



המכון הישראלי לדמוקרטיה



# המדיניות המקרו-כלכלית הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית

ראש הצוות: יוסף זעירא

הכנס הכלכלי השנים-עשר / יולי 2004 מנהל הכנס והעורך: ראובן גרונאו

נייר  
עמדה 52

ירושלים, כסלו התשס"ה, נובמבר 2004

הכנס נערך בחסות:

**BDO** זיו האפט  
ZIV HAFT רואי חשבון

**LUZZATTO & LUZZATTO**  
Patent Attorneys

**כנען**  
מרכז המחקר והייעוץ

**מטאק** ייחוד  
קן הנסיה המודעה המובילה בישראל

יגאל ארנון ושות'  
משרד עורכי דין

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

נוסף על כך, המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על-ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי 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 מחקריו.

עורך ראשי: אורי דרומי  
ראש מינהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט  
עורכת הספרייה: יעל מושיוב  
עריכת לשון: תמי אילון-אורטל  
רכז הפקה: נדב שטכמן  
עיצוב גרפי: רון הרן  
סודר ונדפס בהתשס"ה ב'ארט פלוס', ירושלים

מסת"ב: ISBN 965-7091-90-x

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה  
Copyright by the Israel Democracy Institute  
Printed in Israel 2004

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

## ■ הצוות המכין

ראש הצוות: פרופ' יוסף זעירא

חברי הצוות

ח"כ חיים אורון

יורם גבאי

ד"ר יוסי ג'יברה

ד"ר מומי דהן

פרופ' צבי הרקוביץ

פרופ' רפי מלניק

ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי

נירה שמיר

ד"ר מיכאל שראל

פרופ' יוסף תמיר

עוזרת מחקר

מיכל אברמוביץ



# תוכן עניינים

7	פתח דבר
9	הקדמה
11	תמצית ההמלצות
13	<b>פרק ראשון:</b> תמונת מצב – המשק בשנים 2003-2004
17	<b>פרק שני:</b> הקטנת האבטלה – כיצד?
17	א. הגורמים המבניים
18	ב. הגורמים המחזוריים
20	ג. סיכום
21	<b>פרק שלישי:</b> השינויים במערכת המס: סוגיות לדיון
21	א. השוואה בינלאומית
22	ב. הרפורמה במס – יתרונות ושאלות
22	ג. שאלת ההכנסות וההוצאות בטווח הארוך
25	ד. דילמת הפרוגרסיביות – מס הכנסה שלילי?
27	ה. דילמת הביצוע והמידע
28	ו. סיכום
29	<b>פרק רביעי:</b> השינויים במערכת הקצבאות
29	א. כללי
29	ב. הגידול בהוצאה לתשלומי העברה
30	ג. שינוי מגמה בתשלומי העברה מ-2002
31	ד. שינויים ברמת הקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה
34	ה. עדכון הקצבאות
35	ו. השוואה בינלאומית
36	ז. רפורמה בתשלומי העברה – דילמות מרכזיות
37	ח. סיכום

39	<b>פרק חמישי:</b> שינויים בחלוקת ההכנסה והשפעתם על צמיחת המשק
39	א. אי השוויון בישראל: תמונת מצב
42	ב. השפעת הממשלה על אי השוויון בהכנסה הפנויה
43	ג. השפעת אי השוויון דרך תמריצים
44	ד. השפעת אי השוויון על הצמיחה הכלכלית דרך נגישות לחינוך
44	ה. השפעת אי השוויון על הון וטכנולוגיה
45	ו. השפעת אי השוויון על הצמיחה: מחקרי השוואה בינלאומיים
46	ז. סיכום
47	<b>סיכום דיון</b>
55	<b>מקורות</b>
58	<b>המשתתפים בכנס הכלכלי השנים-עשר</b>
73	<b>English Summary</b>

## פתח דבר

הכנס הכלכלי השנתי השנים-עשר, "כנס קיסריה", התקיים כשנה לאחר השקת התכנית הכלכלית וערב דיוני התקציב 2005. ביקשנו לאמוד בו מהיבטים שונים, את מבחני הביצוע של התכנית הכלכלית. שלושה מבין ארבעת נושאי הכנס השנה התייחסו לכך ישירות.

הנושא הראשון, "שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח", נקבע יחד עם יו"ר ועדת הכספים בכנסת, ח"כ אברהם הירשזון, במגמה לסייע לו ולוועדה לבנות תכנית חקיקה אסטרטגית. בראש הצוות המכין עמד מר דוד ברודט ודוח הצוות מתייחס למבנה השווקים הפיננסיים ושוק ההון. כחלק מאותו סיוע לוועדת הכספים של הכנסת, פועל פרופ' אבי בן-בסט, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, על פיתוח המלצות לרפורמות במבנה הפיקוח בשווקים האלה. הדיון ב"כנס קיסריה" התמקד במבנה שוק ההון, ואילו להמלצות הנוגעות לפיקוח נייחד דיון נפרד בעוד חודשים מספר. הנושא השני, "רפורמה בשלטון המקומי", עלה לדיון כאשר מערכת השלטון המקומי טרם נחלצה מן המשבר העמוק בו היא שרויה. נושא רחב זה מקפל בתוכו אשכולות של סוגיות ואנו מקווים שבעזרת דוח הוועדה המכינה, הצלחנו למקד את הדיון בכמה מן הסוגיות היותר חשובות. את הצוות השני הנחה מר יעקב אפרתי, סייעו בידו פרופ' ערן רזין מהאוניברסיטה העברית בירושלים וד"ר עדי ברנדר מבנק ישראל.

הצוות השלישי בהנחיית ד"ר גיא מונדלק הכין המלצות בנושא "יחסי עבודה בעידן של תמורות". דומה שבעת האחרונה, בתהליכי היישום של התכנית הכלכלית, התחדדו דפוסי פעולה בעייתיים שנתקבעו במשך השנים. המלצות הצוות אמורות להנחות דיון שתכליתו הפשרת הקיבעון ושינוי הצוות הרביעי בניהול פרופ' יוסף זעירא התמודד עם אתגרי "המדיניות המקרו-כלכלית" כאשר במוקד הדיונים המתח בין צמיחה ועוני. כותרתו של המושב הרביעי היא: "הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית".

ברצוני להביע תודה עמוקה לראשי ולחברי הצוותים על המאמץ הגדול שהשקיעו. יבוא על הברכה בשם כולנו מנהלו האקדמי של הכנס, זו השנה הרביעית, פרופ' ראובן גרונאו.

### פרופ' אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה





## הקדמה

הצוות דן בכמה סוגיות הקשורות במצב המקרו-כלכלי של המשק ובמדיניות המקרו-כלכלית. הדיונים עסקו בטווח הקצר, בטווח הבינוני ובטווח הארוך. במסגרת הדיון על הטווח הקצר בדק הצוות את מצב המשק ב-2003 ובתחילת 2004, והעריך כי המשק מתחיל לצאת מההאטה הממושכת שהיה שרוי בה. במסגרת הדיון בטווח הבינוני עסק הצוות בשתי שאלות עיקריות. האחת היא מה יכול להביא להקטנת האבטלה במשק. השאלה השנייה היא מה האיזון הרצוי בין מדיניות המס ומדיניות ההוצאות בשנים הקרובות. במסגרת הדיון בטווח הארוך בדק הצוות את השפעת השינויים במדיניות המס ובמדיניות הקצבאות על חלוקת ההכנסות במשק, ואת השפעת כל אלה על הצמיחה הכלכלית ועל הרווחה הכלכלית בכלל.

המשק הישראלי צמח בקצב מהיר בתחילת שנות התשעים. ב-1997 החלה האטה שהמשק התחיל להיחלץ ממנה ב-1999-2000, אך בסוף 2000 חזרה ההאטה ביתר שאת. ב-2003 חזר המשק לצמוח לאחר שנתיים של ירידת תוצר. הנתונים הראשוניים מראים כי ברבעון הראשון של 2004 המשיכה הצמיחה ואף גדלה. עם זאת, שיעור האבטלה במשק עדיין גבוה והצמיחה אינה מורגשת בכל הענפים. לכן יש מקום לחשוב כיצד להאיץ את הצמיחה וכיצד להרחיבה לכל מגזרי המשק. בכך עוסק הדיון בטווח הבינוני בדוח זה. בנוסף, הדוח בוחן את תוואי המסים וההוצאות בשנים הבאות. אם הצמיחה תימשך ותקבולי המס ימשיכו לגדול, האם יש לנצל זאת להורדה נוספת של שיעורי המס, או להקטנת החוב הציבורי?

באשר לטווח הארוך, נעסוק בשאלות המקרו-כלכליות העולות מהשינויים הנערכים במדיניות המסים ובמדיניות הקצבאות בשנים האחרונות. שינויים אלו באים לשפר את מערכת התמריצים הכלכליים לפרטים במשק ולהעלות על ידי כך את הפעילות הכלכלית ואת התוצר. אך שינויים אלו משפיעים גם על חלוקת ההכנסות במשק ומגדילים את אי השוויון. הדוח מנסה להאיר נקודה זו ולשאול כיצד יכול הדבר להשפיע על צמיחת המשק בטווח הארוך. אנו מציעים להביא נקודה זו בחשבון בגיבוש המדיניות המקרו-כלכלית, הן בשל הנוזקים הכלכליים של אי השוויון, והן בשל ההשפעות החברתיות הקשות הטמונות בו.

את הדוח המקרו-כלכלי כתב פרופ' יוסף זעירא, ראש הצוות, בעזרת כל חברי הצוות. מישל סטרבצ'ינסקי ומיכאל שראל סייעו בכתיבת הפרק על תמונת מצב המשק. יוסי גיברה סייע בכתיבת הפרק על האבטלה. יורם גבאי כתב את עיקר הפרק על מדיניות המסים ויוסי תמיר את עיקר הפרק על הקצבאות.

## תמצית ההמלצות

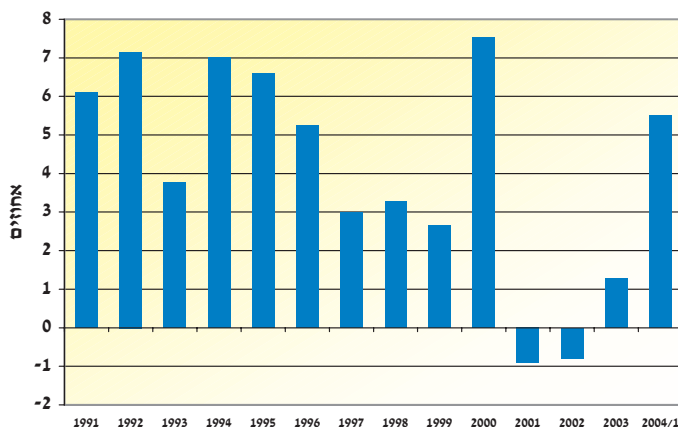
להלן ההמלצות העיקריות של הצוות שיפורטו בפרקים הבאים:

- לצמצום האבטלה:
    - ✦ יש להמשיך בצמצום מספר העובדים הזרים, ובעיקר באכיפת המדיניות על המעבידים ולא על העובדים הזרים עצמם.
    - ✦ יש חשיבות רבה לחידוש תהליך השלום כדי להמשיך ולהאיץ את תהליך הצמיחה ולצמצם את האבטלה במשק.
  - בנושא מדיניות המסים:
    - ✦ בתקופה הקרובה יש להימנע מהורדות מסים בנוסף לאלו שכבר הוחלט עליהן. את הגידול בתקבולי המסים יש לנצל להקטנת הגירעון, על מנת להוריד בהמשך את החוב הציבורי.
    - ✦ יש מקום לשקול הנהגת מס הכנסה שלילי, כדי להקטין את ההשפעה הרגרסיבית של הרפורמה במסים.
    - ✦ לאור הרפורמה במס והשינויים בקצבאות, יש לשקול הנהגת חובת דיווח הכנסה.
  - בנושא הקצבאות:
    - ✦ יש להבחין בין אוכלוסייה הניתנת לשילוב בשוק העבודה לבין אוכלוסייה שאינה ניתנת לשילוב בשוק העבודה. בקצבאות של הקבוצה האחרונה רצוי לא לפגוע.
    - ✦ ביחס לאוכלוסייה הניתנת להשמה בשוק העבודה, אי אפשר להגיע לשילוב יעיל בעבודה רק על ידי הקטנת קצבאות. יש לפתח גם שירותים המסייעים בשילוב בעבודה: הכשרה מקצועית, מעונות לפעוטות, ועוד.
    - ✦ יש לשקול הגדלה מחדש של ביטוח האבטלה. הקיצוץ בו לא הקטין משמעותית את האבטלה, אך פגע ביעילות ההקצאה בשוק העבודה.
- כמו כן:
- השינויים האחרונים במדיניות המסים ובמדיניות הקצבאות צפויים להגדיל את אי השוויון במשק, העמוק מאוד ממילא. יש לתת את הדעת על הדרכים להקטנת אי השוויון, שנוקיו כלכליים וחברתיים כאחד.

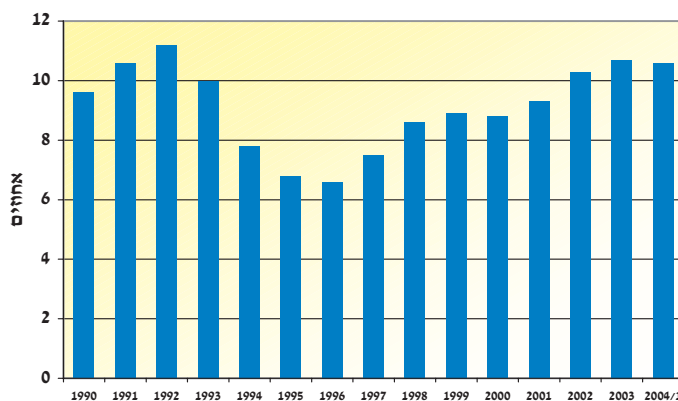


# 1 תמונת מצב – המשק בשנים 2004–2003

נתוני המשק בשנים הקודמות והנתונים הראשונים לשנת 2004, יכולים לסייע בזיהוי המגמות העיקריות של התוצר והתעסוקה. שני התרשימים הבאים מתארים את השינויים בתוצר המקומי הגולמי (בגודלו הריאלי, כלומר במחירי 2000) ואת שיעור האבטלה על פני השנים, מאז 1990, שנת תחילת גל העלייה. הנתונים בעבור 2004 הם נתוני הרבעון הראשון בלבד.



**תרשים 1. השינויים בתוצר, 2004–1991**  
**המקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



**תרשים 2. שיעור האבטלה, 2004–1990**  
**המקור:** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

התמונה העולה משני התרשימים ברורה למדי. קצב צמיחת התוצר החל להיחלש כבר ב-1997, ואז גם החלה להסתמן עלייה באבטלה. באמצע 1999 החלה צמיחה מואצת ויציאה מן ההאטה, אך מאז סוף 2000 נמצא התוצר בהאטה חריפה והאבטלה בעלייה. בשנים 2001 ו-2002 ירד התוצר הריאלי. שנת 2003 מסמנת התחלה של התאוששות במשק. קצב הצמיחה עולה מקצב שלילי לקצב צמיחה חיובי של 1.3%. התוצר העסקי אף עולה בשיעור גדול יותר, 1.8%. מנתונים ראשוניים של הרבע הראשון של 2004 עולה כי חל שיפור נוסף בצמיחה. שיעור הצמיחה ברבע זה הגיע ל-5.1% שיעור צמיחה שנתי, אך יש לזכור כי אלו נתונים מוקדמים בלבד. שיעור האבטלה ברבע הראשון של 2004 עדיין גבוה מאוד, למעלה מ-10%, אך יש לזכור כי בדרך כלל בעת יציאה ממיתון הגידול בתעסוקה מגיע רק אחרי הגידול בתוצר. נתון נוסף המעיד על התאוששות המשק הוא הגידול בגביית המסים ב-2003. עם זאת, נתונים ראשוניים מ-2004 מראים כי קצב העלייה של תקבולי המס הואט, מה שעלול אולי להעיד על התמתנות בצמיחה. נבדוק עתה את השינויים במרכיבי התוצר ב-2003. העלייה הגדולה ביותר הייתה בייצוא, שגדל בשיעור של 6.1%. הצריכה הפרטית גדלה אף היא, אך בשיעור נמוך יותר של 1.7% בלבד. יתר על כן, צריכת מוצרים שאינם בני קיימא עלתה ב-1.8%, בעוד הירידה בצריכת מוצרים בני קיימא המשיכה והגיעה לשיעור של 0.2%. הצריכה הציבורית המקומית ירדה בשיעור של 1.8%. מעניין לציין כי ההשקעה המשיכה לרדת ב-2003. ההשקעה בנכסים קבועים ירדה בשיעור של 5%. להלן תרומת מרכיבי הביקוש השונים לגידול בתוצר בשנת 2003 על פי חישובי בנק ישראל (באחוזי תוצר): צריכה פרטית – 0.7, השקעה – 1.0-, צריכה ציבורית – 0.1-, ייצוא – 1.1. נתוני הרבע הראשון של 2004 מעידים על האצת הצמיחה בכל תחומי הביקושים. הצריכה הפרטית עלתה בשיעור גבוה יותר, לרבות הצריכה בת קיימא. הייצוא גדל בקצב גדול עוד יותר, ולראשונה מאז 2001 יש עלייה בהשקעה בנכסים קבועים (בנתונים מנוכי עונתיות).

הגורמים הכלכליים הבאים השפיעו על יציאת המשק מן המיתון:  
 1. הגורם הראשי הוא התאוששות המשק העולמי ויציאתו מן המיתון, בעיקר בארצות הברית. הנתונים על התרומה המרכזית של הייצוא לגידול בתוצר מעידים על כך שלגידול בביקוש העולמי היה תפקיד חשוב ביציאת המשק הישראלי מן המיתון. נזכור כי הצמיחה בארצות הברית הגיעה ב-2003 לקצב המהיר של 4.3%, בעוד אירופה צמחה לאט יותר, בקצב של 0.8%.

2. הירידה בפיגועים בתוך ישראל מאז אמצע 2003. דבר זה אף הביא לעלייה בתיירות. לכך אפשר להוסיף את הפלת המשטר של סדאם חוסיין, שהקטין את החשש מעימות עם עירק.
3. המדיניות המוניטרית המרחיבה של בנק ישראל מאז 2003, שהביאה לירידה בריביות הטווח הקצר במשק.
4. שיפור בניהול המדיניות הכלכלית, שנעשתה עקבית וברורה יותר. יש תיאום רב יותר בין האוצר ובנק ישראל, תיאום המקרין יותר יציבות על המשק.
5. הסבר נוסף ליציאה מן ההאטה הוא הזמן שחלף. אחד הדברים המאפיינים תקופות מיתון במחזורי עסקים הוא שפרטים וחברות דוחים רכישות שונות. לאחר זמן מה מתבצעות הרכישות, והביקושים מתחדשים. כלומר, למחזורי עסקים יש לוחות זמנים משלהם, שלא תמיד מוכתבים על ידי אירועים חיצוניים, ולא תמיד אפשר להסבירם באמצעות אירועים כאלה.

מן הניתוח שלעיל עולה כי חלק גדול מן הצמיחה ב-2003 ובתחילת 2004 מקורה בגידול הביקושים בחו"ל, ובעיקר בארצות הברית. יש לזכור כי הגידול בייצוא מקטין את האבטלה פחות מביקושים אחרים. רוב המובטלים בישראל אינם באים מן המגזרים המייצאים, אלא מענפים מסורתיים יותר, המייצאים פחות. כדי להמחיש נקודה זו נביא מעט נתונים על המפעלים הקטנים בישראל, המעסיקים 46% מן העובדים בתעשייה. מפעלים אלו סובלים במיוחד בעת מיתון. בין 1997 ל-2002 חלה ירידה של כ-30% במספר המפעלים הקטנים והבינוניים, וירידה של כ-17% במספר המועסקים בהם. ואכן, העסקים הקטנים מאופיינים בכך שהם ממעטים בייצוא ומוכרים בעיקר לשוק המקומי. משקל הייצוא בפדיון המפעלים הקטנים והבינוניים נמוך ב-30% מאשר במפעלים הגדולים. לכן, הגידול בייצוא מקיף רק חלק מן המשק, ומשאיר מאחור מגזרים חלשים יותר. מכאן עולה השאלה מה אפשר לעשות בתוך ישראל כדי להגדיל את הביקושים המקומיים וכדי להבטיח שהיציאה מן המיתון תגבר ותגיע לכל חלקי המשק ולא רק לענפי הטכנולוגיה העילית.





כדי להתוות את הדרכים האפשריות לצמצום האבטלה יש לבדוק את הגורמים שהביאו לאבטלה זו. באופן כללי הגורמים מתחלקים לשני סוגים: גורמים מבניים, הקשורים לשינויים במבנה המשק ולשינויים בשוק העבודה, וגורמים מחזוריים, כלומר גורמים הקשורים לביקוש המצרפי במשק. נתאר בקצרה כל אחד מן הגורמים הללו.

### א. הגורמים המבניים

1. בשנים האחרונות עובר המשק הישראלי שינויים מבניים משמעותיים שעיקרם גידול ניכר בענפי הטכנולוגיה וירידה בענפים מסורתיים יותר, כדוגמת ענף הטקסטיל. שינוי זה מקורו בשינויים טכנולוגיים עולמיים, ביתרונות היחסיים של ישראל בענף הטכנולוגיה (בעיקר בשל התעשייה הביטחונית המפותחת), ובפתיחת המשק למסחר בינלאומי, דבר שמציב את התעשיות המסורתיות בישראל בפני תחרות מחו"ל. מטבע הדברים, שינוי מבני כזה מגדיל את האבטלה במשק, כיוון שניידות העובדים מענף לענף רחוקה מלהיות מושלמת. עם זאת, חשוב לציין כי במחקרים שנערכו בסוף שנות התשעים נמצא כי רוב האבטלה בישראל עד לאותו זמן (והשינויים המבניים העיקריים התרחשו עד אז) לא נבעה משינויים מבניים אלא מגורמים מחזוריים.<sup>1</sup>
2. גורם מבני אחר לאבטלה הגבוהה הוא ייבוא העבודה לארץ. מעסיקים בתחומים רבים מעדיפים את העובדים הזרים בגלל השכר הנמוך שאפשר לשלם להם וזמינותם הגבוהה למקום העבודה, ולכן מונעים מעובדים מקומיים להשתלב בעבודה. חשוב לציין שהטענה כי עובדים ישראלים לעולם לא יעבדו בבניין או בחקלאות אינה נכונה בראייה דינמית. השכר הנמוך בענפים האלה, הנגרם מהעסקת עובדים זרים, מביא לכך שאין שיפורים טכנולוגיים ואין הגדלת הון, ואז עליית השכר נעצרת עוד יותר. מעניין שעל אף שהממשלה החליטה פעמים רבות להקטין את מספר העובדים הזרים, מספרם עדיין גדול: יש למעלה מ-180 אלף עובדים זרים, מהם מעל 90 אלף ברישיון. אחת הסיבות

1 ראו: אחדות, לביא וסולה (2000), ופלוג, קסיר וריבון (2000).

לכך היא תנאי העסקתם המפתים, היוצרים כמובן תמריץ להמשיך להעסיקם. מכאן שדרך המלך לצמצום מספר העובדים הזרים היא על ידי כפיית תנאי העסקה תחרותיים על המעבידים.

## ב. הגורמים המחזוריים

למחזורי העסקים גורמים שונים, חלקם מצד ההיצע וחלקם מצד הביקוש. כך למשל, הגאות במשק הישראלי בשנים 1990-1995 נבעה בחלקה מצד ההיצע, כתוצאה מגל העלייה והגידול בהיצע העבודה במשק. אך גם הביקושים תרמו לגאות זו, הן ביקושי העולים (לדיוור, או לצריכה בת קיימא) והן הגידול בביקושים ב-1994 ו-1995, כתוצאה מתהליך אוסלו. תהליך אוסלו והתמוטטות החרם הערבי שליוותה אותו הביאו לעלייה גדולה בהשקעות ובייצוא. לעומת זאת, ההאטה במשק בשנים 1997-1999 והמיתון שהחל בסוף 2000 ומסתיים כנראה עתה, מקורם באופן ברור בירידות משמעותיות בביקוש המצרפי במשק.

ההאטה שהחלה ב-1997 נבעה משלוש סיבות מרכזיות:

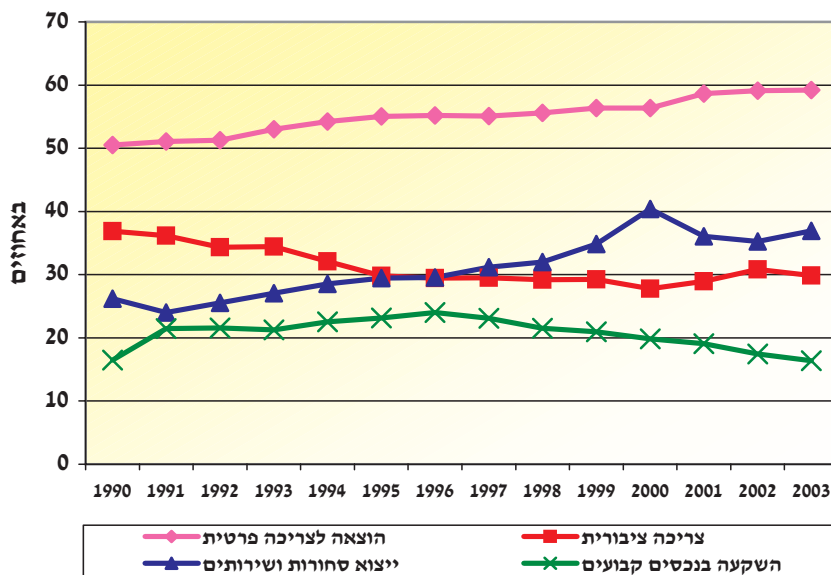
1. סיום ההשקעות של גל העלייה, שעודד את ההשקעות הן דרך הגדלת הביקושים, בעיקר לבנייה, והן דרך הגדלת היצע העבודה. ואכן ההשקעות, שהגיעו בתקופת גל העלייה לשיעור של כ-24% מן התוצר, ירדו לקראת 2000 ל-20% מן התוצר.
2. מדיניות מוניטרית מצמצמת. מ-1994 ניהל בנק ישראל מדיניות מוניטרית מצמצמת, שהתבטאה בשערי ריבית גבוהים. המדיניות נעשתה מצמצמת עוד יותר ב-1997, לאחר הרחבת רצועת הניוד. שינויים אלה במדיניות המוניטרית נמצאו מובהקים סטטיסטית בעבודת מחקר של עמי ברנע ויוסי גייברה.<sup>2</sup> שאלה חשובה היא מה הייתה ההשפעה הכמותית של המדיניות המוניטרית המצמצמת, ואותה קשה למדוד. על פי המחקר של ברנע וגייברה תרמה המדיניות המוניטרית לאחר 1997 לעלייה של כ-2.5% פער תוצר. יחד עם זאת, המדיניות המוניטרית אינה מסבירה את כל ההאטה אלא רק כרבע ממנה לפי החישובים של ברנע וגייברה.
3. עצירת תהליך השלום. רצח יצחק רבין בסוף 1995 והקשיים בתהליך אוסלו לאחר מכן הקטינו מאוד את האופטימיות להסדר שלום קרוב.

2 ראו: Barnea and Djivre (2004)

כאשר העתיד לוט בערפל, משקיעים מעדיפים להשקיע את כספם במקומות אחרים או לדחות את ההשקעה לימים טובים יותר. חשוב לציין כי הירידה בהשקעות בשנים אלה הייתה בכל ענפי המשק והתעשייה ולא התרכזה רק בחלק מן הענפים, כלומר הירידה הייתה מחזורית ולא מבנית.

כפי שצינו, במהלך 1999 החלו יציאה מן ההאטה וצמיחה מהירה, אך זו נבלמה בסוף 2000 והמשק נקלע למיתון, שהיו לו שני גורמים: גורם כלל עולמי וגורם ישראלי מקומי.

1. בשנת 2000 החלה נפילה בשוקי ההון העולמיים ובפרט בשוקי ההון שנסחרות בהם מניות טכנולוגיית העילית (Nasdaq), נפילה שהובילה ב-2001 למיתון בארצות הברית ובארצות מערביות רבות אחרות. המיתון העולמי והירידה הגדולה בביקוש בענף ההיי-טק פגעו מאוד בישראל, שבה ענף זה גדל במיוחד בשנות התשעים (גם היום כ-8% מכלל המועסקים עובדים בענף). גורם זה הביא לירידה בביקושים לייצוא, כפי שרואים בתרשים 3 (אם כי הביקוש לייצוא לא ירד לרמה נמוכה מזו שבאמצע שנות התשעים).



**תרשים 3. תרומת הביקושים השונים להתפתחות התוצר, 1990-2003**  
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2. כמו כן, במהלך 2000 קרסו הן המשא ומתן עם סוריה והן המשא ומתן עם הפלשתינים. בספטמבר 2000 פרצה האינתיפאדה השנייה, שמוטטה סופית את הסכמי אוסלו. האינתיפאדה פגעה אנושות בסיכוי להסדר מדיני, הביאה לעלייה דרמתית בפיגועי הטרור בישראל והעלתה את רמת הסיכון במדינה. כתוצאה מכך הביקוש להשקעות ירד לרמה של 16% תוצר. גם הביקוש לייצוא נפגע מן המשבר, כתוצאה מירידה חדה בתיירות. בתחילת 2001 ירד ייצוא התיירות ביותר מ-2 מיליארד דולר בשנה, ירידה של יותר מאחוז תוצר.

חשוב לציין כי גם למדיניות המוניטרית המצמצמת היה תפקיד מסוים במהלך המיתון בשנים 2001-2003. יש הטוענים כי בעזרת הורדה מוקדמת יותר של הריבית אפשר היה לקצר את המיתון. עם זאת ברור שכיום חלק מן הגורמים למיתון הוחלשו. המשק העולמי צומח בקצב גבוה יותר, בעיקר המשק האמריקני; חלה התעוררות מחודשת בענפי טכנולוגיית העילית; הערביות מארצות הברית סייעו בהורדת הריבית; בישראל מסתמנת ירידה ברמת הפיגועים, דבר המקטין את הסיכון בהשקעה. יחד עם זאת, תהליך השלום עדיין תקוע. חשוב להבין כי להתמוטטות תהליך השלום הייתה השפעה קשה יותר מאשר למלחמות העבר. אלו תמיד הסתיימו בתקווה למשא ומתן עתידי. ב-2000 ניתנה לישראל לראשונה הזדמנות למשא ומתן ישיר הן עם הסורים והן עם הפלשתינים, שהסתיימה בכישלון גדול. לכן חשוב לציין כי לחידוש המשא ומתן ולפתיחת אופק להסדר מדיני יש חשיבות גדולה בעידוד ההשקעות במשק. כמו כן, ברור כי רק פתרון מדיני לסכסוך הישראלי-פלשתיני יכול להקטין את רמת הטרור והאלימות בטווח הארוך.

## ג. סיכום

שתי המלצות עיקריות לצמצום ממדי האבטלה במשק בטווח הבינוני עולות מן הדיון שלעיל. הצעד הראשון הוא מבני – הקטנת מספר העובדים הזרים בישראל. דבר זה חייב להיעשות בעיקר באמצעות לחץ על המעבידים ואכיפה של תנאי העסקה שווים לעובדים הזרים והישראלים, ולא דרך לחץ על העובדים הזרים עצמם, שהוא פחות אפקטיבי. הצעד השני הוא התקדמות משמעותית לכיוון הסדר שלום. זהו לא רק צורך מדיני ואנושי, אלא גם צעד כלכלי חשוב, שיעודד את ההשקעה במשק. כצוות מקור-כלכלי ראינו מחובתנו לציין זאת.

## השינויים במערכת המס סוגיות לדיון

### א. השוואה בינלאומית

נטל המס הכולל בישראל נע בשנים האחרונות בין 39% ל-41%, כמחצית במיסוי ישיר וכמחצית במיסוי עקיף. נטל המס בישראל דומה לזה הקיים בארצות החמישון השני של ה-OECD (הארצות מדורגות בסדר יורד).<sup>3</sup> הממוצע המשוקלל לפי גודל נטל המס בכל מדינות ה-OECD הוא 32.5%. נטל המס ביפן, באירלנד ובארצות הברית נמוך בהרבה ומגיע לכ-30 אחוזי תוצר, ואילו נטל המס בארצות צפון אירופה גבוה הרבה יותר ומתקרב ל-50 אחוזי תוצר. מספרים אלה קשורים כמובן באופן הדוק למשקל הוצאות הממשלה בתוצר בארצות השונות, שכן הגירעון אינו יכול להיות גדול מדי לאורך ימים.

בעוד ישראל דומה לארצות רבות בנטל המס הכולל, היא חריגה בהרכבו. שיעור המיסוי הישיר בישראל נמוך עד בינוני ואילו שיעור המיסוי העקיף גבוה מאוד (ראו לוח 1). עם זאת, כל השוואה בינלאומית חייבת להביא בחשבון הבדלים מוסדיים, דמוגרפיים וכלכליים בין ארצות. ברוב מדינות אירופה מכסים תשלומי המס גם חיטון פנסיוני כפוי, אשר בישראל משולם ישירות לקופות הפנסיה. דבר זה מקטין את נטל המס בישראל בשיעור של כ-4 אחוזי תוצר.<sup>4</sup> מצד שני, הוצאות הביטחון של ישראל גבוהות משל ארצות אירופה בכ-7 אחוזי תוצר, עם סיוע ביטחוני אמריקני של כ-2 אחוזי תוצר, נתון המשפיע על כל השוואה. גורם נוסף המשפיע על כל השוואה בינלאומית הוא אוכלוסייתה הצעירה יחסית של ישראל, מה שמקטין את ההוצאות על קשישים ומגדיל את ההוצאות על חינוך. גם רמת ההתפתחות של המשק משפיעה על נטל המס ועל הרכבו. כידוע, משקים מפותחים פחות גובים מסים נמוכים יותר. לוח 1 מציג השוואה בינלאומית של נטל המס. זו השוואה למדגם לא מייצג של ארצות, שברובן התוצר לנפש גבוה משל ישראל. לכן, ההשוואה לא נועדה לשפוט את המערכת הפיסקלית הנוכחית בישראל, אלא לשאול לאילו ארצות שואפת ישראל להידמות בעתיד ומהם המודלים שהיא מציגה לעצמה.

3 מנהל הכנסות המדינה (2004), עמ' 315.

4 ראו פרוט החישוב במאמרו של גבאי (2004).

לוח 1  
**נטל מס, מיסוי ישיר (כולל ביטוח לאומי) ומיסוי עקיף - השוואה  
 בינלאומית (אחוזי תוצר)**

נטל מס מהתמ"ג	מיסוי ישיר מהתמ"ג	מיסוי עקיף מהתמ"ג	
27	18	9	יפן
30	17	13	אירלנד
30	22	8	ארצות הברית
35	22	13	ספרד
36	24	12	קנדה
37	21	16	בריטניה
41-40	21-20	20-19	ישראל
41	26	15	האיחוד האירופי
42	27	15	איטליה
45	28	17	צרפת
49	32	17	דנמרק
52	39	13	שוודיה

**המקור:** דוח שנתי 2002-2003, קנהל הכנסות המדינה, משרד האוצר ירושלים.

## ב. הרפורמה במס - יתרונות ושאלות

הרפורמה במס ההכנסה (יישום דוח ועדת רבינוביץ) שיפרה מאוד את כללי מערכת המיסוי הישיר בישראל וקירבה אותה למערכות מס מתוקנות בעולם. הרפורמה שילבה לראשונה החלת מס ממשית על רווחים הנובעים משוק ההון והפחיתה מהותית את נטל המס על עבודה של קבוצות הביניים ושל הקבוצות המבוססות באוכלוסייה, אשר הגיעו לפני הרפורמה לשיעור מס שולי אפקטיבי של 55%-60% ברמות הכנסה חודשיות של כ-12,000 ₪. לכן יישום הרפורמה הוא צעד חשוב בשיפור מערכת התמריצים במשק הישראלי. אולם רפורמות נבחנות לא רק במהות השינויים שהן מביאות, אלא גם באופן יישומן וביצוען. הרפורמה במסים מעוררת שאלות בתחום היישום והביצוע, ובהן נדון בהמשך.

## ג. שאלת ההכנסות וההוצאות בטווח הארוך

הרפורמה הכוללת במס שממשלת ישראל מיישמת כיום אינה ניטרלית, כלומר היא אינה משנה רק את כללי המיסוי אלא גם מקטינה את סך תקבולי המס בהיקף הקרוב ל-14 מיליארד ₪, שהם כ-3 אחוזי תוצר. סכום זה כולל את

יישום דוח ועדת רבינוביץ (כולל החמרות מסוימות בהקלות המס בתחום הפנסיוני ובאזורי הפיתוח), את הורדת מס החברות, את הפחתת המיסוי העקיף, ועוד (ראו פירוט בלוח 2). במובן זה הרפורמה שונה מהמלצות ועדת בן-בסט, שהקפידה על מימון כמעט מלא של הרפורמה באמצעות ביטולי פטורים, הטלת מסים חדשים ושיעור מס גבוה יותר על רווחי ההון. ועדת רבינוביץ לעומת זאת הניחה כי מימון הרפורמה יבוא מפרות הצמיחה הצפויה ומהקטנת הוצאות הממשלה. הצלחת הרפורמה תלויה לכן בשתי התפתחויות עתידיות: ראשית, בצמיחה כלכלית מהירה יחסית ושנית, בהפחתה מהותית של משקל הוצאות הממשלה בתוצר.

## לוח 2 הפחתות מסים 2003-2007<sup>5</sup>

תקופה	הקטנת הכנסות נטו במיליארדי ₪
2006-2003	5
הרפורמה במס הכנסה (רבינוביץ) כולל מיסוי פרסונלי, הכבדות מיסוי אזוריות ומיסוי הפרשות פנסיונריות	
2004	2.7
מע"מ (מ-18% ל-17%)	
2004	0.8
מסי קנייה, מכס (הפחתות וביטולים) ומס בולים	
2004	2.8
הפחתות מס על יחידים ועדכון חלקי של מדרגות מס (עד 10,000 ₪ לחודש)	
2007-2004	2.4
מס חברות (הורדת מס מ-36% ל-30%)	
סך הכול	
	13.7

לעתים קרובות מושמעת תקווה כי הורדת שיעורי המס כשלעצמם תגדיל את תקבולי המס, הן בשל שיפור התמריצים במשק והן בשל הגדלת הביקושים עקב הגידול בהכנסה הפנויה. ממחקרים אמפיריים רבים עולה כי לתקווה זו אין סימוכין בנתונים. ממחקרים על ארצות רבות נמצא כי הורדת מס כשלעצמה יכולה להגדיל את הכנסות המדינה עקב הרחבת הפעילות הכלכלית בשיעור של כשליש מהורדת המס המקורית. מכאן שתקבולי המס יורדים בשיעור של כשני שלישים מהורדת המס המקורית. "כלל" זה נמצא תקף גם

5 ההפסד מוגדר במונחי רמת פעילות נתונה.

בישראל במחקרם של יעקב לביא ומישל סטרבצ'ינסקי.<sup>6</sup> לפי מחקר זה, הפחתה פרמננטית במיסוי של אחוז אחד בתוצר מעלה את הגירעון התקציבי ב-0.7 אחוזי תוצר בשנה הראשונה ליישומה.

החלטתה של ממשלת ישראל להוריד את נטל המס ב-3 אחוזי תוצר צפויה להקטין את נטל המס בטווח הארוך ב-2 אחוזי תוצר לפחות. הורדה זו של נטל המס מעלה שאלות על תוואי ההכנסות, ההוצאות והגירעון בשנים הבאות. גם אם הירידה במסים תהיה קטנה יותר, בשל העלייה בתקבולי המס עם יציאת המשק מן המיתון, הגירעון הציבורי לא יפחת בקצב מהיר מספיק בתקופה הקרובה. להקטנת הגירעון חשיבות רבה בישראל, בייחוד לאחר השנים האחרונות, שבהן גירעונות גדולים גרמו להגדלת החוב הציבורי, שהגיע בשנת 2003 לרמה של 107.4% מן התוצר.

כדי להמחיש את הבעייתיות ביחס לגירעון ולחוב הציבורי, התווה הצוות תחזית לשנים 2004 ו-2005 המתבססת על כמה הנחות. ראשית הנחנו כי מחצית מהרפורמה תיושם בשנת 2004 והמחצית השנייה בשנת 2005. כך תרדנה ההכנסות ב-1% תוצר בשנה הראשונה וב-1% תוצר בשנה השנייה. הנחנו כי הגדלת התוצר מגדילה את ההכנסות בגמישות של 1.3, כלומר גמישות המס ביחס להכנסה היא גמישות הטווח הקצר. כמו כן הנחנו כי ההוצאות הציבוריות לא ישתנו ב-2004 (ריאלית) ויגדלו בשנת 2005 בשיעור של 1%, התואם את החלטת הממשלה. כמו כן הנחנו – לצורך פישוט התחזית – כי נכסי בנק ישראל והכנסותיו לא ישתנו, וכי הכנסות הממשלה שאינן ממסים גדלות בהתאם לשיעור צמיחת התוצר. לגבי שיעור הצמיחה הנחנו כי התוצר בשנת 2004 יהיה 4%, שהוא שיעור התחזית המקובל היום. לגבי שנת 2005 בדקנו שיעורי צמיחה שונים: 3%, 3.5% ו-4%. מלוח 3 עולה כי כמעט בכל המקרים החוב הציבורי גדל, למעט במקרה האופטימי ביותר, בו התוצר צומח בשיעור 4% בשנת 2005, ובו אין שינוי בחוב.

### לוח 3

#### תחזית גירעון וחוב 2004–2005 (אחוזי תוצר)

שיעור צמיחה 2005	גירעון 2004	גירעון 2005	חוב 2004	חוב 2005
3	4.6	4.2	107.8	108.9
3.5	4.6	3.9	107.8	108.1
4	4.6	3.6	107.8	107.3

6 לביא וסטרבצ'ינסקי (2001).



הצוות דן בבעייתיות של הורדת המס הקשורה לרפורמה, והגיע למסקנה כי למרות ההשפעה השלילית על הגירעון, יש להמשיך בביצוע הרפורמה בשל חשיבותה. עם זאת הייתה הסכמה בצוות כי רצוי להימנע בזמן הקרוב מהורדת מס נוספת, כדי שלא לפגוע בקונסולידציה הפיסקלית ובהורדה המהירה ככל האפשר של החוב הציבורי.

לסיום חשוב להזכיר כי אי אפשר לנתק את הדיון בנטל המס מן הדיון בהיקף הוצאות. כשם שההוצאות תלויות בשאלה כמה מס מוכנים האזרחים לשלם, כך גובה המס תלוי בשאלה אילו שירותים מקבלים התושבים מן המדינה. בעבור שירותים באיכות גבוהה יותר יש נכונות לשלם מסים גבוהים יותר. לכן ההכרעה בשאלה מהו גובה נטל המס הרצוי היא שאלה פוליטית וערכית בעיקרה, ולא שאלה כלכלית, והיא זהה לשאלה מהו גודל הממשלה הרצוי. למען השקיפות חשוב לדון בשני הנושאים יחד. הורדת מסים בהווה, שתיצור גירעון והגדלת חוב ותגדיל את הלחץ לצמצום הוצאות ושירותים ציבוריים בעתיד, תפגע בשקיפות הדיון הציבורי, שכן היא תנתק את הדיון בהוצאות מן הדיון במס, ואלו הרי שני צדיו של אותו המטבע.

## ד. דילמת הפרוגרסיביות – מס הכנסה שלילי?

היישום המלא של הרפורמה במס בהתאם להמלצות ועדת רבינוביץ היה צפוי להביא לירידה משמעותית בפרוגרסיביות של מערכת המס בישראל ולהגדלת אי השוויון בהכנסות הפנויות. הצעדים האחרונים של הממשלה לשינוי מדרגות המס תיקנו במידת מה מגמה זו. ערב הרפורמה הייתה מערכת מס ההכנסה בישראל הפרוגרסיבית ביותר בעולם המפותח ודומה לזו של שוודיה. העשירון העליון שילם ב-2003 כ-64% מכלל הכנסות אגף מס ההכנסה והביטוח הלאומי. העשירון התשיעי שילם כ-16.5% וכל שאר העשירונים שילמו ביחד כ-19.5% בלבד. כתוצאה מפרוגרסיביות זו ירד מדד גייני לאי שוויון מרמה של 0.536 להכנסה הכלכלית (שהיא גבוהה מאוד בהשוואה עולמית) לרמה של 0.453 לאחר החלת מס ההכנסה והביטוח הלאומי.<sup>7</sup>

הרפורמה המקורית על פי דוח ועדת רבינוביץ הייתה רגרסיבית באופן מובהק. על פי המתוכנן, ההכנסה נטו של העשירון העליון הייתה עולה

7 מנהל הכנסות המדינה (2004), עמ' 315.

ב-10.5%, זו של העשירון התשיעי ב-4.6%, של שאר העשירונים במעט, וההכנסה נטו של שלושת העשירונים הנמוכים לא הייתה משתנה כלל. לאחר התיקונים במיסוי שנערכו השנה, ירדה הרגרסיביות של תחולת הרפורמה. ההכנסה נטו של העשירונים החמישי עד השמיני גדלה ב-3%-4%, אך הגידול בהכנסה נטו של העשירון העליון הוא עדיין הגבוה ביותר (ראו לוח 4). הרגרסיביות נגזרת בין השאר מכך שמיסוי רווחי ההון נמוך יחסית. הרגרסיביות של הרפורמה אינה מפתיעה, והיא מעוגנת במטרתה המוצהרת להוריד את המס השולי והממוצע, שהם גבוהים במיוחד בעשירוני ההכנסה העליונים. נדגיש עם זאת שמיתון מסוים של הרגרסיביות מושג על ידי ההפחתות האחרונות במע"מ ובמיסוי העקיף, שתחולתן פרוגרסיבית.

**לוח 4**  
**תחולת הרפורמה במס, לפי עשירונים**  
**אומדן - כולל הרפורמה והורדות המס האחרונות**

עשירוני הכנסה	הכנסות ממוצעות בעשירון	תוספת נטו באחוזים	רפורמת רבינוביץ בלבד
1	770	0	0
2	1,550	0	0
3	2,500	0	0
4	3,400	2.2	1
5	4,400	2.5	1.3
6	5,600	3.8	1.5
7	7,100	5.1	2
8	9,400	3.4	2.4
9	13,350	4.6	4.6
10	32,900	10.5	10.5

הרפורמה במס עתידה, אם כן, להגדיל את אי השוויון בהכנסות נטו במשק. לצד ההשפעות הכלכליות, הגדלה זו צפויה גם להגביר את המתחים החברתיים. חשוב לציין כי הבעיה מועצמת בשל צירוף של מספר גורמים הפועלים בו זמנית. מצד אחד אי השוויון בהכנסה הכלכלית בישראל גדל בשנים האחרונות בעקבות ההאטה הכלכלית והאבטלה, בעקבות מהפכת ההיי-טק ובגלל העובדים הזרים. כעת, אי השוויון בהכנסות נטו צפוי לעלות גם בשל השינויים במערכת המס והירידה המשמעותית בקצבאות. יש אפוא שורה של התפתחויות הן כלכליות והן מדיניות שהתוצאה שלהן היא העמקת הפערים. יש להקדיש מחשבה לנושא זה, שחשיבותו הכלכלית והחברתית

רבה. בפרק החמישי נדון בעניינים אלה בהרחבה. הצעה אחת בתחום המיסוי יכולה להקטין את אי השוויון מבלי לפגוע בתמריץ לעבוד, והיא הנהגת מס הכנסה שלילי. אנו סבורים שיש מקום לשקול ברצינות הנהגת מס הכנסה שלילי בישראל, שסף המס בה גבוה ולכן הפחתות מס אינן מגיעות כלל לבעלי ההכנסות הנמוכות.

## ה. דילמת הביצוע והמידע

עד הרפורמה האחרונה אופיינה מערכת המיסוי הישיר ברמת חיכוך אפסית בין רוב הנישומים השכירים לבין שלטונות המס. המיסוי הישיר של השכירים הופעל באמצעות המעבידים, אשר גבו את המס כניכוי במקור, חישוב את הקלות המס על הפרשות סוציאליות וקרנות השתלמות ואף ביצעו את חישוב הזיכויים והניכויים. מיסוי רווחי הון הוטל כניכוי מס סופי במקור, מס הרכישה החליף מסים עתירי חיכוך, כמו מס רכוש, מס עיזבון וכדומה. כמו כן, בעבר ניתנו פטורי מס אפקטיביים על חלק גדול מן הרווחים מנכסים נדל"ניים ופיננסיים בחו"ל.

הרפורמה במס תשנה את כללי המשחק, אך שינוי זה עדיין לא מלווה בהתאמת המערכת הביצועית לשינויים הנדרשים. בסעיף זה נדון בהתאמת המערכת הביצועית. נעשה זאת על ידי אפיון קבוצות האוכלוסייה אשר מעמדן השתנה ואין לכך עדיין פתרון ביצועי מתאים:

### 1. אזרחים בעלי נכסים בחו"ל

אחוז גבוה מן העולים (בעיקר מארצות המערב) הם בעלי רווחים מנכסים בחו"ל. הרפורמה מחייבת אותם בדיווח ולעתים גם בתשלום מס. בשיטת המס הנוכחית, שאין בה חובת דיווח, ספק אם רבים מהם יצייתו לחוק. גם לישראלים רבים שאינם עולים חדשים יש נכסים בחו"ל. ללא חובת דיווח כללית, רבים יתעלמו מחובת הדיווח והתשלומים. להערכתנו, על שלטונות המס להתמודד עם התופעה. אם לא נפעל בהקדם, תיווצר בעיה של עבריינות מס, דבר שיהיה קשה לתקן טרואקטיבית בשנים הבאות.

### 2. זכאים להחזרי מס

חיוב במס על רווחים בשוק ההון יצר עשרות אלפי זכאים להחזרי מס עקב הכנסה נמוכה או גיל מתקדם. שלטונות מס ההכנסה מבצעים החזרים אוטומטיים בסכום מינימלי אחיד לפנסיונרים, אך לא נמצאו

פתרונות לקבוצות אחרות כמו קשישים ללא פנסיה, סטודנטים בעלי הכנסות נמוכות, משפחות עם הכנסה נמוכה מעבודה, נכים, ועוד. מערכת מס הוגנת חייבת למצוא דרך יעילה שתאפשר לזכאים לדעת את זכויותיהם ולנצל אותן.

### 3. בעלי רווחי הון ממספר מקורות

להלכה, בכל חשבון בנק, מנהל תיקים או גורם פיננסי אחר צריך להתבצע חיוב המס והקיזוז הספציפי. אך בשלב זה אין כל אמצעי לביצוע קיזוזי מס בין חשבונות שונים אפילו באותה משפחה. מערכת המס צריכה למצוא דרך יעילה ופשוטה שתאפשר קיזוזי מס אצל נישומים הרוצים לעשות זאת.

מן האמור לעיל עולה שאלה כבדת משקל והיא האם יש ללוות את הרפורמה בהנהגת חובת דיווח כללי. שאלות נלוות הן מה יהיה אופי דיווח זה אם יונהג, של פרט או של משק הבית. אלו שאלות חשובות ביותר, הגוררות עמן חילוקי דעות רבים, אך ברור כי היום קשה לדחות את העיסוק בהן ויש לתת עליהן את הדעת בהקדם. שאלת הדיווח קשורה לשאלת הפרוגרסיביות שלעיל, שכן ניהול מדיניות סוציאלית סלקטיבית פרוגרסיבית מצריכה בסיס מידע גדול ומפורט.

## 1. סיכום

הרפורמה במס משפרת את ההקצאה במשק בכך שהיא מגדילה את התמריצים לעבודה ולרכישת השכלה. עם זאת, הרפורמה ודרך ביצועה יוצרות מספר בעיות. בסעיף זה דנו בבעיות והעלינו הצעות מעשיות שיכולות להקטין בעיות אלו. ראשית, רצוי לא להמשיך בהורדת מסים בתקופה הקרובה, כדי להקטין את הגירעון הציבורי ובעזרתו להקטין במידת האפשר את החוב הציבורי. שנית, יש לשקול הנהגת מס הכנסה שלילי כדי להקטין את אי השוויון במשק מבלי לפגוע בתמריצי העבודה. שלישית, יש מקום לדון בהנהגת דיווח הכנסה כללי.

## א. כללי

מערכת תשלומי ההעברה במשק היא חלק מההוצאה הממשלתית למערכת השירותים החברתיים, הכוללת את מערכות החינוך, הבריאות, השיכון הציבורי, קליטת עלייה ושירותי רווחה לפרטים ולמשפחות. מערכת תשלומי ההעברה כוללת קצבאות ביטוחיות כגון זקנה, שארים, נכות כללית, נפגעי עבודה ואבטלה; קצבאות לא ביטוחיות כמו תשלומים לנפגעי איבה וקצבה להבטחת הכנסה, הממומנים על ידי אוצר המדינה; וקצבאות ביטוחיות למחצה כמו מערכת קצבאות הילדים האוניברסלית.

ההוצאה הכוללת לשירותים חברתיים הגיעה ב-2003 לרמה של 31 אחוזי תוצר. מתוך זה הביטוח החברתי והסעד (הכולל את תשלומי ההעברה ושירותי הרווחה) הגיע לרמה של כ-13 אחוזי תוצר. הוצאות אלה גדלו מאוד מאז ראשית שנות השמונים, שאז עמדה ההוצאה החברתית הכוללת על 24 אחוזי תוצר, והביטוח החברתי על כ-7.5 אחוזי תוצר.

להוצאה על תשלומי העברה שתי מטרות מרכזיות: צמצום אי השוויון בחלוקת ההכנסות במשק ויצירת רשת ביטחון חברתית שתעניק קיום מינימלי לאוכלוסיות במצוקה. מערכת הקצבאות יוצרת אפוא ביטוח כנגד הסיכון של חוסר הצלחה כלכלית קיצונית. ביטוח כזה אינו נוצר בשוק הפרטי מסיבות של כשל שוק, ולכן הביטוח שמספקת המדינה עונה על צורך כלכלי ולא רק חברתי. מכאן שגם אם לקצבאות יש עלות כלכלית בהקטנת תמריצים וכד', יש להן גם תפקיד כלכלי חשוב, כמספקות ביטוח.

## ב. הגידול בהוצאה לתשלומי העברה

מאז ראשית שנות השמונים ובייחוד מאז ייצוב המשק ב-1985 גדלו תשלומי ההעברה בקצב ניכר, הן בערכם הריאלי והן כחלק מן התוצר. עלייה זו נראית בצורה ברורה בלוח 5. חשוב לציין כי תשלומי ההעברה היו הסעיף היחיד בהוצאות הממשלה שחלקו בתוצר גדל מאז 1985 מלבד הוצאות החינוך שעלו רק בימי ממשלת רבין ובמידה פחותה. מ-1990 עד 2002 עלו תשלומי ההעברה ב-122%, ואילו הוצאות החינוך עלו ב-77% בלבד.

**לוח 5**  
**הוצאה על תשלומי העברה באמצעות הביטוח הלאומי**  
 (מיליארדי ש"ח, מחירי 2002 ואחוזי תוצר)

אחוזי תמ"ג	הוצאה	
6.09	10.7	1980
7.14	13	1985
8.36	18	1990
7.69	27.1	1995
8.31	38.5	2000
9.41	43.3	2001
9.42	42.1	2002
8.88	40.5	2003

**המקור:** סקירה שנתית, הביטוח הלאומי.

לוח 5 ממחיש את הגידול המהיר בהוצאה על תשלומי ההעברה עד 2001. לגידול מהיר זה סיבות רבות, ישירות ועקיפות. נפרט להלן את הסיבות העיקריות:

- א. הרצון לעבור מסובסדיה למצרך לסובסדיה לנצרך. כאן המקום להדגיש את הירידה המסיבית שחלה בהוצאת הממשלה לסובסידיות למוצרים ולשירותים השונים בתקופה המקבילה ובעיקר בשנים הראשונות לאחר ייצוב המשק ב-1985. סובסידיות אלו ירדו מיותר מ-10 אחוזי תוצר לקרוב לאפס אחוזי תוצר.
- ב. פעילות הביטוח הלאומי קבועה בחוק. מכאן חוסר הגמישות והקושי לשנות את הקצבאות במהלכים של שינויי תקציב. כל תיקון נדרש למעשה לתיקון בחוק עצמו.
- ג. הגידול באוכלוסיות הזכאיות השייכות לכוח העבודה שנובע הן מגידול בממדי האבטלה והן מגל העלייה של שנות התשעים.
- ד. הגידול בממדי האוכלוסייה הקשישה (בני +65) והעלייה בתוחלת החיים. שיעורה של אוכלוסייה זו בכלל האוכלוסייה הוכפל ב-40 השנה האחרונות מ-5% ל-10%.

## ג. שינוי מגמה בתשלומי ההעברה מ-2002

בתקופה שקדמה ל-2002, גדלה ההוצאה לתשלומי העברה במידה ניכרת. לעומת זאת, מאז 2002 חל שינוי חד במגמת המדיניות ומסתמן מפנה של

ממש במערכת תשלומי הקצבאות. הקיצוץ בקצבאות בולט במיוחד בתשלומי העברה המיועדים לאוכלוסייה בגיל העבודה, כלומר קיצוצים בדמי אבטלה, בגמלה להבטחת הכנסה ובמערכת קצבאות הילדים האוניברסלית. היקף הקיצוצים בקצבאות גדול מאוד, כפי שרואים בלוח 6. השינוי במדיניות לא בא רק לשם חיסכון תקציבי אלא נועד גם לתרום להגדלת התמריץ ליציאה לשוק העבודה. אך מכאן נובע שבניתוח הקיצוץ יש להבחין באופן ברור יותר בין קיצוץ גמלאות לאוכלוסייה בגיל העבודה, היכולה להצטרף לכוח העבודה, לעומת קיצוץ גמלאות לאוכלוסיות שאינן שייכות בטבען לכוח העבודה ושמיחיתן על קצבתן. ההצדקה של קיצוץ הקצבאות לאוכלוסיות אלו קטנה יותר. בהמשך נדון בנפרד בשתי האוכלוסיות.

## **ד. שינויים ברמת הקצבאות לאוכלוסייה בגיל העבודה**

### **קצבאות ילדים**

מערכת קצבאות הילדים האוניברסלית, כפי שיושמה מאז 1975, נועדה להחליף את הניכוי בעבור ילדים במערכת המס הישירה לכל גבר מועסק בלי קשר לרמת הכנסתו. רמת הקצבאות שנקבעה ב-1975 הייתה בשיעור של 5% מהשכר הממוצע בעבור כל אחד משני הילדים הראשונים וגבוהה יותר בעבור כל אחד משאר הילדים במשפחה, כלומר השלישי ואילך. הבדל זה נועד לפצות עובדים על נקודות זיכוי מעטות יותר לילדים רבים. הוויכוח הציבורי בשנים האחרונות סביב קצבאות הילדים נסב בעיקר על הגדלת ההקצבה למשפחות מרובות ילדים, שהגיעה לשיאה בחוק הפרט שעורר ביקורת ציבורית חריפה. המדיניות הנוכחית של הממשלה, שתבוא לידי ביטוי עם השלמת ביצוע החקיקה ב-2009, קובעת כי הקצבה תהיה שווה לכל ילד.

על פי החוק החדש, ילדים שנולדו החל ביוני 2003, יקבלו קצבה של 144 ₪, ללא קשר למספרם הסידורי במשפחה. החל ב-2009 תחול הקצבה האחידה גם על אותם ילדים שנולדו לפני יוני 2003. היקף התשלומים לקצבאות ילדים, שעמד על 7.5 מיליארד ₪ ב-2002, צפוי לרדת ל-4.5 מיליארד ₪ ב-2004.

## לוח 6 קצבאות ילדים לפי גודל משפחה, במחירי 2003

שנה	2 ילדים	4 ילדים	5 ילדים
2000	368	1,482	2,109
2002	307	1,229	1,992
2003	290	1,071	1,711

המקור: רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי.

### הבטחת הכנסה

מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה עלה בשנים האחרונות בשיעור דרסטי. ב-1990 עמד מספר זה על 31 אלף. ב-2003 הגיע מספר המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה ל-160 אלף. גידול זה נמשך גם בין 1993 ל-1996, למרות הירידה החדה בשיעור האבטלה במשך באותן שנים. הסיבות שהביאו לגידול זה היו גל העלייה ושיעור האבטלה הגבוה בחלק גדול מן התקופה. סיבה נוספת לגידול במקבלי הבטחת הכנסה היא הירידה בהיצע המשרות ברמות השכר הנמוכות, ירידה שנבעה מן העלייה בטכנולוגיית המידע, מן הגלובליזציה וכמו כן מן הכניסה המסיבית של עובדים זרים למשק בשנים אלה. יחד עם זאת, אין להתעלם גם מתרומת הגמלה עצמה להחלשת התמריץ לעבודה. כאשר בודקים את אפיון מקבלי הגמלה לפי העילה לקבלתה רואים כי יותר ממחציתם הם מחוסרי תעסוקה או נשים הפטורות ממבחן תעסוקה בשל היותן אימהות לילדים צעירים. כ-17% ממקבלי הגמלה הם בעלי שכר נמוך הזכאים להשלמת הכנסה. נתוני השנים האחרונות מראים כי כ-65% ממקבלי הבטחת הכנסה הם מתחת לגיל 45 ו-35% מתחת לגיל 35. נתונים אלה מראים כי יש קשר בין הגמלה ובין השתלבות בשוק העבודה.

"נדיבות" הגמלה פעלה באופן חזק יחסית בגלל מאפייני שוק העבודה בישראל. בהשוואה למדינות אחרות בעולם המערבי, התפלגות השכר בישראל מאוד אסימטרית. כ-20% משתכרים עד לרמת שכר המינימום וקרוב ל-70% משתכרים שכר הנופל מהשכר הממוצע במשק. כ-50% מהשכירים אינם משלמים מס הכנסה כלל, כיוון שאינם מגיעים לסף המס. ברמת שכר של 50% מהתוצר לנפש משלמים בישראל מס של 5.8% במוצק, לעומת 21.8% במדינות ה-OECD. מבנה שכר זה יוצר מצב שבו רמת הגמלה המינימלית קרובה מאוד ולעתים אף עולה על שכר המינימום במשק. מצב זה מונע שילוב של "שיעורי מס" על הגמלה בעת יציאה לעבודה, דבר שיהווה



תמריץ למקבל הגמלה להשתלב בשוק העבודה.

עד 2002 עמדה רמת ההכנסה מעבודה או מפנסיה שאינה מובאת בחשבון לצורך קביעת הזכאות (disregard income) על רמה של 13% מהשכר הממוצע ליחיד ו-17% לשאר הרכבי המשפחה. בחקיקה החדשה מ-2003 הוקטנה ההכנסה שאינה מובאת בחשבון ל-5% ליחיד ול-7% להרכבי משפחה אחרים. עד 2002 עמד שיעור הקיזוז מהגמלה באופן מעשי על 100%. בעקבות תיקוני החקיקה, ירדו שיעורי הקיזוז מהגמלה בשל יציאה לעבודה ל-60% עד 70%. בשל כך יש לשער כי בעתיד יגדל התמריץ ליציאה לעבודה של מקבלי הגמלה. שינוי נוסף להגדלת התמריץ לעבודה הוא קיצוץ בהטבות הנלוות למקבלי הגמלאות בתחומי הארנונה, התחבורה הציבורית, אגרת הטלוויזיה וההנחות עבור שירותי בריאות. כתוצאה משינויים אלה הופחתו תשלומי הגמלה ב-2002 ו-2003 בשיעורים הנעים בין 8% ל-23%, בהתאם להרכב המשפחה, וזאת בנוסף לקיצוץ הרוחבי של 4% שהונהג לגבי מרבית קצבאות הביטוח הלאומי בשנים אלה (ראו לוח 7).

## לוח 7

### הגמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב המשפחה

2004	2002	
2607	3,527	משפחת חד הורית + 2 ילדים
2,607	3,490	זוג + 2 ילדים (שער מוגדל)
2,089	2,612	זוג ללא ילדים

המקור: רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי.

## ביטוח אבטלה

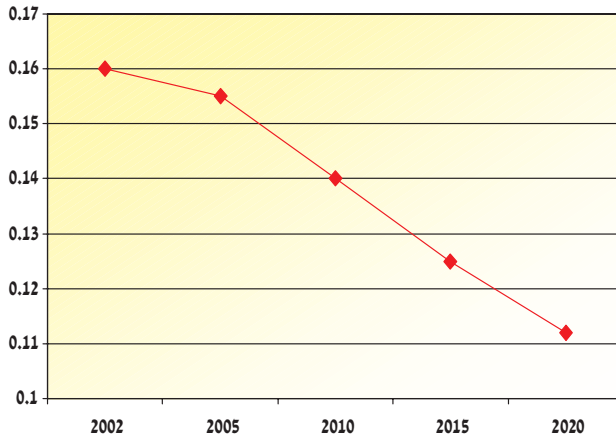
השלמת התמונה של מקבלי הגמלאות השייכים לשוק העבודה, יש לבחון גם את השינויים שחלו בביטוח אבטלה. חשוב לציין כי ביטוח זה נועד בין השאר לאפשר למובטלים לחפש עבודה המתאימה לכישוריהם ובכך למצות את פוטנציאל ההון האנושי שלהם. ממחקרים שנערכו בארץ ובעולם המערבי<sup>8</sup> עולה שקיצוץ בתשלומי האבטלה יכול לקצר את משך הזמן שבו המובטל מקבל דמי אבטלה, אך גורם גם לכך שהמובטל אינו ממצה את מלוא כישוריו בעבודה הבאה ובכך נפגעת ההתאמה בין כישורי העובד לבין משרתו.

8 ראו מחקר חדש של אחדות, זוסמן, טולדנו ורומנוב (2004).

התשלומים לביטוח אבטלה ירדו מ-307 מיליוני ₪ לחודש במחצית הראשונה של 2002 ל-192 מיליוני ₪ לחודש במחצית השנייה של 2003, על אף שממדי האבטלה עלו. ירידה זו נובעת מצמצום ההוצאה לדמי אבטלה. השינוי המרכזי חל ביולי 2002, כשהוארכה תקופת ההכשרה המזכה בדמי אבטלה משישה חודשי עבודה מתוך השנה שקדמה לאבטלה, ל-12 חודשי עבודה מתוך השנה וחצי שקדמו לאבטלה. שינוי זה הביא לצמצום של כ-30% בזכאים לדמי אבטלה. בנוסף, צומצמו תשלומי האבטלה למובטלים עד גיל 25 והופחתו תשלומי דמי האבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית.

## ה. עדכון הקצבאות

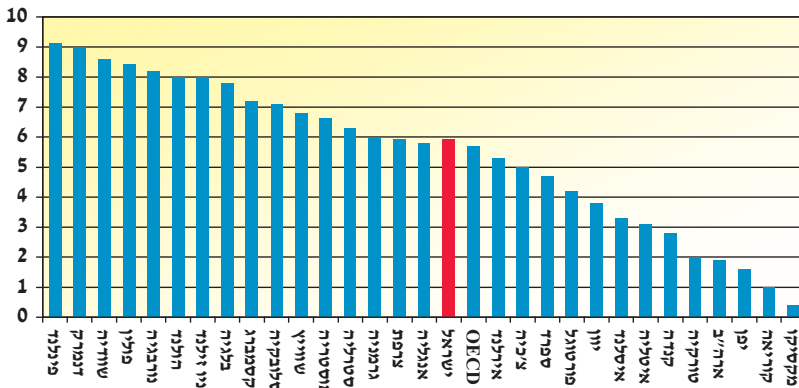
בשנים הקרובות אפשר לצפות להמשך המגמה של שחיקה במערכת הקצבאות גם בעקבות השינוי במדיניות עדכון הקצבאות. עד 2002 היו קצבאות הביטוח הלאומי (למעט קצבאות הילדים) צמודות לשכר הממוצע במשק. ההצדקה לכך הייתה בין השאר התפיסה שיש להתאים את הקצבאות לרמת החיים של כלל האוכלוסייה. תפיסה "יחסית" זו נהוגה גם לגבי מדידת העוני, כמקובל במרבית ארצות המערב, וכמו כן לגבי עדכון שכר המינימום. ב-2002 אישרה הכנסת את החלטת הממשלה שלא לעדכן כלל את מרבית הקצבאות עד סוף 2005, ולהצמידן למדד ולא לשכר במשק מ-2006 ואילך. השינוי בשיטת העדכון מוביל כמובן לשחיקה יחסית ברמת הקצבאות. כך למשל, בהנחה שהשכר הריאלי במשק יוסיף לעלות בשנים הבאות בממוצע של 2% לשנה, רמת הקצבאות תישחק בכ-30% עד שנת 2020. בקצבת הזקנה, למשל, תחול ירידה מרמה של 16% לרמה של 11% מהשכר הממוצע (ראו תרשים 4).



**תרשים 4. קצבת זקנה ליחיד כאחוז מהשכר הממוצע**  
 המקור: סקירה שנתית - המוסד לביטוח לאומי.

## 1. השוואה בינלאומית

מפאת הבדלים מוסדיים, דמוגרפיים וכלכליים בין המדינות השונות, השוואה בינלאומית של מערכות תשלומי העברה היא בעייתית. עם זאת, ההשוואות חשובות. השוואת המערכת הישראלית ב-1998 לארצות ה-OECD מראה שישראל אינה יוצאת דופן בנדיבותה בפרספקטיבה בינלאומית. בחישוב התמיכה הכספית לנפש בגיל העבודה ישראל ממוקמת במקום ה-17 מתוך 31 מדינות ונמצאת קרוב לממוצע ההוצאה של מדינות ה-OECD (ראו תרשים 5).



**תרשים 5. תמיכה כספית לנפש בגיל העבודה (0-64) באחוז מהתוצר לנפש**  
 באוכלוסייה, מדינות OECD וישראל, 1998  
 המקור: OECD - Public Social Expenditure 1980-1998

## ז. רפורמה בתשלומי העברה – דילמות מרכזיות

**אוכלוסיות ניתנות להשמה ואוכלוסיות שאינן ניתנות להשמה**  
כפי שציינו לעיל, יש להבחין בין שני סוגי אוכלוסיות, אלה שניתנות להשמה בשוק העבודה ואלה שאינן ניתנות להשמה בשוק העבודה. ברור ששיקולי התמריץ לעבודה בעבור האוכלוסייה הראשונה חשובים יותר מאשר לגבי האוכלוסייה השנייה. לכן, יש למנוע במידת האפשר פגיעה בקצבאות המיועדות לאוכלוסיות שאינן ניתנות עוד להשמה, כנכים או זקנים.

### מרווחה לתעסוקה (Welfare to Work)

בימים אלה אמורה הממשלה לפתוח בניסוי רחב היקף שיכלול כ-14 אלף מקבלי גמלה להבטחת הכנסה. במסגרת הניסוי, יידרש כל מקבל הבטחת הכנסה להתייצב באחד ממרכזי התעסוקה שיוקמו ולקבל תכנית לשילובו בעבודה. מרכזי התעסוקה אמורים לספק למקבל הגמלה גם שירותים נלווים והכשרה מתאימה על מנת לסייע לו להשתלב בשוק העבודה.

אין זה המקום להיכנס לפרטי הרפורמה, אולם נדגיש כי ללא הגדלת המשאבים בעבור שירותים נלווים כמו מעונות יום, תחבורה והכשרה מקצועית לפני ותוך כדי העבודה, הסיכויים שלה הצליח קלושים. לשם השוואה, במדינת ויסקונסין בארצות הברית, שם יושמה תכנית דומה, הוקטנו הגמלאות לסעד מ-217 מיליון דולר ב-1997 ל-40 מיליון דולר בלבד ב-2002. באותה תקופה גדלו ההוצאות לשירותים משלימים ולסבסוד מעונות יום מ-72 מיליון דולר ב-1997 ל-266 מיליון דולר ב-2002.

### נקודות זיכוי לאוכלוסייה העובדת (Earned Income Tax Credits)

הרפורמה בתשלומי הסעד בארצות הברית מלווה מזה שנים במערכת המקנה זיכויים ממס לאוכלוסייה העובדת. הזיכויים גדלים עם ההכנסה מעבודה עד לרמה שהם נשמרים קבועים (10,000 דולר למשפחה בת שני ילדים). החל מרמת הכנסה גבוהה יותר (כ-13,000 דולר), הזיכויים מופחתים בהדרגה ומתאפסים ברמה של כ-32,000 דולר. הממשל האמריקני הוציא בשנה החולפת כ-36 מיליארד דולר לתכנית זו (1.5 אחוזי תוצר) וכ-20 מיליון משלמי מס נהנו ממנה (שביעית מכלל משלמי המסים). בשיטה זו זיכוי המס גדלים עם היקף העבודה ואין תמיכה במי שאינו עובד כלל. אין ספק שתכנית זו מהווה תמריץ ניכר הן ליציאה לעבודה והן להגדלת היקף העבודה. השאלה היא באיזו מידה אפשר ליישם שיטה כזו בישראל. נראה שמש

הכנסה שלילי הוא המקבילה המתאימה, מאחר ששכירים רבים בארץ אינם מגיעים אפילו לסף המס.

## ח. סיכום

מן הדיון שלעיל עולות שלוש מסקנות עיקריות. ראשית, חייבת להיעשות אבחנה חדה יותר בין האוכלוסייה המתאימה לשוק העבודה, שאפשר להפעיל עליה צעדים לשילוב בעבודה, לבין מקבלי גמלאות למינימום קיום, שפרשו משוק העבודה או שאינם ניתנים להשמה בו. לאלה יש לדאוג לרמת הכנסה שתאפשר להם קיום סביר והוגן. שנית, על מנת שהרפורמה בתשלומי העברה במשק הישראלי תצליח, היא חייבת להיות מלווה הן בפיתוח משמעותי של שירותים לשילוב בעבודה, והן במתן תמריצים כספיים לעבודה. אלו יכולים לבוא הן על ידי שינוי במבנה הגמלה והן על ידי זיכויי מס, ואף מס הכנסה שלילי. שלישית, יש מקום לשקול את הגדלת ביטוח האבטלה, משיקולים חברתיים וכלכליים כאחד.



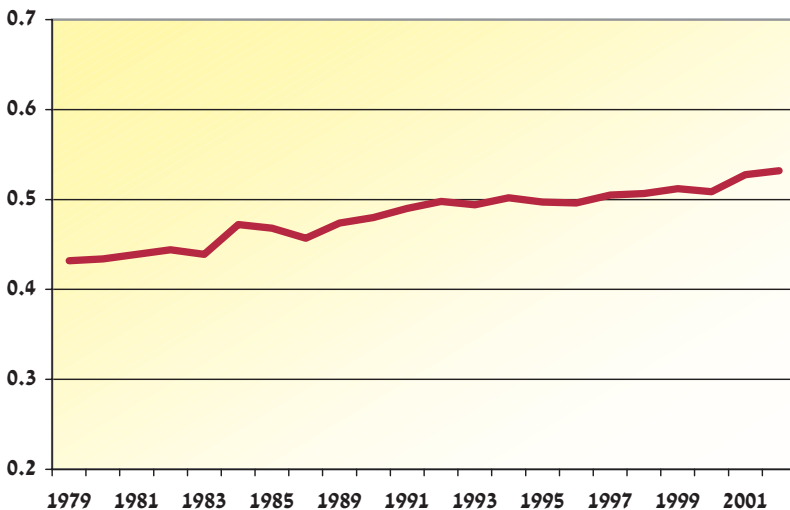
# 5

## שינויים בחלוקת ההכנסה והשפעתם על צמיחת המשק

### א. אי השוויון בישראל: תמונת מצב

מן הדיונים שלעיל עולה כי השינויים במערכת המס והשינויים במערכת הקצבאות ישפיעו על חלוקת ההכנסה במשק הישראלי בשנים הקרובות ויגדילו את אי השוויון של ההכנסה הפנויה. נציג תחילה הערכה למידת הגידול באי השוויון ולאחר מכן ננסה להבין אילו השלכות יהיו לגידול זה על הפעילות הכלכלית. בדיון זה ניעזר הן במחקרים שנערכו בישראל והן במחקרים כלליים, וביניהם כאלה שערכו השוואות בינלאומיות.

המדד המקובל לאי שוויון במשק הוא מדד גיני (GINI). זהו מדד הנע בין 0 ל-1, כאשר 0 מתאר מצב של שוויון מלא ו-1 מתאר מצב של אי שוויון מוחלט (כל העושר מרוכז בידי אדם אחד). נציג את התפתחות מדד הגיני בישראל משנת 1979. תרשים 6 מתאר את מדד אי השוויון של ההכנסה הכלכלית בין פרטים. אנו רואים כי מדד זה עולה בעקביות מאז 1979.



**תרשים 6.** אי השוויון בהכנסה הכלכלית, 1979–2002

המקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2002/2003.

העלייה באי השוויון אינה ייחודית לישראל והיא נצפתה ברוב מדינות המערב מאז שנות השבעים המוקדמות (ויש הגורסים שהחלה אף קודם לכן).<sup>9</sup> מה שייחודי לישראל הוא הרמה הגבוהה של אי השוויון בהכנסה הכלכלית, שקרובה לזו של ארצות אמריקה הלטינית, הידועות באי השוויון הקיצוני שלהן.<sup>10</sup> לשם השוואה נציג מספר דוגמאות של מדדי גייני של ההכנסה ברוטו (אחרי תשלומי העברה, כלומר אחרי התערבות ממשלתית מסוימת) בשנת 1991 בארצות מערביות שונות: בלגיה – 0.29, קנדה – 0.33, איטליה – 0.29, יפן – 0.35, הולנד – 0.35, שוודיה – 0.26, ארצות הברית – 0.38, טיוון – 0.31. מדד גייני בישראל הגיע באותה שנה ל-0.40, כלומר אי השוויון בישראל היה גבוה ביותר יחסית למדינות אחרות.

הסיבות לעלייה באי השוויון במערב (וגם בישראל):

1. התפתחות טכנולוגיית המידע והמחשבים. טכנולוגיה זו מעלה בעיקר את שכרם של בעלי ההשכלה וגורמת להגדלת הפערים בין משכילים ללא משכילים, ובין עובדים בתעשיות מתקדמות ועובדים בתעשיות מסורתיות.<sup>11</sup> התפתחות זו משפיעה על ישראל אף יותר מאשר על ארצות מערביות אחרות, שכן בישראל משקלו של ענף ההיי-טק גבוה.
2. תהליכי הגלובליזציה. הגלובליזציה מגדילה את הביקוש למוצרי התעשיות המתקדמות, הודות להגדלת הייצוא שלהן לעולם, ומקטינה את הביקוש לתעשיות המסורתיות, הסובלות מתחרות מצד ארצות מתפתחות שבהן השכר נמוך מאוד.<sup>12</sup> תהליך הגלובליזציה עובר באופן נמרץ גם על ישראל. בשורה של צעדים כגון הסכם הסחר עם האיחוד האירופי מ-1975, הסכם הסחר עם ארצות הברית מ-1985, והחשיפה החד צדדית בשנות התשעים, המשק הישראלי נפתח באופן משמעותי לסחר בינלאומי. המכסים הורדו והמכסות בוטלו. גם לצעדים האלה הייתה השפעה רבה על הגדלת פערי ההכנסה, ודי אם נזכיר את המשבר בענף הטקסטיל כדוגמה.

9 העלייה באי השוויון תועדה במחקרים רבים. בין הראשונים שבהם היו Davis, Haltiwanger, Katz and Topel (1991), ו-Katz and Murphy (1992).

10 ראו מאמרו של מומי דהן (2001).

11 הסבר זה לעליית אי השוויון מופיע בעבודות רבות, ביניהן Bound and Johnson (1992), Katz and Murphy (1992), Berman, Bound, and Machin (1998), ו-Acemoglu (1998).

12 הסבר לעליית אי השוויון בעידן הגלובליזציה מופיע במחקרים רבים, והבולט בהם הוא ספרו של Wood (1995).



3. שינוי מבנה ההוצאה הציבורית בחינוך. רוב ארצות המערב עוברות בעשרות השנים האחרונות תהליכים משמעותיים של מעבר מן הערים לפרברים. הפרברים אחידים יותר ברמת ההכנסה, ולכן מאפשרים התבדלות של המעמד הבינוני ויצירת דיפרנציאציה רבה יותר בחינוך. כתוצאה מכך ההוצאה הציבורית לחינוך נעשית מקומית יותר וכללית פחות, והפערים בחינוך גדלים.<sup>13</sup> אמנם ההקצאה לחינוך בישראל כללית ולא מקומית, אך נראה כי גם בישראל נעשו שינויים בהקצאה, אף כי לא באופן מפורש. גם בישראל יש ירידה על פני השנים בחלקה של ההוצאה הציבורית מכלל ההוצאה על החינוך. אם בשנות השבעים הגיע חלק זה ליותר מ-80% הרי שבתחילת שנות התשעים הוא הגיע ל-73% בלבד, וגם בהמשך, לאחר הגדלת תקציבי החינוך בתקופת ממשלת רבין, הגיע ל-77% בלבד. כמו כן מחקרים רבים מעידים כי אף שבאופן רשמי ההקצאה לחינוך היא כללית ושוויונית, הרי שאזורים שונים בארץ מקבלים תקציבי חינוך נמוכים יותר בפועל (היישובים הערביים, יישובי הנגב).

בנוסף להסברים העולמיים הכלליים, בישראל קיימות שתי תופעות ייחודיות שהגדילו את אי השוויון בשנות התשעים:

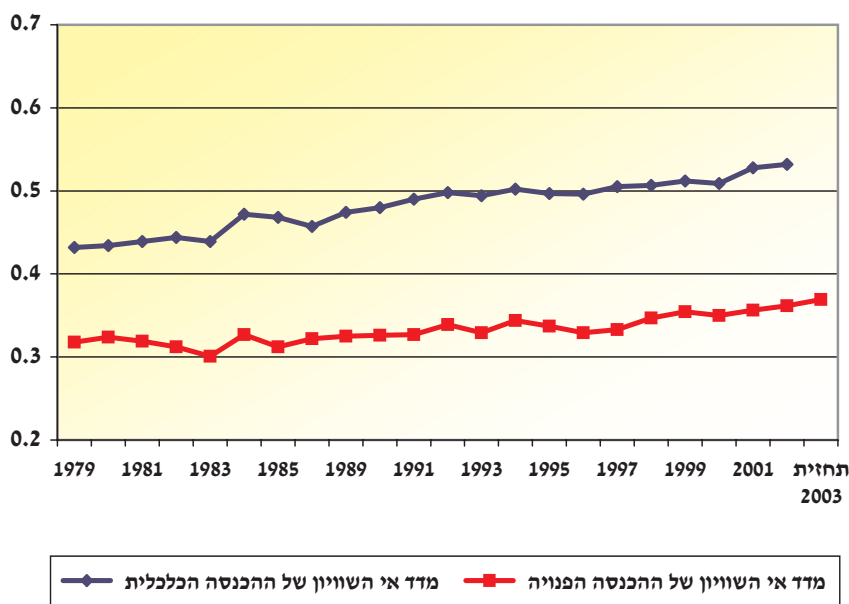
1. גל העלייה מארצות חבר העמים הגדיל את היצע העבודה במגזרים שהשכר בהם נמוך יותר. למרות ההשכלה הגבוהה של עולים אלו, הם סבלו מתופעה ידועה של שחיקת ההון האנושי שלהם בעת ההגירה (The Kuznets Effect). שחיקה זו נמדדה במחקרים רבים והיא מגיעה עד ל-50%. כתוצאה מכך, גל העלייה גרם להורדת שכר במגזרים שההון האנושי בהם נמוך יחסית וההכנסה נמוכה וכך הביא להגדלת אי השוויון.

2. בשנות התשעים גדל מאוד מספר העובדים הזרים בישראל. גם אם רובם החליפו את העובדים מן השטחים, הרי שהם עובדים בתנאי שכר ועבודה נמוכים עוד יותר, ועל ידי כך גורמים לירידת שכר בענפים שבהם הם מועסקים ובענפים קרובים להם. לכן גם העובדים הזרים השפיעו על הגדלת אי השוויון בישראל.

13 אחד המאמרים הנועצים את הסיבות לגידול באי שוויון בארצות הברית בשינויים בהשכלה הוא Card and Lemieux (2001)

## ב. השפעת הממשלה על אי השוויון בהכנסה הפנויה

אי השוויון הכלכלי בישראל נמצא אם כן בעלייה והוא מן הגבוהים בעולם המערבי. אך אי שוויון זה קטן באופן משמעותי כאשר מביאים בחשבון את השפעת המס ואת השפעת תשלומי הרווחה, בשל הפרוגרסיביות הרבה שלהם. כך למשל מדד גייני של ההכנסה הכלכלית ב-2002 היה 0.532, ומדד גייני של ההכנסה הפנויה, לאחר מסים ותשלומי העברה, היה רק 0.3616. על אף שההכנסה הכלכלית בישראל לא שוויונית, הרי שמערכת המס הפרוגרסיבית ומערכת הקצבאות מאפשרים להפוך את ההכנסה הפנויה לשוויונית הרבה יותר, כך שישראל מתקרבת מאוד לרוב מדינות המערב. התרשים הבא מראה בכמה הקטינה הממשלה את אי השוויון על ידי מדיניות המס ומדיניות הקצבאות.



**תרשים 7.** אי השוויון בהכנסה הכלכלית ובהכנסה הפנויה, 1979-2003  
 המקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 2002/2003.

כפי שעולה מניתוח השינויים במערכת המס ובקצבאות, הצלחה זו בהקטנת אי השוויון נתונה בסכנה. ככל שהמסים יהיו פרוגרסיביים פחות, וככל שהקצבאות יקטנו, כך מתקרבת חלוקת ההכנסה הפנויה לחלוקת ההכנסה הכלכלית, שהיא כזכור מאוד לא שוויונית. חשוב גם לציין שהגידול באי השוויון לא ייעצר ב-2006, כאשר יסתיים השינוי בקצבאות השונות, אלא ימשיך גם לאחר מכן. הסיבה לכך היא השינוי המהותי במערכת הקצבאות עקב הצמדתה למדד במקום לשכר הממוצע. ההכנסות של רוב הפרטים במשק עולות עם השכר ועם הצמיחה במשק, כיוון שברובן הן הכנסות מעבודה. לעומת זאת, ההכנסות של מקבלי הקצבאות יישארו קבועות בערך הריאלי ויישחקו יחסית להכנסות האחרות. מדיניות כזו מבטיחה עלייה מתמשכת של אי השוויון במשק. בסעיפים הבאים נדון בהשפעת אי השוויון על הפעילות הכלכלית.

## ג. השפעת אי השוויון דרך תמריצים

כל עבודה כרוכה במאמץ וככל שגדל המאמץ המושקע בעבודה כן גדל פריון העובד. מכאן נובע כי במשק שמשקיעים בו מאמצים התוצר גדל. אחד המניעים המרכזיים להשקעת מאמץ הוא תמורה כספית גבוהה יותר, כלומר תמריץ ההכנסה. אבחנה זו נכונה במיוחד ביחס להשקעה העיקרית בתחום העבודה והיא ההשקעה בהון אנושי, כלומר בהשכלה. השקעה זו כרוכה לא רק במאמץ אלא בכסף, בין אם מדובר בעלות הלימוד, ובין אם מדובר בהפסד הכנסה אלטרנטיבית בתקופת הלימוד. השקעה זו לא תיעשה אם לא יהיה פער שכר מינימלי כתוצאה מן הלימוד. לכן שוויון גדול מדי עלול להקטין את התמריץ להשקיע בהשכלה ובהון אנושי ולפגוע בכושר הייצור של המשק. חשוב לזכור עם זאת כי הגדלת השכר הכלכלי כתוצאה מהשכלה היא גבוהה ביותר. מחקרים שהסתמכו על נתוני סקרי כוח אדם וסקרי הכנסה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצאו כי כל שנת לימודים מגדילה את השכר בשיעור של 8% בממוצע. אם נשקלל את השכר הצפוי לעתיד בריבית ריאלית של 5%, ואם העלות העיקרית של שנת לימודים היא הפסד השכר, אזי הערך המהווה של שנת לימודים הוא שכר שנתי כפול 1.5 בקירוב. מכאן נגזרות מגבלות מסוימות על הפרוגרסיביות של מערכת המס.

## ד. השפעת אי השוויון על הצמיחה הכלכלית דרך נגישות לחינוך

לחלוקת ההכנסה השפעה נוספת והפוכה על ההשקעה בחינוך, והיא דרך הנגישות לחינוך. השפעה זו פועלת בעיקר לגבי החינוך היסודי והתיכוני והיא בולטת יותר בארצות לא מפותחות ובאזורי פריפריה ועוני בארצות מפותחות. חינוך מצריך השקעה מראש, הנדרשת מגיל צעיר. קשה לממן השקעה כזו על ידי הלוואה בשוק ההון, כיוון שהורים אינם יכולים ללוות כסף כדי להשקיע במימון חינוך ילדיהם ולהתחייב שהצאצאים יחזירו את החוב כשיצליחו בשוק העבודה בבגרותם. קושי זה לממן השקעה בהון אנושי גורם לכך שבעלי רכוש ובעלי הכנסה גבוהה יכולים לדאוג לחינוך טוב יותר לילדיהם. בעלי ההכנסה הנמוכה יוכלו להעניק לילדיהם פחות חינוך, וכתוצאה מכך הם יגדלו להיות עובדים עם פריון נמוך יותר. מכאן שאי שוויון יכול להוביל להקטנת ההשקעה בחינוך ודרך זה להקטנת התוצר. אפקט זה הפוך לאפקט התמריץ שתואר לעיל ונקרא "אפקט המרחק" (The Distance Effect), כיוון שהעוני מגדיל את מרחק ההורים מתשלום עבור חינוך.<sup>14</sup> תופעה זו, המתארת כשל של השוק בתחום מימון החינוך, היא ההסבר העיקרי להתפתחות מערכות החינוך הציבורי ב-150 השנים האחרונות. ככל שהחינוך הציבורי מפותח וזמין יותר, אפקט המרחק נחלש, אך לא נעלם לגמרי. גם בישראל, שהחינוך בה ממומן ברובו באופן ציבורי, המימון הפרטי אינו זניח ומגיע ליותר מרבע מכלל ההוצאות. במחקר של הוצאות החינוך בישראל נמצא כי אי השוויון מקטיין את ההוצאה הפרטית לחינוך, אך אינו משפיע על ההוצאה הציבורית.<sup>15</sup>

## ה. השפעת אי השוויון על הון וטכנולוגיה

השפעה נוספת של אי השוויון על הפעילות הכלכלית היא סקטוראלית באופייה. בענפים שהשכר בהם נמוך במיוחד יש תמריץ כלכלי נמוך יותר להתפתחות טכנולוגית ולהשקעה בצידוד מתקדם. נשים לב כי שיפורים

14 השפעת אי השוויון על הצמיחה תוארה בעבודות רבות בשנות התשעים, ביניהן Galor and Zeira (1993)

15 ראו Strawszynski and Zeira (2003)

טכנולוגיים רבים מגולמים במכונות ובציוד חדיש, שבאים לחסוך בכוח אדם. יישום של שיפורים טכנולוגיים אלו כרוך אפוא בעלות רכישה של מיכון וציוד, ולכן יישום זה ייעשה רק אם עלות העבודה יקרה מספיק. לכן בענפים שהעבודה בהם זולה מאוד אין תמריץ לשינויים טכנולוגיים. אבחנה זו ודאי נכונה לארצות העניות והלא מפותחות, אך היא נכונה גם במשק מפותח, כאשר בענפים מסוימים כוח העבודה זול במיוחד. דבר זה נכון למשל בישראל בענפים עתירי עובדים זרים, כמו ענף הבנייה. ענף זה משתמש מאז שנות השבעים הראשונות בעובדים זרים, תחילה פלשתינים ואחר כך מארצות אחרות. כתוצאה מכך נתקע הענף בטכנולוגיות מיושנות, והתפתח מעט מאוד מאז שנות השישים. אפשר לראות זאת מנתוני הפיריון הכולל של הענף (Total Factor Productivity) המחושבים על ידי בנק ישראל. אנו רואים כיצד אי השוויון משפיע גם על הצמיחה בישראל, דרך הקיפאון הטכנולוגי של ענפים שהשכר בהם נמוך במיוחד.

## 1. השפעת אי השוויון על הצמיחה: מחקרי השוואה בינלאומיים

ראינו אם כן כי התיאוריה הכלכלית מנבאת הן השפעה חיובית והן שלילית של אי השוויון על התוצר והצמיחה. השפעת התמריץ חיובית, אך מוגבלת, ואילו ההשפעה דרך הנגישות לחינוך (אפקט המרחק) שלילית, אך קטנה כשגדל החינוך הציבורי. ההשפעה הסקטוריאלית שלילית, אך תלויה ברמת ההתפתחות של המשק. מכאן שיש צורך בבדיקה אמפירית שתראה אילו מן ההשפעות הללו חזקה יותר במציאות. ואכן בשנים האחרונות נערכו בדיקות אמפיריות רבות, בעיקר מחקרי השוואה בינלאומיים, שבחנו את ההשערה כי לאי השוויון בתוך המשק יש השפעה על התפקוד המקרו-כלכלי של המשק ובעיקר על התוצר. מה שהאיץ מחקרים אלו לא היה רק העניין בשאלה, אלא גם פיתוח מאגר נתונים חדשני המאפשר השוואה בינלאומית מדויקת ואמינה יותר של נתונים המשווים תוצר במונחי מחירי סל מוצרים זהה.<sup>16</sup> כתוצאה מזמינות מאגר נתונים זה החלו מחקרים רבים מתחילת שנות התשעים לבדוק את הגורמים המשפיעים על שיעורי הצמיחה של

16 יש מספר מאגרי נתונים כאלה. הנפוץ ביותר הוא Penn World Tables, ראו Summers and Heston (1990)

ארצות שונות. בין הגורמים העיקריים שנבדקו היו תוצר בעבר, מצב ההשכלה, צריכה ציבורית, יציבות פוליטית, מצב ביטחוני, ועוד. ב-1994 התפרסמו שני מחקרים ששילבו לראשונה בין המשתנים המשפיעים על הצמיחה גם את אי השוויון.<sup>17</sup> מחקרים אלה מצאו כי לאי השוויון השפעה שלילית על שיעור הצמיחה במשק. מחקרים אחרים שבאו בעקבותיהם, כמו מחקרו של Perotti (1996) מצאו ברובם השפעה דומה, אך היו גם מחקרים שמצאו השפעה חלשה יותר של חלוקת ההכנסה על הצמיחה, בייחוד בארצות מפותחות. במחקר מאוחר יותר בדק הכלכלן Barro (2000) את הסוגיה בנפרד בעבור ארצות עשירות יותר ופחות. הוא מצא כי ההשפעה השלילית של אי השוויון אכן חזקה עבור ארצות לא עשירות, וחלשה יותר ואף לא מובהקת עבור ארצות מפותחות. מחקר מאוחר יותר של Banerjee and Duflo (2003) מנתח את הקשיים המתודולוגיים במדידת הקשר המצרפי בין אי שוויון וצמיחה, וממליץ על מדידה מיקרו-כלכלית יותר. בכמה מחקרים חדשים, העוסקים בנתונים מפורטים יותר מארצות הברית ומהודו נמצא אמנם קשר שלילי מובהק יותר בין אי שוויון וצמיחה.<sup>18</sup>

## 7. סיכום

מהן המסקנות לגבי ישראל? ישראל היא מדינה מפותחת, אך בתוכה יש אזורים ומגזרים הנמצאים בדרגת התפתחות נמוכה יחסית. לכן, נראה כי על פי כל הממצאים שבידינו עליה משמעותית באי השוויון תפגע בצמיחה הכלכלית בעתיד וביכולת של אוכלוסיות נוספות, הנמצאות בתחתית הסולם הכלכלי-חברתי, להעניק חינוך ראוי לילדיהם. כתוצאה מכך יתקשו אלו להשתלב בחברה המודרנית ויישארו מאחור. מלכודת העוני תתרחב וציבור גדול יותר יילכד בה. ההשפעה תהיה כמובן לא רק על העניים אלא על כלל המשק הישראלי.

17 אלו המחקרים של Alesina and Rodrik (1994) ושל Persson and Tabellini (1994)

18 ראו Banerjee, Mukherjee, Munshi and Ray (2001) ו-Panizza (2002)

## סיכום דיון

בדיונים השנה בלט ביותר העיסוק בהיבטים חברתיים. לדברי אחד הדוברים הצליח הצוות להראות שבעיית העוני אינה נובעת רק מתחושות קיפוח, מחסור וסבל בקרב מי שאין להם; הבעיה היא מקרו-כלכלית מהמדרגה הראשונה. עוד נאמר כי אין די בצמיחה ובהגדלת התעסוקה, אלא יש צורך בצעדים נלווים, ואלה נדונו בכנס.

### א. צמצום האבטלה

הצוות הציג את הגורמים לאבטלה והמליץ לפעול לצמצומה הן על ידי הקטנת מספר העובדים הזרים תוך אכיפת המדיניות – בעיקר על המעבידים, ולא על העובדים הזרים עצמם – והן על ידי חידוש תהליך השלום.

בקרב הדוברים בדיון הייתה הסכמה שהגדלת שיעור התעסוקה היא מפתח לצמיחה ולהבראת הכלכלה. הוצע לבחון צעדים להקטנת שיעור האבטלה בטווח הקצר על ידי השתתפות בשכר עבודה וסבסודו, ולא לחשוב רק על צעדים בטווח הבינוני. כמו כן הוצע להקטין את עלות העבודה כדי להתמודד עם מדינות העולם ולייצב מסלול תעסוקה בחוק עידוד השקעות הון. בתגובה לגידול החד שחל בשיעור ההשתתפות נטען שהוא משקף תפנית חיובית – נראה כי אנשים חוזרים לשוק העבודה הן משום שהם סבורים שגדלו הסיכויים למצוא עבודה, והן בשל הקיצוצים באבטחת ההכנסה. מצד אחר, נטען כי הגידול בשיעור ההשתתפות יצר עלייה של אבטלה מעבר לשינויים של המגזר העסקי ומחזור העסקים.

במה שקשור במגזר העסקי אמרו הדוברים כי בקרב מי שפוטרו בעקבות ההתייעלות הגוברת והמתמשכת אפשר למצוא אנשים מבוגרים נטולי יכולת או נטולי השכלה. אנשים אלו לעולם לא ימצאו עבודה, וצריך לטפל בהם. כמו כן עבודות כפיים ואף עבודות בתחומי מחקר, פיתוח וכדומה עוברות יותר ויותר לארצות שהשכר בהן נמוך.

#### 1. בעיית העובדים הזרים

הדוברים הסכימו כי חשוב לטפל בבעיית העובדים הזרים. נראה שהקושי הוא ביישום. הוצע להגדיל את עלות העובדים הזרים. לשם כך אפשר למשל להגדיל את המיסוי, לבטל את הקשר הכובל את העובד למעסיק או לתת

את ההיתר לעובד ולא למעסיק וכך להביא לידי עלייה בשכר התחרותי של העובדים הזרים וכן לידי דחיית מקצת מהתשלומים לעובדים הזרים עד מועד יציאתם מהארץ על פי ההיתר כדי לעודד אותם לצאת מן הארץ בזמן.

## 2. תהליך השלום

שלושה דוברים – דב לאוטמן, אלי הורוביץ ואמיר פרץ – הסכימו עם המלצת הצוות בעניין תהליך השלום והדגישו את חשיבות הקשר בין המדיניות שפועלת למען חידוש תהליך השלום ובין הצמיחה. לדבריהם הכלכלה בארץ תלויה במציאות המדינית ובמצב הביטחוני באזור.

## 3. עסקים קטנים

העסקים הקטנים מאופיינים במעט ייצוא ובמכירה בעיקר לשוק המקומי. הרבה מהצמיחה ב-2003 ובתחילת 2004 באה בעקבות הגידול בייצוא, אך רק מקצת המשק היה מעורב בו, ולכן היה חלקו בצמצום האבטלה פחות מחלקם של ביקושים אחרים. רוב המובטלים בישראל אינם באים מן המגזרים המייצאים. בדרך כלל הם משתייכים לענפים מסורתיים, ואלה מייצאים פחות. נושא זה אוזכר בקצרה בדוח הצוות, ודוברים אחדים ביקשו להדגיש את חשיבותו.

בין השאר נאמר כי העסקים הקטנים הם הראשונים להיכנס למעגל האבטלה, והם גם האחרונים לצאת מהמשבר הכלכלי. מגזר העסקים הקטנים והבינוניים הוא מנוע צמיחה שיכול להוציא את ישראל מהמיתון. יש לו תרומה מיידית להקטנת מעגל האבטלה. אחת הסיבות לכך היא שקשה, מסובך ויקר להוסיף מאה עובדים או מאה מקומות עבודה חדשים במפעל אחד, אך הוספת עובד אחד במאה עסקים קטנים היא משימה קלה ופשוטה. עלותה למשק מזערית, וייתכן שאפשר לבצעה אפילו בפרק זמן של כמה שבועות.

עסקים קטנים מייצרים 35% מהתוצר העסקי, והם מעסיקים 52% מהמועסקים במגזר העסקי. בין 1997 ל-2000 ירדה מצבת העובדים בעסקים הקטנים ב-17%; בעסקים הגדולים עלתה בארבעה אחוזים. 75% מהמועסקים בעסקים קטנים ובינוניים הם מהתעשייה המסורתית.

טיפול ממוקד באוכלוסייה זו עשוי לתת מענה להקטנת הפערים המתרחבים בחברה הישראלית. בלי פריצה משמעותית בייצוא ובפעילות המחקר והפיתוח של העסקים הקטנים, לא ישתפר מצבם. בתחומים אלו ישנו כשל שוק, ולכן על הממשלה להתחלק עם הזים ועם המשקיע בסיכונים.



הוצע לקיים בתל אביב או בירושלים מושב מיוחד לכנס קיסריה שידון בעסקים הקטנים.

## ב. מדיניות המסים

### 1. נטל המס והיקף ההוצאות הציבוריות

במסגרת הרפורמה הכוללת במס שממשלת ישראל מיישמת היום, היא מקטינה את תקבולי המס, בהנחה שמימון הרפורמה יבוא מפירות הצמיחה הצפויה ומהקטנת הוצאות הממשלה. הצוות המליץ להמשיך ברפורמה בשל חשיבותה, על אף ההשפעה השלילית על הגירעון שמקורה בהורדת המס. עוד המליץ הצוות להימנע בזמן הקרוב מהורדות מסים נוסף על אלו שכבר הוחלט עליהם. את הגידול בתקבולי המסים צריך לנצל להקטנת הגירעון כדי להוריד בהמשך את החוב הציבורי.

גובה המס תלוי בשאלה אילו שירותים התושבים מקבלים מהמדינה, ולכן אין להפריד את הדיון בנטל המס מהדיון בהיקף ההוצאות הציבוריות. לדעת הצוות, ההכרעה בשאלת גובה נטל המס הרצוי היא בעיקרה פוליטית וערכית ולא כלכלית, אך רצוי שהפער בין ההכנסות להוצאות יהיה הפער הקטן ביותר האפשרי, כדי להקטין במידת האפשר את החוב הציבורי ואת נטל מימונו.

משתתפים רבים בכינוס הביעו את עמדתם בנושא זה, ונראה כי רובם הסכימו עם המלצות הצוות. מרבית הדוברים היו בדעה שראוי להמשיך ולצמצם את משקל הוצאות הממשלה בתוצר, אך נאמר שאם לא יומלץ היכן לקצץ, הקיצוץ שיעשה יהיה רוחבי. משמעות הדבר תהיה שהריבון אינו מסוגל לקבוע סדרי עדיפות. עוד נטען כי יש מרחב ניכר להתייעל בלי לצמצם בהכרח את השירותים.

אחרים גרסו כי רוב האזרחים מעדיפים לקבל הנחות במס ולבחור בעצמם את השירותים, ולא דרך מנגנון ממשלתי. הוצע גם להפחית בהוצאות הביטחון.

הדוברים המליצו להפחית בהוצאות הציבוריות לפני שמפחיתים במסים. לטענתם, הפחתת ההוצאות נותנת לגיטימציה להפחתת מסים, משום שהיא משחררת משאבים שאפשר לנצלם למטרה זו וכך לייצר ביקושים מקומיים. נטען כי הפחתת המסים אינה יכולה להביא לידי שיעור צמיחה שיקזז את אבדן ההכנסות ממסים, ולכן תידרש הפחתה נוספת בהוצאות. משום כך

חשוב להתחיל בהפחתת ההוצאות. מדיניות הפוכה עלולה לגרום לריביות בשוק לעלות בעקבות אי הוודאות בעניין יכולתה של הממשלה לקצץ בהוצאות, ועקב כך מה שאנחנו חושבים שיתרום לצמיחה עלול בסופו של דבר לפגוע בה.

דוברים אחדים טענו כי אין מקום לקצץ בהוצאות הציבוריות, אם משום שלא בטוח שהציבור יראה את השיקולים ארוכי-הטווח של כדאיות ההשקעה בחינוך ובבריאות ואם משום שבמדינה מודרנית הציבור רואה בבריאות ובחינוך מוצרי מותרות, ולכן ככל שתגדל הכנסתו יגדל רצונו להוציא עליהם חלק גדול יותר, כחלק מההכנסה שלו. על-פי גישה זו, לא גודל הסקטור הציבורי הוא הבעיה, אלא צורת מימונו.

מקצת מהדוברים טענו כי על פי תכנית ההפחתה הנוכחית, תחול ירידה גם בהוצאות הממשלה לנפש, ובגלל המצוקות הגדולות ראוי לפחות לשמור על גודל ההוצאה לנפש כפי שהיא היום. לשם כך נדרשת חריגה מהמדיניות של גידול בהוצאה הציבורית באחוז אחד בלבד. גם בדרך זו נוכל להשיג את היעדים הרצויים. צוין שההוצאה הציבורית שלנו גבוהה יותר מזו של ה-OECD בשל היסטוריה של מלחמות וקליטת עלייה. כמו כן יש מדינות שבהן החינוך פרטי או פרטי-למחצה, כגון ארצות הברית, ולכן אין רואים בו הוצאה ציבורית. חשוב להיזהר ולשקול היטב את הורדת ההוצאה הציבורית; משמעותה היא פגיעה בתשתיות, ברמת החיים והרחבת פערים. היו דוברים שצינו כי מנקודת ראות ארוכת-טווח נרוויח מהורדת היחס חוב-תוצר יותר משנרוויח מהורדת נטל המס. בטווח הקצר יאפשר הדבר ריבית נמוכה יותר, ויהיה בכך כדי לתרום לצמיחה. אבל הנקודה החשובה ביותר היא שחוב גדול מאוד מגדיל את הסיכוי להתדרדר לסף של משבר פיננסי, אם מתרחש זעזוע חיצוני כלשהו, יהיה מקורו אשר יהיה. ראוי להוריד את נטל המס, אך אין לעשות זאת על חשבון הורדת היחס בין החוב לתוצר. אי אפשר לראות בהורדת המסים עניין חד-ממדי. צריך להתחשב בשינויים אחרים הנדרשים בתקציב ובמשק, כגון הקטנת החוב. כדי להוריד את היחס בין חוב לתוצר, הוצע לבצע הפרטה ולהגדיל את הכנסות הממשלה, או לפחות להימנע מהפחתות מיסוי נוספות על אלו שכבר הוחלט עליהן. בתקבולים הנוספים שיווצרו יופחת הגירעון מעבר ליעד של שלושה אחוזי תוצר.

עוד הועלתה הצעה להניח לכל הוויכוחים ולתת הזדמנות לאסטרטגיה המקרו-כלכלית שננקטה במדינת ישראל בשנה האחרונה ושנועדה להבריא את המשק בטווח הארוך. לשם כך הוצע מבחן שיבדוק בעוד שנה, בכינוס

הבא, אם הצלחנו לייצר מאה אלף מקומות עבודה חדשים במשק הישראלי ואם יש תפנית במגמת החוב יחסית לתעשייה.

## 2. מס הכנסה שלילי

ייעודו של מס הכנסה שלילי הוא להקטין את ההשפעה הרגרסיבית של הרפורמה במסים, ולכן המליץ הצוות להנהיגו. רוב הדוברים הסכימו עם המלצות הצוות ואמרו כי הנהגת מס הכנסה שלילי תגדיל את אטרקטיביות שוק העבודה לאנשים שרמת השכר שלהם נמוכה ותאפשר לרבים לצאת ממעגל מקבלי הקצבאות. הניסיון האמפירי מלמד שצמיחה כלכלית אינה מבטיחה שהכול ייהנו ממנה, ולכן ראוי לנקוט מדיניות שמושיטה יד לעובדים המקבלים שכר נמוך כדי למשוך אותם כלפי מעלה.

מנגד נטען כי הנהגת מס הכנסה שלילי מבלי שייקבעו לו קריטריונים ברורים עשויה להביא לידי מערכת קצבאות שתיצור תלות מסוכנת יותר; מעסיקים יעדיפו לשלם פחות ולהסתמך על השלמת הכנסה על ידי הממשלה. משום כך מוצע להעלות את שכר המינימום, ואילו את הכסף שתוכנן להשקיע במס הכנסה שלילי, להשקיע בענפים כגון טקסטיל, משום שעצם העלאת שכר המינימום בהם מסוכנת.

אחת הדוברות הציעה לבטל קודם כול את מס הבריאות. לטענתה זהו צעד פשוט בהרבה מהנהגת מס הכנסה שלילי, כיוון שמס הכנסה מוטל רק מהכנסה של 4,000 ₪ על מי שהוא רווק או נשוי שכן זוגו (אישה או בעל) אינו עובד. מס הבריאות, בשיעור של 3.1%, מוטל החל בשקל הראשון. אם יבטלו את מס הבריאות וימירו אותו במס הכנסה, תהיה לבעלי שכר של עד 4000 שקל תוספת הכנסה של 3.1% – כמאה עד 120 שקל; וכך בצעד אדמיניסטרטיבי פשוט, בלי כל הביורוקרטיה, אפשר לעזור לבעלי ההכנסות הנמוכות.

## 3. חובת דיווח הכנסה

הרפורמה במס יוצרת בעיות ביצועיות אחדות, ואלה משפיעות על קבוצות שונות באוכלוסייה. בניסיון לפתור בעיות אלו הציע הצוות להנהיג חובת דיווח כללי על הכנסה. נאמר בדיון כי המעבר לחובת דיווח אישי יאפשר להרחיב את בסיס המס, וכך אפשר יהיה להקטין את נטל המס של כולם. הקטנה כזו תשמש תמריץ לעבוד. עוד צוין כי יש הכרח בדיווח כולל על הכנסה, לא רק מבחינת המס אלא גם, ואפילו יותר, מבחינת ההקצאה של תשלומי העברה, שירותים וכן טיפול בחינוך ובבריאות.

מנגד נטען כי שימוש מסיבי בהכנסה משפחתית יעוות את התא המשפחתי, משום שלשיקולים כלכליים יש משקל רב בהחלטתם של אנשים להתחתן או להתגרש. עוד נאמר כי הנהגת חובת דיווח תפגע בשלטון החוק, כיוון שתתמרץ אנשים למסור מידע כוזב לממשלה כדי לזכות בקצבאות שאינן מגיעות להם.

## ג. מערכת הקצבאות

### 1. אוכלוסייה שאינה ניתנת להשמה בשוק העבודה

הצוות ממליץ להבחין בין אוכלוסייה הניתנת להשמה בשוק העבודה לבין אוכלוסייה שאינה ניתנת לשילוב. רצוי לא לפגוע בקצבאותיה של הקבוצה האחרונה. הדוברים שהסכימו עם המלצת הצוות אמרו כי חשוב להבין שבעיית העוני אינה נובעת רק מבעיית תמריצים. יש בעיית עוני אמיתית שצריך להתמודד עמה, אך יש מגבלות על מה שמדינת רווחה יכולה לעשות. אי-אפשר להטיל בלי סוף מסים. הוצע לבחון בחינה פרטנית את האוכלוסיות שאינן ניתנות להשמה כדי לבדוק אם צריך להעלות מקצת מהקצבאות לחלשים במיוחד שנפגעו מהקיצוצים העמוקים בקצבאות.

נאמר כי ההבחנה אינה דיכוטומית; אפשר להרחיב את היקף האוכלוסייה שמגדירים אותה 'אוכלוסייה ניתנת להשמה' באמצעות שירותים תומכים או משלימים או על ידי סיוע מסוים, למשל – סיוע ניידות לנכים וחלוקת עזרים ללקויי שמיעה.

מנגד טען אחד הדוברים כי יצירת מבחנים שלפיהם קצבת הילדים ואף שירותי חינוך ובריאות נקבעים לפי גובה ההכנסה מעלה בעצם את המס השולי האפקטיבי בצורה לא שקופה, בלי לתת דין וחשבון ציבורי ובדרך לא יעילה, ולכן מבחני כניסה אלו הם בגדר טעות חמורה ביותר.

### 2. שירותים המסייעים בשילוב בעבודה

הצוות טען שהאוכלוסייה הניתנת להשמה אינה יכולה להשתלב השתלבות יעילה בעבודה רק על ידי הקטנת הקצבאות. צריך לפתח שירותים כגון הכשרה מקצועית, מעונות לפעוטות, זיכויי מס ואף מס הכנסה שלילי. הדוברים תמכו בהמלצת הצוות ואמרו כי שירותים כאלו עשויים להיות קריטיים בעבור אנשים שכושר השתכרותם הבסיסי נמוך יחסית. בד בבד ביא פיתוח השירותים האלה לידי צמיחה, צמצום האבטלה ויצירת מקומות

עבודה. עקב כך הועלתה הצעה ליצור תמריץ לעבוד, בין השאר על ידי הקטנת נטל המס, שיפור סביבת העבודה והגברת רמת הידע והמיומנות בחברה הישראלית בכלל, ובאוכלוסייה החלשה בפרט. בעניין הכשרה מקצועית, הומלץ שהתשלום לא יהיה על ההכשרה המקצועית, אלא על שילוב בעבודה לאורך זמן. כך תרכוש האוכלוסייה החלשה מיומנות ותשתלב בעבודה.

### 3. ביטוח אבטלה

הדוברים לא התנגדו להצעת הצוות לשקול הגדלה מחדש של ביטוח האבטלה. לדעת הצוות הקיצוץ בו לא הקטין משמעותית את האבטלה, אך פגע ביעילות ההקצאה בשוק העבודה.

## ד. שינויים בחלוקת ההכנסה והשפעתם על צמיחת המשק

הצוות ביקש להתריע מפני הגדלת אי השוויון במשק בעקבות השינויים האחרונים במדיניות המסים ובמדיניות הקצבאות. חשוב לתת את הדעת לשאלה כיצד להקטין את אי השוויון, משום שהוא מלווה בנזקים כלכליים וחברתיים כאחד.

הדוברים הסכימו עם הצוות ואמרו כי עצם הצמיחה המתפתחת עכשיו בישראל לא תביא צמצום בעוני ובאי השוויון. הממשלה היא הכלי העיקרי שיכול לפעול כדי להקטין את אי השוויון והעוני. ביכולתה לעשות זאת דרך מס הכנסה פרוגרסיבי, דרך הקצבאות, ולא פחות חשוב – דרך מימון שירותי בריאות וחינוך. השכבות החלשות נהנות משירותים אלו הרבה יותר מן השכבות האחרות. דווקא בזמנים של גלובליזציה והפרטה אסור לממשלה לשכוח שיש לה תפקיד בחינוך, ברווחה ובבריאות. אל לה לשכוח שהיא המנווטת את השוק הזה. כל מי שיוצא ממעגל המצוקה, תורם למשק ומשתלב בו, תורם גם לצמיחה כלכלית.

אחד הדוברים ציין שכאזרח מפחידה אותו העובדה שאנחנו מתרגלים להתרחבות הפערים. דובר אחר העלה את הסכנה הגדולה שבפערים לעצם קיומה של החברה. עוד דוברת הציגה נתונים שלפיהם, אף שהגידול הניכר מאוד בתעסוקה אינו רק בטכנולוגיה העילית, עדיין אין צמצום בפערים. אפשר אמנם לראות ירידה בשיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה גבוהה – בשנת 2003 ירדה האבטלה בקרבם לשבעה אחוזים – אך לעומת זאת,

- שיעור האבטלה של בעלי השכלה נמוכה, מי שיש להם פחות מ-12 שנות לימוד, המשיך לעלות מהר והגיע בשנת 2003 ליותר מ-14%.
- כדי להקטין את אי השוויון, נדרשים לדעת הדוברים:
- (1) תהליך מתמשך של רפורמות מבניות והשקעות פריפריה בנגב ובגליל
  - (2) קביעת רמת השירותים שאזרח זכאי להם ומתן קצבאות בהתאם
  - (3) עדכון קצבאות על-פי השכר הממוצע ולא על פי המדד
  - (4) אי ביצוע של הפחתת הוצאות הממשלה בסעיפים המקטינים את אי השוויון – כגון חינוך ובריאות
  - (5) ביצוע רפורמה בחינוך
  - (6) העדפה מתקנת בתחומי החינוך הטכנולוגי והחינוך המקצועי
  - (7) שיפור מצבנו המדיני-ביטחוני
  - (8) אכיפת שכר המינימום
  - (9) הצבת יעדים על ידי הממשלה כדי להגדיל את שיעור התעסוקה ולצמצם את ממדי העוני, ובהם יעדים כמותיים ארוכי-טווח
  - (10) יצירת מסגרת לדיון בנושאים האלה, במסגרת הדיונים על תקציב המדינה

## ה. ריבית

המלצות הצוות לא עסקו בריבית, אך שני דוברים ביקשו לומר דברים בנושא זה.

לדברי האחד, חוללנו תהליך מוצלח מאוד של הפחתת הריבית, אך בכל זאת, במשטר המוניטרי שהנהגנו בישראל בעידן של גלובליזציה וליברליזציה, יש בעיה של חוסר-סימטרייה ביכולת להפעיל מדיניות מוניטרית. יש חופש לרסן, כאשר זה נדרש, אך אין חופש להרחיב. עכשיו צריך להרחיב, אך לא נעשה זאת, כי אז אנו עלולים להיקלע לחוסר יציבות. זו בעיה של המשטר, והיא דורשת דיון רציני בהרבה. הבעיות בתחום המוניטרי לא תמו.

לדברי הדובר השני, הפתיחות לעולם הגדילה ביותר את האפקטיביות של המדיניות המוניטרית. ריבית אינה מטרה כי אם אמצעי. מדיניות הריבית יצרה לנו שמונה שנות מיתון מיותרות, אבטלה גדולה יותר ועוני גדול יותר. היא פגעה בכושר התחרות, ובגללה הוחמצה ההזדמנות לנצל את הערבויות מארצות הברית כדי לשמור על שער חליפין תחרותי.

## מקורות

אחדות, לאה, לביא ויקטור וסולה ויקטור, 2000. "האבטלה בישראל  
בפרספקטיבה של העשור האחרון: מגמות, מאפיינים ודפוסי שינויי",  
**רבעון לכלכלה**, 47, עמ' 303-352.

אחדות, לאה, נעם זוסמן, אסתר טולדנו ודמיטרי רומנוב, 2004. "הגבלת  
גובה דמי אבטלה והשפעתה על היצע העבודה של מובטלים". הוצג  
במסגרת **האגודה הישראלית לכלכלה הכנס ה-20**, מרכז הכנסים,  
מעלה החמישה.

גבאי, יורם, 2004. "הרפורמה במיסוי הישיר והמדיניות הסוציאלית בישראל",  
בתוך: יצחק הרצוג ורובי נתנזון (עורכים), **איך יוצאים מזה – פתרונות  
כלכליים וחברתיים למשק במשבר**, תל אביב: ספר – הוצאה לאור.  
דהן, מומי, 2001. "עליית אי-השוויון הכלכלי", בתוך: אבי בן-בסט (עורך),  
**ממעורבות ממשלה לכלכלת שוק**, תל אביב: הוצאת עם עובד.

לביא, יעקב ומישל סטרבצינסקי, 2001. "השפעתם של משתני מדיניות ושל  
העלייה על התוצר העסקי ורכיביו – גורמי היצור והפריון בישראל  
1960 עד 1995" **סקר בנק ישראל** 73, עמ' 109-142.

מנהל הכנסות המדינה, 2004. "**דוח שנתי 2002-2003**", משרד האוצר.  
פלוג, קרנית, ניצה קסיר וסיגל ריבון, 2000. "אבטלה והשכלה בישראל: על  
מחזורי עסקים, שינויים מבניים ושינויים טכנולוגיים – 1986-1998",  
**רבעון לכלכלה**, 47, עמ' 374-417.

Acemoglu, Daron, Nov., 1998. "Why Do New Technologies  
Complement Skills? Directed Technical Change and Wage  
Inequality", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol.  
113, No. 4, pp. 1055-1089.

Alesina, Alberto and Dani Rodrik, May, 1994. "Distributive  
Politics and Economic Growth, **The Quarterly Journal of  
Economics**, Vol. 109, No. 2, pp. 465-490.

Banerjee, Abhijit V. and Esther Duflo, 2003. "Inequality and  
Growth: What Can the Data Say?", **Journal of Economic  
Growth**, 8, pp. 267-299.

- Banerjee, Abhijit V., Dilip Mookherjee, Kaivan Munshi and Debraj Ray, 2001. "Inequality, Control Rights, and Rent Seeking: Sugar Cooperatives in Maharashtra," **Journal of Political Economy**, 109, pp. 138-190.
- Barnea, Ami and Joseph Djivire, 2004. "Changes in Monetary and Exchange Rate Policies and the Transition Mechanism in Israel", **mimeo**.
- Berman, Eli, John Bound and Stephen Machin, Nov., 1998. "Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 113, No. 4, pp. 1245-1279.
- Bound, John and George Johnson, 1992. "Changes in the Structure of Wages in the 1980's: An Evaluation of Alternative Explanations", **The American Economic Review**, Vol. 82, No. 3, pp. 371-392.
- Card, David and Thomas Lemieux, May 2001. "Can Falling Supply Explain the Rising Return to College for Younger Men? A Cohort-Based Analysis", **Quarterly Journal of Economics**, 116(2), pp. 705-746.
- Davis, Steve J., John Haltiwanger, Lawrence F. Katz and Robert Topel, 1991. "Wage Dispersion between and within U.S. Manufacturing Plants, 1963-86", **Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics**, Vol. 1991, pp. 115-200.
- Galor, Oded and Joseph Zeira, Jan., 1993. "Income Distribution and Macroeconomics", **The Review of Economic Studies**, Vol. 60, No. 1, pp. 35-52.
- Lawrence, Katz F. and Kevin M. Murphy, Feb., 1992. "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 107, No. 1, pp. 35-78.
- Panizza, Ugo, 2002. "Income Inequality and Economic Growth: Evidence from American Data", **Journal of Economic Growth**, 7, pp. 25-41.



- Persson, Torsten and Guido Tabellini, June, 1994. "Is Inequality Harmful for Growth?", **The American Economic Review**, Vol. 84, No. 3, pp. 600-621.
- Strawczynski, Michel and Joseph Zeira, 2003. "What Determines Education Expenditure in Israel?" **Israel Economics Review**, Vol. 1, No.1.
- Summers, Robert and Alan Heston, May, 1991. "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988", **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 106, No. 2, pp. 327-368.
- Wood, Adrian, 1995. **North-South Trade, Employment and Inequality - Changing Fortunes in a Skill-Driven World**, Clarendon Press.

## המשתתפים בכנס הכלכלי השנים-עשר

חברת ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ רוחמה אברהם
נשיא בית הדין הארצי לעבודה	השופט סטיב אדלר
המדען הראשי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	ד"ר אלי אופר
יו"ר הבורסה לניירות ערך	פרופ' יאיר אורגלר
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ חיים אורון
שר העבודה והרווחה	השר זבולון אורלב
סמנכ"לית מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי	גבי לאה אחדות
יו"ר המועצה לביטחון לאומי	האלוף גיורא איילנד
נשיא התאחדות המלונות בישראל	מר אבי אלה
נשיא התאחדות המלאכה והתעשייה בישראל	מר יהודה אלחדיף
היועצת הכלכלית לוועדת הכספים, כנסת ישראל	גבי סמדר אלחנני
מנהל מינהל מקרקעי ישראל	מר יעקב אפרתי
ראש המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי, הרצליה	ד"ר עוזי ארד
משרד יגאל ארנון עורכי דין	עו"ד יגאל ארנון
ראש עיריית אור יהודה	מר יצחק בוכובה
מנכ"ל משרד האוצר	רו"ח ד"ר יוסי בכר
יו"ר דירקטוריון בנק ירושלים בע"מ	מר דוד בלומברג
מנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר יורם בליזובסקי
רווה רביד רו"ח	רו"ח אורית בליטנטל
יו"ר ההסתדרות הרפואית	ד"ר יורם בלשר
מנכ"ל סנטרי טכנולוגי גרופ	אלוף (מיל') איתן בן אליהו
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' אבי בן-בסט
החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב	ד"ר דן בן דוד
גרוס קלינהנדלר חודק ושות'	עו"ד תמר בן דוד
מנכ"ל מבטחים החדשה	מר אלי בן חמו
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' רות בן ישראל
ראש אגף תקציבים במשרד הביטחון ויועץ כספי לרמטכ"ל	תא"ל ד"ר שמואל בן צבי
מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי	ד"ר יגאל בן שלום
סמנכ"ל משאבי אנוש, קבוצת "טבע"	מר חיים בנימיני
ראש תחום שוק ההון, מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר חדוה בר
מנכ"ל משרד הפנים	רו"ח גדעון בר לב
לשעבר יו"ר התאגדות המנהלים בבתי-הספר העל יסודיים	ד"ר אהרון בר-עוז
יועץ כלכלי; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר	מר דוד ברודט
נשיא אוניברסיטת בן גוריון בנגב	פרופ' אבישי ברורמן
מנכ"ל הבורסה לניירות ערך	מר שאול ברונפלד
גולדשטיין סבו טבת רו"ח	רו"ח ליעד ברזילי
ראש תחום הסקטור הציבורי, בנק ישראל	ד"ר עדי ברנד
דיקן מייסד, בית ספר אריסון למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי, הרצליה	פרופ' אמיר ברנע
לשעבר שר התיירות	מר עוזי ברעם
נשיא ויו"ר גאון אחזקות בע"מ	מר בני גאון

מר יורם גבאי	יו"ר מועצת המנהלים של 'פעילים חברה להשקעות'
עו"ד איל גבאי	מנהל רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר
עו"ד משה גביש	גביש גולדברג
ד"ר יוסי גיברה	ראש תחום מוניטארי, מחלקת מחקר, בנק ישראל
מר יעקב גדיש	מנכ"ל יבין קבוצת יבנה
רו"ח אלי גולדשטיין	גולשטיין סבו טבת רו"ח
עו"ד אורנה גייל	יועצת משפטית לאגף הסכמי שכר, משרד האוצר
גבי ציפי גל ים	יועצת כלכלית; לשעבר ממונה על אגף הכנסות המדינה במשרד האוצר
מר יעקב גלברד	מנכ"ל פלאפון תקשורת בע"מ
פרופ' ראובן גרונאו	המנהל האקדמי של הכנס; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
מר דוד גרנות	מנכ"ל הבנק הבינלאומי הראשון
מר שלמה דברת	יו"ר כוח המשימה הלאומית לקידום החינוך בישראל; מנכ"ל כרמל VC בע"מ
ד"ר מומי דהן	ביה"ס למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים
ח"כ ניסים דהן	חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל
מר אורי דורי	מנכ"ל א. דורי חברה לעבודות הנדסה בע"מ
אלוף (מיל') עוזי דיין	נשיא המועצה הציונית בישראל
מר רענן דינור	מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
רו"ח יורם האפט	BDO זיו האפט
מר קובי הבר	הממונה על אגף התקציבים, משרד האוצר
מר זאב הולצמן	מנכ"ל ויו"ר גיזה ניהול השקעות בע"מ
מר אלי הורביץ	יו"ר מועצת המנהלים טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ
ח"כ אברהם הירשזון	יו"ר ועדת הכספים, כנסת ישראל
עו"ד מיכל הלפרין	ראש המחלקה המשפטית, רשות ההגבלים העסקיים
מר יאיר המבורגר	יו"ר הראל חברה לביטוח
פרופ' יצחק הרפז	בית הספר למנהל עסקים, אוניברסיטת חיפה
ח"כ יצחק הרצוג	חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל
פרופ' צבי הרקוביץ	ראש בית הספר לכלכלה ע"ש א. ברגלס, אוניברסיטת תל-אביב
מר רוני וולפמן	מנכ"ל מקורות
מר זאב וורמברנד	מנכ"ל שירותי בריאות כללית
מר יוסי ווסרמן	מזכ"ל הסתדרות המורים
עו"ד לאה וופנר	מזכ"ל ויועצת משפטית, ההסתדרות הרפואית
מר פרדי וידר	יו"ר איגוד הבנקים בישראל
ח"כ אבשלום וילן	חבר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל
מר עוזי וקסלר	יו"ר קרן גבריאל שרובר
גבי לאה ורון	מנהלת ועדת הכלכלה, כנסת ישראל
מר אבירם ורטהים	יו"ר אינספייר השקעות בע"מ
פרופ' צבי זוסמן	מחלקת המחקר, בנק ישראל
מר צבי זיו	מנכ"ל בנק הפועלים
רו"ח שלמה זיו	BDO זיו האפט

פרופ' בנציון זילברפרב	פרופ' ירון זליכה
עו"ד אפרים זילוני	גבי יהודית זמיר
	פרופ' יוסף זעירא
	עו"ד דוד חודק
	מר רון חולדאי
	פרופ' ראובן חורש
	גבי אנה חזן
	מר שאוקי חטיב
	ד"ר רמזי חלבי
	מר מיכה חריש
	מר עודד טירה
	עו"ד דורית טנא
	מר משה טרי
	מר אהרון ידלין
	מר אורי יוגב
	מר אלי יונס
	מר שלמה ינאי
	מר עמוס ירון
	גבי פרידה ישראלי
	מר טמיר כהן
	פרופ' ינון כהן
	ח"כ יצחק כהן
	ח"כ רן כהן
	פרופ' יעקב כץ
	פרופ' אריק כרמון
	עו"ד שירית כשר
	מר דב לאוטמן
	פרופ' דוד לב הרי
	פרופ' ויקטור לביא
	ח"כ אתי לבני
	השרה ציפי לבני
	השרה לימור לבנת
	מר רון לובש
	ד"ר אתי לוצאטו
	ד"ר כפיר לוצאטו
	עו"ד אמנון לורד
	עו"ד דוידה לחמן-מסר
המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן	
יו"ר האגף לכלכלה ולחברה, הסתדרות העובדים הכללית החדשה	
החשב הכללי, משרד האוצר	
מרכזת המטה ליישום דו"ח קרמניצר-שנהר, משרד החינוך	
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	
גרוס קלינהנדלר חודק ושות'	
ראש עיריית תל-אביב	
ראש ההתמחות במימון, המכללה למנהל	
סגנית מנהל מינהל השלטון המקומי, משרד הפנים	
ראש המועצה המקומית יפיע; יו"ר ועדת המעקב של ערביי ישראל	
מנכ"ל מועדון אנשי העסקים הערביים בישראל	
מנכ"ל חריש יזמות בע"מ	
נשיא התאחדות התעשיינים	
ראש הלישכה המשפטית של האגף לאיגוד מקצועי, הסתדרות העובדים הכללית החדשה	
יו"ר הרשות לניירות ערך	
לשעבר שר החינוך	
לשעבר ראש אגף תקציבים במשרד האוצר	
מנכ"ל בנק המזרחי	
מנכ"ל מכתשים אגן תעשיות בע"מ	
מנכ"ל משרד הביטחון	
משנה לממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	
מנהל ועדת הכספים, כנסת ישראל	
החוג לסוציולוגיה ולאתרופולוגיה והחוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב	
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	
חבר הוועדה לענייני ביקורת המדינה; הוועדה לזכויות הילד; ועדת החוץ והביטחון, כנסת ישראל	
יו"ר המזכירות הפדגוגית, משרד החינוך	
נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה	
יועצת משפטית, הפניקס הישראלי חברה לביטוח	
יו"ר דירקטוריון דלתא-גליל תעשיות בע"מ	
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; מנהל מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל	
סגנית יו"ר הכנסת	
שרת העלייה והקליטה	
שרת החינוך, התרבות והספורט	
שותף ומנכ"ל מרקסטין קפיטל	
לוצאטו את לוצאטו עורכי פטנטים	
לוצאטו את לוצאטו עורכי פטנטים	
משרדי יגאל ארנון עורכי דין	
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים	

<p>יו"ר דירקטוריון רכבת ישראל  כלכלן ראשי של בנק הפועלים  מנכ"ל יומנטרה  הפקולטה למשפטים והחוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב  היועצת המשפטית, משרד האוצר  יו"ר דירקטוריון בנק דיסקונט לישראל  ביה"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי, הרצליה  חבר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, כנסת ישראל  מנכ"ל טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ  עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; משרד חיים צדוק ושות'  יו"ר דירקטוריון בזק בינלאומי  הרשות לתכנון כוח אדם והחוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב  מנהל משרדי לשכת התאום של הארגונים הכלכליים  חברת ועדת הכספים, כנסת ישראל  יו"ר דירקטוריון בנק הפועלים  יו"ר המוסד לבוררות מוסכמת בשירות הציבורי  שר האוצר  חברת דירקטוריון מבטחים החדשה  משנה לנגיד בנק ישראל  סגן מנהל מחלקת המחקר, בנק ישראל  יו"ר דירקטוריון מבטחים החדשה  חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל  משנה לנגיד בנק ישראל  יו"ר דירקטוריון הפניקס הישראלי חברה לביטוח בע"מ  יו"ר דירקטוריון קבוצת מגדל  ראש עיריית רחובות  מנכ"ל סלקום ישראל בע"מ  חבר ועדת חוקה חוק ומשפט, כנסת ישראל  מנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל  עורך כלכלי ראשי, "ידיעות אחרונות"  מנהל הרשות לתכנון כוח אדם, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה  עורך כלכלי, "מעריב"  יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה  ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב  יועץ לתחום הרשויות המקומיות  נשיא המכללה האקדמית ספיר  מנכ"ל מרכז השלטון המקומי  יו"ר מועצת המנהלים, מנפאוור ישראל בע"מ; נשיא חברת POC, חברה לייעוץ אסטטגי  יו"ר פורום CFO</p>	<p>רו"ח משה ליאון  פרופ' ליאו ליידרמן  עו"ד נחום לנגטל  ד"ר גיא מונדלק  עו"ד ימימה מזוז  מר אריה מינטקביץ  פרופ' רפי מלניק  ח"כ עמרם מצנע  מר ישראל מקוב  עו"ד דן מרידור  ד"ר ליאורה מרידור  גב' רונית נדיב  מר שלמה נוימן  ח"כ אורית נוקד  מר שלמה נחמה  מר נחמן אורי  השר בנימין נתניהו  גב' ציפי סאמט  ד"ר מאיר סוקולר  ד"ר מישל סטרבצינסקי  מר שמואל סלאבין  ח"כ ניסן סלומינסקי  פרופ' אביה ספיבק  ד"ר אריה עובדיה  מר אהרון פוגל  מר שוקי פורר  ד"ר יצחק פטרבורג  ח"כ אופיר פינס-פז  ד"ר קרנית פלוג  מר סבר פלוצקר  מר בני פפרמן  מר משה פרל  מר עמיר פרץ  פרופ' אפרים צדקה  מר עוזי צובנר  פרופ' זאב צחור  מר דב קהת  מר יוסי קוצייק  גב' נגה קינן</p>
--	--

מנכ"ל בנק דיסקונט למשכנתאות בע"מ	גבי ענת קינן
נגיד בנק ישראל	ד"ר דוד קליין
יו"ר המועצה לתכנון ובניה	מר עמרם קלעגי
יו"ר איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות	מר אבי קמינסקי
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' יוגין קנדל
הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' שמואל קנדל
שותף ומנכ"ל מרקסטון קפיטל	מר אמיר קס
הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	מר מאיר קפוטא
לשעבר ראש עיריית קריית מלאכי	מר ליאור קצב
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ איוב קרא
לשעבר ראש עיריית בני ברק	הרב מרדכי קרליץ
רוה רביד ר"ח	רו"ח יגאל רביד
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; ראש החוג למחשבת ישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' אביעזר רביצקי
מנהל אגף המכס והמע"מ	מר איתן רוב
מנכ"ל החברה לישראל בע"מ	מר יוסי רוזן
לשעבר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי	מר גיורא רוזנטל
מנכ"ל משרד התשתיות הלאומיות	מר אלי רונן
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אסף רזין
המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' ערן רזין
נשיא המרכז הבינתחומי, הרצליה	פרופ' אוריאל רייכמן
יו"ר מרכז המועצות האיזוריות	מר שמואל ריפמן
לשעבר סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים	מר בנימין ריקרדו
הממונה על השכר, משרד האוצר	מר יובל רכלבסקי
חבר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, כנסת ישראל	ח"כ חיים רמון
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אהוד רצאבי
יועץ עצמאי; לשעבר הממונה על שוק ההון	מר מאיר שביט
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אברהם (בייגה) שוחט
שר במשרד האוצר	השר מאיר שטרית
יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה, כנסת ישראל	ח"כ יורי שטרן
עורך בכיר לכלכלה וחברה, "הארץ"	מר נחמיה שטרסלר
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן	פרופ' ידידיה צ' שטרן
מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ	ד"ר יעקב שיינן
יו"ר ועדת החינוך והתרבות, כנסת ישראל	ח"כ אילן שלגי
מנכ"ל רפאל	מר גיורא שלגי
משרד יגאל ארנון עורכי דין	עו"ד חגי שמואלי
יו"ר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ שלום שמחון
ראש אגף כלכלה, התאחדות התעשיינים	גבי נירה שמיר
מנכ"ל שיכון עובדים בע"מ	מר אורי שני
יו"ר האגף לאיגוד מקצועי, הסתדרות העובדים הכללית החדשה	מר שלמה שני
היועצת המשפטית לכנסת, כנסת ישראל	גבי אנה שניידר
משרד יגאל ארנון עורכי דין	עו"ד דיוד שפירא
ראש אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר	ד"ר מיכאל שראל

ראש הממשלה  
שותף בכיר כספי ושותף עורכי דין  
יו"ר דירקטוריון רפא"ל  
מנכ"ל משרד החינוך  
מנכ"ל אשלים  
חברת ועדת החינוך והתרבות, כנסת ישראל

מר אריאל שרון  
עו"ד די"ר דוד תדמור  
מר יעקב תורן  
גבי רונית תירוש  
פרופ' יוסף תמיר  
ח"כ פרופ' יעל תמיר

## ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

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



- **השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**  
פרופ' רות גביזון ועסאם אבו-ריא (הופיע גם בערבית)
- **100 הימים הראשונים**  
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה
- **הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט**  
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביזון ופרופ' מרדכי קרמניצר
- **תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945**  
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**  
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין
- **פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**  
פרופ' 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 גירבי 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 וגבי 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 בי"ש**  
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**
- **המונופוליסט כקרבן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים**  
עדי אייל בהנחיית ידידיה צ' שטרן ודוד נחמיאס
  - **מדינה, משפט והלכה – ג. דת ומדינה: תפקידה של ההלכה**  
ידידיה צ' שטרן
  - **זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית**  
אבי בן-בסט ומומי דהן
  - **האם תיתכן מדינת הלכה? הפרדוקס של התאוקרטיה היהודית**  
אביעזר רביצקי
  - **יהודים שלא כהלכה: על סוגיית העולים הלא-יהודים בישראל**  
יאיר שלג

הכנס הכלכלי השנים-עשר – יולי 2004

מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- המדיניות המקרו-כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית
- שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח
- יחסי עבודה בעידן של תמורות
- רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים
- الصدع العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات  
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جيبزون

English Publications of the Israel Democracy Institute

- **Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf?**  
By Prof. Aviezer Ravitzky
- **State, Law and Halakhah: 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 Halakhah: Part Two – Facing Painful Choices**  
Law and Halakhah in Israeli Society  
By Prof. Yedidia Z. Stern
- **The Political and Social Ramifications of Evacuating Settlements in Judea, Samaria and the Gaza Strip**  
By Yair Sheleg

אפשר לרכוש את ניירות העמדה

במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת"ד 4482, ירושלים 91044

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

## **Inequality**

The inequality of economic income in Israel is very high (certainly relative to developed countries). The progressive tax system and the transfer system lead to a much lower level of inequality in disposable income (in 2002, inequality in economic income was 0.53, while inequality in disposable income was only 0.36, measured by the Gini co-efficient). Recent changes in taxes and transfers may increase inequality in disposable income. Inequality has a negative effect on the economy's growth in the long term because of the difficulty faced by those in the low-income bracket in providing their children with a proper education. Thus, it is worthwhile trying to figure out ways to minimize the large economic gaps in Israel. The best approach to reducing inequality is investing in human capital, i.e., education. But there are also other measures that may be of help: first, consideration should be given to introducing negative income taxation for people whose income falls below the tax threshold. Second, clearer distinctions should be drawn between populations that can be placed within the employment market and populations that cannot. Third, the possibility should be examined of raising unemployment insurance; cutting it back has not decreased unemployment by much, but rather has reduced the ability of people to find appropriate work, i.e., impaired the efficiency of the search.

## Fiscal Policy

Fiscal policy has recently been characterized by drastic cuts in transfer payments and reductions in taxes in the context of tax reforms. These measures are expected to reduce receipts by about 2% of the GNP, even after the broad effect of reduced taxes on activity is taken into consideration. The reduction in tax receipts will make it difficult to proceed with the fiscal consolidation process of reducing the deficit and the debt, which continued throughout the 1990s and only slowed during the recession. In 2003, the public debt reached the level of 107.4% of GNP. The following calculation describes the expectations for development in public deficit and debt (of the public sector) over the next two years, as a consequence of the changes in taxation (calculation assumptions: growth of 4% in 2004; growth of 0% in expenditures in 2004 and 1% in 2005; tax elasticity of 1.3 relative to the GNP; and implementation of half of the reforms in 2004 and the other half in 2005):

Growth Rate 2005	Deficit 2004	Deficit 2005	Debt 2004	Debt 2005
3%	4.6	4.2	107.8	108.9
3.5%	4.6	3.9	107.8	108.1
4%	4.6	3.6	107.8	107.3

In view of this forecast, the team recommends that further tax reductions not be initiated in the near future. This recommendation becomes even more relevant in view of the constraints presented by the fiscal policy. An additional cut in transfer payments or in health and education services is liable to increase inequality even more. The other main budgetary considerations are security, which it is difficult to reduce at the moment, and interest, which can only be reduced if debt is reduced.

## **Macro-Economic Team Report Highlights:**

### **Reducing Unemployment and Closing Income Gaps on the Road to Economic Growth**

Team Director: Prof. Joseph Zeira

Researcher: Michal Abramowitz

#### **State of the Economy and Employment**

A turn for the better has taken place in economic activity since 2003, and Israel has begun to emerge from the slump into which it fell at the end of 2000. This shift began in mid-2003 and is even more evident in the data for 2004. The recession was caused by a number of factors, chiefly the global recession which affected exports; monetary restraint; and the collapse of the peace process, and waves of terrorism which have hurt both exports (tourism) and investments. The economy's emergence from the recession was accelerated by the end of the global recession, monetary expansion, and a reduction in the number of terror attacks.

At the same time, the unemployment rate has remained high for a number of reasons. First, employment lags in its response to the emergence from the slump. Second, there are still many foreign workers in Israel. Third, the emergence from the slump is biased by exports, and there has not yet been sufficient growth in local demand and especially investments. Increasing employment in the short run is therefore only possible by continuing to decrease the number of foreign workers and by resuming the peace process. It is important to note that in order to minimize foreign employment, steps must be taken to equalize their conditions with those of Israeli workers, otherwise Israelis are subject to unfair competition.

that with the aid of the preparatory committee's report, we have succeeded in focusing the discussion on several of the more important issues. The second team was guided by Mr. Ya'akov Efrati, assisted by Prof. Eran Razin of the Hebrew University of Jerusalem and Dr. Adi Brender of the Bank of Israel.

The third team, led by Dr. Guy Mundlak, prepared recommendations on the topic of "Industrial Relations in Times of Transition." It would appear that in recent times, during the implementation processes of the economic plan, problematic modes of operation that had become entrenched over the years were accentuated. The team's recommendations were supposed to guide a discussion aimed at unfreezing the entrenchment and bringing about change.

The fourth team, managed by Prof. Joseph Zeira, dealt with the challenges of "Macroeconomic Policy," and the discussions focused on the tension between growth and poverty. The title of the fourth session was "Reducing Unemployment and Closing Income Gaps on the Road to Economic Growth."

I would like to express my heartfelt thanks to the leaders and members of the team for the great effort they invested. Special thanks are extended on behalf of us all to the academic director of the conference for the fourth year, Prof. Reuben Gronau.

**Prof. Arik Carmon**

President of the Israel Democracy Institute



## Summary

# THE 12<sup>TH</sup> ANNUAL ECONOMIC CONFERENCE – JULY 2004

**Conference Head and Editor: Prof. Reuben Gronau**

### **Preface**

The 12<sup>th</sup> annual economic conference, the Caesarea Conference, was held about one year after the economic plan was launched and on the eve of the 2005 budget discussions. It sought to evaluate its performance criteria from different aspects. Three of the conference's four topics this year addressed this directly.

The first topic, "Financial Markets and Intermediaries," was determined together with the Chairman of the Knesset Finance Committee, MK Avraham Hirschson, in order to assist him and the committee to assemble a strategic legislation plan. The preparatory team was headed by Mr. David Brodet, and the team's report addresses the structure of financial markets and the capital market. As part of the assistance to the Knesset Finance Committee, Prof. Avi Ben-Bassat, a Senior Fellow at the Israel Democracy Institute, is working on the development of recommendations for reforms in the supervisory structure of these markets. The discussion at the Caesarea Conference focused on the structure of the capital market, and in a few months we plan to dedicate a separate discussion to recommendations on supervision.

The second topic, "Local Government Reform," was discussed at a time when the local authorities had not yet extricated themselves from the deep crisis in which they were immersed. This broad topic encompasses clusters of subtopics, and we hope





