

הפקולטה למדעי החברה
בית הספר לממשל ולמדיניות
ע"ש הרולד הרטוך



אוניברסיטת תל-אביב

טיפול בבעיות היסוד של המשק: הצעות למדיניות כלכלית חדשה בישראל

פרופ' ערן ישיב

תקציר

נייר עמדה זה בא להציע הצעות קונקרטיות וספציפיות, מלוות באומדנים תקציביים, למדיניות כלכלית חדשה בישראל. עם פרוץ המחאה החברתית במחצית יולי 2011, נקריה 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 לנצל לשינוי עמוק ולא רק לשינוי מוגבל. שינוי עמוק זה נדרש לנוכח קשיי היסוד של המשק.

יש חשיבות להכרה בקיומם של קשיים מבניים במשק, גם אם ביצועיו המקרו-כלכליים השוטפים הם טובים. נייר זה נכתב על רקע החשש שהשינויים שיתבצעו יהיו מינוריים ושדברים יתמוססו בתהליכי קבלת ההחלטות הרגילים. יש לראות את המשק כיום כעומד בפני צורך בשינויים נרחבים, כפי שעמד, למשל, ב-1985 בפני משבר ההיפר-אינפלציה עם השינויים הגדולים במדיניות שהתחייבו בנסיבות הללו, ויצא מחוזק עם צעדי המדיניות שנקטו.

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. הם גם מבטאים את ההבנה ששינויים אמיתיים וגדולים הם נחוצים מאד אך אורכים זמן ועליהם להתחשב באחריות במגבלות העומדות בפני המשק.

נקודת המוצא היא שלמשק הישראלי יש קשיים מבניים משמעותיים. בפרט יש פיגורים חמורים בתשתית האנושית ובתשתית הפיסית. במקביל, משנים תהליכים דמוגרפיים משמעותיים את פני המדינה ומכתיבים את התוואי החברתי-כלכלי שלה. כעת יש שתי קבוצות מיעוט חלשות מבחינה כלכלית, ערבים (20% מהאוכלוסיה) וחרדים (10% מהאוכלוסיה) שעשויות להגיע יחד לכ-40% מהאוכלוסיה עוד 20 שנה. לפיכך, בתנאים הנוכחיים, אם לא ייעשה דבר, גם התוואי העתידי אינו מבשר טובות.

ההצעות המובאות כאן כוללות היבטים רבים במדיניות הכלכלית:

- לשדרג ההשקעה בתשתיות (כמו בתקופת ממשלת רבין) ולהגדיל התקציב באופן חד פעמי כדי להשלים הפיגור הקיים.
- להקצות 3 מיליארד ש"ח בטווח הקצר ועוד 2 מיליארד ש"ח בטווח הארוך לתוכניות הגברת תעסוקה במגזר הערבי.
- ללכת חלק מהדרך חזרה בנושא נטל המס על חברות: יש לעצור את הפחתת מס חברות, להעלותו וכן להעלות את תשלומי ביטוח לאומי של המעסיקים.

- לנצל האווירה הציבורית כנגד קבוצות לחץ ולבטל הטבות מס בסך 20 מיליארד ש"ח מתוך סדר גודל של כ-38 מיליארד ש"ח.
- להפחית המע"מ ל-10%.
- 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.
- לכוון ועדה לרפורמה במס, ליישום המלצות קודמות ולרפורמה נוספת; לטפל במיוחד בנושא פירמידות השליטה.
- להקטין את תקציב הביטחון מיידית אך זמנית. רק עם האצת יישום המלצות ברודט וחברת מקינזי ליעול, ניתן יהיה לחזור למתווה התקציב של ועדת ברודט "מלמטה", כלומר בהעלאה הדרגתית של התקציב שיקוצץ.
- לעשות בחינה מחדש של כל מערך הקצבאות לחרדים ולתכנן תוואי רב שנתי לצמצומו.
- לבטל בחקיקה את רוב הפעילות של חברות כוח האדם, כלומר לאסור על פעולתן ולאכוף זאת על ידי ענישה משמעותית.
- 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.
- 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.
- להקים רשות תעסוקה לתיאום העסקת עובדים פלשתינאים בכלל ובענף הבנייה בפרט.
- לבצע רפורמות בחינוך: תחילה על ידי הגדרת קבוצה נסיונית 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 מקצועות 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 בהשכלה הגבוהה הכוללת העמדת משאבי מחקר רבים יותר.
- טיפול 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 תפקידיו וסמכויותיו של הממונה על ההגבלים העסקיים או להקים רשות פיקוח חדשה.

במונחי תקציב הממשלה, אין שינוי בגירעון. תוספת ההוצאות המוצעת בטווח הקצר היא אפס בסה"כ משום שקיצוץ בביטחון מממן את כל התוספות. בטווח הארוך מוצעת הגדלת הוצאות שנתית של 24.5 מיליארד ש"ח או 3 אחוזי תוצר. הקיצוץ בביטחון בטווח הקצר מוחזר בטווח הארוך כך שתקציב הביטחון בסופו של דבר חוזר לרמתו הנוכחית. כמו כן מוצעת תוספת הוצאות חד-פעמית בסך של 32.5 מיליארד ש"ח או 4 אחוזי תוצר. רובה המכריע מיועדת להשלמת הפער בתשתיות פיסיות. בטווח הקצר אין גם שינוי בסך המיסוי משום שהורדת המע"מ והעלאת מס הכנסה שלילי מקוזזות על ידי העלאת מס חברות ותשלומיהן לביטוח הלאומי ובביטול פטורים. בטווח הארוך יש גידול של 26 מיליארד ש"ח או 3.2 אחוזי תוצר במיסים. זהו גידול גבוה מהגידול המוצע בהוצאות הממשלה השנתיות ועודף המיסוי נועד לממן את ההוצאה החד פעמית המוצעת.



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.

טלפון: 03-640-9233 | www.tau.ac.il/~yashiv/ | yashiv@post.tau.ac.il

תוכן העניינים

7	מבוא: מדוע תוכנית כלכלית חדשה?
9	הרציונל ביסוד הצעות המדיניות
11	תקציב הממשלה
11	נתוני רקע ומצב קיים
13	הצעות מדיניות
15	שוק העבודה
15	נתוני רקע ומצב קיים
16	הצעות מדיניות
18	שוק הבנייה והדיור
18	נתוני רקע ומצב קיים
19	הצעות מדיניות
21	החינוך
21	נתוני רקע ומצב קיים
22	הצעות מדיניות
23	תשתיות פיסיות
23	נתוני רקע ומצב קיים
23	הצעות מדיניות
24	ריכוזיות
24	נתוני רקע ומצב קיים
25	הצעות מדיניות
26	סיכום תקציבי
26	הגירעון
26	ההוצאות והמיסים
28	התכנון לעתיד וסדר העדיפויות הלאומי
29	לסיום
30	מקורות

מבוא: מדוע תוכנית כלכלית חדשה?

עם פרוץ המחאה החברתית במחצית יולי 2011 נקרת הזדמנות היסטורית לבצע רפורמה ומהפך כלכלי מבני במשק הישראלי. שינוי עמוק זה נדרש לנוכח קשיי היסוד של המשק, גם אם ביצועיו השוטפים, למשל כפי שהם מתבטאים באינדיקאטורים המקרו כלכליים הרגילים, הם טובים.

אחת הסיבות לכך ש"הדמוקרטיה הישירה" המתבטאת במחאות יוצרת הזדמנות מיוחדת היא כי בשגרה השינויים במדיניות הכלכלית הם קטנים ולרוב תוספתיים. כך, למשל, תקציב המדינה משתנה משנה לשנה בצורה תוספתית, לרוב קטנה, ויש בו אינרציה רבה. המחאה והתגובות לה העלו את סדר העדיפויות של המדיניות הממשלתית למודעות ציבורית גבוהה. לפיכך נפתח פתח לשינוי מהותי במדיניות.

במאמר תמציתי זה אציע שינויים במדיניות. שינויים אלו אינם בהכרח תואמים את כל דרישות המחאה אך הם מתייחסים לסוגיות שהיא מעלה. הם עונים על מה שנראה לי כקשיים היסודיים, המבניים של המשק. השינויים המוצעים הם קונקרטיים, ובמידת האפשר מתייחסים לעלויות תקציביות. בהתייחסות לכל נושא – תקציב הממשלה, שוק העבודה, שוק הדיור וכד' – אציג את נתוני הרקע העיקריים ומיד לאחריהם את ההצעות למדיניות. השינויים המוצעים כוללים הגדלת תקציב הממשלה ללא הגדלת הגירעון ושינוי חקיקה ורגולציה. בכך הם מגדירים רפורמה כלכלית-חברתית מהותית ונרחבת, ולא רק הזזות בסעיפי תקציב. הם מבטאים את ההבנה ששינויים אמיתיים וגדולים הם נחוצים מאד אך אורכים זמן ועליהם להתחשב באחריות במגבלות העומדות בפני המשק.

מטבעם של דברים, יש שחיקה והתמוססות של רפורמות ונדרש אורך נשימה רב לביצוען. מאמר זה מתווה כיוונים מעשיים כדי לסמן את היעדים ואת הדרך אליהם. חשוב להדגיש, כי מבחינה מקרו-כלכלית המדיניות המוצעת אינה באה לשנות כלל את תוואי הגירעון ואת תוואי חוב-תוצר הצפוי כעת. ההצעות אינן באות לטפל בגורמים זמניים או מחזוריים. כל הנאמר כאן הוא בבחינת הצעות לטיפול בבעיות מבניות. לפיכך גם נגזר שהכלל הפיסקאלי הנוכחי, ביחס להוצאות הממשלה, יכול גם הוא להתמיד, אך זאת לאחר ביצוע השינויים המוצעים. הללו מעלים את שני צידי התקציב, ההוצאות והמיסים, ביחד, לרמה אחרת של "שיווי משקל".

מאמר זה משלים את הנאמר בישיב (2009, 2011 א, ב). כותב שורות אלו יזם וערך את מסמך ראשי מרכז טאוב², שהתייחס לסדר עדיפויות חדש במשק הישראלי. המאמר הנוכחי מרחיב מאוד בנושאים של עלות תקציבית, מדגיש צעדים קונקרטיים, ומציע צעדי מדיניות משמעותיים, כולל צעדים בתחום החקיקה והרגולציה.

2 הצעת ראשי מרכז טאוב לשינוי סדר היום הציבורי בישראל, 24 באוגוסט 2011, ירושלים. ראה:
http://taubcenter.org.il/index.php/call_for_proposals/taub-center-leadership/lang/he/

הרצינול ביסוד הצעות המדיניות

נקודת המוצא היא שלמשק הישראלי יש קשיים מבניים משמעותיים. בפרט, יש פיגורים חמורים בתשתית האנושית ובתשתית הפיסית. במקביל, משנים תהליכים דמוגרפיים משמעותיים את פני המדינה ומכתיבים את התוואי החברתי-כלכלי שלה. כעת יש שתי קבוצות מיעוט חלשות מבחינה כלכלית, ערבים (20% מהאוכלוסיה) וחרדים (10% מהאוכלוסיה) שעשויות להגיע יחד לכ-40% מהאוכלוסיה עוד 20 שנה. לפיכך, בתנאים הנוכחיים, אם לא יעשה דבר, גם התוואי העתידי אינו מבשר טובות.

בישיב (2011 א') הדגמתי מספר מאפיינים חשובים של המשק הישראלי:

1. בעוד האינדיקטורים השוטפים טובים ואפילו טובים מאד, יש למשק הישראלי בעיות מבניות משמעותיות. המצב הנוכחי של המשק בתחום הצמיחה הריאלית, התעסוקה, האינפלציה והחשבון השוטף הוא טוב, הן במונחים היסטוריים והן בהשוואה בינלאומית. אולם, לצד התמונה הטובה הזו, יש למשק בעיות יסוד, אשר אם לא יפתרו, ישפיעו על ביצועי המשק בעתיד.
2. ההשקעה במשק נמוכה, כ-15 אחוזי תוצר. השיעור הנוכחי נמוך מהממוצע במדינות מפותחות ועשירות כמו ארצות-הברית, מדינות גוש האירו ויפן, בהן הוא נע בין 20 ל-24 אחוז מהתוצר. על רקע תשתיות פיסיות המצויות בפיגור ובהקשר של שיטות ייצור מיושנות, המעדיפות עבודה על הון, ההשקעה הנמוכה היא מקור לדאגה.
3. בישראל קיימות בעיות רבות ומהותיות בשוק העבודה ובנושא התשתיות הפיסיות (שייסקרו להלן).
4. הנזק העיקרי מתבטא ברמת החיים, למשל כנמדד בתוצר לנפש. רוב, אם לא כל, הבעיות פוגעות ברמת החיים ובקצב צמיחתה. ישראל לא תוכל להדביק את הפער מול המדינות המפותחות ביותר. כך, למשל, כבר שנים שהתוצר לנפש בישראל מצוי בסביבות 60 אחוז מהתוצר לנפש בארצות-הברית. בהינתן הבעיות המבניות, שיעור זה לא יגדל ואף עלול לקטון.
5. חלק מהבעיות מביא להגדלת אי-השוויון במשק; אי-שוויון גדול פוגע ברווחה ומחריף את החיכוכים בין קבוצות אוכלוסייה שונות, בחברה רווית קונפליקטים ממילא.
6. אם יחצו הבעיות סף קריטי אזי עלולות להיות השלכות שליליות לתמריץ להשקיע במשק, כולל מצד משקיעי חוץ. למשל, אם הפיגור בתשתית הפיסית או בתשתית ההון האנושי יהיה חמור מספיק, הדבר יקרין גם כלפי חוץ.

לא כל קובעי המדיניות שותפים להערכתנו זו, או לפחות לא כך הם מציגים את תמונת המצב. להלן אראה שהנתונים מגבים הצגה זו של הדברים ואציע דרכי התמודדות. עצם קיום המחאה הציבורית מהווה אישוש לדיאגנוזה הנ"ל, כלומר שישנם קשיים עמוקים במשק.

מן הראוי להדגיש את הרציונל להצעות המדיניות המובאות כאן להגדלת ההוצאות והמיסוי. המטרה היא להגדיל את השקעת הממשלה בהון אנושי ובתשתיות פיסיות (ציבוריות) כדי להתגבר על הפער הקיים בנושאים אלו בהשוואה לרצוי ובהשוואה למדינות המפותחות. לפיכך מובאות הצעות בתחומים כמו חינוך, הגדלת השתתפות ותעסוקה, סלילת כבישים, מהפכה טכנולוגית בבנייה ועוד ועוד. אין הכוונה להציע הגדלה של תפקיד הממשלה במשק כמטרה של עצמה. הפיכת ישראל למדינת רווחה בנוסח "המודל הנורדי", כפי שמשמע מדרישות המחאה הציבורית, היא נושא לדיון רחב, שמן הראוי לקיימו. כדאי רק לציין שבתנאים הקיימים של היקף התעסוקה ויחס תלויים/מפרנסים יהיה קשה לקיים מדינה שכזו. אף מדינות צפון אירופה עצמן נתקלות בקשיים, עקב שינויים דמוגרפיים משמעותיים (ראה הסקירה והניתוח ב- Andersen et al (2007)). ישראל חייבת קודם כל לשדרג את התשתית האנושית והפיסית שלה אם ברצונה לקיים משק מודרני ומשגשג, בין אם בצורת מדינת רווחה נורדית ובין אם בצורה אחרת.

תקציב הממשלה

נתוני רקע ומצב קיים

ישנם מספר מאפיינים בולטים לגבי תקציב הממשלה:

- משקל הוצאות הממשלה בתוצר ירד על פני השנים, מסביבות 50 אחוזי תוצר בתחילת שנות ה-2000 לכ-43 אחוזי תוצר כעת. זאת, בהמשך לירידות שהיו מזמן תוכנית ייצוב המשק בשנת 1985.
- רמת ההוצאה הזו, כאחוז מהתוצר, נמוכה מממוצע ה-OECD (כ-47 אחוז) ונמוכה במידה משמעותית מרמת ההוצאה במדינות הרווחה האירופיות (בין 50 ל-55 אחוזי תוצר). כאשר אין כוללים את הוצאות הביטחון, ישראל נמצאת במקום נמוך עוד יותר במדרג היקף ההוצאה כאחוז מהתוצר.
- תמהיל המיסים השתנה: נטל המס על חברות ירד בכ-6 אחוזי תוצר מאז שנת 1986; במונחים של היום מדובר בכ-48 מיליארד ש"ח. תשלומי ביטוח לאומי של המעסיקים ירדו משיעור (מההכנסה) של 16% לערך לכ-5.5%. משקל המיסים הישירים בכללותו ירד מ-58% מסך המיסים בתחילת העשור הקודם לכ-49% כעת. לפיכך סך המיסוי העקיף גבוה מהמיסוי הישיר בסך תקבולי המיסים להשוואה, במרבית מדינות ה-OECD קטן החלק של המיסוי העקיף ב-25 השנים האחרונות. בישראל כעת כ-34% מסך ההכנסות ממיסים הם מהמע"מ בעוד שבממוצע האיחוד האירופי המשקל הוא כ-21%, ובממוצע ה-OECD הוא 19%.
- בנוסף יש לציין כי 51% מהפרטים בישראל הם מתחת לסף המס, כלומר אינם משלמים כלל מס הכנסה בעוד שהעשירון העליון כבר משלם כשני שלישי מסך המס כולל ביטוח לאומי וביטוח בריאות וכשלושה רבעים מסך מס ההכנסה.
- הגירעון הממשלתי באחוזי תוצר נע בעשור האחרון בין 0% ל-5.2% עם דפוס אנטי-מחזורי. עם הגשת התקציב לשנת 2011 צפה משרד האוצר גירעון של 2.9% ולשנת 2012 הצפי היה ל-2%.

בישיב (2011 א') ציינתי את הקשיים הבאים בנוגע לתהליך התקציב:

- יש קושי רב לשנות סדרי עדיפויות בתקציב מהיסוד, מפני שבדרך-כלל ישנה התייחסות לשוליים, לתוספות השנתיות, ולא מתקיימת בחינה מחודשת של כלל התקצוב. לפיכך יש קיבעון באשר להרכב ההוצאות, הגדול במיוחד בישראל

3 כל הנתונים בנושאי המיסוי לקוחים מדו"ח מינהל הכנסות המדינה 2009-2010, משרד האוצר.

בהשוואה למדינות אחרות, וישנה אינרציה משמעותית בתקציב. יש קשיים גדולים לבצע שינויים אפילו במסגרת תקציב נתון של משרד ממשלתי מסוים עקב חסמים ביורוקרטיים.

■ שיטת הממשל בישראל יוצרת לחצים חריפים הן בממשלה והן בכנסת על גודל התקציב ועל הרכבו. הקושי בשינוי הרכב התקציב קשור במשטר הקואליציוני ובהעדר כוחות משמעותיים להנהגת שינויים ורפורמות.

■ תהליך התקצוב בישראל ריכוזי מאד, ונתון בדרך-כלל לשליטתו של אגף התקציבים באוצר. במידה מסוימת, מצב זה הוא תולדה של התגובות למערכת הלחצים הפוליטית ולהתנהגות השרים וחברי הכנסת. התקצרות זמן הכהונה הן של הממשלות והן של הכנסת רק חרף את המצב. ייתכן ניהול אחר של התקציב עם יותר עצמאות למשרדי הממשלה השונים, אך לא ברור אם יש לכך תנאים היום. כך, למשל, יש מחסור בעובדי ציבור ותיקים ומקצועיים, המסוגלים להתמודד עם שאלות התקציב במשרדים השונים, אין מתודה ברורה לתעדוף תקציב, אין מנגנונים לקבלת אחריות על החלטות תקציביות וכדומה.

■ אין בחינה של קריטריונים לשינויים תקציביים או ניסיון מושכל לערוך סדר עדיפויות; כך למשל אין תכנון ברור של שינויים תקציביים, שאמורים להיות פונקציה של גודל האוכלוסייה והרכבה (למשל, בתחומי החינוך והבריאות) לעומת אלו שאינם בהכרח תלויים בגודל האוכלוסייה (למשל, ביטחון). אין קישור ברור בין יעדי הממשלה, למשל בתחום שוק העבודה ובטיפול באי-שוויון, לבין ההוצאה התקציבית.

■ חוק ההסדרים, שהופעל לראשונה ב-1985 כצעד לשעת חרום, הפך לחוק נלווה לתקציב כדבר שבשגרה. במידה רבה הוא משמש כלי להעברת חוקים ורפורמות במקביל לתקציב המדינה. עצם קיומו משקף את הבעייתיות המצוינת לעיל.

■ תקציב הביטחון הגדול – הצריכה הביטחונית הכוללת, נטו, באחוזי תוצר היא כ-6.5 אחוזי תוצר – מהווה מדי שנה "זירת התגוששות" בין המערכת הביטחונית למשרד האוצר. הניסיון המצטבר הוא של חוסר תיאום בין הגופים הללו, כולל אפשרות מוגבלת של משרד האוצר להשפיע על הרכב השינויים בתקציב הביטחון. הדומיננטיות של תקציב הביטחון מקשה על האפשרות לבצע שינויים בסעיפים אחרים בתקציב ולפיכך אפילו היכולת של משרד האוצר לבצע שינויים קטנה. המתווה הרב-שנתי של הוצאות הביטחון, שהציעה ועדת ברודט, אמור היה לתת מענה מסוים לבעיה זו. אולם נראה כי עד כה היו סטיות משמעותיות מהמתווה בתקציב בפועל.

הצעות מדיניות

הגירעון

כל ההצעות להלן לשינויים בהוצאות ובמיסים מותנות בשמירה על הגירעון הקיים ועל המטרה של מתווה יורד של יחס חוב-תוצר.

ההוצאות

1. תקציב הביטחון הוא מעל 6 אחוזי תוצר ומגיע לכמעט 51 מיליארד ש"ח. צה"ל הסכים למתווה ועדת ברודט⁴ שהוצע במאי 2007 וכלל המלצות משמעותיות לייעול. הצבא קיבל תוספות תקציביות אך מבצע בחסר את צעדי הייעול, המסתכמים ב-30 מיליארד ש"ח לעשור. יש גם עיכובים ביישום המלצות של ועדות קודמות שבחנו היבטים שונים בתקציב הביטחון כמו ועדות בן בסט, ברורמן, ומלכא, במיוחד בתחום המרכזי של העלאת גיל הפרישה למשרתי קבע. נמשך גם המצב של פיקוח-חסר על השכר ועל הפנסיה, המהווים יותר ממחצית תקציב הביטחון השקלי. ההצעה כאן היא לפעול הפוך: להקטין את תקציב הביטחון מיידית ב-5 עד 7 מיליארד ש"ח, במיוחד על ידי צמצום תשלומי השכר והפנסיה ולהעמיד את היקף ההתייעלות הנדרש על 35 מיליארד ש"ח לעשור. רק עם האצת יישום המלצות ברודט וחברת מקינזי לייעול ועם הגברת הפיקוח על התקציב, ניתן יהיה לחזור למתווה התקציב של ועדת ברודט "מלמטה", כלומר בהעלאה הדרגתית של התקציב שיקוצץ. בצה"ל יש low hanging fruit כלומר פירות נמוכים שניתן לקוטפם. הכוונה היא לכך שניתן להתייעל בסדרי גודל משמעותיים בעלות נמוכה. במקביל יש לשקול שוב את האפשרות, שנדונה כבר בועדות שונות, לקיצור שירות החובה.
2. לשדרג ההשקעה בתשתיות (כמו בתקופת ממשלת רבין); להגדיל התקציב באופן חד פעמי (כלומר שלא תהיה עלייה פרמנטית) כדי להשלים הפיגור הקיים. יש לתת עדיפות לכבישים, לאוטובוסים, לייצור והולכת חשמל ולמערכות מים וביוב תוך בחינה רצינית של כדאיות ואופן ההשקעה ברכבות. לאחר מכן, העלאת התקציב תיעשה בהתאם לצרכים החדשים וכדי להשוות ההוצאה למקובל במערב ובצפון אירופה. להלן יינתן פירוט נוסף.
3. להקצות 3 מיליארד ש"ח בטווח הקצר ועוד 2 מיליארד ש"ח בטווח הארוך לתוכניות הגברת תעסוקה במגזר הערבי (יישום תוכנית המוצגת בישיב וקסיר

4 ראה ועדה לבחינת תקציב הביטחון (2007). מדובר בועדה בראשות דוד ברודט שהגישה, ב-17 מאי 2007, דו"ח מקיף ומפורט בן קרוב ל-200 עמודים על ניהול תקציב הביטחון והציעה תוואי רב שנתי חדש. בפיסקה כאן יש התייחסות ממוקדת למספר מצומצם של היבטים במסקנות הועדה.

(2011ב'), שיכללו הקמת מרכזי תעסוקה ברמת היישוב, הכוון תעסוקתי, שיפור משמעותי בתחבורה הציבורית, הנחלת מס הכנסה שלילי משמעותי, שדרוג מערך מעונות היום, הגדלה בסבסוד להקמת פירמות בסמוך ליישובים ערביים, חקיקה נגד אפליה והגברת האכיפה והענישה, ועוד.

המיסים

1. ללכת חלק מהדרך חזרה בנושא נטל המס על חברות. יש לעצור את הפחתת מס חברות ולהעלותו כך שסך התקבולים יעלה בכ-5 מיליארד ש"ח, בערך לרמת ההכנסות בשנת 2005. בטווח ארוך יותר להמשיך ולהעלותו בעוד 6 מיליארד ש"ח.
2. להעלות את תשלומי ביטוח לאומי של המעסיקים (שירדו משיעור מס של 16% לערך לכ-5.5%) בכ-5 מיליארד ש"ח. בטווח ארוך יותר להמשיך ולהעלות בעוד 5 מיליארד ש"ח.
3. לנצל האווירה הציבורית כנגד קבוצות לחץ ולבטל הטבות מס בסך 20 מיליארד ש"ח מתוך סדר גודל של כ-38 מיליארד ש"ח, בדגש על פטורים בשוק ההון. כמחצית מהפטורים יבוטלו בטווח קצר וכמחצית בטווח של כעשור.
4. להפחית המע"מ ל-10% מה שיביא לירידה של כ-20 מיליארד ש"ח במיסים (כ-2.5 אחוזי תוצר). זהו שיעור גבוה מהנהוג ביפן ובקנדה (5%), בשוויץ (7.6%) וזהה לנהוג באוסטרליה ובקוריאה.
5. 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.
6. לכונן ועדה לרפורמה במס, ליישום המלצות קודמות ולרפורמה נוספת; לטפל באופן מיוחד בנושא פירמידות השליטה. המטרה צריכה להיות הכנסות נוספות ממיסים בטווח הארוך של כ-5.5 מיליארד ש"ח.
7. לבחון מחדש את כל מערך הקצבאות לחרדים ולתכנן תוואי רב שנתי לצמצומו. להתנות קצבאות במבחני הכנסה ועבודה. יש לשאוף להקטנת תשלום הקצבאות הללו בכמיליארד ש"ח.

ראוי להדגיש: גם אם הסכומים בהם מדובר הם גדולים, חלק גדול מהמוצע משיב את המצב לרמות ששררו לפני חמש או עשר שנים בלבד. סיכום תקציבי מובא בעמוד 27.

שוק העבודה

נתוני רקע ומצב קיים

בישיב (2011 א') תארתי הבעיות העיקריות הבאות:

- שיעור תעסוקת הגברים נמוך יחסית למדינות המערב. בגילאי העבודה העיקריים (35-54) שיעור התעסוקה של הגברים בישראל הוא 80.5%, בהשוואה ל-OECD שם השיעור הוא 85.8%. הסיבה המרכזית לשיעורי התעסוקה הנמוכים הינה שיעורי תעסוקת הגברים החרדים.
- שיעור ההשתתפות של נשים ערביות הוא נמוך, כ-20%. לפירוט ראה ישיב וקסיר (2011 א').
- העסקה בקנה מידה נרחב של עובדים זרים. הבעייתיות בתחום זה נוגעת למספר נושאים: פגיעה בתעסוקה ובשכר של עובדים מקומיים פחות מיומנים; הנצחת דפוסי ייצור מיושנים הנסמכים על עבודה זולה; יצירת בעיות חברתיות ונטל על שירותי הרווחה; משמעות שלילית של העסקת חלק מהזרים בתנאים מחפירים ביותר הן לרווחתם שלהם והן לנורמות הכלליות של שוק העבודה. העובדים הזרים מהווים 11% מהמועסקים בסקטור העסקי, שיעור גבוה בהשוואה בינלאומית.
- שימוש נרחב בחברות כוח אדם להעסקה זמנית של עובדים. מדובר בשיעור של בין 5 ל-6 אחוזים ממספר המועסקים, שיעור גבוה ביותר. יתרונה של צורת העסקה זו הוא גמישות בהעסקת עובדים. אולם השימוש המאסיבי הנעשה בה פוגע בצבירת הון אנושי בכך שתחלופת העובדים גבוהה מאד והם מתקשים לרכוש ניסיון בעבודה ומיומנויות הנובעות מניסיון. במדינות רבות צורת העסקה זו מוגבלת למקצועות או לתפקידים מסוימים והיא במפורש מיועדת לעזרה זמנית לפירמות. השיטה כפי שהיא מיושמת כיום בישראל עברה את הגבולות המצומצמים הללו והיא מאפשרת את הגדלת רווחי הפירמות על חשבון שכר העובדים, מה שפועל להגדלת אי השוויון במשק. יש דיווחים כי שיטת ההעסקה הזו אף מנצלת את העובדים תוך הפרת זכויות, אולם אין נתונים אמין ומקיפים בתחום זה. לפי דו"ח של ה-OECD (ראה Venn (2009)), מדד האומד את דרגת ההגנה על עובדים היה נמוך בישראל בהשוואה למוצע ה-OECD באופן כללי ובפרט בנושא של עובדים זמניים.
- שוק העבודה מתאפיין כשוק דואלי: קיים שוק ראשוני בו מרוכזים עובדים מיומנים עם יציבות תעסוקתית, כאשר מגזר ההיי טק בולט במיוחד בהקשר זה.

מנגד, קיים גם שוק משני, בו מרוכזים עובדים לא מיומנים המועסקים בשכר נמוך, לעיתים נמוך משכר המינימום, עם יציבות תעסוקתית נמוכה וחסמים גדולים בפני המעבר לשוק הראשוני. בשוק זה מצויות קבוצות כגון ערבים, עובדים זרים, עולי אתיופיה ועוד, שהן קבוצות חלשות, למשל מבחינת ייצוגן על ידי איגודי עובדים.

■ מבנה השוק הדואלי מזין את הקיבעון בשיטות ייצור מיושנות בענפים כמו בניין, תעשייה מסורתית וחקלאות, את הימשכות והעמקת אי השוויון במשק, את הקושי ברכישת הון אנושי על ידי הילדים של העובדים החלשים ועוד. כך, התוצר לשעת עבודה הוא 34.5 בדולרים בעוד הממוצע במדינות ה-OECD הוא 41.8 דולר לשעה.

■ המגמות הדמוגרפיות של הגידול במשקל האוכלוסיה הערבית והחרדית פועלות להעמקת הבעיות הנ"ל. הקבוצות החלשות צפויות לגדול בהשוואה לשאר האוכלוסייה ולא נראה כי ננקטים צעדי מדיניות בקנה מידה נרחב לפתרון הבעיות האמורות. אמנם יש עלייה משמעותית במודעות הציבורית לבעיות הללו והממשלה אף הגדירה אג'נדה חברתית-כלכלית שנועדה לטפל בהן, אך היא מוגבלת בממדיה והביצוע בפועל קטן בהיקפו ואיטי בביצועו.

■ לכל הבעיות דלעיל משמעות שלילית מבחינת ההון האנושי ופיריון העבודה במשק. התוצר תלוי לא רק בכמות העובדים אלא גם באיכותם. צמיחת המשק נפגעת כאשר התהליכים המתוארים לעיל פוגעים באיכות זו.

הצעות מדיניות

1. להקצות 3 מיליארד ש"ח לתוכניות הגברת תעסוקה במגזר הערבי (יישום תוכנית ישיב וקסיר (2011 ב')), שיכללו הקמת מרכזי תעסוקה ברמת היישוב, הכוון תעסוקתי, שיפור משמעותי בתחבורה הציבורית, הנחלת מס הכנסה שלילי משמעותי, שדרוג מערך מעונות היום, הגדלה בסבסוד להקמת פירמות בסמוך ליישובים ערביים, חקיקה נגד אפליה עם אכיפה וענישה ועוד.
2. לאסור בחקיקה את רוב הפעילות של חברות כוח האדם, ולאכוף זאת על ידי ענישה משמעותית; להחזיר את הנושא לכוונתו המקורית, דהיינו העסקה מוגבלת, בתפקידים מסוימים, של עובדים, כאמצעי עזר לפירמות לגשר על פערים זמניים. גם בהעסקה זו לעובדים יוקנו זכויות סוציאליות מלאות.
3. להפחית מאד מכסות של עובדים זרים שאינם עובדי סיעוד ולחוקק קנסות

כבדים על חברות כ"א ומעסיקים של עובדים זרים החורגים מהמכסות; לתגבר את רשות ההגירה לצורך זה ולייעד את פעולותיה בעיקר לענישת מעסיקים ולא מועסקים.

4. להרחיב את מערך מעונות היום בדגש על נשים חד הוריות ועל ערביות. זאת, בין היתר, כדי לסייע ליציאתן לעבודה.

5. להעלות משמעותית את מס ההכנסה השלילי לרמות אפקטיביות. במונחים של המדיניות כיום פרושו של דבר להעלות לשיעור גדול פי שלושה לערך. כמו כן יש להגביר מאד את פרסום התוכנית בציבור ובכל חלקי הארץ. בשלב מידי ראוי להקצות כחצי מיליארד ש"ח לכך ובהמשך מיליארד ש"ח נוספים.

שוק הבנייה והדיור

נתוני רקע ומצב קיים

שוק הבנייה הוא שוק חשוב בישראל: ההשקעה בבנייה הגיעה לכמעט 8% מהתמ"ג בשנת 2010 ומספר המועסקים בו היה כמעט 10% מסך המועסקים במגזר העסקי. בשוק זה קיימות מספר בעיות משמעותיות: עודף ביקוש המביא לעליות מחירים גדולות המקשות על הצרכנים; הטכנולוגיה הנפוצה היא עתירת עבודה זולה, המביאה להעדפת עובדים זרים; יש פרויקט נמוך לעובד ולעיתים אף ירידות בפריון לאורך זמן. מתלווה לכך פיגור באימוץ טכנולוגיות של בנייה ירוקה.

האתר הרשמי של משרד הבינוי והשיכון מביא נתונים על הפיגור בתחום הטכנולוגי בענף. קיימת החלטת ממשלה מיום 18 באוגוסט 2002 על תיעוש הענף אך ההתקדמות הייתה מעטה ותהליך המעבר לטכנולוגיה מתקדמת רחוק ממיצוי. סקירה וניתוח בהקשרים אלו מופיעים בנגר (2011).

המשמעויות של הנ"ל למשק הן כדלקמן:

- מחירי הדיור עלו בארבעת העשורים האחרונים בקצב רב שנתי של כ-1.5% עלייה ריאלית בשנה. בארבע השנים האחרונות הם עלו בכמעט 40% עלייה ריאלית, כלומר כ-9% לשנה (ראה דו"ח המדיניות המוניטרית של בנק ישראל מחודש אוגוסט 2011, עמודים 18 עד 20).
- אינדיקציה נוספת ליוקר הדיור ניתנת על ידי מספר שנות שכר ממוצע הדרושות לרכישת דירה ממוצעת. מספר זה נע בין 6 שנים ל-12 שנים במשך ארבעת העשורים האחרונים והיה כ-9 שנים בממוצע רב שנתי. ברבעון הראשון של 2011 הוא עמד על כ-11 שנה, הרמה הגבוהה ביותר מאז 1997.
- מספר העובדים הזרים בענף הוא כ-37 אלף לא פלשתינאים וכ-30 אלף פלשתינאים בעוד שמספר העובדים הישראלים הוא כ-157 אלף. כלומר כמעט שליש מעובדי הענף אינם ישראלים, ורק 40% מתוכם הם עובדים חוקיים במסגרת מכסות (אם כי קיים ויכוח לגבי מספר הזרים, בסדר גודל של כחמשת אלפים עובדים). שיעור זה של תעסוקת לא ישראלים הוא השיעור הממוצע בענף זה למעלה מארבעה עשורים.
- הפריון לעובד עלה ב-43 השנים האחרונות ב-0.6% לשנה בלבד, כאשר ב-20 שנים מהתקופה הזו קצב הגידול היה אף שלילי. קצב עליית פרויקט הייצור הכולל בענף היה שלילי ב-22 שנים מתוך 40 השנה האחרונות; להשוואה, בכלל המגזר העסקי קצב אחרון זה היה שלילי ב-12 שנים באותה התקופה (ראה לוח ב'-נ'-15 בדו"ח בנק ישראל לשנת 2010).

- זמן בנייה של דירה הוא כ-24 חודשים בבנייה פרטית וכ-31 חודשים בבנייה ציבורית. משך זה לא השתנה כשלושה עשורים. להשוואה, בארה"ב משך זמן בנייה של דירה בבניין בן 20 קומות ויותר הוא 9 חודשים ושל דירות בבניינים נמוכים עוד פחות.
- היקף הבנייה בטכנולוגיות ירוקות הוא נמוך מאד כעת. לפי נתוני המועצה הישראלית לבנייה ירוקה רק 6 בניינים נבנו על סמך תקן בנושא, נכון למחצית 2010, ו-200 איש בלבד הוסמכו להיות מלווי בנייה ירוקה.
- יש הכרה רחבה בצורך לרפורמה בשוק זה. כך, למשל, הוחל השנה בביצוע רפורמה במינהל מקרקעי ישראל והוחלט על צעדים שונים להאצת הגדלת ההיצע, למשל חוק הוד"לים שהתקבל באוגוסט 2011. לצעדים הללו מספר חסרונות: הם אינם מטפלים בבעיה היסודית של הטכנולוגיה, הם אינם מונעים יצירת רנטות גדולות ליזמים וקבלנים ולכן אינם מבטיחים את הוזלת הדיור, והם אינם משולבים ברגולציה חדשה, במיוחד בתחום איכות הסביבה.

הצעות מדיניות

- יש להבחין בין צעדים לטווח הקצר ובין אלו של הטווח הארוך. בטווח הקצר ניתן לפעול להוזלת הדיור בעיקר דרך הרחבת הסבסוד הקיים. עם זאת אין בכך כדי לטפל באף אחת מבעיות היסוד. לשם כך יש לבצע שורה של צעדים בטווח הארוך:
1. לתת סבסוד משמעותי לבנייה עתירת הון ו"ירוקה". הסבסוד יימשך עד שהענף יעבור בצורה משמעותית לייצור בטכנולוגיה כזו. הסבסוד נדרש הן משום שהשינוי לא יקרה מעצמו והן משום שעלויות המעבר הטכנולוגי הן משמעותיות. השינוי הטכנולוגי צפוי לקצר את משך הבנייה, להפחית במידה ניכרת את הביקוש לעובדים לא ישראלים, ולהגדיל את הפריון והשכר. סבסוד זה יכול להיות בסדר גודל של 0.7 מיליארד ש"ח בשנה בטווח הקצר ועוד מיליארד ש"ח לשנה בטווח ארוך יותר.
 2. לפרק לחלוטין את מינהל מקרקעי ישראל. במקומו להקים שתי רשויות: רשות אחת תפעל להגדיל את היצע הקרקעות לסקטור הפרטי, תוך שימוש בטכניקות שיושמו בהצלחה בחו"ל. לצורך זה יוקם ברשות גוף מייצע שיורכב ברובו ממומחים מחו"ל. רשות שנייה תפעל לרגולציה חדשה בענף שתכוון למניעת קבלת רנטות מוגזמות על ידי יזמים ושתדאג לנושאים של תכנון אורבאני ואיכות סביבה.
 3. יוקטנו בהדרגה, עד לאפס, המכסות לעובדים זרים לא פלשתינאים, ויפורקו

- התאגידים המעסיקים אותם כיום. יוטלו קנסות כבדים על מעסיקי עובדים זרים לא פלשתינאים.
4. תוקם רשות תעסוקה לתיאום העסקת עובדים פלשתינאים בכלל ובענף הבנייה בפרט. רשות זה תעסוק בתווך רשמי בין פירמות ישראליות לעובדים הפלשתינאים ותדאג הן לצרכי הביטחון של ישראל והן לתנאי תעסוקה הולמים של העובדים.
5. הרגולציה החדשה, האכיפה של אי העסקת עובדים זרים והקמת רשות לתעסוקה כנ"ל יחייבו הקצאת משאבים, בסדר גודל של כמיליארד וחצי ש"ח.
6. לאחר מתן הסבסוד של בנייה ירוקה, במקביל לסבסוד בנייה עתירת הון, יידרשו צעדים בתחומים של חקיקה, אכיפה ומנהיגות ציבורית לצורך קידום הבנייה הירוקה.

החינוך

נתוני רקע ומצב קיימים

בישראל יש בעיות מהותיות ונרחבות במערכת החינוך וההשכלה הגבוהה, ראה, למשל, בן-דוד (2011), בלס (2011), ומראי מקום בתוכם. מספר נסיונות לרפורמה לא יושמו, באופן בולט המלצותיו של כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, הידוע בכינוי ועדת דוברת, אשר מונה על ידי הממשלה ב-2003 והגיש דו"ח סופי ב-2005. מנגד, יושמו שתי תוכניות רפורמה ממשלתיות: "אופק חדש" בשנת 2007 ו"עוז לתמורה" בשנת 2011, שעוד מוקדם להעריך את הישגיהן. רפורמות אלו כללו בעיקר העלאת שכר, שינוי שבוע העבודה של המורים ושינוי מערך התגמול בבית הספר.

הבעיות המרכזיות במערכת החינוך הן:

- רמת ההישגים בישראל נמוכה יחסית לרמה במדינות המפותחות.
- כיתות מרובות תלמידים מקשות על ההוראה ועל הלמידה.
- פיגור במיחשוב בתי הספר.
- התלמידים החרדים, שמספרם עולה בקצב מהיר עם הזמן, אינם לומדים את מקצועות הליבה.
- למגזר הערבי הישגים נמוכים בבחינות הבגרות ובהשוואה בינלאומית, תופעות של נשירה, ותשתית פיסית לקויה במקומות רבים.
- אי-שביעות רצון של המורים מרמת השכר עם שחיקה במעמד המורה. כדוגמא הפוכה, בפינלנד מעמד המורה הוא מהגבוהים במדינה ויש 10 מועמדים לכל מקום בתוכניות הכשרת מורים בשמונת האוניברסיטאות המכשירות מורים.
- אי שוויון בין בתי הספר, תהליכים של סגמנטציה, ותהליכי הפרטה מתרחבים היוצרים מתחים חברתיים.

הבעיות המרכזיות בהשכלה הגבוהה הן:

- הזדקנות הסגל האקדמי והעדר שכבה רחבה מספיק של סגל צעיר.
- עזיבת חוקרים או אי חזרתם מחו"ל לאחר לימודים.
- תקציבי מחקר בלתי מספקים, במיוחד במדעי הטבע.
- ניהול לקוי במוסדות רבים.
- אוסף הבעיות והצטברותן הביאו לירידת הרמה האקדמית הן במחקר והן בהוראה.

ניתן ללמוד רבות מנסיוןן של מדינות שונות. ב-(2011) OECD מפורטות המלצות לארה"ב על סמך נסיוןן של מערכות חינוך שונות, בפרט בפינלנד, קנדה, הונג קונג,

סינגפור, יפן, ברזיל וגרמניה. בין ההמלצות: הנחלת השאיפה לכל התלמידים להגיע לרמה גבוהה וללימודים אקדמיים; אבחון של תלמידים חלשים וסיוע להם על ידי מורים מיוחדים; שימוש במגוון של בחינות כולל חיצוניות לבית הספר ופרסום ההישגים כמו גם פתרונות הבחינות; תיאום הדוק בין קובעי תכני ההוראה לכותבי חומר ההוראה; תשומת לב לגיוס כוח הוראה ושיבוצו בתפקידים המתאימים לכישורים; מתן הקלות למורים מתחילים תוך כדי פיקוח ועידוד של עבודתם; הוראת מורים השמה דגש על כישורים מקצועיים ופחות על כישורים אקדמיים כלליים; מתן יותר אוטונומיה לבתי הספר; הקמת מערכות דווח ובקרה המאפשרות קבלת מידע על ביצועי מורים, תלמידים ואדמיניסטרטורים. יש לציין כי הנתונים אינם מראים קשר חד משמעי בין גודל התקציב של מערכת החינוך לבין הישגיה או בין גודל הכיתות לבין ההישגים.

הצעות מדיניות

בימים אלה מתבצעת מדיניות בכוונים הרצויים, ובפרט הרפורמות שהוזכרו. כמו כן יש עדויות רבות לחוסר יעילות במערכת, שייפתרו עם צעדי ייעול ולא דוקא עם תוספות תקציב. על רקע זה ניתן בכל זאת לבצע כמה פעולות:

1. הגדרת קבוצה נסיונית של בתי ספר להפעלת מכלול צעדים ובהם הצעדים המפורטים לעיל ב-OECD (2011) וצעדים כמו חידוש תוכנית ההוראה, תוכנית נרחבת של השתלמות מורים, פיטורים של מורים חלשים במיוחד וגיוס של סגל הוראה צעיר, שיפור הניהול, ויישום צעדי ייעול. ביצוע של שינויים אלו בקבוצה ממוקדת של בתי ספר יאפשר ללמוד על מידת הישימות למתווה כלל ארצי. ניתן להעדיף בתי ספר חלשים במיוחד להכללה בקבוצה הניסיונית, ויש להגדיר פרק זמן של שנה ליישום מיידי.
2. שדרוג משמעותי של תשתית המיחשוב בבתי הספר.
3. שדרוג התשתית הפיסית של בתי הספר, במיוחד בפריפריה וביישובים הערביים.
4. תגבור משמעותי של האכיפה של לימוד מקצועת הליבה בכל בתי הספר.
5. הרחבה מאסיבית של בתי ספר ייעודיים המשרתים מספר בתי ספר בעיר או ביישוב, כדוגמת החינוך המדעי (חמד"ע) בתל אביב. מדובר בבתי ספר עם רמת מורים ואיכות אמצעים לימודיים גבוהות.
6. חיזוק אמצעי תומכי למידה כמו הסעות לבתי הספר.
7. רפורמה יסודית בהשכלה הגבוהה הכוללת העמדת משאבי מחקר רבים יותר, בפרט במדעי הטבע.

תשתיות פיסיות

נתוני רקע ומצב קיים

בישיב (2011 א') עמדתי על הבעיות הבאות:

- ישראל סובלת מפיגור בהשוואה לעולם המפותח בתחומים רבים של השקעה בתשתיות (פיסיות ברובן): תחבורה, חשמל, מים, ביוב, שרותי הצלה וכבאות ואמצעים נגד זיהום. אינדיקציה אחת להיקף הקדשת המקורות לנושא זה היא תקציב 2011 המייעד כ-17 מיליארד ₪ להשקעות בתשתית מתוך תקציב כולל (ללא תשלום חובות) של 271 מיליארד ₪. פרושו של דבר שרק כ-6% מהתקציב וכ-2% מהתמ"ג מוקדשים לנושא זה.
- נתוני ההשקעה הממשלתית בישראל הם נמוכים ואפילו נמוכים מאד. זאת הן בהשוואה למדינות מאד מפותחות כמו גרמניה, צרפת, בריטניה, הולנד, שוודיה ויפן, ועוד יותר בהשוואה למדינות פחות מפותחות כמו קוריאה, צ'ילה, יוון ומדינות שונות בדרום ומזרח אירופה. במדינות אלו מגיעה ההשקעה ל-3 עד 4 אחוזי תוצר.

בנוסף ראויות לציון העובדות הבאות:

- בתקופת ממשלת רבין 1992-1995 הגיעה ההשקעה בתשתית לכמעט 4 אחוזי תוצר.
- הרמה הנמוכה של השקעה בתשתית לאורך זמן יצרה פיגור משמעותי במצב התשתיות בכמעט כל התחומים, ובאופן בולט בנושאי כבישים, רכבות, מים וחשמל. לדוגמא, בישראל נסללים מדי שנה כ-150 ק"מ כביש בלבד ובכל מדד רלבנטי (אורך כבישים למספר נפשות או לשטח, צפיפות כלי רכב וכד') ישראל נמצאת במקום נמוך מאד ביחס לעולם המפותח.

הצעות מדיניות

הדבר המתחייב הוא השקעה בסדר גודל של כ-30 מיליארד ש"ח על פני שלוש שנים כדי לצמצם את הפיגורים בתחום זה והעלאה של התקציב השנתי בנקודת אחוז תוצר, לכ-3 אחוזי תוצר, כמקובל במדינות מפותחות. להגדלה זו בהשקעה צפויה השפעה חיובית על היבטים רבים בפעילות המשק; על שוק העבודה, משום שהיא תיצור קשר הדוק יותר בין הפריפריה למרכז ותאפשר תנועת עובדים ותנועת מעסיקים; על החינוך, כי היא תאפשר טוב יותר את הגעתם של מורים ותלמידים לבתי הספר בפריפריה; על פרויקט העבודה, משום שהיא תצמצם את העיכובים התחבורתיים; על מרחב התמרון בתכנון האורבאני המתמודד עם הגידול באוכלוסיה ועוד ועוד.

ריכוזיות

נתוני רקע ומצב קיים

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, קיימת ריכוזיות גבוהה של שליטה בחברות עסקיות. מדובר בשליטתן של כתריסר משפחות במערך של פירמות שנהוג לכנותו בשם "פירמידה". במערך כזה החברה המשפחתית שולטת בחברות מתחתיה שמצידין שולטות כל אחת בכמה חברות נוספות וכך נוצר עץ שליטה. בעץ זה גם בעלות חלקית יוצרת שליטה. תופעה זו קיימת במדינות מתפתחות רבות אך גם במדינות מפותחות, כאשר שוודיה בולטת במיוחד. לסקירות ממצות ראה (Morck (2010,2011). על אף עניין תקשורתי רב בנושא, שעושה שימוש במילה "טייקונים", הנגזרת מיפנית ומציינת "אדון גדול", המחקר הישיר על התופעה בישראל הוא מצומצם. המחקר הבולט הוא של קוסנקו (2008), שהתבסס על מאגר נתוני פאנל ייחודי, שהורכב מכ-650 חברות ציבוריות אשר נסחרו בבורסה של תל אביב בין השנים 1995 ל-2005. במחקר נמצאה ריכוזיות גבוהה. כ-20 קבוצות עסקיות, רובן ככולן בבעלות משפחות, שלטו בכ-160 חברות ציבוריות ובקרוב למחצית מנתח השוק בתקופה הנסקרת. נתח השוק של 10 הקבוצות הגדולות הוא בין הגבוהים בעולם המערבי ועומד על 30 אחוזים מהשוק. נמצא כי מבנה השליטה של הקבוצות העסקיות בישראל הוא פירמידלי מובהק: כ-80 אחוזים מהחברות המסונפות מוחזקות במבנה זה, וקבוצות אלה מאופיינות בפיזור ענפי רחב, עם התמקדות במגזר הפיננסי, בו כ-50 אחוזים מהחברות הן חברות מסונפות.

המחקר האקדמי מוצא חיוב ושליטה בפעולותיהן של קבוצות כאלו. בצד השלילי הבעייתיות בריכוזיות היא שהיא פוגעת בתחרות, מביאה להקצאה לא יעילה של מקורות, יוצרת שקיפות מוגבלת לגבי אופן התנהלות החברות, וכוללת שליטה נרחבת בחלקים של המשק שבעת משבר עלולה ליצור בעיות מקרו כלכליות. הריכוזיות מעוותת את תמריצי ההשקעה ולכן מביאה לנטילת סיכונים יתר בשווקים הפיננסיים. היא אף עלולה להיות קשורה בהשקעה נמוכה במו"פ ובאי עידוד של חדשנות, מה שפוגע בצמיחה. הריכוזיות אף מביאה לקשרי "הון-שלטון" שעלולים לפגוע בתפקוד הפוליטי-חברתי של המדינה. בפרט, קיים מעגל קסמים לפיו מבנה פירמידלי מביא תשואה גבוהה לבעלי השליטה בעסקאותיהם עם פוליטיקאים, מה שמחזק את הקשרים הללו ומתמרץ את הדבקות במבנה הפירמידלי עצמו.

הצעות מדיניות

יש לציין שכיון שמדובר באינטרסים חזקים של אנשי עסקים עשירים סיכויי ההצלחה של צעדי המדיניות הנדרשים אינם גבוהים. כל פיתרון יצטרך להתמודד עם אפשרות שמהלכים משפטיים וחשבונאיים כמו גם פעילות בכנסת יכשילו את יישומו. צעד מקדים הוא לימוד רציני של המבנה הפירמידלי בישראל; המחקר הקיים בנושא אינו רב ויש לאפיין את הבעיות לפני אימוץ פתרונות.

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 (ראה סקירה ודיון ב- Morck (2005)). עם זאת, הניסיון באיטליה עם צעד דומה נכשל, כנראה עקב קיומן של פרצות רבות במערך המיסוי או בגלל העדר אכיפה מספקת. אמצעי נוסף של מיסוי הוא הורדת מכסים ומגבלות סחר אחרות במטרה לאפשר לפירמות מחו"ל להשתתף בשוק ולהתחרות בחברות הפירמידליות. הכיוון השני הוא רגולציה של בעלות, כגון הגבלה בחקיקה של הבעלות והשליטה (למשל, של חברות פיננסיות וריאליות).

ככל הנראה יידרש לשנות את תפקידיו וסמכויותיו של הממונה על ההגבלים העסקיים או להקים רשות פיקוח חדשה. אפשר ללמוד בהקשר זה מהתיפקוד המוצלח של הרשויות הרגולטוריות בבריטניה, המשרד לסחר הוגן (OFT) וועדת המיזוגים והמונופולים (MMC), שהם גופים בעלי עוצמה רבה.

סיכום תקציבי

הגירעון

הגירעון כפי שישתבר להלן יישאר ללא שינוי, משום שכל גידול בהוצאות ימומן בגידול במיסים. יש להקפיד לשמור על תוואי יורד של יחס חוב-תוצר.

ההוצאות והמיסים

הלוחות להלן מסכמים את ההצעות לעיל, במיליארדי ש"ח. הסכומים הכוללים מופיעים גם באחוזי תוצר בשורה האחרונה.

בצד ההוצאות מדובר בתוספות לתקציב השנתי (שתי העמודות הראשונות) או בתוספת חד פעמית. במונח טווח קצר הכוונה היא לתוספת תקציב שתיעשה בשנתיים הקרובות בעוד שהמונח טווח ארוך מתייחס לגידול תקציבי שיוכנס בהדרגה במהלך עשור. כפי שנראה בלוח, תוספת ההוצאות בטווח הקצר היא אפס בסה"כ משום שקיצוץ בביטחון מממן את כל התוספות. בטווח הארוך מוצעת הגדלת הוצאות שנתית של 24.5 מיליארד ש"ח או 3 אחוזי תוצר. הקיצוץ בביטחון בטווח הקצר מוחזר בטווח הארוך כך שתקציב הביטחון בסופו של דבר חוזר לרמתו הנוכחית. כמו כן מוצעת תוספת הוצאות חד-פעמית בסך של 32.5 מיליארד ש"ח או 4 אחוזי תוצר. רובה המכריע מיועדת להשלמת הפער בתשתיות פיסיות.

בצד המיסים מדובר בשינויי מיסוי באותם טווחי זמן כנ"ל. בטווח הקצר אין שינוי בסך המיסוי משום שהורדת המע"מ והעלאת מס הכנסה שלילי מקוזזות על ידי העלאת מס חברות ותשלומיהן לביטוח הלאומי ובביטול פטורים. בטווח הארוך יש גידול של 26 מיליארד ש"ח או 3.2 אחוזי תוצר במיסים. זהו גידול גבוה מהגידול המוצע בהוצאות הממשלה **השנתיות** ועודף מיסוי זה נועד לממן את ההוצאה **החד פעמית** המוצעת. הוצאה זו היא בסך 32.5 מיליארד ש"ח בעוד שעודף המיסוי הוא של 1.5 מיליארד ש"ח לשנה ובערך נוכחי תחת הנחה של שער ריבית סביר אלו סכומים דומים.

שינויים בהוצאות הממשלה במיליארדי ש"ח

חד פעמי	סה"כ	טווח ארוך	טווח קצר	
	0	6	-6	ביטחון
2	3	2	1	מגזר ערבי
	1.3	1	0.3	מעונות יום
	1.7	1	0.7	סבסוד טכנולוגי בבנייה
	1.5	1	0.5	רגולציה בבנייה
	0.1		0.1	רשות תעסוקה פלשתיןאים
0.5	7	4	3	חינוך
30	9	9		תשתיות פיסיות
	0.4		0.4	רגולציה ריכוזיות
	0.5	0.5		רגולציה שוק עבודה
32.5	24.5	24.5	0	סה"כ
4.0%	3.0%	3.0%	0.0%	באחוזי תוצר

שינויים במיסים במיליארדי ש"ח

סה"כ	טווח ארוך	טווח קצר	
11	6	5	מס חברות
10	5	5	תשלומי ביטוח לאומי של מעסיקים
-20	0	-20	הפחתת מע"מ ל-10%
-1.5	-1	-0.5	העלאת מס הכנסה שלילי
1	1	0	צמצום קצבאות לשיבות
20	9.5	10.5	ביטול פטורים
5.5	5.5	0	רפורמה במס
26	26	0	סה"כ
3.2%	3.2%	0.0%	באחוזי תוצר

התכנון לעתיד וסדר העדיפויות הלאומי

הרבה מהקשיים ומהבעיות המבניות המתוארים לעיל הם היסוד למחאה החברתית. הם תולדה, בין היתר, של העדר תכנון ושל התייחסות בעייתית לקביעת סדר העדיפויות הלאומי. השיח הציבורי בנושא הזה היה קלוש עד כה. משהתעורר שיח זה יש מקום לנצלו לשינוי עמוק ולא רק לשינוי מוגבל. ככל שהשינויים שיתבצעו יהיו עמוקים יותר, כך יש גם משמעות גדולה יותר לבחינתם מחדש בעתיד. שינויים מהסוג המוצע כאן מחייבים בחינה ובדיקה לאורך זמן. לפיכך על הממשלה לנהל תהליך ברור של בקרה על התוצאות של המפנה במדיניות.

לא פחות חשובה היא ההתמדה הנדרשת במדיניות. ברוב הנושאים המתוארים כאן מתוארת מדיניות שנועדה להימשך על פני שנים. אם יבוצעו הצעדים באופן חד פעמי הרי סיכויי השיפור יהיו קלושים. מבנה המשטר בישראל, כמו גם תהליך התקצוב הקיים, אינם מבשרים טובות בהקשר חשוב זה (ראה הניתוח בעמוד **11-12** לעיל).

לצורך שיפור המצב יש לעשות שדרוג משמעותי במערך התכנון של המדיניות הכלכלית. אפשרות ריאלית אחת היא להקים רשות חדשה במשרד האוצר שתציע חלופות תקציביות, תערוך תחזיות ותנהל מודל מס תקין. רשות זו תוכל מאד לסייע בקביעת סדרי עדיפויות ולתמוך בהמשך השיח הציבורי בנושא. פעולות אלו מבוצעות בארה"ב על ידי ה-Congressional Budget Office שהוא גוף בלתי תלוי במסגרת הרשות המחוקקת. בבריטניה ה-Institute of Fiscal Studies מציע חלופות תקציביות וביקורת על התקציב הקיים. בישראל נראה שאפקטיביות רבה יותר תושג בשלב ראשון על ידי הקמת גוף דומה בתוך משרד האוצר.

לסיים

בשעת כתיבת דברים אלו לא ברור אם תהיה נכונות מעשית להביא לשינוי סדר העדיפויות במשק הישראלי. טיפול בבעיות העומק נדרש בכל מקרה. השאלה היא אם יבוא בצורה מושכלת ומכוונת. המצב של המשק לא יישאר סטטי. ישנם תהליכים, בכללם דמוגרפיים, היכולים להביא את ישראל למקום לא טוב אם לא יינקטו פעולות מתאימות. בעבר הקרוב והרחוק הוכח ששינויים גדולים אכן יכולים להתבצע: רפורמת המס של ועדת בן שחר ב-1975, התוכנית לייצוב המשק ב-1985, שינוי תקציב המדינה בתקופת ממשלת רבין ב-1992 עד 1995 ואימוץ מסקנות ועדת ששינסקי בנושא מיסוי הפקת הגז לפני כמה חודשים. ההצעות כאן מביאות שורה של צעדים קונקרטיים לחולל שינויים בסדרי גודל דומים, ולשמש בסיס למדיניות ראויה יותר בעתיד.

מקורות

- בלס, נחום, 2011. **האם הישגי מערכת החינוך בישראל הורעו בשנים האחרונות?** נייר מדיניות 2011.01, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בן דוד, דן, 2011. "הישגים בחינוך – השוואה בינלאומית", **דו"ח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 285-294.
- בנק ישראל, 2011. **דו"ח המדיניות המוניטרית של בנק ישראל**, אוגוסט.
- **דו"ח הועדה לבדיקת תקציב הביטחון**, מאי 2007, ירושלים.
- **דו"ח מינהל הכנסות המדינה 2009-2010**, משרד האוצר, ירושלים.
- ישיב, ערן 2009. **המדיניות הכלכלית בזמן משבר כלכלי**, פורום קיסריה יולי 2009, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ישיב, ערן, 2011 א'. "מבט מאקרו", **דו"ח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 48-19.
- ישיב, ערן, 2011 ב'. ראיון ב"כלכליסט", עמוד 3, 16 אוגוסט 2011.
- ישיב, ערן, 2011 ג'. **הערבים בשוק העבודה בישראל**, מכון ון-ליר, יפורסם בקרוב.
- ישיב, ערן וניצה קסיר, 2010. "דפוסי ההשתתפות של ערביי ישראל בשוק העבודה" **סקר בנק ישראל 84, 86-39**.
- ישיב, ערן וניצה קסיר, 2011 א'. "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות", **הרבעון לכלכלה**, יפורסם בקרוב.
- ישיב, ערן וניצה קסיר, 2011 ב'. **מדיניות תעסוקה לערביי ישראל**, בנק ישראל, יפורסם בקרוב.
- מרכז טאוב, 2011 א'. **דו"ח מצב המדינה: חברה כלכלה ומדיניות 2010**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- מרכז טאוב, 2011 ב'. **הצעת ראשי מרכז טאוב לשינוי סדר היום הציבורי בישראל**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- נגר, ויצמן, 2011. "ניתוח ענף הבנייה בישראל – הרכב המועסקים והתפתחות התיעוש, 1960-2010", **טיוטא**, בנק ישראל.
- קוסנקו, קונסטנטין, 2008. "התהוותן של הקבוצות העסקיות בישראל והשפעתן על החברות ועל המשק", מאמר לדיון 2008.2, בנק ישראל.
- Andersen, Torben M., Bengt Holmström, Seppo Honkapohja, Sixten Korkman, Hans Tson Söderström, and Juhana Vartiainen, 2007. **THE NORDIC MODEL Embracing globalization and sharing risks**. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA).

- Morck, Randall, 2005. "How to Eliminate Pyramidal Business Groups: The Double Taxation of Intercorporate Dividends and Other Incisive Uses of Tax Policy," In Poterba J, ed. **Tax Policy and the Economy** 19, MIT Press,135-79.
- Morck, Randall, 2010. The Riddle of the Great Pyramids. In Asli M. Colpan & Takashi Hikino, eds. **Oxford Handbook of Business Groups**. Oxford University Press.
- Morck, Randall, 2011. "Finance and Governance in Developing Economies," NBER WP 16870.
- OECD, 2011. **Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education**, OECD Publishing.
- Venn, Danielle, 2009. "Legislation, collective bargaining and enforcement: updating the OECD employment protection indicators", www.oecd.org/els/workingpapers

נייר עמדה זה בא להציע הצעות קונקרטיות וספציפיות, מלוות באומדנים תקציביים, למדיניות כלכלית חדשה בישראל. 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 לנצל לשינוי עמוק ולא רק לשינוי מוגבל. נייר זה נכתב על רקע החשש שהצעות לשינויים תהיינה מינוריות או לא ספציפיות ושהן תתמוססנה בתהליכי קבלת ההחלטות הרגילים.

שינוי עמוק זה נדרש לנוכח קשיי היסוד של המשק; יש להכיר בקיומם של קשיים מבניים אלו במשק, גם אם ביצועי המקרו-כלכליים השוטפים הם טובים. בפרט יש פיגורים חמורים בתשתית האנושית ובתשתית הפיסית. במקביל, משנים תהליכים דמוגרפיים משמעותיים את פני המדינה ומכתיבים את התוואי החברתי-כלכלי שלה.

השינויים המוצעים כוללים הגדלת תקציב הממשלה, ללא הגדלת הגירעון, ושינוי חקיקה ורגולציה. בכך הם מתווים רפורמה כלכלית-חברתית מהותית ונרחבת ולא רק הזזות בסעיפי תקציב. הם גם מבטאים את ההבנה ששינויים אמיתיים וגדולים הם נחוצים מאד אך אורכים זמן וחייבים להתחשב במגבלותיו של המשק.



ערן ישיב הוא פרופסור-חבר לכלכלה בבית הספר לממשל של אוניברסיטת תל אביב, והיה אורח במחלקות לכלכלה ב-NYU, MIT 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.

yashiv@post.tau.ac.il; www.tau.ac.il/~yashiv/