

השפעות המלחמה על כלכלת ישראל וצעדי המדיניות הנדרשים

צבי אקשטיין, שרית מנחם-כרמי, סרגיי סומקין
ועידית קלישר*

נייר מדיניות מיוחד, 24 בדצמבר 2023



* פרופ' צבי אקשטיין הוא ראש מכון אהרן למדיניות כלכלית באוניברסיטת רייכמן, zeckstein@runi.ac.il. ד"ר שרית מנחם-כרמי, ד"ר סרגיי סומקין וד"ר עידית קלישר הם חוקרים בכירים במכון אהרן למדיניות כלכלית. הנייר מתבסס על עבודה משותפת עם חברת Mind Israel.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

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

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

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

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר ירון לוטן (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גבי יעל אנדרון, פרופ' צבי אקשטיין, מר ירום אריאב, מר גבי אשכנזי, גבי דיתה ברונצקי, פרופ' איתי גולדשטיין, מר קובי הבר, מר רוני חזקיהו, פרופ' ניראון חשאי, גבי ענת לוי, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, ד"ר טלי רגב, גבי 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 ניב 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@runi.ac.il

תקציר

ב-7 באוקטובר התעוררה ישראל למתקפת טרור רצחנית שביצעו אלפי מחבלים המשתייכים לארגון חמאס השולט בעזה. בתגובה פתחה ישראל במלחמה שיעדיה הם החזרת החטופים ומיגור היכולות ההתקפיות של החמאס. להתמודדות עם הטבח וההרס של המתקפה ולמלחמה המתנהלת השפעה כלכלית משמעותית על המשק, לאור גיוס רחב היקף של כ-220 אלף חיילי מילואים, פינוי של כ-200 אלף תושבים מעוטף עזה ומגבול הצפון, מגבלות פיקוד העורף ושיבושים במערכת החינוך ירידה כללית בביטחון האישי וירידה בצריכת מוצרים ושירותים. בצד ההוצאות נרשמה עלייה משמעותית בשל הוצאות הביטחון הנדרשות למימון המלחמה, תשלום פיצויים בגין נזקי רכוש, העמדת תקציבי חירום אזרחיים, לרבות תמיכה במפונים, תוספות למערכות הבריאות, החינוך והרווחה, תמיכה כלכלית בעסקים וביוצאים לח"ת וכן שיקום הישובים שנהרסו במתקפה.

מטרתו של נייר זה היא להציג ניתוח כלכלי של השפעות המלחמה על כלכלת ישראל והמלצות למדיניות הכלכלית, בדגש על תקציב 2024 הנערך מחדש בימים אלו. כל אומדן לגבי ההשפעות הכלכליות של המלחמה כרוך באיודאות רבה, שכן לא ברור כיצד תתפתח המלחמה, לרבות עצימותה, אורכה ותוצאותיה, וכן האם יתפתחו חזיתות לחימה נוספות. כדי לאמוד את השפעת המלחמה על המשק, אנחנו מניחים שני תרחישים – תרחיש ייחוס ותרחיש חמור. תרחישים אלו גובשו על ידי צוות חוקרים מומחי ביטחון בחברת Mind Israel, בהובלת עמוס ידלין וג'ורא איילנד. על בסיס תרחיש הייחוס, המביא בחשבון לחימה בחזית מול עזה עם פעילות צבאית ממוקדת בגזרת הצפון ובגזרת יהודה ושומרון, כפי שמתרחש בשבועות האחרונים - תחזית מכון אהרן היא כי צמיחת התוצר בשנת 2023 תהיה 1.5%, נמוכה משמעותית מתחזית בנק ישראל ערב המלחמה שעמדה על 3.0% ונמוכה אף יותר מצמיחת המשק בשנים 2017-2022 שעמדה על 4.2%. עבור שנת 2024 התחזית היא כי המשק יצמח בכ-0%-1% בלבד, כך שתחול ירידה של כ-1%-2% בתוצר לנפש. **בתרחיש החמור המביא בחשבון התפתחות לחימה בצפון ברבעון הראשון של 2024, תחזית מכון אהרן היא כי צמיחת התוצר ב-2024 תהיה מינוס 2%. תרחיש זה מאופיין במערכה צפונית של כחודש ימים הכוללת מתקפה רחבה של צה"ל נגד חיזבאללה שתגרור תגובה של ירי טילים מאסיבי על יישובי הצפון בישראל.**

בהינתן הלחימה המתנהלת ואי הוודאות הכרוכה בה ובתוצאותיה, על הממשלה מוטלת האחריות לצמצם את הפגיעה במשק ולתמוך במוכנותו לחזרה לפעילות כלכלית מלאה בתום המלחמה. חוזקתו הכלכלית של המשק היא תנאי הכרחי לשמירה על עצמאות וביטחון מדינת ישראל. אנו ממליצים על צעדי מדיניות מיידיים, בראשם התאמת תקציב 2024 למסגרת המאקרו כלכלית החדשה המשקפת צמיחה של 1% בתרחיש לחימה ללא הסלמה צפונית, ואף נמוכה יותר (מינוס 2%) אם תתפתח ב-2024 לחימה גם מול חיזבאללה. לכן יש לעדכן את יעד ההוצאה בתקציב 2024 באופן שישקף גירעון של 5% לכל היותר, וזאת דרך הסטות תקציביות וביטול כספים חלוקתיים וכן ביטול משרדי ממשלה מיותרים וכל פעילות שאינה תומכת בלחימה או בצמיחה כלכלית. התאמת התקציב ליעד גרעון של 5% תאותת למשקיעי ההון וההייטק ולחברות הדירוג על אחריות תקציבית, שינוי בסדרי עדיפויות במשק ויישום מדיניות כלכלית מקצועית המבטיחה כי יחס החוב לתוצר נשמר ברמה של עד כ-70% - רמה שתמנע את הפחתת דירוג האשראי. נדגיש כי **אנו ממליצים שלא להעלות מיסים ב-2024, למעט ביטול הטבות מס שאינן מעודדות תעסוקה.**

תוכן עניינים

| | |
|----|---|
| 5 | 1. סיכום ומסקנות |
| 7 | 2. מצב המשק ערב המלחמה |
| 9 | 3. הערכות מאקרו כלכליות מבוססות תרחישי לחימה |
| 9 | 3.1. הערכות מאקרו כלכליות לתרחיש הייחוס |
| 11 | 3.2. הערכות מאקרו כלכליות לתרחיש חמור של הסלמה עם התפתחות מלחמה בצפון |
| 13 | 4. מדיניות כלכלית מותאמת למסגרת מאקרו כלכלית חדשה |
| 14 | א. אחריות תקציבית כמפתח להתאוששות המשק |
| 15 | ב. הגברת יכולת הביצוע של הממשלה וייעול עבודת המגזר הציבורי |
| 17 | ג. רפורמות תומכות צמיחה |
| 20 | 5. המלצות למדיניות |
| 23 | מקורות |

1. סיכום ומסקנות

המלחמה שנפתחה עלינו בהפתעה מוחלטת ב-7 באוקטובר משפיעה בצורה משמעותית על מציאות החיים והכלכלה בישראל. מאפייני מתקפת הטרור והמלחמה שונים לחלוטין מסבבי לחימה בשני העשורים האחרונים, עם 1200 אזרחים ו-472 חיילים הרוגים¹ ועוד עשרות חטופים. לצד המלחמה בעזה המתנהלת כבר יותר מחודשיים, התפתחה פעילות צבאית בעצמות נמוכה עד כה בזירות נוספות – בגזרת יהודה ושומרון ובעיקר בגזרה הצפונית מול חיזבאללה. המלחמה בעזה והלחימה בחזיתות נוספות הביאו לגיוס מילואים מיידי של 260 אלף חיילים ולפינוי של 200 אלף תושבים מבתיהם.

השפעותיה הכלכליות של המלחמה רחבות היקף וכוללות פגיעה משמעותית בפעילות המקומית ובפעילות הבינלאומית (ייצוא והשקעות זרות), לצד הגדלה משמעותית של הוצאות הממשלה לצריכה ביטחונית ותקציבי חירום לתמיכה במפונים, בנפגעים ובפעילות הכלכלית במשק. הירידה בהכנסות הממשלה לצד העלייה בהוצאות מאיימות על היציבות הכלכלית של המשק ועלולות להסיטו מתוואי הצמיחה הגבוהה של השנים האחרונות.

כיוון שהמלחמה בעיצומה והתפתחותה אינה ברורה, אנו מבססים את האומדנים לתחזיות הכלכליות על שני תרחישי לחימה – תרחיש ייחוס ותרחיש חמור – שגובשו על ידי צוות חוקרים מומחי ביטחון בחברת Mind Israel, בהובלת עמוס ידלין וג'ורא איילנד. תרחיש הייחוס מביא בחשבון לחימה בחזית מול עזה עם פעילות צבאית ממוקדת בגזרת הצפון ובגזרת יהודה ושומרון, כפי שמתרחש בשבועות האחרונים. על רקע ההסלמה בגזרה הצפונית נבנה תרחיש לחימה נוסף – חמור – המניח כי ישראל תתקוף את כוחות חיזבאללה מדרום לליטני במהלך הרבעון הראשון של 2024. תרחיש זה מאופיין במערכה של חודש בו בתגובה למתקפה הישראלית יורה חיזבאללה טילים בהיקף מאסיבי על יישובי הצפון. על בסיס תרחישים אלה, המתארים את אורך הלחימה, עצמותה ותוצאותיה, אנו גוזרים את המשתנים הכלכליים הדרושים לתחזית לרבות היקף המילואים הנדרש, מצב העורף, היקף פעילות מערכת החינוך, משך הזמן עד לחזרת העסקים לפעילות מלאה והיכולת לאפשר את חזרתם של המפונים לשגרה, לרבות תעסוקה. התחזיות הכלכליות המלאות לצמיחת המשק וההשפעה על הגרעון ויחס החוב לתוצר מוצגות בהרחבה בהמשך, והן מדגישות כי תחת תרחיש הייחוס – שנחשב אופטימי במובן שאינו חוזה פתיחת חזיתות נוספות, וכן מניח התנהלות אחראית של המדיניות הכלכלית לרבות אימוץ המלצות הדרג המקצועי ליעול התקציב – צפויה עלייה של 11% בגירעון בשנים 2023-2024, כך שבסוף שנת 2024 יעמוד יחס החוב לתוצר על כ-70-69 אחוז – שזהו הגבול העליון של יחס החוב לתוצר איתו סביר שישראל יכולה להתמודד ללא הפחתת דירוג. המשמעות היא כי יש לבנות מיידיית תקציב חדש ל-2024 שיהיה מותאם לצרכי המשק ויאפשר יכולת תגובה של הממשלה אם חלילה המצב יהיה רע יותר. על תקציב 2024 לתת מענה לשינויים פרמננטיים (בטווח של 5 שנים) בביטחון, בבריאות, ברווחה ובביטחון הפנים ולהתמקד בתכנון וקידום רפורמות תומכות צמיחה.

לפי תרחישי המלחמה והתחזיות שערכנו, המסגרת המאקרו כלכלית ל-2024 היא צמיחה של 1% בתוצר. שיעור הצמיחה החזוי נמוך משמעותית משיעורי הצמיחה בשנים האחרונות,² ואף עלול להיות נמוך יותר אם תתפתח חזית לחימה נוספת בצפון מול חיזבאללה – צמיחה שלילית של 2% בתמ"ג ב-2024. לכן, ובמסגרת עקרונות התקציב, יש להתאים את יעד ההוצאה באופן שישקף גירעון של 5% לכל היותר. לאור הוצאות הלחימה הגדולות, לרבות התמיכה במשק ושיקום היישובים, ברור כי יעד זה הוא שאפתני; אולם קביעתו

¹ נכון ל-24 בדצמבר 2023.

² בשנים 2017-2022 ועל אף משבר הקורונה (2020) הציג המשק צמיחה גבוהה בתמ"ג עם שיעור גידול שנתי ממוצע של 4.2% בתמ"ג ו-2.3% בתוצר לנפש.

ועמידה בו יאותתו למשקיעי ההון וההייטק ולחברות הדירוג על אחריות תקציבית ושינוי בסדרי העדיפויות, וכן כי יחס החוב לתוצר יישמר ברמה שתמנע את הפחתת דירוג האשראי. נדגיש כי אנו ממליצים שלא להעלות מיסים ב-2024, למעט ביטול הטבות מס שאינן מעודדות תעסוקה. ברור שבכדי להבטיח את יציבות המשק בעתיד על המדיניות הכלכלית לכלול מהלכים להקטנת החוב, לרבות העלאת מיסים; אולם צעדים מסוג זה יש לבצע משנת 2025 ואילך, עם סיום הלחימה בעצימות הגבוהה והתבהרות התמונה לגבי התאוששות המשק וחזרה לצמיחה. התוצאות הכלכליות של שנת 2024 מאופיינות בחוסר ודאות רב, לרבות שיעורי הצמיחה והירידה בהכנסות ממיסים, ולכן אין הגיון כלכלי לבצע שינויים במיסים הצפויים לפגוע בהכנסתם הפנויה של הפרטים ולהחמיר את הירידה בפעילות הכלכלית.³

תוספות התקציב הנדרשות ימומנו באמצעות הסטות תקציביות וביטול כספים חלוקתיים בהיקף של 15 מיליארד ₪ לפחות. מתוכן, 10 מיליארד ₪ כבר אותרו על ידי הדרג המקצועי במשרד האוצר, ויש לפעול להתייעלות נוספת על מנת להגדיל את ההסטות הנדרשות כך שהגירעון ל-2024 לא יעלה על 5% תוצר. לצד **האחריות התקציבית הנדרשת, על התקציב לשקף את הגברת יכולת הביצוע של הממשלה על ידי שינויים במבנה המשרדים – ביטול משרדים מיותרים וייעול מצבת כוח האדם.**

הממשלה הנוכחית (הממשלה ה-37) כוללת 34 משרדים ו-42 שרים. מבנה מנופח זה חריג בכל קנה מידה בהשוואה למדינות מערביות מתקדמות, ומלבד העלויות הישירות הכרוכות בקיומו הוא מסבך את תהליכי קבלת ההחלטות, יוצר מוקדי חיכוך ובירוקרטיה פנים ממשלתית ומפחית את יעילות עבודת הממשלה. אנו ממליצים לקבל לאלתר את המלצות הצוות הבינמשרדי ליישום התאמות במבנה הממשלה (2018), וליישם את המלצות, תוך צמצום נוסף, למבנה ממשלה המונה 15 משרדים בתקציב 2024. המלצתנו לביטול משרדים מיותרים וייעול מצבת כוח האדם תחסוך באופן מיידי כ-360 מיליון ₪. לצד זאת וכדי להגביר את יכולת הביצוע של הממשלה יש לוודא כי לשדרת ניהול הבכיר במשרדי הממשלה יש את הכישורים המתאימים לתפקיד. זהו מרכיב חשוב לתפקוד הממשלתי ותפקוד המשק בשגרה, וקריטי לתפקוד הממשלתי במשברים. שדרת ניהול מקצועית היא המפתח לייעול המגזר הציבורי ומהווה חלק משמעותי מהחוסן הלאומי. אנו סבורים כי אחריות תקציבית, עמידה ביעד הגרעון והגברת יכולת הביצוע של הממשלה תוך קידום רפורמות תומכות צמיחה יצמצמו את הפגיעה הכלכלית במשק ויכינו אותו ליום שאחרי המלחמה בנקודת הפתיחה האופטימאלית לחזרה לתוואי צמיחה ב-2025.

³ עקרון זה נכון גם בנוגע להצעה העולה באשר לביטול הטבות המס על חסכוניות קצרי טווח (קרנות השתלמות) והחיסכון הפנסיוני כבר ב-2024. שינויים משמעותיים בשיעורי מס ההכנסה השולי לקבוצות אוכלוסייה מסוימות ושינויים מבניים מסוג זה יש לבצע כשינויים פרמננטיים, לאחר בחינת הנושא והשפעותיו הרחבות לטווח הארוך.

2. מצב המשק ערב המלחמה

מצבו של המשק הישראלי בסיום שנת 2022 היה טוב יותר מכל התחזיות המוקדמות, עם צמיחה ריאלי של 6.5% בתמ"ג ו-4.4% בתמ"ג לנפש, שסימנה את יציאתו המוחלטת של המשק ממשבר הקורונה. צמיחה זו נבעה מעלייה בתעסוקה במשק (שעות עבודה) לרמה גבוהה יותר ביחס לטרום המשבר,⁴ וכן מעלייה משמעותית ברמת פריון העבודה במשק שהוא התוצר לשעת עבודה. נתונים אלו מסכמים שנים חיוביות מאוד (2017-2022) למשק, על אף משבר הקורונה (2020), בתוואי של צמיחה גבוהה עם שיעור גידול שנתי ממוצע של 4.2% בתמ"ג ו-2.3% בתוצר לנפש. רמת התוצר לנפש עלתה ל-42 אלף דולר (מתוקן לכח קניה – PPP), כך שהפער ברמת החיים (הנמדדת בתוצר לנפש) מול מדינות הסמן המשיך להצטמצם, מ-35% ב-2007 ל-25% ב-2017 ול-20% בסוף 2022.⁵ מדינות הסמן (אוסטריה, פינלנד, הולנד, שוודיה ודנמרק) הן מדינות הדומות לנו בהיקף האוכלוסייה ובמבנה המשק ושהיינו רוצים להידמות אליהן ברמת החיים ובשיעורי העוני.⁶

הענפים המובילים את הצמיחה במשק הם ענף ההייטק, בו חלה צמיחה משמעותית בכוח האדם, וענף השירותים הפיננסיים, בו חל שיפור משמעותי בפריון העבודה לאור שינוי בתמהיל העובדים ועלייה בהשקעות ב-ICT. הצמיחה הגבוהה הובילה לסיום שנת התקציב 2022 בעודף של 0.6%, ולירידה נוספת ביחס החוב לתוצר שעמד על 60.8%. עם זאת, מאמצע השנה, בעיקר לאור התפתחויות גלובליות, התפתחה בישראל אינפלציה, שהגיעה ל-5.1% בסוף 2022, יחד עם עליית הריבית ל-3.25%.

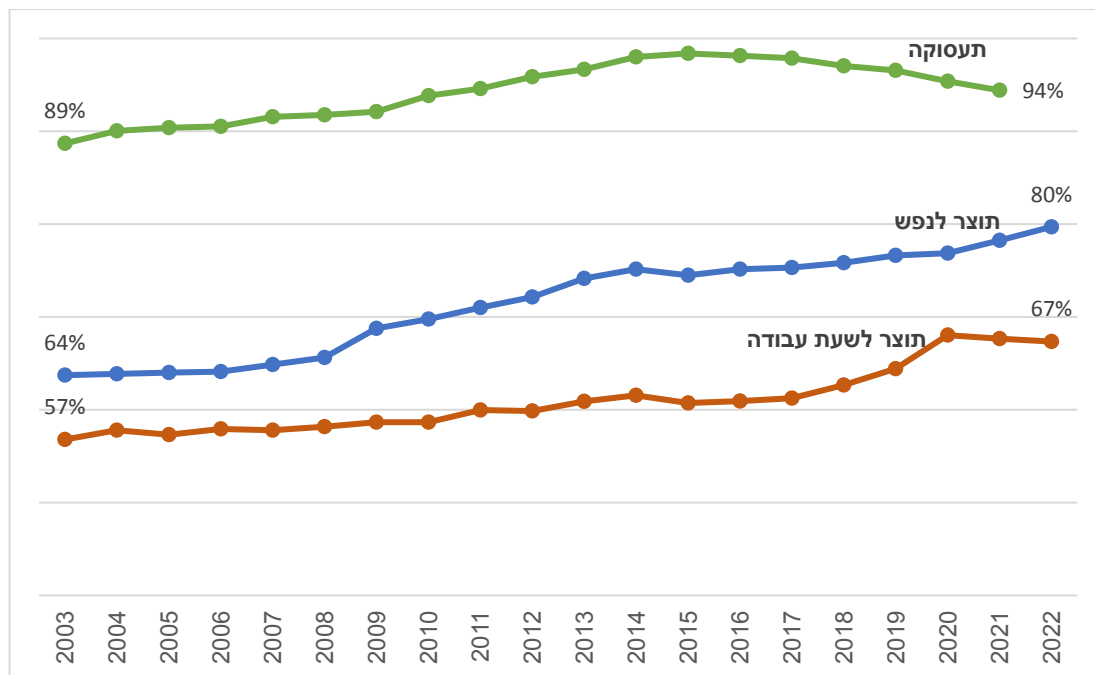
כפי שניתן לראות באיור 1, שיעורי התעסוקה בישראל גבוהים וקרובים לאלו של מדינות הסמן, מכאן שהמשך צמצום הפער בתוצר לנפש מחייב המשך שיפור בפריון העבודה. למרות השיפור שנרשם בשנים האחרונות, התוצר לשעת עבודה בישראל עדיין נמוך ב-33% ממדינות הסמן ועומד על 22.7 דולר לשעת עבודה (נתוני OECD 2022). פריון העבודה הנמוך בישראל, המשקף את כוח הייצור של המשק בהיקף התעסוקה הנתון, הוא למעשה חסם הצמיחה העיקרי של המשק והסיבה לכך שישראל אינה מצליחה להדביק את רמת החיים לזו שבמדינות הסמן. מניתוח מאקרו כלכלי הממפה את הגורמים לפער בפריון העבודה בין ישראל למדינות הסמן עולה כי קיים מחסור חמור בהשקעות במשק:⁷ מלאי ההון הציבורי שהוא בעיקרו תשתיות ותחבורה (75%), הון ציבורי ICT,⁸ ומלאי ההון הפרטי נמוכים בישראל ביחס למדינות הסמן. כמו כן ישנו פער באיכות ההון האנושי הנובע מרמת מיומנויות נמוכה של פרטים אשר אינם פונים להשכלה על-תיכונית (אקדמית או מקצועית).

⁴ בסוף 2022 היה שוק התעסוקה הדוק עם שיעור תעסוקה בגילי העבודה העיקריים (25-64) של 79%.
⁵ התוצר הריאלי בישראל בדולרים מתואם למחירים במדד PPP של שנת 2015 ובכך מבטא את פערי המחירים במונחי דולרים לעומת ארה"ב לישראל ומדינות הסמן.

⁶ אנו מתמקדים במדינות הסמן ולא בממוצע ה-OECD כיוון שאנו סבורים שזהו איננו היעד הנכון לשאוף אליו. ממוצע ה-OECD מושפע גם ממדיניות עניות יחסית או ממדיניות עם מאפיינים של גודל אוכלוסייה ונכסים פיזיים שונים מאוד מישראל, מכאן שהשוואה למדינות אלו לא תהיה אפקטיבית בזיהוי נקודות החולשה של ישראל. ישראל צריכה לשאוף להידמות למדינות המובילות במערב אירופה שיש בהן מבנה כלכלי בסיסי דומה. לכן, הגדרנו קבוצה של מדינות סמן (benchmark) – מדינות בסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה, ודומות לישראל מבחינת אופי הצמיחה, הנשען על הון אנושי, אך מאופיינות ברמת תוצר לנפש ופריון עבודה גבוהים מישראל, ושיעורי העוני בהן נמוכים יותר, כך שניתן לבחון את הפערים בתשומות ובמדיניות הגורמת לפערים אלו.

⁷ לניתוח המלא ראו: אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין (2022), "מדיניות השקעות ציבוריות ורפורמות מבניות להעלאת הפריון והצמיחה במשק", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
⁸ Information and Communications Technology

איור 1: יחס התוצר לנפש, הפריון ושיעור התעסוקה⁹, ישראל ביחס לממוצע מדינות הסמן



מקור: נתוני OECD ועיבודי מכון אהרן.

שני אירועים משמעותיים בסיומה של 2022 הובילו לכך שערב המתקפה מצבו של המשק הישראלי היה עדיין יציב, אך הראה סימני האטה. הראשון הינו משבר ההייטק העולמי שהוביל לירידה משמעותית בהיקף גיוסי ההון בענף ההייטק בישראל ב-2023; והשני הינו המשבר הפוליטי והחברתי החרף בישראל שהתעורר עם היוודע תוצאות הבחירות, וביתר שאת עם הרכבת הממשלה וחשיפת התכנית לרפורמה במערכת המשפט. ערב המתקפה תחזית הצמיחה לשנים 2023-2024 עמדה עדיין על 3%, שוק העבודה נותר הדוק עם שיעור אבטלה של 3.5%, והאינפלציה התמתנה ל-3.8% (במונחים שנתיים, עד ספטמבר 2023). יחד עם זאת, חל פיחות משמעותי בשער השקל-דולר שהגיע ל-3.85 (החלשות של 6.2% ביחס לינואר 2023) וכן חלה עלייה של 33% בפרמיית הסיכון של המשק, שהגיעה ל-60 נקודות בסיס. כמו כן שיעור הריבית עלה לשיא של 4.75% והחלו עולים חששות להורדת דירוג האשראי של ישראל, וכן ניכרה עלייה בגירעון הממשלה לרמה של 1.5% מהתמ"ג.

ענף ההייטק ממשיך להוות עוגן חזק למשק הישראלי, עם המשך העלייה בכוח האדם גם בשנת 2023, על אף הירידה בקצב צמיחת התעסוקה ביחס לשנים 2017-2022. ההיקף הנרחב של ההשקעות הזרות שגוים בשנים 2020-2022 יאפשר פריסת המימון לשלוש עד ארבע שנים, לעומת פריסה של שנתיים בשנים קודמות. כמו כן, חלה עלייה בביקושים לתעשיות הביטחוניות על רקע מלחמת רוסיה-אוקראינה. עם זאת, בקרב חברות ההזנק הנמצאות בשלבי גיוס מוקדמים נוצרו בעיות מימון.

⁹ שיעורי התעסוקה מתייחסים לגילי 25-64 ולא לפרטים צעירים יותר, משום שהגילים 20-24 הם הקריטיים ביותר לרכישת כישורים, השכלה ומקצוע.

3. הערכות מאקרו כלכליות מבוססות תרחישי לחימה

השלכותיה הכלכליות של מלחמת "חרבות ברזל" על המשק הישראלי תלויות בהמשך התפתחות הלחימה ותוצאותיה. בבסיס לניתוחים הכלכליים המוצגים מטה נמצאים תרחישי מלחמה שגובשו על ידי צוות חוקרים מומחי ביטחון בחברת Mind Israel. תרחישים אלו מתארים את התפתחות הלחימה ועצימותה בחזיתות השונות, ומאפשרים תחזיות לגבי היקף המילואים המגויס, ההוצאה הביטחונית, פינוי ישובים, מצב העורף, פגיעה פוטנציאלית ברכוש ובתשתיות ובאופן כללי פגיעה כלכלית במשק המתורגמת גם לירידה בשיעורי התעסוקה.

הניתוח שלנו בוחן את הפגיעה הצפויה בתוצר ובהכנסות ממיסים ואת תוספת ההוצאה הכרוכה בנייהול הלחימה ותקציבי החירום הנדרשים לתמיכה במפונים, בנפגעים ובפעילות הכלכלית במשק (חל"ת ותמיכה בעסקים).¹⁰ על סמך כל אלו חישבנו את התחזיות לגירעון וליחס החוב לתוצר. נדגיש כי עבודה זו החלה ב-9 באוקטובר 2023 ומתעדכנת באופן שוטף על סמך ההתפתחויות ופרסום נתונים מגורמי ממשלה רשמיים.

את הפגיעה בתמ"ג אנו מנתחים דרך הפגיעה בשוק העבודה. פגיעה זו נובעת מהיעדרותם של עובדים ועובדות רבים, חלקם נקראו לשרת במילואים וחלקם נעדרים מתעסוקה מסיבות שונות – פינוי תושבים, פגיעה כלכלית בפעילות העסקית ושיבושים במערכת החינוך המאלצים הורים לילדים, בעיקר נשים, להיעדר מעבודתם. לפי גישת הייצור, אנו מתרגמים את גריעתם של העובדים משוק העבודה לפגיעה בתוצר בהתאם לרמת התוצר הענפי לעובד ובהתאמה לענפים שנפגעו – בעיקר חקלאות, בניין, קמעונאות ותיירות.¹¹ לגבי גיוס מילואים גישתנו המתודולוגית בניתוח זה היא "הסטה" של עובדים במגזר העסקי למגזר הציבורי,¹² כלומר תפוקתם העסקית (התוצר לעובד) של המגויסים מומרת לתפוקה במגזר הציבורי, שכן מבחינת החשבונאות הלאומית שכר חיילי המילואים משולם מתקציב הביטחון ומתבטא בעלייה בהוצאה של המגזר הציבורי בתמורה לייצור ביטחון ציבורי. לכן, בניתוח שלנו הפגיעה בתוצר עקב גיוס המילואים מתבטאת בהפרש התוצר לעובד.¹³ על סמך הפגיעה החזויה בתמ"ג אנו מעריכים את הפגיעה בהכנסות המדינה ממיסים ומכך את הגרעון הצפוי ויחס החוב לתוצר. בחישובים אלו אנחנו "מעמיסים" את תוספות ההוצאות הכרוכות בלחימה, רובן על פי אומדנים שלנו, ומקזזים מקורות תקציבים רלוונטיים, כגון קרן מס רכוש שהיקפה ערב המלחמה היה 18 מיליארד ₪ והיא מממנת פגיעות ברכוש ואת תוכנית התמיכה לעסקים שפעילותם נפגעה על רקע המלחמה, ואת הסיוע האמריקאי שצפוי להגיע ב-2024, על מגבלותיו התקציביות.¹⁴ כמו כן אנו מניחים התנהלות תקציבית מקצועית וקבלת המלצות הדרג המקצועי באוצר (אגף תקציבים) להסטות תקציביות על סך 14 מיליארד ₪.¹⁵

3.1. הערכות מאקרו כלכליות לתרחיש הייחוס

תרחיש הבסיס מניח לחימה בעצימות גבוהה בעזה ומתיחות ביטחונית-צבאית עם פעילות צבאית נקודתית בחזית הצפונית עד סוף 2023. מצב זה מלווה בשיבושים בפעילות הכלכלית בעורף בשל ירי רקטי, פינוי

¹⁰ גמישות ההכנסות ממיסים ביחס לתוצר היא יחידתית. אנו מניחים כי האוצר ימשיך בתמיכה הכלכלית לעסקים בזמן שהלחימה בעצימות גבוהה נמשכת, וזאת למרות שהתוכנית בעת כתיבת שורות אלו אינה מאושרת עדיין לרבעון 1 של 2024.

¹¹ אנו מביאים בחשבון את קיומם של מתנדבים בענפי החקלאות ופינוי תושבים לבתי מלון.
¹² אנו מביאים בחשבון את העובדה כי חלק ממגויסי המילואים הם סטודנטים שעובדים במשרות חלקיות או צעירים שאינם עובדים.

¹³ התוצר השנתי לעובד בענף ההייטק הוא 600 אלף ₪ בשנה; ביתר ענפי התעסוקה במגזר העסקי התוצר לעובד הוא 370 אלף ₪ בשנה; התוצר לעובד במגזר הציבורי הוא 177 אלף ₪ בשנה.

¹⁴ הסיוע האמריקאי כולל בתוכו תנזוח לאופן ההוצאה ומטרותיה.

¹⁵ היקפי התקציב שאותרו על ידי אגף תקציבים היו 6 מיליארד ₪ ב-2023 ו-10 מיליארד ₪ ב-2024. מתוכם ב-2023 הוסטו לטובת הלחימה 4 מיליארד ₪ בלבד.

ישובים, פעילות חלקית של מערכת החינוך והמשך ירידה בתחושת הביטחון האישי של האזרחים. מהרבעון הראשון של 2024 מתחיל שחרור מדורג של חיילי המילואים ובד בבד המצב בעורף מאפשר חזרת המשק לפעילות כלכלית וחזרת המפונים לבתיהם או למגורים ארעיים עד לשיקום הבתים. מגמה זו מתבטאת בחזרתם המדורגת של הנעדרים זמנים מעבודתם. תרחיש זה מניח בנוסף כי ישראל מצליחה ליצור איום אמין על חיזבאללה ולהרתיעו. העדר רצונו של חיזבאללה להיקלע למלחמה אזרית וכן לחץ דיפלומטי מובילים לנסיגתו צפונית לנהר הליטאני בהתאם להחלטת האו"ם 1701. מגמות אלו מוצגות בלוח 1.¹⁶

לוח 1: תרחיש ייחוס
תוספת סד"כ מילואים פעיל ונעדרים זמנית מעבודתם, אלפים, 2023 רבעון 4, שנת 2024

| 2024 | | | | 2023 | |
|--------------|--------------|---------------|---------------|-------------|---------------------------------------|
| רבעון 4 | רבעון 3 | רבעון 2 | רבעון 1 | רבעון 4 | |
| חזרה הדרגתית | | | | אדום | מצב בעורף |
| ירוק | | | | | |
| שחרור מלא | 40 (0.9%) | 40 (0.9%) | 140 (3.2%) | 220 (5%) | סד"כ מילואים פעיל (אחוז מהמועסקים) |
| פעילות מלאה | 25 (0.6%) | 50 (1.15%) | 125 (2.8%) | 310 (7%) | נעדרים זמנית מעבודתם (אחוז מהמועסקים) |

בהתאם לתרחיש הלחימה בלוח 1, האומדן לעלות תוספת ההוצאות עקב המלחמה עד לסוף הרבעון האחרון של 2023 כולל הירידה בהכנסות הינו 70 מיליארדי ש"ח,¹⁷ מתוכם 20 מיליארד ש"ח הוצאות ביטחון, 23 מיליארד עלות התכנית הכלכלית ותשלומי חלי"ת,¹⁸ 3 מיליארד ש"ח לתמיכה בנפגעי רכוש ו-13 מיליארד ש"ח נוספים להוצאות אזרחיות הכוללות פינוי תושבים והוצאות בריאות, חינוך ורווחה. כתוצאה מכך, ולאור היעדרות זמנית מהעבודה של למעלה מחצי מיליון עובדים (גיוס המילואים והיעדרות זמנית בעורף), כאשר כ-10% מהנעדרים מועסקים בענף ההייטק, אנו מעריכים כי הרבעון האחרון של 2023 יסתיים בצמיחה שלילית של 10% (ביחס לרבעון 3),¹⁹ כך שהצמיחה ב-2023 צפויה להסתכם ב-1.5% בלבד, לעומת התחזית של 3% ערב המלחמה. על בסיס שיעור הצמיחה הנמוך יחסית אנחנו חוזים אובדן הכנסות ממיסים של 11 מיליארד ש"ח. לאור אלו, התחזית היא כי גם לאחר שימוש בכספי קרן מס רכוש (6 מיליארד ש"ח)²⁰ והתייעלות התקציב שאושרה על סך 4 מיליארד ש"ח (הסטות תקציביות וכספיים חלוקתיים) אנו אומדים כי בסוף 2023 יגדל הגרעון לכ-5.5%, ויחס החוב לתוצר יעלה לכ-63.9%.²¹

תחת תרחיש הייחוס, ב-2024 תחול חזרה מדורגת של המשק לשגרה. האומדן לעלות תוספת ההוצאות עקב המלחמה עד לסוף שנת 2024, כולל ירידה בהכנסות, הינו 73 מיליארד ש"ח.²² מתוכם 22 מיליארד ש"ח הוצאות ביטחון, 22 מיליארד ש"ח עלות התכנית הכלכלית ותשלומי חלי"ת, 6 מיליארד ש"ח לשיקום ונפגעי רכוש, ו-3 מיליארד ש"ח עבור הוצאות אזרחיות ללא הוצאות בריאות ורווחה. על בסיס היקף המילואים והנעדרים זמנית

¹⁶ הנתוני בלוח מתייחסים לממוצע ברבעון.
¹⁷ התזרים בגין ההוצאות נמוך מהעלות כיוון שחלק מההוצאות ישולמו ב-2023.
¹⁸ בפועל תשלומי החלי"ת מתבטאים בהקטנת הכנסות המדינה מביטוח לאומי.
¹⁹ הפסד תוצר רבעוני כתוצאה ממעבר של אנשי מילואים שרובם מועסקים במגזר העסקי למגזר הממשלתי בהתבסס על הפרשי שכר לעובד – 10 מיליארד ש"ח.
²⁰ סך התזרים ברבעון, יתרת העלות תשולם מהקרן ב-2024.
²¹ הערכות S&P לגרעון ויחס חוב לתוצר ב-2023 הן 5.3%- ו-64% בהתאמה. הערכות בנק ישראל הן 3.7%- ו-63% בהתאמה.
²² הניתוח אינו כולל התייחסות לתוכנית "מגוייסיים למילואים" שהוקצאו לה 9 מיליארד שקל והתפרסמה לאחר כתיבת הנייר.

מעבודה על פני השנה אנו צופים צמיחת תוצר של 1% ב-2024.²³ מכאן, אובדן ההכנסות צפוי להיות 20 מיליארד ₪. בהנחת קבלת הסיוע הצבאי של ארה"ב (20 מיליארד ₪²⁴) ושימוש ביתרת קרן מס רכוש (12 מיליארד ₪) ובהנחה שהסטות התקציב וכספים חלוקתיים שאותרו על ידי הדרג המקצועי יוסטו לצורך מימון הוצאות הלחימה – אנו מעריכים כי הגרעון²⁵ בסוף 2024 יהיה כ-5.4% ויחס החוב לתוצר יהיה כ-2.69%²⁶.

3.2. הערכות מאקרו כלכליות לתרחיש חמור של הסלמה עם התפתחות מלחמה בצפון

תרחיש נוסף שניתחנו לצורך הערכה כלכלית הוא תרחיש להתפתחות לחימה בעצימות גבוהה בצפון ("תרחיש חמור"). תרחיש זה מאופיין במערכה צפונית של כחודש ימים במהלך הרבעון הראשון של 2024 הכוללת מתקפה רחבה של צה"ל נגד חיזבאללה שתגרור תגובה של ירי טילים מאסיבי על יישובי הצפון בישראל. מבחינה כלכלית אנו מניחים עצירה של רוב הפעילות הכלכלית למשך חודש מקו חיפה (כולל) וצפונה, לרבות נמלי חיפה. עצירה זאת מתבטאת בגריעתם של 70% מהעובדים במחוזות חיפה-צפון (1.1 מיליון מועסקים, כרבע מכלל המועסקים במשק) – כלומר כ-780 אלף מועסקים, לפי התפלגות ענפים במחוזות אלו למשך חודש.²⁷ אנו מניחים כי מערכה זו כוללת פגיעה שאינה חמורה בתשתיות חשמל, כבישים ואזורי תעשייה. לכן לאור פגיעה אפשרית במקומות עבודה, נתיבי תחבורה ויכולת הייצור והתעסוקה, חזרת התושבים במחוזות חיפה-צפון שתתחיל עם סיום המלחמה בסוף הרבעון הראשון של 2024 תהיה מדורגת אל תוך הרבעון השני של 2024. אנו מניחים בנוסף ירידה מדורגת בכוח המילואים, כאשר בסיום הלחימה עדיין נותר כוח מגויס (רבעונים 2-4), גם לצורך סיוע בהתמודדות העורף ושיקום התשתיות.

לוח 2: תרחיש חמור – התפתחות מלחמה בצפון
תוספת סד"כ מילואים פעיל ונעדרים זמנית מעבודתם, אלפים, 2023 רבעון 4, שנת 2024

| 2024 | | | | 2023 | |
|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|--|
| רבעון 4 | רבעון 3 | רבעון 2 | רבעון 1 | רבעון 4 | |
| צהוב/ירוק | צהוב | כתום | אדום | אדום | מצב בעורף |
| 30 (0.7%) | 60 (1.4%) | 120 (2.8%) | 220 (5%) | 220 (5%) | סד"כ מילואים פעיל (אחוז מהמועסקים) |
| 25 (0.57%) | 50 (1.15%) | 100 (2.3%) | 400 (9%) | 310 (7%) | נעדרים זמנית מעבודתם (אחוז מהמועסקים) |

מכיוון שתחת תרחיש זה ישראל תוקפת את חיזבאללה רק במהלך הרבעון הראשון של 2024, הניתוח הכלכלי עבור רבעון 4 של 2023 והתחזיות ל-2023 כולה זהים לתרחיש הבסיס בסעיף 3.1. תחת התרחיש הנוכחי הכולל גם מערכה צפונית, תחזית מכון אהרן לצמיחת המשק ב-2024 היא **צמיחה שלילית של 2%**. כאמור אובדן התוצר נובע מגריעתם של הנעדרים זמנית מעבודתם ומגיוס כוח מילואים רחב, בעיקר ברבעון הראשון. לפי הניתוח שלנו, הפסד התוצר השנתי ב-2024 כתוצאה ממעבר של אנשי מילואים מהמגזר העסקי למגזר הממשלתי הוא 20 מיליארד ₪.

²³ הפסד תוצר רבעוני כתוצאה ממעבר של אנשי מילואים שרובם מועסקים במגזר העסקי למגזר הממשלתי בהתבסס על הפרשי שכר לעובד – 10 מיליארד ₪.

²⁴ מבוסס הערכות אג"ת.

²⁵ התזרים גבוה יותר כיוון שכולל עלות נדחית של 19 מיליארד ₪ מ-2023.

²⁶ הערכות S&P לגרעון ויחס חוב לתוצר ב-2024 הן 5.3% ו-67% בהתאמה. הערכות בנק ישראל הן 5% ו-66% בהתאמה.

²⁷ נתוני סקר כוח אדם

בתרחיש המערכה הצפונית, האומדן לעלות תוספת ההוצאות עקב המלחמה עד לסוף שנת 2024, כולל ירידה בהכנסות, הינו 111 מיליארד ₪, מתוכם 28 מיליארד ₪ הוצאות ביטחון, 37 מיליארד ₪ עלות התכנית הכלכלית ותשלומי חל"ת, 13 מיליארד ₪ לשיקום ונפגעי רכוש, ו-3 מיליארד ₪ עבור הוצאות אזרחיות ללא הוצאות בריאות ורווחה. אובדן ההכנסות צפוי להיות 30 מיליארד ₪. בהנחת קבלת הסיוע הצבאי של ארה"ב (20 מיליארד ₪) ושימוש ביתרת קרן מס רכוש (12 מיליארד ₪) ובהנחה שהסטות התקציב וכספים חלוקתיים שאותרו על ידי הדרג המקצועי (10 מיליארד ₪) יוסטו לצורך מימון הוצאות הלחימה – תחזית הגרעון ל-2024 תחת תרחיש לחזית צפונית הוא כ- 6.8% כך שיחס החוב לתוצר יהיה בסוף 2024 כ-71.6%.²⁸

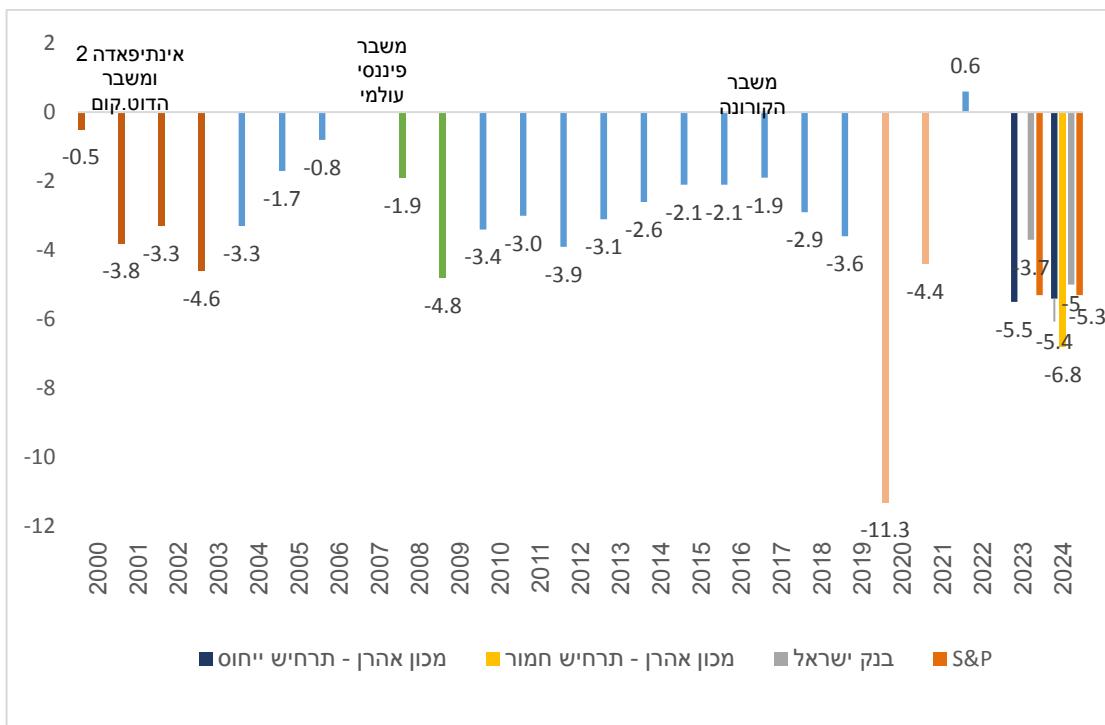
²⁸ ככל הידוע לנו גופי מחקר כלכליים לא ניתחו תרחיש להתפתחות לחימה צפונית. אומדני בנק ישראל ו-S&P מבוססים על ניתוח לחזית לחימה יחידה מול עזה – בדומה לתרחיש הבסיס בנייר זה. לכן תחזיותיהם מובאות בהקשר הסעיף הקודם.

4. מדיניות כלכלית מותאמת למסגרת מאקרו כלכלית חדשה

הפרק הקודם הציג את התחזיות הכלכליות של מכון אהרן ל-2023 ו-2024. תחזיות אלו מתפרסמות במקביל לתחזיות של גופי מחקר נוספים שאמדו את השפעות המלחמה על צמיחת התמ"ג והגידול בגרעון וביחס החוב לתוצר. הפערים הקיימים בין התחזיות נובעים בעיקר מהבדלים בהנחות לגבי התפתחות המלחמה, היקף הפעילות המשקית בחירום והתאוששותו החזויה של המשק (איורים 2-3). ואולם, דבר אחד משותף לכל התחזיות – כולן משקפות שינוי משמעותי במסגרת המאקרו כלכלית בישראל, עם שיעורי צמיחה נמוכים מהפוטנציאל וגידול משמעותי בגרעון וביחס החוב לתוצר. נדגיש כי המשק הישראלי מתאפיין במדיניות תקציב אחראית שהביאה לתוואי בר-קיימא של החוב יחסית לתוצר, כך שלמרות הגידול החד במהלך משבר הקורונה, ירד יחס החוב לתוצר בסוף 2022 לרמה של 60.8% (איור 3). תוואי זה הוא תוצאה של אחריות פיסקלית ארוכת שנים המתבטאת בהפחתת החוב בשנות הצמיחה והרחבה ותמיכה בביקושים במשק בשנות משבר. מכלול נתונים אלו משקף מצב פיסקלי יציב ואמין למשקיעים, כפי שהתבטא היטב במחירי ה-CDS של חוב ממשלת ישראל שהיו נמוכים היסטורית בסוף 2022 – כ-40 נקודות בסיס.

במועד פרסום מסמך זה אישרה הכנסת את תקציב המדינה המעודכן לשנת 2023.²⁹ בתקציב זה לא מוצג הסטות הכספים וביטול כספים חלוקתיים כפי שהמליץ הדרג המקצועי. לאור המסגרת הכלכלית החדשה ועל רקע מציאות שיכולה אף להסלים לחזיתות לחימה נוספות, העדר מנהיגות כלכלית המשקפת שינוי בסדרי העדיפויות ואחריות תקציבית לרבות קיצוץ בכספים שאינם תומכי לחימה או צמיחה היא טעות ומהווה איתות שלילי מאוד לגבי ניהול תקציב 2024.

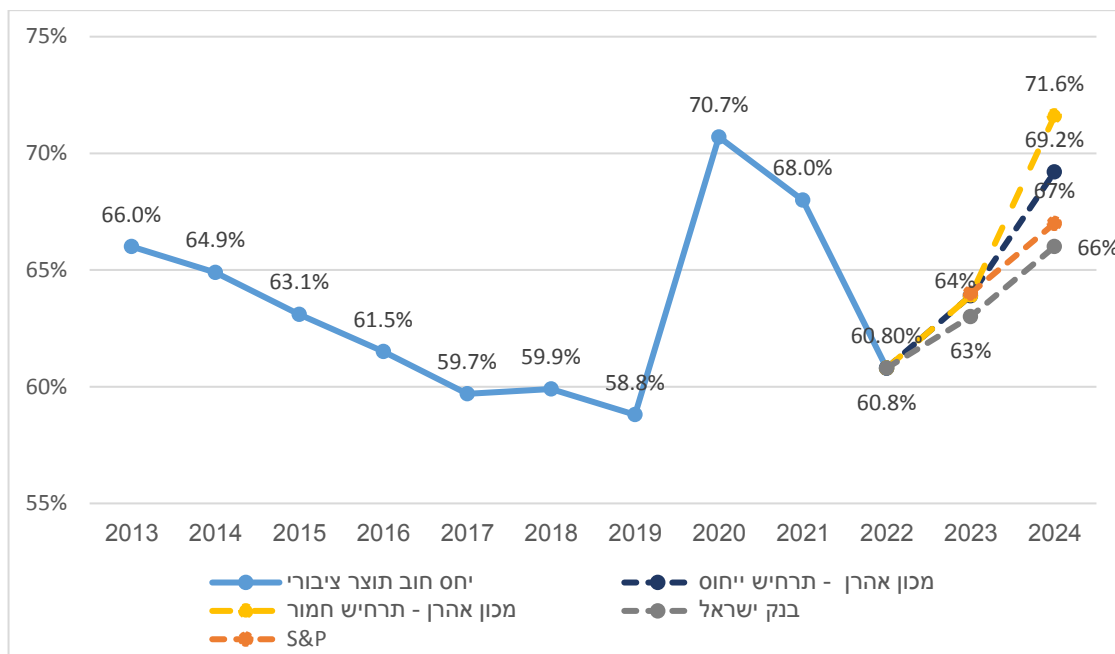
איור 2: הגרעון הממשלתי, שנים 2000-2024 (תחזית), אחוזי תוצר



מקור: נתוני בנק ישראל ותחזיות גופי מחקר.

²⁹ תקציב המדינה המעודכן ל-2023 גדל ל 637 מיליארד שקל והוא כולל כ-29 מיליארד שקלים שהוגדרו כהוצאות לחימה (זרם). תקציב זה מגלם גרעון של 3.7% נכון לסוף נובמבר 2023.

איור 3: יחס החוב לתוצר, שנים 2013-2024 (תחזית), אחוזי תוצר



מקור: נתוני בנק ישראל ותחזיות גופי מחקר.

א. אחריות תקציבית כמפתח להתאוששות המשק

כאמור, לפי תרחישי המלחמה והתחזיות שביצענו, המסגרת המאקרו כלכלית ל-2024 היא צמיחה של 1% בתוצר. שיעור הצמיחה החזוי נמוך משמעותית משיעורי הצמיחה בשנים האחרונות ואף עלול להיות נמוך יותר אם תתפתח חזית לחימה נוספת בצפון מול חיזבאללה – צמיחה שלילית של 2% בתמ"ג ב-2024, כאשר הירידה בצמיחה מבטאת גם את התחזית לירידה בהכנסות הממשלה ממיסים.³⁰ לכן, ובמסגרת עקרונות התקציב, יש להתאים את יעד ההוצאה באופן שישקף גירעון של 5% לכל היותר. לאור הוצאות הלחימה הגדולות לרבות התמיכה במשק ושיקום היישובים ברור כי יעד זה הוא שאפתני; אולם קביעתו ועמידה בו יאותתו למשקיעי ההון וההייטק ולחברות הדירוג על אחריות תקציבית ושינוי בסדרי העדיפויות, וכן כי יחס החוב לתוצר נשמר ברמה שתמנע את הפחתת דירוג האשראי. נדגיש כי **אנו ממליצים שלא להעלות מיסים ב-2024, למעט ביטול הטבות מס שאינן מעודדות תעסוקה**. התוצאות הכלכליות של שנת 2024 מאופיינות בחוסר ודאות רבה, לרבות שיעורי הצמיחה והירידה בהכנסות ממיסים ולכן אין הגיון כלכלי לבצע שינויים במיסים הצפויים לפגוע בהכנסתם הפנויה של הפרטים ולהחמיר את הירידה בפעילות הכלכלית בתקופה של מיתון כלכלי המלווה באיודאות רבה, לרבות ההצעה העולה לגבי ביטול הטבות המס על חסכוניות קצרי טווח (קרנות השתלמות) והחיסכון הפנסיוני. שינויים משמעותיים בשיעורי מס ההכנסה השולי לקבוצות אוכלוסייה מסוימות ושינויים מבניים מסוג זה יש לבצע כשינויים פרמננטיים, לאחר בחינת הנושא והשפעותיו הרחבות לטווח הארוך.³¹

³⁰ אנו מניחים כי ירידה של 1% בתמ"ג מתורגמת לירידה של 1% בהכנסות ממיסים.
³¹ כמו כן, צפויה התנגדות מצד ההסתדרות.

המלחמה היא אירוע ביטחוני מקומי בעל השפעה מהותית על כלכלת ישראל. לכן, חברות הדירוג והמשקיעים בשוק ההון ובהייטק עוקבים אחר התפתחויות הלחימה והתנהלותם של קובעי המדיניות. העברות תקציביות בכל היקף על רקע שאינו מקצועי, אלא פוליטי וסקטוריאלי, עלולות לפגוע באופן משמעותי בהערכת חברות הדירוג את האחריות והמשמעת התקציבית בישראל ומשכך את הערכת יכולת החזר החוב של ישראל.

נדגיש כי המשבר הנוכחי אינו דומה למשבר הקורונה שאפיין את 2020, שלאחריו הפגין המשק התאוששות כלכלית מהירה – חזרה לתוואי צמיחה גבוהה והקטנת הגרעון ויחס החוב לתוצר בשנים 2021-2022. מספר הבדלים מורים כי התאוששות המשק מהמשבר הנוכחי תהיה מאתגרת יותר. ראשית, היציאה המהירה ממשבר הקורונה התאפשרה הודות לחיסונים שניתנו בעוד שתוצאות הלחימה מלוות באיזודאות רבה; החזרת תחושת הביטחון האישי לאזרחים וחזרה לפעילות כלכלית מלאה במשק צפויות להיות תהליך מדורג. כמו כן, מצבו של ענף ההייטק שונה באופן מהותי במלחמה הנוכחית ביחס למשבר הקורונה. משבר הקורונה האיץ את ההשקעות בדיגיטציה בעולם וענף ההייטק המקומי נהנה מזרם ההשקעות ומגידול בפעילות. לעומת זאת, ההאטה הגלובלית בענף ההייטק ובנוסף המלחמה הנוכחית מרחיקות את המשקיעים. כבר עכשיו משקפים שלושת הרבעונים הראשונים של 2023 נסיגה של ההשקעות לרמתן בשנים 2017-2019. פגיעה משמעותית בענף ההייטק המקומי עלולה להוות מכה לצמיחה הכלכלית בישראל כיוון שענף זה מהווה 18% מהתוצר. הבדל נוסף הוא סביבת הריבית שהיום גבוהה משמעותית מסביבת הריבית ב-2020 ולכן עלויות מימון חוב חדש שיגויס יהיו גבוהות יותר.

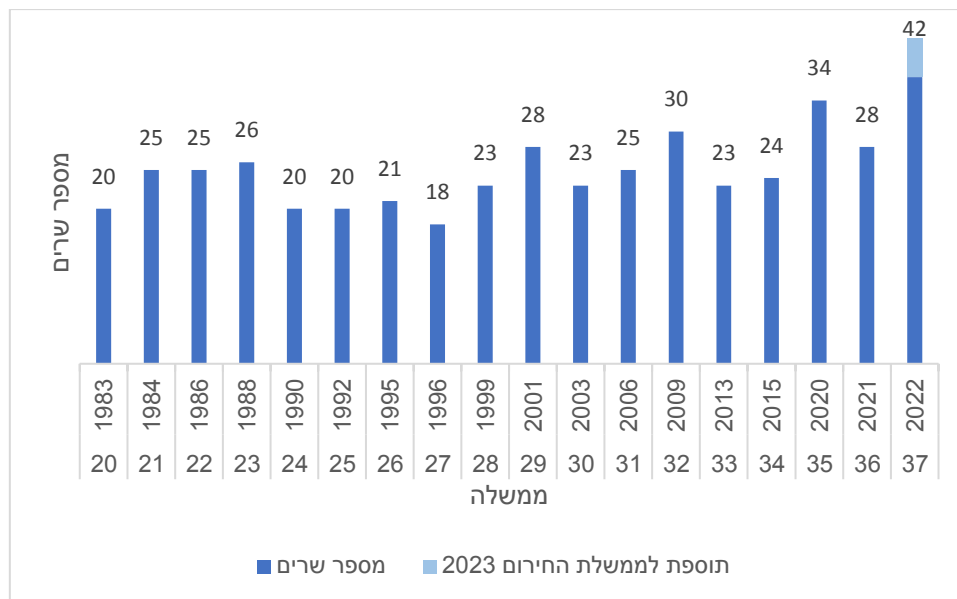
חזרת המשק לתוואי צמיחה לאחר המלחמה תלויה באופן הדוק בתחושת הביטחון האישי של האזרחים. עמידה ביעדי המלחמה – שלילת יכולותיו הצבאיות של ארגון חמאס ובמיוחד שחרור החטופים תשקם את תחושת הביטחון האישי של האזרחים ותתרום לחזרתם המהירה לפעילות כלכלית. יש לוודא כי לצד הלחימה הקשה בחזית מנוהלת גם מדיניות כלכלית אחראית ומקצועית אשר ממזערת את הפגיעה במשק בעת המלחמה ונערכת ליום שאחריה. פרמיית הסיכון של ישראל בשווקים עלתה, וגירעונות מוגדלים ומדיניות כלכלית שאינה אחראית עלולים להוביל להפחתת דירוג אשראי, לייקור עלויות מימון החוב ולהוצאות ריבית גבוהות שידחקו הוצאות והשקעות ממשלתיות תומכות צמיחה – תהליך שעשוי להוביל לשנים ארוכות של צמיחה נמוכה וירידה ברמת החיים בישראל. מכאן שקיימת חשיבות עליונה לשמירה על אחריות תקציבית והגברת יכולת הביצוע של הממשלה תוך קידום רפורמות תומכות צמיחה, במטרה להציב את המשק עם סיום הלחימה בנקודת הפתיחה האופטימאלית לחזרה לתוואי צמיחה גבוהה ב-2025.

ב. הגברת יכולת הביצוע של הממשלה וייעול עבודת המגזר הציבורי

האחריות התקציבית הדרושה בעת הנוכחית והצורך החיוני להגביר את יכולת הביצוע של הממשלה מסמנים כי הגיעה העת לשינוי משמעותי במבנה הממשלה. המלצתנו לביטול משרדים מיותרים וייעול מצבת כוח האדם תחסוך באופן מיידי כ-360 מיליון ₪. ממשלת ישראל ה-37 מנתה 34 משרדים ו-38 שרים ביום השבעתה. לאור המלחמה הוקמה ב-18.10.23 ממשלת חירום וכך נוספו לממשלה 5 שרים נוספים ללא תיק, כך שזוהי הממשלה הרחבה ביותר בתולדות המדינה (איור 4).³² עוד קודם להקמת ממשלת החירום, מבנה ממשלתי מנופח זה היה חריג בכל קנה מידה בהשוואה למדינות מערביות מתקדמות. מלבד העלויות הישירות הכרוכות בקיומו הוא מסבך את תהליכי קבלת ההחלטות, יוצר מוקדי חיכוך ובירוקרטיה פנים ממשלתית ומפחית את יעילות עבודת הממשלה.

³² לאור התפטרות שרת ההסברה ירד מספר השרים ל-42.

איור 4: מספר השרים בממשלות ישראל, 1983-2022



מקור: עיבודי הכותבים לנתוני אתר הכנסת.

בעיות אלו הביאו להקמתם של מספר צוותי עבודה וועדות לבחון את הנושא. אנו ממליצים לקבל לאלתר את המלצות הצוות הבין-משרדי ליישום התאמות במבנה הממשלה (2018),³³ וליישם את המלצתו אף תוך צמצום נוסף, למבנה ממשלה המונה 15 משרדים (איור 5): ארבעה משרדי ליבה ו-11 משרדים נוספים. יתר המשרדים בהתייחס לממשלה הנוכחית יאוחדו תחת המשרדים הראשיים, כיחידות משנה. נדגיש כי המבנה המוצע הותאם למבנה הממשלה הקיים אולם אנו סבורים כי לרבים מהמשרדים אין זכות קיום בשגרה, קל וחומר בעת החירום הנוכחית, ויש לבטלם לאלתר. משרדים אלו הם: מודיעין, ירושלים ומסורת ישראל, מורשת, התיישבות ומשימות לאומיות, קידום מעמד האישה, שיתוף פעולה אזורי, תפוצות, נושאים אסטרטגיים והסברה – 8 משרדים שעלותם הישירה ב-2023-2024 כ-360 מיליוני ₪.³⁴

איור 5: הצעה למבנה ממשלתי של 15 משרדי ממשלה



(כחול – משרדי ליבה, ירוק – משרדים מקובלים בעולם, אדום – משרד ייחודי לישראל)

³³ משרד ראש הממשלה (2018). דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום התאמות במבנה הממשלה.
³⁴ אומדן שמרני זה נבנה על בסיס נתוני אתר "מפתח התקציב" וההערכות הצוות הבינמשרדי ליישום התאמות במבנה הממשלה.

מקור: המלצת מכון אהרן למבנה הממשלתי בהתבסס על דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום התאמות במבנה הממשלה, 2018.

לצמצום מבנה הממשלה יתרונות ברורים ועיקרם הם:

1. התייעלות הפעילות הממשלתית לאור ההפחתה הצפויה בבירוקרטיה פנים-ממשלתית, תוך שיפור בתהליך קבלת ההחלטות כתוצאה מראייה רחבה של הצרכים וההשפעות של צעדי המדיניות, יחד עם התמקדות בנושאים מהותיים בעלי חשיבות גבוהה לפעילות המשק.
 2. חיסכון תקציבי הנובע מצמצום תפקידי מטה וירידת הצורך בפעילות צוותים בין-משרדיים לתיאום פעילות הממשלה ומיתרון לגודל שיוביל להתייעלות בתהליכים, כגון רכש וגיוס כוח אדם.
 3. גיבוש ויישום מדיניות ממשלתית יעילה לטווח הארוך לאור צמצום מוקדי חיכוך בין המשרדים השונים ומניעת כפילות בתכנון וביישום מדיניות.
 4. ייעול משמעותי של מבנה הממשלה המנופח יתרום לשיקום אמון הציבור בממשלה וחיזוק תחושת הלכידות לאור החיסכון בכספי הציבור והגברת מידת האחריות של חברי הממשלה.
- בנוסף לשינוי חשוב זה יש לוודא כי לשדרת הניהול הבכיר במשרדי הממשלה הכישורים המתאימים לתפקיד. איוש מקצועי של תפקידי מפתח במגזר הציבורי חשוב לתפקוד הממשלתי ולתפקוד המשק בשגרה, וקריטי לתפקוד הממשלתי במשברים. שדרת ניהול מקצועית היא המפתח ליעול המגזר הציבורי ומהווה חלק משמעותי מהחוסן הלאומי.

ג. רפורמות תומכות צמיחה

העיקרון המנחה להמלצותינו הוא רפורמות התומכות בשיפור פיריון העבודה ועידוד לתעסוקה איכותית – שהם מנועי הצמיחה הכלכלית. רוב הרפורמות שאנו ממליצים עליהן אינן דורשות תקציבים גדולים, אולם יישום אפקטיבי שלהן יתרום לצמיחה כלכלית.³⁵ אנו מדגישים כי מעבודת המכון עולה כי יישום מדיניות כלכלית מקצועית אשר תתמרץ תעסוקה איכותית, תכוון להשקעות בהון אנושי תואם ביקושים, תצמצם את הפער במלאי ההון הציבורי, ותסיר חסמים להשקעות בהון פרטי הוא תנאי הכרחי לכך שהצמיחה החזקה בישראל בשנים טרום המלחמה תהיה בת קיימא גם בטווח הבינוני והארוך.³⁶ לכן ניהול מקצועי ואחראי של התקציב לצד הכנת המשק ליום שאחרי המלחמה, לרבות רפורמות תומכות צמיחה, יחזירו את ישראל לתוואי צמיחה בצורה המהירה ביותר.

מלאי ההון הציבורי לנפש בישראל נמוך ב-65% מזה של מדינות הסמן, וכתוצאה מכך הנגישות התחבורתית בישראל נמצאת בפיגור ניכר בהשוואה למדינות המובילות באירופה. אנו ממליצים על קביעת יעדי נגישות תחבורתית – צמצום זמן הנסיעה בתחבורה ציבורית בשעות השיא ב-30% והגדלת כמות הנסיעות בתחבורה ציבורית מ-20% ל-40%, ועל הסרה יסודית של כל החסמים לתכנון ולביצוע.³⁷ בנוסף, בכדי להגדיל את ההון הציבורי ICT, שרמתו היום נמוכה ב-19% מרמת ההון הציבורי ICT במדינות הסמן, נדרש היקף השקעה שנתי בהיקף של 0.34 אחוזי תוצר – נמוך במידה רבה מההשקעה הנדרשת בהון הציבורי הפיזי, אולם עם השפעה פוטנציאלית ניכרת על יעילות המגזר הציבורי.³⁸ אנו ממליצים על יישום תוכנית רוחבית לדיגיטציה

³⁵ לניתוח המלא ראו: אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין (2022), "מדיניות השקעות ציבוריות ורפורמות מבניות להעלאת הפיריון והצמיחה במשק", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

³⁶ אקשטיין, מנחם-כרמי, סומקין וקלישר (2023), "אתגרי כלכלת ישראל בזמנים גועשים", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

³⁷ לתוכנית המלאה ולהשפעה הכלכלית על הצמיחה ראו זיו, ס' ופפיר, א' (2023), "תחבורה איכותית ל-2040: תכנון, השקעות ותועלות", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

³⁸ על הקשר בין דיגיטציה של המשק לצמיחה כלכלית ראו: אקסלרד, ה', סומקין, ס' וחבר, ש' (2022), "אסטרטגיית קידום השימוש הדיגיטלי (ICT) בישראל: קביעת סדרי עדיפויות", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

של כל הממשקים של משרדי הממשלה והרגולטורים, ובפרט ממשקים בין-משרדיים וממשקים עם המגזר העסקי. יישום תוכנית כזו יתרום באופן מיידי לטיוב יסודי של כל עבודת המגזר הציבורי; ייצר מסדי נתוני של תשומות ותפוקות המגזר הציבורי שיאפשרו את בחינת יעילותו ושימוש בהם לצורך קבלת החלטות; ייעל את הממשקים בין המגזר הציבורי והעסקי וייעל את מנגנוני הרגולציה והבירוקרטיה לעסקים ולאזרחים. למהלך כזה השפעות חיצוניות חיוביות על הדיגיטציה ופריון העבודה במשק כולו.

רמתו של מלאי ההון הפרטי בישראל נמוכה ב-46% מזו של מדינות הסמן (\$110 לשעת עבודה, לעומת \$203 לשעת עבודה במדינות הסמן). כדי למצות את פוטנציאל הצמיחה של המשק יש לפעול לטיוב רגולציה ולהפחתת הנטל הבירוקרטי ופתיחות לסחר – צעדים המעודדים תחרותיות, השקעות וזליגת ידע בתחומי הניהול והחדשנות. בפרט יש להמשיך ולפעול בשני התחומים הבאים: (א) קידום פעילות אפקטיבית של רשות האסדרה שהחלה לפעול בשלהי 2022, ובפרט הפחתת מלאי הבירוקרטיה באמצעות מדידה שיטתית, מקצועית ומבוקרת של עלות הציות להליכי רגולציה מרכזיים והבירוקרטיה הנדרשת בגינם בשיטת ה-SCM, וקביעת יעדים להפחתה;³⁹ (ב) להמשיך ולפעול להסרת חסמי יבוא במוצרי צריכה ומוצרי השקעה וחומרי גלם. ייעול היבוא יתרום לסביבה מקומית תחרותית, לשיפור בפריון העבודה ולהפחתה משמעותית ביוקר המחיה.

על אף התאוששות התעסוקה ממשבר הקורונה, שיעורי התעסוקה בקרב הגברים החרדים והנשים הערביות עדיין נמוכים מאוד (לוח 3). יחד עם הגברים הערבים, שלוש קבוצות אלה מהוות את עיקר הפוטנציאל להגדלת התעסוקה, כאשר שיעורי התעסוקה הנוכחיים בקרב קבוצות אלה נמוכים משמעותית מהיעדים שהוצבו עבורן לקראת שנת 2030.⁴⁰

לוח 3: שיעורי תעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, גילי 64-25

| 2022 | 2012 | |
|------|------|-------------------|
| 87.5 | 85.0 | יהודים לא חרדים |
| 54.9 | 45.9 | יהודים חרדים |
| 77.2 | 74.1 | ערבים |
| 84.3 | 78.2 | יהודיות לא חרדיות |
| 80.3 | 65.0 | חרדיות |
| 42.4 | 29.3 | ערביות |

מקור: עיבודי הכותבים לנתוני סקר כוח אדם, הלמ"ס

³⁹ מודל ה-SCM (Standard Cost Model) הוא המודל הרווח ביותר למדידת עלות הבירוקרטיה, אשר אומץ כמתודולוגיה אחידה על ידי ארגון ה-OECD והאיחוד האירופי. המודל מתבסס על פירוק החקיקה לחובות מידע, ומדידת הזמן והעלות הנדרשים למילוי כל חובת מידע. למידע נוסף וסקירה בנושא ראו: סומקין, ס. (2020) "מדיניות מדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה", מכון אהרן למדיניות כלכלית. על המלצותינו לפעילות רשות האסדרה ראו: מנחם-כרמי ואילת (2022), "רשות הרגולציה: יעדים, כלים ומסגרת עבודה", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁴⁰ יעדי שיעורי התעסוקה לקראת 2030: גברים ערבים – 83%, גברים חרדים – 65%/70%, נשים ערביות – 53% (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2020).

קבוצות אלו מאופיינות בפריון עבודה נמוך, בעיקר בקרב חסרי השכלה אקדמית. בקרב הגברים הערבים הצעירים שיעור התעסוקה אף נמוך יותר, וקבוצה זו מאופיינת בשיעורי חוסר מעש גבוהים (תחאוכו, לרום וג'באלי-סירחאן, 2023).⁴¹ יעדי התעסוקה שהוצעו על ידי הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 ואומצו על ידי ממשלת ישראל הינם יעדים שאפתניים להגדלת התעסוקה בקרב הגברים הערבים והחרדים וכן בקרב הנשים ערביות, והשגתם דורשת תמיכה בקידום ההון האנושי בקבוצות אוכלוסייה אלו, על ידי התאמת מיומנויות התעסוקה והעיסוקים,⁴² וכן על ידי מתן תמריצים לעידוד התעסוקה וביטול תמריצים שליליים, כגון קצבאות שאינן מותנות בתעסוקה או מיצוי כושר השתכרות. כמו כן יש לשפר את איכות ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות העל-תיכוניות, באמצעות התאמת היצע מקצועות הלימוד לביקושים בשוק והסרת חסמים ספציפיים לאוכלוסיות השונות, כך שהן יהיו מנגנון מרכזי לשיפור הפריון והשכר עבור אוכלוסיות שלא פונות ללימודים אקדמיים.

⁴¹ לעבודה בנושא ראו: תחאוכו, לרום, וג'באלי-סירחאן, ס' (2023), "[מדיניות לקידום תעסוקה איכותית בקרב צעירים בחברה הערבית](#)", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁴² בנושא מיומנויות היי טק ראו: חשאי, סומקין, וניר (2022), "[מהן המיומנויות הנדרשות מעובדי ההייטק](#)", מכון אהרן למדיניות כלכלית. בנושא חסמי השפה בקרב עובדים בחברה הערבית ראו: תחאוכו וקלישר (2023), "[אוריינות בשפה העברית בחברה הערבית: סטנדרטיזציה במדידה ובהערכה](#)", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

5. המלצות למדיניות

לאור איומי המלחמה על כלכלת המשק עולה צורך חיוני להתנהלות אחראית ומקצועית של הממשלה – התנהלות שאינה פוליטית או סקטוריאלית ויש בה לתרום ללכידות כלכלית וחברתית, תוך מזעור הפגיעה במשק במידת האפשר ושיקום תחושת הביטחון האישי של אזרחי ישראל. מדיניות זו הכרחית לעידוד חזרת הציבור לתעסוקה ולשגרת פעילות כלכלית. והיא קריטית בכדי לשמר את אמון השווקים הפיננסיים, חברות הדירוג ומשקיעי ההייטק באיתנות המשק. **להלן ההמלצות:**

1. לאור השינויים במסגרת המאקרו כלכלית וההאטה בצמיחה במשק לצד הוצאות הלחימה הנדרשות יש לפעול לאחריות פיסקאלית ובפרט שמירה על מסגרת גירעון של 5% תוצר, כך שיחס החוב לתוצר יישמר ברמה שלא תוביל להפחתת דירוג האשראי. יש לממן את התוספת להוצאה על ידי מיצוי השימוש בכספים חלוקתיים והסטות תקציביות ובפרט לייעל את תקציב 2024 על ידי הסטה של 15 מיליארד ש"ח לכל הפחות. אין להעלות מיסים בשנת 2024 למעט ביטול הטבות מס שאינן מעודדות תעסוקה.
2. יש לבנות בדחיפות מחדש את תקציב 2024, באופן שייתן מענה לצרכי המשק החדשים (ביטחון וביטחון פנים, בריאות ורווחה). על תקציב הביטחון לכלול את הצעדים הנדרשים לשמירת כשירותו המבצעית של הצבא, תוך בחינת היקף סדר הכוחות הנדרש והצורך בהגדלה פרמנטית; וכן תקציב לתמיכה בנפגעים ובמפונים באופן מיטבי, שיאפשר להם חזרה במידת האפשר לשגרת חיים.⁴³
3. אין לקצץ בהשקעה ציבורית בתשתיות ובפרט בתשתיות תחבורה וזאת על רקע הפער הגדול הקיים במלאי ההון הציבורי בין ישראל ומדינות הסמן ולאור ההשפעה החיובית הגדולה של השקעות מסוג זה על הצמיחה הכלכלית. יש להתמקד בפרויקטים בתחום התשתיות בעלי ההשפעה הגדולה ביותר על הצמיחה וכן להכין תוכנית מפורטת לביצוע השקעות בתשתיות בהיקף שיצמצם עד שנת 2040 את הפערים מול מדינות הסמן. המלחמה הנוכחית הדגישה סוג נוסף של השקעות ציבוריות שיש בהם לחזק את החוסן של ישראל, כגון מנהור של תשתיות חיוניות ומיגון מבני חינוך. יש לכלול פרויקטים אלו בתוכניות התכנון, בעבודה משותפת של משרד הביטחון, מנהל התכנון והגופים הרלוונטיים.
4. יש להקדיש את שנת 2024 לתכנון תוכניות עבודה ישימות בכל הנושאים הדרושים לשיפור פריון העבודה ועידוד הצמיחה ובעיקר בתחומי הדיגיטציה של המגזר הציבורי; תכנון תשתיות תחבורה לשני עשורים קדימה; הסרת חסמים לתחרות ולהשקעות המגזר העסקי; שיפור מערך ההכשרות המקצועיות לשיפור המיומנויות של ההון האנושי בקרב פרטים שאינם פונים להשכלה אקדמאית או מקצועית, ונושאים נוספים כפי שפורט בסעיף 4 ג'.
5. מלבד האחריות התקציבית הנדרשת, על תקציב 2024 לכלול צעדים משמעותיים לצורך הגברת יכולות הביצוע של הממשלה, לרבות שיתוף הרשויות המקומיות ועל ידי שינוי במבנה הארגוני של הממשלה שיכלול צמצום וביטול משרדים. הממשלה הנוכחית (הממשלה ה-37) כוללת 34 משרדים ו-42 שרים. מבנה מנופח זה חריג בכל קנה מידה בהשוואה למדינות מערביות מתקדמות ומלבד העלויות הישירות הכרוכות בקיומו הוא מסבך את תהליכי קבלת ההחלטות, יוצר מוקדי חיכוך וביורוקרטיה פנים ממשלתית ומפחית את יעילות עבודת הממשלה. **אנו ממליצים לקבל לאלתר את המלצות הצוות הבינמשרדי ליישום התאמות במבנה הממשלה (2018) וליישם את המלצתו, תוך צמצום נוסף, למבנה**

⁴³ על תקציב זה לכלול כיסוי עלויות למשק הבית, כגון מגורים, רכוש, חינוך וטיפול נפשי, על סמך הערכת מבנה בסיס ההוצאות של "משפחה מייצגת" בהתאם לגיל ראש משק הבית. לאור הצרכים השונים של משקי הבית, אנו ממליצים להתייחס ל-4 קבוצות גיל לפי ראש משק הבית: 20-29, 30-44, 45-64 ו-65 ומעלה.

ממשלה המונה 15 משרדים בתקציב 2024. המלצתנו לביטול משרדים מיותרים וייעול מצבת כוח האדם תחסוך באופן מיידי כ-360 מיליון ₪.

6. יש לפעול להגברת יכולות הביצוע של הממשלה על ידי מינויים מקצועיים בממשלה ובמנגנוני הביצוע. לכן, יש לוודא כי לשדרת הניהול הבכיר במשרדי הממשלה יש את הכישורים המתאימים לתפקיד. מינויים בכירים מקצועיים חשובים לתפקוד המגזר הממשלתי בשגרה וקריטיים לתפקודו במשברים.
7. יש ליצור תמריצים וסביבה תומכת לחזרה לתעסוקה, לפחות בהיקף טרם המלחמה. יש לוודא שתכניות הסיוע לעסקים ולעובדים לא יוצרות תמריץ שלילי לחזרה לעבודה.
8. מאז תחילת המלחמה נפגעה יותר מכל קבוצות האוכלוסייה תעסוקתם של גברים ערבים בגילי העבודה העיקריים (25-64).⁴⁴ חלק מהעובדים הערביים נעדרים על רקע המתחושות שנוצרה עקב המלחמה (חשש לביטחון האישי או העדר רצון המעסיקים או סביבת התעסוקה שיעבדו בקרבם). אנו ממליצים לפעול להחזרתם לתעסוקה תוך התייחסות ממוקדת לחסמים להיעדרות לרבות חיזוק תחושת השייכות והלכידות בחברה הערבית.
9. המלחמה מהווה אירוע מכונן עבור החברה החרדית שהתגייסה לסייע באופן יוצא דופן ביחס לאירועים קודמים. התגייסות זו מובילה להזדמנות להגברת השילוב הכלכלי והחברתי של החברה החרדית, בין היתר לאור ירידת הרתיעה בקרבם מהשתלבות במקומות עבודה הטרוגניים. יש לבחון את הדרכים לשילוב מרצון את הגברים חרדים בשירות הצבאי או בערוצים אזרחיים בעלי תשואה לפרטים ולמשק ובפרט להתאים את התוכניות לאורחות חייהם (שירות צבאי או אזרחי לצד לימודי ישיבה). יש לשלב בלתי מועסקים (גברים ונשים) במשרות פנויות, לרבות החלפת עובדים שגויסו למילואים, תוך סבסוד הכשרות מקצועיות קצרות. יש להקנות ידע וכישורים נחוצים בשוק העבודה, לרבות שילוב לימודי מתמטיקה ואנגלית לצעירים.⁴⁵
10. כדי לתמרץ שילוב אוכלוסיות לרבות מהחברה הערבית והחרדית בתעסוקה איכותית אנו ממליצים לפעול לשיפור איכות ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות העליתכונניות לרמה דומה למדינות הסמן. יש לפעול להתאמת היצע מקצועות הלימוד לביקושים בשוק ולבנות תוכניות לימוד והתמחויות יחד עם המעסיקים כדי לוודא מתן מיומנויות נדרשות והשלמת כישורי בסיס כגון שפות ומתמטיקה.
11. מאז המלחמה מורגשת בישראל היעדרותם של עובדים זרים ופלסטינאים⁴⁶ בענפי הבנייה והחקלאות על רקע חזרתם של עובדים זרים לארצות מוצאם והפלסטינאים הנעדרים מעבודתם בשל הסגר הביטחוני. באשר לעובדים הפלסטינאים ולאור הקושי בניתוק מוחלט ומיידי בין כלכלת ישראל לרשות הפלסטינית וכן העדר הרצון להחמיר את המצב הכלכלי בשטחים אשר לו השפעות ביטחוניות על ישראל, יש לנקוט בכל האמצעים להפחתת הסיכון הביטחוני מהעסקת פלסטינאים בישראל, בדומה להמלצות ועדת אקשטיין 2011⁴⁷ שעיקרן הן:

⁴⁴ לניתוח המלא והמלצות המדיניות ראו: תחאוכו, לונטל ופרטוש (2023), השפעות הלחימה על החברה הערבית וצעדי המדיניות הנדרשים, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁴⁵ לניתוח בנושא ראו: אקסלרד וטרקטנגוט (2023), החברה החרדית בעקבות מלחמת חרבות ברזל, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁴⁶ לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מספטמבר 2023 עבדו בישראל 150 אלף עובדים זרים (ללא פלסטינאים). לפי המועצה לביטחון לאומי, ערב המלחמה נכנסו כ-160 אלף פלסטינים בעלי היתרים.

⁴⁷ [דוח הוועדה להסדרה פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינאים בישראל \(2011\)](#)

- תעסוקה יומית של עובדים פלסטינאים בישראל, ללא שהות בשטחי ישראל מעבר לזמן העבודה, כאשר המעסיק אחראי להסעת העובדים אל אתר העבודה.
 - מערכת דיגיטלית למעקב על שהות העובדים הפלסטינים בישראל (רישום כניסה ויציאה ושיוך למעסיק) תוך מעקב יומי והעברת פרטים במקרה של אייציאה בהתאם לתנאי ההיתר לכלל הגורמים הרלוונטיים (רשות ההגירה, משטרה ושב"כ) על בסיס יומי.
 - הסדרת תשלום השכר לעובדים באמצעות העברות בנקאיות (ולא במזומן), לרבות הפרשות סוציאליות; והגברת האכיפה על תעסוקה בהתאם להיתר, יחד עם הגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין גופי האכיפה השונים ויישום נהלי סנקציות נגד מפירי התנאים הקבועים בהיתר.
- נציין כי הסתמכות על עובדים זרים ופלסטינאים אמנם מאפשרת גישור על פערי ביקוש לעובדים, בייחוד בענפי הבניין והחקלאות אולם מרבית העובדים הזרים והפלסטינאים מאופיינים במיומנויות נמוכות. לכן, העסקתם מעכבת ואף מונעת הטמעת טכנולוגיות מתקדמות בענפי הבנייה והחקלאות, כיוון שעובדים אלו המשתכרים שכר נמוך מהווים תחליף להשקעות הון. לכן על המדיניות הכלכלית לעודד תחרותיות כדי להעלות את הפריון בענפים אלו.
12. לאור המחסור בעובדים בענף הבניין והפריון הנמוך בענף זה אנו ממליצים לפעול לאלתר להסרת חסמים לכניסה של חברות זרות כפי שעולה ממדד ה-STRI של ה-OECD.⁴⁸ כניסה של חברות בנייה זרות תאפשר כניסה של טכנולוגיות בנייה מתקדמות ושיטות ניהול לישראל. יש להסיר במיידית את חסמי הכניסה ולתמרץ העסקה והכשרה של עובדים מקומיים על ידי החברות הזרות.
13. המחסור בעובדים בענף החקלאות הדגיש את הקושי של ישראל לספק ביטחון תזונתי לאזרחיה בהתבסס על החקלאות המקומית בלבד. לאור זאת, אנו ממליצים על הסרת חסמים לייבוא (חסמים מכסיים וחסמי רגולציה). מהלך זה יגדיל את היצע ומגוון מוצרי החקלאות בישראל ויבטל את העונתיות המאפיינת את ההיצע (מבוסס התוצרת המקומית) כיום.

⁴⁸ מדד STRI (Services Trade Restrictiveness Index) בוחן את מידת הפתיחות של 22 ענפי מסחר ושירותים לכניסה ופעילות של חברות זרות. הציון 0 מייצג משק פתוח לחלוטין והציון 1 מייצג משק סגור לחלוטין. ישראל נחשבת למדינה עם חסמי כניסה נוקשים כפי שמתבטא בציון הכולל במדד (0.309), ציון המדרג אותה במקום רביעי מהסוף אחרי איסלנד, מקסיקו וקוריאה. הציון הכולל של מדינות הסמן הוא 0.205. בענף הבינוי ציון המדד של ישראל הוא 0.304, והוא מדרג אותה במקום השני מהסוף אחרי איסלנד. ציון המדד בענף הבינוי במדינות הסמן הוא 0.189.

מקורות

1. אקסלרד, ה & טרכטנגוט, י. (2023). החברה החרדית בעקבות מלחמת חרבות ברזל. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
2. אקסלרד, ה., סומקין, ס & חבר, ש. (2022). אסטרטגיית קידום השימוש הדיגיטלי (ICT) בישראל: קביעת סדרי עדיפויות. נייר מדיניות 2022.05. אוגוסט 2022.
3. אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש' & סומקין, ס'. (2022). מדיניות השקעות ציבוריות ורפורמות מבניות להעלאת הפרייון והצמיחה במשק. נייר מדיניות ל-2040, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
4. אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש., סומקין, ס & קלישר, ע. (2023). אתגרי כלכלת ישראל בזמנים גועשים. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
5. דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל. (2011).
6. הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030. (2020). דו"ח מסכם.
7. זיו, ס & שפיר, א. (2023). תחבורה איכותית ל-2040: תכנון, השקעות ותועלות. נייר מדיניות 2023.04. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
8. חשאי, נ., סומקין, ס & ניר, ר. (2022). מהן המיומנויות הנדרשות מעובדי ההייטק. נייר מדיניות 2022.08. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
9. מנחם-כרמי, ש & אילת, א. (2022). רשות הרגולציה – יעדים, כלים ומסגרות עבודה. מכון אהרן למדיניות כלכלית. נייר מדיניות.
10. רשות האוכלוסין וההגירה - אגף תכנון ואסטרטגיה. (2023). גתוני זרים בישראל.
11. רשות האוכלוסין וההגירה, מינהל עובדים זרים, (2023). פברואר 27. (התייחסות רשות האוכלוסין וההגירה לקראת דיון הוועדה ביום 28.2.2023).
12. תחאוכו, מ & קלישר, ע. (2023). אוריינות בשפה העברית בחברה הערבית: סטנדרטיזציה במדידה ובהערכה. נייר מדיניות 2023.03. מכון אהרן למדיניות כלכלית.
13. תחאוכו, מ., לרום, ט & גיבלאי-סירחאן, ס. (2023). מדיניות לקידום תעסוקה איכותית בקרב צעירים בחברה הערבית. נייר מדיניות 2023.02. מכון אהרן למדיניות כלכלית.