

קו הזינוק

ניתוח מקרו־כלכלי במבט של
קדנצייה ממשלתית מלאה

המנהל האקדמי של הפורום: דוד ברודט
ראש הצוות: רפי מלניק



פורום קיסריה ה־14, יוני 2006

עריכת לשון: מירי הורביץ-בת משה, תמי אילון אורטל
עיצוב הסדרה והעטיפה: שוקי הרשקוביץ
סדר והדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 965-519-030-7 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 02-5300800, 1-800-20-2222; פקס: 03-5488640
דוא"ל: orders@idi.org.il
www.idi.org.il
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

כל חוברות פורום קיסריה, מחקרי המדיניות ופרק נבחר מכל ספר נמצאים באתר האינטרנט וניתנים להורדה.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ז
Copyright by The Israel Democracy Institute
Printed in Israel 2007

הדברים המתפרסמים בחוברת זו אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הצוות המכין

ראש הצוות

רפי מלניק

חברי הצוות

גיל בפמן

יוסי גורדון

נתן זוסמן

יעקב לביא

איילת ניר

מישל סטרבצ'ינסקי

עמית פרידמן

אברהם (בייגה) שוחט

נירה שמיר

מיכאל שראל

עוזר מחקר

גלעד סקוטלסקי

הפורום בחסות:



זיו האפט
רואי חשבון

יגאל ארנון ושות'
משרד עורכי דין

LUZZATTO & LUZZATTO

A Member of
The Luzzatto Group



המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במנהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם בכמה סדרות: ספרים ('הספרייה לדמוקרטיה'), מחקרי מדיניות, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

תוכן העניינים

| | |
|----|--------------------|
| 7 | פתח דבר |
| 9 | מבוא ותקציר |
| 9 | א. דברי פתיחה |
| 12 | ב. סיכום |

חלק ראשון: תנאים והנחות בסיסיות

| | |
|----|---|
| 21 | פרק ראשון: ההתפתחויות הכלכליות במשק: נקודת המוצא |
| 21 | א. ההתפתחויות המקרו־כלכליות |
| 28 | ב. התעשייה |
| 31 | פרק שני: המדיניות הכלכלית לתרחיש 'המשך המדיניות' |
| 31 | א. המדיניות הפיסקלית |
| 33 | ב. המדיניות המוניטרית |
| 39 | ג. סיכום |
| 41 | פרק שלישי: המשק העולמי: הנחות עבודה |

חלק שני: חלופות מקרו־כלכליות לשנים 2007-2010

| | |
|----|---|
| 51 | פרק ראשון: תחזית התרחיש הבסיסי 'המשך המדיניות' |
| 63 | פרק שני: תרחישים חלופיים |
| 66 | א. תרחיש 1: 'ההסכם הקואליציוני' |
| 67 | ב. תרחיש 2: 'השפעת תמהיל המיסוי' |
| 68 | ג. תרחיש 3: 'הרחבת הוצאות והגירעון' |
| 68 | ד. בדיקת החוסן הכלכלי בשנת 2010 לאחר ביצוע תרחיש |
| 69 | 'המשך המדיניות' |

נספחים

1. **נספח מתודולוגי:** דרגות החופש להפעלת מדיניות כלכלית במעבר משנה לשנה ובתוך שנה נתונה
73
2. **נספח נתונים 1:** תרחיש 'המשך המדיניות': לוחות שלמים
77
3. **נספח נתונים 2:** תרחישים חלופיים: לוחות אינדיקטוריים
90

חלק שלישי: סיכום דברי הכינוס

- 99 **סיכום דברי הכינוס**
- 107 **המשתתפים בפורום קיסריה ה-14**
- 111 **פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא כלכלה**
- 115 **مختصر**
- iii-xiii **Summary**

פתח דבר

פורום קיסריה ה־14 מתכנס בסימן כינונה של ממשלה חדשה לישראל. התכנים המובאים לדיוני הפורום וחוברת ההמלצות – ניירות העבודה לקראת הדיונים – נבנו בצורה שתאפשר למקבלי ההחלטות לשקול מגוון אפשרויות רחב לקראת קביעת מדיניות בנושאים העיקריים שעל סדר היום הכלכלי הלאומי.

שלושת מוקדי הפורום מכוונים להשגת התכלית הזאת. המוקד הראשון, אשר לו אנו מקדישים לראשונה בתולדות המפגשים שלנו יום שלם, נוגע בסוגיית העוני ויעסוק בהמלצות למדיניות המאבק בעוני. צוות שהורכב מאנשי מקצוע ומנציגי מוסדות מרכזיים בישראל (משרד האוצר, בנק ישראל והמוסד לביטוח לאומי) שקד על הדיון ועל פיתוח ההמלצות כשבעה חודשים. את עבודת הצוות ניהל ד"ר מומי דהן, חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ואיש סגל בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים.

מוקד הדיונים השני, במידה רבה בהמשך לדיוני כנס קיסריה ה־13, הוא העצמת התעשייה הפשוטה (low-tech). הצוות בראשות מר אלי הורביץ, יו"ר הוועד המנהל של המכון הישראלי לדמוקרטיה ויו"ר דירקטוריון טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ, סיים אף הוא עבודה שנמשכה חודשים רבים בנושא זה. מסקנותיה מצורפות כאן.

המוקד השלישי הוא המוקד המסורתי השזור בכל אחד מכנסי קיסריה – המלצות למדיניות מקרו-כלכלית. החידוש הפעם הוא בכך שההמלצות אינן מכוונות רק להכנת תקציב 2007, אלא למהלך של קדנצייה שלמה. את הצוות הזה הנהיג פרופ' רפי מלניק, דיקן בית הספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה.

לקראת התכנסות מליאת הפורום השקענו מאמץ בבנייה מחדש של כמה מרכיבי ההתכנסות, כולם בכוונה למקד את המאמץ בכותרת המתלווה ללוגו החדש של הפורום – פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אני מבקש להודות לכל האנשים שהיו שותפים להכנת ההמלצות, לראשי הצוותים ולמנצח על כל התזמורת המורכבת – המנהל האקדמי של הפורום, מר דוד ברודט.

ד"ר אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

מבוא ותקציר

א. דברי פתיחה

בפרספקטיבה היסטורית ובהכללה אפשר לומר שהניתוח המקרו-כלכלי של המשק הישראלי בעבר הביא את הקהילה הכלכלית לנסות לנסח דרכים שבהן אפשר לעזור למשק להיחלץ מקשיים כלכליים שהיה שרוי בהם באופן כרוני או ממצבי משבר שמאפייניהם השתנו מזמן לזמן. לא תמיד היה קונסנזוס בדבר הדיאגנוזה של המשק, ועקב כך – בדבר המדיניות המומלצת. מצב זה גרם חילוקי דעות חדים וויכוחים חריפים שבאו לידי ביטוי גם בכנסי קיסריה בעבר.

השנה, עם תחילת עבודת הצוות שהכין את מושב המקרו של פורום קיסריה 2006, התגלה מצב אחר: אין משבר מקרו-כלכלי בכלכלה המקומית* או קשיים הדורשים תפנית חדה במדיניות המקרו-כלכלית הנהוגה בתחום הפיסקלי ובתחום המוניטרי, ואין מחלוקות מהותיות בדבר הדיאגנוזה החיובית של מצבו המקרו-כלכלי של המשק. מצב זה חולל שינוי באופן עבודתו של הצוות, בהשוואה לצוותי מקרו שהכינו את המושבים בעבר, בשני מובנים: (א) אופק הניתוח והתחזית אינו הטווח הקצר, כלומר השנה הקרובה והשנה התקציבית הקרובה, אלא הטווח הבינוני של ארבע השנים הבאות, בתקווה שבפרק זמן זה תתקיים קדנצייה ממשלתית שלמה, ולא קדנצייה חלקית, כהתנהלות האופיינית של הפוליטיקה בישראל בעשור האחרון, שהכתיבה בחירות בתדירות גבוהה יותר. (ב) הניתוח הכלכלי נערך בהשוואה לתרחיש בסיסי שכונה 'המשך המדיניות'. לצורך בניית תרחיש זה הנחנו שהמדיניות המקרו-כלכלית שהייתה נהוגה בשנים האחרונות,¹ ובכללה כל ההחלטות המחייבות ביצוע עתידי שהתקבלו בממשלה היוצאת, אכן מבוצעת. התרחיש הבסיסי אינו כולל אפוא את הצעדים הכלכליים הכלולים בהסכמים הקואליציוניים שהם המסד להקמת הממשלה החדשה.

* על פי חלוקת העבודה להכנת פורום קיסריה לשנת 2006, צוות המקרו התבקש לטפל רק בסוגיות המקרו-כלכליות, ולא בבעיות העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. נושאים אלה מטופלים בצוות מקביל ויידונו במושב אחר.

1 מדיניות זו תרמה להגברת הצמיחה במשק ובה בעת הביאה להגדלת העוני. להרחבה ראו דוחות בנק ישראל לשנים 2004 ו-2005, פרק א.

המאפיין הבולט של תרחיש 'המשך המדיניות' הוא תהליך הצמיחה הגדלה יחסית לביצועי המשק בעבר. את תהליך הצמיחה מוביל המגזר העסקי אגב צמצום משקלו של המגזר הציבורי במשק. אפשר לפרש תרחיש זה כביצוע רפורמה מקרו-כלכלית מבנית של המשק, שבסיומה הפרמטרים המקרו-כלכליים הופכים אותו למשק דומה לממוצע של המשקים המערביים המתקדמים, כולל מסלול יציב של הפחתת משקל החוב הציבורי בתוצר. פרות רפורמה זו מגוונים ובאים לידי ביטוי בין היתר בחוסן הכלכלי של ישראל, כלומר בשיפור היכולת של המשק לעמוד בזעזועים חיצוניים, שלא כמקובל בעבר בישראל, וכן בהגדלת דרגות החופש של הממשלה לביצוע מדיניות אנטי מחזורית מייצבת. חשוב לציין כי תרחיש המשך המדיניות שומר על רמתם של השירותים הציבוריים, המתרחבים על פי שיעור גידול האוכלוסייה, ואף בשיעור גבוה יותר בתחום האזרחי.

עיקר העבודה הוא בחינת חלופות מקרו-כלכליות לתרחיש 'המשך המדיניות'.² נבחנו שלושה תרחישים נוספים. התרחיש הראשון – 'ההסכם הקואליציוני' – בוחן את השפעות ביצוע המדיניות הכלכלית הגלומה בהסכמים הקואליציוניים, שהם הבסיס לכינונה של הממשלה החדשה. מאפייני העיקריים הם הגדלת תשלומי ההעברה והעלאת שכר המינימום אגב הגדלה מסוימת של גירעון הממשלה. הגדלת תשלומי ההעברה מאפשרת להפחית את העונוי. הדבר מותנה כמובן בכלים שבהם ישתמשו.³ התרחיש השני – 'השפעת תמהיל המיסוי' – בודק את השפעתו של שינוי תמהיל המיסוי בלי לשנות את תוואי הגירעון של הממשלה ובלי לשנות פרמטרים אחרים. בתרחיש זה הונח כי לא ייושמו הפחתות המס המתוכננות בתרחיש 'המשך המדיניות', על פי החלטות הממשלה הקודמת, כדי להגדיל את התקציב למדיניות חברתית. את תוספת ההכנסות מיעדים להגדלת תשלומי ההעברה ולהגדלת הצריכה הציבורית בלי להגדיל את

2 התרחישים המובאים בחוברת זו התקבלו מסימולציה של מודל מקרו-כלכלי במחלקת המחקר בבנק ישראל. המודל מבוסס על הנחות שנגזרו מאומדנים סטטיסטיים, ועל כן יש להביא בחשבון את העובדה שלאומדנים יש סטיות תקן העשויות למתן את ההשפעות המוצגות בתרחישים.

3 לא ברור בשלב זה באילו כלים תבחר הממשלה להפחית את העונוי. במסמך זה אנו מכמתים את הפחתת העונוי בהנחה שהמקורות להגדלת תשלומי העברה יופנו כולם להנהגת מערכת מס הכנסה שלילי בשילוב תשלומים לעובדים בעלי שכר נמוך. תשלומים אלה מותנים במספר הילדים במשפחה, והם ניתנים לעובדים במשרות. יש עוד כלים יעילים להפחתת העונוי, ולכן צריך להתייחס לחישוב זה כהמחשה כמותית לפוטנציאל הפחתת העונוי באמצעות תשלומי העברה.

הגירעון. בתרחיש זה מוסיפים להדגיש את הצורך להפחית את משקל החוב הציבורי. התרחיש השלישי – 'הרחבת ההוצאות והגירעון' – משלב את המשך הרפורמה במיסוי עם הגדלת הוצאות הממשלה, הן בתחום תשלומי ההעברה הן בצריכה הציבורית. התרחיש שומר על גירעון של 3% תוצר, כלומר הוא מוותר על מסלול של הפחתת הגירעון, ולכן על הפחתת החוב הציבורי, ומרחיב את הוצאות הממשלה מעבר להרחבה הגלומה בתרחיש ההסכם הקואליציוני.

כדי לבחון את התועלת שהמשק מפיק בטווח הבינוני מביצוע הרפורמה לפי תרחיש 'המשך המדיניות', אנחנו בוחנים את החוסן הכלכלי של המשק לעמידה בזעזוע חיצוני דומה לזה שספג בשנים 2000-2001. אנחנו עושים הדמיה של זעזוע חיצוני משולב בדמות מיתון בסחר העולמי וזעזוע ביטחוני דומה למתקפת הטרור שהחלה בספטמבר 2001, כאשר המשק נמצא בסוף הקדנצייה של הממשלה, בשנת 2010, לאחר שבמהלך התקופה בוצעה המדיניות הכלכלית של המשך המדיניות. אנחנו מעריכים את החוסן הכלכלי של המשק באמצעות השוואה של תוצאות ההדמיה לביצועי המשק בשנת 2001.

בחלופות שבחנו לא נתנו ביטוי לשינוי סדרי העדיפויות שאפשר ליישם בתרחישים השונים ובהרכבי ההוצאה והצריכה הציבורית. בטווח הקצר הם משמעותיים פחות מן ההיבט המקרו-כלכלי, אך ייתכן שבטווח הבינוני אפשר יהיה לזהות תחילה את השפעות המקרו של הרכיבים. כך לדוגמה, מתן עדיפות לחינוך ולהשקעות בתשתית על חשבון הוצאות שוטפות אחרות, כגון הוצאות ביטחון, במידה האפשרית בהתאם להערכת מצב לאומית עדכנית, עשוי לשפר את הפיריון במשק ואת סיכויי ההפחתה של שיעור האבטלה המבני של המשק. כמו כן התמדה במדיניות של הקטנת התמריץ לאי-השתתפות בכוח העבודה עשויה להשפיע השפעה חיובית על שיעורי ההשתתפות, ובעקבות זאת – על שיפור רמת החיים אגב גידול רמת התוצר לנפש במשק.

רוב עבודת הצוות נעשתה לפני הבחירות ולפני הקמת הממשלה. משום כך לא עסק הצוות בסוגיות הכלכליות הגדולות הקשורות לתכנית ההתכנסות. גם אחרי הבחירות תכנית ההתכנסות לוטה בערפל באשר להיקפה, מועדי ביצועה ופרמטרים חשובים אחרים הדרושים לניתוח הכלכלי. על כן העבודה הנוכחית לא טיפלה כלל בסוגיה חשובה זו. תרחיש 'המשך המדיניות' יוצר את התשתית המשקית הטובה ביותר להתמודדות עם הבעיות הכלכליות של תכנית ההתכנסות, שכן מנקודת ראות מקרו-כלכלית כל התרחישים החלופיים מניבים ביצועים טובים פחות.

ב. סיכום

ההתפתחויות המקרו-כלכליות ב-2005 היו חיוביות מאוד. הכוחות שיצרו את התפנית החיובית במשק במחצית השנייה של 2003 והשפיעו על כלכלת ישראל ב-2005 מוסיפים לפעול גם במחצית הראשונה של 2006. בבואנו לנתח את ההתפתחויות הצפויות בהמשך הדרך, בפרספקטיבה של ארבע שנים קדימה (קדנצייה שלמה של ממשלה), אפשר לקבוע שנקודת המוצא של המשק מבטיחה מאוד, כי הממשלה החדשה ירשה את המצב שלהלן: משק צומח בקצב מהיר בצמיחה שמוביל המגזר העסקי; שיעור אבטלה במגמת ירידה וקצב יצירת מקומות עבודה במגזר העסקי העולה על קצב גידול כוח העבודה אגב מגמת עלייה בשיעור ההשתתפות; אינפלציה בשליטה בהתאם ליעדי הממשלה; רישום עודף מתמשך בחשבון השוטף במאזן התשלומים (התפתחות נדירה בהיסטוריה של כלכלת ישראל); רמת שיא של רזרבות במטבע חוץ; היווצרות תפנית לכיוון של ירידת החוב הציבורי יחסית לתוצר של המשק. כל אלה התאפשרו בשל תנאי רקע נוחים, צמיחה עולמית ובלימת מתקפת הטרור. הם התאפשרו גם בשל מדיניות כלכלית מתאימה הן בתחום הפיסקלי – שהתאפיינה בגידול מרוסן של הוצאות הממשלה ובהקטנת משקל ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר, בהפחתת שיעורי המס ובשמירה קפדנית על מסגרת הגירעון – הן בתחום המוניטרי – ששמר על שיעורי ריבית נמוכים אגב סגירת הפער בין הריבית המקומית לריביות בחו"ל.

השפעתם החזקה של הזעזועים החיצוניים על כניסת המשק למשבר כלכלי בראשית שנות האלפיים, ושל היפוכם, שתרמו ליציאת המשק מן המשבר, אינה מוטלת בספק. אולם בפרספקטיבה ארוכת טווח ייתכן שמצבו האיתן של המשק בהווה נובע גם מתחילת תהליך ההבשלה של הרפורמה המשקית שעבר המשק בעשרים השנים האחרונות מאז תכנית הייצוב של 1985. ראשית, התגברנו, לאחר תהליך שגבה את מחירו, על מחלת האינפלציה שהעיבה על ביצועי המשק בעבר. המשק עבר שורה רחבה מאוד של רפורמות: רפורמה בשוק ההון, ליברליזציה של שוק מטבע חוץ, פתיחה לסחר חוץ, פתיחת המשק לתנועות הון חופשיות, הפרטה, קליטת עלייה איכותית ששינתה ללא הכר את שוק העבודה והגמישה אותו, רפורמות ענפיות, רפורמות במיסוי ולאחרונה רפורמה בבנקאות ושינוי תפקודו של שוק ההון.

בשתי הזדמנויות, מאז תכנית הייצוב, התעוררה ציפייה לתחילת השיפור ארוך הטווח של המשק, ובשתי ההזדמנויות הציפיות לא מומשו בשל גורמים שהסיטו את המשק ממסלולו. הפעם הראשונה הייתה באמצע שנות התשעים. המשק התקרב למצב של תעסוקה מלאה, והייתה ציפייה שהשפעת ההיצע החיובית של קליטת העלייה, שהייתה אמורה להשלים את השפעות הביקוש שהשפיעה על המשק בראשית תהליך הקליטה, תבוא לידי ביטוי ותזניק את המשק קדימה. במחצית השנייה של שנות התשעים נכנס המשק הישראלי להאטה. הסיבות להאטה קשורות באינטראקציה של תפנית במדיניות הפיסקלית והמוניטרית⁴ עם מיצוי השפעות הביקוש של העלייה, ובעיקר התכווצות ענף הבנייה. הפעם השנייה התרחשה בשנים 1999-2000. תנופה חזקה של ענפי הטכנולוגיה העילית (high tech) גרמה גידול ניכר בפעילות המשקית ובתוצר. צמיחת הפעילות לא הייתה מאוזנת, אולם במחצית הראשונה של שנת 2000 ניכרו סימנים של התרחבות הפעילות גם בענפים אחרים, ואפשר לשער שללא המשבר העמוק, שפרץ בעולם בענפי הטכנולוגיה העילית ובסחר העולמי, וללא מתקפת הטרור היה המשק עולה על מסלול צמיחה מאוזן ומתמשך.

כאמור, התקופה הנוכחית מעניקה למשק הזדמנות שלישית. הניתוחים שעשה הצוות מראים שאם לא יהיו זעזועים חיצוניים, ביטחוניים או עולמיים, ואם לא ייעשו משגים במדיניות הכלכלית, אפשר יהיה לומר שהמשק הישראלי נמצא בפתחה של תקופת צמיחה בת קיימא.

התוצאות העיקריות של התרחישים מוצגות בלוח 1 שלהלן. הנתונים מדגימים היטב את חלופות המדיניות. במדיניות פיסקלית שמרנית בחלופת 'המשך המדיניות', שבה ההוצאות מרוסנות, נטל המס יורד, ותקציב המדינה מגיע לאיזון בסוף התקופה. בחלופת 'ההסכם הקואליציוני' ההוצאות גדלות בקצב מהיר יותר, שיעור המס יורד, והגירעון מתרחב. בחלופת 'השפעת תמהיל המיסוי' ההוצאות מתרחבות בקצב מהיר יותר, אולם אין מממשים את הפחתת המיסוי, ולכן הגירעון אינו מתפתח לממדים חריגים. בתרחיש 'הרחבת ההוצאות והגירעון' הממשלה מבצעת הרחבה פיסקלית ניכרת, ולאורך התקופה כולה אין ירידה של הגירעון. אנחנו מפרשים את הרציונל של המעבר מן התרחיש הבסיסי לתרחיש המרחיב כהעדפת הממשלה לבצע מדיניות חברתית נרחבת יותר,⁵ בעיקר גידול בתשלומי ההעברה.

4 ותיקי פורום קיסריה בוודאי זוכרים את חילוקי הדעות החריפים בנושאי המדיניות שבאו לידי ביטוי בדיוני הכנסים של אותה תקופה.

5 את המונח 'מדיניות' יש להבין בהקשר הזה כקביעת המצרפים המקרו-כלכליים העיקריים, ולא כשינוי סדרי העדיפויות במסגרת נתונה של המצרפים.

תרחישים אלה מעמידים לפני מקבלי ההחלטות תפריט שממנו אפשר לבחור על פי ההעדפות הנורמטיביות של הממשלה. תרחיש 'המשך המדיניות' מוביל לצמיחה המהירה ביותר של המגזר העסקי, אך מתוך הפחתה של העוני. בתרחיש 'ההסכם הקואליציוני' הפגיעה בצמיחת המגזר העסקי היא 0.4 נקודות אחוז לשנה בממוצע, אגב הפחתת העוני ב-0.7%, ובתרחיש 'השפעת תמהיל המיסוי', שבו מבטלים את הרפורמה במיסוי,⁶ אך ממשיכים לשמור על משמעת פיסקלית באמצעות שמירה על גירעון הממשלה, הפגיעה בצמיחה גדולה יותר ומגיעה ל-0.8 נקודות אחוז לשנה בממוצע, אגב הפחתת העוני ב-1.4%. הפגיעה הגדולה ביותר בצמיחת המגזר העסקי מתקבלת בתרחיש 'הרחבת ההוצאות והגירעון', המגיעה לנקודת אחוז לשנה, שהם יותר מ-4 נקודות אחוז במצטבר. עם זאת בתרחיש זה גם הפחתת העוני היא הגבוהה ביותר, והיא נאמדת בכ-1.6%. למרות הצמיחה האטית יותר של התוצר העסקי בתרחיש זה שיעור האבטלה יורד עוד יותר. הדבר נובע מהתרחבות התעסוקה במגזר הציבורי, אך התוצאה עשויה להיות זמנית, שכן נקיטת מדיניות זו לאורך זמן עלולה לגרום בעיות קשות במשק, כגון עליות חריגות בשכר וירידה ברווחיות, לחצים אינפלציוניים והתפרצות אינפלציה, הרעה במאזן התשלומים, ואף פגיעה בגידול הפריון הכולל. התפתחויות אלה יגרמו ריסון מוניטרי, כלומר עלייה של הריבית ופגיעה נוספת בצמיחת המגזר העסקי, מכאן, והיפוך המדיניות הפיסקלית למדיניות מרוסנת אגב גידול מחדש של האבטלה במשק, מכאן.

6 אמידת ההשפעה של ביטול הפחתות המס על הצמיחה מתבססת על גמישויות שנאמדו על סמך מדגם היסטורי של המשק הישראלי. הגמישויות שהשתמשו בהן נמצאות בתוך טווח הגמישויות המקובלות בספרות הכלכלית. טווח זה נע בין 0, או מספר קטן קרוב ל-0 ('Marginal Income Tax'), William Easterly and Sergio Rebelo, 1993. 'Marginal Income Tax Rates and Economic Growth in Developing Countries', *European Economic Review* 37, pp. 409-417, ומגיע עד מספרים גדולים, כגון אלה שאמדו Engen ו-Eric Engen and Jonathan Skinner, 1996. *Taxation and Economic Growth*, NBER Working Paper 5826, Cambridge MA: National Bureau of Economic Research. הם מצאו שהפחתת נטל המס ב-2.5 אחוזי תוצר תגדיל את שיעור הצמיחה ב-0.2%-0.3 אחוזים לשנה (7.5% תוצר לאחר 36 שנים). לפירוט התוצאות והמאמרים ראו את סקירתם של אלדד שדלובסקי ומיכאל שראל, 2003. הרבעון הישראלי למסים 121 (אוגוסט).

לוח 1 השוואת תרחישים

| הרחבת ההוצאות והגירעון | השפעת תמהיל המיסוי | ההסכם הקואליציוני | המשך המדיניות | |
|------------------------------|--------------------------|----------------------|------------------|-----------------------------------|
| 3.5 | 3.5 | 3.8 | 4.1 | התמ"ג ¹ |
| 4.1 | 4.3 | 4.7 | 5.1 | תוצר עסקי ¹ |
| 1.5 | 1.5 | 1.9 | 2.1 | פריין כולל ¹ |
| ⁵ 6.5 | 7.5 | 7.6 | 7.1 | שיעור האבטלה ² |
| -3.6 | -0.3 | -0.2 | 1.3 | החשבון השוטף ³ |
| 3.0 | 1.0 | 1.2 | -0.5 | גירעון הממשלה ⁴ |
| 37.1 | 38.3 | 37.3 | 37.2 | שיעור המס הממוצע ⁴ |
| 47.8 | 46.5 | 45.4 | 44.3 | הוצאות המגזר הציבורי ⁴ |
| 97.9 | 90.4 | 90.2 | 86.5 | החוב הציבורי ⁴ |

1 שיעור שינוי; ממוצע לתקופה 2010-2007; אחוזים.

2 סוף תקופה 2010; אחוזים.

3 סוף תקופה 2010; מיליארדי דולרים.

4 סוף תקופה 2010; אחוזי תוצר.

5 הירידה בשיעור האבטלה נובעת מגידול התעסוקה במגזר הציבורי.

מקור: עיבודי המחברים.

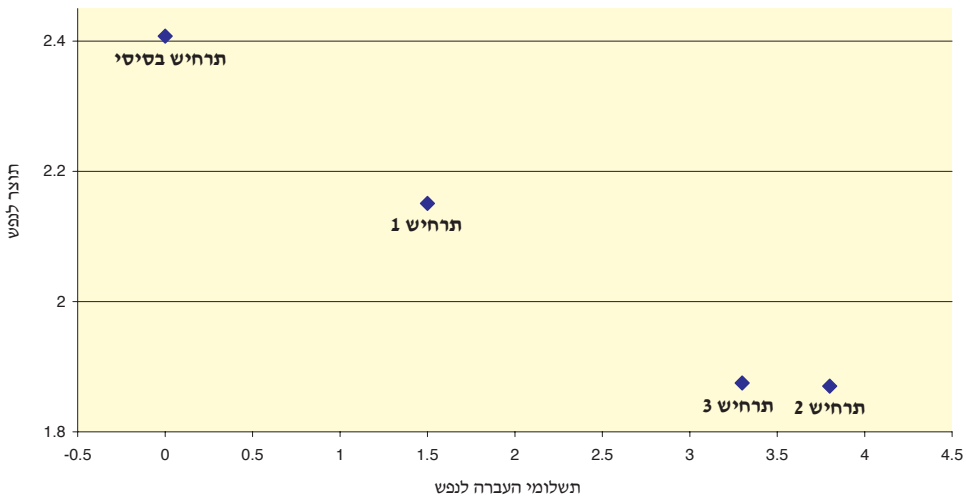
תרשים 1 שלהלן מדגים את מרחב הבחירה האסטרטגי העומד לרשות הממשלה. על הציר האנכי מוצג שיעור הצמיחה הממוצע לנפש של התוצר במגזר העסקי בשנים 2010-2007, ועל הציר האופקי – שיעור הפחתת העוני המושג על ידי הקדשת משאבים לתשלומי העברה.⁷ הנקודות של התרשים במרחב זה משקפות את התוצאות שהתקבלו בארבע החלופות שבחנו. המרחב המוצג מאפיין את הטווח הבינוני בלבד. ייתכן שבטווח

7 ההשוואה בהקשר של רווחה חברתית מחייבת הנחה שהמדיניות של גידול תשלומי העברה מעוצבת ומבוצעת כך שההוצאות משיגות את היעדים. הנחה זו איננה טריוויאלית, שכן הניסיון מראה שלא כל הוצאה חברתית מסוג זה אכן משיגה את היעדים, ולחלק מן ההוצאות הללו יש השפעות שליליות על תמריצים כלכליים, השפעות המקטינות ואף מבטלות את האפקטיביות של גידול ההוצאות. במקרה הנדון ההנחה שהמשאבים מוקדשים למס הכנסה שלילי מבטיחה שהמטרות האלה יושגו, אך בתנאי שתימשך המדיניות להקטנת מספר העובדים הזרים. אם תופסק מדיניות זו, יישחק כוח המיקוח של העובדים בעלי ההשכלה הנמוכה, והאפקטיביות של מס ההכנסה השלילי עלולה להצטמצם.

הארוך משק הצומח מהר יותר בהווה מאפשר השגת יעדים חברתיים גבוהים יותר בעתיד, ומנגד משק שמשיג התקדמות בתחומים החברתיים – צמצום תחולת העוני ושיפור בהתחלקות ההכנסות בהווה – יכול לצמוח בקצב מהיר יותר בעתיד.

מנגנון התמסורת העיקרי המביא לידי ירידה בצמיחה עקב הגדלת ההוצאות החברתיות הוא הפגיעה בפריון הכולל של המשק. גורם חשוב, אך לא בלעדי, בירידת הפריון הוא הפסקתו של תהליך הפחתת המסים. אנו רואים שירידת הפריון הכולל בתרחיש 'השפעת תמהיל המיסוי' דומה בעצמתה לפגיעה שבתרחיש 'הרחבת ההוצאות והגירעון'.

תרשים 1 הבחירה החברתית בטווח של קדנציה ממשלתית (אחוזי שינוי ממוצעים לשנים 2007-2010)



מקור: עיבודי המחברים.

ההבדלים בשיעור הצמיחה באים לידי ביטוי גם בשוק העבודה. ככל שהמשק צומח, בהקשר של המגזר העסקי, כך שיעור האבטלה יורד. בתרחיש 'הרחבת ההוצאות והגירעון' שיעור האבטלה יורד יותר, אולם כאמור זו תוצאה של הרחבת התעסוקה במגזר הציבורי, מהלך העלול להשפיע לרעה בהמשך הדרך ולהביא להיפוך המדיניות הפיסקלית המרחיבה ולעלייה חוזרת בשיעור האבטלה.

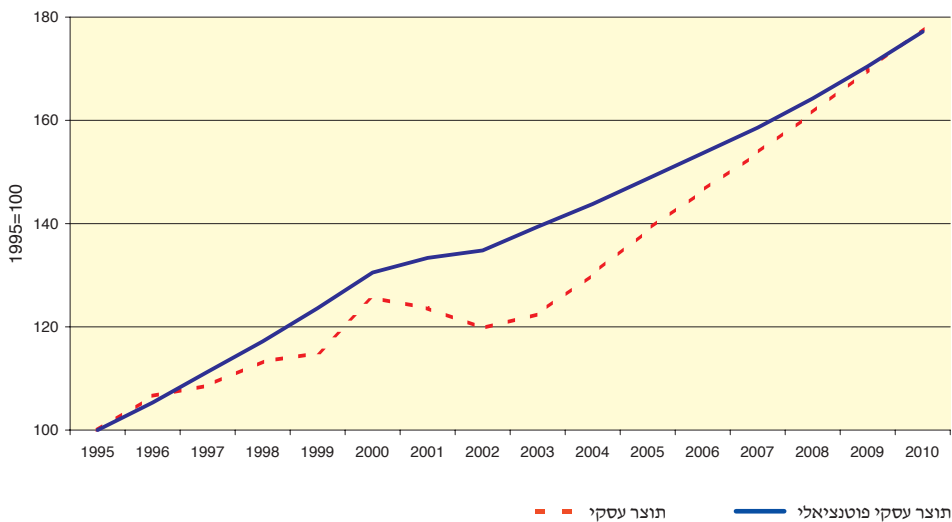
הבדל חשוב בתוצאות התרחישים בא לידי ביטוי בהתפתחות מאזן התשלומים. בתרחיש 'המשך המדיניות' החשבון השוטף נמצא בעודף בסוף

התקופה, ואילו בתרחיש 'הרחבת ההוצאות והגירעון' החשבון השוטף מגיע לגירעון של כ-4 מיליארד דולר. בשני התרחישים האחרים התוצאה נמצאת בין שני הקצוות.

עוד הבדל חשוב בין התרחישים הוא הדינמיקה של החוב הציבורי יחסית לתוצר. תרחיש 'המשך המדיניות' מחולל ירידה של יותר מ-10% תוצר בחוב הציבורי. הירידה במשקל החוב משפרת את החוסן הכלכלי של המשק ומגדילה את יכולת הספיגה של זעזועים חישוביים בלי להידרדר למצב משברי, כפי שהיה בעבר. בתרחיש 'הרחבת ההוצאות והגירעון' החוב הציבורי אינו יורד, והוא אף מתחיל לעלות לקראת סוף הקדנציה, דבר המנציח את פגיעותו של המשק. גם בממד זה תוצאתם של שני התרחישים האחרים היא בין הקצוות.

במודלים הכלכליים שפותחו בשנים האחרונות לניתוח המדיניות המוניטרית והאינפלציה משתנה פער התוצר, המוגדר כפער בין התוצר בפועל לבין התוצר הפוטנציאלי שאפשר לייצרו בתנאים של תעסוקה מלאה, וממלא תפקיד ראשי. המדידה של פער התוצר שנויה במחלוקת, שכן יש קשיים מתודולוגיים גדולים למדוד את פוטנציאל הייצור של המשק.

תרשים 2 התוצר העסקי והתוצר הפוטנציאלי



מקור: עיבודי המחברים.

תרשים 2 מציג מדידה של התפתחות פער התוצר: ההפרש האנכי הוא בין התוצר בפועל לבין התוצר הפוטנציאלי⁸ בין שנת 1995, שבה המשק היה בתעסוקה מלאה ולכן התוצר בפועל והתוצר הפוטנציאלי מזדהים ומכוילים ל-100, לבין שנת 2010 על פי תרחיש 'המשך המדיניות'. אחד הקשיים במדידת התוצר הפוטנציאלי נובע מן הצורך למיין את הזעזועים לזעזועים שהשפעתם על התוצר זמנית (זעזועי ביקוש), והם אינם משפיעים על התוצר הפוטנציאלי, ולזעזועים שהשפעתם על התוצר קבועה (זעזועי היצע), והם באים לידי ביטוי גם בתוצר הפוטנציאלי. בתרשים 2 לעיל אפשר להבחין בשבר במגמת התוצר הפוטנציאלי בשנים 2001-2002. שבר זה מבטא הנחה שבמשבר הגדול של אותן שנים המשק ספג זעזוע קבוע בשיעור של 5%.

פער התוצר בשנים 1995-2000 משקף את ההאטה הכלכלית באותה תקופה. לקראת שנת 2000 ניכרת מגמה של סגירת הפער, ולכן אפשר לשער שללא הזעזועים החיצוניים היה המשק חוזר לתעסוקה מלאה. המשבר הגדול בא לידי ביטוי בגידול הניכר בפער התוצר מראשית שנות ה-2000. על פי האומדן שלנו, פער התוצר הגיע לשיא של 12.2% בשנת 2003. תהליך הצמיחה שהמשק נתון בו והמשכו על פי תרחיש 'המשך המדיניות' יביאו לסגירת הפער לקראת סוף הקדנציה של הממשלה, כלומר המשק יחזור לתעסוקה מלאה ב-2009-2010. מנקודת ראות של התפתחות המחירים במשק המדיניות המוניטרית והאינפלציה אפשר לומר שככל שפער התוצר נסגר, כך גדלים הקשיים להשגת יעדי האינפלציה של הממשלה, והבנק המרכזי עלול להזדקק לשערי ריבית הולכים וגדלים כדי לשמר את יציבות האינפלציה בתחום שבין 1% ל-3%.

בסימולציה המוצגת בסוף חיבור זה אנו מדגימים את החוסן הכלכלי של המשק הנובע מביצוע תרחיש 'המשך המדיניות'. זעזוע חיצוני – דומה לזה שספג המשק בראשית שנות ה-2000 – במשק שבו כמעט אין גירעון ממשלתי והחוב הציבורי נמוך בשיעור ניכר מן הרמה של שנת 2000, גורר כצפוי ירידה בשיעור הצמיחה ועלייה בשיעור האבטלה, אבל בממדים קטנים מאלה שהתפתחו בפועל בשנים 2001-2002. אנו מסיקים מכך שבמצב זה קטנים הסיכויים להידרדר למשבר הפיננסי שהתקרבו אליו בשנת 2002.

8 התוצר הפוטנציאלי מחושב באמצעות פונקציית ייצור מטיפוס קוב-דוגלס בעלת מקדם עבודה של 0.68 ומקדם הון של 0.32. לצורך החישוב אנו מניחים שהתעסוקה גדלה בשיעור הגידול של כוח העבודה, ומלאי ההון – בשיעור הזהה לגידולו בהתאם להשקעות במשק. בשנים 1995-2002, שנות הדיסאינפלציה והמשבר במשק, אנו מניחים גידול של 0.5% בפריין הכולל וגידול של 1% לאחר מכן.

חלק ראשון

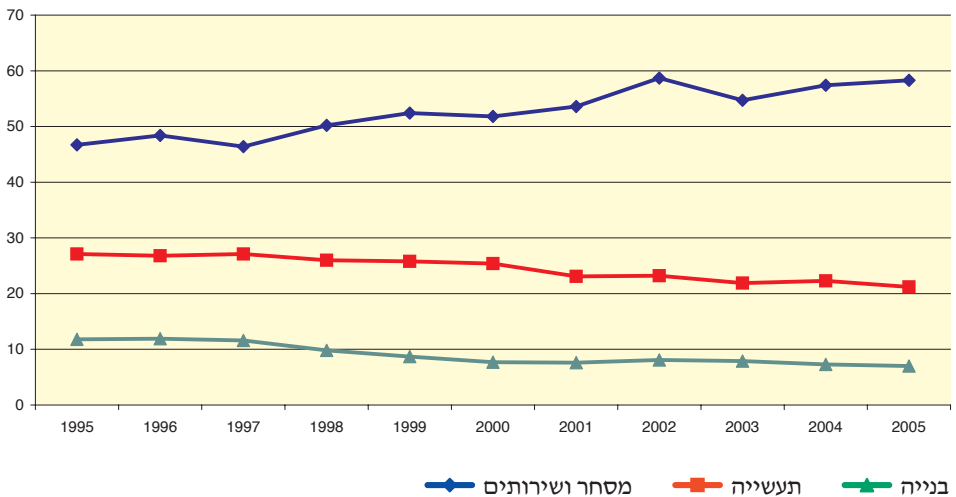
תנאים והנחות בסיסיות

התפתחויות הכלכליות במשק: נקודת המוצא

א. ההתפתחויות המקרו-כלכליות

בנקודת המוצא המשק נמצא בתהליך צמיחה שהמגזר העסקי מוביל. בשלב הראשון של היציאה מן השפל הוביל היצוא את התהליך. היצוא גדל ב-2004 בכ-15%, שיעור כפול מזה של הסחר העולמי. ב-2005 גדל היצוא בשיעור דומה לגידולו של הסחר העולמי (לוחות 2 ו-3 להלן). גם השימושים המקומיים התרחבו בשיעור נאה בשנים 2004 ו-2005: בתחילת תהליך הצמיחה לא גדלה ההשקעה בנכסים קבועים, ואילו ב-2005 התהפכה מגמה זו.⁹ בהסתכלות ענפית בלט ב-2005 הגידול במגזר השירותים, אשר הוביל את צמיחת המגזר העסקי (תרשים 3 להלן) ואת התרחבות התעסוקה.

תרשים 3 משקלם של ענפים נבחרים בתוצר העסקי, 1995-2005



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

9 מהעיון ברכיבי ההשקעה לומדים כי ההשקעה בענפי המשק התאוששה בהדרגה, והיא גדלה ב-2005 בשיעור נאה. לעומת זאת טרם נרשמה התאוששות בהשקעה בבנייה, אשר ירדה גם ב-2005. חוסר ההתאוששות בבנייה ממחיש שאמנם תהליך הצמיחה אורך כבר יותר משנתיים, אך הוא טרם תורגם לגידול ניכר בביקוש לבנייה, ובפרט בבנייה לא למגורים, אשר ירדה בשיעור ניכר.

לוח 2 התפתחות המקורות והשימושים, 2005-2001
(נתונים מנכי עונתיות; שיצורי השינוי לעומת תקופה קודמת; במנחים שנתיים)

| רביע I | 2005 | | 2004 | | | | 2003 | -2001 2002 | |
|-----------|------|-----|------|------|------|------|------|---------------|-------------------------------------|
| | II | I | II | I | II | I | | | |
| | | | | | | | | | המקורות והשימושים |
| 6.6 | 5.0 | 5.1 | 5.2 | 5.5 | 4.6 | 4.4 | 1.7 | -0.8 | התוצר המקומי הגולמי |
| 10.6 | 6.7 | 6.4 | 6.6 | 7.5 | 6.5 | 6.3 | 2.5 | -2.4 | תוצר המגזר העסקי |
| 2.8 | 4.3 | 5.0 | 4.2 | 3.8 | 1.9 | 3.1 | -1.2 | 0.3 | השימושים המקומיים |
| 9.0 | 3.6 | 4.2 | 3.9 | | 4.0 | 4.2 | 1.0 | 3.1 | מזה: הצריכה הפרטית ללא בני קיימא |
| -12.7 | 14.5 | 9.2 | 10.2 | 18.7 | -4.2 | 4.0 | -8.7 | -8.6 | ההשקעה המקומית הגולמית |
| 16.3 | 5.2 | 3.1 | 2.4 | -0.5 | 3.2 | -0.2 | -4.5 | -4.4 | מזה: ההשקעה בנכסים קבועים |
| 2.4 | 1.5 | 5.2 | 5.6 | 12.2 | 23.4 | 17.4 | 7.5 | -7.0 | היצוא |
| -2.5 | -1.7 | 5.5 | 4.0 | 8.1 | 15.4 | 11.8 | -1.7 | -3.3 | היבוא |

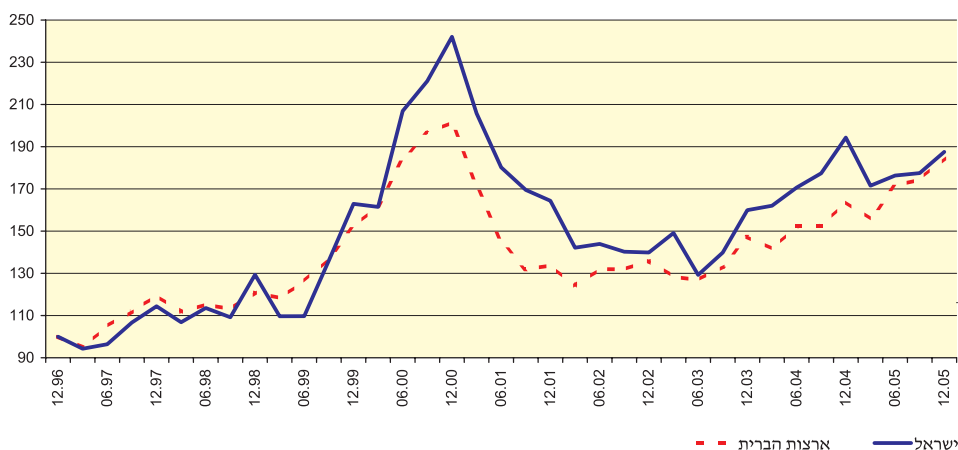
לוח 3 אינדיקטורים להתפתחויות כלכליות בעולם, 2005-2004 ותחזיות ל-2006

| 2006 | 2005 | 2004 | | |
|------|------|------|------|-----------------------------------|
| 3.3 | 3.5 | 4.2 | | תמ"ג ארצות הברית |
| 1.8 | 1.2 | 2.0 | | אזור אירופה |
| 2.7 | 2.5 | 3.3 | | מדינות מתקדמות |
| 6.1 | 6.4 | 7.3 | | מדינות מתפתחות |
| 5.2 | 5.2 | 5.5 | | אבטלה ארצות הברית |
| 8.4 | 8.7 | 8.9 | | אזור אירופה |
| 5.9 | 6.1 | 6.3 | | מדינות מתקדמות |
| - | - | - | | מדינות מתפתחות |
| 5.8 | 5.4 | 8.8 | יבוא | הסחר העולמי מדינות מתקדמות |
| 6.3 | 5.0 | 8.3 | יצוא | |
| 11.9 | 13.5 | 16.4 | יבוא | מדינות מתפתחות |
| 10.3 | 10.4 | 14.5 | יצוא | |

מקור: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, September 2005

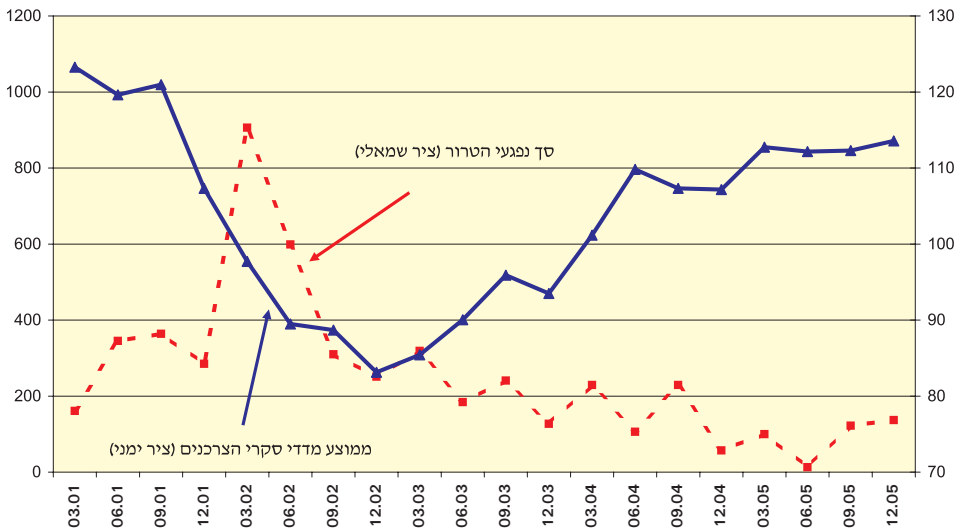
את המעבר מן השפל בשנים 2001 ו-2002 לצמיחה הנוכחית הובילו שני כוחות חיצוניים: הראשון, התאוששות בסחר העולמי בכלל ובענפי הטכנולוגיה העילית בפרט (תרשים 4 להלן); השני, ירידה ניכרת במספר הפיגועים, שאפשרה את השיקום של אָמון הצרכנים (תרשים 5 להלן) ואת התאוששות יצוא התיירות. לשני כוחות אלה התווסף תמהיל מדיניות מקורו-כלכלי מאוזן, שאופיין בהפחתת הגירעון של הממשלה אגב הפחתה במסים סטטוטוריים ובמשקל החוב הציבורי בתוצר. המדיניות הפיסקלית תמכה בהורדת הריבית על ידי בנק ישראל, וזו אפשרה את סגירתו של פער הריביות הנומינליות בין המשק ובין המדינות המפותחות. ירידה זו יצרה את רמת הריבית הראלית הממוצעת הנמוכה ביותר בעשר השנים האחרונות, התפתחות שתמכה בגידול ההדרגתי בהשקעה.

תרשים 4 מדדי היצוא של ישראל והסחר של ארצות הברית*;
ענפי טכנולוגיה עילית נבחרים** (נתונים רבעוניים, סוף 96=100)



* ממוצע משוקלל לפי משקולות היצוא של ישראל.
 ** ציוד תקשורת אלקטרוני, ציוד מדעי וציוד לבקרה ופיקוח ורכיבים אלקטרוניים.
 מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני סחר חוץ.

תרשים 5 ממוצע מדדי סקרי הצרכנים ונפגעי הטרור



מקור: מכון TNS טלסקר, מכון סמית, מכון רותם (עד יוני 2005), המכון למדיניות נגד הטרור במרכז הבינתחומי הרצליה ועיבודי בנק ישראל.

אף על פי שהיציאה מן המיתון לוותה בהתרחבות ניכרת בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה (לוח 4 להלן), אפשר הגידול הניכר בתעסוקה את ירידת האבטלה לרמה הנמוכה מ-9% לקראת סוף השנה. הירידה באבטלה התרחשה למרות הגידול בעובדים הזרים ובעובדים הפלסטינים, התפתחות חדשה לעומת השנים הקודמות ומנוגדת למדיניות המוצהרת של הממשלה.

ביטוי נוסף להתאוששות בשוק העבודה אפשר למצוא בתחום השכר הראלי: לאחר שרשם ירידות בשנות המיתון וב-2003, הוא חזר לעלות ב-2004 וב-2005.

פן נוסף של עצמת ההתאוששות במשק הוא השיפור הניכר במגזר החיצוני אגב מעבר לחוב חיצוני נטו שלילי. שנת 2005 אופיינה בעודף במאזן התשלומים – השנה השלישית ברציפות (לוח 5 להלן).

לוח 4 שוק העבודה, 2005-2001

(שיעורי השינוי; אחוזים)

| פברואר 2006 ¹ | ינואר 2006 ¹ | 2005 | 2004 | 2003 | -2001 2002 | |
|-----------------------------|----------------------------|------|------|------|---------------|---------------------------------|
| | | 3.9 | 3.0 | 2.0 | 1.5 | סך כל המועסקים הישראלים |
| -2.3 | -0.2 | 2.0 | 2.5 | -3.0 | -1.5 | השכר הראלי הממוצע למשרת שכיר |
| | | 55.2 | 55.0 | 54.5 | 54.2 | שיעור ההשתתפות (אחוזים) |
| | | 9.0 | 10.4 | 10.7 | 9.8 | שיעור האבטלה (אחוזים) |

1 שיעורי השינוי מחושבים יחסית לחודש הקודם.
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח 5 מאזן התשלומים, 2005-2000

(מיליארדי דולרים; מונחים שנתיים)

| 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001-2000 | |
|-------|-------|------|------|-----------|---|
| 3.6 | 4.4 | 5.6 | 8.1 | 8.0 | עודף היבוא |
| 2.4 | 1.8 | 0.8 | -1.3 | -1.5 | החשבון השוטף |
| 7.8 | 7.4 | 5.9 | 3.4 | 8.5 | השקעות תושבי חוץ בישראל ¹ |
| 28.1 | 27.1 | 26.3 | 24.1 | 23.3 | יתרות מטבע החוץ ² |
| -21.3 | -10.6 | -5.0 | -0.6 | 4.9 | החוב החיצוני נטו |

1 ההשקעות הישירות ובמניות למסחר.
2 בבנק ישראל ובמוסדות המרכזיים, לסוף התקופה.
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

המדיניות המקרו-כלכלית עמדה ב-2005 בשלושת יעדיה: קצב עליית המחירים היה בתחום היעד של יציבות מחירים, והגירעון וקצב הגידול של ההוצאה הציבורית היו נמוכים מתקוותיהם (לוחות 6 ו-7 להלן). המדיניות התאפיינה השנה בתמהיל התומך בצמיחה בת קיימא, במיצוי התנאים הנוחים ששררו במשק ובתגובה החיובית של השווקים למדיניות זו. תמהיל המדיניות שילב משמעת פיסקלית, שהתבטאה בריסון הגידול בהוצאה ובהקטנה ניכרת של הגירעון הממשלתי מ-3.8% (ב-2004) ל-1.9%. תוצר ב-2005 – כל זה אגב הפחתת מסים ומדיניות מוניטרית מרחיבה, שהתבטאה ברמה נמוכה במיוחד של הריבית הראלית הצפויה הנגזרת

מריבית בנק ישראל. הירידה בגירעון תמכה בירידה נוספת בחוב הציבורי, ובכך הקנתה אמינות להפחתות המס הסטטוטוריות הפועלות להגדלת התוצר. ירידת הגירעון תמכה גם בהורדת הריבית על ידי בנק ישראל, והורדה זו הובילה לפער ריביות נמוך יחסית בינה לבין הריביות בחו"ל על רקע הירידה בפרמיית הסיכון של המשק.

על סמך הנתונים שהצטברו בשליש הראשון של השנה (לוח 6 להלן) והתקציב המתוכנן שיובא לאישור הכנסת, מסתמנת גם בתחילת 2006 תמונה שלפיה הגירעון צפוי להיות נמוך באורח ניכר מן היעד שנקבע לשנה כולה.

לוח 6 המדיניות הפיסקלית: אינדיקטורים עיקריים, 1995-2005
(אחוזי תוצר; מונחים שנתיים)

| עד אפריל 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | -2001 2002 | |
|-------------------|-------|-------|-------|-------------------|--|
| | 2.7 | 5.1 | 6.7 | 4.1 | הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה |
| | 3.4 | 4.0 | 4.2 | ² 1.75 | תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ¹ |
| ⁴ -8.6 | 1.9 | 3.8 | 5.6 | ³ 4.1 | הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה עד אפריל; אתר האוצר; גאי נבון |
| | 86.4 | 91.7 | 93.2 | 85.0 | החוב הציבורי הכולל נטו |
| | 101.9 | 105.7 | 106.7 | 100.3 | החוב הציבורי הכולל ברוטו |
| | 49.1 | 49.1 | 53.0 | 53.4 | סך כל ההוצאה הציבורית |
| | 38.3 | 38.1 | 37.9 | 39.3 | סך כל המסים, כולל מסי רכוש הסטייה מתוואי התקציב המקומי ללא אשראי (במיליארדי ש"ח) |
| | 3.7 | -1.5 | -19.7 | -9.3 | בהכנסות הממשלה |
| | -2.8 | -6.6 | -4.7 | -2.3 | בהוצאות הממשלה |
| | -6.5 | 1.9 | -15.0 | -7.0 | בגירעון המקומי |

1 משנת 2001 – תקרת הגירעון על פי חוק.
2 3.9% הוא היעד שנקבע באמצע 2002. היעד שנקבע בעת אישור התקציב בכנסת היה 3% תוצר.

3 בשנת 2001 לא התקבל חלק מהמענק האזרחי המיועד, ולכן לא נרשם כהכנסה בשנה זו. אילו התקבל בזמן, היה הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ל-2001 יורד ל-4% תמ"ג. המענק נרשם בשנת 2002 והקטין את הגירעון בכ-0.6% תוצר. לעומת זאת סיוע בסך 431 מיליון דולר, שהיה צפוי להתקבל בשנת 2002, לא התקבל, אף שתחזית ההכנסות המתוקנת מאמצע 2002 כללה סכום זה. אילו התקבל גם סיוע זה בשנת 2002, היה הגירעון פוחת בכ-0.4% תוצר. לכן על בסיס הסיוע בסך 600 מיליון דולר, שיועד במקור לשנת 2002, היה הגירעון לשנה זו מסתכם ב-4.2% תוצר.

4 במיליארדי ש"ח.

מקור: תקציב המדינה: עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח 7 ריביות, מדד המניות ומחירים, 2005-2001

| עד אפריל 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | -2001 2002 | |
|------------------|-------|-------|-------|--------------------|--|
| 4.8 | 3.7 | 4.2 | 7.5 | 6.8 | הריבית המוצהרת של בנק ישראל |
| 2.4 | 1.9 | 2.7 | 3.9 | 4.4 | ריבית ראלית נגזרת |
| 301.0 | 251.2 | 204.9 | 153.1 | 133.9 | מדד המניות הכללי |
| 0.6 | 2.4 | 1.2 | -1.9 | 4.0 | מדד המחירים לצרכן (שיעור שינוי, במשך השנה) |
| -0.7 | 6.2 | -1.5 | -4.0 | 7.9 | שער החליפין של השקל מול הדולר (שיעור שינוי, במשך השנה) |
| 3-1 | 3-1 | 3-1 | 3-1 | ¹ 3.5-2 | יעד האינפלציה |

1 בשנת 2001 יעד האינפלציה: 2.5-3.5; בשנת 2002: 2-3.
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

המשך הצמיחה תלוי בהמשך קיומם של תנאים חיוביים להרחבת ההיצע של התוצר העסקי. בלוח 8 שלהלן אפשר לראות שהרחבת ההיצע של גורמי הייצור תומכת בכך, ובשנים האחרונות ניכר גם גידול בפריון הכולל של המשק. אמנם השכר הראלי עלה בשנים האחרונות, אך עלייה זו לא תורגמה ב-2005 לעלייה בעלות העבודה ליחידת תוצר, אם כי ניכרים סימנים שב-2005 מוצתה ירידתו. הירידה בעלות העבודה ליחידת תוצר תמכה בעלייה נוספת ברווחיות כפי שהיא מתבטאת בשיעור התשואה להון (לוח 8).

לוח 8 תנאי הייצור במגזר העסקי, 2005-2001
 (אחוזים; מונחים שנתיים)

| 2005 | 2004 | 2003 | 2002-2001 | |
|------|------|------|-----------|---|
| 2.6 | 1.7 | 1.7 | 1.5 | היצע העבודה ¹ |
| 2.8 | 3.0 | 4.0 | 6.4 | שיעור הגידול של מלאי ההון הגולמי |
| 3.3 | 4.3 | 1.0 | -3.7 | שיעור הגידול של הפריון הכולל |
| 11.8 | 10.7 | 9.5 | 8.8 | שיעור התשואה של ההון הגולמי ² |
| 2.3 | 1.5 | -2.5 | -1.7 | שיעור השינוי של השכר הראלי הממוצע במגזר העסקי |
| -1.9 | -2.7 | -4.4 | 2.0 | עלות העבודה ליחידת תוצר (במגזר העסקי) |
| -1.1 | 0.4 | 1.4 | 2.4 | שיעור השינוי של שכר המינימום הראלי |

1 כוח העבודה האזרחי + עובדים זרים ועובדי שטחים.
 2 לפני מס.
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

כדי שהצמיחה במשק תהיה מתמשכת נדרשים שני תנאים: (א) המשך התמיכה של המשתנים החיצוניים, קרי המשך העלייה בסחר העולמי בד בבד עם המשך צמיחתם של ענפי הטכנולוגיה העילית והמשך השקט היחסי בתחום הביטחוני-מדיני; (ב) המשך תמהיל המדיניות התומך בצמיחה בת קיימא וכולל ירידה בגירעון הציבורי וביצוע תכנית הפחתת המסים שעליה הוחלט בשנים האחרונות. תנאי לקיום מדיניות זו הוא עלייה בהוצאה הממשלתית על פי שיעור הגידול של האוכלוסייה.

חשוב להדגיש שאם ימשיך המשק ליהנות מתהליך צמיחה מתמשך, צפויה מגבלת ההיצע להיות ניכרת יותר, שלא כמצב בתקופת השפל, שבה מגבלת הביקוש הייתה דומיננטית. במצב זה יש חשיבות רבה להגדלת ההשקעה. הגידול בהשקעה עשוי להיות גדול יותר ככל שתקטן אי-הוודאות בתחום הביטחוני-המדיני וככל שהממשלה תיישם הלכה למעשה את המדיניות המקרו-כלכלית המוצהרת – ללא סטייה מהותית מן הפרמטרים המצרפיים שנקבעו בהסכם הקואליציוני, ובפרט הגדלה ראלית של ההוצאה הציבורית ב-1.7%.

ב. התעשייה

למן המחצית השנייה של שנות התשעים עברה התעשייה הישראלית שינוי מבני, והוא התאפיין בשני תהליכים מרכזיים: עלייה בעתירות היצוא ועלייה בעתירות הטכנולוגית. להערכתנו, מגמה זו צפויה להימשך גם בשנים הקרובות.

שלוש השנים שפתחו את העשור הנוכחי (2001-2003) היו שנות מיתון, ובהן נסוגה תפוקת התעשייה בשיעור מצטבר של כ-7%. עם זאת בשנת 2004 חזרה התפוקה לרמתה ערב המיתון בזכות הגידול החד ביצוא (17.6%), שהוביל לצמיחה מרשימה של התעשייה (7%). הצמיחה נמשכה גם בשנת 2005, אך חלה האטה בקצב (3.7%). שלא כמו בשנת 2004, שבה התבססה צמיחת התעשייה ברובה המכריע על צמיחתו המהירה של היצוא, הייתה הצמיחה בשנת 2005 מאוזנת יחסית לקודמתה ונגזרה מגידול במכירות הן ליצוא (5%) הן לשוק המקומי (3%).

את הצמיחה בשנתיים האחרונות הובילו ענפי הטכנולוגיה העילית, שצמחו בשיעור מצטבר של 21% אגב גידול ניכר ביצוא (35%). התרחבות היצוא שימשה קרקע פורייה לקליטת עובדים חדשים, ואכן ענפים אלו קלטו כשני שלישים מן העובדים החדשים שהצטרפו לתעשייה בשנים אלו. פריחת ענפי הטכנולוגיה העילית הובילה לגידול בביקושים לצריכה בשוק

המקומי של העובדים החדשים שנקלטו ושל הוותיקים שנהנו מתוספות שכר. כמו כן נוצרו מעגלי ביקוש סביב ענפים אלו, אשר הביאו להאצת הפעילות בענפי התעשייה הסמוכים ובענפי המסחר והשירותים.

בשנת 2006 צפויה האצה מחודשת בקצב צמיחת התעשייה בשיעור של 5.5% בקירוב. צמיחה זו תיגזר מגידול של כ-6.5% ביצוא בצד עלייה של כ-4.5% במכירות לשוק המקומי. היקף המועסקים בתעשייה צפוי להתרחב בכ-2.2%. את הצמיחה יוסיפו להוביל ענפי הטכנולוגיה העילית.

בשנת 2006 צפויה האצה גם בהשקעות הון בתעשייה. מגמה זו היא תולדה של מיצוי העודף של כושר הייצור שהיה לתעשייה בשנות השפל לצד שיעורי ריבית נוחים ואופטימיות בשווקים, נוסף על הפחת המואץ שהונהג מיולי 2005 ועד ספטמבר 2006. כך, צפוי גידול של 10%-15% בהשקעות התעשייה במכונות ובציוד ב-2006, לאחר גידול של כ-9.5% ב-2005 וגידול של 20% ב-2004 (אחרי נסיגה של כ-30% בהשקעות ב-2001-2003).

פריון העבודה צפוי לגדול בשיעור של 3% בהמשך לגידול של כ-2% בשנת 2005 וגידול חריג (6%) בשנת 2004, שנת היציאה מן המיתון. בד בבד צפוי בשנת 2006 גידול של כ-2.7% בשכר הממוצע בתעשייה, לעומת כ-2% ב-2004 וב-2005. כך, בסיכום השנים 2005-2006 צפוי הגידול בשכר להדביק את גידול הפריון, שלא כמו בשנת 2004.

המדיניות הכלכלית לתרחיש 'המשך המדיניות'

א. המדיניות הפיסקלית

מסמך זה בונה תרחיש מרכזי להתפתחויות הפיסקליות הצפויות בשנים הקרובות, בהנחה שתיושם במלואה המדיניות המוצהרת בתחום ההוצאה התקציבית והרפורמות במיסוי ובהנחה שלא יתקבלו החלטות חדשות בנושאים אלה.

נקודת הבסיס לבניית התרחיש היא הביצוע בפועל בשנת 2005. בשנה זו הסתכמה ההוצאה התקציבית של הממשלה (ללא מתן אשראי) ב-218.7 מיליארד ש"ח (39.5% תוצר), ההכנסות הסתכמו ב-207.7 מיליארד ש"ח (37.5% תוצר), והגירעון התקציבי הסתכם ב-11 מיליארד ש"ח (2% תוצר). לוח 9 שלהלן מסכם את התרחיש הפיסקלי, והמשך המסמך מפרט את ההנחות השונות שנקטנו לבנייתו.

לוח 9 סיכום התרחיש הפיסקלי
(באחוזי תוצר; ההנחות מפורטות בטקסט)

| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | |
|------|------|------|------|------|------|-------------------------|
| 28.6 | 28.9 | 29 | 29.2 | 29.2 | 29.2 | הכנסות ממסים |
| 6.5 | 6.6 | 6.7 | 6.7 | 7.6 | 8.3 | הכנסות שמקורן אינו מסים |
| 35.1 | 36 | 36.8 | 38 | 39.8 | 39.5 | הוצאות הממשלה |
| 0.0 | 0.5 | 1.1 | 2.1 | 3.0 | 2.0 | גירעון |

מקור: עיבודי המחברים.

הכנסות הממשלה ממסים

על פי תכניות הרפורמות במיסוי שהתקבלו ונחקקו עד היום ואשר ישפיעו על שיעורי המסים בשנים הקרובות, צפויות ההכנסות ממסים לרדת בשנים 2006-2010 בכ-2 מיליארד ש"ח (במחירי 2006) בכל שנה. זו ירידה נטו המסכמת את ההשפעות של הורדת שיעורי המסים מצד אחד (כ-3 מיליארד ש"ח בכל שנה) ואת העלאת שיעורי המסים מצד אחר (כמיליארד ש"ח בכל שנה). כל זה נכון בהנחה סטטית של אפס גמישות בהכנסות ממסים ביחס לשיעורי המס.

בחלוקה לפי שנים צפויה ירידה נטו של 3.6 מיליארד ש"ח (0.61% תוצר) ב-2006, 0.9 מיליארד ש"ח (0.15% תוצר) ב-2007, 1.9 מיליארד ש"ח (0.32% תוצר) ב-2008, 1.6 מיליארד ש"ח (0.27% תוצר) ב-2009 ו-2.7 מיליארד ש"ח (0.46% תוצר) ב-2010. בחלוקה לפי סוגי מסים יש ירידה מצטברת (במשך חמש שנים) של 9.5 מיליארד ש"ח במס הכנסה על יחידים, 4.1 מיליארד ש"ח במס חברות ו-1.8 מיליארד ש"ח במסים עקיפים, ומנגד יש גידול במסים ב-4.6 מיליארד ש"ח (מיסוי רווחי הון, סולר ועוד).

יש להביא בחשבון שגמישות ההכנסות ממסים ביחס לתוצר בטווח הארוך גבוהה מעט מיחידתית, בעיקר בגלל העלאת שיעור מס ההכנסה האפקטיבי על יחידים הנובע מהצמדת מדרגות המס למדד המחירים, בעוד שהכנסות היחידים גדלות גידול ראלי. כפועל יוצא מכך נטל המס יגדל בכ-0.9 מיליארד ש"ח (כ-0.15% תוצר) בכל שנה, בהנחה שהשכר הראלי יגדל בכ-2% לשנה.

בסיכום, ההכנסות ממסים שהסתכמו ב-29.2% תוצר בשנת 2005 ותוכננו להישאר ברמה זו גם בשנת 2006 ובשנת 2007, היו צפויות לרדת ל-29% תוצר בשנת 2008, ל-28.9% תוצר בשנת 2009 ול-28.6% תוצר בשנת 2010 – כל זה בהנחה שהתחזית להכנסות ממסים בשנת 2006 (168 מיליארד ש"ח) הייתה מתממשת. בפועל ברור שההכנסות ממסים בשנת 2006 (גם ברכיב הפרמננטי שלהן) גבוהות מן התחזית, ולכן ההכנסות ממסים בשנים הבאות צפויות להיות גבוהות יותר מהחישוב לעיל, אלא אם כן יוחלט על עוד הפחתות ניכרות בשיעורי המסים.

הכנסות שמקורן אינו מסים

ההכנסות שמקורן אינו מסים (סיוע מארצות הברית, מע"מ ביטחוני, הכנסות מיועדות, הכנסות מהמוסד לביטוח לאומי ואחרות), שהסתכמו בשנת 2005 ב-8.1% תוצר, תוכננו לרדת בשנת 2006 ל-7.6% תוצר. במהלך השנים הבאות הכנסות אלה צפויות לרדת ל-6.7% תוצר ב-2007, ל-6.7% תוצר ב-2008, ל-6.6% תוצר ב-2009 ול-6.5% תוצר בשנת 2010. חישוב זה מניח הנחות טכניות רבות, בכללן צמיחה ראלית של התוצר בשיעור של 4%-4.1% בכל אחת ואחת מארבע השנים 2007-2010 ויישום ההחלטות להגדיל ב-200 מיליון ש"ח את קצבאות הילדים וב-200 מיליון ש"ח את קצבאות הזקנה. (ההחלטה להגדיל ב-200 מיליון ש"ח את קצבאות הבטחת הכנסה לקשישים משפיעה על צד ההוצאות בתקציב ולא על צד ההכנסות.)

הוצאות הממשלה

הוצאות הממשלה תוכננו לגדול מ-39.3% תוצר בתקציב 2005 ל-39.8% תוצר בתקציב 2006. אנחנו מניחים כי שיעור הגידול בהוצאה הממשלתית בין תקציב לתקציב יעמוד, משנת 2007, על 1.7% לשנה, בתוספת השינוי במדד המחירים לצרכן. אנחנו מניחים גם כי מדרגת ההתנתקות (ההוצאות החריגות החד-פעמיות לצורך תכנית ההתנתקות, שהיו כ-1% מסך ההוצאה הממשלתית בתקציב 2005 ובתקציב 2006) תרד בשני שלבים: 0.5% בתקציב 2007 ועוד 0.5% בתקציב 2008. בהנחות אלה ובהנחות מקרו נוספות (בעיקר שיעור הצמיחה וההפרש בין הגידול במחירי התוצר לבין הגידול במחירי המדד) תרד ההוצאה הממשלתית בהדרגה – מ-39.8% תוצר בתקציב 2006 ל-38% תוצר בתקציב 2007, ל-36.8% תוצר בתקציב 2008, ל-36% תוצר בתקציב 2009 ול-35.1% תוצר בתקציב 2010.

הגירעון התקציבי

לפי החישובים המפורטים לעיל, הגירעון התקציבי צפוי לרדת מ-3% תוצר בתקציב 2006 ל-2.1% תוצר בתקציב 2007, ל-1.1% תוצר בתקציב 2008, ל-0.5% תוצר בתקציב 2009 ול-0% תוצר בתקציב 2010.

רגישות להנחות

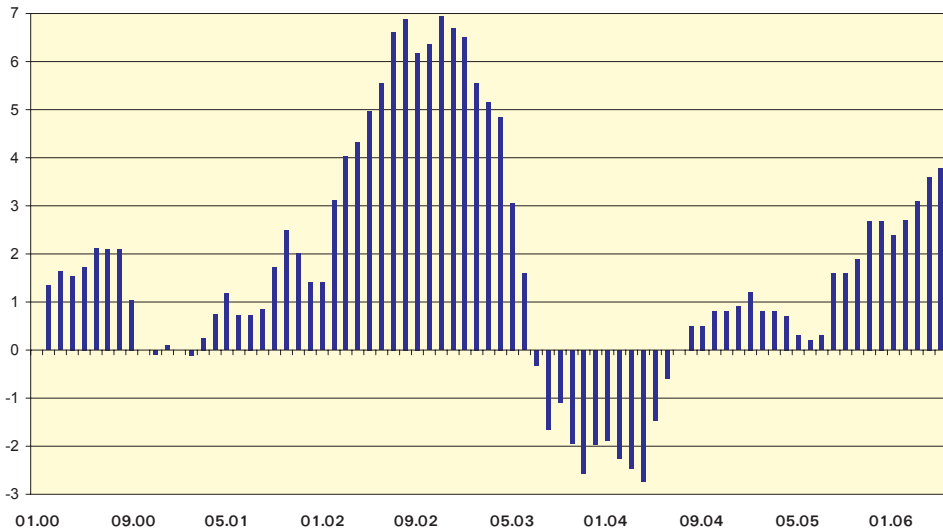
התוצאות שתוארו לעיל רגישות מאוד להנחותינו, בפרט אם שיעור הצמיחה של התוצר בשנים הבאות יהיה נמוך מהנחתנו (4%-4.1% לשנה), או אם ההפרש בין הגידול במחירי התוצר לבין הגידול במחירי המדד יהיה קטן מהנחתנו. במקרה כזה ההוצאות כאחוז מהתוצר והגירעון התקציבי כאחוז מהתוצר יהיו גבוהים יותר.

ב. המדיניות המוניטרית

האינפלציה

עם אימוץ המדיניות של יעד אינפלציה במהלך חמש השנים האחרונות אנו עדים להתייצבות קצב האינפלציה ברמה ממוצעת של כ-1.5% (0.25% משנת 2003), רמה דומה לרמה הממוצעת של האינפלציה במשקים המפותחים. עם זאת אנו עדים לשונות גדולה בקצב האינפלציה השנתי (ראו תרשים 6 להלן), שנבעה מהשפעת האנטיפאדה ומהשפעתם של זעזועים כלכליים בעולם על שער החליפין של השקל בצד אפיזודה של חוסר העקיבות במדיניות המוניטרית.

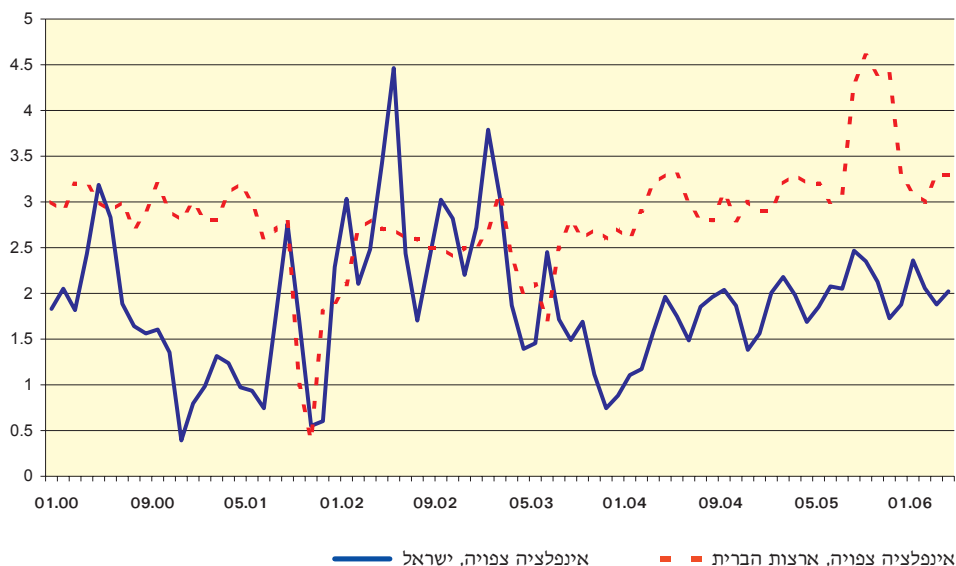
תרשים 6 האינפלציה בישראל, 2000-2006



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבודי בנק ישראל.

השוואה של הציפיות לאינפלציה בישראל לעומת ארצות הברית מחזקת אבחנה זו (ראו תרשים 7 להלן). אף שהרמה הממוצעת של האינפלציה הצפויה בישראל נמוכה יותר (1.8% לעומת 2.8%), התנודתיות בישראל גבוהה יותר (סטיית תקן של 0.65% לעומת 0.4%). הסיבה לחוסר היציבות היחסי בישראל היא שהמשק קטן ופתוח וחשוף לתנודות שער החליפין המשפיעות על מחירי המוצרים הסחירים. נוסף על כך גם המדיניות וגם ציפיות הציבור עדיין סובלות מחבלי הלידה של המדיניות המוניטרית החדשה שטרם נטמעה סופית. אנו מניחים שהאמינות שבנק ישראל רכש בהתמדתו ביעדי האינפלציה תוסיף ותתבסס, אם תהיה יציבות גדולה יותר ברמת האינפלציה. אנו מייחסים חשיבות רבה להמשך המדיניות לקראת השגתו של יעד יציבות המחירים ושמירתו באופן סימטרי גם בסטיות כלפי מטה מיעד האינפלציה בשנים הבאות. מדיניות המנותבת לקראת יעד זה אמורה לאפשר למשק הישראלי אי־ודאות נמוכה ויציבות רבה יחסית למקובל היום.

תרשים 7 אינפלציה צפויה בישראל ובארצות הברית, 2006-2000



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

את היציבות היחסית בקצב האינפלציה בישראל ובעולם מלווה החשש שלנוכח הצמיחה הכלכלית החזקה באסיה, ובפרט בסין, יתורגמו העליות החדות במחירי הסחורות להצפים אינפלציוניים, בעיקר לנוכח העובדה שמשקים אלו בכלל וישראל בפרט נמצאים בחלקו העולה של מחזור העסקים המאופיין בהגדלת הביקושים המקומיים. משמעות הדבר היא שבניגוד לשלוש השנים האחרונות, שהיו מאופיינות באינפלציה נמוכה (ואף שלילית), צפויות השנים הקרובות להתאפיין בקצבי אינפלציה הקרובים יותר לחלקו העליון של יעד האינפלציה – כ-3% בשנה.

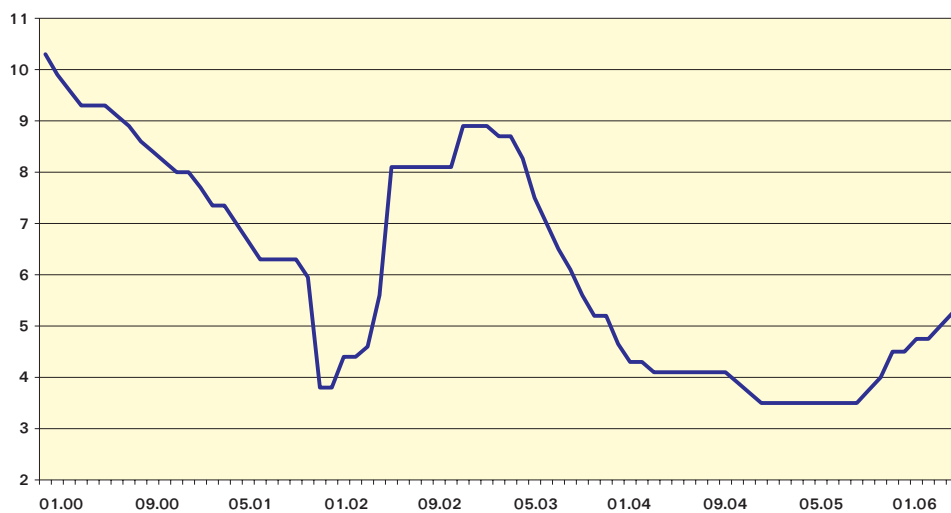
הריבית הנומינלית

בשנתיים וחצי האחרונות היינו עדים לירידה בריבית הנומינלית, ובחודשים האחרונים – לעלייתה המחודשת (ראו תרשים 8 להלן). כאמור, בנק ישראל משתמש במדיניות ריבית כדי לשמור את שיעור האינפלציה בתוך יעד האינפלציה. לאחרונה נשמעים קולות הקוראים להתחשב בקביעת הריבית לא רק ביעד האינפלציה (כדי לשמור את האינפלציה בתוך היעד) אלא גם במצבו הכלכלי של המשק, כפי שהוא משתקף בפער התוצר

ובשיעור האבטלה. הנימוק לשינוי ביעדי המדיניות המוניטרית – מעבר מיעד אחד לשני יעדים – הוא שהושגה אמינותו של בנק ישראל בכל הנוגע לדבקות ביעד האינפלציה, ועל כן אפשר לפעול כיום בקשיחות פחותה נגד כל סטייה כלפי מעלה של יעד האינפלציה. הצוות מניח נוסף על כך שהמדיניות הפיסקלית הנוכחית תימשך, ולכן אין נשקפת סכנה לחידוש האינפלציה בשל פריצה תקציבית. לפיכך אנו צופים שמדיניות הריבית בשנים הבאות תהיה מרסנת פחות מזו של השנים שעברו ותנסה לאזן בין יעד האינפלציה לבין מחזור העסקים של המשק.

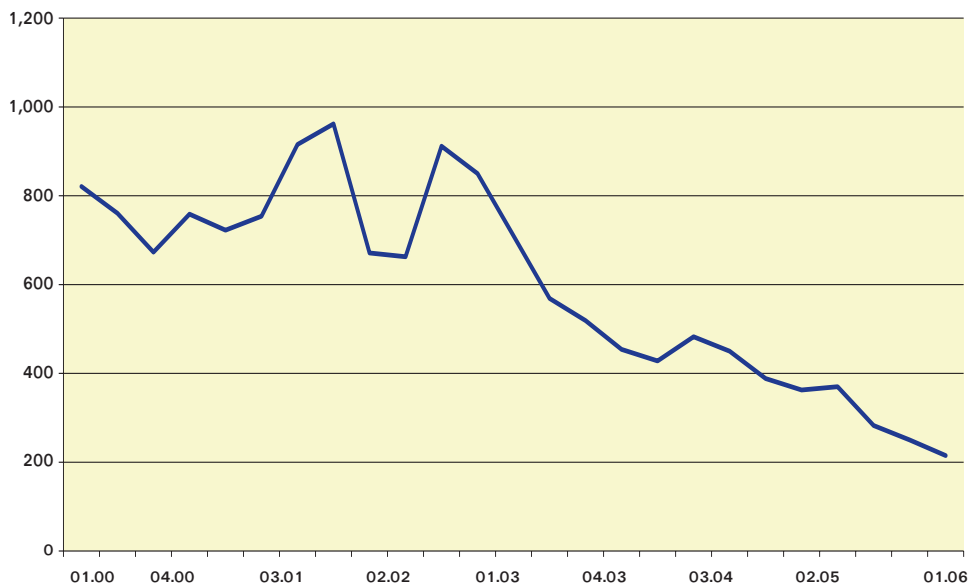
היחשפותו של המשק לתנועות הון והתגברות תהליכי הגלובליזציה העולמית גורמות לכך שאי-אפשר לדבר על תוואי הריבית הנומינלית בישראל במנותק מהתפתחויות הריבית בשווקים העולמיים ומתנועות ההון נטו לישראל. מבחינה פיננסית ישראל עדיין מסווגת כמשק מתפתח, ועל כן הריבית בארץ מושפעת מהמגמות של פער הריביות העולמי בין משקים מתעוררים וכן מן הריבית של ארצות הברית. על כן הריבית בישראל מושפעת הן מן הריבית של הפדרל רזרב (Federal Reserve) הן מפער הריביות בין ריבית זו לבין הריבית על תיק אג"ח של משקים מתעוררים (ראו תרשים 9 להלן). מגמת הריבית של הפדרל רזרב ושל מרבית המשקים המפותחים היא עלייה, וזהו גורם הלוחץ לעליית שער הריבית גם במשק הישראלי. מנגד יש מגמה של ירידת מרווחי הריבית בין הריבית של המשקים המתעוררים לבין זו של ארצות הברית. גם המרווח בין שיעורי התשואה לפדיון של איגרות החוב של מדינת ישראל לבין אלה של ממשלת ארצות הברית הצטמצם מאוד יחסית לעבר (ראו תרשים 10 להלן). מכיוון שללא שינוי גדול בתנאי הרקע הכלכליים של המדינה נראה שאין מקום לצמצום גדול נוסף של המרווחים, אנו צופים שמשיקולים של הכלכלה הגלובלית אנו עומדים בפתחה של תקופה שבה יהיו בישראל שערי ריבית נומינליים גבוהים יחסית. לכך יש השלכה מידית על עלות גיוס חוב ממשלתי נוסף, שמשפיעה כמובן על חלופות המדיניות התקציבית.

תרשים 8 ריבית בנק ישראל, 2006-2000



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופיבודי בנק ישראל.

תרשים 9 מרווח הריביות בין אג"ח ל-10 שנים של משקים מתעוררים לבין אג"ח של ארצות הברית, 2006-2000 (בנקודת בסיס)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופיבודי בנק ישראל.

תרשים 10 מרווח הריביות לטווח קצר ישראל מול ארצות הברית, 2000-2006



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבודי בנק ישראל.

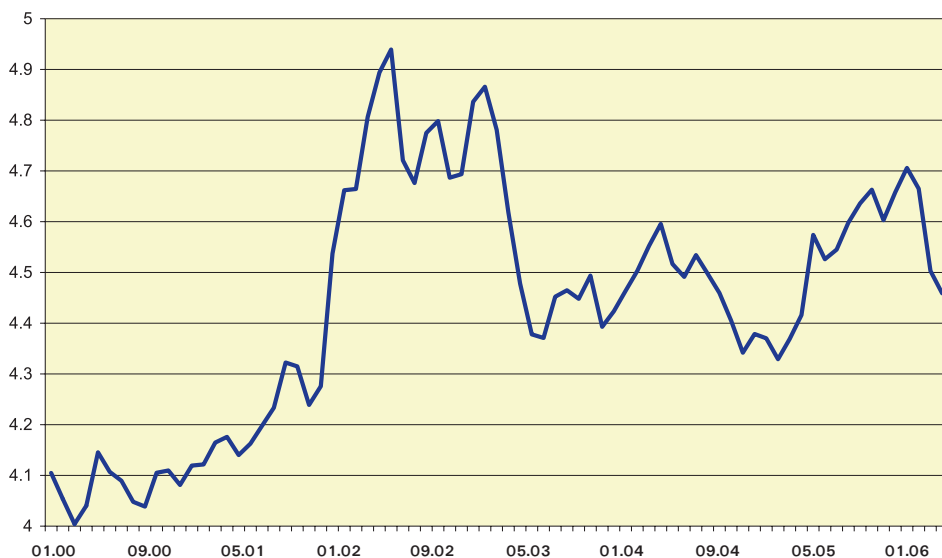
שער החליפין

המשתנה הנומינלי העיקרי היה מאז ומעולם שער החליפין של השקל לעומת הדולר של ארצות הברית. למעשה, בחמש השנים האחרונות אין לשער החליפין של הדולר מגמה ברורה. עם זאת ניכרות תנודות גדולות של שער החליפין על פני השנים וכן תנודתיות גדולה בטווחי זמן קצרים (ראו תרשים 11 להלן). בכך דומה השקל לקבוצת המטבעות בעלי ההמרה של משקים קטנים ופתוחים, המאופיינים בחוסר מגמה לעומת הדולר בטווח הארוך ובתנודתיות גדולה בטווח הקצר. משמעות שינויים אלו בהתנהגות שערי החליפין היא כפולה ומנוגדת: מצד אחד אין מגמה לשער החליפין, ומצד אחר התנודתיות בטווח הקצר גבוהה, ועל כן נצפה לראות ירידה של ממש בתופעת התמסורת של השפעת שער החליפין על האינפלציה, שכן השינויים בשער החליפין רק מגדילים את אי-הוודאות בטווח הקצר ואינם משמשים ביטוח מפני האינפלציה. כן נצפה לראות, מאותם שיקולים, ירידה בשיעור העסקאות הנקובות בדולרים, בייחוד בענף הדיור.

חוסר המגמה ארוכת הטווח בשער החליפין בישראל נובע גם מן המדיניות המונוטריטית, הפועלת לשמור על יעד האינפלציה ממשותנים ראליים שאליהם חשוף המשק בעידן הגלובליזציה הפיננסית. בישראל פועלים כוחות מנוגדים על מאזן התשלומים. מצד אחד תהליך הליברליזציה, בתחום מטבע החוץ בפרט ובתחום שוק ההון בכלל, גורם ליציאת הון

לחוי"ל במסגרת פיזור תיק הנכסים של הציבור. מצד אחר ישראל נהנית מזרם השקעות זרות על רקע הירידה בגירעון המסחרי. בטווח הקצר מושפעת התנודתיות של שער החליפין מאירועים ביטחוניים ופוליטיים מקומיים ומתנודות בשערי החליפין העיקריים. לנוכח התרחיש המרכזי של קבוצה זו, המניח יציבות פיסקלית ודבקות ביעדים המוניטריים, צפויה לתנודות אלו השפעה מעטה על התנהלותו המקרו-כלכלית של המשק.

תרשים 11 שער החליפין של השקל אל מול הדולר, 2000-2006



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וציבודי בנק ישראל.

ג. סיכום

לנוכח הציפיות בנוגע למשתנים הנומינליים והפיסקליים ולנוכח המדיניות המוניטרית המבוססת על יעד אינפלציה ברמה המקובלת בעולם המפותח – על משטר של שער חליפין נייד ועל תנועות הון חופשיות – נראה שיש להמשיך את המדיניות המוניטרית כפי שהיא מתנהלת כיום, כלומר מדיניות המשתמשת בשער הריבית הנומינלי כדי להשיג את יעדי יציבות המחירים. את המדיניות יש לנהל במגבלה של שערי הריבית העולמיים ומתוך התחשבות בזרמי ההון לישראל ומחוצה לה. התרחיש המרכזי של הקבוצה צופה המשך צמיחה וסגירת פער התוצר (ירידה באבטלה), ולכן ייתכנו לחצים אינפלציוניים בעתיד הקרוב.

המשק העולמי: הנחות עבודה

לאחר שבשנת 2004 רשמה הכלכלה העולמית את קצב הצמיחה המהיר ביותר זה עשרים שנה, נרשמה בשנת 2005 התמתנות בקצב זה לרמה של 4.6% בקירוב, וההערכה היא שהקצב ירד לכ-4.3% בשנת 2006. הקצב הזה צפוי להתמתן עוד בשנים הבאות. ניסיון השנים האחרונות מלמד שהחלק הלא צפוי של ההתמתנות בקצב הצמיחה עלול לנבוע גם מקיומם של גורמים שליליים, כמו אסונות טבע גדולים, שיש להם השפעה קצרת טווח חזקה, אירועי טרור ועלייה במפלס אי-הוודאות. לשם המחשה נאמר כי התפתחויות מעין אלו כבר באו לידי ביטוי במהלך השנה האחרונה בעלייה ניכרת של פרמיית הסיכון הגלומה במחיר הנפט תוך פגיעה מסוימת בקצב הצמיחה בחלקים שונים של העולם (לנתוני ההנחות הגלובליות ראו לוח 10 להלן).

ארצות הברית

לאחר שהמשק האמריקני צמח בשיעור של 4.2% בשנת 2004 הודות לביקושי הצרכנים הפרטיים, הוא ירד לשיעור של 3.5% בשנת 2005. קצב הצמיחה צפוי להתמתן עוד בשנים הבאות לכ-2.5%-3% לשנה, גם על רקע העלאת הריבית בבנק הפדרלי. עלייה זו התבטאה גם בעליית הריבית לטווח הארוך, והיא תכביד על המגזר הפרטי, אשר צבר רמות חוב גבוהות ביותר בשנים קודמות.

כאמור, ההעלאה של שיעור הריבית בבנק הפדרלי של ארצות הברית החלה לאחרונה לבוא לידי ביטוי גם בעליית שיעורי הריבית לטווח ארוך. התפתחות זו צפויה לבוא לידי ביטוי בהמשך ההתמתנות של המגמות החיוביות בשוק הנדל"ן ובתיקון המחירים הגבוהים. תהיה לכך משמעות שלילית מבחינת משקי הבית האמריקניים ואמון הצרכנים, ואם עצמת התיקון תהיה ניכרת, היא עלולה 'להדביק' גם משקים אחרים. (איתות ראשון לאפשרות זו התקבל לאחרונה במסגרת ההתאמה הניכרת כלפי מטה של השווקים הפיננסיים בחלקים רבים מקבוצת המשקים המתעוררים). בהתאם לכך צפוי בשנים הקרובות שקצב הגידול של הצריכה הפרטית יתמתן ויפנה מקורות לפירעון חובות, לאחר ששיעור החיסכון הפרטי היה לאחרונה שלילי. העלייה במחירי האנרגיה תכביד אף היא על מידת

הביטחון הכלכלי ועל אמון הצרכנים האמריקנים, ובמבט כולל נראה שמידת הבריאות הפיננסית של מגזר משקי הבית נראית טובה פחות מזו של המגזר העסקי.

ארצות הברית חווה מצבים חמורים של חוסר איזון כלכלי, שספק אם יהיה אפשר להתמיד בהם לאורך זמן. מדובר בגירעון גדול מאוד בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, קרוב ל-7% תוצר. זהו גירעון תקציבי גדול יחסית. כן מדובר בחוסר איזון בקרב משקי הבית, שקיבלו עליהם התחייבויות פיננסיות כבדות בשנים האחרונות. אשר לגירעון במאזן התשלומים: מדובר בשיעור גירעון, יחסית לתוצר, שהצליח להביא מדינות רבות אחרות למשבר פיננסי.

בעקבות כוחו של המשק האמריקני ויכולתו למשוך אליו חלק עיקרי של החיסכון העולמי, באמצעות תנועות הון נטו נכנסות בהיקפי שיא, טרם בא לידי ביטוי קיומו של גירעון זה במשבר, אך הוא בא לידי ביטוי בפחות הדולר בעולם בשנים האחרונות, בייחוד מאז שנת 2000. אין ספק שארצות הברית לא תוכל להמשיך למשוך אליה תנועות הון נכנסות נטו בהיקף כ-8% תוצר, וכאשר ישתנו טעמי הגופים הפיננסיים הגדולים בעולם, כמו הבנקים המרכזיים בדרום-מזרח אסיה, והיתרות יופנו להשקעות לא דולריות, עלולה להתחיל התאמה גדולה וכואבת במשק האמריקני שתבוא לידי ביטוי בשווקים הפיננסיים (איגרות חוב, מניות, שערי החליפין) ובמישור הראלי (צריכה, השקעה, סחר חוץ וצמיחה). הניסיון במדינות מפותחות אחרות, כדוגמת ניו זילנד (לאחרונה), מלמד שהמשקיעים בעולם כבר אינם מוכנים להשלים לאורך זמן עם מצבים לא סבירים של חוסר איזון המתבטאים בגירעונות גדולים במאזן התשלומים. הדברים רלוונטיים במיוחד במדינות מתעוררות – למשל טורקיה, שחוותה זעזוע פיננסי ניכר לאחרונה – וגם במדינות מפותחות.

מערב אירופה

האיחוד האירופי הוא הגוש הכלכלי שהתאפיין בצמיחה האטית ביותר בעולם בחמש השנים האחרונות. כן נראה שיש משבר אמון בגוש זה, שבמהלך השנה החולפת התבטא בדחיית הצעת החוקה האירופית. ההתאוששות בתחום הצמיחה הכלכלית צפויה להיות אטית מאוד. ההרכב הכלכלי של אירופה איננו אחיד מבחינת המדינות שבה. גרמניה ואיטליה מתבססות על מגזר היצוא, תחום שאיננו צפוי להתאושש באורח ניכר בעתיד הנראה לעין. במשקים הקטנים, המתבססים במידה רבה יותר

על ביקושים מקומיים, אפשרויות ההתאוששות הכלכלית נראות טובות יותר. אירלנד ופינלנד יוצאות דופן לטובה בכך שהן מצטיינות בצמיחה מהירה הנשענת על התרחבות הפריזון.

האירו היום חזק ותחרותי פחות מבחינת היצוא בהשוואה למצבו לפני כמה שנים. התחזקותו המחודשת היא קושי מתמשך ליצואנים האירופים. קצב הגידול של היצוא האירופי מושפע ממגוון משתנים נוספים, כמו התמתנות קצב הגידול של הביקוש העולמי. זה האחרון משפיע גם הוא לרעה על פוטנציאל הגידול של היצוא האירופי. ההערכה היא שהדולר יוסיף להיחלש בעולם בטווח הבינוני, ויתחזקו האירו ומטבעות אחרים. לא צפוי שהפעילות הכלכלית באירופה תזכה לתמיכת הבנק המרכזי של אירופה, והוא כבר החל במהלך של העלאת ריבית. מגמת העלאת הריבית צפויה להימשך בקצב של 0.25% בכל רביע עד לרמה של כ-3.5% באמצע שנת 2007. בהתאם לכך ההתמודדות של המדיניות הכלכלית עם היעדר הצמיחה צריכה להיות באמצעות רפורמות כלכליות בכל מדינה בנפרד. גם המדיניות התקציבית, המוגבלת באמנת הצמיחה והיציבות (אמנת מסטריכט), לא תוכל לסייע רבות להאצת ההתאוששות של הפעילות הכלכלית.

מזרח אירופה

מצפים שחלק זה של העולם – שצמח בקצב מהיר של כ-6.7% בשנת 2004 ו-5.4% בשנת 2005 – יוסיף לצמוח גם בשנים הקרובות, אם כי בקצב מתון יותר של כ-5% לשנה. הצמיחה מושפעת מהתרחבותה של הצריכה הפרטית, בייחוד במדינות חבר העמים, דבר התורם לגידול בביקושים לסחורות יצוא מערביות. למרות זאת היצוא ממזרח אירופה למערב גדל בקצב מתון, לנוכח חולשת הביקושים מצד מערב אירופה. לעת עתה הרמה הגבוהה של מחירי הנפט מיטיבה מאוד עם רבות ממדינות חבר העמים ומאפשרת את המגמות החיוביות בצריכה. עם זאת התלות הרבה של מדינות אלו במחירי הנפט והקשיים ביישום רפורמות בתקציב, כגון בתחום השירותים הרפואיים ובתחום התחייבויות הפנסייה, הם מקור נכבד לסיכונים.

תחזית הצמיחה למדינות מרכז-מזרח אירופה¹⁰ היא חיובית, ומדובר בקצב צמיחה ממוצע של יותר מ-4% לשנה בשנים הקרובות (ראוי לזכור כי במדינות אלה האוכלוסייה כמעט אינה גדלה). בהונגריה יש גירעון גדול

10 הרפובליקה הצ'כית, הונגריה, פולין, סלובקיה וסלובניה.

יחסית במאזן התשלומים, וגורם זה עלול להכביד על ביצועי המשק. לעומת זאת ברפובליקה הצ'כית, בסלובקיה ובחלק ממדינות הבלקן¹¹ צפויה צמיחה מובלת יצוא. במדינות אלו נרשמה עלייה ניכרת בפריון ובאיכות העבודה, ויש נטייה הולכת וגוברת של השקעה שם מצד מערב אירופה, בפרט בענף כלי הרכב. תחזית הצמיחה למדינות הבלטיות¹² אופטימית: שם מדובר על קצב צמיחה של 6%-7% לשנה בשנים הקרובות. במדינות חבר העמים הצמיחה הכלכלית החזקה נמשכת בזכות העלייה הניכרת בעולם במחירי הסחורות. עלייה זו מתבטאת גם בעלויות שכר ניכרות ובהתרחבות מהירה של הצריכה הפרטית. עם זאת קצב ביצוע הרפורמות בחלק זה של העולם אטי מאוד. ברוסיה נמשכת הצמיחה במגזר הנפט, אך מחוץ למגזר זה יש בעיות כלכליות קשות הקשורות לאי-ביצוע רפורמות. ברפובליקות אפשר כיום לדבר על 'כלכלה כפולה', ובה חוסר איזון חריף בין הענפים הנהנים מן העלייה במחירי משאבי הטבע לבין הענפים האחרים, הלוקים בביצועים ירודים ולא תחרותיים. בהיעדר שינויים מבניים בחלק זה של העולם אין תמריץ להתפתחותה של שכבת פירמות בינוניות או קטנות, והשליטה בכלכלה נשאר בידיו הקונצרנים הגדולים.

יפן

מאז שנת 2004 המשק היפני נמצא בתהליך צמיחה, לאחר תקופה של כשמונה שנות מיתון עמוק. ההתאוששות התבססה על היצוא במידה פחותה יחסית, ואילו ההשקעות הראליות של המגזר הפרטי הובילו את המגמה החיובית. השיפור במצב הכלכלי של יפן נובע מן הרפורמות שהוחל ביישומן – בתחום המדיניות התקציבית ובתחום המדיניות המוניטרית, שתיהן תומכות במשק. חשובה אף יותר היא ההתקדמות, האטית, בטיפול בבעיות במגזר הבנקאות של יפן, ובפרט בטיפול בחובות הרבים שנצברו. יפן גם מושפעת לטובה מן הצמיחה הכלכלית של סין, והיא מתבטאת בעלייה בביקוש לסחורות יפניות בסין.

יפן צפויה לצמוח בשנים הקרובות בקצב של כ-1.5%-2% לשנה, לעומת כ-2.3% בשנת 2004, 2.7% בשנת 2005 ו-2.5% בשנת 2006. קצב זה משקף את ההתמתנות הצפויה בקצב ההתרחבות של הביקושים בעולם בשנים הקרובות ואת המשך החולשה בצריכה הפרטית לנוכח העלאות המסים הצפויות ביפן.

11 בולגריה, קרואטיה, מקדוניה, רומניה וסרביה-מונטנגרו.

12 אסטוניה, לטביה וליטא.

דרום-מזרח אסיה (ללא יפן)

חלק זה של העולם יוסיף להתאפיין בקצבי צמיחה מהירים יחסית בשנים הבאות. עם זאת חשוב לציין שהפעילות הכלכלית באסיה תלויה במידה קריטית בתחום היצוא. עם ההתמתנות בהתרחבות הביקושים בעולם החלה התמתנות מתונה בצמיחה גם בחלק זה של העולם, מכ-7% בשנת 2004 לכ-6.6% בשנת 2005 לכ-6.2% בשנת 2006. צפויה עוד התמתנות קלה בקצב הצמיחה לכ-5.5%-6% בשנים הבאות. כמה סיכונים עלולים להעיב על תחזית זו, בפרט התייקרות נוספת וממושכת במחירי האנרגיה. יש גם חששות מפני בועת השקעות ואשראי בסין, בעיקר בענפים כמו נדל"ן, פלדה וחלק ממוצרי הצריכה. השלטון בסין משוכנע שבאמצעות מדיניות נכונה אפשר להשיג 'נחיתה רכה'.

מצב הביטחון אף הוא גורם בעייתי בחלק זה של העולם, והחמרה בתחום זה עלולה להביא לצמצום הנטייה של חברות מערביות להשקיע שם השקעות גדולות. נוסף על איום זה יש גם האיום של הפעלת מכסי מגן וצעדים אחרים שמטרתם לאפשר למדינות המערב התמודדות טובה יותר עם היצוא הזול מדרום-מזרח אסיה, בייחוד מסין. התיסוף שחל עד כה במטבע הסיני היה קטן יחסית, ואם לא תהיה גמישות רבה בתחום זה, הדבר יגביר בסופו של עניין את הנחישות של מדינות המערב להילחם ביצוא הסיני. אזור זה של העולם מועד גם לסיכון בריאותי, כמו התפרצות מחלת הסארס ושפעת העופות. לסיכון הבריאותי עלולות להיות השפעות כלכליות שליליות ניכרות, כמו פגיעה אנושה בתיירות וביצוא. נושא זה קיבל לאחרונה משנה חשיבות עם התפשטות שפעת העופות לאזור המזרח התיכון ולאירופה, אשר הגבירה את החשש באזורים אלו ממגע עם מדינות מזרח אסיה.

קצב הצמיחה בסין היה כ-10% לשנה במהלך 2004-2005. בשנים 2006-2010 צפוי קצב זה להתמתן לכ-8% לשנה במוצע. אם תתממש תחזית זו, תוסיף סין להיות המנוע המרכזי של הצמיחה הכלכלית בדרום-מזרח אסיה. לנוכח היקפי ההשקעה הגדולים בסין, גם התמתנות צנועה זו של קצב הצמיחה עלולה להיות בעייתית בעבור המגזר העסקי שם. בהודו מסתמנת לאחרונה התמתנות בקצב הצמיחה לכ-7% בשנת 2006, לעומת כ-8% בשנת 2005. עם זאת עדיין מדובר בקצב צמיחה נאה, ובשנים הקרובות צפויה התמתנות קטנה בלבד מקצב זה לכ-6.5%. הצמיחה בהודו הולכת ומתבססת במידה גוברת על מגזרים לא חקלאיים, ובפרט על מגזר השירותים, שהפך למנוע המרכזי של המשק. הביקוש

לשירותים טכנולוגיים הודיים צפוי להמשיך ולגדול בשנים הקרובות, והוא עלול להפוך למתחרה גדול ומשמעותי של המשק הישראלי.

אמריקה הלטינית

בשנת 2004 החלה התאוששות מרשימה בפעילות הכלכלית באמריקה הלטינית, אגב צמיחה בשיעור של 5.7% לאחר תקופת המשבר הכלכלי בשנים 2001-2002 ותקופת המעבר בשנת 2003. בשנים 2005-2006 התמתן קצב הצמיחה לכ-4.2% בעקבות התמתנות מסוימת בקצב הגידול בביקוש העולמי. ההתאוששות בארגנטינה ובוונצואלה מן המשברים בשנים 2001-2003 נמשכת. בשנים 2006-2010 צפוי אזור זה של העולם לצמוח בקצב שנתי ממוצע של כ-3.7% לשנה, דהיינו האטה קלה בקצב הצמיחה.

תחזית הצמיחה של אמריקה הלטינית לשנים הבאות תלויה בהתפתחויות הכלכליות במדינות המובילות. התפתחות שלילית, שתכלול עלייה ניכרת במידת הרתיעה מסיכונים של משקיעים מארצות הברית ושל משקיעים ממדינות מפותחות אחרות, עלולה לחולל משבר פיננסי חמור בחלק ממדינות אמריקה הלטינית. ברזיל חשופה במיוחד לסיכון מסוג זה. למרות ההתקדמות הכלכלית שחלה בה בשנים האחרונות, אפשרויות מימון חשבונות החוץ שלה נותרו שבריריות מאוד, ויש רגישות גדולה לתהליך עליית הריבית הדולרית בארצות הברית ובאירופה. נוסף על כך בברזיל יש מידה של חוסר יציבות פוליטית פנימית. בחלקים רבים של אמריקה הלטינית יש קושי ניכר ביישום רפורמות כלכליות, בפרט כאלה הנוגעות לשוק העבודה.

בארגנטינה נמשכת ההתאוששות מן המשבר הכלכלי הגדול. לאחרונה החלה הממשלה למכור איגרות חוב למשקיעים זרים. משקיעים אלו התרשמו מן העודפים הגדולים שארגנטינה הצליחה ליצור בתקציב הציבורי ובמאזן התשלומים. עם זאת ארגנטינה עדיין רחוקה מאוד ממצב שבו בעיות החוב הגדולות שלה יטופלו טיפול מהותי.

לוח 10 הנחות גלובליות העומדות ברקע לתחזיות על ישראל
תוצר – שיעור צמיחה ראלי באחוזים

| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | |
|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------------------|
| 3.0 | 3.0 | 2.8 | 2.5 | 2.8 | 3.5 | 4.2 | 2.7 | ארצות הברית |
| 1.3 | 1.1 | 1.2 | 1.5 | 2.5 | 2.7 | 2.3 | 1.8 | יפן |
| 1.9 | 1.9 | 2.1 | 1.9 | 1.9 | 1.2 | 1.9 | 0.6 | האיחוד האירופי (הגדרה צרה) |
| 3.9 | 4.1 | 4.1 | 4.4 | 4.3 | 3.9 | 5.0 | 3.6 | מרכז-מזרח אירופה (ללא CIS) |
| 4.6 | 4.8 | 5.2 | 5.7 | 6.2 | 6.4 | 7.7 | 7.6 | מדינות חבר העמים (CIS) |
| 5.7 | 5.7 | 5.9 | 5.9 | 6.2 | 6.6 | 7.0 | 6.2 | דרום-מזרח אסיה (ללא יפן) |
| 7.1 | 7.5 | 7.9 | 8.2 | 8.6 | 9.9 | 10.1 | 10.0 | סין |
| 6.6 | 6.6 | 6.8 | 6.5 | 7.2 | 7.9 | 7.1 | 8.6 | הודו |
| 3.8 | 3.6 | 3.5 | 3.5 | 4.2 | 4.2 | 5.7 | 2.1 | אמריקה הלטינית |
| 7.7 | 7.6 | 7.5 | 7.2 | 7.5 | 7.3 | 10.9 | 5.6 | נפח הסחר העולמי (סחורות) |

מדד המחירים לצרכן – שיעורי שינוי – מבוסס על ממוצעים שנתיים; באחוזים

| | | | | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|------|-------------|
| 2.7 | 2.7 | 2.8 | 3.2 | 3.7 | 3.4 | 2.7 | 2.3 | ארצות הברית |
| 0.6 | 0.9 | 1.2 | 0.9 | 0.3 | -0.3 | 0.0 | -0.3 | יפן |
| 1.8 | 1.8 | 1.8 | 2.0 | 2.0 | 2.1 | 2.0 | 1.9 | גוש האירו |

מחירי סחורות – שיעורי שינוי שנתיים – מבוסס על ממוצעים שנתיים; באחוזים

| | | | | | | | | |
|------|-------|-------|-------|------|------|------|------|---------------------------------------|
| 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 11.5 | 8.9 | סחורות ללא נפט |
| 2.5 | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 2.5 | 6.4 | 6.6 | מוצרי מזון |
| -0.6 | -0.6 | -4.4 | -15.8 | 11.7 | 10.5 | 21.0 | 13.0 | תשומות לייצור תעשייתי |
| -9.2 | -12.5 | -13.1 | -7.9 | 9.6 | 42.1 | 33.6 | 15.5 | נפט |
| 38.1 | 42.0 | 48.0 | 55.3 | 60.0 | 54.7 | 38.5 | 28.8 | מחיר ממוצע של חבית נפט ברנט (בדולרים) |

שיעורי ריבית – ממוצעים שנתיים; באחוזים

| | | | | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|---------------------------------|
| 4.8 | 4.8 | 4.7 | 4.9 | 5.3 | 3.6 | 1.6 | 1.2 | ליבור \$ – 3 חודשים |
| 1.3 | 1.1 | 1.0 | 0.5 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | אג"ח קונצרני ין יפני – 2 חודשים |
| 3.8 | 3.8 | 3.8 | 3.7 | 2.9 | 2.2 | 2.1 | 2.3 | אירו – בינבנקאי – 3 חודשים |

שערי חליפין – ממוצעים שנתיים

| | | | | | | | | |
|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| 1.24 | 1.25 | 1.30 | 1.35 | 1.26 | 1.24 | 1.24 | 1.13 | דולר-אירו |
| 94 | 96 | 98 | 103 | 113 | 110 | 108 | 116 | דולר-ין |

מקור: עיבודי המחברים.

סיכונים גלובליים

בעוד התרחיש המרכזי חוזה קצב צמיחה גלובלי סביר בשנים הקרובות, עניינים רבים מסכנים תחזית זו. שלא כבעבר הסיכונים הללו ממוקדים דווקא במדינות המפותחות או במדינות שיש להן אופי גאופוליטי. אלה הסיכונים העיקריים:

1. **הגירעון של ארצות הברית במאזן התשלומים והחשש מפני נפילה של הדולר בשוקי העולם:** להתפתחות כזאת עלולות להיות השלכות שליליות על הכלכלה האמריקנית ועל שוק איגרות החוב של ארצות הברית, ותיתכן הכבדה על המגזר הפרטי שקיבל עליו התחייבויות פיננסיות כבדות בשנים האחרונות. שוק הנדל"ן האמריקני, בפרט תחום המגורים, עלול לשלם את המחיר במקרה של משבר מסוג זה. קיים גם הסיכון למשקים מתעוררים הנובע מהעלאה נוספת של הריבית בארצות הברית ויצירת קשיי מימון למדינות אלו, בעיקר לטורקיה ולברזיל. סיכון זה נוגע גם לחלק ממדינות OECD, שיש להן רמות חוב גבוהות יחסית. ישראל, הנשענת במידה רבה על קשריה הכלכליים עם העולם המפותח ובפרט ארצות הברית, עלולה להיות מושפעת מאוד מהתפתחות כזאת.

2. **הבטחת 'נחיתה רכה' של המשק הסיני (וגם של מדינות מתעוררות אחרות):** סוגיה זו הפכה לנושא מורכב לנוכח האפשרות שנוצרה בסין להתפתחות בועות השקעה. לעת עתה נראה שנעשים מאמצים לחולל שינויים מבניים במערכת הבנקאות בסין שיבטיחו יציבות לטווח הארוך. עם זאת עדיין מורגשת מידה רבה של אי-ודאות בתחום זה.

3. **מחירי הנפט הגבוהים והתפתחותם:** הטרור הפך לגורם בעל משמעות כלכלית, משום שהוא מאיים בין היתר על מקורות הנפט בחלקים שונים של העולם. מחירי הנפט מושפעים, בין השאר, מן הציפיות לאופן הטיפול בהתחמשות הגרעינית של אירן. יש תרחישים אחדים לטיפול בבעיה באופן דיפלומטי, ולחלופין באמצעים צבאיים בהנהגת ארצות הברית. נראה שמהלך צבאי עלול להביא, לפחות בראשיתו, לעלייה ניכרת במחירי הנפט אל מעבר לרמה הנוכחית, שהיא גבוהה יחסית לזו שהייתה בעבר.

4. **שפעת העופות ומחלות מידבקות אחרות:** תופעות אלה החלו להעסיק את העולם לאחרונה. להתפתחות המחלה לשלב הדבקה מאדם לאדם עלולה להיות השפעה שלילית חמורה. אם התפרצות כזאת תתרחש למשל בדרום-מזרח אסיה ותשפיע לרעה על היכולות או על הרצון של האנשים לעבוד, עלולה להיות לכך השפעה שלילית על הכלכלה העולמית.

חלק שני

חלופות מקרו-כלכליות לשנים 2007-2010

תחזית התרחיש הבסיסי 'המשך המדיניות'

בשנת 2006 תימשך הצמיחה המהירה בתוצר, והיא צפויה לגדול בשיעור של 5%. שיעור צמיחה אטי יותר צפוי בשנים 2007-2010, כ-4% בממוצע לשנה, מתוך האטה מסוימת בצמיחה לקראת סוף התקופה. בד בבד תימשך הירידה באבטלה במשק לשיעור של 8.3% בשנת 2006, והיא תמשיך ותרד גם בשנים הבאות. בשנת 2010 היא תגיע ל-7.1% (שיעור המתקרב לשיעור האבטלה הטבעית).

בחשבון השוטף של מאזן התשלומים לא יחול שינוי ניכר ב-2006, ולאחר מכן יצטמצם העודף עד לשנת 2009. התפתחות זו מבטאת עלייה ניכרת בשיעור ההשקעה במשק, ואילו שיעור החיסכון הלאומי יעלה בצורה מתונה יחסית.

גירעון המגזר הציבורי יצטמצם במהירות ויתאפס כבר בסוף 2009 אגב ירידה מצטברת בשיעור המס בתוצר של 1.2 נקודות האחוז (בעקבות הפחתה בשיעורי המס הסטטוטוריים). הגבלת קצב הגידול הראלי בהוצאה הציבורית השוטפת בפועל ל-1.7% בממוצע לשנה מאפשרת השגת יעדים אלו.

מדיניות זו מאפשרת אפוא גם להפחית את העיוותים הכלכליים הנובעים ממיסוי גבוה (המתבטאים בפריזון הייצור הכולל) וגם לצמצם את היחס חוב-תוצר, המגביר את היציבות הפיננסית במשק ומאפשר ירידה בריבית הראלית בטווח הארוך.

אלה הנחות היסוד המונחות בתחזית זו:

- **במצב הביטחוני** לא תחול הרעה ניכרת בהשוואה לשנתיים האחרונות.
- **הכלכלה העולמית** תוסיף לצמוח, והיא תחולל גידול בסחר העולמי בכ-7.5% לשנה בד בבד עם בלימת העלייה במחירי הנפט ובמחירי חומרי הגלם בשנת 2007, ואף ירידה בהם בהמשך (ראו לוח 10 לעיל). הדבר יתבטא בשיפור תנאי הסחר של המשק.
- **המדיניות הפיסקלית** המונחת בתחזית מתיישבת בקירוב עם החלטות הממשלה היוצאת.

לוח 11 מדיניות פסקלית
(אחוזי תוצר)

| מזה: | | 2006 | 2005 | 2004 | |
|----------------------|------|------------|------|------|---|
| 2010 | 2006 | עד 2010 | | | |
| ממוצע רב־שנתי | | | | | |
| 1.7 | 1.7 | 1.7 | 0.1 | -0.3 | 1. סך ההוצאה הציבורית (שיעור שינוי ראלי*) |
| 0.5 | -2.2 | -0.8 | -2.7 | -5.1 | 2. הגירעון במגזר הציבורי (-) |
| 68 | 77 | 73 | 79 | 84 | 3. יחס חוב-תוצר נטו (כולל בנק ישראל) |
| 37.0 | 37.7 | 37.3 | 38.5 | 38.1 | 4. שיעור המס ברוטו |

* כולל עליות שכר ראליות.

מקור: עיבודי המחברים.

להלן נפרט (ראו לוח 11 לעיל):

- אשר להוצאה הציבורית: אמנם הממשלה החליטה על הגבלת הגידול הראלי של תקציב המדינה ל-1% ראלי לשנה, אך העודפים הגדולים שנצברו בתקציב 2006 מאפשרים גידול מהיר יותר בהוצאה הציבורית בפועל בשנים הבאות בלי להפר את החלטת הממשלה המתייחסת למסגרת ההוצאה, כל זה בהנחה שעודפים אלו ינוצלו בהדרגה. לכן בתחזית הונח שהגידול יהיה **1.7% לשנה בפועל**, שכנראה אינו חורג מן היעד המאושר (במצטבר; על פני כל התקופה).
- תימשך ההפחתה בשיעורי המס הסטטוטוריים (בעיקר על יחידים ועל חברות) בהתאם למתווה החקיקה המתוכנן עד לשנת 2010. משמעותה של הפחתה זו היא הפחתת מיסוי ב-0.44% תוצר לשנה בממוצע. לעומת זאת הירידה בפועל בשיעור המס קטנה יותר¹³ (0.24% תוצר בממוצע לשנה).
- מדיניות זו תתבטא בהמשך צמצום המהיר של שיעורי הגירעון הציבורי בתוצר, ובשנים 2009-2010 הוא אף יתאפס.

לסיכום, אמנם לשני הגורמים הראשונים יש השפעה גדולה על התפתחות המשק, אך גם למדיניות הפיסקלית המוצגת לעיל יש חשיבות ניכרת על ההתפתחות המקרו-כלכלית, בייחוד בטווח הארוך, והיא יכולה להתבטא בכמה דרכים: הקטנת העיוותים הכלכליים הנגרמים ממיסוי גבוה תתבטא

13 הסיבה לכך היא שמסי ההכנסה הם פרוגרסיביים, ולכן הם פועלים באופן אוטומטי להגדלת שיעורי המס.

בניצול טוב של גורמי הייצור המתבטאים בעלייה בפריון הכולל; הקטנת המיסוי על השכר מגדילה את השכר הפנוי וממתנת את הגידול בשכר ברוטו (יחסית לגידול בפריון העבודה), ולכן היא מגדילה את הביקוש לעבודה. הפחתת שיעור המס על החברות תגדיל את התשואה נטו על ההון ותעודד את ההשקעה בענפי המשק. בכיוון זה תפעל גם הירידה בריבית הראלית לטווח הארוך, המושפעת מהקטנת היחס חוב-תוצר (במגזר הציבורי).

התוצר והפריון הכולל של גורמי הייצור

הגידול בתוצר בקצב של 4% בממוצע לשנה בשנים 2006-2010 משמעותו גידול של 2.4% לנפש, והוא מבטא את הגידול המהיר בתוצר העסקי. הדבר מתאפשר בעיקר באמצעות גידול מהיר יחסית בפריון הייצור – 2.1% בממוצע לשנה. גידול זה מבטא שלושה גורמים עיקריים:

א. מיצוי עודפי כושר הייצור שעדיין נותרו מתקופת השפל הגדול בשנים 2001 עד אמצע 2003.

ב. הפחתה מתמשכת בשיעורי המס (אגב הפחתה בשיעור הגירעון הציבורי), הפועלת לניצול יעיל יותר של גורמי הייצור במשק ומתבטאת בגידול בפריון הכולל.

ג. שינוי בהרכב התוצר העסקי לכיוון ענפי משק עתירי טכנולוגיה עילית.

לסיכום, כדי לבחון שינויים בפריון הייצור המנוכים (ככל האפשר) מן ההשפעה של תנודות בעודף כושר הייצור, יש לבחון ממוצעים רב-שנתיים לתקופות ארוכות דיון, שבהם באים לכלל מיצוי מלא גורמי הייצור בממוצע שנתי. ואכן, כאשר מחשבים את הפריון הכולל לשנים 2001-2010, יתקבל כי הפריון הכולל גדל בממוצע שנתי של 1.2% בהשוואה ל-1% בממוצע בשנים 1986-2000. כלומר, השפעות המיסוי והשינוי בהרכב הענפי של התוצר על הגידול בפריון הכולל מסתכמות ב-0.2% בקירוב בממוצע לשנה.

לוח 12 התוצר העסקי, גורמי הייצור והפרייון
(שיעורי שינוי – ממוצעים רב־שנתיים)

מזה:

| 2006 | 2001 | 2001 | 1986 | |
|------|------|------|------|--------------------------------|
| עד | עד | עד | עד | |
| 2010 | 2005 | 2010 | 2000 | |
| 5.4 | 2.1 | 3.8 | 6.1 | 1. התוצר |
| 2.8 | 0.7 | 1.7 | 4.8 | 2. תשומות העבודה |
| 3.5 | 4.5 | 4.0 | 5.6 | 3. מלאי ההון (תחילת השנה) |
| 2.4 | 0.3 | 1.3 | 1.0 | 4. הפרייון הכולל* |
| 2.5 | 0.7 | 1.6 | 2.2 | 5. פרייון העבודה (התוצר למוצק) |

* מחושב על פי שקלול תשומת העבודה ב־0.68 ומלאי ההון ב־0.32.
מקור: עיבודי המחברים.

הצמצום ההדרגתי בעודף כושר הייצור עד כדי מיצוי המלא מתבטא גם בהתפתחות הגידול בפרייון הכולל על פני זמן (בשנים 2006-2010). כפי שאפשר לראות בלוח האינדיקטורים העיקריים של התרחיש הבסיסי, הפרייון מואט בהדרגה – מגידול של 3% בשנת 2005 עד ל־1.8% בשנת 2010, כלומר הוא נמצא בתהליך התכנסות למוצק הרב־שנתי.

השימושים המקומיים

השימושים המקומיים יגדלו ב־4.6% בממוצע לשנה, שיעור הגבוה במקצת מזה של התוצר. בהרכב השימושים בולט הגידול המהיר בהשקעות, ומנגד בולט הגידול האטי בצריכה הציבורית. קצב הגידול של הצריכה הפרטית דומה לקצב הגידול בסך השימושים המקומיים. להלן נפרט.

הצריכה והחיסכון

הצריכה הפרטית גדלה בקצב מהיר יותר מקצב הגידול של התוצר הכולל ומקצב הגידול של ההכנסה הפנויה מכל המקורות, כלומר יש ירידה בשיעור החיסכון הפרטי. הגידול המהיר יותר של הצריכה הפרטית מוסבר (לפחות בחלקו) בגידול המהיר בהכנסה הפנויה משכר, שהנטייה לצרוך ממנה גדולה יותר בהשוואה לנטייה לצרוך מכלל ההכנסה (כנראה בגלל מגבלת נוילות גדולה יותר העומדת לפני השכירים).¹⁴ הגידול המהיר בהכנסה הפנויה

14 הסבר מפורט יותר ותוצאות אמפיריות על התצרוכת ראו אצל Yaacov Lavi, 'Do Changes in Current Income Help to Explain Changes in Consumption in Israel?', *Israel Economic Review (IER)* 1(2) (January), pp. 113-135

משכר מבטא את המעבר של המשק לתעסוקה מלאה בשוק העבודה, המתבטא הן בגידול מהיר במספר המועסקים הישראלים (2.6% בממוצע לשנה) הן בגידול המהיר בשכר לשכיר (2.5% בממוצע לשנה). זה האחרון מושפע כמובן מן הגידול בפריון העבודה (התוצר למועסק). הפחתות המס על השכר גם הן תרמו במידת מה להגדלת ההכנסה הפנויה.

לוח 13 צריכה וחיסכון
(שיעורי שינוי ראל"ים)

| מזה: | 2006 | 2004 | |
|--------------------------|------|------|------|
| | עד | עד | |
| 2010 | 2006 | 2010 | 2005 |
| ממוצעים רב-שנתיים | | | |
| 3.8 | 4.5 | 4.4 | 4.5 |
| 2.6 | 3.7 | 3.5 | 3.9 |
| 3.8 | 4.5 | 4.4 | 4.5 |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 20.4 | 23.7 | 22.0 | 24.2 |
| 22.1 | 20.1 | 21.0 | 18.8 |

מקור: עיבודי המחברים.

בשיעור החיסכון במגזר הציבורי חלה עלייה גדולה בהשוואה לירידה בשיעור החיסכון במגזר הפרטי, ובסיכום מתקבלת עלייה בסך החיסכון הלאומי. התוצאה של תחלופה מסוימת בין החיסכון הפרטי לחיסכון הציבורי מתיישבת היטב עם גישת הציפיות הפיסקליות וכמובן גם עם הגישה הריקרדיאנית. על פי גישות אלו, העלייה המתמשכת בחיסכון הציבורי תיצור ציפיות להפחתה קבועה בשיעור המס, ולכן תפעל לגידול מהיר יותר של הצריכה הפרטית.

השקעה גולמית מקומית

היציאה מן המיתון הכלכלי הנוכחי לא לוותה בעלייה גדולה בהשקעות בנכסים קבועים כבעבר. בבנייה למגורים ייתכן שהדבר מבטא גם את ההאטה בקצב הגידול של האוכלוסייה, ולכן הונח כי בשנים הבאות ההתאוששות תהיה מתונה (אין כאן כמובן ביטוי לתהליך ההתכנסות אשר אם יתרחש בהיקף ניכר יתבטא גם בגידול ניכר בהשקעה זו). הגידול האטי בהשקעות בענפי המשק מבטא כנראה את ההצבר הגדול של עודף כושר

ייצור וכן שינויים מבניים בהרכב התוצר לעבר ענפי טכנולוגיה עילית, שאינם עתירי הון פיזי. לכן ככל שיימשך תהליך הצמיחה ויצטמצם עודף כושר הייצור, צפוי שיואץ הגידול בהשקעות בענפי המשק. הפחתת המיסוי על החברות תפעל גם היא להאצת תהליך זה. עקב כך החשת קצב הגידול במלאי ההון העסקי תהיה הדרגתית אף יותר מזו שבהשקעות, והיא תבוא לידי ביטוי של ממש רק בשנים 2009-2010 (כאשר מלאי ההון יגדל בשיעורים 4% ו-5%, בהתאמה).

לוח 14 השקעה (שיעורי שינוי)

| מזה: | | 2006 | 2004 | |
|---------------------------|------|------|------|--|
| | | עד | עד | |
| 2010 | 2006 | 2010 | 2005 | |
| ממוצעים רבי־שנתיים | | | | |
| 5.5 | 9.8 | 9.3 | 7.1 | השקעה גולמית מקומית |
| 4.7 | 6.9 | 8.1 | 1.1 | 1. השקעה בנכסים קבועים |
| 4.1 | 2.4 | 3.9 | -3.7 | מזה: בנייה למגורים |
| 4.9 | 8.5 | 9.4 | 3.0 | ענפי המשק ללא או"מ |
| 0.6 | 0.3 | 0.5 | -0.5 | 2. השקעה במלאי ללא חברות הזנק (אחוזי תוצר) |
| 15.0 | 20.0 | 16.0 | 69.4 | 3. השקעה של חברות ההזנק (נטו) |

מקור: עיבודי המחברים.

החשבון השוטף

העודף בחשבון הסחורות והשירותים האזרחי אמור להצטמצם בשנת 2006, והוא מבטא את המשך ההרעה בתנאי הסחר, אם כי בהיקף קטן יותר מבשנת 2005.¹⁵ בשנים הבאות יצטמצם העודף בחשבון השוטף בשל גידול רצוף בשיעורי ההשקעה בתוצר, למרות השיפור בתנאי הסחר החיצוניים.

15 על פי נתונים ראשוניים על היצוא והיבוא (סחורות בלבד) בארבעת החודשים הראשונים של 2006, ניכרת הרעה גדולה בהרבה בגירעון המסחרי, והיא מבטאת כנראה גם הרעה גדולה יותר בתנאי הסחר.

לוח 15 החשבון השוטף במאזן התשלומים

| 2008 עד 2010 | 2006 עד 2007 | 2004 עד 2005 | |
|---|--------------------|--------------------|---|
| (מיליוני דולרים, מחירים שוטפים – ממוצעים רב־שנתיים) | | | |
| 68,423 | 53,528 | 44,226 | 1. יצוא ללא יהלומים |
| 69,980 | 53,241 | 43,597 | 2. יבוא אזרחי ללא יהלומים |
| 1,500 | 1,264 | 770 | 3. יצוא יהלומים נטו |
| -58 | 1,551 | 1,400 | 4. העודף בחשבון סחורות ושירותים |
| 3,242 | 3,012 | 3,522 | 5. הוצאות נטו על גו"י וריבית בחו"ל |
| 6,767 | 6,450 | 6,158 | 6. העברות חד־צדדיות שוטפות (נטו) |
| 1,067 | 2,619 | 1,989 | 7. החשבון השוטף נטו |
| (אחוזי שינוי – ממוצעים רב־שנתיים) | | | |
| | | | 8. יצוא ללא יהלומים |
| 8.5 | 7.1 | 13.6 | א. כמות |
| 1.7 | 2.5 | 1.7 | ב. מחיר |
| | | | 9. השינוי ביבוא האזרחי, ללא יהלומים ואו"מ |
| 9.4 | 7.1 | 9.1 | א. כמות |
| 1.5 | 3.3 | 5.0 | ב. מחיר |

מקור: עיבודי המחברים.

הגידול הכמותי החזוי ביצוא (ללא יהלומים) אינו אחיד על פני התקופה: בשנים 2007-2006 הוא יגדל בכ-7% לשנה, שיעור הנמוך במקצת מהנחת הגידול בסחר העולמי. לעומת זאת בשנים 2010-2008 קצב גידולו יהיה מהיר מזה של הסחר העולמי, והוא יהיה כ-8.5% לשנה. תוצאה זו מתבססת על ההנחה שבכלכלה העולמית, הנמצאת בצמיחה מתמשכת, תעשיות טכנולוגיה עילית יגדלו בקצב מהיר יותר, ובהתאם – גם היצוא הישראלי.

היבוא האזרחי גדל בקצב מהיר יחסית לאורך כל תקופת התחזית – בשיעור של כ-8.4% בממוצע שנתי. זהו שיעור גידול מהיר יותר מזה של היצוא ומהיר בהרבה מזה של הביקושים המקומיים. גידולו המהיר מבטא גידול מהיר במלאים של חומרי גלם, אשר הצטמצמו מאוד בתקופת השפל, וגידול מהיר בהשקעות בענפי משק עתירי יבוא.

שוק העבודה

תחול האטה ניכרת בקצב הגידול באוכלוסייה – 1.6% לשנה. בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי תהיה עלייה של כנקודת אחוז אחד

במצטבר במשך תקופת התחזית,¹⁶ והיא תתבטא בעלייה בכוח העבודה האזרחי בשיעור של כ-2.2% בממוצע לשנה. הונח כי באשר לעובדים הזרים (בכללם עובדים מהשטחים), המדיניות לא תאפשר גידול בהם בהשוואה למספרם בשנת 2005. הדבר יאפשר גידול במספר המועסקים הישראלים בשיעור של 2.6% בממוצע לשנה אגב ירידה בשיעור האבטלה לכ-7% בשנת 2010 (דומה לשיעור האבטלה הטבעי). ההנחה בדבר העלייה בשיעור ההשתתפות נתמכת גם בהנחה שבתשלומי העברה לנפש לא יחול גידול ראלי בתקופת התחזית.

לוח 16 שוק העבודה (שיעורי שינוי)

| מזה: | | 2006 | 2004 | |
|--------------------------|------|------|------|-----------------------------|
| | | עד | עד | |
| 2010 | 2006 | 2010 | 2005 | |
| ממוצעים רב־שנתיים | | | | |
| 1.6 | 1.7 | 1.6 | 1.7 | 1. אוכלוסייה |
| 56.5 | 55.5 | 56.0 | 55.1 | 2. שיעור ההשתתפות (באחוזים) |
| 2.0 | 3.0 | 2.6 | 3.4 | 3. סך הכול מועסקים ישראלים |
| 7.1 | 8.3 | 7.6 | 9.7 | 4. שיעור האבטלה (באחוזים) |
| 2.9 | 2.3 | 2.5 | 1.8 | 5. שכר למשרת שכיר (ראלי) |

מקור: עיבודי המחברים.

הגידול בשכר הראלי במגזר העסקי לא יחרוג בהרבה מן הגידול בפריון העבודה, ולכן הוא יעודד מאוד את הביקוש לעבודה (תוצאה סימולטנית).

הגידול המתון יחסית בשכר הראלי נתמך גם בהפחתת המס על העבודה ובגידול המתון בביקוש לעבודה מצד המגזר הציבורי.

התעשייה

בהתבסס על הנחות אלו ועל המגמות ארוכות הטווח בתעשייה אפשר להעריך ברמת ודאות גבוהה כי ליבת הצמיחה של התעשייה תתבסס בשנים הקרובות על חדשנות תעשייתית, על פיתוח ועל יזמות, הן ברמת המוצרים הן ברמת התהליכים בכל מגזרי התעשייה. כך יובילו את הצמיחה הייצור ויצוא המוצרים עתירי ההון האנושי, בעוד שמשקלם של מוצרים

16 לשם השוואה: בעשור האחרון שיעור ההשתתפות עולה ב-1.2 נקודות האחוז.

עתירי עבודה לא מיומנת ילך ויצטמצם. בשוק המקומי יימשך הגידול בביקושים לצריכה פרטית, אם כי תגבר התחרות עם היבוא ממדינות מתפתחות. כמו כן תחול התרחבות בביקושים לבנייה ולמיזמי תשתית. כך, כמו בשנים 2005-2006 גם בשנים 2007-2009 תיגזר צמיחת התעשייה מהגידול במכירות הן ליצוא הן לשוק המקומי. סך התפוקה התעשייתית יצמח בקצב שנתי ממוצע של כ-5%-5.5%. היצוא התעשייתי יתרחב בשיעור שנתי של כ-7%-8%, ומכירות התעשייה לשוק המקומי יתרחבו בשיעור שנתי של כ-4%.

בשנים הקרובות ימשיכו ענפי הטכנולוגיה העילית, המאופיינים בעתירות יצוא, להוביל את צמיחת התעשייה. להערכתנו, יתרמו ענפים אלו כמחצית מן הגידול בתפוקת התעשייה, מעבר למשקלם בתפוקה – כ-30%. עם זאת יש להניח כי הקיצוץ החד בתקציבי המחקר והפיתוח משנת 2001 ימתן את קצב הצמיחה בענפים אלו בשנים הקרובות. יצוא ענפי התעשייה הפשוטה (low tech) יגדל אף הוא, אם כי יש להניח שענפים אלו יוסיפו להתרחב בעיקר בשווקים קיימים בשל קשיי החדירה לשווקים חדשים.

התעשייה תוסיף לקלוט עובדים בקצב מתון של 1%-2% לשנה; ענפי הטכנולוגיה העילית והמעורבת עילית יקלטו את מרבית העובדים החדשים. הטכנולוגיה המתקדמת יוצרת ביקוש לכוח אדם איכותי ובעל כישורים אשר יוכל להטמיע את הטכנולוגיות החדשניות בתעשייה. לכן העובדים שייקלטו בתעשייה יהיו בעיקר עובדים מקצועיים בעלי רמת השכלה גבוהה יחסית, בעוד שהעובדים חסרי המיומנות בעלי השכר הנמוך יוסיפו להיפלט מן התעשייה. העובדים הלא מיומנים יוחלפו בחלקם על ידי מכוונות, נוסף על המשך המגמה של העתקת פעילות לחו"ל. עם זאת יש להדגיש כי לנוכח הביקוש הגובר בתעשייה לכוח אדם מיומן מורגש בשנתיים האחרונות מחסור ניכר בעובדים מיומנים לתעשייה, והוא צפוי להחריף. המחסור בעובדים מיומנים פוגע בעיקר בענפי היצוא, המאופיינים בעתירות עובדים מיומנים ומשכילים ששיעור האבטלה בקרבם נמוך, דבר המקשה את התרחבות ההיצע ופועל לעלייה בשכר.

לצד המגבלה של כוח אדם מיומן, המקשה את התרחבות התעשייה והיצוא, ניכרת גם מגמה של עלייה בניצולת הציוד. אולם את מגבלת ההון התעשיינים יכולים להקל באמצעות האצה בהשקעות, ולא כך הוא בכל הקשור למחסור בכוח אדם מיומן. מחסור זה הוא חסם לצמיחה, ורק שינוי של ממש במערכת החינוך יכול להוביל לפתרון אמתי. הדבר לא יקרה כמובן בשנים הקרובות.

ואמנם על רקע מיצוי העודף של כושר הייצור שאפיין את שנות השפל, צפויה בשנים הקרובות האצה בהשקעות הון. נוסף על כך הפכה התעשייה הישראלית בשנים האחרונות מוקד משיכה למשקיעים זרים, בעיקר בזכות כוח האדם האיכותי. כך לדוגמה, וורן באפט רכש את חברת ישקר, וחברת אינטל החליטה להקים את מפעל הייצור השביעי בעולם בישראל (בקרית גת) בהשקעת ענק של 4.4 מיליארד דולר.

הודות לכך צפוי בשנים הקרובות גידול חד בסך השקעות התעשייה במבנים ובציוד. קצב הגידול יושפע רבות מקצב ההתקדמות של הקמת המפעל של אינטל, ובשנים 2006-2007 תביא הקמתו לגידול חד בעיקר בהשקעות התעשייה במבנים. רק לקראת שנת 2008 יתבטא השינוי בנתוני ההשקעה של התעשייה במכונות ובציוד.

על רקע הגידול הצפוי בשיעורם של העובדים המיומנים בצד העלייה בעתירות ההון לעובד צפוי פרוץ העבודה בתעשייה לעלות בכ-2.5% לשנה. גידול דומה צפוי גם בשכר הממוצע בתעשייה, אשר יושפע מעדכון שכר המינימום ומהשפעותיו על יתר הדרגות בסולם השכר בחברות התעשייה ומעליה בשכרם של העובדים המיומנים. כך, על אף המשך מגמת ההתייעלות בתעשייה יקשה עליה לשפר בשנים הקרובות את כושר התחרות ולהתמודד בתחרות הקשה בשוקי העולם ובשוק המקומי.

מציאות זו היא עוד זרז להתחזקות המגמה של העברת קווי ייצור ומרכזי פיתוח למדינות שעלות העבודה בהן זולה יחסית, כמו הודו וסין, ואף להרחבת מגמה זו. אין ספק שהדבר יגרע מקצב הגידול של התוצר המקומי ויוסיף להיות גורם ממתן בקליטת המועסקים בתעשייה המקומית.

תופעה זו, שהיא חלק ממגמת הגלובליזציה העולמית, מואצת בשנים האחרונות. הגלובליזציה מאפשרת לתעשיינים למנף את יתרונותיהם התחרותיים ולמקסם את רווחיהם באמצעות התמחות ברכיבים ספציפיים בשרשרת הערך של המוצר. אם בעבר התרכזו המחקר והפיתוח, הייצור והשיווק במקום אחד, הרי שכיום ממוקמים מרכזי הייצור במקומות הכדאיים ביותר לייצור על פי עלות ואיכות. כך החל מעבר של מרכזי מחקר ופיתוח למקומות שבהם נמצאים מיטב המוחות, וכך קרה גם ליתר רכיבי שרשרת הערך של המוצר (לוגיסטיקה, שיווק ועוד).

יש לציין כי בשנים האחרונות החלו מדינות מתפתחות להתחרות בתעשייה הישראלית לא רק על ייצור מוצרים פשוטים, אלא גם על ייצור מוצרים מתוחכמים. בעקבות זאת יתבססו הייצור והיצוא התעשייתי הישראלי יותר ויותר על מוצרים שבהם רכיב ההון האנושי, הידע והחדשנות

גבוה בהשוואה לרכיב הייצור. מגמה זו תשפיע גם על תמהיל המוצרים של ענפי הטכנולוגיה העילית.

לכן המפתח לתחרות הגוברת טמון ברפורמה בחינוך, אשר במרכזה יעמוד החינוך המקצועי הטכנולוגי בצד האצת ההשקעה במחקר ובפיתוח ובהון. רק בתנאים אלו ורק במשולב עם מעורבות ממשלתית הולמת במקומות הראויים תוכל התעשייה הישראלית לעמוד בהצלחה בתחרות הגלובלית ולהמשיך בתנופת הצמיחה.

פרק שני

תרחישים חלופיים

פרק זה מציג את ההתפתחויות הכלכליות בשלושה תרחישי מדיניות חלופיים ואת ההדמיה הבודקת את תגובת המשק ואת עמידותו לזעזוע חיזוני שלילי חזק בשנת 2010, לאחר ביצוע המדיניות של התרחיש הבסיסי 'המשך המדיניות'. התוצאות המפורטות מוצגות בלוחות 17, 18, 19 שלהלן. התרחיש הראשון – 'ההסכם הקואליציוני' – מפנים את ההשלכות של ההסכמים הקואליציוניים על התרחיש הבסיסי. התרחיש השני – 'השפעת תמהיל המיסוי' – מציג מדיניות 'חברתית' חלופית, ובה מבוטלות הפחתות המס העתידיות, והמשאבים שהתפנו משמשים להגדלת תשלומי העברה. התרחיש השלישי – 'הרחבת ההוצאות והגירעון' – מתאר מדיניות של פריצה תקציבית בצד ההוצאה עד לגירעון של 3% תוצר, נוסף על קיומם של ההסכמים הקואליציוניים.

לוח 17 הפעילות ושוק העבודה – תוואי התחזית

| שנה | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|
| I. התמ"ג¹ | | | | |
| 1. תרחיש בסיסי 'המשך המדיניות' | 4.2 | 4.0 | 4.1 | 3.8 |
| 2. תרחיש 1 'ההסכם הקואליציוני' | 4.0 | 3.7 | 3.8 | 3.7 |
| 3. תרחיש 2 'השפעת תמהיל המיסוי' | 3.9 | 3.5 | 3.5 | 3.1 |
| 4. תרחיש 3 'הרחבת ההוצאות והגירעון' | 4.5 | 3.3 | 3.2 | 3.1 |
| II. התמ"ג העסקי¹ | | | | |
| 1. תרחיש בסיסי 'המשך המדיניות' | 5.4 | 5.1 | 5.1 | 4.7 |
| 2. תרחיש 1 'ההסכם הקואליציוני' | 5.1 | 4.7 | 4.7 | 4.5 |
| 3. תרחיש 2 'השפעת תמהיל המיסוי' | 5.0 | 4.4 | 4.3 | 3.8 |
| 4. תרחיש 3 'הרחבת ההוצאות והגירעון' | 5.0 | 3.9 | 3.8 | 3.6 |
| III. שיעור האבטלה² | | | | |
| 1. תרחיש בסיסי 'המשך המדיניות' | 7.9 | 7.5 | 7.2 | 7.1 |
| 2. תרחיש 1 'ההסכם הקואליציוני' | 8.1 | 8.0 | 7.8 | 7.6 |
| 3. תרחיש 2 'השפעת תמהיל המיסוי' | 8.1 | 8.0 | 7.7 | 7.5 |
| 4. תרחיש 3 'הרחבת ההוצאות והגירעון' | 6.5 | 6.6 | 6.6 | 6.5 |

1 שיעורי שינוי.

2 אחוזים מוחלטים.

מקור: עיבודי המחברים.

לוח 18 המגזר הציבורי
(אחוזי תוצר)

| שנה | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | |
|---------------------------------------|------|------|------|------|----------------------------------|
| I. הוצאה | | | | | |
| 1. | 37.6 | 38.3 | 39.2 | 40.1 | תרחיש בסיסי 'המשך המדיניות' |
| 2. | 38.7 | 39.3 | 39.9 | 40.5 | תרחיש 1 'ההסכם הקואליציוני' |
| 3. | 39.8 | 40.0 | 40.4 | 40.6 | תרחיש 2 'השפעת תמהיל המיסוי' |
| 4. | 41.1 | 41.3 | 41.5 | 41.7 | תרחיש 3 'הרחבת ההוצאות והגירעון' |
| II. הוצאה (שיעור שינוי) | | | | | |
| 1. | 1.9 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | תרחיש בסיסי 'המשך המדיניות' |
| 2. | 2.2 | 2.2 | 2.2 | 2.6 | תרחיש 1 'ההסכם הקואליציוני' |
| 3. | 2.5 | 2.6 | 2.9 | 2.8 | תרחיש 2 'השפעת תמהיל המיסוי' |
| 4. | 2.7 | 2.7 | 2.7 | 6.1 | תרחיש 3 'הרחבת ההוצאות והגירעון' |
| III. גרעון | | | | | |
| 1. | 0.5 | -0.1 | -0.8 | -1.5 | תרחיש בסיסי 'המשך המדיניות' |
| 2. | -0.6 | -1.0 | -1.5 | -1.9 | תרחיש 1 'ההסכם הקואליציוני' |
| 3. | -0.5 | -0.8 | -1.2 | -1.7 | תרחיש 2 'השפעת תמהיל המיסוי' |
| 4. | -3.0 | -3.0 | -3.0 | -2.9 | תרחיש 3 'הרחבת ההוצאות והגירעון' |
| IV. יחס חוב-תוצר ללא בנק ישראל | | | | | |
| 1. | 86.5 | 90.3 | 93.9 | 96.8 | תרחיש בסיסי 'המשך המדיניות' |
| 2. | 90.2 | 92.9 | 95.4 | 97.4 | תרחיש 1 'ההסכם הקואליציוני' |
| 3. | 90.4 | 92.7 | 95.1 | 97.2 | תרחיש 2 'השפעת תמהיל המיסוי' |
| 4. | 97.9 | 97.8 | 97.8 | 98.0 | תרחיש 3 'הרחבת ההוצאות והגירעון' |
| V. יחס חוב-תוצר כולל בנק ישראל | | | | | |
| 1. | 67.6 | 70.7 | 73.6 | 75.7 | תרחיש בסיסי 'המשך המדיניות' |
| 2. | 71.2 | 73.2 | 74.9 | 76.2 | תרחיש 1 'ההסכם הקואליציוני' |
| 3. | 71.2 | 72.9 | 74.7 | 76.0 | תרחיש 2 'השפעת תמהיל המיסוי' |
| 4. | 78.7 | 78.0 | 77.4 | 76.9 | תרחיש 3 'הרחבת ההוצאות והגירעון' |

מקור: עיבודי המחברים.

לוח 19 סיכום תוצאות התרחישים, ממוצע 2010-2007

| תרחיש 3 'הרחבת ההוצאות והגרעון' | תרחיש 2 'השפעת תמהיל המיסוי' | תרחיש 1 'ההסכם הקואליציוני' | תרחיש בסיסי 'המשך המדיניות' | |
|--|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|---|
| I. מקורות ושימושים | | | | |
| 3.5 | 3.5 | 3.8 | 4.1 | 1. תוצר מקומי גולמי |
| 4.1 | 4.3 | 4.7 | 5.1 | מזה: א. מגזר עסקי |
| 2.4 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | ב. שירותים ציבוריים |
| 8.9 | 8.5 | 8.7 | 8.6 | 2. יבוא אזרחי |
| 6.6 | 7.2 | 7.4 | 7.8 | 3. יצוא |
| 4.9 | 4.3 | 4.6 | 4.4 | 4. צריכה פרטית |
| 2.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 5. צריכה ציבורית |
| 7.6 | 8.1 | 8.6 | 9.2 | 6. השקעה גולמית מקומית |
| 4.8 | 4.3 | 4.5 | 4.6 | 7. שימושים מקומיים |
| -2.1 | -1.3 | -0.9 | -0.5 | 8. המחיר היחסי של היצוא |
| 7.1 | 7.3 | 7.7 | 8.0 | 9. היבוא הנגזר מתשומה-תפוקה |
| II. היצע התוצר העסקי | | | | |
| 3.5 | 3.6 | 3.6 | 3.7 | 10. מלאי ההון (תחילת תקופה) |
| 2.2 | 2.5 | 2.5 | 2.7 | 11. מוצסקים מקומיים |
| 1.4 | 1.5 | 1.9 | 2.1 | 12. הפריין הכולל ¹ |
| 1.8 | 1.8 | 2.2 | 2.4 | 13. פריין העבודה (תוצר למוצסק) |
| 3.2 | 2.6 | 2.9 | 2.7 | 14. שכר למשרת שכיר |
| III. שוק העבודה הכולל | | | | |
| 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 15. אוכלוסייה |
| 56.2 | 56.2 | 56.2 | 56.2 | 16. שיעור ההשתתפות ² |
| 2.6 | 2.4 | 2.3 | 2.5 | 17. סך הכול מוצסקים ישראלים |
| 6.6 | 7.8 | 7.9 | 7.4 | 18. שיעור האבטלה ² |
| 3.1 | 2.6 | 2.8 | 2.6 | 19. שכר למשרת שכיר |
| IV. הכנסה וחיסכון | | | | |
| 6.3 | 5.3 | 5.5 | 5.2 | 20. הכנסה פנויה משכר |
| 3.7 | 3.4 | 3.7 | 3.7 | 21. הכנסה פנויה מכל המקורות |
| 19.8 | 20.8 | 20.9 | 21.6 | 22. שיעור החיסכון הפרטי מההכנסה הפנויה ² |
| 16.6 | 19.7 | 19.8 | 21.2 | 23. שיעור החיסכון הלאומי ממקורות פנים ² |
| V. מאזן התשלומים³ | | | | |
| -9,184 | -6,434 | -6,465 | -5,317 | 24. מאזן הסחורות והשירותים נטו |
| 6,700 | 6,700 | 6,700 | 6,700 | 25. העברות חד־צדדיות |
| -2,484 | 266 | 235 | 1,383 | 26. החשבון השוטף נטו |
| VI. המגזר הציבורי⁴ | | | | |
| -3.0 | -1.0 | -1.2 | -0.5 | 27. גירעון מגזר ציבורי (-) |
| 78 | 74 | 74 | 72 | 28. יחס חוב-תוצר נטו (כולל בנק ישראל) |
| 37.3 | 38.1 | 37.3 | 37.2 | 29. שיעור המס ברוטו |

1 הפריין הכולל מחושב לפי פונקציית ייצור קוב-דאגלס.

2 אחוזים מוחלטים.

3 מיליוני דולרים.

4 אחוזי תוצר.

מקור: עיבודי המחברים.

א. תרחיש 1: 'ההסכם הקואליציוני'

תרחיש זה מצביע על כך שלהסכמים הקואליציוניים יש עלות לא מבוטלת במונחי תוצר ואבטלה. הפסד התוצר המקומי הגולמי בעקבות קיומם של ההסכמים הקואליציוניים הוא 0.3 נקודות אחוז לשנה בממוצע, עקב שיעור צמיחה נמוך של המגזר העסקי ב-0.4 נקודות אחוז לשנה בממוצע בין השנים 2007-2010. שיעור האבטלה בשנת 2010 ירד ל-7.6%, לעומת 7.1% בתרחיש הבסיסי. המשק לא יגיע לאיזון תקציבי בשנת 2010. יחס החוב לתוצר (ברוטו) ירד ל-90.2%, לעומת 86.5% בתרחיש הבסיסי.

ההנחות: תרחיש זה מפנים את ההשלכות של ההסכמים הקואליציוניים על התרחיש הבסיסי. מהסכמים אלו נגזרים שני שינויים חשובים לעומת התרחיש הבסיסי: ראשית, תחול עלייה רצופה בתשלומי ההעברה לנפש; שנית, תחול עלייה רצופה של שכר המינימום בכל אחת ואחת מן השנים 2006-2009. נציין כי הגידול בהוצאה הציבורית בתרחיש בכל שנה ושנה גבוה מיעד ההוצאה של הממשלה, העומד על קצב גידול שנתי של 1.7%. תשלומי ההעברה יגדלו בעקבות ביטול הקיצוץ המתוכנן בקצבאות הילדים,¹⁷ העלאת קצבת הזקנה והצמדתה לשינוי בשכר הממוצע במשק והקצאת כספים ייחודיים. העלות המשוערת של השינוי במדיניות תשלומי ההעברה היא כ-2 מיליארד ש"ח בשנת 2007. נוסף על עדכון הבסיס יוסיפו הצמדת קצבאות הזקנה לשכר הממוצע והתוואי העולה של הכספים הייחודיים עוד כמיליארד ש"ח בכל אחת ואחת מן השנים הבאות. שכר המינימום יעלה בשלוש פעימות ויגיע ל-3,900 ש"ח ביולי 2007, ול-4,600 ש"ח בשנת 2009 (במחירים שוטפים). עליות אלו צפויות להפעיל לחץ לכיוון של עליות שכר במשק ולהאט את קצב הגידול של מספר המועסקים.¹⁸

השפעת המדיניות – המנגנונים הכלכליים: הגידול בהוצאה הציבורית יביא לגידול בגירעון ויפעל לייסוף ראלי, וכך יביא לדחיקת

17 התרחיש אינו כולל הוספת קצבה בסך 500 ש"ח למשפחות שיש בה חמישה ילדים ויותר, כיוון שהסכם בעניין זה טרם נחתם.

18 כימות ההשפעה של שכר המינימום מבוסס על ארבע ההנחות האלה: (א) שכרם של המועסקים המקבלים שכר הקרוב לשכר המינימום, שהם כ-8.4% מכלל המועסקים בשנת 2004, יעלה בשיעור עליית שכר המינימום; (ב) העלות התקציבית של עליית שכר המינימום ל-3,900 ש"ח במגזר הציבורי היא 0.6 מיליארד ש"ח; (ג) במגזר הציבורי לא יחול שינוי במספר המועסקים בעקבות השינוי בשכר המינימום; (ד) שיעור עליית המחירים יהיה 2% לשנה.

הצריכה הפרטית והיצוא. העלייה הרצופה בשכר המינימום תפעל לגידול השכר מעבר לתרחיש 'המשך המדיניות', ובחלק מהשנים – לשיעור גידול גבוה מזה של פריון העבודה. בעקבות זאת הגידול בתעסוקה יהיה נמוך יותר, ושיעור האבטלה ירד באטיות יחסית לתרחיש 'המשך המדיניות'.

התוצאות: התוצר המקומי הגולמי יצמח בשיעור נמוך יחסית לתרחיש הבסיסי. אבדן התוצר הוא 0.3 נקודות אחוז בממוצע בין השנים 2010-2007; אבדן התוצר העסקי הוא 0.4 נקודות אחוז. הגידול בהוצאה הציבורית יפעל לייסוף ראלי גבוה מזה שבתרחיש הבסיסי וידחק את היצוא ואת ההשקעות, כך שבמאזן התשלומים בשנת 2010 יהיה גירעון גבוה ב-1.5 מיליארד דולר בהשוואה לתרחיש הבסיסי. עליית שכר המינימום תפעל לגידול השכר בשיעור גבוה מפריון העבודה, כך שהגידול במספר המועסקים יהיה נמוך יותר, ושיעור האבטלה בשנת 2010 יגיע ל-7.6%. בסוף התקופה המשק לא יגיע לאיזון תקציבי, אם כי הגירעון יצטמצם בהדרגה עד ל-0.6% תוצר בשנת 2010. יחס החוב לתוצר ברוטו ירד ל-90.2%, לעומת 86.5% בתרחיש הבסיסי.

ב. תרחיש 2: 'השפעת תמהיל המיסוי'

תרחיש זה מדגים את החשיבות הרבה שבביצוע תכנית הפחתות המס. הפסד התוצר המקומי הגולמי, בעקבות ביצועה של מדיניות 'חברתית' כמתואר בתרחיש 2, הוא 0.6 נקודות אחוז בממוצע בשל שיעור צמיחה נמוך של המגזר העסקי ב-0.8 נקודות אחוז בממוצע בשנים 2010-2007. שיעור האבטלה בשנת 2010 ירד ל-7.5%, לעומת 7.1% בתרחיש הבסיסי. אף שהתרחיש מתאר תכנית לא גירעונית, המשק לא יגיע לאיזון תקציבי בשנת 2010 בגלל תוואי הצמיחה הנמוך בהשוואה לזה שבתרחיש הבסיסי. יחס החוב לתוצר ברוטו ירד ל-90.4%, לעומת 86.5% בתרחיש הבסיסי.

ההנחות: תרחיש זה מתאר מדיניות חלופית 'חברתית', שלפיה מגדילים באופן ניכר את תשלומי ההעברה, והעלות של הגדלה זו ממומנת באמצעות ביטול התכנית להפחתות מס עתידיות. כלומר, המשמעת התקציבית נשמרת מתוך שינוי סדרי העדיפויות בתקציב. עם זאת נציין כי הגידול בהוצאה הציבורית בתרחיש של כל שנה גבוה מיעד ההוצאה של הממשלה, העומד על קצב גידול שנתי של 1.7%.

השפעת המדיניות – המנגנונים הכלכליים: ביטול תכנית הפחתת המס יביא להרחבה אטית יותר של צד ההיצע, הן עקב שיעורי גידול

נמוכים יותר של הפריון הכולל בגלל קיומו של נטל מס גבוה מתרחיש המשך המדיניות הן עקב תהליך הצבר הון אטי יותר. הרכב המיסוי בתרחיש יוריד את שיעור החיסכון במשק, ועודף הביקוש יביא לדחיקה של היצוא בעזרת הירידה במחירו היחסי.

התוצאות: התוצר המקומי הגולמי יצמח בשיעור נמוך יחסית לתרחיש הבסיסי. אבדן התוצר הוא 0.6 נקודות אחוז בממוצע בשנים 2007-2010; אבדן התוצר העסקי הוא 0.8 נקודות אחוז. ביטול הפחתות המס יפגע בתהליך הצבר ההון, יפחית את כמות העבודה ויפגע ישירות בפריון הכולל, שקצב גידולו יהיה נמוך ב-0.6 נקודות אחוז בממוצע יחסית לתרחיש הבסיסי עקב נטל מס עודף, המגביר את העיוותים ואת חוסר היעילות במשק.

אף שהתרחיש מתאר תכנית סגורה מבחינת המימון התקציבי, המשק לא יגיע לאיזון תקציבי בשנת 2010, והגירעון יצטמצם בהדרגה עד ל-0.5% תוצר. יחס החוב לתוצר ירד לרמה של 90.4%. תרחיש זה מדגים את החשיבות הרבה שיש בביצוע תכנית הפחתות המס.

ג. תרחיש 3: 'הרחבת ההוצאות והגירעון'

תרחיש זה מלמד על הסכנה בביצוע מדיניות פיסקלית מרחיבה, גם אם זו מוגבלת על ידי יעד הגירעון. הפסד התוצר המקומי הגולמי בעקבות פריצה תקציבית הוא 0.6% בממוצע, בשל שיעור צמיחה נמוך של המגזר העסקי ב-1.0 נקודות אחוז בממוצע בשנים 2007-2010. שיעור האבטלה בשנת 2010 ירד ל-6.5%, לעומת 7.1% בתרחיש הבסיסי. כאמור, הגירעון במשק בשנת 2010 יעמוד על 3% תוצר, יחס החוב לתוצר יישאר יציב עד 2009 ויעלה בשנת 2010 ל-97.9%, לעומת 86.5% בתרחיש הבסיסי.

ההנחות: תרחיש זה מתאר מדיניות פיסקלית מרחיבה בצד ההוצאה הממומנת באמצעות הגדלת הגירעון. המדיניות המתוארת מתעלמת לחלוטין מיעד הגידול בהוצאה, והיא מוגבלת על ידי יעד הגירעון, שלפיו גירעון הממשלה לא יחרוג מ-3% תוצר. הגידול בהוצאה הציבורית בתרחיש בכל שנה גבוה מיעד ההוצאה של הממשלה, שהוא קצב גידול שנתי של 1.7%.

השפעת המדיניות – המנגנונים הכלכליים: שיעורי הגידול הגבוהים של הגירעון ידחקו את ההשקעות והצריכה הפרטית עקב ציפיות הפרטים להעלאת נטל המס העתידי ולתיסוף ראלי, שיפגע ביצוא ויגרום לעלייה

ביבוא אגב גידול הגירעון בחשבון השוטר. תוואי הצמיחה הנמוך וגירעון של 3% יביאו לעלייה ביחס החוב לתוצר בסוף התקופה, ומכאן לעלייה בפרמיית הסיכון של ישראל ובריבית הראלית, אשר תפעל להאטה נוספת של קצב הצמיחה. תהליך כזה אינו בר התמדה, שכן הימשכותו עלולה לגרום משבר פיננסי. מדיניות כזאת מאפשרת הרחבה ניכרת של כל רכיבי ההוצאה הציבורית, והנחנו שהרחבה תחולק באופן אחיד בין ההוצאה לצריכה הציבורית האזרחית ובין הגידול בתשלומי ההעברה לנפש (אין גידול בהוצאות הביטחון).

התוצאות: התוצר המקומי הגולמי יצמח בשיעור נמוך יחסית לתרחיש הבסיסי. אבדן התוצר הוא 0.6 נקודות אחוז בממוצע בשנים 2007-2010; אבדן התוצר העסקי הוא 1 נקודת אחוז. הגדלת הממשלה יוצרת דחיקה של המגזר העסקי. הגידול בהוצאה הציבורית יביא לייסוף ראלי ולפגיעה ביצוא, ואילו הגידול בגירעון יביא לפגיעה בהשקעות עקב העלייה בנטל המס הצפוי בעתיד. בעקבות העלייה הגבוהה בתעסוקה בשירותים הציבוריים ירד במהירות שיעור האבטלה ויגיע לרמה של 6.5% בשנת 2010. הירידה המהירה בשיעור האבטלה נובעת מהתרחבות התעסוקה במגזר הציבורי, ולכן היא עלולה להיות זמנית. מדיניות הרחבת התעסוקה במגזר הציבורי עלולה לגרום בעיות קשות במשק, כגון עליות חריגות בשכר וירידה ברווחיות, לחצים אינפלציוניים והתפרצות אינפלציה, הרעה במאזן התשלומים, ואף פגיעה בגידול הפריון הכולל. התפתחויות אלה יגרמו ריסון מוניטרי, כלומר עליית הריבית ופגיעה נוספת בצמיחת המגזר העסקי, מצד אחד, והיפוך המדיניות הפיסקלית למדיניות מרוסנת אגב גידול מחדש של האבטלה במשק, מצד אחר.

למרות השמירה על יעד הגירעון, יגרום תוואי הצמיחה הנמוך בסוף התקופה, בשנת 2010, גידול נמוך ביחס החוב לתוצר לעומת ירידתו בכל התרחישים האחרים. תרחיש זה מצביע על הסכנה שבביצוע מדיניות פיסקלית מרחיבה. הסכנה נובעת מכך שבטווחים הבינוני והארוך היא מביאה לידי התבדרות של יחס החוב לתוצר.

ד. בדיקת החוסן הכלכלי בשנת 2010 לאחר ביצוע תרחיש 'המשך המדיניות'

תוצאות הסימולציה מצביעות על העמידות שתוכל לאפיין את המשק אם הוא יתמיד בהפחתת הגירעון הציבורי בקצב ניכר. אם זעזוע שלילי הדומה

בעצמתו לזה שחל במשק בשנת 2000 יתחולל במשק הישראלי בשנת 2010, ההשלכות השליליות יהיו נמוכות מאלה שהיו בשנים 2001-2002 (ראו לוח 20 להלן). הסיבות לכך הן נקודת מוצא נוחה יחסית שבה המשק יימצא באיזון תקציבי, שיעור אבטלה נמוך ויחס חוב-תוצר נמוך. הזעזוע השלילי יביא לגירעון של 1.3% תוצר בלבד, כך שלא תהיה סכנה להיווצרות דינמיקת חוב שלילית.

ההנחות: סימולציה זו בוחנת את תגובת המשק לזעזוע חיצוני שלילי חזק בשנת 2010. הזעזוע שנבחן דומה בהיקפו ובעצמתו לזה שפקד את המשק הישראלי בשנים 2002-2000 בעקבות פרוץ האנתיפאדה והמשבר העולמי, בייחוד בענפי הטכנולוגיה העילית.¹⁹ הנחנו שהמדיניות הפיסקלית לא תשתנה בגלל הזעזוע הנובע מקיומו של יעד ההוצאה שלא היה קיים בשנת 2000.

התוצאות: קצב הגידול של התוצר המקומי הגולמי יהיה 0.5% בלבד. למרות הזעזוע השלילי יימשכו עליית השכר ומגמת הייסוף הראלי הנובעת מקשיחיות של הטווח הקצר, המונעות התאמה מהירה של המחירים (פיגורים במשוואת השכר). התפתחות דומה חלה גם בשנת 2001. שיעור האבטלה יזנק ב-2 נקודות אחוז ויגיע לשיעור של 9.5%.

לוח 20 השוואה בין שוק שלילי ב-2010 לבין מיתון ב-2001

| שנה | 2001 | 2010 |
|--------------------------------|-------------------|------|
| I. התמ"ג ¹ | -0.3 | 0.5 |
| II. התמ"ג העסקי ¹ | -1.5 ³ | 0.2 |
| III. שיעור האבטלה ² | 10.3 | 9.5 |
| IV. גירעון | -4.0 | -1.3 |
| V. יחס חוב-תוצר, ללא בנק ישראל | 96.0 | 91.1 |

1 שיעורי שינוי.

2 אחוזים מוחלטים.

3 נתון האבטלה בשנת 2002.

מקור: עיבודי המחברים.

19 הזעזוע השלילי הנובע מירידת הביקוש העולמי שוחזר באמצעות הצבת השינוי בסחר העולמי ובאמצעות השינוי בתנאי הסחר בשנת 2001 במודל החיזוי. הזעזוע השלילי הנובע מפרוץ האנתיפאדה שוחזר באמצעות הצבת הסטייה שהתקבלה ממשוואות החיזוי של היצוא, של הצריכה הפרטית ושל ההשקעה מהערכים בפועל בשנת 2001.

בגלל נקודת מוצא נוחה יחסית מבחינת החוב הציבורי והגירעון ייווצר גירעון של 1.5% תוצר בלבד, בהשוואה לגירעון של 5% בשנת 2001. הגירעון הנמוך מצביע על הסתברות נמוכה להיווצרות דינמיקת חוב שלילית, כך שהשפעה על פרמיית הסיכון תהיה נמוכה מזו שבזעזוע הקודם. תרחיש זה מצביע על החשיבות של נקודת המוצא, שבה התחולל זעזוע חיכוני שלילי, ועל העמידות שתהיה למשק אם הוא יתמיד בהפחתת הגירעון הציבורי בקצב מהיר.

נספחים

1. נספח מתודולוגי: דרגות החופש להפעלת מדיניות כלכלית במעבר משנה לשנה ובתוך שנה נתונה

תקציב המדינה בישראל מאושר מדי שנה בשנה בממשלה ומקבל תוקף חוקי לאחר אישורו בכנסת. בכל שנה עשויים להתעורר עניינים שלא תוקצבו בחוק התקציב והמצריכים פתרון תקציבי במהלך השנה השוטפת (למשל: אסון טבע, הסלמה במצב הביטחוני ושינוי בסדרי העדיפויות של הממשלה). במקרים אלה על הממשלה להצביע על מקור תקציבי חלופי. פעמים רבות 'התפנו' מקורות תקציביים בשיטה של קיצוץ רוחבי (flat), שהוא חלופה לא מיטבית לקיצוץ הפרטני. משהסתמנה תמונה ברורה של שיעורי הביצוע בכל סעיפי התקציב, נעשים שינויים, לעתים בהיקפים גדולים, כדי לתת מענה לצרכים תקציביים חדשים שנוצרו במהלך השנה השוטפת. עודפים בתקציב, אם הם נוצרים, זמינים לשימוש רק לקראת סוף השנה, כאשר יכולת הביצוע בשלב זה אינה גבוהה.

חוק הגירעון קובע שתי מגבלות למסגרת ההוצאה הממשלתית: תקרת גירעון ומגבלת הוצאה. המגבלה האפקטיבית קובעת את מסגרת ההוצאה הממשלתית, ומגבלת ההוצאה מבטלת את המתאם שבין מחזורי עסקים חיוביים, המביאים לגידול בגביית המסים, לבין ההוצאה הממשלתית בפועל.

במקרה של גידול בגביית המסים ביחס לתחזית המקורית יהיה הגירעון בפועל נמוך מתקרת הגירעון שהותווה בבסיס התקציב. עודף ההכנסות יופנה להורדת החוב או להפחתת מסים במקרה של גידול קבוע או שתי החלופות גם יחד, בהתאם למדיניות הממשלה. במקרה שהגידול בהכנסות משקף תקבול חד-פעמי, יופנו התקבולים להפחתת חוב בלבד. מסמך זה יציג את הגמישות התקציבית ואת יכולתם של מקבלי ההחלטות לשנות סדרי עדיפויות בטווח הקצר ובטווח הבינוני.

הרכב תקציב המדינה

החזר חובות קרן הוא כ-22% מתקציב המדינה נטו. הוצאות בגין החזר חובות קרן, לעומת החזר חובות ריבית, משקפות מחזור חוב, והן אינן רלוונטיות לחישוב עודפים או חסרים או שניהם גם יחד בתקציב. לפיכך

בעת בחינת ההרכב של הצעת תקציב המדינה יש להתייחס לתקציב נטו בניכוי החזר חובות קרן.

החזר הוצאות ריבית מסך תקציב נטו בניכוי קרן הוא כ-17% מתקציב המדינה נטו. פערים מזעריים בין תחזית שערי חליפין וריבית, שלפיהם נבנה התקציב, לבין משתנים אלה בפועל עשויים להביא לעודפים או לחסרים של מאות מיליוני שקלים. לכן מחלקת ניהול החוב מעדכנת את תחזיותיה בכל חודש.

על סמך תחזיות אלה נאמדים העודפים או החסרים בתקציב בכל חודש נתון. לקראת חודש אוקטובר מסתמנת תמונה כמעט ודאית, ואפשר להסיט משאבים למטרות אחרות, במקרה שמסתמן עודף בתקציב. ראוי לציין שבשנתיים האחרונות טעתה מחלקת ניהול החוב במידה רבה בתחזיותיה. בעקבות זאת נוצר עודף לקראת סוף השנה, והוא הופנה למימון צרכים תקציביים אחרים.

תקציבי המשרדים (חוץ ממשרד הביטחון) נחלקים לשלושה רכיבים עיקריים: שכר (שכר ישיר ועקיף ורכיבי שכר כדוגמת פנסיה ופיצויים), קניות ותשלומי העברה. רכיבי השכר קשיחים לחלוטין בטווח הקצר, ושיעורם כ-33% מתקציב המדינה נטו. שיעורם של רכיבי הקניות ותשלומי ההעברה הוא כ-42% מהתקציב נטו, וחלקם הגדול קשיח בשל חקיקה, הסכמים, אמנות בין-לאומיות וכו'.

בכל משרד יש זרובות בתקציב המובנות במסגרת התקציב המקורי, ומטרתן לאפשר למשרד גמישות עבודה במהלך השנה השוטפת. תת-ביצוע בסעיפי המשרדים אינו מאפשר העברה תקציבית במהלך השנה, כיוון שפרישת ההוצאה התקציבית אינה ליניארית. לדוגמה: ביצוע מצטבר נמוך במהלך מחצית השנה הראשונה במשרד מסוים אינו משפיע על ביצוע תקציבי נמוך בראייה שנתית. יש להדגיש כי תת-ביצוע של משרד ברמה שנתית מנותח בעת בניית תקציב השנה העוקבת. במקרה של עודף תקצוב יופחת גג הסעיף בהתאם.

תקציבי הפיתוח מתוקצבים בראייה רב-שנתית בשיטת הרשאה. כלומר, עם תחילתו של כל מיזם ניתנת הרשאה להתחייב בגובה העלות החזויה של המיזם כולו. פרישת המזומנים, על פי שנות התקציב, נעשית בהתאם ליעדי ביצוע חזויים בכל שנה (אבני דרך). במהלך השנה נבחן כל מיזם לגופו, ותחזיות הביצוע מתעדכנות בהתאם. לקראת חודש אוקטובר מסתמנת תמונת ביצוע ברורה של התקציב המקורי. במקרה שמסתמן תת-ביצוע, אפשר להפנות משאבים מסעיפים אלה למטרות אחרות, כפי שנעשה בעבר.

תקציב משרד הביטחון נבנה על סמך תכנון פנימי רב-שנתי מודולרי המאפשר הפניית משאבים, על פי החלטה, לכל מיני עניינים. עם זאת יש להדגיש כי חלק מרכיבי תקציב הביטחון, כגון גמלאות ותקציב אגף שיקום, הם קשיחים, ולפיכך קשה להפחיתם בטווח הקצר. למערכת הביטחון יש גם רמת התחייבויות גבוהה משנים קודמות. ובכל זאת הנתח הפנוי בתקציב הביטחון גבוה יחסית ליתר משרדי הממשלה, וכך גם רמת הישומנים. זו מאפשרת לממשלה להחליט על צמצום בתקציב לפי הנסיבות.

רזרבות

הרזרבה הכללית: הצעת התקציב כוללת רזרבה כללית בהיקף של 1.5-1 מיליארד ש"ח. מטרת רזרבה זו היא תקצוב עניינים לא מתוכננים המתעוררים במהלך השנה ותקצוב הסכמים קואליציוניים בעת אישור הצעת התקציב בכנסת. בפועל, במהלך השנתיים האחרונות, עלות ההסכמים הקואליציוניים בעת אישור הצעת התקציב בכנסת הייתה בהיקף קרוב מאוד לסכום שתוקצב בסעיף הרזרבה הכללית. בעקבות זאת לא נותרה גמישות תקציבית במהלך השנה השוטפת.

רזרבה לעמידה ביעד ההוצאה או ביעד הגירעון: חוק התקציב מגדיר את סך ההוצאה הממשלתית בין היתר בהתאם לתחזית הכנסות הנבנית בעת הכנת התקציב. במהלך השנה השוטפת נעשה מעקב אחר ההכנסות וההוצאות בפועל. אם הגבייה בפועל נמוכה מן הגבייה שהונחה בבסיס התקציב, הממשלה תחרוג מיעד הגירעון שהיא התחייבה לו. לפיכך בכל שנה מתוקצבת יש בתקציבי המשרדים רזרבה בהיקף של כ-0.5 מיליארד ש"ח, ומטרתה להבטיח את עמידת הממשלה ביעד הגירעון. אם תחזית ההכנסות עולה בקנה אחד עם ההכנסות בפועל, תופשר רזרבה זו לפעילות המשרדים לקראת המחצית השנייה של השנה. רזרבה זו עשויה להיות זמינה על פי החלטת הממשלה לשינוי סדרי עדיפות.

מעבר בין שנות תקציב

1. המסגרת המרבית של תקציב המדינה בכל שנת תקציב מוגדרת בחוק מגבלת ההוצאה, והיא נגזרת מתקציב השנה הקודמת. חוק מגבלת ההוצאה קובע שההוצאה התקציבית, במעבר בין שנות תקציב, לא תעלה על 1% במונחים ריאליים (1.7% בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו).

2. תקציב המדינה, למעט סעיפי החזר החוב וההכנסות, נבנה בשיטת 'הטייס האוטומטי' על סמך חוק מקורי לשנה שוטפת (לדוגמה, הצעת התקציב לשנת 2007 תיבנה על סמך תקציב מקורי של 2006). 'הטייס האוטומטי' מגלם הפחתות ותוספות תקציביות בגין חקיקה, החלטות ממשלה, הסכמים וכו'.

3. בכל שנה ושנה הממשלה מתווה סדרי עדיפות לשנת התקציב הבאה.

כדי לעמוד במסגרת ההוצאה המרבית הקבועה בחוק ולתקצב הוצאות מחייבות ('טייס אוטומטי') וסדרי עדיפות חדשים של הממשלה יש להפחית או לבטל תקציב לעניינים שאינם חלק מסדרי העדיפות ושהממשלה איננה מחויבת להם. גובה ההפחתה נגזר מן הפער בין הגידול המותר לבין סך הגידול הנובע מן 'הטייס האוטומטי' ומהחלטות הממשלה.

סיכום

הגמישות התקציבית העומדת לרשות מקבלי החלטות במהלך שנת התקציב נמוכה מאוד. קשה לקבל החלטות חדשות שעלותן התקציבית גבוהה בגלל היעדר מקורות תקציביים זמינים בתקציב המדינה. יש שנים שבהן יימצא מקור תקציבי הנובע מתת-ביצוע, והוא יופנה למימון עניינים חדשים שעלו במהלך השנה השוטפת. עם זאת עודפים בתקציב, אם נוצרו, זמינים לשימוש, כאמור, רק לקראת סוף השנה, כאשר יכולת הביצוע בשלב זה אינה גבוהה.

יש להדגיש שיישום התקציב במרוצת השנים האחרונות נע בין 97% ל-99%. שיעורי יישום אלה משקפים התאמה תקציבית גבוהה מאוד בין מסגרת התקציב המקורית לבין ההוצאה בפועל.

קובעי המדיניות יכולים לשנות סדרי עדיפויות במעבר בין השנים, ורצוי שיעשו זאת בראייה לטווח הבינוני ולא בראייה המשקפת שנת תקציב יחידה. קביעת סדרי העדיפות מותנית בעמידה במסגרת תקציב ברורה, קרי קבלת החלטות אמתיות בדבר הקצאה מחודשת של התקציב. לא די לקבוע מה חשוב יותר; צריך גם לקבוע מה חשוב פחות.

2. נספח נתונים 1: תרחיש 'המשך המדיניות': לוחות שלמים

תרחיש 'המשך המדיניות'
לוח נ1 אינדיקטורים עיקריים לשנים 2003-2005 ותחזית לשנים 2006-2010
אחוזי שינוי כמותיים (אלא אם צוין אחרת)

| שנה | נתונים בפועל | | | תחזית | | | ממוצע 2010 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 |
|--|--------------|------|------|-------|------|------|---------------|------|------|------|------|------|
| | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | | | | | | |
| I. מקורות ושימושים | | | | | | | | | | | | |
| 1. תוצר מקומי גולמי | 4.1 | 3.8 | 4.1 | 4.0 | 4.2 | 5.0 | 5.2 | 4.4 | 1.7 | | | |
| מזה: א. מגזר עסקי | 5.1 | 4.7 | 5.1 | 5.1 | 5.4 | 6.5 | 6.6 | 6.3 | 2.5 | | | |
| ב. שירותים ציבוריים | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.8 | -1.0 | -1.0 | | | |
| 2. יבוא אזרחי | 8.6 | 7.3 | 9.0 | 10.1 | 8.1 | 5.5 | 3.6 | 12.9 | -0.9 | | | |
| 3. יצוא | 7.8 | 8.2 | 8.0 | 7.8 | 7.2 | 6.5 | 5.6 | 17.4 | 7.5 | | | |
| 4. צריכה פרטית | 4.4 | 3.8 | 4.5 | 4.8 | 4.6 | 4.5 | 3.9 | 5.0 | 0.9 | | | |
| 5. צריכה ציבורית | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.1 | -1.8 | -1.1 | | | |
| 6. השקעה גולמית מקומית | 9.2 | 5.5 | 9.6 | 11.7 | 10.0 | 9.8 | 10.2 | 4.0 | -8.7 | | | |
| 7. שימושים מקומיים | 4.6 | 3.5 | 4.7 | 5.3 | 4.7 | 4.6 | 4.3 | 3.1 | -1.2 | | | |
| 8. המחר היחסי של היצוא | -0.5 | 0.2 | 0.0 | -1.0 | -1.0 | -1.6 | 1.7 | 1.0 | -3.0 | | | |
| 9. היבוא הנגזר מתשומה-תפוקה | 8.0 | 6.1 | 7.2 | 7.6 | 11.1 | 6.2 | 7.3 | 11.5 | | | | |
| II. היצע התוצר העסקי | | | | | | | | | | | | |
| 10. מלאי ההון (תחילת תקופה) | 3.7 | 4.9 | 4.2 | 3.3 | 2.6 | 2.5 | 2.7 | 2.7 | 3.8 | | | |
| 11. מוצקים מקומיים | 2.7 | 2.1 | 2.7 | 2.9 | 2.9 | 3.1 | 4.1 | 2.9 | 1.0 | | | |
| 12. הפריון הכולל ¹ | 2.1 | 1.8 | 1.9 | 2.1 | 2.6 | 3.6 | 3.0 | 3.5 | 0.6 | | | |
| 13. פריון העבודה (תוצר למוצק) | 2.4 | 2.6 | 2.3 | 2.1 | 2.4 | 3.3 | 2.4 | 3.3 | 1.5 | | | |
| 14. שכר למשרת שכיר | 2.7 | 3.0 | 2.6 | 2.7 | 2.5 | 2.5 | 1.8 | 1.0 | -2.7 | | | |
| III. שוק העבודה הכולל | | | | | | | | | | | | |
| 15. אוכלוסייה | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.7 | 1.8 | 1.7 | 1.8 | | | |
| 16. שיעור ההשתתפות ² | 56.2 | 56.5 | 56.3 | 56.1 | 55.8 | 55.5 | 55.2 | 54.9 | 54.5 | | | |
| 17. סך הכול מוצקים ישראלים | 2.5 | 2.0 | 2.5 | 2.7 | 2.7 | 3.0 | 3.9 | 3.0 | 2.0 | | | |
| 18. שיעור האבטלה ² | 7.4 | 7.1 | 7.2 | 7.5 | 7.9 | 8.3 | 9.0 | 10.4 | 10.7 | | | |
| 19. שכר למשרת שכיר | 2.6 | 2.9 | 2.5 | 2.6 | 2.4 | 2.3 | 1.2 | 2.5 | -3.0 | | | |
| IV. הכנסה וחיסכון | | | | | | | | | | | | |
| 20. הכנסה פנויה משכר | 5.2 | 4.5 | 5.3 | 5.6 | 5.3 | 5.7 | 3.7 | 6.2 | -0.9 | | | |
| 21. הכנסה פנויה מכל המקורות | 3.7 | 3.2 | 3.8 | 4.0 | 3.8 | 4.3 | 3.0 | 3.6 | 4.3 | | | |
| 22. שיעור החיסכון הפרטי מההכנסה הפנויה ² | 21.6 | 20.4 | 21.1 | 21.9 | 22.8 | 23.7 | 24.0 | 24.3 | 25.5 | | | |
| 23. שיעור החיסכון הלאומי ממקורות פנים ² | 21.2 | 22.1 | 21.3 | 20.8 | 20.5 | 20.1 | 19.4 | 18.2 | 17.4 | | | |

| שנה | נתונים בפועל | | | תחזית | | | ממוצע ,2010 | | |
|---------------------------------------|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|--------|----------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | | 2009 | |
| V. מאזן תשלומים³ | | | | | | | | | |
| 24. מאזן הסחורות והשירותים נטו | -5,576 | -4,935 | -3,403 | -3,491 | -4,171 | -5,385 | -6,179 | -5,534 | -5,317.3 |
| 25. העברות חד־צדדיות | 6,418 | 6,286 | 6,029 | 6,400 | 6,500 | 6,700 | 6,800 | 6,800 | 6,700.0 |
| 26. החשבון השוטף נטו | 842 | 1,351 | 2,626 | 2,909 | 2,329 | 1,315 | 621 | 1,266 | 1,382.7 |
| VI. המגזר הציבורי⁴ | | | | | | | | | |
| 27. גירעון מגזר ציבורי (-) | -6.7 | -5.1 | -2.7 | -2.2 | -1.5 | -0.8 | -0.1 | 0.5 | -0.5 |
| 28. יחס חוב-תוצר נטו (כולל בנק ישראל) | 84 | 84 | 79 | 77 | 76 | 74 | 71 | 68 | 71.9 |
| 29. שיעור המס ברוטו ⁵ | 37.7 | 38.1 | 38.5 | 37.7 | 37.5 | 37.3 | 37.1 | 37.0 | 37.2 |

1 הפרייון הכולל מחושב לפי פונקציית ייצור קוב-דאגלס.

2 אחוזים מוחלטים.

3 מיליוני דולרים.

4 אחוזי תוצר.

5 כולל הפחתה בשיעורי המס הסטטוטוריים.

מקור: עיבודי המחברים.

לוח נ2 המקורות והשימושים
(מחירי 2004)

| שנה | תחזית | | | נתונים בפועל | | | | | |
|---------------------|---------|---------|---------|--------------|---------|---------|---------|---------|-----------------------------------|
| | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | | 2004 | 2003 |
| I. המקורות | | | | | | | | | |
| 1. | 678,109 | 653,065 | 627,326 | 602,984 | 578,509 | 550,935 | 523,851 | 501,849 | תוצר מקומי גולמי |
| א. | 509,716 | 486,720 | 462,997 | 440,587 | 418,029 | 392,446 | 368,140 | 346,323 | תוצר מגזר עסקי |
| א.1. | 11,371 | 9,888 | 8,598 | 7,476 | 6,501 | 5,418 | 4,238 | 4,078 | תוצר חברות הזנק |
| א.2. | 498,345 | 476,833 | 454,399 | 433,111 | 411,528 | 387,029 | 363,902 | 342,245 | לא כולל תוצר חברות הזנק |
| ב. | 101,641 | 100,510 | 99,397 | 98,301 | 97,224 | 96,163 | 94,480 | 95,458 | תוצר שירותים ציבוריים |
| ג. | 66,752 | 65,835 | 64,933 | 64,096 | 63,257 | 62,326 | 61,232 | 60,068 | תוצר שירותי דיור |
| 2. | 377,665 | 351,868 | 322,861 | 293,135 | 271,121 | 257,035 | 248,086 | 219,653 | סך הכול יבוא אזרחי |
| א. | 129 | 129 | 129 | 129 | 129 | 141 | 77 | 252 | יבוא או"מ |
| ב. | 46,345 | 44,450 | 42,260 | 40,156 | 38,069 | 36,560 | 39,049 | 33,980 | יבוא יהלומים |
| ג. | 331,192 | 307,289 | 280,472 | 252,851 | 232,923 | 220,334 | 208,960 | 185,421 | יבוא אזרחי אחר |
| II. השימושים | | | | | | | | | |
| 3. | 400,019 | 385,505 | 369,049 | 352,135 | 336,684 | 322,106 | 309,956 | 295,086 | צריכה פרטית |
| א. | 334,643 | 326,072 | 315,019 | 303,017 | 292,031 | 281,512 | 271,162 | 260,756 | ללא בני קיימא וצריכה בחו"ל |
| ב. | 65,376 | 59,433 | 54,030 | 49,118 | 44,653 | 40,594 | 38,794 | 34,330 | בני קיימא וצריכה בחו"ל |
| 4. | 148,338 | 146,816 | 145,453 | 144,114 | 142,798 | 141,505 | 139,934 | 142,567 | צריכה ציבורית מקומית ¹ |
| | 114,814 | 113,291 | 111,791 | 110,313 | 108,857 | 107,423 | 105,939 | 106,967 | אזרחית: |
| א. | 64,719 | 63,952 | 63,194 | 62,444 | 61,704 | 60,972 | 60,224 | 60,815 | תשומת עבודה |
| ב. | 40,749 | 40,266 | 39,788 | 39,316 | 38,850 | 38,389 | 37,893 | 38,510 | קניות |
| ג. | 9,346 | 9,073 | 8,809 | 8,553 | 8,303 | 8,062 | 7,823 | 7,642 | בלאי |
| | 33,525 | 33,525 | 33,662 | 33,800 | 33,941 | 34,082 | 33,995 | 35,600 | ביטחוני: |
| א. | 19,936 | 19,936 | 19,936 | 19,936 | 19,936 | 19,936 | 19,480 | 20,088 | תשומת עבודה |
| ב. | 13,589 | 13,589 | 13,726 | 13,865 | 14,005 | 14,146 | 14,515 | 15,512 | קניות |
| 5. | 157,000 | 148,885 | 135,833 | 121,590 | 110,527 | 100,631 | 91,291 | 87,759 | השקעה גולמית מקומית |
| א. | 139,638 | 133,348 | 122,795 | 110,429 | 101,355 | 94,798 | 92,536 | 92,728 | השקעה בנכסים קבועים |
| | 29,474 | 28,301 | 27,117 | 25,988 | 24,904 | 24,311 | 24,710 | 26,200 | מזה: בנייה למגורים |
| | 110,035 | 104,918 | 95,550 | 84,313 | 76,323 | 70,346 | 67,749 | 66,275 | ענפי המשק ללא או"מ |
| | 129 | 129 | 129 | 129 | 129 | 141 | 77 | 252 | או"מ |
| ב. | 4,314 | 4,191 | 3,172 | 2,581 | 1,711 | -384 | -4,916 | | השקעה במלאי (ללא חברות הזנק) |
| | 2,701 | 2,578 | 2,096 | 2,043 | 1,980 | 2,087 | -3,293 | -6,718 | מזה: חומרי גלם ומוצרים |
| | 1,613 | 1,613 | 1,075 | 538 | -269 | -2,471 | -1,623 | -2,597 | יהלומים |
| ג. | 13,048 | 11,346 | 9,866 | 8,579 | 7,460 | 6,217 | 3,671 | 4,224 | השקעה של חברות ההזנק (נטו) |
| 6. | 705,358 | 681,206 | 650,335 | 617,839 | 590,009 | 564,242 | 541,182 | 525,411 | סך השימושים המקומיים (5+4+3) |

| | | תחזית | | | | | נתונים בפועל | | | שנה |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|------|----------------------------------|-----|
| 2010 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | | |
| 350,415 | 323,727 | 299,852 | 278,281 | 259,621 | 243,729 | 230,754 | 196,480 | | 7. יצוא סך הכול | |
| 51,384 | 48,937 | 46,607 | 44,388 | 42,274 | 39,881 | 41,632 | 38,098 | | א. יהלומים | |
| 299,031 | 274,790 | 253,245 | 233,893 | 217,347 | 203,848 | 189,122 | 158,382 | | ב. יצוא, ללא יהלומים | |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 555 | 1,626 | 876 | | ג. יצוא, חברות הזנק | |
| 299,031 | 274,790 | 253,245 | 233,893 | 217,347 | 203,293 | 187,496 | 157,506 | | ד. יצוא, ללא יהלומים וחברות הזנק | |

1 למעט יבוא ביטחוני ישיר.

מקור: עיבודי המחברים.

לוח נ.4 המקורות והשימושים
(מחירי 2004)

| אחוזי שינוי כמותיים | | | | | | | | שנה |
|---------------------|------|------|--------------|------|------|-------|-------|--|
| תחזית | | | נתונים בפועל | | | | | |
| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | |
| I. המקורות | | | | | | | | |
| 3.8 | 4.1 | 4.0 | 4.2 | 5.0 | 5.2 | 4.4 | 1.7 | 1. תוצר מקומי גולמי |
| 4.7 | 5.1 | 5.1 | 5.4 | 6.5 | 6.6 | 6.3 | 2.5 | א. תוצר מגזר עסקי |
| 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 20.0 | 27.8 | 3.9 | -28.9 | א.1. תוצר חברות הזנק |
| 4.5 | 4.9 | 4.9 | 5.2 | 6.3 | 6.4 | 6.3 | 3.1 | א.2. לא כולל תוצר חברות הזנק |
| 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.8 | -1.0 | -1.0 | ב. תוצר שירותים ציבוריים |
| 1.4 | 1.4 | 1.3 | 1.3 | 1.5 | 1.8 | 1.9 | 1.6 | ג. תוצר שירותי דיור |
| 7.3 | 9.0 | 10.1 | 8.1 | 5.5 | 3.6 | 12.9 | -0.9 | 2. סך הכול יבוא אזרחי |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | -9.0 | 83.5 | -69.4 | -80.8 | א. יבוא או"מ |
| 4.3 | 5.2 | 5.2 | 5.5 | 4.1 | -6.4 | 14.9 | 5.5 | ב. יבוא יהלומים |
| 7.8 | 9.6 | 10.9 | 8.6 | 5.7 | 5.4 | 12.7 | -1.4 | ג. יבוא אזרחי אחר |
| II. השימושים | | | | | | | | |
| 3.8 | 4.5 | 4.8 | 4.6 | 4.5 | 3.9 | 5.0 | 0.9 | 3. צריכה פרטית |
| 2.6 | 3.5 | 4.0 | 3.8 | 3.7 | 3.8 | 4.0 | 1.2 | א. ללא בני קיימא וצריכה בחו"ל |
| 10.0 | 10.0 | 10.0 | 10.0 | 10.0 | 4.6 | 13.0 | -1.5 | ב. בני קיימא וצריכה בחו"ל |
| 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.1 | -1.8 | -1.1 | 4. צריכה ציבורית מקומית ¹ |
| 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.4 | -1.0 | -0.5 | אזרחית: |
| 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | -1.0 | -0.7 | א. תשומת עבודה |
| 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.3 | -1.6 | -1.3 | ב. קניות |
| 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.1 | 2.4 | 4.4 | ג. בלאי |
| 0.0 | -0.4 | -0.4 | -0.4 | -0.4 | 0.3 | -4.5 | -2.6 | ביטחונית: |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2.3 | -3.0 | -4.0 | א. תשומת עבודה |
| 0.0 | -1.0 | -1.0 | -1.0 | -1.0 | -2.5 | -6.4 | -0.7 | ב. קניות |
| 5.5 | 9.6 | 11.7 | 10.0 | 9.8 | 10.2 | 4.0 | -8.7 | 5. השקעה גולמית מקומית |
| 4.7 | 8.6 | 11.2 | 9.0 | 6.9 | 2.4 | -0.2 | -4.5 | א. השקעה בנכסים קבועים |
| 4.1 | 4.4 | 4.3 | 4.4 | 2.4 | -1.6 | -5.7 | -1.6 | מזה: בנייה למגורים |
| 4.9 | 9.8 | 13.3 | 10.5 | 8.5 | 3.8 | 2.2 | -4.1 | ענפי המשק ללא או"מ |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | -9.0 | 83.5 | -69.4 | -80.8 | או"מ |
| 0.6 | 0.6 | 0.5 | 0.4 | 0.3 | -0.1 | -0.9 | | ב. השקעה במלאי ללא חברות הזנק ² |
| 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 20.0 | 69.4 | | | ג. השקעה של חברות ההזנק (נטו) |
| 3.5 | 4.7 | 5.3 | 4.7 | 4.6 | 4.3 | 3.1 | -1.2 | 6. סך השימושים המקומיים (5+4+3) |
| 8.2 | 8.0 | 7.8 | 7.2 | 6.5 | 5.6 | 17.4 | 7.5 | 7. יצוא סך הכול |
| 5.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 6.0 | -4.2 | 9.3 | 5.3 | א. יהלומים |
| 8.8 | 8.5 | 8.3 | 7.6 | 6.6 | 7.8 | 19.4 | 7.9 | ב. יצוא, ללא יהלומים |

1 למעט יבוא ביטחוני ישיר.

2 אחוזי תוצר.

מקור: עיבודי המחברים.

לוח נ3 אוכלוסייה ותעסוקה

| שיעורי שינוי* | | | | | | | | |
|---------------|-------|-------|-------|-------|--------------|-------|-------|---|
| תחזית | | | | | נתונים בפועל | | | שנה |
| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | |
| 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.7 | 1.8 | 1.7 | 1.8 | 1. אוכלוסייה |
| 71.9 | 71.9 | 71.8 | 71.7 | 71.7 | 71.7 | 71.6 | 71.6 | 2. שיעור אוכלוסייה בגיל העבודה (אחוזים מוחלטים) |
| 56.5 | 56.3 | 56.1 | 55.8 | 55.5 | 55.2 | 54.9 | 54.5 | 3. שיעור השתתפות (אחוזים מוחלטים) |
| 7.1 | 7.2 | 7.5 | 7.9 | 8.3 | 9.0 | 10.4 | 10.7 | 4. שיעור אבטלה (אחוזים מוחלטים) |
| 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.7 | 4.1 | -0.4 | 1.7 | 5. מועסקים ישראלים במגזר הציבורי |
| 2.3 | 3.1 | 3.3 | 3.3 | 3.5 | 3.8 | 4.6 | 2.1 | 6. מועסקים ישראלים במגזר העסקי |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 6.4 | -8.3 | -6.2 | 7. פלסטינים ועובדים זרים |
| 2.1 | 2.7 | 2.9 | 2.9 | 3.1 | 4.1 | 2.9 | 1.0 | 8. מועסקים מקומיים – מגזר עסקי |
| באלפים | | | | | | | | |
| 7,503 | 7,385 | 7,268 | 7,153 | 7,040 | 6,926 | 6,806 | 6,690 | 1. אוכלוסייה |
| 5,395 | 5,309 | 5,218 | 5,129 | 5,048 | 4,963 | 4,876 | 4,792 | 2. אוכלוסיית בני 15 ומעלה |
| 3,048 | 2,989 | 2,928 | 2,862 | 2,802 | 2,740 | 2,679 | 2,610 | 3. כוח עבודה |
| 2,831 | 2,775 | 2,707 | 2,636 | 2,568 | 2,494 | 2,401 | 2,330 | 4. מספר מועסקים ישראלים |
| 802 | 792 | 783 | 773 | 764 | 751 | 722 | 725 | מזה: א. מגזר ציבורי |
| 2,030 | 1,983 | 1,924 | 1,863 | 1,804 | 1,742 | 1,679 | 1,605 | ב. מגזר עסקי |
| 241 | 241 | 241 | 241 | 241 | 240 | 226 | 246 | 5. פלסטינים ועובדים זרים |
| 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5.5 | 5.5 | 5.5 | מזה: א. מגזר ציבורי |
| 235 | 235 | 235 | 235 | 235 | 235 | 220 | 241 | ב. מגזר עסקי |
| 2,265 | 2,218 | 2,159 | 2,098 | 2,039 | 1,977 | 1,900 | 1,846 | 6. מועסקים מקומיים – מגזר עסקי |
| 2.6 | 2.3 | 2.1 | 2.4 | 3.3 | 2.4 | 3.3 | 1.5 | תוצר עסקי למועסק (אחוז שינוי כמותי) |
| 3.0 | 2.6 | 2.7 | 2.5 | 2.5 | 1.8 | 1.0 | -2.7 | שכר למשרת שכיר – מגזר עסקי |

* אלא אם צוין אחרת.
מקור: עיבודי המחברים.

לוח 4 החשבון השוטף במאזן התשלומים
מיליוני דולרים; מחירים שוטפים

| שנה | נתונים בפועל | | | תחזית | | |
|--|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| 1. סך היבוא של סחורות ושירותים | 44,349 | 52,040 | 57,143 | 62,639 | 69,123 | 77,070 |
| א. יבוא ביטחוני | 2,054 | 1,895 | 2,198 | 2,340 | 2,400 | 2,400 |
| ב. יבוא יהלומים | 7,338 | 8,716 | 9,179 | 9,845 | 10,696 | 11,594 |
| ג. יבוא או"מ | 73 | 28 | 42 | 39 | 40 | 41 |
| ד. יבוא אזרחי, ללא יהלומים ואו"מ | 34,884 | 41,401 | 45,724 | 50,415 | 55,987 | 63,035 |
| 2. סך יצוא של סחורות ושירותים | 42,763 | 51,266 | 56,623 | 62,119 | 68,006 | 74,831 |
| א. יצוא יהלומים | 7,868 | 9,286 | 10,151 | 11,082 | 11,986 | 12,962 |
| ב. יצוא, למעט יהלומים | 34,895 | 41,981 | 46,472 | 51,036 | 56,020 | 61,868 |
| 3. עודף יבוא אזרחי של סחורות ושירותים (א1-2) | -468 | -1,121 | -1,678 | -1,820 | -1,283 | -161 |
| 4. הוצאות נטו על גו"י וריבית בחו"ל | 3,990 | 4,161 | 2,883 | 2,971 | 3,053 | 3,146 |
| 5. סך עודף היבוא, סו"ש וגו"י (1-4+2) | 5,576 | 4,935 | 3,403 | 3,491 | 4,171 | 5,385 |
| 6. העברות חד-צדדיות שוטפות (נטו) | 6,418 | 6,286 | 6,029 | 6,400 | 6,500 | 6,700 |
| א. פרטיות | 1,861 | 2,216 | 2,265 | 2,700 | 2,800 | 3,000 |
| ב. ציבוריות | 4,556 | 4,070 | 3,764 | 3,700 | 3,700 | 3,700 |
| מזה: סיוע ממשלת ארצות הברית | 2,640 | 2,580 | 2,520 | 2,460 | 2,400 | 2,400 |
| מזה: אזרחי ביטחוני | 480 | 360 | 240 | 120 | 0 | 0 |
| 7. הגירעון בחשבון השוטף נטו (5-6) | -842 | -1,351 | -2,626 | -2,909 | -2,329 | -1,315 |
| 8. השינוי ביבוא האזרחי, ללא יהלומים ואו"מ | -1.4 | 12.7 | 5.4 | 5.7 | 8.6 | 10.9 |
| א. כמות | 6.1 | 5.3 | 4.7 | 4.3 | 2.3 | 1.5 |
| ב. מחיר | 7.5 | 7.4 | 0.7 | 1.4 | 6.3 | 9.4 |
| 9. השינוי ביבוא הביטחוני | -14.8 | -9.1 | 14.3 | 2.4 | 0.6 | -2.0 |
| א. כמות | 0.1 | 1.5 | 1.4 | 4.0 | 2.0 | 2.0 |
| ב. מחיר | -14.9 | -10.6 | 12.9 | -1.6 | -1.4 | -4.0 |
| 10. השינוי ביבוא היהלומים | 5.5 | 14.9 | -6.4 | 4.1 | 5.5 | 5.2 |
| א. כמות | 2.7 | 3.4 | 12.5 | 3.0 | 3.0 | 3.0 |
| ב. מחיר | 2.8 | 11.5 | -18.8 | 1.1 | 2.5 | 2.2 |
| 11. השינוי ביבוא אנ"מ | -80.8 | -69.4 | 83.5 | -9.0 | 0.0 | 0.0 |
| א. כמות | 44.2 | 24.6 | -17.8 | 2.5 | 2.5 | 2.5 |
| ב. מחיר | -36.6 | -94.0 | 101.3 | -11.5 | -2.5 | -2.5 |
| 12. השינוי ביצוא, ללא יהלומים | 7.9 | 19.4 | 7.8 | 6.6 | 7.6 | 8.3 |
| א. כמות | 1.5 | 0.8 | 2.7 | 3.0 | 2.0 | 2.0 |
| ב. מחיר | 6.4 | 18.6 | 5.1 | 3.6 | 5.6 | 6.3 |
| 13. השינוי ביצוא היהלומים | 5.3 | 9.3 | -4.2 | 6.0 | 5.0 | 5.0 |
| א. כמות | 7.8 | 8.0 | 14.1 | 3.0 | 3.0 | 3.0 |
| ב. מחיר | -2.5 | 1.3 | -18.3 | 3.0 | 2.0 | 2.0 |

מקור: עיבודי המחברים.

לוח 55 ההכנסות, ההוצאות והגירעון של המגזר הציבורי

| אחוזי תוצר | | | | | | | | |
|---------------|------|------|------|------|-----------------|------|------|---|
| במחירי 2005** | | | | | במחירים שוטפים* | | | |
| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | |
| 39.5 | 39.8 | 40.0 | 40.3 | 40.7 | 41.7 | 41.4 | 41.7 | I. סך כל ההכנסות השוטפות |
| | | | | | | | | מכל המקורות |
| | | | | | | | | 1. מסים |
| 37.0 | 37.1 | 37.3 | 37.5 | 37.7 | 38.5 | 38.1 | 37.7 | א. מסים על יבוא אזרחי |
| 4.5 | 4.5 | 4.5 | 4.4 | 4.5 | 4.5 | 4.5 | 3.9 | ב. מסים על ייצור מקומי |
| 13.0 | 13.1 | 13.0 | 12.9 | 12.8 | 13.1 | 13.4 | 13.8 | ג. הכנסות מקומיות מרכוש |
| 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.7 | 0.1 | ד. מסים ישירים, אגרות, היטלים וקנסות*** |
| 18.7 | 18.8 | 19.0 | 19.3 | 19.5 | 20.0 | 19.6 | 19.8 | |
| 2.5 | 2.6 | 2.7 | 2.9 | 3.0 | 3.2 | 3.3 | 4.1 | 2. העברות שוטפות נטו מחו"ל |
| 1.9 | 2.0 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 2.5 | 2.8 | 3.5 | א. העברות שוטפות נטו |
| 0.5 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.5 | 0.6 | ב. תקבולי ריבית |
| 37.6 | 38.3 | 39.2 | 40.1 | 41.1 | 42.4 | 44.2 | 46.2 | II. סך כל ההוצאות השוטפות |
| | | | | | | | | מכל המקורות |
| 23.4 | 23.7 | 24.1 | 24.6 | 25.1 | 25.8 | 26.7 | 27.6 | 3. צריכה מקומית |
| 10.6 | 10.6 | 10.6 | 10.7 | 10.8 | 10.9 | 11.5 | 11.4 | א. תשלומי שכר אזרחיים |
| 6.1 | 6.3 | 6.5 | 6.7 | 6.9 | 7.1 | 7.2 | 7.8 | ב. קניות אזרחיות |
| 1.4 | 1.4 | 1.4 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | ג. בלאי |
| 3.2 | 3.3 | 3.3 | 3.4 | 3.4 | 3.5 | 3.7 | 4.0 | ד. תשלומי שכר ביטחוניים |
| 2.2 | 2.3 | 2.4 | 2.6 | 2.7 | 2.9 | 3.0 | 3.3 | ה. קניות ביטחוניות פחות: |
| 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | ו. מכירות |
| 1.5 | 1.5 | 1.6 | 1.7 | 1.7 | 1.8 | 1.6 | 1.9 | 4. יבוא ביטחוני, כולל מקדמות (ללא מסים) |
| 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.8 | 0.9 | 0.9 | 5. סך התמיכות |
| 8.8 | 9.0 | 9.2 | 9.5 | 9.7 | 10.0 | 10.3 | 11.1 | 6. העברות שוטפות בארץ |
| 3.4 | 3.5 | 3.7 | 3.8 | 3.9 | 4.1 | 4.6 | 4.6 | 7. תשלומי ריבית בארץ |
| 1.2 | 1.2 | 1.3 | 1.3 | 1.4 | 1.5 | 1.6 | 1.5 | 8. תשלומי ריבית לחו"ל פחות: |
| 1.4 | 1.4 | 1.4 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 1.5 | 9. זקיפה בגין בלאי |
| 1.9 | 1.4 | 0.8 | 0.2 | -0.4 | -0.8 | -2.8 | -4.5 | III. החיסכון הציבורי |
| -1.4 | -1.5 | -1.6 | -1.7 | -1.9 | -1.9 | -2.3 | -2.3 | IV. חשבון ההון נטו |
| 2.5 | 2.6 | 2.7 | 2.8 | 2.9 | 3.0 | 3.1 | 3.1 | 10. סך ההשקעה של המגזר הציבורי |
| 0.9 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | א. תשתיות (כבישים, נמלים ואוויר, רכבות) |
| 1.6 | 1.7 | 1.7 | 1.8 | 1.9 | 2.0 | 2.0 | 2.1 | ב. שירותים ציבוריים |
| 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 0.8 | 0.9 | 11. הכנסות נטו בחשבון הון |

| אחוזי תוצר | | | | | | | | |
|---------------|---------|---------|---------|---------|-----------------|---------|---------|---|
| במחירי 2005** | | | | | במחירים שוטפים* | | | |
| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | |
| 0.5 | -0.1 | -0.8 | -1.5 | -2.2 | -2.7 | -5.1 | -6.7 | V. גירעון המגזר הציבורי (-) |
| 86.5 | 90.3 | 93.9 | 96.8 | 99.3 | 101.9 | 105.7 | 106.7 | VI. החוב הציבורי ברוטו (ללא בנק ישראל) |
| 1.3 | 0.7 | -0.1 | -0.8 | -1.5 | -1.9 | -3.8 | -5.6 | גירעון הממשלה (ללא רווחי בנק ישראל) |
| 681,844 | 656,662 | 630,781 | 606,305 | 581,695 | 553,970 | 523,851 | 502,343 | תוצר מקומי גולמי |

* נתונים בפועל.

** תחזית.

*** כולל מס הכנסה מהוצאה לפועל ומס על ריבית ורווחי הון.

מקור: עיבודי המחברים.

לוח 5.11 ההכנסות, ההוצאות והגירעון של המגזר הציבורי

| אחוזי שינוי | | | | | | | | |
|---------------|------|------|------|--------------|-------|-------|-------|--|
| במחירי 2005** | | | | במחירי 2000* | | | | |
| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | |
| 3.2 | 3.4 | 3.2 | 3.2 | 2.6 | 4.9 | 3.4 | -6.4 | I. סך כל ההכנסות השוטפות מכל המקורות |
| 3.5 | 3.7 | 3.6 | 3.5 | 2.9 | 5.2 | 5.5 | -5.4 | 1. מסים |
| 4.1 | 4.2 | 5.0 | 3.2 | 5.1 | 4.6 | 18.6 | -4.7 | א. מסים על יבוא אזרחי |
| 3.8 | 4.5 | 5.1 | 4.6 | 2.8 | 2.2 | 0.9 | 1.9 | ב. מסים על ייצור מקומי |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2.9 | 38.8 | 522.2 | -93.1 | ג. הכנסות מקומיות מרכוש |
| 3.4 | 3.3 | 2.4 | 3.1 | 2.5 | 6.2 | 3.1 | -3.3 | ד. מסים ישירים, אגרות, היטלים וקנסות*** |
| -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | 0.9 | -15.6 | -15.0 | 2. העברות שוטפות נטו מחו"ל |
| -1.0 | -1.0 | -1.0 | -1.0 | -1.0 | -6.7 | -16.5 | -11.9 | א. העברות שוטפות נטו |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 45.9 | -10.3 | -30.5 | ב. תקבולי ריבית |
| 1.9 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 0.1 | -0.3 | -0.5 | II. סך כל ההוצאות השוטפות מכל המקורות |
| 2.6 | 2.3 | 2.3 | 2.2 | 2.0 | 0.6 | 0.7 | -1.2 | 3. צריכה מקומית |
| 3.8 | 3.6 | 3.5 | 3.4 | 3.2 | -0.8 | 5.2 | -3.6 | א. תשלומי שכר אזרחיים |
| 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 2.6 | -3.3 | 1.1 | ב. קניות אזרחיות |
| 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 5.0 | 6.3 | 6.9 | ג. בלאי |
| 2.6 | 2.4 | 2.3 | 2.2 | 2.0 | -0.9 | -2.1 | -3.5 | ד. תשלומי שכר ביטחוניים |
| 0.0 | -1.0 | -1.0 | -1.0 | -1.0 | 0.4 | -5.4 | -0.1 | ה. קניות ביטחוניות פחות: |
| 0.0 | -1.0 | -1.0 | -1.0 | -1.0 | -0.9 | -14.5 | -14.5 | ו. מכירות |
| 0.0 | -1.0 | -1.0 | 1.0 | 1.0 | 14.2 | -9.7 | -18.7 | 4. יבוא ביטחוני, כולל מקדמות (ללא מסים) |
| 2.3 | 2.8 | 3.0 | 2.6 | 2.4 | -11.8 | 1.5 | 18.8 | 5. סך התמיכות |
| 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.5 | -3.7 | -2.5 | 6. העברות שוטפות בארץ |
| 0.0 | 0.0 | 0.5 | 0.5 | 1.0 | -6.8 | 4.6 | 21.8 | 7. תשלומי ריבית בארץ |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | -1.2 | 6.9 | -3.0 | 8. תשלומי ריבית לחו"ל פחות: |
| 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 5.0 | 6.3 | 6.9 | 9. זקיפה בגין בלאי |
| -2.7 | -2.6 | -2.4 | -2.8 | 2.4 | -13.0 | 6.6 | -7.3 | III. חשבון ההון נטו |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | -0.3 | 3.0 | 1.0 | 3.0 | -1.3 | 10. סך ההשקעה של המגזר הציבורי |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | -0.9 | 8.8 | -3.5 | 9.6 | 10.1 | א. תשתיות (כבישים, נמלי ים ואוויר, רכבות) |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3.5 | -0.2 | -6.2 | ב. שירותים ציבוריים |

* נתונים בפועל.

** תחזית.

*** כולל מס הכנסה מהוצאה לפועל ומס על ריבית ורווחי הון.

מקור: עיבודי המחברים.

לוח 5.2. ההכנסות, הוצאות והגירעון של המגזר הציבורי

| מיליוני ש"ח | | | | | | | | |
|---------------|---------|---------|---------|-----------------|---------|---------|---------|---|
| במחירי 2005** | | | | במחירים שוטפים* | | | | |
| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | |
| 269,498 | 261,060 | 252,439 | 244,494 | 236,849 | 230,802 | 216,836 | 209,580 | I. סך כל ההכנסות |
| | | | | | | | | השוטפות מכל המקורות |
| | | | | | | | | 1. מסים |
| 252,516 | 243,943 | 235,187 | 227,104 | 219,321 | 213,134 | 199,581 | 189,137 | א. מסים על יבוא אזרחי |
| 30,659 | 29,461 | 28,286 | 26,939 | 26,116 | 24,851 | 23,406 | 19,727 | ב. מסים על ייצור מקומי |
| 88,956 | 85,728 | 82,069 | 78,112 | 74,685 | 72,620 | 69,993 | 69,337 | ג. הכנסות מקומיות מרכוש |
| 5,216 | 5,216 | 5,216 | 5,216 | 5,216 | 5,070 | 3,598 | 578 | ד. מסים ישירים, אגרות, היטלים וקנסות*** |
| 127,685 | 123,538 | 119,617 | 116,837 | 113,305 | 110,593 | 102,584 | 99,495 | 2. העברות שוטפות נטו מחו"ל |
| 16,983 | 17,117 | 17,253 | 17,390 | 17,528 | 17,668 | 17,255 | 20,443 | א. העברות שוטפות נטו |
| 13,295 | 13,429 | 13,565 | 13,702 | 13,840 | 13,980 | 14,765 | 17,670 | ב. תקבולי ריבית |
| 3,688 | 3,688 | 3,688 | 3,688 | 3,688 | 3,688 | 2,490 | 2,773 | |
| 256,369 | 251,596 | 247,352 | 243,189 | 239,035 | 235,018 | 231,395 | 232,053 | II. סך כל הוצאות |
| | | | | | | | | השוטפות מכל המקורות |
| | | | | | | | | 3. צריכה מקומית |
| 159,787 | 155,791 | 152,235 | 148,875 | 145,699 | 142,776 | 139,859 | 138,750 | א. תשלומי שכר אזרחיים |
| 72,133 | 69,471 | 67,039 | 64,754 | 62,609 | 60,654 | 60,224 | 57,214 | ב. קניות אזרחיות |
| 41,876 | 41,380 | 40,889 | 40,404 | 39,925 | 39,452 | 37,893 | 39,149 | ג. בלאי |
| 9,668 | 9,387 | 9,113 | 8,848 | 8,590 | 8,340 | 7,823 | 7,358 | ד. תשלומי שכר ביטחוניים |
| 21,957 | 21,400 | 20,899 | 20,429 | 19,989 | 19,597 | 19,480 | 19,888 | ה. קניות ביטחוניות פחות: |
| 15,190 | 15,190 | 15,343 | 15,498 | 15,655 | 15,813 | 15,514 | 16,397 | ו. מכירות |
| 1,037 | 1,037 | 1,048 | 1,059 | 1,069 | 1,080 | 1,074 | 1,256 | 4. יבוא ביטחוני, כולל מקדמות (ללא מסים) |
| 9,923 | 9,923 | 10,023 | 10,125 | 10,024 | 9,925 | 8,561 | 9,473 | 5. סך התמיכות |
| 4,816 | 4,708 | 4,581 | 4,448 | 4,333 | 4,232 | 4,726 | 4,653 | 6. העברות שוטפות בארץ |
| 60,170 | 59,220 | 58,284 | 57,364 | 56,457 | 55,541 | 53,915 | 55,965 | 7. תשלומי ריבית בארץ |
| 23,186 | 23,186 | 23,186 | 23,071 | 22,956 | 22,729 | 24,029 | 22,970 | 8. תשלומי ריבית לחו"ל פחות: |
| 8,155 | 8,155 | 8,155 | 8,155 | 8,155 | 8,155 | 8,128 | 7,600 | 9. זקיפה בגין בלאי |
| 9,668 | 9,387 | 9,113 | 8,848 | 8,590 | 8,340 | 7,823 | 7,358 | |
| 13,130 | 9,464 | 5,088 | 1,305 | -2,186 | -4,216 | -14,559 | -22,473 | III. החיסכון הציבורי |
| -9,800 | -10,075 | -10,339 | -10,593 | -10,894 | -10,640 | -12,053 | -11,306 | IV. חשבון ההון נטו |
| 16,946 | 16,946 | 16,946 | 16,946 | 17,003 | 16,514 | 16,102 | 15,621 | 10. סך ההשקעה של המגזר הציבורי |
| 6,000 | 6,000 | 6,000 | 6,000 | 6,057 | 5,568 | 5,684 | 5,185 | א. תשתיות (כבישים, נמלי ים ואוויר, רכבות) |
| 10,946 | 10,946 | 10,946 | 10,946 | 10,946 | 10,946 | 10,418 | 10,436 | ב. שירותים ציבוריים |

| אחוזי תוצר | | | | | | | | |
|---------------|---------|---------|---------|---------|-----------------|---------|---------|---|
| במחירי 2005** | | | | | במחירים שוטפים* | | | |
| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | |
| 7,147 | 6,872 | 6,607 | 6,353 | 6,109 | 5,874 | 4,049 | 4,315 | 11. הכנסות נטו בחשבון הון |
| 3,330 | -611 | -5,251 | -9,288 | -13,081 | -14,856 | -26,612 | -33,778 | 7. גירעון המגזר הציבורי (-) |
| 589,482 | 592,812 | 592,201 | 586,950 | 577,662 | 564,581 | 553,667 | 536,109 | 10. החוב הציבורי ברוטו (ללא בנק ישראל) |
| 681,844 | 656,662 | 630,781 | 606,305 | 581,695 | 553,970 | 523,851 | 502,343 | תוצר מקומי גולמי |

* נתונים בפועל.

** תחזית.

*** כולל מס הכנסה מהוצאה לפועל ומס על ריבית ורווחי הון.

מקור: עיבודי המחברים.

לוח 63 ההנחות על משתני המדיניות והמשתנים האקסוגניים העיקריים

| אחוזי שינוי* | | | | | |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|--|
| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | |
| משתני המדיניות | | | | | |
| 2.6 | 2.4 | 2.3 | 2.2 | 2.0 | 1. שכר לשכיר בשירותים הציבוריים |
| 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 2. תשומת העבודה: אזרחית |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | ביטחונית |
| 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 1.2 | 3. קניות לצריכה ציבורית: אזרחית |
| 0.0 | -1.0 | -1.0 | -1.0 | -1.0 | ביטחונית |
| 0.0 | -1.0 | -1.0 | 1.0 | 1.0 | 4. יבוא ביטחוני ישיר |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5. השקעות בשירותים הציבוריים |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 6. השקעות בכבישים |
| 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 7. תשלומי העברה שוטפים לנפש |
| 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 8. סובסידיות לייצור המקומי (אחוזי תוצר) |
| 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 9. מענקי הון לעידוד השקעות (אחוזי תוצר) |
| -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | 10. העברות שוטפות מחו"ל ותקבולי ריבית |
| משתנים אקסוגניים | | | | | |
| 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 7.9 | 12. הסחר העולמי |
| 1.5 | 1.5 | 1.5 | 2.3 | 4.3 | 13. מחיר היבוא ללא יהלומים ואו"מ (במונחים דולריים) |
| 1.5 | 1.5 | 2.0 | 2.0 | 3.0 | 14. מחיר היצוא ללא יהלומים (במונחים דולריים) |
| משתנים אחרים | | | | | |
| 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.7 | 15. אוכלוסייה |
| 241.0 | 241.0 | 241.0 | 241.0 | 241.0 | 16. עובדים זרים ופלטטינים (אלפים) |
| 9.5 | 9.5 | 9.2 | 8.9 | 8.5 | 17. ריבית על אשראי לזמן קצר (אחוזים מוחלטים) |

* אלא אם כן צוין אחרת.

מקור: עיבודי המחברים.

3. נספח נתונים 2: תרחישים חלופיים: לוחות אינדיקטוריים

תרחיש 'ההסכם הקואליציוני' – תואוי של שינויי המדיניות על פי ההסכמים הקואליציוניים
לוח 7 אינדיקטורים עיקריים לשנים 2005-2003 ותחזית לשנים 2006-2010
אחוזי שינוי כמותיים (אלא אם צוין אחרת)

| שנה | נתונים בפועל | | | תחזית | | | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 |
|---------------------------------|--------------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | | | | | |
| ממוצע | | | | | | | | | | | |
| I. מקורות ושימושים | | | | | | | | | | | |
| 1. תוצר מקומי גולמי | 3.8 | 3.7 | 3.8 | 3.7 | 4.0 | 5.0 | 5.2 | 4.4 | 1.7 | | |
| מזה: א. מגזר עסקי | 4.7 | 4.5 | 4.7 | 4.7 | 5.1 | 6.5 | 6.6 | 6.3 | 2.5 | | |
| ב. שירותים ציבוריים | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.8 | -1.0 | -1.0 | | |
| 2. יבוא אזרחי | 8.7 | 7.2 | 8.9 | 10.1 | 8.7 | 5.5 | 3.6 | 12.9 | -0.9 | | |
| 3. יצוא | 7.4 | 8.1 | 7.6 | 7.4 | 6.6 | 6.5 | 5.6 | 17.4 | 7.5 | | |
| 4. צריכה פרטית | 4.6 | 3.7 | 4.5 | 4.9 | 5.1 | 4.5 | 3.9 | 5.0 | 0.9 | | |
| 5. צריכה ציבורית | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.1 | -1.8 | -1.1 | | |
| 6. השקעה גולמית מקומית | 8.6 | 4.9 | 8.8 | 11.0 | 9.7 | 9.8 | 10.2 | 4.0 | -8.7 | | |
| 7. שימושים מקומיים | 4.5 | 3.4 | 4.6 | 5.2 | 5.0 | 4.6 | 4.3 | 3.1 | -1.2 | | |
| 8. המחיר היחסי של היצוא | -0.9 | -0.1 | 0.0 | -1.7 | -2.0 | -1.6 | 1.7 | 1.0 | -3.0 | | |
| 9. היבוא הנגזר מתשומה-תפוקה | 7.7 | 5.9 | 6.8 | 7.3 | 11.0 | 6.2 | 7.3 | 11.5 | | | |
| II. היצע התוצר העסקי | | | | | | | | | | | |
| 10. מלאי ההון (תחילת תקופה) | 3.6 | 4.6 | 4.1 | 3.3 | 2.6 | 2.5 | 2.7 | 2.7 | 3.8 | | |
| 11. מועסקים מקומיים | 2.5 | 2.3 | 2.5 | 2.5 | 2.6 | 3.1 | 4.1 | 2.9 | 1.0 | | |
| 12. הפריון הכולל ¹ | 1.9 | 1.5 | 1.6 | 1.9 | 2.5 | 3.6 | 3.0 | 3.5 | 0.6 | | |
| 13. פריון העבודה (תוצר למועסק) | 2.2 | 2.1 | 2.1 | 2.1 | 2.4 | 3.3 | 2.4 | 3.3 | 1.5 | | |
| 14. שכר למשרת שכיר | 2.9 | 2.6 | 2.7 | 3.1 | 3.0 | 2.5 | 1.8 | 1.0 | -2.7 | | |
| III. שוק העבודה הכולל | | | | | | | | | | | |
| 15. אוכלוסייה | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.6 | 1.7 | 1.8 | 1.7 | 1.8 | | |
| 16. שיעור ההשתתפות ² | 56.2 | 56.5 | 56.3 | 56.1 | 55.8 | 55.5 | 55.2 | 54.9 | 54.5 | | |
| 17. סך הכול מועסקים ישראלים | 2.3 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 2.4 | 3.0 | 3.9 | 3.0 | 2.0 | | |
| 18. שיעור האבטלה ² | 7.9 | 7.6 | 7.8 | 8.0 | 8.1 | 8.3 | 9.0 | 10.4 | 10.7 | | |
| 19. שכר למשרת שכיר | 2.8 | 2.6 | 2.8 | 3.0 | 3.0 | 2.3 | 1.2 | 2.5 | -3.0 | | |
| IV. הכנסה וחיסכון | | | | | | | | | | | |
| 20. הכנסה פנויה משכר | 5.5 | 4.6 | 5.6 | 5.9 | 6.1 | 5.7 | 3.7 | 6.2 | -0.9 | | |
| 21. הכנסה פנויה מכל המקורות | 3.7 | 3.2 | 3.6 | 3.9 | 3.9 | 4.3 | 3.0 | 3.6 | 4.3 | | |
| 22. שיעור החיסכון הפרטי | 20.9 | 19.6 | 20.3 | 21.2 | 22.4 | 23.7 | 24.0 | 24.3 | 25.5 | | |
| מההכנסה הפנויה ² | | | | | | | | | | | |
| 23. שיעור החיסכון הלאומי | 19.8 | 20.3 | 19.6 | 19.5 | 19.8 | 20.1 | 19.4 | 18.2 | 17.4 | | |
| ממקורות פנים ² | | | | | | | | | | | |

| שנה | נתונים בפועל | | | תחזית | | | ממוצע 2010, 2007 | ממוצע 2010, 2007 | |
|--|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------------|------------------------|----------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | | | 2009 |
| V. מאזן תשלומים ³ | | | | | | | | | |
| נטו | -5,576 | -4,935 | -3,403 | -3,491 | -4,872 | -6,435 | -7,546 | -7,007 | -6,464.8 |
| 24. מאזן הסחורות והשירותים | 6,418 | 6,286 | 6,029 | 6,400 | 6,500 | 6,700 | 6,800 | 6,800 | 6,700.0 |
| 25. העברות חד"צדדיות | VI. המגזר הציבורי ⁴ | | | | | | | | |
| (-) | -6.7 | -5.1 | -2.7 | -2.2 | -1.9 | -1.5 | -1.0 | -0.6 | -1.2 |
| 27. גירעון המגזר הציבורי (-) | 84 | 84 | 79 | 77 | 76 | 75 | 73 | 71 | 73.9 |
| 28. יחס חוב-תוצר נטו (כולל בנק ישראל) | 37.7 | 38.1 | 38.5 | 37.7 | 37.5 | 37.3 | 37.2 | 37.1 | 37.3 |
| 29. שיעור המס ברוטו ⁵ | | | | | | | | | |

- 1 הפריון הכולל מחושב לפי פונקציית יצור קוב-דאגלס.
 - 2 אחוזים מוחלטים.
 - 3 מיליוני דולרים.
 - 4 אחוזי תוצר.
 - 5 כולל הפחתה בשיעורי המס הסטטוטוריים.
- מקור:** עיבודי המחברים.

**תרחיש 'השפעת תמהיל המיסוי' – תוואי ללא הפחתות מיסוי והגדלת תשלומי העברה בהתאם
לוח 8 אינדיקטורים עיקריים לשנים 2005-2003 ותחזית לשנים 2006-2010**
אחוזי שינוי כמותיים (אלא אם צוין אחרת)

| שנה | נתונים בפועל | | | תחזית | | | ממוצע 2007-2010 |
|--|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------|
| | 2005 | 2004 | 2003 | 2006 | 2007 | 2008 | |
| I. מקורות ושימושים | | | | | | | |
| 1. תוצר מקומי גולמי | 5.2 | 4.4 | 1.7 | 5.0 | 3.9 | 3.5 | 3.5 |
| מזה: א. מגזר עסקי | 6.6 | 6.3 | 2.5 | 6.5 | 5.0 | 4.4 | 3.8 |
| ב. שירותים ציבוריים | 1.8 | -1.0 | -1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.1 | 1.1 |
| 2. יבוא אזרחי | 3.6 | 12.9 | -0.9 | 5.5 | 8.4 | 10.1 | 6.9 |
| 3. יצוא | 5.6 | 17.4 | 7.5 | 6.5 | 6.7 | 7.1 | 7.6 |
| 4. צריכה פרטית | 3.9 | 5.0 | 0.9 | 4.5 | 4.8 | 4.8 | 3.3 |
| 5. צריכה ציבורית | 1.1 | -1.8 | -1.1 | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.0 |
| 6. השקעה גולמית מקומית | 10.2 | 4.0 | -8.7 | 9.8 | 9.7 | 10.6 | 3.9 |
| 7. שימושים מקומיים | 4.3 | 3.1 | -1.2 | 4.6 | 4.8 | 5.1 | 3.0 |
| 8. המחיר היחסי של היצוא | 1.7 | 1.0 | -3.0 | -1.6 | -1.9 | -2.2 | -1.0 |
| 9. היבוא הנגזר מתשומה-תפוקה | 7.3 | 11.5 | | 6.2 | 10.9 | 7.1 | 5.3 |
| II. היצע התוצר העסקי | | | | | | | |
| 10. מלאי ההון (תחילת תקופה) | 2.7 | 2.7 | 3.8 | 2.5 | 2.6 | 3.2 | 4.5 |
| 11. מועסקים מקומיים | 4.1 | 2.9 | 1.0 | 3.1 | 2.6 | 2.6 | 2.3 |
| 12. הפריון הכולל ¹ | 3.0 | 3.5 | 0.6 | 3.6 | 2.4 | 1.6 | 0.8 |
| 13. פריון העבודה (תוצר למועסק) | 2.4 | 3.3 | 1.5 | 3.3 | 2.3 | 1.7 | 1.5 |
| 14. שכר למשרת שכיר | 1.8 | 1.0 | -2.7 | 2.5 | 2.9 | 3.0 | 2.3 |
| III. שוק העבודה הכולל | | | | | | | |
| 15. אוכלוסייה | 1.8 | 1.7 | 1.8 | 1.7 | 1.6 | 1.6 | 1.6 |
| 16. שיעור ההשתתפות ² | 55.2 | 54.9 | 54.5 | 55.5 | 55.8 | 56.1 | 56.5 |
| 17. סך הכול מועסקים ישראלים | 3.9 | 3.0 | 2.0 | 3.0 | 2.4 | 2.4 | 2.2 |
| 18. שיעור האבטלה ² | 9.0 | 10.4 | 10.7 | 8.3 | 8.1 | 8.0 | 7.5 |
| 19. שכר למשרת שכיר | 1.2 | 2.5 | -3.0 | 2.3 | 2.7 | 2.8 | 2.4 |
| IV. הכנסה וחיסכון | | | | | | | |
| 20. הכנסה פנויה משכר | 3.7 | 6.2 | -0.9 | 5.7 | 5.7 | 5.9 | 4.3 |
| 21. הכנסה פנויה מכל המקורות | 3.0 | 3.6 | 4.3 | 4.3 | 3.7 | 3.7 | 2.7 |
| 22. שיעור החיסכון הפרטי מההכנסה הפנויה ² | 24.0 | 24.3 | 25.5 | 23.7 | 22.4 | 21.2 | 19.4 |
| 23. שיעור החיסכון הלאומי ממקורות פנים ² | 19.4 | 18.2 | 17.4 | 20.1 | 20.0 | 19.5 | 19.8 |
| V. מאזן תשלומים³ | | | | | | | |
| 24. מאזן הסחורות והשירותים נטו | -3,403 | -4,935 | -5,576 | -3,491 | -4,673 | -6,409 | -7,508 |
| 25. העברות חד-צדדיות | 6,029 | 6,286 | 6,418 | 6,400 | 6,500 | 6,700 | 6,800 |
| 26. החשבון השוטף נטו | 2,626 | 1,351 | 842 | 2,909 | 1,827 | 291 | -345 |
| | -6,433.6 | -7,145 | -7,508 | -6,409 | -4,673 | -3,491 | -7,145 |
| | 6,700.0 | 6,800 | 6,800 | 6,700 | 6,500 | 6,400 | 6,800 |
| | 266.4 | -345 | -708 | 291 | 1,827 | 2,909 | -345 |

| שנה | נתונים בפועל | | | תחזית | | | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 |
|-------------------------|--------------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|--|
| | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | | | | | |
| -2007 ,2010 ממוצע | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | VI. המגזר הציבורי⁴ |
| | -1.0 | -0.5 | -0.8 | -1.2 | -1.7 | -2.2 | -2.7 | -5.1 | -6.7 | | 27. גירעון המגזר הציבורי (-) |
| | 73.7 | 71 | 73 | 75 | 76 | 77 | 79 | 84 | 84 | | 28. יחס חוב-תוצר נטו (כולל בנק ישראל) |
| | 38.1 | 38.3 | 38.2 | 38.1 | 37.8 | 37.7 | 38.5 | 38.1 | 37.7 | | 29. שיעור המס ברוטו ⁵ |

1 הפריון הכולל מחושב לפי פונקציית יצור קוב-דאגלס.

2 אחוזים מוחלטים.

3 מיליוני דולרים.

4 אחוזי תוצר.

5 לא כולל הפחתה בשיעורי המס הסטטוטוריים.

מקור: עיבודי המחברים.

**תרחיש 'הרחבת ההוצאות והגירעון' – תואי של הרחבה תקציבית ניכרת ומימונה באמצעות גירעון
לוח נ9 אינדיקטורים עיקריים לשנים 2005-2003 ותחזית לשנים 2010-2006**
אחוזי שינוי כמותיים (אלא אם צוין אחרת)

| שנה | נתונים בפועל | | | תחזית | | | 2010, ממוצע |
|---|--------------|------|------|-------|------|------|----------------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | |
| I. מקורות ושימושים | | | | | | | |
| 1. תוצר מקומי גולמי | 1.7 | 4.4 | 5.2 | 5.0 | 4.5 | 3.3 | 3.2 |
| מזה: א. מגזר עסקי | 2.5 | 6.3 | 6.6 | 6.5 | 5.0 | 3.9 | 3.8 |
| ב. שירותים ציבוריים | -1.0 | -1.0 | 1.8 | 1.1 | 4.6 | 1.6 | 1.6 |
| 2. יבוא אזרחי | -0.9 | 12.9 | 3.6 | 5.5 | 10.6 | 10.0 | 8.4 |
| 3. יצוא | 7.5 | 17.4 | 5.6 | 6.5 | 5.3 | 6.7 | 6.9 |
| 4. צריכה פרטית | 0.9 | 5.0 | 3.9 | 4.5 | 7.1 | 4.7 | 4.2 |
| 5. צריכה ציבורית | -1.1 | -1.8 | 1.1 | 0.9 | 4.4 | 1.4 | 1.5 |
| 6. השקעה גולמית מקומית | -8.7 | 4.0 | 10.2 | 9.8 | 9.6 | 10.3 | 7.2 |
| 7. שימושים מקומיים | -1.2 | 3.1 | 4.3 | 4.6 | 6.9 | 5.0 | 4.2 |
| 8. המחיר היחסי של היצוא | -3.0 | 1.0 | 1.7 | -1.6 | -4.2 | -2.9 | 0.0 |
| 9. היבוא הנגזר מתשומה-תפוקה | | 11.5 | 7.3 | 6.2 | 11.2 | 6.8 | 6.0 |
| II. היצע התוצר העסקי | | | | | | | |
| 10. מלאי ההון (תחילת תקופה) | 3.8 | 2.7 | 2.7 | 2.5 | 2.6 | 3.2 | 3.9 |
| 11. מועסקים מקומיים | 1.0 | 2.9 | 4.1 | 3.1 | 2.9 | 2.1 | 2.0 |
| 12. הפריון הכולל ¹ | 0.6 | 3.5 | 3.0 | 3.6 | 2.1 | 1.4 | 1.1 |
| 13. פריון העבודה (תוצר למועסק) | 1.5 | 3.3 | 2.4 | 3.3 | 2.0 | 1.9 | 1.8 |
| 14. שכר למשרת שכיר | -2.7 | 1.0 | 1.8 | 2.5 | 3.6 | 3.4 | 3.0 |
| III. שוק העבודה הכולל | | | | | | | |
| 15. אוכלוסייה | 1.8 | 1.7 | 1.8 | 1.7 | 1.6 | 1.6 | 1.6 |
| 16. שיעור ההשתתפות ² | 54.5 | 54.9 | 55.2 | 55.5 | 55.8 | 56.1 | 56.3 |
| 17. סך הכול מועסקים ישראליים | 2.0 | 3.0 | 3.9 | 3.0 | 4.2 | 2.2 | 2.1 |
| 18. שיעור האבטלה ² | 10.7 | 10.4 | 9.0 | 8.3 | 6.5 | 6.6 | 6.6 |
| 19. שכר למשרת שכיר | -3.0 | 2.5 | 1.2 | 2.3 | 3.5 | 3.3 | 3.0 |
| IV. הכנסה וחיסכון | | | | | | | |
| 20. הכנסה פנויה משכר | -0.9 | 6.2 | 3.7 | 5.7 | 8.7 | 6.1 | 5.6 |
| 21. הכנסה פנויה מכל המקורות | 4.3 | 3.6 | 3.0 | 4.3 | 4.9 | 3.7 | 3.4 |
| 22. שיעור החיסכון הפרטי מההכנסה הפנויה ² | 25.5 | 24.3 | 24.0 | 23.7 | 21.3 | 20.1 | 19.2 |
| 23. שיעור החיסכון הלאומי ממקורות פנים ² | 17.4 | 18.2 | 19.4 | 20.1 | 17.5 | 16.6 | 16.1 |

| שנה | נתונים בפועל | | | תחזית | | | ממוצע 2010 | ממוצע 2007 | |
|---------------------------------------|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|---------------|----------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | | | 2009 |
| V. מאזן תשלומים³ | | | | | | | | | |
| 24. מאזן הסחורות והשירותים נטו | -5,576 | -4,935 | -3,403 | -3,491 | -6,838 | -9,012 | -10,513 | -10,373 | -9,183.9 |
| 25. העברות ח"צ דדיות | 6,418 | 6,286 | 6,029 | 6,400 | 6,500 | 6,700 | 6,800 | 6,800 | 6,700.0 |
| 26. החשבון השוטף נטו | 842 | 1,351 | 2,626 | 2,909 | -338 | -2,312 | -3,713 | -3,573 | -2,483.9 |
| VI. המגזר הציבורי⁴ | | | | | | | | | |
| 27. גירעון המגזר הציבורי (-) | -6.7 | -5.1 | -2.7 | -2.2 | -2.9 | -3.0 | -3.0 | -3.0 | -3.0 |
| 28. יחס חוב-תוצר נטו (כולל בנק ישראל) | 84 | 84 | 79 | 77 | 77 | 77 | 78 | 79 | 77.7 |
| 29. שיעור המס ברוטו ⁵ | 37.7 | 38.1 | 38.5 | 37.7 | 37.7 | 37.4 | 37.2 | 37.1 | 37.3 |

- 1 הפריון הכולל מחושב לפי פונקציית יצור קוב-דאגלס.
 - 2 אחוזים מוחלטים.
 - 3 מיליוני דולרים.
 - 4 אחוזי תוצר.
 - 5 כולל הפחתה בשיעורי המס הסטטוטוריים.
- מקור:** עיבודי המחברים.

חלק שלישי

סיכום דברי הכינוס

סיכום דברי הכינוס

הטקסט שלהלן הוא תמצית מושב המקרו. מובאות כאן תמצית דבריו של פרופ' רפי מלניק לפני באי הכינוס, בשמו של הצוות, ותגובות מקצת הדוברים שהשתתפו בדיון.

רפי מלניק: בזכות ההתפתחויות המקרו-כלכליות החיוביות בשנת 2005 נקודת המוצא של המשק מבטיחה ביותר. המשק הישראלי צומח בקצב מהיר, שיעור האבטלה במגמת ירידה, וקצב יצירת מקומות העבודה במגזר העסקי עולה על קצב גידול כוח העבודה. בד בבד אנו עדים למגמת עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה; האינפלציה בשליטה וממדיה תואמים את יעדי הממשלה; בחשבון השוטף במאזן התשלומים נרשם עודף מתמשך (התפתחות נדירה בהיסטוריה של כלכלת ישראל); הרזרבות במטבע חוץ הגיעו לרמת שיא; חלה תפנית לכיוון של ירידת החוב הציבורי יחסית לתוצר של המשק. התפתחויות אלה התאפשרו בשל מדיניות כלכלית מתאימה הן בתחום הפיסקלי – שהתאפיין בגידול מרוסן של הוצאות הממשלה ובהקטנת משקל הוצאה הציבורית יחסית לתוצר, בהפחתת שיעורי המס ובשמירה קפדנית על מסגרת הגירעון – הן בתחום המוניטרי. המדיניות הכלכלית שמרה על שיעורי ריבית נמוכים וסגרה את הפער בין הריבית המקומית לבין הריביות בחו"ל. לאלה תרמו גם תנאי רקע נוחים, הצמיחה העולמית ובלמימת מתקפת הטרור.

בשנת 2006 לא היה משבר מקרו-כלכלי בכלכלה המקומית, לא היו קשיים שדרשו תפנית חדה במדיניות המקרו-כלכלית הנהוגה בתחום הפיסקלי ובתחום המוניטרי, ולא היו מחלוקות מהותיות בדבר האבחנה החיובית של מצבו המקרו-כלכלי של המשק. מצב זה חולל שינוי בדרך עבודתו של הצוות בשני מובנים: (א) אופק הניתוח והתחזית לא היה הטווח הקצר, כלומר הוא לא היה השנה הקרובה והשנה התקציבית הקרובה, אלא הטווח הבינוני של ארבע השנים הבאות. התקווה הייתה שבפרק זמן זה תושלם הקדנציה הממשלתית במלואה, שלא כמו ההתנהלות המאפיינת את הפוליטיקה הישראלית בעשור האחרון. (ב) הניתוח הכלכלי נעשה בהשוואה לתרחיש בסיסי שכונה 'המשך המדיניות'. לשם בניית תרחיש זה יצא הצוות מההנחה שהמדיניות המקרו-כלכלית הנהוגה בשנים האחרונות אכן מבוצעת, ובכללה כל ההחלטות שהתקבלו בממשלה היוצאת ואשר מחייבות ביצוע עתידי. התרחיש הבסיסי לא התבסס אפוא על הצעדים

הכלכליים הכלולים בהסכמים הקואליציוניים, שהם המסד להקמת הממשלה החדשה. רוב העבודה נעשתה לפני הבחירות, ולפיכך לא עלתה לדיון סוגיית ההתכנסות.

המאפיין הבולט של תרחיש המשך המדיניות הוא תהליך הצמיחה המתמשך בשיעור גבוה יחסית לביצועי המשק בעבר. המגזר העסקי מוביל את תהליך הצמיחה ובה בעת מצמצם את משקלו של המגזר הציבורי במשק. אפשר לראות בתרחיש זה רפורמה מקרו-כלכלית מבנית של המשק, שבסיומה מקרבים הפרמטרים המקרו-כלכליים את המשק הישראלי למשקים המערביים המתקדמים, בין השאר מבחינת ההפחתה היציבה של משקל החוב הציבורי בתוצר. פרות הרפורמה מגוונים ובאים לידי ביטוי גם בחוסן הכלכלי של ישראל, כלומר בשיפור היכולת של המשק לעמוד בזעזועים חיצוניים, שלא כמקובל בעבר בישראל, וכן בהגדלת דרגות החופש של הממשלה לבצע מדיניות אנטי-מחזורית מייצבת. חשוב לציין כי תרחיש המשך המדיניות שומר על רמת השירותים הציבוריים המתרחבים על פי שיעור גידול האוכלוסייה, ואף בשיעור גבוה יותר בתחום האזרחי.

עבודת הצוות התמקדה בבחינת חלופות מקרו-כלכליות לתרחיש 'המשך המדיניות'. נבחנו שלושה תרחישים: בתרחיש הראשון – 'ההסכם הקואליציוני' – נבחנו ההשפעות של ביצוע המדיניות הכלכלית הגלומה בהסכמים הקואליציוניים, שהם הבסיס לכינונה של הממשלה החדשה. מאפייניו העיקריים הם הגדלת תשלומי ההעברה והעלאת שכר המינימום, יחד עם הגדלה מסוימת של גירעון הממשלה. בתרחיש השני – 'השפעת תמהיל המיסוי' – נבדק אופן ההשפעה של שינוי בתמהיל המיסוי, בלא שינוי בתוואי הגירעון של הממשלה ובלא שינוי בפרמטרים אחרים. הנחת היסוד בתרחיש זה הייתה שלא ייושמו הפחתות המס להגדלת התקציב למדיניות חברתית, כפי שתוכננו בידי הממשלה הקודמת בתרחיש 'המשך המדיניות'. תוספת ההכנסות מיועדת להגדלת תשלומי ההעברה ולהגדלת הצריכה הציבורית בלי להגדיל את הגירעון. בתרחיש זה ממשיכים להדגיש את הצורך בהפחתת משקל החוב הציבורי. בתרחיש השלישי – 'הרחבת ההוצאות והגירעון' – שולב המשך הרפורמה במיסוי עם הרחבה גדולה יותר של הוצאות הממשלה, הן בתחום תשלומי ההעברה הן בצריכה הציבורית. התרחיש שומר על גירעון של 3% תוצר, כלומר הוא מוותר על מסלול של הפחתה בגירעון, ולכן גם על הפחתת החוב הציבורי, ומרחיב את הוצאות הממשלה מעבר להרחבה הגלומה בתרחיש 'ההסכם הקואליציוני'.

התקופה שלפנינו מעניקה למשק הזדמנות. הניתוחים שעשה הצוות מראים שאם לא יהיו זעזועים חיצוניים, ביטחוניים או עולמיים, ואם לא ייעשו משגים במדיניות הכלכלית, אפשר יהיה לקבוע שהמשק הישראלי נמצא בפתחה של תקופת צמיחה בת קיימא.

שלושת התרחישים מעמידים לפני מקבלי ההחלטות תפריט שהממשלה יכולה לבחור מתוכו את הרצוי לה על פי העדפותיה הנורמטיביות: בתרחיש 'המשך המדיניות', המתאפיינת בהוצאות מרוסנות, תוריד מדיניות פיסקלית שמרנית את נטל המס ותאזן את תקציב המדינה בסוף התקופה; בתרחיש 'ההסכם הקואליציוני' ההוצאות גדלות בקצב מהיר יותר, שיעור המס יורד, והגירעון מתרחב. בתרחיש 'השפעת תמהיל המיסוי' ההוצאות מתרחבות בקצב מהיר יותר, אולם אין מממשים את הפחתת המיסוי, ולכן הגירעון אינו מתפתח לממדים חריגים. בתרחיש 'הרחבת ההוצאות והגירעון' הממשלה מבצעת הרחבה פיסקלית ניכרת, ובמשך התקופה כולה אין ירידה של הגירעון. נראה שהמעבר מן התרחיש הבסיסי לתרחיש המרחיב יותר מתפרש כהעדפת הממשלה לבצע מדיניות חברתית נרחבת יותר, ובעיקר העדפה להגדלת תשלומי ההעברה.

מנואל טרכטנברג: בחלופות המוצגות חסרים מדדי האי-שוויון, מדדי העוני, מדדי השכר הממוצע ומדדים אחרים שיושפעו מהם. המודל אף אינו מסביר כיצד הפיריון מושפע מהמדדים שהוצגו. אינני שותף לאופטימיות של מחברי הדוח, ואני גורס שמוקדם להכריז על צמיחה. לדעתי צמיחה ארוכת טווח ו-recovery אינן זהות. כן חסרות דרגות חופש בניתוח שהוצג, בייחוד בשל שיתוף הפעולה הבעייתי בין משרד האוצר ובין משרדי הממשלה האחרים בעניין הרפורמות.

צבי אקשטיין: חשוב לשמור על מהימנות המדיניות הפיסקלית והמקרו-כלכלית. מובן שאם יחולו שינויים לא צפויים בסביבה הגאו-פוליטית, תצטרך ישראל להתאים את עצמה למצב החדש. לכן חשוב להישאר במסגרת מהימנה ויציבה ככל האפשר. אינני מסכים עם תחזיות הפיריון האופטימיות של הצוות. הדיון המרכזי צריך להיות לדעתי בעניין סדרי העדיפויות בתוך התקציב ובעניין התייעלות המגזר הציבורי. הצוות הדגיש שחשוב להגיע ליציבות ולהסכמה מלאות על המדיניות המוניטרית. אני מקווה שיתקבל חוק בנק ישראל, ושיישומו יוביל לעצמאות בנק ישראל ולשקיפות בניהול.

קובי הבר: אין ויכוח על כך שהיעד המרכזי הוא גידול של לפחות 3% לשנה בתוצר לנפש. אולם שתי בעיות עיקריות ניצבות לפנינו – התנודתיות החריפה וחוסר היציבות במחזורי העסקים. לדעתי יש להמשיך במדיניות הפיסקלית האחראית. מבחינת אגף התקציבים, אני סבור שממשלה חדשה רשאית להחליט על גידול בהוצאה הממשלתית. גידול כזה הוא מהלך בטוח כל עוד הוא בטוח המדיניות הפיסקלית האחראית. יש להמשיך בהפחתת ההוצאה הציבורית ושיעורי המס ולוודא שהתכניות הנוכחיות מוסיפות להתקדם בתוואי הקיים. נוסף על כך חשוב להשקיע בהון האנושי ובהון הפיזי, להגדיל את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולחזק אוכלוסיות חלשות.

יש כמה גורמים שאי אפשר להשפיע עליהם, למשל המצב הביטחוני הגאופוליטי וקצב הצמיחה בעולם. בעיניי, השמירה על מסגרת ההוצאה היא נושא קריטי מבחינת משרד האוצר, ואחד הגורמים המשפיעים עליו הוא הסכמי השכר. בנוגע לרפורמות: אני גורס שאין רפורמות 'דה לוקס'. כורח המציאות הוא שרפורמות ילוו במאבק בעובדים ובגופים חזקים במשק. באשר להוצאות: הבר אמר שלדעתו אסור לפגוע בגורמים מעודדי צמיחה כגון תשתיות, מחקר ופיתוח וחינוך איכותי. אני מציע לקבוע סדרי עדיפויות מתאימים במסגרת התקציב ולהמשיך להשקיע בתחומים אלו. בעניין שוק העבודה: הממשלה, מעבר למדיניות המקרו והמסגרות, גם יורדת לפרטים. אחת הדוגמאות לכך היא המדיניות 'מקצבאות לעבודה' – תכנית ויסקונסין, שהחלה ב-2003, ולמרות יחסי ציבור לא מוצלחים היא נוחלת הצלחה במדדים האובייקטיביים.

לדעתי טעות לטעון שההסכמים הקואליציוניים מתעלמים מהנושאים החברתיים. אני סבור שההוצאה היא אחד הפרמטרים היחידים שניתנים לחיזוי ולשליטה, ולפיכך ההוצאה היא הבסיס שעליו צריך לבנות את התקציב. מגבלת ההוצאה היא נכס שיש לשמור עליו. באשר לעודפים: יש פער במידע ובהבנה. בעניין צד ההוצאה יש לומר כי בשנים האחרונות שיעור הביצוע ביחס ליעדים הפיסקליים הוא כ-98%. אולם שיטת הצגת הנתונים על ידי משרד האוצר גורמת, לצערי, פער בהבנת הנתונים. כלומר, הכללת עודפים בספירה משנה אחת לשנה אחרת מובילה להצגת ביצוע נמוך מזה שהיה בפועל.

שרגא ברוש: השאלה המרכזית שצריכה להישאל היא איזו מדיניות תוביל לצמיחה מואצת, כזאת שתביא את מדינת ישראל לרמת חיים מערבית.

אינני מפקפק בכך שכדי לייצר תנאים טובים לצמיחה, נדרשת מדיניות מקור-כלכלית כוללת שתתמוך בצמיחה ארוכת טווח של המגזר העסקי ותעלה את החוסן הכלכלי ואת החוסן חברתי של המשק. אני מברך על הפחתת נטל המס, על השמירה על יעד הגירעון, על ההפחתה בהוצאה הציבורית ועל ההפחתה בחוב הלאומי. יש להדגיש שהתוצר של ישראל עדיין נמוך בהשוואה למדינות OECD. איני משוכנע שהצמיחה שמדובר עליה או הגידול בתוצר לנפש שהדוח מציין יחוללו את פריצת הדרך. אינני שבע רצון מהנתונים. נדרשות כמה שנות צמיחה מוגברת כדי להגיע להישגים אמותיים. לשם כך נחוצים מהלכים ממוקדים, למשל קידום היצוא, השקעה הולמת בחינוך, משיכת משקיעים והשקעות במחקר ובפיתוח.

אוריאל לין: אני רואה בהעלאת התוצר לנפש ובחלוקה טובה יותר של העושר הלאומי את היעדים החשובים ביותר. הגדלת ההשתתפות בכוח העבודה היא הדרך הבדוקה והבטוחה ביותר להגדיל את התוצר לנפש ולפתור בעיות חברתיות של עוני, פיגור, נחשלות ועוד. הפתרון אינו טמון בקצבאות, אלא בחינוך, בעידוד היציאה לעבודה ובשינוי במדיניות המס. אני מציע להפריע פחות לממשלה ולאפשר לכוחות המשק לנוע, להתקדם ולצמוח, כדי שהם ייצרו על ידי כך מקומות עבודה. יש לחסל את האפליות המגזריות של העבר ולדרוש את החזרת המענקים שניתנו למפעלים לתקופה קצובה. מהחזרים אלה אני מציע להקים קרן שתאפשר את הצמיחה הנמשכת בעתיד.

עופר עיני: הדוח מצביע בבירור על המשך המדיניות של שלוש השנים האחרונות. אם רוצים לטפל בסוגיית העוני, הדבר חייב לבוא לידי ביטוי בתקציב. שלא כמו קובי הבר, אני סבור שההסכמים הקואליציוניים אינם מתיימרים לטפל בעוני. הדוח אינו בוחן את השפעתם של יחסי עבודה גרועים על המשק. אין צורך להגיע למצב של משבר כלכלי כדי ליצור מעמד מיוחד, אפילו בחקיקה, למשולש ממשלה-מעסיקים-הסתדרות.

אשר לרפורמות שהבר הזכיר: בתקופת שר האוצר בנימין נתניהו לא נהגו להיוועץ בבכירי משרד האוצר בעניין יישום הרפורמות. הייתה התנהלות ממשלתית לא מבוקרת, למשל האכיפה הלא יעילה מצד הרשויות של חוקי העבודה והצעדים שנועדו לצמצם את המגזר הציבורי. בסופו של דבר החליפו עובדים בעלי זכויות בעובדים נטולי זכויות. הוכח שהרפורמות הגדולות ביותר במשק הישראלי נעשו רק כאשר שררו הידברות, הבנה

והגינות. אני טוען שחשוב ליצור הפרטות או שינויים מבניים בד בבד עם יצירת תחרות אמיתית, אבל חשוב גם לשמור על זכויות העובדים.

יוסי זעירא: יש כמה ליקויים בשיטות החישוב של ממוצע גידול הפריון השנתי. מקור הבעיה לא רק בנתוני הבסיס, אלא גם בשינויים המנובאים. כאשר בוחנים את נתוני הצמיחה של התוצר לנפש בישראל ואת משמעויותיהם מתברר שישראל נמצאת באותו מצב זה כמה שנים, ועובדה זו היא הישג גדול למדינה שאין לה גבולות יבשתיים פתוחים עם שכנותיה והיא נמצאת במצב של סכסוך לאומי. אם מדינת ישראל תגדיל את השתתפות הערבים והחרדים בכוח העבודה ותפתור את בעיית העוני בקרב אוכלוסיות אלה, היא תוכל להתקדם למקום טוב יותר במדרג מדדי הצמיחה העולמי.

בן-ציון זילברפרב: שנים רבות לא התנהל דיון אמתי על התקציב ועל סדרי העדיפויות. כל שר מנסה להגן על הטריטוריה שלו, ולבסוף ראש הממשלה מחליט לקצץ מתקציב הביטחון. לדעתי הסיבה לכך היא שכל קובעי המדיניות בעשרים השנים החולפות הושפעו (ועדיין מושפעים) מן האינפלציה הגדולה שהודברה ב-1985 וחיים בפחד עצום מהגירעונות חסרי האחריות של הממשלה. אחת הדוגמאות לכך היא החוק להפחתת הגירעון.

נתן זוסמן: מטרת הצוות הייתה להתוות מסגרת למדיניות מקרו-כלכלית שתשמור על יציבות ועל צמיחה כלכלית. זו הסיבה שהצוות התרכז בעיקר במדיניות התקציבית שתשמר את היציבות הפיסקלית. ההנחה הסמויה של הצוות הייתה שהמנוע לצמיחה נמצא כמעט אך ורק במגזר הפרטי, שזקוק ליציבות מקרו-כלכלית כדי למצות את הפוטנציאל שלו. על כן כל מדיניות תקציבית שמגדילה הוצאה ציבורית, או אינה מפחיתה את נטל המס, פוגעת בצמיחת המשק בטווח של קדנציה. אני מסכים עם ההנחות הסמויות של הצוות, אבל אני תוהה אם המשק יציב באמת, או שמא יש צורך בשינוי המדיניות לקראת התכנסות על פי מודלים אחרים.

אני מציע לקובעי המדיניות לבחור מתוך שלושת התרחישים שהצוות הציג את התרחיש המתאים ביותר לדעתם. בעיני חברי הצוות תרחיש 'המשך המדיניות' הוא התרחיש העדיף, והמשך המדיניות משמעו הורדת מסים, הקטנת משקל ההוצאה הציבורית במשק ואימוץ הססמה 'ממשלה

קטנה היא ממשלה יפה'. יש לומר כי מומי דהן העיר על כך שאמנם הצוות היה ער למורכבות הקשר שבין שיעור הצמיחה לבין שיעור המס, אך הוא לא נתן לכך ביטוי מספק בדוח. גם לדעתו נכון לשמור על נטל חוב נמוך, וגם הוא הביע תמיכה במשמעת תקציבית חריפה.

אהרון פוגל: אני מעוניין לבקר את חולשתו של המחקר הכלכלי. לדעתי יש במחקר סטטיסטיקה בלי דינמיקה, והוא אינו מתייחס ליחסי הגומלין המורכבים. אני סבור שבמרוצת השנים לא נראו בישראל – למעט בשעות משבר – אסטרטגיה, ניהול וסדרי עדיפויות של הממשלה, ואני מציע, כאחד הפתרונות הראשונים, להפריד בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת.

ראובן גרונאו: הממשלה יוצאת לדרך חדשה, והיא מחויבת לנתיב של רפורמות. מה שנשכח בנתיב הזה הוא הרפורמה במשטר הפיקוח. לדעתי עד היום לא נעשתה במשק עבודה מקיפה על משטר הפיקוח, בפרט בתחום המונופולים הציבוריים.

עניין אחר: מערך ההשכלה הגבוהה עומד לפני קריסה – אין כללי תקצוב, אין כללים נכונים לקביעת שכר לימוד ואין כללים נכונים לקביעת שכר. אני מקווה שעניינים אלו יידונו בעתיד, משום שהם בנפשה של מדינת ישראל.

ליאורה מרידור: לצערי התרחיש הטוב ביותר שהצוות הביא הוא זה שעניינו המשך המדיניות מימי טרום הקמת הממשלה הנוכחית. אבל כיוון שהאיומים על ישראל הצטמצמו, יש לצמצם את תקציב הביטחון ולייעד חלק מהסכום שמשחרר לפתרון הבעיות של שוק העבודה ושל האי-שוויון. בעקבות צעד כזה יחול שיפור בתוצר, ובסופו של דבר יתאפשר, אולי, להגדיל מחדש את תקציב הביטחון בעתיד.

בעניין שיווי המשקל בין אגף התקציבים במשרד האוצר ובין משרדי הממשלה האחרים: חוסר שיווי המשקל ביניהם מביא לחוסר שיתוף פעולה ביניהם. יש לחולל רפורמה או שינוי מבני עקרוני בדרך שבה נקבע תקציב המדינה.

דן מרידור: אני מצר על נוכחותם הדלה של חברי הממשלה הנבחרת החדשה בדיוני הכינוס. חשוב שראש הממשלה ושר האוצר יקשיבו לדברים שנאמרו

בכינוס, ומתוך הבנה שאי־אפשר ליישם את כל ההמלצות באותו זמן יחליטו על סדרי עדיפויות ועל ניהול סיכונים. בפתחה של הקדנצייה עומדים לפני הממשלה כמה נושאים קשים לביצוע, ולפיכך אני מציע לממשלה שלא תתמהמה, אלא תחליט מה בכוונתה לבצע במה שקשור לרפורמות במשק ולהתמודדות עם העוני ותחיל בביצוע כבר בתחילת הקדנצייה.

רפי מלניק (הערות בסיום המושב): בהמשך לדבריי הקודמים ובתגובה לחלק מהמשתתפים אני רוצה להוסיף שהתרחישים שהציג הצוות חושבו בעזרת כלי הניתוח הטוב ביותר שיש במדינת ישראל כיום במחלקת המחקר של הבנק. התוצאות יהיו דומות גם אם החישוב ייעשה בעזרת הכלים שבידי משרד באוצר, אם כי הן יהיו מפורטות פחות. אשר לטענות המשתתפים שסברו שהצוות הציג לממשלה 'תפריט' מקובע, שאינו מותיר בררות רבות: אני טוען שהתפריט שהציג הצוות משקף את המציאות הכלכלית של ישראל, ולפיכך החלופות שהוצגו הן החלופות הרלוונטיות.

על הטענות שהצוות לא התייחס לסוגיות החברתיות ולסוגיות העוני אני משיב שלפחות שתי חלופות שהציג 'צוות המקרו' מציעות תקציב גבוה בהרבה מזה שהציע 'צוות העוני'. ושוב: תוספת כסף בלא שינוי בסדרי העדיפויות של הממשלה לא תפתור את בעיית העוני.

המשתתפים בפורום קיסריה ה-14

גילאל אבו טועמה (ז"ל), יו"ר העמותה לקידום הדמוקרטיה במגזר הערבי
כיאד אבו עיאש, מנכ"ל האחים אבו עיאש בע"מ
ח"כ יעקב אדרי, השר לענייני ירושלים
יעקב אדרי, יו"ר דירקטוריון דואר ישראל
עידו אוחינון, מנכ"ל כנס שדרות
ח"כ אהוד אולמרט, ראש הממשלה
ד"ר אלי אופר, המדען הראשי, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
ח"כ חיים אורון, יו"ר ועדת האתיקה וחבר בוועדת הכספים של הכנסת
אפי אושעיה, חברת פוליטי, יעוץ ותקשורת פוליטית ועיסוקית בע"מ
לאה אחדות, סמנכ"לית מחקר ותכנון, ביטוח לאומי
מיכל איתן, מנהלת פרויקט, נציבות המדע והטכנולוגיה ישראל-ארצות הברית
סמדר אלחנני, היועצת הכלכלית לוועדת הכספים של הכנסת
אלוף (מיל') דורון אלמוג, יו"ר עלה נגב; יו"ר קרן ההשקעות AGS
פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל
דוד בונדי, מנכ"ל DHL ישראל
רו"ח ד"ר יוסי בכר, מנכ"ל משרד האוצר
דוד בלומברג, יו"ר בנק ירושלים
יורם בליזובסקי, מנכ"ל התאחדות התעשיינים
שגיא בלשה, לשעבר רכז ביטוח לאומי ורווחה באגף התקציבים של משרד האוצר
ד"ר יגאל בן-שלום, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
פרופ' אבי בן בסט, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; המחלקה לכלכלה,
האוניברסיטה העברית בירושלים
ד"ר דן בן דוד, התכנית למדיניות ציבורית למנהלים, אוניברסיטת תל אביב
עו"ד תמר בן דוד, גרוס, קליינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות' עורכי דין
גיקי בן זקן, מ"ס אשדוד כדורגל
ח"כ יעקב בן יזרי, שר הבריאות
פרופ' יצחק בן ישראל, ראש התכנית ללימודי ביטחון, אוניברסיטת תל אביב
אייל בן שלוש, שותף מנהל, בן שלוש טובול, אסטרטגיה עסקית ופיננסית
מוטי בסוק, כתב כלכלי דה-מרקר
גיל בפמן, כלכלן ראשי, בנק לאומי
משה בר סימנטוב, רכז ביטוח לאומי ורווחה, אגף התקציבים, משרד האוצר
גברי ברגיל, מזכיר התנועה הקיבוצית
דוד ברודט, המנהל האקדמי של פורום קיסריה
ח"כ פרופ' אבישי ברורמן, חבר בוועדת הכספים של הכנסת
שרגא ברוש, יו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים; נשיא התאחדות התעשיינים
פרופ' אמיר ברנע, המרכז הבינתחומי הרצליה
עוזי ברעם, יו"ר חברה ליעוץ אסטרטגי מאסטרפלן
ניר ברקת, חבר מועצת עיריית ירושלים
עו"ד איל גבאי, מנהל רשות החברות הממשלתיות
ח"כ אליהו גבאי, חבר בוועדת הכלכלה של הכנסת
יורם גבאי, יו"ר דירקטוריון פעילים, חברה לניהול השקעות בע"מ

יורם גוטגלד, שותף בכיר, חברת Mackinsey & Company Inc.
 אלי גונן, מ"מ נשיא התאחדות המלונות בישראל
 יוסי גורדון, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
 ציפי גל-ים, לשעבר ראש אגף כלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר
 יעקב גלברד, מנכ"ל בזק
 תא"ל (מיל') עיבל גלעדי, מנכ"ל Portland Trust
 פרופי ראובן גרונאו, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 פרופי אבנר דה-שליט, המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 ד"ר מומי דהן, המכון הישראלי לדמוקרטיה; ביה"ס למדיניות ציבורית, האוניברסיטה
 העברית בירושלים
 אלכסנדר דיוויד, שותף בחברת Mackinsey & Company Inc.
 עוזי דיין, יו"ר תפנית; נשיא כנס שדרות
 רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
 יעקב דנון, מנכ"ל בנק ישראל
 ורד דר, כלכלנית ראשית, פסגות אופק, בית השקעות
 ענת דרייגור, לשעבר קפטן נבחרת ישראל בכדורסל
 קובי הבר, ראש אגף התקציבים, משרד האוצר
 אבי הוכמן, מנכ"ל דואר ישראל
 אלי הורביץ, יו"ר הוועד המנהל של המכון הישראלי לדמוקרטיה; יו"ר דירקטוריון
 טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ
 ח"כ אברהם הירשזון, שר האוצר
 ד"ר מיקי הרן, מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה
 לוני הרציקוביץ, יו"ר מכבי תל אביב
 רונן וולפמן, מנכ"ל חברת מקורות
 פרופי גדי וולפספלד, המחלקה למדע המדינה והמחלקה לתקשורת ועיתונאות,
 האוניברסיטה העברית בירושלים; יועץ אסטרטגי בחברת יפעת
 לאה ורון, מנהלת ועדת הכלכלה של הכנסת
 פרופי נתן זוסמן, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 פרופי צבי זוסמן, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב; לשעבר המשנה לנגיד בנק ישראל
 צבי זיו, מנכ"ל בנק הפועלים
 שלמה זיו, שותף מנהל, BDO זיו האפט
 פרופי בן ציון זילברפרב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר אילן
 פרופי יוסי זעירא, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 פרופי מוחמד חאגי יחיא, בית הספר לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית בירושלים
 עו"ד דוד חודק, גרוס, קליינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות' עורכי דין
 ד"ר משה חזן, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 יורם חטב, יו"ר איגוד שחקני המסך
 ד"ר רמזי חלבי, בעלים ומנהל של חברת אמיר-פאן, חברה לפיתוח כלכלי וניהולי;
 מרצה באוניברסיטת תל אביב
 ארנון טיברג, לשעבר מנכ"ל דלתא גליל תעשיות בע"מ
 משה טרי, יו"ר הרשות לניירות ערך
 פרופי מנואל טרכטנברג, ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב
 בריאן טרס, מנהל בפועל, Transaction Advisory Services, Ernst & Young LLP
 יורם יהב, מנכ"ל Tim
 אורי יוגב, אי יוגב יועצים בע"מ

אלי יונס, מנכ"ל בנק מזרחי טפחות בע"מ
 ח"כ אביגדור יצחקי, יו"ר הקואליציה
 טמירה ירדני, טדי הפקות בע"מ
 אילן כהן, לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה
 טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים של הכנסת
 ח"כ יצחק כהן, השר הממונה על שירותי הדת
 גייה כיוף, מנכ"ל אלשורה בע"מ
 סוהיל כראם, מנכ"ל רדיו אלשמס
 ואיל כריים, מנכ"ל מועדון אנשי עסקים ערבים בישראל
 דב לאוטמן, מנכ"ל ויו"ר דלתא גליל תעשיות בע"מ
 יעקב לביא, יועץ למנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל
 ד"ר אתי לוצאטו, לוצאטו את לוצאטו, עורכי פטנטים
 ד"ר כפיר לוצאטו, לוצאטו את לוצאטו, עורכי פטנטים
 עו"ד אמנון לורד, יגאל ארנון ושות'
 סלים לחאם, יו"ר ארגון הקבלנים והבונינים
 עו"ד אוריאל לין, נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל
 תא"ל משה ליפל, היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף תקציבים במשרד הביטחון
 ח"כ יעקב ליצמן, יו"ר ועדת הכספים של הכנסת
 עו"ד נחום לנגנטל, מנכ"ל יומנטרה השקעות בע"מ
 ד"ר עוזי לנדאו, לשעבר השר לביטחון פנים
 רפי מאור, מנכ"ל ונשיא ECI Telecom
 פרופ' רפי מלניק, דיקן ביה"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז
 הבינתחומי הרצליה
 יעקב מנדל, יו"ר איגוד אמני ישראל
 עומר מסארוה, חברת טופ זרעים
 רו"ח גיקי מצא, מנהל רשות המסים בישראל
 אוהד מראני, יו"ר דירקטוריון בתי זיקוק לנפט בע"מ
 אראל מרגלית, שותף מנהל קרן הון סיכון JVP
 עו"ד דן מרידור, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; משרד חיים צדוק ושות'
 ד"ר ליאורה מרידור, יועצת כלכלית ופיננסית
 שאול מרידור, רכז רווחה, אגף התקציבים, משרד האוצר
 איילת ניר, כלכלנית ראשית, אי-בי-אי השקעות בע"מ
 ח"כ בנימין נתניהו, לשעבר ראש הממשלה; לשעבר שר האוצר
 אודי סביצקי, שותף BDO זיו האפט
 יהושוע סובול, מחזאי
 רביב סובול, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
 פרופ' רוברט מ' סולו, חתן פרס נובל לכלכלה, אורח הכבוד של פורום קיסריה;
 אוניברסיטת MIT, ארצות הברית
 ד"ר מאיר סוקולר, לשעבר משנה לנגיד בנק ישראל
 ד"ר מישל סטרבצינסקי, משנה למנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל
 נאדים סלאמה, בעלים, תמרה דלקים 96 בע"מ
 ח"כ ניסן סלומינסקי, חבר בוועדת הכספים של הכנסת
 פרופ' אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; מכון ון ליר
 עופר עיני, יו"ר ההסתדרות החדשה
 שלומית עמיחי, מנכ"ל אלכ"א ומנהלת האגף להתנדבות, גויינט ישראל

ידין ענתבי, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר
 עו"ד ויינטרוב ערן, מנכ"ל ארגון לתת
 אברהים עת'אמנה, ייעוץ ושיווק מוצרי מדע לתעשיית התרופות
 אהרון פוגל, יו"ר דירקטוריון מגדל, חברה לביטוח
 דוד פורר, מנכ"ל ויו"ר קבוצת ניאופרם
 פרופ' יצחק פטרבורג, לשעבר מנכ"ל סלקום; לשעבר מנכ"ל שירותי בריאות
 טובה פינטו, מנכ"לית התאחדות המלונות בישראל
 ח"כ אופיר פינס, שר המדע, הטכנולוגיה, התרבות והספורט
 ציפי פינס, מנהלת תאטרון בית לסין
 פרופ' סטנלי פישר, נגיד בנק ישראל
 די"ר קרנית פלוג, מנהלת מחלקת המחקר בבנק ישראל
 יעקב פרי, יו"ר בנק מזרחי-טפחות
 סאמי פרידריך, יו"ר שלדור
 עמית פרימן, מחלקת המחקר, בנק ישראל
 משה פרל, העורך הכלכלי של עיתון מעריב
 אתי פרץ, יועצת מדיניות כלכלית-חברתית וזכויות חברתיות
 ח"כ עמיר פרץ, סגן ראש הממשלה ושר הביטחון
 נועם צבי, סגן יו"ר ארגון הוועד האולימפי
 פרופ' אפרים צדקה, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב
 פרופ' זאב צחור, נשיא המכללה האקדמית ספיר
 די"ר יונתן קולודני, שותף בכיר, חברת Mackinsey & Company Inc.
 פרופ' יעקב קופ, מנהל מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל
 יוסי קוצ'יק, יו"ר ובעלים, קוצ'יק ניהול יזמות ויעוץ בע"מ
 ריצ'רד קיטינג, נשיא ומנהל בפועל, Keating & Co.
 עו"ד הרי קירש, משרד עורכי דין יגאל ארנון ושות'
 רונית קן, סמנכ"ל סחר חוץ במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה
 מאיר קפוטא, הממונה על הכנסות המדינה
 הרב מרדכי קרליץ, לשעבר ראש עיריית בני ברק
 גבי רביד, מנכ"ל פסגות אופק, בית השקעות בע"מ
 ח"כ אברהם שוחט, לשעבר שר האוצר
 זאב שור, מזכיר כללי, התנועה הקיבוצית
 פרופ' ידידיה צ' שטרן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים,
 אוניברסיטת בר-אילן
 נחמיה שטרסלר, עורך בכיר לענייני כלכלה וחברה בעיתון הארץ
 משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה
 די"ר יעקב שיינין, מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ
 ח"כ סילבן שלום, לשעבר שר האוצר
 נירה שמיר, ראש אגף כלכלה, התאחדות התעשיינים בישראל
 אורי שני, מנכ"ל שיכון ובינוי אחזקות
 שי שני, מנכ"ל מרכז הפועל
 אורי שנער, לשעבר נשיא קשת
 עו"ד דיודי שפירא, משרד עורכי דין יגאל ארנון ושות'
 מולי שפירא, מנכ"ל לשכת ארגוני העצמאים בישראל
 די"ר מיכאל שראל, ראש אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר
 פרופ' איתן ששינסקי, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
 עו"ד דורון תמיר, משרד עורכי דין יגאל ארנון ושות'
 פרופ' יוסי תמיר, מנכ"ל תב"ת: תנופה בתעסוקה, גיוינט ישראל

פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה

בנושא כלכלה

איסימטרייה: משק קטן – כלכלה גלובלית, מחקר מדיניות 63, הכנס הכלכלי ה-13: יולי 2005, אלי הורביץ (ראש צוות) דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

אישויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה, מחקר מדיניות 28, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, דן מרידור (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

איום ביטחוני ומשבר כלכלי: השפעת הטרור על הכלכלה הישראלית, מחקר מדיניות 33, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, דן מרידור (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

אמינות ושקיפות במשק, מחקר מדיניות 45, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, צבי אקשטיין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל, מחקר מדיניות 27, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, יוסף זעירא (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

אתגרי המשק הישראלי בתחילת שנות האלפיים, הכנס הכלכלי השמיני: יוני 2000, בן ציון זילברפרב (עורך), 2000.

בנק ישראל: סמכות ואחריות, מחקר מדיניות 8, דוד נחמיאס, גד בראזילי, 1998.

בעלות צולבת: שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלית, ירון אזרחי, זוהר גושן, שמואל לשם, 2003.

הגלובליזציה: כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית, מחקר מדיניות 36, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, אסף רזין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

הון אנושי, תשתית פיסית וצמיחה כלכלית, הכנס הכלכלי השביעי: יולי 1999, אבי בן בסט (עורך), 1999.

המדיניות המקרורכלכלית לייצוב המשק ולצמיחה, מחקר מדיניות 43, הכנס הכלכלי ה'11: יולי 2003, אבי בן בסט (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

המדיניות המקרורכלכלית לשנים 2001-2002, מחקר מדיניות 30, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, צבי אקשטיין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

המדיניות המקרורכלכלית לשנים 2002-2003, מחקר מדיניות 34, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, מומי דהן (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

המדיניות המקרורכלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית, מחקר מדיניות 52, הכנס הכלכלי ה'12: יולי 2004, יוסף זעירא (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

המדיניות הציבורית בישראל, דוד נחמיאס, גילה מנחם (עורכים), 1999.

המדיניות לחידוש הצמיחה, הכנס הכלכלי השישי: יוני 1998, אבי בן בסט (עורך), 1999.

המונופוליסט כקרבן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים, מחקר מדיניות 47, עדי אייל, בהנחיית ידידה צ' שטרן ודוד נחמיאס, 2004.

הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור, מחקר מדיניות 44, הכנס הכלכלי ה'11: יולי 2003, ויקטור לביא ורונית תירוש (ראשי צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד, מחקר מדיניות 29, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, עופר גור (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

השסע החברתי-כלכלי בישראל, מחקר מדיניות 21, איריס גרבי, גל לוי, בהנחיית רות גביזון, 2000.

חופש העיסוק, מחקר מדיניות 11, מרדכי קרמניצר, עמרי בן-שחר, שחר גולדמן, 1998.

חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, מחקר מדיניות 17, דוד נחמיאס, ערן קליין, 1999.

יחסי עבודה בעידן של תמורות, מחקר מדיניות 54, הכנס הכלכלי ה־12: יולי 2004, גיא מונדלק (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה, דוד דרי, עמנואל שרון, 1994 (בשיתוף עם הוצאת הקיבוץ המאוחד).

לקראת צמיחה מאוזנת: העצמת התעשיות הפשוטות וענפי השירותים, פורום קיסריה ה־14: יוני 2006, אלי הורביץ (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, אבי בן בסט, מומי דהן, 2006.

מדוע יש יותר עניים בישראל?, פורום קיסריה ה־14: יוני 2006, מומי דהן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

מדיניות הפנסיה, מחקר מדיניות 35, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, צבי אקשטיין (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

מחיר ההינתקות: השלכות כלכליות, מחקר מדיניות 64, הכנס הכלכלי ה־13: יולי 2005, דניאל צידון (ראש צוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב, מחקר מדיניות 46, הכנס הכלכלי ה־11: יולי 2003, דוד ברודט (ראש צוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית, מחקר מדיניות 62, הכנס הכלכלי ה־13: יולי 2005, רפי מלניק (ראש צוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי, מחקר מדיניות 2, דוד נחמיאס, אלונה נורי, 1997.

צה"ל וכלכלת ישראל, פרויקט צבא-חברה, ברוך נבו, יעל שור-שמואל, 2004 (קיים גם באנגלית).

קו הזינוק: ניתוח מקרו-כלכלי במבט של קדנצייה ממשלתית מלאה, פורום קיסריה ה־14: יוני 2006, רפי מלניק (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח, מחקר
מדיניות 53, הכנס הכלכלי ה־12: יולי 2004, דוד ברודט (ראש צוות), ראובן
גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

مختصر

خط الانطلاق: التحليل الماكرو- الاقتصادي من خلال النظرة لفترة ولاية حكومية كاملة

النص المذكور هنا هو تلخيص لجلسة ماكرو.

يظهر في البداية ملخص ما استعرضه الطاقم، كما جاء أمام المشاركين في المؤتمر من قبل البروفسور رافي ملنيك. يظهر لاحقاً ملخص تعليقات قسم من المتحدثين الذين شاركوا في النقاش بعد عرض المواضيع.

رافي ملنيك: نجد بفضل التطورات الماكرو اقتصادية الايجابية في عام 2005 أن نقطة الانطلاق تشير إلى وجود توجه ايجابي. ينمو الاقتصاد الإسرائيلي بوتيرة سريعة، معدل البطالة أخذ بالهبوط، ووتيرة خلق أماكن العمل في القطاع التجاري تفوق وتيرة ازدياد القوى العاملة. في الوقت ذاته، نحن نشهد ارتفاعاً في نسبة المشاركين في القوى العاملة، التضخم المالي مُسيطر عليه وحجمه يلائم الأهداف التي وضعتها الحكومة؛ في الحساب الجاري لميزان المدفوعات تم تسجيل فائض مستمر(وهذا تطور نادر الحدوث في الاقتصاد الإسرائيلي)، احتياطي العملة الصعبة قد أحرز رقماً قياسياً؛ طراً تغيير في اتجاه انخفاض الدين العام مقارنة بالإنتاج في الدولة. لقد حدثت هذه التطورات بسبب سياسة اقتصادية ملائمة، سواء أكان ذلك في المجال المالي - الذي تميز بزيادة مكبوحة في المصروفات الحكومية وبتقليل وزن المصروفات العامة نسبة للإنتاج، كما تميّز بانخفاض في نسب الضريبة وبالحفاظ الدقيق على إطار العجز المالي - أو في المجال النقدي. لقد حافظت السياسة الاقتصادية على

* ترجمة من العبرية: أمل شحادة، نيراس للترجمة.

نسبة فائدة منخفضة وسدت الفجوة ما بين الفائدة المحلية والفائدة خارج البلاد. قد ساهمت في ذلك الظروف الخلفية المريحة، وهي النمو الاقتصادي العالمي وصد الهجمات الإرهابية.

لقد اكتشف الطاقم في عام 2006 وضعا مميزا. لم تحدث في هذه السنة أزمة ماكرو اقتصادية في الاقتصاد المحلي، لم تكن هناك صعوبات تطلبت انعطافا حادا في السياسة الماكرو اقتصادية المنتهجة في المجال المالي والنقدي، ولم يكن هناك خلاف جوهري حول التشخيص الايجابي لوضع الدولة الماكرو اقتصادي. لقد أدى هذا الوضع إلى تغيير في طريقة عمل الطاقم بمفهومين اثنين: (أ) لم يكن أفق التحليل والتوقعات محصورا في المدى القريب، أي أنه لم يكن العام المقبل أو السنة المالية القريبة، بل كان على المدى المتوسط للأعوام الأربعة القادمة. كان أملنا، خلال هذه الفترة، أن تنتهي الفترة الحكومية بكاملها، خلافا لما تميّزت به السياسة الإسرائيلية في العقد الأخير. (ب) لقد أجري التحليل الاقتصادي مقارنة بسياريو أساسي أطلق عليه اسم "استمرار السياسة". بهدف لبناء هذا السيناريو، انطلق الطاقم من الافتراض بأن سياسة الماكرو المنتهجة في السنوات الأخيرة، يتم تنفيذها بالفعل، ومن ضمنها جميع القرارات التي اتخذتها الحكومة التي أنهت عملها والتي تستوجب التنفيذ في المستقبل أيضا. لم يشمل السيناريو الأساسي، إذا، الخطوات الاقتصادية المدرجة في الاتفاقيات الائتلافية، والتي كانت الأساس لتشكيل حكومة جديدة. يجدر الذكر أن جلّ العمل قد أنجز قبل الانتخابات، ولذلك فإن مشكلة خطة التجميع لم يتم طرحها.

أبرز ما يميز سيناريو استمرار السياسة هو النمو المستمر بنسبة عالية مقارنة بالإنجازات الاقتصادية السابقة. يتصدر قطاع الأعمال عملية النمو الاقتصادي، وفي نفس الوقت يقلل من وزن القطاع العام في الدولة. يمكننا أن نعتبر هذا السيناريو إصلاحا ماكرو اقتصاديا بنوييا في الدولة، حيث ستقرّب المعايير الماكرو اقتصادية، في نهايته، اقتصاد الدولة الى اقتصاد الدول الغربية المتقدمة، من نواح عدة ومن بينها

التخفيض الثابت لوزن الدين العام في الإنتاج. ثمار الإصلاح متنوعة وتتجسد في الثبات الاقتصادي لدولة إسرائيل، أي في تحسين القدرة الاقتصادية على مواجهة أي زعزعة خارجية، بخلاف ما كان معمول به في السابق، وكذلك بواسطة توسيع نطاق حرية تصرف الحكومة في تنفيذ السياسة غير الدورية التي تساهم في الاستقرار. تجدر الإشارة إلى أن سيناريو استمرار السياسة يحافظ على مستوى الخدمات العامة، التي تتوسع بناء على نسبة الزيادة السكانية، وحتى بنسبة أعلى في المجال المدني.

ركز الجزء الأساسي من عمل الطاقم على فحص البدائل الماكرو اقتصادية لسيناريو استمرار السياسة. تم فحص ثلاثة سيناريوهات: السيناريو الأول - الاتفاق الائتلافي - تم فحص تأثيرات تنفيذ السياسة الاقتصادية الكامنة في الاتفاقيات الائتلافية، والتي كانت الأساس لتشكيل الحكومة الجديدة. كانت مميزاته الرئيسية هي زيادة المدفوعات التحويلية ورفع الحد الأدنى للأجر، إضافة إلى زيادة معينة في عجز الحكومة المالي. السيناريو الثاني - تأثير التشكيلة الضريبية - تم فحص طريقة تأثير تغيير التشكيلة الضريبية، دون إجراء تغيير على مسار عجز الحكومة المالي ودون إجراء تغيير على عوامل أخرى. كان الافتراض الأساسي لهذا السيناريو بأنه لا يتم تطبيق التخفيضات الضريبية بهدف زيادة الميزانية المخصصة للسياسة الاجتماعية، كما تم التخطيط لها من قبل الحكومات السابقة في سيناريو استمرار السياسة. زيادة الدخل معدة لزيادة المدفوعات التحويلية ولزيادة الاستهلاك العام، من دون زيادة العجز. بناء على هذا السيناريو، يتواصل التشديد على وجود حاجة إلى تخفيض قيمة الدين العام. السيناريو الثالث والأخير - زيادة النفقات والعجز - دمج ما بين مواصلة الإصلاحات الضريبية، جنباً إلى جنب مع زيادة أكبر في النفقات الحكومية، سواء أكان ذلك في مجال المدفوعات التحويلية أو في مجال الاستهلاك العام. يحافظ هذا السيناريو على عجز بنسبة 3% في الإنتاج، أي انه يتنازل عن مسار خفض العجز، ولذلك

يتنازل أيضا عن خفض الدين العام، ويزيد نفقات الحكومة إلى ما يتعدى الزيادة الكامنة في سيناريو الاتفاق الائتلافي.

ستمح الفترة المقبلة الاقتصاد فرصة. يتبين من التحليلات التي أجراها الطاقم أنه إذا ن لم تكن هناك أي زعزعة خارجية، أمنية أو عالمية، و أن لم تُرتكب أية أخطاء في السياسية الاقتصادية، سيكون بإمكاننا أن نجزم بان الاقتصاد الإسرائيلي على عتبة فترة نمو اقتصادي له ديمومته.

توفر السيناريوهات الثلاثة لمتخذي القرارات قائمة للحكومة تتيح الاختيار منها ما ترغب به، بناء على تفصيلاتها المعيارية: في سيناريو الاستمرار في السياسية، الذي يتميز بنفقات مكبوحة، سياسة مادية محافظة تخفف العبء الضريبي وتوازن ميزانية الدولة في نهاية الفترة؛ في سيناريو الاتفاق الائتلافي، تتزايد النفقات بوتيرة أسرع، تنخفض نسبة الضريبة، ويزداد العجز، في سيناريو تأثير التركيبة الضريبية، تتزايد النفقات بوتيرة أسرع، ولكن لا يتم تطبيق التخفيض الضريبي، ولذلك لن يتطور العجز إلى غير نظامي. في النهاية، في سيناريو زيادة النفقات والعجز، تقوم الحكومة بتوسيع مادي واضح، وطيلة هذه الفترة لن يطرأ انخفاض بالعجز. يبدو أن الانتقال من السيناريو الأساسي لسيناريو أكثر توسعا، سيفسر كتنقيح من قبل الحكومة لانتهاج سياسة اجتماعية أوسع، وعلى وجه الخصوص تفضيل زيادة المدفوعات التحويلية.

مانويل طرختبرغ: تفتقر البدائل المقترحة إلى معايير عدم المساواة، معايير الفقر، معايير الأجور ومعايير أخرى تتأثر بها. كما لا يفسر هذا النموذج كيف تتأثر إنتاجية العمل بالمعايير التي تم طرحها. لا أشارك معدّي التقرير بتفاؤلهم، وأعتقد أن من السابق لأوانه أن نعلن عن نمو اقتصادي. حسب رأيي فإن النمو الاقتصادي بعيد الأمد و recovery غير متشابهين. كما أن درجات الحرية في التحليل المطروح ناقصة، وخاصة

بسبب التعاون المعقد بين وزارة المالية وبين الوزارات الحكومية الأخرى فيما يتعلق بالإصلاحات.

تسفي اكشطين: من المهم الحفاظ على مصداقية السياسة المادية والماكرواقتصادية. من الواضح أنه إذا طرأت أي تغييرات غير متوقعة على المحيط الجيو-سياسي، فستضطر إسرائيل إلى ملاءمة نفسها مع الوضع الجديد. لذلك من المهم البقاء في إطار موثوق به ومستقر قدر الإمكان. لا أوافق الطاقم في توقعاته المتفائلة حول الإنتاجية. أعتقد أن النقاش المركزي يجب أن يُجرى حول سلم الأولويات في الميزانية وحول زيادة نجاعة القطاع العام. لقد ركز على أنه من المهم التوصل إلى استقرار واتفاق كامل على السياسة النقدية. أمل أن يتم سن قانون بنك إسرائيل، وأن يؤدي تطبيقه إلى استقلالية بنك إسرائيل وشفافية في الإدارة.

كوبي هابر: ليس ثمة خلاف على أن الهدف المركزي هو التوصل إلى زيادة الإنتاج للفرد بنسبة 3% على الأقل في السنة. غير أن هناك مشكلتان أساسيتان نواجههما - التآرجح الحاد وعدم الاستقرار في الدورات التجارية. أعتقد أنه يجب الاستمرار في انتهاج سياسة مادية مسؤولة. من ناحية قسم الميزانيات، اعتقد أن حكومة جديدة يمكنها أن تقرر زيادة نفقات الحكومة. مثل هذه الزيادة هي بمثابة خطوة أمانة ما دامت تنحصر في نطاق السياسة المالية المسؤولة. يجب الاستمرار في خفض النفقات العامة ونسبة الضريبة والتأكد من أن البرامج الحالية تستمر في التقدم في المسار القائم. بالإضافة إلى ذلك، من المهم الاستثمار في الموارد البشرية والموارد المادية، زيادة نسبة المشاركين في القوى العاملة وتدعيم الفئات السكانية الضعيفة.

هناك عدة عوامل لا يمكن التأثير عليها، مثل الوضع الأمني، الوضع الجيو-سياسي ووتيرة النمو الاقتصادي في العالم. أرى إن الحفاظ على

إطار النفقات هو أمر هام وحساس بالنسبة لوزارة المالية، وأحد العوامل التي تؤثر عليه هو اتفاقيات الأجور. فيما يتعلق بالإصلاحات: أرى انه لا توجد إصلاحات مثالية. من المؤكد أن الإصلاحات ستترافق بنزاعات عمالية ونزاعات مع جهات قوية في الدولة. فيما يتعلق بالنفقات: قال هابر انه يعتقد أن يُمنع المس بالعوامل المشجعة على النمو مثل البنى التحتية، الأبحاث والتطوير والتربية والتعليم عالي الجودة. أقترح تحديد سلم أولويات ملائم في إطار الميزانية ومواصلة الاستثمار في هذه المجالات. فيما يتعلق بسوق العمل: تدخل الحكومة، إضافة إلى سياسة الماكرو والأطر، في التفاصيل أيضا. أحد الأمثلة على ذلك هي سياسة "الانتقال من المخصصات إلى العمل" - برنامج فيسكونسين، الذي بدأ تطبيقه عام 2003، وعلى الرغم من العلاقات العامة غير ناجحة إلا انه يحرز نجاحا، بناء على معايير موضوعية.

أعتقد أنه من الخطأ أن ندعي أن الاتفاقيات الائتلافية تتجاهل المواضيع الاجتماعية. اعتقد أن النفقات هي احد العوامل القليلة التي يمكن توقعها والسيطرة عليها، ولذلك يجب أن تكون النفقات هي الأساس الذي يتم وضع الميزانية بناء عليه. تحديد النفقات هو مصدر قوة يجب الحفاظ عليه. فيما يتعلق بالفائض: هناك فجوة بين المعلومات وبين الفهم. فيما يتعلق بجانب النفقات علينا القول أن مستوى التنفيذ، في السنوات الأخيرة، مقابل الأهداف المادية بلغ حوالي 98%. غير أن طريقة عرض المعطيات من قبل وزارة المالية يؤدي، مع الأسف، إلى فجوة في فهم المعطيات. أي أن شمل ضم الفائض في حسابات سنة معينة مع سنة أخرى يؤدي إلى عرض إنجاز منخفض عما هو عليه من الناحية الفعلية.

شراغا بروش: السؤال المركزي الذي يتوجب طرحه هو، ما هي السياسة التي ستؤدي إلى نمو اقتصادي متسارع، بحيث تدفع إسرائيل إلى مستوى معيشة غربي. لا أشك في انه من اجل توفير المناخ الملائم للنمو الاقتصادي، هناك حاجة إلى سياسة ماكرو اقتصادية شاملة،

تدعم النمو الاقتصادي بعيد الأمد للقطاع التجاري وترفع من الثبات الاقتصادي والثبات الاجتماعي في الدولة. أنا أثنى على تخفيف العبء الضريبي، وعلى الحفاظ على أهداف العجز المالي، وعلى التقليل من النفقات العامة وتقليل الدين القومي. يجب التأكيد على أن إنتاج إسرائيل لا يزال منخفضا مقارنة بدول OECD. لست مقتنعا بان النمو الاقتصادي المذكور أو الزيادة في الإنتاج للفرد، التي يذكرها التقرير، هي ما سيحقق الانطلاقة. لست راض من المعطيات. هناك حاجة إلى سنوات من النمو الاقتصادي المتزايد بهدف الوصول إلى إنجازات حقيقية. لتحقيق ذلك، هناك حاجة إلى خطوات محددة، مثل تشجيع التصدير، الاستثمار اللائق في التربة والتعليم، اجتذاب المستثمرين والاستثمار في البحث والتطوير.

أوريئيل لين: أرى أن رفع الإنتاج للفرد والتوزيع الأفضل للثروة الوطنية هما من أهم الأهداف. زيادة المشاركة في القوى العاملة هي الطريقة الأكيدة والأكثر أمانا بهدف توفير زيادة الإنتاج للفرد وحل مشاكل اجتماعية مثل الفقر، التخلف، والتأخر وغيرها. لا يكمن الحل في المخصصات، بل في التربية والتعليم، التشجيع على الخروج إلى العمل وتغيير السياسة الضريبية. اقترح التقليل من "مضايقه" الحكومة وتمكين القوى الاقتصادية من التحرك، التقدم والنمو، لتتمكن بذلك من خلق أماكن عمل. يجب إلغاء التمييز بين الأوساط الذي خلفه الماضي والمطالبة باسترجاع المنح التي أعطيت للمصانع لفترة محددة. اقترح إقامة صندوق، من هذه العوائد، يتيح النمو الاقتصادي ليتواصل في المستقبل.

عوفر عيني: يشير التقرير بوضوح على استمرار السياسة السنوات الثلاث الأخيرة. إن كنا نود معالجة مسألة الفقر، فيجب لذلك أن يتجسد في الميزانية. على عكس كوبي هابر، يعتقد عيني أن الاتفاقيات الائتلافية ليس من شأنها معالجة الفقر. لا يفحص التقرير تأثير علاقات العمل

السيئة على اقتصاد الدولة. لا داعي للوصول إلى حالة أزمة اقتصادية لخلق مكانة خاصة، حتى عن طريق التشريع، لثلاثي الحكومة-أرباب العمل - الهستدروت.

فيما يتعلق بالإصلاحات التي ذكرها هابر: في الفترة التي تولى فيها بنيامين نتنياهو منصب وزير المالية، لم يعتادوا على استشارة كبار موظفي وزارة المالية فيما يتعلق بتطبيق الإصلاحات. كانت هناك تصرفات حكومية غير مراقبة، مثل التطبيق غير الناجع من جانب السلطات لقوانين العمل والخطوات التي أعدت لتقليص حجم القطاع العام. في نهاية الأمر، قاموا بتبديل العمال ذوي الحقوق بعمال معدومي الحقوق. لقد اثبت أن أكبر الإصلاحات، في الاقتصاد الإسرائيلي، قد تم تنفيذها عندما ساد الحوار، التفاهم والنزاهة. اعتقد انه من المهم خلق خصخصة أو تغييرات بنيوية، إلى جانب خلق منافسة حقيقية، ولكن من المهم أيضا الحفاظ على حقوق العمال.

يوسي زعيرا: هنالك عدد من العيوب في طريقة حساب معدل الزيادة الإنتاجية السنوية. لا يكمن مصدر المشكلة في المعطيات الأساسية فقط، بل يتعداها إلى التغييرات المتوقعة. حين نفحص معطيات النمو الاقتصادي بناء على الإنتاج للفرد في إسرائيل وما تعنيه، يتضح أن إسرائيل تتواجد في الوضع ذاته منذ بضع سنوات، وهذا بحد ذاته إنجاز كبير للدولة التي ليست لديها حدود برية مفتوحة مع جاراتها وهي متواجدة في حالة نزاع قومي. إذا رفعت دولة إسرائيل نسبة مشاركة العرب والحاريديين في القوى العاملة وحلت مشكلة الفقر لدى هذه الفئات السكانية، فستتمكن من التقدم إلى مرتبة أفضل بكثير في الترتيب العالمي لمعدل النمو.

بنسي زيلبرفرب: طيلة سنوات، لم يُجرى نقاش حقيقي حول الميزانية وحول سلم الأولويات. يحاول كل وزير الحفاظ على منطقة نفوذه، وفي نهاية الأمر يقرر رئيس الحكومة الاقتصاص من ميزانية الدفاع والأمن.

أعتقد أن سبب ذلك هو أن كل واضعي السياسة في السنوات العشرين الأخيرة قد تأثروا (ولا زالوا متأثرين) من التضخم المالي الذي تم القضاء عليه في عام 1985 ولا زالوا يعيشون في خوف هائل من العجز غير المسؤول من قبل الحكومة. أحد الأمثلة على ذلك هو قانون تقليص العجز المالي.

ناتن زوسمان: كان هدف الطاقم هو وضع إطار لسياسة ماكرو اقتصادية تحافظ على الاستقرار والنمو الاقتصادي. وهذا ما جعل الطاقم يركز بالأساس على سياسة الميزانية التي تحافظ على الاستقرار المادي. كان الافتراض الخفي للطاقم هو أن محرك النمو موجود بشكل خاص في القطاع الخاص، الذي يحتاج إلى استقرار ماكرو اقتصادي ليستنفذ إمكاناته الكامنة. وعلى هذا الأساس فإن أي سياسة ميزانية تزيد من حجم النفقات العامة، ولا تقلل من حجم الضريبة، تضر بنمو الاقتصاد على مدار فترة حكم كاملة. وأوافق الافتراض الخفي للطاقم، ولكنني أتساءل إن كان الاقتصاد في الدولة مستقر حقا، أم أن هناك حاجة لإجراء تغيير في السياسة على ضوء خطة التجميع وفقا لنماذج أخرى.

اقترح على واضعي السياسة أن يختاروا من بين السيناريوهات الأربع التي تقدم بها الطاقم السيناريو الذي يلائمهم. يرى الطاقم أن سيناريو استمرار السياسة هو الأفضل. لقد شرح ان استمرار السياسة يعني خفض الضرائب، تقليص وزن النفقات العامة في الدولة وتبني شعار "الحكومة الصغيرة هي حكومة جميلة". يجدر القول أن مومي دهان قد أشار إلى انه على الرغم من انتباه الطاقم للعلاقة المعقدة بين نسبة النمو الاقتصادي ونسبة الضريبة، ولكنه لم يعبر عن ذلك في التقرير بشكل كاف. كما يعتقد أنه من المهم الحفاظ على عبء قليل من الدين، كما أبدى تأييده لانتهاج انضباط حاد في الميزانية.

أهرون فوغل: أود أن انتقد ضعف البحث الاقتصادي. أرى أن البحث يحتوي على إحصائيات ويفتقر إلى الديناميكية، ولا يتطرق إلى علاقات التكافل المعقدة. أعتقد أنه على مر السنين لم نشاهد في إسرائيل - إلا في أزمات - استراتيجية، إدارة وسلم أولويات لدى الحكومة، واقترح كأحد الحلول الأولى - أن يتم الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

رؤوفن غروناو: تنطلق الحكومة في طريقها الجديدة، وهي ملتزمة بمسار الإصلاحات. ما تم التغافل عنه في هذا المسار هي الإصلاحات في سلطة الرقابة. أعتقد أنه لم يتم، حتى اليوم، إجراء فحص شامل لسلطة الرقابة، باستثناء مجال الاحتكار العام.

موضوع آخر: جهاز التعليم العالي يقف على حافة الهاوية - لا توجد قواعد رصد للميزانية، لا توجد قواعد صحيحة لتحديد القسط الدراسي ولا توجد قواعد صحيحة لتحديد الأجور. أمل في أن يتم البحث في هذه المواضيع في المستقبل، لأنها في صلب المواضيع الهامة لدولة إسرائيل.

ليئورا مريدور: مع الأسف السيناريو الأفضل الذي قدمه الطاقم هو الذي عالج استمرار السياسة التي كانت قائمة ما قبل تأليف الحكومة الحالية. ولكن بما أن التهديدات التي تتهدد إسرائيل قد تقلصت، فيجب تقليص ميزانية الأمن والدفاع وتخصيص قسم من المبلغ المتوفر لحل مشاكل سوق العمل وعدم المساواة. في أعقاب مثل هذه الخطوة، سيطرأ تحسن على الإنتاج، وفي نهاية الأمر ربما سيكون بالإمكان إعادة زيادة ميزانية الأمن والدفاع.

فيما يتعلق بالتوازن بين قسم الميزانيات في وزارة المالية وبين الوزارات الحكومية الأخرى: عدم التوازن الموجود فيما بينها يؤدي إلى عدم وجود تعاون بينها. يجب إجراء إصلاح أو تغيير بنيوي أساسي في طريقة وضع ميزانية الدولة.

دان مريدور: يؤسفني الحضور القليل لأعضاء الحكومة المنتخبة والجديدة في نقاشات المؤتمر. لقد قال أنه يرى أن من المهم أن يصغي رئيس الحكومة ووزير المالية لما جاء في المؤتمر، وانطلاقاً من إدراكنا بأنه لا يمكن تطبيق جميع التوصيات في وقت واحد، يتم اتخاذ القرار بشأن سلم الأفضليات وإدارة المخاطر. في بداية فترة الحكم هذه، هناك عدة مواضيع مطروحة على طاولة الحكومة، يصعب تنفيذها، ولذلك اقترح على الحكومة عدم التلکؤ، بل أن تقرر ما تنوي فعله بشأن الإصلاحات في اقتصاد الدولة ومعالجة الفقر والشروع في ذلك ابتداءً من بداية فترة حكمها.

رافي ملنيك (ملاحظات في نهاية الجلسة): استمرارا لما ذكرته أنفا، وكرد على ما جاء على لسان بعض المشاركين، أود أن أضيف أن السيناريوهات التي تقدم بها الطاقم قد تم حسابها بواسطة أفضل وسائل التحليل المتوفرة في دولة إسرائيل اليوم وفي قسم الأبحاث التابع للبنك. ستكون النتائج مشابهة حتى و أن تم إجراء الحسابات بواسطة الوسائل الموجودة بحوزة وزارة المالية، ولكنها ستكون اقل تفصيلا. فيما يتعلق بادعاءات بعض المشاركين الذين رأوا أن الطاقم قد قدم للحكومة "قائمة" مقولبة، لا تترك أمامها خيارات كثيرة: أود أن أقول أن القائمة التي قدمها الطاقم تعكس الواقع الاقتصادي لدولة إسرائيل، ولذلك فإن البدائل التي تم طرحها هي الأنسب.

فيما يتعلق بالادعاء بان الطاقم لم يتطرق إلى المشاكل الاجتماعية وإلى مسألة الفقر، أود أن أرد بالقول ان هناك بديلين على الأقل، قد تقدم بها "طاقم الماكرو"، حيث يقترحان ميزانية أعلى بكثير من تلك التي اقترحها "طاقم الفقر". أعود واكرر: إن إضافة الأموال من دون إجراء تغيير في سلم أولويات الحكومة، لن تحل مشكلة الفقر.

A Macroeconomic Analysis for a Full Government Term

Academic Director
of the Forum: **David Brodet**
Team Leader: **Rafi Melnick**



The 14th Caesarea Forum, June 2006

Language Editors (Hebrew): Miri Horovits-Bat Moshe, Tami Eylon Ortal
Series and Cover Design: Shuky Herskovitz
Layout: Art Plus, Jerusalem
Printed by Art Plus, Jerusalem

ISBN 965-519-030-7

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optic, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

The Israel Democracy Institute's books and policy papers may be ordered from:

Tel: (972)02-5300800; 1-800-20-2222; Fax: 03-5488640

orders@idi.org.il

The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4482, Jerusalem 91044

All the Caesarea Forum series, policy papers and one chapter of each book are now available for free download at www.idi.org.il

The opinions expressed herein are the speakers' own personal opinions and do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

Summary

A Macroeconomic Analysis for a Full Government Term

The text below is a summary of the protocols from the macroeconomics session of the 14th Annual Economic Forum, the Caesarea Forum, 2006. Professor Rafi Melnick opened the session by presenting the findings of his research team of experts. Professor Melnick's comments are followed by summaries of remarks made during the session.

Professor Rafi Melnick, Dean, the Lauder School of Government, Diplomacy and Strategy, Interdisciplinary Center, Herzliya: Thanks to positive macroeconomic developments in 2005, the outlook for the Israeli economy is quite promising. The market is growing at a rapid pace, unemployment is falling, and job growth in the business sector is outstripping the workforce growth rate. At the same time, we are witnessing an upturn in the workforce participation rate; inflation is under control and in line with government objectives; there is an ongoing surplus in the balance of payments (rare in the history of the Israeli economy); foreign currency reserves have reached new heights; and public debt relative to market output is being reduced. These developments were made possible by appropriate monetary and fiscal economic policy – as seen by the moderate growth of government spending and reduction of public spending relative to output. The economic policy helped maintain low interest levels and reduced the gap between local and international interest rates. The international economic

* Translated by Naomi Shmueli.

growth rate and the prevention of terror strikes also helped set the stage for positive macroeconomic growth.

In 2006, the local market did not undergo a macroeconomic crisis, there were no exceptional events that necessitated a dramatic change in macroeconomic policy as often happens in fiscal and monetary fields, and the positive diagnosis of the macroeconomic state of the Israeli market was generally agreed upon. This impacted the work of the research team in the following ways:

- The analysis and forecast included the coming year, the next budgeted year, and about four years into the future. This was based on the hope that the present government would serve its full term, unlike the frequent changes of government that have characterized Israeli politics in the past decade.
- The economic analysis was based on a comparison with the *continuation of current policy scenario*. To construct this scenario, the research team assumed that the macroeconomic policy of the past few years would be carried out, as well as the economic decisions made by the outgoing government. Therefore, this scenario does not include economic measures included in coalition agreements, which are the basis of the new government. It is important to note that most of the research was done before the elections and therefore the issue of convergence and its economic implications were not discussed.

The main characteristic of the *continuation of current policy scenario* is the continuation of a relatively high growth rate compared to past markets. The business sector is leading growth while simultaneously reducing the significance of the public sector in the economy. This scenario can be viewed as a structural macroeconomic market reform which will eventually, by the use of macroeconomic criteria, bring the Israeli market closer to progressive Western countries. This will also make Israel more similar to other countries in the

gradual reduction of public debt in relation to gross product. The varied benefits of this reform are seen in the economic strength of Israel, i.e., the enhanced ability of the market to withstand external disruption, which wasn't true in the past, and the increased degree of freedom the government has to implement an anti-cyclic stabilizing policy. It is important to note that the *continuation of current policy scenario* maintains the level of public services, allowing them to expand along with the population growth rate.

The research team focused on examining macroeconomic alternatives to the *continuation of current policy scenario*. Three different alternatives were considered. The *coalition agreement scenario* examined the effects of implementing the economic policy inherent in coalition agreements which serve as the basis for the new government. The main features of this scenario are the increase in transfer payments and raising the minimum wage, along with an increase in the government's budget deficit. The *influence of the method of taxation scenario* examined the influence of tax changes without changing the deficit or other factors. The underlying principle of this scenario is that tax cuts and increased budget for social policy, as envisaged by the previous government and part of the *continuation of current policy scenario*, will not be carried out. The increase in income is meant to fund increased transfer payments and increased public consumption without increasing the deficit. In this scenario, the need to reduce the extent of public debt is emphasized. In the final alternative scenario, the *increase in spending and growing deficit scenario*, continued tax reforms are combined with increased government spending by way of transfer payments and public consumption. This scenario holds that the deficit target will remain at 3% of gross product, meaning, deficit reduction is not pursued and neither is public debt reduction. Government spending will thus increase beyond what is assumed in the *coalition agreement scenario*.

The immediate future is an opportune time for the Israeli market. The research team's analysis shows that if there are no external security-related or global disruptions, and if economic policy continues on course, the Israeli economy is at the start of a period of tangible economic growth.

The alternative scenarios offer choices to decision makers. In the *continuation of current policy scenario*, characterized by restrained spending, a conservative fiscal policy would reduce the tax burden and ultimately balance the national budget. In the *coalition agreement scenario*, spending increases at a faster rate, the level of taxation decreases, and the deficit grows. In the *influence of the method of taxation scenario*, spending increases at a faster rate although taxes are not reduced, and therefore the deficit does not grow wildly. Last of all, in the *increase in spending and growing deficit scenario*, the government promotes substantial fiscal expansion, and the deficit is not reduced. The move from the basic scenario to an expanded version can be understood as a governmental preference for a broader social policy, and by and large as a preference for increasing transfer payments.

Professor Manuel Trajtenberg, Eitan Berglas School of Economics, Tel Aviv University: The alternatives presented lack indices of inequality, poverty, average wages, and other important indices. The model presented by the research team does not even explain how productivity is influenced by the indices that were presented. I do not share the optimism of the research team, and I maintain that it is too early to proclaim growth. In my opinion, long-term growth and recovery are not the same. The analysis lacks degrees of freedom, especially considering the problematic cooperation on reform between the Ministry of Finance and other government ministries.

Professor Zvi Eckstein, Deputy Governor, the Bank of Israel: It is important to maintain the credibility of fiscal policy and macroeconomic policy. If unexpected geopolitical changes occur, then obviously Israel will need to adapt itself to the new situation. Therefore, we must stay within a reliable and stable framework, as far as possible. I disagree with the research team's optimistic forecast of productivity. In my opinion, discussion should center on prioritizing the budget and streamlining the public sector. The research team stressed the importance of agreement on a stable monetary policy. I hope that the Bank of Israel Law (a law which addresses the independence of the bank) will be passed and that it will lead to independence and management transparency for the Bank of Israel.

Mr. Kobi Haber, Budget Director, Ministry of Finance: There is no doubt that the main goal is to increase gross domestic product growth per capita by at least 3% per year. Nevertheless, there are two main problems: sharp volatility and lack of stability in the business cycle. I think that responsible fiscal policy must continue. Regarding the budget department of the Ministry of Finance, the new government should be allowed to increase government spending. Such an increase is sound as long as it is made within a responsible fiscal range. Public expenditure and tax rates should be continually reduced, and current plans must be carried out. In addition, it is important to invest in human and physical capital, increase the rate of workforce participation, and strengthen weak sectors of the population.

Several factors cannot be influenced by Israeli policy, such as geopolitical national security and the global economy's growth rate. In my opinion, it is crucial for the treasury to regulate expenditure, and wage agreements are one factor that impacts expenditure. As for reforms, there is no *deluxe* reform. Reform entails struggle with workers and with groups that possess

economic power. As for expenditure, elements that encourage growth must not be harmed, such as infrastructure, research and development, and quality education. I suggest that we prioritize the budget and continue to invest in these areas.

The government, beyond its macro policies, also gets down to detail regarding the labor market. One example of this is the welfare-to-work program, the Wisconsin Plan, which began in 2003, and, despite negative publicity, objectively succeeded.

It is a mistake to claim that the coalition agreements ignore social issues. I am convinced that spending is one of the only parameters that can be predicted and controlled. Consequently, we should build the budget on the basis of spending. We should preserve the ability to limit spending. As for reserves, there is a gap in data and interpretation. In terms of expenditures, over the past few years, the rate of implementation in relation to fiscal targets is 98%. Unfortunately, the way the Treasury presents the data causes misunderstanding. Performance appears to be lower than is actually the case because reserves carried over from year to year are included in the figures.

Mr. Shraga Brosh, Chairman, the Office for Coordination of Economic Organizations; President, the Manufacturers Association of Israel: We must ask what kind of country can generate accelerated growth, and how we can raise the standard of living in Israel to resemble that of other Western countries. An all-inclusive macroeconomic policy is needed to produce optimal conditions for growth, support long-term growth of the business sector, and increase the economic and social strength of the market. I commend tax reduction, preservation of the deficit target, reduced public spending, and reduction of national debt. Israel's product is still low in comparison with other OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) countries. I am not convinced that the growth discussed here or the increase in gross domestic product growth per capita

will create a breakthrough. I am not satisfied with the statistics. Several years of increased growth are necessary in order to achieve real results. Therefore, concentrated efforts are needed, such as promoting export, investing in education, encouraging investment, and investing in research and development.

Adv. Uriel Lin, President, the Federation of Israeli Chambers of Commerce: I would like to see the gross domestic product per capita rise and to see a better distribution of national wealth. Increasing participation in the workforce is the surest way to increase gross domestic product per capita and solve problems of poverty and social gaps. The solution does not lie in distributing financial aid but in education, in encouraging job placement, and changing tax policy. I recommend depending on the government less and allowing market forces to act freely, progress, and grow so that they will create jobs. We must do away with sectoral biases of the past and demand the return of grants given to factories for limited amounts of time. From the returns of these grants, we should start a fund that will ensure continual growth in the future.

Mr. Ofer Eini, Chairman, the New Histadrut: The research team's report clearly points to a continuation of the policy implemented in the past three years. If we wish to reduce poverty levels, we must designate part of the national budget to this cause. In contrast to Kobi Haber, I believe that the coalition agreements do not purport to reduce poverty. The team's report does not examine the effects of dreadful labor relations on the economy. Before an economic crisis will occur, a special position should be created, perhaps through legislation, for the government-employer-Histadrut trio. This trio functioned in the past, in times of crisis, and helped in the recovery of the Israeli economy.

Regarding the reforms which Haber mentioned, when Benjamin Netanyahu was the Minister of Finance, it wasn't customary to consult senior officials on implementing reforms. The government's conduct was unsupervised; see, for example, the ineffective enforcement of labor laws and the steps taken to reduce the public sector. Eventually, workers with rights were replaced by workers without rights. The most substantial reforms in the Israeli economy were only implemented when mutual dialogue, understanding, and fairness prevailed. It is important to create privatization and structural changes along with real competition, but protecting workers' rights is no less important.

Professor Joseph Zeira, Department of Economics, the Hebrew University of Jerusalem: There are several problems in the way that the annual average production rate is calculated. The source of the problem is not only the basic data, but also the predicted differences. When we examine data on the growth of gross domestic product per capita in Israel, and its implications, it turns out that growth has held steady for several years, and this is a big accomplishment for a country that is not at peace with its neighbors and does not have open land borders. If the State of Israel would increase Arab and Haredi participation in the workforce and put an end to poverty in these two sectors, it would be in a better position on the scale of global growth.

Professor Benzion Zilberfarb, Department of Economics, Bar-Ilan University: For many years there has been no real dialogue on the budget and its priorities. Typically, all ministers try to protect their territory, and eventually the Prime Minister decides to cut back on the defense budget. The reason for this, in my opinion, is that every decision maker who has determined policy in the past twenty years has been (and still is) influenced by the rampant inflation that was finally controlled in 1985

and lives in great fear of the irresponsible debt incurred by the government. Evidence of this can be found in the Deficit Reduction Law.

Professor Nathan Sussman, Department of Economics, the Hebrew University of Jerusalem: The research team's goal was to delineate a framework for macroeconomic policy that would preserve economic stability and growth. That is the reason why the team mainly focused on budgeting policies that would uphold fiscal stability. The team assumed that the private sector is the driving force behind the economy's growth and that this sector is in need of macroeconomic stabilization in order to realize its potential. Therefore, a budget policy that increases public spending, or does not reduce the tax burden, impairs economic growth for the extent of the government's term. I agree with the team's underlying assumptions, but I wonder if the economy is really stable or perhaps a change in policy based upon new models might be needed after all, in preparation for convergence.

I recommend that policy makers choose one of the scenarios presented by the team. The team members themselves prefer the *continuation of current policy scenario* in which taxes are reduced and the scope of public spending is reduced under the slogan "a small government is a good government." Dr. Momi Dahan noted that although the research team was aware of the complex relationship between the growth rate and the taxation rate, this complexity was not mentioned in the report. Dr. Dahan agreed that it is best to keep the debt burden low and supports implementing strict budget control.

Mr. Aharon Fogel, Chairman of the Board, Migdal Insurance Company: The team's research is weak. The statistics lack dynamics, and the report did not address complex mutual interactions. Israel does not have adequate strategy, proper

management, or budget prioritization, except during times of crisis. I suggest separating the executive and legislative branches of government as a preliminary step.

Professor Reuven Grunau, Department of Economics, the Hebrew University: The government is pursuing reform. However, they have forgotten reforms that regulate supervision. In my opinion, a comprehensive analysis of supervision authority has not been done to this day, especially in the field of public monopolies.

Higher education in Israel is on the brink of collapse. There are no budgeting rules and no proper means of determining tuition and salaries. I hope this will be addressed in the future since these issues are very important.

Dr. Liora Meridor, financial consultant: Unfortunately, the best scenario proposed by the research team is the one which continues the policies of the previous government. However, since threats to Israel's security have been reduced, the defense budget must be reduced as well, and part of the funds saved should go towards solving problems in the labor market and problems of inequality. Such a shift would result in improved production and eventually might allow future expansion of the defense budget.

The imbalance between the Budget Department of the Ministry of Finance and other government offices leads to lack of cooperation. The way the national budget is determined must undergo fundamental structural reform.

Adv. Dan Meridor, Senior Fellow, the Israel Democracy Institute; Haim Zadok & Co. Law Firm: I regret that many members of the new government are missing the forum's discussions. It is important for the Prime Minister and the Minister of Justice to listen to what has been said during the

forum. Even though they cannot implement all recommendations, they can decide upon priorities and risks. As this government's term begins, it is faced with many difficult issues. The government should not waver but should immediately decide on economic reforms and ways of ameliorating poverty, and should start implementing its policies as soon as possible.

Professor Rafi Melnick, Dean, the Lauder School of Government, Diplomacy and Strategy, Interdisciplinary Center, Herzliya (summation): I would like to add that the scenarios presented by the research team were calculated by the best methods of analysis available in Israel, provided by the research department of the Bank of Israel. Results would have been similar even if they had been calculated by methods of analysis available to the Ministry of Finance, although they would have been slightly less detailed. Several speakers claimed that the team presented the government with a “traditional menu” that did not leave room for a variety of options. I must respond that the options that were presented reflect the economic reality in Israel and therefore the alternatives that were presented are indeed relevant.

In response to the claim that the macroeconomic research team did not address social issues and the issue of poverty, at least two of the alternatives presented by the macroeconomic team propose a large budget for these issues, larger than suggested by the research team on poverty. Again, adding to the budget without changing the government's priorities will not solve the problem of poverty.