

תקציר

נייר עמדה

טיפול בבעיות היסוד של המשק:
הצעות למדיניות כלכלית חדשה
בישראל

פרופ' ערן ישיב

אוניברסיטת תל אביב

ספטמבר 2011

ערן ישיב הוא פרופסור-חבר לכלכלה בבית הספר לממשל של אוניברסיטת תל אביב, והיה אורח במחלקות לכלכלה ב-MIT, NYU ו-LSE. הוא משמש כראש צוות מדיניות בתחום הכלכלה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, יועץ לחטיבת המחקר בבנק ישראל, ועמית מחקר ב-Center for Economic Performance (CEPR) בלונדון. מחקריו הם בתחום של מקרו-כלכלה, בדגש על נושאים של שוק העבודה.

e-mail: yashiv@post.tau.ac.il

web page: www.tau.ac.il/~yashiv/

phone: 03-640-9233

מדוע עוד תוכנית ומה החידוש בה?

➤ עם פרוץ המחאה החברתית במחצית יולי 2011 נקרת **הזדמנות היסטורית לבצע רפורמה ומהפך כלכלי מבני** במשק הישראלי. השיח הציבורי בנושא של סדר עדיפויות כלכלי-חברתי היה קלוש עד כה. משהתעורר שיח זה, **יש מקום לנצלו לשינוי עמוק ולא רק לשינוי מוגבל**. שינוי עמוק זה נדרש לנוכח קשיי היסוד של המשק. זו הזדמנות היסטורית "ללכת בגדול" ולבצע מהפך כלכלי.

➤ ב-1985 עמדה ישראל בפני משבר של היפר-אינפלציה, גירעון ממשלתי גדול וחוב גדול ויישמה תוכנית דרסטית לייצוב המשק; עכשיו יש **אתגר בסדר גודל דומה**, גם אם לא באותם נושאים כלכליים; ההצעות המובאות כאן נענות לאתגר הזה.

➤ הרבה מהמוצע כעת בתקשורת הוא מטעם סקטור/קבוצה/אישיים פוליטיים; ראוי לעשות **סדר עדיפויות לאומי וריאליסטי, ולא סביר שכל קבוצה וקבוצה תקבל את דרישותיה. ההצעות בנייר עמדה זה הן קונקרטיות וספציפיות ומשקפות את מה שדרוש לישראל כעת לפי סדר עדיפות מושכל.**

➤ נקודת המוצא: יש **פיגורים חמורים בתשתית האנושית ובתשתית הפיסית**; מעמד הביניים "נלחץ" בין שכבה עשירה שהשתלטה על מקורות רבים לבין שכבות חלשות ונוקקות שלא מספקות אלא שואבות מקורות. שינויים דמוגרפיים משמעותיים משנים את פני המדינה ומכתיבים את התוואי החברתי-כלכלי שלה: 20% ערבים, 10% חרדים, שעשויים להגיע יחד לכ-40% מהאוכלוסיה עוד 20 שנה.

כיצד היא עומדת ביחס לועדת טרכטנברג ולדרישות המחאה?

➤ **ועדת טרכטנברג, עם כוונות טובות וניהול מושכל וקשוב, מצויה תחת מגבלות של הוצאה תקציבית.** בנוסף, ולא פחות חשוב, מטבעם של דברים יש שחיקה והתמוססות של הצעות לרפורמות. החשש: השינויים שיוצעו לא יהיו גדולים מספיק והם גם יתמוססו.

➤ **המחאה מנסחת דרישות שלמעשה מתרגמות למדינת רווחה בנוסח "המודל הנורדי" של צפון אירופה.** קשה לקיים מודל זה בנתונים הקיימים כאשר רמת התוצר לנפש היא נמוכה בהרבה מהמדינות הללו וכאשר הדמוגרפיה היא כנ"ל עם יחס תלויים/מפרנסים גבוה. גם מדינות הרווחה הסקנדינביות מתלבטות כעת בבעיות הקשורות באוכלוסיה מזדקנת הנסמכת על אוכלוסיית צעירים הקטנה ממנה.

מה מוצע כאן?

- נייר עמדה זה בא להציע **הצעות המלוות באומדנים תקציביים למדיניות כלכלית חדשה בישראל**. השינויים המוצעים כוללים הגדלת תקציב הממשלה (ללא הגדלת הגירעון) ושינויי חקיקה ורגולציה. בכך הם מגדירים רפורמה כלכלית-חברתית מהותית ונרחבת ולא רק הזזות בסעיפי תקציב. הכוונה, אפוא, איננה לשינויים התוספתיים משנה לשנה, כמו שנעשה בתקציב בד"כ, והמביאים לאינרציה עצומה.
- הרציונל להצעות המדיניות המובאות כאן להגדלת ההוצאות והמיסוי הוא **להגדיל את השקעת הממשלה בהון אנושי ובתשתיות פיזיות** (ציבוריות) כדי להתגבר על הפער הקיים בנושאים אלו בהשוואה לרצוי ובהשוואה למדינות המפותחות.
- התוכנית המוצעת מבטאת את ההבנה ששינויים אמיתיים וגדולים הם נחוצים מאד אך **אורכים זמן וחייבים להתחשב בצורה אחראית במגבלות העומדות בפני המשק**. לפיכך, מחד גיסא זו אינה "רשימת קניות" ארוכה של דרישות חברתיות שדרכי מימונה אינן ברורות, ומאידך גיסא אין זו תוכנית לשינויים מינוריים של "משחק" בסעיפי תקציב.

מה העיקר בתוכנית?

- **לקדם מהפכה טכנולוגית בשוק הבנייה ולתת סבסוד משמעותי לבנייה עתירת הון ו"ירוקה"**.
- **לפרק לחלוטין את מינהל מקרקעי ישראל**. במקומו להקים שתי רשויות: אחת תפעל להגדיל את היצע הקרקעות לסקטור הפרטי, תוך שימוש בטכניקות שיושמו בהצלחה בחו"ל. שנייה תפעל לרגולציה חדשה בענף שתכוון למניעת קבלת רנטות מוגזמות על ידי יזמים ושתדאג לנושאים של תכנון אורבאני ואיכות סביבה.
- **לבטל בחקיקה את רוב הפעילות של חברות כוח האדם**, כלומר לאסור על פעולתן ולאכוף זאת על ידי ענישה משמעותית.
- **לטיפול בריכוזיות ובטייקונים**. כיווני הפיתרון הם שניים: האחד הוא שינויי מיסוי שיקטינו מאד את התמריץ להעביר כספים בתוך הקבוצה; למשל, הנהגת מיסוי כפול של דיבידנדים בתוך הקבוצה (של הצד המשלם והמקבל), כפי שהונהג בארה"ב בשנות השלושים; הכיוון השני הוא רגולציה של בעלות, כגון הגבלה בחקיקה של הבעלות והשליטה (למשל, של חברות פיננסיות וריאליות). ככל הנראה יידרש לשנות את תפקידו וסמכויותיו של הממונה על ההגבלים העסקיים או להקים רשות פיקוח חדשה.
- **להפחית המע"מ ל-10%**.

- **לעשות בחינה מחדש של כל מערך הקצבאות לחרדים** ולהתוות תוואי רב שנתי לצמצומו במיליארד ש"ח.
- **לנצל האווירה הציבורית כנגד קבוצות לחץ ולבטל הטבות מס** בסך 20 מיליארד ש"ח מתוך סדר גודל של כ-38 מיליארד ש"ח.
- **להעלות את תשלומי מס הכנסה שלילי** בחצי מיליארד ש"ח בטווח הקצר ולערוך מבצע נרחב להגברת המודעות אליו. בעתיד להמשיך ולהעלות את שיעור המס השלילי, בסכום נוסף של מיליארד ש"ח.
- **ללכת חלק מהדרך חזרה בנושא נטל המס על חברות**: יש לעצור את הפחתת מס חברות, להעלותו, וכן להעלות את תשלומי ביטוח לאומי של המעסיקים.
- **לכוון ועדה לרפורמה במס**, ליישום המלצות קודמות ולרפורמה נוספת; לייחד טיפול מיוחד בנושא פירמידות השליטה.
- **להקטין את תקציב הביטחון מיידיית אך זמנית**; רק עם האצת יישום המלצות ועדת ברודט וחברת מקינזי ליעול, ניתן יהיה לחזור למתווה התקציב של ועדת ברודט "מלמטה", כלומר בהעלאה הדרגתית של התקציב שיקוצץ.
- **לשדרג ההשקעה בתשתיות** (כמו בתקופת ממשלת רבין) ולהגדיל התקציב באופן חד פעמי ב-30 מיליארד ש"ח על פני שלוש שנים כדי להשלים הפיגור הקיים.
- להקצות 3 מיליארד ש"ח בטווח קצר ועוד 2 מיליארד ש"ח בטווח הארוך **לתוכניות הגברת תעסוקה במגזר הערבי**.
- **להפחית מאד מכסות של עובדים זרים** שאינם עובדי סיעוד ולחוקק קנסות כבדים על חברות כ"א ומעסיקים של עובדים זרים החורגים מהמכסות.
- **להרחיב את מערך מעונות היום** בדגש על נשים חד הוריות ועל ערביות. זאת, בין היתר, כדי לסייע ליציאתן לעבודה.
- **להקים רשות תעסוקה לתיאום העסקת עובדים פלשתינאים** בכלל ובענף הבנייה בפרט.
- לבצע **רפורמות בחינוך**: תחילה על ידי הגדרת קבוצה ניסיונית של בתי ספר להפעלת מכלול צעדים השואבים מניתוח הלקחים של ה-OECD; לערוך שדרוג משמעותי של תשתית המיחשוב בבתי הספר; לשדרג התשתית הפיסית של בתי הספר, במיוחד בפריפריה וביישובים הערביים; לערוך תגבור משמעותי של האכיפה של לימוד מקצועת הליבה בכל בתי הספר; לבצע הרחבה מאסיבית של בתי ספר ייעודיים המשרתים מספר בתי ספר בעיר או ביישוב, כדוגמת החינוך המדעי (חמד"ע) בתל אביב; לחזק אמצעים תומכי למידה, כמו הסעות לבתי הספר.
- לערוך **רפורמה יסודית בתקצוב ההשכלה הגבוהה** הכוללת העמדת משאבי מחקר רבים יותר, במיוחד במעי הטבע.

לנייר העמדה המלא:

http://www.tau.ac.il/~yashiv/sep_2011_yashiv_plan.pdf