

מדיניות מקרו כלכלית

ליציאת המשק מהמשבר

צבי אקשטיין, אביחי ליפשיץ וטלי לרום*

נייר מדיניות 2020.08 / אוקטובר 2020



* פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה, zeckstein@idc.ac.il. ד"ר אביחי ליפשיץ וד"ר טלי לרום הם חוקרים בכירים במכון אהרן. חלק מרכזי מההמלצות בנייר זה נכתבו בידי חוקרים בכירים נוספים במכון אהרן: ד"ר הלה אקסלרד, שרית מנחם-כרמי, ד"ר סרגיי סומקין, ד"ר עידית קלישר וד"ר מריאן תחאוכו.

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 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 אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, גב' ענת לוי, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, 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, ד"ר יניב ידיד לוי, 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

מדיניות מקרו כלכלית ליציאת המשק מהמשבר

המגפה שנגרמה מווירוס הקורונה הכניסה את המשק הישראלי, החל מחודש מרץ, למשבר העמוק בתולדותיו, במקביל למיתון עולמי. כתוצאה מהכישלון בהכנת מערכת הבריאות, מחוסר ניהול של הטיפול בתחלואה ובכלכלה ומחידוש הסגר, ובהינתן מצב התחלואה הנוכחי והצפוי והמדיניות הכלכלית שנקטה, הערכת מכון אהרן היא כי שיעור הפגיעה בתוצר לנפש עד לסוף השנה יהיה כ-10%, מהגבוהים ביותר בין מדינות ה-OECD. במקביל, המשק הישראלי חווה שיעור אבטלה גבוה ורמת תעסוקה נמוכה, המחזירים את שוק העבודה כעשר שנים לאחור.

המדיניות כיום בתחומי התעסוקה וניהול תקציב המדינה נוגדת עקרונות כלכליים בסיסיים וסובלת מכמה כשלים מהותיים: רשתות הביטחון שניתנו עד יוני 2021 אינן כוללות תמריצים לתעסוקה, להכשרה ולהסבה מקצועית; לממשלה אין תוכנית כלכלית תומכת צמיחה וביקושים, בשעה שתוכנית כזו היא הנדרשת ביותר; חוסר היכולת (או הרצון) לגבש תקציב יוצר חוסר יציבות ואי-ודאות; יצירת "חבילות" תקציב ו"מתנות" חד-פעמיות רק מגבירות את אי-האמון בניהול המדיניות. כל אלו גורמים להתמשכות חוסר התעסוקה, אשר תגרום לרבים באוכלוסייה הצעירה, ובמיוחד לאוכלוסיות חלשות, להיפלט משוק העבודה גם לטווח הארוך לאחר סיום המשבר הבריאותי. כתוצאה מכך המשק בישראל צפוי לעבור תקופה של ירידה משמעותית בתוצר לנפש, האטה בצמיחה והגדלת העוני ואי-השוויון.

על מנת להתמודד עם המשבר הבריאותי והכלכלי, על הממשלה ליישם באופן מיידי מדיניות רפואה ציבורית של "הרחקה חכמה", קרי סגרים סלקטיביים הנשענים על בדיקות, מעקב וניטור (TTT), אשר תאפשר שליטה בתחלואה תוך מזעור הנזק לכלכלה. במקביל, ובהנחה שבמהלך אוקטובר-נובמבר תושג שליטה על רמת התחלואה, על הממשלה להציג תוכנית כלכלית עם חזון של צמיחה וצמצום העוני, הכוללת יעדים ומתמקדת בגידול התעסוקה ואיכותה, כך ששיעורי התעסוקה של ינואר 2020 יושגו עד סוף 2022. מרכיב מרכזי בתוכנית זו הוא יצירת ביקושים לעובדים בענפי המשק והקטנת החסמים וחוסר הודאות לסקטור העסקי. יש לאשר בדחיפות את המסגרת התקציבית הרב-שנתית הנדרשת לתוכנית זו ולממש אותה במהירות עם תקציב מלא ל-2021.

המדיניות שאנו ממליצים עליה היא הרחבה משמעותית של מדיניות התעסוקה ושל פרויקטים תומכי תעסוקה וצמיחה, אשר לממשלה חלק משמעותי והכרחי ביצירתם. עלויות גיוס ההון של הממשלה הן הנמוכות שהיו אי פעם, ובעקבות כך יש לישראל גם הצורך וגם היכולת לבצע מדיניות אגרסיבית ארוכת טווח לקידום הכלכלה ולהגברת התעסוקה והפרייון. ההמלצה היא להעלות את ההשקעה הציבורית בכ-2% תוצר בכל אחת מהשנים 2021-2022, כלומר תוספת השקעה שנתית של כ-29 מיליארד ש"ח. תחת התסריט האופטימי השקעה זו תעלה את קצב הצמיחה בשנים 2021-2022 באחוז נוסף, ותגדיל את התעסוקה במידה שתינקט מדיניות תומכת תעסוקה. ההערכה היא שתוספת הוצאה המופנית להגברת התעסוקה והפרייון, עם יעדים מוגדרים, לא תגרום להעלאת הריבית גם אם יחס חוב-תוצר יגיע לכ-85% עם תחזית לסגירת הפער בגירעון המבני החל מ-2023.

על המדיניות הכלכלית לכלול את הרכיבים הבאים: (1) קביעת יעדים לשיעורי התעסוקה בגילאי 25–64, ובמרכזם חזרה עד סוף 2022 לשיעור התעסוקה ששרר במשק בסוף 2019 – 78%, וכן יעדים לטווח הקצר והבינוני עבור קבוצות האוכלוסייה המרכזיות ובמיוחד ערבים וחרדים; (2) עריכת שינויים מהותיים במנגנון החל"ת וברשת הביטחון, אשר מחד גיסא יעודדו את העסקים להמעיט בהוצאה לחל"ת ולגייס עובדים כאשר הביקושים גדלים, ומאידך גיסא יספקו תמריץ לשכירים לעבוד בכל מצבי השוק, ובכלל זה התניית האפשרות להוצאה לחל"ת במידת הפגיעה, החלפת מנגנון החל"ת הקשיח באפשרות לתעסוקה בחצי משרה, התניית הזכויות במבחן תעסוקה ותמיכה בעצמאים בהיקף דומה לתמיכה בשכירים; (3) הקמת משרד עבודה שיתמקד ביישום המדיניות בתחום התעסוקה תוך תיאום בין כל הגופים המטפלים בתוכניות תעסוקה והכשרה, כפי שקיים במרבית המדינות המפותחות; (4) בניית תוכניות תעסוקה להיקף רחב של משתתפים הכוללות אבחון תעסוקתי, הכוונה לעבודה, להכשרה ולהשכלה, ליווי בחיפוש עבודה אקטיבי והשמה; (5) הרחבת היקף המשתתפים בהכשרות מקצועיות, בדגש על הון אנושי כללי ומקצועות שבהם יש ביקוש בתנאי השוק הנוכחיים, ויישום הרפורמה המקיפה במערכת ההכשרה על פי מתווה ועדת התעסוקה 2030, כולל שיתוף מעסיקים בבניית תוכניות הלימוד ובהתמחויות; (6) הגדלה משמעותית של ההשקעה הציבורית בתשתיות, ובפרט תשתיות תחבורה; (7) תמיכה במגזר העסקי באמצעות הקטנה מסיבית בבירוקרטיה, הרחבת ההלוואות בערבות מדינה והעלאת היקפי הביצוע הנמוכים של מענק הוצאות קבועות; (8) השקעה ברפורמות על פי סדרי העדיפויות הנובעים מגורמי פער הפיריון בין ישראל למדינות הסמן, ובראשם השקעה בתשתיות פיזיות ודיגיטליות המשלימות את ההון האנושי תוך שילוב כלכלי של האוכלוסיות החלשות, ובמיוחד החברה הערבית והחברה החרדית.

תוכן העניינים

| | |
|----|---|
| 6 | 1. סיכום ומסקנות |
| 12 | 2. הסביבה הכלכלית – ידוע ונסתר |
| 12 | 2.1 השלכות המשבר על הכלכלה העולמית והמשק הישראלי |
| 13 | 2.2 התגובה הכלכלית למשבר בעולם ובישראל |
| 15 | 3. עקרונות המדיניות הפיסקלית המומלצת |
| 15 | 3.1 המצב הפיסקלי בישראל מאפשר מדיניות השקעות אגרסיבית |
| 16 | 3.2 תוואי ההוצאה התקציבית |
| 17 | 3.3 תקציב הממוקד בהגדלת ההשקעה |
| 19 | 4. מדיניות כלכלית במהלך המשבר |
| 19 | 4.1 צמצום אי-הוודאות |
| 19 | 4.2 מדיניות תעסוקה |
| 27 | 4.3 מדיניות תמיכה במגזר העסקי |
| 31 | 4.4 רגולציה ובירוקרטיה |
| 34 | 5. רפורמות ופרויקטים לקידום התעסוקה והפריון |
| 34 | 5.1 קידום הדיגיטציה |
| 35 | 5.2 פרויקטים בתחום התשתית הפיזית |
| 36 | 5.3 קידום החברה הערבית |
| 41 | 5.4 חיזוק ההייטק |
| 42 | 5.5 שיכון ודיור |

1. סיכום ומסקנות

מגפת הקורונה הכניסה את המשק הישראלי החל מחודש מרץ למשבר העמוק בתולדותיו, במקביל למיתון העולמי. הכותרת ב-*Financial Times* הכתירה את ישראל כ"מדינה הראשונה שעומדת לחדש סגר כללי, לאחר שנכשלה בעצירת גל שני של הידבקות המסכן את מערכת הבריאות" (*Financial Times*, 10/9/2020). כתוצאה מהכישלון בטיפול הבריאותי ומחידוש הסגר המשק צפוי לפגיעה נוספת בהיקף של כ-2%–3% תוצר. בהינתן מצב התחלואה הנוכחי והצפוי והמדיניות הכלכלית השגויה שננקטה, הערכת מכון אהרן היא כי שיעור הפגיעה בתוצר לנפש עד לסוף השנה יהיה כ-10%, מהגבוהים ביותר בין מדינות ה-OECD.¹ במקביל, המשק הישראלי חווה שיעור אבטלה גבוה ותעסוקה נמוכה, המחזירים את שוק העבודה כעשר שנים לאחור, ואלו מהווים את הבעיה המרכזית של משקי הבית ושל אלו החלשים בפרט.²

חשוב לציין שהמדיניות כיום בתחומי התעסוקה וניהול תקציב המדינה נוגדת את העקרונות הכלכליים שאפיינו את המדיניות בשנים 2003–2016. רשתות הביטחון שניתנו למובטלים, לעובדים בחלי"ת ולעצמאים עד יוני 2021 אינן כוללות תמריצים לתעסוקה, להכשרה ולהסבה מקצועית, כפי שמקובל בעולם וכפי שננהג בעבר. אין צפי ליציבות וודאות כלכלית, ולממשלה אין תוכנית כלכלית תומכת צמיחה וביקושים בשעה שתוכנית כזו היא החיונית והנדרשת ביותר. אי-היכולת של הממשלה לגבש תקציב מוסדר ל-2020 מייד עם כינונה ואז להכין תקציב המשך לשנת 2021, עם תוכניות תומכות צמיחה לשנים הקרובות, מגבירה את אי-הודאות. יצירת "חבילות" תקציב ו"מתנות" חד-פעמיות רק מעלות את אי-האמון בניהול המדיניות, זאת בנוסף לכך שכלי מדיניות כגון מערך הכשרה חדש, אשר נבנה על ידי הגופים המקצועיים במשך זמן ממושך וזוכה לתמיכה רחבה, אינו מיושם, או שביישום הממשלה או הכנסת עורכים שינויים מהותיים הפוגמים באפקטיביות של המדיניות המוצעת. כל אלו מעצימים את השפעתן של התחלואה ושל המגבלות על הפעילות הכלכלית ומגבירים את התמשכות חוסר התעסוקה, אשר תגרום לכלל האוכלוסייה הצעירה ובמיוחד לאוכלוסיות חלשות להיפלט משוק העבודה גם לטווח הארוך לאחר סיום המשבר הבריאותי. כתוצאה מכך המשק בישראל צפוי לעבור תקופה של ירידה משמעותית בתוצר לנפש, האטת הצמיחה והגדלת העוני ואי-השוויון.

על הממשלה להציג ולממש במהירות תוכנית כלכלית, עם חזון של צמיחה וצמצום העוני, המתמקדת בהעלאת שיעורי התעסוקה האיכותית. מכון אהרן ממליץ לממשלה על יעד תעסוקה מרכזי להשגת חזון זה של 78% מהאוכלוסייה בגילאי 25–64 עד סוף 2022 – שיעור התעסוקה שלפני המשבר. לצורך כך יש לקבוע יעדים לטווח הקצר והבינוני עבור קבוצות האוכלוסייה המרכזיות, להכין תוכנית ממוקדת לגידול התעסוקה האיכותית לפחות עד סוף 2022 ולאשר בחיפוף את המסגרת התקציבית הרב-שנתית הנדרשת לתוכנית זו. מרכיב מרכזי בתוכנית זו ובהשגת היעדים הוא יצירת ביקושים לעובדים בענפי המשק והקטנת החסמים וחוסר הודאות לסקטור העסקי.

¹ תחזית הבנק הפדרלי לארצות הברית מה-16/9/2020 היא שהירידה בתוצר בארה"ב ב-2020 תהיה 3.7% והאבטלה תהיה 7.6%. ה-OECD פרסם ב-16/9/2020 תחזית ל-G20 ובה הירידה הצפויה באירופה היא 7.9%. בהשוואה הבינלאומית חשוב לזכור כי קצב גידול האוכלוסייה בישראל גבוה בכ-1–1.5 נקודות אחוז מזה של מרבית המדינות המפותחות, ולכן ירידה דומה בתוצר משמעותה ירידה גדולה יותר בתוצר לנפש בישראל.

² נכון לחודש יולי שיעור התעסוקה האפקטיבי בגילאי 25–64 הוא כ-72% והאבטלה בגילאים אלו היא כ-11%. נתוני אוגוסט הם אומנם מעט טובים יותר, אך עם הגידול בתחלואה וכניסתו של סגר מקיף ההערכה של המכון היא שהמצב יוחמר.

ישראל נכנסה למשבר הקורונה במצב מקרו כלכלי טוב במיוחד, וזאת למרות כשלים בתקציב השוטף בשנים 2017–2019. המשק עבר למעלה מעשור של גידול בתעסוקה וירידה מתונה בשיעורי העוני בשנים האחרונות, תוך כדי צמיחה מתמשכת של 3.5% לשנה, והגיע ליחס חוב-תוצר של 61% וריבית של 0.70% על החוב לעשר שנים.³ מאידך גיסא, המדינה מתנהלת כבר למעלה משנה וחצי ללא תקציב תומך רפורמות לצמיחה, ובנוסף קיים גירעון תקציבי מבני של 3.5% תוצר לפחות כתוצאה מתשלומי העברה חסרי ערך כלכלי.

על רקע זה יכלה הממשלה כבר בסוף מאי - תחילת יוני, עם דעיכת התחלואה והקמת הממשלה, לגבש מדיניות רפואה ציבורית לשליטה על התחלואה ומדיניות כלכלית שקופות, ברורות ויציבות אשר תאפשרנה למשק להתמודד עם המשבר בצורה מעולה ביחס למדינות אחרות. בנק ישראל וגופים מקצועיים פנימיים וחיצוניים הציגו מתווים למדיניות זו,⁴ אך היא לא יושמה ובמקומה ננקטה מדיניות מזגזגת, בלתי שקופה ולא אפקטיבית. המדיניות שנדרשה אז ושנדרשת היום נועדה להביא לפתיחת המשק על מנת למזער את הנזק לתוצר, תוך ניהול הסיכונים הבריאותיים. על כן יש ליישם בטווח הזמן המיידי מדיניות של "הרחקה חכמה" – סגרים סלקטיביים וממוקדים הנשענים על מידע חכם, בדיקות מרובות ומהירות, מעקב וניטור (Test, Trace, Track). הן המחקר הכלכלי והן הניסיון של טיוואן, דרום קוריא, סינגפור וסין, ששילבו הרחקה חכמה עם אפשרות זמנית להרחקה גורפת, מצביעים על כך שמדיניות של הרחקה חכמה היא עדיפה ומצליחה להשיג בו בזמן שיפור בכמות הנדבקים והמתים ופגיעה נמוכה יותר בכלכלה. התפתחות הגל השני בישראל מעידה על הכישלון הצורב בהטמעת שיטת ה-TTT בישראל והמחיר הבריאותי והכלכלי הכרוך בכך. במקביל, ובהנחה שבמהלך אוקטובר-נובמבר תושג שליטה על רמת התחלואה, נדרשת כאמור תוכנית כלכלית המתמקדת בהגדלת התעסוקה האיכותית והפרייון כמנוע לצמיחה וצמצום העוני. נייר זה מפרט מהי המדיניות הכלכלית אשר הממשלה צריכה לאמץ לשנים הקרובות ובמיוחד ל-2021, וכולל המלצות בשלושה מישורים: עקרונות המדיניות הפיסקלית, המדיניות במהלך המשבר המתמקדת בתעסוקה ובתמיכה במגזר העסקי, ורפורמות ופרויקטים לקידום התעסוקה והפרייון. חשוב לציין כי מדובר ברפורמות אשר היו נחוצות גם קודם לכן, והמשבר מגביר עוד יותר את חשיבותן ותרומתן.

³ המצב הפיסקלי בישראל הוא מהחזקים במדינות המפותחות. הריבית על איגרות חוב ממשלתיות ל-10 שנים הגיעה לכ-12% במהלך האינתיפאדה השנייה ונמצאת מאז במגמת ירידה רציפה, והיא כיום דומה לריבית על איגרות חוב של ממשלת ארה"ב. פרמיית הביטוח בשוק על אג"ח מדינה (CDS) היא 60–70 נ.ב. כבר שנים מספר, הרמה הנמוכה מעולם, ודומה למדינות כפולין וצ'כיה. יחס החוב-תוצר ירד באופן רציף מתחילת שנות ה-2000 והגיע בסוף 2019 לרמה של כ-61%, עם יציבות בהוצאה הממשלתית סביב 40%, תוצאה של ניהול אחראי מתמשך מ-2003 עד 2016.

⁴ אבו, ש', צ' אקשטיין, ש' חדד, א' ליפשיץ וס' סומקין (מרץ 2020), "משבר הקורונה: המלצות למדיניות כלכלית", מכון אהרן והמכון למחקרי ביטחון לאומי; אקשטיין, צ' וא' ליפשיץ (אפריל 2020), "עיקרי מדיניות כלכלית ליציאה מהסגר", מכון אהרן למדיניות כלכלית; אקשטיין, צ' ובי' בנטל (אפריל 2020), "הקורונה במשקפים של כלכלן", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; אקשטיין, צ', א' ליפשיץ וס' לרום (מאי 2020), "מדיניות תעסוקה להתמודדות עם משבר הקורונה", מכון אהרן למדיניות כלכלית; צ', בי' בנטל וס' סומקין (יולי 2020), "מה ניתן ללמוד מהעולם על מדיניות כלכלית לנוכח מגפת הקורונה? לקחים מהגל הראשון", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; בנק ישראל (מאי 2020), "דברי נגיד בנק ישראל בשיבת הממשלה לאישור הרחבת התקציב"; בנק ישראל (יולי 2020), "דברי הנגיד בשיבת הממשלה בנושא מענק לכלל אזרחי ישראל"; בנק ישראל (ספטמבר 2020), "דברי הנגיד בשיבת הממשלה 9.9.20"; צוות המומחים במינוי המל"ל (אפריל 2020), "הבטחת הבלימה ותכנון שלב היציאה"; הוועדה המייעצת למל"ל (יולי 2020), "עקרונות ניהול ההיבט הכלכלי במשבר הקורונה בגל השני".

עקרונות מקרו כלכליים לתקציב. כשל השוק המשמעותי ביותר הוא אי-הוודאות לגבי הכלכלה בתקופת הקורונה. המדיניות הפיסקלית, כמו זו המוניטרית, חייבת לשדר יציבות ונכונות להתמודד עם אי-הוודאות על ידי יצירת מסגרת תקציבית ברורה, כך שבו בזמן תהיינה יכולות ביצוע והתחייבויות על ידי הממשלה לסקטור הפרטי לקידום משמעותי של פרויקטים רבים ומקיפים מוקדם ככל האפשר. המדיניות שאנו ממליצים עליה היא הרחבה משמעותית של מדיניות התעסוקה ושל פרויקטים תומכי צמיחה מכלילה אשר לממשלה חלק משמעותי והכרחי ביצירתם. עלויות גיוס ההון של הממשלה הן הנמוכות שהיו אי פעם, ובעקבות כל זאת יש לישראל גם הצורך וגם היכולת לבצע מדיניות אגרסיבית ארוכת טווח לקידום הכלכלה על ידי תעסוקה ופריון, על מנת לקרבם לאלו של המדינות המובילות.⁵ ההמלצה היא להעלות את ההשקעה הציבורית בכ-2% תוצר בכל אחת מהשנים 2021–2022, כלומר תוספת השקעה שנתית של כ-29 מיליארד ש"ח. צעדים אלו דורשים ודאות תקציבית מוקדמת ככל האפשר, כדי שיהיה ניתן להתחיל בביצוע התוכנית באופן מהיר ואיכותי ולהשפיע על הביקושים בכל המשק. במידה שהריביות מתחילות לעלות צריך להפסיק את העלייה בחוב. חשוב להדגיש כי איננו תומכים בהגדלת ההוצאה הממשלתית באופן גורף, וודאי שלא כמטרה בפני עצמה או כאמצעי להגדלת הביקושים, אלא ממליצים על הגדלת ההוצאה הממשלתית אך ורק לטובת השקעות מעודדות צמיחה, פריון ותעסוקה.

תחת התסריט האופטימי השקעה זו תעלה את קצב הצמיחה בשנים 2021–2022 באחוז נוסף, ותגדיל את התעסוקה במידה שתינקט מדיניות תומכת תעסוקה כמפורט להלן, כך ששיעור התעסוקה ישוב לרמה של 78% בסוף 2022. במקרה זה יחס החוב-תוצר יגיע בסוף 2022 לכ-83%. אנו מניחים כי יחס החוב-תוצר יתחיל לרדת חזרה במקרה הטוב החל מ-2023, עם עליית הצמיחה שתבוא מגידול הפריון בעקבות פירות ההשקעה. ההערכה היא שתוספת הוצאה המופנית להגברת התעסוקה והפריון, עם יעדים מוגדרים, לא תגרום להעלאת הריבית גם אם יחס החוב-תוצר יגיע לכ-85% עם תחזית לסגירת הפער בגירעון המבני החל מ-2023. מאידך גיסא, אנו ממליצים שבמידה שהריביות ל-10 שנים או מרווחי ה-CDS עולים מעל 1.5%, יש לעצור את עליית החוב באמצעות עלייה במע"מ, ביטול פטורים או הקטנת הוצאות.

על המדיניות הכלכלית להתרכז בנקודות הבאות:

1. יעדי תעסוקה – על המדיניות הממשלתית להתמקד בהעלאת שיעורי התעסוקה, ולקבוע יעדים לשיעורי התעסוקה בגילאי 25–64. אימוץ יעדים כמותיים על ידי הממשלה, ובפרט יעדי תעסוקה, הוכח ככלי עבודה יעיל ליישום מדיניות אקטיבית והערכת תוכניות חלופיות. מדיניות התעסוקה להתמודדות עם המשבר הנוכחי חייבת להיות מלווה ביעדים כמותיים ומדידים לטווח הקצר, על מנת למקד את המאמצים הממשלתיים בהחזרת מרב העובדים לתעסוקה באמצעות הכשרות ויצירת משרות. היעד המרכזי שאנו ממליצים עליו הוא חזרה עד סוף 2022 לשיעור התעסוקה ששרר במשק בסוף 2019 – 78% (בגילאי 25–64). את היעד המצרפי יש לפרוט ליעדי משנה לפי אוכלוסיות, מגדר וגיל. בנוסף יש להציב יעדי ביניים של 74% בסוף 2020 ו-76% בסוף 2021.

⁵ מדינות הסמן – קבוצה של מדינות מפותחות הדומות לישראל בגודל האוכלוסייה ובהסתמכות על הון אנושי וסחר בינלאומי, הכוללת את אוסטרליה, דנמרק, אירלנד, פינלנד, הולנד ושוודיה.

2. **רשת ביטחון תוך שימור התמריץ ליציאה לעבודה** – כל עוד המגפה פוגעת בביקוש לעובדים יש לתת רשת ביטחון ארוכת טווח לעובדים בחל"ת, למובטלים, לעובדים הנמצאים בתת-תעסוקה עקב מצב השוק ולעצמאים, כפי שניתנה עד יוני 2021 אך תחת שינויים מהותיים. חשוב להדגיש שיש לשנות מהותית את מנגנון החל"ת על מנת לאפשר הוצאה לחל"ת רק לעסקים הנפגעים מהמשבר, ובמיוחד יש לשמור על תמריצים לחזרה לתעסוקה כאשר המצב משתפר. לכן, יש לערוך ברשת הביטחון שינויים מספר אשר מחד גיסא יעודדו את העסקים להמעיט בהוצאה לחל"ת ולגייס עובדים כאשר הביקושים גדלים, ומאידך גיסא יספקו תמריץ לשכירים לעבוד בכל מצבי השוק.⁶ על המדיניות לכלול את המרכיבים הבאים:

- האפשרות להוצאה לחל"ת צריך להיות מותנה במידת הפגיעה בפעילות העסקית (מחזור) של המעסיק ביחס לנקודת המוצא לפני המשבר, כפי שהפיצוי לעסקים מותנה בהיקף הפגיעה.
- עסקים שלא נפגעו ברף הנדרש במשך חודשיים לא יוכלו להוציא או להשאיר עובדים בחל"ת, אלא להחזירם לעבודה או להפסיק את העסקתם למצב של אבטלה.
- יש להחליף את מנגנון החל"ת הקשיח באפשרות לתעסוקה בחצי משרה, אצל המעביד הקודם או אצל מעביד אחר, תוך פיצוי חלקי על החצי השני למי שעבד לפני כן במשרה מלאה. היקף הפיצוי על משרה מלאה או חלקית יהיה מוגבל בסכום מקסימלי בהתאם לזה המקובל בדמי אבטלה, וההכנסה הכוללת תהיה נמוכה משמעותית ממשרה מלאה.
- מעסיקים המוציאים לחל"ת יידרשו לדיווח מלא על שעות העבודה של כל המועסקים, השכר החודשי והיקף הפגיעה במחזור. הדיווח ייעשה בסוף כל חודש, והתשלום ייעשה 15 יום לאחר הדיווח. יש ליישם מיידית מנגנון של דיווחים מסוג זה, וכן להקים מערכת אכיפה משותפת של רשות המיסים והביטוח הלאומי.
- התאמת גובה דמי האבטלה למובטלים ולעובדים בחל"ת לאחר 6 חודשים לגיל, למצב המשפחתי ולשיעור האבטלה במשק.
- התניית הזכאות למובטלים ולמקבלי הבטחת הכנסה בחובת התייצבות ומבחן תעסוקה, מיידית וכפי שהיה לפני המשבר, והתניית המשך הזכאות למובטלים ולעובדים בחל"ת לאחר 6 חודשים בחובת השתתפות בתוכנית תעסוקה.
- תמיכה בעצמאים בהיקף דומה לתמיכה בשכירים, כאשר מחד גיסא יש להעלות את גובה התמיכה לעצמאים צעירים שהזכאות שלהם כיום נמוכה, ומאידך גיסא יש לוודא כי עצמאי שאיבד את כל הכנסתו זכאי למענק זהה לעובד שפוטר ממשכורת זהה אך לא יותר מכך, וכן יש לקבוע רף עליון לעצמאים שאיבדו חלק מהכנסתם במדרגות על פי שיעורי הפגיעה, כך שיבוטל התמריץ לצמצום פעילות. לכן גובה התמיכה צריך להיות מותנה בפגיעה בהכנסות במדרגות של כ-4 שלבים, כמקובל במרבית המדינות. לעצמאים שהפגיעה בהם מתמשכת יש לתת תמיכה בסגירת עסק או במעבר להיות שכיר.
- יש לפעול לצמצום כמות העובדים הזרים בענפי הבינוי, החקלאות והסיעוד, שכן הבאתם פוגעת בשכר של עובדים ישראלים ומכאן גם בתמריץ שלהם לתעסוקה.

⁶ מדיניות שימור העובדים שהוכרז עליה בימים האחרונים בעלות של כמיליארד ש"ח, המעניקה פיצוי של 5,000 ש"ח בגין עובד שאינו יוצא לחל"ת על פי קריטריונים של פגיעה בעסק וכמות עובדים מינימלית, הולכת צעד מסוים לכיוון של הגמשת שוק העבודה ועידוד שמירת הקשר בין העובד למעסיק, אך היא נחותה משמעותית מהתוכנית המוצעת כאן.

3. **משרד עבודה** – תנאי הכרחי לניהול מדיניות התעסוקה הוא תיאום בין כל הגופים המטפלים במובטלים, בתוכניות תעסוקה ובהכשרות מקצועיות ומערכת נתונים בתחומים אלו. על רקע זה מכון אהרן ממליץ לממשלה להקים **משרד עבודה, כפי שקיים בכל המדינות המפותחות**. ועדת המנכ"לים שהוקמה בהמלצת מכון אהרן היא פתרון זמני שצריך במשך השנה הבאה להביא להקמתו של משרד עבודה נפרד, אשר יתמקד ביישום מדינות כוללת בתחום התעסוקה והשגת יעדי הממשלה המבוססים על המלצות ועדת התעסוקה 2030. דו"ח הוועדה מהווה תוכנית עבודה כוללת עבור משרד העבודה כדי לקדם תעסוקה איכותית בעשור הקרוב.

4. **תוכניות תעסוקה** – כאמור, יש להתנות את הזכאות לקבל דמי אבטלה בטווח המידי במבחן תעסוקה כפי שהיה טרם המשבר, קרי חובת התייצבות (אפשרות להתייצבות דיגיטלית), זמינות לעבודה וחיפוש עבודה באופן אקטיבי. בטווח הבינוני יש לחייב את כלל המובטלים והעובדים בחל"ת להשתתף בתוכנית תעסוקה הכוללת אבחון תעסוקתי, הכוונה לעבודה, להכשרה ולהשכלה, ליווי בחיפוש עבודה אקטיבי והשמה. תוכניות אלו יכולות להיות מופעלות באמצעות שוברים לגופי הכוון והשמה פרטיים שייבחרו על פי קריטריונים מוגדרים ובפיקוח של הממשלה.

יש לקבוע יעד של כמחצית מהפרטים שאינם מועסקים ומקבלי דמי אבטלה ישתתפו בתוכניות תעסוקה והכשרה. בנוסף יש להרחיב את כמות מקבלי הבטחת הכנסה המשתתפים בתוכנית מעגלי תעסוקה, וכן את כמות הלא-מועסקים הערבים והחרדים המשתתפים במרכזי ריאן ומפתח. נדגיש כי החשיבות של תוכניות מסוג זה היא בכך שהממשלה מסבסדת את תהליך ה-matching ומורידה את עלות האינפורמציה משני הצדדים – מידע לעובדים על הביקושים בשוק ומידע למעסיקים על כישורי העובדים.

5. **הכשרות מקצועיות – משתתפים מכלל תוכניות התעסוקה שתוארו לעיל יופנו להכשרות מקצועיות**, כאשר לכל פרט תיבחר ההכשרה המתאימה לו לאחר אבחון והכוונה. זרוע העבודה תנהל את רשימת הקורסים ואת סדר העדיפויות להקצאת השוברים להכשרות. במקביל להרחבת היקף המשתתפים בהכשרות לכ-100 עד 200 אלף במשך שנתיים, יש ליישם את הרפורמה המקיפה במערכת ההכשרה על פי **מתווה ועדת התעסוקה 2030**, ובכלל זה: הון אנושי כללי (עברית, אנגלית ואוריינות דיגיטלית) כחלק מההכשרה ובהתאם למיומנויות החסרות לפרטים שונים; הכשרות בהיקפים שונים למקצועות ספציפיים שבהם יש ביקוש בתנאי השוק הנוכחיים, והתשואה היא מעל 6%;⁷ הכשרות on-the-job בשילוב לימודים; בניית התוכניות בשיתוף מעסיקים מכלל ענפי המשק, כולל מעורבות בבניית תוכניות הלימוד ובהתמחויות.

6. **תמיכה במגזר העסקי** – על מנת לאפשר לעסקים טובים לשרוד את המשבר, יש להרחיב את היקף התמיכה הממשלתית בהלוואות בערבות מדינה. כלי מדיניות זה מסייע במצוקה התזרימית של חברות הצפויות לעבור את המשבר ונחשב לכלי הסיוע היעיל ביותר מבחינה כלכלית. יש להרחיב את ההלוואות בערבות מדינה לעסקים חדשים ולתת מענק הוצאות קבועות המותנה ברף פגיעה מינימלי של 60% ובשיעור עולה עד 80% (טרפז). יש להעלות את היקפי הביצוע הנמוכים ולוודא שאינם נובעים מבירוקרטיה סבוכה בקבלת הסיוע או מתנאי סף גבוהים מדי, וכן יש ליצור מנגנון לטיפול בעסקים קטנים בענפים שנפגעו משמעותית במשבר – תרבות, תיירות ופנאי. יש לתמוך בעסקים עם השפעות חיצוניות, ובמקרה של עסקים גדולים התמיכה צריכה להיות תמורת השתתפות הציבור (ממשלה) בפוטנציאל ההכנסות (equity).

⁷ תשואה במונחי שך, מול השך הצפוי לבוגרים במידה שלא היו עוברים את ההכשרה.

7. **בירוקרטיה ורגולציה** – הצורך ברפורמה שתטפל בבעיית הרגולציה העודפת ובנטל הבירוקרטי הכבד על המגזר העסקי בישראל מודגש בעת הנוכחית. נושא זה נדון רבות בעשור האחרון, אבל הרפורמות בתחום לא הבשילו לשינוי בשטח. שיפור בסביבת הרגולציה הוא מהלך נחוץ לכלכלה הישראלית, עלותו התקציבית זניחה והשפעתו מיידיית ומשמעותית ליזמות ולהשקעות ובפרט לתעסוקה – האתגר המשמעותי למשק כעת. השפעות חיוביות אלו תתורגמנה בטווח הארוך לשיפור בתחרותיות במשק, בפריון, בצמיחה ובהפחתת יוקר המחיה.

8. **תשתיות ציבוריות ובפרט תשתיות תחבורה** – מדינת ישראל, למרות היותה מדינה צעירה הסובלת ממחסור בתשתיות לעומת המדינות המפותחות כמעט בכל תחום, צמצמה מאוד את ההשקעה הציבורית אחרי מלחמת יום הכיפורים מרמות של כ-6% תוצר לרמה של כ-2% תוצר. רמה נמוכה זו, אשר מתאימה למדינות בעלות תשתיות מפותחות ולא למדינה כמו ישראל, למעשה לא התאוששה מאז, והצורך זועק בתחומים רבים – תשתיות תחבורה, אנרגיה, תקשורת ועוד. מניתוח שנערך במכון אהרן עולה כי הפער בתשתיות ציבוריות מסביר כ-20%–30% מפער התוצר בין ישראל למדינות הסמן. על מרבית העלייה בהשקעה הציבורית להיות מופנית לתשתיות הציבוריות, ובפרט לתשתיות תחבורה ציבורית.

9. **פרויקטים** – בתקופה של מיתון עמוק ובמשק הנמצא גם כך במחסור עצום בהון ציבורי והשקעות יש חשיבות להשקעות ולהאצת פרויקטים הנחוצים הן להגדלת התעסוקה בטווח הקצר והן לקידום הפריון בטווח הבינוני והארוך, על פי סדרי העדיפויות הנובעים מגורמי פער הפריון בין ישראל למדינות הסמן.⁸ פרויקטים אלו יאפשרו יציאה מהירה של המשק מהמשבר ויניחו את היסודות לצמיחה מהירה ומכלילה שתאפשר לסגור את הפער ברמת החיים מהמדינות המובילות ואף תביא לצמצום העוני. הפרויקטים כוללים השקעה בתשתיות פיזיות ודיגיטליות המשלימות את ההון האנושי ושילוב כלכלי של האוכלוסיות החלשות, ובמיוחד החברה הערבית והחברה החרדית, כפי שהם מפורטים בהמשך הנייר (פרק 5).

⁸ אקשטיין, צ' וא' ליפשיץ (2007), "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

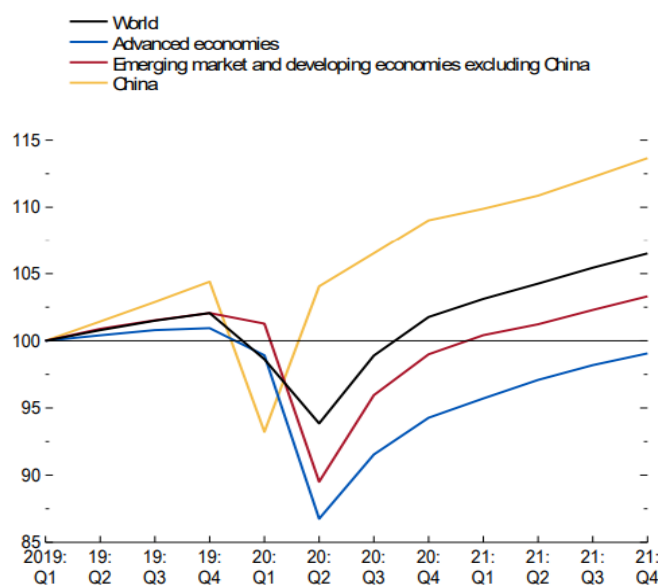
2. הסביבה הכלכלית – ידוע ונסתר

זמן קצר לאחר התפשטות מגפת הקורונה בעולם הוכנס המשק הישראלי, כמו רוב המשקים בעולם המפותח, לסגר כמעט מלא, שהביא לצמצום משמעותי בפעילות הכלכלית. הסגר הכניס את המשק למשבר הכלכלי החמור בתולדותיו. תהליך פתיחת המשק החל בסוף אפריל, אך השלכות המשבר הכלכלי הן רק בתחילתן. בנייר זה נסקור את הסביבה הכלכלית בארץ ובעולם בעקבות המשבר, נציע עקרונות למדיניות הפיסקלית המומלצת לשנים הקרובות ונציג את רשימת הרפורמות המומלצות על מנת לעזור למשק לצאת מהמשבר ולהציב אותו בעמדת זינוק טובה לצמצום הפער ברמת החיים מהמדינות המובילות בעולם.

2.1 השלכות המשבר על הכלכלה העולמית והמשק הישראלי

המשבר הנוכחי הינו העמוק ביותר בעולם כולו מאז מלחמת העולם השנייה, והעמוק ביותר בתולדות המדינה. ירידת התוצר הצפויה ב-2020 על ידי כל הגופים המקצועיים היא של 5%- עד 8%- בישראל,⁹ כאשר קצב צמיחת התוצר מול הרבעון הקודם היה 1.7%- ברבעון הראשון ו-8.1%- ברבעון השני (לוח 1). בארה"ב (7%-), באירופה ובמדינות ה-OECD הירידה היא של 5%- עד 12%- . במאי-יוני האבטלה עלתה לסביבות 9% עד 25%, אבל הירידה בשעות העבודה בפועל היא של כ-15%-25% בכל מדינות ה-OECD. בישראל העלייה באבטלה מגיעה עד למעלה מ-20%, והירידה בשעות העבודה כנראה קרובה ל-25%. הצפי הוא שבישראל ובכל מדינות ה-OECD תהיה האבטלה בסוף 2020 בין 8%- ל-15%, ושעות העבודה תפחתנה ביותר מ-10% יחסית למצב בינואר 2020. הצמיחה הצפויה, לאחר מדיניות התערבות מסיבית בעולם, היא של צמיחה איטית ב-2021–2022 וחזרה לרמות התוצר של ינואר 2020 בסוף 2022 – תהליך בסימן NIKE.¹⁰

איור 1: התוצר הרבעוני בעולם



מקור: IMF (יוני 2020).

⁹ ירידה של 5%-8% בתוצר משמעותה ירידה של כ-7%-10% בתוצר לנפש.

¹⁰ התחזיות לעולם ל-2020 אשר עודנו ב-16/9/2020 הן במידה רבה יותר אופטימיות, במיוחד לארה"ב, גרמניה וסין (בצמיחה של כ-2%), אך בסך הכול אירופה צפויה להיות בצמיחה שלילית של כ-8%. בהשוואה הבינלאומית חשוב לזכור כי קצב גידול האוכלוסייה בישראל גבוה בכ-1-1.5 נקודות אחוז מזה של מרבית המדינות המפותחות, ולכן ירידה דומה בתוצר משמעותה ירידה גדולה יותר בתוצר לנפש בישראל.

לוח 1: השינוי בתוצר בישראל ובמדינות נבחרות, כל רבעון לעומת הרבעון שלפניו

| רבעון 2020 2 | רבעון 2020 1 | |
|--------------|--------------|----------------|
| -11.9 | -3.2 | האיחוד האירופי |
| -10.7 | -2.4 | אוסטריה |
| -10.1 | -2 | גרמניה |
| -9.5 | -1.3 | ארה"ב |
| -8.6 | 0.1 | שוודיה |
| -8.5 | -1.5 | הולנד |
| -8.1 | -1.7 | ישראל |
| -7.8 | -0.6 | יפן |
| -7.4 | -2 | דנמרק |
| -3.3 | -1.3 | דרום קוריאה |
| -3.2 | -0.9 | פינלנד |
| -1.4 | -1 | טייוואן |

מקור: OECD, EU, tradingeconomics.

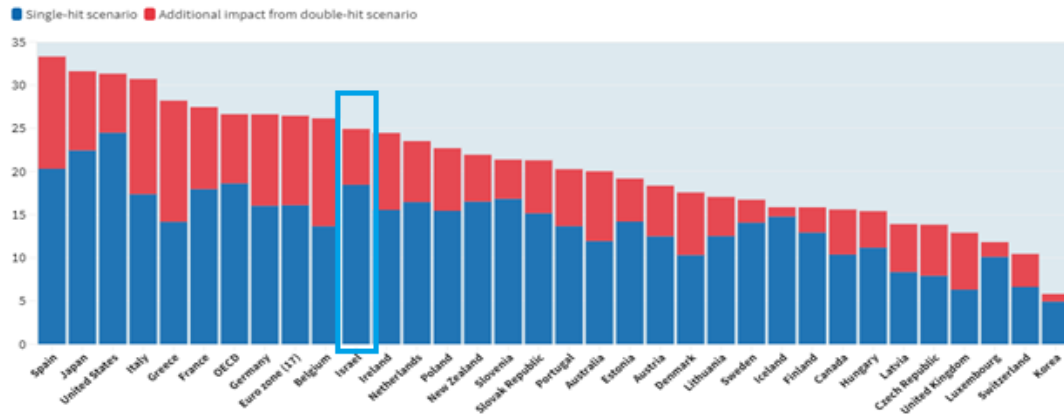
כלכלות העולם מתפקדות בצל של מגפה קשה ברמה של 80% עד 90% מזו של תחילת 2020. במסגרת זו כל הכלכלות המפותחות מגיבות במדיניות פיסקלית ומוניטרית מרחיבות חסרות תקדים ביחס לכל משבר שקרה אי פעם (ראה בהמשך). הפגיעה אינה אחידה על פני האזרחים – היא פוגעת כלכלית בצורה הרבה יותר קשה באוכלוסיות החלשות בגילאי העבודה, ובריאותית הפגיעה מתמקדת באוכלוסייה מעל גיל 70.

תוצאה: ירידה מסיבית בביקושים לכלל המוצרים וביותר למוצרים עם גמישות ביקוש גבוהה – בידור, תיירות, פנאי, וירידה בהיצע עבודה עקב מגבלות בטיפול בילדים, בתחבורה ציבורית ובדרישות מרחק במקומות עבודה. מצב זה יהיה בעולם כולו בשנתיים הקרובות במידה זו או אחרת.

2.2 התגובה הכלכלית למשבר בעולם ובישראל

המדיניות הפיסקלית בעולם היא של הרחבות פיסקליות בכל מדינות ה-OECD בתקופת המעבר, כולל ישראל. מרבית המדינות כבר הודיעו על הרחבות פיסקליות נרחבות ל-2021, ויחס החוב-תוצר בארה"ב צפוי להגיע ל-130% ובאירופה לממדים דומים כולל מדינות כמו גרמניה, שווייץ, שוודיה ואירלנד, שיעלו את החוב-תוצר ביותר מ-10 נקודות בסיס.

איור 2: תחזית השינוי בחוב הציבורי 2019–2021, שינוי באחוזי תוצר



מקור: OECD.

הגישה הכלכלית המקובלת, שנתקבלה לאחר משבר 2008, היא שבתנאי ריבית אפס ואף שלילית למדינות פיסקלית מרחיבה יש השפעה משמעותית של פי 2–3 על הפעילות הריאלית.¹¹ מדינות אירופה שנקטו מדיניות מצמצמת במשבר 2008–2011 נוהגות כיום אחרת (Economist 19/6/2020).

מדיניות מוניטרית לא קונבנציונלית מרחיבה שלא ננקטה אי פעם. הבנקים המרכזיים – ה-FED, ה-ECB, הבנק היפני, הבנק האנגלי, הבנק האוסטרלי ואחרים – נוקטים מדיניות של קנייה מסיבית של איגרות חוב ממשלתיות כדי להשטיח את עקום התשואות לשלוש שנים ושמירה על ריבית של 10 שנים מתחת ל-1%. בנוסף, רובם קונים ישירות בשוק איגרות חוב של חברות מדורגות ומקטינים מרווחים כך שהריבית קרובה לאפס בטווחים הקצרים, ובמיוחד של מכשירים פיננסיים של שוק הכסף המונפקים בשוק. בארה"ב האוצר נתן לפד כריות ביטחון של 10% מקרנות המשקיעות בחובות מדורגות נמוך (BB) ובאג"ח של מדינות וערים. שוקי ההון מוצפים במזומן, מרווחי הסיכון בסגמנטים רחבים נמוכים מאלו של לפני המשבר. קצבי הקנייה גבוהים וגדולים בהרבה מאלו של 2008–2016. ההודעות הן חד-משמעיות של ריבית בסיס אפס עד סוף 2022. כתוצאה מכך מחירי המניות של חברות צומחות ובמיוחד בתחומי הטכנולוגיה והדיגיטציה חזרו ואף עולים על אלו של ינואר 2020.

המדיניות המוניטרית בישראל דומה, אך לא בהיקפים של העולם המפותח. הנגיד הודיע שהוא רואה את מפת התוצר דומה לזו של העולם, עם צמיחה שלילית דומה לממוצע שבעולם המפותח, וכן שבנק ישראל יתמוך בריבית נמוכה על בסיס ציפיות הצמיחה העולמיות שכנראה מתאימות גם לישראל – מבנה NIKI. זה ייעשה כנראה בשמירה על ריבית 0.1% בבסיס, ובעיקר דרך הרחבה כמותית של קניית אג"ח מדינה בהיקפים הנדרשים מעל ה-50 מיליארד שכבר נקנים – כדי לשמור על ריבית מתחת ל-1% לעשר שנים בו בזמן עם ריבית בסיס של 0.1, וכן קניית מט"ח כדי לעודד את האינפלציה להיכנס שוב לתחומי היעד ולשאוף למרכז (2%). לבנק ישראל מדיניות של עידוד הבנקים להלוואות לעסקים קטנים ובינוניים על בסיס ריבית 0.1% לשלוש שנים שניתן להרחיבה. בנוסף, בנק ישראל קונה אג"ח חברות ובכך שומר על מרווחי ריבית נמוכים יחסית לאלו שעלו בתחילת המשבר, ומאפשר לחברות עם דירוג אשראי גבוה לממן פעילות שוטפת וכן השקעות קיימות.

¹¹ Christiano, L., M. Eichenbaum and S. Rebelo (2011), "When Is the Government Spending Multiplier Large?", *Journal of Political Economy* 119(1), 78–121

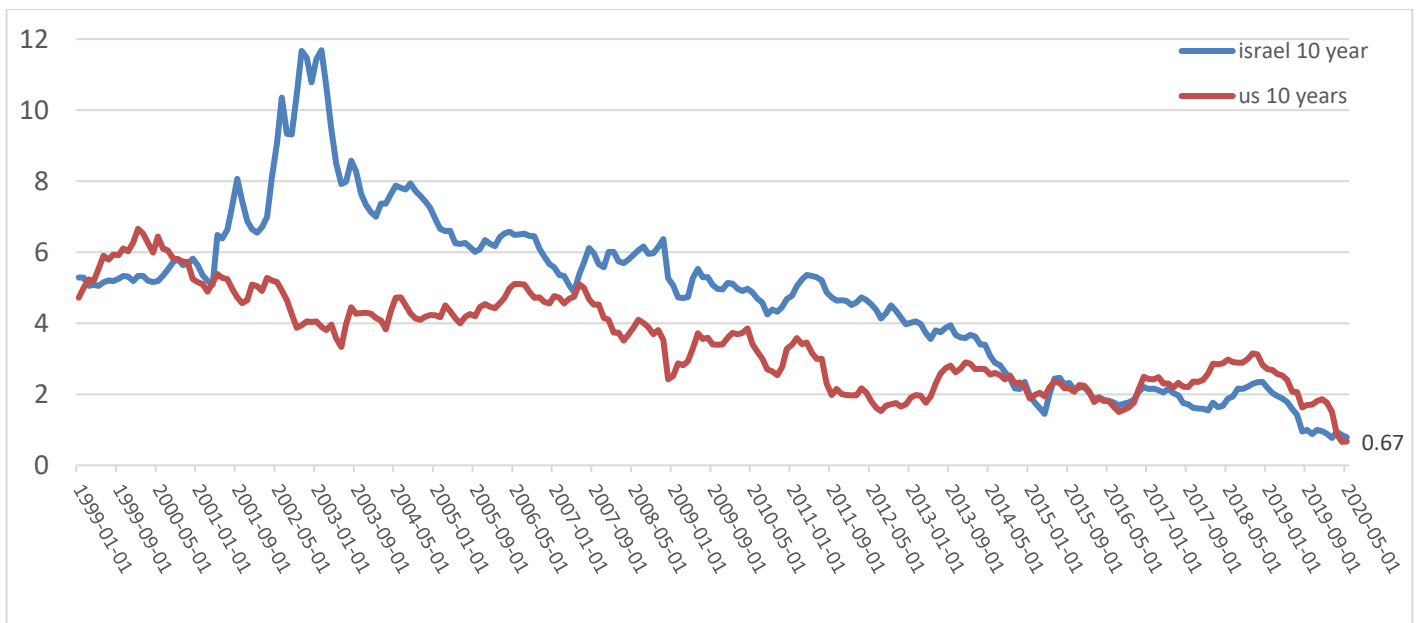
3. עקרונות המדיניות הפיסקלית המומלצת

המדיניות הפיסקלית המומלצת לשנים הקרובות – סוף 2020 עד 2022 – היא של הרחבה משמעותית בפרויקטים תומכי צמיחה, אשר לממשלה חלק משמעותי והכרחי ביצירתם ולהקדמתם יש תרומה משמעותית לצמיחה. על מנת לקדם את הצמיחה וצמצום העוני על המדיניות הממשלתית להתמקד בהעלאת שיעורי התעסוקה ובהגדלת הפריון לעובדים, בהתאם לשינוי הגדול במבנה הענפי בעקבות המגפה וכן השינוי בביקושים בעולם ובישראל. המכון ממליץ שהממשלה תאמץ יעדי תעסוקה מתאימים לכל שנה וכן בהסתכלות ארוכת טווח קדימה, כפי שמפורט בהמשך. היעד המרכזי שאנו ממליצים עליו הוא חזרה עד סוף 2022 לשיעור התעסוקה ששרר במשק בסוף 2019 – 78% (בגילאי 25–64). הגדלת התעסוקה והפריון דורשים פרויקטים של גידול בביקושים בענפים על פי העדפות "השוק החדש בצל הקורונה", וזה דורש היצע של עובדים איכותיים וכן השקעות בענפים אלו.

3.1 המצב הפיסקלי בישראל מאפשר מדיניות השקעות אגרסיבית

הריבית של ישראל ל-10 שנים דומה לזו של ארה"ב כבר זמן מה, ופרמיית הביטוח בשוק על אג"ח מדינה (CDS) הוא 60–70 נ.ב. כבר שנים מספר (איור 3). מעולם לא הייתה לישראל הערכת שוק הון של סיכון כה נמוך שהוא דומה לזה של מדינות יציבות וגדולות באירופה כפולין וצ'כיה. זו תוצאה של ירידת יחס החוב-תוצר לרמה של כ-61% ויציבות בהוצאה הממשלתית סביב 40%, תוך ניהול מתמשך של אחריות תקציבית מ-2003 עד 2016. גם ההתרופפות האחרונה נראית כזמנית, וכמו כן המצב הגאו-פוליטי חיובי למדי יחסית לשנים קודמות.

איור 3: ריבית אג"ח ממשלתי ל-10 שנים בישראל ובארה"ב



מקור: FRED.

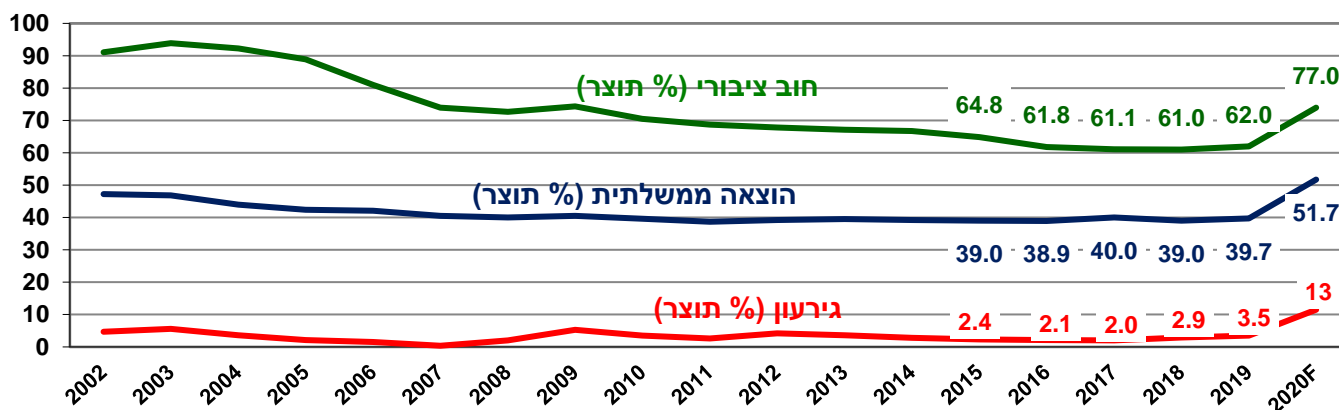
יחס החוב-תוצר בישראל צפוי על פי ההתחייבויות האחרונות להגיע בסוף 2020 לסביבות ה-76% עד 78%. למרות צפי גבוה זה לעלייה בהיקף החוב-תוצר הריבית על החוב לא עלתה כלל, וכך גם לא קרה ל-CDS של ישראל. נתון זה נובע הן מהמצב בשווקים הפיננסיים בכל העולם (כפי שפורט), הן ממדיניות בנק ישראל, והן מההערכה שהמדיניות בישראל תהיה אחראית וכל היקפי החוב יהיו ברמות שניתן לממן בביטחון על ידי כלכלה צומחת ויציבה עם עודף במאזן התשלומים וכ-145 מיליארד דולר ברזרבות של בנק ישראל.

לסיכום: מצבה של ישראל דומה לזה של החזקות במדינות המערב, ומאפשר לה גמישות תקציבית שלא הייתה לה אי פעם. זו העת למדיניות אגרסיבית ארוכת טווח לקידום הכלכלה על ידי תעסוקה ופריון המתקרבים לאלו של המדינות המובילות, אשר מכון אהרן מגדיר כמדינות הסמן: אוסטרליה, דנמרק, פינלנד, שוודיה, הולנד ואירלנד, המהוות נקודת התייחסות כלכלית מתאימה לקידום המשק הישראלי.

3.2 תוואי ההוצאה התקציבית

בהתבסס על תחזיות בנק ישראל, הנחת העבודה היא כי התוצר במשק יצטמצם בשנת 2020 בכ-6%-8%, והגירעון בתקציב בממשלה יגיע לכ-13% מהתמ"ג.¹² תחת הנחות אלו יחס החוב-תוצר בישראל יגיע בסוף השנה לכ-76%, רמה שבה היה לאחרונה בשנת 2007 (איור 4). ההנחה של מכון אהרן היא כי שיעור התעסוקה במשק לגילאי 25-64 יהיה בסוף השנה כ-71%-72%.¹³

איור 4: החוב הציבורי, ההוצאה הממשלתית והגירעון, באחוזי תוצר



מקור: בנק ישראל.

תחזיות הצמיחה של הגופים הבינלאומיים והבנקים המרכזיים משתנות כעת, מטבע הדברים, לעיתים תכופות. התחזית האחרונה (יוני 2020) של ה-OECD לגבי ישראל היא שרמת התוצר תחזור לרמה של סוף 2019 במהלך הרבעון הראשון של 2022, כלומר ששיעור הצמיחה בשנת 2021 יהיה כ-6%, ואנו מניחים כי הצמיחה בשנת 2022 ללא תוספת להשקעה תהיה כ-5%. תחת הנחות אלו, ובהתבסס על רמת הגירעון המבני בתקציב בישראל תוך שמירת כלל ההוצאה וללא מיסוי נוסף, הגירעון בתקציב המדינה יהיה 7% בשנת 2021 ו-5% בשנת 2022, כך שיחס החוב-תוצר בסוף שנת 2022 יגיע ל-79%.¹⁴

¹² כאמור, ירידה של 6% בתוצר משמעותה ירידה של כ-8% בתוצר לנפש.

¹³ במידה ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה לא ירד וייוותר על 80.4%, שיעור תעסוקה כזה מייצג שיעור אבטלה של כ-11%; אם שיעור ההשתתפות ירד, אזי עבור אותה רמת תעסוקה האבטלה תהיה נמוכה יותר.

¹⁴ חישוב הגירעון הצפוי מתבסס על ההנחה כי הוצאות הממשלה בשנים 2021-2022 לא יצומצמו לעומת התוואי שבו היו אילו היה התוצר ממשך בעלייה בתוואי שלפני המשבר; הגירעון המבני במשק לפני המשבר הוא כ-3.5% מהתוצר, ולכך יש להוסיף את הפסד הכנסות הממשלה ממיסים עקב ירידת התוצר.

ההמלצה היא להעלות את ההשקעה הציבורית בכ-2% תוצר בכל אחת מהשנים 2021–2022, כלומר תוספת השקעה שנתית של כ-29 מיליארד ש"ח. תחת התסריט האופטימי השקעה זו תעלה את קצב הצמיחה בשנים 2021–2022 באחוז נוסף, ותגדיל את התעסוקה כך ששיעור התעסוקה ישוב לרמה של 78% בסוף 2022. במקרה זה יחס החוב-תוצר יגיע בסוף 2022 ל-81%. במידה שתידרש תוספת השקעה של אחוז תוצר נוסף להעלאת הצמיחה ושיעור התעסוקה יגיע יחס החוב-תוצר ל-83%. בכל מקרה אנו מניחים כי יחס החוב-תוצר יתחיל לרדת חזרה החל מ-2023, עם עליית הצמיחה שתבוא מגידול הפרייון בעקבות פירות ההשקעה. ההערכה היא שתוספת הוצאה המופנית להגברת התעסוקה והפרייון, עם יעדים מוגדרים, לא תגרום להעלאת הריבית גם אם יחס החוב-תוצר יגיע לכ-85%. במידה שהריביות ל-10 שנים או מרווחי ה-CDS עולים מעל 1.5%, יש לעצור את עליית החוב באמצעות עלייה במע"מ ו/או ביטול פטורים או הקטנת הוצאות.

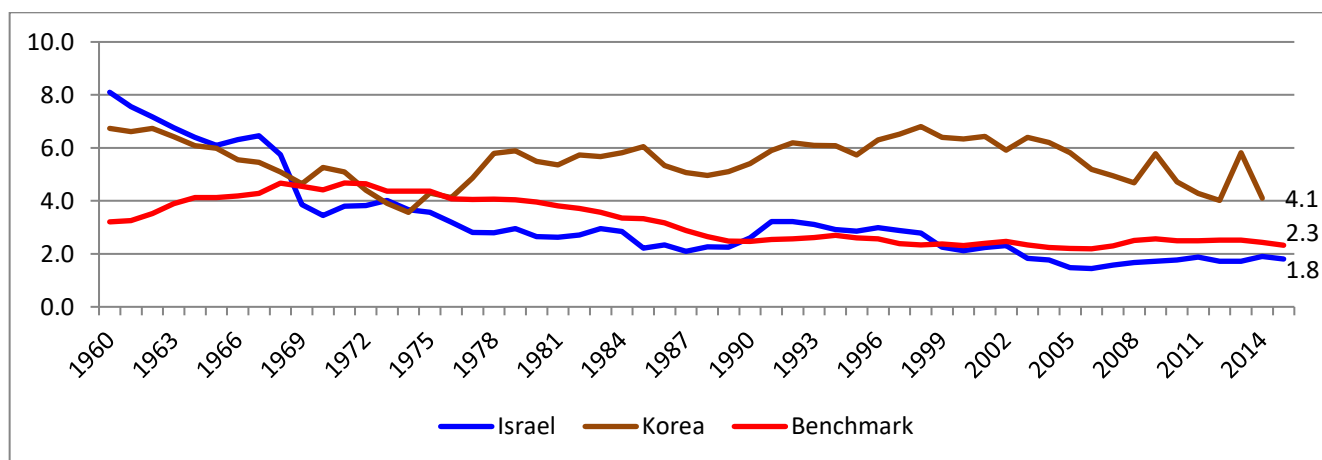
3.3 תקציב הממוקד בהגדלת ההשקעה

על מנת לנקוט מדיניות יעילה להעלאת היקף התעסוקה והפרייון, יש לנתח את המקורות לפער בתוצר לנפש ובשיעור העוני. המתודולוגיה שאנו נוקטים היא לזהות את נקודות החולשה של המשק הישראלי, מול משקים מפותחים המסתמכים גם הם על הון אנושי וסחר בין לאומי ("מדינות הסמן" – אוסטריה, דנמרק, פינלנד, אירלנד, הולנד ושוודיה). ההנחה היא שאם ישראל מעוניינת להעלות את רמת התוצר לנפש במשק, יש להתגבר על נקודות החולשה.

פער הפרייון ביחס למדינות הסמן מושפע בעיקר מהבדלי רמת גורמי הייצור במשק – מלאי השקעות בסקטור העסקי, מלאי השקעות בסקטור הציבורי ובעיקר השקעות בתשתיות תחבורה ובתשתית דיגיטלית (Information and Communications Technology, ICT) ורמת המיומנויות וההשכלה של כוח העבודה (ההון האנושי). לממשלה השפעה ישירה ועקיפה על כל אחד מגורמי הייצור.

בין ישראל למדינות הסמן יש פער עצום במלאי גורמי הייצור – במלאי ההון הציבורי לנפש (25% ממדינות הסמן, הנמוך ביותר בקרב מדינות ה-OECD, מלבד צ'ילה), הון ציבורי ב-ICT (42% ממדינות הסמן) וההון הפרטי לשעת עבודה (38% ממדינות הסמן). לפי רמת ההשקעות הציבוריות (איור 5), ועקב ההבדלים בקצב גידול האוכלוסייה, פערים אלו גדלים ויגדלו אם לא יתרחש שינוי משמעותי במדיניות הממשלה בהשקעות בכלל, ובהשקעות ICT בפרט.

איור 5: ההשקעה הציבורית באחוזי תוצר



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

על מנת לבחון את חלקו של כל מרכיב מגורמי הייצור בפער התוצר לשעת עבודה ביחס למדינות הסמן אנו משתמשים בשיטה כלכלית מקובלת – פונקציית ייצור קוב-דאגלס. הבדלי מלאי ההון הציבורי, שהוא בעיקרו תשתיות תחבורה, מסביר כ-30% מפער הפריון וכך גם מלאי ההון הפרטי לשעת עבודה בישראל, כלומר פער של \$8 מהתפוקה של שעת עבודה. מלאי ההון הציבורי ב-ICT תורם 3.2% לפער הפריון בישראל, שהם \$0.85 לשעת עבודה או כשני אחוזי תוצר (כ-25 מיליארד ש"ח לשנה). הבדלים באיכות ההון האנושי מסבירים 20% מפער הפריון, שהם פער של \$5.2 לשעת עבודה, והחלק הלא מוסבר אשר רובו ניתן לניהול, תחרותיות וחדשנות אחרת מהווה 15.5% מהפער.¹⁵

במסגרת חוק ההסדרים לתקציב 2020 ו-2021 יהיו חוקים מתוקנים לתמיכה בעובדים ובעסקים למצב של סגר ממוקד אזורי או כללי שמשפרים את המדיניות שיושמה עד עתה. פירוט צעדים אלו נמצא בשני ניירות מדיניות של מכון אהרן – האחד על תעסוקה והאחר על תמיכה בעסקים בעת סגר יזום על ידי הממשלה.

- **תקציב 2020 צריך להתניע חלק מהפרויקטים המצוינים למטה ברשימה, על מנת לייצר ודאות בהתייבויות הממשלה.** לכן, רצוי שיוגש תקציב ל-2021 מיידית, עם אפשרות לתיקונים כפי שיפורטו בהמשך.
- **תקציב 2021: הוצאה ממשלתית של כ-40% מהתל"ג של סוף 2019 ועוד "מסגרת מיוחדת" של כ-2% תל"ג, להתמודדות רוחבית עם החזרת התעסוקה ל-78% בגילאי 25–64.** יעד הגירעון ייקבע בהתאם לכלל ההוצאה ותחזית המיסים. במידה שהמשק יתקרב ליעד תהיה עלייה של 1% במע"מ באמצע השנה, וכן יהיה ניסיון לביטול פטורים בתשלומי הפנסיה והמע"מ. תקציב הביטחון יתרום חלק משמעותי מהמסגרת המיוחדת לקידום תעסוקה ופריון העובדים.
- הנחת העבודה של תקציב 2021 היא שללא מדיניות אגרסיבית של פרויקטים תומכי תעסוקה ופריון המשק יצמח בכ-3% ריאלי. במצב זה גם ללא תוספת לתקציב של 2% תל"ג וללא שינוי ברמת המיסוי ההערכה היא שיחס החוב-תוצר יעלה בכ-3%–4% נוספים עקב הגירעון המבני וגביית המיסים הפחותה שנוצרה. תוספת של 2% בהוצאה על פרויקטים תומכי צמיחה יכולה לגרום לעליית תוצר של כ-1%–2% ובכך גם להימנעות מעלייה משמעותית ביחס החוב-תוצר.
- **בהינתן רמת הריבית הנמוכה בשנים הבאות יש לזרז משמעותית השקעות ציבוריות בכל התחומים שבהם יש מחסור מוכח ביחס למדינות אירופיות המובילות בתחומי התעסוקה והפריון בכל הענפים.** צעדים אלו דורשים ודאות תקציבית מוקדמת ככל האפשר, כדי שיהיה ניתן לבצע את ההשקעות באופן מהיר ואיכותי ולהשפיע על הביקושים בכל המשק.

¹⁵ אקשטיין, צ', א' ליפשיץ, ש' מנחם-כמי ותי' קוגוט (2019), "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2019", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

4. מדיניות כלכלית במהלך המשבר

על המדיניות הממשלתית להתמקד בהעלאת שיעורי התעסוקה. על מנת למקד את המאמצים הממשלתיים בהחזרת מרב העובדים לתעסוקה באמצעות הכשרות ויצירת משרות יש לקבוע יעדי תעסוקה כמותיים ומדידים, כאשר היעד המרכזי שאנו ממליצים עליו הוא חזרה עד סוף 2022 לשיעור התעסוקה ששרר במשק בסוף 2019 – 78% (בגילאי 25–64). אימוץ יעדים כמותיים על ידי הממשלה, ובפרט יעדי תעסוקה, הוכח ככלי עבודה יעיל ליישום מדיניות אקטיבית באמצעות משימות לפי קבוצות אוכלוסייה ולהערכת תוכניות חלופיות. נושא זה מפורט בהחלטות ממשלה קודמות וכן מופיע בטייטה המוכנה של חוק ההסדרים, בעקבות המלצות ועדת התעסוקה 2030. את היעד המצרפי יש לפרוט ליעדי משנה, כמפורט בהמשך.

4.1 צמצום אי-הוודאות

כשל השוק המשמעותי ביותר הוא אי-הוודאות לגבי הכלכלה בתקופת הקורונה. המדיניות הפיסקלית, כמו זו המונית, חייבת לשדר יציבות ונכונות להתמודד עם אי-הוודאות על ידי יצירת מסגרת תקציבית ברורה עד סוף 2021, כך שבו בזמן תהיינה יכולות ביצוע והתחייבויות על ידי הממשלה לסקטור הפרטי לקידום משמעותי של פרויקטים רבים ומקיפים מוקדם ככל האפשר (ראו רשימה בהמשך). המדיניות הכלכלית מאז מרץ הייתה במידה רבה הססנית ומאוחרת, ובכך מנעה התמודדות מיטבית עם המשבר. יש לתקן זאת מיידית ככל האפשר.

על הממשלה להחליט פומבית באופן ברור שמדיניות הבריאות הציבורית לחיים עם קורונה לא תאפשר סגר כולל ותתמקד בבדיקות, ניטור ובידוד ממוקד, בהתאם למודל "רמזור" או כל כלי אחר עם יעדים ברורים של הגבלות הדבקה, כפי שמקובל היום במרבית המדינות המפותחות.¹⁶ הצהרה זו צריכה להיות מלווה בהקמת יחידות מתוקצבות לעת חירום אשר מספקות את האינפורמציה לציבור על התקדמות המחלה ועל הצעדים הננקטים כדי למתן את ההדבקה בכלל, וזו של אוכלוסיית הסיכון בפרט, תוך שמירה על פעילות כלכלית מרבית. בנוסף נדרשת מדיניות אכיפה אגרסיבית באמצעות פקחים שיגויסו מיידית, המבוססת על קנסות גבוהים כפי שמקובל במדינות אירופה המתקדמות כמו שווייץ, גרמניה, אוסטריה ועוד. החלטה זו אינה דורשת תקציב מיידי אלא תקציב חירום, אך היא תבוא לידי ביטוי בתקציבי 2020–2021, ולכן רצוי שאלו יחוקקו מוקדם ככל האפשר.

4.2 מדיניות תעסוקה

ב-15 השנים שלפני פרוץ משבר הקורונה התאפיין שוק העבודה הישראלי בכמה חוזקות: עלייה דרמטית בשיעורי התעסוקה, ובמיוחד בקרב קבוצות בעלות יכולת השתכרות נמוכה; ירידה מתמשכת באבטלה עד לשפל היסטורי; עלייה בהכנסה מעבודה ובהכנסה הפנויה של כל משקי הבית, ובפרט אלו שבחציון התחתון; ובשנים האחרונות גם ירידה בשיעור העוני. העלייה המשמעותית והמתמשכת בתעסוקה מאז 2003, שתרמה כ-75% מהצמיחה בתוצר בעשור האחרון, היא תוצאה של מדיניות להגדלת התמריצים לעבודה אשר הייתה ממוקדת בבעלי הכנסות נמוכות ובמשפחות מרובות ילדים, שכללה וכוללת מרכיבים רבים וביניהם קיצוץ קצבאות הבטחת הכנסה והקשחת התנאים, קיצוץ קצבאות ילדים, קיצוץ דמי אבטלה, הקשחת התנאים וקיצור משך הזכאות, הורדת שיעור מס הכנסה, העלאת גיל הפרישה לפנסיה, תוכניות מרווחה לעבודה, מרכזי הכוון, מענק עבודה, עלייה בשכר המינימום וירידה בשיעור העובדים הזרים.¹⁷

¹⁶ אקשטיין, צ', ב' בנטל וס' סומקין (יולי 2020), "מה ניתן ללמוד מהעולם על מדיניות כלכלית לנוכח מגפת הקורונה? לקחים מהגל הראשון", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל; אקשטיין, צ', ב' בנטל וס' סומקין (ספטמבר 2020), "תחלואה, תוצר ותעסוקה ברבעון השני", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

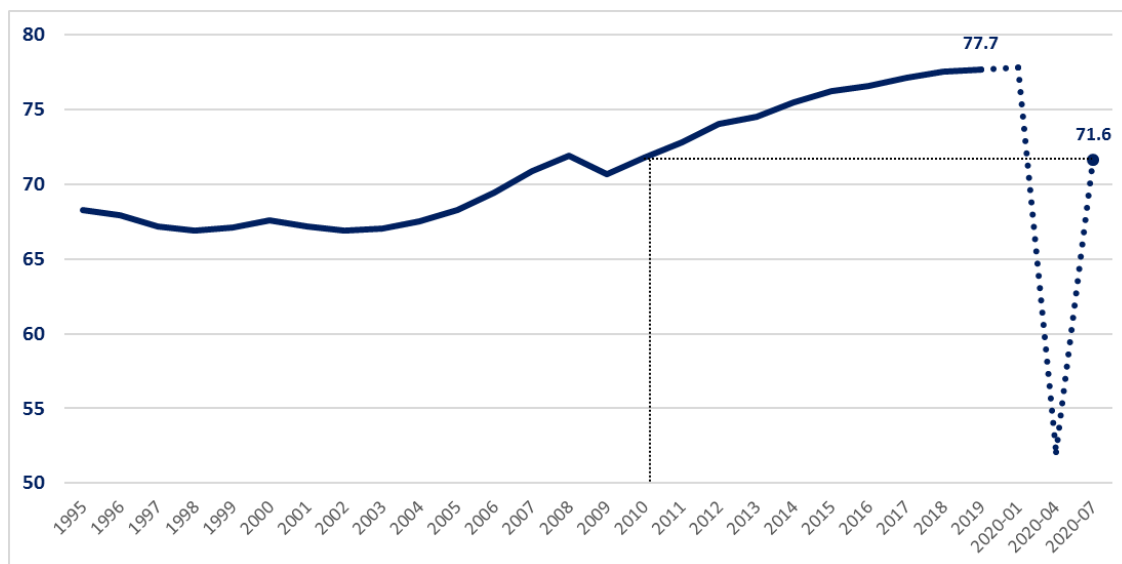
¹⁷ אקשטיין, צ', א' ליפשיץ וט' לרום (2018), "שוק העבודה כמנוע לצמיחה וצמצום העוני", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

לצד אלו, עוד טרם המשבר בלטו החולשות והאתגרים בשוק העבודה: רמת תעסוקה נמוכה של גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים בעלי מוגבלות; ופריון עבודה נמוך, בין היתר כתוצאה ממחסור בהון אנושי ומיומנויות, בעיקר בקרב פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים. על רקע זה המליצה ועדת 2030 לקידום התעסוקה וההון האנושי על יעדים שאפתניים של תעסוקה גבוהה ואיכותית לכל העובדים ובמיוחד לעובדים בעלי מיומנויות נמוכות, לצד היקף גדול של רפורמות בתחומי התעסוקה וההכשרה המקצועית לשם השגת יעדים אלו.¹⁸

בעקבות מגפת הקורונה והמשבר הכלכלי שנוצר בעקבותיה נוספה למכלול האתגרים הללו המשימה המורכבת של טיפול במאות אלפי עובדים שכירים שהוצאו לחל"ת או פוטרו, כמו גם עובדים עצמאים אשר עסקיהם ספגו פגיעה קשה או נסגרו כליל. מצב התחלואה והמדיניות הכלכלית שנקטה מראשית המשבר הביאו את המשק הישראלי לשיעור אבטלה גבוה ותעסוקה נמוכה, המחזירים את שוק העבודה **כעשר שנים אחורה** (איור 6). נכון לחודש יולי שיעור התעסוקה האפקטיבי בגילאי 25–64 הוא כ-72%, בדומה לזה שהיה ב-2010, והאבטלה בגילאים אלו היא כ-11%, וסביר שהמצב יוחמר עם העלייה בתחלואה וכניסתו של סגר נוסף בתקופת החגים.¹⁹

הפגיעה כתוצאה מהמשבר אינה סימטרית, ורבים מהמובטלים והעובדים הנמצאים בחל"ת הם צעירים ובעלי מיומנויות תעסוקה נמוכות שהועסקו בשכר נמוך מהמומוצע ועובדים מהחברה הערבית והחרדית, והם זקוקים להכוונה, הכשרה והשמה כדי להשתלב מחדש בשוק העבודה המשתנה. למרות זאת, ובניגוד לעקרונות הכלכליים שאפיינו את המדיניות בשנים 2003–2016 שתוארה לעיל, מדיניות התעסוקה הנוכחית אינה כוללת תמריצים לתעסוקה, להכשרה ולהסבה מקצועית. חוסר הוודאות ואי-האמון בניהול המדיניות מגבירים את התמשכות חוסר התעסוקה, וזו תגרום לכלל האוכלוסייה הצעירה ובמיוחד לאוכלוסיות חלשות להיפלט משוק העבודה גם לטווח הארוך לאחר סיום המשבר הבריאותי.

איור 6: שיעור התעסוקה, גילאי 25–64



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

¹⁸ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2020), "הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030: דו"ח מסכם".

¹⁹ על פי נתוני הלמ"ס. שיעור התעסוקה מחושב על פי מספר המועסקים בניכוי עובדים שנעדרו זמנית מעבודתם למשך כל השבוע בגלל סיבות הקשורות בקורונה. שיעור האבטלה מחושב על פי מספר הלא-מועסקים בתוספת עובדים שנעדרו זמנית מעבודתם למשך כל השבוע בגלל סיבות הקשורות בקורונה, וכן בתוספת פרטים שאינם משתתפים בכוח העבודה אשר הפסיקו את עבודתם בגלל פיטורים או סגירת מקום העבודה במהלך תקופת הקורונה.

לאור אלו נדרשת **מדיניות תעסוקה כוללת** שמטרתה החזרת מספר גדול ככל האפשר של עובדים למעגל התעסוקה וזאת על מנת להעלות את התוצר, לצמצם את שיעורי העוני ואי-השוויון ולמנוע מצב שבו העובדים שיצאו ממעגל התעסוקה ייקלעו לאבטלה ארוכת טווח. חשוב לזכור כי חוסר תעסוקה מתמשך גורם לשחיקה בקשר לשוק העבודה ובהון האנושי, ומכאן החשיבות להחזרת העובדים לתעסוקה אפילו למשרה חלקית. בנוסף, מכיוון שחלק מההון האנושי הוא ספציפי למעסיק שממנו פוטרו או הוצאו לחל"ת (מודל חיפוש והתאמה), ישנה עדיפות להחזרת עובדים למעסיקיהם הנוכחיים. המדיניות שאנו ממליצים עליה מדגישה את האיזון בין תמיכות כספיות ישירות (דמי אבטלה וקצבאות), **תמריצים חיוביים לתעסוקה, הכוונה והכשרה מקצועית בהתאמה לביקושים בפועל של המעסיקים ועידוד יצירת משרות**, וכוללת מרכיבים משמעותיים של השקעה בהון אנושי כללי ובמימונויות מקצועיות ספציפיות.

משרד עבודה

תנאי הכרחי לניהול מדיניות התעסוקה הוא תיאום בין כל הגופים המטפלים במובטלים, בתוכניות תעסוקה ובהכשרות מקצועיות, ומערכת נתונים בתחומים אלו. על רקע זה המליץ מכון אהרן לממשלה להקים משרד עבודה כפי שקיים בכל המדינות המפותחות. בפועל, עם הקמת הממשלה והקמת מספר משרדים חדשים אשר גורמים לפיצול רב בפעילות המצב רק הוחמר. העובדה ששירות התעסוקה הועבר לאחריות משרד הכלכלה וזרוע העבודה נשארה במסגרת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, וכן קיומן של תוכניות עידוד תעסוקה והכשרה תחת משרדים ורשויות שונות, יוצרים מצב המקשה על הממשלה לקדם מדיניות תעסוקה כוללת המתמקדת במובטלים. על כן המליץ מכון אהרן לממשלה להקים ועדת מנכ"לים בכירים, כפי שאכן הוקמה, אך יכולתה של הוועדה לקדם מדיניות כוללת היא זמנית ומוגבלת ולכן יש חשיבות למנהיגות במשרד נפרד, אשר תציב את יעדי התעסוקה כמצפן מרכזי למדיניות של תקציב 2021 לכלל משרדי הממשלה ותפעל להשגתם.

גיבוש ויישום מדיניות בתחום התעסוקה וההון האנושי הם מרכיב מרכזי באסטרטגיה להגברת הצמיחה ולצמצום העוני, בעיתות משבר כמו גם בימים של שגשוג. מורכבות המשימה וחשיבותה מחייבות שילוב בין מגוון רחב של כלי מדיניות כדי להניע תהליכי שינוי מערכתיים וארוכי טווח מחד גיסא, ולספק מענה מהיר, מקצועי וממוקד לאתגרים קצרי טווח מאידך גיסא. לשם כך כאמור יש להקים **משרד עבודה** אשר יהיה אחראי על יישום מדיניות כוללת בתחום התעסוקה והשגת יעדי הממשלה המבוססים על המלצות ועדת התעסוקה 2030. דו"ח הוועדה מהווה תוכנית עבודה כוללת עבור המשרד כדי לקדם תעסוקה איכותית בעשור הקרוב. במסגרת זו יהיה המשרד אחראי על השגת יעדי תעסוקה לטווח הזמן הקצר והארוך, פיתוח וניהול של תוכניות תעסוקה לאוכלוסיות הלא-מועסקות (ובכלל זה מובטלים ומקבלי הבטחת הכנסה) ותוכניות לקידום תעסוקתי של עובדים בעלי פרויקט ושכר נמוך, מימוש הרפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית וההכשרה המקצועית ורגולציה של שוק העבודה, ובכלל זה אכיפת חוקי עבודה. כמו כן יש לבטל ככל הניתן כפילויות אל מול גופים, תוכניות וכלים במשרדים אחרים, כך שהמשרד יהווה **כתובת אחת בכלל הנושאים הרלוונטיים למעסיקים, לעובדים ולדורשי העבודה**. בטווח הזמן המידי יש להבטיח, לכל הפחות, כי ועדת המנכ"לים שהוקמה במהלך המשבר תמשיך את פעילותה, תקבל גיבוי של השרים הרלוונטיים, תקיים היוועצות עם הגורמים המקצועיים, ובמיוחד תפעל לתיאום מלא בין שירות התעסוקה לזרוע העבודה.

תנאי הכרחי נוסף לניהול מדיניות התעסוקה – נתונים

קביעת אסטרטגיה ועיצוב מדיניות בתחום המורכב של תעסוקה והון אנושי דורשת איסוף וניתוח נתונים ומידע הנוגעים לשוק העבודה. קיומו של מאגר נתונים רחב ומהימן הוא תנאי חיוני לשם מעקב אחר עמידה ביעדים, מיפוי ביקושי השוק וצורכי המשק ומדידת התשואה והאפקטיביות של תוכניות תעסוקה והכשרה. יש לאמץ ולפעול ליישום המלצות ועדת התעסוקה 2030 בהיבטים אלו, ובכלל זה: שיפור וטיוב המידע הנאסף כיום בסקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; הרחבה וייעול של מנגנוני העברת המידע המנהלי מהמוסד לביטוח לאומי, רשות המיסים, משרד החינוך, המל"ג, מה"ט, האגף להכשרה מקצועית וגופים נוספים שלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; ביצוע שוטף של מיזוגים והצלבות בין נתוני הסקרים לנתונים המנהליים. צעדים אלו יאפשרו בנייה של מאגר נתונים רחב וקבלת מידע מדויק יותר בתדירות גבוהה יותר ובפיגור קצר יותר.

החשיבות של **נתונים זמינים, מדויקים ועדכניים** גוברת עוד יותר בתקופת המשבר, והם חיוניים על מנת להתאים את צעדי המדיניות ובפרט לצורך תכנון ויישום מערכת התמריצים, כולל דמי אבטלה גמישים ומענקים לעצמאים ולמעסיקים. על כן יש לפעול מיידית על מנת להבטיח כי לרשות הממשלה עומדים נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה, הכוללים מידע על:

- מועסקים, כולל שעות עבודה על פי דיווחי מעסיקים וניידות עובדים;
 - דורשי עבודה, מובטלים ועובדים בחל"ת, כולל מאפיינים דמוגרפיים (גיל, מגדר, אוכלוסייה) וכן השכלה וכישורים;
 - משרות פנויות, כולל כישורים נדרשים ושכר מוצע;
 - הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות (ממשלתיות ופרטיות) והשכלה גבוהה, כולל שכר ומסלול קידום.
- כמו כן יש לוודא כי כל התוכניות ואמצעי המדיניות המופעלים במהלך המשבר ולאחריו מלווים במדידה ובהערכת אפקטיביות באופן שוטף.

יעדי תעסוקה

אימוץ יעדים כמותיים על ידי הממשלה, ובפרט יעדי תעסוקה, הוכח ככלי עבודה יעיל ליישום מדיניות אקטיבית ולהערכת תוכניות חלופיות. מדיניות התעסוקה להתמודדות עם המשבר הנוכחי חייבת להיות מלווה ביעדים כמותיים ומדידים לטווח הקצר, על מנת למקד את המאמצים הממשלתיים בהחזרת מרב העובדים לתעסוקה באמצעות הכשרות ויצירת משרות. על היעדים להיקבע במונחים של שיעור תעסוקה, זאת משום שבמשבר שבו ממד הזמן הוא קריטי ניהול רציף של המדיניות מחייב לקבוע יעדים שניתן לקבל לגביהם נתונים ברמה חודשית לכל הפחות (הערכות התוצר הן ברמה רבעונית בלבד ומגיעות בפיגור ניכר). בנוסף, קביעת היעדים במונחים של שיעור תעסוקה מבטיחה שהם יהיו אופרטיביים ויהיו כלי עבודה פשוט וברור.

היעד המרכזי שאנו ממליצים עליו הוא חזרה עד סוף 2022 לשיעור התעסוקה ששרר במשק בסוף 2019 – 78% בגילאי 25–64. את היעד המצרפי יש לפרוט ליעדי משנה לפי אוכלוסיות, מגדר וגיל. בנוסף יש להציב יעדי ביניים של 74% בסוף 2020 ו-76% בסוף 2021. לצד יעדים אלו לטווח הבינוני, על הממשלה לאמץ את המלצות ועדת התעסוקה באשר ליעדים ארוכי טווח לשיעור התעסוקה ואיכותה ב-2030.

רשת ביטחון תוך שימור התמריץ ליציאה לעבודה

כל עוד המגפה פוגעת בביקוש לעובדים יש לתת רשת ביטחון ארוכת טווח לעובדים בחל"ת, למובטלים, לעובדים הנמצאים בתת-תעסוקה עקב מצב השוק ולעצמאים, כפי שניתנה עד יוני 2021. יחד עם זאת, מהמחקר הכלכלי ידוע כי לתמריצים יש השפעה משמעותית על החלטות התעסוקה של הפרטים, ובפרט עבור פרטים בשכר נמוך, וכן על החלטות המעסיקים על פתיחת משרות והשכר המוצע. בתוכנית הנוכחית למובטלים ולעובדים בחל"ת אין תמריץ לחפש עבודה ולהשתתף בתוכניות הכוונה והכשרה, ולעצמאים ולמעסיקים קיים תמריץ לצמצם פעילות ולהקטין את מצבת העובדים. לכן, יש לערוך שינויים מהותיים ברשת הביטחון הן מצד המעסיקים והן מצד העובדים.

בצד הביקוש לעובדים יש לעודד את העסקים להמעיט בהוצאה לחל"ת, וכן לתמרץ אותם לגייס עובדים כאשר הפעילות במשק גדלה והביקוש למוצרים ולשירותים מתאושש. לשם כך יש **להתנות את האפשרות להוצאה לחל"ת במידת הפגיעה** בפעילות העסקית (מחזור) של המעסיק ביחס לנקודת המוצא לפני המשבר, כפי שהפיצוי לעסקים מותנה בהיקף הפגיעה. בפרט, עסקים שלא נפגעו ברף הנדרש במשך חודשיים לא יוכלו להוציא או להשאיר עובדים בחל"ת, אלא להחזירם לעבודה או להפסיק את העסקתם למצב של אבטלה.

את מנגנון החל"ת הקשיח כפי שהוא קיים כיום יש להחליף ב**דמי אבטלה גמישים**, אשר מאפשרים למי שעבד לפני כן במשרה מלאה להיות מועסק בחצי משרה אצל המעביד הקודם או אצל מעביד אחר ולקבל פיצוי חלקי על חצי המשרה הנוסף שאיבד. היקף הפיצוי על משרה חלקית במקרה זה יהיה מוגבל בסכום מקסימלי בהתאם לזה המקובל בדמי אבטלה, כך שההכנסה הכוללת של העובד תהיה נמוכה מזו של משרה מלאה והתמריץ לתעסוקה יישמר. האפשרות להוצאה לחל"ת גמיש" תהיה מותנה גם היא במידת הפגיעה בפעילות של המעסיק. חשיבותו המרכזית של מנגנון דמי האבטלה הגמישים היא בכך שהוא מאפשר לעובדים ניידות ומאפשר למעסיקים התאמה טובה יותר של מספר המועסקים להיקף הביקושים, תוך שמירה על קשר אמיתי בין מועסקים למעסיקים עד להתאוששות המשק. בכך הוא מתגבר על החיסרון המהותי במדיניות החל"ת הקשיח שנקטה עד כה, שבה הקשר בין המעסיק לעובד מתרופף ואין גמישות למשרה חלקית, ועל כן אנו סבורים שהוא יתרום לגידול יעיל יותר בתעסוקה עם התאוששות הביקושים בענף ספציפי ובמשק כולו.

מעסיקים המוציאים את עובדיהם לחל"ת יידרשו ל**דיווח מלא** על שעות העבודה של כל המועסקים, השכר החודשי והיקף הפגיעה במחזור. הדיווח ייעשה בסוף כל חודש, והתשלום ייעשה 15 יום לאחר הדיווח. יש ליישם מיידיית מנגנון של דיווחים מסוג זה, וכן להקים מערכת אכיפה משותפת של רשות המיסים והביטוח הלאומי ולוודא אכיפה אחידה בכל קבוצות האוכלוסייה ובכל הענפים. מנגנון הדיווח יאפשר גם מעבר לדמי האבטלה הגמישים שתוארו לעיל.

יש לקבוע כבר כעת ודאות למועד סיום מנגנון החל"ת, ולקבוע שהאפשרות להוציא עובדים לחל"ת מלא או חלקי תסתיים כאשר שיעור התעסוקה יגיע ל-72% בגילאים 25-64 והאפשרות לגל תחלואה נוסף תהיה מזערית. החל ממועד זה תהיה הפסקת עבודה של עובד רק למצב של אבטלה, כפי שהיה טרם המשבר.

בצד היצע העבודה יש להבטיח כי לשכירים קיים תמריץ חיובי לעבוד בכל מצבי השוק. לשם כך יש **להתאים את גובה דמי האבטלה** לאחר 6 חודשים, הן למובטלים והן לעובדים בחל"ת, למאפיינים הספציפיים של העובד ובעיקר לגיל ולמצב המשפחתי וכן למצב התעסוקה והאבטלה המצרפי במשק. התאמת גובה דמי האבטלה, ובעיקר הפחתתם בצורה מדורגת, תבטיח כי פרטים אשר אינם מצליחים למצוא עבודה ממשיכים לקבל תמיכה אך בו בזמן מעודדים לחזור לתעסוקה, גם אם בהיקף או בשכר נמוכים יותר מאלו שבהם עבדו טרם המשבר.

על מנת לוודא כי פרטים אשר נמצאים מחוץ לשוק העבודה מקבלים את הסיוע וההכוונה המתאימים הנדרשים על מנת לשוב ולעבוד יש להתנות את הזכאות למובטלים ולמקבלי הבטחת הכנסה **בחובת התייצבות ומבחן תעסוקה**, כפי שהיה לפני המשבר. שתי הקבוצות הללו נדרשות על פי חוק להתייצב בשירות התעסוקה כתנאי לקבלת התשלום, ויש לחדש חובה זו בכפוף למגבלות הבריאותיות ולהרחיב את המענה הניתן להן במסגרת תוכניות תעסוקה והכוונה, כמפורט בהמשך. עבור עובדים הנמצאים בחל"ת יש להתנות את המשך הזכאות לאחר 6 חודשים בחובת השתתפות בתוכנית תעסוקה, שכן עם התמשכות הימצאותם מחוץ לשוק העבודה הסיכוי לחזור למעסיק הקודם הולך ופוחת, ויש לסייע להם בהכוונה למשרה אחרת או להכשרה מתאימה.

עבור קבוצת **העצמאים יש להתאים את מנגוני התמיכה** והמענקים כך שהם יהיו בהיקף דומה לתמיכה בעובדים שכירים. עבור עצמאים צעירים שהזכאות שלהם כיום נמוכה יש להעלות את גובה התמיכה. עבור עצמאים שאיבדו את כל הכנסתם יש להתאים את גובה המענק כך שהוא יהיה זהה לדמי האבטלה עבור עובדים שכירים שפוטר ממשכורת זהה, אך לא יותר מכך. עבור עצמאים שאיבדו חלק מהכנסתם יש להתאים את גובה המענק לשיעורי הפגיעה בכמה מדרגות וכן לקבוע רף עליון, ובכל מקרה להבטיח כי לא נוצר תמריץ לצמצום הפעילות כפי שקיים במבנה המענקים הנוכחי. לעצמאים שהפגיעה בהם מתמשכת יש לתת תמיכה בסגירת עסק או במעבר לעבודה כשכיר.

מרכיב מהותי נוסף בשימור התמריץ לעבודה הוא **צמצום כמות העובדים הזרים** בענפי הבינוי, החקלאות והסיעוד. המחקר הכלכלי מראה שהבאתם של עובדים אלו פוגעת לעיתים בתעסוקה של עובדים ישראלים, וכן היא פוגעת בשכר שלהם ובכך בתמריץ שלהם לתעסוקה.²⁰

תוכניות תעסוקה והכוונה

כאמור, יש להתנות את הזכאות לקבלת דמי אבטלה בטווח המיידני במבחן תעסוקה כפי שהיה טרם המשבר, קרי חובת התייצבות (אפשרות להתייצבות דיגיטלית), זמינות לעבודה וחיפוש עבודה באופן אקטיבי. בטווח הבינוני יש לחייב את כלל המובטלים והעובדים בחל"ת להשתתף **בתוכנית תעסוקה הכוללת אבחון תעסוקתי, הכוונה לעבודה, להכשרה ולהשכלה, ליווי בחיפוש עבודה אקטיבי והשמה במתכונת של one-stop-center**.

שוק העבודה הוא עולם של חיפוש והתאמה (matching) בין עובדים ומובטלים לבין מעסיקים ומשרות פנויות, ולמשלה יש תפקיד בתמרוץ ובסבסוד ההתאמה באמצעות הורדת עלות האינפורמציה משני הצדדים – מידע לעובדים על הביקושים בשוק ומידע למעסיקים על כישורי העובדים – ובמיוחד עבור מובטלים ועבור צעירים הנכנסים לשוק העבודה. ייעוץ והכוון תעסוקתי איכותי הם אחד הכלים היעילים ביותר למציאת עבודה וחשיבותם גדלה עוד יותר בתקופה של אבטלה גבוהה ומתמשכת, על מנת למנוע "התייאשות" של פרטים והיפלטות משוק התעסוקה, וכן על מנת לשפר את ההתאמה בין ההיצע לביקוש. חשוב להדגיש כי **לא מדובר במפגש חד-פעמי אלא בתהליך מקצועי מלא** הכולל מיפוי המיומנויות הקיימות והחסרות של הפרט וזיהוי החסמים שלו, התאמת תוכנית הפעולה האישית הנדרשת, הפניה לסדנאות או קורסים מתאימים לרכישת מיומנויות בסיס וכישורים רכים, הפניה להכשרה מקצועית או השכלה טכנולוגית או אקדמית וליווי בתהליך הרישום והקבלה, סיוע בחיפוש עבודה ובאיתור משרות מתאימות וליווי בתהליכי מיון וגיוס למשרות פוטנציאליות עד להשמה בעבודה.

²⁰ גולדנר, ש' (2019), "השפעת העובדים הזרים על תעסוקה ושכר של עובדים ישראלים", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

כיום קיימות תוכניות תעסוקה הכוללות חלק מהמרכיבים שתוארו לעיל, וחלקן אף נמצאו כאפקטיביות בהגדלת התעסוקה של המשתתפים, אולם הן אינן מיועדות לאוכלוסיית המובטלים. תוכנית "מעגלי תעסוקה" המופעלת על ידי שירות התעסוקה מטפלת במקביל הבטחת הכנסה וקיימת בה חובת השתתפות לפרטים אשר הופנו אליה, ומרכזי ההכוון לחברה הערבית והחרדית המופעלים על ידי זרוע העבודה מטפלים בעיקר בפרטים הנמצאים מחוץ לכוח העבודה ואינם חייבים להשתתף. בשל ההיקף המשמעותי של מובטלים בעת הנוכחית, כמו גם המאפיינים הייחודיים של אוכלוסייה זו, סביר שיהיה קושי להרחיב ולהתאים את התוכניות הקיימות באופן מיידי לטיפול בהם.

על כן אנו ממליצים על הפעלת **תוכנית תעסוקה למובטלים באמצעות שוברים לגופי הכוון והשמה פריים**, שייבחרו על פי קריטריונים מוגדרים ובפיקוח של הממשלה. יש לקבוע יעד שלפיו כמחצית מהפרטים שאינם מועסקים ומקבלים דמי אבטלה ישתתפו בתוכניות מסוג זה. בנוסף, יש להגדיל את כמות מקבלי הבטחת ההכנסה המשתתפים בתוכנית מעגלי תעסוקה ואת כמות הלא-מועסקים הערבים והחרדים המשתתפים במרכזי ריאן ומפתח, לצד הגברת האפקטיביות של תוכניות אלו, וזאת בהתאם להמלצות ועדת התעסוקה 2030.

הכשרה מקצועית

משתתפים מכלל תוכניות התעסוקה שתוארו לעיל יופנו להכשרות מקצועיות, כאשר לכל פרט תיבחר **ההכשרה המתאימה לו לאחר אבחון והכוונה**. **בפרט יש לשים דגש על הכשרות בתחומי הון אנושי כללי ולמקצועות שיש בהם ביקושים כבר כיום** ורמת השכר לאחר שנת עבודה היא מעל 6,500 ש"ח, על מנת להעלות את כישוריהם של המשתתפים ולהבטיח אופק תעסוקתי עם הגדלת הפעילות במשק. מומלץ להתמקד במערכי הכשרה פרונטליים ודיגיטליים בתחומי הדיגיטציה, ניהול מערכות מחשבים, QA ותכנות ברמות שונות, הכשרות מוכרות בתחומי השירות האישי כגון ספרות, קוסמטיקה והוראת ענפי ספורט שונים, וכן כל המקצועות הקלסיים אך באיכות חדשנית – חשמל, אינסטלציה, מיזוג אוויר, מכלול ענפי הבנייה כולל הפעלת ציוד כבד (הכשרה בטכנולוגיות חדשות מחליפות ידיים עובדות), מערכת הבריאות והסיעוד, מערכת החינוך, טיפול באוכלוסיות רווחה ועוד. במקביל רצוי להימנע מהכשרות בתחומים שבהם הביקושים יורדים או שהסיכון לאוטומציה גבוה. זרוע העבודה תנהל את רשימת הקורסים ואת סדר העדיפויות להקצאת השוברים להכשרות, על פי קריטריונים של מצב הפרטים בשוק העבודה ויכולתם להשתתף במימון הקורסים.

במקביל להרחבת היקף המשתתפים בהכשרות לכ-100,000 עד 200,000 במשך שנתיים, יש חשיבות רבה לכך שתוכניות ההכשרה תיבנה בשיתוף מעסיקים ועל פי צורכי המשק, ועל כן יש ליישם את **הרפורמה המקיפה במערכת ההכשרה המקצועית על פי מתווה ועדת התעסוקה 2030**.

החזון שקבעה הוועדה הוא שיפור המערכת כך שהיא תספק הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות על-תיכוניות איכותיות, כמנגנון מרכזי לשיפור הפריור והשכר, ובמיוחד בחציון התחתון. חזון זה מתבסס גם על הממצא מהעולם שלפיו התשואה לשנת השכלה על-תיכונית לא-אקדמית **איכותית** אינה נמוכה מהתשואה לשנת השכלה אקדמית, בהינתן כישורי הלומדים. קהלי היעד העיקריים של הרפורמה, כפי שמתוארים בדו"ח הוועדה, הם מובטלים או דורשי עבודה מקרב אוכלוסיות היעד אשר טרם נכנסו לשוק העבודה, צעירים הנכנסים לשוק העבודה ואינם פונים להשכלה אקדמית, ועובדים שיש חשש לכך שמקצועם נעלם והם על סף פיטורים. כפי שהוסבר קודם, **חלק גדול מהעובדים שהוצאו לחל"ת או פוטרו בעקבות המשבר נכללים בפועל בקהלי יעד אלו**, בדגש על צעירים ואנשים בעלי מיומנויות נמוכות.

הרפורמה המוצעת בהכשרות המקצועיות תתבסס על העקרונות הבאים:²¹

- ראייה הוליסטית של ההכשרות המקצועיות כנקודת פתיחה של מסלול קריירה ללא תקרת זכוכית. על המערכת לאפשר בין היתר המשך ללימודי טכנאי והנדסאי בתחומים הרלוונטיים, וכן המשך להשכלה אקדמית.
 - כל הכשרה תעמוד בקריטריון איכות. קריטריון האיכות עבור הכשרה בהיקף של מעל 400 שעות יעמוד על תשואה של 6% לפחות,²² במונחי שכר, מול השכר הצפוי לבוגרים אילו לא היו עוברים את ההכשרה. קריטריון האיכות עבור הכשרות קצרות יותר יעמוד על תשואה של 4% לפחות.
 - חיזוק והרחבת הלימודים בכל התחומים הנדרשים במשק לצד צמצום ואף הפסקת תקצוב של מסלולים שאינם תורמים לתשואת הפרטים. בפרט יש לחזק את התחומים שבהם יש במשק ביקושים גבוהים ושכר עולה, כולל תחומים שאינם קיימים במערכת כיום.
 - עדכון תוכניות הלימוד על פי ביקושי השוק ובשיתוף מעסיקים, כך שכל תוכניות הלימוד יעודכנו באופן שוטף.
 - שילוב עבודה בפועל אצל מעסיקים (התמחויות) כחלק מתוכניות הלימוד, ככל הניתן.
 - שילוב של לימודי הון אנושי כללי וכישורים רכים לעבודה, על מנת להבטיח ללומדים הצלחה ארוכת טווח בשוק העבודה ואפשרות להתפתח ולעדכן את כישוריהם במהלך הקריירה. יש להקנות כישורי עברית, אנגלית, מתמטיקה, אוריינות דיגיטלית וכיו"ב.
 - רצף אקרדיטציה ובניית שרשראות קורסים בכל תחום לימוד אפשרי, כך שכל סטודנט הנכנס למערכת יוכל לראות את מסלול ההתפתחות המקצועית שלו.
- על מנת לממש עקרונות אלו, יש לבנות את המערכת בהתאם:
- מערכת מפקחת (לא מנהלת) על בסיס קריטריונים איכותיים. יש להעניק גמישות למוסדות המכשירים על מנת לוודא התאמה מהירה של חומר הלימוד לצורכי המשק, זאת תוך מתן עצמאות רבה יותר בבניית תוכניות לימוד ובלבד שהבוגרים יעברו מבחן חיצוני בתום ההכשרה.
 - יתרונות לגודל – רצף לימודי ותמרוץ שילוב עם המכללות הטכנולוגיות והאקדמיות.
 - שיפור תדמית המערכת, בין היתר על ידי חיבור למכללות.
 - תחרות בין הגופים המכשירים אשר תבטיח איכות בלימודים ובהשמה ורלוונטיות לשוק העבודה.
 - הכוונה ללומדים על פי כישוריהם ודרישות השוק.
 - תקצוב מבוסס עלויות ומותנה בתשואה, בהסמכה ובשילוב בתעסוקה.
 - מנקודת ראות מקצועית, ועל מנת לתמוך בפדגוגיה אחידה וברצף אקרדיטציה ולהבטיח שירות איכותי ללומדים ולמעסיקים, השגת הרפורמה באופן מיטבי דורשת איחוד של פעולות האגף להכשרה מקצועית ומה"ט בתחומים של בניית תוכניות הלימוד, תקצוב ופיקוח.
- בנוסף, יש להרחיב את התמיכה במערך **ההכשרה של הנדסאים וטכנאים** על פי המתווה שהתקבל ב-2018, כולל תמיכה במכינות לאוכלוסייה בעלת בגרויות חלקיות וצרכים בהשלמת השכלה.

²¹ מניתוח שבוצע על ידי מכון אהרן עולה כי יישום הרפורמה בהכשרות המקצועיות על פי מתווה ועדת התעסוקה והרחבתן עד 2030 להיקף של כ-60,000 משתתפים בשנה בעלות שנתיית של כמיליארד ש"ח יניבו למשק תוספת של כחצי אחוז תוצר לשנה (6 מיליארד ש"ח).

²² עבור הכשרות ארוכות יותר מ-1,000 שעות נדרשת תשואה גבוהה יותר, בהתאמה.

הורדת עלויות העסקה

מענק ההחזרה למעסיקים הוא הכלי המרכזי שנקט עד כה לצמצום זמני של עלויות ההעסקה ותמרוץ חזרת עובדים לתעסוקה. המענק מהווה סוג של שובר (voucher) שהעובד הפוטנציאלי, שהוא מובטל או נמצא בחל"ת, נותן למעסיק בתמורה להעסקתו. הוא ניתן פעם אחת לכל מועסק ומאפשר לו כוח מיקוח עם המעסיק הקודם או מעסיק חדש לגבי תנאי העבודה, והוא ניתן רק לעסקים שהיקף התעסוקה שלהם אכן גדל. **לאור התנאים הנוכחיים בשוק העבודה ובהעדר מנגנון של דמי אבטלה גמישים**, אנו סבורים שיש מקום להאריך במעט תוכנית זו גם לעובדים שיצאו לחל"ת בגל השני. בנוסף, יש להגמיש תוכנית זו לתמיכה במשרות חלקיות, כך שעובד שחוזר לתעסוקה בחצי משרה או שמגדיל את היקף העבודה שלו מחצי משרה למשרה מלאה תינתן בעבורו מחצית מסכום המענק. עובד שחזר לשני חצאי משרות אצל שני מעסיקים שונים יוכל לחלק את השובר שלו בין שניהם.

במידה שהמגפה נבלמה אך מכלול הצעדים שפורטו לעיל אינם מספיקים והאבטלה נשארת גבוהה לבעלי מיומנויות נמוכות, ניתן להפעיל כלים משלימים נוספים להורדת עלות ההעסקה: מתן אפשרות לעובדים בשכר נמוך ליותר באופן זמני מרצונם על ההפרשות שלהם ו/או של המעסיק לפנסיה, עם אפשרות להשלמה על ידי המדינה כך שהפנסיה לא תיפגע; ומתן אפשרות להורדה זמנית של שכר המינימום, במקביל לפיצוי העובדים ברמות השכר הנמוכות על ידי מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) כך שהכנסתם לא תיפגע. חשוב לציין כי גם בתנאי השוק הרגילים תשלומי הפנסיה ברמות השכר הנמוכות ובגילאים הצעירים הם גבוהים,²³ והאכיפה של שכר המינימום היא חלקית, בפרט בקרב החברה הערבית והחרדית. שני הצעדים הללו יקטינו את עלות ההעסקה של עובדים, ובעיקר עובדים שערך התפוקה השולית שלהם ירד בעקבות הירידה בביקושים, ובכך יכולים לתרום הן להגדלת סיכוייהם להיות מועסקים והן להגדלת ההכנסה הפנויה שלהם.

הגדלת ביקושים ויצירת משרות ביוזמה ממשלתית

בתקופה של מיתון עמוק ובמשק הנמצא גם כך במחסור עצום בהון ציבורי והשקעות, יש חשיבות להשקעה בתשתיות תחבורה, אנרגיה ובינוי ובדיגיטציה של מערכת החינוך, הבריאות, רשות המסים, המערכת המשפטית ועוד. פרויקטים אלו, המתוארים בפרק הבא, יתרמו גם להגברת הביקוש לעובדים וליצירת משרות וגם לקידום הפיריון והצמיחה במשק.

4.3 מדיניות תמיכה במגזר העסקי

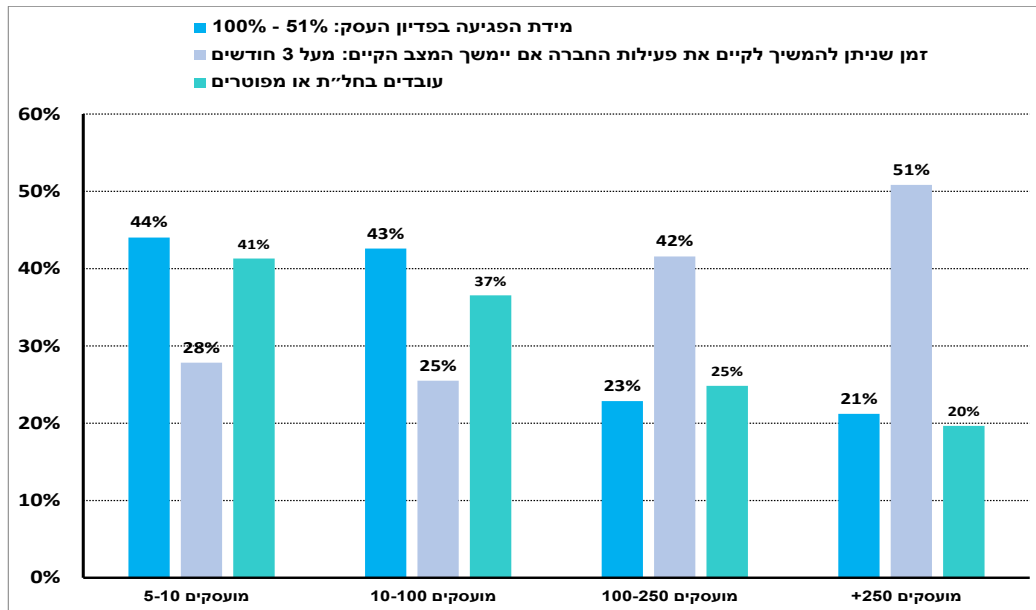
בעקבות נגיף הקורונה חוו עסקים רבים ירידה חדה בפעילות העסקית ובנזילותם באופן המקשה עליהם לשלם את ההוצאות הכרוכות בניהול העסק.²⁴ רגישים במיוחד למצב הכלכלי שנוצר הם עסקים קטנים ובינוניים המתאפיינים ברזרבות נמוכות יותר, ומכאן שהם פגיעים יותר לירידה בתזרים המזומנים.²⁵ שיעור העסקים שחוו ירידה של 51%–100% בפדיון גבוה כמעט פי שניים בקרב עסקים קטנים ובינוניים מזה של עסקים גדולים (איור 7). שיעור העובדים שהוצאו לחל"ת או פוטרו גבוה כמעט פי שניים בקרב עסקים קטנים ובינוניים מזה שבעסקים גדולים. הפגיעה הגדולה בעסקים קטנים ובינוניים נובעת בין היתר מכך שעסקים אלה מרוכזים בענפים שנפגעו יותר מההגבלות שיושמו: ענפי שירותי מזון ואוכל, מסחר קמעונאי, אומנות, בידור ופנאי עם 50% ומעלה של מועסקים שהוצאו לחל"ת, זאת בנוסף למאפיינים כלליים של עסקים אלו כמו העדר היכולת או ההיערכות להטמיע מנגנונים של עבודה מרוחק, והעובדה שעסקים קטנים ובינוניים רבים מספקים שירותים לעסקים אחרים (B2B).

²³ ליפשיץ, א' (2020), "גובה ההפרשה האופטימלית לפנסיות חובה", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

²⁴ בעיקר תשלומי שכר, דמי שכירות, תשלומות ביניים, ריבית על חובות ומיסים.

²⁵ בישראל העסקים הקטנים והבינוניים מהווים 60% מהעובדים בסקטור העסקי, ו-54% מהתוצר.

איור 7: תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 3).

הפגיעה הכלכלית הקשה הביאה לעיצוב תוכניות ממשלתיות לתמיכה בהוצאות קבועות של הסקטור העסקי. תמיכה זאת ניתנה ב-4 צעדי מדיניות עיקריים: א. הלוואות בערבות מדינה; ב. הנחה או דחייה בתשלומי מיסים; ג. מענק לסבסוד העלויות הקבועות של העסק; ד. אסדרת הפעילות בשוק השכירות. ההצדקה הכלכלית לתמיכה ממשלתית בעסקים, ובעיקר בעלויות הקבועות שהעסקים מחויבים לשרת, היא כשל השוק הנובע מאי-ודאות עצומה שהמציאות בעת קורונה מגלמת. כשל נוסף נובע מכך שההסכמים העסקיים שהמגזר העסקי חתום עליהם אינם מותנים באירוע של מניעת פעילות עסקית על ידי הממשלה, ובפרט שהסקטור העסקי אינו מבוטח להתרחשותו של אירוע כזה. העיקרון המנחה הרצוי של מדיניות ציבורית במקרה ייחודי שכזה הוא מתן גשר לתקופת המשבר כך שחברות טובות תשודנה, זאת באמצעות העלאת הוודאות של הסקטור העסקי בהתפתחויות הבריאותיות-כלכליות ובצעדי הממשלה, לרבות קביעת כללים ברורים ושקופים לחלוקת הנטל בין הממשלה לעסקים שחוו ירידה משמעותית בפעילות עסקית. כאמור, הסיוע הממשלתי לעסקים ניתן בכמה כלי מדיניות עיקריים: הלוואות בערבויות מדינה, דחיית מיסים ומענקים.

הלוואות בערבות המדינה

העמדת קרנות הלוואה ייעודיות בערבות המדינה היא אחד מכלי הסיוע הרווחים בתוכניות התמיכה שהעניקו מדינות לסקטור העסקי. ערבויות מדינה מאפשרות לבנקים ניהול סיכונים שמרני פחות והגדלת היצע האשראי לעסקים. שיעורי המימון בקרנות, על פי רוב, נמוכים מאוד או אפסיים ומאפשרים לעסקים "גשר" תזרימי עד לחזרה לפעילות כלכלית. זהו כלי המדיניות היעיל ביותר מבחינה כלכלית לסיוע לעסקים, שכן מדובר בהלוואה בתנאים נוחים בהליך המלווה בניהול סיכונים ומקצה את האשראי לחברות שיש להן סיכוי טוב לצלוח את המשבר. בישראל הוקמו 3 קרנות ייעודיות: קרן לעסקים גדולים, קרן לעסקים קטנים, קרן לעסקים בסיכון.²⁶

²⁶ לתנאי ההלוואה ותנאי הסף לפי גודל חברה ראו אתר הייעודי להגשת הבקשות להלוואה, <https://govextra.gov.il/mof-gloans-corona/>

מהנתונים בלוח 2 עולה כי היקף ההלוואות בערבות המדינה בקרן לעסקים גדולים הוא 6 מיליארד שקל, היקף הלוואות המייצג שיעור ביצוע של 25%. היקף ההלוואות בקרן בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים הוא 18 מיליארד שקל, שיעור ביצוע של 94%.

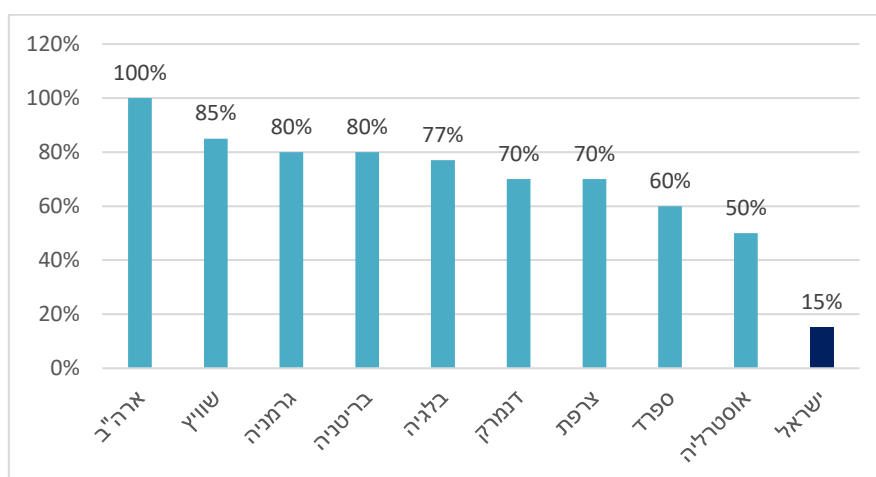
לוח 2: היקף התוכנית הכלכלית בעקבות משבר הקורונה ושיעור הביצוע, עבור חודשים מרץ-אוגוסט

| הלוואות בערבות מדינה | הקצאת אשראי ותזרים (במיליוני שקלים) | אחוז ביצוע |
|---------------------------------------|-------------------------------------|------------|
| קרן עסקים גדולים (הבנקים ומשרד האוצר) | 6,000 | 25% |
| קרן עסקים קטנים (הבנקים ומשרד האוצר) | 18,000 | 94% |
| קרן עסקים בסיכון (הבנקים ומשרד האוצר) | 4,000 | 20% |

מקור: נתוני החשב הכללי.

מהשוואה בינלאומית של שיעור ערבויות המדינה והיקף ההלוואות מהתוצר עולה כי התמיכה הממשלתית בסקטור העסקי בישראל באמצעות הלוואות בערבות המדינה היא מצומצמת ביחס למדינות מתקדמות אחרות, ובפרט למדינות הסמן: שיעור ערבויות המדינה העומד בישראל על 15% (איור 8) והיקף הסיוע העומד בישראל על 2% (איור 9) הם נמוכים ממדינות השוואה.²⁷

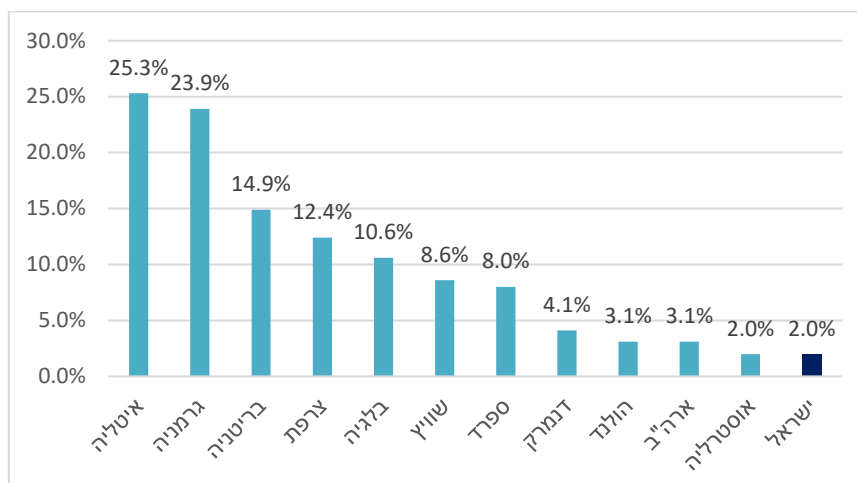
איור 8: שיעורי ערבות מדינה מסך ההלוואות שהקרן יכולה לספק



מקור: אזנקוט ובוטוש (2020).

²⁷ אזנקוט, מי וני בוטוש (יוני 2020), "סקירה וניתוח מדיניות סיוע לעסקים בישראל ובמדינות מפותחות בתקופת משבר נגיף הקורונה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

איור 9: שיעור ההלוואות בערבות קרנות מדינה מהתוצר



מקור: אזנקוט ובוטוש (2020).

דחיית מיסים

צעד מדיניות רווח במדינות מפותחות להקלה על תזרים המזומנים של הסקטור העסקי הוא דחיית תשלומי מס המשולמים באופן חודשי או רבעוני.²⁸ דחיית תשלומי מס דומה לתמיכה בעסקים על ידי הלוואה ללא ריבית. היתרון של מתן תמיכה דרך מערכת המס, המכילה את כל המידע הפיננסי לגבי הפעילות העסקית של חברה, הוא מהירות הסיוע והנטל הבירוקרטי הנמוך יותר ביחס להלוואות בנקאיות, שכן המערכת מכילה את כל המידע העסקי הרלוונטי. תקופת הדחייה בתשלומי המיסים בישראל (1–2 חודשים) נמוכה יותר מהתקופה במדינות מפותחות (6 חודשים ומעלה אם אפשרות הארכה).

מענקים

בדומה לצעדי המדיניות הקודמים שפורטו: הלוואות בערבות מדינה והגנה על שוכרים בעת משבר, המטרה של סבסוד עלויות קבועות היא הקלה בתזרים המזומנים של עסקים שחוו ירידה משמעותית בפעילות העסקית כתוצאה ממשבר הקורונה. בישראל אישרה הממשלה ב-24.04.2020 מענק הוצאות קבועות לעסקים.²⁹ היקפו של מענק עלויות קבועות בישראל נמוך משמעותית ממה שניתן במדינות הסמן. שיעור המענק בגין עלויות קבועות בישראל, אשר נע בין 3%–15% מתוך מחזור המכירות (וכ-4%–30% מהתשומות בענפי תעשייה / כ-5%–60% מהתשומות בענפי שירותים),³⁰ נמוך משמעותית משיעור המענק באוסטרליה (נע בין 25%–75% ממחזור המכירות) ומשיעור המענק בדנמרק (נע בין 25%–80% מהעלויות הקבועות).

²⁸ דחיית תשלומי מס לעסקים בעולם נעשית במיסי הכנסה, מע"מ, ביטוח לאומי, מס חברות, הפרשות סוציאליות, מס סביבתי, בלו, ארנונה, חשמל ומים ואגרות ממשלתיות. צעדים נוספים להגדלת הנזילות לעסקים שנקטו בעולם הם הקדמת תשלומים לספקי ממשלה קטנים ובינוניים, החזר מקדמות מס והארכת מועד הגשת דוחות מס.

²⁹ אוכלוסיית הזכאים למענק כוללת עסקים קטנים ובינוניים, חברות, שותפויות, מלכ"רים ועוד, בעלי מחזור של 18 אלף שקל ועד 20 מיליון שקל בשנה, ועצמאים שמחזורים עולה על 300 אלף שקל ועד 20 מיליון שקל בשנה ועומדים בתנאי הסף הבאים: א. על העסק להיות מאוגד כעוסק פטור או מורשה בלבד ולבעל העסק מלאו 20 שנה בשנת 2019, ב. העסק היה פעיל ביום 29 בפברואר 2020, ג. חלה ירידה של לפחות 25% במחזור הפעילות של העסק בחודשים מרץ–אפריל 2020 ביחס לתקופה המקבילה בשנת 2019. תקרת המענק היא עד 400 אלף שקל.

³⁰ שיעור המענק תלוי במקדם הפגיעה, מקדם החיסכון בהוצאות קבועות, שיעור העובדים שהחזרו מחל"ת והענף הכלכלי של העסק.

התמיכה שניתנה בישראל למגזר העסקי מצומצמת בהשוואה בינלאומית, בכל כלי הסיוע שניתנו: הלוואות בערבות מדינה, דחייה וביטול של מיסים ומענקים. בנוסף, שיעורי המיצוי של כלי הסיוע הינם נמוכים.³¹
המלצותינו הן:

- יש להרחיב את היקף התמיכה הממשלתית בהלוואות בערבות מדינה. כלי מדיניות זה מסייע במצוקה התזרימית של חברות הצפויות לעבור את המשבר ונחשב לכלי הסיוע היעיל ביותר מבחינה כלכלית. יש להרחיב את הלוואות בערבות מדינה לעסקים חדשים ולתת מענק הוצאות קבועות מותנה ברף פגיעה מינימלי של 60% ובשיעור עולה עד 80% (טרפז).
- יש להעלות את היקפי הביצוע הנמוכים ולוודא שאינם נובעים מבירוקרטיה סבוכה הכרוכה בקבלת הסיוע או תנאי סף גבוהים מדי.
- יש ליצור מנגנון טיפול בעסקים קטנים בענפים שנפגעו משמעותית במשבר: תרבות, תיירות, פנאי. יש לתמוך בעסקים עם השפעות חיצוניות, ובמקרה של עסקים גדולים התמיכה צריכה להיות תמורת השתתפות הציבור (ממשלה) בפוטנציאל ההכנסות (equity).
- יש לאפשר פחת מואץ להשקעות במכונות וציוד בכל הענפים, על מנת להגביר את ההשקעות. על מנת לצמצם את העיוות שמנגנון זה יוצר במחירי גורמי הייצור במשק, רצוי להתנות את ההטבה בהיקף הפגיעה ולהגביל אותה לרכישת ציוד מתקדם שייתכן שיש לו השפעות חיצוניות חיוביות על הפרייון.³²

4.4 רגולציה ובירוקרטיה

הצורך ברפורמה שתטפל בבעיית הרגולציה העודפת ובנטל הבירוקרטי הכבד על המגזר העסקי בישראל מודגש בעת הנוכחית. נושא זה נידון רבות בעשור האחרון, אבל הרפורמות בתחום לא הבשילו לשינוי בשטח.³³ שיפור בסביבת הרגולציה הוא מהלך נחוץ לכלכלה הישראלית, עלותו התקציבית זניחה והשפעתו מיידית ומשמעותית לזמות ולהשקעות ובפרט לתעסוקה – האתגר המשמעותי למשק כעת. השפעות חיוביות אלו תתורגמנה בטווח הארוך לשיפור בתחרותיות במשק, בפרייון ובהפחתת יוקר המחיה. השפעות הרגולציה העודפת בישראל, כפי שעולה ממדדי רגולציה ובירוקרטיה בינלאומיים³⁴ ומעודויות הסקטור העסקי,³⁵ מייצרות שיווי משקל מזיק לכלכלה הישראלית. רגולציה עודפת מתורגמת לשני מרכיבים הקשורים זה בזה. הראשון, רגולציה היוצרת חסמי כניסה, מגבילה את התחרות ומקנה לגופים עסקיים כוח שוק עודף. רגולציה כזאת יכולה להיות הגבלה על כניסה של חברות זרות לפעילות מקומית או רגולציה מחמירה הנובעת מניהול סיכונים לקוי. המרכיב השני הוא רגולציה המטילה על עסקים נטל בירוקרטי כבד; מרכיב זה, כמו המרכיב הראשון, מגביל תחרות. נטל בירוקרטי כבד בפתיחת עסק הוא מס על פעילות כניסה, ונטל בירוקרטי כבד על הפעילות השוטפת מהווה מס על הפעילות השוטפת. הנטל הבירוקרטי מקשה במיוחד על עסקים קטנים ובינוניים, עקב מרכיב העלות הקבועה המשמעותי בנטל הבירוקרטי.

³¹ בנק ישראל (אוגוסט 2020), "דוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2020 בצל משבר הקורונה". בדוח מצוין גם ההיקף הנמוך בישראל של תמיכה באמצעות צעדים פיסקליים.

³² הממשלה החליטה על קידום מנגנון זה לענפי התעשייה, הבינוי, החקלאות והמלונאות בהיקף של כ-2 מיליארד ש"ח עד נובמבר 2021. בעקבות הערות הציבור הוחלט כי המנגנון יורחב לכלל ענפי המשק ותכולתו תוגבל עד יוני 2021 על מנת לשמור על מסגרת התקציב שהוקצתה.

³³ החלטות ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 להפחתת הנטל הרגולטורי.

³⁴ מדדים כדוגמת מדד ה-PMR וה-STR של ה-OECD, ומדד קלות עשיית עסקים (Doing Business) המפורסם על ידי הבנק העולמי.

³⁵ כך עלה בפגישות שקיימו נציגי "הוועדה לקידום ענפי המסחר והשירותים" בראשות פרופ' צבי אקשטיין, ראש מכון אהרן ומיכל פינק, סמנכ"ל אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד התמ"ת. הוועדה צפויה להגיש את המלצותיה בסוף 2020.

ישנו קשר ישיר בין תחרות ופריזם ולכן קיומה של רגולציה עודפת הפוגעת בתחרות פוגעת גם בפריזם, שכן קיומה של תחרות מחייבת חברות פעילות לתור אחרי מקומות להתייעלות ולשיפור המוצר והשירות שהן מציעות ובכך מעודדות חדשנות והשקעות, תהליכים המשפרים את הפריזם. תהליך נוסף שנמצא בבסיס הקשר בין תחרותיות ופריזם מתקיים בשל מנגנון הסינון שהתחרות מייצרת לחברות לא יעילות: חברות שמייצרות ביעילות זכות בנתח שוק גדול יותר על חשבון חברות היעילות פחות, שיוצאות מהשוק. ההשפעה הכלכלית השלילית של הנטל הרגולטורי בישראל מחייבת מדיניות ממשלתית של טיוב רגולציה, שמשמעותה אימוץ מדיניות של ביטול חובות רגולטוריות לא נחוצות היוצרות חסמי כניסה ומגבילות תחרות מקומית ובינלאומית, ויעול ההליך הבירוקרטי באופן המשיג את מטרות הרגולציה בעלויות נמוכות יותר במונחים של זמן, כסף וטרחה. בעיית הרגולציה והנטל הבירוקרטי בישראל היא בעיה רוחבית המאפיינת את כל הרגולטורים ומשרדי הממשלה הנמצאים בממשק עם הסקטור העסקי. הטרוגניות רבה מאפיינת את תהליכי הרגולציה והבירוקרטיה בהתאם לתחומי הפעילות של החברות ומכלול הרגולטורים המעורבים בתהליך, לכן ישנו קושי רב לטפל בעיית הרגולציה והבירוקרטיה בישראל בעזרת פתרונות פרטניים. לאור מאפיינים אלו, ובמטרה לשפר את הסביבה הרגולטורית והבירוקרטית בישראל, אנו ממליצים על שני יעדים רוחביים ומדידים בתחום הרגולציה העודפת, שהשגתם תתורגם לתהליכי טיוב רגולציה פרטניים.³⁶ המלצה נוספת שתעוגן בהוראת שעה נובעת מהסיבה המשברית ומהצורך הדחוף ליצירת משרות.

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

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

³⁶ יעדים אלו הם עיקרי ההמלצות בפרק רגולציה בדוח הוועדה לשיפור הפריזם בענפי המסחר והשירותים.
³⁷ בין החוקים המגבילים כניסה של חברות זרות: דרישת תושבות של יו"ר דירקטוריון והגבלות באשר לרישום חברה בישראל (חוק החברות התשנ"ט-1999); מגבלות על העסקת זרים לרבות דרישת מומחיות (חוק עובדים זרים התשנ"א-1991); הגבלת זמן שהייה (חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952); ומגבלות לגובה שכר מומחה (חוק עובדים זרים התשנ"א-1991).

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

בדומה למדידת אינדיקטורים כלכליים אחרים, כדוגמת אינפלציה ותעסוקה, יש למדוד באופן עקבי את מלאי הנטל הבירוקרטי על עסקים, שכן רק באמצעות מדידה ניתן להגדיר יעדים (מדידים) ולוודא את השגתם. הצורך במדידת הנטל הבירוקרטי נובע גם מאופיים של התהליכים הבירוקרטיים המושתים על המגזר העסקי, שרבים מהם חוצי משרדים. בהעדר גורם ממשלתי העוקב ומתכלל את הנטל הבירוקרטי, לצד חוסר מודעות מספקת של המשרדים לגבי העלויות הכלכליות הישירות של החלטות והשפעתן על המגזר העסקי, הבירוקרטיה נוטה להתרחב.³⁸

השיטה הרווחת במדינות מתקדמות למדידת עלות הבירוקרטיה היא באמצעות מתודולוגיית ה-Standard (SCM) Cost Model. המודל הינו כמותי, ומטרתו לחשב את הנטל הבירוקרטי הכרוך בתקנות שהממשלה מטילה על עסקים על ידי פירוק החקיקה לחובות בירוקרטיות ומדידת הזמן והעלות למילוי החובות.³⁹ המלצותינו בהקשר זה הן: 1. למדוד את מלאי הבירוקרטיה הקיים ולהציב יעדי הפחתה של 25% בעלות הבירוקרטיה; 2. לטפל בצורה פרטנית בטיוב הרגולציה בהליכים מרכזיים בעלי השפעה רוחבית ומשמעותית לתחרותיות ופיריון ולהציב יעדי הפחתה שאפתניים של 50% ויותר. תהליכים אלו הם בראש ובראשונה הליך של רישוי עסקים והליכי ייבוא מזון רגיש.

³⁸ אגף החשב הכללי במשרד האוצר (יוני 2018), "דוח הוועדה לשיפור הסביבה העסקית בישראל".
³⁹ לפירוט על המתודולוגיה והמבנה המוסדי המומלץ ראו סומקין, סי (2020), "מדיניות מדידה והפחתה של עלות הבירוקרטיה", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

5. רפורמות ופרויקטים לקידום התעסוקה והפריון

פרק זה מונה את הרפורמות והפרויקטים המרכזיים הנחוצים הן להגדלת התעסוקה בטווח הקצר והן לקידום הפריון בטווח הבינוני והארוך. בתקופה של מיתון עמוק, ולאור המחסור העצום בהון ציבורי ופרטי, יש חשיבות להשקעות ולהאצת פרויקטים על פי סדרי העדיפויות הנובעים מגורמי פער הפריון בין ישראל למדינות הסמן. השקעה זו תאפשר יציאה מהירה של המשק מהמשבר ותניח את היסודות לצמיחה מהירה ומכלילה שתאפשר לסגור את הפער ברמת החיים מהמדינות המובילות, ואף תביא לצמצום העוני.⁴⁰

5.1 קידום הדיגיטציה

להשקעה בתחומי ה-ICT בכלל, ולהשקעה בדיגיטציה של המגזר הציבורי בפרט, ישנה השפעה חיובית משמעותית על הצמיחה הכלכלית. למרות פריסת תשתיות התקשורת הרחבה במדינה, ישראל מדורגת רק במקום ה-24 מבין מדינות ה-OECD בחזירת פס רחב קווי. גם מבחינת שירותים דיגיטליים שניתנים על ידי גופים ציבוריים, ניכר פער בין ישראל למדינות מפותחות. אנו ממליצים על:

- צעדי מדיניות להעלאת כמות השירותים הדיגיטליים שמסופקים על ידי גופים ציבוריים. השקעה ממשלתית בדיגיטציה מקדמת את רמת החדשנות של המשק כולו, שכן הסקטור העסקי מעדכן את התשתיות הדיגיטליות שלו כדי לאפשר ממשק יעיל מול הסקטור הציבורי.
- הגברת ההכשרה המקצועית בתחומי הדיגיטציה על מנת לתת מענה למחסור בכוח אדם איכותי בעל מיומנויות טכנולוגיה במגזר הממשלתי ובענפים שאינם הייטק.
- **קידום מהיר ואגרסיבי של הדיגיטציה במשק על ידי תמיכה ממשלתית במערכות היישום כולל שינויים בחקיקה, בנהלים וביישום מערכות פיזיות.** סעיף זה כולל פעילות מרכזית של הממשלה בהיבטים רבים תוך קביעת יעדים מדידים כמותיים שחלקם יהיו מופנים בהמשך לתחומים מיוחדים:
 - קידום מהיר של תשתית סיבים אופטיים, תשתית תקשורת סולרית בטכנולוגיית דור 5 (5G),⁴¹ יצירת תשתית שירותי ענן לממשלה ולסקטור הפרטי בישראל.
 - בנייה מלאה של מערכות E-Government אשר מקיפות את מערך התשלומים הממשלתי, מערך הדיווחים, מערכת המס וכלל שירותי הממשלה ברמה זהה לזו הנמצאת במדינות כמו סינגפור או שוודיה.
 - דיגיטציה מלאה של מערך התשלומים במשק ותמיכה בסקטור הפרטי ביישום, כולל אישורים בנקאיים, חתימות דיגיטליות ועוד.
 - דיגיטציה של מערך הרגולציה העסקית כולל מערך פתיחת עסק, אישורי יבוא מוצרים, אישורי תקנים, ביטוח לאומי ועוד.

⁴⁰ ההמלצה על ניצול המשבר לביצוע השקעות ורפורמות תומכות צמיחה מכלילה ובת-קיימא מופיעה גם בדו"ח ה-OECD (OECD Economic Outlook, Interim Report September 2020).

⁴¹ משרד התקשורת, https://www.gov.il/he/departments/news/01042020_2

יש לבצע דיגיטציה מלאה של כלל המשרדים הממשלתיים, בדומה לתוכנית שהוכנה על ידי "ישראל דיגיטלית" ליחידות מספר, כולל זרוע העבודה במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים. העלות המשוערת של פרויקט זה עומדת על 4.5 מיליארד ש"ח, ועל פי מחקרים זו השקעה שיש לה תשואה חיובית בגלל העלאת הפריון והצמיחה. בנוסף, הדיגיטציה מגדילה את האפשרויות לעבודה מהבית ולהכשרה מרחוק, שהן רלוונטיות במיוחד במצב של משבר בריאותי.⁴²

5.2 פרויקטים בתחום התשתית הפיזית

תחבורה בכלל ותחבורה ציבורית בפרט

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

תשתיות אנרגיה

תשתיות האנרגיה הן מאבני היסוד של הצמיחה הכלכלית. שיפור האיכות של תשתיות האנרגיה יגדיל את שיעורי הצמיחה במגזרי התעשייה השונים ואת צמיחת התמ"ג. מחסור בתשתיות האנרגיה, התנהלות לא יעילה של מגזר האנרגיה או חוסר אמינות של רשת החשמל, כמו גם העדר מדיניות כוללת לפיתוח וקידום משק האנרגיה, יפגעו בביטחון האנרגטי, בצמיחה וברוחת הציבור. **מדיניות משק האנרגיה צריכה להתמקד בארבעה יעדים מרכזיים: אמינות החשמל, איכות השירות, איכות הסביבה, ומחיר תחרותי של החשמל.**⁴³ יעדים אלו תלויים זה בזה, והשקעה או קידום של יעד אחד משפיע, ולעיתים בא על חשבון, ההשקעה בהשגת יעד אחר.

⁴² בנוסף לתחומים שפורטו לעיל, ועדת הבדיקה המקצועית לבחינת הצורך והאפשרות להקמת תשתית למדע וטכנולוגיות קוונטים בראשותה של ד"ר אורנה ברי קבעה כי לתחום הקוונטים השפעות מהפכניות על מערכות רבות בתחומי התעשייה, התשתיות, הביטחון והבריאות, והצפי הוא להתרחבות השפעות אלה ולהאצתן, ועל כן קיים צורך קריטי בייזום תוכנית לאומית למחקר ופיתוח בתחום מדע וטכנולוגיות קוונטים. הוועדה אף הצביעה על תחומים ספציפיים שבהם רצוי להשקיע. סך כל התקציב הנדרש לצורך מימוש התוכנית שעליה המליצה הוועדה עומד על 1.5 מיליארד ש"ח.

⁴³ אקשטיין, צ', סי' סומקין וה' אקסלרד (2020), "אתגרי משק האנרגיה 2030", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

כיום המדדים בתחומים אלה בישראל נחותים מאלו של מדינות הסמן. כך עמד בשנת 2019 מדד דקות אי-האספקה של חשמל בישראל⁴⁴ על כ-184 דקות בשנת לעומת ממוצע של כ-70 דקות במדינות הסמן. אין יעד לאומי לשיפור מדד זה. אחוז האנרגיה המתחדשת מסך צריכת החשמל בישראל נמוך בהשוואה למדינות אירופה – בשנת 2019 עמד אחוז האנרגיה המתחדשת מסך צריכת החשמל על כ-7% בישראל לעומת כ-46% במדינות הסמן. יעדיה של ישראל בתחום זה הם 10% אנרגיה מתחדשת מסך צריכת החשמל עד שנת 2020, 13% בשנת 2025 ו-17% בשנת 2030,⁴⁵ עם ניסיון להעלות את היעד לכ-30% בשנת 2030.⁴⁶ תעריף החשמל בישראל נמוך בכ-38% מהתעריף הממוצע הנהוג במדינות האיחוד האירופי, ושיעור המיסוי, המממן את ההשקעות במשק האנרגיה בישראל, נמוך ב-10 נקודות האחוז מזה שבאיחוד האירופי, זאת על אף האיכות הירודה של רשת החשמל, שהייתה צריכה להוביל דווקא להעלאת התעריף. הדבר נובע מכך שקביעת המחיר בישראל איננה נגזרת מהיעדים.

אנו ממליצים לקבוע את כלל היעדים ארוכי הטווח למשק האנרגיה (2030), וכן לבחון חלופות השקעה להשגת היעדים בהתבסס על מודל דינמי של משק האנרגיה. בהתאם לחלופות ההשקעות שתיבחר אנו ממליצים לגבש תוכנית עבודה מפורטת של הביצוע להשגת היעדים ב-2030, ולנהל מדיניות רציפה להשגת יעדים שנתיים ויעדים ארוכי טווח, תוך התייחסות לשינויים טכנולוגיים שמתרחשים במשק האנרגיה. במסגרת תוכנית העבודה, אנו ממליצים על קידום השקעה בתשתיות אנרגיה, הגדלת אמינות היצע החשמל והקטנת פליטות המזהמים; קידום השקעות באנרגיה מתחדשת והתאמת מערכת ההולכה לשימוש באנרגיות מתחדשות; פיתוח והרחבה של החיבור של הגז הטבעי לצרכנים במשק; קידום מהיר של תחנות כוח על בסיס גז; קידום תשתית לתחבורה מבוססת חשמל וגז; מחזור מים והובלתם לחקלאות; ניקוי מרכזי אשפה ומרכזים אשר שימשו לתעשייה ביטחונית או מזהמת אחרת בעבר.

5.3 קידום החברה הערבית

האוכלוסייה הערבית מהווה כ-20% מהאוכלוסייה בישראל בגילים 25–64. עוד בטרם המשבר נמצאו פערים משמעותיים בשיעורי התעסוקה (שיעור הערבים מתוך המועסקים עמד על 14.2% ב-2019)⁴⁷ ובהכנסה (ההכנסה הממוצעת למשק בית ערבי ב-2016 הייתה 50% מזו של משק בית יהודי), אשר נבעו בעיקר מהפערים ברמת ההון האנושי.⁴⁸ הסקר החברתי 2019 מעלה כי החברה הערבית מאופיינת בשיעור גבוה של עובדים צעירים (כ-45% מהעובדים הערבים צעירים מגיל 35, לעומת שליש בלבד מהעובדים היהודים), ובשיעור גבוה יותר של עובדים במשלחי יד בלתי מקצועיים (10% בחברה הערבית לעומת 3% בלבד בחברה היהודית), וזו קבוצת האוכלוסייה שנפגעה באופן המשמעותי ביותר ממשבר הקורונה, בייחוד הנשים הערביות.

שיעורי התעסוקה בגילאי העבודה העיקריים (25–64) עמדו טרם המשבר על כ-38% בקרב הנשים הערביות ו-76% בקרב הגברים הערבים,⁴⁹ כאשר הנשים הערביות היוו 9.5% מהמועסקות בגילים אלה והגברים הערבים היוו 18.4% מהמועסקים בגילים אלה.⁵⁰

⁴⁴ מדד מקובל לבדיקת אמינות האספקה במקטע החלוקה.

⁴⁵ החלטת ממשלה 3484 ו-542.

⁴⁶ רשות החשמל (2020), "הגדלת יעדי ייצור החשמל באנרגיות מתחדשות לשנת 2030".

⁴⁷ נתוני הסקר החברתי 2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁴⁸ תחאוכו, מ' (2019), "החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁴⁹ נתוני סקר כוח אדם דצמבר 2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁵⁰ נתוני הסקר החברתי 2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הירידה המשמעותית בתעסוקה של הערבים פוגעת בצמיחה וגורמת להעמקת הפערים בין קבוצות האוכלוסייה. נתוני החזרה לתעסוקה ממאי 2020 מראים שהאוכלוסייה הערבית מתקשה לחזור לתעסוקה: באפריל 2020 היוו הערבים 18.6% מהמובטלים, ולפי נתוני לשכת התעסוקה 9% מהמובטלים הערבים הצליחו לחזור לתעסוקה במאי לעומת 20% מהיהודים, ויחד עם יישובים חרדיים, שיעור דורשי העבודה בערים הערביות היה הגבוה ביותר.⁵¹

הפערים בחזרה לתעסוקה בין החברה הערבית ליהודית נובעים, בין היתר, מפערים ביכולות וברמת המיומנויות הנמוכות יותר בקרב העובדים בחברה הערבית. יש לוודא כי הפערים אינם מעמיקים בעקבות המשבר, כך שהאוכלוסייה שמלכתחילה ברמה כלכלית-חברתית נמוכה לא תיצור נטל כבד יותר על הכלכלה, על ידי ניצול הזדמנויות העולות מהמשבר והוצאה לפועל של רפורמות שהיו חיוניות עוד טרם משבר הקורונה, וכעת נחוצות עוד יותר לשם חזרה לשיעורי התעסוקה טרום המשבר וחיזוק החברה הערבית לטווח הארוך לעמידה איתנה במשברים עתידיים.

רפורמות חיוניות לתעסוקה בחברה הערבית

- **מערך הכשרה לשיפור מיומנויות בסיסיות:** עוד טרם המשבר היו רמות המיומנויות בחברה הערבית נמוכות באופן משמעותי ביחס לחברה היהודית.⁵² בהינתן מאפייני המובטלים החדשים עולה כי נדרשת הכשרה לעובדים החלשים על מנת לתמוך בחזרתם לשוק העבודה, כגון קורסים לשיפור הבקיאיות בעברית, שכן אחד החסמים הבולטים לתעסוקה בחברה הערבית הינו רמת בקיאיות נמוכה בעברית בקרב שיעור גדול בחברה הערבית,⁵³ וקורסי הכשרה במיומנויות דיגיטליות, כיוון שרמת האוריינות הדיגיטלית הנמוכה מהווה חסם לתעסוקה ולהשכלה הגבוהה בתקופה זו במיוחד, שבה הדרישות בשוק העבודה משתנות ועולה רמת החשיבות של האוריינות הדיגיטלית לצורך עבודה ולימודים/הכשרה מרחוק, וכן בקרב דורשי העבודה, הנדרשים כעת להתנהל מול שירות התעסוקה, ביטוח לאומי ומעסיקים פוטנציאליים באמצעים דיגיטליים.
- **הנגשת מידע תעסוקתי לציבור הערבי:** חשיבות מרכזי ההכוון התעסוקתי בחברה הערבית, כדוגמת מרכזי ריאן ועמותות שונות, גוברת בתקופה זו של צרכים משתנים בשוק העבודה והיצע שונה של משרות. מרכזי ההכוון יספקו מידע נרחב ומעודכן על שוק העבודה, לרבות הכוונה תעסוקתית בשילוב הכוונה ללימודים משלימים או תוכניות הכשרה בהתאם לסוגי הכישורים הנדרשים.
- **שילוב צעירים בשוק העבודה:** הצעירים הערבים אינם משרתים בצבא בתום לימודי התיכון, וכתוצאה מכך אינם עוברים תהליך של מיון והכוונה ואינם רוכשים מיומנויות נחוצות בשוק העבודה. ניתן להתגבר על פער זה באמצעות תוכנית הכשרה להקניית כישורים לשוק העבודה (רכים, כללים ומקצועיים), שתתמקד במקצועות נדרשים בעלי הכשרה קצרה, ותכלול מסלולי התמחות לצבירת ניסיון.⁵⁴

⁵¹ שירות התעסוקה (מאי 2020), "[דופק שוק העבודה – מאי 2020](#)".

⁵² ממצאי סקר PIAAC משנת 2015 מעלים כי בממוצע רמות אוריינות הקריאה, האוריינות המתמטית והאוריינות הדיגיטלית בקרב הערבים בגילי 30–50 נמוכה באופן משמעותי מזו שבקרב היהודים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "[מיומנויות בוגרים בישראל 2014–2015](#)").

⁵³ תחאוכו, מ', ע' קלישר וק' מושקלב (2020), "[התשואה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם](#)", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁵⁴ בהמשך להמלצות המופיעות בדוח המסכם של הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030.

רפורמות חינוכיות במערכת החינוך הערבית

- **אוריינות דיגיטלית: מורים** – מעבר לאוריינות הדיגיטלית הבסיסית המומלצת לכלל האוכלוסייה, יש לחזק את מיומנויות ההוראה מרחוק של המורים.⁵⁵ הכשרה לעבודה עם תוכנות הוראה מרחוק מבחינת תפעול מקוון ולא-מקוון, בניית מערכי שיעור איכותיים בשילוב הוראה מרחוק, כיצד לבצע מעקב ומדידה אחר הישגי תלמידים בהוראה מרחוק. **תלמידים** – הקדשת זמן לימוד כחלק מתוכנית הלימודים למיומנויות דיגיטליות בסיסיות, לרבות עבודה עם תוכנות בסיסיות של עיבוד תמלילים וניתוח נתונים. **הורי תלמידים** – הכשרות מקוונות בתיווך בתי הספר לרכישת מיומנויות בסיס לתמיכה בצורכי התלמידים.
- **מניעת נשירה והעלאת הזכאות לבגרות**: שיעור הזכאות לבגרות בחברה הערבית נמוך משיעור זה בחברה היהודית, ושיעור בני ה-16 שאינם רשומים כלל למסגרת חינוכית ("נושרים") בחברה הערבית גבוה משיעור זה בחברה היהודית.⁵⁶ הפחתת שיעורי הנשירה והעלאת שיעורי הזכאות לבגרות בחברה הערבית יאפשרו השתלבות טובה יותר של מסיימי תיכון בשוק העבודה, בהכשרות המקצועיות ובאקדמיה, וכן יסייעו בהפחתת מעורבות הנוער החלש בפשיעה. השקעת משאבים בתלמידים החלשים ביותר ותמיכה בתלמידים על סף הזכאות לבגרות תאפשר להפחית את שיעורי הנשירה ולהעלות את שיעורי הזכאות לבגרות.⁵⁷
- **הנגשת תשתית דיגיטלית**: תלמידים רבים בחינוך הערבי אינם בעלי גישה זמינה בבתיהם למחשב המחובר לאינטרנט, כך ששיפור ברמת האוריינות הדיגיטלית בקרב תלמידים אלו אינו נתמך מחוץ לבית הספר (למעט שימוש בטלפון נייד).⁵⁸ ניתן להתגבר על כך באמצעות מרחבי לימודים דיגיטליים בבתי הספר הנגישים גם מעבר לשעות הלימודים. נדרש מיפוי פריסת המחשוב והאינטרנט בבתי הספר, וזיהוי בתי הספר לפי צורכי הקמה ושדרוג. כמו כן ניתן להרחיב את הזכאות למחשבים לתלמידים הנדרשים ללמוד מרחוק.

⁵⁵ סקר PIAAC מעלה כי רוב בעלי תעודות חינוך והוראה בחינוך הערבי הם בעלי רמת המיומנות הנמוכה ביותר, כלומר מסוגלים לבצע פעולות בסיסיות ביותר, ואינם בעלי כישורים להוראה מרחוק: אינם מסוגלים לתפעל מערכות, להדריך את ההורים וללמד מרחוק (מטר, ח' ומ' תחאוכו [יפורסם בקרוב], "למידה מרחוק בצל הקורונה", מכון אהרן למדיניות כלכלית).

⁵⁶ תחאוכו, מ' (2019), "החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי", מכון אהרן למדיניות כלכלית. שיעור הזכאות לבגרות בחברה הערבית בקרב בני 18 עמד ב-2016 על 41% בלבד (לעומת 62% בקרב היהודים), ושיעור בני ה-16 שלא היו רשומים כלל למסגרת חינוכית ("נושרים") עמד על כ-9% בקרב הנערים ו-כ-6% בקרב הנערות (לעומת 2.5% ו-0.9%, בהתאמה, בקרב היהודים), והם גבוהים יותר בקרב בני 17 (13% ו-7%, בהתאמה).

⁵⁷ כפי שעולה מתוצאות בחינת יעילות תוכניות "סטארט", שהתמקדה בתלמידים החלשים ביותר בכיתות ט' שחלקם בנשירה סמויה, במטרה להביאם לזכאות לבגרות, ו"חסם", שהתמקדה בתלמידי כיתות י"א-י"ב בעלי קושי במקצוע בגרות המהווה חסם לזכאות (תחאוכו, 2019).

⁵⁸ מנתוני הסקר החברתי שנערך בשנת 2019 עולה כי 36% ממשקי הבית הערביים אינם בעלי מחשב ביתי (לעומת 15% בלבד בקרב היהודים). למעלה משליש ממשקי הבית שבהם ישנם תלמידים אינם בעלי מחשב ביתי ומינורי לאינטרנט (35% ו-37%, בהתאמה), בעוד שבקרב משקי הבית היהודיים שיעורים אלו הינם 6% ו-8%, בהתאמה, בלבד (מטר, ח' ומ' תחאוכו [יפורסם בקרוב], "למידה מרחוק בצל הקורונה", מכון אהרן למדיניות כלכלית).

ההשכלה הגבוהה

- **תמיכה בסטודנטים למניעת נשירה:** שיעור הנשירה מהלימודים בקרב הסטודנטים הערבים שהחלו ללמוד עד שנת 2011 עמד על 30%, לעומת 20% בקרב הסטודנטים היהודים.⁵⁹ הסיבות לפער מגוונות ונעוצות בחלקן במשתני הרקע. המעבר ללימודים מקוונים הקשה על כלל אוכלוסיית הסטודנטים, אך הסטודנטים הערבים מגיעים מרקע חלש יותר של אוריינות קריאה וכתובה, מיומנויות למידה ואוריינות דיגיטלית כך שהקושי עבורם משמעותי יותר. על מנת למנוע את העמקת הפער בשיעורי הנשירה נדרשת תוכנית לתמיכה כלכלית ואקדמית בסטודנטים הערבים, באמצעות מלגות והלוואות ללא ריבית לתמיכה כלכלית, חונכים לתמיכה אקדמית ותמיכה בלמידה מרחוק, בייחוד לאור כוונת המועצה להשכלה גבוהה להתנות את השלמת הלימודים בהשתתפות בקורסים מקוונים.
- **שילוב בוגרים בשוק העבודה:** שיעור העובדים הערבים שנקלטו במגזר העסקי במשלח יד אקדמי בין השנים 2014–2016 עמד על 1.7%, בעוד של-16% לערך מהאוכלוסייה הערבית בגילי העבודה השכלה אקדמית,⁶⁰ ובשנת 2016 שיעור הערבים מבין מקבלי תואר ראשון ושני עמד על כ-13%, ועל כ-5% מבין מקבלי תואר שלישי.⁶¹ במגזר הציבורי קיים ייצוג יתר לחברה הערבית בדרכי הכניסה הזוטרים ביחס לייצוגם בשירות המדינה, וייצוג חסר בדרגים הבכירים. דוח משרד הכלכלה מ-2016 הצביע על תתי-תעסוקה של אקדמאים בחברה הערבית, כלומר בעלי השכלה אקדמית המועסקים במשרות שאינן תואמות את השכלתם והכשרתם. תתי-תעסוקה של האקדמאים בחברה הערבית צפוי להחמיר אף יותר עם הימשכות משבר הקורונה, כאשר שיעור האבטלה גבוה, ועל כן יש לבחון אמצעים להכוונה ושילוב מיטבי של בוגרי האקדמיה בשוק העבודה.
- **הרחבת מקומות לימוד במקצועות הרפואה והפארארפואה:** כרבע מהסטודנטים הערבים-ישראלים ב-2018 רכשו את השכלתם האקדמית בחו"ל, ולמעלה מ-80% מהם רכשו השכלה במקצועות הרפואה והפארארפואה.⁶² הסיבה המרכזית לרכישת ההשכלה במקצועות הרפואה והפארארפואה מחוץ לגבולות ישראל הינה מחסור במקומות לימוד באוניברסיטאות בישראל. משבר הקורונה העלה את הצורך בעובדים במקצועות הרפואה והפארארפואה, בעיקר בתחום הסיעוד,⁶³ ובנוסף מקשה על התנהלות הלימודים בחו"ל. לאור זאת מומלץ להרחיב את מקומות הלימוד במקצועות הרפואה והפארארפואה, בדגש על סיעוד.

⁵⁹ תחאוכו, מ', ע' קלישר וק' מושקלב (2020), "התשואה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והזדמנויות להסרתם", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

⁶⁰ מלחי, א' וג' ליס (2017), "ייצוג וגיוון תעסוקתי במגזר העסקי בישראל, העסקת עובדים מהאוכלוסייה הערבית והחרדית במגזר העסקי", משרד הכלכלה.

⁶¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מקבלי תארים אקדמיים בשנת תשע"ט (2018/19) – נתונים נבחרים לרגל סיום שנת הלימודים האקדמית".

⁶² למעלה מ-60% מבין רופאי השיניים החדשים שקיבלו רישיון בישראל בשנים 2014–2015 היו ערבים-ישראלים שלמדו בחו"ל (תחאוכו, מ' [2019], "החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי", מכון אהרן למדיניות כלכלית).

⁶³ מניתוח נתוני ארגון הבריאות העולמי (WHO) עולה כי בשנים 2016–2018 היה מספר האחיות ל-10,000 נפשות בישראל נמוך יותר מכל מדינות הסמן (אוסטריה, אירלנד, בלגיה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושוודיה) ועמד על 53.7 אחיות ל-10,000 נפשות, לעומת ממוצע של 124 אחיות ל-10,000 נפשות במדינות הסמן. פער זה הינו משמעותי גם בהתחשב בהבדלים בהתפלגות האוכלוסייה במדינות (לפי נתוני OECD ב-2018, בישראל שיעור צעירים גבוה ושיעור מבוגרים נמוך ביחס לאוכלוסיות מדינות הסמן).

השקעה בתשתיות פיזיות

- **שיפור איכות הנגישות לאינטרנט ביישובים הערביים:** איכות נגישות האינטרנט ביישובים הערביים נמוכה מאוד ביחס לחברה היהודית, הן בחיבור פרטי והן בחיבור עסקי או ציבורי.⁶⁴ עובדים וסטודנטים הנדרשים לעבוד/ללמוד מרחוק זקוקים לנגישות לאינטרנט באיכות גבוהה, כמו גם דורשי עבודה, הנדרשים להתנהל באופן מרוחק מול מוסדות המדינה, לרבות קורסי הכשרה, וכן מול מעסיקים פוטנציאליים.
- **הקמת מרכזי עבודה/למידה מרחוק המספקים שירותי מחשוב ואינטרנט:** כאמור, מנתוני הסקר החברתי מ-2019 עולה כי 36% ממשקי הבית הערביים אינם בעלי מחשב ביתי (לעומת 15% בלבד בקרב היהודים), וכאמור, פריסת תשתית האינטרנט ואיכותה ביישובים הערביים נמוכה. הקמת מרחבים עירוניים לעבודה ו/או למידה מרחוק המספקים שירותי מחשוב ואינטרנט תתמוך בהגדלת אפשרויות התעסוקה של עובדים – אקדמאים ובעלי מיומנויות דיגיטליות, וכן תתמוך בסטודנטים הלומדים מרחוק.
- **שיפור הנגישות התחבורתית למרכזי תעשייה ותעסוקה:**⁶⁵ קיים פער תשתיות תחבורה משמעותי בין החברה הערבית ליהודית, המקשה על הגעה למרכזי התעשייה והתעסוקה וכן על רכישת השכלה גבוהה.⁶⁶ מיצוי הפוטנציאל הכלכלי בחברה הערבית דורש נגישות למרכזי תעשייה ותעסוקה, בעיקר עבור אוכלוסיות חלשות, המאופיינות ברמת מינוע נמוכה.
- **אורבניזציה:**⁶⁷ היישובים הערביים מאופיינים בחוסרים במרבית התשתיות האורבניות החיוניות לפיתוח כלכלי. תחת החלטת ממשלה 922 הוקצו משאבים לפיתוח אזורי מסחר ותעשייה, אך שיעור הביצוע מתוך ההקצאה בפועל נמוך מחמישית.⁶⁸ שיעור הביצוע הנמוך נובע מחסמים כגון מחסור בקרקעות מדינה ברשויות המקומיות, קשיים בירוקרטיים, העדר סדרי עבודה וכוח אדם לניהול, וקשיים בשיווק. הקמת מרכזי מסחר ותעשייה ביישובים הערביים (או במשותף לכמה יישובים סמוכים) נחוצה לפיתוח מרכזים עירוניים המבוססים על תעסוקה צפופה שתביא לעליית מחירי הקרקעות ולכדאיות בבנייה למגורים לגובה.

⁶⁴ גנאים, א' (2018), "האינטרנט בחברה הערבית בישראל. תמונת מצב ראשונית והמלצות למדיניות", איגוד האינטרנט הישראלי.

⁶⁵ ראו גם פרק 5.3.

⁶⁶ מספר הנסיעות השבועי בממוצע לתושב והנסועה השבועית הממוצעת לתושב, הנמוכים באופן משמעותי בחברה הערבית לעומת היהודית, מעידות על זמינות נמוכה מאוד של שירותי התחבורה הציבורית בחברה הערבית (המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים [2016]), "תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית".

⁶⁷ ראו גם פרק 5.6.

⁶⁸ המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, ועדת היגוי בין משרדית מס' 8 מיום 29.1.2020, "קידום תהליך היישום, החלטת ממשלה מספר 922".

5.4 חיזוק ההייטק

בשנת 2019 עמד שיעור העובדים במגזר ההייטק על כ-9% מהעובדים השכירים במשק. מכיוון שתפוקתם הממוצעת של עובדי ההייטק כפולה מזאת של עמיתיהם בשאר ענפי המשק, המשמעות של הגדלת שיעור המועסקים בהייטק היא הגדלת הצמיחה.

המחסור בכוח אדם מיומן בתחומי הטכנולוגיה העילית הוא חסם עיקרי להתפתחות מגזר ההייטק בישראל ולהגברת צמיחת המשק.⁶⁹ ליבת הידע האקדמי הנדרש להכשרת בוגרי האקדמיה לתעסוקה בהייטק כוללת לימודי STEM בתואר ראשון במקצועות האקדמיים הספציפיים ("מקצועות הייטק"): מדעי המחשב, הנדסת תוכנה, הנדסת חשמל ואלקטרוניקה, הנדסת מערכות תקשורת, הנדסת מערכות מידע ומדע הנתונים. כדי להרחיב את היצע כוח האדם המיומן בכלל, ומספר הסטודנטים הלומדים ב"מקצועות הייטק" בפרט, נדרשים צעדי המדיניות הבאים.

אקדמיה

- **הרחבת תשתית להגדלת החוגים בתחומי ההייטק על ידי גיוס סגל אקדמי איכותי, עוזרי הוראה והרחבת תשתיות פיזיות (מבנים, כיתות לימוד, מעבדות מחקר וציוד).** זהו חסם עיקרי לטווח המידי והארך ותנאי הכרחי להרחבת הפקולטות הקיימות.
- **דיגיטציה של קורסים אקדמיים** אשר תאפשר הגדלת ההכשרה האקדמית באופן יעיל תוך ניצול התשתיות הקיימות על ידי למידה מרחוק ברמה גבוהה לסטודנטים שאינם יכולים להגיע לקמפוסים כמו חיילים בשירותם הצבאי, ואף לתלמידי תיכון מצטיינים שיכולים להתחיל בלימודים אקדמיים, וכן לשם הרחבת הכיתות הקיימות במוסדות האקדמיים.
- **צמצום הנשירה לפני ובמהלך שנה א' לתואר הראשון**, במיוחד לאוכלוסיות הייחודיות.
- הגדלה ושיפור של המכללות המובילות.
- חיזוק הקשר בין האקדמיה לתעשייה על מנת לסייע לבוגרים להשתלב בשוק העבודה בתחום.

מערכת החינוך

- **שיפור החינוך החל בגילים צעירים** – הגברת הנגישות של מעונות היום לילדים מרקע חלש, שיפור איכות הצוותים בהם באמצעות העלאת דרישות הסף, הכשרה מוקדמת והתאמה של תנאי העבודה, מתוך הכרה שתפקידם אינו רק טיפולי אלא גם חינוכי. לצד זאת חשוב לוודא שהמהלך יתבצע ללא פגיעה בתמריצים לתעסוקה של ההורים.
- שיפור איכות הצוותים החינוכיים.

⁶⁹ המועצה להשכלה גבוהה (2018), "דוח הוועדה להגדלת מספר הסטודנטים במקצועות ההייטק האקדמיים"; סומקין, ס' (2020), "האם ההייטק יכול לצמוח ל-12% מהמועסקים במשק?"; מכון אהרן למדיניות כלכלית בשיתוף Start-up Nation Central; בנטל, ב', ד' פלד וס' סומקין (2020), "התעסוקה בהייטק – מקורותיה ואפשרויות הרחבתה", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

הרחבת מספר התלמידים בעלי "בגרות מדעית"

- המשך הגדלת תוכניות להכשרת תלמידים בעלי "בגרות מדעית" (5 יח"ל במתמטיקה, פיזיקה, מדעי המחשב) תוך שמירה ואף העלאת הרמה;⁷⁰ הגדלת תוכניות להכשרה אקדמית למצטיינים במהלך התיכון, במיוחד בקרב נשים בעלות יכולות מתמטיות גבוהות וסטודנטים מהפריפריה החברתית-גאוגרפית ובפרט בני החברה הערבית, החרדית ויוצאי אתיופיה אשר ממעטים ללמוד את התחומים הרלוונטיים.
- הקמת מרכזי מדע וטכנולוגיה לנוער במוסדות האקדמיים להגברת החשיפה להכשרה טכנולוגית ולחיזוק הידע המקצועי הרלוונטי.
- תכנון ושיפור מערך ההוראה לחטיבה העליונה במקצועות המתמטיקה והמדעים, והעמקת לימודי מחשבים ותכנות הן כמיומנות יסוד לכלל התלמידים והן כמקצוע מוגבר.
- שדרוג הטכנולוגיה הדיגיטלית שזמינה להוראה והגברת השימוש באמצעים אלה ללמידה.
- בניית תשתית להערכה אפקטיבית של מורים המבוססת הן על הצלחתם לשפר את ציוני התלמידים והן על הצלחתם בקידום יעדים חינוכיים אחרים.

5.5 שיכון ודיוור

פרק זה מציג את תוכנית הרפורמות של מכון אהרן למדיניות כלכלית לטיפול בבעיית הדיוור.⁷¹ התוכנית מורכבת משש רפורמות קצרות וארוכות טווח שיישומן יאפשר להגדיל משמעותית את היצע הקרקעות ליחידות דיוור בכל הארץ ולרסן את עליית המחירים: (1) **רפורמה במימון הרשויות המקומיות**, שעיקרה **ביטול התלות של הרשויות בארנונה מעסקים**, עידוד הבנייה למגורים והגברת התחרות בין הרשויות המקומיות על משקי הבית; (2) **הרחבה משמעותית של מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים** ללא חסמי תכנון ובנייה בכל רחבי הארץ, ובמחוז המרכז ובתל אביב בפרט; (3) **העברת סמכויות התכנון ומכירת קרקעות מתוכננות ושאינן מתוכננות מרשות מקרקעי ישראל לרשויות מקומיות וליזמים פרטיים**; (4) **קידום מערך ההתחדשות העירונית** דרך ייעול הבירוקרטיה ברמת הרשויות המקומיות, והקמת ועדות לבחינת כדאיותם וערכם המוסף של פרויקטים של התחדשות עירונית; (5) **קידום הפריזון והיעילות בענף הבנייה למגורים** דרך תיעוש הבנייה ותמרוץ משך בנייה קצר; (6) **תכנון אורבני של הסקטור הערבי** אשר יביא להפיכתן של קבוצת כפרים סמוכים לאזור מטרופולין גדול ועצמאי, ובכך ייתן תנופה לתעסוקתם וליעילות הייצור והשירותים.

⁷⁰ מומלץ לשקול את הפיכת מדעי המחשב למקצוע ליבה חובה כבר מבית הספר היסודי.

⁷¹ אקשטיין, צ', א' טולקובסקי, ד' אבידור, ד' גרף ותי' קוגוט (2015), "**רפורמות בענף הדיוור**", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלובל לחקר הנדל"ן; מואב, ע' וד' אבידור (2016), "**רגולציה של שוק השכירות**", מכון אהרן למדיניות כלכלית; אקשטיין, צ' ותי' קוגוט (2017), "**רפורמות וכשלים בשוק הדיוור**", מכון אהרן למדיניות כלכלית; אקשטיין, צ', ת' קוגוט וסי' סומקין (2018), "**האם יש בועה במחירי הדירות**", מכון אהרן למדיניות כלכלית; כהן, א' (2019), "**התחדשות עירונית בישראל: חסמים מרכזיים והצעות ייעול**", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

1. רפורמה במימון הרשויות המקומיות

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

לצורך כך יש לקבוע את צורת מימון הרשויות באופן המעודד פיתוח נדל"ן למגורים ונדל"ן לעסקים בהתאם לרמות הביקוש באזורים השונים. לשם כך יש לשנות את מערכת המיסוי העירוני כך שלכל יישוב תמומן עלות תוספת יחידת דיור ללא קשר לארנונה לעסקים. הרפורמה בתחום מימון הרשויות המקומיות היא מקיפה, ולכן מורכבת ביותר, הן מבחינת גודלם של התקציבים והן מבחינת קבלת ההחלטות התכנוניות, על השלכותיהן הפוליטיות והכספיות. כל צעד מחייב בחינה מעמיקה של השלכותיו על הרשויות השונות ובחירת תמהיל המהלכים והתמריצים המתאים לכל אחת מהן.

2. הרחבה משמעותית של מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים ללא חסמי תכנון ובנייה

כמות הקרקעות המתוכננות הזמינות לבנייה בכל רגע נתון היא שקובעת בפועל את היצע התוספת של יחידות הדיור, ובכך את מידת הגמישות של ההיצע ביחס למחירי הדיור. לפיכך, כדי לגרום לירידת מחירי הדיור יש לפעול דרך הגדלת היצע הקרקעות הזמינות להגדלת כמות הדירות והגמשתו ביחס לשינויים במחיר. שינוי זה צריך לבוא לידי ביטוי בכל הארץ, אך במיוחד באזורי הביקוש – תל אביב והמרכז – שבהם מתגוררת מרבית האוכלוסייה. הגדלה והגמשה של היצע יחידות הדיור הזמינות במרכז הארץ תביא להורדת מחירי הדיור במרכז, וזו תשליך על רמות המחירים בכל הארץ. רמת התכנון מחייבת תיאום של כלל תוכניות המתאר הנלוות לבנייה למגורים, כגון תשתיות ותחבורה בכלל ובפרט תחבורה ציבורית, שטחים ירוקים, אזורים מסחר ותעסוקה, מערכת הסעת המונים וכו'. צעדים אופרטיביים שיש לעשות בתחום זה הם: הגדלת מלאי אישורי הדירות ברמה שתמלא את הביקוש הטבעי ל-10 השנים הקרובות, הרחבת ועדות מקומיות ומחוזיות והצבת יעדים של זמן לאישור תוכניות העומדות בתנאים של התכנון הקיים, והצבת יעד כמותי של היקף גמר בנייה של 80–100 אלף דירות בשנה בחמש השנים הבאות.

3. העברת סמכויות התכנון ומכירת קרקעות מתוכננות ושינוי מתוכננות מרשות מקרקעי ישראל לרשויות

מקומיות וליזמים פרטיים

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

4. קידום מערך ההתחדשות העירונית

קידום מערך זה הוא דרך ייעול הבירוקרטיה ברמת הרשויות המקומיות, והקמת ועדות לבחינת כדאיותם וערכם המוסף של פרויקטים של התחדשות עירונית. התחדשות עירונית באמצעות פרויקטים של פינוי-בינוי ותמ"א 38 היא כלי יעיל לניצול טוב יותר של אכלוס במרכזי הערים. ההתחדשות כוללת שימוש בתשתיות קיימות ופיתוחן במקום בניית תשתיות חדשות, חידוש הדרגתי של המרחב העירוני ומניעת הזנחתו בד בבד עם יצירת אזורי מסחר, תוך הגברת היעילות במשק, וצמצום אי-השוויון ומניעת הזנחה גם באזורים נחשלים. חשובה במיוחד התמיכה בכדאיות ההתחדשות באזורים שבהם אין מצוקת קרקעות ועלות הקרקע היא נמוכה. באזורים כאלו מוטלת בספק רווחיותם של כלל הגורמים המעורבים בתהליך – יזמים, רשויות מקומיות ובעלי הקרקעות – אף שברמה הארצית הציפוף וההתחדשות העירונית שם חשובים. צעדי המדיניות בתחום ההתחדשות העירונית כוללים הגדלת התקציב לרשות להתחדשות עירונית, והצבת יעד ממשלתי שנתי של רמת ההתחדשות העירונית בהיקף 20 אלף יחידות דיור בפינוי-בינוי ותמ"א 38.

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

ענף הבנייה למגורים מאופיין בפריון עבודה נמוך ובמשך זמן בנייה ארוך בהשוואה בין-לאומית, ובהתאם לכך – ברמת מיומנות נמוכה, בשכר נמוך ובהעסקתם של עובדים זרים. העובדים הזרים מוכנים לעבוד בשכר נמוך מזה של עובדים ישראליים בעלי מיומנויות נמוכות, ולכן העסקתם דוחקת את רגליהם של חלק מהעובדים הישראליים משוק העבודה וגורמת לירידה בשכרם.⁷² כמו כן, הענף מאופיין בשיטות בנייה, בתקנים ובציוד מיושנים יחסית. הדברים אמורים בכלל הבנייה, אך במיוחד בבנייה נמוכה של עד ארבע קומות. קצב גידולו של הפריון בענף הבנייה כמעט אפסי, לצד עלייה במגזר העסקי כולו. פער זה בא לידי ביטוי בפערי העלייה בשכר. לפיכך, גידולו של אי-השוויון בעליית הפריון מתואם באופן מלא עם גידול אי-השוויון בעליית השכר.

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

⁷² גולדנר, ש' (2019), "השפעת העובדים הזרים על תעסוקה ושכר של עובדים ישראליים", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

6. תכנון אורבני של הסקטור הערבי

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