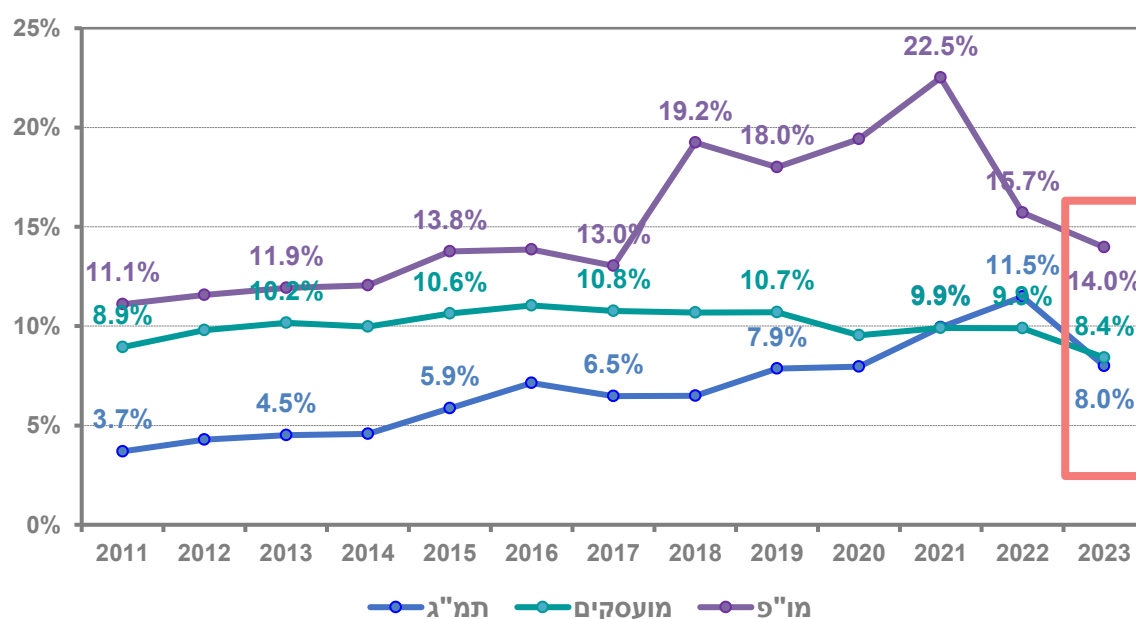
מקור: למ"ס, BLS

איור נ-4: גיוסי הון זר בענף ההייטק בישראל



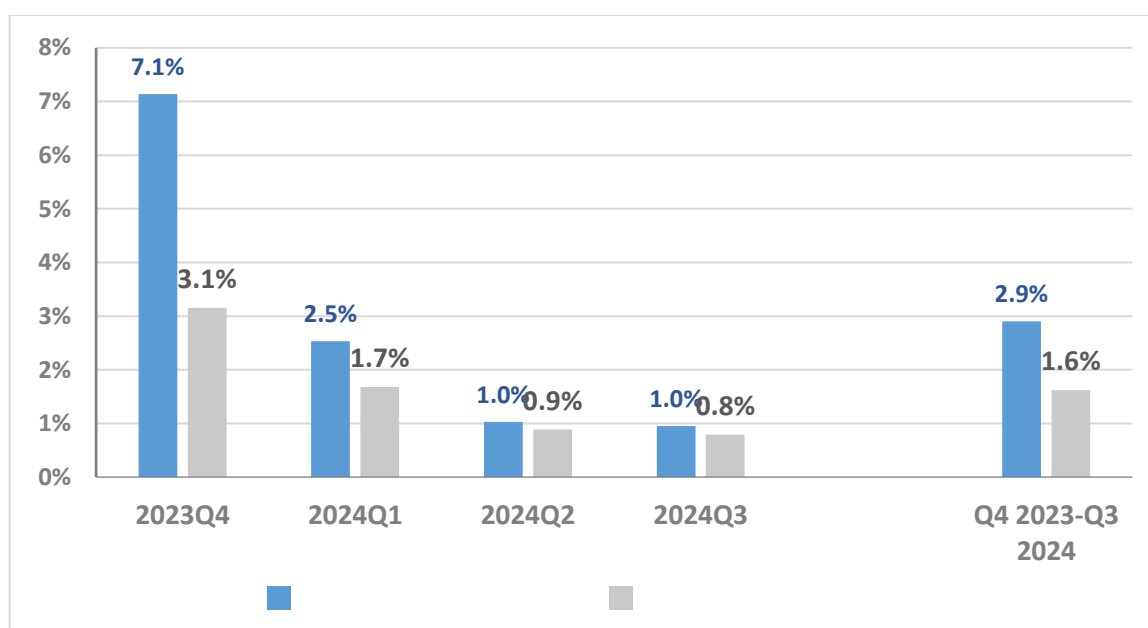
מקור: IVC

איור נ-9: משקל חברות הזנק בהוצאה על מו"פ ובתמ"ג



מקור: למ"ס

איור נ-10: אחוז משרתי מילואים מתוך המועסקים בענף ההייטק וביתר ענפי המשק



מקור: למ"ס

11.5. נספח לפרק 6 – תעסוקה והון אנושי בחברה הערבית

בשנת 2015 אושרה החלטת ממשלה 922 בנושא פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים לשנים 2020-2016. מכוחה, יושמה באותן שנים תוכנית חומש לחברה הערבית בתקציב של כ-13 מיליארד שקל. התוכנית נגעה בתחומי חיים רבים של האזרח הערבי בישראל, כאשר המשמעותיים שבהם היו חינוך והשכלה גבוהה (4 מיליארד) ותשתיות ובינוי (5 מיליארד). כן הוקצה תקציב לתחומי התעסוקה (1.5 מיליארד) ולהעצמת הרשויות המקומיות (1.5 מיליארד). בתחום החינוך, שיעור ניצול התקציב היה גבוה מאוד ועלה על 80%. אולם בחלק מסעיפי התוכנית עלו קשיי יישום, ובעיקר בתקציבים שיועדו לרשויות המקומיות – שם הגיע שיעור הניצול ל-50% בלבד.

באוקטובר 2021, במסגרת החלטת ממשלה 550, אושרה תוכנית חומש חדשה לשנים 2022-2026 בתקציב של כ-30 מיליארד שקל. זוהי תוכנית כלכלית לצמצום הפערים ולקידום שגשוגה של החברה הערבית והשתלבותה בחברה הכללית. היא עוסקת ב-31 תחומי חיים המחולקים לשלושה אשכולות: פיתוח חברתי; פיתוח כלכלי ועידוד תעסוקה; ותשתיות. התקציב הכולל של התוכנית מחולק לפי תתי קבוצות: 21.8 מיליארד לחברה הערבית ולחברה הבדואית בצפון, 5.2 מיליארד לחברה הבדואית בדרום, ו-3 מיליארד לחברה הדרוזית והצ'רקסית. בתום שנת 2022 נוצלו בקירוב 6 מיליארד שקלים מסך התקציב, כאשר התקציב הגדול ביותר לשנה זו – 38% – הוקצה בתחום התשתיות, 30% מהתקציב הוקצו לחינוך (חלק גדול מכך לבניית כיתות), ואילו לתחומי פיתוח כלכלי ועידוד תעסוקה הופנו רק 6% מהתקציב שנוצל ב-2022.

2023 הייתה שנה מורכבת, הן מבחינת חילופי השרים במשרד לשוויון חברתי והן מבחינת השפעות המלחמה והקיצוץ הרוחבי שנעשה בכלל משרדי הממשלה – ובפרט קיצוץ של 15% בתקציבי תוכנית החומש. נציין כי בין המשימות שתוארכו עד סוף 2023 במסגרת החלטה 550, רק 77% בוצעו עד מועד כתיבת הדברים.

11.6. נספח לפרק 8 – פיתוח אורבני: תחבורה, דיור והורדת יוקר המחיה

לוח נ-1: תוצאות האמידה

Equation: UNTITLED Workfile: DATA FOR EIEWS 2023 UPDATED NOV-24:Untitled\				
View	Proc	Object	Print	Name
Estimate	Forecast	Stats	Resids	
Dependent Variable: LNP_GT Method: Two-Stage Least Squares Date: 11/17/24 Time: 14:54 Sample (adjusted): 1975Q3 2023Q4 Included observations: 194 after adjustments Convergence achieved after 10 iterations Instrument specification: LNH(-1) LNR D_LNR Constant added to instrument list Lagged dependent variable & regressors added to instrument list				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.282525	0.159815	1.767821	0.0787
LNH	-2.251025	1.166556	-1.929632	0.0552
LNR	-1.642768	0.507380	-3.237746	0.0014
D_LNR	0.466030	0.286041	1.629241	0.1049
AR(1)	1.277993	0.070054	18.24304	0.0000
AR(2)	-0.290866	0.069470	-4.186933	0.0000
R-squared	0.968545	Mean dependent var		0.024657
Adjusted R-squared	0.967708	S.D. dependent var		0.143762
S.E. of regression	0.025834	Sum squared resid		0.125470
Durbin-Watson stat	2.006141	J-statistic		15.94187
Instrument rank	11	Prob(J-statistic)		0.007012
Inverted AR Roots	.98	.30		

לוח נ-2: חישוב כדאיות מגורים מול מסחרי בתחנה מייצגת

בהנחה ש-30% מהשטח מוקצה למגורים במקום לשימוש מסחרי היחסית של התוצר ב־2022 והשוואת התוצר לנפש

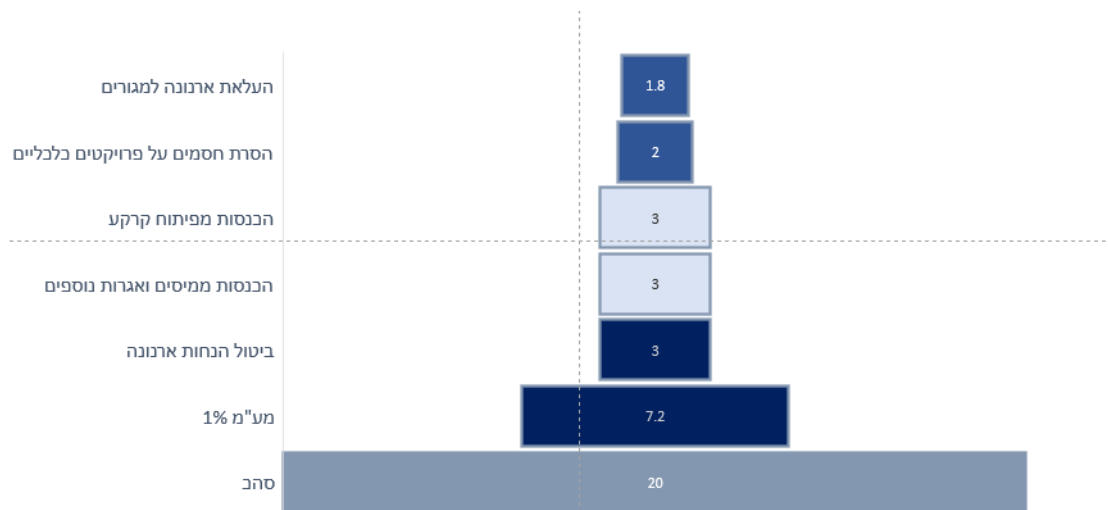
תל אביב	רמת גן	
64.2	72.1	חיובי ארנונה למגורים, ש' למטר
284.5	286.9	חיובי ארנונה למשרדים שירותים ומסחר, ש' למטר
		הוצאות העיריה על חינוך, בריאות ורווחה לתושב, בש"ח לשנה
5,770.2	5,015.4	עלות לרשות כתוצאה משינוי שימושים ממסחר ותעשייה למגורים בקרבת תחנה מייצגת, בהיקף של
		
240.3	234.4	הפסד הכנסות מארנונה, שנתי במיליוני ש'
173.1	150.5	תוספת הוצאות לתושב, במיליוני ש'
413	385	סה"כ עלות*, במיליוני ש'
45.5	42.3	סה"כ עלות ליחידת דיור, באלפי ש'
2,702	4,052	ההכנסה הצפויה לרשות מהיטלי השבחה (במיליוני ש')

מקור: קובץ רשויות מקומות 2022 ועיבודים המחברים.

11.7. שיפור השירותים לאזרח באמצעות ייעול ניהול הרשויות המקומיות

11.7.1. השלכות תקציביות משוערות של המהלך, מיליארדי ש"ח

איור נ-1: פילוח התקציב המוערך לביצוע המהלכים המוצעים



מקור: הערכה תקציבית על בסיס נתוני התקציב והלמ"ס לשנת 2021.

11.7.2. השוואה בין לאומית: מדינות הסמן ובפרט הולנד, אוסטרליה ודנמרק

מדינות הסמן של מכון אהרן נבחרו בשל הובלתן במדדים כלכליים לאומיים כמו תוצר לנפש, פריון עבודה וכדומה. גם בשלטון מקומי איכותי הן מהוות מודל לחיקוי ולהשראה. הן מובילות באופן עקבי במדדים בין-לאומיים של איכות חיים, שביעות רצון תושבים ואיכות שירותים ציבוריים, ומציגות רמות גבוהות במיוחד של אמון הציבור במוסדות השלטון המקומי, שקיפות בקבלת החלטות והשתתפות אזרחית פעילה בתהליכי קבלת החלטות מקומיים. בהיבט המערכתי, מדינות אלו מצטיינות ביעילות גבוהה באספקת שירותים מוניציפליים, ברמה גבוהה של חדשנות בשירותים ציבוריים, בתכנון עירוני מתקדם המדגיש קיימות וטיפול של המרחב הציבורי, בשיתופי פעולה אפקטיביים בין רשויות מקומיות, באיזון נכון בין עצמאות מקומית לבין פיקוח ממשלתי, במערכת פיננסית יציבה המאפשרת תכנון ארוך טווח והשקעה משמעותית בפיתוח תשתיות, וכן בשירותים חברתיים. התוצאה היא רשויות מקומיות המספקות לתושביהן שירותים באיכות גבוהה תוך שמירה על יעילות כלכלית ואחריות סביבתית, ומהוות מודל מוצלח של ביזור סמכויות ואחריות בין השלטון המרכזי והמקומי. רשויות אשר נהנות מעצמאות נרחבת בניהול המשאבים והנכסים ובקביעת מדיניות המיסוי המקומי, לעומת ה"אין סמכות" – אין אחריות" שיוצרת הריכוזיות השלטונית בישראל. נסקור להלן את המנגנונים הנהוגים בשלוש ממדינות הסמן. כהכנה לכך, לצד שימוש במקורות גלויים ברשת, ערכנו ראיונות עם תושבים בערים גדולות ועם בעלי תפקידים ברשויות המקומיות.

11.7.2.1. הולנד

הרשויות המקומיות בהולנד נהנות מרמה גבוהה של אוטונומיה בניהול כספים וביישום מדיניות, אך אוטונומיה זו מאוזנת על ידי מנגנוני פיקוח וכן מענקים ספציפיים המגיעים עם תנאים מפורטים.

מבנה הכנסות

המערכת המוניציפלית ההולנדית ממומנת באמצעות שילוב של מענקי בלוק כלליים (Gemeentefonds), מענקים ספציפיים, מיסים מקומיים והכנסה משירותים מקומיים. העברות ממשלתיות מהוות נתח משמעותי מההכנסות (60%-80%). רובן מגיעות בצורה של מענקים כלליים ובעיקר מענקי בלוק (גוש). מענקים ספציפיים, מיעוט מההעברות הממשלתיות, מוקצים עבור סדרי עדיפויות לאומיים ממוקדים, כגון טיפול בנוער או פרויקטים סביבתיים. לצד ההעברות, הכנסות הרשויות מורכבות ממיסי רכוש מקומיים (OZB) ומהכנסות משירותים מקומיים (חניה, פסולת, מס כלבים, ניהול מים ועוד). גם פרויקטים לפיתוח קרקעות ממלאים תפקיד, בעיקר במימון פיתוח עירוני. מבנה הכנסה מגוון זה תומך בהיקף הרחב של האחריות העירונית. המיסים המקומיים מהווים בדרך כלל רק 10%-25 מסך ההכנסה, מה שהופך את העירוניות ההולנדיות למסתמכות על העברות ממשלתיות יותר מאשר מערכות רבות אחרות.

רמת אוטונומיה

הרשויות נהנות מרמה גבוהה של אוטונומיה בניהול כספים וביישום מדיניות מקומית. יש להן שיקול דעת מלא לגבי הקצאת מענקי הבלוקים וההכנסה העצמית, מה שמאפשר להן לתעדף השקעות התואמות את סדר העדיפויות המקומי. עם זאת, האוטונומיה מאוזנת על ידי מנגנוני פיקוח, ובמיוחד עבור מענקים ספציפיים אשר מגיעים עם תנאים מפורטים. העירוניות נדרשות לשמור על איזון תקציבי ולהבטיח ניהול פיננסי אחראי, כאשר רשויות המחוז והממשל המרכזי עוקבים אחר הציות. לרשויות המקומיות יש אפשרות להטיל אגרות ומיסים מקומיים למימון פעילויות שונות, וכן אוטונומיה בקביעת שיעורי מס הרכוש המקומי.

העברות ממשלתיות

מענקי בלוק מהשלטון המרכזי, המחולקים באמצעות הקרן העירונית (Gemeentefonds),¹⁹⁸ הם מקור ההכנסה העירוני הגדול ביותר. מענקים אלה אינם מיועדים לנושאים קונקרטיים, מה שמקנה לעירויות את הגמישות להקצות משאבים בין מגזרים כמו חינוך, תשתיות ושירותים חברתיים. מענקים ספציפיים, לעומת זאת, קשורים כאמור למטרות מוגדרות מראש, כגון טיפול בנוער או תשתית תחבורה, ומגיעים עם תנאי הוצאה נוקשים יותר. מערכת מימון כפולה זו מאפשרת לעירויות לתת מענה לצרכים המקומיים תוך הבטחת יישום סדרי העדיפויות הלאומיים. מתקיים דיון ציבורי במגמה להעביר את כלל המענקים לתצורת מענקים כלליים ולחדול העברות ספציפיות.¹⁹⁹

הכנסה עצמית

עירויות מייצרות הכנסה ממיסים מקומיים, בעיקר באמצעות מיסי רכוש מקומיים (OZB) ועמלות עבור שירותים כמו איסוף פסולת, חניה והיתרים. תעריפי ה-OZB נקבעים על ידי הרשויות במגבלות שנקבעו על ידי השלטון המרכזי, תוך מתן גמישות לשם התאמה לצרכים הפיננסיים המקומיים. הכנסות משירותים עירוניים כגון מתקני פנאי משלימות את התקציבים המקומיים, אך נותרו מקור משני.

מס הרכוש

מס הרכוש (OZB) הוא מרכיב מרכזי נוסף בהכנסה העירונית בהולנד. הוא מוטל על בעלי נכסים, לרבות בעלי בתים ועסקים, על פי הערכת שווי הנכסים (שווי WOZ). ערך זה נקבע מדי שנה על ידי מועצות שווי עירוניות עצמאיות (מועצות מס),²⁰⁰ תוך הקפדה על הליך שקוף ואחיד בכל העירויות. מערכת הערכות שווי ריכוזית ועצמאית זו נחשבת לאחת היעילות וההוגנות בהשוואות בין-לאומיות, והיא מפחיתה פערים ומחלוקות על הערכות נכסים.

¹⁹⁸ להרחבה, ראו: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds>

¹⁹⁹ ריאיון עם וילקו בוס, חבר מועצה בעיר

²⁰⁰ להרחבה, ראו: <https://www.waarderingskamer.nl/en/the-dutch-system>

לעיריות בהולנד מותר ללוות כסף ולהנפיק איגרות חוב, אך עליהן לציית לכללים כדי להבטיח אחריות פיסקלית. רמות החוב מפורקחות על ידי רשויות המחוז והשלטון המרכזי, ועל העיריות לשמור על איזון תקציבי. לעיתים קרובות משמשות הלוואות למימון פרויקטי תשתית ארוכי טווח, כגון פיתוחי דיור או רשתות תחבורה, כדי להבטיח שההשקעות יתאימו לצורכי הציבור ובלי לפגוע בקיימות הפיננסית.

ניהול קרקעות

ניהול קרקעות הוא מרכיב מכריע במדיניות ובכסף העירוניים של הולנד. עיריות מחזיקות בהיקף משמעותי של קרקעות, והן מפתחות אותן למטרות מגורים, מסחר או תעשייה. הכנסות ממכירת קרקע או מכירה משמשות למימון פרויקטים ולתשתיות מקומיות, מה שהופך את ניהול הקרקע לכלי מרכזי באיזון תקציבים. כמו כן, עיריות משתמשות במדיניות הקרקע ככלי לקידום פיתוח דיור, צפיפות וצמיחה עירונית בת קיימא, באופן שמסייע גם להתמודד עם אתגרים כמו גידול אוכלוסין ומחסור בדיור. תפקיד כפול זה של הקרקע, כנכס פיננסי וכמכשיר מדיניות, מדגיש את חשיבותה במערכת המוניציפלית ההולנדית.

11.7.2.2. דנמרק

הרשויות המקומיות בדנמרק נהנות מאוטונומיה רחבה בניהול ענייניהן הכספיים, אך זו מתקיימת במסגרת הסכמים והנחיות לאומיות.

מבנה הכנסות

לרשויות ישנם ארבעה מקורות כספיים עיקריים: מיסי הכנסה מקומיים המהווים כמחצית מהכנסות; מענקי איזון והעברות ממשלתיות המהווים כרבע מהן; מיסי קרקע וארנונה המהווים כ-15%; ואגרות והיטלים על שירותים עירוניים המהווים כ-10%.

רמת אוטונומיה²⁰¹

הרשויות קובעות את שיעורי המס המקומי, מנהלות את תקציביהן ומחליטות על אופן אספקת השירותים – תחת מגבלות המוסכמות מדי שנה עם השלטון המרכזי. גיוס הלוואות והוצאות משמעותיות מפורקים להבטחת משמעת פיסקלית, והרשויות מחויבות לעמוד בתקרות הוצאה מוסכמות.

העברות ממשלתיות

מערכת ההעברות הממשלתיות בדנמרק משלבת בין גמישות לאחריותיות. מענקי בלוק ניתנים ללא התניות ספציפיות, אך הרשויות נדרשות לעמוד ביעדי ביצוע לאומיים. מנגנוני איזון פועלים כך שרשויות חזקות יותר תורמות למאגר המסייע לחלשות יותר, או לכאלו הנושאות בעלויות חברתיות גבוהות. מדדי ביצוע (KPIs) נמדדים בתחומי מפתח כגון תוצאות בחינוך, יעילות שירותי בריאות, איכות הטיפול בקשישים, שירותי תעסוקה ויעדים סביבתיים. לעיריות יש מוטיבציה לעמוד ביעדים דרך תמריצים תקציביים – ביצועים גבוהים עשויים להוביל למימון נוסף או לגמישות רבה יותר בתכנון תקציבי עתידי. לעומתם, ביצועים גרועים עלולים לגרום קבלת מענקים מותנים ויעודיים, פיקוח הדוק יותר או אוטונומיה פיננסית מופחתת, מה שמבטיח חפיפה לסדרי העדיפויות הלאומיים תוך עידוד אספקת שירות יעילה ואפקטיבית.

כך, לדוגמה, משתמשת דנמרק במדדי הביצוע כדי לצמצם אשפוזים חוזרים בבתי חולים:

- מדד ביצועים – עיריות מוערכות על סמך יכולתן לספק שיקום יעיל וטיפול מונע, המפחית את מספר האשפוזים החוזרים בקרב תושביהן.
- מדידה – השלטון המרכזי עוקב אחר נתונים על שיעורי האשפוז מחדש ומשווה אותם לאמות מידה לאומיות. העיריות מדווחות על מספר החולים שטופלו ועל התוצאות לאחר האשפוז.

²⁰¹ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Denmark-Fiscal-Powers.aspx>

- תמריצים תקציביים – עיריות שמצליחות לשמור על שיעורי אשפוז חוזרים מתחת לרמות היעד, מקבלות מענקים. מנגד, שיעורים גבוהים עלולים לרשות בהפחתה במימון, או לדרישה להקצות חלק ממענקי הבלוק לשיפור שירותי בריאות ספציפיים (תוך התערבות בשיקול הדעת), כגון סיעוד ביתי או תוכניות שיקום.

מנגנוני איזון

דנמרק מפעילה מערכת איזון הדוקה כדי לצמצם פערים מוניציפליים ולהבטיח אספקת שירות שוויונית ברחבי המדינה, איכות שירותי ציבורית אחידה וצמצום אי שוויון אזורי. עיריות עשירות יותר תורמות למאגר לאומי התומך בכאלו עם בסיס מס נמוך יותר או הוצאות סוציאליות גבוהות יותר. המערכת לוקחת בחשבון גורמים כמו גודל אוכלוסייה, דמוגרפיה ותנאים סוציאליים כדי לקבוע תרומות והקצאות.²⁰² תשלומי השוויון אינם מותנים, אך הם קשורים ליעדים לאומיים, מה שמבטיח שהעיריות יישרו קו עם יעדי מדיניות רחבים יותר תוך מענה לצרכים המקומיים.

ניהול חובות

לעיריות בדנמרק יש כללים נוקשים לגבי חובות: הגבלות על קבלת הלוואות – מותרת רק עבור תקציבי הון (פיתוח), ולא עבור הוצאות תפעול; פיקוח ממשל מרכזי – עיריות זקוקות לאישור להלוואות בסכומים גבוהים, ועליהן להוכיח תוכנית פיננסית בת קיימא; תקציב מאוזן – על העיריות לאזן את התקציבים התפעוליים שלהן ולוודא שההוצאות היומיומיות אינן מסתמכות על הלוואות; אג"ח – ההנפקות הן נדירות, כפופות לתנאים מחמירים ומיועדות בעיקר למימון פרויקטים גדולים של תשתיות.

ניהול קרקעות

לעירייה דנית יש תפקיד משמעותי בניהול הקרקע, עם יכולות לייצר הכנסה מפעילויות הקשורות בה: בעלות ופיתוח – לעיתים קרובות מחזיקות עיריות בקרקעות ומעורבות בפיתוחן למגורים, לשימוש מסחרי או לתשתיות ציבוריות; מפעלים כלכליים – פרויקטים לפיתוח קרקע ונדל"ן יכולים לייצר הכנסות, כאשר העיריות שולטות בתכנון המקומי ובתכנון הייעוד, תוך הבטחת שימוש קרקע העולה בקנה אחד עם יעדי הפיתוח המקומיים והארציים. ההכנסות מפעילויות אלו מושקעות בדרך כלל מחדש בפרויקטים ציבוריים.

11.7.2.3. אוסטרית

המערכת הפיננסית העירונית של אוסטרית מאופיינת בשילוב של אוטונומיה מקומית ותלות הדדית הדוקה עם רשויות פרובינציאליות ופדרליות.

מבנה הכנסות

הרשויות המקומיות שואבות את הכנסותיהן משלושה מקורות עיקריים: מיסים משותפים – לרבות מס הכנסה, מס חברות ומע"מ – הנגבים ברמה הארצית ומחולקים מחדש לעיריות על פי נוסחה; הכנסה עצמית – גביית מיסים מקומיים (ארנונה, מיסי תיירות), עמלות עבור שירותים והכנסות ממפעלים עירוניים; העברות ממשליות פדרליות ומחוזיות – מענקי בלוק וכן העברות ייעודיות המכוונות לרוב לתוכניות ספציפיות או למטרות לאומיות.

רמת אוטונומיה

העיריות נהנות מרמת אוטונומיה גבוהה, עם שליטה משמעותית על סדרי העדיפויות בהוצאות – אך יכולת מוגבלת לקבוע באופן עצמאי את שיעורי המס עבור המיסים המשותפים או להכניס מיסים חדשים. יש להן החופש להחליט כיצד להקצות הכנסות במסגרת תקציביהן, כולל תקציבים שוטפים (תפעוליים) ופיתוח (הון), אם כי עליהן לעמוד במשמעת הפיסקלית ובתקנות הלאומיות. אילוצים רגולטוריים: הלוואות והחלטות פיסקליות מרכזיות כפופות לפיקוח של ממשלות מחוזות, כדי להבטיח יציבות פיננסית.

²⁰² <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Poland/pl-fiscal-equalization-thorkil-juul.pdf>

העברות ממשלתיות

מענקי בלוק נועדו לספק לעיריות כספים בלתי מוגבלים לכיסוי שירותים ציבוריים בסיסיים. הם מחולקים על סמך קריטריונים כמו אוכלוסייה, תנאים גיאוגרפיים וצרכים פיננסיים, גם במטרה להשוות בין עיריות עשירות לעניות יותר. לצידם, ישנן העברות ייעודיות – מענקים ספציפיים הניתנים לעיריות כדי להשיג יעדי מדיניות לאומיים, כגון השקעה בחינוך, תשתיות תחבורה או קיימות סביבתית. מסגרות מדידה נכללות לרוב בהעברות ייעודיות, והן מחייבות את העיריות לדווח על השימוש בכספים ועל השגת יעדים פרטניים.

הכנסות עצמיות

מס רכוש (Grundsteuer) נגבה על קרקעות ומבנים. זהו מקור הכנסה יציב, אך הוא מוערך בדרך כלל על סמך ערכי רכוש ולא כנגד הכנסה של משק בית, עם פטורים מוגבלים למשפחות בעלות הכנסה נמוכה. לצידו נגבים מיסי תיירות ומסחר באזורים עם פעילות כלכלית רלוונטית, וכן עמלות ודמי שירות – הכנסות משירותים עירוניים כגון ניהול פסולת, אספקת מים ותחבורה ציבורית. לעיריות יש גמישות מסוימת להתאים עמלות ותעריפים עבור מיסים הנגבים מקומית, אם כי חוקים פדרליים עשויים להטיל מגבלות.

מנגנוני מס משותפים וחלוקה מחדש

מופעלת מערכת מס משותפת, שבה מיסים עיקריים נגבים באופן לאומי ומחולקים מחדש לעיריות באמצעות נוסחה מוגדרת מראש על סמך גורמים כמו גודל אוכלוסייה, יכולת פיסקלית ותנאים גיאוגרפיים. הדבר נועד להבטיח הקצאה הוגנת ותמיכה בעיריות קטנות יותר או אמידות פחות. לטיפול בבעיות בין רשויות קיימים מנגנוני איזון, המסייעים להבטיח שכולן יוכלו לספק שירותים הולמים ללא קשר לבסיס ההכנסות.

ניהול חובות

העיריות רשאיות ללוות כספים ולהנפיק אג"ח, בעיקר להשקעות ארוכות טווח ולפרויקטי תשתית. עם זאת, ההלוואה כפופה לפיקוח קפדני: מגבלת מטרה – אג"ח מיועדות בדרך כלל למימון הוצאות הון, ולא הוצאות תפעול; מגבלת חוב – מחוזות רבים מטילים תקרות חוב או דורשים אישור לקבלת הלוואות בקנה מידה רחב כדי להבטיח אחריות פיסקלית; פיקוח פרובינציאלי – ממשלות מחוז עוקבות אחר מתן הלוואות עירוניות ועשויות להתערב, אם יציבותה הפיננסית של עירייה נתונה בסיכון.

ניהול מקרקעין

ניהול קרקעות הוא היבט קריטי של הכספים העירוניים, המשפיע על יצירת הכנסות ופיתוח עירוני. עיריות מייצרות הכנסה ממכירה או השכרה של קרקע עירונית ועשויות להטיל על יזמים פרטיים חיובי פיתוח. הן שולטות בייעוד ובשימושי קרקע, המשפיעים על ערכי הנכס והפיתוח הכלכלי המקומי. הקרקע משמשת כמשאב למשיכת השקעות ולפיתוח כלכלי וככלי במדיניות הדיור.

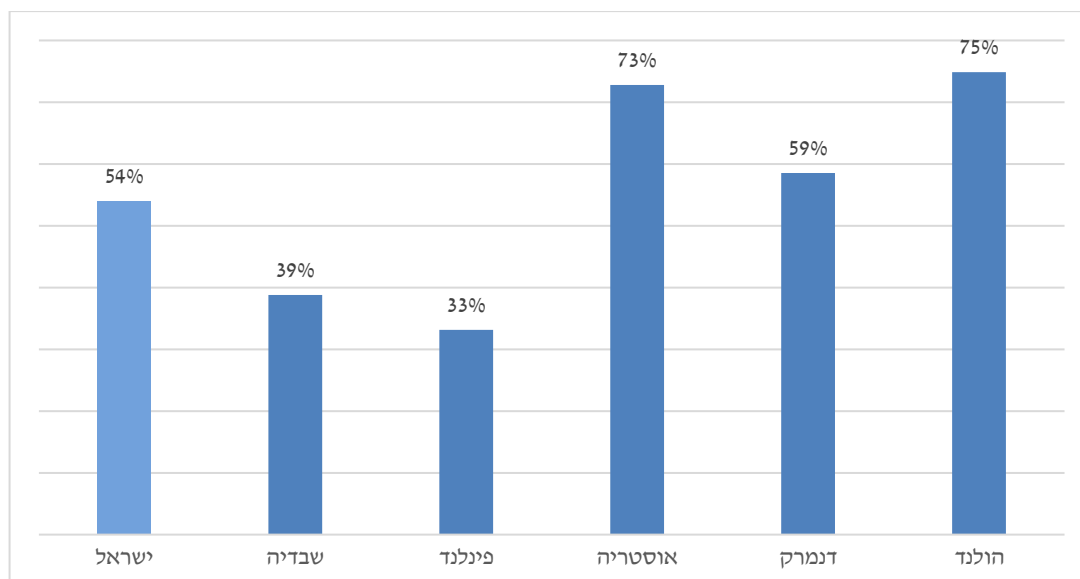
דיור ותחבורה

האוטונומיה המקומית ומבנה המס של אוסטריה תומכים בפיתוח התחבורה הציבורית בכך שהם מאפשרים לעיריות לתכנן, לממן ולהטמיע מערכות תחבורה מקומיות. נקודות מפתח:

- אוטונומיה מקומית בתכנון תחבורה – העיריות שולטות בתכנון התחבורה הציבורית, בנתיבים ובשירותים, ובאחריותן להבטיח שהם עונים על הצרכים המקומיים.
- הכנסות ממיסים ומימון – מיסים מקומיים כמו ארנונה, היטלי תיירות ואגרות עבור שירותים תורמים למימון התחבורה הציבורית. העיריות אף נהנות כאמור ממיסים משותפים (מס הכנסה, מיסי חברות) המחולקים להן מחדש מהממשלה הלאומית, במתכונת המסייעת להבטיח שגם עיריות קטנות יותר יכולות לממן פיתוח תחבורה.
- העברות וסובסידיות ממשלתיות – ממשלות פדרליות ומחוזיות מספקות סובסידיות מיועדות לתשתיות ותפעול של תחבורה ציבורית, מה שמבטיח סבירות ותמיכה בפרויקטי הון.
- ניהול חובות – עיריות יכולות ללוות כספים או להנפיק איגרות חוב למימון פרויקטי תשתית גדולים, כשהחזר צמוד להכנסות מתחבורה.

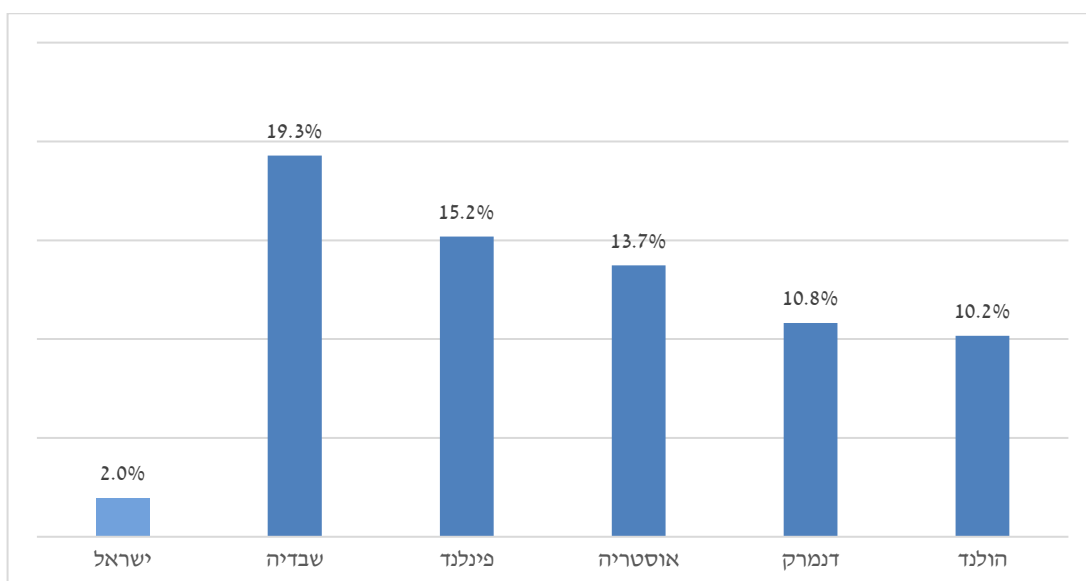
מערכת זו של אוטונומיה, הכנסות ממיסים ותמיכה ממשלתית מבטיחה שעיריות תוכלנה לפתח מערכות תחבורה ציבורית יעילות ובנות קיימא המותאמות לצרכים המקומיים.

איור נ-2 : סובסידיות והעברות ממשלתיות מסך הכנסות הרשויות המקומיות, ישראל ומדינות הסמן:



מקור: Subnational government, OECD, 2020

איור נ-3 : חוב הרשויות המקומיות ביחס לתמ"ג, ישראל ומדינות הסמן



מקור: Subnational government, OECD, 2020

11.7.2.4. קנדה – סוגיית צמצום הפערים בין מס על עסקים ובין מס למגורים

בקנדה, מיסוי נכסי נדל"ן מבחין בין נכסים עסקיים לנכסים למגורים, כאשר שיעורי מס גבוהים יותר מוטלים לרוב על עסקים. כדי להתמודד עם חששות לגבי מידת התחרותיות של עסקים ולעודד צמיחה כלכלית, חלק מהעיריות יישמו רפורמות שמטרתן להפחית בהדרגה את שיעורי המס על עסקים ביחס לאלו של נכסים למגורים. גישה זו, המכונה "הפחתת יחס מס", נועדה לצמצם את הפער בין קטגוריות המס, תוך הקפדה שהעסקים לא יישאו בנטל כבד מדי בהשוואה לבעלי הבתים.

טורונטו, למשל, אימצה תהליך הדרגתי של הפחתת יחס המס תוך איזון בין צורכי ההכנסות העירוניות לבין שמירה על הוגנות בין קבוצות משלמי המס. ב-2005 יזמה העירייה תוכנית לצמצום שיעורי המס על נכסים מסחריים ותעשייתיים על פני מספר שנים, במטרה למתן את ההשפעה המיידית על בעלי נכסים למגורים. כן הונהגו צעדים ממוקדים לתמיכה בעסקים קטנים, כמו תעריפים נמוכים יותר באמצעות סיווג לתתי סעיפים, מתוך כוונה לעודד יזמות מקומית. התוכנית כללה תכנון קפדני והערכה שוטפת של השלכות פסקליות, תוך שמירה על יכולת העירייה לממן שירותים קריטיים. גישה מדורגת זו אפשרה הקלה בנטל המס על עסקים באופן בר קיימא, תוך שמירה על איזון והוגנות בין סוגי הנכסים השונים.²⁰³

לוח 6-1: יחס היעד וההפחתה ההדרגתית של פערי מס הרכוש בין מגורים לעסקים בטורונטו

Tax Class	Actual							Projected 2019	Original Target	Revised Projection
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2023
Commercial						2.85	2.81	2.74	2.50	2.50
Industrial	3.17	3.12	3.07	3.00	2.90	2.83	2.76	2.71		
Multi-Residential	3.26	3.18				2.66	2.46	2.28		
Small Business	2.81	2.76	2.63	2.50*	2.50	2.49	2.44	2.43	2.50	2.35

מקור: Toronto, Property tax rates, 2023

²⁰³ הטבלה מתוך: <https://www.toronto.ca/services-payments/property-taxes-utilities/property-tax/2023-property-tax-rates-and-fees>

11.7.2.5. אנגליה – הסכמי האצלה

הסכמי האצלה בבריטניה (Devolution Deals) הם הסכמים בין הממשל המרכזי לבין הרשויות האזוריות, בדבר העברת סמכויות ומימון להנהגה המקומית. הם אפשרו לאזורים לחלוש על תחומים כמו תחבורה, דיור, בריאות ופיתוח כלכלי. כך לדוגמה, מנצ'סטר רבתי השיגה שליטה על תקציב הבריאות והשירותים הסוציאלי שלה והציגה את "הפס שלנו", המספק נסיעות חינם באוטובוס לצעירים. מחוז וסט מידלנדס השתמש בהסכם האצלה כדי להשקיע בדיור בר השגה ולפתח תשתית 5G, בעוד מחוז Tees Valley החיה את נמל התעופה הבינלאומי Teesside והשיק את אזור התעשייה העצום Teesworks.

חשיבות עבור שיפור השלטון המקומי

האצלה מאפשרת לרשויות מקומיות להתמודד עם אתגרים אזוריים בצורה יעילה יותר על ידי התאמת מדיניות לצורכיהן הייחודיים. במערב המידלנדס הסמיכה עסקת האצלה את המנהיגים המקומיים לקחת אחריות על פיתוח דיור, עם מימון לבתים במחיר סביר והתחדשות שטחים "חומים". כך, הסמכויות האזוריות גם מטפחות אחריות, שכן ראשי ערים ומועצות מקומיות אחראים ישירות לתוצאות, מה שמוביל לממשל מגיב וחדשני יותר אשר יכול להניע צמיחה כלכלית ולשפר את השירותים הציבוריים.

דיור ותחבורה

עסקאות האצלה תרמו לשיפורים בשירותי התחבורה הציבורית ולפיתוח דיור. אזורים כמו מנצ'סטר רבתי וליברפול שיפרו רשתות תחבורה עם קווי חשמלית חדשים, שירותי רכבת משודרגים ותוכניות נסיעות לנוער. יוזמות דיור התמקדו בהתחדשות עירונית ובתים במחירים סבירים. פיתוחים אלה לא רק משפרים את הקישוריות ואת רמת החיים אלא גם מושכים השקעות, מפחיתים את פליטות הפחמן ויוצרים גישה שוויונית יותר לשירותים חיוניים.

11.7.3. סיכום

ההשוואה הבינלאומית מראה כי מדינות כמו הולנד, דנמרק ואוסטריה מעניקות לרשויות המקומיות עצמאות נרחבת בניהול משאביהן ובקביעת מדיניות מקומית, תוך איזון בין אוטונומיה לבין פיקוח ממשלתי. מדינות אלו מצטיינות באיכות חיים גבוהה, בשביעות רצון ציבורית ובאמון במוסדות השלטון, בזכות מודלים הכוללים מערכת פיננסית יציבה, שיתופי פעולה אזוריים, תכנון עירוני מתקדם ושימוש במדדי ביצוע לתמרוץ ולשיפור. גם קנדה ואנגליה מציעות מודלים מעניינים: בקנדה נעשים צעדים לצמצום פערי מיסוי בין עסקים למגורים, ואילו באנגליה, אזורים כמו מנצ'סטר וליברפול השיגו שיפורים בתחבורה ובדיור באמצעות קבלת סמכות, שיתופי פעולה ומימון ייעודי, בדגש על התחדשות עירונית ובתים במחירים נגישים.

חשוב להדגיש שמתן עצמאות וסמכויות לרשויות המקומיות אינו שולל פיקוח מצד השלטון המרכזי. בכל המדינות שנסקרו, הרשויות המקומיות מחויבות לעמוד בשורה של כללים. אולם מודל הפיקוח, הגדרת הכללים ובדיקת העמידה בהם שונים בתכלית מהמודל המונהג בישראל, ומאפשרים לרשויות יתר גמישות ואחריות לצד מנגנוני פיקוח שקופים ויעילים.

מדיניות ציבורית אינה מדע מדויק, אולם המשותף למערכות המוצלחות בחמש מדינות הסמן (ובשווייץ) הוא רמת עצמאות גבוהה בהרבה לרשויות המקומיות בהשוואה לישראל. ניסינו לעמוד על המנגנונים הספציפיים שבהם ההתייחסות לנושא שונה לחלוטין, למשל בתחום ההעברות הממשלתיות או סמכויות ניהול התקציב. ככל שישראל שואפת לאמץ שיטות המזכירות את המערכות הללו, הכיוון ברור: עליה להעניק לרשויות המקומיות יותר עצמאות בניהול משאביהן, במקביל לחיזוק הפיקוח והשקיפות, כדי לקדם שירותים איכותיים ויעילים יותר לתושבים.

11.7.3.1. התייחסות לעבודות קודמות, רפורמות והצעות לשינוי

במהלך השנים עלו הצעות רבות לשינויים במנגנון המוניציפלי, הן בהיבט הסמכויות והן בהיבטים פיסקליים. חלק מההצעות התקבלו ויושמו, בהצלחה רבה יותר או פחות, וחלקן לא הבשילו לכדי ביצוע. נתייחס להלן למספר מהלכים ועבודות בנושאי ארנונה, מנגנוני איזון וסמכויות:

11.7.3.2. עבודות בנושא הפער בין ארנונה למגורים ולעסקים, והגירעון לרשות

מכל תושב חדש

לוח נא- 2: השוואה בין הצעות עבר נבחרות בנושאי ארנונה

מחברי ההצעה	מהות ההצעה	יתרונות	חסרונות
אקשטיין ואח' (2015)	מיסוי ערך שמשווה בין השולית למטר מגורים ותעסוקה ובין העלות השולית של מטר לרשות, ובנוסף, מס עיכוב פיתוח	מס רכוש קלאסי – עיוות מינימלי של החלטות מורכבים	קושי בקביעת ערך – מנגנוני שומה
שראלי ואח' (2015)	מענק גולגולת שמועבר על ידי הממשלה ויתווסף למקורות הרשות המקומית. מותנה בכך שהיחס בין תקבולי הארנונה מעסקים וממגורים לא יהיה מעל סף מסוים שקבעה הממשלה	מענק גולגולת מהווה תמריץ אוכלוסייה, מגדיל אוטונומיה ברשות המקומית ומקטין את התלות במענקי איזון	על פי השיטה המוצעת, המענק מוגבל בעמידה ביחס בין הכנסות ממגורים ומעסקים, ורשות שלא תעמוד בכך לא תוכל לקבלו. רשויות רבות וחזקות יעדיפו להיות עם המבנה הקיים, כלומר עם תמריץ לחסום גידול בתושבים
מופקדי ושלם (2018)	איזון בין עלות משק הבית והעסק לגבייה מהם - הפחתה משמעותית בארנונה העסקית - קביעת מענקי תושב מהמדינה - איגום של מענקי האיזון הנוכחיים יחד עם הפער שנוצר מהפחתת הארנונה מעסקים לכדי פול למענק תושב - רשויות יכולות	הגברת התמריץ לקליטת תושבים. צמצום הפערים בין רשויות. צמצום התמריץ לקליטת עסקים ביתר. ככלל, מענקי תושב מומלצים בספרות	ישימות נמוכה. נדרשת תוספת של 6 מיליארד ₪ מתקציב המדינה, במקביל לויתור על גבייה של 54% מהארנונה העסקית - הקטנת העצמאות של הרשויות ותוספת מקורות כבדה מצד המדינה. הסימולציה בעבודה מראה תוצאות בעייתיות: גידול חד בחלק מהרשויות בארנונה למגורים, כך שרשויות באשכול סוציאקונומי 4 תצטרכנה להעלות את הארנונה למגורים ביותר מ-30%, ואילו רשויות

באשכולות 9 ו-10 תצטרכנה להוריד את הארנונה למגורים	נאלצות להעלות ארנונה למגורים או להפחיתה בהתאם למצב החדש
בפועל, החזר המס לא בהכרח יגיע לאותם משקי בית שלהם הארנונה עולה, ולא באותם סכומים ²⁰⁴	העלאת תעריף משק בית ממוצע ב־6,000 ₪ בשנה (500 ₪ בחודש) כדי לכסות את הפער בין עלות משק בית לרשות המקומית לבין ההוצאה עליו, במקביל להפחתת מס הכנסה באותו שיעור

11.7.3.3. מהלכים ממשלתיים שיושמו

- **קֶרֶן הארנונה העסקית 2023** – קרן הארנונה החדשה שעוגנה בחקיקת הסדרים ב־2023 מבקשת לטפל הן באי שוויון בחלוקת ההכנסות מארנונה עסקית והן בתמריץ השלילי לפיתוח מגורים. זאת, על ידי אימוץ המודל הנהוג במדינת מינסוטה: רשויות מעבירות חלק מהגידול בארנונה מעסקים לקרן, וזו מחלקת את הסכומים הנצברים בה לרשויות עם מדדים חברתיים כלכליים נמוכים אשר הגדילו בנייה למגורים. הקמת הקרן נשענת על עבודת מטה ממשלתית רחבה ומעמיקה שריכוזה המועצה הלאומית לכלכלה, ומאגדת מספר ניירות: הגירעון השולי לתושב (הצוות הבינמשרדי לתמרוץ רשויות מקומיות לבנייה למגורים, 2021), עבודה השוואתית על התמודדות עם מיסוי קרקע בערים (משרד רה"מ, 2019), ובעקבותיהן – המתווה ליצירת כדאיות כלכלית לתושבים חדשים, אשר מרחיב לעניין מודל מינסוטה ומציע מתווה לאימוצו בישראל (על בסיס הנייר האחרון נכתבה החקיקה). במודל שיושם עולים מספר כשלים:
 - הרפורמה להקמת הקרן עברה בכנסת למרות התנגדות חריפה של הרשויות המקומיות ונציגייהן בגופים המייצגים. בתוכנית שלנו ובניירות הקשורים אליה סברנו כי הדרך הנכונה לשלטון מקומי יעיל ומוצלח יותר היא שינוי בדרך ההתייחסות הממשלתית כלפיו, מקבלן ביצוע לגוף של ממשל מקומי. לפיכך, הגופים המייצגים של השלטון המקומי צריכים לקבל מקום ליד שולחן קבלת ההחלטות, ולא "להידרס" לצורך יישום מדיניות ממשלתית שבמחלוקת עמוקה. זאת ועוד: מטרת המהלך היא שינוי גישה בקרב הרשויות המקומיות, אשר יביא למוכנות גבוהה יותר מצידן לקלוט תושבים חדשים ולקחת חלק במאמץ הלאומי להשיג יעדים ממשלתיים. רשויות חזקות שחשות שהקרן נכפתה עליהן (ואלו הן הרשויות המבוקשות ביותר, שכבר היום יודעות להתמודד עם העלויות הכלכליות שמביאים תושבים חדשים), לא בהכרח יבחרו לשנות גישה ולהגדיל את מספר היתרי הבנייה בשנה כדי לקדם מטרות של ממשלה מרכזית שלא מתחשבת בענייניהן. יש מקום לשקול מחדש הגעה להסכמות על מהלכים משותפים ולא חד צדדיים.

²⁰⁴ יחד עם זאת, אנו סבורים כי זהו פתרון ראוי, ובעבודה זו הצענו לאמצו תוך התאמות.

מנגנון האיזון שהקרה יוצרת הוא בעייתי. מנגנוני איזון אמורים לשמש כפתרון לאי שוויון בחלוקת ההכנסות, ולצורך כך הם יכולים לאגם משאבים ממשלתיים או משאבים מהכנסות עצמיות. במדינה כמו ישראל, שבה התקציב המקומי נמוך באופן משמעותי ביחס למקביליו בעולם, קשה לייצר מנגנון איזון הנשען על הכנסות עצמיות והמקטין עוד יותר את עצמאות השלטון המקומי. מעבר לכך, הקרה מייצרת מודל כלאיים: מה שנכנס, מגיע מהכנסות הרשויות החזקות; מה שיוצא, הולך לעידוד בנייה ולא דווקא לחלשות ביותר. ייתכן שיש מקום לשנות את נוסחת החלוקה באופן שיסייע לרשויות החלשות להתמודד עם הגירעון לתושב (מה שאמור לסייע להן בתמריץ לקליטת תושבים חדשים), בלי לערב זאת עם נושא היתרי הבנייה.

- תכנון המס המקומי צפוי לעקר את מטרות הקרה. הישענות הרשויות על הארנונה העסקית היא כבדה. חקיקת הקרה לא מציעה לרשויות מקורות נוספים אלא רק מנגנון חלוקה. לפיכך, יש חשש מבוסס כי רשויות שמתכננות את זרם ההכנסות וההוצאות שלהן בהתאם לארנונה הצפויה מעסקים, תרצנה להגביר את התקבולים מעסקים ולתכנן שטחים נוספים לתעסוקה כדי לפצות על אובדן ההכנסות שילכו לקרה – מה שלא פותר את הבעיה, אלא רק מחריף אותה.

- **הסכמי הגג** – אלו נועדו להאיץ בנייה של יחידות דיור באמצעות שיתוף פעולה בין הממשלה לרשויות. זאת, תוך הקצאת תקציבים ממשלתיים לפיתוח תשתיות משלימות, כגון כבישים, מוסדות חינוך, שטחים ציבוריים וגנים, במקביל לשיווק היקף גדול של יחידות דיור ברשויות בזמן קצר. יתרון המרכזי של הסכמי הגג טמון ביצירת מסגרת מימונית שמאפשרת לרשויות המקומיות לקדם במהירות יחסית פרויקטים תשתיתיים רחבי היקף של פיתוח שכונות ותשתיות משלימות, במטרה להתמודד עם נטל הבסיס – התשתית – שקליטת שכונות חדשות מייצרת.

ואולם, ההסכמים מתמקדים בעיקר בצורכי הפיתוח המידיים ונותנים מענה מימוני בעיקר לקופת הפיתוח. הם אינם מספקים פתרון בר קיימא לאתגרים העתידיים הנובעים מגידול ניכר באוכלוסייה. בפועל, לרשויות חסר תכנון ארוך טווח להתמודדות עם העלייה המתמדת בדרישות לשירותים עירוניים כמו תחבורה ציבורית, תברואה, תחזוקת תשתיות ורווחה. ובעוד שההסכמים מממנים הקמה של תשתיות בסיסיות, הם אינם מעניקים תמיכה מספקת להתנהלות השוטפת בשנים שלאחר קליטת התושבים החדשים. ההכנסות מארנונה למגורים אינן מכסות את עלויות השירותים הנדרשים להם, מה שמוביל לגירעונות תקציביים עד כדי כך שרשויות שהיה להן אופק כלכלי מזהיר הפכו לכאלו שהנטל הכלכלי יכריע אותן (שרביט, 2020). כמו כן, ההתמקדות היתרה במספר יחידות הדיור באה לא אחת על חשבון האיכות, הנגישות וקידום פתרונות תחבורה מתקדמים, אשר חיוניים לעיר מתפקדת ומרובת אוכלוסייה (מבקר המדינה, 2020).

- **אשכולות אזוריים – רובד שלטוני אזורי כמודל חדש ויעד לרפורמה מקיפה** – מודל האשכולות האזוריים התגבש מתוך רצון של הרשויות המקומיות עצמן להתאגד ולהתארגן באופן וולונטרי למען מענה לצרכים משותפים, כגון שיפור השירותים הציבוריים, קידום פיתוח כלכלי ויעול הניהול המוניציפלי. בעקבות ההצלחה והפוטנציאל שזוהו במיזמים אלו, אימצה הממשלה את הגישה, עודדה את התפתחות האשכולות ואף העניקה להם תמיכה רגולטורית ופיננסית. המודל מאפשר ניצול של יתרונות לגודל בפרויקטים אזוריים, למשל בניהול פסולת או שפכים. הוא מדגים את האפשרות לשיתוף פעולה מוצלח בין רשויות, שבו רובד ביניים ביצועי מקבל תקציבים משתי רמות ממשל, מהווה מכפיל כוח למשאבי הרשויות הבודדות ומייצר פרויקטים מקומיים לטובת כלל הרשויות.

ב-2021 נכתבו שתי עבודות בולטות, המציבות את המודל האזורי כפתרון לבעיות מבניות דומות לאלו שעלו בעבודה זו. האחת, שנכתבה בידי הצוות לקידום האזוריות של הגיוינט, מציעה רפורמה מבנית מקיפה שבמסגרתה יוקם רובד שלטוני אזורי חדש. רובד זה יסנכרן, יתכנן ויקדם מדיניות אזורית תוך ביזור סמכויות וגמישות בהתאמה לצרכים המקומיים, ובדגש על תהליך הדרגתי ושיתופי. מודל ביזור זה מאפשר פתרון חלקי לקשיים הנזכרים בעבודה זו ובעבודת הצוות של רועי פולקמן, אולם הוא אינו מתמודד לעומק עם שאלת מבנה ההכנסות. כמו כן, להקמת הרובד האזורי, כפתרון הכרוך בנטל ביורוקרטי חדש ומחייב, מתנגדים הן משרדי הממשלה והן הרשויות המקומיות. לפיכך, העדפנו ללכת במודל אחר. העבודה השנייה, מטעם פורום קהלת, מדגישה את הצורך בדמוקרטיה ישירה ובמודל ייצוג דו רבדי – שבו נבחרים נציגים אזוריים וראש אזור, תוך הפרדה בין הרובד השלטוני הנבחר לבין זה הניהולי, לשיפור היעילות והייצוג הדמוקרטי. גם עבודה זו אינה נוגעת במבנה ההכנסות, אלא בשינוי במנגנוני הבחירה בעיקר – נושא שלא עסקנו בו בעבודתנו. אנו מסכימים עם טענה חשובה העולה בשתי העבודות ונכתבה גם במקומות רבים אחרים, לגבי הצורך בחיזוק הדמוקרטיה הרשותית כגורם מפתח באפשרות לקידום יוזמות לביזור ולחיזוק השלטון המקומי.

- **איחוד תקנות וגמישות בטיפול בקשישים** – משרד הרווחה פעל ליצירת מערכת אחידה, שתאפשר גמישות רבה יותר במתן שירותים ותשפר את יכולתן של הרשויות להתמודד עם צרכים משתנים. פעילות זו מבורכת, והיא סנונית ראשונה בגיבוש העברות ניטרליות לרשויות.

- **התמודדות עם נושא היטלי הפיתוח** – הממשלה עסקה רבות בעבר (שלא לצורך) בהאחדה של היטל הפיתוח לכדי מס ארצי שייקבע על ידה, בדומה למודל דמי ההקמה של תאגידי המים. אך בשנים האחרונות, ובפרט בתוכנית הכלכלית האחרונה, בחרה המדינה להתמודד בתבונה עם חוסר הגבייה ביישובים הערביים, למשל. קול קורא לתמיכה בצורכי פיתוח, שפרסם המשרד לשוויון חברתי, הותנה בכך שהרשות תטיל ותגבה היטלים. כך, רשויות יוכלו ליהנות מהצדקה ציבורית גבוהה יותר לגביית ההיטל, אשר מתמנף באמצעות התמיכה הממשלתית. התוכנית הכלכלית קבעה כי יחוקק היטל מינימום ארצי שיחייב כל רשות שאין לה היטל.

איחוד רשויות – במהלך השנים בוצעו בישראל מספר מהלכי איחוד של רשויות מקומיות, רובם ביוזמת משרד הפנים (כגון פרדס חנה-כרכור, 1969) ומיעוטם ביוזמת התושבים (כגון מכבים-רעות, 1996). חלק מהאיחודים הצליחו, בעוד אחרים לא השיגו את התוצאות המקוות. בתחילת שנות ה-2000, במסגרת רפורמה כוללת בשלטון המקומי שיושמה כחלק מתוכנית ההבראה של 2003, יזמה הממשלה מהלך רחב היקף לאיחוד רשויות, שנוהל על ידי משרד הפנים. מטרותיו המרכזיות היו צמצום במספר הרשויות הקטנות, הפחתת עלויות ניהול ושיפור ביכולתן להתמודד עם אתגרי הפיתוח. המהלך כלל איחוד רשויות קטנות סמוכות ושילובן ברשויות גדולות יותר. הוא נתקל בהתנגדות חריפה מצד תושבים וראשי רשויות שחששו מאובדן הזהות המקומית, מהיחלשות השירותים המותאמים לקהילה ומקליטת גירעונות של רשויות חלשות לתוך חזקות יותר. בנק ישראל קבע כי האיחודים לא הובילו להתייעלות המצופה.

בן בסט, קלור ודהן טוענים כי יש לבצע איחודים רק בשיתוף ובהסכמת הרשויות המקומיות, תוך תכנון מוקפד (בן בסט, דהן וקלור, 2013). יניב ריינגוורץ הציע לאחד רשויות קטנות בעיקר לתוך מועצות אזוריות (כגון יסוד המעלה למועצה אזורית גליל עליון), והדגים פוטנציאל לחיסכון כספי משמעותי במהלך כזה (ריינגוורץ, 2013). ואולם, מידת ישימותו בהסכמה רחבה היא נמוכה, ואין בו כדי לתת מענה לרוב האוכלוסייה המתגוררת ביישובים גדולים.

- **הצוות לביזור סמכויות לשלטון המקומי, 2022** – בהתאם להחלטת ממשלה 675, פעל צוות מטעם משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים לגבש מתווה לביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל. על פי המסמך שפרסם, יקודם תהליך להעברה של 12 סמכויות שאותרו בתחומי מיסוי, מקרקעין, תקציבים ועוד, באופן דיפרנציאלי ובהתאם למדרג הביזור. המסמך מציג את הרציונל, העקרונות והמנגנונים של תהליך הביזור, תוך התייחסות לשיתוף הגופים היציגים של השלטון המקומי וגורמים רלוונטיים נוספים. מדרג הביזור מבוסס על מדדים פיננסיים ומנהליים המעידים על יציבות הרשות ועמידתה בכללי מינהל תקין, ומציע לחלק את הרשויות לפי שלוש רמות ביזור: רשויות איתנות הזכות לביזור מלא, רשויות בביזור חלקי ורשויות ללא ביזור. רמת הביזור קובעת את היקף הסמכויות המועברות לרשות ואת מידת הרגולציה מצד משרד הפנים. המסמך מפרט את הסמכויות המועברות בכל תחום, לרבות הכללים והתנאים להפעלתן. כך לדוגמה, בתחום התקציבים, רשויות ברמת ביזור 1 מקבלות סמכות מלאה לאישור תב"רים, בעוד שרשויות ברמת ביזור 3 נדרשות עדיין לאישור משרד הפנים.

נוסף על ביזור סמכויות, המסמך מציע מנגנוני בקרה ופיקוח להבטחת התנהלות תקינה ברשויות המקומיות. אלו כוללים, בין היתר: פיתוח נוהלי בקרה, הגדרת סנקציות, העברת סמכויות למחוזות משרד הפנים, חיזוק מעמד שומרי הסף ברשויות והגברת שקיפות. כמו כן, מוצעות המלצות לשיפור בתחום הארנונה, כולל תעריפי מינימום דיפרנציאליים, והמלצות לביזור בחקיקת חוקי עזר. המסמך מדגיש כי תהליך הביזור הוא הדרגתי ומתמשך, וכי משרד הפנים ימשיך לפעול לחיזוק השלטון המקומי בישראל. נציין כי מסמך צוות הביזור חופף במידה רבה, במהותו ובאופן התהליך שהוא מסמן, להצעות המועלות בעבודה זו. אנו סבורים כי עבודת הצוות מבורכת ומקווים כי הממשלה תבחר ליישם את המלצותיו, אף שאין לכך ביטוי של ממש בתוכנית הכלכלית האחרונה. עם זאת, עבודתנו זו כוללת המלצות רחבות יותר ומרחיקות לכת. בין היתר, מסמך זה מכון לתוצאה אחרת ברמות העצמאות, כאשר מניין יותר מכפול של רשויות תזכינה ליהנות מרמת העצמאות הגבוהה ביותר במנגנון לעומת הצעת צוות הביזור (שבה מדובר על 49 רשויות בלבד).

הסקירה המוצגת כאן של עבודות וצעדי מדיניות קודמים בנושא היא חלקית. רק בעשור האחרון נכתבו עשרות מחקרים ומסמכים בנושאים חיזוק השלטון המקומי, קופות הרשויות, ביזור, ארנונה ועוד, וקצרה היריעה מלהתייחס לכולם. ניסינו ללמוד את לקחי עבודות העבר, ואכן, בחלק מההמלצות שילבנו כאלו שעלו בעבודות קודמות, תוך התאמה למטרות שהגדרנו וללקחים מההשוואה הבינלאומית. לצד זאת, בחרנו לסטות ממספר המלצות שהוצעו, תוך הצגת נימוקים לכך בגוף העבודה. חשוב להדגיש כי למרות העבודה המקיפה שנעשתה בעת האחרונה, בניהול משרד הפנים, לקראת יישום משמעותי של צעדי ביזור – הלכה למעשה, צעדים אלה אינם מיושמים. הדבר מוסיף לעכב את ההתקדמות הנדרשת בשלטון המקומי ומונע את מימוש הפוטנציאל הטמון בו לשיפור השירותים לתושבים ולחיזוק העצמאות הניהולית והכלכלית.

11.7.3.4. סימולציה – הפחתה בפער הארנונה בין מגורים למסחר

בחנו עבור כלל העיריות את היחס בין חיוב הארנונה המוטל על מ"ר למגורים לבין זה שבארנונה המסחרית. את היחסים שקיבלנו חילקנו לחמש קבוצות, ולכל קבוצה הצבנו יעד של שיעור הפחתה. נציין כי יחס החיובים מהווה אינדיקציה טובה ליכולתה של רשות לספוג העלאה בתעריף המגורים. הדגמנו פתרון אפשרי, הנוטה לכיוון של העלאת חיוב המגורים באופן מרבי בצד הפחתת החיוב המסחרי בשיעור נמוך יחסית. מובן שישנם חריגים, וניתן למצוא פתרונות אחרים כדי להגיע ליעד או להפחית ממנו בהתאם למדד סוציאקונומי של התושבים.

לוח נ-3 : קבוצות הרשויות, היעדים והפתרונות שנבחרו להדגמה

יחס חיוב מסחר/מגורים	יעד	פתרון מוצע
גדול מ-4	הפחתה ב-40%	העלאת מגורים ב-50%, הפחתת מסחר ב-10%
4-3.5	הפחתה ב-35%	העלאת מגורים ב-40%, הפחתת מסחר ב-10%
3.5-2.5	הפחתה ב-30%	העלאת מגורים ב-35%, הפחתת מסחר ב-5%
2.5-2	הפחתה ב-25%	העלאת מגורים ב-27%, הפחתת מסחר ב-5%
2-1.5	הפחתה ב-20% או הגעה ליחס מינימלי של 1.5	העלאת מגורים ב-25%, מסחר ללא שינוי

מקור : מכון אהרן למדיניות כלכלית.

לוח נ6 - 4: תוצאות סימולציה, יעד הפחתה בפער הארנונה בין מגורים למסחר

ממוצע עירויות	חיוב למ"ר	חיוב למ"ר	היחס בין היחס	היחס בין היחס	חיוב	חיוב	פער חדש	סך חיוב ארנונה	סך חיוב ארנונה	תוספת	סך תוספת	תוספת
אום אל פחם	בשקלים- מגורים	בשקלים- למ"ר	החיובים	החדש	מגורים	חדש למ"ר		ישן	חדש	הכנסה	שקלית	שנתית
טייבה	מסחר	הגעה ליעד	הפחתה של	הפחתה של	אחרי העלאה של	אחרי הפחתה של				פוטנציאלית	להכנסות	למשק
טירה	מסחר	הפחתה ב'	הפחתה ב'	הפחתה ב'	העלאה של	הפחתה של				מארנונה	הרשות	בית
אשדוד	מסחר	הפחתה ב'	הפחתה ב'	הפחתה ב'	העלאה של	הפחתה של				באחוזים	(אלפי שח)	בפריסה
ראשון לציון	מסחר	הפחתה ב'	הפחתה ב'	הפחתה ב'	העלאה של	הפחתה של						לעשור
חולון	48.03	138.87	2.82	1.99	64.00	130.93	1.99	348,913	401,163	0.16	45,188	224.17
פתח תקוה	36.1	70.5	1.95	1.56	45.10	70.51	1.56	127,361	152,207	20%	24,846	172.3
נתניה	37.2	81.4	2.19	1.64	47.23	77.31	1.64	67,915	82,887	22%	14,972	136.6
באר שבע	36.1	78.1	2.16	1.62	45.82	74.19	1.62	51,563	60,654	18%	9,091	143.8
בני ברק	45.2	134.4	2.97	2.08	61.04	127.64	2.08	773,359	880,656	14%	107,297	226.1
חיפה	58.6	217.2	3.70	2.41	82.10	195.48	2.41	1,063,387	1,227,955	15%	164,567	337.1
תל אביב - יפו	67.0	181.8	2.71	1.90	90.41	172.68	1.90	728,517	848,377	16%	119,860	277.0
	66.4	213.6	3.22	2.25	89.66	202.92	2.25	1,251,353	1,414,301	13%	162,948	312.9
	64.4	158.3	2.46	1.84	81.78	150.38	1.84	874,718	1,004,043	15%	129,325	260.7
	47.2	171.4	3.63	2.36	66.14	154.26	2.36	954,683	1,072,167	12%	117,484	322.6
	66.7	270.3	4.05	2.43	100.01	243.26	2.43	597,605	688,648	15%	91,043	236.7
	68.8	135.9	1.98	1.58	85.97	135.89	1.58	1,608,443	1,794,595	12%	186,152	263.3
	62.9	272.3	4.33	2.60	94.38	245.09	2.60	3,953,592	4,241,576	7%	287,985	486.8

174.0	339,767	11%	3,506,002	3,166,235	1.74	175.92	100.90	1.75	2.33	185.2	79.4	ירושלים
451.2	71,168	18%	467,095	395,927	2.33	171.36	73.61	2.35	3.62	190.4	52.6	רעננה
167.8	13,597	9%	165,956	152,359	1.67	85.41	51.11	1.68	2.23	89.9	40.2	נוף הגליל
240.0	32,014	14%	256,372	224,358	1.64	109.95	67.06	1.64	2.19	115.7	52.8	נהרייה
19.4	1,343	1%	94,870	93,527	1.50	59.41	39.60	1.50	1.55	59.4	38.4	גזר
145.3	46,205	18%	299,532	253,327	2.20	130.25	59.30	2.18	3.12	137.1	43.9	בית שמש
128.8	10,948	17%	70,337	60,210	1.42	72.09	50.68	1.50	1.87	75.9	40.5	אופקים

מקור : עיבודי מכון אהרן לנתוני הלמ"ס.