

אסטרטגיה למדיניות השקעות ורפורמות להעלאת הפריון והצמיחה במשק

צבי אקשטיין, שרית מנחם-כרמי וסרגיי סומקין*

נייר מדיניות 2021.06 / דצמבר 2021



* פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית באוניברסיטת רייכמן, zeckstein@idc.ac.il. ד"ר שרית מנחם-כרמי וד"ר סרגיי סומקין הם חוקרים בכירים במכון אהרן למדיניות כלכלית. חלק מההמלצות בנייר זה נכתבו בידי חוקרות בכירות נוספות במכון אהרן: ד"ר הלה אקסלרד וד"ר טלי לרום. המחברים מבקשים להודות לפרופ' עומר מואב, לד"ר אביחי ליפשיץ ולד"ר יניב ידיד-לוי על הערותיהם המועילות.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזקת חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשק, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוקת החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רוחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

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

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, ד"ר אסף אילת, פרופ' צבי הרקוביץ, ד"ר יניב ידיד לוי, ד"ר 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@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

אסטרטגיה למדיניות השקעות ורפורמות להעלאת הפריון והצמיחה

במשק

משבר הקורונה שפרץ ברבעון הראשון של 2020 לא שינה את חסם הצמיחה העיקרי של המשק – פריון העבודה הנמוך – שהוא הסיבה העיקרית לכך שישראל אינה מצליחה להדביק את הפער ברמת החיים הנמדד לפי התוצר לנפש מול מדינות הסמן. "מדינות הסמן" הן מדינות בסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה, ומבחינת אופי הצמיחה הנשען על הון אנושי, אבל יש בהן רמת תוצר לנפש ופריון גבוהים יותר, ושיעורי עוני נמוכים יותר. קבוצת מדינות זו כוללת את אוסטרליה, דנמרק, פינלנד, אירלנד, הולנד ושוודיה, שלכולן רמת תוצר לנפש הגבוהה מממוצע ה-OECD וכן שיעורי עוני נמוכים. ב-2019 היה התוצר לנפש בישראל 37.8 אלף דולר, נמוך ב-26% מהתוצר הממוצע לנפש במדינות הסמן – 51.3 אלף דולר (נתוני ה-OECD, דולרים קבועים 2015, PPP). התוצר לשעת עבודה בישראל הוא 40.9 דולר, לעומת 66.2 דולר במדינות הסמן – פער של 25.3 דולר לשעת עבודה.

ניתוח המגמות ברמתם של גורמי הייצור במשק, המאפיינים הדמוגרפיים של האוכלוסייה ושיעור הגידול של האוכלוסייה מצביעים באופן חד-משמעי כי בהעדר התייחסות ממשלתית לנושא פריון העבודה, פערי הפריון בישראל, בהשוואה למדינות מובילות, ילכו ויתרחבו. מהשוואת הנתונים של גורמי הייצור מתקבל כי מלאי ההון הציבורי לנפש מסביר 27.5% מפער הפריון, כלומר 6.9 דולר לשעת עבודה. מלאי ההון הציבורי בישראל, שהוא בעיקרו תשתיות תחבורה (75%), נמוך מזה של ממוצע מדינות הסמן ב-65%, ולמעשה הוא הנמוך ביותר מבין מדינות ה-OECD להוציא את לטביה. לכן, המלצתנו העיקרית להתמודדות עם פערי הפריון היא הגדלת ההשקעה במשק, ציבורית ופרטית. בנוסף, אנו סבורים כי רמתו הנמוכה של הייבוא בישראל היא תוצאה של שיעורי ההשקעה – ציבורית ופרטית – הנמוכים במשק. מסמך זה מציג את הצורך של המשק בהגדלת ההשקעה; את המדיניות הנדרשת בהשקעה ציבורית; המדיניות לעידוד ההשקעה הפרטית וכן התייחסות להיבטי המימון של ההשקעה הממשלתית.

תוכן העניינים

1. סיכום ומסקנות	5
2. רקע	10
3. אסטרטגיה להאצת הצמיחה : טיפול בחסמי הפירון והתעסוקה	12
3.1 מסגרת אנליטית לבחינת מקורות הפערים בפירון העבודה	13
3.2 מסגרת מקרו-כלכלית להגדלת ההוצאה הממשלתית	17
3.3 הגדלת ההשקעה המצרפית במשק כזרז לפתיחת המשק	20
3.4 ניתוח תוואי ההתפתחות של יחס החוב לתוצר	25
4. רפורמות ליציאה מהמשבר ולחידוש הצמיחה	29
4.1 רפורמות בתחום התעסוקה וההון האנושי	29
4.2 השקעות ממשלתיות בתשתיות תחבורה, אנרגיה ודיגיטציה	32
4.3 עידוד השקעות פרטיות : הסרת חסמים רגולטוריים ובירוקרטיים	38
4.4 שיכון ודיור	42
נספח א : השפעת מגפת הקורונה ומשקל ענף התיירות על צמיחת התוצר בשנת 2020	49
נספח ב : פירוט התוכנית הכלכלית לפי צעדי התוכנית	52
נספח ג : מדיניות פיסקלית לתמיכה בעסקים ומחוסרי עבודה ומדיניות מוניטרית לייצוב השווקים ואספקת נזילות	54
נספח ד : פיתוח נוסחת הפירוק	56
נספח ה : נתונים היסטוריים ותחזית עבור הגירעון הראשוני, הריבית הנומינלית והצמיחה הנומינלית	57

1. סיכום ומסקנות

הנתונים בסיכומה של שנת 2020 ממחישים את הפגיעה הכלכלית בישראל כתוצאה מהתפרצות נגיף הקורונה בעולם במרץ 2020 עם ירידה של 2.4% בתוצר. את הירידה בתוצר הובילה ירידה חדה של 9.4% בצריכה הפרטית. ירידה זו נגרמה בעיקר מהגבלות שהוטלו על הציבור ועל העסקים במטרה לבלום את התפשטות המגפה. הענפים בסקטור העסקי שפעילותם נפגעה באופן המשמעותי ביותר הם מסחר קמעונאי (G), שירותי אירוח ואוכל (I), אומנות, בידור ופנאי (R) ותחבורה (H). ענפים אלו ספגו פגיעה חריפה בביקושים ובפדיון, חלקם, בעיקר ענפי התיירות הנכנסת ועסקי התרבות ומסחר לא חיוני, נסגרו לחלוטין. ירידה בביקושים לענפים אלו, שמוטים לשוק המקומי וחשופים פחות לסחר בינלאומי, מיתרגמת לירידה בצריכה הפרטית. בעקבות כך הוציא שיעור גבוה מעסקים אלו את העובדים לחל"ת. חלקם של ענפים אלו בתעסוקה (מועסקים ושעות עבודה) גבוה מחלקם בתוצר, לכן הפגיעה בענפים אלו הביאה לפגיעה חריפה בשיעורי התעסוקה אולם ירידה מתונה יותר בתוצר.

ב-2020 נרשמה עלייה בפריון ובשכר הריאלי הממוצע, אולם עלייה זו היא מלאכותית ואינה משקפת שיפור אמיתי בפריון העבודה. הסיבה היא כי הפגיעה מהמשבר אינה סימטרית, ורבים מהמובטלים והעובדים שיצאו לחל"ת בענפי המסחר והשירותים הם צעירים ובעלי מיומנויות תעסוקה נמוכות שהועסקו בשכר נמוך מהממוצע, וכן עובדים מהחברה הערבית והחרדית. גריעתם של עובדים אלו משוק העבודה ומהנתונים הביאה לעלייה בפריון העבודה ובשכר הממוצע במשק, אולם כאמור עלייה זאת אינה מייצגת שיפור אלא משבר תעסוקתי חריף בקרב העובדים בעלי השכר הנמוך. המדיניות התעסוקתית במהלך המשבר כללה מתן דמי אבטלה לתקופה ממושכת באופן שמייצר תמריצים להישאר מחוץ לשוק העבודה. אנו סבורים שקידום בר-קיימא של החציון התחתון של העובדים צריך לבוא דרך שיעור התעסוקה ואיכותה (פריון העבודה), באמצעות הכוונה, הכשרה והשמה כדי להשתלב מחדש בשוק העבודה המשתנה, ולא דרך תשלומי העברה.

גם אם תיושם תוכנית התעסוקה המומלצת על ידינו בנייר זה ושיעורי התעסוקה בישראל יחזרו להיות כפי שהיו טרום משבר הקורונה, מנוע צמיחה זה קרוב למיצוי. מכאן **שהמשבר לא שינה את חסם הצמיחה העיקרי של המשק הישראלי – פריון העבודה הנמוך** – שהוא הסיבה העיקרית לכך שישראל אינה מצליחה להדביק את הפער ברמת החיים הנמדד לפי התוצר לנפש מול מדינות הסמן. "מדינות הסמן" הן מדינות בסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה, ומבחינת אופי הצמיחה הנשען על הון אנושי, אבל יש בהן רמת תוצר לנפש ופריון גבוהים יותר, ושיעורי עוני נמוכים יותר. קבוצת מדינות זו כוללת את אוסטרליה, דנמרק, פינלנד, אירלנד, הולנד ושוודיה, שלכולן רמת תוצר לנפש הגבוהה מממוצע ה-OECD וכן שיעורי עוני נמוכים. ב-2019 היה התוצר לנפש בישראל 37.8 אלף דולר, נמוך ב-26% מהתוצר הממוצע לנפש במדינות הסמן – 51.3 אלף דולר (נתוני ה-OECD, דולרים קבועים 2015, PPP).¹

ניתוח המגמות ברמתם של גורמי הייצור במשק, המאפיינים הדמוגרפיים של האוכלוסייה ושיעור הגידול של האוכלוסייה מצביעים באופן חד-משמעי כי **בהעדר התייחסות ממשלתית לנושא פריון העבודה, פערי הפריון בישראל, בהשוואה למדינות מובילות, ילכו ויתרחבו. המלצתנו העיקרית להתמודדות עם פערי הפריון בעת הזו היא הגדלת ההשקעה במשק, ציבורית ופרטית. מסמך זה מציג את הצורך של המשק בהגדלת ההשקעה; את המדיניות הנדרשת בהשקעה ציבורית; המדיניות לעידוד ההשקעה הפרטית וכן התייחסות להיבטי המימון של ההשקעה הממשלתית.**

¹ ממוצע ללא אירלנד. ממוצע התוצר לנפש במדינות הסמן כולל אירלנד הוא 56.7 אלף דולר.

התוצר לשעת עבודה בישראל הוא 40.9 דולר, לעומת 66.2 דולר במדינות הסמן – פער של 25.3 דולר לשעת עבודה.² כדי לקבוע סדרי עדיפויות לממשלה ביצענו ניתוח מקרו-כלכלי המנתח את חלקו של כל גורם ייצור בפער התוצר לשעת עבודה בהשוואה למדינות הסמן. מהשוואת הנתונים של גורמי הייצור מתקבל כי מלאי ההון הציבורי לנפש מסביר 27.5% מפער הפריון, כלומר 6.9 דולר לשעת עבודה. מלאי ההון הציבורי בישראל, שהוא בעיקרו תשתיות תחבורה (75%), נמוך מזה של ממוצע מדינות הסמן ב-65%, ולמעשה הוא הנמוך ביותר מבין מדינות ה-OECD להוציא את לטביה. מלאי ההון הציבורי נמוך בישראל ב-37% בהשוואה למדינות הסמן, ופער זה מהווה 2.1% מפער הפריון בישראל, שהם 0.5 דולר לשעת עבודה. מלאי ההון הפרטי לשעת עבודה בישראל מסביר 34.8% מפער הפריון, כלומר פער של 8.8 דולר מהתפוקה של שעת עבודה. נתוני מלאי ההון הפרטי של הפירמות בישראל מצביעים על השקעה חסרה בהון: רמת ההון הפרטי בישראל היא 88 דולר לשעת עבודה בעוד שרמת ההון הפרטי במדינות הסמן היא 199 דולר לשעת עבודה. כלומר, ההשקעה המצטברת במכונות וציוד ובחדשנות בסקטור העסקי נמוכה ב-56% מזו של מדינות הסמן, אף על פי שמבנה המשק דומה. הפער באיכות ההון האנושי כפי שהוא משתקף במיומנויות כוח העבודה מסביר 24.2% מפער הפריון, שהם פער של 6.1\$ לשעת עבודה.

לוח 1: מרכיבי פער פריון העבודה בישראל מול מדינות הסמן

הפער לשעת עבודה	25.3\$	100%
ההון הציבורי לנפש	6.9\$	27.5%
הון הציבורי לנפש	0.53\$	2.1%
ההון הפרטי	8.8\$	34.8%
ההון האנושי	6.12\$	24.2%
הפריון הכולל (TFP)	2.8\$	11.3%

מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני ה-IMF וה-OECD.

נתוני ההשקעה הציבורית מראים כי ישראל נמצאת בתת-השקעה בהון הציבורי במשך עשורים. העדר השקעה מספקת על פני תקופה ארוכה מהווה כיום חסם לצמיחת המשק. לכן המדיניות שאנו ממליצים עליה היא הרחבה משמעותית של פרויקטים תומכי צמיחה מכלילה ומשפרי פריון אשר לממשלה חלק משמעותי והכרחי ביצירתם. מדיניות כזאת תייצר ביקושים בטווח הקצר ותתרום לצמיחה בטווח הארוך. ההשקעות הממשלתיות שאנו ממליצים עליהן עומדות בקריטריונים הבאים: רפורמות משמעותיות שמאיצות את יציאת המשק מהמשבר ומתמקדות בסגירת הפערים מול מדינות הסמן בהון הציבורי, בהון הפרטי ובהון האנושי, ובכך מעודדות את הצמיחה בטווח הארוך. כמו כן יש להתמקד בתוכניות שיש עליהן הסכמה רחבה ותוכניות מוכנות ליישום. חשוב להדגיש כי איננו תומכים בהגדלת ההוצאה הממשלתית באופן גורף, וודאי שלא כמטרה בפני עצמה או כאמצעי להגדלת ביקושים, אלא ממליצים על הגדלת ההוצאה הממשלתית אך ורק לטובת השקעות מעודדות צמיחה, פריון ותעסוקה בתהליך היציאה מהמשבר וכן לאורך זמן.

² כל הענפים במשק, נתוני OECD ועיבודי מכון אהרן, ערך ממוצע לשנים 2016–2019.

המלצתנו המרכזית היא להעלות את ההשקעה הציבורית בכ-2% תוצר לכ-6%, כלומר תוספת השקעה שנתית של כ-29 מיליארד שקל. לפי הניתוח שלנו יש להקפיד על היקפי השקעה ממשלתית של כ-6% לפחות עד שנת 2030, וזאת על מנת לצמצם לאורך זמן את הפער הקיים בתחומי כלל ההון הציבורי ובמיוחד תחבורה ציבורית, אנרגיה תומכת סביבה נקייה וטכנולוגיות דיגיטליות (ICT), כאשר האוכלוסייה צומחת בכ-2% לשנה. תוספת השקעה זו תמומן בשנים הקרובות בחוב, שכן עלויות גיוס החוב של הממשלה הן הנמוכות שהיו אי פעם. הריבית ארוכת טווח של ישראל (10 שנים) דומה ואף נמוכה מזו של ארה"ב כבר שנים מספר, והיא נמוכה היסטורית למרות תחזיות לגידול בחוב, כך גם פרמיית הביטוח בשוק על אג"ח מדינה (CDS). מעולם לא הייתה לישראל הערכת שוק הון של סיכון כה נמוך שדומה לזה של מדינות יציבות וגדולות באירופה כפולין וצ'כיה. אנו סבורים שהריביות תישארנה ברמה נמוכה כזו כל עוד לא יעלו היקפי החוב על 85% מהתוצר.

אנו מפרטים במסמך את התוכניות הציבוריות הנדרשות בתשתיות תחבורה, אנרגיה, דיגיטציה, שיכון ודיוור. במידה שההשקעות תתעכבנה עקב קשיים ביישום יועברו התקציבים להשקעות בשנים הבאות ולא יופנו להוצאות ציבוריות אחרות, ובמיוחד לא לתשלומי העברה למיניהם. לפי חישובנו בתרחיש אופטימי השקעה נוספת של 2% תוצר כל שנה עד שנת 2030 (סה"כ 4% תוצר בשנה) תעלה את קצב הצמיחה בטווח הארוך באחוז נוסף. השקעה זו גם תגדיל את התעסוקה במידה שתינקט מדיניות תומכת תעסוקה כפי שאנו מפרטים אותה, כך ששיעור התעסוקה ישוב לרמה של 78% בסוף 2022. השקעות ציבוריות בהיקף שאנו ממליצים עליהן תעלנה את יחס החוב-תוצר ל-84% בסוף 2026. אנו מראים כי יחס החוב-תוצר יתחיל לרדת חזרה החל מ-2027 עד לרמה של 77% בשנת 2030, זאת מאחר שאנו נמצאים במצב מיוחד שבו ברמת ביטחון גבוהה נשמר שיעור ריבית נמוך במידה ניכרת משיעור הצמיחה הצפויה אם תוספת החוב מיועדת להשקעות תומכות צמיחה.

נדגיש כי המלצתנו להגדלת ההשקעה חייבת להיות מלווה במדיניות תקציבית מסודרת. בשנה האחרונה היה התקציב בן ערובה לשיקולים פוליטיים, ויש לחזור למדיניות תקציבית מנוהלת באופן מקצועי ולהפסיק להשתמש ב"קופסאות" מיוחדות ובפיזור תשלומי העברה ללא תמורה משמעותית בצמיחה כלכלית ארוכת טווח. תקציב המדינה הוא תוכנית העבודה של הממשלה ומכאן שבהעדר תקציב, כפי שהיה בשנתיים האחרונות, נפגע תפקוד משרדי הממשלה. לכן ייעוד מרכזי בשנה הקרובה הוא להחזיר את המשרדים כולם לתפקוד מלא ויעיל ולהגיע לתקציב מאושר שבו נקבעים סדרי עדיפויות ויש חישוב והתמקדות במחיר האלטרנטיבי לכל הוצאה.

מדיניות לצמצום הפער בהון הפרטי

גורם נוסף התומך בגידול ההשקעות הממשלתיות והשקעות פרטיות הוא נושא הייבוא, שנחת בנייר זה. נתוני הייבוא מראים כי שיעור הייבוא בישראל נמוך בהשוואה בינלאומית – 28% תוצר. **מבחינת המגמות על פני זמן עולה כי למעלה מעשור ישנו בישראל תהליך של ירידה בשיעור הייבוא מתוך התוצר, בעוד שבמדינות אחרות ישנו תהליך הפוך. ישנה חשיבות כלכלית לפתיחות המשק המאפשרת התמחות וניצול של יתרונות יחסיים.**

אנו סבורים כי רמתו הנמוכה של הייבוא היא תוצאה של שיעורי ההשקעה – ציבורית ופרטית – הנמוכים במשק. השוואה בינלאומית של מלאי ההון המצרפי – ציבורי ופרטי – במדינות ה-OECD ובמדינות הסמן מדגישה כי מלאי ההון המצרפי נמוך מאוד בישראל. מאחר שרוב התשומות להשקעה מיובאות, שיעור ההשקעות הנמוך בישראל מביא גם להיקפי ייבוא נמוכים. בבחינה של מרכיבי הייבוא ניתן לראות שמשקל ייבוא התשומות ירד מאז 2007. **גם ייבוא השירותים בישראל במגמת ירידה, ורמתו נמוכה. מרכיב ייבוא זה מתייחס לפעילותן של חברות זרות בישראל. נושא זה מתואר באריכות בנייר – קיימים בישראל חסמי כניסה לחברות זרות מתחום המסחר והשירותים כפי שנמדד על ידי ה-OECD (מדד ה-STRI).** בנוסף, כלל הדירוגים העולמיים, וכן ניתוח כלכלי והשוואתי בינלאומי שנערך במכון אהרן ונתמך בדוחות של ה-OECD וה-IMF, מראים שמבנה הרגולציה והבירוקרטיה בישראל מהווים מס גבוה על השקעה בישראל. עלויות אלו מקטינות את היקף ההשקעה והיוזמה הפרטית בישראל, אשר מוצאת את ביטויה בהשקעות נרחבות של ישראלים בחו"ל.

חלקם הדומיננטי של העדר ההשקעות כגורם לפיריון העבודה הנמוך בישראל לצד הפתיחות הנמוכה של המשק, שאינה מאפשרת לו ליהנות מיתרונות יחסיים לרווחת האזרחים, מדגישים את הצורך במדיניות ממשלתית תומכת תחרות והשקעות באמצעות ייעול המערכת הרגולטורית. כדי לעודד השקעות פרטיות יש להגדיל את התחרותיות במשק דרך הורדת חסמי כניסה והפחתת הנטל הבירוקרטי – אלו צעדים חיוניים כדי לעודד יזמות, חדשנות והשקעות. דיגיטציה של הממשקים הממשלתיים מול הסקטור העסקי היא דרך חשובה להפחתת הנטל הבירוקרטי על המגזר העסקי. סגירת הפער במלאי ההון ICT הציבורי צפויה להעלות את התוצר ב-14 מיליארד שקל בשנה (כאחוז תוצר). מדובר בהשקעה בסדר גודל נמוך במידה ניכרת מההשקעה בתשתיות תחבורה, אך בעלת השפעה פוטנציאלית ניכרת על יעילות הממשלה, ייעול הבירוקרטיה וקידום המגזר העסקי בשל הצורך של חלק מהמגזר העסקי להתעדכן מול ממשקי הממשלה החדשים.

אנו סבורים כי לא ניתן להמשיך לתלות את כל הטיפול בשער החליפין בפתרון זמני ונקודתי כרכישת דולרים, שכן אם לא יהיה גידול בשיעור הייבוא, תחת המגמות הנוכחיות, השקל עשוי להמשיך להתחזק ובכך לפגוע בפוטנציאל הייצוא של המשק. במסמך זה אנו מפרטים את ההמלצות הפרטניות שלנו להורדת הנטל הבירוקרטי וכן שינוי משמעותי כולל ממדיניות ממשלתית מוטה לעידוד ייצוא למדיניות אשר מיועדת להעלאת הפיריון בענפי המסחר והשירותים הפרטיים ויתר הענפים המקומיים.³

³ המלצות אלו הן עיקרי ההמלצות בדוח הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים. בראש הוועדה עמדו פרופ' צבי אקשטיין, ראש מכון אהרן, ומיכל פינק, סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד התמ"ת. הוועדה סיימה את עבודה ביוני 2021 והגישה את דוח הוועדה לשרת הכלכלה והתעשייה ביולי 2021.

מדיניות לצמצום הפער בהון האנושי

המשבר הנוכחי מאופיין בפגיעה קשה בענפי המסחר והשירותים, ובמיוחד בתעסוקה של עובדים בעלי מיומנויות נמוכות, שהם חלק ניכר מבין המובטלים. על רקע זה גוברת החשיבות של אימוץ ויישום המלצות ועדת התעסוקה 2030, שעיקרן העלאת שיעור התעסוקה ואיכותה לכלל האוכלוסיות, ובמיוחד לעובדים מהחציון התחתון ומהחברה הערבית והחרדית. **על כן המלצתנו היא להתאים את מדיניות היציאה מהמשבר כך שהיא תביא לחזרה של שיעורי התעסוקה עד סוף 2022 לאלו של ערב המשבר (78% בגילאי 25–64), תוך יישום מיידי ואגרסיבי של המלצות ועדת תעסוקה 2030 להכשרות מקצועיות התואמות את הביקושים במשק ונותנות תשואה משמעותית (6%) בפריז ובשכר לעובדים העוברים הכשרה, והרחבת היקף המשתתפים בהן.** במקביל יש לבטל לגמרי את רשתות הביטחון המיוחדות שניתנו במהלך המשבר ולהחזיר את דמי האבטלה לרמה ולתנאים הרגילים, כולל חובת התייצבות והשתתפות בתוכניות תעסוקה, ולהרחיב את היקף המשתתפים בתוכניות מסוג זה הכוללות אבחון, הכוון והשמה.

נייר זה מפרט את אמצעי המדיניות כדי לקדם השקעות פרטיות ואת הרפורמות והפרויקטים המרכזיים הנחוצים הן להגדלת התעסוקה בטווח הקצר והן לקידום הפריז בטווח הבינוני והארוך. נדגיש כי חלק מהרפורמות וההשקעות המוצעות בנייר זה קיבלו ביטוי בחוק ההסדרים שאושר בממשלה בנובמבר 2021, בשינויים המבנים המתוכננים במשרד האוצר וכן בתקציבים מיוחדים. אלו כוללים יעדי תעסוקה לשנת 2030 ורפורמה בהכשרות מקצועיות, השקעה בתשתיות ובפרט הקמת המטרו, טיוב רגולציה והפחתת בירוקרטיה תוך הקמה של רשות רגולציה ייעודית, עידוד הייבוא, קידום דיגיטציה ממשלתית והשקעה בתוכניות המיועדות לחברה הערבית.

2. רקע

התפשטות נגיף הקורונה והפגיעה הכלכלית הניכרת חייבו את הממשלה לנקוט צעדי מדיניות פיסקלית נרחבים לצורך סיוע מיידי וצמצום הפגיעה במשק.⁴ התמיכות התקציביות בוצעו במקביל לנקיטת צעדים מוניטריים על ידי בנק ישראל לצורך ייצוב השווקים והבטחת תפקודם והקלה בתנאי המימון של פירמות, בעיקר דרך הורדת התשואות באג"ח ממשלתיות ובאג"ח קונצרניות.

התוכנית הכלכלית שנקטה הממשלה הביאה להרחבה פיסקלית חסרת תקדים. תוכנית זאת כללה פריסה של רשת סוציאלית למחוסרי עבודה (מפוטרים וחל"ת) ולאזרחים וגם מענקים אוניברסליים; מתן סיוע לעסקים שפעילותם נפגעה במטרה להגדיל את שרידותם; ותמיכה תקציבית במערך הבריאות נוכח המגפה.⁵ היקפה של תוכנית כלכלית זו, שנבנתה באופן מדורג בהתאם להתפתחויות הבריאותיות והכלכליות,⁶ הגיעה נכון לסוף הרבעון הראשון של 2021 ל-208 מיליארד שקל (לוח 2), עם ניצול בפועל של 66% מהתקציב.⁷ היקף המענקים האוניברסליים שניתנו לכל האוכלוסייה, שחלק גדול ממנה לא נפגע במשבר, הוא 8.9 מיליארד שקל (לפירוט ראו נספח ב). באותה עת, ועל רקע המצב הפוליטי שאינו יציב בישראל, התנהלה הממשלה ללא תקציב מדינה מאושר אלא על בסיס תקציב המשכי שאינו מאפשר את הגדלת ההוצאה שנדרשה. לכן ביום 6 באפריל 2020 חוקק חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) וזאת במטרה לאפשר הגדלת ההוצאה הממשלתית לשם התמודדות עם המשבר ("קופסאות קורונה"). בהמשך תוקנה הוראת השעה פעמים מספר כדי להתאימה להתפתחויות במשק ולעדכון התקציב הנוסף שנדרש.

לוח 2: סך היקף התוכנית הכלכלית המוכרזת להתמודדות עם הקורונה (כולל רכיבי אשראי ותזרים)

קטגוריה	נושאים	סכום (מיליארדי ש"ח)
מענה בריאותי ואזרחי	מענה למשרדי ממשלה, מענה למשרד הבריאות, היערכות משרד החינוך	25.9
רשת ביטחון סוציאלית	הקלות בזכויות לדמי אבטלה ומענקים לאוכלוסיות ייחודיות, מענק סוציאלי לעצמאים ובעלי שליטה, מענק לכל אזרח ומענק לכל ילד, הקלות למשיכה מפיקדון לחיילים משוחררים, מענקי עידוד תעסוקה באמצעות מענק עבודה	74.3
המשכיות עסקית	מענק הוצאות קבועות לעסקים, הלוואות בערבות מדינה, הנחות בתשלומי ארנונה, מענק לעידוד תעסוקה ולשימור עובדים, השתתפות מדינה בימי בידוד	98.5
האצת המשק	האצת דיגיטציה ממשלתית, האצת פרויקטי דיור, מתן מענקים לחברות היי טק, האצת תשתיות אזרחיות	9.6
סה"כ		208.3

מקור: דוחות החשב הכללי לסיכום 2020, אתר משרד האוצר.

⁴ להשפעת מגפת הקורונה ומשקל ענף התיירות על צמיחת התוצר בשנת 2020 ראו נספח א.

⁵ לפירוט התוכנית הכלכלית לפי צעדי התוכנית והניצול בפועל ראו נספח ב.

⁶ התוכנית הראשונה נקבעה בסוף חודש מרץ 2020 ועמדה על כ-80 מיליארד ש"ח, וזאת לצורך מימון הצרכים השונים שנקבעו להתמודדות עם המשבר, וביניהם: הוצאות משרדי הממשלה השונים, תשלומים בשל הוצאות עובדים לחופשה ללא תשלום, מענקים והלוואות בערבות מדינה. בשינויים שנעשו בתוכנית ובהגדלה שנעשתה בחודש יוני 2020 הורחבה המסגרת בכ-20 מיליארד ש"ח בשל תוכנית נוספת. בחודש יולי 2020 אושרה בממשלה תוכנית "רשת הביטחון" שהיקפה המוערך עמד על כ-90 מיליארד ש"ח ואשר כללה הארכה נוספת של תקופת הזכויות לדמי אבטלה, מענקי סיוע ותוכנית האצת תשתיות. תוכנית זו קבעה למעשה זכויות (דמי אבטלה, מענקים וכו') ועלויות נקבעה לפי תחזית הממשלים של זכויות אלו, וזאת לפי המצב הצפוי במשק. התוכנית הוגדלה בחודשים יולי 2020 ואוגוסט 2020 בסכומים נוספים. בחודש ספטמבר 2020, לקראת הסגר השני, הורחבה התוכנית בכ-10.5 מיליארד ש"ח עבור הגדלת מענקים בתחום התעסוקה והקלות נוספות בגובה המענקים. נתוני החשב הכללי, משרד האוצר, בסיכום 2020.

⁷ חלק מסעיפי ההוצאה מתפקדים כ"מייצבים אוטומטיים" המושפעים באופן ישיר ממצב המשק ולא נוצלו במלואם.

המדיניות הפיסקלית המרחיבה התאפשרה בשל תנאי הרקע הטובים במשק ערב המשבר – גירעון תקציבי של 3.7% ויחס חוב לתוצר של 60%. תנאים אלו הם תוצאה של ירידה מתמשכת ביחס החוב לתוצר בעקבות מדיניות כלכלית אחראית בעשור האחרון. רשת הביטחון הסוציאלית לאזרחים, לצד מתן סיוע לעסקים, הביאו להגדלה ניכרת של ההוצאה הציבורית לצד צמצום הכנסות המדינה ממסים, והובילו לעלייה חדה בגירעון הממשלתי. הגירעון הסתכם בכ-160 מיליארד שקל – 11.6 אחוזי תוצר. יחס החוב-תוצר עלה בכ-12% ועומד על 72%. מאחר שמדיניות פיסקלית מרחיבה בצעדים דומים אפיינה את כל מדינות ה-OECD, גירעונות חריגים ועלייה חדה ביחס החוב לתוצר אפיינו את כל המדינות (לוח 3). לפירוט המדיניות הפיסקלית לתמיכה בעסקים ובמחוסרי עבודה והמדיניות המוניטרית לייצוב השווקים ואספקת נזילות שננקטה במהלך המשבר ראו נספח ג.

לוח 3: אינדיקטורים כלכליים, ישראל מול מדינות נבחרות, 2020 ושינוי ביחס ל-2019

מדינה	יחס חוב-תוצר שינוי ביחס חוב-תוצר 2020 בין 2019–2020 (נ"א)	גירעון באחוזי תוצר 2020	שינוי בגירעון בין 2019–2020 (נ"א)
ישראל	72.6	12.6	11.9
מדינות הסמן*	58.7	8.8	6.6
מדינות ה-EU	80.6	13.8	8.4
מדינות ה-OECD	82.5	14.2	8.9
ארה"ב	131.2	22.5	15.4
קוריאה	48.4	6.5	4.2

* מדינות הסמן: אוסטרליה, דנמרק, פינלנד, אירלנד, הולנד, שוודיה.

מקור: בנק ישראל, משרד האוצר.

3. אסטרטגיה להאצת הצמיחה: טיפול בחסמי הפריון והתעסוקה

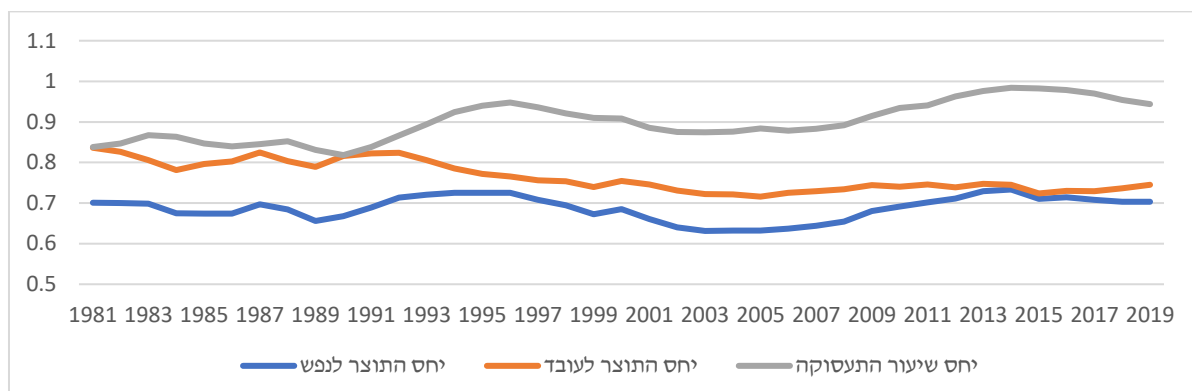
נכון לרבעון השני של 2020, המשך חיסון האוכלוסייה אפשר חזרה מדורגת של הפעילות הכלכלית בישראל. כעת יש לבחון בכלים כלכליים את נזקי המשבר לצד אתגרי המשק טרום המשבר, ועל בסיס זה לבנות ולפעול לפי תוכנית כלכלית ארוכת טווח. ראשית יש לנקוט מדיניות להקלה משמעותית במשבר התעסוקתי; במשבר נפגעו בעיקר צעירים ובעלי מיומנויות תעסוקה נמוכות שהועסקו בשכר נמוך מהממוצע ועובדים מהחברה הערבית והחרדית. מטרת המדיניות היא למצוא תעסוקה איכותית באמצעות אבחון והכוונה לפרטים על פי מבנה שוק העבודה המשתנה, וכן יישום הכשרות מקצועיות תוך השמה בעבודה בשכר תואם את פריון העובדים. מדיניות התעסוקה במשבר כללה מתן דמי אבטלה לתקופה ממושכת באופן שמייצר תמריצים להישאר מחוץ לשוק התעסוקה. בנוסף, המדיניות לא נתנה כל פתרון משמעותי להכוונה, וכן לא תמרצה להכשרה ולהסבה מקצועית. אנו סבורים שקידום בר-קיימא של החציון התחתון של העובדים צריך לבוא דרך שיעור התעסוקה ואיכות התעסוקה (פריון העבודה) ולא דרך תשלומי העברה. משבר התעסוקה הוא נושא שיש לטפל בו בדחיפות במדיניות המושתתת על עקרונות כלכליים, כפי שמוצג בסעיף 4.1.

לצד אתגרי התעסוקה, נותרה בעיית הפריון בישראל הבעיה העיקרית של המשק. נדגיש כי ב-2020 נרשמה עלייה בפריון ובשכר הריאלי הממוצע של העובדים בפועל. אולם עלייה זאת היא מלאכותית ואינה משקפת עלייה אמיתית בפריון העבודה. הסיבה היא כי הפגיעה מהמשבר אינה סימטרית, ורבים מהמובטלים והעובדים שיצאו לחל"ת הם צעירים ובעלי מיומנויות תעסוקה נמוכות שהועסקו בשכר נמוך מהממוצע, ועובדים מהחברה הערבית והחרדית. גריעתם של עובדים אלו משוק העבודה ומהנתונים הביאה לעלייה בפריון העבודה ובשכר הממוצע במשק, אולם כאמור עלייה זאת אינה מייצגת שיפור אלא משבר תעסוקתי בקרב העובדים המשתכרים שכר נמוך. גם אם תיושם תוכנית תעסוקה נכונה ושיעורי התעסוקה בישראל יחזרו להיות כפי שהיו טרום משבר הקורונה – מנוע צמיחה זה קרוב למיצוי. איור 1 מציג נושא זה בבהירות. רמת התעסוקה במשק בשנים האחרונות בהשוואה למדינות הסמן היא גבוהה ביותר, לכן כמעט כל הפער בתוצר לנפש נובע מפערי הפריון. יחד עם זאת יש לשים לב לכך שבשנים 2016–2019 המגמות משתנות במקצת: פער התוצר נשאר על 30%, אך יש התהפכות מגמה: פערי הפריון נסגרים מעט, ואילו פערי התעסוקה נפתחים מחדש. יחד עם זאת, במונחים כמותיים ארוכי זמן, המשבר לא שינה את חסם הצמיחה העיקרי של המשק הישראלי – פריון העבודה הנמוך – שהוא הסיבה העיקרית לכך שישראל אינה מצליחה להדביק את הפער ברמת החיים הנמדד לפי התוצר לנפש מול מדינות הסמן. ב-2019 היה התוצר לנפש בישראל 37.8 אלף דולר, נמוך ב-26% מהתוצר הממוצע לנפש במדינות הסמן – 51.3 אלף דולר (נתוני ה-OECD, דולרים קבועים 2015, PPP).⁸

ניתוח המגמות ברמתם של גורמי הייצור במשק, המאפיינים הדמוגרפיים של האוכלוסייה ושיעור הגידול של האוכלוסייה מצביעים באופן חד-משמעי כי בהעדר מדיניות ממשלתית לקידום פריון העבודה ילכו פערי הפריון של כלל העובדים במשק ויתרחבו.

⁸ ממוצע ללא אירלנד. ממוצע התוצר לנפש במדינות הסמן כולל אירלנד הוא 56.7 אלף דולר.

איור 1: יחס תוצר לנפש, פריון ושיעור התעסוקה בין ישראל למדינות הסמן, 1981–2019



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

3.1 מסגרת אנליטית לבחינת מקורות הפערים בפריון העבודה

התוצר לשעת עבודה בישראל הוא 40.9 דולר, לעומת 66.2 דולר לשעת עבודה במדינות הסמן בשנים 2016–2019. זהו פער של 25.3 דולר לשעת עבודה; ניתן לצמצמו במדיניות כלכלית מבוססת על אפיון החסמים לכך.⁹ האסטרטגיה של מכון אהרן היא שבכדי 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 ובאמצעות זה להתוות מדיניות ממשלתית נכונה. המסגרת המקובלת בספרות הכלכלית לניתוח פערי פריון היא שימוש במודל מקרו-כלכלי המבוסס על Levels Accounting (Hall and Jones, 1999) ונוספים.¹⁰ ספרות זו מזהה גורמים מספר המשפיעים על רמת פריון העבודה והשינויים בו. מסגרת מתודולוגית זו מניחה בהתאם לתאוריה כלכלית מקובלת שהייצור בכלל המשק מורכב מגורמי הייצור הבאים: כמות ואיכות התעסוקה; הון עסקי של מכוונות וציוד; הון ציבורי המתחלק בין הון של תשתיות דיגיטליות ותשתיות של תחבורה, אנרגיה ומבני ציבור נוספים, ושארית (על פי רוברט סולו) של יעילות הייצור של גורמי הייצור במשק ("הפריון הכולל").

על פי תאוריה זו אנו מניחים את פונקציית הייצור הבאה עם חמישה גורמי ייצור, זהה בין שתי המדינות:¹¹

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

כאשר כאמור גורמי הייצור הם: רמת ההון במגזר הפרטי (K), מספר שעות העבודה (L), רמת ההון האנושי

(H), רמת ההון הציבורי בתשתיות דיגיטליות (ICT) לנפש ($\frac{G_c}{N}$), רמת ההון הציבורי, בעיקר בתשתיות תחבורה

($\frac{G_n}{N}$), בנוסף לשארית המייצגת את הפריון הכולל (A).

⁹ כל הענפים במשק, נתוני OECD ועיבודי מכון אהרן, ערך ממוצע לשנים 2016–2019.

¹⁰ או Development Accounting, למשל אצל Hsieh and Klenow (2009).

¹¹ לפירוט על גורמי הייצור והנחות המודל ראו אקשטיין, ליפשיץ ומנחם-כרמי (2019). נספח ד מציג את הפיתוח האלגברי של המודל.

נציין כי אף שבספרות המקור-כלכלית מקובל בדרך כלל להשתמש בפונקציית ייצור שאינה מבחינה בין סוגי ההון, יש ספרות שניסתה להבין כיצד רמת ההון הציבורי והרכבו משפיעים על הפרייון. אנו משתמשים בספרות זאת להעריך את תרומת המחסור בהון ציבורי לפער הפרייון. יש בספרות טווח רחב של ערכים עבור מקדם ההון הציבורי (β), חלקם גבוהים מאוד, עד 0.4, שנמצאו במחקרים על תרומת מערכת ה- interstate highways שנבנתה בארה"ב בשנות ה-50 (Aschauer, 1989). בחרנו בערך שמרני בחלק התחתון של הטווח המקובל – 0.1 (Baxter and King, 1993). הבחנה נוספת שביצענו היא חלוקת ההון הציבורי להון ציבורי בתשתיות דיגיטליות (Information and Communications Technology) ICT ויתרת ההון הציבורי. מהמחקר הכלכלי עולה כי להשקעה בתחומי ה-ICT יש השפעה ניכרת על הצמיחה הכלכלית (Jorgenson and Khuong, 2016 ורבים אחרים), בפרט להשקעה ממשלתית ב-ICT המקדמת את הדיגיטציה של המגזר הציבורי ובכך מקדמת את רמת החדשנות של המשק כולו, כפי שגם הודגש על ידי ה-OECD (2017). חלוקת ההון הציבורי לתשתיות דיגיטליות ושאינן דיגיטליות נעשית על ידי המקדם γ המיוצג בערך 0.85, כפי שמתקבל מנתוני כלכלות מפותחות¹² שלהם מחושבות התמורה על ההון מתשתיות דיגיטליות ($1 - \gamma$) והתמורה על ההון שאינן תשתיות דיגיטליות (γ). כאמור, מסגרת זו מאפשרת לנו להצביע על הגורמים לפער בתוצר לשעת עבודה בין ישראל למדינות הסמן, ובפרט על הגורמים המושפעים על ידי המדיניות הממשלתית, ומהניתוח עולה כי ישראל נמצאת בפיגור בכל גורמי הייצור במשק. לוח 4 מרכז את תוצאות הניתוח המקור-כלכלי לגורמים האקסוגניים לפער התפוקה לשעת עבודה (\$25.3) – פער של 38% בין ישראל לממוצע מדינות הסמן. על מנת להמחיש, אילו היה פרייון העבודה בישראל זהה למדינות הסמן היה התוצר בישראל גבוה ביותר מ-700 מיליארד ש"ח בשנת 2019.¹³

לוח 4: תרומת גורמי הייצור לפער הפרייון במשק מול מדינות הסמן

פער										הפרייון ממדינות הסמן
הון					הון ציבורי					
הון פרטי					הון ציבורי					
אנושי					לנפש					
(H)					(K)					(A)
$\left(\frac{G_n}{N}\right)$					$\left(\frac{G_c}{N}\right)$					
6.12\$	+	8.8\$	+	0.53\$	+	6.9\$	+	2.8\$	=	\$25.3
24.2%	+	34.8%	+	2.1%	+	27.5%	+	11.3%	=	100%

מקור: עיבודי מכון אהרן ל-IMF וה-OECD.

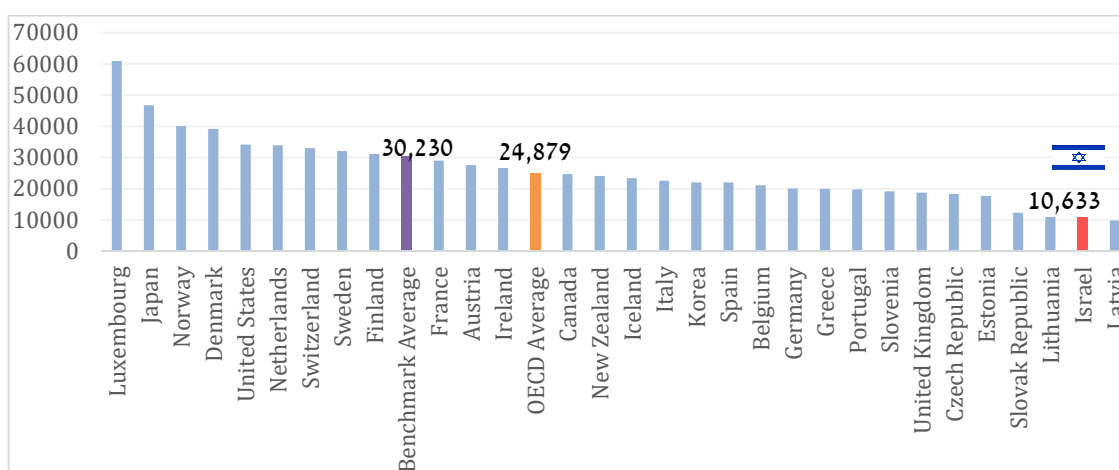
מהשוואת הנתונים של גורמי הייצור מתקבל כי מלאי ההון הציבורי לנפש מסביר 27.5% מפער הפרייון, כלומר כ-6.9 דולר לשעת עבודה. מניתוח הנתונים עולה כי מלאי ההון הציבורי בישראל, שהוא בעיקרו תשתיות תחבורה (75%), נמוך מזה של ממוצע מדינות הסמן ב-65%. מלאי ההון ICT הציבורי נמוך בישראל ב-37% ממדינות הסמן ומהווה 2.1% מפער הפרייון בין ישראל למדינות הסמן, שהם 0.5 דולר לשעת עבודה. סגירת הפער במלאי ההון ICT הציבורי הייתה מעלה את התוצר ב-14 מיליארד שקל בשנה (כאחוז תוצר). מדובר בהשקעה בסדר גודל נמוך במידה ניכרת מההשקעה בתשתיות תחבורה, אך בעלת השפעה פוטנציאלית ניכרת על יעילות הממשלה ועל קידום המגזר העסקי בשל הצורך של חלק מהמגזר העסקי להתעדכן מול ממשקי הממשלה החדשים.

¹² EU KLEMS database.

¹³ לפי שעות עבודה 2019 כלל המשק ושע"ח ממוצע שנתי ל-2019.

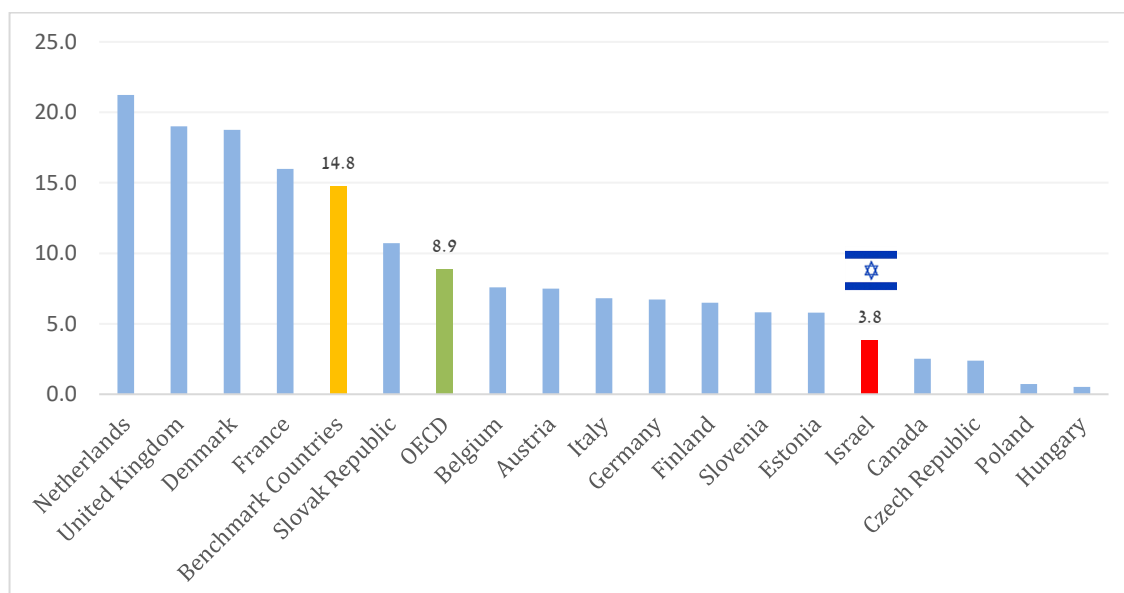
איור 2 מציג את רמת ההון הציבורי לנפש (ICT ושאינו ICT) במדינות ה-OECD.¹⁴ ניתן לראות כי רמת ההון הציבורי לנפש בישראל נמוכה מאוד, ולמעשה כמעט הנמוכה ביותר במדינות ה-OECD. לפי הספרות הכלכלית שעוסקת בתרומת ההון הציבורי לפרייון, רוב התרומה מגיעה מתשתיות התחבורה המהוות כאמור 75% מההון הציבורי. מדידת הון בין מדינות היא בעייתית, אבל יש גם מדדים ישירים לתשתיות התחבורה, כגון זמן נסיעה לעבודה, ומדד לשירותי תשתיות לוגיסטיות של הבנק העולמי, LPI, וכולם מראים שמצב תשתיות התחבורה בישראל, באופן עקבי עם נתוני ההון הציבורי, אינו טוב. איור 3 מציג את רמת ההון הציבורי לשעת עבודה.

איור 2: רמת ההון הציבורי לנפש, נתוני 2017 בדולרים קבועים של שנת 2011



מקור: OECD, IMF ועיבודי מכון אהרן.

איור 3: רמת ההון הציבורי לשעת עבודה, נתוני 2017 בדולרים קבועים של שנת 2011



מקור: OECD, IMF ועיבודי מכון אהרן.

¹⁴ במסגרת זו המדד להון הציבורי הוא ערכו לנפש עקב כך שהוא בוחן את מכלול ההון הציבורי בשירות כלל האזרחים, ובמיוחד בשירותי התחבורה.

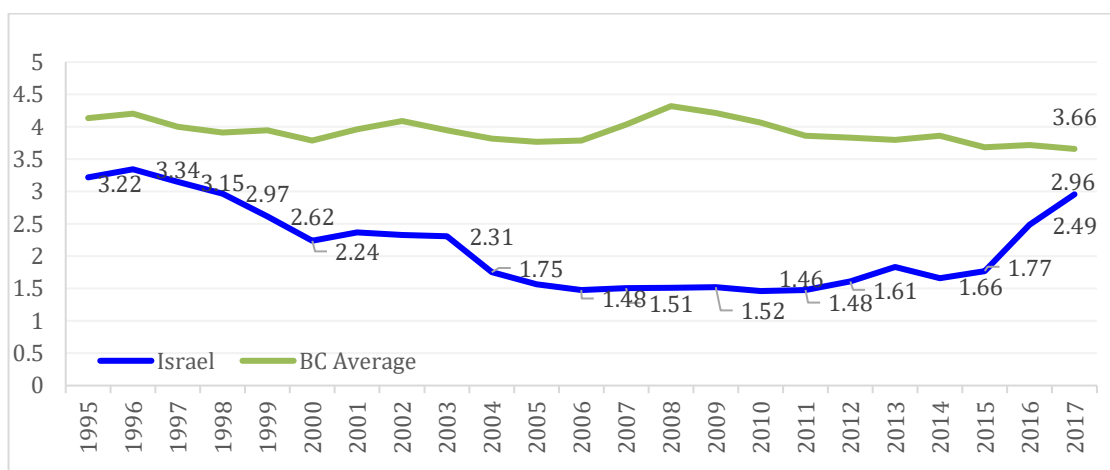
מלאי ההון הפרטי לשעת עבודה בישראל מסביר 34.8% מפער הפריון, כלומר פער של 8.8 דולר מהתפוקה של שעת עבודה. כאמור רמת ההון הפרטי לשעת עבודה נמוכה מאוד בישראל, 43% בלבד בהשוואה לרמת ההון הפרטי לשעת עבודה במדינות הסמן. מתוך רמות ההון שהפירמות בחרו בפועל חילצנו בניתוח את העלות השולית של ההון z . עלות זו גבוהה בישראל ב-40% מזו שבמדינות הסמן: עלות ההון בישראל היא 14%, לעומת 10% במדינות הסמן. עלות ההון נובעת מגורמים רבים, ביניהם עלות עשיית העסקים. כפי שנציג בהמשך, בבחינה של מדדים בינלאומיים הבוחנים את יעילות הרגולציה לעסקים עולה כי בישראל קיימת רגולציה עודפת ונטל בירוקרטי כבד בהשוואה לאלו של מדינות מפותחות ומדינות הסמן. גורם ייצור נוסף התורם לפער הפריון הוא כישוריו של ההון האנושי. עבור ההון האנושי, בדומה לחזון וצור (2017) ו-Hanushek et al. (2015), אנו מגדירים מדד להון אנושי המבוסס גם על שנות לימוד וגם על הציון הממוצע במבחן PIAAC. מתוצאות מדד זה, המייצג את כישורי כוח העבודה והשכלתו, עולה כי העובדים במדינות הסמן השיגו 12% יותר במדד זה מהעובדים הישראליים; הבדלים אלו באיכות ההון האנושי מסבירים 24.2% מפער הפריון, שהם פער של \$6.1 לשעת עבודה.¹⁵ לאחר שהתחשבנו בכל גורמי הייצור, השארית (הפריון הכולל) מהווה 11.3% אחוזים מהפער, שהם 2.8 דולר לשעת עבודה. חלק זה מיוחס ברובו לניהול, תחרותיות, יעילות וחדשנות ומאפיינים נוספים שאינם מדידים באופן ישיר. אף על פי שמרכיב זה אינו מבוטל, ברור כי הוא אינו המקור המרכזי לפער, אלא שלושת הגורמים הקודמים שצוינו – ובעיקר רמת ההון ציבורי לנפש ורמת ההון הפרטי.

¹⁵ להרחבה בנוגע למדדי ההון האנושי ראו אקשטיין וליפשיץ (2017).

3.2 מסגרת מקרו-כלכלית להגדלת ההוצאה הממשלתית

העת הנוכחית מאופיינת בהתאוששות המשק לצד האתגרים שהמשק מתמודד עימם – משבר תעסוקה, בעיקר בקרב בעלי הכנסות נמוכות, ופריון עבודה נמוך. לכן המדיניות שאנו ממליצים עליה היא הרחבה ניכרת של מדיניות התעסוקה ושל פרויקטים תומכי צמיחה מכלילה ומשפרי פריון, אשר לממשלה חלק חשוב והכרחי ביצירתם. מדיניות כזאת תיצר ביקושים בטווח הקצר ותתרום לעליית פריון וצמיחה בטווח הארוך. ההשקעות הממשלתיות שאנו ממליצים עליהן עומדות בקריטריונים הבאים: רפורמות מהותיות שמאיצות את יציאת המשק מהמשבר ומשפרות את חסמי הצמיחה בטווח הארוך, שיש עליהן הסכמה רחבה ושיש עבורן תוכניות מוכנות ליישום. חשוב להדגיש כי איננו תומכים בהגדלת ההוצאה הממשלתית באופן גורף, וודאי שלא כמטרה בפני עצמה או כאמצעי להגדלת ביקושים, אלא ממליצים על הגדלת ההוצאה הממשלתית אך ורק לטובת השקעות מעודדות צמיחה, פריון ותעסוקה. ההצעה איננה "לשפוך כסף" או להמליץ על הוצאות של ממשלה אין יכולת להוציא אותן בצורה יעילה, אלא להקדים ולזרז השקעות בתחומים שזוהה בהם חוסר בולט. נתוני מלאי ההון הציבורי (איור 2) לצד נתוני ההשקעה הציבורית (איור 4) מראים כי ישראל נמצאת בתת-השקעה בהון הציבורי במשך עשורים.

איור 4: ההשקעה הציבורית בישראל ובמדינות הסמן, 1995–2017, באחוזי תוצר

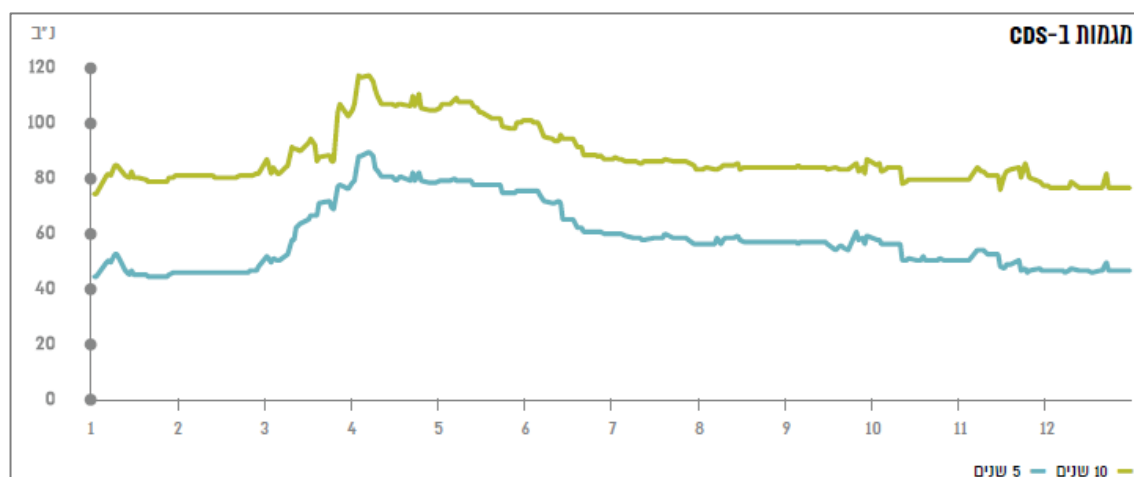


מקור: IMF ועיבודי מכון אהרן.

המלצתנו המרכזית היא להעלות את ההשקעה הציבורית בכ-2% תוצר לכ-6%, כלומר תוספת השקעה שנתית של כ-29 מיליארד. לפי הניתוח שלנו יש להקפיד על היקפי השקעה ממשלתית של כ-6% עד 2030 על מנת לצמצם לאורך זמן את הפער הקיים בתחומי כלל ההון הציבורי, ובמיוחד תחבורה ציבורית, אנרגיה תומכת סביבה נקייה וטכנולוגיות דיגיטליות (ICT), כאשר האוכלוסייה צומחת בכ-2% לשנה. צעדים אלו דורשים ודאות תקציבית מוקדמת ככל האפשר, כדי שיהיה ניתן להתחיל בביצוע התוכניות באופן מהיר ואיכותי ולהשפיע על הביקושים בכל המשק.

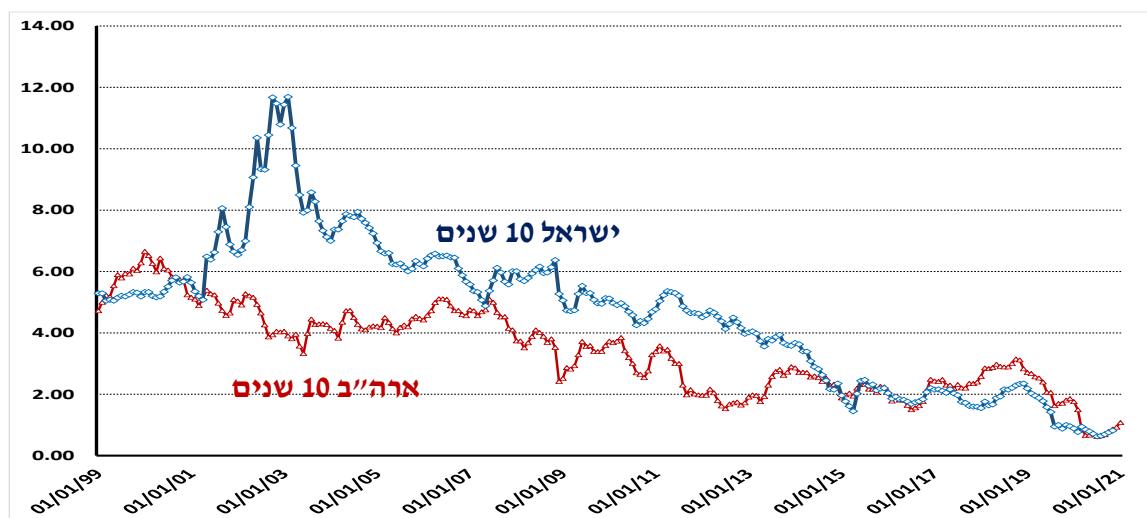
על פי המלצתנו, תוספת השקעה זו תמומן בשנים הראשונות (2022–2026) בחוב, שכן עלויות גיוס ההון של הממשלה הן הנמוכות שהיו אי פעם. הריבית ארוכת הטווח של ישראל (10 שנים) דומה לזו של ארה"ב בשנים האחרונות, והיא נמוכה היסטורית למרות תחזיות לגידול בחוב. גם פרמיית הביטוח בשוק על אג"ח מדינה (CDS) היא 50–70 נ.ב. כבר שנים מספר. מעולם לא הייתה לישראל הערכת שוק הון של סיכון כה נמוך שדומה לזה של מדינות יציבות וגדולות באירופה כפולין וצ'כיה. זו תוצאה של ירידת היחס חוב-תוצר לרמה של כ-60% ערב המשבר, יציבות בהוצאה הממשלתית סביב 40% תוך ניהול מתמשך של אחריות תקציבית מ-2003 עד 2016. כיום, ולמרות הגידול בחוב, מחירי ה-CDS (איור 5) ותשואות האג"ח הממשלתיות הארוכות (איור 6) נמוכים ביותר בהשוואה לשנים שלפני 2015.

איור 5: התפתחות מרווחי CDS של מדינת ישראל ב-2020, נקודות בסיס



מקור: הדוח השנתי ל-2020, יחידת ניהול החוב הממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר.

איור 6: תשואה על איגרות חוב צמודות בטווח לפדיון של 10 שנים, ארה"ב מול ישראל, 1999–2020



מקור: FRED.

נתונים אלו מורים כי בטווח הקצר צפויה ריבית חוב ריאלית אפסית ונמוכה במידה ניכרת מקצב הצמיחה. אנו סבורים שהריביות תישארנה ברמה נמוכה כזו כל עוד היקפי החוב לא יעלו על 85% מהתוצר ותוספת התקציב תיושם אך ורק להשקעות ציבוריות בתשתיות תומכות צמיחה (לדיון וניתוח תוואי ההתפתחות של יחס חוב-תוצר בתרחישי השקעה שונים ראו סעיף 3.4). אנו סבורים שיש לממשלה היכולת להוציא לפועל פרויקטים שיש להם תוכניות מוכנות לקידום הכלכלה על ידי תעסוקה ופריון עבודה. לאור תנאי מימון החוב הנוחים, לצד הצורך והמחסור החמור בתשתיות ציבוריות, יש להוציא לפועל מדיניות השקעות אגרסיבית, שקידומן והבשלתן יקרבו את רמת החיים בישראל לאלו של המדינות המובילות. השקעות אלו צריכות להיעשות בתשתיות תחבורה, אנרגיה ודיגיטציה של המשק. כמו כן, ובהמשך לניתוח פער הפריון, אנו מדגישים את הצורך בהטמעת טכנולוגיות מתקדמות בכל הממשק של המגזר הציבורי עם המגזר העסקי (הון ICT ציבורי של ענף מנהל ציבורי). דיגיטציה של הממשקים עם המגזר העסקי מפחיתה את הנטל הברוקרטי לעסקים ומעודדת חדשנות. פירוט על תוכניות אלו מופיע בפרק 4.

לפי חישובנו, בתרחיש אופטימי השקעה נוספת של 2% (סה"כ 4% תוצר) תעלה את קצב הצמיחה בשנים 2025–2026 בכ-0.5%, ולאחר שנים מספר תאפשר למשק לצמוח ריאלית בכ-4.0%. השקעה זו גם תגדיל את התעסוקה במידה שתניקט מדיניות תומכת תעסוקה כמפורט בפרק הבא, כך ששיעור התעסוקה ישוב לרמה של 78% בסוף 2022. במקרה זה יגיע יחס החוב-תוצר בסוף 2026 לכ-84%. בתרחיש אופטימי זה יתחיל יחס החוב-תוצר לרדת חזרה החל מ-2027, עם עלייה בצמיחה שתבוא מגידול הפריון בעקבות פירות ההשקעה והתאמות בהוצאות ובהכנסות כדי לרדת בשיעור הגירעון, כפי שמוסבר בסעיף 3.4.¹⁶ המלצתנו להגדלת ההשקעה חייבת לבוא עם מדיניות תקציבית מסודרת שתאפשר לכלל המשרדים הממשלתיים לתפקד ולהוציא לפועל מגוון תוכניות בצורה יעילה ומסודרת. בשנה האחרונה היה התקציב בן ערובה לשיקולים פוליטיים, ויש לחזור למדיניות תקציבית מנוהלת באופן מקצועי ולהפסיק להשתמש ב"קופסאות". תקציב המדינה הוא תוכנית העבודה של הממשלה. ללא תקציב מאושר לא נקבעים סדרי עדיפויות ואין מחיר אלטרנטיבי להוצאות.

לסיכום חלק זה נדגיש כי בהעדר מדיניות להגדלת ההשקעות הממשלתיות, הפער בתוצר לנפש ובפריון העבודה ילך ויגדל. רמת ההשקעות הציבוריות בישראל בעשור האחרון היא במעט פחות מ-2% תוצר, כמחצית מהשקעה במדינות הסמן – 3.8% תוצר.¹⁷ זאת בזמן שקצב גידול האוכלוסייה בישראל הוא 1.8% בשנה ואילו במדינות הסמן הוא 0.6% בלבד. נתונים אלו מעידים כי הפערים בגורמי הייצור במשק גדלים ויגדלו כל עוד לא יתרחש שינוי משמעותי במדיניות הממשלה. נציין גם כי מדינות מפותחות רבות מנצלות את העת הזו להשקעות בתשתיות גם כאשר יש גידול מסיבי ביחס חוב-תוצר, והנימוק המרכזי לכך הוא שהריבית היום, וזו הצפויה בשנים הקרובות, נמוכות מהצמיחה במשק.¹⁸

מחקר של ה-OECD¹⁹ שבדק תשואה להשקעה בהון ציבורי במתודולוגיה אקונומטרית, מצא שברמת ההון הציבורי הנמוכה בישראל התשואה הצפויה היא גבוהה. לפי המחקר, עלייה של אחוז תוצר בהשקעה השנתית יכולה להעלות את התוצר בכ-5 אחוזים בטווח הארוך, אם ההשקעה בוצעה בצורה נכונה.

¹⁶ ניתן לבטל פטורים ממיסוי שיש עליהם הסכמה – ובפרט הטבות מס בהפרשות פנסיוניות וקרנות השתלמות, ייבוא אישי ופטורים נוספים – וזאת במטרה להגדיל את בסיס המס.

¹⁷ השקעה תקציבית ישירה ללא מענקי הון לחברות ציבוריות. ה-IMF אינו מביא בחשבון מענקי הון, ובימים אלו אנו עורכים בדיקה לגבי היקף ההוצאות שאינן ישירות בישראל ובמדינות OECD אחרות.

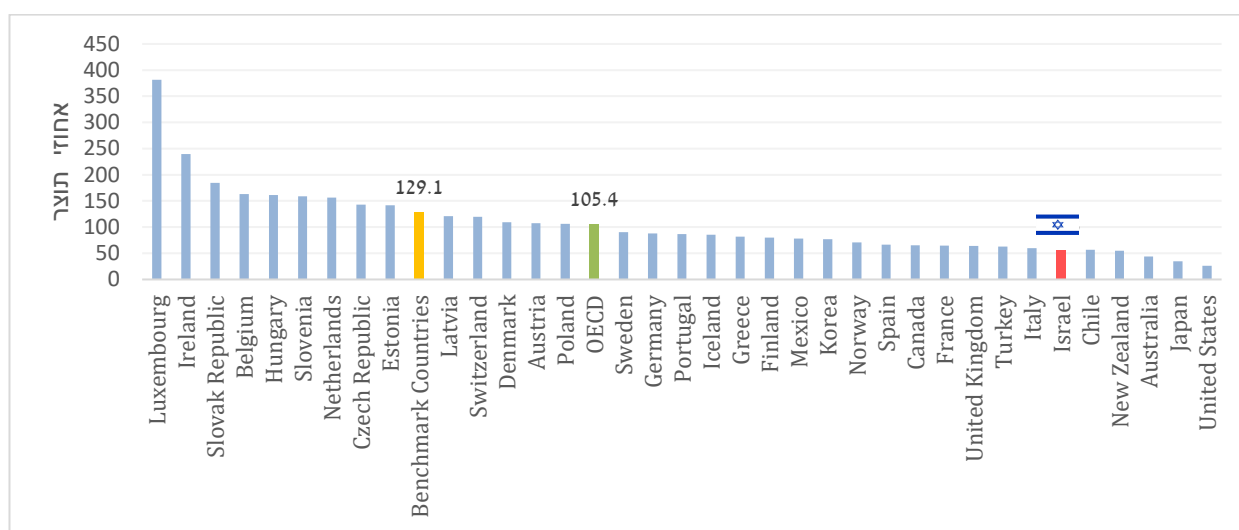
¹⁸ ראו ניתוח בסעיף 3.4 וכן בנספח ה, וגם מאמר בנידון באקונומיסט: "Pace your debts: New research explores the limits to government borrowing" 5/6/2021.

¹⁹ <http://www.oecd.org/eo/public-finance/The-positive-effect-of-public-investment-on-potential-growth.pdf>

3.3 הגדלת ההשקעה המצרפית במשק כזרז לפתיחת המשק

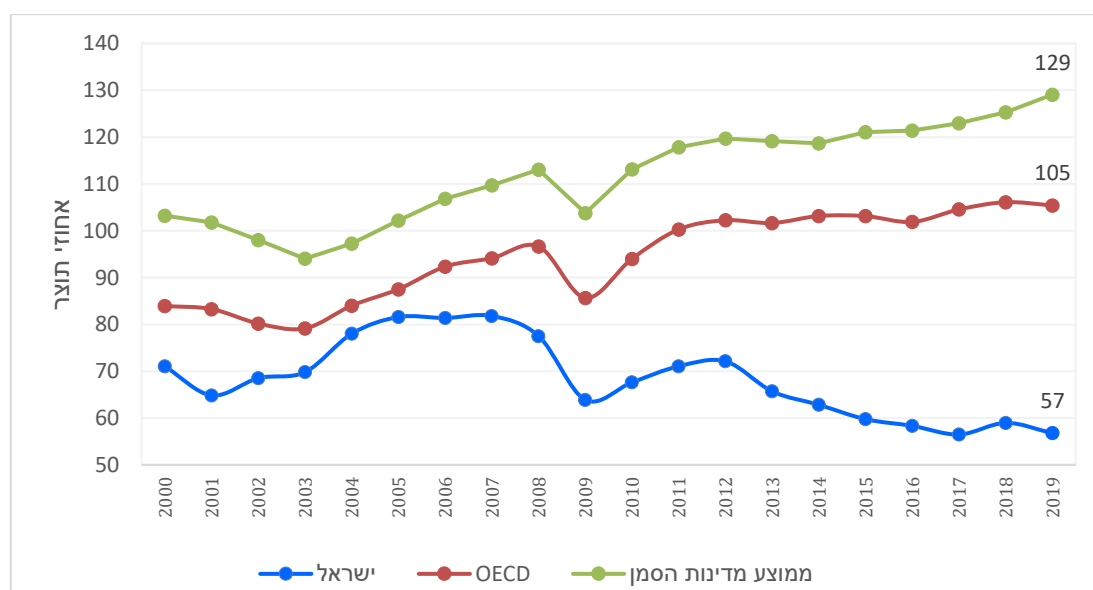
אחד המאפיינים הבולטים של המשק הישראלי הוא שיעור הפתיחות הנמוך במונחים של סך הייבוא והייצוא מתוך התל"ג. בהשוואה בינלאומית ניכר כי שיעור הייבוא והייצוא מהתוצר נמוך בישראל באופן כללי, ובייחוד מול מדינות הסמן, שמאופיינות בגודל משקים דומה לישראל במונחי אוכלוסייה ואופי הצמיחה (איור 7). רמה נמוכה זו היא תוצאה של ירידה מתמשכת בסך הייבוא והייצוא במונחי תוצר כבר למעלה מעשור (איור 8). פרידמן (2021) ניתח את שיעור הפתיחות של משקים בעולם תוך שהוא משקלל את גודל המשק במונחי תוצר, שכן ישנו קשר הפוך בין גודל המשק ופתיחותו. בניתוחו הוא אף מתייחס למדינות גוש היורו ככלכלה אחת, שכן הוא מניח כי למדינות שכנות החולקות אותו מטבע קל יותר לבצע סחר ביניהן ("סחר קרוב"). גם בניתוח זה ישראל נמצאת מתחת לקו המגמה, תוצאה המצביעה על שיעור הפתיחות הנמוך של ישראל גם בהשוואה למשקים בגודל דומה (איור 9).

איור 7: השוואה בינלאומית של סך הייבוא והייצוא באחוזי תוצר, נתוני 2019



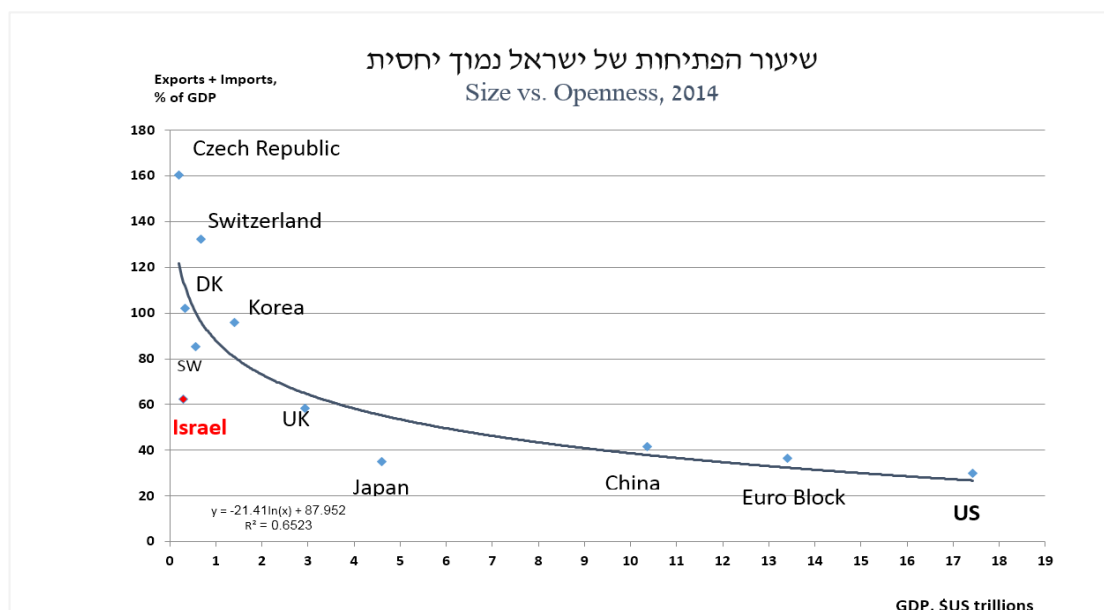
מקור: נתוני OECD ועיבודי מכון אהרן.

איור 8: סך הייבוא והייצוא באחוזי תוצר, ישראל מול מדינות הסמן, 2000–2019



מקור: נתוני OECD ועיבודי מכון אהרן.

איור 9: שיעור הפתיחות לפי גודל המשק במונחי תוצר, נתוני 2014



מקור: פרידמן (2021).

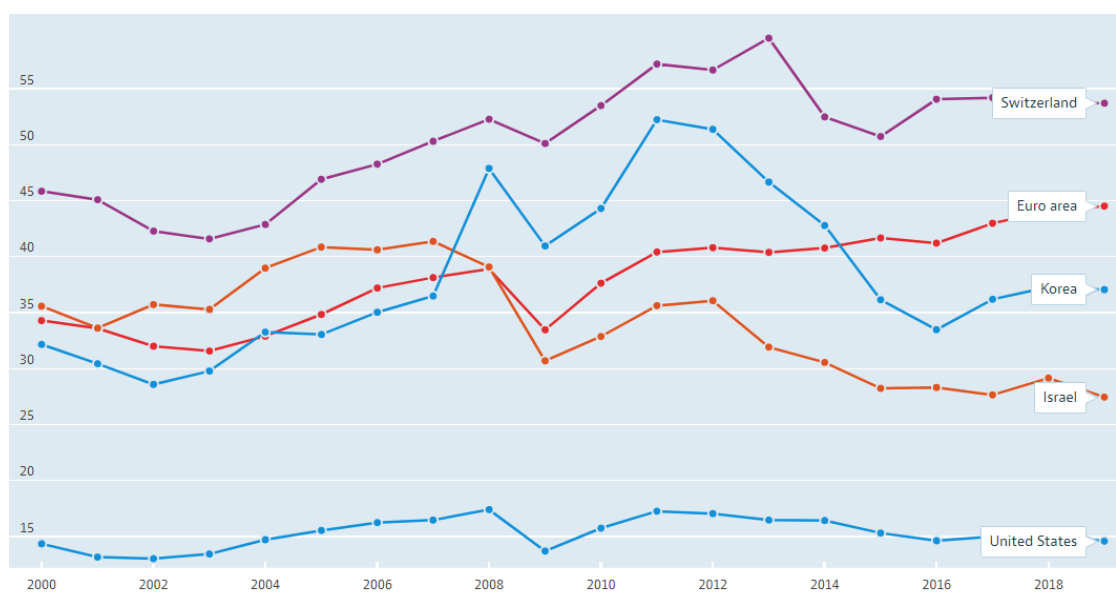
החשיבות של פתיחות המשק מבחינת רווחה כלכלית מבוססת על מנגנון ההקצאה האופטימלי של גורמי הייצור במשק: מוצרים ושירותים שזול יותר לייצר בישראל – עדיף לייצר בישראל, ומוצרים ושירותים שזול יותר לייבא – עדיף לקבל כחליפין תמורת ייצוא ישראלי. לפי עקרון היתרון היחסי, לכל מדינה יש יתרון יחסי בתחומים מסוימים וחסרון יחסי באחרים, והבחירה האופטימלית עבורה תהיה להתמחות בענפים שבהם יש לה יתרון יחסי, לייצר בעצמה את מוצריהם, הן לצריכה מקומית והן לצורכי ייצוא, ולהסתמך על ייבוא בענפים שבהם יש לה חסרון יחסי. מערכת המחירים תספק תמריץ חזק ליצרנים מקומיים להתמחות בענפים שבהם יש למשק המקומי יתרון יחסי, מכיוון שענפים אלו יהיו רווחיים יותר עבורם.²⁰

ניתוח של נתוני הייבוא מראים כי שיעור הייבוא בישראל נמוך בהשוואה בינלאומית – 28% תוצר. מבחינת המגמות על פני זמן עולה כי למעלה מעשור יש בישראל תהליך של ירידה בשיעור הייבוא מתוך התוצר, בעוד שבמדינות אחרות יש תהליך הפוך (איור 10). אחד הגורמים לירידת הייבוא הוא התחזקות השקל מול הדולר ומטבעות נוספים. הספרות הכלכלית בישראל מראה כי גמישות הביקוש לייבוא נמוכה מיחידתית, כך לפי לביא ופרידמן (2005) ומחקרים אחרים שאמדו את גמישות הביקוש בטווח של 0.3–0.5.²¹ בגמישות ביקוש נמוכה מיחידתית, הוזלה של הייבוא תביא לגידול בכמות המיובאת אולם סך ההוצאה על ייבוא תקטן. בהתאם למגמות אלו, לצד גידול בייצוא, העודף במאזן התשלומים גדל והשקל ממשיך להתחזק. בשנים האחרונות ניסה בנק ישראל לבלום את התחזקות השקל על ידי רכישות של דולרים בהיקפים גדולים. כיום הבנק מחזיק יתרות מט"ח בהיקף של 185 מיליארד שקל (נתוני אפריל 2020). **עמדת מכון אהרן היא כי לא ניתן להמשיך לתלות את כל הטיפול בשער החליפין בפתרון מלאכותי כרכישת דולרים, שכן אם לא יהיה גידול בשיעור הייבוא, תחת המגמות הנוכחיות, השקל עשוי להמשיך ולהתחזק.**

²⁰ לדיון רחב בנושא וסקירה של ספרות תיאורטית ואמפירית בתחום ראו צימרינג ומואב (2016).

²¹ תוצאה זאת אינה ייחודית לישראל, והיא נאמדה גם במחקרים על שווקים נוספים.

איור 10: יחס הייבוא לתוצר, מדינות נבחרות בשנים 2000–2019



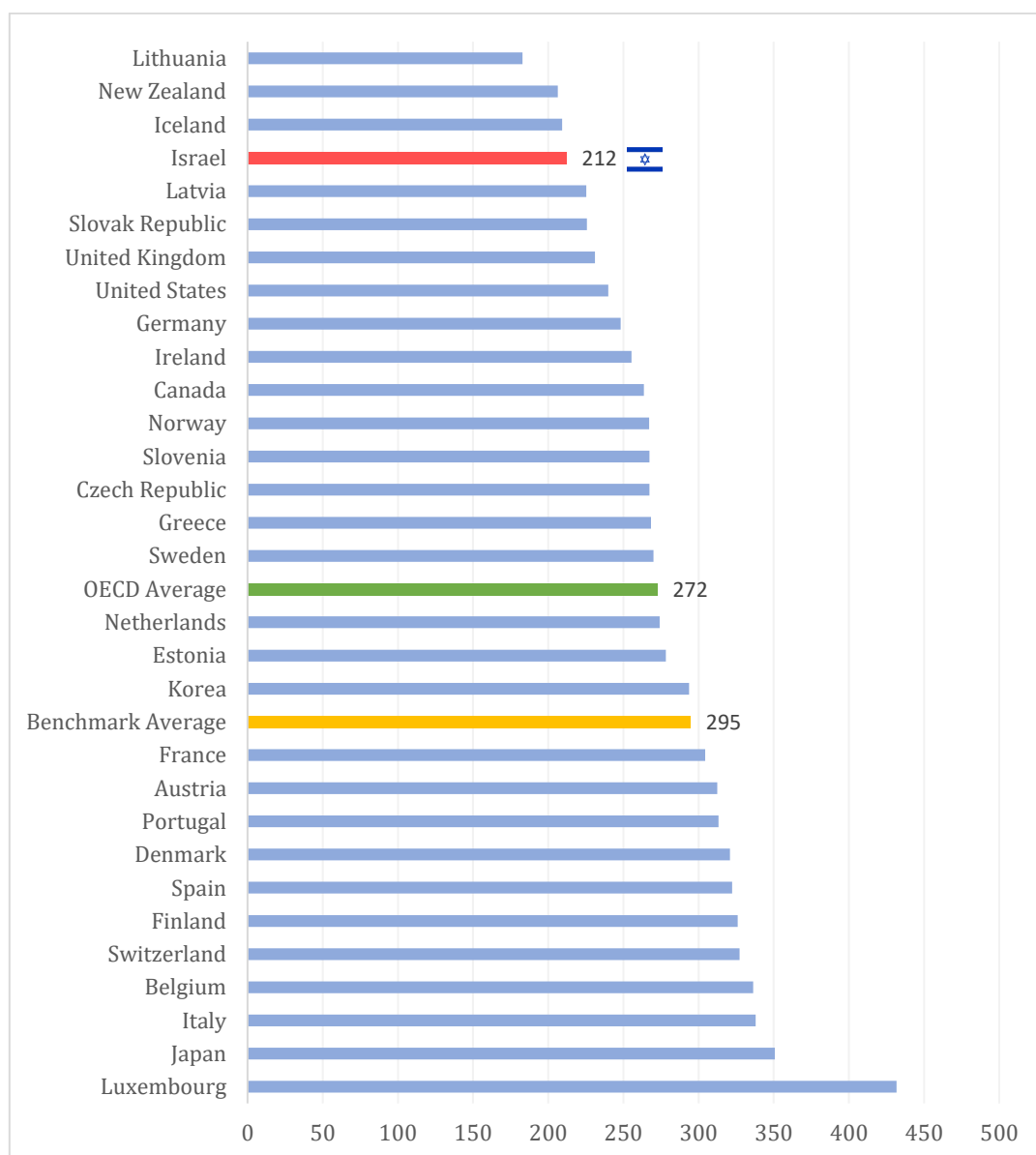
מקור: OECD.

אנו סבורים כי שיעורי הייבוא הנמוכים נובעים בעיקר משיעורי השקעה – ציבורית ופרטית – נמוכים במשק, וכן ממגבלות רגולטוריות שונות על ייבוא חופשי של מוצרים סופיים ותשומות ביניים. ניתוח פער הפריז לשעת עבודה (25\$), שהוצג בתחילת הפרק, הדגיש את תרומת הפער במלאי ההון הציבורי (30%) והפרטי (35%) לפער הפריז בין ישראל ומדינות הסמן. השוואת מלאי ההון המצרפית במדינות ה-OECD ובמדינות הסמן מדגישה כי מלאי ההון המצרפי נמוך מאוד בישראל (איור 11). מאחר שרוב התשומות להשקעה מיובאות, שיעור ההשקעות הנמוך בישראל מביא גם להיקפי ייבוא נמוכים. איור 12 פורט את מרכיבי הייבוא, וניתן לראות שמשקל ייבוא התשומות ירד מאז 2007. כאמור, שיעורי ההשקעה במשק בהון פרטי וציבורי מעידים כי שיעור ייבוא התשומות בישראל נמוך. גם ייבוא השירותים בישראל במגמת ירידה ורמתו נמוכה. מרכיב ייבוא זה מתייחס לפעילותן של חברות זרות בישראל. כפי שמתואר בסעיף 4.3, קיימים בישראל חסמי כניסה לחברות זרות מתחום המסחר והשירותים כפי שנמדד על ידי ה-OECD (מדד

ה-STRI).²²

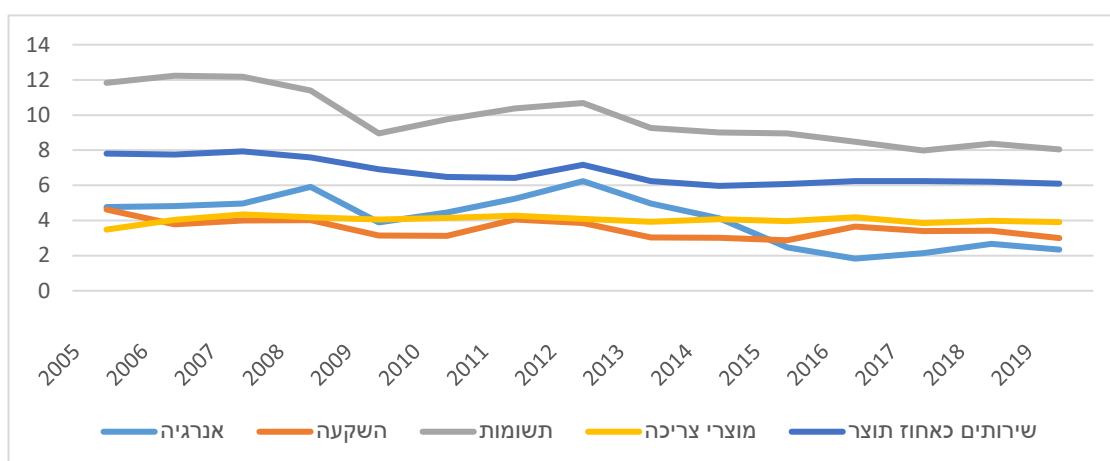
²² יש לציין שבנוסף יש מגבלות רבות על ייבוא מוצרי מזון אשר גורמות ליוקר מחיה גבוה, והוא עולה בשנים האחרונות בישראל בהשוואה למדינות אירופה ולמדינות הסמן.

איור 11: ההון המצרפי באחוזי תוצר במדינות ה-OECD, נתוני 2017



מקור: IMF ועיבודי מכון אהרן.

איור 12: מרכיבי הייבוא בישראל באחוזי תוצר, 2019–2005



מקור: למ"ס ועיבודי מכון אהרן.

חלקו הדומיננטי של העדר ההשקעות כגורם לפיריון העבודה הנמוך בישראל, לצד שיעור הייבוא הנמוך המגביל את יכולת המשק ליהנות מיתרונות יחסיים,²³ מדגישים את הצורך במדיניות ממשלתית תומכת השקעות ממשלתיות בפרויקטים תומכי פיריון וצמיחה, כפי שמפורט בפרק הבא. כדי לעודד השקעות פרטיות אנו סבורים שיש להגדיל את התחרותיות במשק דרך הורדת חסמי כניסה והפחתת הנטל הבירוקרטי; אלו צעדים חיוניים על מנת לעודד יזמות, חדשנות והשקעות. נעסוק בנושא זה בהרחבה בפרק הבא בסעיף 4.3.

בירוקרטיה גבוהה היא גם ההסבר הנוסף לייבוא הנמוך בישראל. התחזקות השקל אומנם תורמת להוזלת הייבוא, אולם בייבוא אישי של מוצרי צריכה קיימים מרווחים גבוהים של היבואנים, כתוצאה מכוח שוק עודף ואף עלויות בירוקרטיות גבוהות,²⁴ כך שבפועל שער החליפין האמיתי גבוה מאוד. מרווחים גבוהים יכולים להיות גם בייבוא שאינו של מוצרי צריכה. נציין כי הרישום בחשבונאות הלאומית נרשם במחיר ה-FOB (Free on Board), כלומר המחיר ששילם היבואן ליצרן. כל העלויות המועמסות לאחר מכן אינן רשומות כייבוא.

²³ מכיוון שהייצוא והייבוא משתווים בטווח הארוך דרך מנגנון של התאמות שער החליפין. לדיון רחב ראו צימרינג ומואב (2016).
²⁴ כמובן יש קשר בין עלויות בירוקרטיות גבוהות לכוח שוק עודף.

3.4 ניתוח תוואי ההתפתחות של יחס החוב לתוצר

סעיף זה מציג ניתוח של תרחיש הגדלת ההוצאה הציבורית ב-2 אחוזי תוצר בשנה עד לשנת 2030 למימון ההשקעה בפרויקטים מאיצי צמיחה, בהתאם לתוואי מדיניות מומלץ: א. הגדלת הגירעון בכ-2 אחוזי תוצר בשנים 2022–2024, ללא שינוי במערכת המס, ב. החל משנת 2025 חזרה הדרגתית לגירעון ראשוני של 1.5% בשנת 2028, עם התאמת מערכת המס במידת הצורך.

על סמך ההנחות שמוצגות להלן, תוצאות התרחיש הן: עלייה ביחס החוב לתוצר לכ-84% בשנת 2026, ירידה של יחס החוב לתוצר החל מ-2027 לכ-77% בשנת 2030, עלייה של כ-0.5 נקודות אחוז בצמיחת התוצר כתוצאה מהגדלת ההשקעה הציבורית ב-2% תוצר בשנים 2025–2026 וכ-0.5 נקודות אחוז נוספות החל מ-2027 כתוצאה מעליית הפריז וחזרה לתעסוקה מלאה. להערכתנו, בתוואי מדיניות זה הריבית על גיוס החוב לא תעלה מעבר לצפוי היום על ידי בנק ישראל. תוואי יחס החוב לתוצר הנובע מהתרחיש תואם את הערכות IMF.

תוצאות התרחיש מלמדות כי **כל עוד עלות גיוס החוב נמוכה, ניתן לנקוט מדיניות פיסקלית מרחיבה (אנטי מחזורית) של העלאת ההשקעה הציבורית בכ-2% תוצר לכ-6% עד שנת 2030 למימון ההשקעה בפרויקטים מאיצי צמיחה, ללא צורך בהעלאת מיסים בשלוש השנים הקרובות כדי לא לפגוע בתמריצי הצמיחה**. השקעות אלה תתרומנה להעלאת הצמיחה והפריז. החל משנת 2025 מומלץ לבחון את הצורך בהתאמת מערכת המס כדי: א. לחזור באופן הדרגתי לגירעון ראשוני של 1.5% בשנת 2028, ב. להימנע מהגעה ליחס חוב-תוצר העולה על 85% (מצב העלול לגרום לסיכון מעמדה של ישראל בשוק ההון ועלייה בעלות גיוס החוב).

להלן הנחות ותוצאות התרחיש:

- **יחס החוב-תוצר של ישראל** הגיע בשנת 2019 לרמתו הנמוכה ביותר בהיסטוריה – כ-60% (לוח 5). בשנת 2020 גדל יחס זה בכ-12.6 נקודות אחוז בהשוואה לשנת 2019 כתוצאה מההרחבה הפיסקלית שנועדה להתמודד עם משבר הקורונה. הגירעון הפיסקלי (הפער בין הוצאות הממשלה והכנסותיה) של ישראל עמד בשנת 2019 על כ-4.5 אחוזי תוצר, והוא עלה לכ-11.8 אחוזי תוצר בשנת 2020.
- **נטל תשלומי הריבית** נמצא במגמת ירידה כתוצאה מירידה בעלות גיוס החוב. בשנת 2019 עמד נטל תשלומי הריבית על כ-2.2 אחוזי תוצר, וירד לכ-2.0 אחוזי תוצר בשנת 2020 למרות העלייה הדרמטית בחוב עקב ירידה משמעותית בריבית על החוב (לוח 5).
- **סבסוד פנסיה**: חלק ניכר מנטל תשלומי הריבית נובע מתשלומים לסבסוד הפנסיה. קרנות הפנסיה משקיעות באיגרות חוב המיועדות לחיסכון ונושאות ריבית גבוהה יותר מריבית השוק, ולכן ההפרש מהווה סבסוד. בין השנים 2017–2020 עלה נטל התשלומים לסבסוד פנסיה מכ-0.5 אחוזי תוצר בשנת 2017 לכ-0.7 אחוזי תוצר בשנת 2020. כאמור, יש להחשיב את הסובסידיה הגלומה בריבית על אג"ח מיועדות לחיסכון הפנסיוני כהוצאה ציבורית שוטפת (לוח 5).
- **הגירעון הראשוני**:²⁵ מאז שנות האלפיים המוקדמות הגירעון הראשוני נמצא במגמת ירידה כתוצאה מירידה בעלות גיוס החוב. בשנת 2019 עמד הגירעון הראשוני על כ-3.5 אחוזי תוצר, ועלה לכ-11.2 אחוזי תוצר בשנת 2020 (לוח 5).

²⁵ הגירעון הראשוני (primary deficit) מוגדר כגירעון הפיסקלי (סך כל הוצאות הממשלה הרחבה מינוס סך כל ההכנסות של ממשלה רחבה), ללא נטל הריבית למימון החוב ומימון סבסוד הפנסיה.

- **הריבית הנומינלית** הממוצעת שמשקפת את העלות הנומינלית לגיוס החוב של ישראל עמדה בשנת 2019 על כ-1.5%. למרות העלייה ביחס חוב-תוצר בשנת 2020 ירדה הריבית הנומינלית בשנה זו לרמה הנמוכה ביותר בשנים האחרונות, כ-0.8% (לוח 5).
- **הצמיחה הנומינלית (ריאלית)** של ישראל עמדה על כ-5.4% (3.6%) בשנים 2010–2019 (משקפת אינפלציה שנתית של כ-1.8% בתקופה זו) וכ-5.8% (3.8%) בשנים 2005–2019 (משקפת אינפלציה שנתית של כ-2.0% בתקופה זו). בשנת 2020 הייתה הצמיחה הנומינלית (ריאלית) של ישראל שלילית – מינוס 1.5% (מינוס 2.4%) (לוח 5).

לוח 5: התפתחות יחס חוב-תוצר ומרכיביו

משתנה	2017	2018	2019	2020
יחס חוב-תוצר	60.6	60.9	60.0	72.6
גירעון פיסקלי (אחוזי תוצר)	2.1	4.3	4.5	11.8
נטל תשלומי הריבית (אחוזי תוצר)	2.2	2.4	2.2	2.0
מזה:				
נטל ללא תשלומי פנסיה (אחוזי תוצר)	1.7	1.9	1.6	1.4
נטל לתשלומי פנסיה (אחוזי תוצר)	0.5	0.5	0.6	0.7
גירעון ראשוני (אחוזי תוצר)	-0.1	1.8	2.3	9.8
גירעון ראשוני ללא תשלומי פנסיה (אחוזי תוצר)	0.9	2.9	3.5	11.2
ריבית נומינלית ממוצעת (אחוזים)	1.9	2.0	1.5	0.8
צמיחה נומינלית (אחוזים)	3.7	4.8	5.8	-1.5

מקור: בנק ישראל, עיבודי מכון אהרן.

מהירות ההתכנסות של יחס החוב לתוצר תלויה במדיניות הפיסקלית של הממשלה, קצב הצמיחה הנומינלית, הריבית הנומינלית, הגירעון הראשוני, גביית מיסים, הקטנת הוצאות הממשלה – בין היתר כתוצאה מהתייעלות המנהל הציבורי – והורדת עלות הבירוקרטיה והרגולציה. כל עוד הריבית הנומינלית על החוב נמוכה משמעותית מקצב הצמיחה, תוואי יחס חוב-תוצר הינו תוואי "מתכנס". משך ההתכנסות, ובמיוחד יחס החוב לתוצר שאליו יתכנס המשק, תלוי גם בתוואי הגירעון הראשוני: גירעונות ראשוניים גבוהים מאריכים את משך ההתכנסות ומביאים ליחס גבוה של החוב לתוצר בעוד שגירעונות ראשוניים נמוכים מצמצמים את משך ההתכנסות ליחס נמוך יותר של החוב לתוצר. התחזית ליחס החוב לתוצר נערכה עבור תרחיש אופטימי שמניח הגדלת ההוצאה הציבורית למימון ההשקעה בפרויקטים מאיצי צמיחה ב-2 אחוזי תוצר בשנה עד שנת 2030.

הנחות לגבי תוואי הצמיחה:²⁶

ההנחה לגבי צמיחה נומינלית בשנים 2021–2022 מתבססת על תחזית בנק ישראל העומדת על כ-7.3% בשנת 2021 וכ-6.1% בשנת 2022. באופן שמרני אנו מעריכים כי בשנים 2023–2024 תעמוד הצמיחה הנומינלית על כ-5.0%, מעט נמוך יותר מקצב הצמיחה של כ-5.4% שאפיין את ישראל בשנים 2010–2019; בשנים 2025–2026 תעמוד הצמיחה הנומינלית על כ-5.5% – צמיחה של 5.0% ועוד 0.5 נקודות אחוז כתוצאה מהגדלת ההשקעה הציבורית ב-2% תוצר החל מ-2022; בשנים 2027–2030 תעמוד הצמיחה הנומינלית על כ-6.0%, קרי תעלה בכ-0.5 נקודות אחוז נוספות כתוצאה מעליית הפריזון וחזרה לתעסוקה מלאה. הצמיחה בתרחיש זה הינה מעט גבוהה יותר מהערכת בנק ישראל.

הנחות לגבי תוואי הגירעון הראשוני:²⁷

אנו מניחים כי התאמת מערכת המס לשמירה על רמת ההשקעה הציבורית של 4% תוצר בשנה והשגת תרחיש הגירעון תיעשה במידת הצורך החל משנת 2025. בהתבסס על הערכות בנק ישראל אנו מניחים כי בשנת 2021 יעמוד הגירעון הראשוני על כ-7 אחוזי תוצר. אנו מניחים כי:

- בשנים 2022–2024 הגירעון הראשוני יעמוד על 5% תוצר (כ-2% תוצר מעל הגירעון בתרחיש בנק ישראל ומעל לרמת הגירעון הראשוני בשנים 2018–2019).
- בשנים 2025–2027 ירד הגירעון הראשוני בהדרגה בנקודות אחוז אחת כל שנה כך שיעמוד בשנת 2025 על כ-4%, בשנת 2026 על כ-3%, בשנת 2027 על כ-2%. בממוצע, הערכה זו דומה להערכת בנק ישראל עבור תקופה זו.
- החל משנת 2028 יעמוד הגירעון הראשוני על כ-1.5%. רמה זו נמוכה יותר מהערכת בנק ישראל שעל פיה בשנים 2028–2030 יעמוד הגירעון הראשוני על כ-3 אחוזי תוצר, אולם גבוהה יותר מהרמת ההיסטורית של הגירעון הראשוני (ממוצע של פחות מ-1 אחוזי תוצר בשנים 2014–2017). החזרה ההדרגתית ליעד הגירעון תושג באמצעות העלייה בקצב הצמיחה והתאמת מערכת המס במידת הצורך החל משנת 2025.

הנחות לגבי תוואי הריבית:²⁸

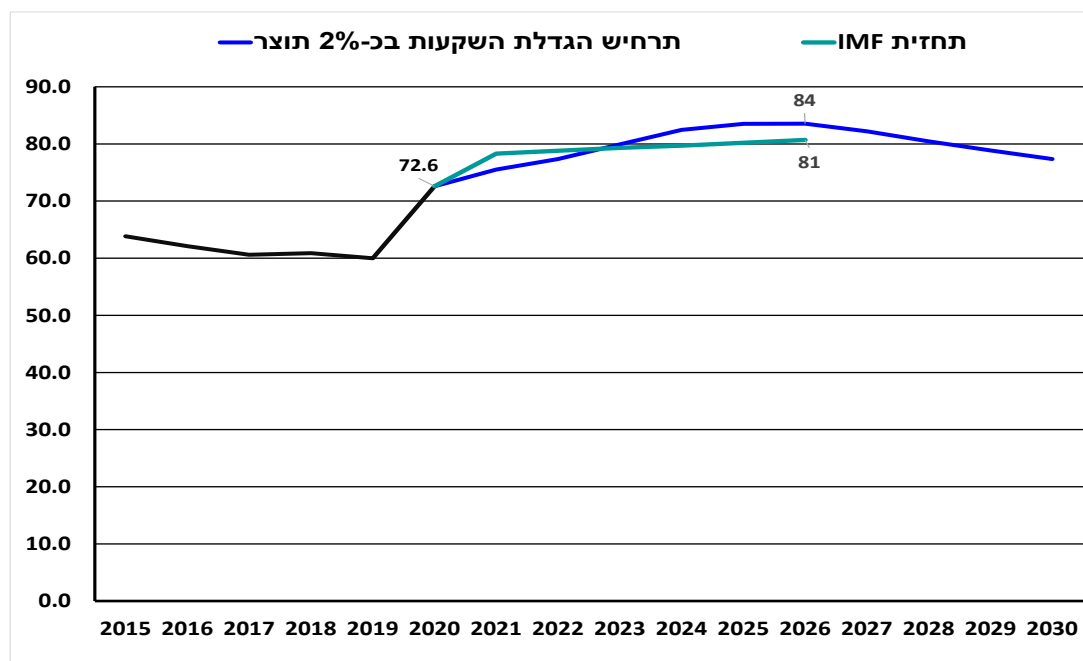
אנו מניחים כי בשנים 2021–2030 תעמוד הריבית הנומינלית על 1.7%–2.0%, בהתאם להערכת בנק ישראל, כתוצאה מירידה של יחס החוב לתוצר החל בשנת 2026 ותנאים מקרו-כלכליים בישראל ובעולם. בשלב זה לא הנחנו הנחות לגבי גביית מיסים, הקטנת הוצאות הממשלה (בין היתר כתוצאה מהתייעלות המנהל הציבורי) והורדת עלות הבירוקרטיה והרגולציה. להערכתנו התחזית המתקבלת היא תחזית שמרנית מכיוון שאין היא לוקחת בחשבון: א. את השפעת הצמיחה על תקבולי המיסים, ב. אינדיקטורים לגידול בתקבולי המיסים הנובעים מרכישת הסטארט-אפים וחברות במגזר ההייטק. איור 13 מציג את התחזית ליחס החוב לתוצר עבור שנים 2021–2030. כמו כן, לצורך ההשוואה, התרשים מציג את תחזית ה-IMF ליחס החוב לתוצר. תחזית IMF נערכה עבור השנים 2021–2026.

²⁶ נספח ה מציג עבור הצמיחה הנומינלית את התוואי ההיסטורי (שנים 2000–2020) ותחזית לשנים 2021–2030.

²⁷ נספח ה מציג עבור הגירעון הראשוני את התוואי ההיסטורי (שנים 2000–2020) ותחזית לשנים 2021–2030.

²⁸ נספח ה מציג עבור הריבית הנומינלית את התוואי ההיסטורי (שנים 2000–2020) ותחזית לשנים 2021–2030.

איור 13: תחזית יחס חוב תוצר, 2021–2030



מקור: בנק ישראל, IMF, עיבודי מכון אהרן.

תוצאות התרחיש הן: עלייה ביחס החוב לתוצר לכ-84% בשנת 2026, ירידה של יחס החוב לתוצר החל מ-2027 לכ-77% בשנת 2030, עלייה של כ-0.5 נקודות אחוז בצמיחת התוצר כתוצאה מהגדלת ההשקעה הציבורית ב-2% תוצר בשנים 2025–2026 וכ-0.5 נקודות אחוז נוספות החל מ-2027 כתוצאה מעליית הפריזון וחזרה לתעסוקה מלאה.

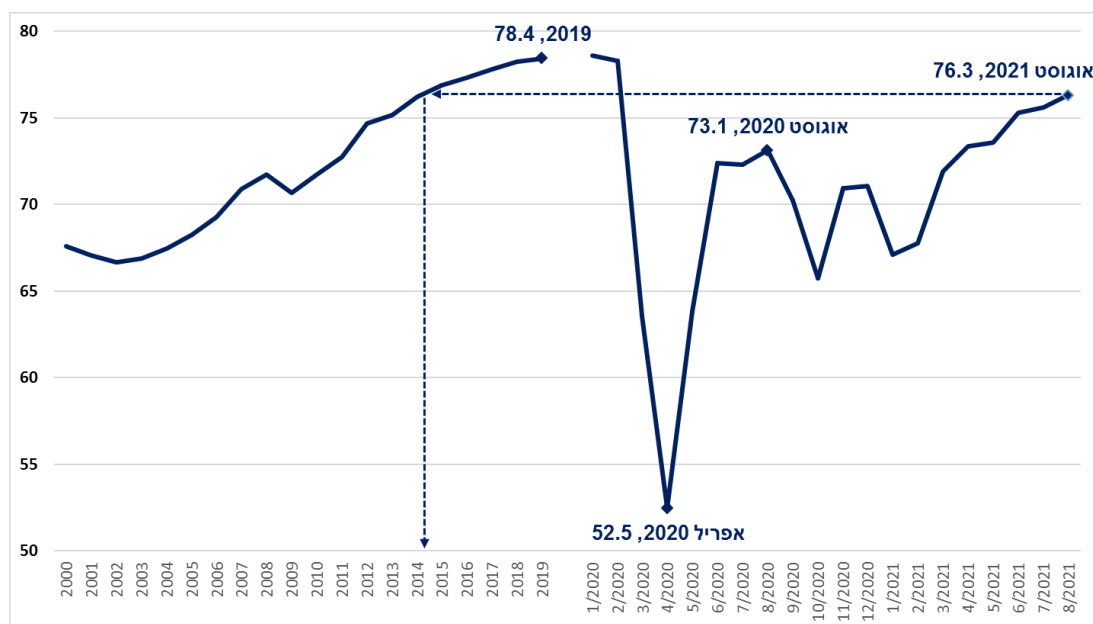
4. רפורמות ליציאה מהמשבר ולחידוש הצמיחה

פרק זה מונה את הרפורמות והפרויקטים המרכזיים הנחוצים הן להגדלת התעסוקה בטווח הקצר והן לקידום הפריון בטווח הבינוני והארוך.

4.1 רפורמות בתחום התעסוקה וההון האנושי

מגפת הקורונה והמשבר הכלכלי שבעקבותיה החזירו את שוק העבודה בישראל כשבע שנים לאחור, כאשר שיעור התעסוקה האפקטיבי (המועסקים בניכוי עובדים שנעדרו זמנית מעבודתם למשך כל השבוע בגלל סיבות הקשורות בקורונה) בגילאי 25–64 נכון לאוגוסט 2021 הוא כ-76%, דומה לזה שהיה ב-2014 (איור 14). הפגיעה בתעסוקה, כמו גם ההתאוששות עם הסרת המגבלות ופתיחת המשק, אינה סימטרית, ומרוכזת בעיקרה בעובדים בעלי כישורים נמוכים ושכר נמוך, אשר רבים מהם הם צעירים בתחילת דרכם בשוק העבודה או עובדים מהחברה הערבית והחרדית. רשתות הביטחון שניתנו עד יוני 2021 לא כללו תמריצים לתעסוקה, להכשרה ולהסבה מקצועית. מדיניות זו, לצד היעדרם של תקציב ושל תוכנית כלכלית תומכת צמיחה וביקושים, גרמו להתמשכות חוסר התעסוקה גם לאחר סיום המשבר הבריאותי, כאשר רבים באוכלוסייה הצעירה, ובמיוחד באוכלוסיות נעדרות השכלה וכישורים, עלולים להיפלט משוק העבודה גם לטווח הארוך.

איור 14: שיעור תעסוקה אפקטיבי, גילאי 25–64



מקור: למ"ס ועיבודי מכון אהרן.

ערב המשבר התאפיין שוק העבודה בישראל ברמת תעסוקה גבוהה ובאבטלה נמוכה. עם זאת, כבר אז עמדו בפני המשק שני אתגרים משמעותיים: (1) קבוצות שנמצאו עדיין ברמת תעסוקה נמוכה – גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים בעלי מוגבלות, ובשנים האחרונות נוספו לכך גם הגברים הערבים שהתעסוקה שלהם החלה לרדת ב-2017; (2) פריון ושכר נמוכים, בין היתר כתוצאה ממחסור בהון אנושי ומיומנויות, בעיקר בקרב פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים. על רקע אתגרים אלו המליצה ועדת התעסוקה 2030 על הצבת יעדים שאפתניים לשיעור התעסוקה ואיכותה, ועל שורה של כלים להשגת יעדים אלו ובראשם רפורמה במערכת ההכשרה המקצועית ותוכניות תעסוקה לאוכלוסיות יעד.

משבר הקורונה חידד והעצים אתגרים אלו אף יותר, ועל כן דרושה למשק בדחיפות מדיניות כוללת לתעסוקה והון אנושי. חשוב לציין כי התהליכים שהתרחשו בשוק העבודה בעשור וחצי שלפני המשבר מלמדים כי מדיניות ממשלתית המתמקדת בהעלאת התמריצים לעבודה ומכוונת בפרט לבעלי הכנסות נמוכות מצליחה להגדיל את התעסוקה בפועל. מדיניות זו, אשר ננקטה בישראל החל מ-2003 וכללה בין היתר קיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה ובקצבאות ילדים, העלאת גיל הפרישה, ירידה בתשלומי דמי אבטלה, הורדת המיסוי לבעלי שכר נמוך כולל מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי"), צמצום שיעור העובדים הזרים, העלאת שכר המינימום, תוכניות מרווחה לעבודה ותשתיות תומכות שילוב בתעסוקה, נמצאה במחקר הכלכלי כגורם המרכזי לעלייה הדרמטית בתעסוקה, עלייה שהייתה משמעותית יותר בקרב קבוצות האוכלוסייה בעלות יכולת ההשתכרות הנמוכה. זאת ועוד, העלייה בתעסוקה בשנים הללו לוותה בעלייה ניכרת בהכנסה מעבודה ובהכנסה נטו של משקי הבית, כמו גם בירידה בשיעורי העוני ואי השוויון.

אנו סבורים כי מדיניות ברוח זו, ואף אגרסיבית יותר כיום, תוכל גם הפעם להיות אפקטיבית ולהביא הן לעלייה בשיעור התעסוקה בטווח הקצר והבינוני והן לעלייה באיכות התעסוקה (השכר והפריור) בטווח הארוך, ובכך לתרום להגדלת הצמיחה ולצמצום העוני. על הממשלה להציג וליישם תוכנית המתמקדת בגידול התעסוקה ואיכותה ונתמכת במסגרת תקציבית למימושה, הכוללת את הרכיבים הבאים:

(1) **קביעת יעדי שיעור תעסוקה לטווח הקצר/בינוני**, שעיקרם חזרה לתעסוקה של סוף 2019, 78% בגילאי 25–64, עד סוף 2022. בנוסף יש לפרוט יעד כולל זה ליעדי משנה לפי אוכלוסיות (יהודית לא-חרדית, חרדית וערבית) ומגדר. חשוב להדגיש כי אין מדובר בתחזית לשיעור התעסוקה הצפוי בסוף 2022 אלא ביעד שאפתני שמטרתו להכווין ולמקד את המדיניות, ושהשגתו דורשת יישום של יתר הצעדים המפורטים בהמשך.

(2) **חזרה לתוואי לקראת השגת יעדי 2030 לשיעור ואיכות התעסוקה לטווח הארוך**. עבור שיעור התעסוקה בגילאי 25–67, הדגש הוא על יעדים שאפתניים להגדלת התעסוקה של קבוצות שנמצאות עדיין ברמת תעסוקה נמוכה – 65%–70% עבור הגברים החרדים, 53% עבור הנשים הערביות ו-51% עבור אנשים בעלי מוגבלות.²⁹ כמו כן, על סמך עבודה שנעשתה לאחרונה יש לבחון שוב את שיעורי התעסוקה בקרב גברים ערבים היום כדי להשיג את היעד השאפתני שהוצב לקראת 2030. עבור איכות התעסוקה בגילאי 25–39, הדגש הוא על יעדים שאפתניים להעלאת השכר של קבוצות שנמצאות ברמת תעסוקה גבוהה יחסית אך ברמת שכר נמוכה – עלייה של 3.3% לשנה בשכר החודשי הנומינלי של נשים חרדיות ושל 3% בשכר של גברים ערבים.³⁰ משמעות יעדים אלו היא בצורך לכוון את התאמת מיומנויות התעסוקה והעיסוקים לאוכלוסיות אלו, בשונה ממה שקיים בפועל בימים אלו.

(3) **בניית תוכניות תעסוקה להיקף רחב של משתתפים על פי המתווה של ועדת תעסוקה 2030**. על תוכניות אלו לכלול מרכיב משמעותי של אבחון תעסוקתי והכוונה לעבודה, להכשרה מקצועית וטכנולוגית ולהשכלה אקדמית, על מנת להבטיח התאמה רבה ככל הניתן בין היכולות וההעדפות של הפרטים מחד גיסא לבין הביקושים בשוק מאידך גיסא. כמו כן, התוכניות צריכות לכלול ליווי בחיפוש עבודה אקטיבי והשמה, ולשם כך יש להקפיד על שילוב המעסיקים ביישומן. חשוב להדגיש כי בעוד שכלל התוכניות צריכות לכלול את המרכיבים שצוינו לעיל, יש להתאים כל אחת מהן לאוכלוסייה ספציפית מבין הקבוצות המרכזיות ששיעור ואיכות התעסוקה שלהן נמוכים – ערבים, חרדים, אנשים בעלי מוגבלות, צעירים ופרטים בהבטחת הכנסה. בקרב הגברים הצעירים הערבים בעיקר ישנה ירידה משמעותית בהיקף הלומדים והעובדים בגילאים 18–24 ולכן דרושה תוכנית עבודה אשר מיועדת להתמודד עם בעיה חמורה זו.

²⁹ ערב המשבר היה שיעור התעסוקה של גברים חרדים 52.2% ושל נשים ערביות 37.4%.
³⁰ שיעורים אלה גבוהים מאלה שהיו צפויים ערב המשבר עבור קבוצות האוכלוסייה המקבילות, נשים יהודיות לא-חרדיות וגברים יהודים לא-חרדים, ועל כן המשמעות שלהם היא צמצום פערי השכר בין הקבוצות.

(4) **יישום רפורמה מקיפה במערכת ההכשרה המקצועית על פי המתווה של ועדת תעסוקה 2030**, והרחבת היקף המשתתפים בהכשרות מקצועיות. בבניית ההכשרות החדשות והתאמת ההכשרות הקיימות יש להתמקד במקצועות שאליהם יש ביקוש בתנאי השוק הנוכחיים, ובפרט להכשיר עובדים לענפי המסחר והשירותים, וכן לבחון כל הכשרה אל מול הקריטריון שהציבה הוועדה – תשואה של 6% בשכר של בוגרי ההכשרה. חשוב להקפיד על שילוב לימודי הון אנושי כללי (עברית, אנגלית וכישורים דיגיטליים) בכלל ההכשרות, על מנת להשלים את הפערים הקיימים בכישורים אלו בקרב רבים מבין אוכלוסיות היעד. עיקרון מרכזי נוסף הוא שיתוף מעסיקים מכלל ענפי המשק בבניית תוכניות הלימוד ובהתמחויות, על מנת להבטיח התאמה מרבית למיומנויות הנדרשות בפועל בשוק העבודה. קהלי היעד העיקריים של הרפורמה הם מובטלים או דורשי עבודה מקרב אוכלוסיות היעד אשר טרם נכנסו לשוק העבודה, צעירים הנכנסים לשוק העבודה ואינם פונים להשכלה אקדמית, ועובדים שיש חשש לכך שמקצועם נעלם והם על סף פיטורים. על כן שיפור וחיזוק המערכת על פי עקרונות הרפורמה תוך פנייה לקהלים אלו יסייע הן ביציאה מהמשבר בטווח הבינוני והן בהגברת הצמיחה בטווח הארוך.

(5) **ביטול מנגנון החל"ת וכל רשתות הביטחון המיוחדות שניתנו במהלך המשבר**, על מנת לשמר ולחדש את התמריצים לתעסוקה ולהכשרה. יש לחזור למתווה של תשלום דמי אבטלה כפי שהיה נהוג טרום המשבר הן מבחינת גובה התשלומים והן מבחינת משכם, כולל התניית הזכאות בחובת התייצבות והשתתפות בתוכנית תעסוקה. זאת למעט מובטלים בעלי משפחות שניתן להתאים עבורם תוכניות הכשרה ותעסוקה תוך תמיכה בהתאם לשמירת איכות חיים בתקופת המעבר בחודשים הקרובים. מעבר לזה יש לחזור למבנה הטיפול באוכלוסיית המובטלים כפי שהיה לפני המשבר, אך עם דגש רב יותר על מימון ממשלתי להכשרות מקצועיות איכותיות ותוכניות נוספות לשילוב בשוק העבודה.

(6) **הקמת משרד תעסוקה כפי שקיים במרבית המדינות המפותחות**, אשר ינהל באופן אחוד את הטיפול במובטלים ובבלתי מועסקים ואת כל תוכניות התעסוקה וההכשרות המקצועיות. המשרד יאגד ויתכלל את הפעילויות הפזורות כיום בין זרוע העבודה, שירות התעסוקה, משרד האוצר, משרד הכלכלה, רשות החדשנות, המשרד לשוויון חברתי ואחרים. מטה המשרד יהיה אחראי על גיבוש המדיניות, פיקוח ותקצוב, והיישום בשטח ייעשה בפריסה ארצית בשילוב רשויות מקומיות ובחלוקה לאוכלוסיות בהתאם למאפיינים ולסטטוס בשוק העבודה. מבנה זה יבטיח מענה מיטבי ואיכותי יותר הן עבור העובדים והן עבור המעסיקים.

4.2 השקעות ממשלתיות בתשתיות תחבורה, אנרגיה ודיגיטציה

לאור המחסור העצום בהון ציבורי, יש חשיבות להשקעות ולהאצת פרויקטים ממשלתיים. השקעות אלו יאפשרו יציאה מהירה של המשק מהמשבר ויניחו את היסודות לצמיחה מהירה ומכלילה שתאפשר לסגור את הפער ברמת החיים מהמדינות המובילות ואת הפער בפריון העבודה.

תשתיות תחבורה

השקעה שאינה מספיקה בתשתיות תחבורה גורמת לעומס רב ומחמיר בכבישים, לבזבז זמן ניכר ויקר של הציבור ולפגיעה בפריון העבודה. ישראל מפגרת באופן משמעותי ברמת התשתיות התחבורתיות אחר רוב המדינות המפותחות.³¹ על פי דוח של ה-OECD כבישי ישראל הם הצפופים ביותר בקרב המדינות המפותחות; רק רבע מהישראלים משתמשים בתחבורה ציבורית לעומת 60% בעולם, ותוך כ-20 שנה יגדל משך הנסיעה ב-60 דקות לנוסע ליום (OECD, 2018). על פי אומדנים, הפיגור בתשתיות הציבוריות לנפש בישראל, ובעיקר בתשתיות תחבורתיות, מסביר כ-27.5% מפער הפריון בין ישראל למדינות הסמן (סעיף 3.1). בעשור האחרון השקיעה ממשלת ישראל בתשתיות כבישים בישראל על מנת לתת מענה לגידול במספר כלי הרכב, אולם **למרות ההשקעה הניכרת, זמן הנסיעה הן ברכב פרטי והן ברכב ציבורי לא התקצר**. המשק הישראלי סובל מתחבורה ציבורית לא יעילה המבוססת על אוטובוסים בעלי קיבולת נמוכה, כאשר הנגישות התחבורתית של התחבורה הציבורית יורדת ככל שמתרחקים ממרכזי הערים.

תחבורה יעילה משפיעה על הפריון באמצעות הגדלת הצפיפות האפקטיבית של המטרופולינים, ומכונה בספרות אפקט האגלומרציה (Agglomeration effect). חוסר נגישות תחבורתית מקשה על עובדים להגיע למרכזי תעסוקה, מונע תנועה בין מרכזי העסקים במהלך יום עבודה ומייקר את עלויות הובלת המטענים, שהינה קריטית לענפי תעשייה שונים. חוסר נגישות תחבורתית הינו מכשול לריכוז עסקים וניצול יתרונות לגודל ולמגוון, ויש לו עלות כלכלית גבוהה המתבטאת בהפסד תוצר למשק.

בעשורים האחרונים הגבילה מאוד מדיניות ממשלתית של פיזור האוכלוסייה בפריפריה את הבנייה באזורי הביקוש. מדיניות זו פגעה בציפוף האוכלוסייה והעסקים ובסיכויי הפיתוח של המטרופולינים, וגרמה לפגיעה בפריון העבודה והצמיחה.

כדי להתמודד עם בעיית הגודש בכבישים, להגביר את אפקט האגלומרציה ולהגדיל את הפריון, השכר והצמיחה אנו ממליצים על: א. מדיניות שתקדם ציפוף האוכלוסייה והתעסוקה במרכזים עסקיים במטרה לנצל יתרונות אגלומרציה,³² ב. ציפוף אוכלוסייה ותעסוקה באמצעות מדיניות תחבורה ומדיניות דיור מתאימות ושלובות במטרופולין תל אביב וגם באזורים מטרופוליניים אחרים כדוגמת באר שבע, חיפה וירושלים, ג. יישום פרויקט המטרו לגוש דן, במקביל להשלמת פרויקטי תחבורה גדולים.

³¹ להרחבה ראו זיו ושפיר (2020).

³² ניתן לעשות זאת באמצעות מדיניות תכנון וחיזוק תוכניות של התחדשות עירונית (פינוי-בינוי, תמ"א 38).

רשימת הפרויקטים של מכון אהרן למדיניות כלכלית לטיפול בבעיית הגודש ואגלומרציה כוללת: החלטה מלאה על הקמת המטרו לגוש דן ותחילת היישום של כל מהלכי התכנון והמימון; שני קווי רכבת קלה בתל אביב; כבישים מהירים לכניסה לתל אביב מצפון, מזרח ודרום; הכנסת אוטובוסים בזמינות גבוהה יותר, כולל מיניבוסים וקווי נת"צים ובנייתם בכל הארץ, במיוחד בהרחבת השירות בפריפריה וביישובים ערביים ושיפור נגישותם למרכזי תעסוקה; הרחבת כבישים ומחלפים ביישובים עם גידול גבוה במגורים, תוך שימת דגש על יישובים ערביים בצפון ובמרכז שבהם יש צפיפות רבה ועיכובי נסיעה גדולים בשעות העומס; הכנסת אגרות גודש בכניסה למטרופולין תל אביב וירושלים בשעות העומס; הרחבת היכולת להתחרות ביצירת קווי אוטובוסים ומיניבוסים על ידי חברות פרטיות; הקמת רשות מטרופולין לגוש דן לניהול מרכזי של התחבורה; קידום מערכת חשמול הרכבות וזירו מערך הרכבות לדרום כדי לאפשר העברת בסיסי המודיעין לדרום; השקעה בבינוי ותחבורה במערך מסחרי ומשרדים במתחמי תחנות הרכבת הקיימות והמתוכננות על פני היישובים, ובמיוחד יישובי פריפריה והיישובים הערביים; קידום השקעה בתחבורה ותכנון של מרכזי מסחר, משרדים ומגורים לגובה ביישובים בחברה הערבית (בדוגמת מרכז Seven באום אל פחם ובירכא).

תשתיות אנרגיה

תשתיות האנרגיה הן מאבני היסוד של הצמיחה הכלכלית. שיפור האיכות של תשתיות האנרגיה יגדיל את שיעורי הצמיחה במגזרי התעשייה השונים וכן בכלל הסקטור העסקי, ובכך את צמיחת התמ"ג. מחסור בתשתיות האנרגיה, התנהלות לא יעילה של מגזר האנרגיה או חוסר אמינות של רשת החשמל, כמו גם העדר מדיניות כוללת לפיתוח וקידום משק האנרגיה, יפגעו בביטחון האנרגטי, באמינות הספקת חשמל ובכך בצמיחה וברווחת הציבור.

מדיניות משק האנרגיה צריכה להתמקד בשלושה יעדים מרכזיים: אמינות היצע החשמל, תמהיל דלקים מגוון ונקי, ומחיר תחרותי של החשמל (אקשטיין, סומקין ואקסלרד, 2020). יעדים אלו תלויים זה בזה, והשקעה או קידום של יעד אחד משפיע, ולעיתים בא על חשבון, ההשקעה בהשגת יעד אחר. כל שלושת היעדים מגלמים בתוכם את סיכוני אי אספקת החשמל,³³ לכן אי אספקה פיזית של חשמל מהווה מדד מרכזי המשקף ביטחון אנרגטי.

כיום המדדים בתחומים אלה בישראל נחותים מאלו של מדינות הסמן. כך עמד בשנת 2019 מדד דקות אי-האספקה של חשמל בישראל על כ-184 דקות בשנה לעומת ממוצע של כ-70 דקות במדינות הסמן. **אין יעד לאומי לשיפור מדד זה.** אחוז האנרגיה המתחדשת מסך צריכת החשמל בישראל נמוך בהשוואה למדינות אירופה. בשנת 2020 עמד אחוז האנרגיה המתחדשת מסך צריכת החשמל על כ-8% בישראל, לעומת כ-46% במדינות הסמן. יעד של ישראל בתחום זה הוא 30% אנרגיה מתחדשת מסך צריכת החשמל עד שנת 2030 (20% בשנת 2025).³⁴ היעד של ישראל לאחוז ההפחתה בפליטות גזי החממה במשק האנרגיה עומד על כ-23% בשנת 2030 וכ-80% בשנת 2050. הגדלת שיעור מקורות אנרגיה מתחדשים סירוגיים (שמש ורוח) (בעשור הקרוב יש להקים הספק מותקן מאנרגיית שמש בהיקף של כ-MW 12,000 – פי 3 גבוה יותר מאשר ההספק שהותקן בעשור הקודם) יוצרת מורכבות בפיתוח וניהול רשת החשמל, מכיוון שמקורות אלה אינם בעלי כושר אספקה רציף, ואינם ניתנים לשליטה מלאה של מנהל המערכת. בהתאם, תכנון משק החשמל לשמירה על הביטחון האנרגטי הופך למורכב יותר כי יש להבטיח הן עמידה ביעד אמינות אספקת החשמל והן הגדלת שיעור האנרגיות המתחדשות ממקורות סירוגיים. מכיוון שהרשת צריכה לתת מענה לקליטת האנרגיה מכל מתקני הייצור ולהעברתו ממוקדי הייצור אל מוקדי הצריכה, הוספה של מתקנים פוטו-וולטאיים בהיקף משמעותי של MW 12,000 מחייבת התאמה של פיתוח הרשת והגדלת היקף ההשקעות במקטעי הרשת. כיום

³³ מחסור בהספק מותקן, תשתית הולכה/חלוקה רעועה ותנודתיות במחירי הדלקים מסכנים את הביטחון האנרגטי.

³⁴ ראו משרד האנרגיה, https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/re_190521.

קצב הפיתוח של מקטע ההולכה נמוך מקצב הפיתוח של מקטע הייצור, ובנוסף "אין הלימה בין אזורי פיתוח מאושרים סטטוטוריים להקמת אנרגיות מתחדשות לבין תוכניות סטטוטוריות לחיבורם לרשת",³⁵ מה שעלול להוביל למצב שבו לא יתאפשר לחבר אתר ייצור חדש ולא יתאפשר לענות על ביקוש, ואי אספקת החשמל. מצב זה מחייב הצבת יעדים מוסכמים של לוחות זמנים לקידום פרויקטים לפיתוח הרשת, להקמת כלל ההספק המותקן החדש, לשחרור השטח והקמת הספק מותקן מתחדש, ליחס הרזרבה ודקות אי אספקה של חשמל. כיום, יחס הרזרבה של ישראל משקף אמינות נמוכה של רשת החשמל, כי הוא נמוך בכ-35 נקודות אחוז בהשוואה ליחס הרזרבה הדרוש לרמה זו של אנרגיות מתחדשות, על פי מדינות האיחוד האירופי (אקשטיין, סומקין ואקסלרד, 2021). מכיוון שאנרגיית שמש היא מקור אנרגיה סירוגי (לא יציב) ותלוי מזג אוויר, הקמת הספק מותקן מאנרגיית שמש מחייבת, במקביל, הקמת הספק מותקן קונבנציונלי המגבה את אספקת החשמל ממקור סירוגי בשעות שבהן אין ייצור ו/או פתרונות אגירה מוכחים,³⁶ וכפועל יוצא הגדלת יחס הרזרבה המשקי. מכאן שהגדלת הספק מותקן מאנרגיית שמש מחייבת הצבת יעד מוסכם תקופתי לגבי יחס הרזרבה המשקי.

קביעת יעד שיעור אנרגיות מתחדשות קובעת הספק מותקן נדרש מאנרגיית שמש שמחייב הקצאת שטח בהיקף מספיק. כדי לעמוד ביעד 30% אנרגיה מתחדשת נדרש, כאמור, להקים הספק מותקן מאנרגיית שמש בהיקף של לפחות MW 12,000 – עבורם יש להקצות שטחים בהיקף של מעל 120 אלף דונם, יש להעריך את הסתברות המימוש של תרחיש שחרור הקרקעות הנדרשות במועד נדרש, יש להתחשב בעלות הקרקעות בחישוב עלות-תועלת, יש לקבוע מדדים לשחרור הקרקע עבור הספק מותקן חדש, ופיתוח הרשת לקליטת הספק זה.

תעריף החשמל בישראל נמוך בכ-38% מהתעריף הממוצע הנהוג במדינות האיחוד האירופי, ושיעור המיסוי, המממן את ההשקעות במשק האנרגיה בישראל, נמוך ב-10 נקודות אחוז מזה שבאיחוד האירופי, זאת על אף האיכות הירודה של רשת החשמל בישראל, שהייתה צריכה להוביל דווקא להעלאת התעריף. הדבר נובע מכך שקביעת המחיר בישראל איננה נגזרת מהיעדים.

אנו ממליצים: 1. לקבוע יעדים מוסכמים ארוכי טווח למשק האנרגיה (2030), בדגש על יעדים לאמינות הרשת: דקות אי אספקה ויחס הרזרבה, על ידי בחירה בחלופת השקעה אופטימלית להשגת שלושת היעדים של משק החשמל בהתבסס על מודל משק האנרגיה. מומלץ שיהיה מודל אחד בלבד למשק הישראלי ועל פיו יעבדו כל הגורמים הפעילים בשוק: משרד האנרגיה, רשות החשמל, מנהל המערכת, חברת החשמל, יצרנים ויזמים פרטיים; 2. לבחון את כלל המשמעותיות הכלכליות הכרוכות בהצבת יעד של 30% אנרגיות מתחדשות על הביטחון האנרגטי ולחשב את מחיר החשמל תוך התחשבות בתחלופה בין יעדי משק החשמל: חיסכון בפליטות מזהמים הנובע מהגדלת השיעור של מקורות אנרגיה מתחדשים בתמהיל הדלקים מצד אחד, עלות אי אספקת החשמל הנובעת מרמת אמינות הרשת והשקעות בתשתיות ומתקני ייצור מצד שני; 3. להגדיר מדדים מוסכמים ושקופים לצורך מדיניות רציפה להשגת יעדים, ובקרת התפקוד של משק החשמל; 4. להגדיר גולציה תומכת השגת מדדים והבטחת בקרה, שקיפות ותפקוד יעיל של משק החשמל; 5. להקים מערך בקרה אובייקטיבי הכולל פרסום תקופתי שקוף של מדדים; 6. לקבוע מנגנונים של תמריצים לעמידה של יצרני החשמל ביעדים שנקבעו.

³⁵ מקור הנתון: חברת החשמל, יצחק בלמס (יולי 2020).

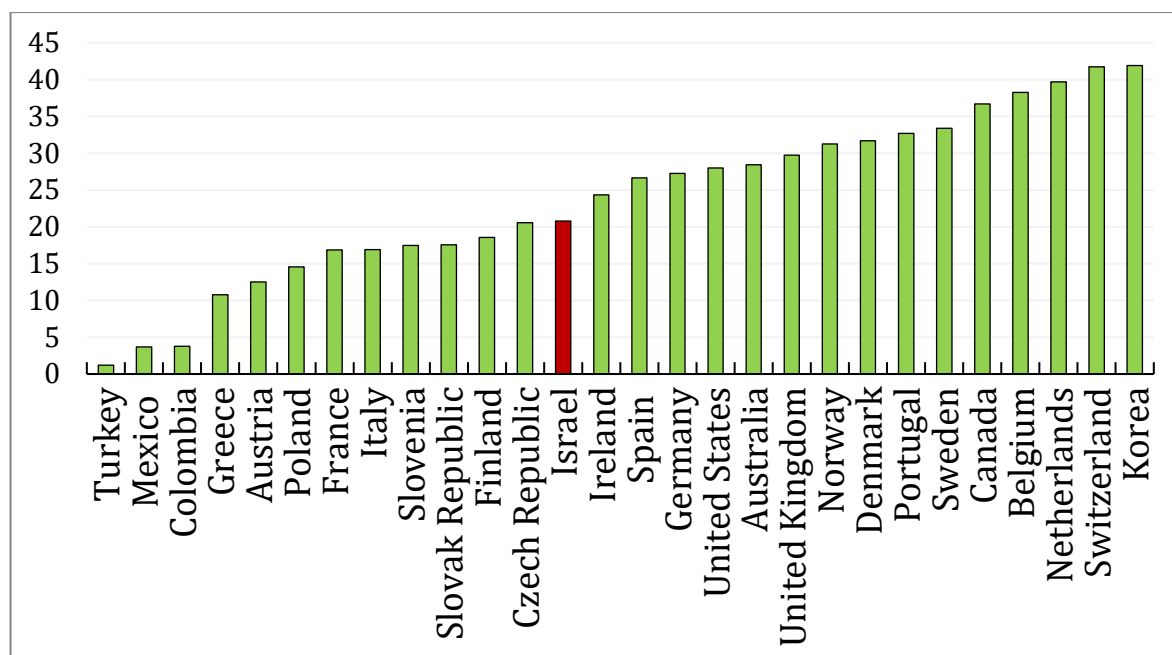
³⁶ תוספת של הספק מותקן באנרגיות מתחדשות, במיוחד מסוג סירוגי אחד, עשויה שלא לחסוך כמעט כלל הספק קונבנציונלי, שנדרש לצורך גיבוי מתקני הייצור באנרגיות מתחדשות בשעות שבהן אין ייצור מהם. סך כל ההספק הכולל של מתקני האגירה (ללא מתקנים לשירותים נלווים) בשנת 2030 מוערך בכ-1,000–3,000 MW, תלוי בחלופת השקעות נבחרת (חברת החשמל, 2020, עמ' 2).

במסגרת תוכנית העבודה, אנו ממליצים על קידום השקעה בתשתיות אנרגיה, הגדלת אמינות היצע החשמל והקטנת פליטות המזהמים; קידום השקעות באנרגיה מתחדשת והתאמת מערכת ההולכה לשימוש באנרגיות מתחדשות; פיתוח והרחבה של הציבור של הגז הטבעי לצרכנים במשק; קידום מהיר של תחנות כוח על בסיס גז; קידום תשתית לתחבורה מבוססת חשמל וגז; מחזור מים והובלתם לחקלאות; ניקוי מרכזי אשפה ומרכזים אשר שימשו לתעשייה ביטחונית או מזהמת אחרת בעבר.

תשתיות דיגיטליות

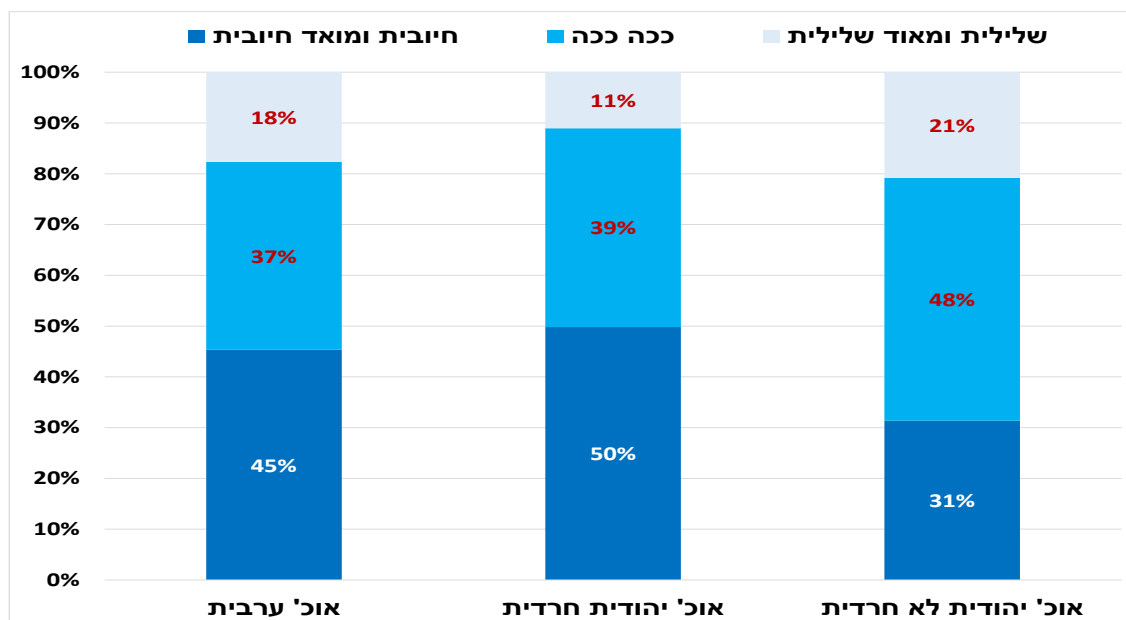
בשנת 2020 חלה קפיצת מדרגה משמעותית בשימוש בשירותים ובכלים דיגיטליים ובהבנת חשיבותם ונחיצותם. תקופה משברית זו היא פתח לשדרוג ניכר של התשתית והשירותים הדיגיטליים בישראל. פערי ההשקעה בהון ICT ציבורי כפי שהוצגו קודם באים לידי ביטוי בתוצאות נמוכות של ישראל במדדים הבינלאומיים השונים. כך למשל, במדד לפיתוח ממשל אלקטרוני של האו"ם (EGDI – E-Government Development Index), שבמסגרתו נבחנים מדדים רבים ומשוקללים למדד מסכם, ישראל מדורגת במקום ה-31 מתוך 193 מדינות. שניים מהמדדים שנכללים במדד המסכם הם מדד השירותים המקוונים (OSI – Online Service Index), שמציג את היקף השירותים המקוונים שהממשל מציע ואת טיבם (מתייחס, בין היתר, לשירותים המקוונים שניתנים על ידי המדינה, כמו: תשלומים עבור שירותים ממשלתיים, שירותי און ליין בתחומי חינוך, תעסוקה, בריאות ואחרים, סוגיות של אבטחה דיגיטלית, כלים דיגיטליים וכדומה), ובו ישראל מדורגת במקום ה-40; ומדד ההשתתפות המקוונת (EPI – E-Participation Index), המבוסס על היקף המידע המתפרסם באופן מקוון ועל אפשרות מקוונת לשיתוף הציבור, שבו ישראל מדורגת במקום ה-43. מ-36 המדינות החברות ב-OECD ישראל עומדת במקום ה-25 במדד המסכם, במקום ה-27 במדד השירותים המקוונים ובמקום ה-26 במדד ההשתתפות המקוונת. דירוגים נמוכים אלו ממחישים את הצורך בקידום השימוש בכלים דיגיטליים לצורך מתן שירותים לעסקים ולאזרחים, שכן שירותים רבים שניתנים על ידי השלטון המרכזי והרשויות המקומיות עדיין אינם זמינים בצורה מקוונת. זאת ועוד, למרות חדשנות טכנולוגית, ישראל מתאפיינת במהירות גלישה נמוכה, עם שונות רבה בין אוכלוסיות ואזורים גאוגרפיים (איור 15). בהתאם לכך, שיעור גבוה של האוכלוסייה בישראל אינו מרוצה מתשתית האינטרנט המסופקת לביתו (איור 16).

איור 15: השוואה בינלאומית של אחוז התושבים עם חיבור אינטרנטי בפס רחב של לפחות 25–30 Mbp, 2019



מקור: OECD, <https://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>

איור 16: חווית השימוש באינטרנט בזמן העבודה או הלמידה מהבית (מבחינת איכות הקליטה, ניתוקים וכד') בתקופת קורונה, יולי 2020



מקור: איגוד האינטרנט הישראלי. אופן השימוש באינטרנט בדגש על תקופת הקורונה. <https://www.isoc.org.il/sts->

[data/israeli-internet-usage-survey-2020](https://www.isoc.org.il/sts-data/israeli-internet-usage-survey-2020)

המלצות מדיניות:

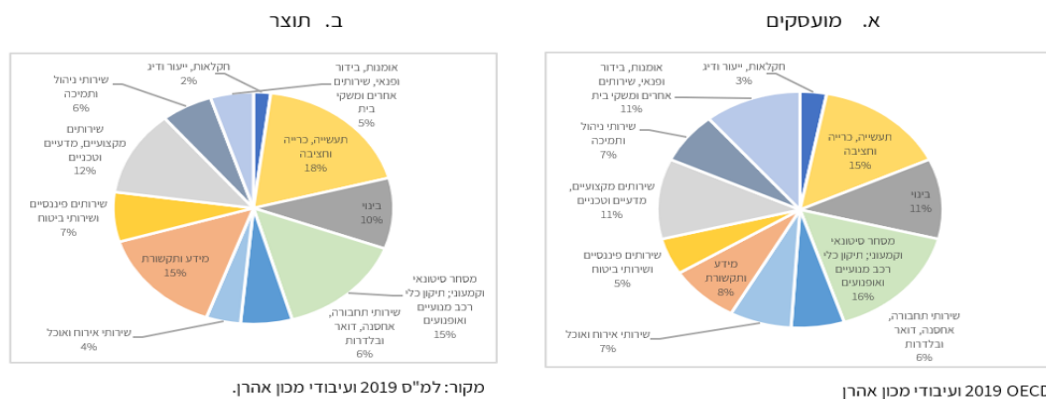
1. יש להגדיר פיתוח דיגיטלי והשקעה בו כמצפן, ופעילויות שונות צריכות להתבצע בכל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים על מנת לקדם טרנספורמציה דיגיטלית כוללת.
2. טרנספורמציה דיגיטלית היא כלי מרכזי וחשוב בהעלאת הפריון והגברת הצמיחה, ותוכנית לאומית לפיתוח דיגיטלי היא חיונית. התוכנית תקבע יעדים ברורים וסדרי עדיפויות לביצוע הצעדים השונים, זאת על פי ההשפעה על הצמיחה. תוכנית סדורה של הממשלה שתכלול יעדים, תקציבים, שיקוף סיפורי הצלחה ותוכנית חקיקה ממשלתית שבמסגרתה תקודם עבודת חקיקה סדורה בנושאים שייבחרו (חתימה דיגיטלית, שמירה על פרטיות וכדומה) – כל אלו ידחפו לביצוע ויקדמו תהליכי פיתוח דיגיטלי.
3. מומלץ להוסיף קריטריונים ברורים למדידה והערכה של ביצועי משרדים ממשלתיים שיכללו התייחסות לדיגיטציה, שכן כיום אין הערכה אמיתית או הצבת יעדים שאפשר לבחון ביצועים לאורה. אלו יאפשרו לקבוע את יעילות ההשקעה הנוספת.
4. יש לקדם תהליכי פיתוח דיגיטלי בתחומים של (1) קישוריות וגישה, (2) שימוש של עסקים, ממשלה ופרטים, (3) מסגרת משפטית ורגולטורית, (4) כישורים והון אנושי ו- (5) אבטחת רשת. הקמה ופיתוח של אמצעי מדיניות בחמישה תחומים אלו ייתנו מענה כולל ויאפשרו ניצול מיטבי של התועלות מהתפתחות בתחומי ICT.
5. פיתוח תשתיות של סיבים אופטיים ו-G5 בפריפריה: בתהליכי הפיתוח הדיגיטלי יש לתת את הדעת לשוויון בנגישות, כולל אוכלוסייה בפריפריה גאוגרפית וחברתית (כולל חרדים וערבים). חוסר נגישות לשירותי דיגיטציה מנציח ומשמר את הפערים הקיימים כבר היום, ואינו מאפשר לאוכלוסיות חלשות לשפר את מצבן. נגישות ומהירות שימוש יושגו באמצעות פס רחב, סיבים אופטיים ודור 5: בתקשורת הקווית, הסיבים האופטיים מאפשרים תקשורת מהירה מאוד. בישראל הטכנולוגיה קיימת, קיים כיסוי של תעלות חפירות שבבעלות בזק עבור כמעט 100% מבתי האב והעסקים, אבל כיום הטכנולוגיה אינה מנוצלת במלואה מסיבות של חוסר כדאיות כלכלית. בתקשורת הסלולרית תשתיות דור 5 מספקות את המהירות הגבוהה ביותר, וקידום טכנולוגיה זו יגביר את מהירות הגלישה לכלל האוכלוסייה. כשלי השוק בהנגשתן של התשתיות ליישובים קטנים ופריפריאליים דורשת מעורבות ממשלתית, במיוחד בתכנון ובפיקוח על היישום וכן גם במימון חלקי. מעורבות כזו תבטיח הנגשה של תשתית איכותית לכל האוכלוסייה בישראל – תנאי הכרחי לצמצום אי-השוויון ולמתן אפשרויות שוות מבחינת אספקת שירותים, הזדמנויות, גישה למידע וכדומה.
6. נחוצה השקעה בהון אנושי והכשרות ICT וכן בקידום האוריינות הדיגיטלית בקרב אוכלוסיות נעדרות כישורים דיגיטליים. מאחר שישנה זיקה בין אי-שוויון לדיגיטציה, ולאור רמת האוריינות הדיגיטלית הנמוכה בקרב אוכלוסיות מסוימות (בעיקר מבוגרים, ערבים וחרדים), נדרשות תוכניות ממשלתיות ייעודיות ותקצוב גופים לקידום האוריינות הדיגיטלית בקרב אוכלוסייה הנעדרת כישורים אלו. יש צורך בניתוח מיומנויות דיגיטליות של הקבוצות החברתיות השונות; הניתוח יכלול את נכונותן של הקבוצות השונות לשימוש או לאי שימוש בשירותים מקוונים ואת צורכיהן השונים. על בסיס ניתוח זה ניתן לגזור המלצות וכלי פעולה ספציפיים בהקשרים אלו. האסטרטגיות חייבות לא רק להתמודד עם המחסומים הכספיים והחברתיים המונעים מעורבות דיגיטלית, אלא גם עם המחסומים המונעים מאוכלוסיות מסוימות להשיג מיומנויות מתקדמות יותר בתחום זה, ויצירת מסלולי מוביליות חברתית באמצעות מיומנויות דיגיטליות. ההכללה הדיגיטלית צריכה לא רק לכסות את החינוך הבסיסי, אלא גם להדגיש את חשיבותו ונחיצותו של החינוך הדיגיטלי, ולספק הדרכה דיגיטלית מתקדמת.

4.3 עידוד השקעות פרטיות: הסרת חסמים רגולטוריים ובירוקרטיים

נתוני מלאי ההון הפרטי של הפירמות בישראל מצביעים על השקעה חסרה בהון: רמת ההון הפרטי בישראל היא 88 דולר לשעת עבודה בעוד שרמת ההון הפרטי במדינות הסמן היא 204 דולר לשעת עבודה. נתונים אלו מסבירים את תרומת ההון הפרטי לפערים בפריון העבודה – ההון הפרטי מסביר 35% (\$8.8) מהפער בתפוקה לשעת עבודה (\$25).

מדוע רמת ההשקעה של הפירמות בישראל כל כך נמוכה? שאלה זו עמדה גם במוקד הדיונים שקיימה הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים.³⁷ ענפי השירותים והמסחר הם עיקר הסקטור העסקי, ומהווים 80% מהתוצר במשק ומעסיקים 82% מהמועסקים (איור 17).³⁸

איור 17: התפלגות התוצר והמועסקים בסקטור העסקי* לפי ענפים, נתוני 2019



* ענפים N-A ללא מים וחשמל (E-D) ונדל"ן (L).

במסגרת עבודת הוועדה התקיימו פגישות עם חברות מהסקטור העסקי, וכן נערכה עבודת מחקר מלווה. מנתונים שאספה הוועדה עלתה באופן בולט סוגיית הרגולציה והבירוקרטיה כבעלת השפעה מהותית על הפריון הנמוך בענפי המסחר והשירותים, ובמגזר העסקי בכלל. קיומה של רגולציה עודפת ונטל בירוקרטי כבד משתקף באופן בולט גם במיקומה היחסי הנמוך של ישראל במדדים בינלאומיים בולטים בתחום: 1. במדד קלות עשיית עסקים (Doing Business), המפורסם על ידי הבנק העולמי ובוחן עלויות בזמן ובכסף הכרוכות בהקמת עסק והפעלתו, ישראל ממוקמת במקום 21 מתוך 34 מדינות ה-OECD, ציון המשקף כי בישראל ישנו קושי בירוקרטי בביצוע תהליכים הקשורים בהקמת עסק והפעלתו (לוח 6). 2. במדד ה-STRI (Services Trade Restrictiveness Index) של ה-OECD, הבוחן את מידת הפתיחות לסחר על בסיס הסביבה החוקית ב-22 ענפי מסחר ושירותים, ציונה המצרפי של ישראל הינו במקום ה-34 מתוך 37 מדינות ה-OECD. משמעות הציון היא כי בישראל ישנם חסמי כניסה רגולטוריים ובירוקרטיים המשפיעים הן על קלות הכניסה של חברות בינלאומיות לפעילות מקומית והן על תחרות מקומית (איור 18). 3. במדד ה-PMR (Product Market Regulation) של ה-OECD, הבוחן קריטריונים בתחומי הרגולציה שיש להם השפעה על התחרות הענפית, ישראל ממוקמת נמוך כשהיא מאופיינת ברגולציה היוצרת חסמים לתחרות.

³⁷ הוועדה בראשות פרופ' צבי אקשטיין, ראש מכון אהרן ומיכל פינק, סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד התמ"ת. הוועדה סיימה את עבודה ביוני 2021 והגישה דוח לשרת הכלכלה והתעשייה ביולי 2021.

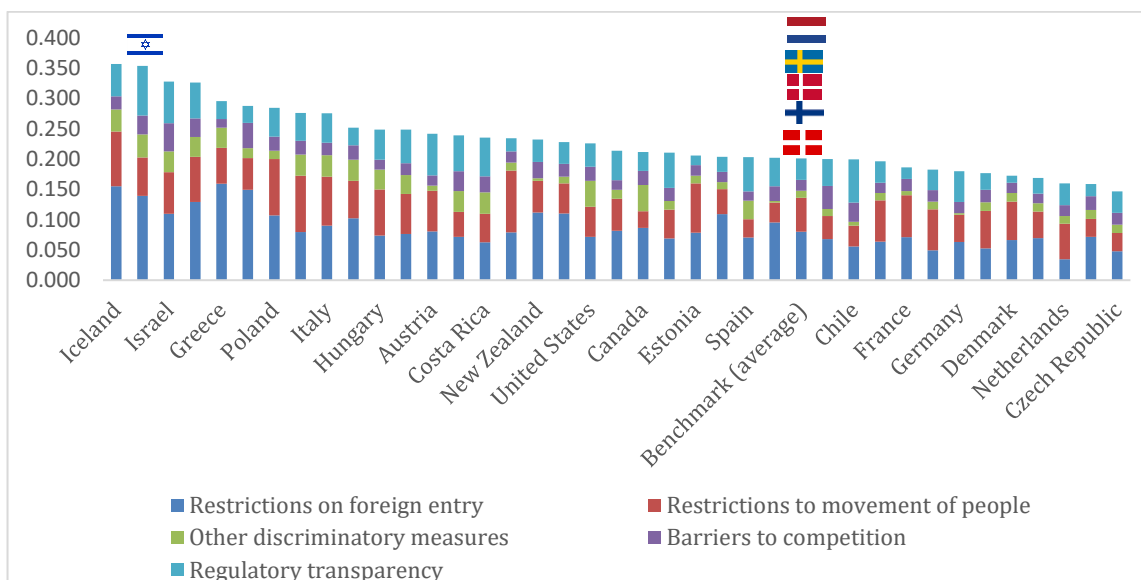
³⁸ ענפים N-A ללא מים וחשמל (E-D) ונדל"ן (L).

לוח 6: משך הזמן להשלמת תהליכים לפי מדד קלות עשיית העסקים, נתוני 2020

תחום	ישראל	ממוצע מדינות ה-OECD	ממוצע מדינות הסמן
אישורי בנייה (ימים)	200	152.3	125.8
רישום רכוש (ימים)	37	23.6	19.1
הקמת עסק (ימים)	11	9.2	9.7
אכיפת חוזה עד התשלום (ימים)	975	589.6	472.8
חיבור לרשת החשמל (ימים)	102	74.8	51.4
זמן מוקדש לתשלום מיסים (שעות)	234	158.8	118.8
תהליכי חדלות פירעון (שנים)	2.0	1.7	1.22
זמן להשלמת מסמכים לייצוא (שעות)	10	2.3	1
זמן להשלמת מסמכים לייבוא (שעות)	44	3.4	1

מקור: Doing Business 2020.

איור 18: ציון מצרפי לענפי השירותים והמסחר במדד ה-STRI במדינות ה-OECD



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

קיומה של רגולציה עודפת על הסקטור העסקי הינה שלילית ומתורגמת בסביבה העסקית לשני מרכיבים הקשורים זה בזה. הראשון, רגולציה המטילה על עסקים נטל בירוקרטי כבד. בירוקרטיה הינה מכלול הפעולות הנדרשות כדי להוציא אל הפועל את הרגולציה שנקבעה. המרכיב השני הוא רגולציה המגבילה את התחרות ומקנה לגופים עסקיים כוח שוק עודף. רגולציה כזאת יכולה להיות הגבלה על כניסה של חברות זרות, או רגולציה מחמירה הנובעת מניהול סיכונים לקוי שלא ניתן לעמוד בה והיא מהווה חסם כניסה של פירמות חדשות לענף. גם המרכיב הראשון של הרגולציה העודפת – הנטל הבירוקרטי – מגביל תחרות. נטל בירוקרטי כבד בפתיחת עסק הוא מס על פעילות כניסה, ונטל בירוקרטי כבד על הפעילות השוטפת מהווה מס על הפעילות השוטפת. הנטל הבירוקרטי מקשה במיוחד על עסקים קטנים ובינוניים, עקב מרכיב העלות הקבועה המשמעותי בנטל הבירוקרטי.

רגולציה ונטל בירוקרטי היוצרים חסמי כניסה לענף פוגעים בתחרותיות ולכן גם בפיריון. קיומה של תחרות מחייבת חברות פעילות לתור אחר מקומות להתייעלות ולשיפור המוצר והשירות שהן מציעות, ובכך היא מעודדת חדשנות והשקעות על מנת להצליח לבדל מוצרים או להפחית עלויות.³⁹ תהליך נוסף המתאר את הקשר בין תחרותיות ופיריון מתקיים בשל מנגנון סינון שהתחרות מייצרת לחברות לא יעילות. תהליך זה מתרחש כאשר חברות שמייצרות ביעילות זוכות בנתח שוק גדול יותר על חשבון חברות היעילות פחות, שיוצאות מהשוק. מנגנון זה מדגיש את חשיבותה של יכולת כניסה ויציאה פשוטה מהשוק.

ההשפעה הכלכלית השלילית של הנטל הרגולטורי בישראל מחייבת מדיניות ממשלתית של טיוב רגולציה, שמשמעותה אימוץ מדיניות של ביטול חובות רגולטוריות לא נחוצות היוצרות חסמי כניסה ומגבילות תחרות מקומית ובינלאומית, וייעול ההליך הבירוקרטי באופן המשיג את מטרות הרגולציה בעלויות נמוכות יותר במונחים של זמן, כסף וטרחה. בעיית הרגולציה והנטל הבירוקרטי בישראל היא בעיה רוחבית המאפיינת את כל הרגולטורים ומשרדי הממשלה הנמצאים בממשק עם הסקטור העסקי. הטרוגניות רבה מאפיינת את תהליכי הרגולציה והבירוקרטיה בהתאם לתחומי הפעילות של החברות ומכלול הרגולטורים המעורבים בתהליך, לכן ישנו קושי רב לטפל בבעיית הרגולציה והבירוקרטיה בישראל בעזרת פתרונות פרטניים. לאור מאפיינים אלו, ובמטרה לשפר את הסביבה הרגולטורית והבירוקרטית בישראל, אנו ממליצים על שני יעדים רוחביים ומדידים בתחום הרגולציה העודפת, שהשגתם תתורגם לתהליכי טיוב רגולציה פרטניים.⁴⁰

יעד ראשון: שיפור מיקומה היחסי של ישראל במדד ה-STRI ל-10 המדינות המובילות עד 2030

מדד ה-STRI (Services Trade Restrictiveness Index) של ה-OECD מציג את מידת הפתיחות של מדינות לכניסה של חברות זרות על בסיס הרגולציה הקיימת באותה מדינה. המדד בוחן עשרות חוקים שעשויים להוות חסם בפני חברה בינלאומית לכניסה לפעילות במדינה מסוימת. בין הקריטריונים הנבחנים הם יכולת הרישום של חברה בינלאומית והתנאים הקיימים עבורה בניהול פעילות במדינת היעד, לרבות התנאים להכנסת עובדים ומשך השהות המותרת, והגבלות נוספות הקיימות מתוקף היותה חברה זרה. ככל שהתנאים הרגולטוריים נוקשים ומגבילים יותר, הציון במדד יהיה גבוה יותר. ניתוח הנתונים מעלה כי ציונה של ישראל במדד גבוה – 0.345 – והוא מדרג את ישראל במקום 34 מתוך 37 מדינות ה-OECD הנבחנו. ציון זה משקף רגולציה מחמירה המהווה חסם כניסה לחברות זרות. בניתוח שערכנו עלה כי מקומה הגרוע של ישראל נובע מרגולציות שונות שאינן קשורות זו לזו ונחשבות מחמירות בהשוואה לסטנדרט הבינלאומי, ויוצרות חסם כניסה לחברות זרות.⁴¹ נדגיש כי מדד זה אינו מהווה אינדיקציה לנטל הרגולטורי והבירוקרטי בפועל, אלא רק לחסמי הכניסה הנובעים מרגולציה. לכן לצד מדד זה נדרש מדד נוסף שישקף את העלויות הבירוקרטיות לחברות שכבר פועלות במשק.

יעד שני: מדידת הנטל הבירוקרטי על עסקים בשיטת ה-SCM: הפחתה רוחבית ופרטנית

בדומה למדידת אינדיקטורים כלכליים אחרים, כדוגמת אינפלציה ותעסוקה, יש למדוד באופן עקבי את מלאי הנטל הבירוקרטי על עסקים, שכן רק באמצעות מדידה ניתן להגדיר יעדים (מדידים) ולוודא את השגתם. הצורך במדידת הנטל הבירוקרטי נובע גם מאופיים של התהליכים הבירוקרטיים המושטים על המגזר העסקי, שרבים מהם חוצי משרדים. בהעדר גורם ממשלתי העוקב ומתכלל את הנטל הבירוקרטי, לצד חוסר מודעות מספקת של המשרדים לגבי העלויות הכלכליות הישירות של החלטות והשפעתן על המגזר העסקי, הבירוקרטיה נוטה להתרחב (משרד האוצר, 2018).

³⁹ נדגיש כי חדשנות מתומצצת גם על ידי היכולת להרוויח בעתיד, מה שדורש את קיומו של כוח שוק מסוים לאחר ההשקעה.

⁴⁰ יעדים אלו הם עיקרי ההמלצות בדוח הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים.
⁴¹ בין החוקים המגבילים כניסה של חברות זרות: דרישת תושבות של יו"ר הדירקטוריון והגבלות באשר לרישום חברה בישראל (חוק החברות התשנ"ט-1999); מגבלות על העסקת זרים לרבות דרישת מומחיות (חוק עובדים זרים התשנ"א-1991); הגבלת זמן שהייה (חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952); ומגבלות לגובה שכר מומחה (חוק עובדים זרים התשנ"א-1991).

השיטה הרווחת במדינות מתקדמות למדידת עלות הבירוקרטיה היא באמצעות מתודולוגיית ה-Standard Cost Model (SCM). המודל הינו כמותי, ומטרתו לחשב את הנטל הבירוקרטי הכרוך בתקנות שהממשלה מטילה על עסקים על ידי פירוק החקיקה לחובות בירוקרטיות ומדידת הזמן והעלות למילוי החובות. המלצותינו בהקשר זה הן: 1. למדוד את מלאי הבירוקרטיה הקיים ולהציב יעדי הפחתה של 25% בעלות הבירוקרטיה; 2. לטפל בצורה פרטנית בטיוב הרגולציה בהליכים מרכזיים בעלי השפעה רוחבית ומשמעותית לתחרותיות ופיריון ולהציב יעדי הפחתה שאפתניים של 50% ויותר. תהליכים אלו הם בראש ובראשונה הליך של רישוי עסקים והליכי ייבוא מזון רגיש.

תמורות מבניות לטיפול עומק במנגנוני הרגולציה

א. השלמת המבנה הארגוני הדרוש למדידת בירוקרטיה – איסוף נתונים ובקרה על המדידה

הניסיון הבינלאומי מראה כי יישום מדיניות מדידה שיטתית ומבוקרת של עלות הבירוקרטיה בשיטת ה-SCM מחייב מנגנון מתאים שיאפשר איסוף מקצועי של נתונים לצורך המדידה והבקרה של תהליך המדידה.

לכן המלצתנו⁴² היא:

א) הקמת פעילות מדידה בהובלת משרד האוצר ומשרד רוה"מ ובשיתוף הלמ"ס שבמסגרתה יבוצע איסוף שיטתי ומייצג של הנתונים הנדרשים לחישוב עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.⁴³

ב) פיקוח ובקרה של מתודולוגיית המדידה עבור רגולציה חדשה (RIA) ובחינה שוטפת של המדידה שנעשית על ידי האגפים לטיוב רגולציה במשרדים הממשלתיים, שייערכו על ידי משרד האוצר ומשרד רוה"מ תוך הסתמכות על נתוני המדידה והיועצות עם הרגולטורים במשרדים הממשלתיים.⁴⁴ כאמור, איסוף נתונים ובקרה על תהליך המדידה הם צעדים משלימים לבניית המנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי וטיוב הרגולציה שבמסגרתו הוקמה היחידה לטיוב הרגולציה במשרד ראש הממשלה והאגפים לטיוב רגולציה במשרדים ממשלתיים.⁴⁵

ב. מינוי ועדת מנכ"לים

בעיית הרגולציה העודפת והנטל הבירוקרטי הכבד הינה חוצת משרדים, וכוללת הליכים מנהליים רבים ופרטים רבים. לשם מתן מענה מיטבי לסוגיות רגולטוריות המושתות על המגזר העסקי יש למנות ועדת בכירים שתורכב ממנכ"לי המשרדים רה"מ, אוצר, כלכלה ותעשייה.⁴⁶ ועדת המנכ"לים תהווה פלטפורמה ל"שולחן עגול" לדיון בסוגיות משמעותיות העולות מפניות של עסקים ומשיח עם המגזר העסקי ותגבש את המענה הממשלתי המפורט לצורך יישום המלצות אלו, כפי שהן מופיעות בדוח הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים. נציין כי במהלך כתיבת דוח הוועדה ערך משרד המשפטים סקירה משווה מקיפה לעניין תהליכי הרגולציה במדינות מפותחות בעלות דירוג גבוה במדדי איכות הרגולציה הבינלאומיים ונמצא שבמדינות הללו קיים גוף פיקוח כפי שאנו ממליצים. לפי הידוע לנו הקמתו של גוף כזה נבחנת בימים אלו במסגרת צוותי עבודה ממשלתיים. אם אכן יוקם גוף כזה יש לבחון את האופן ואת הנחיצות של עבודת ועדת המנכ"לים כפי שהמלצנו לעיל.

⁴² המלצה מקצועית של מכון אהרן ואחת מההמלצות המרכזיות בדוח הוועדה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים.

⁴³ התהליך יבוצע בשיתוף הלמ"ס מאחר שהוא הגוף היחיד שיכול על פי חוק לחייב את החברות בדיווח, וכן כדי לוודא שתהליך המדידה הוא אמין ועומד בסטנדרטים מקצועיים של מדגם מייצג של העסקים בישראל.

⁴⁴ לפירוט על המבנה המוסדי הרצוי והרווח במדינות המבצעות מדידה של הנטל הבירוקרטי ראו סומקין (2020).

⁴⁵ לפי החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014, בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי.

⁴⁶ הוועדה תפעל בשיתוף וסנכרון מול ועדת המנכ"לים אשר הוקמה מתוקף הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל, בהמשך לדוח המלצות הוועדה מיוני 2018.

4.4 שיכון ודיוור

סעיף זה מציג את תוכנית הרפורמות של מכון אהרן למדיניות כלכלית לטיפול בבעיית הדיוור.⁴⁷ התוכנית מורכבת משש רפורמות קצרות וארוכות טווח שיישומן יאפשר להגדיל במידה ניכרת את היצע הקרקעות ליחידות דיוור בכל הארץ ולרסן את עליית המחירים: (1) **רפורמה במימון הרשויות המקומיות**, שעיקרה **ביטול התלות של הרשויות בארנונה מעסקים**, עידוד הבנייה למגורים והגברת התחרות בין הרשויות המקומיות על משקי הבית; (2) **הרחבה משמעותית של מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים** ללא חסמי תכנון ובנייה בכל רחבי הארץ, ובמחוז המרכז ובתל אביב בפרט; (3) **העברת סמכויות התכנון ומכירת קרקעות מתוכננות ושאין מתוכננות מרשות מקרקעי ישראל לרשויות מקומיות וליזמים פרטיים**; (4) **קידום מערך ההתחדשות העירונית** דרך ייעול הבירוקרטיה ברמת הרשויות המקומיות, והקמת ועדות לבחינת כדאיותם וערכם המוסף של פרויקטים של התחדשות עירונית; (5) **קידום הפריז והיעילות בענף הבנייה למגורים** דרך תיעוש הבנייה ותמרוץ משך בנייה קצר; (6) **תכנון אורבני של הסקטור הערבי** אשר יביא להפיכתה של קבוצת כפרים סמוכים לאזור מטרופולין גדול ועצמאי, ובכך ייתן תנופה לתעסוקתם וליעילות הייצור והשירותים.

1. רפורמה במימון הרשויות המקומיות⁴⁸

שיטת מימון הרשויות הקיימת מביאה לעיוותים משמעותיים. רשויות שבהן אזורי מסחר גדולים נהנות מהכנסות עודפות, ואלו מופנות לרווחת התושבים. מדיניות זו מפלה לרעה דווקא את הרשויות החלשות, זאת על פי חלוקת ה"למ"ס לאשכולות חברתיים-כלכליים. כמו כן, ההכנסות מארנונה שלא למגורים מרוכזות במספר מצומצם של רשויות מקומיות.

עיקרה של **רפורמה** בנושא מימון הרשויות המקומיות הוא **ביטול התלות של הרשויות בארנונה מעסקים, עידוד הבנייה למגורים והגברת התחרות בין הרשויות המקומיות על משקי הבית.** החסם העיקרי להגדלת היקף הבנייה למגורים ברשויות המקומיות נובע מהעלויות הגבוהות הכרוכות בהגדלת מספר התושבים, ובהן עלויות לצורכי חינוך, רווחה ותשתיות ציבוריות שאינן מכוסות מההכנסה מארנונה למגורים. הבעיה מחמירה משום שהארנונה העסקית גבוהה (וההוצאה על נדל"ן עסקי נמוכה יחסית), ובכך מתמרצת את הרשויות המקומיות להשקיע את משאביהן בבניית נדל"ן לעסקים ולמנוע גידול במספר משקי הבית. על מנת שהרשויות המקומיות תגדלנה את היתרי הבנייה יש לשנות את צורת המימון שלהן. צורת מימון הרשויות המקומיות צריכה לאפשר לרשויות לממן את תוספת הדיירים ברמת שירותים טובה.

לצורך כך יש לקבוע את צורת מימון הרשויות באופן המעודד פיתוח נדל"ן למגורים ונדל"ן לעסקים בהתאם לרמות הביקוש באזורים השונים. לשם כך יש לשנות את מערכת המיסוי העירוני כך שלכל יישוב תמומן עלות תוספת יחידת דיוור ללא קשר לארנונה לעסקים. מוצע לאמץ עקרונות מקובלים במדינות מפותחות בנושא מימון הרשויות המקומיות תוך התאמה לישראל ככל שזו נדרשת. עקרונות אלה כוללים: א. סך היקף המס המקומי מעסקים צריך להיות בהלימה להיקף השירותים המקומיים שהעסקים צורכים, בתוספת תמחור השפעות חיצוניות, אם ישנן; ב. במקרה שיש שירותים לעסקים שניתן לגבות תשלום ישיר עליהם – עדיף לעשות זאת בדרך זו, במחיר שמשקף את העלות עבור השירות, לרבות תמחור השפעות חיצוניות, אם ישנן; ג. הרשות המקומית צריכה להיות אדישה, מבחינה תקציבית, לתוספת אוכלוסייה לשטחה – סך תוספת ההוצאות בגין אוכלוסייה זו צריכה להיות שווה לסך תוספת ההכנסות המתקבלת מאוכלוסייה זו; ד. בהתאם לקביעת הממשלה, עבור חלק מהשירותים המוניציפליים לבחון נחיצות של אפליה לטובת הרשויות העניות לצמצום הפער מול הרשויות העשירות, כאשר התקציב עבור שירותים אלה צריך לבוא מהעברות ממשלתיות מתאימות, ולא בהתבסס על המס המקומי; עבור יתר השירותים

⁴⁷ ראו אקשטיין ואחרים (2015); מואב ואבידור (2016); אקשטיין וקוגוט (2017); אקשטיין, קוגוט וסומקין (2018); כהן (2019).

⁴⁸ להרחבה בנושא ראו מופקדי ושלם (2018).

המוניציפליים לאפשר דיפרנציאציה ותחרות בין רשויות מקומיות – בהתאם לכך יתאפשר לרשויות לגבות מס מקומי המבוסס על ערך הנדל"ן, כאשר יינתן חופש לרשות המקומית לקבוע את שיעורו; ה. סך ההכנסות של הרשויות המקומיות צריך לגדול, כך שלרשויות המקומיות תהיינה יותר סמכויות מכפי שיש להן היום. הרפורמה בתחום מימון הרשויות המקומיות היא מקיפה, ולכן מורכבת ביותר, הן מבחינת גודלם של התקציבים והן מבחינת קבלת ההחלטות התכנוניות, על השלכותיהן הפוליטיות והכספיות. כל צעד מחייב בחינה מעמיקה של השלכותיו על הרשויות השונות ובחירת תמהיל המהלכים והתמריצים המתאים לכל אחת מהן.

2. הרחבה ניכרת של מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים ללא חסמי תכנון ובנייה⁴⁹

מודל מחירי הדירור של מכון אהרן חוזה שמחירי הדירות בשנת 2021 יעלו בכ-6% בהשוואה לרבעון השני של 2020. בכך תעלה הסטייה של מחירי הדירור מעל קו המגמה הרב-שנתי בכ-21%. קו המגמה מאפיין מחירי דירור אשר עולים בקצב עליית רמת החיים הממוצעת למשק בית. הסטייה מקו המגמה שנוצרה בעשר השנים האחרונות גורמת לזנק מתמשך למשקי הבית הגורר בניית דירור מרוחק ממרכזי התעסוקה, עומסי תחבורה וגידול באי-השוויון.

כמות הקרקעות המתוכננות הזמינות לבנייה בכל רגע נתון היא שקובעת בפועל את היצע התוספת של יחידות הדירור, ובכך את מידת הגמישות של ההיצע ביחס למחירי הדירור. הסיבה המרכזית לעלייה במחירי הדירור היא שבשנים האחרונות, כמו בעבר, הגידול הרבעוני במספר משקי הבית החדשים (כ-15 אלף משקי בית ברבעון בחמש השנים האחרונות) גבוה יותר מהגידול הרבעוני במספר הדירות שבנייתן הסתיימה (כ-12.5 אלף דירות בחמש השנים האחרונות). כתוצאה מכך הפער בין כמות הדירות הנבנות לבין מספר משקי הבית החדשים מתרחב והיחס בין מלאי הדירות למספר משקי הבית ממשיך לרדת, ועומד ברבעון השני של 2020 על כ-0.92 דירות למשק בית. יחס זה צפוי לרדת בכ-1% נוסף עד סוף שנת 2021. כתוצאה מהירידה בכמות הדירות למשק בית צפיפות הדירור גדלה, וכדי למנוע זאת יש לבנות כ-15 אלף דירות ברבעון. כדי לעצור את עליית מחירי הדירור יש לבנות בחמש השנים הקרובות כ-20,000 דירות ברבעון על פני כל הארץ, ובמיוחד במרכזה.⁵⁰

כדי לגרום לירידת מחירי הדירור יש לפעול דרך הגדלת היצע הקרקעות הזמינות להגדלת כמות הדירות והגמשתו ביחס לשינויים במחיר. שינוי זה צריך לבוא לידי ביטוי בכל הארץ, אך במיוחד באזורי הביקוש – תל אביב והמרכז – שבהם מתגוררת מרבית האוכלוסייה. הגדלה והגמשה של היצע יחידות הדירור הזמינות במרכז הארץ תביא להורדת מחירי הדירור במרכז, וזו תשליך על רמות המחירים בכל הארץ.

כמו כן, הגדלת היצע הדירות היא הפתרון היחיד להורדת שכר הדירה, במיוחד במרכז הארץ, שם הביקוש למגורים בשכירות רב והמחירים גבוהים.⁵¹ רמת התכנון מחייבת תיאום של כלל תוכניות המתאר הנלוות לבנייה למגורים, כגון תשתיות תחבורה בכלל ותחבורה ציבורית בפרט, שטחים ירוקים, אזורי מסחר ותעסוקה, מערכת הסעת המונים וכו'. צעדים אופרטיביים שיש לעשות בתחום זה הם: **הגדלת מלאי אישורי הדירות ברמה שתמלא את הביקוש הטבעי ל-10 השנים הקרובות**, הרחבת ועדות מקומיות ומחוזיות והצבת יעדים של זמן לאישור תוכניות העומדות בתנאים של התכנון הקיים, והצבת יעד כמותי של היקף גמר בנייה של 80–100 אלף דירות בשנה בחמש השנים הבאות.

⁴⁹ להרחבה בנושא ראו אקשטיין וסומקין (2020); אקשטיין, קוגוט וסומקין (2018).

⁵⁰ סקירה של אגף ניתוח כלכלי במשרד הבינוי והשיכון על התחלות הבנייה, שיווק הקרקעות וסך הפעילות בענף הבנייה נותנת חיזוק נוסף להערכה בדבר עליית מחירי הדירות בשנה הבאה ובזו שאחריה, ראו משרד הבינוי והשיכון (2020).

⁵¹ להרחבה בנושא זה ראו מואב ואבידור (2016).

3. העברת סמכויות התכנון ומכירת קרקעות מתוכננות ושאינו מתוכננות מרשות מקרקעי ישראל לרשויות מקומיות וליזמים פרטיים

רשות מקרקעי ישראל היא מונופול ממשלתי בתחומי הנדל"ן. מידת היזמות של גוף זה, כפי שהנתונים מראים, וכפי שידוע מהמחקרים על מונופולים ממשלתיים, נמוכה וחסרת יעילות. לכן אין כל הצדקה כלכלית או אחרת שהיזמות לפיתוח שטחים המיועדים לפיתוח עירוני או של כאלה שכבר נמצאים במרכז העיר, והבעלות על קרקעות אלה, תהייה נחלתה של רשות מקרקעי ישראל. לכן יש לערוך מכרזים של מכירת קרקעות מתוכננות ושאינו מתוכננות בשוק הפרטי. שיווק קרקעות אלו צריך לעמוד ביעדי המלאי הזמין לבנייה תוך ויתור על קביעת מחיר מינימום ומיסוי ערך הקרקע כל עוד הקרקע אינה בנויה.

4. קידום מערך ההתחדשות העירונית⁵²

התחדשות עירונית היא תהליך של שיפור ועדכון רקמות עירוניות מוזנחות ודועכות. תכליתו העיקרית של תהליך ההתחדשות היא להביא להשבחה של תנאי המגורים, סביבת המחיה של הדיירים ואיכות חייהם. בישראל התחדשות עירונית מבוססת על מודל המימון הפרטי, היוצר מעין עסקת קומבינציה: היזם מקבל את הזכות לבנות יחידות דיור חדשות במתחם ההתחדשות, ובתמורה בונה מחדש או משביח את הדירות הקיימות לטובת בעליהן.

היתרונות לבנייה מתחדשת הם רבים: ניצול מיטבי של הקרקע והתשתיות, שימור שטחים פתוחים, סיוע בתכנון עירוני-תחבורתי יעיל ובר קיימא, צמצום פערים חברתיים, הגדלת ביטחון התושבים מפני פגעי טבע ומלחמות, הגדלת ההיצע באזורי הביקוש הגבוה ושיפור חזות פני העיר. מערכת התמריצים הנוכחית להתחדשות עירונית מתבססת על הגדלת מקדם ציפוף הדיור היוצרת חשש מהכבדת-יתר על התשתיות הקיימות, והתנגדות הרשות המקומית אשר צריכה לשרת את משקי הבית המתווספים לשטח.

קידום מערך התחדשות עירונית מתאפשר דרך יעול הבריורקטיה ברמת הרשויות המקומיות, והקמת ועדות לבחינת כדאיותם וערכם המוסף של פרויקטים של התחדשות עירונית. התחדשות עירונית באמצעות פרויקטים של פינוי-בינוי ותמ"א 38 היא כלי יעיל לניצול טוב יותר של אכלוס במרכזי הערים. ההתחדשות כוללת שימוש בתשתיות קיימות ופיתוחן במקום בניית תשתיות חדשות, חידוש הדרגתי של המרחב העירוני ומניעת הזנחתו בד בבד עם יצירת אזורי מסחר, תוך הגברת היעילות במשק, וצמצום אי-השוויון ומניעת הזנחה גם באזורים נחשלים.

חשובה במיוחד התמיכה בכדאיות ההתחדשות באזורים שבהם אין מצוקת קרקעות ועלות הקרקע היא נמוכה. באזורים כאלו מוטלת בספק רווחיותם של כלל הגורמים המעורבים בתהליך – יזמים, רשויות מקומיות ובעלי הקרקעות – אף שברמה הארצית הציפוף וההתחדשות העירונית שם חשובים.

צעדי המדיניות בתחום ההתחדשות העירונית כוללים: א. הגדלת התקציב לרשות להתחדשות עירונית, והצבת יעד ממשלתי שנתי של רמת ההתחדשות העירונית בהיקף 20 אלף יחידות דיור בפינוי-בינוי ותמ"א 38, ב. **התחדשות עירונית מוטת תכנון תחבורתי בר-קיימא**. יש לקבוע ציפוף עירוני גבוה יותר ותקני חניה נמוכים יותר בקרבת תוואי הרכבת הקלה ועורקי תחבורה ציבורית כדי להקטין את תלותם של התושבים ברכב פרטי, לייתר חניות פרטיות ולהוזיל את עלויות הבנייה של היזם, כך שהתשואה מפרויקט ההתחדשות ואיכות חיי התושבים תעלה. בצד העלייה באיכות החיים של התושבים בשל הקטנת הצורך בניידות, גביית דמי הארנונה צפויה לעלות, דבר המקל על קבלת הסכמה של הרשות המקומית, ג. להגדיל את זכויות הבנייה מכוח תמ"א 38 באפיק הריסה, וקיבוע תמורה מינימלית לדיירים, ד. לאפשר לדיירים לקבל מהיזם פיצוי כספי שווה ערך בפטור ממס, ה. לסבסד התחדשות עירונית בפריפריה מכוח תקציב שיקום שכונות, ו. לפתור את העיוות של תמריצי הרשות המקומית שיוצרים הסכמי הגג והקלות המס במסלולי ההתחדשות. ראשית יש להתנות את מימון התשתיות הציבוריות מכוח הסכמי הגג בכך שמחצית מיחידות הדיור החדשות תהייה

⁵² להרחבה בנושא ראו כהן (2019).

במסגרת התחדשות עירונית. שנית, יש לסבסד את היטלי ההשבחה שהרשות מפסידה בשל הקלות המס בפרויקט ההתחדשות, בין ממקורות תקציביים ובין ממקורות הסכמי הגג. ז. **להפריט את הליכי הרישוי והפיקוח בתוכניות התחדשות עירונית.** על מנת לעקר התנהגות אסטרטגית של הרשות יש לאפשר לגופים פרטיים שיעמדו בדרישות סטטוטוריות להתיר בנייה ולפקח על התהליך עד לשלב האכלוס. גישה זו צפויה לקצר מאוד את התהליך, לייעלו, ולתמרץ יזמים להעדיף בנייה בדרך של התחדשות עירונית על פני בנייה רגילה.

5. קידום הפריון והיעילות בענף הבנייה למגורים דרך תיעוש הבנייה ותמרוץ משך בנייה קצר

ענף הבנייה למגורים מאופיין בפריון עבודה נמוך ובמשך זמן בנייה ארוך בהשוואה בינלאומית, ובהתאם לכך ברמת מיומנות נמוכה, בשכר נמוך ובהעסקתם של עובדים זרים. העובדים הזרים מוכנים לעבוד בשכר נמוך מזה של עובדים ישראלים בעלי מיומנויות נמוכות, ולכן העסקתם דוחקת את רגליהם של חלק מהעובדים הישראלים משוק העבודה וגורמת לירידה בשכרם (גולדנר, 2019). כמו כן, הענף מאופיין בשיטות בנייה, בתקנים ובציוד מיושנים יחסית. הדברים אמורים בכלל הבנייה, אך במיוחד בבנייה נמוכה של עד ארבע קומות. קצב גידולו של הפריון בענף הבנייה כמעט אפסי, לצד עלייה במגזר העסקי כולו. פער זה בא לידי ביטוי בפערי העלייה בשכר. לפיכך, גידולו של אי-השוויון בעליית הפריון מתואם באופן מלא עם גידול אי-השוויון בעליית השכר.

על רקע זה, כדי לקדם את הפריון והיעילות בענף מומלצים הצעדים הבאים: תיעוש טכנולוגי; צמצום העסקת עובדים זרים; קידום הפריון והיעילות בענף הבנייה למגורים על ידי השקעות בציוד בנייה חדש ובטיחותי (כגון מנופים), כלי העבודה (פחת מואץ), מרכיבי בנייה סטנדרטיים (עדכון של התקנים לבנייה) וכניסת חברות זרות מארצות מפותחות; תמרוץ משך בנייה קצר; יצירת סטנדרטים של בנייה איכותית וידידותית לסביבה. אלה יביאו להכנסת שיטות וחומרים חדישים אשר יאפשרו פריון ושכר גבוהים יותר לעובדים ישראלים בענף; מתן מענה מהיר יותר במקרה של זעזועים בביקוש. תיעוש הבנייה יגדיל את הצורך בעובדים מיומנים, ויגרור גידול של תעסוקת הישראלים בענף באמצעות התמחויות שונות בהפעלת ציוד מתקדם.

6. תכנון אורבני של הסקטור הערבי

מטרת הרפורמה היא הפיכת מרכזי היישובים הערביים למרכזים אורבניים, בנייה רוויה לגובה הכוללת מוקדי תעשייה ומסחר, יצירת נגישות באמצעות תחבורה ציבורית יעילה והתמקדות ביישובים לאורך כביש 6, ואדי ערה וביישובי הבדואים בנגב. תכנון אורבני של הסקטור הערבי יביא להפיכתן של קבוצת כפרים סמוכים לאזור מטרופולין גדול ועצמאי, ובכך יעלה את הפריון והיעילות של תעסוקה בכלל הענפים. יש ליצור תוכניות מתאר ערים מפורטות הכוללות תכנון ופיתוח תשתיות עירוניות, אזורי מסחר ותעסוקה וחיבורם, באמצעות תחבורה ציבורית, למרכזי התעסוקה ולכבישים ראשיים. במיוחד יש לבחון הקמת תשתית עירונית לכפרים הנמצאים לאורך כביש 6 – טירה, טייבה, קלנסואה ועוד, וכן ליישובי הבדואים בדרום, ליישובי ואדי ערה וליישובים בגליל באזורים השונים. תכנון אורבני זה ייתן תנופה לתעסוקת נשים, לצריכה יעילה, להכנסות מארנונה וליעילות הייצור והשירותים. על הממשלה לגבש תוכנית מפורטת לביצוע הכוללות יעדים תכנוניים ותקציביים, כדי לקדם תשתיות עירוניות מתקדמות לכלל המגזר הערבי, ובכך לקדם את התכנון העירוני והיעילות הכלכלית.

מקורות

1. אקשטיין, צ'י, טולקובסקי, א', אבידור, ד', גרף, ד' וקוגוט, ת' (2015), "רפורמות בענף הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן,
<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/pub-housing-reform.aspx>
2. אקשטיין, צ'י וליפשיץ, א' (2017), "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017", מכון אהרן למדיניות כלכלית,
<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/growth-strategy-2017.aspx>
3. אקשטיין, צ'י, ליפשיץ, א' ומנחם-כרמי, ש' (2019), "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2019", מכון אהרן למדיניות כלכלית,
<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/strategy-2019.aspx>
4. אקשטיין, צ'י, מנחם-כרמי, ש' וסומקין, ס' (2020), "מדיניות התמיכה הממשלתית בהוצאות קבועות של עסקים במשבר", מכון אהרן למדיניות כלכלית,
<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/employment-policy-for-dealing-with-the-corona-crisis.aspx>
5. אקשטיין, צ'י וסומקין, ס' (2020), "האם העלייה במחירי הדיור צפויה להיעצר", מכון אהרן למדיניות כלכלית,
https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/is_the_rise_in_housing_prices_expected_to_stop.aspx
6. אקשטיין, צ'י, סומקין, ס' ואקסלרד, ה' (2020), "אתגרי משק האנרגיה 2030", מכון אהרן למדיניות כלכלית,
<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/energy-2030.aspx>
7. אקשטיין, צ'י, סומקין, ס' ואקסלרד, ה' (2021), "אסטרטגיה לתכנון אופטימלי של משק החשמל", מכון אהרן למדיניות כלכלית,
https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/strategy_for_optimal_planning_of_the_electricity_sector.aspx
8. אקשטיין, צ'י וקוגוט, ת' (2017), "רפורמות וכשלים בשוק הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית,
<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/reforms-and-failures-in-the-housing-market.aspx>
9. אקשטיין, צ'י, קוגוט, ת' וסומקין, ס' (2018), "האם יש בועה במחירי הדירות", מכון אהרן למדיניות כלכלית,
<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/price-bubble.aspx>
10. גולדנר, ש' (2019), "השפעת העובדים הזרים על תעסוקה ושכר של עובדים ישראלים", מכון אהרן למדיניות כלכלית,
<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/impact-of-foreign-workers-on-employment-and-wages-of-israeli-workers.aspx>
11. זיו, ס' ושפיר, א' (2020), "ההשפעות הכלכליות של השקעה במטרו על הפריז והתוצר", מכון אהרן למדיניות כלכלית,
https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/economic_effects_of_investing_in_the_metro.aspx

12. חברת החשמל (2020), "הגדלת יעדי הייצור באנרגיה מתחדשת ל-30% בשנת 2030",
https://www.gov.il/BlobFolder/reports/2030_final/he/Files_pirsumim_nilve_yehidat_ta_pat_hahi.pdf
13. חזן, מ' וצור, ש' (2017), "צמיחה כלכלית ופריון העבודה בישראל, 1995–2014", מתוך "אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995–2017", מכון פאלק.
14. כהן, א' (2019), "התחדשות עירונית בישראל: חסמים מרכזיים והצעות ייעול", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/urban-renewal-israel.aspx>
15. לביא, י' ופרידמן, ע' (2005), "שער החליפין הריאלי וסחר החוץ של ישראל", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, https://www.boi.org.il/he/Research/Pages/papers_dp0510h.aspx
16. מואב, ע' ואבדור, ד' (2016), "רגולציה של שוק השכירות", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/pub-rent-regulation.aspx>
17. מופקדי, ט' ושלם, ר' (2018), "רפורמה במימון הרשויות המקומיות", מכון אהרן למדיניות כלכלית, https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/local_authorities_reform.aspx
18. משרד האוצר (2018), "דוח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל", אגף החשב הכללי.
19. משרד הבינוי והשיכון (2020), "ענף הבנייה ושוק הדיור בישראל – סקירת השפעת הקורונה",
https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokesman-20102020/he/documents_anaf_habeniya_october2020.pdf
20. סומקין, ס' (2020), "מדיניות מדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/-policy-of-measuring-and-reducing-the-cost-of-bureaucracy.aspx>
21. פרידמן, ע' (2021), בנק ישראל, מצגת שהוצגה בפני חוקרי מכון אהרן במאי 2021.
22. צימרינג, א' ומואב, ע' (2016), "האם חוק עידוד השקעות הון תורם לכלכלה ולחברה ומשיג את מטרותיו המוצהרות", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/pub-firm-tax-fin.aspx>

23. Aschauer, D. (1989), "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics* 23(2), 177–200.
24. Baxter, M. and King, R. G. (1993), "Fiscal Policy in General Equilibrium", *The American Economic Review* 83(3), 315–334.
25. Hall, R. E. and Jones, C. I. (1999), "Why do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?", *The Quarterly Journal of Economics* 114(1), 83–116.
26. Hanushek, E. A., Ruhose, J. and Woessmann, L. (2015), "Human Capital Quality and Aggregate Income Differences: Development Accounting for US States", National Bureau of Economic Research, No. w21295.
27. Hsieh, C. T. and Klenow, P. J. (2009), "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India", *The Quarterly Journal of Economics* 124(4), 1403–1448.
28. Jorgenson, D. W. and Khuong, M. Vu. (2016), "The ICT Revolution, World Economic Growth, and Policy Issues", *Telecommunications Policy* 40(5), 383–397.
29. OECD (2017), "OECD Digital Economy Outlook 2017", OECD Publishing, Paris.

נספח א: השפעת מגפת הקורונה ומשקל ענף התיירות על צמיחת התוצר

בשנת 2020

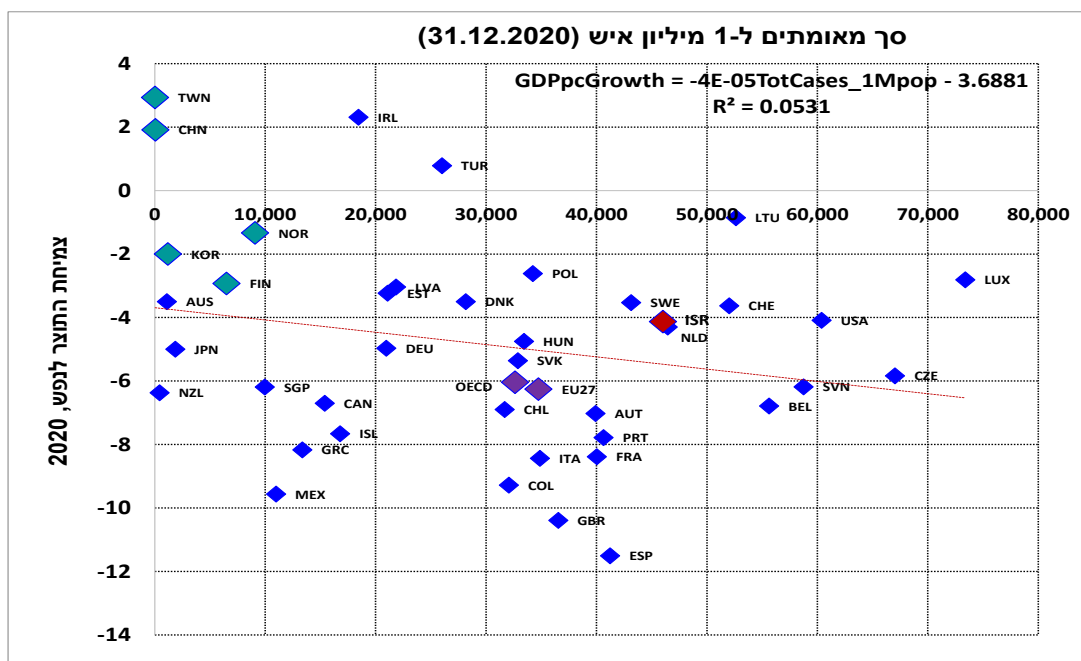
איורים נ1 ו-נ2 ולוח נ-1 מציגים ממצאים לגבי ההשפעה של מגפת הקורונה ומשקל ענף התיירות על צמיחת התוצר בשנת 2020. הממצאים מלמדים על מתאם שלילי מובהק בין שיעור צמיחת התוצר לנפש בשנת 2020 במדינות ה-OECD בתוספת של טיוואן, סינגפור וסין, לבין המספר הממוצע של הנדבקים המאומתים למיליון (קורלציה של -0.23) ומשקל ענף התיירות בתוצר (קורלציה של -0.52).

כפי שניתן לראות באיורים, מדינות "ירוקות" שבולטות בפגיעה מתונה בצמיחה הכלכלית הן טיוואן, דרום קוריאנה, פינלנד ונורבגיה. מדינות אלה נקטו מייד עם פרוץ המשבר במדיניות קטיעת שרשרת ההדבקה המתבטאת בעריכת בדיקות, בניטור ובמעקב (מדיניות המכונה TTT: Test, Trace, Track), המאפשרת שליטה בתחלואה ובהתפשטותה תוך כדי המשך הפעילות הכלכלית. ישראל, כמו מדינות רבות אחרות, נקטה במדיניות של "סגר גורף" המונע מגע בין אנשים ומפסיק את הפעילות הכלכלית. מתוך מודלים (2)-(3) בלוח נ-1 ניתן להעריך ששיעור התכוצות התוצר במדינות שנקטו סגר גורף היה, בממוצע, כ-2.5–3.5 נקודות אחוז גבוה יותר מזה שבמדינות הירוקות.

בדיקת ההשפעה של התכוצות המשק בגלל ענפים שנפגעו במיוחד במגפת קורונה מלמדת כי כל נקודת אחוז של ענף התיירות בתוצר מפחיתה את הצמיחה לנפש ב-0.6 נקודות אחוז. משקל נמוך של התיירות בתוצר בישראל (כ-2.8%) פעל לטובתה ומיתן את השפעת משבר הקורונה על הכלכלה. נציין כי הירידה בצמיחת התוצר של נורבגיה (מינוס 1.3%) וקוריאנה (מינוס 2.0%) נמוכה יותר מזו של ישראל (מינוס 4.1%), למרות משקל תיירות גבוה יותר בנורבגיה (3.6%) ובקוריאנה (4.7%) – בזכות בלימה יעילה של התפשטות מגפת הקורונה.

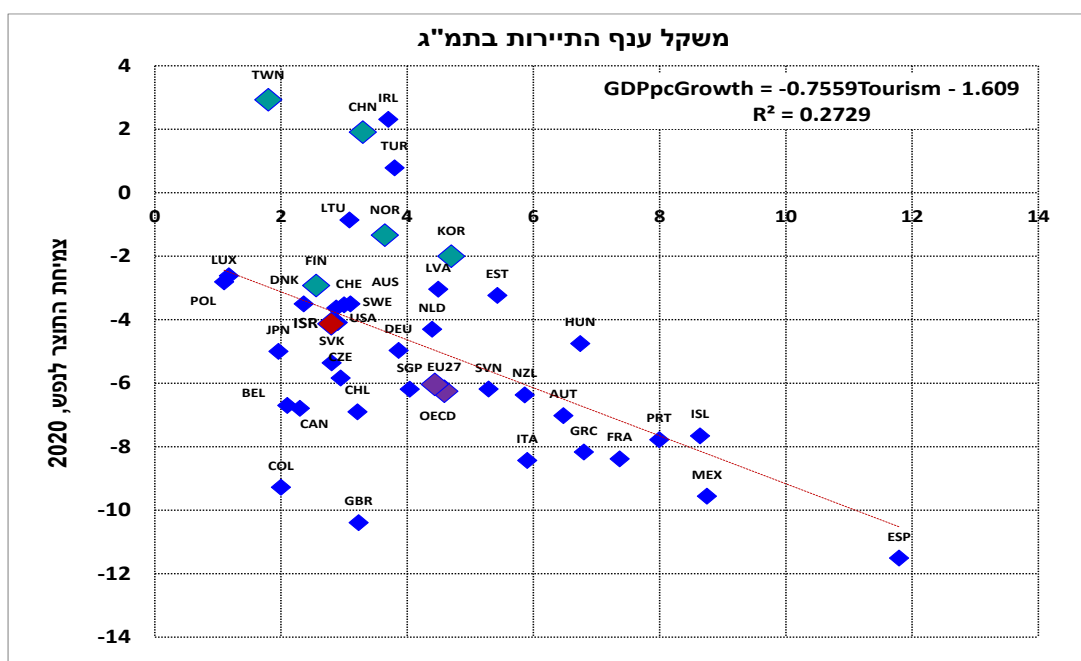
העדר מדיניות בריאותית מסודרת גרם לנזק כלכלי עודף. אילו היה המספר הממוצע של הנדבקים המאומתים למיליון איש בישראל בשנת 2020 עומד על כ-4,211 (הממוצע של טיוואן, קוריאנה, פינלנד ונורבגיה), במקום המצב בפועל (46,018 מאומתים למיליון – כפי 10 יותר), הייתה הירידה בתוצר לנפש עומדת על כ-3.2%, כנקודת אחוז אחת פחות ממה שהיה בפועל.

איור נ-1: צמיחת התוצר ומאומתים למיליון איש, שנת 2020



מקור: למ"ס, OECD, IMF, למ"ס של מדינות, Oxford Covid-19 Government Response Tracker, worldmeter.

איור נ-2: צמיחת התוצר ומשקל התיירות בתוצר, שנת 2020



מקור: למ"ס, OECD, IMF, למ"ס של מדינות, Oxford Covid-19 Government Response Tracker, worldmeter.

לוח נ-1: תוצאות אמידת המודלים

משתנים	צמיחת התוצר לנפש, 2020			אובדן צמיחת התוצר לנפש, 2020		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
מספר מאומתים למיליון איש	-0.00007**	-0.00004	-0.00004	-0.00006**	-0.00004	-0.00004
	(0.00003)	(0.00003)	(0.00003)	(0.00002)	(0.00003)	(0.00002)
אחוז ענף התיירות בתוצר			-0.622***			-0.583***
			(0.199)			(0.181)
מדיניות TTT		3.352*	2.595		3.360**	2.651*
		(1.747)	(1.586)		(1.600)	(1.442)
קבוע	-2.945***	-3.996***	-1.262	-4.669***	-5.723***	-3.159***
	(0.907)	(1.033)	(1.275)	(0.838)	(0.946)	(1.159)
מספר התצפיות	39	39	39	39	39	39
R-squared	0.146	0.225	0.394	0.150	0.24319	0.415

עמודות 1-3: המשתנה המוסבר הוא צמיחת התוצר לנפש בשנת 2020. עמודות 4-6: המשתנה המוסבר הוא הפרש בין

צמיחת התוצר לנפש בפועל בשנת 2020 לבין תחזית צמיחת התוצר לנפש בסוף שנת 2019.

מספר מאומתים למיליון איש נכון ל-31.12.2020. המשתנה TTT הוא משתנה דמי המקבל את הערך 1 עבור מדינות שנקטו מדיניות בריאותית Testing, Tracking and Tracing כבר בשלב מוקדם של התפשטות מגפת הקורונה (קוריאה, טייוואן, פינלנד, נורבגיה) ו-0 עבור מדינות אחרות.

סטיית תקן בסוגריים, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

מקור: למ"ס, IMF, OECD, למ"ס של מדינות, worldmeter, Oxford Covid-19 Government Response Tracker.

נספח ב: פירוט התוכנית הכלכלית לפי צעדי התוכנית

לוח נ-2: פירוט התוכנית הכלכלית לפי צעדי התוכנית (נתוני 31.3.2021 במיליוני ש"ח)

פירוט התוכנית	סיווג	סך תכנון התוכנית הכלכלית	סך ביצוע מזומן והתחייבויות לכלל התוכנית	אחוז ביצוע מזומן מסך התכנון	אחוז ביצוע התקשרויות והתחייבויות מסך התכנון
מענה בריאותי ואזרחי		29,582	21,525	61%	73%
היערכות משרד הבריאות	תקציבי	20,510	15,931	65%	78%
היערכות משרדי ממשלה ומענה לאוכלוסיות בסיכון	תקציבי	8,835	5,594	54%	63%
תוספת עלות למערכת הבחירות	תקציבי	237	-	-	-
ביטחון סוציאלי		72,017	57,097	78%	79%
מענק פסח – באמצעות ביטוח לאומי	תקציבי	2,376	2,376	100%	100%
צעדי אבטלה – באמצעות ביטוח לאומי	תקציבי	21,860	16,089	74%	74%
תשלום לעובדים בחל"ת – באמצעות ביטוח לאומי (מתקציב המוסד לביטוח לאומי)	ביטוח לאומי	12,000	11,413	95%	95%
מענק לכל אזרח – באמצעות ביטוח לאומי	תקציבי	6,558	6,551	100%	100%
מענק אבטלה ממושכת – באמצעות ביטוח לאומי	תקציבי	808	834	103%	103%
השתתפות המדינה בעלות ימי בידוד – באמצעות ביטוח לאומי	תקציבי	326	39	12%	12%
חלוקת תווי מזון לאוכלוסיות מוחלשות (משרד הפנים)	תקציבי	700	700	-	100%
סיוע סוציאלי לעצמאים – מענק דו-חודשי (רשות המיסים)	תקציבי	22,593	16,446	73%	73%
היתר משיכה מוקדמת של פיקדון חיילים משוחררים	תקציבי	1,357	974	72%	72%
מענק לחיילים משוחררים	תקציבי	129	129	100%	100%
עידוד תעסוקה באמצעות מענק עבודה בגין 2019 (רשות המיסים)	תקציבי	800	250	31%	31%
עלות תקציבית להקדמת מענק עבודה משנת 2021 (רשות המיסים)	תקציבי	400	399	100%	100%
הארכת תקופת הפטור מתשלומי מס רכישה ומס שבח (רשות המיסים)	תקציבי (הכנסות)	256	126	49%	49%
תוכנית הכשרות מקצועיות (השכלה גבוהה וזרוע העבודה)	תקציבי	1,470	433	20%	29%
סיוע נוסף למגזר השלישי (משרד התרבות ומשרד הרווחה)	תקציבי	384	339	44%	88%
המשכיות עסקית		91,090	53,425	57%	59%
המשכיות עסקית – סיוע לעסקים (רשות המיסים) – מענק 30.6	תקציבי	19,632	14,163	72%	72%
מענק חד-פעמי לעסקים שנפגעו באופן משמעותי בשנת 2020 (רשות המיסים)	תקציבי	1,834	1,165	64%	64%

91%	88%	1,676	1,850	תקציבי	סיוע לעסקים – מענק עידוד תעסוקה (שירות התעסוקה ורשות המיסים)
50%	3%	400	800	תקציבי	מענק לשימור עובדים בעקבות סגר חגים (משרד הכלכלה)
44%	43%	785	1,799	תקציבי	סיוע לענפי משק במשבר (משרד התחבורה ומשרד התיירות)
107%	29%	429	400	תקציבי	מענקי סיוע לפיתוח תשתיות בעסקים קטנים ובינוניים (משרד הכלכלה)
58%	52%	3,351	5,788	תקציבי	שיפוי רשויות מקומיות ועסקים בגין הנחה בארנונה (משרדי פנים וכלכלה)
56%	56%	20,307	36,000	אשראי	הלוואות בערבות מדינה קרן עסקים קטנים (הבנקים ומשרד האוצר)
39%	39%	1,739	4,428	אשראי	הלוואות בערבות מדינה קרן עסקים גדולים (הבנקים ומשרד האוצר)
62%	62%	2,462	4,000	אשראי	הלוואות בערבות מדינה לקרן עסקים בסיכון (הבנקים ומשרד האוצר)
91%	91%	2,377	2,625	אשראי	ביטוח אשראי ספקים
-	-	-	2,600	אשראי	הרחבת ביטוח אשראי ספקים
55%	55%	-3,986	-7,200	אשראי	מזה הפרשה לעלות תקציבית של פתרונות אשראי
55%	55%	3,986	7,200	תקציבי	מזה עלות תקציבית של פתרונות אשראי
100%	100%	4,234	4,234	אשראי	דחיות תשלומים והקדמות מענקים והחזרים (רשות המיסים ואחרים)
2%	2%	56	3,000	אשראי	החזר מקדמות (רשות המיסים)
14%	14%	280	2,000	תקציבי	הטבה פחת מואץ (רשות המיסים)
-	-	-	100	תקציבי	דחייה/הנחה באגרות על רישיונות עסקים
27%	25%	2,620	9,644		האצה ופיתוח המשק
77%	77%	860	1,120	תקציבי	האצת פרויקטים בתשתיות (משרד התחבורה)
86%	86%	819	950	תקציבי	האצת פרויקטים היי-טק (רשות החדשנות)
9%	9%	130	1,500	תקציבי	עידוד השקעת גופים מוסדיים בהיי-טק (רשות החדשנות)
27%	20%	160	600	תקציבי	דיגיטציה, לרבות למידה מרחוק (משרד ראש הממשלה)
12%	9%	651	5,474	תקציבי	האצת פרויקטים תשתיות
67%	64%	134,668	202,332		סה"כ תוכנית כלכלית

ייתכנו שינויים בתוכנית הכלכלית ובהקצאה בין הקטגוריות. התוכנית מתעדכנת מעת לעת – לפירוט תוכניות קודמות ניתן לראות בדיווחים קודמים.

המסגרת מורכבת מסכום המסגרת בשנת 2021 ובתוספת סכום היתרה מהסכום שהוקצה בשנת 2020.

ביצוע התחייבות או התקשרות שטרם שולמה במזומן ו/או טרם התקבל המוצר או השירות או התממשו תנאי ההתקשרות. יש לציין שסכום זה אינו כולל התחייבויות במסגרת "הרשאה להתחייב".

ביצוע בפועל במזומן כולל ביצוע התחייבות או התקשרות.

מקור: דיווחי החשב הכללי, אתר משרד האוצר.

נספח ג: מדיניות פיסקלית לתמיכה בעסקים ומחוסרי עבודה ומדיניות מוניטרית לייצוב השווקים ואספקת נזילות

מדיניות פיסקלית לתמיכה בעסקים ומחוסרי עבודה

התמיכה הרחבה של הממשלה במשקי הבית ובעסקים נדרשה במשבר זה נוכח הפגיעה הכלכלית הישירה של ההגבלות שהטילה הממשלה על אזרחים ועסקים בניסיונה לבלום את התפשטות המגפה. הגבלות אלו, אשר הובילו לפגיעה קשה בביקושים ובשל כך גם בתעסוקה,⁵³ איימו לייצר גל של סגירות עסקים, במיוחד בקרב עסקים קטנים ובינוניים המאופיינים ברזרבות נמוכות, ומשקלם בענפים שנפגעו גבוה. העדר פעילות כלכלית עשוי להיתרגם במהירות לסגירת העסק בשל חוסר היכולת לעמוד בהתחייבויות הקבועות הכרוכות בהפעלתו.

בדומה לתמיכה שניתנה במדינות מפותחות אחרות, התמיכה הממשלתית בעסקים ניתנה בשלושה צעדי מדיניות עיקריים: א. הלוואות בערבות מדינה; ב. הנחה או דחייה בתשלומי מיסים; ג. מענק לסבסוד העלויות הקבועות של העסק, וזאת בהתאם לעוצמת הפגיעה הכלכלית וההוצאות הקבועות של העסק.⁵⁴ כמו כן ניתנו מענקי עידוד תעסוקה ומענק לשימור עובדים, וכן תמיכות פרטניות לעסקים בענפי התחבורה והתיירות. סה"כ התוכנית הכלכלית שהוכרזה לעסקים היא 98.5 מיליארד שקל, ומתוכה נוצלו כ-60%. הקווים המנחים למדיניות התמיכה בעסקים היו תוכניות שיעניקו "גשר" בתזרים הפיננסי לחברות ועסקים שצפויים לשרוד את המשבר. שכן, סיוע לחברות טובות יאפשר התאוששות מהירה של המשק, זאת לצד התייעלות ויציאה מהענף של חברות ועסקים לא יעילים, תהליך המביא להקצאה מחדש של המקורות, והוא חיובי לצמיחת המשק.⁵⁵ עם זאת, מאחר שאין נוסחה ברורה כיצד ובאיזה היקף לתת תמיכות לעסקים ייתכן שצעדים אלו ניתנו באופן שאינו אפקטיבי.

הירידה החדה בתעסוקה והגידול החריג בקרב דורשי עבודה (מובטלים וחל"ת) – שהיקפם הגיע בסוף הסגר הראשון למיליון איש – דרשה רשתות ביטחון מיוחדות לתקופה נוכח הפגיעה בהכנסתם של עובדים אלו. לצורך כך הוגמשו התנאים לדמי אבטלה גם עבור עובדים שיצאו לחל"ת, והוארכה תקופת הזכאות לקבלתם עד יוני 2021. צעדים אלו סייעו לדורשי עבודה שאיבדו את מקום עבודתם לצלוח את התקופה. עם זאת, ועוד לפני הסגר השני, התעורר דיון כלכלי רחב בנוגע למנגנון הזכאות ואורכו שעלול לפגוע בתמריץ של מחוסרי עבודה לחזור למקום עבודתם או לשוק העבודה בכלל. עמדת מכון אהרן באותה עת הייתה כי תוכנית התעסוקה נוגדת עקרונות כלכליים, שכן רשתות הביטחון שניתנו עד יוני 2021 אינן כוללות תמריצים לתעסוקה, להכשרה ולהסבה מקצועית. העדרם של תמריצים אלו עשוי לגרום להתמשכות חוסר התעסוקה, מצב שיגרום לרבים באוכלוסייה הצעירה, ובמיוחד לאוכלוסיות חלשות, להיפלט משוק העבודה גם לטווח הארוך ולאחר סיום המשבר הבריאותי. לדיון בהשלכות המשבר על שוק התעסוקה והמלצות מדיניות ראו סעיף 4.1.

⁵³ בעיקר בקרב ענפי המסחר הלא חיוני, שירותי האירוח והאוכל ועסקי הבידור והפנאי.

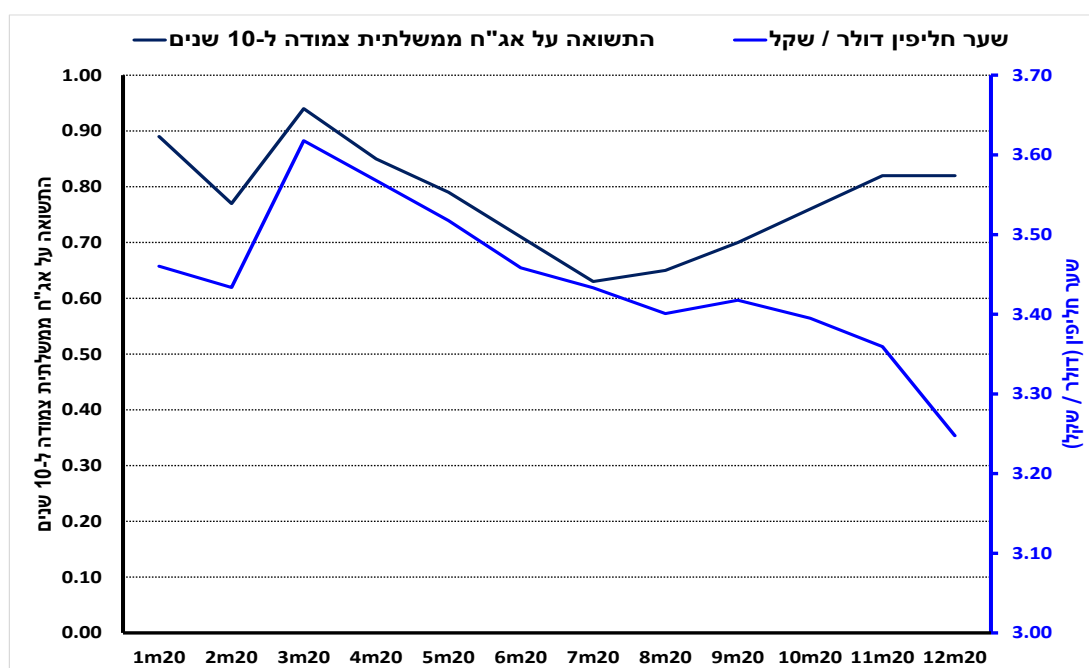
⁵⁴ מדינות מתקדמות נקטו צעדים גם לאסדרת הפעילות בשוק השכירות.

⁵⁵ לסקירה על מדיניות התמיכה הממשלתית בעסקים ראו אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין (2020).

מדיניות מוניטרית לייצוב השווקים ואספקת נזילות

במישור המוניטרי ננקטו צעדים שמטרתם הייתה בשלב ראשון ייצוב השווקים הפיננסיים; עם התפתחות המשבר ננקטו צעדים שמטרתם הייתה הקלה בתנאי המימון של הפירמות. התפרצות המגפה בעולם ובישראל הביאה לירידות בשווקים הפיננסיים בכל העולם. מכירת מוצרי השקעה בישראל, ובעיקר קרנות נאמנות, הביאה למכירות אג"ח ממשלתיות בכדי לענות על הנזילות השקלית שנוצרה. במקביל גררו הירידות בשווקים הפיננסיים בחו"ל עלייה חדה בביקוש לדולרים מצד גופים מוסדיים מקומיים. כדי להתמודד עם ביקושים אלו הודיע בנק ישראל במרץ 2020 כי ירכוש איגרות חוב ממשלתיות בהיקף של 50 מיליארד שקל בשוק המשני וביצע עסקאות ריפו מול גופים פיננסיים תוך שימוש באג"ח ממשלתית כבטוחה. כמו כן הרחיב הבנק את פעילותו בעסקאות החלף דולר/שקל עד לסך של 15 מיליארד שקל. באפריל 2020 הופחתה ריבית בנק ישראל ב-0.15% לרמה של 1%. הצעדים שנקט בנק ישראל בהתערבות בשוק האג"ח הממשלתי – שהורחבו באוקטובר ב-35 מיליארד שקל נוספים – הצליחו להפחית את התשואות באפיק זה גם בטווחים הארוכים.

איור נ-3: שער חליפין דולר-שקל והתשואות על אג"ח צמודות ל-10 שנים



מקור: בנק ישראל ועיבודי מכון אהרן.

שני כלים נוספים הופעלו להקלת היצע האשראי לפירמות. הראשון התמקד בעסקים קטנים ובמסגרתו הודיע בנק ישראל על מתן הלוואות לבנקים לטווח ארוך בריבית נמוכה, ואף שלילית, בתנאי שאלו יעניקו אשראי לעסקים קטנים וזעירים. בנוסף, הוטלה הגבלה גם על גובה הריבית המקסימלית שהבנקים יכולים לגבות. הכלי השני התמקד בסיוע ובהקלת תנאי המימון של פירמות גדולות המגייסות וממחזרות חוב בשוק ההון, ובמסגרתו הודיע בנק ישראל בתחילת יולי 2020 על רכישות של אג"ח קונצרניות בהיקף של 15 מיליארד שקל.

נספח ד: פיתוח נוסחת הפירוק

כאמור, אנו מניחים כי פונקציית הייצור של המשק היא:

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

או במונחי תוצר לעובד:

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

נציב בביטוי לתוצר לעובד את הביטוי לבחירה האופטימלית של הפירמה 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 לישראל ונקבל שניתן לפרק את הפער:

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

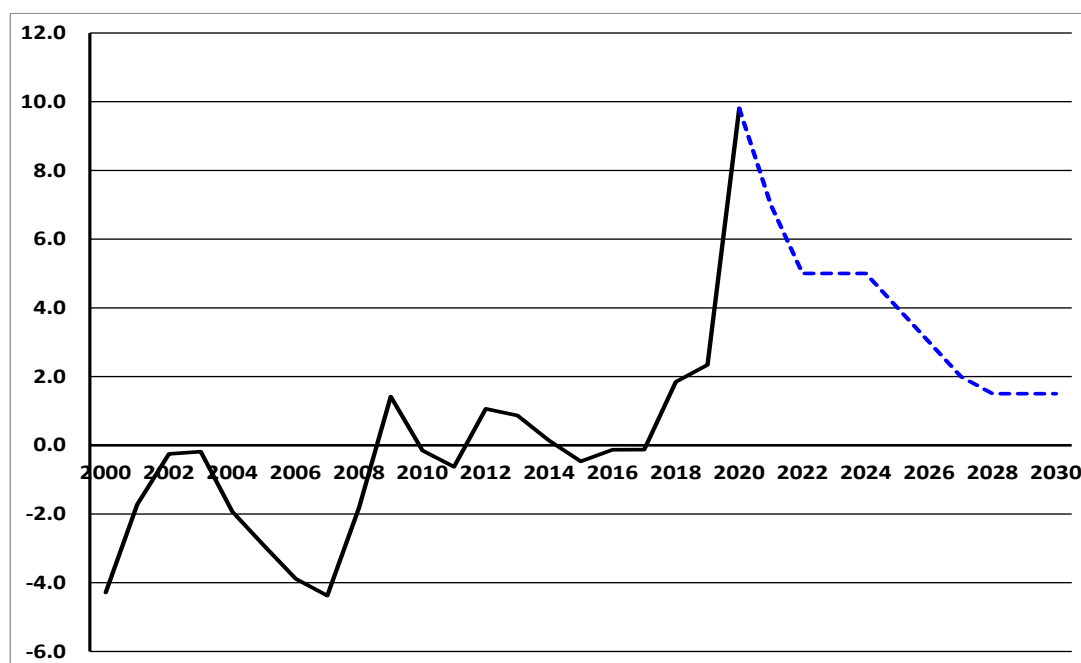
נספח ה: נתונים היסטוריים ותחזית עבור הגירעון הראשוני, הריבית הנומינלית והצמיחה הנומינלית

לוח נ-3: נתונים היסטוריים ותחזית עבור הגירעון הראשוני, הריבית הנומינלית והצמיחה הנומינלית

שנה	גירעון ראשוני	ריבית נומינלית	צמיחה נומינלית
2017	-0.1	1.9	3.7
2018	1.8	2.0	4.8
2019	2.3	1.5	5.8
2020	9.8	0.8	-1.5
2021	7.0	1.3	7.3
2022	5.0	1.7	6.1
2023	5.0	1.7	5.0
2024	5.0	1.8	5.0
2025	4.0	1.8	5.5
2026	3.0	1.8	5.5
2027	2.0	1.8	6.0
2028	1.5	1.8	6.0
2029	1.5	1.9	6.0
2030	1.5	2.0	6.0

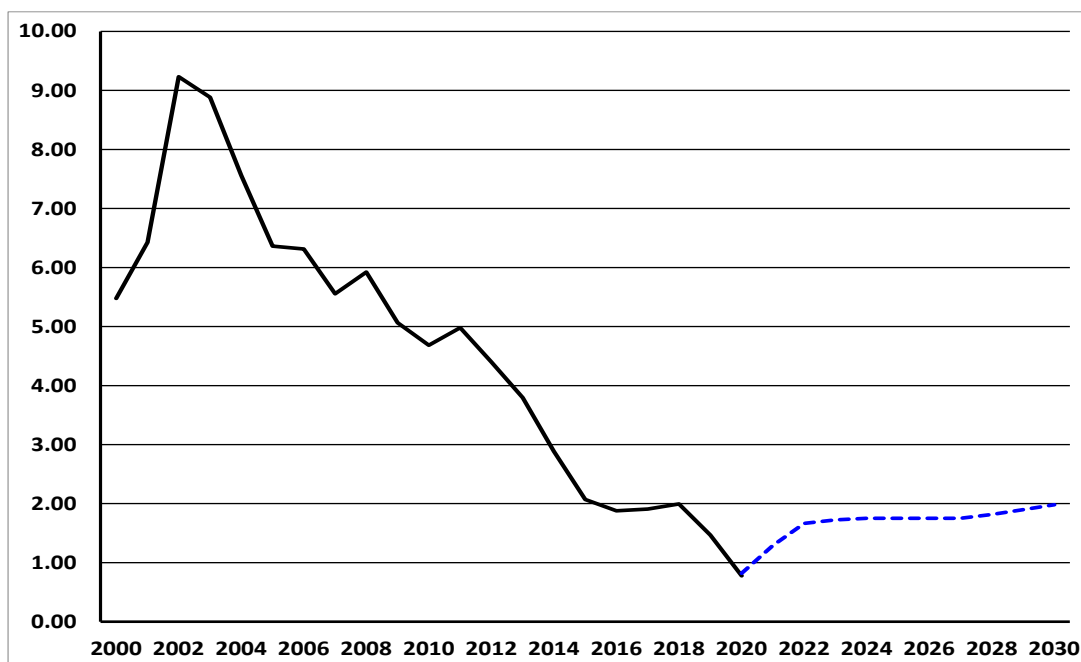
מקור: בנק ישראל, משרד האוצר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי מכון אהרן.

איור נ-4: הגירעון הראשוני – תוואי היסטורי (שנים 2000–2020) ותחזית לשנים 2021–2030



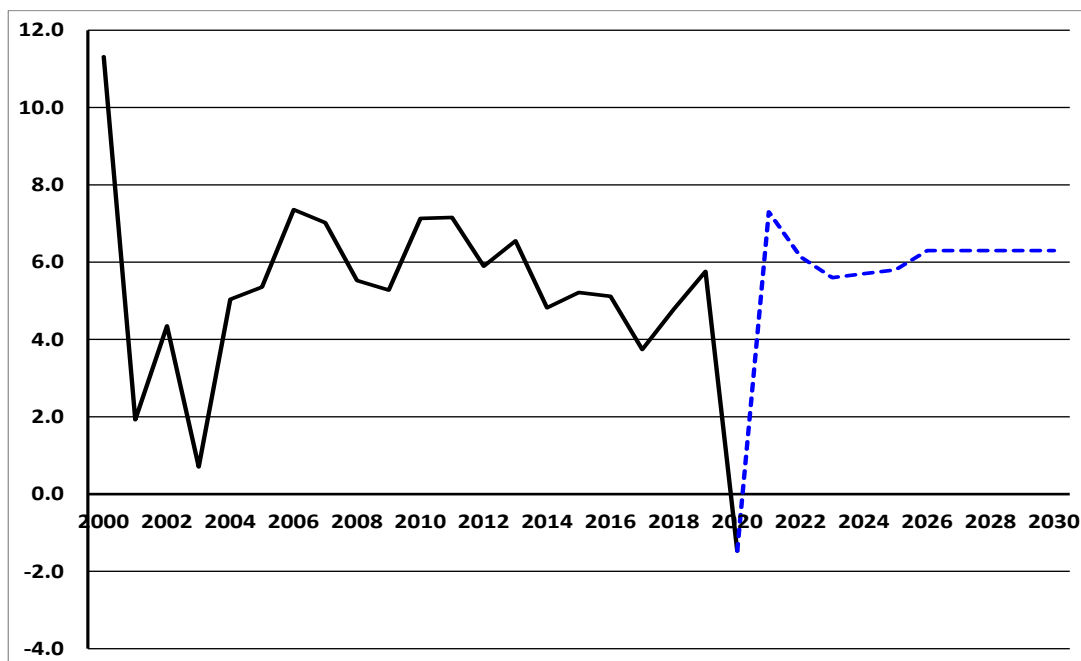
מקור: בנק ישראל, משרד האוצר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי מכון אהרן.

איור נ-5: הריבית הנומינלית – תוואי היסטורי (שנים 2000–2020) ותחזית לשנים 2021–2030



מקור: בנק ישראל, משרד האוצר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי מכון אהרן.

איור נ-6: הצמיחה הנומינלית – תוואי היסטורי (שנים 2000–2020) ותחזית לשנים 2021–2030



מקור: בנק ישראל, משרד האוצר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבודי מכון אהרן.