

אסטרטגיה פיסקלית

למדיניות הממשלה

לשנים 2016–2020

צבי אקשטיין, לימור דהן ותמיר קוגוט*

נייר מדיניות 2015.03 / ספטמבר 2015



* פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר אריסון למנהל עסקים ובית ספר טיומקין לכלכלה וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה. zeckstein@idc.ac.il. לימור דהן היא חוקרת במכון אהרן למדיניות כלכלית. תמיר קוגוט הוא עוזר מחקר במכון. מסמך זה נכתב תוך התייעצות עם מר שלמה דוברת - יו"ר דירקטוריון מכון אהרן למדיניות כלכלית, עם חברי הדירקטוריון, הוועדה המדעית של המכון ועם יועצים נוספים. המסמך מכיל המלצות משני ניירות מדיניות של מכון אהרן למדיניות כלכלית שעתידים להתפרסם בקרוב: "רפורמות בענף הדיור", צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, דרור אבידור, דניאל גרף ותמיר קוגוט, בתמיכת מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן; "הפחתת הנטל הביורוקרטי לעסקים בישראל", אנואר חילף ואסתי גולדהמר. תודה להערותיהם המועילות והתומכות של באי הכנס השנתי של מכון אהרן למדיניות כלכלית, שהתקיים ב-29.7.2015 במרכז הבינתחומי, הרצליה. את סיכומי הדיונים המלאים ניתן לראות באתר של מכון אהרן: <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/conv2015.aspx>.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק 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 המשקים, 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 שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק 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 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 שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, 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, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

אסטרטגיה פיסקלית למדיניות הממשלה לשנים 2016–2020

על רקע המגמות בכלכלת ישראל מוצעת במסמך זה תכנית למדיניות התקציב לשנים 2016–2020. מטרת התכנית היא להתמודד עם אתגרי המשק כדי לתמוך בצמיחה גבוהה בת-קיימא, המבוססת על הגדלת הפריון וצמצום העוני באמצעות רפורמות משמעותיות. בהתאם לכך מוצע כלל פיסקלי שיאפשר הפעלת רפורמות מבניות ארוכות-טווח, כלל השומר על מתווים של ההוצאות והגירעון המגלמים יחס חוב-תוצר פוחת באופן מתון.

המשק הישראלי צמח בקצב גבוה ביחס למדינות OECD, וכן ביחס לקבוצת מדינות שבחרנו כ"מדינות סמן" (הגדרה בהמשך). קצב הצמיחה של התוצר לנפש דומה לזה של מדינות הסמן, בעוד שקצב גידולה של האוכלוסייה בישראל גבוה יותר, והתוצר לנפש נמוך משמעותית מאשר במדינות אלו. בשנים האחרונות שיעור האבטלה ירד ושיעורי התעסוקה עלו והתקרבו לרמות שבמדינות הסמן, אך התוצר לעובד (הפריון) נשאר נמוך ביותר. פריון נמוך זה מאפיין את האוכלוסיות החלשות ומתבטא בשיעורי שכר נמוכים וברמות גבוהות של עוני ואי-שוויון. מגמות אלה צפויות להימשך, מפני גידול המהיר של האוכלוסיות החלשות. לכן נדרשות רפורמות מבניות לשיפור התעסוקה והפריון בחמישון התחתון, אשר יעלו את הכנסותיהן של המשפחות העניות.

בתכנית מוצע, כאמור, כלל פיסקלי חדש צופה-פני-עתידי, המבוסס על תחזית צמיחה, אשר לפיו הרפורמות הנדרשות להשגת המטרות מתוקצבות על ידי תוספת של עד חצי אחוז תוצר בכל שנה במשך ארבע השנים הבאות, כך שגודל ההוצאה הממשלתית ביחס לתוצר יעלה מכ-40 אחוזי תוצר כיום עד לכ-42 אחוזים לכל היותר ב-2020. זאת תוך שמירה על הוצאותיה-ביחס-לתוצר האחרות של הממשלה ברמתן הנוכחית. החוב ביחס לתוצר ירד בכאחוז אחד לשנה, כך שהגירעון באחוזי תוצר יהיה נמוך משיעור הצמיחה החזוי. לשם כך מומלץ לערוך התאמות במערכת המס, ובמרכזן ביטול הפטורים על החיסכון הפנסיוני והפטורים ממע"מ על פירות וירקות וממע"מ באילת. אם אלה לא יספיקו או לא יוכלו להתממש בגלל מגבלות פוליטיות, תבוצע התאמה של שיעורי מס ההכנסה והסטה של מדרגות המס.¹ יש להדגיש שהתוואי של הגדלת הכנסות הממשלה יממן את הרפורמות המוצעות בלבד. להלן פירוט:

רפורמה בתחום הדיור – העלייה של מחירי הדיור פוגעת במיוחד בשכבות החלשות, ולכן מעצימה את אי-השוויון והעוני בישראל. תהליך זה הוא תוצאה של כשל ממשלתי. מכאן החשיבות האסטרטגית של רפורמה זו, שיעדה להוריד את מחירן הריאלי של יחידות הדיור באמצעות הגדלת ההיצע והגמשתן של יחידות דיור מתוכננות, שכן חוסר היצע של קרקעות מתוכננות לבניה למגורים הוא הגורם הדומיננטי לעליית מחירי הדיור.

רפורמה בתעסוקה ובפריון העובדים – על אף עליית שיעורי התעסוקה לא ניכרת עליה משמעותית בפריון העובדים ובשכרם ולכן נפגעת הצמיחה וגדל העוני. מטרת הרפורמה היא להביא לשיפור התפוקה לשעת עבודה של כלל העובדים ובמיוחד אלו ברמת ההכנסה של החמישון התחתון כך שעליה בפריון תתבטא במקביל בעליית שכר באוכלוסייה זו.

רפורמה להפחתת הנטל הביורוקרטי על עסקים – מיקומה של ישראל בתחום התמיכה בקידום העסקים ופעילותם נמוך על פי מדדים בין-לאומיים, המכמתים את עלויות הביורוקרטיה ומצביעים על צורך בייעולה. נטל הביורוקרטי השפעה שלילית על הצמיחה במשק, במיוחד בקרב העסקים הקטנים והבינוניים. אנו מציעים אפוא מנגנון לשיפור תהליכי עשיית העסקים בישראל על ידי הקמת אגף ממשלתי מיוחד שירכז את כלל הפעילות להורדת הנטל הביורוקרטי העודף באמצעות סמכויות והצגת יעדים מדידים, כפי שנעשה בהצלחה במדינות אירופה ובמיוחד בהולנד.

¹ יש לציין שאנו מתנגדים להתאמות כלפי מטה או מעלה במיסים כתוצאה מעלייה או ירידה זמנית בתקבולי המס. מדיניות זו, שאומצה לאחרונה על ידי הממשלה כתוצאה מעלייה זמנית בתקבולי המס, פוגעת ביציבות ובכך פוגעת בצמיחת המשק וביכולת הממשלה להתמודד בעתיד עם ירידות זמניות בתקבולי המס.

תוכן העניינים

| | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5 | 1. מגמות במשק הישראלי..... |
| 9 | 2. מסגרת לתקציב הממשלה 2016–2020 |
| 9 | 2.1 התכנית המוצעת למסגרת התקציב 2016–2020..... |
| 12 | 2.2 התאמות נדרשות במערכת המיסוי כדי לעמוד במסגרת התקציב..... |
| 14 | 3. רפורמות מבניות מרכזיות |
| 14 | 3.1 רפורמה בדיור |
| 23 | 3.2 רפורמה בתעסוקה ובפריון העובדים |
| 31 | 3.3 הפחתת הנטל הביורוקרטי לעסקים |
| 36 | נספח א : נתוני השוואה למדינות הסמן |
| | נספח ב : פריון העבודה - מבוסס על המסמך "קווי מדיניות להגדלת פריון העבודה בישראל", כנס הורוביץ |
| 38 | לכלכלה וחברה 2014 |
| 40 | נספח ג : הוצאות והכנסות הממשלה - 2003–2014..... |
| 49 | נספח ד : קביעת יעדים לצמצום הנטל הביורוקרטי - דוח הבנק העולמי..... |
| 50 | נספח ה : סקירת הרפורמות במדינות הסמן |

1. מגמות במשק הישראלי

בפרק זה נציג את המגמות בנתוני המשק הישראלי על פני זמן. זאת תוך השוואה לקבוצת מדינות קטנות ומפותחות (כ-8 מיליוני אזרחים, בממוצע) החברות בארגון OECD: שוודיה, דנמרק, הולנד, אוסטרליה, שווייץ, פינלנד ואירלנד – המשמשות לנו "מדינות סמן". נוסף על אלה נבחנו הנתונים של אוסטרליה, ניו-זילנד וארה"ב. כל זאת בניגוד להשוואה המקובלת לממוצע של כל מדינות OECD. מדינות הסמן נבחרו משום שהן דומות לישראל בגודל, ברמת הפתיחות למסחר בין-לאומי ומבחינת אופי הצמיחה, הנשען על הון אנושי, ולכן מתאימות להוות נקודת ייחוס, כבסיס לזיהוי נקודות חוזק וחולשה בישראל וכיעד, שאליו אנו שואפים להגיע (ראו איורים בנספח א).

מאפיינים בסיסיים של המשק הישראלי – על פני זמן ובהשוואה בין-לאומית

- **הצמיחה והאוכלוסייה** – הצמיחה לנפש בישראל בשנים האחרונות גבוהה מעט מאשר במדינות הסמן. עם זאת היא אינה מהירה במידה שתספיק כדי לצמצם את הפער ברמת החיים מול מדינות אלו. זאת משום שרמת התוצר לנפש בישראל, שהיא מדד לרמת החיים, נמוכה משמעותית מאשר במדינות הסמן. התוצר לנפש בישראל, במונחי כוח קנייה (PPP), היה בשנת 2013 32.5 אלפי דולרים זאת לעומת 44.6 אלפי דולרים בממוצע במדינות הסמן ו-37.9 אלפי דולרים במדינות OECD.² במחצית הראשונה של העשור האחרון עמד שיעור הצמיחה בממוצע על יותר מ-5%; במחציתו השנייה של העשור, מאז אמצע 2008, הוא ירד והתייצב ברמה של כ-3% – שיעור מתון יחסית לשנים קודמות, אך עדיין גבוה ביחס למדינות הסמן.³ לעומת זאת, התוצר לנפש בישראל, כאמור, נמוך מזה במדינות הסמן, וזאת משום שבישראל שיעור גידולה של האוכלוסייה הוא 1.8%, לעומת 0.6% באותן מדינות. לפיכך קצב הצמיחה בישראל אינו מאפשר את צמצום הפער ברמת החיים.⁴
- **העוני** – שיעור העוני בישראל עמד בשנת 2013 על 18.6% לאחר ירידה מכ-21% ב-2011, אך יותר מפי שניים משיעורו במדינות הסמן – שם הוא עומד על 8.9%.⁶ גם אי-השוויון בישראל בהכנסות ובשכר גבוה בהשוואה אליהן ביחס דומה. שיעור העניים בישראל, שהם משקי הבית שבהם ההכנסה-לנפש (המתוקנת) היא מתחת למחצית ההכנסה של המשפחה החציונית – הוא הגבוה ביותר בין מדינות OECD שבהן התוצר לנפש גבוה מ-20 אלף דולרים. העוני בישראל גבוה יותר מאשר במדינות הסמן, ולא עוד אלא שמשקי הבית העניים ביותר בישראל מאופיינים בריבוי ילדים. הטיפול בשיעור העוני, בהינתן המאפיינים המיוחדים של ישראל, הוא אתגר מדיניות מרכזי והוא נדון במסמך זה.

² הנתונים לשנת 2014 הם אומדן: התוצר לנפש נאמד בישראל, במדינות הסמן ובמדינות ה-OECD על 33.5 אלפי שקלים, 46 אלפי שקלים ו-38.9 אלפי שקלים, בהתאמה.

³ גם בשנת 2014 היו הפערים גדולים לטובת ישראל: קצב הצמיחה בישראל עמד על 2.8%, במקביל לשיעור ממוצע של 1.6% במדינות הסמן ו-1.8% במדינות OECD.

⁴ הבדל מהותי זה תקף גם מול ממוצע כל מדינות ה-OECD.

⁵ כך, למשל, אם יימשך גידול האוכלוסייה בקצב הנוכחי צפויה האוכלוסייה בישראל להגיע ב-2020 ל-9 מיליונים, ובעוד 20 שנה – לכ-11.5 מיליונים.

⁶ הנתונים על ישראל הם של המוסד לביטוח לאומי; ועל מדינות הסמן - נתון OECD המעודכן ביותר על כל מדינה.

- **האבטלה והתעסוקה** – בפרספקטיבה ארוכת טווח שיעור האבטלה בישראל מאופיין במגמת ירידה מתמשכת. ב-2014 הוא הגיע לשפל – 5.9% – שיעור נמוך גם בהשוואה לממוצע מדינות הסמן, 7.4% ב-2015 הוא אף הוסיף לרדת, והגיע באפריל ל-4.9%. כל זאת במקביל למגמת עלייה של שיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים (25 עד 64), שהגיע ל-76.5%. שיעור זה אמנם גבוה מממוצע OECD, אך נמוך מממוצע מדינות הסמן – 80%. בתחום התעסוקה אנו עדים אפוא למגמה חיובית (לאחר ירידה בשיעורי התעסוקה עד 2003), אך עדיין ניצב בפני ישראל האתגר של שימור המצב ושאיפה להתקרב לשיעורים השוררים במדינות הסמן.
- **פריון העבודה** – התוצר לשעת עבודה, שהוא אינדיקטור לפריון העבודה, נמוך בישראל במידה משמעותית מאשר במדינות הסמן.⁷ בשנת 2014 נאמד הפריון בישראל ב-37 דולרים לשעת עבודה ובמדינות הסמן – ב-57 דולרים.⁸ בהינתן שיעורי תעסוקה דומים בין ישראל למדינות הסמן – פער של כ-3.5 נקודות אחוז בלבד – עולה שהפער בתוצר לנפש בין ישראל למדינות אלו נובע מפריון העבודה הנמוך יותר בישראל.⁹ בשנת 2014 עמד היחס בין התוצר לנפש בישראל לזה שבמדינות הסמן על 73%,¹⁰ כך שפער הפריון בין ישראל למדינות הסמן עמד על 27% (ולאחר הפחתת הפער בשיעורי התעסוקה הוא עומד על-23.5%). לכן העלאת הפריון לשעת עבודה היא יעד מרכזי, לשם העלאת רמת החיים בישראל. בפריון העבודה בישראל יש הבדלים ניכרים בין הענפים: התוצר לעובד גבוה בענפי התעשייה המתקדמים המופנים ליצוא ומתאפיינים בהון אנושי גבוה, בהשקעות גבוהות ובפעילות מחקר ופיתוח רחבה, ואילו הפריון בענפי התעשייה המסורתיים, בענף הבנייה ובענפי השירותים המקומיים נמוך. פער זה בא לידי ביטוי בפערי השכר בין הענפים. לשם קביעת המדיניות יש לזהות את הסיבות לפערי פריון אלה בין הענפים ולמצוא דרכים להעלאת פריון העובדים בתעשיות המסורתיות, בבנייה ובשירותים המקומיים (ראו הרחבה בנספח ב).¹¹
- **מאזן התשלומים** – בעשור האחרון נמצא המאזן המסחרי בישראל באיזון, והחשבון השוטף של מאזן התשלומים אף נמצא בעודף. זאת לאחר 56 שנים של גירעונות גבוהים. ב-2014 עמד העודף בחשבון השוטף על 3 אחוזי תוצר. חלק ממדינות הסמן נמצאות בגירעון, וחלקן האחר – בעודף של עד 6.5 אחוזי תוצר. תמונת מצב זו של מאזן התשלומים היא נקודת חוזק יחסי, המבססת את איתנותו של המשק הישראלי. מגמה חיובית זו באה לידי ביטוי בחוזקו של השקל, וכפועל יוצא – בלחץ על רווחיות היצוא. הודות ליצוא הגז, לאחר גילוי והפקתו – צפוי עודף זה בחשבון השוטף להתמיד ואף לגדול, זאת על רקע זרימת ההון למשק, שצפויה לגדול, ועל רקע ירידתו הצפויה של יבוא הגז לצרכים מקומיים. כוחות פרמננטיים אלו צפויים להביא להמשך הלחצים לייסוף שער החליפין, במיוחד אם תתרחש התאוששות בסחר העולמי.

⁷ לפי עבודתו של פרופ' רפי מלניק "The Case of Missing Productivity in Israel" אפריל 2015 - נמצא כי צמיחת הפריון הכולל, לאחר תכנית הייצוב של 1985 אינה שונה באופן מובהק מזו שב"עשור האבוד" (1973-1985). מלניק מתייחס לכך כחידה, שכן להערכתו, הטרנספורמציה שעבר המשק מאז 1985 הייתה אמורה להניב דיבידנד של צמיחה ופריון. הוא קושר את החידה למיתון של 2001-2003, שהביא לזעזוע פרמננטי של 15% ברמת התוצר (Output Shortfall).

⁸ בחלק מהמדינות, ובהן ישראל, הנתון ל-2014 הוא אומדן.

⁹ ניתן לפרק את התוצר לנפש למכפלה של שיעור המועסקים מכלל האוכלוסייה בתוצר לעובד (המבטא את פריון העבודה) $Y/N = L/N \times Y/L$. נציין שמדידה במונחי עובד ולא בשעות עבודה בעייתית, משום שבישראל העובדים מועסקים שעות רבות יותר.

¹⁰ וביחס לארה"ב וממוצע ה-OECD הוא עמד על 61%-86%, בהתאמה.

¹¹ ראו "קווי מדיניות להגדלת פריון העבודה בישראל", כנס הורוביץ לכלכלה וחברה ודוח בנק ישראל 2012 תיבה ב'-1.

- **האינפלציה** – המדיניות המוניטרית בישראל תמכה בסביבת האינפלציה הנמוכה והביאה להתבססותה של יציבות מחירים ממושכת. זאת בדומה לסביבת האינפלציה השוררת במדינות הסמן. בכולן, המדיניות המוניטרית מושתתת על יעדי אינפלציה של כ-2%, בממוצע. חוק בנק ישראל החדש השתית את הבסיס לשמירה על עצמאות הבנק לשם השגת מטרותיו, ובתוך כך תרם להשגתן של יציבות מחירים ברמה נמוכה ויציבות פיננסית.
- **תקציב הממשלה הרחבה** – בעשור האחרון ירד חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר במידה ניכרת - בכ-8 נקודות אחוז - והגיע לכ-40%. במדינות הסמן הוא נותר כמעט ללא שינוי - כ-45%. (ראו הרחבה בנספח ג). הרכב ההוצאה בישראל שונה מאשר במדינות הסמן, כי הוצאות הביטחון גבוהות יותר וכן תשלומי הריבית. זאת אף על פי שרכיבים אלה תרמו את חלק הארי של הירידה האמורה בסך ההוצאה ביחס לתוצר בעשור האחרון: הוצאות ביטחון - ירידה של 2.1 נקודות אחוז והוצאות תשלומי הריבית - 2.6 נקודות אחוז.¹²
- **החוב הממשלתי** – החוב כאחוז מהתוצר בישראל נמצא במגמת ירידה מתמשכת מאז 2003. ב-2013 הגיע החוב בישראל ל-67.6%, ומאז הוא נותר יציב. מגמה זו בולטת מאוד, בהשוואה למדינות הסמן, שם - מאז המשבר הפיננסי של 2008 החוב באחוזי תוצר הלך וגדל והגיע ל-73.6%, ובמדינות OECD - ל-112% (ראו הרחבה בנספח ג). על אף מגמת הירידה של החוב באחוזי תוצר בישראל עדיין יש לעשות כבדת דרך עד ליעד שהוצב בישראל. זה עודכן ל-50 אחוזי תוצר - שיעור נמוך מזה שנקבע באמנת מאסטריכט של האיחוד האירופי - 60%.

חוזקו של המשק הישראלי ואיתנותו, לנוכח המשברים מבית ומחוץ - הושגו במידה רבה הודות למדיניות המקרו-כלכלית, שתוארה בחלקה לעיל. אלה באים לידי ביטוי, בין היתר, במגמת העלייה של דירוג האשראי והתייצבותו על A+ - על אף ההכבדה של הסיכון הגאופוליטי על הדירוג - ובמגמת הירידה של מירווחי ה-CDS, המבטאת ירידה של פרמיית הסיכון בביטוח נגד חדלות פירעון של המדינה. אלה ירדו משיאם בשלהי המשבר - כ-290 נקודות ל-70 נקודות כיום. כן הצטמצמו פערי הריבית מול העולם - הנוכחיים וגם אלה הצפויים לטווח הארוך.

בסיכום, נקודות החוזק של המשק הישראלי בהשוואה למדינות הסמן באות לידי ביטוי ביציבות המערכת המקרו-כלכלית, הן הפיסקלית והן המוניטרית, וביציבות המערכת הפיננסית עם עודף במאזן התשלומים: המשק הישראלי צומח, רמת האבטלה בו נמוכה, שיעור התעסוקה גבוה, החוב ביחס לתוצר נמוך, ורמת הסיכון יציבה ונמוכה יחסית. נקודות החולשה בישראל הן התוצר לנפש, שיעור העוני ופריון העבודה והשכר בעשירונים הנמוכים - בכל אלה אנו ממוקמים נמוך משמעותית בהשוואה למדינות הסמן.

¹² נוסף להם ירדו תשלומי הגמלאות והסעד ב-1.4 נקודות אחוז וכל יתר הרכיבים ירדו בכ-2 נקודות אחוז, בעיקר ההוצאות על "שירותי הממשל" ו"שיכון ושירותים אחרים". רכיבי החינוך והבריאות נותרו כמעט ללא שינוי.

¹³ בארבע מדינות מתוך OECD - ישראל, אוסטרליה, דנמרק והולנד - הפנסיות הפרטיות מהוות 50%-60% מסך כל פנסיות החובה, בעוד שברובן - הפנסיה הציבורית היא המהווה את מרבית פנסיות החובה. נוסף על כך, בניגוד למרבית מדינות OECD, שבהן חלק הארי של הכנסות הגמלאים בפרישה הן מהעברות הממשלה, בישראל חלק הארי מהכנסות מפנסיות פרטיות. (Pension at a Glance 2013).

במסמך זה אנו מציבים יעדים בני-השגה לטיפול בנקודות החולשה, במטרה להעלות את רמת החיים בישראל לזו השוררת במדינות הסמן ולצמצם את ממדי העוני. כדי להתמודד עם אתגר זה יש לבנות תכנית כלכלית החותרת להעלאת התוצר לנפש בקצב מהיר מזה של מדינות הסמן, וזאת תוך טיפול במקור השוני מולן – פריסה לא אחידה של ההכנסה מעבודה על פני שכבות האוכלוסייה.¹⁴ יש לנהל אפוא מדיניות שלפיה קצב העלייה של פריון החמישון התחתון יהיה מהיר מזה של הפריון הממוצע ובהתאם לכך - גם שיעורי העלייה של השכר בחמישון זה יהיו מהירים מן הממוצע.¹⁵ זאת משום שלמרות שיעורי תעסוקה המתקרבים לאלה של מדינות הסמן (כ-80%),¹⁶ הפריון לעובד נמוך ואינו מאוזן: הוא גבוה בענפי התעשייה המתקדמים המתמקדים ביצוא ונמוך בענפי התעשייה המסורתיים, בענף הבנייה ובשירותים המקומיים.

הדרך העיקרית להתמודד עם האתגרים הללו היא אפוא לפעול למיקוד העלאתם של ההון האנושי והמיומנות המקצועית של פרטים שאינם בעלי השכלה אקדמית, ושכרם נובע מפריון נמוך. לכן צריכה המדיניות לעשות גם להעלאת הפריון בתעשיות המסורתיות, בענפי הבנייה ובשירותים, שם מועסקים רוב העובדים האלה – ובכך יעלו ההכנסות משכר בחמישון התחתון. מהלך זה משתלב עם היעדים של העלאת יעדי התעסוקה במשק. לשם כך נדרשות במדיניות התקציב רפורמות ארוכות-טווח תומכות-צמיחה (שתפורטנה בהמשך). כל זאת, תוך שמירה על גירעון נמוך וחוב הפוחת בקצב אטי, כדי למנוע זעזועים, הפוגעים במיוחד בבעלי הכנסה נמוכה.

טיפול מיוחד נדרש בבעיית הדיור. מאז 2007 מחירי הדיור בישראל הולכים ועולים – התפתחות שהזניקה את מחיר הדירה הממוצעת ל-143 משכורות חודשיות בשנת 2014, לעומת 103 משכורות בשנת 2008. זאת כאשר במרבית העולם דירה עולה פחות מ-100 משכורות. עליית מחירים זו פוגעת קשות בחסרי נכסי דיור (במיוחד באוכלוסיות העניים והצעירים) וגורמת להעמקת העוני ולחוסר יעילות בהקצאת המקורות במשק בין צריכה להשקעה.

¹⁴ לפי OECD, הצפי לצמיחת התוצר לנפש במדינות הסמן דומה לזה שבישראל – כ-1.5%.

¹⁵ בכנס השנתי של מכון אהרן הביע אבי בן בסט (האוניברסיטה העברית, המכללה למנהל) חשש כי מדיניות הממשלה הנוכחית לא תביא להגדלת הפריון, וכי ההסכמים הקואליציוניים אף מכתיבים פגיעה בצמיחה.

¹⁶ תוצאת התהליכים החיוביים שעבר המשק הישראלי באו לידי ביטוי בעוצמה גבוהה בעשור האחרון, עם הורדת תשלומי הקצבאות, שהזרימה מועסקים רבים לשוק העבודה.

2. מסגרת לתקציב הממשלה 2016–2020

על בסיס נתוני הרקע של המשק הישראלי וניתוח מסגרת התקציב הנהוגה בישראל בעשור האחרון (הרחבה בנספח ג) אנו מציעים כאן תכנית פיסקלית למסגרת התקציב ל-5 השנים 2016 עד 2020. תכנית זו מתמקדת בקידום רפורמות אשר יתמכו בצמיחה כלכלית באמצעות הגדלת התעסוקה והפריון, במיוחד של קבוצת האוכלוסייה החלשה בחברה, וכך יתמכו בצמצום שיעורי העוני והגברת המוביליות הכלכלית-חברתית.¹⁷ לטענתנו קידום רפורמות אלו דורש תקציב נוסף, משום שהיום התקציב המיועד להוצאה האזרחית אינו גבוה יחסית לרמת החיים ולמקובל במדינות הסמן.¹⁸ לפיכך אנו מציעים בפרק זה כלל פיסקלי חדש, המאפשר את מימון הרפורמות. ההמלצות הן ליצירת אסטרטגיה תקציבית חדשה והצבת סדר-עדיפויות למדיניות מקרו-כלכלית יציבה, המתמודדת עם היעדים שצוינו. הרפורמות המוצעות הן רפורמות משמעותיות, שרובן עדיין טעונות עבודת פיתוח מפורטת.¹⁹

2.1 התכנית המוצעת למסגרת התקציב 2016–2020

מדיניות התקציב של הממשלה המופעלת בישראל מאז 1992 מבוססת על כלל רב-שנתי, המתווה מסגרת לתקציב לשם יצירת עוגן להתנהלות פיסקלית אחראית. מאז 2004 נהוגים בישראל שני כללים פיסקליים: כלל הוצאה, המכתיב את שיעור הגידול המותר, וכלל גירעון, המגביל חריגה ממנו. אלה יוצרים עוגן לתקציב הממשלה, ובכך מונעים התבדרות של הגירעון והחוב – מצב שבו בתקופות של צמיחה מהירה ההוצאות גדלות במהירות, וכתוצאה מכך בתקופות מיתון נדרשים קיצוצים חדים בהן. כלל הוצאה כיום מגביל גידול ריאלי שנתי בהתאם לשיעור הממוצע של גידול האוכלוסייה בתוספת שיעור התלוי בהיקף החוב הממשלתי: התוספת תגדל עם ההפחתה בחוב ותעמוד על 1% כשהוא יגיע ל-50 אחוזי תוצר.²⁰ הכלל מתבסס על ההתפתחויות בעבר (Backward Looking) ומביא להמשך התהליך של הקטנת היקף הוצאה ביחס לתוצר (ראו בהמשך). כלל הגירעון מכתוב תוואי פוחת של הגירעון באחוזי תוצר.²¹

¹⁷ הגברת המוביליות הכלכלית-חברתית מאפשרת לפרט למצות את הפוטנציאל האישי ולקבל שכר המתגמל את כישורו, ללא תלות ברקע הסוציו-אקונומי של משפחתו, וכך לעלות את סיכויי "לטפס" לקבוצת הכנסה גבוהה יותר, ועל-ידי כך לצאת מ"מלכודת העוני" ולתרום להגברת היעילות המשקית. המוביליות קשורה קשר הדוק עם מתן הזדמנויות להשכלה והכשרה מקצועית ועם הנגשת מרכזי תעסוקה, תוך הבטחת תחבורה ציבורית יעילה אליהם (אלה יפורטו בהמשך).

¹⁸ לדעתו של אבי בן בסט (האוניברסיטה העברית, המכללה למנהל), שהוצגה בכנס השנתי של מכון אהרן, יש לפעול להגדלת הקצאת מקורות הממשלה לרכיבים האזרחיים, במקביל לחתירה להתייעלות המערכת. הוא ציין כי בהשוואה של הוצאה הממשלתית על חינוך, כאשר מביאים בחשבון את נתוני הדמוגרפיה, נמוכה בישראל משמעותית מחציון מדינות OECD, שכן האוכלוסייה בישראל צעירה יותר. גם הוצאה על בריאות נמוכה יותר. אולם, לפי העמדה המוצגת במסמך זה, נקודות אלו אינן נקודת התורפה המרכזיות של המשק הישראלי וסדרי העדיפויות צריכים להיות מנותבים לאפיקים התומכים בהגדלת הפריון של העשירוניים הנמוכים (כפי שיפורט בהמשך).

¹⁹ לצדן נדרשות רפורמות נוספות, שאינן מפורטות במסמך זה.

²⁰ בכנס השנתי של מכון אהרן הביע קובי הבר (בנק לאומי) תמיכה בחשיבותה של החתירה ליחס חוב תוצר נמוך וליעד של 50%, שכן על פי הניסיון בעולם, הגמישות הפיסקלית המתאפשרת הודות ליחס חוב תוצר נמוך מזרזת יציאה ממשבר כלכלי. קובי הבר הדגיש שהחבות האקטוארית של הפנסיה התקציבית היא חלק מהחוב הציבורי, אף שמבחינה חשבונאית היא לא נכללת בו.

²¹ לאחר אישור חוק ההסדרים לתקציב 2015-2016 שונה תוואי הגירעון: 2.9% ב-2015; 2.9% ב-2016; 2.5% ב-2017; 2.25% ב-2018; 2% ב-2019; 1.75% ב-2020; 1.5% ב-2021. מכאן נגזר כי בהנחת קצב הצמיחה שבבסיס התקציב ולפי ההנחות שנפרסו כאן יחס החוב לתוצר יעלה ל-70% ב-2017.

הכלל הפיסקלי ל-5 שנים המוצע כאן שונה מזה המופעל כיום, והעקרונות המנחים כלל זה הם: **ראשית**, הכלל צופה-פני-עתיד (Forward Looking) לגבי צמיחת המשק, שהרי התקציב נקבע מראש לאופק של שנה או שנתיים קדימה ועל כן המדיניות צריכה להיות מבוססת על תחזית המעריכה את התפתחות הצמיחה בעתיד. ההתפתחויות בעבר מהוות מקור מידע עליו מתבססת התחזית. לאור זאת, הכלל מבוסס על ממוצע תחזיות הצמיחה של מוסדות כלכליים מרכזיים, שאינם מעורבים בהחלטות הפוליטיות של התקציב: בנק ישראל, OECD וקרן המטבע הבינלאומית (לוח 1 לשנים 2015-16). אנו מניחים ששיעור הצמיחה בשנים 2017–2020 יהיה 3.25%.

לוח 1: פירוט תחזיות הצמיחה לפי המקורות השונים

| 2016 | 2015 | |
|------|------|------------------|
| 3.5 | 3.2 | בנק ישראל |
| 3.5 | 3.1 | *OECD |
| 3.3 | 3.5 | **IMF |

* Economic Outlook No.96 November 2014

** World Economic Outlook – April 2015

שנית, גודל הוצאות הממשלה הרגילות (ללא הרפורמות) ביחס לתוצר נשאר בעינו, ואילו הרפורמות המוצעות מאפשרות הגדלה של ההוצאה הממשלתית יחסית לתוצר בשיעור של עד חצי אחוז תוצר לשנה, כך שההוצאה הממשלתית לא תעלה על 42 אחוזי תוצר.

שלישית, החוב ביחס לתוצר ירד בשיעור של כאחוז אחד לשנה, כך שהגירעון באחוזי תוצר יהיה נמוך משיעור הצמיחה החזוי בכאחוז.

רביעית, תיקוני המס שיידרשו ייקבעו לפי היעדים של הצמיחה ועליית הפריון וההכנסה של החמישון התחתון.

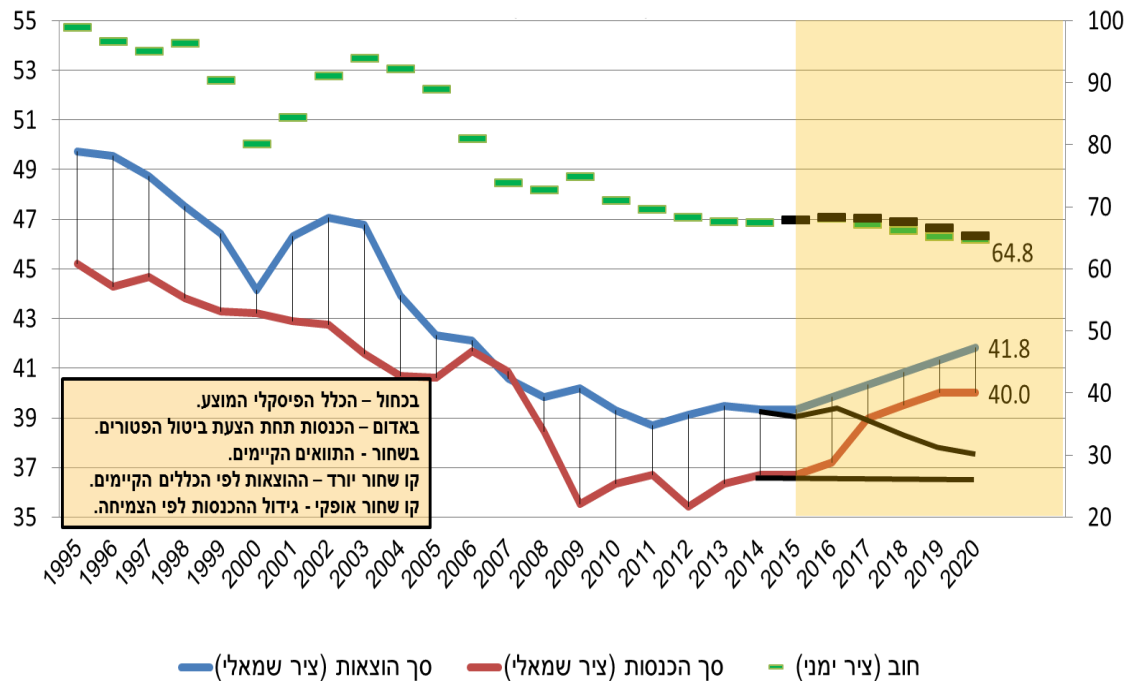
חמישית, סטיות חד-פעמיות מהתוואי החזוי של הצמיחה וגביית המסים ייספגו על ידי המייצבים האוטומטיים- כלומר, הגדלה (הפחתה) של הגירעון בתקופה של האטה (צמיחה מוגברת) - ולא ידרשו שינויים בתוואים. סטיות בצמיחה שתזוהינה כבעלות פוטנציאל להפוך לשינויים קבועים בטווח הבינוני ידרשו התאמה תקציבית בהוצאות או בהכנסות. זאת כדי שגודל הממשלה ב 2020 לא יעלה על 42% תוצר, ויחס חוב לתוצר ירד מבכל שנה באחוז תוצר בממוצע.

התכנית החדשה תאפשר גידול הדרגתי של ההוצאה הממשלתית, בכפיפות לכלל הוצאה צופה-פני-העתיד, בד בבד עם שמירה על יעד גירעון תקציבי. לפיה, החל משנת 2016 תגדל ההוצאה הממשלתית במשך 5 שנים ב"קפיצות" של עד 0.5 אחוז תוצר בשנה. לפיכך, שיעור ההוצאה הממשלתית כאחוז מהתוצר יעלה לפי התוואי הבא: בשנת 2016 – 39.8%; בשנת 2017 – 40.3%; בשנת 2018 – 40.8%; בשנת 2019 – 41.3%; ובשנת 2020 – 41.8% (איור 1).²² זאת בהנחת קצב צמיחה שנתי שינוע בטווח של 3.5% עד 3% ב-2015 ויעמוד בממוצע על 3.25% בשנים העוקבות.²³

²² בשנת 2014 עמד שיעור ההוצאה הממשלתית באחוזי תוצר על 39.3%; בסוף 2014 התפזרה הכנסת בלי אישור תקציב חדש ל-2015. לכן פועלת הממשלה בימים אלו לפי תקציב המשכי, שמגביל את ההוצאות החודשיות ל-1/12 מסך ההוצאה בשנה הקודמת. סביר כי בשנת 2015 הוצאות הממשלה באחוזי תוצר תישארנה ללא שינוי – 39.3%, אף, שכלל הנראה, ייתכנו סטיות כלפי מטה, כי קצב הצמיחה צפוי להיות גבוה יותר מאשר בשנת 2014, ולכן הוצאות ממשלה באחוזי תוצר יהיו נמוכות יותר.

²³ ניתן לדייק ולתקן את התוואי בהתאם לתחזיות הצמיחה הממוצעות לשנים הבאות של בנק ישראל, OECD וקרן המטבע.

איור 1: התוואי הפיסקלי לפי הצעת התקציב ולפי התכנית המוצעת, עד 2020 (אחוזי תוצר)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בנק ישראל ועיבודי מכון אהרן.

אם תהיה סטייה פרמנטית כלפי מעלה של הצמיחה ממגמתה – הכלל החדש, כצופה-פני-עתיד, ישונה בהתאם לכך. לעומת זאת במקרה של שינויים זמניים במגמת הצמיחה (ואיתם שינויים זמניים בהכנסות הממשלה ממסים) – אלה יפעלו כ"מייצבים אוטומטיים" לבלימת הסטיות, ללא צורך בצעדי ייצוב אקטיביים מצד הממשלה.²⁴

לפי כלל ההוצאה המוצע, תוספות ההוצאה תשמשנה, כאמור, ליישום הרפורמות בלבד, ולא להגדלת התקציבים השוטפים, כך שגידול ההוצאות ינותב כולו לתמיכה בגידול קצב הצמיחה, תוך הפחתת שיעור העוני וצמצום אי-השוויון.²⁵ במקביל לכלל הוצאה זה, יעד הגירעון בתקציב יהיה 2–2.5 אחוזי תוצר לשנה.²⁶ כדי לממן את תוספות ההוצאה תוך הגבלת שיעור הגירעון בתוצר יידרשו תיקונים במערכת המיסוי שיגדילו את תוואי הכנסות הממשלה בהתאם לקצב הצמיחה הצפוי.²⁷ לצורך עמידה בכללים הפיסקליים המוצעים במקרה שהצמיחה תהיה נמוכה מזו המונחת בבסיס ההצעה, מצב שיביא לגביית-חסר של מסים, תידרשנה התאמות במסים הישירים.²⁸ הדיון במקורות המס מובא בהמשך. יצוין, כי הוצאות חד-פעמיות, לדוגמה על מבצע צבאי, לא ייכללו בתוך כלל זה, ויידרש תקציב נפרד למימון על ידי הגדלה זמנית של הגירעון, התאמה תקציבית או מיסוי נוסף, תלוי בנסיבות.

²⁴ בתקופות של גאות הכנסות הממשלה תגדלנה באופן אוטומטי (ותשלומי ההעברה יקטנו). כתוצאה מכך תקטן ההוצאה המצרפית המתוכננת, וכך הסטייה בצמיחה תתמתן בסופו של דבר מאליה עד כדי חזרה למגמתה.

²⁵ בכנס השנתי של מכון אהרן אמר עומר מואב (המרכז הבינתחומי הרצליה) שתוספות ההוצאות המיועדות למימון הרפורמות, עלולות להיות מוסטות מיעודן על-ידי הדרג הפוליטי להוצאות שתגדלנה את חוסר היעילות. כך טענו גם גורמים באגף התקציבים. אולם אנו סבורים כי יהיה ניתן לסכל הסטה כזאת, כפי שנעשה לא אחת בתקציבי הביטחון.

²⁶ בכנס השנתי של מכון אהרן טען מיכאל שראל (פורום קהלת לכלכלה) שעל רקע הנתונים המקרו-כלכליים החיוביים של המשק הישראלי מצופה מהממשלה לפעול אף להפחתת הגירעון ביחס לתוואי המתוכנן.

²⁷ מאז יישום כלל ההוצאה קבעה הממשלה להוצאה שיעורי גידול מרביים נמוכים מצמיחת התוצר, והשתמשה בפערים להקטנת גודל הממשלה ולהפחתה במסים.

²⁸ "מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון", פרופ' מישל סטרבצ'ינסקי, מכון אהרן למדיניות כלכלית (2015).

2.2 התאמות נדרשות במערכת המיסוי כדי לעמוד במסגרת התקציב

עמידה ביעד הגירעון שהוגדר מחייבת, במצב הנוכחי, התאמות במערכת המיסוי, ואנו ממליצים שאלו ייעשו רק במיסוי הישיר. זאת משום שללא ההתאמות כלפי מעלה בהכנסות המדינה, הגירעון ילך ויגדל (איור 1). הגדלת ההוצאות עד לתוספת מצטברת של כ-2 אחוזי תוצר מצריכה תוספת הכנסות של כ-20 מיליארדי ש"ח. סכום זה יהיה נמוך יותר אם הרפורמות ילוו בצעדי התייעלות.²⁹ תרומתן של התאמות המס תיבחן בכל שנה כבסיס להמשך המדיניות ולכן יש חשיבות לקביעת תקציב שנתי, העוקב אחר האפקטיביות של הרפורמות ואחר גביית המסים, תוך התאמתן ליעדי המדיניות והגירעון על פי המתווה הרב-שנתי.

הבחירה בהתאמות המס הישיר מתיישבת עם היעד של אי פגיעה בעשירונים התחתונים, לפיכך ההתאמות תתרומנה להקטנת שיעורי העוני, ועל כן הן עולות בקנה אחד עם היעדים. השפעתן של ההצעות על היצע העבודה תהיה, להערכתנו, מינימלית. מוצע שההתאמות יבוצעו בכל שנה בדרך של ביטול פטורים והעלאת שיעור מס ההכנסה. נוסף על אלה תישקל הסטה של מדרגות המס (כפי שיפורט בהמשך).

לפי הקו האסטרטגי המוצע יש לבנות מתווה של מסגרת תקציבית למימון כל רפורמה בהתאם לעלותה בתוך מסגרת שתופרד מהקצאת התקציבים למימון יתר הוצאותיה המתוכננות של הממשלה. במקביל יש לפעול להתייעלות הממשלה לצורך הפחתת יתר ההוצאות לטובת מימון הרפורמות. משמע שהעלאת שיעורי המס תהיה רק מענה אחרון למימון הרפורמות, והיא תותאם בכל שנה במידה הנדרשת על פי גביית המסים בפועל ועל פי הצורך שנוצר.³⁰ זאת ועוד, הנחת הבסיס בהצעה זו מחמירה, שכן היא אינה מביאה בחשבון את גידול ההכנסות ממסים שינבע במישרין מגידול התוצר, תוצאת הרפורמות³¹ (גידול שלהערכתנו יהיה משמעותי).³² הנחת בסיס נוספת היא שהשפעת מס ההכנסה על הצמיחה במצב הנוכחי של המשק אינה מובהקת (כפי שיפורט בהמשך). להלן מספר צעדים מומלצים להתאמות במערכת המיסוי וצעדים נוספים שראוי לשקול את יישומם:³³

1. **ביטול פטורים חלקי ומדורג בתחום החיסכון ארוך הטווח ובמע"מ**³⁴ – היקף הפטורים שהממשלה מעניקה על החיסכון הוא כ-18 מיליארדי ש"ח. על פי התכנית הפיסקלית המוצעת אין הצדקה למתן סבסוד לפנסיה כחיסכון לטווח הארוך בפרופורציה גבוהה, במיוחד לבעלי ההכנסות הגבוהות. על רקע זה מוצע להנמיך את התקרה לפטורים אלה. אומדן גס מלמד שהנמכת התקרה למיסוי חיסכון לפנסיה מארבע פעמים השכר הממוצע במשק לפעם וחצי (כלומר הקטנה בפעמיים וחצי השכר הממוצע) תניב

²⁹ דוגמה טובה להתייעלות תוך כדי הגדלת ההוצאות היא תכנית ברודט, שבתוכה מופנמות ההוצאות על צעדי ההתייעלות.

³⁰ גם לדעתו של קובי הבר (בנק לאומי) העלאת שיעורי המס היא חלופה אחרונה, והוא הדגיש שלא רצוי להגיע אליה. סבר פלוצקר (ידיעות אחרונות) חושב שהמצב הנוכחי בישראל – של נטל מס נמוך יחסית ביחד עם סף מס כל כך גבוה – לא יוכל להתמיד.

³¹ גל הרשקוביץ (לשעבר משרד האוצר) העיר בכנס השנתי של מכון אהרן: הרפורמות יכולות להביא לצמיחה גבוהה יותר ולהרחבת בסיס המס, שתאפשר להגדיל את ההוצאה הציבורית מעבר לשיעור הצמיחה הפרמנטית החזוי היום, כ-3.5 אחוזים. זאת בייחוד אם ההוצאה תופנה לנושאים חיוביים מעודדי צמיחה וצמצום פערים, כמו השקעה בתשתיות פיזיות, ובעיקר תחבורתיות, בהון לעובד, הכולל גם הון ציבורי, חינוך ותשתיות תעסוקתיות. כך יהיה ניתן ליצור מעגל חיובי שיגדיל גם את הצמיחה ויצמצם פערים.

³² לפי עבודתו של פרופ' רפי מלניק "The Case of Missing Productivity in Israel" אפריל 2015 - קצב הצמיחה הפוטנציאלי של התוצר העסקי בעולם ללא משבר פיננסי מוערך בטווח 4%-5% לשנה.

³³ בשלב זה אין לנו הערכות מדויקות לגבי תוספות ההכנסה שנגזרות מהצעדים המוצעים להלן ועל כן מוצגים כאן העקרונות למדיניות.

³⁴ אבי בן בסט (האוניברסיטה העברית, המכללה למנהל) ציין בכנס השנתי של מכון אהרן כי יש לכלול בהתאמות הנדרשות במערכת המיסוי ביטול פטורים מעוותים נוספים – למשל, הפטור ממס לחברות אסטרטגיות וליצואנים. שמואל אברמזון (המועצה הלאומית לכלכלה) ציין כי יש לכלול גם את ביטול הפטור על רווחי הון מהפקדות לקרנות הפנסיה הכלליות.

תוספת של 1.2 מיליארדי ש"ח.^{36,35} נוסף על אלה מוצע לבטל פטורים מהמע"מ על פירות וירקות ומהמע"מ באילת.³⁷

2. **דיווח שנתי כולל, הגברת האכיפה והעמקת הגבייה** – מוצע להנהיג חובת דיווח כולל אישית תוך הפחתה הדרגתית של רמת הסף של ההכנסה הקובעת לדיווח, בשילוב עם מבחני הכנסה לצורך קבלת קצבאות ומס הכנסה שלילי וכן מבחן הון. אלה יחד יעמיקו משמעותית את הגבייה תוך טיפול בהעלמות המס. הם גם יאפשרו מיסוי של רכיבים נוספים, שמיסויים נכון מבחינה כלכלית (למשל מס על ירושה).³⁸ כל אלה עולים בקנה אחד עם עקרונות התכנית הפיסקלית המוצעת לעידוד הצמיחה וצמצום שיעור העוני. מימון התוספת לצורך מנגנון הדיווח הכולל יתקבל באופן אינהרנטי מאיחוד מנגנוני הגבייה של דמי הביטוח הלאומי ומס ההכנסה.³⁹

3. **התאמת המס הישיר** – על פי הנתונים שהובאו לעיל, אם ההכנסות לא תהיינה מספיקות לעמידה ביעד הגירעון תידרש התאמה של המס הישיר על ידי העלאה מדורגת של שיעורי המס בכל המדרגות, וכן הסטה של מדרגות המס. התאמת המס הישיר תהיה בהיקף משמעותי – 5 מיליארדי שקלים. התאמת המס הישיר שתוכננה לתחילת 2014 ובוטלה היא דרך טובה לטפל בזה. מבדיקה שהוצגה לכנסת עולה כי כדי לממן את הגידול של 5 מיליארדי ש"ח, הדרוש לשם מימון הרפורמות, יש להעלות את שיעור מס ההכנסה ב-1.5% בשנה בכל המדרגות. רצוי להימנע מהעלאת המס השולי בשתי המדרגות העליונות, כך שהמס השולי לא יעלה על 50%, אף כי ייתכן שתידרש העלאה זעירה שלו.

לאחר שנת 2016 יש לבדוק מהו הגידול הנדרש הנוסף בהכנסות ממסים ואת השפעתו על הצמיחה. הצעה זו מבוססת על ההשוואות למדינות הסמן, על התיאוריה הכלכלית של מיסוי, ובפרט על מחקרו של פרופ' מישל סטרבצ'ינסקי במכון אהרן למדיניות כלכלית "מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון". המחקר בוחן את השפעתם של סוגי המסים השונים על הצמיחה ועל אי-השוויון. עולה ממנו כי המתאם בין העלאת שיעור מס ההכנסה לגידול של הכנסות המדינה גבוה וחיובי, 0.84, ואילו המתאם עם מס החברות שלילי, -0.34. מכאן שהעלאת שיעורו של מס החברות לא תביא לגידול של הכנסות המדינה.⁴⁰ יתר על כן, הגדלת מס החברות פוגעת בצמיחה, בניגוד ליתר המסים, שאינם משפיעים עליה משמעותית. אשר לפגיעה באי-השוויון – נמצא מתאם שלילי עם סך המסים הסטוטוריים, ובעיקר עם המסים הישירים. מכאן שראוי להפסיק את מגמת ההקטנה של פרוגרסיביות מערכת המס, מגמה המגדילה את אי-השוויון ועלולה לפגוע בצמיחה בעתיד.

³⁵ תקרת ההכנסה המזכה בפנסיה היא 208,800 ש"ח לשנה, וההפקדה לשכיר ללא זקיפת שווי היא ארבע פעמים השכר הממוצע במשק – 37,006 ש"ח.

³⁶ הערכה היא כי ממוצע השכר למשתכרים מעל משכורת וחצי ממוצעת הוא פעמיים השכר הממוצע במשק.

³⁷ שמואל אברמזון העיר, בכנס השנתי של מכון אהרן, שהמלצה זו לביטול פטורים כרוכה בחסמים פוליטיים. יתר על כן, גורמים במערכת הפוליטית פועלים בכיוון ההפוך, דהיינו להרחבת השימוש במערכות מידע ממוחשבות). ואף להוספת פטורים חדשים.

³⁸ בכנס השנתי של מכון אהרן הביע שמואל אברמזון (המועצה הלאומית לכלכלה) תמיכה במיסוי הירושה, וטען כי יש לשקול את המודל הקנדי, שכן במצב הנוכחי מערכת המס מעודדת העברה-בירושה של הון ונדל"ן.

³⁹ קובי הבר (בנק לאומי) ושמואל אברמזון (המועצה הלאומית לכלכלה) העירו, בכנס השנתי של מכון אהרן, כי ניתן להעמיק את גביית המסים גם באמצעות צמצום השימוש במזומן והרחבת השימוש במערכות מידע ממוחשבות).

⁴⁰ לפי דוח קרן המטבע הבינלאומית (יוני 2015) – על מנת לעמוד ביעד הגירעון תידרש העלאה של הכנסות הממשלה ומומלץ להעלות מיסים עקיפים (ולא ישירים) כדי למזער את הפגיעה בצמיחה.

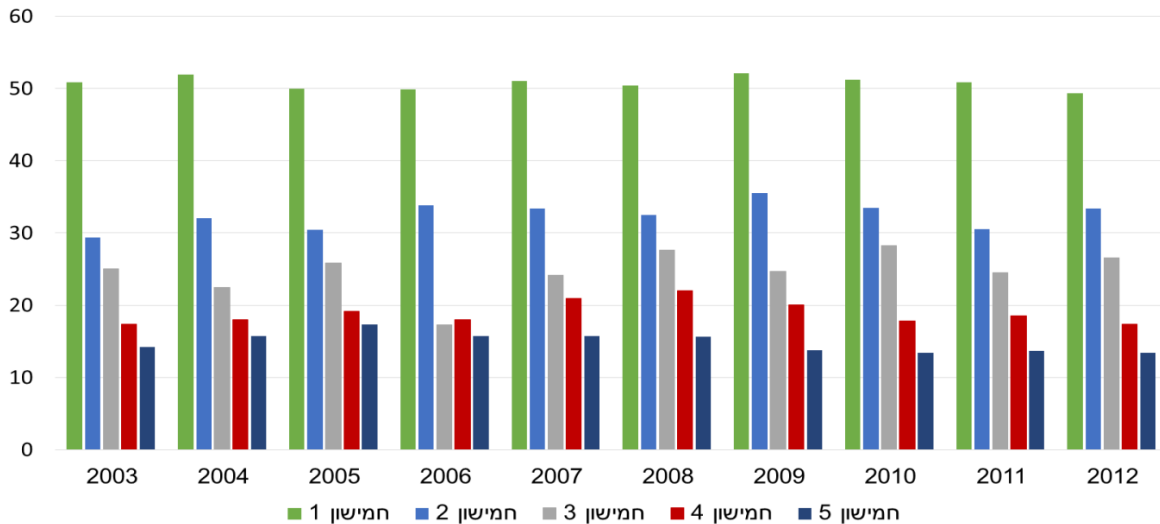
3. רפורמות מבניות מרכזיות

כלל הפעולה של התכנית הפיסקלית המוצעת, יאפשר רפורמות מבניות ארוכות-טווח, שתיושמה בשלבים, תוך בדיקה מתמדת של האפקטיביות שלהן מבחינת תרומתן הן להגדלת הפרייון והן לצמצום העוני. הרפורמה המשמעותית ביותר היא הרפורמה בתחום הדיור, שלה השלכות ישירות ועמוקות להקטנת יוקר המחייה של השכבות החלשות. רפורמה חשובה נוספת היא הרפורמה בשוק העבודה לשם הגדלת התעסוקה, שתשפיע על ההכנסות והפרייון, כן מוצעת רפורמה לקידום עשיית עסקים על ידי הפחתת הנטל הביורוקרטי.

3.1 רפורמה בדיור⁴¹

העלייה הריאלית המהירה של מחירי הדיור משנת 2007 הביאה להחמרה של אי-השוויון במשק, כי היא הגדילה משמעותית את העושר של משקי בית שיש להם נכסי דיור, בניגוד למשקי הבית שאין להם נכסים כאלה. יש לזכור כי הדיור מהווה יותר מרבע של הצריכה הממוצע למשק בית, במשפחות עניות חלקו גדול עוד יותר, ואלה שאינם בעלי דירה מרביתם צעירים ופרטים אחרים הנמצאים בעשירונים הנמוכים. כך, למשל, כמחצית מאוכלוסיית החמישון התחתון וכשליש מזו של החמישון השני אינם בעלי דירה, ולכן לא רק שאינם נהנים מעליית מחירי הדיור; גם יכולתם לרכוש דירה הולכת ויורדת (איור 2). זאת לעומת כ-15% בלבד מהאוכלוסייה בחמישון העליון, שלהם אין דירה. יוצא אפוא, שהאוכלוסיות שאינן בעלות דירה משלמות מעין מס שעובר אל הממשלה ואל בעלי הדירות,^{42,43} וככל שמחירי הדיור עולים גדל מספרם של אלה שאינם יכולים לרכוש דירה וכך גדל אי-השוויון.

איור 2: חלקה של האוכלוסייה ללא דירה בכל חמישון, 2003–2012



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

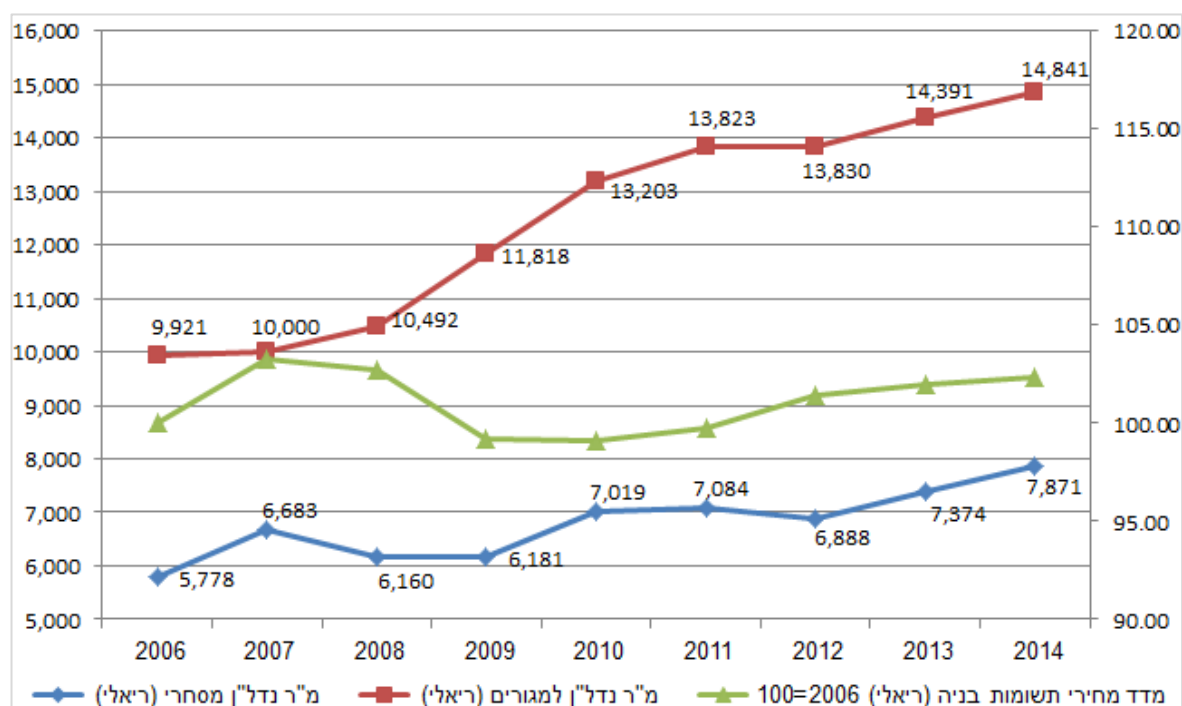
⁴¹ ראו "רפורמות בענף הדיור", צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, דרור אבידור, דניאל גרף ותמיר קוגוט, מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן (יתפרסם בקרוב).

⁴² שהרי רוב הקרקע הינה בבעלות הממשלה.

⁴³ נניח, למשל, שישנן שתי משפחות ושתי דירות. משפחה אחת היא הבעלים של שתי הדירות. אחת הדירות מושכרת למשפחה האחרת בריבית ריאלית קבועה. אם ערך הדירות במונחי תצרוכת יעלה (השינוי היחיד שיקרה) כח קנייה יועבר מהמשפחה השוכרת למשפחה בעלת הדירה, משמע מעין הטלת מס והגדלת אי השוויון.

מאיוור 3 עולה שבתקופת עלייתם הריאלית המסחררת של מחירי הדיור, מאז 2007, מחירי הנדל"ן לעסקים נשארו כמעט ללא שינוי במונחים ריאליים.⁴⁴ מצופה כי בשוק כלכלי תחרותי ויעיל הפער בין מחיריהם של שני סוגי הנדל"ן יסתכם, פחות או יותר, בהפרשי עלויות הבנייה והבדלי המיסוי בלבד. עלויות אלו נותרו בשנים האחרונות ללא שינוי. לפיכך נשאלת השאלה מדוע התרחב פער המחירים. מחירי הנדל"ן מושפעים משלושה רכיבים עיקריים: עלויות הבנייה, התשואה לזום ומחיר הקרקע. בבחינת התפתחותם של שלושה הרכיבים הללו עולה כי מדד עלויות הבנייה לא השתנה ריאלית במידה משמעותית. מכאן שפער המחירים בין הנדל"ן למגורים לנדל"ן לעסקים מקורו בעיקר בפער ביניהם במחירי הקרקע ובתשואה לזום.⁴⁵ ואכן, מניתוח הנתונים עולה כי בשנים האחרונות המחיר למ"ר נדל"ן המיועד לשימוש עסקי נותר בעינו, ואילו המחיר למ"ר נדל"ן המיועד למגורים עלה ב-40%.⁴⁶

איור 3: מחיר מ"ר ממוצע (ריאלי) לפי שימושי נדל"ן, במחירי 2014



המקור: מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

מדוע מחירי הנדל"ן לעסקים לא עלו בשבע השנים האחרונות, ולהערכת הפעילים בשוק מחירי המשרדים במרכז אף צפויים לצנוח? הביקוש לנדל"ן לעסקים והביקוש לנדל"ן למגורים מושפעים במידות דומות מהריבית הנמוכה, מגידול התעסוקה (האוכלוסייה) ומההכנסה המצרפית. לכן ירידת הריבית וגידול האוכלוסייה היו אמורים להביא לעלייה אחידה של מחירי הנדל"ן לשימושים השונים. ניתן אפוא לקבוע בוודאות כי מקור העלייה של מחירי הנדל"ן למגורים הוא מגבלות רבות על אפשרויות הפיתוח בתחום זה, בניגוד להיצע רחב, כמעט לא מוגבל, של נדל"ן לשימושים עסקיים.

⁴⁴ הסבר לחישוב נתוני איור זה ראו במסמך "רפורמות בענף הדיור", צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, דרור אבידור, דינאל גרף ותמיר קוגוט, מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן (יתפרסם בקרוב).

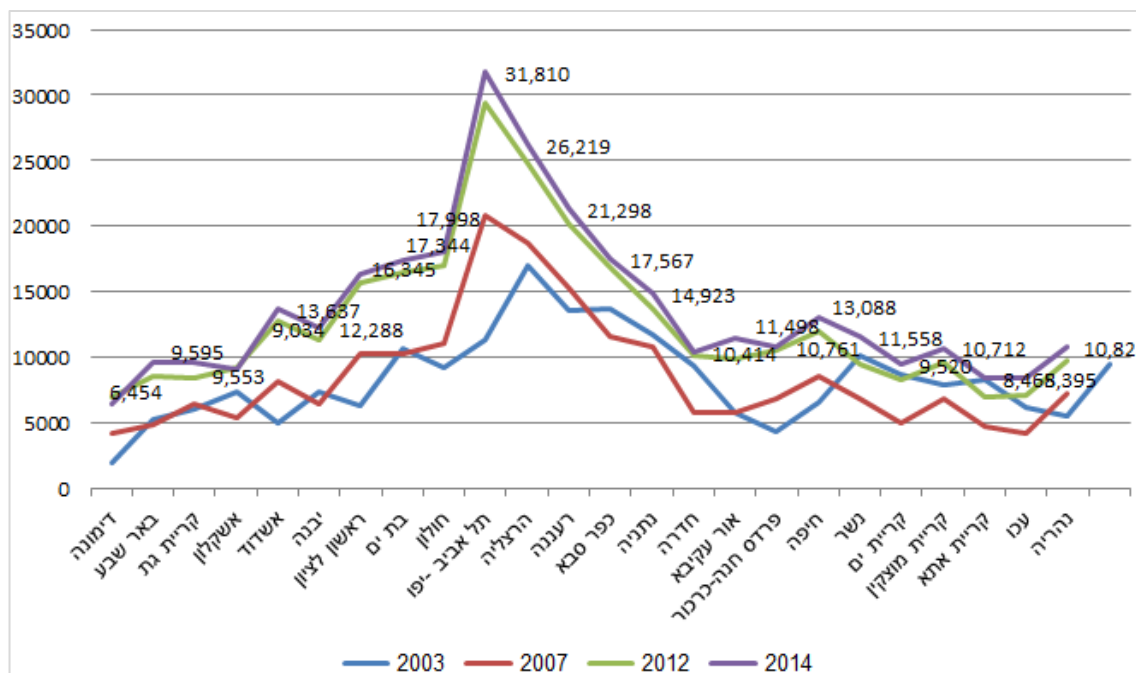
⁴⁵ נדל"ן לעסקים כולל את הנדל"ן למשרדים, מסחר ותעשייה.

⁴⁶ השוני בין התפתחות מחירי הדיור ומחירי הנדל"ן לעסקים מעיד על מקור בעיית הדיור – והוא, כאמור, חוסר הגמישות בצד ההיצע – שכן אם מקורה היה גידול הביקוש מפאת הריבית הנמוכה, היינו מצפים לעליית מחירים זהה. כלומר, אם גמישות היצע הנדל"ן לדיור הייתה זהה לזו של היצע הנדל"ן לעסקים אזי עליית המחירים שנבעה מירידת הריבית – הייתה זהה בשני סוגי הנדל"ן.

ממחקרי שוק עולה בבירור שיש היום היצע גדול של בנייה לצורכי מסחר, משרדים ותעשייה, לעומת מגבלות גדולות בתחום ההיצע של קרקע לדיוור. מרבית הפער מקורה בפער בערך הקרקע. אין אפוא ספק שעליית מחירי הדיוור נובעת ממגבלות על ההיצע של קרקעות המיועדות ליחידות דיוור זמינות לבנייה.⁴⁷ משום כך שינויים במיסוי או הזרמת דירות חדשות במחיר מופחת ("מחיר מטרחה") לא יביאו לגידול ההיצע, ולכן לאורך זמן לא יורידו את מחירי הדיוור, ואולי אף יגרמו להפחתת זרמי ההיצע ועליה בביקוש, ואיתם לעליית מחירי הדיוור.⁴⁸

נתון נוסף ומרכזי על שוק הדיוור הוא המחיר למ"ר נדל"ן המיועד למגורים כפונקציה של המרחק מהמרכז על ציר החוף (איור 4).^{49,50} מהאיור עולה כי בישראל יש למעשה עיר מרכזית אחת, המשמשת מרכז עסקים יחיד, שכן שינוי המחירים כפונקציה של המרחק מהמרכז הולך וגדל ככל שמתקרבים למרכז, וזאת בקצב כמעט אחד מצפון ומדרום. כמו כן, מידת השיפוע משקפת את עלות זמן ההגעה למרכז. לפיכך ללא השפעה על מחירי הנדל"ן במרכז לא ירדו המחירים ביתר חלקי הארץ אלא אם כן זמן הנסיעה למרכז יקוצר משמעותית. כדי למנוע את הגודש בכבישים, המאריך את זמן הנסיעה למרכז, כל רפורמה שמטרתה הגדלת היצע הדירות למגורים סביב המרכז צריכה להיות מלווה בתכנון תשתיות להסעת המונים בהיקף המותאם לגידולו של ההיצע. בדרך זו תגדל האפקטיביות של הורדת המחירים.

איור 4: מחיר מ"ר נדל"ן למגורים על ציר חוף הים



המקור: מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

⁴⁷ מרבית באי הכנס שהגיבו בנושא הדיוור הסכימו עם טענה זו. בהם: ערן ניצן (משרד האוצר), עדי פוזנר (אוניברסיטת תל אביב), מדרכי קרליץ (לשעבר עיריית בני ברק), גל הרשקוביץ (לשעבר משרד האוצר), חיים פייגלין (צמח המרמן).

⁴⁸ המעבר של הממשלה, במכירת הקרקעות שבבעלותה, מקסימיזציה של הרווחים למסלול של מחיר-למשתכן ל"חסרי דירה" – אינו מגדיל את ההיצע, וייתכן שהוא אף יוצר מגבלה ומקטין אותו. מסלול זה לא פותר את בעיית המחסור במלאי הדירות הזמין במרכז, ולכן השפעתו על ההיצע, ובאמצעותו לירידת המחירים שם נמוכה ביותר. יתר על כן, כשהיקף הדירות המשווקות קטן יחסית להיקף הדירות הנקנות, ההטבה מהווה למעשה מענק לבעלי הזכויות, ובכך מגדילה את הביקוש ומביאה לעליית מחירים.

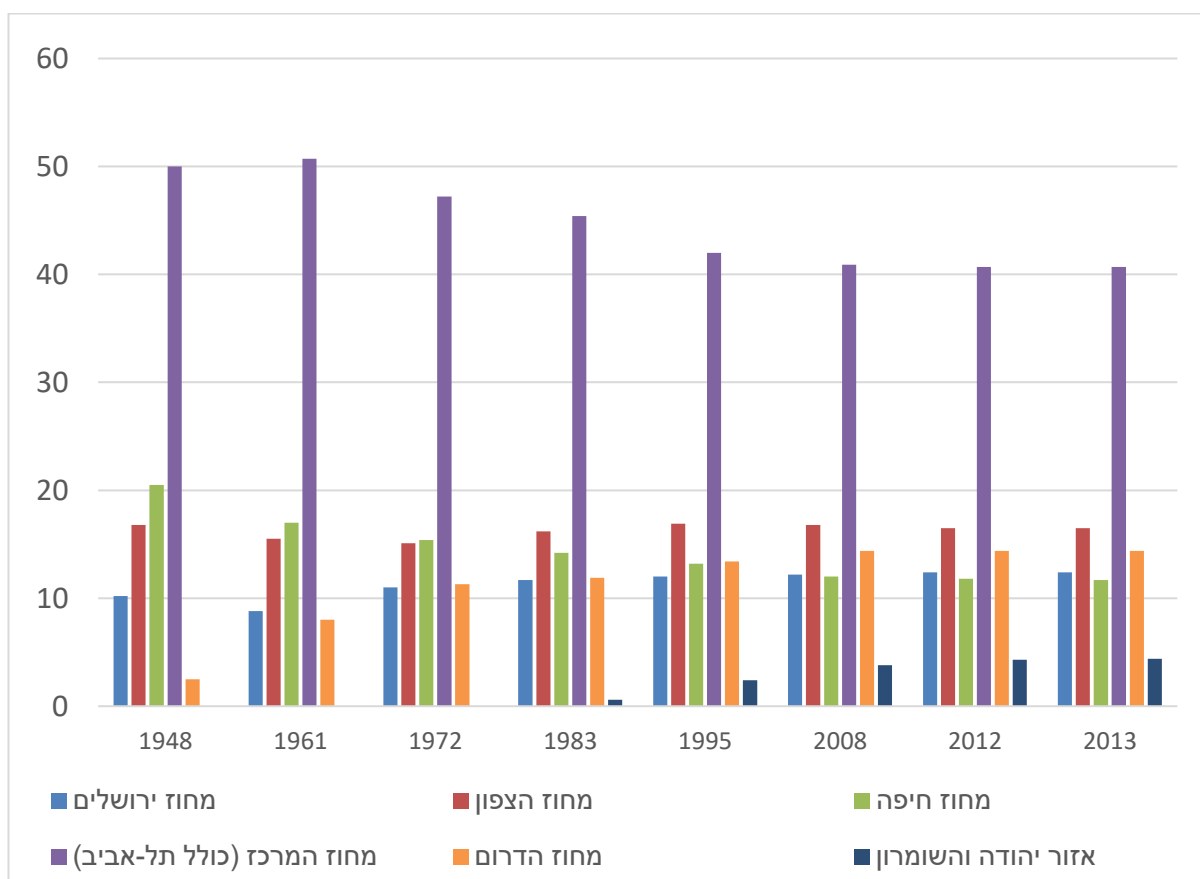
מיכאל שראל (פורום קהלת לכלכלה) ציין בכנס השנתי של מכון אהרן כי עלות תכנית זו של מחיר-למשתכן אינה נכללת בחישוב הגירעון התקציבי, אף כי היא מהווה חוב, שמגולגל לדורות הבאים.

⁴⁹ גם בבחינה של מחיר מ"ר נדל"ן לעסקים על ציר החוף נמצא מבנה דומה, שלפיו יש מרכז יחיד, תל אביב, אך בניגוד לנדל"ן במגורים, כאן המחירים לא עלו בקנה מידה כה גדול בעשור האחרון.

⁵⁰ בציר תל אביב ירושלים, שלא נראה באיור 4, ירושלים מהווה מרכז עסקי.

מבחינה של התפלגות האוכלוסייה בין המחוזות (איור 5-א)⁵¹ עולה כי יש תחלופה בין המחוזות השונים למעט מחוז תל אביב והמרכז, שחלקה של האוכלוסייה בו בסך אוכלוסיית המדינה נשאר קבוע יחסית. ברזולוציה עמוקה יותר (שאינה מופיעה באיור) נראה כי החלופה העיקרית למחוז תל אביב היא מחוז המרכז, ולא מחוזות רחוקים יותר. כן ניתן לראות כי מחוז חיפה נמצא בירידה לאורך השנים, ובמחוז הצפון גודל האוכלוסייה לא משתנה. הסיבה לירידת חלקה של האוכלוסייה במחוז תל אביב היא שהבנייה אינה מספקת את גידול הביקוש. כתוצאה מכך נוצר לחץ לעליית המחירים ולתנועת אנשים אל מחוז המרכז המקיף את תל אביב. לאור כל זאת, בהינתן המודל של עיר-חד-מרכזית, נוצרת תלות מתמדת בין התפתחות המחירים במרכז לבין התפתחותם בותר האזורים. לכן, נדרשת רפורמה שתכלול הגדלה של היצע במחוז המרכז ובתל-אביב, וכפועל יוצא יירדו המחירים גם במחוזות האחרים.⁵²

איור 5-א: התפלגות האוכלוסייה לפי מחוזות, 1948–2013 (אחוזים)



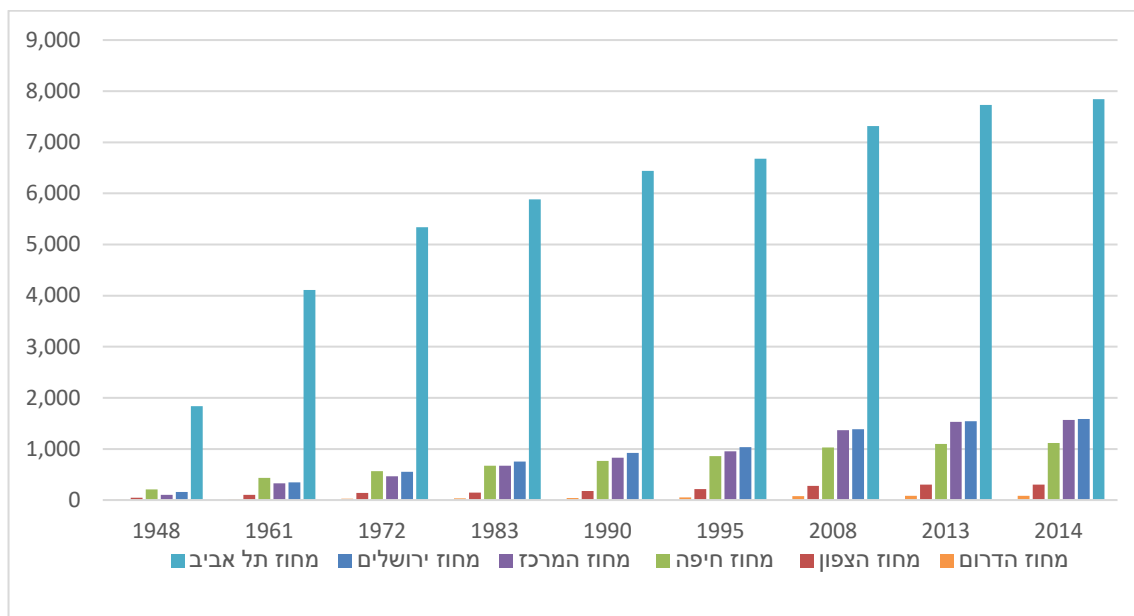
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

⁵¹ מחוז המרכז כולל את תל אביב. מקור הנתונים - הלמ"ס.

⁵² היווצרותם של פערי מחירים בין המרכז לותר האזורים ותנועת האוכלוסייה מתל-אביב למחוז המרכז המקיף אותה - מעידים למעשה על קיומו של מודל העיר-החד-מרכזית ופערי המחירים משקפים את מגבלת היצע.

באיור 5-ב ניתן לראות שהמגמה המוצגת באיור 5-א מחריפה כאשר בוחנים את צפיפות האוכלוסייה לפי מחוזות, כך שלמרות הצפיפות הגבוהה במרכז עדיין קיימת עדיפות למגורים במרכז.

איור 5-ב: צפיפות האוכלוסייה לקמ"ר לפי מחוזות, 1948–2014 (אחוזים)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מדוע יש היצע גדול של נדל"ן לעסקים, וחסר היצע של יחידות דיור? הסיבה נעוצה במבנה ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות. לרשויות המקומיות הוצאה גדולה על כל משק בית נוסף והכנסות נמוכות ממשקי הבית. גירעון זה מכוסה על ידי תשלומי הארנונה הגבוהים לעסקים.⁵³ לכן, כדי לספק לתושבים שירותים ברמה טובה נמנעות העיריות מאישור תוספות של יחידות דיור אם לא מובטחת להן הרחבה מספקת של השטחים לשימוש עסקי. מכאן שיש לחולל רפורמה מקיפה במבנה ההכנסות של הרשויות המקומיות, אשר תממן תוספת משקי בית כך שלא תהיה תלות בין תוספת משקי הבית לבין גידול ההכנסות משטחים בנויים לשימוש עסקי. זאת ועוד, הרשויות מתחרות על משיכת עסקים בגלל הארנונה הגבוהה ונמנעות מלהתחרות על תושבים פרט לבעלי דירות גדולות שבהן מתגוררות משפחות קטנות. מכאן נפגעת מאוד ההקצאה של תושבים בין היישובים.

⁵³ ראו "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?", צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, אנה אייזנברג'ן לולו ויורי שרמן, מכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן (2014).

המגמה בענף הנדל"ן בישראל מצריכה טיפול והתערבות מיידית במטרה לבלום אותה. זאת במיוחד לנוכח גידול מספרם של משקי הבית בקצב של כ-1.8% בשנה, אשר יוצר צורך בהבטחת מלאי תכנון זמינים לבנייה בכמויות גדולות ביותר. לכן נדרש גידול משמעותי של היצע יחידות דיור, אשר יטיב במיוחד עם החמישונים הנמוכים. לכן אנו מציגים תכנית של שש רפורמות, ששילובן אמור להגמיש ולהגדיל משמעותית את היצע יחידות הדיור בכל הארץ. רפורמות אלו דורשות משאבים בסדר גודל של מספר מיליארדי שקלים – היקף התלוי במידת יישומן (יחושב בהמשך העבודה).⁵⁴

להלן עיקריהן של שש הרפורמות:⁵⁵

1. תכנון ארצי ומקומי

כמות הקרקעות המתוכננות הזמינות לבנייה בכל רגע נתון היא הקובעת בפועל את היצע תוספת יחידות הדיור, ובכך – את מידת הגמישות של ההיצע ביחס למחירי הדיור. לפיכך, כדי לגרום לירידת מחירי הדיור יש לפעול דרך הגדלת היצע דירות והגמשתו ביחס לשינויים במחיר. שינוי זה צריך לבוא לידי ביטוי בכל הארץ אך במיוחד באזור המרכז, שבו מתגוררת, כאמור, מרבית האוכלוסייה. הגדלה והגמשה של היצע יחידות הדיור הזמינות במרכז הארץ יביא להורדת מחירי הדיור במרכז, וזו תשליך על רמות המחירים בכל הארץ.⁵⁶ לשם יצירת תחרות יש להרחיב מיד, ובמידה ניכרת, את מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים ללא חסמי תכנון ובנייה בכל רחבי הארץ,⁵⁷ ובפרט במחוז המרכז ובתל אביב.^{58,59} תכנון המהלך הזה מחייב תיאום של כלל תכניות המתאר הנלוות לבנייה למגורים – תשתיות, שטחים ירוקים, אזורי מסחר ותעסוקה, מערכת הסעת המונים וכו'.⁶⁰

בשנת 2013 עמד מספר משקי הבית בישראל על 2.3 מיליונים, וקצב גידולו השנתי היה כ-1.8%. לפיכך, התוספת השנתית הנדרשת של יחידות הדיור היא כ-43 אלף. כדי למנוע את המשך עליית המחירים יש ליצור מלאי קרקעות זמינות לבנייה גדול פי עשרה, כלומר מלאי בהיקף של כ-440 אלף יחידות דיור.^{61,62}

⁵⁴ מדבריו של גל הרשקוביץ (לשעבר משרד האוצר) בכנס השנתי של מכון אהרן: כדי לטפל בבעיית מחירי הדיור יש לפעול להגדלת ההיצע, תוך שינוי מבני של הקטנת הריכוזיות בכל שרשרת הייצור. יש לשנות את המבנה הארגוני: גוף יחיד יחזיק בכל הסמכויות הנדרשות. יש להסיר חסמי בנייה לאחר שיווק הקרקעות שנמצאות בבעלות פרטית עם תכניות מפורטות מאושרות. יש לדאוג ליצירת תשתיות של תעסוקה, חינוך ותחבורה בפריפריה; יש לבזר את הפעילות בתחומי הייצור באמצעות מכירה של קרקעות לא מתוכננות עם תמ"א לבנייה לגורמים פרטיים שיחזיקו בקרקע; יש לתת סמכויות לרשויות המקומיות; יש לתכנן ולפתח קרקעות בחכירה ללא אישור מקדמי מהמנהל וקרקעות משווקות חדשות – ללא תשלום נוסף, בתנאי שלא מדובר בקרקעות חקלאיות; יש להעביר את תחום הייזום, השיווק, התכנון והפיתוח לגופים נוספים, כגון חברות עירוניות. נוסף על אלה ניתן להשתמש בתמ"א ובמס רכוש כדי ליצור תמריצים לבנייה מהירה. בהמשך הביקוש יגיב בהתאם לצעדים אלו.

⁵⁵ הצעדים המוצעים דורשים עבודת מטה נוספת במטרה לבחון את דרך יישומן של ההצעות על פני זמן.

⁵⁶ כולל פינוי קרקעות על ידי העברת בסיסי צה"ל הגדולים מהמרכז, לצורך הגדלת מלאי הקרקעות הזמין לבנייה במרכז.

⁵⁷ משה פדלון (עיריית הרצליה), אשל ארמוני (משרד הבינוי והשיכון), ויחיאל לסרי (עיריית אשדוד) קבלו, בכנס השנתי של מכון אהרן, על חסמים רבים בשלבי התכנון והבנייה.

⁵⁸ משנת 2000 ניכרת ירידה דרמטית בתכנון הכולל. אימוץ ההמלצה כאן יתקן עיוות זה וכן יאותת לגבי ההתנהלות העתידית.

⁵⁹ אחדים מבאי הכנס השנתי של מכון אהרן – ובהם גל הרשקוביץ (לשעבר משרד האוצר), מדרכי קרליץ (לשעבר עיריית בני ברק), מיכל פינק (משרד הכלכלה), עופר אבן (הורוביץ אבן אוזן ושות') – טענו כי יש לדאוג ליצירת מקומות תעסוקה בפריפריה ולפיתוח כדי להעלות את הביקוש לדיור שם.

⁶⁰ הממשלה פועלת ליישום חוק הותמ"ל - חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור – לקביעת הסדרים מיוחדים לתכנון, לשם הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור, תוך הליך מזורז לאישור תכניות למגורים בהיקפים גדולים, יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך ויצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.

⁶¹ ראו הסבר מקיף במסמך "רפורמות בענף הדיור", צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, דרור אבידור, דניאל גרף ותמיר קוגוט, מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן (יתפרסם בקרוב).

⁶² חיים פייגלין (צמח המרמן) אף טען, בכנס השנתי של מכון אהרן, כי המלאי התכנוני הזמין צריך לעמוד על 4 מיליוני דירות (2 מיליוני דירות לאחר הפחת) וטווח המימוש צריך להיות ארוך יותר – 20 שנים.

בלוח 2, בעמודה הימנית, ניתן לראות את מלאי יחידות הדיור שיש לתכנן לפי קצב גידול מספרם של משקי הבית בכל מחוז. זאת בהנחה שהתפלגות האוכלוסייה בישראל נשארת קבועה. בעמודה השמאלית ניתן לראות אומדן ראשוני של המחסור במלאי יחידות הדיור המתוכננות. לפי חישובנו יש אפוא מחסור אדיר במלאי של יחידות דיור זמינות לבנייה. מחסור זה מהווה 85% מהמלאי הנדרש בכל הארץ, ובתל אביב – 93%.

מטרת הרפורמה היא לייצר את המלאי החסר באמצעות ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות. לשם כך יש לבחון שינויים ברמת התכנון הארצית והמקומית, אך יש להקפיד על פיתוח אורבני יעיל מבחינת התחבורה, השומר על צפיפות עירונית סבירה, נמנע מכניסה לשטחי פארקים וגנים ומפגיעה בנופים ומתמקד בהתחדשות עירונית באזורים הבנויים. כן יש לדאוג גם לניצול יעיל של תשתיות קיימות ולתעסוקה מספקת בקרבת אזורי האכלוס. לפיכך תיאום עם מערכות התחבורה למרכז הארץ הוא קריטי. הממשלה חייבת להציב יעדים כמותיים ברמת המחוז והוועדות המקומיות ולהתוות דרכים להשגתם.⁶³

לוח 2: מלאי יחידות הדיור הדרוש ויחידות הדיור הזמינות למימוש

| מחוזות | מלאי יח"ד מתוכננות זמינות לבנייה הדרוש לשמירה על רמת מחירים | יח"ד מאושרות לבנייה (מנהל התכנון, 2014) | המחסור בפועל במלאי יח"ד מתוכננות זמינות לבנייה |
|--------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------|
| ארצי | 439,394 | 64,340 | 375,054 (85%) |
| מחוז ירושלים | 43,929 | 11,732 | 32,197 (74%) |
| מחוז הצפון | 83,185 | 10,472 | 72,713 (86%) |
| מחוז חיפה | 44,785 | 8,904 | 35,881 (79%) |
| מחוז מרכז | 118,539 | 19,034 | 99,505 (83%) |
| מחוז תל אביב | 77,228 | 5,153 | 72,075 (93%) |
| מחוז דרום | 54,162 | 9,045 | 45,117 (83%) |

המקור: מנהל התכנון, עיבודי מכון אהרן ומכון גזית-גלוב לחקר נדל"ן.

2. תקצוב הרשויות המקומיות

כדי שהתכנון ייושם מן ההכרח שתקצוב הרשויות המקומיות יאפשר לרשויות לממן את תוספת הדיירים ברמת שירותים טובה. רפורמה זו 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. החסם העיקרי להגדלת היקף הבנייה למגורים ברשויות המקומיות נובע כאמור מהעלויות הגבוהות הכרוכות בהגדלת מספר התושבים, ובהן עלויות לצורכי חינוך, רווחה ותשתיות ציבוריות, שאינן מכוסות מן ההכנסה 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 עסקי.⁶⁴

⁶³ כיום יש מגבלה רגולטורית על השימוש בקרקע. אם הממשלה תפעל להגדלת המלאי התכנוני לעשר שנים קדימה ולהסרת המגבלה - גמישות ההיצע תגדל כבר בטווח הקצר. שכן הגדלת המלאי התכנוני בקצב שנגזר מגידול האוכלוסייה (40 אלף משקי בית) תסיר את החשש ממחסור בדירות בעתיד.

⁶⁴ בכנס השנתי של מכון אהרן העיר ערן ניצן (משרד האוצר) שמשרד האוצר פועל יחד עם משרד הפנים לשינוי שיטת הארנונה הנוכחית, הלוקה בעיוותים של התמריצים לרשויות המקומיות. משרד האוצר פועל לעידוד הרשויות המקומיות, בין היתר, באמצעות מנגנון תמרוץ להגדלת היתרי הבנייה של יחידות דיור. משרד האוצר מיישם את "הסכמי הגג" לסיוע בהסרת חסמי שיווק ופיתוח.

אנו ממליצים על שני צעדים מיידיים :

- א. ייקבע תשלום נוסף לכל הרשויות המקומיות לעידוד הבנייה למגורים. זאת באמצעות הבטחת מימון ממשלתי חלקי לתוספת ההוצאות הכרוכה בהגדלת משקי בית בשטח הרשות. גובה התשלום יותאם לצרכים הנגזרים מתוספת ביקושים של כ-43,000 יחידות. חלוקת התקציב הנוסף תהיה על פי הגידול- בפועל של מספר יחידות הדיור בכל רשות מקומית. לדוגמה: המדינה תקצה לכלל הרשויות תקציב של מיליארד ש"ח לשנה לשם בנייה של יחידות דיור חדשות, וסכום זה יחולק בין הרשויות על פי הביצוע – בקירוב כ-22,000 ש"ח בגין כל משק בית. מאחר שההוצאות השנתיות על משק בית הן קבועות, יהיה צורך להבטיח את המימון של תוספת זו מעבר לשנתיים עד שלוש השנים הבאות. אחריהן תידרש רפורמה מלאה והדרגתית בתקצוב הרשויות המקומיות.
- ב. יוקם צוות מקצועי, שתפקידו יהיה בניית מערך חדש למימון הרשויות המקומיות. העקרונות שיעמדו בפני הצוות הם: תקציב הרשויות יהיה מאוזן; תקציבי החינוך והרווחה לכל תושב ימומנו מתקציב הממשלה ולא מתקציבי הרשויות המקומיות; לא תהיה תלות בין הכנסות הרשות מנדל"ן לעסקים לבין איזון תקציבי לקליטת משקי בית חדשים; יישוברים שבהם יש מחסור יחסי בהכנסות מנדל"ן לעסקים יפוצו מן ההכנסות ממיסוי היישובים שבהם יש עודף בפועל לנדל"ן לעסקים, כך שפערי ההכנסות יאוזנו על ידי הממשלה;⁶⁵ הארנונה על נדל"ן למגורים תהיה דומה לזו שעל הנדל"ן לעסקים ופרופורציונלית לערך הקרקע היחסי בכל אזור.

3. התחדשות עירונית

התחדשות עירונית באמצעות פרויקטים של פינוי-בינוי ותמ"א 38 היא כלי יעיל לניצול טוב יותר של אכלוס במרכזי הערים. ההתחדשות כוללת: פיתוח תשתיות קיימות ושימוש בהן במקום בניית תשתיות חדשות; חידוש הדרגתי של המרחב העירוני ומניעת הזנחתו, בד בבד עם יצירת אזורי מסחר, תוך הגברת היעילות במשק; צמצום אי-השוויון ומניעת הזנחה גם באזורים נחשלים; תמיכה בכדאיות ההתחדשות באזורים שבהם אין מצוקת קרקעות ועלות הקרקע נמוכה, שכן שם מוטלת בספק רווחיותם של כל הגורמים המעורבים בתהליך – היזמים, הרשויות המקומיות ובעלי הקרקעות.

בכל הקשור לתשתיות באזורי ההתחדשות יש לוודא תיאום ותזמון בין הגורמים הרלוונטיים.

הרפורמה המוצעת היא בהתאם לתהליכים שכבר החלו: הקמת יחידה מרכזית עם תקציב משמעותי לשם קידום וייעול של הביורוקרטיה ברמת הרשויות המקומיות, ובפרט – יצירת מסלולי אישור מהירים להתחדשות עירונית; הרחבת אגפי התכנון ברשויות המקומיות וכן הקמת ועדות שיבחנו את כדאיותם וערכם המוסף של מיזמי התחדשות עירונית, ובהתאם לכך יקבעו תמריצים שיבטיחו כדאיות ליזמים, לרשויות המקומיות ולבעלי הקרקעות. ברור שלכך נדרשים תקציבים. אלה ייקבעו באופן שהם ייצרו תחרות בין פרויקטים שונים אשר יאושרו ברמה המקומית, אך יזכו בתוספות על פי קריטריונים ברורים של תרומה למשק ולחברה. הרשויות המקומיות תתחרנה על תקציבי הוועדה להתחדשות עירונית, והוועדה תתעדף את הפרויקטים על פי קריטריונים חברתיים וכלכליים של עמידה ביעדי התכנון – למשל מידת התרומה להגדלת היצע הדיור (החלפת בנייה נמוכה בבנייה גבוהה), מידת התרומה לצמצום אי השוויון (בנייה באזורים מוזנחים ונחשלים תוך עצירת ההידרדרות בתשתיות, כך שבעלי הדירות ייהנו מעלייה ברמת השירותים ומעליית ערך הדירה ללא עלויות מצדם).

על הממשלה להציב יעדים כמותיים של מספרי דירות בפינוי-בינוי ותמ"א 38, להקים לכל מחוז וועדה מקומית ולהקציב לכך סכום משמעותי מתקציב הרפורמות.

⁶⁵ שינוי התמריצים לתכנון העירוני של הרשויות המקומיות לטובת השקעה בנדל"ן למגורים באמצעות טיפול בפערי ההכנסות בין ארנונה מהסוגים השונים של הנדל"ן – צפוי להביא לגידול היצע הדיור ולהגמשתו ולצמצום פערי המחירים ביניהם. שהרי אלה משקפים את פערי הכנסות הארנונה, המהווים מגבלה על השימושים. ככל שהמגבלות הללו אפקטיביות יותר כך גדלים פערי המחירים.

4. רשות מקרקעי ישראל

רשות מקרקעי ישראל נהנית ממונופול ממשלתי בתחומי הנדל"ן במרבית המחוזות בישראל. מידת היזמות של גוף זה, כפי שמראים הנתונים, וכפי שידוע מהמחקרים על מונופולים ממשלתיים, נמוכה וחסרת יעילות.⁶⁶ לכן אין כל הצדקה כלכלית שהבעלות על קרקעות אלה, ואיתה היזמות לפיתוח עירוני (במיוחד במרכז), יהיו נחלתה של רשות מקרקעי ישראל. הנחת העבודה היא שהרשויות המקומיות הן שמתאימות יותר לקדם תכנון, ולכן מנהל מקרקעי ישראל צריך להעביר קרקע לא מתוכננת לרשויות המקומיות אולי תמורת מחיר בסיסי כללי. הרי הרשויות המקומיות הן המייצרות ערך לקרקעות אלה באמצעות התכנון הספציפי וההיתרים שהן מאפשרות.

- א. יש למכור לרשויות המקומיות וליזמים שטחים מתוכננים ושאִינם מתוכננים, הנמצאים בבעלות רשות מקרקעי ישראל. על קרקעות מתוכננות יש להטיל מס רכוש, ועל קרקעות שאינן מתוכננות יש להטיל קנס. אלה ייגבו כל עוד הקרקע איננה בנויה.⁶⁷
- ב. יש לשווק קרקעות המיועדות לבנייה מתוכננת ושאִינן מתוכננות כדי לעמוד ביעדי המלאי הזמין והתכנון, תוך ויתור על קביעת מחיר מינימום במכרזים והטלת קנס גבוה יותר על קרקע שאינה מתוכננת.

5. תיעוש הבנייה למגורים

ענף הבנייה למגורים מאופיין בפריון עבודה נמוך ובמשך זמן בנייה ארוך בהשוואה בין-לאומית, ובהתאם לכך – ברמת מיומנות נמוכה, שכר נמוך והעסקת עובדים זרים.⁶⁸ כמו כן מאופיין הענף בשיטות בנייה, תקנים וציוד מיושנים יחסית. הדברים אמורים בכלל הבנייה, אך ביתר שאת 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 כל זה, כדי לקדם את הפריון והיעילות בענף מומלצים הצעדים הבאים:

- רפורמה הכוללת עדכון של התקנים הבנייה לכלי העבודה וציוד הבנייה, כגון מנופים; עידוד ההתייעלות באמצעות ציוד בנייה חדיש ובטיחותי יותר ועידוד השקעות הון לבנייה בדרך של פחת מואץ.
- יש לשקול הורדה זמנית של מס החברות בענף הבנייה (לא ביזמות), תמרוץ משך בנייה קצר, כפי שנעשה בשנות התשעים, ובמיוחד יצירת סטנדרטים של בנייה איכותית ושומרת על הסביבה. אלה יביאו להכנסת שיטות וחומרים חדישים, אשר יאפשרו פריון ושכר גבוהים יותר לעובדים ישראלים בענף.
- השכר הנמוך בענף הבנייה מהווה סמן לרמות השכר בענפי עבודת כפיים אחרים, וגם מכאן החשיבות של הטיפול בענף זה. עובדים זרים ופולסטינים, שעלות העסקתם נמוכה, משמשים תחלופה לעובדי כפיים בכלל הענפים, ובכך הם מהווים תמריץ שלילי לפירמות בענף הבנייה להתייעל. לפיכך הגדלת היקף העסקתם תשפיע לרעה על הפריון בענף.

נציין כי יתרונותיו של תיעוש הבנייה הם בהגמשת ההיצע באמצעות קיצור משך הבנייה ומתן מענה מהיר לזעזועים בביקוש. תיעוש הבנייה יגדיל את הצורך בעובדים מיומנים, ויגרור גידול של תעסוקת הישראלים בענף באמצעות התמחויות שונות בהפעלת ציוד מתקדם.

⁶⁶ http://www.moch.gov.il/meyda_statisti/heitsa_shuk_hadiyur/Pages/melay_diro_t_hadashot.aspx

⁶⁷ העברת הבעלות על קרקע לרשויות מהווה תמריץ עבורן ליזום ולפתח יחידות דיור. אולם, יש לטפל ראשית בתמריצים לרשויות שהומלצו בסעיף 2-ב' ורק לאחר מכן למכור שטחים אלו על מנת לא לעודד בטעות הקצאת קרקע לעסקים על חשבון קרקע למגורים.

⁶⁸ העובדים הזרים מוכנים לעבוד בשכר נמוך מזה של עובדים ישראלים בעלי מיומנויות נמוכות (אף בשכר הנמוך משכר מינימום), ולכן העסקתם דוחקת את רגליהם של חלק מהעובדים הישראלים משוק העבודה, וגורמת לירידה בשכר.

6. אורבניזציה של הכפר הערבי

מטרת התכנית היא להפוך את ריכוזי היישובים הערביים למרכזים אורבניים בבנייה רוויה לדיור לגובה, הכוללים מוקדי תעשייה, משרדים ומרכזי קניות, וכן מערכת מסודרת של תשתיות עירוניות אשר יהיו נגישים באמצעות מערכת התחבורה הציבורית בתוך המרכז האורבני ומחוץ לו. תכנון אורבני של המגזר הערבי, המהווה למעלה מ-20% מתושבי המדינה, יביא להפיכתן של קבוצת כפרים סמוכים לאזור מטרופולין גדול ועצמאי, ובכך יעלה את הפיריון והיעילות של התעסוקה בכלל הענפים. יש ליצור תכניות מיתאר ערים מפורטות, הכוללות תכנון ופיתוח של תשתיות עירוניות, אזורי מסחר ותעסוקה וחיבורם, באמצעות תחבורה ציבורית, למרכזי תעסוקה ולכבישים ראשיים. במיוחד יש לבחון הקמת תשתית עירונית לכפרים הנמצאים לאורך כביש 6 – טירה, טיבה, 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.⁶⁹

הממשלה חייבת לקבל החלטות מפורטות, הכוללות יעדים תכנוניים ותקציבים, כדי לקדם תשתיות עירוניות מתקדמות לכלל המגזר הערבי, ובכך לקדם את התכנון העירוני והיעילות הכלכלית.

3.2 רפורמה בתעסוקה ובפיריון העובדים

בתחום התעסוקה עשתה ישראל מאז 2003 מהלך מתמשך של שינוי דרמטי באמצעות מספר רפורמות. שיעור התעסוקה בגילים 25 עד 64 עלה לכ-76%, מעל למוצע מדינות OECD וקרוב לשיעור התעסוקה במדינות הסמן. הרפורמות בהטבות לפרטים שאינם עובדים והפחתת קצבאות הילדים השפיעו משמעותית על היצע העובדים, בהביאן להגדלת שיעור השתתפות והתעסוקה במשק. רפורמות נוספות להגמשת שוק העבודה באמצעות הנהגת מס הכנסה שלילי והקמת מרכזי הכוון, נתנו דחיפה נוספת לתעסוקה. בזכות כל המהלכים האלה ואחרים שיעור האבטלה כיום הוא הנמוך ביותר מאז אמצע שנות השבעים. האתגר המרכזי של המשק הוא רמות השכר והפיריון הנמוכות, בעיקר של עובדים ללא השכלה אקדמית. פערי השכר בין בוגרי אוניברסיטאות ומכללות לבין אלו שהשכלתם תיכונית בלבד גדלו ב-25 השנים האחרונות. זאת, במידה רבה, מפני שרמות הפיריון והשכר לבעלי השכלה ומיומנויות נמוכות לא עלו בתקופה זו. לכן, מטרת הרפורמה המוצעת כאן היא בעיקר הגדלת הפיריון, שתבטא בהעלאת השכר של חסרי הכשרה אקדמית המצטרפים לשוק העבודה. לטענתנו יש לאמץ יעדי תעסוקה כלליים, וכן יעדי תעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, כפי שנעשה בעבר. זהו מנגנון ניהולי הממקד מאמצים כדי להשיג יעדים. לשם כך אנו ממליצים שהממשלה תאמץ יעדים לגידול משמעותי של שכר העובדים בחמישון השכר התחתון. נוסף על כך יש להקים מערך של מרכזי הכוון שיתמוך במציאת עבודה וכן לשפר את הגישה לאזורי התעסוקה. בהמשך נביא המלצות גם לשינוי במנגנון של יישום מדיניות הממשלה בשוק העבודה.

⁶⁹ ראו למשל תכניות האוצר למגזר הערבי באמצעות הקישור לכתבה <http://www.themarket.com/news/1.2223481>

יעדי תעסוקה, פרויקט ושכר

יעדי תעסוקה

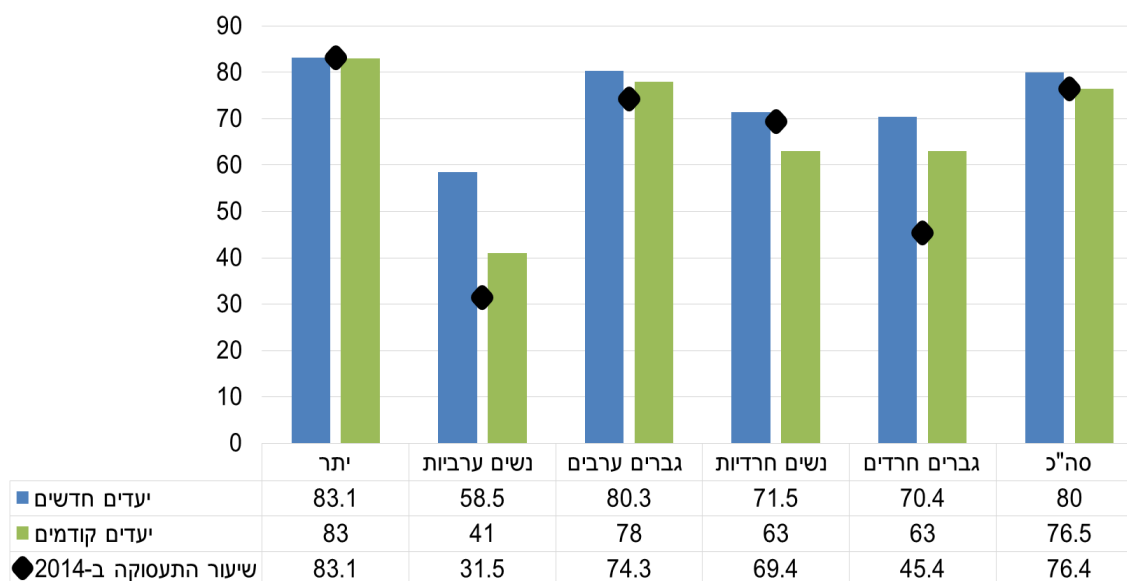
שיעורי התעסוקה בישראל עלו מאוד והגיעו ליעדים שהוצבו. הם אף התקרבו לרמתם במדינות-הסמן. המלצתנו היא לחתור לשיעור התעסוקה של 80% שהוא הממוצע במדינות-הסמן. החתירה להשגת יעדים אלה תלויה ברפורמה לשיפור ההון האנושי בקרב האוכלוסיות החלשות, בהן העובדים הם בעלי השכלה תיכונית או פחותה מזו וחסרי מיומנויות המבוקשות בשוק העבודה המודרני. אנו מציעים להעלות את היעדים של שיעורי התעסוקה המופיעים בדוח הוועדה למדיניות תעסוקה (דוח אקשטיין), מעל לרמתם ב-2014, כמפורט להלן (איור 6):⁷⁰

יעדי תעסוקה חדשים:

- הגדלת שיעור התעסוקה בגילים 25–64 מ-76.4% ל-80% עד לשנת 2020.
- העלאת שיעור התעסוקה בגילים 20–24 מ-67.7% ל-71% עד שנת 2020.

שיעור התעסוקה בגילים 25–64 עלה והגיע לרמות גבוהות במיוחד. כבר ב-2014 הגיע שיעור התעסוקה הכולל ליעד של שנת 2020, אשר הוצב בשנת 2010. כפי שניתן לראות באיור 6, ההתפתחות החדה ביותר הייתה בתעסוקת הנשים החרדיות, שאף עברו את היעד שהוצב להן. לעומתן שיעורי תעסוקת הגברים החרדים והנשים הערביות עדיין נמוכים. כניסה מסיבית יותר של האוכלוסיות האמורות לשוק העבודה תביא לירידת שיעורי העוני, ולפיכך יש לעדכן את היעדים לשנת 2020. באיור מוצגים גם יעדי התעסוקה החדשים, הדומים לשיעורי התעסוקה במדינות הסמן.

איור 6: יעדי המשנה ל-2020 לשיעורי התעסוקה בגילי 25–64 (אחוזים)

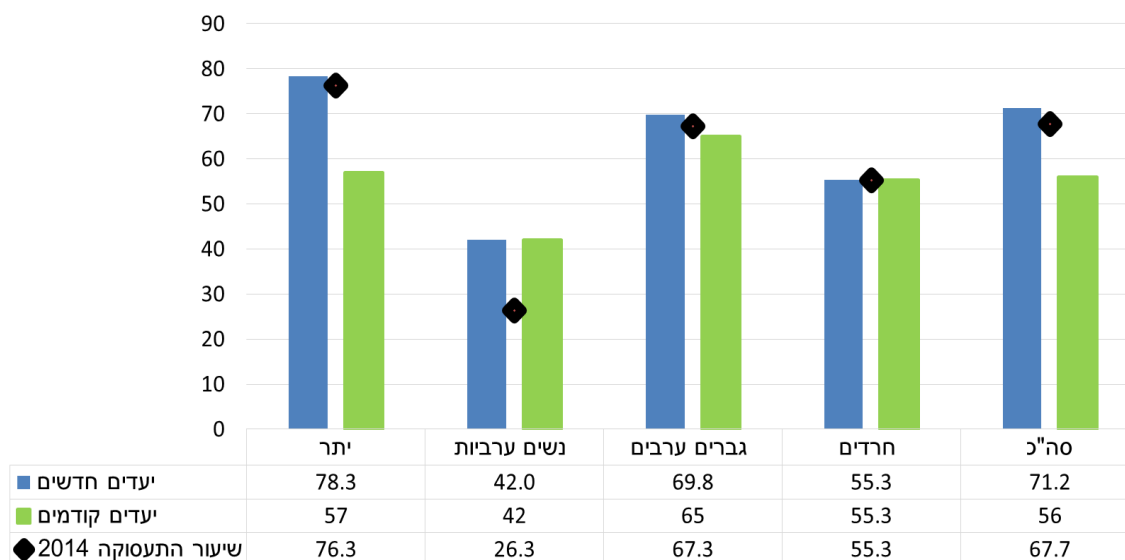


המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

⁷⁰ אם תיווצר בעיה ניהולית ביישום העלאת היעדים עד 2020 יהיה ניתן לבצע דחייה של התוואי.

באיור 7 מוצגים, בין היתר, היעדים החדשים לאוכלוסייה הצעירה שאינה מגיעה ללימודים אקדמיים לפי תת-קבוצות.⁷¹ ניתן לראות באיור, ששיעור התעסוקה באוכלוסייה הצעירה בגילים 20–24 עלה אף מעבר ליעדים שהוצבו ב-2010. שיעור התעסוקה של האוכלוסייה שאינה מיעוטים ("יתר") עבר את היעד בלמעלה מ-20 נקודות אחוז. אוכלוסיית הגברים הערבים עברה גם היא את היעד. לעומת זאת שיעור התעסוקה באוכלוסיית הנשים הערביות עדיין רחוק מהיעד.

איור 7: יעדי המשנה ל-2020 לשיעורי התעסוקה בגילי 20–24 (אחוזים)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

יעד פריון ושכר

היעד שאנו מאמצים הוא העלאת הפריון של החמישון התחתון בשיעור ממוצע של 10% מעל הפריון הממוצע במשך חמש השנים הבאות, כך שגם השכר של חמישון זה יעלה בשיעור דומה. המשמעות של יעד זה היא מיקוד העשייה להעלאת הפריון של פרטים עובדים הנמצאים בחלק התחתון של התפלגות השכר. יעד זה גם תומך ביעד של גידול שיעורי התעסוקה, משום שמרבית הגידול הנדרש של התעסוקה הוא בקבוצות אוכלוסייה שרמות שכרן נמוכות.

⁷¹ מאחר שבלמ"ס אין נתונים ויעדים עבור האוכלוסייה החרדית אלה חושבו מתוך עיבודים של נתוני הלמ"ס.

לשם השגת יעדי התעסוקה בשוק העבודה, שפורטו לעיל, ובמיוחד יעד הפריזון והשכר לחמישון התחתון, יש לפעול באמצעות רפורמות, שיצמצמו את העוני, יגבירו את המוביליות הכלכלית-חברתית ויתנו הכשרה מתאימה לשוק העבודה המודרני, תוך שילוב עם רפורמה באיכות ההון האנושי. מטרת הרפורמה היא, כאמור, להעלות את הפריזון לאוכלוסיות החלשות בעזרת שני האפיקים הבאים:

א. תעסוקה והעלאת פריזון העובדים ברמת העובד

הגדלת שיעור התעסוקה הכולל לרמות דומות לאלה של מדינות הסמן. זאת על ידי חתירה לשיעורי תעסוקה גבוהים יותר באוכלוסיות החלשות בחברה, הגדלת פריזון העבודה בחמישון התחתון והגדלת ההשקעה בהון אנושי באמצעות תכניות הכשרה. מעבר ממדיניות רווחה למדיניות תעסוקה תוך הנגשת שוק העבודה והגדלת מס ההכנסה השלילי כדי להפחית את התלות של אוכלוסיות חלשות בתשלומי רווחה.

ב. שיפור הפריזון במגזר העסקי

שיפור הפריזון במגזר העסקי על ידי הגדלת ההשקעות המיועדות למחקר ופיתוח בהתאם להמלצות ועדת מקוב. הגדלת התמיכה הממשלתית במחקר ופיתוח בתעשייה, הטמעה של שיפורים טכנולוגיים ושיפור ההון האנושי בענף על ידי הכשרת מהנדסים והנהגת פחת מואץ, נוסף על הפחתת מספר האישורים לעובדים זרים, הורדת תנאי היצוא לקבלת הטבות מס להשקעות המיועדות למחקר ופיתוח והשוואת המס על ההון בין הפירמות.

הרפורמות המומלצות להשגת תעסוקה והעלאת פריזון העובדים ברמת העובד⁷²

1. הכשרות מקצועיות במסגרת מכללות

כמחצית ממסיימי התיכון בישראל ממשיכים בלימודים אקדמיים. הלימודים באוניברסיטאות ובמכללות הן עבורם הבסיס לקידום המקצועי. שיעור זה הוא מהגבוהים ביותר במדינות החברות בארגון OECD. יש טוענים שחלק משמעותי מההכשרה האקדמית מניב תמורה לפריזון נמוכה-יחסית, אף כי בממוצע התשואה של ההשכלה אקדמית גבוהה.

לעומת זאת, למחצית השנייה של מסיימי התיכון אין מערך הכשרה מקצועית ברמה המקובלת בארצות המפותחות – מבחינת ההיקף, האיכות, ההתאמה לצרכים המתחדשים של התעשיות, וכן מבחינת התקציבים המגיעים מהממשלה. מצב זה פוגע משמעותית באיכות כוח האדם המקצועי, שהוא הנדבך המרכזי של העובדים בענפי התעשייה, המסחר והשירותים, הבינוי, ובכלל משלחי היד הטכנולוגיים. הפגיעה מתבטאת הן בהשוואה של פריזון העובדים בתעשיות זהות בישראל מול אירופה והן בפערי השכר בין הענפים, והיא מסבירה חלק מפערי הפריזון ושיעורי העוני בישראל. זו גם אחת הסיבות לצמיחה הנמוכה בענפי המשק המקומיים, כפי שמצביעים הנתונים המוצגים בנספח ב.

על רקע זה יש לפעול ליישום רפורמה המיועדת לפרטים שאינם בוחרים בלימודים אקדמיים, תוך הסדרה מערכתית של תכניות לימוד ויצירת רצף השכלתי ותעסוקתי, שגם יאפשר מוביליות של העובדים וקידומם. יש להתאים את ההכשרה המקצועית לצרכים עתידיים, חדשניים, המשנים את המיומנויות הנדרשות בשוק העבודה, כלומר לתת הכשרה כללית ומקצועית שתכין עובדים לשוק העבודה המודרני. בין היתר, חשוב להקנות להם יכולות לתפעל מיכון, למשל בתחומי הבי-טק, ההיי-טק, המיכון האוטומטי והמערכות המתוחכמות של שינוע שירותים ואחסון.

⁷² מיכל צוק (משרד הכלכלה) הציגה, בכנס השנתי של מכון אהרון, את תמונת המצב הנוכחית ואת האתגרים המרכזיים.. יש מחסור בעובדים במקצועות שונים, רובם טכנולוגיים. לנוכח המחסור בכוח אדם בתעשייה עתירת הידע אימצה הממשלה תכניות לחינוך מתמטי ומדעי גם לנשים ובגילי תיכון ומטה. משרד הכלכלה פועל לחשיפת לימודי הנדסה וטכנולוגיה. בנושא ההכשרה המקצועית: לנוער – המשרד פועל לבניית בתי ספר בתוך התעשייה (כדוגמת בתי הספר בתוך התעשייה האווירית או צה"ל), למבוגרים מעל גיל 18 – יש קורסים קצרי מועד, ונדרש שיתוף פעולה עם מעסיקים, וקידום ההכשרה הטכנולוגית הגבוהה שאינה אקדמית של הנדסאים וטכנאים. אתגר חשוב הוא שיפור הממשקים וההכרה בין מסלולי ההכשרה השונים, למשל, חינוך מקצועי-צה"ל-הכשרה מקצועית-אקדמיה.

רפורמה זו תיושם באמצעות הממונה על התעסוקה במשרד הכלכלה, תוך שיתוף פעולה עם המועצה להשכלה גבוהה ועם המעסיקים הפרטיים והציבוריים. זאת באמצעות הקמת אגף להכשרה מקצועית, ובו ועדת היגוי ציבורית, שתביא לשיתוף פעולה בין הגופים הרלוונטיים השונים.
עקרונות הצעדים המומלצים הם:

- הכשרה מקצועית של מסיימי תיכון⁷³ שאינם ממשיכים ללימודים גבוהים,⁷⁴ ששיעורם כ-54% מכל מסיימי התיכון. לשם כך נדרשת תמיכה ממשלתית, שהיקפה השנתי לתלמיד ידמה לזה הניתן במערכת ההשכלה הגבוהה, והיא תיקבע באופן דיפרנציאלי בהתאם לתחום הלימוד. היקף התמיכה צריך להיות אף גבוה מזה הניתן לסטודנט במערכת ההשכלה הגבוהה, בהתאם לתחום הלימוד, צורכי ההוראה וצורכי ההשתלבות במקומות העבודה, כולל תמיכה בהכשרה במקומות העבודה. כל זאת תוך שיתוף פעולה בין המועצה להשכלה גבוהה לבין משרד הכלכלה, שידאג להתאים את סוגי ההכשרות הנדרשות לצורכי המגזר העסקי.
- הרכיב העיקרי בהכשרות אלו יהיה מערך של מכללות טכנולוגיות, במימון ממשלתי, אשר ילמדו מקצועות המבטיחים תעסוקה איכותית לאוכלוסיות אחרי תיכון ואחרי צבא, ויעודדו מעבר לאקדמיה בהמשך, בדומה למערך מוסדות ה-Community Colleges בארה"ב. מערך המכללות האקדמיות יספק הכשרה מקצועית מודרנית, המשתלבת עם הכשרות במקומות העבודה, וכן מאפשרת התקדמות מקצועית ואקדמית, כפי שנהוג במערכות מסוג זה בעולם.
- אנו ממליצים להרחיב את מערך ההכשרה המקצועית הקיים ולהפכו למערכת של מכללות מקצועיות וטכנולוגיות.⁷⁵ אף שלימודים אלו משולבים במכללות האקדמיות יהיה ניתן להפריד בין לימודי תעודה (למשל, תעודת הנדסאי) ללימודי תואר. הפיקוח על איכות הלימודים יהיה באמצעות מל"ג, ובחירת המקצועות הנלמדים והקצאת התקציבים יהיו בפיקוחו של משרד הכלכלה. מומלץ להשתמש בתשתית המכללות הקיימות ללימודי המשך בכיתות י"ג ו-י"ד (למשל אורט) וכן מומלץ להחזיר לשם חיילים משוחררים.⁷⁶
- יש לפעול להגמשת ההכשרות גם של מבוגרים, מבחינת משכן ושיפור תפקודן באמצעות כלים כשופרים, מיקור חוץ ו-On the Job Training, ובכך לצמצם את הנטל הביורוקרטי.⁷⁷
- יש למקד את התמיכה הממשלתית בהכשרת אוכלוסיות הסובלות מחסמי תעסוקה רבים, אוכלוסיות קשות-השמה וכאלה שאינן הולכות לצבא, במיוחד ערבים וחרדים.⁷⁸

⁷³ שיעור מסיימי התיכון שתעודת הבגרות שלהם מאפשרת השכלה גבוהה נמוך. עשייה להעלאתו תביא לגידול משמעותי של התוצר לנפש. ניתוח שנערך בבנק ישראל מצא כי הגידול בכמות ההשכלה (שנות הלימוד) תרם כ-40% מהצמיחה של התוצר לנפש בישראל מאז אמצע שנות ה-70. תרומתה של כמות ההשכלה לצמיחה כנראה פחתה בעשור האחרון, והיכולת להגדיל את מספרן הממוצע של שנות ההשכלה מתקרבת למיצוי (ראו כאן צעדים מומלצים).
⁷⁴ בתוך 8 שנים מסיום לימודיהם התיכוניים.

⁷⁵ הכשרת הנדסאים וטכנאים: במכללות הטכנולוגיות לומדים מעל ל-22 אלף אלף סטודנטים להנדסאות מקצועות כגון: תוכנה, חשמל, אלקטרוניקה, מכונות, אזרחית, תעשייה וניהול. ההכשרה מתנהלת באמצעות רשת של 73 מכללות טכנולוגיות ובתי ספר להנדסאים ולטכנאים מוסמכים, הפועלים ברחבי הארץ שבמסגרתם לומדים ומעניקים תואר של הנדסאי או טכנאי מוסמך.

⁷⁶ האגף להכשרת נוער: ישנם 60 בתי ספר מקצועיים, ובהם כ-14 אלף תלמידים בכיתות ט'-ב. בעיקר בענפי הרכב, החשמל והאלקטרוניקה והמינהל הטכני. במגזר הערבי ישנם 12 בתי ספר, ובהם כ-3,300 תלמידים – 25% מכלל מערכת החינוך המקצועית.

⁷⁷ הכשרת מבוגרים – שני מסלולים: (1) מסלול עסקי – בו המדינה מספקת תכניות לימוד, פיקוח, בחינות ותעודות גמר; (2) מסלול של הכשרות ממומנות – קורסים באמצעות ספקי הכשרה חיצוניים, מסלולי הכשרה לתעשייה, מרכזי הכשרה ממשלתיים, שוברי לימוד (נוהל חדש המאפשר החזר כספי לבעל השובר עבור הכשרה בקורסים הנמצאים תחת פיקוח ממשלתי), OJT (הכשרה פנים-מפעלית בהשתתפות המשרד. המעסיק יעסיק את המוכשרים במשרה מלאה ל-12 חודשים לאחר תקופת ההכשרה בשכר מינימום לפחות. המשרד לכלכלה משתתף בעלות של 2000 ש"ח לעובד לתקופת ההכשרה עד 6 חודשים ובעלויות החונך), כיתה במפעל (הכשרת דורשי עבודה בלתי מקצועיים במפעל. המשרד משלם את עלות הקורס והמפעל מתחייב לקלוט במשרה מלאה את מרבית המוכשרים למשך שנה).

⁷⁸ איימן סייף (משרד ראש הממשלה) העיר, בכנס השנתי של מכון אהרן, כי ישנם הרבה אקדמאים ערבים שלא מוצאים עבודה. המגזר העסקי במידה רבה חסום בפניהם.

- ראוי לתמרץ חברות להשקיע בהון אנושי באמצעות קביעת דרישת השמה כתנאי לקבלת הכשרות במסגרת האגף להכשרה מקצועית. זאת תוך שיתוף המעסיקים בתכניות ההכשרה הדרושות להם. מומלץ ללמוד את המבנה הקיים באירופה ובארה"ב, שבו יש שיתוף חברות מהמגזרים העסקי והציבורי בתהליכי הכשרה מקצועית ייעודית.

2. מרווחה לתעסוקה

יש לעבור ממדיניות רווחה למדיניות עידוד ההשתתפות בשוק העבודה באמצעות עריכת מבחני תעסוקה למיפוי של העובדים הפוטנציאליים בקרב האוכלוסיות החלשות (מקבלי הבטחת הכנסה), וכן למיפוי בעלי המוגבלויות לפי המסוגלות לעבוד. זאת בהמשך לתכניות קודמות – למשל תכנית מהל"ב ותכנית "אורות לתעסוקה", שנוסו, ותוצאותיהן הראו יכולת משמעותית לקידום התעסוקה. ניתן לשפר תכניות אלו על ידי הכללת רכיב משמעותי יותר של פיתוח ההון האנושי לשם שדרוג היכולות לעבוד ולהתקדם מקצועית. זאת באמצעות מערכות ההכשרה שתוארו בסעיף 1 לעיל. כמו כן יש לעשות להנגשת שוק העבודה, להקמת מרכזי הכוון ולייעול שירות התעסוקה.⁷⁹

3. מענק עבודה

הגדלת המענקים על עבודה (מס הכנסה שלילי). שיעור מס ההכנסה השלילי בישראל נמוך יחסית לשאר המדינות המפותחות. יש להגדילו, שכן הוא מתמרץ יציאה לעבודה של אוכלוסיות ששיעורי תעסוקתן נמוכים, ומסייע לחלץ מעוני. מס הכנסה שלילי גם מסייע להרחקת משפחות מהתלות בקצבאות ומפחית את חומרת העוני על ידי שיפור ההשתכרות של אוכלוסיות עניות. לפי הוועדה למלחמה בעוני בראשות אלי אלאלוף, הגדלת התקציב למס הכנסה שלילי ב-0.8 מיליארד ש"ח תביא לחילוץ של כ-30,000 נפשות מעוני.⁸⁰

⁷⁹ עופר סטי (אוניברסיטת תל אביב) העיר, בכנס השנתי של מכון אהרן, כי יש לפעול באמצעות תכנית מרוכזת גדולה להסרת חסמי הכניסה לשוק העבודה, לפי הצרכים הספציפיים של האוכלוסיות השונות, תוך מחויבות ארוכת טווח.
⁸⁰ אבי בן בסט (אוניברסיטה העברית, המכללה למינהל), בכנס השנתי של מכון אהרן, תמך בהגדלת מס ההכנסה השלילי, וציין כי שיעורו בישראל נמוך אף מזה שבארה"ב.

הצעדים המומלצים לשיפור הפריון במגזר העסקי

- יש ליישם רפורמה להעצמת התעשייה המסורתית על ידי תמיכה מסיבית במחקר ופיתוח, בהתאם להמלצות ועדת מקוב.⁸¹ יש להרחיב את הרפורמה שהציעה הוועדה ולהחיל אותה על כל הארץ וגם על ענפי השירותים (כמו מערכות איחסון והפצה).⁸²
- יש לנקוט שורה של צעדים להעצמת התעשייה המסורתית באמצעות חדשנות ותחכום, במטרה לספק שוויון הזדמנויות, ובתוך כך לחתור להעלאת הפריון בחמישון התחתון. ועדת מקוב הציגה תכנית פעולה, שתוסיף לתוצר 42 מיליארדי ש"ח ב-17 שנים, ותביא לעלייה של התוצר השנתי לעובד מ-40 אלף דולרים ל-85 אלף. היעד הכמותי המרכזי שהציבה ועדת מקוב הוא הגדלת התוצר לעובד בענפי התעשייה המסורתית ביחס לזה שבארה"ב מכ-56% במוצע לשנים 1995 עד 2003 ל-70% בשנת 2015 ול-80% בטווח הארוך (2025). התקציב: 1.8 מיליארדי ש"ח.⁸³
- יש לרכז את הסיוע הממשלתי להגדלת הפריון בתעשייה המסורתית באמצעות תמיכה בפעילות מו"פ. הואיל והתעשייה המסורתית עתירה בחברות קטנות, שעיקר תוצרתן מיועד לשוק המקומי, ובהן ההשקעה במו"פ פחות כדאית, יש לשקול הקמת מרכזי מו"פ ענפיים במימון ממשלתי. כצעד משלים רצוי להגדיל את הכשרתו של כוח האדם – בפרט של מהנדסים בתחומי התעשייה המסורתית – למו"פ.
- עידוד השקעות הון תומכות פריון (מטמיעות שיפורים טכנולוגיים) ללא תנאי היצוא באמצעות שיפורים טכנולוגיים בכל ענפי המשק. על רקע העודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים והצפי להגדלת יצוא הגז, החשיבות של התמיכה הממשלתית בענפי היצוא פוחתת. מומלץ לא להתנות את קבלת הטבת המס ביצוא, משום שהתניה כזאת מביאה לפערים בהשקעה, לפערים בפריון, וכפועל יוצא - לצמיחה לא מאוזנת בין הענפים במשק.⁸⁴ יתר על כן, חברה יכולה לעמוד בתנאי היצוא, וכך לזכות בהטבות המס גם אם אינה תחרותית. יש לנקוט צעדים לשיפור הפריון, במיוחד בתחומים שבהם הפריון נמוך – בענפי המסחר והשירותים ובענף הבנייה. כיוון שחברות מייצאות מאופיינות ממילא בפריון גבוה, התרומה בשוליים של הטבות מס/מענקים לחברות כאלה נופלת בהרבה מיתר הטבות המס/המענקים לחברות או לפרויקטים המיועדים לשוק המקומי, שבהם הפריון נמוך בהרבה. באיור 8 אפשר לראות שככל ששיעור הייצוא גדל כך עולה הפריון בענף.⁸⁵
- השוואת מס החברות (ההון) בין כל הענפים במשק - חברות מייצאות משלמות 5%-15% מס הכנסה כתוצאה מהטבות מס, בעוד שחברות מקומיות משלמות 26%. כיוון שיש פער גדול בפריון בין חברות מייצאות לחברות לא מייצאות אין סיבה להמשיך במדיניות הטבות המס; מוטב להשוות את מס החברות לכל החברות במשק.

⁸¹ ישראל מקוב (סאן פארמה וביולייט) אמר, בכנס השנתי של מכון אהרון, כי אמנם חשוב לפעול להגדלת הפריון בתעשיות המסורתיות, אך גם בתעשייה כולה. הטיפול בנושא זה צריך להיות לא רק על ידי הממשלה אלא בשילוב עם ההסתדרות והתאחדות התעשיינים. מקוב הוסיף כי על אף ההסכמה הרחבה לתכנית והעלייה פי שלושה בבקשות לאישורי פרויקטים בשנתיים הראשונות ליישומה - הרי בהמשך הביצוע הוא חלקי בלבד, על רקע הכנסת רגולציות חדשות.

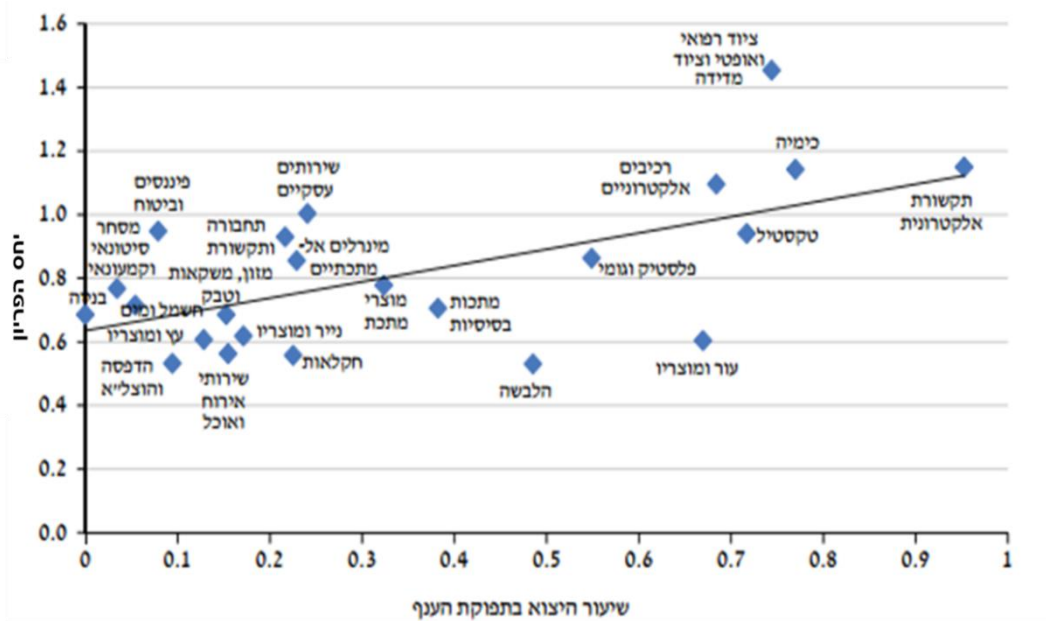
⁸² שמואל אברמזון (המועצה הלאומית לכלכלה) ציין, בכנס השנתי של מכון אהרון, כי יש לפעול להרחבת התעסוקה בתעשיות עתירות המו"פ המאופיינות בפריון גבוה.

⁸³ ישראל מקוב (סאן פארמה וביולייט) טען כי הבעיה העיקרית של התעשייה המסורתית היא חוסר ידע בניהול מו"פ ובפיתוח אסטרטגיה של חדשנות.

⁸⁴ מעבר לשוני הנובע מתנאי השווקים עצמם, שבהם אין כשל אם אין השפעות חיצוניות.

⁸⁵ מרבית באי הכנס השנתי של מכון אהרון שהגיבו בנושא זה תמכו בהמלצה לפיה לא רצוי להתנות את קבלת הטבת המס ביצוא. לעומתם טענו יאיר סרוסי (בנק הפועלים), מיכל פינק (משרד הכלכלה) ואלכס צוקרמן (המרכז הבינתחומי הרצליה) כי אין לשלול את קריטריון היצוא, שכן החשיפה לחו"ל היא שמעלה את הפריון והשכר. אלכס צוקרמן הציע להגביר את החשיפה של יצואי ישראלים לארצות המזרח, וכך להעלות את הפריון של החמישון התחתון.

איור 8 : פער הפרייון הענפי בין ישראל לממוצע OECD ושיעור היצוא בתפוקת הענף בישראל, 2007



המקור: OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

- עידוד מעסיקים להשקיע בהכשרת מועסקים ישראלים לשימוש בטכנולוגיות מתקדמות ובהכנסת מכשור מתקדם ותיעוש בענפי השירותים, במיוחד בענף הבנייה (פחת מואץ).
- הפסקת הבאתם של עובדים זרים ברישיון לעבודה בענפי הבניין והחקלאות ומניעת העסקה של עובדים ללא רישיון בכל ענפי השירותים. כניסת עובדים זרים לשוק העבודה הישראלי – חלקם בעלי אשרת עבודה וחלקם שוהים שלא כדין וללא אשרת עבודה – החלה בשנות ה-90. עובדים אלה מועסקים בעיקר בתחומי החקלאות, הבינוי והסיעוד, ולהעסקתם יש השלכות על שוק העבודה ועל רמת האי-שוויון הכלכלי בישראל. העובדים הזרים מועסקים בעבודות שאינן דורשות מיומנויות גבוהות, ומוכנים לעבוד בשכר נמוך מזה של עובדים ישראלים בעלי מיומנויות נמוכות (ואף בשכר נמוך משכר מינימום). לכן העסקתם דוחקת את רגליהם של חלק מהעובדים הישראלים משוק העבודה, וגורמת לירידת שכר בכלל הענפים שאינם דורשים מיומנות, ולא רק בענפים שבהם מועסקים עובדים זרים.

3.3 הפחתת הנטל הביורוקרטי לעסקים⁸⁶

נטל הביורוקרטיה הוא מטריד לעסקים - במיוחד לקטנים ולבינוניים שבהם, מטריד המתבטא בעלויות כספיות ובזמן. בעידן הכלכלה הגלובלית חשיבות הטיפול בנושא זה גדלה, ולכן מדינות רבות בעולם מטפלות בו באופן אינטנסיבי. צמצום הביורוקרטיה למגזר העסקי מביא להגדלת פוטנציאל הצמיחה של המשק, תוך הגברת התחרותיות ועידוד הצמיחה בפועל.⁸⁷ כך, למשל, דיווח הגוף העצמאי המופקד על הרפורמה ברגולציה בהולנד, כי הפחתת 25% מהנטל הרגולטורי לעסקים הביאה לעלייה של 1.7% בפרודוקטיביות של כוח העבודה ולצמיחה של 1.5%. מכאן ניתן להסיק שהפחתת עלויות הרגולציה לעסקים ולממשלה בישראל תביא להגדלת התמריצים לפתיחת עסקים ולשיפור מצבה של ישראל על פי המדדים הבין-לאומיים. כל המדינות שחוללו שינוי בתחום הפחתת הנטל הביורוקרטי לעסקים הציבו יעדים ברורים ומינו גוף ממשלתי מקצועי שיוביל את השינוי. גוף זה הוסמך מטעם הדרג המדיני הגבוה, אשר תיעדף את הנושא בראש סדר העדיפויות שלו.

הבנק העולמי מפרסם בכל שנה דוח עשיית עסקים (Doing Business, להלן DB), הבודק את הנטל הביורוקרטי על פי מספר פרמטרים קריטיים במהלך חייו של העסק.⁸⁸ הדוח משווה על פי הפרמטרים האמורים בין 189 משקים בעולם. מקומה של ישראל הוא המקום ה-40 מתוך 189 מדינות בדוח לשנת 2015 (איור 9).⁸⁹ מקומה ירד בחמש שנים האחרונות ב-10 מקומות.⁹⁰

במדד ה-DTF - Distance to Frontier - העונה על השאלה עד כמה התהליך הרגולטורי בכל מדינה קרוב לזה היעיל ביותר מבין כל המדינות, קיבלה ישראל את הציון 71.25 מתוך 100 (איור 10). ניתן לראות שישראל נמצאת בדירוג ה-DTF כמעט 10 נקודות מתחת לרמה הממוצעת - העומדת על ציון DTF של 80.

חשיבות הרפורמה באה לידי ביטוי במחקרם של (Coe, Helpman and Hoffmister (2009), שהראו קשר חיובי ומובהק בין רמת ה-DB לבין האפקטיביות של פעילות המו"פ.⁹¹ ככל שמדד ה-DB של מדינה גבוה יותר, השלכתה של פעילות המו"פ על הפיריון והצמיחה באותה מדינה אפקטיבית יותר. במילים אחרות: ככל שהנטל הביורוקרטי נמוך יותר פעילות המו"פ אפקטיבית יותר.⁹²

⁸⁶ לפירוט ראו "הפחתת הנטל הביורוקרטי לעסקים בישראל", אנואר חילף ואסתי גולדהמר, מכון אהרן למדיניות כלכלית (יתפרסם בקרוב).

⁸⁷ לפי הערתה של ישראלה מני (איגוד לשכות המסחר) בכנס השנתי של מכון אהרן, הרפורמות בביורוקרטיה לא נכנסו לחוקר הסדרים הנוכחי.

⁸⁸ להרחבה בנושא - קביעת יעדים לצמצום הנטל הביורוקרטי - דוח הבנק העולמי, ראו נספח ד.

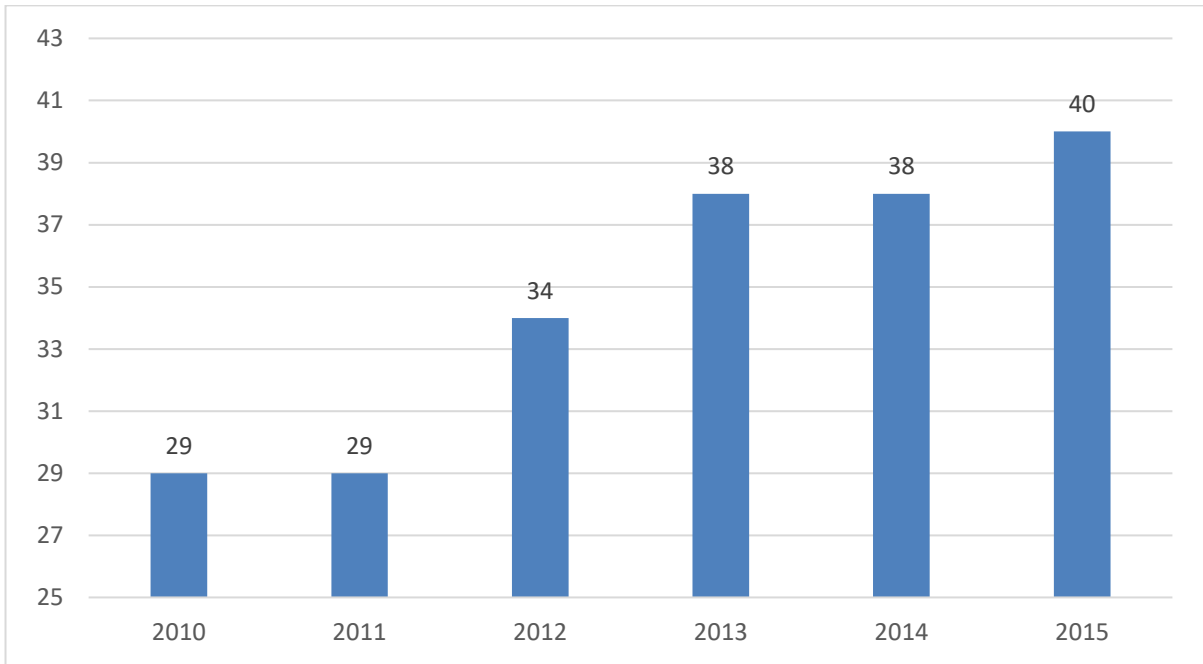
⁸⁹ לפי המחקר "Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project" Timothy Besley, Journal of Economic Perspectives, summer 2015 החיוניות הגבוהה של מדד ה-DB כמקור למידע מקיף, חסר תקדים ובר-השוואה למדינות אחרות על רמת התשתיות לעשיית עסקים במשק. רמה גבוהה של תשתיות מאפשרת סביבה נוחה, התומכת ברמת החיים, בפיריון ובתעסוקה. המדד הפך לחלק בלתי נפרד מהדיון בכלכלה פוליטית של קביעת מדיניות, נוסף על הדיון הפופולרי במדיניות הפיסקלית, במדיניות המוניטרית ובמדיניות הרווחה. כל זאת על אף הביקורת שנמתחה על מדד זה - בעיקר על שהוא שם דגש גדול מידי בהפחתת רגולציה, שלא תמיד משקפת שיפור בתנאים לעשיית עסקים. ביקורת זו היא מוגזמת, ומה עוד שחלק ניכר מהאינדיקטורים במדד עניינם בהתייעלות המוסדות, בקיצור תהליכים ביורוקרטיים ובהפחתת העלויות הכרוכות בעשיית עסקים.

⁹⁰ אהוד פראוור (משרד ראש הממשלה) ציין, בכנס השנתי של מכון אהרן, כי המשרד פועל בנמרצות להפחתת הנטל הביורוקרטי הכרוך ברישוי עסקים.

⁹¹ Coe, Helpman and Hoffmister, "International R&D spillovers and institutions", European Economic Review, Volume 53, October 2009.

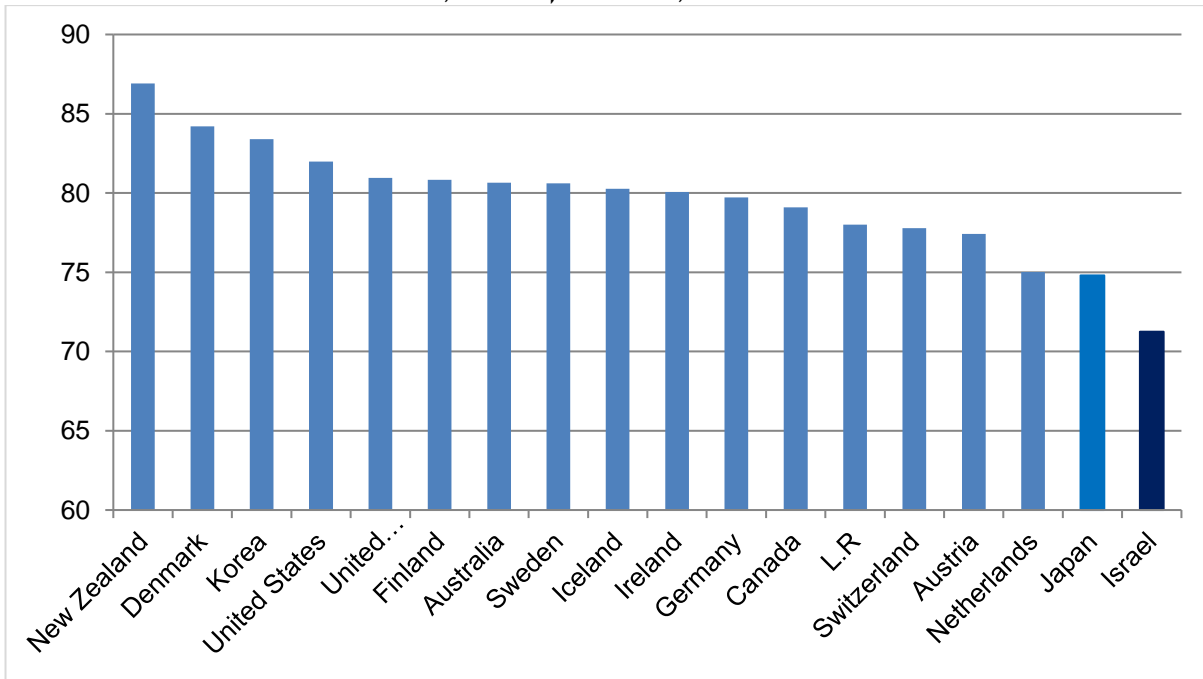
⁹² מרבית הפעילות של הממשלה להפחתת הנטל הביורוקרטי נפרשת על אספקטים שונים, כגון התרבות הארגונית, שיפור השירותים לאזרח, הרגולציה ויעילות תפקודה של הממשלה. אולם לפי המחקרים, התמורה המשמעותית ביותר לפיריון ולצמיחה הכלכלית היא אספקט אחר של הפחתת הנטל - הפחתת מספר התהליכים הנדרשים כדי להקים ולפתח עסקים. הדבר בא לידי ביטוי במדד ה-DB, אשר לפיו שיפור המקום היחסי של המדינה משפיע לחיוב ומשמעותית על הצמיחה, ועל כן ההמלצה פה היא להתמקד בנושא זה של עשיית עסקים.

איור 9: דירוג ישראל, השוואה בין-לאומית, 2010–2015



המקור: הבנק העולמי ועיבודי מכון אהרן.

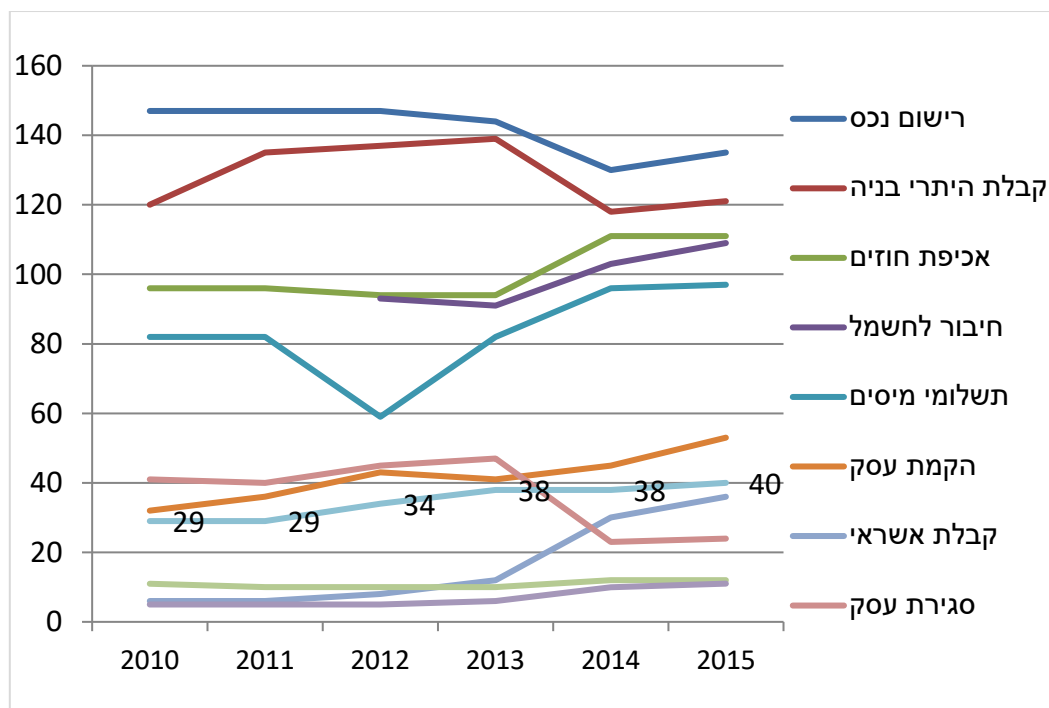
איור 10: דירוג ה-DTF, השוואה בין-לאומית, 2014



המקור: הבנק העולמי ועיבודי מכון אהרן.

איור 11 מציג את השינויים בדירוגה של ישראל מבחינת עשרת הפרמטרים הנמדדים בדוח בשנים האחרונות. השינוי המשוקלל במקומה של ישראל מוצג באיור בקו התכול עם המספרים. עליית המדד משמעותה שלילית.

איור 11: דירוג DB לישראל, לפי פרמטרים, 2014



המקור: הבנק העולמי ועיבודי מכון אהרן.

מעבר לנושאים הנמדדים בדוח הבנק העולמי ישנם גורמים נוספים המקשים על עסקים בישראל, וביניהם רישוי העסקים. נושא זה מציב מכשלה לעסקים רבים. במצב שנוצר עסקים רבים בישראל פועלים ללא רישוי, בשל חסמים ביורוקרטיים וקושי לקבל רישיון לעסק.

ממשלת ישראל פעלה בשנים האחרונות להפחתת הנטל הביורוקרטי על העסקים, וזאת באמצעות החלטות ממשלה ומינוי ועדות בין-משרדיות.⁹³ הממשלה הבחינה בבעיות, ואף גיבשה פתרונות לחלקן. המכשול שעמד בפניה היה תמיד ברמה הפרקטית: היא אינה מצליחה ליישם את הפתרונות שגיבשה. מדיניות הממשלה בתחום הפחתת הנטל הביורוקרטי אינה עקיבה, מנגנוני היישום משתנים ואינם יעילים. סדר העדיפויות של הטיפול בנושא הפחתת הנטל הביורוקרטי אינו ברור, והוא משתנה תדיר.

⁹³ ב-22.10.2014 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2118, שעניינה הפחתת הנטל הרגולטורי. הנאמר במסמך זה חל גם על תוכנה של החלטה זו.

להלן עיקר ההמלצות, שמטרתן המרכזית היא להגדיר, על סמך ניסיון העבר והניסיון הבין-לאומי, את המבנה הממשלתי הנכון לשם השגת היעדים, תוך הצגת הנושאים הטעונים טיפול באמצעות שימוש במודל מדידה Standard Cost Model - SCM (שיוסבר בהמשך):

1. קביעת יעדים ברורים וממוקדים בתחום הפחתת הנטל הביורוקרטי לעסקים

כדי להפחית את הנטל הרגולטורי על עסקים בישראל הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך אנו ממליצים לעצב מדיניות שתצביע על שני יעדים עיקריים. היעדים באים לשפר את דירוגה מדינת ישראל בדוח הבנק העולמי באמצעות טיפול בפרמטרים שתוצאתם בדוח נמוכה (לוח 3). (לגבי פרמטרים שאינם חלק מהדוח ייקבע יעד באחוזים להפחתת הנטל):

א. הפחתה של 25% בנטל הרגולטורי על עסקים במגזר הפרטי, לרמה הנהוגה באירופה ובמדינות אחרות החברות ב-OECD.

ב. שיפור מקומה של ישראל בדוח הבנק העולמי, עד שדירוג DTF שלה יהיה בגובה 80 נקודות – דומה לממוצע מדינות OECD המדורגות מעל ישראל בדוח.

לוח 3: סיכום היעדים לדירוג – לטווח הקצר ולטווח הארוך

| | יעד דירוג לפי DB מדינות OECD | יעד דירוג לפי DTF |
|-----------|---------------------------------|-------------------|
| טווח קצר | 30 | 74 |
| טווח ארוך | 20 | 80 |

2. הקמת יחידה ממשלתית שתרכז את הטיפול בנושא

הדרך להשגת יעדים אלה היא הקמת יחידה ממשלתית שתרכז את הטיפול בנושא,⁹⁴ שכן הפרמטרים הביורוקרטיים מקיפים את כל המשרדים. מלבד זאת, יישום חלקי של שינויים בפרמטרים לא יהיה יעיל. לפיכך תהליך הפחתת הנטל הביורוקרטי צריך להיתמך על ידי גורם מדיני בכיר ומרכזי בממשלה. יש להקים יחידה עצמאית במסגרת משרד ממשלתי מרכזי, למשל משרד הכלכלה או האוצר – שבראשו יעמוד אדם במעמד בכיר ביותר (במעמד דומה למנכ"ל), ולו סמכויות משמעותיות. סמכות הגוף תעוגן בחוק או בהחלטות מנהליות, שיאפשרו תיאום בין-משרדי בדרגים הגבוהים. על הגוף יוטל לספק תשתית של מידע נגיש על הנטל הביורוקרטי, שיאפשר את המשך ההתייעלות במשרדים השונים. יחידה זו תדווח ישירות לדירקטוריון, שיורכב מהמנהלים הכלליים של שלושה משרדים – הכלכלה, האוצר ורוה"מ – דירקטוריון ברמה בכירה, דומה לזו של ועדת שרים. הגוף יורכב מאנשי מקצוע בלבד, ללא שיקולים פוליטיים. עליו לספק מדדים פנימיים האומדים את החסמים הביורוקרטיים. גוף זה יהיה מוסמך לפקח על השירות לעסקים, וזאת במטרה להביא לשיפור דירוגה של ישראל בדוח ה-Doing-Business של הבנק העולמי.

⁹⁴ כדי להקים יחידה כזאת יש להבין תחילה כיצד התנהלו תהליכים דומים במדינות אחרות. ראו נספח ה - סקירת המדינות: הולנד, דנמרק, אירלנד.

3. בחירת אמצעי מדיניות ונושאים לטיפול בטווח הקצר

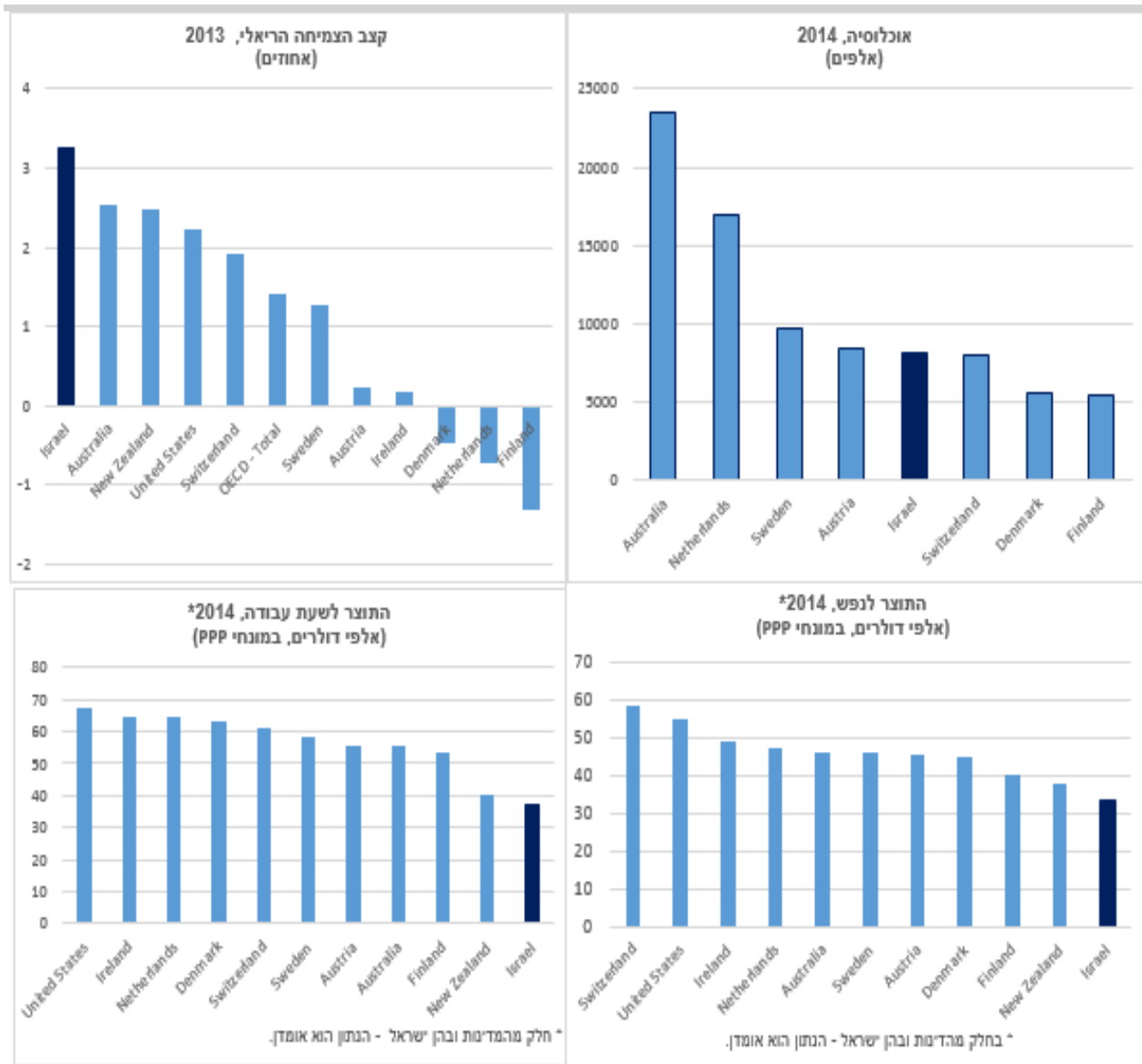
מומלץ להשתמש בכלי מדידה פשוט כדי למדוד את ההפחתה של נטל הרגולציה לעסקים – Standard - SCM – Cost Model – כלי פשוט לשימוש שלא מאפשר מניפולציות אדמיניסטרטיביות או פוליטיות. מטרתו למדוד את גודל הנטל הרגולטורי, ועל ידי כך לדרג את מידת ההשפעה השלילית של כל אחד מהפרמטרים של ה-DB. מודל זה כולל בתוכו את כל התשומות הנדרשות ותדירות השימוש בהן בתהליך הרגולטורי, ומספק אומדן לנזקים הנובעים מחוסר יעילות רגולטורית. יחד עם זאת יש לקבוע סדר עדיפויות לטיפול בתחומים שבהם תופחת הרגולציה, בהתאם לתוצאות המדידה. מומלץ כי הגוף שיוקם יעסוק ברישוי עסקים ובהפחתת הרגולציה בתחום היבוא – נושאים רוחביים, הנוגעים למרבית העסקים.

נושא רישוי עסקים מהווה חסם ביורוקרטי זה זמן רב. הטיפול בנושא טרם הושלם משום שהוא אינו מרוכז בידי גורם בעל סמכות אשר יכול להשפיע על מיקומו בסדר העדיפות הממשלתי ואין בידו היכולת הביצועית הנדרשת. מוצע למדוד את השפעת יישום הרפורמה, במתכונתה הנוכחית, על עסקים ולמקסם את השפעתה בהתאם לתוצאות מודל SCM. לפי מודל זה, השפעת יישום הרפורמה לרישוי עסקים על הפחתת הנטל הביורוקרטי עומדת כיום על כ- 10%. שימוש במודל SCM יאפשר את הגדלתו של שיעור זה עד ל- 25%. כמו כן, ריכוז הטיפול בידי גורם ממשלתי בעל סמכות יאיץ את קצב התקדמות יישום הרפורמה. גורם זה ידווח באופן קבוע לדרג מדיני גבוה.

במקביל לטיפול ברישוי עסקים יש לבחור, כאמור, נושאים נוספים מתוך מדד DB. העיקרון המנחה לבחירת הנושאים יהיה מיקומם בסדר העדיפויות הממשלתי. מוצע, למשל, לבחור בנושא הסחר אשר נמצא כיום בעדיפות גבוהה לאור ביצוע עבודת תשתית רחבה בשנים האחרונות, וכן בנושא הפחתת ביורוקרטיה בתחום היבוא. יש ליישם בתהליך העבודה את השימוש ב- SCM ולקבוע גורם מוסמך שיהיה אחראי על יישום התהליך. יש לפעול לביטול תהליכים ביורוקרטיים מיותרים ולמנוע כפל רגולציה, במיוחד אלה הנגזרים מהוראות חקיקה משנית. יש לקבוע יעדים לטווח הקצר ולטווח הבינוני בנושא. פירוט רחב יותר בעניין אופן העבודה יופיע בנייר המדיניות של מכון אהרן למדיניות כלכלית שעתיד להתפרסם בקרוב, "הפחתת הנטל הביורוקרטי לעסקים בישראל", אנואר חילף ואסתי גולדהמר.

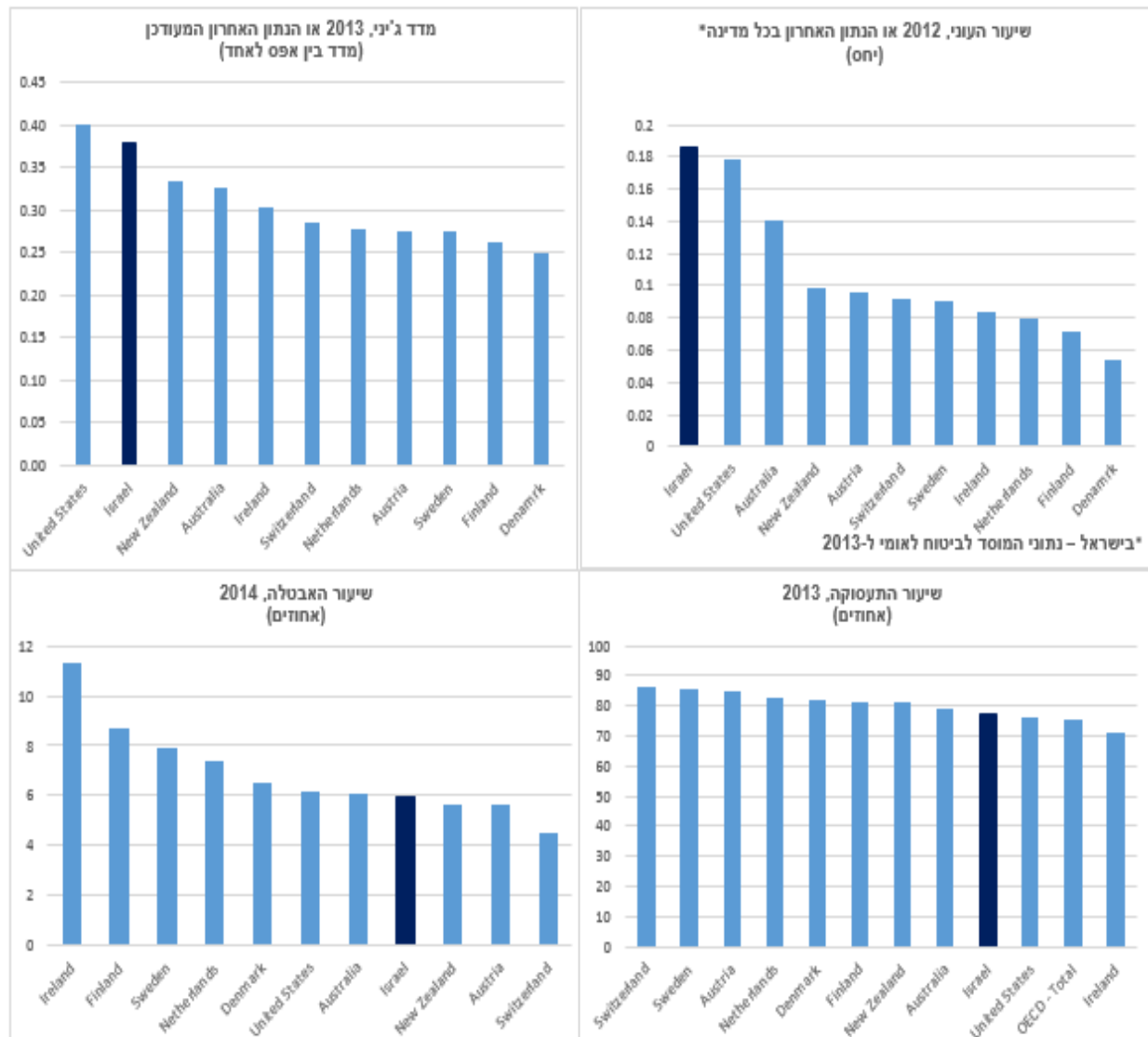
נספח א: נתוני השוואה למדינות הסמן

איור נ-1: אוכלוסייה, קצב צמיחה ריאלי, תוצר לנפש ותוצר לשעת עבודה - השוואה למדינות הסמן



המקור: OECD.

איור נ-2: שיעור עוני, מדד ג'יני, שיעור תעסוקה ושיעור אבטלה - השוואה למדינות הסמן



המקור: OECD.

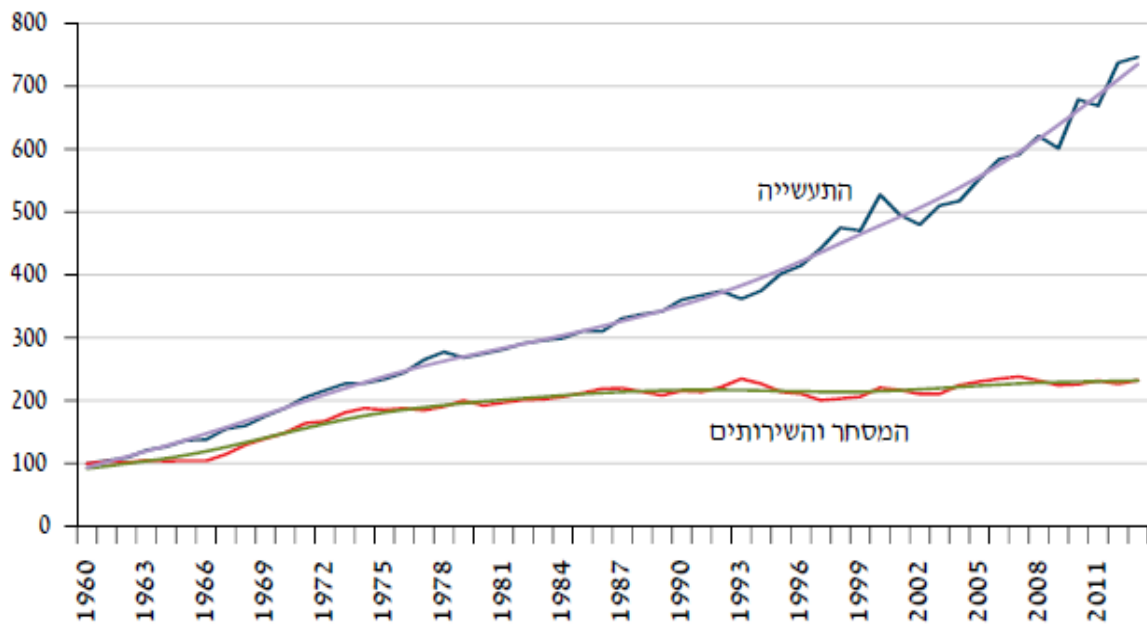
נספח ב: פירון העבודה - מבוסס על המסמך "קווי מדיניות להגדלת פירון העבודה בישראל", כנס הורוביץ לכלכלה וחברה 2014

פירון העבודה בישראל במונחי תוצר לשעת עבודה עמד ב-2013 על 77% מזה של המדינות המפותחות ועל 55% מזה של ארצות הברית. רמת הפירון הממוצעת בישראל היא נמוכה וקצב גידול הפירון בישראל נמוך יחסית לזה של המדינות המפותחות. אחד הגורמים החשובים ביותר המשפיעים על פירון העבודה הוא כמות ההון לעובד, הקשורה קשר ישיר לרמת ההשקעה במשק. מחקרים בארץ ובעולם מראים כי השקעות במחקר ופיתוח מתואמות במידה רבה עם הגידול בפירון, והתמורה למשק אף עולה על התמורה הפרטית (השפעה חיובית). בישראל מתבצעות מרבית ההשקעות במו"פ בתעשיית ההיי-טק, ואין מחקר ופיתוח בתעשייה מסורתית, בענפי השירותים והמסחר. גם רמת ההשקעות בהון בענפים אלו היא נמוכה ביותר, לעומת ההשקעות בתעשייה. כמו כן, התמיכה הממשלתית במחקר ופיתוח באמצעות תקציבי המדען הראשי פחתו משמעותית.

התוצר בענפי התעשייה המסורתית מהווה כ-52% מהתוצר התעשייתי ו-11% מהתוצר העסקי. ענפי התעשייה המסורתית מרכזים כ-60% בסך המועסקים בתעשייה כולה. ענפי התעשייה המסורתית סובלים ממחסור בהשקעות במחקר ופיתוח וכתוצאה מכך מצמיחה נמוכה בתפוקה לעובד. בענפי תעשיית העלית ומעורבת-עלית רמות התוצר לעובד בישראל הן גבוהות כך שגם רמת ההון לעובד וגם רמת המו"פ אשר משפיעה על הפירון הכולל של הענף - הן גבוהות. לעומת זאת, בתעשייה המסורתית והמעורבת-מסורתית התוצר לעובד נמוך משמעותית בהשוואה למדינות המפותחות בעוד שרמת ההון לעובד לא יורדת מהרמה של המדינות המפותחות. הבעייתיות היא בכך שרמת ההון שמיועד למו"פ בתעשייה המסורתית נמוך משמעותית מרמה זו במדינות המפותחות. בנוסף, העדר מקורות מימון משלימים מעבר לתמיכה ממשלתית כמו גם העדר רמת סף של הון אנושי בעל כישורים לביצוע מו"פ. הסברים לפיגורם היחסי של ענפי התעשייה המסורתית בישראל הם חוסר חשיפה של יזמים לנושאי המחקר ופיתוח. כמו גם תרבות אירגונית שמרנית המונעת זליגה של טכנולוגיה וחדשנות. דבר זה נובע גם ממדיניות ממשלתית שהתבססה על ענף עיקרי שבו לישראל יש יתרון יחסי בולט והעדר ראייה אסטרטגית לגבי הקשר בין מחקר ופיתוח לבין תחרותיות וצמיחה בכל ענפי המשק.

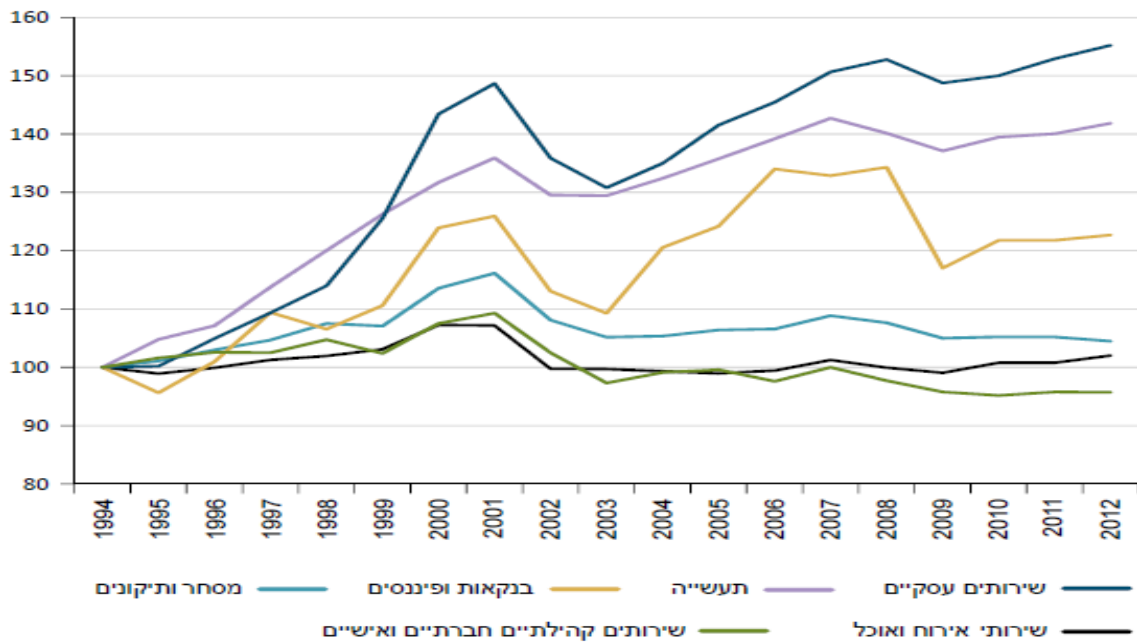
השוואה של גידול הפירון בין ענפים מלמדת שהעלייה השנתית בענפי המסחר והשירותים העסקיים כמעט אפסית ואילו העלייה השנתית בפירון בענפי התעשייה הפירון עומדת על כ-3% (איור נ-3) הבדלים אלו בין הענפים באים לידי ביטוי גם בפערי הגידול בשכר, ולמעשה הגידול באי-שוויון מתואם באופן מלא לאי-שוויון המתקבל בשיעורי הפירון בין הענפים השונים (איור נ-4) כך למשל, השכר והפירון בענף הבנייה נמוכים מאוד ואלה מהווים סמן לרמות השכר בענפים אחרים של עבודת כפיים.

איור נ-3: התפתחות פריון העבודה בתעשייה ובענף המסחר והשירותים, 1960–2011



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

איור נ-4: התפתחות השכר לפי ענפים, 1994–2012



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.

נספח ג: הוצאות והכנסות הממשלה - 2003–2014

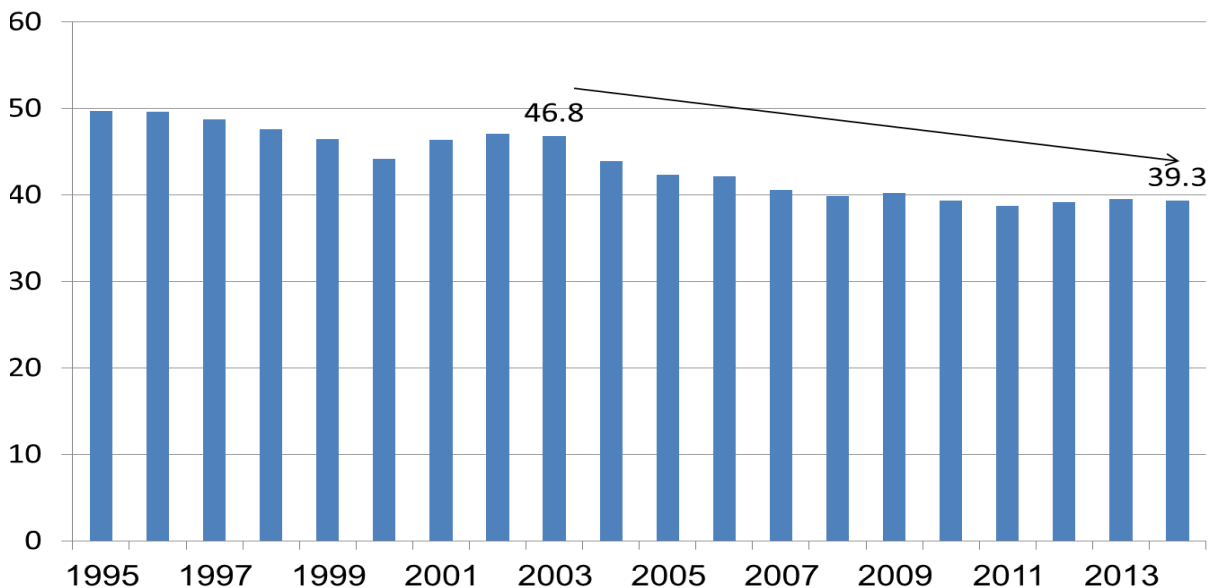
על מנת להציע שינויים במסגרת התקציב שיתמכו בתכנית הפיסקלית, נציג את ניתוח מסגרת התקציב באופן מורחב. לשם כך, ננקוט גם בחלק זה בדרכים המקובלות: בחינת התפתחות המגמות בישראל על פני זמן ובהשוואה בינלאומית. נבדוק מה קרה לגדלים הפיסקליים בעיקר בעשור האחרון ונתייחס כנקודת ייחוס (benchmark) לכלכלות קטנות יחסית, הדומות לישראל במאפייניהן, ושעל פי התכנית הפיסקלית המוצעת היינו רוצים להידמות להן.⁹⁵

בעשור האחרון, פעלה המדיניות הפיסקלית לצמצום הגירעון והביאה, בין היתר, לירידת חלקו של החוב בתוצר שהגיע לרמתו הנמוכה מאז שנות ה-70. דרך פעולתה של הממשלה הייתה שמירה על מסגרת ההוצאה, בד בבד עם העלאת מסים וכך ירדו ההוצאות הממשלתיות ביחס לתוצר, ולצידן ירדו ההכנסות הממשלתיות ביחס לתוצר, אף כי בשיעור מתון יותר.

ההוצאות הממשלתיות

בשנים האחרונות נותרה רמתן הנמוכה של הוצאות הממשלה כאחוז-מהתוצר בישראל - יציבה – והגיעה ל-39.3 אחוזי תוצר (איור נ-5). זאת, לאחר מגמה ארוכת-שנים של ירידה ניכרת בהן. כך למשל, מ-2003 עד 2014 ירד ברציפות חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר בשיעור מצטבר של 7.5 נקודות אחוז ומאז 1995 הוא ירד ב-10.4 נקודות אחוז.⁹⁶

איור נ-5: סך כל ההוצאה הציבורית, 1995–2014 (אחוזי תוצר)



המקור: בנק ישראל.

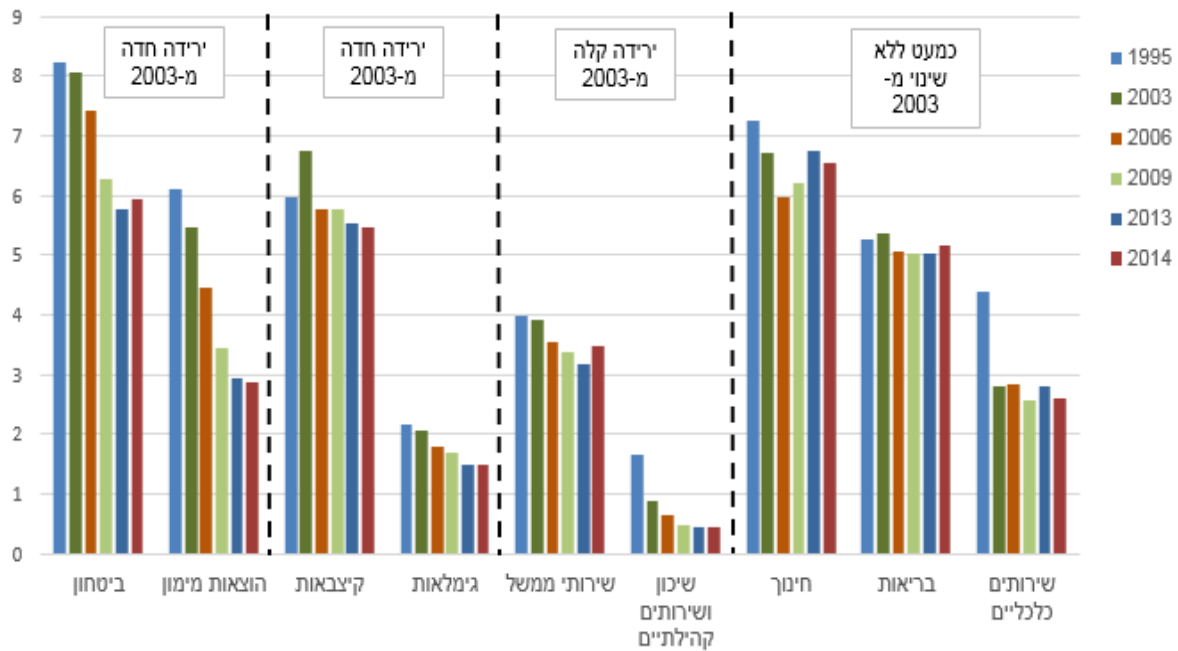
⁹⁵ הסמן הוא, כאמור, ממוצע מדינות OECD הבאות: שבדיה, דנמרק, הולנד, אוסטריה, שוויץ, פינלנד, אירלנד. נוספות עליהן גם ממוצע של אוסטרליה וניו-זילנד.

⁹⁶ נציין כי על אף הגידול בהוצאות הביטחון ב-2014 בשל המבצע הצבאי – "צוק איתן" – שהתנהל ברצועת עזה (שעלותו הסתכמה ב-7 מיליארדי ש"ח) – הוצאות הממשלה באחוזי תוצר נותרו כמעט ללא שינוי.

מקורה של הירידה (איור נ-6) מאז 2003 הוא בשלושה רכיבים עיקריים:

- הוצאות המימון - תשלומי הריבית על החוב - שירדו ב-2.6 נקודות אחוז תוצר (35% מהירידה).⁹⁷
 - ההוצאה על הביטחון שירדה ב-2.1 נקודות אחוז תוצר (28% מהירידה).
 - ותשלומי ביטוח חברתי וסעד שירדו ב-1.4 נקודות אחוז תוצר, עיקרם - רכיבי קצבאות הילדים ותשלומי גמלאות להבטחת הכנסה (איור נ-7) (19% מהירידה).⁹⁸
- שני הרכיבים – "שירותי הממשל" ו"שיכון ושירותים אחרים" - ירדו בחצי נקודת אחוז כל אחד; ויתר הרכיבים, ובהם למשל - החינוך, הבריאות והשירותים הכלכליים - נותרו כמעט ללא שינוי.

איור נ-6: הוצאות הממשלה לפי רכיבים מרכזיים, 1995–2014 (אחוזי תוצר)



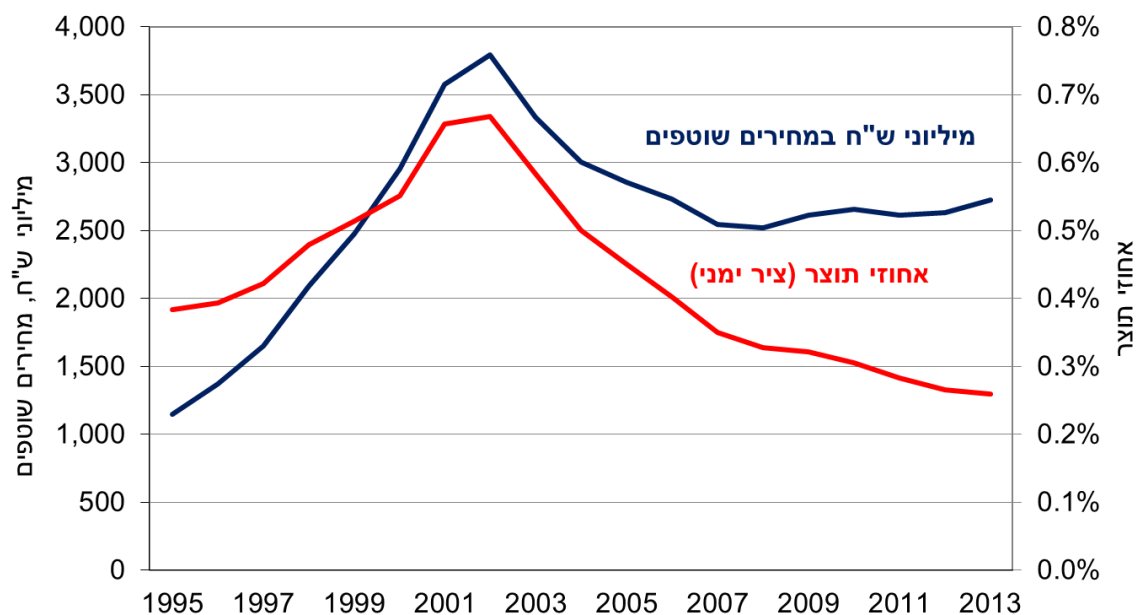
המקור: בנק ישראל.

במקביל להתפתחויות אלו, חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר נותר במדינות הסמן בעולם כמעט ללא שינוי משנת 2003. בשנות המשבר הכלכלי של 2008, בעוד בישראל ירדה מעט ההוצאה הממשלתית באחוזי תוצר ולאחר מכן נותרה על כנה - במדינות סמן בעולם התרחשה עלייה בהן (איור נ-8). כך נפתח פער בין ישראל מולן. ברם, בשנים האחרונות, עם חזרתן של ההוצאות במדינות אלו לכיוון רמתן ערב המשבר, הצטמצם הפער. ברור שעליית הוצאות בישראל בשנים הבאות תצמצם חזרה את הפער לזה ששרר ערב המשבר. כך שלמעשה אנו עדים לסגירת הפער שנוצר עקב המשבר.

⁹⁷ מ-1995 הן ירידתן משמעותית יותר - 3.3 אחוזי תוצר.

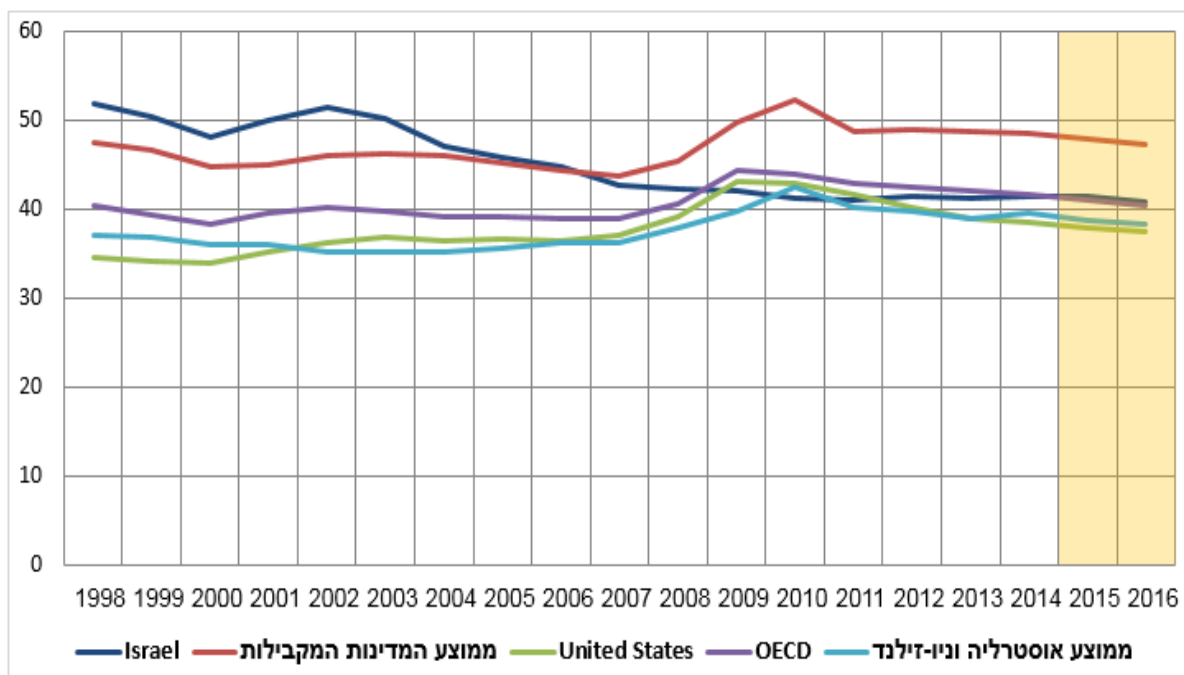
⁹⁸ רכיבים אלו עלו באופן דרמטי עד 2003 ומאז הם במגמת ירידה מתמדת.

איור נ-7: תשלומי גמלאות הבטחת הכנסה* 1995–2013



*כולל הוצאות מינהל.
המקור: המוסד לביטוח לאומי.

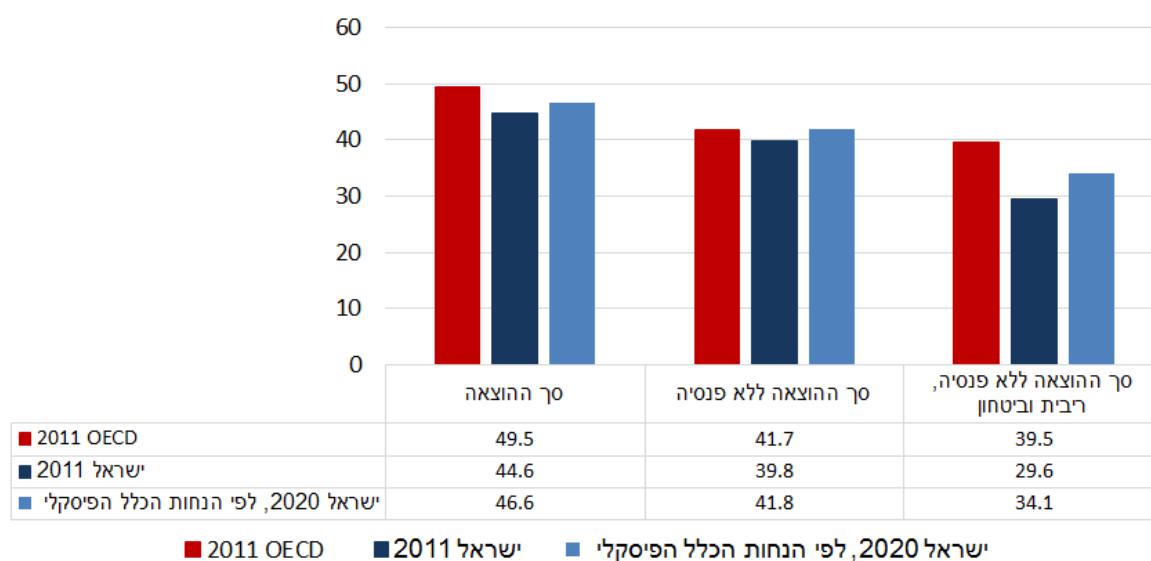
איור נ-8: ההוצאה של הממשלה הרחבה, 1998–2016 (אחוזי תוצר)



המקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

לאור זאת, נראה, לכאורה, כי רמתה של סך ההוצאה הממשלתית ביחס-לתוצר בישראל נמוכה בהשוואה לעולם – פער של כ-5 נקודות אחוז. אולם, מניתוח מבנה הרכב ההוצאות, עולה תמונה שונה, ולכן חשוב לבחון את מבנה הרכב התקציב ולהשוות אותו לעולם לפי רכיבים ספציפיים. הסיבה המרכזית לעיוות שנוצר עקב ההשוואה של סך ההוצאה הממשלתית בין ישראל לעולם - היא ההוצאה על הפנסיה. רמתה בישראל נמוכה, יחסית למדינות הסמן בכ-3 נקודות אחוז, זאת על רקע הרפורמה בפנסיה, שהפחיתה את הרובד הראשוני של החיסכון הפנסיוני - קצבה לה זכאי כל מי שהגיע לגיל פרישה ללא קשר להכנסתו - והפכה אותו לחיסכון חובה. כך ירדה באופן משמעותי ההוצאה התקציבית לפנסיה. זאת לעומת המערכת הפנסיונית הנהוגה במדינות רבות בעולם שכוללות את הפנסיה בהוצאה הממשלתית. ואכן, סך ההוצאה הממשלתית-ללא-פנסיה כמעט זהה בהשוואה למדינות הסמן (איור נ-9).

איור נ-9: סך ההוצאה הממשלתית ובניכוי פנסיה, ביטחון וריבית, 2011 (אחוזי תוצר)

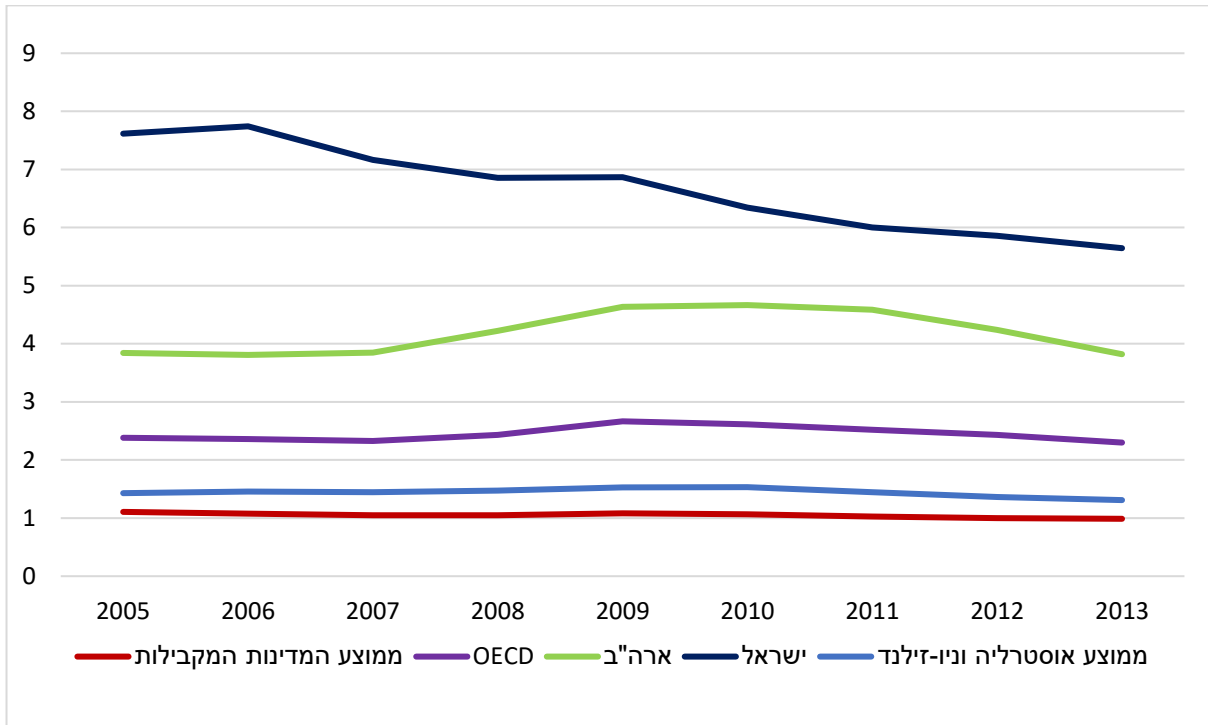


המקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

הבדל נוסף ומשמעותי במבנה ההוצאות הממשלתיות בין ישראל לעולם (אף כי בכיוון ההפוך לפער ההוצאה על הפנסיה) - נובע מרכיבי הביטחון ותשלומי הריבית. הוצאות הביטחון בישראל גבוהות יותר, בשל צורכי הביטחון הגבוהים, ברם ניכרת בהתפתחותן מגמת ירידה (איור נ-10). בבסיס התכנית הפיסקלית המוצעת כאן מונח כי הוצאות הביטחון תתכנסנה חזרה למתווה ברודט – כלומר, הגידול הריאלי שנתי של הוצאות הביטחון יתכנס ל-1.3 אחוזים. תוואי כזה יקרב את אחוז ההוצאה על ביטחון בישראל לרמה הדומה לזו שבארה"ב.

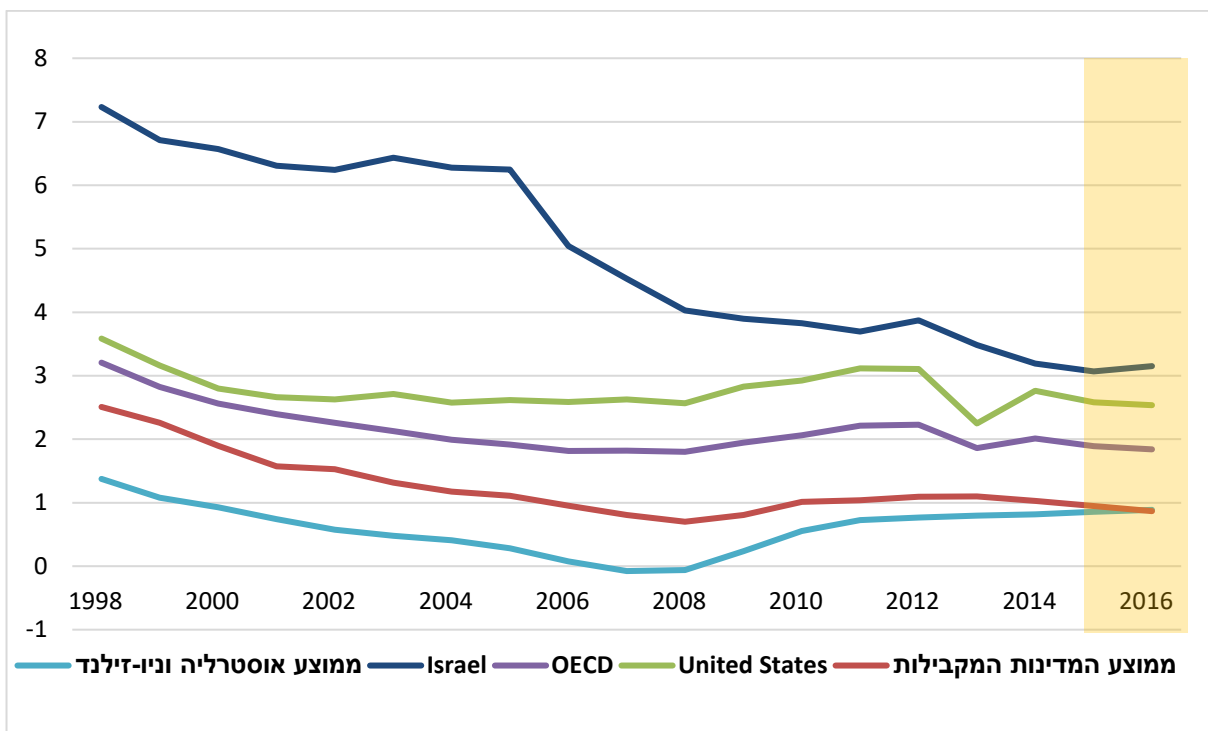
גם הוצאות הריבית בישראל באחוזי תוצר גבוהות ביחס למדינות הסמן, דבר הנובע, בחלקו, מסבסודן של הפנסיות הוותיקות באמצעות איגרות החוב המיועדות, המבטיחות ריבית גבוהה. על אף רמתן הגבוהה מעט, יחסית, ניכרת בהן ניכרת מגמת ירידה משמעותית (איור נ-11). ירידה זו משקפת הן את ירידת החוב, הן את שיעורי הריבית הנמוכים במשק, והן את האינפלציה הנמוכה, שהקטינה את תשלומי הריבית על החוב הצמוד.

איור נ-10: הוצאות הביטחון, 2005–2013 (אחוזי תוצר)



המקור: OECD.

איור נ-11: הוצאות הריבית של הממשלה, 1998–2016 (אחוזי תוצר)



המקור: OECD.

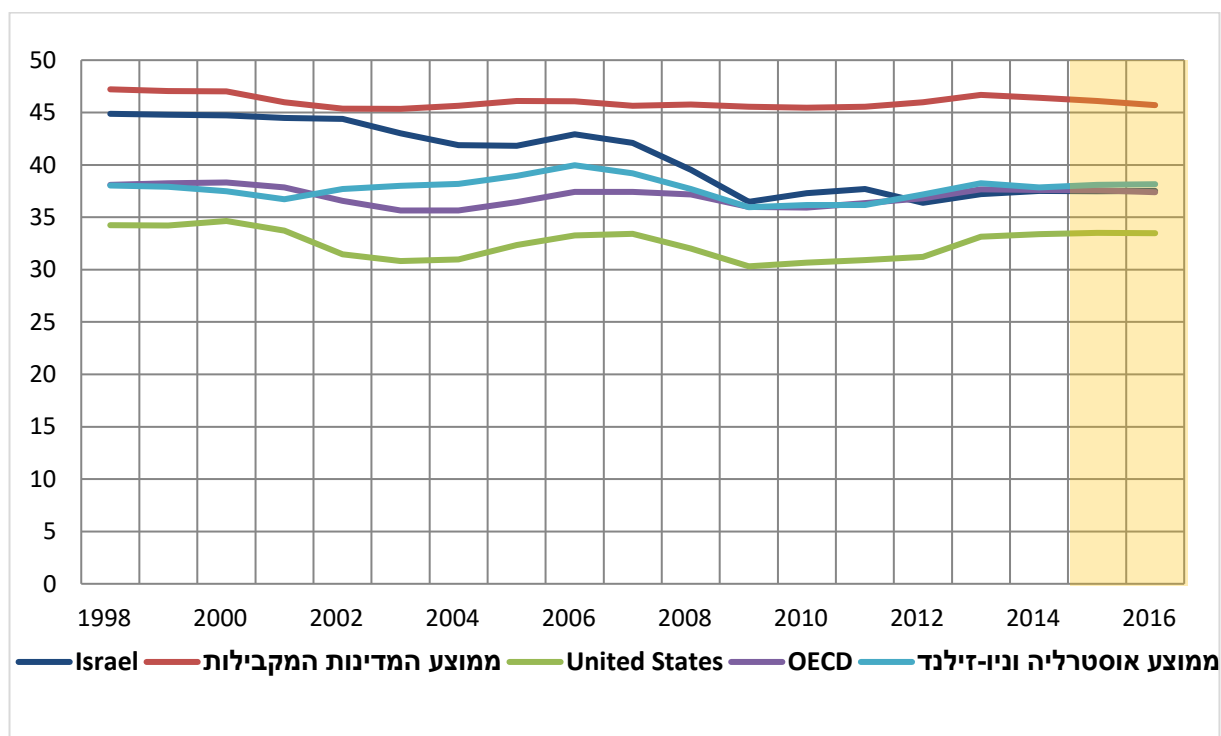
לסיכום, על אף אופיים של הפערים מול העולם בשני רכיבי הוצאה אלו, הנובעים מהבדלים מבניים בסיסיים בין ישראל לעולם - בולטת בהתפתחותם מגמת ההתקרבות לרמות השוררות בארה"ב. על רקע זה בבסיס התכנית הפיסקלית המוצעת כאן מונח כי:

- הוצאות הביטחון באחוזי תוצר תתכנסנה חזרה למתווה ברודט – כלומר, הגידול הריאלי שנתי של הוצאות הביטחון יתכנס ל-1.3 אחוזים.⁹⁹
- הוצאות הריבית באחוזי תוצר תמשכנה לרדת.¹⁰⁰

ההכנסות הממשלתיות

על רקע הפחתות המסים הניכרות, שהחלו ב-2003, ניכרת מגמת הירידה בהכנסות הממשלה כאחוז מהתוצר (איור נ-12). אלה עלו מעט בשנתיים האחרונות והתייצבו על שיעור של 36.7 אחוזי תוצר. עליית הכנסות זו בולטת על רקע המצב הביטחוני וההאטה היחסית בצמיחה. תרמו לעלייתן: הצמיחה, הגידול ביבוא מוצרי הצריכה והעלייה במחירי הנכסים בשוק ההון. במדינות הסמן נרשמה יציבות בהכנסות הממשלה ברמה של 45 אחוזי תוצר.

איור נ-12: סך הכנסות הממשלה, 1998–2016 (אחוזי תוצר)



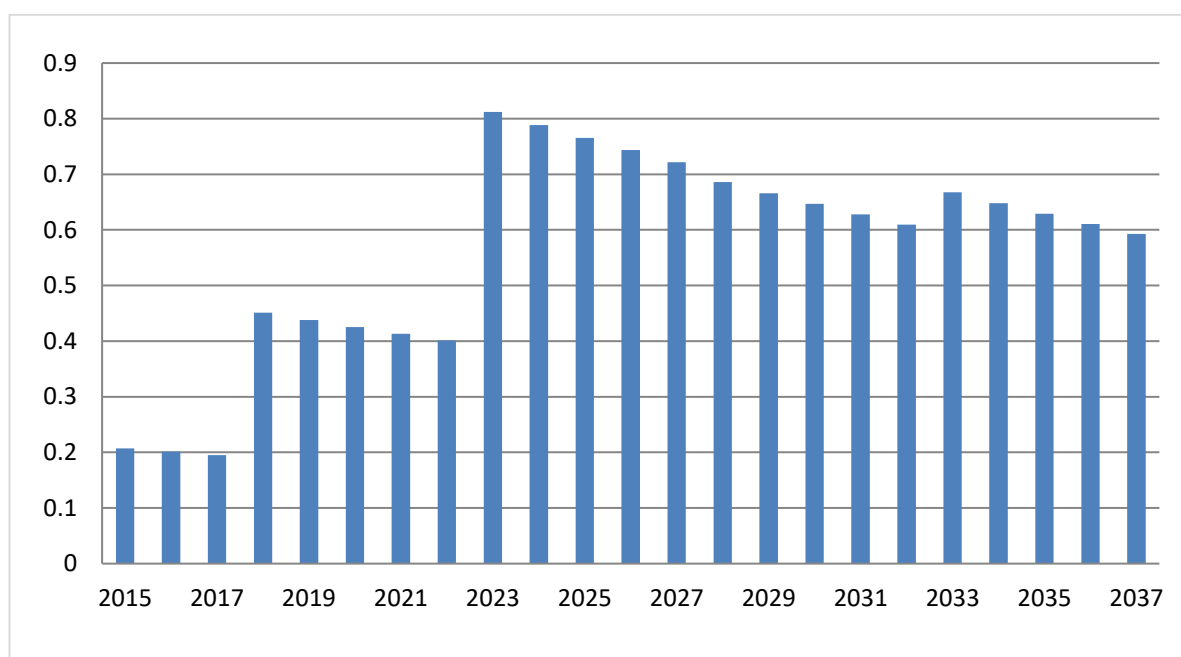
המקור: OECD.

⁹⁹ סבר פלוצקר (ידיעות אחרונות) סובר בכנס השנתי של מכון אהרן כי חלק הביטחון בתוצר אינו הולך לרדת גם אחרי המלצות ועדת לוקר.

¹⁰⁰ לפי הערתו של יובל מזר (בנק ישראל) בכנס השנתי של מכון אהרן, מהתרחישים של בנק ישראל עולה כי תשלומי הריבית כאחוז מהתוצר אינם צפויים לרדת.

אומדן ההכנסות מתמלוגים על אוצרות טבע (כמעט כולם מתרומת הגז הטבעי) לשנים 2014 עד 2020 עומד על כ-10 מיליארד שקלים. גידול חד בהכנסות המדינה צפוי להגיע בשנת 2018 עם תחילת הפקת הגז הטבעי ממאגר לווייתן. זאת עם הענקת שטרי חזקות להפקה ולפיתוח של גז טבעי בשטחי הרישיונות, שמחייבים את בעלי החזקות לתכנית פיתוח ולעמידה בלוחות זמנים.¹⁰¹ ב-25 השנים הבאות צפוי סך התקבולים להסתכם ב-126.2 מיליארדי דולר, מתוכם – 54.2 יועברו לתקציב (איור נ-13). על רקע זה, פיתוח משק הגז ומאגר לווייתן טומן בחובו פוטנציאל הכנסות משמעותי לתקציב, ובלבד שתוסרנה המגבלות הנוכחיות על קצב היצוא וכך ימוקסם ערכן של שווי עתודות הגז.¹⁰² זרם ההכנסות הצפוי מיצוא הגז יאפשר, בן היתר: להגדיל הלוואות לצורך פיתוח המאגר, לתמוך במחירי אנרגיה גבוהים, ולהפחית את החוב ביחס לתוצר, דרך קרן ה"עושר", שתביא גם ל"צדק בין-דורי". להפחתת החוב נודעת, כאמור, חשיבות עליונה בהגדלת מרחב התמרון של מדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית בעתות משבר.

איור נ-13: צפי לסך העברות לתקציב מתגמולי הגז, 2015–2037 (אחוזי תוצר)



המקור: בנק ישראל ועיבודי מכון אהרן.

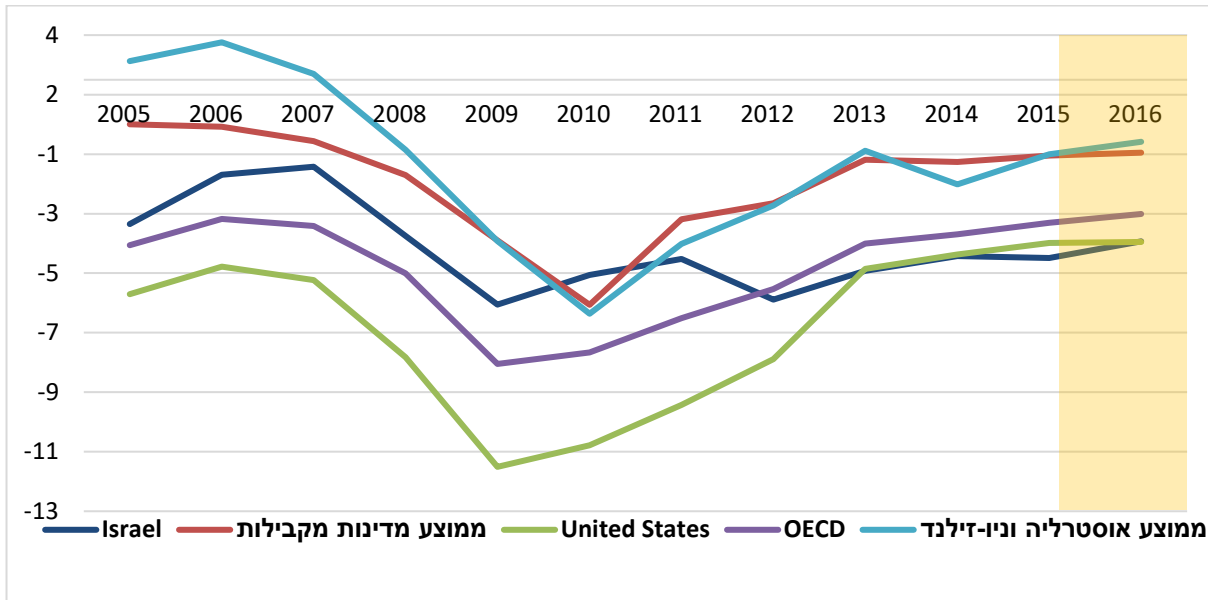
¹⁰¹ כרגע נראה שהכנסות מלווייתן לא יגיעו לפני 2020 ולכן נצטרך להעלות את ההתאמה הנדרשת במערכת המס הישיר.
¹⁰² "מדיניות ייצוא הגז מישראל", ד"ר יהושע הופר ופרופ' עדי פוזנר, מכון אהרן למדיניות כלכלית (2015).

הגירעון והחוב

בשנת 2014 ירד גירעון הממשלה הרחבה והגיע ל-2.6 אחוזי תוצר, זאת למרות ההוצאה הגדולה למבצע "צוק איתן". בהשוואה בינלאומית, הצטמצם הגירעון בישראל בשנתיים האחרונות בקצב מהיר מהקצב הממוצע במדינות הסמן (איור נ-14) אך הוא עדיין גבוה לעומתן. יישום התכנית המוצעת תומך בייצוב הגירעון ביחס לתוצר בטווח של 2%-2.5% (ההנחה היא שהצמיחה היא 3.25%-3.5%).

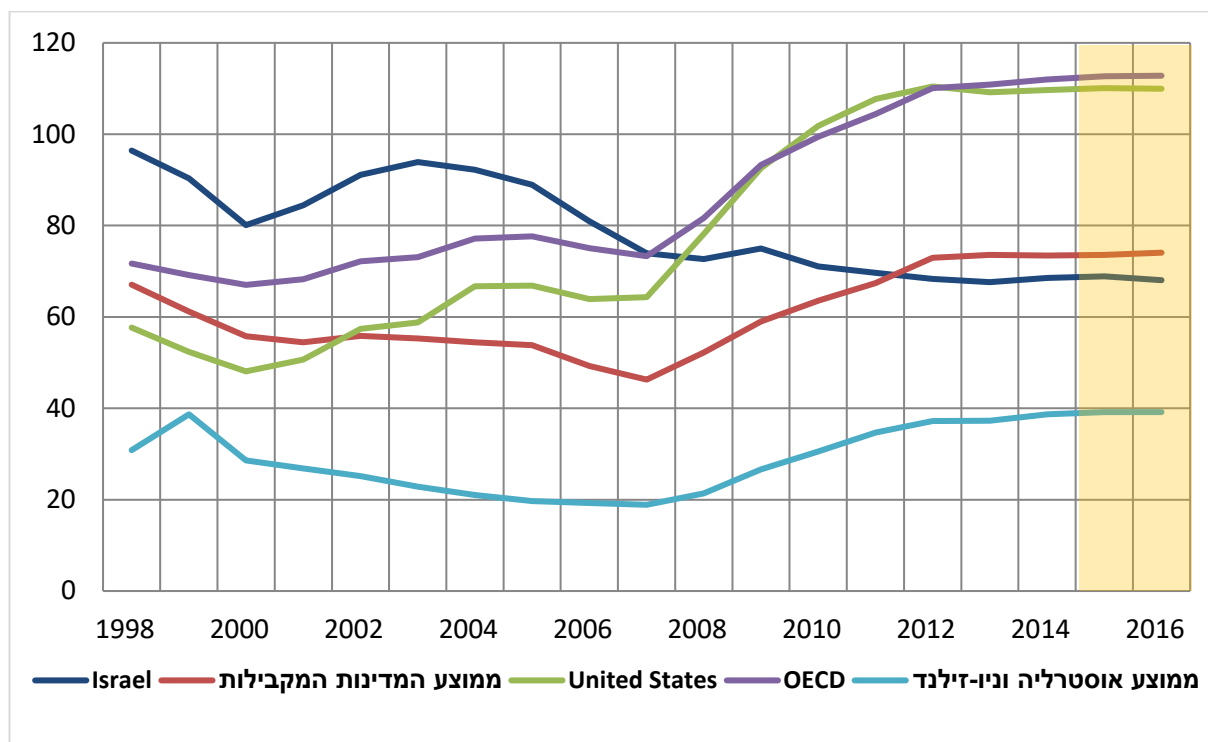
החוב כאחוז מהתוצר בישראל מצוי במגמת ירידה מתמשכת (איור נ-15). מגמה זו בולטת, בהשוואה למדינות הסמן. ב-2013 הגיע החוב ל-67.6%, ומאז הוא נותר יציב. התפתחות זו היא תוצאה של ההיקף הגבוה של פירעון הלוואות שניתנו לציבור והשימוש ביתרות שהממשלה צברה בבנקים (כ-5 מיליארדי ש"ח) עקב עודף גיוס בשנתיים הקודמות. לפי תחזית ה-OECD, מצב זה של יחס חוב לתוצר יציב צפוי להימשך בשנים הקרובות. על פי תחזיות הצמיחה של בנק ישראל לטווח הבינוני, יחס החוב לתוצר ירד במעט בהמשך העשור אם ישראל תשמור על רמת הגירעון הקיימת. יישומו של הכלל המוצע יקרב את יחס החוב לתוצר ל-64.8%.

איור נ-14: גירעון הממשלה מנוכה מחזור, 2005–2016 (אחוזי תוצר)



המקור: OECD.

איור נ-15: החוב ברוטו של הממשלה הרחבה, 1998–2016 (אחוזי תוצר)



המקור: OECD.

נספח ד: קביעת יעדים לצמצום הנטל הביורוקרטי - דוח הבנק העולמי

הדירוג בדוח הבנק העולמי הינו יחסי לשאר המדינות, ונקבע בשנתיים האחרונות לפי מדד המרחק לחזית - DTF - מדד שעונה על השאלה עד כמה תהליך במדינה מסוימת קרוב לתהליך היעיל ביותר בין כל המדינות, כאשר האחרון מוגדר כחזית. בהליך חישוב תוצאת המרחק לחזית עבור כל קריטריון מתבצעים שני שלבים. מדד המרחק לחזית הכללי הוא ממוצע פשוט של המרחק לחזית בכל אחד מעשר התחומים המסוקרים בדוח, כאשר בכל אחד מהם נמדדים מספר שונה של פרמטרים רלוונטיים, למשל: מספר ההליכים לביצוע עד להשלמת התהליך, עלות ביצוע ההליכים - נמדד לרוב כאחוז מההכנסה הממוצעת לנפש, משך הביצוע ומדדים נוספים כגון אינדקסים אגרגטיביים או איכותיים שונים. חשיבות נוספת של מדד ה-DTF הינה בכך שהוא מספק פן איכותי לדירוג. לדוגמא, יתכן שמדינה מסוימת מדורגת מתחת לחברתה, אך מדד ה-DTF שלה נמוך משל חברתה רק בנקודות בודדות או שיברי נקודות. מהשוואה כזו ניתן להבין שהמרחק בין המדינות אינו רב למרות שהאחת מדורגת גבוהה מחברתה. בעזרת מדד ה-DTF החדש, ניתן לראות שהידרדרות זו לא נובעת דווקא מהידרדרות אבסולוטית בביצועים. להיפך, מדינת ישראל אף ביצעה שינויים חיוביים בשנת 2014 בתחומים שונים וצברה נקודות, אך שינויים אלו לא היו משמעותיים מספיק לעומת שאר המדינות אשר נמצאות בדירוג קרוב לזה שבישראל. מכך ניתן להסיק שעל מנת לשמור על הדירוג יש לפעול לפחות בקצב של המדינות איתם אנו מתחרים וצריך לשפר ולהפחית רגולציות מיותרות באופן מתמיד.

לוח נ-1: השינויים בדירוג של מדינת ישראל בין שנת 2014 ל-2015

(בדירוג הכללי ובמדד ה-DTF בכל אחד מעשרת התחומים)

| | DB2014 - Rank | DB2014 - DTF | DB2015 - Rank | DB2015 - DTF | Change in Rank | Change in DTF |
|-----------------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|----------------|---------------|
| Overall - Ease of Doing Business | 38 | 71.18 | 40 | 71.25 | -2 | 0.07 |
| Starting a Business | 45 | 90.47 | 53 | 90.54 | -8 | 0.07 |
| Dealing with Construction Permits | 118 | 66.22 | 121 | 66.45 | -3 | 0.23 |
| Getting Electricity | 103 | 71.1 | 109 | 71.11 | -6 | 0.01 |
| Registering Property | 130 | 57.11 | 135 | 57.12 | -5 | 0.01 |
| Getting Credit | 30 | 65 | 36 | 65 | -6 | 0 |
| Protecting Minority Investors | 10 | 70.83 | 11 | 70.83 | -1 | 0 |
| Paying Taxes | 96 | 72 | 97 | 71.88 | -1 | -0.12 |
| Trading Across Borders | 12 | 89.37 | 12 | 89.39 | 0 | 0.02 |
| Enforcing Contracts | 111 | 54.93 | 111 | 54.93 | 0 | 0 |
| Resolving Insolvency | 23 | 74.81 | 24 | 75.21 | -1 | 0.4 |

המקור: הבנק העולמי.

נספח ה: סקירת הרפורמות במדינות הסמן

שלוש המדינות הנסקרות - הולנד, דנמרק ואירלנד - הינן מדינות שדומות במספר מאפיינים למדינת ישראל מחד, ומאידך מהוות נקודת יחס אליה יש לשאוף בבחינת מדדים מדיניים וכלכליים. ראשית נראה כי שלושת מדינות אלו הינן מדינות קטנות, הן מבחינת שטח והן מבחינת אוכלוסייה, יחסית למדינות אחרות באירופה בה נמצאות שותפות סחר חשובות לישראל. נוסף על כך, מאפיין חשוב לא פחות היא השפה המדוברת במדינות אלו, כאשר בהולנד ובדנמרק, ובמידה פחות בהרבה באירלנד, מדוברת שפה מקומית ייחודית למדינה, כמו בישראל. כמו כן, מדינות אלו נמצאות במקומות גבוהים בדוח, דנמרק ואירלנד נמצאות אף מעל ליעד המוצע של 80 נקודות DTF.

הולנד

הולנד היא המדינה הראשונה בה החלו למדוד נטל רגולטורי באמצעות ה- Standard Cost Model ב-2003. בניסיונות קודמים במחצית השנייה של שנות ה-90 הגיעו ההולנדים לתוצאות נמוכות של עד 7% הפחתה בנטל מתוך מדידת הבסיס שהתבצעה בשנת 94 ע"י מודל מוקדם יותר של ה-SCM שנקרא MISTRAL. אחת הבעיות בתהליך הפחתה זה הייתה שאינו כלל חקיקה חדשה והתייחס רק לחקיקה ישנה. לחץ ציבורי מצד העסקים בתחילת שנות ה-2000 הביאו להתחייבות קואליציונית מחודשת של הממשלה החדשה ב-2003 להפחתה של 25% בנטל הרגולטורי. יחד עם אימוץ ה-SCM הוקמו בהולנד מספר יחידות מטה האמונות על ביצוע הרפורמה בשם הממשלה. יחידה ראשונה שהוקמה הייתה ACTAL - גוף קטן ועצמאי שנועד לפקח ולהעריך את פעילות הממשלה בנושא הרפורמה, ובין היתר מייעץ בעיקר למשרד הממשלה כיצד להפחית את הנטל מרגולציה קיימת וכיצד להעריך נטל מרגולציה עתידית ולבחור באפשרות שמהווה פחות נטל. היחידה השנייה שהוקמה הייתה יחידה בין-משרדית בפקוח ראשי של משרד האוצר בשיתוף קרוב עם משרד הכלכלה. יחידה זו שנקראה IPAL הייתה אמונה על ביצוע בפעול של השינויים הנדרשים בחקיקה, בתקנות ובביצוע בפועל שלהם ע"י הממשלה והמשרדים השונים.

בדו"ח קבוצת הבנק העולמי מ-2007 מציינים שהולנד היא המדינה המובילה בעולם ברפורמה מן הסוג הזה והצלחתה מהווה השראה למדינות רבות אחרות. הארגון תולה הצלחה זו בארבע גורמים עיקריים. הגורם הראשון הוא ההכרזה וההתחייבות הפוליטית להפחתה של 25% בנטל, התחייבות ראשונה מסוגה של מדינה כלשהי, שעזרה להתניע את התהליך ולמשוך תשומת לב לרפורמה. הגורם השני הוא בחירת משרד האוצר, בעל השפעה הרבה בקבינט, כמשרד המוביל של הרפורמה ושימוש במעגל התקציב על מנת להציע "מקלות וגזרים" למשרדים אחרים שתחת סמכותם חלקים שונים של רגולציה. גורם נוסף להצלחה הוא הקמת הגוף העצמאי ACTAL שעזר לקידום הרפורמה והמדידה של הרגולציה ללא זיקה פוליטית לאף משרד, והעביר ידע בנושא בין המשרדים. הגורם הרביעי והאחרון הוא היכולת ללחוץ על כל הצדדים הפוליטיים באמצעות פרסום דוחות ונתונים בנושא ההפחתה בצורה עצמאית ע"י ACTAL ו-IPAL, דבר שהבטיח כי הרפורמה אינה תלויה בממשלה או פרלמנט מסוים אלא יכולה להמשיך ולפעול גם לאחר זעזוע פוליטי.

ראשית הפעילות בתחום הנטל הרגולטורי כוונה לנטל המוטל על עסקים פרטיים ע"י הממשלה. במשך השנים התפתחה הרפורמה ונגעה בתחומים נוספים של הכלכלה כמו רשויות ציבוריות, המגזר השלישי והנטל הרגולטורי על האזרחים. אולם כאמור ב-2003 נעשתה מדידת הבסיס רק עבור רגולציה הנוגעת לעסקים פרטיים. המדידה בוצעה בשיטת ה-SCM תחת ההנחה ש-20% מהרגולציה אחראית ל-80% מהנטל. כל משרד מדד את הרגולציה שנמצאת תחת אחריותו, והיעדים למשרדים הוטלו באופן שונה ע"פ ההנחה לעיל ותוך התחשבות בפעילות המשרד למען הפחתת הנטל בשנות ה-90. היעד הממשלתי נותר 25% בממוצע.

המדידה בפועל ע"י המשרדים הייתה בהנחיה ובפיקוח של ACTAL ו-IPAL, אולם כל משרד היה רשאי לבחור יועצים חיצוניים ולבצע את המדידה באופן עצמאי כל עוד היא נעשתה בשיטת ה-SCM. בכל משרד הוקצו בין 3 ל-5 עובדים עבור המדידה שארכה כחצי שנה בממוצע. הרפורמה בהולנד הוכתרה כהצלחה, עד סיום כהונת הממשלה ב-2007 הושג יעד ההפחתה בנטל של 25%, שווה ערך ל-4 מיליארד אירו מתוך 16 מיליארד אירו, הסכום בו הוערך כלל הנטל הרגולטורי ב-2003. עם זאת, הדרך להצלחה הייתה קשה כיוון שההפחתה התרחשה בצורה לא שווה בין השנים. בשנתיים הראשונות לרפורמה הושגה הפחתה של פחות מ-5% לשנה, ואילו הקפיצה הגדולה התרחשה בשנה השלישית והרביעית.

דנמרק

גם בדנמרק החלו כבר בסוף שנות ה-90 במאמצים להפחתת הנטל הרגולטורי אולם משלא ראו הצלחה מרובה אימצו בסוף 2003 את ה-SCM כדוגמא מהרפורמה המתגבשת בהולנד. מדידת הבסיס בדנמרק החלה מיד לאחר מכן ב-2004 וארכה כשנה וחצי. מהלך זה היה חלק מתכנית ממשלתית שנקראה אסטרטגיית הצמיחה של דנמרק, והיעד לרפורמה נקבע על רמה של 25% הפחתה בנטל הרגולטורי, שנמדד כ-2% מהתמ"ג, עד 2010.

בסוף שנות ה-90 הוקמה היחידה ל-Better Regulation תחת משרד הכלכלה וכיום ישנם מספר גופים שאמונים על תחומים שונים של הנושא. משרד האוצר הוא האחראי הראשי על כל התהליך ופעולות ה-BR, וספציפית אחראי על הטיפול בנטל הרגולטורי לאזרחים ולרשויות ציבוריות. משרד המשפטים מסייע בהכנת רגולציה חדשה אשר תואמת להנחיות, מדידה Ex-ante של הנטל. היחידה שהוזכרה במשרד הכלכלה אחראית על הנטל הרגולטורי המוטל על עסקים במגזר הפרטי. הפיקוח על התהליך מתבצע ע"י וועדת הכלכלה של הקבינט. בנוסף בפרוטוקול ה-SCM הדני הוחלט לערב את רשות המסחר והחברות בצורה שוטפת בקבלת החלטות בנוגע למתודולוגיית המדידה.

במטרה לתמרץ את משרדי הממשלה השונים הוחלט לפרסם באופן שנתי את ההתקדמות בהפחתת הנטל של כל משרד. המהלך יצר שקיפות כלפי הציבור שעודדה תחרות בין המשרדים על דעת הקהל והחשש מלחץ ציבורי או פנים ממשלתי עודד אותם לפעול. בנוסף לכך התהליך בדנמרק כלל הקמת מסד נתונים נרחב ביותר כחלק ממדידת הבסיס ועידכונו באופן שוטף לאחר מכן ע"י יחידת ה-BR במשרד הכלכלה. בעזרת מסד הנתונים התאפשר למשרדים וליחידה לנתח את הנתונים בצורה עקבית ולייצר דוחות שיסבירו את היתרונות או החסרונות בפעולות המוצעות להפחתת הנטל.

מדידת הבסיס כללה 263 חוקים ו-1,100 תקנות שונות. בנוסף בוצעו ראיונות עם מעל ל-1,000 עסקים דבר שלקח 3,000 שעות, רובם המוחלט של הראיונות התבצע פנים אל פנים. במדידה נמצא שסה"כ הנטל הרגולטורי על עסקים נאמד ב-4.3 מיליארד אירו, כ-2.2% מהתמ"ג. בדומה להולנד, גם בדנמרק נמצא כי מרבית הנטל מרוכז במספר קטן מאוד של תחומים בכל משרד. על כן הוחלט כי כל משרד יציג תכנית הפחתה במהלך של 4 שנים עבור עשרת הרגולציות בעלות הנטל הגדול ביותר. בנוסף על מנת לזרז את התהליך הוחלט שכל משרד יבחר שתיים מעשרת הרגולציות ויתווה תכנית מפורטת יותר שתיושם 6 חודשים ממועד סיום המדידה.

לאחר שהשיגו את היעד שהציבו לעצמם, ממשיכים הדנים להציב יעדים לקראת הבאות. בשנת 2010 הציבו הדנים יעד להפחית ב-10% נוספים את הנטל הרגולטורי עד שנת 2015. בנוסף החליטו לפעול למען העסקים ולטפל גם ברגולציות שנתפסות בצורה סובייקטיבית בעיני בעלי העסקים כמטרודות והמיותרות ביותר, זאת גם אם הדבר אינו נמדד אובייקטיבית בעזרת ה-SCM.

אירלנד

בתחילת שנות ה-2000 החלה ממשלת אירלנד לעסוק בנושא של רגולציה חכמה, בין היתר הוציאה הממשלה נייר עמדה בנושא והקימה פורום משותף לבעלי תפקידים בממשלה ולבעלי עניין מהמגזר הפרטי, ראשי איגודים, תעשיות ובעלי עסקים. הפורום פעל עבור משרד העבודה היזמות והחדשנות (שנקרא בעבר המשרד ליזמות מסחר ותעסוקה) באיסוף ולמידת נושא הרגולציה על עסקים. כחלק מתהליך זה הפורום נפגש עם חברות ואירגונים, כמו גם עם מחוקקים, רשויות ומשרדים, פעל לבחינה של הרגולציה במספר מקרי פילוט לדוגמא, ולבסוף בחן את המתודולוגיות השונות למדידה והפחתה של הנטל הרגולטורי. מטרתו הסופית של הפורום הייתה לפרוס בפני ממשלת אירלנד מספר חלופות לפעולה בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי, לאור הצלחת הרפורמה בהולנד, בבריטניה (עם נציגים שלהן התייעץ הפורום) ובמקומות נוספים באירופה.

הפורום המליץ על מספר עקרונות חשובים ליישום כל רפורמה בנוגע לרגולציה. בין היתר הומלץ לפעול לחיזוק המחויבות הפוליטית למהלך, ולקביעת יעדים ברורים הניתנים למדידה כמותית ותחומים בזמן. האפשרויות שהפורום העמיד בהתאם לכך היו מדידה מלאה או חלקית בעזרת שיטת ה-SCM או פעילות להפחתת הנטל ללא שימוש כלל ב-SCM אלא רק על בסיס שיטות ונהלים מבוססים שניתן ללמוד מניסיון של מדינות אחרות או בהמלצות של ארגונים בינ"ל כמו ה-OECD, EU, או ה-WB. לבסוף המליץ הפורום לקחת את אפשרות הביניים של שימוש במדידת SCM אולם בצורה חלקית תוך התמקדות ברגולציה המטילה את המשקל הגדול ביותר של נטל רגולטורי בתחילת התהליך. כמו כן, הומלץ להציב את היעד המקובל באירופה של הפחתת 25% מהנטל הרגולטורי, כלומר 0.5 מיליארד אירו, לתקופה של 4 שנים מ-2008 ועד ל-2012. לעומת זאת, הערכה של האיחוד האירופי לגודל הנטל הרגולטורי נעה בסדר גודל כפול מהערכת הפורום, סביב 4.5 מיליארד אירו.

הממשלה אכן אימצה את מסקנות הפורום והטילה על משרד העבודה היזמות והחדשנות את האחריות לתאם את המאמץ הממשלתי בנוגע להפחתת הנטל. כפועל יוצא הקים המשרד את היחידה לרגולציה לעסקים שאמונה על התהליך בכל היבטיו, בין היתר גם על אתר האינטרנט שמספק שירות כולל בתחום הרגולציה הממשלתית לכל סוגיה עבור עסקים פרטיים. היחידה פועלת עבור בשלושה מישורים, אחד מהם הוא בשיתוף פעולה עם גוף מייעץ שנועד ליישם תהליכים של שיתוף הציבור ובעיקר בעלי העניין ממגזר העסקים. היחידה אחראית על הפחתת הנטל הרגולטורי הקשור לרגולציה תחת תחום אחריותו של המשרד ואחראית על התיאום בנושא זה בתוך הממשלה, גם מול משרד האוצר. אולם יש לציין שהאחריות הישירה להפחתת הנטל של משרדים אחרים מוטלת עליהם ישירות ולא על היחידה. מישור נוסף בו היחידה פועלת היא ברמת התיאום בין ממשלת אירלנד וגורמים מחוץ למדינה, כגון היחידות המקבילות באיחוד האירופאי, או בתור חברה ברשת הבינ"ל של ה-SCM.

עם הקמת היחידה המשרד פתח בתהליך בסדר גודל קטן יחסית שהתמקד רק בשלושה תחומים רגולטוריים מרכזיים בחייהם של עסקים פרטיים, חוק החברות, חוק התעסוקה וחוקי הבריאות והבטיחות. ע"פ המפורסם באתר היחידה, סה"כ נחסכו עד 2012 מעל 200 מיליון אירו בתחומים אלו המהווים 25% מהנטל שנמדד ברמה של החוקים ששררו ב-2004. לעומת זאת חברת הייעוץ EPS שביצעה את המדידה מפרסמת בדוח מ-2014 כי ב-2009 המדידה שהיא ביצעה הגיעה למחצית מהסכום הזה.

ביולי 2011, לקראת סיומו של התהליך המקדים, הוחלט בממשלה שהיחידה תוביל תהליך רחב יותר כפי שקרה במדינות הולנד ודנמרק, בו תבצע מדידת יסוד מעמיקה יותר. מטרת התהליך היא מציאת 5% מהחוקים והתקנות המהווים 90% מהנטל בעזרת שיטת ה-SCM בשמונה משרדים מרכזיים. גם במקרה זה הוצב יעד הפחתה של 25% מהמדידה, והמשרדים נאלצו להציג תכניות פעולה לקראת עמידה ביעד. ב-2014 מפרסת EPS את הנתון העדכני ביותר מנובמבר 2012, לפיו הנטל שנחסך עד כה משמונת משרדים עומד על 18.6% מסך המדידה, או 289 מיליון אירו. אולם, 72% מסכום זה, 208 מיליון אירו, שייכים לרגולציות תחת תחום אחריותו של משרד העבודה היזמות והחדשנות בו פועלת היחידה ל-BR, לכן נראה כי יש עוד הרבה הישגים שעומדים בפני המשרדים האחרים. בסיכומו של דבר EPS מציינים שהיעד של 25% לא יושם בפועל, וכי לפי המדידות שכן בוצעו נראה כי סכום הנטל הרגולטורי גבוה בהרבה ממה ששוער בתחילה לפי יעד חיסכון של 500 מיליון אירו. למרות שקיימת הבנה בקרב כלל הגופים הממשלתיים העוסקים בעניין שהפחתת הנטל חשובה לתחרות ותורמת לצמיחת הכלכלה, EPS תולים את האשמה של אי היישום בחוסר הבנה של הדרג הפוליטי.