

הכנס הכלכלי האחד-עשר / יולי 2003

מנהל הכנס והעורך - ראובן גרונאו



אמינות ושקיפות במשק

ראש הצוות
צבי אקשטיין

45 / נייר עמדה

ירושלים, חשוון התשס"ד, נובמבר 2003

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

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

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

מסת"ב 965-7091-72-1 ISBN

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

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

■ הצוות המכין

ראש הצוות: פרופ' צבי אקשטיין

חברי הצוות

דוד בועז

ד"ר יוסי בכר

אבי ברגר

צבי חלמיש

מירי כץ

ד"ר ליאורה מרידור

ד"ר קרנית פלוג

פרופ' דניאל צידון

עדי ריבלין

מאיר שני

רכזת הצוות

חגית לוי

תוכן העניינים

9	פרק ראשון: ניתוח והמלצות
10	א. המלצות לגבי מדיניות מוניטרית של בנק ישראל
11	ב. המלצות לגבי פיקוח על הבנקים של בנק ישראל והממשלה
12	ג. המלצות לגבי מדיניות התקציב השנתי של הממשלה
13	ד. המלצות לגבי חברות ציבוריות והרשות לניירות ערך
	פרק שני: המשמעות הכלכלית של אמינות ושקיפות:
15	היבטים תאורטיים
18	פרק שלישי: שקיפות במדיניות בנק ישראל
20	פרק רביעי: שקיפות במדיניות הממשלה
20	א. מידע למקבלי ההחלטות ולציבור
22	ב. תחזיות בבסיס התקציב
24	פרק חמישי: שקיפות בדיווחי החברות הציבוריות
28	סיכום דיון
33	נספח
36	המשתתפים בכנס הכלכלי האחד-עשר
56	English Summary

פתח דבר

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

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

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

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

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

פרופ' אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

במסגרת החשיבה הכלכלית, אמינות (credibility) היא התכונה המבטאת את יחס הציבור (צרכנים, משקיעים וכד') כלפי מקבלי ההחלטות במוסדות המשפיעים במדינה, כגון, הממשלה, בנק ישראל, מערכת המשפט, חברות עסקיות ועוד. האמינות היא כלי משמעותי המאפשר למוסדות השונים לבצע את מדיניותם. מאחר שהיעד הוא השגת תכלית המדיניות, האמינות היא רק כלי אחד בתהליך הביצוע. בבואנו לדון בנושא האמינות, אנו מניחים שלכל אחד מהמוסדות יש מדיניות שהוא מעוניין לבצע ואין אנו מתכוונים לדון במדיניות לגופה. במדיניות עצמה דנים הצוותים האחרים במפגשים השונים של כנס קיסריה.

שקיפות (transparency) היא אמצעי להשגת אמינות של מדיניות נתונה. שקיפות מחזקת את המידע שיש לציבור לגבי המדיניות, מקטינה את אי הוודאות לגבי המהלכים שיינקטו במצבים שונים, ומגבירה את יכולת הציבור להבין את מצב המשק ולהעריך את יכולת התפקוד של המוסדות השונים. ראוי לציין שבתנאים מסוימים, למשל כאשר קיים פער בין המדיניות המוצהרת לבין הצעדים הננקטים, שקיפות מסוגים שונים עלולה לפגוע באמינות.

בדיוני הצוות התמקדנו בהיבטים של שקיפות בניהול מוסדות ציבוריים. כלומר, החלטנו לצמצם את הדיון ואת ההמלצות להיבטים של שקיפות אשר להערכתנו יאפשרו לשפר את יכולת הציבור בישראל להבין את המדיניות של המוסדות השונים ולשפוט את ביצועיהם. כל זאת מבלי לבחון לעומק האם הגדלת השקיפות בכל מצב תגרום להגדלת האמינות של מבצעי המדיניות. אנו מעריכים שהגדלת השקיפות תסייע להגברת היכולת לבצע מדיניות, ועל ידי כך תקטין את אי הוודאות במשק – גורמים שישפרו את יעילותה של הפעילות הכלכלית ויתרמו לצמיחת המשק.

התמקדנו בשלושה נושאים מרכזיים:

1. בנק ישראל: מדיניות מוניטרית ופיקוח על הבנקים.
2. תקציב הממשלה: חוק התקציב והשלכותיו על המשרדים הממשלתיים.
3. חברות ציבוריות והרשות לניירות ערך.

החומר בפרקים הבאים כולל עמדות, חומר רקע והמלצות שהובאו בעת הדיונים והיוו את הבסיס שעליו נבנו ההמלצות בפרק זה, שאינן בהכרח מקובלות על הצוות כולו.

א. המלצות לגבי מדיניות מוניטרית של בנק ישראל

- הצוות ממליץ שבחוק בנק ישראל החדש, הנמצא בדיון ציבורי בשנים האחרונות, נושא השקיפות יקבל מקום מרכזי ויכלול את המרכיבים הבאים:¹
1. פרסום הפרוטוקולים של הדיונים שמתקבלות בהם החלטות על המדיניות המוניטרית (ועדה מוניטרית על פי כל הצעות החוק הקיימות).
 2. ההחלטות על המדיניות המוניטרית יעברו לציבור ויכללו הנמקות ודברי הסבר.
 3. פרסום החלטות והסברים יידחו רק במידה שפרסום עלול לשבש את ביצוע המדיניות.
 4. הצוות ממליץ שנגיד בנק ישראל יוזמן להופיע בפני ועדת הכספים של הכנסת בתדירות קבועה (לדוגמה פעם ברבעון) ויסביר לציבור בצורה ברורה את השיקולים העומדים בבסיס מדיניות בנק ישראל.

בהשוואה שנערכה לאחרונה לגבי איכות הכתיבה וניהול מדיניות של יעד אינפלציה, ישראל מופיעה במקום ה-12, מעט מתחת למוצע, בציון כולל של 6 מתוך 10.² להערכת רוב הצוות אין שקיפות מספקת בניהול המדיניות המוניטרית ואפשר לאמץ גם היום **בהתאמות הנובעות מהמצב החוקי הקיים** את סעיפים 1-4 שלעיל. ראוי לציין כי סעיף 2 כבר אומץ על ידי בנק ישראל ומתקיים היום. ההערכה שאין שקיפות מספקת נובעת מכך ששינויים והתאמות שחלו במדיניות המוניטרית אינם מובנים דיים לציבור, ומכך שהמודל או המסגרת המתודולוגית שהריבית נקבעת על פיהם אינם ברורים. כל זאת אף שבנק ישראל מפרסם מדי חצי שנה את דוח האינפלציה, מדי שנה את דוח בנק ישראל ומדי חודש מקיים דיון ציבורי מקיף לגבי מדיניות שער הריבית ומפרסם את הנימוקים להחלטת הריבית.

מדיניות יעד האינפלציה שאומצה בישראל ועצמאות הנגיד מאפשרים לבנק ישראל להגיע לשקיפות גבוהה וכך גם לאמינות רבה. הגדלת השקיפות על פי המלצות שלעיל יכולה לתרום רבות לשיפור השקיפות והאמינות בכל המוסדות הכלכליים במשק. מאחר שבנק ישראל מנוהל ברמה מקצועית גבוהה ובאופן עצמאי, ראוי שיהווה דוגמה לכלל המגזר הפרטי והציבורי

1 דוח ועדת לזין (1998) כולל התייחסות ישירה לנושא השקיפות וסעיפים א-ג נכללים בהמלצות הוועדה לחוק.
2 סיכום קצר של המסמך נכלל בדוח שלהלן.

בתחום השקיפות. לכן, עליו לנקוט את הצעדים הנדרשים והאפשריים גם אם הצעת החוק של ועדת לוין אינה מתקבלת.

ב. המלצות לגבי פיקוח על הבנקים של בנק ישראל והממשלה

הצוות ממליץ שבנק ישראל בתפקידו כמפקח על הבנקים וממשלת ישראל בתפקידה כמבטחת, יזמו חקיקה כדי להגדיר בחוק ובאמצעים נוספים, לציבור בכלל ולמגזר העסקי בפרט, את מדיניות הממשלה כ-lender-of-last-resort, ואת מדיניות ביטוח הפיקדונות. שקיפות זו נדרשת על מנת להפחית את אי הוודאות לגבי המשמעות הכלכלית של אי יציבות פיננסית. השקיפות גם תאפשר למפקידים ולמלווים לדעת מה הסיכון הכרוך בפעילות הכלכלית של כל בנק במשק. ראוי להדגיש שהיום מדיניות המפקח על הבנקים אינה מוגדרת בחוק ואינה ברורה לחלוטין למגזר העסקי. בנוסף, מידת הביטחון של הציבור לגבי פיקדונותיו בבנקים מבוססת על התנהגות הממשלה בעבר ואין הבנה לגבי מידת האמון שמדיניות זו תתבצע בעתיד. בנק ישראל מקדם לאחרונה חקיקה בנושא ביטוח הפיקדונות בדומה להמלצת הצוות. פרשת הבנק למסחר וחוסר היציבות הפיננסית, שהיוו מקור לדיון ציבורי מקיף בשנה האחרונה, מדגישים את החשיבות בחקיקה ובהבהרה של מדיניות הפיקוח והביטוח שהמדינה נוהגת כלפי המוסדות הבנקאיים. שקיפות בנושאים אלו היא מקור חשוב להקטנת אי הוודאות במצבים שזעזועים כלכליים מהותיים (בתוספת אי בהירות על מידת המחויבות של המדינה) עלולים לגרום למשבר פיננסי. הסיכוי למנוע משבר עולה ככל שכללי המדיניות ברורים. רצוי להפחית בכל מקרה את אומדן הסיכון של הציבור המקומי והזר למשק הישראלי. כל זאת גם אם ישראל תוכל להמשיך להתבסס על ערבויות ממשלת ארצות-הברית.

מידת השקיפות הנדרשת בניהול מדיניות lender-of-last-resort היא מורכבת בגלל בעיית הסיכון המוסרי (Moral Hazard). היינו, מדיניות מוגדרת של התערבות הבנק המרכזי באמצעות נתינת הלוואות קצרות טווח שמטרתן למנוע פגיעה מיידית במפקידים, במקביל האשראי בשוק ההון ובנותני האשראי, עלולה להיות מנוצלת לרעה על ידי לקיחת סיכונים גבוהים שאינם תואמים ניהול כלכלי יעיל. יחד עם זאת, ראוי שבנק ישראל והממשלה

יתנו את הדעת על הדרכים ליידע את המגזר הפיננסי בפרט והציבור בכלל על כללי המדיניות המקובלים בעולם המערבי ובישראל לגבי תפקידו של בנק ישראל כ-lender-of-last-resort.

ג. המלצות לגבי מדיניות התקציב השנתי של הממשלה

בדיון שהתקיים הועלו טענות קשות על המידע המובא לממשלה ולציבור בעת הגשת הצעות התקציב או תכניות כלכליות. ספר התקציב השנתי ומסמכי התכניות הכלכליות לא מתקרבים, במונחים של שקיפות, לדוחות כספיים של חברות ציבוריות. מאחר שבממשלה אין כל מרכיב הדורש חיסיון כפי שזה נדרש מחברות ציבוריות הנמצאות בתחרות עסקית, מלבד פגיעה בצנעת הפרט, היה אפשר לצפות שמידת הפירוט והשקיפות של מדיניות התקציב ושל התכניות הכלכליות תעלה לעין ארוך על זו של הדוחות הכספיים של חברות ציבוריות. קיימת חשיבות לכך שמדיניות התקציב תוצג לציבור בצורה בהירה וגלויה המסבירה את המדיניות הכלכלית ואת הנתונים הכספיים. כל זאת במונחים מצרפיים הנותנים את התמונה הכללית וכן ברמת פירוט המאפשרת בחינה לעומק של פעולות הממשלה.

בדיון שהתקיים בין חברי הצוות הייתה הסכמה שהדרך שבה הממשלה, הכנסת והציבור מקבלים מידע על תקציב הממשלה בהווה, בעתיד ובעבר אינה שקופה. על בסיס הסכמה זו ולאחר דיון ארוך קיבל הצוות את ההמלצות הבאות:

1. מדי שנה, עם תחילת הדיונים על התקציב לשנה הקרובה, יגיש כל משרד ממשלתי דוח כספי מפורט על התקציב והביצוע בשנה שעברה, בשנה הנוכחית עד להגשת הדוח (יולי) וכמו כן תחזית ליתרת השנה ותקציב מבוקש לשנה הקרובה. בנוסף לכך, הדוחות יכללו דברי הסבר ופירוט לפחות ברמה הנדרשת בחברות ציבוריות. דוחות אלו יעברו בקרה חשבונאית מתאימה וייחתמו על ידי השר והפקידות הבכירה.
2. יש לדאוג לתיאום בין הצעת התקציב של האוצר לבין הדוחות הכספיים של המשרדים והצעות התקציב המובאות בהם, כולל הצעות האוצר לשינויים בתקציב. יש להתייחס למרכיבים השונים שמבוססים, בחלקם הגדול, על מדיניות "הטייס האוטומטי". גם הצעת התקציב של האוצר

לכל משרד ולכלל הממשלה צריכה לכלול דוח כספי מפורט על התקציב והביצוע בשנה שעברה, בשנה הנוכחית עד להגשת הדוח (יולי) וכמו כן תחזית ליתרת השנה ותקציב מבוקש לשנה הקרובה. כמו כן הדוחות יכללו דברי הסבר להנחות ולתכניות העומדות ביסוד התקציב המוצע וכן ניתוח כלכלי מקיף של המשק.

3. על מנת למסד את המלצות 1 ו-2 שלעיל וכדי להגביר את השקיפות והאמינות, יש לעגן בחוק את כללי פרסום הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה, הצגת התקציב וחוק התקציב, הצגת תכניות כלכליות ופרסומי החשב הכללי. חשיבות החוק ומורכבותו דורשת עבודת מטה רחבה שתבסס על אימוץ הכללים המקובלים בארצות השוק האירופי המשותף ובארצות-הברית.

ד. המלצות לגבי חברות ציבוריות והרשות לניירות ערך

דרישות הגילוי על פי דיני ניירות ערך לחברות ציבוריות מציבות רמת שקיפות טובה. בניגוד לתחומים רבים אחרים, רמת הגילוי הנדרשת מחברות ציבוריות מבטיחה מתן מידע נרחב לציבור ולפיכך את ההצעות שלהלן יש להבין כהצעה לשיפור מצב שהוא טוב בבסיסו. המלצות הצוות המבוססות על הדיון בפרק 4 הן:

1. המידע התשקיפי יעודכן מדי שנה בדוח השנתי והדוחות התקופתיים יעודכנו בפרטים המהותיים שהתחדשו מאז הדוח התקופתי הקודם, וזאת מבלי לגרוע מהחובה למסור דוחות מיידיים על אירועים החורגים מעסקי התאגיד הרגילים (המלצה זו מבוססת על המלצות הוועדה לבחינה מחודשת של מודל הדיווח על עסקי החברה בתשקיף ובנגזרותיו, שמונתה מטעם רשות ניירות הערך).
2. מוצע לקבוע כי מדי שנה, קודם להמלצה על מינוי רואה החשבון יבחן הדירקטוריון, או ועדת הביקורת מטעמו, באופן אקטיבי, את אי התלות של רואי החשבון. רואי החשבון יידרשו להצהיר באופן פוזיטיבי כי אין הם חשופים לניגוד עניינים והדירקטוריון מצדו יודיע לאספה הכללית – לפני הישיבה הקבועה למינוי או לחידוש מינוי רואה החשבון – את תוצאות הבדיקה.

3. בעקבות חוק Sarbanes-Oxley בארצות-הברית, מוצע לקבוע גם בישראל כי בכל דירקטוריון יכהן לפחות דירקטור אחד שהוא "מומחה פיננסי", דהיינו מומחה בהבנת דוחות כספיים.
4. מוצע לעגן את מעמדו של המוסד לתקינה חשבונאית בחקיקה על מנת להבטיח את יכולתו של המוסד להמשיך ולפעול להתקנת כללי חשבונאות באורח מקצועי ועצמאי, ללא חשש לתקיפות חוזרות ונשנות המאיימות לפגוע בעצמאותו בכל עת שתקן המוצא על ידו פוגע באינטרסים של גורם כלשהו.
5. ועדת הביקורת של החברה תיפגש על בסיס קבוע עם רואי החשבון (ללא ההנהלה), ותקבל הסברים על המדיניות החשבונאית שנקטה. עוד תוודא ועדת הביקורת שמתקיימים תהליכי ביקורת פנימית המתאימים לתהליכי העבודה בחברה ומבטיחים את מהימנות הנתונים המדווחים. בעת אישור הדוחות הכספיים יאשר הדירקטוריון שנקט הליך הבדיקה האמור.

לנושא "אמינות ושקיפות במשק" השלכות רחבות בכלכלה. ההמלצות המוצגות לעיל מבוססות על שלוש פגישות של הצוות. החומר המצורף להמלצות נכתב על ידי חברי הצוות במסגרת הזמן הקצר שעמד לרשותו. אין ספק שיש מקום להכנת מסמך מקיף על החשיבות הכלכלית של שקיפות ואמינות במדיניות כלכלית בכלל ובפרט בנושאים שהועלו כאן. הפרקים שלהלן אינם מתיימרים כלל וכלל למצות את הדיון המתודולוגי הנדרש.

2 המשמעות הכלכלית של אמינות ושקיפות: היבטים תאורטיים

המונחים של אמינות (credibility) ושקיפות (transparency) טבועים עמוק ביסוד היחסים הכלכליים, עוד מהתקופה שאנשים החלו לסחור זה עם זה. לדוגמה, ישנם היסטוריונים וחוקרי חברה שטוענים כי מושגי יסוד במסחר בין אנשים – כגון לחיצת יד – נובעים מהצורך בשקיפות (לנושא ונותן אין נשק בידו המוסתרת), או מהצורך בגילוי אמינות (הנושא ונותן אינו מתכוון להפעיל כוח במהלך המשא ומתן). בין אם נכונה הדוגמה ובין אם לאו, הרי שעם ביסוסה של התועלתנות (utilitarianism) כגישה מרכזית בכלכלה, הצורך בהבנת המכניזם הכלכלי-תועלתני שעומד מאחורי האמינות והשקיפות נעשה ברור ומיידי, והשאלה **מהי רמת האמינות היעילה לפעילות כלכלית** הפכה זה מכבר לשאלה מרכזית הן בתאוריה הכלכלית והן בפרקטיקה של ניהול מדיניות כלכלית.

עם התפתחותו של הדיון באמינות הסתבר כי לאמינות מרכיבים רבים. חלק מן המרכיבים בנוי על תפיסה סובייקטיבית של הגורם הנמדד (גורמים ערכיים ופסיכולוגיים), ואילו חלקם האחר בנוי על האינטראקציה של הנמדד עם סביבתו (האסטרטגיות האפשריות והצפויות שינקוט). **המשותף למרכיבים השונים של האמינות הוא שאמינותו של פרט לעולם תהיה מוערכת על בסיס עובדתי שאינו שלם, ושבסיס עובדתי זה מתעדכן באופן שונה מתוספת של מידע זהה כאשר לפרט הנמדד אמינות שונה.**

כך, לדוגמה, כולנו נתייחס באופן שונה לנהג המבקש להידחק לפנינו ברמזור רק הפעם, כיוון שטעה בנתיב, לעומת אירוע שיחזור על עצמו כל כמה דקות. באותו אופן, אך לא מאותה סיבה, נתייחס אחרת לנהג המבקש (מאותה סיבה) להידחק לפנינו בתור כאשר המכונית שלנו היא היחידה העומדת ברמזור, מאשר לנהג המנסה להידחק לפנינו (עדיין מאותה סיבה) לאחר שעקף טור ארוך של מכוניות שעומדות מאחורינו.

העיסוק במידע, ובפרט העיסוק ביצירתו, בהסתרתו, באיסופו, ובניתוחו, הפך לנושא מרכזי הן בקרב חוקרי מדיניות והן בקרב קובעי המדיניות, מהסיבות הבאות: (א) האמינות היא מכשיר חשוב לקידום היעילות הכלכלית. (ב) המידע הוא נכס חיוני והכרחי לקיום פעילות כלכלית יעילה. (ג) בנוסף לערכו העצמאי (intrinsic value) של המידע, יש לו השפעה על היעילות הכלכלית גם דרך שיפור האמינות. (ד) השפעת המידע על האמינות נתפסת

בשנים האחרונות כרבת עצמה. כפועל יוצא מהעיסוק במידע כמרכיב באמינות וככל שחשיבותו של המידע גדלה בתהליך היוצר ומקיים אמינות, צפה ועולה בעשורים האחרונים השאלה מהי הרמה הנכונה של **ידע ציבורי** הנדרשת לצורך קיומה של כלכלה יעילה. אחד ממרכיבי היסוד של ידע ציבורי זה, ואולי המרכזי שבהם הוא **השקיפות**. מבלי שננסה להגדיר את השקיפות ולגדר אותה אל מול מושגים אחרים כגון זמינות המידע, שפת המידע, וכדומה, די אם נאמר שביסודה **השקיפות עוסקת בייצור ידע של גוף כלכלי על עצמו בצורה שתהיה זמינה ומובנת לציבור** לצורך קבלת החלטותיו הפרטיות והציבוריות.

על מנת לבדל את העיסוק בשקיפות מהעיסוק במידע בכללותו יש להדגיש כי עיקרה של פעילות איסוף המידע והבאתו לידיעת המשתתפים בפעילות הכלכלית נעשה דרך הפעילות הכלכלית עצמה ואינו דורש מעורבות ממשלתית כלשהי. כך למשל, עצם העובדה שחברה מצליחה למכור "הרבה וביוקר" מספקת לפרטים יותר מידע באשר לאיכות מוצריה מכל דוח רשמי. בין אם המוצרים טובים ובין אם לאו, קשה לראות מקום למעורבות ממשלתית בתהליך זה. עוד גורסת הכלכלה כי ככל שהשוק תחרותי יותר כך, ככלל, המידע הרלוונטי הנחשף רב יותר.

מעורבותה של המדינה בנושא השקיפות נגזרת משני מוקדים עיקריים. מחד, לשקיפות מרכיב חשוב של השפעה חיצונית (תגובתנו לנהג הבודד בדוגמה שלעיל תלויה תלות של ממש במספר הפעמים שבהן שוחחנו על הנושא) ומכאן שלמדינה תפקיד של רגולטור (במידה שהיא אכן מסוגלת לשפר את היעילות). מאידך, הממשלה היא שחקן מרכזי, ואולי מרכזי מדי, בשוק. בנוסף, מתוקף תפקידה היא נמצאת בעיקר במקומות שבהם השוק אינו תחרותי. כתוצאה מכך, שאלת השקיפות בניהול מוסדות השלטון עצמם, כמו גם שאלת השקיפות של מדיניותם אל מול שחקנים אחרים בכלכלה הפכה להיות שאלה ראשונה במעלה.

האינטרס של המדינה כרגולטור האמור להשיא את תרומת השקיפות ליעילות הכלכלית מתנגש עם האינטרס שלה כשחקן בשווקים שהתחרות בהם מעטה יחסית ולכן אפשר לפעול בהם ביתר יעילות על ידי הסתרת מידע. ניגוד אינטרסים זה נמצא ביסוד הדיון שלנו. גם ההתנגשות בין האינטרס הפרטי של שמירת מידע (זכויות הקניין וזכויות הפרט) עם האינטרס של האחר, והאחר הציבורי, בדבר חשיפת כל מידע רלוונטי – ברורה. עקרון השקיפות, לכל הדעות, אינו עיקרון יסוד בכלכלה. החלתו באופן גורף מדי

עלולה להדביר פעילות כלכלית בעודה באבה ולהפוך פעילות כלכלית חיה לאות מתה.

מאידך, ברור שהעלות הפרטית של השקיפות שונה מהעלות החברתית והתועלת הפרטית הטמונה בהיעדר שקיפות שונה מהתועלת החברתית. מאחר שנראה לצוות ששיווי המשקל בישראל הוא כזה שבו העלות החברתית של הגברת השקיפות נמוכה מהתועלת החברתית הטמונה ביתר שקיפות, עיקר ההמלצות הן להגביר את השקיפות.

השקיפות אינה מטרה כשלעצמה. השקיפות היא כלי להשגת יעילות כלכלית וככזו היא צריכה להימדד. עיקרה של עבודת הצוות הוא בניסיון למצוא את אופטימום החברתי של מידת השקיפות במשק ואולי אף יותר מכך, בניסיון לבנות את הכלים שיאפשרו למשק הישראלי להתקדם כברת דרך למשק שקוף יותר ומכאן אמין יותר ויעיל יותר.

3 שקיפות במדיניות בנק ישראל

הכלי המרכזי שבאמצעותו נוהגים בנקים מרכזיים להסביר את מדיניותם המוניטרית במשטרים שבהם יעד אינפלציה כמותי הוא היעד המרכזי למדיניות, הם דוחות אינפלצייה תקופתיים. גם בישראל מפרסם בנק ישראל דוחות אינפלציה חצי שנתיים מאז 1998.

לאחרונה פרסמו שלושה חוקרים מה-CEPR מחקר המשווה ומדרג דוחות אינפלציה של 19 מדינות שפועלות במסגרת של יעד אינפלציה.³ המחקר מתייחס לדוחות האינפלציה כאל מכשיר מרכזי בשירות השקיפות של המדיניות המוניטרית שהיא מצדה, בתרומתה לעיצוב הציפיות של השווקים, מהווה מרכיב חשוב ביעילות של המדיניות בהשגת יעדיה. החוקרים קובעים כי כדי לעמוד במשימתם, על דוחות האינפלציה לספק מידע אמין ושלם על התשומות של החלטות המדיניות (נתונים, תחזיות, ניתוח), על תהליך קבלת ההחלטות עצמו, ועל מאזן הסיכונים, ובכללם אלה שכרוכים במדיניות עצמה. המחקר מציין כמה מרכיבים מרכזיים שאמורים להיכלל בדוחות האינפלציה:

- דיון ביעדי המדיניות, בתהליך קבלת ההחלטות, ובאיזה אופן מטופלים יעדים סותרים, אם יש כאלה
- תיאור המסגרת האנליטית והמידע שעליהם מתבססות ההחלטות
- תיאור תחזית האינפלציה, הערכת תחזיות קודמות, ותיאור של המדיניות. ככלל ההערכה שזוכים לה דוחות האינפלציה בישראל ממקמת אותם קרוב למרכז בין הדוחות שדורגו. בהערכה המסכמת, דוחות האינפלציה של בנק ישראל הגיעו לדירוג הבא (0 מסמן את הדירוג הנמוך ביותר, ו-10 את הגבוה ביותר, כאשר בפועל הדירוג ברוב הקטגוריות נע בין 2.5 ל-9):

- האם הדוח משכנע: 6.6
- הרמה המקצועית של הבנק: 6.2
- שלמות המסמך: 5.0
- סגנון הכתיבה: 7.4
- המידע הניתן: 5.6
- "לא מאיים" — לכלכלנים: 8.8
- ללא כלכלנים: 5.8

3 Fracasso Andrea, Hans Genberg, Charles Wyplosz (2003) "How do Central Banks Write? An Evaluation of Inflation Targeting Central Banks" ICMB and the CEPR special Report.

נקודת המוצא כמעט בכל המדינות הנסקרות במאמר היא עצמאות הבנק המרכזי, שיעד המדיניות המרכזי שהוגדר לו בחוק הוא יעד האינפלציה, וגוף מחליט – מועצה מוניטרית – שבראשו נגיד הבנק המרכזי. אחד מהנושאים הנדונים במחקר הוא הדיווח על דיוני ה-MPC – מועצת המדיניות המוניטרית. אולם בהיעדר מועצה מוניטרית בישראל, ובהיעדר חוק עדכני המעגן את יעדי המדיניות ואת אופן קבלת ההחלטות, נושא זה אינו מכוסה בדוחות האינפלציה בישראל.

נושא נוסף שמופיע במחקר הוא הפתעות במדיניות המוניטרית, ונעשה ניסיון לבחון אמפירית באיזו מידה קשורות הפתעות אלה באופן עקבי עם איכות דוחות האינפלציה. במילים אחרות, נבחנה השאלה האם המדיניות הופכת לשקופה ולפיכך לצפויה, כאשר דוחות האינפלציה הם איכותיים ומסבירים היטב את המדיניות. החוקרים מזהים היעדר הפתעות בהחלטות הריבית עם שקיפות של המדיניות. על פי נתוני המחקר, בסעיף הפתעות בהחלטות הריבית, ישראל ממוקמת במרכז (תשיעית מלמטה מתוך 19 מדינות). החוקרים מוצאים קשר מובהק בין טיב דוחות האינפלציה, על פי שורה של מדדים, לבין היעדר הפתעות בהחלטות הריבית.

בסיכום המאמר קובעים החוקרים כי כדי להבטיח את אמינותו של משטר של יעד אינפלציה, צריכים להתקיים שני תנאים: עצמאות הבנק המרכזי בניהול המדיניות המוניטרית, ושקיפות בניהולה. אלה נדרשים כדי שיהיה אפשר להתחייב באופן אמין על מדיניות להשגת היעד, וכדי ליעל אותה באופן שיתרום לעיצוב הציפיות בשווקים.

4

שקיפות במדיניות הממשלה

א. מידע למקבלי ההחלטות ולציבור

האם התכנית הכלכלית שאושרה בממשלה כוללת שינוי בסדרי העדיפויות בתקציב? באיזה כיוון? האם התכנית תביא (ובאילו הנחות) לגירעון על פי חוק הפחתת הגירעון? אם לא, לאיזה גירעון היא תביא? (ובאילו הנחות?) האם פיטורי המורים מצביעים על ירידה ברמת העדיפות של החינוך? מה יקרה לנטל המס בעקבות התכנית הכלכלית? מה יהיה תוואי ההוצאות, ההכנסות, הגירעון והחוב הציבוריים בשנים הקרובות כתוצאה מהפעלת התכנית הכלכלית?

האם אפשר לענות על אחת או יותר מהשאלות הללו על סמך המידע העומד בפני הציבור (או נבחריו) במסגרת הדיון הציבורי על התכנית? האם יש לכך תשובה ב-174 עמודי ה"תכנית להבראת המשק" שפורסמה על ידי האוצר? האם אפשר לענות על שאלות מסוג זה בעת הגשת תקציב המדינה מדי שנה?

כדי לקבל החלטות על המדיניות הכלכלית באופן מושכל, על הממשלה לקבל מידע אמתי ועדכני המאפשר לקשור בין היעדים הנקבעים על ידי הממשלה, לבין ההוצאות בתקציב. מידע זה חיוני בפרט בעת דיוני התקציב או בעת הדיונים על תכנית מקרו-כלכלית, אך חשוב שיהיה זמין גם ברמת המעקב השוטף, בתדירות רבעונית. זאת כדי שתהיה אפשרות לשקול את הצורך לבצע התאמות לתקציב, על פי המגמות המתפתחות, מוקדם ככל שנדרש. מידע מפורט ועדכני על התקציב יתרום לניהול מדיניות על פי סדרי העדיפויות של הממשלה, תוך שינויים על פיהם, וזאת בניגוד למצב הקיים אשר בהיעדר מידע כזה, נותן משקל מכריע ל"טייס האוטומטי" בתהליך התקצוב.

המידע החיוני שאינו עומד בפני הממשלה (והציבור) בעת דיוני התקציב

כולל:

- אומדן ביצוע התקציב על פי מיון כלכלי, כלומר על פי סוג ההוצאה (שכר, קניות, תשלומי העברה) ובכלל זה פירוט הסעיפים העיקריים בתשלומי ההעברה למוסדות ולפרטים (למשל לקופות החולים, לאוניברסיטאות, לשירותי הרווחה, וכד').

- אומדן ביצוע התקציב על פי מיון פונקציונלי, כלומר על פי סוג ההתערבות (אספקת מוצרים ציבוריים, הוצאות מדינת הרווחה, תמיכה במגזר העסקי, וכד').
- פירוט של קטגוריות משנה שיש בהן עניין מיוחד על פי סדרי העדיפויות שנקבעו, למשל החינוך, או ההשקעה בתשתיות.
- פירוט ההנחות של ה"טייס האוטומטי" – אלה ההנחות הדמוגרפיות העומדות בבסיס התקציבים של משרדי החינוך, הבריאות, והקצבאות של הביטוח הלאומי – וההנחות האחרות המשפיעות על הוצאות אחרות, כגון הנחת המחירים. כמו כן יש להציג פירוט של החוקים שנכנסו לתוקף ויש להם השלכות תקציביות, אשר הופנמו בטייס האוטומטי, ולפרט את עלותם (בהקשר זה חשוב להזכיר את הגידול הראלי בהוצאה התקציבית המגולם ב"טייס האוטומטי", כך שכאשר מדובר על קיצוצים ביחס אליו, יהיה ברור כי גם לאחר הקיצוצים, ההוצאה הממשלתית עדיין תגדל ראלית).

הנתונים הללו – בפועל למחצית השנה השוטפת, ואומדני ביצוע לשנה כולה, הקודמת לשנת התקציב הנדונה – צריכים להתייחס לשימושים **הסופיים** בכספים המועברים מן התקציב לגופים הנתמכים על ידי הממשלה (למשל הרשויות המקומיות או מוסדות החינוך), ולא כפי שהם מוצגים היום כתשלומי העברה, או על פי המשרד שהם מועברים אליו (למשל, משרדי הדתות והרווחה מקצים סכומים ניכרים לחינוך).

באופן דומה יש להציג בפירוט את הטבות המס הניתנות ולפרט מהן המטרות שלשמן הן ניתנות (למשל לעידוד החיסכון הפנסיוני).

כדי לקיים דיון משמעותי בסדרי העדיפויות של הממשלה חייב להימסר דיווח על ההתפתחויות של ההוצאות לאורך זמן (במיונים שהוזכרו לעיל), הן במונחים כמותיים, והן כאחוז מסך ההוצאה (או הפסד ההכנסה, במקרה של הטבות מס) מסך התקציב. התקציב, כפי שהוא מוצג היום, על אלפי סעיפיו, וללא הסיכומים הרלוונטיים, אינו מאפשר בחינה של סדרי עדיפויותיו.

בנושאים המוגדרים כיעד לאומי – צמצום הפערים בהכנסות, צמצום ממדי העוני, או צמצום הפער בין ישראל לבין העולם בטיב התשתיות – יש לכלול דיווח פרטני על ההתקדמות אל היעד במונחי תפוקות (יעד כמותי, בהנחה שיוגדר). כך למשל, אם הוגדר יעד של צמצום פערים בתחום החינוך, הדיווח צריך לכלול מידע על ההוצאות לקידום החינוך בפריפריה ובשכונות

המצוקה; איזה חלק מהתקציב הוצא לקידום תכניות הלימודים בתחומי הליבה (למשל, מדעים, מתמטיקה, אנגלית), איזה חלק מהתקציב מוקצה לחינוך התורני, וכד'. כמו כן רצוי שהדיווח יפרט מהם הסכומים שמוקדשים לחינוך מתוך ההעברות לרשויות המקומיות, ואיזה חלק מסכום זה מיועד להגדלת מספר שעות הלימוד, לתעסוקת מורים, לשכר, וכו'. כל זה צריך להיות מושווה להוצאות על חינוך באזורים "רגילים", לצד דיווח על השינוי ב"תפוקות", למשל בזכאות לבגרות בכלל, ובמקצועות הליבה בפרט. דיווח מסוג זה יאפשר לבחון האם המדיניות עמדה ביעדים שהוצבו לה.

ב. תחזיות בבסיס התקציב

אחד מהכשלים שנתגלעו בתהליך התקצוב בשנים האחרונות הוא בתחזית היתר של הכנסות המדינה (ממסים ושלא ממסים), שנתבדתה לא פעם, והביאה בסופו של דבר לגירעונות תקציביים גדולים מהמתוכנן וממה שנקבע בחוק הפחתת הגירעון לדורותיו. כשל זה חושף את הבעייתיות באופן שבו נערכות תחזיות ההכנסות ובפרט תחזית ההכנסות ממסים. זו נשענת על תחזית מקרו-כלכלית שנערכת במשרד האוצר, ושרק שיעור הצמיחה של התוצר החזוי (או המקווה) מתפרסם לגביה בעת דיוני התקציב. תהליך זה מגלם שתי בעיות לפחות. האחת – בעיית שקיפות: בעת תהליך בניית התקציב חשוב לחשוף לציבור בכלל, ולגורמים מקצועיים בפרט, את התחזית המפורטת (המקרו, וזו של המסים הנשענת עליה) ואת ההנחות שהיא בנויה עליה, כדי שיהיה אפשר להעריך את סבירותה, ואת ההטיות/סיכונים להתממשותה. אלה, כמובן, משפיעים ישירות גם על מידת הסבירות של תחזיות הגירעון, וגם על מידת הצורך להגדיל את הרזרבה התקציבית, או להתנות חלק מסוים של ההוצאות בהתממשות תחזית ההכנסות. הבעיה השנייה היא הפוטנציאל לניגוד עניינים, שעלול בנסיבות מסוימות להביא להטיה מכוונת בתחזית הצמיחה וההכנסות. זאת, בשל ההשפעה שיש לתחזית הצמיחה וההכנסות על גובה התקציב העקבי עם תוואי הגירעון (שנקבע מראש). כדי למנוע בעיה מסוג זה, מדינות שונות אימצו נוהל שלפיו הגורם המכין את תחזיות המקרו המשמשות בסיס לתקציב נמצא מחוץ למשרד האוצר. לדוגמה, בבלגיה תחזית מקרו במסגרת של תקציב לאומי, נערכת על ידי משרד הכלכלה פעמיים בשנה (ולא על ידי משרד התקצוב). בגרמניה

השלב הראשון בתהליך התקצוב הוא אומדן תקבולי המסים המתבסס על תחזיות מקרו-כלכליות מקיפות שמשרד האוצר מכין בשיתוף עם משרד הכלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מוסדות מחקר והבנק המרכזי (הדוגמאות לקוחות מדרי דוד ועמנואל שרון (1994) **כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה**, בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה. בספר נסקרים תהליכי התקצוב במדינות שונות).

5

שקיפות בדיווחי החברות הציבוריות

כאשר בוחנים את נושא השקיפות בהקשר לחובת הגילוי המוטלת על חברות ציבוריות הרי שהמסקנה היא שדרישות הגילוי על פי דיני ניירות ערך מציבות רמת שקיפות טובה. בניגוד לתחומים רבים אחרים, רמת הגילוי הנדרשת מחברות ציבוריות מבטיחה מתן מידע נרחב לציבור ולפיכך את ההצעות שלהלן יש להבין כהצעה לשיפור מצב שהוא טוב בבסיסו.

1. תשקיפי החברות עומדים ברמת גילוי טובה גם בהשוואה למתוקנות במדינות המערב. הדיווחים התקופתיים לעומת זאת טעונים הרחבה על מנת ליצור אחידות ברמת הגילוי בין התשקיף והדוחות. תשקיפים אינם אירועים תכופים בחיי חברה ומרבית המסחר בניירות הערך מתנהל בשוק המשני ומושתת על הדיווחים התקופתיים. מידע הכלול בתשקיף ואינו מתעדכן בדוחות חדל להיות רלוונטי. לפיכך אם מדובר במידע שאינו דרוש למשקיע, אין צורך לכלול אותו בתשקיף, אולם אם מדובר במידע דרוש – יש לעדכנו.

מוצע על כן לאמץ לעניין זה את המלצות הוועדה לבחינה מחודשת של מודל הדיווח על עסקי החברה בתשקיף ובנגזרותיו שמונתה מטעם רשות ניירות הערך.

המידע התשקיפי יעודכן בהתאם להמלצות מדי שנה בדוח השנתי והדוחות התקופתיים יעודכנו בפרטים המהותיים שהתחדשו מאז הדוח התקופתי הקודם, וזאת מבלי לגרוע מהחובה למסור דוחות מיידיים על אירועים החורגים מעסקי התאגיד הרגילים. הרחבת הגילוי מתייחסת לאינפורמציה חוץ חשבונאית החשובה להבנת פעולותיהן והישגיהן של החברות המדווחות. כדי להקל הן על החברות והן על הציבור, החברות לא יחזרו על המידע כולו אלא יעדכנו מה התרחש מאז הדוח הקודם ויוכלו להפנות למידע שכבר התפרסם על ידן. חובת הגילוי תחול כאמור על מידע מהותי בלבד.

2. גם נושא הטיפול בדיווחים החשבונאיים ובאי תלות רואי החשבון מצדיק התייחסות מחודשת בעקבות הטלטלה שעבר התחום לאחר פרשות אנרון, וורלדקום והאחרות. אמנם פרשות אלה לא התרחשו בישראל, אולם טוב יהיה להסיק את המסקנות המתבקשות מניסיונם של אחרים.

א. מוצע לקבוע כי מדי שנה, קודם להמלצה על מינוי רואה החשבון, יבחן הדירקטוריון, או ועדת הביקורת מטעמו, באופן אקטיבי, את אי תלות רואי החשבון. לרואי החשבון יועבר שאלון המתבסס על הנחיית רשות ניירות הערך לעניין אי תלות רואי החשבון, על תקנות רואי החשבון בעניין ניגוד עניינים ופגיעה באי תלות ושאלון זה יתייחס גם לקיומו או אי קיומו של נוהל פנימי המבטיח שכל השותפים והעובדים בפירמת רואי החשבון ערים לסייגים לפעולתם הנובעים מרשימת לקוחות המשרד. רואי החשבון יידרשו להצהיר באופן פוזיטיבי כי בחנו את הנושא ואין הם חשופים לניגוד עניינים. הדירקטוריון מצדו יודיע לאספה הכללית – לפני הישיבה הקבועה למינוי או לחידוש מינוי רואה החשבון – את תוצאות הבדיקה כאמור.

ב. בעקבות חוק Sarbanes-Oxley בארצות-הברית, מוצע לקבוע גם בישראל כי בכל דירקטוריון יכהן לפחות דירקטור אחד שהוא "מומחה פיננסי", דהיינו מומחה בהכנת דוחות כספיים, שרכש ניסיון ביישום כללים חשבונאיים ובהכנת דוחות כספיים או אדם שרכש מומחיות בניתוח דוחות כספיים.

ג. ועדת הביקורת של החברה תיפגש על בסיס קבוע עם רואי החשבון בלי ההנהלה, תקבל הסברים על המדיניות החשבונאית שננקטה, על החלופות האחרות שנדונו בין הצדדים קודם לכן ועל הסיבות לבחירת המדיניות שננקטה. ועדת הביקורת תוודא הסכמתה למדיניות שננקטה ותוודא שרואה החשבון עצמו שלם עם הפתרונות החשבונאיים שננקטו. ועדת הביקורת תבדוק גם שמתקיימת ביקורת פנימית המתאימה לתהליכי העבודה בחברה ומבטיחה את מהימנות הנתונים המדווחים. בעת אישור הדוחות הכספיים יאשר הדירקטוריון שהליך הבדיקה האמור התבצע.

ד. הדירקטוריון והציבור יקבלו דיווח על שירותים שניתנים על ידי רואי החשבון ושאינם שירותי ראיית חשבון. יצוין היחס בין שכר הטרחה עבור שירותי ראיית החשבון ובין סך כל התמורה המשתלמת לרואי החשבון על ידי החברה עבור מכלול השירותים האחרים. בדרך זו יוודא הציבור שהיקף ההכנסות של רואה החשבון מלקוח מסוים אינו גבוה במידה הפוגמת באי התלות. יתרה מזו, כדי להחליף רואה חשבון מבקר נדרשת פרוצדורה שלמה המשתפת את הציבור ותכליתה

להגן על אי התלות. לא כך הם פני הדברים בכל הנוגע להפסקת אספקת שירותים אחרים על ידי רואה החשבון. מתן מידע על מסגרת התשלומים לרואה החשבון תקטין את החשש שרואה החשבון "ייענש" בדרך של הקטנת רכישת שירותים או שחרב הקיצוץ תתנופף מעל ראשו בלא שהדבר יהיה ידוע לציבור.

3. בחוק החברות נקבעה פרוצדורה להצבעה בכתב והודעת עמדה (proxy). ההסדר אמור להיות מושלם באמצעות תקנות. כדי לעודד את הציבור לעקב אחר המתרחש בחברה ולקחת חלק בהחלטותיה יש להשלים את התקנות הנוגעות ל-proxy.

4. ככל שגדלה השקיפות גוברת חשיבותה של האכיפה, שכן עברות גלויות לעין כול ואינן מטופלות יוצרות תסכול וירידה כללית ברמת הציות. לפיכך מוצע:

א. להרחיב את היקף הטיפול האזרחי – קנסות מנהליים על עברות כגון אי דיווח במועד.

ב. לקבוע כעברות, אי עמידה בחובות שונים הקבועים בחוק החברות אשר כיום אין סנקציה על אי קיומן. מוצע להטיל על רשות ניירות הערך את חובת האכיפה. הכוונה לחובות כגון מינוי מבקר פנים או קיום הפרוצדורה לאישור עסקה עם בעל שליטה. אמנם בחוק החברות בוטלו כל ההוראות הפליליות אשר היו קבועות בפקודה, כאשר בבסיס הביטול עמדה התפיסה שבעלי המניות אמורים להגן על ענייניהם ולבצע "אכיפה פרטית". אולם במציאות אכיפה פרטית אינה ראלית. ניהול הליך משפטי מצריך משאבים רבים – כספיים ואחרים – וברוב המקרים קשה להראות את הנזק הכלכלי הישיר הנובע מאי מילוי החובה של מינוי מבקר פנים או דירקטור חיצוני, דבר המקטין עוד יותר את התמריץ של בעלי המניות לפעול בעצמם להבטחת קיום הוראות החוק.

ג. להסמיך את רשות ניירות הערך לא רק לממן תובענות ייצוגיות אלא גם להגיש בעצמה תובענות ייצוגיות. העובדה שב-78 אחוז מהחברות מחזיקים בעלי השליטה ב-80 אחוז מהבעלות בחברה, בהצטרפה ל"גודלן/קוטנן" של החברות, היא בעיה מבנית הגורמת לכך שלבעלי המניות בישראל אין תמריץ אמתי להגיש תובענות ייצוגיות. גם בהנחה שיזכו בתביעתם אחרי שנים של השקעת משאבים, הנזק שיוכלו להוכיח בשם כל בעלי המניות מקרב הציבור

אינו מהווה תמריץ מספק על מנת לעודדם להגיש תובענות ייצוגיות. בנסיבות אלה מוצע לנסות ולהתגבר על כשל השוק על ידי הסמכת הרשות עצמה להגיש תובענות ייצוגיות.

5. להקים בית משפט מיוחד לדיון בעברות כלכליות ובעברות ניירות ערך, או לפחות להכשיר שופטים מיוחדים לצורך כך במטרה לקצר את התנהלות המשפטים. פסקי דין שניתנים לאחר שנים מאבדים הרבה מערכם הן בתחום החינוך והן כגורם מרתיע. נראה שבתי משפט שייחדו את עיסוקיהם לעברות כאמור, יוכלו לסייע בקיצור התנהלות המשפטים.
6. חוסר שקיפות מונע אחידות בטיפול ויוצר תחושת שרירותיות ואפליה. לפיכך חשוב להקפיד על פרסום החלטות מליאת רשות ניירות הערך, שהן בעלות אופי עקרוני וכללי.
7. לקביעת תקני חשבונאות מתקדמים ומקצועיים המשקפים את כללי החשבונאות הבין-לאומיים בהתאמה לצורכי הארץ חשיבות רבה. על מנת להבטיח את יכולתו של המוסד לתקינה בחשבונאות להמשיך ולפעול להתקנת כללי חשבונאות באורח מקצועי ועצמאי ללא חשש תקיפות חוזרות ונשנות המאיימות לפגוע בעצמאותו בכל עת שתקן המוצא על ידו פוגע באינטרסים של גורם כלשהו, מוצע לעגן את מעמדו בחקיקה.

סיכום דיון

מבוא

צוות שקיפות ואמינות במשק הישראלי התייחס לשלושה גופים מרכזיים: בנק ישראל, משרד האוצר והחברות הציבוריות. הדוברים דנו גם בתרבות הניהול המקובלת במדינה ובפרט במגזר הציבורי, ניהול שאינו מאפשר שקיפות ותהליכי קבלת החלטות מסודרים.

שקיפות ואמינות, כפי שהוגדרו על ידי הדוברים בכנס, באים לידי ביטוי בכל שלב ושלב בתהליך קבלת ההחלטות במשק. השקיפות נדרשת ברמת הנתונים המועברים לציבור ולמקבלי ההחלטות, ברמת הבהירות של הצגת הנתונים, בהנחות שעומדות בבסיס הנתונים וכמו כן בתהליך מסודר של בחינת תוצאות ההחלטות אשר התקבלו ובקבלת אחריות עליהן מצד הגורמים הרלוונטיים. חלק מהדוברים אף השוו את רמת השקיפות הנדרשת בתהליכי קבלת החלטות במגזר הציבורי לרמת השקיפות הנדרשת בחברות עסקיות ציבוריות. חשיבותה של השקיפות גדלה והולכת בהיבט הבין-לאומי, בפרט בהשתלבות המשק הישראלי בתהליכים הגלובליים ובאימוץ נורמות בין-לאומיות של ניהול וממשל. להלן סיכום התייחסויות הדוברים על פי נושאים.

תרבות הניהול והשפעתה על שקיפות במגזר הציבורי

תרבות הניהול המקובלת במגזר הציבורי בישראל מאופיינת בחוסר שקיפות, דבר שמאפשר לבעלי התפקידים לשמור על כוחם הפוליטי אל מול הציבור והכנסת. מספר רב של דוברים התייחס לכך שאי העברת מידע מלא לגופים שמקבלים החלטות, כדוגמת הכנסת, מאפשר לבעלי התפקידים השונים במגזר הציבורי לנווט את מקבלי ההחלטות לכיוונים הרצויים להם. חוסר השקיפות אף מאפשר לעמעם את אחריות הדיווח (accountability) של גופים ואנשים שונים. כיוון שאין נתונים מסודרים על המצב הנוכחי, אין הצגת מטרות על פי מערכת סדרי עדיפויות מוגדרת,

אין ניתוח של השינויים הנדרשים והשפעתם הצפויה ואין הצגה של ההנחות העומדות בבסיס כל ניתוח, אי אפשר לבחון, לאחר מעשה, את תוצאות המהלכים הפוליטיים ולהצביע על האחראים לתוצאות אלו, ללא תלות באיכות התוצאות.

תרבות הניהול המאופיינת בחוסר שקיפות מאפשרת התנערות מאחריות ומאפשרת ריכוז של הכוח בידי פקידים ומשרדים עיקריים. דבר זה מעוות את תהליך קבלת ההחלטות במשק ויכול להוביל לאימוץ סדרי עדיפויות שונים מאלה של הציבור.

משרד האוצר

הנושא העיקרי שהצוותים עסקו בו היה שקיפות ואמינות במשרד האוצר ובפרט השקיפות בהליך העברת תקציב המדינה ותכניות כלכליות אחרות. רבים ממשנתפי הכנס טענו כי תקציב המדינה ותכניות אחרות מוגשים ללא התייחסות מפורטת למטרותיהם ולהנחות שבבסיסם. ללא נתונים בסיסיים אלו, אין בידי מקבלי ההחלטות תמונה בהירה של המצב הנוכחי, של השינויים המוצעים ושל מטרות השינויים, ולפיכך אינם יכולים לקבל החלטות באופן מושכל, כלומר כאשר הם לוקחים בחשבון השפעות ותוצאות אפשריות של המהלכים.

חברי הצוות דנו בהחלת העקרונות הניהוליים והחשבונאיים המקובלים בחברות פרטיות על משרדי הממשלה השונים ובפרט על משרד האוצר. הדוברים הציגו את מודל הפירמה העסקית כמודל שעל הממשלה ליישם: הצגת מטרות ויעדים כמותיים, תכניות עבודה להשגתם, ודוחות ביצוע על פי אותם פרמטרים. דובר על מעבר לדיווחים על בסיס תשומות ותפוקות או על בסיס מיונים כלכליים אחרים וכמו כן על הגדרת יעדים כמותיים מפורטים לכל תשומה ותפוקה המפורטת בתקציב ועל הצגת תכניות עבודה להשגת המטרות והיעדים אשר צוינו. הגדרה כמותית של יעדים על פי תשומות ותפוקות תאפשר גם את בחינת הביצוע בסיום התקופה על פי אותן אמות מידה אשר הוגדרו לביצועם.

תהליך הצגת תקציב המדינה והעברתו צריך, על פי אותן אמות מידה, להיות בהיר יותר. "ספר התקציב" אינו מאפשר את תהליך קבלת ההחלטות המוצג לעיל. בין היתר, הועלו טענות כי השיטה החשבונאית המקובלת היום במשרד האוצר בהצגת התקציב, המכונה "דיווח על בסיס מזומן

מתואם", משלבת מספר גישות אשר מקשות על הבנתו. מדינות רבות בעולם עוברות לשיטות דיווח אחרות. יש החלטה במשרד האוצר לעבור לשיטת "בסיס מצטבר" המקובלת בעולם, אך התהליך יימשך כחמש שנים. הוצע שמשרד האוצר יציג תקציב רב שנתי אשר ישקף את המטרות ארוכות הטווח של ממשלת ישראל והוצע גם להקים ועדה ציבורית שתעסוק בנושא השקיפות בפעילות הממשלה כולה ובפרט בפעילות משרד האוצר.

משרדי ממשלה

הדיון על משרד האוצר גלש גם למשרדי ממשלה אחרים ודובר על כך שהם אינם מקיימים דיווח על מטרותיהם, פעילויותיהם ועמידתם במטרות. העובדה שאין חובה להגדיר ולהציג יעדים כמותיים מביאה לכך שתכניות העבודה של המשרדים השונים אינן ממוקדות יעדים. כמו כן, המשרדים אינם מחויבים לתת דין וחשבון על פעילותם והשגת היעדים. היעדר הגדרת יעדים ובחינה מסודרת של השגתם יכול לפגוע בתוצאות הכלכליות של המשרדים השונים.

מאידך, עלתה הטענה כי אין אפשרות לדרוש ממשרדי הממשלה אחריות דיווח כיוון שלמשרדים אין יכולת תמרון בין סעיפי התקציב השונים של המשרד. הוצע לדרוש ממשרדי הממשלה לקחת אחריות על פעילויותיהם, אך זאת רק לאחר מתן האחריות על ניהולו של תקציב המשרד למשרד עצמו. במילים אחרות, יש להקטין את רמת הריכוזיות הקיימת היום במשרד האוצר. ניהול התקציב של כל משרד יבוצע על פי אמות המידה אשר הוגדרו בסעיף הקודם לניהול תקציב המדינה, דהיינו הצבת יעדים, הגדרת תכניות עבודה על פי סעיפים מפורטים, וכתיבת דוחות ביצוע תקופתיים שיאפשרו מעקב אחר פעילות המשרדים. במסגרת הדיונים הוזכר המודל האמריקני אשר מבוסס על חוק הביצועים וההחלטות. חוק זה מחייב הגדרת יעדים כמותיים ודיון בתוצאות לאור אותן הגדרות.

חלק מהדוברים הצביעו על הצורך לביצוע שינוי סטטוטורי אשר יבטיח תהליך מסודר של קבלת החלטות ובדיקתן. החוק יתייחס הן למידע שצריך להיות בידי הציבור ובידי מקבלי ההחלטות, והן לתהליך הדיווח לציבור על ביצוע אותן החלטות. הדיווח לציבור יכלול הצגת דוחות תקופתיים מפורטים של משרדי הממשלה ושל משרד האוצר, על פי כללים אחידים. בצורה זו

ההחלטות אשר יתקבלו יהיו החלטות מושכלות ותתאפשר בחינת ביצוען ובחינת השפעותיהן על המשק הישראלי.

חקיקה

הדוברים בכנס התייחסו להיעדר שקיפות בהליך החקיקתי, בפרט של חוקים פיסקליים. הטענה שהועלתה הייתה שתהליך העברת חוקים בכנסת אינו דורש הצגת נתונים מסודרים אשר מאפשרים קבלת החלטות מושכלת. לפני העברת חוק, יש להציג בפני מקבלי ההחלטות את מטרותיו, יעדיו, עלויותיו **והשפעותיו הצפויות** גם מבחינה כלכלית. הדוברים העלו את הצורך בכללים אחידים להצגת חוקים לחקיקה בפני הכנסת.

מנגד, הועלתה הטענה כי לא רק שקיפות נדרשת לצורך קבלת החלטות מושכלת. על מנת שהחוקים המוצעים יובנו על ידי כלל מקבלי ההחלטות, יש להקים מטה בלתי תלוי שיעמוד לרשות מקבלי ההחלטות. מטה זה ינתח את החוקים ויציג ניתוח אובייקטיבי שיעזור בהליך קבלת ההחלטות טרם חקיקת החוקים בכנסת.

בנק ישראל

במסגרת הדיונים של הצוותים נדונה רמת השקיפות במדיניות המוניטרית של בנק ישראל ובפרט מדיניות פרסום החלטות הריבית. חלק מהדוברים סברו שפרסום החלטות הריבית של בנק ישראל אינו מלווה בפירוט מספק של הנימוקים אשר הביאו להחלטה. דבר זה גורם לחוסר שקיפות במדיניות המוניטרית ופוגע ביכולתו של המגזר העסקי לקבל החלטות. פרסום פרוטוקולים מדיוני הפורום המקצועי של הבנק ישפר את רמת השקיפות ויאפשר הבנה טובה יותר של ההנחות העומדות בבסיס החלטות הבנק.

מאידך, היו גם שטענו כי כל עוד אין ועדה מייעצת כפי שהמליץ דוח לוין, והסמכות היחידה להחלטות על הריבית מצויה בידי נגיד בנק ישראל, אין לפרסום הפרוטוקולים משמעות ולהפך, פרסום זה יכול להשפיע על רמת הדיונים של הצוות המקצועי של הבנק. כל עוד חוק בנק ישראל לא כנס לתוקף, אין לפרסם פרוטוקולים של דיונים פנימיים בנושא הריבית.

גם לאחר חקיקת החוק, יש לבחון עד איזו רמת פירוט יותר הפרסום. שקיפות אופטימלית אינה בהכרח שקיפות מקסימלית.

רשות תכנון

במסגרת דיוני הצוותים עלתה המלצה להקים רשות תכנון כלכלית, כגוף בלתי תלוי. רשות זו תפרסם נתונים כלכליים שעל בסיסם אפשר יהיה לקבל החלטות מדיניות וכמו כן היא תספק הערכות על מצב המשק ותחזיות על התפתחותו.

חברות ציבוריות

בין הדוברים הייתה הסכמה שרמת השקיפות בחברות הציבוריות בישראל גבוהה יחסית. הועלו שתי נקודות עיקריות. הראשונה התייחסה לרמת הדיווחים בעסקאות שבעלי עניין מעורבים בהן. השנייה התייחסה לשאלת עלות מול תועלת בהגדרת רף הדיווחים לחברות.

נספח

שקיפות בניהול החוב הממשלתי

משרד האוצר – החשב הכללי – יחידת ניהול החוב הממשלתי

גילוי ושקיפות חשובים מאוד בהפחתת תחושת אי הוודאות של המשקיע. הגברת השקיפות והפחתת אי הוודאות יעודדו משקיעים נוספים להשקיע בשוק איגרות החוב הממשלתיות ויוזילו את עלויות הגיוס של הממשלה. לפיכך, יחידת ניהול החוב עושה ככל יכולתה כדי להגביר את השקיפות בשוק איגרות החוב באמצעות הפיכת מרב המידע הרלוונטי לזמין לכול.

אינטרנט

היחידה מפרסמת מראש את תכנית הגיוס החודשית של איגרות החוב הממשלתיות. כמו כן, ב-2002 הקימה היחידה אתר אינטרנט:

www.mof.gov.il/chov/general/mainpage.asp

האתר מופיע הן בעברית והן באנגלית, וכולל מידע נרחב ומגוון על המתודולוגיה של ניהול החוב הממשלתי ועל יעדיה ארוכי הטווח של הממשלה בניהול החוב, מידע על גיוסי הון ועל הנפקות בארץ ובחו"ל ומידע מגוון למשקיעים, כולל מערכת שאילתות. המידע למשקיעים כולל נתונים מעודכנים על שוק איגרות החוב הממשלתי, על ההתפתחויות בשוק בשנה החולפת, על התכנית החודשית של הממשלה לגיוס הון סחיר, על תוצאות מכרזים ועוד. כמו כן, אפשר למצוא באתר מאמרים ומצגות הכוללים מידע מעודכן בנושאים שונים שעולים על סדר היום הציבורי, לדוגמה: דירוג האשראי של מדינת ישראל ושיכלול שוק איגרות החוב הממשלתי על ידי הכנסת "עושי שוק".

לצדו של המידע המקצועי למשקיע ולאנשי המקצוע, האתר כולל גם מידע בסיסי ביותר המיועד לאנשים שאינם מצויים בתחום. כחלק ממידע זה מובא מילון מונחים של מושגי יסוד.

באתר מובאים עדכונים שוטפים על בסיס חודשי של התפתחויות שוק ההון בכלל ושוק איגרות החוב בפרט.

האתר כולל מידע על כלי גיוס נוספים שממשלת ישראל מפעילה. ארגון

הבונדס הוא דוגמה לכלי גיוס שיש לגביו פירוט רב לגבי הכלים והריביות שבהם מתבצע הגיוס הלכה למעשה.

תשומת לב מיוחדת הוקדשה לאתר באנגלית, שנועד להקל על משקיעים זרים את הפעילות בשוק איגרות החוב ולעודדם להשקיע בשוק המקומי. האתר הוא נקודת כניסה נוחה, המספקת למשתמש מידע רב ומקשרת אותו לאתרים רלוונטיים אחרים.

עדכון האתר נעשה לפי שלושה קריטריונים: חומרים מתודולוגיים וקווי מדיניות (המשתנים לעתים רחוקות יותר), התפתחויות ומגמות כלליות (המתעדכנות אחת לשישה חודשים עם פרסום תוצאות סוף השנה ומחצית השנה) ומידע שוק (המתעדכן אחת לחודש).

פרסומים

יחידת ניהול החוב מנפיקה מדי שנה דין וחשבון שנתי ובו סקירה מפורטת של מתודולוגיית ניהול החוב, סקירת ההתפתחויות השנתיות בשוק ההון הבין-לאומי והמקומי, סקירת מאפייני החוב ודיווח מפורט על גיוסים שממשלת ישראל ביצעה במהלך השנה החולפת.

ממשלת ישראל מפרסמת מדי שנה את ה"תשקיף" (של המדינה). זהו מסמך משפטי שמפרט את כל הפרטים הרלוונטיים אודות המנפיק (הממשלה). בין היתר התשקיף כולל מידע כללי בנוגע למדינת ישראל (גאוגרפיה, אוכלוסייה, משטר, הרכב הכנסת וכד'), סקירה של ההתפתחות בתחומים השונים (מים, תקשורת, תחבורה, תיירות, שיכון וכד'), יחסים בין-לאומיים (חברויות באמנות בין-לאומיות, הסכמי שלום), נתונים מקרו-כלכליים, שכר ומחירים, השקעה במחקר ופיתוח (מו"פ), חברות ממשלתיות, תהליכי הפרטה, מאזן תשלומים, השקעות זרות, מטבע חוץ, שער חליפין, ריביות ואינדיקטורים מוניטריים, סקירת שוק ההון בישראל, מערכת הבנקאות, מיסוי, תקציב, ביטוח לאומי, רשויות מקומיות, פנסיות והסכמי שכר, חוב ציבורי, הנפקות של ממשלת ישראל ועוד...

מסמך זה, המוגש לרשויות ניירות הערך בארצות-הברית, אירופה ויפן, הוא הבסיס החוקי להנפקות של ממשלת ישראל בשווקים הבין-לאומיים. הוא גם משמש כתעודת הזהות של ישראל בפני המשקיע הזר המתעניין ברכישת איגרות חוב של ממשלת ישראל.

החשב הכללי מפרסם מדי שנה את הדין וחשבון הכספי של המדינה. דוח זה כולל מאזן שוטף מאוחד של המדינה, נתונים אודות הגירעון התקציבי ומימונו, דוח מקורות ושימושים, הרכב התקציב ואומדן הכנסות. כמו כן, כחלק מהמאזן המוניטרי מפורסמים נתונים לגבי מצבת חובות מילות חוץ, התפלגות החוב החיצוני לפי מטבעות ושיעורי ריבית ודוח על אודות גידול החוב.

המשתתפים בכנס הכלכלי האחד-עשר

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

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

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

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

ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

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

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

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

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

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

- האומנם מדינת כבוד האדם?
אלוף הראבן
- פורנוגרפיה – מוסר, חירות, שוויון: הצעה לתיקון האיסור על פרסום והצגת תועבה, ועבירות קרובות
רם ריבלין בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע
יאיר שלג

- הכנס הכלכלי האחד-עשר – יולי 2003
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה
- הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור
- אמינות ושקיפות במשק
- מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב

- الصّدغ العربيّ اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحدّيات
الاستاذ عصام أبو ريا البروفيسورة روت جبيزون

English Publications of The Israel Democracy Institute

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

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

Law and Halakhah in Israel Society

By Prof. Yedidia Z. Stern

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

ת"ד 4482, ירושלים 91044

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

recommendations presented above are based on three meetings of the team. The material appended to the recommendations was written by the team members within the short period of time the team had to complete its work. No doubt, a comprehensive paper could have been written on the economic importance of transparency and credibility in economic policy in general, and particularly regarding the subjects raised herein. These chapters certainly do not presume to exhaust, or even begin, the methodological discussion that is required.



company's obligation to submit immediate reports on events that deviate from the company's normal business dealings. (This recommendation is based on recommendations by the committee to re-examine the model used to report company transactions in a prospectus and its derivatives, which was appointed by the Securities Authority.)

2. We propose that each year, prior to the appointment of a CPA, the board of directors, or an auditing committee on its behalf, should actively investigate the independence of the CPAs. The CPAs will be asked to positively state that they have no conflict of interest; and the board, for its part, prior to the regular meeting to appoint or reappoint the CPA, shall inform a general meeting of the results of the investigation.
3. In light of the Sarbanes-Oxley Act passed in the USA, we propose defining in Israel, as well, that on each board of directors there should be at least one director who is a "financial expert," that is, someone who excels at understanding financial statements.
4. We propose that the status of the institute for accounting propriety be rooted in law, so as to ensure its ability to continue establishing accounting rules in a professional and independent manner, without having to fear repeated attacks that threaten to jeopardize its independence at any time that the standard it issues hurts the interests of any entity.
5. The company's auditing committee will meet on a regular basis with the CPAs without the administration, and receive explanations regarding the accounting policy employed. The auditing committee will also ensure the reliability of the data reported. When the financial statements are approved, the board of directors will initiate the said investigation procedure.

The topic of credibility and transparency in the economy has far-reaching ramifications throughout the economy. The

number of which are based on an “automatic pilot” policy. The Finance Ministry’s budget proposal for each ministry and the government in general must also include detailed financial statements about the budget and its implementation for last year, for the current year until the submission of the statement (July), and forecasts for the rest of the year, as well as the budget requested for the coming year. In addition, the financial statements should include explanations of the assumptions and programs that underlie the proposed budget, and a comprehensive economic analysis of the economy.

3. In order to formalize paragraphs 1 & 2 above, and in order to increase both transparency and credibility, the rules for publicizing the ministries’ financial statements, submitting the budget and the budget law, presenting economic plans and publications by the Accountant General should all be firmly rooted in legislation. The importance of the law and its complexity demand extensive work by the head office, which will be based on adopting rules that are standard in EU countries and the USA.

Recommendations regarding public companies and the Securities Authority

The requirements of exposure, according to the securities laws for public companies, set forth a satisfactory level of transparency. In contrast with many other areas, the level of exposure required from public companies ensures that extensive information is given to the public and therefore, the proposals made below should be understood as proposals to improve a situation that is essentially good. The team’s recommendations based on the discussion in Section 4 are:

1. Forecasting information should be updated each year in an annual report and the periodic reports will be updated with the essential details that have changed since the previous periodic report, and this shall not derogate from the

The annual budget and economic plan documents do not even come close to the quality of the financial statements issued by public corporations in terms of transparency. Because there is nothing in the government that demands the confidentiality required by public companies where competition abounds, save for the issue of individual privacy, we would expect the level of detail and transparency with regard to budgetary policy and economic plans to surpass that of financial statements prepared by public companies. It is important that budgetary policy be presented to the public in a manner that is open and unambiguous, which explains the economic policy and the financial numbers in aggregate terms that give them an idea of the economic picture, and at a level of detail that enables serious examination of the government's activities.

The team members agreed that the way the government, the Knesset and the public obtain information concerning the government budget, in the past, the present and in the future, is not transparent. On the basis of this consensus, and following a long debate, the team made the following recommendations:

1. Each year when discussions on the next year's budget begin, all government ministries should submit a detailed financial statement about the budget and its implementation for last year, the current year up to the date the statement is submitted (July), and a forecast for the rest of the year, as well as the budget requested for the coming year. Furthermore, the statements should include explanations and details at least at the level required by public companies. These financial statements will undergo suitable account auditing and will be signed by the minister and senior ministry staff.
2. The Finance Ministry's budget proposal must be adjusted in keeping with the financial statements issued by the ministries and with the budget proposals contained therein, including proposals by the Finance Ministry for changes in the budget after considering the various components, a large

deposit insurance, similar to the team's recommendations.

The incident involving the Bank of Commerce and the lack of financial stability that has been a source of extensive public debate during the past year highlight the importance of legislation and greater clarity regarding the supervision and insurance policy that the government employs vis-à-vis its banking institutions. Transparency in these matters is an important source for reducing uncertainty in situations where significant economic shocks, combined with uncertainty regarding the state's commitment, could lead to financial crisis. Such a crisis could probably be avoided if the rules of the policy were made clear. It would be best if we could, in any case, reduce the degree of risk for both the local and foreign public in the Israeli economy. This holds true even if Israel can always count on guarantees from the American government.

The degree of transparency needed in managing the lender-of-last-resort policy is complicated, due to the *moral hazard* problem. This means that a defined policy of guarantees by the central bank by granting short-term loans in order to avoid immediate harm to the depositors, and those who give and receive credit on the securities market, could be misused by taking unnecessary risks that do not correspond with efficient economic management. Nevertheless, the Bank of Israel and the government should consider means for informing the financial sector in particular, and the public in general, regarding the rules of the policy as they are accepted throughout the Western world and in Israel regarding the Bank of Israel's role as lender-of-last-resort.

Recommendations regarding the government's annual budget policy

In the discussion that was held, serious arguments were raised concerning the information brought to the government and the public when submitting budget proposals or economic plans.

the interest rate policy when the Bank of Israel publicizes the reasons behind its decision with regard to interest rates.

The inflation target policy adopted in Israel and the independent status of the Governor enable the Bank of Israel to achieve a high level of transparency and a good deal of credibility as well. Enhancing transparency in accordance with the above recommendations can go a long way towards improving transparency and credibility in all of our economic institutions. Since the Bank of Israel is run independently and very professionally, it should serve as an example to the entire private and public sector with regard to transparency. Therefore, it must take the steps that are possible and necessary even if, for various reasons, the law recommended by the Levine Committee does not successfully pass the legislative process.

Recommendations regarding supervision of the banks by the Bank of Israel and the government

The team recommends that the Bank of Israel, in its capacity as supervisor of the banks, and the government of Israel, in its capacity as insurer, should initiate legislation to define by law and other means, for the public in general and for the business sector in particular, the government's lender-of-last-resort policy, as well as its deposit insurance policy. This transparency is necessary in order to enable us to reduce the amount of uncertainty in the economy regarding the economic significance of financial instability, and enable depositors and borrowers to know the risks involved in the economic activity of each bank. It should be emphasized that to date, the bank supervisor policy is not defined within the law, nor is it completely clear to the business sector. Furthermore, the degree of public trust regarding its deposits in the banks is based on the government's behavior in the past, and there is no understanding regarding the degree of credibility this policy will generate in the future. The Bank of Israel has recently promoted legislation on the subject of

1. Publishing the minutes of discussions at which decisions concerning monetary policy are made (a Monetary Committee, according to all the existing proposals for the law).
2. Decisions regarding monetary policy will be made public and will include reasons and explanations.
3. Non-publication of decisions and explanations is acceptable only if such publication is likely to risk policy implementation.
4. The team recommends that the Governor of the Bank of Israel be asked to appear before the Knesset Finance Committee on a regular basis (for example, once every quarter), to explain to the public, in a concise manner, the considerations underlying Bank of Israel policies.

In a recently published document that compared the quality of writing and an overall assessment of the management of inflationary target policies, Israel came in at 12th place, slightly below average, with an overall score of 6 on a scale of 1 – 10 (10 being the highest score).² In the opinion of most of the team, there is insufficient transparency in the management of the monetary policy and paragraphs 1-4 above, *even at this point in time – with adjustments for the present legislative situation* – could be adopted. It should be noted that paragraph 2 has already been adopted by the Bank of Israel and is now in force. The feeling that there is insufficient transparency stems from the fact that recent changes and adjustments to this policy are not understood by the public, since the model or methodological framework by which interest rates are set is unclear. This is in spite of the fact that the Bank of Israel publishes an inflation report every six months and the Bank of Israel report every year, and each month there is extensive public debate regarding

2 A short summary of the document is included in the report, below.

public to understand the policies of the different institutions and judge their implementation. All this, without examining too deeply whether increased transparency would, in every situation, necessarily lead to greater credibility for policy-makers. In all of the recommendations made below we believe that increased transparency will help increase the ability to implement a policy and thus, to reduce the level of uncertainty in the economy which, together, will improve the efficacy of our economic activity and contribute towards economic growth.

In order to focus the discussion on the main issues, we highlighted a small number of topics in three key institutions:

1. Bank of Israel: monetary policy and supervision of banks.
2. Government budget: the budget law and its ramifications on government ministries.
3. Public companies and the Israel Securities Authority.

Below is a summary of the recommendations as they were made by the team members. The material in the following sections includes positions, background information and recommendations that were made during the discussions and constituted the basis on which we made the summary recommendations found later on in this section, but they are not necessarily accepted by the entire team.

Recommendations regarding the Bank of Israel's monetary policy:

The team recommends that as part of the new Bank of Israel Law, which has been under public discussion in recent years, the issue of transparency be given top priority, and will include the following components:¹

1 The Levine Committee Report (1998) included a direct reference to the question of transparency and Sections A – C have been included in the committee's recommendations for the law.

Credibility and Transparency in the Economy Summary of a Report for the 2003 Annual Economic Conference

Team Director: Prof. Zvi Eckstein

Credibility in the sense of economic considerations is a characteristic that expresses the attitude of the public (consumers, investors, etc.) towards decision-makers in the country's influential institutions, such as the government, Bank of Israel, judicial system, commercial companies, and the like. Credibility is important because it is an essential part of the ability of these various institutions to implement the policies they have chosen to follow. Since the objective is to achieve the purpose of the policy, credibility is only one aspect of the implementation process. When discussing the issue of credibility we assume that each of the institutions actually has a policy it would like to implement, without having to discuss the policy itself. That is the goal of some of the other teams in the different Caesarea Conferences.

Transparency is a means for achieving credibility regarding a given policy. This is because transparency reinforces the information the public possesses about the policy, reduces the uncertainty concerning the steps to be taken under different circumstances, and increases the public's ability to understand the economic situation and assess the ability of the various institutions to function. It should be noted that under certain conditions and in some cases, such as when there is a disparity between the declared policy and the steps taken, different types of transparency can jeopardize credibility.

The team's discussions focused on aspects of transparency in managing public institutions. In other words, we decided to limit the discussion and recommendations to aspects of transparency that would help improve the ability of the Israeli

and the capital market. Prof. Zvi Eckstein led this team.

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

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

Prof. Arik Carmon

President of the Israel Democracy Institute

Summary

THE 11TH ANNUAL ECONOMIC CONFERENCE – JULY 2003

Conference Head and Editor: Prof. Reuben Gronau

Preface

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

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

The second team was led by Mr. David Brodet.

The third team, which focused on credibility and transparency in the economy, attempted to clarify the proper conduct and performance in three economic focal points that propel the economy: the Ministry of Finance, the Bank of Israel