

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



## מדיניות תומכת

# צמיחה וצמצום עוני 2016

צבי אקשטיין, אביחי ליפשיץ ותמיר קוגוט\*

נייר מדיניות 2016.07 / אוקטובר 2016



\* פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה, [zeckstein@idc.ac.il](mailto:zeckstein@idc.ac.il). אביחי ליפשיץ הוא חוקר בכיר במכון אהרן למדיניות כלכלית. תמיר קוגוט הוא חוקר במכון אהרן למדיניות כלכלית.

# מכון אהרן למדיניות כלכלית

## על שם אהרן דוברת ז"ל

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

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

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

### ← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), מר שאול שני (סגן יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי אקשטיין, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

### ← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

### ← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

### ← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: [aaron.economics@idc.ac.il](mailto:aaron.economics@idc.ac.il)

אתר: [www.aiep.idc.ac.il](http://www.aiep.idc.ac.il)

## מדיניות תומכת צמיחה וצמצום עוני 2016

הצמיחה בישראל, שהייתה גבוהה בשנים 2003–2011, אפשרה למשק לצמצם את הפער ברמת התמי"ג לנפש מול ממוצע מדינות ה-OECD. עיקר הצמיחה משנת 2003 מקורה בעליית שיעור התעסוקה במשק ובגידול ביצוא, אך שיעור התעסוקה במשק הגיע לרמה הממוצעת במדינות ה-OECD, ורמת הצמיחה בשותפות הסחר של ישראל נמוכה ואינה צפויה להאיץ. מאז 2012 האטה מאוד הצמיחה בתמי"ג ובפריון ובשנים האחרונות חלה גם האטה בקצב הרפורמות תומכות הצמיחה.

המשק צריך למצוא מנועי צמיחה חדשים, ועל המדיניות הכלכלית להתמקד בהעלאת הצמיחה והפריון של ענפי המשק שאינם מיועדים בהכרח ליצוא – השירותים, הבנייה והתעשייה המסורתית. אנו ממליצים לממשלה להתמקד במדיניות משפרת פריון, ובפרט להתמקד בפריון של החמישון התחתון של העובדים. הפריון הנמוך, ובעקבותיו השכר הנמוך, של קבוצה זו הוא מקור מרכזי לאי השוויון במשק, וחסם לצמיחה. לכן, אנו מציעים אסטרטגיה לצמצום העוני תוך התמקדות בכלי מדיניות שיש להם גם השפעה משמעותית על הגדלת הצמיחה בכלל, ועל זו של העשירונים התחתונים בפרט.

על הממשלה לקבוע יעדים ברורים בתחום הפריון והשכר של עובדים מהחמישון התחתון, בנוסף לעדכון יעדי התעסוקה כפי שנקבעו בעקבות דו"ח הוועדה למדיניות התעסוקה. היעדים המוצעים הם:

1. **העלאת שיעור התעסוקה** בגילאים 25–64 ל-80% ובגילאים 20–24 ל-71% עד 2020.
2. **העלאת הפריון והשכר** של החמישון התחתון ב-10% יותר מקצב הגידול הממוצע בשכר (של כלל העובדים) במהלך השנים 2016 עד 2020.

הרפורמות המרכזיות המומלצות על מנת לעמוד ביעדים אלו הן:

**חינוך טכנולוגי ומיומנויות במסגרת מכללות** – אנו ממליצים על הרחבה משמעותית של התמיכה ברכישת הון אנושי עבור פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים, במסגרת מערכת השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית הכוללת שילוב של התמחות והכשרה במקומות העבודה.

**תמיכה בתחרותיות וביעילות עסקית ושיפור קלות עסקים** – הנטל הבירוקרטי הוא מטרד לעסקים, ובעיקר לעסקים קטנים ובינוניים, המתבטא בעלויות כספיות ובזבוז זמן. בכך הוא מהווה מעין מס על השקעות. המגזר העסקי הוא המקור לצמיחה ולהעלאת רמת החיים במשק, וצמצום הבירוקרטיה למגזר העסקי חיונית להעלאת התחרותיות וההשקעות, ולהגדלת פוטנציאל הצמיחה של המשק.

**השוואת מס חברות** (הון) בין כל הענפים במשק. יש להדגיש כי הכוונה איננה להעלות את מס החברות לכל החברות במשק לרמה הגבוהה ביותר כיום, אלא לקבוע רמת מס אחידה כך שהיקף ההכנסה ממס חברות ייוותר על כנו.

אנו סבורים כי העלייה במחירי הדיור משנת 2007 היא בעיה כלכלית-חברתית מן המעלה הראשונה, ועל הממשלה לטפל בה בעדיפות עליונה כפי שאף הכריזה. בתחום הדיור יש אמנם פעילות רבה, אך להערכתנו פעילות זו אינה מספקת להורדת מחירי הדיור, ובחלקה (לדוגמה "מחיר למשתכן") אף פועלת להעלאת מחירי הדיור עקב הגדלת הביקוש ממשקי בית. אנו שבים וקוראים לממש את שש הרפורמות בענף הדיור שהוצגו בכנס השנתי של מכון אהרן ב-2015 שמטרתן להעלות את היצע הקרקעות הזמינות.

## תוכן העניינים

5	1. הקדמה
7	2. מגמות במשק הישראלי
12	3. הפירון בישראל
17	4. רפורמות להגברת הצמיחה וצמצום העוני
23	5. פעילות הממשלה בתחום הדיור
24	5.1 היצע יחידות הדיור
25	5.2 פעולות הממשלה והחסמים המרכזיים

## 1. הקדמה

על רקע המגמות בכלכלת ישראל מוצעת בנייר זה תכנית המיועדת להאיץ את הצמיחה בתוצר ובפרייון ולהתמודד עם בעיית העוני ואי השוויון. התכנית מבוססת על שורת רפורמות משמעותיות, ובראשן רפורמה בהשכלה הגבוהה הטכנולוגית והמקצועית, ותמיכה בתחרותיות וביעילות עסקית. המכנה המשותף של הצעדים המוצעים הוא שיפור הפרייון והעלאת השכר לחמישון התחתון של העובדים.

ישראל צלחה היטב את המשבר הכלכלי העולמי, עם צמיחה ממוצעת של 3.3 אחוזים בשנים 2008–2010, לעומת ממוצע צמיחה אפסי במדינות ה-OECD. אולם החל משנת 2012 חלה התמתנות בצמיחה, ל-2.7 אחוזים לשנה. אלמלא העלייה המשמעותית בשיעור התעסוקה, שהגיע בשנת 2014 ל-76.9 אחוזים, הצמיחה הייתה מתונה עוד יותר. צמיחת הפרייון לשעה, שהייתה 1.4 אחוזים לשנה בממוצע בשנים 2000–2011, הואטה ל-0.6 אחוז בלבד בשנים 2012–2014. יתרה מכך, את עיקר הצמיחה בשנים האחרונות הובילה הצריכה הפרטית, והצמיחה הנמוכה בהשקעות אינה משרתת טובות לעתיד.

מדיניותה המאקרו-כלכלית השמרנית של הממשלה, הכוללת גירעונות נמוכים בעיקר בזכות הירידה בהוצאות הריבית ל-4.3 אחוזי תוצר לשנה וירידה בהוצאות הביטחון ל-6.1 אחוזי תוצר בשנה בשנת 2015, תרמו למצבה הפיסקלי האיתן של ישראל, המתבטא בירידת יחס חוב-תוצר ל-64.7 אחוזי תוצר.

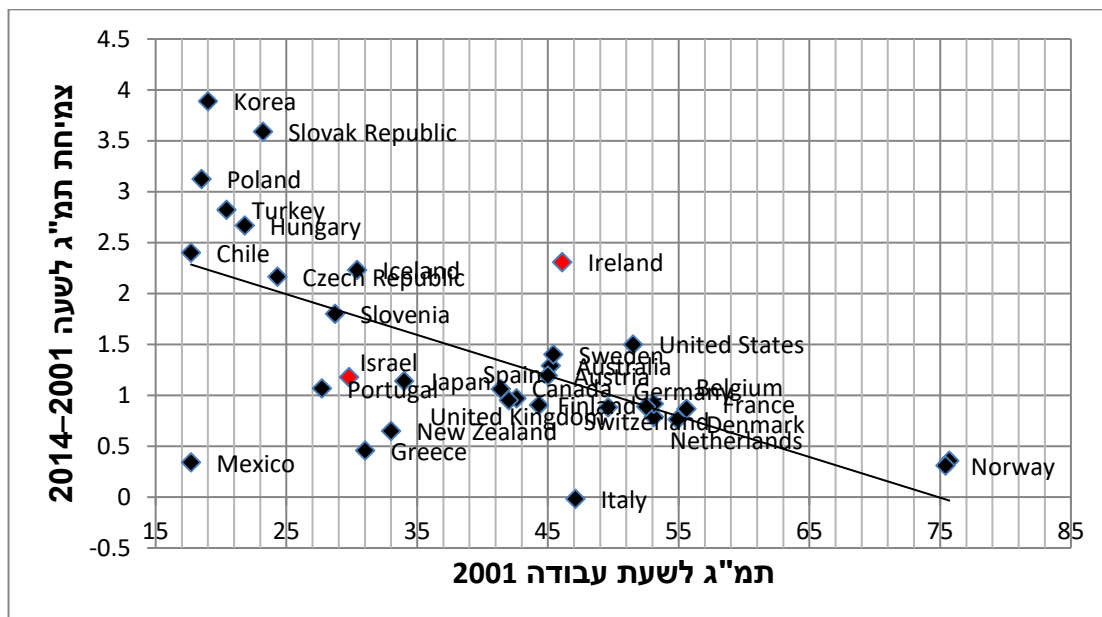
תחזית בנק ישראל ממרס 2016 היא שהצמיחה במשק תעמוד על 2.8 אחוזים בשנת 2016 ועל 3 אחוזים בשנת 2017.<sup>1</sup> נהוג היה להניח כי קצב הצמיחה ארוך הטווח הוא כ-3.5 אחוזים לשנה, קצב שנראה לאחרונה בשנת 2010, אך בנק ישראל צופה כי קצב הצמיחה ארוך הטווח כעת הוא רק 2.8 אחוזים לשנה. בהנחה כי קצב גידול התעסוקה בשנים הקרובות יהיה כ-2 אחוזים לשנה, תחזית זו מגלמת צמיחה בפרייון לעובד של 0.8 אחוז לשנה בלבד, קצב נמוך מאוד למדינה ברמת פרייון כשל ישראל.

הצמיחה בפרייון בישראל משנת 2001 היא בקצב דומה לממוצע ה-OECD, אך נמוכה משמעותית מקצב הצמיחה של מדינות בעלות פרייון דומה – 1.2% לשנה לעומת 1.95% לשנה בקבוצת המדינות בעלות תמ"ג לשעה הנמוך מ-40\$ PPP (איור 1). קצב צמיחה כה נמוך בפרייון לא יאפשר לישראל לסגור את פער הפרייון מול המדינות המובילות ב-OECD, ולא יאפשר את פתרון בעיית העוני ואי השוויון במדינה. יש לציין בהקשר זה כי קצב גידול האוכלוסין בישראל, כ-1.8 אחוזים בשנה, גבוה בהרבה מזה של המדינות המובילות ב-OECD.

ישראל, כמשק קטן ופתוח שסבל מגירעון בחשבון השוטף מקום המדינה, נהגה להסתמך על היצוא כמנוע צמיחה וכמקור למטבע חוץ. אולם מאז המשבר הכלכלי, הצמיחה, הן בתוצר העולמי והן בהיקף הסחר העולמי, נמוכה, וצפוי כי תישאר נמוכה זמן רב. בנוסף, החל משנת 2003 ישראל נמצאת בעודף קבוע במאזן השוטף. מרבית העלייה בפרייון בשנים האחרונות הגיעה מענפי הייצוא והתעשייה העילית, אולם עם ההאטה בצמיחת ענפים אלו, על המדיניות הכלכלית להתמקד בהעלאת הצמיחה והפרייון של ענפי המשק שאינם מיועדים בהכרח ליצוא – השירותים, הבנייה והתעשייה המסורתית – כמנוע של צמיחת המשק בשנים הבאות. על מנת לתמוך בצמיחת הפרייון בענפים הלא מייצאים, חיוני גם לשפר את היקף ההשקעות ואת רמת ההון במשק. רמת ההון במשק, במונחי הון לשעת עבודה, היא הנמוכה ביותר מבין כל מדינות ה-OECD שיש לגביהן נתונים, ומהווה רק כשליש מהרמה הממוצעת ב-OECD. בלי שיפור ברמת ההון במשק, הן הפרטי והן הציבורי, יהיה בלתי אפשרי להעלות במידה משמעותית את הפרייון.

<sup>1</sup> מרבית תחזיות הצמיחה בשנים האחרונות עודכנו כלפי מטה בסופו של דבר.

איור 1: תוצר לשעת עבודה ושיעור צמיחת התוצר



דולר ארה"ב, PPP, מחירים קבועים של 2010.

מקור: OECD.

בשנים האחרונות חלה האטה בקצב הרפורמות תומכות הצמיחה במשק. בכנס השנתי של מכון אהרן בשנת 2015 הוצעו שורת רפורמות להעלאת הפריץ והצמיחה.<sup>2</sup> בפועל לא בוצעה בשנים 2015–2016 אף רפורמה תומכת צמיחה, מלבד הורדה במס החברות בנקודת אחוז אחת ל-25 אחוזים ו"רפורמת הקורנפלקס". אנו במכון אהרן מתנגדים לתקציב הדו-שנתי שמתוכנן לשנים 2017–2018 בעיקר מכיוון שאנו צופים כי תקציב דו-שנתי יפעל להאטת קצב הרפורמות במשק, שהוא כאמור נמוך מאוד בשנים האחרונות ממילא. בתחום הדיור יש אמנם פעילות רבה, אך להערכתנו פעילות זו אינה מספקת להורדת מחירי הדיור, וחלקה (לדוגמה "מחיר למשתכן") אף פועלת להעלאת מחירי הדיור עקב הגדלת הביקוש ממשקי בית שאלמלא התכנית לא היו רוכשים דירה. חשוב לשוב ולציין כי העלייה הגדולה במחירי הדירות, שהחלה בשנת 2007, הביאה להחמרה באי-השוויון במשק, מכיוון שהגדילה את העושר של משקי בית בעלי נכסי דיור (ששיעורם בשני החמישונים העליונים גבוה), בניגוד למשקי הבית שאין להם נכסים כאלה (ששיעורם בשני החמישונים התחתונים גבוה). אנו סבורים כי העלייה במחירי הדיור משנת 2007 היא בעיה כלכלית-חברתית מן המעלה הראשונה, ועל הממשלה לטפל בה בעדיפות עליונה כפי שאף הכריזה. בכנס השנתי של מכון אהרן בשנת 2015 הוצעו שש רפורמות בענף הדיור שמטרתן להעלות את היצע הקרקעות הזמינות.<sup>3</sup> בסעיף 5 נסכם את הפעילות הממשלתית בשנה האחרונה בתחום. אף שיש התקדמות במישור התכנון והתחלות הבנייה, לא נעשתה למעשה אף רפורמה משמעותית המשנה את תוואי הפעילות בשוק הדיור למגורים במידה מספקת. כלומר, רפורמה אשר תאפשר תיקון משמעותי בנוק הכלכלי-חברתי שנגרם על ידי העלייה הדרמטית במחירי הדיור בשמונה השנים האחרונות.

<sup>2</sup> צבי אקשטיין, לימור דהן ותמיר קוגוט, "אסטרטגיה פיסקלית למדיניות הממשלה לשנים 2016–2020", מכון אהרן למדיניות כלכלית (2015).

<sup>3</sup> צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, דרור אבידור, דניאל גרף ותמיר קוגוט, "רפורמות בענף הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן (2015).

## 2. מגמות במשק הישראלי

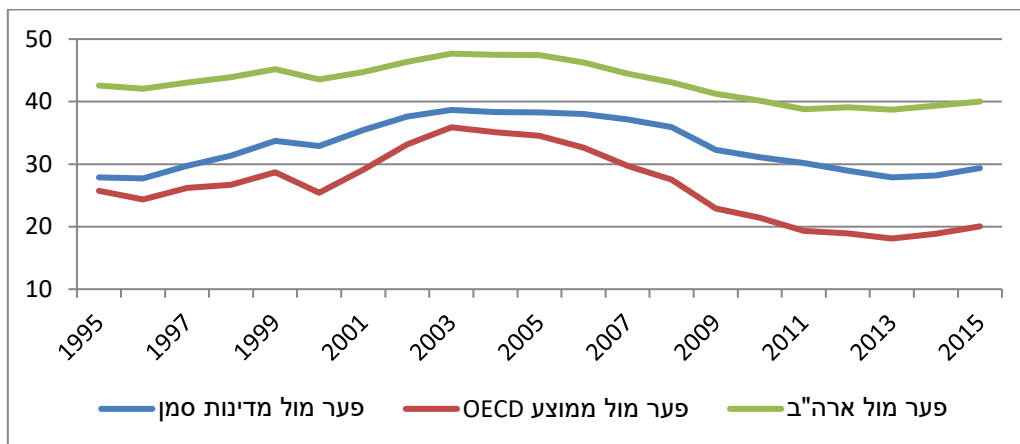
בפרק זה נציג את המגמות בנתוני המשק הישראלי על פני זמן, זאת תוך השוואה לקבוצת מדינות קטנות ומפותחות (כ-8 מיליוני אזרחים בממוצע) החברות בארגון ה-OECD – שוודיה, דנמרק, הולנד, אוסטרליה, שווייץ, פינלנד ואירלנד – המשמשות לנו "מדינות סמן". נוסף על אלה נבחנו הנתונים של אוסטרליה, ניו-זילנד וארה"ב, כל זאת בניגוד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

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

#### הצמיחה והאוכלוסייה

הצמיחה לנפש בישראל בשנים האחרונות גבוהה מעט מזו שבמדינות הסמן. עם זאת היא אינה מהירה במידה שתספיק כדי לצמצם את הפער ברמת החיים מול מדינות אלו, זאת משום שרמת התוצר לנפש בישראל, שהיא מדד לרמת החיים, נמוכה משמעותית מזו שבמדינות הסמן. התוצר לנפש בישראל, במונחי כוח קנייה (PPP), היה בשנת 2015 כ-34 אלפי דולרים, זאת לעומת 49.5 אלפי דולרים בממוצע במדינות הסמן וכ-40 אלפי דולרים במדינות ה-OECD.<sup>4</sup> יש לציין שבשנת 2015 גדל הפער בין ישראל למדינות הסמן: בעוד שהתוצר לנפש במדינות הסמן גדל ב-2.9 אחוזים, בישראל גדל התוצר לנפש ב-1.09 אחוזים (איור 2). במונחים דולריים, הפער גדל בכ-1000 דולר לעומת הפער ב-2014 וממוצע הפערים בחמש השנים שקדמו ל-2015. התוצר לנפש במדינות ה-OECD גדל גם הוא בקצב גבוה יותר מזה שבישראל – 2.3 אחוזים. הגידול בפער נובע מצמיחה נמוכה בישראל לעומת הצמיחה במדינות הסמן בשנת 2015.

איור 2: פער התוצר לנפש, באחוזים



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

<sup>4</sup> הנתונים לשנת 2014: התוצר לנפש נאמד בישראל במדינות הסמן ובמדינות ה-OECD ב-33.5 אלפי שקלים, ב-46 אלפי שקלים וב-38.9 אלפי שקלים, בהתאמה.

במחצית הראשונה של העשור האחרון עמד שיעור הצמיחה במוצע על יותר מ-5% ; במחציתו השנייה של העשור, מאז אמצע 2008, הוא ירד והתייצב ברמה של כ-3% – שיעור מתון יחסית לשנים קודמות, אך עדיין גבוה ביחס למדינות הסמן.<sup>5</sup> בין 2005 ל-2014 הצטמצם פער התוצר לנפש (באחוזים) בין מדינות הסמן וה-OECD לבין ישראל, אך מגמה זו נבלמה ב-2015. צמצום הפער משנת 2005 נבע מהגידול בשיעור התעסוקה בישראל ולא מצמיחה ברמת הפיריון. שיעור הצמיחה לנפש בישראל, כאמור, נמוך משיעורה במדינות הסמן, כאשר בישראל שיעור גידולה של האוכלוסייה הוא 1.8%, לעומת 0.6% באותן מדינות. לפיכך, קצב הצמיחה בישראל כיום אינו מאפשר את צמצום הפער ברמת החיים.<sup>6</sup> לאור כל זאת, בבואנו להשוות את מצבה של ישראל ביחס למדינות הסמן על פי פרמטרים שונים יש לסייג את הצבתן כיעד בר-השוואה, שכן הפער בקצב גידול האוכלוסין מציב בפני ישראל אתגרים אסטרטגיים אחרים. בהשוואת הפרמטרים השונים מן ההכרח להביא בחשבון את גידול האוכלוסין, וכן את הגיל הממוצע הצעיר-יחסית של האוכלוסייה הנוכחית והעתידית בישראל.<sup>7</sup> יתרה מזו, כיוון שחלק הארי של גידול האוכלוסייה בישראל מתרכז בעשירונים הנמוכים, נקודות החולשה המרכזיות בישראל, ובהן הפיריון הנמוך ושיעורי העוני הגבוהים, צפויים להתעצם אם לא תקבלנה מענה נכון.

### **העוני**

תחולת העוני בישראל היא גבוהה מאוד בהשוואה למדינות העולם, והשנייה בגובהה מבין מדינות ה-OECD.<sup>8</sup> ב-2013 עמדה תחולת העוני בישראל על 18.6% וב-2014 היא עלתה מעט, ל-18.8%, לעומת ממוצע של 11.2% במדינות ה-OECD ו-8.1% במדינות הסמן. גם אי השוויון בישראל הוא גבוה, הן על פי מדד גיני ובפרט על פי מדד פערי ההכנסות בין העשירון העליון לתחתון. פער זה עמד ב-2013 על 14.9 בישראל לעומת 9.6 ב-OECD ו-6.4 במדינות הסמן, והוא גדל בקצב ממוצע של כ-2% לשנה בישראל לעומת 0.6% במדינות ה-OECD. למרות ההתייצבות במדדי העוני ואי השוויון לאחרונה, יש להניח שאם לא נבין ונשנה את מחוללי המגמות הללו הן תמשכנה בעתיד, כלומר נחזור לתהליך של התרחבות הפערים בהכנסות בין העשירונים הגבוהים לנמוכים. הטיפול בעוני, בהינתן המאפיינים המיוחדים של ישראל, הוא אתגר מדיניות מרכזי והוא נדון בנייר זה.

### **האבטלה והתעסוקה**

בפרספקטיבה ארוכת טווח, שיעור האבטלה בישראל מאופיין במגמת ירידה מתמשכת. באפריל 2016 הוא הגיע לשפל – 4.9% – שיעור נמוך גם בהשוואה למוצע מדינות הסמן, 7.4%. כל זאת במקביל למגמת עלייה של שיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים (25 עד 64), שהגיע ל-76.9%.<sup>9</sup> שיעור זה אמנם גבוה מממוצע ה-OECD, אך נמוך ממוצע מדינות הסמן – 80%. בתחום התעסוקה אנו עדים אפוא למגמה חיובית (לאחר ירידה בשיעורי התעסוקה עד 2003), אך עדיין ניצב בפני ישראל האתגר של שימור המצב ושאיפה להתקרב לשיעורים השוררים במדינות הסמן.

<sup>5</sup> גם בשנת 2014 היו הפערים גדולים לטובת ישראל: קצב הצמיחה בישראל עמד על 2.8%, במקביל לשיעור ממוצע של 1.6% במדינות הסמן ו-1.8% במדינות ה-OECD.

<sup>6</sup> הבדל מהותי זה תקף גם מול ממוצע כל מדינות ה-OECD.

<sup>7</sup> כך, למשל, אם יימשך גידול האוכלוסייה בקצב הנוכחי צפויה האוכלוסייה בישראל להגיע ב-2020 ל-9 מיליונים, ובעוד 20 שנה – לכ-11.5 מיליונים.

<sup>8</sup> תחולת העוני היא שיעור הפרטים מתחת לקו העוני, המוגדר כמחצית מההכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית.

<sup>9</sup> נכון לאפריל 2016.



## פריון העבודה

התוצר לשעת עבודה, שהוא אינדיקטור לפריון העבודה, נמוך בישראל במידה משמעותית מזה שבמדינות הסמן. בשנת 2014 נאמד הפריון בישראל ב-34.7 דולרים לשעת עבודה, ובמדינות הסמן – ב-57.2 דולרים.<sup>10</sup> בהינתן שיעורי תעסוקה דומים בין ישראל למדינות הסמן – פער של כ-3.5 נקודות אחוז בלבד – עולה שהפער בתוצר לנפש בין ישראל למדינות אלו נובע מפריון העבודה הנמוך יותר בישראל.<sup>11</sup> בשנת 2014 עמד היחס בין התוצר לנפש בישראל לזה שבמדינות הסמן על 73%<sup>12</sup>, כך שפער הפריון בין ישראל למדינות הסמן עמד על 27% (ולאחר הפחתת הפער בשיעורי התעסוקה הוא עומד על 23.5%). לכן העלאת הפריון לשעת עבודה היא יעד מרכזי, לשם העלאת רמת החיים בישראל.

בפריון העבודה בישראל יש הבדלים ניכרים בין הענפים: התוצר לעובד גבוה בענפי התעשייה המתקדמים המופנים ליצוא ומתאפיינים בהון אנושי גבוה, בהשקעות גבוהות ובפעילות מחקר ופיתוח רחבה, ואילו הפריון בענפי התעשייה המסורתיים, בענף הבנייה ובענפי השירותים המקומיים נמוך. פער זה בא לידי ביטוי בפערי השכר בין הענפים. לשם קביעת המדיניות יש לזהות את הסיבות לפערי פריון אלה בין הענפים ולמצוא דרכים להעלאת פריון העובדים בתעשיות המסורתיות, בבנייה ובשירותים המקומיים.

## מאזן התשלומים

בעשור האחרון נמצא המאזן המסחרי בישראל באיזון, והחשבון השוטף של מאזן התשלומים אף נמצא בעודף. זאת לאחר 56 שנים של גירעונות גבוהים. ב-2015 עמד העודף בחשבון השוטף על 4.7% מהתמ"ג. הגידול בעודף החשבון השוטף בשנת 2015 נובע בעיקר מעלייה של 3.5 מיליארד דולר בעודף בחשבון הסחורות והשירותים.<sup>13</sup> חלק ממדינות הסמן נמצאות בגירעון, וחלקן האחר – בעודף של עד 6.5 אחוזי תוצר. תמונת מצב זו של מאזן התשלומים היא נקודת חוזק יחסי המבססת את איתנותו של המשק הישראלי. מגמה חיובית זו באה לידי ביטוי בחוזקו של השקל, וכפועל יוצא – בלחץ על רווחיות היצוא. הודות לייצוא הגז, לאחר גילוי והפקתו – צפוי עודף זה בחשבון השוטף להתמיד ואף לגדול, זאת על רקע זרימת ההון למשק שצפויה לגדול, עם התאוששות הסחר העולמי, ועל רקע ירידתו הצפויה של ייבוא הגז לצרכים מקומיים. כוחות פרמננטיים אלו צפויים להביא להמשך הלחצים לייסוף שער החליפין.

<sup>10</sup> דולר ארה"ב, PPP, מחירים קבועים של 2010. בחלק מהמדינות, ובהן ישראל, הנתון ל-2014 הוא אומדן. עבור מדינות הסמן היו נתונים רק עבור אוסטרליה, דנמרק, הולנד ושוודיה.

<sup>11</sup> ניתן לפרק את התוצר לנפש למכפלה של שיעור המועסקים מכלל האוכלוסייה בתוצר לעובד (המבטא את פריון העבודה),  $Y/N = L/N \times Y/L$ . נציין שמדידה במונחי עובד ולא בשעות עבודה בעייתית, משום שבישראל העובדים מועסקים שעות רבות יותר.

<sup>12</sup> ובחסר לארה"ב וממוצע ה-OECD הוא עמד על 61%-86%, בהתאמה.

<sup>13</sup> העודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים בשנת 2015 הסתכם ב-13.8 מיליארד דולר שהם 4.7% מהתמ"ג, בהמשך לעודף של 11.2 מיליארד דולר (3.7% מהתמ"ג) בשנת 2014 ושל 8.5 מיליארד דולר (2.9% מהתמ"ג) בשנת 2013.

## האינפלציה

המדיניות המוניטרית בישראל תמכה בסביבת האינפלציה הנמוכה והביאה להתבססותה של יציבות מחירים ממושכת, זאת בדומה לסביבת האינפלציה השוררת במדינות הסמן. בכולן, המדיניות המוניטרית מושתתת על יעדי אינפלציה של כ-2%, במוצע. חוק בנק ישראל החדש השתית את הבסיס לשמירה על עצמאות הבנק לשם השגת מטרתו, ובתוך כך תרם להשגתן של יציבות מחירים ברמה נמוכה ויציבות פיננסית. מדד המחירים לצרכן, המדד המקובל ביותר להערכת האינפלציה, ירד באחוז, ולמעשה חווה המשק בשנת 2015 דפלציה, בדומה להתפתחות המחירים בעולם. רמת המחירים בשנת 2015 הושפעה מירידה חדה במחירי האנרגיה וחומרי הגלם, ובניכוי מחירי האנרגיה אין שינוי במדד. ככל הנראה, החולשה בעליית המחירים הושפעה מהאטה במשק ומגידול פער התוצר השלילי. חטיבת המחקר של בנק ישראל צופה שברבעון הראשון של 2017 תעמוד האינפלציה על 1.4% בטווח היעד של בנק ישראל.<sup>14</sup>

## תקציב הממשלה הרחבה

בעשור האחרון ירד חלקה של ההוצאה הציבורית בתוצר במידה ניכרת – בכ-8 נקודות אחוז – והגיע לכ-40 בשנת 2014 ול-39.7 אחוזי תוצר בשנת 2015. במדינות הסמן הוא נותר כמעט ללא שינוי – כ-45 אחוזי תוצר. הרכב ההוצאה בישראל שונה מזה שבמדינות הסמן, כאשר הוצאות הביטחון גבוהות יותר וכן תשלומי הריבית, זאת אף על פי שרכיבים אלה תרמו את חלק הארי של הירידה האמורה בסך ההוצאה ביחס לתוצר בעשור האחרון: הוצאות ביטחון – ירידה של 2.2 נקודות אחוז, והוצאות תשלומי הריבית – ירידה של 2.6 נקודות אחוז.<sup>15</sup>

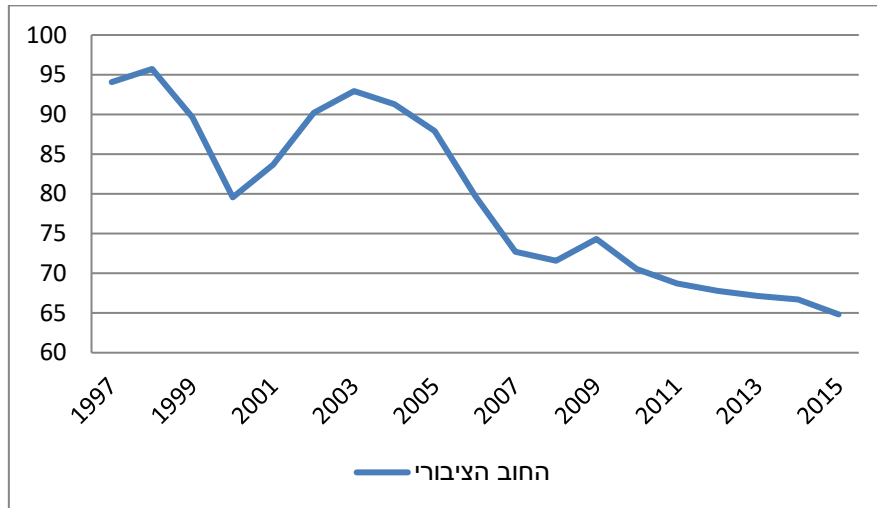
## החוב הממשלתי

החוב כאחוז מהתוצר בישראל נמצא במגמת ירידה מתמשכת מאז 2003. ב-2014 הגיע החוב הציבורי בישראל ל-66.7 אחוז מהתמ"ג. בסוף 2015 עמד החוב הציבורי של ישראל על 64.8 אחוז מהתמ"ג – ירידה של 2.9 נקודות אחוז (איור 3). מגמה זו בולטת מאוד בהשוואה למדינות הסמן, שם – מאז המשבר הפיננסי של 2008 הלך החוב באחוזי תוצר וגדל והגיע ל-73.6%, ובמדינות OECD – ל-112%. על אף מגמת הירידה של החוב באחוזי תוצר בישראל עדיין יש לעשות כבדת דרך עד ליעד שהוצב בישראל. זה עודכן ל-50 אחוזי תוצר – שיעור נמוך מזה שנקבע באמנת מאסטריכט של האיחוד האירופי – 60%.

<sup>14</sup> התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, מארס 2016.

<sup>15</sup> נוסף להם ירדו תשלומי הגמלאות והסעד ב-1.4 נקודות אחוז וכל יתר הרכיבים ירדו בכ-2 נקודות אחוז, בעיקר ההוצאות על "שירותי הממשל" ו"שיכון ושירותים אחרים". רכיבי החינוך והבריאות נותרו כמעט ללא שינוי.

איור 3: החוב הציבורי כאחוז מהתוצר



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

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

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

בנייר זה אנו מציבים יעדים בני-השגה לטיפול בנקודות החולשה, במטרה להעלות את רמת החיים בישראל לזו השוררת במדינות הסמן ולצמצם את ממדי העוני. כדי להתמודד עם אתגר זה יש לבנות תכנית כלכלית החותרת להעלאת התוצר לנפש בקצב מהיר מזה של מדינות הסמן, וזאת תוך טיפול במקור השוני מולן – פריסה לא אחידה של ההכנסה מעבודה על פני שכבות האוכלוסייה.<sup>16</sup> יש לנהל אפוא מדיניות שלפיה קצב העלייה של פריון החמישון התחתון יהיה מהיר מזה של הפריון הממוצע ובהתאם לכך – גם שיעורי העלייה של השכר בחמישון זה יהיו מהירים מן הממוצע. זאת משום שלמרות שיעורי תעסוקה המתקרבים לאלה של מדינות הסמן (כ-80%),<sup>17</sup> הפריון לעובד נמוך ואינו מאוזן: הוא גבוה בענפי התעשייה המתקדמים המתמקדים ביצוא ונמוך בענפי התעשייה המסורתיים, בענף הבנייה ובשירותים המקומיים.

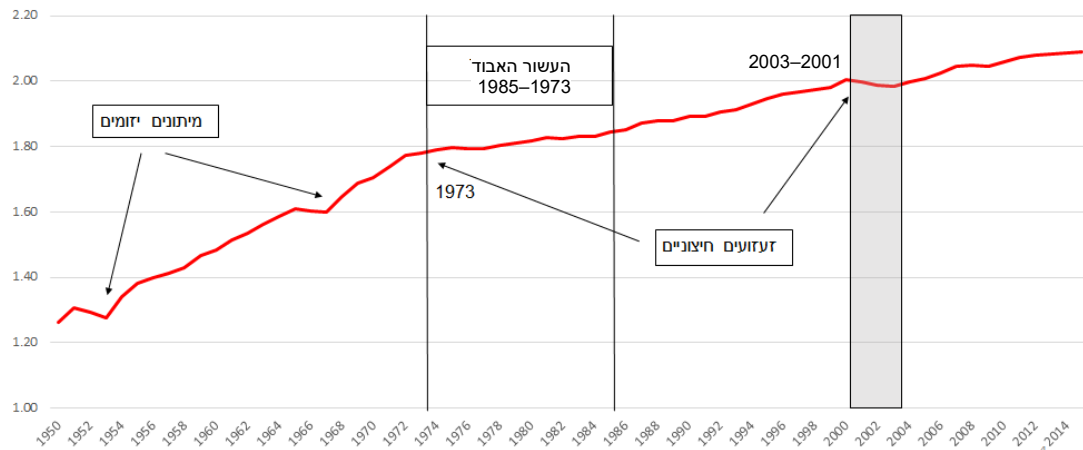
<sup>16</sup> לפי ה-OECD, הצפי לצמיחת התוצר לנפש במדינות הסמן דומה לזה שבישראל – כ-1.5%.

<sup>17</sup> תוצאת התהליכים החיוביים שעבר המשק הישראלי באו לידי ביטוי בעצמה גבוהה בעשור האחרון, עם הורדת תשלומי הקצבאות שהזרימה מועסקים רבים לשוק העבודה.

### 3. הפריון בישראל

בעיית הפריון בישראל אינה בעיה חדשה, וישראל סובלת מקצב עליית פריון שאינו מאפשר לה לסגור את הפער מול מדינות ה-OECD כבר יותר מ-40 שנה. מאז תכנית הייצוב של 1985 המשק צומח בקצב הדומה לזה של המדינות המפותחות, וזאת אף על פי שרמת התוצר לנפש ורמת הפריון נמוכות יותר באופן משמעותי. רמת הפריון בישראל נמוכה בכ-24 אחוזים מממוצע ה-OECD (פשוט) של מדינות ה-OECD, פער דומה לפער שהיה לפני עשור.

איור 4: התוצר לנפש בישראל 1955–2014



לוגים, מחירים קבועים של 2010.

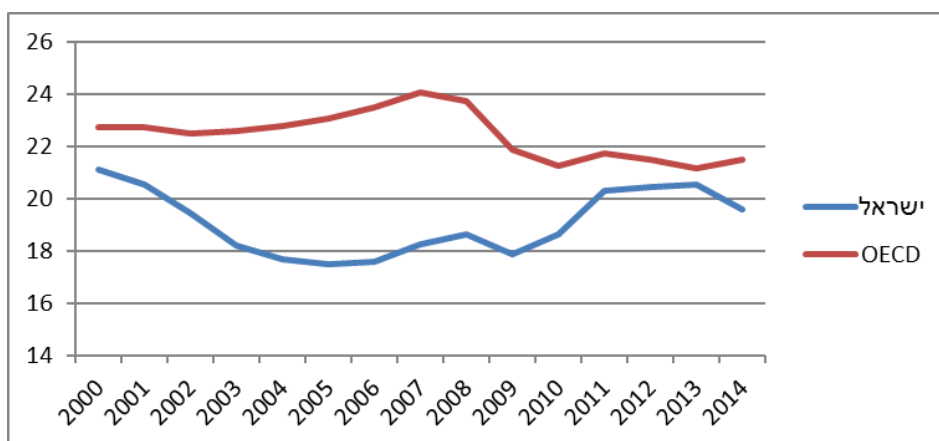
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

הפער בתוצר לנפש בין ישראל לממוצע ה-OECD היה 28 אחוזים בשנת 1993, התרחב עד ל-36 אחוזים בשנת 2003, ומאז היה במגמת הצטמצמות. הפער הגיע ל-18 אחוזים בשנת 2013 ולאחר התרחבות מסוימת עמד בשנת 2015 על כ-20 אחוזים. מגמה דומה קיימת בפער בתוצר לנפש מול ארה"ב ומול מדינות הסמן. אולם למרות הצטמצמות הפער, והעובדה שהוא נמצא קרוב לרמתו הנמוכה (באחוזים) מזה יותר מ-20 שנה, התמונה להמשך אינה מעודדת. פריון העבודה (המוגדר כתוצר לשעת עבודה) עלה משנת 2003 ב-1.4 אחוזים לשנה בממוצע בלבד, קצב דומה לקצב העלייה הממוצע במדינות ה-OECD, בעוד שהפריון הכולל עלה בשיעור שנתי ממוצע של 0.5 אחוז משנת 2000. אלמלא ירידת קצב עליית הפריון הכולל במדינות ה-OECD, מכ-1.4 אחוזים בשנות ה-90 של המאה הקודמת ל-0.3 אחוזים לשנה בשנים 2005–2011, לא היה הפער מצטמצם כלל, ואולי אף היה גדל.

כמעט כל סגירת הפער בתוצר לנפש נובעת מהעלייה בשעות העבודה במשק שנבעה מעליית שיעור התעסוקה. שיעור התעסוקה במשק, שהיה היסטורית נמוך, עלה בצורה משמעותית בעשור האחרון והגיע ל-76.9 אחוזים, שיעור גבוה מממוצע ה-OECD. סך שעות העבודה במשק עלה ב-34.5 אחוזים משנת 2000 ועד שנת 2014, השיעור הגבוה ב-OECD.<sup>18</sup> תהליך חיובי זה נבע בעיקר מהעלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה של החרדים והערבים, ובטווח הקצר, עקב רמת ההון האנושי הנמוכה של המצטרפים החדשים, הוא אף מחריף את בעיית הפריזון. בטווח הארוך, עם העלייה בניסיון של המצטרפים החדשים, הפריזון שלהם צפוי לעלות.<sup>19</sup>

העלייה בשיעור התעסוקה בעשור האחרון אפיינה בעיקר אוכלוסיות עם מיומנויות תעסוקה נמוכות. בנוסף, לא אירעה עלייה מקבילה ברמת ההשקעות ובמלאי ההון לעובד במשק (איור 5), וכתוצאה מכך גם העלייה בפריזון נמוכה. רמת ההון הנקי (ללא דיור) לשעת עבודה, כ-145 ש"ח (במחירים קבועים של 2010), כמעט זהה לרמתה בשנת 2001, ויחס ההון לשעת עבודה הוא הנמוך מבין מדינות ה-OECD שלגביהן יש נתונים בשנת 2013 (איור 6). ההשקעה בנכסים קבועים כאחוז מהתמ"ג אינה עולה זה כשני עשורים, ורמתה בשנת 2013, 20.5 אחוזים מהתמ"ג, נמוכה מעט מממוצע ה-OECD, כך שהפער אינו נסגר ואף מתרחב. ברור כי ללא שיפור משמעותי ברמות ההון במשק, הן ההון הפרטי והן ההון הציבורי, לא ניתן יהיה להשיג שיפור משמעותי ברמת הפריזון.

איור 5: ההשקעה בנכסים קבועים כאחוז מהתמ"ג, 2015–2000

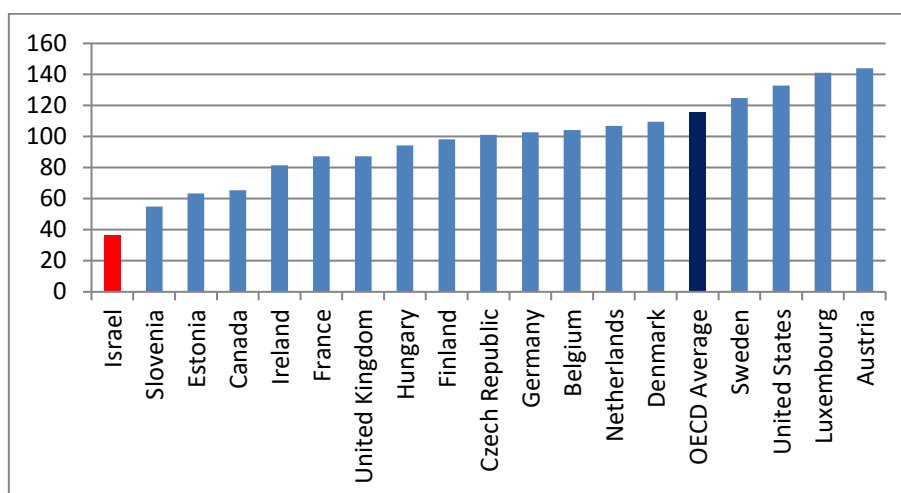


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

<sup>18</sup> מלבד לוקסמבורג, שאותה אנו משמיטים מהמדגם עקב גודלה ומאפייניה הייחודיים. הממוצע הפשוט ב-OECD של העלייה בסך שעות העבודה הוא 6.9 אחוזים.

<sup>19</sup> אנו סבורים כי יש להמשיך ולהשקיע בהגדלת שיעור ההשתתפות, בעיקר של גברים חרדים ונשים מוסלמיות, תוך שיפור הכישרים שלהם להצטרפות לכוח העבודה.

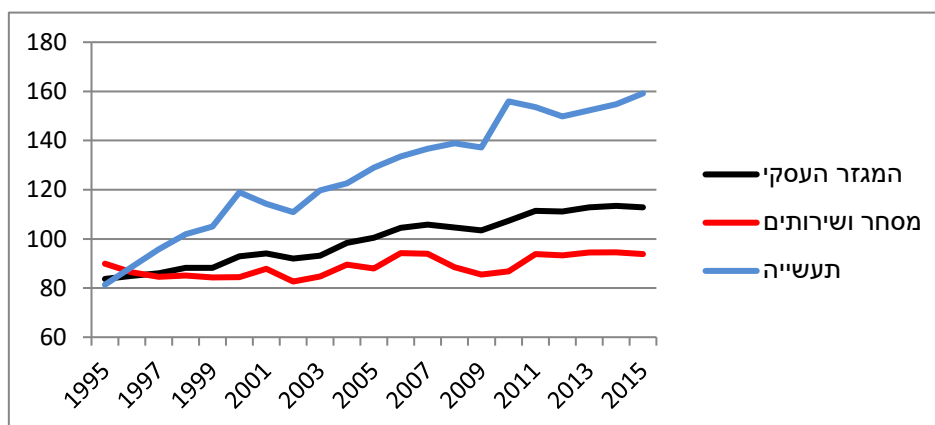
איור 6: ההון לשעת עבודה במדינות ה-OECD, 2013



דולר ארה"ב, PPP, מחירים קבועים של 2010.  
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

המשק הישראלי התפתח בשנים האחרונות בשני מסלולים נפרדים. בענפים המייצאים, כולל ההיי-טק וענפי התעשייה העילית, רמת הפריון גבוהה וצומחת, ואילו בענפי המסחר והשירותים, וכן בתעשייה המסורתית והמעורבת, רמת הפריון קפואה ברמה נמוכה והיא אינה צומחת (איור 7). בנוסף, שיעור שעות העבודה, מתוך כלל השעות במגזר העסקי, בענפי המסחר והשירותים הולך ועולה, והוא עלה מ-47 אחוזים בשנת 1995 ל-60 אחוזים בשנת 2015, בעוד ששיעור שעות העבודה בתעשייה ירד בשנים אלו מ-23 אחוזים ל-14 אחוזים.<sup>20</sup>

איור 7: תוצר לשעת עבודה במגזר העסקי, בתעשייה ובמסחר ושירותים, 1995–2015



ש"ח, מחירים קבועים של 2010.  
מקור: OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

<sup>20</sup> גם בענפי הבנייה והחקלאות חלה ירידה בשיעור שעות התעסוקה, מ-14.6 אחוזים ו-4.6 אחוזים בשנת 1995 ל-10 אחוזים ו-2.9 אחוזים בשנת 2015, בהתאמה. בענף "מידע ותקשורת", הכולל את המו"פ בתחומי ההיי-טק, חלה עלייה בשיעור שעות העבודה מ-3.3 אחוזים ל-6.4 אחוזים. ענף התחבורה נותר ללא שינוי על כ-6 אחוזים.

הענפים המייצאים היוו את קטר הצמיחה של המשק בשנים האחרונות. אך עם הקיפאון הנוכחי בביקושים העולמיים, שאינם צפויים לשוב לקצב הצמיחה שמלפני המשבר העולמי, ללא שיפור בפריון השירותים ובתעשייה הלא-עילית אין דרך לשפר משמעותית את הפריון במשק. אך למרות זאת, ואף על פי שהמשק הישראלי נמצא באופן רציף משנת 2003 בעודף במאזן התשלומים, מדיניות הממשלה ממשיכה להעדיף באופן בולט את הענפים המייצאים על חשבון שאר ענפי המשק.

כפי שתואר בעבודות נוספות בנושא הפריון בישראל,<sup>21</sup> ישנו הבדל בהרכב הענפי בין ישראל למדינות ה-OECD, אך השפעתו על פער הפריון קטנה ופועלת דווקא להורדת הפער. ענפים בעלי פריון גבוה, כגון ענף המידע והתקשורת, הם גדולים באופן יחסי בישראל, ובדרך כלל נמצא שאם ההרכב הענפי היה זהה, פער הפריון היה דווקא גדל.<sup>22</sup> פער הפריון הינו בעיה כלל משקית המקיפה את רוב הענפים הלא מייצאים במשק, וביניהם ענפי החקלאות, הבינוי, התחבורה, המסחר והשירותים וענפי התעשייה הלא-עילית (איור 8).

לוח 1: המבנה הענפי בישראל וב-OECD

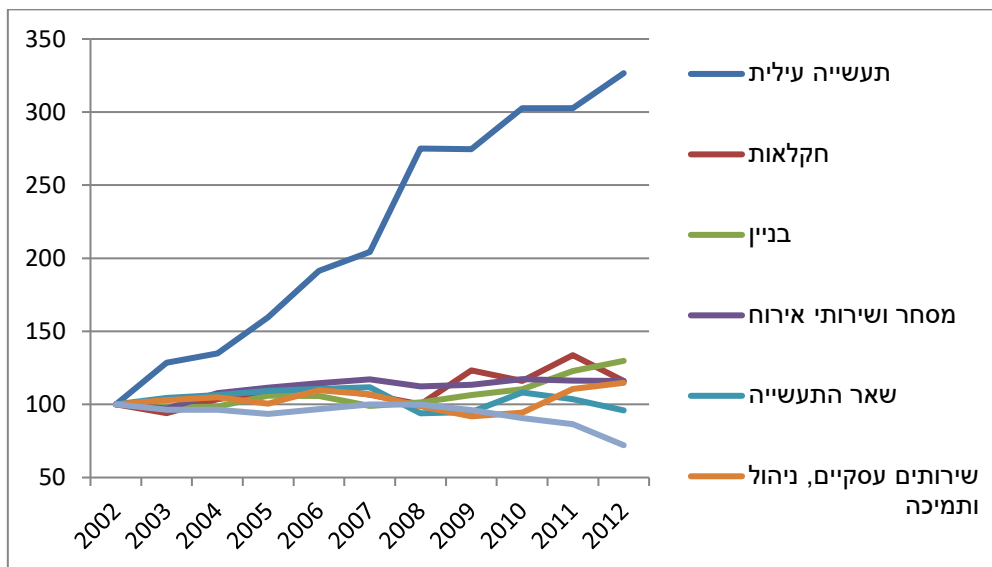
שיעור צמיחה שנתי 2014–2000		אחוז השעות מתוך כלל הסקטור העסקי		היחס בין הפריון הענפי לפריון המשקי		
OECD	ישראל	OECD	ישראל	OECD	ישראל	
1.48	1.43	100	100	1	1	סקטור עסקי
3.04	2.44	4.93	3.02	0.47	0.70	חקלאות
2.68	1.90	14.74	14.26	1.24	1.36	תעשייה
0.25	2.29	7.67	9.92	0.73	0.76	בינוי
1.34	1.70	21.16	20.22	0.73	0.60	מסחר ושירותי אירוח
1.19	0.19	5.95	5.69	0.96	0.87	תחבורה
3.03	1.82	3.46	6.35	1.63	2.19	תקשורת
0.44	1.15	17.33	20.06	1.64	1.51	שירותים מדעיים, פיננסיים, ניהול ותמיכה
-0.17	-2.79	23.48	19.44	0.72	0.38	שירותי חינוך, בריאות ואחרים

מקור: OECD, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

<sup>21</sup> ראה למשל אסף גבע, "מדוע פריון העבודה בישראל נמוך בהשוואה למדינות המפותחות?", אגף הכלכלה והמחקר במשרד האוצר (2015).

<sup>22</sup> יש להתייחס בזהירות לפירוק מעין זה מכיוון שאין הוא לוקח בחשבון את המשאבים שהיו משתחררים אילו היה ענף המידע והתקשורת קטן יותר, בעיקר עובדים בעלי הון אנושי גבוה, שיכלו לתרום להעלאת הפריון בענפים האחרים.

איור 8: קצב עליית הפריון בענפים שונים, 2002=100

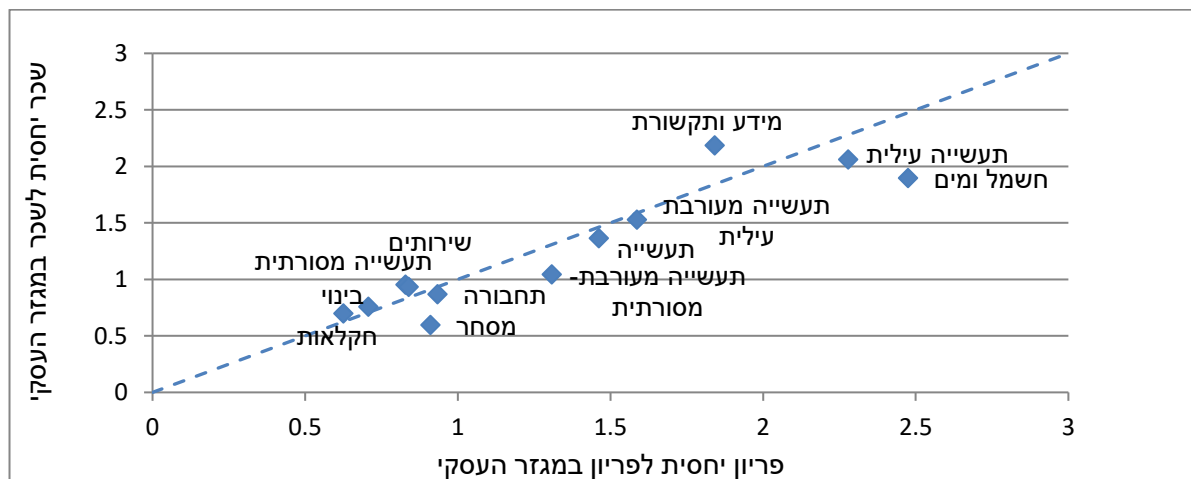


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

### הקשר בין הפריון לשכר

הגורם העיקרי לאי השוויון במשק הוא רמות השכר והפריון הנמוכות בקרב עובדים ללא השכלה אקדמית. עובדים אלו מרוכזים בענפים בעלי הפריון הנמוך במשק, ושכרם בהתאם. ניתן לראות (איור 9) כי קיים מתאם הדוק, כפי שחווה הספרות הכלכלית, בין רמת הפריון של העובדים לבין שכרם. מתאם זה קיים גם בישראל ברמה הענפית, וגם בין מדינות ה-OECD.

איור 9: הפריון היחסי והשכר היחסי בענפי המשק, 2015



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

הדרך להעלאת שכרם של העובדים בענפי המשק הלא-מייצאים ולהקטנת אי השוויון עוברת בהעלאת הפריון בענפי משק אלו, באמצעות הרפורמות המומלצות בנייר. העלאת הפריון במשק היא גם הדרך המועדפת ארוכת הטווח להעלאת רמת החיים בישראל לרמה המקובלת במדינות המפותחות. השכר הממוצע בישראל, במונחי כוח קנייה, הוא 78 אחוזים מהשכר הממוצע במדינות ה-OECD, מעט גבוה יותר מיוון, פורטוגל ופולין, אך 61 אחוזים בלבד מהשכר במדינות הסמן שאליהן אנחנו רוצים להידמות.



#### 4. רפורמות להגברת הצמיחה וצמצום העוני

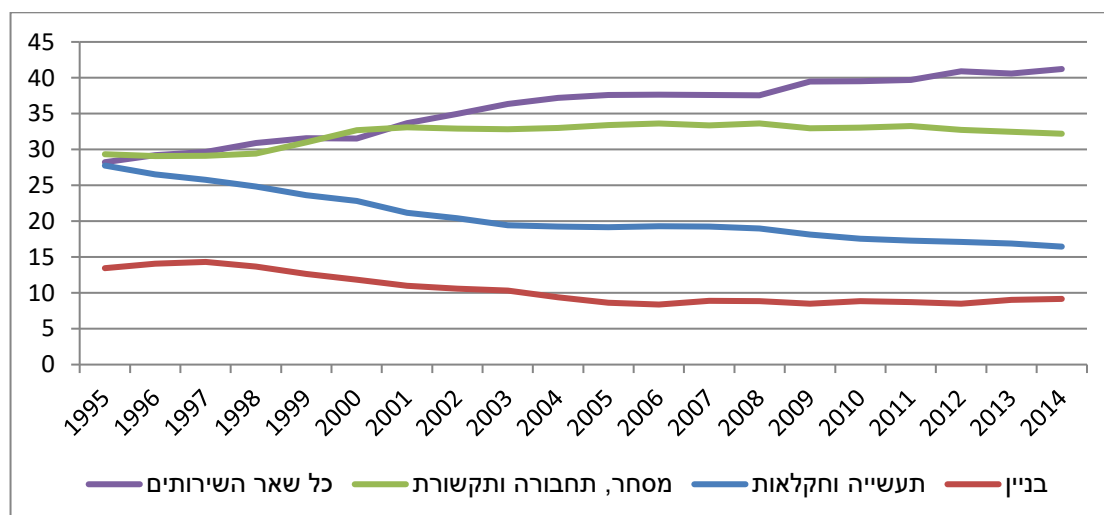
שיעור האבטלה במשק ירד בשנים אחרונות למרות העלייה הגדולה בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה, והגיע לשפל ב-2015 – 5.3 אחוזים. למרות זאת, שיעור העוני בישראל עמד בשנת 2014 על כ-18.8%, יותר מפי שניים בהשוואה לשיעור במדינות הסמן – 8.1% (2013). גם אי השוויון בהכנסות משקי בית ובשכר גבוה יחסית. הגורם העיקרי לאי השוויון במשק הוא רמות השכר והפריון הנמוכות בקרב עובדים ללא השכלה אקדמית. פערי השכר בין בוגרי אוניברסיטאות ומכללות לבין אלו שהשכלתם היא תיכונית נובעים מאי שינוי ברמות הפריון והשכר לבעלי מיומנויות והשכלה נמוכות בשנים האחרונות.

רמת הפריון בישראל נמוכה יחסית למדינות ה-OECD. הפריון לשעה נמוך ב-24 אחוזים מממוצע ה-OECD, ונמוך ב-35 אחוזים ממדינות הסמן. הפריון בענפים המייצאים, ובפרט בתעשייה העילית ובשירותי התכנה, גבוה, גם בהשוואה בינלאומית, אך הפריון בתעשייה המעורבת והמסורתית, במסחר ובשירותים נמוך מאוד, וגם קצב צמיחת הפריון בענפים אלו נמוך.

כיום רבים ממאמצי הממשלה מופנים לתמיכה במגזרים שבהם הן הפריון והן קצב עליית הפריון גבוהים. בפרט מדובר בהטבות מס ופחת מואץ ליצואנים דרך החוק לעידוד השקעות הון, בהפניית רוב תקציבי המו"פ של המדען הראשי לתעשייה העילית ולתמיכה גבוהה בהשכלה האקדמית לעומת תמיכה מצומצמת ביותר בחינוך העל-תיכוני לעובדים חסרי השכלה אקדמית, העובדים ברובם בענפים בעלי הפריון הנמוך.

על מנת להגביר את הצמיחה במשק ולהתגבר על אי השוויון על הממשלה להתמקד במדיניות משפרת פריון, ובפרט להתמקד בפריון של החמישון התחתון של העובדים. מספר המועסקים במגזר העסקי בישראל צמח בכ-3.4% לשנה בשנים 2005–2014, כ-750 אלף מועסקים נוספים. יותר ממחצית תוספת המועסקים, כ-52 אחוזים, הגיעה לענפי שירותי תמיכה וניהול, פיננסים ונדל"ן, שירותי חינוך, בריאות, רווחה וסעד ושירותים אחרים (ענפים T-K בסיווג ענפי הכלכלה), שהעסיקו רק 38% מהמועסקים במגזר העסקי בשנת 2005. לענפי התעשייה, החקלאות, הבינוי והחשמל והמים, שהעסיקו בשנת 2005 כ-30 אחוזים מהמועסקים במגזר העסקי, התווספו רק 20 אחוזים מתוספת המועסקים.

איור 10: שיעור המועסקים בענפי המשק, מתוך כלל המגזר העסקי



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

מקור מרכזי לאי השוויון בהכנסה הפנויה של משקי הבית הוא הפערים בהכנסה מעבודה, הן בשל פערים בשיעורי התעסוקה והן בשל פערים הולכים וגדלים בהכנסות משעת עבודה. דו"ח ה-OECD<sup>23</sup> מציג את שלושת הגורמים העיקריים לגידול המתמשך באי השוויון, שדומה במהותו לזה של שיעורי העוני: 1) שיפורים טכנולוגיים מוטי הון אנושי; 2) תהליכי הגלובליזציה; 3) רגולציה חלשה ואי אכיפה של חוקי עבודה המגנים על העובדים בעלי שכר נמוך בשוק העבודה. כל שלושת הגורמים הללו משמעותיים בישראל, ובחלקם אף יותר מבמדינות אחרות, ומתעצמים עם השנים. מאפיין ייחודי נוסף של ישראל הוא שיעורי ילודה גבוהים ביותר. מאפיין זה הוא מרכיב משמעותי במגמות של אי השוויון והעוני בישראל, ובפרט משום שמשקי הבית הגדולים מתרכזים בעשירונים התחתונים וקצב הגידול של אוכלוסייה זו גבוה משל משקי הבית הקטנים.<sup>24</sup> לאור המגמות והמאפיינים שתוארו לעיל, אנו מציעים אסטרטגיה לצמצום העוני תוך התמקדות בכלי מדיניות שיש להם גם השפעה משמעותית על הגדלת הצמיחה בכלל, וזו של העשירונים התחתונים בפרט. מאחר ששוק העבודה הוא המקור העיקרי לשיעורי העוני, אנו מתמקדים בהקטנת העוני ובשיפור מצבה של האוכלוסייה החלשה באמצעות תכניות וצעדי מדיניות הקשורים בשוק העבודה, ולא על ידי העברת משאבים ישירה מהעשירונים העליונים לעניים.

על הממשלה לקבוע יעדים ברורים בתחום הפריון והשכר של עובדים מהחמישון התחתון, בנוסף לעדכון יעדי התעסוקה כפי שנקבעו בעקבות דו"ח הוועדה למדיניות התעסוקה. היעדים המוצעים הם:

1. **העלאת שיעור התעסוקה בגילאים 25–64 ל-80% ובגילאים 20–24 ל-71% עד 2020.** מדובר בעדכון יעדי התעסוקה הקיימים שאומצו ע"י הממשלה בשנת 2010. המקור העיקרי של אי השוויון במשק הוא אי השוויון בהכנסות משכר. אי השוויון בישראל גבוה בהשוואה למדינות ה-OECD, אך על פי דו"ח בנק ישראל לשנת 2015 אי השוויון בהכנסה הכלכלית יורד בהתמדה מראשית העשור הקודם, ואי השוויון ותחולת העוני על בסיס ההכנסה הפנויה יורדים במתינות משנת 2006. הסיבה העיקרית לירידה היא הגידול המתמשך בשיעור התעסוקה, בנוסף להפחתה בשיעור המס הישיר. הגדלה נוספת בשיעור התעסוקה, ובפרט בשיעור התעסוקה של גברים חרדים ושל נשים ערביות, תביא הן לשיפור נוסף באי השוויון והן להעלאת הצמיחה. הגדלת שיעור התעסוקה בעשור האחרון אמנם פגעה בטווח הקצר בפריון לעובד עקב כניסתם של עובדים לא מיומנים רבים למעגל התעסוקה, אך עם התמתנות קצב הגידול בשיעור התעסוקה מספר שנות הניסיון הממוצע לעובד יעלה, ואתו ככל הנראה הפריון. צעד חשוב בעידוד אנשים נוספים להצטרף למעגל התעסוקה הוא העלאת השכר של העובדים, ובעיקר העלאת שכרם של עובדים לא מיומנים, שהם עיקר המצטרפים ובקרבם מרוכזת בעיית העוני ואי השוויון. לכן היעד השני המוצע הוא:

2. **העלאת הפריון והשכר של החמישון התחתון ב-10% יותר מקצב הגידול הממוצע בשכר (של כלל העובדים) במהלך השנים 2016 עד 2020.** פריון העבודה של המועסקים תלוי במשתנים רבים וביניהם הניסיון וההשכלה של העובד, הסקטור שבו הוא מועסק והסביבה העסקית במשק. חשוב לציין כי אין מודדים את הפריון של העובדים באופן ישיר, ונתוני הפריון הם ענפיים ולא ניתן לחשב מתוכם נתוני פריון לפי קבוצת עובדים. לכן ההמלצה היא להתרכז בענפי המשק בעלי הפריון הנמוך, שהם גם המועסקים העיקריים של עובדים חסרי השכלה אקדמית. היעדים הכמותיים שלפיהם תיבחן הרפורמה מורכבים מנתוני הפריון הענפיים ומנתוני השכר לפי חמישונים. היעד לפריון הענפי הוא: **קצב הפריון בענפי המסחר, השירותים והתעשייה הלא-עילית יעלה ב-10% יותר מקצב הגידול הממוצע של כלל המשק בשנים 2016–2020.**

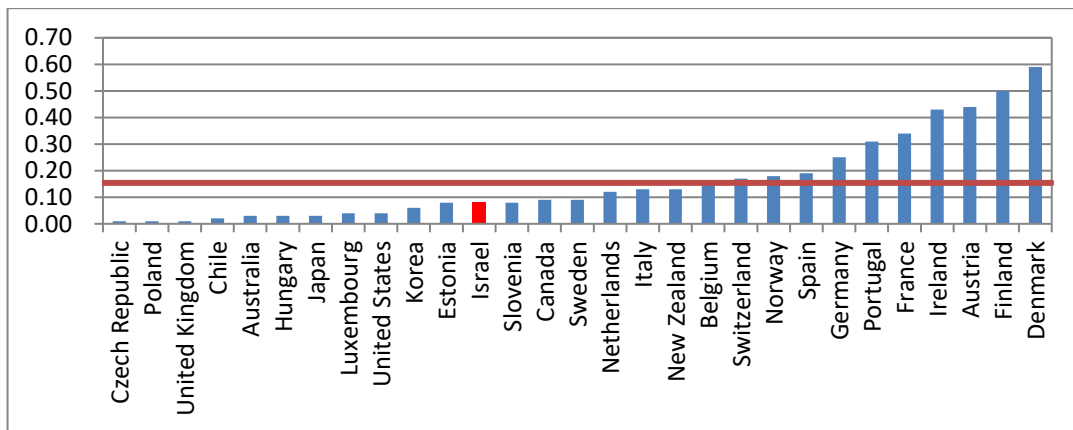
<sup>23</sup> "Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising" OECD (2011).

<sup>24</sup> לניתוח המלא ראה צבי אקשטיין וטלי לרום, "העוני בישראל: סיבות ומדיניות בשוק העבודה", מכון אהרן למדיניות כלכלית (2016), יפורסם בקרוב.

## הצעדים המומלצים על מנת לעמוד ביעדים אלו

1. **חינוך טכנולוגי ומיומנויות במסגרת מכללות**<sup>25</sup> – אנו ממליצים על הרחבה משמעותית של התמיכה ברכישת הון אנושי עבור פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים, במסגרת מערכת השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית הכוללת שילוב של התמחות והכשרה במקומות העבודה. מערכת זו תהווה אלטרנטיבה איכותית לבוגרי תיכון שאינם פונים ללימודים אקדמיים, וכן תהווה את המסגרת להתקדמות מקצועית עבור עובדים מנוסים הרוצים לשפר את הידע והכישורים שלהם. עקב הצורך הגובר במתן הון אנושי כללי כדי להכין פרטים לשוק העבודה, ועקב החשיבות הגדולה שמיוחסת בישראל ללימודים אקדמיים, אנו ממליצים על שילוב המכללות הטכנולוגיות עם המכללות האקדמיות. שילוב זה יאפשר להעלות את רמת הלימודים במכללות הטכנולוגיות תוך ניצול יתרון לגודל, ויקל על הלומדים להמשיך ללימודים אקדמיים אם ירצו בכך, תוך קבלת הכרה בלימודים שכבר צברו. שילוב זה גם ישפר את התדמית של הלימודים הטכנולוגיים והמקצועיים וידגיש שהם אינם מהווים תקרת זכוכית להתקדמות מקצועית בעתיד. יש להקים גוף האחראי על כלל החינוך הגבוה והמקצועי בישראל, כשהיעד הוא תעסוקה ופרייון ברמה גבוהה לעובדים אשר אינם פונים ללימודים אקדמיים. התקצוב (לפי תלמיד) במערכת לא יהיה פחות מהתקצוב שמקבל סטודנט במכללות האקדמיות המתוקצבות.

איור 11: ההוצאה הציבורית על הכשרה טכנולוגית ומקצועית, באחוזי תוצר, 2011



מקור: OECD.

2. **תמיכה בתחרותיות וביעילות עסקית ושיפור קלות עשיית עסקים**<sup>26</sup> – הנטל הבירוקרטי הוא מטרד לעסקים, ובעיקר לעסקים קטנים ובינוניים, המתבטא בעלויות כספיות ובבזבוז זמן. בכך הוא מהווה מעין מס על השקעות. המגזר העסקי הוא המקור לצמיחה ולהעלאת רמת החיים במשק, וצמצום הבירוקרטיה למגזר העסקי חיונית להעלאת התחרותיות וההשקעות, ולהגדלת פוטנציאל הצמיחה של המשק. המצב בישראל מבחינת קלות עשיית העסקים והנטל הבירוקרטי אינו משתפר, ומצבה היחסי של ישראל הולך ומידרדר. בשנה האחרונה ירדה ישראל למקום ה-53 במדד "עשיית העסקים" של הבנק העולמי, ירידה של 3 מקומות מהשנה הקודמת וירידה מצטברת של 24 מקומות משנת 2006. הידרדרות זו בדירוג נובעת משיפור תהליכים וביצוע רפורמות במדינות רבות מחד גיסא, אל מול פעולות מינוריות לשיפור המערכת הבירוקרטית בישראל מאידך גיסא.

<sup>25</sup> לפירוט הרפורמה המוצעת ראה צבי אקשטיין, אביחי ליפשיץ, קרן שגיא ותום טרילניק, "השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית", מכון אהרן למדיניות כלכלית (2016), יפורסם בקרוב.

<sup>26</sup> לפירוט הרפורמה המוצעת ראה צבי אקשטיין, אסתי גולדהמר, אביחי ליפשיץ, אריאלה מוזדן ותום טרילניק, "רפורמה לקידום עסקים באמצעות הפחתת הנטל הבירוקרטי", מכון אהרן למדיניות כלכלית (2016).

ההמלצה המרכזית לביצוע מידי היא הקמת "מרכזי שירות לעסקים" (one stop center) – מרכזים אלו ירכזו את כל הפעילויות של הסקטור העסקי בתחום מסוים כמו פתיחת עסק ורישוי וייבוא מוצרי השקעה ותשומות, פעולות הדורשות כיום אישורים מכמה גורמים. מרכזי השירות יאפשרו לעסקים לקבל שירות מהיר יותר, ויגבירו את השקיפות בדרישות הרגולטוריות. על מנת להקים ולהפעיל את מרכזי השירות לעסקים יש להקים יחידה ממשלתית ייעודית – היחידה לקידום עסקים בישראל. יחידה זו תהיה אחראית על הנושא ובעלת סמכויות, ויש לגבות אותה בחקיקה ובתקציבים המתאימים. בנוסף, מתוך בחינת המגמות העולמיות והפעילות שבוצעה עד עתה בישראל נראה כי אחת הבעיות העיקריות היא שאין גורם שיש לו ראייה כוללת וסמכות ביצועית בכל נושאי הקטנת הנטל הבירוקרטי, חסרה מדיניות ברורה בתחום הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים, תיאום ושיתוף פעולה רוחבי מבוצע באופן חלקי וחסרה למידה מהשיטות שבוצעו בעולם בהצלחה. היחידה הממשלתית הייעודית תרכז את הטיפול בנושא, שכן הפרמטרים הבירוקרטיים מקיפים את כל המשרדים. יעדי היחידה יהיו מוגדרים כגידול ביזמות ועשיית עסקים וכן במדדים ברורים של הקטנת תהליכים בירוקרטיים מיותרים.

3. **השוואת מס חברות** (הון) בין כל הענפים במשק. יש להדגיש כי הכוונה איננה להעלות את מס החברות לכל החברות במשק לרמה הגבוהה ביותר כיום (25%), אלא לקבוע רמת מס אחידה כך שהיקף ההכנסה ממס חברות יוותר על כנו. אנו מעריכים כי שיעור מס אחיד שיביא לרמת הכנסות זהה למצב הנוכחי הוא כ-18 אחוזים.<sup>27</sup> במידה שישנו חשש מבוסס לגבי השקעות בפסי ייצור חדשים שיש להן השפעות חיצוניות חיוביות, יש לשקול מתן הטבת מס לעשר שנים להשקעה החדשה בלבד, על פי קריטריונים ברורים.

4. **מחקר ופיתוח – רפורמה להעצמת התעשייה המסורתית וכלל ענפי השירותים** – העצמת התעשייה המסורתית על ידי תמיכה מסיבית במחקר ופיתוח בהתאם להמלצות ועדת מקוב, אך בהשמה בכל הארץ ובהתאמה לענפי שירותים כמו מערכות אחסון והפצה. היקף המו"פ כשיעור מהתמ"ג הוא הגבוה ב-OECD, 3.45% מהתמ"ג, לעומת ממוצע של 1.36% ב-OECD (נתוני 2013), אך כמעט כל המו"פ מרוכז בתעשייה, בשירותי תוכנה ובשירותים מדעיים – 97% מכלל המו"פ, השיעור הגבוה ב-OECD. בתעשייה, מרבית המו"פ מרוכזת בתעשייה העילית (איור 12).

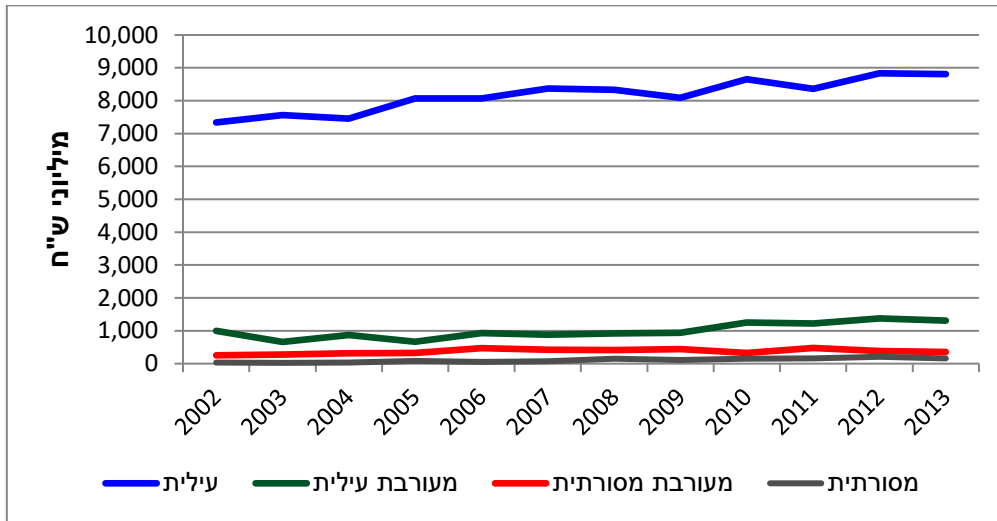
5. **מרווחה לתעסוקה** – יישום תכנית "מרווחה לתעסוקה" בפריסה ארצית תוך התבססות על מודל "מעגלי תעסוקה" והחלת חובת השתתפות בתכנית על כל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הכשירים לעבודה ועומדים במבחן תעסוקה, וכן האחדה של תכניות הרשות והפעלתן במתכונת דומה לתכנית החובה; הפעלת כל התכניות במרכזי תעסוקה במתכונת "הכל באחד" (one stop center) שיספקו את כלל השירותים הנדרשים למשתתפים, ובכלל זה אבחון וייעוץ תעסוקתי ולימודי, ליווי מתמשך ושירותים תומכים כגון מעונות יום ותחבורה ציבורית זולה.

6. **הגדלת מענק העבודה ("מס הכנסה שלילי")**<sup>28</sup> – הגדלת המענק לזכאים שיש להם ילדים באופן שמשמר את המבנה הקיים ומגדיל את השיפוע החיובי באזור הכניסה ואת גובה המענק המקסימלי. שמירה על מבנה זה מאפשרת מחד גיסא מתן תמריץ חיובי לתעסוקה ומאידך גיסא תוספת להכנסות של משקי הבית בעשירונים הנמוכים שבהם לפחות מועסק אחד.

<sup>27</sup> לפירוט המלצה זו ראה צבי הרקוביץ ואביחי ליפשיץ, "השפעות הטבות המס ליצואנים על הכלכלה הישראלית", מכון אהרן למדיניות כלכלית (2016).

<sup>28</sup> לפירוט ההמלצות בנושא תכניות תעסוקה ומענק עבודה ראה צבי אקשטיין וטלי לרום, "העוני בישראל: סיבות ומדיניות בשוק העבודה", מכון אהרן למדיניות כלכלית (2016), יפורסם בקרוב.

איור 12: הוצאות שוטפות למו"פ בתעשייה, לפי עצמה טכנולוגית

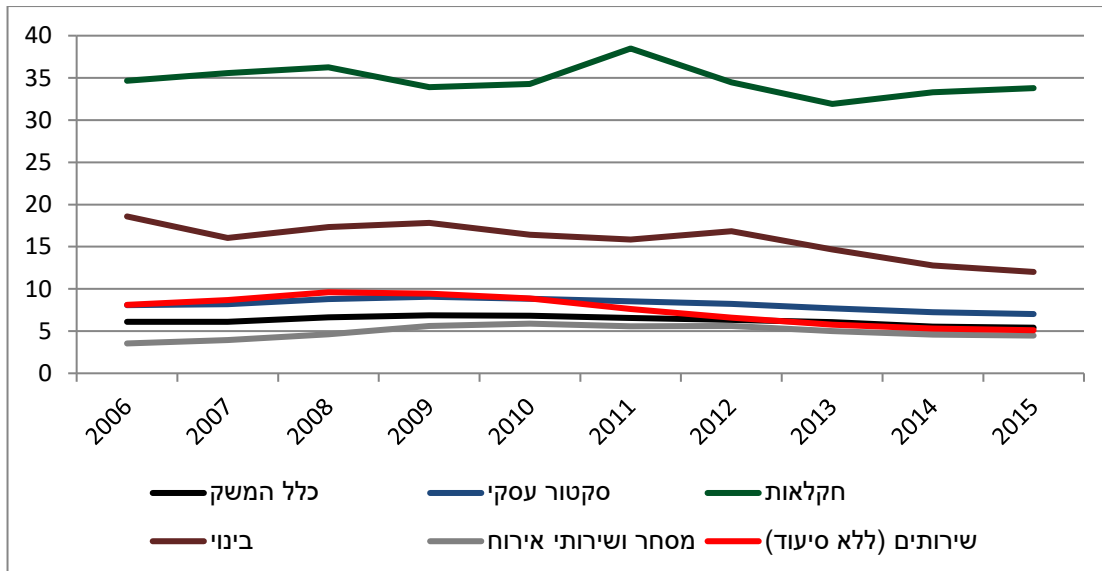


מיליוני ש"ח, מחירים קבועים של 2010.

הוצאות המו"פ בתעשייה מרוכזות בענף הטכנולוגיה העילית, שהוא בעל פריון גבוה ומוטה יצוא. הוצאות המו"פ בענפי התעשייה האחרים צומחים מהר יותר, שה"כ 40% בשנים 2002–2013 לעומת 20% בטכנולוגיה עילית, אך מרמה נמוכה מאוד. המו"פ בענפי הבנייה, המסחר והשירותים מצומצם עוד יותר. מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

7. הפסקת הבאתם של עובדים זרים ברישיון לעבודה בענפי הבניין והחקלאות, ומניעת העסקה של עובדים ללא רישיון בכל ענפי השירותים.

איור 13: שיעור התעסוקה של עובדים זרים בענפים נבחרים, 2006–2014  
ללא עובדים מהרשות הפלשתינית



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

8. אכיפה – מבצע לאכיפת שכר מינימום וחוקי עבודה במגזרים הערבי והחרדי.

כלי המדיניות התומכים בתעסוקה וניסיון, ובראשם תכניות מרווחה לעבודה ומענק עבודה, הם חיוניים אך אינם מספיקים. על מנת לעודד את הצמיחה ולהתמודד בצורה משמעותית יותר עם שיעורי העוני יש לנקוט גם במדיניות תומכת פרוץ ושכר וליישם את כלל הרפורמות המתוארות לעיל. רפורמות אלו, אם תמומשנה, יכולות להחזיר את המשק לתוואי צמיחה מהירה, ולהעלות את פוטנציאל הצמיחה ארוך הטווח חזרה לתחום של 3.5–4 אחוזים לשנה, שבלעדיו לא יצליח המשק לצמצם את הפער בתוצר לנפש ובאיכות החיים מהמדינות המובילות ב-OECD.

במידה שהרפורמות מגבירות הצמיחה מעלות את ההוצאות יש לחסום את עליית ההוצאה ב-1 אחוז תוצר לכל שנת תקציב לכל היותר, ויש לוודא שהגירעון יישמר על פחות מ-3 אחוזי תוצר, כפי שהומלץ בנייר המדיניות "אסטרטגיה פיסקלית למדיניות הממשלה לשנים 2016–2020".<sup>29</sup> במידה שנדרשת העלאת מסים, העדיפות הראשונה היא ביטול פטורים, העדיפות השנייה עלייה בשיעור המס הישיר על כל משלמי המסים, ורק עדיפות שלישית העלאת המסים העקיפים.

---

<sup>29</sup> צבי אקשטיין, לימור דהן ותמיר קוגוט, "אסטרטגיה פיסקלית למדיניות הממשלה לשנים 2016–2020", מכון אהרן למדיניות כלכלית (2015).

## 5. פעילות הממשלה בתחום הדיור

משבר הדיור שהחל בשנת 2008 וממשיך עד היום מהווה מקור עיקרי לאי השוויון במשק, והטיפול בו הוא אחד מהיעדים העיקריים של הממשלה ומשרד האוצר. מחירי הדיור עלו ראלית בין השנים 2007 ל-2013 בכ- 80 אחוזים,<sup>30</sup> ובין 2013 ל-2015 עלו בכ-19 אחוזים נוספים.<sup>31</sup> במהלך השנים 2000–2015 כיוונה מדיניות אישורי דירות ותכנון הדיור של הממשלה להפחתת הבנייה במרכז, על מנת להכווין את האוכלוסייה אל מחוץ למרכז הארץ על ידי שליטה בהיצע הדיור. מדיניות זו יצרה חוסר בהיצע הדיור של כ-115,000 יחידות דיור בין השנים 2007–2013, וכתוצאה מכך נוצר לחץ לעליית מחירי הדיור באזור המרכז. מדיניות זו טבועה בתכנון המרכזי, ובמיוחד בתכנית מתאר ארצית (תמ"א) 35. כיום הממשלה מבצעת תיקונים מינוריים בתמ"א 35, אך לא שינתה את יעדי צפיפות האוכלוסייה שמיועדים לגידול באוכלוסייה – כלומר צפיפות גבוהה באזורי הביקוש וצפיפות נמוכה בפריפריה. **למעשה, תמ"א 35 מקבעת את הציפיות בשוק לכך שיש מחסור בהיצע קרקע מתוכננת למגורים באזורי הביקוש.**

חשוב להדגיש שמשבר הדיור כיום הוא תוצאה של תכנון מרכזי וחסימים רגולטוריים ולא תוצאה של כשל שוק או של ירידה בעלויות המימון של דירות. שוק הדיור נסקר בהרחבה בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור".<sup>32</sup> שוק הנדל"ן בישראל מתאפיין על ידי מודל העיר המרכזית, כאשר כל מחירי הנדל"ן נגזרים מהמרחק מהעיר המרכזית, וככל שהמרחק גדל כך המחירים יורדים, ולפיכך חוסר היצע בתל אביב והמרכז מעלה את המחירים בכל הארץ. המסקנה העיקרית של נייר המדיניות היא שצריך להגדיל את גמישות ההיצע של יחידות הדיור באזורי הביקוש במרכז הארץ. הנייר הציע 6 רפורמות משמעותיות לטיפול במחסור בהיצע הדיור. רפורמות אלו כללו מכירה (החכרה) של קרקעות רשות מקרקעי ישראל בשטחי רשויות מקומיות, הגדלת מלאי אישורי הבנייה פי 10 מהגידול השנתי במשקי הבית לפי מחוז, מימון תוספת משקי הבית ברשויות המקומיות כך שיהיה להן תמריץ לאשר היתרי בנייה, עידוד ותכנון התחדשות עירונית, תמריצים לבנייה ממוכנת, יעילה ומהירה ותכנון אורבני בסקטור הערבי.

מאז הקמת הממשלה הנוכחית ועד מאי 2016 ביצעה הממשלה כמה צעדים ותכניות במטרה להגדיל את היצע הדיור, והם יפורטו בהמשך. כל שרשרת התכנון, כולל ועדות התכנון ורשות מקרקעי ישראל, הופקדה במשרד האוצר, והוקמה ועדה מיוחדת לאישורי בנייה באזורים מועדפים. כמו כן, מבוצעת תכנית "מחיר למשתכן" אשר משווקת קרקעות במכרז לפי מחיר שיווק דיור מינימלי, ונחתמים הסכמי גג אשר מטרתם לממן את הגדלת משקי הבית ברשויות מקומיות. הממשלה הצליחה להגדיל באופן משמעותי את כמות אישורי הבנייה ב-2015–2016, כאשר באמצעות הותמ"ל נוספו 12,400 יחידות דיור למרכז הארץ, תוספת של למעלה מ-50% באישורי הבנייה, ובמחוז תל אביב בין 2014–2015 גדל מספר אישורי הבנייה ביותר מפי שניים, אך למעשה לא נעשו רפורמות משמעותיות בהתאם להמלצות של "רפורמות בענף הדיור". כדי להבטיח ירידת מחירים על פני זמן אנו טוענים שיש לעשות רפורמות ארוכות טווח באופן מידי, כפי שצוין לעיל ויוסבר בהמשך.

<sup>30</sup> מדד מכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן למחירי דירות.

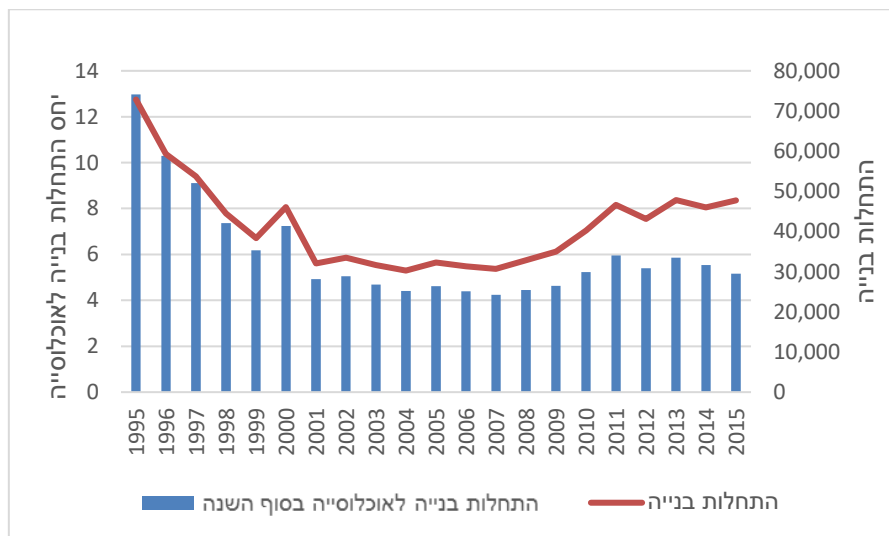
<sup>31</sup> עיבוד נתוני משרד השיכון.

<sup>32</sup> צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, דרור אבידור, דניאל גרף ותמיר קוגוט, "רפורמות בענף הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן (2015).

## 5.1 היצע יחידות הדיור

ניתוח ההיצע של אישורי הבנייה להלן מתבסס על הנתונים המצרפיים ומניח כי בשנת 1995 סיפק היצע יחידות הדיור את הביקושים, וכי הביקושים נגזרים מגודל האוכלוסייה שאז גדלה משמעותית עקב גל העלייה. בשנת 1995 התחילו להיבנות כ-73 אלף יחידות דיור אל מול אוכלוסייה של כ-5.62 מיליון איש, כלומר כ-13,000 התחלות בנייה לכל מיליון נפש, ואילו כיום היחס ירד ל-5,150 התחלות בנייה לכל מיליון נפש. כדי לחזור לרמות של שנת הייחוס היו התחלות הבנייה צריכות לעמוד על כ-108,000 התחלות בנייה של יחידות דיור לעומת כ-48,000 בפועל, וחסרות כיום כ-60,000 התחלות. יש לציין ששנת 1996 היא שנת היפוך המגמה במחירי הדיור, ושקצב צמיחת האוכלוסייה משנת 1996 ואילך היה דומה לזה של היום עקב התמתנות גל העלייה.

איור 14: התחלות בנייה ויחס התחלות בנייה לאוכלוסייה לאורך זמן



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

שיעור הקיטון הגדול ביותר בהתחלות בנייה היה במחוז המרכז, מכ-32,000 התחלות בנייה בשנת 1995 לכ-8,600 התחלות בנייה בשנת 2015. גם במחוזות הדרום, חיפה והצפון חל קיטון ניכר. כדי לשמור על המחירים באזורי הביקוש יש לוודא שהיצע יחידות הדיור יגדל כך שתישמר הרמה בדומה לזו של שנת 1995, וכן שהתחלות הבנייה תתחלקנה בין המחוזות לפי התפלגות האוכלוסייה, זאת מאחר שהביקושים תואמים את פיזור האוכלוסייה הנוכחי.

**כיום מספר התחלות הבנייה במחוז המרכז נמוכות בהרבה מהדרוש כדי לשמור על יחס ההיצע לפי חלקו בהתפלגות האוכלוסייה. במקביל להגדלת כמות הקרקע המתוכננת יש צורך גם בהגדלת השקעות בתשתיות ובמיוחד תחבורה, שטחי מסחר ובניית מוסדות חינוך ובריאות בהתאם. ללא שילוב של צעדים אלו לא תהיה ירידת מחירי דיור קבועה שתחזיר את מחירי הדיור לרמות סבירות בהשוואה בינלאומית ביחס לשכר העבודה.**



## **בנייה ציבורית**

הקיטון בהתחלות הבנייה מתואם עם הקיטון בהתחלות בנייה ביזמה ציבורית. חלק מהירידה הדרמטית בהתחלות הבנייה אפשר ליחס לירידה בבנייה הציבורית. בשנת 1995 נבנו כ-28,000 יחידות דיור בבנייה ציבורית, כ-38 אחוזים מסך התחלות הבנייה. בשנת 2008 עמדו התחלות הבנייה ביזמה ציבורית על 4,135 יחידות דיור, כ-12 אחוזים מסך התחלות הבנייה, מתוכן רק כ-1,300 התחלות בנייה במרכז. נכון לסוף 2015 התחלות הבנייה ביזמה ציבורית עומדות על כ-7,000 יחידות דיור, כאשר התחלות הבנייה מתחלקות באופן שווה בין מחוזות ירושלים, הצפון, המרכז והדרום. כדי לחזור לשיעור דומה של התחלות בנייה ביזמה ציבורית מסך התחלות הבנייה דרוש שהתחלות הבנייה ביזמה ציבורית תעמודנה על כ-29,000, כלומר עוד 22,000 יחידות דיור ביזמה ציבורית.

**מכאן נובעת ההמלצה שלנו למכירה (החכרה) של מרבית הקרקעות הלא מתוכננות והמתוכננות של רשות מקרקעי ישראל בשטחי המועצות המקומיות לקידום היזמות הפרטית.**

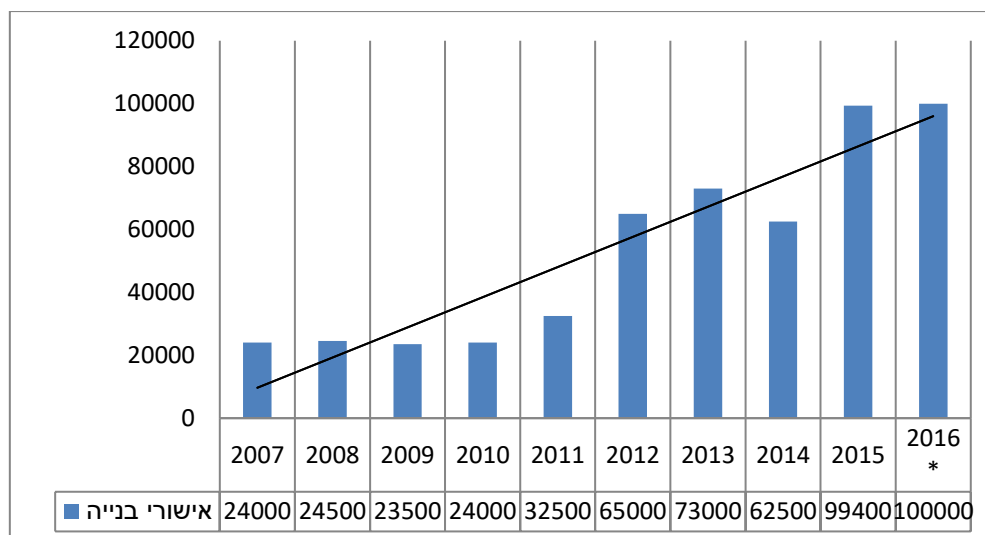
## **5.2 פעולות הממשלה והחסמים המרכזיים**

הממשלה נקטה צעדים מספר כדי להתמודד עם שני החסמים העיקריים: כמות יחידות הדיור הזמינות לבנייה במרכז הארץ ובעיות המימון של תוספת דיירים על ידי הרשויות המקומיות. נסקור תחילה את הצעדים בתחום התכנון.

### **קרקע מתוכננת לדיור**

כתוצאה מתכנון ארצי באמצעות הצעדים שפורטו לעיל וריכוז התכנון במשרד האוצר, מספר אישורי הבנייה באזורי הביקוש גדל בכמות משמעותית. מנתוני מנהל התכנון, בין השנים 2014–2015 גדל מספר אישורי הבנייה בכ-59 אחוזים (בכ-40,000), גידול משמעותי לעומת הירידה בכמות אישורי הבנייה בין השנים 2013–2014. בוועדות התכנון השונות ממתינות כ-250,000 יחידות דיור לאישור.

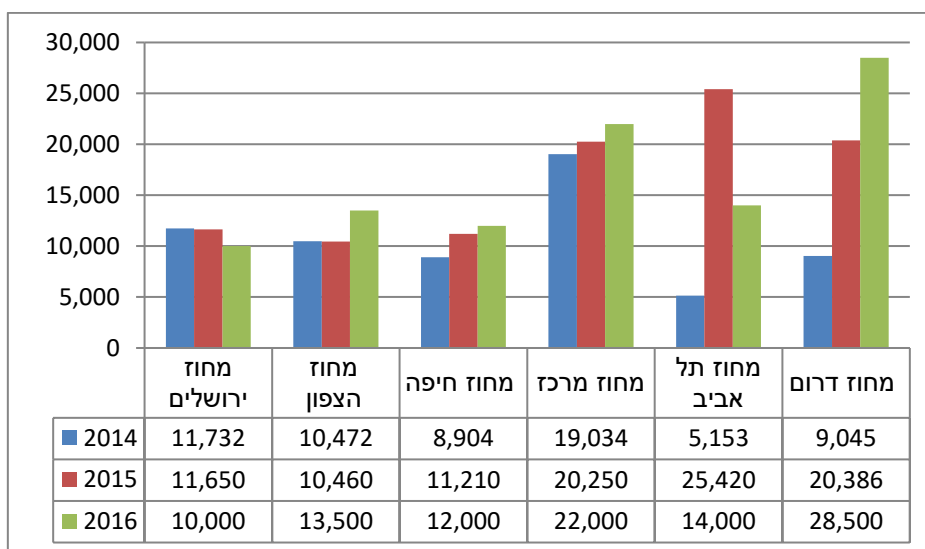
**איור 15: אישורי בנייה 2007–2015 ויעדים ל-2016**



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

העלייה באישורי הבנייה בשנת 2015 באזורי הביקוש היא הישג משמעותי, אם אכן תשתלב בגידול בהיתרי הבנייה. גידול באישורי הבנייה ניתן לראות באופן מובהק במחוז תל אביב ובמחוז הדרום, כאשר הגידול במחוז תל אביב הוא מכ-5,000 לכ-25,000. לעומת זאת ביעדים של 2016 הגידול נעצר ויורד ל-14,000 יח"ד, עדיין פי 2 מהגידול הטבעי של המחוז. לעומת זאת במחוז מרכז אין גידול באישורי הבנייה, ולאורך כל התקופה 2014–2016 נשמרת כמות אישורי הבנייה סביב ה-20,000. יש לציין שהותמ"ל, שבראשה עומד מנכ"ל משרד האוצר, מקצרת בצורה משמעותית את תהליך התכנון ומאפשרת למשרד האוצר לתאם בין תכניות הסכמי הגג לתהליך התכנון.

**איור 16: אישורי בנייה לפי מחוז 2014–2015 ויעדים ל-2016**



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי מכון אהרן.

האם צעדים אלו ימנעו עליית מחירי דיור בעתיד? כמות הקרקעות המתוכננות הזמינות לבנייה בכל רגע נתון הן שקובעות בפועל את היצע הדיור. לפיכך, על מנת למנוע את המשך עליית המחירים יש לפעול דרך הגדלת היצע הדירות והגמשתו. לשם יצירת תחרות יש לבצע הרחבה מיידית ומשמעותית בתכנון מלאי הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים ללא חסמי תכנון ובנייה בכל רחבי הארץ, ובמחוז המרכז ובתל אביב בפרט.<sup>33</sup> לאור זאת, רמת התכנון מחייבת תיאום כלל תכניות המתאר הנלוות לבנייה למגורים כגון תשתיות, שטחים ירוקים, אזורי מסחר ותעסוקה, מערכת הסעת המונים וכו'.

מה הם יעדי התכנון הדרושים כדי למתן את עליות המחירים? על מנת לאפשר תחרות מתמדת בין רשויות מקומיות, יזמים ובעלי קרקעות בכל מחוז שתאפשר ירידת מחירים יש לתכנן מלאי קרקעות זמינות לבנייה הגדול פי עשרה, כלומר מלאי בהיקף של כחצי מיליון יחידות דיור (לוח 2). מספר משקי הבית בישראל נאמד בכ-2.5 מיליון משקי בית, וקצב הגידול השנתי עומד על כ-1.9%. לפיכך, התוספת השנתית הנדרשת של יחידות דיור עומדת על כ-45 אלף. תחת ההנחה כי הביקוש ברמה המחוזית נשאר קבוע, ובשל ההשפעה המכרעת של שינויי מחירים במחוז תל אביב והמרכז על מחירים במחוזות השונים, יש לתכנן ראשית מלאי יח"ד מתוכננות זמינות לבנייה במחוז תל אביב ובמחוז המרכז בהיקף של כ-75,000 ו-100,000 יח"ד, בהתאמה.

<sup>33</sup> משנת 2000 ניכרת ירידה דרמטית בתכנון הכולל. על רקע זה ההמלצה כאן תהווה תיקון לעיוות זה.

לוח 2: המלאי הדרוש של יחידות דיור מתוכננות<sup>34</sup>

מחוז	גידול אוכלוסייה 1.9%	יעד מלאי תכנוני מומלץ (פי 10 מגידול האוכלוסייה)	אישורי בנייה 2015	התחלות בנייה 2015	תוספת למלאי התכנוני ב-2015	פער במלאי התכנוני
ארצי	43939.4	439394	99376	42048	57328	382066
ירושלים	4611.3	46113	11650	4393	7257	38856
הצפון	6271.9	62719	10460	8893	1567	61152
חיפה	5749.4	57494	11210	5467	5743	51751
מרכז	10828.1	108281	20250	10707	9543	98738
תל אביב	9346.1	93461	25420	6676	18744	74717
דרום	5717.1	57171	20386	5912	14474	42697

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשות לתכנון ועיבודי מכון אהרן.

האם הממשלה מתקרבת ליעד המלאי התכנוני שהוצע? אם תימשך התוספת למלאי התכנוני בקצב הנוכחי, תוך כ-4 שנים ייסגר הפער במלאי התכנוני הזמין של דירות כפי שהומלץ בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור" כדי למתן את עליית המחירים במרבית המחוזות. חשוב לציין שמנתוני היעדים של 2016 המחסור בפועל של מלאי יחידות הדיור המתוכננות במחוז הדרום נסגר, ולעומת זאת במחוז המרכז, שם המחסור בהיצע הדירות משפיע בצורה חזקה יותר על מחירי הדירות, נדרשות עוד כ-10 שנים של עמידה ביעדי התכנון הנוכחיים. נראה שהממשלה פתרה את חסם צוואר הבקבוק העיקרי הנובע מוועדות התכנון לשנים הקרובות חוץ ממחוז המרכז, ולעומת זאת סוגרת את הפער התכנוני בקצב מהיר יותר במחוז הדרום.

מה דרוש כדי שהגדלת המלאי התכנוני תשפיע על ציפיות המחירים? כדי לשמור על רמת המחירים הנוכחית על הממשלה להתאים את תמ"א 35 וכן את פעילות ועדות התכנון כך שתהיה ודאות של מלאי יחידות הדיור הזמינות לבנייה ברמות הדרושות בהתאם לגידול האוכלוסייה בכל הארץ. לפי תמ"א 35, הגידול הצפוי באוכלוסייה במרכז הארץ שווה לכל הקרקעות המתוכננות לבנייה במרכז ב-15 שנים הקרובות. לכן, חוסר הוודאות לגבי גידול ההיצע של הדירות בעתיד מהווה בעיה מרכזית. זאת מאחר ששוק הנדל"ן בכלל, וזה של הדיור בפרט, מושפע מראייה ארוכת טווח. ללא גידול משמעותי בהיצע יחידות הדיור העתידי באזור הביקוש יימשך הלחץ לעליית המחירים במרכז. כפי שהוסבר, לחץ זה יביא לעליית מחירים בכל הארץ. מאידך גיסא, מאחר שהממשלה לא פתרה את חסם הרשויות המקומיות קיימת גם אי ודאות לגבי הקצב שבו יתפכו אישורי הבנייה להיתרי בנייה.

### תקצוב הרשויות מקומיות

כדי שהתכנון ייושם מן ההכרח שתקצוב הרשויות המקומיות יאפשר לרשויות לממן את תוספת הדיירים ברמת שירותים טובה. 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. כדי לקדם את המעבר ממלאי יחידות דיור זמינות לבנייה בפועל יש לפתור את בעיית התמריצים של הרשויות המקומיות כפי שצוין בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור", על ידי שינוי מבנה הארנונה כך שלרשויות המקומיות לא יהיה תמריץ לעכב אישורים של היתרי הבנייה, אם על ידי העלאת הארנונה למגורים באופן אחיד על פני כל הארץ ואם על ידי חלוקת הארנונה העסקית בין הרשויות המקומיות. בנוסף, מצד בעלי הקרקע צריך להטיל קנס עבור קרקע מתוכננת שהבעלים אינם מקדמים את פיתוחה. כדי להגדיל את היתרי

<sup>34</sup> עדכון של יעד מלאי תכנוני מתוך נייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור".

הבנייה ברשויות המקומיות הממשלה מממנת את תוספת יחידות הדיור על ידי חתימה על הסכם גג עם הרשויות המקומיות. הסכמי הגג נחתמים בין רשות מקומית לממשלה כך שפער המימון של תוספת יחידות הדיור ממומן על ידי הממשלה.<sup>35</sup> לא ידוע מתי תשווקנה יחידות הדיור, אך במסגרת הסכמי הגג הרשויות המקומיות צריכות לשווק לפחות 2000 יחידות דיור בשנה. במהלך 2015–2016 הגיע משרד האוצר להסכמי גג עם 15 רשויות מקומיות שונות, המכסים כ-200,000 יח"ד – 49% במרכז, 29% בדרום, 18% בצפון ו-4% במחוז ירושלים.<sup>36</sup>

האם הסכמי הגג פותרים את חסם היתרי הבנייה ברשויות המקומיות? הבעיה העיקרית של הסכמי הגג היא חוסר הוודאות לגבי העיתוי של אספקת יחידות הדיור; ההסכם אינו פותר את חסם המימון של תוספת הדיירים שמוטל על הרשויות המקומיות לכל המשק, אלא דורש לנהל משא ומתן מול כל רשות בנפרד. בעיה נוספת שההסכם יוצר היא שלעירייה יש אינטרס לביצוע בחסר של ההסכם. מימון הרשות המקומית הוא חד פעמי, בתחילת תהליך הבינוי של מתחמים חדשים. מאידך גיסא, ההוצאה על כל משק בית היא שוטפת ואינה ממומנת במלואה מתשלום הארנונה, לכן לאורך זמן עשויה לגרום לעיריות למנוע את מימוש מלוא ההתחייבות על תוספת דירות. לכן יש חשיבות רבה ביישום הרפורמה הכוללת כפי שהומלץ בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור".

## צעדים נוספים של הממשלה בנושא שוק הדיור

### הגדלת מס השבח על המשקיעים

המס על דירות בשווי של עד 4.8 מיליון ש"ח עלה ל-8 אחוזים לעומת מדרגות מס של 5 עד 7 אחוזים, ואילו מעל סכום זה נקבע מס רכישה של 10 אחוזים. השינוי במס גרם לגל של מכירות לפני כניסתו. אחוז המשקיעים בשוק הנדל"ן הוא בין 25 ל-30 אחוזים. חשוב לציין כי משקיעי נדל"ן אינם מורידים את היצע יחידות הדיור, כיוון שכל דירה למעשה מושכרת ומהווה חלק ממלאי הדיור אשר קיים בשוק. לכן למהלך זה לא צפויה להיות השפעה משמעותית על מחירי הנדל"ן למגורים, אלא בעיקר לעלייה מסוימת במחירי השכרת דירה אשר צריכים לגלם את המס הנוסף.

### "מחיר למשתכן"

במכרזי "מחיר למשתכן", המציעים במכרז מתחרים על המחיר הנמוך ביותר למ"ר לדירה בהתאם למפרט שקבע משרד הבינוי והשיכון, כאשר היזמים מקבלים הנחה גדולה על מחיר הקרקע. התכנית חלה על מתחמי בנייה רוויה, בניין הכולל שש דירות לפחות, בשתי קומות ומעלה, ודירה אחת לפחות בכל קומה.<sup>37</sup> קוני הדירות משתתפים בהגרלה כדי לזכות בדירה המוזלת. זכאות להשתתף בהגרלה ניתנת על בסיס תנאים מספר, כולל בדיקת בעלות קודמת לדירה וקריטריונים של נישואין וגיל. הדירות נמכרות בהנחה, כאשר הקונים מקבלים מענק של עד 60,000 ש"ח והטבות בהשגת משכנתא.

התכנית מורידה את הדרישה להון עצמי ל-100,000 ש"ח בלבד, כלומר משקי בית שלא יכלו או לא תכננו לקנות דירה מקבלים כעת תמריץ לרכוש דירה, והתכנית מגדילה את עודף הביקוש. מכיוון שמרבית המכרזים מתבצעת מחוץ לאזורי הביקוש הדבר מעודד משקי בית שגרים במרכז לקנות דירות בפריפריה ובכך לממן את המגורים במרכז על ידי השכרת הדירה בפריפריה. בין 2015 ל-2016 משרד האוצר הוציא לפועל כ-8,800 יחידות דיור ב"מחיר למשתכן".<sup>38</sup>

<sup>35</sup> כפי שסוקר בנייר המדיניות "רפורמות בענף הדיור", הרשויות המקומיות מהוות חסם להגדלת היצע הדיור מכיוון שההוספה של משקי בית נוספים אינה מתוקצבת על ידי הארנונה.

<sup>36</sup> נכון למאי 2016, על פי פרסומי הממשלה.

<sup>37</sup> משרד הבינוי והשיכון.

<sup>38</sup> 16% בדרום, 38% במרכז וירושלים (אזורי ביקוש) ו-46% בצפון. נכון לתחילת מאי 2016, אומדן מפרסומי הממשלה.

תכנית "מחיר למשתכן" אינה מגדילה את כמות הדירות המתוכננת אלא את הביקוש ליחידות מתוכננות קיימות. מכיוון שהתכנית אינה פועלת להגדלת המלאי התכנוני בטווח הארוך ומגדילה את הביקוש, אין היא תורמת להורדת מחירי הדיור. במקרה הטוב היא גורמת להחלפת השכרת דירה בקניית דירה וסבסוד משמעותי של הפרטים ללא בעלות על דירה, ובכך למתן את השפעת עליית המחירים על אי השוויון. יחד עם זאת, ייתכן שהורדת המחיר גם מעלה את סה"כ הביקוש לדיור ובכך מעלה את מחירי הדיור בשוק.