

מכון אהרן
למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל



אסטרטגיה

לצמיחת המשק 2018

צבי אקשטיין ואביחי ליפשיץ*

נייר מדיניות 2018.02 / ספטמבר 2018



* פרופ' צבי אקשטיין הוא ראש מכון אהרן למדיניות כלכלית ודיקן בית ספר טיומקין לכלכלה במרכז הבינתחומי הרצליה, zeckstein@idc.ac.il. ד"ר אביחי ליפשיץ הוא חוקר בכיר במכון אהרן למדיניות כלכלית.

סדרת ניירות המדיניות של מכון אהרן למדיניות כלכלית הינה תוצר של מחקרים והצעות מדיניות אשר הוזמנו ומומנו על ידי המכון ואושרו לפרסום על ידי הוועדה המדעית של המכון. העמדות המובאות בניירות המדיניות הינן באחריות הכותבים ואין לדירקטוריון המכון אחריות על המדיניות המוצעת בהם.

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 וחזיון החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רחביים, 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), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדרון, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברונצקי, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, גב' ענת לוין, פרופ' רפי מלניק, מר רוני נפתלי, מר אבי פישר, פרופ' דניאל צידון, מר יואל קרסו, 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' צבי הרקוביץ, 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 לצמיחת המשק 2018

מטרת נייר מדיניות זה היא להציע אסטרטגיה כלכלית מקיפה למשק הישראלי, המגובה במסגרת מתודולוגית המתבססת על החוזקות והחולשות של המשק הישראלי, כוללת פירוט של תחומי הפעולה הנדרשים, תוכניות ספציפיות וניתנות לביצוע, ומדידה שוטפת של ההתקדמות. מסגרת זו תאפשר למשק להשיג את היעד האסטרטגי – צמיחה מתמשכת בתוצר ובפריון תוך צמצום העוני. האסטרטגיה מוצגת בצורה ויזואלית של "פירמידה", כאשר בקודקודה יעד התוצר, הפריון וצמצום העוני, ומתחתיו גורמי הייצור שהם תוצרים של מדיניות ותשומות המגזר הציבורי.

צמיחת התוצר במשק בעשור האחרון נבעה ברובה הגדול מהעלייה בשיעורי התעסוקה במשק, בעוד שקצב צמיחת הפריון נמוך מאוד. שיעורי התעסוקה לא יוכלו להמשיך ולצמוח בקצב דומה בעתיד, עקב הרוויה הצפויה בשיעורי התעסוקה של יהודים לא חרדים. גם הגעה ליעדים האופטימיים של שיעור התעסוקה במגזרים בעלי השתתפות נמוכה לא תמנע ירידה משמעותית בקצב צמיחת התוצר, עד ל-2.3 אחוזים לשנה בלבד. ללא השקעה משמעותית בהעלאת הפריון, צמיחת התוצר לנפש עד לשנת 2030 צפויה להידרדר ל-0.5 אחוז בלבד, לעומת קצב של מעל 1.5 אחוזים בעשור האחרון.

אנחנו מתקדמים בכתיבה של ניירות מדיניות ותוכניות ספציפיות בכל אחד ממרכיבי "הפירמידה", ועל פני זמן נכסה את כל מרכיביה. המטרה היא לקדם מתודולוגיה זו כך שתהפך לשפה של המדיניות הכלכלית בישראל ותתרום לתוכנית כלכלית מפורטת וסדורה שתאפשר את השגת יעדי העל שאליהם אנחנו מכוונים.

תוכן העניינים

5	1. סיכום ומסקנות
7	2. פירמידת הצמיחה וצמצום העוני
8	2.1 למי רוצים להשוות?
10	2.2 הפירמידה : מתודולוגיה לאסטרטגיה כלכלית
11	2.3 פיתוח יתרון תחרותי
12	2.4 הפירמידה : מדדי השוואה בין לאומית
12	2.4.1 שיטת המרחק לחזית
13	2.4.2 תשומות ומדיניות המגזר הציבורי
14	2.4.3 תוצרים
15	2.4.4 תוצר, פרוץ וצמצום עוני
16	2.5 מדדי גילת-נפתלי לביצועי הממשלה והמשק
16	2.5.1 מדדי תשומה ותוצאה
17	2.5.2 מדדי תשומה-תפוקה
18	2.5.3 מדדי גילת-נפתלי
19	3. הוועדה לקידום תחום התעסוקה לשנת 2030
19	3.1 המלצות ועדת התעסוקה 2030
20	3.1.1 יעדי תעסוקה
21	3.1.2 הכשרות וההון האנושי
23	3.1.3 תעסוקת אוכלוסיות יעד
23	3.1.4 שינויים מבניים
24	3.2 גידול בתעסוקה אינו מספיק לצמיחה
26	4. ניתוח תקציב המדינה לשנים 2018–2019
27	4.1 מסגרת התקציב לשנים 2018–2019
28	4.2 מצב המשק
29	4.3 ניתוח הכנסות והוצאות המדינה
31	5. ההוצאה האזרחית
34	נספח : ציוני ישראל ומדינות הסמן, לפי קטגוריה

1. סיכום ומסקנות

למרות היותה של ישראל משק מודרני הנמנה עם מדינות ה-OECD, רמת החיים בישראל (הנמדדת כתוצר לנפש) מצויה בחצי התחתון של מדינות ה-OECD (מקום 23 מתוך 34 מדינות, במונחי כוח קנייה, 2015), והפער בין ישראל לקבוצת המדינות המובילות נותר בעינו כבר מתחילת שנות ה-70. המשק זקוק לאסטרטגיה כלכלית שתאפשר להשיג את קפיצת המדרגה הנדרשת על מנת להציב את ישראל בשורה הראשונה של המדינות המפותחות.

במסגרת העבודה זיהינו את חסמי הצמיחה במשק הישראלי, וכן את היתרונות התחרותיים היחסיים של המשק שיכולים לשמש בסיס לבידולו של המשק הישראלי מול מדינות אחרות לאורך זמן. בהסתמך על יתרונות אלו, אנו מציעים תוכנית פעולה אסטרטגית שמכוונת להפוך את החדשנות וההון האנושי ליתרון יחסי של ישראל בכל ענפי המשק. תוכנית זו, שאינה מתמקדת בענף ההיי-טק בלבד, תאפשר הן להתגבר על מגבלת הגודל של ענף כלכלי בודד והסיכונים בענף זה והן לשתף בפירות הצמיחה אוכלוסיות רחבות יותר, לרבות אנשים שאינם נמצאים בחזית הטכנולוגיה, אינם עוסקים בהכרח במחקר ופיתוח ואף אינם פונים בהכרח ללימודים אקדמיים.

את מכלול המרכיבים הנחוצים על מנת לאפשר למשק הישראלי להשיג את היעד אנו מציינים באמצעות ה"פירמידה". דיאגרמת ה"פירמידה" מייצגת מרכיבים רבים של הכלכלה והחברה הבנויים בשכבות. כל שכבה תורמת להצלחת השכבה שמעליה ונתמכת על ידי הפעילות בשכבה שמתחתיה. בקודקוד הפירמידה נמצא היעד של המדיניות הכלכלית – צמיחה מתמשכת וצמצום העוני. בשכבה השנייה נמצאים מדדים המייצגים את הצלחת המשק בתחומים השונים הנחוצים באופן ישיר להשגת היעד, כגון תעסוקה ופריון. בשכבה השלישית מיוצגים מרכיבי התשומה והמדיניות הנדרשים מהמשלה לצורך כך, ואילו בשכבה הרביעית והאחרונה מיוצגים התנאים ההכרחיים שהכלכלה מתבססת עליהם. ייצוג זה מאפשר לנו לבחון את מצבו היחסי של המשק מול מדינות הדומות לישראל בגודלן, ואשר הישגיהן בתחומי הצמיחה המתמשכת וצמצום העוני הוכחו בעשורים האחרונים. מדינות אלו נקראות "מדינות סמן"¹. בכל אחד מהמרכיבים בשכבות השונות ניתן לזהות את נקודות התורפה והחוזק של המשק, ולכוון הן את המאמץ המחקרי והן את מדיניות המשלה לטובת מדיניות שתאפשר את קידום היעד האסטרטגי בצורה הטובה ביותר.

העלייה המשמעותית בשיעורי התעסוקה בעשור האחרון, בכל המגזרים במשק, הביאה לכך ששיעורי התעסוקה כיום גבוהים מממוצע ה-OECD וכמעט משתווים לממוצע מדינות הסמן. יש להמשיך ולפעול להעלאת שיעורי התעסוקה, בעיקר של גברים חרדים ונשים ערביות, אך כיום פריון העבודה הוא הבעיה המרכזית של המשק, ובעיקר פריון העבודה של האוכלוסייה שאין לה השכלה אקדמית. הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, שהוקמה על ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שמה לעצמה למטרה לעודד את הצמיחה תוך צמצום העוני באמצעות מיצוי ושדרוג ההון האנושי של העובדים לשם העלאת פריון העבודה, בנוסף להעלאת שיעורי התעסוקה של הקבוצות שהשתתפותן בשוק העבודה עדיין מעטה.

¹ המדינות שנבחרו הן אוסטרליה, דנמרק, אירלנד, פינלנד, הולנד ושוודיה.

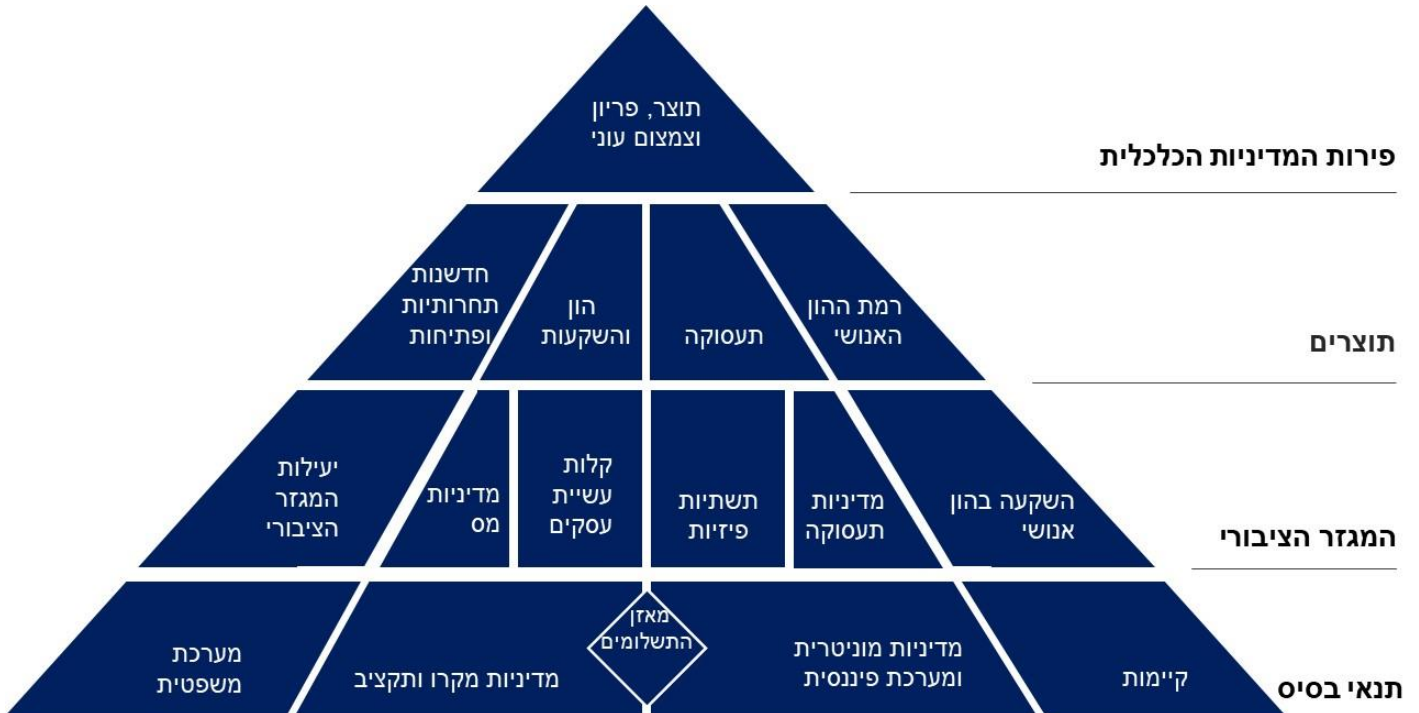
קצב צמיחת התוצר בעשור האחרון היה כ-3.5 אחוזים לשנה, אך קצב צמיחת הפריון השעתי היה רק כ-0.9 אחוז לשנה. שיעורי התעסוקה של יהודים לא חרדים הם מהגבוהים במדינות המפותחות, ולא יוכלו לעלות עוד בשיעורים משמעותיים. כתוצאה מכך צפוי קצב עליית שעות העבודה במשק להיות נמוך משמעותית מהעשור האחרון. הערכת מכון אהרן היא כי ללא שיפור בקצב עליית הפריון יואט קצב צמיחת התוצר לכ-2.3 אחוזים בשנה בלבד, כלומר עלייה אפסית ברמת התוצר לנפש. נייר המדיניות "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017" (אקשטיין וליפשיץ, 2017) מכיל המלצות מפורטות להעלאת הפריון בתחומי ההון האנושי, ההון במגזר הציבורי וההון במגזר הפרטי. על הממשלה לפעול למימוש ההמלצות בהקדם האפשרי, כאשר מימוש הדרגתי נחוץ רק בתחום הקמת התשתיות עקב העלות הגבוהה של התחום.

יש קולות בשיח הציבורי, וגם בקרב כלכלנים, הקוראים להגדלה משמעותית של ההוצאה החברתית על ידי העלאת מיסים והעלאת ההוצאה הממשלתית במונחי אחוזי תוצר לרמות המקובלות במערב אירופה. אנו סבורים כי ברמת התוצר לנפש בישראל, שהיא נמוכה משמעותית ממדינות הסמן, ובהינתן גודל הוצאות הביטחון, נושא זה אינו נמצא בעדיפות ראשונה. לדעתנו החזון של צמיחה (הגדלת העוגה) תוך דגש על עליית הפריון לשעת עבודה בכלל, ובענפים בעלי פריון ושכר נמוכים בפרט, צריכים להיות הבסיס של האסטרטגיה הכלכלית. גורמים אלו, יחד עם קיבוע גודל ההוצאה הביטחונית הריאלית (וכתוצאה מכך, ירידת חלקה בתוצר לאורך זמן, כפי שהיה ב-10 השנים האחרונות), ייצרו את המקורות לשיפור השירותים החברתיים בעתיד. פרט להשקעה בתשתיות ציבוריות, ובמיוחד בתשתיות תחבורה, על הממשלה לשמור כעת על היקף ההוצאה הנוכחי בשיעור של כ-40% מהתוצר (כלומר קביעת הגידול של ההוצאה בשיעור תוחלת הצמיחה), תוך המשך הירידה בחלקן של הוצאות הביטחון והריבית מהתוצר. מדיניות זו תאפשר לממשלה להגדיל את ההוצאה החברתית המתמקדת בשיפור החינוך, מיומנויות תעסוקה ובריאות לכלל הציבור, וכן בתמיכה באוכלוסייה שאיננה בכוח העבודה.

2. פירמידת הצמיחה וצמצום העוני

דיאגרמת ה"פירמידה" המוצגת באיור 1 היא מסגרת חשיבתית לתכנון האסטרטגיה הכלכלית בסגנון ויזואלי.² מטרת העל של המדיניות הכלכלית, הנמצאת בקודקוד הפירמידה, היא צמיחה מתמשכת בתוצר ובפריון וצמצום העוני. על מנת להביא את המשק למצב זה, יש לבנות תוכנית אסטרטגית הכוללת יעדים וחזון כלכלי. היעד שאנו ממליצים עליו הוא לסגור את פער התוצר והפריון ולצמצם את פער העוני, יחסית לקבוצת מדינות הסמן, הדומות לישראל בגודלן ובמבנה המשק שלהן.

איור 1: פירמידת הצמיחה וצמצום העוני



הפירמידה מאפשרת לזהות את נקודות החולשה והחוזק של המשק בהשוואה ליעדים, מפרטת את תחומי הפעולה הנדרשים לביצוע ומקדמת מדידה שוטפת של ההתקדמות.³ כל זאת על מנת למקד את המדיניות לטובת מימוש היעד האסטרטגי. האסטרטגיה מורכבת ממסגרת מחשבתית שמוגדרת בעבודה זו, ומניירות מדיניות בתחומים השונים.

המשק הישראלי, למרות היותו משק מפותח וצומח הנמנה עם מדינות ה-OECD, אינו מצליח לסגור את הפער ברמת החיים⁴ עם המדינות המובילות. פער זה נותר יציב בערך מתחילת שנות ה-70, למרות השינויים העצומים שחלו מאז במשק הישראלי. שיעורי התעסוקה, שהיו היסטורית נמוכים מאוד, עלו משמעותית בעשור האחרון בכל המגזרים במשק, והם גבוהים היום משיעורי התעסוקה הממוצעים ב-OECD. אף שיש להמשיך במאמצים להעלאת שיעורי התעסוקה, בעיקר בקרב גברים חרדים ונשים ערביות, ברור כי נקודת התורפה של המשק כיום היא ברמת הפריון הנמוכה ובשיעורי העוני הגבוהים.

² הפירמידה מבוססת על פירמידה דומה שנבנתה באירלנד.

³ חשוב להדגיש כי גודל הקטגוריות השונות אינו מייצג את חשיבות התחום או את עדיפות הטיפול בו.

⁴ רמת החיים נמדדת על פי רמת התוצר לנפש במונחי שווי כוח קנייה.

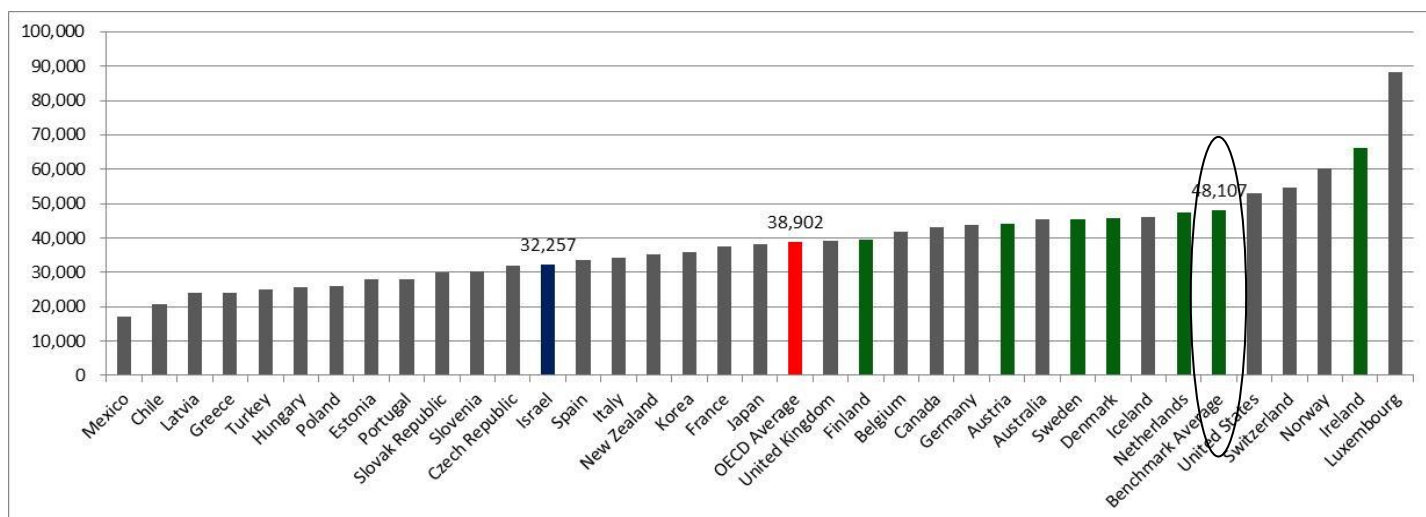
באקשטיין וליפשיץ (2017) פירקנו את מרכיבי פער הפרייון בין ישראל לבין קבוצה של מדינות מפותחות על מנת לזהות את התרומה היחסית של כל מרכיב לפער. לצורך הפירוק השתמשנו במתודולוגיה מקובלת (חשבונאות צמיחה) וזיהינו את חשיבות הפער בתשתיות ציבוריות, בהון אנושי ובעלות ההון למגזר הפרטי לפער הפרייון. בנייר זה אנו מרחיבים את העבודה ומציגים מודל רב-שכבתי של המרכיבים השונים הנחוצים לצמיחה מתמשכת ולצמצום עוני. המטרה של צורת הצגה זו היא ליצור שפה אחידה המיועדת לכוון את כלל עבודת הממשלה, בצורה עקבית, תוך יצירת יעדי על למדיניות הכלכלית אשר מתוכם נגזרים סדרי העדיפויות והיעדים של כל משרד. מעקב אחרי מצבו של המשק בישראל בכל תחום המיוצג בפירמידה מאפשר לראות את התמונה הגדולה של התקדמות המשק ולזהות תחומים שבהם יש למקד את המאמץ הלאומי. כמכון מחקר, הפירמידה תשמש גם כמסגרת לעבודות מכון אהרן שבה ניתן לראות את התחומים שהמכון עסק בהם, ולבחור תחומים להתרכזות עתידית הנגזרים מהתמונה הכוללת של מצב המשק.

2.1 למי רוצים להשוות?

אנו סבורים כי ממוצע ה-OECD אינו היעד הנכון לשאוף אליו, מכיוון שהוא מושפע גם ממדינות עניות יחסית, כפי שניתן לראות באיור 2. הנוכחות של מדינות אלו במדד אינה צריכה להשפיע לדעתנו על השאיפות של ישראל; ישראל צריכה לשאוף להידמות למדינות המובילות במערב אירופה ובצפון אמריקה.

לכן הגדרנו קבוצה של מדינות סמן (benchmark), שהן מדינות בסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה, על מנת לנטרל השפעות אפשריות של יתרונות לגודל האוכלוסייה, ודומות לישראל מבחינת רמת הפתיחות למסחר בינלאומי ומבחינת אופי הצמיחה, הנשען על הון אנושי, אבל כמובן יש בהן רמת תוצר לנפש ופרייון גבוהים יותר, ושיעורי עוני נמוכים יותר, וההשוואה תהיה אליהן. קבוצת מדינות זו כוללת את אוסטרליה, בלגיה, דנמרק, אירלנד, הולנד, פינלנד ושוודיה, שלכולן רמת תוצר לנפש הגבוהה ממוצע ה-OECD, וכן שיעורי עוני נמוכים.

איור 2: תוצר לנפש במדינות ה-OECD, 2017 (אלפי דולרים קבועים של 2010, PPP)

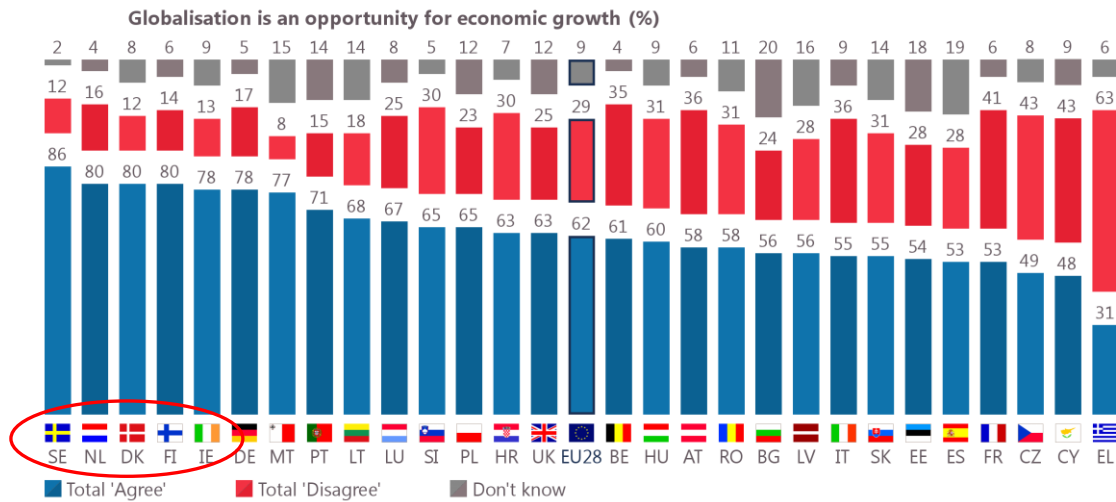


מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

ישנם הבדלים רבים בין ישראל למדינות הסמן, בתשתיות הפיזיות, ההון האנושי, איכות המגזר הציבורי וכו', אבל נקודה בסיסית יותר היא שצריך להפיל את האסימון כיעד ברמה הלאומית, אחרת לא תהיה התקדמות. עליית פריון מתמשכת דורשת השקעה ונכונות לרפורמות, וזה דורש רצון פוליטי שלא יהיה קיים ללא דעת קהל דוחפת. חייבים למצב את הפריון כיעד אסטרטגי של המדינה. יתרה מכך, כדי שמדינה קטנה ללא משאבים טבעיים תשגשג, היא חייבת להיות פתוחה לעולם ולהסתמך על סחר בינלאומי. **מדינות קטנות ומשגשגות מבינות את זה היטב**. איור 3, המייצג את היחס (חיובי בכחול / שלילי באדום) של הציבור בכל מדינה לגלובליזציה, ממחיש זאת היטב. לא במקרה חמש המדינות המובילות בתשובה חיובית (מוקפות בעיגול אדום) הן ממדינות הסמן שבחרנו, ובראשן שוודיה.

איור 3: היחס לגלובליזציה במדינות ה-OECD

QA10.1 Please tell me to what extent you agree or disagree with each of the following statements.



מקור: Special Eurobarometer 461 Report: Designing Europe's Future: Trust in institutions, Globalisation, Support for the Euro, opinions about free trade and solidarity.

2.2 הפירמידה: מתודולוגיה לאסטרטגיה כלכלית

מרכיבים רבים נחוצים על מנת לאפשר למשק הישראלי להשיג את היעד של צמיחה מתמשכת וצמצום העוני, קודקוד הפירמידה. פירמידת הצמיחה וצמצום העוני מייצגת בצורה ויזואלית מודל רב-שכבתי של צמיחה, כאשר כל שכבה מייצגת את אותם מרכיבים התורמים להצלחתה של השכבה שמעליהם, עד ליעד של המדיניות הכלכלית בקודקוד – צמיחה מתמשכת וצמצום העוני.

בסיס הפירמידה מייצג את תנאי הבסיס המוסדיים ההכרחיים לתפקוד תקין של משק מודרני, כאשר היעילות נקבעת על ידי תשומות המגזר הציבורי בשכבה מעל. בספרות הכלכלית יש עדויות רבות לנחיצות של מוסדות מתפקדים (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005) ורבים אחרים). בשכבה זו מצויים:

- מערכת משפטית מתפקדת השומרת על זכויות קניין מקובלת בספרות כתנאי הכרחי לתפקוד התקין של משק מודרני.⁵
 - מדיניות מקרו ותקציב – לנוכח תוואי בר-קיימא של החוב יחסית לתוצר, גירעון הנמוך מהצמיחה הצפויה, בצירוף גודל ממשלה נמוך ויציב ורמת הריביות הנמוכה, מצבה הפיסקלי של ישראל יציב ואמין, כפי שמתבטא גם בסיכונים הנגזרים משוק ההון.
 - מדיניות מוניטרית אחראית, היוצרת אמינות לסביבת אינפלציה סביב היעד, הדומה למדינות המפותחות.
 - מאזן התשלומים – בעשור האחרון קיים במשק עודף של כ-3 אחוזי תוצר, להבדיל מגירעון כרוני במאזן התשלומים כפי שהיה בישראל עד תחילת שנות ה-2000. גירעון במאזן התשלומים הוא אינדיקציה למשק שרמת התחרותיות הבין לאומית שלו נמוכה והוא נאלץ להסתמך על העברות פיננסיות, ובכך חשוף לסיכונים ולזעזועים. גם עודף גדול וכרוני במאזן התשלומים הוא בעייתי, מכיוון שהוא יוצר לחץ על שער החליפין ומייצג מצב שבו המשק אינו נהנה (במונחי יבוא) מפירות הייצור שהוא מייצא.
 - קיימות – מאפשר למשק ליהנות בצורה אחראית ובת-קיימא מהמשאבים הטבעיים.
- אנו מעריכים את תנאי הבסיס בישראל כטובים עקב **יציבות** המרכיבים השונים. מדיניות פיסקלית ומוניטרית יציבה, בשילוב של עודף במאזן התשלומים, גירעון נמוך ויחס חוב-תוצר נמוך ויורד, מאפשרים לממשלה מרווח נשימה פיסקלי לקדם את הרפורמות הנחוצות על מנת לבצע את קפיצת המדרגה הנחוצה בפיריון במשק, ולקרר את ישראל אל מדינות הסמן.
- השכבה השנייה של הפירמידה** מייצגת את תשומות ומדיניות המגזר הציבורי. אלו הן התשומות הנחוצות למשק מודרני המתפקד ברמה גבוהה – מגזר ציבורי יעיל הפועל ליציבות ויעילות תנאי הבסיס, איכות מערכת הבריאות, סביבת רגולציה עסקית נוחה, מערכת מס המעודדת תעסוקה, השקעה ויזמות, תשתית פיזית ברמה גבוהה, השקעה בחינוך, עידוד לפיתוח הון אנושי איכותי, תחרותיות, פתיחות המשק והשקעה במחקר ופיתוח. חלק מתשומות אלו הן באחריות המדינה באופן אינהרנטי (למשל סביבת הרגולציה ומערכת המס), ואף על פי שחלקן של התשומות יכול להיות מסופק, לפחות באופן חלקי, על ידי המגזר הפרטי (למשל הון אנושי), השפעות חיצוניות גורמות לכך שללא מעורבות הממשלה תשומות אלו לא יסופקו בהיקף הנדרש. גם כאן ישנם מחקרים רבים על החשיבות של מערכת מס תחרותית (Lawless, 2013), רגולציה אפקטיבית ולא מכבידה (Coe, Helpman and Hoffmaister, 2009; Barbosa and Faria, 2011; Nunn, 2007), מחקר ופיתוח (ספרות ענפה בעקבות Romer, 1986), תשתיות ציבוריות ובעיקר תשתיות תחבורה (Aschauer, 1989) ורמת הון אנושי גבוהה (Goldin and Katz, 2001; Hanushek and Woessmann, 2012). השקעה ממשלתית אפקטיבית בתשומות אלו תשפיע על רמת הביצועים של המשק הן בהווה והן ובעתיד.

⁵ בתא זה ניתן גם לכלול את הביטחון האישי הקשור לסיכונים לביטחון הפרט והמשק כולו.

השכבה השלישית של הפירמידה מייצגת את ביצועי המשק בתחומים השונים, התורמים באופן ישיר לצמיחה ולצמצום העוני. מרכיבים אלו הם גורמי הייצור בפונקציית הייצור של המשק אשר מושפעים מפעילות הממשלה כפי שהיא מיוצגת בשכבה השנייה ("תשומות ומדיניות"), אך אינם נקבעים על ידה באופן ישיר, ובמובן זה ניתן לראות אותם כתוצרים של הפעילות הממשלתית.

2.3 פיתוח יתרון תחרותי

אסטרטגיה כלכלית מצליחה מבוססת על זיהוי וניצול היתרונות התחרותיים של המשק. על הממשלה לפעול באופן רציף ומתמשך ליצירת תהליך של זיהוי ופיתוח היתרונות היחסיים של ישראל, וזיהוי והתגברות על חסמי הצמיחה.

למשק הישראלי יתרונות מספר היכולים לשמש כיתרונות תחרותיים ארוכי טווח:

1. כוח עבודה יזמי בסביבה מקושרת מאוד (highly networked) המתמחה בשילוב בין תחומי – קשור לגיוון התרבותי ולתהליך ההכשרה בצבא.
 2. רמת מו"פ גבוהה ואוניברסיטאות ברמה גבוהה בתחום המדעי/טכנולוגי, המגדלות כוח אדם טכנולוגי ברמה גבוהה.
 3. ציבור דובר ערבית בשילוב עם סביבה טכנולוגית – אפשרות לבסיס למתן שירותים טכנולוגיים לעולם הערבי.
 4. מדינה קטנה, עם טופולוגיה נוחה – פוטנציאל ליעילות גבוהה דרך אגלומרציה.
 5. מיקום גאוגרפי ייחודי למדינה מפותחת – קרבה וקשר ימי ישיר גם לאירופה וגם למזרח.
 6. מזג אוויר נוח, היסטוריה ייחודית, מקומות קדושים – פוטנציאל תיירותי לא ממומש.⁶
- ארבעת היתרונות הראשונים והמשמעותיים, המייצגים בעיקרם את ההון האנושי הגבוה בישראל, דוחפים לכיוון פיתוח של כלכלה מבוססת חדשנות. ואומנם צמיחת המשק בשנים האחרונות הייתה שונה מאוד במגזרים השונים. בעוד שמגזר ההיי טק והתעשייה העילית נהנים מגידול משמעותי בפריון, חלק גדול מענפי המשק, ובפרט הענפים הלא-מייצאים – המסחר, השירותים, הבנייה והתעשייה המסורתית – סובלים מקצב צמיחה נמוך של הפריון, ומרמת פריון נמוכה.
- האם האסטרטגיה בישראל צריכה להיות ניסיון להגדיל את סקטור ההיי טק ככל האפשר? אנחנו חושבים שזה אינו פתרון אמיתי לטווח ארוך למשק. סקטור ההיי טק בישראל כבר גדול מאוד במונחים בינלאומיים,⁷ ולא ברור עד כמה אפשר להגדיל אותו (מדברים על יעד שאפתני של עלייה מ-9% ל-15%), הן מבחינת מספר המועמדים המתאימים לכך והן בגלל הגורם המרסן של שער החליפין, מכיוון שמדובר בסקטור שכמעט כל תוצרתו מיועדת ליצוא. בכל מקרה, הניתוק של סקטור ההיי טק מכלל המשק גורם לכך שהגדלתו מועילה כמעט רק למועסקים הישירים בו, ולמספר קטן יחסית של נותני שירותים נלווים. לכן, הגדלת סקטור ההיי טק לא תיתן פתרון לבעיית הפריון הכללית במשק, ובוודאי לא לבעיית הפריון של החציון התחתון. לכן, אנחנו חושבים שבמקום לנסות להגדיל את ענפי ההיי טק ככל האפשר, על המשק להפוך את החדשנות ליתרון תחרותי בכל המגזרים. ישראל צריכה להתבסס על ההון האנושי, אבל לא רק במגזר אחד אלא לרוחב כל המשק.

⁶ כיום מקובל לחשוב שזו תעשייה עם ערך מוסף נמוך, אבל זה לא חייב להיות כך. מנתונים אירופאיים נראה שהתוצר השנתי לעובד בתחום ב-EU28 הוא מעל 30,000 אירו, ובשוודיה מעל 38,000 אירו.

ראו - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_industries_economic_analysis

⁷ על פי הגדרת הלמ"ס, סקטור ההיי-טק כולל את ענפי התעשייה העילית בתחום ההיי-טק – ייצור תרופות, ייצור מחשבים וציוד אלקטרוני ואופטי וייצור כלי טייס, ואת ענפי השירותים בתחום ההיי-טק – תכנות וייעוץ בתחום המחשבים, עיבוד נתונים, אחסון ואתרי שער לאינטרנט ומרכזי מחקר ופיתוח (ללא שירותי תקשורת, שלפעמים נמנים גם הם ברשימת ענפי ההיי טק).

נקודה נוספת העולה מדי פעם לדיון היא האם ישראל צריכה לבחור תחומים ספציפיים להתמקד בהם ולהפוך אותם לחוזקות דרך יצירת clusters, כפי שנעשה בסינגפור ובמידה חלקית גם באירלנד. נראה כי גם זו הצעה עם חסרונות משמעותיים, אלא אם כן זו בחירה רחבה מאוד ("תעשייה עתירת ידע" או "ביוטכנולוגיה" וכדומה), מכמה סיבות:

- בחירה כזו היא בהגדרה על ידי גוף ממשלתי.
 - בחירה של מספר קטן של תחומים לא תספיק למדינה כבר-לא-כל-כך קטנה כמו ישראל. בישראל מספר התושבים כמעט כפול מבאירלנד וגבוה ב-40% מסינגפור, וכמובן קצב גידול האוכלוסייה מהיר בה בהרבה משתייהן (או מכל מדינה אחרת ב-OECD).
 - נראה שהמגזר הפרטי עושה עבודה טובה של זיהוי תחומים עם הזדמנות ויתרון יחסי (כמו תחום האוטו-טק) שאיש בממשלה לא היה חושב עליו לבד.
- תפקיד הממשלה, לכן, הוא לא להפריע לניסיונות הנעשים במגזר הפרטי, ולעזור לאקו-סיסטם כשהיא מתחילה להתפתח (הקצאת שטחים לניסויים ברכב אוטונומי, לדוגמה) כחלק מייעילות המגזר הציבורי.

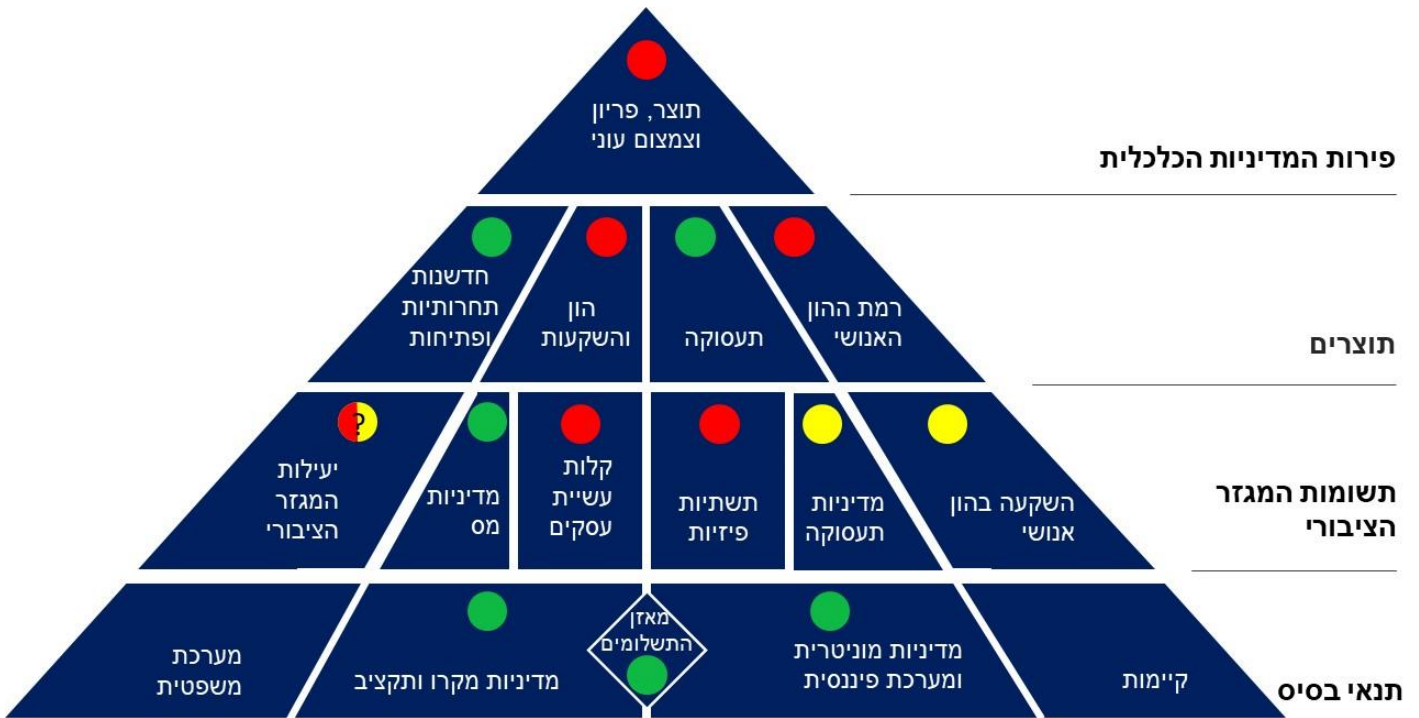
2.4 הפירמידה: מדדי השוואה בין לאומית

נתונים ומדידה הם בסיס חיוני לכל דיון מושכל במצב המשק, וכלי הכרחי על מנת לתכנן ולעקוב אחר כל ניסיון לשיפור. על מנת לעמוד על מצבו היחסי של המשק בישראל מול מדינות הסמן, אנו מחשבים ציון לכל מרכיב בפירמידה. הציון נבנה על בסיס שקלול של מדדים המייצגים השוואה בין לאומית של אספקטים שונים של כל מרכיב בשיטת ה"מרחק לחזית". ציון זה מאפשר לראות את הפער בין ישראל למדינות הסמן בכל מרכיב, כאשר ציון אדום מייצג את המרכיבים שבהם מצבה של ישראל גרוע במיוחד, ציון צהוב מייצג את המרכיבים שבהם קיים פער משמעותי בין ישראל למדינות הסמן וציון ירוק מייצג את המרכיבים שבהם מצבה של ישראל טוב יותר או שהפער הוא קטן (איור 4).

2.4.1 שיטת המרחק לחזית

שיטת המרחק לחזית (Distance to Frontier – DTF) פותחה על ידי הבנק העולמי על מנת להשוות את התוצאות של מדדים הנמדדים ביחידות שונות. שיטת המרחק לחזית עונה על השאלה עד כמה תוצאה בתחום מסוים קרובה לתוצאה הטובה ביותר, באמצעות דירוג התוצאות במדד אחיד של 0–100, כאשר המדינה עם התוצאה הטובה ביותר מקבלת ציון 100, והמדינה עם התוצאה הגרועה ביותר ציון 0, וכל יתר המדינות מקבלות ציון לפי המרחק היחסי שלהם למדינה הטובה ביותר.⁸ דירוג כזה מאפשר שקלול מדדים בעלי יחידות מידה שונות ובחינת המקום היחסי של מדינה בהתאם לתוצאותיה. הרשימה המלאה של המדדים והציונים של ישראל ומדינות הסמן בכל תחום מופיעה בנספח.

⁸ מתמטית, הציון של מדינה נבדקת במדד מסוים יהיה ההפרש בין ציון המדינה לציון המדינה הגרועה ביותר, מחולק בהפרש בין ציון המדינה הטובה ביותר למדינה הגרועה ביותר, מוכפל ב-100. למשל, אם במדד מסוים ציון המדינה הטובה ביותר הוא 250, ציון המדינה הגרועה ביותר הוא 50 וציון של מדינה נבדקת הוא 100, אזי המרחק לחזית של המדינה הנבדקת הוא $25 = 100 * (100 - 50) / (250 - 50)$.



2.4.2 תשומות ומדיניות המגזר הציבורי

תשומות המגזר הציבורי מייצגות את ההשקעה הממשלתית בתחומים התורמים להישגים הכלכליים של המשק. שתי הבעיות המרכזיות בתשומות המגזר הציבורי הן קלות עשיית העסקים ומצב התשתיות הפיזיות, בעיקר תשתיות התחבורה.

קלות עשיית עסקים – כפי שהראינו באקשטיין וליפשיץ (2017), עלות ההון למגזר הפרטי, המתבטאת ביחס הון-תוצר נמוך, היא הגורם המשמעותי ביותר בפער הפריון בין ישראל למדינות הסמן, והנטל הבירוקרטי הוא הגורם המרכזי לכך. בסדרת ניירות מדיניות⁹ הצענו פתרונות לבעיה, ובראשן הקמת יחידה ייעודית לקידום עסקים בישראל, בעלת סמכויות, כפי שבוצע במדינות המובילות. ללא הקמת יחידה ייעודית לנושא לא תתקיים מחויבות ארוכת טווח של הממשלה לצמצום הבירוקרטיה ולשיפור הרגולציה, למרות הרצון הטוב והניסיון לשיפור הקיימים כיום. אנו מקווים כי המאמצים המחודשים בתחום, הנעשים על ידי החשב הכללי במשרד האוצר בשיתוף משרד ראש הממשלה ואגף תקציבים, יניבו סוף סוף התקדמות אמיתית בתחום.

תשתיות פיזיות – החשיבות הרבה של התשתיות הציבוריות, ובפרט תשתיות התחבורה, לפריון במשק, לא הייתה נושא מרכזי בשיח הציבורי עד לאחרונה. אנו העלינו נושא זה בשולחן עגול בדצמבר 2016 ("תרומת הממשלה לפריון הנמוך במשק"¹⁰) וכן באקשטיין וליפשיץ (2017) ובכנס מכון אהרן 2017. לאחרונה זכתה חשיבות הנושא להבלטה גם בדו"חות השנתיים של ה-OECD וה-IMF.

⁹ חילף וגולדהמר (2016), אקשטיין ואחרים (2016א), סומקין (2018), יפורסם בקרוב.

¹⁰ ראו סיכום השולחן והחומרים שהוצגו בו ב-

<https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/lowgrowthgovtcontribution.aspx>, ומאמר של סבר פלוצקר על המחקר ב-<https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-4898975,00.html>.

ההון האנושי – בתחום זה השקעת הממשלה נמוכה במעט מממוצע מדינות הסמן. נראה שעיקר הפער בהשקעה הוא בתחום החינוך במגזר הערבי וההכשרה המקצועית והטכנולוגית החוץ-אקדמית, ולא בסך המשאבים המוקצים לתחום.

מדיניות התעסוקה – גם מדיניות התעסוקה של ישראל סובלת ממיעוט יחסי של השקעה בתוכניות תעסוקה, ולעומת זאת הגמישות בשוק העבודה טובה יותר ממדינות הסמן.

לוח 1: ציוני ישראל וממוצע מדינות הסמן בשכבת תשומות המגזר הציבורי

תחום	ישראל	מדינות הסמן
מערכת המס	69.93	61.48
קלות עשיית עסקים	36.31	64.41
מדיניות תעסוקה	51.24	56.23
תשתיות פיזיות	42.53	55.76
השקעה בהון אנושי	31.79	34.63

2.4.3 תוצרים

שכבת התוצרים מייצגת את ביצועי המשק בתחומים השונים התורמים באופן ישיר לצמיחה ולצמצום העוני. מרכיבים אלו הם גורמי הייצור בפונקציית הייצור של המשק אשר מושפעים מפעילות הממשלה כפי שהיא מיוצגת בשכבה השנייה ("תשומות ומדיניות"), אך אינם נקבעים על ידה באופן ישיר, ובמובן זה ניתן לראות אותם כתוצרים של הפעילות הממשלתית.

תחום התחרותיות, פתיחות והשקעה במחקר ופיתוח בישראל נהנה מההשקעה הגדולה במחקר ופיתוח וביכולת המשק לתחזק בסיס מקיף של עובדים כישורניים. הפתיחות הנמוכה יחסית של משק, המתבטאת ביחס נמוך של יבוא ויצוא לתוצר, פוגעת בתוצאה בתחום זה.

רמת ההון הפרטי, ובעיקר הציבורי, במשק, היקף ההשקעות הנמוך והרמה הנמוכה של **ההון האנושי** כפי שהיא משתקפת במבחנים בין לאומיים מהווים מרכיב מרכזי בפער הפריון בין ישראל למדינות הסמן, ויש לטפל בהם בדחיפות.

בתחומי התחרותיות והתעסוקה, לעומת זאת, מצבה של ישראל טוב מאוד. אלו חוזקות של המשק שיש להמשיך ולטפח אותן. חשוב לציין כי עקב מחסור במדדים בין לאומיים מתאימים, ההשתתפות המעטה של גברים חרדים ונשים ערביות אינה באה לידי ביטוי בציון של ישראל.

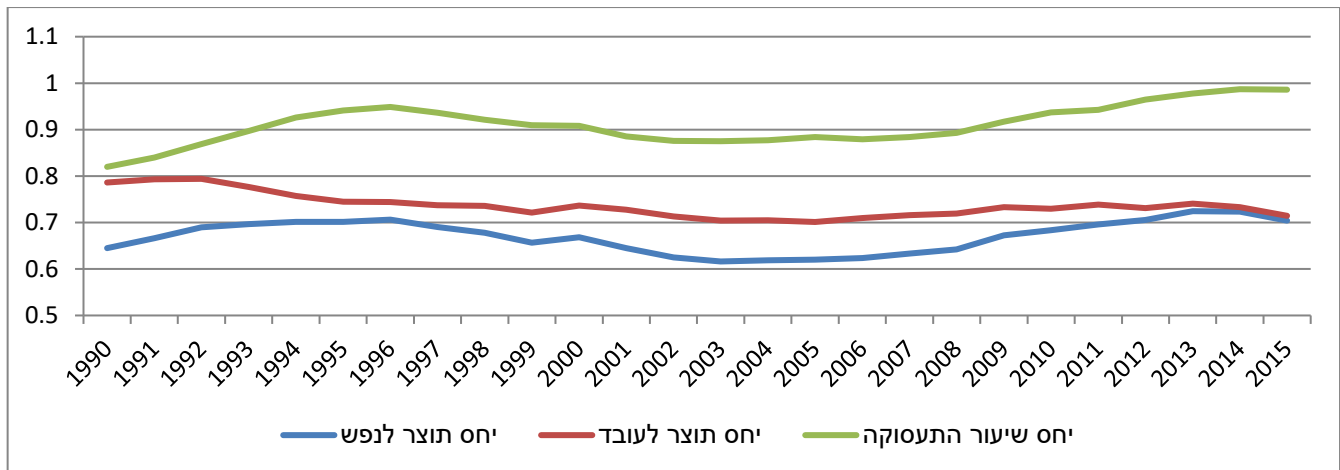
לוח 2: ציוני ישראל וממוצע מדינות הסמן בשכבת התוצרים

תחום	ישראל	מדינות הסמן
תחרותיות	52.44	49.21
תעסוקה	82.68	72.74
הון והשקעות	19.16	43.47
רמת ההון האנושי	56.52	76.45

2.4.4 תוצר, פריון וצמצום עוני

קודקוד הפירמידה, הכולל מדדי תוצר, פריון ועוני, מרכז את יעדי המדיניות הכלכלית. שיעורי התעסוקה במשק היו היסטורית נמוכים, אך עלו מאוד בעשור האחרון והם היום גבוהים מממוצע ה-OECD וכמעט משתווים לממוצע מדינות הסמן (איור 5).¹¹ הפריון, לעומת זאת, שהוביל את הצמיחה במשק מקום המדינה ועד תחילת שנות ה-70, קפוא ביחס למדינות הסמן (וגם למדינות מובילות אחרות) כבר מעל ל-40 שנה. גם העלייה בצמיחת התוצר לנפש בעשור האחרון, שהייתה גבוהה יחסית, באה ברובה מעליית שיעורי התעסוקה.

איור 5: יחס התוצר לנפש, יחס הפריון ויחס שיעור התעסוקה בין ישראל למדינות הסמן



מקור: PWT ועיבודי מכון אהרן.

צמיחת הפריון צריכה להיות המשימה הראשונה במעלה של המדיניות הכלכלית. נקודה זאת חשובה במיוחד גם עקב "הכלכלה הדואלית" בישראל, שבה עליית הפריון הייתה מהירה בקרב הענפים המייצאים, המעסיקים בעיקר את החציון העליון של העובדים, בעלי הרקע האקדמי. לכן, עליית הפריון ובעיקר בענפים הפונים לשוק המקומי, התעשייה המסורתית, הבינוי, המסחר והשירותים, חיונית גם לצורך הקטנת העוני.

לוח 3: ציוני ישראל וממוצע מדינות הסמן בתוצר, פריון ועוני

תחום	ישראל	מדינות הסמן
שיעור העוני אחרי מיסים והעברות	0	81.15
שיעור העוני לפני מיסים והעברות	70.04	36.93
תוצר לשעת עבודה	25.88	66.8
תוצר לנפש	21.16	42.1
צמיחת התוצר לשעת עבודה (2006–2016)	31.15	36.81
צמיחת התוצר לנפש (2006–2016)	72.25	53.77
שכר ממוצע למשרה מלאה	39.54	69.89
סה"כ	37.15	55.35

¹¹ לפירוט בנושא העלייה בתעסוקה, מאפייניה והגורמים לה ראו אקשטיין, ליפשיץ ולרום (2017, 2018).

2.5 מדדי גילת-נפתלי לביצועי הממשלה והמשק

אתר "מדדי גילת-נפתלי לביצועי הממשלה והמשק"¹² מספק מסגרת להצגת נתונים על המשק הישראלי בהשוואה בין לאומית במגוון רחב של תחומים ולאורך זמן. לאתר יש מספר מטרות. המטרה הבסיסית היא להנגיש את הנתונים העדכניים ביותר במגוון תחומים שמעניינים גם את הציבור, גם את התקשורת וגם את הממשלה. כמו כן, האתר יתרום לאיכות של הדיון הציבורי תוך שהוא מאפשר דיון מבוסס נתונים ואיכותי, והמטרה החשובה ביותר היא לתרום לשיפור של ביצועי הממשלה. אנחנו מקווים שמשרדי ממשלה ושרים ישתמשו במדדים האלו בתור יעדים אופרטיביים לשיפור, ושהציבור ישפוט את הממשלה על סמך הביצועים בפועל כמו שהם משתקפים במדדים (פרטים נוספים על הרקע והמתודולוגיה ניתן למצוא בבן-ארי וגוטמן, 2015).

נתונים ומדידה בהשוואה בין לאומית של ביצועי המשק הם מרכיב חיוני בדיון על מצב המשק ועל דרכים לשיפור. מטרת האתר לספק נתונים בהשוואה בין לאומית, בחתך של מדינות ולאורך זמן, על מנת לתרום לדיון הציבורי על מצב המשק ולשפר את ביצועי הממשלה. באתר נאספו נתונים משווים על ישראל ומדינות ה-OECD במגוון תחומים, מחינוך ובריאות ועד ביטחון אישי וצמיחה ועוני. המדדים מראים את מצבה של ישראל בתחומים השונים, מול מדינות ה-OECD ומול ממוצע של מדינות הסמן שנבחרו.

בכל אחד מהתחומים, האתר מראה מדדי תשומות המראים את השקעת הממשלה בתחום, ומדדי תוצאות הבוחנים את הצלחת המדיניות. בנוסף, חושבו מדדי יעילות המראים את תוצאות המשק בכל תחום יחסית לרמת ההשקעה, ומדדי תוצאות מצרפיים לכל תחום. שימוש בשיטת "המרחק לחזית" (Distance To Frontier), הקרבה למדינה הטובה ביותר בתחום, מאפשר להשוות את הישגי המשק בתחומים השונים ולהוות את נקודות החוזק והחולשה של המשק, כבסיס לדיון ציבורי ואיכותי, לפיקוח אזרחי על ביצועי הממשלה ולשיפור מתמשך במצב המשק.

2.5.1 מדדי תשומה ותוצאה

בכל אחד מהתחומים נאספו מדדי תשומה המייצגים את השקעת הממשלה בתחום. התשומה יכולה להיות כספית, במונחי אחוזי תוצר או השקעה לנפש, או במונחי תשומות פיזיות. הנתונים נאספו החל משנת 2000 ועד השנה האחרונה שבה קיימים נתונים זמינים. בכל מדד מוצגות שתי השוואות, המאפשרות לראות את מיקומה היחסי של ישראל מול שאר מדינות ה-OECD ואת התפתחות מצבה היחסי של ישראל לאורך זמן:

1. השוואה בין לאומית של שנת הנתונים האחרונה של כל מדינה, הכוללת גם ממוצע פשוט של מדינות ה-OECD ושל מדינות הסמן.

2. השוואה לאורך זמן של ישראל, ממוצע פשוט של מדינות ה-OECD וממוצע פשוט של מדינות הסמן. בנוסף למדדי התשומה, בכל אחד מהתחומים נאספו מדדי תוצאה בהשוואות בין לאומיות ולאורך זמן. מדדי התוצאה מייצגים תחומים החשובים לרווחת האזרחים שהממשלה משפיעה עליהם באמצעות התשומות שהיא מספקת, אך אינה קובעת אותם באופן ישיר (למשל מספר ההרוגים בתאונות דרכים או תוצאות מבחן פיזי"ה). התוצאות הן הקירוב הטוב ביותר שיש בידינו לגבי הצלחת המדיניות הממשלתית, ואנו רוצים למדוד ולהעריך את המשרד הרלוונטי על פיהן, אף על פי שכמובן ההשפעה של המדיניות הממשלתית על התוצאות אינה מלאה. כאשר ישנם נתונים רלוונטיים, למשל בתחום שיעורי התעסוקה או רמת ההשכלה, ניתנות גם תוצאות לפי מגדר ומגזר (ערבים, חרדים ויהודים לא חרדים).

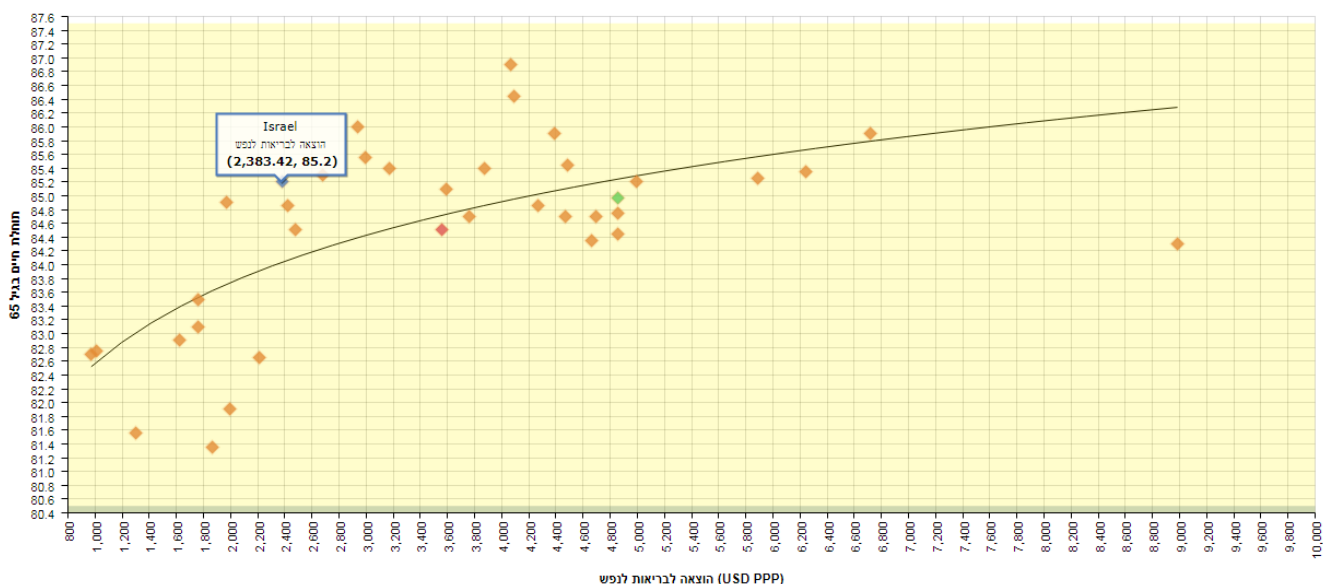
¹² <http://idc.digitalst.co.il>

פרט למדדי תשומה ותוצאה, כל תחום מציין גם את מדדי הממשלה. בדצמבר 2012 החליטה הממשלה לקבוע מדדים לאיכות חיים, קיימות וחוסן לאומי. מדדים אלה נועדו לספק מידע מקיף וממצה אשר יאפיין את סביבת הפעילות של הממשלה ויהווה בסיס לעיצוב המדיניות הציבורית. כמו כן יאפשרו המדדים לבחון את תוצאותיה של מדיניות זו ולנתח את היעילות והאפקטיביות של הקצאת תקציב הממשלה לצורכי השגת יעדיה. לבסוף, המדדים נועדו גם לאפשר לציבור להעריך את ההתקדמות והשינוי באיכות חייו על בסיס מידע אובייקטיבי ורלוונטי. בנוסף ליעדים אלה הוחלט כי על המדדים הנבחרים לתת ביטוי לפערים בין קהילות ומגזרים בארץ, להתמקד בתוצאות הפעילות הממשלתית ולא במדדי תשומות, לשלב בין מדדים אובייקטיביים לסובייקטיביים ולשאוף לקנה מידה השוואתי-בינלאומי. הלמ"ס מפרסם סיכום שנתי של מדדים אלו בדו"ח "מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי". אנו מציגים את התוצאות שנאספו על ידי הלמ"ס על פי החלוקה לתחומים שבחרנו.

2.5.2 מדדי תשומה-תפוקה

מטרת מדדים אלו היא לקשור בין ההשקעה הממשלתית – התשומה – לבין התוצאה הרצויה. בכל אחד ממדדי היעילות נבחן הקשר בין תשומה אחת לתוצאה אחת בתחום (למשל השקעה בתשתיות לנפש ומספר הרוגים למיליארד ק"מ נסועה, או ציון במתמטיקה במבחן פיז"ה ומספר שעות הלימוד). על מנת לבחון את היעילות היחסית של כל מדינה התשומה מוצגת על הציר האופקי והתוצאה על הציר האנכי. קו ה"רגרסיה" מייצג את התוצאה הממוצעת במדינות ה-OECD, לכל רמת תשומה, והמרחק האנכי של כל מדינה מקו ה"רגרסיה" מייצג את רמת היעילות שלה. עבור מדדים שבהם התוצאה הרצויה היא גבוהה (למשל תוחלת חיים בגיל 65 והוצאה לבריאות, איור 6), ככל שמדינה נמצאת גבוה יותר מעל קו ה"רגרסיה" כך יעילות הפעילות הממשלתית היא גבוהה יותר. עבור מדדים שבהם התוצאה הרצויה היא נמוכה (למשל מספר הרוגים למיליון נפש והשקעה בתשתיות), ככל שמדינה נמצאת נמוך יותר מתחת לקו ה"רגרסיה" כך יעילות הפעילות הממשלתית היא גבוהה יותר.

איור 6: תוחלת חיים בגיל 65 והוצאה לבריאות לנפש



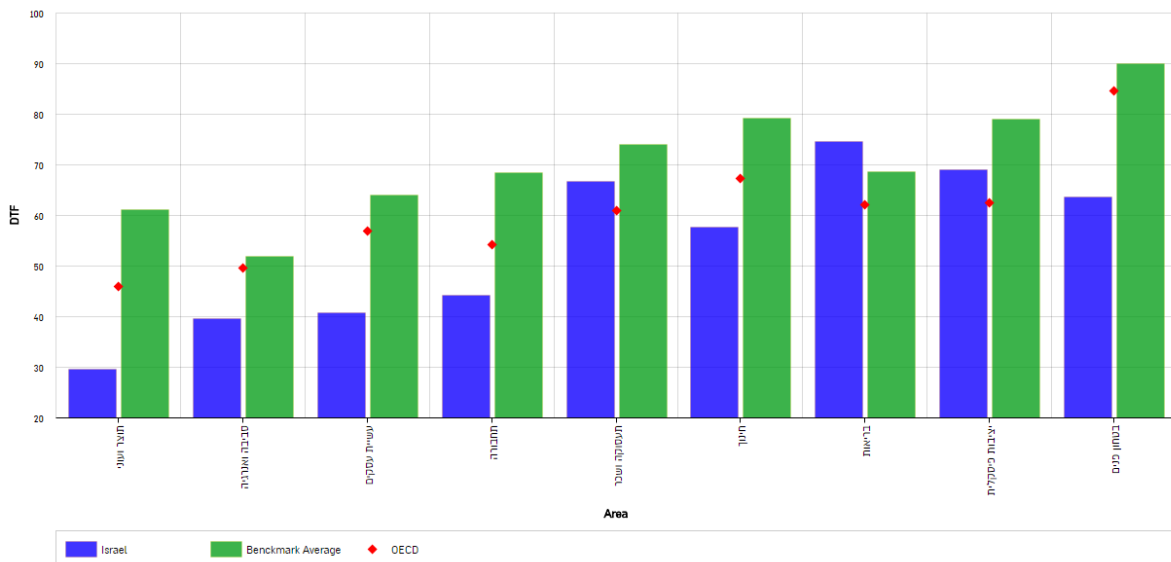
מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

2.5.3 מדדי גילת-נפתלי

מדדי גילת-נפתלי מציגים את התוצאה והיעילות של כל מדינה ובכל תחום, באופן המאפשר לזהות את מיקומה היחסי של ישראל בתחום זה ולאורך זמן באמצעות מתודולוגיה אחידה. חישוב מדד גילת-נפתלי מבוסס על שקלול כמה מדדים בתחום באמצעות שיטת המרחק לחזית (DTF). חשוב לציין כי מדדי גילת-נפתלי, בהיותם מדדים מצרפיים המשקללים מדדים שונים בתחום, מושפעים כמוכּן מבחירת המדדים שהם משקללים. אנחנו בחרנו בכל תחום, במגבלות הנתונים, מדדים המייצגים לדעתנו באופן הוגן את התחום. בעתיד נאפשר בחירה דינמית של מדדי גילת-נפתלי מבין המדדים הקיימים באתר.

ישנם באתר שני גרפים המסכמים את מדדי גילת-נפתלי של התוצאות (איור 7) והיעילות בכל התחומים שבהם הם מחושבים, לישראל ולמדינות הסמן. ניתן לראות כי תחום הבריאות הוא התחום היחיד שבו הציון המשוקלל של ישראל לתוצאות טוב מזה של מדינות הסמן. תחומים שבהם הציון של ישראל רחוק מהציון של מדינות הסמן הם תחומי הצמיחה והעוני (עקב רמת התוצר לנפש הנמוכה ורמת העוני אחרי מיסים והעברות הגבוהה), ותחומי ביטחון הפנים, עשיית העסקים והתחבורה. ההשקעה הנמוכה בבריאות משמעותה שפער היעילות לטובת ישראל גדול עוד יותר מפער התוצאות. בתחום התחבורה, שבו ההשקעות הגדולות שנעשות בשנים האחרונות עדיין לא נשאו פירות, פער היעילות לרעת ישראל גדול במיוחד.

איור 7: מדדי גילת-נפתלי סיכום תוצאות



מקור: אתר מדדי גילת-נפתלי.

3. הוועדה לקידום תחום התעסוקה לשנת 2030

הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 הוקמה באוגוסט 2017 על ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.¹³ הוועדה נועדה לקדם את תחום התעסוקה וההתמודדות עם האתגרים הצפויים לעשור הקרוב, הן בהיבטים הנוגעים לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות שונות והן בהיבט מיצוי פוטנציאל ההון האנושי של העובדים במשק.

תפקיד הוועדה הינו לגבש המלצות מדיניות והצעות ישימות שמטרתן הגדלת היקפי התעסוקה בקרב אוכלוסיות הנמצאות בתת-ייצוג בשוק העבודה וקידומן, שיפור רמת המיומנות והכישורים של העובדים ומידת התאמתם לצורכי המשק על מנת להעלות את הפיריון וחיזוק היערכות הממשלה לשוק העבודה העתידי.

הוועדה קיימה דיונים במליאה המורכבת מגורמים במשרדי הממשלה השונים, נציגי אקדמיה, ציבור ומגזר עסקי. בוועדה ארבעה צוותי משנה: צוות יעדים ושינויים מבניים; צוות תוכניות תעסוקה; צוות הכשרה והון אנושי וצוות מוכנות לשוק העבודה המשתנה. בראש הוועדה עומד פרופ' צבי אקשטיין, וצוות מכון אהרן השתתף באופן אינטנסיבי בעבודת הוועדה וכל צוותי המשנה.

חזון לטיפול הממשלתי בתחום התעסוקה

- עידוד צמיחה תוך צמצום העוני באמצעות הגברת התעסוקה.
- מיצוי ושדרוג ההון האנושי של העובדים, לשם העלאת פיריון העבודה, תמיכה בצמיחה יציבה של המשק והתמודדות מיטבית עם התמורות הדמוגרפיות ועם השינויים התדירים בשוק התעסוקה.

מטרת הוועדה

גיבוש המלצות מעשיות לממשלה, ובפרט למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, למדיניות אשר תשיג יעדים מדידים לעלייה בתעסוקה ובהון אנושי של העובדים בישראל עד 2030.

3.1 המלצות ועדת התעסוקה 2030

לקביעת יעדים חשיבות רבה בהכוונת העבודה הממשלתית, במיקוד המאמצים ובסנכרון בין כל הגורמים הרלוונטיים. לצורך כך קבעה הוועדה קריטריונים שכל יעדי התעסוקה צריכים לעמוד בהם. הקריטריונים שנקבעו הם:

- פשטות - יעדים שהם פשוטים להבנה ושניתן למדוד ולחשב אותם מתוך הנתונים הקיימים (או שהוסכם עם הלמ"ס שניתן להשיג את הנתונים הדרושים).
- אופרטיביות - יעדים שיש להם קשר ישיר למדיניות משרד העבודה ולפעילותו, שאינם תלויים בגופים רבים נוספים ושניתן לגזור מהם תוכניות פעולה אפקטיביות.
- השפעה - יעדים שיש להם השפעה מקרו-כלכלית משמעותית על המשק.
- הסכמה רחבה - יעדים שיש בין כל גורמי העניין הסכמה לגבי הגדרתם, חשיבותם וישימותם.

¹³ ראו פרטים נוספים על הוועדה, רשימה של החברים בה וחומרים מישיבות המליאה ב- <http://www.molsa.gov.il/Publications/Committees/Pages/CommitteeDetails.aspx?ListID=d2edcbe1-8259-4ac9-ba8e-7a663354ebc3&WebId=afed72e6-a3fa-4073-af2c-6778e4646403&ItemID=1>

3.1.1 יעדי תעסוקה

יעדי שיעור תעסוקה

במסגרת עדכון היעדים לאוכלוסיות השונות, הוגדרו היעדים הבאים (לוח 4):

- **לנשים חרדיות וגברים ערבים** – גידול שיעור התעסוקה כך שיביא קבוצות אלו לצמצום כמעט מוחלט של הפער מול האוכלוסייה הכללית.
 - **לנשים ערביות וגברים חרדים** – הצבת יעדים שאפתניים, אף על פי שהיעדים הקודמים לא הושגו.
 - לראשונה, קביעת הגדרה מוסכמת **לאדם עם מוגבלות** (20% נכות ומעלה) והצבת יעד.
- צוות הוועדה מקיים כעת דיונים אחרונים על מנת לקבוע את היעדים המדויקים. עם סיום עבודת הוועדה יוצגו יעדים מספריים ספציפיים לכל קבוצה. היעד המצרפי המסתמן של שיעור תעסוקה כולל מעל ל-80 אחוזים יביא את שיעורי התעסוקה בישראל לחמישייה הראשונה של מדינות ה-OECD, בהינתן שיעורי התעסוקה של שאר המדינות היום.

לוח 4: יעדי תעסוקה

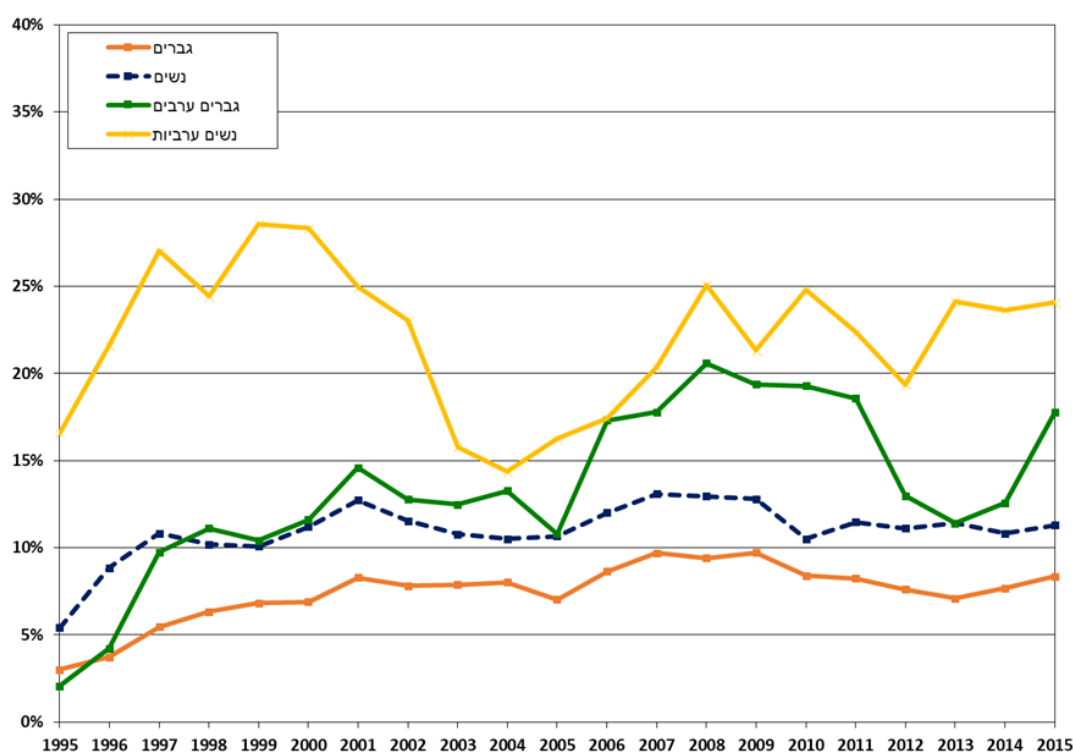
היעד המוצע ל-2030	2017	היעד ל-2020	
לגילאי 25–67	גילאי 25–64	לגילאי 25–64	
גידול קטן	87.6	83.0	גברים יהודים לא חרדים
גידול קטן	82.2		נשים יהודיות לא חרדיות
גידול משמעותי	51.1	63.0	גברים חרדים
גידול	73.1	63.0	נשים חרדיות
גידול	77.5	78.0	גברים ערבים
גידול משמעותי	34.9	41.0	נשים ערביות
81~	77.8	76.5	סה"כ
גידול משמעותי	40.7	-	אנשים עם מוגבלות (לא כולל תעסוקה מוגנת)

יעדי איכות תעסוקה

לראשונה, קביעת יעדי איכות שמטרתם הגדלת הפריורן וההכנסה מעבודה של משקי הבית באמצעות העלאת שיעור התעסוקה והניסיון הנצבר בתעסוקה; העלאת השכר החודשי לאוכלוסיות רלוונטיות (העלאת היקפי המשרה, העלאת השכר השעתי באמצעות יעדי הכשרות מקצועיות והגדלת הפריורן); הקטנת שיעור העובדים מתחת לשכר המינימום השעתי; מתן הזדמנויות לעובדים לעבור למקצועות וענפים שבהם השכר גבוה והביקוש גדל.

- **לנשים חרדיות וגברים ערבים** בגילאי 25–39 – עלייה כוללת בשכר עד שנת 2030 בשיעורים הגבוהים מהעלייה בשכר של נשים וגברים יהודים לא חרדים (בהתאמה). המשמעות היא צמצום פערי השכר בכ-15%.
- **לנשים ערביות וגברים חרדים** בגילאי 25–39 – לכל הפחות שמירה על יחס השכר הנוכחי, תוך כדי השגת היעדים השאפתניים שנקבעו לשיעורי התעסוקה.
- לכלל האוכלוסייה וגם לכל קבוצה בנפרד – הקטנת שיעור העובדים מתחת לשכר המינימום לשעה לחצי מערכו הנוכחי (איור 8) – 5% מהעובדים בכלל האוכלוסייה, באמצעות אכיפה, הון אנושי, תעסוקה, הקטנת כמות העובדים הזרים וצמצום השימוש במזמן.

איור 8: עובדים מתחת לשכר המינימום לשעה, גילאי 25–64



מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

3.1.2 הכשרות וההון האנושי

מטרת הרפורמה היא שיפור מערכת ההשכלה הטכנולוגית וההכשרה המקצועית העל-תיכונית, זאת כדי להעניק תעסוקה איכותית ומענה לצורכי המשק בידע וכישורים.¹⁴ המערכת תעניק הכוונה וכלים לצעירים בתחילת דרכם המקצועית ולהמשך דרכם לאורך השנים בשוק העבודה המשתנה. הרפורמה המוצעת מרחיבה ומשלימה את הרפורמה בהשכלה הטכנולוגית שהתקבלה בהחלטת הממשלה מיום 12.1.2018 (להלן "החלטת הממשלה").

התמיכה הממשלתית ברכישת הון אנושי מקובלת כעיקרון בסיסי בכל העולם המפותח, ומבוססת על כשל השוק המובנה בתחום. כתוצאה מכך, ללא התערבות ממשלתית ראויה, היקף רכישת ההון האנושי יהיה נמוך מדי. הספרות הכלכלית עוסקת רבות בהערכת התשואה להכשרה של עובדים. **הממצא המרכזי בעבודות רבות הוא שהתשואה להכשרה מקצועית (במונחי שנת השכלה) אינה נמוכה מהתשואה להשכלה אקדמית, במדינות שבהן קיימת מערכת הכשרה מפותחת.** בנוסף, מבחנים בין לאומיים מראים כי רמת ההון האנושי בישראל, ובמיוחד רמת ההון האנושי של אותם פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים, נמוכה בהשוואה בין לאומית. ממצאים אלו מהווים את ההצדקה הכלכלית לכך שההשקעה הציבורית ברכישת ההון האנושי של פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים צריכה להיות דומה לזו של הפונים לאקדמיה. כיום, ההשקעה בחציון העליון של האוכלוסייה הפונה ללימודים אקדמיים גבוהה הרבה יותר מההשקעה ברכישת הון אנושי לאלו שאינם פונים לאקדמיה. החלטת הממשלה מהווה צעד ראשון וחיובי בכיוון הגדלת ההשקעה בתחום ההנדסאים והטכנאים. הרפורמה המוצעת מרחיבה את ההשקעה גם להכשרות מקצועיות, תוך וידוא והקפדה על איכות ורלוונטיות ההכשרה.

¹⁴ לעבודה קודמת של מכון אהרן בנושא ההשכלה הטכנולוגית ראו אקשטיין ואחרים (2016ב).

ההמלצות המרכזיות הן:

- **פדגוגיה מאוחדת** להכשרות המקצועיות ולהשכלה הטכנולוגית, זאת על מנת לתמוך ברצף האקדמיטציה למקצועות הטכנולוגיים הנדרש החל מהכשרה מקצועית ועד ללימודי טכנאי והנדסאי, להבטיח שילוב מעסיקים כדי לוודא את רלוונטיות ההכשרות, ומתן השכלה כללית כדי להבטיח הצלחה ארוכת טווח. על מנת להבטיח את הראייה המאוחדת יש לשקול את איחוד מה"ט והאגף להכשרה מקצועית לגוף אחד האחראי הן על ההשכלה הטכנולוגית והן על ההכשרה המקצועית. כמו כן יש לעודד אקדמיטציה לאורך כל שרשרת ההכשרה החוץ-אקדמית, וכן התאמה להשכלה אקדמית כדי למנוע תקרות בקידום המקצועי.
- **יעד איכות:** היעד המוצע למערכת הוא לספק לבוגרים לימודים אשר יספקו תשואה במונחי שכר לשנת לימוד של 6% לפחות לאחר 2-3 שנים מסיום ההכשרה. התשואה תימדד מול השכר שהיה צפוי לבוגרים אילו לא עברו את ההכשרה, ובהתחשב בנתונייהם האישיים. קריטריון סף זה יבטיח כי המערכת תממן הכשרות בעלות תשואה שתצדיק את המימון הציבורי. המטרה היא להעלות את פריון העובדים אשר אינם הולכים להכשרה אקדמית על ידי הרחבת היקף ההכשרות העומדות ביעד האיכות. תוכניות שבהן המוכשרים נשכרים מראש על ידי מעסיקים, כך שניתן לוודא את התשואה ואת הביקושים מראש, תקבלנה עדיפות בתמחור ובהיקפים. יחידת המחקר והאסטרטגיה תמדוד את התשואה לשנת לימוד על בסיס נתוני הלומדים, ונתוני השכר בפועל של בוגרי ההכשרות. בהינתן קריטריון הסף שמהווה את הרף התחתון של התשואה לשנת לימודים, ניתן להעריך מהספרות הכלכלית כי התשואה הממוצעת לכלל ההכשרות יכולה להגיע לכ-9% (Jacobson, LaLonde and Sullivan, 2005).
- **הגופים המכשירים: ניצול יתרונות לגודל** באמצעות עידוד המכללות הטכנולוגיות לספק את כל רצף ההכשרות, החל מהכשרה מקצועית ועד טכנאי והנדסאי, ועידוד שיתוף בין המכללות האקדמיות למכללות הטכנולוגיות. יש לעודד את התחרות בין ספקי ההכשרה באמצעות מתן אוטונומיה מורחבת (גם מעל 25% מהיקף שעות הלימוד המוגדרים בהחלטת הממשלה) לגופי הכשרה שיעמדו בקריטריונים של ניהול ואיכות, וקביעה כי חלק מהתקבול (מתקציב המדינה) לספקי ההכשרה יהיה על בסיס השמה יציבה ושכר בפועל של הבוגר במקום העבודה, לפי קריטריונים שייקבעו. קשר ברמה המקומית בין הגופים המכשירים ובין המעסיקים יאפשר להכין תוכניות לימוד רלוונטיות למקומות העבודה שהבוגרים יעבדו בהם בפועל גם במשך ההכשרה, ויקבלו נגישות לתשתיות העבודה הקיימות והמתחדשות במקומות התעסוקה. תקצוב הלימודים בפיקוח ציבורי יהיה ברור ויציב לאורך זמן ובהיקפים מתאימים להוצאות שוטפות וציוד, בדומה להחלטות הממשלה במסגרת הרפורמה להכשרת מהנדסים וטכנאים.
- **מלט"ם** - על מנת להבטיח את איכות המערכת בהינתן משאבים במחסור ולתמוך בזרוע העבודה במהלך מימוש הרפורמה, יש לקיים ייעוץ ופיקוח נאותים ולנהל את מערכת ההשכלה הגבוהה הטכנולוגית והמקצועית מבחינה מנהלתית ופדגוגית. המועצה להשכלה טכנולוגית ומקצועית (המלט"ם) יכולה לשמש כדירקטוריון לתחום וכוללת את נציגי הממשלה, המעסיקים, הגופים המכשירים ונציגי אקדמיה וציבור. מומלץ כי במלט"ם יהיה ייצוג שווה למגזר הממשלתי, העסקי ובעלי עניין אחרים. כמוכן, יש לבחון את הקשיים בהקמת גוף המייצג את כל הגורמים במשק מחד גיסא, ומאידך גיסא יהיה גוף יעיל אשר לא יגרום לכך שהמערכת תימנע משינויים ורפורמות עקב ניגודי עניינים בין המרכיבים השונים. לכן ייתכן שבשלב זה עדיף שהמלט"ם תהיה מועצה מייעצת, ולא בהכרח מחליטה בכל ההיבטים הפדגוגיים והיישומיים.
- בשל העלייה בביקוש לכישורים בסיסיים (כמותיים, לשוניים, טכנולוגיים) ולכישורים רכים (יזמות, פרזנטציה ועוד) יגבש המשרד כלים שמטרתם הקניית הכישורים כחלק אינטגרלי ממערכות ההכשרה השונות, וכן במקרים נדרשים כהכשרות עצמאיות לעובדים ומובטלים.

3.1.3 תעסוקת אוכלוסיות יעד

- מיקוד מאמץ באוכלוסיות שטרם הגיעו ליעד שיעור התעסוקה (נשים ערביות וגברים חרדים), הן על ידי תגבור הכלים הקיימים והן על ידי הוספת כלי תעסוקה חדשים.
- התמקדות בזרם הנכנס של המועסקים ובהעלאת הפריזון.
- המשך ריכוז כל השירותים לאוכלוסיות היעד במרכזי ההכוון (one stop centers), תוך מתן דגש על תפקידם כמתווכים המסייעים להתגבר על החיכוך בחיפוש עבודה, ובפרט לאוכלוסיות מודרות ובעלות מיומנויות נמוכות.
- גיבוש **כלי תעסוקה חוצי אוכלוסיות**: כלים נוספים למעסיקים, התמחויות, מענים תחברתיים, הגמשת כלי הכשרה, הרחבת והעמקת מעגלי תעסוקה, מסגרות טיפול בילדים ועוד.
- **גברים חרדים**: התמקדות בגילאי הכניסה לעבודה, תוך מתן מקום מרכזי לנושא התעסוקתי בעת גיבוש מתווה גיוס והסרת חסמים ותמריצים שליליים לעבודה; הרחבת הכלים הנוכחיים לשילוב בתעסוקה, תוך התמקדות בענפי תעסוקה חדשים (היי טק) והקניית כישורים תעסוקתיים (אנגלית).
- **נשים חרדיות**: שינוי התמהיל הענפי ופיתוח ענפי תעסוקה מותאמים בשכר גבוה, תוך דגש על תחום הבריאות.
- **גברים ערבים**: הקניית כישורי שפה (עברית) והרחבת תוכנית להקניית השכלה בענפים עתירי שכר.
- **נשים ערביות**: הרחבת המענים הקיימים כיום, התמקדות בהקניית כישורי שפה (עברית), פיתוח תוכניות להקניית הון אנושי (הנדסאות) ולקידום תעסוקתי במקומות העבודה, וכן פיתוח תוכניות הסבה לנשים העובדות בשכר נמוך.
- **אנשים עם מוגבלות**: שיפור הסינכרון בין כלי התעסוקה השונים תוך פיתוח כלים להפניה הדדית של מועמדים וכלים מכווני גילאים צעירים.
- **מבוגרים**: הסרת תמריצים שליליים לעבודה על ידי הפחתת המס השולי משכר מיגיע כפיים לאחר גיל הפרישה.

3.1.4 שינויים מבניים

- **אגף מחקר ותכנון מדיניות** אמור להיות בעל תפקידי מחקר נרחבים הכוללים ליווי של כלל התוכניות, מעקב אחר ביצועים ותשואה, ריכוז וניתוח נתונים לצורכי הכוון תעסוקתי ועוד. יחידת מחקר משמעותית ורצינית היא בסיס לעבודות שאר היחידות, וכן בעלת תפקיד משמעותי בהפעלת תוכניות רחב כדוגמת פעילות ההכוון של זרוע העבודה. בנוסף, האגף אחראי על יצירת תשתית מבוססת נתונים לבחינת פרויקטי תעסוקה, לרבות יעילותם ומידת התרומה שלהם לעמידה ביעדי התעסוקה. חיזוק כלים לבחינת **האפקטיביות** של כל כלי התעסוקה, תוך בניית קבוצת ביקורת מתאימה לכל פרויקט.

- הקמת מערכת **אבחון והכוון תעסוקתי** אשר תספק מידע מקיף על שוק העבודה, מאפייני המקצועות השונים ותחזיות לגבי עלייה וירידה בביקושים למקצועות ולכישורים. **יינתן הכוון** לכלל המועמדים ללימודים במערכת, כולל נתונים על היקפי הגיוסים, השכר הצפוי לבוגרים מסיום הלימודים, מסלול ההתקדמות המקצועית, המקומות שבהם ניתן ללמוד כל מקצוע וסוף הכניסה הנדרש להכשרה. יש להתמקד באוכלוסיית הצעירים והמובטלים, ובמיוחד לבנות מערכות נתונים המתאימות להכוונת אותה אוכלוסייה שאינה פונה לאקדמיה. ההכוון יינתן הן בגופים המפנים להכשרות והן בגופים המכשירים.
- **חקיקת העבודה** בישראל (כדוגמת חוק שעות עבודה ומנוחה או חוקי הזכויות הסוציאליות) אינה מותאמת לסקטור הולך וגדל של עובדים כגון פריילנסרים, עובדים המשלבים כמה מקומות עבודה או המחליפים עבודה לעיתים קרובות וכו'. על כן מומלץ לכנס צוות מקצועי לבחינה עיתית של השינויים הנדרשים בחקיקה וברגולציית העבודה לשם התאמתן לשוק העבודה המשתנה, אשר יציג המלצותיו לשר.

3.2 גידול בתעסוקה אינו מספיק לצמיחה

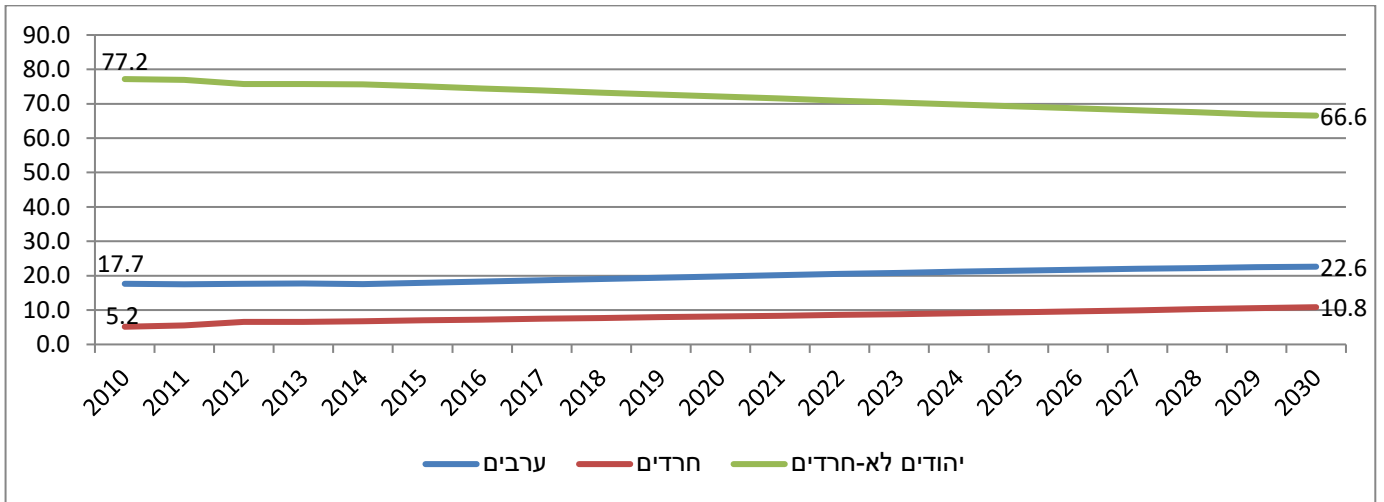
על מנת להעריך את השפעות יעדי ועדת התעסוקה עד שנת 2030, ערכנו סימולציה על השפעת יעדי התעסוקה של ועדת 2030 על התוצר והצמיחה. קצב צמיחת התוצר בעשור האחרון היה כ-3.5 אחוזים לשנה, אך קצב צמיחת הפריון השעתי היה רק כ-0.9 אחוז לשנה. מכאן ניתן לפרק¹⁵ ולמצוא שעליית מספר שעות העבודה תרמה 74 אחוזים מצמיחת התוצר, בעוד שעליית הפריון תרמה 26 אחוזים מצמיחת התוצר בלבד.¹⁶ לצורך הסימולציה חישבנו תחזית לגודל שלוש קבוצות האוכלוסייה המרכזיות (ערבים, חרדים ויהודים לא חרדים) על סמך תחזיות הלמ"ס (איור 9).¹⁷ תחת ההנחה שהפריון השעתי פרופורציונלי לשכר, ויוסיף לצמוח ב-0.9 אחוז לשנה לכל קבוצת אוכלוסייה, ותחת התחזית האופטימית של הגעה ליעדי התעסוקה בכל הקבוצות תוך שמירה על עליית הפריון גם בקבוצות עם מצטרפים חדשים רבים (גברים חרדים ונשים ערביות), אנו מוצאים כי קצב צמיחת התוצר צפוי להאט משמעותית עד ל-2.3 אחוזים לשנה בלבד. האטת הקצב נובעת מהרוויה בעליית שיעורי התעסוקה של גברים ונשים יהודים לא-חרדים, שנמצאים כבר כיום בשיעורים מהגבוהים בעולם, ומירידת חלקם באוכלוסייה בגילאי העבודה. גם השגת יעדי איכות של צמצום פער השכר של גברים ערבים ונשים חרדיות (בהנחה שעליית השכר נובעת מעלייה מקבילה בפריון של קבוצות אלו) תתרום עלייה קלה בלבד בצמיחה הצפויה, ל-2.4 אחוזים לשנה. המשמעות של תחזית זו היא שבהשגת יעדי שיעור התעסוקה לא יהיה די אפילו לשמר את קצב הצמיחה הנוכחי. ללא עלייה בצמיחת הפריון, עליית התוצר לנפש צפויה לרדת משמעותית מכ-1.7 אחוזים לשנה ל-0.5 אחוז לשנה בלבד.

¹⁵ הפירוק מתוך: $lnY = ln\left(\frac{Y}{L}\right) + lnL$, $Y = \left(\frac{Y}{L}\right) \cdot L$

¹⁶ קצב עליית מספר העובדים היה גבוה מקצב עליית שעות העבודה עקב צמצום מספר שעות העבודה הממוצעות במשק בעשור האחרון בכשעת עבודה שבועית.

¹⁷ http://www.cbs.gov.il/reader/?Mlval=cw_usr_view_SHTML&ID=811

איור 9: חלקן של קבוצות האוכלוסייה באוכלוסיית גיל העבודה 25–64, באחוזים



מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

4. ניתוח תקציב המדינה לשנים 2018–2019¹⁸

בנייר זה אנו מתרכזים בניתוח תקציב המדינה המאושר לשנת 2019 ובביצוע התקציב לשנת 2017, כאשר התקציב לשנים 2017–2018 אושר לשנתיים מראש. הניתוח יתרכז הן במסגרת התקציב והן בניסיון לגלות את הקדימויות הלאומיות. המטרה המרכזית של הניתוח היא לבדוק האם התקציב מתאים למצבו הנוכחי של המשק, והאם הוא מצעיד אותו אל יעדים ארוכי טווח של צמיחה, העלאת הפריץ וצמצום העוני. הנקודות העיקריות העולות מניתוח התקציב הן:

- הממשלה שמרה בשנת 2017 על משמעת פיסקלית. הגירעון בתקציב בשנת 2017 עמד על 2 אחוזי תוצר בלבד, ויחס החוב-תוצר ירד ל-61.2 אחוזים. ירידת יחס חוב-תוצר היא חלק מתהליך מתמשך של שיפור המצב הפיסקלי של הממשלה, אך היחס עדיין גבוה, ויש להמשיך בהורדתו בהתאם ליעד שנקבע בממשלה. כמו כן יש לציין שבמהלך 2017 היה פער התוצר חיובי, מחזור העסקים ממשיך להיות חיובי והמשק נמצא בפועל בתעסוקה מלאה. **לדעתנו, אין סיבה כלכלית לגירעון שאינו נובע מהשקעה בהמשך הצמיחה על ידי רפורמות מבניות והגדלת ההשקעה הציבורית.**
- הוצאות הממשלה ביחס לתוצר (להלן: גודל הממשלה) גדלו באחוז תוצר ביחס ל-2015–2016, ומשקל ההוצאה האזרחית עלה ביותר מכך, לכ-32 אחוזי תוצר, עקב ירידת שירותי החוב ומשקל הוצאות הביטחון. זאת בנוסף לעלייה במשקל ההוצאה האזרחית בעשור האחרון (עד 2015) בכאחוז תוצר, במקביל לירידה של כ-3 אחוזים בגודל הממשלה הרחבה למעט פחות מ-40 אחוזי תוצר.
- משקל המיסים הישירים מתוך סך גביית המיסים עלה, ומשקלם של המיסים העקיפים ירד. גביית המיסים עלתה, מעבר לקצב העלייה בשנים האחרונות. בין השנים 2015–2017 עלו המיסים הישירים מכ-11.7% תוצר ל-13.3%, עלייה של 1.5%. לעומת זאת המיסים העקיפים ירדו מ-10.84% תוצר ל-10.4%, ירידה של 0.4% תוצר.
- תהליך ירידת המשקל של הוצאות הביטחון נמשך, ובשנת 2017 הן היו נמוכות ב-0.1 אחוז תוצר מאלה של שנת 2016, והגיעו לכ-5.3 אחוזי תוצר. בנוסף, חלק משמעותי מתקציב הביטחון הינו "הוצאה מותנית בהכנסה" ואינו תחת תקרת הוצאה המותרת על פי כלל הוצאה. שיטה "לא שקופה" זו לתקצוב הביטחון אינה תקינה ויוצרת עיוותים.
- התקציב מכיל פעילות רבה בנושא הגדלת היצע הדיור, ובפרט עלייה באישור יחידות דיור ובחתימת הסכמי גג עם הרשויות המקומיות. עם זאת, לא ברור האם קיימת תוכנית מתוקצבת ובה יעדים ברורים לפי מחוזות ומספר יחידות דיור זמינות לבנייה. נציין שבלי להגדיל את היצע הקרקעות הזמינות לדיור ובכך להוריד את מחירן ולהגביר את הבנייה בפועל, לא תתרחש תפנית משמעותית במגמה של עלייה ריאלית במחירי הדיור לאורך זמן. התקציב כולל גידול בהוצאות על שירותים חברתיים (בעיקר חינוך ובריאות) והגדלת הקצבות המשולמות דרך ביטוח לאומי. הוצאות הבריאות המוגדלות מופנות לשיפור השירותים לאזרח, ובפרט לקיצור תורים ולצמצום הצורך ברפואה פרטית. לעומת זאת, הוצאות החינוך אינן גדלות באחוזי תוצר לאחר גידול טבעי והסכמים קואליציוניים, והגיעו לכ-4.3 אחוזי תוצר.

¹⁸ פרק זה נכתב בידי תמיר קווגוט, חוקר במכון אהרן למדיניות כלכלית.

- התקציב כמעט אינו מכיל רפורמות משמעותיות תומכות צמיחה והעלאת פריון, מלבד הורדת מס החברות ב-2018.
- יש מחסור חמור בתשתיות הן למגורים והן לתחבורה, אבל אין גידול משמעותי בהשקעה בתשתיות.¹⁹

4.1 מסגרת התקציב לשנים 2018–2019

שנת 2017 הסתיימה עם גירעון נמוך של 2% לעומת הגירעון המאושר של 2.9%. הגירעון הנמוך ביחס לתקציב המאושר משקף הכנסות גבוהות מהחזוי (בפועל, גביית מיסים גבוהה יותר והכנסות חד-פעמיות). אומדן הצמיחה המוקדם של בנק ישראל לשנים 2018–2019 הוא 3.4 ו-3.5, בהתאמה. הנחת הצמיחה בתקציב שאושר הייתה 2.7 אחוזים לעומת צמיחה בפועל של 3%. יחס החוב-תוצר ירד לרמה של 60.1 אחוזים. ירידת יחס החוב-תוצר היא חלק מתהליך מתמשך של שיפור המצב הפיסקלי של המדינה. לפני עשור עמד יחס החוב-תוצר על 81.9 אחוזים.

תחזית הצמיחה ב-2019, שעליה מבוסס התקציב, היא 3.1 אחוזים (לעומת תחזית בנק ישראל המעודכנת של 3.5 אחוזי תוצר). המשק נמצא בתעסוקה מלאה ופער התוצר חיובי, לפי דו"ח ה-IMF שפורסם באפריל 2018. אף על פי שהמשק צומח על גבול התוצר הפוטנציאלי הממשלה ממשיכה לקיים מדיניות מרחיבה, ואינה מנצלת את הגידול בצמיחה כדי להגדיל את ההשקעה הציבורית או להקטין את הגירעון. הכנסות המדינה בהצעת התקציב ל-2019 צפויות להסתכם ב-356.7 מיליארד ש"ח, עלייה ריאלית של 4.1 אחוזים לעומת ההכנסות החזויות בתקציב 2018, אולם אם הנחת הצמיחה לא תתממש, גם ההכנסות ממיסים תפחתנה. תקרת ההוצאה לתקציב 2019 היא 396.9 מיליארד ש"ח, עלייה ריאלית של 3.1 אחוזים לעומת שנת 2018. תקרת הגירעון הקבועה בחוק לשנת 2019 היא 2.9 אחוזי תוצר – כ-40.2 מיליארד ש"ח.

לוח 5: תקציב המדינה 2017–2019 – נתונים עיקריים (שוטף במיליארדי ש"ח)

2019	2018	2017 (ביצוע)	2017 (לפי התקציב שאושר)	
396.9	376.4	360.8	359.4	הוצאות
356.7	337.9	336	322.7	הכנסות
40.2	38.5	24.8	36.6	גירעון
2.9%	2.9%	2%	2.9%-	גירעון באחוזי תוצר

מקור: נתוני ביצוע התקציב מאגף החשב"ל, הצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2017–2019 ועיבודי מכון אהרן.

¹⁹ אנו מעריכים כי השוואת מלאי ההון לנפש הצפויה במדינות הסמן בעוד כ-15 שנה תדרוש תוספת הון ציבורי של כ-600 מיליארד ש"ח, ראו אקשטיין וליפשיץ (2017).

4.2 מצב המשק

מצב המשק מתאפיין בצמיחה מעל לתוצר הפוטנציאלי, שוק עבודה יציב וקרוב לתעסוקה מלאה, אינפלציה נמוכה מתחת לגבול התחתון של יעד הממשלה ועודף גדול בחשבון השוטר של מאזן התשלומים. האתגרים המרכזיים של המשק הינם תמיכה בהמשך הצמיחה על ידי הגדלת יעדי התעסוקה, ושיפור הפריון הכולל על ידי רפורמות מבניות והגדלת ההשקעה הציבורית, ובמיוחד ההשקעה בתשתיות. שיעורי הגידול בפריון היו חלשים בשנים 2015–2017 : 0.2, 0.5 ו-0.7 אחוזים, בהתאמה.

תוצר וצמיחה

תחזית הצמיחה לשנת 2018 מראה על צמיחה יציבה סביב ה-3.4%. צמיחת המשק נותרה חזקה למרות התחזקות שער החליפין הריאלי במהלך 2017, וצפויה להיתמך על ידי הפיחות בשקל ככל שפער הריביות בין ישראל לשותפות הסחר העיקריות יגדל. הכלכלה העולמית שבה לשיעורי צמיחה גבוהים יותר מכפי שהיו ב-2015–2016, כאשר כלכלות ארצות הברית ואירופה חזרו לצמיחה ומתחילות לקיים מדיניות מונטרית פחות מרחיבה ככל ששוק התעסוקה משתפר ושיעור האינפלציה מתכנס ל-2%. שיעור הצמיחה הושפע לטובה מהגידול בצריכה הציבורית, 4.3%, והקטנת המיסים. תחזית בנק ישראל (מאפריל 2018) צופה האצת הצמיחה ל-3.4 אחוזים עד סוף 2018, ו-3.5 אחוזים ב-2019.

לוח 6: נתונים עיקריים על מצב המשק ותחזית בנק ישראל 2018.04.16 (באחוזים)

2019	2018	2017	
3.5	3.4	3.3	צמיחה ריאלית בתוצר
1.4	1.1	0.3	מדד המחירים לצרכן
0.5	0.25	0.1	ריבית בנק ישראל
3	4	3.3	צריכה פרטית
4.5	3	3.1	השקעה בנכסים קבועים (ללא או"מ)
2	1.5	4.3	צריכה ציבורית (ללא ייבוא ביטחוני)
6	4	5.7	ייצוא (ללא יהלומים והזנק)

מקור: נתוני הלמ"ס ותחזית בנק ישראל.

אינפלציה

מדד המחירים לצרכן עלה ב-0.3% ב-2017, ולמעשה חווה המשק ב-2017 אינפלציה חלשה, נמוכה מיעד יציבות המחירים ונמוכה מהאינפלציה בשאר מדינות ה-OECD. האינפלציה בשנת 2017 הושפעה במיוחד מתיסוף השקל.

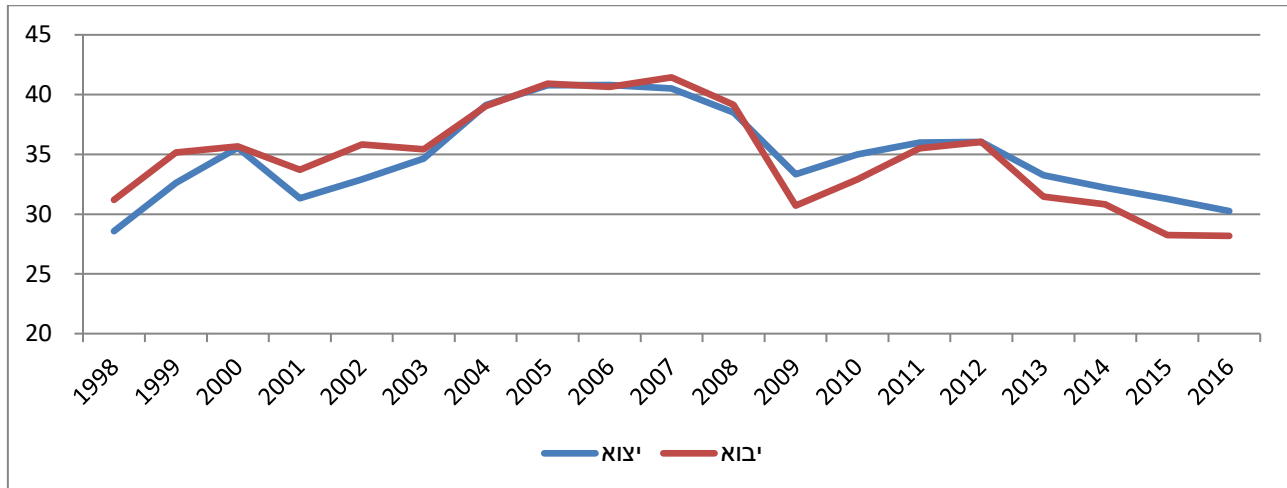
תעסוקה ואבטלה

במהלך שנת 2017 עלה שיעור ההשתתפות בגילאי 25–64 והגיע ל-80 אחוזים, כאשר שיעור התעסוקה הגיע לשיא של 77.1, שיעור הגבוה מהמוצע במדינות ה-OECD. האבטלה ירדה ועומדת כעת על 3.8 אחוזים, וצפויה להמשיך ולרדת ל-3.1 במהלך 2018–2019 לפי תחזיות בנק ישראל, שיעור נמוך מאוד במונחים היסטוריים, וגם לעומת רוב המדינות המפותחות. שיעור המשרות הפנויות עלה ב-5.4 אחוזים (מרץ 2017 – מרץ 2018), והשכר הממוצע הריאלי עלה ב-2.9 אחוזים.

מאזן התשלומים

בעשור האחרון מתקיים עודף במאזן התשלומים, אשר מקדם את תיסוף השקל. בין 2015–2017 הכביד התיסוף בשקל על תנאי הסחר של ישראל. העודף גרר ירידה בחלק של היצוא בתוצר, כך שמעודף של 4.9% תוצר בשנת 2015 ירד העודף במאזן המסחרי ל-3% בשנת 2017. נדרשת הגדלת פתיחות המשק לעולם על ידי הורדת חסמי יבוא על מנת להגדיל את יחס היבוא והיצוא בתוצר, אשר יורד מאז 2007.

איור 10: יבוא ויצוא כאחוז מהתמ"ג



מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

4.3 ניתוח הכנסות והוצאות המדינה

הכנסות

סך הכנסות המדינה בשנת 2017 הסתכם בכ-336.0 מיליארד שקלים, בהשוואה ל-322.7 מיליארד כחזוי בתקציב המקורי.²⁰ סך גביית המיסים היה 306 מיליארד שקלים – 11 מיליארד שקלים או כמעט אחוז תוצר מעל התחזית, כתוצאה מגבייה חד-פעמית (מבצעי מס ורכישה של חברות ישראליות). כתוצאה מהגבייה החד-פעמית ירד הגירעון מ-2.9% ל-2%. על פי הצעת התקציב לשנים 2017–2019 המיסים הישירים צפויים לרדת לעומת העקיפים; ב-2018 מס חברות יורד ל-23% לעומת 25%, ירידה של 2%. בנוסף, העלייה במס ההכנסה הייתה גבוהה באופן חד-פעמי בכאחוז תוצר.

לוח 7: שינויים במערכת המיסים

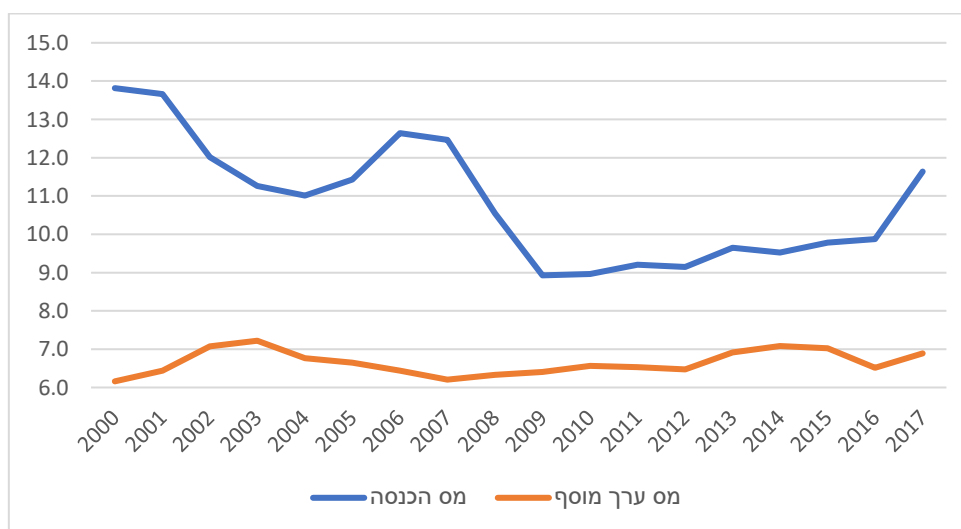
מס עקיף: מע"מ	מס ישיר: מס חברות	
18%	26.5%	שיעור מס ישן
17%	25%	שיעור מס חדש 2016
17%	23%	שינוי מס חדש 2018
1%	3.5%	סך הכול שינוי 2016–2018

מקור: משרד האוצר.

²⁰ על פי נתוני החשב הכללי.

מנתוני הכנסות המדינה לשנת 2018 נראה כי עליית השכר ומחזור העסקים החיובי משפיע על ההכנסות; אלו גדלו נומינלית ב-6.3% ברבעון הראשון של 2018 לעומת הרבעון הראשון של 2017. מתחילת שנת 2015 עלתה גביית המיסים ריאלית בכ-6 אחוזים לעומת 2017, עלייה המוסברת בעיקר בעודף גביית מיסים ישירים ועקיפים. עודף הגבייה הנראה בחודשים האחרונים הינו המשך מגמת הגידול בגביית המיסים. אפשר לראות מהנתונים שהורדות המיסים לא פגעו בהכנסות המדינה נכון ל-2017. הכנסות המע"מ ירדו במעט ב-2016 ועלו חזרה ב-2017 כתוצאה מהגידול בהוצאות הצרכנים, וכך גם ההכנסות ממס החברות. מעבר להכנסות החד-פעמיות, הצמיחה בפועל גבוהה מתחזית הצמיחה בעיקר עקב הגידול בפעילות הכלכלית של משקי הבית ושל החברות. העלייה בשכר, בתעסוקה ובצמיחה העולמית שומרת על גודל הכנסות המדינה קבוע אל מול הורדות המיסים, אך גורמת לגירעון להיות הרבה יותר רגיש למיתון.

איור 11: מס הכנסה מול מע"מ באחוזי תוצר



מקור: משרד האוצר ועיבודי מכון אהרן.

הוצאות

על פי הביצוע בפועל של התקציב משנת 2005 עד שנת 2016, משקל הוצאות התקציב ביחס לתוצר קטן בכ-3.3 אחוזי תוצר, כאשר היה קיטון של כ-1.2 אחוזי תוצר בהוצאה ביטחונית וירידה של כ-2 אחוזי תוצר בהחזרי חוב. בשנת 2017 גדלה ההוצאה הציבורית ב-1.2 אחוזי תוצר, כאשר עלו בעיקר ההוצאות על בריאות וחינוך. תחת הצעת התקציב הנוכחי, בין השנים 2018-2019, גודל הממשלה הרחבה אינו משתנה ועומד על כ-40 אחוזי תוצר.

5. ההוצאה האזרחית

גודל הממשלה הרחבה בישראל, כ-40% תוצר, נמוך בכ-9 נקודות האחוז מממוצע מדינות הסמן (בולטת כאן אירלנד, עם גודל ממשלה של כ-30 אחוזי תוצר). ההוצאה האזרחית בישראל, המוגדרת כגודל הממשלה הרחבה ללא הוצאות ביטחון וריבית, היא מהנמוכות ב-OECD, ובוודאי נמוכה בהרבה מממוצע מדינות הסמן – כ-31% תוצר לעומת ממוצע מדינות הסמן של כ-46% תוצר (גם כאן בולטת אירלנד, המדינה עם הצמיחה המהירה מבין מדינות הסמן, עם הוצאה אזרחית נמוכה משל ישראל – 25.1%). חשוב לציין את היציבות המקרו-כלכלית, המתבטאת בגירעונות נמוכים ויחס חוב-תוצר יורד, ומשמעות הדבר כי אין צורך בהעלאת מיסים במשק משיקולים מקרו-כלכליים.

אולם ההשוואה אינה מדויקת – ברבות ממדינות אירופה גם ההפרשה לפנסיה וגם ההוצאה הפנסיונית מועברות כחלק מתקציב המדינה, כך ששיעור ההוצאה לפנסיה במדינות הסמן עומד על כ-9.3% מהתוצר, כ-5 אחוזי תוצר יותר מכפי שהוא בישראל. אולם בישראל, אף על פי שהחיסכון לפנסיה הוא מנדטורי מאז נחקק חוק פנסיה חובה, ההוצאה אינה רשומה כחלק מתקציב המדינה, אף על פי ששיעור ההפרשה הנוסף עומד על כ-5% תוצר, ושמחקרים מראים שיחס התחלופה הצפוי לאזרחי ישראל הוא מהטובים ב-OECD. בנוסף, ההטבה הגלומה באיגרות החוב המיועדות, באמצעות הריבית הנוספת שהן נושאות, כחצי אחוז תוצר, אינה נספרת כהוצאה אזרחית. כאשר מסתכלים על ההוצאה האזרחית בניכוי הפנסיה, הפער בין ישראל למדינות הסמן מצטמצם משמעותית.

ישראל היא מדינה ענייה משמעותית מממוצע מדינות הסמן וגם מממוצע ה-OECD. העלאת הפריזון והתוצר לנפש לרמות דומות למדינות הסמן, תוך שמירה על יחס חוב-תוצר נמוך ורמה ריאלית של הוצאה ביטחונית (כלומר המשך הורדת ההוצאה הביטחונית כאחוז מהתוצר), תאפשר לממשלה להגדיל את ההוצאה האזרחית בכ-5 נקודות אחוז, תוך שמירה על נטל המס הנוכחי – כלומר הוצאה אזרחית של כ-35% תוצר מתוך גודל ממשלה רחבה של 40% תוצר, וכ-40% תוצר הוצאה אזרחית כאשר כוללים את ההפרשות המנדטוריות לפנסיה. מסלול זה, של צמיחה תוך שמירה על גודל הממשלה והקטנה של גודל הוצאות הביטחון כאחוז מהתוצר, יאפשר הפניית משאבים רבים הרבה יותר לבעיות חברתיות בישראל לעומת מסלול של הגדלת ההוצאה האזרחית הנוכחית, תוך העלאת נטל המס והאטת הצמיחה. לכן אנחנו חושבים שאין זה נכון להגדיל כעת, ברמת הפריזון הנוכחית במשק, את ההוצאה החברתית כאחוז מהתוצר, ויש להקדיש את מרב המשאבים להשקעות תומכות פריזון, ובפרט בתשתיות, בהפחתת הנטל הברוקרטי ובהון האנושי. הצמיחה המואצת כתוצאה מהשקעות אלו היא שתאפשר את הקצאת המשאבים לתחומים החברתיים, תוך קידום רמת החיים בישראל לרמה המקובלת במדינות המובילות. בנוסף, רפורמות אלו תעלנה משמעותית את הפריזון ובעקבותיו את השכר של העשירונים התחתונים של העובדים ומשקי הבית בישראל. בכך הן תהווה תרומה משמעותית להקטנת העוני.

מקורות

1. אקשטיין, צבי, אסתי גולדהמר, אביחי ליפשיץ, אריאלה מוזדן ותום טרילניק (2016א), "רפורמה לקידום עסקים באמצעות הפחתת הנטל הבירוקרטי", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
2. אקשטיין, צבי, אביחי ליפשיץ, קרן שגיא ותום טרילניק (2016ב), "השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
3. אקשטיין, צבי ואביחי ליפשיץ (2017), "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
4. אקשטיין, צבי, אסנת ליפשיץ וטלי לרום (2017), "תמורות בשוק העבודה", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
5. אקשטיין, צבי, אסנת ליפשיץ וטלי לרום (2018), "שוק העבודה כמנוע לצמיחה וצמצום עוני", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
6. בן-ארי, גיל ותומר גוטמן (2015), "מדדים לתפקוד משרדי הממשלה: מתודולוגיה ויישום בעולם ובישראל", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
7. חילף, אנואר ואסתי גולדהמר (2016), "הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים בישראל", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
8. סומקין, סרגיי (2018), יפורסם בקרוב, "מדידת הנטל הבירוקרטי כאמצעי להורדתו", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
9. Acemoglu, D., S. Johnson, and J. A. Robinson (2005), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth", *Handbook of economic growth*, 1, 385–472.
10. Aschauer, David A. (1989), "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics* 23.2, 177–200.
11. Barbosa, N., and A. P. Faria (2011), "Innovation Across Europe: How Important are Institutional Differences?", *Research Policy* 40.9, 1157–1169.
12. Coe, D. T., E. Helpman, and A. W. Hoffmaister (2009), "International R&D Spillovers and Institutions", *European Economic Review* 53.7, 723–741.
13. Goldin, C., and L. F. Katz (2001), "The Legacy of US Educational Leadership: Notes on Distribution and Economic Growth in the 20th century", *American Economic Review*, 91.2, 18–23.
14. Hanushek, E. A., and L. Woessmann (2012), "Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation", *Journal of Economic Growth* 17.4, 267–321.
15. Jacobson, L., R. J. LaLonde, and D. G. Sullivan, (2005a), "Estimating the Returns to Community College Schooling for Displaced Workers", *Journal of Econometrics* 125.1, 271–304.

16. Lawless, M. (2013), "Do Complicated Tax Systems Prevent Foreign Direct Investment?", *Economica* 80.317, 1–22.
17. Nunn, N. (2007), "Relationship-Specificity, Incomplete Contracts, and the Pattern of Trade", *The Quarterly Journal of Economics* 122.2, 569–600.
18. Romer, P. M. (1986), "Increasing Returns and Long-run Growth", *Journal of Political Economy*, 94.5, 1002–1037.

נספח: ציוני ישראל ומדינות הסמן, לפי קטגוריה

לוח נ-1: תוצר, פריון וצמצום העוני

Index	Value		DTF	
	Israel	Benchmark	Israel	Benchmark
Poverty rate after taxes (% of population)	17.7	7.8	0	81.15
Poverty rate before taxes (% of population)	22.7	30.22	70.04	36.93
GDP per hour worked (USD, 2010 PPP)	35.16	61.64	25.88	66.8
GDP per capita (USD, 2010 PPP)	31823	46832	21.16	42.1
Growth in GDP per hour worked (% yearly rate)	0.93	1.25	31.15	36.81
Average annual wages full time equivalent (USD, 2016 PPP)	34023	48388.67	39.54	69.89
Growth in GDP per capita (% yearly rate)	1.85	0.74	72.25	53.77
Total			37.15	55.35

לוח נ-2: תחרותיות

Index	Value		DTF	
	Israel	Benchmark	Israel	Benchmark
Country capacity to attract talent (Level (1-7))	3.97	4.35	47.7	56.41
Exports plus Imports share of GDP (Percentage)	58.45	121.85	8.37	25.01
R&D expenditure share GDP (Percentage)	4.26	2.61	100	57.4
Change in unit labor costs (total %, 2006-2016)	17.13	13.36	53.69	58.02
Total			52.44	49.21

לוח נ-3: תעסוקה

Index	Value		DTF	
	Israel	Benchmark	Israel	Benchmark
Employment Rate 25-64 (Percentage)	76.61	77.14	64.15	65.75
Unemployment Rate 25-64 (Percentage)	4.14	6.04	91.28	81.75
Incidence of unemployment over 1 year (Percentage)	9.56	32.7	87.86	55.31
Women in labor force (ratio to men)	0.9	0.9	87.41	88.18
Total			82.68	72.74

לוח נ-4: הון והשקעות

Index	Value		DTF	
	Israel	Benchmark	Israel	Benchmark
FDI share of GDP (Share)	3.42	10.93	6.79	32.59
Government investment (Percentage of GDP)	1.77	3.68	0	27.4
Government capital stock (Percentage of GDP)	27.03	69.33	4.07	48.06
Private investment (Percentage of GDP)	18.82	20.32	47.15	53.01
Private capital stock (Percentage of GDP)	141.69	169.91	37.79	56.33
Total			19.16	43.48

לוח נ-5: רמת ההון האנושי

Index	Value		DTF	
	Israel	Benchmark	Israel	Benchmark
Quality of the education system (Level (1-7))	4.64	5.11	54.59	68.4
Rate of high school education (Percentage)	86.77	82.13	88.28	80.11
PIAAC Math Literacy Score (Grade)	253.14	275.68	50.62	79.1
PISA Science Score (Grade)	467	505.5	41.8	73.36
PISA Math Score (Grade)	470	504.83	50	78.09
PISA Read Score (Grade)	479	505.83	53.85	79.65
Total			56.52	76.45

לוח נ-6: מדיניות המס

Index	Value		DTF	
	Israel	Benchmark	Israel	Benchmark
Trade tariffs, % duty (Percentage)	3.05	1.11	59.49	100
Effect of taxation on incentives to invest (Level (1-7))	4.35	3.89	71.04	58.02
Effect of taxation on incentives to work (Level (1-7))	4.51	3.25	66.6	29.75
Total tax rate, % profit (Percentage)	28.1	38.37	82.62	58.17
Total			69.94	61.48

לוח נ-7: קלות עשיית עסקים

Index	Value		DTF	
	Israel	Benchmark	Israel	Benchmark
Starting a business (DTF)	78.06	76.84	64.63	62.62
Dealing construction permits (DTF)	61.41	70.64	34.65	58.83
Getting electricity (DTF)	68.24	81.84	34.85	64.65
Registering property (DTF)	31.47	76.74	0	72.59
Getting credit (DTF)	58.82	52.94	58.82	52.94
Strn mino inv prot index (DTF)	71.96	59.9	79.86	56.41
Ease of paying taxes (DTF)	41.77	77.7	0	77.99
Ease of trading across borders (DTF)	33.95	87.3	5.63	81.85
Ease of enforcing contracts (DTF)	57.39	64.66	17.88	37.17
Ease of resolving insolvency (DTF)	64.73	75.5	66.83	79.14
Total			36.31	64.42

לוח נ-8: מדיניות תעסוקה

Index	Value		DTF	
	Israel	Benchmark	Israel	Benchmark
Hiring and firing practices (Level (1-7))	4.54	3.94	66.32	47.8
Flexibility of wage determination (Level (1-7))	5.32	3.66	77.97	36.04
Real minimum wage (USD, 2015 PPP)	13059	20576	53.31	89.21
Expenditure on ALMP share GDP (Percentage)	0.16	1.07	7.35	51.88
Total			51.24	56.23

לוח נ-9: תשתיות פיזיות

Index	Value		DTF	
	Israel	Benchmark	Israel	Benchmark
Quality of overall Infrastructure (Level (1-7))	4.91	5.67	32.64	61.97
Quality of roads (Level (1-7))	5.09	5.53	62.23	75.51
Quality railroad infrastructure (Level (1-7))	3.75	4.91	30.84	58.75
Quality of port infrastructure (Level (1-7))	4.65	5.53	43.29	66.58
Quality AirTrans Infrastructure (Level (1-7))	5.45	5.88	63.5	77.52
Quality of electricity supply (Level (1-7))	6.35	6.62	79.09	89.84
Length of paved roads (Km per 100,000 person)	241.04	1579.13	0	32.16
Road infrastructure investment per capita (USD, 2010 PPP)	204.84	156.48	30.65	22.08
Total			42.78	60.55

לוח נ-10: השקעה בהון אנושי

Index	Value		DTF	
	Israel	Benchmark	Israel	Benchmark
Primary education expenditure per student (USD, 2010 PPP)	6833.45	9800.9	21.57	37.82
Tertiary education expenditure per student (USD, 2010 PPP)	12989.14	18437.54	15.26	29.02
Primary school teaching hours (Hours per year)	863.61	817.04	49.71	41.73
Salaries of teachers in primary school (Relative to tertiary education workers)	0.89	0.81	40.63	29.96
Primary education expenditure per student (USD, 2010 PPP)			31.79	34.63
Total			21.57	37.82