

אסטרטגיה

לצמיחת המשק 2019

צבי אקשטיין, אביחי ליפשיץ, שרית מנחם-כרמי ותמיר קוגוט*

נייר מדיניות 2019.03 / נובמבר 2019



* פרופ' צבי אקשטיין הוא ראש מכון אהרן למדיניות כלכלית ודיקן בית ספר טיומקין לכלכלה במרכז הבינתחומי הרצליה, zeckstein@idc.ac.il. ד"ר אביחי ליפשיץ הוא חוקר בכיר במכון אהרן למדיניות כלכלית. שרית מנחם-כרמי היא חוקרת בכירה 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 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, פרופ' דניאל צידון, מר יואל קרסו, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

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

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

אסטרטגיה לצמיחת המשק 2019

צמיחת התוצר במשק בעשור האחרון נבעה ברובה הגדול מהעלייה בשיעורי התעסוקה במשק, בעוד שקצב צמיחת הפרייון נמוך מאוד. שיעורי התעסוקה לא יוכלו להמשיך ולצמוח בקצב דומה בעתיד, עקב הרוויה הצפויה בשיעורי התעסוקה של יהודים לא-חרדים. גם הגעה ליעדים האופטימיים של שיעור התעסוקה במגזרים בעלי השתתפות נמוכה לא תמנע ירידה משמעותית בקצב צמיחת התוצר, עד ל-2.3 אחוזים לשנה בלבד. רמת החיים בישראל, כפי שהיא מיוצגת ברמת התוצר לנפש, אינה מצליחה להדביק את רמת החיים במדינות המובילות, והפער נותר בעינו כבר יותר מ-40 שנה. ללא רפורמות להעלאת הפרייון, מצבה היחסי של ישראל צפוי עוד להתדרדר.

ניתוח מקרו-כלכלי של מקורות פער הפרייון בין ישראל לבין קבוצת מדינות מובילות ("מדינות הסמן") מעלה שלושה גורמים מרכזיים לפער הנמצאים באחריות הממשלה: (1) רמה נמוכה של הון ציבורי, ובפרט תשתיות תחבורה ו-ICT (Information and Communications Technology); (2) מחסור בהון אנושי, בעיקר של אותם פרטים שאינם פונים ללימודים אקדמיים; (3) נטל רגולטורי ובירוקרטי כבד על המגזר העסקי. מטרת נייר מדיניות זה היא להציע אסטרטגיה כלכלית מקיפה למשק הישראלי המגובה במסגרת מתודולוגית המתבססת על החוזקות והחולשות של המשק הישראלי, וכוללת פירוט של תחומי הפעולה הנדרשים, תוכניות ספציפיות וניתנות לביצוע ומדידה שוטפת של ההתקדמות. אנו מציעים אסטרטגיה לטיפול בגורמים מרכזיים הנמצאים בתחומי יכולת הפעולה של הממשלה ומשפיעים על פער הפרייון בין ישראל למדינות הסמן. הקו המנחה הוא השוואת הרמות של גורמי הייצור לרמות הקיימות במדינות הסמן: השקעה בהון ציבורי, ובפרט בתשתיות תחבורה ו-ICT, קידום ההון האנושי על ידי הקמת מערכת השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית, במקביל למערכת האקדמית, וקידום עסקים באמצעות הפחתת הנטל הבירוקרטי.

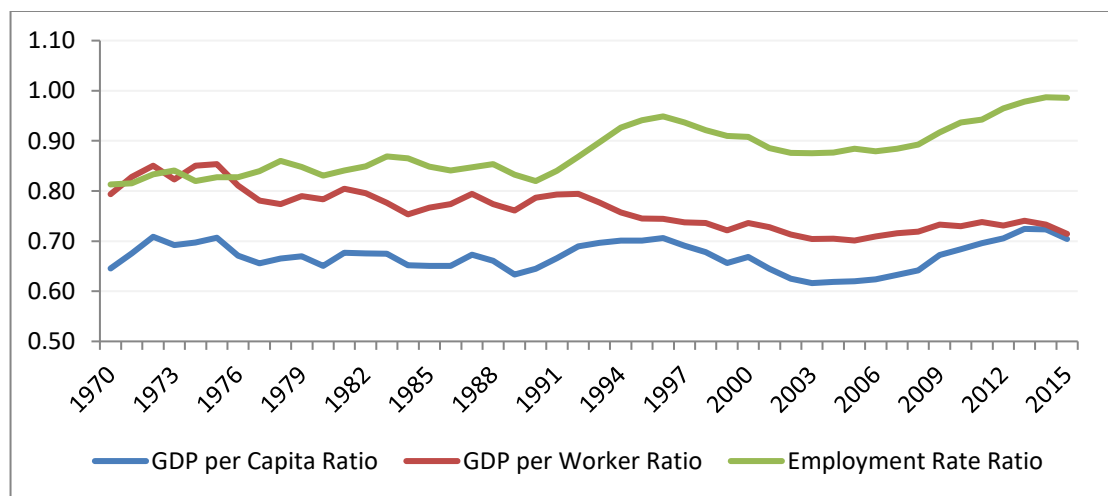
תוכן העניינים

5	1. סיכום ומסקנות
10	2. אסטרטגיה לצמיחת המשק
11	2.1 בעיית הפריון בישראל
13	2.2 פירמידת הצמיחה והעוני
18	3. ניתוח הגורמים לפער הפריון מול מדינות הסמן
18	3.1 מסגרת אנליטית לניתוח פער הפריון
19	3.2 נתונים
24	3.3 תוצאות
26	4. מדיניות פיסקלית וההוצאה האזרחית
28	5. רפורמות להעלאת הפריון
28	5.1 קידום תחום התעסוקה – ועדת 2030
30	5.2 קידום ההון האנושי
32	5.3 השקעה בתשתיות ציבוריות
34	5.4 קידום עסקים באמצעות צמצום הנטל הבירוקרטי
35	5.5 קידום כלכלי של החברה הערבית
37	6. מרכז הנתונים לכלכלת ישראל
40	נספח א : פיתוח נוסחת הפירוק
41	נספח ב : מדיניות פיסקלית בישראל לשנים 2018–2019

1. סיכום ומסקנות

הפער ברמת החיים, הנמדד בפערי התוצר לנפש, בין ישראל למדינות מובילות ב-OECD ("מדינות סמן") אינו נסגר, וגודל הפער נותר בעינו כבר מתחילת שנות ה-70 (איור 1).¹ ישנם שני מנועי צמיחה לסגירת פערים אלו: גידול בשיעורי התעסוקה וגידול בפריון הנמדד בתוצר לשעת עבודה. מאז סוף האינתיפאדה השנייה, ב-2003, ישראל מציגה עלייה עקבית בשיעורי התעסוקה. עלייה זו, שהייתה מפירותיה של מדיניות ממשלתית מכוונת, הייתה מנוע הצמיחה העיקרי במשק בשנים אלו. מתוך צמיחה ממוצעת של כ-3.5% לשנה בעשור האחרון, עליית שעות העבודה (2.6% לשנה בממוצע) תרמה כ-75% מהצמיחה, ואילו עליית הפריון (0.9% לשנה בלבד בממוצע) תרמה רק כ-25% מהצמיחה. שיעורי התעסוקה בישראל כמעט הושגו לאלו של מדינות מובילות ב-OECD, ולכן מנוע צמיחה זה קרוב למיצוי כאשר פערי הפריון לשעת עבודה גדלים.

איור 1: יחס התוצר לנפש, הפריון ושיעור התעסוקה בין ישראל למדינות הסמן, 1970–2017



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

הערכת מכון אהרן היא כי גם תחת הנחות של יישום יעדי תעסוקה שאפתניים של "ועדת תעסוקה 2030", ללא צמיחה מואצת בפריון, קצב הצמיחה במשק יואט בעשור הבא לכ-2.3% לשנה.² המשמעות היא צמיחה אפסית בתוצר לנפש, והגדלת הפער בין ישראל למדינות המובילות. הפריון הוא כיום חסם הצמיחה של המשק, וללא עלייה ברמת הפריון לא תצליח ישראל לספק רמת חיים גבוהה לאזרחיה ולטפל בבעיות חברתיות העומדות לפתחה.

¹ ההשוואה הנפוצה לממוצע ה-OECD אינה מתאימה, מאחר שהיא כוללת מדינות חלשות מאוד ושונות מאוד מישראל. לכן אנו מגדירים קבוצת מדינות בגודל אוכלוסייה ונכסים טבעיים הדומים לישראל (אוסטריה, בלגיה, דנמרק, אירלנד, הולנד, פינלנד ושוודיה), אך המתאפיינות בתוצר לנפש ופריון גבוהים יותר מאלו של ישראל, ושיעורי עוני נמוכים יותר. זו לדעתנו קבוצת ההשוואה הראויה לישראל ליעדי תוצר לנפש ובחינה כלכלית יחסית, וקוראים לקבוצה זו "מדינות הסמן" (Benchmark economies).

² שיעור התעסוקה לגילאי 25–64, העומד היום על כ-78%, צפוי לעלות לכ-80.4% ב-2030. כך על פי יעדי "ועדת התעסוקה 2030". ועדה זו, לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, הוקמה על ידי שר העבודה והרווחה, חה"כ חיים כץ, באוגוסט 2017, בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין. תפקיד הוועדה הינו לגבש המלצות מדיניות והצעות ישימות שמטרתן הגדלת היקפי התעסוקה בקרב אוכלוסיות הנמצאות בתת-ייצוג בשוק העבודה וקידומן; שיפור רמת המיומנויות והכישורים של העובדים ומידת התאמתם לצורכי המשק וחיזוק היערכות הממשלה לשוק העבודה העתידי.

תחולת העוני בישראל גבוהה מאוד בהשוואה למדינות העולם, והשנייה בגובהה מבין מדינות ה-OECD. ב-2013 עמדה תחולת העוני בישראל על 18.6%, לעומת ממוצע של 8.2% במדינות הסמן. ב-2016 היא ירדה ל-17.7%, כאשר אין שינוי במדינות הסמן. כמו בכל המדינות בעולם, גם בישראל הפערים בהכנסה מעבודה הם מקור מרכזי לשיעורי העוני ולא-השוויון בהכנסה הפנויה של משקי הבית, הן בשל פערים בשיעורי התעסוקה והן בשל פערים הולכים וגדלים בהכנסות משעת עבודה. העלייה בשיעור התעסוקה, המכניסה למעגל התעסוקה פרטים רבים בעלי ניסיון מועט, שחלקם גם בעלי כישורי עבודה נמוכים מהממוצע, היא כמובן אחת הסיבות לגידול האיטי בפריון בעשור האחרון, ובפרט כשעובדים אלו הצטרפו בעיקר לענפי המסחר והשירותים בעלי הפריון הנמוך. אך נקודה זאת רק מדגישה את הצורך לפעול להעלאת הפריון, בעיקר בקרב העובדים בענפים אלו, אשר בדרך כלל מתבטא גם בעליית שכר.

על מנת להבין את הסיבות ואת מקורות הפער בתוצר לנפש ובתוצר לשעת עבודה, ובפרט את הגורמים המושפעים על ידי המדיניות הממשלתית, אנו מבצעים ניתוח מקרו-כלכלי המבוסס על הגורמים המרכזיים של הייצור וצמיחת המשק בשיטה מקרו-כלכלית מקובלת. בשיטה זו מייצגים את התוצר לנפש הנובע מכלל גורמי הייצור של המשק – היינו: מהתעסוקה, מההון האנושי, מההון הפרטי, מההון הציבורי ומהפריון הכולל ("שארית סולו") המייצג את יעילות הייצור. על בסיס זה אנו עורכים השוואה של הפערים בין ישראל לבין מדינות הסמן. כאמור, מאחר שכמות שעות העבודה בישראל דומה לזו של מדינות הסמן הרי שכל הפער בתוצר לנפש נובע מרמת התפוקה לשעת עבודה, שהיא נמוכה ב-44%.

מהשוואת הנתונים של רמת גורמי הייצור במשק – מלאי השקעות בסקטור העסקי, מלאי השקעות בסקטור הציבורי המחולק להשקעות בתשתיות פיזיות, ובעיקר בתחבורה ובתשתיות דיגיטליות (Information and Communications Technology, ICT) ורמת המיומנויות וההשכלה של כוח העבודה (ההון האנושי) – עולה כי ישראל נמצאת בפיגור בכל גורמי הייצור: מלאי ההון הציבורי בישראל לנפש הוא 25% ממדינות הסמן והנמוך ביותר בקרב מדינות ה-OECD, מלבד צ'ילה; מלאי ההון הציבורי לנפש ב-ICT בישראל הוא 42% מזה של מדינות הסמן; מלאי ההון הפרטי בסקטור העסקי לשעת עבודה הוא 38% מזה של מדינות הסמן. פערים גדולים קיימים גם באיכות ההון האנושי כפי שהיא נמדדת במיומנויות הפרטים: העובדים במדינות הסמן השיגו 12% יותר מהעובדים הישראלים במדד לבחינת מיומנויות בסיסיות של ה-OECD (PIAAC).

רמת ההשקעות הציבוריות בישראל היא 2% תוצר, פחות ממחצית ההשקעה במדינות הסמן – 3.8% תוצר, זאת בזמן שקצב גידול האוכלוסייה בישראל הוא 1.8% בשנה ואילו במדינות הסמן הוא 0.6% בלבד. נתונים אלו מעידים כי הפערים בגורמי הייצור במשק גדלים ויגדלו כל עוד לא יתרחש שינוי משמעותי במדיניות הממשלה ביחס לכל אחד מהגורמים שצוינו.

כדי לקבוע סדרי עדיפויות לממשלה יש לפרק את פער הפריון על פי גורמי הייצור השונים. הניתוח המקרו-כלכלי מאפשר אמידת חלקו של כל גורם ייצור בפער התוצר לשעת עבודה ביחס למדינות הסמן, העומד בנתוני 2016 על \$3.26³. **מהניתוח עולה כי מלאי ההון הציבורי בישראל, שהוא בעיקרו תשתיות תחבורה, הנמוך מזה של ממוצע מדינות הסמן ב-75%, מסביר כ-30% מפער הפריון, שהם \$7.9 לשעת עבודה. מלאי ההון ב-ICT, הנמוך בישראל ממדינות הסמן ב-58%, תורם 3.2% לפער הפריון, שהם \$0.85 לשעת עבודה או כשני אחוזי תוצר (כ-25 מיליארד ש"ח לשנה).** מהמחקר הכלכלי עולה כי להשקעה בתחומי ה-ICT יש השפעה משמעותית על הצמיחה הכלכלית (Jorgenson and Khuong, 2016 ורבים אחרים), בפרט להשקעה ממשלתית ב-ICT, המקדמת את הדיגיטציה של המגזר הציבורי ובכך מקדמת את רמת החדשנות של המשק כולו, כפי שגם הודגש על ידי ה-OECD (2017). מעניין שדווקא במדינה בעלת מגזר חדשנות גדול כישראל ("Startup nation") החדשנות של המגזר העסקי מופנית כמעט כולה כלפי חוץ, ולא לקידום כלל המשק הישראלי. תחת המגמות הקיימות, פער במלאי ההון הציבורי ב-ICT צפוי להתרחב מאחר שרמת ההשקעה בישראל לנפש היא כשליש מההשקעה לנפש במדינות הסמן. עלות סגירת פער זה נמוכה משמעותית מההשקעה הנדרשת בהון הציבורי הפיזי, אך בעלת השפעה פוטנציאלית ניכרת על יעילות הממשלה ועל קידום המגזר העסקי.

הפער במלאי ההון הפרטי לשעת עבודה בישראל, שהוא 62% מתחת לזה של מדינות הסמן, מסביר 31% מפער הפריון, כלומר פער של \$8 מהתפוקה של שעת עבודה. עוד עולה מהניתוח כי נתוני ההון הפרטי לשעת עבודה, הנמוכים בישראל, גוזרים עלות אפקטיבית גבוהה של ההון למגזר העסקי, הנגרמת בין היתר מבירוקרטיה מכבידה. בירוקרטיה לא יעילה מגבירה את אי-הוודאות בעשיית עסקים ומהווה מס ריאלי על הפעילות העסקית, אשר פוגע בין היתר ביזמות ובתחרותיות המשק. הפער באיכות ההון האנושי, שהוא נמוך ב-11% ממדינות הסמן, מסביר 20% מפער הפריון, שהם פער של \$5.2 לשעת עבודה. החלק הלא מוסבר ("שאריט סולו"), אשר רובו מיוחס לניהול, תחרותיות וחדשנות מהווה 15.5% מהפער, שהם \$4 לשעת עבודה. בעקבות הניתוח המקרו-כלכלי אנו מציעים אסטרטגיה לטיפול בגורמים מרכזיים הנמצאים בתחומי יכולת הפעולה של הממשלה ומשפיעים על פער הפריון בין ישראל למדינות הסמן. הקו המנחה הוא השוואת רמות גורמי הייצור לרמות הקיימות במדינות הסמן: השקעה בהון ציבורי, ובפרט בתשתיות תחבורה ו-ICT, קידום ההון האנושי על ידי הקמת מערכת השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית, במקביל למערכת האקדמית, וקידום עסקים באמצעות הפחתת הנטל הבירוקרטי.

³ ניתוח זה מתבסס על נתוני OECD ו-IMF ועיבודי מכון אהרן.

עיקרי המלצות המדיניות של מכון אהרן הנובעות מניתוח זה ומעבודות נוספות הם:

- למרות ההישגים הגדולים בתחום התעסוקה יש עדיין אוכלוסיות הנמצאות בתת-ייצוג בשוק העבודה – גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלות. לכן אנו ממליצים על יישום יעדי תעסוקה של "ועדת תעסוקה 2030" שמטרתם הגדלת היקפי התעסוקה בקרב אוכלוסיות אלו. השגת יעדים אלו תלויה במידה רבה בהסרת החסמים המשפטיים והתמריצים הכלכליים השליליים המגבילים את שילובם בתעסוקה.
- תגבור המאמץ הממשלתי לצמצום הבירוקרטיה והרגולציה העודפת על ידי: ראשית, אימוץ ושימוש בכלי מדידה מתקדמים של עלויות הרגולציה והבירוקרטיה במשק; שנית, חקיקה אשר תקים בצורה דומה למדינות מתקדמות יחידה מרכזית בעלת יכולות פעולה והערכה שתוכל ליישם רגולציה יעילה, ובכך גם תהווה כתובת יחידה לקידום כל העסקים בישראל.⁴ פעילות זו תגביר את האטרקטיביות של השקעות בישראל, לישראלים ולזרים, ובכך תאפשר הגברת תחרותיות, יעילות ועלייה ישירה בפריון העבודה.
- על מנת להתגבר על הפער העצום ברמת ההון הציבורי הפיזי, שהוא בעיקרו (75%) תשתיות תחבורה, אנו מציעים תוכנית לאומית להשקעה בתשתיות. בבסיסה של תוכנית זאת הכפלת ההשקעות בהון הציבורי. כל זאת כך שבמשך כ-15-20 שנה ייסגר הפער מול מדינות הסמן, ותשתיות התחבורה בישראל תאפשרנה נגישות באיכות הדומה לזאת הקיימת במשקים אלו. במשקים מודרניים עיקר הצמיחה הכלכלית מתרחשת בערים, והכלכלה הישראלית, כמו כלכלות מודרניות אחרות, מסתמכת יותר ויותר על ענפי השירותים הזקוקים ליתרונות האגלומרציה לצורך פרויקט גבוה. לצורך כך, המכון עורך תוכנית מקיפה של תכנון פיתוח אורבני לישראל המחזק את המרכזים המטרופוליניים לצד פיתוח מטרו (מערכת הסעת המונים) ותחבורה ציבורית.⁵ בין ההמלצות הבולטות:
 - הפעלת תוכנית מטרו לאזור המרכז בשילוב תחבורה ציבורית. מימון המטרו ייעשה על ידי הכנסות מפיתוח קרקעות, תקבולי מס מיוחדים על פעילות עסקית הנהנית משירותי המטרו ומימון ממשלתי תוך פריסת תשלומים על פני 20-30 שנה.
 - הקמה מיידית של רשויות מטרופוליניות לכל ארבעת המטרופולינים, ובמיוחד מטרופולין המרכז (תל אביב). הגדלת היצע של תחבורה ציבורית בשעות העומס, הטלת אגרות גודש, הנגשה של אמצעים דיגיטליים ותחבורה שיתופית ותיאום מלא בין האמצעים השונים.
- עריכת תוכנית ל"ממשל זמין" כך שעד 2030 ישתוו רמת ההשקעה הציבורית ב-ICT והשימוש באמצעים דיגיטליים לאלו של מדינות הסמן, והמשק יוכל ליהנות מההשפעות החיצוניות של השקעה זאת על הסקטור העסקי.
- קידום ההון האנושי על ידי קבלת המלצות "ועדת תעסוקה 2030", שכללו גם רפורמה כוללת בהכשרה המקצועית והטכנולוגית המתמקדת בפרטים שאינם לומדים במוסדות האקדמיים ורמת המיומנויות המקצועיות שלהם נמוכה במיוחד.

⁴ לנייר המלא ראו סומקין (2019), יפורסם בקרוב).

⁵ לתוכנית המלאה ראו אקשטיין וליפשיץ (2018).

- **הסרת חסמים ברכישת הון אנושי בקרב האוכלוסייה הערבית.** פערי ההכנסה בין משקי הבית הערביים והיהודיים הלא-חרדיים נובעים בעיקר (כ-60%) מפערים בהון אנושי. פערים אלו הם בחלקם הגדול תוצאה של חסמים במערכת החינוך והלימודים העל-תיכוניים, כולל הידע בשפה העברית, אשר מוצאים את ביטויים בחוסר בשנות לימוד ובאיכות ההשכלה. לאור זאת, וכפי שעולה במחקרים שערך המכון,⁶ ההמלצה היא להרחיב את הפעילות של תוכניות ייחודיות בתיכוניים, שנבחנו על ידי המכון ונמצאו אפקטיביות, לכל התיכוניים הערביים. זאת כחלק מצמצום הפערים בתקצוב, ולשם העלאת הזכאות לבגרות.
- המלצה נוספת של המכון שתסייע ברכישת הון אנושי בקרב האוכלוסייה הערבית היא הגדלת היצע מקומות הלימוד במקצועות הפרא-רפואיים בארץ על ידי הרחבת הפקולטות הקיימות או הקמת מוסד חדש שיתמחה בתחומים אלה. זאת כדי להקטין את מספרם של הסטודנטים הערבים היוצאים ללימודים אקדמיים מחוץ לישראל. לימודים אקדמיים בישראל יסייעו באתגרי השפה וכשירו את הדרך לשילובם בשוק העבודה.
- **יציבות מקרו-כלכלית. שמירה על גודל ההוצאה הציבורית של כ-40% תוצר עם יחס חוב-תוצר יציב של כ-60%.** כדי לשמור על יעדים אלו על הממשלה לערוך התאמה במערכת המיסים וההוצאות כדי שבתום 4 שנים יישמרו יעדי היציבות. לדעתנו, אין סיבה כלכלית להגדלת הגירעון ויחס החוב לתוצר שאינו נובע מהשקעה בהמשך הצמיחה על ידי רפורמות מבניות והגדלת ההשקעה הציבורית. רפורמות משמעותיות להגברת הפריון, ובמיוחד בתחומי ההשקעה בתשתיות תחבורה, תהיינה מגובות בהכנסות ובפריסת התשלומים על פני שנים רבות. סגירת הפער בתשתיות התחבורה תדרוש עלייה משמעותית בהיקף ההשקעה הממשלתית, לכ-3.7 אחוזי תוצר בשנה בתקופת ההשקעה, מול השקעה נוכחית של 2% תוצר לשנה. תוספת כזו אינה יכולה לבוא מתוך המקורות הקיימים בתקציב תחת הכללים הפיסקליים הנוכחיים, ולכן אנו ממליצים על מימון ההשקעה הנוספת באמצעות הגדלת הגירעון עד ל-3.5 אחוזי תוצר, למשך 15 שנה. תחת תוואי זה, העלייה ביחס חוב-תוצר כתוצאה מהגדלת הגירעון תהיה מינימלית, עלייה של כחצי נקודת אחוז בלבד בתום 15 שנה. יש להקפיד שכל תוספת הגירעון תוקצה להשקעה בתשתיות תחבורה, שהן מעלות פריון בצורה מרבית, ויחסית באופן מיידי. כל זאת כדי לשמור על דירוג האשראי של המשק, ואף לגרום לעלייתו בשנים הקרובות. ההתאמה במיסוי ובהוצאות תיעשה תוך שימת דגש על השגת החזון למשק כולו, ובמיוחד בתחומי פריון העובדים ושיעור התעסוקה.
- **יש קולות הקוראים להגדלה משמעותית של ההוצאה החברתית על ידי העלאת מיסים והעלאת ההוצאה הממשלתית במונחי אחוזי תוצר לרמות המקובלות במערב אירופה.** אנו סבורים כי ברמת התוצר לנפש בישראל אין זו העדיפות המרכזית. לפריון ולרמת החיים קשר הדוק, ולא ניתן יהיה לתת תשובה אמיתית לבעיות החברתיות של ישראל בלי להעלות תחילה את הפריון במשק. לדעתנו, צעדים להעלאת התוצר על ידי השקעה, תוך שמירה על גודל הממשלה ביחס לתוצר ושימור הרמה הריאלית של הוצאות הביטחון והריבית, היא המדיניות הרצויה. מדיניות זאת תביא להקטנת חלקן של הוצאות אלו בתוצר ולפינוי משאבים בתקציב המדינה להוצאות אחרות. מדיניות כזאת היא הפתרון ארוך הטווח למשק הישראלי. אנו סבורים כי הגדלת ההוצאה השוטפת בזמן שישראל עדיין רחוקה ברמת התוצר לנפש וברמת החיים מהמדינות המובילות היא צעד שגוי.⁷

⁶ לנייר המלא ראו תחאוכו (2019, יפורסם בקרוב).

⁷ חוקרים רבים עורכים השוואה לגבי הוצאות חברתיות בין ישראל למדינות עם תוצר לנפש הגבוה בכ-20%-40%. השוואה זו בעייתית מאחר שבמדינות עם תוצר גבוה יותר ניתן לתת יותר שירותים כאשר שיעור המיסוי מהתוצר זהה. בנוסף, השוואות אלו לוקות בבעיות של השוואה מאחר ששיטת תקצוב ההוצאה שונה בין מדינות. לדוגמה, יש מדינות שבהן פנסיה חובה היא חלק מהתקציב הציבורי, ויש מדינות (כמו ישראל) שבהן פנסיה חובה היא מחוץ להוצאה התקציבית.

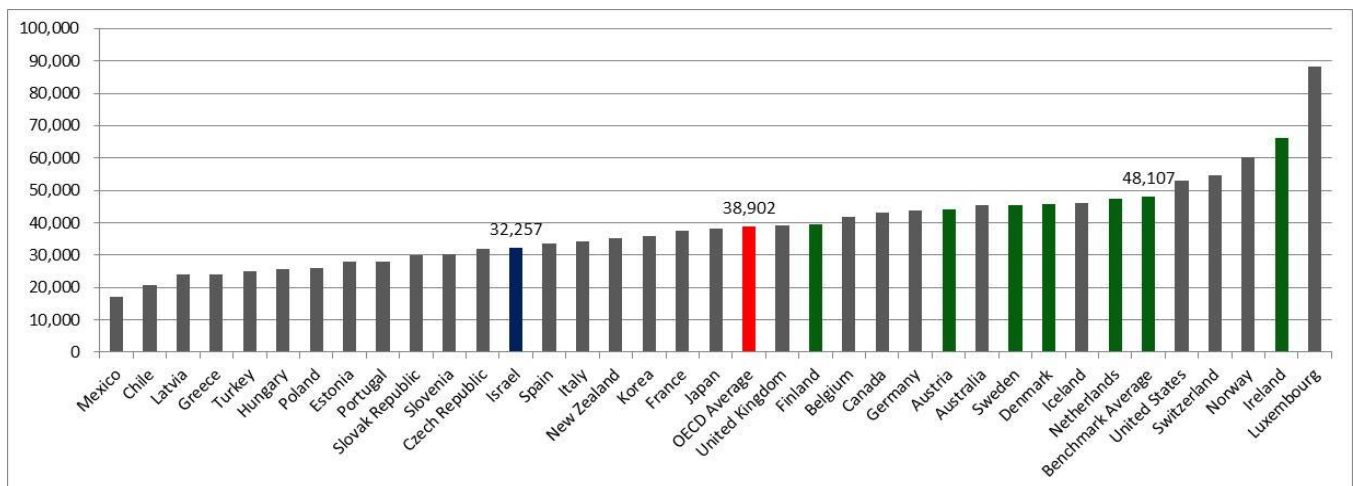
2. אסטרטגיה לצמיחת המשק

על אסטרטגיה כלכלית למשק לכלול יעדים וחזון כלכלי ברור, וכן תוכנית פעולה המבוססת על ניתוח מקרו-כלכלי של הבעיות המרכזיות במשק. היעד שאנו מציעים הוא להשוות את רמת התוצר לנפש ולקרב את שיעור העוני בישראל לממוצע של קבוצת מדינות מובילות, "מדינות הסמן", בתוך כ-15 שנה.

רמת התוצר לנפש היא מדד מקובל לרמת החיים, מכיוון שהיא מייצגת את היקף המקורות הקיימים במשק על מנת לספק מוצרים ושירותים לאוכלוסייה, בין אם באופן פרטי ובין אם באופן ציבורי. אנו מתרכזים בהפחתת העוני ואיננו משתמשים במושג של "אי-שוויון" מכיוון שלדעתנו המטרה הראויה היא לספק לכלל האוכלוסייה רמת חיים סבירה ביחס לרמת החיים המקובלת במדינה. שיעורי העוני, שגם הם מדד יחסי ולא אבסולוטי, הנמדדים במספר האנשים שהכנסתם נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית, מייצגים היטב שאיפה זו. לעומת זאת, מדדים נפוצים לאי-השוויון, כדוגמת מדד ג'יני, יכולים להיות מוטים כלפי מעלה על ידי רמת ההכנסה של הפרטים העשירים ביותר (שאינה משפיעה על החציון) ועלולים למשוך למדיניות שמתרכזת בפגיעה באוכלוסייה בעלת מיומנויות גבוהות והכנסה גבוהה במקום בעזרה לחלשים, דבר שיכול לפגוע בתמריצים של אוכלוסייה זאת ובצמיחת המשק.

אנו סבורים כי ממוצע ה-OECD אינו היעד הנכון לשאוף אליו, מכיוון שהוא מושפע גם ממדינות עניות יחסית (איור 2) או ממדינות בעלות מאפיינים של גודל ונכסים פיזיים שונים מאוד מישראל. הנוכחות של מדינות אלו במדד אינה צריכה להשפיע לדעתנו על השאיפות של ישראל; ישראל צריכה לשאוף להידמות למדינות המובילות במערב אירופה ובצפון אמריקה. לכן הגדרנו קבוצה של מדינות סמן (benchmark), שהן מדינות בסדר הגודל של ישראל מבחינת האוכלוסייה, ודומות לישראל מבחינת רמת הפתיחות למסחר בינלאומי ומבחינת אופי הצמיחה, הנשען על הון אנושי. אולם מדינות אלו מאופיינות ברמת תוצר לנפש ופריון גבוהים מממוצע ה-OECD, ושיעורי העוני בהן נמוכים מבישראל. קבוצת מדינות זו כוללת את אוסטרליה, בלגיה, דנמרק, אירלנד, הולנד, פינלנד ושוודיה. היעד שאנו ממליצים עליו הוא סגירת פערי התוצר והפריון וצמצום פערי העוני ביחס למדינות אלו – מדינות הסמן. על פניו נראה שיעדים אלו זוכים לתמיכה גורפת בין אזרחי ישראל ולכן יכולים להוות יעד ממשלתי מקובל לאורך זמן רב.

איור 2: התוצר לנפש במדינות ה-OECD, 2017



דולרים קבועים של 2010, PPP.

מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

הצמיחה האיטית, למרות שנים טובות מפעם לפעם, והעובדה שישראל נותרה ברמת חיים נמוכה יחסית למדינות המובילות ואינה מצליחה לצמצם את הפער כבר עשרות שנים, קוראות לגיבוש אסטרטגיה לצמיחת המשק שתוכל לשנות מצב זה, אולם נראה כי לממשלה אין אסטרטגיה כזו. בישראל, צמיחת הפריון איטית (איור 1), שיעורי העוני גבוהים ורמת ההון הפרטי והציבורי ורמת ההון האנושי כפי שהיא נמדדת במימונויות הפרטים נמוכה מאוד. למרות זאת רמת ההשקעה בהון פיזי ואנושי נמוכה, גם כאחוז מהתוצר ובוודאי אבסולוטית. **בהינתן החוסרים המשמעותיים במשק, וללא רפורמות והשקעות תומכות פריון, צפויה התדרדרות במיקומה היחסי של ישראל.**

לכן, כדי להגיע ליעד שאנו מציעים – **השוואת רמת התוצר לנפש בישראל למדינות הסמן** – אנו ממליצים בנייר מדיניות זה על אסטרטגיה כוללת לצמיחת המשק המבוססת על הניתוח המקרו-כלכלי שערכנו. על מנת לנקוט מדיניות יעילה למימוש האסטרטגיה הכלכלית יש לנתח את המקורות לפער בתוצר לנפש ובשיעור העוני; לייצר מסגרת חשיבתית לתכנון האסטרטגיה הכלכלית; לפרט ולזהות את הגורמים לפער הפריון ולהתוות מדיניות כלכלית תומכת צמיחת פריון. בנושאים אלו יעסקו הפרקים הבאים. ניתוח מקרו-כלכלי שיוצג בפרק 3 מדגיש את הבעיות המרכזיות של המשק הישראלי: העלות האפקטיבית הגבוהה של ההון למגזר הפרטי, הנובעת מבירוקרטיה מכבידה וממיסוי גבוה על עסקים לא מייצאים; רמה נמוכה של הון ציבורי ובפרט תשתיות תחבורה, ורמה נמוכה של כישורי עבודה, בעיקר של עובדים חסרי השכלה אקדמית. בעיות אלה, המכבידות בעיקר על ענפי התעשייה המסורתית, הבנייה, המסחר והשירותים, עקביות עם הממצאים הרבים המראים שעיקר בעיית הפריון הוא בענפים לא סחירים, ובענפים הסחירים שמייצאים בעיקר לשוק המקומי. **בעקבות זאת אנו ממליצים על שורה של רפורמות, ובעיקר השקעה מסיבית בתשתיות הציבוריות, הכוללת העלאה של ההשקעה ב-1.7 אחוזי תוצר לשנה (כ-20 מיליארד ש"ח), בשילוב רפורמות בהשכלה הטכנולוגית ובמאבק בבירוקרטיה. עקב גודלו של פער התשתיות הציבוריות בין ישראל למדינות הסמן (כ-100 מיליארד דולר במונחי הון ציבורי נקי) ומשך הזמן הארוך הדרוש לחלק מהרפורמות (ובפרט בניית תשתיות), משך הזמן המוקצה לתוכנית הוא כ-15 שנה.**

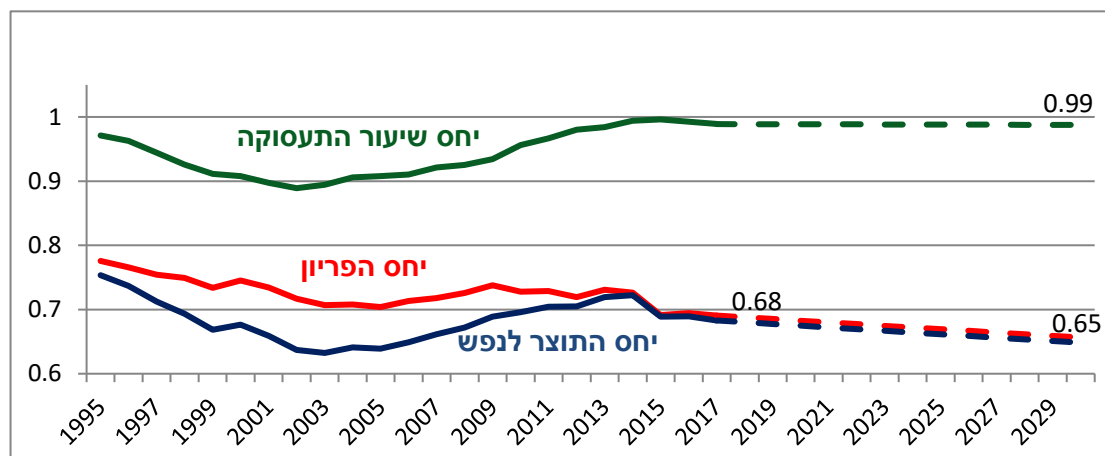
2.1 בעיית הפריון בישראל

על מנת לנקוט מדיניות יעילה למימוש האסטרטגיה הכלכלית יש לנתח את המקורות לפער בתוצר לנפש ובשיעור העוני. צמיחת התוצר מורכבת מצמיחה בפריון וגידול בתעסוקה (גידול בשעות העבודה). מדינת ישראל צמחה בקצב של כ-7% לשנה משנת קום המדינה עד תחילת שנות ה-70, והפער בפריון (התוצר לשעת עבודה) ובתוצר לנפש בין ישראל לבין מדינות הסמן הלך ונסגר (איור 1). גם בהשוואה לארה"ב הנתונים הצביעו על שיפור: התוצר לנפש בישראל, שהיה כ-35% מהתוצר לנפש בארה"ב בתחילת שנות ה-50, עלה לכ-65% מהתוצר לנפש בארה"ב בשנת 1974, ופער הפריון הצטמצם ל-30% בלבד. אולם מאז חלה האטה ניכרת בצמיחת המשק, ובפרט בצמיחת הפריון, וקצב הצמיחה לא חזר לרמות שאפיינו את ישראל לפני מלחמת יום הכיפורים. כך, הפער ברמת החיים, הנמדד בפערי התוצר לנפש, בין ישראל למדינות הסמן אינו נסגר, וגודל הפער נותר בעינו כבר מתחילת שנות ה-70 (איור 1).

ישנם שני מנועי צמיחה לסגירת פערים אלו: גידול בשיעורי התעסוקה וגידול בפריון הנמדד בתוצר לשעת עבודה. מאז סוף האינתיפאדה השנייה ב-2003 ישראל מציגה עלייה עקבית בשיעורי התעסוקה. עלייה זו, שהייתה מפירותיה של מדיניות ממשלתית מכוונת, הייתה מנוע הצמיחה העיקרי במשק בשנים אלו. מתוך צמיחה ממוצעת של כ-3.5% לשנה בעשור האחרון, עליית שעות העבודה (2.6% לשנה בממוצע) תרמה כ-75% מהצמיחה, ואילו עליית הפריון (0.9% לשנה בלבד בממוצע) תרמה רק כ-25% מהצמיחה. שיעורי התעסוקה בישראל כמעט הושוו לאלו של מדינות הסמן, ולכן, מנוע צמיחה זה קרוב למיצוי כאשר פערי הפריון לשעת עבודה גדלים.

הערכת מכון אהרן היא כי גם תחת הנחות של יישום יעדי תעסוקה של "ועדת 2030", ללא צמיחה מואצת בפריון יואט קצב הצמיחה במשק בעשור הבא לכ-2.3% לשנה.⁸ המשמעות היא צמיחה אפסית בתוצר לנפש והגדלת הפער בין ישראל למדינות המובילות (איור 3). הפריון הוא כיום חסם הצמיחה של המשק, וללא עלייה ברמת הפריון לא תצליח ישראל לספק רמת חיים גבוהה לאזרחיה ולטפל בבעיות חברתיות.

איור 3: יחס התוצר לנפש, יחס הפריון ויחס שיעור התעסוקה בין ישראל למדינות הסמן, 1995–2030



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

תחולת העוני בישראל גבוהה מאוד בהשוואה למדינות העולם, והשנייה בגובהה מבין מדינות ה-OECD. ב-2013 עמדה תחולת העוני בישראל על 18.6%, לעומת ממוצע של 8.2% במדינות הסמן. ב-2016 היא ירדה ל-17.7%, כאשר אין שינוי במדינות הסמן. בישראל, כמו בעולם, הפערים בהכנסה מעבודה הם מקור מרכזי לשיעורי העוני ולא-השוויון בהכנסה הפנויה של משקי הבית, הן בשל פערים בשיעורי התעסוקה והן בשל פערים הולכים וגדלים בהכנסות משעת עבודה. שלושת הגורמים העיקריים לגידול המתמשך בפערים אלו הם שיפורים טכנולוגיים מוטי הון אנושי, תהליכי הגלובליזציה ורגולציה חלשה המתבטאת באי אכיפה של חוקי עבודה. כל שלושת הגורמים הללו משמעותיים בישראל, ובחלקם אף יותר מאשר במדינות אחרות, ומתעצמים עם השנים.⁹

העלייה בתעסוקה בישראל היא תופעה גורפת וחוצת מגזרים, רמות השכלה וגיל. אולם פילוח שערךנו הראה כי העלייה המשמעותית ביותר בתעסוקה נצפתה אצל האוכלוסייה החרדית והערבית, המתאפיינות בהשכלה נמוכה, ובקרב מבוגרים (גילאי 55–64).¹⁰ עוד עולה מן הניתוח כי את מרבית הגידול בתעסוקה ניתן לשייך לסדרה של צעדי מדיניות אשר פעלו להגדלת התמריצים לעבודה: קיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה ובקצבאות ילדים, ירידה בתשלומי דמי אבטלה, שינויים במערכת המיסוי כולל מס הכנסה שלילי, העלאת גיל הפרישה, תוכניות מרווחה לעבודה, צמצום שיעור העובדים הזרים והעלאת שכר המינימום. יתרה מכך, העלייה בשיעורי התעסוקה הייתה גדולה יותר עבור סוג משק בית מסוים ככל שהירידה בקצבאות עבורו הייתה גדולה יותר. תוצאה מרכזית של הגידול בתעסוקה היא עלייה בהכנסה מעבודה ובהכנסה הפנויה (נטו) של כל משקי הבית. עובדה זאת מלמדת שההשפעה החיובית של הגידול בתעסוקה על ההכנסה הפנויה הייתה גדולה יותר מההשפעה השלילית של קיצוץ הקצבאות. לאור ממצאים אלו אנו מדגישים שתי נקודות. ראשית, יש להמשיך לנקוט מדיניות שתתמקד בתמריצים לשוק העבודה ותוסיף לרתום אותו כמנוע המביא בו בזמן להגדלת התוצר ולצמצום העוני. שנית, העלייה בשיעור התעסוקה, המכניסה למעגל

⁸ שיעור התעסוקה לגילאי 25–64 הנמצא היום על כ-78% צפוי לעלות לכ-80.4% ב-2030.

⁹ לניתוח המלא ראו אקשטיין ולרום (2016).

¹⁰ לניתוח המלא ראו אקשטיין, ליפשיץ ולרום (2018).

התעסוקה אנשים בעלי ניסיון מועט, שחלקם גם בעלי כישורי עבודה נמוכים מהממוצע, היא כמובן אחת הסיבות לגידול האיטי בפריון בעשור האחרון, ובפרט כשעובדים אלו הצטרפו בעיקר לענפי השירותים בעלי הפריון הנמוך. אך נקודה זאת רק מדגישה את הצורך **לפעול להעלאת הפריון, בעיקר בקרב העובדים בענפים אלו על מנת לאפשר להם רמת שכר נאותה, ולהמשיך את המגמה החיובית של עליית שיעור התעסוקה ורווחתם של משקי הבית, בחציון התחתון בפרט.**

מאפיין ייחודי נוסף של ישראל הוא שיעורי ילודה גבוהים מאוד. מכיוון שקיים מתאם חיובי וברור בין גודל משקי הבית לבין תחולת העוני, מאפיין זה הוא מרכיב משמעותי במגמות העוני בישראל, ובפרט משום שמשקי הבית הגדולים מתרכזים בעשירונים התחתונים. אפיון של האוכלוסייה הענייה בישראל על פי הרכב המשפחה, הרכב התעסוקה וההשתייכות החברתית מספק עדות נוספת לכך שתחולת העוני עולה עם מספר הילדים ויורדת עם מספר המפרנסים. ההשפעה של כל אחד מהגורמים האלו בנפרד מועצמת עוד יותר בשל המתאם השלילי בין גודל המשפחה לבין מספר המפרנסים ורמת השכר. על מנת לצמצם את העוני ולשפר את מצבה של האוכלוסייה החלשה¹¹ נדרשת אסטרטגיית מדיניות המתמקדת לא רק בהגדלת התעסוקה והניסיון אלא גם בהעלאת הפריון והשכר, בעיקר של אוכלוסיות בעלות מיומנות והשכלה נמוכות.¹²

2.2 פירמידת הצמיחה והעוני

דיאגרמת ה"פירמידה" המוצגת באיור 4 היא מסגרת חשיבתית לתכנון האסטרטגיה הכלכלית בסגנון ויזואלי.¹³ מטרת העל של המדיניות הכלכלית, הנמצאת בקודקוד הפירמידה, היא צמיחה מתמשכת בתוצר ובפריון וצמצום העוני. כאמור היעד שאנו שואפים אליו הוא סגירת פער התוצר והפריון וצמצום שיעורי העוני יחסית לקבוצת מדינות הסמן. הפירמידה מייצגת בצורה ויזואלית מודל רב-שכבתי של צמיחה, כאשר כל שכבה מייצגת את המרכיבים התורמים להצלחתה של השכבה שמעליהם, עד ליעד של המדיניות הכלכלית בקודקוד – צמיחה מתמשכת וצמצום העוני. בכך היא מאפשרת לזהות את נקודות החולשה והחוזק של המשק בהשוואה ליעדים, מפרטת את תחומי הפעולה הנדרשים לביצוע ומקדמת מדידה שוטפת של ההתקדמות.¹⁴ כל זאת על מנת למקד את המדיניות לטובת מימוש היעד האסטרטגי.

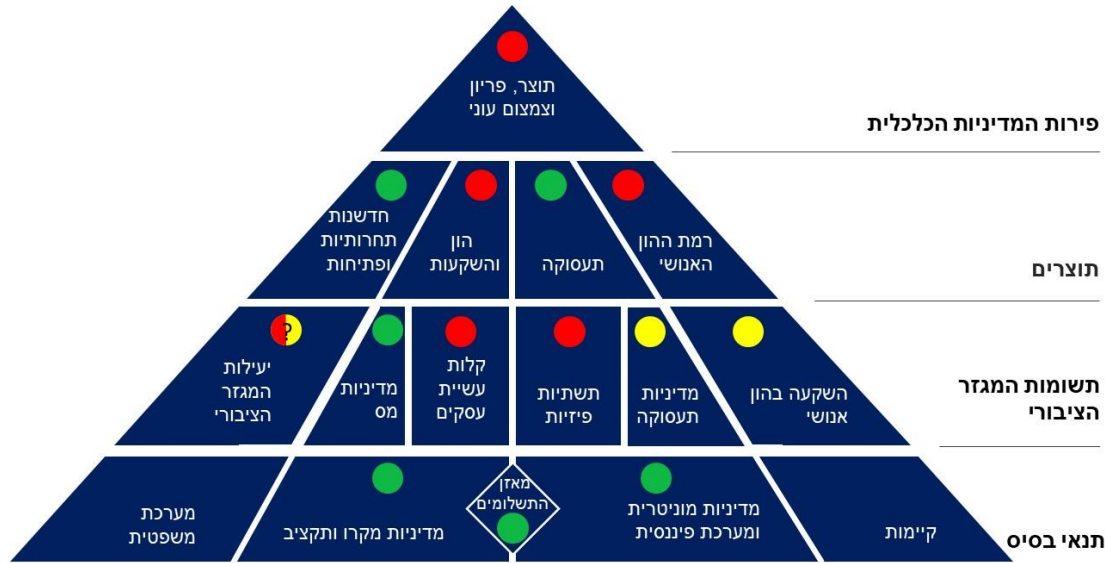
¹¹ שיפור זה מתייחס לתועלת כפי שהיא נמדדת במונחי הכנסות. ישנן עדויות מחקריות לכך כי האוכלוסייה החרדית, המתאפיינת במשקי בית גדולים ושיעורי עוני גבוהים, נהנית מתועלת גבוהה כשהיא נמדדת במונחי שביעות רצון מתחומים אחרים. לסקירה מקיפה ראו קסיר (קלינר) ורומנוב (2018).

¹² אקשטיין, ליפשיץ ולרום (2018).

¹³ הפירמידה מבוססת על פירמידה דומה שנבנתה באירלנד.

¹⁴ חשוב להדגיש כי גודל הקטגוריות השונות אינו מייצג את חשיבות התחום או את עדיפות הטיפול בו.

איור 4: פירמידת הצמיחה המתמשכת וצמצום העוני, כולל דירוג



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

- מערכת משפטית מתפקדת השומרת על זכויות קניין, מקובלת בספרות כתנאי הכרחי לתפקוד התקין של משק מודרני.¹⁵
 - מדיניות מקרו ותקציב – לנוכח תוואי בר-קיימא של החוב יחסית לתוצר, גירעון הנמוך מהצמיחה הצפויה, בצירוף גודל ממשלה נמוך ויצוב ורמת הריביות הנמוכה, מצבה הפיסקלי של ישראל יציב ואמין, כפי שמתבטא גם בסיכונים הנגזרים משוק ההון.
 - מאזן התשלומים – בעשור האחרון קיים במשק עודף של כ-3 אחוזי תוצר, להבדיל מגירעון כרוני במאזן התשלומים כפי שהיה בישראל עד תחילת שנות ה-2000. גירעון במאזן התשלומים הוא אינדיקציה למשק שרמת התחרותיות הבין לאומית שלו נמוכה והוא נאלץ להסתמך על העברות פיננסיות, ובכך חשוף לסיכונים ולזעזועים. גם עודף גדול וכרוני בחשבון השוטף של מאזן התשלומים הוא בעייתי, מכיוון שהוא יוצר לחץ על שער החליפין ומייצג מצב שבו המשק אינו נהנה (במונחי יבוא) מפירות הייצור שהוא מייצא.
 - מדיניות מוניטרית אחראית, היוצרת אמינות לסביבת אינפלציה סביב היעד, הדומה למדינות המפותחות.
 - קיימות – מאפשרת למשק ליהנות בצורה אחראית ובת-קיימא מהמשאבים הטבעיים.
- אנו מעריכים את תנאי הבסיס בישראל כטובים עקב **יציבות** המרכיבים השונים. מדיניות פיסקלית ומוניטרית יציבה, בשילוב של עודף במאזן התשלומים, גירעון נמוך ויחס חוב-תוצר נמוך ויורד מאפשרים לממשלה מרווח נשימה פיסקלי לקידום הרפורמות הנחוצות על מנת לבצע את קפיצת המדרגה הנחוצה בפריון במשק, ולקרב את ישראל אל מדינות הסמן.

¹⁵ בתא זה ניתן גם לכלול את הביטחון האישי הקשור לסיכונים לביטחון הפרט והמשק כולו.

השכבה השנייה של הפירמידה מייצגת את תשומות ומדיניות המגזר הציבורי. אלו הן התשומות הנחוצות למשק מודרני המתפקד ברמה גבוהה: מגזר ציבורי יעיל הפועל ליציבות ויעילות תנאי הבסיס, איכות מערכת הבריאות, סביבת רגולציה עסקית נוחה, מערכת מס המעודדת תעסוקה, השקעה ויזמות, תשתית פיזית ברמה גבוהה, השקעה בחינוך, עידוד לפיתוח הון אנושי איכותי, תחרותיות, פתיחות המשק והשקעה במחקר ופיתוח. חלק מתשומות אלו הן באחריות המדינה באופן אינהרנטי (למשל סביבת הרגולציה ומערכת המס), ואף על פי שחלקן של התשומות יכול להיות מסופק, לפחות באופן חלקי, על ידי המגזר הפרטי (למשל הון אנושי), השפעות חיצוניות גורמות לכך שללא מעורבות הממשלה תשומות אלו לא תסופקנה בהיקף הנדרש. גם כאן ישנם מחקרים רבים על החשיבות של מערכת מס תחרותית (Lawless, 2013), רגולציה אפקטיבית ולא מכבידה (Coe, Helpman and Hoffmaister, 2009; Barbosa and Faria, 2011; Nunn, 2007), השקעה במחקר ופיתוח (ספרות ענפה בעקבות Romer, 1986), תשתיות ציבוריות ובעיקר תשתיות תחבורה (Aschauer, 1989) ורמת הון אנושי גבוהה (Goldin and Katz, 2001; Hanushek, Ruhose and Woessmann, 2015). השקעה ממשלתית אפקטיבית בתשומות אלו תשפיע על רמת הביצועים של המשק הן בהווה והן בעתיד.

השכבה השלישית של הפירמידה מייצגת את ביצועי המשק בתחומים השונים התורמים באופן ישיר לצמיחה ולצמצום העוני. מרכיבים אלו הם **גורמי הייצור בפונקציית הייצור של המשק** אשר מושפעים מפעילות הממשלה כפי שהיא מיוצגת בשכבה השנייה ("תשומות ומדיניות"), אך אינם נקבעים על ידה באופן ישיר, ובמובן זה ניתן לראות אותם כתוצרים של הפעילות הממשלתית.¹⁶

2.2.1 הפירמידה: מדדי השוואה בין לאומית

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

¹⁶ בפרק 3 מוצגות תוצאות ניתוח מקרו-כלכלי האומד את חלקו של כל מרכיב מגורמי הייצור בפער התוצר לשעת עבודה ביחס למדינות הסמן.

2.2.2 שיטת המרחק לחזית

שיטת המרחק לחזית (Distance to Frontier – DTF) פותחה על ידי הבנק העולמי על מנת להשוות את התוצאות של מדדים הנמדדים ביחידות שונות. שיטת המרחק לחזית עונה על השאלה עד כמה תוצאה בתחום מסוים קרובה לתוצאה הטובה ביותר, באמצעות דירוג התוצאות במדד אחיד של 0–100, כאשר המדינה עם התוצאה הטובה ביותר מקבלת ציון 100 והמדינה עם התוצאה הגרועה ביותר ציון 0, וכל יתר המדינות מקבלות ציון לפי המרחק היחסי שלהן מהמדינה הטובה ביותר.¹⁷ דירוג כזה מאפשר שקלול מדדים בעלי יחידות מידה שונות ובחינת המקום היחסי של מדינה בהתאם לתוצאותיה.¹⁸

2.2.3 תשומות ומדיניות המגזר הציבורי

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

- **קלות עשיית עסקים** – עלות ההון למגזר הפרטי, המתבטאת ביחס הון-תוצר נמוך, היא גורם משמעותי ביותר בפער הפריזון בין ישראל למדינות הסמן, והנטל הרגולטורי והבירוקרטי הוא הגורם המרכזי לכך (ראו אקשטיין וליפשיץ, 2017, ומוצג גם בפרק 3). בסדרת ניירות מדיניות¹⁹ הצענו פתרונות לבעיה, ובראשן הקמת יחידה ייעודית לקידום עסקים בישראל, בעלת סמכויות, כפי שבוצע במדינות המובילות. ללא הקמת יחידה ייעודית לנושא לא תתקיים מחויבות ארוכת טווח של הממשלה לצמצום הבירוקרטיה ולשיפור הרגולציה, למרות הרצון הטוב והניסיון לשיפור הקיימים כיום. אנו מקווים כי המאמצים המחודשים בתחום, הנעשים על ידי החשב הכללי במשרד האוצר בשיתוף משרד ראש הממשלה ואגף תקציבים, יניבו סוף סוף התקדמות אמיתית בתחום.
- **תשתיות פיזיות** – החשיבות הרבה של התשתיות הציבוריות, ובפרט תשתיות התחבורה, לפריזון במשק, לא הייתה נושא מרכזי בשיח הציבורי עד לאחרונה. אנו העלינו נושא זה בשולחן עגול בדצמבר 2016 ("יתרומת הממשלה לפריזון הנמוך במשק"²⁰), וכן באקשטיין וליפשיץ (2017) ובכנס מכון אהרן 2017. לאחרונה זכתה חשיבות הנושא להבלטה גם בדו"חות השנתיים של ה-OECD וה-IMF.
- **מדיניות התעסוקה** – מדיניות התעסוקה של ישראל סובלת ממיעוט יחסי של השקעה בתוכניות תעסוקה, ולעומת זאת הגמישות בשוק העבודה טובה יותר ממדינות הסמן.
- **ההון האנושי** – גם בתחום זה השקעת הממשלה נמוכה במעט מממוצע מדינות הסמן. נראה שעיקר הפער בהשקעה הוא בתחום החינוך במגזר הערבי וההכשרה המקצועית והטכנולוגית החוץ-אקדמית, ולא בסך המשאבים המוקצים לתחום.

¹⁷ מתמטית, הציון של מדינה נבדקת במדד מסוים יהיה ההפרש בין ציון המדינה לציון המדינה הגרועה ביותר, מחולק בהפרש בין ציון המדינה הטובה ביותר למדינה הגרועה ביותר, מוכפל ב-100. למשל, אם במדד מסוים ציון המדינה הטובה ביותר הוא 250, ציון המדינה הגרועה ביותר הוא 50 וציון של מדינה נבדקת הוא 100, אזי המרחק לחזית של המדינה הנבדקת הוא $(100-50)/(250-50) \times 100 = 25$. את כל המדדים ניתן למצוא במרכז הנתונים של מכון אהרן: www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/data_page.aspx.

¹⁸ הרשימה המלאה של המדדים והציונים של ישראל ומדינות הסמן בכל תחום מופיעה באקשטיין וליפשיץ (2018).

¹⁹ חילף וגולדהמר (2016); אקשטיין ואחרים (2016); סומקין (2019), יפורסם בקרוב.

²⁰ ראו סיכום השולחן והחומרים שהוצגו בו ב-

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

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

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

2.2.4 תוצרים

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

- **תחום התחרותיות, פתיחות והשקעה** במחקר ופיתוח בישראל נהנה מהשקעה גדולה ומיכולת המשק לתחזק בסיס מקיף של עובדים מיומנים. הפתיחות הנמוכה יחסית של המשק, המתבטאת ביחס נמוך של יבוא ויצוא לתוצר, פוגעת בתחום זה.
- **רמת ההון הפרטי, ובעיקר הציבורי**, במשק, היקף ההשקעות הנמוך והרמה הנמוכה של **ההון האנושי** כפי שהיא משתקפת במבחנים בין לאומיים מהווים מרכיב מרכזי בפער הפריון בין ישראל למדינות הסמן, ויש לטפל בהם בדחיפות.
- בתחומי **התחרותיות והתעסוקה**, לעומת זאת, מצבה של ישראל טוב מאוד. אלו חוזקות של המשק שיש להמשיך לטפח אותן. חשוב לציין כי עקב מחסור במדדים בין לאומיים מתאימים, ההשתתפות המעטה של גברים חרדים ונשים ערביות אינה באה לידי ביטוי בציון של ישראל.

לוח 2: ציוני ישראל וממוצע מדינות הסמן בשכבת התוצרים

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

3. ניתוח הגורמים לפער הפריון מול מדינות הסמן

על מנת לנקוט מדיניות יעילה למימוש האסטרטגיה הכלכלית, יש לנתח את המקורות לפער בתוצר לנפש ובשיעור העוני. הפריון הוא כיום המקור המרכזי לפער ברמת התוצר לנפש מול מדינות הסמן. לכן, אם ישראל מעוניינת להעלות את רמת התוצר לנפש במשק ולטפל בבעיית העוני, יש להתגבר על נקודות החולשה ובפרט לזהות את הגורמים לפער הפריון ולהתוות מדיניות כלכלית תומכת צמיחת פריון.

3.1 מסגרת אנליטית לניתוח פער הפריון

המתודולוגיה שאנו נוקטים היא שימוש במודל מקרו-כלכלי המבוסס על חשבונאות צמיחה, שהיא המסגרת המקובלת לניתוח בספרות הכלכלית (ראו למשל Hall and Jones, 1999). באמצעות המודל נזהה את הגורמים המרכזיים לפער הפריון בין ישראל לבין ממוצע מדינות הסמן. נניח את פונקציית הייצור הבאה עם 5 גורמי ייצור, זהה בין שתי המדינות:

$$(1) \quad Y = A \left(\frac{G_n}{N}\right)^{\beta\gamma} \left(\frac{G_c}{N}\right)^{\beta(1-\gamma)} K^\alpha (HL)^{(1-\alpha)}$$

כאשר גורמי הייצור הם: רמת ההון במגזר הפרטי (K), מספר שעות העבודה (L), רמת ההון האנושי (H), רמת ההון הציבורי בתשתיות דיגיטליות (ICT) לנפש $\left(\frac{G_c}{N}\right)$, רמת ההון הציבורי בעיקר בתשתיות תחבורה $\left(\frac{G_n}{N}\right)$, בנוסף לשארית המייצגת את הפריון הכולל (A).

ההון במשק מתחלק להון ציבורי ולהון פרטי. ההנחה היא שרמת ההון הפרטי נקבעת אופטימלית על ידי הפירמות תחת אילוצים שאותם הן לוקחות כנתונים (למשל מחיר ההון ורמת התשתיות במשק), בעוד שרמת ההון הציבורי והרכבו נקבעים בתהליך פוליטי שאינו נובע משיקולים כלכליים בלבד. אף שבספרות המקרו-כלכלית מקובל בדרך כלל להשתמש בפונקציית ייצור שאינה מבחינה בין סוגי ההון, יש ספרות שניסתה להבין כיצד רמת ההון הציבורי והרכבו משפיעים על הפריון בסקטור הפרטי ובעקבות כך גם על רמת ההון הפרטי האופטימלית, ואנחנו משתמשים בספרות זו כדי להעריך את תרומת המחסור בהון ציבורי לפער הפריון. יש בספרות טווח רחב של ערכים עבור מקדם ההון הציבורי (β), חלקם גבוהים מאוד, עד 0.4, שנמצאו במחקרים על תרומת מערכת ה-interstate highways שנבנתה בארה"ב בשנות ה-50 (Aschauer, 1989). בחרנו בערך שמרני בחלק התחתון של הטווח המקובל – 0.1 (Baxter and King, 1993). הבחנה נוספת שביצענו היא חלוקת ההון הציבורי להון ציבורי בתשתיות דיגיטליות (ICT) ויתרת ההון הציבורי. מהמחקר הכלכלי עולה כי להשקעה בתחומי ה-ICT יש השפעה ניכרת על הצמיחה הכלכלית (Jorgenson and Khuong, 2016 ורבים אחרים), בפרט להשקעה ממשלתית ב-ICT המקדמת את הדיגיטציה של המגזר הציבורי ובכך מקדמת את רמת החדשנות של המשק כולו, כפי שגם הודגש על ידי ה-OECD (2017). חלוקת ההון הציבורי לתשתיות דיגיטליות ושאינן דיגיטליות נעשית על ידי המקדם γ המיוצג בערך 0.85 כפי שמתקבל מנתוני כלכלות מפותחות²¹ שלהם מחושבים התמורה על ההון מתשתיות דיגיטליות $(1 - \gamma)$ והתמורה על ההון שאינו תשתיות דיגיטליות (γ).

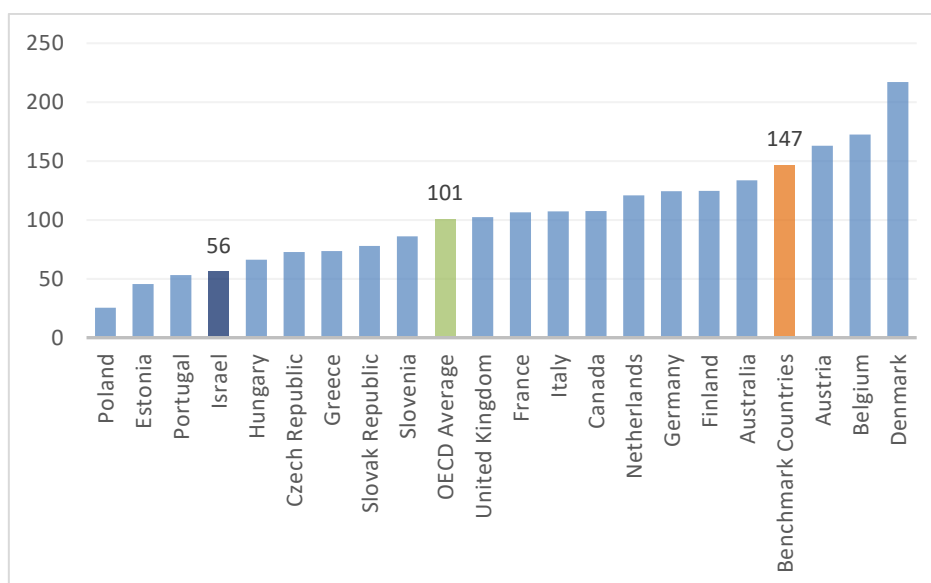
²¹ EU KLEMS database

רמת ההון האנושי נמדדת בדרך כלל בהסתמך על מספר שנות הלימוד. על פי מדד ההון האנושי מבוסס שנות לימוד של ה-Penn World Table (PWT 9.0), רמת ההון האנושי בישראל גבוהה ב-10.7% מממוצע מדינות הסמן. זאת מדידה בעייתית מכיוון שהיא אינה מתחשבת ברמת הלימודים ובסוג הלימודים, ואינה בודקת האם באמת נלמדו כישורים רלוונטיים. אנחנו משתמשים במדד שמבוסס על סקר המיומנויות של ה-OECD, PIAAC²², שמודד באופן ישיר מיומנויות קוגניטיביות – קריאה, מתמטיקה ופתרון בעיות בסביבה מתוקשבת – במדגם של כלל האוכלוסייה בגיל העבודה. על פי סקר זה רמת המיומנויות בישראל נמוכה מזו של מדינות הסמן בכ-11%.

3.2 נתונים

איור 5 מציג את רמת ההון הפרטי לשעת עבודה בסקטור העסקי בהשוואה בינלאומית למדינות ה-OECD ומדינות הסמן. ניתן לראות כי רמת ההון הפרטי בישראל נמוכה מאוד, 38% בלבד מההון במדינות הסמן ו-55% מהממוצע במדינות ה-OECD, המושפע גם ממדינות עניות מישראל. תמונה עגומה זאת אינה משתנה גם בחלוקה של הסקטור העסקי לענפי התעשייה (חקלאות, תעשייה וברייה ובינוי) והמסחר והשירותים – רמת ההון הפרטי גם בחלוקה לענפים אלו נותרת כ-38% מרמת ההון במדינות הסמן.

איור 5: רמת ההון הפרטי לשעת עבודה בסקטור העסקי, 2016



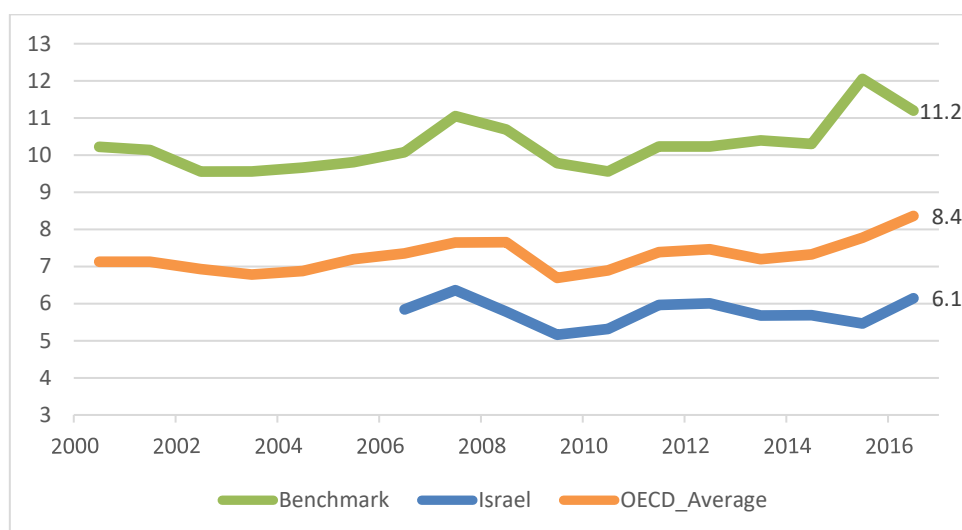
דולרים קבועים של 2010.

מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

בחינה של ההשקעה הפרטית לשעת עבודה בישראל ובמדינות הסמן מסבירה את הפערים שנוצרו (איור 6). ההשקעה הפרטית בישראל מהווה 54% מרמת ההשקעה הפרטית במדינות הסמן. רמות השקעה נמוכות אלו, לצד עליית התעסוקה בעשור האחרון, שחקו את רמת ההון הפרטי לשעת עבודה בעשור זה. כך, רמת ההון ב-2016 נמוכה מזאת שהייתה בשנת 2006 (56 לעומת 61, בדולרים קבועים של 2010), שכבר אז הייתה נמוכה באופן משמעותי – 47% בלבד מרמת ההון הפרטי במדינות הסמן.

²² <http://www.oecd.org/skills/piaac/>

איור 6: השקעה בהון הפרטי לשעת עבודה בסקטור העסקי, 2000–2016



דולרים קבועים של 2010, לפי שערי חליפין קבועים.

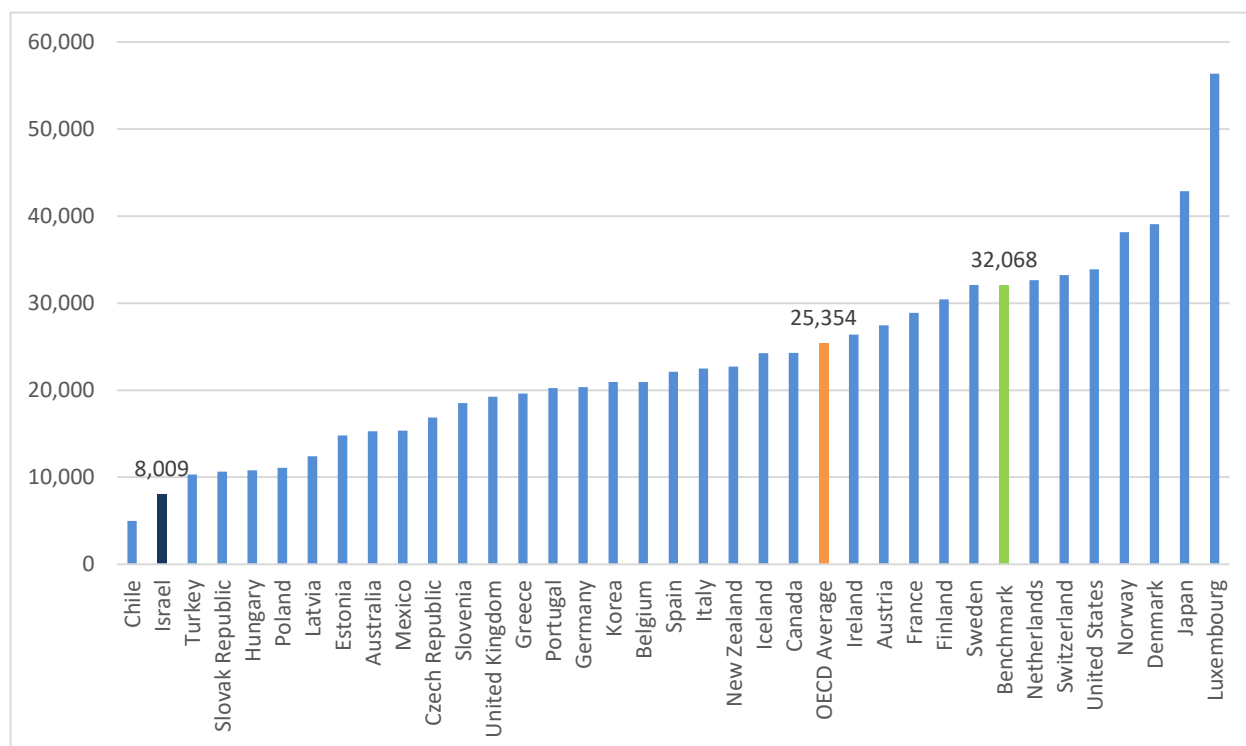
מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

באיור 7 ניתן לראות את רמת ההון הציבורי לנפש (ICT ושאינו ICT) בישראל, במדינות הסמן ובמדינות נוספות, כאשר 75% מההון הציבורי הן תשתיות תחבורה.²³ רמת ההון הציבורי לנפש בישראל נמוכה מאוד, ולמעשה הנמוכה ביותר במדינות ה-OECD למעט צילה. לפי הספרות הכלכלית שעוסקת בתרומת ההון הציבורי לפריון, רוב התרומה מגיעה מתשתיות התחבורה. מדידת הון בין מדינות היא בעייתית, אבל יש גם מדדים ישירים לתשתיות התחבורה, כגון זמן נסיעה לעבודה, ומדד לשירותי תשתיות לוגיסטיות של הבנק העולמי, LPI, וכולם מראים שמצב תשתיות התחבורה בישראל, באופן עקבי עם נתוני ההון הציבורי, אינו טוב.

בחינה של ההשקעה הציבורית בישראל מעלה כי רמת ההשקעה הממשלתית באחוזי תוצר בישראל, 1.7%, נמוכה ממחצית ההשקעה במונחי תוצר במדינות הסמן – 3.68%. דגש מיוחד ניתן להשוואה לשוודיה, הדומה לישראל מבחינת קצב גידול האוכלוסייה ומאפייני הצמיחה ושמה דגש על השקעה בהון ציבורי. רמת ההשקעה הנמוכה של הממשלה לאורך השנים הביאה לכך שרמת ההון הציבורי לנפש בישראל נמוכה יותר בשנת 2015 מאשר בשנת 1995. רמת ההון הציבורי לנפש בישראל, שהייתה בשנת 1995 כשני שליש מרמת ההון הציבורי לנפש במדינות הסמן, היא כיום (נתוני 2015) כרבע מרמת ההון הציבורי לנפש במדינות הסמן. בנייתו זה בחרנו להציג את ההון הציבורי לנפש בתשתיות דיגטליות (ICT) באופן מפורש כגורם ייצור בפונקציית הייצור. כאמור, מהמחקר הכלכלי עולה כי להשקעה בתחומי ה-ICT ישנה השפעה משמעותית על הצמיחה הכלכלית. בביקור שערכו חוקרי המכון בשוודיה הדגישו קובעי המדיניות השוודיים שההשקעה הנרחבת בדיגיטציה של המגזר הציבורי השפיעה ישירות על הצמיחה. השקעה ממשלתית ב-ICT מקדמת את הדיגיטציה של המגזר הציבורי ואת היעילות שלו, ובכך מקדמת את רמת החדשנות של המשק כולו, שכן הסקטור העסקי מעדכן את התשתיות הדיגיטליות שלו כדי לאפשר ממשק יעיל מול הסקטור הציבורי. תוצאה זאת ניכרת בשוודיה במיוחד בענפי המסחר והשירותים המקצועיים. השפעות חיצוניות חיוביות של ההשקעה הממשלתית בתשתיות דיגיטליות היא נושא המודגש גם על ידי ה-OECD.

²³ במסגרת זו המדד להון הציבורי הוא ערכו לנפש עקב כך שהוא בוחן את מכלול ההון הציבורי בשירות כלל האזרחים, ובמיוחד בשירותי התחבורה.

איור 7: רמת ההון הציבורי לנפש, 2015



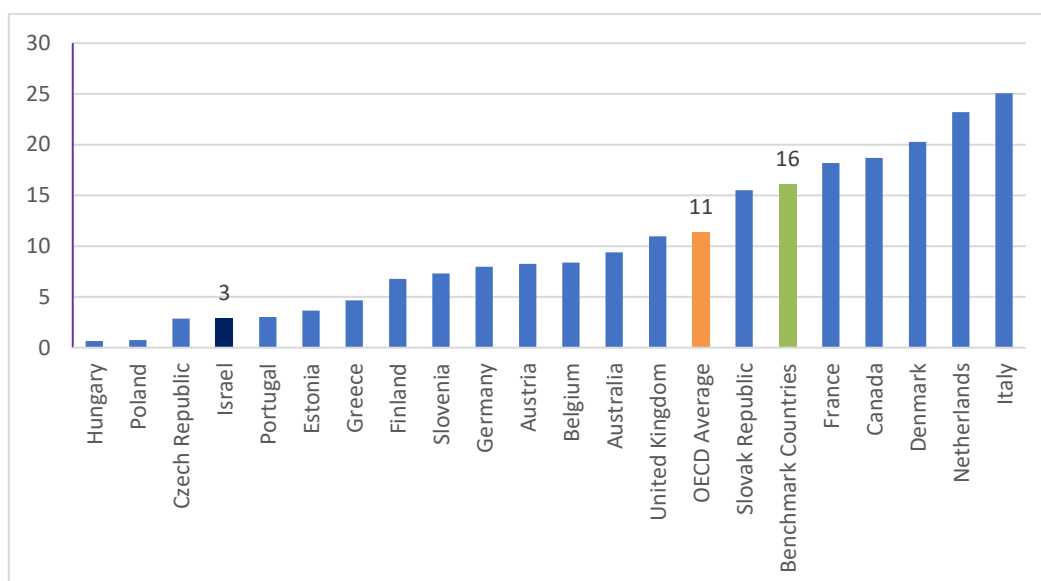
דולרים קבועים של 2011.

מקור: OECD, IMF ועיבודי מכון אהרן.

בחינת הנתונים של רמת ההון הציבורי ב-ICT בישראל מעלה כי המצב ב"מדינת ה-start-up" עגום. כמות ההון ICT לנפש של הממשלה בישראל מהווה 42% מהמוצע במדינות הסמן. תחת המגמות הקיימות, פער זה צפוי להתרחב מאחר שרמת ההשקעה בישראל היא כשליש מרמת ההשקעה במדינות הסמן. התמונה במונחי הון ICT לשעת עבודה חמורה יותר, מאחר ששיעור שעות העבודה בענף מנהל ציבורי בישראל הוא כפול מזה שבמדינות הסמן – 11.5% מכלל השעות במשק לעומת 5.73% במדינות הסמן, ולמעשה הגבוה ביותר בקרב מדינות ה-OECD. רמת ההון הציבורי ICT לשעת עבודה במנהל הציבורי היא 18% ממדינות הסמן, ובין הנמוכות ביותר בקרב מדינות ה-OECD (איור 8).

נציין כי באופן כללי בקרב כל המדינות המפותחות המגזר הציבורי מתאפיין בפריזון (תפוקה לשעת עבודה) נמוך ביחס למגזרים אחרים כמו תעשייה ומסחר ושירותים. באופן כללי התרומה הענפית לפער הפריזון המשקי נובעת מגודלו של פער הפריזון בכל ענף, ובגודלו היחסי במונחי שעות עבודה בהשוואה למדינות הייחוס. יחס התוצר לשעת עבודה בישראל לעומת מדינות הסמן הוא 0.55 בענפי התעשייה, 0.644 בענפי השירותים והמסחר ו-0.27 במנהל הציבורי (0.42 בכל ענף השירותים הציבוריים). במסגרת פירוק פער הפריזון בפרק זה לא התייחסנו לענפי פעילות ציבוריים אלא רק לסקטור העסקי היצרני, אולם לענפי פעילות אלו יש תרומה לפערי הפריזון המשקי. פער הפריזון של המגזר הציבורי בישראל מול מדינות הסמן הוא הגדול ביותר בהשוואה למגזרי תעשייה ומסחר ושירותים; בנוסף לכך, משקלו של המגזר הציבורי בישראל גבוה ביחס למדינות הסמן. חלק מהפערים נגרמים כאמור בשל רמת ההון הנמוכה בהון ציבורי ICT.

איור 8: הון ICT לשעת עבודה, ענף מנהל ציבורי, 2016



דולרים קבועים של 2010.

מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

עבור ההון האנושי, בדומה לחזן וצור (2017) ו-Hanushek, Ruhose and Woessmann (2015), אנו מגדירים מדד להון אנושי המבוסס גם על שנות לימוד וגם על הציון הממוצע במבחן PIAAC:

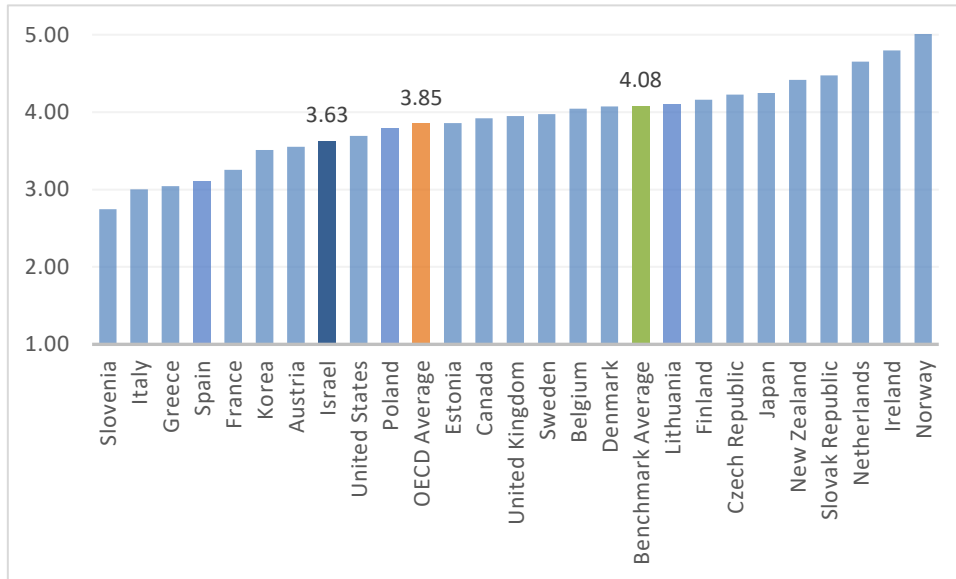
$$(2) \quad H = e^{\{rS+wT\}}$$

כאשר r מייצג את התשואה לשנת לימוד, S מייצג את מספר שנות הלימוד, w מייצג את התשואה לסטיית תקן אחת מהממוצע ברמת המיומנויות ו- T מייצג את רמת המיומנויות במדינה,²⁴ מתוקנת לסטיית התקן מהממוצע. התשואה לשנת לימוד שנלקחה היא 10%, והתשואה לסטיית תקן אחת במיומנויות נלקחה לערך שמרני של 10%. יש שיטות שונות להערכת הפער מתוך הנתונים; השיטה שאנחנו בחרנו בה נותנת הערכה של פער נמוך באופן יחסי, והיא כנראה חסם תחתון לפער, ונשתמש במדד הזה כמייצג להון האנושי של העובדים.²⁵ לפי מדד זה לרמת ההון האנושי (איור 9) עולה כי העובדים במדינות הסמן השיגו 12% יותר במדד זה מהעובדים הישראליים.

²⁴ $e^{\{rS\}}$ הוא למעשה מדד שנות הלימוד של PWT.

²⁵ כאשר מסתכלים על הקורלציה בין ההון האנושי לבין רמת הפיריון של המדינות השונות, לתוצאה הממוצעת במבחן PIAAC יש קורלציה גבוהה עם הפיריון, ולמדד מבוסס שנות לימוד בלבד למעשה אין קורלציה עם הפיריון.

איור 9: מדד ההון האנושי בסקטור העסקי, 2015



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

על מנת לבחון את חלקו של כל מרכיב מגורמי הייצור לפער התוצר לשעת עבודה ממדינות הסמן, ובהינתן פונקציית הייצור, אנו מניחים שפירמות פרטיות שממקסמות רווחים תקבענה את רמת ההון שלהן באופן אופטימלי על ידי השוואת התפוקה השולית של ההון לעלות ההון, על פי ביטוי (1):

$$(3) \quad \frac{K}{L} = \left(\frac{\alpha A \left(\frac{G_n}{N}\right)^{\beta\gamma} \left(\frac{G_c}{N}\right)^{\beta(1-\gamma)} (H)^{(1-\alpha)}}{r} \right)^{\frac{1}{1-\alpha}}$$

בהינתן הביטוי לרמת ההון האופטימלית של הפירמה, ומרמת ההון הפרטי בנתונים, אפשר לחלץ את העלות השולית של ההון r .²⁶ כלומר r היא העלות המשתמעת (implicit cost) שנגזרת מתוך רמת ההון שהפירמות בחרו בפועל.²⁷ לאחר שחישבנו את עלות ההון, מבודדים את החלטת הפירמה הפרטית לרמת ההון לשעת עבודה (3), ומציבים בפונקציית הייצור. כעת ניתן לפרק בשיטה מקובלת (פירוק סולו) ולקבל את החלק של כל המרכיבים שהינם אקסוגניים מבחינת הפירמה הפרטית (ראו נספח א לשלבים האלגבריים של הפיתוח):

$$(4) \quad \Delta \ln \left(\frac{Y}{L} \right) = \frac{1}{1-\alpha} \Delta \ln A + \frac{\beta\gamma}{1-\alpha} \Delta \ln \left(\frac{G_n}{N} \right) + \frac{\beta(1-\gamma)}{1-\alpha} \Delta \ln \left(\frac{G_c}{N} \right) + \frac{\alpha}{\alpha-1} \Delta \ln r + \Delta \ln H$$

²⁶ הביטוי שהתקבל לעלות ההון המשתמעת לאחר החילוץ הוא: $r = \alpha A \left(\frac{G_n}{N}\right)^{\beta\gamma} \left(\frac{G_c}{N}\right)^{\beta(1-\gamma)} \left(\frac{K}{HL}\right)^{(\alpha-1)}$
²⁷ במדינות שיש בהן יותר פעילות בענפים שאינם עתירי הון פרטי, עלות ההון בנתונים האגרטיביים תיראה גבוהה.

3.3 תוצאות

שתמש במשוואה (4) ובערכים מקובלים במחקר הכלכלי, כאשר חלק ההון בתוצר הוא $\alpha=0.32$, מקדם תרומת ההון הציבורי בפריון הוא $\beta=0.1$, והמקדם לחלקו של ההון הציבורי שאינו ICT הוא $\gamma=0.85$, ומתקבלות התוצאות הבאות:

לוח 3: תרומת גורמי הייצור לפער הפריון בסקטור העסקי במשק מול מדינות הסמן

ההון האנושי	עלות ההון הפרטי (r)	הון ציבורי ICT	ההון הציבורי	הפריון הכולל (A)	פער הפריון ממדינות הסמן					
(H)		לנפש $\left(\frac{G_n}{N}\right)$	לנפש $\left(\frac{G_c}{N}\right)$							
\$5.2	+	\$8.1	+	\$0.85	+	\$7.9	+	\$4	=	\$26.1
20.1%	+	30.9%	+	3.2%	+	30.3%	+	15.5%	=	100%

לוח 3 מרכז את תוצאות הניתוח המקרו-כלכלי לגורמים האקסוגניים לפער התפוקה לשעת עבודה של \$26.1 בסקטור העסקי, פער של 44% בין ישראל למוצע מדינות הסמן. על מנת להמחיש, אילו היה פריון העבודה בישראל זהה למדינות הסמן היה התוצר בישראל גבוה ביותר מ-600 מיליארד ש"ח בשנת 2016. מהשוואת הנתונים של גורמי הייצור מתקבל כי מלאי ההון הציבורי לנפש מסביר 30% מפער הפריון, כלומר כ-\$8 לשעת 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). מדובר בהשקעה בסדר גודל נמוך משמעותית מהשקעה בתשתיות תחבורה, אך בעלת השפעה פוטנציאלית ניכרת על יעילות הממשלה ועל קידום המגזר העסקי. מעניין שדווקא במדינה בעלת מגזר חדשנות גדול כישראל ("Startup nation"), החדשנות של המגזר העסקי מופנית כמעט כולה כלפי חוץ ולא לקידום כלל המשק הישראלי. כדי לטפל בנושא, המכון ממליץ על עריכת תוכנית ל"ממשל זמין", כך שעד 2030 ישתוו רמת ההשקעה הציבורית ב-ICT והשימוש באמצעים דיגיטליים לאלו של מדינות הסמן, ובמיוחד שוודיה.²⁸

מלאי ההון הפרטי לשעת עבודה בישראל מסביר 31% מפער הפריון, כלומר פער של \$8 מהתפוקה של שעת עבודה. כאמור רמת ההון הפרטי לשעת עבודה נמוכה מאוד בישראל, 38% בלבד ביחס לרמת ההון הפרטי לשעת עבודה במדינות הסמן. מתוך רמות ההון שהפירמות בחרו בפועל חילצנו בניתוח את העלות השולית של ההון r. עלות זו גבוהה בישראל ב-30% מזו שבמדינות הסמן: עלות ההון בישראל היא 19% לעומת 13% במדינות הסמן. עלות ההון נובעת מגורמים רבים, כגון הריבית, הפחת, שיעור מס החברות, עלות עשיית העסקים, הסיכון הגאופוליטי, וגם מהמבנה הענפי.²⁹

²⁸ המלצות אלו נמצאות בדיון כחלק מהמלצות הוועדה לשיפור הפריון במגזר המסחר והשירותים שמובילים משרד הכלכלה ומכון אהרן, והיא צפויה לסיים את עבודתה במחצית הראשונה של 2020.

²⁹ מרכיבים אלו היו במשך שנים, מלבד הפחת, גבוהים בישראל מכפי שהיו במדינות הסמן. היום בולטים ביניהם עלות עשיית עסקים וכן מס חברות, אף שמשם זה ירד במידה ניכרת מאז 2004.

גורם ייצור נוסף התורם לפער הפריזון הוא כישוריו של ההון האנושי. כאמור, מתוצאות מדד המייצג את כישורי כוח העבודה והשכלתו עולה כי העובדים במדינות הסמן השיגו 12% יותר במדד זה מהעובדים הישראליים – הבדלים אלו באיכות ההון האנושי מסבירים 20% מפער הפריזון, שהם פער של \$5.2 לשעת עבודה.

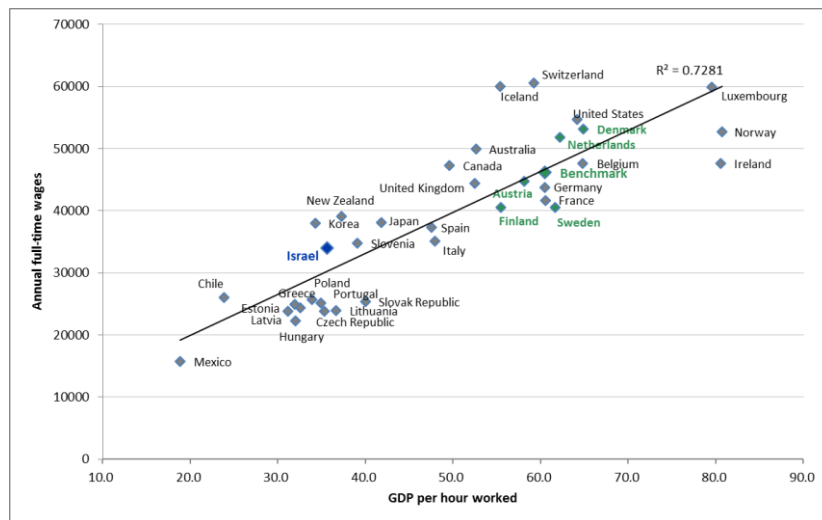
לאחר שהתחשבנו בכל גורמי הייצור, השארית (הפריזון הכולל) מהווה 15.5% אחוזים מהפער, שהם \$4 לשעת עבודה. חלק זה מיוחס ברובו לניהול, תחרותיות, יעילות וחדשנות, ואף שאין הוא מבוטל ברור כי הוא אינו המקור המרכזי לפער, אלא שלושת הגורמים הקודמים שציינו – בעיקר רמת ההון הציבורי לנפש ורמת ההון הפרטי.

4. מדיניות פיסקלית והוצאה האזרחית

הירידה בשנים האחרונות בהוצאות הביטחון ובתשלומי הריבית כאחוז מהתוצר אפשרו לממשלה לקבוע את ההוצאה האזרחית בישראל כאחוז מהתוצר, למרות הקטנת גודלה של הממשלה. לדעתנו, פרט להגדלת ההוצאה לתשתיות ציבוריות, יש לקבוע את גודל הממשלה ברמתה הנוכחית, כאשר המשך הקיטון בהוצאות הביטחון יאפשר את הגדלת ההוצאה האזרחית. ניתן להגדיל את הגירעון עד לרמה של כ-3.5 אחוזי תוצר, ויש להפנות את כל תוספת התקציב להשקעה מגבירת פרויקט.³⁰

יש קולות הקוראים להגדלה משמעותית של ההוצאה החברתית על ידי העלאת מיסים והעלאת ההוצאה הממשלתית במחירי אחוזי תוצר לרמות המקובלות במערב אירופה. אנו סבורים כי ברמת התוצר לנפש בישראל אין זו העדיפות המרכזית. כפי שניתן לראות באיור 10, רמת החיים בישראל, כפי שהיא מיוצגת על ידי כוח הקנייה של השכר הממוצע, אינה נמוכה יחסית לרמת הפריון במשק. לפריון ולרמת החיים קשר הדוק, ולא ניתן יהיה לתת תשובה אמיתית לבעיות החברתיות של ישראל בלי להעלות תחילה את הפריון במשק.

איור 10: הפריון והשכר במדינות ה-OECD, מתוקנן לכוח קנייה, 2017



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

ההוצאה החברתית בישראל נשארה קבועה בעשור האחרון כאחוז מהתוצר, והיא גם סובלת מעיוותים בהשוואה הבינלאומית עקב מערכת הפנסיה השונה. ברבות ממדינות אירופה ההוצאה הפנסיונית רשומה במלואה בהוצאות הממשלה, אך בישראל, למרות חיסכון לאומי גבוה מאוד לפנסיה (בוודאי לאחר החלת חוק פנסיה חובה ב-2008), ההוצאה, מעל 3% תוצר, אינה רשומה כהוצאה ממשלתית. הסיבה לכך היא שהפנסיה התעסוקתית בישראל (הרובד השני המנוהל כקרן צוברת) מופרטת ומנוהלת אצל גופי השקעות פרטיים, זאת בעוד שברבות ממדינות ה-OECD הפנסיה התעסוקתית מנוהלת על ידי קרנות ממלכתיות (לרוב כקרן זכויות) באופן בלעדי או חלקי. מכאן שמערכות פנסיה מסוג זה תמדודנה את תשלומי הפנסיה כהוצאה ממשלתית. גם בישראל ישנם תשלומי פנסיה שנרשמים כהוצאה ממשלתית בגין קרנות הפנסיה התקציבית שנסגרו ב-2001, אולם חלק ניכר מהוצאה זאת – הפנסיה התקציבית במערכת הביטחון – נרשמת כהוצאה ביטחונית. בנוסף, העלות העודפת של איגרות החוב המיועדות (כחצי אחוז תוצר) רשומה כהוצאת ריבית.

³⁰ להרחבה בנושא מדיניות פיסקלית בישראל לשנים 2018–2019 ראו נספח ב.

לדעתנו, צעדים להעלאת התוצר על ידי השקעה, תוך שמירה על גודל הממשלה ביחס לתוצר, ביחד עם שימור הרמה הריאלית של הוצאות הביטחון והריבית שיביא להקטנת חלקם בתוצר ולפינוי משאבים בתקציב המדינה להוצאות אזרחיות, הם הפתרון ארוך הטווח למשק הישראלי. אנו סבורים כי הגדלת ההוצאה השוטפת בזמן שישראל עדיין רחוקה ברמת התוצר לנפש וברמת החיים מהמדינות המובילות אינה צעד נכון.

5. רפורמות להעלאת הפריזון

בעקבות הניתוח המקרו-כלכלי שסייע לזהות את רכיבי הייצור המעכבים את צמיחת הפריזון, אנו מציעים אסטרטגיה לטיפול בגורמים מרכזיים הנמצאים בתחומי יכולת הפעולה של הממשלה ומשפיעים על פער הפריזון בין ישראל למדינות הסמן. הקו המנחה הוא השוואת רמות גורמי הייצור לרמות הקיימות במדינות הסמן ובעיקר השקעה בהון ציבורי, בפרט בתשתיות ותחבורה, קידום ההון האנושי על ידי הקמת מערכת השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית, במקביל למערכת האקדמית, וקידום עסקים באמצעות הפחתת הנטל הבירוקרטי.

5.1 קידום תחום התעסוקה – ועדת 2030

שוק העבודה בישראל מתאפיין בעלייה דרמטית בשיעורי התעסוקה וההשתתפות מ-2003 עד היום. התעסוקה בגילאי 25–64 נמצאת בשיא של כ-78%, ושיעור האבטלה בשפל היסטורי ברמה של כ-3.5%. הגידול בתעסוקה התרחש בכל המגזרים, בכל רמות השכלה ובכל הגילאים, אולם שיעור העלייה היה גבוה יותר בקרב קבוצות בעלות יכולת השתכרות נמוכה. המחקר הכלכלי מראה כי הגורם המרכזי לגידול בתעסוקה הוא מדיניות ממשלתית להגדלת התמריצים לעבודה לכלל העובדים ותוכניות תעסוקה בשטח, המכוונות בפרט לבעלי הכנסות נמוכות. עליית התעסוקה לוותה בעלייה בהכנסה מעבודה ובהכנסה הפנויה של משקי הבית כולם, ובפרט אלו שבחציון התחתון, ובשנים האחרונות ניכרת גם ירידה בשיעור העוני. **עם זאת, שלוש קבוצות אוכלוסייה נמצאות עדיין ברמת תעסוקה נמוכה: גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלות.**

הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 הוקמה על ידי שר העבודה והרווחה, חה"כ חיים כץ, באוגוסט 2017. כתב המינוי קבע כי הוועדה, בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין, תעסוק ב"קידום תחום התעסוקה והתמודדות עם האתגרים הצפויים לעשור הקרוב הן בהיבטים הנוגעים לשילוב בתעסוקה של אוכלוסיות שונות והן בהיבט מיצוי פוטנציאל ההון האנושי של העובדים במשק". **תפקיד הוועדה הינו לגבש המלצות מדיניות והצעות ישימות שמטרתן הגדלת היקפי התעסוקה בקרב אוכלוסיות הנמצאות בתת-ייצוג בשוק העבודה וקידומן, שיפור רמת המיומנויות והכישורים של העובדים ומידת התאמתם לצורכי המשק וחיזוק היערכות הממשלה לשוק העבודה העתידי. ההמלצות המובאות כאן מבוססות על דו"ח הוועדה.**

הוועדה ממליצה על יעדי שיעור תעסוקה שאפתניים לקבוצות אלו, ועל כלים ותוכניות שיסייעו בשילובן וקידומן בתעסוקה. כאמור, פריזון העבודה (התוצר לשעת עבודה) בישראל הוא נמוך, ובפני המשק ניצב אתגר משמעותי להעלות אותו. המקורות העיקריים לשיפור הפריזון הם הון אנושי, הון פרטי ותשתיות, והמלצות הוועדה מתמקדות בהעלאת ההון האנושי, בפרט בקרב אלו שבחציון התחתון, באמצעות פיתוח כישורים וניסיון תעסוקתי.³¹ המלצות ועדת 2030 מתחלקות לשני סוגים: המלצות על יעדי תעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, המתייחסות לשיעור התעסוקה וכן לאיכות התעסוקה הנמדדת על פי השכר, והמלצות על אמצעים להשגת היעדים הכוללות מערכות מידע והכוון, הכשרות להגדלת מיומנות ותוכניות תעסוקה. ההמלצות מתמקדות בקבוצות אוכלוסייה ובתחומים שבהם קיימת הסכמה רחבה על קיומם של כשלי שוק ועל הצורך במעורבות ממשלתית היוצרת סביבה להשגת היעדים.

³¹ קבוצה זו מתייחסת לפרטים שרמת המיומנויות שלהם נמצאת בחציון התחתון, והיא כוללת הן עובדים שהשכר שלהם נמצא בחציון התחתון והן פרטים שאינם עובדים ופוטנציאל ההשתכרות שלהם נמצא בחציון התחתון, ובפרט אלו שאינם רוכשים השכלה אקדמית.

כאמור, הוועדה שמה דגש על יעדים שאפתניים להגדלת התעסוקה של קבוצות שנמצאות עדיין ברמת תעסוקה נמוכה – גברים חרדים, נשים ערביות ואנשים עם מוגבלות. עבור גברים חרדים, משמעות היעד היא חזרה למגמה של עלייה בתעסוקה והאצה משמעותית בקצב העלייה, והשגתו תלויה במידה רבה בהסרת החסמים המשפטיים והתמריצים הכלכליים השליליים המגבילים את שילובם בתעסוקה של גברים חרדים צעירים, ובפרט בהסרת החסמים כך שיתאפשר שילובם המלא של גברים חרדים מגיל 22 בשוק העבודה. עבור נשים ערביות, השגת היעד מניחה כי הגידול המהיר בהשכלת הנשים הערביות יימשך ואולי אף יתעצם, ובמקביל יטופלו החסמים לשילוב נשים ערביות בתעסוקה, בדגש על השקעה משמעותית בהשבת מיומנויות התעסוקה שלהן ובהקניית השפה העברית. היעד עבור אנשים עם מוגבלות הוא חדש, ומשקף את החשיבות הרבה שהוועדה ראתה בשילובה בתעסוקה של קבוצה זו ואת הפוטנציאל הלא מבוטל לעשות זאת. **השגת מכלול יעדי שיעור התעסוקה לעיל צפויה להביא את סה"כ התעסוקה בשנת 2030 בגילאי 25–66 לרמה של 80.4%, במקום החמישי מבין מדינות ה-OECD כיום.**

לוח 4: יעדי שיעור תעסוקה עבור קבוצות אוכלוסייה שונות

היעד ל-2030, גילאי 25–66	2018	
65/70	50.2	גברים חרדים*
53	38.2	נשים ערביות
51	41.9	אנשים עם מוגבלות (מעל 20%)
81	76.1	נשים חרדיות*
83	76.3	גברים ערבים
86	85.0	יהודים לא-חרדים (גברים ונשים)

* רבים מהחרדים והחרדיות מועסקים בהיקפים נמוכים ובמשרות חלקיות. הנתון ל-2018 לגילאי 25–64, היעד ל-2030 לגילאי 25–66. חרדים על פי הגדרת המועצה הלאומית לכלכלה. אנשים עם מוגבלות על פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי. לאנשים עם מוגבלות הנתון האחרון ל-2016.

הוועדה ממליצה לראשונה על קביעת יעדי איכות, והדגש הוא על יעדים שאפתניים להעלאת השכר של קבוצות שנמצאות ברמת תעסוקה גבוהה אך ברמת שכר נמוכה ומחסור במיומנויות נדרשות לשוק העבודה – נשים חרדיות וגברים ערבים. עבור נשים חרדיות השגת היעד צריכה להתבצע תוך התמקדות בהגדלת היקפי המשרה באמצעות התאמת התמריצים וההזדמנויות. עבור גברים ערבים יש להתמקד בהעלאת ההון האנושי, כדוגמת רמת העברית, וחשוב לציין כי סביר שהעלאת איכות התעסוקה תשפיע בעקיפין גם על שיעור התעסוקה, בין היתר על ידי צמצום התופעה של פרישה מוקדמת משוק העבודה. בנוסף, הוועדה ממליצה על קביעת יעד איכות תעסוקה לנשים כולן, על מנת להביא למיצוי את הפוטנציאל התעסוקתי שלהן בדגש על השתלבות במקצועות בעלי פרוץ גבוה.

יעדי האיכות נקבעו במונחי שכר חודשי נומינלי על מנת שיוכלו להוות כלי עבודה אופרטיבי. יעדים אלו ייבחנו אחת לשלוש שנים ויעודכנו במידת הצורך, כולל התחשבות באינפלציה ככל שיידרש. בנוסף, הוועדה קבעה יעד ל-2030 של הפחתת שיעור העובדים מתחת לשכר המינימום לשעה בגילאי 25–66 ל-5% מהעובדים, מהשיעור הנוכחי של כ-10%. יעד זה משקף צמצום במחצית של תופעה זו, שהיא נפוצה במיוחד בקרב עובדים ערבים וחרדים. השגת מכלול יעדי כמות ואיכות התעסוקה לעיל צפויה להביא לצמצום בשיעור העוני.

5.2 קידום ההון האנושי

ניתוח פער הפריזון מראה כי עיקר הפער ברמת ההון האנושי של הפרטים במשק מרוכז בחציון התחתון של העובדים, אותם פרטים שהם חסרי השכלה אקדמית. לכן, המלצות מכון אהרן בתחום מתרכזות בהכשרה מקצועית והשכלה טכנולוגית על-תיכוניים לא-אקדמיים. בנוסף, בשנים האחרונות נעשו מספר רפורמות משמעותיות בחינוך היסודי והעל-יסודי, ויש לבחון את השלכותיהן בשנים הקרובות. יש עדיין בעיות קשות בחינוך הערבי, ובפרט בהיקף התקצוב שהוא נמוך משמעותית מזה שבחינוך היהודי. עבודה בתחום זה נעשית במסגרת התוכנית לקידום כלכלי של החברה הערבית (ראו סעיף 5.5).

רפורמה בהכשרה המקצועית והטכנולוגית

חזון ועדת התעסוקה שהוצג בסעיף הקודם כלל גם התייחסות לתחום ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות: שיפור מערכת ההכשרה המקצועית כך שהיא תספק הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות על-תיכוניות איכותיות כמנגנון מרכזי לשיפור הפריזון והשכר של המועסקים, ובמיוחד אלו שבחציון התחתון. חזון זה מתבסס גם על הממצא מהעולם שלפיו התשואה לשנת הכשרה מקצועית על-תיכונית איכותית אינה נמוכה מהתשואה לשנת השכלה אקדמית, בהינתן כישורי הלומדים.

הוועדה תומכת ביישומה של החלטת הממשלה בנושא רפורמה במערכת ההשכלה הטכנולוגית. רפורמה זו תואמת את המלצות הוועדה וכוללת קיצור שעות הלימוד ומיקודן תוך עדכון תוכניות הלימודים בשיתוף המעסיקים, בנייה מחדש של מסלול הטכנאי לשנה אקדמית, קביעת גודל סף למכללה טכנולוגית והגדלת התקצוב. כל ניסיון מנהלי למנוע את יישום הרפורמה במה"ט מנוגד להמלצות דו"ח זה. הוועדה רואה בחזון לשיפור מערכת ההכשרות המקצועיות המשך של החלטה זו.

קהלי היעד העיקריים של הרפורמה המוצעת 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. שיפור וחיזוק המערכת על פי עקרונות הרפורמה תוך פנייה לקהלים אלו צפויים להביא לגידול משמעותי באיכות ובכמות ההכשרה, ובכך להביא להשגת יעדי שיעור ואיכות התעסוקה שצוינו לעיל.

הרפורמה המוצעת בהכשרות המקצועיות תתבסס על העקרונות הבאים:

- **ראייה הוליסטית של ההכשרות המקצועיות** כנקודת פתיחה של מסלול קריירה ללא תקרת זכויות. 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**,³² במונחי שכר, מול השכר הצפוי לבוגרים במידה שלא 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 הפסקה, של תקצוב 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.

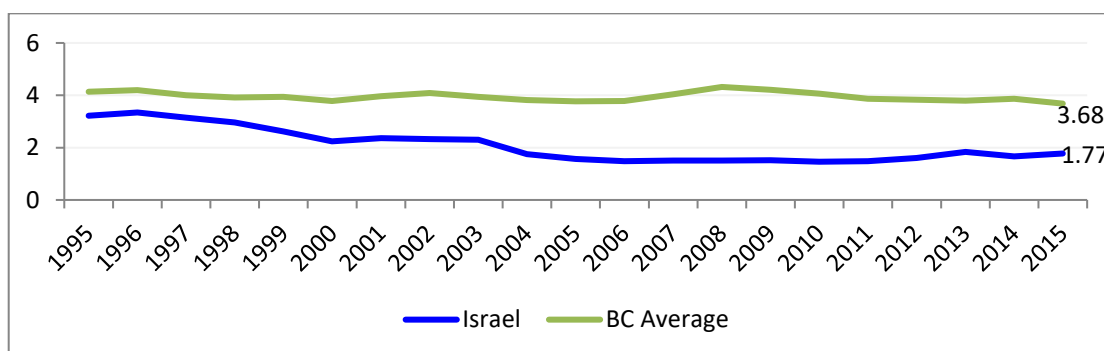
³² עבור הכשרות ארוכות יותר מ-1000 שעות נדרשת תשואה גבוהה יותר בהתאמה.

- **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.
- הוועדה ממליצה כי עם ביצוע הרפורמה המוצעת, ובהינתן שההכשרות המסובסדות הרלוונטיות עומדות בקריטריון התשואה, יורחב היקף המשתתפים בהכשרות אלו ביחס למספר המשתתפים בהן כיום. לאור זאת, הוועדה ממליצה כי עם אימוץ הדו"ח יוקם צוות מקצועי בראשות זרוע העבודה ומשרד האוצר אשר יבחן ויקבע תוואי להרחבת היקף ההכשרות העומדות בקריטריון התשואה באופן שישרת את מטרות הרפורמה ואת השגת יעדי התעסוקה, ובכפוף לחוק התקציב. 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.

5.3 השקעה בתשתיות ציבוריות

המחסור בהון הציבורי, כפי שהוא עולה מניתוח פירוק פער הפריון בין ישראל למדינות הסמן, מדגיש את הצורך בהגדלת ההשקעה הציבורית (איור 11). על פי הערכת מכון אהרן,³³ השוואת מלאי ההון לנפש הצפויה במדינות הסמן בעוד כ-15 שנה תדרוש תוספת הון ציבורי של כ-600 מיליארד ש"ח. סגירת פער גדול שכזה תדרוש עלייה משמעותית בהיקף ההשקעה הממשלתית, לכ-3.7 אחוזי תוצר בשנה בתקופת ההשקעה, מול השקעה נוכחית של כ-2% תוצר לשנה.

איור 11: ההשקעה הציבורית בישראל ובמדינות הסמן, 1995–2015, באחוזי תוצר

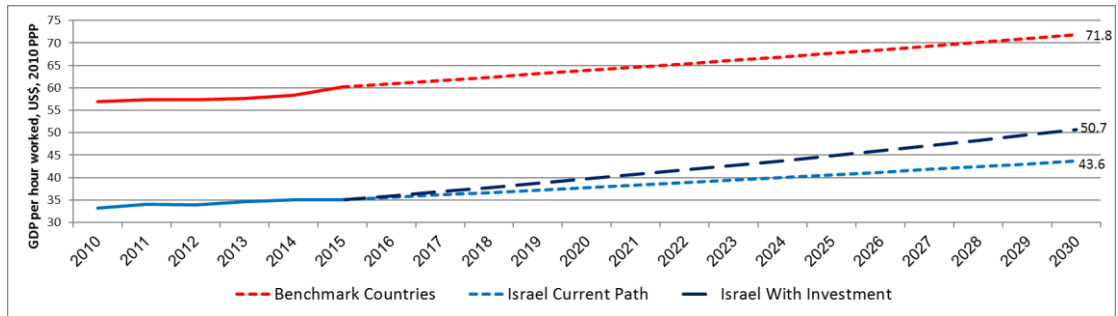


מקור: IMF ועיבודי מכון אהרן.

תוספת כזו אינה יכולה לבוא כמובן מתוך המקורות הקיימים בתקציב תחת הכללים הפיסקליים הנוכחיים, ולכן אנחנו ממליצים על מימון ההשקעה הנוספת באמצעות הגדלת הגירעון עד ל-3.5 אחוזי תוצר, למשך 15 שנה. תוספת זו, של 0.6% תוצר מעל יעד הגירעון הרשמי (ובפועל יותר מזה), תממן את העלייה הנדרשת בהשקעה, כאשר חלק ניכר מהפרויקטים יבוצע בשיטות PPP ו-BOT, כך שתוספת התקציב מממנת בעיקר את הריבית על ההשקעה. לפי חישובנו, הצמיחה הצפויה בפריון יכולה להעלות את קצב הצמיחה בכ-1%, לתואי של 4% צמיחה ריאלית לשנה (איור 12). תחת תוואי זה, העלייה ביחס חוב-תוצר כתוצאה מהגדלת הגירעון תהיה מינימלית, עלייה של כחצי נקודת אחוז בלבד בתום 15 שנה. יש להקפיד שכל תוספת הגירעון תוקצה להשקעה בתשתיות תחבורה, שהן מעלות פריון בצורה מרבית, ויחסית באופן מיידי. המחקר הכלכלי מראה כי השפעת תשתיות התחבורה, באמצעות הגדלת הצפיפות האפקטיבית של המטרופולינים (Agglomeration effects) ויתרונות לגודל, יכולה להיות גבוהה משמעותית מתוצאה של הערכת עלות-תועלת סטנדרטית בהתבסס על קיצור זמני הנסיעה (Venables, 2007). מחקר של ה-OECD (Fournier, 2016) שבדק תשואה להשקעה בהון ציבורי במתודולוגיה אקונומטרית מצא שברמת ההון הציבורי הנמוכה בישראל התשואה הצפויה היא גבוהה. לפי המחקר, עלייה של אחוז תוצר בהשקעה השנתית יכולה להעלות את התוצר בכ-5 אחוזים בטווח הארוך, אם ההשקעה בוצעה בצורה נכונה.

³³ אקשטיין וליפשיץ (2017).

איור 12: צמיחת הפריון מול מדינות הסמן בתרחישים שונים



מקור: OECD ועיבודי מכון אהרן.

החשיבות הרבה של ההשקעה בתשתיות התחבורה בכלל, ובמערכת הסעת המונים בגוש דן ("מטרו") בפרט, ברורה כיום לקובעי המדיניות, והמדינה מקדמת את תכנון המערכת. אולם ברור כי השקעה בסדר גודל שכזה אינה יכולה להתבצע תחת הכללים התקציביים הקיימים. לכן, עולה השאלה כיצד לממן את ההשקעה ללא פריצת יעד הגירעון ועלייה משמעותית ביחס חוב-תוצר. העלות המוערכת של מערכת המטרו המוצעת בגוש דן היא כ-150 מיליארד ש"ח, שתפרס על פני כ-15 שנות ביצוע. כמובן גם אם ההחלטה הסופית על ביצוע המערכת תתקבל כיום תידרשנה לפחות 5 שנים עד לתחילת העבודות בהיקף משמעותי. על מנת לאפשר הפעלה יעילה ככל האפשר של המערכת על המדינה להקים רשות מטרופולינית לתחבורה בגוש דן, כפי שמקובל במדינות המפותחות. רשות כזו, שעל הקמתה דנים כבר יותר מעשור, נחוצה להפעלה היעילה של כלל מערכת התחבורה ולא רק להפעלת המטרו, ויש להקימה בהקדם האפשרי. ללא רשות כזו לא תוכל מערכת המטרו לתפקד בצורה יעילה. בנוסף, יש לייעד חברה ממשלתית לצורך ניהול ההקמה וניהול התפעול של המטרו, ולחוקק את "חוק המטרו" שיאפשר לרתום את כלל הגופים במגזר הציבורי לפרויקט. במשקים מודרניים עיקר הצמיחה הכלכלית מתרחש בערים, והכלכלה הישראלית, כמו כלכלות מודרניות אחרות, מסתמכת יותר ויותר על ענפי השירותים הזקוקים ליתרונות האגלומרציה לצורך פריון גבוה. לכן, פרויקט המטרו הינו בעל חשיבות מקרו-כלכלית משמעותית לצמיחת המשק. בעקבות זאת ברור כי הנהנים העיקריים מהפרויקט הם העסקים, בעלי הקרקע והתושבים בגוש דן בכלל, ובתוואי המטרו בפרט. עובדה זאת חייבת להשליך על מימון ההקמה, כפי שנעשה במדינות מפותחות רבות. בעקבות זאת, אנו מציעים כי מימון הקמת המטרו יתחלק בין שלושת המקורות העיקריים הבאים, כשליש לכל מקור:

1. **מיסוי** כתוצאה מהגדלת הפעילות הכלכלית ועליית ערך הקרקע. כאמור, הקמת מערכת המטרו תגדיל באופן ניכר את הפעילות הכלכלית במטרופולין גוש דן, וכמובן תעלה את ערך הקרקע בתוואי המטרו. נהנים נוספים הם תושבי המטרופולין שיזכו למערכת תחבורתית משופרת. אין כל היגיון שמתוספת המס הנובעת מהגדלת הפעילות הכלכלית (הכוללת הטלי השבחה, ארנונה וכדומה) ייהנו דווקא תושבי המטרופולין באמצעות הגדלת המשאבים לרשויות המקומיות בתחומי המטרופולין, בעוד שנטל המימון ייפול על כלל האזרחים. לכן, יש להקצות את תקבולי המיסים הנוספים בראש ובראשונה למימון בניית המערכת. יודגש כי ההצעה אינה העלאת שיעור המס על העסקים, אלא שימוש במיסים שיתווספו כתוצאה מהגדלת הפעילות הכלכלית.
2. **מכירת קרקעות** מדינה בתוואי המטרו. העברת קרקעות מדינה (מתוכננות ולא מתוכננות) המיועדות למגורים ולתעשייה בתוואי המטרו לחברה הממשלתית האחראית על הפרויקט יכולה לספק את ההון הראשוני הנחוץ לחברה על מנת להנפיק חוב המגובה בתזרים ההכנסות ממכירת והשבחת הקרקעות לאורך שנים. פעולה זו גם תפתח את התשתית האורבנית לאורך תוואי המטרו.

3. **עלות ישירה** מתקציב הממשלה, עלות ערבויות מדינה לחוב החברה המקימה ובנוסף חלק מההקמה יהיה במנגנון PPP, שבו המקימים הוא גם המתפעל.

התזרים הנובע מהכנסות ממיסוי וממכירת קרקעות יאפשר לחברה המקימה להנפיק את החוב לגיוס הסכום הנדרש לצורך ההקמה. מימון באופן המתואר לעיל יאפשר להקים את המערכת ללא העלאת מס מעוותת כלכלית, כאשר היוון התועלת מהמטרו והכנסות ייעודיות מאפשר מימון שבו חלק מהותי אינו פוגע ביחס חוב-תוצר של ישראל.

5.4 קידום עסקים באמצעות צמצום הנטל הבירוקרטי

נתוני ההון הפרטי לשעת עבודה הנמוכים בישראל (איור 5) גוזרים עלות אפקטיבית גבוהה של ההון למגזר העסקי; כך עלה בניתוח פער הפריזון שהוצג בפרק 3. בין הגורמים לעלות הגבוהה של ההון למגזר הפרטי נמצאת בירוקרטיה מכבידה. בחינה של ישראל במדדי בירוקרטיה עולמיים, כמו מדד קלות עשיית עסקים (Doing Business) ומדדים נוספים, ממקמת את ישראל במקום נחות ביחס למדינות הסמן. כך למשל במדדי ה-DB, המשווים תהליכים בירוקרטיים ב-10 תחומים, מצבה היחסי של ישראל ממשך להתדרדר, שכן מדינות הסמן מגדילות את הפער לעומת ישראל, ובתחומים שישאל מקדימה אותן – מדינות הסמן מצמצמות את הפער.

דירוג הנמוך של ישראל במדדי בירוקרטיה מהווה תמרור אזהרה ומצביע על יעילות נמוכה של המערכת הרגולטורית והבירוקרטית. בירוקרטיה לא יעילה מגבירה את אי-הוודאות בעשיית עסקים ומהווה מס ריאלי על הפעילות העסקית, מס אשר פוגע ביזמות ובתחרותיות המשק, צמיחתו ורמת החיים בו. נציין כי מדדי הרגולציה, לרבות מדדי DB, הם השתקפות חלקית של הנטל הבירוקרטי, שכן העלות האלטרנטיבית שמשלמים בעלי העניין עבור הזמן הנדרש להשלמת הבירוקרטיה אינה נלקחת בחשבון בחישוב מדדים אלו. הפחתת הנטל הבירוקרטי אפשרית רק באמצעות זיהוי ומיפוי חובות בירוקרטיה, מדידת עלותן ויעולן. למעשה, מדידה שיטתית של עלות הבירוקרטיה היא נקודת מוצא הכרחית בדרך לצמצום הנטל הבירוקרטי.

מודל SCM (Standard Cost Model) אומץ כמתודולוגיה אחידה למדידת עלות הבירוקרטיה הן על ידי ארגון ה-OECD בשנת 2005 והן על ידי האיחוד האירופי בשנת 2007. המודל פותח לספק שיטה פשוטה ועקבית למדידת עלות הבירוקרטיה שמוטלת על ידי הממשלה. המודל מתבסס על פירוק החקיקה לחובות מידע, ומדידת הזמן והעלות הנדרשים למילוי כל חובת מידע. מדינות מפותחות אשר הקימו את המנגנון להפחתת עלות הבירוקרטיה ואימצו את מדידת הנטל הבירוקרטי באמצעות מודל ה-SCM מתאפיינות בפריזון גבוה יותר מישראל, תחרותיות גבוהה יותר של מגזר השירותים, וזכות לדירוג עדיף על ישראל במדדי תחרותיות וקלות עשיית העסקים. ללא אימוץ ויישום מודל ה-SCM למדידת עלות הבירוקרטיה תתקשה ישראל לצמצם את הפער באיכות המנהל הציבורי מול המדינות המפותחות, תתקשה להפחית את "מס הבירוקרטיה" אשר פוגע בצמיחה, ולא תנצל באופן מלא את יתרונותיה בתחרות גלובלית.

לצורך כך, מכון אהרן מציע רפורמה לטיפול בנטל הבירוקרטי הכוללת את השלמת ההקמה של המנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי בעל סמכויות מעוגנות בחקיקה, במיוחד לבקרה רגולטורית ואיסוף הנתונים הנדרשים לחישוב עלות הבירוקרטיה באמצעות מודל ה-SCM.³⁴

³⁴ לנייר המלא ראו סומקין (2019), יפורסם בקרוב.

5.5 קידום כלכלי של החברה הערבית

התוכנית למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון אהרן נועדה לקדם את החברה הערבית בישראל ולהגביר את שילובה בכלכלה הלאומית. מטרת התוכנית – בחינה וזיהוי של החסמים העיקריים להתפתחות הכלכלית של החברה הערבית וזאת כדי להתוות המלצות מדיניות קונקרטיים עבור החברה הערבית התומכות בחזון המכון.

ערביי ישראל הם כחמישית מהאוכלוסייה בישראל, אולם חלקם בקרב משקי הבית העניים גבוה פי 2.5 משיעורם באוכלוסייה, והתרומה שלהם לתוצר היא פחות ממחצית מהחלק שלהם באוכלוסייה. הפערים בפריון בין החברה הערבית לחברה הכללית בישראל נובעים בין היתר מפערים גדולים בהשקעה בכל התחומים ומחסור תכנון ומדיניות ברורה לטווח הארוך. קידום כלכלה יצרנית ועסקית של החברה הערבית בישראל והגברת שילובה בכלכלה הלאומית נחוצים הן להעלאת רמת החיים בחברה הערבית והן להגברת צמיחת המשק. חשוב לציין כי צמיחת המשק צפויה להאט בשנים הקרובות אם לא תהיה עלייה משמעותית בפריון במשק בכלל, ועלייה בתעסוקה ובפריון של אוכלוסיות חלשות כגון החברה הערבית בפרט. ההכנסה הכלכלית החודשית של משק בית ערבי בישראל היא כמחצית מזו של משק בית יהודי שאינו חרדי – 10,912 ש"ח במשפחה ערבית לעומת 22,849 ש"ח במשפחה יהודית שאינה חרדית. פערים אלו נותרים בעינם גם כאשר משווים את ההכנסה של משקי בית ערביים למשקי בית יהודיים באזור הצפון. כ-56% מהפער מקורו בהבדלי השכר לשעה, אשר נובע ברובו מהפערים הגדולים בין השכר של גברים ערבים לזה של גברים יהודים לא-חרדים. יתר הפער מקורו בהבדלים בשעות העבודה, בעיקר בשל שיעור התעסוקה הנמוך של הנשים הערביות.

פירוק הגורמים לפערים בהכנסה של משקי הבית לשתי קבוצות חסמים מראה כי 50%–70% מהפער מקורו **בחסמים ברכישת ההון האנושי**, והיתר מקורו בחסמים במימוש הפוטנציאל של ההון האנושי בכניסה לשוק העבודה. כלומר, רובם המכריע של פערי ההכנסות בין משקי הבית נובעים מהפערים ברמת ההון האנושי, קרי בשנות הלימוד ובאיכות ההשכלה.

על כן, מחקרי המדיניות שלנו מתמקדים בשלב זה בנגישות לרכישת הון אנושי, ובפרט בדקנו באופן מעמיק שני נושאים: העלאת הזכאות לבגרות בחינוך הערבי והגברת הנגישות להשכלה גבוהה.³⁵ הפערים בזכאות לבגרות בין החינוך הערבי לחינוך העברי הלא-חרדי עומדים על כ-20%. עם זאת, החינוך הדרוזי, שבו שיעור הזכאות לבגרות היה דומה לזה של החינוך הערבי בשנת 2000, הצליח לצמצם את הפערים ואף להגיע בשנים האחרונות לשיעורי זכאות גבוהים יותר משל החינוך היהודי. מבדיקה שערכנו עולה שלתוכניות ייחודיות לצמצום הפערים בזכאות לבגרות הפועלות בתיכונים הדרוזיים היה חלק לא מבוטל בהצלחה זו. מצאנו שתוכנית "סטארט", המתמקדת בהשקעה בתלמידים החלשים ביותר בתיכון, הגדילה את שיעורי הזכאות בבתי הספר הדרוזיים שבהם פעלה ב-6 נקודות האחוז, ובזכות תוכנית זו הזכאות לבגרות בתיכון בית ג'אן עומדת על 100% מזה חמש שנים. יתר על כן, מהעדויות בשטח עולה שהתוכניות חוללו מהפכה בחברה הדרוזית בהיבטים נוספים ולא רק בזכאות לבגרות. **אנו ממליצים לבחון את האפשרות להרחיב את פעילות התוכניות, ובייחוד תוכנית "סטארט" בתיכונים הערביים, כחלק מצמצום הפערים בתקצוב ולשם העלאת הזכאות לבגרות, וממשיכים לבחון את התוכניות יותר לעומק.**

³⁵ לנייר המלא ראו תחאוכו (2019), יפורסם בקרוב.

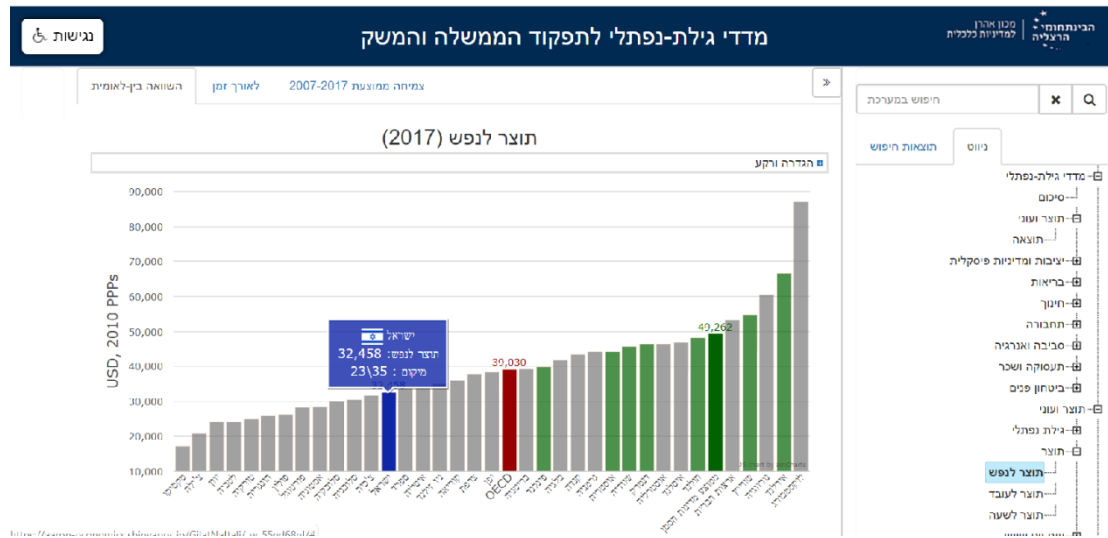
החולשה של מערכת החינוך הערבית משליכה בהמשך על היכולת של מסיימי התיכון להשתלב בהשכלה הגבוהה. שיעור הערבים הפונים להשכלה גבוהה בישראל נמוך ביחס ליהודים, ונמוך מאוד בקרב הגברים הערבים. בשנת 2018 רק 16% מבין הגברים הערבים בשנתונים הרלוונטיים התחילו ללמוד לתואר ראשון בישראל, לעומת 45% מבין היהודים הלא-חרדים. בקרב הנשים, 36% מבין הערביות התחילו ללמוד, לעומת 64% מבין היהודיות הלא-חרדיות. מאידך גיסא, יותר ויותר ערבים פונים ללימודים בחו"ל ובעיקר באוניברסיטה האמריקאית בג'נין, אשר כיום לומדים בה מעל 6,000 סטודנטים ערבים מישראל – יותר ממספר הסטודנטים הערבים באוניברסיטת חיפה, שהיא האוניברסיטה הישראלית עם מספר הסטודנטים הערבים הגבוה ביותר בארץ. הניתוח שלנו מראה שהסיבה המרכזית למספר הגדול של ערביי ישראל הלומדים באוניברסיטה בג'נין, שבה הלימודים מתקיימים בשפה האנגלית ושכר הלימוד מגיע עד 30,000 ש"ח בשנה, היא המחסור במקומות לימוד באוניברסיטאות בארץ במקצועות הרפואה והפרא-רפואה. על כן, **אנו ממליצים להגדיל את היצע מקומות הלימוד של מקצועות הפרא-רפואה בארץ על ידי הרחבת הפקולטות הקיימות או הקמת מוסד חדש שיתמחה בתחומים אלה.** הגדלת מספר הסטודנטים הערבים שילמדו במוסדות ישראליים ולא בחו"ל תבטיח בקרה של המל"ג על איכות הלימודים, תגביר את האינטגרציה עם האוכלוסייה היהודית ותשפר את השליטה בשפה העברית, ובכך תקל על השתלבות הבוגרים בשוק העבודה ואף תתרום לצמיחת המשק.

6. מרכז הנתונים לכלכלת ישראל

מכון אהרן הקים את "מרכז הנתונים לכלכלת ישראל", המנגיש נתונים כלכליים עדכניים במגוון תחומים בהשוואה בין-לאומית ולאורך זמן. נתונים אלו נגישים לקובעי המדיניות לתקשורת הכלכלית ולציבור, והמכון רואה בהם בסיס לדיון מקצועי ושיח ציבורי. במרכז הנתונים קיימים כיום ארבעה אזורים, והוא יורחב בעתיד. האזורים הם:

1. **פירמידת הצמיחה וצמצום העוני** – תיאור גרפי של האסטרטגיה הכלכלית של מכון אהרן, הכוללת מערכת לזיהוי נקודות העוצמה והחולשה של המשק הישראלי. ניתן לראות את הציון המשוקלל בכל אזור, ופירוט הרכיבים, בהשוואה בין-לאומית ולאורך זמן, שלפיהם חושב הציון.
2. **מדדי גילת-נפתלי** – פרויקט מדדי גילת-נפתלי לביצועי הממשלה והמשק הוא פרויקט כלכלי לבניית מערכת מדדים לתפקוד משרדי הממשלה בישראל במגוון תחומים, בהשוואה בין-לאומית ולאורך זמן. מדדים אלו מאפשרים בחינה כמותית של פעילות משרדי הממשלה: בכל אחד מהתחומים (בריאות, חינוך, תחבורה ועוד) חושבו מדדי תשומות, המציגים את השקעות הממשלה, ומדדי תוצאות, הבוחנים את הצלחת המדיניות, כל המדדים בהשוואה למדינות ה-OECD ומדינות הסמן. בנוסף, חושבו גם מדדי יעילות המראים את תוצאות המשק בכל תחום יחסית לרמת ההשקעה, ומדדי תוצאות מצרפיים לכל תחום.
3. **נתונים ענפיים** על המשק הישראלי – השוואה בין-לאומית ולאורך זמן של הפריון, ההשקעות, ההון על מרכיביו השונים ומספר השעות בענפי המשק השונים.
4. **נתוני תעסוקה ושכר בישראל** – מערכת המאפשרת לקבל בצורה נוחה לוחות ואיורים על נתוני התעסוקה והשכר בישראל, בחתכים שונים ולאורך זמן.

איור 13: דוגמה למדדי גילת-נפתלי



מקורות

1. אקשטיין, צבי, אסתי גולדהמר, אביחי ליפשיץ, אריאלה מוזדן ותום טרילניק (2016), "רפורמה לקידום עסקים באמצעות הפחתת הנטל הבירוקרטי", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
2. אקשטיין, צבי ואביחי ליפשיץ (2017), "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2017", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
3. אקשטיין, צבי ואביחי ליפשיץ (2018), "אסטרטגיה לצמיחת המשק 2018", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
4. אקשטיין, צבי, אסנת ליפשיץ וטלי לרום (2018), "שוק העבודה כמנוע לצמיחה וצמצום העוני", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
5. אקשטיין, צבי וטלי לרום (2016), "העוני בישראל: סיבות ומדיניות בשוק העבודה", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
6. בנק ישראל (2019), "דוח בנק ישראל 2018".
7. חזן, משה ושי צור (2017), "צמיחה כלכלית ופריון העבודה בישראל, 1995–2014", מתוך "כלכלת ישראל בעשרים השנים האחרונות", מכון פאלק.
8. חילף, אנואר ואסתי גולדהמר (2016), "הפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים בישראל", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
9. סומקין, סרגיי (2019, יפורסם בקרוב), "מנגנון להפחתת הנטל הבירוקרטי באמצעות מודל ה-SCM", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
10. קסיר (קלינר), ניצה ודימטרי רומנוב (2018), "איכות החיים של אוכלוסיות בחברה הישראלית, מבט השוואתי", המכון החרדי למחקרי מדיניות.
11. תחאוכו, מריאן (2019, יפורסם בקרוב), "החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
12. Acemoglu, D., S. Johnson and J. A. Robinson (2005), "Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth", *Handbook of economic growth* 1, 385–472.
13. Aschauer, David A. (1989), "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics* 23(2), 177–200.
14. Baxter, Marianne and Robert G. King (1993), "Fiscal Policy in General Equilibrium", *The American Economic Review* 83(3), 315–334.
15. Barbosa, N. and A. P. Faria (2011), "Innovation Across Europe: How Important are Institutional Differences?", *Research Policy* 40(9), 1157–1169.
16. Coe, D. T., E. Helpman and A. W. Hoffmaister (2009), "International R&D Spillovers and Institutions", *European Economic Review* 53(7), 723–741.
17. Fournier, J. (2016), "The Positive Effect of Public Investment on Potential Growth", OECD Economics Department Working Papers No. 1347, OECD Publishing, Paris.
18. Goldin, C. and L. F. Katz (2001), "The Legacy of US Educational Leadership: Notes on Distribution and Economic Growth in the 20th century", *American Economic Review* 91(2), 18–23.

19. Hall, Robert E. and Charles I. Jones (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?", *The Quarterly Journal of Economics* 114(1), 83–116.
20. Hanushek, Eric A., Jens Ruhose and Ludger Woessmann (2015), "Human Capital Quality and Aggregate Income Differences: Development Accounting for US States", National Bureau of Economic Research No. w21295.
21. Jorgenson, Dale W. and Khuong M. Vu (2016), "The ICT Revolution, World Economic Growth, and Policy Issues", *Telecommunications Policy* 40(5), 383–397.
22. Lawless, M. (2013), "Do Complicated Tax Systems Prevent Foreign Direct Investment?", *Economica* 80(317), 1–22.
23. Nunn, N. (2007), "Relationship-Specificity, Incomplete Contracts, and the Pattern of Trade", *The Quarterly Journal of Economics* 122(2), 569–600.
24. OECD (2017), "OECD Digital Economy Outlook 2017", OECD Publishing, Paris.
25. Romer, P. M. (1986), "Increasing Returns and Long-run Growth", *Journal of Political Economy* 94(5), 1002–1037.
26. Venables, Anthony J. (2007), "Evaluating Urban Transport Improvements: Cost–Benefit Analysis in the Presence of Agglomeration and Income Taxation", *Journal of Transport Economics and Policy* 41(2), 173–188.

נספח א: פיתוח נוסחת הפירוק

כאמור, אנו מניחים כי פונקציית הייצור של המשק היא:

$$Y = A \left(\frac{G_n}{N}\right)^{\beta\gamma} \left(\frac{G_c}{N}\right)^{\beta(1-\gamma)} K^\alpha (HL)^{(1-\alpha)}$$

או במונחי תוצר לעובד:

$$\frac{Y}{L} = A \left(\frac{G_n}{N}\right)^{\beta\gamma} \left(\frac{G_c}{N}\right)^{\beta(1-\gamma)} \left(\frac{K}{L}\right)^\alpha H^{(1-\alpha)}$$

נציב בביטוי לתוצר לעובד את הביטוי לבחירה האופטימלית של הפירמה ברמת ההון לעובד (3) ונקבל:

$$\frac{Y}{L} = (\alpha)^{\frac{\alpha}{\alpha-1}} \cdot (A)^{\frac{1}{1-\alpha}} \cdot \left(\frac{G_n}{N}\right)^{\frac{\beta\gamma}{1-\alpha}} \cdot \left(\frac{G_c}{N}\right)^{\frac{\beta(1-\gamma)}{1-\alpha}} \cdot (r)^{\frac{\alpha}{\alpha-1}} \cdot H$$

או:

$$\ln \frac{Y}{L} = \frac{\alpha}{\alpha-1} \ln \alpha + \frac{1}{1-\alpha} \ln A + \frac{\beta\gamma}{1-\alpha} \ln \left(\frac{G_n}{N}\right) + \frac{\beta(1-\gamma)}{1-\alpha} \ln \left(\frac{G_c}{N}\right) + \frac{\alpha}{\alpha-1} \ln r + \ln H$$

נסמן ב- Δ את הפער בין מדינות הסמן לישראל ונקבל שניתן לפרק את הפער:

$$\Delta \ln \left(\frac{Y}{L}\right) = \frac{1}{1-\alpha} \Delta \ln A + \frac{\beta\gamma}{1-\alpha} \Delta \ln \left(\frac{G_n}{N}\right) + \frac{\beta(1-\gamma)}{1-\alpha} \Delta \ln \left(\frac{G_c}{N}\right) + \frac{\alpha}{\alpha-1} \Delta \ln r + \Delta \ln H$$

נספח ב: מדיניות פיסקלית בישראל לשנים 2018–2019

ניתוח תקציב המדינה לשנים 2018–2019

בנספח זה אנו מתרכזים בנייתוח תקציב המדינה המאושר לשנת 2019 ובביצוע התקציב לשנת 2018. תקציב המדינה לשנים 2017–2018 אושר לשנתיים מראש, ותקציב 2019–2020 צפוי גם הוא להיות מאושר לשנתיים מראש. כרגע לא ידוע מה יהיו הדגשים בתקציב, אך נראה שלא קיצוץ בתקציבי ההוצאות או העלאת מיסים תחרוג הממשלה מיעד הגירעון. הניתוח יתרכז הן במסגרת התקציב והן בניסיון לגלות את הקדימויות הלאומיות. **המטרה המרכזית של הניתוח היא לבדוק האם התקציב מתאים למצבו הנוכחי של המשק, והאם הוא מצעיד אותו אל יעדים ארוכי טווח של צמיחה, העלאת הפרייון וצמצום העוני.** הנקודות העיקריות העולות מניתוח התקציב הן:

- הממשלה שמרה בשנת 2018 על משמעת תקציבית ועמדה ביעד הגירעון, אך הגירעון עלה מ-2% ב-2017 ל-2.9% ב-2018. יחס החוב לתוצר עלה מ-60.5 אחוזי תוצר ל-61 אחוזי תוצר. לעומת זאת בשנת 2019 הגירעון צומח בקצב של 3.6% בשנה, ולפי התחזיות קיים פער של 10 מיליארד ש"ח כדי להגיע ליעד הגירעון – 2.9%.
- ירידת יחס חוב-תוצר בשנים האחרונות היא חלק מתהליך מתמשך של שיפור המצב הפיסקלי של הממשלה, אולם יחס זה עדיין גבוה ויש להמשיך בהורדתו בהתאם ליעד שנקבע בממשלה. עמידת הממשלה ביעד הגרעון ב-2018 הסתייעה בשל הכנסות חד-פעמיות. ללא ביצוע ההתאמות הנדרשות בגודל של 0.7 אחוזי תוצר על ידי העלאת המיסים או הורדה בהוצאות, לא תתאפשר ירידה נוספת ביחס חוב-תוצר. במהלך 2018 וב-2019 היה פער התוצר וממשיך להיות חיובי, והמשק נמצא בפועל בתעסוקה מלאה. **לדעתנו, אין סיבה כלכלית לגירעון שאינו נובע מהשקעה בהמשך הצמיחה על ידי רפורמות מבניות והגדלת ההשקעה הציבורית, אשר כרגע עומדת על 2 אחוזי תוצר בלבד.**
- הוצאות הממשלה ביחס לתוצר (להלן: גודל הממשלה) ב-2017–2018 גדלו באחוז תוצר ביחס ל-2015–2016 ומשקל ההוצאה האזרחית עלה ביותר מכך, לכ-32 אחוזי תוצר, עקב ירידת שירותי החוב ומשקל הוצאות הביטחון. זאת בנוסף לעלייה במשקל ההוצאה האזרחית בעשור האחרון (עד 2015) בכאחוז תוצר, במקביל לירידה של כ-3 אחוזים בגודל הממשלה הרחבה למעט פחות מ-40 אחוזי תוצר.
- משקל המיסים הישירים מתוך סך גביית המיסים ירד חזרה לרמות 2015 באחוזי תוצר בעקבות הורדת מס החברות ב-2018. בין השנים 2015–2017 עלו המיסים הישירים מכ-11.7 אחוזי תוצר ל-13.3 אחוזי תוצר – עלייה של 1.5%. לעומת זאת בשנת 2018, בעקבות הורדת מס החברות, ירדו המיסים הישירים חזרה ל-11.8 אחוזי תוצר. בתקופה זאת ירדו המיסים העקיפים מ-10.84 אחוזי תוצר בשנים 2015–2016 ל-10.4 אחוזי תוצר בשנים 2017–2018, ירידה של 0.4% תוצר.
- תהליך ירידת המשקל של הוצאות הביטחון נמשך, ובשנת 2018 הן היו נמוכות ב-0.2 אחוז תוצר מאלה של שנת 2017, והגיעו לכ-5.1 אחוזי תוצר. אם היה תקציב 2019 נשאר ללא שינוי, משקל הוצאות הביטחון היה יורד ל-4.95 אחוזי תוצר. בנוסף, **חלק משמעותי מתקציב הביטחון הינו "הוצאה מותנית בהכנסה" ואינו תחת תקרת ההוצאה המותרת על פי כלל ההוצאה. שיטה "לא שקופה" זו לתקצוב הביטחון אינה תקינה ויוצרת עיוותים.**
- יש מחסור בתשתיות הן למגורים והן לתחבורה, למרות התחייבות הממשלה להגדלת ההוצאות בתשתיות. בתקציב לשנים 2019–2020 גדלה ההשקעה מ-2% תוצר ל-2.15% תוצר, מכאן שעדיין קיים פער של 1.6 אחוזי תוצר בהשקעה בתשתיות בין ישראל למדינות הסמן, **ונדרש גידול משמעותי יותר בהשקעה בתשתיות.**

- עיקרי הגידול בתחזית ההוצאה לשנת 2019 נובעים מהסיבות שלהלן: עלייה בתשלומי הקצבאות בעקבות גידול באוכלוסיות הזכאיות; הגדלת ההשקעה בתשתיות; עלייה בהוצאות על חינוך; תשלום מענקי מחיר למשתכן וגידול בשכר של עובדי המדינה.
- כתוצאה מהגידול בהוצאות הממשלה והקיטון במס, הגידול בגירעון המבני של מדינת ישראל הגיע ל-4.2% תוצר. הגירעון המבני של ישראל גבוה ביחס למדינות ה-OECD, ונוצר כתוצאה של מדיניות פרו-מחזורית, לכן במקרה של צמיחה נמוכה וגידול באבטלה גירעון הממשלה צפוי להיות גבוה, וכך גם הגידול ביחס החוב-תוצר (בנק ישראל, 2019).

מסגרת התקציב לשנים 2018–2019

כאמור, שנת 2018 הסתיימה עם גירעון של 2.9%, בדומה ליעד הגירעון שהציבה הממשלה, אך זאת בזכות הכנסות חד-פעמיות. הגירעון הנמוך ביחס לתקציב המאושר משקף הכנסות גבוהות מהחזוי (בפועל, גביית מיסים גבוהה יותר והכנסות חד-פעמיות). אומדן הצמיחה המוקדם של בנק ישראל לשנים 2019–2020 הוא 3.3 ו-3.5 אחוזים, בהתאמה. התוצר צומח בקצב התוצר הפוטנציאלי, אך הגירעון המצטבר בשנת 2019 צומח בקצב 3.8% בשנה. ירידת יחס החוב-תוצר היא חלק מתהליך מתמשך של שיפור המצב הפיסקלי של המדינה, אולם נראה כי בשנת 2018 נבלמה הירידה ביחס החוב-תוצר, וזאת אף על פי שהמשק נמצא בתעסוקה מלאה. ללא קיצוצים בהוצאות הממשלה או העלאת מיסים יעלה יחס החוב-תוצר בשנת 2019. תחזית הצמיחה ב-2019, שעליה מבוסס התקציב, היא 3.1 אחוזים (לעומת תחזית בנק ישראל המעודכנת של 3.3 אחוזי תוצר). המשק נמצא בתעסוקה מלאה ופער התוצר חיובי, לפי דו"ח ה-IMF שפורסם באפריל 2018, אף על פי שהמשק צומח על גבול התוצר הפוטנציאלי, הממשלה ממשיכה לקיים מדיניות מרחיבה ואינה מנצלת את הגידול בצמיחה כדי להגדיל את ההשקעה הציבורית או להקטין את הגירעון. הכנסות המדינה בהצעת התקציב המקורי ל-2019 עמדו על 356.7 מיליארד ש"ח, אך צפויות להסתכם ב-350 מיליארד ש"ח, כך שקיים פער של 6.7 מיליארד ש"ח. אם הנחת הצמיחה לא תתממש, הכנסות המדינה ממיסים תרדנה והפער יגדל. תקרת ההוצאה לתקציב 2019 היא 396.9 מיליארד ש"ח, אך תחזית ההוצאה המעודכנת עומדת על 400.7 מיליארד ש"ח, פער של 3.8 מיליארד ש"ח. תקרת הגירעון הקבועה בחוק לשנת 2019 היא 2.9 אחוזי תוצר – כ-40.2 מיליארד ש"ח, אולם הגירעון הצפוי עומד על כ-50 מיליארד ש"ח, פער של כ-10 מיליארד ש"ח.

לוח נ.1: תקציב המדינה 2017–2019

2019 תחזית מעודכנת	2019	2018 (ביצוע)	2018	2017 (ביצוע)	2017	
400.7	396.9	377.4	376.4	360.8	359.4	הוצאות
350	356.7	338.6	337.9	336	322.7	הכנסות
50	40.2	38.9	38.5	24.8	36.6	גירעון
3.6%	2.9%	2.9%	2.9%	2%	2.9%	גירעון באחוזי תוצר

שוטף במיליארדי ש"ח.

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

מצב המשק

מצב המשק מתאפיין בצמיחה מעל לתוצר הפוטנציאלי, שוק עבודה יציב וקרוב לתעסוקה מלאה, אינפלציה מעט מעל הגבול התחתון של יעד הממשלה ועודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. האתגרים המרכזיים של המשק הינם תמיכה בהמשך הצמיחה על ידי הגדלת יעדי התעסוקה, ושיפור הפריון הכולל על ידי רפורמות מבניות והגדלת ההשקעה הציבורית, ובמיוחד ההשקעה בתשתיות. בתחום הסחר האתגר של המשק יהיה התחזקות שער החליפין במקרה של המשך מדיניות מרחיבה בארצות הברית, ובמיוחד באירופה, שם צפויה צמיחה חלשה בשנים 2019–2021. **שיעורי הגידול בפריון היו חלשים בשנים 2015–2017: 0.2, 0.5 ו-0.7 אחוזים, בהתאמה.**

תוצר וצמיחה

תחזית הצמיחה של בנק ישראל לשנת 2019–2020 מראה על צמיחה יציבה סביב 3.3 אחוזי תוצר, כאשר הצמיחה לשנים 2019–2020 עומדת על 3.2% ו-3.5%, בהתאמה. צמיחת המשק נותרה חזקה למרות התחזקות שער החליפין הריאלי במהלך 2018. בעוד שבשנים 2017–2018 השתפרה הצמיחה של שותפות הסחר משמעותית, הסיכונים לצמיחה של הכלכלה העולמית עלו, ולפי התחזית העדכנית של ה-IMF שיעורי הצמיחה של שותפות הסחר העיקריות יהיו נמוכים יותר בשנים 2019–2020 מהשנים 2017–2018 – שנים שבהן נהנו כלכלות אירופה וארצות הברית משיפור בצמיחה. בנוסף, בשנים אלו (2017–2018) הושפע שיעור הצמיחה לטובה גם מהגידול בצריכה הפרטית (3.9%) והקטנת המיסים. בשנת 2019 שיעור הגידול בצריכה הפרטית צפוי לרדת ל-3%. התוצר צמח בקצב של 3.3 אחוזים בשנת 2018, ובנק ישראל צופה צמיחה של 3.2 אחוזים עד סוף 2019, ו-3.5 אחוזים ב-2020.

לוח נ.2: נתונים עיקריים על מצב המשק ותחזית בנק ישראל מה-2019.8.4 (אחוזים)

2020	2019	2018	2017	
3.5	3.2	3.3	3.3	צמיחה ריאלית בתוצר
1.6	1.5	1.1	0.3	מדד המחירים לצרכן
1	0.5	0.25	0.1	ריבית בנק ישראל
3	3	3.9	3.3	צריכה פרטית
-2	3	1.4	3.1	השקעה בנכסים קבועים (ללא או"מ)
2.5	3.5	3.5	4.3	צריכה ציבורית (ללא יבוא ביטחוני)
6	4	4.4	5.7	יצוא (ללא יהלומים והזנק)

מקור: נתוני הלמ"ס ותחזית בנק ישראל.

אינפלציה

מדד המחירים לצרכן עלה ב-0.8% בלבד בשנת 2018, וזאת אף על פי שהמשק נמצא בתעסוקה מלאה ובגידול בשכר. בשנת 2019 נרשמה אינפלציה יציבה סביב ה-1.2%, שיעור זה נמצא בחלק התחתון של יציבות המחירים ונמוך מהאינפלציה בשאר מדינות ה-OECD.

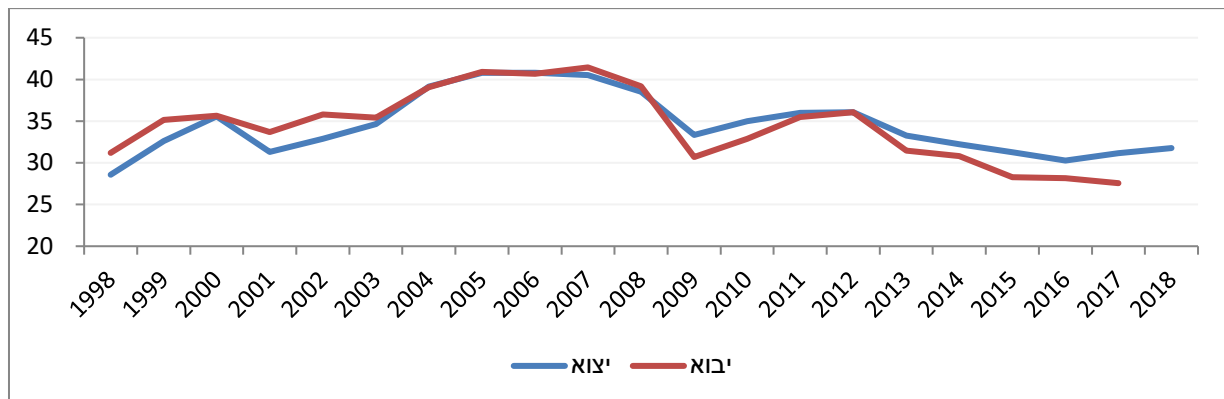
תעסוקה ואבטלה

במהלך שנת 2018 עלה שיעור ההשתתפות בגילאי 25–64 והגיע ל-80 אחוזים, כאשר שיעור התעסוקה הגיע לשיא של 77.5 אחוזים, שיעור הגבוה מהממוצע במדינות ה-OECD. האבטלה ירדה ועומדת כעת על 3.5 אחוזים, אך לפי תחזיות בנק ישראל האבטלה צפויה לעלות ל-3.7% במהלך 2019–2020. שיעור האבטלה החזוי עדיין נמוך מאוד במונחים היסטוריים, גם בהשוואה לרוב המדינות המפותחות. שיעור המשרות הפנויות עלה ב-2 אחוזים והשכר הממוצע הריאלי עלה ב-2.7 אחוזים (בנק ישראל, 2019).

מאזן התשלומים

בעשור האחרון מתקיים עודף במאזן התשלומים. עודף זה תמך בתיסוף השקל. בין 2015–2017 הכביד התיסוף בשקל על תנאי הסחר של ישראל, ובמהלך 2018 נבלמה מגמת התיסוף. העודף במאזן התשלומים גרר ירידה בחלק של היצוא. הירידה ביחס היבוא בתוצר מתואמת עם הירידה ביצוא בתוצר. **אנו סבורים כי נדרשת הגדלת פתיחות המשק לעולם על ידי הורדת חסמי יבוא, וזאת על מנת להגדיל את יחס היבוא והיצוא בתוצר, אשר יורד מאז 2007.**

איור נ.1: יבוא ויצוא כאחוז מהתמ"ג, 1998–2018



מקור: הלמ"ס ועיבודי מכון אהרן.

ניתוח הכנסות והוצאות המדינה

הכנסות

סך הכנסות המדינה בשנת 2018 הסתכמו בכ-338.6 מיליארד ש"ח, בהשוואה לתחזית של 337.9 מיליארד ש"ח. סך גביית המיסים בשנת 2018 עמדה על 23 אחוזי תוצר, ירידה של 1.58 אחוזי תוצר לעומת גביית המיסים ב-2017. בשנת 2017 הייתה גביית המיסים גבוהה בכמעט אחוז תוצר מעל התחזית כתוצאה מגבייה חד-פעמית (מבצעי מס, ורכישה של חברות ישראליות). בשנת 2018 ירד מס החברות ב-2% ולא היו רכישות של חברות ישראליות משמעותיות להכנסות, לכן הירידה בהכנסות באחוזי תוצר הייתה צפויה מראש ונטל המס הישיר ירד ב-1.4%. הגירעון בשנת 2018 עמד ביעד של 2.9 אחוזי תוצר, לעומת זאת בשנת 2019 הגירעון גדל בקצב של 3.8 אחוזי תוצר – הרבה מעבר ליעד הגירעון של 2.9 אחוזי תוצר.

מנתוני הכנסות המדינה לשנת 2018 נראה כי עליית השכר ומחזור העסקים החיובי משפיע על ההכנסות; אלו גדלו נומינלית ב-6.3% ברבעון הראשון של 2018 לעומת הרבעון הראשון של 2017. לעומת זאת ברבעון הראשון של 2019 לא היה גידול בהכנסות יחסית לרבעון הראשון של 2018. בלימת הגידול בהכנסות המיסים באחוזי תוצר מסמנת שאין מקום להוריד עוד מיסים חוץ מבמקרים של קיצוץ בהוצאות או פריצת יעד הגירעון.

לוח נ.3: שינויים במערכת המיסים

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

מקור: משרד האוצר.

מהנתונים עולה שהורדות המיסים הישירים (מס חברות) פגעו בהכנסות המדינה נכון ל-2018-2019. הכנסות המע"מ ירדו במעט ב-2016, עלו חזרה ב-2017 ושמרו על גודלם יחסית לתוצר ב-2018, כתוצאה מהגידול בהוצאות הצרכנים. לכן נראה שעמידה ביעד הגירעון בשנת 2019 תלויה בהמשך הגידול בהוצאות הצרכנים. מעבר להכנסות החד-פעמיות, הצמיחה בפועל הייתה גבוהה מהתחזית בעיקר בשל הגידול בפעילות הכלכלית של משקי הבית ושל החברות; העלייה בשכר ובתעסוקה ועלייה בצמיחה העולמית. אלו סייעו לשמור על הכנסות המדינה למרות הורדות המיסים. עם זאת, הגירעון צפוי להיות הרבה יותר רגיש לירידה בצמיחה של המשק, ירידה בהוצאות הצרכנים או ירידה בצמיחה העולמית. אלו יכולים להביא בשנת 2019 לפריצה של יעד הגירעון וגידול משמעותי ביחס חוב-תוצר.

הוצאות

על פי הביצוע בפועל של התקציב משנת 2005 עד שנת 2016, משקל הוצאות התקציב ביחס לתוצר קטן בכ-3.3 אחוזי תוצר, כאשר היה קיטון של כ-1.2 אחוזי תוצר בהוצאה ביטחונית וירידה של כ-2 אחוזי תוצר בהחזרי חוב. בתקציב 2017-2018 גדלה ההוצאה הציבורית ב-1.2 אחוזי תוצר, בעיקר בשל גידול בהוצאות על בריאות וחינוך. בין השנים 2017-2018 גודל הממשלה הרחבה אינו משתנה ועומד על כ-40 אחוזי תוצר, כך גם בתקציב המקורי של 2019-2022, כאשר השירותים החברתיים גדלים בכ-0.2 אחוזי תוצר בשנה, לשנים קדימה.

בעקבות כך נוצר גירעון תוצאתי מצטבר בהוצאות הממשלה לשנים 2019-2022. ללא התאמות של קיצוץ הוצאות או הורדות מיסים הגירעון בשנים אלו צפוי להיות סביב ה-3.6 אחוזי תוצר. מכאן שאין זה אפשרי לשמור על רמת השירותים החברתיים והוצאות הביטחון או להגדיל את ההשקעה בתשתיות ללא העלאת מיסים או פריצה משמעותית ביעד הגירעון, ומעבר לתוואי יחס חוב-תוצר עולה.

לוח נ.4: הוצאות 2019–2022

2022	2021	2020	2019 תחזית	2019	
במיליארדי ש"ח					
450.2	434.1	417.4	400.7	397.4	הוצאות ללא מתן אשראי
94	92.4	90.4	-	87.3	הביטחון והסדר החברתי
211.5	199	189.2	-	178.8	השירותים החברתיים
30.9	31.9	31.2	-	27.4	תשתיות
20.2	20.4	20.8	-	20.7	משרדי מטה
33	33.5	31.6	-	31	ענפי המשק והוצאות אחרות
60.6	56.9	54.3	-	52.3	החזרי חוב
442.9	426.4	412	397.4	397.4	מגבלת הוצאה
7.3	7.7	5.4	3.3	0	פער
45.1	46	48.1	46.7	40.2	תקרת הגירעון המותרת בחוק
52.4	53.7	53.5	50	50	גירעון צפוי ללא התאמות
1577.286	1502.778	1454.0541	1389.2269	1389.2269	תוצר
באחוזי תוצר (%)					
28.54	28.89	28.71	28.84	28.61	הוצאות ללא מתן אשראי
5.96	6.15	6.22	-	6.28	הביטחון והסדר החברתי
13.41	13.24	13.01	-	12.87	השירותים החברתיים
1.96	2.12	2.15	-	1.97	תשתיות
1.28	1.36	1.43	-	1.49	משרדי מטה
2.09	2.23	2.17	-	2.23	ענפי המשק והוצאות אחרות
3.84	3.79	3.73	-	3.76	החזרי חוב
28.08	28.37	28.33	28.61	28.61	מגבלת הוצאה
0.46	0.51	0.37	0.24	0	פער באחוזי תוצר
3.32	3.57	3.68	3.60	3.60	גירעון צפוי