

מזכר מדיניות

מאי 2017

האתגרים האסטרטגיים העיקריים של ישראל בתחום הכלכלי-חברתי ומוקדים מרכזיים לטיפול שורש

דן בן-דוד ואיל קמחי¹

תקציר

50 שנה אחרי מלחמת ששת הימים ו-40 שנה אחרי המהפך, ישראל ניצבת בצומת דרכים שיקבע לא פחות מאשר אם היא תהיה או לא תהיה בעוד מספר עשורים. המצב הכלכלי היום הוא בין הטובים מזה שנים, מה שמאפשר למדינה לשקול ולפעול לגבי הטווח הארוך – לאן פני המדינה, מהן ההשלכות, ומה ניתן לעשות. מזכר מדיניות זה מזקק עבור ממשלת ישראל ועבור הציבור הרחב את אתגרי השורש של מדינת ישראל לעשורים הבאים בתחום הכלכלי-חברתי, בעיות שלא נוהלו כהלכה או שהוזנחו במשך דורות. בחלקן, מדובר בסוגיות קיומיות של ממש שיקבעו את עתידה הכלכלי של ישראל – עליו מבוססת גם יכולת המדינה להגן על עצמה. הסוגיות אמנם ידועות ברמה העקרונית, אך מימדי הבעיות – והשלכותיהן – מוכרים ומופנמים הרבה פחות. בפורמת של תרשים, בעזרת גרפים המספקים נקודות ייחוס היסטוריות על פני עשורים ונקודות ייחוס בינלאומיות המשוות את ישראל לכל המדינות המפותחות, מזכר זה מפרט את מקור הבעיות הכלכליות-חברתיות העיקריות ואת מוקדי המפתח לטיפול בהן.

¹ פרופ' דן בן-דוד, נשיא מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי, חבר סגל בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב. פרופ' איל קמחי, סגן נשיא מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי, חבר סגל במחלקה לכלכלת סביבה, האוניברסיטה העברית. מסמך זה נכתב בעקבות בקשה מהמועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה.

האתגרים האסטרטגיים העיקריים של ישראל בתחום הכלכלי-חברתי ומוקדים מרכזיים לטיפול שורש

דן בן-דוד ואיל קמחי

נושאים

1. האתגרים האסטרטגיים העיקריים בתחום הכלכלי-חברתי
 - פריון יצור נמוך
 - אי-שוויון ושיעורי עוני גבוהים מאוד
2. מוקדים מרכזיים לטיפול שורש
 - חינוך
 - הכשרת מבוגרים
 - תשתית התחבורה
 - דיור
 - בריאות
 - שקיפות תקציבית וכלכלה שחורה
3. מסקנות

1. האתגרים האסטרטגיים העיקריים בתחום הכלכלי-חברתי

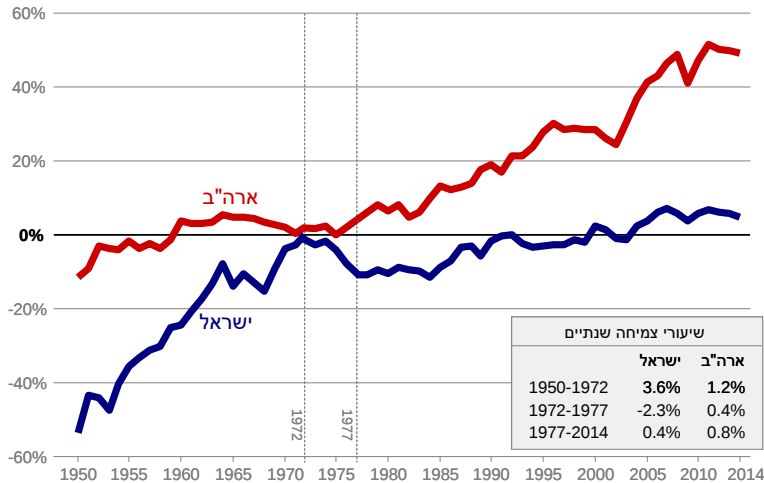
• פריון יצור נמוך

ניתן להגדיל את התוצר על ידי הגדלת כמות גורמי הייצור. אך אם התוצר והאוכלוסיה גדלים באותו קצב, לא יהיה שינוי בתוצר לנפש, שהוא המדד המקובל לרמת חיים ממוצעת במדינה. העלאת רמת החיים מחייבת גידול בפריון הכולל המבטא שיפורים באיכות – לעומת כמות – העובדים וההון, וכן שיפורים בשיטות הייצור. זהו הגורם המרכזי בקביעת רמת החיים במדינה ובקביעת קצב צמיחתה.

תרשים 1

פרייון כולל* בישראל ובארה"ב, 1950-2014

במחירים קבועים, שתי המדינות לעומת ישראל ב-1972**



* הפרייון הכולל משקף את החלק בצמיחת התמ"ג שאינו מוסבר על ידי גידול בעבודה או בהון. הפרייון הכולל נחשב למנוע העיקרי של הצמיחה הכלכלית.

** פער בנקודות אחוז בין כל התצפיות של שתי המדינות לעומת ישראל ב-1972

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: Penn World Tables 9.0

את התמונה המדויקת ביותר לגבי יכולת היצור של עובד ממוצע במדינה. לכך השפעה רבה על שכר העבודה במדינה כי הרי לא ניתן לשלם שכר גבוה לשעת עבודה אם היצור בשעת עבודה נמוך.

תמונת פרייון העבודה דומה מאוד לזו של הפרייון הכולל – וזה אינו מקרי. תרשים 2.א מראה את התפתחות פרייון העבודה מאז 1970 בישראל ובמדינות ה-G7, המשקים המובילים בעולם. גם כאן, ניתן לראות בבירור את הנסיגה בפרייון העבודה בישראל יחסית לממוצע מדינות ה-G7 מאז אמצע

תרשים 2

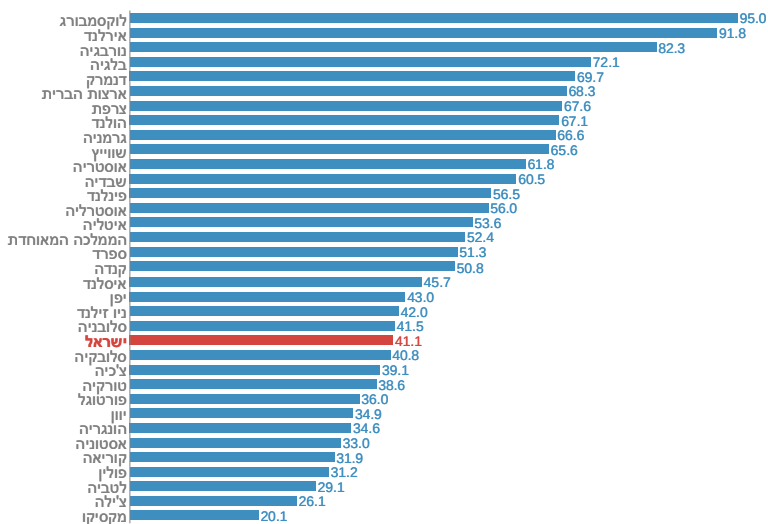
פרייון העבודה

תמ"ג לשעת עבודה לפי יחס כח קניה

תרשים 2.ב

פרייון העבודה ב-35 מדינות OECD

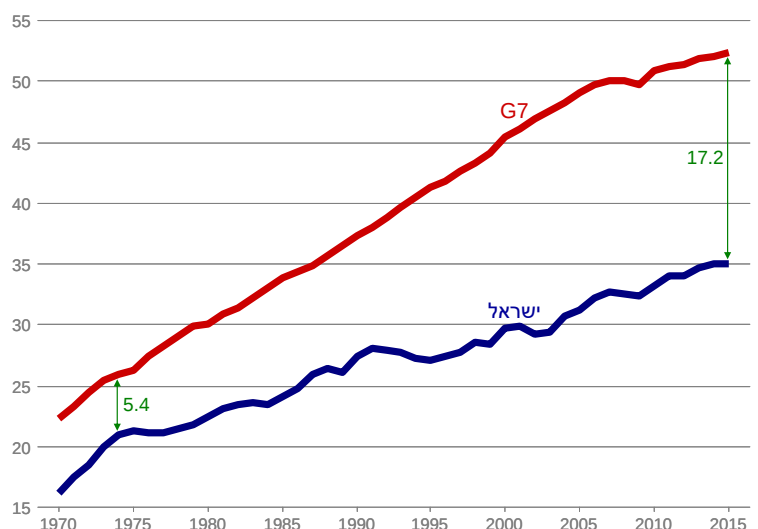
בדולרים שוטפים, ב-2015



תרשים 2.א

פרייון עבודה בישראל וב-G7, 1970-2015

בדולרים של 2010



מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: OECD, למ"ס ובנק ישראל

שנות השבעים, עם גידול של יותר מפי שלושה בפער ביניהם. המשמעות היא שככל שעוברות השנים, הולך וגדל הפער בין מה שיכול עובד החי בארץ להשיג לבין מה שיכול היה להשיג אילו היה חי באותן מדינות ההולכות ומתרחקות מישראל. קשה לראות איך תוואים אלה יכולים להמשיך ולהתרחק בהתמדה עוד מספר עשורים מבלי שעזיבת המשכילים והמיומנים תגדל לממדים שאין מהם חזרה.

ישראל אינה רק נסוגה ביחס למשקים המובילים. מבחינת פריון העבודה, היא נמצאת היום מתחת למרבית מדינות ה-OECD – ומתחת לכל המדינות הרלוונטיות בעולם המפותח (תרשים 2.ב). ב-2015, התוצר לשעת עבודה בארה"ב הגיע ל-\$68, שני שלישים יותר מה-\$41 בישראל.

• אי-שוויון ושיעורי עוני גבוהים מאוד

אי-השוויון ושיעורי העוני בהכנסות הפנויות (כלומר, אחרי תשלומי העברה ומיסים) בישראל הינם מהגבוהים בעולם המפותח. בהשוואה עם מדינות OECD המוצגות בתרשים 3, מדד הג'יני של ישראל מציב אותה במקום השני, מתחת לארה"ב בלבד. תמונת העוני חריפה אף יותר (תרשים 4). שיעורי העוני בישראל גבוהים משיעורי העוני בכל שאר מדינות העולם המפותח – וכמעט כפול מממוצע הארגון.

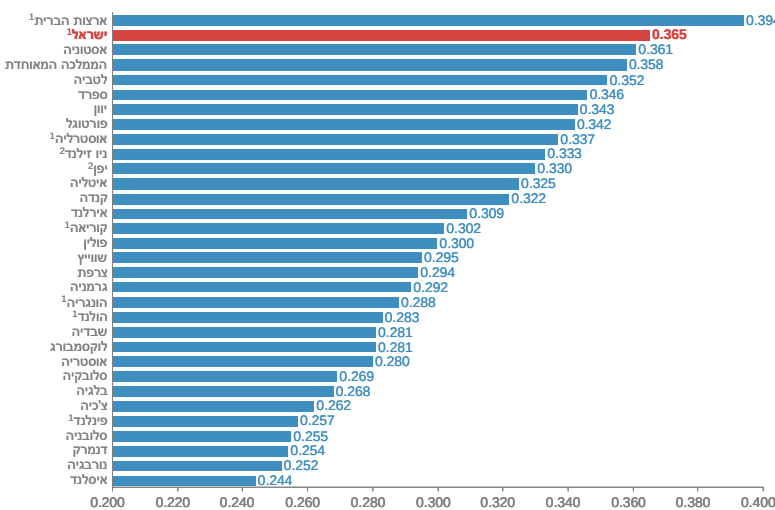
התפיסה הרווחת בציבור ובקרב קובעי מדיניות רבים היא שהטיפול באי-שוויון ובעוני בא על חשבון הצמיחה הכלכלית. לפי גישה זו, הגברת הטיפול בעניים מחייבת הגדלת התמיכות, מה שמצריך הגדלת מסים, ואלה מקטינים את הרצון לעבוד ולהשקיע. התוצאה היא פגיעה בצמיחה הכלכלית. אולם, הגדלת תמיכות אינה טיפול שורש אלא טיפול סימפטומטי בלבד.

טיפול שורש בפריון הנמוך ובעוני ואי-השוויון הגבוהים חייב להתמקד בבעיות השורש: בתשתית האנושית (חינוך) הלקויה ובתשתית הפיזית (בעיקר תחבורה) הבלתי מספקת. ככל שליותר אנשים יהיו הכלים והתנאים להתמודד במשק מודרני, מצבם האישי ישתפר (פחות עוני) והמנוע הכלכלי של המשק ינצל יותר מהצילינדרים

תרשים 3

אי שוויון בהכנסות פנויות ב-OECD*

מדד הג'יני בקרב משקי בית, 2013



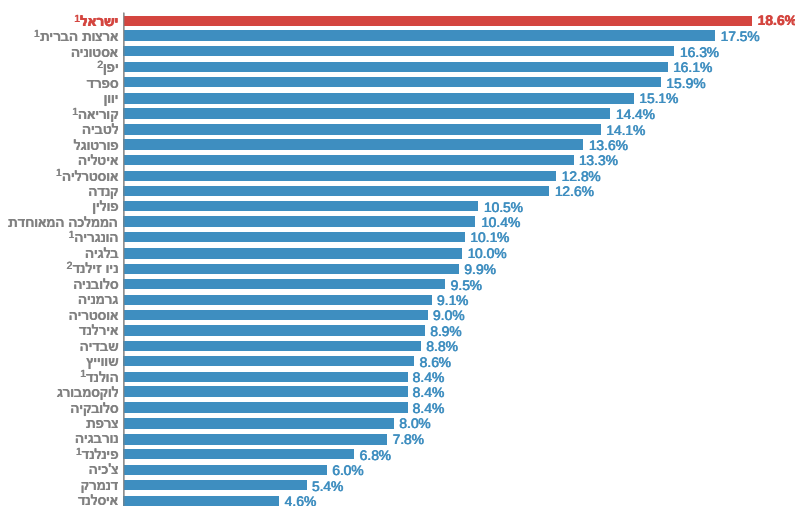
* אחרי תשלומי העברה ומסים. כל מדינות ה-OECD מלבד מקסיקו, צ'ילה וטורקיה
 2014¹, 2012²

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: ה-OECD

תרשים 4

עוני בהכנסות פנויות ב-OECD*

שיעור משקי בית מתחת לקו העוני, 2013



* הכנסות אחרי תשלומי העברה ומסים. קו העוני 50% מההכנסה החציונית. כל מדינות ה-OECD מלבד מקסיקו, צ'ילה וטורקיה

2014¹, 2012²

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: ה-OECD

הקיימים שלו. זה יתבטא בשדרוג היכולת הלאומית לקלוט, ליישם ולפתח ידע, מה שיגביר את הפריון וזה בתורו יעלה את רמת החיים ואת קצב צמיחתה.

חשוב לציין שאי-השוויון לפי הכנסות כלכליות (כלומר, לפני תשלומי העברה ומיסים) בישראל אינו חריג ב-OECD. שיעורי העוני בהכנסות הכלכליות אפילו נמוכים ביחס למדינות הארגון. אלה הופכים את הפערים ושיעורי העוני הגבוהים בהכנסות הפנויות לעוד יותר יוצאי דופן.

ניתן להקטין את שיעורי אי-השוויון והעוני בהכנסות הפנויות לרמות מערביות על ידי הגדלה ניכרת של תשלומי ההעברה. פתרון שהינו יותר בר קיימא הוא הספקת כלים ותנאים טובים יותר למספר רב יותר של אזרחי ישראל כדי שהכנסתם מעבודה תגדל.

2. מוקדים מרכזיים לטיפול שורש

• חינוך: לשפר באופן משמעותי את הרמה ולהקטין את הפערים במידה ניכרת

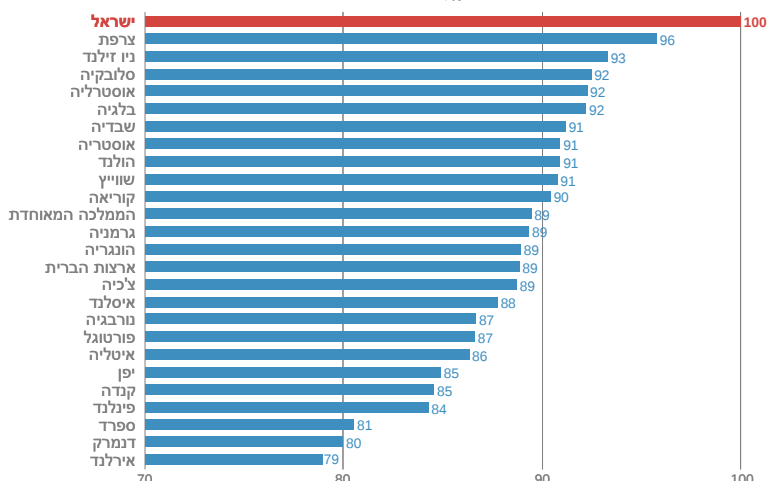
אמנם מספר שנות הלימוד הממוצע לנפש בישראל גבוה יחסית למדינות אחרות, אך רמת הלימודים בארץ נמוכה מאוד – וזה הגורם העיקרי המשפיע על השכר ברמה האישית ועל התוצר והצמיחה הכלכלית ברמה הלאומית. איכותה של שנת לימודים בישראל הינה מתחת לאיכותה של שנת לימודים בכל מדינה מפותחת אחרת פרט לאחת. הישגי ילדי ישראל בתחומי יסוד (מתמטיקה, מדע וקריאה) במבחנים הבינלאומיים הם מהנמוכים בעולם המפותח (תרשים 5.א). תוצאה בעייתית זו הושגה אפילו ללא הבנים החרדים, שאינם לומדים את החומר ואינם משתתפים במבחנים. לצד ההישגים הנמוכים, פערי ההישגים בתחומי היסוד בקרב ילדי ישראל הם הגבוהים בעולם המפותח (תרשים 5.ב), מה שישפיע על פערי ההכנסות בעתיד. נדרשת רפורמה מבנית במערכת החינוך. בהינתן ההשלכות ארוכות הטווח על עתיד המדינה, קשה להפריז בחשיבות הצורך בכזה מהלך.

תרשים 5

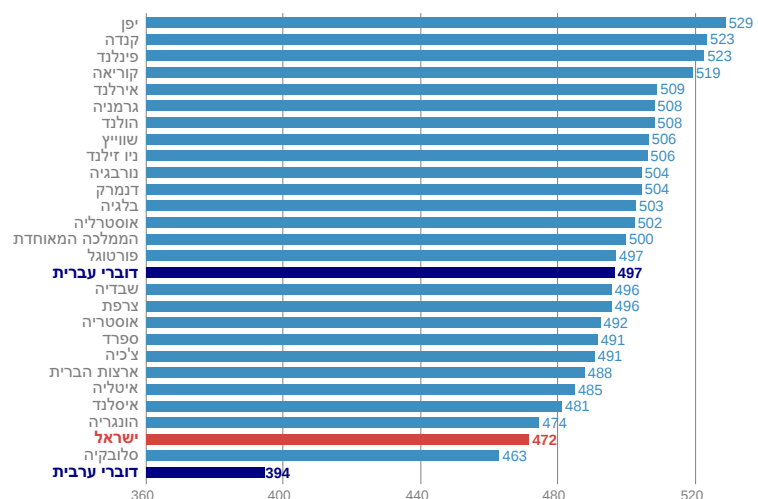
מצב החינוך בעולם המפותח

ממוצעים ארציים ב-25 מדינות OECD ובישראל במבחני PISA 2015*

תרשים 5.א
פערים בחינוך
סטיות תקן, ישראל = בסיס (100)



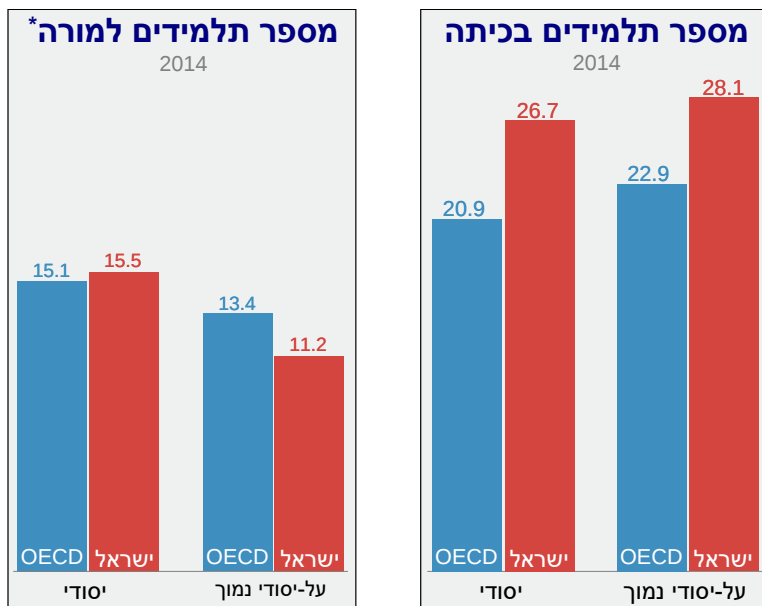
תרשים 5.ב
רמה כללית של החינוך
ציונים ממוצעים



* ממוצע ארצי במבחנים במתמטיקה, מדע וקריאה. הנתון עבור ישראל אינו כולל בני חרדים.

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
נתונים: ה-OECD

תרשים 6



* לפי שווה ערך זמן מלא.

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
נתונים: ה-OECD

הבעיה אינה בכמות המשאבים אלא באיכותם ובאופן הקצאתם

העומס בכיתות הלימוד בישראל אינו נובע ממחסור במורים (תרשים 6). מצד אחד, מספר הילדים בכיתה הוא אכן גבוה מאוד לעומת ממוצע ה-OECD. מצד שני, מספר התלמידים למורה (לפי שווה ערך משרה מלאה) כמעט זהה ל-OECD בבתי ספר יסודיים ואפילו נמוך מה-OECD בבתי ספר על-יסודיים. לא רק שאין מחסור במורים במערכת, גם לא חסרות שעות לימוד בתחומי היסוד. מספר שעות הלימוד במרבית מדינות ה-OECD נמוך ביחס לישראל, אך ההישגים בכל המדינות האלה מלבד אחת גבוהים מההישגים של ישראל (תרשים 7). לכן הדגש של מערכת החינוך חייב לעבור מכמות לאיכות: מה לומדים ומי מלמד.

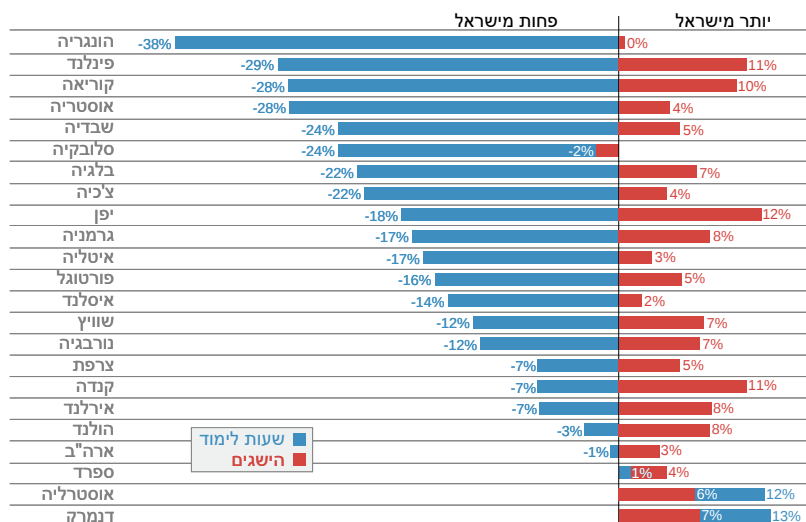
נדרשת ליבת לימודים אחידה ואיכותית יותר בתחומי היסוד בכל בתי הספר במדינה

המצב היום מאפשר לזרמי החינוך השונים בישראל לחיות בבעיות נבדלות עם הדגשים שאינם תמיד קשורים לחיים בעולם תחרותי ומודרני. תלמידים צריכים לקבל ליבת לימודים שתספק להם את היסודות ואת הגמישות לחיים כלכליים בעתיד שיכללו, עבור רבים, החלפת מקום עבודה כל שנתיים שלוש. ליבת לימודים זו צריכה גם להכין את התלמידים לחיים אזרחיים עם הפנמת המשמעויות של דמוקרטיה, זכויות אדם וזכויות אזרח.

תרשים 7

שעות לימוד מול הישגים*

23 מדינות OECD לעומת ישראל, 2015



* מספר שעות לימוד כולל בתחומי לימוד חובה בבתי ספר יסודיים ועל יסודיים וההישג הארצי הממוצע במתמטיקה, מדע וקריאה ב-PISA 2015.

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
נתונים: ה-OECD

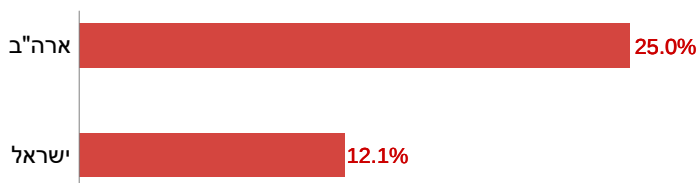
ילדים חרדים מגיעה הזכות לקבלת חינוך בסיסי זהה לילדים אחרים

בעוד שלכל אדם הזכות לבחור את אורח חייו, ישנו רק שוק כלכלי אחד. הכלים הדרושים להצלחה במשק תחרותי ופתוח הינם זהים לכולם – ללא קשר לאורח חייהם. לכן מדינות מודרניות קובעות ליבת לימודים הכוללת תחומים הכרחיים לעתיד בשוק העבודה. הזכות לקבל כלים אלה היא זכות יסוד של כל ילד.

באף מדינה מודרנית, מלבד ישראל, אין להורים אפשרות למנוע מילדיהם זכות יסוד זו. ילדים חרדים בארה"ב (למשל) מקבלים חינוך יסודי ועל-יסודי ברמה המאפשרת להם לקבל תארים אקדמאיים בשיעור כפול מזה של חרדים בישראל (תרשים 8). היות שמדובר בקבוצת אוכלוסיה גדולה שגדלה בקצב כפול מאשר כל שאר קבוצות האוכלוסיה בארץ, הקניית השכלה איכותית בתחומי היסוד אינה חיונית רק לילדים עצמם, היא הופכת להכרחית יותר ויותר למדינת ישראל.

תרשים 8

שיעור החרדים עם תואר אקדמי*, 2013



* בוגרים בגיל 18 ומעלה בארה"ב ו-20 ומעלה בישראל

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
נתונים: הלמ"ס וה-Pew Research Center

הדרך בה מכשירים, מתגמלים ומעסיקים מורים חייבת להשתנות

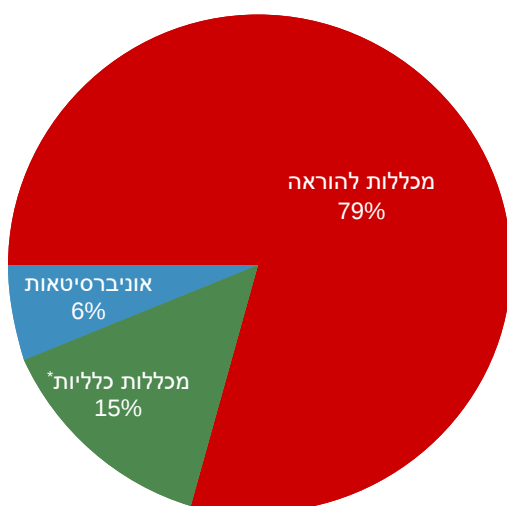
94% מהסטודנטים להוראה לומדים במכללות (היתר לומדים באוניברסיטאות), רובם הגדול במכללות להוראה שבהן הציון הפסיכומטרי הממוצע של הסטודנטים מתחת ל-61% מכלל הנבחנים בישראל, והנותרים במכללות כלליות שבהן הציון הפסיכומטרי הממוצע של הסטודנטים להוראה מתחת ל-76% מכלל הנבחנים בישראל (תרשים 9). אין ספק שישנם מורים בעלי יכולות גבוהות הבוחרים במקצוע ההוראה מתוך שליחות, אך זו לא התמונה הכללית של המורים בישראל.

תרשים 9

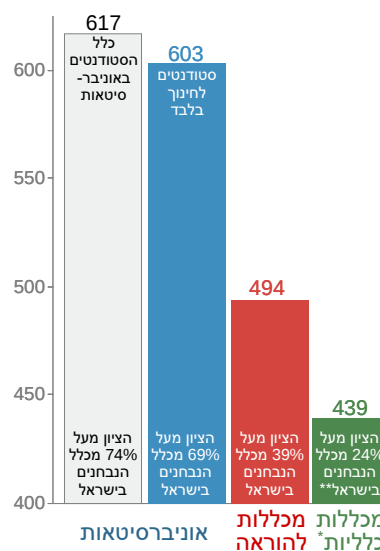
סטודנטים לחינוך - התפלגות ורמה כללית

התפלגות סטודנטים לחינוך

לפי סוג מוסד, שנה ראשונה לתואר ראשון, 2014-2015



ציון פסיכומטרי ממוצע

לפי סוג מוסד, סטודנטים לחינוך
בשנה הראשונה 2014-2015

* מכללות מתוקצבות ולא מתוקצבות.

** הציון הפסיכומטרי הממוצע בקרב כלל הסטודנטים במכללות הכלליות היה 529 (מעל 48% מכלל הנבחנים בישראל).

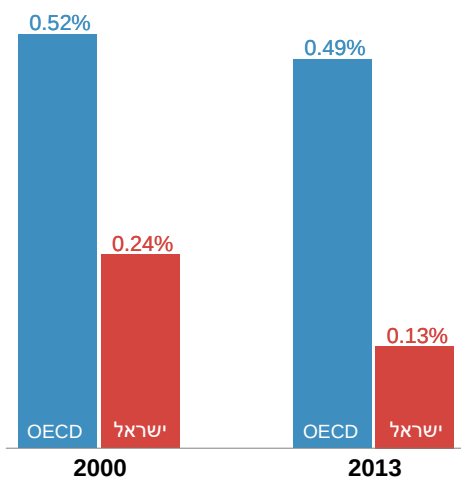
מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מורים טובים צריכים קודם כל להבין בעצמם את חומר הלימוד ברמה גבוהה. כדי להשיג כזו איכות בהיקפים הדרושים, הדגש בהעסקה צריך לעבור מבוגרי לימודי הוראה עם התמחות דיסציפלינארית ברמה משנית לבוגרי תואר ראשון בתחומים דיסציפלינאריים שונים, עם תעודת הוראה רק בתום לימודיהם. שינוי מסוג זה יוכל לטפל במספר סוגיות. למשל, ללומדים לתואר ראשון במתמטיקה יהיו חלופות בשוק העבודה והם לא יהיו חייבים להיות מורים. אם מדינת ישראל תרצה אותם כמורים, היא תצטרך לשלם להם יותר כדי להתחרות עם חלופות התעסוקה בסקטור הפרטי. אך כאשר התחרות היא עם הסקטור הפרטי, ההשפעה לא תוגבל רק לשכר. גם מספר שעות העבודה ביום ומספר ימי העבודה בשנה יצטרכו להיות דומים לשוק הפרטי – מה שיאפשר העסקת פחות מורים בשכר גבוה יותר.

• מתן כלים לאוכלוסיה הבוגרת

בהמשך טבעי לסעיף הקודם, קיצוץ בקצבאות – שהיה משמעותי לפני כעשור וחצי – אילץ אנשים רבים לצאת לעבוד. אך ללא מתן כלים ותנאים מספקים לאותם אנשים, הפיריון שלהם נמוך, מה שאינו מאפשר מתן שכר גבוה. כתוצאה מכך, התרחבה התופעה של עובדים עניים בישראל.

תרשים 10
מדיניות פעילה להכשרת עובדים ב-OECD ובישראל
 הוצאה ציבורית כאחוז מהתמ"ג ב-2000 וב-2013



מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: OECD-ה

- כאשר מדובר באנשים שכבר יצאו ממערכת החינוך, קיים צורך במתן הזדמנות למי שחפץ בכך לשדרג את השכלתו ו/או את רמת מיומנותו. התחום של מדיניות פעילה בשוק העבודה (active labor market policies) מתוקצב בהיקפים זעומים בישראל לעומת מרבית המדינות המפותחות (תרשים 10). בנוסף לתקציבים, נדרש מערך רציני של מדידה והערכה שיסייע גם במתן כלים טובים יותר וגם הגברת האפקטיביות של התקציבים.

- מתן כלים אישיים אינו תמיד מספיק כדי שעובדים פוטנציאליים יכנסו לשוק העבודה. חשוב גם לספק תנאים סביבתיים הולמים. על מנת לאפשר להורים לצאת לעבוד, יש להאריך את יום הלימודים בבתי הספר עד 15:00 לפחות, עם ארוחות חמות מזינות בחדר אוכל מסודר. ניתן לתקצב זאת על ידי,

למשל, הסטת מיליארדי השקלים שהיום משולמים כקצבאות ילדים. בשכונות ובישובים העניים יחסית, יש לספק תכניות העשרה מסובסדות בשעות אחה"צ. כמו כן, חיבור ישובים בפריפריה לתשתית תחבורתית מהירה, זמינה וזולה יאפשר לרבים להגיע למקומות עבודה שאינם בהישג ידם כיום (עוד על כך בסעיף הבא).

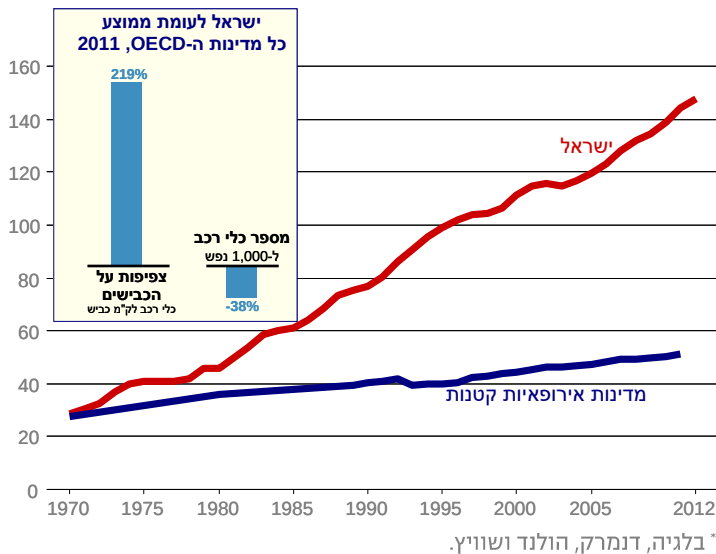
• שדרוג משמעותי בתשתית התחבורה של ישראל

- הצפיפות בכבישים פוגעת בפיריון ומגדילה את אי השוויון ושיעורי העוני. אם פירמה זקוקה למספר כפול של נהגים ומשאיות משום שהם תקועים בפקקים, פיריון העבודה יורד באופן משמעותי – פגיעה המורגשת בכל הענפים העסקיים בישראל. היעדר נגישות למקומות עבודה הנמצאים בערים הגדולות מקטין במידה ניכרת את אפשרויות התעסוקה לבעלי השכלה ומיומנויות ברמה נמוכה, מה שמשפיע על עוני ואי-שוויון.

תרשים 11

צפיפות על הכבישים, 1970-2012

רכבים לקילומטר כביש בישראל ובמדינות אירופאיות קטנות*

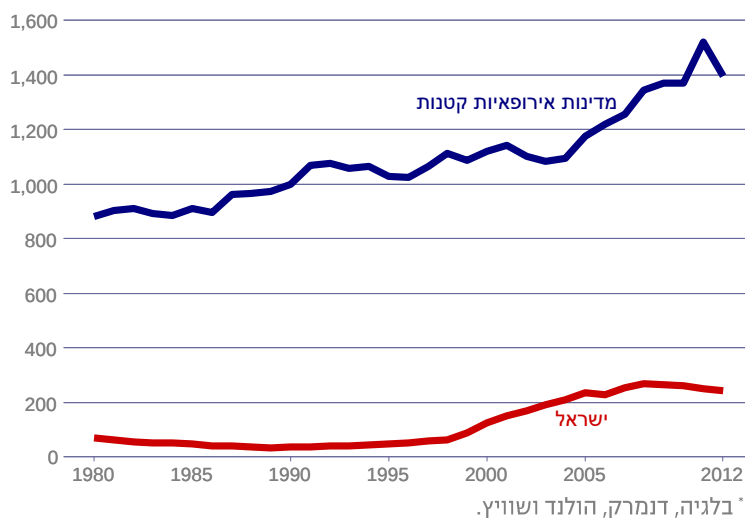


מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: הלמ"ס, הבנק העולמי ו-Ingram and Liu (1999)

תרשים 12

נוסעים ברכבות

ק"מ נסיעה יחסית לגודל האוכלוסייה בישראל ובמדינות אירופאיות קטנות*



מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: הבנק העולמי

- לכאורה, זהו אסימון שנפל. אך סלילת הכבישים בישראל אינה מדביקה את הגידול הטבעי בנסועה, והפערים בין ישראל למדינות המפותחות ממשיכים לגדול. מספר כלי הרכב לשטח כביש בארץ גדל בהתמדה משנה לשנה (גידול של 20% מ-2005 בלבד). הצפיפות על כבישי ישראל, כפי שהיא נמדדת לפי מספר כלי רכב לאורך כביש, היתה זהה לממוצע המדינות הקטנות באירופה ב-1970. היום הצפיפות בארץ היא יותר מפי שלושה מהצפיפות במדינות הקטנות באירופה (תרשים 11). וכל זאת למרות שמספר כלי הרכב בישראל נמוך מאוד ביחס לאוכלוסייתה בהשוואה לממוצע ה-OECD.

בתחום הרכבות, התמונה בעייתית הרבה יותר (תרשים 12). גם כאן, יש שיפור בשנים האחרונות בישראל. אך שיפור זה מתגמד כאשר משווים אותו לשיפורים שבוצעו במדינות אירופה הקטנות באותן שנים, כשאצלן התמונה היתה מלכתחילה טובה בהרבה, עוד טרם השיפור של השנים האחרונות.

• דיון

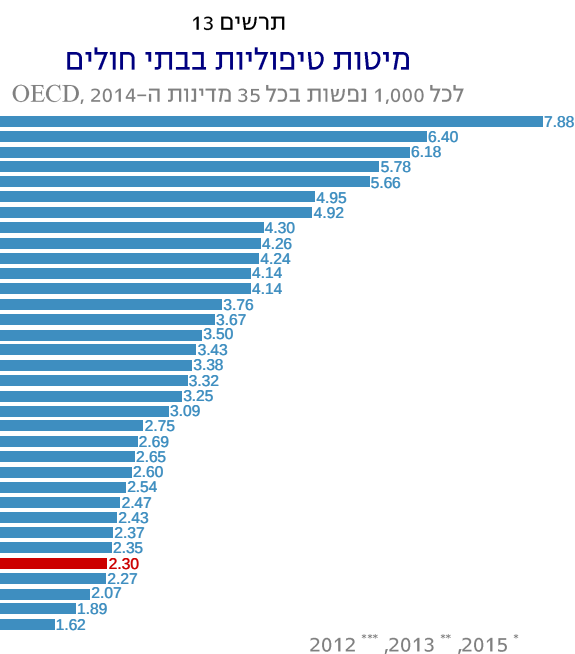
ירידת הריבית בחו"ל ובישראל מאז משבר הסאב-פריים בארה"ב ב-2007 גרמה למעבר של הון רב מנכסים פיננסיים לנדל"ן, ובפרט להשקעה בדירות. השפעה זו של הריבית התחזקה עוד יותר עקב המיסוי המקל על הכנסות משכר דירה לעומת הכנסות מהון פיננסי. בניה איטית של דירות – בין השאר כתוצאה ממכשולים בירוקרטיים – והגידול בביקוש כתוצאה מהצטרפות המשקיעים, גרמו ביחד לעליית מחירי הדירות. במקרים רבים, ובמיוחד בערים הגדולות, התוצאה היתה שהבעלות על דירות הפכה לבלתי אפשרית למשפחות רבות שנאלצו להתגורר בשכירות – מה שתרם לעליית דמי השכירות והפיכת ההשקעות בדירות לכדאיות עוד יותר.

- לעיתים תכופות, תכניות ממשלתיות המיועדות לסייע לרוכשי דירה ראשונה, כגון 'מחיר למשתכן', מספקות מימון ציבורי לרכישת דירות להשקעה באמצעות אנשי קש בעלי זכויות.
- טיפול בצד הביקוש: מיסוי הכנסה משכר דירה בדומה למיסוי הכנסות משאר סוגי ההון יוריד את התשואה על השקעה בדירות ויצמצם את רכישות המשקיעים. צעד זה אמנם יקטין את

היצע הדירות להשכרה. מצד שני, גם הביקוש לדירות להשכרה יקטן ככל שיתאפשר לשוכרים רבים יותר לקנות דירות עקב הירידה בביקוש מצד המשקיעים.

- **טיפול בצד ההיצע מחייב ריכוז הסמכויות והתקציבים לתכנון ובנייה.** למשל, היום כדאי יותר לרשויות מקומית לאשר אזורי תעשייה ומסחר המשלמים מסי ארנונה גבוהים יחסית במקום לאשר בניה למגורים המחייבת השקעה של הרשות בתשתיות ובשירותים ציבוריים למשפחות.
- **טיפול שורש ארוך טווח בתחום הדיור ייווצר באופן טבעי מטיפול שורש בבעיות הפריזון, אי-השוויון והעוני שהוצגו לעיל על ידי שדרוג משמעותי של תשתיות החינוך והתחבורה.** רפורמה מבנית שתשפר את החינוך בכל הארץ, ובעיקר בפריפריה, לצד הפיכת הפריפריה לפרוורים

(מה שיקרב את רוב האוכלוסיה בישראל לטווח של חצי שעה לכל היותר מאחת הערים הגדולות) תאפשר למשפחות צעירות לצאת מהערים היקרות ולרכוש דיור מרווח יותר במחיר נמוך יותר מבלי לוותר על חינוך איכותי לילדיהם או על נגישות לעבודתם. תוצאה נלווית היא שילדים הגרים בפריפריה כבר כיום יזכו לחינוך טוב יותר – עם עתיד בהתאם – בזמן שלהוריהם תגדל הנגישות למקומות עבודה והכנסתם תעלה. מאותן סיבות ייווצר תמריץ (במקום חוק עידוד השקעות הון) לפירמות להתמקם במקומות אלה שהינם זולים יותר, מה שיתרום גם להגברת הפריזון ולצמצום אי-השוויון והעוני.



מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
נתונים: OECD

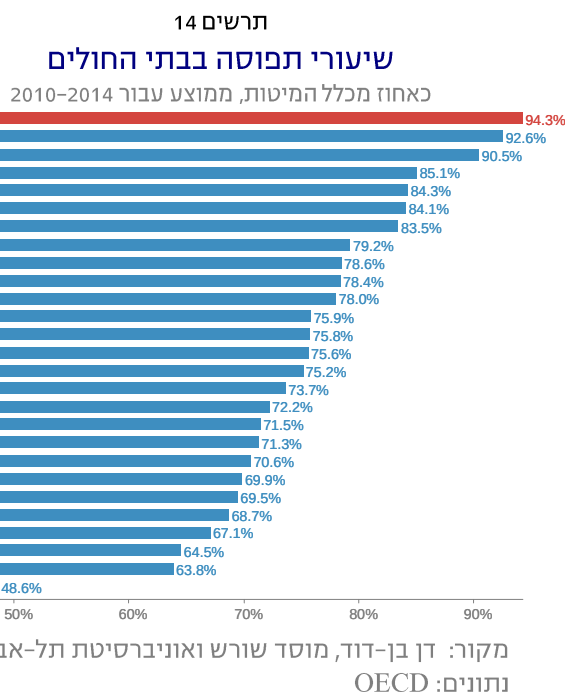
• בריאות

- **להקטין מאוד את התפוסה בבתי החולים**

כתוצאה משינוי חד במדיניות בסוף שנות השבעים, מספר מיטות בתי החולים לנפש צנח בהתמדה והגיע קרוב לתחתית ה-OECD (תרשים 13). כתוצאה מכך, שיעור התפוסה בבתי החולים בארץ הוא הגבוה ב-OECD (תרשים 14). חולים רבים מאושפזים במסדרונות ובפינות אוכל, ללא פרטיות וברמה סניטרית נמוכה מהנדרשת.

- **להכפיל את מספר האחים והאחיות**

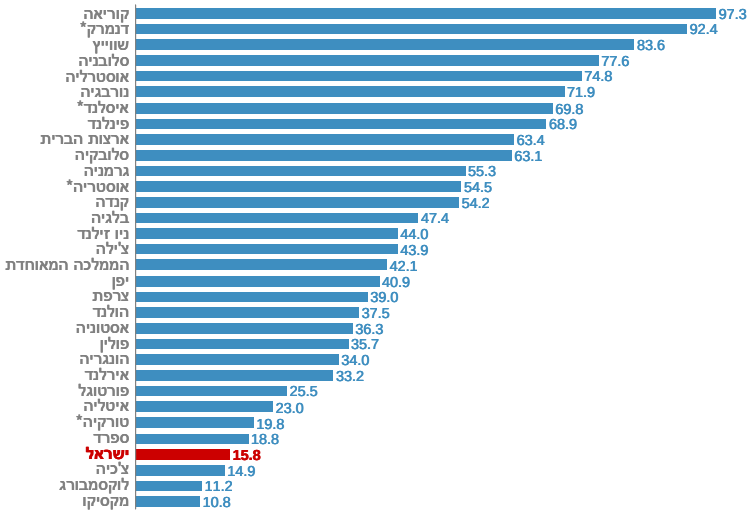
שיעורם הממוצע של אחים ואחיות באוכלוסיה ב-OECD גבוה וגדל במהלך השנים. השיעור בישראל – שהוא מהנמוכים במערב – הולך וקטן באותן שנים (תרשים 15). המצב בעתיד אינו מבשר טובות כל



תרשים 16

בוגרי לימודי סיעוד בשנה

למאה אלף נפש, 2013



* 2012

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: OECD

עוד שיעור בוגרי הסיעוד באוכלוסיה ישרא קרוב לתחתית ה-OECD (תרשים 16). חולים צריכים להתמודד לא רק עם תנאי אשפוז פיזיים בעייתיים אלא גם בצורך להיעזר בבני משפחה או חברים – שאינם מבינים או מוסמכים בטיפול רפואי – כדי לעבור את תקופת האשפוז במזעור נזקים בריאותיים.

להוריד את התמותה ממחלות זיהומיות בחצי

תנאי האשפוז בישראל אינם הולמים מדינה מפותחת. היחס לחולים מצית לעיתים תכופות מדי תגובות של תסכול וכעס שלפעמים מסתיימים באלימות כלפי אנשי צוות הבריאות. זה גם תרם להכפלת שיעור התמותה ממחלות זיהומיות בישראל במהלך שני העשורים האחרונים (תרשים 17א). לשם השוואה, ממוצע ה-OECD היה יציב באותה תקופה. העליה התלולה

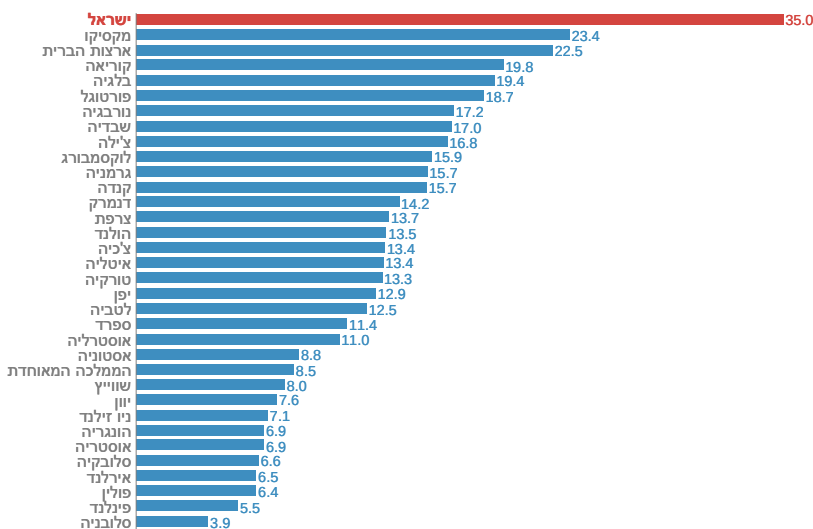
תרשים 17

תמותה ממחלות זיהומיות

לכל 100,000 תושבים

תרשים 17.1

ממוצע עבור 2010-2014



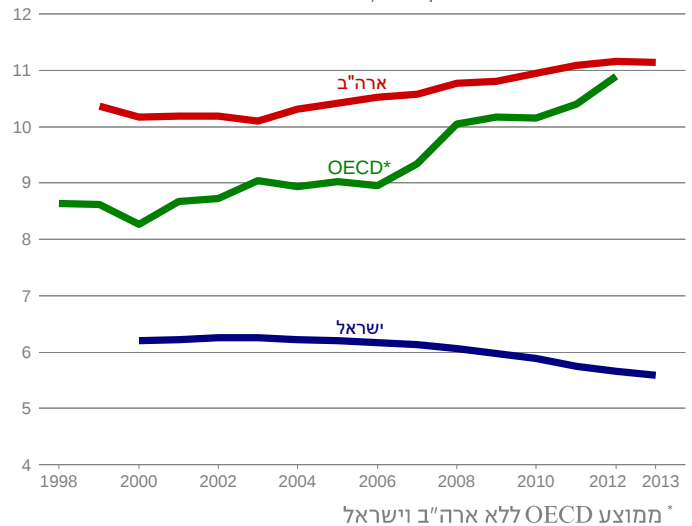
* מותאם לפי היחס בין האוכלוסיה המנומלת לבין האוכלוסיה בפועל

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: OECD

תרשים 15

מספר אחים פעילים

לאלף נפש, 1998-2013

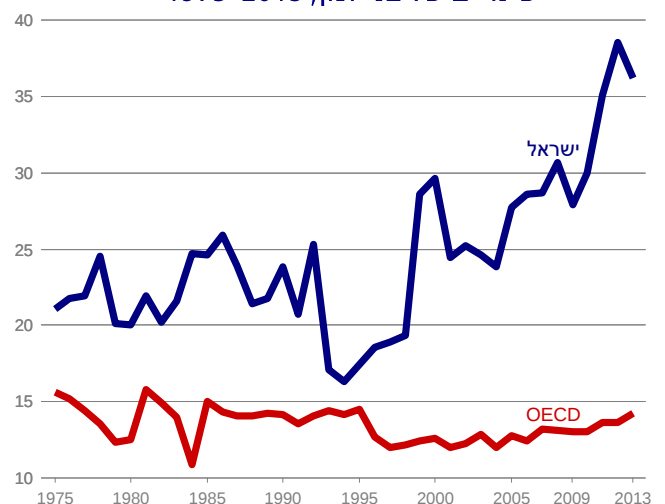


* ממוצע OECD ללא ארה"ב וישראל

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: OECD

תרשים 17.1

שינויים על פני זמן, 1975-2013



בשיעורי התמותה הישראלים מציב את המדינה בראש טבלת התמותה ממחלות זיהומיות בעולם המפותח (לאחר נרמול שיעור התמותה על ידי שקלול חלקן היחסי של קבוצות הגיל השונות ושיעורי התמותה בקרבן). שיעור התמותה בישראל גבוה לאין ערוך משאר המדינות המפותחות – הוא גבוה ב-50% משיעור התמותה במדינה הנמצאת במקום השני, מקסיקו (תרשים 17.ב).

כדי לקבל פרספקטיבה לגבי חומרת שיעורי התמותה ממחלות זיהומיות, המספר השנתי של חללים מפעולות איבה נמדד בעשרות, מספר ההרוגים בתאונות דרכים נמדד במאות, ומספר המתים ממחלות זיהומיות נמדד באלפים. כמובן שלא כל התמותה ממחלות זיהומיות קשורה לטיפול או לתנאי אשפוז כושלים. אך כאשר מדובר בשיעור שהכפיל עצמו בעשרים שנה והינו יותר מפי שניים מהממוצע במדינות המפותחות, כל הנורות האדומות צריכות להידלק. הקטנת שיעור התמותה ממחלות זיהומיות בישראל לנורמות מערביות יתבטא בהישארותם בחיים של למעלה מאלף ישראלים בכל שנה.

להתכונן להזדקנות החברה הישראלית

אמנם האוכלוסיה בישראל היא בין הצעירות בעולם המפותח, אך קצב הזדקנותה הוא בין המהירים. בהינתן טווח הזמן הארוך הנדרש להכשרת אנשי בריאות ולבניית תשתיות בריאות, קיים צורך דחוף בתכנון אסטרטגי לקביעת אמות מידה עתידיים למערכת הבריאות והתחלת התהליך להשגת יעדים אלה.

כמו בתחומים אחרים, הבעיה אינה בסך הכסף המופנה אל מערכת הבריאות אלא באופן הקצאתו ובמידת השימוש בו. ההוצאה הלאומית לבריאות בישראל (לאחר נרמול האוכלוסיה לפי קבוצות גיל בעלות שיעורי תמותה שונים) כאחוז מהתמ"ג הינה מעל ממוצע ה-OECD. ההוצאה הציבורית (לאחר אותו נרמול) נמצאת במרכז דירוג מדינות ה-OECD בעוד שההוצאה הפרטית בישראל גבוהה יחסית. זוהי תוצאה שמגבירה פערים בקבלת שירותי בריאות.

• שקיפות תקציבית וכלכלה שחורה

כאשר מדובר במימון הוצאות הממשלה, הדיון הציבורי והמקצועי הנפוץ בארץ עוסק במה שיחסית קל ליישום – הגדלת מסים או הגדלת גרעון – ולא במה שנדרש לאור התוואים הכלכליים-חברתיים ארוכי הטווח עליהם נמצאת ישראל. ישראל זקוקה להחלפת דיסקט בכל מה שקשור להוצאות והכנסות המדינה.

הוצאות המדינה: להגביר את

השקיפות ולשנות את העדיפויות הלאומיות

היקף השינויים המתוארים לעיל מחייבים אתחול מחדש בעדיפויות הלאומיות ותפנית בסיסית בהקצאות התקציביות של המדינה. לשם כך, נדרשת שקיפות תקציבית שתאפשר הבנה ממשית לאן מופנה הכסף היום, מה שיאפשר סוף דיון המבוסס על עלויות אמיתיות.

הכנסות המדינה: להקטין את

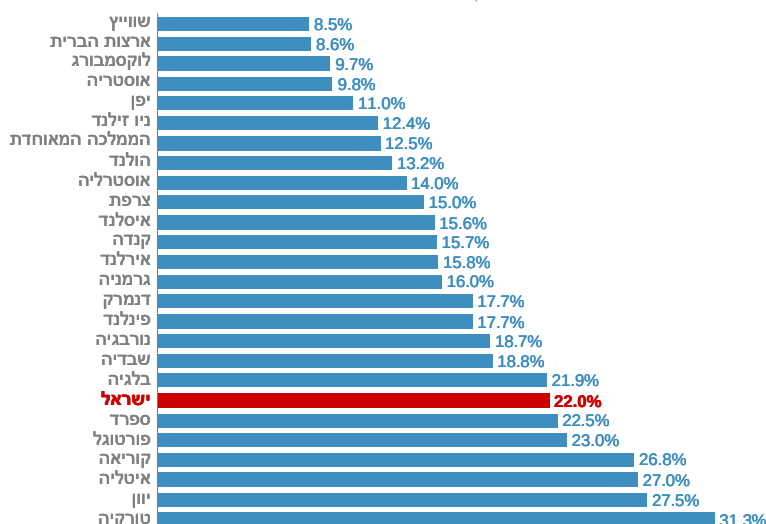
הכלכלה השחורה בחצי

הכלכלה השחורה בישראל היא מן הגדולות בעולם המפותח. הפעילות העסקית הבלתי מדווחת במדינה הגיעה ליותר מחמישית מהתמ"ג בממוצע בשנים 1999-2007 (תרשים 18). בהנחה שלא חל שינוי בשיעור זה

תרשים 18

היקף הכלכלה השחורה ב-OECD*

כאחוז מהתמ"ג, ממוצע עבור 1999-2007



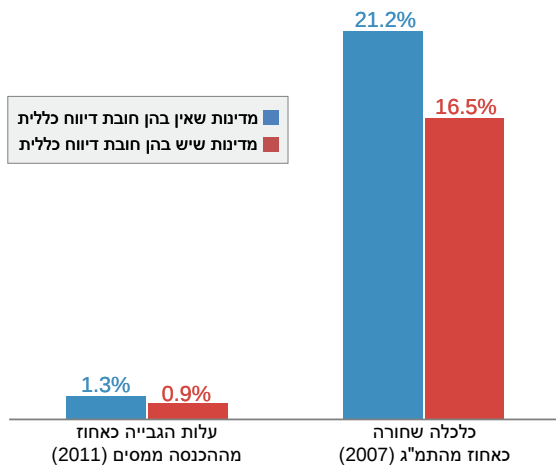
* לא כולל מדינות מזרח אירופה ודרום אמריקה

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: Buehn and Schneider (2012)

בשנים האחרונות, היקף הכלכלה השחורה ב-2015 עמד על 253 מיליארד שקלים, המהווים 78% מכלל ביצוע הוצאות הממשלה באותה שנה. צמצום הכלכלה השחורה היה תורם באופן משמעותי להגדלת הכנסות המדינה ממסים ולהגברת השוויוניות בנשיאה בנטל.

תרשים 19

כלכלות שחורות לעומת עלות גביית מסים ב-OECD



אפיק אחד לצמצום הכלכלה השחורה הוא החלת חובת דיווח מס הכנסה – לצד אכיפה מוגברת של החוק. במדינות המחייבות דיווח, הכלכלה השחורה קטנה בחמישית בממוצע בהשוואה למדינות שבהן אין חובת דיווח (תרשים 19). לא רק שעלות הגבייה היא חלק זעום מההכנסות ממסים, למדינות עם חובת דיווח מס ישנן בדרך כלל מערכות גביית מסים יעילות יותר.

היכולת ליישם שינויי כיוון משמעותיים קיימת בישראל והוכחה בעבר, כאשר הלחצים – והסכנות – היו גדולים וברורים, והאוכלוסיה וההנהגה הבינו את הצורך להתמקד בטובת הכלל במקום באינטרסים צרים וסקטוריאליים.

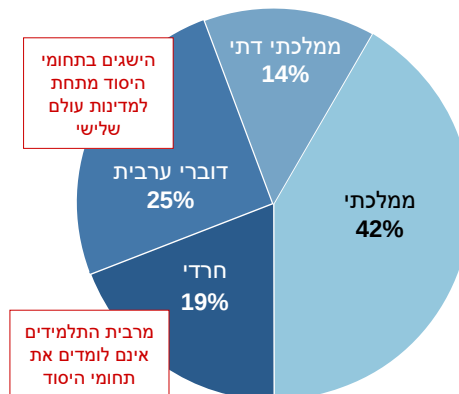
מקור: נעם גרובר, מתוך דוח מצב המדינה 2014 של מרכז טאוב
 נתונים: בנק עולמי ו- (2012) Buchn and Schneider

3. מסקנות

ישראל ניצבת בפני צומת החלטות שיקבעו את עצם קיומה בעוד מספר עשורים. כבר היום, כמחצית מהילדים מקבלים השכלה ברמה של מדינות עולם שלישי (תרשים 20), ואלה ילדים השייכים לקבוצות אוכלוסיה הגדלות בקצב המהיר ביותר. ילדים המקבלים השכלה של עולם שלישי יוכלו לתחזק רק משק של עולם שלישי. אך משק של עולם שלישי לא יוכל לתמוך בצבא של עולם ראשון שישראל זקוקה לו כדי לשרוד באזור המסוכן על פני כדור הארץ.

תרשים 20

התפלגות תלמידים בכיתה א', 2014

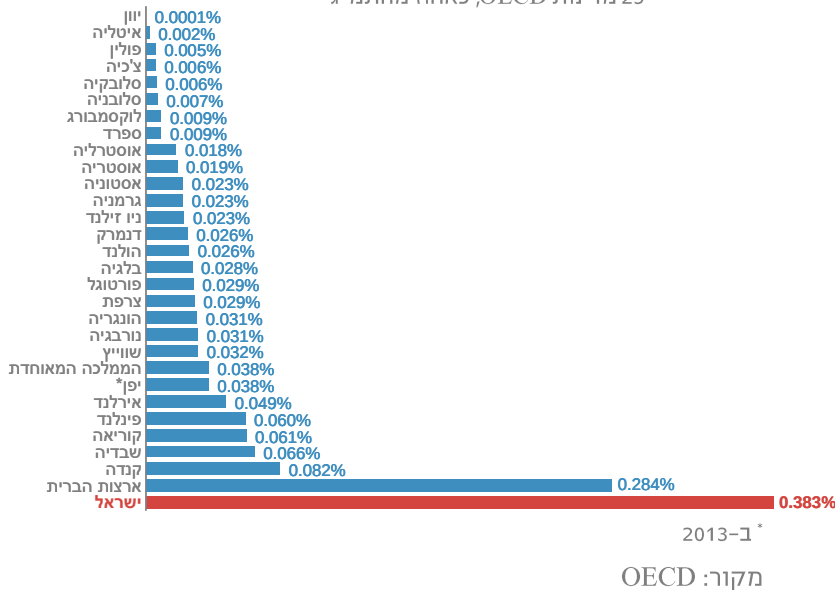


מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: משרד החינוך

תרשים 21

השקעות הון סיכון, 2014

29 מדינות OECD, כאחוז מהתמ"ג



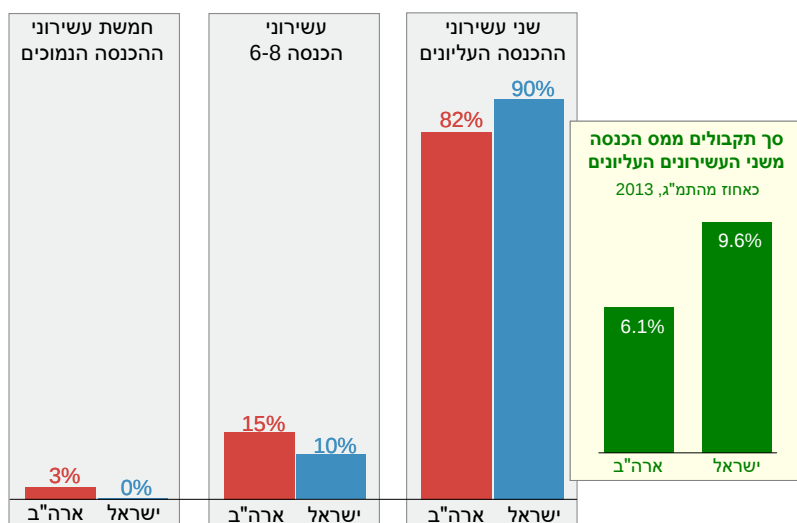
ישראל טרם עברה את נקודת האל-חזור. העובדה שזו מדינה צעירה עם מספר רב של ילדים היא נקודת זכות ענקית – אם הילדים יקבלו הכנה מתאימה לעתיד מבעוד מועד. לישראל אוניברסיטאות מהשורה הראשונה בעולם, עם ידע ויוזמות המושכים השקעות מחו"ל בשיעורים גבוהים למדי. בתחום של השקעות הון סיכון הנדרשות למימון רעיונות חדשים – אחד ממנועי היסוד של קדמה טכנולוגית – ישראל נמצאת בליגה אחרת מכל שאר המדינות המפותחות (תרשים 21).

בהינתן מהירות השינויים הדמוגרפיים, ישנו חלון הזדמנויות מוגבל לקבלת החלטות שכבר היום קשות מאוד להשגה. קיימת נקודת האל-חזור הדמוגרפית-דמוקרטית, שאחריה לא ניתן יהיה למצוא רוב בכנסת לשינוי מהותי בעדיפויות הלאומיות.

אם אין בכך די, תמונת המסים העתידיים אינה מבשרת טובות אם לא יחול שינוי ביכולות העתידיות של האוכלוסיה בישראל. המדינה נשענת על מיסים עקיפים יותר ממרבית המדינות המפותחות. היות שמיסים אלה הם רגרסיביים ופוגעים יותר בשכבות החלשות, מדינות משתדלות לעבור לגביה גדולה יותר של מיסים ישירים. בהקשר זה, כמחצית מהעובדים בארץ כלל אינם משלמים מס הכנסה, כי אינם מגיעים למדרגת המס הנמוכה ביותר, בעוד ש-90% מסך תקבולי מס ההכנסה מגיעים מ-20% מהעובדים בלבד (תרשים 22).

תרשים 22

חלקן של עשירי הכנסה בסך התקבולים ממס הכנסה*



* ישראל ב-2015, ארה"ב ב-2013.

מקור: דן בן-דוד, מוסד שורש ואוניברסיטת תל-אביב
 נתונים: משרד האוצר וה-Center for Federal Tax Policy

מדובר בהטיה גדולה של הנטל המס, אפילו בהשוואה לארצות הברית, שבה 20% מהאוכלוסיה מממנים 82% מסך תקבולי מס ההכנסה – כמעט כפי שהיה המצב בישראל ב-1999 (83%). סך מס ההכנסה ששולם על ידי שני העשירונים העליונים כאחוז מהתמ"ג מסמן את הנטל היחסי המונח עליהם. נטל מס ההכנסה הנוכחי על שני העשירונים העליונים בישראל גבוה מזה שבארה"ב ביותר מ-50%.

ככל שתגדל האוכלוסיה חסרת הכלים והתנאים להתמודדות במשק מודרני, כך יגבר הצורך בתמיכות – וכך גם ירדו מקורות המס בעתיד. למשכילים צעירים יש חלופות שאינן מסתכמות רק בתוך גבולות המדינה. ככל שרבים יותר מקרבם יאבדו את התקווה שהרפאה הממלכתית ארוכת

הטווח תגבר על הראיה הסקטוריאליות קצרת הטווח, יוסקו יותר ויותר מסקנות אישיות. חשוב להדגיש שלעת עתה זה עדיין לא מתממש בהיקפים משמעותיים. אך הכתובת על הקיר. משבר גדול, מטלטל, אחד – בטחוני ו/או כלכלי – יוכל לספק את הנפץ לתהליך שלא תהיה ממנו חזרה.

מקורות

בן-דוד, דן (2015), **מדריך שורש לחברה וכלכלה בישראל**, מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי.
 בן-דוד, דן (2016), "השלכות כלכליות-חברתיות של איכות ההשכלה לעומת כמותה – לקחים מהניסוי הטבעי הגדול של ישראל בשנות האלפיים", מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי.
 בן-דוד, דן (2017), "חיים ארוכים לצד הוצאת הנשמה: מערכת בריאות שהולכת בדרך הקשה", מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי, מזכר מדיניות.
 גרובר, נעם (2014), "הכלכלה השחורה בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל**.
 גרובר, נעם (2016), "שוק הדיור בישראל: לפני היפוך מגמה", מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי.

מוסד שורש הוא מכון עצמאי ובלתי-תלוי לחקר מדיניות. המוסד עורך מחקרים מבוססי עובדות ובלתי מוטים על המשק ועל החברה האזרחית בישראל. מטרת המוסד לסייע בהנעת המדינה לתוואי ארוך טווח בר-קיימא, המעלה את רמת החיים בישראל ומקטין את הפערים בה. לקידום מטרה זו, מוסד שורש מספק מידע למקבלי ההחלטות המובילים בישראל ולציבור הרחב במדינה ומחוצה לה באמצעות תדריכים ופרסומים ברורים ונגישים על מקורן, אופיין ומימדיהן של סוגיות שורש מולן ניצבת המדינה. המוסד מציע חלופות מדיניות לשיפור רווחת כל חלקי החברה בישראל וליצירת הזדמנויות שוות יותר לאזרחיה.

מחקרי מוסד שורש הינם באחריות ועל דעתם של הכותבים בלבד.