

הכנס הכלכלי העשירי / יולי 2002



# הגלובליזציה

כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית

מנהל הכנס והעורך  
ראובן גרונאו

נייר עמדה / 36

ירושלים, שבט תשס"ג, ינואר 2003

**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.

נוסף על כך המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על-ידי הצגת 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 ראשי: אורי דרומי

ניהול הפקה: עדנה גרניט

עורכת הספרייה: יעל מושיב

עריכת לשון: תמי איילון-אורטל

רכז הפקה: נדב שטכמן

עיצוב גרפי: רון הרן

סודר ונדפס בתשס"ג ביארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 965-7091-46-2 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

Copyright by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2003

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

## הצוות המכין

ראש הצוות: פרופ' אסף רזין

חברי הצוות

ד"ר אורנה ברי

ד"ר עדי ברנדר

ד"ר יורם גבאי

ציפי גל-ים

יוסי הולנדר

פרופ' מנואל טרכטנברג

ד"ר ערן ישיב

ד"ר ליאורה מרידור

פרופ' אפרים צדקה

יוני קפלן

רכז הצוות

אלון כהן

# תוכן העניינים

9	הקדמה
15	תקציר הניתוח וההמלצות
	<b>פרק ראשון: תוואים להפצה ולאיימוץ טכנולוגיות בכלכלה גלובלית</b>
23	מנואל טרכטנברג
23	א. רקע
32	ב. גלובליזציה והיי-טק
34	ג. חברות רב-לאומיות בישראל
38	ד. היקף המכירות של חברות היי-טק בארה"ב ובישראל
	<b>פרק שני: האם הגלובליזציה מחשקת את המדיניות</b>
39	המוניטרית והפיסקלית? – עדי ברנדר
39	א. מבוא
40	ב. מדיניות בנק ישראל
42	ג. מדיניות תקציב הממשלה
55	ד. עקרונות המיסוי
57	ה. דיון בדוח הרפורמה למיסוי
	<b>פרק שלישי: חשיפה מלאה של המשק לשוק הבין-לאומי,</b>
	<b>במסגרת הסדרי סחר חופשי וה-WTO</b>
61	(המשך הרפורמה) – יורם גבאי
61	א. רקע
64	ב. חשיפת המשק הישראלי ליבוא והשפעתם של היטלים
68	ג. חשיפה ליבוא של תוצרת חקלאית – טרייה ומעובדת
69	ד. תהליך החשיפה ונושא התעסוקה
70	ה. חלופות לנסיגה מהליברליזציה במוצרים
71	ו. היטל היצף וביטחה בישראל – ניסיון העבר בישראל
75	ז. קניות גומלין ומכרזים ממשלתיים
75	ח. סיכום והמלצות

79	<b>פרק רביעי:</b> העובדים הזרים – ערן ישיב
79	א. רקע: הפרספקטיבה הבין-לאומית
80	ב. העובדים הזרים בישראל
83	ג. ההסבר הכלכלי
86	ד. בעיות והמלצות מדיניות
89	<b>סיכום דיון:</b> השלכות הגלובליזציה על המשק
94	<b>המשתתפים בכנס הכלכלי העשירי</b>
105	<b>English Summary</b>

## פתח דבר

כנס קיסריה העשירי התקיים בצל משבר מחוריף בכלכלת ישראל. המציאות הכלכלית השפיעה על דיוני כל אחד מארבעת הצוותים וממילא על המלצותיהם. המלצות אלה, יחד עם ניתוח הנושאים שבחרנו להתרכז בהם השנה, מוגשים לכם בניירות העמדה של 'כנס קיסריה'. הכנס נערך השנה בירושלים, בירת ישראל. מבחינתנו, זהו אקט של סולידריות עם הבירה שנפגעה פעמים רבות במהלך האינתיפדה – גם פיזית וגם כלכלית.

ברצוני להביע תודה עמוקה לראשי כל אחד מארבעת הצוותים – פרופ' דן צידון והשר דן מרידור, פרופ' אסף רזין, פרופ' צבי אקשטיין, ד"ר מומי דהן, וכל החברים בצוותים שהשקיעו מזמנם וממרצם כדי להניח את הניתוח וההמלצות הטובים ביותר האפשריים.

תודה מיוחדת לפרופ' ראובן גרונאו, המנהל האקדמי של הכנס.

פרופ' אריק כרמון

נשיא המכון

# הקדמה

גלובליזציה היא תהליך של פתיחת שווקים מקומיים לשווקים בין-לאומיים, וזאת במכלול תחומי הכלכלה – תשומות, מוצרים מוגמרים, שירותים, תאגידים, הון פיננסי, טכנולוגיות וכוח אדם. תהליכים אלו מתבטאים בגידול מהיר ומשמעותי בסחר העולמי, בתנועות הון בין מדינות, במעבר עובדים בין מדינות, בזרימת טכנולוגיות וידע, בהתרבות מהירה של חברות רב-לאומיות, בפזורה של תהליך הייצור על פני מדינות, במגמת האחדה נורמטיבית (בדיני פטנטים, מסחר בין-לאומי, הגבלים עסקיים) ועוד.

פתיחת השווקים, כאמור, וההצטרפות לכפר הגלובלי, טומנות בחובן יתרונות וחסרונות. היתרונות גלומים בכך שהפתיחות לשווקים עולמיים מאפשרת הקצאת משאבים יעילה יותר, הרחבת אפשרויות הייצור, וכן בכך שתיקי ההשקעות של הפרטים הופכים למסוכנים פחות בשל מגוון ההשקעות הרב יותר. מנגד, הפתיחות האמורה כרוכה בחשיפה, אשר מביאה לתנודתיות גוברת של ההכנסות משכר, לשבריריות הנוצרת עם התפשטות משברים פיננסיים עולמיים ("הדבקה"), ולהחרפתו של מחזור העסקים. הפתיחות לשוק ההון משנה גם את הדרכים להפעלת מדיניות מקרו-כלכלית אפקטיבית. מניסיון של פדרציות, כגון ארה"ב, ניתן להקיש על ההשפעות שיש לאיחוד שוקי המוצרים וההון על משקים שונים בתוך הפדרציה, ועל השפעות הגלובליזציה גם על מדינות ריבוניות. ההתמחות בתהליכי הייצור, לצד איחוד שוקי ההון מצמצמים את מידת הסיכרוניזציה בין מחזורי העסקים בין מדינות המשולבות במסגרת האיחוד הכלכלי. השפל הכבד בטקסס בשנות השמונים, השפל במישיגן בסוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים והגאות במדינת וושינגטון ובצפון קליפורניה בסוף שנות התשעים (של המאה העשרים), הן דוגמאות בולטות לשינויים חדים בפעילות הכלכלית שהתרחשו בחלק ממדינות ארה"ב בלבד, בעוד שבשאר המדינות הפעילות הכלכלית הייתה מתונה. כמו כן, בשל ההתמחות בייצור, הגלובליזציה מעצימה את התנודות בתפוקה של כל מדינה. למשל, גידול חלקו של מגזר הטכנולוגיה והתקשורת בסוף שנות התשעים בישראל, מכ-5% לכ-15% של התוצר, בתקופה קצרה יחסית, הוא דוגמה להעצמת התנודתיות בשל הגלובליזציה. מגזר זה גדל כאשר הביקושים למוצרי טכנולוגיה בעולם נמצאים בגאות, ומצטמצם כאשר הביקושים נמצאים בשפל. גורם זה יוצר תנודתיות חזקה בתוצר של המשק הישראלי.

הפן החיובי, כאמור, הטמון באיחוד שוקי ההון הוא נגישות התושבים המקומיים למסחר בנכסים פיננסיים. נגישות כזו מאפשרת לתושב המקומי לבטח את הכנסתו כתוצאה מיכולתו לגוון את תיק הנכסים שבו הוא מחזיק. התושב המקומי נהנה לכאורה מביטוח כזה, כיוון שההכנסה של הישראלי הממוצע תהיה חשופה פחות לזעזועים, בהשוואה לתוצר של המשק, עקב האינטגרציה הפיננסית של ישראל עם שוקי העולם. מאידך, דבר זה תקף לגבי התושב הממוצע, ולא לגבי כל חלקי האוכלוסייה. אותו חלק של האוכלוסייה בישראל, שעיקר הכנסתו מעבודה, ונגישותו לשוק ההון מוגבלת, אין בידי די רכוש כדי ליצור בסיס נאות לפיזור הסיכונים ולהחלקת התנודות בהכנסתו. במקביל, עקב הניידות הגבוהה של ההון, אנו עדים גם לירידה חריפה ביכולת הממשלה ובנק ישראל להפעיל מדיניות פיסקלית ומוניטרית אנטו-מחזורית, דבר שתורם להחרפה נוספת בתנודות מחזורי העסקים. ואמנם, תהליכים אלה יטרידו יותר ויותר את אותו מגזר בחברה הישראלית שנחשף לסיכונים, מבלי ליהנות מפיזור הסיכונים הבין-לאומי שמביאה אתה הגלובליזציה.

מנגד, כמובן, הפתיחות הבין-לאומית של שוקי ההון עלולה להסב נזקים למשק המקומי, בשל אותה חשיפה ממש. כך, העדר החסמים בין השווקים השונים עלול להביא לתופעה של 'הדבקה', דהיינו, משבר פיננסי (מן הסוג שפקד את מזרח אסיה בשנים 1997-1998) שהיה יכול להסתיים בתגובה מוגבלת בזמן ובמקום, עלול להפוך לגל רחב היקף שסוחף אזורים שלמים. כמו כן, היפוך ציפיות ומגמות של המשקיע ביחס לתשואות המקומיות יכול להביא למשיכה של השקעות זרות, בין בשל אינדיקטורים מקרו-כלכליים ובין בשל העדר פיקוח נאות על המערכת הבנקאית המקומית.

קשה, אם כן, להעריך את תרומת חופש תנועות ההון לצמיחה המקומית, שכן לא די בפתיחות של המשק כדי להזרים הון זר, אלא דרושה סביבה מקומית נאותה למשיכת המשקיעים, המתבססת על מקרו-כלכלה יציבה ועל פעילות שקופה ומבוקרת של שוקי ההון המקומיים.

אחד הכוחות המרכזיים המניעים את הגלובליזציה, בפרט בשנים האחרונות, הוא הטכנולוגיה, ובפרט טכנולוגיית מידע ותקשורת (ICT). למעשה, כל עסקה ותנועת הון בין מדינות, המתבצעות בזמן אמת, מתאפשרות תודות לפיתוח המהיר בתחום ה-ICT. למעלה מכך, "ידע" ככלל (טכנולוגי וארגוני), שהופך לנכס חשוב ביותר בקרב פירמות, זורם בקלות בין מדינות ואנשים, ומהווה, על כן, מאפיין בולט ביותר של גל הגלובליזציה הנוכחי. בתחום טכנולוגיית העילית בישראל, יש מעט מאוד חברות רב-לאומיות.



הסיבות העיקריות לכך נוגעות להתנהלות העסקית של הנהלות הפירמות, אשר רובן ככולן לא מאמצות חשיבה וגישה אסטרטגית. בעולם גלובלי, חשיבה אסטרטגית, היינו, לחשוב מראש על השוק הבא (לפני המתחרה), על המוצר הבא (ככל שנדרש הזמן להמצאתו, פיתוחו, ייצורו ושיווקו, לפני המתחרה) ועל הטכנולוגיה החדשה (אשר תחליף את זו הקיימת, לפני המתחרה), מהווה תנאי שאין בלתו.

כדי לעודד הקמת חברות רב-לאומיות גדולות בישראל, יש ליצור את התנאים המתאימים. תנאים אלה מצריכים סביבה מקרו-כלכלית יציבה, מדיניות מיסוי מעודדת מיזוגים ורכישות, ומדיניות בתחום ההגבלים העסקיים אשר מכירה ביתרונות לגודל של חברות.

הסביבה המקרו-כלכלית בעולם גלובלי מחשקת יותר את המדיניות הפיסקלית והמוניטרית. עולה השאלה באיזו מידה יכולה המדינה להפעיל מדיניות אפקטיבית. פתיחות השווקים ומהירות מעבר האינפורמציה בעידן הגלובלי מאפשרים למשקיעים, בתחום הפיננסי והריאלי כאחד, להעתיק את השקעותיהם למקום אטרקטיבי יותר. בכך נחשף המגזר הציבורי לתחרות עם מגזרים ציבוריים אחרים, ועליו לכלכל צעדיו בהתאם. לכן, ניווד ההון, על מנת שיהא בר קיימא וישמר את הישגי הליברליזציה שהייתה בישראל בשנות השמונים והתשעים, צריך להיות מלווה במספר מהלכים חשובים: משמעת מוניטרית, משמעת פיסקלית ושוקי הון חופשיים, יחד עם אבדן העצמאות של המדינה בתחומים אלה.

הכלכלן לארי סאמרס (Lary Summers) כבר עמד על המתח הקיים בעולם גלובלי במימוש שלוש מטרות (trilemma): אינטגרציה בינלאומית, ריבונות לאומית ומטרות ציבוריות שאינן כלכליות (כגון חלוקת הכנסה, שימור הסביבה וכדומה). לדבריו של סאמרס אפשר לגשר על כל שתיים מהמטרות, אך לא על שלושתן גם יחד. יש כלכלנים, כגון מילטון פרידמן (Milton Friedman), שיתנו העדפה לאינטגרציה הבינלאומית ולריבונות הלאומית, גם אם הדברים באים על חשבון השגת מטרה בתחום חלוקת ההכנסה, פיקוח על מונופולים ושימור הסביבה. יש כלכלנים כמו פטריק ביוקן (Patrick Buchanan) שיעדיפו לגשר בין השיקול הלאומי והמטרות הלא-כלכליות, גם אם הדבר דורש את דחיית הגלובליזציה, ויש כלכלנים המטיפים לאינטגרציה בינלאומית שתיצור תקנים בינלאומיים לשימור הסביבה, חוקי עבודה וכדומה, כדי לקדם מטרות לא-כלכליות ברמה הלאומית. האתגר האמיתי העומד בפני חסידי הגלובליזציה, כפי שרואה אותו סאמרס, הוא האיזון הנכון בין שלוש המטרות.

בנק ישראל, שתפקידו לפעול ליציבות מחירים לאורך זמן, אמון על המשמעת המונית, ובכפוף לכך, רצוי שגם יפעל למיתון המחזוריות בצמיחה ובתעסוקה, ובלבד שיציבות המחירים לא תיפגע לאורך זמן. לשם כך, עליו להנהיג מדיניות ריבית בתוואי חלק ככל שניתן (Interest Smoothing), על מנת שיושג יעד האינפלציה המוצהר.

שלושה תנאים **חיוניים**, בתחום המטרות, עצמאות תפעולית והרכב המועצה שסייעו לבנק ישראל בתפקידו הם:

- א. קביעה שתפקידו העיקרי של בנק ישראל הוא לפעול להשגת יציבות מחירים ולשמירתה לאורך זמן. על הבנק לתמוך במטרות אחרות של המדיניות הכלכלית, ובכללן לסייע במיתון תנודות מחזוריות בצמיחה ובתעסוקה, כל עוד לא תהיה בכך פגיעה ביציבות המחירים לטווח ארוך. שינוי במטרות אלה יתבצע רק על ידי חקיקה.
- ב. בדומה לחוק הבריטי, צריך שלבנק ישראל תהיה עצמאות תפעולית בבחירת כלי המדיניות המונית, לרבות שער החליפין. אולם, **משטר** שער החליפין ייבחר על ידי הממשלה בהתייעצות עם המועצה המונית.
- ג. הפקדת ניהול המדיניות המונית בידי מועצה במקום בידי אדם יחיד. חברי המועצה המונית ייבחרו על ידי הממשלה, בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל, מבין המועמדים שיוצעו על ידי ועדה ציבורית בראשות שופט. על מנת למנוע ניגוד עניינים, לא יהיה חבר מועצה בעל תפקיד פעיל במגזר הציבורי ובתאגיד עסקי, לרבות מערכת הבנקאות.

על המשמעת הפיסקלית אמונה הממשלה ועליה לפעול לצמצום הגירעון התקציבי ויחס ההוצאה הכוללת, ובכך להקטין את החוב הציבורי, וזאת אגב קביעת יעדים אסטרטגיים וציוני דרך להשגתם. הקשר בין הגלובליזציה לבין המדיניות הפיסקלית קשור לצמצום ביכולתה של הממשלה לאפשר ל"מייצבים האוטומטיים" לפעול בתקופות האטה וגאות. מחד גיסא, פתיחת השווקים הפיננסיים מאפשרת לממשלה לממן גירעונות זמניים ברמת ריבית נמוכה יותר בהשוואה למשק סגור, אולם מאידך גיסא, יש חשש שהשווקים העולמיים יפרשו את גידול הגירעון כפרמננטי, וכתוצאה מכך עלולה לעלות פרמיית הסיכון על ההלוואות שהמשק לוקח בחו"ל. במצב כזה מתקשה הממשלה בניהול מדיניות אנטי מחזורית. התשובה לדילמה נעוצה באמינות שצברה הממשלה. ממשלה החותרת בעקביות להפחתת החוב והגירעון ביחס לתוצר, תוכל לשכנע את השווקים שהגידול בגירעון הוא טרנזיטורי ומשקף

צורך בהחלפת התצרוכת הציבורית או במימון השקעות – שיאפשרו את הקטנת החוב בעתיד. בהקשר לכך רצוי לדעתנו להסתמך בעתיד על כלכלנים בלתי תלויים, שאינם חלק מהסקטור הציבורי (מעין מועצה פיסקלית Fiscal Board) כדי שיעריכו את השפעת מחזור העסקים על הפעילות ועל בסיס הערכותיהם לקזז מן הגירעון אלמנטים של מחזור העסקים.

נדבך נוסף במדיניות הפיסקלית, המתקשר במישרין לאטרקטיביות המשק בעולם גלובלי, נוגע ברמת ושיטת המיסוי. הרפורמה במס שהונהגה בעקבות דוח ועדת רבינוביץ התמקדה בשלושה נושאים: הפחתת נטל המס מיגיעה אישית, הרחבת בסיס המס על ידי מיסוי ההון וכן מיסוי הכנסות במישור הבין-לאומי. הנדבך האחרון מסמל מעבר לשיטת מיסוי פרסונלית, שהיא ראויה יותר מבחינה כלכלית, מפני שהיא תביא להשוואת התשואות ברוטו מהון בין חו"ל לישראל.

חשיפתו של המשק הישראלי במסגרת תהליך הגלובליזציה, אינה מתמצה בהיבט הטכנולוגי, התאגידי או ההוני, אלא גם בתחומי סחר המוצרים והשירותים. פורמלית, כבר בשנות השישים אימצה ישראל מדיניות של ליברליזציה בתחום המוצרים וחשיפה לסחר חוץ, תהליך שהואץ ב-1975 בהסכם אזור סחר חופשי עם השוק האירופי המשותף, ושוב ב-1985, בהסכם דומה עם ארה"ב. בתקופה שלאחר מכן, בפרט בשנים 1988-2000, נכנסה הליברליזציה לשלב נוסף, בשורה של צעדים חשובים בתחום מסי הקנייה, הגנות היבוא, וכדומה, ואף נוצרה חשיפה ליבוא ממדינות שלישיות.

תוצאת החשיפה, בענפים הרלוונטיים, הייתה חיובית בהיבטים מסוימים ושלילית בהיבטים אחרים. כך, מחד גיסא הפך המשק ליעיל יותר, ולפחות ריכוזי; עליות המחירים התמתנו, הסטת הסחר קטנה ומשקל היבוא ממדינות שלישיות גדל. מצד שני, בהיבט התעסוקה, נראה שבמחצית השנייה של שנות התשעים, ניכרת פגיעה בענפים שנחשפו לתחרות בין-לאומית באופן מהיר מדי. לא נראה לנו, עם זאת, שיש לסגת מהליברליזציה או להנהיג צעדים שיכרסמו בה.

הנגזרת האחרונה של סוגיית הליברליזציה, מתייחסת לעבירותו של כוח אדם, ובמילים אחרות, לעובדים הזרים. תופעה כלכלית בולטת ברחבי העולם, היא הגירת עובדים ממדינות עניות למדינות עשירות, והשתלבותם בענפים עתירי עבודה לא מיומנת. במגמה זו לא נפקד מקומה של ישראל, וב-2001 נמנו בה כ-250 אלף עובדים זרים, המהווים 13% מכלל המועסקים במגזר העסקי. לתופעה זו יש, כמובן, יתרונות וחסרונות, כשהבולט בחסרונות הוא דחיקת רגלי העובדים הישראלים. לפיכך נדמה כי בכל מקרה ראוי לווסת

את כמות העובדים הזרים, בהתאם לענף ולצורכי השעה, ולהקים רשות אשר תפקח על תופעה זו במישרין, ואף תדאג לתנאי העסקתם של העובדים הזרים בישראל, כראוי למדינה מתוקנת.

המסמך שלהלן נחלק, אפוא, לארבעה פרקים שעניינם כלהלן: בפרק הראשון נסקור את השפעת הטכנולוגיה על הגלובליזציה, נסקור את דמותה של הפירמה הרב-לאומית ונבחן אסטרטגיות ניהוליות בעידן הגלובליזציה. בפרק השני נבקש לבחון כיצד משפיעה הגלובליזציה על המדיניות המקרו-כלכלית. בפרט, נעלה המלצות מדיניות לפועלו של בנק ישראל בהתוויית הריבית, וכן למדיניות התקציב של הממשלה, וזאת, כאמור, נוכח האילוצים של עידן הגלובליזציה. בנוסף, נבחן בהקשר הפיסקלי את המדיניות הרצויה למיסוי שוק ההון, על רקע המלצותיה של ועדת רבינוביץ. הפרק השלישי ידון בהשלכות המשך הרפורמה לחשיפתו המלאה של המשק הישראלי כלפי השוק הבין-לאומי, ויעלה חלופות אפשריות לגישת הליברליזציה בתחום הסחר במוצרים. הפרק הרביעי ייחוד לתופעת העובדים הזרים בעידן הגלובליזציה ככלל, ובישראל בפרט, ויעלה קווים למדיניות מומלצת לצמצום הבעיות הנגזרות מתופעה זו.

# תקציר הניתוח וההמלצות

## פרק ראשון: תוואים להפצה ולאיימוץ טכנולוגיות בכלכלה גלובלית

חברות רב-לאומיות מהוות ביטוי בולט של הגלובליזציה. מספרן של חברות אלה בישראל קטן מאוד. למעשה, דומה כי חברות ההיי-טק הישראליות אינן מסוגלות להגיע לשווי שוק של מעל מאה מיליון דולר, דבר שמבטל אפשרות לקנות אחיזה בשווקים הבין-לאומיים. עיקרי הסיבות, ולפיכך ההמלצות שלהלן, נוגעות להתנהלות העסקית של הנהלות הפירמות: החברות בישראל צריכות לאמץ גישה אסטרטגית: לחשוב די זמן מראש על השוק הבא (לפני המתחרה), על המוצר הבא (ככל שנדרש זמן להמצאתו, פיתוחו, ייצורו ושיווקו, לפני המתחרה) ועל הטכנולוגיה החדשה (אשר תחליף את זו הקיימת, לפני המתחרה). חשיבות הגישה האסטרטגית ניכרת במיוחד בהקשר הבין-לאומי.

אסטרטגיה גלובלית חייבת לענות גם על השאלה האם ניתן לצמוח אורגנית או גם על ידי רכישת חברות ומיזוג.

בעולם הגלובלי פירמה חייבת לאמץ גישה אסטרטגית פונקציונלית, לאמור, אסטרטגיה המותאמת לכל ארץ על פי צרכיה הכלכליים, העסקיים, החברתיים והתרבותיים. אסטרטגיה זו עשויה להיות שונה מארץ לארץ, ובהתאם, גם מיצובה (Positioning) של הפירמה הרב-לאומית בשווקים השונים יהיה שונה. בכל ארץ יש להתאים אסטרטגיה מקומית שיוצרת בסינרגיה עם האסטרטגיה בארצות האחרות, את הערך המוסף של הפירמה הרב-לאומית. יש ליצור את התנאים המתאימים לעודד חברות רב-לאומיות גדולות בישראל. תנאים אלה מקיפים סביבה מקרו-כלכלית יציבה, מדיניות מיסוי מעודדת ומדיניות תמיכה ממשלתית (למשל חוק עידוד השקעות הון).

## פרק שני: האם הגלובליזציה מחשקת את המדיניות המוניטרית והפיסקלית?

### א. המסגרת המוצעת לבנק ישראל

קיימת הסכמה שמטרתו המרכזית של בנק ישראל היא לפעול להשגת יציבות מחירים ולשמירתה לאורך זמן; הצוות לא הגיע להסכמה באשר למשקל שיש לתת למטרה המשנית – סיוע במיתון התנודות של מחזורי העסקים – במטרות העומדות בפני הבנק.

מכשיר המדיניות בידיו של בנק ישראל הוא שער הריבית לטווח הקצר, כשמסגרת המדיניות היא להשיג את יעד האינפלציה שקבעה הממשלה. המשמעות של האמור לעיל, היא שייצוב מחירים על פני זמן מהווה גורם מייצב גם כלפי הפעילות הכלכלית. בהעדרו, יבואו פרצי אינפלציה שיחייבו נקיטת צעדי ריסון – שיגרמו כשלעצמם לשפל כלכלי. יחד עם זאת, בתקופות של שפל, לבנק המרכזי יכול להיות תפקיד חשוב בנקיטת מדיניות ריבית אנטי-מחזורית במישרין, כפי שנעשה למשל בארה"ב בשנה האחרונה – הורדות ריבית קטנות בזו אחר זו.

בשנות התשעים, הצליח בנק ישראל להוריד את האינפלציה לרמה הנהוגה במערב. יחד עם זאת, בתקופת המעבר לאינפלציה נמוכה, התפתח מיתון ממושך. במקביל, הפחית הבנק את הריבית המוניטרית עד כדי 2% מהרמה של הריבית המוניטרית בעולם, אך לאחר מכן שב והעלה אותה עד כדי 6%-7% מהריבית העולמית.

יעד אינפלציה אמין משמש כמצפן (קואורדינטור) מרכזי לציפיות הציבור בקשר לרמת המחירים העתידית. להחטאת היעד עשוי להיות מחיר גבוה למשק: כשהאינפלציה בפועל הייתה נמוכה מהיעד (בשנים 1999, 2000, 2001), עלתה הריבית הריאלית, וחלה ירידה בשער החליפין הריאלי. התפתחויות אלו והעלייה בשכר הריאלי תרמו להחרפת ההאטה בקצב הצמיחה ולהתמשכותה. לעומת זאת, כשהאינפלציה בפועל הייתה גבוהה מהיעד (אבל היה בה מרכיב של עליית מחירים חד-פעמית), הביאה העלאת הריבית בתקופת פעילות כלכלית ממותנת, להאטה נוספת בקצב הצמיחה. שינויי ריבית שאינם מדורגים (הפחתת ריבית חדה כתוצאה מהסכם עם הממשלה, והצורך בהעלאה חדה כדי לייצב את שוק ההון ולהחזיר את האמינות לאחר מכון), גורמים לאובדן אמינות ולעזועים מיותרים במשק. הורדות הריבית בשיעור 1.5% באוקטובר 1998, ובשיעור של 2% בדצמבר 2001, כתוצאה מהסכמים (על אף שתרומתם לבנק הייתה שיפור בכלי הניהול של המדיניות המוניטרית), היוו נקודות תפנית שיצרו טלטלה בשוק ההון. טלטלה זו גרמה להעלאות חדות בריבית, שנדרשו כדי לשקם את אמינות המדיניות המוניטרית, והיא תרמה להאטת הפעילות הכלכלית, הן ישירות והן בשל פגיעתה ביציבות. בנק ישראל צריך לשאוף לתוואי שיחליק את התנודות בריבית על פני זמן (Interest Smoothing), תוך כדי היצמדות ליעד האינפלציה לטווח הזמן הבינוני-ארוך.

## ב. מדיניות התקציב

מדיניות האוצר צריכה לשקוד על פיתוח אמינות בנוגע למשמעת התקציבית על ידי אימוץ כללי תקציב קשיחים ועמידה בהם. כללי התקציב צריכים להיות קשיחים בכל הנוגע להוצאות השוטפות. אבל, לאחר מספר שנים בהן תבוסס אמינות כזו, הם גם צריכים לאפשר גמישות בכל מה שקשור להשפעת המחזור על האיזון התקציבי כפי שנהגו מדינות האיחוד האירופי ב-Stability and Growth Pact.

קשיחות תקציבית יוצרת אמינות בקרב המשקיעים המקומיים והזרים. לעומת זאת, קשיחות תקציבית אשר מנטרלת מנגנונים אנטי-מחזוריים בתקציב, עשויה להחריף את מחזור העסקים. התנהלות הדרג המחליט בתחום תקצוב ההשקעות, מצמצמת את ההשקעות בתשתית ופוגעת בכושר הצמיחה. הקטנת יחס חוב הממשלה לתוצר היא יעד אסטרטגי שהדרך להשיגו היא באמצעות עודף תקציבי או גירעון קטן, המצמצמים גם את יחס החוב הכולל לתוצר וגם את יחס החוב נטו (בניכוי נכסי הממשלה) לתוצר. ניתן אמנם להקטין את החוב גם על ידי מכירה של נכסי הממשלה (הפרטה) אולם זו מביאה לצמצום החוב, אך לא לצמצום החוב נטו. לכן להורדת החוב הציבורי בדרך הפרטה אין את אותה השפעה על האמינות של המדיניות המקרו-כלכלית, כפי שיש להורדת החוב הציבורי על ידי יצירת עודפי תקציב. תהליך הפרטה צריך להיות מבוסס על תרומתו להתייעלות המשק ולקידום רפורמות מבניות, ולא כמקור למימון הוצאות הממשלה. מדיניות תקציב מוצעת על מנת להכניס אלמנטים מייצבים:

מוצע לבסס תהליך (בדומה למשל לגרמניה) בו כלכלנים אובייקטיביים וא-פוליטיים (מעין מועצה פיסקלית) יהיו אחראים לקביעת תחזית צמיחה רב שנתית לתוצר, לצורך יצירת תוואי ייחוס לעיצוב התקציב. על בסיס התחזית הרב שנתית, יערוך הצוות תחזית של ההכנסות הצפויות ממסים, וכן תקצוב רב שנתית של המוסד לביטוח לאומי. על פי תחזית זו, יקבעו הממשלה והכנסת את תקציב ההוצאות, הפחתות המס והשינויים בהכנסות שאינן ממסים בהתאם ליעדי הגירעון. על הגירעון לפחות בהדרגה לכדי אחוז אחד מהתוצר עד שנת 2005. מ-2005 ואילך יותאם הגירעון למחזור העסקים. הכנסות חד-פעמיות ישמשו להפחתת החוב או למימון הוצאות חד-פעמיות מקבילות. הממשלה תקצה שיעור תקציבי לרזרבה משמעותית של "הוצאה מותנית ברמת ההכנסות" למקרים שבהם יתברר כי אומדן התוצר הפוטנציאלי, או ההכנסות, גבוהים מדי. יתרת המקורות, במידה שתהיה יתרה, תשמש להפחתת נטל המס או להאצת הפחתת הגירעון.

הוצע על ידי חלק מחברי הצוות שהשקעות התשתית החדשות יירשמו במסגרת התקציב על פי שיטה של "חשבוונאות משאבים" (Resource Accounting), כפי שנהוג בבריטניה. כלומר, שווי השימוש בהון תשתיות (פחת וריבית ריאלית נזקפת) יירשם כהוצאה מדי שנה, תחת רישומו של ערך ההשקעה בזמן ביצוע אותה השקעה (בדומה לרישום בתאגידיים כלכליים). המועצה הפיסקלית היא שתקבע את דפוסי חשבוונאות המשאבים. המלצה זו אינה מקובלת על חלק אחר מחברי הצוות.

### ג. שיעורי המס ובסיס המס (לאור המלצות ועדת רבינוביץ)

דוח ועדת רבינוביץ התמקד בשלושה נושאים מרכזיים: הפחתת נטל המס הישיר על הכנסות מיגיעה אישית, במיוחד בשכבות הביניים; הרחבת בסיס המס על הכנסות מהון והאחדת שיעורי המס; מיסוי הכנסות במישור הבין-לאומי.

בשל הפער הניכר בין ההכנסות הצפויות ממיסוי ההון והמיסוי במישור הבין-לאומי לבין היקף ההפחתה במס הישיר – הדורש מקורות תקציביים למימונו, הוועדה ממליצה לפרוס את המלצותיה על פני מספר שנים כדי לאפשר לממשלה התאמה הדרגתית של תקציבה. הומלץ להקטין בהדרגה את שיעורי המס הישיר (מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות). שיעורי ההפחתה: מי שהכנסתו בין כ-4,000 ₪ לכ-10,500 ₪ לחודש, ב-4 נקודות אחוז, מ-30% ל-26%; מי שהכנסתו בין כ-10,500 ₪ לכ-19,000 ₪ לחודש, ב-11 נקודות אחוז, מי שהכנסתו בין כ-19,000 ₪ לכ-30,000 ₪ לחודש, ב-13 נקודות אחוז, מ-50% ל-37%; מי שהכנסתו בין כ-30,000 ₪ עד תקרת הביטוח הלאומי (כ-35,000 ₪), ב-11 נקודות אחוז, מ-50% ל-39%. שיעור מס ההכנסה השולי המרבי מעל תקרת הביטוח הלאומי יהיה 49%. הוועדה ממליצה לקבוע מס בשיעור אחיד של 15% על הכנסות מהון כדלקמן:

רווחי הון ריאליים ממכירת ניירות ערך נסחרים, צמודים למדד או למט"ח וממכירת מניות נסחרות בבורסה; ריבית ריאלית על ניירות ערך נסחרים כאמור; ריבית ריאלית על פקדונות בנקאיים ותכניות חיסכון הצמודים למדד או למט"ח; ריבית על פקדונות בנקאיים וניירות ערך סחירים בחו"ל וכן רווחי הון ממכירת ניירות ערך נסחרים בבורסת בחו"ל.

הוועדה ממליצה לקבוע מס בשיעור 10% על הכנסה שקלית נומינלית הנובעת מאגרות חוב סחירות ומפיקדונות שאינם צמודים, וכן על רווחי הון ממכירת אגרות חוב כאמור.



עקב אילוצים תקציביים הוועדה המליצה להפחית את שיעורי המס על רווחי הון ריאליים ממכירת נכסים שאינם נסחרים בבורסה ל-25%. מאותם שיקולים, הוועדה לא המליצה להפחית את שיעור המס על דיבידנדים מהארץ או מחו"ל, שעומד כיום על 25%. הוועדה המליצה להכיר בהוצאות מימון שנגרמו בגין ההכנסות האמורות לעיל. במקרה זה יעמוד שיעור המס על 25%.

הפסדי הון בבורסה יותרו לקיזוז כנגד הכנסות מרווחי הון בבורסה, וכן כנגד ריבית על ניירות ערך סחירים ודיבידנדים ממניות סחירות. הכנסות מחו"ל שמקורן ביגיעה אישית, תחויבנה במס באותם שיעורים כמו הכנסות מיגיעה אישית שמקורן בישראל. הוועדה מביאה להאחדה של שיעורי המס, וממליצה כי בעתיד תישקל האחדה מלאה של כל שיעורי המס האמורים לעיל.

## **פרק שלישי: חשיפה מלאה של המשק לשוק הבין-לאומי במסגרת הסדרי סחר חופשי וה-WTO (המשך הרפורמה)**

הקשיים הפיננסיים והגידול בשיעורי האבטלה הפורמליים והלא פורמליים (כולל הבטחת הכנסה) מעלים תהייה ביחס לאפשרות לשמור על צעדי הגלובליזציה בתנאים של מלחמה מתמשכת ומתגלגלת. השאלה הבסיסית היא האם ראוי לבצע כבר עכשיו נסיגה חלקית והדרגתית מן הגלובליזציה, וזאת בתחומי שוק ההון, המט"ח והמוצרים או להמשיך במציאות הקיימת אשר תוביל ליציבות או לחלופין למשבר חמור. במצב כזה הנסיגה מן הגלובליזציה תהיה תחת לחץ האירועים, וממילא השיקולים הרציונליים יהיו פחות משמעותיים. ננסה לבחון מספר צעדים אפשריים לנסיגה מגלובליזציה בתחום המוצרים ונבחן את תוצאותיהן האפשריות:

**הטלת מכס מגן על יבוא מארצות שלישיות** – מהלך זה יביא לייקור מוצרים סופיים, מוצרי ביניים וחומרי גלם שיש בהם ייצור מקומי. ההשפעה של צעד זה על התעסוקה מעורבת. מצד אחד, מכסי ההגנה יגדילו תעסוקה לפחות בזמן הקצר, מאידך, ייקור מוצרי ביניים וחומרי גלם יפגעו ביכולת התחרות של היצרן המקומי עם יבוא מארצות ההסכם (מדינות השוק וארה"ב) וביכולתו של היצוא להתחרות בחו"ל. (מדינות השוק וארה"ב רוכשות את רוב חומרי הגלם ומוצרי הביניים מארצות שלישיות). ההשפעות השליליות של הצעד האמור ידועות: הסטות סחר, הורדת רמת החיים של

הציבור, בזבוז מט"ח והקטנת היעילות. במקרה זה ברור שיצא שכרו בהפסדו. **מכס מגן על יבוא מוצרים סופיים** – צעד זה סובל מן החסרונות המתוארים לעיל. יתרונו בכך שהוא נמנע מייקור, חומרי גלם ומוצרי ביניים, ולכן השפעתו נטו, בתחום התעסוקה, נראית חיובית (להוציא השפעה שלילית של ירידה בכוח הקנייה של הציבור ותגובת מדינות חוץ).

**היטלי ביטחה ותקינה** – ניצול היטלים אלה, ושימוש מחודש בתקינה כאמצעי הגנה על הייצור המקומי, משמעותו הגנה דיפרנציאלית ובדרך כלל (בהיטלי ביטחה) מוגבלת בזמן. היתרון של צעד זה, כמו גם חסרונו, נובעים מאותו גורם: חלקיות הצעד ומיקודו בתחומים שהממשלה רוצה בהם. יתרון נוסף לזמניות הוא שחברות יימנעו מהשקעות חדשות בענפים הלא-יעילים, משום שלאחר זמן יבוטלו ההיטלים וההגנות המלאכותיות. עם זאת, מהכרת המערכת הפוליטית בישראל, קיים חשש מבוסס שצעדים אלה ינוצלו לרעה להגנה על כוחות חזקים, ובעיקר מונופוליסטיים במשק (מלט, לבידים, ברזל ופלדה). בכך ישמש מכשיר זה כנגד הצרכנים על ידי הגדלת הכוח המונופוליסטי על חשבונם, ללא השפעה מוכחת על התעסוקה.

**קניות גומלין ומכרזים ממשלתיים** – הפעלת צעדים בתחום זה אפשרית ויכולה לעודד ייצור מקומי, גם אם תבוא על חשבון יעילות ומחירים. לעומת זאת, צעד זה יכול להביא לתגובה מצד מדינות אחרות, ולפגיעה בייצוא הישראלי במכרזים בין-לאומיים. בנוסף, עליית המחירים הנובעת מכך היא שוות ערך לעלייה בנטל המס על הציבור ולפגיעה בכוח הקנייה שלו. לסיכום, נסיגה מן הגלובליזציה בתחום המוצרים תגרום לנזקים מקרו-כלכליים משמעותיים (עליית מחירים, אובדן יעילות, הסטת סחר ועוד) כמו כן, הנסיגה מן הגלובליזציה לא תתרום לתוספת משמעותית בתעסוקה, ולכן אין לנקוט בה. יש לשמר את הישגי החשיפה ולפעול ספציפית כנגד יבוא רק כשיש הוכחות להיצף.

## פרק רביעי: העובדים הזרים

תופעה כלכלית בולטת ומתחזקת ברחבי העולם, במיוחד במערב אירופה ובארה"ב, היא הגירה של עובדים ממדינות עניות למדינות עשירות והשתלבותם בענפים עתירי עבודה לא-מיומנת. תופעה זו יוצרת כמה בעיות, ובכללן: מניעת שיפורים טכנולוגיים ואי-צמיחת הפריון בענפי עבודה אלה; הורדת השכר ודחיקה של ישראלים בעלי השכלה נמוכה מענפים אלו. בכך מתרחבים

אי-השוויון והאבטלה; גובר השימוש בתשתיות פיזיות וחברתיות כמעט ללא תשלום מסים; נוצרת "תשתית" לבעיות עתידיות בתחום החברתי-פוליטי כשהעובדים הזרים יהפכו מעובדים זמניים לקהילות של מהגרים; מתעוררות בעיות מוסריות שנובעות מהפרת זכויות שונות של העובדים (שעות ארוכות, שכר נמוך משכר מינימום, ועוד) ושיכונם בתנאי דלות וצפיפות מבישים, עם שירותים ציבוריים בלתי מספקים. להלן מספר הצעות למדיניות אפשרית:

1. מיסוי המעסיקים – אם תושווה עלות הזרים לשכר הישראלים התמריץ להבאת העובדים יקטן או יתבטל. יש לציין כי המעסיק מפריש רק 1%-2% לביטוח לאומי ולמס בריאות עבור העובדים הזרים, בהשוואה ל-15% עבור עובדים מקומיים.
2. אכיפת שכר מינימום וחוקי עבודה.
3. מתן אישור שהות לעובד במקום למעסיק.
4. כינון רשות ממשלתית לוויסות מספר העובדים הזרים בענפי המשק השונים.

אי נקיטת הצעדים הללו בפועל נובעת ככל הנראה מבעיה של כלכלה פוליטית: המעסיקים מאורגנים בקבוצות לחץ בעלות השפעה רבה על קובעי המדיניות ועל המחוקקים. כך ניתן להבין החלטה כמו זו שהתקבלה לאחרונה, להביא עוד עובדים זרים לענף החקלאות.

נציין שתי סוגיות משמעותיות לגבי הפעלת צעדי מדיניות כנ"ל:

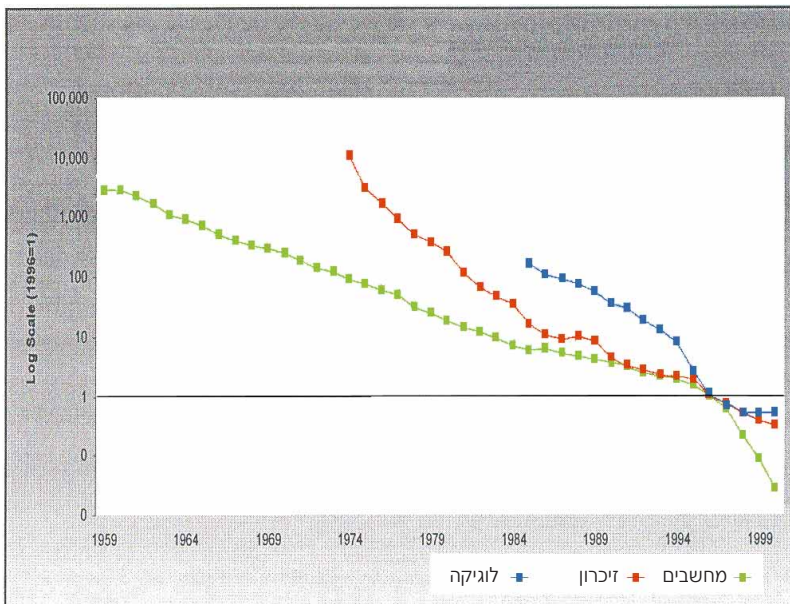
1. העובדים הפלשתינאים הם תחליף לעובדים הזרים. עם זאת, תחליף זה אינו מושלם וערכו אינו קבוע. מצד אחד, בעיות פוליטיות-ביטחוניות מקטינות או מבטלות אותו. מצד שני, העלות של עובדים אלו קטנה יותר: הנטל על התשתיות קטן יותר ובעיות ההגירה קטנות יותר. שיקולים אלו מעלים את ערכה של החלופה הפלשתינאית. על המדיניות להביא בחשבון היבטים אלה, מה גם שהם משתנים באופן ניכר על פני זמן. מובן גם ששיקולים פוליטיים חשובים כאן.
2. סביר לחשוב על תוואי הדרגתי של הטלת מיסוי עקב אי ודאות בכל הנוגע להיצע חלופי של עובדים. הפסקת הבאתם של עובדים עלולה לפגוע בייצור ולפיכך עלולה לפגוע גם בתעסוקת ישראלים. מדיניות הדרגתית תאפשר לבחון את התאמת השוק להיצע קטן של עובדים זרים, אם וכאשר יוטל מיסוי.

# 1

## תוואים להפצה ולאימוץ טכנולוגיות בכלכלה גלובלית מנואל טרכטנברג

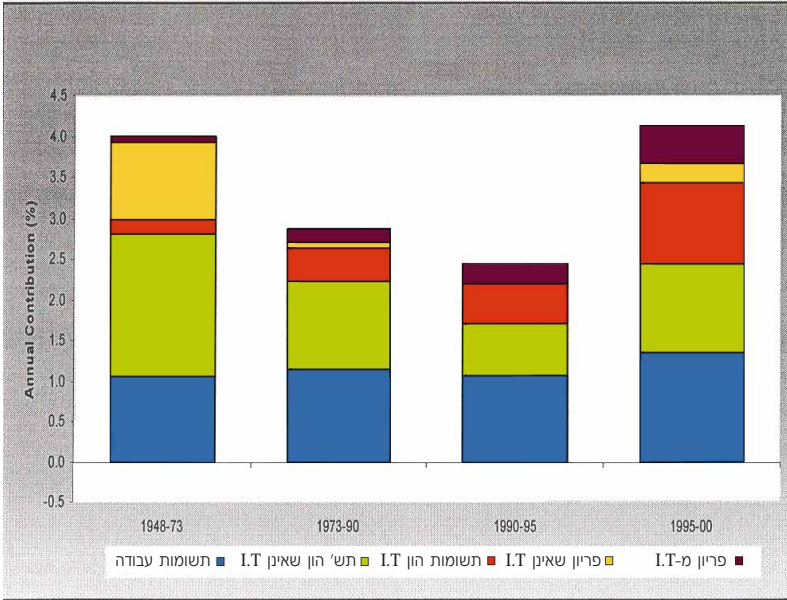
### א. רקע<sup>1</sup>

- \* חוק מור: מספר הטרנזיסטורים בשבב מוכפל כל 18-24 חודשים (לפנטיום 4, שיצא לשוק ב-20/11/2000, יש 42 מיליון טרנזיסטורים).
- \* מור (1998): "אילו תעשיית המכוניות הייתה מתקדמת בקצב תעשיית הסמיקונדקטורים, מכונית רולס-רויס הייתה נוסעת מאתיים אלף קילומטרים לליטר בנזין, והיה זול יותר לזרוק אותה מאשר להחנות אותה." כפי ששתי המובאות דלעיל מלמדות, תחום טכנולוגיות האינפורמציה והתקשורת (ICT) מאופיין בהתפתחות מהירה מאוד ובהוזלת מחירים עקיבה לאורך השנים. בשנים 1995-2000, כפי שניתן לראות להלן, חלה ירידה משמעותית במחירי המחשבים והמוליכים למחצה.

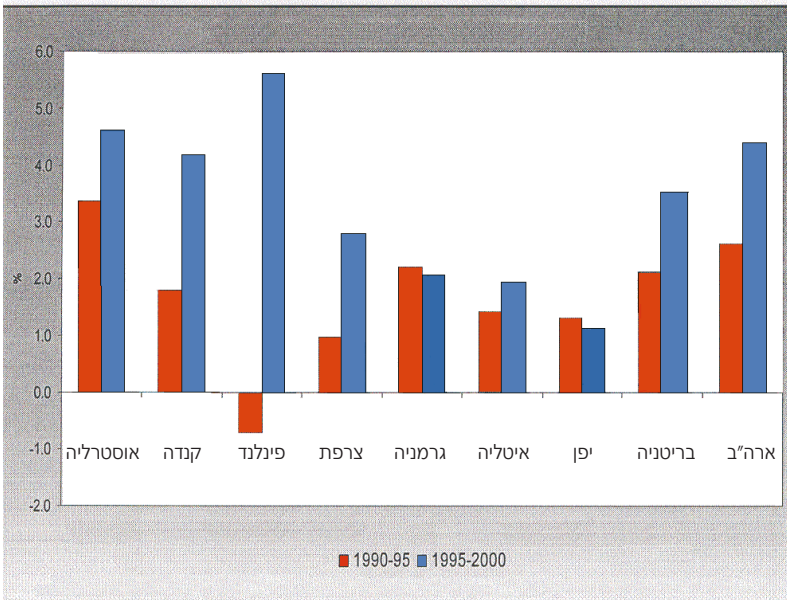


**תרשים 1: מחירים יחסיים של מחשבים ומוליכים למחצה, 2000-1959**  
(כל האינדקסים של המחירים מחולקים באינדקס מחיר התפוקה)

1 מתבסס על "דוח השקעות עולמי (2001)" של האומות המאוחדות.



**תרשים 2: מקורות לצמיחת התוצר הלאומי הגולמי**  
 (Average annual percentage rates of growth, weighted by average nominal income rates)



**תרשים 3: שיעורי צמיחה, 1995-1990 מול 1995-2000**

ההתקדמות הטכנולוגית הרבה, בצד הוזלת המחירים התלולה, מביאה לגידול ברמת ההשקעות (בטכנולוגיות המידע והתקשורת) של פירמות, לעלייה ברמת הפריזון (הן ככלל והן הנדבך המיוחס לגורם ייצור הון טכנולוגיות מידע) ולגידול בשיעורי הצמיחה, כפי שניתן לראות בתרשימים 2, 3 שלעיל.<sup>2</sup> ואולם, גם בתחומי ההשקעה המסורתיים יותר ניכר שינוי. בשנת 2000 עלתה רמת ההשקעות הזרות הישירות בעולם בכ-18% והגיעה לרמה של 1,271 מיליארד דולר. על פי דוח ההשקעות העולמי לשנת 2001 (האומות המאוחדות), ההתרחבות הגלובלית של ההשקעות הזרות הישירות מונעת באמצעות למעלה מ-60,000 חברות בין-לאומיות שלהן למעלה מ-800,000 חברות בנות/מסונפות מחוץ לגבולותיהן. למעשה, עסקאות מיזוג ורכישה של חברה זרה מהוות תמריץ מרכזי מאחורי ההשקעות הזרות הישירות (היקפן מגיע לכדי 1,144 מיליארד דולר בשנת 2000, שהם כ-90% מסך ההשקעות הזרות הישירות). כך, למשל, בעקבות עסקת השתלטות ענקית של חברת Vodafone Air Touch על Mannesmann, הפכה גרמניה למדינה שבה בוצעה ההשקעה הזרה הישירה הגדולה ביותר באירופה. עסקאות אלה מרוכזות במדינות ה-OECD, אשר ככלל, מהוות יעד לכשלושה רבעים מכלל ההשקעות הזרות בעולם, ובה בעת, מהוות אף את גורם ההשקעה הדומיננטי (השקעות יוצאות).

ההשקעות הישירות הזרות אינן מתפלגות בצורה אחידה. 30 המדינות קולטות ההשקעות הגדולות בעולם, מרכזות למעשה 95% מסך שטף ההשקעה הזרה הישירה הנכנסת (וכ-90% מצבר ההשקעות כאמור), ו-30 המדינות המשקיעות ביותר בעולם, משקיעות 99% מסך ההשקעות הזרות הישירות היוצאות. 90 מתוך 100 החברות הבין-לאומיות (הלא פיננסיות) הגדולות בעולם שייכות לארה"ב, לאיחוד האירופי וליפן. למעלה ממחציתן עוסקות בצידוד חשמלי ואלקטרוני, כלי רכב, תעשיית הנפט והשיווק. לחברות בין-לאומיות אלו תפקיד מרכזי בתוצר העולמי: ב-1999 נזקפו לזכותן 12% מסך הנכסים הזרים, כ-16% מסך המכירות ו-15% מסך התעסוקה, וזאת מכלל 60 אלף החברות הבין-לאומיות שבכל העולם.

לראשונה, שלוש חברות ממדינות מתפתחות נכללות ברשימת 100 החברות הרב-לאומיות הגדולות. למעשה, תופעת הגלובליזציה של תאגידים היא תופעה הגדלה והולכת לא רק במדינות מפותחות, אלא גם במדינות מתפתחות (ראו לוח 2 להלן). 50 החברות הבין-לאומיות הגדולות ביותר במדינות המתפתחות

2 הנתונים והגרפים 1, 2, 3 נלקחו מ-Dale Jorgenson (2002), Harvard University.

נשהגדולות שבהן הן בסדר גודל של הקטנות ביותר מבין מאה החברות הבין-לאומיות הגדולות ביותר בכלל העולם), מקורן ב-13 כלכלות מתועשות באסיה, אמריקה הלטינית ודרום אפריקה. 25 החברות הבין-לאומיות הגדולות ביותר במרכז ובמזרח אירופה מפוזרות מעט יותר, על פני תשע מדינות. העיסוק הטיפוסי לחברות רב-לאומיות אלה הוא תחבורה, כרייה, נפט, גז, כימיקלים ופרמצבטיקה (ראו לוח 3 להלן).

ככלל גדלה גם מידת הרב-לאומיות של החברות הרב-לאומיות הגדולות בעולם (ראו לוח א להלן), המהווה שקלול נכסיהן הזרים, מכירות זרות ותעסוקה של כוח אדם זר, ביחס לסך הגדלים האמורים. כך, בממוצע, בעבור 25 החברות הבין-לאומיות הגדולות בעולם, עלה מדד זה מ-26% ב-1998, לכדי 32% ב-1999. עלייה מתונה יותר אפיינה את 50 החברות הבין-לאומיות הגדולות (מ-37% לכדי 39%), ואילו בקרב 100 החברות הבין-לאומיות הגדולות בעולם קיימת יציבות גבוהה למדי של מדד הרב-לאומיות, בגובה 53% לערך. דפוס המיקום של ייצור בין-לאומי משתנה בין מדינות ובין ענפי ייצור, וכן משתנה לאורך זמן, בחלקו אף כתגובה לשינוי בהרכב ההשקעות הישירות הזרות. במהלך עשר השנים האחרונות, הפכו שירותים לנקודת משיכה להשקעות ישירות, שכן ענף זה עבר לאחרונה תהליך ליברליזציה יחסית, ובנוסף, טכנולוגיות חדשות הפחיתו את עלויות התמסורת. ב-1999, לפיכך, היוו השירותים למעלה ממחצית מלאי ההשקעות הישירות הזרות הנכנסות במדינות מפותחות (וכשליש במדינות מתפתחות). ברבים מענפי השירותים ובמספר ענפי תעשייה, ההשקעה הישירה נוטה להתפרס בצורה רחבה, וזאת באופן טבעי נוכח טיבו של המוצר (או השירות) הדורש קרבה ללקוחות. ואולם, ככל שהמוצר עתיר ידע, כך רמת הריכוזיות של ההשקעות גבוהה יותר. כך למשל, ההשקעה הזרה הישירה בתעשיית הבי-טכנולוגיה ריכוזית מאוד, לעומת המקבילה בענפי המזון והמשקאות, המפוזרת הרבה יותר. חברות בנות/מסונפות של תאגידי היי-טק נוטות לפיכך להתקבץ במקומות מסוימים נבחרים בעולם. הדבר משתקף בהבדלים ניכרים בהתפלגות הענפית של השקעות ישירות זרות בין מדינות מפותחות למתפתחות. במדינות מפותחות, הענף שבו מתבצעות מרבית ההשקעות הישירות הזרות הוא כימיקלים, ואילו במדינות המתפתחות עיקר ההשקעות הזרות נעשות בתעשיות טכנולוגיה נמוכה (Low-Technology).

מבחינה פונקציונלית, דפוסים גאוגרפיים של השקעות זרות ישירות, משקפים שיקולי יעילות של התאגידיים הבין-לאומיים, וזאת לאור תחרותיות גוברת והולכת, לאור יתרונות טכנולוגיים המאפשרים קישורים בזמן אמת

למרות המרחקים, ולאור הליברליזציה במסחר ובמדיניות המיסוי. הדבר מביא לפיצול של הפונקציות התאגידיות בעולם. כך, אפילו פונקציות מרכזיות כמו תכנון, מחקר ופיתוח וניהול פיננסי עוברות תהליך של גלובליזציה על מנת להגיע ליעילות ולאפשר גמישות. משרדים ראשיים אזורים, באסיה, למשל, מצויים למכביר בהונג קונג ובסינגפור. בתעשיות מסוימות, חברות בין-לאומיות הקימו מערכת ייצור בין-לאומית אינטגרלית, כך שמחלקת העבודה משתרעת על פני מספר מדינות (תעשיית כלי הרכב), ואף על פני מספר יבשות (תעשיית המוליכים למחצה). מיקומים פחות מתועשים מיועדים על ידי חברות אלו למשימות פשוטות כמו הרכבה ואריזה, ואילו פונקציות מתוחכמות יותר בתהליך הייצור, שדורשות יותר טכנולוגיה, ממוקמות באזורים מתקדמים יותר.



לוח 1  
**25 החברות הרב-לאומיות הגדולות בעולם (1999)<sup>3</sup>**  
**דירוג לפי נכסי חוץ, 1999 (מיליארדי דולרים, מספר מועסקים)**

מע"ל <sup>א</sup>	תעסוקה		מכירות		נכסים		ענף כלכלי <sup>ב</sup>	מדינה	תאגיד	דירוג 1998:		דירוג 1999:	
	סך הכול	חוץ	סך הכול	חוץ	סך הכול	חוץ				מע"ל <sup>א</sup>	נכסי חוץ	מע"ל <sup>א</sup>	נכסי חוץ
36.7	310,000	143,000	116.6	32.7	405.2	141.1	אלקטרוניקה	ארה"ב	ג'נרל אלקטריק	75	1	75	1
68.0	107,000	68,000	160.9	115.5	144.5	99.4	דלק	ארה"ב	תאגיד אקסון מוביל	19	5	22	2
56.3	99,310	57,367	105.4	53.5	113.9	68.7	דלק	הולנד/בריטניה	Royal Dutch/Shell Group	45	3	43	3
30.7	398,000	162,300	176.6	46.5	274.7	68.5	כלי רכב מנועיים	ארה"ב	ג'נרל מוטורס	85	2	83	4
36.1	364,550	191,486	162.6	50.1	273.4	..	כלי רכב מנועיים	ארה"ב	מנועי פורד	76	4	77	5
30.9	214,631	13,500	119.7	60.0	154.9	56.3	כלי רכב מנועיים	יפן	מנועי טויוטה	60	6	82	6
53.7	466,938	225,705	151.0	122.4	175.9	55.7	כלי רכב מנועיים	גרמניה	דיימלר קרייזלר	59	9	51	7
70.3	74,437	50,538	39.6	31.6	77.6	..	דלק	צרפת	Total Fina SA	27	32	21	8
53.7	307,401	161,612	87.6	50.4	87.5	44.7	מחשבים	ארה"ב	IBM	54	7	50	9
73.7	80,400	62,150	83.5	57.7	52.6	39.3	דלק	בריטניה	BP	21	8	18	10
95.2	230,929	224,554	46.7	45.9	36.8	33.1	מזון ומשקאות	שוויץ	נסטלה	3	10	2	11
55.7	306,275	147,969	70.6	47.8	64.3	..	אלקטרוניקה	גרמניה	קבוצת פולסונגן	51	11	45	12
82.4	15,964	11,900	33.9	28.4	35.5	31.5	דלק	יפן	תאגיד נפט ניפון מיצובישי	-	-	11	13
56.8	443,000	251,000	72.2	53.2	76.6	..	אלקטרוניקה	גרמניה	סימנס	52	19	41	14
25.8	1,140,000	..	137.6	19.4	50.0	30.2	קמעונות	ארה"ב	חנויות וול-מרט	73	14	90	15

3 טבלה מס' 3 בדוח ההשקעות העולמי לשנת 2001 (האומות המאוחדות).

מע"ל <sup>א</sup>		תעסוקה		מכירות		נכסים		דירוג 1998:		דירוג 1999:			
%	סך הכול	חוץ	סך הכול	חוץ	סך הכול	חוץ	ענף כלכלי	מדינה	תאגיד	מע"ל <sup>א</sup>	נכסי חוץ	מע"ל <sup>א</sup>	נכסי חוץ
51.6	29,262	..	26.3	9.1	42.1	29.6	דלק	ספרד	Repsol SA	-	-	55	16
79.4	72,479	59,852	19.0	16.4	40.4	28.0	משקאות	בריטניה	Diageo Plc	17	17	13	17
48.9	130,860	58,694	21.8	11.8	57.7	..	טלקומוניקציה /הנדסה	גרמניה	Mannesmann AG	84	87	59	18
49.1	220,000	150,000	23.5	9.7	71.6	..	שונות/ציוד	צרפת	Suez Lyonnaise des Eaux	63	13	58	19
60.9	114,952	46,104	36.7	26.8	39.2	27.1	כלי רכב מנועיים	גרמניה	BMW AG	40	23	32	20
94.1	161,430	155,427	24.4	23.8	30.6	27.0	ציוד חשמלי	שווייץ	ABB	8	15	3	21
56.7	189,700	115,717	63.1	43.1	64.2	..	אלקטרוניקה	יפן	תאגיד סוני	41	20	42	22
88.6	..	..	11.8	12.3	35.0	25.6	משקאות/מדיה	קנדה	Seagram	1	34	9	23
89.3	246,033	222,614	44.0	38.4	28.0	25.3	מזון ומשקאות	בריטניה/הולנד	Unilever	7	12	8	24
54.0	92,446	..	19.2	4.7	39.0	..	רוקחות/כימיקלים	צרפת	Aventis	-	-	49	25

מקור: UNTCAD, בסיס נתונים של אוניברסיטת ארסמוס.  
א. מע"ל (TNI) הוא קיצור ל"מדד על-לאומי". המדד העל-לאומי מחושב כממוצע של שלושה ערכים: היחס בין נכסי חוץ לסך הנכסים, היחס בין מכירות חוץ לסך הכול מכירות והיחס בין העסקת גורמי חוץ לסך הכול העסקה.  
ב. הסיווג לפי ענף כלכלי הוא בהתאם לסיווג ענפי הכלכלה האמריקני (United States Standard Industrial Classification), כפי שבא לידי שימוש ב-SEC (Securities and Exchange Commission).

נתונים לגבי נכסי חוץ, מכירות חוץ ותעסוקת חוץ לא היו נגישים למטרות מחקר זה. במקרה שאין גישה לנתונים, נעשה חישוב באמצעות מקורות מידע משניים, או על בסיס היחס בין נכסי חוץ לסך הכול הון, היחס בין מכירות חוץ לסך הכול מכירות והיחס בין תעסוקת חוץ לסך הכול תעסוקה.

ניתן לראות, כאמור לעיל, כי כל החברות שייכות לארה"ב, למדינות האיחוד האירופי וליפן, ורובן עוסקות בתחומי ציוד חשמלי ואלקטרוני, כלי רכב ונפט. מדד הרב-לאומיות שונה בין הענפים: רכב – 44.6%, אלקטרוניקה – 59.6%, נפט – 67.1% ושיווק מזון – 88.1%.

לוח 2  
**עשר החברות הרב-לאומיות הגדולות בכלכלות מתפתחות,**  
**דירוג לפי נכסי חוץ, 1999<sup>4</sup>**  
 (מיליוני דולרים, מספר מועסקים)

מע"ל	תעסוקה		מכירות		נכסים		דירוג לפי:				
	סך הכול	חוץ	סך הכול	חוץ	סך הכול	חוץ	ענף כלכלי	כלכלה	תאגיד	מע"ל	נכסי חוץ
38.5	42,510	..	7,132	2,107	48,532	..	שונות	הונג קונג, סין	Hutchinson Whampoa Limited	24	1
29.8	47,760	15,000	32,600	13,332	47,250	8,009	דלק	ונצואלה	Petroleos De Venezuela	30	2
54.6	20,902	..	4,841	2,504	11,896	6,973	בינוי	מקסיקו	Cemex S.A.	10	3
19.8	18,578	..	15,957	..	31,992	..	דלק	מלזיה	Petronas	39	4
27.4	4,600	1,911	37,180	6,339	21,581	5,127	שונות/מסחר	קוריאה	תאגיד סמסונג	34	5
49.4	12,021	..	18,618	..	16,460	..	שונות/מסחר	קוריאה	תאגיד דייהו	13	6
39.8	50,000	27,000	15,590	6,383	17,273	4,215	אלקטרוניקה וציוד חשמלי	קוריאה	LG Electronics Inc.	22	7
15.2	26,296	2,273	43,457	10,762	34,542	4,214	אנרגיה/ מסחר/כימיקלים	קוריאה	Sunkyong Group	45	8
15.8	22,945	788	2,259	368	14,789	4,097	בינוי	הונג קונג, סין	New World Development, Co. Ltd.	43	9
16.4	39,350	6,039	28,024	5,214	25,487	3,907	אלקטרוניקה וציוד חשמלי	קוריאה	סמסונג אלקטרוניקה בע"מ	42	10

מקור: UNCTAD, World Investment Report 2001: Promoting Linkages, לוח III.1, עמ' 90.

הערה: הרשימה כוללת חברות רב-לאומיות לא-פיננסיות בלבד. במספר חברות, משקיעים זרים עשויים להיות בעלי מניית מיעוט של יותר מ-10%.

ככלל ניתן לראות שמידת הרב-לאומיות של חברות אלו, בהשוואה לחברות במדינות מפותחות (שמופיעות בלוח 1), נמוכה יותר ועומדת בממוצע על 30.6%. הדירוג נעשה על פי כמות הנכסים הזרים.

4 טבלה מס' 4 בדוח ההשקעות העולמי לשנת 2001 (האומות המאוחדות).

### לוח 3

## עשר החברות הרב-לאומיות הגדולות הלא-פיננסיות שבסיסן במרכז

### ובמזרח אירופה, דירוג לפי נכסי חוץ, 1999<sup>5</sup>

(מיליוני דולרים, מספר מועסקים)

דירוג לפי:		נכסים		מכירות		תעסוקה		מע"ל		
נכסי חוץ	מע"ל <sup>1</sup>	מדינה	ענף כלכלי	חוץ	סך הכול	חוץ	סך הכול	חוץ	סך הכול	
1	15	Lukoil Oil Co.	חבר המדינות	דלק וגז טבעי	3,236.0	8,422.0	4,642.0 <sup>2</sup>	10,903.0	120,000	29.8
2	1	Latvian Shipping Co.	לטיה	תחבורה	459.0	470.0	191.0	191.0	1,748	87.3
3	23	Hrvatska Elektroprivreda d.d.	קרואטיה	אנרגיה	296.0	2,524.0	10.0	780.0	15,877	4.3
4	12	Podravka Group <sup>3</sup>	קרואטיה	מזון ושתייה/רוקחות	285.9	477.1	119.4	390.2	6,898	32.6
5	6	Primorsk Shipping Co.	חבר המדינות	תחבורה	256.4	444.1	85.3	116.5	2,777	59.4
6	11	Gorenje Group	סלובניה	מוצרי חשמל ביתיים	236.3	618.1	593.3	1,120.6	6,691	33.3
7	8	Far Eastern Shipping Co.	חבר המדינות	תחבורה	236.0	585.0	134.0	183.0	8,873	38.8
8	7	Pliva Group	קרואטיה	רוקחות	181.8	915.9	384.7	587.6	7,857	39.7
9	10	TVK Ltd.	הונגריה	כימיקלים	175.4	553.2	248.9	394.3	5,225	37.5
10	2	Motokov a.s. <sup>3</sup>	צ'כיה	מסחר	163.6	262.5	260.2	349.1	1,000	64.8

מקור: UNCTAD, World Investment Report 2001: Promoting Linkages, לוח III.1, עמ' 90.

א. מבוסס על תשובות לסקרים.

ב. נתוני 1998.

ג. כולל מכירות יצוא של חברת האם.

כמו בלוחות הקודמים, גם כאן הדירוג נעשה על פי היקף הנכסים הזרים. ניתן לראות כי לחברת הנפט הרוסית המדורגת ראשונה, נכסים בהיקף של למעלה מפי שבע מזו המדורגת אחריה. עשר החברות האמורות מפוררות על פני שש מדינות שונות.

5 טבלה מס' 5 בדוח ההשקעות העולמי לשנת 2001 (האומות המאוחדות).

## ב. גלובליזציה והיי-טק

במונח 'גלובליזציה', כוונתנו לסדרת תהליכים שהקלו רבות על פתיחת שווקים בין-לאומיים לתשומות, למוצרים סופיים ולהון פיננסי. התוצאה של תהליכים אלה היא גידול מהיר בסחר העולמי, בזרימת הון ועבודה בין מדינות, ריבוי חברות רב-לאומיות, קבלנות משנה, האחדה של חוקים (לדוגמה, פרקטיקות מסחר, הגבלים עסקיים, פטנטים וקניין רוחני), וכו'.

אחד הכוחות שמניעים את הגלובליזציה הוא הטכנולוגיה, ובעיקר העלייה של מחשבים ותקשורת כ"טכנולוגיה הדומיננטית לכל מטרה" של התקופה (ICT – טכנולוגיות מידע ותקשורת). קשה לדמיון, לדוגמה, את הגידול המדהים בהשקעות זרות בין מדינות, ללא ההרחבה והשיפור המתמידים בטכנולוגיות מידע ותקשורת. עסקאות פיננסיות מבוצעות במשך 24 שעות ביממה ברחבי העולם, בזמן אמת, כשמשקלם של הגבולות הגיאוגרפיים הולך וקטן. סוחרים בוול סטריט יכולים לבצע השקעות מיידיות בהונג קונג, למשל, ולהפך. זאת הודות למבנה עצום של מחשבים, קווי תקשורת של סיבים אופטיים, תכנות מותאמות, ומערכות אבטחה ואישור שמופעלות בכל העולם. בדומה לכך, חברות היי-טק הממוקמות בעמק הסיליקון, מעבירות פיתוח תכנות לקבלי משנה שנמצאים בבנגלור, הודו, באמצעות רשתות רחבות (WAN – Wide Area Networks) ומערכות אינטרנט.

אין זה מקרה שבמקביל לגלובליזציה צומחת 'כלכלת ידע', כפי שהיא מכונה. ידע, הן טכנולוגי והן ארגוני, הופך במהרה לנכס החשוב ביותר של חברות, יותר מכל נכס מוחשי אחר (כמו הון, מיקום גיאוגרפי, גישה למשאבים טבעיים, וכו'). ואכן, יישום הידע הופך לחלק משמעותי מן הפעילות הכלכלית. יתר על כן, היכולת לחדש, שמשמעה יצירת ידע חדש, היא הכוח המניע מאחורי מגזרים מרכזיים בכלכלה, קרי טכנולוגיות מידע ותקשורת וביו-טכנולוגיה. אחד המאפיינים של הידע הוא הקלות שבה הוא זורם בין אנשים, חברות, מוסדות, וכד', כשגבולות גיאוגרפיים אינם מפריעים כמעט לזרימתו. זרימות הידע הבין-לאומיות הן גורם מרכזי בגל הגלובליזציה הנוכחי. לקלות הזרימה הזאת חסרונות ויתרונות. מחד, יכולתה של מדינה לשאוב ממעין הידע תורמת רבות לצמיחתה (ראו לדוגמה Coe and Helpman).<sup>6</sup> מאידך, הקשיים הכרוכים בהגנה על ידע חדש באמצעות זכויות

D.Coe and E. Helpman (1995), International R&D Spillovers, **European Economic Review** 39: 859-887.

יוצרים אינטלקטואליות או אמצעים אחרים, עלולים להשפיע לרעה על התמריץ לעסוק במחקר ופיתוח ובחידושים.

היכולת להתחבר למעיין הידע העולמי היא חיונית עבור כלכלה קטנה, פתוחה ומתקדמת כדוגמת ישראל. במובן זה אין ספק שעלינו לשאוף לפתיחות גדולה יותר. מצד שני, יש גם סיבה לדאגה, לאור העובדה שידע זורם בשני הכיוונים, ובקלות רבה מאוד. ייתכן שהכלכלה הישראלית הפכה פגיעה יותר, עקב חלקו המשמעותי של מגזר ההיי-טק בפעילות הכלכלית (לדוגמה, תוצר מקומי גולמי, ייצוא וכו') ועקב רגישותו של מגזר זה למצב הפוליטי במזרח התיכון. הבעיה היא שהנכס העיקרי של מגזר זה הוא ידע (והאנשים שמיישמים ידע זה), וידע זה עלול לזרום החוצה בקלות כשהמצב מדרדר. מובן שהדבר נכון גם לגבי הון פיננסי, ובייחוד לגבי הון סיכון.

מקור נוסף לדאגה קשור בחלוקה של חברות היי-טק על פי גודל. במהלך השנים, אנו עדים להתפלגות מאוד לא אחידה: יש מספר רב של חברות קטנות ובינוניות, ולעומתן מעט חברות גדולות שמחזיקות מעמד לאורך זמן. כפי שהתרשימים שלהלן מראים, אין כמעט חברות ששוויין עולה על 100 מיליון דולר, והרוב המוחלט של החברות הקטנות והבינוניות קופא על שמריו או נעלם לאחר זמן מה. מצב זה שונה לחלוטין מהמצב בארה"ב, שם ההתפלגות רציפה ובעלת זנב רחב יותר. בהתחשב בתהליך של בררה טבעית, הפועל על סמך יכולתן של חברות לשרוד ולצמוח, חייבת להיות צפיפות מינימלית בכל קבוצת גודל, כדי שלחברות גדולות, יציבות, שמחזיקות מעמד לאורך זמן, יהיה סיכוי להתהוות. דבר זה חשוב במיוחד במגזר ששואף בעיקר לייצוא. בעולם שנשלט יותר ויותר על ידי חברות רב-לאומיות (עוד אחד מביטויי הגלובליזציה), קשה מאוד לחברות מקומיות, בגודל בינוני, לשרוד. נראה שמגזר ההיי-טק בישראל אינו מסוגל לעבור "תקרת זכוכית" של 100 מיליון דולר, ובכך הוא מאבד הזדמנות לדריסת רגל בשווקים בין-לאומיים.

הסיבה לכך אינה מובנת. בסעיף הבא, אלי הורוביץ מציע פתרון אפשרי שמדבר על העדר כישורים ניהוליים נאותים. נושא זה דורש מחקר וחשיבה נוספים, אולם הרעיון ברור: ייתכן שמקור הבעיות שלנו נעוץ לא בגורמים מקרו-כלכליים, אלא בחוסר איזונים ברמת המיקרו, שבהם יש לטפל. לבסוף, יוסי הולנדר מצביע על בעיה נוספת: הסיבה העסקית בישראל גורמת לחברות חדשות (בייחוד לחברות היי-טק) להגר לארה"ב ולארצות אחרות. יכולות להיות סיבות רבות לכך, אולם הסיבה המרכזית היא מערכת

המיסוי וחוק החברות הלא-תחרותי. אפילו רפורמת המס החדשה והצעות הממשלה לשינויים בחוק הפירמות, עדיין מציבים את ישראל בעמדה לא-תחרותית. בהתחשב במצב הנוכחי של הכלכלה העולמית והמצב הביטחוני בישראל, אין די בהשוואת התנאים בישראל לתנאים של המתחרים בעולם. על ישראל להיות אטרקטיבית יותר בכל החזיתות.

## ג. חברות רב-לאומיות בישראל

בתהליך גלובליזציה, היות שהתהליכים, ההחלטות, המסקנות והתוצאות הכלכליות הם חוצי גבולות, באופן טבעי למדי הולך ופוחת משקלה של הממשלה, ובה בעת, הולכת ועולה חשיבותה ואחריותה של הנהלת הפירמה. מיעוטן של החברות הרב-לאומיות בישראל בולט, וזאת במיוחד נוכח התגברות מגמה כזו, כנזכר בסעיפים הקודמים. יש בכך משום רמז ברור כי בהעדר פעילות מעודדת כלשהי, לא יתאפשר לקיים חברות כאלה בישראל. האחריות הלאומית מחייבת את ממשלת ישראל לאמץ דפוסי חשיבה אשר יאפשרו קיומן והתנהלותן של חברות רב-לאומיות בישראל. אכן, השפעת הממשלה, פוחתת, כאמור, בעידן הגלובליזציה, ועם זאת, יש בידה לעודד כינון וקיום חברות אלו בישראל. ואולם, בחיבור זה אנו מתמקדים דווקא בגישה התודעתית שיש להנחיל להנהלות הפירמה בעידן הגלובליזציה.

לכאורה יש להקדים ולתהות, מדוע בכלל ראוי לנסות ולקדם את קיומן של חברות רב-לאומיות בישראל, בעיקר נוכח הביקורת, המוצדקת בחלקה, על תהליך הגלובליזציה בכלל. ואולם, נראה כי משק קטן כישראל, עומד בפני הבררה להשתלב בגלובליזציה ולנהל חברות רב-לאומיות בישראל או להשתלב בגלובליזציה על ידי חברות זרות שינהלו את המשק הישראלי מבחוץ ועל פי אינטרסים שלהן, ולפיכך אין מקום לשאלה זו. אמנם, בשווקים פתוחים עקרון היתרון היחסי יכוון לכל ארץ את הראוי לה, אבל קיים גם יתרון הגודל. באופן מעשי, אין יתרונות יחסיים כה גדולים למדינת ישראל אשר יכריעו את חסרון גודלה.

איזה שינוי דרוש בהתנהלות העסקית בישראל, שיאפשר את קיומן של

חברות רב-לאומיות?

בראש ובראשונה, החברות בישראל צריכות לאמץ חשיבה אסטרטגית. מיעוט החברות בישראל המתכננות אסטרטגיה ומנוהלות על פיה הוא בלי ספק כשל של התעשייה הישראלית, שכן, למעשה, ללא אסטרטגיה אין חשיבה

ארוכת טווח המאפשרת פיתוח שוק נוסף, מוצר נוסף, טכנולוגיה נוספת – המקנים יתרון על המתחרה.

חשיבות הגישה האסטרטגית ניכרת במיוחד בהקשר הבין-לאומי. בחברות גלובליות כלל לא ניתן להתקיים ללא אסטרטגיה. אולי זו אחת הסיבות שהחברות הישראליות לא הצליחו להתפתח במרחב הגלובלי מעבר לטווח שאליו הובילה אותם ההצלחה הראשונית. מקורה של הצלחה זו בדרך כלל בחדשנות, טכנולוגית או שיווקית. ברם, עם הזמן, כל חדשנות מתיישנת ואם קופאים על השמרים ההצלחה נמוגה. ייתכן שזוהי הסיבה למיעוט (כמעט אפסות) החברות הישראליות הצומחות מעבר לשווי של 100 עד 200 מיליון דולר.

מטרתה של האסטרטגיה לחשוב די זמן מראש על השוק הבא (לפני המתחרה), על המוצר הבא (ככל שנדרש הזמן להמצאתו, פיתוחו, ייצורו ושיווקו, לפני המתחרה) על הטכנולוגיה החדשה (אשר תחליף את זו הקיימת, לפני המתחרה). את אורכו של טווח הראייה קובעים היכולת לראות עד קו האופק והתנאי ההכרחי של כמות הזמן הנדרשת להשיג את המתחרה.

אסטרטגיה גלובלית חייבת לענות על השאלה האם ניתן לצמוח אורגנית או גם על ידי רכישת חברות ומיזוגן. זו החלטה הכרחית הדורשת יצירת מיומנות וידע לטיפול בנושא. חברות צריכות ללמוד ולפתח כושר ניתוח עצמי ושל המתחרים. הן צריכות לפתח מודלים של צמיחה אורגנית ושל רכישות דווקא על ידי המתחרים, שיראו את הסיבה העסקית בנסיבות השונות. הן צריכות לפתח כלי מדידה לצמיחה ותועלתה, על מנת לנתח נכון את היתרונות והחסרונות של צמיחה אורגנית וצמיחה דרך רכישות.

בעולם הגלובלי, פירמה חייבת לאמץ גישה אסטרטגית פונקציונלית, לאמור, לכל ארץ צריכה להיות אסטרטגיה על פי תרבותה ועל פי צרכיה הכלכליים, העסקיים, והחברתיים. אין האסטרטגיה בהכרח שווה בין ארץ לארץ. למעשה, השונות במקרים רבים היא תנאי הכרחי ליצירת סינרגיה אסטרטגית, למעבר לפיתוח או לייצור יעילים יותר, לשוק רווחי יותר. האסטרטגיה של החברה הגלובלית אינה צירוף של האסטרטגיות המונהגות בכל ארץ, אלא אסטרטגיה כוללת המאחדת את האסטרטגיות השונות, תוך יצירת ערך מוסף. ערך זה יקבע את מעמדה של החברה כלפי המתחרות.

חברה גלובלית צומחת, מיצובה (Positioning) של הפירמה בשווקים השונים יהיה בדרך כלל שונה. בשווקים מסוימים הפירמה תהיה בעמדות מובילות ואילו באחרים היא בקושי תיכנס למועדון. זהו קושי נוסף בקביעת אסטרטגיה גלובלית.



ניתן להשוות ניהול ליצירת מוזיקה. לכל כלי נגינה, לכל קול, מנגינה משלו, המנצלת את יכולתו השונה. אם כל כלי היה מנגן את אותה מנגינה רק על פי יכולתו, המוזיקה הייתה מתואמת, אבל לא מעניינת, ולא כזו היוצרת ערף מוסף. כדי שהמוזיקה תהיה מעניינת, כל כלי וכל קול צריך לשרת את כלל התזמורת כדי למצות את יכולתו ולהביא להרמוניה מרבית על ידי יצירת ערך מוסף. כך גם בתכנון וניהול אסטרטגי.

לכל ארץ יש, אפוא, אסטרטגיה הממצה את עצמה ויוצרת ביחד עם אחרים את הסינרגיה, את הערך המוסף. ברמת הניהול יש לזכור כי ניהול גלובלי מסובך בהרבה מניהול עסק מקומי או אפילו בין-לאומי. כאמור, ברמה האסטרטגית יצירת הערך המוסף היא על ידי קיום אסטרטגיות שונות שעניינן ניצול יתרונות מקומיים יחסיים. למעשה, בכך נקבע ארגון מורכב ומסובך. הקשר של כל מנהל באחרים אינו עוד קשר של תלות חד-כיוונית או אפילו הדדית. הגבול הלאומי מיטשטש וכן גם הגבול בין סמכות לאחריות, שכן מנהל השוק החשוב ביותר, הנושא בכל האחריות, יכול להיות נעדר סמכות לגבי מקורות האספקה והפיתוח המצויים באותו מקום שבו קיים יתרונו היחסי. כמובן, יש לו השפעה רבה על "מה, איך ומתי", והוא אחראי גם על התוצאה, אבל בסמכות הוא מתחלק עם עוד רבים. למעשה, לא מדובר עוד במטריצה ניהולית דו-ממדית, אלא רב-ממדית. עובדה זו היא שיוצרת את הצורך בקונצנזוס, בהסכמה על דרך פעולה, שבה בעלי הסמכות השונים נוטלים ביחד אחריות על תפקידו או על אחריותו של כל אחד מחבריו. המפגש אינו כמו במטריצה ניהולית קלאסית שבה לשני מנהלים יהיו שני קווים נפרדים, ו"פקודות" שונות הסותרות זו את זו. במקום זה, מנהל הקו (בדוגמה שלנו מנהל השוק), ביחד עם מנהל השיווק, ביחד עם מנהל הרכש, התפעול, הפיתוח והמוצר מסכימים על דרך פעולה, על לוח זמנים, וכו'. זהו ארגון שונה, זו מערכת ניהולית שונה, מערכת בה פועלים "כוחות" במשוואת איזון שונה. מדובר בארגון שבו כוחו של מנהל אינו בכוח השררה או ביכולתו להכניע, אלא דווקא ביכולתו לשכנע ולהחליט. עוצמתו ברמתו המקצועית, האינטליגנטית והמוסרית.

אם לשוב לדוגמת המוזיקה – יש להביא לידי הבעה אחת את הקולות השונים והיכולות השונות, הבעה שבה המורכבות היא תנאי להצלחה. יש להגיע להבנה אחת בין כל הנגנים, תחת פרטיטורה אחת, המנוהלת על ידי מנצח שמסוגל להוביל את התזמורת במקצועיות, בהבנה וביכולתו הערכית, לנגינה הרמונית המוסיפה ערך ועל כן מסעירה ומרגשת, ואפילו וירטואוזית.

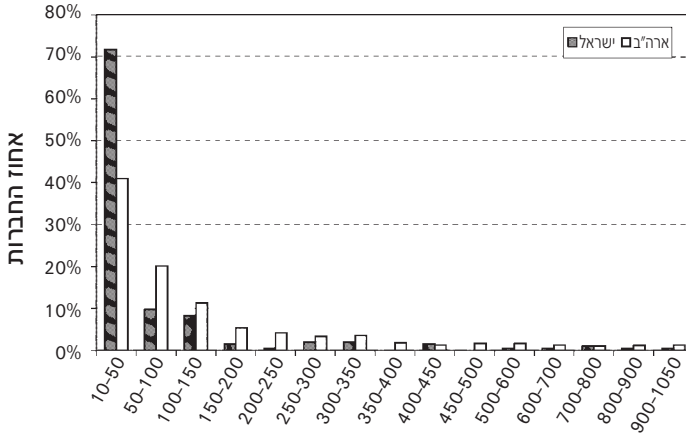
לסיכום, כישלונה של ישראל ביצירת חברות רב-לאומיות ישראליות אינו הכרחי. קיימים גורמי רקע אחדים שאפשר בהחלט לטפל בהם ולשנותם. בראש וראשונה, חייבת להיות הכרה בעולם העסקים ובגופי הממשל שחברות ישראליות גלובליות הן דבר הרצוי לישראל, ועל כן צריך לתכנן ולבצע את מה שניתן על מנת לעודד זאת. הדברים אמורים החל משיפור התפיסה הכוללת וכלה ביצירת תנאים מקרו-כלכליים שלא רק יאפשרו זאת אלא גם יעודדו זאת. יש ליצור סביבה ידידותית לקיומן של חברות רב-לאומיות זרות ולפיתוחן באמצעים שונים כגון חוק עידוד השקעות הון. צריך לעודד את החברות הרב-לאומיות הישראליות הקיימות, שיש להן משרדים ראשיים, מעבדות פיתוח ומחקר, ומוסדות ניהול אחרים בישראל. עידוד זה נחוץ במישורים שונים, אך תחילה קל לעודד פעילות זאת על ידי שינויים במיסוי. על הממשלה והסביבה העסקית ללמוד, לעודד, להבהיר ולפשט תהליכי רכישה ומיזוג של חברות בארץ ובחו"ל. לשם כך דרושה פעילות שקופה של הגורמים הממשלתיים, שתעודד ואף תעדיף חברות **ישראליות**. לדוגמה, פעילות שונה של המדען הראשי, המעדיף בצורה ברורה חברות זרות רב-לאומיות על פני חברות ישראליות. נראה שמגמה זו מתחילה להשתנות.

יש לזכור, כי לקיום ארגון גלובלי מורכב בעל ערך מוסף, דרושה תרבות מיוחדת וסובלנית המכבדת את האחר, את השונה, תרבות הזוכרת את המטרות האסטרטגיות, היודעת ליטול את הטוב והמועיל מכל אחד, ובהסכמה.

אפשר לפתח חברה ישראלית כזו, אם יוקפד על פעילות בשלוש צלעות ניהוליות: אסטרטגית, ארגונית ותרבותית.

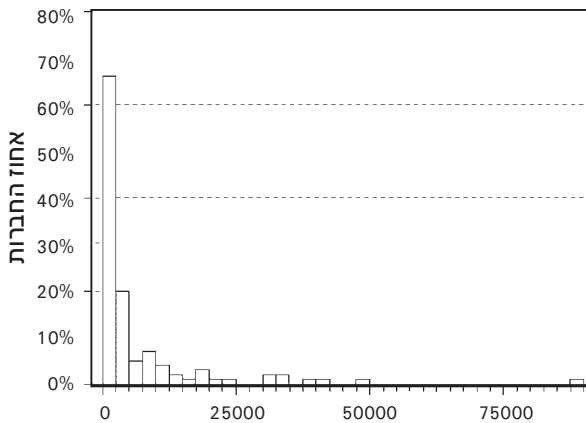
## ד. היקף המכירות של חברות היי-טק בארה"ב ובישראל

השוואה בין התפלגות מכירות חברות היי-טק בארה"ב ובישראל:



### תרשים 4. התפלגות המכירות של חברות היי-טק בישראל ובארה"ב (עם מכירות של 10-1,000 מיליון דולר), במיליוני דולרים

מבוסס על נתוני Compustat-D&B. נתוני המכירות הישראלים מתייחסים לשנת 1998. התעשייה האווירית אינה כלולה. נתוני המכירות האמריקניים מתייחסים לחברות שהוגדרו תחת קטגוריית "טכנולוגיית מידע" על פי סיווג GICS.



### תרשים 5. "הזנב העליון": התפלגות המכירות של חברות אמריקניות (מעל מיליארד דולר), במיליוני דולרים

מבוסס על נתוני Compustat. הנתונים מתייחסים לחברות שהוגדרו תחת קטגוריית "טכנולוגיית מידע" על פי סיווג GICS.

## 2 האם הגלובליזציה מחשקת את המדיניות המוניטרית והפיסקלית?

### א. מבוא

ניוד תנועות הון, על מנת שיהיה בר קיימא, צריך להיות מלווה בשלושה מהלכים חשובים: משמעת פיסקלית, המובילה להקטנת החוב הציבורי על-ידי צמצום הגירעון התקציבי ויחס ההוצאה הכוללת של הממשלה; משמעת מוניטרית, המובילה ליציבות מחירים; שוקי כספים והון משוכללים וחופשיים ממעורבות ממשלתית.

אחד ממישורי הפעולה לשכלול השווקים הפיננסיים, עניינו בהסרת המגבלות על תנועות הון זר ("ליברליזציה"). הליברליזציה בכל הנוגע למטבע זר ולתנועות הון בוצעה בהדרגתיות במהלך שנות התשעים, לקראת המירות מלאה של השקל: תחילה אפשרו לבנקים הישראליים חופש במתן אשראי לכל מטרה (ולא רק, למשל, למימון היצוא), אחר כך המגזר העסקי יכול היה לבצע השקעות בחו"ל, ובמקביל התאפשרה השקעה של זרים בישראל, הוסרה כליל המגבלה על השקעה במט"ח על ידי קרנות נאמנות; בהמשך בוצעה הליברליזציה גם ביחס למשקי הבית – הותרו פיקדונות במט"ח בארץ, בוטלה הקצבת מט"ח ליוצאים לחו"ל, התאפשר לבצע השקעות פיננסיות בחו"ל ולבסוף גם השקעות נדל"ן. למעשה, המגמה התהפכה ומשטר הפיקוח על מטבע זר הפך מיהכל אסורי ליהכל מותר, ואף המגבלה האחרונה על משקיעים מוסדיים (קופות גמל, תכניות ביטוח חיים וקרנות פנסיה) שמנעה מהם להשקיע מעל 5% מסך נכסיהן על השקעות זרות (או במטבע זר בארץ), הוסרה לאחרונה.

אחד מתוצרי הלוואי החשובים של ליברליזציה, על רקע משמעת פיסקלית ומוניטרית, היה פיתוח הדרגתי של אגרות חוב של ממשלת ישראל בחו"ל. ממשלת ישראל המירה חלק מחובה הלא-סחיר לממשלת ארה"ב בחוב סחיר, והחלה בגיוס אגרות חוב בעולם. כתוצאה מכך, למשקיעים זרים יש מכשיר נוסף שבאמצעותו הם יכולים להביע את אמונם במשטר הכלכלי בישראל – דבר שבא לידי ביטוי במרווחי תשואה בין אגרות חוב של ממשלת ישראל לאגרות חוב של ממשלת ארה"ב, ומאפשר לממשלה מקור נוסף לגיוס מט"ח.

מנגד, יש לתת את הדעת לאפשרויות משבר, הנובעות מהחשיפה הגבוהה

כמתואר לעיל, בין בשל היגררות אחר מדינות זרות (תופעת ה"הדבקה") ובין בשל היפוך מגמת ציפיות בקרב משקיעים זרים ביחס למשק. אירועי 1998 מהווים דוגמה לכך.

כאמור, הגלובליזציה היא תהליך אינטגרציה של השווקים הלאומיים השונים – מוצרים, גורמי ייצור ופיננסים – לשוק בין-לאומי שסוחרות בו מדינות רבות. תהליך זה נובע מהתפתחות טכנולוגית שמאפשרת לקיים קשרים כאלה בעלות נמוכה בהרבה מבעבר, לצד שינויים מוסדיים במדינות השונות – ובמערכת הבין-לאומית בכללה – שהסירו חסמים שהקשו על מעבר מוצרים ואינפורמציה בין מדינות (כולל הגנת זכויות יוצרים ופטנטים), הסכמי סחר שקובעים כללי הגנה בסיסיים, אמנות מס, הגבלות על הלבנת הון, המקשות על משיכת הון שחור ממדינות אחרות, וכו'.

ההשתלבות בתהליך הגלובליזציה פותחת בפני ישראל הזדמנויות גדולות לשיפור הרווחה הכלכלית לצד חשיפה לסיכונים; למדיניות הממשלה תפקיד חשוב בהכרעה האם ינוצלו ההזדמנויות הנפתחות בפני המשק או שמא יתממשו דווקא הסיכונים בתהליך. הגלובליזציה אינה משנה את מהות התפקידים הכלכליים של הממשלה, אך היא מגבירה את מהירות ועצמת התגובה של השווקים לנקיטת מדיניות נכונה או שגויה. פתיחות השווקים ומהירות מעבר האינפורמציה מאפשרות כיום למשקיעים – הן בתחום הפיננסי והן בתחום הריאלי – להעתיק את השקעותיהם למקומות אטרקטיביים יותר במהירות גדולה מבעבר, בתגובה ליתרונות וחסרונות מקומיים. בכך חושף למעשה תהליך הגלובליזציה את המגזר הציבורי לתחרות עם מגזרים ציבוריים במדינות אחרות. על רקע זה, מדיניות פיסקלית שתהפוך את ישראל למקום אטרקטיבי יותר תמשוך השקעות בהיקף גדול בהרבה מאשר בעבר. צעדים בעלי השפעה שלילית על הסביבה העסקית, לעומת זאת, יביאו ליציאה של פעילות כלכלית – של ישראלים וזרים – גם כן בהיקף גדול יותר ממה שהתאפשר בעבר. פתיחות השווקים גם מביאה לכך שזמן התגובה שניתן לממשלה כדי לבצע התאמות במדיניותה התקצר, וההזדמנויות לתקן טעויות הצטמצמו.

## ב. מדיניות בנק ישראל

תפקידו העיקרי של בנק ישראל הוא לפעול להשגת יציבות מחירים ולשמירתה לאורך זמן. על הבנק לתמוך גם במטרות אחרות של המדיניות הכלכלית,

ובכללן לסייע במיתון תנודות מחזוריות בצמיחה ובתעסוקה, כל עוד לא תהיה בכך פגיעה ביציבות המחירים לטווח ארוך.

כלומר, בנק ישראל פועל באופן מייצב כאשר הוא דבק ביעד האינפלציה, לצד היעד המשני של מזעור התנודות המחזוריות. ייצוב מחירים על פני זמן מהווה גורם מייצב גם לגבי הפעילות הכלכלית. בהעדרו, יבואו פרצי אינפלציה שיעוררו את הצורך לנקוט צעדי ריסון, שיגרמו כשלעצמם לשפל כלכלי. יחד עם זאת, בתקופות של שפל כשתושג יציבות המחירים, יכול להיות לבנק המרכזי תפקיד חשוב בנקיטת צעדי מדיניות ריבית אנטי מחזורית במישרין, כפי שמדגימות 11 הורדות הריבית בארה"ב בשנה האחרונה.

ממחקרים שנערכו על פני מדינות רבות מאז הפרץ האינפלציוני הכלל עולמי בשנות השבעים עולה שלמדינות עם בנקים מרכזיים עצמאיים נגישות טובה יותר לשוקי הון בין-לאומיים, וכן שזרמי ההון אל מדינות אלה גדולים יותר ושערי הריבית שהן משלמות בשוקי ההון נמוכים יותר.

ככל שהבנק המרכזי עצמאי יותר, המדיניות המונית יעילה יותר במיתון תנודות מחזוריות בתוצר ובתעסוקה. הדוגמה הבולטת היא הבנק המרכזי האמריקני. אחת עשרה הורדות הריבית ב-2001 הצליחו להביא לקיצורו של השפל הכלכלי לכדי שני רבעונים בלבד, ולהחלשת עצמתו.

האם בנק ישראל פועל במסגרת מעין זו? בעשור האחרון של המאה הקודמת, הצליח בנק ישראל להוריד את שיעור האינפלציה לרמה הנהוגה במערב, ובמקביל להוריד את הריבית המונית עד כדי 2%-3% מהרמה של הריבית המונית בעולם.<sup>7</sup> במצב של פערי ריבית קטנים וחשיפה כמעט מלאה של שוק ההון, התנודות בשער החליפין גוברות. האפשרות להתערבות ישירה בשוק מט"ח נעשית בלתי אפשרית.

המלצות לפתרון הבעיות במדיניות:

(1) יעד האינפלציה משמש כקואורדינטור לייצוב ציפיות הציבור ביחס לאינפלציה בעתיד. ציפיות אלו משפיעות על גודלן של תוספות השכר הנומינליות ועל הריבית השקלית. סטיות מהיעד (בשני הכיוונים) עשויות להיות כרוכות, על כן, במחיר יקר לשוק. מאחר שהאינפלציה בפועל סתה כלפי מטה (בשנים 1999, 2000, 2001) מן היעד, עלה השכר הריאלי, ועלתה הריבית הריאלית (בדעיבד). גורמים אלה וירידת שער החליפין הריאלי תרמו להעמקת ההאטה בקצב גידול התוצר ולהתמשכותה. ההאטה כשלעצמה

7 בדצמבר 2001 הפחית בנק ישראל את הריבית עד כדי שני אחוזים מהריבית המונית בעולם, אך ברמה כזו של פערי ריבית לא נשמרה יציבות המחירים.

קירבה את מערכת הבנקים אל סף הלימות ההון, וגרמה לצמצום אשראי (עד כדי מחנק אשראי בחלק ממגזרי המשק) ולהחרפה נוספת של השפל. מה קורה כאשר הסטייה מיעד האינפלציה היא כלפי מעלה, כפי שקורה כיום? אם הסטייה היא תוצאה של אירוע פיחות חד-פעמי, והפעילות הכלכלית במשק נותרת ממותנת, אזי מן הראוי שתגובת הבנק בהעלאת הריבית תהיה מתונה. וזאת, כדי להתחשב ביעד המשנה של המדיניות המוניטרית, אי החרפה של המיתון. מאידך, אם קיים חשש לפגיעה ביציבות המחירים לטווח הארוך בשל התפתחות זעזועים פיננסיים או אובדן אמינות של מחויבות בנק ישראל ליציבות המחירים, אין מנוס מלשוב ולהעלות את הריבית כדי לחזור ליציבות מחירים.

(2) שינויי ריבית שאינם מדורגים הם גורם לא-מייצב בשוק ההון ולפיכך משפיעים גם על התנודות של התוצר. הורדת הריבית בשיעור של 1.5% באוקטובר 1998, והורדת הריבית בשיעור של 2% בדצמבר 2001, היוו נקודת תפנית בשוק ההון בישראל. בנק ישראל הפך בהן לגורם לא-מייצב. לכן, רצוי שהבנק ינהל את מדיניות הריבית כך שישמור על החלקת תוואי הריבית על פני זמן (Interest Smoothing).

## ג. מדיניות תקציב הממשלה

**השפעת הרכב המדיניות הפיסקלית על הפעילות בעידן הגלובליזציה**  
את תפקיד הממשלה בעידן הגלובליזציה ניתן לדמות למנהלת של אתר ייצור שתפקידה להפוך אותו אטרקטיבי למשקיעים. כאשר נוצרים תנאים כאלה התגובה יכולה להיות בעלת עצמה רבה ומתמשכת (ראו, לדוגמה, אירלנד). לעומת זאת, אם הממשלה לא תשכיל ליצור סביבה עסקית אטרקטיבית, המשק לא יוכל ליהנות מיתרונות הגלובליזציה, ומכיוון שאפשרותם של התושבים המקומיים לנהל את פעילותם בחו"ל גדלה, סביר שהמשק אף ייפגע ממנה (לפחות במונחי תוצר מקומי).

יתר על כן, היות שלא כל תושבי המדינה יכולים לפעול מחוץ למשק באותה מידה, ניהול שהופך את המשק ללא אטרקטיבי יפגע יותר באלו שאינם ניידים (בעיקר העובדים, ובפרט אלו שהשכלתם מועטה), בעוד שאלו שביכולתם להגר, למכור שירותים בעולם או לנייד את הונם ייפגעו מכך פחות, שכן הם יוכלו לנצל את היתרונות המצויים במדינות אחרות. באופן זה, מדיניות שלא תצליח לשמור על אטרקטיביות המשק תגדיל גם את אי-השוויון בחלוקת

ההכנסות ותגרום לאבטלה של חלק מגורמי הייצור המקומיים. בתחרות בין המדינות השונות יעד ההשקעה/הפעילות האטרקטיבי ביותר אינו זה שבו נטל המס הוא הנמוך ביותר, אלא זה שבו הערך העודף (Fiscal Residuum) שהממשלה מייצרת הוא הגבוה ביותר (בפשטות, התמורה לכספי המסים היא הגבוהה ביותר). ככל שאיכות השירותים שהממשלה מספקת עבור כל שקל מס גבוהה יותר, כך המדינה אטרקטיבית יותר. סביר שככל שהיקף ההוצאה הציבורית גדל, התועלת השולית ממנה פוחתת, בעוד שהשפעת נטל המס על הפרטים המשלמים אותו אינה פוחתת (סביר שהשפעתו השולית המעוותת של נטל המס על הפעילות הכלכלית אף גדלה עם עלייתו). לכן, החל מרמה מסוימת התועלת מההוצאה הציבורית הופכת לנמוכה מעלות תשלומי המס הנדרשים לממנה. אם המשק מצוי ברמות הוצאה כאלה, הדרך להופכו לאטרקטיבי יותר היא בהקטנת ההוצאה הציבורית ונטל המס.

נראה כי הממשלה בישראל פטורה מהתלבטות בשאלה האם ההוצאה הציבורית כבר הגיעה לרמה גבוהה מדי. כיוון שמשקל ההוצאה הציבורית בישראל כאחוז מהתוצר (על פי ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות) הוא הגבוה ביותר בעולם המפותח (תרשים 1, עמ' 49), והמדינות המפותחות פועלות בעשור האחרון להקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר שלהן, באגרסיביות רבה (תרשים 2, עמ' 50), הצורך בהקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר כדי להתחרות בהצלחה במדינות אלה ברור. זאת בפרט על רקע הגירעון הגדול והמתמשך של הממשלה ועליית נטל המס, שני גורמים בעלי השפעה שלילית על התוצר ועל גידול הפריון.<sup>8</sup> חשוב להדגיש בהקשר זה כי משקל ההשקעה הציבורית בתשתית בישראל אינו גבוה יותר מאשר במדינות המפותחות ולכן אינו ההסבר לגודל החרגי של ההוצאה הציבורית בישראל.<sup>9</sup> גודל זה משקף רמה גבוהה יותר של צריכה ציבורית (אזרחית וביטחונית) ותשלומי ריבית (לוח 1).

הוצאות הביטחון בישראל גבוהות משמעותית מאשר במדינות

8 ראו, למשל, מי סטרבצ'ינסקי ויי לביא (2001), "השפעתם של משתני המדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו – גורמי הייצור והפריון – ישראל 1960 עד 1995", סקר בנק ישראל 73, (ינואר), וכן:

R. Kneller, M. Bleaney and N. Gemmel (1999), "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries," *Journal of Public Economics* 74.

Z. Hercowitz, Y. Lavi and R. Melnick (1999), The Impact of Macroeconomic Factors on Productivity in Israel," *Bank of Israel Economic Review* 72, 103-124.

9 ראו דוח בנק ישראל 2001, תרשים 35 ותיבה 12א.



המפותחות; הפער בהוצאות אלה מסביר כמחצית מההפרש במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר בין ישראל למדינות אלה. ואולם חשוב לזכור כי: (א) גם לאחר ניכוי הוצאות הביטחון, משקל ההוצאה הציבורית בישראל גבוה מאוד בהשוואה למדינות המפותחות; (ב) הוצאות הביטחון, גם אם הן הכרחיות, "קונות" מוצר – ביטחון – שבשאר המדינות הוא מובן מאליו ואין צורך "לשלם" עבורו. לכן הוצאות אלה אינן מעניקות לישראל כל יתרון תחרותי, בעוד שנטל המס בגינן הופך את הפעילות הכלכלית בישראל לפחות אטרקטיבית בהשוואה למדינות אחרות. כלומר, העובדה שניתן להסביר חלק מהפער במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר בין ישראל למדינות המפותחות בהוצאות הביטחון אינה "עוזרת" להפוך את ישראל לאטרקטיבית יותר.

כיוון שהשירותים הציבוריים נחשפו בעקבות הגלובליזציה לתחרות בין-לאומית, יש חשיבות רבה ליעילות השימוש במשאבים שהממשלה מגייסת. היעילות צריכה להתבטא הן בהקצאת מקורות התקציב לתחומים המשפרים את כושר התחרות של המשק הישראלי (תשתיות פיזיות ואנושיות), והן בשימוש יעיל במשאבים המוקצים לתחומים אלה. בשנים האחרונות לא חל שינוי משמעותי בהקצאת המשאבים לכיוון הרצוי (לוח 2), ויעילות השימוש בהם, למשל בתחום החינוך, נמוכה בהשוואה בין-לאומית (בן-דוד, *Inequality and Growth in Israel*, (2002)).

### גירעון הממשלה והגלובליזציה

אחת השאלות המרכזיות לגבי הקשר בין הגלובליזציה למדיניות הפיסקלית קשורה ליכולתה של הממשלה לאפשר ל"מייצבים האוטומטיים" לפעול בתקופות האטה כלכלית. מחד גיסא, פתיחת השווקים הפיננסיים לתנועות הון בין-לאומיות מאפשרת לממשלה לממן גירעונות זמניים תוך עלייה מתונה יותר בשיעור הריבית בהשוואה למשק סגור. זאת מכיוון שגמישות היצע ההון במשק פתוח לתנועות הון גדולה יותר מאשר במשק סגור. מאידך, קיים החשש שהשווקים יפרשו את גידול הגירעון בתקופת האטה כשינוי פרמננטי, וכתוצאה מכך יתפתח משבר פיננסי. במצב כזה לא ניתן לאפשר את פעולת ה"מייצבים האוטומטיים" ועל הממשלה לנקוט מדיניות "פרו-מחזורית"; כלומר, להקטין את הוצאותיה (ובלית ברירה גם להעלות מסים), דווקא בתקופות של האטה.

התשובה לדילמה זו תלויה באמינות שצברה הממשלה. ממשלה המנהלת מדיניות עקיבה של הפחתת הגירעון ויחס החוב לתוצר לאורך זמן, תוכל

לשכנע את השווקים בכך שצורכי המימון משקפים החלקה של התצורות הציבורית או מימון של השקעות שיאפשרו להקטין את החוב בעתיד. לעומת זאת, ממשלה שמקיימת גירעון גדול, ולא מפחיתה אותו באופן שיטתי על פני זמן, תתקשה לשכנע את השווקים שגידול הגירעון בזמן האטה אינו פרמננטי, ולכן פרמיית הסיכון על הלוואות לממשלה תגדל והמשקיעים יפנימו בשיקוליהם את העלייה הצפויה בנטל המס. השתלבות בכלכלה הבין-לאומית מקלה גם על התושבים המקומיים להשקיע את כספם בחו"ל, ועשויה לגרום גם לתגובה מצדם בעקבות עליית פרמיית הסיכון והחשש להעלאת נטל המס העתידי. לכן, מדיניות כזו, שנתפסת כלא אמינה, תביא לתגובה מהירה וחרפה יותר של השווקים מאשר בעבר, והיא עלולה להסתיים במשבר פיננסי. כדי לצמצם את הסכנה להתהוות משבר כזה יש, לפיכך, חשיבות רבה לקביעת יעדים שאפנתיים דיים למדיניות הפיסקלית – בהתאם למקובל בעולם – ובפרט לעמידה ביעדים אלה. קביעת יעדים פיסקליים במונחים התואמים את ההגדרות המקובלות בעולם, תתרום לבניית האמינות, במיוחד בקרב משקיעים זרים שאינם מתמצאים בניואנסים של הגדרות מקומיות. התנהלות ממשלות ישראל בעשור האחרון בתחום הגירעון והחוב הציבורי לא תרמה לביסוס אמינות המדיניות. השינויים התכופים בחוק להפחתת הגירעון הביאו לכך שיחס החוב הציבורי (נטו) לתוצר לא פחת מ-1994, השנה שבה ההוצאה התקציבית לקליטת גל העלייה של ראשית שנות התשעים פחתה בשיעור ניכר – עד 2002 (תרשים 3, עמ' 51). גירעון הממשלה ב-2002 (על פי היעד החדש) גבוה מהיעד שנקבע – ומהגירעון בפועל – ב-1994; משקל ההוצאה הציבורית בתוצר לא פחת באותה תקופה. זאת לעומת מדיניות קונסולידציה אגרסיבית הרבה יותר שהפעילו המדינות המפותחות (לוח 3). כתוצאה מכך, גירעון הממשלה בישראל – המשקף את צורכי המימון בהווה ואת נטל המס העתידי – גבוה יותר מאשר בכל המדינות המפותחות (פרט ליפן). הגירעון הגדול מהווה מכשול לצמיחתו של המשק הישראלי, במיוחד משום שאינו נובע מהשקעות גדולות יותר בתשתית מאשר במדינות המפותחות.

כיוון שהמדיניות הפיסקלית בישראל בעשור האחרון לא נתנה למשק הישראלי מוניטין של התקדמות לקראת יעדים פיסקליים מספקים בהשוואה בין-לאומית, ובפרט שגם היעדים שנקבעו לא הושגו, לא עומדת לרשות המשק הישראלי כיום אותה אמינות מצטברת שתאפשר מדיניות אנטי-מחזורית או הפעלה של ימיצבים אוטומטיים, בלי להסתכן בתגובה קשה של השווקים. לפיכך, הסיכון שבפנייה ליעדים פיסקליים המבוססים על

תוואים שיפוטיים שונים, כגון גירעון 'מנוכה מחזור', או חיסכון ציבורי (על אף שיש להם יתרונות תיאורטיים רבים), גדול מדי בשלב זה, ועלול להיתפס על ידי השווקים כדרך חדשה להתחמק מהפחתת הגירעון. חשוב גם לזכור כי בישראל קיים קושי בהשגת אמינות ליעדים שניתנים לשיפוט, שכן לא קיים גוף חיצוני, דוגמת Eurostat באיחוד האירופי, שיכול לספק הערכה אובייקטיבית של אומדני התוצר הפוטנציאלי, ההשקעה הציבורית וכו'.

### המדיניות המוצעת

הבעיה העיקרית בעשור האחרון לא הייתה בעיצוב המדיניות הפיסקלית, אלא בביצועה. לכן, הדגש בשנים הקרובות צריך להיות על ביצוע המדיניות, כך שתביא לבנייה מצטברת של אמינות שתוכל לשמש את המשק הישראלי בעתות מבחן בעתיד. לצורך זה, יעדי המדיניות בשנים הקרובות צריכים להיות שקופים ופשוטים כדי שניתן יהיה לשפוט בקלות את מידת העמידה בהם. על היעדים גם להיות שאפתניים דיים כדי להתכנס לנורמות המקובלות במדינות המפותחות, שבהן מתחרה ישראל בשווקים הגלובליים.

לצורך זה מוצע שיעדי המדיניות הפיסקלית לשנים הבאות יוגדרו באופן

הבא:

- א. יוגדר יעד "אסטרטגי" למדיניות הפיסקלית. למשל, התכנסות לתקרת יחס חוב תוצר שקבעו מדינות האיחוד האירופי (60%) תוך 12 שנים – מעט אחרי תאריך היעד ביוון, בבלגיה ובאיטליה, שבהן יחס חוב תוצר הוא הגבוה ביותר מבין המדינות החברות באיחוד (ודומה לישראל).
- ב. ייקבעו תקרות גירעון פוחתות שיהיו עקיבות עם היעד האסטרטגי. בפרט, מוצע שעד 2005 יפחת הגירעון לאחוז אחד מהתוצר, על פי ההגדרה הנוכחית. בכך תצהיר הממשלה על מחויבותה ליעד המקורי שננטש עקב גידול הגירעון בשנים 2001-2002 ותראה שעלייה מחזורית בגירעון אינה הופכת לפרמננטית. כל הפחתה ביחס הגירעון לתוצר, גם בשנים שאחרי 2005, תתבצע באמצעות הקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר.
- ג. בשנים 2005-2008 יופחת הגירעון, כך שב-2008 יגיע תקציב הממשלה לאיזון. תקרות הגירעון מ-2005 ייקבעו על פי ההגדרות המקובלות במדינות המפותחות.
- ד. תקרות הגירעון לאחר שנת 2005, ובתנאי שעד אותה שנה יושגו היעדים, ייקבעו תוך התאמה למחזור העסקים. התקציב המותאם למחזור העסקים ייקבע על פי העקרונות הבאים:

1. תיקבע תחזית צמיחה רב-שנתית לתוצר. רצוי שהממשלה תדאג להקים מנגנון אובייקטיבי ובלתי תלוי פוליטית שיהיה אחראי על הערכת קצב גידול התוצר הפוטנציאלי. אם לא תתאפשר הקמת מנגנון כזה (כפי שנעשה בגרמניה, למשל), רצוי לפחות שהתחזית תיקבע על ידי צוות שיכלול כלכלנים מהמגזר הציבורי ומחוץ לו.
2. על פי תחזית זו, הצוות יקבע תחזית הכנסות ממסים ותקציב רב-שנתי של המוסד לביטוח לאומי, שתתבסס על שיעורי המס והמדיניות הנוכחיים.
3. על פי תחזית ההכנסות הממוצעת לשנים הקרובות ויעדי הגירעון, ייקבע התקציב להוצאות, וייקבעו הפחתות מס ושינויים בהכנסות שאינן ממסים. התקציב לא יותאם משנה לשנה בתגובה לשינויים מחזוריים בפעילות ובהכנסות. הדבר חשוב במיוחד לגבי השקעות בתשתית, שצריכות להתבסס על תכנון ארוך טווח ולא להיפגע מהתאמות מחזוריות.
4. הכנסות חד-פעמיות ישמשו להפחתת החוב או למימון הוצאות חד-פעמיות לתקופה מקבילה. בנוסף לרישומן, כמקובל, יתנהל בתקציב חשבון נפרד ומאוזן להכנסות ולהוצאות אלה.
5. תוגדר בתקציב רזרבה משמעותית (כאחוז תוצר) של "הוצאה מותנית ברמת ההכנסות" למקרים שבהם יתברר כי אומדן התוצר הפוטנציאלי, או ההכנסות, גבוהים מדי. רזרבה כזו תוכל גם לסייע בקביעת סדר עדיפויות בתקציב, שכן ההוצאות שיידחקו אליה יהיו אלו שהממשלה רואה כבעלות העדיפות הנמוכה ביותר.
- ה. בשל הצורך לשקם את האמינות שנפגעה בשנים האחרונות, ולאור היעד ה"אסטרטגי" בסעיף א' לעיל, ההתייחסות לסטיות מהתקרה השנתית של הגירעון לא תהיה סימטרית בשנים הראשונות (למשל עד 2006): בשנים שבהן הגירעון יפחת מהר יותר מהמתוכנן, ייקבע שהגירעון בשנה הבאה לא יעלה בכל מקרה על הגירעון בפועל בשנה השוטפת.
- ו. כדי להבטיח התקדמות מהירה ככל שאפשר בהפחתת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, ייקבע כי בכל שנה שתחזית הצמיחה ותקרת הגירעון יאפשרו גידול של יותר מאחוז אחד בהוצאה הציבורית הריאלית לנפש, יתרת המקורות תשמש להפחתת נטל המס או להפחתה מהירה יותר של הגירעון – ולא לגידול בהוצאה הציבורית.
- ז. השקעות ציבוריות: השקעות בתשתית, כגון במערכת הסעה המונית במרכז הארץ, התפלת מי ים וכו', נעשות כדאיות יותר מן הבחינה

הכלכלית-משקית כאשר המשק נמצא בשפל. העלויות הכרוכות בהעסקת עובדים נמוכות יותר כאשר תביעות השכר ממותנות. מן הצד האחר, השקעות בתשתית נעשות כדאיות פחות מבחינה כלכלית-משקית, כאשר המשק נמצא בגאות. העלויות הכרוכות בהעסקת עובדים הן גבוהות כאשר השכר גבוה.

יתר על כן, לקידום-איחור השקעות ציבוריות, על פי מחזור העסקים, יש השפעה ממתנת על התנודות בתפוקה ובתעסוקה. מרכיב זה של המדיניות הפיסקלית הולך ונעלם כאשר הגירעון המחושב בחוקי הפחתת גירעון למיניהם כולל את הוצאות הממשלה על השקעות בתשתית.

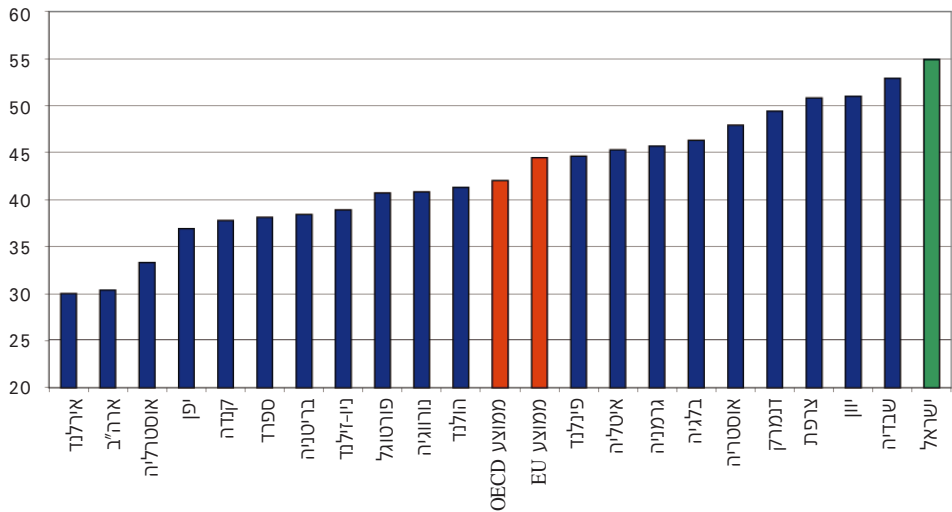
מן הסיבה הזו, וגם מן השיקול שאין לממן השקעות מעין אלה על ידי העלאת מסים, כמו שאין להוריד מסים כאשר ההשקעות פחותות, יש לדעתנו צורך לעבור לשיטה של חשבונאות המשאבים (Resource Accounting), כפי שנהוג בבריטניה. לפי שיטה זו, הנהוגה זה מכבר במגזר העסקי, כל שנה נרשם שווי השימוש בהון התשתיות כהוצאה, במקום סך ההשקעות עצמן, אשר אמורות לשמש את המשק שנים רבות. שווי השימוש מורכב מפחת ומריבית ריאלית הנוקפת על ההשקעה.

התוצאה: חוק הפחתת הגירעון יתחשב אז בערך השוטף (כגון שכר דירה) ולא בערך ההוני של ההשקעה הציבורית. הדבר יאפשר את האצת ההשקעות בתשתית ואף ישפר את מערך התמריצים להתייעלות בבחירת השקעות תשתית וניהולן. בהתאם, האלמנט האנטי-מחזורי הנ"ל שהיה חסר במדיניות הפיסקלית יוכל לחזור ולפעול.

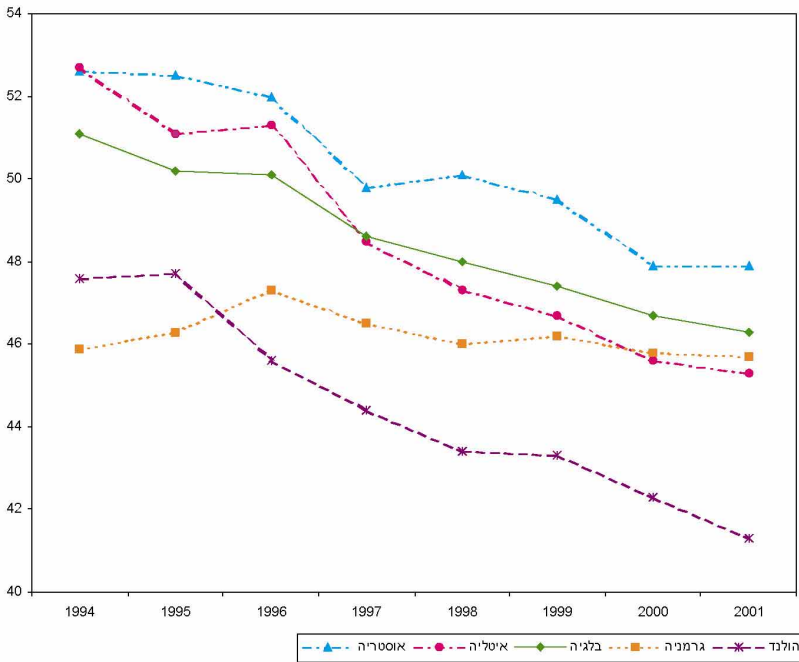
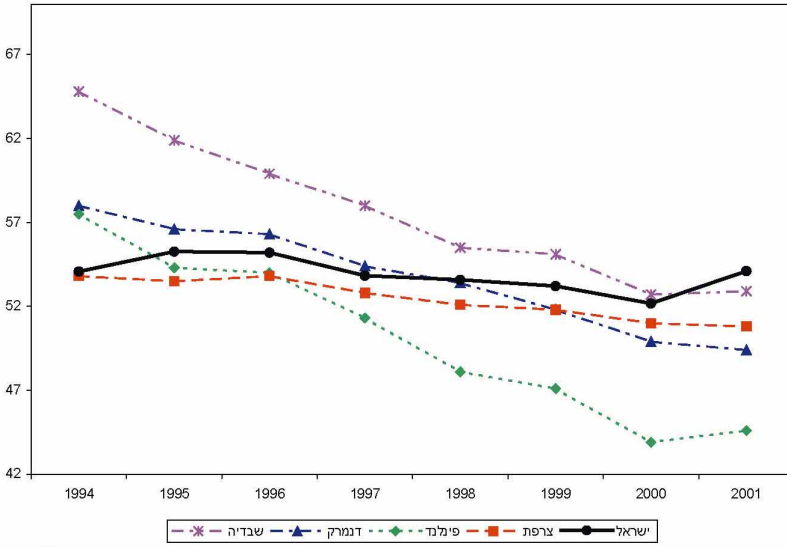
לדעת עדי ברנדר וציפי גל-ים, ההמלצה הנ"ל בעייתית מכמה סיבות:

- (1) "תרגילי חשבונאות" (Resource Accounting) אינם רלוונטיים להקלת מגבלת התקציב, שכן ממילא המשק הישראלי, כמו הבריטי, יישפט על פי כללי החשבונאות המקובלים בעולם (SNA93), ולא על פי כללי חשבונאות ייחודיים. קיימים כבר מספיק חריגים סטטיסטיים אצלנו ולא כדאי להוסיף עליהם (במיוחד על רקע הגלובליזציה).
- (2) במעבר משיטת הרישום הנוכחית לשיטה המוצעת, יש לרשום גם את "הוצאות השימוש" במלאי הון התשתיות הקיים – ולא רק בהשקעות החדשות – כדי לשמור על עקיבות. רישום כזה ממילא לא יאפשר להציג הוצאה קטנה יותר באופן משמעותי בהשוואה לשיטת הרישום הנוכחית.
- (3) השקעות בתשתית צריכות להתבסס על תכנון ארוך טווח ולא על ניצול הזדמנויות בתקופות שפל.

(4) זמן התגובה של ממשלות ותהליכי בנייה הוא כזה שלא יתאפשר להתחיל בפועל את העבודות בזמן ההאטה המחזורית. חשוב להדגיש שהעובדה שפירמות רושמות השקעות בצורה שונה אינה סיבה לשינוי גישה, שכן כללי החשבונאות הלאומית ומטרותיה שונים מאלו המשמשים פירמות. למשל, בנושא ההשקעות, החשבונאות הלאומית צריכה לשקף את ההשפעה של ההשקעות על הביקוש המצרפי, וזו משתקפת בהוצאה הנוכחית ולא ב'דמי השימוש'.

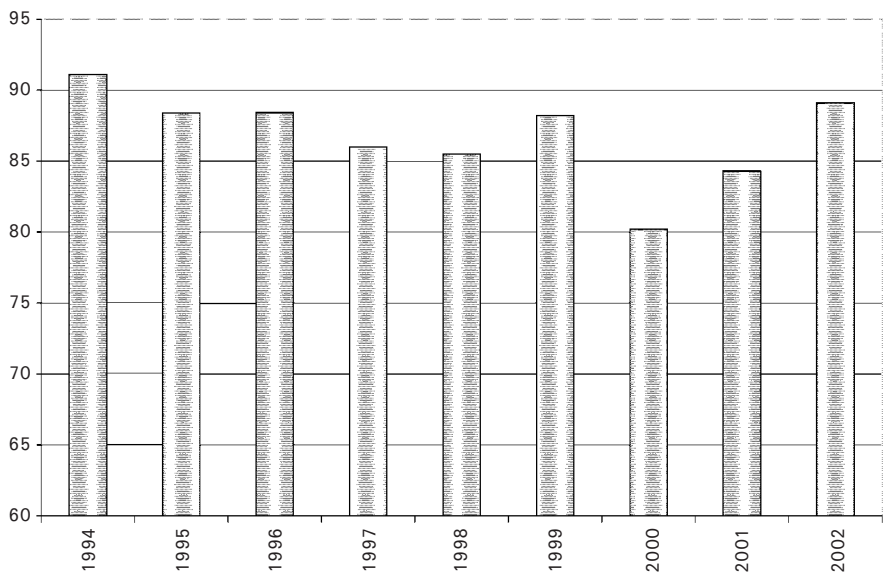


תרשים 1: משקל הוצאות הממשלה הרחבה בתוצר בישראל ובמדינות OECD, 2001



**תרשים 2: משקל הוצאה הציבורית בישראל ובמדינות ה-OECD עם המגזר הציבורי הגדול ביותר 1994-2001**

מקור: OECD Economic Outlook, No. 70



**תרשים 3:** חוב ציבורי נטו של ישראל, 1994–2002 (אחוזי תוצר)



לוח 1  
 הרכב הוצאות המגזר הציבורי – 2000 (אחוזי תוצר מקומי)

צריכה	העברות סובסידייות	ריבית	השקעה	סך הכול	
<b>29.2</b>	<b>15.5</b>	<b>0.8</b>	<b>6.9</b>	<b>2.5</b>	<b>54.9</b>
14.3	10.7	0.3	3.8	0.9	30.0
16.1	19.5	0.8	3.5	4.7	44.6
19.0	20.5	1.7	3.5	3.6	48.3
23.7	20.1	1.3	3.3	3.7	52.1
18.1	18.5	1.2	6.8	3.3	47.9
18.5	15.7	0.6	3.0	1.4	39.2
20.0	11.5	0.9	3.3	2.0	37.7
15.6	12.4	1.1	1.8	1.7	32.6
19.8	21.3	2.6	3.5	2.1	49.3
21.4	16.9	1.5	7.2	1.0	48.0
19.8	15.0	4.8	1.1	5.8	46.5
25.1	17.1	5.1	4.2	1.7	53.2
21.5	20.1	1.6	3.1	0.5	46.8
15.0	24.3	0.2	8.8	3.8	52.1
23.6	7.9	1.4	2.9	5.2	41.0
14.1	9.8	1.0	2.5	5.4	32.8
10.7	4.0	0.4	0.5	5.5	21.1
22.8	13.9	1.6	4.4	0.8	43.5
15.3	12.6	0.6	2.5	7.2	38.2
21.2	17.8	2.8	2.1	2.3	46.2
20.0	14.3	1.0	3.2	2.7	41.2
16.9	13.7	1.2	3.6	4.0	39.4
26.6	20.8	2.0	5.4	0.4	55.2
10.7	7.9	...	16.2	1.8	36.6
19.2	15.3	1.5	4.3	3.0	43.1

\* בישראל הצריכה הציבורית האזרחית 20.6% תמ"ג כולל הפרשי הצמדה על החוב הציבורי. במדינות ה-OECD הצריכה הציבורית האזרחית עומדת על 17.0% תוצר.

לוח 2

סדרי העדיפויות בהוצאות הממשלה, 2001–1996

(אחוזים מסך הכול)

2001	2000	1999	1998	1997	1996	
100	100	100	100	100	100	בטוח לאומי (נטו) <sup>א</sup>
<sup>ב</sup> 12.4	<sup>ב</sup> 12.3	<sup>ב</sup> 12.7	<sup>ב</sup> 11.9	<sup>ב</sup> 12.5	<sup>ב</sup> 12.9	חינוך <sup>ג</sup>
<sup>ב</sup> 14.9	15.6	16	15.2	15.6	11.7	בריאות <sup>ה</sup>
<sup>ב</sup> 21.4	21.9	<sup>ב</sup> 22.7	22.5	22.6	23.6	ביטחון
<sup>ב</sup> 20.5	19.4	18.9	18.5	17.9	17.4	קצבאות המוסד לביטוח לאומי
2.5	2.4	2.2	2.4	2.2	2.6	השקעות בתשתית <sup>ו</sup>
28.1	28.4	27.5	29.5	29.3	31.9	אחר

המקור: תקציב המדינה – עיקרי התקציב, תקציבים של משרדי הממשלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

- א. כולל את בתי החולים הממשלתיים אשר הוצאו מתקציב הממשלה משנת 1998; ללא מתן אשראי. הוצאות הביטוח הלאומי נכללו בניכוי תשלומי הממשלה למוסד לביטוח לאומי שנכללים בהוצאות הממשלה.
- ב. אומדן המתבסס על נתוני התקציב.
- ג. אינו כולל תשלום עבור ימי מילואים הנכלל בהוצאות הביטחון.
- ד. תקציב משרד החינוך לא כולל את תקציבי המוסדות להשכלה גבוהה.
- ה. תקציב משרד הבריאות, בתי החולים הממשלתיים, והעברות מס בריאות מהמוסד לביטוח לאומי לקופות החולים.
- ו. השקעות הממשלה בענפי המשק, למעט תמיכות במפעלים ממשלתיים, והשתתפות הממשלה בהשקעות של הרשויות המקומיות בכבישים.

## לוח 3

## הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה בישראל ובמדינות OECD, 1994–2001

ממשלה הפחתת ההוצאות בשינוי בגירעון 1994–2001 (אחוזים)	הגירעון של הממשלה הרחבה (-)			המדינה
	השינוי	2001 (אחוזי תוצר)	1994	
...	-0.6	-3.8	-3.2	ישראל <sup>א</sup>
-49.5	10.1	0.2	-9.9	יוון
81.5	14.6	3.8	-10.8	שוודיה
93.7	7.9	-1.4	-9.3	איטליה
57.5	7.8	1.1	-6.7	בריטניה
89.5	9.5	2.8	-6.7	קנדה
96.0	5.0	0.0	-5.0	בלגיה
137.2	9.4	3.7	-5.7	פינלנד
114.8	6.1	0.0	-6.1	ספרד
47.6	4.2	-1.7	-5.9	פורטוגל
75.0	4.0	-1.5	-5.5	צרפת
48.6	4.7	0.1	-4.6	אוסטרליה
94.0	5.0	0.0	-5.0	אוסטריה
64.3	4.2	0.6	-3.6	ארה"ב
118.9	5.3	1.1	-4.2	הולנד
0.0	0.0	-2.5	-2.5	גרמניה
195.5	4.4	2.0	-2.4	דנמרק
213.5	5.2	3.2	-2.0	אירלנד
...	-3.6	-6.4	-2.8	יפן
65.5	13.9	14.3	0.4	נורבגיה
...	-1.8	1.3	3.1	ניו-זילנד
<b>86.5</b>	<b>5.8</b>	<b>1.0</b>	<b>-4.8</b>	<b>ממוצע OECD</b>
<b>91.1</b>	<b>6.4</b>	<b>0.6</b>	<b>-5.8</b>	<b>ממוצע EU</b>
<b>73.9</b>	<b>7.4</b>	<b>0.6</b>	<b>-6.8</b>	<b>ממוצע מדינות בעלות גירעון גדול<sup>ב</sup></b>

המקור: OECD Economic Outlook 70, December 2001, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

- א. נתוני הגירעון בישראל אינם כוללים את הפרשי ההצמדה על החוב הציבורי.  
 ב. ממוצע של המדינות שגירעונן בשנת 1993 היה גדול מזה של ישראל.

## ד. עקרונות המיסוי

בעידן הגלובליזציה, כאשר גורמי הייצור (הון ועבודה) יכולים לנוע בחופשיות ממדינה למדינה, יש למיסוי הבין-לאומי השלכות חשובות על יעילות מיקומם של גורמי הייצור ועל אי השוויון בחלוקת ההכנסות, הן בתוך כל מדינה והן בין המדינות השונות.

העדויות האמפיריות לגבי השפעת הגלובליזציה על אי-השוויון בחלוקת ההכנסות אינן חד-משמעיות. מצד אחד, גלובליזציה יכולה לתרום לצמיחה כלכלית, אך לא ברור אם צמיחה כלכלית מגדילה או מקטינה את פערי ההכנסות. מצד שני, אין ספק כי גלובליזציה מקשה על המדינות השונות לנהל מדיניות מיסוי עצמאית, ומגבילה את יכולתן להטיל מסים גבוהים על גורמי ייצור ניידים. לכך יש השפעה שלילית על חלוקת ההכנסות.

בחיבור זה אנו מתרכזים בשאלת היעילות, דהיינו, בהשלכות של המיסוי הבין-לאומי על מיקומם של גורמי הייצור השונים. פערים בתמורה הכלכלית לגורם הייצור יכולים להשפיע על ההחלטה היכן כדאי לבעליו להעסיקו. לגבי עבודה – החלטות על הגירה אינן מושפעות רק מהשכר ומהמס המוטל עליו. אדם יכול להעדיף להתגורר במדינה א' ולא במדינה ב' גם אם השכר נטו במדינה א' נמוך יותר, וזאת מסיבות של שפה, לאום, אקלים, יציבות פוליטית, ביטחון וכיו"ב. כמו כן, ייתכן שבמדינה א' השכר אמנם נמוך יותר מאשר במדינה ב', אך במדינה א' האדם מקבל מהמדינה שירותים (כמו בריאות, חינוך וכד') בכמות רבה יותר או באיכות טובה יותר.

לכן, התמורה הכלכלית נטו היא בעלת השפעה חזקה יותר על המיקום כאשר מדובר בהון, במיוחד בהון פיננסי. במקרה זה, השיקול הבלעדי הוא התמורה נטו. בעל ההון יעדיף למקם את גורם הייצור שלו במדינה שבה התמורה נטו (לאחר מס) היא הגבוהה ביותר. המיסוי הבין-לאומי חשוב, אפוא, במיוחד בהקשר להון, ובנושא זה נתרכז כאן.

בתחום המיסוי הבין-לאומי מבחינים בין שתי שיטות קוטביות: האחת ידועה בשם השיטה הטריטוריאלית או שיטת ה-Source או ה-Origin. האחרת ידועה בשם השיטה הפרסונלית, או שיטת ה-Residence. לפי השיטה הראשונה, המדינה ממסה את כל ההכנסות שהופקו באותה המדינה, בין אם הן שייכות לתושבי המדינה ובין אם לתושבי חוץ. לפי שיטה זו, אין המדינה ממסה הכנסות של תושביה שהופקו בחו"ל. אין המדינה מחייבת במס את תושב המדינה על הכנסה מריבית שקיבל מהשקעה במדינה אחרת.

לפי השיטה השנייה, המדינה ממסה אך ורק את תושביה, אבל על כל הכנסותיהם, ובשיעור זהה, הן אם הופקו בתוך המדינה והן אם נתקבלו מפעילות כלכלית במדינה אחרת. כך, למשל, לפי שיטה זו תושב המדינה מחויב במס על ריבית שקיבל על השקעה שבוצעה מחוץ למדינה.

התיאוריה הכלכלית מלמדת שיעילות כלכלית מחייבת השוואה של התשואות ברוטו (לפני מס) על הון בין המדינה לבין שאר המדינות. אם התשואה להון בחו"ל גבוהה מאשר בארץ, כדאי מבחינה כלכלית להעביר הון מהארץ לחו"ל. תנועה כזו תגדיל את התוצר הלאומי (להבדיל מהתוצר המקומי). לעומת זאת, כאשר התשואה בחו"ל נמוכה מהתשואה בארץ, כדאי להחזיר את ההון שהושקע בחו"ל לארץ. תנועה כזו תגדיל את התוצר הלאומי. לכן, הבחירה בין שתי שיטות המיסוי צריכה להיבחן לאור השאלה איזו שיטה תביא להשוואת התשואות **ברוטו** בארץ, עם אלה שבחו"ל. תושב ישראל ישקיע בחו"ל עד אשר התשואה **נטו** שיקבל על השקעתו בחו"ל תשתווה לתשואה **נטו** על השקעתו בישראל. אם ההכנסות משני מקורות אלה של הכנסה ימוסו בשיעור שווה, אזי השוואת התשואות **נטו** תביא גם להשוואת התשואות **ברוטו**, דהיינו: ליעילות כלכלית. לכן, שיטת המיסוי הפרסונלי (שיטת ה-Residence) היא שיטת המיסוי המועדפת.

השיטה הנהוגה כיום בישראל היא בעיקרה השיטה הטריטוריאלית, אך יש בה סטיות מסוימות לכיוון של השיטה הפרסונלית. סטיות אלה מתמקדות בשלושה פריטים:

(א) הכנסה של יחיד תושב ישראל בחו"ל, ממשלח יד, חייבת במס (כמו לפי השיטה הפרסונלית), אם מדובר באותו משלח יד שעוסק בו היחיד בארץ.

(ב) הכנסה מעסק בחו"ל חייבת במס בישראל (כמו לפי השיטה הפרסונלית), אם השליטה והניהול בעסק מופעלים מישראל.

(ג) רווח הון מחו"ל של תושב ישראל חייב במס בישראל (כמו לפי השיטה הפרסונלית).

מוצע לשנות את שיטת המיסוי הנהוגה בישראל על ידי מעבר מלא לשיטת המיסוי הפרסונלית.

המעבר לשיטת מיסוי פרסונלית מחייב גם התייחסות למצב שבו השקעות נעשות לא באופן ישיר, אלא על ידי חברות אשר נרשמות ומוקמות לא בארץ התושבות (Residence), ונשלטות על ידי נישומים אשר תושבותם שונה מארץ התושבות. במקרה מסוג זה יש לבצע הרמת מסך (CFC) ולחייב במס מעבר לשיעור שליטה שייקבע, את בעלי השליטה על בסיס תושבות.

על מנת לשמור על נייטרליות של התשואה משיקולי מיסוי, יש כמובן לוודא ששיעורי המיסוי במדינת התושבות על הכנסות מהון יהיו זהים לכל סוגי ההכנסה (ריבית, דיבידנד ורווחי הון אחרים), וכן לוודא שאמנות המס הקובעות את כללי המיסוי והזכות הראשונית למיסוי תהיינה בעלות כללים זהים.

## ה. דיון בדוח הרפורמה למיסוי

דוח ועדת רבינוביץ התמקד בשלושה נושאים מרכזיים: הפחתת נטל המס הישיר על הכנסות מיגיעה אישית, במיוחד בשכבות הביניים; הרחבת בסיס המס על הכנסות מהון והאחדת שיעורי המס; מיסוי הכנסות במישור הבין-לאומי.

עקב שיקולים פיסקליים, הוועדה ממליצה ליישם את המלצותיה בפריסה על מספר שנים. הומלץ להקטין בהדרגה את שיעורי המס הישיר (מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות). שיעורי הפחתה: מי שהכנסתו בין כ-4,000 ₪ לכ-10,500 ₪ לחודש, ב-4 נקודות אחוז, מ-30% ל-26%; מי שהכנסתו בין כ-10,500 ₪ לכ-19,000 ₪ לחודש, ב-11 נקודות אחוז, מי שהכנסתו בין כ-19,000 ₪ לכ-30,000 ₪ לחודש, ב-13 נקודות אחוז, מ-50% ל-37%; מי שהכנסתו בין כ-30,000 ₪ עד תקרת הביטוח הלאומי (כ-35,000 ₪), ב-11 נקודות אחוז, מ-50% ל-39%. שיעור מס ההכנסה השולי המירבי מעל תקרת הביטוח הלאומי יהיה 49%.

שיעורי מס ישיר (באחוזים)							מדרגות מס
2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	(בש"ח לחודש)
15.76	15.76	15.76	15.76	15.76	15.76	15.76	מ-0 ל-1,970
22.76	24.76	24.76	24.76	24.76	24.76	25.76	מ-1,971 ל-3,482
26.70	28.70	28.70	28.70	28.70	28.70	29.70	מ-3,483 ל-3,950
35.70	35.70	35.70	35.70	35.70	35.70	39.70	מ-3,951 ל-4,900
35.70	35.70	35.70	36.70	37.70	37.70	39.70	מ-4,901 ל-10,400
35.70	35.70	35.70	36.70	37.70	37.70	54.70	מ-10,401 ל-10,590
43.70	46.70	49.70	50.70	54.70	54.70	54.70	מ-10,591 ל-18,840
46.70	48.70	54.70	56.70	59.70	59.70	59.70	מ-18,841 ל-30,000
48.70	48.70	54.70	56.70	59.70	59.70	59.70	מ-30,001 ל-34,820
49.00	49.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	מעל 34,821

הוועדה המליצה לקבוע מס בשיעור אחיד של 15% על הכנסות מהון כדלקמן:

רווחי הון ריאליים ממכירת ניירות ערך נסחרים, צמודים למדד או למט"ח וממכירת מניות נסחרות בבורסה; ריבית ריאלית על ניירות ערך נסחרים כאמור; ריבית ריאלית על פיקדונות בנקאיים ותכניות חיסכון הצמודים למדד או למט"ח; ריבית על פיקדונות בנקאיים וניירות ערך סחירים בחו"ל וכן רווחי הון ממכירת ניירות ערך נסחרים בבורסות בחו"ל.

הוועדה ממליצה לקבוע מס בשיעור 10% על הכנסה שקלית נומינלית הנובעת מאגרות חוב סחירות ומפיקדונות שאינם צמודים, וכן על רווחי הון ממכירת אגרות חוב כאמור.

עקב אילוצים תקציביים המליצה הוועדה להפחית את שיעורי המס על רווחי הון ריאליים ממכירת נכסים שאינם נסחרים בבורסה ל-25%. מאותם שיקולים, לא המליצה הוועדה להפחית את שיעור המס על דיבידנדים בארץ או מחו"ל, שעומד כיום על 25%. הוועדה המליצה להכיר בהוצאות מימון שנגרמו בגין ההכנסות האמורות לעיל. במקרה זה יעמוד שיעור המס על 25%. הפסדי הון בבורסה יותרו לקיזוז כנגד הכנסות מרווחי הון בבורסה, וכן כנגד ריבית על ניירות ערך סחירים ודיבידנדים ממניות סחירות.

הכנסות מחו"ל שמקורן ביגיעה אישית, ימוסו באותם שיעורים כמו הכנסות מיגיעה אישית שמקורן בישראל.

הוועדה מביאה להאחדה של שיעורי המס, וממליצה כי בעתיד תישקל האחדה מלאה של כל שיעורי המס האמורים לעיל.

בעקבות הפחתת נטל המס על הכנסות מיגיעה אישית ומיסוי הכנסות הוניות כאמור, הוועדה מעריכה את התוספת נטו להכנסה הפנויה ברמות הכנסה שונות, כדלקמן:

לוח 4

השפעת הרפורמה נטו על נישום מייצג לפי רמות הכנסה  
(מיגיעה אישית והון) (לחודש)

תוספת להכנסה נטו ב-% מההכנסה הפנויה ב-2002			תוספת להכנסה נטו			ירידה בהכנסה בגין מיסוי ההון	תוספת להכנסה מהפחתת המס על עבודה			הכנסה מהון	הכנסה מיגיעה אישית
2008	2005	2003	2008	2005	2003		2008	2005	2003		
1%	0%	0%	40	13	13	-	40	13	13	116	3,300
2%	1%	1%	62	62	22	-	62	22	22	140	4,000
3%	1%	1%	112	21	60	-	112	61	0	175	5,000
3%	1%	1%	130	59	48	32	162	91	80	210	6,000
3%	2%	1%	175	84	63	37	212	121	100	245	7,000
4%	2%	1%	220	109	78	42	262	151	120	280	8,000
4%	2%	1%	265	134	93	47	312	181	140	315	9,000
4%	2%	2%	309	158	107	53	362	211	160	350	10,000
8%	4%	1%	782	355	121	79	861	433	200	525	15,000
11%	4%	1%	1,256	517	95	105	1,361	622	200	700	20,000
13%	5%	1%	1,730	641	69	131	1,861	772	200	875	25,000
14%	5%	0%	2,203	764	43	158	2,361	922	200	1,050	30,000
15%	5%	0%	2,659	883	16	184	2,843	1,066	200	1,225	35,000
13%	4%	0%	2,607	-830	36	236	2,843	1,066	200	1,575	40,000
4%	0%	-1%	2,502	-725	141	341	2,843	1,066	200	2,275	50,000
4%	0%	-1%	1,977	-200	666	866	2,843	1,066	200	5,775	100,000
1%	-1%	-2%	-927	-850	1,716	1,916	2,843	1,066	200	12,775	200,000



**לוח 5**  
**סימולציה של תקציב הממשלה עד 2012**  
**מקורות למימון תקציב הפחתת המס על יגיעה אישית<sup>10</sup>**

		במחירי 2002									
2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003		
283,469	271,503	260,102	249,239	238,892	299,037	219,652	210,718	202,214	197,130	הכנסות	
4.4%	4.4%	4.4%	4.3%	4.3%	4.3%	4.2%	4.2%	4.6%	3.3%	(אחוזי שינוי)	
9,495	9,874	10,260	10,655	11,057	11,468	11,886	12,313	12,749	13,192	מלגות מארה"ב	
-3.8%	-3.8%	-3.7%	-3.6%	-3.6%	-3.5%	-3.5%	-3.4%	-3.4%	-14.8%	(אחוזי שינוי)	
230,435	220,052	210,137	200,669	191,628	182,993	174,748	166,875	159,356	154,221	הכנסות ממסים	
4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	3.3%	4.9%	(אחוזי שינוי)	
43,579	41,578	39,704	37,915	36,207	34,576	33,018	31,530	30,109	29,717	הכנסות אחרות	
4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	4.7%	1.3%	4.5%	(אחוזי שינוי)	
266,025	260,361	254,583	248,722	242,803	236,851	230,886	224,928	218,996	213,269	הוצאות	
2.2%	2.3%	2.4%	2.4%	2.5%	2.6%	2.6%	2.7%	2.7%	1.4%	(אחוזי שינוי)	
54,786	54,626	54,467	54,309	54,150	53,993	53,835	53,679	53,522	53,366	ביטחון	
0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	2.2%	(אחוזי שינוי)	
31,320	32,017	32,386	32,465	32,286	31,881	31,277	30,501	29,576	28,690	ריבית	
-2.2%	-1.1%	-0.2%	0.5%	1.3%	1.9%	2.5%	3.1%	3.1%	0.4%	(אחוזי שינוי)	
179,919	173,717	167,730	161,948	156,366	150,977	145,773	140,749	135,897	131,213	הוצאות אחרות	
3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	3.6%	1.6%	(אחוזי שינוי)	
17,444	11,143	5,519	517	-3,911	-7,814	-11,233	-14,210	-16,782	-16,140	איזון פיסיקלי	
24.8	18.1	12.2	6.9	2.2	-0.4	-1.4	-2.0	-2.5	0.0	שירים (בליונים)	

10 העודף/גירעון אינו כולל את הפחתת המס על יגיעה אישית ותוספת המס על שוק ההון.

# 3

## חשיפה מלאה של המשק לשוק הבין-לאומי, במסגרת הסדרי סחר חופשי וה-WTO (המשך הרפורמה)

יורם גבאי

### א. רקע

- מדיניות פתיחת המשק ליבוא חופשי של מוצרים ושירותים נועדה להשיג מספר יעדים התואמים היום את המקובל ברוב ארצות העולם:
1. הוזלה מהותית במחירי המוצרים ובחומרי הגלם ליצרן ולצרכן. ההוזלה מתבטאת גם במחירי המוצרים בייצור מקומי, עקב תנאי התחרות.
  2. הפניית גורמי ייצור, לרבות עובדים, לענפים שבהם למשק יש יתרון יחסי.
  3. ביטול "הסטת סחר" משווקים עתירי מכס לשווקים ללא מכס. הביטול מביא לחיסכון מהותי במט"ח בנוסף להשפעה חיובית במחירים.
  4. הקטנת רנטות כלכליות הניתנות למקבלי רשיונות יבוא, יבואנים ויצרנים מקומיים, זאת על חשבון כלל האוכלוסייה.
  5. הגברת התחרותיות והקטנת הריכוזיות במשק.

פורמלית, עוד בשנות השישים, אימצה מדינת ישראל מדיניות של ליברליזציה וחשיפה, תהליך שקיבל תאוצה ב-1975 בהסכם אזור סחר חופשי עם השוק המשותף, ושוב ב-1985 בהסכם דומה עם ארה"ב. בשנות התשעים, הושלמה כמעט לחלוטין המגמה של פתיחת המשק ליבוא, הפעם כלפי ארצות שלישיות.

בפועל, ובניגוד להצהרות, התהליכים היו מורכבים יותר. בעיקרון, המגמה של הורדת המכסים הייתה עקיבה בדרך כלל ואולם, במקביל, מדינת ישראל הפעילה צעדים רבים שלא תאמו את תהליך החשיפה. צעדים אלה כללו קביעת מכסות, רשיונות יבוא, הפעלת צעדי תקינה והפעלת הגנות אפקטיביות באמצעות מסי קנייה.

ככלל, אפשר לנתח שתי תת-תקופות במגמות הליברליזציה במשק:

**א. 1970–1988**

בתקופה זו אנו עדים להורדה עקיבה בשיעורי המכס ביבוא, אף לרמה של אפס ברוב קבוצות המוצרים, כלפי השוק המשותף וארה"ב (הורדת מכסים חלקית התקיימה גם כלפי שאר העולם). ואולם, במקביל, ההגנות הבלתי מכסיות גדלו מאוד, בעיקר כלפי ארצות שלישיות, אך גם כלפי השוק המשותף וארה"ב. הצעדים העיקריים שהופעלו היו:

1. הטלת הגנות מלאכותיות באמצעות מס קנייה (העלאת תוספת מכסת האחוזים והפעלת "התוספת השלישית" בהיקף רחב) אשר יצרו הגנה על הייצור המקומי כלפי השוק המשותף, ארה"ב וגם כלפי שאר העולם. ההגנה הופעלה בעיקר כלפי ענפי הטקסטיל, ההנעלה, והעץ ומוצריו.
2. הופעלה מדיניות מקיפה של הגבלת רישיונות, מכסות יבוא והגנות באמצעות תקינה.
3. מסים המהווים תחליפי פיחות הופעלו בהיקף רחב, כולל היטלי יבוא, מט"ח, נסיעות וכדומה.

התוצאה הכללית של המדיניות הלא עקיבה של הממשלה בתקופה זו הייתה שלילית למדי. שיעור ההגנה הכולל על הייצור המקומי נשאר יציב, הורדת המכס קוזה בהגדלת הרישיונות, וממילא רמת הריכוזיות והיקף חדירת היבוא נשארו בתקופה האמורה ללא שינוי. במילים אחרות, המשק לא הגדיל כלל את הפתיחות ליבוא.

התוצאה השלילית המובהקת של מדיניות זו הייתה יצירת "הסטת סחר" אשר הביאה לבזבוז כללי במט"ח ובמחירים. ישראל הגדילה מאוד את משקל היבוא מאירופה ומארה"ב על חשבון יבוא מארצות שלישיות, כלומר היא יצרה עיוות מכס אשר עודד יבוא מארצות "יקרות" בהשוואה לארצות "זולות".

**ב. 1988–2002**

בתקופה זו הופעלה בדרך כלל מדיניות עקיבה למדי של ליברליזציה ביבוא סחורות, שהתאפשרה תודות להסכמה ששררה בין משרד האוצר למשרד התעשייה והמסחר. החל משנת 1991, הצעדים העיקריים אשר הופעלו היו:

1. בוטלו ההגנות המלאכותיות באמצעות מס הקנייה. הדבר יצר חשיפה הדרגתית מלאה בענפי הטקסטיל, ההנעלה, הרהיטים, וכדומה. עיקר פתיחת המשק כצעד זה הייתה כלפי השוק המשותף וארה"ב.
2. הופעל צעד החשיפה ליבוא מארצות שלישיות תוך ביטול מוחלט של

- רשיונות יבוא והפחתה הדרגתית של המכס, צעד אשר הושלם למעשה ב-2000.
3. צומצמו ואף בוטלו הגנות היבוא, באמצעות תקינה, תהליך אשר הושלם ב-1998.
4. הופעל תהליך חשיפה הדרגתי של ענף החקלאות (במסגרת הסכם בין-לאומי שנחתם ב-1996).
5. צומצמו הגנות אחרות שהופעלו באמצעות קניות גומלין, מכרזים, וכדומה.
6. בוטלו כל תחליפי הפיחות, כולל היטל נסיעות, יבוא מט"ח, וכדומה.

התוצאה של תהליך החשיפה היה מהותי מאוד: בין 1983 ל-1999 עלו מחירי המוצרים הלא סחירים, ב-56% יותר מאשר המוצרים הסחירים, כאשר בקבוצות מוצרים שונות ההוזלה היחסית במוצרים שנפתחו לחשיפה הייתה אף רבה יותר.

עם זאת, ראוי לציין, שחלק מן ההוזלה נבע מהירידה הכלל עולמית במחירי מוצרים סחירים, לעומת מוצרים ושירותים מקומיים, ירידה שאנו עדים לה בתקופה זו. אומדן ההשפעה הספציפית של החשיפה ליבוא מארצות שלישיות מפורטת בסעיף הבא.

התוצאות החיוביות האחרות היו גם הן משמעותיות ביותר: שיעור הריכוזיות פחת מהותית בתקופה זו ושיעור חדירת היבוא למשק גדל מאוד. הסימנים כולם הראו התייעלות ממשית של המשק הישראלי, הסטת הסחר פחתה גם היא בהדרגה, ומשקל היבוא מארצות שלישיות גדל במתינות בשנות התשעים (ביחס ליבוא הכולל).

נדגיש שתהליך השלום השפיע אף הוא לחיוב על תהליך החשיפה, בעיקר עקב פתיחה והרחבה של קשרי הסחר של ישראל עם ארצות "שלישיות" בדרום מזרח אסיה, כולל מדינות מוסלמיות. באמצע שנות התשעים היינו עדים לגידול רב בפעילות בארצות אלה.

## ב. חשיפת המשק הישראלי ליבוא והשפעתם של היטלים<sup>11</sup>

### כללי

מדיניות החשיפה של ישראל, במרוצת העשור האחרון, אפשרה לצרכנים ליהנות ממחירים זולים יותר של סחורות – הן מתוצרת הארץ והן מיבוא. משמעותה של הגנה רבה מן הדרוש על תוצרת הארץ הינה העברה מקורות מצרכנים ליצרנים מקומיים, תוך פגיעה ברווחת המשק. תהליך החשיפה מעמיד את הכלכלה הישראלית על יסודות בריאים של תחרותיות ויעילות, מעודד אימוץ טכנולוגיות חדשות, מגדיל את מגוון המוצרים העומדים לרשות הצרכנים ומביא להרחבת היצוא. החשיפה גם מקטינה את האפליה בין מקורות היבוא של ישראל, מחמת מיסוי דיפרנציאלי לפי מקור (ארצות שלישיות לעומת ארצות ההסכם), מה שמוסיף אף הוא ליעילות הכלכלית. חשיפת המשק הישראלי ליבוא נעשית בשני אמצעים עיקריים: האחד – תכנית חד-צדדית לחשיפה ליבוא מתחרה מארצות שלישיות (ראו סעיף הבא בפרק זה); השני, הסכמי סחר בין-לאומיים, כדוגמת ההסכמים עם השוק האירופי המשותף, עם ארה"ב, הסכמי גאט"ט (לימים ה-WTO), וכן הסכמי סחר חופשי שנחתמו עם מדינות שונות.

בעשור החולף השתנו עד מאוד פני הסחר העולמי בעקבות תמורות רבות, כגון השינויים הפוליטיים והכלכליים במזרח אירופה ובאסיה – ובהם גם המעבר מכלכלה ריכוזית לכלכלת שוק – שינויים שמבחינת ישראל הובילו לכינון ולהרחבה של קשרי הסחר עם מדינות רבות. גם תהליך השלום בין ישראל לשכנותיה, אשר צמצם במידה רבה את השפעת החרם הערבי, תרם לכך. זאת ועוד, ערב יישום תכנית החשיפה הייתה בישראל רשימת ארצות שנאסר על יבוא מהן, מסיבות ביטחוניות ופוליטיות, רשימה שקוצרה הודות לשינויים האמורים; אלה הביאו, בשלהי שנות השמונים וראשית שנות התשעים של המאה העשרים לכינון יחסים דיפלומטיים עם כמה מהארצות ברשימה. הגידול ביבוא מהן אינו מוסבר, אפוא, רק בחשיפה ליבוא, אלא נובע גם מן המצב המדיני החדש.

התגברות כוחם של המשקים המתפתחים במזרח הרחוק ובמזרח אירופה וכן תהליך החשיפה הרחיבו את היבוא ממקורות אלה. בד בבד הועלתה גם

11 סעיפים ב' ו'ג' הועתקו מדוח שנתי של מנהל הכנסות המדינה לשנת 2000.

הטענה, כי יבוא זול מארצות מתפתחות מאיים על כמה תעשיות מסורתיות ברחבי העולם, ובהן בישראל. אותן תעשיות מבקשות את הגנת ממשלותיהם, בין השאר באמצעות היטלי יבוא (למשל, היטל היצף). היטלים אלו נועדו להגן על הייצור המקומי – לפחות לפרקי זמן קצרים וכל עוד שוררות נסיבות חריגות, כהפצה של תוצרת הנמכרת במחירי היצף (גם בשל חולשה כלכלית בארצו של היצואן). יש להישמר מפני התמשכות השימוש באותן הגנות מעבר לפרקי זמן קצרים ובנסיבות חריגות – שכן הדבר עלול לגרור את הייצור המקומי לחוסר יעילות, להשקעות שאינן כדאיות אלמלא אותה הגנה, ובעקבות זאת לפגיעה ברווחת הצרכנים.

### **תהליך החשיפה ליבוא מארצות שלישיות (1991–2000)**

תהליך החשיפה של המשק הישראלי ליבוא מארצות שלישיות (ארצות שאין לישראל הסכמי סחר חופשי אתן) החל בראשית שנות התשעים, ובמהלכו הוחלפו תחילה הגנות לא מכסיות (NTB) במכס ששיעוריו הופחתו בהדרגה. לקבוצת מוצרים של ענפי ייצור הנחשבים כרגישים ביותר לחשיפה, נקבע תוואי הפחתה הדרגתית של המכס במרוצת שבע עד תשע שנים – לעומת חמש שנים לשאר הענפים. בענפים הרגישים: טקסטיל, עץ, זכוכית, הנעלה, ברזל ועוד (לוח 2, עמ' 77) הסתיים תהליך החשיפה ב-1 בספטמבר 2000 ושיעורי המכס הגיעו עד לאותו מועד ליעדם הסופי, דהיינו: 12% על מוצרים סופיים, 8% על חומרי גלם ו-10% על מספר מועט של מוצרים. יצוין, כי משקל היבוא החייב במכס בסך היבוא לישראל עומד כיום על כ-8% בלבד.

כימות השפעתו של תהליך החשיפה על היקף היבוא, הרכבו והתפלגותו על פי אזורים גיאוגרפיים, כמו גם על רמת המחירים, אינו פשוט. במהלך שנותיה של תכנית החשיפה חלו שינויים רבים בעולם ובישראל, אשר כל אחד ואחד מהם יכול להסביר את השינויים שהתחוללו ביבוא מאז יושמה התכנית. כך, למשל, בהחלט ייתכן שהירידה החדה במחיריהם של מוצרים שנכללו בחשיפה היא תוצאה ישירה של יבוא המוצר ממקור זול יותר, או של הורדת מחירי היצרנים המקומיים עקב התגברות התחרות, הודות לתכנית החשיפה. כן עשויה ירידת המחירים להיות תוצאה של גורמים, אשר אין בינם לבין תכנית החשיפה ולא כלום, למשל, שינויים במחירים העולמיים או בשערי החליפין.

ההשפעות של האחרונים עשויות לפעול בין אם בכיוון של תכנית החשיפה

(כלומר להוזיל את המוצרים) ובין אם בכיוון הפוך. יתר על כן, יבוא מוגבר לארץ עשוי לנבוע מהסכמי סחר חופשי שנחתמו בין ישראל למדינות שלישיות (דוגמת הונגריה, תורכיה, מקסיקו, פולין ואחרות). עלייה בחלקו של היבוא מהמדינות שבתכנית החשיפה עשויה להיות תוצאה ברוכה של הסטת סחר אל מדינות שהיבוא מהן זול יותר, או פועל יוצא של שינוי בהרכב הביקושים במשק הישראלי, או בתנאים המשקיים במדינות המייצאות. כל אלה הם גורמים שאינם קשורים בתכנית החשיפה כלל ועיקר.

## הרכב היבוא

תהליך החשיפה הסיט את סחר החוץ, בהגדילו את חלקם בשוק של מוצרים מארצות שלישיות. כך לדוגמה, בשנת החשיפה האחרונה הגיע ממוצע היבוא מארצות שלישיות לכ-23% מסך היבוא, לעומת משקל נמוך יותר (16.6%) בשנים עברו (לוח 1, עמ' 76), כאשר מרביתו מגיע מדרום מזרח אסיה, סין ומזרח אירופה.

כפועל יוצא, משקלו של היבוא בחשיפה מן השוק האירופי המשותף ממשיך להצטמצם, והוא מהווה כיום כ-55% בהשוואה לכ-65% לפני כעשור. מגמה זו עולה בקנה אחד עם הירידה המתמשכת בשיעורי המכס החלים על חלק מהמוצרים, עם העלייה בכוחן הכלכלי של הארצות השלישיות, וגם עם חתימת הסכמי סחר עם חלק מהן.

השפעת תכנית החשיפה על היבוא מארצות שלישיות אינה אחידה בכל הענפים; היא מורגשת במיוחד בענפי הטקסטיל, הזכוכית, הברזל, והעץ. דיון מפורט בענפי הברזל והעץ מופיע בהמשך פרק זה.

## מחירי המוצרים

אחת המטרות המרכזיות של תהליך החשיפה של המשק ליבוא מתחרה היא להגביר את התחרות של יבוא זה עם הייצור המקומי, כדי להאט את עליית המחירים או אף להוריד מחירים בענפים שנחשפו. בטווח הקצר המהלך פוגע בייצור המקומי, בעיקר באותם ענפים המתמחים בייצור לשוק המקומי, ושנהנו עד לחשיפתם מהגנת מכסים וממגבלות מנהליות. בטווח הבינוני והארוך, נאלצים הענפים הרלוונטיים (תעשייה וחקלאות) לעבור תהליכי התאמה לשם עמידה בתחרות זו. רבים מהם הרחיבו את יצואם ולשם כך התייעלו עד כדי פיטורי עובדים, שינו את טכנולוגיית הייצור ואת שיטות הניהול והשיווק. ההסרה ההדרגתית של מכסים מעל היבוא, ובעקבותיה

הגברת התחרות ותהליכי ההתייעלות, אך התבטאו בירידת מחירי המוצרים לצרכן – הן מתחליפי יבוא והן מיבוא.

עם זאת יש לזכור, שלא רק תכנית החשיפה השפיעה על מחירי המוצרים שנחשפו – אלא גם משתנים נוספים, כגון שינויים במחירים העולמיים ובשערי החליפין. הבדיקה שערכנו לגבי מחיריהם של המוצרים בשוק המקומי, נעשתה על בסיס מדד המחירים הסיטונאיים של תפוקת התעשייה לשימושים מקומיים.<sup>12</sup>

מלוח 3 עולה, כי במרוצת שנות יישומה של מדיניות החשיפה ירד מדד המחירים היחסיים<sup>13</sup> של כל המוצרים שנחשפו ב-0.94% בממוצע שנתי. בלטו בירידת מחיריהם מוצרי טקסטיל, זכוכית, ברזל מעורגל, קרמיקה וצמיגים. לעומתם, המחירים היחסיים של סבון, רהיטים, ונייר עלו. במהלך שנת החשיפה האחרונה, שהסתיימה באוגוסט 2000, נרשמה ירידה ממוצעת של כ-1.7% במחירים היחסיים של המוצרים שבחשיפה. בלטו בירידה מחיריהם של מוצרי קרמיקה, טקסטיל והלבשה, תרופות, וצמיגים. ניתן להעריך שמדיניות החשיפה ליבוא היוותה זרז להתמתנות עליות מחירי היבוא ותחליפיהם מייצור מקומי.

יש לשוב ולהזכיר כי חרף החשיפה, בהחלט ייתכן שישנם מקרים שבהם הסיבה הדומיננטית לתזוזה במחירים נעוצה בשינויים של דפוסי הסחר של ישראל או השווקים העולמיים הרלוונטיים, שאין להם דבר עם מדיניות החשיפה.

12 הבדיקה שנערכה לגבי מדד המחירים היחסיים של המוצרים בחשיפה התבססה על מדד המחירים הסיטונאיים של תפוקת התעשייה, והכילה שתי השוואות. לפירוט ראה דוח מנהל הכנסות המדינה לשנת 1999. יצוין, כי מדד המחירים הסיטונאיים של תפוקת התעשייה יכול לשמש כמדד למחירי מוצרים המהווים תחליפי יבוא.

13 מחירם היחסי של מוצרים בחשיפה הוא היחס בין מדד המחירים הסיטונאיים של תפוקת התעשייה לשימושים מקומיים (לגבי מוצרים הכלולים בתכנית החשיפה) לבין אותו מדד למוצרים שאינם בחשיפה.



## ג. חשיפה ליבוא של תוצרת חקלאית – טרייה ומעובדת<sup>14</sup>

### רקע כללי

תהליך החשיפה ליבוא מארצות שלישיות לא כלל את ענף החקלאות ואת המזון המעובד, למעט כמה חריגים. בהסכם הסחר החופשי עם ארה"ב, החל מ-1 בינואר 1995, בוטלו כל שיעורי המכס שנותרו על יבוא מארה"ב לישראל – כולל על יבוא תוצרת חקלאית טרייה ומזון מעובד, הכפוף בחלקו להגבלות כמותיות ולהיטלים מסוימים. מכס מלא מוטל על היבוא של אותם מוצרים מכל שאר המדינות. עד תחילת 1996 הוטלו איסורים או הגבלות על יבוא מכל מקור שהוא של חלק מהמוצרים הללו.

כחברה באירגון הסחר העולמי (ה-WTO), ישראל חתומה, על הסכמי ליברליזציה בתחום הסחר בחקלאות, לפיו בוטלו בהדרגה מגבלות מנהליות על יבוא חקלאי – כרישוי או מכסות ומחירי מינימום – המומרות בשיעורי מכס הפוחתים בהדרגה. למרות ביטול המגבלות ניתן היתר להשתמש במכסות יבוא למוצרים רגישים במיוחד. בנוסף לכך נקבע, כי תופחת התמיכה בייצור החקלאי המקומי ויצומצמו הסובסידיות ליצוא חקלאי. במקביל, נמשך המאמץ לצמצם את היקף ההגנות הלא מכסיות (NTB), המשבשות את הסחר הבין-לאומי הסדיר – כגון מגבלות תקינה, חובת סימון מוצרים בחו"ל (ועוד הגנות הקיימות גם במדינות אחרות).

בהתאם להסכמי WTO החל בינואר 1996 תהליך החשיפה גם של יבוא תוצרת חקלאית טרייה ומזון מעובד. על תוצרת חקלאית טרייה הוטל מכס בשני רבדים (מעל לעלות הייצור המקומי, ומתחתיו) ונקבע מיסוי נמוך יותר כאשר מיובאת התוצרת החקלאית שלא בעונה (או בעת האמרת מחירים). על מוצרי מזון מעובד הוטל מכס גבוה הפוחת לינארית עם השנים. במהלך 2000 בוצעו מספר שינויים במכס המוטל על ענפי החקלאות הבאים: פרות וירקות טריים, עגלים, גבינות קשות ודבש.

14 בסעיף זה מופיעים בקצרה עיקרי השינויים שהתחוללו לאחרונה, הנוגעים לתוצרת חקלאית טרייה ולמוצרי מזון מעובד. פרטים נוספים ניתן למצוא בפרק י"ד של דוח מנהל הכנסות המדינה לשנת 1997.

## שינויים במכס על פרות וירקות טריים

עד תחילת 2001 הייתה שיטת המכס על פרות וירקות טריים כדלקמן (שיטת הרבדים): על יבוא במחיר ס"פ הנמוך מעלות הייצור המקומי, הוטל מכס קצוב בגובה 100% מעלות זו, בעוד שעל יבוא במחיר ס"פ הגבוה מעלות הייצור המקומי הוטל מכס בשיעור של 45% (אילו נשארה שיטה זו על כנה, היה שיעור המכס יורד בינואר 2001 ל-40%).

כתוצאה משיטת הרבדים היה כדאי ליבואנים להצהיר על מחיר גבוה מערך היבוא בפועל (תמרון מחירים) באופן שהמחיר המוצהר יעלה על עלות הייצור המקומי ונטל המס יפחת. משיקול דומה, יבואנים העדיפו ליבא מוצר איכותי ויקר יחסית, שאינו בהכרח מתחרה בתוצרת המקומית. שיטת הרבדים סייעה, אמנם, לפתוח את השוק ליבוא מתחרה של תוצרת חקלאית טרייה – אך היא עודדה דיווחים לא מהימנים של יבואנים לגבי המחירים המוצהרים של היבוא, הגבירה את תכנוני המס, ויצרה חיכוכים עם רשויות המכס.

בעקבות זאת, בראשית 2001 בוטלה שיטת הרבדים, ונקבע כי יוטל על פרות וירקות טריים מיבוא מכס קצוב בלבד בגובה 40% מעלות הייצור המקומי. במספר מקרים חריגים נקבע מכס קצוב הגבוה מהשיעור האמור, כדי לפצות במידה כלשהי את המגדלים המקומיים על הגידול הצפוי ביבוא תוצרת חקלאית טרייה.

יצוין, כי המגזר החקלאי העדיף לעבור ממכס לפי ערך (באחוזים) למכס קצוב, כיוון שכאשר יורדים מחיריו היחסיים של היבוא (למשל, בגלל ירידת מחירים בחו"ל) יש במכס קצוב לספק הגנה גבוהה יותר ליצרנים המקומיים מאשר זו הגלומה במכס לפי ערך.

## ד. תהליך החשיפה ונושא התעסוקה

מחקרים אמפיריים בין-לאומיים (מיכאלי, קוצקי, ואחרים)<sup>15</sup> מראים שתהליך חשיפה ליבוא אינו משפיע מהותית על היקף התעסוקה, אפילו בענפים שנחשפו, זאת משום שלצד הגברת התחרות של הייצור המקומי ביחס ליבוא, החשיפה מביאה להגדלת כוח הקנייה של הציבור וכן להוזלת עלויות ייצור המגדילות את התעסוקה.

15 מיכאלי, קוצקי ואחרים, ליברליזציה של סחר חוץ, הוצאת בלקוול, וושינגטון DC.

המציאות בישראל נראית בעייתית יותר. בשנים 1993-1995 המגמה עדיין לא ברורה: שיעורי הצמיחה הגבוהים מאפשרים יציבות תעסוקתית בענפים שנחשפו, ובחלק מן הענפים שנחשפו אנו אף רואים גידול בתעסוקה (אף שבשיעורים נמוכים יחסית לתוספת התעסוקה בשירותים מקומיים). במחצית השנייה של שנות התשעים אנו רואים מגמות חזקות יותר של פגיעה בתעסוקה בענפים שנחשפו, הן באופן יחסי ואפילו באופן מוחלט. השילוב של הליברליזציה ביבוא, יחד עם האטה כלכלית וגידול ביצוא הענפים המתוחכמים משאירים את "הענפים המסורתיים" מאחור: בענף הטקסטיל אנו עדים לירידה חדה בתעסוקה מבסיס 100 ב-1993 למדד של 73 ב-2000, ירידה מקבילה, חדה יחסית, בתעסוקה, אנו רואים גם בענף העץ והרהיטים ממדד 100 ב-1993 ל-87 ב-2000. בשאר התחומים שנחשפו, התעסוקה יציבה יחסית ואף עם עלייה מסוימת (בעיקר בענף הגומי והפלסטיקה). נציין שבתקופה האמורה (1993-2000) אנו עדים לגידול רב בתעסוקה בענפים הבלתי סחירים המוכרים שירותים בארץ: בתחבורה ותקשורת עליה של כ-40%, בתעסוקה בשירותי בריאות כ-30% ובשירותים עסקיים כ-86%, מה שמבטא ירידה יחסית משמעותית בתעסוקה, בכל הענפים שנחשפו.

## ה. חלופות לנסיגה מהליברליזציה במוצרים

הקשיים הפיננסיים והגידול בשיעורי האבטלה הפורמליים והלא-פורמליים (כולל אבטחת הכנסה) מעלים תהייה ביחס לאפשרות לשמור על צעדי הגלובליזציה בתנאים של מלחמה מתמשכת ומתגלגלת. השאלה הבסיסית היא האם ראוי לבצע כבר עכשיו נסיגה חלקית והדרגתית מן הגלובליזציה וזאת בתחומי שוק ההון, המט"ח והמוצרים, או להמשיך במציאות הקיימת אשר תוביל ליציבות או לחלופין למשבר חמור, ואז הנסיגה תהיה תחת לחץ האירועים וממילא השיקולים הרציונליים יהיו פחות משמעותיים. פחות משמעותיים.

ננסה לבחון מספר צעדים אפשריים לנסיגה מגלובליזציה בתחום המוצרים ונבחן את תוצאותיהן האפשרויות:

### הטלת מכס מגן על יבוא מארצות שלישיות

מהלך זה יביא לייקור מוצרים סופיים, מוצרי ביניים וחומרי גלם שיש בהם ייצור מקומי. השפעת התעסוקה של צעד זה מעורבת. מצד אחד, מכסי

ההגנה יגדילו תעסוקה לפחות בזמן הקצר, מאידך, ייקור מוצרי ביניים וחומרי גלם יפגעו ביכולת התחרות של היצרן המקומי עם יבוא מארצות ההסכם (שוק וארה"ב) ויקשו על היצוא להתחרות בחו"ל. (מדינות השוק וארה"ב רוכשות את רוב חומרי הגלם ומוצרי הביניים מארצות שלישיות). ההשפעות השליליות של הצעד האמור ידועות: הסטות סחר, הורדת רמת החיים של הציבור, בזבוז מט"ח והקטנת יעילות. במקרה זה ברור שהציבור יצא נפסד ממהלך זה.

### **מכס מגן על יבוא מוצרים סופיים**

צעד זה סובל מן החסרונות המתוארים לעיל. יתרונו בכך שהוא נמנע מייקור של חומרי גלם ומוצרי ביניים ולכן השפעתו נטו, בתחום התעסוקה, נראית חיובית (להוציא השפעה שלילית של ירידה בכוח הקנייה של הציבור ותגובת מדינות חוץ).

### **היטלי ביטחה ותקינה**

ניצול היטלים אלה, ושימוש מחודש בתקינה, כאמצעי הגנה על הייצור המקומי, משמעותו הגנה דיפרנציאלית ובדרך כלל (בהיטלי ביטחה) מוגבלת בזמן. היתרון של צעד זה, כמו גם חסרונו, נובעים מאותו גורם, חלקיות הצעד ומיקודו בתחומים שהממשלה רוצה בהם. יתרון נוסף לזמניות הוא שחברות ימנעו מהשקעות חדשות בענפים הבלתי יעילים משום שלאחר זמן יבוטלו ההיטלים וההגנות המלאכותיות. עם זאת, מהכרת המערכת הפוליטית בישראל, עולה חשש מבוסס שצעדים אלה ינוצלו לרעה להגנה על כוחות חזקים, מונופוליסטיים בעיקרם, במשק (מלט, לבידים, ברזל ופלדה) ובכך יהיה שימוש לרעה במכשיר זה, כנגד הצרכנים ולהגדלת הכוח המונופוליסטי על חשבון הצרכנים המקומיים, ללא השפעה מוכחת על התעסוקה.

## **ו. היטל היצף וביטחה בישראל – ניסיון העבר בישראל<sup>16</sup>**

תהליך פתיחת המשק הישראלי ליבוא מתחרה – שכלל מלבד הפחתה הדרגתית של שיעורי המכס גם את ביטול הצורך ברשיונות יבוא לרוב המוצרים, בד בבד עם יישום הסכמי סחר בין-לאומיים, הגדיל משמעותית

16 סעיף זה הועתק מהדוח השנתי של מנהל הכנסות המדינה לשנת 2000.

את האפשרות לייבא מוצרים מסובסדים או במחירי היצף. במקביל לתחילת תכנית החשיפה נחקק חוק היטלי סחר (התשנ"א-1991), המאפשר להתגונן באמצעות היטלים שונים (היטל היצף, היטל ביטחה והיטל משווה) נגד סחר לא הוגן.<sup>17</sup>

היצף מוגדר כמצב שבו מחיר היבוא של סחורה המגיעה ארצה נמוך מהמחיר המקובל בארץ המקור או במקרים אחרים מהמחיר במדינה שלישית, או מעלות הייצור בתוספת רווח סביר. שר המסחר והתעשייה רשאי להטיל, באישור שר האוצר, היטל היצף על יבוא טובין בהיצף – אם נגרם נזק, או עלול להיגרם נזק ממשי לענף יצרני או להתפתחותו. היטל ההיצף יהיה עד גובה ההפרש שבין המחיר המקובל לבין מחיר היצוא לארץ.

חוק היטלי הסחר מאפשר להטיל גם היטל ביטחה, בין השאר כדי להגן על הייצור המקומי מפני יבוא מתחרה, גם כאשר היבוא אינו בהיצף – בהתחשב בתועלת למשק הנובעת מהיבוא. היטל ביטחה שכיח יותר במקרים שבהם חלה ירידה חדה במחיר העולמי.

היטלים אלו נועדו להגן על הייצור המקומי לפרקי זמן קצרים ובנסיבות חריגות, כהפצה בשוק העולמי של תוצרת הנמכרת במחירי היצף – למשל, מחמת שפל כלכלי בארצו של היצואן. יש להישמר מפני התמשכות השימוש באותן הגנות, בנסיבות לא מוצדקות, שכן הדבר יוביל לחוסר יעילות בייצור המקומי, להשקעות לא כדאיות ללא אותה הגנה, לפגיעה ברווחת הצרכנים, וכדומה. ריבוי הפניות להטלת היטלי סחר, כהיטל היצף במקרה של סחר לא הוגן או היטל ביטחה לרגל ירידות חדות במחיר העולמי, אינה ייחודית לישראל – אלא מהווה תופעה כלל עולמית, שהוצאה בעקבות הליברליזציה בסחר החוץ (בדומה לתכנית החשיפה בישראל) ובעקבות המשברים הכלכליים העולמיים.

בהמשך הדיון ישנה התייחסות לכמה מוצרים מיבוא, שעליהם הושטו בשנים האחרונות היטלי היצף וביטחה. הם ממחישים את מורכבות השיקולים העומדים בבסיס ההחלטות. מחד, הרצון לשפר את רווחת הצרכנים המקומיים – למשל באמצעות הפחתת שיעורי המכס והסרת מגבלות לא מכסיות על היבוא ומאידך, יש לוודא שהתעשייה המקומית המייצרת תחליפי יבוא לא תעמוד בפני תחרות בלתי הוגנת, בניגוד לכללי

17 הרחבה ניתן למצוא אצל זוסמן, נ. (1999), "היבטים כלכליים של היטל היצף", **הרבעון הישראלי למסים**, כרך כ"ו גיליון 103, עמ' 69-84.

הסחר המקובלים בעולם. יש להבטיח לה הגנה, ולו גם לזמן קצוב, שתאפשר לה להסתגל לשינויים בשוק העולמי.

נוכח העובדה שתהליך בדיקת הבקשות להטלת היטלי סחר מורכב וארוך, אנו עדים לאחרונה לתופעה חדשה: לא אחת מעדיפים יצרנים מקומיים לפנות בבקשה להטלת מכס קבוע במקום היטל זמני. זהו מהלך פשוט יחסית, אך מנוגד למדיניות החשיפה של המשק הישראלי לתחרות של יבוא – ועל כן פוגע באמינות מבצעי המדיניות, ועלול אף להוות תקדים מסוכן לעתיד. להלן שלוש דוגמאות לניסיון להביא, בשנים האחרונות, להטלת מגבלות על היבוא ממקורות שונים. גם כאן הוגשו בקשות להטלת מכס.

## ברזל

כמה תהליכים הכבידו, בשנים האחרונות, על יצרני הברזל המקומיים: נרשמה ירידה חדה במחירי הברזל בעולם; הרשות הפלשתינאית עודדה יבוא ברזל מחו"ל, כיוון שהיא נהנתה עד לאחרונה מהחזרי מס קנייה רק על היבוא ולא על רכישות מייצור מקומי בישראל<sup>18</sup>; נחתם הסכם סחר עם תורכיה, שבעקבותיו בוטל המכס על יבוא ברזל משם בראשית 1998 – מה שהביא ליבוא מסיבי משם, שכיום מהווה את רוב יבוא הברזל לארץ. בסופו של דבר, נאלצו היצרנים המקומיים להוריד מחירים, הן לצרכנים בארץ והן לצרכנים ברשות הפלשתינאית, ולטענתם הענף נמצא על סף קריסה (אחד מהמפעלים פועל כיום בליווי כונס נכסים).

נסיבות אלה הובילו את יצרני הברזל המקומיים לפנות למשרד האוצר ולמשרד התעשייה והמסחר בבקשה להטיל היטל ביטחה על יבוא ברזל מתורכיה. משרד התמ"ס החליט שלא להטיל היטל ביטחה, ותחת זאת גיבש – בראשית שנת 2000 – הסכם מרצון עם ממשלת תורכיה, המגביל את היקף יבוא הברזל משם. להערכתנו, להסכם זה הייתה תרומה ממשית לעלייה של כ-6% במחירי הברזל בארץ במחצית הראשונה של שנת 2000, הואיל וקיים מרכיב נוסף של הגנה על הייצור המקומי, הלא הוא תוספת מכסת אחוזה (בשיעור של 40% על יבוא ברזל מכל המקורות). עד לאחרונה מס הקנייה האפקטיבי על ברזל מיובא היה 21%, בהשוואה ל-14% בלבד בייצור המקומי. לאחר הפחתת מסי הקנייה ובכללם על ברזל, באוגוסט 2000, עומד

18 החל מסוף שנת 2000 זכאית הרשות הפלשתינאית להחזר מס קנייה גם על רכישות מייצור מקומי בישראל. באוגוסט 2000 הופחת מס הקנייה על ברזל, כך שהמניע של הרשות להעדיף יבוא מחו"ל קטן.

מס הקנייה האפקטיבי על 7% ו-5%, בהתאמה.<sup>19</sup> משהופחתו מסי הקנייה על ברזל עד ל-5%, שוב אין תוספת מכסת האחוזים מהווה עוד הגנה של ממש על הייצור המקומי.

התייצבות מחירי הברזל בעולם על רמתם הנוכחית בשנים האחרונות עשויה לרמז לכך, שאין המדובר בתופעה חולפת – מה שמוליך לסברה שיכולתה של התעשייה המקומית לשרוד לאורך זמן, גם לאחר תהליכי התייעלות מקיפים שעברו עליה, אינה מובטחת כלל. יכול להיות שתעשייה זו סובלת מחסרונות יחסיים, שאינם ניתנים לשינוי בתנאים שבהם היא פועלת (למשל שכר עבודה גבוה יחסית) – ורק הגנות מפני יבוא מתחרה מנעו את קריסתה, הגנות שככל הנראה אינן משרתות בטווח הארוך את טובת המשק.

### עץ ולבידים

ענף העץ זכה, עד לתחילת שנות התשעים, להגנה ממשלתית מפני יבוא מתחרה – באמצעות רשיונות יבוא ותקנים מגבילים. גם הקרטל בענף הלבידים, שהיה קיים עד לשנת 1990 מנע כניסת יצרנים חדשים לענף והפעיל שדולה למען הגנה על תוצרת הארץ. פירוק הקרטל, ביטול התקנים המגבילים יבוא לבידים, והפחתת מכס הדרגתית במסגרת תכנית החשיפה – שלושת אלה הביאו לנסיקה בהיקף היבוא של חומרי הגלם על חשבון הייצור המקומי. נוסף לזאת, המשבר הכלכלי בדרום מזרח אסיה יצר שם עודפי היצע והוביל לירידת מחירי הלבידים, דבר שחייב את היצרנים למצוא שווקים חדשים ליצוא מוצריהם. גם הייסוף בשערי החליפין הרלוונטיים הפך את היבוא של אותם לבידים מדרום מזרח אסיה לאטרקטיבי.

באוגוסט 1998 הוטל היטל ביטחה על יבוא לבידים מארצות שלישיות. היטל הביטחה המקורי הוטל רק לשנה ונכללה בו הפחתה הדרגתית בגובהו, מאז ינואר 1999 ועד לתום השנה בספטמבר 1999. מגבלת הזמן נועדה לבחון אם אותה רמת מחירי יבוא תתמיד לאורך זמן. להיטל המופחת הייתה השפעה מועטה על היקף היבוא ועל רמת המחירים, שכן היבוא מהמזרח הרחוק (בעיקר מסין) עדיין כדאי, על אף שמחירי ההובלה מסין גבוהים משמעותית מאשר אלה מאירופה.

ב-1999, עלה משקל יבוא הלבידים מסין מכ-8.5% מכלל היבוא וכ-4%

19 יצוין, כי במקביל להפחתת המס באוגוסט 2000 נרשמה ירידה של 5.3% במחיר הברזל בדצמבר 2000 לעומת יולי 2000.

מסך צריכת הלבידים בארץ, לכשליש מכלל היבוא. בשנת 2000 נרשמה הסטת סחר משמעותית של יבוא לבידים לטובת ארצות שלישיות וכ-17% מסך כל צריכת הלבידים בארץ ב-2000. לאחרונה מחירי הלבידים מסין נמוכים אף מאלה שנרשמו בעת הטלת היטל הביטחה באוגוסט 1998, לאחר צניחת המחירים בעקבות המשבר בפעילות הכלכלית בדרום מזרח אסיה. התעשיינים חזרו ופנו למשרד התמיס בבקשה לסייע לתעשיית הלבידים, בין היתר באמצעות הטלת היטל ביטחה או היצף. גם לענף ייצור הלבידים בארץ, בדומה לענף הברזל, אין יתרונות יחסיים ולכן יקשה עליו לשרוד לאורך זמן. סגירתם של כמה מפעלים המייצרים לבידים כחומרי גלם לתעשיית העץ הותירה עוסקים בודדים בענף. תהליך זה עשוי לסייע לענף לשמור על כושר התחרות.

## שמרים

הסכם הסחר שנחתם עם תורכיה, ונכנס לתוקפו בראשית 1998, הביא לגידול משמעותי בהיקפי הסחר עם מדינה זו, ובכלל זה ביבוא השמרים (בעיקר הלחים). המפעל המקומי, המהווה מונופול בתחום, נאבק להטלת מגבלות על יבוא שמרים לחים מתורכיה. בסופו של דבר, הבקשות להטלת היטלי ביטחה ומכס הושבו ריקם, אולם בסוף שנת 2000 הטיל הממונה על היטלי סחר במשרד התמיס היטל היצף זמני (ערובה זמנית) בשיעור גבוה.

## ז. קניית גומלין ומכרזים ממשלתיים

הפעלת צעדים בתחום זה אפשרית ויכולה לעודד ייצור מקומי, גם אם תבוא על חשבון יעילות ומחירים. צעד זה יכול להביא, עם זאת, לתגובה מצד מדינות אחרות, כך שהיצוא הישראלי ייפגע במכרזים בין-לאומיים. בנוסף, עליית מחירים הנובעת מכך היא שוות ערך לעלייה בנטל המס על הציבור ולפגיעה בכוח הקנייה שלו.

## ח. סיכום והמלצות

להערכתנו, נסיגה מן הגלובליזציה בתחום המוצרים תביא לנזקים מקור-כלכליים משמעותיים (מחירים, יעילות, מט"ח) ללא תוספת תעסוקה משמעותית, אם בכלל.



בהנחה שנמשיך ונקיים את הסכמי המכס עם השוק האירופי ועם ארה"ב, נסיגה מהחשיפה ביבוא בארצות שלישיות לא תהיה אפקטיבית ממש ביצירת תעסוקה ואף תפגע ביכולת התחרות של היצוא הישראלי לשוק ולארה"ב, וביבוא המתחרה ממדינות אלה (הן רוכשות חומרי גלם ומוצרי ביניים מארצות שלישיות).

מומלץ לכן לשמור על הישגי תהליך החשיפה ולפעול ספציפית נגד יבוא רק כאשר יש הוכחות מוחלטות לטענת היצרן.

**לוח 1**  
**התפלגות יבוא הפריטים הכלולים בחשיפה לפי גושי ארצות**  
(באחוזים)

שנת בסיס 1991	שנה 5 1996	שנה 6 1997	שנה 7 1998	שנה 8 1999	שנה 9 2000	האזור
64.9	65.5	64.0	63.2	58.1	51.6	שוק אירופי משותף
4.3	4.6	4.6	4.4	5.7	5.6	אפטי"א
3.2	2.2	2.6	3.2	5.8	7.9	שאר אירופה
14.2	16.5	15.7	13.9	12.8	12.8	ארה"ב
1.2	0.5	0.4	0.7	0.9	0.7	קנדה
8.3	6.8	8.4	8.6	9.4	10.6	דרום מזרח אסיה
0.1	0.4	0.5	0.7	1.0	1.3	הודו
0.0	1.3	1.8	2.9	3.9	6.3	סין
2.4	1.3	1.3	1.6	1.3	1.8	יפן
0.1	0.2	0.3	0.3	0.5	0.6	שאר אסיה
0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	מרכז אמריקה
0.4	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	דרום אמריקה
0.9	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	אפריקה
0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	אוקיאניה
0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	לא מסווגות
16.6	13.4	15.7	18.4	23.4	30.0	סך כל הארצות השלישיות
853	2,903	2,778	2,711	2,554	2,662	סך הכול (במיליוני ש"ח במחירים שוטפים)

מקור: מל"מ מערכות בע"מ; עיבודי אגף כלכלה והכנסות המדינה.

לוח 2

משקל וערך היבוא של מוצרים בחשיפה מארצות שלישיות\*

(באחוזים ובמיליוני דולר)

שנת החשיפה (8/2000-9/1999)	שנת החשיפה הקודמת (1999)	שנת הבסיס לחשיפה (1991)	שנת החשיפה הקודמת (1999)	שנת החשיפה הקודמת (1999)	תיאור הפריט
8.5	36.6	37.7	6.7	6.7	חוטנים
64.7	34.4	37.2	30.5	30.5	בדים
152.2	42.0	23.0	8.6	8.6	פריטי לבוש
15.2	64.2	50.1	53.5	53.5	שמיכות כלי מיטה ווילונות
24.3	68.3	52.9	18.9	18.9	ברזל ופלדה לבניין (ח"ג)
11.9	46.5	33.8	9.2	9.2	תשומות ביניים מברזל, פלדה וחומרי בניין
4.5	22.8	14.8	46.8	46.8	עץ (סיבית ולבידים)
78.9	46.8	39.8	11.5	11.5	הנעלה
23.7	68.5	61.2	42.5	42.5	כלי קרמיקה
2.7	29.5	29.0	0.2	0.2	זכוכית (לוחות)
30.9	29.8	20.6	8.6	8.6	מנועים חשמליים ומוליכים
3.4	2.9	3.6	2.5	2.5	מוצרי מזון
9.8	3.6	3.9	0.7	0.7	תרופות ומוצרי פרמצבטיקה
0.4	8.2	4.8	0.0	0.0	דשנים
1.7	2.1	1.6	1.2	1.2	קוסמטיקה
7.2	9.4	9.8	0.3	0.3	סבון ודטרגנטים
1.9	13.0	13.1	14.1	14.1	לוחות וסרטי צילום
1.4	12.0	7.7	7.3	7.3	פלסטיק (מעורב)
36.2	49.8	48.9	10.1	10.1	צמיגים ואבובים
7.9	62.6	61.6	53.3	53.3	עור ומוצרי
11.7	14.5	11.9	3.5	3.5	נייר
3.1	25.2	33.2	6.4	6.4	דברי דפוס
4.1	38.2	39.7	56.3	56.3	פריטי טקסטיל שונים
24.1	23.5	19.1	0.6	0.6	אריחים וכלים סניטריים מקרמיקה
14.5	36.7	33.4	1.0	1.0	זכוכית ביטחון ומוצרי זכוכית
17.5	22.6	13.0	15.4	15.4	תכשיטים
11.3	51.0	48.4	14.1	14.1	כלים מנחושת, חמרן ומתכת פשוטה
14.7	56.5	47.9	20.2	20.2	מזגנים
25.0	45.6	30.1	1.6	1.6	מקררים
63.6	32.2	24.5	18.6	18.6	ציוד מכני וחשמלי
7.2	26.6	22.5	11.6	11.6	משקפיים ומסגרות
0.3	20.4	41.3	52.4	52.4	שעונים
49.7	18.4	13.8	27.3	27.3	רהיטים
43.7	63.5	60.8	54.5	54.5	צעצועים
3.7	31.5	20.9	10.4	10.4	מכשירים אופטיים ומכשירי מדידה
0.7	27.5	19.3	7.0	7.0	שטיחים וכיסויי ריצפה
22.5	41.7	39.4	32.0	32.0	שונות

מקור: מל"מ מערכות בע"מ; עיבודי אגף כלכלה והכנסות המדינה.

\* משקל היבוא מארצות שלישיות מהיבוא שבחשיפה מכל המקורות.

## לוח 3

התפתחות המחירים הסיטונאיים של תפוקת התעשייה לשימושים מקומיים<sup>א</sup>  
(שיעורי שינוי שנתיים, באחוזים)

שנה 2 'ספט	שנה 3 'ספט	שנה 4 'ספט	שנה 5 'ספט	שנה 6 'ספט	שנה 7 'ספט	שנה 8 'ספט	שנה 9 'ספט	ממוצע 'ספט 1991	תחיליפי יבוא הכלולים בחשיפה
עד אוגוסט	עד אוגוסט	עד אוגוסט	עד אוגוסט	עד אוגוסט	עד אוגוסט	עד אוגוסט	עד אוגוסט	עד אוגוסט	
-4.21	4.05	-4.54	-2.48	-2.34	0.12	-2.37	-2.68	-2.33	טקסטיל
-6.03	0.87	-9.80	3.82	-3.59	2.94	1.54	-8.52	-1.79	הלבשה ברזל ופלדה
-6.47	-3.40	1.98	-20.17	-0.90	-8.12	-11.47	3.01	-4.97	מעורגלים ומותכים
-1.28	1.88	2.85	0.98	0.07	0.45	-1.44	-3.38	0.47	ברזל ופלדה יצוקים
-2.25	-11.39	6.91	-14.33	-0.99	-9.78	-1.22	-0.54	-3.48	צינורות מתכת
-5.24	-1.51	-2.92	-3.31	-3.68	0.48	-3.02	-0.66	-2.20	עור ומוצריו
-10.58	0.48	-0.98	-0.49	-3.91	-0.90	0.36	-16.27	-3.20	מוצרי קרמיקה
-5.43	-6.68	4.65	-2.01	-3.29	1.75	-4.17	-0.42	-2.28	זכוכית ומוצריה מנועים חשמליים
-3.91	-2.97	7.06	-1.23	1.78	-9.91	-2.05	-4.07	-2.39	ומוליכים
-5.31	-5.70	3.63	-0.87	-6.05	4.26	-5.06	-2.48	-2.37	צמיגים ואבובים
-4.67	-3.63	10.45	-5.37	-1.88	-1.22	-0.85	2.85	-1.35	פלסטיק ומוצריו
2.64	2.87	-5.52	0.31	0.06	0.70	-2.14	-4.35	-0.17	תרופות
6.83	0.02	5.71	2.19	3.07	3.82	1.16	-1.96	2.19	סבון ודטרגנטים
-0.01	5.55	13.60	-5.01	0.25	6.19	0.17	6.61	2.25	נייר ומוצריו
0.38	-1.18	3.43	2.85	2.51	4.42	2.83	-1.76	2.06	רהיטים
0.56	-1.99	-3.53	8.40	-4.22	-0.46	0.28	-2.99	-0.55	מכשירי אופטיקה
4.68	8.49	12.34	6.48	5.81	2.39	8.68	1.77	6.43	מדד מוצרים בחשיפה <sup>ב</sup>
7.63	8.15	10.78	8.54	6.96	1.24	9.41	3.08	7.17	מדד מחירי תפוקת התעשייה הכללי <sup>ב</sup>
8.57	8.05	10.29	9.31	7.38	0.81	9.68	3.56	7.43	המדד הכללי ללא מוצרי חשיפה <sup>ב</sup>
-3.58	0.41	1.85	-2.58	-1.46	1.56	-0.92	-1.74	-0.94	מדד המחירים היחסי של מוצרים בחשיפה

מקור: מ"מ מערכות בע"מ; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; עיבודי אגף כלכלה והכנסות המדינה.

- א. מנוכים בשינוי במדד המחירים לצרכן, אלא אם כן צוין אחרת.  
 ב. ללא ניכוי במדד המחירים לצרכן. הנתונים מיועדים להשוואת חתך בלבד ואין להשוות בין שנים. שיעור השינוי השנתי במדד מחירי תפוקות התעשייה ליעדים מקומיים של מוצרים בחשיפה מחולק בשיעור השינוי השנתי של המדד ללא מוצרים בחשיפה.

## העובדים הזרים ערן ישיב

### א. רקע: הפרספקטיבה הבין-לאומית

תופעה כלכלית בולטת ומתחזקת ברחבי העולם, במיוחד במערב אירופה ובארה"ב, היא הגירה של עובדים ממדינות עניות למדינות עשירות והשתלבותם בעבודה בענפים עתירי עבודה לא מיומנת. להמחשה, להלן מספר נתונים הלקוחים מהפרסום (Trends in International Migration OECD 2001): כ-12% מכוח העבודה בארה"ב מורכב מעובדים זרים; בגרמניה כ-9%, ובצרפת כ-6%. כ-1.4 מיליון איש מהגרים מדי שנה לאירופה וכ-2.8 מיליון לארה"ב. כך, למשל, זורמים לארה"ב עובדים ממקסיקו; לקנדה זורמים עובדים מסין, מהודו, מפקיסטן ומהפיליפינים; לבריטניה מהודו ומפקיסטן; לגרמניה מיוגוסלביה (לשעבר), מפולין ומתורכיה; לצרפת ממרוקו, מאלג'יריה, מתורכיה ומתוניסיה; ולאיטליה מאלבניה, ממרוקו, מיוגוסלביה (לשעבר) ומרומניה. הבעיות הכרוכות בהתפתחויות אלו הן בראש סדר היום של מדינות רבות, כפי שמדגים הציטוט הבא ממאמרו של הפובליציסט ג'ים הוגלנד (Jim Hoagland), שפורסם בעיתון הושינגטון פוסט ב-27 במאי 2002:

הגירה, גזע, ופשע תופסים מקום גדל והולך בסדר היום הפוליטי של אירופה, על חשבון ענייני כלכלה וביטחון כלליים, שיצאו למעשה מהמשחק עם תום המלחמה הקרה ותחילת השימוש במטבע האחד. לבעיה האירופית פנים רבות והיא מורכבת מירידה בשיעורי הילודה הלאומיים, ממסות של זרים שאינם נקלטים בתרבות המקומית, מתלות ביתרונות של מדינת רווחה וכמו כן מגל של פורעי חוק ופשע פרטי שמתפשטים מזרחה בתחומה של ברית המועצות לשעבר. גורמים אלה, או במילים אחרות, הגורם האנושי, מציתים פחדים בלב מנהיגי אירופה, פחדים שרק לעתים רחוקות זוכים להתייחסות ישירה מצדם.

## ב. העובדים הזרים בישראל

תופעה זו לא פסחה על ישראל כפי שמודגם בלוח 1 ובתרשימים 1 ו-2-  
הלקוחים מדוח בנק ישראל לשנת 2001:

### לוח 1

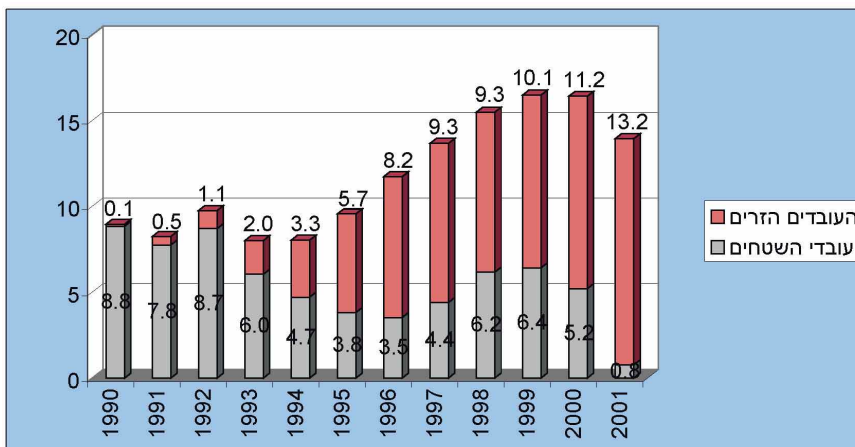
#### אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה, 1998-2001 (ממוצעים שנתיים, אלפים)

העלייה או הירידה לעומת השנה הקודמת								
2001	2000	1999	1998	2001	2000	1999	1998	
117.9	128.2	115.6	112.5	4604.5	4486.6	4358.4	4242.8	האוכלוסייה בגיל העבודה <sup>א</sup>
68.5	69.9	79.3	58.4	2503.5	2435	2345.8	2265.8	כוח העבודה האזרחי <sup>א</sup>
19.3	5.3	15.1	26.5	233.1	213.8	208.5	193.4	הבלתי מועסקים <sup>א</sup>
-1.5	97.5	93	72.3	2531.8	2533.3	2435.8	2342.8	סך כל המועסקים <sup>ב</sup>
48.8	84.6	64.1	35.9	2270.1	2221.3	2136.7		ישראלים
-50.3	12.9	28.9	36.4	261.7	312	299.1	270.2	לא-ישראלים
-83.9	-17.5	6.9	31.9	14.1	98	115.5	106.6	מהם: עובדים מהשטחים עובדים זרים
33.6	30.4	20	4.5	247.6	214	183.6	136.6	המועסקים בשירותים הציבוריים <sup>ב,ג</sup>
26.8	17	16.1	33	634.2	607.4	590.4	574.3	המועסקים במגזר העסקי <sup>ב,ג</sup>
-28.3	80.5	76.9	39.3	1897.6	1925.9	1845.4		

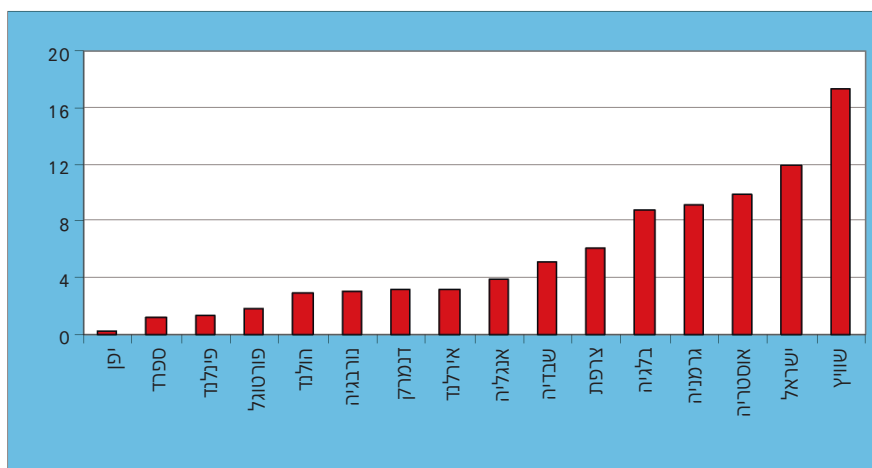
א. נתוני סקר כוח אדם.

ב. נתוני החשבונאות הלאומית, כולל זקיפה מענפי החינוך והבריאות למגזר העסקי.

ג. מועסקים ישראלים ולא ישראלים.



**תרשים 1:** אחוז המועסקים מהשטחים והעובדים הזרים מסך כל המועסקים במגזר העסקי



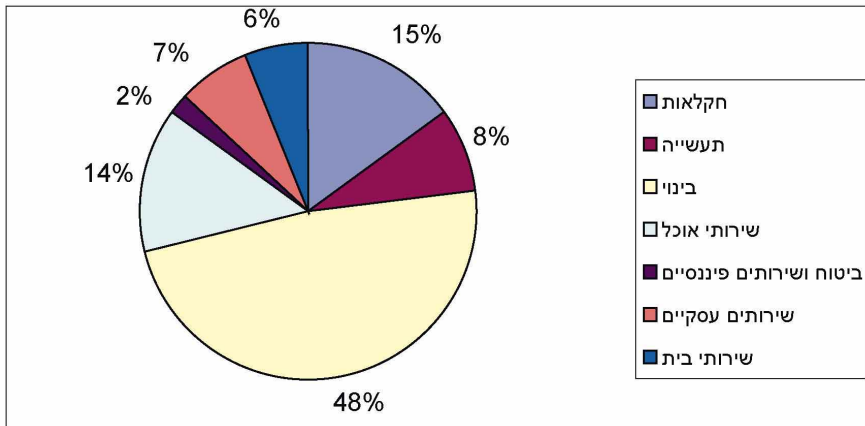
**תרשים 2:** משקל יחסי העובדים הזרים בכוח העבודה האזרחי, 1998

המקור: Trends in International Migration: Continuous reporting system on migration: Annual report, 2000, OECD edition Sopemi, OECD. נתוני השלכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

- מהטבלה ומהתרשימים בולטות התופעות הבאות:
1. מספר העובדים הזרים בישראל ב-2001, כולל פלשתינאים ועובדים לא חוקיים, נאמד בכ-260 אלף.
  2. העלייה במספר העובדים הזרים באה יחד עם הצמצום במספר העובדים הפלשתינאים. מספרם של האחרונים ירד מכ-120 אלף בשנות השיא לכ-14 אלף ב-2001.
  3. ב-2001 היוו העובדים הזרים היו כ-13% מהמועסקים במגזר העסקי, מספר גדול אף בקנה מידה בין-לאומי.

ההתפלגות של העובדים הזרים והעובדים הפלשתינאים ב-2000 הייתה כדלקמן:



**תרשים 3: התפלגות ענפית של העובדים הזרים והעובדים הפלשתינאים - 2000**

מהתרשים עולה כי קרוב למחצית העובדים מועסקים בענף הבנייה. הענפים הבולטים האחרים הם חקלאות ושירותי אוכל. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2001 על קבוצה מצומצמת יותר – עובדים זרים מדווחים ללא עובדים פלשתינאים – מראים כי בענף הבנייה הועסקו כ-45% מהעובדים, בחקלאות 26% ובסיעוד – 10%. במהלך 2001 גדל מספר העובדים הזרים המדווחים ב-15%, כשרוב הגידול הוא בבנייה ובסיעוד.

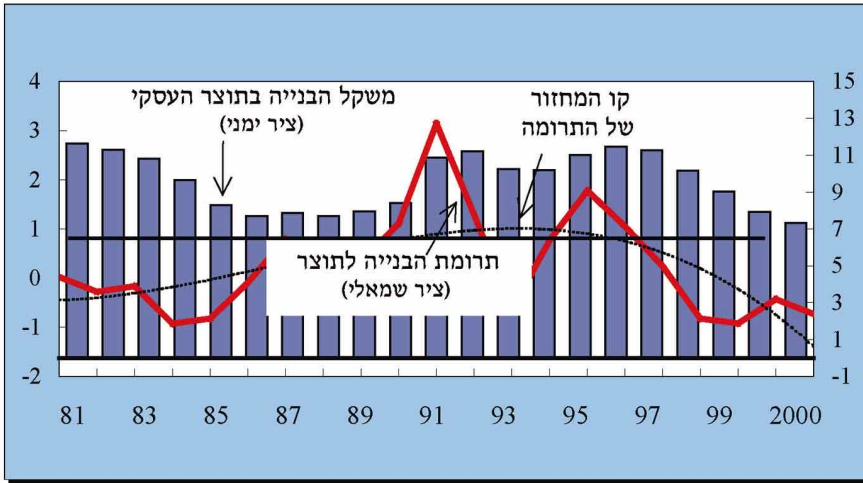
## ג. ההסבר הכלכלי

ניתן להבין תופעות אלו כשילוב הגורמים הבאים:

1. הפער בין מדינות עשירות למדינות עניות. לפער זה מספר סיבות, בכללן התקדמות טכנולוגית דיפרנציאלית, מדיניות השקעה שונה הנתמכת בתשתית חברתית, חוקתית ופוליטית שונה, ועוד.
2. צמיחה כלכלית מוטת-ידע הביאה לגידול בביקוש לעובדים משכילים עם עלייה תואמת בפריזון ועלייה בתמורה לעבודה מסוג זה.
3. הפחתה במגבלות חוקיות על הגירה כמו גם ירידה ניכרת בהוצאות מעבר – החל בהוצלת הוצאות איסוף אינפורמציה וכלה בירידה בהוצאות תחבורה – הביאה לתנועה גדולה יותר של עובדים.

הפער בין מדינות עשירות למדינות עניות, יחד עם ירידת הוצאות המעבר הגדיל את התמריץ לעובדים מארצות עניות לעבור לארצות עשירות. עובדים אלו אינם מיומנים או משכילים ויתרונם היחסי הוא בהיצע שירותי עבודה בשכר נמוך יחסית לעובדים המקומיים. בישראל היינו עדים לשילוב של תופעה זו עם האירועים הביטחוניים ב-1993-1995, שהביאו להחלפת עובדים פלשתינאים בעובדים זרים. בענפים עתירי עבודה, ובפרט בענף הבנייה, הייתה קליטה של עובדים זרים זולים ודחייה של אימוץ טכנולוגיות מתקדמות יותר, כשהשינוי בפריזון בענפים אלו היה לא פעם שלילי. בעניין ענף הבנייה מן הראוי להרחיב. התרשים והלוח הבאים לקוחים מדוח בנק ישראל לשנת 2001.





**תרשים 4:** התרומה הישירה של תוצר הבנייה לתוצר העסקי של המשק, (במחיר גורמי ייצור, מחירי 1995, אחוזים) 2001-1981

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



עקב הפרשי שכר של עד 40% בין הישראלים והזרים. עובד זר עולה למעסיק כחמישה דולרים לשעה, ואילו עובד ישראלי כשבעה דולרים לשעה. בהנחה ש-50 אלף עובדים זרים מועסקים בענף (מספר נמוך מהמספרים בטבלה שלעיל), מדובר ברנטה כלכלית שנתית של כמיליארד שקלים. להשוואה, העלות באירופה היא תשעה דולרים לשעה. עלות השכר בישראל היא בין חצי לשני שלישים מזו שבמערב, התפוקה לעובד היא ביחס דומה, וההון לעובד הוא בין שליש למחצית.

שילוב העובדות וההסברים הנ"ל יוצר את התמונה הבאה: שוק העבודה בישראל הוא שוק דואלי שיש בו מגזר ראשוני ושניוני. במגזר הראשוני עובדים מיומנים, ובשניוני עובדים בעלי מיומנות נמוכה. בשנים האחרונות חל גידול בביקוש לעובדים מיומנים, מה שהגדיל את פער השכר בין העובדים המיומנים והמשכילים לעובדים שאינם כאלה, ואת הפער בין הענפים (בענפי ההיי-טק הייתה התקדמות טכנולוגית וצמיחה בפריון מול הנסיגה בפריון שנדונה לעיל). במגזר השניוני מתקיימות בשנים האחרונות שתי תופעות משלימות: מחד, כניסת זרים מורידה את השכר. מאידך, מדיניות של מתן קצבאות מעודדת אי השתתפות בשוק העבודה<sup>21</sup> או התארכות אבטלה בקרב הישראלים. לפיכך השכר יורד<sup>22</sup> ותעסוקת הזרים גדלה על חשבון תעסוקת המקומיים.

## ד. בעיות והמלצות מדיניות

הבעיות בתופעת העובדים הזרים בישראל:

1. מניעת שיפורים טכנולוגיים ואי צמיחת הפריון בענפים הרלוונטיים.
2. הורדת השכר באותם ענפים ודחיקת ישראלים פחות משכילים מענפים אלו. בכך מתרחבים אי-השוויון והאבטלה.
3. שימוש בתשתיות פיזיות וחברתיות ללא תשלום מסים כמעט.
4. יצירת "תשתיות" לבעיות עתידיות בתחום החברתי-פוליטי כשהעובדים הזרים יהפכו מעובדים זמניים לקהילות של מהגרים. בתל אביב, למשל,

21 שיעור ההשתתפות של גברים בעלי השכלה פחות מתיכונית בגילי 25-64 בישראל הוא 69% בהשוואה ל-80% בממוצע ה-OECD.

22 שכר הגברים הנ"ל הוא 65% משכרם של בעלי השכלה תיכונית, בהשוואה ל-79% בממוצע ה-OECD.

חיים בין 50 אלף ל-70 אלף תושבים זרים, שהשתקעו בשכונות דרומיות ושינו לחלוטין את המרקם החברתי והאורבני של אזורים אלו. (ראו אתר עיריית תל אביב-יפו:

[http://www.tel-aviv.gov.il/human/aovdim\\_zarim/](http://www.tel-aviv.gov.il/human/aovdim_zarim/)

5. בעיות מוסריות שמתעוררות הפרת זכויות שונות של העובדים (שעות ארוכות, שכר נמוך מהמינימום ועוד) ושיכונם בתנאי דלות וצפיפות מבישים, עם שירותים ציבוריים בלתי מספקים. לדיון בבעיות אלו, ראו גם הסקירה המקרו-כלכלית של משרד האוצר מינואר 2000 באתר:

[http://www.mof.gov.il/hachnasot/skira1\\_00.htm](http://www.mof.gov.il/hachnasot/skira1_00.htm)

- יש לציין כי תנועת הזרים לישראל טומנת בחובה מספר היבטים דינמיים:
1. כניסה זמנית הופכת לקבועה עם "בריחת" עובדים ממעסיקהם החוקיים והישארותם בארץ. העובדים הלא חוקיים משתכרים שכר גבוה יותר מהחוקיים, מה שמתמרץ את תופעת הבריחה.
  2. העובדים מביאים אתם בחלקם את משפחותיהם. דבר זה מגדיל את מספר הזרים ויוצר דור שני של זרים. מעובדים זמניים הופכים הזרים למהגרים.

### **צעדי מדיניות אפשריים לצמצום מספר העובדים הזרים:**

1. מיסוי המעסיקים. אם ישווה שכר הזרים לשכר הישראלים, התמריץ להבאת העובדים יקטן או יתבטל. יש לציין (ראו סקירת משרד האוצר הני"ל) כי המעסיק מפריש רק 1%-2% לביטוח לאומי ולמס בריאות עבור העובדים הזרים, בהשוואה ל-15% עבור עובדים מקומיים.
2. צמצום או ביטול ההיתרים ליבוא עובדים.
3. אכיפת שכר מינימום וחוקי עבודה.
4. מתן אישור שהות לעובד במקום למעסיק. המדיניות הקיימת יצרה קשר בין העובד הזר למעסיק המקומי באופן המגדיל את הרנטה של המעסיק (ראו עבודות בנושא של שמואל אמיר).<sup>23</sup>

23 Amir Shmuel (2002), "Overseas foreign Workers in Israel: Policy Aims and Labor Market Outcomes", *The International Migration Review*, Vol. 36, No. 1.

אי נקיטת הצעדים הללו בפועל נובעת ככל הנראה מבעיה של כלכלה פוליטית: המעסיקים מאורגנים בקבוצות לחץ בעלות השפעה רבה על קובעי המדיניות ועל המחוקקים. כך אפשר להבין החלטה כמו זו שהתקבלה לאחרונה, להביא עוד עובדים זרים לענף החקלאות.

יש לציין שתי סוגיות משמעותיות לגבי הפעלת צעדי מדיניות כני"ל:

1. העובדים הפלשתינאים הם תחליף לעובדים הזרים. עם זאת, תחליף זה אינו מושלם וערכו אינו קבוע. מצד אחד, בעיות פוליטיות-ביטחוניות מקטינות או מבטלות אותו. מצד שני, העלות של עובדים אלו קטנה יותר: הנטל על התשתיות קטן יותר ובעיות ההגירה קטנות יותר. שיקולים אלו מעלים את ערכה של החלופה הפלשתינאית. על המדיניות להביא בחשבון היבטים אלה, מה גם שהם משתנים באופן ניכר על פני זמן. מובן גם ששיקולים פוליטיים חשובים כאן.
2. סביר לחשוב על תוואי הדרגתי של הטלת מיסוי עקב אי ודאות בכל הנוגע להיצע חלופי של עובדים. הפסקת הבאתם של עובדים עלולה לפגוע בייצור ולפיכך עלולה גם בתעסוקת ישראלים. מדיניות הדרגתית תאפשר לבחון את התאמת השוק להיצע קטן של עובדים זרים, אם וכאשר יוטל מיסוי.

# סיכום דיון

## השלכות הגלובליזציה על המשק

### צוות הגלובליזציה

#### מבוא

גלובליזציה היא תהליך של פתיחת משקים מקומיים לשווקים הבינלאומיים בכל התחומים הכלכליים. יש לגלובליזציה יתרונות, למשל בכך שהיא מאפשרת הקצאת משאבים יעילה יותר ופיזור סיכון בתיקי השקעות, אך גם חסרונות דוגמת הגברת התנודתיות בשכר וחוסר ביטחון בקרב השכירים, רגישות להתפשטות משברים פיננסיים בינלאומיים, החרפת מחזורי העסקים וכן יצירת חישובים על היכולת להפעיל מדיניות מקרו כלכלית מייצבת. אחד הסממנים הבולטים של תהליך הגלובליזציה בישראל, הוא השניות בין הפעילות הכלכלית הריאלית כיום, המצויה בקיפאון אך לא בשפל, לעומת שווקי ההון שסובלים ממערבולות גדולות.

#### הפצה בינלאומית של טכנולוגיות

השיפורים וההתקדמות הטכנולוגית מהווים את אחד הגורמים החשובים שבבסיס הגלובליזציה. למעשה משקלו של סקטור טכנולוגיית האינפורמציה והתקשורת בישראל גדל פי 5 במהלך שנות ה-90 והגיע לכדי 14% מהתמ"ג. גודל הסקטור, מגביר את פגיעות המשק לתנודות אקסוגניות בסקטור (בדומה למה שקרה בשנתיים וחצי האחרונות). בנוסף, אי יציבות מדינית ביטחונית עלולה להביא לבריחת בעלי הידע, וכידוע ידע הוא הנכס העיקרי בסקטור זה. כל הגורמים האלו יחדיו יוצרים פגיעות מוגברת המשפיעה על המשק כולו.

טכנולוגיות מופצות בעולם בעיקר באמצעות חברות רב-לאומיות גדולות, תחום שבו ישראל לוקה בחסר. מספר החברות הישראליות (בסקטור ההיי-טק) הרב לאומיות, כפי שמתבטא בגודל החברה, נמוך, כלומר חברות היי-טק ישראליות הן בד"כ חברות קטנות. נראה שיש כשלים בשתי מדרגות, מעל 10-20 מיליון דולר לשנה ומעל 100-200 מיליון דולר לשנה. אחת הסברות לסיבה שביסוד בעיה זו היא כשל ניהולי. לכן מוצע למנהלי פירמות ישראליות לאמץ גישה ניהולית אסטרטגית, לטווח ארוך. במקביל, יש לעודד חברות רב-לאומיות להקים משרדים בישראל, מעבדות, מחקר ופיתוח, ומוסדות

ניהול. כמו כן מוצע שהממשלה תעודד ותפשט הליכי מיזוג ורכישת חברות בישראל ובח"ל.

### **האם הגלובליזציה מחשקת את המדיניות המוניטרית והפיסקלית?**

בעולם גלובלי, המסגרת המוצעת לניהול מדיניות מוניטרית כוללת מטרה מרכזית, שהיא יציבות מחירים לאורך זמן, ומטרת משנה, מיתון מחזורי עסקים. מכשיר המדיניות העיקרי הוא שער הריבית לטווח קצר. בישראל, היו שתי חריגות בולטות מתוואי הריבית היציב, בשנת 1998 ובשנת 2001, כשבפעמיים אלו הורדות הריבית הגבוהות יצרו מערבולות. לכן, מדיניות הריבית, גם בעולם גלובלי, חייבת להיות יציבה (Interest Smoothing), תוך היצמדות ליעד האינפלציה של טווח הזמן הבינוני והארון.

אשר למדיניות התקציב, על האוצר לשקוד על פיתוח אמינות בכל הנוגע למשמעת תקציבית. זהו הסטנדרט בעולם גלובלי. התקציב צריך להיות קשיח בכל הנוגע להוצאות ממשלה שוטפות, אולם יש לאפשר גמישות בכל הקשור להשפעות על מחזור העסקים באמצעות השקעות תשתית. בלעדי גמישות זו, ייווצר מיתון מתמשך במשק. לשם כך, מומלץ להנהיג שינוי מבני ולהקים מועצה פיסקלית, שחבריה מומחים א-פוליטיים, אשר תקבע את תחזית הצמיחה הרב שנתית, לצורך יצירת תוואי ייחוס לתקציב, תחזית הכנסות ממסים ותקצוב רב שנתי של המוסד לביטוח לאומי. יתרה מכך, יש לרשום את ההשקעות החדשות בשיטה של חשבונאות משאבים (Resource Accounting) כפי שנהוג באנגליה, כלומר רישום כהוצאה את שווי השימוש בהון התשתית (פחת וריבית ריאלית נזקפת). יש להגיע לכדי איזון תקציבי משנת 2005 ואילך (בסטייה של 1%-2% מאיזון מלא), באופן שיפנים את מחזור העסקים וחשבונאות המשאבים.

### **הסכמי סחר בין-לאומי של ישראל**

תהליך החשיפה של המשק הישראלי לסחר בינ"ל הושלם בתחומים רבים, ועליו להימשך עד להשלמתו המלאה, גם לתחומי התשתיות. היתרונות שצמחו למשק הישראלי בהקשר זה ברורים, ומאופיינים בביטוח בירידת מחירים ולפיכך בעליה ברמת החיים, וכן בחסכון מ"ח שנבע מביטול הסטות הסחר שהיו לפני כן. השאלה באשר למיסוד ההיטלים למינם, ובכללם, היצף, לכדי חוק, נותרה במחלוקת באשר למידת השימוש הרצויה בכלי זה.

### **עובדים זרים**

להעסקת עובדים זרים יש יתרונות, כמו שימור ההדדיות עם מדינות שבהן

מועסקים ישראלים, ויש כמובן חסרונות, כמו עיכוב בשיפורים טכנולוגיים, הורדת רמות ההשתכרות ודחיקת רגלי מועסקים ישראלים, הפרת זכויות סוציאליות וכולי. כדי לאזן בין השיקולים, כך שמחד גיסא לא יהא גירוש המוני אך מאידך גיסא, לא תהא כאן הצפה, מוצע להקים רשות ממשלתית שתביא לוויסות בענפים השונים, לפי הצורך בכל ענף. רשות ההגירה שעל הקמתה המליצה ועדה בראשות יובל רכלבסקי היא אכן הצעד הנכון. יש לזכור עם זאת, שהתחלופה של עובדים זרים בישראלים היא בעייתית. בנושא החקלאות למשל ידוע שניתן לשלם רק 55%-60% מהשכר הממוצע ולכן אין תחלופה אמיתית בעובדים ישראלים. לגבי הבניה עם זאת, ניתן לשלם שכר גבוה ולכן יש תחלופה בעובדים הישראליים, וכך גם בתחומים אחרים. במקביל, יש צורך למסות את העובדים הזרים, שכן בסופו של דבר גם הם ייהנו משירותי הרווחה. כמו כן יש צורך בהקטנת כוחם המונופולי של הגופים המיבאים אותם, ובכך יקטן האינטרס הכלכלי שביבוא עובדים זרים. לכן, יש לעבור לשיטה שתיתן את ההיתר התעסוקתי לעובד ולא למעביד.

## **בנימין נתניהו**

### **איך ניתן להשיג תמורות במשק הישראלי?**

ראשית, יש חשיבות מכרעת לתזמון. עתה, בלב המשבר הביטחוני, זה הזמן המתאים לעריכת שינויים מבניים שכן כעת הנכונות הציבורית לקבל שינויים היא גדולה. כך אירע באמצע שנות השמונים כשממשלת האחדות התגייסה למגר את האינפלציה. מועד אפשרי אחר לעריכת שינויים מבניים, בהעדר משבר, הוא בעת הקמת קואליציה. שנית, יש להקים מועצה כלכלית, עם אנשי משק וכלכלה בכירים, כגוף מטה שיעזור לרוה"מ ושר האוצר לגבש ולבצע את המדיניות הכלכלית. שלישית, יש לחתור לממשלה קטנה, לפחות בסדר גודל של 18 שרים כפי שהיה בעבר. כל הדברים הללו נצפים בשקיפות מלאה בעולם גלובלי, ולכן הם חשובים.

### **מה צריך לעשות מבחינת המדיניות הכלכלית הלאומית?**

ראשית, כדי להיחלץ מהמשבר דרושה הורדת מסים מיידית וחזקה. לא ניתן להיחלץ ממשבר על-ידי העלאת מסים. אגב, הדבר נעשה לפני שנה ברוסיה, ובשיעור מס נמוך היא גובה אפילו יותר מסים מאי פעם. שנית, ובמקביל, נחוץ כמובן קיצוץ בהוצאות הממשלה על-ידי הקטנת תקציבי המשרדים, ולא על-ידי פגיעה ב"אלמנות ויתומים" כפי שמשרדי הממשלה נוטים לעשות. שלישית, יש לבצע הפרטה. למשל, להציע אופציות לכל אזרח לרכוש מניות



בחשמל, מים, ביוב. היענות הציבור אף תיצור אטרקטיביות לכניסת שותפים אסטרטגים. רביעית, סוגיית התשתיות. כדי לבצע השקעות תשתית יש להתגבר על חסמים ביורוקרטיים כמו מנהל מקרקעי ישראל, מנהל התכנון הארצי וכמובן העיכוב התקציבי. יש להקים לפיכך רשות לפרויקטים לאומיים במשרד רוה"מ, כששתי הפונקציות הראשונות לעיל ידווחו ישירות לה. כמו כן, צריך מדיניות של קופת ברזל תקציבית, כלומר, שריון קופה רב-שנתית, כך שמרגע שהכסף הוקצה, לא ניתן לגעת בו. חמישית, עידוד תעשיות היי-טק, לרבות בדרך של מיסוי. בתחרות הקשה עם העולם, עובדי היי-טק עוזבים לחו"ל, ולכן שאלת המיסוי הופכת לקריטית לצורך תחרות בשווקים זרים. שישית, הסתייעות בשווקים מתעוררים כיום: הודו וסין. די בקמצוץ אחוז משווקים אלו כדי לפתור את בעיות האבטלה של ישראל. שווקים אלו היו ריכוזיים, וכיום מתאפשר שם יותר חופש. יש להציע להם הצעות מפתות על מנת לנגוס בשווקים אלה.

### אהוד ברק

היום, יותר מאי פעם בעבר, מצב הכלכלה והתפתחותה ייקבעו על-ידי גורמים חיצוניים לכלכלה. בהקשר זה הכוונה כמובן למציאות שנוצרה לאחר טרור 11 בספטמבר. המחיר שהטרור יגבה יעיק זמן רב על הכלכלה העולמית, אבל גם פעולות נגד הטרור, כמו המתקפה האמריקנית הצפויה בעיראק, שכלל לא ברור מתי תתרחש, יכולות לדחות בחודשים ארוכים את ההתאוששות הכלכלית.

אשר לגורמים תוך-כלכליים, ניתן להצביע על מספר נקודות בולטות. תחילה, יש לציין את התלות ההדדית ההולכת וגוברת בין צפון אמריקה ואירופה לבין המדינות המתפתחות. בעולם בו שרשרת הייצור מופרדת ומחולקת מטעמי יעילות, כך שעבודה זולה מיוצרת בחלק אחד של העולם ומחקר ופיתוח בחלק אחר, התלות ההדדית, ובצידה הפערים בין שני חלקי עולם אלו, הולכים ומתחזקים.

ככלל, העולם מצוי בהאטה מתמשכת, ונראה שההתאוששות לא תחל לפני אמצע-סוף 2003 או בתוך 2004, ובכל הקשור לטכנולוגיה, ייתכן ואף שנה וחצי או שנתיים מאוחר יותר. ובכל זאת, כשרואים איך ארה"ב התגברה על המשבר בנאסד"ק ומתקפת הטרור, נדמה שהלקח העיקרי הוא החוזק העצום שישנו בגמישות ובמהירות הפעולה, ובזה היתרון היחסי האמריקני. מהירות התגובה אינה רק ברמת הממשל והרשויות הפדרליות, אלא גם

ברמת התאגידים – חיתוך מלאי של 250 ביליון דולר תוך חודשים בודדים ופיטורים מסיביים כתוצאה משוק עבודה גמיש.

יחד עם זאת, גם בארה"ב ניתן לזהות סדקים ברמת האמון הפנימי. יש חששות כבדים ממתקפות טרור נוספות, לרבות לא קונבנציונליות, יש חשש לנפילה נוספת בשוק ההון, ובנוסף לכך יש לזכור את כל פרשות חברות הענק דוגמת 'אנרון' ואחרות, כך שכל אלו יחדיו מתארים את הצד השני של התמונה. באירופה אנו רואים דווקא התכנסות אל החלק ה"טוב" של התמונה בארה"ב.

אצלנו, בישראל ישנם ארבעה יסודות הקשורים זה לזה בקשר אורגני: הביטחון, הכלכלה, הממד המדיני והלכידות החברתית הפנימית. כל הגורמים הללו קשורים האחד באחר ומשפיעים זה על זה. כיום אנו בצירוף נסיבות מיוחדת של האטה עולמית מתמשכת, טרור עולמי ומאבק בפלשת'ינאים שכנראה עולה לנו כ-3% עד 5% תוצר בשנה. החשש הוא שהמצב הכלכלי עדין מאוד וכי ישראל עומדת בפני הורדת דירוג האשראי שלה. מה יש לעשות אם כך? תחילה יש ליצור סדר עדיפויות הנגזר מאילוצי הזמן. הדבר הכי חשוב הוא החלטה מחייבת ובלתי הפיכה של הממשלה לשמירת הגירעון ובה בעת הקמת גדר ההפרדה, כמה שיותר מהר. דבר זה ירחיק אותנו מהמדרון החלקלק. שנית, יש לבלום את הוצאות הממשלה, בעיקר בנושא תשלומי העברה, אשר היקפם וזמינותם מעודדים אי השתתפות במאמץ היצרני. ואכן, הנסיבות הקשות מכשירות את הקרקע לקבלת החלטות קשות. שלישית, שינויים מבניים, ובכללם יש אכן לאמץ את רעיון המועצה הפיסקלית ושימוש בגישות של חשבונאות משאבים. הדבר הבא הוא מאמץ הדה-רגולציה וההפרטה, והנקודה האחרונה היא המלצות הוועדה של אלחנן הלפמן, חיים בן שחר ובן דוד להתמקד בחמש נקודות לשם בניה נכונה של המשק: חינוך, תשתיות, הכשרה מקצועית, מחקר ופיתוח והקטנת מספר העובדים הזרים.

## המשתתפים בכנס הכלכלי העשירי

סמנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר שוקי אברמוביץ
ראש עיריית ירושלים	ח"כ אהוד אולמרט
מרצ	מר חיים אורון
סמנכ"ל ביטוח לאומי	גבי לאה אחדות
נשיא התאחדות המלונות בישראל	מר אבי אלה
היועצת הכלכלית של הכנסת	גבי סמדר אלחנני
מנכ"ל מנהל מקרקעי ישראל	מר יעקב אפרתי
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' צבי אקשטיין
נשיא חברת דיסקונט השקעות	מר עמי אראל
החוג למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה	ד"ר עוזי ארד
ועדת החוץ והביטחון	ח"כ משה ארנס
מנכ"ל בזק	אלוף (מיל') אילן בירן
מנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר יורם בליזובסקי
מנכ"ל 'EAST WEST VENTURES'	אלוף (מיל') איתן בן אליהו
שר הביטחון	מר בנימין בן אליעזר
ראש אגף תקציבים במשהב"ט, והיועץ הכספי לרמטכ"ל	תא"ל מולי בן צבי
החוג לכלכלה, אוניברסיטת חיפה	פרופ' בני בנטל
הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר	מר איל בן-שלוש
כלכלן ראשי, בנק לאומי	ד"ר גיל בפמן
מנהל המחלקה הכלכלית, בנק הפועלים	מר פתחיה בר שביט
יו"ר 'הריבוע הכחול'	מר דוד ברודט
נשיא אוניברסיטת בן גוריון	פרופ' אבישי ברוורמן
קרנות סיכון, 'GEMINI'	ד"ר ארנה ברי
חבר ועדת הכספים	ח"כ מוחמד ברכה
כלכלן בכיר וראש תחום הסקטור הציבורי, מח' מחקר	ד"ר עדי ברנד
בנק ישראל	
ראש החוג למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה	פרופ' אמיר ברנע
רוה"מ לשעבר	רא"ל (מיל') אהוד ברק
מנכ"ל קרן 'הון סיכון B.R.M. CAPITAL'	מר ניר ברקת
מנכ"ל 'אייפקס שותפים'	מר חנוך ברקת
נשיא 'גאון אחזקות'	מר בני גאון
יו"ר דירקטוריון 'פעילים חברה להשקעות'	ד"ר יורם גבאי
גביש-א. גולדברג, לשעבר נציב מס הכנסה	עו"ד משה גביש
יועץ כלכלי, קבוצת יבין	מר יעקב גדיש
נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל	מר דן גילרמן
לשעבר הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה,	גבי ציפי גל-ים
משרד האוצר	
החשב הכללי, משרד האוצר	מר ניר גלעד
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר אבי גפן
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית	פרופ' ראובן גרונאו
משרד הבריאות	השר ניסים דהאן
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית	ד"ר מומי דהן

מנכ"ל החברה לעבודות הנדסה	מר אורי דורי
ראש המועצה לביטחון לאומי	אלוף (מיל') עוזי דיין
יועצת כלכלית 'קסלמן פיננסיס'	גב' ורד דר
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר קובי הבר
יו"ר 'גיקדה בע"מ', מנכ"ל י"ד הולנדר אחזקות והשקעות	מר יוסי הולנדר
יו"ר דירקטוריון 'טבע תעשיות פרמצבטית בע"מ'	מר אלי הורוביץ
ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ אברהם הירשזון
מנכ"ל חברת 'איפטיק בע"מ'	מר דן הלפרין
חברת 'טנרם השקעות בע"מ'	ד"ר אריאל הלפרין
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ אבשלום וילן
שר המדע, התרבות והספורט	השר מתן וילנאי
מנהל לשכת ראש הממשלה	עו"ד דב ויסגלס
מגמת כלכלה וניהול, המכללה האקדמית תל-אביב	פרופ' צבי זוסמן
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן	פרופ' בניצי זילברפרב
מנכ"ל משרד העבודה והרווחה	מר יצחק חזן
מנכ"ל משרד התמיס	מר אמיר חייק
מרכז יפה, אוניברסיטת תל-אביב	מר אמרי טוב
מנכ"ל דיסקונט, השקעות	ד"ר יורם טורבוביץ
מנכ"ל 'דלתא-גליל תעשיות'	מר ארנון טיברג
נשיא התאחדות התעשיינים	מר עודד טירה
ראש ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' מנואל טרכטנברג
הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר אורי יוגב
מנכ"ל בנק הפועלים	מר אלי יונס
מנכ"ל מוטורולה תקשורת בע"מ	מר אלישע ינאי
לשעבר ראש אגף התכנון בצה"ל	אלוף (מיל') שלמה ינאי
מנכ"ל משרד רה"מ	מר אביגדור יצחקי
מנכ"ל משרד הביטחון	אלוף (מיל') עמוס ירון
נציבת מס הכנסה	גב' טלי ירון-אלדר
דובר בנק ישראל	מר דני יריב
שר הפנים	השר אליהו ישי
ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת ת"א	ד"ר ערן ישיב
מנהל ועדת הכספים	מר טמיר כהן
מנכ"ל 'מגדל'	מר איזי כהן
יו"ר הרשות לניירות ערך	גב' מירי כץ
נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' אריק כרמון
יו"ר דירקטוריון דלתא-גליל תעשיות	מר דב לאוטמן
החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית	פרופ' ויקטור לביא
יו"ר אפריקה – ישראל	מר לב לביב
שרה במשרד רה"מ	השרה ציפי לבני
הממונה על הביטחון – משרד האוצר	מר עוזי לוי
מחלקת מחקר, בנק ישראל, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית	פרופ' ניסן לויתן
יו"ר מועצת המנהלים – תה"ל	רא"ל (מיל') אמנון ליפקין-שחק
הלשכה המשפטית – משרד האוצר	עו"ד דרורה ליפשיץ
יו"ר ועדת הכספים	ח"כ יעקב ליצמן

ראש עיריית דימונה	מר גבריאל ללוש
חבר ועדת הכספים	ח"כ נחום לנגנטל
יו"ר 'המשביר לצרכן'	מר יעקב ליפשיץ
חברת 'מרחב מ.נ.פ'	מר יוסי מימן
יו"ר דירקטוריון בנק דיסקונט לישראל	מר אריה מינטקביץ
החוג למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה	ד"ר רפי מלניק
ועדת החוץ והביטחון	ח"כ נוואף מסאלחה
מנכ"ל משרד האוצר	מר אוהד מראני
שר במשרד רוה"מ	השר דן מרידור
יו"ר דירקטוריון 'בזק בינלאומי'; יו"ר 'פועלים שוקי הון והשקעות'	ד"ר ליאורה מרידור
א.א. נויבך בע"מ	מר אמנון נויבך
עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' דוד נחמיאס
לשעבר רוה"מ	מר בנימין נתניהו
יצחק סוארי בע"מ	פרופ' יצחק סוארי
משנה לנגיד בנק ישראל	ד"ר מאיר סוקולר
סגן מנהל מח' המחקר, בנק ישראל	ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי
דברת ושות'	מר עמירם סיוון
לשעבר הממונה על שוק ההון – ביטוח וחיסכון	גבי ציפי סמט
משנה לנגיד, בנק ישראל	פרופ' אביה ספיבק
קבוצת אלול	אלוף (מיל') דוד עברי
המפקחת על מטבע חוץ בבנק ישראל	גבי מיקי ערן
יו"ר מועצת המנהלים מלוונות דן	מר מיכאל פדרמן
יו"ר דירקטוריון קבוצת 'מגדל'	מר אהרון פוגל
מזכ"ל מפלגת העבודה	ח"כ אופיר פינס-פז
מנהלת מח' מחקר בנק ישראל	ד"ר קרנית פלוג
פרשן כלכלי, 'ידיעות אחרונות'	מר סבר פלוצקר
המחלקה לכלכלה חקלאית, שלוחת האוניברסיטה ברחובות	מר יקיר פלסנר
נשיא סלקום	מר יעקב פרי
העורך הכלכלי של 'מעריב'	מר משה פרל
נשיא 'מרייל-לינץ' העולמית'	פרופ' יעקב פרנקל
	מר מרדכי פרנקל
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אפרים צדקה
ראש המטה לביצוע הסדר הקיבוצים	פרופ' דני צידון
קבוצת אלול	מר דוד קוליץ
יו"ר מועצת המנהלים מנפאואר ישראל אחזקות בע"מ	מר יוסי קוצ'יק
נגיד בנק ישראל	ד"ר דוד קליין
דיקן הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' שמואל קנדל
הממונה על הכנסות המדינה	מר מאיר קפוטה
לשעבר נציב מס הכנסה	מר יוני קפלן
משרד הביטחון	סגנית השר דליה רבין-פילוסוף
מנהל המכס והמע"מ, משרד האוצר	מר איתן רוב
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אסף רזין
יו"ר מועצת המנהלים, בנק לאומי	מר איתן רף

הממונה על השכר, משרד האוצר  
הכנסת  
עורך כלכלי, יקו מנחה'  
עורכת מוסף הערב 'גלובס'  
לשעבר שר האוצר  
יו"ר דירקטוריון מבטחים  
מנכ"ל ביטוח לאומי  
יו"ר שטראוס עלית  
משרד המשפטים  
עורך בכיר לכלכלה וחברה, 'הארץ'  
יועץ בכיר למנכ"ל – משרד האוצר  
מנכ"ל 'מודלים כלכליים בע"מ'  
המועצה לביטחון לאומי  
עורך במדור הכלכלה, 'ידיעות אחרונות'  
שר האוצר  
מנכ"ל שיכון עובדים  
היועצת המשפטית של הכנסת  
סמנכ"ל לכלכלה, משרד האוצר  
רוה"מ

מר יובל רכלבסקי  
ח"כ חיים רמון  
מר גיא רפפורט  
גב' נגה שביט רז  
ח"כ אברהם שוחט  
רו"ח דורון שורר  
פרופ' יוחנן שטסמן  
גב' עפרה שטראוס-להט  
השר מאיר שטרית  
מר נחמיה שטרסלר  
מר שוקי שי  
ד"ר יעקב שיינין  
ד"ר זלמן שיפר  
מר רז שכניק  
מר סילבן שלום  
מר אורי שני  
גב' אנה שניידר  
ד"ר מיכאל שראל  
מר אריאל שרון

## ניירות העמדה 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 המקרו-כלכלית לשנים 2001 – 2002**
  
- **מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית.**  
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **חקיקה פרטית**  
דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס
  
- **הכנס הכלכלי העשירי – יולי 2002**  
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **איום ביטחוני ומשבר כלכלי**
- **הגלובליזציה**
- **מדיניות הפנסיה**
- **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003**
  
- **الصدع العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات**  
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جيبزون

English Publications of The Israel Democracy Institute

- **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

committee headed by Yuval Rachelovsky is a step in the right direction. Still, it should be recalled that replacing foreign workers in Israel is problematic. In agriculture, for example, it is well known that workers are paid only 55-60% of the average wage, and therefore it is unreal to expect Israeli workers to replace foreign workers. In construction, however, as in other industries, higher wages can be paid, so Israelis can be brought in to replace foreign workers. At the same time, there is a need to tax foreign workers, since ultimately they too will enjoy social service benefits. Additionally, the monopoly of the manpower companies importing them must be diminished, thereby lowering the economic interest that exists in bringing foreign workers into Israel. This should be done by switching to a system that would provide employment permits to workers instead of to employers.



would be to create an attribution path for the budget, a forecast of income from taxes and multiyear budgeting of the National Insurance Institute. Moreover, new investments should be recorded using the resource accounting method as is done in Britain. In other words, the value of use of infrastructure capital (amortization and crediting real interest) is recorded as an expense. A balanced budget should be achieved from 2005 onward (within 1-2% of total balance), in a manner that would internalize the business cycle and resource accounting.

## **Israel's International Trade Agreements**

The process of exposing the Israeli economy to international trade has been completed in many spheres, and it must continue until it is fully completed, including in infrastructure spheres. The resulting advantages for the Israeli economy are clear, including lower prices and a higher standard of living. They also include a savings in foreign currency, stemming from cancellation of the trade anomalies that had previously existed. The question of legally institutionalizing various levies, including the anti-dumping levy, remained in dispute regarding the extent to which this tool should be used.

## **Foreign Workers**

Employing foreign workers has advantages, such as maintaining reciprocity with countries where Israelis are employed. The disadvantages include delaying technological improvements, lowering wage levels and undermining Israeli workers, violating social rights, etc. In order to strike a balance so that on the one hand there will not be a mass expulsion of foreign workers, while on the other, the local labor market is not flooded, a proposal was made to establish a government authority that would bring regulation to the various sectors of the economy, as needed. The immigration authority recommended by a

The number of Israeli multinationals (in the high-tech sector), as expressed in company size, is low. In other words, Israeli high-tech firms are usually small companies. It seems that failure occurs at two levels—above \$10-20 million annually and above \$100-200 million annually. Some believe that management failure is one of the root causes of this problem. Managers of Israeli firms are therefore advised to adopt a long-term, strategic management approach. At the same time, multinational companies should be encouraged to set up offices, laboratories, R&D and management institutions in Israel. Another proposal calls for the government to encourage and simplify corporate merger and acquisition processes in Israel and abroad.

## **Does Globalization Restrain Monetary and Fiscal Policy?**

In a global world, the proposed context for managing monetary policy includes a primary goal—long-term price stability—and a secondary goal—tempering business cycles. The main policy tool is short-term interest rates. In Israel—there were two clear deviations from stable interest rate parameters; in 1998 and again in 2001. Both times, lowering the high interest rate created turmoil. Interest rate policy, in a global world as well, must therefore be stable (interest smoothing), while adhering to medium- and long-term inflation targets.

As for budget policy, the Ministry of Finance must be diligent in developing credibility regarding budgetary discipline. That is the standard in a global world. The budget should be rigid when it comes to current government expenses, but flexible regarding the impact on the business cycle through infrastructure investments. Absent this flexibility, a prolonged recession will ensue. Therefore, structural change should be instituted and a fiscal council of apolitical experts established that would determine the multiyear growth forecast. The purpose of this

## Summary

# GLOBALIZATION'S IMPLICATIONS FOR THE ECONOMY

### **Introduction**

Globalization is a process of opening local economies to international markets in all economic spheres. Globalization has advantages; for example, the fact that it enables investment portfolios to allocate resources more efficiently and to spread risk. However, there are also disadvantages, such as increased volatility and insecurity among wage earners, sensitivity to the spread of international financial crises, sharper business cycles, and the creation of restraints on the capability of employing a stabilizing macroeconomic policy. One of the clearest signs of globalization in Israel is the dichotomy between current real economic activity, which is stagnant but not in a depression, and capital markets, which are suffering from a lot of turmoil.

### **International Spread of Technology**

Technological improvements and progress are one of the important factors underlying globalization. In the 1990s, the information technology (IT) and communications sector in Israel grew five-fold, reaching 14% of GDP. The size of this sector increases the economy's vulnerability to exogenic fluctuations in the sector (similar to what has happened over the last two-and-a-half years). Furthermore, political-security instability is liable to lead to a flight of knowledge workers—and knowledge is this sector's main asset. Taken together, all of these factors create increased vulnerability that impacts on the entire economy.

Technologies are spread around the world mainly through large, multinational companies, an area in which Israel is weak.

## Preface

The Tenth Annual Economic Conference took place in the shadow of a deepening economic crisis in Israel. This economic reality influenced the deliberations of each of the four teams and their recommendations. These recommendations, together with the analyses of the subjects we chose to concentrate on this year, are presented in the Caesarea Conference position papers.

The conference was held this year in Jerusalem, the capital of Israel. This was an act of solidarity on our part, because the capital has been so hard hit—physically and economically — during the course of the intifada.

I would like to express my sincere thanks to the heads of each of the four teams: Professor Dan Sidon and Minister Dan Meridor; Professor Assaf Razin; Professor Tzvi Eckstein; Dr. Momi Dahan; and all the team members who devoted so much of their time and energy to providing the best possible analyses and recommendations.

Special thanks go to Professor Reuben Gronau, the academic director of the conference.

Prof. Arik Carmon  
President of the Israel Democracy Institute

