

הכנס הכלכלי התשיעי / יוני 2001



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001-2002

מנהל הכנס והעורך  
ראובן גרונאו

נייר עמדה 30

ירושלים, חשוון תשס"ג, אוקטובר 2002

**המכון הישראלי לדמוקרטיה** הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על-ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל-ידי פרסום מחקרו.

עורך הספרייה: אורי דרומי

ניהול הפקה: עדנה גרניט

עורכת ראשית: יעל מושיוב

רכזת המערכת: חגית שרון-אגמון

עריכת לשון: רמה זוטא

רכז הפקה: נדב שטכמן

עיצוב גרפי: רון הרן

עריכת התרשימים ועיצובם: עזרא לוזון

הבאה לדפוס: עטרה קליגמן

סודר ונדפס בתשס"ג ב'ארט פלוס', ירושלים

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

מסת"ב 3-40-965-7091-ISBN

Copyright by the Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2002

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## הצוות המכין

ראש הצוות: פרופ' צבי אקשטיין

חברי הצוות

שוקי אברמוביץ

דוד ברודט

ורד דר

פרופ' צבי זוסמן

פרופ' ניסן לויתן

ד"ר קרנית פלוג

אברהם (בייגה) שוחט

עוזרת מחקר

שיר רז

# תוכן העניינים

מבוא – ראובן גרונאו

7

## פרק ראשון: המלצות עיקריות למדיניות

- 9 א. מדיניות מוניטרית
- 9 ב. מדיניות פיסקלית
- 11 ג. שוק העבודה
- 12 ד. השכר במגזר הציבורי

## פרק שני: תמונת מצב ותחזית

- 13 א. השפעת המצב הביטחוני
- 15 ב. כלכלת ארצות-הברית וכלכלות העולם
- 18 ג. שוק ההון האמריקני, מצד נאסד"ק
- 19 תרשימים
- 25

## פרק שלישי: מדיניות מוניטרית

- 29 א. מצב המשק בנקודת המוצא
- 30 ב. יעד האינפלציה
- 30 ג. המדיניות המוניטרית המומלצת
- 31 ד. מדיניות שער החליפין
- 32 ה. מדיניות אנטי-מחזורית במשק
- 33 תרשימים
- 37 ו. ישראל ומדינות OECD: השוואה של תהליך הדיסאינפלציה

## פרק רביעי: מדיניות פיסקלית

- 39 א. תקציב המדינה וההוצאה הציבורית
- 42 ב. החוב הציבורי והגירעון
- 44 ג. השקעות בתשתית לתחבורה
- 47 ד. החקיקה הכלכלית הפרטית בכנסת

**פרק חמישי: שוק העבודה**

- 51 א. רקע כללי  
53 ב. בעיות מרכזיות  
55 ג. המלצות למדיניות  
57 תרשימים

**פרק שישי: מדיניות השכר במגזר הציבורי**

- 61 א. העלאות שכר בתקופה של יציבות מחירים  
63 ב. סכנה מאיימת  
64 ג. המלצות למדיניות

**סיכום דיון**

- 66 א. המדיניות הפיסקלית  
69 ב. הרפורמה בשוק ההון  
69 ג. שוק העבודה  
70 ד. המדיניות המוניטרית  
71 ה. שער החליפין

**73 המשתתפים בכנס הכלכלי התשיעי**

**88 English Summary**

# מבוא

## ראובן גרונאו

שנת 2001 הייתה שנת מפנה בפעילות הכלכלית של המשק. הדיונים הראשונים, בקיץ 2000, על תכנית כנס קיסריה התשיעי, נערכו בתקופה של משק משגשג הנהנה משיעורי צמיחה מרשימים. את קטרי הצמיחה המסורתיים, הצריכה וההשקעה בבנייה, החליף ייצוא הענפים עתירי הטכנולוגיה; האבטלה הייתה בתהליך נסיגה, האינפלציה דוכאה, ויבוא הון חסר תקדים תרם להגדלת רוזבות מטבע החוץ של המשק. עם זאת ניכרו צללים בהתפתחות הכלכלה: הדשדוש בצמיחת הענפים המסורתיים, הקיפאון בהשקעות בבנייה והתרחבות אי-השוויון בהכנסה הכלכלית; אולם אלה החווירו לעומת התמונה הכללית, שציירה חידוש צמיחה בת-קיימא. באותה עת היה נראה שתפקידו היחיד של מקבל ההחלטות בממשלה הוא לשמר את תנופת הצמיחה ולנסות לתקן את בעיות אי-השוויון בתמורה הכלכלית, שמקורה בצמיחה לא מאוזנת המבוססת על המגזר הטכנולוגי עתיר ההון האנושי.

כשהתכנס הכנס, ביוני 2001, השתנתה המציאות ללא הכר. את מקומה של האופוריה בדבר קץ הסכסוך הישראלי-ערבי תפס, מזה תשעה חודשים, סכסוך אלים עם הישות הפלסטינית. המצב הביטחוני הביא לצמצום של התיירות הנכנסת עד למחצית, הגביל את כוח האדם בשוק הבנייה ובחקלאות, וגרם להקטנת הייצוא לשטחי הרשות הפלסטינית. חמורה יותר בהשלכותיה הייתה בלימת הצמיחה בארצות-הברית ובשאר כלכלות העולם המפותח. לנסיגה בשוק ההון האמריקני נודעה השלכה מיידית על יבוא ההון לישראל ועל הביקוש ליצוא עתיר טכנולוגיה (במיוחד בענף מוצרי התקשורת). האבטלה שוב עמדה בסימן עלייה.

דיוני הצוות שדן במדיניות המקרו-כלכלית הרצויה לשנים 2001–2002 שיקפו את אי-הוודאות לגבי ההתפתחויות במשק. אי-הוודאות בתחומי הביטחון וההתפתחויות בשוק העולמי השפיעו הן על ההמלצות למדיניות לטווח הקצר והן על המדיניות הרצויה בטווח הבינוני – במחצית השנייה של שנת 2001 ובשנת 2002. המלצות הצוות בתחום המדיניות הפיסקלית נגזרו מתחזיות הצמיחה לשנים 2001–2002, אשר נעו בין שניים לשלושה אחוזי צמיחה בשנת 2001 ובין שלושה לארבעה אחוזים בשנת 2002. בהניחו שההאטה בשוק האמריקני לא תתארך, הצוות אימץ הנחת עבודה הגורסת שהתוצר המקומי הגולמי במשק הישראלי עתיד לצמוח בשיעור של ארבעה

אחוזים בשנת 2002. המלצותיו המרכזיות של הצוות היו לדבוק ביעד הגירעון כמקודם, ליישם את תכנית הרפורמה במס ולא להגדיל את ההוצאה הציבורית הראלית לנפש. כן המליץ הצוות לעודד בתכנון התקציב סעיפים מחוללי-צמיחה כמו ההשקעה בתשתיות, ולו גם על חשבון תקציבי התמיכות. הצוות הוסיף כי ניתן להשיג גמישות רבה יותר בקביעת היקף ההשקעה בתשתית על-ידי שיתוף המגזר הפרטי בהשקעות אלו, אם באמצעות מימון בשיטת PFI ואם בשיטת BOT. בו בזמן צריך להשתדל לבלום את הגידול באבטלה ואת התרחבות הפערים בשכר באמצעות אכיפה נמרצת יותר של חוק שכר-המינימום וצמצום קיצוני בהיקף העבודה הזרה. יש צורך לבלום את העלאות השכר האוטומטיות במגזר הציבורי ולרסן את החקיקה הפרטית בכנסת כדי למנוע את פריצת המסגרת התקציבית.

בשנים האחרונות התעורר ויכוח נוקב על המדיניות המוניטרית הראויה. הצוות המליץ להמשיך בתהליך ההפחתה ההדרגתית של הריבית, להשגת יעד ריבית ראלית בטווח הארוך, הדומה לשער הריבית הראלי הנהוג במרבית מדינות המערב. חילוקי דעות נתגלעו בקרב חברי הצוות בנושא משטר שער החליפין הרצוי, בתקופה הקרובה ולטווח הארוך.

המדיניות הפיסקלית והמוניטרית הרצויה לשנת 2002 נגזרה ישירות מהערכות הצוות לגבי ההתפתחויות במשק בשנת 2001, ואלו הושפעו – יותר מאי-פעם – מההתפתחויות בשוק העולמי: בכלכלת ארצות הברית, מערב אירופה ויפן. אי-הוודאות הגדולה השוררת באשר לאופיו של מחזור העסקים העולמי, ובאשר לנקודה ששרוי בה המשק העולמי במחזור זה, בלטה בהרצאתו של אורח הכנס, ד"ר אלן סיני. בדיעבד, בעת כתיבת שורות אלו, שישה חודשים אחרי הכנס, נראה שדי"ר סיני או הצוות לא חזו נכונה את עצמת תהליך ההאטה העובר על המשק הישראלי והמשק העולמי, תהליך שהוקצן בעקבות אירועי 11 בספטמבר 2001. תחזית הצמיחה של המשק לשנת 2001 לא התממשה: במקום צמיחה – ניכרה במשק נסיגה בתוצר, לראשונה זה ארבעים ושמונה שנה. תחזיות הצמיחה לשנת 2002 התבררו כמופרכות ונוצר צורך בהערכה מחדש של פוטנציאל הגידול בצריכה הציבורית וביעד הגירעון. הערכה זו וצעדי המדיניות הנגזרים ממנה ממשיכים לעמוד בראש ההווה הכלכלית עד עצם הימים האלה.

שנת 2001 הסתיימה בנימה של דכדוך. תחזיות הצמיחה של המשק לא התממשו, ומרבית המלצות הצוות המכין בתחום המקור-כלכלה רחוקות מיישום. מצוקת ההווה פוגעת בכל ניסיון לקבוע דרך ארוכת טווח, בזירה המדינית והכלכלית כאחד – זירות השזורות זו בזו יותר מתמיד.

# 1 המלצות עיקריות למדיניות

## א. מדיניות מוניטרית

הצוות דן במדיניות יעד האינפלציה, בתהליך הורדת הריבית ובמדיניות שער החליפין. ואלה המלצותיו:

- על בנק ישראל להמשיך את תהליך הפחתת הריבית בקצב שבו היא הורדה בחודשים הראשונים של שנת 2001 (2–3 אחוזים), כדי שתושג יציבות מחירים על-פי התוואי שנקבע ליעד האינפלציה.
- בתנאי המשק כיום יהיה אפשר להשיג את יעד האינפלציה בריבית ראלית נמוכה מזו שהייתה נדרשת אילו המשך המשק לצמוח כפי שצמח עד הרבעון השלישי של 2000.
- אנו ממליצים להמשיך להפחית את הריבית בהדרגה כדי למנוע ככל האפשר זעזועים בשוק מטבע החוץ; זעזועים אלו עלולים להיווצר מהתאמה מהירה של תיקי הנכסים עקב צמצום חד בפערי התשואות בין ישראל לחוץ לארץ.
- עם השלמת תהליך הדיסאינפלציה יהיה יעד המדיניות המוניטרית יציבות מחירים, שפירושה עליית מחירים שנתית בטווח של 1–3 אחוזים; טווח זה יאפשר הן ספיגה של זעזועים המשפיעים על שיעור עליית המחירים בשנה נתונה, הן גמישות מסוימת לפי מצב המשק בתחום יעד יציבות המחירים.
- כאשר יהיו במשק תנאים מקרו-כלכליים דומים לתנאים במדינות המפותחות, ובכלל זה תתייצב המדיניות הפיסקלית במתכונת המקובלת, תהיה גם הריבית הראלית של שיווי משקל דומה לתחום הריבית הראלית במדינות המערב.
- בדיון על משטר שער החליפין במשק לטווח ארוך ולטווח קצר התגלעו חילוקי דעות.

## ב. מדיניות פיסקלית

הצוות דן בהיקף ההוצאה הציבורית, בהיקף הגירעון והחוב הציבורי ובצורך להגדיל את ההשקעה בתשתיות תחבורה במשק, ואלה המלצותיו:



## 1. הוצאה ציבורית

השוואה של היקף ההוצאה הציבורית בארץ לנעשה בעולם מלמדת שכדאי לשקול צמצום מסוים, אך אין לעשות זאת למטרה לעצמה בלי בחינה של סדרי העדיפויות הכלכליות-חברתיות של המשק הישראלי. בחינה של ההוצאות מלמדת שצריך לבטל הוצאות רבות בתחום התמיכה, אפילו רק כדי למנוע עיוותים כלכליים המפחיתים את התמריץ הכלכלי לעבוד או להשקיע ביעילות. יתר על כן, חשוב מאוד לייעל את התפוקות של המגזר הציבורי (ראו להלן), ובתוך כך רצוי ללחוץ לצמצום הוצאות.

## 2. הוצאות ביטחון

הצוות מסב את תשומת לבם של המשתתפים בדיון על התקציב לעובדה שההישגים הכלכליים מאז החלה תכנית הייצוב בשנת 1985 נבעו בין השאר מהקטנת חלק התוצר שהוקצה לביטחון. בשל המצב הביטחוני כיום, חשוב להדגיש את היתרונות הכלכליים של צמצום מתמשך בהוצאות הביטחון, ועל יתרונות אלו להנחות גם את תכנון התקציב לשנת 2002.

## 3. החוב הציבורי והגירעון

הצוות ממליץ לדבוק בחוק הפחתת הגירעון, שפירושו ירידה מתמדת ביחס בין החוב הציבורי לתוצר בתקציב המדינה מדי שנה בשנה. אשר לשנת 2001, הצוות תומך בשמירת מסגרת ההוצאות ובה הקיצוץ של 2.8 מיליארד ש"ח שעליו החליטה הממשלה. ייתכן שהיקף ההוצאות הראליות בשנת 2001 יחרוג מאוד ממסגרת זו בשל תשלומי שכר והערכות שגויות של גובה האינפלציה; לפיכך משקל ההוצאה הציבורית בתוצר צפוי לעלות מאוד – שלא כמגמה הרצויה, שהיא הפחתתו. לסטייה זו תוצאות ארוכות טווח, והיא ודאי תשפיע במישרין על ההיערכות התקציבית לשנת 2002. הדבר יבוא לידי ביטוי בהמלצותינו.

אלה המלצות הצוות לתכנון התקציב לשנת 2002:

- לדבוק ביעד של חוק הפחתת הגירעון
- להתבסס על ההנחה שהתוצר המקומי הגולמי יגדל בארבעה אחוזים בשנת 2002
- ליישם את הרפורמה במס ובתוך כך להפחית את אחוז נטל המס בתוצר.

מכאן שההוצאה הציבורית הראלית שהיא חלק מהתוצר תגדל בשנת 2002 בשניים וחצי אחוזים, וכך ההוצאה הציבורית לנפש תישאר קבועה.

#### 4. השקעות בתשתיות לתחבורה

צריך להרחיב מאוד את היקף ההשקעות בתשתיות לתחבורה. היקף ההשקעה הרצויה הוא כמיליארד ש"ח במסגרת התקציב, ועוד כשלושה מיליארד ש"ח ממקורות שמחוץ לתקציב (PFI ו-BOT).<sup>1</sup> עם זאת, בשל החסרונות הטמונים בשיטות מימון אלו, ראוי לקבוע מסגרת תקציב להיקף הפעולה בערוץ זה על-ידי קביעת תקרה לזרם ההוצאה ולסכום הכסף המצטבר שאפשר להתחייב לו בתקציב המדינה; כך החוב הציבורי ביחס לתל"ג ימשיך לרדת. הדבר נחוץ כיוון שאם יואץ השימוש בשיטות אלו, יכתיבו ההגבלות את ניצול הסכומים בהדרגה, כדי למנוע תחושת עושר מדומה בתקציב המדינה, וכדי לשמור על מסגרת ההוצאה הציבורית בתקציב, כפי שהומלץ לעיל.

#### ג. שוק העבודה

הצוות דן באבטלה, בחלוקת הכנסות, בהעסקת עובדים זרים ובשכר המינימום, וממליץ:

- צריך ליצור מערכת ממשלתית לאכיפה של תשלום שכר המינימום לכל המועסקים בישראל. צריך להגביר את אכיפת החוק על עובדים לא ישראלים העובדים בארץ שלא כחוק, הן בשלב הכניסה לישראל הן באמצעות פיקוח והטלת קנסות על מעסיקהם בארץ.
- צריך לשנות מן היסוד את מערכת ההעסקה של עובדים זרים (פלסטינים ואחרים), כדי שעלות העסקתם תהיה שווה לעלות העסקתו של עובד תושב ישראל בעל כישורים זהים או גבוהה ממנה.<sup>2</sup>
- צריך לשנות את חוק שכר המינימום ברוח המלצות הרוב בוועדה לשכר מינימום שהוגשו בקיץ 2000. בהמלצות אלו שיפור מנגנוני האכיפה של

1 היקף זה נכלל במסמך של 'חברת מודלים כלכליים' שהוצג לחברי הצוות; הוא קרוב להיקף ההשקעות שהומלץ במחקרים אחרים וכן להמלצות הצוותים בכנס קיסריה 1999.

2 המלצות ברוח זו הגישו צוותים בכנס קיסריה לפני שלוש שנים, וכן משרד האוצר, בנק ישראל וגופים אחרים.

החוק והגדרת שכר המינימום כשכר לעבודה רגילה וכך רוב רכיבי השכר יהיו חלק משכר המינימום. כמו כן הומלץ להחליף את השכר הממוצע בשכר החציוני לצורך עדכון שכר המינימום, ולקבוע תהליך בדיקה שנתי לפני העדכון.

- צריך לערוך רפורמה מקיפה בתמיכה במשפחות בעלות הכנסה נמוכה כדי להגדיל את התמריץ לגברים ונשים להצטרף למעגל המועסקים.

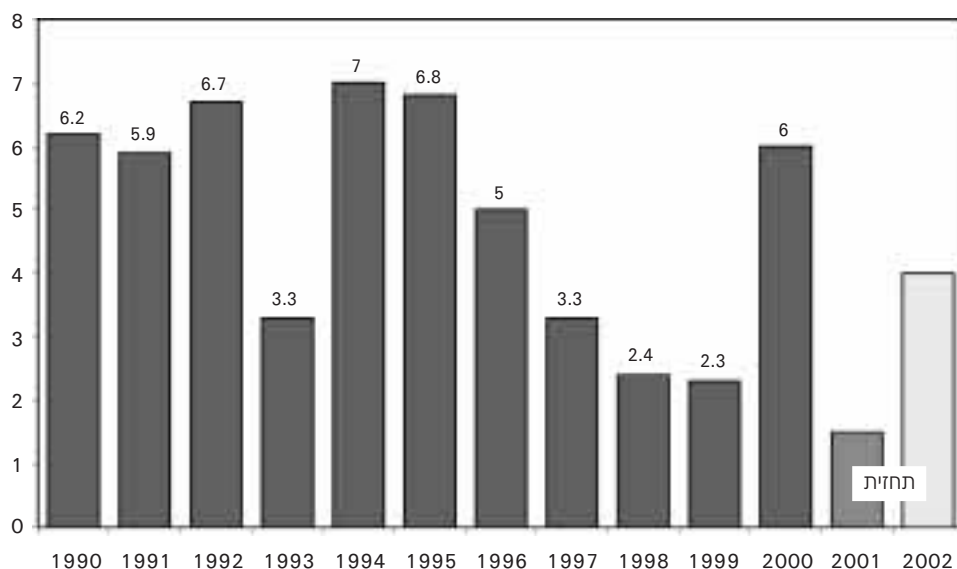
## ד. השכר במגזר הציבורי

הצוות דן בבעייתיות של הסכמי השכר במגזר הציבורי, הקרובים לקריסה כוללת, וכן בצורך הדחוף ליצור מנגנוני שכר המתגמל עובדים על-פי תפוקתם. הצוות ממליץ:

- לעקוף כמה ממגבלות התקציב המוטלות על שינויים בסך השכר של עובדי המגזר הציבורי על-ידי פעולות ייעול שיאפשרו לצמצם קליטת עובדים חדשים ולהקטין את מספר העובדים במגזר הציבורי.
- להוציא אל מחוץ לשירות המדינה תפקידים או פרויקטים לביצוע בהיקף גדול יותר. כך תבוא לידי ביטוי מלא לא רק עדיפותו של המגזר הפרטי מהמגזר הציבורי בניהול פרויקט, אלא גם עדיפותו בתחום גמישות הניהול.
- מבנה השכר במגזר הפרטי, המספק שירותים ציבוריים, יהיה כלי מדידה מתאים לקביעת השכר במגזר הציבורי.
- עקב ריבוי תוספות שכר פרטניות במגזר הציבורי שאינן נחשבות לשכר על-פי חוק שכר המינימום, שכירים רבים בעלי שכר גבוה יחסית מקבלים היום השלמת הכנסה לשכר המינימום. צריך לשאוף לביטול התופעה, שכן היא משפיעה על כל סולמות השכר ופוגעת במבנה השכר היחסי הרצוי בענף זה.

לאחר שלוש שנות מיתון (1997–1999) שבהן קפא התוצר לנפש, בלט בשנת 2000 קצב צמיחה מואץ של שישה אחוזים, שהם שלושה וחצי אחוזים לנפש. למרות הגידול המהיר למדי במקומות עבודה חדשים שיצר המשק בשנת 2000 – כ-85 אלף – לא פחת שיעור האבטלה במידה ניכרת, בשל גידול חד בשיעור ההשתתפות במשק. לאחר שנה אחת של צמיחה מהירה, חזר המשק לרמת צמיחה מתונה בשנת 2001, ועל-פי התחזית היא תהיה אף נמוכה מזו של שלוש שנות המיתון. לפיכך שיעור האבטלה צפוי לעלות (תרשים 1).

אחוזים



**תרשים 1. הצמיחה הכלכלית, שיעור השינוי בתוצר המקומי הגולמי (אחוזים)**

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

אמנם במבט ראשון נראית שנת 2001 כשנת חזרה למיתון של השנים 1997–1999, אך הגורמים להאטה החריפה בצמיחה בשנת 2001 שונים לחלוטין, ולכן שונים גם הגורמים שעשויים לסייע להיחלץ ממנו בתנאים מסוימים כבר בשנת 2002. אחד התנאים לחזרה מהירה ככל האפשר לצמיחה

מהירה במחזור העסקים הוא אופי המדיניות הכלכלית שתונהג; לפיכך נציג ניתוח של המדיניות הכלכלית המוניטרית והפיסקלית הרצויה.

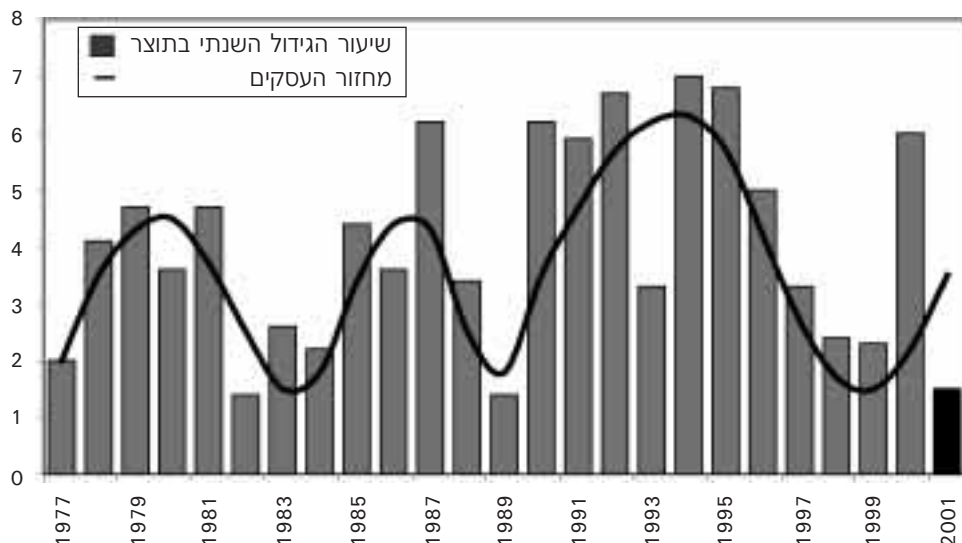
שנת 2001 והתחזית לשנת 2002 מתאפיינות בראש ובראשונה ברמת אי-ודאות חריגה בכמה מדדים חיצוניים מרכזיים. האי-ודאות מרחיבה מאוד את טווח התחזיות, ועל כן מקנה לניתוח התהליכים וכיווני ההתפתחות משנה חשיבות – חשיבות רבה יותר מלתחזית הנתונים. זאת ועוד: התחזית לשנת 2001 ואילך שונה שכן עתה נוסף גורם – אופן רישום תרומתן של חברות ההזנק (סטרט-אפ) לתוצר השתנה בסוף שנת 2000. אמנם שיטת הרישום החדשה טובה מקודמתה, אך עדיין היא עתירת בעיות. משקלו הגבוה של ענף חברות ההזנק בתוצר על-פי צורת הרישום החדשה ומאפיינים אחרים של הענף מצדיקים ניתוח וחיזוי נפרד של התוצר – עם תרומתו של ענף זה ובלעדיו.

שלושה גורמים חיצוניים למשק הישראלי שינו שינוי חד את מגמת התפתחותו מן הרבעון האחרון של שנת 2000 ואילך, וימשיכו לתת את אותותיהם עוד תקופה לא קצרה. האי-ודאות בכל אחד מהשלושה רבה מאוד:

- נפילת מדד נאסד"ק והשפעתו על חברות ההזנק הישראליות
- ההאטה החדה בקצב התפתחות הפעילות הכלכלית בארצות-הברית
- המצב הביטחוני.

בהמשך נציג את השפעתו של כל אחד מהגורמים הללו על המגזרים של המשק. כאן ברצוננו להדגיש כי אף ששנת 2001 לא תהיה קלה, בתנאים מסוימים תיתכן חזרה למסלול צמיחה כבר בשנה אחריה, שנת 2002. הגורמים החיצוניים להאטה החזויה לשנת 2001 זמניים במהותם, ולכן יש סיבה לאופטימיות זהירה (מאוד). בזה טמון ההבדל בין האטה זו לשנות המיתון 1997–1999. אמנם שיעורי הצמיחה החזויים דומים לאלו של שלוש שנות המיתון, אולם הסיבות כאמור שונות לחלוטין, ולעובדה זו חשיבות רבה. שינוי באחד הגורמים החיצוניים או ביותר – המצב הביטחוני, מדד מניות הנאסד"ק וכלכלת ארצות-הברית ושאר העולם – עשוי בהחלט להוביל את ישראל לשיעורי צמיחה מהירים מעט יותר כבר בשנת 2002. כדאי לזכור כי המשק נתון היום בתחילתו של מחזור עסקים ולא בסופו. עם זאת, אפשר שתחול הרעה באחד משלושת הגורמים הללו בשנת 2002 (תרשים 2).

אחוזים



תרשים 2. שיעור הצמיחה השנתי ומחזורי העסקים, 2001–1977

## א. השפעת המצב הביטחוני

ההידרדרות במצב הביטחוני באה לידי ביטוי בתחומים רבים מאוד במשק. מצב הביטחון השפיע בראש ובראשונה על ענף התיירות הנכנסת, ואחריה – על הבנייה, החקלאות, היצוא לשטחי הרשות הפלסטינית, על הצריכה הפרטית, ולבסוף – על ההשקעות.

עיקר השפעתו של המצב הביטחוני מורגשת **בענף התיירות** – שיעור התיירים הנכנסים ארצה בדרך האוויר ירד ב-45 אחוז. אמנם ענף התיירות הנכנסת הוא רק שלושה אחוזים מן התוצר הישראלי, וגם אם נוסיף עליו ענפים נלווים (הדרכת טיולים, השכרת כלי רכב וכדומה), עדיין אין מדובר בענף גדול מאוד;<sup>3</sup> אולם תגובתו לאירועים מדיניים-ביטחוניים היא חדה וחריפה כל כך, עד שהנוק הכולל מורגש ברמה המקרו-כלכלית. ניסיון העבר מלמד שהתיירים חוזרים ארצה רק בחלוף חודשים רבים משוך המאורעות.

3 איננו מתעלמים מההשפעה על ענפים נלווים אלו. היא נכללת בקטגוריית הצריכה הפרטית.

חשוב להדגיש כי אנו עוסקים כאן בתיירות הנכנסת בלבד ולא בתיירות המקומית; בזו לא ניכרה השפעה של המצב. להפך: בשנים 1996–1999, בד בבד עם ירידה דו-ספרתית במספר הלינות של זרים בבתי מלון בארץ, גדל מספר הלינות של ישראלים בשיעור דומה. אם כן, בשנים אלו לא נרשמה ירידה במספר ימי הלינה במלונות בישראל. מכאן שהנזק הכולל לענף התיירות כולו נמוך מהמשתמע מן הגרף המציג את כניסת התיירים הזרים ארצה.

היקף הפעילות **בענף הבנייה** היה מצטמצם בשנת 2001 גם בלא הסגר ובלא בעיית היצע העבודה בענף. זה המשך צפוי של תהליך טבעי – ולא 'משבר בענף הבנייה', כשם שהוא מכונה בטעות. היקף הפעילות הכלכלית בענף מותאם לצרכים ארוכי הטווח של השוק הישראלי, לאחר תקופה לא קצרה של גידול הפעילות בקצב תלת-ספרתי. שני גורמים הביאו לירידה ב-18 אחוז בהיקף הבנייה ברבעון הרביעי של שנת 2000: רבבות עובדים פלסטינים – כשליש מהעובדים בענף – לא הגיעו לעבודתם; החלפתם באחרים אינה יכולה להיעשות מיד. סביר להניח שעד שיימצא תחליף לפלסטינים החסרים – עובדים אחרים או הון – יפחת מספר התחלות הבנייה בשנת 2001 ויתארך משך הבנייה. הצמצום הקל בפעילות, שהיה חזוי ממילא, צפוי לגדול עקב האירועים.

### טבלה 1

#### הרכב המועסקים בענף הבנייה, 1995–2000 (אלפים)

2000	1999	1998	1997	1996	1995	
114.3	120.3	131.4	146.7	150.5	144.1	מועסקים ישראלים
55.3	56.3	60.7	68.4	62.1	45.5	זרים
54.8	64.6	60.4	42.4	33.1	38.0	פלסטינים
<b>224.4</b>	<b>241.2</b>	<b>252.5</b>	<b>257.5</b>	<b>245.7</b>	<b>227.6</b>	<b>סך הכול</b>
50.9	49.9	52.0	57.0	61.3	63.3	אחוז הישראלים בענף

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
הערה: מספר המועסקים הזרים והפלסטינים כולל אומדן של מספר העובדים שלא כחוק.

**הפגיעה בענף החקלאות** גם היא תולדה של קשיים בהיצע העובדים. שיעור הפלסטינים במועסקים בענף החקלאות נמוך יותר מבענף הבנייה, 12 אחוז בערך, ולכן הפגיעה בענף עקב האירועים הביטחוניים קלה הרבה יותר. גם משקלו של ענף החקלאות בתוצר – שניים וחצי אחוזים בלבד – נמוך הרבה יותר ממשקל ענף הבנייה בתוצר.

הפגיעה בשני הענפים האלה מיוחדת שכן זה האפיק היחיד שבו החרפת המצב הביטחוני היא הזדמנות פז לתפנית מקרו-כלכלית חיובית בטווח הבינוני ובטווח הארוך: החזרת הישראלים לעבודה בענפים האלה. ענף הבנייה (מגורים, תשתיות, מבניים ציבוריים ומסחריים) הוא כ-8.5 אחוזים מהתוצר הישראלי. כשליש המועסקים בענף לפני האינתיפאדה (שבעים אלף איש) היו פלסטינים, מהם עשרים אלף עובדים בהיתר. לסגר לא אמורה להיות השפעה על היקף הפעילות בענף בטווח הבינוני ובטווח הארוך: את העובדים החסרים יחליפו אחרים (ובתוך כך יעלה השכר ותגדל עתירות ההון בתהליך הבנייה). אם הבאת עובדים זרים להחלפת הפלסטינים לא תאושר, ועלות העסקתם של עובדים זרים ופלסטינים תשתווה לזו של ישראלים, תהיה לאירועים האחרונים השפעה חיובית על הרכב התעסוקה, על רמת האבטלה ועל רמת האי-שוויון במשק. הישראלים שנפלטו מענף הבנייה בשנים האחרונות, ובהם אחוז לא מבוטל של ערבים ישראלים, יחזרו אליו (עוד נרחיב בעניין זה בסעיף העוסק בשוק העבודה).

**היקף היצוא לרשות הפלסטינית.** היקף היצוא לרשות בשנת 1999 הגיע לשני מיליארד דולר, שהם כחמישה אחוזים מהיצוא הכולל של ישראל וכשני אחוזים מהתוצר הישראלי. הקטנת היקף היצוא נובעת בעיקר מירידה חדה ברמת החיים ברשות הפלסטינית, הגוררת ירידה בביקוש ליבוא מכל המקורות. במידה פחותה יותר היא גם תולדה של ייקור הסחר (בשני הכיוונים) עקב הכבדת הנהלים (העברת סחורות נעשית עתה בנקודות המעבר בשיטת 'גב אל גב', על-ידי העברה ממשאית ישראלית לפלסטינית ולהפך). בשנים 1993 ו-1994, שמספר ימי הסגר בהן היה רב, פחת היקף היצוא הישראלי לשטחים בעשרה אחוזים ויותר. בשנת 1988, שנת האינתיפאדה הראשונה, הוא פחת בשלושים אחוז. היקף הפגיעה צפוי להיות גבוה הרבה יותר בשנת 2001. קרוב למחצית היצוא לרשות הפלסטינית הוא מוצרים בעלי ערך מוסף נמוך מאוד לישראל (מוצרים בני קיימא המיובאים דרך ישראל), ומכאן שהיקף הפגיעה של ירידת היצוא הישראלי לרשות בתוצר הכולל של ישראל צפוי להסתכם בשלב זה בפרומילים בודדים מסך היצוא. **צריכה פרטית.** מורגשת פגיעה מסוימת בענפי המסחר ובכמה מענפי השירותים (מסעדנות, תירות פנים). הפגיעה נובעת מעלייה אטית יותר בהכנסה הפרטית ומעלייה חדה באבטלה, וכן מהשפעת החשש לביטחון האישי.

**השקעות שאינן בנייה** – השקעות במכונות ובציוד בעיקר. רמת האי-ודאות במשק תפגע בהשקעה העסקית, הרגישה לכך, בשיעור של כ-11 אחוז



מהתוצר הישראלי. היקף הפגיעה צפוי להיות קל יחסית, בהנחה שמדובר בעיקר בדחייה של השקעות ולא בביטולן.

## ב. כלכלת ארצות-הברית וכלכלות העולם

ככל שחולף הזמן, מתרבות התחזיות לשיעור נמוך של צמיחה בכלכלות העולם בשנת 2001. במשק האמריקני מדובר בשיעור צמיחה נמוך בשיעור ניכר משנת השיא, שנת 2000.

טבלה 2		
שיעורי צמיחה בפועל ושיעורים חזויים		
(אחוזים)		
שנת 2001*	שנת 2000	
1.5	5.0	ארצות-הברית
2.4	3.4	השוק המשותף
0.6	1.7	יפן
4.0	5.8	רוסיה ומזרח אירופה
3.8	8.2	'נמרי אסיה'

המקור: קרן המטבע הבין-לאומית  
\* תחזיות שגובשו באפריל 2001.

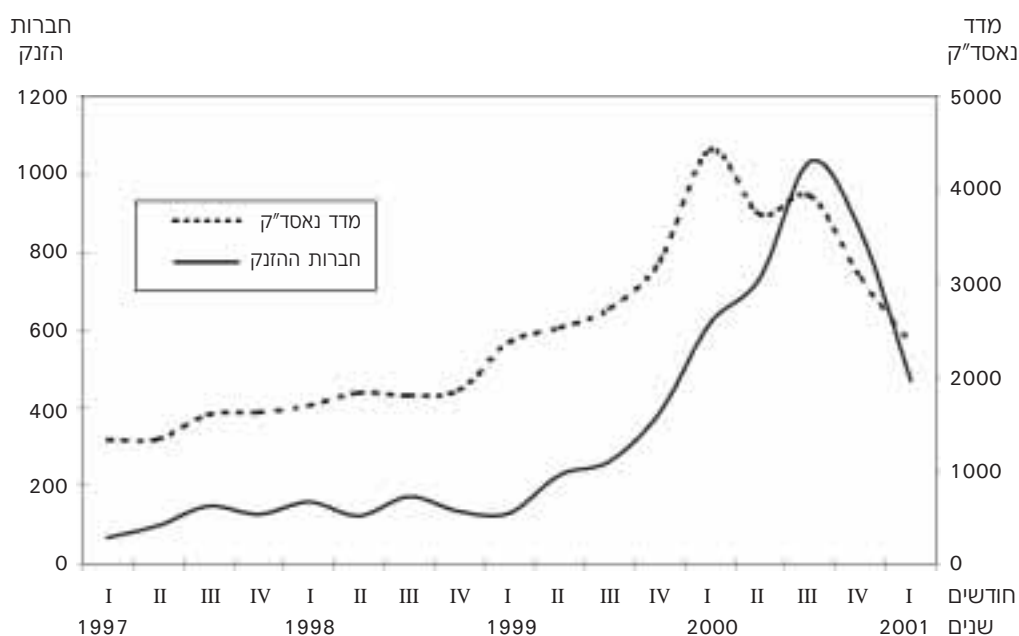
תחזיות הצמיחה של משקי המערב, וארצות-הברית בראשם, מעודכנות כלפי מטה בעת האחרונה, ולא זו בלבד אלא שבחודשים האחרונים התחלפה ההסכמה אשר לזמניות ההאטה בכלכלת ארצות-הברית ("התאוששות צפויה כבר במחצית השנייה של 2001"), בחוסר ודאות בקרב כלכלנים בדבר משך המשבר, ובחשש שמא המשבר מתמשך.

ירידה ניכרת בקצב גידול התפוקה של מדינות העולם תשפיע על קצב הגידול של יצוא סחורות מישראל. על סמך מחקרים שבדקו את הנושא אפשר להניח שירידה של אחוז אחד בסחר העולמי (הקשור בצמיחה העולמית) גוררת ירידה של אחוז אחד בקצב הגידול של יצוא הסחורות מהארץ.<sup>4</sup> בשנת 2000 הגיע קצב גידול היצוא התעשייתי, חוץ מיהלומים, לשיעור חריג של 25 אחוז. לקצב מהיר זה הביאה בעיקר העלייה התלולה של תעשיות

4 מחקרים שונים מצאו שיעורי תחלופה שונים. בתחזיות מקובל להשתמש ביחס של 1:1.

הטכנולוגיה, אך גם הרגיעה במרבית משקי העולם לאחר תקופה של משבר פיננסי קשה באזורים אחדים (בדרום מזרח אסיה בשנת 1997, ברוסיה בשנת 1998 ובברזיל ב-1999), וכן הצמיחה המהירה מאוד במשקי מערב אירופה וארצות-הברית. צמיחת המשק האמריקני בשנת 2000 התבטאה בגידול של 28 אחוז ביצוא הסחורות מישראל לארצות-הברית; היצוא לארצות-הברית הוא כשליש מסך היצוא מישראל.

## ג. שוק ההון האמריקני, מדד נאסד"ק



**תרשים 3.** היקף ההשקעות של קרנות הון סיכון בחברות הזנק ומדד מניות נאסד"ק (במיליוני דולרים)

רק מדינות מעטות מושפעות מהמתרחש בשוק ההון האמריקני – בעיקר ממדד מניות הטכנולוגיה נאסד"ק – במישרין ובהיקף ניכר כל כך כמו ישראל. בסעיף זה נדון בהשפעת שוק ההון האמריקני **מעבר** להשפעה הנודעת למדד המניות על כלכלת ארצות-הברית.

ההשפעה הרבה של המתרחש בשוק האמריקני נובעת ממשקלן הרב של החברות עתירות ידע וחברות ההזנק (סטארט-אפ) הפועלות בישראל ונסחרות בנאסד"ק, ובעיקר מתלותה של הפעילות הכלכלית בחברות ההזנק במדד מניות הנאסד"ק. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רואה בהיקף ההשקעות של קרנות הון סיכון בחברות הזנק מדד לתרומתן של חברות ההזנק לתוצר הישראלי. בדרך כלל אין לחברות ההזנק הכנסות ממכירות – ודאי לא בשנות קיומן הראשונות – ולכן הן תלויות בגיוס כספים; גיוס הכספים תלוי במצב השוק. תרשים 3 מציג את היקף ההשקעות של קרנות הון סיכון בחברות הזנק בישראל מצד אחד, ואת מדד מניות הטכנולוגיה מצד אחר, ומדגים את הקשר ההדוק בין שני המדדים האלה.

חשוב לציין שהשפעת הנאסד"ק על ההשקעה של קרנות הון סיכון בחברות הזנק בישראל היא מההשפעות המהותיות ביותר על מדידת התוצר ועל חיזויו. עם זאת, דווקא לסעיף זה אין השפעה רבה על שוק העבודה, בין השאר משום שהוא שלושה וחצי בלבד מהתוצר ומייצג ענף שאינו עתיר עבודה. ההשפעה על גודל התוצר המקומי הגולמי נובעת בחלקה מגורם טכני-רישומי בלבד, שהוא גורם בעייתי מאוד. מכאן חשיבות ההפרדה בעת ניתוח הנתונים בין האטה שמקורה בסעיף זה ובין האטה בסעיפי צמיחה אחרים.

ברבעון הראשון של 2001 נרשמה ירידה של 45 אחוז בהיקף ההשקעות של קרנות הון סיכון בחברות הזנק ישראליות לעומת הרבעון הרביעי של 2000 (כאמור, על סמך היקף ההשקעה בחברות ההזנק הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אומדת את היקף הפעילות הכלכלית בחברות האלה). המכירות של חברות ההזנק צפויות גם הן להצטמצם בשיעור דו-ספרתי בשנת 2001. מכירה של חברת הזנק משפיעה על היצוא ועל ההשקעות בכיוונים מנוגדים זה לזה, כך למכירה עצמה אין השפעה נטו על התוצר.

## השפעת חברות ההזנק על התוצר

העלייה המהירה בהיקף ההשקעות בחברות הזנק בישראל יוצאת דופן בעולם. היקף ההשקעות של קרנות הון סיכון בחברות אלו בשנה החולפת עלה על 3.2 מיליארד דולרים – קרוב לשלושה אחוזים מהתוצר הישראלי. הגרף המשווה בין גודל הענף בישראל לגודל הענף בארצות-הברית מציג לא רק את ייחודה של ישראל בתחום אלא גם את הקצב המהיר שבו צמח הענף – מהיקף בטל בשישים להיקף השווה בגודלו לחקלאות ולתיירות. צריך לזכור

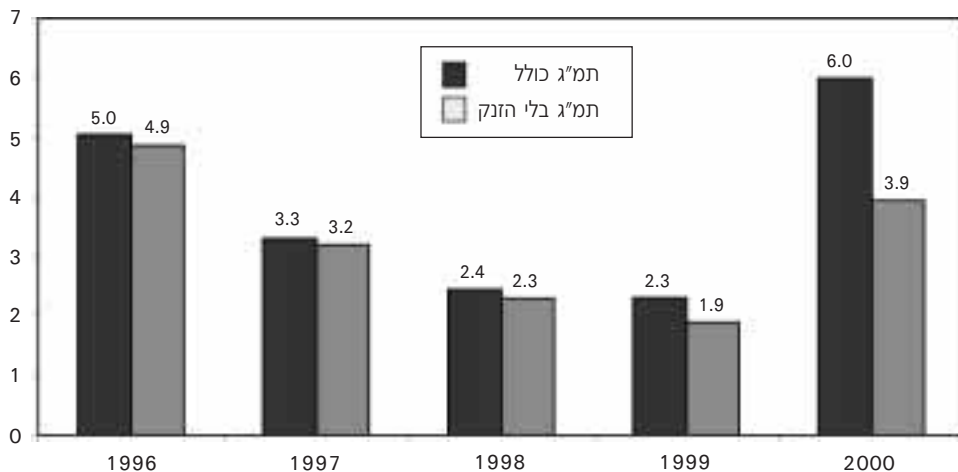
שלכל אחד משני הענפים האלה יש שר ומשרד ממשלתי, נאספים עליו נתונים סטטיסטיים ונקבעת לו מדיניות ממשלתית בעלת משקל. מבחינת תרומתן של חברות ההזנק לצמיחה עולה המסקנה, שהצמיחה בשנת 2001 רגישה מאוד (ויש הטוענים כי היא רגישה מדי) לפעילות הכלכלית בענף זה, למרות השפעתה הקטנה על שוק העבודה.

**ייחודן של חברות ההזנק.** חברות ההזנק שונות מהותית מחברות העוסקות בתעשייה מתקדמת (היי-טק) אשר לכימות פעילותן הכלכלית. את תרומת החברות המתקדמות לתוצר אפשר לכמת בפשטות על-ידי רישום שווי הסחורה או ערך השירות היוצא משער המפעל או החברה, ואילו חברות ההזנק עדיין נתונות בשלב ההזנק, כפי שמעיד עליהן שמן, ואין בהן מכירה סדירה של שירותים או של מוצרים; למעשה הן עוסקות בהשקעה במחקר ופיתוח. רק בתום שנה-שנתיים, אם תעלה ההשקעה יפה, תעבור החברה לשלב הייצור ההמוני והשיווק, או (אם היא מאמינה שאין לה יתרון יחסי בשלבים אלו) תמכור את הרעיון לחברה אחרת (למשל, בצורה של מכירת החברה כולה). תכונה אחרת המייחדת את חברות ההזנק ממפעלים וחברות בתחומים עתידי ידע היא השיעור הנמוך מאוד של חברות מצליחות בחברות המוקמות (אין על כך נתונים מוסמכים, אולם מקובל להניח שמדובר בכמה אחוזים). החשבונאות הלאומית הישראלית מתייחסת – בצדק – לפעילות הכלכלית שנוצרת מכל חברות ההזנק ולא רק לפעילות של המצליחות שבהן, כשם שמקובל בעולם לרשום את תרומתם של מאה קידוחי נפט לתוצר, אף שיימצא נפט רק באחד מהם. למעשה, התרומה היא ייצור מחקר ופיתוח בעל ערך, גם אם החברה נסגרת בסופו של דבר; כלומר, ייתכן שההפסדים יביאו לתרומה שלילית.

**הבעיות בעריכת תחזית לחברות ההזנק.** שיטת הרישום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רואה בכספים, שמעבירות קרנות ההון-סיכון לחברות ההזנק, השקעה. בעת מכירת החברה יירשם סכום המכירה כגידול ביצוא מצד אחד, והפחתה של מלאי ההשקעות מצד אחר, כך שלעצם המכירה אין כל משמעות מבחינת התוצר. שיטה זו נהוגה גם בתחומים אחרים: בניית בניין למשל נרשמת כהשקעה המגדילה את התוצר, ולעצם המכירה של הבניין אין כל השלכה על התוצר. שיטה זו אינה מביאה בחשבון השקעות בחברות שלא דרך קרנות הון סיכון (הנפקות, הלוואות), ואף לא את העובדה שהכספים המתקבלים מהקרנות אינם באים לידי ביטוי מלא ומידי ברבעון שניתנו בו. כך למשל תירשם העברה של מאות מיליוני דולרים לחברות הזנק

כגידול בהשקעה במשק ברבעון שהכספים הועברו בו. עניין זה חשוב מאוד כאשר מתרחשות סטיות חדות בהיקף ההשקעות הרבעוני או השנתי בחברות ההזנק – כפי שאכן קורה.

צמיחת  
התוצר  
(אחוזים)



**תרשים 4.** צמיחת התוצר, כולל תרומת חברות ההזנק ובלעדיה (באחוזים)

שיטת הרישום האמורה שונתה שלוש—ארבע פעמים בשנים האחרונות, וסביר להניח שהיא תשונה שוב. כך למשל, בעת עריכת התחזית לשנת 2000 (ביוני 1999), לא הייתה הפרדה בין נתוני ההשקעה והיצוא של חברות ההזנק ובין נתוני ההשקעה והיצוא של שאר ענפי המשק; תחזית פרטנית של הגידול בתוצר של חברות ההזנק הייתה בלתי אפשרית. לא מן הנמנע שבנתוני שנת 2002 ואף שנת 2001 יהיו שינויים נוספים בשיטת המדידה.

שיטת הרישום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מכפילה את היקף ההשקעות הכספיות בקרנות הון סיכון במקדם תשואה (mark-up). מקדם זה אמור לבטא את הערך המוסף של ההשקעה, והלשכה בחרה את התשואה על מניות הנאסד"ק (המחולקת על פני שנה ומעלה) למדד לו. מכאן ששינויים חדים במדד המניות (בממוצע הנע שלו), כלפי מעלה או כלפי מטה, יגררו תגובה בהיקף ההשקעות הנרשם באותו כיוון; היקפן ירד או יגדל לפי מצב

השוק, ולא זו בלבד אלא שהירידה או העלייה יתעצמו, מפני הכפלתן במקדם נמוך (או שלילי) – או לחלופין במקדם גבוה.

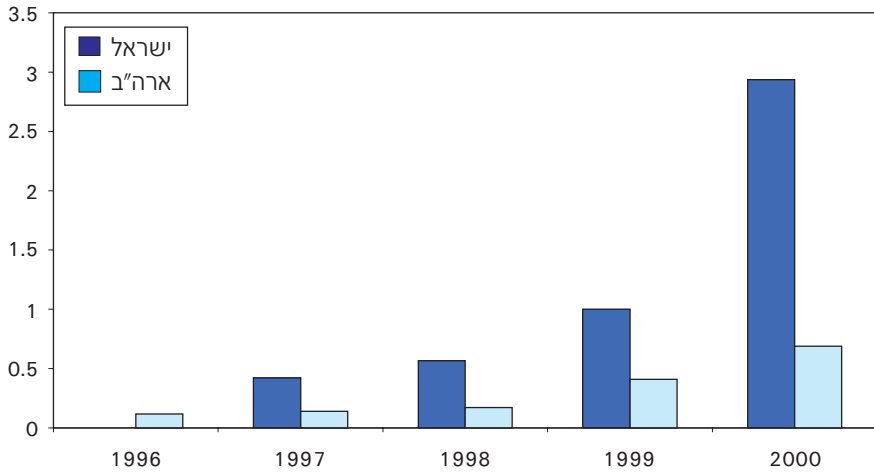
תופעת חברות ההזנק חדשה יחסית, בעולם בכלל ובמשק הישראלי בפרט. גילה הצעיר מקשה עלינו את ההערכה אם היקף ההשקעות בשנת 2000 (3.2 מיליארד דולר) מבטא התנפחות של בועה והאוויר ייצא ממנה בשנה הבאה, או שזה תהליך כלכלי אמתי שיימשך – אם כי לא בשיעורי גידול תלת-ספרתיים (או ישמור על גודלו). האם היקף ההשקעות בחברות הזנק קשור בהתפתחויות בשוק ההון האמריקני או שאינו קשור בו? אם הוא קשור בו, האם השינויים בהיקף ההשקעה יירבו את השינויים במדד המניות או ימעיטו אותם?

המסקנה העולה מניתוח זה היא שצמיחת המשק כולו רגישה מאוד לשינויים בהיקף פעילותן של חברות ההזנק משום משקלו הגבוה יחסית של ענף זה בתוצר, בשל שיטת החישוב הייחודית של תרומת הענף לתוצר ובשל השינויים החדים שהתחוללו בו בשנתיים האחרונות.

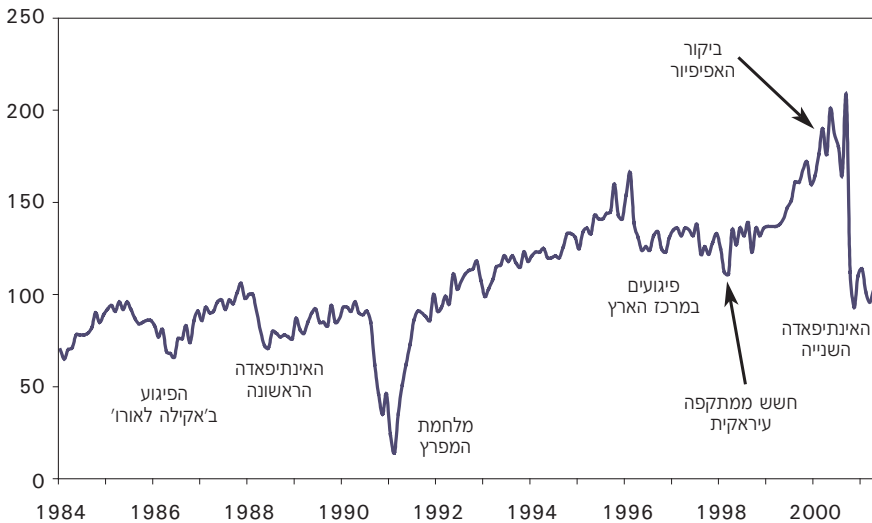
למרות ההשפעה הגדולה של הענף על התוצר, הן בשנת 2000 (שניים מששת אחוזי הצמיחה בשנה זו מקורם בענף זה והוא היה שלושה וחצי אחוזים מהתוצר באותה שנה) והן בשנת 2001 (ענף זה לבדו עלול לגרוע אחוז ויותר מסך הצמיחה במשק כולו), הרי השפעתו על שוק העבודה קטנה. עובדה זו, המצטרפת אל הבעייתיות האמורה בשיטת הרישום של תרומת פעילותן של חברות אלו בישראל, מצדיקה בחינה של ההתפתחויות במשק עם תרומתן של חברות ההזנק ובלעדיה. התמונה המתקבלת בבחינה כזו דרמטית פחות (תרשים 4).

## תרשימים

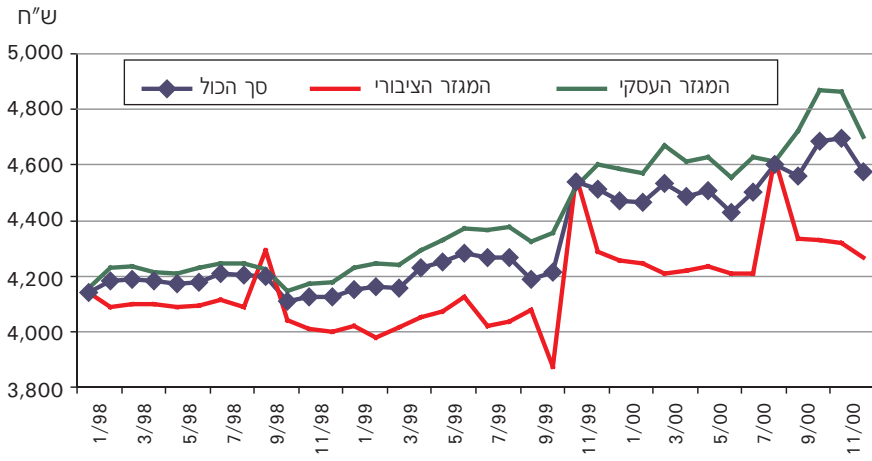
אחוזים



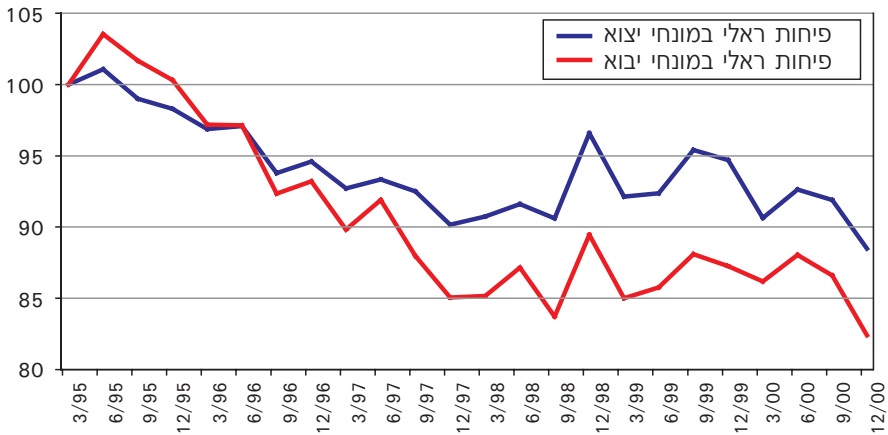
**תרשים 5.** חלקן של חברות ההזנק במשק הישראלי ובאמריקני, אחוז מהתוצר



**תרשים 6.** כניסת תיירים דרך האוויר (אלפים בחודש, נתונים מנוכחי עונתיות)



תרשים 7. השכר הראלי למשרת בכיר (נתונים מנוכי עונתיות)



תרשים 8. מדדים לשער החליפים הראלי\*

\* עליית המדד משקפת פיחות.

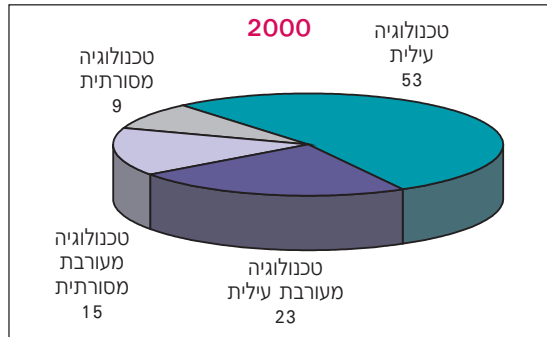
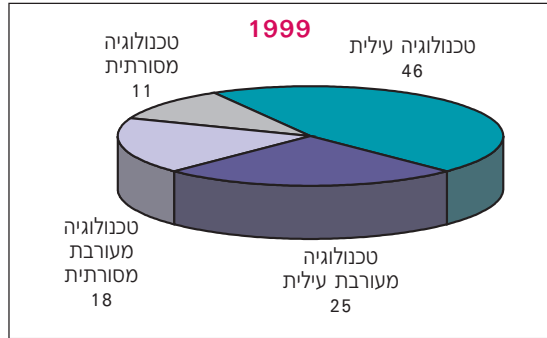
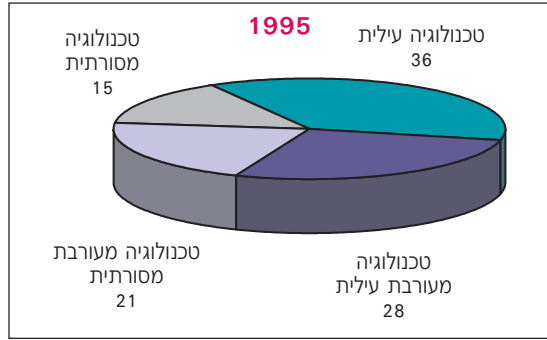


**תעשיות טכנולוגיה עילית:**  
מכונות למשרד ומחשוב, רכיבים אלקטרוניים, כלי טיס, ציוד תקשורת אלקטרוני, ציוד לבקרה ולפיקוח, תרופות.

**תעשיות טכנולוגיה מעורבת עילית:** כימיקלים וזיקוק נפט, מכונות וציוד, ציוד ומנועים חשמלי, כלי רכב מנועיים.

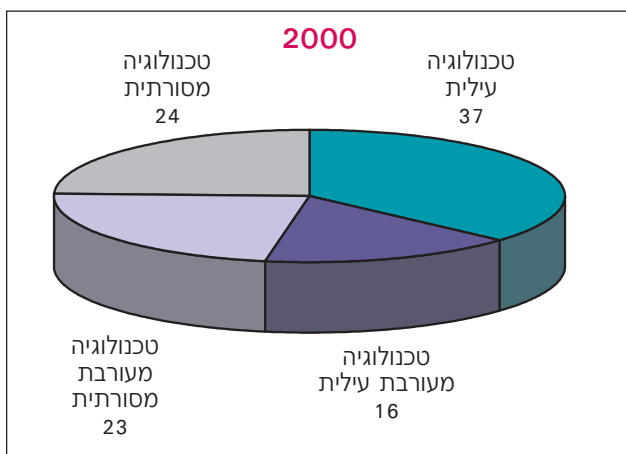
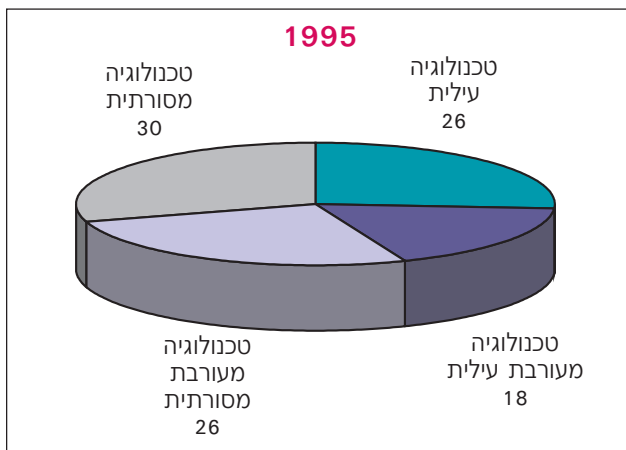
**תעשיות טכנולוגיה מעורבת מסורתית:** כרייה וחציבה, גומי ופולסטיקה, מינרלים אל-מתכתיים, מתכת בסיסית ומוצרי מתכת, כלי שיט, תכשיטים וצורפות, מוצרים לנמ"א.

**תעשיות טכנולוגיה מסורתית:** מוצרי מזון, משקאות וטבק, טקסטיל, הלבשה ועור, נייר, דפוס, עץ ומוצריו.



**תרשים 9.** יצוא תעשייתי לפי העצמה הטכנולוגית, בשנים 1995, 1999, 2000 (אחוזים)

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



**תרשים 10.** התוצר של ענפי התעשייה לפי העצמה הטכנולוגית בשנים 1995, 2000 (אחוזים)

## א. מצב המשק בנקודת המוצא

הגדרת מצב המשק בנקודת המוצא חיונית כדי לדון בסוגיית התמהיל הרצוי של מדיניות פסקלית ומדיניות מוניטרית בתנאי המשק היום. בנקודת המוצא היה המשק בתהליך של צמיחה מובלת יצוא ובפרט יצוא עתיר טכנולוגיה, שיפור בגירעון בחשבון השוטף, ירידה בגירעון הפיסקלי, זרימת הון מסיבית פנימה, ואפס אחוזי אינפלציה (החטאת יעד גבוה יותר של אינפלציה). כלומר, המשק היה בתהליך של צמיחה בת-קיימא, אגב ייסוף ראלי ושחיקת הרווחיות של התעשיות המסורתיות. תהליך זה נגדע בשל גורמים חיצוניים – האטה בכלכלה העולמית וקריסת מניות הטכנולוגיה, ובשל זעזוע פנימי – התדרדרות במצב הביטחוני-מדיני. אלה הביאו להאטה ניכרת בצמיחה, המתבטאת בעיקרה בהאטת גידול הביקושים (תיירות, יצוא טכנולוגי), אך גם בפגיעה בהיצע עקב היעדרות העובדים מן השטחים (בענפי הבנייה והחקלאות).

## טבלה 3

נתוני ריבית ואינפלציה  
(אחוזים)

2001 IV-I	2000 XII-X	1999 III-I	
8.0	8.9	14.3	ריבית בנק ישראל <sup>5</sup> (אפקטיבית)
1.8	1.6	5.7	הציפיות לאינפלציה
6.1	7.2	8.1	הריבית הראלית

5 ריבית בנק ישראל האפקטיבית על מכרזי בנק ישראל מנוכה בציפיות לעליית המחירים ל-12 חודשים, כפי שהן נגזרות משוק ההון. הריבית הראלית ex-post, המנוכה באינפלציה בפועל ב-12 החודשים האחרונים, עמדה בראשית 2000 על 7.5 אחוזים. היא עתידה לרדת מהר יותר אם האינפלציה בפועל תעלה, כצפוי.

בנקודת המוצא (שנת 2000) הייתה אינפלציה של אפס אחוזים – חריגה מיעד האינפלציה (3–4 אחוזים, לאחר חריגה כלפי מטה מהיעד גם בשנת 1999). עיקר ההסבר לחריגה בשנת 2000 הוא תנועות הון אוטונומיות בממדים לא צפויים, שהביאו לייסוף ניכר של שער החליפין; שער החליפין הביא למיתון המחירים. אולם השינוי החד בשווקים הפיננסיים הבין-לאומיים, ובעיקר קריסת מניות הטכנולוגיה, וההאטה במשק האמריקני (גורמים שצפויים להימשך), מתבטאים בהקטנה ניכרת בתנועות ההון למשק, ובהפסקה (או בהיפוך) של מגמת ייסוף השקל. לפיכך אפשר להניח שהכוחות שפעלו להחטאת יעד האינפלציה בשנה שעברה אינם פועלים עוד.

## ב. יעד האינפלציה

יעדי האינפלציה שקבעה הממשלה לשנים הבאות הם 2.5–3.5 אחוזים לשנת 2001, 2–3 אחוזים לשנת 2002 ו-1–3 אחוזים לשנת 2003 ואילך. טווח זה הוגדר יציבות מחירים. התוואי שנקבע משקף את השלמת תהליך הדיסאינפלציה ברציפות ובעקיבות עד להשגת יציבות מחירים. הוא מתאים לתנאי המשק היום – האטה בשל זעזועים חיצוניים, המאפשרים התייצבות מחירים בריבית ראלית נמוכה יותר. הנתונים מלמדים שכבר היום שיעור האינפלציה מתאים ליעד ארוך הטווח, ואין אנו ממליצים לחזור עתה ליעד שקבעה הממשלה לשנת 2001.

אם אכן יתברר שהושגה יציבות מחירים על-פי היעד ארוך הטווח, אין לנקוט מדיניות שתחזיר את האינפלציה ליעדים שנקבעו, אלא מדיניות שתשמור על יציבות המחירים שהושגה.

## ג. המדיניות המוניטרית המומלצת

צריך להמשיך את תהליך הפחתת ריבית בנק ישראל בקצב שבו היא הורדה בחודשים הראשונים של שנת 2001 (0.2–0.3 אחוזים), כדי להשיג יציבות מחירים על-פי התוואי שנקבע. זאת משום שבתנאי האטה שמקורם בצד הביקושים אפשר לבסס את יציבות המחירים בריבית ראלית נמוכה יותר. ההפחתה המצטברת של ריבית בנק ישראל מראשית 1999 ועד סוף שנת 2000 ב-5.4 נקודות האחוז, הייתה מלווה בירידה מתונה בלבד בריבית

הראלית עד סוף 2000, על רקע הירידה המהירה יחסית בציפיות לאינפלציה. בראשית 2000 הורדה הנוספת בריבית בנק ישראל הייתה מלווה גם בירידה בריבית הראלית. עתה, משפחתו הציפיות לריביות של שני אחוזים לערך – רמה שממנה אין הן צפויות לרדת עוד – הורדה נוספת בריבית הנומינלית תלווה גם בירידה בריבית הראלית. גם במסגרת יעד האינפלציה הנתון יש 'מייצב אוטומטי'; משמעות הדבר שבתנאי המשק היום יהיה אפשר להשיג את יעד האינפלציה בריבית ראלית נמוכה יותר מזו שהייתה נדרשת לו המשיך המשק לצמוח כפי שצמח עד הרבעון השלישי של 2000.

אנו ממליצים להמשיך ולהפחית את הריבית בהדרגה. הורדה הדרגתית נדרשת כדי למנוע ככל האפשר זעזועים בשוק מטבע החוץ. זעזועים כאלה עלולים לנבוע מהתאמה מהירה של תיקי הנכסים עקב צמצום חד בפערי התשואות בין ישראל לחוץ לארץ, וכן מהקושי לחזות את רמת הריבית הראלית (רמה שתשמור על יציבות מחירים בתנאי משק משתנים).

עם השלמת תהליך הדיסאינפלציה יהיה יעד המדיניות המוניטרית יציבות מחירים, שפירושה עליית מחירים שנתית בשיעור 1–3 אחוזים. אז יתאפשרו הן ספיגה של זעזועים (המשפיעים על שיעור עליית המחירים בשנה נתונה), הן גמישות מסוימת מתוך התחשבות במצב המשק, בטווח יציבות המחירים. סביר להניח כי כאשר יהיו במשק תנאים מקרו-כלכליים דומים לתנאים במדינות המפותחות, ובכללם סטנדרטים מקובלים במדיניות הפיסקלית, יהיה גם תחום הריבית הראלית של שיווי משקל דומה לזה של מדינות המערב (ראו בסעיף ההשוואה הבין-לאומית).

## ד. מדיניות שער החליפין

הצוות לא הגיע לכלל הסכמה על ביטול רצועת הניוד של שער החליפין. המצדדים טענו שרצועה זו מגבילה את מדיניות הבנק, וכן שהשער מתקרב מאוד לקו התחתון עתה, ובנק ישראל עשוי להידרש להתערב בשוק מטבע החוץ אם שער החליפין ימשיך לרדת. הדבר עלול לקרות בתוך זמן קצר, כל עוד הריבית הראלית בישראל גבוהה הרבה יותר מזו הנהוגה בעולם. המתנגדים לביטול הרצועה סברו שהמצב אינו חמור, ולכן לא ראו צורך לבטל מיד את הרצועה.

עם זאת, רבים מחברי הצוות סברו שכאשר יגיע המשק לרמות הריבית הראלית הנהוגות בעולם וליעד אינפלציה של 1–3 אחוזים, יהיה צורך לבטל

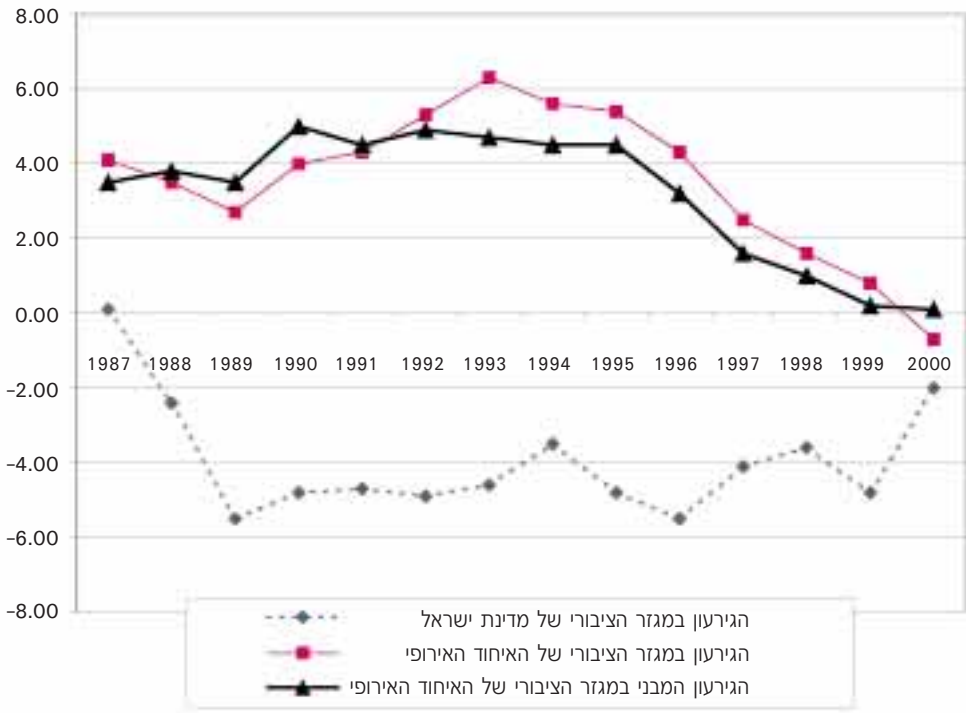
את רצועת הניוד ולאפשר לביקוש ולהיצע של מטבע החוץ לקבוע את שער החליפין בלי מגבלה. נתגלעו חילוקי דעות בשאלה אם משטר שער חליפין נייד בלי רצועת ניוד עדיף ממשטרי שער חליפין אחרים כגון הצטרפות לאחד מגושי המטבע. חברי הצוות היו חלוקים גם בשאלה אם קיומה של הרצועה היום מאפשר להגיע ליעד ארוך הטווח מהר יותר וביתר ביטחון, או שמא הוא מונע השוואה מהירה לריבית הראלית בעולם. חשוב לציין כי לשאלה זו אין תשובה חד-משמעית, לא בתיאוריה הכלכלית ולא בפרקטיקה העולמית. הצוות הגיע אפוא למסקנה, שאין בסיס רחב דיו להמלצה על מדיניות; כדי לגבש מדיניות לשנים הקרובות צריך להמשיך לערוך דיונים מקצועיים.

## ה. מדיניות אנטי-מחזורית במשק

עיקר ההאטה במשק נובעת כאמור מפגיעה בביקושים ובהיצע בהיי-טק, בבנייה ובתיירות, בשל הזעזועים שפורטו לעיל; זעזועים אלו אינם רגישים לשינויים קטנים בשער הריבית. לשון אחר, היכולת של מדיניות מוניטרית מרחיבה לקזז את השפעת הזעזועים על ההאטה מוגבלת. עם זאת, הורדת הריבית תקל על מגזרים אחדים, ובהם משקי בית.

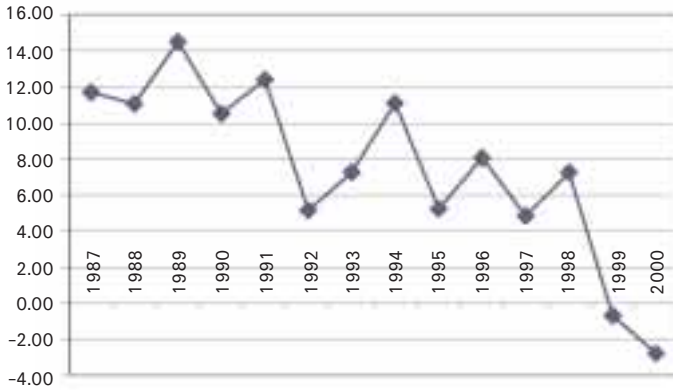
המשק הישראלי הוא משק פתוח. הוא משולב בכלכלה העולמית, חשוף לשווקים הפיננסיים הבין-לאומיים ולמתקפות ספקולטיביות הנערכות בהם, וחשוף לשיפוטם של שוקי ההון; אלה נשענים על מידע של ניהול מדיניות מקרו-כלכלית אחראית על-פי אמות המידה הבין-לאומיות (עקרונות מסטריכט על תקציב ויציבות מחירים). אם כן, חריגה ממדיניות זו עלולה להגביר את האפשרות למתקפה ספקולטיבית הצופנת בחובה נזק רב במונחי צמיחה.

## תרשימים

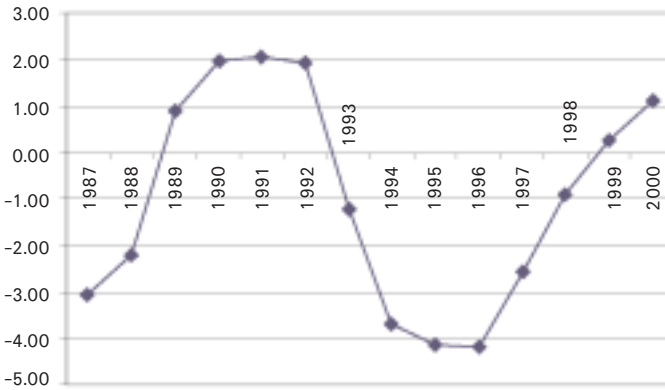


תרשים 1. גירעון המגזר הציבורי, ישראל ומדינות האיחוד האירופי

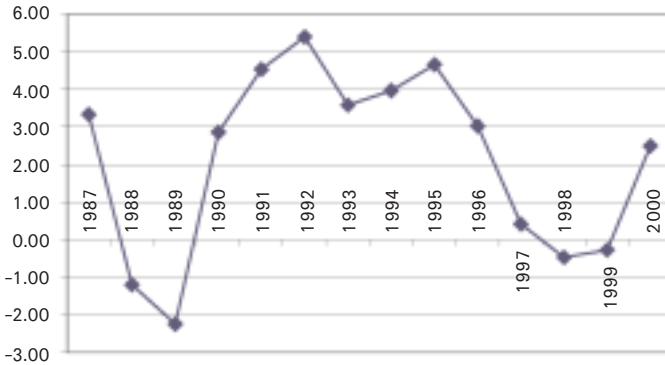
האינפלציה\*: ההפרש בין ישראל לבין האיחוד האירופי (אחוזים)



האבטלה: ההפרש בין ישראל לבין האיחוד האירופי (אחוזים)



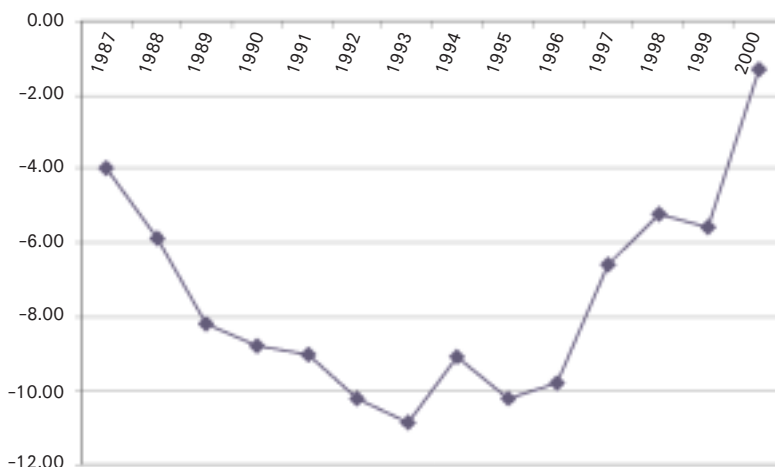
שיעור הצמיחה בתוצר הראלי: ההפרש בין ישראל לבין האיחוד האירופי (אחוזים)



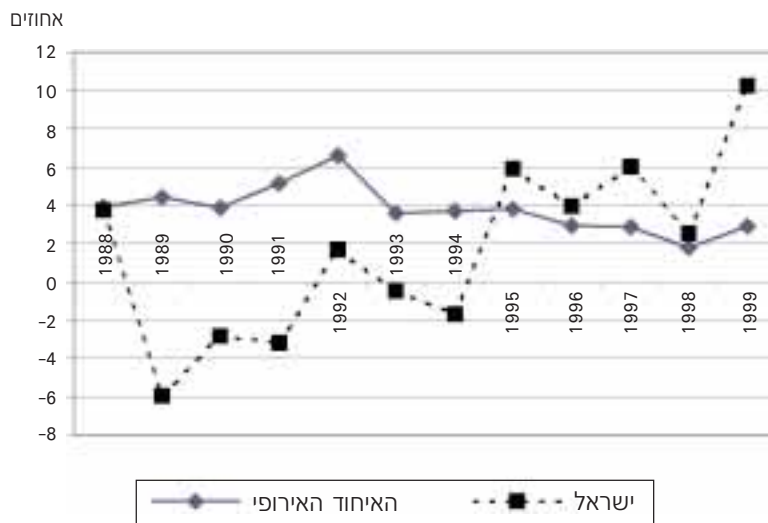
תרשים 2. ישראל ומדינות האיחוד האירופי



גירעון הסקטור הציבורי: הפרש בין ישראל  
לבין האיחוד האירופי (אחוזים)

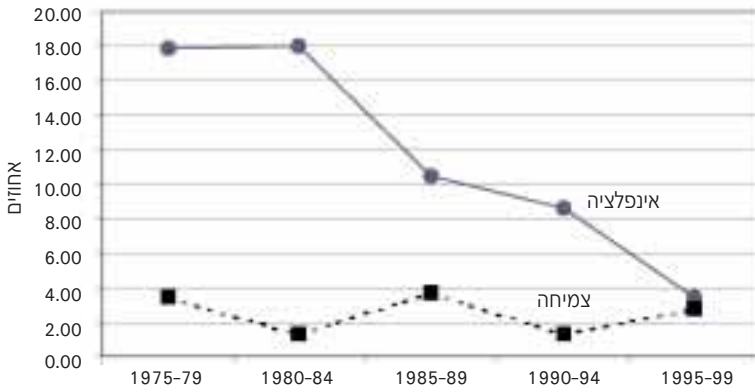
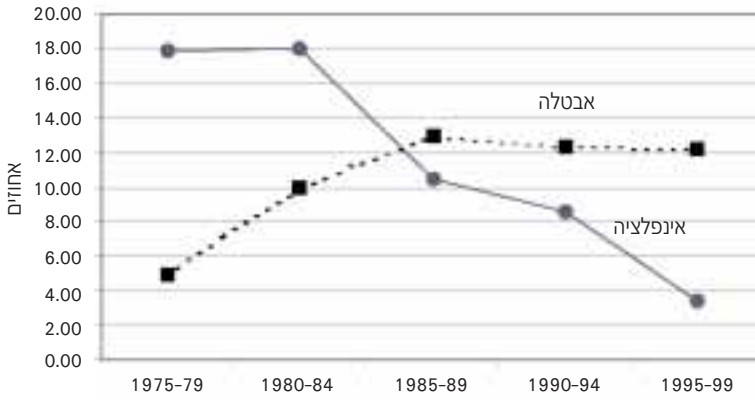
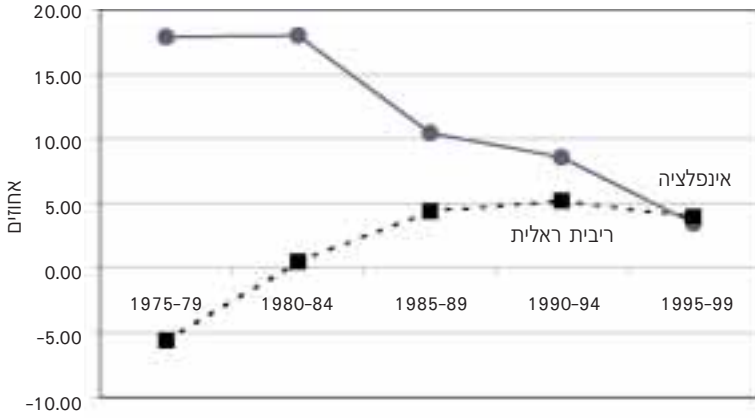


הריבית הראלית - ישראל והאיחוד האירופי (אחוזים)



תרשים 2. המשך

\* המקור: בנק ישראל, IFS, OECD Outlook. מדד המחירים לצרכן שינויים במשך השנה.



### תרשים 3. המאפיינים במדינות דרום אירופה

\* המקור: בנק ישראל, IFS, OECD Outlook.

# 1. ישראל ומדינות OECD: השוואה של תהליך הדיסאינפלציה<sup>6</sup>

מדינות רבות באירופה עברו בעת האחרונה תהליך דיסאינפלציה הדומה לזה של המשק הישראלי, ולכן ראוי לבחון את מאפייני המשקים הללו. ההשוואה תתמקד במאפייני הריבית הראלית, בשער החליפין ובאבטלה, כדי לבחון את השתקפות הבעיות של ישראל בראי מדינות שהציבו להן את יעד הורדת האינפלציה. ואלה המאפיינים:

1. במדגם של 17 מדינות OECD היה תהליך הדיסאינפלציה ממושך, כ-15 שנה, אולם בשנים האחרונות הוא הואץ במדינות אירופה בשל התמריץ להתקבל לאיחוד האירופי.
2. בשלב הראשון של תהליך הדיסאינפלציה אופיינית עלייה בריבית הראלית של הבנקים המרכזיים לרמה של 4–5 אחוזים, ובשלב שאחריו – ירידה הדרגתית ל-1–3 אחוזים (הנתונים נכונים לסוף שנות התשעים).
3. תהליך הדיסאינפלציה בישראל דומה לתהליך בארצות דרום אירופה אך מפגר אחריו בחמש שנים.
4. בארצות OECD ניכרה עלייה כללית של הריבית הראלית בשנות השמונים וירידה כללית בשנות התשעים, אף שתהליך הדיסאינפלציה נמשך בכל השנים הללו.
5. עליית שיעור האבטלה בזמן תהליך הדיסאינפלציה היא תופעה כללית, כצפוי; אך שלא כצפוי, לא ירדה האבטלה כאשר התבססה רמת אינפלציה נמוכה. שלא כמו אבטלה, לא נראה קשר ברור בין שיעור הצמיחה של התוצר ובין דיסאינפלציה.
6. שער החליפין מראה נטייה לייסוף ראלי בשלב עליית הריבית הראלית, כצפוי, והיפוכו של דבר בשלב של ירידת הריבית הראלית. הדבר בולט בדרום אירופה ובישראל.
7. במדינות OECD אפשר להבחין בשלבים שהופעלה בהם מדיניות מוניטרית ובשלבים שהופעלה בהם מדיניות פיסקלית: בשלב הדיסאינפלציה הראשון הופעלה בעיקר מדיניות מוניטרית, ואילו מדיניות פיסקלית – מדיניות הקטנת הגירעון בתקציב – הופעלה בעיקר בשלב השני, לקראת סוף שנות התשעים. חשוב לזכור שבמדינות הללו זו הייתה ירידה

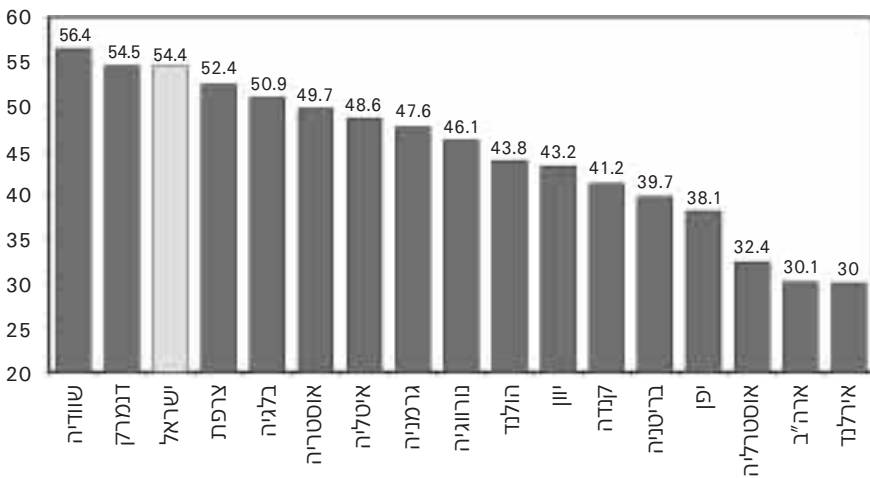
6 ניסן לויתן כתב סעיף זה.

- מאינפלציה בינונית לאינפלציה נמוכה, ואילו בישראל הייתה ירידה תלולה מאינפלציה גבוהה עם הפעלת תכנית הייצוב של 1985.
8. השוואת הסדרה העתית של ישראל לזו של הקהילה האירופית (15 מדינות) מראה שתהליך הירידה באינפלציה בישראל נמשך 15 שנה, כמו באירופה. בשל גל העלייה מחבר המדינות, נכנסה מחזוריות לסדרת הפרשי האבטלה. כיום ההפרשיות מתפתחת לרעת ישראל.
9. מאז הונהגה בישראל מדיניות מוניטרית מרסנת בשנת 1994, הריבית הראלית בישראל עולה יותר מהריבית במדינות האיחוד האירופי, ובשנים האחרונות היא גבוהה ממנה. הפער הזה בעיית: אמנם בישראל ניכר פיגור בתהליך הדיסאינפלציה, אולם נראה שהתהליך כבר מוצה. אכן, בישראל יש משקע של אינפלציה בעבר, אולם כיום יש יציבות מחירים במדינות החשובות בעולם, והיא יוצרת ציפיות למצב דומה גם בישראל.
10. הגירעון הראשוני בתקציב של ישראל בשנים האחרונות (בלי הריבית על החוב הציבורי) מתפתח התפתחות שלילית לעומת מדינות האיחוד האירופי, בעיקר בשל המאמץ המוגבר שהן משקיעות בתחום זה. נראה שגם דבר זה קשור בהשקת המטבע האירופי המאוחד.

## א. תקציב המדינה וההוצאה הציבורית

כלל ההוצאות הציבוריות הן כ-54 אחוז מהתוצר בשנים האחרונות. זה שיעור גבוה בהשוואה למדינות העולם גם כאשר מפחיתים ממנו את 2.5 אחוזי התוצר הממומנים בהעברות חד-צדדיות בין ממשלות.<sup>7</sup> נטל המס נגזר במישרין מהצורך לממן את השיעור הגבוה הזה. השוואה למדינות העולם מלמדת לא רק על ההיקף הגבוה של הוצאה זו בישראל לעומת מדינות אחרות, אלא גם על האיטיות הרבה של תהליך הפחתת ההוצאות הציבוריות שהן אחוז מהתוצר בישראל לעומת ההתפתחות המקבילה במדינות מפותחות המתאפיינות בשיעור הוצאה גבוה כמו ישראל. עם זאת, בין המדינות ניכרים הבדלים ברמת השירותים הציבוריים ובתשלומי העברה.

אחוזים



תרשים 1. ההוצאה הציבורית כאחוז מהתמ"ג (נתוני 1999)

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

7 יש המפחיתים מההוצאה הציבורית בישראל את נטל הביטוח העודף, שהיקפו כארבעה אחוזי תוצר; אולם השוואה המתחשבת בגורם אחד בלבד המיוחד לישראל ואינה מביאה בחשבון סעיפים תקציב המיוחדים למדינות אחרות היא בעייתית. עם זאת, יש מקום להפחית את חלק ההוצאה הציבורית שאינו ממומן מהכנסותיה של המדינה אלא מהעברות בין-ממשלתיות.

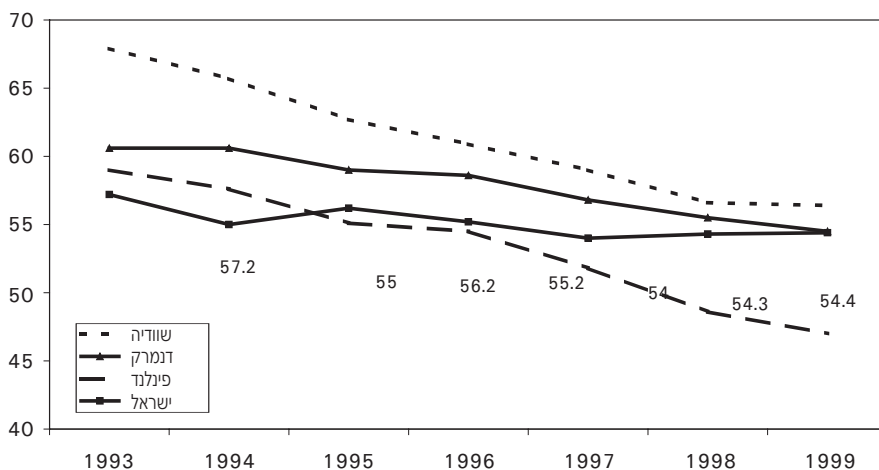
**תקציב המדינה**, שהוא משתנה שקובעת הממשלה, הוא כ-44 אחוז מהתוצר (ההפרש בין גודלו של תקציב המדינה להיקף הכולל של ההוצאות הציבוריות מורכב מהוצאות המוסדות הלאומיים, בנק ישראל והוצאות הביטוח הלאומי והרשויות שאין הממשלה מממנת). חלקו של התקציב בתוצר נתון במגמת ירידה מהירה מעט יותר בשנים האחרונות. הסיבה לירידה האטית יותר בהוצאות הציבוריות היא העלייה המהירה בתשלום קצבאות הביטוח הלאומי.

מאז תכנית הייצוב נרשמה עלייה מתמדת בחלקם של **תשלומי העברה** למשקי בית בתוצר: מ-8.6 אחוזים במוצע שנתי בשנים 1980–1984 ועד קרוב ל-13 אחוז לקראת סוף שנות התשעים. תשלומי העברה הם כלי חשוב לחלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית אופן שוויוני יותר ולחילוץ משפחות מעוני. את הגידול בהוצאה לתשלומי העברה צריך לראות בהקשר של הגידול באי-שוויון בהכנסות ברוטו.

העלייה בחלקם של תשלומי העברה לא נבעה בהכרח מהחלטה מגובשת המסתמכת על דיון בסדרי העדיפויות הרצויים בתקציב המדינה. רצוי שדיון כללי בסדרי עדיפויות ייערך בכלל דיוני התקציב השנתיים. לעלייה החדה בחלקם של תשלומי העברה בתוצר תרמו כמה גורמים: שינויי חקיקה שהרחיבו את הזכאות, יתר נדיבות במקצת הקצבאות, הקלת הקריטריונים במקצת הקצבאות (באחרות הקריטריונים הוקשחו דווקא), הזדקנות האוכלוסייה ועוד שינויים דמוגרפיים, עלייה בשיעור האבטלה, וכאמור – התרחבות האי-שוויון בשעה שתשלומי העברה פרוגרסיביים.<sup>8</sup>

מקצת הקצבאות (כמו הבטחת הכנסה ונכות) מזכות בהנחות ובפטורים מתשלום על מוצרים ושירותים שמספק המגזר הציבורי (למשל סבסוד שכר דירה, הנחות בארנונה, בדמי נסיעה בתחבורה הציבורית וכדומה); עם הקצבה עצמה הם יוצרים 'מלכודת עוני'. תופעה זו רחבת היקף ובעייתית ומשמעותה חמורה: בטווח שכר מסוים ובקצבאות מסוימות, יציאה לעבודה והגדלת ההכנסה מעבודה אינה מגדילה את ההכנסה הפנויה, שכן יציאה לעבודה

8 לפירוט ראו: זעירא, יי ומי סטרבצינסקי, "הקטנת גודלה היחסי של הממשלה בישראל לאחר 1985", "אצל א' בן-בסט (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק – המשק הישראלי 1985-1998, קובץ מאמרים לזכרו של פרופ' מיכאל ברונר, תל-אביב: עם עובד, 2001, עמ' 51–78.



**תרשים 2. משקל ההוצאה הציבורית במדינות בעלות סקטור ציבורי גדול, 1999–1993**

פירושה הפחתת קצבאות. יתר על כן, כדי שהשכר ישתווה להכנסות שלא מעבודה (קצבאות והטבות בעין), לעתים עליו להתקרב לשכר הממוצע במשק. התמריצים השליליים לעבודה הגלומים במבנה הגמלאות ובזיקה של העבודה להטבות נוספות מקטינים את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה ואת תשומת העבודה.<sup>9</sup> חשוב לציין שבעיקר בגלל תשלומי ההעברה האמורים, האי-שוויון בהכנסות נטו נשאר קבוע, למרות הגידול הניכר באי-שוויון בהכנסות ברוטו.

## המלצות למדיניות

השוואה של היקף ההוצאה הציבורית למקובל במדינות העולם מלמדת שכדאי לשקול לצמצם אותה במידת-מה, אך אין לעשות זאת כמטרה לעצמה בלי בחינה של סדרי העדיפויות הכלכליות-חברתיות של המשק. בחינת ההוצאות מעלה כי בתחום התמיכות ראוי לבטל הוצאות רבות, אפילו רק כדי למנוע עיוותים כלכליים המפחיתים את התמריץ הכלכלי לעבוד או להשקיע ביעילות. יתר על כן, חשוב מאוד לייעל את תפוקות המגזר הציבורי (ראו סעיף 5 בדוח), ובתוך כך רצוי ללחוץ להפחתת הוצאות.

9 לפירוט ראו: זוסמן, נ' ודי רומנוב, "הגמלה להבטחת הכנסה והשפעתה על היצע העבודה ועל העלמת הכנסות," **רבעון לכלכלה** (דצמבר 2001), עמ' 607–647.

## ההוצאה לביטחון

הצוות מסב את תשומת לבם של המשתתפים בדיון על התקציב לכך שההישגים הכלכליים מאז תכנית הייצוב של 1985 נבעו בין השאר מהירידה בחלקה של ההוצאה לביטחון בתוצר. אנו ערים למצב הביטחוני היום, אך רואים לנכון להדגיש את היתרונות הכלכליים הטמונים בהורדה מתמשכת בהוצאות הביטחון, וסבורים שעליהם להנחות גם את תכנון התקציב לשנת 2002.

## ב. החוב הציבורי והגירעון

החוב הציבורי נתון במגמת ירידה עקיבה כבר מסוף שנות השמונים, אך רמתו – כתשעים אחוז מהתוצר בשנת 2000 – עדיין רחוקה מהיעד שנקבע במסטר־יכט: שישים אחוז. מדיניות הקטנת החוב הציבורי נועדה להשיג יתר יציבות כלכלית במשק, במיוחד בתגובה לשינויים לא צפויים. כמו כן מדיניות זו מאפשרת שמירה על ריבית ראלית דומה למקובל בעולם. רמה גבוהה של חוב ציבורי פירושה רמה גבוהה של תשלומי ריבית על הקרן. בשנים האחרונות סעיף זה הוא כ-14 אחוז מסך תקציב ההוצאות (התקציב בלי החזרי קרן). גודל החוב הציבורי והתשלומים השנתיים בגינו הוא מהמניעים המרכזיים להמשיך ולהפחית את ההוצאות הציבוריות שהן אחוז מהתוצר.

כדי להתקרב בהדרגה אל יעד החוב הציבורי נחקק **החוק להפחתת הגירעון**. לפי החוק צריך להפחית את הגירעון שהוא אחוז מהתוצר מדי שנה בשנה בתוואי מוכרז מראש (התוואי השתנה כמה פעמים בשנים האחרונות). על-פי תוואי זה, צפוי הגירעון בתקציב להיות דומה למקובל באמנת מסטר־יכט בשנת 2003: 1.25 אחוזים מהתוצר (שהם כשלושה אחוזים מהתוצר על-פי ההגדרות המקובלות על OECD). ראוי לציין ששיעורי הצמיחה של התוצר בישראל גבוהים יחסית עקב שיעור גבוה של גידול האוכלוסייה (בשל עלייה וגידול טבעי); לפיכך, גם אם יהיו סטיות קטנות מיעדי הגירעון של מסטר־יכט, כל עוד התוצר לנפש בישראל צומח בשיעור דומה לזה שבמדינות אירופה – יקטן היחס בין החוב לתוצר.

מאז נחקק החוק להפחתת הגירעון בשנת 1992 צעד המשק הישראלי כברת דרך ארוכה. תקציב המדינה היה כ-53 אחוז מהתוצר קודם החוק, והצטמצם במונחים יחסיים לכדי 43–44 אחוז מהתוצר. אף שתוואי הפחתת



הגירעון שונה כמה פעמים מאז הופעל החוק, שמרו כל ממשלות ישראל בעשור האחרון על עקרון התייצבות ברמות גירעון המקובלות במדינות אחרות: שלושים אחוז.<sup>10</sup> תגובות המשקיעים הזרים וחברות דירוג האשראי הבין-לאומיות היו חיוביות. חשוב מאוד להמשיך ולשמור על מגמת ההפחתה של הגירעון והפחתת חלקו של התקציב בתוצר בטווח הבינוני.

שנת 2000 ושנת 2001 חריגות במונחי הגירעון בתקציב: בשנת 2000 גרם הגידול הלא חזוי בגביית מסים (עלייה של 14 אחוז לעומת השנה שלפניה) לצמצום חד של הגירעון בתקציב: כחצי אחוז תוצר בלבד, לעומת גירעון מתוכנן של שניים וחצי אחוזים; בשנת 2001 התהפכה המגמה: ההאטה הלא צפויה בפעילות הכלכלית במשק עלולה לגרום לכך שהכנסות המדינה (ממסים וממקורות אחרים) תהיינה נמוכות משנחזה בבסיס התקציב, ותיווצר אפוא חריגה מיעד הגירעון שתוכנן – 1.75 אחוזים.

אף שבשנתיים האלה כיווני הסטייה מיעד הגירעון מנוגדים זה לזה, נשמר העיקרון שאין מתקנים את צד ההכנסות או את צד ההוצאות במהלך השנה כדי להבטיח עמידה ביעד הגירעון. לולי נשמר עיקרון זה היינו עדים למדיניות בעייתית ביותר: העלאת מסים (או קיצוץ חד בהוצאות) בשנים שבהן המשק מצוי ממילא בקשיים – דבר המחריף את ההאטה; ולחלופין הגדלת ההוצאות בשנים שבהן המשק מצוי ממילא בהאצת צמיחה – דבר המגביר את הסכנה להאצת יתר במשק, שתקשה על קובעי המדיניות לקצץ בהוצאות כשתפסיק ההאצה. בד בבד עם שמירה על החוק האמור צריך להקפיד על שמירת 'המייצב האוטומטי', שפירושו הפחתת החוב הציבורי גם כאשר ההכנסות גבוהות מן החזוי, וספיגת גידול מסוים בגירעון גם כאשר ההכנסות נמוכות מן החזוי. הדברים אמורים בשינויים לא צפויים בצד ההכנסות עקב זעזועים חיצוניים או שינויים במחזור העסקים. עם זאת, צריך למצוא מקור תקציבי לכל ירידה בהכנסות הנובעת ממדיניות, כגון הקלות בתשלומי מס באזורים מסוימים, הכרה בריבית על משכנתאות וכו'. מקור תקציבי כזה עשוי להימצא בהורדה מקבילה בהוצאות או בהעלאה של מס אחר. עקרון 'המייצב האוטומטי' אינו פועל במקרה זה. כך צריך לראות גם את הגידול בכל סעיף בתקציב הנובע ממדיניות ולא משינויים חד-פעמיים: צריך לממן גידול כזה מהפחתה בסעיף תקציב אחר – מלבד הגידול המתיישב עם התוואי הפוחת ביחס החוב לתוצר. גם את הגדלת

10 על-פי תוואי הפחתת הגירעון הקיים, המשק הישראלי צפוי להגיע לרמת גירעון של שלושה אחוזים בשנת 2003, בהתאם להגדרת מסטריכט.

תקציב הביטחון צריך לממן מקיצוץ בסעיפי תקציב אחרים, וכך גם את גידול ההוצאה בגין העלאות השכר.

על רקע ההיקף הגדול מאוד של הוצאות תקציביות לא חזויות בולטות תכניות הסיוע היקרות שהוצעו בעת האחרונה לענף זה או אחר. בהן גם התכנית של משרד השיכון, שעלותה השנתית נאמדת בשלושה וחצי מיליארד ש"ח לערך (7 מיליארד אם נכלול את היקף האשראי המבוקש). זו עלות תקציבית בלתי אפשרית המעלה תמיהות כלכליות רציניות. ראוי שהממשלה תימנע מהתערבות וסבסוד צרכנים כללי כדי לשפר ביקושים בענף מיוחד, ותתמקד ביצירת תנאים כלכליים תחרותיים ויעילים להתפתחות ארוכת טווח של ענף הנדל"ן.

## המלצות מדיניות

הצוות ממליץ על דבקות בחוק הפחתת הגירעון, דהיינו, צמצום ניכר ביחס בין החוב הציבורי לתוצר בתקציב מדי שנה בשנה. אשר לתקציב שנת 2001, הצוות תומך בשמירת מסגרת ההוצאות, הכוללת קיצוץ של 2.8 מיליארד ש"ח שעליו החליטה הממשלה. ייתכן שההוצאות הראליות בשנה זו תחרוגנה מאוד ממסגרת זו עקב תשלומי שכר והערכות שגויות של גובה האינפלציה. לסטייה זו נודעת משמעות ארוכת טווח, וצריך להביא בחשבון את השפעותיה הישירות על היערכות התקציב לקראת שנת 2002. אנו ממליצים אפוא להציב את הקריטריונים האלה בתכנון התקציב של שנת 2002:

- לדבוק ביעד של חוק הפחתת הגירעון
- התוצר המקומי הגולמי יגדל בארבעה אחוזים
- מומלץ ליישם את הרפורמה במס כדי שירד נטל המס באחוז תוצר.

מכאן שההוצאה הציבורית הראלית תגדל בשנת 2002 בשניים וחצי אחוזים מהתוצר, וכך הוצאה הציבורית לנפש תישאר קבועה.

## ג. השקעות בתשתיות לתחבורה<sup>11</sup>

על-פי כל מיני הערכות, נדרשת השקעה של כארבעים מיליארד ש"ח כדי שרמת תשתית התחבורה בישראל תשתווה לזו של מדינות המערב. גם מי

11 לפני הצוות הוצג מסמך בנושא זה, של 'חברת מודלים כלכליים' בראשות ד"ר יעקב שיינין. העמדות המובאות כאן הן עמדת הצוות.

שסבור שהערכה זו מוגזמת מכיר בכך שהפיגור נמדד בעשרות מיליארדי ש"ח. מקבלי החלטות, בבואם להקצות את משאבי התקציב, חייבים לבחור בין פרויקטים והוצאות שוטפות אשר התשואה עליהם מידית לבין פרויקטים ותחומים שייבו פרות רק בעתיד. במדינות המחויבות לגירעון פוחת או לאיזון בתקציב, בולטת נטייה להעריך הערכת חסר את התשואה העתידית של פרויקטים ארוכי טווח, והתוצאה היא השקעות חסר בתחומים אלו. כדי להתגבר על בעיה בסיסית זו, מפעם לפעם עולות מיני הצעות. אחת מהן היא ההצעה שלא להחיל את החוק להפחתת הגירעון על תקציבי פיתוח אלא על תקציבים שוטפים בלבד. הצעה זו מנסה להתגבר על הבעיה בשיטות הגדרה, אך בהגדרות אפשר לכלול רכיבים שונים; למשל, קבלת ההצעה תביא מיד להכללת רכיבי הוצאה שוטפים בהגדרה של 'תקציבי פיתוח', שהרי גם שיפוץ והרחבה של בתי ספר ובתי חולים הוא השקעה בתשתית, וכך גם תחזוקה שוטפת של כבישים, רכישת ציוד חדש והעלאת משכורות המורים.

רעיון חדש יחסית לפתרון הבעיה הוא הפעלת **שיטת PFI (Private Finance Initiative)**.<sup>12</sup> לפי שיטה זו הממשלה שוכרת נכסים כגון פרויקטים לתחבורה או כיתות בית-ספר, שתוכננו, נבנו ומופעלים בידי גורמים פרטיים, וכך ההוצאה התקציבית גדלה בכל שנה רק בשבריר העלות הכוללת. ייאמר כבר עתה, כי המציע שיטה זו (או את **שיטת BOT – Build-Operate-Transfer**) כדרך לעקוף את התקציב חוטא למטרה. אמנם אחד מיתרונות השיטה הוא פריסת התשלום על פני שנים, אך אין זה היתרון העיקרי. יתרון העיקרי של שתי השיטות הוא החלפת ההשקעה הציבורית בהשקעה פרטית, בעוד הציבור ממשיך כבעבר לקבל שירותים ציבוריים. אם אין למגזר הפרטי יתרונות בשלב התכנון, הבנייה, המימון וההפעלה, אין להעדיף את השיטה מהמצב הקיים כיום.

כיום ננקטת שיטת PFI בישראל בהיקף מוגבל יחסית: כמה בתי-חולים, פנימיות נוער ומוסדות לחוסים מופעלים בידי גורמים שאינם ממשלתיים (מלכ"רים בעיקר) המעניקים שירותים ציבוריים, והממשלה משלמת ידמי שכירות. משרד השיכון העביר כבר לפני שנים את בדיקת הזכאות למשכנתאות לבנקים תמורת תשלום עמלות (סעיף זה תוקצב בשנת 2000 בסכום העולה על 300 מיליון ש"ח). השיטה ננקטת גם במערכת הביטחון: צה"ל משתמש בכלי רכב שהוא שוכר מגורמים פרטיים. הרחבת השימוש

12 מתוך נייר עמדה של מומי דהן, שנכתב במשרד האוצר.

בשיטת PFI מחייבת להעריך הערכה כוללת את היתרונות ואת החסרונות העיקריים שבהפעלתה.

**היתרונות:** המגזר הפרטי יעיל מן המגזר הציבורי בייצור מוצרים ובניהולם, אך לא בהכרח בשלב המימון. הניסיון הבריטי מלמד כי החיסכון בעלויות עשוי להגיע לעשרות אחוזים. הפרטת ההשקעה הציבורית עשויה להגדיל את המשקל שניתן לשיקולים ארוכי טווח, הנוטים להידחק מפני שיקולים לטווח קצר. הפרטת ההשקעה הציבורית עשויה לתרום לשכלול כלי הפעולה של מדיניות אנטי-מחזורית. התחרות בין צריכה להשקעה והחוק להפחתת הגירעון מקשים את הרחבת ההשקעה הציבורית בתקופת מיתון ואת צמצומה בתקופת גאות. על רקע הצמצום במרחב התמרון של הממשלה להפחתת התנודות בפעילות הכלכלית, חיוני לשכלל את אמצעי המדיניות העומדים לרשות הממשלה בתחום זה.

**החסרונות:** שיטת PFI כמוה כהגדלת תקציב הפיתוח בלי מקור מימון, ונקיטתה עלולה ליצור פרצה בתקציב: הממשלה מתחייבת היום – אך היא תשלם על השירותים בעתיד (עם זאת חשוב לזכור כי בכל שנה החשב הכללי מפרסם דוח הרשאה להתחייב, ובו מצוינת במלואה ההתחייבות לרכישת שירותים בעתיד). ערוץ הפעולה זה עלול ליצור בעיה הפוכה מהבעיה הקיימת היום – הערכת יתר של התשואה על ההשקעה, שבה התשלומים עליה מופיעים בתקציב בשנים הבאות, ובפרוסות דקות. תופעה זו תתקיים רק בשנים הראשונות של שימוש בשיטה.

בעיה אחרת עלולה להיווצר בתחום התחרותיות, שכן בשיטה זו טמון פוטנציאל ליצירת קשרים בין מוכר יחיד (או מוכרים אחדים) ובין קונה יחיד. מידת התחרותיות בשלב ההפעלה של נכס (שנבנה בהשקעה פרטית ומספק שירותים ציבוריים) תלויה באופי השירות הממשלתי, והיא עשויה להיות מוגבלת מאוד (בהפעלת כיתות לימוד למשל סביר שתהיה תחרות נמוכה מבהפעלת קבלנים לאיסוף אשפה). הפרטה של ההשקעה הציבורית בלי להבטיח תחרות במידה סבירה עלולה ליצור 'מונופול טבעי' שמוכר שירותים לממשלה.

## המלצות מדיניות

הצוות סבור שיש מקום להרחיב מאוד את היקף ההשקעות בתשתית לתחבורה, עד לארבעה מיליארד ש"ח בשנה לערך.<sup>13</sup> צריך לבחון בחיוב את

13 לפי המסמך של 'חברת מודלים כלכליים', אך ההיקף דומה להמלצות המחקרים אחרים ובהם כנס קיסריה 1999.

המשך ההפניה של הפרויקטים למסלול PFI ו-BOT. עם זאת, עקב החסרונות שצוינו לעיל צריך להגביל את היקף השימוש בערוץ פעולה כזה באמצעות קביעת תקרה לזרם ההוצאה ולסך המצטבר של ההרשאה להתחייב בתקציב המדינה, וכך החוב הציבורי יוסיף לרדת. הצעה זו חשובה במיוחד אם יואץ היקף השימוש בשיטות מימון אלו בשנים הקרובות. צריך לעשות כן בהדרגה כדי למנוע תחושת עושר מדומה בתקציב המדינה. חשוב להוסיף כי שימוש באמצעי מימון זה אינו מגדיל את התעסוקה במגזר הציבורי.

## ד. החקיקה הכלכלית הפרטית בכנסת

בכנסת הזאת גדל עד מאוד מספר הצעות החוק הפרטיות שהוגשו: בשנה הראשונה לכהונתה הוגשו 2,088 הצעות חוק פרטיות, ואילו בכל 12 הכנסות הראשונות הוגשו בכל שנה 336 הצעות בממוצע. גם אם כל הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בשנה החולפת היו מוצדקות לחלוטין, מספרן העצום ודאי אינו מאפשר דיון ענייני ומקצועי בכל הצעה והצעה.

כל עוד הייתה להצעות החוק השפעה זניחה על ההכנסות או על ההוצאות לא הייתה כל מניעה לקבלן; כך אכן היה בעבר. בשנה-שנתיים האחרונות השתנה המצב: הצעות החוק הפרטיות בעלות כוללת של מיליארדי שקלים העלו את הבעייתיות שבאחריות הניתנת לממשלה לניהול מדיניות כלכלית במלוא חריפותה, ולעומתה – את הבעייתיות שביכולת של הכנסת להפוך מדיניות זו על פניה בעזרת חקיקה פרטית. בעיית החקיקה הפרטית אינה מתמצית בהוצאה תקציבית בלי דיון בסדרי עדיפויות כלכליים-חברתיים ובלי מקור תקציבי; לעתים תוצאותיה החברתיות והכלכליות קשות, וסותרות את המדיניות הכלכלית של הממשלה.

הצעות החוק הללו לא נגעו רק בהוצאות אלא גם בהכנסות. עשרות רבות מהן נועדו להקטין את חבות המס של קבוצות אוכלוסייה – תושבי הנגב, הגליל, עיירות הפיתוח וההתנחלויות, נכים, בעלי משכנתאות וכו'. בדברי ההסבר להצעות החוק לעולם נמצא שמטרת החוק לסייע לשכבות החלשות באמצעות הפחתת נטל המס המוטל על האוכלוסייה המוגדרת בו. ואולם, תוצאות חוקים כאלה הפוכות: החוקים גררסיביים וארבעת העשירונים התחתונים אינם יכולים ליהנות מהם כלל, שכן סף המס בישראל גבוה מאוד. יתר על כן: בששת העשירונים העליונים גדלה תועלת החוק ככל שעולה ההכנסה. הצעות חוק מסוג זה (שמשקלן גבוה בכלל הצעות החוק

בתחום המסים) אינן עוזרות לארבעים אחוזי מכלל הנישומים כלל, ולא זו בלבד אלא שהן אף עלולות לפגוע בהן: ההטבה ממומנת לא פעם על-ידי הפחתה (או אי-הגדלה) של ההוצאות התקציביות בסעיפים המיועדים לשיפור מצבן של השכבות החלשות. גם במונחים של הפחתת הכנסות עתידיות, עלותן של הצעות אלו מגיעה למיליארדים רבים. נראה שהמעלים הצעות כאלה לא הפנימו עיקרון פשוט וברור: חוק המפחית את תקבולי המסים זהה לחלוטין לחוק המגדיל את ההוצאות מבחינת הצורך בויתור על הוצאה בעתיד.

נוסף על בעיית הרגרסיביות ועל העלות הגבוהה, יש בעיה עקרונית בכיוון שמתוות הצעות החוק הפרטיות. כבר היום גדול מאוד היקף הפטורים וההקלות לאוכלוסיות מיוחדות, לפעולות כלכליות מיוחדות (בשוק ההון), לאזורים מסוימים, לגופים כלכליים מסוימים (מלכ"רים, מפלגות), והוא ממשיך וגדל בקצב מהיר. כל הקלה שכזו פירושה הצרת בסיס המס, והיא מחייבת את הכבדת הנטל על שאר הקבוצות כדי לממן את ההטבה שניתנת לקבוצה אחת. הצעות החוק האחרונות מנוגדות בתכלית לכיוון שצריך להמשיך בו כדי לעשות את מערכת המס יעילה וצודקת יותר.

## הצעות חקיקה פרטיות בעולם

מבול הצעות החוק הפרטיות בכנסת הזאת מיוחד גם בהשוואה לנעשה בעולם. ברוב מדינות העולם המערבי מוטלים סייגים על הגשת הצעות חוק פרטיות שיש להן השפעה על התקציב. דווקא במדינות הנחשבות ערש הדמוקרטיה מוטלות מגבלות ממגבלות שונות על העלאת הצעות כאלה, כפי שעולה מן הלוח שלהלן. במדינות כבריטניה, צרפת וארצות-הברית, הוטלו מגבלות על העלאת הצעות כאלה בפרלמנט כדי לספק לממשלה, הנושאת באחריות על המדיניות הכלכלית, כלים מתאימים לגיבושה. ניסיון התקופה האחרונה מלמד שכדאי לשקול שינוי בשיטה, שכן היא מאפשרת קבלת הצעות חוק יקרות אף ברוב (מקרי לעתים) של שניים מול חמישה ח"כים.

טבלה 1

**המגבלות המוטלות על הצעות חוק פרטיות  
המשפיעות על התקציב בכמה מדינות**

מהות המגבלה	מגבלות על ההצעות האמורות	המדינה
	<b>אין</b>	<b>ישראל</b>
רוב מיוחד בפרלמנט	יש	יפן
אישור ועדה מיוחדת	יש	דרום-אפריקה
אסור להגיש	יש	קנדה
לנשיא זכות וטו	יש	ארצות-הברית
אישור ממשלה	יש	בריטניה
צריך להציג מקורות מימון	יש	גרמניה
אסור להגיש	יש	צרפת
אסור להגיש	יש	איטליה
לממשלה זכות וטו	יש	ספרד
לנשיא זכות וטו	יש	פולין
אישור הממשלה	יש	אוסטריה
אסור להגיש	יש	צ'כיה
	אין	הולנד
	אין	בלגיה
[הצעות פרטיות נדירות]	אין	רוסיה
	אין	הונגריה

המקור: נייר רקע לדיון – חקיקה פרטית בפרלמנטים בעולם, מרכז מחקר ומידע, הכנסת.

**הצעות להגבלת חקיקה פרטית – התפתחויות אחרונות.** היעילות המרשימה בהעברת שלל הצעות חוק פרטיות בעלות של מיליארדי ש"ח בחודשים שקדמו לבחירות האחרונות הביאה גם את המחוקקים עצמם להכיר בבעייתיות שבשיטה. ועדת חוקה, חוק ומשפט העלתה הצעת חוק ולפיה כל הצעת חוק פרטית שעלותה גדולה מ-0.01 אחוז מהתקציב או שהיא מקטינה את היקף הכנסות המדינה בשיעור העולה על 0.01 אחוז לא תונח על שולחן הכנסת להצבעה לפני שהיא תקבל אישור מוועדה חדשה – הוועדה לביקורת התקציב של הכנסת; חברי ועדה זו יהיו יו"ר הכנסת והיושבים בראש ועדות הכספים, החוקה, הכלכלה וביקורת המדינה. הצעה

שלא תאושר בוועדה תוסר מסדר היום. 0.01 אחוז מתקציב המדינה או מההכנסות הוא סכום לא זניח כלל – כ-25 מיליון ש"ח. לא ברור מה תהיינה אמות המידה של הוועדה ואם אכן היא תהיה מגבלה אפקטיבית. נראה שעדיף לאמץ את השיטה הקיימת במדינות אחרות, ולפיה נדרש רוב מיוחד של 61 ח"כים לאישור הצעות חוק פרטיות שיש להן השפעה פיסקלית על ההוצאות או על ההכנסות.





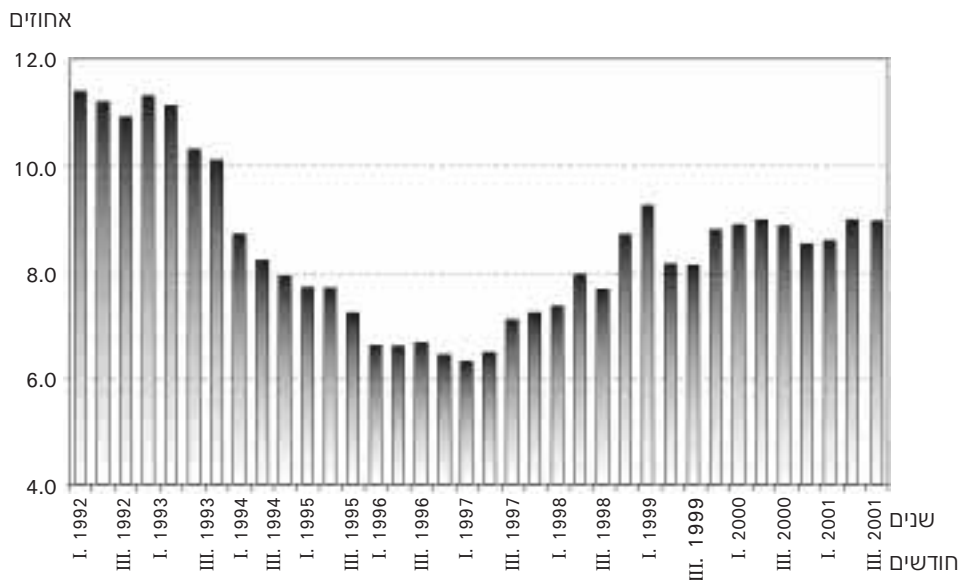
## א. רקע כללי

בשנת 2000 גדל מאוד הביקוש לעובדים, המשך למגמה שהחלה במחצית השנייה של 1999: שיעור המועסקים הישראלים גדל בארבעה אחוזים. למרות זאת נשאר שיעור האבטלה גבוה, 8.8 אחוזים מכוח העבודה האזרחי, כמו שיעורו בשנת 1999 (8.9 אחוזים). זאת בשל העלייה הניכרת בכוח העבודה האזרחי, שנבעה הן מגידול האוכלוסייה בגיל העבודה, הן מגידול ניכר בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה (54.3 אחוז לעומת 53.8 אחוז בשנת 1999). לעליית שיעור ההשתתפות השנה תרמה גם האצת הפעילות הכלכלית. נראה שהיא החזירה לשוק העבודה הביאה עובדים שנשרו ממנו כשלא הצליחו למצוא עבודה.

הגידול המהיר בתעסוקה בתקופת הצמיחה המהירה – מהרבעון השני של 1999 עד לרבעון השלישי של 2000 – התבטא בגידול של 120,000 במספר המועסקים, כ-58,000 מהם בשנת 2000. עיקר העלייה במספר המועסקים נבעה מהתרחבות ניכרת של התעסוקה במגזר העסקי (כ-90,000), ובמיוחד מהגידול במספרם של המועסקים בענפים עתירי השכלה ובענפי שירותי האירוח והאוכל (ענף שהושפע בין השאר מגידול בתיירות). לעומת זאת נמשכה מגמת הירידה במספר המועסקים הישראלים בענפי החקלאות והבנייה ובתעשייה עתירת עבודה לא מיומנת. מגמות אלו הן המשך ואף התחזקות של התפתחויות בשנים קודמות. בשירותים הציבוריים התרחבה התעסוקה בשנת 2000 בקצב מתון יחסית (0.9 אחוז), לאחר שנים אחדות של התרחבות מואצת שחרגה משיעור הגידול של האוכלוסייה. חשוב לציין כי ברבעון האחרון נבלמה ההתרחבות המהירה בתעסוקה, ומספר המועסקים במגזר העסקי אף ירד קלות.

מספר המועסקים הזרים (כחוק ושלא כחוק) לא השתנה בשנת 2000, ואילו מספר העובדים מהשטחים גדל ב-7.5 אחוזים. מספר העובדים מהשטחים עד לרבעון השלישי של 2000 גדל בעיקר בענפי הבנייה והחקלאות, בד בבד עם ירידה ניכרת במספרם של העובדים הישראלים בענפים האלה. מגמה זו התהפכה עם פרוץ האינתיפאדה ברבעון האחרון של 2000. סך הכול הגיע מספר העובדים הזרים (בכללם עובדי השטחים) בשנת 2000 ל-261,700 איש, כ-11 אחוז מכוח העבודה האזרחי (וכ-14 אחוז מן המועסקים

במגזר העסקי). שיעור זה גבוה הרבה יותר משיעור העובדים הזרים בכל מדינות OECD (חוץ משווייץ).



**תרשים 1. שיעור האבטלה (אחוזים)\***

\* מנוכה עונתית.

בינואר-פברואר 2001 נרשמה ירידה בשיעור האבטלה (נתון מגמה), אך נראה שהיא משקפת בעיקר גידול זמני בתעסוקה עקב הבחירות, ואולי גם החלפה של עובדי השטחים הנעדרים בעובדים ישראלים.

השכר הראלי הממוצע לשכיר עלה בשנת 2000 ב-6.4 אחוזים לעומת השכר הממוצע בשנת 1999. גידול זה מסכם עלייה של 7.1 אחוזים בשכר הראלי במגזר העסקי ועלייה של 4.7 אחוזים בשירותים הציבוריים. עליית השכר במגזר העסקי היא המשך לעלייה ניכרת בשנים קודמות, ומקיפה את רוב הענפים. שעות העבודה של שכיר ממוצע לא התארכו במידה ניכרת (פחות מאחוז), וכך עליית השכר הראלי משקפת עלייה נמוכה ממנה אך במעט של השכר לשעת עבודה.

עליית השכר הרבה ביותר הייתה בענפים עתירי השכלה, ובעיקר בשירותי המחשוב (8.5 אחוזים), בתעשיות המתקדמות (קרוב לשמונה אחוזים בענף ציוד תקשורת אלקטרונית, ציוד לפיקוח ובקרה וציוד רפואי ומדעי), ובענפים אחרים עתירי השכלה (כ-12% בבנקאות ומוסדות פיננסיים). נראה כי עליית

השכר בענפים הללו נבעה בעיקר ממחסור בעובדים מיומנים, מחסור שיצר סחרור בתנאי שכרם והעסקתם. עליית השכר עשויה לשקף גם בונוסים ומענקים חד-פעמיים הקשורים בגידול ברווחיות (אמנם נתוני השכר לחודשים האחרונים של 2000 ולינואר 2001 מצביעים על ירידה בשכר בכמה מהענפים הללו, אך עדיין מוקדם לקבוע שיש שינוי של ממש במגמה).

עליית השכר הממוצע הביאה לעדכון שכר המינימום הצמוד לו – הוא עלה ב-10.2 אחוזים באחד באפריל 2001. ההתפתחויות בשוק העבודה עד הרבעון השלישי של 2000 הן המשך ואף האצה של מגמות בשוק העבודה במחצית השנייה של שנות התשעים; מגמות אלו נבעו מהמשך השינויים המבניים במשק ומהאצתם – מהרחבת משקלם של הענפים עתירי ההון האנושי והטכנולוגיה ונסיגת הענפים המסורתיים. שינויים אלו הואצו בשל הייסוף הראלי, אך גם האיצו אותו; הייסוף אפוא נבע בין השאר מעליית הפריון בענפי הטכנולוגיה ומהגידול בתנועות ההון שזרמו לענפים האלה. סיבה אחרת לייסוף הראלי הייתה העלייה המתמדת בשכר המינימום, שנבעה מעליית השכר הממוצע במשק עקב עליות השכר הגבוהות בענפי הטכנולוגיה. פריון העבודה בענפים המסורתיים לא גדל.

השינויים המבניים האלה התבטאו בשוק העבודה בהרחבת הפערים בתעסוקה ובשכר בין בעלי השכלה גבוהה לבעלי הכנסה נמוכה. מגמות אלו הוחרפו בשל הגידול במספר העובדים הזרים (בהם עובדים מהשטחים) מאז 1993, היוצרים תחרות (לא הוגנת) בבעלי השכלה נמוכה. למשל, מ-1996, אז החל ענף הבנייה להצמצם, נפלטו ממנו כ-35,000 עובדים ישראלים (מהם כ-20,000 ערבים ישראלים), בעוד מספר העובדים הלא ישראלים נשאר יציב.

## ב. בעיות מרכזיות

- שיעור המובטלים בישראל הוא כמעט תשעה אחוזים מכוח העבודה. רוב המובטלים הם בעלי השכלה נמוכה, צעירים, נשים, תושבים הפריפריה וערבים. השכר של רוב האוכלוסייה החלשה והענייה נמוך משכר המינימום.
- הצמיחה בענפי הטכנולוגיה לא הביאה לירידה ניכרת ברמת האבטלה של תושבי ישראל, אף שהייתה מלווה בגידול ניכר בתעסוקה, שכן כוח העבודה גדל עד מאוד.

- שיעור המועסקים מן הגברים והנשים בני 25 ויותר נמוך בישראל במיוחד לעומת המדינות המפותחות, והמגמה איננה חיובית. שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה גדל, מגמה שתרמה לה העלייה ארצה, בעוד שיעור ההשתתפות של גברים יורד.
- שכר המינימום הוא 47.5 אחוז מהשכר הממוצע במשק. הוא מתעדכן באופן אוטומטי בכל שנה לפי עליית השכר הממוצע. בחישוב שכר המינימום לא נכללים בשכר כל רכיביו, וכך שכרו הכולל של המשתכר שכר מינימום גבוה מהמינימום שנקבע.
- כ-15 אחוז מהמועסקים במשק – 200,000 עובדים ויותר – משתכרים פחות משכר המינימום. אפשר להניח שהכנסת תאשר את העלאת שכר המינימום לאלף דולר בחודש, אך גם בחוק הקיים העלייה בשכר המינימום אינה מבוטלת, עקב עליית השכר הממוצע בשיעור של 10.2 אחוז (בשלושת החודשים שקדמו לתאריך הקובע לצורך העדכון).
- פערי השכר ברוטו במשק גדלים, וישראל נעשית מדינה שרמת האי-שוויון בה היא מן הגבוהות בארצות המפותחות. עד היום הצליחה מערכת המסים והתמיכות לשמור על יציבות ברמת האי-שוויון של ההכנסה נטו למשק בית. התרחבות הפערים יוצרת לחץ על המערכת. נראה שזה מעגל קסמים, שכן מערכת המסים הפרוגרסיבית מביאה בין השאר להגדלת פערי השכר ברוטו.
- חוסר תעסוקה הוא גורם מרכזי לעוני: שיעור העוני במשקי בית שראש המשפחה בהם אינו עובד מגיע ל-62 אחוז לערך, ואילו במשקי בית ששני בני הזוג בהם עובדים לשני אחוזים בלבד; באוכלוסייה כולה שיעור העוני הוא כ-18 אחוז.
- בשנות התשעים גדל כוח העבודה בשיעור ניכר בעקבות גל העלייה. גם היום העלייה תורמת כאחוז אחד לגידול השנתי בכוח העבודה. רוב העולים מצטרפים למעגל המועסקים במקצועות הצווארון הכחול, ורק לאחר זמן רב מקצתם מועסקים במקצועות הדרושים השכלה אקדמית. אין סימן לכך שכוח עבודה זה הביא לכל גידול שהוא בפריון המועסקים בישראל. היעדר שינוי בפריון הכולל (ואף ירידתו) נובע בין השאר מגידול חד מאוד בהון, תולדה של גל העלייה.
- במחצית השנייה של שנות התשעים גדל מאוד מספרם של המועסקים הלא ישראלים (תושבי השטחים ואחרים), ונראה שהוא מגיע ל-11 אחוז מכלל המועסקים במשק. הלא-ישראלים הם כמחצית המועסקים בענף הבנייה וכשליש המועסקים בענף החקלאות. חלקם בענפי השירותים

(משקי בית, מסעדות, מלונות, סיעוד וכד') עולה. מאפייני ההון האנושי שלהם דומים למאפייני המובטלים, ושכרם דומה ולרוב אף נמוך יותר. מעניין שלמרות הדמיון הזה, מספר העובדים הזרים לא פחת בתקופה זו של גידול באבטלה, ואין בהם מובטלים. בתקופה הנסקרת ירד שכרם של הישראלים בענפים שמועסקים בהם עובדים זרים (במיוחד בבנייה), ופחת מספר הישראלים המועסקים בענף הבנייה.

- מערכת המסים, שיטת ההעסקה של עובדים זרים והעובדה שהם באים ממדינות עניות גורמות לכך שעלות העסקת עובד זר למעביד נמוכה הרבה יותר מעלות העסקה של ישראלי בעל מיומנות מקצועית דומה (בעשרים עד ארבעים אחוז).

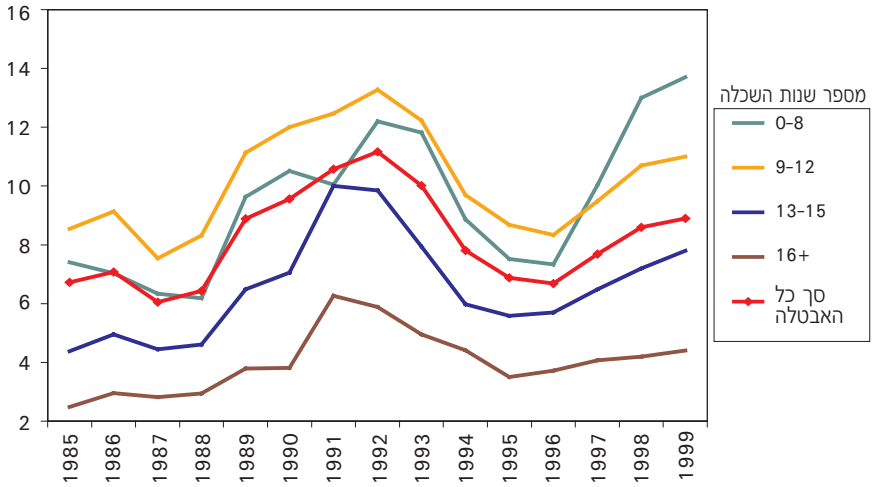
## ג. המלצות למדיניות

- צריך להקים מערכת ממשלתית לאכיפה של תשלום שכר המינימום לכל המועסקים בישראל.
- צריך להגביר את אכיפת החוק על עובדים לא ישראלים העובדים בארץ שלא כחוק, הן בשלב הכניסה לישראל, הן באמצעות פיקוח והטלת קנסות על מעסיקיהם בארץ.
- צריך לשנות מן היסוד את מערכת ההעסקה של עובדים זרים (פלסטינים ואחרים). כך עלות העסקתם תשתווה לעלות העסקתו של עובד ישראלי ואף תהיה גבוהה יותר (שינויים מסוג זה נעשו בחוק ההסדרים לשנת 2000, אך עד כה לא יושמו). השינוי דורש חקיקה בתחום המס, שינויים מוסדיים ומערכת אכיפה יעילה, כמו זו הנדרשת לאכיפת תשלום שכר המינימום.
- צריך לשנות את חוק שכר המינימום על סמך המלצות הרוב בוועדה לשכר מינימום שהוגשו בקיץ 2000. בהמלצות אלו שיפור מנגנוני האכיפה של החוק והגדרת שכר המינימום כשכר לעבודה רגילה, וכך רוב רכיבי השכר יהיו חלק משכר המינימום. כמו כן הומלץ כי השכר הממוצע יוחלף בשכר החציוני לצורך עדכון שכר המינימום, וייקבע תהליך בדיקה שנתי קודם שיעודכן שכר המינימום כדי שעדכונו לא יפגע קשות בתעסוקה. הומלץ שעדכונים אלו ייעשו בוועדה מקצועית שתביא בחשבון את מצב המשק ואת נתוני האבטלה ותבחן את יישום האכיפה. כל זה כדי לשפר את חלוקת ההכנסות במשק.

- צריך לערוך רפורמה מקיפה בתמיכה במשפחות בעלות הכנסה נמוכה כדי להגדיל את התמריץ לגברים ונשים להצטרף למעגל המועסקים. במדינות רבות במערב התרחבה בעשור האחרון הפעלת תכניות המשלבות תמיכות ותמריצים ליציאה לעבודה, בד בבד עם החמרה בתנאי הזכאות לדמי אבטלה. המדיניות שגובשה במדינות רבות כללה מעבר ממדיניות של תמיכות למובטלים (דמי אבטלה) למדיניות המעודדת השתלבות בתעסוקה (למשל הכשרה מקצועית, רפורמה בתשלומי ההעברה, הפחתת תשלומי המעסיק לביטוח לאומי, ובכמה מדינות אף סבסוד ישיר של השכר למועסקים חדשים). בישראל הוקמה ועדה ממשלתית, וזו אמורה להציע מתווה להקמת ארבעה מרכזי טיפול (ניסיוניים) במובטלים בתחומי ההכשרה וההשמה. בתקציב 2001 אף הוקצו לכך משאבים, אך בפועל לא נעשתה עד כה כל רפורמה מסוג זה, חוץ מהחמרה בתנאי הזכאות לדמי אבטלה.

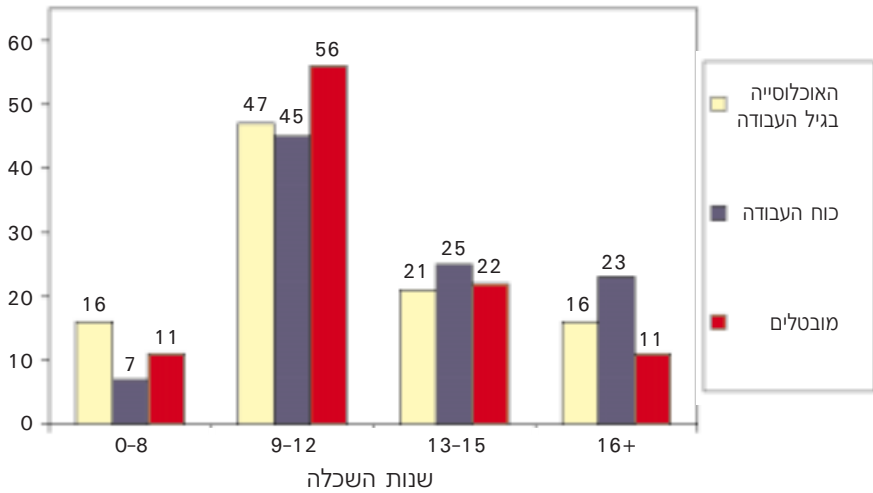
## תרשימים

אחוזים



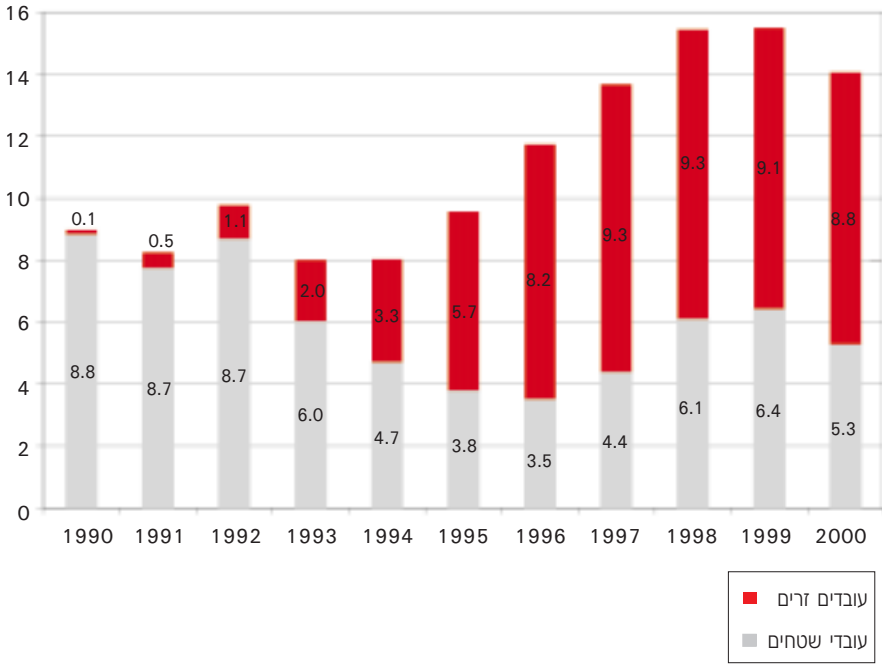
תרשים 1. שיעור האבטלה לפי שנות השכלה, 1985-1999

אחוזים



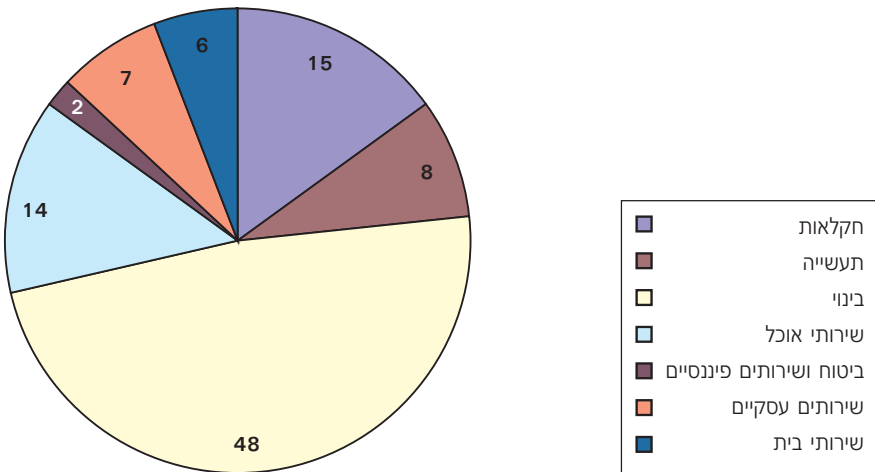
תרשים 2. התפלגות האוכלוסייה בגיל העבודה, כוח העבודה והמובטלים, לפי שנות השכלה, 1999

אחוזים



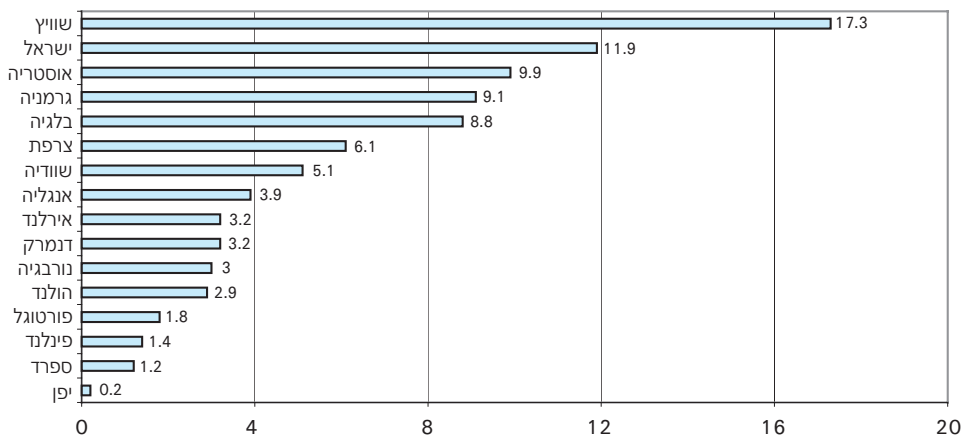
**תרשים 3. אחוז המועסקים מהשטחים והעובדים הזרים<sup>1</sup> מתוך סך המועסקים בסקטור העסקי, 1990-2000**

1 עובדים מדווחים ובלתי מדווחים, על-פי אומדן של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



**תרשים 4. התפלגות העובדים הזרים והעובדים מהשטחים לפי ענפים, שנת 2000 (אחוזים)**



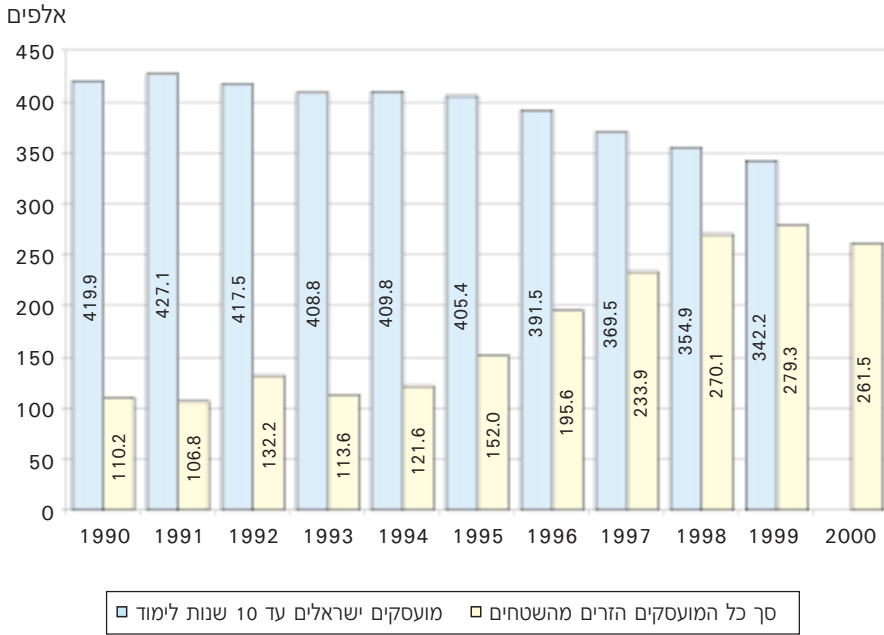


### תרשים 5. העובדים הזרים יחסית לכוח העבודה האזרחי – 1998 (אחוזים)

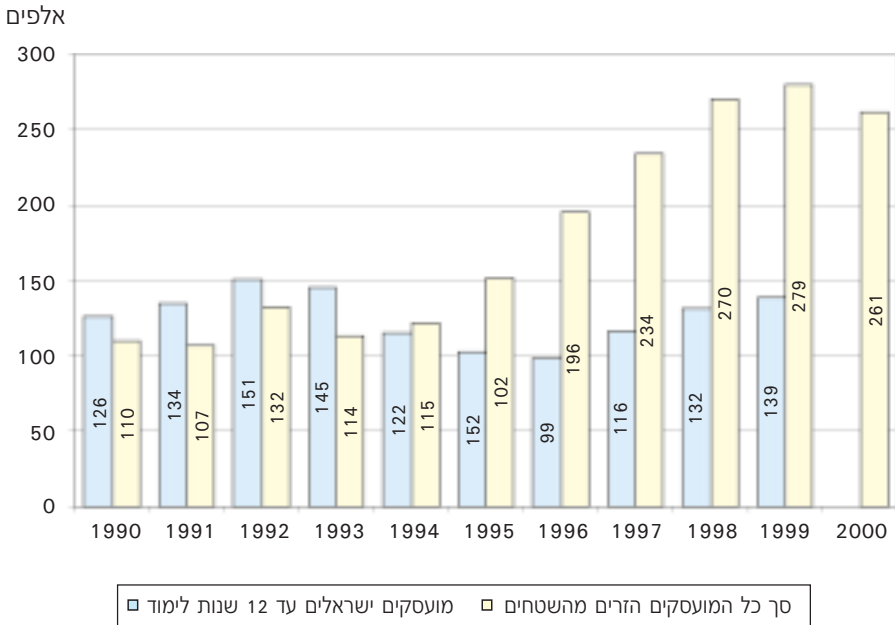
המקור: Trends in International Migration: Continuous Reporting System of Migration: Annual Report (2000) edition Sopemi, OECD

בישראל: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (כולל עובדי שטחים).

1. בהולנד, נורבגיה ואנגליה מחושב שיעור העובדים הזרים מתוך סך המועסקים. בדנמרק, גרמניה והולנד הנתון האחרון מתייחס לשנת 1997.
2. מספר הזרים באוסטריה וגרמניה מתבסס על נתוני הביטוח הלאומי בארצות אלו: בדנמרק ובנורווגיה – על-פי מרשם האוכלוסין ומרשם התעסוקה, בהתאמה. באיטליה, פורטוגל, ספרד ושווייץ – על-פי היתרי שהייה או עבודה. ביפן ובהולנד החישוב מתבסס על אומדני לשכות הסטטיסטיקה. במדינות האחרות על-פי נתוני סקר כוח אדם.
3. חלק ניכר מהזרים בארצות אירופה הם עובדים מארצות שכנות וממדינות האיחוד האירופי (למעט שווייץ, שעובדים אלו אינם נחשבים בה לעובדים זרים).



**תרשים 6.** מועסקים ישראלים בעלי השכלה נמוכה (עד 10 שנות לימוד) ומועסקים זרים, (אלפים) 1999-1990



**תרשים 7.** מועסקים זרים ומובטלים ישראלים בעלי השכלה נמוכה (עד 12 שנות לימוד), (אלפים) 1999-1990

כמו במגזר העסקי, גם במגזר הציבורי מדיניות השכר נועדה בעיקרה לשמש כלי לניהול יעיל של משאבי אנוש:

- גיוס עובדים בהיקף ובאיכות הדרושים להפעלת השירותים הציבוריים
- יצירת מוטיבציה אצל העובדים לעשות את עבודתם ביעילות מרבית, הן באמצעות תמריץ כספי הן באמצעות מתן תחושה שהם מקבלים תגמול הוגן לעבודתם
- תמרוץ העובדים להשקיע בקידומם בסולם העיסוקים.

עם זאת, בשל גודלו של המגזר הציבורי ועלות העבודה הגבוהה בהוצאה הציבורית המקומית (חמישים אחוז), לקביעת השכר במגזר הציבורי נודעות השלכות מקרו-כלכליות רחבות. הדבר מגביל את מדיניות השכר. בשל המשקל הגבוה של השכר בתקציב, שיעור הגידול האפשרי של השכר במגזר הציבורי מוגבל במסגרת המקרו-כלכלית של תקציב המדינה כולו ושל תקציבי הגופים הציבוריים האחרים. בשנת 1995 חריגות גדולות בעלות העבודה משיעור הגידול הרצוי של התקציב הביאו לחריגה מיעד הגירעון שנקבע, להחשת האינפלציה ולהרחבת הגירעון במאזן התשלומים. כל אלו הובילו בסופו של דבר לקיצוצים בתקציב. הקיצוצים החריפו את המיתון במשך בשנים 1997–1999.

ממחקרים רבים עולה שהעלאת שכר במגזר הציבורי אינה משפיעה רק על תקציב המדינה אלא גם על השכר במגזר העסקי. השפעה זו נחלשה בשנים האחרונות עם הירידה במשקלם של הסכמי השכר הקיבוציים ועם העלייה באבטלה. אך עדיין שינויים בשכר במגזר אחד משפיעים על השכר במגזר אחר.

### א. העלאות שכר בתקופה של יציבות מחירים

בתקופת האינפלציה המהירה התפתחו במגזר הציבורי שני מנגנונים עיקריים למתן תוספות שכר, נוסף על ההסכמים הקיבוציים והסכם תוספת היוקר: העלאה בדרגה בהיקף נרחב ותוספות שכר אינדיווידואליות וקבוצתיות רבות ואוטומטיות; כל אלה נועדו לשמור על השכר הראלי של העובדים מפני

שחיקה של האינפלציה. כשהתייצבו המחירים נעצרה שחיקת השכר, ולכן כל תוספת שכר הניתנת לעובדים בכל דרך שהיא פירושה עלייה בשכר הראלי מנקודת ראותו של המעסיק הציבורי (אלא אם העובד קודם למשרה בכירה יותר שהתפתחה). דבר זה מחייב שינויים בנורמות רבות שנקבעו בתקופת האינפלציה, כגון שיעור קידום העובדים הרצוי, מגבלות על יצירת תוספות שכר אינדיווידואליות חדשות (או על הגדלת תוספות קיימות), נוסף על מגבלות על שיעור השינוי בשכר בהסכמים הקיבוציים.

על הקשיים בתקציב שמקורם העלאות שכר אוטומטיות בתקופה של יציבות מחירים נוסף גורם שלילי בולט: המגזר הציבורי איבד את אחד הכלים החשובים ביותר לניהול ולתמרוץ עובדים – הקידום – שהפך כאמור לצינור להעלאת שכר. כך קודמו מדי שנה בשנה רבע עד שליש מהעובדים במגזר הציבורי לדרגה גבוהה יותר, בין שתפקידם השתנה ובין שלא השתנה. העלייה הזוחלת בשכר (בעלות השכר למעסיק) בשל קידום אוטומטי בדרגות ובשל סעיפי השכר שהוזכרו לעיל היא ניכרת, ונאמדת היום בשלושה אחוזים בשנה בממוצע.<sup>14</sup>

שכרו הכולל של מקבל שכר מינימום ממוצע בשירות המדינה גבוה ב-72 אחוז משכר המינימום הקבוע בחוק. מנגנון עדכון השכר אינו העיוות היחיד במדיניות השכר במגזר הציבורי; גם מבנה השכר לוקה בעיוותים רבים, ויש להם השפעה שלילית ארוכת טווח על המערכת. שיעור עובדי המדינה הזכאים להשלמת הכנסה מתוקף חוק שכר המינימום מגיע ל-23 אחוז וברגים מסוימים הוא אף עולה על ארבעים אחוז; לעובדות התמוהות האלה מתווסף חוסר ההיגיון בגובה השכר ברוטו של מקבלי שכר מינימום בשירות המדינה: 5,623 ש"ח בממוצע (שכר הגבוה כאמור ב-72 אחוז משכר המינימום הקבוע בחוק, העומד על 3,267 ש"ח). הסיבה לכך היא שעשרות סעיפי שכר אינם נכללים בשכר הקובע לצורך חוק שכר מינימום, הוא השכר המשולב של העובד; על שכר זה יש תוספות מתוספות שונות (ביגוד, הבראה, משכורת י"ג, פרמיות קבועות ואחידות, שעות נוספות קבועות ועוד ועוד), המביאות כאמור את שכרו הכולל לסך גבוה הרבה יותר משכר המינימום, ולעתים אף מהשכר הממוצע במשק. עיוותים אחרים הם תוספות אינדיווידואליות למקבלי שכר מינימום בשירות הציבורי (העלאות מכסת כונוניות, הגדלה של היקף החזור של הוצאות רכב וכו'), ולעתים קרובות גם תוספות שכר

14 כאמור, אין מדובר בהעלאות שכר בעקבות קידום לתפקיד בכיר יותר, אלא רק בקידום אוטומטי.

הנקבעות בהסכם הקיבוצי. אלה ניתנים בלי שתופחת השלמת שכר המינימום. העיוות מתבטא אפוא בכך שחוק שכר המינימום גורם לעליית שכר מהירה של בעלי דרגות נמוכות בשירות הציבורי, עלייה גבוהה מעליית שכרם של בעלי דרגות גבוהות יותר. מכאן שהעלאת שכר המינימום גוררת דרישות להעלאות שכר בדרגות הצמודות לו כדי לשמור על מבנה השכר.

## ב. סכנה מאיימת

אם לא יינקטו צעדים מתאימים, יש סכנה שייקבעו סולמות שכר חדשים המתחילים ברמת שכר המינימום, ופירושם תוספות שכר גדולות לכל הדרגות והדירוגים. כך היה בהסכם השכר של 1993–1997 ובעלות גבוהה מאוד. הסכם השכר של אמצע שנות התשעים נועד לפצות כל מיני דירוגים על 'שחיקה ארוכת שנים' בשכרם ולהבטיח שהשכר המשולב יהיה שווה לשכר המינימום, אך תוצאותיו היו חמורות – לתקציב המדינה והגירעון בו, למדיניות הכלכלית ולמשק כולו.

שנים אחדות לאחר אותו הסכם שכר, גדל חלקם של מקבלי השלמת הכנסה על-פי חוק שכר מינימום בשירות המדינה מאפס אחוזים ל-25 אחוז לערך. בעקבות זאת נשמעות כיום דרישות להעלות את כל סולם השכר, כדי ששיעור מקבלי שכר מינימום ישוב לקדמותו – אפס אחוזים. יתר על כן, הפיצוי האמור על השחיקה לכל הדירוגים גורר טענות חוזרות ונשנות בדבר שחיקה לעומת דירוגים אחרים, כאילו לא נעשה דבר; וכבר נאמר כי שכרם הממוצע של מקבלי שכר המינימום בשירות המדינה גבוה הרבה יותר משכר המינימום, וכי סולמות השכר החדשים הובילו להוצאות כבדות כל כך, עד שנדרשה מדיניות פיסקלית מרסנת כדי לקזז את השפעות העלאת השכר.

במשק הישראלי יש תנאים העלולים להחזירו לנקודת ההתחלה בתחום השכר: שכר המינימום מתעדכן בכל שנה על-פי עליית השכר הממוצע במשק; לעתים הסכמי השכר הקיבוציים מעניקים העלאות שכר כלליות למקבלי שכר מינימום **מעבר** לעדכון שכר המינימום על-פי חוק. כך עולה שכרם של בעלי הדרגות הנמוכות על-פי עליית השכר הממוצע במשק, בתוספת העלייה שאושרה בהסכם השכר (או חלקה) ובתוספת זחילת שכר רגילה.

בשל תהליכים אלו, מאז הסכמי השכר של 1993–1997 גדל בהתמדה חלקם של מקבלי שכר המינימום בשירות הציבורי, והוא ימשיך ויגדל (השכר הכולל הממוצע שלהם עולה בקצב מהיר מעליית שכרם של שאר עובדי

המגזר הציבורי). בד בבד נשמעת קריאה – המהדהדת כזו שנשמעה בשנת 1995 – להעלות את כל סולם השכר של עובדי המדינה; כך שכרו המשובל של איש לא יימצא מתחת לשכר המינימום. אם תתקבל הצעה כזו, תהיה לה השפעה זמנית בלבד על סולם השכר (עד לעדכון הבא של שכר המינימום), אולם את עלותה הכלכלית ישלם המשק שנים רבות. כדי למנוע תוצאה לא רצויה זו צריך לתקן את חוק שכר המינימום, כדי שלא יחול על המשתכרים שכר המתקרב לשכר הממוצע במשק או אף גבוה ממנו. עד כה אין התקדמות בכיוון זה, ולא זו בלבד אלא שהוצע חוק להמשיך ולהעלות את שכר המינימום כאחוז מהשכר במשק. נוסף על כך צריך למנוע חתימה על הסכמי שכר שבהם יש תוספות שאינן נכללות בשכר הקובע לצורך חוק שכר מינימום.

## ג. המלצות למדיניות

- אפשר לעקוף מקצת המגבלות המוטלות על שינויים בשכר של עובדי המגזר הציבורי באמצעות פעולות ייעול, שיאפשרו לצמצם קליטת עובדים חדשים עד להקטנת מספר העובדים במגזר הציבורי כולו. הכוונה לתחומים שלא נדרש בהם גידול טבעי במספר העובדים, או שאפשר לייעל את שירותיהם ובתוך כך ליצור קשר בין תפוקה לשכר. כך יתפנו משאבים להעלאת שכר לעובדים במקצועות מבוקשים; הגידול בביקוש להם גרם לעליות שכר במגזר העסקי וצמצם מאוד את ההיצע שלהם למגזר הציבורי בשל השכר המשולם בו.
- אפשר להוציא תפקידים או פרויקטים רבים יותר אל מחוץ לשירות המדינה. בשיטה זו תבוא לידי ביטוי מלא לא רק עדיפות המגזר הפרטי מהמגזר הציבורי בניהול פרויקט אלא גם עדיפותו בגמישות הניהול. מהלכים כאלה נעשים היום במשרדי ממשלה, בדרך כלל ברמה של יחידות בודדות.
- כאמור, כלי הניהול הראשי לתמרוץ עובדים – הקידום בדרגה – נוטרל כמעט לחלוטין, ועל כך נוספה הגבלת פיטורי עובדים שאינם ממלאים את תפקידם. אלה שני הגורמים העיקריים להסתמכות הגוברת על כוח אדם זמני בשירות הציבורי, שמעסיקו הישיר היא חברת כוח אדם. חלקם של העובדים שמעסיקם הוא קבלן כוח אדם גדול מאוד בכלל המועסקים במשק לעומת מדינות אחרות. מחקר שנערך מסביר את ייחודה של ישראל בתחום זה: התגלה בו קשר חיובי בין גמישות הניהול של המעסיק במדינות

בארצות-הברית לבין חלקם של עובדי חברות כוח אדם; ככל שהפסיקה  
והחקיקה מטילות מגבלות קשות יותר על-פיטורי עובד, כך מתרבות  
הפניות לעובדי חברות כוח אדם.<sup>15</sup>

Autor, D., "Outsourcing at Will: Unjust Dismissal Doctrine and the 15  
Growth of Temporary Help Employment," **NBER Working Paper**, No.  
7557, Feb, 2000.

## סיכום דיון

### הדוברים

יעקב פרנקל, אהוד ברק, סילבן שלום, אבישי ברוורמן, ערן ישיב, אסף רזין, אפרים צדקה, יעקב שיינין, יוסי הולנדר, אברהם בייגה שוחט, ציפי סמט, פתחיה בר-שביט, דב לאוטמן, משה גביש, יעקב גדיש, אלישע ינאי, אבי בן-בסט, קרנית פלוג, דוד ברודט, בן-ציון זילברפרב, דידי ארזי, אלי יונס, עודד טירה, סם אולפינר, דוד קליין, דני גילרמן, ראובן גרונאו, מאיר סוקולר, יוסי הולנדר, ציפי גל-ים, רפי מלניק, יורם טרובוביץ, גור עופר, מומי דהן, אלישע ינאי.

## א. המדיניות הפיסקלית

### 1. התקציב וגירעון הממשלה

הצוות המליץ שלא לחרוג מהתקציב המקורי בגודלו הראלי לשנת 2001, כולל השינויים הפנימיים שהממשלה החליטה עליהם, שיהיו – כך יש להניח – את הבסיס לתקציב לשנת 2002. יש להתייחס לגידול בהוצאות השכר כאל גידול בהוצאה לכל דבר, ולמצוא מקורות בתקציב למימונו. המדיניות הפיסקלית המומלצת לשנת 2002 מבוססת על ההנחה, שהצמיחה החזויה תהיה ארבעה אחוזים. הצוות ממליץ שישמר תוואי הגירעון (1.5%). בתנאים אלה תהיה התוספת למקורות, הנובעת מתוספת המסים, 2.25%–2.5% לנפש. במסגרת זו יש להפנים את השינויים בתקציב הביטחון ושינויים אחרים, שהם תולדה של הצרכים המדיניים.

אשר לתקציב הביטחון, הצוות ממליץ שלא לנסות לפגוע בהישג ארוך הטווח של המשק הישראלי מאז 1985, של ירידת משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר. הצוות מעריך שבסופו של תהליך תשרת מגמה זו הן את הביטחון והן את הכלכלה בטווח הארוך.

בין הדוברים התעורר ויכוח על המדיניות הפיסקלית. היו שקראו לריסון פיסקלי ולשמירה על חוק הפחתת הגירעון, בהתאם להמלצת הצוות המכין, בעוד שאחרים טענו שעל הממשלה להגדיל היום את הגירעון כדי להוציא את המשק מהמיתון. הראשונים סברו שדווקא השנה יש לדבוק ביעדים,



לאור הבעיות הקשות העומדות בפני המשק, תולדת שלושה גורמים: האטה גדולה במשק העולמי, נפילת הנאסד"ק המשפיעה עמוקות על מגזר ההיי-טק והמצב המדיני-ביטחוני. ליעד הגירעון נודעת חשיבות גדולה, אך גם דוברים אלה טענו שקודם כול יש לשמור על מסגרת הוצאה ואין מקום לצמצום הוצאה בגלל תנודות זמניות בגביית המסים.

דוברים אחרים סברו שלא ניתן, במסגרת המגבלות של המשק, לממש את שלושת היעדים – תעסוקה, צמיחה ויציבות מחירים. יש לקבוע אפוא מדיניות גמישה יותר תוך תיקון מסוים של היעדים. בנייר העמדה של הצוות מבוסס יעד הגירעון על תחזית הצמיחה בפועל, וחלק מהדוברים טען שיש לבססו על תחזית צמיחה פוטנציאלית הגבוהה מארבעה אחוזים (חלקם טען שהפוטנציאל – לאחר מיתון כל כך חריף – הוא שישה אחוזים). דוברים אלה גרסו כי הנחות נמוכות מדי של שיעור הצמיחה מביאות לאומדן נמוך מדי של גביית מסים ולמסגרת הוצאות שתקשה להוציא את המשק מן המיתון.

יש להחליף את השיטה הנוכחית, הגלומה בחוק הפחתת הגירעון, בשיטה הקובעת את מסגרת הוצאה על בסיס תחזית רב-שנתית, וקובעת את תקרת הגידול בתקציב בשיעור הנמוך מקצב הצמיחה הרב-שנתי של התוצר. בדרך זו ניתן לשמור על היעד הרב שנתי של השקעה ובד בבד לשמור על היעד של הקטנת משקל הוצאה הממשלתית בתוצר. בשיטה זו נשמרת הגמישות האנטי-מחזורית של התקציב: בשנות גאות יהיה הגירעון קטן אך לא יוטל לחץ לחלק את עודפי ההכנסות, ובשנות האטה יימנע הצורך לקצץ בתקציב. מרבית הדוברים הצטרפו לקריאה לשנות את סדר העדיפויות: להשקיע משאבים רבים בחינוך, בתקציב המדען הראשי ובמערכת הבריאות, ובמקביל להקטין את תשלומי ההעברה ולהמיר במערכת זו את ההעברות האוניברסליות להעברות ייעודיות. אחת הבעיות המרכזיות בריסון הגידול בתקציב היא מדיניות השכר. יש לפתור את בעיית הזחילה האוטומטית של השכר בסקטור הציבורי על-ידי ביטול הקידום האוטומטי בדרגות.

## 2. חקיקה פרטית

בנושא זה דן הצוות בהרחבה, ומרבית הדוברים תמכו בהצבת גבולות לחקיקה הפרטית. הדוברים הסכימו שבמצב הפוליטי הנוכחי, בעידן ממשלת אחדות, יש לממשלה כוח להטיל סנקציות על חקיקה פרטית.

### 3. השקעה בתשתיות

מרבית הדוברים הצטרפו לקריאת חברי הצוות להעמיק ולהרחיב את ההשקעות בתשתית. הרחבה מיידית בהיקף השקעות אלה היא מנוף להוצאת המשק מן המיתון. לפי ההערכות, נדרשת השקעה בסדר גודל של 40 מיליארד ש"ח כדי לגשר על הפער בתשתיות כבישים, מים, ביוב ושדות התעופה. פריסת השקעה זו על פני עשור מחייבת הגדלת השקעה של כארבעה מיליארד ש"ח לשנה. בשנים האחרונות היינו עדים לכך שחוקים פופוליסטיים מחייבים לצמצם את ההשקעות בתשתית שמממן התקציב. כדי להתגבר על בעיה זו, יש להרחיב את ההשקעה במסגרות חוץ-תקציביות במימון הסקטור הפרטי (בשיטות BOT ו-PFI). גיוס הסקטור העסקי לסייע בהשקעות יגדיל גם את יעילותן. לפי הערכה, ניתן להרחיב את המסגרת התקציבית השנתית להשקעה בתשתיות במיליארד ש"ח, ואת המשאבים הנוספים יש לגייס בשיטות BOT ו-PFI. עם זאת יש להפעיל שיטות אלה בצורה מושכלת, כדי למנוע העברת עול גדול מדי שיוטל על מסגרות תקציביות בעתיד.

יש להרחיב את ההשקעה במערכת המסילות, כולל הרכבת התחתית בתל-אביב. רכבת מהירה תקרב את הפריפריה למרכז ותתרום לפתרון בעיות האבטלה באזורי הפיתוח. הפיכתה של הרכבת לחברה ממשלתית עצמאית, בדומה לבזק או לחברת החשמל, תתרום להתייעלותה (גם אם הדבר יחייב סבסוד נמשך של המערכת).

### 4. הרפורמה במס

נושא הרפורמה במס עורר ויכוחים רבים. כל הדוברים הסכימו שיש מקום לרפורמה במערכת המס, אך הם נחלקו לגבי הצורה הספציפית של הרפורמה שניתן להעביר בעת הזו. רבים ראו ברפורמה מכשיר לחידוש הצמיחה, כפי שהיה ברפורמות המס בעבר. מרבית הדוברים קראו לנטוש את העיקרון של העברת הרפורמה כמקשה אחת, ולנסות להעבירה בשלבים. יש להתמקד בתחילה באותם סעיפים ששורת הסכמה לגביהם, כגון הטלת מסים על ההון, ורק אחר כך לבדוק כיצד להעביר סעיפים השנויים במחלוקת. אחרים טענו שהליקויים ברפורמה כה רבים שיש לנטוש אותה, ולהסתפק בהורדת נטל המס על ידי הפחתת דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות. הטוענים זאת גורסים כי הרפורמה כפי שהוצעה אינה תורמת להגדלת הפרוגרסיביות במסים. לעומת זאת נטען, שהרחבת בסיס המס והכללת ההון הפטור ממס במסגרת מערכת המסים תורמת כשלעצמה להגדלת השווינויות ולהקטנת

מדדי אי-השוויון המקובלים. יש להיצמד למטרות שהתוו מתכנני הרפורמה: להטיל מס בשיעור של 25% על רווחי ההון כבר בשנת 2002 ולקדם את התיקונים במס ההכנסה במסגרת של עלות רפורמה בסך שני מיליארד ש"ח.

## **ב. הרפורמה בשוק ההון**

לדעת הדוברים יש צורך ברפורמה מקיפה בשוק ההון מצד ההיצע, אשר תאפשר הנפקת איגרות חוב פרטיות ומכשירים פיננסיים מורכבים ומגוונים, שיש בהם מסחר בבורסות רבות בעולם. כיום לא פועל בבורסה של תל-אביב שוק נזיל, אך יש לכך פתרונות פשוטים למדי כמו למשל היתר לפעילות של עושי שוק, שיתרום ליצירת שוק נזיל וסחיר. בימים אלה נעשה מאמץ לגבש המלצות על מנת לפתור את בעיית הסחירות הנמוכה של הבורסה התל-אביבית.

נוסף על כך יש לערוך שינויים בחוק ניירות ערך, במגבלות של הפיקוח על הבנקים, הסרת הפיקוח על מטבע חוץ ובמגבלות אחרות הקשורות למערכת המסים. כך למשל, בשוק ההון הישראלי אי-אפשר להנפיק מניות בכורה כי חוקי המס בארץ אינם דומים לאלה שבמדינות אחרות. כמו כן אין בישראל שוק כספים לטווח קצר מחוץ למערכת הבנקאות, בעיקר בגלל המגבלות המוטלות על הנפקת המק"ם. על ההחלטות בנושאי הפרטה להביא בחשבון גם את צורכי שוק ההון ולהגדיל את חלקה של הבורסה בנתח הבעלות שמוכרת הממשלה.

## **ג. שוק העבודה**

### **1. האבטלה**

הצוות המליץ על רפורמה במערך התמיכות והציע להנהיג רפורמה מקיפה בתמיכות למשפחות בעלות הכנסה נמוכה, כדי להגדיל את שיעורי השתתפותן בכוח העבודה ולצמצם את תלותן בתקציבי הממשלה. רפורמות דומות נערכות במדינות המערב תוך הרחבת התמיכות והתמריצים להיכנס לשוק העבודה והחמרה בתנאי הזכאות בדמי אבטלה. במוקד רפורמות אלה עומדת ההכשרה המקצועית והקטנת התמריצים השליליים לאי-יציאה לעבודה הגלומה בתשלומי הביטוח הלאומי. במדינות מסוימות אפילו ניתן סבסוד ישיר למצטרפים חדשים לשוק העבודה.

בישראל הוקמה ועדה בראשותו של יוסי תמיר, שאמורה להציע מתווה להקמת מרכזים שיעודדו השתלבות בשוק העבודה. רפורמות מסוג זה עדיין לא יושמו, ובשלב זה רק הוחמרו התנאים לזכאות לדמי אבטלה. יש ליעל את המעקב והאיתור של מובטלים פיקטיביים ולהקטין את מספרם. נדרש טיפול מידי בנושא העובדים הזרים: הדוברים תמכו בהמלצות הצוות והציעו, שבמשרדי הממשלה לא יעבדו עובדים זרים.

## 2. שכר

הדוברים הביעו את תמיכתם בהמלצות הצוות לגבי השכר במגזר הציבורי ואכיפת שכר המינימום.

## ד. המדיניות המוניטרית

רבים מן הדוברים קראו לנגיד להוריד את שיעור הריבית במשק בקצב מהיר יותר מזה הנהוג בתקופה האחרונה, ולהביא, תוך תקופה קצרה, להורדתה לרמה אירופית. יחד עם זאת הכירו רבים מהדוברים בעובדה, שהורדת הריבית לבדה לא תביא להוצאת המשק מן המיתון. לריבית הגבוהה נודע כיום תפקיד משני בגורמים שגרמו למיתון; הגורמים העיקריים הם ההאטה במשק העולמי (ובראש ובראשונה בארצות הברית) והמצב הביטחוני. אך ריבית גבוהה מדי תורמת, בתנאים של מינוף יתר בחברות רבות, לאי-יציבות במערכת העסקית, לסגירת מפעלים, להעמקת האבטלה, והיא עשויה בעקיפין גם לאיים על יציבות המערכת הבנקאית. הריבית הגבוהה פוגעת בעיקר במגזרי משקי הבית והעסקים הקטנים, ולעומת זאת היא מיטיבה עם בעלי החסכונות השייכים לשכבות ההכנסה הגבוהות. להורדה מדורגת של הריבית יש חשיבות רבה להכנת המשק לחידוש הצמיחה, כאשר תחלופנה הבעיות החיצוניות שגרמו למיתון.

כמה דוברים טענו שהיציבות במשק בתחום המחירים והשווקים הפיננסיים נובעת במישורן ממדיניות הורדת הריבית ההדרגתית שנקט בנק ישראל, והורדת ריבית חפוזה עשויה לפגוע ביציבות זו.

## ה. שער החליפין

בעקבות נאום הנגיד שקרא בו לביטול רצועות שער החליפין, התגלע ויכוח ער, ובו בלטו שלוש הצעות: שמירת המצב הקיים, ביטול רצועות הניוד ומעבר לשער חליפין נייד לחלוטין, והצטרפות לאחד מגושי המטבע.

### 1. תמיכה ברצועת הניוד

- רצועת הניוד תורמת להצלת המשק בכלל ושוק מטבע החוץ בפרט מפני "המחלה ההולנדית" (תיסוף כתוצאה מזרימת הון למשק).
- הגבול התחתון של הרצועה מהווה כיום את המגבלה האפקטיבית היחידה כמעט על מדיניות מוניטרית אחראית של הבנק, ומונע קביעת ריבית גבוהה מדי. כדי למנוע ירידת שער חליפין לגבול התחתון של הרצועה, שתחייב התערבות של בנק ישראל בשוק מטבע החוץ – התערבות שמחירה גבוה – יש להוריד את שער הריבית. אי-שיווי משקל בשוק מטבע החוץ משקף אי-שיווי משקל בשוק ההון כאשר שער הריבית גבוה מדי – כפי שמעידה ההשוואה לארצות הברית.
- ביטול הרצועה יביא לייסוף השקל, לפגיעה ביצואנים ולהחמרת המיתון במשק.

### 2. ביטול רצועת הניוד

הטענה העיקרית נגד המשך מדיניות רצועות שער החליפין הוא העלות הגבוהה הכרוכה בשימור מדיניות זו. בנק ישראל קונה מטבע חוץ כאשר שער החליפין נושק לגבול הרצועה התחתון והדבר כרוך בעלות כספית גבוהה ומנטרל את מדיניות הייצוב של הבנק. ספק אם הבנק יכול להתמיד במדיניות זו לאורך זמן.

### 3. הצטרפות השקל לגוש מטבע

ההצעה השלישית, הקיצונית יותר, תמכה בביטול מוחלט של שער החליפין הנייד ובהצטרפות לאחד מגושי המטבע הגדולים (הדולר, האירו וכו'). תומכי ההצעה טענו כי הגלובליזציה הביאה לאחרונה להיווצרות גושי מטבע גדולים, כחלק ממגמת ייעול הסחר הבינלאומי – בדרך של ויתור המדינות הקטנות על המטבע הלאומי שלהן. הצטרפות לאחד מגושי המטבע תתרום רבות

ליציבות הפיננסית של המשק. אמנם נטען כי שמדיניות זו מקשה על ניהול מדיניות עצמאי כאשר מחזור העסקים המקומי ומחזור העסקים הבינלאומי אינם מתואמים; אך גם במשטר שער החליפין הנוכחי, לא ניתן לנטרל את הפעילות הכלכלית של המשק מהתנודות בפעילות בחוץ לארץ. דרגת החופש שבידי מדינה כלשהי בהפעלת מדיניות אנטי-מחזורית כנגד מחזורים המיובאים למשק מחוץ לארץ מוגבלת, וכאשר הבנק המרכזי מגביל עצמו ליעד בלעדי של הורדת אינפלציה – אין כלל דרגת חופש כזו.

## המשתתפים בכנס הכלכלי התשיעי

שר במשרד ראש הממשלה	השר שמואל אביטל
ראש אגף כלכלה; התאחדות התעשיינים	מר שוקי אברמוביץ'
ראש התכנית לניהול מערכות בריאות, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' צבי אדר
חבר בימ"צ'	מר חיים אורון
סמנכ"ל, המוסד לביטוח לאומי	גבי לאה אחדות
נשיא התאחדות המלונות בישראל	מר אבי אלה
היועצת הכלכלית של הכנסת	גבי סמדר אלחנני
סגנית הממונה על התקציבים, משרד האוצר	גבי יעל אנדרון
מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות	מר יעקב אפרתי
מנכ"ל 'אלרוב ישראל בע"מ'	מר אלפרד אקירוב
ראש ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' צבי אקשטיין
נשיא ויו"ר 'אלרון תעשייה אלקטרונית בע"מ'	מר עמי אראל
יו"ר הוועד המנהל של HTMS – ביה"ס לניהול היי-טק	מר דוד ארזי
יו"ר מועצת המנהלים, בנק ירושלים	מר דוד בלומברג
מנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר יורם בליזובסקי
יו"ר ההסתדרות הרפואית	ד"ר יורם בלשר
מנכ"ל משרד האוצר	פרופ' אבי בן בסט
	עו"ד תמי בן דוד
סמנכ"ל לכלכלה, משרד הבריאות	מר גבי בן נון
ראש אגף תקציבים והיועץ הכספי לרמטכ"ל, משרד הביטחון	תא"ל מולי בן צבי
מנהל מחלקה כלכלית, בנק הפועלים	מר פתחיה בר שביט
יו"ר חברת 'יס', יו"ר חברת 'קו-אופ'	מר דוד ברודט
נשיא אוניברסיטת בן-גוריון	פרופ' אבישי ברוורמן
המרכז הבינתחומי, הרצליה	פרופ' אמיר ברנע
לשעבר ראש הממשלה	מר אהוד ברק
יו"ר מועצת המנהלים, מרכז הקונגרסים	מר צבי ברק
נשיא 'גאון אחזקות'	מר בני גאון
'גביש – א' גולדברג'	עו"ד משה גביש
יועץ כלכלי, קבוצת יכין	מר יעקב גדיש
	ח"כ תמר גוז'נסקי
יו"ר קבוצת 'פורמולה'	עו"ד אלי גולדשמידט
נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל	מר דן גילרמן
הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	גבי ציפי גל-ים
יו"ר ועדת הכספים	ח"כ משה גפני
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית	פרופ' ראובן גרונאו
עורך עסקי, גירוזלם פוסט	מר דן גרסטנפלד
משנה למנכ"ל, משרד האוצר	ד"ר מומי דהן
שר הבריאות	השר נסים דהן
מנהלת מינהל הכנסות המדינה, משרד האוצר	גבי ורד דר

מ"ר יוסף הולנדר	יו"ר מועצת המנהלים 'גיקדה'
מר אלי הורביץ	מנכ"ל 'טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ'
פרופ' צבי הרקוביץ	ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב
מר גל הרשקוביץ	רכז אגף תקציבים, משרד האוצר
עו"ד לאה ופנר	יועצת משפטית, ההסתדרות הרפואית
ח"כ אבשלום וילן	חבר ועדת הכספים
ד"ר כרמל ורניה	המדען הראשי, משרד התעשייה והמסחר
פרופ' צבי זוסמן	המכללה האקדמית תל-אביב – יפו
פרופ' בניציון זילברפרב	ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן
פרופ' יוסי זעירא	המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית
מר יאיר חזן	ראש עיריית אופקים
ח"כ דוד טל	
פרופ' מנואל טרכטנברג	ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב
פרופ' יוסי יהב	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
מר אלי יונס	משנה למנכ"ל בנק הפועלים
מר אלישע ינאי	מנכ"ל 'מוטורולה תקשורת בע"מ'
מר אביגדור יצחקי	מנכ"ל משרד ראש הממשלה
ד"ר ערן ישיב	המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת חיפה
פרופ' אבי ישראלי	מנהל המחלקה לכלכלת בריאות, בייח הדסה
ח"כ רן כהן	
ד"ר אריק כרמון	נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
מר דב לאוטמן	מנכ"ל 'דלתא-גליל תעשיות'
ד"ר בעז לב	מנכ"ל משרד הבריאות
גבי דליה לב	מנכ"ל משותף – 'איי.די.בי'
פרופ' ויקטור לביא	המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית
השרה ציפי לבני	שרה במשרד ראש הממשלה
פרופ' ניסן לויתן	בנק ישראל
גבי זיוה ליטבק	המכון הלאומי לחקר שירותי בריאות
מר גבי ללוש	ראש עיריית דימונה
מר גבי ללוש	ראש עיריית דימונה
ח"כ נחום לנגנטל	
ח"כ ד"ר יחיאל לסרי	
פרופ' אדם מזור	'מזור-פירסט אדריכלים'
ח"כ עסאם מחויל	
מר אריה מינטקביץ	יו"ר דירקטוריון בנק דיסקונט
פרופ' יורם מישר	המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית
ד"ר רפי מלניק	המרכז הבינתחומי, הרצליה
מר אוהד מראני	ראש אגף תקציבים, משרד האוצר
מר אריה מרום	מחלקת המחקר, בנק ישראל
עו"ד חגי מירום	
דן מרידור	שר במשרד רוה"מ



ד"ר ליאורה מרדור  
מר שלמה נחמה  
פרופ' דייב נחמיאס  
ד"ר מאיר סוקולר  
ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי  
פרופ' גור עופר  
גב' מיקי ערן  
מר אהרון פוגל  
ד"ר יצחק פטרבורג  
ח"כ אופיר פינס-פז  
מר רפי פלד  
ד"ר קרנית פלוג  
מר סבר פלוצקר  
מר חיים פלץ  
מר משה פרל  
פרופ' אפרים צדקה  
מר דוד קוליץ  
פרופ' יעקב קופ  
מר יוסי קוצ'יק  
מר איוור קירשנר  
פרופ' רות קלינוב  
ד"ר דוד קליין  
מר אביגדור קלנר  
גב' ניצה קלינר-קסיר  
מר יוני קפלן  
מר אביגדור קפלן  
ד"ר ברוך רוזן  
פרופ' אסף רזין  
מר יובל רכלבסקי  
מר ליאון רקנאטי  
גב' נגה שביט רז  
ח"כ אברהם שוחט  
פרופ' יוחנן שטסמן  
השר מאיר שטרית  
מר נחמיה שטרסלר  
ד"ר יעקב שיינן  
ד"ר עמיר שמואלי  
פרופ' מרדכי שני  
ד"ר שלמה שני  
עו"ד אנה שניידר  
פרופ' זאב תדמור  
פרופ' יוסי תמיר

יו"ר דירקטוריון בזק בינלאומי  
מנכ"ל 'אריסון השקעות בע"מ'  
עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה  
מנהל המחלקה המוניטרית, בנק ישראל  
סגן מנהל מח' המחקר, בנק ישראל  
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית  
המפקחת על מטבע חוץ, בנק ישראל  
יו"ר 'נס טכנולוגיות'  
שירותי בריאות כללית

מנכ"ל חברת החשמל  
מנהלת מח' המחקר, בנק ישראל  
עורך כלכלי, 'ידיעות אחרונות'  
סמנכ"ל כספים, בניין ממ"ן  
עורך כלכלי, 'מעריב'  
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב  
'קבוצת אלול'  
מנהל המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל  
יו"ר מועצת המנהלים, 'מנפאואר ישראל אחזקות בע"מ'  
מנהל ועדת הכספים של הכנסת  
המחלקה לכלכלה, מכללת עמק יזרעאל  
נגיד בנק ישראל  
יו"ר ומנכ"ל 'פועלים השקעות'  
כלכלנית בכירה – מח' המחקר, בנק ישראל  
נציב מס הכנסה  
מנכ"ל 'כלל חברה לביטוח'  
מכון ברוקדייל  
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב  
הממונה על השכר, משרד האוצר  
מנכ"ל ויו"ר 'אי.די.בי חברה לאחזקות בע"מ'  
עורכת 'ביגלובס ערב'

מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי  
שר המשפטים  
עורך כלכלי, 'הארץ'  
מנכ"ל 'מודלים כלכליים בע"מ'  
ביה"ס לבריאות הציבור, האוניברסיטה העברית  
מנהל המרכז הרפואי שיבא  
יו"ר האגף לאיגוד המקצועי, ההסתדרות  
היועצת המשפטית של הכנסת  
יו"ר 'מוסד ש' נאמן'  
אשל"ים

## ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

- **רפורמה בשידור הציבורי**  
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגב' רחל לאל
- **עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי**  
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי
- **הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה**  
אריאל צימרמן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?**  
פרופ' אביעזר רביצקי
- **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**  
פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני
- **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות**  
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **הסתה, לא המרדה**  
פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים
- **בנק ישראל: סמכות ואחריות**  
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי
- **השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה**  
**בעידן שלום: א. החרדים בישראל**  
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי
- **מבקר המדינה: סמכות ואחריות**  
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **חופש העיסוק**  
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן
- **הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות**  
גדעון רהט ונטע שר-הדר

- **השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**  
פרופ' רות גביזון ועסאם אבו-ריא (הופיע גם בערבית)
- **100 הימים הראשונים**  
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה
- **הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט**  
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביזון ופרופ' מרדכי קרמניצר
- **תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945**  
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**  
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין
- **פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**  
פרופ' ידידה צ' שטרן
- **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**  
איל ינון ויוסי דוד
- **משאל-עם: מיתוס ומציאות**  
דנה בלאנדר וגדעון רהט
- **השסע החברתי-כלכלי בישראל**  
איריס גרבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביזון
- **מדינה משפט והלכה – א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית**  
פרופ' ידידה צ' שטרן
- **מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו**  
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות
- **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**  
הילי מודריק-אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס
- **הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי**  
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר זוהר גושן וגב' חני קומנשטר

- **דגמים של שיתוף אזרחים**  
אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן
- **הכנס הכלכלי התשיעי – יוני 2001**  
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל**
- **אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה**
- **הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד**
- **המדיניות המקור-כלכלית לשנים 2001 – 2002**
- **מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית**  
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **الصدع العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات**  
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جبيزون
- **Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf?**  
By Professor Aviezer Ravitzky
- **State, Law, and Halakha: Part One – Civil Leadership as Halakhic Authority**  
By Professor Yedidia Z. Stern
- **Incitement, Not Sedition**  
By Professor Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim

**ניתן לרכוש את ניירות העמדה**

**במכון הישראלי לדמוקרטיה**

ת.ד. 4482, ירושלים 91040

טלפון: 02-5392888, 1-800-202222

פקס: 02-5631122

the country's economy. There are limits to the degree of freedom countries have in setting anti-cyclical policies that counteract the cycles imported from abroad. When the central bank restricts itself to a single goal—lowering inflation—there is no such freedom at all.



excessively high interest rates from being set. In order to prevent the exchange rate from dropping to the bottom of the band, which would require the Bank of Israel to intervene in the foreign currency market (intervention that would come at a high price), the interest rate must be lowered. An imbalance in the foreign currency market reflects an imbalance in the capital market when the interest rate is too high, as evidenced in comparison with the U.S.

Cancellation of the band would result in a revaluation of the shekel; it would also harm exporters and aggravate the recession.

## **B. Cancellation of the Fluctuation Band**

The main argument against adhering to the exchange rate band policy is the high cost of maintaining it. The Bank of Israel buys foreign currency when the exchange rate reaches the bottom limit of the band, an expensive transaction that neutralizes the stabilization policy of the Bank. It is doubtful whether the Bank can continue this policy over the long term.

## **C. Attaching the Shekel to a Currency Bloc**

A third recommendation, the most radical, supports the total cancellation of a fluctuating exchange rate and proposes attaching the shekel to one of the big currency blocs (such as the dollar or the Euro.) Proponents of this recommendation claim that globalization has recently led to the creation of large currency blocs as part of a trend toward improving the efficiency of international trade by having small nations give up their own national currencies. Joining one of these large currency blocs would greatly contribute to the financial stability of the economy. While it is claimed that this action negatively affects independent policymaking when local and international business cycles conflict with each other, the current exchange rate policy does no better job of preventing foreign fluctuations from affecting

primary causes are a global economic slowdown (most importantly in the U.S.) and the security situation. But an excessively high interest rate results in exaggerated leverage on many companies, commercial instability, the closing of factories, and increased unemployment. It may also indirectly threaten the stability of the banking system. The sectors harmed most by high interest rates are households and small businesses; the sector that has the most to gain is that of high wage earners who hold savings accounts. Gradual lowering of interest rates is highly important in setting the stage for a period of growth in the economy, since it reverses the conditions that lead to recession. Some speakers believe that stability in prices and financial markets stems directly from the Bank of Israel's policy of promoting a gradual reduction in interest rates, rather than a quick reduction that could harm the country's economic stability.

## **V. THE EXCHANGE RATE**

A lively debate was prompted by a speech by the Governor of the Bank of Israel that called for cancellation of exchange rate bands. Three recommendations were made in the course of the debate: preserving the status quo, cancellation of fluctuation bands in favor of a totally mobile exchange rate, and joining one of the world's currency blocs.

### **A. Support for Fluctuation Bands**

Fluctuation bands contribute to saving the economy in general and the foreign currency market in particular from the "Dutch disease" (revaluation caused by a flow of capital into the economy).

The bottom limit of the band is almost the only effective restriction today on the Bank's monetary policy, and it prevents

requirements for unemployment compensation. At the core of these reforms are professional training and an effort to eliminate negative incentives that prevent people from entering the job market (and put them on the National Insurance rolls). Some countries even provide a direct subsidy to citizens who reenter the job market.

In Israel, a committee headed by Yossi Tamir was established to draft a proposal for creating centers to encourage citizens to enter the job market. This type of reform has yet to be implemented. The only measure that has been taken thus far is to stiffen eligibility requirements for unemployment compensation. There must be more efficient means used to identify and monitor fictitious cases of unemployment, thus reducing their number.

The issue of foreign workers demands immediate attention. The speakers supported the team's recommendation that foreign workers not be hired by government offices.

## **B. Wages**

The speakers expressed their support for the recommendations of the team regarding wages in the public sector and enforcement of the Minimum Wage Law.

## **IV. MONETARY POLICY**

Many of speakers called on the Governor of the Bank of Israel for a speedier reduction in the interest rate, bringing it within a short time to the European level. Many speakers recognized, however, that a reduction in interest rate alone would not lead the economy out of the recession. A high interest rate is known today to be secondary among the causes of recession. The



## II. CAPITAL MARKET REFORM

The speakers cited the need for comprehensive supply-side reform of the capital market that allows for the issue of privately held debenture bonds and a variety of complex financial tools that can be traded in a number of international markets. The Tel Aviv Stock Exchange does not currently have a liquid market. There are simple solutions for this, however, such as permitting market makers, which would contribute to the creation of a liquid, tradeable market. Efforts are now being made to generate ideas for solving the TASE's problem of low tradeability.

Other issues to be addressed are changes in the Securities Law, limitations on bank supervision, removal of foreign currency control and other limitations related to the tax system. For example, preferred shares are not issued by the capital market in Israel because its tax law differs from that of other countries. Likewise, Israel does not have a short-term money market other than that of the banking system, mainly because of restrictions on issuing short term deposits. Decisions regarding privatization must also take into account the requirements of the capital market, as well as a greater role for the stock exchange in government ownership sales.

## III. THE LABOR FORCE

### A. Unemployment

The team suggested a reform of the support system, including comprehensive reform of support for low income families, in order to increase rates of participation in the labor force and reduce dependence on the government budget. Similar reforms have taken place in Western countries through increased support and incentives for entering the job market and stiffer eligibility

Further investments must also be made in a rail system, including a subway for Tel Aviv. A rapid rail system will reduce travel time from outlying areas to cities and will help solve the problem of unemployment in development regions. Conversion of the rail system to an independently managed government company, similar to Bezek or the Israel Electric Company, will enhance its efficiency (even if it necessitates a continued government subsidy).

## **D. Tax Reform**

The issue of tax reform caused heated debate. All speakers agreed on the need for tax reform but had different opinions about the specific type of reform that can currently be achieved. Many saw tax reform as a tool for promoting growth, as in the past. Most speakers favored abandoning the principle of monolithic reform, preferring instead a staged plan. The initial focus should be on agreed-upon principles, such as capital gains taxes, and only later should more controversial issues be addressed. Others claimed that there are so many shortcomings to the proposed reform that the idea should be rejected in favor of decreasing the tax burden by lowering National Insurance rates and the health tax. These speakers said that reform as currently proposed makes no strides towards more progressive taxes. On the other hand, it is claimed that widening the tax base and including untaxed capital in the tax system would in and of itself contribute to greater equality and to a reduction in the customary indices of inequality. The goals of any reform plan must include the imposition of a 25% capital gains tax as early as the year 2002 and must advance the changes in income tax assessment within the framework of an NIS 2 billion reform.

health system, at the same time reducing transfer payments in that system by replacing universal transfers with targeted transfers. One of the main problems with restraining budgetary growth is salary policy. The automatic creeping rise in public sector salaries must be arrested by doing away with the system of automatic advancement in rank.

## **B. Private Legislation**

The team discussed this subject at length, and most speakers supported setting limits on private legislation. They agreed that in the current political situation, with a unity government, the government has the power to impose sanctions on private legislation.

## **C. Investment in Infrastructure**

Most speakers joined the call of team members for expanded investment in infrastructure. Immediate expansion of these investments constitutes leverage for getting the economy out of the recession. According to estimates, an NIS 40 billion investment is needed for roads, water and sewage systems, and airports. An NIS 4 billion investment must be made each year in order to spread the outlay over a decade. Over the last few years we have been witness to the fact that because of populistic laws, reductions must be made in infrastructure investments funded by the budget. To overcome this problem, extra-budgetary investments by the private sector must be expanded, using the BOT and PFI methods. Recruitment of the private sector will lead to more efficient investments. The yearly budget for infrastructure investment can be expanded by an estimated NIS 1 billion, and additional resources can be attained through BOT and PFI. These methods must be applied in a balanced way in order to avoid imposing too heavy a burden on the budget in the future.

facing the economy as a result of the following three factors: a significant slowdown in the global economy; a drop in the Nasdaq, which has strong repercussions for the hi-tech sector; and the political-security situation. Although the deficit target is very important, even these speakers claimed that the current framework of expenditures should be preserved, and that temporary variations in the amount of taxes collected should not prompt the government to cut expenditures.

Other speakers believed that within the limitations of the economy, it would be possible to achieve the three goals of employment, growth, and price stability. They called for a more flexible policy while adjusting the goals somewhat. In the team's position paper, the deficit target is based on an anticipated actual growth, and some of the speakers claimed that it should be based on a forecast of a potentially high growth rate of four percent (some claiming that after such a deep recession, the potential growth could reach six percent). These speakers contended that underestimating the rate of growth would lead to an underassessment of taxes and to an expenditure framework that would make it difficult to pull the economy out of the recession.

The current system, embodied in the Deficit Reduction Law, must be replaced by a system that sets a framework for spending based on a multi-year forecast and determines a ceiling for budget growth at a rate lower than the multi-year GDP growth rate. Such a system would preserve the long-range investment goal, at the same time maintaining the goal of reducing the weight of government expenditures in the GDP. The system also preserves the anti-cyclical flexibility of the budget: in strong years, the deficit will be small, but there will be no pressure to distribute excess income; in slower years, the need for budget cuts would be obviated.

Most speakers called for a change in priorities: to invest heavily in education, in the chief scientist's budget, and in the

## Summary

# MACROECONOMIC POLICY

## I. FISCAL POLICY

### A. The Budget and the Government Deficit

The team recommended that the government not exceed the real bounds of its original 2001 budget, including the internal revisions that the government decided on, which will most likely form the basis for the 2002 budget. The increase in wage expenditures should be considered like any other cost increase, and the government should find ways to cover it in the budget. The recommended fiscal policy for 2002 is based on an expected economic growth of four percent. The team was in favor of preserving the current deficit rate of 1.5%. Under these conditions, additional resources (coming from the increase in tax money) will be approximately 2.25–2.5% per person. Changes in the defense budget and other areas influenced by political necessity must also be incorporated into this framework.

Regarding the defense budget, the team recommended maintaining the long-term achievement of the Israeli economy that began in 1985—reducing the proportion of the defense budget in the overall GNP. The team estimates that in the long run, this trend will serve both the security of the country and the economy.

A dispute about fiscal policy broke out among the speakers. Some called for fiscal restraint and adherence to the Deficit Reduction Law, in accordance with the recommendation of the preparation team, while others called on the government to increase the deficit in order to pull the country out of the recession. The first group stressed the importance of adhering to goals this year in particular, in light of the serious problems