

ד"ר מיכאל שראל
msarel@kohelet.org.il
ראש פורום קהלת לכלכלה



פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
14 ביולי 2026

מצע לצמיחה

25 רפורמות מבניות מתבקשות בדרך לשגשוג כלכלי ארוך-טווח

כלכלת ישראל נהנית כיום מיציבות יחסית וממגזר היי-טק מוביל, אך ללא שינוי במדיניות צפויה האטה הדרגתית בצמיחת התוצר לנפש, בעיקר בשל שינויים דמוגרפיים, פערים בהון האנושי, עיוותים במערכת המס, מגבלות בשוק הדיור והתחבורה וחולשות במבנה הממשל.

המחקר מציע חבילה של 25 רפורמות מבניות, המאורגנות בחמישה אשכולות: חינוך והון אנושי, שוק העבודה והמגזר הציבורי, מיסוי וחסכון, תחרות ורגולציה, ומשילות ויכולת המדינה. הרפורמות פועלות באמצעות שיפור ההון האנושי, הגדלת ההשתתפות בשוק העבודה, העמקת ההון וחיזוק הפיריון המוסדי.

לפי מודל הצמיחה שפותח במחקר, יישום מלא של הרפורמות צפוי להגדיל את התוצר לנפש ביחס לתרחיש הבסיס ב-7.2% לאחר 3 שנים, ב-28.5% לאחר 13 שנים וב-56% לאחר 33 שנים. בין הרפורמות בעלות התרומה הגדולה ביותר בטווח הארוך נמצאות לימודי ליבה ומיומנויות יסוד, רפורמה משולבת בדיור ובתחבורה, הרחבת הבחירה והאוטונומיה במערכת החינוך והפחתת העומס הרגולטורי על עסקים. מעבר לתרומתן לצמיחה, הרפורמות צפויות לחזק את הקיימות הפיסקלית, להגדיל את התעסוקה, לשפר את הפיריון ולסייע בשמירה על התבנסותה של ישראל לרמת החיים של הכלכלות המתקדמות לאורך זמן.

לצד המחקר פותח סימולטור אינטראקטיבי, המאפשר לבחון את השפעתם של שילובים שונים של הרפורמות על התוצר לנפש בטווח הקצר, הבינוני והארוך:

סימולטור הרפורמות לצמיחה

[/https://reforms-israel.streamlit.app](https://reforms-israel.streamlit.app)

מצע לצמיחה

25 רפורמות מבניות מתבקשות בדרך לשגשוג כלכלי ארוך-טווח

ד"ר מיכאל שראל - ראש פורום קהלת לכלכלה, לשעבר הכלכלן הראשי במשרד האוצר

ד"ר לב דרוקר - לשעבר סגן בכיר לכלכלן הראשי במשרד האוצר

תקציר

כלכלת ישראל נהנית כיום מיציבות יחסית, אך ניצבת בפני אתגרים מבניים משמעותיים. ישראל נהנית כיום מיציבות מאקרו-כלכלית גבוהה. החוב הציבורי עדיין נמוך יחסית למדינות מתקדמות, ומגזר ההיי-טק ממשיך להוביל בתחומי החדשנות. עם זאת, ללא שינוי במבנה המדיניות הנוכחי, קצב הצמיחה של התוצר לנפש צפוי להאט בעשורים הקרובים.

מקור האתגר המרכזי אינו תנודות זמניות, אלא בעיות עומק מבניות. כמה מגמות מבניות צפויות לפגוע בצמיחה: שינוי בהרכב האוכלוסייה, עיוותים במערכת המס, מגבלות בשוק הדיור, קשיים במערכת התחבורה ומבנה ממשל לא יעיל. מגמות אלה מצמצמות את תשומת העבודה האפקטיבית, מאטים את תהליך העמקת ההון ופוגעים בפריון הכולל של גורמי הייצור (TFP).

בהנחות שמרניות מתקבלת התמונה הבאה:

- כוח העבודה האפקטיבי גדל בקצב איטי יותר, בעיקר בשל שינויים בהרכב האוכלוסייה.
- קצב הגידול בפריון הכולל של גורמי הייצור מתכנס לרמות האופייניות לכלכלות מתקדמות.
- הצטברות ההון מתאימה את עצמה לקצב התרחבות איטי יותר של התוצר.
- קצב הצמיחה של התוצר לנפש יורד בהדרגה לכ-1% לשנה עד אמצע המאה.

תרחיש הבסיס אינו מצביע על חוסר יציבות מאקרו-כלכלית. הוא מצביע על תהליך של התרחקות הדרגתית מחזית הכלכלות המתקדמות.

הדו"ח בוחן חבילת רפורמות מבניות מקיפה הכוללת 25 רפורמות, המאורגנות בחמישה אשכולות מדיניות:

אשכול א — חינוך, מיומנויות והון אנושי

אשכול ב — יעילות שוק העבודה ופריון המגזר הציבורי

אשכול ג — מיסוי, חיסכון ותמריצים

אשכול ד — תחרות, רגולציה, תיווך פיננסי והקצאת הון

אשכול ה — יכולת המדינה, משילות פיסקלית ויעילות המגזר הציבורי

הרפורמות משפיעות באמצעות ארבעה מנועי צמיחה מרכזיים:

1. הצטברות הון אנושי
 2. השתתפות בשוק העבודה ויעילות בהקצאת העבודה (labor allocation).
 3. העמקת ההון ונייטרליות במערכת התמריצים
 4. פריון מוסדי (institutional productivity) ואיכות הממשל
- השתמשנו במודל צמיחה חצי-מבני (semi-structural), שמביא בחשבון חפיפה בין ערוצי השפעה שונים. לפי מודל זה, השפעת חבילת הרפורמות מוערכת כך:

עלייה בתוצר לנפש ביחס לתרחיש הבסיס	אופק זמן
7.2%	לאחר 3 שנים
28.5%	לאחר 13 שנים
56%	לאחר 33 שנים

העלייה של 56% משקפת גידול קבוע ברמת התוצר, ולא שינוי קבוע בקצב הצמיחה. בתקופת המעבר קצב הצמיחה גבוה יותר, עד שהמשק מגיע בהדרגה לרמת פריון גבוהה יותר.

תרומת אשכולות הרפורמות (השפעה גולמית לפני התאמות השפעות הדדיות)

אשכול	תרומה ארוכת טווח
אשכול א — חינוך, מיומנויות והון אנושי	16.5%
אשכול ב — יעילות שוק העבודה ופריון המגזר הציבורי	14.2%
אשכול ג — מיסוי, חיסכון ותמריצים	10.0%
אשכול ד — תחרות, רגולציה, תיווך פיננסי והקצאת הון	15.0%
אשכול ה — יכולת המדינה, משילות פיסקלית ויעילות המגזר הציבורי	12.0%

סך התרומה הגולמית עומד על כ-67.7%. לאחר התאמה להשפעות הדדיות בין הרפורמות מתקבלת השפעה כוללת של כ-56%.

ההשפעות ההדדיות המשמעותיות ביותר מתרחשות בין רפורמות המשפיעות על:

- פריון מוסדי
- הקצאת עבודה
- משילות ציבורית

הפרמטר המכיל של חפיפה בין רפורמות מפחית כ-13 נקודות אחוז מההשפעה הגולמית הכוללת. כאשר כמה רפורמות פועלות על אותם מנגנונים כלכליים, התרומה הכוללת שלהן קטנה מהסכום הפשוט של כל ההשפעות בנפרד.

הרפורמות בעלות התרומה הגדולה ביותר בטווח הארוך

- לימודי ליבה ושילוב מיומנויות יסוד בכל מערכת החינוך – 9.0%
 - רפורמה משולבת בתכנון, בהיצע הדירות ובתחבורה – 6.0%
 - הרחבת בחירת בתי ספר, אוטונומיה מוסדית ורפורמה במבנה העסקת המורים – 5.5%
 - הפחתת העומס הרגולטורי וחסימי כניסה לעסקים – 5.2%
-

השפעות מאקרו-כלכליות רחבות

חבילת הרפורמות צפויה לחזק את הקיימות הפיסקלית במספר דרכים:

- הרחבת בסיסי המס
 - הפחתת עיוותים במערכת המיסוי
 - עלייה בתעסוקה
 - הרחבת התוצר
 - ירידה ביחס חוב-תוצר
 - שיפור באמינות הפיסקלית של המדינה
- בנוסף, הרפורמות עשויות למתן את השפעת השינויים הדמוגרפיים באמצעות הגדלת שיעורי השתתפות ושיפור ההון האנושי.

רפורמות מבניות אינן יעד מוסדי מופשט; הן תנאי הכרחי לכך שכלכלת ישראל תתכנס לרמת החיים והפריון של הכלכלות המתקדמות, לנוכח השינויים הדמוגרפיים והאינרציה המוסדית.

תוכן עניינים

2	תקציר
8	פרק 1 — מבוא
8	על המחקר
8	רפורמות מבניות, יכולת המדינה וחזית הצמיחה ארוכת-הטווח
9	פרק 2 — ההשפעה המקרו-כלכלית של תכנית הרפורמות המבניות
10	טבלת ההשפעה המקרו-כלכלית — לפי אשכולות רפורמות ורפורמות בודדות
13	הרפורמות בעלות ההשפעה הגדולה ביותר לפי אופק זמן
14	פרק 3 — תרחיש הבסיס: מגמות דמוגרפיות ואינרציה מבנית
16	פרק 4 — שיטת השילוב של השפעות הרפורמות, כיול המודל ומידול השפעות הדדיות לפי אופקי זמן
17	פרק 5 — אשכול א - חינוך, מיומנויות והון אנושי
18	רפורמה 1 — לימודי ליבה ושילוב מיומנויות יסוד בכל מערכת החינוך
21	רפורמה 2 — הרחבת בחירת בתי ספר, אוטונומיה מוסדית ורפורמה במבנה העסקת המורים
25	רפורמה 3 — ליברליזציה של ההשכלה הגבוהה לשיקום איכות אקדמית וחדשנות
28	פרק 6 — אשכול ב - יעילות שוק העבודה ופריין המגזר הציבורי
29	רפורמה 4 — מודרניזציה של מוסדות שוק העבודה והסדרת פעילותם של ארגוני העובדים
33	רפורמה 5 — מדיניות פעילה בשוק העבודה מבוססת נתונים
36	רפורמה 6 — שינוי במבנה ההעסקה והרחבת האוטונומיה הניהולית במגזר הציבורי
38	רפורמה 7 — גיוס וקידום בשירות הציבורי לפי מצוינות מקצועית
42	פרק 7 — אשכול ג - מיסוי, חיסכון ותמריצים
43	רפורמה 8 — שיפור מבנה המס הישיר: שיעורי מס נמוכים יותר ובסיס מס רחב יותר
45	רפורמה 9 — רפורמה מקיפה במסים עקיפים: פישוט המע"מ ותמחור השפעות חיצוניות
49	רפורמה 10 — רפורמה במיסוי הפנסיוני: נייטרליות, שקיפות והקצאה יעילה של הון במשק
51	רפורמה 11 — רפורמה בפנסיות התקציביות לשיפור ההוגנות והקיימות הפיסקלית
56	פרק 8 — אשכול ד - תחרות, רגולציה, תיווך פיננסי והקצאת הון
57	רפורמה 12 — פתיחת המגזר החקלאי לתחרות
60	רפורמה 13 — שקיפות וניטרליות בעמלות סוכני הביטוח
63	רפורמה 14 — הגברת התחרות ברכש הציבורי באמצעות ביטול דרישות "קנה תוצרת מקומית" והסכמי קיזוז
66	רפורמה 15 — הפחתת העומס הרגולטורי וחסימי כניסה לעסקים
69	רפורמה 16 — רפורמה משולבת בתכנון, בהיצע הדירות ובתחבורה
73	רפורמה 17 — צמצום עיוותים בצד הביקוש בשוק הדירות
76	רפורמה 18 — פיתוח הפריפריה באמצעות חיבור תחבורתי ופיתוח מוקדי תעסוקה
80	פרק 9 — אשכול ה - יכולת המדינה, משילות פיסקלית ויעילות המגזר הציבורי

82.....	רפורמה 19 — הרחבת השקיפות הפיסקלית ומעבר לחשבונאות תקציבית מלאה
85.....	רפורמה 20 — רפורמה בתהליך הכנת התקציב
88.....	רפורמה 21 — איחוד גביית המסים ותשלומי החובה
91.....	רפורמה 22 — שילוב מדיניות העבודה והרווחה וריכוז מדיניות הרווחה
94.....	רפורמה 23 — מדיניות לגיל הרך: איכות חינוכית ממוקדת במסגרת תקציבית אחראית
96.....	רפורמה 24 — יעול מבנה הממשלה: צמצום מספר המשרדים והשרים
99.....	רפורמה 25 — ביזור סמכויות ואוטונומיה פיסקלית לשלטון המקומי
103.....	פרק 10 — משמעת בהוצאה הציבורית כאסטרטגיית צמיחה
105.....	פרק 11 — משמעת פיסקלית, התפתחות החוב הציבורי ויציבות ארוכת טווח
106.....	פרק 12 — חלוקה, אי־שוויון והשפעות בין־דוריות
107.....	פרק 13 — סיכום
108.....	נספח 1 — תרחיש הבסיס, רפורמות מבניות והטווח הארוך
108.....	1.1 השאלה המרכזית
108.....	1.2 תרחיש הבסיס: העלות של היעדר פעולה
109.....	1.3 גורמים מבניים בתרחיש הבסיס
109.....	1.4 מסיכון של קיפאון לירידה יחסית
109.....	1.5 החשבון המקרו־כלכלי של דחיית רפורמות
109.....	1.6 תרחיש הבסיס כנקודת ייחוס מדיניותית
110.....	1.7 המשמעות האסטרטגית
110.....	1.8 המסגרת האנליטית
111.....	1.9 שיטת כיול המודל
111.....	1.10 משלימות בין רפורמות
111.....	1.11 אי־שוויון ולכידות חברתית
112.....	1.12 חלון ההזדמנויות
112.....	1.13 ההשפעה המקרו־כלכלית הכוללת ומסגרת ההתכנסות
114.....	נספח 2 — מסגרת הרפורמות הכוללת, כיול המודל ומידול השפעות הדדיות לפי אופקי זמן
114.....	2.1 המטרה והמבנה המושגי
114.....	2.2 מבנה פונקציית הייצור ומיפוי הרפורמות
115.....	2.3 השפעות ברוטו ברמת אשכולות הרפורמות
115.....	2.4 פרמטרי כיול ושילוב
116.....	2.5 מידול השפעות הדדיות לפי אופקי זמן
116.....	2.6 כיצד יש לפרש את האומדן של 56%
116.....	2.7 בדיקות רגישות
117.....	2.8 עקביות מתודולוגית
118.....	נספח 3 — משמעת פיסקלית, התפתחות החוב הציבורי ויציבות ארוכת טווח
121.....	נספח 4 — רפורמות מבניות, יכולת המדינה וחזית הצמיחה ארוכת־הטווח
121.....	4.1 התפקיד המרכזי של ההון האנושי

121.....	4.2 הקצאה יעילה של ההון האנושי
122.....	4.3 תמריצים, ניטרליות ויצירת הון
122.....	4.4 הקצאה, תחרות והגאוגרפיה של הפריון
123.....	4.5 החשיבות של משילות פיסקלית
123.....	4.6 יעילות המגזר הציבורי כאסטרטגיית צמיחה
123.....	4.7 השפעות משלימות והשפעות מערכתיות
124.....	4.8 עיגון תרחיש הבסיס לטווח הארוך
124.....	4.9 סדר יישום וכלכלה פוליטית
124.....	4.10 מבט אסטרטגי
125.....	4.11 מחשבה מסכמת
126.....	נספח 5 — מטריצת ההשפעות ההדדיות ושילובי אשכולות הרפורמות
129.....	נספח 6 — עיגון תרחיש הבסיס לטווח הארוך
129.....	6.1 התחזית הדמוגרפית של ישראל: גידול והרכב
130.....	6.2 מהדמוגרפיה לצמיחה: המגבלה הדמוגרפית
131.....	6.3 תרחיש הצמיחה בתרחיש הבסיס
131.....	6.4 מסלול התוצר לנפש
132.....	6.5 ישראל בהקשר בין-לאומי

פרק 1 – מבוא

על המחקר

מחקר זה בוחן כיצד רפורמות מבניות משפיעות על מסלול הצמיחה ארוך הטווח של כלכלת ישראל. הדגש מושם על השפעתן המצטברת על התוצר הריאלי לנפש לאורך מספר עשורים. מטרתו המרכזית היא להעריך באופן כמותי את העלות הכלכלית של היעדר רפורמות ביחס למסלול רפורמות מציאותי.

הניתוח נשען על מסגרת ניתוח אחידה, המקשרת בין עיצוב מוסדי לבין מנועי הצמיחה המרכזיים. מנועי צמיחה אלה כוללים הון אנושי, ניצול העבודה, יצירת הון ופריון גורמי הייצור הכולל. לצורך הניתוח המחקר מפתח סדרה של תרחישים נגדיים (counterfactual). תרחישים אלה מאפשרים לזהות כיווני השפעה עקביים והערכות סדר גודל סבירות של השפעות הרפורמות.

מחקר זה מיועד בעיקר לקובעי מדיניות ולאנשי מקצוע. לכן התמקדנו **בגוף הטקסט** במנגנונים הכלכליים ובתמריצים ארוכי הטווח, ואת הפרטים הטכניים ריכזנו **בנספחים**. מסלול תרחיש הבסיס נשען על ראיות מאקרו-כלכליות בין-לאומיות ועל נתוני קרן המטבע הבין-לאומית עד שנת 2025, ואילו סדר היום הרפורמי נשען על גוף רחב של מחקר יישומי בתחומי הצמיחה הכלכלית, אי-השוויון ויעילות המגזר הציבורי.

בלב הניתוח עומדת טענה מרכזית:

בטווח הארוך רמת ההכנסה של מדינות נקבעת פחות על-ידי תנודות מחזוריות קצרות. היא נקבעת בעיקר על-ידי המוסדות הכלכליים – אלה שמעצבים כיצד חברות מחנכות, מקצות משאבים, משקיעות ומסתגלות לשינויים.

רפורמות מבניות, יכולת המדינה וחזית הצמיחה ארוכת-הטווח

נספח 4 מספק הבהרה נוספת לגבי האופן שבו יש לפרש את השפעות הצמיחה ארוכת-הטווח המוצגות בדו"ח זה. הוא מדגיש כי רפורמות מבניות עוסקות בראש ובראשונה בשיפור יכולת היסוד של הכלכלה – איכות המוסדות, מנגנוני הקצאת המשאבים ומבנה התמריצים – ולא בגירוי קצר-טווח של הפעילות הכלכלית. **הנספח** מסביר מדוע רפורמות משפיעות לאט אך לאורך זמן. מוסדות משתנים בהדרגה, השקעות משתנות בהדרגה, וגם שיפור בהון האנושי מצטבר לאורך דורות. כתוצאה מכך, התועלות של הרפורמות מצטברות ומתעצמות עם הזמן, גם אם בשנים הראשונות הן עשויות להיראות מתונות.

הנספח דן גם באי-ודאות ובבדיקות העמידות של ההערכות. תחזיות לטווח ארוך כרוכות בהכרח בהנחות לגבי פרמטרים ובבחירות כיול של המודל. במקום להסתמך על אומדן יחיד ומכני, המסגרת האנליטית בוחנת הנחות חלופיות לגבי עוצמת ההשפעות ההדדיות בין רפורמות, מהירות ההתאמה של הכלכלה, ודינמיקת ההתכנסות לרמות פריון גבוהות יותר. האומדנים המרכזיים המוצגים בגוף הדו"ח נמצאים בטווחים שמרניים וסבירים מבחינה אמפירית, דבר המחזק את המסקנה שהרווחים ארוכי-הטווח המוערכים אינם תלויים בהנחות מודל אופטימיות במיוחד.

לבסוף, **נספח 4** ממקם את תכנית הרפורמות גם בהקשר השוואתי בין-לאומי. כלכלות מתקדמות ששיפרו את איכות המוסדות, את יעילות הרגולציה, את יצירת ההון האנושי ואת האמינות הפיסקלית שלהן חוו לאורך זמן עלייה מתמשכת ברמת ההכנסה. אף שהיקף ההשפעה המדויק של רפורמות עשוי להשתנות בין מדינות, הכיוון הכללי של ההשפעה נתמך באופן עקבי בראיות השוואתיות בין-לאומיות. לפיכך, **הנספח** מחזק את הטענה כי רפורמות מבניות שיטתיות ומבוססות הן תנאי הכרחי לשמירה על התכנסות בטווח הארוך לחזית הכלכלית המתקדמות ולחוסן כלכלי מתמשך.

פרק 2 — ההשפעה המקרו-כלכלית של תכנית הרפורמות המבניות

פרק זה מסכם את ההשפעות המקרו-כלכליות המרכזיות של חבילת הרפורמות בשלושה אופקי זמן:

- טווח קצר — 3 שנים
- טווח בינוני — 13 שנים
- טווח ארוך — 33 שנים

חישבנו את האומדנים באמצעות שילוב שיטתי של השפעות הרפורמות, לפי השיטה המפורטת בנספח 2.

חשוב להדגיש כי רפורמות מבניות אינן מגדילות בדרך כלל את קצב הצמיחה ארוך הטווח של הכלכלה. במקום זאת, הן מעלות את רמת התוצר שאליה המשק צפוי להגיע. במילים אחרות, הרפורמות מעבירות את הכלכלה למסלול של פיריון גבוה יותר. במהלך תקופת המעבר קצב הצמיחה גבוה מזה של תרחיש הבסיס, עד להתכנסות לרמת האיזון החדשה.

בהתבסס על מודל הצמיחה המכויל, חבילת הרפורמות המלאה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס כך:

אופק זמן	עלייה בתוצר לנפש
לאחר 3 שנים	7.2%
לאחר 13 שנים	28.5%
לאחר 33 שנים	56%

ההשפעה של 56% מייצגת עלייה קבועה ברמת התוצר לאחר יישום הרפורמות, ולא שינוי קבוע בקצב הצמיחה. קצב הצמיחה בטווח הארוך מתייצב סביב הקצב של כלכלות מתקדמות, אך ברמת הכנסה גבוהה משמעותית.

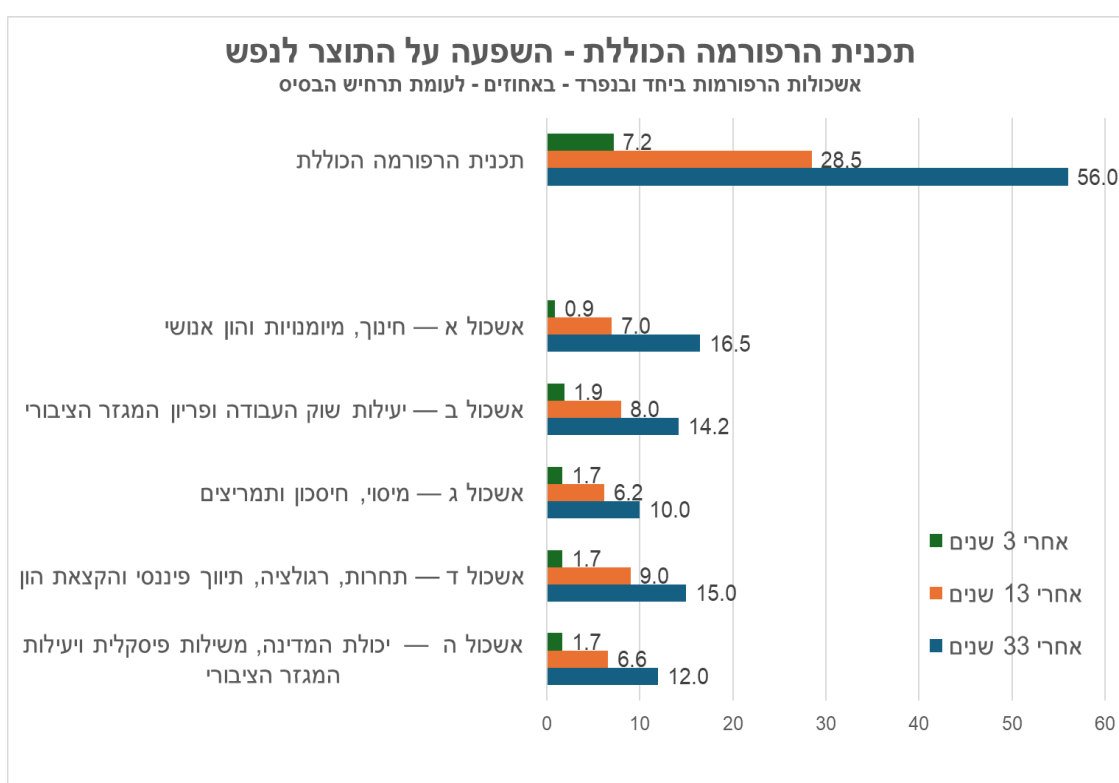
טבלת ההשפעה המקרו־כלכלית — לפי אשכולות רפורמות ורפורמות בודדות

האומדנים עבור כל רפורמה מוצגים באופן עצמאי. החישוב ברמת אשכולות הרפורמות וברמת התכנית הכוללת כולל התאמות השפעות הדדיות שנועדו למנוע ספירה כפולה של ערוצי השפעה משותפים.

רפורמה	אחרי 3 שנים	אחרי 13 שנים	אחרי 33 שנים	ערוץ הצמיחה המרכזי של הרפורמה
תכנית הרפורמה הכוללת	7.2%	28.5%	56%	
אשכול א — חינוך, מיומנויות והון אנושי	0.9%	7.0%	16.5%	
רפורמה 1 — לימודי ליבה ושילוב מיומנויות יסוד בכל מערכת החינוך	0.3%	2.8%	9.0%	הון אנושי
רפורמה 2 — הרחבת בחירת בתי ספר, אוטונומיה מוסדית ורפורמה במבנה העסקת המורים	0.5%	2.8%	5.5%	איכות ההון האנושי / פריון מוסדי
רפורמה 3 — ליברליזציה של ההשכלה הגבוהה לשיקום איכות אקדמית וחדשנות	0.5%	3.2%	5.0%	הון אנושי וחדשנות
אשכול ב — יעילות שוק העבודה ופריון המגזר הציבורי	1.9%	8.0%	14.2%	
רפורמה 4 — מודרניזציה של מוסדות שוק העבודה והסדרת פעילותם של ארגוני העובדים	0.9%	3.0%	5.0%	הקצאת עבודה
רפורמה 5 — מדיניות פעילה בשוק העבודה מבוססת נתונים	0.8%	1.9%	3.2%	ניצול כוח העבודה
רפורמה 6 — שינוי מבנה ההעסקה והרחבת האוטונומיה הניהולית במגזר הציבורי	0.6%	2.6%	4.4%	פריון מוסדי
רפורמה 7 — גיוס וקידום בשירות הציבורי לפי מצוינות מקצועית	0.6%	2.4%	4.4%	פריון מוסדי
אשכול ג — מיסוי, חיסכון ותמריצים	1.7%	6.2%	10.0%	
רפורמה 8 — שיפור מבנה המס הישיר: שיעורי מס נמוכים יותר ובסיס מס רחב יותר	1.0%	3.0%	4.2%	היצע עבודה ויזמות

יעילות הקצאה	3.5%	2.0%	0.6%	רפורמה 9 — רפורמה מקיפה במסים עקיפים: פישוט המע"מ ותמחור השפעות חיצוניות
העמקת הון	2.2%	1.4%	0.3%	רפורמה 10 — רפורמה במיסוי הפנסיוני: נייטרליות, שקיפות והקצאה יעילה של הון במשק
קיימות פיסקלית	2.6%	1.3%	0.3%	רפורמה 11 — רפורמה בפנסיות התקציביות לשיפור ההוגנות והקיימות הפיסקלית
	15%	9.0%	1.7%	אשכול ד — תחרות, רגולציה, תיווך פיננסי והקצאת הון
יעילות הקצאה	1.4%	1.0%	0.3%	רפורמה 12 — פתיחת המגזר החקלאי לתחרות
הקצאת הון	1.4%	1.0%	0.3%	רפורמה 13 — שקיפות וניטרליות בעמלות סוכני הביטוח
יעילות הקצאה	1.4%	0.9%	0.2%	רפורמה 14 — הגברת התחרות ברכש הציבורי באמצעות ביטול דרישות "קנה תוצרת מקומית" והסכמי קיזוז
פריון	5.2%	3.2%	0.9%	רפורמה 15 — הפחתת העומס הרגולטורי וחסמי כניסה לעסקים
פריון מרחבי	6.0%	3.4%	1.0%	רפורמה 16 — רפורמה משולבת בתכנון, בהיצע הדירות ובתחבורה
יעילות הקצאה	1.8%	1.2%	0.4%	רפורמה 17 — צמצום עיוותים בצד הביקוש בשוק הדירות
הקצאת עבודה	2.2%	0.9%	0.3%	רפורמה 18 — פיתוח הפריפריה באמצעות חיבור תחבורתי ופיתוח מוקדי תעסוקה
	12.0%	6.6%	1.7%	אשכול ה — יכולת המדינה, משילות פיסקלית ויעילות המגזר הציבורי
פריון מוסדי	1.9%	1.1%	0.3%	רפורמה 19 — הרחבת השקיפות הפיסקלית ומעבר לחשבונאות תקציבית מלאה
פריון מוסדי	1.9%	1.0%	0.3%	רפורמה 20 — רפורמה בתהליך הכנת התקציב
פריון מוסדי	1.9%	1.1%	0.4%	רפורמה 21 — איחוד גביית המסים ותשלומי החובה

הקצאת עבודה	רפורמה 22 — שילוב מדיניות העבודה והרווחה וריכוז מדיניות הרווחה		
	1.9%	1.2%	0.4%
פריין מוסדי	רפורמה 23 — מדיניות לגיל הרך: איכות חינוכית ממוקדת במסגרת תקציבית אחראית		
	2.6%	1.5%	0.3%
פריין מוסדי	רפורמה 24 — יעול מבנה הממשלה: צמצום מספר המשרדים והשרים		
	2.3%	1.3%	0.4%
פריין מוסדי	רפורמה 25 — ביזור סמכויות ואוטונומיה פיסקלית לשלטון המקומי		
	2.3%	1.3%	0.4%



הרפורמות בעלות ההשפעה הגדולה ביותר לפי אופק זמן

השפעה בטווח קצר (3 שנים)

1. רפורמה 8 — שיפור מבנה המס הישיר: שיעורי מס נמוכים יותר ובסיס מס רחב יותר (1.0%)
 2. רפורמה 16 — רפורמה משולבת בתכנון, בהיצע הדירות ובתחבורה (1.0%)
 3. רפורמה 4 — מודרניזציה של מוסדות שוק העבודה והסדרת פעילותם של ארגוני העובדים (0.9%)
 4. רפורמה 15 — הפחתת העומס הרגולטורי וחסימי כניסה לעסקים (0.9%)
- ערוצי ההשפעה המרכזיים: היצע עבודה, העמקת הון, יעילות הקצאה.
-

השפעה בטווח בינוני (13 שנים)

1. רפורמה 16 — רפורמה משולבת בתכנון, בהיצע הדירות ובתחבורה (3.4%)
 2. רפורמה 15 — הפחתת העומס הרגולטורי וחסימי כניסה לעסקים (3.2%)
 3. רפורמה 3 — ליברליזציה של ההשכלה הגבוהה לשיקום איכות אקדמית וחדשנות (3.2%)
 4. רפורמה 4 — מודרניזציה של מוסדות שוק העבודה והסדרת פעילותם של ארגוני העובדים (3.0%)
- ערוצי ההשפעה המרכזיים: העמקת הון, הון אנושי, הקצאת עבודה.
-

השפעה בטווח ארוך (33 שנים)

1. רפורמה 1 — לימודי ליבה ושילוב מיומנויות יסוד בכל מערכת החינוך (9.0%)
 2. רפורמה 16 — רפורמה משולבת בתכנון, בהיצע הדירות ובתחבורה (6.0%)
 3. רפורמה 2 — הרחבת בחירת בתי ספר, אוטונומיה מוסדית ורפורמה במבנה העסקת המורים (5.5%)
 4. רפורמה 15 — הפחתת העומס הרגולטורי וחסימי כניסה לעסקים (5.2%)
- ערוצי ההשפעה המרכזיים: הצטברות הון אנושי, העמקת הון, פריון מוסדי.
-

פרק 3 — תרחיש הבסיס: מגמות דמוגרפיות ואינרציה מבנית

הצמיחה ארוכת הטווח של כלכלת ישראל נקבעת בעיקר על-ידי גורמים מבניים. תנודות מחזוריות קצרות-טווח ממלאות תפקיד משני בלבד. תרחיש הבסיס מניח שמירה על יציבות מאקרו-כלכלית. תרחיש זה מניח גם שמירה על יתרון תחרותי במגזר ההיי-טק והיעדר משבר חיצוני משמעותי. גם בתנאים אלה קצב הצמיחה של התוצר לנפש צפוי להאט בעשורים הקרובים.

בהתבסס על פונקציית הייצור הסטנדרטית הבאה:

$$Y = A \cdot K^\alpha \cdot (H \cdot L)^{1-\alpha}$$

כאשר Y הוא התוצר, A פרייון גורמי הייצור הכולל, K הון פיזי, H הון אנושי, ו- L תשומת העבודה, תחזיות תרחיש הבסיס מצביעות על:

- האטה בקצב הגידול של תשומת העבודה האפקטיבית עקב מגמות דמוגרפיות (גידול מתון יותר ושינוי בהרכב האוכלוסייה)
- צמיחה מתונה בפרייון גורמי הייצור הכולל, התואמת את דפוסי התפשטות החדשנות בכלכלות מתקדמות
- קצב הצטברות ההון מותאם להתרחבות האיטית יותר של התוצר.

קצב גידול האוכלוסייה צפוי להאט באופן מתון, אך השינוי המרכזי מתרחש בהרכב האוכלוסייה. אם לא יחול שיפור בפרייון ובשיעורי התעסוקה, חלקן של קבוצות אוכלוסייה עם השתתפות נמוכה בשוק העבודה ילך ויגדל. מצב זה יפגע ישירות בפרייון העבודה של המשק כולו. **סימולציות תרחיש הבסיס מצביעות על אובדן מצטבר בתוצר של יותר מ-10% עד שנת 2060 ביחס לתרחיש חלופי שבו הרכב האוכלוסייה נשאר קבוע.**

שינוי ההרכב הדמוגרפי משפיע על הצמיחה דרך מספר ערוצים. ירידה בפרייון העבודה מפחיתה גם את התוצר השולי של ההון, מחלישה את התמריץ להשקעה ומאטה את תהליך העמקת ההון. במקביל, הלחץ הפיסקלי צפוי לגדול כאשר יחס התלות באוכלוסייה עולה, מה שמגדיל את הסבירות לתגובות מס מעוותות העלולות להחליש עוד יותר את הצמיחה.

תרחיש הבסיס אינו מצביע על קיפאון — אלא על התרחקות יחסית מחזית הכלכלות המתקדמות.

נושאים אלה נדונים בפירוט רב יותר בנספחים 1 ו-6.

בינה מלאכותית והאצת שינוי טכנולוגי

תרחיש הבסיס מניח קצב מתון של גידול בפרייון גורמי הייצור הכולל, התואם את דפוסי התפשטות החדשנות הבשלים שנצפו בכלכלות מתקדמות. עם זאת, ההתקדמות מהירה בטכנולוגיות בינה מלאכותית (AI), האוטומציה וטכנולוגיות כלליות (GPT – General Purpose Technologies) יוצרת מקור משמעותי של אי-ודאות ביחס להנחה זו.

במסגרת פונקציית הייצור שבה משתמש המחקר, בינה מלאכותית פועלת בעיקר דרך הגדלת פרייון גורמי הייצור הכולל. עם זאת, השפעתה הכוללת תלויה במידה רבה בהון האנושי, בגמישות שוק העבודה, בעיצוב הרגולציה וביכולת המוסדית של המדינה. עצם קיומה של פריצת דרך טכנולוגית אינו מבטיח כשלעצמו עלייה רחבה בפרייון. מדינות בעלות מערכות יעילות לפיתוח מיומנויות עבודה, מנגנונים גמישים להקצאת עבודה ושוקי הון מתפקדים היטב מצויות בעמדה טובה יותר לממש חדשנות בתחום הבינה המלאכותית לצמיחה מתמשכת בתוצר.

בהיעדר רפורמות משלימות, בינה מלאכותית עלולה אף להעמיק פערים מבניים קיימים: ענפים עתירי מיומנות עשויים לחוות עלייה מהירה בפריון, בעוד שחלקים אחרים של שוק העבודה — במיוחד עובדים בעלי מיומנויות נמוכות — עלולים להתמודד עם דחיקה מתעסוקה ועם ירידה בשיעורי ההשתתפות. לעומת זאת, במסלול הרפורמות המתואר בדו"ח זה — ובייחוד שיפור החינוך הבסיסי, הגדלת האוטונומיה של ההשכלה הגבוהה, הגברת הגמישות בשוק העבודה, פישוט הרגולציה וחיזוק היכולות הדיגיטליות של המגזר הציבורי — אימוץ טכנולוגיות בינה מלאכותית צפוי לחזק את ההשפעות המשלימות בין ענפים ולהגדיל את השפעת הרפורמות על רמת התוצר בטווח הארוך.

לכן ניתן לראות בחבילת הרפורמות לא רק מענה ללחצים הדמוגרפיים הפועלים על המשק, אלא גם תנאי מוסדי למיצוי פוטנציאל הפריון של טכנולוגיות כלליות מתפתחות. במילים אחרות, השפעת הבינה המלאכותית על הצמיחה תלויה במידה רבה במסגרת המוסדית שבתוכה פועלת הכלכלה.

פרק 4 — שיטת השילוב של השפעות הרפורמות, כיול המודל ומידול השפעות הדדיות לפי אופקי זמן

שיטת החישוב הכולל של השפעות הרפורמות המוצגת ב**נספח 2** מסבירה כיצד משולבים האומדנים של הרפורמות הבודדות למסלול מאקרו-כלכלי עקבי, מבלי להביא בחשבון פעמיים השפעות חופפות. העיקרון המרכזי הוא שרפורמות מבניות אינן מגדילות בדרך כלל באופן קבוע את קצב הצמיחה ארוך-הטווח של הכלכלה. במקום זאת, הן מעלות את רמת התוצר שאליה הכלכלה מתכנסת. במילים אחרות, רפורמות מאפשרות למשק להגיע לרמת פעילות גבוהה יותר, ובכך יוצרות רווח הכנסה קבוע, בעוד שקצב הצמיחה במצב יציב ארוך-טווח מתייצב בסופו של דבר סמוך לקצב הצמיחה של חזית הכלכלות המתקדמות. ה**נספח** מבהיר באופן פורמלי כיצד השפעות אלו על רמת התוצר מצטברות בהדרגה לאורך זמן, כאשר מוסדות משתנים, העבודה מוקצית מחדש בין ענפים, והון פיזי מצטבר ומתעמק.

נספח 2 גם מבהיר כיצד מטופלות השפעות הדדיות בין הרפורמות ובין אופקי הזמן השונים. רפורמות הפועלות דרך ערוצי השפעה דומים — כגון הון אנושי, יעילות שוק העבודה, יצירת הון ופרייון מוסדי — חופפות בחלקן. כדי לא להפריז בהערכת ההשפעה הכוללת, המודל מביא בחשבון מצב שבו כמה רפורמות משפיעות על אותו תחום. במקרה כזה, התרומה של כל רפורמה נוספת קטנה יותר. חשוב לציין כי פרמטרים אלה משתנים בין אופקי הזמן: בטווח הקצר החפיפה בין הרפורמות גדולה יותר, משום שיכולת ההתאמה של הכלכלה מוגבלת; לעומת זאת, בטווח הארוך מתחזקות ההשפעות המשלימות בין הרפורמות, כאשר הרפורמות מחזקות זו את זו באמצעות השקעות גבוהות יותר, שיפור הממשל והקצאה מרחבית יעילה יותר של פעילות כלכלית. התוצאה היא מתודולוגיית חישוב כולל שיטתית המייצרת אומדנים עקביים פנימית עבור אופקי הזמן של 3, 13 ו-33 שנים, ומובילה להשפעת הרמה ארוכת-הטווח המכוילת של 56% המתועדת ב**נספח 2**.

פרק 5 — אשכול א - חינוך, מיומנויות והון אנושי

השגשוג הכלכלי בטווח הארוך נקבע במידה רבה על-ידי איכות ההון האנושי של מדינה והמבנים המוסדיים המעצבים את תהליך היווצרותו. בכלכלות מתקדמות, הבדלים ברמת ההכנסה משקפים במידה גוברת הבדלים במיומנויות קוגניטיביות, ביכולת הסתגלות וביכולת חדשנות — ולא רק בהון פיזי.

כלכלת ישראל משלבת מגזר טכנולוגי מוביל ברמה עולמית עם פערים מתמשכים ולעיתים אף מתרחבים ברמות המיומנות בין קבוצות אוכלוסייה שונות. מגמות דמוגרפיות צפויות להעצים את האתגר הזה: בהיעדר שינוי מבני, חלק גדל והולך מכוח העבודה העתידי צפוי להיכנס לשוק העבודה ללא הכנה מספקת להשתלבות בענפים בעלי פריון גבוה.

הרפורמות באשכול זה מתמקדות בהון האנושי בשלושה שלבים משלימים:

- שלב החינוך הבסיסי (לימודי ליבה)
- מבנה התמריצים והמשילות במערכת החינוך היסודי והעל-יסודי
- מבנה המערכת להשכלה גבוהה ואוטונומיה מוסדית

שלושת השלבים פועלים יחד לחיזוק רמת הפריון ולשיפור פוטנציאל הצמיחה של המשק.

מיומנויות יסוד מרחיבות את אפשרויות התעסוקה של הפרט. רפורמות במבנה המשילות במערכת החינוך משפרות את יעילות ההוצאה הציבורית על חינוך. רפורמות בהשכלה הגבוהה צפויות לחזק את החדשנות ואת התחרותיות הגלובלית.

רפורמות בתחום ההון האנושי פועלות בהדרגה לאורך זמן באמצעות כניסת דורות חדשים של עובדים לשוק העבודה. חשיבותן המאקרו-כלכלית נובעת מהשפעתן המצטברת על הפריון ועל שיעורי ההשתתפות.

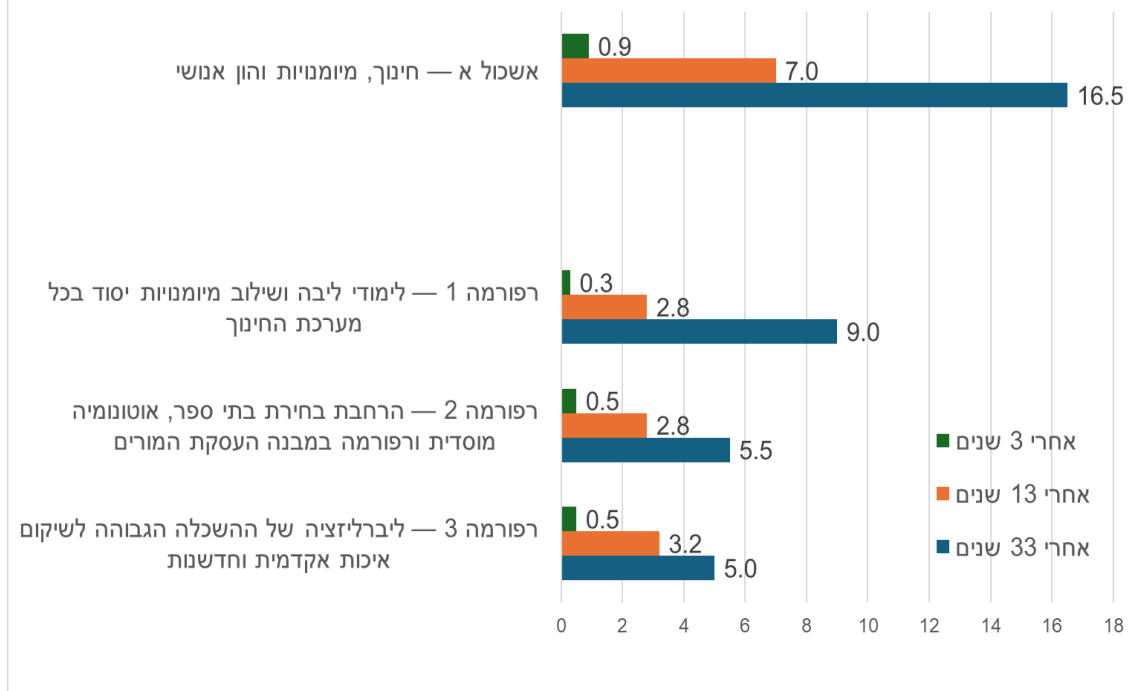
ביחד, רפורמות באשכול זה צפויות להגדיל את התוצר לנפש ביחס לתרחיש הבסיס כך:

עלייה בתוצר לנפש	אופק זמן
0.9%	לאחר 3 שנים
7.0%	לאחר 13 שנים
16.5%	לאחר 33 שנים

האומדנים משקפים התאמות השפעות הדדיות בין רפורמות המשפיעות דרך מנגנונים מוסדיים דומים.

אשכול א - השפעה על התוצר הנפש של הרפורמות

ביחד ובנפרד - באחוזים - לעומת תרחיש הבסיס



רפורמה 1 — לימודי ליבה ושילוב מיומנויות יסוד בכל מערכת החינוך

הרעיון

מוצע להתנות את המימון הציבורי למוסדות חינוך בהשגת רמת מינימום מוכחת של הישגים לימודיים במקצועות ליבה — ובהם מתמטיקה, אנגלית, מדעים ואוריינות דיגיטלית, וכן אוריינות בשפה העברית וכישורי תקשורת. הכלי המרכזי של המדיניות הוא **קישור המימון הציבורי להישגים לימודיים מדידים** — ולא אכיפה כפייתית: מוסדות החינוך שומרים על אוטונומיה פדגוגית, אך נדרשים להוכיח כי תלמידיהם רוכשים את המיומנויות הדרושות להשתלבות בשוק העבודה המודרני.

המדיניות תיושם בהדרגה. המדינה תשתמש במדדים אחידים ובדיווח שקוף, כך שמוסדות החינוך יוכלו להתאים את תוכניות הלימוד ואת כוח האדם.

העיוות הכלכלי המטופל

חלק משמעותי וגדל מן התלמידים — במיוחד במגזרים החרדי והערבי — מקבל כיום הוראה מוגבלת במקצועות יסוד. מצב זה מפחית את יכולת ההשתכרות, פוגע בניידות התעסוקתית ומעמיק פערי שכר לאורך זמן. ברמת המשק התוצאה היא ירידה בהיצע העבודה האפקטיבי ובפריון הכולל של המשק.

מאחר שתוצאות אלה ניתנות לחיזוי כבר בעת ביצוע ההשקעה בחינוך, זהו מקרה מובהק של תת-השקעה בהון אנושי, בעל השלכות פיסקליות ארוכות טווח.

ההיגיון הכלכלי

הטיעון הכלכלי לחיזוק מיומנויות יסוד נשען על **משלימות** (complementarities).

עובדים בעלי כישורים בסיסיים בחשבון ובשפה הם גמישים יותר, ניתנים להכשרה בקלות רבה יותר ומסוגלים לפעול בסביבה טכנולוגית דינמית. חברות הפועלות בסביבה של כוח עבודה מיומן יותר נוטות להשקיע יותר בתהליכי ייצור מתקדמים ובציוד הון מתקדם. לאורך זמן השפעה הדדית זו מעלה את הפריזון במשק כולו.

רמת המיומנויות גם משפיעה על **התפשטות טכנולוגית**. טכנולוגיות בחזית הידע מייצרות עלייה רחבה בהכנסה רק כאשר כוח העבודה מסוגל לאמץ אותן. כלכלות שבהן פערי המיומנויות מצומצם יחסית מציגות בדרך כלל התכנסות מהירה יותר של הפריזון בין ענפים.

מכיוון שהרפורמה משפיעה על קבוצת אוכלוסייה גדולה וגדלה מבחינה דמוגרפית, חשיבותה המאקרו-כלכלית גבוהה במיוחד ביחס לרפורמות אחרות.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

ראשי – הרחבת היצע העבודה המיומן האפקטיבי.
חלק גדול יותר מן העובדים מסוגל להשתלב במקצועות בעלי פריזון גבוה.

משני – פריזון גורמי הייצור הכולל (TFP).
התאמה טובה יותר בין עובדים למשרות ויכולת טובה יותר לאמץ טכנולוגיות תומכות בהפצת חדשנות.

משלים – העמקת הון.
פריזון צפוי גבוה יותר מגביר תמריצים להשקעה.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כשיפור מבוסס-מחזוריים דמוגרפיים (cohort-based) בהון האנושי המשפיע על:

- הסתברות השתתפות בשוק העבודה
 - דפוסי שכר
 - מעבר למקצועות מיומנים
 - פריזון גורמי הייצור הכולל הקשור להתפשטות טכנולוגית
- מאחר שדורות חדשים נכנסים לשוק העבודה בהדרגה, ההשפעה המאקרו-כלכלית מצטברת לאורך זמן.
-

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הערכת ההשפעה של רפורמה זו על התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס היא:

אופק זמן	השפעה
לאחר 3 שנים	0.3%
לאחר 13 שנים	2.8%
לאחר 33 שנים	9.0%

רפורמה זו מייצרת את ההשפעה ארוכת הטווח הגדולה ביותר מבין הרפורמות בחבילה, בשל משקלה הדמוגרפי והשפעתה על התכנסות שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

יישום הרפורמה עשוי לעורר התנגדות מצד מוסדות חינוך וקהילות החוששות מפגיעה באוטונומיה התרבותית והפדגוגית שלהן. קישור התמיכה הציבורית להשגת תוצאות לימודיות בסיסיות — במקום קביעה ישירה של תכני הלימוד — עשוי ליצור איזון בין אוטונומיה מוסדית לבין אחריות ציבורית. בטווח הארוך, שיפור במיומנויות היסוד צפוי להגדיל את שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה ואת פוטנציאל ההשתכרות של קבוצות אוכלוסייה הנמצאות כיום בתת־ייצוג בתעסוקה.

מקורות נבחרים

- אבידן, נעמה, ריקי ממון, אברהם תומר, "חופש בחירה ותחרות בבתי־הספר בישראל", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 98, 2025. [KPF0150_Edu_options.pdf](https://www.kupat.org.il/Portals/0/KPF0150_Edu_options.pdf)
- קרלינסקי, אריאל, "השכלה, תעסוקה והשתכרות של גברים חרדים במבט ארוך־טווח: האם הפערים מצטמצמים?", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 70, 2021. [KPF0119_EduEmpEarn_H_txt70.pdf](https://www.kupat.org.il/Portals/0/KPF0119_EduEmpEarn_H_txt70.pdf)
- קרלינסקי, אריאל, תום שדה, ערו יוגב, מיכאל שראל, "על המיסים ועל הנפלאות: התפלגות הכנסות והוצאות המדינה בקרב משקי הבית בישראל", *הרבעון לכלכלה*, 68, 2024. https://ieca.org.il/wp-content/uploads/2025/11/taxes_and_wonders.pdf
- Hanushek, Eric A., and Ludger Woessmann. "The Role of Cognitive Skills in Economic Development." *Journal of Economic Literature* 46, no. 3 (2008): 607–668. <https://doi.org/10.1257/jel.46.3.607>
- Hanushek, Eric A., and Ludger Woessmann. *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. Cambridge, MA: MIT Press, 2015. <https://mitpress.mit.edu/9780262029179/>
- Barro, Robert J. "Education and Economic Growth." *Annals of Economics and Finance* 14, no. 2 (2013): 301–328. <http://aeconf.com/Articles/Nov2013/aef140202.pdf>
- OECD. *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2023. <https://doi.org/10.1787/eag-2023-en>

Bank of Israel. *Annual Report 2023 — Chapter on Education and Human Capital*.
<https://www.boi.org.il/en/publications/annual-reports/>

Berman, Eli. "Sect, Subsidy, and Sacrifice: An Economist's View of Ultra-Orthodox Jews." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, No. 3 (Aug., 2000)

Karlinsky, Ariel, Tom Sadeh, Eran Yogev, Michael Sarel, "On Taxes and Wonders: Complete Fiscal Accounts at the Household Level in Israel". *Israel Economic Review*, Vol. 23, No. 1, 2025.

[Vol-231-2025-3.pdf](#); [Appendix - On Taxes and Wonders IER - FINAL to print - 2025-12.pdf](#)

Habib, Jack, et al. *Labour Market and Socio-Economic Outcomes of the Arab-Israeli Population*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 102.

Paris: OECD Publishing, 2010.

<https://doi.org/10.1787/5kmjnrccfsskc-en>

Taub Center for Social Policy Studies in Israel. *Arab Israelis: From Education Through Employment*. Jerusalem: Taub Center, 2017.

<https://www.taubcenter.org.il/en/research/reality-check-arab-israelis-from-education-through-employment/>

רפורמה 2 — הרחבת בחירת בתי ספר, אוטונומיה מוסדית ורפורמה במבנה העסקת המורים

הרעיון

לקדם שינוי מבני במערכת החינוך בישראל באמצעות שילוב של הרחבת חופש הבחירה של ההורים, אוטונומיה אמיתית לבתי הספר, כניסה תחרותית של ספקי חינוך ורפורמה במבנה העסקת המורים — במטרה לשנות את מבנה התמריצים סביב הישגי תלמידים ופיתוח הון אנושי בטווח הארוך.

הרפורמה משלבת ארבעה רכיבים משלימים:

1 הרחבת בחירת ההורים

יש להרחיב את אפשרויות הבחירה של הורים מעבר לשיבוץ הנוקשה לפי אזורי רישום גאוגרפיים. מודלים של בחירה מבוקרת בבתי הספר בישראל מראים כי הרחבת שיקול הדעת של ההורים יכולה לשפר דפוסי שילוב בין קבוצות אוכלוסייה ולחזק את האחריות של בתי הספר.

הרחבת אפשרויות הבחירה יוצרת **תחרות**: בתי ספר נדרשים להתחרות על תלמידים, דבר המעודד תגובות גבוהות יותר וחדשנות.

2 חיזוק האוטונומיה ברמת בית הספר

יש להעניק לבתי הספר אוטונומיה ניהולית ממשית בנושאים הבאים:

- שיטות פדגוגיות

- הקצאת תקציבים
- גיוס ושימור צוות הוראה
- ארגון פנימי של בית הספר

במצב הקיים מועברות לבתי הספר לעיתים אחריות ללא סמכות מקבילה. אוטונומיה אמיתית מחייבת גם סמכות בנושאי כוח אדם ובניהול פנימי.

3 רפורמה במבנה העסקת המורים

כפי שמראה המחקר של תומר (2021), מסגרת ההעסקה הריכוזית הקיימת — המאופיינת בהסכמי שכר ארציים, מדרגות שכר המבוססות בעיקר על ותק ושיקול דעת ניהולי מוגבל — מגבילה את יכולתם של בתי הספר:

- לתגמל מצוינות
- להתמודד עם תפקוד נמוך
- להתאים את מבנה כוח האדם לצרכים פדגוגיים

הרפורמה כוללת:

- גמישות רבה יותר בחוזי העסקה של מורים
 - סמכות ברמת בית הספר לגיוס ולפיטורים (בכפוף להליכי הגינות)
 - מבני שכר דיפרנציאליים הקשורים לביצועים ולמחסור בתחומי הוראה
 - מודלים ניסיוניים המאפשרים מסגרות העסקה חלופיות
- אין מדובר בצמצום ההגנות על מורים, אלא במעבר ממבנה אחד ונוקשה למערכת תמריצים המותאמת לביצועים.

4 איזון מחדש של יחסי הכוח בממשל החינוכי

ישראל ותומר (2026) מראים כיצד פערי כוח מוסדיים — ובמיוחד הדומיננטיות של איגודי מורים מרכזיים — משפיעים על תוצאות המדיניות.

כאשר כוח המיקוח הקיבוצי גובר על שיקול הדעת ברמת בית הספר:

- יישום רפורמות מתעכב
- סמכות הניהול נחלשת
- האחריות מתפזרת

לכן מטרת הרפורמה היא לאזן מחדש את מבנה הממשל כך ש:

- ההורים והתלמידים יהיו בעלי העניין המרכזיים
- הנהגת בתי הספר תחזיק בסמכות תפעולית
- איגודי המורים ישמרו על זכויות הייצוג שלהם אך לא ירכזו שליטה מוסדית

העיוות הכלכלי המטופל

המבנה הקיים של המערכת יוצר שלושה עיוותים מרכזיים:

תמריצים חלשים לביצועים

מבני שכר אחידים וחוזים ריכוזיים מפחיתים את הקשר בין איכות ההוראה לבין תגמול.

סמכות ניהולית מוגבלת

מנהלי בתי ספר אינם מחזיקים לעיתים בסמכות ממשית בנוגע להחלטות כוח אדם, דבר שמחליש אחריותיות ברמת בית הספר.

רמת תחרות נמוכה

כאשר שיבוץ תלמידים נקבע בעיקר באופן מנהלי, ספקי חינוך אינם ניצבים בפני לחץ תחרותי משמעותי לשיפור איכות.

עיוותים אלה מאטים את **הצטברות ההון האנושי** ומפחיתים את פריון ההוצאה על חינוך. זהו כשל מוסדי: התמריצים בתוך המערכת אינם מיושרים במידה מספקת עם תוצאות חינוכיות של תלמידים.

ההיגיון הכלכלי

ההון האנושי הוא מנוע הצמיחה המרכזי בטווח הארוך.

מחקרים אמפיריים מצביעים על כך ש:

- איכות המורה היא הגורם הבית-ספרי החשוב ביותר להישגי תלמידים
- איכות הניהול משפיעה משמעותית על ביצועי ארגונים
- תחרות יכולה לשפר את יעילות המגזר הציבורי כאשר היא מלווה באחריותיות

באמצעות שילוב של:

- בחירת בתי ספר
- אוטונומיה מוסדית
- גמישות בשוק העבודה של מורים

הרפורמה משפרת את ההתאמה בין תלמידים, מורים ובתי ספר. התאמה טובה יותר בין תלמידים, מורים ובתי ספר מגדילה את הפריון ואת הצטברות ההון האנושי. מכיוון שהישגים חינוכיים מצטברים לאורך דורות, ההשפעה המאקרו-כלכלית מצטברת לאורך זמן.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

איכות ההון האנושי — בחירה טובה יותר של מורים ומבנה תמריצים משופר מעלים הישגים לימודיים.

יכולת חדשנות — בתי ספר יכולים לאמץ תכניות לימודים וטכנולוגיות מגוונות.

הקצאת כישרון — מורים בעלי יכולת גבוהה מתוגמלים ונשארים במערכת.
ניידות בין-דורית — הרחבת הבחירה מפחיתה את השפעתן של מגבלות גאוגרפיות.
פריון מוסדי — ההוצאה על חינוך נעשית יעילה יותר.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- עלייה בפריון גורמי הייצור הכולל המגדיל הון אנושי
 - שיפור ביעילות ההתאמה בשוק העבודה של מורים
 - יצירת תחרות בין ספקי חינוך
- הרפורמה צפויה ליצור עלייה מתמשכת ברמת הפריון.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הערכת ההשפעה של רפורמה זו על התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס:

השפעה	אופק זמן
0.5%	לאחר 3 שנים
2.8%	לאחר 13 שנים
5.5%	לאחר 33 שנים

גמישות מוסדית משפרת את איכות ההוראה, את ההתאמה בין מורים לבתי ספר ואת הפריון הכולל.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

הרחבת חופש הבחירה של ההורים והגדלת האוטונומיה של בתי הספר עשויות להיתקל בהתנגדות מצד ארגוני מורים, רשויות מקומיות ומוסדות הנהנים מן המבנה הריכוזי הקיים. עם זאת, הגדלת התחרות בין בתי הספר יכולה לשפר את איכות ההוראה עבור תלמידים המוגבלים כיום לבתי ספר לפי אזור מגורים. יש לעצב מנגנוני מימון וכללי קבלה שימנעו החרפה של פערים חברתיים בגישה לחינוך איכותי.

מקורות נבחרים

אבידן, נעמה, ריקי ממן, אברהם תומר, "חופש בחירה ותחרות בבתי-הספר בישראל", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 98, 2025. [KPF0150_Edu_options.pdf](#)

שראל, מיכאל, אברהם תומר, "מי באמת במרכז מערכת החינוך?" *פורום קהלת לכלכלה*, נייר עמדה, 2026. [Centerofedsystem.pdf](#)

תומר, אברהם, "מיצוי כוח ההוראה במערכת החינוך בישראל: מבט משווה", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 73, 2021.

https://www.kohelet.org.il/wp-content/uploads/2024/03/KPF0123_Analysus-Power_Isr_-Ed_H_73_E_030821.pdf

תומר, אברהם, "מודל העסקת המורים בישראל ושיפור מערכת החינוך", *פורום קהלת*, נייר מדיניות 69, 2021.

https://www.kohelet.org.il/wp-content/uploads/2024/03/KPF0117_e-ModeClforEmployTeacher_69_050521.pdf

OECD. PISA — Programme for International Student Assessment.

<https://www.oecd.org/pisa/>

Hanushek, Eric A., and Ludger Woessmann. *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. MIT Press, 2015.

רפורמה 3 — ליברליזציה של השכלה הגבוהה לשיקום איכות אקדמית וחדשנות

הרעיון

לבלום את הירידה ההדרגתית באיכות האקדמית באמצעות הרחבת האוטונומיה המוסדית, מתן אפשרות לשכר דיפרנציאלי והסרת חסמים רגולטוריים המונעים הקמה של מוסדות השכלה גבוהה חדשניים הממומנים באופן פרטי.

הרפורמה כוללת שלושה מרכיבים מרכזיים:

ראשית, לאפשר למוסדות להשכלה גבוהה — ובמיוחד למוסדות ציבוריים — לאמץ מבני שכר גמישים לסגל האקדמי. מסגרות השכר הריכוזיות הקיימות והפיקוח הרגולטורי מגבילים את יכולתם של מוסדות להתחרות על כישרונות אקדמיים מובילים בעולם ולתגמל מצוינות.

שנית, להפחית באופן משמעותי חסמי כניסה להקמת מוסדות אקדמיים חדשים, כולל מודלים של מימון פרטי ומוסדות בעלי זיקה למוסדות זרים, בכפוף לסטנדרטים שקופים של הבטחת איכות ולא לאישורים רגולטוריים המבוססים על שיקול דעת.

שלישית, לבצע רפורמה במבני הממשל של המוסדות כדי להגדיל את האוטונומיה המוסדית תוך שמירה על פיקוח המבוסס על תוצאות. בירוקרטיה עודפת, חולשות בממשל המוסדי ואפליה בין אוניברסיטאות למכללות זוהו ככשלי ליבה במודל הקיים.

הניסיון הבינלאומי מלמד כי ליברליזציה רגולטורית — בשילוב פיקוח מתאים — יכולה לגוון את מערכות ההשכלה הגבוהה, להרחיב נגישות ולתמוך בהתפתחות כלכלית.

מטרת הרפורמה היא מעבר מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל ממשטר רגולטורי ריכוזי למערכת דינמית ותחרותית יותר, המסוגלת לשמר מצוינות מחקרית ולפתח הון אנושי.

העיוות הכלכלי המטופל

כללי ממשל קשיחים ומבני שכר נוקשים מגבילים את יכולת התגובה של המוסדות, מצמצמים בידול ומחלישים את התחרות. אוניברסיטאות עלולות להפוך לגופים בירוקרטיים במקום ליצרני ידע יזמיים.

באופן רחב יותר, פיקוח כבד ויחס רגולטורי לא אחיד יוצרים סביבה בירוקרטית מורכבת המחייבת רפורמה שתעניק אוטונומיה רחבה יותר.

עיוותים אלה עלולים להביא להפחתה בפריון המחקר ולהאט את הצטברות ההון האנושי המיומן.

ההיגיון הכלכלי

מחקר אמפירי מראה כי אוניברסיטאות הן פרודוקטיביות יותר כאשר הן נהנות מאוטונומיה רחבה יותר וניצבות בפני תחרות חזקה יותר.

מוסדות בעלי פריון גבוה נהנים בדרך כלל משליטה רחבה יותר בכיוון האסטרטגי שלהם ובמקביל פועלים בסביבה תחרותית, הממריצה שימוש יעיל יותר במשאבי מחקר.

מתן אפשרות לשכר גמיש וכניסת מוסדות חדשניים מחזקים בדיוק שני מנגנונים אלה — אוטונומיה ותחרות — ובכך משפרים את התפוקה האקדמית.

ערוצי השפעה על הצמיחה

איכות ההון האנושי — אוניברסיטאות חזקות יותר מעלות את רמת המיומנויות של הבוגרים ותומכות בצמיחה בפריון בטווח הארוך.

יכולת חדשנות — מוסדות מחקר תורמים ישירות להתקדמות טכנולוגית.

השפעות ידע על המשק — אוניברסיטאות בעלות ביצועים גבוהים יוצרות השפעות חיצוניות על התעשייה ומושכות השקעות משלימות.

משיכת כישרון גלובלי — שכר תחרותי משפר את היכולת לגייס ולשמר חוקרים מובילים.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כעלייה בפריון גורמי הייצור הכולל המגדיל הון אנושי, הנובעת משיפור בפריון המחקר ומהפצה רחבה יותר של ידע.

השפעה נוספת:

תחרות מוסדית המובילה לשיפור היעילות בייצור השכלה ומחקר.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.5%	לאחר 3 שנים
3.2%	לאחר 13 שנים
5.0%	לאחר 33 שנים

רפורמה זו משפיעה על יכולת החדשנות ועל פריון המחקר, ובכך מחזקת את פריון גורמי הייצור הכולל לאורך זמן.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

הרחבת האוטונומיה של מוסדות אקדמיים והקלת הכניסה של מוסדות חדשים עשויות לעורר התנגדות מצד אוניברסיטאות קיימות, ארגוני סגל וגופים רגולטוריים. מנגנוני פיקוח איכות שקופים ומימון תחרותי יכולים להפחית חששות אלו. לאורך זמן, מערכת השכלה גבוהה מגוונת ותחרותית יותר יכולה להרחיב את הנגישות להשכלה איכותית ולחזק את מערכת החדשנות במשק.

מקורות נבחרים

סיני, יובל, "אסדרת פעילותם של מוסדות להשכלה גבוהה שאינם מתוקצבים", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 87, 2023. [KPF0138_Higher_Edu_Ref_Txt_21.2.23.pdf](https://www.kupat.gov.il/Higher_Edu_Ref_Txt_21.2.23.pdf)

כץ, אורי, "השכלה גבוהה עודפת בישראל", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 36, 2017.

[KPF073_ExcEd_1-column_R3-ELECTRONIC.pdf](https://www.kupat.gov.il/ExcEd_1-column_R3-ELECTRONIC.pdf)

Aghion, Philippe et al. "The Governance and Performance of Universities." *Economic Policy* 25, no. 61 (2010): 7–59.

<https://ideas.repec.org/p/hrv/faseco/12502061.html>

National Bureau of Economic Research. "The Governance and Performance of Research Universities." NBER Digest, 2009.

<https://www.nber.org/digest/governance-and-performance-research-universities>

Veugelers, Reinhilde, and Frederick van der Ploeg. "Towards Evidence-Based Reform of European Universities." CEPR VoxEU, 2008.

<https://cepr.org/voxeu/columns/towards-evidence-based-reform-european-universities>

Davidovitch, Nitza, and Dan Soen. "The Struggle to Establish a University in Israel: Regulation, Privatization, and Globalization." *Journal of International Education Research* 10, no. 3 (2014).

https://education.biu.ac.il/files/education/shared/regulation_globalization.pdf

Bank of Israel. "The Wage Premium on Higher Education: Universities and Colleges." 2019. <https://www.boi.org.il/en/communication-and-publications/press-releases/the-wage-premium-on-higher-education-universities-and-colleges/>

פרק 6 — אשכול ב - יעילות שוק העבודה ופריון המגזר הציבורי

יעילות שוק העבודה היא אחד הגורמים המרכזיים הקובעים את רמת הפריון ואת קצב הצמיחה של כלכלה מודרנית. גם כאשר רמת ההשכלה של כוח העבודה גבוהה, מבנים מוסדיים בלתי יעילים בשוק העבודה עלולים להגביל את יכולת המשק להקצות עובדים למשרות המתאימות ביותר לכישוריהם.

בישראל, שוק העבודה משלב רמות תעסוקה גבוהות יחסית עם מספר קשיחויות מוסדיות משמעותיות. קשיחויות אלה קשורות בין היתר ל:

- מבנה ההסכמים הקיבוציים
- רמת הריכוזיות של ארגוני עובדים בענפים מסוימים
- מגבלות על גמישות תעסוקתית
- מבנה התמריצים במגזר הציבורי.

בנוסף, מבנה ההעסקה במגזר הציבורי משפיע באופן ישיר על פריון השירותים הציבוריים ועל יעילות ההוצאה הציבורית.

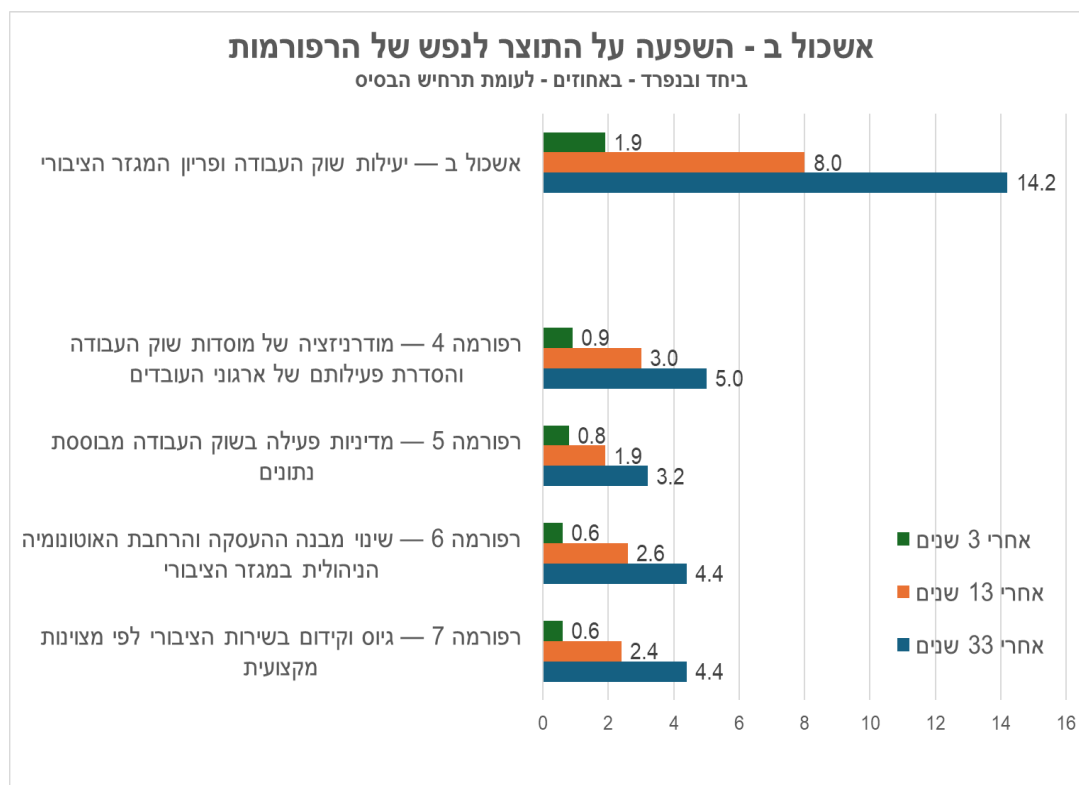
הרפורמות באשכול זה נועדו לשפר את הקצאת העבודה במשק באמצעות:

- הגדלת הגמישות בשוק העבודה
- חיזוק התמריצים להשתתפות בעבודה
- שיפור מבנה התמריצים במגזר הציבורי.

שילוב רפורמות אלה צפוי להגדיל את התוצר לנפש ביחס לתרחיש הבסיס כך:

עלייה בתוצר לנפש	אופק זמן
1.9%	לאחר 3 שנים
8.0%	לאחר 13 שנים
14.2%	לאחר 33 שנים

האומדנים משקפים שיפור בהקצאת העבודה ובהתאמת עובדים למשרות, וכן עלייה בפריון השירותים הציבוריים.



רפורמה 4 — מודרניזציה של מוסדות שוק העבודה והסדרת פעילותם של ארגוני העובדים

הרעיון

1 יש לעדכן באופן מקיף את חקיקת העבודה הישנה — שחלקה מושרש במסגרות משפטיות מתקופת האימפריה העות'מאנית ובהסדרים של ראשית ימי המדינה — כך שתשקף את המציאות של שוק עבודה מודרני המאופיין בתחלופת עובדים גבוהה יותר, שיבושים טכנולוגיים, ניידות בין ענפים ומבני תעסוקה מבוזרים. רפורמה זו צריכה להתמקד בארבע התאמות חקיקתיות מרכזיות.

1.1 ביטול המעמד המשפטי המיוחד של ארגוני עובדים ותיקים והכפפת כל האיגודים למסגרת משפטית מודרנית ואחידה

החוק הקיים מעניק לארגוני עובדים ותיקים מסוימים מעמד משפטי מועדף שמקורו בהסדרים מתקופת טרום המדינה. מצב זה יוצר יתרונות מבניים שאינם קשורים לייצוגיות בפועל או לאחריותיות כלפי העובדים. החקיקה צריכה לבטל את המעמד המיוחד של "אגודה עות'מאנית" ולחייב כל ארגון עובדים המבקש סמכות למשא ומתן קיבוצי להירשם במסגרת משפטית מודרנית — כגון עמותה או תאגיד — ולהיות כפוף לכללי ממשל אחידים, להליכי דמוקרטיה פנימית, לשקיפות פיננסית ולפיקוח רגולטורי.

מהלך זה ייצור תנאי תחרות שווים בין האיגודים, יעודד תחרות על ייצוג העובדים ויתאים את הכוח המוסדי של הארגונים לתמיכה בפועל מצד העובדים במקום להסתמך על פריבילגיות היסטוריות.

1.2 עדכון המסגרת המשפטית להסדרת שביתות, במיוחד בשירותים חיוניים

משטר השביתות הקיים עוצב עבור כלכלה תעשייתית ואינו מאזן כראוי בין זכויות המשא ומתן הקיבוצי לבין הצורך בהמשכיות השירותים בכלכלה מודרנית המבוססת על שירותים ותשתיות.

החקיקה צריכה:

- לקבוע רשימה סטטוטורית ברורה של שירותים חיוניים (למשל: בריאות, חשמל, מים, תחבורה ציבורית ותשתיות דיגיטליות מרכזיות).
- להנהיג מנגנוני בוררות חובה בענפים חיוניים לפני שניתן יהיה לפתוח בשביתה.
- לחייב הודעה מוקדמת ממושכת לפני נקיטת צעדים ארגוניים (למשל 60 יום).
- להגביל שביתות משניות ושביתות סולידריות המטילות עלויות חיצוניות בלתי מידתיות על גורמים שאינם צד לסכסוך.

התאמות אלו ישמרו על הזכות לשבות אך יפחיתו סיכונים מערכתיים ויגנו על האינטרס הציבורי הרחב.

1.3 חיזוק חופש ההתאגדות של הפרט — כולל הזכות שלא להתאגד — ועדכון ספי הייצוג

החוק הקיים מעניק הגנה בלתי מספקת לעובדים המעדיפים הסדרים חוזיים אישיים או המתנגדים לייצוג על-ידי ארגון עובדים. הרפורמה צריכה לעגן במפורש את החופש שלא להיות כפוף להתאגדות כפויה, ולאפשר לעובדים אפשרויות יציאה ממשיות מהסדרים קיבוציים במקרים שבהם הדבר אפשרי.

בנוסף, יש להעלות את הסף הסטטוטורי להכרה בארגון עובדים כבעל מעמד יציג (למשל לרוב מוחלט של 51% מכוח העבודה הרלוונטי), כדי להבטיח שהייצוג הקיבוצי ישקף תמיכת רוב אמיתית ולא תנופה ארגונית של מיעוט. צעד זה יחזק את הלגיטימיות הדמוקרטית ויצמצם דינמיקות כפייה במקומות העבודה.

1.4 הגברת שקיפות פיננסית והסדרת מנגנוני דמי ייצוג

ארגוני עובדים כפופים כיום לחובות סטטוטוריות מוגבלות בנוגע לחשיפת פעילותם הפיננסית ולשימוש בדמי חבר או בדמי ייצוג. הרפורמה צריכה לחייב דיווח פיננסי תקופתי פומבי בדומה לחובות המוטלות על עמותות מפוקחות אחרות, כולל דוחות מבוקרים וחשיפת הוצאות משמעותיות.

מנגנוני דמי הייצוג (שבהם גם עובדים שאינם חברים בארגון משלמים דמי ייצוג) צריכים להיות מוסדרים בקפידה, עם זכויות ברורות לפרישה ועם תקרות תשלום הקשורות אך ורק לעלויות ייצוג מוכחות. שקיפות גדולה יותר תחזק אחריותיות פנימית, תגדיל את אמון העובדים ותפחית את הסיכון להפקת רנטות.

2 יש לעדכן את מבני המשא ומתן הקיבוצי כך שיתאימו טוב יותר לכלכלה בעלת ניידות גבוהה ומבוססת חדשנות. הסכמים ענפיים או מרכזיים צריכים לאפשר גמישות רבה יותר ברמת הפירמה, כולל אפשרות לסטיות מוסכמות המשקפות הבדלי פריז, שונות בכישורים ושינויים טכנולוגיים מהירים. כך ניתן להפחית קשיחות תוך שמירה על הגנות בסיסיות.

3 יש להתאים את דיני העבודה לדפוס השתתפות דינמיים בשוק העבודה. המסגרת המשפטית צריכה לאפשר טוב יותר עבודה היברידית, תעסוקה מבוססת פרויקטים, עבודה בפלטפורמות דיגיטליות ומעברי קריירה באמצע החיים. פישוט רגולטורי יפחית חסמי כניסה וניידות, במיוחד עבור עובדים צעירים ועבור עובדים העוברים בין ענפים.

4 יש לחזק ניטרליות מוסדית ותחרות בייצוג עובדים. המדינה אינה צריכה לעגן יתרונות מבניים לארגונים מסוימים. מסגרת ייצוג פלורליסטית — שבה מספר איגודים יכולים להתחרות בתנאים

שווים — תשפר את איכות השירות לעובדים, תפחית סיכוני לכידת רגולטור ותשפר את יעילות שוק העבודה.

בסך הכול, צעדים אלה ישמרו על ההגנות הבסיסיות לעובדים תוך התאמת הכוח המוסדי למציאות של כלכלה גמישה, טכנולוגית ומשולבת גלובלית.

העיוות הכלכלי המטופל

קשיחויות בשוק העבודה עלולות להאט הקצאה מחדש של עובדים, להפחית תמריצים לגיוס עובדים ולהגביל את יכולתן של חברות לאמץ טכנולוגיות חדשות.

כאשר הגנות תעסוקה ומבני משא ומתן קיבוצי נותנים עדיפות מוגזמת לעובדים ותיקים ("insiders"), עלויות ההתאמה עולות וניידות העבודה יורדת. מצב זה עלול ליצור פערי פריון מתמשכים, במיוחד בענפים החשופים לתחרות בין-לאומית.

מבנה האיגודים בישראל עדיין בעל השפעה רבה, עם כיסוי רחב במספר ענפים. אף שאיגודים יכולים לשפר שכר והגנות לעובדים, הסדרים מוסדיים מיושנים עלולים להגביל את תגובתיות שוק העבודה.

לפיכך, העיוות הוא **הקצאתי**: עובדים וחברות אינם מגיעים להתאמות הממקסמות פריון.

ההיגיון הכלכלי

שוקי עבודה יעילים מאזנים בין ביטחון וגמישות.

עיצוב מוסדי מודרני בדרך כלל:

- מגן על הזכות למשא ומתן קיבוצי
- מאפשר לחברות להתאים תעסוקה בתגובה לזעזועים
- תומך במעברי עובדים בין מקומות עבודה

הפחתת קשיחויות עודפות מקטינה את עלויות ההתאמה ומעודדת יצירת משרות, בעוד שמירה על הגנות מוסכמות שומרת על יציבות חברתית.

מאחר שעבודה היא גורם הייצור המרכזי במשק, שיפור בהקצאתה מתורגם ישירות לעלייה בתוצר הכולל.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

הקצאה מחדש של עבודה — עובדים יכולים לעבור בקלות רבה יותר לחברות ולענפים בעלי פריון גבוה יותר.

דינמיקה של פירמות — עלויות התאמה נמוכות יותר מעודדות התרחבות והקמת חברות חדשות.

אימוץ טכנולוגיה — הסדרי עבודה גמישים מאפשרים שינוי ארגוני מהיר.

אקלים השקעות — יחסי עבודה צפויים מפחיתים סיכונים תפעוליים.

השפעות השתתפות — סביבת עבודה גמישה יותר יכולה לתמוך בהרחבת ההשתתפות בכוח העבודה.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כצמצום חסמים בשוק העבודה המגדיל את תשומת העבודה האפקטיבית.

המנגנון העיקרי:

התאמה טובה יותר בין עובדים למשרות הגורם לעלייה בפריון גורמי הייצור הכולל (TFP).

השפעה נוספת:

ירידה באי־ודאות רגולטורית גורמת לעלייה ביצירת הון.

הרפורמה צפויה ליצור עלייה קבועה ברמת התוצר, עם יתרונות מתמשכים בטווח הארוך.

ההשפעה המאקרו־כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.9%	לאחר 3 שנים
3.0%	לאחר 13 שנים
5.0%	לאחר 33 שנים

הרפורמה משפרת את ניידות העובדים ומפחיתה עיוותים הנובעים מהעדפת עובדים ותיקים.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

שינויים במבנה מוסדות שוק העבודה עשויים לעורר התנגדות מצד ארגוני עובדים וקבוצות הנהנות מן ההסדרים הקיימים. עם זאת, קשיחות יתר עלולה להגביל הזדמנויות תעסוקה עבור עובדים צעירים, עסקים קטנים ויזמים חדשים. רפורמה מאוזנת, השומרת על הגנות בסיסיות לעובדים אך משפרת את הגמישות והניידות בשוק העבודה, עשויה לצמצם פערים בין קבוצות עובדים "מבפנים" לבין קבוצות עובדים "מחוץ למערכת".

מקורות נבחרים

פדר, אמיר, מיכאל שראל, צביה זיכרמן, "ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה", פורום קהלת, נייר מדיניות מס' 25, 2016.
[ארגוני-עובדים-בישראל-עברית.pdf](#)

Freeman, Richard B., and James L. Medoff. *What Do Unions Do?* New York: Basic Books, 1984.

OECD. *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*. Paris: OECD Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>

Bassanini, Andrea, and Romain Duval. "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions." *OECD Economics Department Working Papers* No. 486, 2006. <https://doi.org/10.1787/702031136412>

Lilley, M. "Workers, Wages, and Economic Mobility: The Long-Run Effects of Right-to-Work Laws." *Manhattan Institute*, 2023.

<https://manhattan.institute/article/long-run-effects-of-right-to-work-laws>

Nicole Fortin, Thomas Lemieux, and Neil Lloyd, "Right-to-Work Laws, Unionization, and Wage Setting," *NBER Working Paper* 30098, 2022.

<https://doi.org/10.3386/w30098>

רפורמה 5 — מדיניות פעילה בשוק העבודה מבוססת נתונים

הרעיון

להכווין מחדש את מדיניות שוק העבודה הפעילה (ALMP) כך שתתבסס על מסגרת מחמירה של ראיות אמפיריות וניתוח עלות-תועלת. תוכניות — לרבות הכשרות מקצועיות, סבסוד שכר ושירותי השמה — יושקו, יורחבו או יחודשו רק כאשר הן נתמכות בהערכות השפעה אמידות ובניתוח עלות-תועלת שקוף.

הרפורמה נשענת על שלושה עקרונות תפעוליים:

- הערכה אמפירית לפני הרחבת תוכניות בקנה מידה גדול
- ריכוז משאבים בתוכניות שהוכחה יעילותן
- התקשרויות מבוססות ביצועים, עם מדדים מדידים של השמה ותוצאות בשכר

המטרה איננה להגדיל את ההוצאה הציבורית, אלא להעלות את פריין ההוצאה.

מדיניות תעסוקה ופריין צריכה להתייחס גם לצרכים אזוריים ולמאפיינים של קבוצות אוכלוסייה שונות, במיוחד בקרב חרדים ובחברה הערבית. הבדלים כלכליים בין אזורים מחייבים התערבויות מותאמות.

צעדי מדיניות אפשריים:

- הקמת מרכזי תעסוקה ייעודיים לחברה הערבית
- מתן הערכת כישורים, ייעוץ קריירה וסיוע בחיפוש עבודה לחרדים, לערבים ולקבוצות מוחלשות
- הכשרות ממוקדות לגישור על פערי מיומנויות בקרב עובדים בעלי השכלה נמוכה
- הקמת מוקדי תעסוקה חדשים בתוך או בסמוך ליישובים ערביים

העיוות הכלכלי המטופל

תוכניות תעסוקה ציבוריות נוטות לעיתים להימשך גם כאשר השפעתן האמפירית מוגבלת. בהיעדר הערכה שיטתית, משאבים עשויים להיות מופנים להתערבויות המייצרות עלייה זמנית בהשתתפות בכוח העבודה אך אינן משפרות את יכולת ההשתכרות בטווח הארוך.

העיוות הוא אפוא **פיסקלי והקצאתי גם יחד**: משאבים המופנים לתוכניות בעלות תשואה נמוכה דוחקים שימושים חלופיים — לרבות הפחתת מסים — שעשויים לייצר רווחי פריון גבוהים יותר.

ההיגיון הכלכלי

מדיניות הפעלה (activation) מתוכננת היטב יכולה להפחית אבטלה חיכוכית, להאיץ חזרה לעבודה ולשפר את ההתאמה בין עובדים למשרות. עם זאת, מטא־אנליזות בין־לאומיות מראות בעקביות כי ההשפעה הממוצעת של תוכניות מסוג זה היא הטרוגנית ולעיתים קרובות מתונה, אלא אם הן ממוקדות היטב.

לפיכך, ההצדקה המאקרו־כלכלית לרפורמה נשענת פחות על הרחבת מדיניות שוק העבודה הפעילה ויותר על הבטחת כך שההוצאה הציבורית תייצר **שיפור מתמשך בכושר ההשתכרות**.

במילים אחרות, **איכות ההוצאה — ולא היקפה — היא משתנה המדיניות המרכזי**.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — ניצול העבודה (Labor Utilization)

סיוע יעיל יותר בחיפוש עבודה והכשרות ממוקדות מקצרים את משך האבטלה ומגדילים את שיעורי ההשתתפות.

משני — פריון גורמי הייצור הכולל (TFP)

שיפור בהתאמה בין עובדים לפירמות משפר את הקצאת העבודה במשק.

משלים — פיסקלי

הפניית משאבים מתוכניות לא יעילות תורמת להרחבת המרחב הפיסקלי בטווח הארוך.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- עלייה מתונה בהסתברות ההשתתפות בכוח העבודה
- ירידה בחיכוכי ההתאמה בין עובדים למשרות

מאחר ששיפור התוכניות משפיע על עובדים קיימים, ההשפעות המאקרו־כלכליות יכולות להתממש **במהירות יחסית**.

ההשפעה המאקרו־כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.8%	לאחר 3 שנים
1.9%	לאחר 13 שנים

השפעה

3.2%

אופק זמן

לאחר 33 שנים

הרפורמה משפרת את ניצול העבודה ומקצרת את משך האבטלה.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

מעבר למדיניות תעסוקה הנשענת על הערכה אמפירית שיטתית עשוי לעורר התנגדות מצד גופים ומפעילי תוכניות הנהלים מן המבנה הקיים. עם זאת, מיקוד משאבים בתוכניות שהוכחו כאפקטיביות יכול לשפר את תוצאות התעסוקה של אוכלוסיות מוחלשות ולהגדיל את אמון הציבור במדיניות התעסוקה. שקיפות בתהליכי הערכה יכולה גם להפחית שיקולים פוליטיים בהחלטות על המשך או הפסקת תוכניות.

מקורות נבחרים

אברהם, ניסן, גלעד גיבל, "הערכה של תוכניות מדיניות אקטיבית בשוק העבודה: ניתוח וסקירה כלכלית", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 64, 2020.
[activePolicyPaper.final_.pdf](#)

Card, David, Jochen Kluve, and Andrea Weber. "What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations." *Journal of the European Economic Association* 16, no. 3 (2018): 894–931.
<https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>

Crépon, Bruno et al. "Do Labor Market Policies Have Displacement Effects?" *Quarterly Journal of Economics* 128, no. 2 (2013): 531–580.
<https://doi.org/10.1093/qje/qjt001>

OECD. *Employment Outlook 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023.
<https://doi.org/10.1787/0889d1f0-en>

Bank of Israel. *Annual Report 2023 — Labor Market Chapter*.
<https://www.boi.org.il/en/publications/annual-reports/>

OECD. *Addressing Labour Market Challenges for Sustainable and Inclusive Growth in Israel*. Paris: OECD Publishing, 2023.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/12/addressing-labour-market-challenges-for-sustainable-and-inclusive-growth-in-israel_99d5312d/dcdb1283-en.pdf

Israel Democracy Institute. *Arab Society in Israel: Population, Society, Economy — Statistical Report 2023*. Jerusalem: Israel Democracy Institute, 2023.
<https://en.idi.org.il/arab-society/2023/>

רפורמה 6 – שינוי במבנה ההעסקה והרחבת האוטונומיה הניהולית במגזר הציבורי

הרעיון

לחדש את שיטות הגיוס וניהול משאבי האנוש במגזר הציבורי, במטרה לשפר את הביצועים הארגוניים, את האחריותיות (accountability) ואת איכות השירות לציבור.

המגזר הציבורי בישראל פועל במסגרת העסקה ריכוזית מאוד, המאופיינת ב:

- סולמות שכר אחידים
- קידום המבוסס בעיקר על ותק
- שיקול דעת ניהולי מוגבל בגיוס עובדים, בתמרוץ ובהפסקת העסקה
- הגדרות תפקיד נוקשות
- הסכמים קיבוציים רחבים החלים על יחידות ארגוניות שונות מאוד זו מזו

הסדרים אלה נועדו במקור להבטיח הוגנות ויציבות, אך הם פחות מתאימים לשינויים העמוקים שחלו במשק ובצרכי האזרחים. המבנה הקשיח והמיושן מגביל את יכולתם של ארגונים ציבוריים לתגמל מצוינות, להתמודד עם תת-ביצוע, להתאים את מבנה כוח האדם וליישר תמריצים עם תוצאות.

הרפורמה נשענת על ארבעה עמודי תווך:

ראשית, הרחבת האוטונומיה הניהולית.

יש להעניק למנהלים במגזר הציבורי סמכות ממשית בנוגע לגיוס עובדים, קידום, הערכת ביצועים והפסקת העסקה (בכפוף להליכי הגנה פרוצדורליים). אחריות ללא סמכות מחלישה את האחריותיות הניהולית.

שנית, הנהגת מנגנוני שכר דיפרנציאליים.

יש לאפשר רכיבי שכר מבוססי ביצועים, תוספות שכר עבור מיומנויות נדירות, והסדרי העסקה גמישים בתחומים הדורשים מומחיות מתקדמת (כגון שירותים דיגיטליים, רגולציה וניתוח כלכלי).

שלישית, הפחתת הריכוזיות המופרזת בקביעת השכר.

יש לאפשר גמישות רבה יותר ברמת היחידה או הארגון, תוך שמירה על משמעת תקציבית כוללת.

רביעית, חיזוק מערכות הערכת הביצועים.

יש להטמיע מדדים שקופים ומסגרות הערכה הקושרות קידום ושכר לתוצאות מדידות.

המטרה אינה לפגוע באופן גורף בביטחון התעסוקתי, אלא לעבור ממבנה אחיד וקשיח לניהול מקצועי אחראי ומבוסס ביצועים.

העיוות הכלכלי המטופל

תת-ביצוע במגזר הציבורי משפיע מעבר לגבולות הממשלה עצמה. המגזר הציבורי מעצב את הכללים, התשתיות והשירותים שעליהם נשענים עסקים ומשקי בית. כאשר ביצועיו נמוכים, העלויות מורגשות בכל המשק:

עומסי רגולציה גבוהים יותר, אספקת שירותים איטית יותר, איכות שירות נמוכה יותר לאזרחים וסביבה פחות פרודוקטיבית לפעילות המגזר הפרטי.

ההיגיון הכלכלי

המינהל הציבורי הוא צורה של **הון מוסדי**.

מחקרים אמפיריים מראים כי איכות הניהול היא גורם מרכזי בפריון הארגוני. כאשר למנהלים אין שיקול דעת בנוגע לאיוש משרות ולמבנה השכר, הם אינם יכולים ליישר את ההון האנושי עם היעדים האסטרטגיים של הארגון.

הרחבת האוטונומיה הניהולית מגדילה:

- אחריותות
- יכולת תגובה לצרכי האזרחים
- יעילות בהקצאת משאבים

מאחר שמוסדות המגזר הציבורי משפיעים על הסביבה הרגולטורית, על אספקת תשתיות ועל יישום מדיניות, שיפור בניהול הציבורי מעלה את פרויקט גורמי הייצור הכולל (TFP) ברמת המשק כולו.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

פריון מוסדי (Institutional TFP)

מינהל ציבורי יעיל יותר מגדיל את יעילות ההוצאה הציבורית ואת איכות הפיקוח הרגולטורי.

יצירת הון

עיכובים בירוקרטיים נמוכים יותר ושיפור באיכות הרגולציה מפחיתים את הסיכון להשקעה.

הקצאת הון אנושי

ניהול טוב יותר של כוח אדם במגזר הציבורי משפר את תכנון המדיניות ואת יישומה.

חדשנות בשירותים ציבוריים

מבני העסקה גמישים תומכים בדיגיטציה ובמודרניזציה של השירות הציבורי.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- עלייה בפריון המוסדי
- ירידה בפרמטרי החיכוך הבירוקרטי המשפיעים על השקעות במגזר הפרטי
- שיפור ביכולת היישום של רפורמות מבניות אחרות

המנגנון העיקרי:

עלייה בפריון הכולל במשק באמצעות ממשל יעיל יותר.

השפעה נוספת:

ירידה באי־ודאות ובעיכובים רגולטוריים.

ההשפעות מצטברות בהדרגה אך נשמרות לאורך זמן.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.6%	לאחר 3 שנים
2.6%	לאחר 13 שנים
4.4%	לאחר 33 שנים

הרפורמה משפרת את הפריון המוסדי במשק.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

הגדלת האוטונומיה הניהולית והנהגת מנגנוני תגמול דיפרנציאליים עשויות לעורר חשש בקרב עובדים במגזר הציבורי לגבי יציבות התעסוקה ותנאי העבודה. קביעת קריטריונים שקופים להערכת ביצועים והרחבת הכשרות מקצועיות יכולים להפחית חששות אלו. בטווח הארוך, שיפור איכות הניהול במגזר הציבורי עשוי לשפר את איכות השירותים הממשלתיים ואת יעילות הממשל.

מקורות נבחרים

פדר, אמיר, מיכאל שראל, צביה זיכרמן, "ארגוני עובדים בישראל: ניתוח כלכלי והמלצות חקיקה", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 25, 2016. <https://www.pdfr.org/2016/05/25/25-2016/>

Bloom, Nicholas, and John Van Reenen. "Measuring and Explaining Management Practices Across Firms and Countries." *Quarterly Journal of Economics* 122, no. 4 (2007): 1351–1408. <https://doi.org/10.1162/qjec.2007.122.4.1351>

Finan, Frederico, Benjamin Olken, and Rohini Pande. "The Personnel Economics of the State." *Handbook of Field Experiments*, vol. 2 (2017). <https://doi.org/10.1016/bs.hefe.2016.10.003>

OECD. *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>

רפורמה 7 — גיוס וקידום בשירות הציבורי לפי מצוינות מקצועית

הרעיון

לקבוע הליכי גיוס וקידום פתוחים ותחרותיים באופן מלא בכל המגזר הציבורי — במיוחד עבור תפקידי ניהול ותפקידים מקצועיים בכירים — על בסיס **כישורים והישגים מוכחים בלבד**.

הרפורמה כוללת שני מרכיבים מרכזיים:

ראשית, ביטול ההעדפה השיטתית למועמדים פנימיים בקידום לתפקידים בכירים. כל התפקידים הניהוליים צריכים להתפרסם באופן פתוח, ומועמדים חיצוניים צריכים להתמודד עליהם בתנאים שווים. קידום מקצועי צריך להתבסס על יכולת וביצועים ולא על ותק או השתייכות מוסדית.

שנית, ביטול כללי העדפה בגיוס המעניקים קדימות לקבוצות אוכלוסייה מסוימות — לרבות מועמדים חרדים וערבים — בשלב הכניסה לשירות הציבורי. מטרות של הכללה ושוויון הזדמנויות צריכות להיות מקודמות **בשלב מוקדמים יותר**, באמצעות חינוך, פיתוח מיומנויות ותוכניות הכשרה, ולא באמצעות שינוי קריטריוני הבחירה בשלב המינוי.

הרפורמה אינה מתנגדת לגיוון. היא מבקשת להפריד בין מטרות חברתיות לבין **מנגנוני בחירה מקצועיים**, כך שהשירות הציבורי יגייס ויקדם עובדים על בסיס יכולת בלבד. מדיניות הכללה צריכה להתמקד בפיתוח כישורים ובהבטחת גישה שוויונית לחינוך, ולא בהעדפות לאחר שלב הגיוס. יחד עם זאת, חשוב להרחיב תוכניות עידוד והנגשה המקדמות מועמדות של מועמדים חרדים וערבים בעלי כישורים מתאימים לשירות הציבורי.

המטרה היא לבנות **שירות ציבורי מקצועי ובעל יכולת גבוהה**, שהלגיטימיות שלו נשענת על בחירה מריטוקרטית.

העיוות הכלכלי המטופל

שתי פרקטיקות מוסדיות יוצרות עיוותים מתמשכים:

1 קידום פנימי מועדף

מתן קדימות שיטתית למועמדים פנימיים מצמצם את התחרותיות. כאשר תפקידים בכירים שמורים בפועל לעובדים פנימיים:

- מאגר המועמדים האפקטיבי מצטמצם
- הלחץ התחרותי פוחת
- חדשנות ניהולית נחלשת
- הלמידה הארגונית נפגעת

לאורך זמן מצב זה עלול להנציח בינוניות ולהרתיע מועמדים חיצוניים בעלי יכולות גבוהות מלהצטרף לשירות הציבורי.

2 העדפה בגיוס על בסיס קבוצות אוכלוסייה

מתן קדימות בגיוס לקבוצות דמוגרפיות מסוימות משנה את קריטריוני הבחירה. גם כאשר המדיניות מונעת משיקולי שוויון, כללים כאלה:

- מחלישים את הקשר הנתפס בין יכולת לקידום
- מפחיתים תמריצים למציאות
- יוצרים חיכוכים פנימיים בארגון
- מכניסים שיקולים פוליטיים למינויים מקצועיים

בארגונים בירוקרטיים גדולים, אפילו ירידה מתונה באיכות הבחירה מצטברת לאורך עשרות שנים. מאחר שהמינהל הציבורי מסדיר שווקים, מנהל תשתיות ומקצה משאבים, עיוותים אלו מקרינים על כלל המשק.

ההיגיון הכלכלי

ספרות אמפירית רחבה מצביעה על כך שאיכות הניהול ויכולת המדינה הן גורמים מרכזיים בפריון ובפיתוח כלכלי בטווח הארוך.

בירוקרטיות בעלות יכולת גבוהה:

- מיישמות רגולציה בצורה יעילה יותר
 - מבצעות פרויקטי תשתית עם חריגות תקציב נמוכות יותר
 - אוכפות חוזים באופן צפוי ואמין יותר
 - מפחיתות עומסי ציות על חברות
- גיוס מריטוקרטי מרחיב את מאגר הכישרונות ומגדיל את ההסתברות שאנשים בעלי יכולת גבוהה יאיישו תפקידי קבלת החלטות מרכזיים.
- קידום פנימי מועדף ומכסות דמוגרפיות מצמצמים את התחרות על תפקידים, ובכך מחלישים את מנגנון הבחירה שמייצר מצוינות מוסדית.
- יכולת מנהלית היא צורה של הון מוסדי – והון מוסדי מצטבר לאורך זמן.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי – פריון מוסדי (Institutional TFP)

שיפור בבחירת מנהלים מעלה את הפריון של המינהל הציבורי.

משני – יעילות פיסקלית

ניהול איכותי יותר מפחית בזבז, משפר רכש ציבורי ומגדיל את התשואה על השקעות ציבוריות.

משלים – אקלים השקעות

מינהל מקצועי וצפוי מפחית אי-ודאות רגולטורית ומושך הון פרטי.

הקצאת הון אנושי

אנשים בעלי מיומנויות גבוהות נוטים יותר להיכנס לשירות הציבורי כאשר קידום תלוי בכישורים.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כעלייה הדרגתית בפריון המגזר הציבורי הנובעת מ:

- תחרות רחבה יותר בתהליכי גיוס
 - התאמה טובה יותר בין מנהלים לתפקידים
 - יעילות מנהלית גבוהה יותר
- שיפור זה מעלה את הפריון של כלל ההוצאה הציבורית ושל הפעילות הרגולטורית.
- ההשפעה היא מצטברת ומתמשכת.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.6%	לאחר 3 שנים
2.4%	לאחר 13 שנים
4.4%	לאחר 33 שנים

הרפורמה משפרת את איכות הממשל ואת האפקטיביות הניהולית.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

מעבר למנגנוני גיוס וקידום המבוססים באופן מלא על כישורים והישגים עשוי לעורר דיון ציבורי לגבי תפקידם של מנגנוני ייצוג וגיוון בשירות הציבורי. הרחבת התחרות על תפקידים יכולה לחזק את המקצועיות ואת אמון הציבור במינהל הציבורי. במקביל, השקעה בשיפור ההזדמנויות החינוכיות ובהכשרת מועמדים יכולה לתמוך בהשתתפות רחבה יותר של קבוצות אוכלוסייה שונות בשירות הציבורי.

מקורות נבחרים

Dal Bó, Ernesto, Frederico Finan, and Martín Rossi. "Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service." *Quarterly Journal of Economics* 128, no. 3 (2013): 1169–1218.

<https://doi.org/10.1093/qje/qjt008>

Besley, Timothy, and Torsten Persson. "State Capacity, Conflict, and Development." *Econometrica* 78, no. 1 (2010): 1–34. <https://doi.org/10.3982/ECTA8073>

Finan, Frederico, Benjamin A. Olken, and Rohini Pande. "The Personnel Economics of the State." *Handbook of Field Experiments*, Vol. 2 (2017): 467–514.

OECD. *Public Employment and Management 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021. <https://www.oecd.org/gov/public-employment-and-management.htm>

World Bank. *Improving Public Sector Performance Through Innovation and Inter-Agency Coordination*. Washington, DC, 2019.

פרק 7 — אשכול ג - מיסוי, חיסכון ותמריצים

מבנה מערכת המס משפיע באופן עמוק על התמריצים הכלכליים של משקי בית ושל חברות. מסים משפיעים על החלטות בנוגע לעבודה, לחיסכון, להשקעה וליזמות, ולכן הם אחד הכלים המרכזיים שבאמצעותם מדיניות ציבורית משפיעה על הצמיחה הכלכלית.

מערכת המס בישראל מאופיינת במספר עיוותים מבניים:

- שיעורי מס שוליים גבוהים יחסית על עבודה
- מערכת מע"מ מורכבת הכוללת פטורים והקלות רבות
- הטבות מס שונות שאינן תמיד נייטרליות מבחינה כלכלית
- מבנה מיסוי פנסיוני שאינו תמיד שקוף.

עיוותים אלה משפיעים על התנהגות כלכלית בדרכים שונות, ולעיתים יוצרים תמריצים שאינם תומכים בצמיחה ארוכת טווח.

הרפורמות באשכול זה נועדו:

- לפשט את מערכת המס
- לשפר את נייטרליות התמריצים הכלכליים
- לעודד עבודה, חיסכון והשקעה.

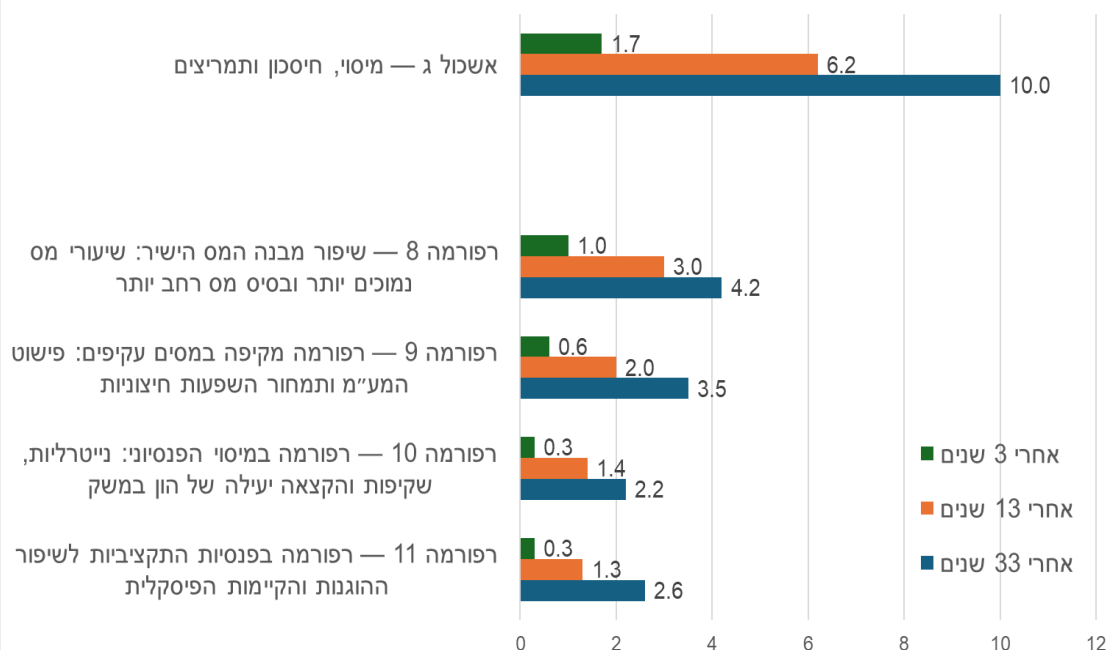
ביחד, רפורמות אלה צפויות להגדיל את התוצר לנפש ביחס לתרחיש הבסיס כך:

אופק זמן	עלייה בתוצר לנפש
לאחר 3 שנים	1.7%
לאחר 13 שנים	6.2%
לאחר 33 שנים	10.0%

האומדנים משקפים שיפור בתמריצי העבודה וההשקעה וכן הקצאת יעילה יותר של הון במשק.

אשכול ג - השפעה על התוצר לנפש של הרפורמות

ביחד ובנפרד - באחוזים - לעומת תרחיש הבסיס



רפורמה 8 — שיפור מבנה המס הישיר: שיעורי מס נמוכים יותר ובסיס מס רחב יותר

הרעיון

להפחית את שיעורי המס השוליים הגבוהים על הכנסות מעבודה — לרבות דמי ביטוח סוציאלי — לרמות תחרותיות ביחס למדינות מתקדמות, ובמקביל להרחיב את בסיס המס באמצעות ביטול פטורים, ניכויים והטבות מס בלתי יעילים. מדיניות חלוקתית מסוימת תועבר מקוד המס אל תוכניות תקציביות שקופות, שבהן ניתן יהיה להעריך את יעילותן באופן מפורש.

הרפורמה שואפת להשיג הן פישוט של מערכת המס והן חיזוק התמריצים הכלכליים.

העיוות הכלכלי המטופל

שיעורי מס שוליים גבוהים מפחיתים את התשואה לאחר מס על מאמץ, יזמות והשקעה בהון אנושי. הם גם מעודדים התנהגות של התחמקות והימנעות ממס, מעוותים את מבני התגמול ועלולים להשפיע על החלטות הגירה של עובדים בעלי מיומנויות גבוהות.

כאשר קוד המס הופך לכלי להענקת הטבות ממוקדות, מורכבות המערכת גדלה ורמת הציות פוחתת — דבר הפוגע הן ביעילות והן בלגיטימיות של מערכת המס.

ההיגיון הכלכלי

ספרות אמפירית רחבה מקשרת בין הפחתת טריזי המס השוליים לבין:

- היצע עבודה גבוה יותר בקרב בעלי הכנסות גבוהות
- שיעורי יזמות גבוהים יותר
- עלייה בפעילות חדשנות

עבור כלכלות מתקדמות המתחרות על כוח אדם מיומן ונייד גלובלית, תגובות אלו עשויות להיות משמעותיות מבחינה כלכלית.

הרחבת בסיס המס חיונית לשמירה על קיימות פיסקלית. ניסיון בין-לאומי מראה כי הפחתת שיעורי מס הממומנת באמצעות ביטול פטורים יכולה לשפר את היעילות מבלי לפגוע בהכנסות המדינה.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי – היצע עבודה של עובדים מיומנים

תמריצים חזקים יותר תומכים בשימור עובדים, במאמץ עבודה ובהשקעה ברכישת מיומנויות.

משני – פריון גורמי הייצור הכולל (TFP)

פישוט מערכת המס מפחית הקצאה שגויה של משאבים הנובעת מתכנוני מס.

משלים – העמקת הון

תשואות גבוהות יותר לאחר מס מעודדות השקעה.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- הפחתה בטרזי המס השולי על עבודה מיומנת
 - שיפור בפריון גורמי הייצור הכולל הנובע מעלייה בציות למס
- ניטרליות פיסקלית בטווח הקצר מושגת באמצעות הרחבת בסיס המס.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
1.0%	לאחר 3 שנים
3.0%	לאחר 13 שנים
4.2%	לאחר 33 שנים

הפחתת העיוות השולי משפרת את גמישות היצע העבודה, את הפעילות היזמית ואת התמריצים להשקעה בהון אנושי, בעוד שהרחבת בסיס המס מחזקת את הנייטרליות במערכת המס.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

הפחתת שיעורי המס השוליים לצד הרחבת בסיס המס עשויה לעורר חששות לגבי השפעות חלוקתיות בין קבוצות הכנסה שונות. לכן חשוב לשמור על מבנה מס פרוגרסיבי גם לאחר השינויים, תוך שיפור התמריצים לעבודה, יזמות והשקעה. הצגה שקופה של ההשלכות הכלכליות והחלוקתיות של הרפורמה עשויה לסייע בבניית תמיכה ציבורית.

מקורות נבחרים

גבאי, יורם, מיכאל שראל, "המיסוי הישיר בישראל – מאפיינים, עיוותים והצעות לשינוי", פורום קהלת, נייר מדיניות מס' 47, 2018. [KPF093_Direct-Taxation_ELECTRONIC.pdf](https://doi.org/10.1257/jep.25.4.165)

Saez, Emmanuel, Joel Slemrod, and Seth H. Giertz. "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review." *Journal of Economic Literature* 50, no. 1 (2012): 3–50. <https://doi.org/10.1257/jel.50.1.3>

Diamond, Peter, and Emmanuel Saez. "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations." *Journal of Economic Perspectives* 25, no. 4 (2011): 165–190. <https://doi.org/10.1257/jep.25.4.165>

Chetty, Raj. "Behavioral Responses to Taxation." In *Handbook of Public Economics*, vol. 5, edited by Alan J. Auerbach et al., 2013. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53759-1.00001-2>

OECD. *Tax Policy Reforms 2023: OECD and Selected Partner Economies*. Paris: OECD Publishing, 2023. <https://doi.org/10.1787/8c3c9a7f-en>

IMF. *Fiscal Monitor: Taxing Times*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2023. <https://www.imf.org/en/Publications/FM>

Bank of Israel. *Annual Report 2023 — Tax Wedge and Labor Supply*. <https://www.boi.org.il/en/publications/annual-reports/>

רפורמה 9 — רפורמה מקיפה במסים עקיפים: פישוט המע"מ ותמחור השפעות חיצוניות

רעיון הרפורמה

הרפורמה הרעיון

לעצב מחדש את מערכת המיסוי העקיף בישראל כך שתשיג שלושה יעדים במקביל:

1. פישוט והרחבה של בסיס המע"מ
2. שיפור הנייטרליות הכלכלית והשקיפות
3. הפנמת עלויות חיצוניות שליליות משמעותיות, במיוחד בתחבורה ובייצור אנרגיה

הרפורמה משלבת **פישוט מבני של המע"מ** עם מסגרת עקרונית למיסוי פיגוביאני, כך שמחירים ישקפו את העלויות החברתיות האמיתיות, תוך צמצום מיסים מעוותים במקומות אחרים במשק.

הרפורמה נשענת על ארבעה עמודי תווך:

ראשית, הרחבת בסיס המע"מ ופישוטו.

יש לבטל את רוב שיעורי המע"מ המופחתים, הפטורים והעיוותים הענפיים, ולהחיל שיעור אחיד על בסיס רחב. צעד זה מפחית מורכבות אדמיניסטרטיבית, עלויות ציות ותמריצים ללובינג.

שנית, מעבר מסובסידיות מרומזות לסובסידיות שקופות.

יש להחליף הטבות מס נסתרות והסדרי מע"מ מועדפים בהעברות תקציביות שקופות וממוקדות כאשר קיימת הצדקה חלוקתית.

שלישית, תמחור שיטתי של עלויות חיצוניות בתחבורה.

יש להנהיג או להרחיב אגרות גודש, תמחור כבישים מבוסס מרחק (כאשר הדבר אפשרי), ומיסוי דלק מעודכן המשקף עומסי תנועה, זיהום ובלאי תשתיות.

רביעית, תמחור עלויות סביבתיות בייצור אנרגיה.

יש ליישר את מיסוי האנרגיה עם עוצמת הפחמן ועלויות הזיהום המקומי. הדבר כולל תמחור פחמן מדורג או מנגנונים מקבילים החלים על כלל הענפים כדי לשמור על נייטרליות ולצמצם דליפה רגולטורית.

המטרה איננה להגדיל את נטל המס הכולל, אלא **לשפר את הרכב המיסוי העקיף** — להפחית מיסים המעוותים פעילות יצרנית ולהגדיל את התמחור היעיל של עלויות חיצוניות.

העיוות הכלכלי המטופל

מבנה המיסוי העקיף הקיים יוצר שני עיוותים מרכזיים:

1 פיצול בסיס המע"מ ופגיעה בייטרליות

שיעורים מופחתים, פטורים והסדרים מיוחדים יוצרים עיוותים בבחירות הצריכה ומעודדים ארביטראז' מס. הם:

- מגדילים את המורכבות האדמיניסטרטיבית
- מעלים את עלויות הציות
- מעודדים לובינג וחיפוש רנטות
- מעוותים מחירים יחסיים ללא תועלת יעילות ברורה

2 תמחור חסר של עלויות חיצוניות שליליות

גודש תחבורתי וזיהום הקשור לייצור אנרגיה מטילים עלויות חברתיות משמעותיות שאינן משתקפות במלואן במחירי השוק. כאשר נהגים ויצרנים אינם מפנימים את העלויות של גודש, פליטות וזיהום:

- רשתות התחבורה נעשות עמוסות באופן לא יעיל
- הפריץ העירוני נפגע
- עלויות הבריאות הקשורות לזיהום עולות
- החלטות השקעה באנרגיה מובילות להקצאת הון לא יעילה

התוצאה היא גם אי־יעילות הקצאתית וגם פגיעה סביבתית.

ההיגיון הכלכלי

מערכות מס יעילות נשענות על שני עקרונות:

1. בסיס מס רחב ושיעורי מס נמוכים כדי למזער עיוותים
2. מיסוי מתקן במקרים של עלויות חיצוניות

מע"מ אחיד הוא אחת מצורות המיסוי הפחות מעוותות כאשר הוא מוחל על בסיס רחב.

מיסוי פיגוביאני — כלומר מיסוי פעילויות בהתאם לעלותן החברתית — משפר את הרווחה על-ידי יישור התמריצים הפרטיים עם העלויות החברתיות.

לדוגמה, תמחור גודש מפחית תנועה בשעות השיא, מעלה את מהירות הנסיעה הממוצעת ומשפר את יעילות שוק העבודה באמצעות קיצור זמני הנסיעה. תמחור פחמן או זיהום מעודד ייצור אנרגיה נקי יותר וחדשנות טכנולוגית.

חשוב לציין כי החלפת מיסים מעוותים (למשל מסים שוליים גבוהים על עבודה) במיסוי על עלויות חיצוניות יכולה ליצור **דיבידנד כפול**:

- שיפור בתוצאות סביבתיות
- עלייה ביעילות הכלכלית

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

יעילות הקצאתית

מע"מ נייטרלי מפחית הקצאה שגויה בצריכה ובייצור.

פריון עירוני

תמחור גודש משפר את יעילות הנסיעה ומגדיל את גודל שוק העבודה האפקטיבי.

יעילות אנרגטית וחדשנות

תמחור פחמן יוצר תמריצים לטכנולוגיות נקיות ולשיפור פריון האנרגיה בטווח הארוך.

הקצאה מחדש של הון

תמחור נכון של אנרגיה ותחבורה משפר החלטות השקעה.

הפחתת חיפוש רנטות

ביטול פטורי מע"מ מצמצם לובינג ולכידת רגולטור.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- הפחתה בעיוותי צריכה (ירידה באובדן רווחה עודף)
- שיפור בפריון המרחבי באמצעות הפחתת גודש
- עלייה בפריון גורמי הייצור הכולל המותאם לאיכות הסביבה
- אפשרות להעברת נטל המס מעבודה אל תמחור עלויות חיצוניות

המנגנון המרכזי:
עלייה בפריון גורמי הייצור הכולל בעקבות **אותות מחירים מדויקים יותר**.

השפעה נוספת:
הפחתת גודש גורם לעלייה בתשומת העבודה האפקטיבית.
הרפורמה מייצרת **עלייה הדרגתית אך מתמשכת ברמת בתוצר**.

ההשפעה המקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

אופק זמן	השפעה
לאחר 3 שנים	0.6%
לאחר 13 שנים	2.0%
לאחר 33 שנים	3.5%

מיסוי צריכה נייטרלי מפחית עלויות ציוד ועיוותים ענפיים, ובמקביל מתקן עלויות חיצוניות.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

פישוט מערכת המע"מ עשוי לעורר חששות לגבי השפעת מסי צריכה על משקי בית בעלי הכנסה נמוכה. ניתן לצמצם השפעות אלו באמצעות מנגנוני תמיכה ממוקדים כגון מענקי עבודה או העברות ישירות. הרפורמה עשויה גם לעורר התנגדות מצד ענפים הנהנים כיום מפטורים או שיעורי מס מופחתים.

מקורות נבחרים

יוגב, ערן, מיכאל שראל, "העלאת המע"מ – קיימת דרך עדיפה", **פורום קהלת לכלכלה**, נייר עמדה, 2024. [Maam.alternative.pdf](https://www.maam.org.il/alternative.pdf)

Atkinson, Anthony B., and Joseph E. Stiglitz. "The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation." *Journal of Public Economics* 6, no. 1–2 (1976): 55–75.
[https://doi.org/10.1016/0047-2727\(76\)90041-4](https://doi.org/10.1016/0047-2727(76)90041-4)

Diamond, Peter A., and James A. Mirrlees. "Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency." *American Economic Review* 61, no. 1 (1971): 8–27.
<https://www.jstor.org/stable/1910538>

OECD. *Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. Paris: OECD Publishing, 2022.
<https://doi.org/10.1787/152def2d-en>

OECD. *Taxing Energy Use for Sustainable Development: Opportunities for Energy Tax and Subsidy Reform*. Paris: OECD Publishing, 2019.
<https://doi.org/10.1787/058ca239-en>

Parry, Ian W.H., Dirk Heine, Eliza Lis, and Shanjun Li. *Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice*. IMF, 2014.

<https://www.imf.org/external/np/fad/enviro/pdf/c1.pdf>

Pigou, Arthur C. *The Economics of Welfare*. London: Macmillan, 1920.

Small, Kenneth A., and Erik T. Verhoef. *The Economics of Urban Transportation*. Routledge, 2007.

Duranton, Gilles, and Matthew A. Turner. "The Fundamental Law of Road Congestion." *American Economic Review* 101, no. 6 (2011): 2616–2652.

<https://doi.org/10.1257/aer.101.6.2616>

Metcalf, Gilbert E., and David Weisbach. "The Design of a Carbon Tax." *Harvard Environmental Law Review* 33 (2009): 499–556.

<https://harvardelr.com/2009/05/the-design-of-a-carbon-tax/>

רפורמה 10 — רפורמה במיסוי הפנסיוני: נייטרליות, שקיפות והקצאה יעילה של הון במשק

הרעיון

להחליף את המערכת הנוכחית של הטבות מס מועדפות לפנסיה — המורכבת מטלאי של הסדרים שונים — במבנה פשוט ושקוף יותר המבוסס על **תמריצי חיסכון נייטרליים**. למשל, זיכוי אחיד לכל חוסך או מנגנון התאמה מוגבל (matching) שאינו תלוי במדרגת המס השולית.

הרפורמה מבקשת ליישר את הטיפול המסי עם מטרתו הכלכלית: **עידוד חיסכון ארוך-טווח תוך צמצום עיוותים בבחירת תיקי השקעה ובהתנהגות בשוק העבודה**.

העיוות הכלכלי המטופל

הסדרי המס הקיימים מעניקים לעיתים קרובות את ההטבות הגדולות ביותר לבעלי הכנסות גבוהות, שמדרגות המס השוליות שלהם — ולכן גם גובה הניכויים — גבוהות יותר. מצב זה יוצר שתי אי-יעילויות הקשורות זו בזו.

ראשית, דפוס החיסכון נעשים מונעי מס במקום מונעי מחזור חיים, והזרמים הפיננסיים מוסטים לעבר מכשירים המועדפים על-ידי הרגולציה במקום להשקעות בעלות התשואה הכלכלית הגבוהה ביותר.

שנית, עצם המורכבות יוצרת עלויות. כאשר משקי בית ומעסיקים זקוקים לייעוץ מקצועי מיוחד כדי לנווט בין תמריצי הפנסיה, משאבים מופנים להנדסה פיננסית במקום לפעילות יצרנית.

לאורך זמן, עיוותים אלה מחלישים את הקצאת ההון ומפחיתים את התשואה הכוללת על החיסכון הלאומי.

ההיגיון הכלכלי

תובנה מרכזית בתיאוריה של מיסוי אופטימלי היא שחיסכון לפנסיה צריך להיות ממוסה באופן **ניטרלי לצריכה** — כלומר, להימנע מענישה של צריכה נדחית תוך צמצום הזדמנויות לארביטראז' מס.

כאשר תמריצי המס אחידים וצפויים:

- משקי בית חוסכים בהתאם לצרכים ארוכי טווח ולא בהתאם לתזמון מס
- מתווכים פיננסיים מתחרים בעיקר על ביצועים
- הון זורם לשימושים בעלי פריזם גבוה יותר

שקיפות מחזקת גם את הממשל הפיסקלי. הטבות מס הפועלות באופן מרומז נוטות פחות לעבור הערכה שיטתית, ולכן הן נוטות להישאר בתוקף גם כאשר ההצדקה הכלכלית להן נחלשת.

לפיכך, **ניטרליות אינה רק יעד טכני — אלא מנגנון לשיפור פריזם העושר הלאומי.**

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — העמקת הון

הקצאה יעילה יותר מעלה את התשואה האפקטיבית על החיסכון ומגדילה את מלאי ההון בשיווי משקל.

משני — פריזם מוסדי (Institutional TFP)

פישוט המערכת מפחית עלויות אדמיניסטרטיביות ועלויות ייעוץ ומגביר את התחרות במערכת הפיננסית.

משלים — היצע עבודה

כאשר הרפורמה משולבת עם הפחתת טריזי מס שוליים, תמריצי פנסיה ניטרליים מפחיתים עיוותים במבנה התגמול.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- עלייה בפריזם ההון
- שיפור מתון אך מתמשך בפריזם גורמי הייצור הכולל הנובע מהפחתת חיכוכים פיננסיים

ההשפעה המקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.3%	לאחר 3 שנים
1.4%	לאחר 13 שנים
2.2%	לאחר 33 שנים

הרפורמה משפרת את הנייטרליות הבין-זמנית ואת יעילות הקצאת ההון.

פרשנות אסטרטגית

תרומתה המרכזית של רפורמה זו היא **שיפור איכות החיסכון ולא רק היקפו**. כלכלות אינן צומחות רק משום שהן צוברות הון, אלא משום שההון הזה מוקצה באופן יעיל.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

שינויים במיסוי החיסכון הפנסיוני עשויים להיתקל בהתנגדות מצד קבוצות הנהנות מהסדרי המס הקיימים. הסדרי מעבר ושקיפות לגבי היתרונות לטווח ארוך יכולים להקל על ההתאמה. מערכת מס ניטרלית וברורה יותר עשויה לחזק את התמריץ לחיסכון פנסיוני ואת יציבות מערכת הפנסיה.

מקורות נבחרים

אברמזון, שמואל, מיכאל ישראל, "ההטבות לחיסכון הפנסיוני – בחינה מחדש", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 13, 2015. [KPF21_PensionBenefits_140816-electronic.pdf](#)

Barr, Nicholas, and Peter Diamond. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Feldstein, Martin. "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation." *Journal of Political Economy* 82, no. 5 (1974): 905–926.

OECD. *Pensions at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023.

Bank of Israel. *Household Saving and Pension Structure — Annual Report.*

Gavious, Ilanit, Tehila Kalagy, Shenhav Malul, Rami Yosef. "A Reform in Tax Benefits For the Israeli Pension Market". *Israel Economic Review* Vol. 20, No. 1, 2022.

ISER 20.1-TO PRINT-12.5.2022-51-93-Post Changes מאמר שלישי - סופי לאתר
from Tehila-FINAL-TW.pdf

רפורמה 11 – רפורמה בפנסיות התקציביות לשיפור ההוגנות והקיימות הפיסקלית

רעיון הרפורמה

לבצע רפורמה בטיפול הפיסקלי והמוסדי בפנסיות התקציביות) פנסיות מוגדרות-הטבה, במימון שוטף (pay-as-you-go) — במטרה להשיב נייטרליות בין משטרי פנסיה שונים, לחזק את הקיימות הפיסקלית בטווח הארוך ולשפר את ההוגנות הבין-דורית.

הרפורמה יכולה להיות מיושמת באמצעות אחד משני מנגנונים חלופיים, שכל אחד מהם מטפל באותו עיוות מבני באמצעות כלי מדיניות שונה. ניתן גם ליישם שילוב של שני המנגנונים.

חלופה א' – מיסוי ההטבה הפנסיונית הגלומה

הנהגת מיסוי של ההטבה הכלכלית המשתמעת בפנסיות התקציביות, כך שהטיפול בהן יתקרב לזה הנהוג בפנסיות צוברות.

במסגרת מנגנון זה:

• הערך האקטוארי של ההתחייבות לפנסיה תקציבית ייוחס באופן חלקי כהכנסה חייבת במס – בעת צבירת הזכות או בעת קבלת הקצבה.

• בסיס המס ישקף את הערך הכלכלי של קצבה מובטחת וצמודה לכל החיים ביחס להפקדות בפנסיה צוברת.

• המטרה היא **סימטריה**: זרמי הכנסה דומים בפרישה צריכים להיות כפופים לטיפול מס דומה.

גישה זו מתייחסת לפנסיה התקציבית כאל שכר נדחה, שמבנהו המועדף כולל כיום הטבה שאינה ממוסה או ממוסה בחסר.

חלופה ב' – כלל הצמדה מתון (הצמדה חלקית למדד)

החלפת ההצמדה המלאה למדד המחירים לצרכן בפנסיות התקציביות בכלל הצמדה מתון יותר.

עדכון הקצבה השנתי יהיה:

מדד המחירים לצרכן פחות נקודת אחוז אחת, בכפוף לתקרת עדכון ריאלית מצטברת של **20%** לאורך חיי הפנסיה.

מנגנון זה יחול מעת תחילת קבלת הקצבה ואילך.

התקרה המצטברת שומרת על רמת פנסיה נאותה, תוך הכנסת משמעת הדרגתית בהוצאות המבניות.

העיוות הכלכלי המטופל

מבנה הפנסיות התקציביות הקיים יוצר שלושה עיוותים מבניים:

1 הקצאת סיכון א-סימטרית

פנסיות תקציביות הן מובטחות ומוצמדות במלואן למדד וממומנות ממסים שוטפים. לעומת זאת, פנסיות צוברות חושפות את החוסכים לסיכון שוק ולתשואות הון. א-סימטריה זו יוצרת טיפול בלתי שוויוני בין מגזרי תעסוקה שונים.

2 גידול אוטומטי בהוצאה הריאלית

הצמדה מלאה למדד במסגרת pay-as-you-go גורמת להתחייבויות הפנסיה לשמור על ערכן הריאלי ללא הגבלת זמן, ללא תלות בצמיחת הפריון או ביכולת הפיסקלית. בכך נוצר מנגנון מובנה של גידול ארוך-טווח בהוצאה.

3 חוסר איזון בין־דורי

הנטל הפיסקלי של פנסיות מובטחות וצמודות מועבר לדורות משלמי המסים הבאים, ללא קשר ללחצים דמוגרפיים או לתנאים כלכליים.

לפיכך, העיוות הוא **פיסקלי-מוסדי**: מבנה ההתחייבות מגביר קשיחות תקציבית בטווח הארוך ומצמצם גמישות פיסקלית.

ההיגיון הכלכלי

מסגרת פנסיונית בת-קיימא צריכה לאזן בין:

- ביטחון בהכנסה בגיל פרישה
- קיימות פיסקלית
- נייטרליות בין מגזרי תעסוקה
- הוגנות בין-דורית

שתי החלופות משיגות את אותו יעד באמצעות ערוצים שונים:

מיסוי ההטבה הגלומה (חלופה א') מתקן ישירות את ההעדפה המסית, מפחית את הסובסידיה המשתמעת תוך שמירה על הצמדה מלאה.

הצמדה מתונה (חלופה ב') משנה ישירות את מסלול ההוצאה, ומגבילה בהדרגה את הגידול הריאלי בהתחייבויות ללא קיצוץ נומינלי מיידי.

שני המנגנונים:

- מפחיתים לחצים פיסקליים בטווח הארוך
- משפרים סימטריה בין משטרי פנסיה
- מפחיתים את הצורך העתידי במיסים מעוותים
- מחזקים את אמינות המדיניות המקרו-פיסקלית

לכלל ההצמדה המתון יתרון נוסף: **הדרגתיות** — ההתאמה מתפרסת על פני זמן במקום להתרכז בתיקון פיסקלי חד בעתיד.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — קיימות פיסקלית

הפחתת לחץ פנסיוני בטווח הארוך מקטינה את הציפייה לעלייה בטרזי המס בעתיד.

משני — אמינות מוסדית

דינמיקה פנסיונית צפויה ובת-קיימא מפחיתה פרמיות סיכון על חוב ממשלתי.

נייטרליות מסית

סימטריה רבה יותר בין משטרי פנסיה מפחיתה עיוותים בשוק העבודה ובהעדפת תעסוקה במגזר הציבורי.

הקצאת הון

ירידה בקצב הגידול של ההוצאה המבנית מרחיבה את המרחב הפיסקלי להשקעות משפרות פריון.

מיפוי הרפורמה במודל

חלופה א' – מיסוי ההטבה הגלומה

- ממודלית כהפחתת הסובסידיה המשתמעת בפנסיה
- משפרת את האיזון הפיסקלי באמצעות עלייה בהכנסות
- מפחיתה את הצורך במיסוי מעוות בטווח הארוך

חלופה ב' – הצמדה מתונה

- ממודלית כהפחתה הדרגתית במסלול הגידול של ההוצאה בטווח הארוך
- משפרת את דינמיקת החוב ואת פרמטרי הקיימות הפיסקלית

המנגנון המאקרו-כלכלי המרכזי בשתי החלופות:

השפעת רמה קבועה על התוצר לנפש באמצעות הפחתת עיוותי מס ושיפור אמינות פסקלית.

ההשפעות מצטברות בהדרגה ומתעצמות לאורך עשורים.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

כל אחת מן החלופות צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לטרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.3%	לאחר 3 שנים
1.3%	לאחר 13 שנים
2.6%	לאחר 33 שנים

הרפורמה מחזקת את הנייטרליות הפיסקלית ואת הקיימות בטווח הארוך.

פרשנות אסטרטגית

רפורמה זו אינה מבקשת לפגוע בביטחון הפנסיוני. מטרתה היא **לעדכן את הארכיטקטורה הפיסקלית של הפנסיות הציבוריות**.

באמצעות השבת הנייטרליות והגבלת הגידול האוטומטי בהתחייבויות הריאליות, הרפורמה:

- מחזקת הוגנות בין-דורית
- משפרת את עמידות המערכת הפיסקלית
- מגדילה את גמישות המדיניות בטווח הארוך
- מחזקת את השפעות הצמיחה של רפורמות מבניות משלימות

בטווח של עשורים רבים, כללי הצמדה של פנסיות אינם רק פרמטרים טכניים — הם מעצבים את המרחב הפיסקלי, את חלוקת הסיכונים ואת קיימות ההתכנסות הכלכלית.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

שינויים בהסדרי פנסיה קיימים עשויים לעורר התנגדות מצד עובדים במגזר הציבורי החוששים מפגיעה בזכויותיהם. שמירה על זכויות שנצברו לצד התאמות הדרגתיות לעתיד יכולה להפחית התנגדות. רפורמה כזו עשויה לחזק את הקיימות הפיסקלית ואת ההוגנות הבין-דורית במערכת הפנסיה.

מקורות נבחרים

Office of the State Comptroller. *Annual Report 71C (2021) — Financial Reports and Pension Liabilities* (Hebrew). [2021-71c-201-financial-Reports.pdf](#)

State of Israel, Ministry of Finance. *Financial Statements of the Government of Israel* (various years).

Holzmann, Robert, Richard Hinz, and Mark Dorfman. *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*. World Bank, 2008.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6897>

Diamond, Peter. "Taxation and Public Pension Design." NBER Working Paper No. 12235 (2006). <https://www.nber.org/papers/w12235>

OECD. *Pensions Outlook 2022*.

<https://www.oecd.org/pensions/oecd-pensions-outlook-19991363.htm>

פרק 8 — אשכול ד - תחרות, רגולציה, תיווך פיננסי והקצאת הון

תפקודם של שוקי המוצרים, המימון והקרקע משפיע באופן מכריע על הקצאת המשאבים במשק ועל רמת הפיריון הכוללת.

בכלכלות מודרניות, חלק גדול מהצמיחה נובע לא רק מהשקעות חדשות אלא גם מהיכולת של הכלכלה להקצות משאבים לענפים ולחברות בעלי פרויקט גבוה יותר.

כאשר שווקים מתאפיינים ברמת תחרות נמוכה, ברגולציה מורכבת או בחסמי כניסה גבוהים, משאבים עלולים להישאר נעולים בענפים בעלי פרויקט נמוך.

בישראל קיימים מספר תחומים שבהם עיוותים מוסדיים משפיעים על הקצאת המשאבים:

- רגולציה מורכבת על עסקים
- ריכוזיות בענפים מסוימים
- מגבלות תכנון ובנייה
- מגבלות תחרות במגזר החקלאי
- מבנה תמריצים בשוק הביטוח.

הרפורמות באשכול זה נועדו:

- להגביר את התחרות בשווקים
- להפחית חסמי כניסה להקמת עסקים
- לשפר את הקצאת ההון והעבודה בין ענפים.

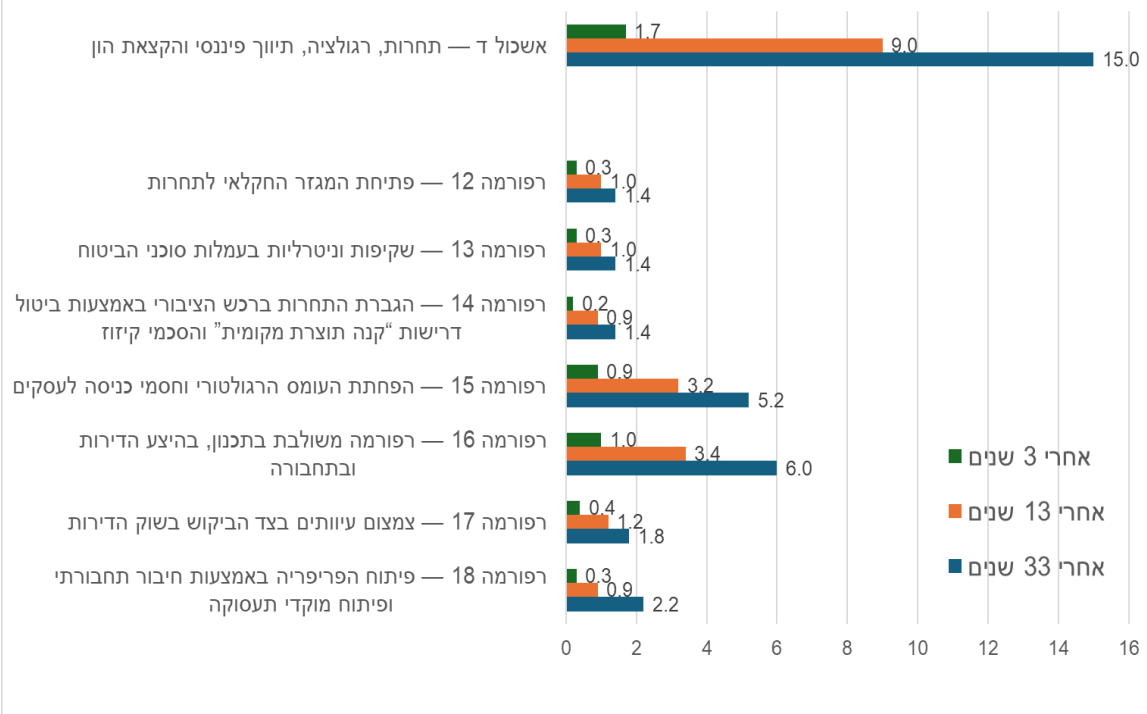
ביחד, רפורמות אלה צפויות להגדיל את התוצר לנפש ביחס לתרחיש הבסיס כך:

עלייה בתוצר לנפש	אופק זמן
1.7%	לאחר 3 שנים
9.0%	לאחר 13 שנים
15.0%	לאחר 33 שנים

האומדנים משקפים בעיקר שיפור בפריון ובהקצאת משאבים בין ענפים.

אשכול ד - השפעה על התוצר לנפש של הרפורמות

ביחד ובנפרד - באחוזים - לעומת תרחיש הבסיס



רפורמה 12 — פתיחת המגזר החקלאי לתחרות

הרעיון

פתיחה הדרגתית של ענף החקלאות בישראל לתחרות מקומית ובין-לאומית, באמצעות הפחתת חסמי סחר, פירוק מכסות ייצור, פישוט הליכי יבוא והחלפת ההגנה העקיפה בתמיכה ממוקדת ושקופה במקרים שבהם קיימת תועלת ציבורית ממשית.

ישראל הגנה לאורך השנים על ענפים מרכזיים — ובמיוחד על ייצור מזון — באמצעות מכסים, מכסות וחסימים רגולטוריים ופטור נרחב מכללי ההגבלים העסקיים. ניתוח השוואתי מראה כי בעוד שענף הטקסטיל נחשף לתחרות יבוא, ענף המזון נותר מוגן. התחרות הורידה מחירים בענף הטקסטיל מבלי לפגוע בתעסוקה, דבר המרמז כי רפורמות דומות עשויות להועיל גם לצרכנים בענף החקלאות.

הרפורמה נשענת על ארבעה עמודי תווך:

ראשית, הפחתת מכסים ומגבלות כמותיות על יבוא חקלאי, כך שהצרכנים יוכלו ליהנות מתחרות מחירים בין-לאומית.

שנית, החלפת ההגנה המסחרית הרחבה בסובסידיות ישירות, המכוונות במפורש למוצרים ציבוריים (כגון שימוש אסטרטגי בקרקע או תועלות סביבתיות), במקום הגנה על הענף כולו מפני תחרות.

שלישית, פישוט הליכי רישוי יבוא, המחייבים כיום אישורים ספציפיים לפי מדינת מקור והליכים בירוקרטיים ממושכים, המעלים את העלויות ליבואנים ולצרכנים.

רביעית, החלת כללי ההגבלים העסקיים על המגזר החקלאי, הנהנה כיום מפטור גורף מעמידה בכללים ומהפיקוח והאכיפה של רשות התחרות.

המטרה איננה לבטל את התמיכה בחקלאות, אלא **לעבור ממדיניות הגנתית למדיניות המעודדת פריון**, תוך שיפור היעילות ושמירה על אינטרסים לאומיים לגיטימיים.

העיוות הכלכלי המטופל

חסמי סחר פועלים למעשה כמס עקיף על הצרכנים. ההגנה על ייצור מזון מקומי שמרה על רמות מחירים גבוהות, כאשר ענף החלב בישראל – הפועל תחת תכנון מרכזי – מייצר מחירי חלב מהגבוהים בעולם המפותח.

נתונים אמפיריים ממחישים את גודל הפער: מחיר החלב לצרכן בישראל הוערך בכ-1.81 דולר לליטר, לעומת כ-1.02 דולר באיחוד האירופי – פער של כ-77%.

מדיניות זו נמשכת לעיתים למרות ראיות חלשות לטענות בדבר ביטחון תזונתי; במקרים מסוימים מגבלות הייצור עצמן עלולות לפגוע בעמידות האספקה.

באופן רחב יותר, מכסים לא אחידים צוינו על-ידי ה-OECD כעדות לפרוטקציוניזם חקלאי בישראל.

מלבד התכנון המרכזי, המגזר החקלאי נשלט על ידי קואופרטיבים ואיגודים הנהנים מפטורים נרחבים מכללי ההגבלים העסקיים. הפטור החקלאי חריג בהיקפו ביחס למקובל בעולם ומאפשר לעסקים לבצע פעולות המגבילות תחרות.

לפיכך העיוות הוא כפול:

- יוקר מחיה גבוה יותר
- הקצאה שגויה של הון לענפים מוגנים

ההיגיון הכלכלי

פתיחת שווקים משפרת את הרווחה בעיקר באמצעות ירידת מחירים והקצאה יעילה יותר של משאבים.

מודלים השוואתיים בין מדינות מצביעים על כך שביטול מכסים חקלאיים עשוי להגדיל את ההכנסה הריאלית של משקי בית בכ-2.5 נקודות אחוז בממוצע.

כאשר ההגנה פוחתת:

- יצרנים לא יעילים יוצאים מן השוק או מתיעלים
- הפריון עולה
- כוח הקנייה של הצרכנים גדל

כאשר הממשלה מבקשת לשמר תועלות חיצוניות מסוימות, **סובסידיות ישירות עדיפות מבחינה כלכלית**, משום שהן מכוונות למטרת המדיניות מבלי לעוות מחירים בכל השוק.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

השפעת ההכנסה הריאלית

ירידת רמת מחירי המזון מגדילה את כוח הקנייה האפקטיבי של משקי הבית.

הקצאה מחדש של הון

השקעות עוברות מפעילויות מוגנות לענפים בעלי פריון גבוה יותר.

לחץ תחרותי

חשיפה לשווקים בין-לאומיים והחלת כללי ההגבלים העסקיים מעודדת חדשנות ויעילות.

ניידות עבודה

משאבים עוברים לענפים שבהם יתרון יחסי חזק יותר.

מיתון אינפלציה

מחירי מזון הם רכיב משמעותי במדד המחירים לצרכן; הפחתתם משפרת יציבות מאקרו-כלכלית.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כהסרה של חסם סחר מעוות השקול למס צריכה.

השפעות שיווי המשקל הכללי כוללות:

- עלייה בשכר הריאלי
- שיפור ביעילות ההקצאתית
- האצת צמיחת הפריון

הרפורמה מייצרת בעיקר עלייה ברמת התוצר ולא תמריץ ביקוש קצר-טווח.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.3%	לאחר 3 שנים
1.0%	לאחר 13 שנים
1.4%	לאחר 33 שנים

הרפורמה מפחיתה אי-יעילות ועיוותי מחירים הנובעים מהגנה על ענפים.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

פתיחת השוק החקלאי לתחרות עשויה לעורר התנגדות מצד יצרנים הנהנים מהגנה מכסית ומכסות ייצור. צעדי מעבר והסתגלות יכולים להפחית את עלויות ההתאמה באזורים חקלאיים. בטווח הארוך, ירידת רמת מחירי המזון ושיפור היעילות בענף צפויים להיטיב עם הצרכנים.

מקורות נבחרים

כץ, אורי, "מילקי יקר, חולצות זולות". *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 48, 2018.

https://www.kohelet.org.il/wp-content/uploads/2018/12/KPF094_Int.Trade_Web_130119-1.pdf

State Comptroller of Israel. *The Dairy Industry in Israel*, 2023.

<https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2023/2023.5/EN/2023.5-211-Dairy-EN.pdf>

Artuç, Erhan et al. *Household Impacts of Tariffs: Data and Results from Agricultural Trade Protection*. World Bank.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/381411575409931708/pdf/Household-Impacts-of-Tariffs-Data-and-Results-from-Agricultural-Trade-Protection.pdf>

OECD (reported). "Israel's agriculture policy remains protectionist."

<https://en.globes.co.il/en/article-oecd-israels-agriculture-policy-remains-protectionist-1001291814>

רפורמה 13 — שקיפות וניטרליות בעמלות סוכני הביטוח

הרעיון

הרפורמה נשענת על ארבעה עמודי תווך משלימים:

1 עמלות אחידות בתוך קטגוריות מוצרים

גופים מוסדיים יחויבו לשלם לסוכנים שיעורי עמלה זהים עבור מוצרים המוגדרים כתחליפיים מבחינה כלכלית.

2 גילוי מלא של עמלות

סוכנים וגופים מוסדיים יחויבו לגלות ללקוחות את מבנה התגמול הקשור למוצר המומלץ.

3 דחיית תשלום עמלות מעבר

עמלות המשולמות בגין העברת חסכונות מצטברים של לקוח בין מוסדות פיננסיים יחולקו על פני מספר שנים (לפחות חמש, ורצוי יותר), ויוטנו בכך שהנכסים יישארו במוסד הקולט.

4 הודעה מוקדמת לפני העברת כספים

לקוחות היוזמים העברה יקבלו הודעה מיידית המפרטת את סך העמלה המשולמת לסוכן שיזם את ההעברה, ותינתן להם זכות פשוטה לבטל את העסקה בתוך פרק זמן מוגדר.

יחד, צעדים אלה אינם מבקשים לבטל את תפקיד התיווך הפיננסי, אלא ליישר את התמריצים שלו עם האינטרסים ארוכי הטווח של החוסכים.

העיוות הכלכלי המטופל

על פי נתוני הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, העמלות ששולמו למתווכים מורשים הסתכמו בכ- 9.5 מיליארד ש"ח בשנת 2021 — סכום השווה לכ- 13.7 מיליארד ש"ח במונחי 2026. חלק ניכר

מעלות זו מגולגל ככל הנראה בעקיפין אל משקי הבית באמצעות תשואות נטו נמוכות יותר על חסכונות ארוכי טווח.

מבנה העמלות הנוכחי יוצר שלושה עיוותים שיטתיים:

הטיה לטובת ספקים (Producer Bias)

סוכנים עשויים להעדיף גופים מוסדיים המציעים עמלות גבוהות יותר, במקום כאלה המציעים ביצועים טובים יותר לאחר התאמת סיכון או דמי ניהול נמוכים יותר.

הטיה בין מוצרים (Product Bias)

פערי תגמול בין מוצרים פיננסיים עלולים להוביל לקוחות למכשירים נחותים מבחינה כלכלית.

הטיית מכירה (Sales Bias)

עמלות גבוהות המשולמות מראש בעת העברת נכסים מעודדות החלפות תכופות של מוצרים פיננסיים גם כאשר אין בכך תועלת כלכלית לחוסך.

עיוותים אלו מוחמרים בשל שקיפות מוגבלת, המונעת ממשקי הבית להבין את מבנה התמריצים המשפיע על הייעוץ שהם מקבלים.

בטווח ארוך, אפילו ירידה קטנה בתשואות ההשקעה נטו מצטברת להבדלים גדולים בעושר הפנסיוני ובהיקף ההון במשק.

ההיגיון הכלכלי

תיווך פיננסי פועל ביעילות רק כאשר תמריצי הייעוץ תואמים את טובת הלקוח. כאשר התגמול תלוי בעיקר בהיקף מכירות או בבחירת מוצר — ולא בביצועים ארוכי טווח — ערוץ הייעוץ הופך למקור של אי-יעילות הקצאתית.

ההשפעות המאקרו-כלכליות פועלות דרך כמה מנגנונים:

חיסכון אפקטיבי גבוה יותר

הפחתת עלויות תיווך נסתרות מגדילה את חלק התשואה שנשאר בידי משקי הבית.

הקצאת הון טובה יותר

חסכונות זורמים להשקעות בעלות פריזם גבוה יותר ולא למוצרים המועדפים בשל מבנה העמלות.

לחץ תחרותי חזק יותר

גופים מוסדיים מתחרים יותר על ביצועים ודמי ניהול כאשר תמריצי ההפצה מנוטרלים.

עמלות נדחות חשובות במיוחד משום שהן משנות את יעדו של הסוכן מיצירת עסקאות חדשות לשימור נכסים לאורך זמן — ובכך קושרות את התגמול לתוצאות עבור הלקוח.

השקיפות מחזקת מנגנון זה באמצעות משמעת מוניתין.

במובן זה, הפחתת חיכוך פיננסי דומה להפחתת מס על הצטברות הון.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — העמקת הון

תשואות נטו גבוהות יותר מגדילות את מלאי ההון האפקטיבי במשק.

משני — פריון גורמי הייצור הכולל במערכת הפיננסית

תמריצים טובים יותר משפרים את הקצאת העושר של משקי הבית.

משלים — ניידות עבודה ונכונות לנטילת סיכון
ביטחון פנסיוני גבוה יותר יכול לתמוך במעברים מקצועיים ובפעילות יזמית.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- עלייה מתמשכת בתשואה נטו על חסכונות משקי הבית
 - הפחתת עלויות תיווך פיננסי
 - שיפור מתון ביעילות המגזר הפיננסי
- מאחר שהשפעת הריבית דריבית פועלת בהדרגה אך בעוצמה, ההשפעות המאקרו-כלכליות מתחזקות עם הזמן.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.3%	לאחר 3 שנים
1.0%	לאחר 13 שנים
1.4%	לאחר 33 שנים

הרפורמה משפרת את יעילות התיווך הפיננסי.

שיקולי יישום

יש לכייל את הרפורמה בזהירות כדי לשמור על נגישות לשירותי ייעוץ, במיוחד עבור משקי בית בעלי אוריינות פיננסית נמוכה. המטרה היא **יישור תמריצים**, ולא ביטול התיווך. פלטפורמות ייעוץ דיגיטליות ומודלים מבוססי שכר טרחה עשויים להשלים בהדרגה את מבנה הסוכנויות המסורתיות.

שיקולים חלוקתיים

עמלות שאינן שקופות פועלות כמעין מס פיננסי גרסיבי: משקי בית פחות מתוחכמים מתקשים יותר לזהות ייעוץ מוטעה. לפיכך, שקיפות מחזקת הן את היעילות והן את הגנת הצרכן. יתרה מזאת, תפיסת הוגנות בשווקים פיננסיים תורמת לאמון במוסדות — נכס בעל משמעות כלכלית בפני עצמו.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

הגדלת השקיפות במבנה העמלות עשויה לעורר התנגדות מצד מתווכים הנהנים מן ההסדרים הקיימים. עם זאת, שקיפות גבוהה יותר יכולה לחזק את אמון הציבור במוצרי ביטוח וליישר את התמריצים בין הסוכן ללקוח. תחרות מוגברת עשויה גם לעודד חדשנות בשירותי ייעוץ פיננסי.

מקורות נבחרים

שראל, מיכאל, "תיווך בביטוח ובחיסכון פנסיוני – התייחסות להצעת החוק הממשלתית בנושא עמלות סוכני הביטוח", *פורום קהלת לכלכלה*, נייר עמדה, 2023.

Egan, Mark, Gregor Matvos, and Amit Seru. "The Market for Financial Adviser Misconduct." *Journal of Political Economy* 127, no. 1 (2019): 233–295.

<https://doi.org/10.1086/701857>

Inderst, Roman, and Marco Ottaviani. "Competition through Commissions and Kickbacks." *American Economic Review* 102, no. 2 (2012): 780–809.

<https://doi.org/10.1257/aer.102.2.780>

Gennaioli, Nicola, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. "Money Doctors." *Journal of Finance* 70, no. 1 (2015): 91–114. <https://doi.org/10.1111/jofi.12188>

OECD. *Retail Investor Protection and Financial Advice*.

<https://www.oecd.org/finance/retail-investor-protection.htm>

Bank of Israel. *Household Financial Assets — Annual Report*.

<https://www.boi.org.il/en/publications/annual-reports/>

רפורמה 14 — הגברת התחרות ברכש הציבורי באמצעות ביטול דרישות "קנה תוצרת מקומית" והסכמי קיזוז

רעיון הרפורמה

הרפורמה הרעיון

לבטל העדפות חובה של "קנה כחול-לבן" ודרישות רכש גומלין תעשייתי במכרזי רכש ממשלתיים, ולהחליפן בהליכי מכרז פתוחים, תחרותיים ושקופים בהתאם לפרקטיקה הבין-לאומית המקובלת.

הרפורמה נשענת על שלושה עמודי תווך:

1. ביטול מרווחי ההעדפה האוטומטיים לספקים מקומיים במכרזים ממשלתיים.
2. ביטול הדרגתי של דרישות רכש הגומלין הקשורות לחוזים ציבוריים גדולים.
3. הנהגת שקיפות מלאה וקריטריונים להערכה המבוססים על ביצועים ועל תמורה לכסף (value for money), ולא על מקור המוצר.

מטרת הרפורמה אינה לפגוע בתעשייה המקומית, אלא להבטיח כי הרכש הציבורי ימקסם פריזון, תחרות ויעילות פיסקלית.

העיוות הכלכלי המטופל

הוראות "קנה כחול-לבן" ודרישות רכש גומלין פועלות למעשה כסובסידיות מרומזות ליצרנים מקומיים מסוימים. אף שלעתים הן מוצדקות מטעמי מדיניות תעשייתית או תעסוקה, הן יוצרות מספר עיוותים:

- עלויות רכש גבוהות יותר למגזר הציבורי
- הפחתת הלחץ התחרותי
- הקצאת הון לא יעילה לחברות מוגנות
- החלשת התמריץ לחדשנות

דרישות רכש גומלין פועלות לעיתים קרובות מחוץ למסגרת תקציבית שקופה, ויוצרות עלויות פיסקליות נסתרות תוך פגיעה ביעילות הרכש.

העיוות הוא בעיקר הקצאתי ופיסקלי: משאבים ציבוריים מופנים לספקים מועדפים פוליטית במקום ליצרנים היעילים ביותר.

ההיגיון הכלכלי

רכש ציבורי מהווה חלק משמעותי מהתוצר. כאשר חוזים מוענקים על בסיס מקור הייצור ולא על בסיס פריון או מחיר, הממשלה למעשה משלמת פרמיה – הממומנת על-ידי משלמי המסים.

רכש פתוח:

- מפחית עלויות באמצעות תחרות
- מגביר את הלחץ ליעילות
- מאפשר להון ולעבודה לעבור לפעילויות תחרותיות באמת

ראיות בין-לאומיות מראות באופן עקבי כי פתיחות לסחר ורכש תחרותי מעלים את הפריון, במיוחד בכלכלות קטנות ופתוחות.

בנוסף, ביטול רכש גומלין משפר את השקיפות הפיסקלית, בכך שהוא מחליף תמיכה תעשייתית סמויה בכלים מדיניים מפורשים הנתונים לפיקוח פרלמנטרי.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי – יעילות הקצאתית

משאבים עוברים מספקים מוגנים לחברות בעלות פריון גבוה יותר.

משני – מרחב פיסקלי

עלויות רכש נמוכות יותר יוצרות מקום להפחתת מסים או להשקעות בעלות תשואה גבוהה יותר.

לחץ תחרותי

חברות מקומיות הנחשפות לתחרות בין-לאומית מגבירות חדשנות ויעילות.

הקצאת הון מחדש

השקעות זורמות לענפים בעלי יתרון יחסי.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- הסרת פער רכש מעוות
 - הפחתת עלויות התשומות האפקטיביות במגזר הציבורי
 - עלייה מתונה אך מתמשכת בפריון הכולל (TFP) כתוצאה מהקצאה מחדש
- הרפורמה יוצרת השפעת רמה (level effect) על התוצר, ולא גירוי קצר-טווח לביקוש.

ההשפעה המקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

0.2%	לאחר 3 שנים
0.9%	לאחר 13 שנים
1.4%	לאחר 33 שנים

הרפורמה מחזקת תחרות ומפחיתה rent-seeking.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

ביטול העדפות "תוצרת מקומית" עשוי לעורר התנגדות מצד ספקים מקומיים החוששים מתחרות זרה. עם זאת, רכש ממשלתי פתוח יותר יכול להפחית עלויות עבור משלמי המסים ולשפר את יעילות המגזר הציבורי. כללים שקופים לרכש יכולים להבטיח תחרות הוגנת תוך שמירה על שיקולי ביטחון לאומי במידת הצורך.

מקורות נבחרים

OECD. *Government at a Glance 2023* — Chapter on Public Procurement. Paris: OECD Publishing, 2023. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>

OECD. *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*. Paris: OECD Publishing, 2017. <https://doi.org/10.1787/9789264265826-en>

World Trade Organization (WTO). *Agreement on Government Procurement (Revised GPA)*, 2012. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

World Bank. *Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies*. Washington, DC: World Bank, 2017. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32500>

Evenett, Simon J., and Bernard M. Hoekman. "Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules." *European Journal of Political Economy* 21, no. 1 (2005): 163–183. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2004.08.003>

רפורמה 15 — הפחתת העומס הרגולטורי וחסימי כניסה לעסקים

הרעיון

הפחתה שיטתית של מורכבות רגולטורית ושל חסמים מנהליים המעכבים כניסה של חברות לשוק, התרחבות עסקית ותחרות.

הרפורמה כוללת:

1. ייעול תהליכי רישום ורישוי עסקים באמצעות פלטפורמות דיגיטליות מאוחדות.
 2. חובת ביצוע הערכת השפעה רגולטורית (Regulatory Impact Assessment) לכל רגולציה חדשה.
 3. קביעת סעיפי פקיעה (Sunset Clauses) לרגולציות קיימות שאין להן הצדקה כלכלית במבחן עלות-תועלת.
 4. צמצום מכסות כניסה ענפיות ואישורים הנתונים לשיקול דעת (discretionary).
 5. התאמת הרגולציה בשוקי המוצרים לסטנדרט בין-לאומי באמצעות ביטוח תקנים ייחודיים ורישיונות מיותרים.
- מטרת הרפורמה היא להפחית את העלויות הקבועות של יזמות ולהגדיל את הדינמיות הכלכלית.

העיוות הכלכלי המטופל

רגולציה עודפת והליכי מנהל מפוצלים יוצרים:

- עלויות כניסה גבוהות
- עיכובים בהשקעות
- אי־ודאות רגולטורית
- נטל כבד במיוחד על עסקים קטנים
- הקצאת משאבים לעמידה ברגולציה

חיכוכים אלו פועלים למעשה כמעין מס סמוי על יזמות וחדשנות. הם מפחיתים את קצב כניסת ויציאת החברות מהשוק ומאטים את ההקצאה מחדש של משאבים לפעילויות פרודוקטיביות יותר.

העיוות הוא בעיקר מוסדי והקצאתי.

יזמות וצמיחת פריון בחברה הערבית

עדיפות נוספת היא הרחבת הזדמנויות תעסוקה איכותיות בתוך החברה הערבית עצמה. יזמים ערבים מתמודדים כיום עם חסמים בתחומי המימון, הרשתות העסקיות, מורכבות רגולטורית וגישה ליכולות ניהוליות.

לפיכך, המדיניות צריכה לעודד:

- **יזמות בחברה הערבית** שמטרתה הקמת חברות בעלות פריון גבוה.
- **שילוב עסקים ערביים** בשרשראות ערך לאומיות ובין-לאומיות.
- **אימוץ חדשנות טכנולוגית וניהולית** בקרב חברות קיימות.
- **הרחבת תוכניות הכשרה** המחזקות כישורי ניהול ויכולות עסקיות.

הגדלת הפריון של חברות בבעלות ערבית יכולה ליצור מקומות עבודה ברמה המקומית ובמקביל לחזק את ההשתלבות הכלכלית הרחבה יותר.

ההיגיון הכלכלי

צמיחת פריון ארוכת טווח תלויה במידה רבה בדינמיקה של חברות — כניסה לשוק, יציאה ממנו והתרחבות.

מחקרים מראים כי:

- חסמי כניסה נמוכים מגבירים לחץ תחרותי
- תחלופת חברות מקצה עבודה והון מחדש ליצרנים פרודוקטיביים יותר
- רגולציה פשוטה יותר מגבירה פורמליזציה והשקעות

בכלכלה קטנה ומבוססת חדשנות, **גמישות רגולטורית חשובה במיוחד להפצת טכנולוגיה מעבר למגזרי החזית.**

הפחתת חיכוך בירוקרטי מגדילה את יכולת היזמות האפקטיבית של המשק.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — פריון גורמי הייצור הכולל (TFP) דרך הקצאה מחדש
כניסה ויציאה מוגברות של חברות משפרות את פיזור הפריון במשק.

משני — יזמות

עלויות הקמה נמוכות יותר מגדילות את הקמת העסקים.

היווצרות הון

צמצום עיכובים רגולטוריים מאיץ החלטות השקעה.

אמינות מוסדית

רגולציה צפויה מפחיתה פרמיות סיכון.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- הפחתת עלויות כניסה קבועות לשוק ועלויות בייצור וביבוא מוצרים
 - עלייה בדינמיות של חברות
 - שיפור מתמשך בפיריון מוסדי (Institutional TFP)
- השפעות הרפורמה מתממשות מהר יותר מרפורמות בהון אנושי, אך מצטברות לאורך זמן.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.9%	לאחר 3 שנים
3.2%	לאחר 13 שנים
5.2%	לאחר 33 שנים

הרפורמה מגדילה את הדינמיות של חברות ואת קצב הפצת הטכנולוגיה במשק.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

פישוט רגולציה עשוי להיתקל בהתנגדות מצד גופים רגולטוריים הרואים בשינויים פגיעה בסמכותם. עם זאת, מורכבות רגולטורית מטילה עלויות כבדות במיוחד על עסקים קטנים ויזמים חדשים. הפחתת חסמים יכולה להרחיב את כניסת העסקים לשוק ולחזק חדשנות ותחרות.

מקורות נבחרים

בן-שלמה, אביטל, שחר אבימור, קטיה קנוכלמן ויצחק קליין, "טיוב האסדרה בישראל", פורום קהלת, נייר מדיניות מס' 31, 2017. [KPF067_elmprovingRegulationIsrael_170717.pdf](https://www.kupat.org.il/Portals/0/KPF067_elmprovingRegulationIsrael_170717.pdf)

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. "The Regulation of Entry." *Quarterly Journal of Economics* 117, no. 1 (2002): 1–37. <https://doi.org/10.1162/003355302753399436>

Nicoletti, Giuseppe, and Stefano Scarpetta. "Regulation, Productivity and Growth." *Economic Policy* 18, no. 36 (2003): 9–72. <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00106>

OECD. *Product Market Regulation Indicators 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023. <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>

OECD. *Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021. <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>

World Bank. *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, DC: World Bank, 2020.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32436>

Arab Israeli Employment Task Force. *Employment of Arab Citizens of Israel: Key Challenges and Opportunities*. Washington, DC: ACIT, 2024.

<https://www.acitaskforce.org/wp-content/uploads/2024/02/resource-1052-1.pdf>

OECD. *OECD Economic Surveys: Israel 2025*. Paris: OECD Publishing, 2025.

https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-israel-2025_d6dd02bc-en.html

OECD. *OECD Economic Surveys: Israel 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023.

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2023-en

רפורמה 16 — רפורמה משולבת בתכנון, בהיצע הדירות ובתחבורה

הרעיון

הקמת מסגרת משולבת לתכנון, רישוי בנייה, הרחבת היצע הדירות ותשתיות תחבורה, במטרה להגדיל את גמישות היצע הדירות, לשפר תיאום מרחבי ולהעלות את הפריור במשק.

הרפורמה נשענת על חמישה עמודי תווך:

ראשית, ייעול הליכי התכנון וההיתרים באמצעות קיצור זמני האישור, הבהרת תחומי האחריות המוסדיים, הרחבת תהליכים דיגיטליים והסתמכות רחבה יותר על אנשי מקצוע פרטיים מוסמכים הפועלים במסגרת אחריות מקצועית ברורה — תוך השלמה באמצעות מערך פיקוח ואכיפה חזק. המטרה היא **יצירת ודאות ויכולת חיזוי**, ולא דה־רגולציה.

שנית, צמצום צווארי בקבוק הנובעים מעודף שיקול דעת בתכנון שימושי קרקע והגברת תגובתיות היצע הדיור, במיוחד באזורים מטרופוליניים בעלי פריור גבוה.

שלישית, תיאום הרחבת הדירות עם תכנון תשתיות תחבורה, כך שפיתוח אזורי מגורים יתואם עם צירי תעסוקה מרכזיים ורשתות תחבורה ציבורית.

רביעית, איחוד משרד הבינוי והשיכון עם משרד התחבורה למשרד אחד — **משרד הבינוי והתחבורה** — שירכז תחתיו את מטה הדיור, רשות מקרקעי ישראל, מינהל התכנון, חברות הדיור הציבורי ופונקציות מרכזיות של תכנון תחבורה. אינטגרציה זו נועדה להתמודד עם כשל התיאום המתמשך בין מדיניות הדיור למדיניות התחבורה: פרויקטי דיור מתעכבים לעיתים בשל היעדר תשתיות תחבורה, בעוד שהשקעות תחבורה מבוצעות לעיתים ללא שילוב מלא של שיקולי עלות–תועלת הקשורים לדיור ולדינמיקת שוק העבודה.

חמישית, עיגון ממשל התחבורה בחקיקה באמצעות:

- הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית כיחידה מקצועית עצמאית בתוך המשרד, שתהיה אחראית לקביעת סטנדרטים לאומיים, יעדי שירות, פיקוח רגולטורי, קריטריונים להקצאת תקציבים, מערכות מידע לנוסעים ותכנון אסטרטגי של הרשת הארצית.

- הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות (בשלב ראשון במטרופולינים המרכזיים), בעלות סמכות סטטוטורית לתכנון, הפעלה, אכיפה ותיאום של תחבורה ציבורית בתחומן, בכפוף למדיניות לאומית וליעדי שירות מדידים.

רפורמת ממשל זו, המשתקפת בהחלטת ממשלה מס' 2281 (31.10.2024) מחזקת את התיאום ברמה המטרופולינית ומפחיתה את הפיצול בין רשויות מקומיות בתכנון ובהפעלת מערכות תחבורה ציבורית.

המטרה היא מעבר **מתכנון מגזרי מפוצל לאסטרטגיה מרחבית ומטרופולינית מאוחדת**, הנתמכת ביכולת מוסדית מקצועית.

העיוות הכלכלי המטופל

שוק הדירות בישראל מאופיין בגמישות היצע נמוכה מבחינה מבנית, הנובעת מ:

- עיכובים ארוכים ובלתי צפויים בהליכי היתר
 - ריבוי רשויות רגולטוריות חופפות
 - מגבלות על שימושי קרקע הנובעות מעודף שיקול דעת
- חיכוכים אלה פועלים למעשה כמעין **מס על הבנייה**, מעלים את פרמיות הסיכון של פרויקטים ומפחיתים השקעות.

במקביל, חוסר תיאום בין מדיניות הדיור למדיניות התחבורה יוצר אי-יעילות מרחבית:

- עובדים מודרים מאזורים בעלי פריון גבוה בשל מחירי דיור
 - עלויות נסיעה גבוהות
 - מיצוי חלקי של יתרונות אגלומרציה
 - פרויקטי תחבורה שאינם משולבים במלואם עם ביקוש לדיור ולתעסוקה
 - ממשל תחבורה מטרופוליני מפוצל המגביל את יעילות הרשת
- היעדר רשות תחבורה מטרופולינית ברורה מחמיר עיוותים אלה באמצעות:
- כשלי תיאום בין רשויות מקומיות שכנות
 - עיכוב ביישום מסדרונות תחבורה ציבורית ובפיתוח מבוסס תחבורה
 - פגיעה באחריותיות להשגת יעדי שירות מדידים
- התוצאה הכוללת היא **הקצאה מרחבית לא יעילה של עבודה והון** – אובדן פריון, ולא רק בעיית יוקר דיור.

ההיגיון הכלכלי

היצע הדירות ותשתיות התחבורה קובעים יחד את גודלם האפקטיבי ואת פריונם של שוקי העבודה.

כאשר הליכי ההיתר אינם ודאיים והנגישות התחבורתית חלשה:

- הדיור אינו יכול להתרחב באזורים פרודוקטיביים

- שוקי העבודה מצטמצמים מבחינה גיאוגרפית
 - חברות פועלות עם מאגר מצומצם של עובדים
- מחקרים מראים כי מגבלות דיור בערים פרודוקטיביות עלולות לגרום לאובדן תוצר מצרפי משמעותי, משום שהן מונעות התאמה יעילה בין עובדים לחברות (Hsieh & Moretti, 2019).
- הפחתת החיכוך בבנייה והרחבת תשתיות תחבורה מתואמות מאפשרות לעבודה ולהון להסתדר מחדש לעבר **שיווי משקל פרודוקטיבי יותר**.
- רשויות תחבורה מטרופוליניות תומכות בתהליך זה באמצעות:
- התאמת השקעות תחבורה להרחבת הדיור
 - תיאום סטנדרטי שירות בין רשויות
 - הפנמת עומסי תחבורה בין רשויות מקומיות
 - שיפור הערכת עלות-תועלת ברמה המטרופולינית
- אינטגרציה מוסדית משפרת את הקצאת ההון משום שהיא מאפשרת בחינה רחבה של עלות-תועלת בתחומי הדיור והתחבורה יחד, במקום להעריך פרויקטים בנפרד.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

TFP מרחבי

הקצאה גיאוגרפית טובה יותר מעלה את הפריין הכולל.

השפעות אגלומרציה

ערים אפקטיביות גדולות יותר יוצרות זליגות ידע וחדשנות.

ניידות עבודה

עלויות דיור נמוכות יותר ונגישות טובה יותר משפרות התאמה בין עובדים לחברות.

היווצרות הון

ודאות תכנונית מפחיתה פרמיות סיכון ומאיצה השקעות בדירות.

יעילות השקעה ציבורית

ממשל משולב ורשויות מטרופוליניות משפרים הערכות עלות-תועלת ומפחיתים כפילויות.

הפחתת עומסים

תכנון ואכיפה מתואמים משפרים את אמינות התחבורה הציבורית ומפחיתים את זמן הנסיעה האפקטיבי.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כשילוב של:

- עלייה בגמישות היצע הדירות
- ירידה בפרמטרי החיכוך בבנייה
- הגדלת הגודל האפקטיבי של שוק העבודה

- הפחתת הקצאה מרחבית לא יעילה
- שיפור ביעילות הקצאת ההון הציבורי

כתוצאה מכך מתקבלים:

- עלייה ברמת התוצר באמצעות הקצאת גורמי ייצור טובה יותר
 - רווחים דינמיים באמצעות חיצוניות אגלומרציה
 - תזמון השקעות יעיל יותר לאורך זמן
 - ירידה בעלויות הנסיעה לאחר התאמה לעומסי תנועה
- מבחינה רעיונית, הרפורמה מקרבת את המשק לשיווי המשקל המרחבי היעיל שלו, ומחזקת את היכולת המוסדית הדרושה לשימורו.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
1.0%	לאחר 3 שנים
3.4%	לאחר 13 שנים
6.0%	לאחר 33 שנים

הרפורמה משפרת את גמישות היצע הדירות, ניידות העובדים, ההקצאה הגיאוגרפית של העבודה ואת התיאום התחבורתי המטרופוליני.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

רפורמות להגדלת היצע הדירות עשויות לעורר התנגדות מצד תושבים ורשויות מקומיות החוששים מצפיפות או עומסי תשתיות. התאמת תמריצים לרשויות המקומיות והשקעה בתשתיות תחבורה יכולים לסייע בהתמודדות עם חששות אלו. הגדלת היצע הדירות צפויה להפחית את הלחץ על מחירי הדיור הפוגע במיוחד במשקי בית צעירים.

מקורות נבחרים

רוט, נחשון, "בחינת תהליכי רישוי בניה בישראל והדרכים לטיובם", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 88, 2023. [KPF0139_Exam-Israel-Constuct_88_R3-copy.pdf](https://www.kohélet.org.il/Uploads/KPF0139_Exam-Israel-Constuct_88_R3-copy.pdf)

Meir, Asher, Ziv Rubin, Sandrine Fitoussi, Itamar Yakir, Michael Sarel, Avichai Snir. "Removing the Barriers to Housing Development in Israel". *Kohélet Policy Forum*. Policy Paper No. 27, 2016. [KPF055_eReal_estate_240416.pdf](https://www.kohélet.org.il/Uploads/KPF055_eReal_estate_240416.pdf)

Hsieh, Chang-Tai, and Enrico Moretti. "Housing Constraints and Spatial Misallocation." *American Economic Journal: Macroeconomics* 11, no. 2 (2019): 1–39. <https://doi.org/10.1257/mac.20170388>

Saiz, Albert. "The Geographic Determinants of Housing Supply." *Quarterly Journal of Economics* 125, no. 3 (2010): 1253–1296.

<https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.3.1253>

Duranton, Gilles, and Matthew A. Turner. "The Fundamental Law of Road Congestion." *American Economic Review* 101, no. 6 (2011): 2616–2652.

<https://doi.org/10.1257/aer.101.6.2616>

Donaldson, Dave. "Railroads of the Raj: Estimating the Impact of Transportation Infrastructure." *American Economic Review* 108, no. 4–5 (2018): 899–934.

<https://doi.org/10.1257/aer.20101199>

OECD. *Redefining Spatial Planning and Development in Israel*. Paris: OECD Publishing, 2025. [Redefining Spatial Planning and Development in Israel \(EN\)](#)

Government of Israel. Government Decision No. 2281: *Establishing Metropolitan Transport Authorities and Amending Government Decision*, 31 October 2024.

<https://www.gov.il/he/pages/dec2281-2024>

רפורמה 17 — צמצום עיוותים בצד הביקוש בשוק הדירות

הרעיון

לבטל מדיניות ממשלתית המגבירה את הביקוש לדירות מבלי להגדיל את ההיצע, ובפרט הטבות מס מעוותות, תוכניות סבסוד לרכישת דירות ותמיכה ציבורית רחבת היקף במסגרות שכירות מוסדית.

הרפורמה מתמקדת בשלושה כיווני מדיניות:

ראשית, רפורמה במדיניות המס הקשורה לדירות במטרה להפחית תמריצים המגדילים באופן מלאכותי את הביקוש לדירות בבעלות עצמית ולדירות להשקעה. כאשר היצע הדירות מגיב באיטיות, הטבות מס מתגלגלות ברובן לעליית מחירים במקום לשפר את נגישות הדיור.

שנית, הימנעות מסבסוד ציבורי רחב של פרויקטים מוסדיים להשכרה, אלא אם מתקיימת הוכחה ברורה ומתמשכת לכשל שוק. ממצאים אמפיריים מצביעים על כך שיוזמות מסוג זה עלולות ליצור עלויות פיסקליות משמעותיות תוך יצירת תועלת חברתית מוגבלת.

שלישית, הפניית המדיניות להסרת מגבלות מבניות בצד ההיצע, כך שמחירי הדירות ישקפו מחסור אמיתי ולא כוח קנייה שנוצר כתוצאה ממדיניות.

מטרת הרפורמה היא **להחזיר את איתותי המחירים לשוק הדירות ולשפר את הקצאת החיסכון של משקי הבית במשק**.

העיוות הכלכלי המטופל

הטבות מס לדירות פועלות למעשה כסובסידיה סמויה המגדילה את הביקוש האפקטיבי. מחקרים על שוק הדירות בישראל מראים כי מס רכישה, פטורים ממס שבח וכלים פיסקליים נוספים משפיעים באופן משמעותי על התנהגות הרוכשים ויכולים לתרום לעליית מחירים כאשר ההיצע מוגבל.

מאחר שהדירור הוא גם מוצר צריכה וגם נכס השקעה ממונף, מדיניות המעודדת ביקוש נוטה להעצים מחזורי אשראי ולהסיט הון לעבר נדל"ן במקום להשקעה עסקית יצרנית.

באופן דומה, יוזמות ממשלתיות לשכירות מוסדית עלולות להתחייב להקצאת משאבים פיסקליים גדולים לענף שבו המגבלה העיקרית היא לעיתים קרובות רגולטורית בצד ההיצע — ולא מחסור במשקיעים.

התוצאה היא עיוות קלאסי הנוצר כתוצאה ממדיניות: **עליית מחירים ללא עלייה מקבילה בכמות הדירות.**

ההיגיון הכלכלי

בשוק שבו גמישות ההיצע בטווח הקצר נמוכה, סובסידיות לביקוש מייצרות בעיקר **השפעה על המחיר** ולא על הכמות.

הסרת עיוותים אלה מייצרת מספר רווחי יעילות:

- שיפור הדיוק של מחירים יחסיים
 - הפחתת ביקוש ספקולטיבי
 - מתינות במינוף משקי הבית
 - הקצאה מחדש של חיסכון להשקעות בעלות תשואה גבוהה יותר
- מנקודת מבט של מדיניות פיסקלית, ביטול סובסידיות בלתי יעילות יוצר **מרחב תקציבי**, ומאפשר לממשלה להפנות משאבים להשקעות בעלות השפעה גדולה יותר על הצמיחה או להפחית מסים. חשוב להדגיש כי רפורמה זו אינה מבטלת את מעורבות הממשלה במדיניות הדירור; היא **משנה את מוקד ההתערבות** — מעידוד ביקוש לאפשרות הרחבת היצע.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

הקצאת הון

הפחתת השקעת יתר בנדל"ן למגורים מגדילה את ההון הזמין למגזרים יצרניים.

יציבות פיננסית

לחצי מחירים נמוכים יותר בשוק הדירות מפחיתים סיכוני אשראי מערכתיים.

רווחת משקי הבית

נטל דירור נמוך יותר מאפשר החלקה טובה יותר של הצריכה לאורך החיים.

יעילות פיסקלית

משאבים ציבוריים עוברים מסובסידיות בעלות תשואה נמוכה להשקעות המעודדות צמיחה.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כהסרת סובסידיה מעוותת המעלה את התשואה היחסית על הון המושקע בדירות.

השלכות בשיווי משקל כללי כוללות:

- הקצאה מחדש חלקית של הון מדירות להון יצרני
- ירידה במינוף בשיווי משקל
- שיפור במסלול הצריכה ארוך הטווח

לפיכך הרפורמה יוצרת השפעת רמה מתמשכת על התוצר, ולא גירוי קצר טווח לביקוש.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.4%	לאחר 3 שנים
1.2%	לאחר 13 שנים
1.8%	לאחר 33 שנים

הרפורמה מפחיתה עיוותים במחירי נכסים ובסיכונים פיסקליים.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

צמצום סובסידיות ותמריצים המעודדים ביקוש לדירות עשוי לעורר התנגדות מצד הנהנים מן ההסדרים הקיימים. עם זאת, הפחתת עיוותים יכולה לשפר את הנגישות לדירות עבור רוכשים חדשים ולהקטין תנודות ספקולטיביות במחירים. חשוב לעצב את השינויים באופן הדרגתי כדי לשמור על יציבות השוק.

מקורות נבחרים

- שראל, מיכאל, "הביקוש לדירות מגורים ומדיניות המסים הרצויה – ביקורת והמלצות מעשיות", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 7, 2014. [הביקוש לדירות-מגורים ומדיניות-המסים-הרצויה-דר-מיכאל-שראל-גרסה-סופית.pdf](#).
- ארנסט דיאמנדי, אירה, "שכירות מוסדית – פתרון יקר לבעיה לא קיימת?", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 8, 2022. [שכירות-מוסדית-פתרון-יקר-לבעיה-לא-קיימת.pdf](#).
- שראל, מיכאל, "איך זורקים לפח עשרה מיליארד שקלים?", *פורום קהלת לכלכלה*, נייר עמדה, 2017. [איך זורקים לפח עשרה מיליארד שקלים? - פורום קהלת](#)
- Glaeser, Edward L., and Joseph Gyourko. *Rethinking Housing Policy*. AEI Press, 2008. <https://www.aei.org/research-products/book/rethinking-housing-policy/>
- Hilber, Christian A. L., and Wouter Vermeulen. "The Impact of Supply Constraints on House Prices." *Economic Journal* 126, no. 591 (2016): 358–405. <https://doi.org/10.1111/eoj.12213>
- OECD. *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*. Paris: OECD Publishing, 2021. <https://doi.org/10.1787/b453b043-en>

רפורמה 18 — פיתוח הפריפריה באמצעות חיבור תחבורתי ופיתוח מוקדי תעסוקה

הרעיון

חיזוק הצמיחה הכלכלית באזורי הפריפריה בישראל באמצעות שיפור הנגישות הפיזית והכלכלית, פיתוח מוקדים מקומיים של פעילות תחרותית, ויצירת הזדמנויות תעסוקה יציבות מחוץ לליבת המטרופולין הצפופה (למשל גוש דן). בכך ניתן להפחית את עלויות המרחק ולממש פוטנציאל של היצע עבודה שאינו מנוצל במלואו.

העיוות הכלכלי המטופל

הגאוגרפיה הכלכלית של ישראל מרוכזת במידה רבה באזורי המטרופולין המרכזיים וסביבתם. חוסר איזון מרחבי זה תורם לפערים אזוריים מתמשכים בתעסוקה, בפריון ובנגישות לתשתיות. אזורי הפריפריה סובלים בדרך כלל מ:

- עלויות תחבורה ונסיעה גבוהות יותר
- צפיפות נמוכה של השקעות פרטיות
- מגוון מצומצם יותר של הזדמנויות תעסוקה
- קישור חלש יותר לשרשראות ערך לאומיות ובין-לאומיות

חסמים אלו מפחיתים את שיעורי ההשתתפות האפקטיבי בעבודה ומגבילים את יכולתם של משקי בית וחברות בפריפריה ליהנות באופן מלא מצמיחה לאומית.

תוכנית הצמיחה הלאומית של ישראל (2024) ומחקרים נלווים על תכנון אסטרטגי אזורי מצביעים על תובנה משותפת: **צמיחה לאומית בת-קיימא מחייבת פיתוח מוקדי פעילות כלכלית תחרותיים מעבר לליבת המטרופולין של תל אביב.**

האסטרטגיה הממשלתית מדגישה פיתוח מבוסס מקום — (place-based development) — זיהוי יתרונות יחסיים אזוריים ושילוב בין תחבורה, קישוריות דיגיטלית, הכשרת כוח אדם וסיוע עסקי, במטרה להפוך אזורי פריפריה למוקדי צמיחה פרודוקטיביים ולא רק לאזורי מגורים הנשענים על המרכז.

מחקר אקדמי על אזורים כלכליים פונקציונליים מחזק גישה זו ומראה כי **תשתיות לבדן אינן מספיקות**. רווחי פריון נוצרים כאשר נגישות משולבת בממשל מתואם וביצירת אשכולות פעילות (clusters), המרחיבים את אזורי התעסוקה האפקטיביים ומעמיקים התמחות של חברות.

באמצעות הפחתת חיכוכים מרחביים והתאמת התשתיות לחוזקות אזוריות (כגון חקלאות מתקדמת בצפון או טכנולוגיות מדבר ואנרגיה מתחדשת בדרום), פיתוח הפריפריה:

- מגדיל את היצע העבודה האפקטיבי
- משפר התאמה בין עובדים למשרות
- יוצר זליגות אגלומרציה מקומיות

הרפורמה המוצעת מממשת מסגרת זו על-ידי שילוב בין נגישות, התמחות אשכולית ושילוב שוקי עבודה במסגרת אסטרטגיית פריון לאומית רחבה, המרחיבה את בסיס הצמיחה של ישראל תוך הפחתת עומסי הפעילות במרכז.

ההיגיון הכלכלי

שיפור אסטרטגי של נגישות (כבישים, רכבות ותשתיות דיגטליות), הפחתת חיכוכים בתחבורה ובלוגיסטיקה והתאמת מדיניות שוק העבודה לפוטנציאל האשכולות המקומיים מאפשרים:

1. **הגדלת היצע העבודה האפקטיבי** — עובדים בפריפריה נעשים נגישים למספר גדול יותר של משרות.
2. **חיזוק התעסוקה וההשתתפות בשוק העבודה** — ירידה בעלויות הנסיעה וגידול בצפיפות המשרות מעלים את שיעורי ההשתתפות ומפחיתים אבטלה חיכוכה.
3. **יצירת אשכולות כלכליים** — קישוריות משפרת זליגות ידע, התמחות וקשרים בין חברות וכך מעלה את הפריון האזורי.
4. **שיפור הקצאת ההון** — השקעות בתשתיות פותחות אזורים להשקעה פרטית. מנגנונים אלה מעלים את התוצר הכולל באמצעות שילוב עבודה והון שאינם מנוצלים במלואם באמצעות הקצאה מרחבית מחדש, ולא רק באמצעות צמיחה במרכז.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — עבודה

נגישות טובה יותר מגדילה את היצע העבודה האפקטיבי ואת שיעורי ההשתתפות, במיוחד עבור עובדים שהיו מוגבלים בשל מרחקי נסיעה ותשתיות תחבורה חלשות.

משני — פריון כולל (TFP)

אשכולות אזוריים נעשים תחרותיים ופרודוקטיביים יותר באמצעות השפעות אגלומרציה וקשרים בין-אזוריים משופרים.

משני — הון

השקעות בתשתיות פותחות אזורים להשקעות פרטיות ומעלות את התשואה האפקטיבית על ההון באמצעות הרחבת הגישה לשווקים.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל באמצעות:

- הפחתת חיכוכים מרחביים בשוק העבודה, המגדילה את היצע העבודה האפקטיבי.
 - שיפור מבני בפריון הכולל (TFP) כתוצאה מיצירת אשכולות ושיפור ההתאמה בין אזורים.
 - עלייה בפריון ההון כתוצאה מירידה בעלויות תחבורה ולוגיסטיקה.
- השפעות אלו מעלות את רמת התוצר לנפש בטווח הארוך משום שיותר עבודה מנוצלת באופן פרודוקטיבי והייצור מתפרס על פני אזורים תחרותיים ברמה הלאומית.

ההשפעה המקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.3%	לאחר 3 שנים
0.9%	לאחר 13 שנים
2.2%	לאחר 33 שנים

הרפורמה מחזקת את האינטגרציה האזורית ואת ניידות העבודה.

ההיגיון לגודל ההשפעה

מחקרים בתחום הגאוגרפיה הכלכלית מצביעים על כך שהפחתת חיכוכים מרחביים יכולה להעלות משמעותית את הפריון הכולל כאשר היצע עבודה שאינו מנוצל משולב מחדש במשק וכאשר שווקים אזוריים משתלבים בשרשראות ערך לאומיות.

שיפור הקישוריות מרחיב את אזורי התעסוקה האפקטיביים, מפחית אבטלה ותת-תעסוקה בשוקי עבודה מרוחקים ומעלה את פריון החברות באמצעות הגדלת גודל השוק האפקטיבי.

תפיסת **Israel Growing** מדגישה את הפוטנציאל הכלכלי החבוי באשכולות פריפריאליים שניתן לממש באמצעות נגישות טובה יותר ופיתוח כלכלי מתואם.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

מדיניות לפיתוח אזורי צריכה לאזן בין יעילות כלכלית לבין ציפיות ציבוריות לחלוקה גיאוגרפית שוויונית של משאבים. השקעה בחיבור תחבורתי ובהזדמנויות תעסוקה יכולה לצמצם פערים אזוריים מבלי לפגוע בניידות העובדים. חשוב להעריך באופן שיטתי את האפקטיביות של פרויקטים אזוריים.

מקורות נבחרים

משרד הכלכלה והתעשייה, התוכנית הלאומית לצמיחה כלכלית באמצעות קלאסטרים תחרותיים, 2024. [Israel National Plan for Economic Growth 2024 \(PDF, Hebrew\)](#).

World Bank. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank, 2009.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>

Duranton, Gilles, and Diego Puga. "Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies." In *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4. Elsevier, 2004. [https://doi.org/10.1016/S1574-0080\(04\)80005-1](https://doi.org/10.1016/S1574-0080(04)80005-1)

Redding, Stephen J., and Matthew A. Turner. "Transportation Costs and the Spatial Organization of Economic Activity." In *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 5. Elsevier, 2015. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59531-7.00012-3>

OECD. *Regions and Cities at a Glance 2022*. Paris: OECD Publishing, 2022.
<https://doi.org/10.1787/14108660-en>

OECD. *OECD Economic Surveys: Israel 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023.
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2023-en

Bank of Israel. *Annual Report 2023*. Jerusalem: Bank of Israel, 2024.
<https://www.boi.org.il/en/publications/annual-reports/>

Dekel, Tomer, Ori Ilan, Nevo Cohen. "The Pillars of Regional Strategic Planning: Guidelines for the Israeli Context". *Ben-Gurion University of the Negev*, 2025.
[The Pillars of Regional Strategic Planning: Guidelines for the Israeli Context - Ben-Gurion University Research Portal](#)

פרק 9 — אשכול ה - יכולת המדינה, משילות פיסקלית ועילות המגזר הציבורי

הצמיחה בטווח הארוך תלויה לא רק בשווקים, בתשתיות ובהון האנושי, אלא גם באיכות המדינה עצמה. ממשלות מעצבות את כללי המשחק, מקצות חלקים גדולים מן ההכנסה הלאומית, מנהלות השקעות ציבוריות ומעצבות את הציפיות לגבי מיסוי ורגולציה בעתיד. כאשר מוסדות המדינה פועלים בשקיפות, במשמעת ובאוריינטציה של ביצועים, הם משפרים את הפריון בכל רחבי הכלכלה. כאשר הם פועלים באטימות, בפיצול מוסדי או בחוסר יעילות, הם מטילים עלויות מתמשכות.

בישראל המסגרת המקרו־כלכלית יציבה באופן כללי. עם זאת, חולשות מבניות נותרות בשלושה תחומים הקשורים זה בזה:

- משילות פיסקלית ואמינות תהליך התקציב
- תעדוף הוצאות והערכת תוכניות ממשלתיות
- יעילות ארגונית של המגזר הציבורי

אין מדובר בשאלות אידיאולוגיות על גודל הממשלה, אלא בשאלות על מידת היעילות שבה הסמכות הציבורית ממירה הכנסות ממסים לתוצאות כלכליות ויצרניות.

רפורמות במשילות הפיסקלית — ובהן שיפור תהליכי הכנת התקציב, הגברת השקיפות ועיגון מסגרות מבוססות כללים — פועלות בעיקר באמצעות הפחתת אי־ודאות ושיפור ההקצאה הבין־תקופתית של משאבים. כאשר המוסדות הפיסקליים נתפסים כאמינים:

- פרמיות הסיכון על החוב הממשלתי יורדות
- ההשקעות לטווח ארוך גדלות
- תדירות שינויי המדיניות החדים פוחתת

במקביל, משמעת בהוצאה הציבורית ורפורמות לשיפור היעילות המבנית מטפלות בפריון הפנימי של המגזר הציבורי. פיצול בין גופים ממשלתיים, כפילות סמכויות ותמריצים חלשים לביצועים מפחיתים את התשואה על ההוצאה הציבורית. מאחר ששירותים ציבוריים משמשים כתשומות לייצור במגזר הפרטי — החל מרגולציה ועד אספקת תשתיות — חוסר יעילות בממשלה מפחית את פריון גורמי הייצור הכולל של המשק.

לפיכך, הרפורמות בפרק זה מתמקדות בשלושה יעדים משלימים:

1. חיזוק האמינות הפיסקלית והקיימות ארוכת הטווח של המדיניות התקציבית.
2. שיפור השקיפות והערכת התוכניות הממשלתיות.
3. חיזוק האחריות הניהולית והיעילות המבנית בתוך הממשל.

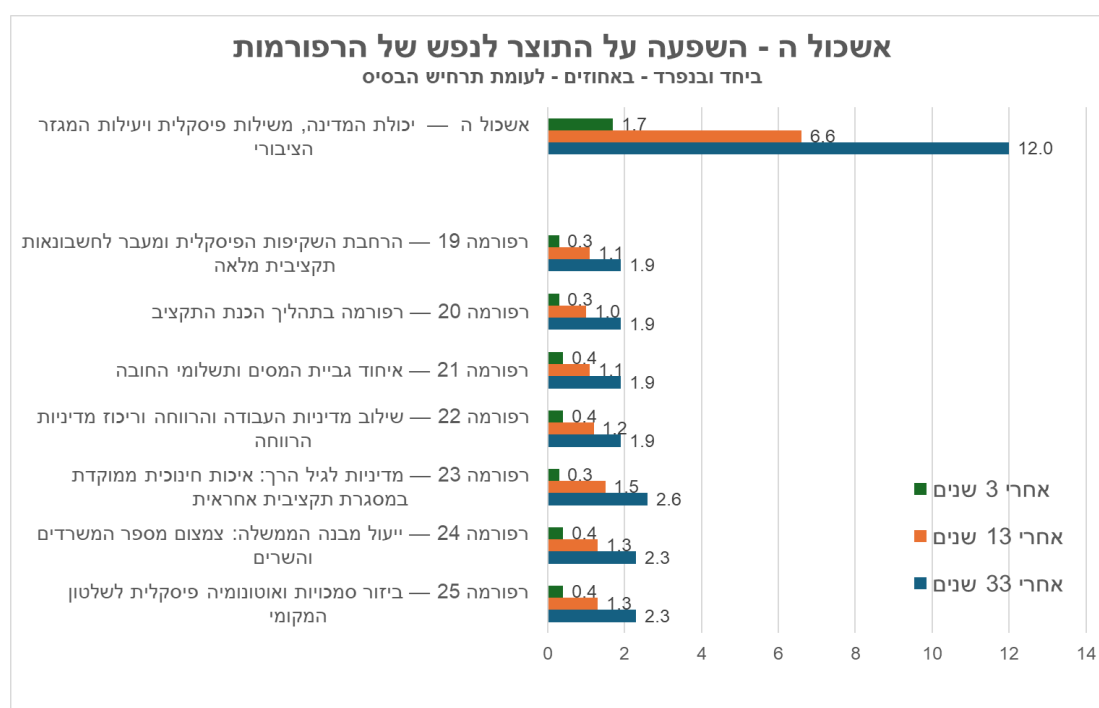
כאשר בוחנים כל רפורמה בנפרד, השפעתה המקרו־כלכלית עשויה להיראות מתונה. אולם השפעתן המערכתית גדולה, משום שהן מעצימות את תרומתן של רפורמות אחרות. הפחתת אי־ודאות מגדילה את התשואה על ההון. תעדוף טוב יותר משפר את פריון ההשקעה הציבורית. משמעת בהוצאה יוצרת מרחב פיסקלי להפחתת מסים מעוותים.

איכות המוסדות אינה משתנה שיוּרִי בחשבונאות הצמיחה. היא גורם יסודי הקובע אם רפורמות אחרות יצליחו.

במדינה המתמודדת עם לחצים דמוגרפיים ועם דרישות פיסקליות גדלות, יכולת המדינה הופכת למשתנה מרכזי בצמיחה הכלכלית. חיזוקה אינו רק עניין מנהלי; זהו למעשה שינוי מבני בתפקוד פונקציית הייצור של המשק.

ביחד, רפורמות אלה צפויות להגדיל את התוצר לנפש ביחס לתרחיש הבסיס כך:

עלייה בתוצר לנפש	אופק זמן
1.7%	לאחר 3 שנים
6.6%	לאחר 13 שנים
12.0%	לאחר 33 שנים



רפורמות במשילות מעלות את הפריון המוסדי ומשפרות את איכות היישום של רפורמות אחרות. אף שההשפעה הגולמית שלהן כשלעצמן משמעותית, פרמטרי ההשפעה ההדדית המכילים משקפים חפיפה מסוימת עם רפורמות בשוק העבודה וברגולציה.

ממדים נוספים של יכולת המדינה

הרפורמות המוצגות בפרק זה מתמקדות בעיקר במשילות פיסקלית, ביעילות מנהלית ובמבנה התמריצים במגזר הציבורי. תחומים אלו הם מרכזיים לתפקוד היעיל של הממשלה ולאמינותה של המדיניות הכלכלית. עם זאת, הם אינם ממצים את המושג הרחב יותר של יכולת המדינה.

ישנם ממדים נוספים של יעילות המגזר הציבורי—אשר חשיבותם לביצועים הכלכליים בטווח הארוך רבה—אך הם אינם נבחנים בפירוט במסגרת הרפורמות הספציפיות הנידונות להלן. בין ממדים אלה ניתן למנות את איכות ועקביות אכיפת החוק, את הוודאות והאפקטיביות של אכיפת הרגולציה, את יעילות המערכת המשפטית ואכיפת חוזים, וכן את רמת היושרה הכוללת של המוסדות הציבוריים.

אכיפה יעילה של חוקים ורגולציה היא תנאי הכרחי לפעילות תקינה של שווקים. כאשר האכיפה אינה עקבית, איטית או סלקטיבית, גוברת אי־הוודאות בפני גורמים כלכליים ונחלשים התמריצים להשקיע, לחדש ולהרחיב פעילות. אכיפה חלשה עשויה גם לאפשר פעילות כלכלית בלתי חוקית, לעוות את התחרות ולפגוע באמון הציבור במוסדות.

באופן דומה, יעילותה של המערכת המשפטית—בייחוד בתחומים כגון אכיפת חוזים, יישוב סכסוכים והגנה על זכויות קניין—ממלאת תפקיד מרכזי בעיצוב סביבת ההשקעות ובתמיכה בצמיחה כלכלית ארוכת טווח.

ממדי משילות אלה מוכרים בספרות הכלכלית כמרכיבים מרכזיים באיכות המוסדות וביכולת המדינה. אף שמחקר זה מתמקד בקבוצת רפורמות הקשורות ישירות למשילות פיסקלית ולניהול המגזר הציבורי, שיפור ביכולת האכיפה וביעילות המערכת המשפטית עשוי לחזק עוד יותר את השיפור בפריון ובאמינות המדיניות הנובע מן הרפורמות הנבחרות כאן.

רפורמה 19 — הרחבת השקיפות הפיסקלית ומעבר לחשבונאות תקציבית מלאה

הרעיון

להבטיח כי החשבונות הפיסקליים משקפים את העלות הכלכלית המלאה של החלטות הממשלה, באמצעות שילוב שיטתי של פעילויות חוץ-תקציביות (quasi-fiscal), מקבילות תקציביות מחוץ למסגרת התקציב וסובסידיות מרומזות במסגרת ההוצאה האפקטיבית של הממשלה.

הרפורמה אינה קובעת מה צריך להיות גודלה של הממשלה; היא מבקשת להבהיר את הממשלה שכבר קיימת בפועל.

בפועל משמעות הדבר היא:

- רישום העלות הכלכלית של הקצאות קרקע במחירים נמוכים ממחירי השוק.
 - הכללת אובדן ההכנסות הנובע ממכירת קרקעות בהנחה או מהקלות תכנוניות.
 - תמחור דרישות רגולטוריות ותנאי מכרז הפועלים כסובסידיות נסתרות.
 - הכללת גופים חוץ-תקציביים וכלים חוץ-פיסקליים בדיווח פיסקלי מאוחד.
- בפרט, כאשר הממשלה מוותרת על הכנסות משיווק קרקע ציבורית, מקלה בקריטריונים תכנוניים לבנייה או משלבת הטבות כלכליות במכרזים ציבוריים — פעולות אלו יוערכו לפי העלות הכלכלית האמיתית שלהן ויירשמו כהוצאה במגזר הממשלתי.
- המטרה היא לבטל את האסימטריה החשבונאית בין הוצאה תקציבית ישירה, לבין כלי מדיניות בעלי השפעה כלכלית זהה הפועלים מחוץ לתקציב.
- שקיפות איננה רק תרגיל חשבונאי; היא רפורמה בתהליך קבלת ההחלטות.

העיוות הכלכלי המטופל

המסגרת החשבונאית הקיימת יוצרת עיוותים שיטתיים בבחירת מדיניות.

כאשר העלויות הפיסקליות אינן נרשמות במלואן:

- מקבלי ההחלטות תופסים כלים מסוימים כ"זולים"

- נעשה שימוש יתר בכלים חוץ-פיסקליים
- פשרות בין חלופות מדיניות אינן ברורות
- הפיקוח הפרלמנטרי נחלש

לדוגמה:

- הקצאת קרקע ציבורית בהנחה נתפסת כנייטרלית מבחינה תקציבית, אף שהיא מייצגת אובדן הכנסות משמעותי;
 - הקלות תכנוניות המעניקות הטבות מחליפות הוצאה תקציבית מפורשת;
 - תנאי מכרז מועדפים יוצרים עלות פיסקלית מרומזת שאינה מופיעה בתקציב.
- כלים חוץ-תקציביים אלו מעוותים את התמריצים משום שהם נמנעים מהביקורת המופעלת על הוצאה תקציבית ישירה.

התוצאה היא:

- הקצאה לא יעילה של משאבים ציבוריים
 - עלות חברתית מנופחת של התערבויות ממשלתיות
 - שחיקה במשמעת התקציבית
 - עלייה באי־ודאות מדיניות
- חוסר שקיפות גם מעלה פרמיות סיכון, משום שהוא פוגע באמינות ומקשה על תכנון לטווח בינוני עבור חברות ומשקי בית.

ההיגיון הכלכלי

שקיפות פיסקלית משפרת את הקצאת המשאבים משום שהיא מחייבת חשיפה מלאה של פשרות המדיניות.

כאשר ממשלות מפנימות את העלות הכלכלית המלאה של החלטותיהן:

- תוכניות בעלות תשואה נמוכה נוטות להיפסק
 - סובסידיות נסתרות נעשות גלויות וניתנות לבחינה ציבורית
 - הקצאת ההון משתפרת
 - קיימות פיסקלית ארוכת טווח מתחזקת
- עדויות אמפיריות מקשרות שקיפות פיסקלית ומוסדות תקציביים חזקים ל:
- עלויות נמוכות יותר של גיוס חוב ממשלתי
 - פחות הפתעות פיסקליות
 - יציבות מאקרו-כלכלית גבוהה יותר

חשבונאות שקופה מפחיתה גם את התמריץ הפוליטי להחליף הוצאה מפורשת בכלים סמויים, וכך משפרת את יעילות המדיניות.

רפורמה זו מגדילה את **פריון ההוצאה הציבורית**, גם אם היקף ההוצאה הכולל אינו משתנה.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — פריון מוסדי (Institutional TFP)

מידע טוב יותר מעלה את פריון ההוצאה הציבורית באמצעות שיפור החלטות הקצאה.

משני — העמקת הון

ירידה באי־ודאות מדיניות מפחיתה פרמיות סיכון ותומכת בהשקעות פרטיות.

משלים — הקצאה מחדש של משאבים פיסקליים

סובסידיות נסתרות נעשות גלויות ומאפשרות העדפת שימושים בעלי תשואה גבוהה יותר, כגון תשתיות או הון אנושי.

השפעת אמינות

שקיפות גבוהה יותר מחזקת את האמון בתוכנית הרפורמות הכוללת.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- עלייה מתונה אך מתמשכת בפריון מוסדי
- ירידה באי־ודאות מדיניות
- שיפור בהקצאה בין־זמנית של הון ציבורי

בניגוד למדיניות גירוי קצרת טווח, רפורמה זו יוצרת **השפעת יעילות מבנית**.

ההשפעה המקרו־כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.3%	לאחר 3 שנים
1.1%	לאחר 13 שנים
1.9%	לאחר 33 שנים

הרפורמה מחזקת את האמינות הפיסקלית ומפחיתה פרמיות סיכון.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

הרחבת השקיפות התקציבית עשויה להיתקל בהתנגדות מצד גופים הנהנים כיום מרמת פיקוח ציבורי נמוכה יותר. עם זאת, שקיפות גבוהה יותר מחזקת את האחריותיות הדמוקרטית ואת אמינות המדיניות הפיסקלית. מידע תקציבי ברור יותר עשוי גם לשפר את איכות הדיון הציבורי.

מקורות נבחרים

Alesina, Alberto, and Roberto Perotti. "Fiscal Discipline and the Budget Process." *American Economic Review* 86, no. 2 (1996): 401–407.

<https://www.jstor.org/stable/2118142>

Debrun, Xavier, David Hauner, and Manmohan S. Kumar. "Fiscal Rules and Institutions." *IMF Working Paper* WP/08/64, 2008.

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Fiscal-Rules-Anchoring-Expectations-for-Sustainable-Public-Finances-21750>

International Monetary Fund. *Fiscal Monitor 2023: Strengthening the Credibility of Public Finances*. Washington, DC: IMF, 2023.

<https://www.imf.org/en/Publications/FM>

OECD. *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. Paris: OECD Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1787/9789264307953-en>

Kopits, George, and Steven Symansky. *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper No. 162, 1998. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/162/op162.pdf>

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch, and Jürgen von Hagen. *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge University Press, 2009.

<https://doi.org/10.1017/CBO9780511805226>

רפורמה 20 — רפורמה בתהליך הכנת התקציב

הרעיון

ארגון מחדש של תהליך התקציב כך שיאפשר הגשה מוקדמת יותר, פרק זמן ארוך יותר לדיון פרלמנטרי והפרדה מוסדית ברורה יותר בין שינויים מבניים במדיניות לבין אישור התקציב השנתי — תוך שמירה על העיקרון שלפיו החקיקה הכלכלית הנלווית נחקקת במקביל לאישור התקציב.

חוק ההסדרים ישנה את שמו באופן רשמי ל**חוק כלכלת המדינה** ויעוגן בחוק יסוד, תוך קביעת מנגנוני הגבלה שימנעו הכללת רפורמות שאינן קשורות ישירות לתקציב.

הממשלה תגיש את הצעת **חוק כלכלת המדינה** עד ל-30 באפריל של השנה שלפני שנת התקציב, וכך יתאפשרו כ־שמונה חודשי דיון פרלמנטרי.

הצעת **תקציב המדינה** תוגש עד ל-31 באוגוסט, דבר שיאפשר כארבעה חודשי דיון.

הכנסת תאשר את התקציב **בקריאה ראשונה עד 30 בספטמבר**; אי-עמידה בלוח זמנים זה תביא לפיזור הכנסת ולבחירות חדשות.

האישור הסופי של **חוק כלכלת המדינה** ושל **התקציב** יינתן עד ל-31 בדצמבר, במקום מנגנון ההארכות הקיים כיום.

אם התקציב יעבור בקריאה ראשונה אך לא בקריאה שלישית, הגרסה שאושרה בקריאה הראשונה תשמש **תקציב זמני**, במקום מנגנון ההמשכיות האוטומטי של תקציב על בסיס "אחד חלקי שנים-עשר".

כאשר נותרו פחות מ-24 חודשים עד הבחירות המתוכננות, הממשלה תגיש **תקציב דו-שנתי**, במטרה לצמצם שיבושים פיסקליים בתקופות מעבר פוליטיות.

מטרת הרפורמה היא מעבר מקבלת החלטות תקציביות דחוסה ללמידת תכנון אסטרטגי המבוסס על כללים, תוך שמירה על משמעת תקציבית.

העיוות הכלכלי המטופל

תקציבים המגובשים תחת לחץ זמן משמעותי נוטים להעדיף התאמות קצרות טווח על פני שינויים מבניים.

כתוצאה מכך:

- התנודתיות במדיניות גדלה
- השקעות רב-שנתיות נדחות
- שימוש חוזר בתקציבי המשך מחליש את סדרי העדיפויות התקציביים
- אי-הוודאות במדיניות גדלה

ההיגיון הכלכלי

נהלים פיסקליים צפויים מייצבים את הציפיות בנוגע למיסוי, להוצאות ולדינמיקת החוב הציבורי.

פרקי זמן ארוכים יותר לדיון:

- משפרים את הסיכון של הוצאות בעלות תשואה נמוכה
- מחזקים את האמינות המוסדית
- מפחיתים את "הרעש" המדינתי המרתיע השקעות פרטיות ארוכות טווח

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — פריון מוסדי (Institutional TFP)

תיאום טוב יותר ובחינה יסודית יותר של הוצאות ציבוריות.

משני — היווצרות הון

ודאות גבוהה יותר מפחיתה את התמריץ של חברות לדחות השקעות.

משלים — הקצאה מחדש של משאבים פיסקליים

נהלים תקציביים חזקים יותר מגדילים את הסיכוי שהמשאבים יוסטו לשימושים בעלי תשואה גבוהה יותר.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- ירידה הדרגתית באי-הוודאות במדיניות המקרו

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

אופק זמן	השפעה
לאחר 3 שנים	0.3%
לאחר 13 שנים	1.0%
לאחר 33 שנים	1.9%

הרפורמה מחזקת תכנון רב-שנתי ומפחיתה פרו-מחזוריות במדיניות הפיסקלית.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

שינויים בתהליך התקציב עשויים להשפיע על מאזן הכוחות בין משרדי הממשלה, הכנסת והגורמים המקצועיים במשרד האוצר. למרות התנגדות מוסדית אפשרית, מסגרת תקציבית ממושמעת יותר יכולה להפחית אי-ודאות פיסקלית ולשפר את התכנון ארוך הטווח של מדיניות הממשלה.

מקורות נבחרים

פרנקנבורג, ראובן, "תמיכות בתקציב המדינה – ניתוח והצעות לשינוי", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 3, 2016. [KPF050_eSubsidies_F_230316.pdf](https://www.kupat.gov.il/Portals/0/Files/KPF050_eSubsidies_F_230316.pdf)

OECD. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OECD Publishing, 2015. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-budgetary-governance.htm>

OECD. *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1787/9789264307953-en>

IMF. *Medium-Term Fiscal Frameworks—A Technical Guide*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2013. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/040913.pdf>

World Bank. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: World Bank, 2016. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24445>

Bank of Israel. *Annual Report — Fiscal Policy and Public Debt Chapters*. <https://www.boi.org.il/en/publications/annual-reports/>

Kopits, George, and Steven Symansky. *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper No. 162, 1998. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/162/op162.pdf>

רפורמה 21 – איחוד גביית המסים ותשלומי החובה

הרעיון

איחוד גביית כלל התשלומים החובה מבוססי ההכנסה בישראל – לרבות מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי, דמי ביטוח בריאות והפרשות חובה לפנסיה – במסגרת **מערכת גבייה משולבת ואחידה**.

הרפורמה נשענת על שלושה מרכיבים מרכזיים:

ראשית, הקמת ממשק דיווח ותשלום תפעולי אחד עבור מעסיקים ועצמאים, במקום ערוצי דיווח מקבילים מרובים.

שנית, שילוב מערכות המידע בין רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי ומנהלי קרנות הפנסיה, כדי למנוע כפילויות, אי-התאמות ופערי התאמה בין נתונים.

שלישית, יצירת פורמט דיווח מאוחד ושקוף לעובדים, שיציג באופן ברור את כלל הניכויים החובה לצד הזכויות הסוציאליות והפנסיוניות שנצברו.

מטרת הרפורמה אינה לשנות את שיעורי המס או את רמות ההפרשות, אלא **לחדש ולייעל את הארכיטקטורה המוסדית של הגבייה**.

העיוות הכלכלי המטופל

מבנה הגבייה של תשלומי החובה מבוססי ההכנסה בישראל מפוצל מבחינה מוסדית. תשלומים שונים:

- מחושבים על בסיסים שונים בחלקם
- מדווחים באמצעות מערכות מנהליות נפרדות
- נאכפים על-ידי רשויות שונות
- כפופים להליכי ציות שונים

פיצול זה יוצר מספר עיוותים:

1 כפילות מנהלית ועלויות ציות

מעסיקים – במיוחד עסקים קטנים ובינוניים – נדרשים לעמוד בדרישות של מספר מערכות דיווח שונות, דבר שמגדיל את עלויות החשבונאות, השכר והייעוץ. עלויות קבועות אלו פוגעות במיוחד בעסקים קטנים, ומחלישות תמריצים לכניסה לשוק ולהתרחבות.

2 שקיפות נמוכה ותפיסת נטל המס

עובדים חווים את הניכויים כפריטי ניכוי מפוצלים ולא כטריז מס אחיד של מסים והפרשות. מצב זה מטשטש את גודל טריז המס האפקטיבי על העבודה ומחליש את הקשר הנתפס בין התשלומים לבין הזכויות הסוציאליות.

מחקרים אמפיריים המוזכרים בספרות הנלווית מראים כי **שקיפות ותפיסת הוגנות משפיעות באופן משמעותי על ציות מרצון ועל התנהגות בשוק העבודה**.

3 עיוותים בין צורות העסקה

מערכות גבייה נפרדות עלולות ליצור הבדלים בטיפול בין עובדים שכירים לעצמאים או בין סוגי חוזים שונים, וכך ליצור עיוותים בבחירת צורת ההעסקה במקום הקצאה המבוססת על פריון.

4 אובדן יתרונות לגודל באכיפה ובשימוש בנתונים

מערכות מקבילות מונעות אינטגרציה דיגיטלית מלאה ומקטינות את יעילותם של מודלי אכיפה מבוססי סיכון.

מערכת מאוחדת תאפשר:

- ניתוח נתונים מתקדם יותר
- מיקוד טוב יותר של אכיפה
- הפחתת דליפות גבייה

עיוותים אלו הם **מבניים ומתמשכים**. הם פוגעים ביעילות שוק העבודה ובפריון החברות גם ללא שינוי בשיעורי המס החוקיים.

ההיגיון הכלכלי

מערכות מס מודרניות פועלות לא רק באמצעות שיעורי מס ובסיסי מס, אלא גם באמצעות **איכות מוסדית**.

מערכת גבייה מאוחדת משפרת את הביצועים הכלכליים באמצעות שלושה מנגנונים:

א. הפחתת עלויות עסקה

איחוד תהליכי הדיווח והתשלום מפחית עלויות ציות, מצמצם טעויות ומקצר זמני טיפול מנהליים. לאורך זמן חיסכון זה מעלה את פריון החברות ומשחרר משאבים ניהוליים לפעילות יצרנית.

ב. חיזוק הנייטרליות ויעילות שוק העבודה

חישוב וגבייה אחידים מפחיתים אי־התאמות בין צורות העסקה, משפרים את הנייטרליות בין עבודה שכירה לעצמאית ומצמצמים עיוותים בהחלטות העסקה.

ג. שיפור הציות והלגיטימיות המוסדית

כאשר עובדים רואים באופן ברור את טריז המס הכולל על עבודה ואת הזכויות הסוציאליות הנלוות במבנה אחיד, עולה תחושת הקוהרנטיות של המערכת.

ראיות בין־לאומיות מצביעות על כך ששקיפות ופישוט מגבירים ציות מרצון ומפחיתים עלויות אכיפה.

לפיכך, פישוט מוסדי מחזק הן **יעילות והן אמון** — שני גורמים מרכזיים בצמיחה ארוכת טווח בכלכלות מתקדמות.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — מוסדי

יעילות מנהלית גבוהה יותר וממשל פיסקלי משופר מעלים את פריון גורמי הייצור הכולל במישור המוסדי.

משני – עבודה

חיכוכי ציות נמוכים יותר ונייטרליות גבוהה יותר משפרים את הקצאת העבודה ואת התעסוקה הפורמלית.

משני – פריון כולל (TFP)

עלויות עסקה נמוכות יותר לחברות מעלות את הפריון התפעולי, במיוחד בקרב עסקים קטנים ובינוניים.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- הפחתה בפרמטרים של עלויות מנהליות ועלויות ציות
- עלייה מתונה בציות למס ללא שינוי בשיעורי המס
- ירידה בחיכוכים בשוק העבודה הקשורים לצורת העסקה

המנגנון המרכזי:

עלייה בפריון המוסדי באמצעות יעילות מנהלית.

המנגנון המשני:

שיפור הקצאת העבודה והפחתת עיוותים בין סוגי העסקה.

ההשפעה המאקרו-כלכלית היא עלייה קבועה ברמת התוצר לנפש.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.4%	לאחר 3 שנים
1.1%	לאחר 13 שנים
1.9%	לאחר 33 שנים

הרפורמה מפחיתה כפילויות מנהליות ועלויות ציות.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

איחוד מערכות גבייה בין גופי ממשלה עשוי לעורר התנגדות מצד מוסדות החוששים מאובדן עצמאות אדמיניסטרטיבית. עם זאת, מערכת גבייה מאוחדת יכולה להפחית עלויות ציות עבור אזרחים ועסקים ולשפר את יעילות הגבייה. פישוט המערכת עשוי גם לחזק את תפיסת ההוגנות של מערכת המס.

מקורות נבחרים

שראל, מיכאל, "איחוד גביית תשלומי חובה מבוססי הכנסה בישראל: פישוט תפעולי, חיסכון משקי וחיזוק רווחת העובדים", פורום קהלת לכלכלה, נייר עמדה, 2026.
[איחוד-גביית-תשלומי-חובה-מבוססי-הכנסה-בישראל.pdf](https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/automatic-exchange-implementation-report-2023.pdf).

Slemrod, Joel, and Christian Gillitzer. *Tax Systems*. Cambridge, MA: MIT Press, 2014. <https://mitpress.mit.edu/9780262026550/>

Keen, Michael. "Tax Administration." *IMF Technical Notes and Manuals* (2013).
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2013/tnm1302.pdf>

OECD. *Tax Administration 2023*. <https://doi.org/10.1787/74d162b6-en>

רפורמה 22 — שילוב מדיניות העבודה והרווחה וריכוז מדיניות הרווחה

הרעיון

הקמת ארכיטקטורה מוסדית מאוחדת למדיניות הרווחה באמצעות ריכוז כלל פונקציות הרווחה הממשלתיות תחת **משרד רווחה אחד**, תוך שילוב מדיניות התעסוקה במסגרת אסטרטגית משותפת.

הרפורמה נשענת על שני עקרונות מרכזיים:

1. **אינטגרציה מוסדית** — התאמת מדיניות הפעלת שוק העבודה (activation) עם תוכניות תמיכת הכנסה.
2. **ריכוזיות ממשלית** — הטלת האחריות המלאה לעיצוב מדיניות הרווחה, התקצוב, ההערכה ותיאום השירותים על משרד אחד.

במבנה המוצע:

- **משרד הרווחה** מוביל את עיצוב המדיניות, המחקר, החקיקה, ההערכה והתכנון האסטרטגי לכלל תוכניות הרווחה.
- תוכניות רווחה המופעלות על-ידי **המוסד לביטוח לאומי** יפעלו תחת הסמכות המדיניות של המשרד, ולא כשחקן אסטרטגי עצמאי.
- כל סובסידיה, פטור או שירות ציבורי מוזל בעל עלות פיסקלית — בין אם ניתן באמצעות רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות או סוכנויות ממשלתיות — יתוקצב באופן שקוף במסגרת תקציב משרד הרווחה. המשרד יפצה באופן מלא את הגופים המבצעים.
- כל שירות או מוצר הניתן מכוח חוק על בסיס נחיתות חברתית-כלכלית (למשל דיור ציבורי) ימומן מתקציב המשרד, תוך החזר מלא לגוף המספק את השירות.
- המשרד יבצע הערכות שיטתיות של עלות-תועלת ויעביר משאבים לתוכניות בעלות תשואה חברתית מדידה.
- החקיקה תתקבל בשלב מוקדם, כאשר היישום יידחה בכ-1–2 שנים כדי לאפשר היערכות מנהלית (נתונים, כללי תקצוב והעברת שירותים).

מטרת הרפורמה אינה הרחבת הביורוקרטיה אלא **יצירת קוהרנטיות מוסדית**: ספר חשבונות אחד, אסטרטגיה אחת ותרבות הערכה אחת.

העיוות הכלכלי המטופל

מערכת הרווחה בישראל מפוצלת בין משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, יוזמות חקיקה שונות והטבות חוץ-תקציביות.

התוצאה אינה בהכרח **מחסור בתמיכה**, אלא **תמיכה לא יעילה**, הנובעת מ:

הקצאת משאבים לא יעילה

התועלת החברתית השולית משתנה מאוד בין תוכניות שונות, אך אין גורם אחד היכול לבצע אופטימיזציה על כלל סל התוכניות.

כפילות מנהלית

ריבוי תהליכי זכאות מנהליים שוחק את יכולת הניהול ומפחית את יכולת ההערכה.

חינוך עבור משקי הבית

משפחות נדרשות לפנות לבירוקרטיות שונות עבור סבסוד חינוך, הנחות בתחבורה, סיוע עירוני, סבסוד מעונות ועוד. חסמים אלו מסננים לעיתים דווקא את הזכאים ביותר.

חשיפה פיסקלית סמויה

כאשר הטבות מפוזרות בין גופים שונים, למקבלי ההחלטות אין תמונה מלאה של היקף ההוצאה החברתית, ולכן קשה לנהל פשרות תקציביות באופן שקוף.

ההיגיון הכלכלי

מדינת רווחה מודרנית חייבת לאזן בין **הגנה על הכנסה** לבין **תמריצים להשתתפות בשוק העבודה**.

פיצול מוסדי מערער איזון זה: הטבות, שירותים וכלי הפעלה תעסוקתית פועלים בנפרד, ולעיתים יוצרים סתירות ובזבוז משאבים.

ממשל מרכזי משפר את התוצאות באמצעות:

יישור תמריצים

ניתן לעצב יחד תוכניות הפעלה והטבות, וכך להפחית תלות ארוכת טווח תוך שמירה על הגנה סוציאלית.

תשואה גבוהה יותר לכל שקל ציבורי

מערכת הערכה אחידה מאפשרת העברת משאבים מכלים בעלי השפעה נמוכה לכלים בעלי השפעה גבוהה.

יתרונות לגודל מנהליים

מערכות נתונים ותהליכי קליטה מאוחדים מפחיתים עלויות ציוד ומשפרים את מיקוד הסיוע.

שקיפות פיסקלית

רישום כל הסובסידיות וההנחות במסגרת חשבונאית אחת מציג בצורה ברורה את מבנה ההעברות החברתיות.

המשמעות המקרו-כלכלית:

זו **רפורמה בפריון ההוצאה הציבורית**. היא מגדילה את התועלת המתקבלת מרמת העברה נתונה ומפחיתה את העלות העודפת הנובעת ממורכבות מנהלית.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי – ניצול כוח העבודה

התאמה טובה יותר בין הטבות לבין הפעלה תעסוקתית מגדילה השתתפות בשוק העבודה ומקצרת תקופות תלות.

משני – יעילות פיסקלית

פריון גבוה יותר של ההוצאה יוצר מרחב תקציבי מבני ומפחית לחץ מס עתידי.

פריון מוסדי (Institutional TFP)

בהירות מנהלית משפרת ביצוע ומפחיתה אי־ודאות.

משלים – הון אנושי

פחות חסמים בירוקרטיים מגדילים שימוש בתוכניות הכשרה והשכלה.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כ:

- עלייה הדרגתית בשיעורי ההשתתפות האפקטיביים
- שיפור מתמשך בפריון ההוצאה החברתית
- חיסכון פיסקלי מבני מתון

ההשפעה המאקרו־כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.4%	לאחר 3 שנים
1.2%	לאחר 13 שנים
1.9%	לאחר 33 שנים

הרפורמה משפרת את מיקוד הסיוע ואת תמריצי ההשתתפות בשוק העבודה.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

איחוד מוסדי של מערכות הרווחה והתעסוקה עשוי להיתקל בהתנגדות בירוקרטית הנובעת משינוי מבנים ארגוניים. עם זאת, תיאום טוב יותר בין תמיכה בהכנסה לבין מדיניות תעסוקה יכול לשפר תמריצים לעבודה ולהפחית תלות ממושכת בקצבאות. שילוב מדיניות יכול גם לשפר את היעילות החברתית של ההוצאה הציבורית.

מקורות נבחרים

פרנקנבורג, ראובן, "תמיכות בתקציב המדינה – ניתוח והצעות לשינוי", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 3, 2016. [KPF050_eSubsidies_F_230316.pdf](#)

Immervoll, Herwig, and Linda Richardson. "Redistribution Policy and Inequality". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 145, 2011.
<https://doi.org/10.1787/5k9h296b1zjf-en>

OECD. *Integrating Social Services for Vulnerable Groups*.
<https://www.oecd.org/social/>

World Bank. *The State of Social Safety Nets 2022*.
<https://www.worldbank.org/en/topic/safetynets>

רפורמה 23 — מדיניות לגיל הרך: איכות חינוכית ממוקדת במסגרת תקציבית אחראית

הרעיון

להימנע מהרחבה אוניברסלית רחבת היקף של מסגרות חינוך לגיל הרך במימון ציבורי המוצגות באופן אוטומטי כ"מדיניות צמיחה". במקום זאת, יש לתת עדיפות להתערבויות ממוקדות ואיכותיות עבור אוכלוסיות מוחלשות, תוך שמירה על בחינה פיסקלית ברורה בכל הנוגע להרחבת המערכת בכללותה.

העיקרון המרכזי הוא כלכלי:
לא כל תוכנית בעלת ערך חברתי מניבה תשואה המצדיקה את העלות הפיסקלית המבנית שלה.

העיוות הכלכלי המטופל

תוכניות אוניברסליות לגיל הרך מנסות לעיתים להשיג שלושה יעדים באמצעות כלי אחד:

- עידוד ילודה
- הגדלת השתתפות נשים בשוק העבודה
- שיפור התפתחות ילדים

עם זאת, העלויות עלולות לגדול במהירות בעוד שהתועלת הכלכלית נטו נשארת לא ודאית — במיוחד כאשר מגבלות כוח אדם מחייבות פוגעות באיכות השירות.

לפיכך, העיוות הוא בעיקר **פיסקלי**:
הוצאה מבנית גדולה עשויה להניב תשואה פרודוקטיבית מוגבלת, תוך העלאה קבועה של נטל המס.

ההיגיון הכלכלי

התשואות להשקעה בגיל הרך אינן אחידות.

תוכניות **ממוקדות ואיכותיות עבור ילדים מאוכלוסיות מוחלשות** עשויות להניב רווחים ארוכי טווח משמעותיים.

לעומת זאת, הרחבות אוניברסליות של המערכת מציגות לעיתים קרובות **תשואה נטו נמוכה יותר**, כאשר מביאים בחשבון את העלות הפיסקלית המלאה ואת מגבלות האיכות.

השאלה המאקרו-כלכלית היא **עלות חלופית**: כל שקל המוקצה להוצאה בעלת תשואה נמוכה הוא שקל שיש לממן באמצעות מסים מעוותים.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — מרחב פיסקלי

הימנעות מהוצאות מבניות בעלות תשואה נמוכה מפחיתה לחץ מס עתידי.

משני — היווצרות הון

טריזי מס נמוכים יותר צפויים לתמוך בהשקעות.

הון אנושי מותנה

תוכניות ממוקדות ואיכותיות עדיין יכולות להניב רווחים מתמשכים בהון האנושי.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת בעיקר כהפחתה במסלול ההוצאה הציבורית בטווח הארוך, המתורגמת לירידה במיסוי המעוות.

ההשפעה המאקרו-כלכלית המשוערת

השפעה	אופק זמן
0.3%	לאחר 3 שנים
1.5%	לאחר 13 שנים
2.6%	לאחר 33 שנים

הרפורמה מחזקת את ההון האנושי בטווח הארוך תוך שמירה על משמעת פיסקלית.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

צמצום סבסוד רחב למסגרות לגיל הרך עשוי לעורר התנגדות מצד משקי בית ומפעילי מסגרות הנהנים מהמבנה הקיים. עם זאת, סובסידיות כלליות רבות מממנות שירותים שהיו נצרכים גם ללא תמיכה ציבורית, ולכן תרומתן לשיפור תוצאות התפתחותיות מוגבלת. מיקוד התמיכה בשיפור איכות המסגרות ובקבוצות אוכלוסייה שעבורן עלויות הטיפול בילדים מהוות חסם ממשי לתעסוקה יכול לשפר את היעילות הפיסקלית ואת ההשתתפות בשוק העבודה.

מקורות נבחרים

זיני, רחל, מיכאל שראל, ניסן אברהם, ריקי ממון, "חינוך חינוך לגיל הרך — לא ממש חינוך, וממש לא חינוך", פורום קהלת, נייר מדיניות מס' 80, 2022. [free.edu.PolicyPaper-1.pdf](https://www.free.edu.PolicyPaper-1.pdf)

Heckman, James J. "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children." *Science* 312, no. 5782 (2006): 1900–1902.
<https://doi.org/10.1126/science.1128898>

Baker, Michael, Jonathan Gruber, and Kevin Milligan. "Universal Child Care and Maternal Labor Supply." *Journal of Political Economy* 116, no. 4 (2008): 709–745.
<https://doi.org/10.1086/591908>

OECD. *Starting Strong 2017*. <https://doi.org/10.1787/9789264276112-en>

רפורמה 24 — יעול מבנה הממשלה: צמצום מספר המשרדים והשרים

רעיון הרפורמה

צמצום הרעיון

צמצום מספר משרדי הממשלה לכ־ארבעה־עשר משרדי ליבה, תוך השבת תקרה מעשית של כ־ תשעה־עשר שרים בסך הכול — כולל ראש הממשלה ומספר מצומצם של שרים האחראים לפרויקטים אסטרטגיים רוחביים או זמניים.

הרפורמה נועדה לחזק:

- קוהרנטיות ארגונית
- אפקטיביות ביצועית של הרשות המבצעת
- משמעת תקציבית
- יכולת משילות

מבנה משרדי מוצע

ממשלה מצומצמת יותר יכולה לכלול:

1. ראש הממשלה
2. משרד הביטחון
3. המשרד לביטחון פנים
4. משרד החוץ (כולל תפוצות והסברה חיצונית)
5. משרד האוצר (כולל רשות החברות הממשלתיות)
6. משרד המשפטים
7. משרד האנרגיה והמים
8. משרד הבינוי והתחבורה (כולל רשות מקרקעי ישראל ומינהל התכנון)
9. משרד העבודה והרווחה (כולל שירותי תעסוקה, קליטה ופיתוח קהילתי)
10. משרד הבריאות

11. משרד הכלכלה (כולל תיירות, מדע וטכנולוגיה, תקשורת וחקלאות)

12. משרד החינוך (כולל השכלה גבוהה ולימודי המשך, תרבות וספורט)

13. משרד הפנים (כולל שירותי דת)

14. המשרד להגנת הסביבה

משרדים אחרים ימוזגו או יבוטלו.

בנוסף, ניתן יהיה למנות עד **חמישה שרים נוספים** שיפקחו על פרויקטים אסטרטגיים זמניים או רוחביים, וכך לשמור על גמישות מבלי ליצור מחדש פיצול מוסדי.

הרקע המוסדי

תיקון לחוק יסוד: הממשלה בשנת **2014** הגביל את גודל הממשלה ל-**19 שרים**, על רקע חסרונות מתועדים של ממשלות גדולות:

- פגיעה בתהליכי קבלת החלטות
- היחלשות הפיקוח
- בזבז תקציבי
- שחיקה באמון הציבור

שינויים משפטיים מאוחרים יותר הסירו את המגבלה, ובשנים האחרונות היו ממשלות בישראל **גדולות משמעותית מהמקובל ברבות מהדמוקרטיות המתקדמות.**

העיוות הכלכלי המטופל

מבנה ממשלתי גדול מדי מוביל ל:

- כפילות בשכבות מנהליות
- פיצול סמכויות וכשלי תיאום
- ביצוע איטי ואחריות שאינה ברורה
- "אקטיביזם רגולטורי" כאשר משרדים מצדיקים את קיומם באמצעות יצירת רגולציה
- פיקוח פרלמנטרי חלש יותר (פחות חברי כנסת זמינים לבקרה)

כל משרד נוסף כרוך ב:

- דרג ניהולי בכיר
- מערכי ייעוץ
- יחידות תקשורת
- אבטחה
- תשתיות לוגיסטיות

כל אלו צורכים משאבים שיכלו לתמוך בפעילות יצרנית במשק.

בנוסף, ממשלות גדולות מגדילות את מספר **מוקדי הווטו**

- מגבירות תנודתיות במדיניות
- מעלות את שיעורי ההיוון של המגזר הפרטי

ההיגיון הכלכלי

מבנה ארגוני הוא גורם מרכזי ביכולת המדינה לפעול.

מבנים ביצועיים רזים יותר נוטים לייצר:

- קבלת החלטות מהירה יותר
- חלוקת אחריות ברורה יותר
- מדיניות עקבית יותר לטווח הארוך

גם כאשר החיסכון התקציבי הישיר מתון יחסית, שיפור בפריון הפעילות הממשלתית מגדיל את התשואה על כלל ההוצאה הציבורית — ומגדיל את הסיכוי שרפורמות בעלות השפעה גבוהה ייושמו ויישמרו לאורך זמן.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — פריון מוסדי (Institutional TFP)

שיפור באיכות הביצוע וביעילות המנהלית.

משני — יעילות פיסקלית

צמצום עלויות תקורה מפחית את ההוצאה המבנית.

משלים — יציבות רפורמות

יכולת ביצוע גבוהה יותר מגבירה אמינות ומחזקת את תגובת המגזר הפרטי.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כשיפור מתון אך מתמשך בפריון המוסדי, בשילוב ריסון בהוצאה הציבורית.

ההשפעה המקרו-כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.4%	לאחר 3 שנים
1.3%	לאחר 13 שנים
2.3%	לאחר 33 שנים

הרפורמה מפחיתה כפילויות ועלויות תיאום.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

הקטנת מספר משרדי הממשלה עשויה להיתקל בהתנגדות פוליטית, שכן תפקידי שרים משמשים לעיתים ככלי מרכזי בניהול קואליציות. עם זאת, מבנה ממשלתי מצומצם יותר עשוי להפחית פיצול מנהלי ולשפר את התיאום בין תחומי מדיניות.

מקורות נבחרים

שראל, מיכאל, "פוליטיקה לפני הכל? עכשיו ההזדמנות לתקן", *פורום קהלת לכלכלה*, נייר עמדה, 2023. [פוליטיקה-לפני-הכל.pdf](#).

Kenig, Ofer. "A Jumbo-Size Government? Now? Really?". Israel Democracy Institute, 2020. [A Jumbo-Size Government? Now? Really? - The Israel Democracy Institute](#)

Persson, Torsten, and Guido Tabellini. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000. <https://mitpress.mit.edu/9780262162005/>

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy*, 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2012. <https://yalebooks.yale.edu/book/9780300172027/>

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press, 2006. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510809>

World Bank. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

רפורמה 25 — ביזור סמכויות ואוטונומיה פיסקלית לשלטון המקומי

הרעיון

העצמת השלטון המקומי באמצעות הגדלת האוטונומיה הפיסקלית והמינהלית שלו, במטרה לחזק אחריותיות, לשפר את איכות השירותים הציבוריים ולהגביר את היענות לצרכים המקומיים.

הרפורמה כוללת חמישה מרכיבים מרכזיים:

1 שליטה מקומית בהוצאות ציבוריות ובמיסוי

להעניק לרשויות המקומיות סמכות מלאה לקבוע את רמות ההוצאה והמיסוי המקומי שלהן — במיוחד מס הארנונה — ללא הנחיות מחייבות מלמעלה מצד הממשלה המרכזית.

2 ביטול הנחות ארנונה מחייבות

להפוך את החובות הקבועות כיום בחוק להעניק הנחות ארנונה מסוימות להמלצות בלבד. הרשויות המקומיות יחליטו באופן עצמאי אילו הנחות או פטורים להעניק, בהתאם ליכולתן התקציבית ולסדרי העדיפויות המקומיים.

3 גמישות בשיעורי הארנונה

לאפשר לרשויות המקומיות להתאים את שיעורי הארנונה למגורים ולעסקים, במסגרת שתבטיח איזון פיסקלי:

הכנסות מארנונה לעסקים צריכות להיות לפחות **50% מהכנסות הארנונה למגורים** כדי לזכות בתמריצים פיסקליים מסוימים (ראו להלן).

4 עדכון מנגנון מענקי הממשלה

להגדיל מענקי איזון **בלתי מותנים** לרשויות המקומיות, ולהפחית מענקים מותנים או העברות תקציביות הקשורות לעמידה בקריטריונים שנקבעים על-ידי הממשלה המרכזית. כך מתרחב שיקול הדעת המקומי בקביעת סדרי עדיפויות תקציביים.

5 תמריצים נוספים לפי מספר התושבים

להעניק מענק נוסף לפי מספר התושבים — גם לרשויות חזקות מבחינה פיננסית — ביישובים שבהם הכנסות הארנונה מעסקים הן לפחות **50% מהכנסות הארנונה למגורים**. תמריץ זה מעודד בסיס הכנסות מאוזן ומקדם פיתוח מגורים לצד פעילות עסקית.

מטרת הרפורמה היא להפוך את מערכת המימון המוניציפלית ממערכת ריכוזית ומבוססת כללים קשיחים למערכת שבה הרשויות המקומיות אחראיות הן על **גיוס ההכנסות** והן על **קבלת החלטות ההוצאה**.

העיוות הכלכלי המטופל

במסגרת הריכוזית הקיימת:

- החלטות על הוצאה ומיסוי מקומיים מוגבלות מאוד;
 - שיקול הדעת של הרשויות בנוגע למענקים מותנים (למשל בתחומי תעסוקה, שירותי נוער או עמידה בקריטריונים ממשלתיים) מצומצם ומקשה על התאמה לצרכים המקומיים;
 - הנחות ארנונה מחייבות פוגעות בשקיפות ומעבירות את נטל המס באופן שרירותי;
 - קיימים תמריצים חלשים לפיתוח בסיס הכנסות מאוזן הכולל פעילות עסקית.
- פיצול זה מחליש את האחריות המקומית, מפחית תמריצים לפיתוח כלכלי מקומי ומגביר תלות בהעברות תקציביות לפי נוסחאות שאינן תואמות בהכרח את צרכי ההוצאה בפועל.

ההיגיון הכלכלי

ביזור סמכויות משפר יעילות כאשר זכויות ההחלטה מותאמות להעדפות ולמידע המקומי. לרשויות המקומיות ידע טוב יותר על תנאים מקומיים — שוקי עבודה, ביקוש לדיור, פערי תשתיות וצרכי שירותים — מאשר לבירוקרטיות ממשלתיות מרכזיות.

אוטונומיה פיסקלית רחבה יותר:

- מחזקת אחריותיות בין נבחר הציבור המקומיים לבין התושבים;
- מעודדת תחרות בין רשויות למשיכת השקעות עסקיות;
- מקדמת חדשנות באספקת שירותים ציבוריים מקומיים;
- מפחיתה את "מס הריכוזיות" הגלום במענקים בין-ממשלתיים קשיחים.

מתן אפשרות לרשויות לקבוע שיעורי ארנונה בהתאם למבנה הכלכלי המקומי — במסגרת שמעודדת פעילות עסקית בריאה — תורם לבסיס הכנסות מאוזן יותר, מפחית עיוותי מס ומשפר את יציבות המימון המוניציפלי.

בנוסף, מענקים לפי מספר תושבים הקשורים לבסיס מס מאוזן (יחס הכנסות מעסקים) יוצרים תמריץ חיובי לפיתוח כלכלי, במקום תלות פסיבית בהעברות ממשלתיות.

ערוצי ההשפעה על הצמיחה

עיקרי — פריון מוסדי (Institutional TFP)

ממשל פיסקלי מקומי יעיל יותר ואחריותיות גבוהה יותר מעלים את פריון ההוצאה הציבורית.

משיני — פיתוח כלכלי מקומי

תמריצים לבסיס הכנסות מאוזן מעודדים רשויות להתחרות על פעילות עסקית, משפרים הזדמנויות תעסוקה ומרחיבים את בסיס המס.

משלים — הקצאת הון

ירידה באי־ודאות מדיניות ברמה המקומית מעודדת השקעות פרטיות והצטברות הון בטווח הארוך.

שוקי עבודה מקומיים

מדיניות פיסקלית מקומית עצמאית מאפשרת התאמה טובה יותר בתחומי חינוך, הכשרה, דיור ותחבורה — גורמים המשפרים התאמה בין עובדים למקומות עבודה וניידות תעסוקתית.

מיפוי הרפורמה במודל

הרפורמה מיוצגת במודל כרפורמת ביזור פיסקלי רב־אזורית שבה:

- לממשלות המקומיות שליטה רבה יותר על הכנסות והוצאות;
- העברות מותנות מהממשלה המרכזית מצטמצמות;
- התמריצים עוברים לכיוון מבני הכנסות מקומיים מאוזנים וברי־קיימא.

כך מתגברת התחרות האפקטיבית בין רשויות, משתפרת אספקת השירותים המקומיים, ומשתפרת היעילות בהקצאת המשאבים.

ההשפעה המקרו־כלכלית המשוערת

הרפורמה צפויה להגדיל את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

השפעה	אופק זמן
0.4%	לאחר 3 שנים
1.3%	לאחר 13 שנים
2.3%	לאחר 33 שנים

הרפורמה משפרת אחריותיות ויעילות ברמה המקומית.

שיקולי חלוקה וכלכלה פוליטית

הגדלת האוטונומיה הפיסקלית והמנהלתית של רשויות מקומיות עשויה לעורר חששות מפערים בין רשויות בעלות משאבים שונים. חיזוק כללי האחריות הפיסקלית ומנגנוני האיזון הבין-ממשלתיים יכול להפחית סיכונים אלו. במקביל, הגדלת האחריות המקומית עשויה לשפר את איכות השירותים ואת מידת ההתאמה שלהם לצורכי התושבים.

מקורות נבחרים

פיטוסי, סנדרין, איתמר יקיר, מיכאל שראל, "פריצת חסמי הדיור בישראל - חלק ב': תפקיד הרשויות המקומיות", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 20, 2015. https://www.kohelet.org.il/wp-content/uploads/2024/03/pdf1-1_ב_חלק-הדיור-חסמי-פריצת-חלק-ב_1-1.pdf

OECD. *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing, 2022. <https://doi.org/10.1787/2011c75e-en>

OECD. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OECD Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

Oates, Wallace E. "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature* 37, no. 3 (1999): 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>

Besley, Timothy, and Anne Case. "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition." *American Economic Review* 85, no. 1 (1995): 25–45. <https://www.jstor.org/stable/2118003>

Rodden, Jonathan. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756115>

Boadway, Robin, and Anwar Shah. *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511627088>

World Bank. *Decentralization and Subnational Regional Economics*. Washington, DC: World Bank, 2018. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28747>

פרק 10 — משמעת בהוצאה הציבורית כאסטרטגיית צמיחה

טענה מרכזית במחקר זה היא כי משמעת בהוצאה הציבורית איננה מדיניות צנע — אלא מדיניות צמיחה מבנית.

ההוצאה הציבורית משפיעה על ההכנסה בטווח הארוך לא רק באמצעות התחומים שהממשלה מממנת, אלא גם באמצעות המסים הנדרשים למימון ההוצאה. מערכת מס היוצרת פער גדול בין עלות העבודה לשכר נטו מרתיעה עבודה, חיסכון ויזמות. מיסוי מעוות מפחית את היצע העבודה, מדכא השקעות ומחליש את התמריצים לחדשנות. לכן הימנעות מהוצאה בלתי יעילה מרחיבה את התוצר הפוטנציאלי.

השאלה הרלוונטית איננה אם הממשלה צריכה להיות "גדולה" או "קטנה". השאלה היא האם ההוצאה הציבורית יעילה, ממוקדת ותואמת צמיחה.

בחינה מחודשת של גודל הממשלה בישראל

הדיון הציבורי מציג לעיתים קרובות את ישראל כמדינה בעלת הוצאה ציבורית נמוכה ביחס לכלכלות מתקדמות. אולם אפיון זה תלוי במידה רבה באופן שבו נערכות ההשוואות.

אברהם ושראל (2019) מראים כי לאחר התאמות עבור:

- נטל הביטחון
- הבדלים במבנה הפנסיות
- מיסוי העברות
- והבדלים חשבונאיים מוסדיים

היקף ההוצאה הממשלתית בישראל דומה במידה רבה לממוצע במדינות ה-OECD.

חשוב מכך, המחקרים מראים אמפירית כי הרחבת ההוצאה ללא שיפור בפריון עלולה להחליש את הצמיחה. הוצאה גבוהה יותר הממומנת באמצעות מיסוי מעוות עלולה להפחית את היצע העבודה ואת התמריצים להשקעה.

ממצאים אלה מזהירים מפני קריאות פשטניות להגדלת ההוצאה ומדגישים את חשיבות היעילות ואיכות המוסדות.

הרכב ההוצאה הציבורית ויעילותה

מחקר בין-לאומי מדגיש כי השפעת ההוצאה הציבורית על הצמיחה תלויה יותר בהרכבה ובאופן ניהולה מאשר ברמתה הכוללת.

המלצת ה-OECD בנושא משילות תקציבית (2015) מדגישה:

- תכנון פיסקלי רב-שנתי
- תקצוב מבוסס ביצועים
- שקיפות ואחריות

הראיות של ה-OECD מראות כי מסגרות פיסקליות מובנות משפרות את יעילות ההקצאה ומפחיתות תנודתיות.

באופן דומה, מדריך קרן המטבע הבין-לאומית למסגרות פיסקליות לטווח בינוני (2013) מדגיש כי תעדוף הוצאות ומשמעת מוסדית הם תנאים מרכזיים לשמירה על צמיחה תוך הימנעות מהתאמות פרו-מחזוריות.

מחקרי הבנק העולמי בתחום ניהול הכספים הציבוריים מראים כי מבנה תקציבי משולב משפר את פריון המגזר הציבורי ומפחית בזבוז.

ממצאים אלה תומכים בסדר היום הרפורמי המוצג במחקר זה. מספר רפורמות יוצרות מרחב פיסקלי באמצעות:

- שיפור המיקוד של תוכניות חברתיות
- צמצום כפילות מנהלית
- מודרניזציה של מערכות הרכש הציבורי
- העלאת פריון המגזר הציבורי
- חיזוק תעדוף ההוצאה הציבורית

חיסכון מתון בכל אחת מהרפורמות עשוי להצטבר לאורך זמן ולהפחית את הלחץ למיסוי מעוות.

העיקרון המרכזי

התובנה המרכזית היא מבנית:

איכות ההוצאה הציבורית חשובה לפחות כמו היקפה.

הימנעות מהוצאה בעלת תשואה נמוכה איננה רק יעד תקציבי — אלא אסטרטגיית צמיחה ארוכת טווח.

מקורות נבחרים

אברהם, ניסן, מיכאל שראל, "האם הוצאות הממשלה בישראל נמוכות בהשוואה בין-לאומית, והאם רצוי להגדילן?", *פורום קהלת*, נייר מדיניות מס' 50, 2019. [הוצאות-הממשלה-סופי.pdf](https://www.boi.org.il/en/publications/annual-reports/).

OECD. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OECD Publishing, 2015. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-budgetary-governance.htm>

OECD. *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1787/9789264307953-en>

World Bank. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: World Bank, 2016. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24445>

Bank of Israel. *Annual Report — Fiscal Policy and Public Debt Chapters*. Various years. <https://www.boi.org.il/en/publications/annual-reports/>

Alesina, Alberto, and Silvia Ardagna. "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending." In *Tax Policy and the Economy*, Vol. 24. Chicago: University of Chicago Press, 2010. <https://www.nber.org/papers/w15438>

Barro, Robert J. "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth." *Journal of Political Economy* 98, no. 5 (1990): S103–S125. <https://www.jstor.org/stable/2937632>

פרק 11 — משמעת פיסקלית, התפתחות החוב הציבורי ויציבות ארוכת טווח

נספח 3 מסביר מדוע משמעת פיסקלית חשובה לצמיחה בטווח הארוך לא רק מטעמים "חשבונאיים", אלא גם דרך מנגנוני תמריצים ואמינות המדיניות. כאשר גירעונות נמשכים לאורך זמן והחוב הציבורי גדל, ממשלות ניצבות בסופו של דבר בפני לחץ להעלות מסים או לקצץ בהוצאות יצרניות. תגובה זו מתבססת לרוב על מיסוי מעוות יותר ועל התאמות קצרות טווח, אשר עלולות להחליש השקעות, את היצע העבודה ואת הפרייון לאורך זמן. לעומת זאת, מסגרת פיסקלית אמינה מפחיתה אי־ודאות ומקטינה את הסיכון שמדיניות עתידית תידרש להישען על העלאות מס חדות או על קיצוצי הוצאה פרומחזוריים. במונחים מעשיים, יציבות פיסקלית תומכת בתכנון של המגזר הפרטי ומחזקת את הסביבה להשקעות ארוכות טווח.

הנספח גם מבהיר בפשטות את המנגנון המרכזי של קיימות החוב. החוב נעשה קל יותר לייצוב כאשר הכלכלה צומחת מהר יותר וכאשר נטל הריבית נמוך יותר; הוא נעשה קשה יותר לייצוב כאשר הצמיחה חלשה ועלויות המימון עולות. חבילת הרפורמות מחזקת את הקיימות משני הכיוונים: רמת הכנסה גבוהה יותר בטווח הארוך מרחיבה את בסיס ההכנסות גם ללא שינוי בשיעורי המס, ומוסדות חזקים יותר יכולים להפחית פרמיות סיכון ועלויות מימון. התוצאה היא מסלול חוב יציב וגמיש יותר, ומרחב פיסקלי גדול יותר לשמירה על שירותים ציבוריים חיוניים ועל סדרי עדיפויות התומכים בצמיחה, במיוחד לנוכח לחצים דמוגרפיים.

פרק 12 — חלוקה, אי־שוויון והשפעות בין־דוריות

מודרניזציה מבנית מרחיבה את ההשתתפות ואת ההזדמנויות הכלכליות. התכנסות בהון האנושי מעלה את ההכנסה לאורך החיים של קבוצות בעלות שיעורי השתתפות נמוכים. רפורמות בדיוור משפרות את הניידות, ורפורמות במסים מפחיתות עיוותים תוך שמירה על היכולת הפיסקלית של הממשלה.

דחיית רפורמות מטילה הפסדי הכנסה קבועים על דורות עתידיים. רפורמות בחינוך משפיעות על דורות שלמים. הרחבת הצמיחה מגדילה את מרחב המדיניות האפשרי ומפחיתה עימותים חלוקתיים מסוג "משחק סכום אפס".

הרפורמות מחזקות הן את השגשוג הכלכלי והן את הלכידות החברתית.

פרק 13 — סיכום

יסודותיה המבניים של כלכלת ישראל נותרים חזקים. עם זאת, המעבר הדמוגרפי והקשיחות המוסדיות יוצרים לחץ אריתמטי על הצמיחה בטווח הארוך. חבילת הרפורמות המקיפה המוצגת כאן משיבה את תהליך ההתכנסות לחזית הכלכלות המתקדמות, מחזקת את הקיימות הפיסקלית, מרחיבה את ההזדמנויות הכלכליות ומשפרת את איכות המוסדות.

הבחירה היא בין האטה יחסית הדרגתית לבין מודרניזציה מבנית.

הרווח ארוך הטווח הכמותי — תוצר לנפש גבוה ב־56 אחוזים — משקף הסרת עיוותים, ולא האצה ספקולטיבית של הצמיחה.

לפיכך, רפורמה מבנית איננה אפשרות בלבד; היא תנאי לשגשוג מתמשך בעשורים הבאים.

נספח 1 — תרחיש הבסיס, רפורמות מבניות והטווח הארוך

שגשוג כלכלי בטווח הארוך משקף בעיקר את עיצוב המוסדות ולא תנאים מחזוריים. בעוד שמדיניות מאקרו-כלכלית בטווח הקצר מייצבת תנודות, עליות מתמשכות בהכנסה לנפש תלויות בכוחות עמוקים יותר: הון אנושי, יעילות שוק העבודה, הצטברות הון, שווקים תחרותיים ומשילות אפקטיבית.

מחקר זה מציב שאלה אסטרטגית אחת:

מהי העלות ארוכת הטווח של אינרציה מדינית בישראל, ועד כמה רפורמות מבניות יכולות להעלות את התוצר לנפש בעשורים הקרובים?

ישראל נכנסת לדיון זה מעמדת חוזק — מגזר ה"טק דינמי", ניהול מאקרו-כלכלי יציב ושילוב עמוק בכלכלה העולמית. עם זאת, מגמות דמוגרפיות, פערי מיומנויות, מגבלות היצע בדיור ופיצול מוסדי יוצרים סיכונים מבניים. החשש איננו משבר, אלא שחיקה יחסית הדרגתית.

1.1 השאלה המרכזית

מחקר זה מתמקד בשאלה אסטרטגית אחת:

מהי העלות ארוכת הטווח של אינרציה מדינית בישראל, ועד כמה חבילת רפורמות מבניות קוהרנטית יכולה להעלות באופן מהותי את רמת התוצר הריאלי לנפש ואת קצב צמיחתו בעשורים הקרובים?

ישראל נכנסת לדיון זה מעמדת חוזק ניכרת. מערכת החדשנות שלה משולבת בכלכלה העולמית; מגזר ה"טק פועל סמוך לחזית הפיריון העולמית; והניהול המאקרו-כלכלי היה ברובו זהיר ואחראי. יתרונות אלה חשובים. הם מאפשרים לקדם רפורמות באופן יזום ולא בתגובה למשבר — סביבה נוחה בהרבה לשינוי מוסדי.

עם זאת, אתגרים מבניים בולטים גם הם. מגמות דמוגרפיות מצביעות על עלייה בחלקם של עובדים מקבוצות אוכלוסייה ששיעורי ההשתתפות ותוצאות שוק העבודה שלהן נמוכים כיום מהמוצע הארצי. פערי פריון נמשכים בין חברות בחזית הטכנולוגית לבין מגזרים מסורתיים. מגבלות דיור פוגעות בניידות. פיצול מנהלי מעלה עלויות ציות. לחצים פסקליים צפויים להתגבר ככל שיחסי התלות הדמוגרפיים משתנים.

אף אחת מן ההתפתחויות הללו אינה מבטיחה ירידה כלכלית. אולם יחד הן מצביעות על כך ששמירה על התכנסות לחזית הכלכלית היצרניות בעולם תחייב התאמה מדינית מכוונת.

1.2 תרחיש הבסיס: העלות של היעדר פעולה

תרחיש הבסיס שפותח במחקר זה הוא במכוון תובעני. הוא אינו מניח משבר, קריסה מוסדית או חוסר יציבות מאקרו-כלכלית. להפך, הוא מניח המשך ניהול מדיניות אחראי, משמעת פסקלית ושימור יתרונותיה המרכזיים של כלכלת ישראל — ובכלל זה מגזר טכנולוגיה תחרותי ברמה עולמית ושילוב עמוק בשווקים הבין-לאומיים.

דווקא משום שתרחיש הבסיס אינו כולל זעזועים דרמטיים, הוא חושף סיכון עדין יותר אך בעל השלכות עמוקות: שחיקה כלכלית יחסית הנובעת מכוחות מבניים שכבר ניכרים כיום.

נתונים השוואתיים עדכניים מצביעים על כך שהתוצר הריאלי לנפש בישראל (במונחי PPP) עומד על כשלושה רבעים מן הממוצע המשוקלל באוכלוסייה של הכלכלות המתקדמות. ההתכנסות לחזית הפיריון העולמית נותרה אפוא חלקית בלבד. לפי המגמות הנוכחיות, הפער צפוי להצטמצם רק במעט במהלך שארית העשור — ואף עשוי להתרחב לאחר מכן ככל שהלחצים הדמוגרפיים יתחזקו.

תרחיש הבסיס איננו סיפור של כשל מאקרו-כלכלי. זהו תרחיש של ביצועים נמוכים מן הפוטנציאל לאורך זמן. בנוסף, תרחיש הבסיס אינו כולל שינויים התנהגותיים כגון הגירה של יהודים לא-חרדים לחו"ל או השפעות של העלאות מסים הנדרשות למימון הוצאות חברתיות גדולות.

1.3 גורמים מבניים בתרחיש הבסיס

לניתוח מפורט של המגמות הדמוגרפיות והשלכותיהן על הצמיחה הכלכלית ראו **נספח 6**.

1.4 מסיכון של קיפאון לירידה יחסית

התובנה האנליטית המרכזית היא כי יציבות יכולה להסוות הידרדרות יחסית.

כלכלה הצומחת בשיעור של אחוז אחד לנפש נעשית עשירה יותר במונחים מוחלטים. אולם אם כלכלות עמיתות צומחות מהר יותר – גם אם במעט – חזית ההכנסה מתרחקת. לאורך זמן הדבר מתבטא בפערים הולכים וגדלים בשכר, ביכולת פיסקלית ובאיכות השירותים הציבוריים.

הסכנה היא אפוא פחות דרמטית ממיתון אך עשויה להיות מתמשכת יותר: מעבר הדרגתי מהתכנסות חלקית לרמת פריון יציבה אך נמוכה יחסית.

בסביבה כזו עשויים להתרחב פערים בין מגזרים, להתגבר לחצים פיסקליים ולהתייקר נטל המס הנדרש למימון שירותים ציבוריים. אף אחת מתוצאות אלו אינה בלתי נמנעת, אך כולן תואמות המשך של המסגרות המוסדיות הקיימות.

לשם המחשה, תרשים 6.2 ב**נספח 6** מציג ירידה צפויה בתוצר לנפש בישראל ביחס לכלכלות המתקדמות – מ-76% כיום ל-67% בשנת 2060.

1.5 החשבון המאקרו-כלכלי של דחיית רפורמות

המאפיין החשוב ביותר של תרחיש הבסיס הוא אובדן מצטבר ולא משבר מיידי.

רפורמות מבניות משפיעות על הצמיחה לרוב בפיגור זמן משמעותי. כאשר הן נדחות, אובדן ההכנסה מצטבר לאורך עשורים. רפורמה הנדחית בעשר שנים אינה רק דוחה את מועד התועלת; היא מפחיתה באופן קבוע את ההכנסה לאורך החיים של כמה דורות.

ממד בין-זמני זה משנה את שאלת המדיניות. ההשוואה הרלוונטית איננה בין "רפורמה" לבין "סטטוס קוו", אלא בין מסלולי צמיחה ארוכי טווח חלופיים.

כפי שמדגיש מודל הניתוח בהמשך, חבילת רפורמות מקיפה יכולה להעלות את התוצר לנפש לרמות שאלהן תרחיש הבסיס היה מגיע רק שנים רבות מאוחר יותר.

הפער בין המסלולים מייצג יותר מהבדל סטטיסטי. הוא מתבטא בשכר גבוה יותר, ביכולת פיסקלית חזקה יותר ובחוסן גדול יותר בפני זעזועים עתידיים.

1.6 תרחיש הבסיס כנקודת ייחוס מדיניותית

לצורך בהירות אנליטית יש להבין את תרחיש הבסיס כנקודת ייחוס למדיניות ולא כתחזית.

הוא עונה על שאלה נגדית:

מה קורה כאשר כלכלה יציבה ממשיכה לפעול ללא מודרניזציה מבנית משמעותית?

התשובה איננה קריסה ואף לא קיפאון. היא תוצאה בעלת משמעות אסטרטגית עמוקה יותר — התרחקות הדרגתית מחזית הפיריון דווקא בתקופה שבה שינוי דמוגרפי הופך את הצמיחה לחשובה במיוחד.

1.7 המשמעות האסטרטגית

מאחר שתרחיש הבסיס אינו נשען על הנחות של משבר, הוא מוביל למסקנה חשובה: רפורמות אינן אסטרטגיית חילוץ אלא אסטרטגיית שגשוג.

מדינות לרוב אינן חשות בזמן אמת את מלוא העלות של היעדר פעולה. ההתאמה מופיעה לעיתים רק שנים מאוחר יותר — בדמות מגבלות פסקליות הדוקות יותר, צמיחת שכר איטית יותר וגמישות מדיניות נמוכה יותר. בשלב זה הרפורמות כבר קשות ויקרות יותר מבחינה חברתית.

הבחירה של ישראל היא לכן צופה פני עתיד. השאלה איננה אם הכלכלה יכולה להמשיך לצמוח במסגרת המבנים הקיימים — קרוב לוודאי שכן — אלא אם היא תצמח מהר מספיק כדי לשמור על התכנסות לחזית הכלכלות היצרניות בעולם.

במובן זה יש לראות את תרחיש הבסיס כאזהרה אריתמטית ולא כנבואת משבר: ללא רפורמות מבניות, הדינמיקה הדמוגרפית והפריונית עלולה לדחוף את הכלכלה למסלול צמיחה נמוך מן הפוטנציאל שלה.

1.8 המסגרת האנליטית

לצורך פרשנות עקבית ולהימנעות מספירה כפולה, הניתוח משתמש במסגרת צמיחה חצי-מבנית המבוססת על תאוריית הייצור הסטנדרטית:

$$Y = A \cdot K^\alpha \cdot (H \cdot L)^{1-\alpha}$$

כאשר

Y – התוצר,

A – פרייון גורמי הייצור הכולל,

K – הון פיזי,

H – הון אנושי,

L – תשומת עבודה.

תחזיות תרחיש הבסיס מפורטות בנספח 6 ומצביעות על:

- האטה בצמיחת תשומת העבודה האפקטיבית עקב מגמות דמוגרפיות
- צמיחה מתונה בפרייון גורמי הייצור הכולל
- קצב הצטברות ההון מותאם להתרחבות תוצר איטית יותר

רפורמות מבניות משפיעות על אחד או יותר מן הערוצים הבאים:

- הרחבת היצע העבודה
- שיפור איכות ההון האנושי
- חיזוק הצטברות ההון
- שיפור יעילות ההקצאה

- הגדלת הפריון המוסדי

לצרכים אופרטיביים נעשה שימוש בפרמטריזציה מסוג Cobb-Douglas. הבחנה מרכזית בניתוח היא בין **השפעות על רמת התוצר לבין השפעות על קצב הצמיחה**. חלק מן הרפורמות מעלות באופן קבוע את רמת התוצר במשק; אחרות משפיעות על קצב השיפור בפריון ומייצרות השפעות מצטברות לאורך עשורים.

1.9 שיטת כיול המודל

כיול מתרגם ערוצי רפורמה איכותיים להשפעות מאקרו-כלכליות כמותיות. שלב זה מאפשר להעריך את סדרי הגודל של השפעת הרפורמות על התוצר לנפש לאורך זמן. מאחר שרפורמות מבניות פועלות דרך מנגנונים רבים במקביל, ההערכות מבוססות על טווחי פרמטרים מן הספרות האמפירית ולא על מקדם יחיד.

שלושה עקרונות מנחים את הכיול:

עיגון אמפירי

ערכי הפרמטרים מבוססים על מחקרים בין-לאומיים הקושרים מוסדות, חינוך, מיסוי ורגולציה לפריון ולהכנסה.

אומדנים שמרניים

כאשר הספרות מציעה טווחים רחבים, נבחרים ערכי אמצע כדי להימנע מהערכת יתר של השפעות הרפורמה.

העברה הדרגתית

רוב הרפורמות משפיעות על הכלכלה בהדרגה — באמצעות החלפת דורות עובדים, התאמות הון ולמידה מוסדית.

1.10 משלימות בין רפורמות

הרפורמות המוצגות במחקר אינן מדיניות עצמאיות זו מזו.

- שיפור בהון האנושי מגדיל את התשואה להשקעות.
- רפורמות רגולטוריות מאיצות התפשטות טכנולוגית.
- יעילות פיסקלית מאפשרת הפחתת מיסוי מעוות.
- ניידות בדיור מחזקת את התאמת שוק העבודה.

1.11 אי-שוויון ולכידות חברתית

צמיחה נבחנת לעיתים במונחים מצרפיים בלבד, אך קיימותה תלויה גם באופן חלוקת יתרונותיה וחובותיה.

רבות מן הרפורמות — במיוחד בתחומי החינוך, ההשתתפות בשוק העבודה והדיור — מרחיבות הזדמנויות לקבוצות שונות באוכלוסייה. אחרות מחזקות את הלגיטימיות הפיסקלית באמצעות התאמת מבנה המס לערך הכלכלי הנוצר.

1.12 חלון ההזדמנויות

רפורמות המיושמות בתקופות של חוזק כלכלי הן פחות יקרות מרפורמות הנכפות בעת משבר. ההיסטוריה מלמדת כי מדינות כמעט אינן מתחרטות על פעולה מוקדמת — אך לעיתים קרובות מתחרטות על המתנה עד שהנסיבות שוללות את חופש הבחירה. ישראל אינה זקוקה לרפורמות מבניות כדי למנוע חוסר יציבות. היא זקוקה להן כדי להבטיח התכנסות מתמשכת לחזית הפיריון העולמית.

1.13 ההשפעה המאקרו-כלכלית הכוללת ומסגרת ההתכנסות

הרפורמות המוצעות במחקר זה מהוות אסטרטגיה מתואמת של מודרניזציה מבנית ולא אוסף צעדי מדיניות מבודדים.

החבילה צפויה להעלות את התוצר הריאלי לנפש ביחס לתרחיש הבסיס בכ:

- 7.2% בתוך 3 שנים
- 28.5% בתוך 13 שנים
- 56% בתוך 33 שנים

מדובר בעלייה קבועה ברמת התוצר, ולא בהאצה קבועה בקצב הצמיחה. במהלך תקופת המעבר הצמיחה מואצת זמנית כאשר הכלכלה מתכנסת לשיווי משקל בעל פיריון גבוה יותר.

הרווחים בטווח הקצר נובעים בעיקר מניטרליות מס, פישוט רגולטורי ושיפור במשילות. הרווחים בטווח הבינוני משקפים הקצאת עבודה טובה יותר והרחבת היצע הדיור. הרווחים בטווח הארוך נובעים בעיקר מרפורמות בהון האנושי.

ההשפעה הכוללת איננה סכום אריתמטי של הרפורמות הבודדות. רבות מהן פועלות דרך ערוצי פיריון משותפים או משלימות זו את זו.

תרחיש הבסיס אינו מצביע על משבר או קיפאון — אלא על התרחקות יחסית הדרגתית. חבילת הרפורמות מעבירה את הכלכלה למסלול צמיחה גבוה יותר ומאפשרת התכנסות מתמשכת לחזית הפיריון.

במסגרת זו, רפורמה מבנית איננה אסטרטגיית חילוץ. היא אסטרטגיית שגשוג ארוכת טווח המבוססת על האריתמטיקה של רווחי פיריון מצטברים.

מקורות נבחרים

Gordon, Robert J. *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living Since the Civil War*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016.
<https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691147727>

OECD. *The Long Game: Fiscal Outlooks to 2060 Underline the Need for Structural Reform*. Paris: OECD Publishing, 2021. <https://www.oecd.org/economy/the-long-game-fiscal-outlooks-to-2060-4b7f1b9f-en.htm>

OECD. *Tax Policy Reform and Economic Growth*. OECD Tax Policy Studies No. 20. Paris: OECD Publishing, 2010. <https://doi.org/10.1787/9789264091081-en>

International Monetary Fund. *World Economic Outlook: Slower Growth, Rising Risks*. Washington, DC: IMF, 2023. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishing, 2012.
<https://doi.org/10.Crown/9780307719218>

Barro, Robert J. “Economic Growth in a Cross Section of Countries.” *Quarterly Journal of Economics* 106, no. 2 (1991): 407–443.
<https://doi.org/10.2307/2937943>

Aghion, Philippe, and Peter Howitt. *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press, 1998. <https://mitpress.mit.edu/9780262011662/>

Alesina, Alberto, and Silvia Ardagna. “Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending.” *Tax Policy and the Economy* 24, no. 1 (2010): 35–68.
<https://doi.org/10.1086/tpe.24.10.20771447>

Afonso, António, and Davide Furceri. “Government Size, Composition, and Growth.” *European Journal of Political Economy* 26, no. 4 (2010): 517–532.
<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.02.004>

International Monetary Fund. *Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances*. Washington, DC: IMF, 2023.
<https://www.imf.org/en/Publications/FM>

OECD. *Restoring Public Finances 2012*. Paris: OECD Publishing, 2012.
<https://doi.org/10.1787/9789264179451-en>

Blanchard, Olivier. “Public Debt and Low Interest Rates.” *American Economic Review* 109, no. 4 (2019): 1197–1229. <https://doi.org/10.1257/aer.109.4.1197>

Kopits, George, and Steven Symansky. *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper No. 162, 1998. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/162/op162.pdf>

Eyraud, Luc, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledó, and Catherine Pattillo. *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. IMF, 2018. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/04/12/pp041218second-generation-fiscal-rules>

נספח 2 — מסגרת הרפורמות הכוללת, כיול המודל ומידול השפעות הדדיות לפי אופקי זמן

(Appendix 2 — Aggregate Reform Framework, Calibration, and Horizon-Specific Interaction Modeling)

נספח זה מסביר כיצד אומדני ההשפעה של הרפורמות הבודדות משולבים למסגרת מאקרו-כלכלית אחת המאפשרת להעריך את השפעת **כל חבילת הרפורמות** על התוצר לנפש לאורך זמן.

Reforms Feb 2026

הנספח חשוב במיוחד משום שהוא מתאר:

- כיצד מונעים ספירה כפולה של השפעות בין רפורמות שונות
- כיצד משקללים השפעות הדדיות בין רפורמות
- כיצד מתקבלים האומדנים ל-3, 13 ו-33 שנים.

2.1 המטרה והמבנה המושגי

המודל המאקרו-כלכלי בדו"ח מבוסס על מסגרת חצי-מבנית (semi-structural growth framework).

המטרה היא להעריך כיצד רפורמות מבניות משפיעות על רמת התוצר לנפש לאורך זמן, תוך הבחנה בין:

- השפעות קצרות טווח
- השפעות בינוניות
- השפעות ארוכות טווח.

המסגרת מניחה כי רפורמות מבניות אינן מעלות באופן קבוע את **קצב הצמיחה** של הכלכלה, אלא מעלות את **רמת התוצר שאליה הכלכלה מתכנסת**.

כלומר:

הרפורמות יוצרות **קפיצה קבועה ברמת ההכנסה**, אך לאחר ההתכנסות קצב הצמיחה חוזר להיות דומה לזה של כלכלות מתקדמות אחרות.

2.2 מבנה פונקציית הייצור ומיפוי הרפורמות

המודל משתמש בפונקציית ייצור סטנדרטית שבה התוצר תלוי בארבעה גורמים מרכזיים:

- עבודה
- הון פיזי
- הון אנושי
- פריון גורמי הייצור הכולל (TFP).

כל אחת מהרפורמות ממופה לאחד או יותר מארבעת ערוצי ההשפעה על הצמיחה המרכזיים:

1. **הון אנושי**
שיפור מיומנויות, השכלה ויכולת הסתגלות טכנולוגית.
 2. **השתתפות בשוק העבודה והקצאת עבודה**
שיפור התאמת עובדים למשרות והגדלת שיעורי התעסוקה.
 3. **העמקת הון ותמריצי השקעה**
הגדלת השקעות ושיפור מבנה התמריצים.
 4. **פריון מוסדי וממשל**
שיפור איכות המוסדות, הרגולציה והמגזר הציבורי.
- באמצעות מיפוי זה ניתן להעריך כיצד כל רפורמה משפיעה על המערכת הכלכלית.

2.3 השפעות ברוטו ברמת אשכולות הרפורמות

בשלב הראשון נאמדת ההשפעה של כל אשכול רפורמות בנפרד. האומדנים ברמת האשכולות הם:

השפעה ארוכת טווח אשכול רפורמות

הון אנושי	16.5%
שוק העבודה והמגזר הציבורי	14.2%
מיסוי ותמריצים	10.0%
תחרות והקצאת הון	15.0%
יכולת המדינה וממשל פיסקלי	12.0%

הסכום הברוטו של ההשפעות הוא כ-**67.7%**.

עם זאת, סכום זה אינו מייצג את ההשפעה הכוללת בפועל משום שקיימות חפיפות בין רפורמות שונות.

2.4 פרמטרי כיול ושילוב

כדי להימנע מהערכת יתר של ההשפעה הכוללת, המודל כולל **פרמטרי השפעה הדדית** המשקפים חפיפה בין רפורמות.

לדוגמה:

- רפורמות חינוך ורפורמות בשוק העבודה משפיעות שתיהן על איכות העבודה.
- רפורמות רגולציה ורפורמות ממשל משפיעות שתיהן על פריון מוסדי.

לכן, כאשר מספר רפורמות פועלות על אותו מנגנון כלכלי, חלק מההשפעות חופפות.

המודל מפחית את ההשפעה הכוללת באמצעות פרמטרים המייצגים **תשואות שוליות פוחתות** כאשר מספר רפורמות משפיעות על אותו מנגנון.

2.5 מידול השפעות הדדיות לפי אופקי זמן

השפעות הדדיות בין רפורמות אינן זהות בכל אופק זמן.

המודל מבחין בין שלושה אופקים:

טווח קצר

בטווח הקצר יכולת ההסתגלות של הכלכלה מוגבלת.

לכן קיימת חפיפה גבוהה יותר בין רפורמות הפועלות על אותו מנגנון.

טווח בינוני

כאשר הכלכלה מסתגלת, חלק מההשפעות ההדדיות הופכות משלימות.

לדוגמה:

- שיפור בהון האנושי מגביר את השפעת רפורמות תחרות.

טווח ארוך

בטווח הארוך, רפורמות רבות משלימות זו את זו.

לדוגמה:

- חינוך טוב יותר גורם לעבודה פרודוקטיבית יותר
- עבודה פרודוקטיבית יותר גורמת להשקעות גבוהות יותר
- השקעות גבוהות יותר גורמות לפריור גבוה יותר.

2.6 כיצד יש לפרש את האומדן של 56%

לאחר התאמת ההשפעות ההדדיות בין הרפורמות, ההשפעה הכוללת של חבילת הרפורמות מוערכת ב:

עלייה של כ-56% בתוצר לנפש בטווח הארוך.

חשוב להדגיש:

- מדובר בהשפעת רמה קבועה על התוצר
- ולא בהגדלה קבועה של קצב הצמיחה.

כלומר:

הכלכלה מתכנסת לרמת הכנסה גבוהה יותר, אך קצב הצמיחה לאחר ההתכנסות נשאר דומה לזה של כלכלות מתקדמות אחרות.

2.7 בדיקות רגישות

המודל כולל גם בדיקות רגישות הבוחנות כיצד משתנים האומדנים כאשר משנים הנחות מסוימות.

לדוגמה:

- קצב הסתגלות שונה של הכלכלה
- פרמטרים שונים של השפעות הדדיות בין רפורמות
- הנחות שונות לגבי תגובת השקעות.

בדיקות אלו מראות כי סדרי הגודל של האומדנים יציבים יחסית גם כאשר משנים חלק מההנחות.

2.8 עקביות מתודולוגית

המסגרת האנליטית של הדו"ח מבוססת על מספר עקרונות מתודולוגיים:

1. שימוש בהערכות שמרניות ככל האפשר.
2. הימנעות מספירה כפולה של השפעות.
3. הסתמכות על מחקר אמפירי בין-לאומי.
4. התאמה למאפיינים הייחודיים של הכלכלה הישראלית.

גישה זו נועדה להבטיח שהאומדנים יהיו **סבירים מבחינה אמפירית** ולא תוצאה של הנחות אופטימיות מדי.

נספח 3 — משמעת פיסקלית, התפתחות החוב הציבורי ויציבות ארוכת טווח

אם משמעת בהוצאה הציבורית נוגעת להרכב ההוצאה וליעילותה, הרי שמשמעת פיסקלית נוגעת לקיימות הפיננסית של המגזר הציבורי.

המגבלה ארוכת הטווח על המימון הציבורי מתוארת באמצעות זהות הדינמיקה של החוב:

$$\Delta(D/Y) = \frac{(r-g)}{1+g} \cdot (D/Y) - PB$$

כאשר:

- D/Y - יחס החוב לתוצר
 - r - שיעור הריבית האפקטיבי על החוב
 - g - קצב הצמיחה הנומינלי של המשק
 - PB - היתרה הראשונית של התקציב (העודף או הגירעון הראשוני)
- זהות זו מבהירה כי קיימות פיסקליות תלויה בשילוב של שלושה גורמים: קצב הצמיחה, שיעור הריבית, והאיזון התקציבי המבני.

צמיחה כמייצב פיסקלי

במסלול הרפורמות המתואר במחקר זה, התוצר לנפש בטווח הארוך גבוה ב-56% בהשוואה לתרחיש הבסיס.

גם אם שיעורי המס נותרים קבועים, בסיס הכנסה גדול יותר מייצר הכנסות ציבוריות גבוהות יותר באופן יחסי. בנוסף, צמיחה גבוהה יותר מפחיתה באופן מכני את יחס החוב לתוצר באמצעות הגדלת המכנה.

לפיכך, רפורמות מבניות מחזקות את הקיימות הפיסקלית גם ללא צורך בעודפים ראשוניים גדולים.

פרמיות סיכון ואמינות מוסדית

רפורמות מוסדיות מפחיתות את פרמיות הסיכון על החוב הריבוני. ירידה בפרמיות הסיכון מפחיתה את עלויות המימון הן של הממשלה והן של השקעות ההון במגזר הפרטי.

מחקר על משילות פיסקלית (Hallerberg, Strauch, and von Hagen 2009) מראה כי מוסדות פיסקליים חזקים יותר קשורים לתוצאות טובות יותר בדינמיקת החוב. מחקר של קרן המטבע הבין-לאומית (Debrun and Kinda 2014) מדגיש את תפקידן של מועצות פיסקליות בחיזוק האמינות לאחר משברים.

ירידה בשיעור הריבית במשואות החוב מחזקת את הקיימות הפיסקלית הן באופן ישיר והן באופן עקיף באמצעות עידוד השקעות.

לפיכך, אמינות פיסקלית היא משתנה המשפיע על הצמיחה הכלכלית – ולא רק תוצאה חשבונאית של ניהול התקציב.

לחצים דמוגרפיים ומשמעת בין־דורית

כלכלות מתקדמות ניצבות בפני עלייה בהוצאות הקשורות להזדקנות האוכלוסייה. ללא משמעת בהוצאה הציבורית וללא רפורמות מבניות התומכות בצמיחה, לחצים דמוגרפיים עלולים:

- להגדיל את הגירעונות הראשוניים
 - להעלות את נטל המס
 - לדחוק החוצה הוצאות ציבוריות התומכות בצמיחה
- לפיכך, יש להבין משמעת פיסקלית בפרספקטיבה בין־דורית. הימנעות מגירעונות מבניים כיום מונעת העלאות מס מעוותות בעתיד.
- היגיון דינמי זה משתלב ישירות במסגרת הרחבה של תכנית הרפורמות.

משמעת פיסקלית כרפורמה מוסדית

כמה מן הרפורמות המוצעות במחקר זה — במיוחד במסגרת אשכול ה' — משפרות:

- שקיפות תקציבית
 - תכנון פיסקלי רב־שנתי
 - איחוד גביית ההכנסות הציבוריות
 - שליטה ובקרה על ההוצאה
- רפורמות אלו מחזקות הן את ביצועי הצמיחה של המשק והן את קיימות החוב הציבורי.
- לפיכך, משמעת פיסקלית איננה יעד צר של גירעון תקציבי בלבד. היא מסגרת משילות רחבה התומכת ביציבות כלכלית ארוכת טווח.

אינטגרציה אסטרטגית

ההבחנה בין משמעת בהוצאה הציבורית לבין משמעת פיסקלית היא הבחנה אנליטית, אך בפועל השתיים קשורות זו בזו.

- משמעת בהוצאה הציבורית משפרת את יעילות ההוצאה ומגבילה את הגידול המבני בהוצאות.
 - משמעת פיסקלית מבטיחה את קיימות החוב ואת אמינות המדיניות המקרו־כלכלית.
 - רפורמות התומכות בצמיחה מחזקות את שתי המטרות בו־זמנית.
- יחד הן יוצרות מעגל חיובי:
- פריון גבוה יותר <-- בסיס הכנסות רחב יותר <-- פחות צורך במסים מעוותים <-- קיימות פיסקלית משופרת <-- ירידה בפרמיות הסיכון <-- השקעות גבוהות יותר <-- פריון גבוה יותר.
- אינטראקציה זו עומדת בבסיס המרכיב הפיסקלי במסגרת הרפורמות המבניות המוצעת בדו"ח.

מקורות נבחרים

Debrun, Xavier, and Tidiane Kinda. "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise." IMF Working Paper WP/14/58. Washington, DC: International Monetary Fund, 2014.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1458.pdf>

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch, and Jürgen von Hagen. *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

<https://doi.org/10.1017/CBO9780511805226>

International Monetary Fund. *Medium-Term Fiscal Frameworks—A Technical Guide*. Washington, DC: IMF, 2013.

<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/040913.pdf>

OECD. *Restoring Public Finances*. Paris: OECD Publishing, 2011.

<https://doi.org/10.1787/9789264179451-en>

Blanchard, Olivier. "Public Debt and Low Interest Rates." *American Economic Review* 109, no. 4 (2019): 1197–1229. <https://doi.org/10.1257/aer.109.4.1197>

Bohn, Henning. "The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits." *Quarterly Journal of Economics* 113, no. 3 (1998): 949–963.

<https://doi.org/10.1162/003355398555793>

Escolano, Julio. *A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates*. IMF Technical Notes and Manuals, 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1002.pdf>

נספח 4 — רפורמות מבניות, יכולת המדינה וחזית הצמיחה

ארוכת-הטווח

שגשוג כלכלי בטווח הארוך אינו מקרי ואינו תוצאה טכנולוגית בלבד. הוא תוצאה מצטברת של בחירות מוסדיות המעצבות את התמריצים לרכישת מיומנויות, להשקעה, לחדשנות ולהקצאה יעילה של משאבים. כלכלות אינן נסחפות מעצמן לעבר פריון גבוה יותר; הן מגיעות לשם באמצעות מסגרות מדיניות המאפשרות להון אנושי ולהון פיזי להיות מוקצים למקומות שבהם תרומתם היא הגבוהה ביותר.

הרפורמות הנבחנות במחקר זה חולקות מטרה משותפת: העלאת כושר הייצור של הכלכלה באופן מתמשך. חלקן פועלות דרך ההון האנושי, אחרות דרך מבנה המערכת הפיסקלית, יעילות שוק העבודה, עידוד התחרות או חיזוק היכולת המנהלית של המדינה. אולם משמעותן העמוקה אינה מצויה רק בהשפעותיהן הבודדות, אלא גם בהשפעות הדדיות ביניהן.

הצמיחה היא תכונה מערכתית.

כאשר מיומנויות היסוד משתפרות, חברות משקיעות ביתר נכונות. כאשר מערכת המס הופכת פחות מעוותת, היצע העבודה מתחזק והיזמות מתרחבת. כאשר הרגולציה מאפשרת כניסה לשווקים, הלחץ התחרותי מאיץ את התפשטות החדשנות. כאשר המוסדות הפיסקליים שקופים, פרמיות הסיכון יורדות ואופקי התכנון מתארכים. וכאשר המדינה עצמה פועלת ביעילות, התשואה על כמעט כל השקעה ציבורית ופרטית עולה.

התוצאה איננה סכימה פשוטה — אלא השפעה מצטברת ומכפילה.

4.1 התפקיד המרכזי של ההון האנושי

הניתוח מתחיל במערכת החינוך מסיבה פשוטה: בטווחים של עשרות שנים, אין תחום מדיניות בעל השפעה גדולה יותר על ההכנסה לנפש. שיפור במיומנויות יסוד מצטבר בין דורות עובדים, ומשנה בהדרגה את התפלגות הפריון בתוך כוח העבודה.

בניגוד לרבות מהרפורמות המבניות, חינוך עשוי להשפיע הן על רמת התוצר והן על קצב הצמיחה. כלכלות בעלות התפלגות מיומנויות רחבה יותר מאמצות טכנולוגיות במהירות רבה יותר, מציגות פערי פריון קטנים יותר בין פירמות, ומייצרות השפעות משלימות חזקות יותר בין עבודה להון.

עם זאת, הרפורמות החינוכיות הנידונות כאן מדגישות גם הבחנה אנליטית חשובה: לא כל הוצאה על חינוך מקדמת צמיחה. מדיניות לגיל הרך מדגימה נקודה זו באופן ברור במיוחד. התערבויות ממוקדות ואיכותיות יכולות להניב תשואות ארוכות-טווח משמעותיות, בעוד שהרחבות אוניברסליות שאינן מביאות בחשבון איכות או קיימות פיסקלית עלולות להפוך להוצאה מבנית גדולה עם תרומה מוגבלת לפריון.

הימנעות מהוצאה בעלת תשואה נמוכה היא כשלעצמה מדיניות צמיחה.

כל שקל שאינו מוקצה לתכניות בלתי יעילות הוא שקל שאין צורך לגבות באמצעות מיסוי מעוות.

4.2 הקצאה יעילה של ההון האנושי

פיתוח מיומנויות לבדו אינו מספיק. הכלכלה זקוקה גם למוסדות המסוגלים להקצות כישרון באופן פרודוקטיבי.

לכן רפורמות בשוק העבודה מתמקדות בהתאמה בין עובדים למשרות, בניידות תעסוקתית ובאיכות הניהול. מדיניות הפעלה מבוססת ראיות מצמצמת אבטלה חיכוכית; מסגרות מודרניות למשא ומתן

קיבוצי מאפשרות התאמה לשינויים טכנולוגיים; ותעסוקה במגזר הציבורי המבוססת על ביצועים משפרת את פריון השירותים הציבוריים המשמשים תשומות לייצור הפרטי.

בעלת חשיבות מיוחדת היא איכות המינהל הציבורי. ממשלות מסדירות שווקים, מתכננות תשתיות, מפקחות על מערכות החינוך ומנהלות רכש ציבורי. כאשר גיוס עובדים מבוסס על מצוינות וכשירות מקצועית מוכחת, וכאשר שיקול הדעת הניהולי מתואם עם ביצועים, השיפור ביעילות מתפשט הרבה מעבר למגזר הציבורי עצמו.

יכולת מוסדית היא סוג של הון — בלתי מוחשי, אך בעל עוצמה כלכלית משמעותית.

4.3 תמריצים, ניטרליות ויצירת הון

מערכות מס משפיעות על התנהגות כלכלית באופן הדרגתי אך מתמשך. לאורך זמן, הבדלים קטנים בתמריצים השוליים עשויים להוביל לפערים גדולים ברמות ההכנסה.

הרפורמות המוצעות במחקר זה אינן מכוונות למיסוי מינימלי, אלא למיסוי ניטרלי — מערכת מס שמצליחה לגייס הכנסות תוך פגיעה מינימלית בפעילות היצרנית.

הפחתת שיעורי המס השוליים על עבודה מיומנת מחזקת תמריצים להישאר במשק ולהשקיע מאמץ. בסיס רחב למס צריכה מייצב את הכנסות המדינה ומפחית עיוותים. מיסוי ניטרלי של פנסיה משפר את הקצאת ההון. ישור קו של הטיפול המסי בפנסיות תקציביות מחזק את הקיימות הפיסקלית ומאפשר במקביל הפחתה של עיוותי מס אחרים.

מתבונה זו עולה מסקנה חוזרת:

מבנה המערכת הפיסקלית אינו ניתן להפרדה מאסטרטגיית הצמיחה.

יש לבחון הכנסות והוצאות יחד. החיסכון התקציבי הנוצר מרפורמות מבניות מרחיב את מרחב המדיניות בכך שהוא מאפשר לממשלות להפחית מסים מעוותים מבלי לפגוע באחריות הפיסקלית.

4.4 הקצאה, תחרות והגאוגרפיה של הפריון

הבדלים בפריון בין כלכלות מתקדמות משקפים לעיתים קרובות את המידה שבה משאבים נעים ביעילות לעבר שימושים בעלי ערך גבוה. חסמים רגולטוריים, מדיניות רכש ציבורי פרוטקציוניסטית ומגבלות היצע בשוק הדירות עלולים לכלוא הון ועבודה בשיווי-משקל של פריון נמוך.

לפיכך, רפורמות המעודדות תחרות פועלות בעיקר דרך פריון גורמי הייצור הכולל — אשר היסטורית היה המניע המרכזי להבדלים ברמת ההכנסה בין מדינות.

מדיניות הדיור מספקת דוגמה בולטת במיוחד. כאשר היצע הדירות מוגבל, המחירים עולים, הניידות פוחתת, ועובדים אינם יכולים לעבור לאזורים שבהם קיימות הזדמנויות כלכליות טובות יותר. ההון נוטה להתרכז בנכסי קרקע במקום להיות מושקע בפעילות יצרנית. לעומת זאת, היצע גמיש מאפשר התאמה יעילה יותר בין עובדים למשרות, מפחית את נטל הנסיעות לעבודה ומאפשר היווצרות יתרונות הצטופפות (agglomeration economies).

תכנון משולב של דיור ותחבורה מחזק תהליכים אלו באמצעות חיבור עובדים לשווקי עבודה צפופים שבהם הפריון גבוה במיוחד.

יעילות מרחבית היא תנאי ליעילות מאקרו-כלכלית.

4.5 החשיבות של משילות פיסקלית

מדיניות ציבורית מתוכננת היטב מחייבת מוסדות המסוגלים ליישם אותה באופן עקבי לאורך מחזורים פוליטיים. שקיפות פיסקלית, תהליכי תקצוב ממושמעים ומערכות גבייה מאוחדות מפחיתים אי־ודאות ומשפרים את יעילות ההוצאה הציבורית.

פשטות מנהלית פועלת בדומה לתשתית פיזית: היא מפחיתה עלויות עסקה בכל רחבי הכלכלה.

מדינות בעלות מוסדות פיסקליים חזקים נהנות בדרך כלל מתנודתיות נמוכה יותר, מרמות השקעה גבוהות יותר ומאמינות גבוהה יותר בשוקי ההון. יתרונות אלה לעיתים אינם מושכים תשומת לב ציבורית, אך השפעתם המצטברת משמעותית מאוד.

יכולת המדינה אינה רק תומכת בצמיחה — היא אחד הגורמים הקובעים אותה.

4.6 יעילות המגזר הציבורי כאסטרטגיית צמיחה

אשכול הרפורמות האחרון מדגיש טענה שאינה זוכה תמיד להערכה מספקת בדיוני מדיניות:

חיסכון ציבורי הוא בעצמו כלי לקידום צמיחה.

ריסון הוצאה מבנית מצמצם את נטל המס הנדרש למימון פעילות הממשלה. הפחתת פערי המס מחזקת את היצע העבודה, מעודדת השקעות ומשפרת את התמריצים לנטילת סיכונים כלכליים.

רפורמות ארגוניות — לרבות יעול מבנה הממשלה — תורמות להשגת יעד זה בכך שהן מעלות את פריון המגזר הציבורי עצמו. מבנה ממשל רזה יותר נוטה לייצר אחריות ברורה יותר, קבלת החלטות מהירה יותר ומדיניות עקבית יותר.

הדיבדנד הפיסקלי של צעדים אלה עשוי להיראות מתון כאשר בוחנים כל רפורמה בנפרד, אך השפעתו מתפשטת על פני כלל תכנית הרפורמות.

4.7 השפעות משלימות והשפעות מערכתיות

רפורמות מבניות נבחנות לעיתים קרובות כל אחת בפני עצמה. גישה זו נוטה להמעיט בחשיבותן המאקרו־כלכלית.

ניתן לזהות מספר מנגנונים מחזקים:

- חיזוק מערכת החינוך מגדיל את התשואה לרפורמות במס;
 - מודרניזציה רגולטורית מעצימה את תרומת ההון האנושי;
 - שקיפות פיסקלית מחזקת את אמינות המשמעת התקציבית;
 - שיפור המינהל הציבורי משפר את ביצוע תשתיות;
 - רפורמות בדיוור מאפשרות גמישות גבוהה יותר בשוק העבודה;
 - הגירה שלילית ו"בריחת מוחות" עשויות להיבלם ואף להתהפך.
- כאשר צעדים אלו מיושמים יחד, הכלכלה עוברת למסלול פריון גבוה יותר. ההשפעה ההדדית היא לא־ליניארית: ההשפעה הכוללת גדולה מסכום חלקיה.
-

4.8 עיגון תרחיש הבסיס לטווח הארוך

תחזיות ארוכות-טווח לכלכלות מתקדמות מצביעות על כך שבהיעדר רפורמות מבניות, הצמיחה בתוצר לנפש צפויה להתמתן עם האטת הגידול הדמוגרפי, שינוי בהרכב האוכלוסייה והקושי הגובר לשמור על קצב עלייה בפריון. כפי שמפורט בנספח 6, שינוי בהרכב הדמוגרפי לבדו עשוי לגרום להפסד מצטבר של יותר מ-10% בתוצר לנפש עד שנת 2060. בסביבה כזו, לבחירות מדיניות יש השפעה הולכת וגוברת על מסלול ההכנסה היחסי של מדינות.

המסקנה ברורה: בהיעדר רפורמות המעלות את שיעורי התעסוקה ואת הפריון בקרב קבוצות דמוגרפיות הצומחות במהירות, עצם השינוי בהרכב האוכלוסייה עלול להוביל לירידה מתמשכת בתוצר לנפש, גם ללא גורמים כלכליים נוספים. לפיכך, רפורמות המכוונות לשיפור ההון האנושי, לשילוב בשוק העבודה ולניצול מיומנויות בקרב אוכלוסיות חרדיות וערביות אינן רק מדיניות חברתית נלווית, אלא אסטרטגיה מאקרו-כלכלית מרכזית לעשורים הקרובים.

בהתאם לכך, יש להבין את תכנית הרפורמות המתוארת במחקר זה לא כניסיון להאיץ את הצמיחה בטווח הקצר, אלא כאסטרטגיה להעלאת חזית הפריון ארוכת-הטווח של הכלכלה.

חלק מההשפעות מתמשכות בתוך עשור; אחרות מתפתחות לאורך דורות. רפורמות חינוכיות, בפרט, דורשות סבלנות אך מניבות תשואות מתמשכות במיוחד.

נקודת הייחוס הרלוונטית אינה מחזור העסקים הקרוב, אלא רמת ההכנסה של הדורות הבאים.

4.9 סדר יישום וכלכלה פוליטית

היתכנותן של רפורמות מבניות תלויה בין היתר בסדר היישום שלהן.

צעדים היוצרים אמינות מוקדמת — כגון שקיפות פיסקלית, פישוט רגולטורי ואינטגרציה מנהלית — יכולים לחזק את האמון הציבורי ולהפחית התנגדות לרפורמות מורכבות יותר. באופן דומה, צעדים המרחיבים את המרחב הפיסקלי מקלים על יישום הפחתות מס המחזקות את הצמיחה.

יש גם להתמודד באופן גלוי עם שאלות חלוקתיות. רפורמות מבניות יוצרות בהכרח מנצחים ומפסידים בטווח הקצר. מדיניות יציבה דורשת אפוא מנגנונים המסייעים להסתגלות מבלי לשמר חוסר יעילות.

אמינות היא משתנה כלכלי בפני עצמו. כאשר משקי בית ופירמות מאמינים שהרפורמות יימשכו לאורך זמן, תגובות ההתנהגות שלהם מתחזקות.

4.10 מבט אסטרטגי

מן הניתוח עולות שתי מסקנות רחבות.

ראשית, הצמיחה בטווח הארוך נקבעת פחות על-ידי צעדי גירוי זמניים ויותר על-ידי הסביבה המוסדית שבתוכה מתקבלות החלטות כלכליות. הפריון עולה כאשר התמריצים מעודדים רכישת מיומנויות, השקעות, חדשנות והקצאה יעילה של משאבים.

שנית, יכולת המדינה היא נכס יצרני. ממשלות המנהלות הוצאה בתבונה, מטילות מסים באופן ניטרלי, מסדירות שווקים באופן צפוי ומארגנות את פעולתן באופן עקבי מרחיבות את פוטנציאל הכלכלה מבלי בהכרח להגדיל את היקף המגזר הציבורי.

המטרה הסופית איננה מדינה גדולה יותר או קטנה יותר — אלא מדינה יעילה יותר.

4.11 מחשבה מסכמת

ההיסטוריה הכלכלית מלמדת כי פערי השגשוג בין חברות מתקדמות נובעים לעיתים רחוקות מרפורמה אחת דרמטית. לרוב הם תוצאה של הצטברות הדרגתית של יתרונות מוסדיים — מערכות חינוך המייצרות עובדים בעלי יכולת הסתגלות, מערכות מס המתגמלות מאמץ, שווקים הפתוחים לתחרות וממשלות המסוגלות ליישם מדיניות באופן ממושמע.

הרפורמות המוצגות במחקר זה נטועות במסורת זו. כל אחת מהן, כשלעצמה, עשויה להיראות הדרגתית. אך יחד הן מתארות מעבר לכלכלה המבזבזת פחות משאבים, מקצה כישרון ביעילות רבה יותר ושומרת על רמת פריון גבוהה לאורך זמן.

שגשוג, במובן זה, איננו רק הישג.

הוא מאורגן.

וארגון הצמיחה הוא בסופו של דבר עניין של בחירה מדינית.

נספח 5 — מטריצת ההשפעות ההדדיות ושילובי אשכולות הרפורמות

חלק מהרפורמות עשויות לחפוף זו לזו — למשל רפורמות בחינוך וברפורמות בשוק העבודה — ואחרות עשויות להגביר את השפעתן של רפורמות בתחום המשילות והקצאת ההון. האומדנים להלן משלבים פרמטרים מכוילים של אינטראקציות, המתוארים בנספח 2, ומבטיחים אגרגציה שמרנית.

חלק מהרפורמות חופפות זו לזו, כמו רפורמות בחינוך וברפורמות בשוק העבודה, בעוד שאחרות מחזקות זו את זו באמצעות שיפור המשילות, חיזוק התמריצים והקצאה יעילה יותר של הון. האומדנים להלן מיישמים את מסגרת האינטראקציות בין האשכולות, כפי שנוכלה בנספח 2, על כל הצירופים האפשריים של אשכולות.

הטבלה מציגה את הגידול המדומה ברמת התוצר עבור שילובים שונים של אשכולות, תוך שימוש באופרטור האינטראקציה המכויל.

נוסחת האגרגציה:

$$\Delta Y(h, S) = \exp \left(\theta_h \sum_{j \in S} \ln(1 + S_{j,h}) \right) - 1$$

פרמטרי אינטראקציה מכוילים לפי אופק זמן:

$$\begin{aligned}\theta_3 &= 0.8873 \\ \theta_{13} &= 0.7066 \\ \theta_{33} &= 0.7015\end{aligned}$$

ההשפעות של כל אשכול בנפרד מוצגות בערכיהן המכוילים שפורסמו. עבור שילובים של שני אשכולות או יותר, האגרגציה נעשית באמצעות אופרטור אינטראקציה התלוי באופק הזמן, באופן המבטיח כי חפיפות בין רפורמות מטופלות בצורה שמרנית ועקבית לאורך אופקי הזמן השונים.

טבלה 5.1 — אומדני השפעה של כל שילובי אשכולות

(השפעת התוצר לנפש ביחס לתרחיש הבסיס, באחוזים)

שילוב	3 שנים	13 שנים	33 שנים
A	0.9	7.0	16.5
B	1.9	8.0	14.2
C	1.7	6.2	10.0
D	1.7	9.0	15.0
E	1.7	6.6	12.0
A + B	2.5	10.8	22.2

שילוב	3 שנים	13 שנים	33 שנים
A + C	2.3	9.5	19.0
A + D	2.3	11.5	22.8
A + E	2.3	9.7	20.5
B + C	3.2	10.2	17.4
B + D	3.2	12.2	21.1
B + E	3.2	10.5	18.8
C + D	3.0	10.9	17.9
C + E	3.0	9.2	15.8
D + E	3.0	11.2	19.4
A + B + C	4.0	15.6	30.6
A + B + D	4.0	17.7	34.8
A + B + E	4.0	15.9	32.3
A + C + D	3.9	16.3	31.3
A + C + E	3.9	14.5	28.9
A + D + E	3.9	16.6	32.9
B + C + D	4.8	17.1	29.4
B + C + E	4.8	15.3	27.1
B + D + E	4.8	17.4	31.1
C + D + E	4.6	16.0	27.7
A + B + C + D	5.6	22.8	44.1
A + B + C + E	5.6	20.9	41.4
A + B + D + E	5.6	23.2	45.9
A + C + D + E	5.4	21.7	42.1
B + C + D + E	6.4	22.5	40.2
A + B + C + D + E	7.2	28.5	56.0

פירוש התוצאות

כמה דפוסים מרכזיים עולים מהמטריצה המלאה.

ראשית, ההשפעות הן **באופן שיטתי תת־מצטברות** (sub-additive): ההשפעה של שילוב אשכולות קטנה מן הסכום האריתמטי של השפעותיהם כאשר הם נבחנים בנפרד. הדבר משקף תשואות שוליות פוחתות כאשר רפורמות פועלות דרך ערוצי השפעה חופפים.

שנית, שילובים הכוללים את **אשכול א ואשכול ד** נוטים להיות חזקים במיוחד בטווח הארוך. הדבר משקף את האינטראקציה בין צבירת הון אנושי לבין רפורמות המשפרות פריון ומרחביות.

שלישית, שילובים הכוללים גם את **אשכול ב וגם את אשכול ה** מציגים חפיפה משמעותית, משום ששני האשכולות פועלים בין היתר דרך פריון מוסדי ויעילות המגזר הציבורי.

רביעית, **חבילת הרפורמות המלאה** מניבה בטווח הארוך גידול של **56.0 אחוזים בתוצר לנפש**, לעומת סכום אריתמטי גולמי של השפעות האשכולות העומד על **67.7 אחוזים**. מכאן נובע תיקון אינטראקציה של **11.7 נקודות אחוז**.

נספח 6 — עיגון תרחיש הבסיס לטווח הארוך

כל הערכה של רפורמות מחייבת נקודת ייחוס אמינה — כלומר, המסלול שהכלכלה הייתה צפויה ללכת בו בהיעדר שינוי מבני משמעותי. תרחיש הבסיס שלנו מעוגן במודלים ארוכי-טווח של ה-OECD, המצביעים על האטה הדרגתית בקצב הצמיחה של התוצר לנפש במדינות מתקדמות, ככל שהרוחות הדמוגרפיות התומכות נחלשות וצמיחת הפריין מתייצבת ברמות נמוכות יותר.

המסגרת ארוכת הטווח של ה-OECD מדגישה שלושה כוחות מבניים מרכזיים המעצבים את מסלולי ההכנסה בעתיד:

1. **הזדקנות האוכלוסייה**, המאטה את קצב הגידול בכוח העבודה;
 2. **צמיחה מתונה של הפריין הכולל (TFP)**, המשקפת בעיקר הפצה של טכנולוגיות קיימות ולא פריצות דרך טכנולוגיות;
 3. **העמקת הון המוגבלת על-ידי מגמות דמוגרפיות**.
- בתנאים אלה, כלכלות מתקדמות נוטות להתכנס לקצב צמיחה שנתי של התוצר לנפש של כ-1%–1.5%, אלא אם רפורמות מבניות מעלות את הפריין.

6.1 התחזית הדמוגרפית של ישראל: גידול והרכב

בתרחיש הבסיס שלנו לישראל, הדמוגרפיה היא הגורם המרכזי המניע את הדינמיקה ארוכת הטווח. מגמות דמוגרפיות מציבות שני אתגרים מרכזיים לצמיחה הצפויה:

1. האטה בקצב הגידול הכולל של האוכלוסייה;
 2. שינוי בהרכב האוכלוסייה לכיוון קבוצות בעלות שיעורי תעסוקה ופריין עבודה נמוכים יותר בממוצע.
- אנו מניחים סביבה מאקרו-כלכלית ומוסדית יציבה — ללא משבר פסקלי משמעותי ותוך המשך השתלבות בכלכלה הגלובלית — וכן שיפורים מתונים בלבד ביעילות המבנית מעבר למגמות הקיימות.

תחזית הגידול באוכלוסייה לפי קבוצות מוצגת בטבלה 6.1, והתפתחות חלקן היחסי של הקבוצות באוכלוסייה מוצגת בטבלה 6.2. לאורך תקופת התחזית צפוי חלקם של היהודים הלא-חרדים להצטמצם, חלקם של היהודים החרדים לעלות באופן משמעותי, וחלקה של האוכלוסייה הערבית להישאר יציב יחסית.

טבלה 6.1: גידול דמוגרפי (אחוזים לשנה)

תקופה	כלל האוכלוסייה	יהודים לא-חרדים	ערבים	יהודים חרדים	סוג נתונים
1995–1999	2.56	2.21	3.29	4.29	היסטוריים
2000–2009	1.91	1.37	2.89	4.29	היסטוריים
2010–2019	1.93	1.53	2.23	4.02	היסטוריים
2020–2029	1.63	1.18	1.82	3.65	משולב
2030–2039	1.32	0.84	1.36	3.25	תחזית
2040–2049	1.16	0.70	0.97	2.85	תחזית
2050–2060	0.87	0.38	0.64	2.37	תחזית

הערות: שיעורי הצמיחה השנתיים הממוצעים מחושבים מתחילת התקופה ועד סופה. לדוגמה, שיעור צמיחה של 4.02% ליהודים חרדים בשנים 2010–2019 פירושו שהאוכלוסייה גדלה בממוצע ב-4.02% לשנה בתקופה זו.

טבלה 6.2: הרכב דמוגרפי

תקופה	כלל האוכלוסייה (מיליונים)	יהודים לא-חרדים (%)	ערבים (%)	יהודים חרדים (%)	סוג נתונים
1995–1999	6.21	74.1	18.4	7.5	היסטוריים
2000–2009	7.55	70.3	20.3	9.4	היסטוריים
2010–2019	9.14	67.5	21.0	11.5	היסטוריים
2020–2029	10.75	64.6	21.4	14.0	משולב
2030–2039	12.27	61.5	21.5	16.9	תחזית
2040–2049	13.78	58.8	21.1	20.0	תחזית
2050–2060	15.17	55.8	20.6	23.6	תחזית

הערות: ערכים לסוף כל תקופה.

6.2 מהדמוגרפיה לצמיחה: המגבלה הדמוגרפית

התחזית הדמוגרפית מתורגמת להאטה בצמיחה הפוטנציאלית דרך שני ערוצים מרכזיים. ראשית, האטה בקצב הגידול הכולל של האוכלוסייה מצמצמת את התרחבות כוח העבודה. שנית, שינוי בהרכב האוכלוסייה מגדיל את חלקן של קבוצות בעלות שיעורי תעסוקה ופריון נמוכים יותר בממוצע, ובכך מפחית את תשומת העבודה הכוללת וממתן את צמיחת הפריון בטווח הארוך. השפעות אלו מתגלגלות דרך פונקציית הייצור ומשתקפות במסלולי הבסיס של צמיחת העבודה וה-TFP.

6.3 תרחיש הצמיחה בתרחיש הבסיס

טבלה 6.3 מסכמת את פירוק הצמיחה בתרחיש הבסיס. בהתאם למגבלה הדמוגרפית, הן צמיחת תשומת העבודה והן צמיחת הפרייון הכולל (TFP) מאטות לאורך אופק התחזית. כתוצאה מכך נרשמת האטה הדרגתית בקצב הצמיחה של התוצר והתכנסות של קצב הצמיחה של התוצר לנפש לרמות המקובלות בכלכלות מתקדמות בהיעדר רפורמות מבניות משמעותיות המעלות את הפרייון.

טבלה 6.3: תרחיש הצמיחה בתרחיש הבסיס (אחוזים לשנה)

תקופה	תוצר לנפש	TFP	עבודה	הון	תוצר	סוג נתונים
1995–1999	1.6	0.9	4.1	2.0	4.2	היסטוריים
2000–2009	1.5	0.7	2.7	2.9	3.5	היסטוריים
2010–2019	2.0	1.4	2.7	2.5	4.0	היסטוריים
2020–2029	1.4	0.4	1.7	3.9	3.0	משולב
2030–2039	1.1	0.6	1.2	2.6	2.4	תחזית
2040–2049	1.1	0.7	1.1	2.3	2.2	תחזית
2050–2060	1.0	0.6	0.8	2.0	1.9	תחזית

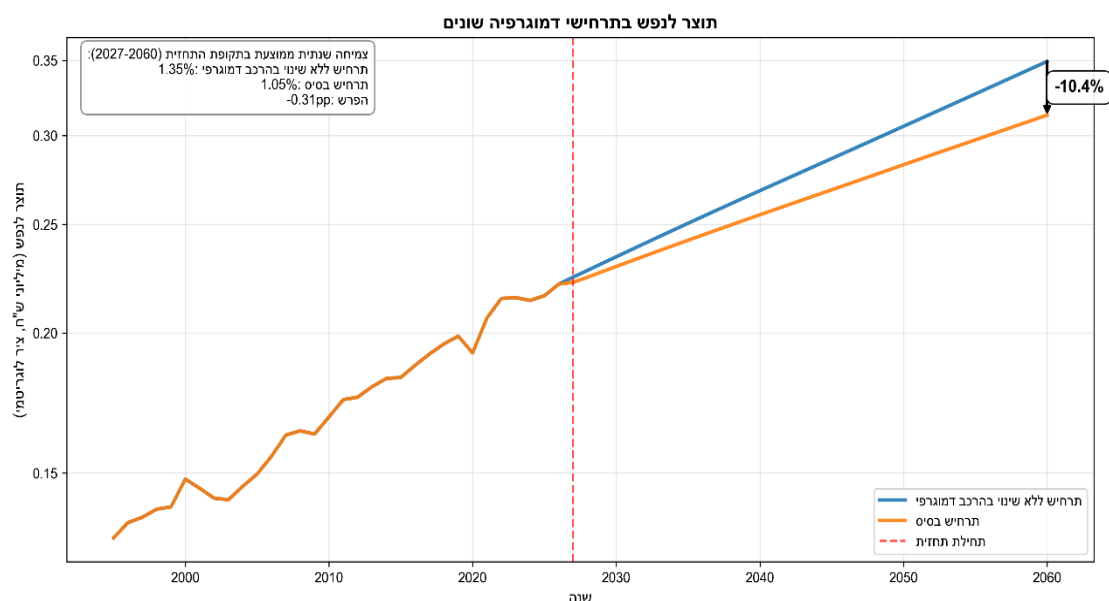
מקור: חישובי המחברים על בסיס תחזיות דמוגרפיות.

6.4 מסלול התוצר לנפש

תרשים 6.1 משווה בין שני מסלולים ארוכי טווח של התוצר לנפש. המסלול הראשון ("תרחיש הבסיס") משלב את המעבר הדמוגרפי החזוי, כולל שינויים במשקלן היחסי של קבוצות אוכלוסייה שונות. המסלול השני ("ללא שינוי בהרכב הדמוגרפי") מניח כי הרכב האוכלוסייה נותר קבוע, ובכך מאפשר לבודד עד כמה ההאטה ארוכת הטווח נובעת משינוי בהרכב האוכלוסייה ולא משינויים דמוגרפיים מצרפיים.

שינוי זה יוצר מעין "אפקט מספרים" דמוגרפי בצמיחה: חלקם היחסי של עובדים לא־חרדים בעלי פרייון גבוה (הכנסה בשיעור של 115% מרמת הבסיס ושיעור תעסוקה של 110%) מצטמצם, בעוד שחלקם של מגזרים בעלי פרייון נמוך יותר גדל — גברים חרדים עם הכנסה בשיעור של 54% מרמת הבסיס ושיעור תעסוקה של 67%, ונשים ערביות עם הכנסה בשיעור של 71% ושיעור תעסוקה של 58%. דינמיקה זו של שינוי בהרכב האוכלוסייה מתגלגלת ישירות דרך פונקציית הייצור ומובילה להאטה בצמיחת כוח העבודה ובפרייון הכולל (TFP). הפער בין שני המסלולים הולך ומתרחב בהדרגה, ומוביל לאובדן מצטבר בתוצר לנפש של 10.4% עד שנת 2060.

תרשים 6.1: מסלול התוצר לנפש



כפי שצוין קודם לכן, תרחישים אלה אינם מביאים בחשבון השפעות משניות אפשריות הנובעות מהגירה מישראל או מעלייה לישראל. להשפעות כאלה עשויה להיות משמעות רבה. לדוגמה, תוספת של כ-500 אלף עולים עשויה להגדיל את התוצר לנפש בכ-1.4%, ובכך לקזז חלקית את ההשפעה השלילית של השינוי הדמוגרפי. מנגד, אם מאזן ההגירה יהפוך לשלילי, הירידה בתוצר לנפש תהיה חדה יותר.

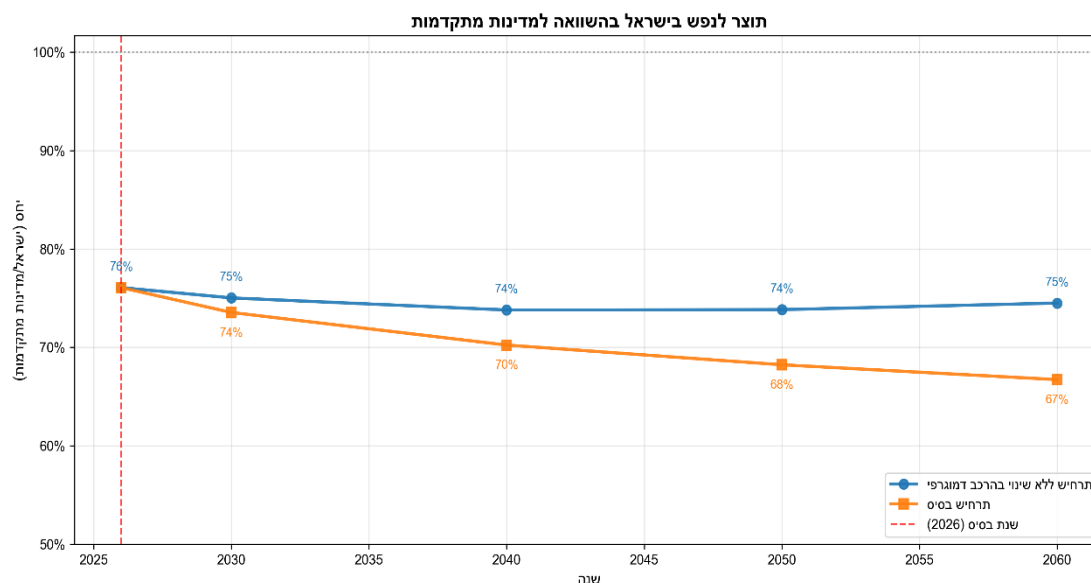
6.5 ישראל בהקשר בין-לאומי

למסלול הבסיס יש השלכות ישירות על מעמדה ארוך הטווח של ישראל ביחס לכלכלות המתקדמות. כפי שמוצג בתרשים 6.2 להלן, התוצר לנפש בישראל עומד כיום על כ-76 אחוזים מהמוצע של הכלכלות המתקדמות (IMF WEO, 2026), כלומר פער של כ-24 אחוזים.

בתרחיש הנגדי שבו אין שינוי בהרכב הדמוגרפי, יחס זה נותר יציב למדי ונע סביב 75 אחוזים עד שנת 2060. לעומת זאת, בתרחיש הבסיס – הכולל את מלוא השינוי בהרכב הדמוגרפי – היחס נשחק בהדרגה ויורד לכ-67 אחוזים עד שנת 2060, והפער מן הכלכלות המתקדמות מתרחב לכ-33 אחוזים.

בהיעדר התערבויות מדיניות מבניות, ישראל עלולה לעמוד בפני ירידה יחסית מתמשכת ומצטברת ברמת החיים.

תרשים 6.2: התוצר לנפש בישראל ביחס לכלכלות המתקדמות



מקורות: נתוני התוצר לשנת 2026 לפי בסיס הנתונים IMF WEO; מסלול הצמיחה של ה-OECD מבוסס על תרחישי הצמיחה הגלובליים ארוכי הטווח של OECD (2025). הערות: תחזיות ה-IMF לצמיחה הכלכלית בישראל בשנים 2026–2030 גבוהות מעט מן המסלול המוצג כאן.

לפיכך, יש לפרש את הרפורמות הנבחנות במחקר זה כסטיות ממסלול ריאלי — ולא פסימי — של הכלכלה. המשמעות המדינית ברורה:

רפורמות מבניות אינן נדרשות כדי למנוע קיפאון, אלא כדי למנוע ירידה יחסית הדרגתית.

מקורות נבחרים

Égert, Balázs. "Quantifying the Growth Effects of Structural Reforms." *OECD Economics Department Working Papers* No. 1357, 2017.
<https://doi.org/10.1787/a6d418ba-en>

Bassanini, Andrea, and Stefano Scarpetta. "The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries." *OECD Economic Studies* No. 33 (2001): 9–56. https://doi.org/10.1787/eco_studies-v2001-art3-en

International Monetary Fund. *Structural Reforms and Macroeconomic Performance: Initial Considerations for the Fund*. IMF Staff Discussion Note SDN/15/15, 2015.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1515.pdf>

International Monetary Fund. October 2025 World Economic Outlook.
<https://data.imf.org/en/datasets/IMF.RES:WEO>

OECD. *Going for Growth 2023: Shaping a Vibrant Recovery*. Paris: OECD Publishing, 2023. <https://doi.org/10.1787/90b8b3e9-en>

Barro, Robert J., and Xavier Sala-i-Martin. *Economic Growth*, 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press, 2004. <https://mitpress.mit.edu/9780262025539/>

Fernald, John G. "Productivity and Potential Output before, during, and after the Great Recession." *NBER Macroeconomics Annual* 29, no. 1 (2014): 1–51. <https://doi.org/10.1086/680580>

OECD. *Productivity Policies for the Digital Age*. Paris: OECD Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1787/b2774f79-en>