

לחשוב מחדש על הכללים הפיסקליים

ד"ר רונן מנדלקרן



ספטמבר 2025



מדינת ישראל סובלת ממחסור מתמשך בהשקעה ציבורית אזרחית, דבר שמוביל להשלכות חברתיות וסביבתיות חמורות. נייר זה מצביע על כך שאחד הגורמים למחסור זה הוא המבנה הנוכחי של מסגרת הכללים הפיסקליים שקיימת בישראל, שנועדה לייצב את הגירעון והחוב הציבוריים ברמה נמוכה ולאורך זמן, אולם פוגעת ביכולתה של המדינה למסד השקעה אזרחית ארוכת טווח. בהתאם לכך, הנייר דן בחלופות למצב הנוכחי, וממליץ על דרך שתאפשר הגדלה אמינה ומתמשכת של המימון הזמין לטובת השקעה אזרחית ותבטיח שמימון זה יוקצה למטרות חברתיות וסביבתיות נחוצות.

ד"ר רונן מנדלקרן הוא חבר סגל בבית הספר למדע המדינה, מממשל ויחב"ל באוניברסיטת תל אביב. מחקריו עוסקים בפוליטיקה של מדיניות כלכלית וחברתית בישראל ובעולם. חוקר בפורום ארלוזורוב.

אני מודה מקרב לב ל**פרופ' מישל סטרבצ'נסקי**, **ניר קידר**,
ד"ר אילנה שפייזמן ורן רביב, שקראו גרסה קודמת של הנייר
ונתנו לי הערות מעולות. תודה מיוחדת ל**מיכל קורא** על הסיוע
והשותפות לאורך כתיבת הנייר.

הנחיה: יוני בן בשט

עורך ראשי: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

6	תקציר
8	א. התופעה הלא רצויה: מחסור בהשקעה ציבורית אזרחית
15	ב. הגדרת הבעיה: כללים ארוכי טווח פועלים רק ביחס ליעדים פיסקליים ולא ליעדים חברתיים וסביבתיים
15	ב.1. המסגרת הפיסקלית בישראל
18	ב.2. השלכותיה של המסגרת הפיסקלית על ההשקעה החברתית והסביבתית
20	ב.3. היעדר מסגרת כללים לייצוב ארוך טווח של השקעה חברתית וסביבתית
22	ב.4. הצעות שדונות כיום לכללים ומוסדות לעיגון התחייבויות ארוכות טווח בתחום החברתי והסביבתי
25	ב.5. סיכום
26	ג. מטרת המדיניות המוצעת בנייר זה: עיגון ארוך טווח של השקעה חברתית וסביבתית
27	ג.1. אמינות, לא רק תקציבית
28	ג.2. הגברת השוויון הכלכלי והפוליטי
31	ד. הקריטריונים להערכת חלופות
31	ד.1. רשימת הקריטריונים
33	ד.2. סולם הציונים
35	ה. החלופות שנבחנו בנייר זה
35	ה.1. חלופת המשך המצב הקיים
36	ה.2. חלופות בצד המימון
48	ה.3. חלופות בצד ההקצאה
59	ו. סיכום והמלצות
60	ו.1. היישום בפועל
63	מקורות

רשימת הטבלאות

עמוד

- טבלה 1:** קריטריונים, משקלות וציוני סף..... 33
- טבלה 2:** ניתוח חלופת המשך המצב הקיים..... 35
- טבלה 3:** ניתוח חלופת מימון 1 - שינוי "כלל ההוצאה" הקיים..... 37
- טבלה 4:** ניתוח חלופת מימון 2 - הגדרת יעד לגודל ההוצאה הציבורית..... 38
- טבלה 5:** ניתוח חלופת מימון 3 - הגדרת ממוצע ההוצאה האזרחית במדינות ה-OECD כיעד לגודל ההוצאה בישראל..... 39
- טבלה 6:** ניתוח חלופת מימון 4 - מעבר לכללים פיסקליים מבוססים על שיקולים מימוניים: שינוי הגדרת "חוב ציבורי" ל"שווי נטו של המגזר הציבורי"..... 41
- טבלה 7:** ניתוח חלופת מימון 5 - מעבר לכללים פיסקליים מבוססים שיקולים מימוניים: מעבר למדד רמת תשלומי הריבית ביחס לתוצר..... 43
- טבלה 8:** ניתוח חלופת מימון 6 - "כלל זהב": החרגת השקעות מהכללים הפיסקליים..... 44
- טבלה 9:** ניתוח חלופת מימון 7 - מנגנונים אוטומטיים של התאמת מיסוי..... 46
- טבלה 10:** חלופות בצד המימון - סיכום ביניים..... 47
- טבלה 11:** ניתוח חלופת הקצאה 1 - הגדרת יעדי תוצאה ומנגנון הקצאה אוטומטי..... 49
- טבלה 12:** ניתוח חלופת הקצאה 2 - הגדרת יעדי תשומות ומנגנון הקצאה אוטומטי..... 51
- טבלה 13:** ניתוח חלופת הקצאה 3 - הקמת גופי ייעוץ אוטונומיים לפיקוח על הגדרות יעדים והקצאת תקציבים..... 53
- טבלה 14:** ניתוח חלופת הקצאה 4 - קרנות השקעות בתחום הסביבתי..... 54
- טבלה 15:** ניתוח חלופת הקצאה 5 - קרנות השקעות בתחום החברתי..... 56
- טבלה 16:** חלופות צד ההקצאה - סיכום ביניים..... 57

התופעה הבלתי רצויה: מחסור בהשקעה ציבורית אזורית

מדינת ישראל סובלת ממחסור מתמשך בהשקעה ציבורית אזורית, דבר שיש לו השלכות חמורות הן מבחינה חברתית והן מבחינה סביבתית. בנייר הנוכחי אנו סוקרים באופן תמציתי רבות מההשלכות של מחסור זה, בדגש על תחומי הבריאות, החינוך, התעסוקה והרווחה, לצד תחומי התשתיות וההתמודדות עם משבר האקלים ומשברים אקולוגיים אחרים.

הגדרת הבעיה

אחד הגורמים המרכזיים למצב זה הוא עיגון המדיניות הציבורית בישראל במערכת של כללים פיסקליים, שנועדה לייצב את הגירעון והחוב הציבוריים ברמה נמוכה ולאורך זמן, אך ללא עיגון ארוך טווח של השקעה אזורית. סקירת המחקר הקיים בנושא מצביעה על קשר שלילי בין כללים פיסקליים נוקשים להיקף ההשקעה הציבורית האזורית בתחומים החברתיים והסביבתיים. במקביל, הדיון הציבורי והמחקרי בעולם מצביע על מחסור במנגנונים מוסדיים שתומכים בהרחבה אמינה ומתמשכת של ההשקעה הציבורית האזורית.

בחינת חלופות מדיניות

לאור הגדרת הבעיה, אנו דנים בנייר זה במגוון של חלופות מדיניות להגדלה אמינה וארוכת טווח של ההשקעה הציבורית האזורית. החלופות הנדונות מתחלקות לשני סוגים: חלופות בצד המימון - מנגנונים להגדלה ארוכת טווח ומתמשכת של מסגרת התקציב הזמין לטובת השקעה אזורית; וחלופות בצד ההקצאה - מנגנונים שיבטיחו שהגדלת מסגרת התקציב הזמין אכן תופנה לטובת ההשקעה האזורית הדרושה בתחומי החברה והסביבה. החלופות נדונות על פי מידת האפקטיביות שלהן, המידה שבה הן הוגנות (בצד המימון) ומקדמות הליך דמוקרטי (בצד ההקצאה). מידת הישימות הפוליטית והמנהלית שלהן, ועל פי הסיכונים שכרוכים בהן והיכולת לשנותן במידת הצורך.

המלצות

בצד המימון, החלופות העדיפות הן הגדרת יעד לגודל ההוצאה הציבורית האזורית לפי ממוצע מדינות ייחוס או מעבר לכללים פיסקליים מבוססים שיקולי מימון (כלומר, מיקוד הכללים ביחס בין עלות גיוס חוב לשיעור הצמיחה או בשווי נטו של המגזר הציבורי). בצד ההקצאה עדיפים שילובי חלופות: בתחום הסביבה, שילוב בין הגדרת יעדי תוצאה (לדוגמה,

יעדים להפחתת פליטות או הגבלת זיהום) לצד האצלת סמכויות לקרנות השקעות, שישקיעו את הצעדים הרצויים למימוש יעדים אלה; ובתחום החברתי, שילוב בין הגדרת יעדי תשומות (לדוגמה, יעדי כוח אדם במערכת הבריאות) לצד בקרה על מימושם על ידי גוף מקצועי עצמאי, שיעריך את פעולות הממשלה בתחום (בדומה לתפקידן של מועצות פסקליות בתחום המדיניות התקציבית).

היישום בפועל

היישום בצד המימון מצריך הקמה של ועדת היגוי רב-תחומית, שתבצע הערכה מאקרו-כלכלית של שלוש החלופות העדיפות, ובעקבותיה אפשר יהיה לנקוט בצעדים המנהליים הנדרשים למימוש החלופה המועדפת. היישום בצד ההקצאה מצריך גם הוא בשלב ראשון עבודה מטה של ועדת היגוי רב-תחומית, שתגדיר יעדי תשומות חברתיים ויעדי תוצאה סביבתיים ואת המבנה והמנדט של גוף ייעוץ בתחום החברתי ושל קרנות השקעות בתחום הסביבתי.

התופעה הלא רצויה: מחסור בהשקעה ציבורית אזרחית

מדינת ישראל סובלת ממחסור מהותי, עמוק ומתמשך בהשקעה ציבורית אזרחית, ובפרט בתחומי הסביבה והשירותים החברתיים. מחסור זה משתקף, בראש ובראשונה, בהוצאה הציבורית האזרחית הנמוכה בישראל

במהלך שני העשורים האחרונים חלה הפחתה עמוקה ומתמשכת בהוצאה הציבורית האזרחית, שהובילה לפגיעה במגוון רחב של תחומים חברתיים וסביבתיים

יש הסכמה רחבה בקרב גורמים רבים כי מדינת ישראל סובלת ממחסור מהותי, עמוק ומתמשך בהשקעה ציבורית אזרחית, ובפרט בתחומי הסביבה והשירותים החברתיים. מחסור זה משתקף, בראש ובראשונה, בהוצאה הציבורית האזרחית הנמוכה בישראל: 33.8% תוצר בשנת 2024 (בנק ישראל, 2025) בהשוואה למומוצע מדינות ה-OECD, שעמד על 41.7%, שהם כ-157 מיליארד ש"ח בשנה (OECD, 2025)^א (ראו גם טרכטנברג ופופליקר, 2021). מחסור זה משקף שינוי עקרוני שחל באסטרטגיה הכלכלית-חברתית של מדינת ישראל, שבמסגרתו חלה הפחתה עמוקה ומתמשכת בהוצאה הציבורית האזרחית במהלך שני העשורים האחרונים (ראו לדוגמה, אחדות ואח', 2017). הסקירה שלהלן, שהיא חלקית ולא ממצה, מפרטת וממחישה את הפגיעה שאסטרטגיה זו הובילה אליה במגוון רחב של תחומים חברתיים וסביבתיים.

בריאות: קיים מחסור של 20-40 מיליארד ש"ח בשנה, שדרושים על מנת לעדכן את סל הבריאות בישראל כך שיהיה תואם לסטנדרטים שנקבעו בהמלצות מומחים; מחסור בכ-3,000 רופאות/ים ובלמעלה מ-30,000 אחיות/ים; ונטל הוצאה פרטית עודף של 13 מיליארד ש"ח בשנה (בן בשט ובן-צור, 2023). בתחום בריאות הנפש, סכום זה משקף מחסור של לפחות מיליארד וחצי שקלים בשנה, שבא לידי ביטוי במחסור בתקנים, בקושי לגייס עובדות/ים לתקנים הקיימים ובהיעדר מסגרת תקציבית יציבה למרכזי החוסן (וינבלום, 2023).



חינוך: קיים מחסור של למעלה מ-35 מיליארד ש"ח בשנה, שדרושים על מנת להשוות את ההוצאה הציבורית לתלמיד בישראל לזו של ממוצע ה-OECD ועל מנת שלא יהיה מחסור במעונות לגיל הרך (בר חיים, 2023). לפי נתוני בנק



^א החישוב מבוסס על ממוצע נתוני המדינות הזמינות בכל שנה. בשל היעדר נתונים על הוצאה ביטחונית עבור חלק מהמדינות בשנת 2024, ובמקצתן גם בשנת 2023, נעשה שימוש בנתון האחרון הזמין.

**גובה ההוצאה הציבורית
בתחום החינוך לילד
בגילאי 0-2 בישראל
עומד על 25% מגובה
ההוצאה הציבורית
הממוצעת ב-OECD**

ישראל, גובה ההוצאה הציבורית לילד בגילאי 0-2 בישראל עומד על 25% מגובה ההוצאה הציבורית הממוצעת ב-OECD (בנק ישראל, 2021). לפי ניתוח של קרן ברל כצנלסון, השכר ההתחלתי של מורות נמוך מהשכר הממוצע במדינות ה-OECD בכל דרגי החינוך: גננת מתחילה משתכרת 22% פחות ממקבילותיה, מורה ביסודי - 36% פחות, מורה בחטיבה - 38% פחות ומורה בתיכון - 35% פחות (מורה בשנה הראשונה משתכרת בממוצע כ-5,300 ש"ח, ומורה עם חמש שנות ותק משתכרת כ-8,200 ש"ח בלבד). מורות בקבוצות הגיל שבין

25 ל-44 משתכרות פחות מהנהוג בעולם המפותח גם בהשוואה לשכר הממוצע של עובדות ועובדים בעלי השכלה אקדמית, והפער נסגר רק בשנות הוותק המאוחרות, המאופיינות בעלייה תלולה בשכר (סקופ ומן, 2022). בנק ישראל (2021) מצביע גם על כך שהמחסור בהשקעה ציבורית בתחום החינוך מתבטא לא רק בשכר נמוך יחסית בהשוואה לעולם (במיוחד בקרב מורות/ים צעירות/ים), אלא גם במחסור בתשתיות פיזיות נאותות, כמו היעדר פינוע עבודה אישיות או חללים להוראה פרטנית.

**השקעת החסר בחינוך
ובהכשרה מקצועית
פוגעת ברמת ההון
האנושי בישראל,
בפריון במשק, בכושר
ההשתכרות של האזרחים
ומגבירה בפועל את
יוקר המחיה**

תעסוקה והכשרה מקצועית: קיים מחסור של



כ-7 מיליארד ש"ח על מנת להשוות את רמת תקציבי ההכשרה המקצועית והתעסוקה לאלו של ממוצע ה-OECD (וינבלום, 2023). מחסור

זה עלול לתרום לרמה הנמוכה של פריון העבודה בישראל (אקשטיין ואח', 2021). בשנת 2021, ההשקעה הציבורית בישראל במדיניות פעילה בשוק העבודה עמדה על 0.13% מהתמ"ג, לעומת 0.63% ב-OECD (וינבלום, 2023). בתקצוב מדיניות פעילה, מדינת ישראל שנייה רק לארה"ב מהתחלת. לפי בנק ישראל (2019), השקעת החסר בחינוך ובהכשרה מקצועית פוגעת ברמת ההון האנושי בישראל, ובתוך כך

משפיעה לרעה על "כדאיות ההשקעה של המגזר העסקי בהון פיזי וכן על רמת החדשנות, על איכות הרגולציה, על כדאיות ההשקעה בתשתיות ועל יעילות תהליכי הייצור". במילים אחרות, להשקעת החסר בתחומים אלה יש השפעה שלילית על הפריון במשק. הפגיעה בפריון פוגעת גם בכושר ההשתכרות של האזרחים, ומגבירה בפועל את יוקר המחיה (זאת לצד גורמים נוספים, כמו התנתקות השכר מהפריון) (בן בשט, 2022, 2023, 2024).



רווחה ודירור ציבורי: נדרשים כ-20 מיליארד ש"ח על מנת להביא את מלאי הדירות בדירור הציבורי לרמה מקבילה למומצע ה-OECD (בר חיים, 2023). בתחום הרווחה, המחסור בהוצאה ציבורית מוערך בלמעלה מ-5 מיליארד ש"ח, ובא לידי ביטוי במחסור בתקני עובדות סוציאליות,

שמביא בתורו להגברת העומס ולעזיבה או לקושי בגיוס עובדות סוציאליות (גל ומדהלה, 2022; וקנין-גנאל, 2023; קורא ואח', 2023). סכום זה מביא בחשבון גם את התקציב החסר לצמצום הפגיעה בשוויון בין רשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות הכנסה שונים, שמתבטאת בפערים דרמטיים בהיקף ההוצאה למטופל בשירותי הרווחה שמסופקים על ידי הרשויות המקומיות. הפערים בין הרשויות המקומיות מצריכים גם הרחבה תקציבית בגובה של 3.5 מיליארד ש"ח לטובת הגדלת מענקי האיוון ותמיכות ממשלתיות אחרות לרשויות המקומיות.



תשתיות ותחבורה ציבורית: בתחום זה מציין דוח בנק ישראל (2021), כי על אף ששיעור ההוצאה בישראל ביחס לתוצר דומה לזה של ממוצע ה-OECD, יש להגדילו. זאת, בין השאר, עקב: א) שיעור גידול האוכלוסייה, שהוא גבוה משמעותית בישראל בהשוואה ל-OECD;

ב) "הפער במלאי", כלומר נקודת המוצא הנחותה של ישראל בתשתיות תחבורה ציבורית (בייחוד רכבות); ג) השיעור הגבוה של מרחב מטרופוליני בישראל, שמצריך השקעה גבוהה יחסית בתשתיות תחבורה (בדגש על הצרכים של פרויקט המטרו בגוש דן).

"הפער במלאי" שצוין לעיל הוא אחד הביטויים של הרמה הנמוכה של מלאי ההון הציבורי לנפש בישראל, שעומד על כ-50% מהתוצר, לעומת 75% מהתוצר במדינות סמן מפותחות³ (אקשטיין ואח', 2022). כפי שמסבירים אקשטיין ואחרים (2021, ע' 9), "ההון הציבורי כולל בעיקר תשתיות ציבוריות כמו כבישים, נמלים ואוויר, כמו גם תחבורה ציבורית על כל מרכיביה. מלאי ההון הציבורי נאמד על פי ההשקעה המצטברת בנכסי תשתית על פני זמן". גם במקרה זה, הסיבה לפער במלאי ההון הציבורי לנפש היא ששיעור ההשקעה השנתית בהון הציבורי בישראל דומה לזה של מדינות הסמן, ואינו מדביק את קצב גידול האוכלוסייה בישראל, שהוא מהיר בהרבה מזה של מדינות הסמן. בפועל, הדבר בא לידי

ההשקעה הממוצעת

לתושב בתשתיות

תחבורה ציבורית

באירופה היא \$15,000

לעומת \$2,000 בישראל,

צפיפות הנסועה לק"מ

בכבישי ישראל גבוהה פי

3.5 מהממוצע במדינות

ה-OECD, ואחוז הנסיעות

בתחבורה הציבורית

מסך הנסיעות הממונעות

עומד על כ-10% בישראל

לעומת כ-40% במדינות

ה-OECD

³ אקשטיין ואחרים מסבירים שמדובר במדינות מפותחות הדומות במאפייניהן העיקריים לישראל: אוסטריה, דנמרק, פינלנד, אירלנד, הולנד ושוודיה.

ביטוי בכך שההשקעה הממוצעת לתושב בתשתיות תחבורה ציבורית באירופה היא 15,000\$ לעומת 2,000\$ בישראל, צפיפות הנסועה לק"מ בכבישי ישראל גבוהה פי 3.5 מהממוצע במדינות ה-OECD, ואחוז הנסיעות בתחבורה הציבורית מסך הנסיעות הממונעות עומד על כ-10% בישראל לעומת כ-40% במדינות ה-OECD. המחברים מציינים כי הפער הנוכחי בין ישראל למדינות הסמן עומד על 250 מיליארד ש"ח, ואם לא יחול שינוי במדיניות, בשנת 2040 הוא יעמוד על 350 מיליארד ש"ח.



התמודדות עם שינוי האקלים: לפי דוחות

מבקר המדינה (2024) וה-OECD (2023) בנושא, בהשוואה לכלכלות מתקדמות אחרות, מדינת ישראל הציבה לעצמה יעדים נמוכים יחסית להפחתת פליטות גזי חממה עד 2030, וגם אינה עומדת ביעדים שהציבה. בפועל, ישראל ממשיכה לייצר חשמל גם על בסיס תחנות פחמיות למרות החלטת ממשלה שהתקבלה בנושא, והממשלה לא עומדת ביעדי הייצור של חשמל על בסיס אנרגיה ממקורות מתחדשים. לדוגמה, להערכת המשרד להגנת הסביבה, בשנת 2025 רק 14% מהחשמל בישראל

יתבסס על מקורות אנרגיה מתחדשים, במקום 20% שלהם התחייבה. בשנת 2021 היוו מקורות מתחדשים רק 8% מייצור החשמל ו-5% מאספקת האנרגיה הכוללת, ונכון ל-2023, חלקם של מקורות האנרגיה המתחדשים בתמהיל האנרגיה היה השני הקטן ביותר מבין מדינות ה-OECD: 13% לעומת 52% במדינות OECD ו-41% בעולם (הנתונים לגבי העולם הם מ-2024) (OECD, 2023; EMBER, 2025). לפי דוח מבקר המדינה (2024), הממשלה גם לא עומדת ביעדים להתייעלות אנרגטית, בין השאר עקב היעדר תקצוב. גם בתחום התחבורה ניכרת בהקשר זה השקעת חסר. לדוגמה, עד כה הוקמו 60% תחנות טעינה לרכב חשמלי מהיעד שנקבע (ובמקביל, שיעור כלי הרכב החשמליים המיובאים לישראל עלה במהירות בשנים האחרונות, מ-1% בשנת 2020 ל-18% בשנת 2023) (שמיל, 2024). כמו כן, משרד התחבורה מחייב לעבור לרכבים חשמליים רק אוטובוסים ציבוריים, שמהווים 18% מהאוטובוסים והמיניבוסים בישראל (מרבית כלי הרכב להסעה הם בעלי מנוע דיזל).

הדוגמאות שהובאו לעיל משקפות את העובדה שמדיניות ממשלתית לקידום ההתמודדות עם שינוי האקלים מחייבת תמיכה משמעותית בשינויים שצריכים להיעשות במסגרת פעילות המגזר הפרטי. הדבר תקף, לדוגמה, לייצור אנרגיה על בסיס מקורות אנרגיה מתחדשים, מעבר מתחבורה

בהשוואה לכלכלות מתקדמות אחרות, מדינת ישראל הציבה לעצמה יעדים נמוכים יחסית להפחתת פליטות גזי חממה עד 2030, וגם אינה עומדת ביעדים שהציבה

מדיניות ממשלתית לקידום ההתמודדות עם שינוי האקלים מחייבת תמיכה משמעותית בשינויים שצריכים להיעשות במסגרת פעילות המגזר הפרטי

מבוססת דיזל לתחבורה חשמלית והתייעלות אנרגטית בתחומי הבנייה. כימות מדויק של עלות ההשקעה הדרושה על מנת לתמוך בשינויים הוא מורכב יותר בהשוואה לכימות המחסור באנשי רפואה או הוראה. לצד התמיכה בשינויים שצריכים להתרחש במגזר הפרטי, על מדיניות להתמודדות עם שינוי האקלים להתבסס גם על השקעות ציבוריות, כמו למשל בתחבורה ציבורית ובתמיכה במדיניות תומכת שינוי אקלימי של רשויות מקומיות (טרואן, 2023).

מלבד השקעת החסר במדיניות להאטת שינוי האקלים (mitigation), קיימת גם השקעת חסר במדיניות להיערכות והסתגלות לשינוי האקלים (adaptation). לשינוי האקלים כבר יש השלכות ברורות, ובכלל זה התארכות הקיץ, החרפת גלי החום, סופות, הצפות וריבוי אירועי מזג אוויר קיצוניים (יוסף ואח', 2024). המדיניות שמקודמת בתחום הזה סובלת ממחסור בתקציב, שאינו מאפשר את ביצוע הפרויקטים השונים שזוהו כנדרשים על מנת שישראל תוכל להתמודד עם השלכות משבר האקלים (ובכללן בצורת, הגברת המדבור ופגיעה במאגרי מים תת-קרקעיים). לפי דוח ה-OECD (2023), מנהלת ההיערכות לשינוי האקלים, הגוף שהוקם בישראל בשנת 2018 על מנת לטפל בנושא, סובלת מתקצוב חסר.

**מלבד שינוי האקלים,
המערכת האקולוגית
בישראל מאופיינת
בבעיות סביבתיות
נוספות, שגם ביחס אליהן
היקף ההשקעה הציבורית
הנוכחי הוא חסר**

מלבד שינוי האקלים, המערכת האקולוגית בישראל מאופיינת בבעיות סביבתיות נוספות, שגם ביחס אליהן היקף ההשקעה הציבורית הנוכחי הוא חסר.

טיפול בפסולת: ישראל נמצאת במשבר

פסולת. נפח אתרי ההטמנה לא מדביק את קצב ייצור הפסולת, וטיפול בפסולת שלא באמצעות הטמנה - שהוא פתרון גרוע, משום שמשמעותו פחות מחזור פסולת והגברת זיהום קרקע - הוא חלקי מאוד: 74% מסך הפסולת בישראל מוטמנת לעומת 41% במדינות ה-OECD (OECD, 2025). הטיפול הלקוי בפסולת מחריף את הפליטה של חומרים מזרחיים, ובכלל זה חומרים מסרטנים וגזי חממה, בין השאר בשל היקפים גבוהים של שריפת פסולת (אילון ואח', 2023).



מניעה וטיפול בזיהומי אוויר, קרקע ומים: ישראל היא אחת ממדינות

ה-OECD שבהן החשיפה לזיהום אוויר היא הגבוהה ביותר (למרות שההשפעה של זיהום האוויר על תמותה דומה (OECD, n.d.a) לממוצע ה-OECD [OECD, n.d.b]). המשמעות היא מוות מוקדם של 2,500 בני אדם בשנה ועלות לא ישירה בגובה 7 מיליארד דולר בשנה (OECD, 2023), עמוד 39). לפי אותו דוח, הפחתת זיהום האוויר מצריכה העברה של כלל תחנות הכוח לגז טבעי, השקעה במעבר לתחבורה ירוקה ומניעת שריפת פסולת.



למרות שישראל מצטיינת בקנה מידה בינלאומי בטיפול במי שופכין (OECD, n.d.c), בתחום זיהום המים היא לא עומדת ביעדי הטיפול השלישוני, דרגת טיפול שמאפשרת שימוש בקולחין להשקיית גידולים חקלאיים למאכל אדם ו/או מעל אקוויפרים (המשרד להגנת הסביבה, 2023). בתחום זיהום המים קיים עדיין גם זיהום בחנקן של מי התהום עקב שימוש רב בדשנים כימיים בחקלאות, וגם בתחום זיהום הקרקע קיים פיגור משמעותי בטיפול בקרקעות מזהמות. לפי דוח ה-OECD, המתודולוגיה לאיתור וטיפול בקרקעות התקדמה משמעותית, אולם "הצעות חקיקה בנושא מניעה ושיקום של זיהום קרקע עוכבו במשך שנים רבות בשל התנגדות מתוך הממשלה. נושא הבטחת המימון לשיקום הסביבה המזהמת נותר ללא פתרון" (המשרד להגנת הסביבה, 2023).

שימור המגוון הביולוגי: לפי דוח ה-OECD (המשרד להגנת הסביבה,



2023), בישראל, שיעור היונקים המאוימים מתוך סך היונקים הוא הגבוה ביותר ב-OECD. בה בעת, ישראל סובלת ממינים פולשים של צמחים ובעלי חיים, שפוגעים במגוון הביולוגי ובמערכות האקולוגיות (פגיעה

ששינוי האקלים צפוי להחריף). לפי הדוח, בתחום ההגנה על המגוון הביולוגי קיים מחסור בתקציב של המשרד להגנת הסביבה. מבקר המדינה מצא, שהממשלה לא עמדה ב-14 מתוך 19 היעדים שהגדירה בתחום, ושחלה ירידה במגוון הביולוגי ב-89% מהמערכות האקולוגיות בישראל (מבקר המדינה, 2022). תוכנית לאומית לשמירה על המגוון הביולוגי לא יושמה בשל מגבלות תקציב. היעדר השקעה סביבתית עלול

גם להחריף את המתח בין ייצור חשמל על בסיס מקורות מתחדשים ובין שימור המגוון הביולוגי עקב הפגיעה הצפויה בבעלי חיים בשל טורבינות רוח וחוות סולריות המוקמות בשטחים פתוחים.

**השקעת החסר הציבורית
האזרחית, שעומדת
על עשרות רבות של
מיליארדי ש"ח בשנה,
משתקפת בפגיעה
ממשית במגוון שירותים
ותנאי חיים שמהווים
את הבסיס לחברה
ולכלכלה איתנות ובמגוון
צעדי מדיניות החינויים
לשימור המערכות
האקולוגיות בארץ**

הפירוט שהובא לעיל ממחיש את העובדה שהשקעת החסר הציבורית האזרחית, שעומדת על עשרות רבות של מיליארדי ש"ח בשנה, משתקפת בפגיעה ממשית במגוון שירותים ותנאי חיים שמהווים את הבסיס לחברה ולכלכלה איתנות ובמגוון צעדי מדיניות החינויים לשימור המערכות האקולוגיות בארץ. חשוב לזכור, שההשוואה לעולם מהווה הערכה מינימלית של השקעת החסר, משום שגם הממוצע העולמי או של מדינות ה-OECD משקף השקעת חסר בשירותים אזרחיים, ובייחוד במדיניות ההגנה על הסביבה. לדוגמה, הדוח שכתב לאחרונה מריו דראגי (Draghi, 2024), מדגיש את הצורך בהגברה מסיבית של השקעה סביבתית באיחוד האירופי. במילים

אחרות, המצב בתחומים אלו בעולם אינו טוב, ובישראל הוא גרוע במיוחד. זאת ועוד, הנתונים שהוצגו לעיל מתייחסים לפער ההוצאה כיום, בלי להבחין בין פערים במלאי (שמשקפים השקעת חסר מצטברת בעבר) לפערים בהוצאה השוטפת. הדבקת הפערים במלאי צפויה לחייב, לפחות למשך תקופה מסוימת, הגדלת הוצאה גבוהה יותר מממוצע ה-OECD.

גובה ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל
33.8% תוצר בשנת 2024
 בהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD שעומד על 41.7%



פערים בתחומי התשתיות והסביבה

תשתיות תחבורה ציבורית:
 השקעה ממוצעת לתושב **\$2,000**
 לעומת \$15,000 באירופה



אחוז הנסיעות בתחבורה הציבורית,
 מסך הנסיעות הממונעות: **10%**
 לעומת כ-40% במדינות ה-OECD



ייצור אנרגיה ממקורות מתחדשים:
13% (ב-2023) לעומת 52% במדינות
 OECD ו-41% בעולם (ב-2024)



הטמנת פסולת:
74% מסך הפסולת
 לעומת 41% במדינות ה-OECD



פערים בהוצאה החברתית

בריאות: מחסור של
40-20 מיליארד ש"ח
 בשנה



חינוך: מחסור של
למעלה מ-35
מיליארד ש"ח בשנה



תעסוקה: מחסור של
7-1 מיליארד ש"ח
 בשנה



דיור ציבורי: מחסור של
20-1 מיליארד ש"ח
 בשנה



רווחה: מחסור של
5-1 מיליארד ש"ח
 בשנה





הגדרת הבעיה: כללים ארוכי טווח פועלים רק ביחס ליעדים פיסקליים ולא ליעדים חברתיים וסביבתיים

בישראל קיימת מסגרת נוקשה יחסית של מוסדות וכללים פיסקליים, שמגבילה את הנכונות והיכולת של הממשלה להגדיל את ההוצאה הציבורית, והקטינה באופן מתמשך את גובה ההוצאה הציבורית והחוב הציבורי. בה בעת, לא קיימת מסגרת של מוסדות וכללים שתומכת בקידום ארוך טווח של יעדים חברתיים וסביבתיים

השקעת החסר החברתית והסביבתית היא תופעה רחבה מאוד, שעשויה לנבוע מגורמים ניהוליים, פוליטיים ואחרים. כפי שיפורט להלן, אחד הגורמים המרכזיים שעומדים בבסיס התופעה הוא העובדה שבישראל קיימים עוגנים מוסדיים חזקים בתחום הניהול ארוך הטווח של התקציב לצד עוגנים מוסדיים חלשים, אם בכלל, בתחום הניהול ארוך הטווח של השקעה חברתית וסביבתית. בישראל קיימת מסגרת נוקשה יחסית של מוסדות וכללים פיסקליים, שמגבילה את הנכונות והיכולת של הממשלה להגדיל את ההוצאה הציבורית, והקטינה באופן מתמשך את גובה ההוצאה הציבורית והחוב הציבורי. בה בעת, לא קיימת מסגרת של מוסדות וכללים שתומכת בקידום ארוך טווח של יעדים חברתיים וסביבתיים. בפרק זה נדון בבעיה זו תוך התייחסות למסגרת הפיסקלית שקיימת בישראל, להשלכות השליליות של מסגרת זו על ההשקעה החברתית והסביבתית, ולהיעדרה של מסגרת מקבילה של כללים ויעדים ארוכי טווח בתחום החברתי או הסביבתי.

ב.1. המסגרת הפיסקלית בישראל

ההיגיון הכלכלי העיקרי העומד מאחורי אימוץ כללים פיסקליים הוא בעיית "ברירת המשאבים המשותפת", שלפיה השימוש במשאב משותף על ידי שחקנים פרטיים מוביל לצריכת יתר

המסגרת הפיסקלית (fiscal framework) היא מערך הכללים הפיסקליים שבמסגרתם מנוהל תקציב המדינה. בישראל, כפי שיפורט להלן, מסגרת זו נקבעה והתפתחה מאז שנות ה-90, וזאת בדומה לנעשה במדינות רבות בעולם, ובכללן מדינות האיחוד האירופי. ההיגיון הכלכלי העיקרי העומד מאחורי אימוץ כללים פיסקליים הוא בעיית "ברירת המשאבים המשותפת" (common pool resources), שלפיה השימוש במשאב משותף על ידי שחקנים פרטיים מוביל לצריכת יתר (de Haan et al., 2013). בהקשר של מדיניות תקציב, ההנחה היא שההתנהגות של כל פוליטיקאי בנפרד מובילה ל"צריכת יתר" של התקציב הכולל. כלומר, דרישות התקציב של כל שר או משרד לא מתחשבות במגבלות התקציב הכוללות,

**ההיסטוריה של הכללים
הפיסקליים בישראל
מצביעה על כך שהם
חתרו לא רק להתמודדות
עם בעיית המשאבים
המשותפת, אלא להובלה
של ריסון תקציבי חריף**

**המסגרת הפיסקלית
בישראל כוללת את
"כלל הגירעון" ואת "כלל
ההוצאה", שהפך לכלל
הדומיננטי. מטרת שני
הכללים היא שמירה
על משמעת תקציבית
וצמצום החוב הציבורי**

**במהלך שני העשורים
האחרונים חלו שינויים
בכלל ההוצאה, שהפכו
אותו מכלל בעל
מאפיינים דרקוניים,
שחותר לריסון חד של
ההוצאה הציבורית תוך
התעלמות מפרמטרים
מאקרו-כלכליים, לכלל
שמאפשר הרחבה של
ההוצאה הציבורית
במידה מוגבלת**

והצירוף שלהן יחד מביא לכדי הוצאה ציבורית כוללת, שאין עבודה מקורות מימון מספיקים או שהיא מחייבת הגדלה של הגירעון התקציבי מעבר לרצוי מבחינה כלכלית (לדוגמה, באופן שמגדיל מאוד את היקף תשלומי הריבית על החוב הממשלתי). כינון של מסגרת פיסקלית נועד למנוע בעיה זו באמצעות הגדרה מראש של הגודל המרבי של ההוצאה הציבורית ו/או של הגירעון הממשלתי. עם זאת, וכפי שנציין בהמשך, ניכר כי כיום יש הפנמה של מגבלות התקציב מצד הדרג הפוליטי. כמו כן, כפי שנראה להלן, ההיסטוריה של הכללים הפיסקליים בישראל מצביעה על כך שהם חתרו לא רק להתמודדות עם בעיית המשאבים המשותפת, אלא להובלה של ריסון תקציבי חריף.

בישראל, המסגרת הפיסקלית כוללת את "כלל הגירעון", שחוקק לראשון בשנת 1993, ומגדיר את רמת הגירעון התקציבי המקסימלי בכל שנה. בשנת 2002 חוקק בנוסף לכך "כלל ההוצאה", והפך למעשה לכלל הפיסקלי הדומיננטי. מטרתם של שני הכללים היא שמירה על משמעת תקציבית וצמצום החוב הציבורי של ישראל. בעוד שכלל הגירעון מגדיר למעשה את גובה ההוצאה הציבורית המותרת לאור גובה הכנסות המדינה, כלל ההוצאה מגביל את היקף ההוצאה הציבורית באופן בלתי תלוי בגובה הכנסות המדינה. זאת משום שכלל ההוצאה מגדיר את הגובה המרבי של ההוצאה הציבורית - או התקציב - אך ורק ביחס לגובה ההוצאה הציבורית בשנה הקודמת, בלי לקחת בחשבון את השינוי במקורות התקציביים שעומדים לרשות הממשלה. במילים אחרות, לפי כלל ההוצאה, גם אם תהיה הגדלה משמעותית של המקורות התקציביים שעומדים לרשות הממשלה, לדוגמה באמצעות הגדלת תקבולי המיסים, הדבר לא ישפיע על גודל ההוצאה הציבורית.

במהלך שני העשורים האחרונים חלו שינויים בכלל ההוצאה, שהפכו אותו מכלל בעל מאפיינים דרקוניים, שחותר לריסון חד של ההוצאה הציבורית תוך התעלמות מפרמטרים מאקרו-כלכליים, לכלל שמאפשר הרחבה של ההוצאה הציבורית במידה מוגבלת. בראשית דרכו הגביל כלל ההוצאה את

גידול ההוצאה ב-1% (בעת החקיקה), ולאחר מכן, מ-2007, ב-1.7%. מדובר בשיעורים נמוכים משמעותית משיעור הצמיחה הממוצע בישראל, ומשמעותם המעשית הייתה צמצום ההוצאה הציבורית ביחס לתוצר, ולמעשה גם ביחס לצרכים האזרחיים המתרחבים. בשנת 2011 שונה הכלל, כך שהשיעור המותר של גידול ההוצאה ייקבע על ידי נוסחה שמשקללת הן את הצמיחה במשק (שממנה נגזרות הכנסות המדינה) והן את הפער בין החוב הציבורי הקיים ליעד החוב הרצוי. שינוי זה נועד לאפשר הרחבה משמעותית יותר של ההוצאה הציבורית בהשוואה להגדרות הקודמות, כך שבמצב שבו אין פער בין רמת החוב הרצויה לרמת החוב בפועל, הגידול בהוצאה יהיה שווה לגידול בצמיחה.^א אולם שנים ספורות לאחר מכן, בשנת 2015, כאשר פער החוב עמד להיסגר, ולפיכך ההוצאה הציבורית יכלה לגדול בקצב מהיר יותר, שונתה הנוסחה שוב, ויעד החוב הרצוי הופחת מ-60% ל-50%, ובהתאם צומצמה ההרחבה התקציבית שהכלל מתיר.^ב באותה תקופה אומץ גם "הנומרטור": כלי מעקב של משרד האוצר אחר ההתפתחות הצפויה של ההוצאה התקציבית במהלך השנים הקרובות. באמצעות הנומרטור, משרד האוצר יכול לוודא שהתחייבויות תקציביות בהווה לא יובילו לפריצת המסגרת הפיסקלית בעתיד (להרחבה ראו דוח בנק ישראל לשנת 2017, עמוד 147). הסדרים אלו מגדירים את מסגרת התקציב שקיימת כיום.

המחקר הכלכלי מטיל ספק באשר למידת ההשפעה של הכללים הפיסקליים על רמת ההוצאה הציבורית בישראל, אולם אפשר לשער כי לכללים הייתה השפעה מרסנת על התקציב לאורך זמן. ברנרד (2007) מוצא, שבמקרים רבים הכללים הופרו והגירעון ו/או ההוצאה היו גבוהים מכפי שהכללים הגדירו. פישר ופולוג מציינים, כי בישראל אומנם ירדו רמת הגירעון וההוצאה הציבורית לאחר אימוץ כלל ההוצאה (בניגוד לכלל הגירעון, שלטענתם לא הוביל לריסון ממשי של הגירעון או החוב הציבורי), אך טוענים שלא ברור אם זו היא תוצאה של אימוץ הכללים הפורמליים או שהדבר נובע מהקיצוצים הנרחבים בהוצאות החברתיות של הממשלה בעקבות המשבר הכלכלי של ראשית שנות האלפיים (Fischer and Flug, 2007). מנגד, יש להדגיש כי לאחר אימוץ הכללים הפיסקליים, ובייחוד כלל ההוצאה, חלה ירידה מתמשכת בהוצאה הציבורית ובגירעון, ואפשר להסביר זאת בכך שגם במצב שהם מופרים, הכללים מהווים אמת מידה או מצפן, שמתווה באופן חלקי את המסלול התקציבי של הממשלה. כלומר, גם אם הכללים מופרים, ההפרה נעשית תוך הימנעות מחריגה "מוגזמת" ביחס אליהם. במילים אחרות, סביר להניח שלכללים יש השפעה נורמטיבית על הגדרת "המותר" ו"האסור", ו"הרצוי" ו"בלתי רצוי" באשר למדיניות התקציב. עבודתו של עומר מגל-שמיר (2020) בנושא תומכת בסברה זו. מגל-שמיר מראה כיצד אימוץ הכללים הפיסקליים

^א לפי הנוסחה שאומצה ב-2011, מגבלת גידול ההוצאה השנתית = הצמיחה הממוצעת בישראל X "מקדם ריסון". מקדם הריסון משקלל את הפער בין יחס חוב/תוצר בפועל לעומת יחס חוב/תוצר הרצוי (שהוגדר ב-60%).

^ב לפי הנוסחה שאומצה ב-2015, מגבלת גידול ההוצאה השנתית = שיעור גידול האוכלוסייה בישראל + "מקדם ריסון", כאשר הפעם יחס חוב/תוצר הרצוי לצורך חישוב מקדם הריסון הוגדר ב-50%.

**לאחר אימוץ הכללים
הפיסקליים, ובייחוד כלל
ההוצאה, חלה ירידה
מתמשכת בהוצאה
הציבורית ובגירעון.
אפשר להסביר זאת בכך
שגם במצב שהם מופרים,
הכללים מהווים אמת
מידה או מצפן, שמתווה
באופן חלקי את המסלול
התקציבי של הממשלה**

**המסגרת הנוכחית של
הכללים הפיסקליים
פוגעת ברמת ההוצאה
הציבורית הרצויה
בישראל, ומתוך כך ברמת
השירותים הציבוריים**

**הפער בהיקף ההוצאה
הציבורית בין ישראל
למדינות ה-OECD נפער
לאחר 2003, כלומר לאחר
אימוץ כלל ההוצאה
ומדיניות הצנע הכלכלית
בתקופת כהונתו של
בנימין נתניהו כשר האוצר**

השפיע על השיח הפוליטי באופן כזה שחזק את המחויבות של ההנהגה הפוליטית לנהוג ברסון תקציבי והטיל ספק בתוקף בעיית המשאבים המשותפים. ישראל אינה חריגה בהקשר זה. המחויבות העקרונית של הדרג הפוליטי לרסון תקציבי ולאיוץ מדיניות "צנע" באו לידי ביטוי בצורה ברורה במדיניות התקציבית של מקבלי ההחלטות באירופה וארה"ב לאחר המשבר הכלכלי של 2008 (Blyth, 2013; Schmidt, 2020). ההנחה שהכללים הפיסקליים תומכים ברסון תקציבי נתמכת גם על ידי העובדה שמשרד האוצר ואגף התקציבים שלו - הגורם שמקדם באופן עקבי ביותר מדיניות תקציבית מרסנת בישראל - שיחק תפקיד מרכזי בקידום האימוץ של הכללים הפיסקליים ובהתאמות שלהם לאורך השנים.

ב.2. השלכותיה של המסגרת הפיסקלית על ההשקעה החברתית והסביבתית

המסגרת הנוכחית של הכללים הפיסקליים פוגעת ברמת ההוצאה הציבורית הרצויה בישראל, ומתוך כך ברמת השירותים הציבוריים. כפי שמציניים טרכטנברג ופופליקר (2021), המסגרת הנוקשה של הכללים הפיסקליים שאומצה בישראל מקנה משקל בלעדי לצמצום לאורך זמן של החוב הציבורי, ובמקביל לא מעגנת באופן כלשהו שימור רמה נאותה של שירותים ציבוריים. גם לפי נתוני פרויקט "היום שאחרי" של פורום ארלוזורוב (בן בשט ובן-צור, 2023), הפער בהיקף ההוצאה הציבורית בין ישראל למדינות ה-OECD נפער לאחר 2003, כלומר לאחר אימוץ כלל ההוצאה ומדיניות הצנע הכלכלית בתקופת כהונתו של בנימין נתניהו כשר האוצר.

למעשה, לא מדובר בסיפור ישראלי בלבד. למרות שאין מחקרים רבים בנושא, המחקרים הקיימים בעולם מלמדים על כך שאימוץ כללים פיסקליים פוגע בהשקעה חברתית ובהשקעה סביבתית ומגביר אי-שוויון, כמפורט להלן.

פגיעה בהשקעה החברתית: במדגם של 22 מדינות החברות ב-OECD, מצאו דהן וסטרבצ'ינסקי כי במדינות שאימצו כללים פיסקליים מבלי לעגן חוקתית זכויות חברתיות חלה ירידה יותר ביחס בין היקף



תשלומי ההעברה של הממשלה לסך ההוצאה הממשלתית (Dahan and Strawczynski, 2013). גם במחקרים נוספים נמצאה השפעה שלילית חזקה של כללים פיסקליים, מדינתיים ועל-מדינתיים (כלומר, כללים שהאיחוד האירופי מטיל על כלל המדינות שחברות בו), על הוצאות הקשורות להשקעה חברתית באיחוד האירופי (Nerlich and Reuter, 2013), ועל הוצאות על שירותי בריאות ציבוריים באופן ספציפי במדינות ה-OECD (Schakel et al., 2018). מחקר תיאורטי מצא תימוכין נוספים לממצאים אלו בהקשר של כללי איזון תקציבי (balanced budget rules) נטולי גמישות (Bom, 2019), ואילו במחקר אמפירי שבחן מדגם של 22 מדינות OECD, נמצא שגם כאשר הכללים הפיסקליים כוללים רכיבים גמישים (כמו "כלל זהב" שמחריג השקעה, ראו הרחבה בהמשך), הם משפיעים באופן שלילי על ההשקעה החברתית (Delgado-Téllez et al., 2022). נציין, כי לצד שלל המחקרים שבהם נמצא קשר שלילי בין כללים פיסקליים להוצאות רווחה והשקעה חברתית, מצאנו מחקר אחד שלא מצא השפעה של כללים תקציביים על צמצום הוצאות רווחה. עם זאת, מחקר זה נעשה לא ביחס למדינות עצמאיות אלא התבסס על השוואה פנים-מדינתית בין מדינות שונות בארה"ב (Penner and Weisner, 2001).

הגברת אי-השוויון: צמצום ההוצאות החברתיות עלול להרחיב את אי-השוויון



בחברה. ואכן, נמצא כי כללים פיסקליים נוקשים (כלומר, כאלה הנאכפים על ידי סנקציות ו/או מנגנוני תיקון אוטומטיים) מגבירים באופן משמעותי את אי-השוויון בהכנסות במדינות האיחוד האירופי. כללים רכים, לעומת זאת, לא נמצאו כבעלי השפעה (Hartwig and Sturm, 2019). השפעה דומה של כללים פיסקליים על אי-השוויון נמצאה גם במדינות ה-OECD, ובין היתר באלו שיש בהן אוכלוסייה מזדקנת, שלטון של מפלגה שמרנית וחוב ממשלתי גדול (Jung and Kim, 2021). מצד שני, במחקר אחר על 84 מדינות מפותחות נמצא כי קיימת השפעה הטרוגנית, התלויה בסוג הכלל הפיסקלי; בעוד שכללי הגבלת הוצאה (expenditure rules) נמצאו כמגבירים אי-שוויון בהכנסות, כללי איזון תקציבי (balanced budget rules) (דוגמת "כלל הגירעון" בישראל) וכללי הגבלת חוב (debt rules) נמצאו כבעלי השפעה ממתנת (Combes et al., 2019). יש לציין, כי יש המבחינים בין הימצאותם ונוקשותם של כללים פיסקליים ובין עמידה בהם מצד הממשלה, שכן עצם קיומם של כללים לא מבטיח היענות להם (Reuter, 2015). בהקשר זה נמצא, כי להיענות לכללי איזון תקציבי (balanced budget rules) יש השפעה שלילית הן על הוצאות חברתיות והן על אי-השוויון במדינה (Baret, 2023).

פגיעה בהשקעה הסביבתית: באשר להשפעה של כללים פיסקליים על הוצאות



ממשלתיות המיועדות לטיפול במשבר האקלים, טרם נערך מחקר הבוחן קשר סיבתי בין השניים. עם זאת, חוקרים רבים עמדו על כך שהמסגרת הפיסקלית הנוקשה שקיימת כיום באיחוד האירופי מגבילה את היקף ההשקעה הציבורית

הנדרשת כדי להשיג את יעדי האקלים והאנרגיה שהציב לעצמו האיחוד (Darvas and Wolff, 2023; Heimberger and Lichtenberger, 2023; Pekanov and Schratzenstaller, 2020).

ב.3. היעדר מסגרת כללים לייצוב ארוך טווח של השקעה חברתית

וסביבתית

**לצד קיומה של מסגרת
פיסקלית נוקשה, לא
קיימת בישראל מסגרת
מקבילה של כללים
ומוסדות שמעגנים
התחייבויות ארוכות טווח
של הממשלה בתחומים
החברתיים והסביבתיים**

**יש אומנם תחומים
שבהם קיימים מנגנונים
מוסדיים לעדכון
ההוצאה החברתית,
אך מדובר במנגנונים
חלקיים, שנוטים
להישחק לאורך זמן**

**המסגרות הקיימות לייצוב
ההשקעה הציבורית
בתחום הסביבה הן
כמה קרנות שמוגבלות
לתחומים ספציפיים,
ומידת האוטונומיה
שלם מהתערבות
פוליטית אינה אחידה**

כפי שצוין לעיל, לצד קיומה של מסגרת פיסקלית נוקשה, לא קיימת בישראל מסגרת מקבילה של כללים ומוסדות שמעגנים התחייבויות ארוכות טווח של הממשלה בתחומים החברתיים והסביבתיים. יש אומנם תחומים שבהם קיימים מנגנונים מוסדיים לעדכון ההוצאה החברתית. בתחומי החינוך והרווחה, למשל, יש עדכון תקציבי בהתאם לשינויים בגודל האוכלוסייה שנזקקת לשירותים מסוימים, לדוגמה חינוך מיוחד או מעונות לאנשים עם מוגבלות, אך מדובר במנגנונים חלקיים, שנוטים להישחק לאורך זמן. התחום המובהק שבו קיימים מנגנונים כאלה הוא תחום הבריאות. תקציב הבריאות מעודכן משנה לשנה גם בהתאם לגידול הדמוגרפי וגם באמצעות הרחבת סל התרופות. החוק גם קובע כי התקצוב לשירותי בריאות יוגדל משנה לשנה בהתאם ל"מדד יוקר הבריאות". אולם הרכיבים הכלולים במדד זה הם חלקיים, ובפועל קיימת שחיקה מתמשכת של סל שירותי הבריאות (לוי ואח', 2022), בייחוד בהשוואה בינלאומית ובשקלול ההרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה. דוגמה בולטת נוספת היא שחיקת העצמאות התקציבית של המוסד לביטוח לאומי לאורך העשורים האחרונים. שחיקה זו פוגעת ביכולתו של הביטוח הלאומי להבטיח שיהיו לו בעתיד המשאבים הנדרשים על מנת לספק את שלל הזכויות החברתיות שנמצאות באחריותו (קורא, 2019).

המסגרות הקיימות לייצוב ההשקעה הציבורית בתחום הסביבה הן כמה קרנות שמוגבלות לתחומים ספציפיים, ומידת האוטונומיה שלהם מהתערבות פוליטית אינה אחידה. שתי דוגמאות בולטות בהקשר זה הן הקרן לשמירת הניקיון (המשרד להגנת הסביבה, 2019), שתקציבה מבוסס על שיעור מסוים של היטל ההטמנה שמשלמות רשויות מקומיות, והיא מהווה מקור כספי ארוך טווח להפחתת הזיהום הנוצר מפניו פסולת; והקרן לשמירה על שטחים פתוחים (המשרד להגנת הסביבה, ללא תאריך), שתקציבה מבוסס על שיעור מסוים

מהכנסות רמ"י, והיא מהווה מקור כספי ארוך טווח לשמירה על שטחים לא בנויים ושימור המגוון הביולוגי. קרנות נוספות הן הקרן למניעת זיהום ים (המשרד להגנת

הסביבה, 2021) והקרן לשיקום מחצבות (משרד האנרגיה והתשתיות, 2017). קרנות אלה משקפות צעדים ראשוניים של מיסוד ארוך טווח של יעדים סביבתיים בתחומים ספציפיים, ואף שקיומן מבורך הוא מדגיש את היעדרם של הסדרים מקיפים לקידום של יעדים סביבתיים ארוכי טווח.

מצב זה אינו מייחד את ישראל. השחיקה של התחייבויות ממשלתיות ארוכות טווח בתחום החברתי התלוותה לחיזוק המסגרת הפיסקלית גם במדינות רבות אחרות. הדבר נובע, בין השאר, מהמתח, ולעיתים סתירה, בין מסגרות פיסקליות שחותרות לריסון תקציבי מתמשך ובין התחייבויות חברתיות שמשמעותן הרחבת ההוצאה הציבורית לאורך זמן

מצב זה אינו מייחד את ישראל. השחיקה של התחייבויות ממשלתיות ארוכות טווח בתחום החברתי התלוותה לחיזוק המסגרת הפיסקלית גם במדינות רבות אחרות. הדבר נובע, בין השאר, מהמתח, ולעיתים סתירה, בין מסגרות פיסקליות שחותרות לריסון תקציבי מתמשך ובין התחייבויות חברתיות שמשמעותן הרחבת ההוצאה הציבורית לאורך זמן (Koreh and Mandelkern, 2024). בתקופה האחרונה גוברת מודעותם של גורמים בינלאומיים לבעיה זו. לדוגמה, בדוח משותף של ארגון OMFIF וחברת הייעוץ EY נטען, כי העשורים האחרונים מתאפיינים בהדגשת יתר של המצרפים התקציביים, כמו יעד גירעון או חוב, במסגרת ניהול התקציב של ממשלות, וכי מרכז הכובד צריך לעבור להגדרת מטרות ההוצאה הציבורית והיעדים שהוצאה זו אמורה להשיג (Sanghani, 2024). הדוח מדגיש בהקשר זה את "הטיית הטווח הקצר" של ממשלות, ומציין כי ההכרה באתגרים ארוכי טווח, כמו שינוי האקלים או הזדקנות האוכלוסייה, מחייבת ממשלות להגדיר ולפעול לקידום יעדים ארוכי טווח.

היעדר השקעה חברתית וסביבתית מספקת בהווה עלול להגדיל את העלויות הכלכליות שבהן יצטרך המגזר הציבורי לשאת בעתיד. בה בעת, השקעה סביבתית וחברתית עשויה לצמצם עלויות עתידיות, לדוגמה על שירותי בריאות למי שנפגעו מזיהום מהשלכות של התחממות האקלים

זאת ועוד, היעדר השקעה חברתית וסביבתית מספקת בהווה עלול להגדיל את העלויות הכלכליות שבהן יצטרך המגזר הציבורי לשאת בעתיד. בה בעת, השקעה סביבתית וחברתית עשויה לצמצם עלויות עתידיות, לדוגמה על שירותי בריאות למי שנפגעו מזיהום לסוגיו או מהשלכות של התחממות האקלים (Jung, 2024). בהקשר זה חשוב לציין, כי אפילו הבנק המרכזי הגרמני, שידוע בעמדותיו הפיסקליות השמרניות, הודיע לאחרונה כי הוא רואה בחיוב את האפשרות של ריכוך המסגרת הפיסקלית הגרמנית - שמגבילה את גובה הגירעון השנתי ל-0.35% מהתוצר - על מנת שאפשר יהיה

להגדיל את ההשקעה במדינה, ובכלל זה בתחומים הסביבתיים והביטחוניים (Jenkins and Storbeck, 2024).

ב.4. הצעות שנדונות כיום לכללים ומוסדות לעיגון התחייבויות ארוכות טווח בתחום החברתי והסביבתי

ההחרפה שחלה בשנים האחרונות במשברים הסביבתיים וההשלכות המוחשיות של משבר האקלים הובילו לתחילתו של שיח באשר לאופן שבו אפשר לבנות מוסדות ועוגנים להשקעה חברתית וסביבתית ארוכת טווח, דוגמת עדכון המסגרת הקיימת של הכללים הפיסקליים; שינוי שיטת חישוב החוב הציבורי; מיקוד הכללים הפיסקליים בעלות גיוס החוב; אימוץ "כלל זהב" סביבתי; מנגנוני מיסוי "המזהם משלם"; קרנות השקעה לאומיות; או מועצות מדיניות עצמאיות

ההחרפה שחלה בשנים האחרונות במשברים הסביבתיים וההשלכות המוחשיות של משבר האקלים הובילו לתחילתו של שיח באשר לאופן שבו אפשר לבנות מוסדות ועוגנים להשקעה חברתית וסביבתית ארוכת טווח. להלן כמה סוגים של מהלכים שנדונים או מיושמים.

1. עדכון המסגרת הקיימת של הכללים הפיסקליים: השיח סביב הצורך לעדכן את הכללים הפיסקליים הקיימים מתרחב, בייחוד באיחוד האירופי. אפשרות אחת שמוצעת היא הגמשת המסגרת הפיסקלית הקיימת, למשל באמצעות הגדלת תקרת היחס חוב/תוצר מ-60% ל-90% (Dullien et al., 2020), ואף ל-100% (Sweeney and Canelli, 2023). ההיגיון של "הגמשת" הכללים הפיסקליים בא לידי ביטוי גם בהצעה שפותחה על ידי טרכטנברג ופופליקר (2021), שמציעים לעדכן את יחס החוב/תוצר הרצוי של ישראל ולהעלות אותו בהתאם לעלייה המשמעותית בעקבות משבר הקורונה ביחס החוב/תוצר במדינות הייחוס. טרכטנברג ופופליקר מציעים גם שלצד יחס החוב/תוצר ייקבע גם יעד לסך הוצאות המגזר הציבורי על מנת להגדיל את ההוצאה הציבורית הנדרשת לטובת הרחבת שירותים חברתיים חיוניים, אולם הם לא מציינים יעד מספרי רצוי בהקשר זה.

2. שינוי שיטת חישוב החוב הציבורי: אחת הטענות שמועלות

בדיונים עכשוויים סביב הפער בין הכללים הפיסקליים לצורך בהגדלת ההשקעה הציבורית היא שעל ממשלות להתמקד לא במדידת החוב או הגירעון שלהן, אלא במדידת השווי נטו שלהן (Public Sector Net Worth או PSNW), שמשקלל גם את החובות שלהן אבל גם את נכסיהן (Chai et al., 2024; Jung, 2024; Stockton)

et al., 2024)^ה. ההנחה העומדת מאחורי טענה זו היא שלהגדלת ההוצאה הציבורית וליעדיה יש השפעה לא רק על הגדלת החוב, אלא גם על ערך הנכסים הציבוריים. ההנחה היא שסוג כזה של חישוב יעודד את מקבלי ההחלטות להגדיל את ההשקעה הציבורית בהשוואה למסגרת הכללים התקציביים הקיימים, שממוקדים בהווה. ממשלת בריטניה אימצה שיטת חישוב כזו בתקציב האחרון שלה, והיא המדינה השנייה שמיישמת זאת לאחר ניו זילנד (Chai et al., 2024; Sanghani, 2024). צעד נוסף שמוצע באותו כיוון הוא אימוץ שיטת חישוב בין-זמנית של שווי נטו של הסקטור הציבורי (Intertemporal Public Sector Net Worth), שבמסגרתה ישוקלל הערך העתידי הצפוי של הנכסים הציבוריים בהינתן סיכונים סביבתיים וחברתיים עתידיים וההשפעה עליהם של השקעה ציבורית, או היעדרה (Sanghani, 2024).

3. מיקוד הכללים הפיסקליים בעלות גיוס החוב: הצעה נוספת שנדונה כיום היא התמקדות בעלות גיוס החוב במקום ביחס החוב/תוצר (Furman and Summers, 2020; Lonergan and Blyth, 2021). הנחת היסוד העומדת מאחורי הצעה זו היא שחלה ירידה בשיעורי הריבית שמשקפים שינויים מבניים בכלכלה^ה, ושבהינתן הצורך בהגדלת ההשקעה הציבורית, ירידה זו מרחיבה את טווח הפעולה הפיסקלי של ממשלות. הנחת יסוד נוספת היא שעלות גיוס החוב היא מדד טוב יותר לנטל ההוצאה התקציבית מיחס החוב/תוצר, בין השאר משום שהריבית שממשלות משלמות על החוב שלהן משתנה לאורך זמן בהתאם לשינויים ברמת הריבית שנובעים מהתפתחויות מאקרו-כלכליות. הטענה בהקשר זה היא כי אין מניעה להגדיל את החוב הציבורי כל עוד עלות גיוס החוב בטווח הארוך לא עולה על קצב הגידול השנתי של התוצר בטווח הארוך^ה.

4. אימוץ "כלל זהב" סביבתי: אפשרות נוספת להגמשת המסגרת הפיסקלית הקיימת היא הכללת "כלל זהב" סביבתי, שלפיו השקעה ציבורית לטובת שינוי סביבתי תוחרג מהכללים הפיסקליים הקיימים (Blesse et al., 2023; Darvas and Anderson, 2020; Dullien et al., 2020; Feigl and Truger, 2015). הרעיון הוא, שגם אם רצוי להימנע ממימון גירעוני של הוצאה שוטפת, רצוי ומוצדק לממן באופן גירעוני את המעבר לכלכלה ירוקה, שמצריך הוצאה משמעותית בהווה אך צפוי לשאת פירות בעתיד. טיעון נוסף בהקשר זה הוא שמדובר במהלך צודק יותר מזווית בין-דורית: במקום שהדור הנוכחי יישא בעלויות המימון

^ה ליתר דיוק: החישוב הנוכחי מתמקד במאזן פיננסי נזיל (כולל נכסים פיננסיים נזילים), ואילו כאן הכוונה גם לשקול נכסים (וגם התחייבויות) לא פיננסיים.

^ה חשוב לציין, שבשנים האחרונות הריבית עלתה, בין השאר, בעקבות עליית ריבית הבנקים המרכזיים בתגובה לאינפלציה.

^ה לורנגן ובלית' מציעים להחריג מהכלל מדינות שהריבית שהן משלמות על החוב גבוהה משיעור הצמיחה שלהן, כמו איטליה, על מנת להימנע ממצב של כפיית מדיניות צנע תקציבית (Lonergan and Blyth, 2021).

של השקעות שיישאו פרי בעיקר בדור הבא, העקרון של "כלל זהב" מאפשר חלוקה בין-דורית של הנטל.

5. מנגנוני מיסוי "המזהם משלם": למרות שהם לא מתייחסים באופן ישיר לייצוב ארוך טווח של השקעה סביבתית, מנגנוני מיסוי שמבוססים על עקרון "המזהם משלם" (Polluter Pays Principle או PPP), כמו "מס פחמן", מאפשרים הגדלה של המקורות שעומדים לרשות הממשלה לצורך השקעה סביבתית, ובמדינות שונות ההכנסות ממיסים אלה "צבועות" לטובת השקעה כזו (Ambec and Ehlers, 2016). באיחוד האירופי, לדוגמה, המדינות מחויבות להשתמש בהכנסות ממס הפחמן לצורך התמודדות עם שינוי האקלים (European Commission, n.d.). בסין יושם משנת 2018 מנגנון מיסוי חדש, Environmental Protection Tax, שחל על חברות פרטיות וממשלתיות מזהמות, כאשר גובה המס משתנה בהתאם להיקף ולדרגה של זיהום האוויר, המים, הרעש והפסולת שהן מייצרות (Liu et al., 2022). בארץ חוקק לאחרונה מס פחמן, ודוגמאות קיימות שקרובות במידה מסוימת למנגנון כזה הן הקרן לשמירה על שטחים פתוחים (המשרד להגנת הסביבה, ללא תאריך), שהכנסותיה מבוססות על אחוז מסוים מהכנסות המדינה ממכירת קרקע ומוקדשות לקידום יעדים סביבתיים כמו שמירה על המגוון הביולוגי, והקרן למניעת זיהום ים (המשרד להגנת הסביבה, 2021), שהכנסותיה מבוססות על תשלומי גופים המזרימים שפכים לים, ובפועל היקף ההכנסות שלה קטן ככל שהיקף הזרמת השפכים קטן.

6. קרנות השקעה לאומיות: הניסיון למסד מסגרות של השקעה סביבתית ארוכת טווח בא לידי ביטוי גם בהקמת קרנות השקעה סביבתיות, שאמורות להבטיח זמינות ארוכת טווח של משאבים לטובת קידום המעבר לכלכלה ירוקה. מדובר בגופים שלא כפופים לכללים הפיסקליים ושיכולים לגייס חוב על מנת לקדם פרויקטים תשתיתיים משמעותיים על ידי המגזר הציבורי, אבל לא באמצעות התקציב הרגיל (Mertens and Thiemann, 2023). באיחוד האירופי פועל לפי ההיגיון הזה ה-European Investment Bank, ולאחר עזיבתה את גוש האירו הקימה בריטניה את בנק התשתיות, שלאחרונה הפך ל-National Wealth Fund.

7. מועצות מדיניות עצמאיות: אפשרות נוספת היא כינון מועצות מדיניות עצמאיות, שיהיו גורם שמנחה מדיניות ומפקח עליה באופן בלתי תלוי בהרכב הממשלה. המבנה וההרכב של מועצות כאלה יכול להיות מקביל לזה של מועצות פיסקליות (fiscal councils), גופים המכונים גם "כלבי שמירה תקציביים" (fiscal watchdogs), שעל פי רוב מורכבים מכלכלנים באקדמיה ובמגזר הציבורי ומטרתם היא לבקר את המדיניות התקציבית של הממשלה, בייחוד בכל הקשור לעמידה במסגרות הכללים הפיסקליים (Medas et al., 2022). אפשר להקים מועצות בעלות אופי דומה גם בתחומי המדיניות החברתית והסביבתית, שתהיינה אמונות על הנחיית הממשלה באפיון הפערים בין המצב הרצוי והמצוי בתחומים שבהן הן פועלות, הגדרת ההיקף והאופי של ההשקעה הנדרשת, ופיקוח

ציבורי אחר ההישגים והמחדלים של המדיניות בפועל. בניגוד לקרנות ההשקעה הלאומיות או לגופי ביצוע ממשלתיים, מועצות כאלה הן גופי בקרה ללא סמכויות ביצוע משל עצמן. דוגמה למועצה כזו היא הוועדה לשינוי האקלים (Climate Change Committee, n.d.), שהוקמה בבריטניה ב-2008, ותפקידה לייעץ לממשלה ולנטר את הישגיה בנושא הפחתת פליטות גזי חממה. דוגמה נוספת, מישראל, היא המועצה הלאומית לביטחון תזונתי. התעלמותה של הממשלה הנוכחית ממועצה זו והמאמצים להחלישה ממחישים את חולשתם של גופים אלה בהיעדר גיבוי פוליטי (המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, 2024).

ב.5. סיכום

**בנייר זה אנו בוחנים
חלופות לא רק למסגרת
הכללים הפיסקליים
הקיימת, אלא גם
למסגרת מוסדית שתעגן
השקעה חברתית
וסביבתית ארוכת טווח**

לאור הכתוב לעיל נראה שהשילוב של מסגרת פיסקלית נוקשה לצד היעדר כללים ומוסדות שמעגנים השקעה ארוכת טווח בתחומים החברתיים והסביבתיים הוא גורם קריטי למחסור בהשקעה בתחומים אלה. אומנם, כפי שהציעו אחרים, ובראשם טרכטנברג ופופליקר (2021), המסגרת הנוקשה הקיימת של הכללים הפיסקליים זקוקה לתיקון ולהגמשה, כך שתאפשר את ההרחבה החיונית של השירותים הציבוריים, אולם בעינינו זה יהיה פתרון חלקי בלבד לבעיה, משום שהמחסור בהשקעה סביבתית וחברתית הולמת נובע גם מכך שאין מסגרת מוסדית שמעגנת השקעה כזו לטווח

הארוך. בהתאם לכך, בנייר זה אנו בוחנים חלופות לא רק למסגרת הכללים הפיסקליים הקיימת, אלא גם למסגרת מוסדית שתעגן השקעה חברתית וסביבתית ארוכת טווח. לפני הצגת החלופות ובחינתן, בפרק הבא של הנייר אנו דנים בחשיבותה של מסגרת כזו.



מטרת המדיניות המוצעת בנייר זה: עיגון ארוך טווח של השקעה חברתית וסביבתית

**האימוץ של כללים
פיסקליים עודד
ממשלות לצמצם את
ההתחייבויות ארוכות
הטווח שלהן בתחומים
החברתיים, לדוגמה את
המחויבות שלהן לממן
הסדרי פנסיה או שירותי
בריאות, ולהימנע מאימוץ
התחייבויות ארוכות
טווח בתחום הסביבתי**

**מטרת המדיניות שאנו
מציעים בנייר זה היא
ביסוס עוגנים מוסדיים
להגנה ארוכת טווח
על יעדים חברתיים
וסביבתיים, לצד
שמירה על היציבות
הפיננסית של הממשלה**

הנחת היסוד של נייר זה היא שעיון מוסדי של מטרות ארוכות טווח הוא רעיון נכון עקרונית. הבעיה, כפי שצוין לעיל, היא שבפועל, במהלך העשורים האחרונים הושם דגש בלעדי על עיון מוסדי של יעדים תקציביים בלבד, תוך הזנחה של מטרות ארוכות טווח בתחומים החברתיים והסביבתיים. למעשה, הבעיה היא חמורה יותר, במובן זה שהעיון ארוך הטווח של ריסון תקציבי בא על חשבון המחויבות הממשלתית ליעדים ארוכי טווח בתחומים אחרים. האימוץ של כללים פיסקליים עודד ממשלות לצמצם את ההתחייבויות ארוכות הטווח שלהן בתחומים החברתיים, לדוגמה את המחויבות שלהן לממן הסדרי פנסיה או שירותי בריאות, ולהימנע מאימוץ התחייבויות ארוכות טווח בתחום הסביבתי.

לפיכך, מטרת המדיניות שאנו מציעים בנייר זה היא ביסוס עוגנים מוסדיים להגנה ארוכת טווח על יעדים חברתיים וסביבתיים, לצד שמירה על היציבות הפיננסית של הממשלה. למעשה, שני היעדים קשורים זה בזה ותומכים זה בזה, בייחוד בטווח הארוך. גם אם בטווח הקצר הגדלת ההוצאה הציבורית לטובת הרחבת השירותים החברתיים או השקעה סביבתית עלולה לערער על השמירה על יציבות פיסקלית, הזנחה של יעדים חברתיים וסביבתיים צפויה להוביל בטווח הארוך לפגיעה ביציבות הפיסקלית. מחקרים עדכניים, ובכלל זה של הבנק העולמי, מצביעים על הגידול העצום הצפוי בהוצאה הציבורית בעקבות ההתחממות הגלובלית (Boitan, 2023; Pigato, 2019).

מאובנים (פוסיליים) יש גם עלות גבוהה מאוד. דוח המועצה הפיסקלית הבריטית, Office for Budget Responsibility, מצא שהעלות הצפויה של משברי אנרגיה בבריטניה, כתוצאה מהתלות הגבוהה בגז, צפויה להעלות את החוב הציבורי בבריטניה ב-13 נקודות אחוז. מדובר בעלות כפולה מהעלות הנדרשת למעבר לאפס פליטות באמצעות צמצום דרמטי של ההישענות על גז (Office for Budget Responsibility, 2023, p. 12).

כפי שמפורט להלן, קידום עוגנים מוסדיים להגנה ארוכת טווח על יעדים חברתיים וסביבתיים הוא חיוני, משום שהוא מבסס את מחויבות הממשלה לקידום יעדים אלה ומגביר את הוודאות ואת הביטחון של הציבור ושל המשקיעים ביחס להשלכות של דפוסי הפעולה העתידיים של הממשלה. במילים אחרות, עוגנים מוסדיים מגבירים את אמינות הממשלה ומייצבים את ציפיות הציבור ביחס לפעולות העתידיות של הממשלה. בה בעת, עוגנים מוסדיים אפקטיביים מגבילים את שיקול הדעת של נבחרי הציבור, ולפיכך על מימושם להיות כפוף לצמצום הפגיעה בדמוקרטיה ובאי-השוויון הכלכלי והפוליטי.

ג.1. אמינות, לא רק תקציבית

הצדקה מרכזית של העיגון הנוקשה של התחייבויות תקציביות נוגעת למושג "אמינות הממשלה". הטיעון בהקשר זה הוא שללא עיגון ארוך טווח של מחויבות הממשלה לכך שתשמור על גירעון ו/או חוב ציבורי נמוכים, נכונותם של משקיעים להשקיע בכלכלה ו/או לממן את החוב הציבורי תפחת (Koreh and Mandelkern, 2024). באמצעות המסגרת הפיסקלית הממשלה "קושרת לעצמה את ידה", אוסרת על עצמה בחוק לחרוג מגובה מסוים של הוצאה ציבורית או גירעון, וכך מגבירה את אמון המשקיעים בכך שהיא תוכל להחזיר להם בעתיד את החוב, וגם מגבירה את היציבות הכלכלית ואת יציבות המחירים.

אולם טיעון זה מתעלם מן העובדה שגם עיגון ארוך טווח של יעדים חברתיים וסביבתיים מותנה בביסוס אמינותה של הממשלה, הן מול משקיעים והן מול האזרחים. ממשלות ביססו את האמינות שלהן מול האזרחים בתחום החברתי באמצעות הפרדת המימון של מערכות ביטוח לאומי מהתקציב

**קידום עוגנים מוסדיים
להגנה ארוכת טווח
על יעדים חברתיים
וסביבתיים הוא חיוני,
משום שהוא מבסס
את מחויבות הממשלה
לקידום יעדים אלה
ומגביר את הוודאות
ואת הביטחון של
הציבור ושל המשקיעים
ביחס להשלכות
של דפוסי הפעולה
העתידיים של הממשלה**

**כמו בתחומי הוצאה
אחרים, גם בתחומי
החברה והסביבה,
עיגון ארוך טווח של
יעדים מותנה בביסוס
אמינותה של הממשלה,
הן מול משקיעים
והן מול האזרחים**

הרגיל (כמו בישראל עד היום), והפקדת ניהולן בידי רשויות אוטונומיות למחצה, שגורמים חוץ-ממשלתיים, כמו ארגוני עובדים, לקחו חלק בהנהלתן (Koreh and Mandelkern, 2024). גם במקרה זה הממשלה "קשרה לעצמה את הידיים" באשר לאופן שבו תוכל להשתמש בכספים הנחסכים, וכך הגבירה את האמינות החברתית, כלומר את הביטחון של אזרחים שמשלמים דמי ביטוח כיום בכך שיקבלו קצבת אבטלה, אם יהיו זכאים לה, וקצבת זקנה כאשר יגיעו לגיל המתאים.

גם בתחום הסביבתי דרוש ביסוס של האמינות הממשלתית, הן מול משקיעים והן מול האזרחים. מול משקיעים, השקעה פרטית במעבר לכלכלה ירוקה (בין אם מדובר בהשקעה בטכנולוגיית ייצור או ברכישת הכשרה מקצועית מתאימה), מצריכה התחייבות ממשלתית לתמיכה ארוכת טווח במעבר זה, כדי שזה יבטיח את רווחיותו (זהו עיקרון מרכזי בתוכנית ה-IRA של בידן [Barbanell, 2022], שבמסגרתה התחייבויות הממשל לתמיכה בהשקעה ירוקה הן לעשר שנים). מול האזרחים, המעבר לכלכלה ירוקה צפוי לגבות מחיר מיחידים ומקהילות. לדוגמה, עובדים שמועסקים בתעשיות מזהמות עלולים לאבד את משרותיהם (רביב, 2023). לכן, על מנת שאזרחים

יתמכו בשינויים שעלולים לסכן את ביטחונם הכלכלי יש להעניק להם לא רק סיוע במעבר בטווח המיידי, אלא גם התחייבות אמינה לכך שבמידת הצורך יזכו לפיצוי ולתמיכה גם בטווח הבינוני.

למעשה, עיגון התחייבויות ארוכות טווח בתחום החברתי והסביבתי צפוי להגביר את האמינות התקציבית ארוכת הטווח של הממשלה משום שהוא משקף התמודדות עם גורמי יסוד שמשפיעים על המצב העתידי של הכלכלה (International Monetary Fund, 2023; Jung, 2024; Volz, 2020). זאת בניגוד להתמקדות מדדי האמינות התקציבית הנוכחיים בטווח המיידי, ובלי שנלקחות בחשבון העלויות ארוכות הטווח של הבעיות החברתיות והסביבתיות בהווה ובעתיד (Sanghani, 2024).

2. הגברת השוויון הכלכלי והפוליטי

טיעון נוסף של מי שגורסים כי יש לשמור על היציבות הפיסקלית ועל ריסון תקציבי הוא שהגדלת החוב הציבורי בהווה משקפת העברת נטל המימון לדורות הבאים. אולם גם הזנחה של מטרות חברתיות וסביבתיות ארוכות טווח משקפת העברת נטל לדורות הבאים, ובפרט, הנטל המימוני שיצטרכו לשאת בו על מנת לתקן את הנזקים הסביבתיים שנגרמים בהווה ו/או להתאים את תנאי החיים שלהם לנזקים שכבר אי אפשר יהיה לתקן. אותו דבר תקף גם באשר להשקעת חסר בשירותים החברתיים. חשבו על הנזק ארוך הטווח של השקעת חסר במערכות חינוך או בריאות, שמביאה לכך שהן לא עומדות בעומס עקב מחסור במורות/ים או ברופאות/ים.

**עיגון התחייבויות
ארוכות טווח בתחום
החברתי והסביבתי צפוי
להגביר את האמינות
התקציבית ארוכת
הטווח של הממשלה
משום שהוא משקף
התמודדות עם גורמי יסוד
שמשפיעים על המצב
העתידי של הכלכלה**

**המיסוד של התחייבויות
ארוכות טווח בתחום
החברתי והסביבתי צפוי
לתרום לשוויון
הבין-דורי לא רק במישור
הכלכלי גרידא, אלא
גם במישור הפוליטי.
מדובר על ייצוג מהותי
של האינטרסים של
הדורות הבאים במסגרת
המוסדות הקיימים**

במילים אחרות, המיסוד של התחייבויות ארוכות טווח בתחום החברתי והסביבתי צפוי לתרום לשוויון הבין-דורי לא רק במישור הכלכלי גרידא, אלא גם במישור הפוליטי. מדובר על ייצוג מהותי של האינטרסים של הדורות הבאים במסגרת המוסדות הקיימים.

**מיסוד של התחייבות
ארוכות טווח פוגע באופן
מובנה במידת ההשפעה
של הדמוקרטיה
האלקטורלית, משום
שהוא מגביל במכוון
את שיקול הדעת
של נבחרי הציבור**

**בהינתן העדפת הטווח
הקצר של הדמוקרטיה
האלקטורלית, מיסוד
ארוך טווח של
התחייבויות הוא מוצדק
לא רק בתחום התקציבי,
אלא גם בתחומים
הסביבתיים והחברתיים**

**הנחת היסוד של נייר
זה היא שהמיסוד של
התחייבויות ארוכות טווח
בתחומים החברתיים
והסביבתיים מהווה
אינטרס ציבורי מובהק,
שלא נגזר מאידיאולוגיה
כזו או אחרת**

מיסוד של התחייבות ארוכות טווח פוגע באופן מובנה במידת ההשפעה של הדמוקרטיה האלקטורלית, משום שהוא מגביל במכוון את שיקול הדעת של נבחרי הציבור. מבחינה זו, אפשר לומר שמיסוד התחייבויות ארוכות טווח בתחומים החברתיים והסביבתיים עלול להוסיף על הפגיעה הקיימת בדמוקרטיה של הכללים הפיסקליים הקיימים. הטיעונים הקיימים בעד הגבלת שיקול הדעת הדמוקרטי בתחום התקציבי מצדיקים הגבלה זו בכך שהיא משרתת את האינטרס הציבורי הרחב ומונעת השפעה של העדפת הטווח הקצר על ידי פוליטיקאים, שצריכים להיבחר מחדש בתוך ארבע שנים או פחות (Majone, 1996). באופן דומה אפשר להצדיק גם את הגבלת שיקול הדעת של פוליטיקאים נבחרים בתחומים החברתיים והסביבתיים. בעוד שבתחום התקציבי, העדפת הטווח הקצר של הפוליטיקה האלקטורלית מתבססת על ההשלכות המאקרו-כלכליות של מדיניות תקציבית, בתחומים החברתיים והסביבתיים הגבלת העדפת הטווח הקצר נובעת מכך שהתוצאות החיוביות של השקעה ציבורית צפויות להתמש הרבה אחרי ההוצאה התקציבית בהווה. למעשה, סביר להניח שבהינתן השיח הציבורי והתקשורתי הרווח כיום, הגדלת ההוצאה הציבורית תוך חריגה מהכללים הפיסקליים תביא למחיר פוליטי מיידי עבור הפוליטיקאי/ת שיקדמו אותה. במילים אחרות, בהינתן העדפת הטווח הקצר של הדמוקרטיה האלקטורלית, מיסוד ארוך טווח של התחייבויות הוא מוצדק לא רק בתחום התקציבי, אלא גם בתחומים הסביבתיים והחברתיים.

בהקשר זה, אפשר לטעון כי מיסוד התחייבויות ארוכות טווח עלול לגרום לפגיעה אחרת בדמוקרטיה, בהקשר ליכולתם של נבחרי ציבור בעלי השקפה שמרנית לקדם את האידיאולוגיה שלשמה נבחרו. אולם הנחת היסוד של נייר זה היא שהמיסוד של התחייבויות ארוכות טווח בתחומים החברתיים והסביבתיים מהווה אינטרס ציבורי מובהק, שלא

נגזר מאידיאולוגיה כזו או אחרת. זאת ועוד, המצב הנוכחי, של מיסוד מסגרות תקציב נוקשות, משרת במפורש או בעקיפין אידיאולוגיה שמרנית. מבחינה זו, המיסוד של התחייבויות ארוכות טווח עשוי להוות משקל נגד חיוני להטיה האידיאולוגית שמשקף המצב המוסדי העכשווי.

**מיסוד של התחייבות
ארוכות טווח בתחומים
החברתיים והסביבתיים
משקף גם הפנמה של
האינטרסים של הקבוצות
החברתיות החלשות יותר,
ובכך מפצה על החלשתן
באמצעות "כבילת
ידיהם" של נבחרי הציבור
שאמורים לייצג אותן**

כך גם לגבי ההשלכות החלוקתיות של מיסוד התחייבויות ארוכות טווח. כללים פיסקליים מתעדפים, באופן מובנה, את האינטרסים של קבוצות חברתיות חזקות - משקיעים, בעלי הכנסות גבוהות, משלמי מיסים - על חשבון האינטרסים של קבוצות חברתיות חלשות יותר, שהן הנפגעות הראשיות מקיצוץ בשירותים חברתיים או בזכויות חברתיות ומהיעדר השקעה סביבתית. מיסוד של התחייבות ארוכות טווח בתחומים החברתיים והסביבתיים משקף גם הפנמה של האינטרסים של הקבוצות החברתיות החלשות יותר, ובכך מפצה על החלשתן באמצעות "כבילת ידיהם" של נבחרי הציבור שאמורים לייצג אותן. במקביל, ההכרה בכך שזה המצב מחייבת לבחון את האפשרות למסד התחייבות חברתיות וסביבתיות ארוכות טווח, שיגבירו או יתמכו בייצוג

הדמוקרטי של קבוצות אלה (ראו גם מצוקאטו, 2023), למשל באמצעות הבטחת ייצוג האינטרסים שלהן בגופים שיעגנו את ההתחייבויות ארוכות הטווח של הממשלה (בדומה לייצוג של ארגוני עובדים בהנהלות של מוסדות הביטוח הלאומי).

ד.1. רשימת הקריטריונים

החלופות שבחנו בנייר זה מתחלקות לשני סוגים: חלופות שממוקדות בצד המימון, כלומר בהגדלה יציבה ומתמשכת של התקציב הזמין עבור השקעה חברתית וסביבתית, וחלופות שממוקדות בצד ההקצאה, כלומר בכך שאומנם תתרחש, באופן יציב ומתמשך, השקעה חברתית וסביבתית. עבור כל אחד מסוגי החלופות הוגדרה רשימה שונה של קריטריונים להערכה. כך, לדוגמה, ההגדרה של מידת האפקטיביות של כל אחד מסוגי החלופות היא שונה, וכך גם הערכים הציבוריים שאותם חשוב לשמר כאשר בוחנים מנגנוני מימון לעומת מנגנוני ההקצאה^ה.

קריטריונים לחלופות בצד המימון

➤ **אפקטיביות** - באיזו מידה צפויה החלופה המוצעת להרחיב באופן אמין וארוך טווח את התקציב הציבורי הזמין לטובת השקעה חברתית וסביבתית? האם ובאיזו מידה החלופה מתייחסת להרחבת המקורות שיהיו זמינים עבור רשויות ציבוריות לטובת השקעה חברתית וסביבתית ולזמינותם וליציבותם של מקורות אלה לאורך זמן?

➤ **הוגנות** - באיזו מידה יוצרת החלופה המוצעת מנגנון מימון הוגן (במובן זה שנטל המימון, לדוגמה, מוטל על הגורמים שאחראים לנזק הסביבתי בשלו נדרשת הגדלת ההשקעה הסביבתית)? באיזו מידה מבוססת החלופה המוצעת על מימון שוויוני ופרוגרסיבי (במובן זה שאופי המימון מביא לחלוקת הכנסות שוויונית יותר בחברה)?

^ה נייר זה לא דן בחלופות שנועדו לעודד השקעה פרטית יציבה, כמו הטבות מס או רגולציה מבוססת מדדי ESG, וזאת משתי סיבות: ראשית, הבעיה שהנייר מתמקד בה היא מחסור בהשקעה ציבורית סביבתית וחברתית; שנית, הטבות מס ורגולציה הם כלים שממשלה יכולה להשתמש בהם, בהיתן שיש לה משאבים ציבוריים זמינים, לפי ראות עיניה. לדוגמה, אחת האפשרויות של הקצאת משאבים ציבוריים לטובת מטרות סביבתיות היא מתן הטבות מס לגורמים עסקיים או למשקי בית לטובת מעבר לכלכלה ירוקה.

➤ **אפקטיביות -** באיזו מידה צפויה החלופה המוצעת להבטיח באופן אמין וארוך טווח הקצאה

של תקציב **ציבורי** לטובת השקעה חברתית וסביבתית? האם ובאיזו מידה החלופה מגדירה מנגנונים שיבטיחו שהמקורות הקיימים יוקצו לטובת מטרות חברתיות וסביבתיות חיוניות?

➤ **שמירה על עקרונות הדמוקרטיה -** באיזו מידה מגבילה החלופה המוצעת את שיקול הדעת

של נציגי ציבור נבחרים? באיזו מידה כוללת החלופה מנגנונים אלטרנטיביים של ייצוג אינטרסים חברתיים רחבים?

לגבי קריטריון ההוגנות, הנחת היסוד היא שקריטריון זה רלוונטי לחלופות בצד המימון, שכן מטרתו להעריך את המידה שבה המימון מתחלק באופן פרוגרסיבי או בהלימה למי שיהנו מפירותיו, אבל הוא אינו רלוונטי עבור חלופות בצד ההקצאה, שכן מנגנוני ההקצאה המוצעים מתמקדים באופן שבו ההקצאה תנוהל ולא דנים בהרכב המדויק של ההקצאה. באופן דומה, הקריטריון "שמירה על עקרונות הדמוקרטיה", כלומר מידת הדמוקרטיה של אופן ההקצאה, הוא קריטריון רלוונטי עבור מנגנוני ההקצאה, אבל אינו רלוונטי עבור חלופות בצד המימון.

בנוסף לקריטריונים האלה, כל החלופות נבחנו גם בקריטריונים הבאים:

➤ **ישימות פוליטית -** באיזו מידה צפויה החלופה המוצעת לזכות לתמיכה מצד מקבלי

ההחלטות, הן בדרג הפוליטי והן בדרג המקצועי? באיזו מידה אפשר יהיה לגייס תמיכה בחלופה בקרב אנשי מקצוע בתחומי הסביבה, החברה והכלכלה? התשובות לשאלות אלה נגזרות מהמידה שבה החלופה תואמת או נוגדת את האינטרסים של מקבלי ההחלטות בדרגים השונים ואת העמדות הרווחות בקרב גורמי המקצוע הרלוונטיים. הישימות הפוליטית צפויה להיות מושפעת גם מיישום החלופה במדינות אחרות בעולם.

➤ **ישימות מנהלית -** באיזו מידה החלופה המוצעת מורכבת ליישום מבחינת תקציב, גיוס כוח

אדם, ביצוע שינויי חקיקה או שינויים בתקנות מנהליות? כמו כן, באיזו מידה מצריך יישום החלופה מעורבות של גופים קיימים במשרדי ממשלה ו/או שיתוף פעולה בין-משרדי?

➤ **סיכונים ותוצאות לואי -** מה הן ההשלכות השליליות שעלולות להיות לחלופה, מה הסיכוי

שהן יתממשו ומה צפוי להיות היקף הנזק אם אכן יתממשו? יש שני סוגים עיקריים של סיכונים: סיכונים כלכליים, בדגש על פגיעה ביציבות המדיניות המאקרו-כלכלית, לדוגמה עקב הגדלה מהירה מדי של החוב הציבורי ושל עלויות גיוס החוב; וסיכונים פוליטיים, בדגש על מתן תמריצים או הזדמנויות למקבלי ההחלטות לנצל לרעה את סמכויותיהם.

➤ **גמישות -** באיזו מידה אפשר יהיה לבטל את החלופה אם היא תתברר כלא אפקטיבית

או כיוצרת השלכות שליליות? האם החלופה "פורצת סכרים" באופן כזה שלאחר יישומה אי אפשר יהיה להחזיר את המצב לקדמותו? האם ביטול החלופה עלול לפגוע באמינות המדיניות? (מכיוון שהציון של קריטריון זה הוא זהה עבור חלופות המימון, לא כללנו אותו בניחות של חלופות אלה).

ד.2. סולם הציונים

90 ומעלה - החלופה נותנת בוודאות גבוהה מענה מצוין לקריטריון

89-80 - החלופה נותנת בוודאות גבוהה מענה טוב לקריטריון או מענה מצוין בוודאות בינונית

79-70 - החלופה נותנת מענה טוב לקריטריון בוודאות בינונית

69-60 - החלופה נותנת מענה חלקי ובינוני לקריטריון

59 ומטה - החלופה נותנת מענה גרוע לקריטריון

טבלה 1: קריטריונים, משקלות וציוני סף

הקריטריון	משקל חלופות מימון	משקל חלופות הקצאה	ציון סף	הסבר המשקל	הסבר ציון הסף
אפקטיביות (בצד המימון ו/או ההקצאה)	36%	35%	70	קריטריון בעל משקל מכריע משום שהוא מתייחס למידה שבה החלופה צפויה להשיג את המטרה	קריטריונים אלה מתייחסים למידה שבה החלופה צפויה לתת מענה אפקטיבי וישים לבעיה, ולכן ציון הסף שלהם הוא 70, כלומר אין לשקול חלופה שנותנת להם מענה בינוני ומטה
הוגנות / שמירה על עקרונות הדמוקרטיה	18%	15%	70	קריטריון בעל משקל גבוה משום שהוא מתייחס למידה שבה החלופה שומרת או מערערת על עקרונות הדמוקרטיה	
ישימות פוליטית	18%	16%	70	קריטריון בעל משקל גבוה מאוד משום שהוא מהווה תנאי הכרחי ליישום החלופה	
ישימות מנהלית	18%	16%	70	קריטריון בעל משקל גבוה מאוד משום שהוא מהווה תנאי הכרחי ליישום החלופה	

הקריטריון	משקל חלופות מימון	משקל חלופות הקצאה	ציון סף	הסבר המשקל	הסבר ציון הסף
סיכונים ותוצאות לזואי	10%	9%	80	קריטריונים שיש לקחת בחשבון	ציון הסף גבוה משום שיש להימנע מחלופות שצפויות בוודאות גבוהה ליצור נזק משמעותי
גמישות	--	9%	60		ציון הסף משקף רצון להימנע מחלופה גרועה בהיבט זה
סה"כ	100	100	70		חלופה שלא נותנת מענה טוב לבעיה ברמת ודאות סבירה לא צריכה להישקל

1. חלופת המשך המצב הקיים

בהתאם למתואר בסעיף ב' לעיל (ובייחוד בסעיף 1.1), משמעות המשך המצב הקיים היא שההשקעה הציבורית האזרחית בתחומי החברה והסביבה תמשיך להיות כפופה למסגרת הקיימת של כללים פיסקליים, שמגבילים משמעותית את הגדלתה, ושלא יכוננו כללים חדשים שיבטיחו את הגדלת ההשקעה החברתית והסביבתית הציבורית.

טבלה 2: ניתוח חלופת המשך המצב הקיים

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד המימון ו/או ההקצאה)	35%	55	המצב הנוכחי לא מבטיח מימון ארוך טווח לטובת השקעה חברתית וסביבתית. המצב הנוכחי מבטיח באופן חלקי בלבד, בכמה תחומים ספציפיים, הקצאה יציבה ומתמשכת לטובת מטרות אלו.
הוגנות ושמידה על עקרונות הדמוקרטיה	15%	70	המצב הנוכחי שומר באופן פורמלי על עקרונות הדמוקרטיה במובן זה שהוא מותיר את הסמכות לקבוע את הפרמטרים המרכזיים של הקצאה ומימון השקעה חברתית וסביבתית בידיהם של נבחרי הציבור. עם זאת, הוא משמר מצב שבו קיימת העדפה מובנית לאינטרסים של קבוצות חברתיות חזקות עקב הדומיננטיות של הכללים הפיסקליים הקיימים.
ישימות פוליטית	16%	90	הישימות הפוליטית של שימור המצב הקיים היא גבוהה, אם כי לאורך זמן היעדר השקעה חברתית וסביבתית עשוי לפגוע בלגיטימציה הציבורית ובאמון הציבורי במערכות השלטון, ובכך להחליש את הישימות הפוליטית של המצב הקיים.
ישימות מנהלית	16%	90	הישימות המנהלית של שימור המצב הקיים היא גבוהה, אם כי לאורך זמן היעדר השקעה חברתית וסביבתית עלול להוביל לעלויות תקציביות משמעותיות ולחוסר מוכנות של המערכות הציבוריות להתמודדות עם ההשלכות החברתיות והסביבתיות שצפויות לנבוע מהשקעת החסר.
סיכונים ותוצאות לוואי	9%	70	לכאורה, שימור המצב הקיים לא מציב סיכונים מיוחדים בטווח המיידי, אולם בטווח הארוך צפויות להיות לו תוצאות לוואי שליליות חמורות, כפי שצוין לעיל.

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
גמישות	9%	80	אפשר לשנות את המצב הקיים בכל עת, אולם יש לקחת בחשבון כי ככל שחולף הזמן, היקף השינוי הנדרש צפוי להיות משמעותי יותר, ובהתאם לכך גם היקף המשאבים שיהיה צורך לגייס, מה שעשוי להקשות על יישום שינויים.
סה"כ	100%	72.05	החלופה לא עוברת את ציון הסף בקריטריון האפקטיביות ובקריטריון הסיכונים ותוצאות הלוואי.

ה.2. חלופות בצד המימון

החלופות בצד המימון מוצגות להלן לפי מידת הקרבה או הריחוק שלהן מהמצב הקיים. שלוש החלופות הראשונות מבוססות על התאמות של מערכת הכללים הפיסקליים שקיימת כיום, תוך שימור רכיבי היסוד שלהם, ובפרט היעד המרכזי שלהם: צמצום החוב הציבורי. חלופה 1 מציעה להציב יעד פחות מרסן לצמצום החוב הציבורי, ואילו חלופות 2 ו-3 מציעות לאזן את יעד צמצום החוב עם הצבת יעד לגודל ההוצאה הציבורית. חלופות 4 ו-5 מבוססות על התאמה משמעותית יותר של מערכת הכללים הפיסקליים הקיימת באמצעות שינוי ההגדרה של היעד המרכזי שלהם: שינוי ההגדרה של חוב ציבורי או התמקדות בעלות גיוס החוב במקום בגודל החוב הציבורי. חלופות 6 ו-7 מציעות אלטרנטיבות משמעותיות יותר למסגרת הקיימת של כללים פיסקליים: חלופה 6 מציעה להחריג באופן מלא השקעות ציבוריות אזוריות מהכללים הפיסקליים, וחלופה 7 מציעה פיתוח מנגנוני מיסוי אלטרנטיביים.

חלופה 1: שינוי "כלל ההוצאה" הקיים

כפי שצוין לעיל, "כלל ההוצאה" הוא הכלל הפיסקלי העיקרי בישראל, והוא מכוון לצמצום ההוצאה הציבורית. הוא עבר כמה גלגולים בעבר, וכיום הוא מבוסס על נוסחה מרסנת במיוחד. חלופה זו משמרת את ההיגיון העקרוני, המרסן, של כלל ההוצאה, תוך שינוי שיאפשר הגדלה משמעותית יותר של ההוצאה הציבורית במסגרת ההיגיון המרסן הכולל, וזאת באמצעות שינוי יעד החוב הרצוי לצורך חישוב מקדם הריסון. לדוגמה, טרכטנברג ופופליקר (2021, עמוד 62) מציינים יחס של בין 73% ל-79% בהינתן השינויים שחלו ביחס החוב/תוצר של מדינות הייחוס, או באמצעות חזרה לנוסחה שאימצה הממשלה ב-2011.

טבלה 3: ניתוח חלופת מימון 1 - שינוי "כלל ההוצאה" הקיים

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד המימון)	36%	60	בהיתן שימור ההיגיון המרסן של כלל ההוצאה הקיים, החלופה מאפשרת הגדלה מוגבלת בלבד של ההוצאה ציבורית, שיכולה לשפר במידה מסוימת את התקציב הזמין לטובת השקעה חברתית או סביבתית, ומבחינה זו היא עדיפה על המצב הקיים. במקרה שבו אין פער מול יעד החוב הרצוי, מדובר לכל היותר בהגדלת ההשקעה בהיקף הגידול בצמיחה (או בהגדלת ההשקעה בשיעור גידול האוכלוסייה + 1%). במקרה שבו יש פער מול יעד החוב הרצוי, מדובר על גידול נמוך יותר במשאבים הזמינים להשקעה.
הוגנות	18%	75	חלופה זו מבוססת על דפוסי המימון הרגילים של ההוצאה הציבורית בישראל, כלומר על המבנה הקיים של מערכת המס ושל אופי גיוס חוב ציבורי, שיש בו רכיבים פרוגרסיביים ורגרסיביים. החלופה גם משמרת את החלוקה הקיימת של נטל המימון בין הדור הנוכחי לדורות הבאים.
ישימות פוליטית	18%	85	הישימות הפוליטית גבוהה. החלופה מבוססת על התאמה קלה יחסית של המסגרת הקיימת של הכללים הפיסקליים. היא עשויה לעורר התנגדות מסוימת מצד "ניצים פיסקליים", ובכלל זה גורמים מסוימים במשרד האוצר, שעשויים להקשות על יישומה, ו/או גורמים במערכת הפוליטית (מי שעמדו, לדוגמה, מאחורי שינוי הנוסחה הקיימת ב-2015, כך שתהפוך למרסנת יותר). מצד שני, חלופה זו מבוססת על מנגנונים שהתקיימו בעבר, ויש להניח שגם כלכלנים מרכזיים עשויים לתמוך בה.
ישימות מנהלית	18%	95	הישימות המנהלית גבוהה מאוד. החלופה מצריכה שינויים קלים בלבד באופן שבו מנוהלים ומבוקרים מצרפי התקציב כבר היום.
סיכונים ותוצאות לוואי	10%	75	בחלופה זו, מידת הנוקשות של המסגרת הפיסקלית נשארת דומה למצב הקיים, כך שלכאורה הסיכונים בה דומים לאלה שקיימים במצב הקיים. עם זאת, בהיעדר קריטריונים ברורים להצדקת השינוי, חלופה זו פותחת פתח לשינויים לא ענייניים בפרמטרים שמגדירים את המסגרות הפיסקליות הקיימות באופן שדווקא עלול לפגוע באמינות המדיניות הפיסקלית.
סה"כ	100%	75.0	חלופה זו לא עוברת את ציון הסף בקריטריון האפקטיביות ובקריטריון הסיכונים ותוצאות הלוואי.

חלופה 2: הגדרת יעד לגודל ההוצאה הציבורית (הצעת טרכטנברג ופופליקר)

הרעיון הבסיסי של חלופה זו, לעומת החלופה הקודמת, הוא שעל מנת לצמצם את הפגיעה מתמשכת בשירותים האזרחיים, לא מספיק להגדיר יעד חוב/תוצר גבוה יותר בשקלול מקדם הריסון בנוסחת כלל ההוצאה, אלא יש לכלול בנוסחת כלל ההוצאה גם יעד לגודל ההוצאה הציבורית. בהנחה שגודל ההוצאה הציבורית הרצוי בישראל כיום הוא גדול יותר מהמצב הנוכחי, הגדרת יעד לגודל ההוצאה תאפשר הגדלת ההוצאה הציבורית על שירותים חברתיים וסביבתיים במקביל לשמירה על יעדים פיסקליים.

טבלה 4: ניתוח חלופת מימון 2 - הגדרת יעד לגודל ההוצאה הציבורית

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד המימון)	36%	75	בהשוואה לחלופה 1, חלופה זו מאפשרת עקרונית הגדלה משמעותית יותר של ההוצאה ציבורית, משום שהיא מאזנת בין יעד החוב ליעד ההוצאה הציבורית. החלופה, כפי שנוסחה על ידי טרכטנברג ופופליקר, לא מבטיחה גידול בהוצאה (שכן ממשלה יכולה לבחור גם ביעד נמוך מהקיים), אולם סביר להניח שהתחייבות ציבורית בנושא תביא להגדלת גודל ההוצאה. עם זאת, המידה שבה תוגדל ההוצאה הציבורית תלויה ביעדים הקונקרטיים שיוגדרו לגובה החוב ולגודל ההוצאה, ובכל מקרה לא מובטח שהגידול יופנה לטובת השקעה חברתית או סביבתית.
הוגנות	18%	75	חלופה זו מבוססת על דפוסי המימון הרגילים של ההוצאה הציבורית בישראל, כלומר על המבנה הקיים של מערכת המס ושל אופי גיוס חוב ציבורי, שיש בו רכיבים פרוגרסיביים ורגרסיביים.
ישימות פוליטית	18%	80	הישימות הפוליטית בינונית-גבוהה. החלופה לא מבטלת את המסגרת הפיסקלית הקיימת, אלא מוסיפה לה נדבך, ובמובן זה לא צפויה לעורר התנגדות משמעותית מצד גורמי מקצוע, למעט מצידם של "ניצים פיסקליים" באוצר ובמערכת הפוליטית. החלופה גם צפויה לזכות לתמיכה חלקית לפחות מצד כלכלנים מרכזיים.
ישימות מנהלית	18%	95	הישימות המנהלית גבוהה מאוד. החלופה מצריכה עדכון של המנגנונים הקיימים לניהול מצרפי התקציב. החלופה לא מצריכה הקמה של מגנונים מנהליים חדשים או הקצאת משאבים משמעותית.

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
סיכונים ותוצאות לזואי	10%	80	מבחינת סיכונים כלכליים, חלופה זו לא מגבירה את הסיכון למדיניות המאקרו-כלכלית בצורה משמעותית. כמו כן, בהשוואה לחלופה 1 היא מפחיתה את הסיכון לשינויים לא ענייניים בהגדרת המסגרות הפיסקליות הקיימות ומסכנת פחות את אמינות המדיניות הפיסקלית.
סה"כ	100%	80.0	חלופה זו עוברת את ציון הסף בכל הקריטריונים.

חלופה 3: הגדרת ממוצע ההוצאה האזרחית במדינות ה-OECD כיעד לגודל ההוצאה האזרחית בישראל

הרעיון הבסיסי של חלופה זו זהה לזה של החלופה הקודמת, אלא שהיא מציעה להגדיר יעד קונקרטי לגודל ההוצאה האזרחית בישראל לפי ממוצע מדינות ייחוס / במדינות OECD.

טבלה 5: ניתוח חלופת מימון 3 - הגדרת ממוצע ההוצאה האזרחית במדינות ה-OECD כיעד לגודל ההוצאה בישראל

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד המימון)	36%	85	בדומה לחלופה 2, חלופה זו מאפשרת עקרונית הגדלה משמעותית יותר של ההשקעה האזרחית, משום שהיא מאזנת בין יעד החוב ליעד גודל ההוצאה הציבורית. בניגוד לחלופה הקודמת, חלופה זו תומכת במידה רבה יותר בגידול בהוצאה, שכן גובה ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל נמוך הן מממוצע ה-OECD והן מממוצע מדינות ייחוס ^ט (בן בשט ובן-צור, 2023).
הוגנות	18%	75	חלופה זו מבוססת על דפוסי המימון הרגילים של ההוצאה הציבורית בישראל, כלומר על המבנה הקיים של מערכת המס ושל אופי גיוס חוב ציבורי, שיש בו רכיבים פרוגרסיביים ורגרסיביים.

^ט בעבודה המדוברת מדינות הייחוס הן אוסטרליה, בלגיה, דנמרק, פינלנד, הולנד ושוודיה. לדברי המחברים, "בכולן התוצר לנפש גבוה מזה של ישראל וגודל האוכלוסייה דומה יחסית לזה של ישראל. ההוצאות הציבוריות במדינות אלה מהוות למעלה מ-45% מהתמ"ג, כך שהן מהוות דוגמה למדינות מפותחות וחזקות, שמנהלות מגזר ציבורי גדול ואפקטיבי".

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
ישימות פוליטית	18%	75	הישימות הפוליטית בינונית. בדומה לחלופה 2, חלופה זו לא מבטלת את המסגרת הפיסקלית הקיימת, אלא מוסיפה לה נדבך. עם זאת, החלופה מקבעת מנגנון של הגדלת גודל ההוצאה הציבורית, לפחות בטווח הזמן שיידרש כדי להגיע לממוצע המדינות שייבחרו. מסיבות אלה החלופה עשויה לעורר התנגדות משמעותית יותר מצד גורמי המקצוע ובמערכת הפוליטית בהשוואה לחלופה הקודמת.
ישימות מנהלית	18%	95	הישימות המנהלית גבוהה מאוד. החלופה מצריכה עדכון של המנגנונים הקיימים לניהול מצרפי התקציב. החלופה לא מצריכה הקמה של מגנונים מנהליים חדשים או הקצאת משאבים משמעותית.
סיכונים ותוצאות לוואי	10%	80	מבחינת סיכונים כלכליים, חלופה זו לא מגבירה את הסיכון למדיניות המאקרו-כלכלית בצורה משמעותית, למעט במקרה של הגדלה חריגה של ההוצאה הביטחונית. כמו כן, בהשוואה לחלופה 2, היא מפחיתה את הסיכון לשינויים לא ענייניים בהגדרת המסגרות הפיסקליות הקיימות ומסכנת פחות את אמינות המדיניות הפיסקלית.
סה"כ	100%	82.7	החלופה עוברת את ציון הסף בכל הקריטריונים.

חלופה 4: מעבר לכללים פיסקליים המבוססים על שיקולים מימוניים - שינוי הגדרת "חוב ציבורי" ל"שווי נטו של המגזר הציבורי"

כל חלופות המימון שתוארו לעיל מתייחסות באופן ישיר לפרמטר של יחס החוב/תוצר בלי להתחשב במשמעויות הפיננסיות המעשיות של פרמטר זה. חלופה זו מבוססת על היגיון אחר, שלפיו על הפרמטרים שיש לקחת בחשבון בעיצוב המסגרת הפיסקלית להתייחס באופן ישיר להשלכות הקונקרטיות של חוב במונחים מימוניים. בחלופה זו היגיון זה בא לידי ביטוי באמצעות התבססות על הפרמטר "שווי נטו של המגזר הציבורי", שבמסגרתו תשוקלל ההשפעה של היקף ההשקעה של המגזר הציבורי גם על ההתחייבויות וגם על הנכסים של המגזר הציבורי, הן בהווה הן בעתיד.

טבלה 6: ניתוח חלופת מימון 4 - מעבר לכללים פיסקליים המבוססים על שיקולים מימוניים: שינוי הגדרת "חוב ציבורי" ל"שווי נטו של המגזר הציבורי"

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד המימון)	36%	90	חלופה זו מאפשרת הגדלה משמעותית יחסית של המימון עבור השקעה חברתית או סביבתית משום שהיא מבוססת על הגדרה פחות "שמרנית" של יעד הכללים הפיסקליים. בנוסף לכך, החלופה מעודדת את מקבלי ההחלטות להגדיל את ההשקעה החברתית והסביבתית בהווה, משום שזו צפויה להגביר את מרחב הפעולה הפיסקלי העתידי.
הוגנות	16%	75	חלופה זו מבוססת על דפוסי המימון הרגילים של ההוצאה הציבורית בישראל, כלומר על המבנה הקיים של מערכת המס ושל אופי גיוס חוב ציבורי, שיש בו רכיבים פרוגרסיביים ורגרסיביים.
ישימות פוליטית	16%	80	הישימות הפוליטית בינונית-גבוהה. החלופה אומצה לאחרונה בבריטניה ונדונה בהרחבה במסמכים של קרן המטבע ושל גופים אחרים בזרם המרכזי של קבלת החלטות כלכליות. יחד עם זאת, מדובר בחלופה חדשנית יחסית, שטרם נוסתה בצורה משמעותית בעולם, וככזו עשויה לעורר התנגדות. כמו בחלופות אחרות, גם פה צפויה התנגדות של "ניצים פיסקליים", ובכללם גורמים במשרד האוצר.

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
ישימות מנהלית	16%	70	הישימות המנהלית בינונית. המעבר לחישוב "שווי נטו של המגזר הציבורי" מצריך התאמה ועדכון של כלי מדידה וחשבונאות קיימים, לצד הכרעות מורכבות ביחס לשאלות כמו איך קובעים את התשואה הצפויה של ההשקעה, בייחוד של השקעות חברתית לא פיננסיות, ואיך קובעים ערכי בלאי. הכרעות כאלה מצריכות הקמת יחידות חדשות שיעסקו בהערכת עלות-תועלת (Chai et al., 2024, pp. 18-19).
סיכונים ותוצאות לואי	10%	90	חלופה זו מגמישה את המסגרת הקיימת של הכללים הפיסקליים, אך עושה זאת על בסיס שיקולים כלכליים-מימוניים מקצועיים, ומבחינה זו היא פחות רגישה למניפולציות בהשוואה לחלופות אחרות.
סה"כ	100%	81.9	חלופה זו עוברת את ציון הסף בכל הקריטריונים.

חלופה 5: מעבר לכללים פיסקליים מבוססים שיקולים מימוניים - מעבר למדד רמת תשלומי הריבית ביחס לתוצר (burden of servicing debt)

בדומה לחלופה 4, גם חלופה זו מבוססת על כך שבעיצוב המסגרת הפיסקלית יש להתייחס באופן ישיר להשלכות הקונקרטיות של חוב במונחים מימוניים. בחלופה זו היגיון זה בא לידי ביטוי בהתבססות על הפרמטר "רמת תשלומי הריבית ביחס לתוצר", שלפיו אפשר יהיה להגדיל את היקף ההוצאה הציבורית כל עוד עלות גיוס חוב לא עולה על קצב הצמיחה והגידול שנגזר ממנו בהיקף הכנסות המדינה.

טבלה 7: ניתוח חלופת מימון 5 - מעבר לכללים פיסקליים מבוססים שיקולים מימוניים:
מעבר למדד רמת תשלומי הריבית ביחס לתוצר

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד המימון)	36%	80	חלופה זו מאפשרת הגדלה משמעותית יחסית של המימון עבור השקעה חברתית או סביבתית משום שהיא מבוססת על הגדרה פחות "שמרנית" של יעד הכללים הפיסקליים. בניגוד לחלופה הקודמת, חלופה זו לא מעודדת מקבלי החלטות להגדיל את ההשקעה החברתית והסביבתית באופן ישיר, אלא רק מגדילה פוטנציאלית את מרחב הפעולה הפיסקלי שעומד לרשותם (Chai et al., 2024, p. 18).
הוגנות	18%	75	חלופה זו מבוססת על דפוסי המימון הרגילים של ההוצאה הציבורית בישראל, כלומר על המבנה הקיים של מערכת המס ושל אופי גיוס חוב ציבורי, שיש בו רכיבים פרוגרסיביים ורגרסיביים.
ישימות פוליטית	18%	80	הישימות הפוליטית בינונית-גבוהה. בהשוואה לחלופה הקודמת, חלופה זו נדונה פחות במסמכים אקדמיים מקצועיים, והיא גם טרם אומצה במדינות אחרות. עם זאת, מדובר בחלופה עם היגיון כלכלי רב, ומסיבה זו היא דווקא עשויה לזכות לתמיכה של כלכלנים מרכזיים. כמו בחלופות אחרות, גם פה צפויה התנגדות של "ניצים פיסקליים", ובכללם גורמים במשרד האוצר.
ישימות מנהלית	18%	90	הישימות המנהלית גבוהה. המעבר לחישוב עלות גיוס החוב אל מול גובה התוצר מצריך התאמה קלה בלבד של כלי מדידה וחשבונאות קיימים, ולא מצריך הקמת יחידות חדשות או שינויים משמעותיים אחרים.
סיכונים ותוצאות לוואי	10%	90	חלופה זו מגמישה את המסגרת הקיימת של הכללים הפיסקליים, אך עושה זאת על בסיס שיקולים כלכליים-מימוניים מקצועיים, ומבחינה זו פחות רגישה למניפולציות בהשוואה לחלופות אחרות.
סה"כ	100%	81.9	חלופה זו עוברת את ציון הסף בכל הקריטריונים.

חלופה 6: "כלל זהב" - החרגת השקעות מהכללים הפיסקליים

המשמעות של "כלל זהב" היא שעל ההוצאות השוטפות להיות ממומנות באופן מלא בהווה, כלומר אין לממן הוצאות שוטפות באמצעות גירעון, ואילו השקעות יכולות להיות ממומנות באופן גירעוני, כלומר על ידי חוב, משום שהן צפויות לשאת פרי עתידי, כלומר להגדיל בעתיד את ההכנסות (או לצמצם הוצאות). המשמעות בפועל בישראל היא שהוצאות שיוגדרו כהשקעות יוחרגו מהכללים הפיסקליים. שאלת המפתח בהקשר זה היא איזו הוצאה תוגדר כ"השקעה". בהקשר של הדיון הנוכחי, על פי רוב ההנחה בספרות היא ש"כלל זהב" יוחל על השקעות בתחום הסביבה (ובכלל זה בתחומי התחבורה והאנרגיה), אולם אפשר בהחלט להצדיק את ההחלה של "כלל זהב" גם על הגדלת הוצאה בתחום השירותים החברתיים ככל שזו צפויה לתרום להון האנושי ולפריון במשק.

טבלה 8: ניתוח חלופת מימון 6 - "כלל זהב": החרגת השקעות מהכללים הפיסקליים

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד המימון)	36%	95	היתרון של חלופה זו בהשוואה לחלופות הקודמות הוא בכך שהיא למעשה מחריגה השקעות מהכללים הפיסקליים, ובכך מאפשרת, עקרונית, הגדלה משמעותית של המשאבים שיוקצו לטובת השקעה ציבורית אזורית, ובפרט ככל שהגדרה של "כלל זהב" לא תהיה מצומצמת לתחום הסביבה בלבד, אלא תחול על כל הגדלה של הוצאה אזורית שצפויה לתרום לפריון ולצמיחה במשק.
הוגנות	18%	90	"כלל זהב" מגביר את ההוגנות של מנגנון המימון משום שהוא מעביר חלק משמעותי יותר של נטל מימון החוב לדור משלמי המיסים בעתיד, שיהיו הנהנים העיקריים מהגדלת ההשקעה הציבורית בהווה.
ישימות פוליטית	18%	70	הישימות הפוליטית בינונית. החלופה אינה מבוססת על מנגנוני מימון קיימים, אלא מגדירה מנגנון חדש שלא קיים בישראל ולכן עשוי לעורר התנגדות, בייחוד מצידם של "ניצים פיסקליים". כפי שצוין לעיל, החלופה נדונה בהרחבה בדיונים עכשוויים לגבי הגדלת המימון בהשקעה ציבורית בייחוד באירופה, ולאחרונה אומצה (מחדש) בבריטניה, מה שעשוי להגביר את הישימות הפוליטית שלה (אבל בעיקר סביב השקעה סביבתית, משום שהיא נדונה או מיושמת בעיקר בתחום זה ולא בתחום ההשקעה החברתית).

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
ישימות מנהלית	18%	75	נקודת התורפה העיקרית של חלופה זו מבחינת הישימות המנהלית נוגעת לקושי הכרוך בהבחנה בין הוצאות שוטפות רגילות להוצאות שמוגדרות כ"השקעה". לדוגמה, סבסוד תחבורה ציבורית יכול להיחשב להוצאה שוטפת "רגילה", אך גם להשקעה שעשויה להניב פירות עתידיים בזכות צמצום השימוש ברכב פרטי, הפחתת נסועה, פקקים וזיהום אוויר. במילים אחרות, יישום חלופה זו יצריך הקמה של מנגנונים שיאפשרו הבחנה בין סוגים שונים של הוצאה ציבורית. עם זאת, יש לציין שמנגנונים כאלה קיימים במדינות אחרות שבהן מיושם "כלל זהב" (בריטניה לדוגמה) ואפשר ללמוד מהן.
סיכונים ותוצאות לוואי	10%	75	ההבחנה בין "השקעה" ל"הוצאה שוטפת" היא לא תמיד חד-משמעית, ואפשר לאפיין הוצאות שוטפות שונות גם בתור השקעה. לכן, אימוץ של "כלל זהב" עלול להביא למניפולציות, כך שהוצאות שהן למעשה הוצאות שוטפות יוגדרו כ"השקעה", ומתוך כך תיפגע האמינות של המדיניות הפיסקלית (Chai et al., 2024, p. 17; Clift, 2023, pp. 265-266).
סה"כ	100%	84.0	החלופה לא עוברת את ציון הסף בקריטריון הסיכונים ותוצאות הלוואי.

חלופה 7: מנגנונים אוטומטיים של התאמת מיסוי

חלופה זו תואמת את היגיון "המזהם משלם", שקיים במדינות שונות בהקשר הסביבתי, ומרחיבה אותו להיגיון "המזיק משלם", שיכול לחול גם בהקשרים חברתיים. החלופה מבוססת על הגדלת המקורות עבור השקעה סביבתית וחברתית באמצעות העלאת גובה המס על גופים היוצרים נזק חברתי וסביבתי. החלופה מצריכה הגדרת יעד רצוי בתחום החברתי או הסביבתי (לדוגמה, יעד להפחתת פליטות פחמן לשנה מסוימת או יעד להפחתת תחלואה בסרטן ריאות), ומתבססת על העלאה אוטומטית של גובה המס המשולם על ידי הגופים המזיקים כאשר גדל הפער בין המצוי לרצוי, והקטנה אוטומטית של גובה המס כאשר הפער מצטמצם.

טבלה 9: ניתוח חלופת מימון 7 - מנגנונים אוטומטיים של התאמת מיסוי

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד המימון)	36%	75	מידת האפקטיביות של חלופה זו תלויה בגובה המס העודף שיוגדר. כמו כן, חלופה זו לא מבטיחה יציבות של המימון עבור השקעה חברתית או סביבתית בשל השינויים הצפויים בגובה המס משנה לשנה.
הוגנות	18%	100	חלופה זו מגבירה משמעותית את הוגנות המימון בהינתן שמיישמים את החלופה, תוצאה הבלתי רצויה במונחים של מצב סביבתי או חברתי נשאים בנטל המימון. מי שיזהמו יותר ישלמו יותר, ולהפך.
ישימות פוליטית	18%	80	ההגיונות הגבוהה שמאפיינת חלופה זו עשויה לתמוך משמעותית גם בפופולריות שלה, ומתוך כך גם בישימות הפוליטית שלה. כמו כן, החלופה עשויה להיתמך על ידי "ניצים פיסקליים" גם משום שהיא מביאה להגדלת מקורות שלא באמצעות גיוס חוב וגם משום שהיא חותרת לצמצום פעילות כלכלית לא רצויה. עם זאת, המתנגדים להתערבות ממשלתית עשויים לראות בה מהלך של התערבות יתר ברמת "המיקרו". כמו כן, הגדלת המיסוי עלולה לעורר התנגדות של מי שיושפעו ממנה.
ישימות מנהלית	18%	65	הישימות המנהלית נמוכה. מדובר בחלופה מורכבת ליישום משום שהיא תצריך הגדרה של הגופים הנושאים באחריות ומדידה של מידת אחריותם לתוצאות סביבתיות או חברתיות בלתי רצויות, מה שעשוי להצריך משאבים תקציביים ומנהליים משמעותיים. יש גם לקחת בחשבון שיש תחומים שבהם הגדרה ומדידה כזו היא קשה במיוחד (לדוגמה, האחריות על עוני או אי-שוויון נובעת מגורמים רבים), בהשוואה לתחומים אחרים שבהם היא עשויה להיות בת ביצוע, גם אם מורכבת (לדוגמה, אפשר לזהות קשר סיבתי ברור יחסית בין מי שגורמים לזיהום אוויר לסרטן ריאות, או בין הפעילות של חברות מזון מסוימות לעלייה בהשמנת יתר או בסוכרת).
סיכונים ותוצאות לוואי	10%	95	החלופה לא יוצרת סיכונים מאקרו-כלכליים מיוחדים וגם לא מייצרת תמריצים משמעותיים למניפולציה פוליטית.
סה"כ	100%	80.6	החלופה לא עוברת את ציון הסף בקריטריון ישימות מנהלית.

טבלה 10: חלופות בצד המימון - סיכום ביניים

החלופה	אפקטיביות	הוגנות	ישימות פוליטית	ישימות מנהלית	סיכונים ותוצאות לוואי	סה"כ
1. שינוי "כלל ההוצאה" הקיים	60	75	85	95	75	75
2. הגדרת יעד לגודל ההוצאה הציבורית	75	75	80	95	80	80
3. הגדרת ממוצע ההוצאה האזרחית במדינות ה-OECD כיעד לגודל ההוצאה האזרחית בישראל	85	75	75	95	80	82.7
4. מעבר לכללים פיסקליים המבוססים על שיקולים מימוניים - שינוי הגדרת "חוב ציבורי" ל"שווי נטו של המגזר הציבורי"	90	75	80	70	90	81.9
5. מעבר לכללים פיסקליים המבוססים על שיקולים מימוניים - מעבר למדד רמת תשלומי הריבית ביחס לתוצר	80	75	80	90	90	81.9
6. "כלל זהב" - החרגת השקעות מהכללים הפיסקליים	95	90	70	75	75	84
7. מנגנונים אוטומטיים של התאמת מיסוי	75	100	80	65	95	80.6

כפי שאפשר לראות בטבלה לעיל, יש כמה חלופות שלא עוברות את ציון הסף בקריטריונים שונים (מסומנות בכתום). ראשית, הגדרנו ציון סף גבוה בקריטריון "סיכונים תופעות לוואי". שתיים מהחלופות לא עוברות את ציון הסף של הקריטריון הזה: חלופה 1 - "שינוי כלל ההוצאה" וחלופה 6 - "כלל זהב" (זאת למרות שחלופה 6 זוכה לציון הכולל הגבוה ביותר, בעיקר בזכות הציון הגבוה שקיבלה בקריטריון האפקטיביות). חלופה 7 - "מנגנוני מימון אוטומטיים" - לא עוברת את ציון הסף של קריטריון "ישימות מנהלית".

ארבע חלופות (חלופות 2-5) עוברות את ציון הסף בכל הקריטריונים. חלופה 2 - "הגדרת יעד לגודל ההוצאה הציבורית" - מקבלת את הציון הנמוך ביותר מבין הארבע, בעיקר בגלל האפקטיביות הנמוכה יחסית שלה. חלופה 3 - הגדרת ממוצע ההוצאה האזרחית - מהווה גרסה משופרת של חלופה 2; האפקטיביות שלה גבוהה יותר בזכות הגדרת יעד לגודל ההוצאה הציבורית לפי ממוצע מדינות ייחוס, אולם ההבדל הזה בין החלופות צפוי לפגוע בישימות הפוליטית שלה. בשל המשקל הגבוה יותר שניתן לקריטריון האפקטיביות, חלופה זו זוכה לציון הגבוה ביותר מבין הארבע. הישימות הפוליטית של חלופות 4 ו-5, שמגדירות מחדש את הפרמטר המרכזי שאליו מכוונים הכללים הפיסקליים, צפויה להיות גבוהה יותר מהישימות של חלופה 3. חלופות אלה זוכות לציון זהה, אולם הן משקפות שקלול תמורות (trade-off) בין אפקטיביות לישימות מנהלית. לחלופה 4 - שינוי הגדרת "חוב ציבורי" ל"שווי נטו של המגזר הציבורי" - יש אפקטיביות גבוהה לצד ישימות מנהלית נמוכה. חלופה 5 - התמקדות בעלות גיוס החוב - מקטינה את האפקטיביות, אולם היא קלה יותר ליישום מבחינה מנהלית.

מכיוון שחלופות 2-5 זהות בקריטריון ההוגנות, הציונים שלהן שוקללו מחדש ללא פרמטר זה. "היתרון" היחסי של חלופה 3 בשקלול זה (ציון 84.5) נשמר ביחס לחלופות האחרות, אולם הפער בינה ובין חלופות 4 ו-5 מצטמצם מעט (ציון 83.25). בהתאם לכך, אי אפשר לקבוע באופן חד-משמעי איזו משלוש חלופות אלה עדיפה.

ה.3. חלופות בצד ההקצאה

החלופות בצד ההקצאה מחולקת לשתי קטגוריות. הקטגוריה הראשונה - הגדרת יעדי הקצאה - היא ברוח ההגדרה של יעדים בתחומי המדיניות המאקרו-כלכלית, כמו יעדים פיסקליים ויעדי אינפלציה. לקטגוריה זו משתייכות חלופה 1 - הגדרת יעדי תוצאה; וחלופה 2 - הגדרת יעדי תשומות. הקטגוריה השנייה - מיסוד גופים אוטונומיים של ייעוץ ו/או קבלת החלטות - היא ברוח המוסדות שקיימים בתחומי המדיניות המאקרו-כלכלית, כמו בנקים מרכזיים עצמאיים ומועצות פיסקלית. לקטגוריה זו משתייכות שלוש החלופות הנותרות: חלופה 3 - הקמת גופי ייעוץ אוטונומיים; חלופה 4 - קרנות השקעות בתחום הסביבתי; וחלופה 5 - קרנות השקעות בתחום החברתי.

חלופה 1: הגדרת יעדי תוצאה ומנגנון הקצאה אוטומטי

ההיגיון העומד מאחורי חלופה זו הוא הגדרת יעדי תוצאה בתחומי החברה והסביבה וקביעת מנגנון אוטומטי להגדלת התקציבים הדרושים לטובת השגת יעדים אלה, כך שהתקציב המוקצה יגדל ככל שהפער בין המצב הרצוי והמצוי יהיה גדול יותר, ולהפך. משמעות המנגנון האוטומטי היא שהיקף התקציב שיוקצה לטובת סגירת הפער בתוך X שנים ייקבע מראש (לדוגמה, בכל שנה יוקצה 1/10 מהתקציב המשוער הדרוש לצמצום הפער). יש דוגמאות רבות ליעדי תוצאה בתחומים החברתיים והסביבתיים, ומנגנון כזה יכול להיות מוחל בנפרד על

יעדים פרטניים (לדוגמה, בתחום הסביבה ייקבע יעד נפרד להפחתת פליטות גזי חממה, יעד נפרד לשימור המגוון הביולוגי וכן הלאה; או בתחום החברתי - יעד נפרד להפחתת העוני, יעד נפרד להישגי תלמידים וכן הלאה), או ליצור שקלול של יעדים בתחום החברתי ושקלול של יעדים בתחום הסביבתי (שיעודכנו מעת לעת).

טבלה 11: ניתוח חלופת הקצאה 1 - הגדרת יעדי תוצאה ומנגנון הקצאה אוטומטי

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד ההקצאה)	35%	75	האפקטיביות בינונית. הקצאה על בסיס יעדים תומכת באופן משמעותי בכך שיוקצו משאבים להשקעה חברתית וסביבתית. עם זאת, ייתכן מאוד שיהיה קשה להגדיר את ההיקף המתאים של התקציבים הנדרשים להשגת היעדים שהוגדרו, והדבר עלול לפגוע באפקטיביות של ההקצאה. קושי זה עשוי להצטמצם לאורך זמן, בהנחה שמתרחש תהליך למידה. בנוסף, היעדים עלולים להשתנות עם חילופי השלטון, ולהפוך בשל כך ליעדים קצרי טווח בלבד. מגבלה נוספת נובעת מכך שבהינתן שככל שהמגמה היא של שיפור אבסולוטי (לדוגמה, בתחום הבריאות או החינוך), יעדים שנראים שאפתניים בהווה עלולים להפוך להצדקה לשימור המצב הקיים בעתיד. לפיכך, האפקטיביות של יעדי תוצאה תלויה בקיום מנגנון עדכון שלהם (לדוגמה, באמצעות גופי ייעוץ שידונו להלן).
שמירה על עקרונות הדמוקרטיה	15%	90	חלופה זו פוגעת בדמוקרטיה באופן מוגבל, משום שהגדרת היעדים אמורה להיעשות על ידי נבחרی הציבור בהווה, אולם ככל שהיעדים מחייבים לטווח ארוך (לדוגמה, ל-10 שנים לאחר שנקבעו), בהכרח מצטמצם מרחב שיקול הדעת של נבחרי הציבור בעתיד. אפשר למתן את הפגיעה בדמוקרטיה באמצעות מנגנון שינוי של היעדים באמצע תקופה, שמבוסס, לדוגמה, על רוב מיוחד.
ישימות פוליטית	16%	80	הישימות הפוליטית בינונית-גבוהה. חלופה זו מגבילה את שיקול הדעת של הדרג הנבחר, וצפויה לעורר התנגדות מצד חלקים משמעותיים במערכת הפוליטית. מבחינת הדרג המקצועי בממשלה, החלופה תואמת תפיסה רווחת שחותרת להגביל את שיקול הדעת של הדרג הפוליטי בשל הטיות שונות, וגם היגיון מרכזי של ניהול מבוסס תפוקות ותוצאות, ועשויה לזכות לתמיכה רבה יחסית בשל כך.

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
ישימות מנהלית	16%	75	הישימות המנהלית בינונית. חלופה זו מצריכה חיזוק של מנגנונים קיימים, הקמת מנגנונים חדשים להגדרת יעדים חברתיים וסביבתיים ומעקב אחר המידה שבה יעדים אלה מושגים בתחומים שונים. כפי שצוין לעיל, מדובר על מערך מורכב של יעדים ומדדים, שגם ההגדרה שלהם וגם המעקב אחריהם עשויים להיות מורכבים. עם זאת, חלק ניכר מהמדדים והיעדים קיימים ומנוטרים כבר היום, לדוגמה, היקף פליטות גזי חממה או רמת העוני.
סיכונים ותוצאות לוואי	9%	85	השליטה הפוליטית על התהליך עלולה להביא להשפעה מסוימת של שיקולים לא מקצועיים בקביעת היעדים. עם זאת, בהנחה שהקצאה על בסיס יעדים מצריכה ניתוח מקצועי שיחדד את הקשר בין יעד כלשהו ובין ההוצאה הנדרשת עבור השגתו, ההשפעה של שיקולים פוליטיים צפויה להיות מוגבלת.
גמישות	9%	85	הקצאה לפי הגדרת יעדים מותירה גמישות גבוהה יחסית באשר לאופן שבו יושגו היעדים בפועל. הכללת מנגנון התאמת יעדים ברוב מיוחד גם היא תגביר את גמישות החלופה. עם זאת, העברת תשומות לטובת הגשמת יעדים מסוימים צפויה ליצור נוקשות מסוימת.
סה"כ	100%	79.85	חלופה זו עוברת את ציון הסף בכל הקריטריונים.

חלופה 2: הגדרת יעדי תשומות ומנגנון הקצאה אוטומטי

ההיגיון של חלופה זו דומה לזה של החלופה הקודמת, אלא שכאן ההתמקדות היא ביעדי תשומות ולא בתוצאה: יוגדרו יעדי תשומות בתחומי החברה והסביבה (לדוגמה, מספר עובדי רפואה לנפש, מספר עובדי הוראה לנפש, מספר תחנות הטענה לרכבים חשמליים, מספר קווי התחבורה הציבורית), וייקבע מנגנון אוטומטי להגדלת התקציבים הדרושים לטובת השגת יעדי התשומות (לדוגמה, הגדלה שנתית של התקציב הדרוש לטובת תשומה חברתית כלשהי בהיקף של 1/10 מהפער). הנחת היסוד היא, שבייחוד בתחומים החברתיים, ובמידה מסוימת גם בתחומים הסביבתיים, מדידת התוצאות היא מורכבת ונתונה לפרשנות, ועלול להיות פער משמעותי בין הזמן שבו מושקעות התשומות ובין הזמן שבו מושגות תוצאות (לדוגמה, ההישגים בהווה של מערכת החינוך או מערכת הבריאות או הרמות הנוכחיות של זיהום ופליטות נגזרים מהשקעת תשומות שהתרחשה לפני שנים רבות).

טבלה 12: ניתוח חלופת הקצאה 2 - הגדרת יעדי תשומות ומנגנון הקצאה אוטומטי

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד ההקצאה)	35%	85	האפקטיביות גבוהה. הגדרת יעדי תשומות מבטיחה הקצאת משאבים להשקעה חברתית וסביבתית. כמו כן, הקצאה על בסיס תשומות תבטיח החלטה מפורטת ביחס לאופן השימוש בתקציב, ובכך תתרום לאפקטיביות. עם זאת, המיקוד בתשומות עלול להחליש את הקשר בין התקציבים המוקצים להשגת היעדים הרצויים.
שמירה על עקרונות הדמוקרטיה	15%	90	גם חלופה זו פוגעת בדמוקרטיה באופן מוגבל, משום שהגדרת היעדים אמורה להיעשות על ידי נבחרי הציבור בהווה, אולם ככל שהיעדים מחייבים לטווח ארוך (לדוגמה, ל-10 שנים לאחר שנקבעו), בהכרח מצטמצם מרחב שיקול הדעת של נבחרי הציבור בעתיד. אפשר למתן את הפגיעה בדמוקרטיה באמצעות מנגנון שינוי של היעדים באמצע תקופה, שמבוסס, לדוגמה, על רוב מיוחד.
ישימות פוליטית	16%	75	הישימות הפוליטית בינונית. כמו בחלופה הקודמת, קיימת הגבלה על שיקול הדעת של הדרג הנבחר, וצפויה להתעורר התנגדות מצד חלקים מסוימים במערכת הפוליטית. מבחינת הדרג המקצועי בממשלה, החלופה נוגדת את ההיגיון הדומיננטי של ניהול מבוסס תפוקות ותוצאות, ועשויה לעורר התנגדות גם מצידו.
ישימות מנהלית	16%	85	הישימות המנהלית בינונית-גבוהה. ההגדרה והמדידה של תשומות חברתיות וסביבתיות הן מורכבות פחות בהשוואה לחלופה הקודמת ולא מצריכות הקמת מנגנונים חדשים. כמו כן, סביר להניח שיהיה קל יותר ליישם החלטה על הקצאה של X מיליארד ש"ח עבור הגדלת מספר עובדי ההוראה או עובדי הרפואה או עבור סבסוד של תחבורה ציבורית בהשוואה להחלטה לתקצב X מיליארד ש"ח עבור הגדלת שיעור הזכאים לבגרות או הקטנת התחלואה בסרטן.
סיכונים ותוצאות לוואי	9%	80	במקרה של הקצאה על בסיס תשומות יש סיכוי מעט גבוה יותר, בהשוואה לחלופה הקודמת, להשפעה של שיקולים פוליטיים לא ענייניים על תהליך קביעת היעדים. גם הגדרת יעדי התשומות מצריכה הגדרת צרכים על בסיס ניתוח מקצועי, אולם במקרה זה יש מרחב משמעותי יותר להשפעת שיקולים לא ענייניים באופן ההקצאה בפועל של התשומות.

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
גמישות	9%	80	בהנחה שיש קושי להסיט משאבים, כמו עובדים או תשתיות פיזיות, הקצאה לפי הגדרת תשומות עלולה לצמצם במידה מסוימת את מרחב הגמישות ואת היכולת להתאים את היעדים לאורך זמן. עם זאת, גם הגדרת יעדי תוצאה מצריכה בפועל הקצאת תשומות, ומבחינה זו ההבדל בין חלופה זו לקודמת מבחינת הגמישות הוא מזערי.
סה"כ	100%	83.25	חלופה זו עוברת את ציון הסף בכל הקריטריונים.

חלופה 3: הקמת גופי ייעוץ אוטונומיים לפיקוח על הגדרות יעדים והקצאת תקציבים

חלופה זו מבוססת על ההנחה שהגדרת יעדים חברתיים וסביבתיים והקצאת התקציבים הדרושים על מנת להשיגם מצריכים פיקוח ובקרה של גורמים אוטונומיים, שפועלים על בסיס שיקולים מקצועיים וציבוריים רחבים ואינם מחויבים לשיקולים קצרי טווח של המערכת הפוליטית. חלופה זו מציעה להקים גופי ייעוץ לא ביצועיים, שמקבילים למועצות פיסקליות מבחינת מעמדן, שתפקידם יהיה לבקר את הגדרת היעדים ארוכי הטווח ואת האמצעים להשגתם. גופים אלו יכולים להיות טכנוקרטיים לחלוטין, כלומר מורכבים מאנשי מקצוע בתחומים הרלוונטיים, או לכלול גם נציגי ציבור כמו נציגים של ארגוני חברה אזרחית בתחומי החברה והסביבה, ובכללם ארגוני עובדים.

טבלה 13: ניתוח חלופת הקצאה 3 - הקמת גופי ייעוץ אוטונומיים לפיקוח על הגדרות יעדים והקצאת תקציבים

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד ההקצאה)	35%	85	האפקטיביות גבוהה-בינונית. מעורבות של גורמי מקצוע ו/או גורמי חברה אזרחית בתחומים הרלוונטיים צפויה לתמוך משמעותית בהקצאת משאבים לטובת השקעה חברתית וסביבתית נדרשת. אולם, מכיוון שמדובר בגופי ייעוץ, מידת ההשפעה שלהם תלויה במידת שיתוף הפעולה של הממשלה ושל מקבלי ההחלטות עם ההמלצות של גופי הייעוץ ומידת נוכחותם בשיח הציבורי והתקשורתי.
שמירה על עקרונות הדמוקרטיה	15%	80	חלופה זו פוגעת פוטנציאלית בדמוקרטיה באופן משמעותי יותר בהשוואה לשתי החלופות הקודמות, משום שהיא מאצילה בפועל סמכות לגופים שלא נבחרו על ידי הציבור. הגם שמדובר בסמכות נורמטיבית בעיקרה - באופן פורמלי גופי הייעוץ לא יוכלו לכפות את עמדתם - צפוי להיות לה משקל תקשורתי וציבורי משמעותי, שיגביל את מרחב שיקול הדעת של נבחר הציבור. עם זאת, פגיעה זו תצטמצם ככל שגופי הייעוץ יכללו לא רק מומחים אלא גם גורמים מהחברה האזרחית שמייצגים מגוון רחב של אינטרסים חברתיים.
ישימות פוליטית	16%	75	הישימות הפוליטית בינונית. חלופה זו מגבילה באופן משמעותי יותר מהחלופות הקודמות את שיקול הדעת של הדרג הנבחר, וצפויה לעורר התנגדות מצד חלקים משמעותיים במערכת הפוליטית. החלופה עשויה לחזק את מידת ההשפעה של שיקולים מקצועיים על ניהול המדיניות החברתית והסביבתית, ולכן עשויה לזכות לתמיכה רבה יחסית של הדרג המקצועי. אולם אם החלופה תחליש את השפעת הדרג המקצועי הקיים על המדיניות, הדבר עשוי לעורר התנגדות.
ישימות מנהלית	16%	75	הישימות המנהלית בינונית. החלופה מבוססת על הקמת גופים חדשים, גיוס תקציבים, החלטות על מנגנוני גיוס ובחירה של מי שיאיישו את הגופים הללו וכדומה. הדבר יצריך צעדים משמעותיים מבחינת חקיקה ותקנות, הקצאת תקציבים וכיוצא בזה.
סיכונים ותוצאות לוואי	9%	100	החלופה מגבירה את הסיכוי לכך שהגדלת ההשקעה הציבורית תופנה למטרות סביבתיות וחברתיות ראויות, והיא לא יוצרת סיכונים מיוחדים.

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
גמישות	9%	80	באופן פורמלי אפשר יהיה לבטל גופים כאלה בקלות, אולם סביר להניח שבאופן מעשי ביטול גופים כאלה עלול לגרום ביקורת ציבורית ותקשורתית וגם לפגוע באמינות הממשלה.
סה"כ	100%	81.95	החלופה עוברת את ציון הסף בכל הקריטריונים.

חלופה 4: קרנות השקעות בתחום הסביבתי

במסגרת חלופה זו יוקמו קרנות השקעות ממשלתיות בתחומי הסביבה, שינהלו באופן מקצועי ובלתי תלוי בדרג הנבחר. זאת בדומה, לדוגמה, לבנקי ההשקעה שצוינו לעיל, שפועלים באירופה ובבריטניה. מה שמייחד את החלופה הזו בהשוואה לחלופה הקודמת היא שלקרנות ההשקעות תהיה שליטה ישירה על אופן ההקצאה, ולא רק פיקוח או השפעה עקיפה על הגדרת יעדי הממשלה. קרנות כאלו יכולות להיות טכנוקרטיות לחלוטין, כלומר מורכבות מאנשי מקצוע בתחומים הרלוונטיים, או לכלול גם נציגי ציבור כמו נציגים של ארגוני חברה אזרחית בתחומי הסביבה. יתרה מכך, לקרנות כאלו תהיה עצמאות מימונית במובן זה שהן יתבססו על תקציב שאינו כפוף לכללים הפיסקליים ותהיה להן אפשרות לגייס חוב באופן עצמאי.

טבלה 14: ניתוח חלופת הקצאה 4 - קרנות השקעות בתחום הסביבתי

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד ההקצאה)	35%	95	האפקטיביות גבוהה. בניגוד לחלופות הקודמות, חלופה זו מבטיחה הקצאה של משאבים לפי שיקולים סביבתיים של גורמי מקצוע ו/או גורמי חברה אזרחית בתחומים הרלוונטיים. כמוכן, גם גורמים אלה עשויים לטעות בהגדרת היעדים ו/או התקציבים הנדרשים להשגתם, אולם חלופה זו תומכת בצורה משמעותית יותר בתהליך למידה ענייני, שעשוי לשפר את קבלת ההחלטות.
שמירה על עקרונות הדמוקרטיה	15%	75	חלופה זו פוגעת בדמוקרטיה באופן משמעותי יותר בהשוואה לשלוש החלופות הקודמות, משום שהיא מאצילה סמכויות ביצוע נרחבות לגוף לא נבחר. עם זאת, פגיעה זו תצמצם ככל שהקרנות יכללו מומחים ממגוון תחומים, שמייצגים מגוון השקפות באשר להשלכות ההשקעה הסביבתית, וככל שהן יכללו גם גורמים מהחברה האזרחית, שמייצגים מגוון רחב של אינטרסים חברתיים.

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
ישימות פוליטית	16%	75	הישימות הפוליטית בינונית. החלופה מגבילה באופן משמעותי יותר מהחלופות הקודמות את שיקול הדעת של הדרג הנבחר, וצפויה לעורר התנגדות מצד חלקים משמעותיים במערכת הפוליטית. החלופה מחזקת את מידת ההשפעה של שיקולים מקצועיים על ניהול המדיניות החברתית והסביבתית, וככזו עשויה לזכות בתמיכה רבה יחסית של הדרג המקצועי. אם החלופה תחליש את השפעת הדרג המקצועי הקיים על המדיניות, הדבר עשוי לעורר התנגדות.
ישימות מנהלית	16%	75	הישימות המנהלית בינונית. החלופה מבוססת על הקמת גוף חדש או גופים חדשים, גיוס תקציבים, החלטות על מנגנוני גיוס, בחירה של מי שיאיישו את הגופים הללו וכדומה. הדבר יצריך צעדים משמעותיים מבחינת חקיקה ותקנות, הקצאת תקציבים וכיוצא בזה.
סיכונים ותוצאות לוואי	9%	80	העוצמה שחלופה זו מקנה לקרנות שיוקמו תגביר בצורה משמעותית את הרצון של המערכת הפוליטית לנצל אותן לטובת מטרות אחרות. סיכון זה יהיה כפוף להסדרים הקונקרטיים שייקבעו באשר לאופן ביצוע המינוריים של גופים אלה (לדוגמה, הם יוכלו להצטמצם משמעותית אם תהיה חובת מינוי בקונצנזוס של מי שיעמדו בראש הקרנות) ולמידת העצמאות התקציבית שלהם. בתחום הסביבה, שבו יש קונצנזוס מקצועי ואזרחי רחב יחסית, הסיכון למינוי גורמים לא מתאימים הוא נמוך יחסית.
גמישות	9%	70	הגמישות נמוכה. סביר להניח שלאחר שגופים כאלה יוקמו, וככל שיוקצו להם סמכויות של ממש, היכולת לבטל אותם או לשנות את תפקודם תהיה מוגבלת, בייחוד ככל שיעבור זמן רב יותר.
סה"כ	100%	82.0	חלופה זו עוברת את ציון הסף בכל הקריטריונים.

חלופה 5: קרנות השקעות בתחום החברתי

בדומה לחלופה הקודמת, במסגרת חלופה זו יוקמו קרנות השקעות בתחומי החברה, שינוהלו באופן מקצועי ובלתי תלוי בדרג הנבחר. גם כאן, קרנות כאלו יכולות להיות טכנוקרטיות לחלוטין, כלומר מורכבות מאנשי מקצוע בתחומים הרלוונטיים, או לכלול גם נציגי ציבור כמו נציגים של ארגוני חברה אזרחית בתחומי החברה והסביבה. בכל מקרה, תהיה להן עצמאות מימונית.

טבלה 15: ניתוח חלופת הקצאה 5 - קרנות השקעות בתחום החברתי

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
אפקטיביות (בצד המימון)	35%	95	האפקטיביות גבוהה. בניגוד לחלופות הקודמות, חלופה זו מבטיחה הקצאה של משאבים לפי שיקולים חברתיים של גורמי מקצוע ו/או גורמי חברה אזרחית בתחומים הרלוונטיים. כמוכן, גם גורמים אלה עשויים לטעות בהגדרת היעדים ו/או התקציבים הנדרשים להשגתם, אולם חלופה זו תומכת בצורה משמעותית יותר בתהליך למידה ענייני, שעשוי לשפר את קבלת ההחלטות.
שמירה על עקרונות הדמוקרטיה	15%	75	חלופה זו פוגעת בדמוקרטיה באופן משמעותי יותר ביחס לשלוש החלופות הראשונות, משום שהיא מאצילה סמכויות ביצוע נרחבות לגוף לא נבחר. עם זאת, פגיעה זו תצטמצם ככל שהקרנות יכללו מומחים ממגוון תחומים, שמייצגים מגוון השקפות באשר להשלכות ההשקעה החברתית, וככל שהן יכללו גם גורמים מהחברה האזרחית, שמייצגים מגוון רחב של אינטרסים חברתיים.
ישימות פוליטית	16%	70	הישימות הפוליטית בינונית-נמוכה. החלופה מגבילה באופן משמעותי את שיקול הדעת של הדרג הנבחר, והדבר עשוי לעורר התנגדות גבוהה במיוחד במערכת הפוליטית בהקשר של מדיניות חברתית. החלופה מחזקת את מידת ההשפעה של שיקולים מקצועיים על ניהול המדיניות החברתית, וככזו עשויה לזכות לתמיכה רבה יחסית של הדרג המקצועי. אם החלופה תחליש את השפעת הדרג המקצועי הקיים על המדיניות, הדבר עשוי לעורר התנגדות.
ישימות מנהלית	16%	75	הישימות המנהלית בינונית. החלופה מבוססת על הקמת גוף חדש או גופים חדשים, גיוס תקציבים, החלטות על מנגנוני גיוס, בחירה של מי שיאיישו את הגופים הללו וכדומה. הדבר יצריך צעדים משמעותיים מבחינת חקיקה ותקנות, הקצאת תקציבים וכיוצא בזה.

הקריטריון	משקל	ציון	הסבר
סיכונים ותוצאות לוואי	9%	70	העוצמה שחלופה זו מקנה לקרנות שיוקמו תגביר בצורה משמעותית את הרצון של המערכת הפוליטית לנצל אותן לטובת מטרות אחרות. סיכון זה יהיה כפוף להסדרים הקונקרטיים שייקבעו באשר לאופן ביצוע המינויים של גופים אלה (לדוגמה, הם יוכלו להצטמצם משמעותית אם תהיה חובת מינוי בקונצנזוס של מי שיעמדו בראש הקרן) ולמידת העצמאות התקציבית שלהם. בתחום המדיניות החברתית, שבו הקונצנזוס מקצועי והאזרחי נמוך יותר בהשוואה לתחום הסביבתי, הסיכון למינוי גורמים לא מתאימים הוא גבוה יחסית.
גמישות	9%	70	הגמישות נמוכה. סביר להניח שלאחר שגופים כאלה יוקמו, וככל שיוקצו להם סמכויות של ממש, היכולת לבטל אותם או לשנות את תפקודם תהיה מוגבלת, בייחוד ככל שיעבור זמן רב יותר.
סה"כ	100%	80.3	חלופה זו לא עוברת את ציון הסף בקריטריון הסיכונים ותוצאות הלוואי.

טבלה 16: חלופות צד ההקצאה - סיכום ביניים

החלופה	אפקטיביות	שמירה על עקרונות הדמוקרטיה	ישימות פוליטית	ישימות מנהלית	סיכונים ותוצאות לוואי	גמישות	סה"כ
1. הגדרת יעדי תוצאה ומנגנון הקצאה אוטומטי	75	90	80	75	85	85	79.85
2. הגדרת יעדי תשומות ומנגנון הקצאה אוטומטי	85	90	75	85	80	80	83.25
3. הקמת גופי ייעוץ אוטונומיים לפיקוח על הגדרות יעדים והקצאת תקציבים	85	80	75	75	100	80	81.95
4. קרנות השקעות בתחום הסביבתי	95	75	75	75	80	70	82
5. קרנות השקעות בתחום החברתי	95	75	70	75	70	70	80.3

גם בניתוח חלופות ההקצאה הגדרנו ציון סף גבוה בקריטריון "סיכונים ותופעות לוואי". כפי שאפשר לראות בטבלה לעיל, חלופה אחת אינה עוברת את ציון הסף של הקריטריון הזה - חלופה 5 - הקמת קרנות השקעות בתחום המדיניות החברתית (מסומנת בכתום). שאר

החלופות עוברות את ציון הסף בכל הקריטריונים. במרבית החלופות שעוברות את ציון הסף יש שקלול תמורות (trade-off) בין אפקטיביות לדמוקרטיה. החלופות שצפויות לקדם באופן אפקטיבי יותר הקצאה לטובת השקעה אזרחית (חברתית וסביבתית) מבוססות על העברת סמכויות לגופים לא נבחרים, ובכך מצמצמות את ההשפעה של מוסדות דמוקרטיים ייצוגיים. כפי שצינו לעיל, העברת סמכויות לגופים לא נבחרים בתחומי החברה והסביבה יכולה וצריכה להתבסס על שילוב של בעלי עניין, כלומר הציבור הרחב וארגוני חברה אזרחית.

יש הבדל מסוים במידת השימוש המנהלית והפוליטית של החלופות, כאשר חלופה 2 - הגדרת מנגנון הקצאה אוטומטי להשגת יעדי תשומות - עדיפה בזכות שילוב של ישימות פוליטית בינונית וישימות מנהלית גבוהה. שילוב זה הוא חלק מההסבר לכך שחלופה זו מקבלת את הציון המשוקלל הגבוה ביותר - 83.25 - אולם הפער מול החלופות האחרות, שהציונים שלהן נעים בין 81.5 ל-82, אינו גבוה. למעשה, הפערים הנמוכים הללו מצביעים על כך שסביר מאוד לשלב בין חלופות, ככל שהדבר רלוונטי (זאת בניגוד לחלופות המימון, שבהן אין היגיון בשילוב חלופות). בפרט, מבין החלופות שעוברות את ציון הסף, אפשר לשלב בין חלופות 1 או 2 לחלופות 3 או 4.

בהמשך לכך, אנו מבחינים בין תחום הסביבה לתחום החברה, וזאת משום שתחום הסביבה בישראל נתון לפחות מחלוקת פוליטית בהשוואה לתחום החברה. לכן, בתחום הסביבה אפשר להאציל סמכויות במידה רבה יותר לגופים לא נבחרים. בהתאם לכך, בתחום ההשקעה הסביבתית מומלץ לשלב אימוץ של חלופה 4 עם חלופה 1: הגדרת יעדי תוצאה, שתיערך על ידי מקבלי החלטות, והאצלת סמכויות לקרנות השקעות, שיתאימו את התשומות המתאימות להשגת היעדים. לעומת זאת, בתחום ההשקעה החברתית מומלץ לשלב אימוץ של חלופה 2 עם חלופה 3: הגדרת יעדי התשומות על ידי מקבלי החלטות, תוך פיקוח ובקרה של גוף מקצועי עצמאי על שימוש הולם ביעדי התשומות ובחינת הקשר בין היעדים לתוצאות בפועל. ההבחנה בין תחום החברה לתחום הסביבה רלוונטית גם מבחינת אופי היעדים והאתגרים שמאפיינים כל תחום. היעדים בתחום הסביבה הם מוחלטים יותר בהשוואה ליעדים בתחום החברתי, שמתעדכנים לאורך זמן. לדוגמה, הסטנדרטים של טיפול רפואי ראוי או של הידע שרצוי שבוגרי תיכון יחזיקו בו צריכים להתעדכן כלפי מעלה לאורך זמן. בתחום הסביבה, לעומת זאת, יעדים סביבתיים כמו איפוס פליטות מזהמים או גזי חממה לאוויר הם מוחלטים.

**החלופות שדנו בהן
בצד ההקצאה הן בלתי
תלויות בחלופות שייבחרו
בצד המימון, ולהפך.
לפיכך, אפשר לקיים
דיון בלתי תלוי בשאלת
המנגנון הרצוי להגדלה
מתמשכת של המימון
עבור השקעה ציבורית
אזרחית ובשאלת המנגנון
הרצוי להקצאה ארוכת
טווח ויציבה של תקציבים
שיופנו להשקעה
חברתית וסביבתית**

החלופות שדנו בהן בצד ההקצאה הן בלתי תלויות בחלופות שייבחרו בצד המימון, ולהפך. לפיכך, אפשר לקיים דיון בלתי תלוי בשאלת המנגנון הרצוי להגדלה מתמשכת של המימון עבור השקעה ציבורית אזרחית ובשאלת המנגנון הרצוי להקצאה ארוכת טווח ויציבה של תקציבים שיופנו להשקעה חברתית וסביבתית.

בצד המימון, אנו ממליצים על אחת משלוש חלופות:

- ◀ הגדרת ממוצע ההוצאה הציבורית האזרחית במדינות ייחוס / במדינות ה-OECD כיעד לגודל ההוצאה הציבורית האזרחית בישראל.
- ◀ שינוי המסגרת הפיסקלית הקיימת, כך שמדד שווי נטו של המגזר הציבורי יחליף את מדד יחס החוב/תוצר.
- ◀ שינוי המסגרת הפיסקלית הקיימת, כך שמגבלת הגדלת ההוצאה תיגזר מעלות גיוס החוב של הממשלה (כלומר, גובה הריבית שהממשלה משלמת על החוב שלה) ולא מהיקף החוב שלה.

בצד ההקצאה, אנו ממליצים על שילוב חלופות:

- ◀ בתחום ההשקעה הסביבתית: הגדרת יעדי תוצאה ומנגנון אוטומטי של הגדלת התקציב לטובת השגתם, והאצלת סמכויות לקרנות השקעות, שיתאימו את התשומות המתאימות להשגת היעדים.

**לצד הצורך בהמשך
דיון במנגנונים להגדלת
ההשקעה הציבורית
האזרחית בישראל, נייר
זה מבסס בצורה ברורה
את הצורך במנגנונים
כאלו, שיהוו עדכון
הכרחי של המסגרת
הקיימת של הכללים
הפיסקליים בישראל**

- ◀ בתחום ההשקעה החברתית: הגדרת יעדי תשומות ומנגנון אוטומטי של הגדלת התקציב לטובת השגתם, והקמת גוף מייעץ שיעסוק בפקיח ובקרה על שימוש הולם בתקציבים ובתשומות ובבחינת הקשר בין הגדלת התשומות לתוצאות בפועל.

לצד הצורך בהמשך דיון במנגנונים להגדלת ההשקעה הציבורית האזרחית בישראל, נייר זה מבסס בצורה ברורה את הצורך במנגנונים כאלו, שיהוו עדכון הכרחי של המסגרת הקיימת של הכללים הפיסקליים בישראל. גם בתקופה של עליית החוב הציבורי כתוצאה מהגדלת ההוצאה הביטחונית, ולמעשה דווקא בתקופה כזו, יש חשיבות עליונה לא להסתפק

**גם בתנאי משבר יש
חשיבות לייצב את
ההשקעה והדאגה
לעתיד, כל שכן בהינתן
שחלק מהמשברים הללו,
כמו משבר הקורונה,
מחייבים היערכות ארוכת
טווח, ובהינתן שאחרים,
כמו המלחמה, עלולים
להוות הזדמנות פוליטית
להסטת משאבים
לטובת מטרות שאינן
מקדמות את היציבות
הכלכלית, החברתית
והסביבתית של ישראל**

בדאגה לייצוב וצמצום המצרפים הפיסקליים בטווח הקצר, אלא גם להרחבת ההשקעה הציבורית האזרחית בישראל ולייצוב ארוך טווח שלה. הדבר נכון גם ביחס למשברים אחרים שהתרחשו בשנים האחרונות, בראשם הקורונה, ושעשויים להתרחש בעתיד, בין השאר כתוצאה מהחרפת שינוי האקלים. לכאורה, ריבוי המשברים של השנים האחרונות מציב סימן שאלה לגבי הרלוונטיות של דיון בייצוב מדיניות ארוכת טווח. בהינתן האתגרים האקוטיים קצרי הטווח, שעשויים לדרוש הקצאת משאבים משמעותית, האם בכלל אפשר להרחיב את המימון ארוך הטווח לטובת השקעה חברתית וסביבתית? לדידנו, התשובה היא חיובית, ולמעשה החלופות שדנו בהן כאן הופכות להיות רלוונטיות עוד יותר בתנאים האלה. גם בתנאי משבר יש חשיבות לייצב את ההשקעה והדאגה לעתיד, כל שכן בהינתן שחלק מהמשברים הללו, כמו משבר הקורונה, מחייבים היערכות ארוכת טווח, ובהינתן שאחרים, כמו המלחמה, עלולים להוות הזדמנות פוליטית להסטת משאבים לטובת מטרות שאינן מקדמות את היציבות הכלכלית, החברתית והסביבתית של ישראל.

1.1. היישום בפועל

החלופות שנדונו בנייר זה הן למעשה מתווי פעולה עקרוניים, שיישומם בפועל תלוי בעבודת מטה נוספת.

בצד המימון, נדרשת בשלב ראשון הערכה מאקרו-כלכלית של שלוש החלופות האפשריות, בדגש על ההשלכות הצפויות שלהן על הגדלה מתמשכת ויציבה של התקציב הנדרש לטובת השקעה ציבורית אזרחית, לצד פרמטרים נוספים, כמו גובה החוב הציבורי ועלות גיוס החוב. על הערכה זו לכלול תרחישי צמיחה שונים ותרחישי צרכים שונים (לדוגמה, שגרה לעומת חירום, מלחמה או מגפה לדוגמה). מכיוון שלא מדובר בסוגיה כלכלית גרידא, אלא בסוגיה שנוגעת ליכולת הממשלה לקדם מטרות לאומיות רחבות, על הערכה כזו להתבצע בהובלת משרד ראש הממשלה (המועצה הלאומית לכלכלה). בשיתוף עם גופים כלכליים שמייצגים מגוון נקודות מבט, ובכלל זה אגף הכלכלן הראשי באוצר, מחלקת המחקר של בנק ישראל, אגפי הכלכלה של ההסתדרות ושל ארגוני המעסיקים ומומחי מאקרו-כלכלה מהאקדמיה ומארגוני חברה אזרחית.



לוח זמנים בצד המימון

- **חודש 1:** הקמת ועדת היגוי לבחינה מאקרו-כלכלית של החלופות והקמת צוות מקצועי שיבצע את הניתוחים המאקרו-כלכליים בפועל.
- **חודשים 2-3:** ביצוע הניתוחים המאקרו-כלכליים, כולל קבלת משוב מגורמי מקצוע שונים.
- **חודש 4:** ניתוח משווה של החלופות על ידי ועדת ההיגוי והגשת דוח מסכם או המלצות לממשלה.
- **חודש 5:** גיבוש מתווה השינויים המנהליים הנדרשים בהתאם לחלופה המומלצת.
- **חודשים 6-9:** ביצוע השינויים המנהליים הנדרשים. משך הביצוע תלוי בחלופה הנבחרת (כפי שצוין לעיל, חלופות 3 ו-5 מצריכות שינויים מועטים יחסית, שמשך הביצוע שלהם לא אמור לעלות על כמה שבועות; חלופה 4 מצריכה שינויים משמעותיים יותר ומשך הביצוע שלהם אמור להיות כמה חודשים).

בצד ההקצאה, נדרשת עבודת מטה לטובת הגדרת יעדי תשומות אפשריים (בתחום החברתי) ויעדי תוצאה אפשריים (בתחום הסביבתי), ולשם פיתוח המבנה המוסדי המדויק של גופי ייעוץ וקרנות השקעה. באשר ליעדי תשומות ויעדי תוצאה, יש לבחון אילו יעדים עשויים לבוא בחשבון בתחומים השונים, מהו ההיקף הרצוי של היעדים בתחומים שונים (לדוגמה, האם וכיצד אפשר להגדיר יעדי תשומות ברמת המערכת, לדוגמה כלל מערכת החינוך, או ברמה של תת-מערכות שונות, לדוגמה החינוך לגיל הרך, החינוך היסודי וכדומה), ומה הם יחסי הגומלין הצפויים בין הרמות השונות. באשר למבנה המוסדי של גופי ייעוץ והשקעה, יש לבחון מה יהיה מבנה הפעולה שלהם. בייחוד יש לבחון האם יוקמו גופים שונים לתת-תחומים שונים או גופים ריכוזיים וכלליים, וכיצד יוצרים גופים שיש בהם ייצוג מקצועי רב-ממדי לצד ייצוג של מגוון בעלי עניין, שסייע בשימור וחזוק ההיגיון הדמוקרטי.



לוח זמנים בצד ההקצאה

- **חודש 1:** הקמת ועדת היגוי מתכללת, שתהיה אמונה הן על הגדרת יעדי תוצאה ויעדי תשומות והן על הגדרת המבנה הרצוי של קרנות השקעה וגופי ייעוץ. על ועדת ההיגוי להיות מובלת על ידי גורמים במשרד ראש הממשלה, ולכלול נציגים של כלל משרדי הממשלה בתחומים החברתיים והסביבתיים, לצד נציגים של ארגוני חברה אזרחית מרכזיים בתחומי החברה והסביבה. הוועדה המתכללת תקים ארבע תת-ועדות: להגדרת יעדי תשומות חברתיים; להגדרת יעדי תוצאה סביבתיים; להגדרת המבנה והמנדט של גוף ייעוץ בתחום החברתי; ולהגדרת המבנה והמנדט של קרנות השקעות בתחום הסביבתי.

לצד הוועדות יוקמו צוותים מקצועיים מתוך משרדי הממשלה וגופי חברה אזרחית שיסייעו במתן שירותי מטה לוועדות השונות.

➤ **חודשים 2-6:** הכנת חלופות מדיניות על ידי כל אחת מתת-הוועדות, ניתוח משווה של החלופות על ידי ועדת ההיגוי והגשת דוח מסכם או המלצות לממשלה.

➤ **חודשים 7-8:** גיבוש מתווה השינויים המנהליים הנדרשים בהתאם לחלופות המומלצות.

➤ **חודשים 9-12:** הקמת גוף ייעוץ (או גופי ייעוץ) וקרן השקעה (או קרנות השקעה) בהתאם לחלופות המומלצות.

- ◀ אילון, א', קאופמן, ד', שפירא, ש' וובר, ב' (2023). **משבר הטיפול בפסולת - פרויקט לאומי. סיכום והמלצות דיון פורום הפסולת של מוסד שמואל נאמן.** מוסד שמואל נאמן.
- ◀ אחדות, ל', סטרבצ'נסקי, מ' וספיבק, א' (2017). **תקציב המדינה לשנים 2017-2018: האם מוצתה ההורדה במשקל ההוצאה הממשלתית בתוצר? ניתוח של תקציב הביטחון והתקציבים האזרחיים.** התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים.
- ◀ אקשטיין, צ', בנטל, ב' וסומקין, ס' (2022). **להשקיע כדי לצמוח בחוב מוגדל.** אוניברסיטת רייכמן, מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ◀ אקשטיין, צ', מנחם-כרמי, ש' וסומקין, ס' (2021). **אסטרטגיה למדיניות השקעות ורפורמות להעלאת הפרייון והצמיחה במשק.** אוניברסיטת רייכמן, מכון אהרן למדיניות כלכלית.
- ◀ בנק ישראל (2025). **דוח בנק ישראל לשנת 2024.**
- ◀ בן בשט, י' (2022). **התנתקות השכר מהפרייון בישראל וירידת חלק העובדים בהכנסה.** פורום ארלוזורוב.
- ◀ בן בשט, י' (2023). **התנתקות השכר מהפרייון בישראל וירידת חלק העובדים בהכנסה: עדכון לנתוני 2022.** פורום ארלוזורוב.
- ◀ בן בשט, י' (2024). **התנתקות השכר מהפרייון בישראל וירידת חלק העובדים בהכנסה: עדכון לנתוני 2023.** פורום ארלוזורוב.
- ◀ בן בשט, י' ובן-צור, ע' (2023). **פרויקט היום שאחרי: מבט מאקרו כלכלי - השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה.** פורום ארלוזורוב.
- ◀ בנק ישראל (2017). **פרק ו': המגזר הציבורי ומימונו.** דוח בנק ישראל 2017.
- ◀ בנק ישראל (2019). **דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פרייון העבודה.** בנק ישראל, חטיבת המחקר.
- ◀ בנק ישראל (2021). **תכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקאלית למימונם.** בנק ישראל, חטיבת המחקר.
- ◀ בר חיים, א' (2023). **פרויקט היום שאחרי: מבט על מערכת החינוך - השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה.** פורום ארלוזורוב.
- ◀ ברנדר, ע' (2009). **יעדים או צעדים? תפקידם של יעדי הגרעון וההוצאה במאמצי הקונסולידציה הפיסקלית של ישראל, 1985-2007.** הרבעון הישראלי למסים, ל"ג (129), 33-7.
- ◀ גל, ג' ומדהלה, ש' (2022). **הזכות לרווחה טובה.** קרן מנמדין.

- ◀ המועצה הלאומית לביטחון תזונתי (2024). **המועצה הלאומית לביטחון תזונתי: שנתיים לחידוש פעילותה**. המועצה הלאומית לביטחון תזונתי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- ◀ המשרד להגנת הסביבה. (2019). **קָרָן לשמירת הניקיון**.
- ◀ המשרד להגנת הסביבה (ללא תאריך). **הקָרָן לשמירה על שטחים פתוחים**. רשות מקרקעי ישראל.
- ◀ המשרד להגנת הסביבה (2021). **הקָרָן למניעת זיהום ים**.
- ◀ המשרד להגנת הסביבה (2023). **דו"ח ה-OECD: סקירת הביצועים הסביבתיים של ישראל**. וינבלום, ש' (2023). **פרויקט היום שאחרי: מבט על שוק העבודה - השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה**. פורום ארלזורוב.
- ◀ וקנין-גנאל, ד' (2023). **פרויקט היום שאחרי: מבט על מערכת הרווחה - השירותים האזרחיים ומדיניות הממשלה**. פורום ארלזורוב.
- ◀ טרואן, י' (2023). **תמיכה ממשלתית בתוכניות היערכות לשינוי האקלים ברשויות המקומיות**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ◀ טרכטנברג, מ' ופופליקר, א' (2021). **לקראת מדיניות פיסקלית מאוזנת לעידן הפוסט-קורונה**. הרבעון לכלכלה, 65(1/2), 39-74.
- ◀ יוסף, י', צפורי, א', אילוטוביץ, א', כרמונה, י', חלפון, נ', אוזן, ל', בהר"ד, ע', פורשפן, א', לוי, י' וגבעתי, ע' (2024). **ניתוח מגמות אקלימיות ואירועי קיצון בישראל עד סוף המאה ה-21**. השירות המטאורולוגי הישראלי.
- ◀ לוי, ב', בן נון, ג' ודידוביץ, נ' (2022). **בחינת מנגנון העדכון של עלות סל שירותי הבריאות בשנים 1995-2020**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- ◀ מבקר המדינה (2022). **מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי**. המשרד להגנת הסביבה.
- ◀ מבקר המדינה (2024). **פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים: ביקורת מעקב מורחבת**. דוח ביקורת מיוחד.
- ◀ משרד האנרגיה והתשתיות (2017). **הקָרָן לשיקום מחצבות**.
- ◀ מגל-שמיר, ע' (2020). **מכשירי מדיניות כלכלית ועוצמתם הרעיונית של הכלכלנים בשירות המדינה: המקרה של "כלל ההוצאה"**. עבודת תזה לתואר שני. אוניברסיטת חיפה.
- ◀ מצוקאטו, מ' (2023). **כלכלת משימה: לכוון גבוה - מבצע הנחיתה על הירח כמדריך לשינוי הקפיטליזם**. הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ◀ סקופ, י' וזמן, י' (2022). **לממש את הפוטנציאל: מה מפריע למורות בישראל לעשות עבודה מצוינת ואיך המדינה יכולה לחזק אותן?** קָרָן ברל כצנלסון.

- קורא, ח' (2019). משבר הגירעון בתקציב הביטוח הלאומי לקראת שנת 2027 - תיאור הגורמים, ניתוח ההשלכות והצעת פתרונות. ביטחון סוציאלי, 108, 73-103.
- קורא, ח', סיני-גלזר, ח' ותרשיש, נ' (2023). "אני לא יכולה לעשות את העבודה שלי": תובנות על משבר כוח האדם בשירותים החברתיים בעת שגרה וחירום. חברה ורווחה: רבעון לעבודה סוציאלית, מ"ג(4), 491-494.
- רביב, ר' (2023). הבטחת תעסוקה, פרנסה וזכויות עובדים בהתמודדות עם משבר האקלים. פורום ארלוזורוב.
- שמיל, ד' (2024). עידן המכוניות החשמליות כבר כאן, אך התשתיות בישראל אינן מוכנות. דה מרקר, 15 בינואר, 2024.
- Ambec, S., and Ehlers, L. (2016). Regulation via the Polluter-pays Principle. *The Economic Journal*, 126(593), 884–906.
- Barbanell, M. (2022). *A brief summary of the climate and energy provisions of the Inflation Reduction Act of 2022*. World Research Institute.
- Baret, K. (2023). *Fiscal rules' compliance and social welfare*. *Annals of Economics and Statistics*, 150, 25–66.
- Blesse, S., Dorn, F., and Lay, M. (2023). *A targeted golden rule for public investments*. European Parliament.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press.
- Boitan, I. A. (2023). Fiscal sustainability in times of climate challenges: A multidimensional approach of the interlinkages between climate change and sovereign debt. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 65, 101387.
- Bom, P. R. D. (2019). Fiscal rules and the intergenerational welfare effects of public investment. *Economic Modelling*, 81, 455–470.
- Chai, H., Harris, J., and Tieman, A. F. (2024). *Beyond debt: Net worth fiscal anchors*. International Monetary Fund.
- Clift, B. (2023). Technocratic economic governance and the politics of UK fiscal rules. *British Politics*, 18(2), 254–278.
- Climate Change Committee (n.d.). *The Uks' independent adviser on tackling climate change*.

- Combes, J.-L., Minea, A., Sawadogo, P. N., and Vinturis, C. (2019). *Can fiscal rules curb income inequality? Evidence from developing countries*. Études et Documents, n° 25, CERDI.
- Dahan, M., and Strawczynski, M. (2013). Fiscal rules and the composition of government expenditures in OECD countries. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 484–504.
- Darvas, Z., and Anderson, J. (2020). *New life for an old framework: Redesigning the European Union's expenditure and golden fiscal rules*. European Parliament.
- Darvas, Z., and Wolff, G. B. (2023). A green fiscal pact for the EU: Increasing climate investments while consolidating budgets. *Climate Policy*, 23(4), 409–417.
- de Haan, J., Jong-A-Pin, R., and Mierau, J. O. (2013). *Do budgetary institutions mitigate the common pool problem? New empirical evidence for the EU*. *Public Choice*, 156(3), 423–441.
- Delgado-Téllez, M., Gordo, E., Kataryniuk, I., and Pérez, J. J. (2022). The decline in public investment: "Social dominance" or too-rigid fiscal rules? *Applied Economics*, 54(10), 1123–1136.
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. European Union.
- Dullien, S., Paetz, C., Watt, A., and Watzka, S. (2020). *Proposals for a reform of the EU's fiscal rules and economic governance* (Research Report No. 159e). IMK Report.
- EMBER (2025). *OECD: High-income countries saw power sector emissions peak in 2007, with emissions falling 29% since then*. EMBER, June 13, 2025.
- European Commission (n.d.). *What is the EU ETS?*
- Feigl, G., and Truger, A. (2015). *The Golden Rule of Public Investment: Protecting fiscal leeway and public infrastructure in the EU*. etui.
- Fischer, S., and Flug, K. (2007). *The role of rules in fiscal consolidation: Fiscal rules in Israel since the 1990's*. Bank of Israel.
- Furman, J., and Summers, L. (2020). *A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates*.
- Hartwig, J., and Sturm, J.-E. (2019). *Do fiscal rules breed inequality? First evidence for the EU*. *Economics Bulletin*, 39(2), 1508–1515.

- Heimberger, P., and Lichtenberger, A. (2023). *RRF 2.0: A permanent EU investment fund in the context of the energy crisis, climate change and EU fiscal rules* (No. Policy Notes and Reports, No. 63). The Vienna Institute for International Economic Studies.
- International Monetary Fund (2023). *Climate crossroads fiscal policies in a warming world*.
- Jenkins, P., and Storbeck, O. (2024). Bundesbank chief calls for softer debt brake to increase investment. *Financial Times*, December 4, 2024.
- Jung, C. (2024). *Budgeting better: How the UK could start to improve its fiscal framework and boost growth*. Institute for Public Policy Research.
- Jung, H., and Kim, B. H. (2021). Fiscal rules and income inequality: The case of OECD countries. *FinanzArchiv*, 77(2), 197–224.
- Koreh, M., and Mandelkern, R. (2024). *Trade-offs of government credibility institutions: Market credibility vs. social credibility*. *Journal of European Public Policy*, 31(11), 3539–3560.
- Liu, G., Yang, Z., Zhang, F., and Zhang, N. (2022). Environmental tax reform and environmental investment: A quasi-natural experiment based on China's Environmental Protection Tax Law. *Energy Economics*, 109, 106000.
- Lonergan, E., and Blyth, M. (2021). *The Prudence Principle: A new framework for Eurozone fiscal policy*. Working Papers, Article 6.
- Majone, G. (1996). *Temporal consistency and policy credibility: Why democracies need non-majoritarian institutions*. European University Institute, Robert Schuman Centre.
- Medas, P., Lam, W. R., Garcia-Macia, D., Fotiou, A., Lagerborg, A., Elger, P., Han, X., and Davoodi, H. (2022). *Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and performance during the COVID-19 pandemic*. IMF Working Papers, 2022(011), 1.
- Mertens, D., and Thiemann, M. (2023). *The European Investment Bank: The EU's climate bank?* In: T. Rayner, K. Szulecki, A. J. Jordan, and S. Oberthür (eds.), *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics* (pp. 68–82). Edward Elgar Publishing.
- Nerlich, C., and Reuter, W. H. (2013). *The design of national fiscal frameworks and their budgetary impact*. *SSRN Electronic Journal*.

- OECD (2025). *Environment at a glance indicators: Circular economy - waste and materials*.
- OECD (n.d.a). *Air pollution exposure*.
- OECD (n.d.b). *Air pollution effects*.
- OECD (n.d.c). *Wastewater treatment*.
- Office for Budget Responsibility (2023). *Fiscal risks and sustainability* (No. CP 870).
- OECD (2023). *OECD environmental performance reviews: Israel 2023*. OECD Publishing.
- Pekanov, A., and Schratzenstaller, M. (2020). *The role of fiscal rules in relation with the green economy*. European Parliament.
- Penner, R. G., and Weisner, M. (2001). *Do state budget rules affect welfare spending?* (No. Occasional Paper Number 43). The Urban Institute.
- Pigato, M. (ed.). (2019). *Fiscal policies for development and climate action*. World Bank Group.
- Reuter, W. H. (2015). National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective? *European Journal of Political Economy*, 39, 67–81.
- Sanghani, N. (2024). *The future of public money: From fiscal fantasy to reality*. OMFIF.
- Schakel, H. C., Wu, E. H., and Jeurissen, P. (2018). *Fiscal rules, powerful levers for controlling the health budget? Evidence from 32 OECD countries*. *BMC Public Health*, 18(1), 300.
- Schmidt, V. A. (2020). *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*. Oxford University Press.
- Stockton, I., Johnson, P., Zaranko, B., and Emmerson, C. (2024). *Fiscal rules and investment in the upcoming budget*. The IFS.
- Sweeney, R., and Canelli, R. (2023). *EU Fiscal rules: Time for a reboot*. TASC.
- Volz, U. (2020). *Climate change and sovereign risk*. SOAS University of London.

**פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לשינוי מדיניות, שפועל להעלאת רמת
חיהם של כל תושבי ישראל ולמימוש זכותם לתעסוקה הוגנת, איכות חיים
מכבדת ושוויון הזדמנויות.**



פורום ארלוזורוב, מייסודה של הסתדרות העובדים החדשה, הוקם כמוסד
ללא כוונות רווח, במטרה לסייע למקבלי ההחלטות בישראל לגבש וליישם
אסטרטגיה כלכלית לכינונה של ישראל כמדינת רווחה, החותרת לצמיחה
מכלילה, הרחבת השירותים האזרחיים ושיפורם, וחיצוק העבודה המאורגנת
והדיאלוג החברתי.



על מנת ליישם מדיניות שמיטיבה עם כלל הציבור בישראל, פורום
ארלוזורוב מתבסס על ידע מקיף, רחב ועדכני ופועל לקידום מדיניות מול
נבחרי הציבור, הדרג המקצועי בממשלה, השלטון המקומי והאזורי וארגוני
העובדים, תוך שיתוף פעולה עם שותפים בחברה האזרחית.



רק דרך קידום כלכלה הוגנת וחברה צודקת נוכל לממש את חזונם של
מייסדי מדינת ישראל לפיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תוך קיום שוויון
זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה - היום ובדורות הבאים.

אל תשכחו לעקוב אחרינו



www.arlozforum.org



פורום ארלוזורוב



@Arlozorov Forum



@arlozforum



נותנים עבודה



מרכז בן אהרון | @justiceteamil