

הכנס הכלכלי האחד-עשר / יולי 2003

מנהל הכנס והעורך – ראובן גרונאו



43 / יור עמדה

ירושלים, חשוון התשס"ד, נובמבר 2003

## המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה

ראש הצוות  
אבי בן-בסט

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

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

עורך ראשי: אורי דרומי  
ראש מינהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט  
עורכת הספרייה: יעל מושיוב  
עריכת לשון: תמי אילון-אורטל  
עיצוב גרפי: רון הרן  
רכז הפקה: נדב שטכמן  
סודר ונדפס בחשוון התשס"ד ביארט פלוס, ירושלים.

מסת"ב 3-71-91-705-965 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה  
Copyright by The Israel Democracy Institute  
Printed in Israel November 2003

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

## ■ הצוות המכין

ראש הצוות: פרופ' אבי בן-בסט

חברי הצוות

פרופ' צבי אקשטיין

ציפי גל-ים

ד"ר מומי דהן

אלי הורביץ

ד"ר נתן זוסמן

פרופ' רפי מלניק

ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי

ד"ר מיכאל שראל

רכז הצוות

צחי אברהם

## תוכן העניינים

9	<b>פרק ראשון:</b> המלצות למדיניות מקרו-כלכלית
9	א. מדיניות פискаלית
10	ב. מדיניות מוניטרית
11	ג. המדיניות הרצויה בשוק העבודה בישראל
13	ד. רפורמות מבניות בענפי המשק
15	<b>פרק שני:</b> ההתפתחויות הכלכליות במשק
26	<b>פרק שלישי:</b> המדיניות הפיסקלית
26	א. הבעיות במדיניות הפיסקלית בשנים 2001-2002
29	ב. המלצות למדיניות פיסקלית
34	ג. עקרונות המדיניות התקציבית משנת 2005
38	ד. גודל הממשלה הרצוי
44	ה. המלצות למדיניות הוצאה ארוכת טווח
46	<b>פרק רביעי:</b> המדיניות המוניטרית
49	המלצות למדיניות מוניטרית
51	<b>פרק חמישי:</b> קווים למדיניות הרצויה בשוק העבודה בישראל
51	א. הבעיות העיקריות
55	ב. לקחים מן הניסיון הבין-לאומי
60	ג. המלצות למדיניות בשוק העבודה הישראלי
63	<b>פרק שישי:</b> רפורמות מבניות בענפי המשק
68	<b>סיכום דיון</b>
73	<b>נספח</b> – אקטיביזם מוניטרי עכשיו!
81	המשתתפים בכנס הכלכלי האחד-עשר
98	<b>English Summary</b>

## פתח דבר

הכנס הכלכלי השנתי האחד-עשר התקיים השנה "בין המצרים" – בין השלמת התכנית הכלכלית והשקתה אל מבחני הביצוע, לבין הדיונים על תקציב שנת 2004. כל אחד מבין ארבעת נושאי הכנס נגע במציאות הכלכלית של חיינו. נראה שהצלחת דיוני הכנס בניצוחו של שר האוצר בנימין נתניהו, מעידה על חיוניות הנושאים שנדונו.

הנושא המרכזי השנה היה שאלת ההשקעה בהון אנושי. ההשקעה בהון אנושי הפכה לנכס צאן ברזל כלכלי בכל המדינות המפותחות ובמדינות השואפות לקדם את מעמדן הכלכלי. שני צוותים בדקו לעומק את המיצוי האופטימלי של ההון האנושי בישראל במערכת החינוך הקדם-אקדמית ובהשכלה הגבוהה. את הצוות הראשון ניהלו פרופ' ויקטור לביא, שהכין את התשתית המושגית ופיתח את מודל הרפורמה, והגב' רונית תירוש, שהוסיפה למודל הרפורמה המוצעת את ההיבטים המעשיים-יישומיים. בראש הצוות השני עמד מר דוד ברודט.

הצוות השלישי, שכותרתו 'אמינות ושקיפות במשק', ניסה לברר את ההתנהלות והתפקוד הראויים בשלושה מוקדים כלכליים המניעים את המשק: משרד האוצר, בנק ישראל ושוק ההון. בראש הצוות עמד פרופ' צבי אקשטיין.

הצוות הרביעי, ובראשו פרופ' אבי בן-בסט, התמודד עם "ספינת" המדיניות המקרו-כלכלית, שהיטלטלה בין משברים עזים מאז שהחל הצוות בעבודתו עוד טרם בחירות 2003, ועד הכנס.

ברצוני להביע תודה עמוקה לראשי ולחברי הצוותים על המאמץ הגדול שהשקיעו. יבוא על הברכה בשם כולנו המנצח על תזמורת המכינים, פרופ' ראובן גרונאו.

**פרופ' אריק כרמון**

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

# 1 המלצות למדיניות מקרו-כלכלית

## א. מדיניות פיסקלית

### הטווח הקצר 2003–2004

1. הגירעון בתקציב לא יחרוג משלושה אחוזי תוצר ב-2004.
2. במצב השורר במשק כיום יש להעניק דחיפות רבה יותר לצמצום החוב הציבורי על פני צמצום נטל המס. לכן, יש לייעד את מלוא הצמצום בהוצאה לצמצום הגירעון בתקציב.
3. חשוב ביותר לשנות את הרכב המסים הישירים בלי לשנות את נטל המס הממוצע. לפיכך, ההפחתה במס ההכנסה ובביטוח הלאומי שתוקפן מיולי 2003, ילוו בהעלאה מקבילה של היקף המסים על הכנסות מנכסים פיננסיים, כך שרפורמה זו תהיה ניטרלית.
4. יש לבטל את אפלויות המס בין סוגי הון שונים ולקבוע שיעור מס אחיד על בסיס הרווח הראלי שכל נכס מניב.
5. יש להפחית את תקציב הביטחון בשני מיליארד שקלים ב-2003, על פי ההמלצה המקורית של משרד האוצר, ולייעד את התמורה לשמירת יעד הגירעון.
6. מומלץ לצמצם במידה נוספת את תקציב הביטחון בשנת 2004. היקף ההפחתה ייקבע לאחר בדיקה דקדקנית של השינויים בהיקף האיומים הצבאיים על מדינת ישראל, דרכי הפעלת הצבא, מבנה כוח האדם ותנאי הפנסיה של המשרתים בקבע. שיקולים אלה יעמדו בפני קובעי המדיניות, בנוסף ליעדים אחרים – חברתיים וכלכליים – המשפיעים גם הם על החוסן הלאומי.
7. על השינויים הנדרשים בתקציבי הרווחה ובתמריצים לעבודה – בפרק הבא.
8. תנאי הכרחי לשיפור אמינות המדיניות הכלכלית של משרד האוצר הוא יצירת שקיפות גדולה בהרבה מזו הנהוגה עתה של נתוני התקציב (המלצות מפורטות ראו בדוח הצוות).

## עקרונות המדיניות התקציבית משנת 2005

1. החל מ-2005 מומלץ להחליף את חוק הגירעון הפוחת בכללי הפעולה הבאים (כללים 2-5 מהווים מקשה אחת):
2. ההוצאה תגדל בשיעור של חצי אחוז מעל שיעור גידול האוכלוסייה (הקישור עם גידול האוכלוסייה נועד להתמודד עם התנודות הדמוגרפיות הגדולות שמאפיינות את מדינת ישראל). כלל זה מחייב שינוי יסודי בכללי הפעולה של "הטייס האוטומטי" בעת תכנון התקציב.
3. גודל ההוצאה התקציבית יהיה כפוף לתקרת גירעון שלא תעלה על שלושה אחוזי תוצר. כלומר, תקרת הגירעון היא המגבלה הגוברת במקרה של סתירה בין כלל ההוצאה לבינה.
4. שינויים חריפים בתנאים הגאו-פוליטיים, החרפת המלחמה או חזרה לתהליך מדיני עשויים לחייב עדכון בתוואי המדיניות.
5. הגירעון הרב שנתי הממוצע של הממשלה הרחבה, המסתכם מאז 1988 בארבעה אחוזי תוצר, יצומצם לשני אחוזי תוצר. ייקבע כלל פעולה להתאמות התקופתיות הנדרשות, שיבטיחו את החזרת הגירעון ליעד הממוצע כאשר הסטייה המצטברת עולה על השיעור שייקבע. יש לגזור מכללי הפעולה לגבי תקציב הממשלה הרחבה את כללי הפעולה המתבקשים לתקציב הממשלה המוגש לכנסת.
6. יש להרחיב את ההשקעה הישירה של הממשלה בתשתית, כך שמלאי ההון בתשתית שבאחריות הממשלה (במונחי תוצר) יתכנס למקובל באירופה תוך עשר שנים, בהתחשב בתוצר לנפש ובהתפתחות הביקושים הספציפיים לשירותי התשתית.

### גודל הממשלה הרצוי

מומלץ להקטין את שיעור ההוצאה הציבורית בתוצר בהדרגה, תוך הצבת הממוצע האירופי (בתוספת הסיוע האמריקני) כסמן לטווח הארוך.

### ב. מדיניות מוניטרית

קצב הצמיחה השלילי, שיעור האבטלה הגבוה, הרמה הנמוכה ביותר של האינפלציה והתכנית הכלכלית שאומצה מחייבים ומאפשרים הורדה של הריבית בהדרגה ובהירות המתחייבים ממכלול מאפייני המשק ומהמדיניות

- הפיסקלקית. מומלץ לבסס את מדיניות הריבית על הכללים הבאים:
1. יש להוריד את הריבית הנומינלית בהדרגה, אולם בשיעורים גדולים מאלה שאפיינו את בנק ישראל בשנים 1998-2001, ובהתאמה להשגת יעד האינפלציה.
  2. יש להתאים את עצמת השינוי בריבית לפער בין יעד האינפלציה לבין קצב האינפלציה בפועל. ממדי התאמת הריבית בשני הכיוונים (למעלה ולמטה) יהיו גדולים יותר ככל שהסטייה מיעד האינפלציה (למעלה ולמטה) תהיה גדולה יותר.
  3. קביעת הריבית חייבת להתחשב בהתפתחות שער החליפין, המשקפת את הפער בין הריבית בחו"ל לבין הריבית בישראל, בתוספת מכלול הסיכונים של המטבע הישראלי.
  4. מומלץ לצמצם את חוסר הסימטריה בכלל התגובה של בנק ישראל לזעזועים חיצוניים. הורדת הריבית לאחר חלוף הזעזוע צריכה להתבצע במהירות גבוהה יותר מזו שננקטה עד היום.
  5. יש להתחשב בפער התוצר (שיעור האבטלה), הנובע מגורמים מחזוריים, בקביעת רמת הריבית של בנק ישראל.
  6. יש לקיים מעקב שוטף, כולל דיווח רבעוני, על מצב היציבות הפיננסית והיציבות של המערכת הבנקאית, על פי סטנדרטים מקובלים של שקיפות (המלצות מפורטות ראו בדוח הצוות לעניין זה).

## ג. המדיניות הרצויה בשוק העבודה בישראל

### עובדים זרים

- יש להחיל את חוקי המס על הכנסות, ניכויי הוצאות, תשלומי ביטוח לאומי, תשלומי ביטוח בריאות, ההפרשות הפנסיוניות ויתר חוקי העבודה והסכמי העבודה הקיבוציים על כל העובדים הזרים ועובדי השטחים, כך שהעלות השולית (תשלומי המעביד מעבר לשכר) בהעסקת עובדים שאינם תושבי ישראל תהיה זהה בכל מרכיביה לעובדים ישראלים. מס בשיעור של שמונה אחוזים, אשר הוטל במסגרת התכנית הכלכלית על העסקת עובדים זרים, הוא צעד בכיוון הנכון, אך אינו מבטל את היתרון הכלכלי בהעסקת עובדים זרים, ולכן יש להעלותו בטווח הקצר (ראו המלצה בהמשך).



- יש לנקוט שינויים מוסדיים שיאפשרו מערכת אכיפה משמעותית של חוקי תעסוקה כלפי עובדים שאינם תושבי המדינה, ברמה המקובלת בארצות השוק המשותף.
- מיקוד האכיפה במעסיקי עובדים לא חוקיים: יש להגדיל את משאבי השיטור להגדלת האכיפה על מעסיקי עובדים זרים לא חוקיים (והטלת קנסות כבדים), על חשבון מעצר וגירוש. בנוסף, יש להרחיב את האכיפה ההדוקה של חוקי העבודה וליצור מנגנונים שימנעו תעסוקת עובדים לא חוקיים, על ידי מערכות גביית המסים מהמעסיקים.
- יש להגביל את שיעור ההיתרים לעובדים זרים לארבעה אחוזים מן המועסקים. מכירת ההיתרים צריכה להיות בשיטת המכרז. שיטה זו תעביר את יתרת הרנטה שטמונה בהעסקת עובדים זרים ממעסיקיהם לציבור הרחב. בטווח הקצר, עד אשר יערכו השינויים הנדרשים, יש להעלות את שיעור המס למעל שמונה האחוזים שנקבעו בתכנית הכלכלית. רווח המס צריך להיות כזה שעלותו למעסיק תהיה לפחות שווה (או גבוהה) מזו של עלות עובד תושב מדינת ישראל. שיעור המס צריך להיות כ-30 אחוז מהוצאות המעביד.

## שכר מינימום

- יש ליצור מערכת ממשלתית לאכיפה של שכר המינימום על כל המועסקים בישראל. יש לשנות את חוק שכר המינימום ברוח המלצות הרוב בוועדה לשכר מינימום, שהוגשו בקיץ 2000. המלצות אלו כללו שיפור מנגנוני האכיפה של החוק, הגדרת שכר המינימום כשכר עבור עבודה רגילה, כך שמרבית רכיבי השכר מהווים חלק משכר המינימום. כמו כן, יש להחליף את השכר הממוצע בשכר החציוני לצורך עדכון שכר המינימום, ולקבוע תהליך בדיקה שנתי לפני עדכון שכר המינימום, על מנת שעדכונו לא יפגע בצורה משמעותית בתעסוקה.

## רפורמה במערכת הרווחה

- הצוות ממליץ על הקמת ועדה שתבחן רפורמה במערכת התמיכות והמיסוי, במטרה להגדיל את שיעור התעסוקה בקרב בעלי הכנסה נמוכה (מתחת לשכר החציוני), על ידי יצירת תמריצים לתעסוקה. הצוות רואה בביצוע מדיניות אקטיבית בשוק העבודה משימה כלכלית-חברתית שתגדיל את התוצר הלאומי על ידי הגדלת התעסוקה של ישראלים.

המניע המרכזי אינו הקטנת ההוצאה הציבורית, אלא הסטה של כספים, לפחות בשלב ראשון של הרפורמה, כדי לשנות את היצע העבודה של ישראלים בעלי מיומנויות עבודה נמוכות.

- להלן מספר נקודות מרכזיות שעל הוועדה לבחון כאפשרויות פעולה:
  1. הפעלת הרפורמה ברווחה תוך התחשבות בתנאי רקע מקרו-כלכליים, כלומר תנאים שבהם שוק העבודה מייצר חלופות עבודה זמינות לעובדים לא מיומנים בתנאי שכר הגבוהים מתשלומי הרווחה.
  2. הפעלת תמריצי מס, במיוחד על ההחלטה לצאת לעבודה, ובחינת תמריצי המס הקיימים.
  3. צמצום הזיקה בין הזכאות לתשלומי רווחה לבין ההטבות הנלוות, על ידי השארתן לפרק זמן מוגבל לאחר ההצטרפות למעגל העבודה.
  4. סבסוד משמעותי של הוצאות היציאה לעבודה (הוצאות טיפול בילדים), תוך בחינת כלי המדיניות שמופעלים היום.
  5. התניית קצבאות במאמץ מוכח למצוא עבודה.
  6. הגבלת הקצבאות לפרק זמן של מספר שנים לפרטים שנמצאו כשירים לעבוד.
  7. סיוע פרטני שיכשיר את מקבלי התמיכות להשתלבות במעגל העבודה.
  8. יש לתת את הסיוע הפרטני תוך שימוש במנגנוני שוק, כגון שוברי הכשרה מקצועית ושוברים המזכים את הפרט בסבסוד תעסוקה, למשך תקופה מוגבלת.
  9. יש להתאים את המדיניות האקטיבית בשוק העבודה לאורח החיים הייחודי של קבוצות אוכלוסייה שונות, כמו המגזר החרדי, האוכלוסייה האתיופית, ומיעוטים אחרים.
  10. יש לזהות את מקבלי התמיכות שיכולת השתלבותם בשוק העבודה מוגבלת למדי, ולפטור אותם מהשתתפות בתכניות מעבר מרווחה לתעסוקה. יש להבטיח לאלו רמת הכנסה שתאפשר קיום בכבוד.

## ד. רפורמות מבניות בענפי המשק

- רשימת הרפורמות הנדרשות בענפי המשק ארוכה. מומלץ לבצע במיוחד את הרפורמות ליצירת תחרות בענפי התשתית, כמו חשמל, בתי זיקוק, תחנות דלק, תקשורת מקומית, נמלים, תחבורה ציבורית ועוד.

- הרפורמה המיועדת בתחום הפנסיה תתרום, בנוסף לפתרון הגירעון האקטוארי, גם לשכלול שוק ההון, אולם אין די ברפורמה זו ליצירת תחרות רבה בשוק ההון ובמערכת הבנקאות. אלה מחייבים ארגון מחדש של המערכת הפיננסית, שיגרום לכניסת שחקנים רבים יותר ויצמצם את ניגודי העניינים, תוך שמירת יציבותה. לפיכך יש לבצע את הצעדים לפיצול קופות הגמל מהבנקים, וכן לשקול מחדש את מכלול פעילות הבנקים בשוק ההון.
- חלק מהרפורמות הללו נכללו בתכנית הכלכלית שהוצגה לאחרונה על ידי משרד האוצר ואושרה בממשלה ובכנסת. על אף שנדרשים שיפורים בפרטי הרפורמות השונות, יש לברך על חידוש התהליך. מומלץ להביא בהקדם לגמר את המהלכים שהוחל בהם ולהרחיב את הרפורמות לתחומים נוספים (כמצוין לעיל).

## 2 ההתפתחויות הכלכליות במשק

מהרבעון האחרון של 2000 שרוי המשק בשפל הארוך ביותר מאז קום המדינה. הגורמים המרכזיים שגררו את המשק לשפל בפעילות היו מתקפת הטרור הפלשתינית, שהחלה בספטמבר 2000 ונמשכת עד היום, המיתון בסחר העולמי והמשבר בענפי הטכנולוגיה העילית. השפעות אלה הגיעו לשיאן במהלך 2002, ולאחרונה מסתמנת התייצבות ברמת פעילות נמוכה, המשתקפת בעיקר בהתאוששות ענפי הייצוא. אולם גם המדיניות הפיסקלית והמוניטרית תרמו לירידת הפעילות במשק, בעיקר בשל אבדן אמיונותן. ירידה זו גררה את המשק לסף משבר פיננסי באמצע 2002, שהרגעתו חייבה עלייה ניכרת בריבית. במדינות ישראל סוחרת אתן, לעומת זאת, נקטו מדיניות מוניטרית מרחיבה.

### לוח 1

#### התפתחות המקורות והשימושים בשנים 2003-2000

(נתונים מנוכי עונתיות, שיעורי השינוי לעומת תקופה קודמת, במונחים שנתיים)

השינוי במהלך 4 הרבעונים האחרונים	2003	2002		2001	2000	המקורות והשימושים
	רבעון I	II	I			
0.4	2.5	-0.3	-0.2	-1.0	-0.9	7.4 התוצר המקומי הגולמי
-0.2	3.1	-1.0	-2.2	-3.1	-2.4	9.7 תוצר המגזר העסקי
0.5	4.0	-0.3	-2.1	-2.1	-1.1	7.0 מזה: ללא חברות הזנק
-3.1	-9.1	-0.6	0.6	-0.8	1.1	4.1 שימושים מקומיים
0.8	1.8	0.7	-0.7	0.2	3.2	6.0 מזה: הצריכה הפרטית ללא בני קיימה
-17.9	-53.7	0.7	-10.6	-10.2	-2.6	-2.8 השקעה מקומית גולמית
-7.3	-8.3	-7.9	-8.0	-8.5	-6.1	1.7 מזה: השקעה בנכסים קבועים
3.3	5.5	0.0	-1.0	-3.5	11.7	25.3 הייצוא
-5.0	-28.7	-0.4	3.3	-2.5	-4.5	12.3 הייבוא

**המקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בניגוד לאירועים ביטחוניים אחרים שידע המשק בעבר, הטרור הפלשתיני פגע פגיעה ישירה בעורף ולכך התלווה נזק רחב לכל תחומי הכלכלה. בשנתה הראשונה פגעה האינתיפאדה בענפי התיירות, הבנייה והחקלאות, ובייצוא לאוטונומיה. ב-2002 התרחבה השפעתה לתחומים נוספים במשק, שהבולט בהם הוא הצריכה הפרטית, זאת בעקבות הערכה הולכת וגוברת של הפרטים כי הטרור אינו אירוע חולף, אלא מצב מתמשך בעל השלכות קשות על הכנסתם ועל המסים המוטלים עליהם. לחלק מההתפתחויות הללו השפעה בלתי הפיכה על ירידת ההכנסה הפנויה. ההערכה היא שבשלביו הראשונים הייתה לפגיעת הטרור השפעה מצטברת של בין שמונה לעשרה אחוזי תוצר (ראו לוח 2), הפסד הגבוה בהרבה מזה שנגרם בעטייה של ההאטה בסחר העולמי ובפרט בביקוש למוצרי טכנולוגיה עילית.

## לוח 2 אומדנים לפגיעת האינתיפאדה בתוצר

ההשפעה בש"ח	ההשפעה באחוזי תוצר	מתודולוגיה: אומדן הפגיעה ב-	המקור	אומדן לתקופה
12 מיליארדי ש"ח (2000)	4 אחוזי תוצר עסקי	תיירות, ייצוא לאוטונומיה, בנייה וחקלאות	דוח בנק ישראל <sup>1</sup>	רבעון אחרון 2000- סוף 2001
18-15 מיליארדי ש"ח	3.8-3 אחוזי תמ"ג	צריכה פרטית, ייצוא והשקעה	דוח בנק ישראל <sup>2</sup>	שנת 2002 - בהנחה שהאינתיפאדה הייתה מסתיימת ב-2001
49-49 מיליארדי ש"ח	10-כ אחוזי תמ"ג	צריכה פרטית, ייצוא והשקעה	כנס קיסריה 2002 <sup>3</sup>	רבעון אחרון 2000- סוף 2002

1 ראו **דוח בנק ישראל 2001**, התוצר והביקושים, עמ' 10.

2 ראו **דוח בנק ישראל 2002**, התוצר והביקושים, עמ' 9.

3 ראו **איום ביטחוני ומשבר כלכלי: השפעת הטרור על הכלכלה הישראלית** (נייר עמדה 33), עמ' 33.

בשנת 2002 גדל תוצר המדינות המתועשות בשיעור גבוה יותר מהשנה שקדמה לה (ראו לוח 3), אולם התאוששות זו פסחה על ישראל. אחת הסיבות לכך היא שהשלב הראשון של המפנה המאוד הדרגתי בעולם התרכז בענפים המסורתיים, כך שלא היה בו כדי להיטיב עם הייצוא הישראלי, שעיקרו מוצרי טכנולוגיה עילית. אמנם במחצית השנייה של השנה הסתמנה בארצות-הברית התייצבות בייבוא מוצרי טכנולוגיית העילית, אשר תרמה להתאוששות

הייצוא של ענפים אלה בישראל ברבעון האחרון (ראו תרשים 1), אולם בשאר העולם טרם החלה התאוששות משמעותית בביקוש לענפים אלו. מצב זה מקשה על חזרה לקצבי הגידול בייצוא שידע המשק תקופה ארוכה לפני השפל הנוכחי. בשנתיים האחרונות בלטה גם תרומתן השלילית של חברות ההזנק להתפתחות התוצר, וזאת בניגוד לשנים 1997-2000, שבהן חברות ההזנק הגדילו את התוצר במידה משמעותית (ראו לוח 1).

### לוח 3

#### אינדיקטורים להתפתחויות כלכליות בעולם, 2002-2000 ותחזיות ל-2003 ו-2004

3.6	2.2	2.4	0.3	3.8		תמ"ג
2.3	1.1	0.8	1.4	3.5		ארה"ב
2.9	1.9	1.8	0.9	3.8		איזור אירופה
5.8	5.0	4.6	3.9	5.7		מדינות מתקדמות <sup>1</sup>
5.9	6.2	5.8	4.8	4.0		מדינות מתפתחות
8.7	8.8	8.3	8.0	8.8		ארה"ב
6.5	6.6	6.4	5.9	5.8		איזור אירופה
-	-	-	-	-		מדינות מתקדמות <sup>1</sup>
5.9	4.7	2.1	-1.1	11.9	יבוא	מדינות מתפתחות
5.8	3.8	2.0	-1.0	12.0	ייצוא	הסחר העולמי
8.0	4.7	5.4	2.2	15.7	יבוא	מדינות מתפתחות
7.6	3.7	5.1	3.3	14.9	ייצוא	מדינות מתפתחות

1 מורכב מ-29 מדינות ע"פ הגדרת ה-WEO: כולל ישראל, קפריסין, טייוואן, הונג קונג וסינגפור. לא כולל צ'כיה, הונגריה מכסיקו, פולין, סלובקיה וטורקיה.

השפל המתמשך בפעילות הכלכלית התבטא גם בשוק העבודה: ב-2002 צמצמו הפירמות את התעסוקה, ושיעור האבטלה עלה ל-10.4 אחוזים בממוצע, ול-10.8 אחוזים ברבעון הראשון של 2003; שיעור ההשתתפות ירד ב-2002, ומספר המובטלים הכרוניים גדל (ראו לוח 5). רק הרחבת התעסוקה במגזר הציבורי, אשר לא צפויה להיות גורם ממתן השנה, קיזזה כחצי אחוז משיעור האבטלה. התפתחות בולטת שלא נראתה תקופה ארוכה היא הירידה בשכר הנומינלי, אשר הגיע לכאחוז אחד בשנה האחרונה, תוך ירידה של כשישה אחוזים בשכר הראלי (ראו לוח 4 ותרשים 2). חלק מהירידה בשכר הראלי הוא פועל יוצא של העלייה הבלתי צפויה באינפלציה.

**לוח 4**  
**מאזן התשלומים, 2000-2003**  
**(מיליארדי דולרים)**

רבעון I	2002	2001	2000	
2003' <sup>1</sup>	8.0	8.3	8.5	עודף הייבוא
-	-2.1	-2.3	-1.1	החשבון השוטף
0.4	2.3	4.0	8.9	ההשקעות של תושבי חוץ בישראל <sup>2</sup>
23.6	24.1	23.4	23.3	יתרות מטבע החוץ <sup>3</sup>
-	0.7	3.0	6.1	החוב החיצוני נטו

- 1 שיעור השינוי לנתונים מנוכי עונתיות, כל רבעון לעומת קודמו, במונחים שנתיים.
  - 2 ההשקעות הישירות ובתיק ניירות הערך למסחר.
  - 3 בבנק ישראל ובמוסדות המרכזיים, לסוף תקופה.
- המקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

**לוח 5**  
**שוק העבודה, 2000-2003**  
**(מיליארדי דולרים)**

רבעון I	2002	2001	2000	
2003'	-0.1	1.3	4.6	שיעור השינוי במספר המועסקים הישראלים במגזר העסקי
-3.6	-5.9	3.0	6.2	שיעור השינוי בשכר הראלי למשרת שכיר <sup>2</sup>
3.0	-0.4	0.2	0.9	שיעור השינוי בשיעור ההשתתפות
10.8	10.3	9.3	8.8	שיעור האבטלה (אחוזים)

- 1 שיעור השינוי לנתונים מנוכי עונתיות, כל רבעון לעומת קודמו, במונחים שנתיים.
  - 2 הנתון הרבעוני הוא ממוצע של שני החודשים הראשונים באותו רבעון.
- המקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



הבדל רב ניכר בין המדיניות המקרו-כלכלית שננקטה עד אמצע 2002 לבין זו שננקטה לאחר מכן. במחצית הראשונה של 2002 פעלה המדיניות הכלכלית על רקע ההסכמות של סוף 2001, שלפיהן הממשלה הייתה אמורה לנקוט צעדי ריסון פיסקליים, שנדרשו כדי לעמוד ביעד הגירעון המתוקן של שלושה אחוזים. במקביל, הופחתה ריבית בנק ישראל בשתי נקודות האחוז – תמהיל שהיה אמור לבטא מדיניות פיסקלית מרסנת ומדיניות מוניטרית מרחיבה. הסכמות אלה התקבלו לאחר שב-2001 נרשמה חריגה ניכרת מיעד הגירעון. בינואר 2002 פוחת השקל בארבעה אחוזים לערך והציפיות לאינפלציה עלו לקרבת הגבול העליון של יעד יציבות המחירים. התאמת התקציב שהוחלט עליה בדצמבר 2001, בסך 6.15 מיליארד ש"ח, לא הספיקה והגירעון המשיך לגדול. רק ביוני, לאחר שהמשק עמד על סף משבר פיננסי, בוצע מהלך נוסף של הפחתת הגירעון בסך שישה מיליארד ש"ח. כיוון שמלוא ההתאמה הנדרשת בתקציב בוצעה רק ביוני, אמינותה של המדיניות המקרו-כלכלית של המחצית הראשונה נשחקה, שכן התמהיל שהוכרז עליו הומר בפועל בתמהיל מרחיב – מדיניות פיסקלית ומוניטרית מרחיבה. מדיניות זו הטילה ספק רב על יכולתו של בנק ישראל לשמור על יציבות המחירים לאורך זמן. גם האמינות של בנק ישראל נפגעה מאוד, שכן ההפחתה הניכרת

בריבית בתחילת השנה הייתה חלק מעסקת חבילה בין הנגיד לבין ראש הממשלה, וה"תמורה" שקיבל בנק ישראל, הן במונחי קיצוץ הגירעון והן בשכלול הכלים המוניטריים, לא נתפסה בעיני הציבור כמצדיקה הפחתת ריבית כה גדולה. כתוצאה מכך ומהמשך ההידרדרות בתחום הביטחוני-מדיני, גבר הביקוש למטבע חוץ – זאת לאחר תקופת המתנה בפברואר ובתחילת מרס, שאז שער החליפין נשאר יציב יחסית. עד יוני פוחת השקל בשיעור מצטבר של כ-18 אחוז. אבדן האמינות של קובעי המדיניות באוצר ובבנק ישראל והשלכותיו על שוק המט"ח איימו על היציבות הפיננסית.

ביוני התקבלה בממשלה תכנית "חומת מגן כלכלית", שהתבססה על העלאת נטל המס ועל קיצוץ בהוצאה הממשלתית. מדיניות זו, בלוויית העלאה מצטברת של 4.5 אחוזים בריבית בנק ישראל ביוני וביולי, סימנה מעבר לתמהיל מדיניות מרסן במדיניות הפיסקלית ובמדיניות המוניטרית גם יחד. בסיכום שנתי עלה הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה מארבעה אחוזי תמ"ג ל-4.4 אחוזי תמ"ג (ראו לוח 6), ואילו הגירעון הכולל בתקציב הממשלה הסתכם בארבעה אחוזי תוצר. גירעון הממשלה היה קרוב ליעד החדש, שתוקן בשנית ביוני 2003 ל-3.9 אחוזי תמ"ג. ריבית בנק ישראל הגיעה לקראת סוף השנה לרמה של 9.1 אחוזים, והריבית הראלית עלתה באופן ניכר. רק לקראת סוף השנה התאפשרה החזרה למסלול הירידות בריבית בנק ישראל, תוך הפחתה מצטברת של 1.1 אחוזים עד חודש יוני (ראו לוח 7). העלייה הניכרת בריבית הראלית, שנדרשה לבלימת המשבר הפיננסי, תרמה גם היא להעמקת המיתון והאבטלה. אין ספק שהאיחור הרב בתיקון הגירעון הפיסקלי ובעיית האמינות שיצרו קובעי המדיניות הכלכלית תבעו מחיר גבוה. אי נקיטת צעדי המדיניות הנדרשים בעוד מועד החריפה את המיתון והאבטלה במשק.

**לוח 6**  
**המדיניות הפיסקלית – אינדיקטורים עיקריים, 2002-2000**  
 (אחוזי תוצר, מונחים שנתיים)

2002	2001	2000	
4.4	4.0	2.0	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
13.9 <sup>1</sup>	1.8	3.6	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה
4.0 <sup>2</sup>	4.6 <sup>2</sup>	0.7	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה
86.3	85.0	79.4	החוב הציבורי הכולל נטו
105.3	97.0	91.7	החוב הציבורי הכולל ברוטו
55.1	53.7	51.1	סך כל ההוצאה הציבורית
39.8	40.3	40.3	סך כל המסים כולל מסי רכוש

1 היעד שנקבע באמצע 2002. היעד שנקבע בעת אישור התקציב בכנסת היה 3.0 אחוזי תוצר.  
 2 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-4.0 אחוזי תמ"ג. המענק נרשם בשנת 2002 ומקטין את הגירעון בכ-0.6 אחוזי תוצר. לעומת זאת, סיוע בסך 431 מיליוני דולרים 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 אחוזי תוצר. לכן, על בסיס הסיוע בסך 600 מיליוני דולר שיועד במקור לשנת 2002 היה הגירעון לשנה זו מסתכם ב-4.2 אחוזי תוצר.

**המקור:** תקציב המדינה – עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

**לוח 7**  
**ריביות, מדד המניות ומחירים, 2000 עד 2003**

יוני	מאי	אפריל	מרס	פברואר	ינואר	2002	2001	2000	
						2003			
8.0	8.4	8.7	8.9	8.9	8.9	6.8	6.8	9.3	הריבית המוצהרת של בנק ישראל
-	7.0	6.5	5.5	4.7	5.9	3.9	5.1	7.2	ריבית ראלית נגזרת
-	220.4	202.3	178.7	168.8	167.6	183.7	197.5	248.6	מדד המניות הכללי (בנקודות)
-	-	-0.2	0.2	0.4	0.2	6.5	1.4	0.0	מדד המחירים לצרכן (שעורי שינוי)
-	-	-	-	-	-	2-3	2.5-3.5	3-4	יעד האינפלציה
-	-3.0	-3.4	-1.7	0.6	3.0	9.8	4.8	-2.7	שער החליפין של הדולר (שעורי שינוי)

**המקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מדד המחירים לצרכן עלה במהלך 2002 ב-6.5 אחוזים, הרבה מעל ליעד האינפלציה לשנה זו (שניים עד שלושה אחוזים). עליית המדד שיקפה בעיקר את הפיחות החד של המחצית הראשונה של השנה. במחצית השנייה

הייתה האינפלציה אפסית. גורמים נוספים שהשפיעו על שער החליפין היו העלאת פרמיית הסיכון של המשק וייקור גיוס ההון, אשר פעלו לצמצום ייבוא ההון וההשקעות הפיננסיות מחו"ל. ייתכן שגם הצמצום הצפוי באפליית המס של השקעות במטבע חוץ בכלל והשקעות פיננסיות בחו"ל בפרט, במסגרת הרפורמה במיסוי, תרם לעלייה בשער החליפין.

לאחר שנים רבות של ייסוף ראלי, היינו עדים ב-2001 וב-2002 לפיחות ראלי, שהגיע ב-2002 ל-6.3 אחוזים. הפיחות הראלי הועיל בעיקר לענפים המסורתיים (בעיקר לייצוא ב-2003), ואילו הענפים המתקדמים סבלו ממחסור בביקושים, בגלל המשבר העולמי בתחום הטכנולוגיה העילית. בחודשים האחרונים בולטת התופעה של העצמת הייסוף הנומינלי, כתוצאה הן מהפסקת תנועות ההון של ישראלים לחו"ל, עקב העלייה בפערי הריביות, והן מקבלת הערבויות של ממשלת ארצות-הברית, אשר הרחיקו את האיום למשבר פיננסי. ייסוף שער החליפין שהינו עדים לו לאחרונה הושפע גם מהציפיות החיוביות סביב התכנית הכלכלית החדשה ומהסיום המוצלח של מלחמת עירק. תופעה זו עלולה להיתרגם לייסוף ראלי (ראו תרשים 3) המעודד ייבוא ופוגע בייצוא (ראו גם "מדדי רווחיות" בלוח 7).

שיפור אפשרי בתחום הביטחוני-מדיני ואישור התכנית הכלכלית בכנסת, יחד עם המשך המאמץ להפחתת הגירעון ב-2004, יוצרים תנאים להמשך מסלול ההפחתה ההדרגתית בשער הריבית של בנק ישראל, אם כי בקצב מהיר יותר מאשר בעבר. ההפחתה בשיעור 0.4 אחוזים בסוף מאי 2003 עולה בקנה אחד עם הערכה זו. התכנית הכלכלית כוללת הפחתה זמנית בשכר עובדי המגזר הציבורי, הקטנת קצבאות הביטוח הלאומי וקיצוץ רוחבי בקניות משרדי הממשלה וכמו כן רפורמות מבניות במספר תחומים. גם לאחר קיצוצים אלה, הגירעון הכולל בתקציב המדינה ב-2003 צפוי להיות כחמישה אחוזי תוצר ואף למעלה מזה. משמעות הקיצוצים שאומצו ב-2003 במונחים שנתיים גדולה מהשלכותיהם על תקציב 2003, ולכן השפעתם על סך ההוצאה בשנים הבאות גדולה יותר.

מגמה מדאיגה היא הירידה ארוכת הטווח בפריון הייצור (ראו לוח 8).<sup>1</sup> התפתחות זו מהווה איתות לדחיפותן של קידום רפורמות מבניות שמטרתן הגברת התחרותיות במשק. רפורמות אלה ישפרו את פריון הייצור ותרומתן לפעילות תתבטא גם בטווח הקצר, במיוחד כשיתאוששו הביקוש העולמי והמקומי – התלויים בסיוע משבר התעשיות הטכנולוגיות וביצירת שקט ביטחוני ותקווה מדינית לשלום.

1 חלק מיירידת הפריון מוסבר בפרו-מחזוריות במדידה (עקב שינויים בניצולת של ההון) וכמו כן ייתכן כי המדידה אינה מדייקת בחישובי הפחת והגרט. עם זאת, ניתוחי רגישות הלוקחים בחשבון שני גורמים אלה מראים כי הם עשויים להסביר כ-0.8 אחוזים מתוך הירידה של 1.2 אחוזים.

## לוח 8

### תנאי הייצור במגזר העסקי, 2002-2000

(אחוזים, מונחים שנתיים)

2003 רבעון I	2002	2001	2000	
3.1	-3.1	-2.4	9.7	שיעור הצמיחה של התוצר העסקי
-3.2	-0.4	-1.6	5.5	שיעור הגידול של תשומת העבודה המקומית
5.0	1.9	2.8	3.8	כוח העבודה האזרחי
1.5	1.0	1.9	3.9	היצע העבודה <sup>1</sup>
13.5	14.1	15.0	15.9	שיעור הלא-ישראלים במגזר העסקי
-	5.2	6.7	7.4	שיעור הגידול של מלאי ההון הגולמי
-	-4.5	-3.3	3.3	שיעור הגידול של הפריון הכולל
-	9.7	10.5	13.8	שיעור התשואה של ההון הגולמי <sup>2</sup>
-	-6.3	3.2	6.6	שיעור השינוי של השכר הראלי הממוצע במגזר העסקי
-	1.3	6.6	-1.2	עלות העבודה ליחידת תוצר (במגזר העסקי)
-	-3.1	7.9	4.9	שיעור השינוי של שכר המינימום הראלי
<b>2002-1992</b>	<b>1991-1982</b>	<b>1981-1972</b>	<b>1971-1962</b>	<b>התפתחות פריון הייצור</b>
-1.2	1.6	1.8	4.4	

1 כוח העבודה האזרחי + עובדים זרים ועובדי שטחים.

2 לפני מס.

**המקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

## 3

## המדיניות הפיסקלית

בהיסטוריה הכלכלית של ישראל לא נרשמה תקופה של ירידה אבסולוטית בתוצר במשך שנתיים רצופות, כפי שהתרחש בשנים 2001-2002. חמורה במיוחד הירידה בתוצר העסקי שהסתכמה בשישה אחוזים בשנתיים האחרונות, והעלייה הניכרת בשיעור האבטלה ל-10.8 אחוזים. אינדיקטורים אחדים בראשית 2003 מראים כי העמקת המיתון בפעילות נבלמה (לא בהכרח באבטלה), אך אין עדיין סימנים מובהקים לתפנית וליציאה מהמשבר הכלכלי הקשה שישראל נתונה בו.

לסיום המשבר נדרשת תפנית בהתפתחויות החיצוניות שיצרו אותו – המשבר העולמי בענפי ההיי-טק, המשבר בשוק הנאסד"ק, ההאטה בסחר העולמי, חידוש הטרור, וכמו כן אזלת היד מבית של קובעי המדיניות הכלכלית. המלחמה הנוכחית היא הממושכת ביותר בתולדות ישראל והיא מתנהלת לראשונה בתוך שטח המדינה עם נפגעים רבים בקרב האוכלוסייה האזרחית. מכאן גם השלכותיה החמורות על הפעילות הכלכלית. ללא הפסקת הטרור ויצירת תקווה להסדר מדיני לא נראה תפנית משמעותית בקצב הצמיחה. אף על פי כן, יש בכוחה של מדיניות כלכלית מתאימה לשפר את ביצועי המשק ולהכין תשתית נאותה לצמיחה עתידית.

### א. הבעיות במדיניות הפיסקלית בשנים 2001-2002

המדיניות הפיסקלית נתונה במלכוד רב-ממדי שפתרונו אינו שגרתי. מחד גיסא, מקובל לחשוב שבמצב של מיתון כלכלי על המדיניות הפיסקלית להיות מרחיבה, כלומר לשלב הגדלת הוצאות והורדת מסים יחד עם הרחבת הגירעון, כדי להרחיב את הביקושים ולצמצם את ממדי ההתכווצות בפעילות המשקית. מאידך גיסא, מגבלות מבניות במגזר הציבורי בישראל – גודל החוב הציבורי, משקל הוצאות הממשלה בתוצר, הגירעון הפיסקלי, נטל המס ועוד, אינן מאפשרות הרחבה פיסקלית, כיוון שהרחבה כזו עלולה לדרדר את המשק למשבר פיננסי שיחריף את המשבר הראלי.

יתרה מזו, גם לאחר הקיצוצים בתקציב, גירעון הממשלה התרחב בשנתיים האחרונות. מניעת משבר פיננסי מחייבת שמירה על יעד הגירעון. פירושו של דבר ששתי האופציות בטווח הקצר הן צמצום ההוצאה הממשלתית ו/או העלאת נטל המסים. שתי הפעולות עלולות כאמור להחריף

את המיתון המשקי בטווח הקצר (שאר הגורמים קבועים). יתר על כן, על רקע המצב המשקי, האפקטיביות של עליית שיעורי המס בהגדלת הכנסות ממסים מוטלת בספק, ולכן יש לפסול מהלך זה ולהתמקד בצמצום ההוצאה. יש לציין כי ניתוח עשרות תכניות של קונסולידציה פיסקלית בקבוצת המדינות השייכות ל-OECD (הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח) מצביע על כך שהתכניות שזכו להצלחה התבססו בעיקר על קיצוץ ההוצאות ורק במידה חלקית על העלאת מסים. תכניות שנשענו במידה רבה על העלאת מסים נכשלו (ראו Alesina, Perotti and Tavares, 1998).<sup>2</sup> נסיגה מהמחויבות לגירעון עלולה, על רקע אבדן האמינות במדיניות התקציבית, לגרור תגובות קשות במשק, בעיקר בשווקים הפיננסיים המקומיים והבין-לאומיים ובשוק המט"ח.

שילוב של שני גורמים יצר את המלכוד הפיסקלי: (א) המשבר בתעשיות העילית ומתקפת הטרור, שמיתנו מאוד את הפעילות המשקית וצמצמו את הכנסות המדינה; (ב) משגים חמורים במדיניות הפיסקלית והמוניטרית. נתמקד תחילה בנייתוח המדיניות הפיסקלית. התרחבות הגירעון החלה להיווצר בתקציב המדינה לשנת 2001. התקציב הוגש לכנסת עוד לפני פריצת מתקפת הטרור, אולם בשל הכניסה למערכת בחירות מוקדמות, הדיון בתקציב ואישורו נדחו לסוף הרבעון הראשון של 2001. בעת אישור התקציב שררה אי ודאות רבה באשר לממדי האינתיפאדה ומשכה, ולכן עדיין לא הייתה ברורה מלוא השפעתה. יחד עם זאת, כבר אז היה ברור שנדרשים תיקונים בהוצאה ואלה הוצעו על ידי משרד האוצר כחודש לאחר אישור התקציב. אולם הממשלה החדשה לא אישרה את כל ההפחתות המוצעות ואף הותירה על כנם מספר חוקים ביזמה פרטית (חוק אלפרט וחוק הנגב), שמשמעותם הייתה הרחבה ניכרת של ההוצאות.

הבעיה הפיסקלית החריפה מאוד בתכנון תקציב הממשלה ל-2002. ההוצאות בתקציב נגזרו מיעד הגירעון, שנקבע ברמה של שלושה אחוזי תוצר, ומהערכת הכנסות משוללת יסוד כלכלי. מסגרת ההוצאות וההכנסות ממסים של התקציב שאושרה בממשלה נשענה על הנחת צמיחה של ארבעה אחוזים, הנחה שנתפסה כבר אז על ידי רבים כלא מציאותית. אולם גם אומדני ההכנסות האחרות, שאינם תלויים בקצב הצמיחה, היו מופרזים מאוד, מה שמסביר חלק ניכר מהסטייה בתחזית ההכנסות. בפועל הגירעון המתוכנן בתקציב היה גדול בהרבה מהמוצהר.

2 ראו להלן בפרק רביעי, את ניתוח המדיניות המוניטרית.



כדי להמחיש את ממדי ההפרזה באומדן ההכנסות נציין כי על פי תקציב המדינה שהוגש לכנסת באוקטובר 2001, חזה האוצר כי סך כל המסים ב-2002 יסתכמו ב-161 מיליארד שקלים. אומדן זה תוקן כלפי מטה פעמיים עד לרמה של 148 מיליארד שקלים (סכום שאכן מומש). כלומר, בתקציב המקורי היה חסר של 13 מיליארד שקלים. כן הורחב יעד הגירעון ל-3.9 אחוזי תוצר. הממשלה עמדה ביעד החדש, אולם רק לאחר לחץ של הקהילה הכלכלית והעסקית ובעיקר של שוקי הכספים והמטבע.

ההתכחשות הארוכה למצב המשק והתקציב, הטעויות החמורות במדיניות המוניטרית והתגברות אי הוודאות הביטחוניית דרדרו את המשק במהלך 2002 לסף משבר פיננסי. כתוצאה מכך, רכישת מטבע החוץ גברה, השקעות הציבור בחו"ל התרחבו ושער השקל פוחד במהירות. בסופו של דבר, הממשלה התעשתה וצמצמה את הגירעון. בנוסף, העלה בנק ישראל את הריבית בשיעור ניכר וכך אותת לשוק כי הוא נחוש להגן על שער החליפין. פעולות אלה בלמו את גל הרכישות הספקולטיביות של מטבע החוץ והקטינו את ההסתברות להידרדרות למשבר פיננסי, אך במחיר כבד למשק. ארצות המערב הורידו את שערי הריבית לנוכח המיתון העולמי, ואילו המשק הישראלי נאלץ להעלות את הריבית במידה ניכרת וכך החרף מאוד את המיתון בפעילות הכלכלית ואת האבטלה.

בחינת התקציב המקורי ל-2003 עוררה חשש כי הלקח מהצגת תחזיות מיסוי מופרזות כבסיס לתכנון ההוצאה לא הופנם עד תום. למרות התיקונים שבוצעו באומדני הצמיחה, גם התקציב ל-2003 נבנה מראש על בסיס תחזית הכנסות שאין לה בסיס כלכלי. גם אם תתממש הנחת הצמיחה של האוצר (אחוז אחד), צפוי חסר ניכר בהכנסות. ב-2002 נוכחנו כבר כי אומדן מסים לא מציאותי מערער את אמינות הממשלה, מגדיל את החוב הציבורי ועלול לגרום את המשק למשבר פיננסי. חזרה על אותו מתכון פעם אחר פעם מגדילה את הסיכוי להתרחשות משבר ולעליית המחיר של תיקונו.

ללא פתרון יסודי של הבעיה הפיסקלית שתוארה לעיל, ובמיוחד ללא תפנית מהותית ואמינה במגמת גידול החוב הציבורי, תמשיך כלכלת ישראל להיות על סף משבר כלכלי באופן כרוני, עם פעילות כלכלית נמוכה משמעותית מהפוטנציאל שלה. כן תתמיד הסכנה להידרדרות למשבר פיננסי שעלול לפגוע קשות במשק. עקב המשבר שאנו נתונים בו, אין אפשרות לנהל מדיניות אנטי-מחזורית בהיקף ניכר. המדיניות הפיסקלית חייבת להתמקד, כתנאי מוקדם, בפתרון הבעיה המבנית – אמינות המדיניות התקציבית והיקף החוב הציבורי יחסית לתוצר.

הממשלה החדשה שנבחרה בראשית 2003 והנהגה החדשה של משרד האוצר תרמו לשיפור האמינות בהציגם בפני הציבור את ממדי הגירעון הצפוי ב-2003 בכל חריפותו – 30 מיליארד שקלים. בעקבות זאת גובשה תכנית כלכלית לצמצום הגירעון. בתכנית החדשה לא הוכרז יעד גירעון ואף נרמז כי היעד הכמותי ל-2003 ננטש. משרד האוצר הביא לכנסת תכנית קיצוצים בסך תשעה מיליארד שקלים, שמתוכם הכנסת אישרה שמונה מיליארד בלבד (משרד האוצר מתכנן להביא הצעת קיצוץ נוספת בהיקף של מיליארד שקלים). כמו כן האוצר מתכנן להפחית את שיעורי מס ההכנסה ולהחזיר את תקרת הביטוח הלאומי לעלות שנתית של 3.5 מיליארד שקלים. מאחר שתוקף הקלות המס הוא מיולי 2003, התוספת לגירעון ב-2003 תגיע ל-1.75 מיליארד שקלים. סיכום מכלול צעדי התכנית בצד ההוצאה וההכנסה, כפי שדווחו על ידי משרד האוצר, יביא את הגירעון השנה לרמה של חמישה אחוזי תוצר לערך.

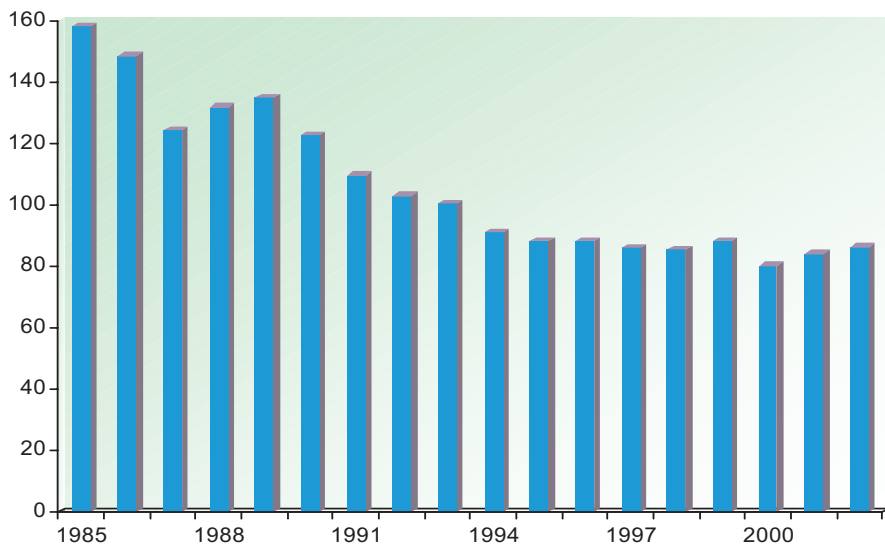
## ב. המלצות למדיניות פיסקלית

נחלק את ההמלצות למדיניות פיסקלית לשני אופקים. אופק אחד הוא תכנית לטווח הקצר שמטרתה לייצב את התקציב תוך 18 חודשים, קרי מדיניות למחצית השנייה של 2003 ולשנת 2004. בחלק השני נגבש מדיניות ארוכת טווח שתגדיר את האסטרטגיה הפיסקלית הרצויה בטווח הבינוני עד להתכנסות למצב יציב של טווח ארוך (פרק זמן זה עשוי להימשך עשור שלם).

### הטווח הקצר – 2004–2003

1. החזרת האמון במדיניות הפיסקלית מותנית בראש וראשונה בבניית תחזיות מסים והכנסות אחרות מהימנות, המבוססות על תחזיות צמיחה שמרניות. לשמרנות ערך רב בתנאי אי ודאות. תכנון ההוצאה, בהינתן תחזיות כלל המסים וההכנסות האחרות, חייב ליצור תפנית בתוואי החוב הציבורי. הבעיה המרכזית של חוב ציבורי גדול וגדל היא צמצום דרגות החופש של הממשלה בהפעלת מדיניות כלכלית אנטי-מחזורית. בעיה זו באה לידי ביטוי חריף כיום. אף שבמשק שורר מיתון חריף, הממשלה ובנק ישראל אינם יכולים להפעיל מדיניות אנטי-מחזורית יעילה, בגלל החשש שגידול החוב הציבורי ידרדר את המשק למשבר

פיננסי. חוב גדול מכתוב נטל גדול, המצמצם את השימושים האלטרנטיביים בתקציב המדינה (ביטחון, חברה, השקעות וכו'). חוב גדול מחייב מחזור גדול, כלומר התערבות גדולה של הממשלה בשוק ההון המקומי ופגיעה בתפקודו. חוב גדול, ובמיוחד מגמת גידול של החוב על פני זמן (ראו תרשים 4), עלולים ליצור בשלב מסוים ציפיות לכך שהממשלה לא תוכל לעמוד בהחזר החוב. ציפיות אלה מייקרות מאוד את שירותי החוב ועלולות לדרדר את המשק למשבר חוב ולמשבר פיננסי.



תרשים 4: החוב הציבורי נטו בישראל (אחוזי תוצר)

על מנת ליצור תפנית במגמת החוב ולשמור על היציבות במשק מומלץ שהגירעון בתקציב לא יחרוג משלושה אחוזי תוצר ב-2004.

2. החוב הציבורי יחסית לתוצר גבוה מאוד בהשוואה למקובל בארצות המערב – כמעט פי שניים מהממוצע במדינות ה-OECD וכ-80 אחוז יותר מהממוצע של מדינות אירופה (ראו תרשים 5). לעומת זאת נטל המס בישראל דומה לזה שבאירופה וגבוה יותר בשתי נקודות האחוז ממוצע מדינות ה-OECD (ראו תרשים 6). ממצאים אלה מחזקים את הצורך להעניק דחיפות להפחתת החוב הציבורי על פני הפחתת מסים נטו, אם כי ברור שהפחתת החוב לרמה הרצויה תיארך זמן רב. בעתיד, עם צמצום בגודל ההוצאה הממשלתית יחסית לתוצר, יתאפשר גם

צמצום נטל המס. כאמור, תכניות הקונסולידציה המוצלחות ב-OECD התבססו בעיקר על הפחתת הוצאות, אך גם הן כללו העלאת מסים בהיקף של שליש מקיצוץ הגירעון. יש להימנע ככל האפשר מהעלאת מסים, אך הפחתתם על חשבון הגדלת הגירעון בתקציב אינה רצויה. יחד עם זאת, אין ספק כי במערכת המס הישראלית קיימים עיוותים חמורים המחייבים רפורמה. במיוחד חשוב לציין שתי בעיות. ראשית, גם לאחר המהלך שבוצע אשתקד, שיעור המס על הכנסות מהון נמוך במידה רבה משיעור המס על הכנסות מעבודה, וכן משיעור המס על הכנסות מהון בארצות המערב. בנוסף, מיסוי ההון מתבסס על מגוון שיעורי מס הגורמים לאפליות רבות וחמורות בין סוגי הון שונים. לפיכך: **במצב השורר במשק כיום יש להעניק דחיפות רבה יותר לצמצום החוב הציבורי על פני צמצום נטל המס. לכן יש לייעד את מלוא הצמצום בהוצאה לצמצום הגירעון בתקציב.** חשוב ביותר לשנות את הרכב המסים הישירים בלי לשנות את נטל המס הממוצע. לפיכך ההפחתה במס ההכנסה ובביטוח הלאומי שתוקפן מיולי 2003, ילוו בהעלאה מקבילה של היקף המסים על הכנסות מנכסים פיננסיים, כך שרפורמה זו תהיה ניטרלית. יש לבטל את אפליות המס בין סוגי הון שונים ולקבוע שיעור מס אחיד על בסיס הרווח הראלי שכל נכס מניב.

תרשים 6: נטל המס, 1999 (אחוזי תוצר)

3. נדרש שינוי בהרכב ההוצאות המוצע בתכנית שאושרה בכנסת. הניסיון במדינות ה-OECD מראה כי תכניות קונסולידציה מוצלחות התבססו בעיקר על הפחתת הוצאות השכר, על תשלומי העברה ותמיכות, ובמידה פחותה על קיצוץ בהשקעות. תכנית 2003 שאושרה בכנסת מתבססת בעיקר על קיצוץ בשכר ועל קניות מהמגזר העסקי. לאור הקיצוץ הניכר בתשלומי ההעברה בתכנית 2002, הרכב ההפחתות בהוצאה בתכנית 2003 על פי סוג ההוצאה נראה סביר. אולם ההרכב הענפי של קיצוץ ההוצאות לוקה בחסר. בהתחשב בחומרת הבעיות הכלכליות ובהיקף האיומים הביטחוניים היה מקום לצמצם גם את הוצאות הביטחון. חובה על הממשלה לנקוט גישה של ביטחון לאומי ולא רק של ביטחון צבאי. משמעות הדבר היא שבבניית התקציב יש להתחשב גם בחוסן הכלכלי ובחוסן החברתי. יתרה מזו, מאז 1996 ההוצאה הביטחונית של ישראל (בדולרים, במחירים קבועים של 1998) בכל שנה גדולה יותר מסך כל ההוצאה הביטחונית במדינות העימות הגובלות עם ישראל (ראו תרשים 7). ממצאים אלה ותוצאות המלחמה בעירק מאפשרים להפחית השנה את הוצאות הביטחון. לפיכך מומלץ:

**להפחית את תקציב הביטחון בשני מיליארד שקלים ב-2003, על פי ההמלצה המקורית של משרד האוצר, וליעז את התמורה לשמירת יעד הגירעון.**

מומלץ לצמצם במידה נוספת את תקציב הביטחון ב-2004. היקף ההפחתה ייקבע לאחר בדיקה דקדקנית של השינויים בהיקף האיזמים הצבאיים על מדינת ישראל, דרכי הפעלת הצבא, מבנה כוח האדם ותנאי הפנסיה של המשרתים בקבע. שיקולים אלה יעמדו בפני קובעי המדיניות, בנוסף ליעדים אחרים – חברתיים וכלכליים – המשפיעים גם הם על החוסן הלאומי.

לשינויים הנדרשים בתקציבי הרווחה ובתמריצים לעבוד, ראו הפרק הבא.

תנאי הכרחי לשיפור אמינות המדיניות הכלכלית של משרד האוצר הוא יצירת שקיפות גדולה בהרבה מזו הנהוגה עתה של נתוני התקציב. (המלצות מפורטות ראו בדוח הצוות).

---

תרשים 7: הוצאות ביטחון (במיליארדי דולרים במחירי 1998)

## ג. עקרונות המדיניות התקציבית משנת 2005

אנו ממליצים לשנות את כללי הפעולה של המדיניות התקציבית מ-2005 ואילך, הן כדי להשיג את המטרות ארוכות הטווח של המשק והן על מנת לצמצם את בעיית האנדוגניות של יעד הגירעון הנוכחי. תוואי ארוך טווח למדיניות הפיסקלית חיוני גם להחזרת האמון במדיניות הפיסקלית בטווח הקצר.

ההוצאה הציבורית (תקציבית) תהיה עוגן נוסף של המדיניות הפיסקלית. זאת במטרה לצמצם את משקל הוצאות הממשלה יחסית לתוצר (לניתוח השיקולים לקביעת המשקל הרצוי של הוצאות הממשלה בתוצר, ראו בהמשך). הורדת משקל ההוצאות חיונית משום שהוצאה ממשלתית חריגה, על רקע חוב ממשלתי גדול, גורמת לבעיות משקיות שעיקרן:

1. **בעיית הפריזון** – המגזר הציבורי, במיוחד בישראל, סובל מבעיה כרונית של חוסר יעילות, המתבטאת בפריזון ייצור ירוד. זאת בהשוואה למגזר העסקי שחייב להתייעל באופן מתמיד ולקיים תהליך של שיפור טכנולוגי כדי לקיים רמה נאותה של רווחיות בסביבה התחרותית שבה הוא פועל. חריגה בגודלו של המגזר הציבורי פוגעת בפריזון הכולל של המשק. גידול הפריזון הכולל במשק הוא תנאי הכרחי לצמיחתו ולגידול ברמת החיים (התוצר לנפש) בטווח הארוך.
2. **בעיית נטל המיסוי "האמתי"** – התאוריה הכלכלית מלמדת שנטל המיסוי "האמתי" הוא משקל ההוצאה הציבורית בתוצר. זאת משום שההוצאה חייבת להיות ממומנת על ידי מס בהווה או מס בעתיד, כלומר יצירת חוב.
3. **השלכות נטל המיסוי** – מגזר ציבורי גדול מחייב נטל מיסוי גדול. נטל המיסוי מעוות את הקצאת המקורות במשק, פוגע בתמריצים לעבוד ולהשקיע וגורם להתפתחות "הכלכלה השחורה". כל אלה פוגעים קשה ביעילות המשקית, מורידים את פריזון הייצור וכתוצאה מזה פוגעים בצמיחה וברמת החיים.
4. **בעיית הגירעון** – הוצאה ציבורית שאינה ממומנת על ידי מסים בהווה יוצרת גירעון של המגזר הציבורי. גירעון החורג מהנורמות הבין-לאומיות, ונמשך זמן רב, יוצר מצב משקי משברי מתמשך, העלול להתבטא בגלים ספקולטיביים, בערעור השווקים הפיננסיים, בהחרפת אי הוודאות הכלכלית ובפגיעה בצמיחה. אך גם כאשר המשק אינו עומד על סף משבר טומן הגירעון החרוג בעיות לא מבטלות:

- א. **הגירעון ובעיית החוב** – כאמור, הגירעון הוא התוספת לחוב הציבורי, כלומר הוא יוצר התחייבות ממשלתית עתידית שמשפיעה בהווה על התנהגות היחידות הכלכליות במשק. הפירמות מצמצמות את ההשקעות והצרכנים מצמצמים את הצריכה, ופוגעים על ידי כך בצמיחת המשק. יצירת ההתחייבויות העתידיות מצמצמת את דרגות החופש של הממשלה גם בהווה. אילו החוב הציבורי היה קטן יותר, אפשר היה להשתמש בגירעון התקציבי ככלי אנטי-מחזורי. אולם ממדיו העצומים, בהשוואה למקובל בעולם, מקטינים מאוד אפשרות זו.
- ב. **הגירעון ובעיית האמון** – גירעון גדול ומתמשך יוצר בקרב הציבור תחושה של חוסר שליטה בניהול המדיניות הכלכלית. תחושה זו, המוצדקת לרוב, פוגעת באמון הציבור ומגבירה את אי הוודאות הכלכלית. דבר זה מתבטא בירידת ההשקעות, באי שקט בשווקים הפיננסיים וכמובן בפגיעה בתפקוד המשק ובצמיחתו.
- ג. **הגירעון ובעיית שוק ההון** – גירעון ממשלתי חייב להיות ממומן, על פי חוק, מגיוס הון של הממשלה. גיוס הון מקומי מהווה גידול של החוב הפנימי (ראו בעיית החוב לעיל) ויוצר לחץ על שוק ההון המקומי. לחץ זה מתבטא בעלייה לטווח ארוך בריביות במשק, דבר שמדכא את ההשקעות של המגזר העסקי ופוגע בצמיחה. גיוס הון בחו"ל מגדיל את החוב החיצוני ופוגע במעמדו הבין-לאומי של המשק, מגדיל את סיכון המדינה ועלול להביא לירידת הדירוג של המדינה (rating) ולייקור שירותי החוב. עלייה בסיכון המדינה עלולה לפגוע גם בהשקעות הישירות במשק.
- ד. **הגירעון ובעיית האינפלציה** – ככל שגירעון הממשלה גדול יותר ומתמשך, כך עלול המשק לאבד שליטה על התפתחות המחירים ולהידרדר לאינפלציה גבוהה (התפתחות שהמשק התנסה בה בשנות ה-70 וה-80). אינפלציה גבוהה מגדילה את אי הוודאות הכלכלית, פוגעת קשה בצמיחה ובמאפיינים אחרים של המשק.
- ה. **הגירעון ובעיית מאזן התשלומים** – ככל שהגירעון גדול יותר, כך גדל הלחץ על המקורות המקומיים ומרחיב את הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. נציין שבעבר מרבית המשברים המשקיים נוצרו עקב הרעה במאזן התשלומים.



להערכתנו, חוק הפחתת הגירעון שחוקק לראשונה ב-1991 בעקבות גל העלייה הגדול מברית המועצות, מיצה את עצמו. אין ספק שלחוק זה הייתה תרומה של ממש לשמירת משמעת תקציבית, אולם הוא לוקה במספר חסרונות:

1. מסלול קבוע של הפחתת הגירעון מתעלם ממחזור העסקים במשק ולמעשה מעצים אותו במקום למתנו (כאשר יתר הגורמים קבועים).
2. הגירעון בתקציב תלוי במידה רבה בהיקף הפעילות, ולכן הוא אינו כלי אקסוגני מספיק, כפי שאמורה להיות המדיניות הממשלתית.
3. הסטיות של הגירעון בפועל מהיעד המוגדר בחוק מרובות מאוד. זאת ועוד, כמעט מדי שנה תוקן תוואי החוק, תוך התחשבות בסטייה שנוצרה, כך שהחוק איבד הרבה מאמינותו. על אף שמטרת החוק הייתה להביא להפחתה הדרגתית בגירעון עד לאיזונו, הרי בפועל הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה יציב למדי. הגירעון הממוצע בתקופה 1988-2002 הוא ארבעה אחוזי תוצר וסטיית התקן היא אחוז אחד (ראו תרשים 8). גם הפרשנות המשפטית שהממשלה מעניקה לחובה לעמוד בפועל ביעד החוק פוגעת באמינותו.

---

**תרשים 8:** הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה (אחוזי תוצר)

לפיכך אנו ממליצים להשתית את המדיניות התקציבית על הכללים הבאים:

1. החל מ-2005 מומלץ להחליף את חוק הגירעון הפוחת בכללי הפעולה הבאים (כללים 2-5 מהווים מקשה אחת).
2. ההוצאה תגדל בשיעור של חצי אחוז מעל שיעור גידול האוכלוסייה (הקישור עם גידול האוכלוסייה נועד להתמודד עם התנודות הדמוגרפיות הגדולות שמאפיינות את מדינת ישראל). כלל זה מחייב שינוי יסודי בכללי הפעולה של "הטייס האוטומטי" בעת תכנון התקציב.
3. גודל ההוצאה התקציבית יהיה כפוף לתקרת גירעון שלא תעלה על שלושה אחוזי תוצר. כלומר, תקרת הגירעון היא המגבלה הגוברת במקרה של סתירה בינה לבין כלל ההוצאה.
4. שינויים חריפים בתנאים הגאו-פוליטיים, החרפת המלחמה או חזרה לתהליך מדיני עשויים לחייב עדכון בתוואי המדיניות.
5. הגירעון הרב שנתי הממוצע של הממשלה הרחבה, המסתכם מאז 1988 בארבעה אחוזי תוצר, יצומצם לשני אחוזי תוצר. ייקבע כלל פעולה להתאמות התקופתיות הנדרשות, שיבטיחו את החזרת הגירעון ליעד הממוצע כאשר הסטייה המצטברת עולה על השיעור שייקבע.
6. יש לגזור מכללי הפעולה לגבי תקציב הממשלה הרחבה את כללי הפעולה המתבקשים לתקציב הממשלה המוגש לכנסת.
7. יש להרחיב את ההשקעה הישירה של הממשלה בתשתית, כך שמלאי ההון בתשתית שבאחריות הממשלה (במונחי תוצר) יתכנס למקובל באירופה תוך עשר שנים, בהתחשב בתוצר לנפש ובהתפתחות הביקושים הספציפיים לשירותי התשתית.

יעד הגידול בהוצאה התקציבית (האוכלוסייה בתוספת חצי אחוז) נגזר מהיעד ליצור תהליך הפחתה הדרגתי במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר בעשור הקרוב. קצב הגידול הפוטנציאלי בתוצר לנפש מוערך בשני אחוזים לערך, לכן על מנת להשיג את היעד ארוך הטווח, קצב גידול ההוצאה יכול להיות מהיר יותר מקצב גידול האוכלוסייה, אך תוספת השירותים הציבוריים לנפש חייבת להיות בשיעור קטן יותר מהגידול הפוטנציאלי בתוצר לנפש. מאחר שחלק מההוצאות, כמו ביטחון ותשלומי ריבית, אינן תלויות ברמת התוצר, אזי כלל הפעולה המתוארת לעיל מאפשרת גידול של מעל חצי אחוז לשנה בהיקף השירותים הציבוריים לנפש.

## ד. גודל הממשלה הרצוי

התאוריה הכלכלית אינה מספקת תשובה לשאלת גודלה האופטימלי של הממשלה. היקף ההוצאות והמעורבות הממשלתית קשורים קשר הדוק לתפיסות אידאולוגיות הרווחות במשקים שונים, למסורות ולהיסטוריה הכלכלית של כל משק ומשק. עד להתמוטטות הכלכלית והפוליטית של המשטרים במזרח אירופה, התנהל ויכוח על תפקיד השווקים בפתרון הבעיות הכלכליות הבסיסיות. שיקולים אידאולוגיים פרי התפיסה הקומוניסטית הכתיבו צמצום בתפקיד השווקים במשק, ובמקביל מעורבות ממשלתית בכל הפעילות הכלכלית כמעט. הוויכוח דעך עם נפילת המשטר הקומוניסטי בברית המועצות ובגוש המזרחי כולו. התפיסה השלטת כיום גורסת שלשווקים תחרותיים נועד תפקיד ראשי בפתרון בעיות היסוד של הכלכלה המודרנית. בתחום המקרו-כלכלי נקבעו נורמות התנהגות לממשלות,<sup>3</sup> שאומצו במרבית המדינות התעשייתיות. מדינות שסוטות מנורמות אלה, במיוחד בעידן הגלובליזציה והליברליזציה של שוקי ההון והמטבע, "נענשות" בצורה חמורה עד כדי פגיעה בתפקודן וביכולת לצמוח בהתאם לפוטנציאל שלהן. למרות השינוי בהתייחסות למעורבות מוחלטת של הממשלה במשק, עדיין קיימת שונות רבה בין המשקים במערב לגבי מידת הפעילות הממשלתית הרצויה. לדוגמה, בקרב המדינות שמשתייכות ל-OECD, שיעור ההוצאה הציבורית בתוצר ב-2001 נע מ-23 אחוז בקוריאה עד 52 אחוז בשוודיה. הבדלים אלה משקפים בעיקר שונות בתפיסת העולם על מקומה של הממשלה במשק, אולם אפשר להצביע גם על מאפיינים משטריים, כלכליים ודמוגרפיים המשפיעים על שיעור ההוצאה הציבורית בתוצר. גודלה היחסי של הממשלה מייצג את נטל המס של הטווח הארוך ולכן משפיע על המניע להשקיע בנכסים קבועים ועל קצב הצמיחה במשק. להלן יוצגו מאפיינים נוספים שהשפעתם על גודלה של הממשלה נחקרה בספרות הכלכלית, ונבחן את השלכותיהם לגבי ישראל בקווים כלליים.

### 1. יתרונות לגודל

Alesina and Wacziarg (1998) מציעים לראות את ההבדלים בגודל הממשלה כתלויים בגודל האוכלוסייה (והשטח) בשל היתרונות לגודל

3 ראו למשל הקריטריונים שנקבעו באמנת מאסטריכט לאיחוד המוניטרי באירופה.

שקיימים במוצרים ציבוריים. יתרונות אלה קיימים בתחומים כמו הוצאות ביטחון וממשל. הן בישראל והן בארצות-הברית, שנבדלות באופן מובהק בגודל אוכלוסייתן, יש רק שר חוץ אחד.

עם זאת מרבית הפעילות הממשלתית בעידן המודרני היא אספקת מוצרים פרטיים בצורה קולקטיבית, כמו חינוך ובריאות שאינם מאופיינים בתכונות של מוצר ציבורי. זאת ועוד, היתרונות לגודל מוגבלים לתחום מסוים. לישראל אוכלוסייה קטנה יחסית ולכן אינה יכולה לנצל יתרונות לגודל במקום שיתרונות אלה קיימים. גורם זה מכתוב הוצאה גדולה יותר יחסית ובמיוחד לביטחון, כאשר יתר הגורמים קבועים.

## 2. רמת התוצר לנפש

התשובה לשאלה, מה קורה לשיעור ההוצאה הציבורית עם עליית ההכנסה היא קשה. ואולם הסדירות האמפירית המובהקת שנמצאה במאה ה-20 היא שמוצרים (כולל ביטוח חברתי) שהממשלה מספקת מתיישבים עם ההנחה שמדובר במוצר מותרות בתחום הכנסה מסוים (Wagner's Law). כלומר, עלייה בהכנסה מביאה בעקבותיה עלייה גדולה אף יותר בביקוש למוצרים אלו. סדירות אמפירית זאת מבוססת גם על הנתונים של אותן המדינות על פני זמן, וגם על סמך מדינות בעלות רמת הכנסה שונה בנקודת זמן. המתאם בין רמת ההכנסה לנפש לבין שיעור ההוצאה הציבורית הוא חיובי ומובהק.

ברור כי קשר זה אינו מונוטוני במובן ששיעור ההוצאה הציבורית מוגבל באופן טכני על ידי תקרה של 100 אחוז, ובאופן מעשי על ידי תקרה נמוכה בהרבה, בשל ההכרח לממן את ההוצאה במיסוי בשיעור שנופל משמעותית מ-100 אחוז. ואכן בשנים האחרונות ניכרת מגמה של התייצבות ואפילו ירידה מסוימת בחלק מן המדינות במשקל ההוצאה הציבורית הכוללת בתוצר, ירידה שנובעת מהמחיר שיש לחציית סף מסוים בשיעור המס. התוצר לנפש בישראל נמצא בתחתית הסולם של המדינות המפותחות ולכן לגורם זה, כשלעצמו, אמורה להיות השפעה ממתנת על שיעור ההוצאה הציבורית בתוצר בהשוואה למדינות אלה.

## 3. ההרכב הדמוגרפי

האוכלוסייה הקשישה היא צרכנית מרכזית של שירותי בריאות וחיסכון פנסיוני. גם המגזר הציבורי וגם המגזר העסקי מסוגלים, עקרונית, לספק

את שני המוצרים האלו. אולם יש הסכמה רחבה כי כלכלת השוק אינה מבטיחה חיסכון פנסיוני ברמה מספיקה, ודרושה התערבות ממשלתית לעידוד החיסכון לעת פרישה. כמו כן יש להבטיח שוויון באספקת שירותי בריאות בסיסיים. התארכות תוחלת החיים, שבחלקה הגדול לא נצפתה, מעניקה חיזוק לשתי הסכמות אלו.

ואכן, במרבית המדינות הממשלה מעורבת במידה רבה הן בפנסיה והן באספקת שירותי בריאות בסיסיים, תחומים שמתבטאים בהוצאה ציבורית גבוהה, ששיעורה הולך וגדל ככל שמשקל האוכלוסייה הקשישה גדל. ייתכן שהעלייה ברמת ההכנסה לנפש היא שמגדילה ומאפשרת את הנגישות לשירותי בריאות ציבוריים טובים יותר, שאחראים להתארכות תוחלת החיים ולגידול בשיעור האוכלוסייה הקשישה. בנוסף, ייתכן שגידול משקלם של הקשישים בקרב הבוחרים מאפשר להם לממש תביעות פוליטיות להגדלת ההוצאה הציבורית, כך שלא ניתן – ללא ניתוח סטטיסטי נוסף – לקבוע מהו הקשר הסיבתי בין משקל האוכלוסייה הקשישה לבין שיעור ההוצאה הציבורית לרווחה בתוצר.

קבוצה נוספת שמגדילה את הביקושים לשירותים ציבוריים היא ילדים בגיל חינוך חובה. קבוצת גיל זו מגדילה את הביקוש לשירותי חינוך (חינוך יסודי ותיכוני) ובמידה מסוימת גם לתשלומי העברה שמותנים בגודל המשפחה, כמו קצבת ילדים.

שיעור האוכלוסייה שמעל גיל 65 בישראל נמוך במידה ניכרת מהממוצע בארצות ה-OECD, ואילו משקל הילדים מתחת לגיל 15 גבוה יותר. מאחר שההוצאות החברתיות לקשישים ניכרות יותר מההוצאות לילדים, סביר להניח כי הגורם הדמוגרפי מכתוב הוצאות ממשלה קטנות יותר יחסית למדינות המערב.

#### 4. פתיחות המשק למסחר בין-לאומי

Rodrik (1998) מוצא קשר חיובי מוצק בין גודל הממשלה למידת הפתיחות של המשק. ההסבר לכך הוא הביטוח החברתי שנחוץ כדי להתמודד עם הזעזועים החיצוניים בהכנסה. זאת למרות הדעה הרווחת שפתיחות המשק למסחר בין-לאומי מכתובה מגבלה על גודלה של הממשלה בשל חשיבות המיסוי לכושר התחרות של המשק בעולם הגלובלי (אם המס בעולם נמוך יותר, הממשלה חייבת להתכווץ).

הרעיון מבוסס על מודל של שני מגזרים, הציבורי והפרטי, כאשר המגזר

הפרטי מייצר מוצרים סחירים שחשופים לזעזועים של הכלכלה העולמית. בהיעדר שוק הון עולמי משוכלל, כפי שהעדויות האמפיריות מראות (Lewis, 1995, p. 1914), המגזר הציבורי משמש כבולם זעזועים דרך התעסוקה הבטוחה שהוא מספק. זאת בהנחה שהתעסוקה וההכנסה של המגזר הציבורי אינם מתואמים עם הזעזועים העולמיים.

ההתמקדות של המחבר בערוץ זה של ביטוח אינה מקרית. העדויות האמפיריות שהוא מביא תומכות בערוץ זה, שנראה מעט מגושם ועקיף. קשה יותר להשתכנע בטענה שהגדלת הוצאות החינוך או הביטחון נעשות כדי לספק תנודות קטנות יותר בתעסוקה, אם כי סביר להניח שהיקפי הפיטורין בתקופות מיתון במערכות חינוך ציבוריות תהיינה מצומצמות בהרבה מאשר במערכות פרטיות. ערוץ טבעי עוד יותר הוא ביטוח חברתי כמו ביטוח אבטלה, אבדן כושר עבודה ופנסיה.

המשק הישראלי פתוח מאוד לסחר חוץ, כך ששיקול זה כשלעצמו תומך בממשלה גדולה יותר מאשר הממוצע ב-OECD.

**סיכום מכלול הגורמים** הללו מראה כי משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל גבוה מדי יחסית לרצוי. תוצאה זו מתקבלת במיוחד כאשר אנו משווים את ישראל לממוצע ה-OECD (ראו לוח 9). אולם גם אם נגביל את ההשוואה לאירופה, שישאל קרובה יותר אליה בהשקפת העולם החברתית, נמצא כי שיעור ההוצאה הממשלתית בתוצר גבוה בכעשרה אחוזי תוצר. נראה כי הפער העיקרי מקורו במשקל הוצאות הביטחון, אולם אין בכך הצדקה להוצאה ממשלתית גבוהה יותר. כאמור, משקל ההוצאה הציבורית בתוצר הוא נטל המס האמתי בטווח הארוך וככל שהוא גבוה יותר קצב הצמיחה יהיה קטן יותר. רצוי שמשק שנכפתה עליו הוצאה ביטחונית גדולה יחסית יפצה על כך בצמצום צריכת מוצרים ציבוריים אחרים, כפי שגם אירופה עושה, על אף שההיבט הדמוגרפי באירופה מחייב תשלומי העברה גדולים מאלה של ישראל. חוסר האפשרות להוריד במידה משמעותית את משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר בעתיד הקרוב תבוא לידי ביטוי באספקת שירותים ציבוריים אחרים. ישראל גם זוכה לסיוע מיוחד מממשלת ארצות-הברית בשל מצבה הביטחונית. לפיכך, אפשר להשאיר בטווח הארוך משקל גבוה יותר של הוצאות ציבוריות בגובה סיוע זה.

לוח 9  
הוצאה הציבורית ורכיביה במדינות ה-OECD,  
באירופה ובישראל (אחוזי תוצר)<sup>1</sup>

2000	1990	1980	1970	
				סך ההוצאה הציבורית
45.1	46.3	43	33.9	אירופה
36.5	38	35.5	29.2	OECD
54.1	57.7	74	58.9	ישראל
				תשלומי העברה <sup>2</sup>
16.7	15.5	14.7	11.2	אירופה
12.8	11.5	10.7	7.5	OECD
13.9	11	12.4	9.2	ישראל
				צריכה ממשלתית
19.7	19.7	19.5	15.8	אירופה
15.7	16.8	17	15.7	OECD
28.9	29.7	40.2	36	ישראל
				השקעה נטו <sup>3</sup>
3	4.4	4.1	3.9	אירופה
3.4	3.8	3.3	3.2	OECD
2.1	3.2	5.8		ישראל
				תשלומי ריבית
4.2	4.9	2.6	1.3	אירופה
3.8	4.8	3.1	1.8	OECD
6.6	9.8	10.6	3.6	ישראל

1. נתונים של אירופה ו-OECD אינם בני השוואה עם ישראל, והם מוצגים לצורך המחשת המגמות על פני זמן. ההשוואה על פני זמן חשופה פחות למגבלות.
2. תשלומי העברה נטו (אך ללא ניכוי תשלומי העברה של הציבור על חשבון הון) כפי שמופיעים בלוח א-נ-3.14 (2).
3. ההשקעה של הממשלה הרחבה בתוספת תשלומי העברה על חשבון הון והטבות אשראי פיתוח ובניכוי תשלומי העברה מהציבור על חשבון הון.

**המקורות:**

נתוני ה-OECD ואירופה:

OECD, *Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis*, by P. Atkinson, P. van den Noord

נתוני ישראל:

הנספח הסטטיסטי של דוח בנק ישראל לשנת 2001. נתוני 1970 הם לפי SNA ישן.

## ה. המלצות למדיניות הוצאה ארוכת טווח

מאז 1985 נעשו רפורמות חשובות בכלכלה הישראלית,<sup>4</sup> שתכליתן הייתה להקטין את משקל המגזר הציבורי בתוצר ולפנות מקורות לצמיחת המגזר העסקי (ראו תרשים 9). במקביל הגבירה הממשלה את הליברליזם הכלכלי ואת התחרותיות וכך אפשרה למגזר העסקי לקלוט במהירות את המקורות המתפנים ולהאיץ את קצב הצמיחה הכולל במשק. לרפורמות אלה הייתה תרומה חשובה להבראת המשק, במיוחד לאחר התקופה האינפלציונית, אולם התהליך לא הסתיים. הפרמטרים המקרו-כלכליים של ישראל חורגים, במידה רבה, מהנורמה המקובלת במדינות שהיא שואפת להידמות להן, שהן גם המדינות שישראל מתחרה אתן בשווקים הבין-לאומיים. ההשוואות הבין-לאומיות<sup>5</sup> מראות שמשקל ההוצאה הציבורית בתוצר בישראל גבוה בכעשר נקודות האחוז מהמוצע האירופי (ראו תרשים 10). החוב הציבורי יחסית לתוצר בישראל גדול בכ-50 אחוזי תוצר והגירעון של המגזר הציבורי אף הוא גדול יותר. כמו כן קיימת חריגה במשקל התעסוקה במגזר הציבורי. אימוץ הנורמות הבין-לאומיות, תוך התחשבות בנטל הביטחון החריג שלנו ובהיותנו בית לאומי לעם היהודי, ידרוש תכנית ארוכת טווח כיוון שאין אפשרות לבטל את הפערים בהווה בטווח הקצר. אימוץ תכנית כזאת שתכלול מחויבות ממשלתית ותזכה באמון הציבור תעזור, גם בטווח הקצר, לצאת מהמשבר הנוכחי. לפיכך מומלץ:

**להקטין את שיעור ההוצאה הציבורית בתוצר בהדרגה, תוך הצבת הממוצע האירופי (בתוספת הסיוע האמריקני) כסמן לטווח הארוך.**

האמינות שהציבור מייחס להשגת היעדים של הטווח הארוך היא רכיב מרכזי בהצלחת מהלך כזה. התאוריה הכלכלית וניסיון של מספר מדינות מלמדים שככל שהמהלך אמין יותר כך הציבור מפנים יותר את תוצאותיו ומתנהג בהתאם. לדוגמה, הקטנה אמינה של הוצאות הממשלה מבשרת לציבור על הקטנת נטל המסים בעתיד, כלומר שיפור ברווחיות הצפויה של הפירמות, וכתוצאה מכך הגדלת ההשקעות במשק וגידול בהכנסה הפרמנטית של משקי הבית, המביא להגדלת הצריכה הפרטית. המנגנון הפועל בתנאים

4 ראו אבי בן-בסט (עורך), **ממעורבות ממשלתית לכלכת שוק – המשק הישראלי 1985-1998**, 2002.

5 ראו רפי מליניק, **תכנית לקונסולידיציה פיסקלית בישראל 2003-2012**, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2003.



של אמינות אמור לפצות על הקטנת הביקושים עקב הקטנת הוצאות הממשלה, ואמור למנוע האטה בפעילות המשקית; אולם אם האמינות נעדרת, הקטנת הוצאות הממשלה עלולה לפגוע בפעילות המשקית ולעכב את התרחבות המגזר העסקי.

## 4

## המדיניות המוניטרית

גם המדיניות המוניטרית נתונה במלכוד כתוצאה מהפגיעה באמינותה. מחד גיסא, המשבר המשקי העמוק מחייב מדיניות מוניטרית אקטיבית ומרחיבה, כדי למתן את עצמת המיתון. מאידך גיסא, הרחבה מוניטרית שתכלול הורדת ריבית ניכרת, כנדרש ממצב המיתון, עלולה לדרדר את המשק למשבר פיננסי ובעיקר לחוסר יציבות בתחום המט"ח, תוך חזרה לרמת אינפלציה גבוהה. לכן בנק ישראל נאלץ ב-2002 לנהל מדיניות מוניטרית פסיבית ומרסנת.

אבדן האמינות של המדיניות המוניטרית התרחש על רקע הורדה חדה בריבית של שני אחוזים בסוף 2001. לפני מועד זה הופעלה המדיניות המוניטרית על ידי כלל לקביעת הריבית, שלמרות היותו שנוי במחלוקת חריפה, היה עקבי ומוכן לציבור והשווקים למדו להתנהג על פיו. כך קנתה המדיניות המוניטרית יציבות ואמינות. הריבית הנומינלית ירדה בצורה רצופה מרמה שמעל 13 אחוז בסוף 1998 לרמה של כשישה אחוזים, לפני שבירת כלל הפעולה בסוף 2001. קצב הפחתת הריבית הנומינלית היה אטי מאוד ולא תאם את קצב הירידה בציפיות לאינפלציה ובאינפלציה בפועל, לפיכך הריבית הראלית המשיכה לעלות עד ראשית 2001. רק במהלך 2001 החלה הריבית הראלית להתמתן (ראו תרשים 11). מאחר שמדיניות זו ננקטה על רקע ריסון פיסקלי, היא גרמה למיתון חריף ומיותר בפעילות הכלכלית ולעלייה באבטלה. יתרה מזו, אילו הריבית באותה עת הייתה מופחתת בקצב מהיר יותר, כפי שדרשו רבים מהמבקרים, היינו מגיעים למשבר של 2002 עם רמת ריבית שמאפשרת גמישות במדיניות המוניטרית, במחיר קטן מזה שחזינו בו. האינדיקציה הברורה ביותר לריסון היתר של המדיניות המוניטרית היא התפתחות האינפלציה ביחס ליעד. על אף שבנק ישראל הכריז לא פעם כי האינפלציה היא היעד היחיד שלו, הרי שמדיניותו גרמה במשך שלוש שנים רצופות לאינפלציה הנמוכה יותר מהיעד, במחיר יצירת מיתון במשק. גם השוואת הציפיות לאינפלציה עם יעד האינפלציה מעידה כי היעד לא היה אמין בעיני הציבור במשך רוב השנים.

במקביל לאירועים אלה התרחשו משברים בשני בנקים קטנים. דרך הטיפול של בנק ישראל באירועים אלה וחלק מהצהרותיו תרמו גם הם לפגיעה באמינותו. המחיר החמור ביותר של התנהלות בנק ישראל בשנים האחרונות הוא אבדן הגמישות של המדיניות המוניטרית. אם הבנק היה משכיל לשמור על אמינותו, היה אפשר להפחית את הריבית במידה רבה יותר וללא זעזועים לאחר שהממשלה תיקנה את הגירעון.

אבדן האמינות של המדיניות הפיסקלית והמוניטרית גרמו להעלאה ניכרת בפרמיית הסיכון של המשק ולכן להעלאת הריבית. אולם סביר להניח כי גם התערערות המצב הביטחוני תרמה לעליית פרמיית הסיכון.

השלכות המדיניות הפיסקלית על שער הריבית במשק אינן מתמצות בדרך ההתנהלות בלבד. גם לאחר הקיצוץ הניכר בהוצאה והעלאת המסים, הגירעון בשנתיים האחרונות הגיע לממדים של ארבעה אחוזים מהתוצר. בעקבות הירידה בתוצר חלה עלייה ניכרת בחוב הציבורי, שהיה גדול ממילא (ראו תרשים 5). החוב הציבורי נטו מסתכם ב-86 אחוזי תוצר בהשוואה ל-48 אחוז באירופה ו-44 בארצות ה-OECD. יתרה מזו, החוב מצוי במגמת עלייה שלוש שנים ברציפות ולפיכך התפתחותו מצמצמת מאוד את גמישותה של המדיניות המוניטרית. עדות חלקית לכך היא העלייה הניכרת בשערי הריבית לטווח ארוך על איגרות החוב הממשלתיות.

מחקר של מלניק<sup>7</sup> מלמד שלכלל הפעולה של בנק ישראל מספר מאפיינים בולטים:

- א. עד למועד השבירה בסוף 2001, כלל הריבית היה יציב יחסית והתבסס על שיקולים של Interest rate parity.
- ב. הבנק הפעיל החלקת ריבית גדולה שהתבטאה באינרציה חזקה של הריבית.
- ג. שער הריבית לא היה רגיש למצב המחזורי של המשק. יתר הדברים קבועים: הוא לא עלה בתקופות של גאות ולא ירד בתקופות שפל. במחקר אחר (סיגל ריבון, 2003)<sup>8</sup> נמצא כי אמנם הריבית הגיבה לזעזועים בשוק העבודה או בביקוש המצרפי בשני הכיוונים, אולם תגובת בנק ישראל לזעזוע המרחיב את הביקושים מהירה יחסית, ואילו חזרת הריבית לרמה שלפני הזעזוע נוטה להיות אטית יותר.

7 ראו מלניק, *A Peek in the Governor's Chamber: the Israeli Case*, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2002.

8 *Is it Labour Technology or Monetary Policy? The Israeli Economy 1989-2002*, Bank of Israel, 2003.

ד. שער הריבית היה רגיש מאוד לזעזועים של שער החליפין.  
ה. הצירוף של התכונות הללו יצר חוסר סימטריה בקביעת הריבית. זעזועים חזקים של שער החליפין כלפי מעלה גררו עליות חדות של שער הריבית, ולאחר מכן, החלקת הריבית גררה תקופה ממושכת שבה שער הריבית הראלי היה גבוה במידה ניכרת יחסית לזה שלפני הזעזוע.

שאלה שעדיין אין באפשרותנו לענות עליה היא: האם המשטר המוניטרי שמופעל בשנים האחרונות על ידי בנק ישראל והמאפיינים של המשק הישראלי – היותו משק קטן ופתוח בעידן של ליברליזציה וגלובליזציה – מאפשרים נחיתה רכה של תהליך הדיסאינפלציה, כלומר, התכנסות הריבית המקומית לריבית הבין-לאומית (בתוספת סיכון המדינה) והתייצבות האינפלציה על הרמה השוררת במדינות המפותחות. שיעור האינפלציה אמנם התכנס ליעד הממשלתי והוא בשליטה, אולם הריבית הראלית הגבוהה מאוד מחמירה את המצב המשקי ופוגעת ביכולת המשק להתאושש. אם התשובה לשאלה היא חיובית, אזי יש לשאוף ולהתכנס למצב זה בהקדם האפשרי. כלומר, יש להוריד את הריבית בהדרגה ובזהירות המתחייבים ממכלול מאפייני המשק ומהמדיניות הפיסקלית, בהתאם לכללי הפעולה המקובלים בבנקים המרכזיים במדינות המפותחות, אך במנות גדולות יותר מאלו שהיינו עדים להן עד למשבר של 2002.

## המלצות למדיניות מוניטרית

קצב הצמיחה השלילי, שיעור האבטלה הגבוה, הרמה הנמוכה ביותר של האינפלציה והתכנית הכלכלית שאומצה מחייבים ומאפשרים הורדה של הריבית בהדרגה ובזהירות המתחייבים ממכלול מאפייני המשק ומהמדיניות הפיסקלית. מומלץ לבסס את מדיניות הריבית על הכללים הבאים:

- יש להוריד את הריבית הנומינלית בהדרגה, אולם בשיעורים גדולים מאלה שאפיינו את בנק ישראל בשנים 1998-2001, ובהתאמה להשגת יעד האינפלציה.
- יש להתאים את עצמת השינוי בריבית לפער בין יעד האינפלציה לבין קצב האינפלציה בפועל. ממדי התאמת הריבית בשני הכיוונים (למעלה ולמטה) יהיו גדולים יותר ככל שהסטייה מיעד האינפלציה (למעלה ולמטה) תהיה גדולה יותר.

3. קביעת הריבית חייבת להתחשב בהתפתחות שער החליפין, המשקפת את הפער בין הריבית בחו"ל לבין הריבית בישראל, בתוספת מכלול הסיכונים של המטבע הישראלי.
4. מומלץ לצמצם את חוסר הסימטריה בכלל התגובה של בנק ישראל לזעזועים חיצוניים. הורדת הריבית לאחר חלוף הזעזוע צריכה להתבצע במהירות גבוהה יותר מזו שננקטה עד היום.
5. יש להתחשב בפער התוצר (שיעור האבטלה), הנובע מגורמים מחזוריים, בקביעת רמת הריבית של בנק ישראל.
6. יש לקיים מעקב שוטף, כולל דיווח רבעוני, על מצב היציבות הפיננסית והיציבות של המערכת הבנקאית, על פי סטנדרטים מקובלים של שקיפות (המלצות מפורטות ראו בדוח הצוות).

## קווים למדיניות הרצויה בשוק העבודה בישראל

התהליכים השליליים המאפיינים את שוק העבודה בישראל בשנים האחרונות הם עלייה משמעותית באבטלה, גידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה, ירידה בשיעור הגברים המשתתפים בשוק העבודה (ראו תרשים 13) וגידול מסיבי בעובדים זרים. בתנאים הכלכליים הנוכחיים של צמיחה שלילית, במיוחד כתוצאה מהמצב המדיני-ביטחוני, משמעות התהליכים האלו החמירה עד כדי סכנה של משבר חברתי. מדיניות אקטיבית בשוק העבודה נחוצה כדי לשנות כיוון.

### א. הבעיות העיקריות

**שיעור אבטלה גבוה:** שיעור המובטלים הוא מעל עשרה אחוזים מכוח העבודה הישראלי והוא עלול להמשיך ולגדול. בעלי השכלה נמוכה, צעירים, נשים, אנשים המתגוררים בפריפריה וערבים מהווים חלק מהותי ביותר מבין המובטלים. עליית שיעור האבטלה היא תוצאה של המיתון הכלכלי, שהחריף בעקבות מתקפת הטרור שהחלה בסוף ספטמבר 2000, ושל משבר תעשיות העילית. ספק רב אם עליית שיעור האבטלה נובע מנדיבות מופרזת של מדינת הרווחה כלפי המובטלים. להפך, במהלך חמש השנים האחרונות חלה החמרה משמעותית בתנאי הזכאות לדמי אבטלה.

**שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה:** במרבית מדינות העולם, ובמיוחד במדינות התעשייתיות, שיעור הגברים בגיל 25-54 שעובדים או מחפשים עבודה (משתתפים) הוא 94 אחוז (ראו תרשים 16). לעומת זאת, בישראל פחות מ-86 אחוז מהגברים משתתפים בשוק העבודה. נראה כי שיעור השתתפות נמוך זה מוסבר בחלקו הגדול בשירות הצבאי של גברים (וכמו כן מכך שאנשי צבא קבע מוגדרים כלא משתתפים, ממספרם הרב של נכי צה"ל, ומכך שהלימודים העל-תיכוניים מתחילים בגיל מאוחר יחסית בשל שירות החובה הארוך). שיעור ההשתתפות בקרב גברים חרדיים מסביר כמעט את כל יתר הפער. לאור ההבדל המזערי בין שיעור ההשתתפות של נשים בישראל בגיל 25-54 בשוק העבודה, לבין המקובל בארצות המערב (השיעור בישראל נמוך רק בשתי נקודות האחוז) (ראו תרשימים 12 ו-15), ספק אם תשלומי

**שיעור תעסוקה נמוך:** שיעור המועסקים בישראל מכלל האוכלוסייה הוא כ-12 אחוז פחות משיעור המועסקים במדינות ה-OECD, בשל השילוב של שיעור אבטלה גבוה ושיעור השתתפות נמוך בהשוואה למדינות העולם המערבי. סגירת פער זה תביא להגדלת רמת התוצר והרווחה.

**ירידה בשיעור המועסקים במשרה מלאה:** תרשים 14 מראה ששיעור המועסקים במשרה מלאה בקרב יהודים בני 26-55 שנולדו בישראל, ירד מ-60 אחוז ל-40 אחוז במשך שנות ה-90. חלקם מקבלים הבטחת הכנסה וחלקם מובטלים. לעומת זאת, המגמה בשיעור התעסוקה בקרב נשים חיובית, מלבד בקרב נשים בעלות השכלה נמוכה.

---

**תרשים 14:** עובדי משרה מלאה מקרב גברים יהודים בני 26-55 שנולדו בישראל, לפי שנות השכלה

**רמת שכר נמוכה מדי לבעלי הון אנושי מועט:** כ-13 אחוז מהמועסקים במשק, למעלה מ-200 אלף עובדים, משתכרים מתחת לשכר המינימום. השכר הנמוך, שנובע בין השאר מכמות מופרזת של עובדים זרים, מביא משפחות רבות להזדקק לשירותיה של מדינת הרווחה. חלק ממקבלי הבטחת הכנסה הם עובדים במשרות חלקיות ובשכר נמוך.

**אי שוויון כלכלי גדול וגדל:** פערי השכר ברוטו במשק גדלים ומדינת ישראל הופכת למדינה עם רמה של אי שוויון שהיא מהגבוהות בין הארצות המפותחות. מצד אחד בעלי המיומנות הנמוכה מתחרים עם השכר בסין וברומניה ומצד שני, בעלי המיומנות הגבוהה מתחרים עם עמק הסיליקון. מצב זה יוצר לחץ על מערכת המיסוי והתמיכות, שהצליחה עד היום לשמור על רמת אי שוויון יציבה ברמת ההכנסה נטו למשק בית.

**שיעור מופרז של עובדים זרים:** שיעור המועסקים הלא ישראלים (פלשתינים ואחרים) במגזר העסקי הוא 14.2 אחוז (כ-277 אלף עובדים ב-2002). ב-2002 חלה ירידה של כשבעה אחוזים במספר העובדים האלו, עקב מדיניות הגירוש ומגבלות ההיתרים. המועסקים הלא ישראלים מהווים כחצי מהמועסקים בענף הבנייה וכשליש מהמועסקים בענף החקלאות. בענפים אלו חלה ירידה משמעותית במספר המועסקים הישראלים. חלקם של העובדים הזרים בענפי השירותים (משקי בית, מסעדות, מלונות, סיעוד וכד') עולה.

העובדים הזרים מחליפים ישראלים: מאפייני איכות ההון האנושי של המובטלים הישראלים דומים לאלו של מהגרי העבודה הזרים. למרות זאת, מהגרי העבודה מועסקים ואילו עמיתיהם הישראלים נותרים מובטלים. עובדה זו מתיישבת עם היתרון הכלכלי שבהעסקת עובדים זרים על פני ישראלים. בנוסף, מספר העובדים הזרים המשיך להמריא בזמן ששיעור האבטלה בקרב ישראלים גדל אף הוא, מה שמצביע על תחליפיות מסוימת בין מהגרי עבודה לבין ישראלים. השפעת העובדים הזרים אינה מתבטאת רק בהגדלת האבטלה, אלא פוגעת גם בישראלים שלא איבדו את מקום עבודתם, בעיקר בענף הבנייה, שבו שכר הישראלים ירד.

היתרון הכלכלי בהעסקת עובדים זרים: עלות העסקת עובד זר נמוכה משמעותית (20-40 אחוז) מעלות העסקה של ישראלי עם מיומנות מקצועית דומה, וזאת עקב מערכת המיסוי (מס הכנסה וביטוח לאומי), האכיפה הרופפת של חוקי העבודה ושיטת ההעסקה של עובדים זרים (רישיון למעסיק ולא למועסק ואי הכללתו של המועסק בהסכמי עבודה קיבוציים). היתרון הכלכלי בהעסקת עובדים זרים דחק חלק מן הישראלים אל מחוץ לשוק העבודה ופגע בשכרם של מועסקים ישראלים בעלי מיומנות נמוכה. בסוף שנות ה-90 חלה ירידה בהשתתפות ובתעסוקה של גברים ישראלים בעלי מיומנות מקצועית נמוכה. כניסת העובדים הזרים והמיתון הכלכלי גרמו להגדלת מספרם של נתמכי מדינת הרווחה. המצוקה הכלכלית כפתה גם על



חלק מן הישראלים להזדקק לסיוע ממשלתי או להידפק על דלתות ארגוני סיוע חוץ-ממשלתיים.

**התרחבות מוגזמת של מעגל מקבלי הבטחת הכנסה:** קצבאות הבטחת ההכנסה עלו מ-0.07 אחוזי תוצר ב-1982 ל-0.68 ב-1990, והמשיכו לגדול עד 0.75 אחוזי תוצר ב-2001. שיעור מקבלי קצבת הבטחת ההכנסה מתוך כלל האוכלוסייה גדל מ-0.25 אחוזים ל-2.2 אחוזים ב-2001. מספר מקבלי הבטחת הכנסה, שעומד על כ-150 אלף איש, מתקרב לעשרה אחוזים מכלל משקי הבית בישראל.

ייתכן שהתנאים הכספיים שגלומים בקבלת הבטחת ההכנסה יוצרים תמריץ מוגזם עבור קבוצות מסוימות (במיוחד אימהות חד-הוריות) להעדיף הישענות על שולחן משלמי המסים על פני עצמאות כלכלית. ייתכן שההטבות הכספיות, שכוללות קצבת הבטחת הכנסה בתוספת הטבות בשכר דירה (או דיור מוגן) והטבות אחרות, הביאו חלק ממקבלי הבטחת ההכנסה לוותר על המאמץ להשתלב בשוק העבודה, ביחוד בצל החלופות המועטות בשוק העבודה הישראלי.

העלייה הניכרת במספר מקבלי הבטחת ההכנסה משקפת הרעה חמורה בתנאי שוק העבודה, בעקבות המיתון הכלכלי ובעקבות פתיחת השערים למהגרי עבודה מארצות עניות. ב-1982 היו 68 אלף מובטלים, ומספרם גדל פי ארבעה והגיע ל-270 אלף ב-2002 (מאז 1990 עלה מספר המובטלים בלמעלה מ-100 אלף). ישראל היא בין המדינות המחמירות ביותר כלפי מובטלים. מרבית המובטלים הישראלים אינם מקבלים דמי אבטלה בשל תנאי הזכאות המחמירים והתקופה הקצרה המזכה בדמי אבטלה. לכן, חלק מן המובטלים "גולשים" במהירות למעגל מקבלי הבטחת ההכנסה.

## **ב. לקחים מן הניסיון הבין-לאומי**

הרפורמות בחלק ממערכות הרווחה בעולם, שכותרתן "מעבר מרווחה לתעסוקה", הדהדו בדברי ההסבר לצעדים שנקטה ישראל בתחום זה בשנתיים האחרונות. אולם ישראל סתה באורח משמעותי מהאסטרטגיה שהכתיבה את הצעדים במדינות אלו ובמיוחד בארצות-הברית. סקירת התפיסה שהנחתה את קובעי המדיניות במדינות הרווחה בעולם (במיוחד בארצות-הברית) ותוצאות הרפורמה עשויות לסייע בגיבוש מדיניות הולמת במערכת הרווחה שלנו.

**ארצות-הברית:** במשך שנות ה-90 עברה ארצות-הברית שינוי יסודי במערכת התמיכה הציבורית לבעלי הכנסות נמוכות. הרפורמה במערכת הרווחה שביצע ממשל קלינטון (נחקקה באוגוסט 1996), יחד עם שינויים בשכר המינימום ובמס ההכנסה (Earned Income Tax Credit – EITC) שנערכו במקביל, הביאו לשינוי משמעותי בתמריץ לעבוד בקרב בעלי ההכנסה הנמוכה.

הרפורמה פעלה בכל ערוצי ההשפעה על התנהגותם של מקבלי התמיכות, באמצעות שימוש בשיטת "המקל והגזר". מחצית ממקבלי התמיכות חויבו לעבוד או להשתתף בתכניות שהכשירו אותם להשתלב במעגל העבודה. חוסר שיתוף פעולה גורר הפחתה (קבועה או זמנית) של הקצבה (חלקית או מלאה). קביעת מגבלת זמן לקבלת סיוע ממשלתי היא אחד "המקלות" העיקריים למקבלי התמיכות בתכנית הרווחה החדשה: מקבל תמיכות אינו זכאי לסיוע מעבר לתקרה מרבית של חמש שנים. עם זאת נקבע כי המדינות רשאיות לפטור 20 אחוז ממקבלי התמיכות מתקרת הזמן, כדי לתת מענה למקבלי תמיכות שיכולתם להשתלב בשוק העבודה נמוכה. בפועל, חלק מן המדינות בחרו לפטור שיעור גדול יותר.

בצד ההחמרות ניתנה שורה של הקלות. הסובסידיה לטיפול בילדים במעונות יום הוגדלה באופן ניכר. צעד זה שיפר משמעותית את סיכויי ההשתלבות של אימהות חד-הוריות. אימהות חד-הוריות היו קבוצת יעד חשובה של הרפורמה ברווחה. מדינות רבות בחרו גם להקטין את שיעור הקנס (הקיזוז) שמוטל על הכנסה מעבודה של מקבלי תמיכות, אולם שיעור הקנס עולה עם התמשכות השהייה במעגל העבודה (ללא תלות בהכנסה). חלוקת ההטבות למקבלי התמיכות החלה עוד לפני הפעלת הרפורמה ברווחה ואלו מילאו תפקיד חשוב בשיפור סיכויי ההצלחה של הרפורמה. שכר המינימום הועלה מ-3.35 דולר ב-1989 ל-5.15 דולר ב-1997. ב-1993 הוחלט על הרחבת השימוש במס הכנסה שלילי: אדם שהשתלב בעבודה זכה ל-34 סנט על כל דולר שהרוויח מעבודה, עד שכר של 7,000 דולר לשנה. עוד באמצע שנות ה-80 החל תהליך של צמצום הזיקה בין זכאות לתשלומי רווחה לבין הטבות נלוות אחרות. גם כאן צמצום הזיקה נעשה על ידי המשך מתן הטבות נלוות גם לאחר שמקבלי התמיכות השתלבו בעבודה לפרק זמן מוגבל.

התפיסה שהכתיבה את הרפורמה ברווחה הייתה הגדלת שיעור התעסוקה בקרב מקבלי התמיכות והגדלת העצמאות הכלכלית של אותן משפחות, והייתה כרוכה בעלות תקציבית. הוצאות התמיכה בבעלי שכר נמוך גדלו

מ-11 מיליארד דולר ב-1988 ל-67 מיליארד דולר ב-1999, לעומת הסיוע הכספי למקבלי תמיכות שירד מ-24 מיליארד דולר ב-1988 ל-13 מיליארד דולר ב-1999.

אי אפשר היה לשער את השינוי העצום בהתנהגותם של הורים במשפחות חד-הוריות בעלות הכנסה נמוכה. הממצא המרשים ביותר הוא שמ-1994 עד 2000 חלה ירידה של 56 אחוז במספר משקי הבית הנתמכים על ידי רשויות הרווחה. ב-1994 התחוללה צמיחה מרשימה במיוחד בהשתתפות של משפחות חד-הוריות עם ילדים מתחת לגיל 18 בשוק העבודה. אלה היו את הקבוצה העיקרית שהרפורמה הפדרלית כוונה אליה. שיעור העוני בקרב אימהות חד-הוריות ירד מ-50 אחוז ל-35 אחוז מ-1992 עד 2000.

האם ההצלחה בשילוב מקבלי התמיכות במעגל התעסוקה והירידה בשיעור העוני היו פרי הרפורמה ברווחה? שאלה זו עולה כיוון שהתקופה שבאה אחרי הרפורמה הייתה אחת מתקופות הגאות הכלכלית של ארצות-הברית. מחקרים כלכליים רבים שנערכו בעקבות הרפורמה לא הצליחו לבדוד את מידת השפעתה על התנהגותם של מקבלי התמיכות.

מבט בתוואי מקבלי התמיכות ובשיעור ההשתתפות של אימהות חד-הוריות מלמד כי הירידה במספר מקבלי התמיכות החלה עוד לפני הפעלת הרפורמה ברווחה. יש שזוקפים זאת לצמיחה הכלכלית שמשכה מצטרפים רבים לשוק העבודה ובהם גם את מקבלי התמיכות. כנגד טענה זו ניתן לציין כי מספר מקבלי התמיכות לא ירד בין 1983 ל-1989 למרות הגאות הכלכלית באותן השנים.

רבקה בלאק (Black, 2002), שסקרה את השפעותיה של הרפורמה ברווחה, מייחסת את הצלחתה לשילוב בינה (יחד עם השינויים שקדמו לה) לבין הצמיחה הכלכלית שהייתה באותן שנים.<sup>9</sup> הצמיחה הכלכלית אפשרה חלופות עבודה זמינות ואטרקטיביות יחסית עבור מקבלי התמיכות. השכר האפקטיבי שהציע שוק העבודה בתוספת ההטבות לבעלי שכר נמוך מנע ממקבלי התמיכות להיאחז בכל כוחם באדרתה של מדינת הרווחה.

בצד ההצלחה, יש עדויות כי דווקא החלשים ביותר מבין מקבלי התמיכות נפגעו מהרפורמה ברווחה. פער העוני, שמודד את עומק העוני של אנשים שנמצאים מתחת לקו העוני, גדל. כמו כן חלה ירידה של 5.5 אחוזים בהכנסתן של האימהות החד-הוריות העניות ביותר. ממצאים אלו מלמדים

כי הרפורמה לא טיפלה כראוי באותם מקבלי תמיכות שיכולת השתלבותם בשוק העבודה מוגבלת למדי.

**הולנד:** ב-1985 הגיע שיעור האבטלה בהולנד ל-10.5 אחוזים ועלה על שיעורי האבטלה בגרמניה, בצרפת וביתר מדינות אירופה. מ-1985 נקטו ההולנדים מספר גדול של רפורמות מקיפות בשוק העבודה (Active Labor Market Policies – ALMP), אשר הביאו לגידול מהיר בהשתתפות בשוק העבודה ובתעסוקה. שיעור האבטלה הנוכחי בהולנד עומד על 4.9 אחוזים, וזאת בהשוואה לאבטלה בגרמניה שעומדת על 10.6 אחוזים (נתון גבוה מזה של 1985). ראוי לציין כי בשנות ה-80 חל שיפור מסוים בחלוקת ההכנסות בהולנד, בניגוד למרבית ארצות העולם המערבי.

**אנגליה:** מסוף שנות ה-80 אימצו הבריטים מדיניות אקטיבית בשוק העבודה (ALMP) ונקטו צעדים שונים, בייחוד כאלה שסבסדו לצעירים חזרה לתעסוקה. האבטלה באנגליה היום מגיעה ל-5.1 אחוזים, וגם כאן אין הרעה כה חמורה בחלוקת ההכנסות. מאידך, בגרמניה ובצרפת שיעורי האבטלה נשארו גבוהים (מעל תשעה אחוזים) ורק בימים אלו החלו לדון ביישום מדיניות אקטיבית בשוק העבודה.

### לקחים כללים

- א. מדיניות אקטיבית בשוק העבודה, המשנה את התמריצים השוליים לעבור ממצב של תמיכות וטיפול משירותי הרווחה למצב של עבודה, יכולה להביא למפנה משמעותי בהגדלת התעסוקה של נתמכי מדינת הרווחה ולהקטנת מספר הנתמכים, יחד עם שיפור ברווחה החברתית.
- ב. תנאי הרקע של שוק העבודה חשובים ביותר. בשוק שאין בו היצע של משרות פנויות לפרטים עם מאפיינים מתאימים (matching), אין לתכניות אלו תרומה חיובית. מדיניות שמפחיתה בצורה דרסטית את הקצבאות בלי להעמיד בפני מקבלי הקצבאות חלופות בשוק העבודה פוגעת באופן חריף ברווחה החברתית ודנה אוכלוסיות בעלות תנאי פתיחה גרועים לחיים של מצוקה.
- ג. התמורה הכספית של תכניות ההכשרה המקצועית למבוגרים עם מיומנות נמוכה (12 שנות לימוד ומטה) היא אפסית.
- ד. הממצאים בארצות-הברית מראים שהתכנית הפדרלית אחראית ככל הנראה להצלחת שילובם של נתמכי מדינת הרווחה בשוק העבודה, ולא תכניות פרטניות כמו זו של וויסקונסין. תנאי הפתיחה בישראל רחוקים מדי מוויסקונסין ולכן אין זה סביר לאמץ תכנית זו ללא הרקע המתאים.

## ג. המלצות למדיניות בשוק העבודה הישראלי

### עובדים זרים

- יש להחיל את חוקי המס על הכנסות, ניכויי הוצאות, תשלומי ביטוח לאומי, תשלומי ביטוח בריאות, ההפרשות הפנסיוניות ויתר חוקי העבודה והסכמי העבודה הקיבוציים על כל העובדים הזרים ועובדי השטחים, כך שהעלות השולית (תשלומי המעביד מעבר לשכר) בהעסקת עובדים שאינם תושבי ישראל תהיה זהה בכל מרכיביה לעובדים ישראלים. מס בשיעור שמונה אחוזים, אשר הוטל במסגרת התכנית הכלכלית, על העסקת עובדים זרים הוא צעד בכיוון הנכון, אך אינו מבטל את היתרון הכלכלי בהעסקת עובדים זרים, ולכן יש להעלותו בטווח הקצר (ראו המלצה בהמשך).
- יש לנקוט שינויים מוסדיים שיאפשרו מערכת אכיפה משמעותית של חוקי תעסוקה כלפי עובדים שאינם תושבי המדינה, ברמה המקובלת בארצות השוק המשותף.
- מיקוד האכיפה במעסיקי עובדים לא חוקיים: יש להגדיל את משאבי השיטור להגדלת האכיפה על מעסיקי עובדים זרים לא חוקיים (ולהטיל קנסות כבדים), על חשבון מעצר וגירוש. בנוסף, יש להרחיב את האכיפה ההדוקה של חוקי העבודה וליצור מנגנונים שימנעו תעסוקת עובדים לא חוקיים, על ידי מערכות גביית המסים מהמעסיקים.
- יש להגביל את שיעור ההיתרים לעובדים זרים לארבעה אחוזים מן המועסקים. מכירת ההיתרים צריכה להיות בשיטת המכרז. שיטה זו תעביר את יתרת הרנטה שטמונה בהעסקת עובדים זרים ממעסיקיהם לציבור הרחב. בזמן הקצר, עד אשר ייערכו השינויים הנדרשים, יש להעלות את שיעור המס מעבר לזה שנקבע בתכנית הכלכלית לשמונה אחוזים. רווח המס צריך להיות כזה שעלותו למעסיק תהיה לפחות שווה (או גבוהה) מזו של עלות עובד תושב מדינת ישראל. שיעור המס צריך להיות כ-30 אחוז מהוצאות המעביד.

### שכר מינימום

- יש ליצור מערכת ממשלתית לאכיפה של שכר המינימום על כל המועסקים בישראל. יש לשנות את חוק שכר המינימום ברוח המלצות הרוב בוועדה לשכר מינימום, שהוגשו בקיץ 2000. המלצות אלו כללו

שיפור מנגנוני האכיפה של החוק, הגדרת שכר המינימום כשכר עבודה רגילה, כך שמרבית רכיבי השכר מהווים חלק משכר המינימום. כמו כן, יש להחליף את השכר הממוצע בשכר החציוני לצורך עדכון שכר המינימום, ולקבוע תהליך בדיקה שנתי לפני עדכון שכר המינימום, על מנת שעדכונו לא יפגע בצורה משמעותית בתעסוקה.

## רפורמה במערכת הרווחה

- הצוות ממליץ על הקמת ועדה שתבחן רפורמה במערכת התמיכות והמיסוי, במטרה להגדיל את שיעור התעסוקה בקרב בעלי הכנסה נמוכה (מתחת לשכר החציוני), על ידי יצירת תמריצים לתעסוקה. הצוות רואה בביצוע מדיניות אקטיבית בשוק העבודה משימה כלכלית-חברתית שתגדיל את התוצר הלאומי על ידי הגדלת התעסוקה של ישראלים. המניע המרכזי אינו הקטנת ההוצאה הציבורית, אלא הסתה של כספים, לפחות בשלב ראשון של הרפורמה, כדי לשנות את היצע העבודה של ישראלים בעלי מיומנויות עבודה נמוכות.
- להלן מספר נקודות מרכזיות שעל הוועדה לבחון כאפשרויות פעולה:
  1. הפעלת הרפורמה ברווחה תוך התחשבות בתנאי רקע מקרו-כלכליים, כלומר תנאים שבהם שוק העבודה מייצר חלופות עבודה זמינות לעובדים לא מיומנים בתנאי שכר הגבוהים מתשלומי הרווחה.
  2. הפעלת תמריצי מס, במיוחד על ההחלטה לצאת לעבודה, ובחינת תמריצי המס הקיימים.
  3. צמצום הזיקה בין הזכאות לתשלומי רווחה לבין ההטבות הנלוות, על ידי השארתן לפרק זמן מוגבל לאחר ההצטרפות למעגל העבודה.
  4. סבסוד משמעותי של הוצאות היציאה לעבודה (הוצאות טיפול בילדים), תוך בחינת כלי המדיניות שמופעלים היום.
  5. התניית קצבאות במאמץ מוכח למצוא עבודה.
  6. הגבלת הקצבאות לפרק זמן של מספר שנים לפרטים שנמצאו כשירים לעבוד.
  7. סיוע פרטני שיכשיר את מקבלי התמיכות להשתלבות במעגל העבודה.
  8. יש לתת את הסיוע הפרטני תוך שימוש במנגנוני שוק, כגון שוברי הכשרה מקצועית ושוברים המזכים את הפרט בסבסוד תעסוקה, למשך תקופה מוגבלת.

9. יש להתאים את המדיניות האקטיבית בשוק העבודה לאורח החיים הייחודי של קבוצות אוכלוסייה שונות, כמו המגזר החרדי, האוכלוסייה האתיופית, ומיעוטים אחרים.
10. יש לזהות את מקבלי התמיכות שיכולת השתלבותם בשוק העבודה מוגבלת למדי, ולפטור אותם מהשתתפות בתכניות מעבר מרווחה לתעסוקה. יש להבטיח לאלו רמת הכנסה שתאפשר קיום בכבוד.

על אף שהגורמים העיקריים למיתון הם חיצוניים, יש בכוחה של מדיניות כלכלית רחבה לצמצם את ממדיו, ובעיקר לבנות תשתית כלכלית שתאפשר צמיחה מהירה ובת קיימה עם תום מצב המלחמה והתעוררות הצמיחה בסחר העולמי.

חשיבות מיוחדת יש להאצת קצב הרפורמות המבניות בענפי המשק השונים. תכליתן של אלה היא לצמצם את מעורבותה של הממשלה בהכוונת המקורות במשק ולהגביר את התחרות בשווקים הנשלטים על ידי מונופולים. הרפורמות ישפרו את הקצאת המקורות במשק ויפחיתו עלויות של תשומות חשובות כמו אשראי, חשמל, דלק, נמלים, תקשורת וכדומה. כך תשתפר רווחיותו של המגזר העסקי והמניע שלו להשקיע ולהתרחב יגדל.

תהליך הרפורמות במבנה המשק החל לאחר תכנית הייצוב של המשק ב-1985. התהליך אמנם בוצע בהדרגה ובאטיות, אך מאז חל שינוי מהותי במבנה המשק. מדד החופש הכלכלי המתפרסם על ידי מכון Fraser מאפשר הערכה של עצמת הרפורמה. המדד מורכב מ-30 אינדיקטורים לערך (ברובם כמותיים), הבוחנים את ההתפתחות בחמישה תחומי פעולה מרכזיים.<sup>10</sup> המדדים מצביעים על התקדמות בחופש הכלכלי בעולם כולו ואף במדינות המערב, שמלכתחילה היה בהם חופש רב יותר. אם נדרג את רמת החופש הכלכלי, כאשר 0 הוא הציון הנמוך ביותר ו-10 הגבוה ביותר, נמצא כי בין 1985 ל-2000 גדל החופש הכלכלי בעולם מ-5.3 ל-6.6 בממוצע (ראו תרשים 17). רמת החופש הכלכלי בישראל ב-1985 הייתה נמוכה בהרבה מהממוצע העולמי, אולם קצב התפתחות החופש הכלכלי בישראל היה רב יותר וסגר את הפער ביחס לממוצע: מציון ארבע ב-1985 לציון 6.8 ב-2000. גם בשיעור ההתקדמות בעשרים השנים שבין 1980 ל-2000, מתוך הפוטנציאל שנותר עד לציון המרבי, ישראל מצויה במקום גבוה מאוד.

10 יצוין כי השנה שונו ועודכנו מרכיבי המדד, אולם מגמות ההתפתחות במדד בישראל ובקבוצות המדינות שאנו משווים את ישראל אליהן נותרו בעינן.



על אף ההתקדמות הרבה עד שנת 2000, רמת החופש הכלכלי בישראל עדיין נמוכה יותר מבארצות המערב. הציון הממוצע בישראל הוא 6.8, לעומת הממוצע של מערב אירופה הקונטיננטלית – 7.4, והמדדים של בריטניה וארצות-הברית – 8.5 (ראו לוח 10). לישראל ציונים גבוהים, בדומה למדינות האלה, בתחום יציבות המחירים והתשתית החוקית. לציונים נמוכים במיוחד זוכה ישראל במאפייני המדיניות הפיסקלית (גודל הממשלה, שיעורי המס ושונונתם וכו'), ובהסדרה של שוקי האשראי והעבודה.

לוח 10  
השוואה בין-לאומית של מדד החופש הכלכלי בשנת 2000

מערב אירופה	ארצות-הברית	בריטניה	ישראל	
7.4	8.5	8.4	6.8	דירוג מסכם
4.3	7.6	6.2	3.1	מדיניות פיסקלית
8.5	9.2	9.3	8.0	חקיקה כלכלית
9.4	9.7	9.7	9.2	יציבות מחירים
8.2	8.0	8.5	7.8	סחר חוץ ושוק מט"ח
6.7	8.2	8.1	5.9	הסדרת שווקים
8.1	9.3	9.3	6.1	א. שוק האשראי
4.5	7.2	6.9	4.3	ב. שוק העבודה
7.4	8.3	8.1	7.4	ג. המגזר העסקי

עד היום בוצעו בעיקר הרפורמות המקרו-כלכליות העוסקות בהוצאה הישירה של הממשלה ובמעורבותה בשווקים העיקריים – שוק הכספים וההון, שוק מט"ח וסחר החוץ (ראו תרשים 18) – ואילו הרפורמות בענפים המונופוליסטיים והאוליגופוליסטיים מעטות מאוד יחסית.<sup>11</sup> בעיקר יש לציין את יצירת התחרות בשני תחומי תקשורת מרכזיים – הטלפון הסלולרי והתקשורת הבין-לאומית.<sup>12</sup> יתרה מזו, לא הייתה התקדמות של ממש בשנתיים האחרונות ביצירת תחרות בענפים מונופוליסטיים, ולא זו בלבד אלא שיש בתחום זה נסיגה. די אם נציין שתי דוגמאות בולטות:

- הממשלה נסוגה מהרעיון להפעיל את נמל היובל באמצעות זכיין פרטי וכך סגרה את הדלת בפני רפורמה שתיצור תחרות בנמלים לשנים רבות.

11 מכון Fraser מתמקד במעורבות הממשלה ואינו מפרסם מדדים על שיעור המונופוליסטים במדינות שונות. לפיכך אין בידינו נתונים להשוואה בין-לאומית.

12 להרחבת הדיון בתהליך הרפורמות בישראל, ראו: אבי בן-בסט (עורך), **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק – המשק הישראלי 1985-1998**, 2002.

- מפעל הגז הטבעי היה אמור ליצור גם תחרות במשק האנרגיה. לכן הוחלט שאין למסור את הקמתו והפעלתו לחברת החשמל. למרות זאת, הקמתו ניתנה לחברת החשמל. הצלחתה של חברת החשמל לקבוע עובדות בשטח, שכפו על הממשלה נסיגה מהיעד המקורי, מעוררת חשש כי גם ההפעלה של מפעל הגז תימסר לידיה. אם מהלך זה אכן יתבצע, ייסתם הגולל על אחד ממרכיבי התחרות הפוטנציאליים המרכזיים במשק האנרגיה.

בעולם ממותן מחריפה התחרות על כל פלח שוק. כדי שהחברות העסקיות יוכלו להתמודד ביתר הצלחה עם חברות זרות, מחובתה של הממשלה לצמצם עלויות וסיכונים למגזר העסקי. להמשך הרפורמות המבניות יש חשיבות בכל עת, מה עוד שאנו נמצאים בפיגור בהשוואה לעולם המערבי. עתה הן נחוצות יותר מתמיד, משום שיש בהן כדי לפצות את המגזר העסקי במידה מסוימת על ההרעה בביקושים. רפורמות מבניות יביאו להורדת עלויות, לשיפור בהקצאת המקורות ולכן להגברת כושר התחרות של המשק — גורם שחשיבותו גדלה מאוד על רקע המיתון העולמי. מרפורמות אלה ייהנו כללי תושבי המדינה כיוון שהן יתרמו להאצת הצמיחה וליצירת מקומות עבודה נוספים, וכמו כן להגדלת רווחתם של משקי הבית, על ידי הוזלת מחירים ושיפור איכות המוצרים. מטבע הדברים, הקבוצות הקטנות הנהנות מהמצב הקיים, ובעיקר העובדים בתשתיות המונופוליסטיות, יצטרכו לוותר על כוחם העודף ובטווח הארוך גם על השכר העודף.

- רשימת הרפורמות הנדרשות בענפי המשק ארוכה. מומלץ לבצע במיוחד את הרפורמות ליצירת תחרות בענפי התשתית כמו חשמל, בתי זיקוק, תחנות דלק, תקשורת מקומית, נמלים, תחבורה ציבורית ועוד.
- הרפורמה המיועדת בתחום הפנסיה תתרום, בנוסף לפתרון הגירעון האקטוארי, גם לשכלול שוק ההון, אולם אין די ברפורמה זו ליצירת תחרות רבה בשוק ההון ובמערכת הבנקאות. אלה מחייבים ארגון מחדש של המערכת הפיננסית, שיגרום לכניסת שחקנים רבים יותר ויצמצם את ניגודי העניינים, תוך שמירת יציבותה. לפיכך יש לבצע את הצעדים לפיצול קופות הגמל מהבנקים, וכן לשקול מחדש את מכלול פעילות הבנקים בשוק ההון.

- חלק מהרפורמות הללו נכללו בתכנית הכלכלית שהוצגה לאחרונה על ידי משרד האוצר ואושרה בממשלה ובכנסת. על אף שנדרשים שיפורים בפרטי הרפורמות השונות, יש לברך על חידוש התהליך. מומלץ להביא בהקדם לגמר את המהלכים שהוחל בהם ולהרחיב את הרפורמות לתחומים נוספים (כמצוין לעיל).

חשיבות רבה יש גם להמשך הרפורמות המקרו-כלכליות כמו שכלול שוק העבודה (כפי שהצוות הציג לעיל בפרק חמישי) וכמו כן ליעול המגזר הציבורי. פעולות ברוח זו, כמו צמצום מספר הסגנים של ראשי הערים ואיחוד רשויות מקומיות, הוצעו מספר פעמים במהלך השנים האחרונות אך לא בוצעו. יישומן יחסוך משאבים רבים וימנע בזבוז גורמי ייצור.

## סיכום דיון

במושג הרביעי של הכנס הכלכלי השנתי האחד-עשר ד"ר מומי דהן מנתח את הסיבות לגידול במקבלי אבטחת הכנסה. הדבר נובע בראש וראשונה מהיחלשותו של שוק העבודה, ולא מכך שהמדינה הפכה לנדיבה יותר. הסיבה הראשונה להיחלשות זו היא צמיחה לא מאוזנת שמתבטאת בעלייה בביקוש לעובדים משכילים ובירידה בביקוש לעובדים לא משכילים. ההשפעה של הדבר פשוטה: שכרם של בעלי ההשכלה הנמוכה יורד, הסיכוי שלהם למצוא עבודה קטן, וכך יש נהירה לכיוון מדינת הרווחה. בנוסף לכך, מחויבות הממשלה לתעסוקה מלאה, שהייתה בעבר אחד מיעדיה המרכזיים, ירדה. המשק הישראלי מוצף בעובדים זרים שמתחרים עם בעלי ההשכלה הנמוכה. האכיפה של חוקי העבודה רופפת והציות לחוק שכר מינימום מוגבל. ישראל גם קלטה מיליון עולים בשני העשורים האחרונים. בנוסף לכך, בסוף 2000 נכנס המשק למצב של משק במלחמה. יחד עם ההאטה הכללית בכלכלה העולמית, גורמים אלה משפיעים על הגידול במספרם של מקבלי אבטחת הכנסה.

חלק מהגידול במספרם של מקבלי אבטחת הכנסה נובע מהגידול הניכר במשפחות חד-הוריות שמקבלות אבטחת הכנסה. המסקנה שמדינת הרווחה הפכה להיות בעיה אינה נכונה. שיעור ההשתתפות הנמוך בשוק העבודה אינו נובע מדמי האבטלה, שכן ישראל היא אחת המדינות הכי פחות נדיבות למובטלים. שוק העבודה הפך לפחות אטרקטיבי לבעלי השכלה נמוכה ובנקודה זו יש למקד את המאמץ. שיפור יכולתו של שוק העבודה לתגמל עובדים בעלי השכלה נמוכה צריך לעמוד במרכז המדיניות הכלכלית.

השר מאיר שטרית טוען שהקצבאות מנציחות את העוני והן אחראיות למעשה לתרבות העוני ולפערים חברתיים. העובדה שאפשר לחיות בלי לעבוד גורמת לנזק חברתי גדול ביותר. מבין המאכלסים את שורות המצוקה והפשע נמצאים לא מעט בני עדות המזרח, שלא היו במצוקה ולא עסקו בפשע בארצות מוצאם. הסיבה לכך היא שאוכלוסייה זו איבדה את האחריות לגורלה כאשר הגיעה לארץ. לולא היו רשת ביטחון סוציאלית, מענקי אבטלה, ומענקי אבטחת הכנסה, האנשים הללו לא היו מגיעים למצב של מצוקה ועוני. זו המחלה האמתית. כדי להוציא אנשים ממעגל העוני, יש להפסיק את הענקת הקצבאות.

השר זבולון אורלב אינו מתנגד לכלכלת שוק, אולם הוא מתריע על כך

שכאשר מדברים על הבראת הכלכלה, עושים זאת על גבם של החלשים. כאשר מפטרים עובדים ותיקים ומגייסים עובדים זולים במקומם, ובה בעת מעלים את שכר המנהלים, כאשר נפטרים מעובדים ישראלים ומעסיקים עובדים זרים במקומם – יש לשים לתחרות סייגים ולדאוג לנפגעים. רשת הביטחון הסוציאלית היא גם רשת הביטחון של המדינה. כידוע, מדינת ישראל מככבת במקום השני בעולם בפערים בשכר בין עניים לבין עשירים. כלכלת שוק צריכה להתנהל בתנאים של שוויון הזדמנויות מרבי בין עניים לעשירים. אין כלכלה בריאה ללא חברה בריאה, ולכן אסור בשם כלכלת שוק לצמצם את גבולות מדינת הרווחה.

עמיר פרץ מתנגד לכלכלה חופשית שהופכת שוק חופשי לשוק של עבדים, ולתחרות שהופכת לגיוגל. גם בתחרות צריך שיהיו כללים ותפקיד כלכלת המקרו הוא לדאוג לכלכלת המיקרו. כלכלת שוק שוחקת את השכר ומבטלת את זכויות העובדים והיא זו שאחראית להבאתם של העובדים הזרים, שהמטרה המרכזית להבאתם הייתה להוריד את השכר בישראל.

לדברי שר האוצר, בנימין נתניהו, לא יכולה להיות חברה בריאה עם כלכלה חולה. אם אין כסף לתת לחינוך ולנוקקים, ואין יכולת להעניק לכל אזרח רשת ביטחון מינימלית, אין לך חברה בריאה. במדינת הרווחה אנו מטילים מגבלות גדולות מאוד על הייצור כדי להבטיח את השוויוניות או את השליטה של קבוצות אינטרסים, כלומר ועדי עובדים. אז מייצרים פחות אבל צורכים יותר, כיוון שהמדינה מחויבת לתת לכולם. כך נוצר גירעון. כדי לממן את הגירעון הזה המדינה מטילה מסים על העשירים. כשמטילים מסים על העשירים ומגיעים לשיעורי מס גבוהים, כל הטלת מס נוספת מקטינה את תקבולי המס והגירעון גדל עוד יותר. המדינה נאלצת ללוות את הכסף, אבל ככל שהמדינה לווה יותר והריבית עולה יותר – גם הגירעון עולה ואנו נכנסים לסחרור כלכלי.

אם אין אפשרות לתחרות, אין אפשרות לצדק חברתי, מה שקורה בסופו של דבר זו קריסה. כדי שתהיה תחרות צריך להיות רצון להתחרות וכדי שיהיה רצון להתחרות, הכרחי שתהיה רמת מס סבירה. הגידול של פי-500 במספר מקבלי הקצבאות הוא לא רק עלייה במצב הנזקקים, אלא גם גידול מלאכותי שנובע מכך שאדם יכול לקבל קצבה גבוהה משכר המינימום. זה גורם לכך שלא כדאי לעבוד.

לדברי נתניהו, אין בישראל שוק חופשי, אלא משק שהוא ריכוזי בעיקרו, דבר שמוביל למונופולים, אוליגופולים, עובדים מיותרים ומשכורות מנופחות, שאת כולם מממן במסים האזרח הישראלי. הריכוזיות הזאת באה לידי

ביטוי גם במגזר הציבורי שחוסם פעילות כלכלית או מנכס אותה לעצמו בצורה לא יעילה.

עודד טירה טוען שכושר התחרות מביא רווחים, הרווחים מביאים מסים, המסים מאפשרים תקציב גדול יותר, והרווחים מביאים השקעות בקווי ייצור נוספים. דרך המסים אפשר ליצור רווחה, ביקוש לעובדים, ואף להעלות את השכר בעקבות הביקוש לעובדים. כושר תחרות מייצר רווחה. פער חברתי אינו בין עובד לעובד, אלא בין מובטל או מקבל אבטחת הכנסה לבין אדם שעובד.

\*\*\*

במושב השביעי של הכנס פרופ' אבי בן-בסט מציע מדיניות מוניטרית ל-2004 ו-2005. המיתון החריף שאנו נמצאים בו מתבטא בראש וראשונה בירידה של שישה אחוזים בשנתיים האחרונות בפעילות המגזר העסקי ובאבטלה של 10.3 אחוזים. לאבטלה הגבוהה יש גם מחיר חברתי, כמובן. רמת החוב נטו של ישראל – 86 אחוז – כמעט כפולה ממה שמקובל בעולם המערבי. ככל שהחוב גדול יותר, אנו נאלצים לשלם ריבית כבדה יותר. שיעור המס בישראל אינו גבוה במיוחד, אולם מס ההכנסה על עבודה גבוה מאוד ומדרגות המס תלולות. במצב הנוכחי יש לתת קדימות לצמצום החוב הציבורי על פני צמצום נטל המס.

פרופ' בן-בסט טוען כי ראוי להמשיך ב-2004 את ההפחתה בתקציב הביטחון, שהופחת השנה בחצי מיליארד שקלים, ולא בשני מיליארד שקלים כפי שהומלץ. יש להוריד את הגירעון בשנה הבאה לשלושה אחוזי תוצר. מ-2005 יש לכפוף את כלל ההוצאה לתקרת גירעון של שלושה אחוזי תוצר. זאת אומרת שהגירעון יכול להיות בין אפס לשלושה אחוזי תוצר מדי שנה, אך אסור שיעבור את שלושת האחוזים. אם יש סתירה בין שני הכללים, כלל הגירעון גובר.

לגבי המדיניות המוניטרית, מומלץ להתאים את עצמת השינוי בריבית לפער בין האינפלציה לבין יעד האינפלציה בשני הכיוונים. על מדיניות הריבית להתחשב גם בשיעור האבטלה. כמו כן, פרופ' בן-בסט מביע תמיכה בפתיחת כל ענפי התשתית לתחרות ובבדיקה מחודשת של האפשרות לרפורמה בנמלים, בתקשורת המקומית, בבנקים ובשוק ההון.

עודד טירה סבור שאם לא ניצר את המקורות לתקציב של 2005 – ניכנס לסחרור ולקטסטרופה כלכלית. כושר התחרות של המגזר העסקי וגודלו יקבעו את גורל הגירעון, החינוך, הפנסיה וההטבות הסוציאליות בעתיד. הרפורמה במס תביא כבר השנה לצמיחה מסוימת ותיצור סביבה טובה

יותר להשקעות. לגבי המדיניות הפיסקלית: כדי לחולל צמיחה ראלית, יש להגדיל את קווי הייצור על ידי הגדלת המשאבים שמייצרים, להחזיר את קרן עידוד הייצוא של מאה מיליוני שקלים, לעודד השקעות בתשתית ולשחרר פרויקטים. באשר למדיניות המוניטרית: עם אינפלציה של 0.1 אחוזים בפועל מתחילת השנה, ירידה של שלושה אחוזים באמצעי התשלום תוך 12 חודשים, פערי הריבית של 6.5 בין השקל לבין הדולר ושל 5.5 בין השקל ליורו, וירידה בפרמיית הסיכון – אפשר להוריד את הריבית.

אורי יוגב סבור שהקיצוץ בקצבאות – למרות הפגיעה באוכלוסייה שמקבלת שירותים מהממשלה, והמהלך של סילוק עובדים זרים – יניבו אחוזי צמיחה בעוד שנה ושנתיים. יש לבצע קיצוץ רציני נוסף בהוצאות הממשלה, שיתווסף לירידה המאוד משמעותית בהוצאה הממשלתית ב-2003. התוצאות הטובות של הקיצוץ הן התייעלות; הקשות הן פגיעה באוכלוסיות שמקבלות שירותים מהממשלה. בנוסף, יש להפחית עוד את תקציב הביטחון וכמו כן את תקציב משרדי הממשלה האחרים. יש לעשות מאמץ לפגוע הפעם כמה שפחות בתשלומי העברה. אפשר לתת רמת שירותים גבוהה יותר בפחות כסף.

צריך לערוך רפורמות מבניות – הפרטה ותחרות. בנושא של שוק ההון עשתה ישראל מהפכה גדולה – ממצב של אפס מס למצב שמשלמים מס. יש לתת למערכת להתייצב ואחר כך יהיה אפשר ליישר את רמת המס הזו לרמה שקיימת בעולם.

ד"ר מאיר סוקולר מציין שישראל הפחיתה את הריבית ואפילו האיצה את הפחתת הריבית, אבל אי אפשר לדבר על קצב הפחתה בלי להתייחס לאופי המסלול. למדנו את הלקח של 2001 ואין להוריד את הריבית בבת אחת.

החוב ימשיך לגדול, גם אם נגיע לקצב צמיחה של ארבעה אחוזים בשנה. המשמעות היא נטל ריבית גדול יותר, מדיניות מוניטרית גמישה פחות וגמישות תקציבית קטנה יותר. ככל שיתבססו יציבות המחירים והיציבות הפיננסית, תהיה אפשרות להתחשב יותר בתעסוקה ובתוצר פוטנציאלי.

אוהד מראני אומר שמדינות ריבית צריכה להיות בהתאם לנסיבות הכלכליות הנוכחיות. ברוב השנים, למרות כל הקיצוצים, התקציב גדל כיוון שיש הרבה מנגנונים בתקציב שהמדינה ניסתה לטפל בהם ויש הרבה מנגנונים שממשיכים להגדיל את התקציב. לכן גם כשהתקציב כולו אינו גדל, אנחנו עדיין נאלצים לקצץ בו.

יעקב פרנקל מסביר שיש להגביל את הגירעון ואת ההוצאה הציבורית, כיוון שהחוב של ממשלת ישראל גדל, ושוק ההון לא שש להלוות למי שיש לו חוב גדול. משמעות החוב היא שהריביות לטווח ארוך גבוהות, מה שמייקר את ההשקעות, מגדיל את נטל שהות החוב ומקשה על התקציב, מציב פרמיית סיכון, פוגע פוטנציאלית בדירוג ומרחיק את ישראל מנורמות בין-לאומיות. המפתח לצמיחה הוא פריון. אפיק אחד להעלאת הפריון הוא באמצעות השקעה בחינוך, בתשתיות, וברפורמות מבניות שמגדילות את הגמישות והתחרותיות. אפיק שני הוא שקיפות. אם יובטח למגזר העסקי איזשהו מסלול כללי לגבי 2004, אי הוודאות תקטן ודבר זה יאפשר חזרה לדיון משמעותי יותר.



# נספח

## אקטיביזם מוניטרי עכשיו!

### ציפי גל-ים

#### עיקרי הדברים

בשנתיים וחצי האחרונות מצוי המשק הישראלי בתהליך עקבי של הידרדרות, תהליך המחייב מהלכים פיסקליים מקיפים, מידיים ולא פשוטים. הדיון הציבורי מתמקד, ובצדק, בשלל התכניות הכלכליות בתחום הפיסקלי. אולם לא נכון יהיה להסיק מכך שאין מקום לשינויים תומכי צמיחה גם בתחומים אחרים.

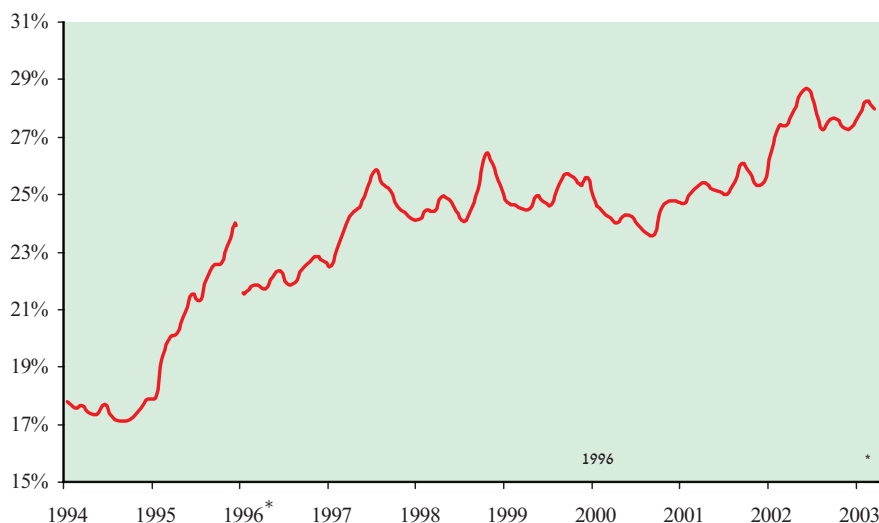
בנייר זה טוענים הכותבים שיש להכיר בכך שגם בתחום המוניטרי נדרשת קונסולידציה. המשכה של מדיניות הפחתה אטית ומדודה של הריבית על מקורות בנק ישראל, כפי שנעשה על פני שמונה(!) השנים האחרונות (לבד ממספר אפיזודות דרמטיות של הפחתת והעלאת ריבית), פירושה התנהלות פסיבית במשק המשווע למדיניות אקטיבית – גם בתחום המוניטרי. **ללא צעדים אקטיביים, תהליך הפחתת הריבית ימשך עוד זמן רב, ולא זו בלבד אלא שאין כל ודאות שהוא יגיע ליעדו.** השקת כלי מדיניות מוניטרי שיתווסף לכלים הקיימים יתמוך בהשגת היעד ויאפשר האצה של התהליך. יסודותיו של הכלי המתואר להלן מופעלים כעניין שבשגרה במתכונת זו או אחרת בחלק גדול מהבנקים המרכזיים בעולם.

מדובר ב-swap מט"ח/אג"ח, שמהווה למעשה שילוב של שתי פעולות נפרדות: מכירת מטבע חוץ לציבור על ידי בנק ישראל בתמורה לשקלים, ורכישת איגרות חוב מהציבור בתמורה לשקלים. החלפת מטבע החוץ שבידי בנק ישראל באיגרות החוב שבידי הציבור, בעיתוי המתאים, תאפשר התאמה מהירה יותר של תיק הנכסים של הציבור למבנה המבוקש בתקופה של ריבית יורדת ואינפלציה נמוכה – הגדלת הנכסים המט"חיים על חשבון הנכסים השקליים, תוך השפעה מועטה יותר על שער החליפין. בתוך כך, יתאפשר לבנק ישראל לבנות תיק איגרות חוב ולקחת חלק פעיל בשוק המשני בישראל, ובו בזמן להשפיע על כל עקומת התשואה ולא רק על חלקה הקצר. שתי השפעות אלו פירושו יציבות רבה יותר הן בשערי הריבית הנדרשים והן בתגובתו של שער החליפין לשינוי הריבית.

## היעד הסופי של המדיניות המוניטרית

יעדה של המדיניות המוניטרית נוסח בהחלטות הממשלה: להגיע ליציבות מחירים (המוגדרת כשיעור אינפלציה של אחד עד שלושה אחוזים במשך השנה) תוך כדי שמירה על יציבות פיננסית. הגדרה מלאה יותר של יעד המדיניות המוניטרית היא להגיע, בפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי, משהושג יעד יציבות המחירים, לריבית המינימלית הנדרשת לשם שמירה על יציבות מחירים ועל יציבות פיננסית לאורך זמן. רמת ריבית זו שווה לריבית השוררת בחו"ל בתוספת פרמיית סיכון כלשהי, הנאמדת על ידי בנק ישראל ב-1.4 אחוזים. להנהגתה לאורך זמן של ריבית גבוהה מזו המינימלית הנדרשת, קיים מחיר כלכלי ברור בדמות אבדן צמיחה והשפעה שלילית על חלוקת ההכנסות במשק.

תרשים 1 להלן מראה את התנודות שחלו בפער בין ריבית בנק ישראל לבין הריבית המונהגת על ידי הפדרל ריזרב בשנים האחרונות. פערים אלו הגיעו כבר לרמות נמוכות יחסית של 1.7-2 אחוזים בסוף 2000 ובתחילת 2001, אולם מסתבר שלא הייתה אפשרות להתמיד בהן. שנה לאחר העלאת הריבית החדה, שתיקנה את טעות ההפחתה החדה בדצמבר 2001, עומד הפער (ביוני 2003) על 6.75 אחוזים. השאלה, אם כן, היא מה המדיניות הנדרשת שתוביל, בזמן הקצר ביותר, לאותו פער ריבית הנמוך בשיעור ניכר מהפער השורר היום.



**תרשים 1:** תנודות בפער בין ריבית בנק ישראל לבין ריבית הפדרל ריזרב  
**המקור:** בנק ישראל.

## השגת היעד: רק באמצעות שני האפיקים המוכרים?

הפחתה חדה ומהירה של הריבית או הפחתה אטית לאורך זמן – אלו הם שני האפיקים שנעשה בהם שימוש עד כה, במטרה להשיג ריבית נמוכה ובת קיימה. אם יש משהו שנלמד היטב בשנים האחרונות, ואשר יש לקוות כי אין עליו עוד ויכוח, זוהי המסקנה שהאפיק הראשון – הפחתה חדה של הריבית – פוגע ביציבות הפיננסית וביציבות המחירים וסופו להוביל להעלאת ריבית לרמה גבוהה מזו ששררה ערב ההפחתה. שלוש אפיזודות של החלטה מוטעית כזו חוונו בשנים האחרונות: ב-1997 הופחתה הריבית בתוך שבועות ספורים ב-1.2 נקודות האחוז במסגרת עסקת חבילה. הפיחות שנוצר בתגובה הוביל להשבת הריבית לרמתה ערב ההפחתה; ב-1998, שוב בעקבות עסקת חבילה, הופחתה הריבית ב-1.8 נקודות האחוז. פיחות של קרוב ל-15 אחוז בתוך חודשים ספורים גרם להעלאת הריבית לרמה שהייתה גבוהה בשתי נקודות האחוז מרמת המוצא; בסוף 2001, במסגרת עסקת חבילה נוספת, הופחתה הריבית בחדות בשתי נקודות האחוז. פיחות של כעשרה אחוזים בחודשיים גרם להיפוך המהלך ולהעלאת הריבית לרמה שהייתה גבוהה בלמעלה משלוש נקודות האחוז, בהשוואה לרמתה ערב ההפחתה.

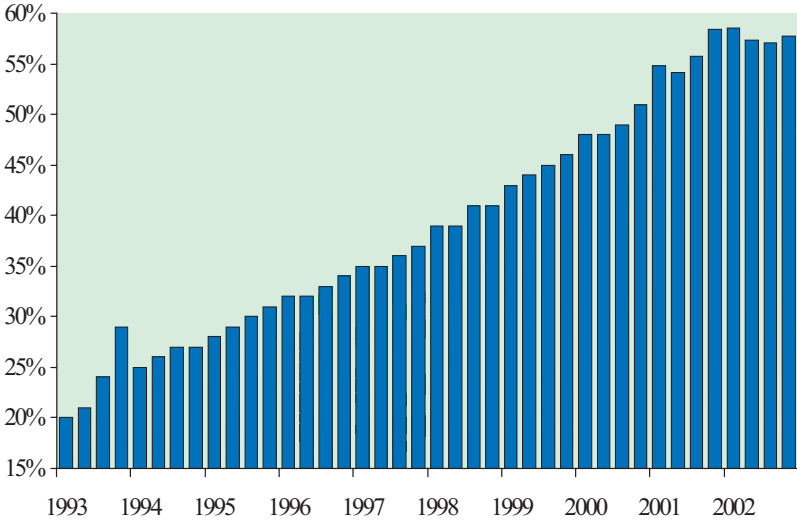
הניסיון שנצבר בעקבות ההתרחשויות האלו הוביל, כך נראה, למסקנה שקיימת רק ברירת מדיניות אחת – הפחתה אטית בריבית לאורך זמן, וזאת שנים רבות לאחר שכבר הושגה יציבות מחירים. האומנם? האם באמת אין אפשרות להאיץ את התהליך? ושאלה מטרידה הרבה יותר: נניח שהגענו למסקנה שאין מנוס מתשלום מחיר כבד על פני זמן רב שבו תופחת הריבית באטיות, האם לפחות נוכל להתנחם בכך שבדרך זו ההצלחה מובטחת? נראה שלא. העלות למשק של השיטה האטית, הפסיבית, כבדה, ולא זו בלבד אלא שהיא אינה מבטיחה הצלחה בהשגת היעד.

## המדיניות הפסיבית אינה מובילה בהכרח להתכנסות

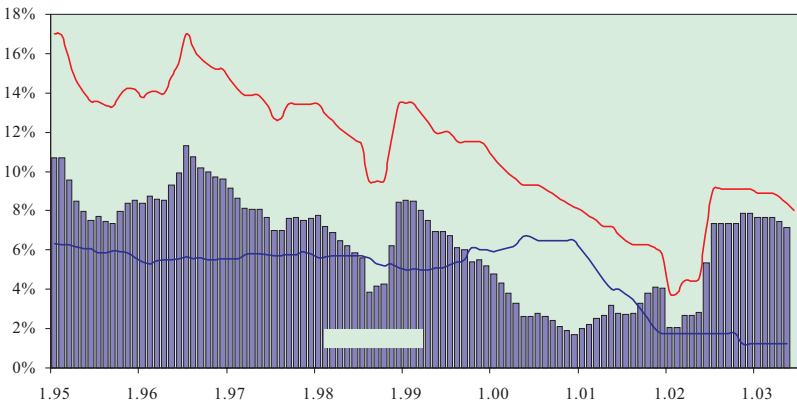
המפתח להבנת הבעייתיות שבמדיניות המוניטרית המונהגת היום והשינוי הנדרש בה, מצוי בניתוח תיק הנכסים של הציבור ושינויים שהציבור מבקש להנהיג בו בתגובה לשינוי בריבית.

תהליך הדיסאינפלציה ושינוי הריבית על מקורות בנק ישראל גורם לציבור לשנות את הרכב תיק הנכסים שלו. העלאת הריבית הראלית (תוצאת

הריבית הנומינלית הגבוהה בעוד שהאינפלציה פוחתת במהירות) הובילה להגדלת החלק השקלי בתיק הנכסים (ראו תרשים 2), תופעה שזכתה לכינוי הפופולרי "הר השקלים"<sup>13</sup>, במקביל להקטנת החלק המט"חי בתיק (הביטוי העיקרי לכך באותה תקופה היה הגדלת חלקו של האשראי המט"חי, הזהה להקטנת חלקו, נטו, של המט"ח בתיק הנכסים) (ראו תרשים 3).



**תרשים 2: "הר השקלים" (M2 / תמ"ג)**  
 המקור: בנק ישראל.



**תרשים 3: האשראי המט"חי כאחוז מסך האשראי הבנקאי**  
 המקור: בנק ישראל.

13 "הר השקלים" מתייחס רק לחלק השקלי הקצר-הלא-צמוד, M2, המושפע בצורה הישירה ביותר משינוי בריבית בנק ישראל.

הפחתת הריבית, כפי שנעשה בשנים האחרונות, תוביל להתפתחות הפוכה.

בתוך החלק השקלי, תגרום ירידת האינפלציה להעדפת איגרות חוב לא צמודות על פני הצמודות.

לוח 1  
הרכב תיק הנכסים של הציבור (אחוזים)

שקלי		צמודי מט"ח	מניות		
לא צמודים	צמודי מדד		בארץ	בחו"ל	
17.4	54.3	10.9	16.5	0.9	1995
31.6	38.0	14.8	14.1	1.6	2002
383.7	461.2	179.1	170.7	19.2	מיליארדי שקלים, 2002

המקור: בנק ישראל.

שינוי תיק הנכסים הכולל של הציבור יכול להתבצע מול שני מקורות אפשריים: מול תיק נכסים "עולמי", קרי, ייבוא הון מחו"ל שיאפשר להגדיל את החלק המט"חי בתיק הנכסים של הציבור הישראלי (או להפחית את חלקו של האשראי המט"חי בתיק ההתחייבויות שלו). ייבוא הון זה מגיע ארצה מסיבות שאינן מונעות על ידי פער הריבית. דוגמה מצוינת למקור חיצוני כזה ראינו בתור הזהב של התעשיות עתירות הידע ושל חברות ההזנק הישראליות.

אפשרות שנייה היא מול תיק הנכסים של בנק ישראל, המהווה תמונת ראי לתיק הנכסים של הציבור (והממשלה), כלומר, באמצעות העברת נכסי מט"ח של בנק ישראל לציבור בתמורה לאיגרות חוב שקליות שהציבור מעוניין לצמצם את חלקן בתיק.

שני אפיקים אפשריים אלו מוגבלים מאוד. כידוע, בשנתיים האחרונות צומצם משמעותית ייבוא ההון ארצה – מ-11.5 מיליארד דולר בשנת השיא, 2000, ל-3.8 מיליארד דולר ב-2002 (הערבויות האמריקניות אינן מהוות תחליף לייבוא הון פרטי, לעניין זה). גם האפשרות של הפחתת האשראי הדולרי והמרתו באשראי שקלי (מהלך שהיה מגדיל, נטו, את הרכיב הדולרי בתיק), אינה פשוטה או זולה לביצוע בימים של מחנק אשראי במשק. האפיק האפשרי השני, שינוי תיק הנכסים של בנק ישראל, הוא אפיק מנוון, בגלל ההחלטה המודעת להעדיף מדיניות מוניטרית פסיבית, כזו הדוגלת בשימוש מדוד בכלי יחיד – הריבית – על פני שילוב כלי מדיניות נוסף שקל את התאמת תיק הנכסים של הציבור – החלפת מט"ח באג"ח באמצעות מכרזי

swap<sup>14</sup>. כיוון שלא נעשה שימוש בכלי זה, השינוי בתיק הנכסים בעקבות הפחתת הריבית גרם לא אחת לפיחות, אשר התגובה עליו, מפעם לפעם, הייתה העלאת הריבית, כלומר נסיגה מתוואי ההפחתה הרצוי. אי השימוש בכלי ה-swap, אם כן, פירושו אי השגת היעד האמתי של המדיניות המוניטרית וכמו כן יצירת עלות מיותרת למשק. לשימוש בכלי תומך זה יתרונות נוספים שיצוינו בהמשך.

## מדיניות מוניטרית אקטיבית: swap מט"ח/אג"ח

למנגנון ה-swap אג"ח/מט"ח מאפיינים טכניים מורכבים לא פחות, אולי אף יותר, ממאפיינים של כלי swap אחרים שבנק ישראל יצר במהלך העשור האחרון. הוצאתו של מנגנון זה מהכוח אל הפועל מחייבת קביעה של התנאים שישררו בשוק המט"ח ושבהם ישחרר בנק ישראל מיתרותיו, היקף יתרות המט"ח שישוחררו במכרז, היקף ההשפעה הרצויה על שוק המט"ח, איגרות החוב שבהם יוחלף המט"ח, ועוד רשימה ארוכה למדי של פרמטרים רצויים, כמו גם מערכת שלמה של מנגנוני הפעלה. כאמור, אפשר להגדיל את היצע המט"ח גם באמצעות התערבות פשוטה, אין חובה לאמץ דווקא את כלי ה-swap המורכב. העיקרון הכלכלי המנחה הצעה זו, יהיו מאפייני המדויקים אשר יהיו, הוא העיקרון של החלפת חלק מיתרות המט"ח הגבוהות של בנק ישראל באיגרות החוב שבידי הציבור. בתוך כך, יירשמו שלושה הישגים מהותיים:

- ההישג העיקרי: האצה של תהליך הפחתת הריבית לרמתה ארוכת הטווח, בזכות צמצום ההשפעה של הפחתת הריבית על שער החליפין. חשוב להדגיש שהמטרה העיקרית אינה השפעה על שער החליפין, אלא יצירת כלי שיאפשר התאמה מהירה יותר של תיק הנכסים של הציבור והפחתה מהירה יותר של הריבית.
- אפשר להשיג יתרון זה גם בצורה פשוטה יותר: מכירת מט"ח לציבור בתמורה לשקלים. אולם במהלך כזה מוותרים על היתרונות הבאים ברשימה, ולא זו בלבד אלא שהוא מחייב עיקור ההשפעה על שוק הכסף.

14 בעבר הגיבה הממשלה לביקושים של הציבור לשינוי תיק נכסיו לטובת נכסים דולריים, באמצעות הנפקת "גלבועים" – איגרות חוב צמודות דולר. אולם כלי זה מוגבל בהיקפו ועלותו למשק גבוהה בהרבה מהחלופה הקיימת בדמות פעולה של בנק ישראל (אשר כפי שיוצג בהמשך, יש לה יתרונות משקיים נוספים).

- יתרון שני מצוי בפעילות בנק ישראל בשוק המשני ובהפעלת המדיניות המוניטרית על כל עקומת התשואה ולא רק על חלקה הקצר. כך מקובל בחלק גדול מהבנקים המרכזיים בעולם. החלפת מט"ח באיגרות חוב יאפשר לבנק ישראל לבנות לעצמו תיק איגרות חוב, שהוא יוכל לעשות בו שימוש מעת לעת לצורכי ייצוב המערכת.<sup>15</sup>
- היתרון השלישי מצוי בהפחתת יתרות המטבע הגבוהות של ישראל (יתרות שעוד תגדלנה בהיקף ניכר, עם קבלת הערבויות). עלות החזקתן של יתרות אלו, המגיעות ליותר מ-23 מיליארד דולר, גבוהה במונחי עלות אלטרנטיבית.<sup>16</sup>

מנגד, המתנגדים מצביעים על החיסרון העיקרי של התערבות בשוק המט"ח בכל צורה שהיא: החשש מפני התפתחותה של מתקפה ספקולטיבית על המט"ח, אם השחקנים בשוק יזהו שהבנק המרכזי מוכר מיתרותיו על מנת לייצב את פיחות שער החליפין.

אלא שאת הסכנה הזאת קל מאוד לגדר באמצעות כללים ברורים של ניהול מכרז ה-swap: עיתוי ההתערבות, היקף ההתערבות וכללים נוספים שצוינו לעיל. יתרה מזו, הניסיון העולמי הוכיח שבמקרים קיצוניים של מתקפה ספקולטיבית מתוכננת, התערבות הבנק המרכזי בצורת מכירת מט"ח לא הועילה, וגם התערבות בצורת העלאה חדה מאוד של הריבית (למאות אחוזים), לא תמיד הצליחה למנוע את התמוטטות המטבע.

כמו בכל נקודות ההחלטה שקובעי המדיניות נתקלים בהן, גם כאן אין מדובר בהחלטה לקבל או לדחות כלי מדיניות הניחן ביתרונות בלבד. יש לבחון את האפשרויות העומדות בפנינו ולשקול את היתרונות מול החסרונות. יש לזכור שגם הימנעות מפעולה ("מדיניות פסיבית") היא החלטה וגם לה יש מחיר. בחינת מאזן העלות-תועלת של ה-swap אג"ח/מט"ח, תראה שהחלת כלי זה תאפשר הקטנה של פער הריבית בינינו לבין העולם בקצב מהיר יותר, ותפחית, כתוצאה מכך, את המחיר שהריבית הגבוהה גובה

15 באמצע שנות ה-90, בעקבות גל היצעים של איגרות חוב, הציע בנק ישראל רשת ביטחון לאיגרות חוב של הממשלה. לעצם ההכרזה על רשת הביטחון הייתה השפעה ממתנת על השוק. לא קשה להבחין ביתרון שבהפיכת אפשרות זו לכלי מדיניות קבוע.

16 יתרות גדולות משרות תחושה של ביטחון ויציבות לבעלי החוב, אולם מעבר לרמה מסוימת, חסרונן – בדמות עלות אלטרנטיבית גבוהה – גובר על יתרונן. ודאי שאין להן כל יתרון כאשר בנק ישראל מצהיר שבכל מקרה לא ייעשה שימוש ביתרות.

במונחי צמיחה ומקומות עבודה ואת התנודתיות הן בשוק המט"ח והן בשוק איגרות החוב. זאת ועוד, לא רצוי לבסס מדיניות המותרת ליד המקרה (גל ייבוא הון נוסף, למשל) את עצם האפשרות להגיע לשיווי משקל בטווח הארוך.



# המשתתפים בכנס הכלכלי האחד-עשר

מנכ"ל מבטחים	מר שמואל אביטל
יו"ר מועצת המנהלים, מגל מערכות ביטחון בע"מ	מר יעקב אבן-עזרא
חברת ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ רוחמה אברהם
המדען הראשי, משרד התעשייה והמסחר	ד"ר אלי אופר
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ חיים אורון
יו"ר האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות החדשה; לשעבר	גבי שוש אורן
יו"ר ארגון המורים העל יסודיים	
שר העבודה והרווחה	השר זבולון אורלב
סמנכ"ל מחקר ותכנון, ביטוח לאומי	גבי לאה אחדות
מנהלת בית ספר מקיף אורט מעלות	גבי נילי אלדר
נשיא התאחדות המלונות בישראל	מר אבי אלה
היועצת הכלכלית של הכנסת	גבי סמדר אלחנני
סמנכ"ל כספים – כלכלה, משרד האוצר	גבי יעל אנדרון
נשיא הטכניון	פרופי יצחק אפליוג
בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב	פרופי צבי אקשטיין
נשיא חברת דיסקונט השקעות בע"מ	מר עמי אראל
חבר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ גלעד ארדן
יו"ר איגוד המורים	מר רן ארז
מנכ"ל דוד בועז יוזם ויעוץ עסקי בע"מ	מר דוד בועז
ראש עיריית רעננה	מר זאב בילסקי
שותף מנהל ליובושיץ-קסירר	ד"ר יוסי בכר
מנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר יורם בליזובסקי
מנכ"ל East West Ventures	אלוף (מיל') איתן בן אליהו
החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב	ד"ר דני בן דוד
מפקח לקידום פרויקטים מיוחדים, המכון הממשלתי	מר שמעון בן דוד
לטכנולוגיה	
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ דניאל בן לולו
ראש אגף תקציבים והיעוץ הכספי לרמטכ"ל, משרד הביטחון	תא"ל מולי בן צבי
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופי אבי בן-בסט
מנהל המכון הממשלתי לטכנולוגיה	מר שלום בן משה
החוג לפסיכולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופי גרשון בן-שחר
המשנה לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון	מר איל בן-שלוש
מנהל שותף, "קלסמן וקלסמן"	מר אבי ברגר
לשעבר יו"ר התאגדות מנהלי בתי הספר העל-יסודיים	ד"ר אהרון בר-עוז
יו"ר "יס", יו"ר הוועד הפועל, אוניברסיטת בן-גוריון	מר דוד ברודט
נשיא אוניברסיטת בן-גוריון	פרופי אבישי ברורמן
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אהרון בריוון
מנכ"ל המועצה להשכלה גבוהה ומנכ"ל הוועדה לתכנון	רו"ח שוש ברלינסקי
ותקציב (ות"ת)	
המרכז הבינתחומי הרצליה	פרופי אמיר ברנע
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופי חיים ברקאי
יו"ר סיעת נר, חבר מועצת עיריית ירושלים	מר ניר ברקת

נשיא גאון אחזקות	מר בני גאון
מנכ"ל באומן בר ריבנאי	מר משה גאון
יו"ר דירקטוריון 'פעילים חברה להשקעות'	ד"ר יורם גבאי
מנהל רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר	עו"ד איל גבאי
גביש-א. גולדברג	עו"ד משה גביש
קבוצת יבנה	מר יעקב גדיש
בית הספר לחינוך, אוניברסיטת תל אביב, ראש המגמה	ד"ר דן גיבתון
למינהל החינוך	
לשעבר הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה, משרד	גבי ציפי גל-ים
האוצר	
החשב הכללי, משרד האוצר	מר ניר גלעד
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר אבי גפן
כנסת ישראל	ח"כ הרב משה גפני
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; המנהל	פרופ' ראובן גרונאו
האקדמי של הכנס	
יו"ר גרוס, קלינהנדלר, חודק	פרופ' יוסף גרוס
דברת ושות'	מר אהרון דברת
ביה"ס למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית	ד"ר מומי דהן
בירושלים	
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ ניסים דהן
מנכ"ל א. דורי חברה לעבודות הנדסיות בע"מ	מר אורי דורי
מנכ"ל משרד התעשייה והמסחר	מר רענן דינור
כתב משפטי של "גלובס"	מר שמואל דקלו
יו"ר טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ	מר אלי הורביץ
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ יצחק הרצוג
מזכ"ל הסתדרות המורים	מר יוסי ווסרמן
חבר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ אבשלום וילן
מנהל לשכת ראש הממשלה, משרד ראש הממשלה	עו"ד דב ויסגלס
יו"ר פלא-פון תקשורת בע"מ	מר בני וקנין
מנהלת ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	גבי לאה ורון
המכללה האקדמית של תל אביב-יפו	פרופ' צבי זוסמן
ראש החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	ד"ר נתן זוסמן
נשיא האקדמיה הלאומית למדעים	פרופ' יעקב זיו
המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר אילן	פרופ' בנציון זילברפרב
ראש המועצה המקומית דלית אל-כרמל	ד"ר רמזי חלבי
סגן החשב הכללי במשרד האוצר	רו"ח צבי חלמיש
מנכ"ל דלתא-גליל תעשיות	מר ארנון טיברג
נשיא התאחדות התעשיינים	מר עודד טירה
חבר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ דוד טל
סגן יו"ר המועצה להשכלה גבוהה	פרופ' יחזקאל טלר
יו"ר הרשות לניירות ערך	מר משה טרי
ראש אגף התקציבים, משרד האוצר	מר אורי יוגב
מנכ"ל בנק הפועלים	מר אלי יונס
נציבת מס הכנסה	גבי טלי ירון-אלדר
מנהל ועדת הכספים, כנסת ישראל	מר טמיר כהן

ח"כ יצחק כהן	חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל
עו"ד מירי כץ	"אופיר כץ ושות'"
פרופ' אריק כרמון	נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' ויקטור לביא	המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; מנהל מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל
השרה לימור לבנת	שרת החינוך, התרבות והספורט
פרופ' ליאו ליידרמן	היועץ הכלכלי הראשי של בנק הפועלים
מר אורי לופוליאנסקי	ראש עיריית ירושלים
רו"ח משה ליאון	יו"ר רכבת ישראל, ליאון-אורליצקי ושות'
השרה ציפי ליבני	שרת העלייה והקליטה
עו"ד אוריאל לין	נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל
עו"ד נחום לנגנטל	מנכ"ל יומנטוס
השר עוזי לנדאו	שר בלי תיק במשרד ראש הממשלה
פרופ' זמירה מברך	בית הספר לחינוך, אוניברסיטת בר אילן
פרופ' מנחם מגידור	נשיא האוניברסיטה העברית בירושלים
מר עקיבא מוזס	מנכ"ל כימיקלים לישראל
השר שאול מופז	שר הביטחון
עו"ד מימה מזוז	היועצת המשפטית – משרד האוצר
מר יוסי מימן	נשיא חברת מרחב מ.נ.פ.
מר אריה מינטקביץ	יו"ר בנק דיסקונט לישראל
פרופ' רפי מלניק	החוג למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה
ח"כ עמרם מצנע	כנסת ישראל
מר אוהד מראני	מנכ"ל משרד האוצר
מר אראל מרגלית	שותף מנהל בקרן JVP
עו"ד דן מרידור	עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה
ד"ר ליאורה מרידור	יו"ר דירקטוריון בזק בינלאומי; יו"ר "פועלים שוקי הון"
ח"כ מיכאל נודלמן	חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל
ח"כ אורית נוקד	חברת ועדת הכספים, כנסת ישראל
מר שלמה נחמה	יו"ר בנק הפועלים
השר בנימין נתניהו	שר האוצר
ד"ר מאיר סקולר	משנה לנגיד בנק ישראל
ד"ר מישל סטרבצינסקי	סגן מנהל מחלקת מחקר, בנק ישראל
ח"כ ניסן סלומינסקי	חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל
פרופ' אביה ספיבק	משנה לנגיד בנק ישראל
מר עידן עופר	יו"ר החברה לישראל
פרופ' גור עופר	החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית, ירושלים
גב' שלומית עמיחי	מנכ"לית משרד החינוך לשעבר
מר מיכאל פדרמן	יו"ר מועצת המנהלים, רשת מלוונות דן
ח"כ מלי פולישוק-בלוך	כנסת ישראל
פרופ' אמנון פזי	המכון למתמטיקה, האוניברסיטה העברית בירושלים; לשעבר יו"ר הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה,
מר יצחק פטרבורג	ראש היחידה לתכנון ופיתוח אקדמי
ח"כ אופיר פינס-פז	מנכ"ל סלקום
ד"ר קרנית פלוג	חבר ועדת חוקה, חוק ומשפט, כנסת ישראל
	מנהלת מחלקת מחקר, בנק ישראל

פרשן כלכלי, "ידיעות אחרונות"	מר סבר פלוצקר
מנכ"ל אסם השקעות בע"מ	מר דן פרופר
יו"ר בנק המזרחי	מר יעקב פרי
נשיא מריל-לינץ העולמית	פרופ' יעקב פרנקל
יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה	ח"כ עמיר פרץ
סגן החשב הכללי, משרד האוצר	מר אלדד פרשר
בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אפרים צדקה
נשיא המכללה האקדמית ספיר	פרופ' זאב צחור
בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' דני צידון
צלמאייר-פילוסוף	עו"ד מיקי צלמאייר
נשיא אוניברסיטת בר אילן	פרופ' משה קווה
יו"ר מועצת המנהלים, מנפאואר ישראל בע"מ	מר יוסי קוצ'יק
מנהל האגף הבינלאומי, משרד האוצר	מר דן קטריבס
יו"ר פורום מנהלי כספים	גב' נגה קינן
נגיד בנק ישראל	ד"ר דוד קליין
כלכלנית בכירה, מחלקת המחקר, בנק ישראל	גב' ניצה קסיר (קלינר)
הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	מר מאיר קפוטא
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ איוב קרא
המנהלה לשוויון בחינוך, משרד החינוך	מר מאיר קראוס
נשיא אוניברסיטת תל אביב	פרופ' איתמר רבינוביץ
מנהל המכס והמע"מ	מר איתן רוב
מנכ"ל החברה לישראל	מר יוסי רוזן
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אסף רזין
מנהל החוב הממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר	מר עדי ריבלין
הממונה על השכר, משרד האוצר	מר יובל רכלבסקי
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אהוד רצאבי
משרד התעשייה והמסחר	סגן השר מיכאל רצון
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אברהם (בייגה) שוחט
רכז חינוך והשכלה, משרד האוצר	מר אורי שוסטרמן
מנהל בית הספר המרכזי להשתלמות מורים, משרד החינוך	מר ציון שורק
מנכ"ל תגלית, הסוכנות היהודית	ד"ר שמשון שושני
שר במשרד האוצר	השר מאיר שטרית
עורך כלכלי, עיתון "הארץ"	מר נחמיה שטרסלר
מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ	ד"ר יעקב שיינין
יו"ר ועדת החינוך והתרבות, כנסת ישראל	ח"כ אילן שלגי
יו"ר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ שלום שמחון
סמנכ"ל לכלכלה, התאחדות התעשיינים	גב' נירה שמיר
רע"ן מיון בממד"א	סא"ל ד"ר דבי שני
יו"ר האיגוד המקצועי של ההסתדרות	מר שלמה שני
ראש ענף כלכלה ומחקר, משרד האוצר	ד"ר מיכאל שראל
	ראש הממשלה אריאל שרון
	גב' רונית תירוש
מנכ"ל משרד החינוך	ח"כ פרופ' יולי תמיר
חברת ועדת החינוך והתרבות, כנסת ישראל	

## ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

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

הכנס הכלכלי התשיעי – יוני 2001  
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל
- אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה
- הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד
- המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001 – 2002
- מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית.  
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- חקיקה פרטית  
דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס

הכנס הכלכלי העשירי – יולי 2002  
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- איום ביטחוני ומשבר כלכלי
- הגלובליזציה
- מדיניות הפנסיה
- המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003
- רגולציה – הרשות המפקחת  
אורי ארבל-גנץ בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס ופרופ' ידידיה צ' שטרן
- רגשות דתיים, חופש הביטוי והמשפט הפלילי  
(בשיתוף עם קרן קונרד אדנאואר)  
פרופ' מרדכי קרמניצר, שחר גולדמן וערן טמיר
- דת ובג"ץ: דימוי ומציאות  
א. פרסום "מנוף – המרכז למידע יהודי" במבחן הביקורת  
ד"ר מרגית כהן, ד"ר אלי לינדר ופרופ' מרדכי קרמניצר

- האומנם מדינת כבוד האדם?  
אלוף הראבן
- פורנוגרפיה – מוסר, חירות, שוויון: הצעה לתיקון האיסור על פרסום והצגת תועבה, ועבירות קרובות  
רם ריבלין בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע  
יאיר שלג
  
- הכנס הכלכלי האחד-עשר – יולי 2003  
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה
- הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור
- אמינות ושקיפות במשק
- מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב
  
- الصدى العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات  
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جبيزون

English Publications of The Israel Democracy Institute

- **Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf?**  
By Prof. Aviezer Ravitzky
- **State, Law, and Halakha: Part One – Civil Leadership as Halakhic Authority**  
By Prof. Yedidia Z. Stern
- **Incitement, Not Sedition**  
By Prof. Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim



- **State, Law and Halakha: Part Two – Facing Painful Choices**

Law and Halakhah in Israel Society

By Prof. Yedidia Z. Stern

**אפשר לרכוש את ניירות העמדה  
במכון הישראלי לדמוקרטיה**

ת"ד 4482, ירושלים 91044

טלפון: 02-5392888, 1-800-202222; פקס: 02-5631122

take place before updating the minimum wage, so that the update will not significantly harm employment.

### **Reform in the welfare system**

- The team recommends that a committee be set up to examine the possibility of reform in the support and taxation system, with the aim of increasing the rate of employment among people with low income (below the median wage), by means of creating employment incentives. The team views the implementation of an active market policy within the labor market as an economic-social mission that will increase the GDP by increasing the employment of Israelis. The main motive is not the reduction in public expenditure, but the

- Enforcement focus on the employers of illegal workers: Policing resources should be increased in order to augment enforcement among the employers of illegal workers (and heavy fines should be imposed) instead of the detainment and expulsion of foreign workers. In addition, the strict enforcement of labor laws should be expanded and mechanisms should be created for preventing the employment of illegal workers through tax collection systems applied to the employers.
- The number of licenses for the employment of foreign workers should be limited to 4 percent of those employed. The sale of licenses should be via tender. This method will pass the remaining rent inherent in the employment of foreign workers from their employers to the general public. In the short time remaining until the required changes are made, the tax rate should be raised beyond the 8 percent established in the economic plan. This tax profit must be such that the cost for the employer should be equal (at least, or higher) to the cost of an employee who is a resident of Israel. The tax rate should be about 30 percent of the employer's expenses.

### **Minimum wage**

- A government system for enforcing the minimum wage for all those employed in Israel should be established. The existing minimum wage law should be amended according to the majority recommendations of the minimum wage committee, presented in the summer of 2000. These recommendations included improving the legal enforcement mechanisms, and defining the minimum wage as wages for regular work, so that most of the wage elements are part of the minimum wage. Moreover, the average wage should be replaced by the median wage for the purpose of updating the minimum wage, and an annual inspection process will

4. It is recommended to reduce the lack of symmetry in the general response of the Bank of Israel to external shocks. The lowering of the interest rate, once the shock has passed, should be carried out faster than has been the practice to date.
5. Consideration should be given to the GDP gap (unemployment rate) arising from cyclical factors in determining the Bank of Israel interest rate.
6. Financial stability and stability of the banking system should be regularly monitored, including quarterly reports, according to accepted standards of transparency (for detailed recommendations, see the report presented by the team on this issue).

## **C. Policy Recommended for the Israeli labor market**

### **Foreign workers**

- Tax laws regarding income, withholding of expenditure, national insurance payments, health insurance, pension allocations and the rest of the labor laws and collective work agreements should be applied to all foreign workers and workers from the territories, so that the marginal cost (employer's payments beyond salary) involved in employing workers who are not Israeli residents will be identical in all its elements to that of Israeli workers. The 8 percent tax imposed on the employment of foreign workers in the context of the economic plan is a step in the right direction, but it does not cancel the economic advantage of employing foreign workers. Therefore, it should be raised in the short range (see recommendation below).
- Institutional changes should be made to facilitate significant enforcement of the labor laws at the level usual in EU countries, relating to the employment of workers who are not state residents.

- of operation pertaining to the full government.
- The direct investment of the government in infrastructure should be expanded, so that the capital stock in infrastructure for which the government is responsible (in terms of GDP) will correspond with the usual trends in Europe within 10 years, with consideration for the product per capita and the development of specific demands for infrastructure services.

### **Preferred Government Size:**

It is recommended to gradually reduce the rate of public expenditure within the GDP, while presenting the European average (in addition to American aid) as a long term marker.

## **B. Monetary Policy**

The negative growth rate, high unemployment rate, very low level of inflation and the adopted economic plan require and enable a reduction of the interest rate, in the gradual and careful manner required by the economy's characteristics and the fiscal policy. It is recommended that the interest policy be based on the following rules:

- The nominal interest should be reduced gradually, but in greater increments than those characterizing the Bank of Israel in the years 1998-2001 and according to the inflation goals to be achieved.
- The intensity of the interest change should be tailored to the gap between the inflation goal and the actual rate of inflation. The dimensions of the interest adjustments in both directions (up and down) will be greater the more the deviation from the inflation goal (up and down).
- The interest rate should be determined with consideration for the development of the exchange rate, reflecting the gap between the interest overseas and the interest in Israel, along with all the risks of Israeli currency.

- G. See the next chapter for the changes required in the welfare budget and work incentives.
- H. A necessary condition for improving the reliability of the Ministry of Finance's economic policy is the creation of far greater transparency of the budget data than was in place up to now. (For detailed recommendations, see the team report on this issue.)

### **Principles of the budgetary policy from 2005:**

1. Commencing from 2005, it is recommended to change the decreasing deficit law with the following rules (rules 2 to 5 constitute an integrated whole):
2. Expenditure will increase at a rate of half a percent above the rate of population growth (linkage with population growth is intended to cope with the great demographic fluctuations that characterize the State of Israel). This rule requires a fundamental change in the rules of "automatic pilot" when planning the budget.
3. The size of the budgetary expenditure will be subject to the deficit ceiling, which will not exceed 3 percent of the GDP. In other words, the deficit ceiling is the decisive limitation in the event of a contradiction between it and the total expenditure.
4. Sharp fluctuations in geopolitical conditions, exacerbation of the war or a return to the political process may necessitate updating the policy outlines.
5. The proposed multi-annual deficit of the full government, which amounts to 4 percent of the GDP since 1988, will be reduced to 2 percent of the GDP. A rule will be established for required regular periodic adjustments, to ensure that the deficit returns to the proposed target when the accumulated deviation exceeds the rate established.
  - The required rules of operation for the government budget presented to the Knesset should be derived from the rules

## Recommendations for a macro-economic policy

Team Director: Prof. Avi Ben-Bassat

### A. Fiscal Policy

The short term 2003-2004:

- A. The deficit in the budget will not exceed 3 percent of the GDP in 2004.
- B. Under the present market conditions, reducing the public debt should be given higher priority than lowering the tax burden. The full decrease in expenditure should therefore be allocated to cutting back the budgetary deficit.
- C. It is extremely important to change the composition of direct taxes without changing the average tax burden. Thus, the reduction in income tax and social security tax commencing from July 2003 will be accompanied by a parallel raise in the scope of taxes on income from financial assets, so that this reform will be neutral.
- D. Tax discriminations among various types of capital will be abolished and a uniform tax rate will be established on the basis of the real profit that each asset yields.
- E. The defense budget should be reduced by NIS 2 billion in 2003, according to the original Ministry of Finance recommendation, and the remuneration should be allocated for maintaining the deficit goal.
- F. It is recommended to further reduce the defense budget in 2004. The amount of the reduction will be determined following a careful examination of the changes in the scope of the military threats directed at the State of Israel, the army's modes of operation, structure of manpower and pension conditions of the regular army personnel. Policy makers should take these aspects into consideration, along with other goals – social and economic – that also influence the national resilience.

The fourth team, headed by Prof. Avi Ben-Bassat, grappled with the “ship” of macro-economic policy, which was buffeted on all sides by strong crises from the time the team began its work prior to the 2003 elections until the conference.

I would like to express my deep thanks to the team leaders and members for the great effort they invested. And hearty congratulations from all of us to the man who presided over the entire group, Prof. Reuben Gronau.

**Prof. Arik Carmon**

President of the Israel Democracy Institute



## Summary

# THE 11<sup>TH</sup> ANNUAL ECONOMIC CONFERENCE – JULY 2003

Conference Head and Editor: Reuben Gronau

### Preface

The 11<sup>th</sup> Annual Economic Conference was held this year during a pivotal period – between the completion and launch of the Israeli government's economic plan and the discussions about the 2004 budget. Each of the conference's four subjects touched on the economic reality of our lives. It appears that the success of the conference's deliberations, chaired by Finance Minister Benjamin Netanyahu, indicates the vital nature of the subjects that were discussed.

This year, the central topic was the question of investing in human capital. Investing in human capital has become an asset of permanent economic value in all developed countries and in countries seeking to promote their economic standing. Two teams examined in depth the optimum utilization of human capital in Israel in the pre-academic and higher education systems. The first team was led by Prof. Victor Lavi, who prepared the conceptual infrastructure and developed the model of reform, and by Ms. Ronit Tirosh, who added practical-applicable aspects to the proposed model.

The second team was led by Mr. David Brodet.

The third team, which focused on credibility and transparency in the economy, attempted to clarify the proper conduct and performance in three economic focal points that propel the economy: the Ministry of Finance, the Bank of Israel and the capital market. Prof. Zvi Eckstein led this team.