



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מרווחה לעבודה המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית

ראש הצוות: רפי מלניק



מחקר 62
מדיניות

ירושלים, אייר תשס"ו, מאי 2006

הכנס נערך בחסות:

Deloitte
בריטמן אלמגור

בזק עסקים
בכל עתיד שתבחר



LUZZATTO & LUZZATTO
Patent Attorneys

יגאל ארנון ושות'י
משרד עורכי דין

לאומי
leumi

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.

המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים. 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
מנהלת ההוצאה לאור: עדנה גרניט
עורכת הספרייה: יעל מושיוב
עריכת לשון: תמי אילון-אורטל
רכז הפקה: נדב שטכמן
עיצוב גרפי: רון הרן
סדר והדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 965-519-014-5 ISBN

להזמנת ספרים:

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044
טלפון: 1-800-20-2222, 02-5392888; פקס: 03-5488640
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ו
Copyright by The Israel Democracy Institute
Printed in Israel 2006

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

■ הצוות המכין

ראש הצוות: פרופ' רפי מלניק

חברי הצוות

ד"ר עדי ברנדר

אורי דורי

ורד דר

פרופ' ניסן לוויטן

ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי

אלכס צוקרמן

סיגל ריבון

אהוד רצאבי

נירה שמיר

ד"ר מיכאל שראל

עוזר מחקר

גלעד סקוטלסקי

תוכן העניינים

7	פתח דבר
9	הקדמה
9	א. סיכום מנהלים
12	ב. המדיניות המומלצת
17	פרק ראשון: ההתפתחויות הכלכליות במשק
17	א. ההתפתחויות המקרו-כלכליות
26	ב. התעשייה
28	ג. הבנייה
28	ד. מחזורי העסקים בשנים האחרונות
33	פרק שני: עקרונות לעיצוב המדיניות הכלכלית
33	א. עקרונות המדיניות הפיסקלית
35	ב. עקרונות המדיניות המוניטרית
36	ג. עקרונות המדיניות החברתית
	פרק שלישי: תחזית מקרו-כלכלית לשנים 2005-2006
39	וההנחות המרכזיות
43	פרק רביעי: סוגיות מיוחדות
43	א. המדיניות המוניטרית הרצויה בעידן של יציבות מחירים
58	ב. הצמיחה והתפתחות העוני בישראל
69	סיכום דיון
83	המשתתפים בכנס הכלכלי השנתי השלושה-עשר
116	English Summary

פתח דבר

הכנס הכלכלי השנתי, כנס קיסריה, חוגג השנה בר־מצווה, וכולנו גאים במפעל החשוב והערכי הזה.

תאריך הכנס חבר השנה לאירועים בעלי משמעות מרחיקת לכת, מעבר לתכנון תקציב המדינה. הכנס התקיים שבועות ספורים לפני ביצוע ההינתקות, נושא שוודאי ישפיע על הקשר שבין כלכלה לפוליטיקה. מטבע הדברים, הוא היה מרכזי בכנס.

ייחוד נוסף של הכנס הכלכלי השנתי השנה הוא קיומו עשרים שנה בדיוק אחרי אישור תכנית הייצוב הכלכלי. מסיבה זו החלטנו, באופן חריג, להוסיף מושב חגיגי לציון האירוע, ובו סקירות במבט לאחור ובמבט קדימה. הנושא הראשון שהכנס עסק בו היה ההשלכות הכלכליות של ההינתקות. בראש הצוות עמד פרופ' דניאל צידון, ראש מערך אסטרטגיה ופיתוח עסקי בבנק לאומי ומרצה בבית הספר לכלכלה על שם איתן ברגלס באוניברסיטת תל־אביב.

את הנושא השני – מאזן הכוחות בתהליך התקצוב – הובילו פרופ' אבי בן בסט, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים, ודי"ר מומי דהן, מרצה בכיר בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. הניתוח וההמלצות שלהם שונים באופיים מהמלצות שאר הצוותים, מפני שהם נשענים על עבודת חקר מעמיקה שהתבססה על מחקר משווה רחב היקף. הנושא שב ועלה בחודשים האחרונים, ואנו סבורים שהגיע הזמן לרפורמה בתהליך התקצוב הלאומי. אנו מאמינים כי עבודת המחקר הרצינית, שמסקנותיה יפורסמו בספר נפרד, יכולה להניע תהליך של רפורמה כזאת.

על הנושא השלישי – משק קטן – כלכלה גלובלית – שקד צוות בהנחייתו של מר אלי הורביץ, יו"ר הוועד המנהל של המכון הישראלי לדמוקרטיה ויו"ר הדירקטוריון של טבע תעשיות פרמצבטיות. אנו שוקלים לראות בדיון זה פתיחה לתהליך ממושך ויסודי של תכנון אסטרטגי לטווח ארוך, ובהמשך נשקול את האפשרות להוסיף ולטפל בנושא זה לקראת הכנס הכלכלי השנתי הארבעה-עשר.

הנושא הרביעי והאחרון הוא הנושא המסורתי של הכנסים הכלכליים השנתיים – מדיניות מקרו־כלכלית – והפעם לקראת תקציב 2006. הצוות בראשותו של פרופ' רפי מלניק, דיקן בית הספר לאודר לממשל, דיפלומטיה

ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה, הציג ניתוח של המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית. ברצוני להביע תודה עמוקה לראשי הצוותים ולחברים בהם על המאמץ הגדול שהשקיעו. ברכה מיוחדת שלוחה בשם כולם למר דוד ברודט, אשר ניהל את כל מערך ההכנה.

פרופ' אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

הקדמה

א. סיכום מנהלים

ההתפתחויות המקרו-כלכליות ב-2004 היו חיוביות, ולאחר משבר כלכלי ממושך שלא נרשם כמותו בהיסטוריה הכלכלית של ישראל, התרחשה תפנית חיובית במחזור העסקים של המשק והתוצר צמח בשיעור של יותר מארבעה אחוזים. זאת על רקע אינפלציה נמוכה מאוד, יציבות בשווקים הפיננסיים ובשער המטבע, עודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים וירידה בשיעור האבטלה. בשלב זה לא ברור אם ההתפתחויות המקרו-כלכליות החיוביות הותירו את רישומן על הבעיות החברתיות של ישראל ואם חל שיפור בתחומי העוני והאי שוויון, שהחמירו בין 2001 ל-2003, שנות המשבר.

התפנית בפעילות ב-2004 בולטת במיוחד. לאחר שלוש שנים שבהן ירד התוצר לנפש ב-6.3 אחוזים במצטבר, הוא שב ועלה ב-2.5 אחוזים. המשבר והתפנית בולטים יותר בהתפתחויות של המגזר העסקי: בשנים 2001-2003 ירד התוצר העסקי לנפש ב-9.1 אחוזים וב-2004 עלה ב-4.3 אחוזים. התפנית החיובית מצאה את ביטויה גם בשוק העבודה, והאבטלה ירדה בסוף 2004 לשיעור נמוך מעשרה אחוזים והמשיכה לרדת בחדות בתחילת 2005, לאחר שטיפסה ל-11 אחוזים ב-2003.

למעשה התפנית המשקית החלה ברבע השלישי של 2003 ומקורה בהיפוך השפעתם של הגורמים החיצוניים שיצרו את המשבר:

1. הסחר העולמי שב להתרחב והשפיע חיובית על הייצוא הישראלי, גורם שהיה המנוע העיקרי של התפנית.
2. מתקפת הטרור נחלשה מאוד ואף שבשלהי 2003 לא הסתמן עדיין אופק מדיני ברור, נוצרה תחושה שהרע ביותר מאחורינו. לתחושה זו תרם הסיום האופטימי, לאזור כולו ולישראל בפרט, של הקרבות בעיראק וקבלת הערבויות מממשלת ארצות הברית. כל אלה השפיעו לחיוב על התפתחות הצריכה הפרטית שהחלה להתרחב, מה שהיווה את המנוע השני בחשיבותו ביצירת התפנית.
3. שיפור של המדיניות המקרו-כלכלית בישראל. לאחר אזלת היד מבית שניכרה בקרב קובעי המדיניות הכלכלית בהתמודדותם עם המשבר, חל שיפור משמעותי: הממשלה הפעילה תכנית כלכלית בתחום המדיניות הפיסקלית שעיקרה קיצוץ הוצאות במקביל להורדת נטל המיסוי, מתוך

שליטה ועמידה ביעד הגירעון. בתחום המוניטרי התמיד בנק ישראל בתהליך של הורדת שער הריבית. שילובה של מדיניות פיסקלית מרסנת יותר עם מדיניות מוניטרית מרחיבה יותר השפיעו חיובית על המשק ואפשרו את היווצרות התפנית.

שלושת הגורמים הללו המשיכו להשפיע גם במהלך 2004 ונוספו להם החלשת מתקפת הטרור בעקבות בניית גדר ההפרדה, שינוי השלטון ברשות הפלסטינית לאחר מות ערפאת ותכנית ההתנתקות. אלה יצרו ביחד מעין אופק מדיני מחודש שתרים לחידוש זרם ההשקעות של זרים בארץ והשפיעו חיובית על האווירה העסקית במשק ועל גידול התיירות, שירדה לשפל חמור בתקופת המשבר.

שיעור האינפלציה ב-2004 המשיך להיות מתון מאוד, מתחת לגבול התחתון של יעד האינפלציה הממשלתי. התפתחויות אלה מושפעות ככל הנראה מעודף כושר ייצור, פער התוצר הקיים במשק, מהתיסוף של שער החליפין ומן הרפיון בשוק העבודה.

אחת ההתפתחויות הבולטות של המשק הישראלי בשנים האחרונות היא השיפור של מאזן התשלומים. לאחר היסטוריה ארוכה של מחסור במטבע חוץ, מחסור שהיווה את "עקב האכילס" של המשק, נרשם ב-2004 עודף בחשבון השוטף בהמשך לעודף שנרשם ב-2003. הרמה החיובית של החשבון השוטף יחד עם היציבות בשוק המט"ח, היעדר לחצים אינפלציוניים והרמה הגבוהה של רזרבות המט"ח, מספקים קרקע נוחה להמשך צמיחת המשק בלי חשש להתהוות לחצים בשוק המט"ח.

שוק העבודה ב-2004 הושפע בעיקר מההתאוששות של המגזר העסקי וייתכן שגם ממדיניות הממשלה שכונתה "מרווחה לעבודה" ומהצעדים להפחתת מספר העובדים הזרים. התעסוקה במגזר העסקי גדלה, השכר הריאלי עלה ושיעור האבטלה הצטמצם בד בבד עם גידול קטן בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. למרות ההתפתחויות החיוביות בשוק העבודה, חלקם הגדול של העובדים שמצאו עבודה ב-2004 נקלטו במשרות בהיקף חלקי, אם כי מגמה זו התהפכה בתחילת 2005, כאשר חל גידול מרשים הן במספר המועסקים הן בהיקפי המשרות.

למרות השיפור בתחום האבטלה והעלייה בשיעור ההשתתפות, עדיין לא ברור אם התרחשה תפנית של ממש בממדי העוני והאי שוויון בהתחלקות ההכנסות. האסטרטגיה של ריסון פיסקלי יחסי יחד עם הרחבה מוניטרית, על רקע השפעות עולמיות חיוביות, הוכיחה את עצמה ביצירת התפנית של

המשק. אך נשאלת השאלה אם הסעיפים בהוצאות הממשלה שנבחרו לקיצוץ וסדרי העדיפויות שנבחרו בתחום תקציב המדינה מסוגלים להביא לשיפור במצב השכבות החלשות. בשלב זה אפשר לומר שהצמיחה הכלכלית כשלעצמה, לא פתרה את הבעיות החברתיות ואלה דורשות התייחסות ישירה ומיוחדת, זאת ללא פגיעה בפרמטרים המצרפיים של המדיניות המקרו-כלכלית.

סיכום הדין המוניטרי

- מחויבות ליציבות מחירים לאורך זמן היא המגמה הבולטת במדינות המפותחות ב-15 השנים האחרונות. מספר המדינות שיש בהן יעד אינפלציה מוצהר גדל מאוד, ואילו המדינות הנוקטות שער חליפין קבוע התמעטו.
- לאחר הדיסאינפלציה הדין צריך להתמקד בתפקידה של המדיניות המוניטרית בסביבה של יציבות מחירים.
- אנו מניחים שהמסגרת הנוכחית של המדיניות המוניטרית תישמר – משטר יעד אינפלציה הקובע יציבות מחירים, אינפלציה של בין אחוז לשלושה אחוזים בשנה, ושער חליפין נייד בפועל, ללא התערבות שוטפת של הבנק המרכזי.
- השאלה המרכזית היא עד כמה צריכה המדיניות המוניטרית להתייחס לפעילות הריאלית ולפעול לצמצום התנודות בתוצר. זאת, מתוך הבנה שתפקידה הראשון והעיקרי הוא שמירה על יציבות מחירים לאורך זמן.
- נדגיש שמדיניות מוניטרית של הטווח הקצר אינה יכולה להשפיע על שיעור הצמיחה ארוך הטווח של המשק. בתנאים מסוימים היא מסוגלת להשפיע על התנודות בתוצר, כלומר על מחזורי העסקים.
- מבדיקת החוק של הבנק המרכזי במספר מדינות, גדולות וקטנות, עולה כי אין גישה יחידה ושלטת לניסוח מטרותיו. בחלק מהמדינות היעד היחיד הוא יציבות המחירים ובאחרות יש משקל כלשהו גם לפעילות הריאלית ביעדי הבנק.
- מידת התחשבותו הרצויה של הבנק המרכזי בפעילות הריאלית תלויה בהעדפות המחוקק, כמבטא את רצונה של החברה, ובפרמטרים המבניים של הכלכלה. הקשרים המבניים במשק הישראלי עשויים להשתנות עם התבססותה של יציבות המחירים ועם יישומן של רפורמות מבניות.
- מפתרון המודל שאנו מתבססים עליו בניתוח עולה כי ככל שהתמסורת משער החליפין למחירים המקומיים נחלשת, המצב האופטימלי הוא לאפשר פחות סטיות בתוצר יחסית לסטיות באינפלציה.

- ישנן עדויות כי מקדם התמסורת הזה פחת בשנים האחרונות. לכן, נראה כי הבנק המרכזי יכול להיות גמיש יותר מבעבר ולהתחשב גם בתנודות של מחזור העסקים.
- תוצאה זו תתחזק אם גם מקבלי ההחלטות ייתנו יותר משקל לסטיות מהתוצר לאחר השגת סביבה של יציבות מחירים.

סיכום הדיון על צמיחה ועוני

- הצמיחה הכלכלית ב-15 השנים האחרונות תרמה לשיפור מצבן הכלכלי של השכבות החלשות, בעיקר על ידי הגדלת הקצבאות. לעומת זאת, ההכנסות מעבודה בשכבות אלה הושפעו רק במעט מהצמיחה. הרכב הצמיחה והגידול הניכר במספר העובדים הזרים הם בין הגורמים העיקריים לכך.
- בשנים אלו נמצאה רק השפעה קטנה של הצמיחה על התעסוקה ועל השכר של אנשים ממשקי בית מהשכבות החלשות; השפעת הצמיחה על ההכנסות מעבודה של משקי הבית בשכבות החזקות גדולה בהרבה.
- אף שהצמיחה צפויה לתרום לצמצום האבטלה, ניסיון העבר מראה שהדבר לא יסייע לרוב משקי הבית המצויים מתחת לקו העוני, שאין בהם מובטלים. כיוון שהשכר ברמות הנמוכות לא היה רגיש בעבר לצמיחה – צמיחה של ארבעה אחוזים לשנה במשך חמש שנים הגדילה את השכר ברמות אלה רק בשלושה אחוזים במצטבר – והואיל והמנגנונים להגדלה אוטומטית של התמיכה בשכבות אלה בעת צמיחה בוטלו, אי אפשר לקבוע בוודאות שהצמיחה לבדה תסייע לשכבות החלשות. יש להפעיל במקביל מדיניות אקטיבית לסייע להן ובפרט נדרש הסיוע למשקי הבית שיש בהם עובדים.

ב. המדיניות המומלצת

1. המלצות למדיניות פיסקלית

- יש להמשיך להשתמש בהוצאה הממשלתית כעוגן של המדיניות הפיסקלית במקביל לקיום גירעון תקציבי נמוך.
- יש להקטין בהדרגה, עד ליעד מוסכם בהחלטת ממשלה, את משקל הוצאות הממשלה יחסית לתוצר, זאת על ידי הרחבת הוצאות הממשלה בשיעור הנמוך משיעור התרחבות התוצר, מתוך התחשבות בהתפתחויות דמוגרפיות.

- כלל הפעולה הפיסקלי יעודכן רק בעקבות שינויים חריפים בתנאים הגאו-פוליטיים, הידרדרות למלחמה או מצב שמחייב הוצאה חד-פעמית גדולה יחסית.
- גידול ההוצאה הממשלתית לא ישתנה על פני מחזור העסקים. המדיניות האנטי-מחזורית תתבצע באופן אוטומטי על ידי תנודות בגביית המסים (שיתבטאו בתנודות של גירעון הממשלה).
- יש לקבוע יעד מוסכם בהחלטת ממשלה, של משקל החוב הציבורי הרצוי יחסית לתוצר (קונסולידציה פיסקלית) ולפעול בהתמדה ובאמינות להשגתו.
- על מנת להקטין את החוב הציבורי, מוצע לקבוע תקרה של שלושה אחוזי תוצר בגירעון המגזר הציבורי. תוחלת הגירעון על פני מחזורי העסקים תיקבע ברמה נמוכה יותר ועקבית עם השגת יעד החוב יחסית לתוצר.
- שיעור המסים יופחת, על פני זמן, בשיעור שיבטיח אי חריגה מיעדי הגירעון ויגביר את התחרותיות של המשק.
- שמירה על רמה נאותה של השקעות ציבוריות בתשתית.
- להגברת האמינות והשקיפות של המדיניות הפיסקלית, יש להנהיג דיווח רבעוני על ביצוע תקציב המדינה והערכה לגבי ההתקדמות להשגת היעדים השנתיים והיעדים של הטווח הבינוני. כמו כן יש להגדיל את הבקרה של הכנסת.
- מומלץ להקטין את משקל התעסוקה במגזר הציבורי כאמצעי להקטנת משקל ההוצאות התקציביות. כך יתאפשר להקטין את סך תשלומי השכר במגזר הציבורי מחד גיסא ולהגדיל את השכר לעובד מאידך גיסא. פעולה בדרך זו תתרום להתייעלות כללית באספקת השירותים הציבוריים.
- יש לפעול להקטנת הוצאות הביטחון, בהתאם להערכת מצב לאומית מעודכנת המתאימה למציאות שנוצרה באזורנו בשנים האחרונות.

2. המלצות למדיניות מוניטרית

- מומלץ להתמיד במשטר יעד אינפלציה (inflation targeting) לאורך זמן ולבסס את הפעלת כלי המדיניות המוניטריים בגישה של מבט לעתיד (forward looking).
- מומלץ להפעיל את המדיניות המוניטרית על ידי כלל פעולה שקוף ויציב שיובן היטב בשווקים. על המדיניות המוניטרית להיות שקופה ולפרסם

- בקביעות את ההנחות והשיקולים שבבסיס ההחלטות המוניטריות. מומלץ שהשינויים בריבית בנק ישראל יהיו מתונים והדרגתיים, בהתאם לתנאים הכלכליים, כדי למנוע תנודות גדולות מדי בשווקים.
- יש להפעיל את כלי המדיניות המוניטרית להשגת מרכז יעד אינפלציה (יציבות מחירים) של שני אחוזים לשנה ולטפל בחריגות מתחום היעד בצורה סימטרית.
- הורדת הריבית, לאחר זעזועים חיצוניים המחייבים עלייה חדה שלה (בעיקר זעזועים של שער החליפין), צריכה להתבצע במהירות רבה יותר מזו שהייתה נהוגה עד כה בבנק ישראל.¹
- מומלץ שהמדיניות המוניטרית תתחשב במצב המחזורי (פער התוצר, שיעור האבטלה ואינדיקטורים שונים) בקביעת רמת הריבית, ותפעיל שיקולים אנטי-מחזוריים בלי לסכן את השגת יעד האינפלציה.
- יש לקיים מעקב שוטף, כולל דיווח רבעוני, על מצב היציבות הפיננסית והיציבות של המערכת הבנקאית, על פי סטנדרטים מקובלים בעולם.
- מומלץ לשנות את חוק בנק ישראל בהתאם לקווים הבאים: (א) הגדרת יעדי הבנק; (ב) הקמת מועצה מוניטרית; (ג) שמירה על עצמאות הבנק; (ד) הגברת השקיפות.

3. המלצות למדיניות תמיכה בשכבות החלשות

- מומלץ לקבוע יעד חברתי שקוף המצוי בשליטת הממשלה, שיתייחס לתוצאות ולא להיקף ההוצאה. לכן יעד זה צריך להתייחס לשיפור אבסולוטי במצבן של קבוצות המטרה בתקופה של שלוש שנים, למשל.
- מוצע כי בשנים הקרובות תדגיש המדיניות את שיפור מצבם הכלכלי של משקי הבית שיש בהם עובדים שאינם מגיעים לרמת הכנסה נאותה. מס הכנסה שלילי הוא כלי מדיניות שיכול לסייע להשגת מטרה זו, אם כי יש להקפיד שמדיניות כזו תיושם בצורה שלא תיצור תמריצים לא נכונים.
- יש לחזק את מדיניות האכיפה כנגד מעסיקי עובדים זרים לא חוקיים ובמקביל להקטין את מספרם של העובדים הזרים החוקיים ושל העובדים הפלסטינים.

1 בהנחה שהתנאים הפיסקליים והיציבות הפיננסית מאפשרים זאת.

- יש לשפר את יכולת ההבחנה בין מי שאינם יכולים לעבוד לבין מי שאינם רוצים לעבוד ולחדד את שינוי המדיניות לכיוון מיקוד הסיוע במי שאינם מסוגלים לעבוד (קשישים ומוגבלים שונים).
- יש להנהיג רפורמה במערכת החינוך שתייעל את השימוש במשאבים המוקצים לתחום זה ואשר תבטיח שהחינוך יקנה כישורי ליבה מודרניים לכל מגזרי האוכלוסייה.
- החלטות נוספות התומכות בהשתתפות בשוק העבודה: חיזוק שירות התעסוקה וייעולו, תכניות השמה והכשרה מקצועית, סבסוד מעונות יום.
- חלק מהצוות חשב שיש להחליף את חוק עידוד השקעות הון בעידוד התעסוקה בפריפריה.
- יש לפתח תשתית מידע שתאפשר מדיניות סיוע מתוך התחשבות בהכנסות וברכוש. מדיניות כזאת תוכל לסייע גם להקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר.

1 ההתפתחויות הכלכליות במשק

א. ההתפתחויות המקרו-כלכליות

התוצר לנפש ב-2004 צמח בשיעור נאה של 2.5 אחוזים. הצמיחה הובלה על ידי המגזר העסקי, שהתרחב ב-6.1 אחוזים, יחד עם תפנית בשיעור האבטלה אשר ירדה לאחר עלייה ממושכת. החזרה לצמיחה לוותה בעמידה ביעדי הגירעון, באינפלציה נמוכה ובאיזון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. הגורמים שהובילו את המשק למיתון המתמשך בשנים הקודמות פעלו ב-2004 בכיוון ההפוך ותרמו להתבססות הצמיחה, שהחלה במהלך 2003: ההתאוששות בסחר העולמי בכלל ובענפי הטכנולוגיה העילית בפרט תרמה לגידול משמעותי של הייצוא, ושיעור גידולו עלה על זה של הסחר העולמי. שיפור יחסי בתחום הביטחוני תרם לעלייה באמון הצרכנים, שהתבטאה בהתאוששות בצריכה הפרטית ובגידול של ייצוא התיירות. שתי התפתחויות חיצוניות אלה נתמכו על ידי מדיניות מקרו-כלכלית מתואמת – מדיניות פיסקלית שפעלה להפחתת הגירעון הציבורי מתוך הפחתה של שיעורי המס ומדיניות מוניטרית מרחיבה, המתיישבת עם עמידה ביעד יציבות המחירים. בלוח 1 מוצגת ההתפתחות בשימושים, המראה שקטרי הצמיחה היו בראש ובראשונה הייצוא ולאחריו הצריכה הפרטית, ואילו ההשקעה החלה להתאושש רק במהלך 2004.

אמנם על פי הנתונים שהתקבלו עד כה אנו רואים שבתחילת 2005 חלה התמתנות בפעילות ובפרט בייצוא, אך נראה כי התנאים הבסיסיים שעליהם מושתתת הצמיחה תקפים גם בשנה זו – ולכן הצמיחה צפויה להימשך גם ב-2005. צפוי שהרכב הצמיחה בשנה זו ישתנה ושתרומתה של הצריכה הפרטית תהיה משמעותית יותר באופן יחסי ושתרומת הייצוא תהיה מתונה יותר. הסחר העולמי ב-2004 התרחב בתשעה אחוזים, לעומת שלושה אחוזים בממוצע ב-2001-2003, בד בבד עם התאוששות מרשימה של הסחר במוצרי האלקטרוניקה בעולם. זו הביאה לעלייה משמעותית בייצוא ענפי הטכנולוגיה העילית, לאחר שלוש שנים של ירידה. ההתאוששות בייצוא הקיפה את כל הענפים, כולל את הענפים המסורתיים – המושפעים יותר מהתפתחות בשער החליפין הריאלי. העלייה במחירי הייצוא יחסית למחירי התוצר, שהתרחשה בעיקר ב-2002 ונשמרה בהמשך, תרמה להתפתחות זו (ב-2004 בעיקר לגוש האירו).

לוח 1

התפתחות המקורות והשימושים, 2004–2001

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

	2005	2004	2004	2003	–2001	2002	
שינוי בארבעה רבעונים אחרונים	רבעון I	מחצית II	מחצית I				
המקורות והשימושים							
התוצר המקומי הגולמי	3.7	2.9	3.8	3.1	4.3	1.3	-0.8
תוצר המגזר העסקי	5.1	3.5	5.5	4.2	6.1	1.7	-2.5
התוצר העסקי למעט חברות הזנק	4.7	4.2	4.7	4.2	5.9	2.1	1.7
השימושים המקומיים	3.7	1.4	5.2	1.0	4.0	-1.2	0.0
מזה: הצריכה הפרטית ללא בני קיימה	4.5	3.1	4.6	3.5	4.5	1.4	3.1
ההשקעה המקומית הגולמית	15.9	9.0	26.1	-13.2	6.4	-10.7	-9.4
מזה: ההשקעה בנכסים קבועים	-2.3	-10.4	0.2	0.6	-1.7	-4.9	-5.1
הייצוא	5.8	4.2	5.4	20.8	14.9	6.2	-6.8
הייבוא	5.0	-1.4	8.1	15.4	12.0	-1.8	-3.4

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח 2

אינדיקטורים להתפתחויות כלכליות בעולם, 2004–2003

ותחזית ל-2005–2006

2006	2005	2004	2003		
3.6	3.6	4.4	3.0	ארה"ב	תמ"ג
2.3	1.6	2.0	0.5	אזור האירו	
3.0	2.6	3.4	2.0	מדינות מתקדמות	
6.0	6.3	7.2	6.4	מדינות מתפתחות	
5.2	5.3	5.5	6.0	ארה"ב	אבטלה
8.4	8.7	8.8	8.7	אזור האירו	
6.0	6.1	6.3	6.6	מדינות מתקדמות	
-	-	-	-	מדינות מתפתחות	
6.3	6.5	8.5	3.6	ייבוא	הסחר העולמי
6.8	5.9	8.1	2.8	ייצוא	
11.0	12.0	15.5	8.9	ייבוא	
9.7	9.9	13.8	10.7	ייצוא	

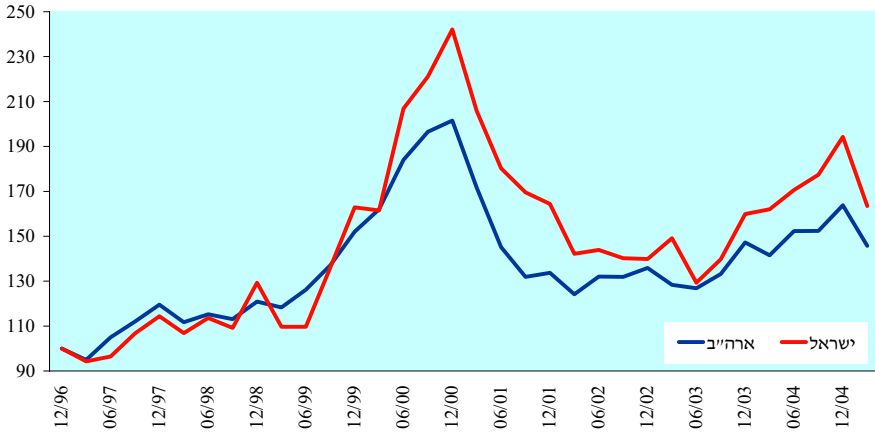
המקור: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2005

הגידול בייצוא ענפי הטכנולוגיה העילית קשור קשר הדוק להתאוששות בענף זה, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בגידול של ייבוא האלקטרוניקה בארצות הברית (תרשים 1). ברבע הראשון של 2005 חלה התמתנות מסוימת בייבוא מוצרי אלקטרוניקה על ידי ארצות הברית ובייצוא ענפי הטכנולוגיה העילית בישראל – אך מוקדם להעריך אם מדובר בשינוי במגמה.

הרגיעה הביטחונית, שהתבטאה בירידה משמעותית של מספר הפיגועים כבר ב-2003 ובירידה נוספת ב-2004, הביאה להתאוששות משמעותית של ענף המסחר והשירותים, ותוצרו עלה בשבעה אחוזים לערך. לשיפור במצב הביטחוני קשורה גם ההתאוששות במדדי אמון הצרכנים במהלך השנה (תרשים 2) – אשר מגבירה את נכונותם של הצרכנים לקבל החלטות על רכישת מוצרים, בעיקר מוצרים בני קיימה, שרכישתם עלתה עלייה ניכרת במחצית הראשונה של השנה. גורם נוסף שהוביל להתחזקות הצריכה הפרטית היה העלייה בהכנסה הפנויה משכר (על רקע הפחתת שיעורי המס). לאחר שנתיים של ירידה בשכר הריאלי נרשמה השנה תוספת בשכר הריאלי ובהכנסה הפנויה משכר, המסבירה חלק ניכר מהעלייה בצריכה הפרטית. שיעור המס הופחת בצורה אמינה, משום שההפחתה לוותה בהורדה של משקל הגירעון והחוב הציבוריים בתוצר. עם זאת, בשלוש השנים האחרונות ירדו תשלומי ההעברה. תשלומים אלה משפיעים מאוד על הצריכה של פרטים בעלי הכנסה נמוכה, שמאופיינים ברמה גבוהה של נטייה שולית לצרוך.²

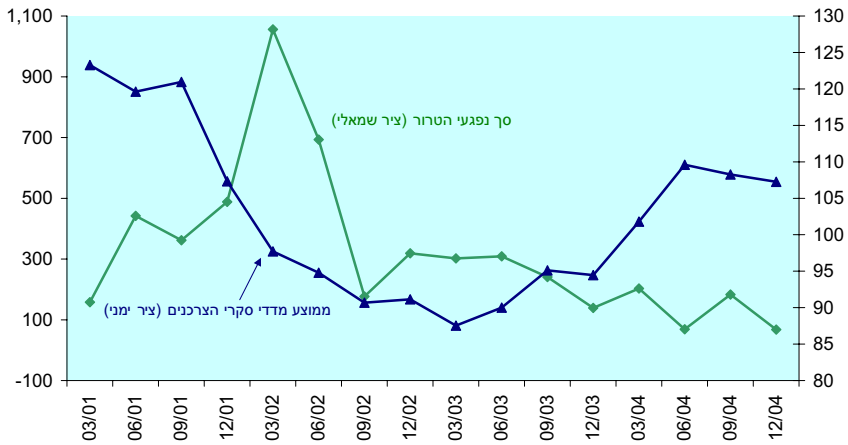
ניתוח של הפעילות לפי ענפים מעלה כי הצמיחה ב-2004 נבעה מצמיחת התעשייה, התחבורה והתקשורת והמסחר והשירותים – כולם עלו בשיעור של כשבעה אחוזים, לעומת ענפי הבנייה והחקלאות שנרשמו בהם ירידות. למרות הירידות בהשקעה בתקופת המיתון, המשיך מלאי ההון להתרחב בשיעורים שמעל שלושה אחוזים לשנה. נראה כי בחלק מאפיקי ההשקעה, המלאי שנצבר בשנים קודמות יצר עודף. כך נמשכה הירידה של ההשקעה בדיוור גם ב-2004, למרות היציאה מהמיתון. תחום נוסף שהושפע מגורם זה הוא הבנייה שלא למגורים. חל שינוי חד בהשקעה במלאי, שהושפעה מהירידה של הריבית הריאלית, וחלה התאוששות של ההשקעה במכונות וציוד אף שיחס ההשקעה בציוד לתוצר העסקי ירד פעם נוספת ב-2004.

2 ההכנסה הפנויה משכר עלתה ב-4.2 אחוזים, אך ירידה של 3.7 אחוזים בתשלומי ההעברה מיתנה את הגידול של סך ההכנסה הפנויה משכר ושל תשלומי ההעברה, והוא עלה ב-2.4 אחוזים. התרומה הכמותית של שינויים בשכר לצריכה הפרטית מודגשת על ידי J. Lavi (2003), "Do Changes in Current Income Help to Explain Changes in Consumption in Israel?", *Israel Economic Review* 1(2): 113-135



תרשים 1: מדדי הייצוא של ישראל והסחר של ארה"ב*, ענפי טכנולוגיה עילית נבחרים (נתונים רבעוניים, סוף 96=100)**

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



תרשים 2: ממוצע מדדי סקרי הצרכנים ונפגעי הטרור

מקור: מכון רותם, מכון TNS סלסקר, מכון סמית', המכון למדיניות נגד הטרור במרכז הבינתחומי הרצליה ועיבודי בנק ישראל.

לאחר עלייה מתמשכת של שיעור האבטלה במהלך שנות המיתון, חלה ב-2004 תפנית במגמת האבטלה והיא ירדה בהדרגה במהלך השנה – לרמה ממוצעת של 10.4 אחוזים מכוח העבודה (לוח 3) ומתחת ל-10 אחוזים ברבע האחרון. בתחילת 2005 חלה ירידה חדה נוספת בשיעור האבטלה, ל-9.1 אחוזים.

לוח 3

שוק העבודה 2004–2000

(שיעורי השינוי, אחוזים)

2005 רבעון I	2004	2003	2002–2001	
1.4	3.0	2.0	1.5	סך כל המועסקים הישראלים
0.6	2.7	-3.0	-1.5	השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר
54.7	54.9	54.5	54.2	שיעור ההשתתפות
9.1	10.4	10.7	9.8	שיעור האבטלה

1. הנתון הרבעוני הוא הממוצע של שני החודשים הראשונים ברבעון.
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הירידה באבטלה משקפת בעיקר את התפנית במחזור העסקים, שהתבטאה במהלך 2003 תחילה בעליית שיעור התעסוקה ולאחר מכן בעלייה מקבילה בשיעור ההשתתפות, עלייה שהושפעה כנראה גם מהקיצוץ בתשלומי ההעברה. ב-2004 המשיכו שיעורי התעסוקה וההשתתפות להתרחב, אך זאת בד בבד עם ירידה באבטלה במהלך השנה; ברבע האחרון ירד שיעור ההשתתפות.

גידול מספר המועסקים הובל על ידי המגזר העסקי. סך כל המועסקים הישראלים התרחב בשנת 2004 ב-3.2 אחוזים, ומספרם בשירותים הציבוריים ירד ב-0.7 אחוזים. גידול מספר המועסקים במגזר העסקי הושפע הן מהעלייה בביקוש לעבודה בשל יציאת המשק מהמיתון, הן מירידת מספר העובדים הזרים (ביותר מעשרה אחוזים בכל אחת מהשנתיים האחרונות) ומיציבות הרמה הנמוכה של מספר עובדי השטחים יחסית לעבר. מדיניות זו הביאה להרחבת התעסוקה של ישראלים בתחום העזרה במשק הבית ולהרחבת התעסוקה של ערבים ישראלים בבנייה.

בשנת 2004 נרשם עודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, בדומה ל-2003 (לוח 4). העודף בחשבון השוטף משקף עלייה חדה בייצוא ובייבוא, הן של סחורות הן של שירותים. הפיחות בשער החליפין הריאלי נמשך בשנת 2004.

לוח 4
מאזן התשלומים 2004-2000
 (מיליארדי דולרים, מונחים שנתיים)

2004	2003	2002	2001-2000	
5.7	5.8	8.3	8.3	עודף הייבוא
0.5	0.6	-1.5	-1.7	החשבון השוטף
5.1	4.3	2.2	6.9	השקעות תושבי חוץ בישראל ¹
27.1	26.3	24.1	23.3	יתרות מטבע החוץ ²
-11.9	-5.8	-1.9	2.1	החוב החיצוני נטו

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

במרס 2003 חלה תפנית במדיניות המקרו-כלכלית – לאחר שנתיים של התרחבות הגירעון הציבורי ורמות גבוהות של הריבית הריאלית (החל מאמצע 2002). במסגרת התכנית להבראת המשק הוחלט להפחית את הגירעון משבעה אחוזי תוצר לארבעה אחוזים בד בבד עם קיצוץ חד בהוצאה הממשלתית, שהביא לראשונה מאז תכנית הייצוב של 1985, לירידה ריאלית של ההוצאה הציבורית הן ב-2003 הן ב-2004. מהלך זה השתקף בירידת הריביות הארוכות ואפשר הפחתה הדרגתית ומתמשכת של ריבית בנק ישראל; זו הגיעה בתחילת 2005 לרמה נמוכה היסטורית, שבאה לידי ביטוי ברמת ריבית ריאלית התומכת בהגדלת ההשקעה. יתרה מזו, הקיצוץ המשמעותי בהוצאות הממשלה והגידול הניכר של ההכנסות ממסים בעקבות ההתאוששות במשק אפשרו להפחית את שיעור המס הסטטוטורי, לעמוד ביעד הגירעון שקבעה הממשלה ולהוריד את החוב הציבורי (לוח 5). ההשפעה הישירה של הקיצוץ בהוצאה פעלה להקטנת הביקושים המקומיים, אולם הפחתת המיסוי והריבית הריאלית הנמוכה תמכו בהתרחבות הביקושים ובהרחבת היצע התוצר. השפעות אלה התחזקו בעקבות שיפור באמינותה של המדיניות המקרו-כלכלית – שכן זו, בניגוד לעבר, השיגה את יעדיה.

לוח 5

המדיניות הפיסקלית - אינדיקטורים עיקריים, 1995-2004
(אחוזי תוצר, מונחים שנתיים)

ינואר-אפריל 2005	2004	2003	2002-2001	
	5.1	6.5	4.1	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
	4.0	3.0	2.9	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ¹
	3.9	5.6	4.1	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה
	88.4	91.0	83.3	החוב הציבורי הכולל נטו
	104.9	106.5	100.3	החוב הציבורי הכולל ברוטו
	51.6	53.2	53.7	סך כל ההוצאה הציבורית
	37.9	38.1	39.4	סך כל המסים כולל מסי רכוש
				הסטייה מתוואי התקציב המקומי (ללא אשראי (במיליארדי ₪))
-0.3	-1.5	-19.7	-9.3	בהכנסות הממשלה
-4.7	-3.4	-4.7	-2.3	בהוצאות הממשלה
4.4	1.9	-15.0	-7.0	בגירעון המקומי

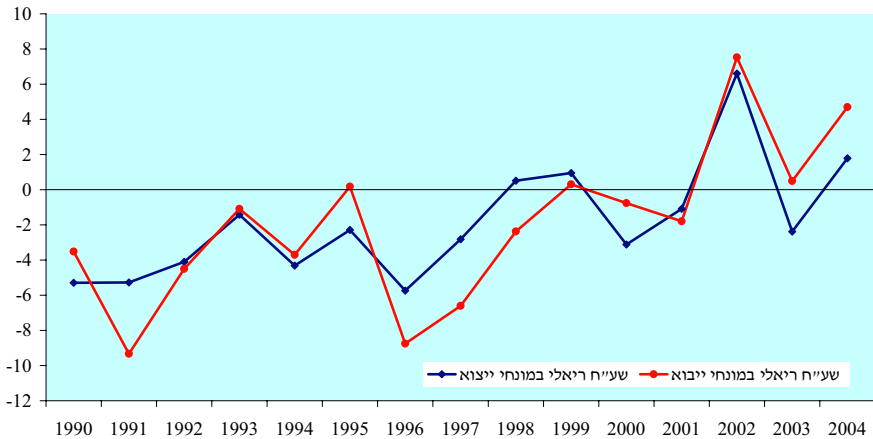
1. משנת 2001 תקרת הגירעון על פי חוק.

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

השפעת המדיניות הפיסקלית על הפעילות הכלכלית הפכה למרחיבה יותר במהלך השנתיים האחרונות. עם הפעלת התכנית להבראת המשק ב-2003, פעלה הירידה הריאלית בהוצאה הממשלתית ישירות להקטנת הביקושים. בחלוף הזמן, הקיצוץ בהוצאה הריאלית אפשר השפעה מרחיבה על הביקוש וההיצע של התוצר – שכן הוא הגביר את האמון בצעדי המדיניות הפיסקלית המגדילים את ההכנסה העתידית הפנויה של הצרכנים – ואפשר גם השפעה חיובית על פרמיית הסיכון של המשק ועל שער החליפין הריאלי בטווח הקצר. יתרה מזו, הירידה הריאלית בהוצאה אפשרה ב-2004 גם הורדה בשיעור המס וההורדה פעלה להגדלת הביקושים ולהרחבת היצע התוצר. הירידה בגירעון הציבורי תמכה גם בהפחתת הריבית הריאלית, וזו השפיעה לחיוב על ההשקעה של המגזר העסקי במהלך 2004. בהסתכלות לאחור אפשר לקבוע כי הגורמים החיצוניים היו אמנם קטר ההתאוששות, אך המדיניות המקרו-כלכלית תמכה בה: בעת היציאה מהמיתון במהלך 2003, ובמקביל לתפנית בסחר העולמי ולשיפור במצב הביטחוני, הקטינה הורדת הגירעון את פרמיית הסיכון של המשק והגבירה את אמון הפירמות בכלכלה הישראלית – דבר שהתבטא מיד בהתאוששות המרשימה בשוק ההון. הורדת הגירעון

אפשרה גם להתחיל את התהליך ההדרגתי של הפחתת הריבית, אשר מאוחר יותר – במהלך 2004 – תרם לתפנית בהשקעה במכונות וציוד ובמלאי. הפחתת המיסוי במהלך 2004 תרמה אף היא להרחבת הביקוש וההיצע של התוצר בשנה זו.³ זאת במיוחד על רקע העובדה שהיא נעשתה בד בבד עם הפחתה מקבילה במשקל החוב הציבורי בתוצר, אשר הגבירה את האמינות ביכולת הממשלה להתמיד ברמה החדשה של שיעור המס.

בארבעת החודשים הראשונים של 2005 הסתמן עודף בתקציב הממשלה (החלק התחתון של לוח 5). ניתוח של ההתפתחויות בהכנסות ובהוצאות בתקציב המקומי, יחסית לעונתיות הרב־שנתית המאפיינת אותם, מראה כי העודף בתקציב נובע מפיגור בביצוע ההוצאות המקומיות – כנראה בהשפעת האישור המאוחר של התקציב בכנסת (בחודש מרס). בהנחה של ביצוע מלא בהוצאות, הממשלה צפויה לעמוד ביעד גירעון של 3.4 אחוזי תוצר (כולל הוצאות ההתנתקות) כל עוד לא יוחלט על הפחתות מיסוי משמעותיות נוספות.



תרשים 3: מדדים לשער חליפין (שע"ח) ריאלי

3 הפחתת המסים המשמעותית ביותר הייתה הפחתת המע"מ באחוז – אשר בוצעה במרס 2004. אשר להשפעת הריבית – אמנם הריבית הריאלית כבר ירדה במחצית השנייה של 2003, אך מתוצאות המחקרים על המשק הישראלי עולה כי ההשפעה של הריבית על הפעילות מתבטאת בפיגור של מספר רביעים ראו: A. Barnea and J. Djivre (2004), "Changes in Monetary and Exchange Rate Policies and the Transmission Mechanism in Israel, 1989.IV-2002.I", Discussion Paper No. 2004.13, Research Department, Bank of Israel

המדדיניות המוניטרית ב-2004 הייתה המשך ישיר למדיניות הרפיית הריסון המוניטרי שבנק ישראל החל להפעיל מתחילת 2003, והשנה היא הפכה למדיניות מוניטרית מרחיבה. המדיניות השנה התבטאה בירידה משמעותית של הריביות במשק – הן הנומינליות הן הריאליות, לרמות שלא שררו במשק הישראלי מאז 1995 (לוח 6), ובצמצום משמעותי של הפער בין הריבית בישראל לריביות בחו"ל, בד בבד עם שמירה על יציבות השווקים הפיננסיים. למרות הורדת הריבית, במרבית התקופה נותרה האינפלציה מתחת לגבול התחתון של היעד הממשלתי.

לוח 6
ריביות, מדד המניות ומחירים, 2004-2000

אפריל	מרס	פברואר	ינואר	2002-2001			
				2004	2003	2005 ¹	
3.5	3.5	3.5	3.7	4.2	7.5	6.8	הריבית המוצהרת של בנק ישראל
1.7	1.5	1.6	2.2	2.7	5.8	5.2	ריבית ריאלית נגזרת
237.2	234.8	234.6	228.0	204.9	153.1	133.9	מדד המניות הכללי
0.7	-0.2	0.2	-0.6	1.2	-1.9	4.0	מדד המחירים לצרכן (שיעור שינוי, במשך השנה)
1.0	-0.9	-0.2	0.8	-1.2	-6.4	0.0	שער החליפין של השקל מול הדולר (שיעור שינוי, במשך השנה)
-	-	-	-	3-1	3-1	² 3.5-2	יעד האינפלציה

1. שיעור שינוי לעומת חודש קודם.
2. בשנת 2001 יעד האינפלציה: 2.5-3.5 אחוזים וב-2002: 2-3 אחוזים.
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התפתחות משמעותית המשפרת את הסיכויים להתבססות הצמיחה היא שיפור ברווחיות: שיעור התשואה להון עלה בשנתיים האחרונות לאחר שירד ביותר מארבעה אחוזים בשנות המיתון, וזאת על רקע ירידה בעלות העבודה ליחידת תוצר. גם הפיריון הכולל התאושש ועלה בשיעור ניכר, וזאת עקב עלייה ניכרת בניצולת של גורמי הייצור – האופיינית לתקופות של יציאה משפל כלכלי.

לוח 7

תנאי הייצור במגזר העסקי, 2001-2004
(אחוזים, מונחים שנתיים)

2004	2003	2002-2001	
1.5	1.8	1.5	היצע העבודה ¹
2.9	3.9	6.3	שיעור הגידול של מלאי ההון הגולמי
4.3	0.2	-3.8	שיעור הגידול של הפרייון הכולל
15.5	11.1	10.3	שיעור התשואה של ההון הגולמי ²
1.9	-2.5	-1.7	שיעור השינוי של השכר הריאלי הממוצע במגזר העסקי
-4.7	-4.4	4.0	עלות העבודה ליחידת תוצר (במגזר העסקי)
-1.8	1.4	2.4	שיעור השינוי של שכר המינימום הריאלי

1. כוח העבודה האזרחי + עובדים זרים ועובדי השטחים.

2. לפני מס.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ב. התעשייה

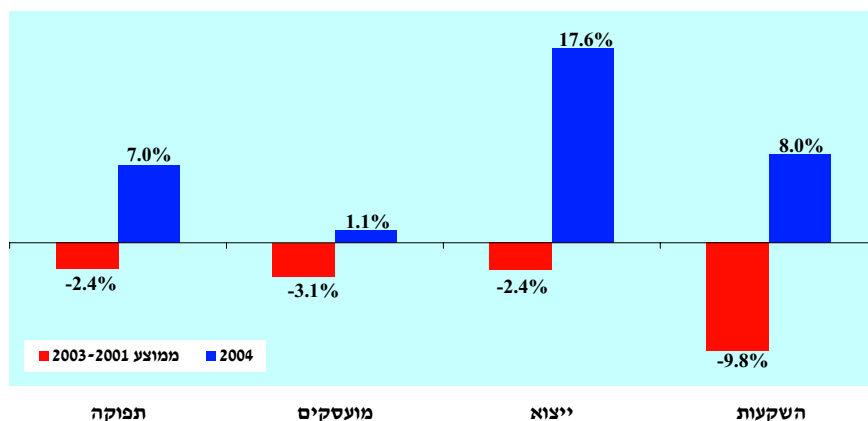
החל מהרבע האחרון של 2003 חלה תפנית במצב התעשייה וממגמת נסיגה מתמשכת עברה התעשייה לצמיחה שנמשכה לאורך 2004. בסיכום השנה חלה עלייה ריאלית של כשבעה אחוזים בתפוקה, זאת לאחר נסיגה מצטברת של כשבעה אחוזים ב-2001-2003. את צמיחת התעשייה ב-2004 הוביל הייצוא, שהתרחב בכ-17.5 אחוזים, בעיקר הודות לגידול חד בהיקפי הסחר העולמי. המכירות לשוק המקומי לעומת זאת צמחו בכאחוז בלבד. כך, משקלו של הייצוא בתפוקה הגיע אשתקד ל-40 אחוזים לעומת 29 אחוזים ב-1995. יש להדגיש כי במרבית ענפי התעשייה עלה נתח השוק של הייצוא הישראלי בכלל הסחר העולמי (ראו לוח 7).

צמיחת התעשייה ב-2004 נגזרה ברובה המכריע מקבוצת ענפי הטכנולוגיה העילית, אשר הציגה צמיחה חדה ביותר (15 אחוזים) ותרמה כ-80 אחוזים מהגידול בתפוקת התעשייה. התרחבות הייצוא הובלה אף היא על ידי קבוצת ההיי-טק (ייצוא הקבוצה גדל בכ-24 אחוזים), שתרמה כ-60 אחוזים מהגידול בייצוא התעשייתי. עם זאת, יש לציין שכל ענפי התעשייה, לרבות הענפים המסורתיים, הרחיבו אשתקד את היקפי הייצוא בשיעורים מרשימים למדי (ייצוא התעשייה המסורתית צמח בתשעה אחוזים).

הצמיחה בתעשייה נתמכה בגידול חד בפריון העבודה (שישה אחוזים) ובפריון הכולל (חמישה אחוזים), דבר שתרים לשיפור משמעותי ברווחיות החברות. הגידול במספר המועסקים היה מתון ביותר (1.1 אחוזים), אם כי עצם קליטת עובדים יש בה בהחלט משום תפנית למגמת הפיטורים הממושכת שארכה שלוש שנים (מהרבע האחרון של 2000 ועד סוף 2003 נפלטו מהתעשייה כ-40 אלף עובדים, ירידה של כעשרה אחוזים). קליטת העובדים בתעשייה התרכזה רובה ככולה בקבוצת ענפי הטכנולוגיה העילית, שהרחיבו את מצבת העובדים ב-4.5 אחוזים (לאחר נסיגה של כ-7.5 אחוזים בשנתיים הקודמות).

האצת הפעילות והשיפור ברווחיות הובילו לתפנית גם בתחום ההשקעות – גידול של שמונה אחוזים (לעומת ירידה מצטברת של 27 אחוזים ב-2001-2003). ההשקעות במכונות ובציוד התרחבו בכ-21 אחוזים (לאחר נסיגה מצטברת של כ-30 אחוזים ב-2001-2003), ואילו ההשקעות בבנייה לתעשייה המשיכו להתכווץ (43 אחוזים). הגידול בהשקעות בתעשייה אפיין מגוון רחב של ענפי תעשייה, הן מתחום התעשייה המסורתית הן ממגזר ההיי-טק (ראו תרשים 4).

השיפור במצב התעשייה לווה בעליית השכר הריאלי (2.5 אחוזים), לאחר נסיגה מצטברת של כ-4.5 אחוזים ב-2001-2003, ועלייה זו הקיפה את רובם המכריע של ענפי התעשייה.



תרשים 4: מגמות נבחרות בתעשייה, 2001-2004 (שיעורי שינוי שנתיים, ממוצע במהלך תקופה, באחוזים)

ג. הבנייה

ענף הבנייה נמצא במגמה של ירידה בפעילות מ-1996 ועד לרבע הראשון של 2005. ההאטה מתבטאת בכל תחומי הפעילות, בבנייה למגורים, בבנייה שלא למגורים ובתחום התשתיות הפיזיות. בתחום הבנייה למגורים הירידה הייתה מ-21.5 מיליון מ"ר לכ-13.5 מיליון מ"ר ב-2004.

ההשקעות בבנייה כוללות השקעה בבנייה למגורים, השקעות בבנייה שאינה למגורים והשקעות בתשתית (כולל: סלילת כבישים, מסילות ברזל, הכשרת קרקע, הנחת צינורות מים, תיעול וביוב). ההשקעות ירדו מ-14.1 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי ב-1996 ל-7.6 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי ב-2004.

מספר הדירות בתהליך בנייה שאינן מכורות באזורי ביקוש עומד על כ-12 אלף יחידות דיור ועל כ-19 אלף בכל הארץ, וזאת מתוך כ-70 אלף יחידות דיור שנמצאות בתהליך בנייה.

הריבית על המשכנתאות נמצאת ברמה הנמוכה ביותר זה עשר שנים ועומדת על כ-4.3 אחוזים.

אם בכל האינדיקטורים מראה המשק גידול בפעילות, הרי בענף הבנייה אנחנו רואים המשך במגמת ההאטה. האטה זו בולטת במיוחד בתחום הבנייה למגורים על רקע המשתנים השונים – החיוביים – שיש להם השלכות על היכולת לרכוש דירה (הריביות ומחירי הדירות). בתחום התשתיות, גם בתקציב 2005 אין עלייה ביחס לשנים הקודמות ועל רקע נתונים אלה נראה כי ענף הבנייה לא יתרום לצמיחה במשק גם בשנת 2005.

ד. מחזורי העסקים בשנים האחרונות

להלן מחזורי העסקים שהתרחשו בישראל בשנים האחרונות על פי הגישה שהציג מלניק (2002).⁴ בלוח 8 מוצגים התאריכים והמאפיינים העיקריים של המחזורים השונים ובתרחשים 5 מוצג "מדד מלניק"⁵ המראה את החלוקה למחזורים.

4 ר' מלניק, "מחזורי עסקים בישראל", **רבעון לכלכלה**, (2)49, 2002.

5 "מדד מלניק" הוא אינדיקטור בזמני (coincident indicator) למשק הישראלי, להרכב המדד, להגדרות שונות ולזיהוי תפנית (ר' מלניק, "מחזורי עסקים בישראל", **רבעון לכלכלה**, [2]49, 2002).

לוח 8
מחזורי עסקים בישראל, 1990-2005

מחזור	סוג ¹	התחלה	סיום	"מדד מלניק" ²
תקופת העלייה	צמיחה (75)	ינואר 1990	אפריל 1996	8.5
תקופת הריסון	האטה (38)	מאי 1996	יולי 1999	2.4
זינוק ההיי-טק	צמיחה (13)	אוגוסט 1999	ספטמבר 2000	10.9
המשבר הגדול	מיתון (33)	אוקטובר 2000	אוגוסט 2003	-2.6
המחזור הנוכחי	-	ספטמבר 2003	הווה ³	5.5

1. ראו הגדרה של צמיחה, האטה ומיתון במלניק (2000). בסוגריים מספר החודשים של המחזור.
2. שיעור שינוי באחוזים במונחים שנתיים.
3. התצפית האחרונה היא אפריל.

בינואר 1990 התחיל מחזור שאפשר לכנות "תקופת העלייה", המוגדר כמחזור של צמיחה. המחזור התחיל עם ראשית גל העלייה הגדול מברית המועצות לשעבר. זה היה מחזור משקי ארוך אשר במהלכו נהנה המשק מפרות תכנית הייצוב שנוצרו לאחר תהליכי ההבראה של המיתון שקדם לו; וזאת במקביל לשורה שלמה של רפורמות משקיות,⁶ שתרמו לשיפור תפקודו של המשק. קליטת העלייה אפשרה למשק⁷ לשנות את מבנהו ולשלב את כוח העבודה החדש בענפים שלמשק יתרון יחסי בהם. סביר להניח שבאותה תקופה נזרעו הזרעים של התעשייה עתירת הידע, שהתפתחה לאחר מכן לענף המוביל במשק. המחזור הסתיים באפריל 1996.

במאי 1996 התחיל המחזור של "תקופת הריסון", והוא מוגדר כהאטה. ההאטה החלה כשנה וחצי לאחר שינוי המדיניות המוניטרית למרסנת מאוד – בראשית 1995 – שינוי שנועד להוריד את שיעור האינפלציה באמצעות העלאה תלולה של הריבית הריאלית. ההשפעה של המדיניות המוניטרית ניכרה על רקע התמתנות ההשפעה המרחיבה של קליטת העלייה ותחילת ההתכווצות של ענף הבנייה.⁸ על רקע זה הופעלה בראשית 1997 גם מדיניות

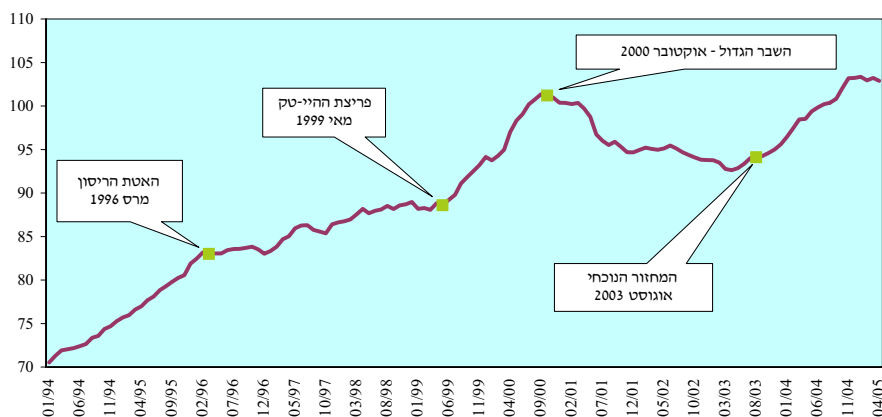
- 6 על הרפורמה בשוק ההון, הליברליזציה של סחר החוץ, ההפרטה ועוד, ראו א' בן בסט (2001), "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל", א' בן בסט (עורך), **ממעורבות ממשלה לכלכלת שוק – המשק הישראלי, 1985-1998**, תל אביב: עם עובד.
- 7 א' בן בסט ור' מלניק (1998), "עלייה וצמיחה 1990-1995, התכנית והמציאות", **רבעון לכלכלה** 4-3, שנה 45.
- 8 ענף הבנייה התרחב במידה ניכרת במחצית הראשונה של שנות התשעים.

פיסקלית מרסנת שהתבטאה בקיצוץ ניכר בהוצאות ובגירעון של הממשלה. צירוף צעדי הריסון בתחומי המדיניות המוניטרית והפיסקלית, על רקע מיצוי ההשפעה המרחיבה של קליטת העלייה, הביא להתמתנות ממושכת של הפעילות המשקית וזו נמשכה שלוש שנים. ההאטה הסתיימה ביולי 1999. באוגוסט 1999 התחיל מחזור של "זינוק ההיי-טק" והוא מוגדר כצמיחה. המעבר למחזור זה אופיין בתהליך אנדוגני ולא היה תוצאה של זעזוע חיצוני או של תפנית חדה במדיניות. הצמיחה במחזור זה לא הייתה הומוגנית. הענפים שצמחו בשיעורים מהירים היו ענפי ההיי-טק שעיקר תפוקתן לייצוא, ואילו בענפים המסורתיים נמשכה ההאטה. צמיחת ענפי ההיי-טק הושפעה מגיוסי כספים גדולים של קרנות הון-סיכון, של הנפקות בחו"ל, בעיקר בשוק הנאסד"ק, ושל זרימת הון מחו"ל. זאת תקופה של אינטגרציה של שוק ההון הישראלי בשוקי ההון העולמיים. מחזור זה היה קצר מאוד והסתיים בחדות בספטמבר 2000.

באוקטובר 2000 התחיל המחזור של "המשבר הגדול" המוגדר כמיתון. העיתוי וגם העומק של המיתון הושפעו מתחילת מתקפת הטרור הפלסטינית, משבירת התהליך המדיני, מהמפולת בשוקי ההון העולמיים (בעיקר מפולת הנאסד"ק), מהאטה בסחר העולמי ומהתפנית בכלכלת ארצות הברית שהשפיעה בצורה חזקה על הייצוא של ענפי ההיי-טק, שהובילו כאמור את הצמיחה במחזור הקודם. תקופת "המשבר הגדול" מהווה את המיתון העמוק והממושך ביותר שפקד את המשק הישראלי מאז ומעולם. בשנים 2001-2002 ירד התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) בכאחוז כל שנה והתמ"ג העסקי ירד בשיעורים של 2.6 ו-2.8 אחוזים בהתאמה. בשנתיים האלה ירד התמ"ג לנפש בכשישה אחוזים במצטבר. תקופת "המשבר הגדול" החלה כאמור בגלל זעזועים חיצוניים, אולם המשבר העמיק בגלל משגים חמורים שנעשו במדיניות הפיסקלית והמוניטרית, ראו תרשים 9.5 תקופת "המשבר הגדול" הסתיימה באוגוסט 2003.

9 ר' מליניק, (2003), "המלכוד הפיסקלי והמוניטרי של כלכלת ישראל בדרך ל"עשור האבוד השני", יי קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2003**, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל; הני"ל, (2003), "המדיניות הפיסקלית בתקופת משבר", יי הרצוג ור' נתנזון, (עורכים), **מה התשובה? פתרונות כלכליים וחברתיים לכלכלה במשבר**", תל-אביב: המכון הישראלי למחקר כלכלי חברתי.

בספטמבר 2003 התחיל מחזור העסקים הנוכחי שבו הפעילות המשקית מתרחבת. התפנית המשקית היא תוצאה של עלייה בסחר העולמי והתאוששות של כלכלת העולם, בעיקר של ארצות הברית. התחזקות זו גרמה לתנופה מחודשת של הייצוא הישראלי. התפנית נובעת גם משיפור ניכר של המדיניות הפיסקלית, צמצום הוצאות הממשלה והורדת שיעורי המס, ושל המדיניות המוניטרית שכללה הפחתה בשיעור הריבית. אלה החזירו את האמון של הציבור על רקע קבלת ערבויות מממשלת ארצות הברית ותוצאות מלחמת המפרץ. בראשית שנת 2005 מסתמנת בלימה מסוימת בקצב התרחבות הפעילות המשקית.



תרשים 5: מחזורי עסקים על פי "מדד מלניק" למצב המשק 1994-2005. נתון אחרון אפריל 2005 (2004=100).

עקרונות לעיצוב המדיניות הכלכלית

א. עקרונות המדיניות הפיסקלית

הפחתת יחס החוב הציבורי לתוצר היא תנאי הכרחי לחילוץ המשק מצעידה כרונית על סף משבר כלכלי, עם פעילות כלכלית נמוכה יותר מהפוטנציאל שלו. כיוון שאי אפשר לפתור את בעיית החוב בטווח הקצר, חשוב להציב יעד ארוך טווח מוסכם, בהחלטת ממשלה, ליחס החוב הציבורי הרצוי ולקיים תוואי הוצאות ומיסוי אמין ועקבי עם השגת היעד. עמידה בתוואי זה, בייחוד אם ייתפס על ידי הציבור כתוואי אמין, תגדיל את דרגות החופש של הממשלה בהפעלת מדיניות כלכלית אנטי-מחזורית גם בטווח הקצר. בנוסף, היא תקטין את נטל תשלומי הריבית על החוב, ובכך תשחרר מקורות תקציביים לשימושים חלופיים (ביטחון, חברה, השקעות וכו'), ותצמצם את מעורבות הממשלה בשוק ההון בד בבד עם שחרור מקורות החיסכון למגזר העסקי. הקטנת יחס החוב הציבורי גם תקטין את הסיכון המיוחס למשק הישראלי ובכך תעודד את ההשקעות במשק, ותשפר את דירוג האשראי ובכך תקטין את עלויות המימון של המגזר הפרטי והציבורי.

על מנת להמשיך ולקיים צמיחה מתמשכת המובלת על ידי התרחבות של המגזר העסקי, חיוני להתמיד במדיניות פיסקלית המתמקדת בהפחתת משקל ההוצאות הציבוריות יחסית לתוצר. התאוריה הכלכלית מלמדת שנטל המיסוי "האמיתי" הוא סך ההוצאה הציבורית. זאת משום שההוצאה חייבת להיות ממומנת על ידי מס בהווה או מס בעתיד, כלומר על ידי יצירת חוב. הקטנת משקל הוצאות הממשלה תתרום לפתרון בעיות מרכזיות של המשק:

- **בעיית הפריזון:** המגזר הציבורי סובל מבעיה כרונית של חוסר יעילות המתבטאת בפריזון ייצור נמוך. זאת בהשוואה למגזר העסקי שכדי לשרוד, חייב להתייעל באופן מתמיד ולקיים תהליך של שיפור טכנולוגי ורמה נאותה של רווחיות בסביבה התחרותית שהוא פועל בה. חריגה בגודלו של המגזר הציבורי פוגעת בפריזון הכולל של המשק. פריזון המשק הוא תנאי הכרחי לצמיחתו ולגידול בתוצר לנפש וברמת החיים לטווח הארוך.
- **בעיית נטל המיסוי:** מגזר ציבורי גדול מחייב נטל מיסוי גדול. נטל המיסוי מעוות את הקצאת המקורות במשק, פוגע בתמריצים לעבוד ולהשקיע וגורם להתפתחות "הכלכלה השחורה". כל אלה פוגעים ביעילות

המשקית, מורידים את פרוץ הייצור וכתוצאה מכך פוגעים בצמיחה וברמת החיים.

- **בעיית הגירעון:** הוצאה ציבורית שאינה ממומנת על ידי מסים בהווה יוצרת גירעון של המגזר הציבורי. גירעון החורג מהנורמות הבינלאומיות על פני זמן יוצר מצב משברי מתמשך במשק ומאיים על יציבות המחירים. גירעון גדול גם מרתיע משקיעים ומביא להקטנת הצריכה הפרטית בשל חוסר הוודאות באשר לעיתוי ההתאמה ולהרכב ההתאמה שיידרשו לתיקונו.

הקטנת משקל הוצאות הממשלה היא תנאי הכרחי להקטנת נטל המיסוי שכן אין להקטין מסים על ידי הגדלת הגירעון. מדיניות כזאת תגדיל את החוב הציבורי, ובכך תיצור התחייבות ממשלתית לעתיד שמשפיעה על התנהגות היחידות הכלכליות במשק כבר בהווה. זאת בפרט לנוכח העובדה שהחוב הציבורי לתוצר גבוה מאוד במשק הישראלי בהשוואה למקובל בעולם. כלומר, ההתחייבויות הקיימות של הממשלה לתשלומים עתידיים מצמצמות את דרגות החופש של הממשלה גם בהווה. גירעון גדול יוצר בקרב הציבור תחושה של חוסר שליטה בענייני המדינה. תחושה זו מוצדקת לרוב והיא פוגעת באמון הציבור ומגבירה את האי ודאות הכלכלית, מה שמתבטא בירידת ההשקעות, באי שקט בשווקים הפיננסיים וכמובן בפגיעה בתפקוד המשק ובצמיחתו. על פי חוק, גירעון ממשלתי חייב להיות ממומן על ידי גיוס הון של הממשלה. גידול החוב יוצר לחץ על העלאת הריביות במשק לטווח ארוך. עלייה בריביות מדכאת את ההשקעות של המגזר העסקי ופוגעת בצמיחת המשק. גידול החוב גם פוגע במעמד הבינלאומי של המשק, מגדיל את סיכון המדינה (country risk) ועלול להביא לירידת דירוג (rating) ולייקור הריבית הנדרשת מהממשלה ומהמגזר העסקי. ככל שגירעון הממשלה גדול יותר כך עלול המשק לאבד שליטה בהתפתחות המחירים ולהידרדר לאינפלציה גבוהה יותר¹⁰ שמגדילה אף היא את האי ודאות הכלכלית ופוגעת קשות בצמיחה ובמאפיינים אחרים של המשק. ככל שהגירעון גדול יותר כך גדל הלחץ על המקורות המקומיים ונוצר לחץ של תיסוף ריאלי (ירידה במחירים היחסיים של היבוא והייצוא יחסית למחירי התוצר). התיסוף הריאלי פוגע בייצוא, המנוע המרכזי לצמיחת המשק, ומעודד ייבוא.

10 ככל שמובטחת עצמאות הבנק המרכזי, כך פוחת הסיכוי לאיבוד שליטה מוניטרית.

כך גובר הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים, וזו הסיבה שבעטייה נוצרו מרבית המשברים המשקיים עד כה.

לסיכום: ככל שהגירעון הממשלתי גדול יותר כך נחשף המשק לזעזועים חיצוניים ופנימיים שמערערים את יציבות השווקים הפיננסיים והריאליים. מצב זה מעצים את האי ודאות הכלכלית, פוגע קשות בתפקוד המשק ובהקצאת המקורות, ומקטין את ההשקעות. כל הגורמים הללו מורידים את שיעור הצמיחה.

ב. עקרונות המדיניות המוניטרית

מטרתה המרכזית של המדיניות המוניטרית בשנים הקרובות היא שמירה על סביבה של יציבות מחירים, כפי שהושגה בסוף העשור הקודם, ברמת הריבית הנמוכה ביותר האפשרית, כדי לתמוך בפעילות הכלכלית ובהחזרת המשק לתעסוקה מלאה. זאת מתוך שמירה על עצמאותו של הבנק המרכזי בהפעלתם של כלי המדיניות.

אחד הרכיבים החשובים של המדיניות המוניטרית הוא שמירה על אמינותה וביסוסה כמחויבת לשמירה על יציבות המחירים לאורך זמן. לכן, יציבות המחירים היא יעדה הראשון והמרכזי. הפעלת המדיניות לצורך צמצום התנודות בפעילות אפשרית רק אם אינה פוגעת ביעד זה. האמינות שהושגה בשנים האחרונות כתוצאה מנקיטת מדיניות שהייתה מחויבת לתהליך הדיסאינפלציה והצלחתה בהבאת הציפיות לאינפלציה לסביבה של יציבות מחירים, מאפשרת כעת יתר גמישות בניהול המדיניות. הסכנה להידרדרות לשיעורי אינפלציה גבוהים קטנה במידה משמעותית בסביבה הכלכלית הנוכחית לעומת תקופת הדיסאינפלציה. לכן, חלק מחברי הצוות חשבו כי על רקע זה יש מקום לאפשר סטיות זמניות ביעד האינפלציה כדי לצמצם את התנודות בפעילות הריאלית שהן תוצאה של זעזועים זמניים להיצע. אחרים חשבו כי בעת הנוכחית על בנק ישראל להתמקד רק בשמירה על יציבות המחירים, על פי היעד, אם כי הגידול באמינותו מאפשר לו להשיג יעד זה בגמישות רבה יותר מבעבר במדיניות הריבית. בכל מקרה, הקושי למדוד את גודל הסטייה מהתוצר של תעסוקה מלאה (פער התוצר) מחייב יותר שיקול דעת ומתן משקל חלקי בלבד ליעד זה.

בסביבה העולמית שהמשק הישראלי פועל בה, עם תנועות הון חופשיות ושווקים פיננסיים מפותחים, המדיניות המוניטרית, כמו גם המדיניות

הפיסקלית, צריכה לפעול על פי המתבקש מהתנאים הכלכליים. תגובה לא נכונה, או הימנעות מתגובה, צפויה להתבטא מיד בתגובה של השווקים בעולם, וזו עלולה לפגוע ביציבות הפיננסית ובפעילות הריאלית, ובסופו של דבר להסב למשק מחיר גבוה יותר במונחים של פעילות וצמיחה. היכולת של המדיניות המוניטרית לפעול מוגבלת גם על ידי שיקולים של יציבות פיננסית. בעולם של תנועות הון חופשיות, שינויים בפערי הריבית הריאלית בין ישראל לעולם יתבטאו בתנועות הון אל המשק וממנו. לכן, היכולת להוריד את הריבית המקומית מוגבלת על ידי רמת הריביות בעולם (בהתאמה לפרמיית סיכון). גם אם סף ההורדה המדויק של הריבית אינו ידוע ואף יכול להשתנות על פני זמן, שיקול זה חייב להיות כלול בשיקולים המנחים את המדיניות המוניטרית. הדבר מחייב מעקב שוטף וקרוב אחר ההתפתחויות והימנעות משינויים גדולים מדי בריבית. זאת כדי לאפשר בחינה של תגובת השווקים ולקבוע את הריבית כך שיימנעו זעזועים גדולים מדי בשווקים הפיננסיים, שיש להם גם השפעות על הפעילות הריאלית.

ג. עקרונות המדיניות החברתית

הצמיחה הכלכלית היא תנאי הכרחי להתמודדות עם הבעיות החברתיות של המשק כיוון שרק תהליך צמיחה מאפשר גידול בשכר ובתעסוקה וגידול משמעותי של המקורות המופנים לפתרון. אולם כאמור, על פי הניסיון של 15 השנים האחרונות, צמיחה כשלעצמה – ללא מדיניות נוספת – לא תספיק בהכרח לשיפור מהותי במצבן של השכבות החלשות ולכן יש לעצב כלים להתמודדות ישירה עם הבעיות החברתיות. הצעדים הנדרשים מתייחסים בעיקר לשינוי סדרי העדיפויות של הוצאות הממשלה והפחתות המסים בלי להפר את המסגרת המקרו-כלכלית הרצויה.

יש להתמיד במדיניות הקטנת מספרם של העובדים הזרים והעובדים הפלסטינים. הצלחה בתחום הזה תשפיע לטובה על התעסוקה ועל רמת ההכנסה של האוכלוסייה בעלת המיומנויות הנמוכות, ותתרום להתחלקות הכנסות שוויונית יותר. בפרט יש לחזק את האכיפה על מעסיקי עובדים זרים בצורה לא חוקית.

האפקטיביות של מדיניות הממשלה בתחום הסיוע לשכבות החלשות סובלת מחוסר מידע על הכנסות ומוגבלות הכלים להפרדה בין מי שאינם יכולים לעבוד למי שאינם רוצים לעבוד. כתוצאה מכך היקף המשאבים

המופנים לסיוע לשכבות החלשות גדול מדי ויעילותם בהשגת המטרה קטנה. כדי לאפשר סיוע ממוקד ומשמעותי לשכבות החלשות בעלות תקציבית בת קיימה, יש לפתח בשלוש השנים הקרובות את הכלים שיאפשרו לבחון את סך ההכנסות והרכוש כבסיס למדיניות הסיוע הממשלתית.

יש להתמיד במדיניות הקטנת התמיכות הישירות לאוכלוסייה בגיל העבודה, שאינה עובדת, ולהגדיל את התמריצים להצטרפותם לשוק העבודה. הנהגת מס הכנסה שלילי או אמצעים אחרים לסבסוד התעסוקה ברמות השכר הנמוכות יכולה להוות את התמריץ הנדרש לאותן אוכלוסיות וזאת בשיטות שיצמצמו ככל שניתן תמריצים שליליים.

יש להגדיל את התמיכות הישירות לאוכלוסיות שאינן יכולות להצטרף לשוק העבודה, בעיקר זקנים ומוגבלים, ולחזק את המנגנונים שימנעו מפרטים לצבור נכסים פיננסיים פטורים ממס לאורך שנות העבודה ובמקביל גם לקבל קצבאות מהממשלה בגיל הפרישה. במקביל יש לאזן את גובה ההטבות לחיסכון פנסיוני הניתנות לפרטים ברמות הכנסה שונות.

בהוצאות הממשלה יש להעדיף הוצאות על חינוך ולהנהיג רפורמה

במערכת החינוך שתייעל את השימוש במשאבים המוקצים לתחום זה.

תהליך צמיחה בר קיימה לא יוכל להתבסס ללא תנופה ניכרת של השקעות בתשתיות המשקיות. יש למצוא פתרונות מתאימים למימון השקעות אלה מתוך שיתוף מרבי של המגזר העסקי. בהשקעות בתשתיות יש להקפיד שמבנה התמורה ליזמים מהמגזר הפרטי לא יפגע בתמריצים ליעילות, שהיא היתרון המהותי בשילוב המגזר הפרטי בתחום התשתיות, ובפרט שלא יטיל את כל הסיכונים על המגזר הציבורי.

תחזית מקרו־כלכלית לשנים 2005–2006 וההנחות המרכזיות

צמיחת התוצר והתוצר העסקי

לאחר צמיחה מהירה יחסית של 4.3 אחוזים ב-2004, צפויה ב-2005 וב-2006 התמתנות קלה בקצב הצמיחה, ל-3.8 אחוזים ב-2005 ולארבעה אחוזים ב-2006. התוצר העסקי שגדל ב-6.1 אחוזים ב-2004 צפוי להתרחב בכ-4.5 אחוזים ב-2005 וגם ב-2006. הצמיחה הכלכלית מושפעת משני סוגים של משתנים מקרו־כלכליים:

1. משתנים אקסוגניים, החיצוניים לכלכלה הישראלית, ובהם נמנה את אלה:

- שיעור הצמיחה של הכלכלה העולמית והשינוי בייבוא המדינות שישראל סוחרת עמן, המשפיעים על הייצוא הישראלי ודרכו על התוצר. קצב הצמיחה העולמי בשנים 2005 ו-2006 צפוי להיות נמוך במעט מקצב הצמיחה של 2004.
- המצב הביטחוני, המשפיע על מספר התיירים הנכנסים, על הצריכה הפרטית ואף על השקעות זרות בישראל. אנו מניחים שלא יהיה שינוי מהותי במצב הביטחוני לעומת החודשים הראשונים של 2005 (שלא הייתה בהם רגיעה מוחלטת אך בהחלט היה שיפור משמעותי לעומת השנים הקודמות).
- כיוון שבמשק הישראלי קיימת הטיה לכיווןן של תעשיות עתירות טכנולוגיה, מצב ענפי ההיי־טק בעולם ובראש ובראשונה מדד הנאסד"ק, מהווה אינדיקטור למצב ההיי־טק בעולם ומשפיע על יכולת גיוס ההון של חברות היי־טק ישראליות, על השקעה של זרים במשק ועל ייצוא המוצרים של טכנולוגיה. כמו כן משפיע שוק ההון העולמי על הבורסה הישראלית ודרכה על הצריכה הפרטית דרך אפקט "העושר". אנו מניחים גידול עתידי במדד הנאסד"ק בקצב שנתי של שמונה אחוזים.
- קצב גידול האוכלוסייה, המשפיע על הצריכה הפרטית ועל כוח העבודה במשק. קצב גידול האוכלוסייה צפוי להתייצב על 1.7 אחוזים לשנה.

2. משתני מדיניות הנקבעים בתוך המשק:

- המדיניות הפיסקלית בתקופה האחרונה היוותה אחת מאבני הבניין לתפנית החיובית בצמיחת המשק. המשך מדיניות כלכלית אחראית ונחושה צפוי להשפיע לטובה על צמיחת המשק בשנים 2005-2006 ובשנים הבאות, וזאת דרך מספר ערוצי תמסורת:
 - א. המשך הקטנת ההוצאה הממשלתית השוטפת (כאחוז מהתוצר) יאפשר הקטנה של שיעורי המס על הפרטים ובכך יגדיל את ההכנסה הפנויה והצריכה הפרטית, כמו גם את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה (כתוצאה מהקטנת תשלומי ההעברה יחסית לשכר במשק).
 - ב. מדיניות פיסקלית יציבה תומכת ביציבות מחירים, מאפשרת מדיניות מוניטרית מרחיבה ומסייעת בהקטנת פרמיית הסיכון של המשק.
 - ג. שליטה על גידול בקצבאות מסירה את האיומים העתידיים על ההוצאה הממשלתית בטווח הארוך ומגדילה את ההסתברות לקיטון ההוצאה הציבורית בעתיד.
 - ד. המשך המגמה של הפרטת חברות ממשלתיות ייעל את פעילותן בעתיד ויביא להקצאת מקורות יעילה במשק.
 - ה. התחזקות מגמת ההשקעה בתשתיות ובפרויקטים לאומיים תהווה בסיס להמשך הפיתוח העסקי של המשק.
- המדיניות המוניטרית:

למעשה, הבנק המרכזי שולט ישירות רק על הריבית הנומינלית הקצרה, אולם המדיניות המוניטרית משפיעה על קשת רחבה מאוד של משתנים: הריבית הריאלית, שערי החליפין, הריביות הנומינליות הארוכות ומחירי הנכסים, ומכאן גם על ההשקעה, הצריכה הפרטית והתעסוקה במשק. על רקע המשך המדיניות הפיסקלית המרסנת וירידת החוב הציבורי הצפויה בשנים הבאות, כמו גם היציבות בשער החליפין של השקל, צפוי בנק ישראל לשמור על ריבית ריאלית נמוכה התואמת את תנאי המשק ואת הריביות הריאליות השוררות בעולם.

לוח 9 להלן מסכם אינדיקטורים נבחרים המשפיעים על הצמיחה במשק.

לוח 9

סיכום אינדיקטורים נבחרים המשפיעים על הצמיחה במשק

2006	2005	2004-1995 ממוצע	
3.2	3.5	3.3	הצמיחה בארה"ב
2.7	2.6	2.8	הצמיחה במדינות המתקדמות (ממוצע משוכלל)
8.3	4.3	14.5	השינוי במדד הנאסד"ק בפיגור של חצי שנה
-1.1	-5.5	-0.6	השינוי בשער החליפין הריאלי
2.0	3.3	5.0	הריבית הריאלית הקצרה בפיגור של שנה
3.8	4.2	4.7	הריבית הריאלית הארוכה (ל-10 שנים) בפיגור של שנה
7.6	7.4	6.8	השינוי בסחר העולמי
7.2	10.1	7.3	השינוי בייבוא של המדינות שישאל סוחרת אתן
1.7	1.8	2.4	גידול האוכלוסייה

שוק העבודה

הצמיחה המהירה של התוצר העסקי, יחד עם החלטות הממשלה להפחית את מספרם של העובדים הזרים ולהחמיר את התנאים לקבלת דמי אבטלה וקצבאות הבטחת הכנסה, תרמו להגדלת מספר המועסקים הישראלים ולעלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. שיעור האבטלה, שהגיע לשיא של 10.9 אחוזים ברבע השלישי של 2003, ירד ב-2004 לממוצע שנתי של 10.4 אחוזים וצפוי להמשיך לרדת ל-9.1 אחוזים ב-2005 ול-8.7 אחוזים ב-2006.

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עלה ל-55 אחוזים ב-2004, וצפוי להישאר ברמה זו ב-2005 ולעלות במתינות ב-2006.

התחזיות להמשך הגידול בשיעור ההשתתפות ובמספר המועסקים מותנות בהמשך הירידה במספר העובדים הלא ישראליים. אם תאושר כניסה מסיבית של פועלים פלסטיניים לעבודה בשטחי ישראל, או אם מספר העובדים הזרים לא יוקטן כפי שהחליטה הממשלה, שיעור האבטלה לא ירד במידה משמעותית.

האינפלציה

מדד המחירים לצרכן ירד ב־2004 ב־0.4 אחוזים בממוצע שנתי. על רקע שיעור האבטלה (הגבוה עדיין), הלחצים האינפלציוניים המתונים והחשיבות הגדולה בהאצת תהליך ההתאוששות של המשק, צפוי שבנק ישראל לא ימהר להעלות את הריבית הריאלית לטווח קצר. מדד המחירים לצרכן צפוי לעלות בכאחוז אחד בממוצע שנתי ב־2005 ובשני אחוזים לערך ב־2006.

סכנה מפני משבר עולמי

בניגוד לשנים קודמות שבהן בלט הגורם הגאו-פוליטי, נשואות היום העיניים דווקא למתרחש בעולם. חוסר איזון חריג מאפיין היום את הכלכלה העולמית: שיעורי החיסכון הזעומים וגירעון השיא במאזן התשלומים האמריקני מצד אחד, ועודפי הסחר ושיעורי החיסכון הגבוהים של מדינות דרום מזרח אסיה, וסין בראשן, מצד אחר. התוצאה היא שהציבור האמריקני ממונף היום יותר מאי פעם, ולמעשה רמת החיים האמריקנית ממומנת על ידי השקעות של מדינות אסיה באיגרות חוב של ממשלת ארצות הברית. הריביות הנמוכות שהן תולדה של השקעה זרה זו, מלבות את הביקושים של האמריקנים לייצוא של מדינות אסיה (וגם לנדל"ן). מעגל הקסמים הזה לא יוכל להמשיך לעד. קיים חשש שהגירעון המסחרי הגדול של ארצות הברית יוביל לפיחות בערך הדולר מול המטבעות העיקריים. פיחות זה ילווה בעליית תשואות, בעקבות ירידה ברכישות איגרות חוב אמריקניות על ידי זרים. מהלך אירועים כזה ישליך על שוקי ההון בעולם כולו, ועלול להתגלגל גם למיתון בכלכלה העולמית.

א. המדיניות המוניטרית הרצויה בעידן של יציבות מחירים

משטרים עיקריים של מדיניות מוניטרית בעולם

בעולם נהוגים משטרים מוניטריים שונים החל במחויבות מוחלטת (rules), היכולה להתבטא בחוסר עצמאות מלא (למשל, בהשתייכות לגוש מטבע), וכלה בשיקול דעת מלא (discretion), שמשמעותו חוסר מחויבות והיעדרו של עוגן מוניטרי כלשהו (קיים בעיקר במדינות מתפתחות). המשטרים הנפוצים ביותר במדינות המפותחות, שישראל רוצה להידמות אליהם, הם יעד אינפלציה מוצהר או משתמע המלווה במשטר של שער חליפין נייד (לוח 10). חלק מהמדינות בחרו להשיג את היעדים המוניטריים על ידי הצטרפות לגוש מטבע (גוש האירו).

לוח 10

התפלגות המשטרים המוניטריים במדינות מפותחות, 1990–2003

(באחוזים)

מחויבות חלשה ליציבות	יעד אינפלציה מוצהר או משתמע	עוגן שער חליפין	עוגן כמות הכסף	
10	10	70	10	1990
0	55	40	5	1997
0	90	10	0	2003

מקור: M. R. Stone and A. J. Bhundia, "A New Taxonomy of Monetary Regimes", *IMF Working Paper* WP/04/191, Figure 4

המגמה הבולטת במדיניות המפותחות בעשור וחצי האחרונים היא נטייה לבחור משטרים עם פחות שיקול דעת (discretion) ויותר מחויבות ליציבות מחירים מתוך הפעלת כלל פעולה מוניטרי שקוף, דבר המאפשר להשיג אינפלציה נמוכה יותר עבור אותה רמת פעילות. על רקע זה, מספר המדינות שיש בהן יעד אינפלציה מוצהר גדל מאוד. ישראל, שאימצה את יעד האינפלציה באמצע העשור הקודם, הייתה בין המדינות הראשונות (אחרי ניו-זילנד, קנדה וצ'ילה) שנקטו משטר כזה והיא כעת חלק ממספר גדול של מדינות קטנות וגדולות השייכות לקבוצה זו. מדינות אחרות, דווקא בעלות

מסורת חזקה יותר של יציבות, כמו ארצות הברית, נוקטות מדיניות של יעד אינפלציה משתמע ולא מוצהר, שדומה באופן מהותי למשטר של יעד אינפלציה מוצהר, אך מאפשר גמישות גדולה יותר בניהול המדיניות, על רקע אמינות גבוהה של עושי המדיניות. במקביל, מספר המדינות הנוקטות מדיניות של שער חליפין קבוע הלך וקטן בשנים האחרונות, מתוך הבנה שקשה להגן על שער חליפין קבוע בסביבה של תנועות הון חופשיות בשוק הון גלובלי מפותח.¹¹

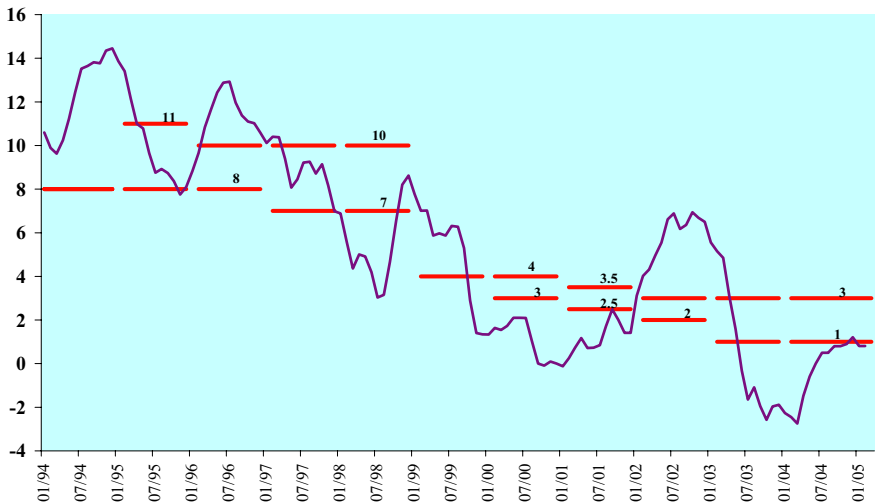
בעקבות תהליך הליברליזציה בעשור האחרון נפתח המשק הישראלי לעולם, גם בצד הריאלי וגם ובעיקר בתחום תנועות הון, והוא חלק בלתי נפרד מתהליכי הגלובליזציה המאפיינים את כלכלות העולם. לכן, לשמירה על שער חליפין קבוע כעוגן המרכזי, יכולה להיות עלות גדולה מדי. מהסקירה הקצרה שהוצגה לעיל עולה כי רוב רובן של המדינות המפותחות נטשו את משטר שער החליפין הקבוע והן פועלות על פי יעדי אינפלציה. בסביבה כלכלית המאופיינת בתנועות הון חופשיות, בקשרים הדוקים בין שוקי הון של מדינות שונות וביכולת תנועה מהירה של זרמים פיננסיים משוק לשוק – ייתכן שמשטר שער החליפין הקבוע כבר אינו מתאים. גם כאשר שער החליפין נייד, למדיניות המוניטרית יש עדיין אפשרות להשפיע עליו, אם כי לא באופן ישיר, באמצעות שימוש בכלי המדיניות העומד לרשותה – הריבית.

על רקע מגמות אלו – ובהינתן המצב הקיים שבו המדיניות המוניטרית בישראל מתנהלת זה יותר מעשור במסגרת של יעד אינפלציה ושער חליפין נייד (בתוך רצועה רחבה מאוד) ואשר עקרונותיה מוכרים לעושי המדיניות ולציבור – סבר הצוות שאין מקום לחזור ולדון בשאלות שהעסיקו אותנו בשנים עברו לגבי הבחירה בשער החליפין כעוגן, לעומת שימוש בריבית ככלי מרכזי לניהול המדיניות במסגרת של יעדי אינפלציה. כמו כן דיון על הצטרפות לגוש מטבע אינו רלוונטי בעינינו בשלב זה. לכן אנו מניחים שהמסגרת הכללית הנוכחית של המדיניות המוניטרית תישמר – יעד אינפלציה מוצהר הקובע יציבות מחירים, אינפלציה של אחוז עד שלושה אחוזים בשנה, ושער חליפין נייד בפועל, ללא התערבות שוטפת של הבנק המרכזי. נדון בסוגיות הנוגעות לניהול המדיניות המוניטרית במסגרת זו.

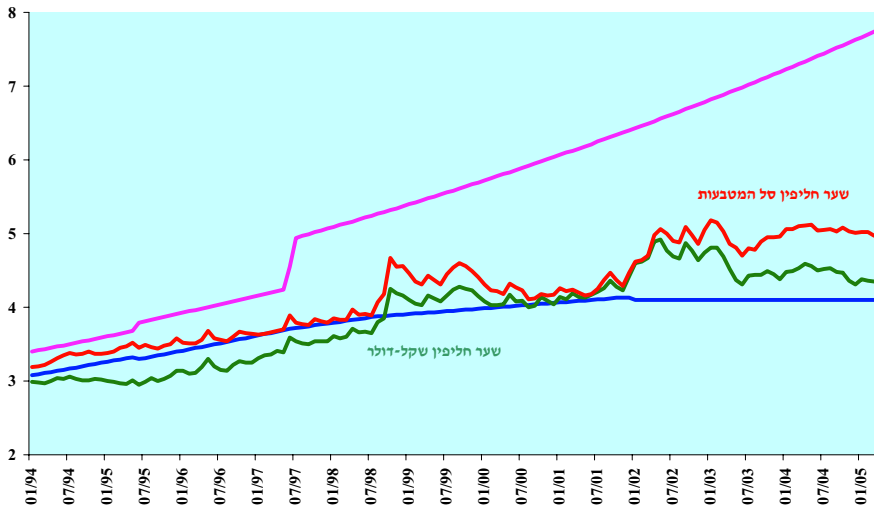
11 מדינות אירופה השייכות לגוש האירו ויתרו על ניהול מדיניות מוניטרית עצמאית ועל שימוש במטבע המקומי. בפועל, המדיניות של מדינות אלו היא זו של הגוש כולו – כלומר יעד אינפלציה עם שער חליפין נייד של האירו מול שאר מטבעות העולם. בעצם, גם לכל אחת ממדינות ארצות הברית אין מדיניות מוניטרית עצמאית ושער החליפין של "המטבע המקומי" שלא קיים קבוע מול הדולר. בפועל, המדיניות המוניטרית של כל ארצות הברית היא עם יעד אינפלציה משתמע ושער חליפין נייד.

המשטר המוניטרי בישראל בעשור האחרון

בשנות התשעים הייתה מטרתה המרכזית של המדיניות המוניטרית להאט את קצב עליית המחירים בישראל לסביבה של יציבות מחירים. המדיניות המוניטרית שפעלה להשגת הדיסאינפלציה והביאה את המשק הישראלי ליציבות מחירים בסוף העשור הקודם, נוהלה מאמצע שנות התשעים במסגרת משטר של יעדי אינפלציה. יעדי האינפלציה, שנקבעו על ידי הממשלה בהתייעצות עם בנק ישראל, אופיינו בדרך כלל במגמת ירידה ובניצול הזדמנויות של האטה בקצב האינפלציה להורדת היעד בשנה העוקבת. עד 2002 הוגדרו יעדי האינפלציה עבור כל שנה קלנדרית, ואילו מראשית 2003 מוגדר יעד האינפלציה אחוז עד שלושה אחוזים במונחים שנתיים, לכל עת (ראו תרשים 6). במהלך שנות התשעים וגם מעט קודם לכן, עבר המשק הישראלי תהליך של פתיחת חשבון ההון לתנועות חופשיות. בראשית 2003, בסופו של תהליך זה, התבטל הפיקוח על מטבע החוץ והשקל הפך למטבע בר המרה. במקביל הפך משטר שער החליפין לנייד באופן מעשי – הרצועה הלכה והתרחבה במשך השנים והיא כיום רחבה מאוד (הגבול העליון גבוה ביותר מ-50 אחוזים מהגבול התחתון) ואינה משמשת מגבלה אפקטיבית לתנועת שער החליפין הנקבע על ידי כוחות השוק, ללא התערבות של בנק ישראל במסחר (תרשים 7).



תרשים 6: האינפלציה ויעד האינפלציה

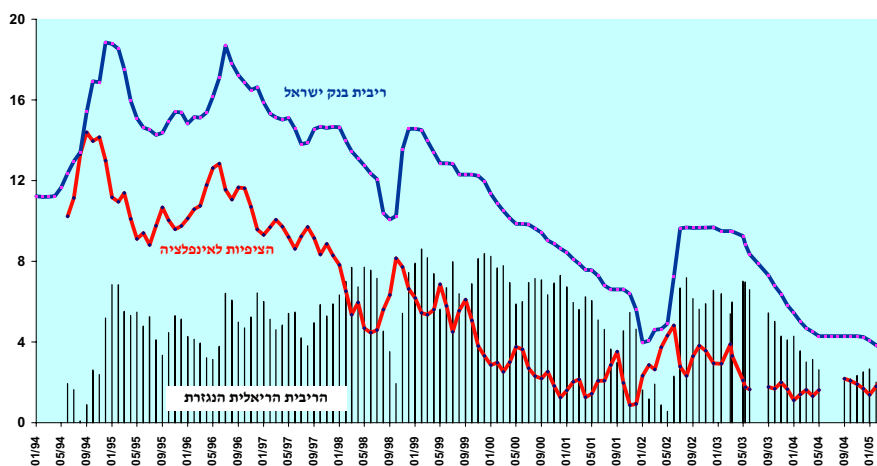


תרשים 7: שער החליפין של השקל לעומת סל המטבעות ולעומת הדולר

הריבית הריאלית הקצרה שנגזרה מהריבית שקבע בנק ישראל במשך התקופה לצורך ניהול המדיניות שלו, הייתה גבוהה יחסית – בין חמישה לשבעה אחוזים, ורק מהמחצית השנייה של 2003 החלה הריבית הריאלית לרדת באופן מתמשך, יחד עם ירידת הריבית הנומינלית, והיא כעת עומדת על כשני אחוזים (תרשים 8).

במשך תהליך הדיסאינפלציה הושפעה המדיניות המוניטרית מהצורך לבנות אמינות למדיניות, לאחר שנים רבות של אינפלציה גבוהה. בסופו של דבר, מדיניות אמינה יותר מאפשרת להשיג את אותן מטרות במחיר נמוך יותר כיוון שהציבור מאמין שעושי המדיניות אכן מחויבים למטרתם (למשל להורדת האינפלציה) ולכן בונים את הציפיות ומתנהגים בהתאם, למשל באופן קביעת הסכמי השכר והמחירים השונים. כך המחיר הנדרש (במונחי פעילות) כדי להשיג את אותן מטרות נומינליות מצטמצם. נראה כי במשך העשור של הדיסאינפלציה צבר בנק ישראל אמינות כמחויב ליציבות המחירים, בעקבות אופן ניהול המדיניות וההצלחה בפועל בהורדת האינפלציה, וכעת יש לו מרחב פעולה רב יותר לנקיטת מדיניות גמישה יותר.

מנגד, תהליך הפתיחה של המשק הישראלי כלפי מדינות אחרות, בפרט פתיחתו של חשבון ההון לתנועות הון חופשיות אל ישראל ומחוצה לה ללא הגבלות משמעותיות על רקע תהליך הגלובליזציה הכללי שהתרחש בשנים



תרשים 8: ריבית בנק ישראל, הציפיות לאינפלציה לשנה והריבית הריאלית הנגזרת (אחוזים)

האחרונות, מצמצם את יכולתו של הבנק המרכזי לנקוט מדיניות מוניטרית שאינה מתחשבת בהשפעתה של הסביבה הבינלאומית על המשק. מדיניות מוניטרית (ופיסקלית) שאינה מתיישבת עם התנאים הדרושים תתבטא בדרך כלל בתגובה מיידית של השווקים. "משמעת השוק" קובעת במידה רבה את הגבולות של הפעולות האפשריות למדיניות המוניטרית.

הסביבה החדשה יחסית של יציבות מחירים ויחד עמה הגידול באמינות המיוחסת למדיניות מצד אחד, והתחזקות המגבלות שמטיל השוק על המדיניות מצד אחר, יוצרים תנאים חדשים למחשבה על המסגרת המתאימה למדיניות המוניטרית כעת, ודורשים דיון מחודש באופייה של המדיניות, בפרט במידת גמישותה ביחס לשמירה על יציבות המחירים ובמידת התייחסותה לתנאים הריאליים של המשק.

במשך תהליך הדיסאינפלציה, בשל רצונו של הבנק להגיע ליציבות מחירים וגם על רקע הצורך בגיבוש אמינותו, תגובתו לסטיות של האינפלציה מהיעד בפועל הייתה תלויה בכיוון הסטייה: לסטיות כלפי מעלה תגובתו הייתה חזקה יותר מאשר לסטיות כלפי מטה (ראו נ' זוסמן, נ' לויטן ור' מלניק¹²). במסגרת תהליך של ירידה משיעורי אינפלציה מתונים ליציבות

12 ר' מלניק, "הצצה ללשכת הנגיד", סקר בנק ישראל 77, 2005; נ' זוסמן, המדיניות המוניטרית בישראל בשנים 1990-2000: אמידת פונקצית התגובה של הבנק המרכזי, בנק ישראל, 2004; נ' לויטן ור' ברקאי (עורכים), "נושאים נבחרים במדיניות מוניטרית", בנק ישראל: חמישים שנות חתירה לשליטה מונטרית, כרך ב', עמ' 55-78, 2004.

מחירים, אפשר היה לנקוט גישה של "ניצול הזדמנויות" – שמירה על סטייה כלפי מטה באינפלציה וניצולה לצורך התקדמות מהירה יותר ליעד הסופי. אולם בסביבה הנוכחית של יציבות מחירים, אין צורך בהפעלת שיקולים מעין אלו. מטרתה של המדיניות המוניטרית אינה עוד הורדת שיעור האינפלציה, אלא שמירה על סביבה יציבה של שינוי מחירים (בין אחוז לשלושה אחוזים). לכן, צריך לדון מחדש בתגובה של הבנק לסטיות מהיעד, ובייחוד בתגובתו לסטיות כלפי מעלה לעומת סטיות כלפי מטה, כחלק מהדיון על הגמישות הרצויה של המדיניות המוניטרית בהשגת יעד האינפלציה.

כלומר, עיקר הדיון במדיניות המוניטרית, שהתרכז במשך שנות התשעים בדרך הטובה ביותר להגיע ליציבות מחירים (עם עלות מינימלית למשק), צריך להשתנות ולהתמקד בשאלת תפקידה של המדיניות המוניטרית בסביבה של יציבות מחירים ובפרט, כפי שהזכרנו, עד כמה יש מקום להתערבות של המדיניות המוניטרית בצד הריאלי, מתוך הבנה שתפקידה הראשון והעיקרי הוא שמירה על יציבות מחירים לאורך זמן.

עבודות המחקר הרבות שנערכו במשך השנים בתחום זה היו כולן עבור תקופה של דיסאינפלציה שראשיתה (גם אם מתחילים בראשית שנות התשעים) אינפלציה גבוהה יחסית (כ-20 אחוזים) וסופה אינפלציה נמוכה מאוד. מעבר לכך, תקופה זו מאופיינת בשינויים רבים בסביבה הכלכלית, בעיקר בפתיחת המשק לתנועות הון חופשיות וברפורמות בשוק ההון, לצד שינויים משמעותיים במבנה הענפי של המשק. המסגרת של המדיניות המוניטרית, כפי שתוארה לעיל, עברה שינויים רבים עד לצורתה הנוכחית. זאת ועוד, הסביבה הכלכלית השתנתה באופן מהותי כתוצאה מתהליכי הליברליזציה שהמשק עבר על רקע תהליכי הגלובליזציה שאפיינו את העולם כולו. לכן, מסקנות שהיו נכונות לתקופה זו אינן בהכרח נכונות בחלקן או במלואן גם לעתיד. חשוב מאוד לנסות ולבחון את המדיניות הדרושה לשנים הבאות מתוך מחשבה חדשה. במונחים של מחקר כלכלי, התקופה שבה המשק הישראלי פועל בסביבה של יציבות מחירים היא קצרה. לכן חלק מהדיון הנוכחי צריך להתבסס על ממצאים שהתקבלו עבור תקופות קודמות, אולם מסגרת המחשבה על הסוגיות צריכה להיות מחודשת, מנקודת מבט שונה מזו שאפיינה את הדיון במדיניות המוניטרית בשנים עברו.

מעבר לכך, בשנים הקרובות צפוי המשק הישראלי לעבור שורה של רפורמות מבניות. הרפורמה המתוכננת במגזר הפיננסי, על סמך המלצותיה של ועדת בכר, צפויה לשנות את מבנה שוק ההון וליצור תחרות גדולה יותר

בין המתווכים הפיננסיים. כמו כן מתוכננות רפורמות מבניות בתחום הריאלי (חשמל, נמלים) שישפיעו גם הן על התחרותיות בתחומים אלו. לכן, הקשרים המבניים במשק ובפרט מנגנוני התמסורת מהמדיניות המוניטרית לאינפלציה ולפעילות צפויים להשתנות והמדיניות המוניטרית תצטרך להתאים את פעולתה לשינויים אלו.

חוק הבנק המרכזי במדינות נבחרות – יעד אינפלציה מול יעד צמיחה

כדי לקבל מושג על תפקידי הבנקים המרכזיים החשובים בעולם, כפי שהם מוגדרים בחוקים וכפי שהם עולים מתוך הפרוטוקולים של הישיבות המוניטריות, בחנו את שלושת הבנקים הגדולים – הפדרל רזרב האמריקני, הבנק האירופי המרכזי והבנק המרכזי של אנגליה, ובנקים מרכזיים במדינות הדומות יותר לישראל, שיש להן משק פתוח ויעד אינפלציה ככלי למדיניות המוניטרית.

הפדרל רזרב האמריקני: החוק של הבנק המרכזי קובע כי מטרת פעילותו של הפדרל רזרב היא הבטחת ניצול הפוטנציאל של המשק להגדלת התפוקה כדי לקדם את המטרות של תעסוקה מקסימלית, מחירים יציבים וריבית ארוכת טווח מתונה. כלומר, אין ניסוח חד משמעי של יציבות מחירים כיעד היחיד של הבנק. בפועל, הבנק המרכזי מתייחס בשנים האחרונות לשמירת יציבות מחירים לאורך זמן כמטרה המרכזית של מדיניותו, מתוך הבטחת רמת פעילות ותעסוקה.

הבנק האירופי המרכזי: הבנק מדגיש בפרסומו (ראו European Central Bank, Germany, ECB, *The Monetary Policy of the ECB*, 2004) את ההשקפה כי בטווח הארוך אין למדיניות מוניטרית יכולת להשפיע על המשתנים הריאליים וכי אינפלציה היא תופעה מוניטרית. עם זאת, יציבות מחירים תורמת לרמות גבוהות של פעילות ותעסוקה. באמצעות שמירה על יציבות מחירים הבנק המרכזי מסוגל לתרום לפעילות.

בהסכם המגדיר את מטרות מערכת הבנקים המרכזיים באיחוד האירופי (עוד לפני הקמתו של הבנק המרכזי המשותף), יציבות המחירים מופיעה כמטרה ראשונית ומרכזית של המדיניות המוניטרית. הבנקים המרכזיים יתמכו במדיניות הכלכלית הכללית של האיחוד, שהיא רמה גבוהה של תעסוקה, צמיחה בת קיימה, רמה גבוהה של תחרותיות והתכנסות לרמת פעילות כלכלית גבוהה, ללא פגיעה במטרה של יציבות מחירים לאורך זמן.

בתיאור ההתפתחויות המוניטריות בשנים הראשונות של האיחוד האירופי יש מקום מרכזי למשתנים הריאליים ברקע החלטות המוניטריות – הן כיוון שגדלים אלו משפיעים על התפתחות המחירים הצפויה הן בשל חשיבותם בפני עצמם.

הבנק המרכזי של אנגליה: הבנק של אנגליה פועל על פי יעד אינפלציה הנקבע על ידי הממשלה (שני אחוזים), אך המדיניות המוניטרית אינה מתעלמת ממטרות הממשלה האחרות, שהן שמירה על רמה גבוהה ויציבה של תעסוקה וצמיחה, כל עוד אינן פוגעות ביציבות המחירים. הבנק המרכזי האנגלי מתייחס בקביעת המדיניות המוניטרית שלו למגוון רחב של אינדיקטורים שביניהם גם משתנים ריאליים ומשתני שער חליפין.

מדינות נוספות עם יעד אינפלציה

ניו־זילנד: מטרת הבנק המרכזי היא לשמור באמצעות המדיניות המוניטרית על יציבות של רמת המחירים הכללית. עוד מוזכר בחוק שהממשלה מעוניינת לקדם צמיחה כלכלית כדי לאפשר תעסוקה מלאה, הכנסה גבוהה וחלוקה שוויונית יותר של ההכנסה, וכי ליציבות מחירים תפקיד חשוב בקידום מטרות אלה.

שוודיה: תפקידו של הבנק הוא לפעול לשמירה על יציבות מחירים (ותפקוד מערכת התשלומים).

נורבגיה: החוק קובע שהבנק הוא הגוף המייעץ והמבצע עבור המדיניות המוניטרית ומדיניות האשראי ושוק מטבע החוץ. הבנק יבצע את מדיניותו בהתאם להנחיות המדיניות הכלכלית של הממשלה ובהתאם להתחייבויות הבינלאומיות של המדינה. עליו להתייעץ עם הממשלה לפני קבלת החלטות בעלות חשיבות מיוחדת. החוק אינו קובע באופן ברור את מיקומו של יעד האינפלציה לעומת יעד הפעילות במדיניותו של הבנק אלא מכפיף את מדיניות הבנק למדיניות הממשלה.

קנדה: החוק קובע כי הבנק יפעל כדי להגן על הערך המקומי והחיצוני של המטבע ולצמצם את התנודות ברמה הכללית של התוצר, הסחר, המחירים והתעסוקה, ככל שמדיניות מוניטרית מסוגלת, כדי לקדם את הרווחה הכלכלית והפיננסית של קנדה. מניסוח זה עולה כי לשמירה על יציבות מחירים אין מעמד מועדף במטרותיו של הבנק המרכזי.

מקסיקו: חוק הבנק מתייחס רק לשמירה על יציבות מחירים כמטרה הראשונית של הבנק המרכזי.

צ׳ילה: מטרת הבנק לשמור על יציבות מחירים (ותפקוד נורמלי של מערכת התשלומים הפנימית והחיצונית).

ממספר הדוגמאות שהבאנו עולה כי אין גישה יחידה ושלטת לניסוח המטרות בחוק של הבנק המרכזי בקרב מדינות אלה. בחלקן יציבות המחירים היא היעד היחיד ובאחרות גם לפעילות הכלכלית משקל כלשהו במטרותיה של המדיניות המוניטרית. צריך לזכור שחוקים אלו נוסחו בתקופות שונות והם מבטאים בעיקר תפיסות שהיו קיימות באותה עת, גם אם הם עדיין בתוקף. זאת ועוד, חשוב גם לדעת כי בדיקת ניסוח החוק אינה מספקת כדי לדעת כיצד מנהל הבנק המרכזי את מדיניותו. ניהול המדיניות בפועל תלוי בפרשנות הניתנת לחוק ובמסורת שבעל פה שהתגבשה במשך השנים, בנפשות הפועלות באותה עת ובסביבה הכלכלית והאחרת במשק המקומי ובעולם.

מסגרת למחשבה על מדיניות מוניטרית בעידן של יציבות מחירים

מדיניות מוניטרית ופעילות ריאלית

מקובל ומוסכם בספרות הכלכלית כי מדיניות מוניטרית של הטווח הקצר אינה יכולה להשפיע על שיעורי הצמיחה של הטווח הארוך. אפשר להשפיע על הפעילות בטווח הקצר, קרי על מחזור העסקים, באמצעות מדיניות מוניטרית במידה שבה המחירים במשק – מחירי המוצרים, השכר ושער החליפין הנומינלי – אינם מגיבים מיד לשינויים בכמות הכסף, כלומר יש קשיחויות בהתאמת המחירים. במקרה כזה, שינויים נומינליים יתבטאו בטווח הקצר גם בשינויים בגדלים הריאליים ותתאפשר גם השפעה זמנית על הפעילות הריאלית.

בכל זאת, אופייה ארוך הטווח של המדיניות המוניטרית – מחויבות ארוכת טווח ליציבות מחירים לעומת חוסר מחויבות וחוסר יציבות נומינלית – יכול להשפיע על הפריץ ועל שיעור הצמיחה של התוצר. מחקרים הראו שרמת אינפלציה גבוהה מסף כלשהו עלולה לפגוע בשיעור הצמיחה ארוך הטווח של המשק. חוסר ודאות לגבי המשטר המוניטרי בכלל ושיעור האינפלציה בפרט, המשליכים על יכולתו של המגזר העסקי לתכנן את פעילותו ביעילות, ישפיע באופן שלילי על שיעורי הצמיחה ארוכי הטווח.

כפי שאמרנו, מסגרת הדיון שלנו מתקיימת בסביבה של מדיניות מוניטרית בעלת מחויבות לשמירה על יציבות מחירים בטווח הארוך. לכן, הדיון על המאפיינים המדויקים יותר של המדיניות הוא רק במונחים של השפעה על מחזור העסקים או על הסטיות של התוצר מהתוצר הפוטנציאלי ולא בהקשר של הצמיחה ארוכת הטווח של המשק.

הערה נוספת בהקשר של שימוש במדיניות מוניטרית לצורך השפעה על הפעילות הריאלית היא שיש להבחין בין תגובת המדיניות לזעזועי היצע ובין תגובת המדיניות לזעזועי ביקוש. כשנוצר בכלכלה זעזוע של ביקושים (למשל, גידול בביקוש לצריכה פרטית), עודף הביקוש פועל להגדלת הפעילות במידה שזו אפשרית, יחד עם לחץ לעליית מחירים. לכן במצב כזה, תגובה של המדיניות המוניטרית בהעלאת ריבית, פועלת בכיוון הרצוי בהשפעה הן על הפעילות הן על המחירים – צמצום הביקושים מקל את עודף הביקוש ולכן פועל גם למיתון עליית המחירים. כלומר, המדיניות המוניטרית מצמצמת את הסטייה משיווי משקל הן של המחירים הן של הפעילות. לעומת זאת, כאשר נוצר בכלכלה זעזוע היצע (למשל, עלייה במחירי חומרי הגלם המיובאים), הוא פועל לצמצום ההיצע ולהאטה בפעילות יחד עם לחץ לעליית מחירים. במקרה כזה, העלאת ריבית כדי למנוע עליית מחירים עודפת תקטין את הביקושים עוד יותר. לכן יחד עם הקטנת הסטייה של המחירים משיווי משקל, הסטייה של הפעילות משיווי משקל דווקא תגדל, כלומר, המיתון בפעילות יעמיק.

לכן, בדיון על אודות התייחסותה של מדיניות מוניטרית לתנודות בפעילות הריאלית, השאלה המרכזית היא כיצד צריכה המדיניות להגיב במקרה של זעזועי היצע. התגובה של המדיניות לזעזועי ביקוש היא פשוטה יותר כיוון שהעלאה (או הורדה) של הריבית פועלת הן בצד הנומינלי הן בצד הריאלי בכיוון הרצוי.

אחת הבעיות בדיון בתפקידה של המדיניות המוניטרית במיתון מחזורי העסקים היא הגדרתו ומדידתו של התוצר הפוטנציאלי לצורך הערכת פער התוצר. מקובל להגדיר תוצר פוטנציאלי כתוצר האפשרי כאשר כל גורמי הייצור (הון ועבודה) מועסקים באופן יעיל.¹³ כיוון שגודל זה אינו נצפה,

13 וודפורד מציע בספרו הגדרה אלטרנטיבית שהתוצר הפוטנציאלי הוא זה שהיה מתקבל בכלכלה עם תחרות משוכללת וללא קשיחויות כולל בהתאמת המחירים. מובן שאי אפשר לאמוד גודל זה וזוהי אינה ההגדרה המקובלת בדיון הכלכלי השוטף. M. Woodford (2003), *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Economics*, Princeton University Press

אפשר רק להעריך אותו באמצעות שיטות סטטיסטיות שונות, אולם שיטות שונות נותנות תוצאות שונות ולכן עשויות להוביל למסקנות שונות לגבי המדיניות הדרושה.¹⁴ מדידה לא נכונה של התוצר הפוטנציאלי, ולכן גם של פער התוצר, עלולה להתבטא בפגיעה ביציבות המחירים אם כתוצאה מהערכת יתר של המיתון בפעילות ננקטת מדיניות מוניטרית מרחיבה מדי.¹⁵ טעות בכיוון ההפוך תתבטא במדיניות מרסנת מדי שתפגע בפעילות. בשל הבעייתיות במדידת פער התוצר ייתכן שיש מקום לצמצם את המשקל הניתן לו בפונקציית המטרה של המדיניות המוניטרית או אולי לבחון אינדיקטור אחר לפעילות, כמו למשל ה**שינוי** בפער התוצר, או שיעור הצמיחה בפועל, אשר קיים מתאם גבוה בינו לבין השינוי בפער התוצר. בשל הבעייתיות במדידת פער התוצר, שימוש באינדיקטורים נוספים למצב הפעילות, מלבד פער התוצר – כמו שיעור האבטלה, מדדי ייצור ומדדים מצרפיים אחרים – חיוני כדי לשפר את הערכת המצב הריאלי ולאפשר קבלת החלטות מדיניות נכונות יותר. הפעלת שיקול דעת של מספר מקבלי החלטות, כפי שהדבר קיים במועצה מוניטרית, תשפר גם היא את היכולת לקבל החלטה נכונה על בסיס האינדיקטורים הקיימים.

בנק מרכזי שמרן או ליברל – קשוח או גמיש: מסגרת מחשבתית

בסוגיה הנוגעת להתייחסותה של המדיניות המוניטרית למחזורי עסקים בחרנו להתבסס על המאמר של אלכס צוקרמן,¹⁶ המציג מסגרת מחשבתית לדיון בשאלה אם על בנק ישראל להתערב כדי לייצב תנודות זמניות בפעילות הריאלית. תיאור מפורט יותר של המסגרת המוצגת במאמר מופיע בנספח לחלק זה.

14 ראו M. Yigal and Y. Yossi, Mind the Gap: Structural and Nonstructural Approaches to Estimating Israel's Output Gap, *Israel Economic Review* (IER) 2(2); ד' אלקיים, מ' רגב וי' אלאשווילי (2002), אמידת פער התוצר ובחינת השפעתו על האינפלציה בישראל בשנים האחרונות, **עיונים מונטריים, סדרת מאמרים לדיון 2002.01**, המחלקה המוניטרית בנק ישראל.

15 אורפנידס וון נורדן דנים בבעייתיות של האמידות בזמן אמת (הדרושות לצורך ניהול המדיניות) של פער התוצר. במספר מאמרים אחרים אורפנידס דן בבעייתיות של טעויות מדידה בניהול המדיניות המוניטרית בארצות הברית. A. Orphanides and S. van Norden (2002), "The Unreliability of Output Gap Estimates in Real Time", *Review of Economics and Statistics* 84(4): 569-583

16 A. Cukierman (2004), "Should the Bank of Israel have a Growth Target? – What are the Issues?", *Working paper No. 26-2004, The Foerder Institute for Economic Research and The Sackler Institute of Economic Studies*

מקובל בספרות המקצועית לאפיין את הבנק המרכזי ככזה המקיים יעד אינפלציה **קשיח**, שאינו מתחשב בצד הריאלי, או כזה הפועל על פי יעד אינפלציה **גמיש** שמביא בחשבון גם את הצד הריאלי. הבנק הקשוח (או השמרן) יפעל להשגת יעד האינפלציה בכל תקופה ותקופה, ואילו הגמיש יותר ישיג את היעד רק במוצע ויאפשר סטיות זמניות מהיעד כדי לצמצם את התנודות בפעילות הריאלית, או את מחזורי העסקים. נזכיר שוב שהתחליפיות בין פעילות לבין יציבות מחירים והצורך לתת להם משקולות במדיניות הנקטת קיימים רק כאשר יש זעזוע היצע לכלכלה. תגובת המדיניות לזעזועי ביקוש תפעל בכיוון הרצוי גם בהשפעה על הפעילות וגם בהשפעתה על המחירים.

מידת התחשבותו של הבנק המרכזי בפעילות הריאלית תלויה בשני גורמים מרכזיים. האחד הוא אופיו של הבנק, או בעצם **העדפות המחוקק** המבטא את רצון החברה. הגורם השני הוא **הפרמטרים המבניים** של הכלכלה: מהם מנגנוני התמסורת מהמדיניות לאינפלציה ולפעילות הריאלית; עד כמה רגיש שיעור האינפלציה לשינויים בכלי המדיניות, ומנגד, כמה רגישה הפעילות הריאלית לשינויים אלו – הן במישרין בתגובה לשינויים בריבית, הן בעקיפין באמצעות שינוי בשער החליפין התלוי, יחד עם גורמים אחרים בריבית.¹⁷

המודל המוצג במאמר מאפשר לנו להעריך כיצד משפיעים המאפיינים המבניים של המשק על המידה שבה כדאי לאפשר תנודות בתוצר, כלומר, סטייה מתוצר של תעסוקה מלאה לעומת סטיות של האינפלציה מהיעד. גם ללא קביעה של טעמי המחוקק, משמעות ההערכה שמצב אופטימלי מאפשר סטיות גדולות יחסית באינפלציה, היא שיש מקום למדיניות גמישה יותר שתאפשר השגה של יעד האינפלציה במוצע ותתיר סטיות ממנו כדי לצמצם את התנודות במחזורי העסקים הנובעות מזעזועי היצע. לעומת זאת, אם מצב אופטימלי מאפשר סטיות גדולות של התוצר לעומת סטיות באינפלציה, אין טעם להתייחס למחזורי העסקים כחלק ממטרותיו של הבנק המרכזי (בחוק, למשל).

אחד הקשרים החשובים במודל הוא מקדם התמסורת בין שער החליפין למחירים (pass-through). מקדם זה גדול יחסית בישראל מפאת היותה משק קטן ופתוח, שמחירי הצריכה ומחירי התשומות לייצור המקומי בו מושפעים במידה רבה מהמחירים העולמיים, ומפאת שנות האינפלציה

17 ייתכן שהפרמטרים המבניים תלויים בהתנהגות הבנק וישתנו כאשר זו תשתנה.

הגבוהה, שהטמיעו את הנוהג לנקוב את מחירי הדיור בדולרים. בשל שיטת החישוב של מחירי הדיור במדד המחירים לצרכן (המתבססת על חוזי שכירות שמרביתם נקובים בדולרים) ובשל היותו של הדיור רכיב גדול במדד המחירים לצרכן (כרבע), מחירי הדיור המייצגים דווקא מחיר של מוצר לא סחיר, מושפעים באופן מידי ומשמעותי משינויים בשער החליפין של הדולר. על פי המודל, ככל שמקדם התמסורת קטן, כך יש יותר מקום לצמצום התנודות בתוצר יחסית לתנודות באינפלציה. מבדיקות אמפיריות שונות עולה כי בשנים האחרונות, על רקע התייצבות סביבת האינפלציה וגידול בתנודתיות של שער החליפין, קטן מקדם התמסורת הזה. מהתפתחות זו נובע שעל הבנק המרכזי להיות גמיש יותר ולהתחשב גם בתנודות של מחזור העסקים מתוך התייחסות לסטיות בתוצר, ולאפשר סטיות זמניות בשיעור האינפלציה.

התבססותה בשנים האחרונות של סביבת יציבות מחירים התומכת בגידול האמינות המיוחסת למחויבותו של הבנק המרכזי לשמור עליה, מקלה על ניהול מדיניות המאפשרת סטיות זמניות מיעד האינפלציה. הסכנה להידרדרות לשיעורי אינפלציה גבוהים קטנה במידה משמעותית בסביבה הכלכלית הנוכחית לעומת תקופת הדיסאינפלציה, אז היה חשוב לשמור על תהליך הירידה בקצב האינפלציה.

השפעתן של תנודות חד-פעמיות במחירים כתוצאה מזעזועים זמניים (למשל, עלייה במחירי הדלק) על קצב האינפלציה ארוך הטווח צפויה להיות קטנה מאוד בסביבה אמינה של יציבות מחירים. ניסיון למנוע לחלוטין את השפעתם של זעזועים זמניים כאלו עלול להתבטא בתנודות חריפות בריבית, ולכן גם בשווקים אחרים, ולפגוע בפעילות, ללא שינוי מהותי בקצב האינפלציה ארוך הטווח.

נספח: תקציר מאמרו של צוקרמן (2004)

A. Cukierman, "Should the Bank of Israel have a Growth Target? – What are the Issues?", October 2004.

המאמר של אלכס צוקרמן מציע מסגרת פשוטה לניתוח המתבססת על הגישה הנאוריינסיאנית ומתאימה אותה למשק קטן ופתוח. המודל כולל פונקציית הפסד של החברה או של הבנק המרכזי המורכבת מ(ריבועי) הסטיות של התוצר מהתוצר הפוטנציאלי (פער התוצר) ושל האינפלציה מהיעד, במשקלות המשקפים את מידת הליברליות של הבנק המרכזי. בנוסף, יש במודל שלוש

משוואות למבנה הכלכלה המתארות את מנגנוני התמסורת: **משוואה לפער התוצר** המושפע מהריבית הריאלית הצפויה, משער החליפין הריאלי ומהציפיות לפעילות (פער התוצר) בתקופה הבאה; **משוואת אינפלציה** המושפעת מפער התוצר, בציפיות לאינפלציה עתידית ובשינוי במחירי חו"ל במונחי מטבע מקומי; **ומשוואה לשוויון הריביות** (uncovered interest rate parity) עם אפשרות לתחליפיות לא מושלמת בין נכסים מקומיים וזרים. משוואות אלו כוללות את הפרמטרים המבניים המרכזיים של המשק – שאפשר לאמוד או להעריך אותם על סמך מחקרים קודמים.

בהינתן **הפרמטרים המבניים** של המשק,¹⁸ פתרון המודל, יחד עם ידיעת **העדפותיו** של המחוקק, הקובעות את המשקל היחסי לסטיות בתוצר לעומת סטיות מיעד האינפלציה (או מיציבות מחירים), מאפשר לקבוע את מידת הסטייה האופטימלית מיעד התוצר יחסית ליעד האינפלציה כך שפונקציית ההפסד של החברה תמוזער.

הקשרים המרכזיים החשובים הכלולים במודל הם:

השפעת פער התוצר על האינפלציה (ג במאמר): לתוצר נמוך בפועל מהתוצר הפוטנציאלי צפויה להיות השפעה ממתנת על האינפלציה. ככל שהשפעה זו של הפעילות על האינפלציה חזקה יותר, אופטימלי לאפשר יותר סטיות בתוצר יחסית לסטיות באינפלציה. כלומר, הבנק המרכזי צריך להתרכז בהשגת יעד האינפלציה באופן "קשוח" יותר, מתוך התרת תנודות גדולות יחסית במחזור העסקים.

התמסורת בין השינוי במחירי חו"ל ושער חליפין לבין האינפלציה המקומית (β_{ps}): קשר זה מתאר עד כמה מושפעים המחירים המקומיים משינויים במחירי חו"ל בתוספת השינויים בשער החליפין. מפתרון המודל עולה כי ככל שתמסורת זו חזקה יותר, אופטימלי לאפשר יותר סטיות בתוצר ופחות סטיות באינפלציה.

השפעת הריבית הריאלית על פער התוצר (ϕ): ריבית ריאלית גבוהה יותר פועלת למיתון הפעילות הריאלית. כשהשפעה זו על התוצר חזקה יותר, כדאי לשמור על סטיות קטנות בתוצר יחסית לסטיות באינפלציה.

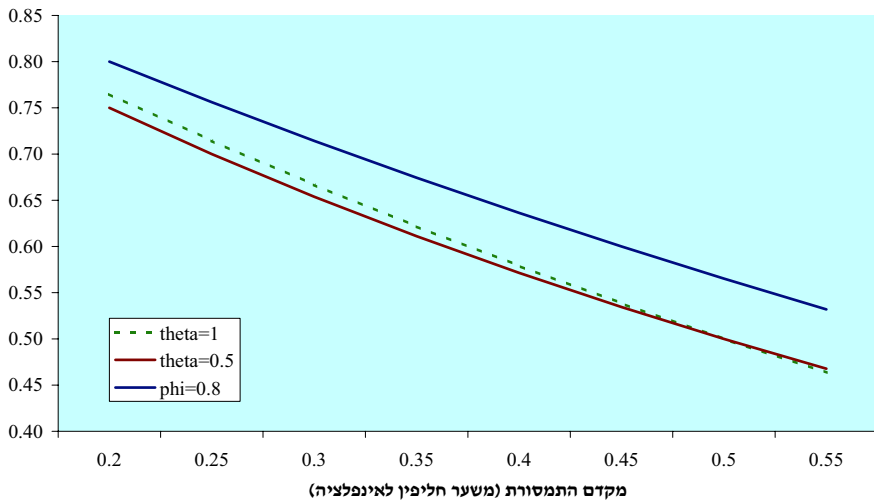
השפעת שער החליפין הריאלי על פער התוצר (θ): השפעתו של גודל זה על היחס הרצוי בין סטיות בתוצר וסטיות באינפלציה אינה ידועה באופן כללי ותלויה בגודל המספרי של המקדמים.

18 אלו מיוצגים על ידי הפרמטר b במשוואה 9 במאמר.

השפעת הריבית הקצרה על שער החליפין (מקדם פרמיית הסיכון במשוואת שוויון הריביות) (χ): גם השפעתו של קשר זה על היחס הרצוי אינה ידועה באופן כללי ולכן לא נתייחס אליה כאן.

מחישוב המתבסס על הערכת המקדמים המופיעים בעבודות מחקר שנערכו עבור המשק הישראלי בשנות התשעים,¹⁹ עולה כי ירידה של מקדם התמסורת מכ-0.5 ל-0.3 מתבטאת בעלייה גדולה יחסית של היחס האופטימלי בין סטיות באינפלציה (במונה) לבין סטיות בפעילות (במכנה). כלומר, יש לשנות את כללי קביעתה של המדיניות המוניטרית השוטפת כך שיינתן משקל גדול יותר למיתון התנודות במחזור העסקים, יחסית למשקל שהיה נכון לקבוע בתקופה שבה מקדם התמסורת היה גדול יותר.

תרשים 9 מראה את הקשר בין השינוי במקדם התמסורת משער החליפין למחירים (עבור ערכים שונים של הפרמטרים הנוספים במודל), לבין היחס הרצוי בין סטיות באינפלציה לסטיות בתוצר (ללא תלות בטעמים של עושי המדיניות). אפשר לראות כי ירידת מקדם התמסורת מסביבות 0.5 ל-0.3 מגדילה יחס זה באופן משמעותי. סטיות האינפלציה יכולות להיות גדולות יותר יחסית לסטיות בתוצר ככל שהקשר קצר הטווח בין שער החליפין לאינפלציה קטן.



תרשים 9: היחס בין סטיות באינפלציה לסטיות בפעילות

19 עי ברנע ווי גיברה (2004), **סדרת מאמרים לדיון 2004.13**; די אלקיים, (2001), **עיונים מוניטאריים, 2001.03**, בנק ישראל, והערכות המופיעות במאמרו של אי צוקרמן (2004) (לעיל הערה 14).

תוצאה זו אינה תלויה בטעמיו של הבנק המרכזי. עבור כל משקל נתון ל"שנאת" סטיות בתוצר לעומת סטיות באינפלציה, ירידה של מקדם התמסורת תתבטא בצמצום הסטיות האופטימליות בתוצר. מעבר לכך, עם ההתבססות בסביבה של יציבות מחירים, אם חל שינוי כלשהו בהעדפות קובעי המדיניות, השינוי יהיה הגדלת המשקל הניתן לסטיות מהתוצר הפוטנציאלי בפונקציית ההפסד (α במשוואה, (5) במאמר). זאת כיוון שהעלות והסכנה של סטיות מהאינפלציה בסביבה החדשה קטנות יחסית לסטיות של התוצר מהעלות והסכנה הקיימות בתהליך הדיסאינפלציה, כאשר אמינות עושי המדיניות עדיין אינה מלאה. לכן, עלייה של משקל זה פועלת גם היא באותו כיוון של הקטנת הסטיות בתוצר יחסית לסטיות באינפלציה.

ב. הצמיחה והתפתחות העוני בישראל

האם צמיחה כלכלית מספיקה כדי לשפר את רמת החיים של השכבות החלשות ולהפחית את העוני בישראל?

צמיחה מתמשכת מגדילה את ההכנסה של הפרטים ("העוגה") ועל ידי כך מאפשרת לשפר את רמת החיים הכללית של אוכלוסיית המשק. עם זה, פרות הצמיחה אינם מתחלקים בהכרח באופן שווה בין שכבות האוכלוסייה השונות. לדוגמה, הגידול המתמשך בייצוא התעשייתי בעשורים האחרונים – שהוא אחד מקטרי הצמיחה במשק הישראלי – מבוסס על ענפי הטכנולוגיה העילית ויוצר רווחים והכנסות משכר בעיקר בקרב פרטים בעלי השכלה גבוהה.²⁰ אין ודאות שהגידול בהכנסות של עובדים אלה יגלוש להכנסות של העובדים בעלי הכישורים הנמוכים יותר, בפרט על רקע התחרות עם העובדים הזרים והפלסטינים – החוקיים והלא חוקיים.

על רקע זה עולה השאלה אם הצמיחה במשק מספיקה כדי לשפר את רמת החיים של השכבות החלשות. כדי לענות על שאלה זו נבחנו התפתחות ההכנסות והתעסוקה במשק בשנים 1987 עד 2003 באמצעות שימוש בסקרי ההכנסות וכוח האדם.

חלוקה של תקופה זו לשלוש תת־תקופות שוות (ראו תרשים 10) מעלה כי כל אחת מהן שונה מהאחרות בהקשר של צמיחה במשק: (א) מ-1987 עד

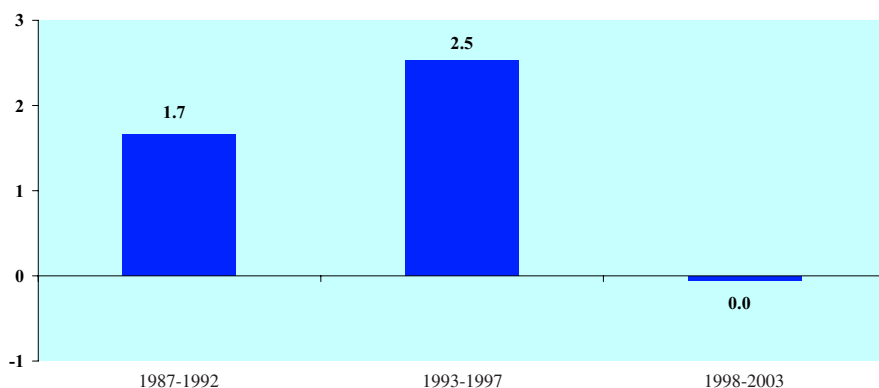
20 חלקם של ענפי הטכנולוגיה העילית (כולל המעורבת העילית) בייצוא התעשייתי עלה מ-64 אחוזים ב-1995 ל-72 אחוזים ב-2003.

1992 – לאחר השפל של סוף שנות השמונים – הואצה הצמיחה והגיעה לרמה ממוצעת לנפש של 1.7 אחוזים לכל התקופה. במקביל התאפיינה תקופה זו בגידול מהיר של האוכלוסייה בזכות גל העלייה; (ב) בין השנים 1993 ל-1997 – "תקופת הצמיחה" – התוצר לנפש צמח ב-2.5 אחוזים לשנה בממוצע; (ג) מ-1998 עד 2003 – התוצר לנפש נותר בממוצע יציב, למרות זינוק זמני בשנת 2000 וזאת על רקע האנתיפאדה וההאטה העולמית מ-2001.

התפתחות ההכנסה בקרב החמישונים השונים

תרשים 11 מראה את שיעורי השינוי הממוצעים של ההכנסה ברוטו לנפש סטנדרטית על פי חמישוני הכנסה עבור כלל אוכלוסיית המשק. ההכנסה ברוטו כוללת הכנסות משכר, הכנסות מתשלומי העברה מהביטוח הלאומי והכנסות אחרות. דירוג החמישונים הוא מהנמוך (1) לגבוה (5).

מתרשים 11 עולה כי בתקופה הראשונה המאופיינת כאמור על ידי צמיחה ממוצעת לנפש של 1.7 אחוזים וגידול מהיר באוכלוסייה, שני החמישונים העליונים הגדילו את הכנסתם הריאלית ב-0.7 וב-1.9 אחוזים בממוצע. לעומת זאת, שלושת החמישונים התחתונים לא נהנו מעלייה בהכנסתם – התפתחות הקשורה כנראה לעלייה ההמונית מברית המועצות לשעבר. עלייה זו הגדילה, סמוך להגעתם של העולים, את היצע העבודה במגזרים המאופיינים בעבודה לא מיומנת – וכתוצאה מכך הביאה להקטנת השכר של העובדים הלא מיומנים.

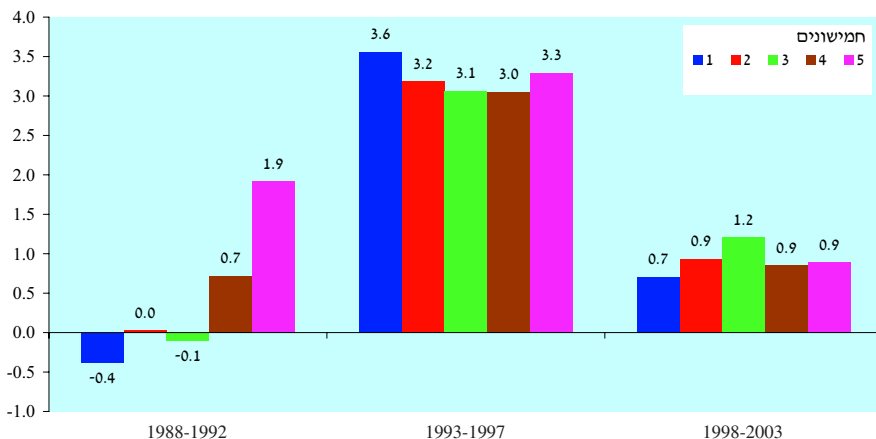


תרשים 10: שיעור שינוי של התוצר לנפש (אחוזים לשנה)

בתקופה השנייה, שהיא למעשה התקופה היחידה שאפקט הצמיחה בה היה דומיננטי מבחינה כלכלית, רמת החיים של כל שכבות האוכלוסייה השתפרה בשיעורים הנעים בין 3 ל-3.6 אחוזים. נתונים אלה תומכים באבחנה שצמיחה כלכלית היא גורם חשוב לשיפור ברמת החיים של כל האוכלוסייה, כולל בהכנסתן של השכבות החלשות – אשר גדלה באופן דומה להכנסה של השכבות החזקות. עם זה, התרשים מבוסס על סך ההכנסה – הכוללת גם תשלומי העברה מהממשלה – ולצורך קביעת המדיניות יש להבחין בין הכנסות מעבודה להכנסות הקשורות לתשלומי העברה.

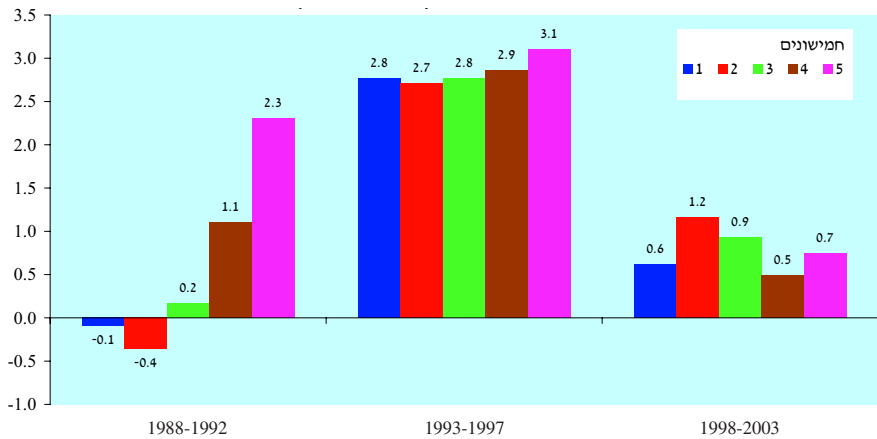
בתקופה השלישית הייתה הצמיחה הממוצעת לנפש אפסית, והכנסות החמישוניים השונים גדלו בשיעור של כאחוז אחד. גם בתקופה זו ההתפתחות הייתה אחידה – ללא הבדל ניכר בין החמישוניים. העובדה שההכנסות של השכבות השונות עלו במעט מעידה כי צמיחה היא תנאי חשוב לשיפור רמת ההכנסות של השכבות השונות.

בתרשים 12 מוצגת התפתחות סך ההכנסה במשקי הבית שיש בהם לפחות עובד אחד. אמנם גם בתרשים זה מדובר על סך ההכנסה – הן מעבודה הן מתשלומי ההעברה – אך בניגוד לפרטים שהם מחוץ לשוק העבודה, מדובר על משקים שרוב הכנסתם (כ-70 אחוז) היא מעבודה. באופן כללי ניכרת התפתחות דומה לזו שתוארה בתרשים 11: בתקופה הראשונה התרכזו פרות הצמיחה בחמישוניים העליונים; בתקופת הצמיחה התחלקו פרות הצמיחה בין כל שכבות האוכלוסייה; ובתקופת ההאטה עלתה ההכנסה

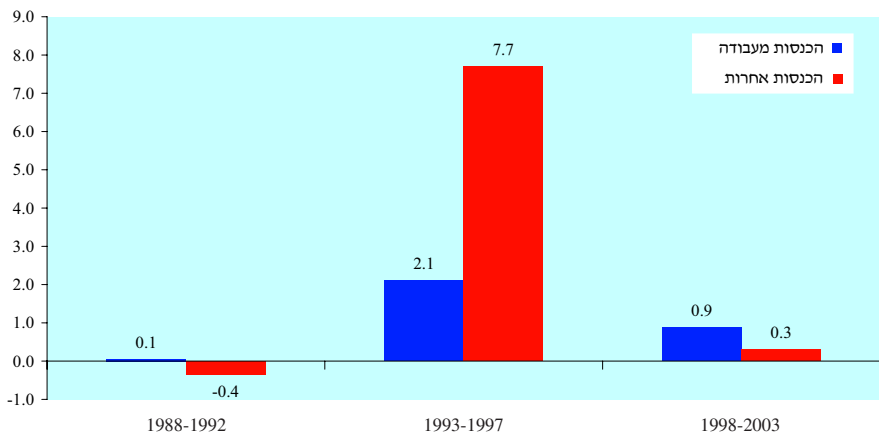


תרשים 11: שיעורי שינוי ממוצעים של ההכנסה ברוטו לנפש סטנדרטית, על פי חמישוני הכנסה – כלל האוכלוסייה (אחוזים לשנה)

של כל החמישונים בשיעור נמוך. עם זה, בתקופת הצמיחה עלתה ההכנסה של החמישון התחתון בקרב משקי הבית שיש בהם עובדים רק ב-2.8 אחוזים, וזאת בניגוד ל-3.6 אחוזים, שיעור גידול ההכנסות בחמישון התחתון בכלל האוכלוסייה. כלומר דווקא משקי הבית שיש בהם עובדים שיפרו פחות את מצבם בתקופת הצמיחה בהשוואה למשקי הבית האחרים ברמות ההכנסה הנמוכות שיעקר הכנסותיהם היו מתשלומי ההעברה.



תרשים 12: שיעורי שינוי של סך ההכנסה (ברוטו) של משקי בית שיש בהם לפחות עובד אחד (אחוזים לשנה)



תרשים 13: התפלגות שיעור השינוי של ההכנסות ברוטו במשקי בית מהחמישון התחתון שיש בהם עובד אחד לפחות*

* ההכנסות מעבודה מהוות כ-70 אחוזים מהכנסות משקי בית.

בתרשים 13 אנו בוחנים את השפעת הגידול בתשלומי העברה ובהכנסות מעבודה בקרב משקי הבית מהחמישון התחתון שיש בהם עובדים. סך ההכנסה של משקי בית הנמצאים בשוק העבודה חולק בתרשים זה לשני חלקים: ההכנסות משכר וההכנסות האחרות, שרובן מתשלומי העברה. מהתרשים עולה כי ההכנסות מעבודה עלו בתקופת הצמיחה ב-2.1 אחוזים במוצע, ואילו ההכנסות מתשלומי העברה זינקו בשיעור של 7.7 אחוזים. עלייה גבוהה זו התרחשה בתקופה שהממשלה העלתה את הקצבאות השונות באופן משמעותי, בנוסף להצמדתן לשכר הממוצע במשק. מנגנון ההצמדה ויכולת הממשלה להגדיל את הקצבאות בעקבות העלייה התלולה בהכנסות ממיסוי (שהתרחשה באותה תקופה עקב הצמיחה) והירידה בהוצאות הביטחון ביחס לתוצר ולתקציב, מסבירים חלק ניכר מהעלייה החדה בהכנסות מתשלומי העברה.

לסיכום: מערכת הקצבאות והחלטות הממשלה והכנסת פעלו להעלאת רמות ההכנסה של משקי הבית ללא מועסקים, ולהגדלת ההכנסות שאינן מעבודה במשקי הבית שיש בהם עובדים, בעיקר בתקופת הצמיחה המהירה. בשוק העבודה, לעומת זאת, הגידול של הכנסות משקי הבית החלשים היה קטן באופן משמעותי.

ממצאים אלה מהווים אתגר למדיניות העתידית, מאחר שחלק מהמנגנונים שהביאו להגדלת הקצבאות עם גידול התוצר – בעיקר הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע – פורקו בשנתיים האחרונות.

אפיקי השפעה אפשריים להפחתת עוני באמצעות הצמיחה

הצמיחה עשויה לשפר את רמת החיים של השכבות החלשות ולהקטין את העוני באמצעות שלושה ערוצים: (א) הגברת התעסוקה של פרטים בשכבות החלשות; (ב) עליית השכר; (ג) גידול במקורות למדיניות חברתית שעומדים לרשות הממשלה.

שני הערוצים הראשונים נבדקו באמצעות בדיקה פורמלית המתבססת על מדגם סקר כוח האדם וסקר ההכנסות בין השנים 1987 ו-2003. הראיונות החוזרים של הפרטים בסקר כוח אדם בטווח של כשנתיים מאפשרים לנו לבדוק אם פרטים שהיו מחוץ לכוח העבודה או היו מובטלים נכנסו לכוח העבודה או לתעסוקה, ולבחון אם בתקופות הצמיחה עולה ההסתברות למציאת תעסוקה של פרטים מהשכבות החלשות. באופן דומה, על ידי שימוש

משולב בנתוני סקר ההכנסות וסקר כוח אדם, אפשר לבדוק גם את השפעת הצמיחה על השכר.²¹ בדיקות אלה מתחשבות בשינויים בו־זמניים בצמיחה וכמו כן במספר הפיגורים (עד שלוש שנים).

א. השפעת הצמיחה על הכניסה לתעסוקה

במסגרת בדיקה זו נמצא כי הרגישות למציאת תעסוקה הייתה שונה מאוד בין קבוצות ההכנסה השונות. באופן כללי נמצא כי בשכבות החלשות הרגישות של הכניסה לתעסוקה הייתה נמוכה מאוד, ואילו ברמות ההכנסה הגבוהות רגישות זו משמעותית יותר. וביתר פירוט:

- במשקי בית שאין בהם מועסקים, גידול של חמישה אחוזים בתוצר הגדיל את ההסתברות לכניסה לתעסוקה ב־0.8 אחוזים.
 - במשקי בית שיש בהם מועסק אחד בשכר נמוך, לא נמצאה השפעה של הצמיחה על תעסוקת בני משק בית אחרים.
 - במשקי בית שיש בהם מועסק אחד בשכר גבוה, גידול של חמישה אחוזים בתוצר הגדיל את ההסתברות לכניסה לתעסוקה של עובד נוסף במשק הבית ב־1.25 אחוזים.
- באופן דומה נבדקו גם התנועות מאבטלה לתעסוקה:
- הצמיחה השפיעה אך ורק על הכניסה לעבודה של מובטלים ממשקי בית שיש בהם שני בני זוג שאינם מועסקים, או ממשקי בית שיש בהם בן זוג אחד המועסק ברמת שכר גבוהה יחסית. בקרב מובטלים אלה, חמישה אחוזי צמיחה הגדילו את ההסתברות לכניסה לתעסוקה בשלושה עד ארבעה אחוזים.
- עם זה, נציין כי כלל המובטלים מהווים רק בין 20 ל־25 אחוזים מהלא מועסקים בקבוצות הגיל הרלוונטיות. המובטלים מהקבוצות המושפעות מהצמיחה מהווים כרבע מכלל המובטלים, שהם כחמישה אחוזים מכלל הלא מועסקים.

באופן כללי אפשר לסכם כי על פי הניסיון ב־15 השנים האחרונות, השפעת הצמיחה על הגדלת הכניסות לתעסוקה בקרב משקי הבית שהכנסתם נמוכה היא קטנה. אצל המובטלים הרגישות לצמיחה גבוהה יותר, אך מדובר

21 לתיאור מפורט של בניית אומדני השכר מתוך שילוב שני הסקרים, ראו ע' ברנדר ומי סטרבצ'ינסקי (ינואר 2005), **תכונות מערכת מס הכנסה שלילי הרצויה בישראל לאור מאפייני היצע העבודה של בעלי פוטנציאל הכנסה נמוך**, פורום ספיר.

על קבוצה קטנה בקרב העניים. גם השפעת הצמיחה על יציאות מתעסוקה של עובדים ברמות ההכנסה הנמוכות, נמצאה קטנה למדי.

ב. השפעת הצמיחה על השכר

בחינה של השפעת הצמיחה על השכר ברמות ההכנסה השונות ב-15 השנים האחרונות מצביעה על הבדלים משמעותיים. ההשפעה הברזומנית של הצמיחה מכונה כאן השפעת "הטווח הקצר", וההשפעה המצטברת של הצמיחה בפיגור (עד שלוש שנים) מכונה בניתוח "השפעת הטווח הבינוני". לוח 11 מסכם את ההשפעה של גידול התוצר באחוז אחד על השכר, במונחי משרה מלאה (לא כולל עולים בעשר השנים הראשונות בארץ):

לוח 11
השפעת גידול התוצר באחוז אחד על השכר
(באחוזים, במונחי משרה מלאה)

טווח בינוני	טווח קצר	במונחי רמות השכר ב-2003	אחוזוני שכר
0.14	0.14	עד 3,278 ₪	10-0
0.41	0.32	4,012-3,278 ₪	25-10
0.61	0.43	5,072-4,012 ₪	50-25
0.78	0.51	6,673-5,072 ₪	75-50
0.81	0.56	+6,673 ₪	100-75

- שתי מסקנות בולטות עולות מהניתוח:
 - בשכבות החלשות ביותר הצמיחה תורמת רק במעט להעלאת השכר. למשל, צמיחה של ארבעה אחוזים לשנה בחמש השנים הקרובות צפויה להגדיל את שכרם של העובדים בעשירון התחתון – במצטבר – רק בשלושה אחוזים לערך.
 - ככל שהשכבות חזקות יותר, השפעת הצמיחה מתחזקת – הן בטווח הקצר הן בטווח הבינוני.

באופן כללי אפשר לסכם כי הצמיחה, בתנאי המשק הישראלי ב-15 השנים האחרונות, תורמת באופן משמעותי להעלאת השכר של השכבות העליונות, אולם היא תורמת רק במעט לשיפור שכרם של בעלי ההכנסות הנמוכות ובפרט של אלו ברמות ההכנסה הנמוכות ביותר. כלומר, במונחים יחסיים הצמיחה הגדילה את הפערים ברמת ההכנסות, ולא זו בלבד אלא שמצבם של העובדים מהשכבות החלשות לא השתפר כמעט גם במונחים

אבסולוטיים. ייתכן שהדבר קשור לשינויים המבניים שחלו במשק בתקופת המדגם (עלייה במשקל של תעשיות הייצוא בכלל ושל ענפי ההיי-טק בפרט), החשיפה לייבוא, המדיניות שאפשרה כניסה של המוני עובדים זרים לשוק העבודה הישראלי והמדיניות המוניטרית המרסנת שפגעה בעיקר בענפים המסורתיים. על כן, לא בטוח שההשפעות של צמיחה עתידית יהיו דומות להשפעת הצמיחה בתקופת המדגם.

ג. השפעת הצמיחה על תשלומי העברה

ניתוח מלא של השפעה זו דורש נתונים בפירוט שאין בידינו. עם זה, העדויות שהוצגו בסעיף הקודם מאפשרות לקבוע כי בתקופת הצמיחה המהירה חל גידול משמעותי בתשלומי העברה. גידול זה הושפע הן מהחלטות הממשלה להגדיל את הקצבאות, הן ממנגנון ההצמדה לשכר הממוצע והן מ"נדיבות" הגופים הממשלתיים האחראים לתשלום הקצבאות ולאכיפת התנאים לקבלתם. על פי ניתוח המוצג בדוח בנק ישראל, הצמדה של הקצבאות למדד המחירים לצרכן במקום לשכר הממוצע הייתה מביאה להקטנה ניכרת של הגידול בקצבאות אילו השינוי היה מופעל במהלך שנות התשעים.²²

מסקנות מדיניות

הניתוח שלעיל מאפשר להסיק את המסקנות הבאות:

- הצמיחה הכלכלית תרמה מעט לשיפור מצבן של השכבות החלשות – גם במשקי בית שיש בהם עובדים. מצבן היחסי של שכבות אלה הורע כתוצאה מהצמיחה, בשל רגישות נמוכה של השכר והתעסוקה שלהן לגידול בתוצר.
- בהנחה שמגמות הצמיחה וההתפתחויות במשק ימשיכו להיות כפי שהיו בשני העשורים האחרונים, אם הממשלה מעוניינת לשפר את רמת חייהן של השכבות החלשות יש צורך בהתערבות גם לגבי משקי בית שיש בהם מועסקים.
- בשנתיים האחרונות פורקו חלק מהמנגנונים שאפשרו למשקי הבית החלשים – בפרט אלה שאין בהם עובדים – לשפר את רמת חייהם בתקופות צמיחה. אמנם צעדים אלה תרמו לאיזון הפיסקלי ובאמצעותו

22 ראו תיבה 3ד בדוח בנק ישראל 2004, "מדיניות הרווחה", עמ' 230.

לצמיחה, אך אין להתעלם מכך שיש לצעדים אלה מחיר במונחי רמת החיים של השכבות החלשות – גם של העובדים מתוכן. זאת מכיוון שניסיון העשורים האחרונים מראה ששכרם של העובדים בשכבות אלה אינו גדל באופן משמעותי עם ההאצה בצמיחה.

- שתי דוגמאות למנגנונים שיוכלו לחזק את תרומת הצמיחה לשיפור מצבן של השכבות החלשות הן תכניות אקטיביות לעידוד התעסוקה (דוגמת "תכנית ויסקונסין") ומס הכנסה שלילי.

שתי דוגמאות לתכנית מס הכנסה שלילי

תכניות מס הכנסה שלילי מבוססות על מתן הטבה כספית לעובדים ברמות השכר הנמוכות או מהשכבות החלשות.²³ אמנם נמצא בעולם ובישראל כי להטבה זו השפעה מינורית על הכניסה של עובדים חדשים לכוח העבודה (ואף פחות על התעסוקה), אך מתן ההטבה לקבוצה נרחבת מגדיל את ההכנסה של השכבות החלשות – ובכך הוא עשוי לחץ מעוני חלק ממשקי הבית שיש בהם עובדים.

- שתי דוגמאות אפשריות (מתוך רבות) לתכניות מס הכנסה שלילי: תכנית כללית: מענק של 20 אחוזים מהשכר שמעל 1,000 ש"ח לחודש ועד ל-3,500 ש"ח לחודש, עם קיזוז של ההטבה משכר של 3,501 ש"ח לחודש ועד לשחיקתה המלאה בשכר של 5,000 ש"ח לחודש. אומדן העלות של תכנית זו הוא 2.7 מיליארדי ש"ח לשנה, שהם כחצי אחוז מהתוצר.
- תכנית ממוקדת למשפחות עם ילדים: מדובר בתכנית דומה, אך רק למשקי בית שיש בהם ילדים. ההטבה ניתנת רק לעובד אחד במשק הבית – לבעל ההכנסה הגבוהה יותר. אומדן העלות של תכנית זו הוא 750 מיליוני ש"ח לשנה, כרבע מעלותה של התכנית הכללית.

הלוח הבא מסכם את השפעת התכניות על ההיחלצות מעוני:

23 להרחבה בנושא זה ראו ברנדר וסטרבצינסקי, 2005 (לעיל הערה 21).

לוח 12

אומדן ההשפעה של התכניות על העוני במשקי בית
שיש בהם עובד אחד לפחות¹

משקי בית העולים מעל לקו העוני בעקבות המדיניות				
מתן ההטבה למשקי בית עם ילדים אחוזים ²		מתן ההטבה לכלל העובדים אחוזים ²		
מספר	מספר	מספר	מספר	
6.8	10,091	9.2	13,712	סך הכול
מתוכם:				
7.9	7,037	10.8	9,589	יהודים
5.1	3,054	6.9	4,123	ערבים
12.6	2,418	18.1	3,478	שני עובדים לפחות
0.0	0	9.0	3,022	ללא ילדים
13.0	6,302	13.5	6,591	ילד אחד או שניים
5.7	3,789	6.2	4,099	+3 ילדים

1. בנוסף צפויה התכנית למתן ההטבה לכלל העובדים להביא לכניסת כ-2,900 מועסקים ממשקי בית שמתחת לקו העוני, והתכנית הממוקדת במשקי בית עם ילדים בכ-900 מועסקים.
2. מתוך משקי הבית המצויים מתחת לקו העוני שיש בהם עובד אחד לפחות.

מלוח 12 אנו לומדים כי מתן הטבה כללית מחלצת מעוני 9.2 אחוזים ממשקי הבית העניים שיש בהם עובד אחד לפחות. ההשפעה בקרב משקי הבית היהודיים ובקרב משקי הבית עם שני עובדים לפחות גבוהה אף יותר. עם זה עלותה של התכנית גבוהה, וחלק ניכר מהתשלומים מופנים לעובדים ממשקי בית שהכנסתם הכוללת גבוהה.

התכנית הממוקדת מוזילה את העלות בכ-70 אחוזים (כ-0.35 אחוזי תוצר לשנה) על ידי מיקוד ההטבה במשפחות שיש בהן ילדים ומתן ההטבה רק לעובד בעל ההכנסה הגבוהה במשק הבית. צעד זה מקטין משמעותית את התשלומים למשקי בית שהכנסתם הכוללת גבוהה יחסית. במסגרת תכנית זו, שהיא כאמור רק דוגמה אפשרית אחת, שיעור המחולצים מעוני יורד ל-6.8 אחוזים, שהם כשלושה רבעים משיעור המחולצים בתכנית הכללית. אולם תכנית כזאת דורשת זיהוי של בן הזוג בעל ההכנסה הגבוהה יותר, כלי שהשימוש בו אינו זמין כיום. יתר על כן, מבנה ההטבות עלול ליצור תמריצים לשינוי מבנה התא המשפחתי כדי למצות את ההטבה.

הדילמה הניצבת לפני הממשלה בבואה לשקול מדיניות סיוע לעובדים בשכבות החלשות היא בין האפשרות לחסוך משאבים בהיקף ניכר באמצעות תכניות ממוקדות, לבין החשש מהשפעת התמריצים השליליים הגלומים בתכניות אלה.

סיכום דיון

מבוא

כותרת הדוח – "המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית" – מעידה על הדגש ששם הצוות במגמות עתידיות. הסקירה התייחסה לעיקרי ההתפתחויות ב-2004 והציעה עקרונות לקביעת מדיניות. הצוות דן גם בהפעלת מדיניות מוניטרית בעידן של יציבות מחירים וסקר את ממצאיו על אודות הקשר בין הצמיחה הכלכלית בישראל ובין התפתחות העוני. הצוות סיכם בהמלצות למדיניות כלכלית.

עיקרי ההתפתחויות

ההתפתחויות המקרו-כלכליות ב-2004 היו חיוביות. לאחר משבר ממושך שלא נרשם כמותו בהיסטוריה הכלכלית של ישראל, התרחשה תפנית חיובית במחזור העסקים של המשק והתוצר צמח בשיעור של יותר מארבעה אחוזים. זאת על רקע אינפלציה נמוכה מאוד, יציבות בשווקים הפיננסיים ובשער המטבע, עודף בחשבון השוטף של מאזן התשלומים וירידה בשיעור האבטלה. הצוות ציין שבשלב זה לא ברור אם ההתפתחויות המקרו-כלכליות החיוביות הותירו את רישומן על הבעיות החברתיות של ישראל ואם חל שיפור בתחומי העוני והאי שוויון, שהחמירו בין 2001 ל-2003, שנות המשבר.

הגורמים לתפנית

1. התרחבות הסחר העולמי – הייצוא גדל כתוצאה מסיום המשבר העולמי בענפי ההיי-טק.
2. היחלשות הטרור וגידול בצריכה הפרטית, שנבעו מבניית גדר ההפרדה; ההתפתחויות בעיראק (התרחיש האופטימי); קבלת ערבויות מממשלת ארצות הברית; חילופי השלטון ברשות הפלסטינית, סוף עידן ערפאת; תכנית ההינתקות.
3. שיפור המדיניות הכלכלית שכללה מעבר ממדיניות של הרחבה פסקלית וריסון מוניטרי למדיניות של ריסון פסקלי והרחבה מוניטרית.

ההתפתחויות הכלכליות הבולטות ב-2004 ו-2005 היו התפתחות של התוצר והתוצר העסקי. ראש הצוות ציין כי הדעה הרווחת בנוגע לצמיחה בקרב החוזאים היא חיובית ודומה. בנוסף הוזכרו נתונים המעידים על ירידה חדה בשיעור האבטלה, על קצב אינפלציה נמוך מתחת ליעד הממשלה ועל יציבות בשער השקל. הצוות סבור כי העודף בחשבון השוטר של מאזן התשלומים, על רקע גירעונות לא בעייתיים, הוא התפתחות מצוינת המבססת תנאים להמשך הצמיחה.

עקרונות לקביעת מדיניות פיסקלית

תנאי הכרחי לחילוץ המשק מצעידה כרונית על סף משבר כלכלי ולמיצוי פוטנציאל הצמיחה הוא הפחתת יחס החוב הציבורי לתוצר. ראש הצוות הציע בהקשר זה לאמץ את "המודל השוודי".

את גודל החוב אי אפשר לתקן בטווח הקצר, לכן חשוב להציב יעד ארוך טווח, ועם השגתו, לקיים תוואי הוצאות ומיסוי אמין ועקיב. עמידה בתוואי זה תגדיל את דרגות החופש של הממשלה בהפעלת מדיניות כלכלית אנטי-מחזורית גם בטווח הקצר.

הצוות טען שהקטנת יחס החוב הציבורי תסייע להוריד את נטל תשלומי הריבית, לשחרר מקורות תקציביים לשימושים חלופיים (ביטחון, חברה, השקעות וכו'), לצמצם את מעורבות הממשלה בשוק ההון בד בבד עם שחרור מקורות החיסכון למגזר העסקי ולהקטין את הסיכון המיוחס למשק הישראלי. הקטנת יחס החוב הציבורי תעודד את ההשקעות במשק ותשפר את דירוג האשראי, ובכך תקטין את עלויות המימון של המגזר הפרטי והציבורי.

על מנת להמשיך ולקיים צמיחה מתמשכת המובלת על ידי התרחבות של המגזר העסקי, חיוני להתמיד במדיניות פיסקלית המתמקדת בהפחתת משקל ההוצאות הציבוריות יחסית לתוצר.

להשגת היעדים הוצע לקבוע תקרה, באחוזים מהתוצר, לגירעון הממשלה. שמירה על גירעון נמוך תקטין את חשיפת המשק לזעזועים חיצוניים ופנימיים ותקטין את האי ודאות הכלכלית. בעקבות זאת, יחול שיפור בתפקוד המשק ובהקצאת המקורות, וההשקעות ושיעור הצמיחה יגדלו.

רצוי להפחית את שיעור המס, על פני זמן, בקצב שיבטיח אי חריגה מיעדי הגירעון ויגביר את התחרותיות של המשק.

עקרונות לקביעת מדיניות מוניטרית

היעד המרכזי של המדיניות המוניטרית הוא שמירה על סביבה של יציבות מחירים. על המדיניות המוניטרית להתחשב במצב המחזורי (פער התוצר, שיעור האבטלה ואינדיקטורים שונים) כדי לתמוך בפעילות הכלכלית בלי לסכן את השגת יעד האינפלציה.

יש לשפר ולבסס את אמינותה של המדיניות המוניטרית כמחויבת לשמירה על יציבות המחירים לאורך זמן. לשם כך יש לשמור על עצמאותו המלאה של הבנק המרכזי בהפעלתם של כלי המדיניות, להפעיל את המדיניות המוניטרית על ידי כלל פעולה יציב שיובן היטב בשווקים, לשמור על שקיפות ולפרסם בקביעות את ההנחות והשיקולים שבבסיס ההחלטות המוניטריות. בסביבה העולמית שהמשק הישראלי פועל בה, עם תנועות הון חופשיות ושווקים פיננסיים מפותחים, המדיניות המוניטרית צריכה לפעול על פי הנדרש ממשמעת השווקים. תגובה לא נכונה, או הימנעות מתגובה, צפויה להתבטא מיד בתגובת השווקים, וזו עלולה לפגוע ביציבות הפיננסית ובפעילות הראלית.

על המדיניות המוניטרית לפעול מתוך מגבלות המוכתבות משיקולים של יציבות פיננסית. בעולם של תנועות הון חופשיות, שינויים בפערי הריבית הראלית בין ישראל לעולם עלולים ליצור תנועות הון בלתי מייצבות ושינויים חריפים בשער החליפין.

הצוות הזהיר שיש להימנע משינויים גדולים בריבית כדי למנוע זעזועים גדולים מדי בשווקים הפיננסיים, שעלולים לפגוע בפעילות הראלית.

עקרונות לקביעת מדיניות חברתית

צוות המקרו טען כי הצמיחה הכלכלית היא תנאי הכרחי להתמודדות עם הבעיות החברתיות של המשק ורק תהליך צמיחה יכול לאפשר גידול בשכר, בתעסוקה ובמקורות המופנים לפתרון בעיות אלה.

לפי הניסיון של 15 השנים האחרונות, צמיחה כשלעצמה – ללא מדיניות נוספת – לא תספיק בהכרח לשיפור מהותי במצבן של השכבות החלשות. לכן יש לעצב כלים להתמודדות ישירה עם הבעיות החברתיות.

הצעדים הנדרשים נוגעים בעיקר לשינוי סדרי העדיפויות של הוצאות הממשלה ולהפחתות במסים, ללא הפרה של המסגרת המקרו-כלכלית הרצויה. יש להתמיד במדיניות הקטנת התמיכות הישירות לאוכלוסייה בגיל

העבודה שאינה עובדת ולהגדיל את התמריצים להצטרפותה לשוק העבודה. חשוב להגדיל את התמיכות הישירות לאוכלוסיות שאינן יכולות להצטרף לשוק העבודה, בעיקר קשישים ומוגבלים. יש להעדיף הוצאות על חינוך ולהנהיג רפורמה במערכת החינוך, שתייעל את השימוש במשאבים המוקצים לתחום זה.

האפקטיביות של מדיניות הממשלה בתחום הסיוע לשכבות החלשות סובלת מחוסר מידע על הכנסות ומיכולת מוגבלת להבחין בין מי שאינם יכולים לעבוד לבין מי שאינם רוצים לעבוד. לדעת חברי הצוות, יש לפתח כלים שיאפשרו לבחון את סך ההכנסות והרכוש כבסיס למדיניות הסיוע הממשלתית.

התחום המוניטרי: מדיניות מוניטרית בעידן של יציבות מחירים

בסקירה נאמר כי משטר קביעת יעד האינפלציה בישראל תואם את המקובל במדינות המפותחות ונהנה מאמינות המאפשרת את השגת היעד דרך מדיניות הריבית. המלצת הצוות היא שמירה על המסגרת הנוכחית, יעד יציבות של 3-1 אחוזים, ושער חליפין נייד. מובן שמדיניות מוניטרית צריכה לשמור על סביבה של יציבות מחירים ויציבות פיננסית. מידת הגמישות של המדיניות המוניטרית תלויה בגשרים או במנגנוני התמסורת בין המדיניות ובין המחירים והפעילות, ולפיכך היא דינמית ויכולה להשתנות. המודל שהשתמש בו הצוות הראה עדויות להיחלשות הקשר בין שער חליפין לבין מחירים בטווח הקצר. עדויות אלו תומכות במתן משקל גדול יותר לצמצום הסטיות בתוצר לעומת מה שנחשב נכון בעבר.

הקשר בין הצמיחה לבין התפתחות העוני בישראל

שר האוצר בנימין נתניהו הוסיף את הערותיו והדגיש את העובדה שכאשר יש צמיחה, היא נובעת מתחרות ותחרות היא רכיב נוסף ליציאה מהעוני. כלומר לא רק הגדלת כושר ההשתכרות, אלא מה שהשכר יכול לקנות. בהמשך הסקירה ציין צוות המקרו כי הצמיחה ב־15 השנים האחרונות תרמה לשיפור מצבן הכלכלי של השכבות החלשות, בעיקר על ידי הגדלת הקצבאות. לעומת זאת, נמצא כי בשנים אלו השפעת הצמיחה על התעסוקה

ועל השכר בשכבות החלשות הייתה קטנה. הרכב הצמיחה והגידול הניכר במספר העובדים הזרים הם בין הגורמים העיקריים לכך. הצוות העריך כי אף שהצמיחה צפויה לתרום לצמצום האבטלה, ניסיון העבר מראה שהדבר לא יסייע לרוב משקי הבית המצויים מתחת לקו העוני, שאין בהם מובטלים. כיוון שהשכר ברמות הנמוכות לא היה רגיש לצמיחה, והמנגנונים להגדלה אוטומטית של התמיכה בשכבות אלה בעת צמיחה בוטלו, אין ודאות שהצמיחה לבדה תסייע לשכבות החלשות. לדעת חברי הצוות, יש להפעיל במקביל מדיניות אקטיבית לסייע לשכבות החלשות, בפרט למשקי הבית שיש בהם עובדים.

עיקר ההמלצות למדיניות פיסקלית

יש להמשיך להשתמש בהוצאה הממשלתית כעוגן של המדיניות הפיסקלית, במקביל לקיום גירעון תקציבי נמוך.

יש להקטין בהדרגה, עד ליעד מוסכם בהחלטת ממשלה, את משקל הוצאות הממשלה יחסית לתוצר, זאת על ידי הרחבת הוצאות הממשלה בשיעור הנמוך משיעור התרחבות התוצר, מתוך התחשבות בהתפתחויות דמוגרפיות.

כלל הפעולה הפיסקלי יעודכן רק בעקבות שינויים חריפים בתנאים הגאורפוליטיים, הידרדרות למלחמה או מצב שמחייב הוצאה חד-פעמית גדולה יחסית.

גידול ההוצאה הממשלתית לא ישתנה על פני מחזור העסקים. המדיניות האנטי-מחזורית תתבצע באופן אוטומטי על ידי תנודות בגביית המסים (שיתבטאו בתנודות של גירעון הממשלה).

יש לקבוע יעד מוסכם בהחלטת ממשלה של משקל החוב הציבורי הרצוי יחסית לתוצר (קונסולידציה פיסקלית) ולפעול בהתמדה ובאמינות להשגתו.

עיקר ההמלצות למדיניות מוניטרית

מומלץ להתמיד במשטר יעד אינפלציה (inflation targeting) לאורך זמן ולבסס את הפעלת כלי המדיניות המוניטריים בגישה של מבט לעתיד (forward looking).

מומלץ להפעיל את המדיניות המוניטרית על ידי כלל פעולה שקוף ויציב שיובן היטב בשווקים. על המדיניות המוניטרית להיות שקופה ולפרסם בקביעות את ההנחות והשיקולים שבבסיס ההחלטות המוניטריות. רצוי שהשינויים בריבית בנק ישראל יהיו מתונים והדרגתיים, בהתאם לתנאים הכלכליים, כדי למנוע תנודות גדולות מדי בשווקים. יש להפעיל את כלי המדיניות המוניטרית להשגת מרכז יעד אינפלציה (יציבות מחירים) של שני אחוזים לשנה ולטפל בחריגות מתחום היעד בצורה סימטרית.

הורדת הריבית, לאחר זעזועים חיצוניים המחייבים עלייה חדה של הריבית (בעיקר זעזועים של שער החליפין), צריכה להתבצע במהירות רבה יותר מזו שהייתה נהוגה עד כה בבנק ישראל (בהנחה שהתנאים הפיסקליים והיציבות הפיננסית מאפשרים זאת).

מומלץ שהמדיניות המוניטרית תתחשב במצב המחזורי (פער התוצר, שיעור האבטלה ואינדיקטורים שונים) בקביעת רמת הריבית, ותפעיל שיקולים אנטי-מחזוריים בלי לסכן את השגת יעד האינפלציה. יש לקיים מעקב שוטף, כולל דיווח רבעוני, על מצב היציבות הפיננסית והיציבות של המערכת הבנקאית, על פי סטנדרטים מקובלים בעולם. מומלץ לשנות את חוק בנק ישראל בהתאם לקווים הבאים: הגדרת יעדי הבנק; הקמת מועצה מוניטרית; שמירה על עצמאות הבנק; הגברת השקיפות.

המלצות למדיניות תמיכה בשכבות החלשות:

מומלץ לקבוע יעד חברתי שקוף המצוי בשליטת הממשלה, שיתייחס לתוצאות ולא להיקף ההוצאה. לכן יעד זה צריך להתייחס לשיפור אבסולוטי במצבן של קבוצות המטרה בתקופה של שלוש שנים, למשל. מוצע כי בשנים הקרובות תדגיש המדיניות את שיפור מצבם הכלכלי של משקי הבית שיש בהם עובדים שאינם מגיעים לרמת הכנסה נאותה. מס הכנסה שלילי הוא כלי מדיניות שיכול לסייע להשגת מטרה זו, אם כי יש להקפיד על יישום שלא ייצור תמריצים לא נכונים. יש לחזק את מדיניות האכיפה כנגד מעסיקי עובדים זרים לא חוקיים, ובמקביל להקטין את מספרם של העובדים הזרים החוקיים ושל העובדים הפלסטינים.

יש לשפר את יכולת ההבחנה בין מי שאינם יכולים לעבוד לבין מי שאינם רוצים לעבוד ולחדד את שינוי המדיניות לכיוון מיקוד הסיוע במי שאינם מסוגלים לעבוד (קשישים ומוגבלים שונים).

יש להנהיג רפורמה במערכת החינוך שתייעל את השימוש במשאבים המוקצים לתחום זה ותבטיח שהחינוך יקנה כישורי ליבה מודרניים לכל המגזרים באוכלוסייה.

החלטות נוספות התומכות בהשתתפות בשוק העבודה: חיזוק שירות התעסוקה וייעולו, תכניות השמה והכשרה מקצועית, סבסוד מעונות יום. חלק מהצוות חשב שיש להחליף את חוק עידוד השקעות הון בעידוד התעסוקה בפריפריה.

יש לפתח תשתית מידע שתאפשר מדיניות סיוע מתוך התחשבות בהכנסות וברכוש. מדיניות כזאת תוכל לסייע גם להקטנת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר.

התייחסות משתתפי הכנס

מס הכנסה שלילי

במהלך הצגת הממצאים וההמלצות נערך דו שיח בין שר האוצר נתניהו לבין חבר הצוות עדי ברנדר. במהלכו סוכם שכדי שמש הכנסה שלילי יוביל לשיפור במצב העוני, יש צורך לשפר את מערכת המידע הממוחשב ואת הדיווח. כך יתאפשר סיוע למשקי הבית החלשים ולא למשקי בית חזקים, שאחד מבני הזוג בהם אינו עובד בעוד בן הזוג השני בעל שכר גבוה. בנוסף על מערכת המידע והדיווח להתייחס לגודל המשפחה ולמספר הילדים. זאת כדי לסייע למשפחות הגדולות לצאת מהעוני.

רבים מהדוברים התייחסו לסוגיית מס ההכנסה השלילי:

לדעת ח"כ **אהוד רצאבני**, יש בעיה ביישום מס הכנסה שלילי בגלל היעדר חובת דיווח כללית. רק לאחר שזו תהיה קיימת אפשר יהיה להנהיג מס הכנסה שלילי.

לאה אחדות טענה שיש להתייחס למס הכנסה שלילי כנדבך של מס הכנסה ולא כנדבך של מערכת תשלומי ההעברה. היא הוסיפה כי אין אפשרות ליישם היום מס הכנסה שלילי כיוון שהוא על בסיס משפחתי ומביא בחשבון את ההכנסה המשפחתית ולא האישית.

אתי פרוץ הסכימה עם דברי אחדות והוסיפה שסוגיית מס ההכנסה השלילי צריכה להיות חלק מהמדרג של מס ההכנסה הטבעי, כלומר חלק מהכנסה ולא חלק מקצבה.

מומי דהן הביע את הסכמתו עם עיקרי הממצאים והמסקנות של חברי הצוות, אולם ציין שמס הכנסה שלילי לא יפתור את בעיות העוני בישראל. לדבריו, גם בארצות הברית מונהג מס הכנסה שלילי בעוד שיעור העוני גבוה. לדעתו, אין כל ביסוס מחקרי לטענה שהפחתת מסים מגדילה את ההכנסות ממסים. במדינות מסוימות באירופה לדוגמה, שיעור המס גבוה וגם רמת החיים גבוהה. זאת אפילו בהשוואה לארצות הברית, ששיעור המס בה נמוך.

צבי זוסמן טען כי מס הכנסה הוא הכלי העיקרי בידי המדינה לצמצום פערים והסכים עם העקרונות של מס הכנסה שלילי שהצוות הציע. לדעתו, חשוב מאוד למקד את הכסף במשפחות עניות. בניגוד לעמדה שהציגה לאה אחדות, לדידו של זוסמן דווקא המוסד לביטוח לאומי הוא המוסד המתאים יותר להפעיל מהלך זה.

אביה ספיבק טען שמס הכנסה שלילי הוא פתרון מקרו שאינו מתאים לטיפול בבעיית העוני וצריך לחפש פתרונות מיקרו. לדבריו, ייתכן שהפתרון לבעיית העוני באזור גאוגרפי מסוים צריך להיות ממוקד, קרי חיזוק האוכלוסייה באמצעות הזדמנויות ושירותים טובים יותר.

אבי בן בסט ציין כי כבר שנתיים מדברים על סוגיית מס הכנסה השלילי אך עדיין לא קורה דבר, אף ששר האוצר תומך בזה. בן בסט הסכים עם חברי צוות המקרו שצריך לחשב את מס הכנסה השלילי גם כתלוי מספר הילדים במשפחה, בנוסף למבחן ההכנסות המשפחתי. קרי, מס הכנסה המקובל למשתכרים מעל הרף של מס הכנסה השלילי צריך להיות תלוי במספר הילדים במשפחה. מעבר למס הכנסה השלילי מציע בן בסט כצעד נוסף את הגדלת הקצבאות לאוכלוסיית הקשישים, שממילא אינה יכולה לחזור לשוק העבודה.

אבישי ברורמן הוסיף בסוגיית העוני ואמר שהקריטריונים לטיפול בעוני בישראל אינם צריכים להתבסס על סיפוק צרכים בסיסיים, אלא על מפתח שונה ומדד אי שוויון רחב יותר.

דניאל גוטליב וצבי אקשטיין הוסיפו פן נוסף למערכת השיקולים ביישום מס הכנסה שלילי. לדעתם המהלך צריך להיות מלווה בכלי משלים בדמות שיפור דרמתי באכיפת שכר המינימום. שיפור האכיפה לגבי שכר המינימום בכלל ובדגש על עובדים זרים בפרט יוביל לכך שהעובד הישראלי יהפוך לתחרותי יותר.

הערות על מדיניות מוניטרית ופיסיקלית

להלן תמצית הערות הדוברים בתגובה לסקירת צוות המקרו בסוגיות מוניטריות ופיסיקליות:

קרנית פלוג הסכימה באופן עקרוני עם עיקרי הניתוח הכלכלי שהציגו חברי הצוות, עם הדיאגנוזה של הבעיות ועם עיקרי ההמלצות, גם בתחום המדיניות המקרו כלכלית וגם בנוגע לאמצעי המדיניות הנוספים, שמטרתם להגביר את חלחול פרות הצמיחה למגזרים החלשים. פלוג העירה מספר הערות נקודתיות על הניתוח הכלכלי ביחס לתחזית, וגם חידדה כמה מהמלצות המדיניות. היא הדגישה שגם אם התחזית היא התרחיש הסביר ביותר, התממשותה בהחלט איננה ודאית.

יוסי בכר טען שרשימת ההמלצות שהציג הצוות תואמת ברמה גבוהה למדי את המדיניות הנוכחית באופן מעשי ולא רק הצהרתי. לדעתו צמיחה בת קיימה יכולה להתקיים רק אם היא נוצרת במגזר העסקי. הדגש מבחינתו הוא הורדת מעורבותה של הממשלה והגדלת התמריץ למגזר העסקי. הגדלת התמריץ בשנתיים האחרונות באה לידי ביטוי בקביעת מדיניות פיסקלית המאפשרת גם מדיניות מוניטרית מרחיבה והורדת הריבית. מדיניות משולבת זו תעזור בוודאות למגזר העסקי עד להורדת נטל המס.

המסר העיקרי שהוא קורא בדוח הצוות הוא שחייבים להמשיך במדיניות הקטנת הוצאות הממשלה למרות דעת המקטרגים. בנוסף, המדיניות הכלכלית מיושמת בבהירות ובעקביות, דבר שתורם ליצירת אמינות בשווקים הפיננסיים בארץ ובחו"ל.

אפי צדקה התייחס לגודל המגזר הציבורי. לדעתו הצמצום הוא מהלך לא מורכב. הציבור רוצה יותר חינוך ויותר בריאות ולכן בתחומים אלה אי אפשר לצמצם באופן פשוט. אם רוצים להקטין את השתתפות הממשלה במימון הסעיפים האלה, הכרחי להרשות למגזר העסקי להציע שירותים חלופיים.

ניר גלעד הבהיר שסדר החשיבות של הגורמים שיצרו את תהליך הצמיחה היה צריך להיות שונה. הגורם הראשון בחשיבות לדעתו הוא הסכמה בקבלה של מסגרת הערבויות; הגורם השני הוא רוח גבית בכלכלת העולם; המשך מדיניות הריסון הפיסקלית הוא במקום השלישי והרביעי והגורם החמישי הוא נחישות הממשלה בביצוע ההפרטה והרפורמות.

אבי בן בסט קיבל את כיווני ההצעה של הצוות. לדעתו, לא תהיה צמיחה בת קיימה אם הטרור יחזור. לדידו, הפחתת מסים של 11 מיליארד

ש"ח היא מוגזמת ועלולה לפגוע בצמיחה אם הטרור יחזור לרמה שהיה בה ב-2002. לכן נחוץ לשים דגש גם על הפחתת החוב ולא להוריד את המסים במידה דרסטית כל כך. בן בסט הזכיר כי בדומה להמלצת הצוות הוא עצמו תומך כבר שנים בהורדת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר.

שרגא ברוש התמקד בנושאי האבטלה והתעסוקה והדגיש את העובדה שהמסקנה בדוח הצוות ברורה: הצמיחה בשנים האחרונות לא עזרה כמעט לשכבות החלשות. האבטלה היא פצצת זמן מתקתקת, ומן ההכרח לנקוט צעד קיצוני על מנת לייצר לפחות מאה אלף מקומות עבודה מעבר לגידול הטבעי בשנתיים-שלוש הקרובות. הוא מציע לממשלה לקבוע יעד אבטלה. עד שנת 2007 האבטלה צריכה להגיע ל 7 אחוזים עם שיעור השתתפות של 56 אחוז. כוונתו היא שכדי להגיע ליעד יש לקלוט עובדים לא בעבודות דחק במגזר הציבורי אלא במגזר הפרטי. יש לשים דגש על יעד אבטלה בפריפריה. היעד הריאלי הוא ירידה של 4.5 אחוזים בתוך שלוש שנים. ברוש רואה בתעשייה לא רק קטר לצמיחה כלכלית אלא גם קטר לצמיחה חברתית. לדבריו צמיחה כלכלית מואצת דרך התעשייה והייצוא, ויש לגבות אותה בחיזוק מערכת החינוך בפריפריה ובחיזוק הקשר שבין התעשייה לאקדמיה.

יעקב תורן התייחס להמלצות הצוות וסבר שחסרה התייחסות לכלכלה השחורה. הכלכלה השחורה, פרט לאבדן הכנסה, מעוותת את הנתונים על ממדי האבטלה וממדי העוני. ללא בסיס נתונים טוב אי אפשר לבנות תכניות. לדעת **קובי הבר**, קביעת היעדים והנחות העבודה צריכות להיות ריאליות כדי שלא נמצא את עצמנו באמצע התקופה הנמדדת במצב לא טוב. בנוגע למדיניות הפיסקלית, חשוב להקפיד על מדיניות ברורה ובהירה. הגורם החשוב ביותר הוא האמינות.

לגבי הגבלת ההוצאה ציין הבר שהיעד השאפתני של אחוז אחד הושג ב-2005 (למעט חריגה של ההתנתקות) ושנעמוד גם ביעד של 2006. היעד שנקבע לשיעור ההשתתפות בכוח העבודה הוא 60 אחוזים השתתפות ב-2010. הבר ציין שיש שונות רבה בשיעור ההשתתפות בין האוכלוסיות. בתוך האוכלוסיות החלשות יש להבחין בין אלו שיכולים להשתתף בשוק העבודה לבין אלו שאינם יכולים, הבחנה שהוחמצה לדעתו בשנות התשעים.

צבי אקשטיין הציג נתונים שמראים ירידה יחסית בתל"ג בתקופות מתוחות מבחינה ביטחונית. מסקנתו היא שהטרור משפיע על הכלכלה, לא רק בישראל אלא כמעט בכל העולם.

נושא נוסף שהוא הזכיר הוא חלוקת ההכנסות. הפיזור סביב התוצר לנפש הוא מדד ליעד של חזון חברתי ומדד הגייני אינו מתאים לקביעת יעד

זה. במקומו צריך להשתמש במדד של היחס בין העשירון המשתכר בעשירון התחתון לעומת החציוני.

אקשטיין טוען שכדי לנהל תכנית עבודה יש צורך בנתונים טובים לאורך זמן ובהשוואה בין לאומית הכוללת מידע על מחקר וניהול המדיניות בישראל ובעולם. הנקודה המרכזית לדעתו היא זיהוי נקודות החולשה של המשק הישראלי.

זאב צהור ציין שהיעד הכלכלי העיקרי של ישראל הוא לא זה שהציב השר נתניהו אלא שמירה על פער קבוע נמוך יותר בין ההכנסה של החמישון העליון להכנסה של החמישון התחתון.

מיכאל שראל הדגיש כי הרכב הצמיחה הושפע מגורמים אקסוגניים אך גם ממדיניות מוניטרית שהובילה לדיסאינפלציה ולריביות ריאליות גבוהות. אלו פגעו בעיקר בתעשיות שהעסיקו עובדים מהשכבות החלשות. לדבריו, בעולם עם גורמים אקסוגניים משפיעים, על מנת שיהיה סיכוי סביר לעמוד ביעד אינפלציה שבין 1 ל-3 אחוזים, צריך לכוון מראש ליעד של שני אחוזים. **משה ליפל** התייחס לסוגיות פיסקליות עם דגש על תקציב הביטחון.

הוא תומך בהקטנת החוב ובשמירה על יעד גירעון. יש לדבריו בעיה עם הנושא של הגבלת הגידול בהוצאה. אם מציבים מגבלה כזאת עליה להיות קשורה לגידול באוכלוסייה, לשיעור הגידול בתוצר, או לשיעור גידול בהכנסות. טעות היא לקבוע יעד שרירותי.

ליפל טען שהאתגרים הרבים והפרויקטים שמדינת ישראל מתמודדת עמם מצריכים קיצוץ נוסף בתקציב הביטחון, שקוצץ משמעותית בשנים האחרונות בסדרי גודל שלא נראו מאז התכנית הכלכלית של 1985. הוא הוסיף שהבעיה בתקציב הביטחון היא שיש בתוכו התחייבות רבות: 95 אחוזים ומעלה מהתקציב של השנה הבאה הם קשיחים.

אפשר לקבוע מגבלת הוצאה פחות תובענית מזו שקיימת היום, לשמר את תקציב הביטחון ברמה קבועה ולהקטין את הנתח שלו מהתוצר. הדבר אפשרי מבחינה כלכלית והכרחי מבחינה ביטחונית.

אביה ספיבק אמר שהבעיות המיקרו כלכליות של ישראל חריפות בהרבה מהבעיות המקרו כלכליות. הקטנת הוצאות הממשלה איננה בהכרח דבר חיובי, משום שהיא עלולה להפוך את הממשלה לקטנה וחסרת יכולת. אגף התקציבים אינו יכול לנהל הכול לפרטי פרטים בכל תחום, ולכן צריך לחזק מוסדות ממשלתיים שהיו חזקים בעבר. יש לחשוב על דרכים לבנות מגזר ציבורי מודרני שייתן פתרונות גם במיקרו.

יוסי בכר ציין שהאינדיקטורים, באופן עקיב ולאורך זמן, מצביעים על כך שהמשק נמצא על התוואי הנכון, גם בנושא הצמיחה. ביצירת מקומות עבודה ההתקדמות אולי אטית יותר, אבל כשמסתכלים על נתוני האבטלה רואים שאין פגיעה ברצף. לגבי מהלך הרפורמה במסים בכר הוסיף כי מדובר במהלך הדרגתי והפיקד, עם תוואי ברור של חמש שנים קדימה.

דני יתום טען שנקודת התורפה היא בתכנון האסטרטגי לטווח הארוך, לא רק בתחום הכלכלי אלא גם בתחומים הביטחוני, החברתי והחינוכי. על משרד האוצר לתת מענה לשאלה כיצד מביאים לידי מימוש את היעדים האלה על בסיס האמצעים שעומדים לרשותו. יתום ציין שמשרדי הממשלה מקבלים היום תקציב שלפיו מתכננים את תכניות העבודה, במקום שהמצב יהיה הפוך. עוד הוסיף שהתכנית הכלכלית שהוצגה אינה נותנת מענה לרכיבים מרכזיים ומהותיים בחברה הישראלית: סגירת פערים דרך מלחמה בעוני, טיפול בנושאי רווחה, שדרוג מערכת החינוך, ועוד. משאבים גדולים מדי מושקעים בטריטוריות זרות ביהודה, בשומרון ובחבל עזה – כספים שיורדים לדעתו לטמיון.

לסיכום אמר יתום שלנוכח הירידה הדרמתית באתגרים הביטחוניים צריך לבנות את תקציב הביטחון מאפס ולהקצות כסף לאתגרים החדשים: חינוך, בריאות, עוני, פערים חברתיים ואלומות.

לדידו של **צבי זוסמן**, גם אם צדק חלוקתי יביא בשוליים לצמיחה מועטה במקצת, יש לתת לו עדיפות גבוהה במידה מספקת. הוא הציג נתונים המוכיחים כי הגידול בעוני מאז שנות התשעים אינו תוצאה של ירידה ברמת התעסוקה וכי יציאה לעבודה לא הוציאה בעלי שכר נמוך מהעוני. תקציב חוב ציבורי גדול פותח פתח למשבר פיננסי שפוגע בראש ובראשונה בשכבות החלשות.

סוגיות נוספות בענייני מיסוי

אהוד רצאבי ציין בהקשר זה שוועדת בכר והרפורמה במסים הן שתי רפורמות רציניות ביותר, אולם הכנסת נאלצת לאשרן ללא יכולת לדון בהן ברצינות ולהתייחס לכל ההיבטים. להערכתו הרפורמות לא יאושרו, או יאושרו בצורה מעוותת.

יורם גבאי סבור שהורדת המסים תחייב הכרעות תקציביות הולכות וגדלות ואם לא נתמודד אתן ניאלץ להעלות את המסים שוב. הורדת המיסוי הצפויה, בסך 11 מיליארד ש"ח, תחזיר דרך פעילות כלכלית בין 3

ל-4 מיליארד ש"ח. המשמעות היא שנידרש לקיצוץ תקציבי קבוע של 7 מיליארד ש"ח. אלה מצטרפים לקיצוץ הקודם לפי הרפורמה של רבינוביץ', שמומנה בסופו של דבר בעיקר על ידי מערכות הרווחה, הבריאות והחינוך.

סוגיות עוני, פערים חברתיים, אבטלה ותעסוקה

לאה אחדות צופה בשנים הקרובות ואולי גם בטווח הארוך עלייה מתמדת בפערים הכלכליים בחברה בישראל. הקיצוץ האחרון מקשה מאוד על האוכלוסיות החלשות. לדבריה, בנוסף לאוכלוסיות שאינן עובדות אך יכולות לעבוד, יש גם מי שאינם מוצאים עבודה והמערכת היום איננה יכולה להציע להם פתרונות.

אפי צדקה התייחס לחלוקת הכנסה, למלחמה בעוני ולצדק חברתי. לדעתו רפורמות אינן מועילות בטווח הקצר. עדיף להתמקד בהשקעות בתשתית, כולל בהשקעות קצרות, שנמצאות בירידה בתקציבים של השנים האחרונות. צמיחה יכולה כמובן להביא לעליית כל ההכנסות, אבל לא בטוח שהיא תשפר את מצבן של כל השכבות. בהקשר זה נראה שהגלובליזציה תפעל דווקא להורדת השכר ברמות השכר הנמוכות.

אתי פרץ ציינה שאף לא אחד מהנוכחים הזכיר את הלנת השכר ברשויות המקומיות ובתעשייה הצבאית. לדעתה זה מעיד על התרסקות שלטונית.

מיכאל שראל התייחס לסוגיית העובדים הזרים. בשנה האחרונה המגמה כלפי עובדים זרים שוב התהפכה ומספר העובדים הזרים עלה. הגדלת מספר העובדים הפלסטינים (משיקולי מדיניות מול הרשות הפלסטינית) תפגע בעיקר בשכבות החלשות ותחזור על השגיאות של שנות התשעים. את הגידול בקצבאות רואה שראל כטעות וטוען שהדבר השפיע לרעה על השתתפות השכבות החלשות בשוק העבודה.

סוגיות נוספות

קובי הבר הדגיש את סוגיית ההשקעה בהון אנושי. הפחתת שכר הלימוד באוניברסיטאות פגעה בתקציבי המחקר. לדבריו שכר הלימוד היה צריך להישאר כמות שהוא, עם טיפול נקודתי באוכלוסיות חלשות. לגבי ההון הפיזי, לדעת הבר, יש מקום רב לשיפור במערכת הכבישים. הבר התייחס גם ליעול המגזר הציבורי ולהפרטה של שירותים ושיפור מערכי הרגולציה.

אבישי ברורמן דיבר על חיזוק הנגב והגליל באמצעות יזמות חדשות וציין שיכולת הביצוע בישראל אינה מהירה יחסית למדינות אחרות.

חיים אורון טען שהממשלה יכולה בקלות לחזק את הנגב והגליל על ידי מתן הטבות מס לאנשים שעוברים לאזורים אלו. לדבריו הדבר נעשה שנים על גבי שנים כדי לעודד התיישבות בהתנחלויות.

אלישע ינאי דיבר על ענף ההיי־טק וציין את המצב הטוב בישראל ואת הגידול במספר בוגרי האקדמיה בתחום זה. כדי להתמודד עם התחרות הקשה בעולם מציע ינאי להגדיל עוד את מספר בוגרי ההיי־טק באוניברסיטאות, להיכנס לנישות קטנות להתחרות בהן, וליזום תכניות ממשלתיות לעידוד התעשייה. לדבריו, יציבות כלכלית וביטחונות חיונית כמובן גם היא.

אהוד רצאבי הלין על כך שאין התייחסות מיוחדת מצד אגף התקציבים באוצר לסוגיית העסקים הקטנים. רצוי לדעתו להקים בישראל רשות לעסקים קטנים דוגמת SBA בארצות הברית ולהעניק תמיכה למגזר זה באמצעות מכרזים ומענקים מיוחדים.

סיכום של ראש צוות המקרו רפי מלניק: עיקרי הדברים

מלניק בירך את אגף התקציבים על קביעת יעדים כמותיים. לדבריו זו התפתחות חיובית שתאפשר שקיפות ואחריות דיווח (accountability) במדיניות הפיסקלית.

בעקרונות לקביעת המדיניות המוניטרית הדגיש הצוות את הפחתת החוב יחסית לתוצר והמליץ שהממשלה תחליט על יעד ארוך טווח.

הצוות המליץ על קביעת תקרה לגירעון הממשלה אולם אם רוצים להגיע ליעד המוסכם של החוב יחסית לתוצר, הממוצע של הגירעון צריך להיות נמוך מהתקרה המומלצת על ידי הצוות (שלושה אחוזים).

הצוות רואה לנכון לקבוע תקרה לגירעון הממשלה, שתהיה נמוכה מהתקרה המומלצת בשלושה אחוזים, כדי להגיע ליעד המוסכם של החוב יחסית לתוצר הממוצע.

במשטר הכלכלי הקודם היה ניסיון לפתור את הבעיות של כלכלת ישראל בתוספת תקציב, אולם הבעיות לא נפתרו. הצוות מציע קביעה ברורה וחדה של מגבלות תקציב וכמו כן פתרון בעיות מתוך בחירה נכונה של סדרי עדיפויות.

המשתתפים בכנס הכלכלי השלושה-עשר

יו"ר מועצת המנהלים של מגל מערכות ביטחון	קובי אבן עזרא
שותף בכיר ב־McKinsey & Company	רוג'ר אבראבנל
שר התעשייה, המסחר והתעסוקה	השר אהוד אולמרט
המדען הראשי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	ד"ר אלי אופר
חבר בוועדת הכספים ובוועדת האתיקה של הכנסת	ח"כ חיים אורון
מייסד ושותף מנהל, חברת ורטקס הון סיכון	יורם אורון
מנכ"לית מחקר ותכנון, המוסד לביטוח הלאומי	לאה אחדות
מוסד שמואל נאמן, הטכניון	ד"ר אופירה איילון
יו"ר המועצה לביטחון לאומי	אלוף (מיל') גיורא איילנד
היועצת הכלכלית של הכנסת	סמדר אלחנני
מנכ"ל אי-אף-גי שירותים בע"מ	אלוף (מיל') דורון אלמוג
סמנכ"ל כספים-כלכלה, משרד האוצר	יעל אנדרון
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' צבי אקשטיין
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ גלעד ארדן
מנכ"ל הרשות לעסקים קטנים בישראל	עמירם בוקשפן
דלויט, בריטמן, אלמגור	רו"ח אילן בירנפלד
מנכ"ל משרד האוצר	רו"ח ד"ר יוסי בכר
מנכ"ל התאחדות התעשיינים	יורם בליזובסקי
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	הראל בלינדה
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' אבי בן בסט
גרוס, קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות'	עו"ד תמר בן-דוד
הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר	איל בן-שלוש
מנכ"ל East West Ventures	אלוף (מיל') איתן בן אליהו
המנהל האקדמי של הכנס הכלכלי השנתי; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר	דוד ברודט
נשיא אוניברסיטת בן-גוריון בנגב	פרופ' אבישי ברוורמן
מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר יעקב ברוידא
נשיא התאחדות התעשיינים; יו"ר לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים	שרגא ברוש
חברת גיימני בע"מ	ד"ר אורנה ברי
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ אהרון בריזון
דלויט, בריטמן, אלמגור	יגאל בריטמן
יו"ר חוג הפרופסורים לחוסן מדיני וכלכלי	ד"ר רון בריימן
ראש תחום הסקטור הציבורי במחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר עדי ברנדר
המרכז הבינתחומי הרצליה	פרופ' אמיר ברנע
חבר מועצת עיריית ירושלים	ניר ברקת
יו"ר דירקטוריון חברת פעילים	יורם גבאי
מנכ"ל רשות החברות הממשלתיות, משרד ראש הממשלה	עו"ד אייל גבאי
Market Strategy Group	ביל גווירץ
שותף בכיר ב־McKinsey & Company	ד"ר יורם גוטלד
כלכלנית	ציפי גלים

ניר גלעד	משנה למנכ"ל מגדל חברה לביטוח ויו"ר מגדל שוקי הון
תא"ל (מיל') עיבל גלעדי	מנכ"ל פורטלנד טרסט
אבי גפן	סמנכ"ל כספים, חברת מקורות
פרופ' ראובן גרונאו	החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופ' יוסף גרוס	גרוס קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות'
ח"כ הרב נסים דהן	חבר ועדת הכספים של הכנסת וסגן יו"ר הכנסת
ד"ר מומי דהן	חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים
אורי דורי	מנכ"ל אי דורי, חברה לעבודות הנדסיות בע"מ
רענן דינור	מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה
אמנון דיק	מנכ"ל בזק
ורד דר	כלכלנית ראשית, פסגות-אופק, משרד האוצר
קובי הבר	ראש אגף התקציבים, משרד האוצר
אלי הורביץ	יו"ר הדירקטוריון של טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ
פרופ' אלהן הלפמן	הקתדרה למסחר בינלאומי ע"ש גלן סטון, אוניברסיטת הרוורד; עמית באוניברסיטת תל אביב
רונן וולפמן	מנכ"ל חברת מקורות
ח"כ אבשלום וילן	חבר ועדת הכלכלה של הכנסת
לאה ורון	מנהלת ועדת הכלכלה של הכנסת
אבי ורטהיים	מנכ"ל אינספייר השקעות
פרופ' צבי זוסמן	יועץ כלכלי לנשיא המדינה
פרופ' בניציון זילברפרב	המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן
פרופ' יוסף זעירא	המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
עו"ד דוד חודק	גרוס קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות'
ד"ר רמזי חלבי	מנכ"ל מועדון אנשי עסקים ערבים בישראל
גלית חמי	עורכת כלכלית, ידיעות אחרונות
עמי חמצני	משנה לראש מינהלת סל"ע, משרד ראש הממשלה
ארנון טיברג	מנכ"ל דלתא-גליל תעשיות
משה טרי	יו"ר הרשות לניירות ערך
פרופ' מנואל טרכטנברג	ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב
אלי יונס	מנכ"ל בנק המזרחי
אלוף (מיל') שלמה ינאי	נשיא ומנכ"ל חברת מכתשים אגן תעשיות
גד יעקבי	לשעבר יו"ר רשות הנמלים והרכבות
ח"כ דני יתום	חבר ועדת הכספים של הכנסת
ח"כ אמנון כהן	יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת
ח"כ יצחק כהן	חבר ועדת הכספים של הכנסת
טמיר כהן	מנהל ועדת הכספים של הכנסת
אילן כהן	מנכ"ל משרד ראש הממשלה
דב לאוטמן	יו"ר דירקטוריון דלתא-גליל תעשיות
השרה ציפי לבני	שרת המשפטים והשרה לקליטת עלייה
יואב להמן	המפקח על הבנקים, בנק ישראל
ד"ר ויליאם ו' לואיס	לשעבר סגן שר האנרגיה של ארצות הברית; מנכ"ל (בדימוס) של McKinsey Global Institute
פרופ' ניסן לוותין	יועץ למחלקת המחקר, בנק ישראל
אמיר לוי	סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

ראש העיר ירושלים	אורי לופוליאנסקי
לוצאטו את לוצאטו, עורכי פטנטים	ד"ר אתי לוצאטו
יגאל ארנון ושות'	עו"ד אמנון לורך
ליאון, אורליצקי ושות'	רו"ח משה ליאון
ראש אגף תקציבים במשרד הביטחון והיועץ הכספי לרמטכ"ל	תא"ל משה ליפל
יו"ר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ יעקב ליצמן
מנכ"ל בנק לאומי	גליה מאור
שר הביטחון	השר שאול מופז
יו"ר בנק דיסקונט לישראל	אריה מינטקביץ
מירון, בן-ציון ופריבס, עורכי דין ונוטריונים	עו"ד יצחק מירון
דיקן ביה"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה	פרופ' רפי מלניק
המחלקה להנדסת חשמל מערכות, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' חגית מסר ירון
מנכ"ל טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ	ישראל מקוב
יו"ר דירקטוריון בזק בינלאומי	ד"ר ליאורה מרידור
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; משרד חיים צדוק ושות'	עו"ד דן מרידור
שר האוצר	השר בנימין נתניהו
משנה לנגיד בנק ישראל	ד"ר מאיר סוקולר
משנה למנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר מישל סטרבצינסקי
הכנסת	ח"כ ניסן סלומיאנסקי
משנה לנגיד בנק ישראל	פרופ' אביה ספיבק
יו"ר המטה לביצוע הסדר הקיבוצים	ישראל עוז
יו"ר החברה לישראל	עידן עופר
יו"ר דירקטוריון מגדל חברה לביטוח	אהרון פוגל
מנכ"ל ניאופרם בע"מ	דוד פורר
מנכ"ל סלקום	ד"ר יצחק פטרבורג
נגיד בנק ישראל	פרופ' סטנלי פישר
מנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר קרנית פלוג
מנכ"ל אסם	דן פרופר
יו"ר בנק המזרחי	יעקב פרי
עורך כלכלי, מעריב	משה פרל
המשנה לראש הממשלה	השר שמעון פרס
יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה	ח"כ עמיר פרץ
לשעבר יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים, יועצת מדיניות כלכלית-חברתית וזכויות חברתיות	אתי פרץ
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אפרים צדקה
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אלכס צוקרמן
נשיא המכללה האקדמית ספיר	פרופ' זאב צחור
ראש מערך אסטרטגיה ופיתוח עסקי בינלאומי, בנק לאומי;	פרופ' דניאל צידון
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	
מנכ"ל סניף ישראל McKinsey & Company	ד"ר יונתן קולודני
יו"ר מועצת המנהלים מנפאואר ישראל בע"מ	יוסי קוצ'יק
יו"ר פורום מנהלי כספים	גה קינן
הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	מאיר קפוטא

מנהל אגף המכס והמע"מ	איתן רוב
מנכ"ל החברה לישראל	יוסי רוזן
יו"ר דירקטוריון חברת החשמל	שלמה רוטמן
ראש החטיבה העסקית בבנק לאומי	רקפת רוסק-עמינח
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אסף רזין
ראש התחום המוניטרי, מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר סיגל ריבון
נשיא המרכז הבינתחומי הרצליה	פרופ' אוריאל רייכמן
הממונה על השכר, משרד האוצר	יובל רכלבסקי
שר במשרד ראש הממשלה	השר חיים רמון
יו"ר מועצת המנהלים, בנק לאומי	איתן רף
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ אהוד רצאבי
לשעבר שר האוצר	ח"כ אברהם (בייגה) שוחט
יו"ר ועדת חוץ וביטחון של הכנסת	ח"כ יובל שטייניץ
הממונה על ההגבלים העסקיים, רשות ההגבלים העסקיים	ד"ר דרור שטרומ
שר התחבורה	השר מאיר שטרית
יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת	ח"כ יורי שטרן
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' ידידיה צ' שטרן
עורך כלכלי של עיתון הארץ	נחמיה שטרסלר
מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ	ד"ר יעקב שיינין
ראש אגף הכלכלה, התאחדות התעשיינים	נירה שמיר
יגאל ארנון ושות'	עו"ד דיוד שפירא
ראש מטה שר הביטחון	תא"ל עמי שפרן
ראש אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר	ד"ר מיכאל שראל
לשעבר מנכ"ל משרד האוצר	ד"ר עמנואל שרון
ראש הממשלה	אריאל שרון
יו"ר רפאל	יעקב תורן
יגאל ארנון ושות'	עו"ד דורון תמיר

מחקרי המדיניות של המכון הישראלי לדמוקרטיה

1. **רפורמה בשידור הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגבי רחל לאל (1997)
2. **עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי**
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי (1997)
3. **הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה**
אריאל צימרמן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר (1997)
4. **דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?**
פרופ' אביעזר רביצקי (1997)
5. **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**
פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני (1997)
6. **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס (1997)
7. **הסתה, לא המרדה**
פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים (1997)
8. **בנק ישראל: סמכות ואחריות**
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי (1998)
9. **השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה בעידן שלום: א. החרדים בישראל**
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי (1998)
10. **מבקר המדינה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס (1998)
11. **חופש העיסוק**
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן (1998)
12. **הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות**
גדעון רהט ונטע שר-הדר (1998)

13. **השע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**
פרופ' רות גביון ועסאם אבו-ריא (1999) הופיע גם בערבית
14. **100 הימים הראשונים**
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה (1999)
15. **הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט**
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביון ופרופ' מרדכי קרמניצר (1999)
16. **תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945**
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר (1999)
17. **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין (1999)
18. **פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**
פרופ' ידידיה צ' שטרן (1999)
19. **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**
איל ינון ויוסי דוד (2000)
20. **משאל-עם: מיתוס ומציאות**
דנה בלאנדר וגדעון רהט (2000)
21. **השע החברתי-כלכלי בישראל**
איריס גרבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביון (2000)
22. **מדינה משפט והלכה – א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית**
פרופ' ידידיה צ' שטרן (2000)
23. **מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו**
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות (2000)
24. **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**
הילי מודריק-אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס (2000)
25. **הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר זוהר גושן וגבי חני קומנשטר (2001)

26. **דגמים של שיתוף אזרחים**
אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן (2002)
- הכנס הכלכלי השנתי התשיעי – יוני 2001**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
27. **אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל (2002)**
28. **אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה (2002)**
29. **הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד (2002)**
30. **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001-2002 (2002)**
31. **מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית**
פרופ' ידידיה צ' שטרן (2002)
32. **חקיקה פרטית**
דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס (2002)
- הכנס הכלכלי השנתי העשירי – יולי 2002**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
33. **איום ביטחוני ומשבר כלכלי (2002)**
34. **הגלובליזציה (2002)**
35. **מדיניות הפנסיה (2002)**
36. **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003 (2002)**
37. **רגולציה – הרשות המפקחת**
אורי ארבל-גנץ בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס ופרופ' ידידיה צ' שטרן (2003)

38. רגשות דתיים, חופש הביטוי והמשפט הפלילי
(בשיתוף עם קרן קונרד אדנאואר)
פרופ' מרדכי קרמניצר, שחר גולדמן וערן טמיר (2003)
39. **דת ובג"ץ: דימוי ומציאות א. פרסום "מנוף – המרכז למידע יהודי" במבחן הביקורת**
ד"ר מרגית כהן, ד"ר אלי לינדר ופרופ' מרדכי קרמניצר (2003)
40. **האומנם מדינת כבוד האדם?**
אלוף הראבן (2003)
41. **פורנוגרפיה – מוסר, חירות, שוויון: הצעה לתיקון האיסור על פרסום והצגת תועבה, ועבירות קרובות**
רם ריבלין בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר (2003)
42. **המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע**
יאיר שלג (2003), מהדורה שנייה (2004)
- הכנס הכלכלי השנתי האחד-עשר – יולי 2003**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונוא
43. **המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה (2003)**
44. **הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור (2003)**
45. **אמינות ושקיפות במשק (2003)**
46. **מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב (2003)**
47. **המונופוליסט כקרבן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים**
עדי אייל בהנחיית ידידיה צ' שטרן ודוד נחמיאס (2004)
48. **מדינה, משפט והלכה – ג. דת ומדינה: תפקידה של ההלכה**
ידידיה צ' שטרן (2004)
49. **זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית**
אבי בן בסט ומומי דהן (2004)

50. **האם תיתכן מדינת הלכה? הפרדוקס של התאוקרטיה היהודית**
אביעזר רביצקי (2004)
51. **יהודים שלא כהלכה: על סוגיית העולים הלא-יהודים בישראל**
יאיר שלג (2004)
- הכנס הכלכלי השנתי השנים-עשר – יולי 2004**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
52. **המדיניות המקרו-כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים**
(2004)
53. **שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח**
(2004)
54. **יחסי עבודה בעידן של תמורות** (2004)
55. **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים** (2004)
56. **סודות רשמיים: הצעה לתיקון האיסור הפלילי**
מרדכי קרמניצר ואפרת רחף (2005)
57. **דת ובג"ץ: דימוי ומציאות: ב. מודל תלת-ממדי למדידת אקטיביזם שיפוטי**
מרגית כהן, מרדכי קרמניצר, אלי לינדר ואביטל בגין (2005)
58. **לוחמים בלתי חוקיים או חקיקה בלתי חוקית?**
הילי מודריק אבן-חן בהנחיית מרדכי קרמניצר (2005)
59. **פסילת רשימות**
מרדכי קרמניצר (2005)
60. **האם הכול כשר בהתמודדות עם הטרור?**
מרדכי קרמניצר (2005)
61. **סוד הכוח: מועצת יש"ע ומאבקה בגדר ההפרדה ובתכנית ההתנתקות**
ענת רוט בהנחיית אשר אריאן (2005)

הכנס הכלכלי השנתי השלושה-עשר – יולי 2005

מנהל הכנס והעורך: דוד ברודט

62. מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית (2006)

63. א-סימטרייה: משק קטן – כלכלה גלובלית (2006)

64. מחיר ההינתקות: השלכות כלכליות (2006)

● الصّدغ العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جبيزون

English Policy Papers of the Israel Democracy Institute

- 1E **Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf?**
By Prof. Aviezer Ravitzky (2000)
- 2E **State, Law, and Halakhah: Part One – Civil Leadership as Halakhic Authority**
By Prof. Yedidia Z. Stern (2001)
- 3E **Incitement, Not Sedition**
By Prof. Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim (2002)
- 4E **State, Law, and Halakhah: Part Two – Facing Painful Choices: Law and Halakhah in Israeli Society**
By Prof. Yedidia Z. Stern (2003)
- 5E **The Political and Social Ramifications of Evacuating Settlements in Judea, Samaria and the Gaza Strip**
By Yair Sheleg (2004)
- 6E **State, Law, and Halakhah: Part Three – Religion and State: The Role of Halakhah**
By Prof. Yedidia Z. Stern (2004)

The team recommended setting a ceiling for the government deficit. However, should they want to reach the accepted goal of debt relative to the GDP, the average deficit must be lower than the ceiling recommended by the team by 3%.

Recommendation: The team believes that a ceiling for the government deficit should be set which will be lower than the recommended ceiling by 3%, in order to reach the accepted goal of public debt relative to the GDP.

In the previous economic structure there was an attempt to solve the problems of the Israeli economy through budgetary increases. However, the issues were not resolved. The team suggests a clear, sharp delineation of budgetary limits, as well as a solution to problems through the correct ranking of priorities.

Galilee through new initiatives and noted that Israel's capabilities for implementation are not as fast as in other countries.

Haim Oron asserted that the government could easily strengthen the Negev and the Galilee by granting tax benefits to people who move to these areas. According to him, this was done for many years in order to encourage people to move to settlements.

Elisha Yanai spoke about the high-tech field and said that the situation in Israel is notable and that there is an increase in the number of academic graduates. In order to face the tough competition in the world, Yanai proposes to increase the number of high-tech graduates in universities even further, to shift into and compete for small niches, and to initiate government programs to encourage industry. Economic and defense stability are, in his opinion, vital.

Ehud Ratzabi complained that the budget department in the Ministry of Finance does not give special treatment to small businesses. It is desirable for Israel to establish a small business authority, such as the SBA in the United States, and to provide support for this sector through special tenders and grants.

Summary of the Leader of the Macro Team, Rafi Melnick

Melnick praised the budget department for setting quantitative goals. In his opinion, this is a positive development which will allow for transparency and accountability in fiscal policy.

In the principles for determining monetary policy, the team emphasized reducing the debt relative to the GDP, and recommended that the government decide on a long term goal.

investments in infrastructure, including short term investments that are on the decline in the budgets of the last few years. Growth could, of course, bring about an increase in all incomes, but it is not certain that it will improve the situation for all sectors. In this context, it would seem that globalization would, in fact, work towards a decrease in salary at the lower wage levels.

Etti Peretz noted that no one present had mentioned the non-payment of salaries by the local authorities and the defense industries. In her opinion, this reflects a governmental breakdown.

Michael Sarel spoke about the issue of foreign workers. In the past year, the trend concerning foreign workers has reversed itself, and the number of foreign workers rose. The increase in the number of Palestinian workers (out of policy considerations towards the Palestinian Authority) will harm mainly the weaker sectors and will repeat the mistakes of the 1990s. Sarel sees the increase in allocations as a mistake and claims that it will adversely influence the participation of the weak sectors in the job market.

Other Issues

Kobi Haber emphasized the issue of investment in human capital. The decrease in university tuition harmed research budgets. Tuition should have remained the same, except in specific cases of financial aid given to the weaker populations. As for physical capital, there is much need for improving the road system. Haber also mentioned the need for more efficiency in the public sector, the privatization of services, and improvement in the regulatory systems.

Avishai Braverman spoke of strengthening the Negev and the



did not lift the low wage-earners out of their poverty. A large public debt budget opens the door to a financial crisis which will first and foremost harm the weaker sectors.

Other Issues on Tax Matters

Ehud Ratzabi noted in this context that the Bachar Commission and tax reform are the two most serious reforms, but the Knesset is forced to approve them without the opportunity to discuss them seriously and to consider all aspects. In his opinion, the reforms will not be approved, or will be approved in a distorted form.

Yoram Gabai believes that reducing taxes will require ever increasing budgetary decisions which, if not faced, will cause taxes to be raised again. The anticipated reduction in taxes in the amount of NIS 11 billion will bring in, through economic activity, between NIS 3-4 billion. This means that a fixed budgetary cut of NIS 7 billion will be required. This is in addition to the previous cut under the Rabinowitz reform, which was financed mainly by the welfare, health, and education systems.

Issues of Poverty, Social Gaps, Unemployment, and Employment

Leah Ahdut anticipates a continuous increase in economic gaps in Israeli society in the coming years, perhaps in the long term as well. The last cut severely hurt the weaker populations. In her opinion, in addition to the populations which do not work but could work, there are also those who can't find work, and the system today cannot offer them solutions.

Effi Tzedaka spoke about the distribution of income, the war on poverty, and social justice. He thinks that the reforms are not useful in the short term. It would be preferable to focus on

public sector which will also provide solutions at the micro level must be considered.

Yossi Bachar noted that the indicators, consistently and over a long term, show that the market is on the right track in the area of growth. Progress is perhaps slower in creating places of employment, but when looking at the unemployment figures, one can see that progress has not been impeded. As for the tax reform process, Bachar added that it is a gradual and reversible process, with a clear plan for the upcoming five years ahead.

Danny Yatom asserted that one shortcoming is in long-term strategic planning, not only in the economic arena but also in the defense, social, and educational arenas. The Ministry of Finance must provide an answer to the question of how to implement goals with the resources available to it. Yatom noted that the government ministries now receive a budget according to which they plan their work programs, instead of the opposite being the case. He added that the economic program that was presented does not provide an answer to the central and essential components of Israeli society: closing the gaps through a war on poverty, dealing with welfare issues, revamping the educational system, etc. Too many resources are being invested in the foreign territories in Judea, Samaria, and the Gaza Strip – money that is going to waste, in his opinion.

In summary, Yatom said that, in light of the dramatic decrease in defense challenges, the defense budget must be built from the ground up, and money must be allocated for new challenges: education, health, poverty, social gaps, and violence.

According to **Zvi Zussman**, even if distributional justice will parenthetically lead to a somewhat lower growth, it should be given a relatively high priority. He presented data which proved that the increase in poverty since the 1990s is not the result of a decline in the level of employment and that going out to work

policy that has led to disinflation and to high real interest rates which harmed mainly the industries which employed workers from the weaker sectors. In his opinion, in a world with influential exogenous factors, one must aim in advance for a goal of 2% in order for there to be a fair chance of reaching the inflationary goal of between 1 and 3 percent.

Moshe Lippel spoke about fiscal issues, placing emphasis on the defense budget. He supports a reduction in the debt and the maintenance of a deficit goal. He thinks that there is a problem with the idea of limiting the growth in expenditures. If such a limit is imposed, it must be tied to the increase in population, to the rate of growth of the GDP, or to the rate of growth in income. It would be a mistake to set an arbitrary goal.

Lippel said that the many challenges and projects that the State of Israel is facing require a cut in the defense budget, which was cut significantly in recent years to an extent not seen since the Economic Program of 1985. Lippel added that the problem in the defense budget is that it has many fixed commitments: 95% or more of the budget for the coming year is unchangeable.

It is possible to set a less drastic limitation on expenditures than that which currently exists, to maintain the defense budget at a fixed level, and to decrease its slice of the GDP. This is possible from an economic standpoint and necessary from a defense standpoint.

Avia Spivak said that the microeconomic problems of Israel are much more serious than the macroeconomic ones. Reducing government expenditures is not necessarily a positive step, because it may turn the government into a small, helpless body. The budget department cannot handle all the small details in every area, and thus the government institutions that were strong in the past must be strengthened. Ways of building a modern

Concerning the limitation on expenditures, Haber noted that the ambitious goal of 1% was achieved in 2005 (not counting the exception of the disengagement), and this goal will be maintained in 2006 as well. The goal set for the rate of participation in the work force is 60% participation by the year 2010. Haber noted that there are great differences in rates of participation among various populations. Within the weak populations one must distinguish between those able to participate in the work force and those unable to do so, a distinction which he thinks was overlooked during the 1990s.

Zvi Eckstein presented data that shows a relative decline in the GDP during periods which were tense from a security aspect. His conclusion is that terror influences the economy, not only in Israel but in the entire world.

Another topic that he mentioned was the distribution of income. The distribution concerning the GDP per capita is an index for a goal of social vision and the GINI index is not appropriate for determining this goal. Instead, one must use an index of the relation of the earning percentile with the lowest percentile, compared with the external benchmark.

Eckstein asserts that in order to manage the work program, we need better long term data and an international comparison, including data on research and policy implementation in Israel and in the world. The main point, in his opinion, is to identify the weak points of the Israeli market.

Zeev Tzahor noted that the main economic goal of Israel is not the one that Minister Netanyahu set, but is to maintain a fixed, lower gap between the income of the top 5 percentile and the income of the lowest 5 percentile.

Michael Sarel emphasized that the growth component is not only influenced by exogenous factors but also by a monetary

that, similar to the team's suggestion, he himself has for years supported the decrease in the ratio of the public expenditure in the GDP.

Shraga Brosh focused on the topics of unemployment and employment and emphasized the fact that the conclusion of the team report was clear: growth in recent years has barely helped the weaker sectors. According to Brosh, unemployment is a ticking time bomb, and a radical step must be taken in order to create at least 100,000 places of employment, beyond the natural increase, in the next 2-3 years. He suggests that the government set a goal for unemployment. By the year 2007, unemployment should reach 7%, with a 56% participation rate. His aim is that, in order to reach this goal, employees must be absorbed, not in make-work in the public sector, but in the private sector. The emphasis must be put on an unemployment goal in the outlying areas. The real goal is a decrease of 4.5% within three years. Brosh sees in industry not only an engine for economic growth but also an engine for social growth. Social growth is accelerated through industry and export and should be supported by strengthening the educational system in the periphery, and strengthening the connection between industry and academia.

Yaakov Toren commented that the team's recommendations did not mention the black economy. The black market, besides the loss of income, distorts the data as to the extent of unemployment and the scope of poverty. Without a good database, it is impossible to build programs.

According to **Kobi Haber**, the goals and working assumptions must be realistic so that we don't find ourselves in a bad situation. As for fiscal policy, it is important to maintain a clear policy. The most important factor is reliability.

the past two years was reflected in the setting of a fiscal policy which also allows for an expanding monetary policy in reducing interest, which of course helps the business sector by decreasing the tax burden.

The principal message which he sees in the team report is that the policy of decreasing government expenditures must continue, notwithstanding the opinions of detractors. In addition, the economic policy is being instituted clearly and consistently, which contributes to the feeling of reliability in the financial markets in Israel and abroad.

Effi Tzedaka commented on the size of the public sector. He thinks that reducing it is not a complicated step. The public wants more education and more health services, and therefore in these areas it is impossible to implement a simple reduction. If one wants to reduce government participation in financing these sections, the business sector must be allowed to offer alternative services.

Nir Gilad clarified that the order of importance of the factors which created the growth process should have been different. The first factor of importance, in his opinion, is an agreement to accept the framework of guarantees; the second factor is the prevailing disposition of the world economy; the continuation of a policy of fiscal restraint is in third place; and the fourth factor is the resoluteness of the government in implementing privatization and reforms.

Avi Ben-Bassat accepted the direction of the team's proposal. He thinks that there will not be sustained growth if terror returns. He thinks that decreasing taxes by NIS 11 billion is exaggerated and is liable to hurt growth, should terror return to its 2002 level. Thus it is necessary to emphasize the reduction of the debt and not to decrease taxes so drastically. **Ben-Bassat** recalled

not be based on the supply of basic needs, but on a wider scale and a different and broader measure of inequality.

Daniel Gottlieb and **Zvi Eckstein** added a new aspect to the list of considerations in implementing a negative income tax. In their opinion, this step must be accompanied by a complementary tool: a dramatic improvement in enforcing minimum wage. An improvement in the enforcement of the minimum wage in general, with an emphasis on foreign workers in particular, will make the Israeli worker more competitive.

Comments Concerning Monetary and Fiscal Policy

Below is a summary of the comments of the speakers reacting to the survey by the macro team on monetary and fiscal issues

Karnit Flug agreed in principle with the basics of the economic analysis which the team members presented and with the diagnosis of the problems and the main recommendations both in the area of the macroeconomic policy and in the means by which the additional policies can increase the way the results of growth can trickle down to the weaker sectors. Flug commented on the economic analysis regarding a forecast and improved upon several of the policy recommendations. She emphasized that even if the forecast is a most reasonable one, it is not certain that it will be implemented.

Yossi Bachar asserted that the list of recommendations which the team presented was to a large extent the same as the present policy from a practical and not only declarative viewpoint. In his opinion, sustained growth can exist only if it is created in the business sector. In his opinion, the emphasis should be on a decrease in government involvement and an increase in incentives for the business sector. The incentive increase during

countries in Europe, for example, the tax rates are high and so is the standard of living, even in comparison with the United States, where the tax rates are low.

Zvi Zussman claimed that income tax is the main tool with which Israel can narrow the gap, and he agreed with the principles of a negative income tax which the team suggested. It is very important, he said, to focus the money on the poor families. In contrast to the opinion expressed by **Leah Ahdut**, **Zussman** thinks that the National Insurance Institute is in fact the most appropriate body to operate this process.

Avia Spivak asserted that a negative income tax is a macro solution which is not appropriate for dealing with the problem of poverty and that micro solutions must be sought. In his opinion, it is possible that a solution to the problem of poverty in a specific geographic region must be focused, i.e., strengthening the population through better opportunities and services.

Avi Ben-Bassat noted that for the past two years there have been discussions about the issue of negative income tax, but so far nothing has been done, despite the fact that the Finance Minister supports it. **Ben-Bassat** agreed with the members of the macro team that the negative income tax must also be calculated, contingent on the number of children in a family and after assessing the family's income. The acceptable income tax for wage earners who earn above the level of negative income tax must depend on the number of children in the family. Beyond the negative income tax, as an additional step, **Ben-Bassat** suggests an increase in allocations to the elderly, who in any case cannot return to the job market.

Avishai Braverman added to the discussion on poverty and said that the criteria for dealing with poverty in Israel should

that in order for a negative income tax to lead to an improvement of the poverty situation, an improvement must be made in the computerized data system and reports. This would allow assistance to weaker households and not to the stronger households, in which one member of the couple does not work but the other earns a high salary. In addition to the data and reporting system, the size of the family and the number of children must be considered in order to assist large families in overcoming poverty.

Many of the Speakers Talked about the Issue of Negative Income Tax

Ehud Ratzabi said that there is a problem in implementing a negative income tax, due to the lack of universal obligatory reporting. Only after this is in place would it be possible to institute a negative income tax.

Leah Ahdut asserted that one must consider negative income tax as a component of income tax and not as a component of the system of transfer payments. She added that there is no way to implement a negative income tax today because it is on a family basis and takes into consideration family, and not individual, income.

Etti Peretz agreed with Ahdut and added that the issue of negative income tax must be part of the natural income tax scale, i.e., part of income and not part of an allocation.

Momi Dahan agreed with the main findings and conclusions of the team members but noted that negative income tax will not solve the problems of poverty in Israel. Negative income tax was also instituted in the U.S., and the poverty rate there is high. He thinks that there is no research basis for the assertion that decreasing taxes increases the income from taxes. In certain

that incorrect incentives are not created.

The enforcement policy against employers of illegal foreign workers must be strengthened while the number of legal foreign workers and of Palestinian workers must be decreased.

The ability to distinguish between those who are unable to work and those who do not want to work must be improved, and the change in policy towards a focus on assisting those incapable of working (the elderly and various handicapped) must be sharpened.

A reform in the educational system must be instituted which would make the use of the resources allocated to this sphere more efficient, and which would ensure that the educational system transmits basic modern skills to all sectors of the population.

Additional decisions supporting participation in the work force are: strengthening the National Employment Agency and making it more efficient; creating placement programs and professional training; and providing subsidies for child care centers.

Part of the team thought that the Encouragement of Capital Investments Law should be replaced by the encouragement of employment in the outlying areas.

An informational infrastructure should be developed which will make possible an assistance policy which takes into consideration income and property. Such a policy could also assist in decreasing the proportion of the public expenditure in the GDP.

Team Members' Views:

Negative Income Tax

During the presentation of the findings and recommendations, a dialogue was held between Finance Minister Netanyahu and team member Adi Brender. During the discussion, they agreed

Changes in Bank of Israel interest rates should be moderate and gradual, in accordance with economic conditions, to avoid market fluctuations that are too great.

The tools of monetary policy must be used to achieve a center of inflation targeting (stability of prices) of two percent per year, and to deal with irregularities in a symmetrical way.

The decrease in interest following external shocks that require a sharp rise in interest rates (mainly shocks in the exchange rate), must be carried out more rapidly than has been done until now by the Bank of Israel (assuming that the fiscal conditions and financial stability allow for it).

The monetary policy should consider the turnover (the gap in the GDP, the rate of unemployment, and other indices) when determining the interest rate, and should impose anti-cyclical considerations without risking attaining the inflation target.

There must be ongoing follow-up, including a quarterly report, on the state of financial stability and the stability of the banking system, according to accepted world standards.

The Bank of Israel Law should be amended according to the following guidelines: defining the goals of the Bank; establishing a monetary council; maintaining the independence of the bank; and increasing transparency.

Recommendations for a policy of support for the weaker sectors are as follows:

A transparent social goal controlled by the government should be set which will take the results into consideration, as opposed to the scope of the expenditure. Thus, this goal must relate to the absolute improvement in the situation of the target groups – for example, for a period of three years.

In the coming years, the policy should emphasize the improvement in the economic level of households which include workers who have not secured a proper level of income. Negative income tax is a policy tool that can assist in reaching this goal, although care must be taken in implementing this so

The Main Recommendations for Fiscal Policy

There are two anchors for fiscal policy: the first one is government expenditure and the second is a low budgetary deficit.

The proportion of government expenditures relative to product should be gradually decreased until reaching the goal agreed upon by a government decision. This can be done by increasing government expenditures at a rate lower than the rate of GDP expansion, while taking into consideration demographic developments.

The fiscal rule of action will only be updated following sharp changes in geo-political conditions, a deterioration to war, or a situation which will require a one-time, relatively large expenditure.

The increase in government expenditure will not change more than the business turnover. The anti-cyclical policy will be carried out automatically through fluctuations in tax collection (which will express fluctuations in the government deficit).

A goal, agreed upon by a government decision, should be set as being the weight of the desired public debt relative to the GDP (fiscal consolidation) and should be acted upon in a steady and reliable manner so it will be achieved.

The Main Recommendations for a Monetary Policy

A regime of inflation targeting should be maintained in the long run, and the implementation of the tools of a forward-looking monetary approach should be established.

The monetary policy should be implemented by a transparent and stable rule of action which will be well understood by the markets. The monetary policy must be transparent, and the assumptions and considerations on which the monetary decisions are based must be publicized regularly.

prices and activity; it is thus dynamic and subject to change. The model that the team used showed signs of a weakening connection between the exchange rate and prices in the short run. These signs support the granting of greater weight to the reduction in the deviations in the GDP, compared to what was considered correct in the past.

The Relationship between Growth and the Development of Poverty in Israel

Finance Minister Benjamin Netanyahu emphasized the fact that where there is growth, it stems from competition, and competition is an additional element for breaking out of poverty not only by an increase in the ability to earn but by an increase in what the salary can buy.

Further on in the survey, the macro team noted that growth in the past 15 years contributed to an improvement in the economic situation of the weaker sectors, mainly through an increase in allocations. On the other hand, it was found that during these years, the amount of influence of the growth on employment and on wages in the weaker sectors was small. The element of growth and the significant increase in the number of foreign workers are among the main factors for this.

The team estimated that, despite the fact that growth is expected to contribute to reducing unemployment, past experience shows that this will not help most of the households which are below the poverty line and do not include unemployed people. Since wages at the low end of the economic scale were not sensitive to growth, and the mechanisms for an automatic increase of support in these sectors during times of growth had been cancelled, there is no certainty that growth alone will aid these weaker sectors. At the same time, an active policy for helping the weaker sectors must be put into effect, especially for those households with working members.

be sufficient for a substantial improvement in the status of the weaker segments of society. Thus tools must be designed for directly confronting social problems.

The required steps basically involve changing the order of priorities of government expenditure and decreasing taxes without disturbing the desired macroeconomic framework. The policy of decreasing direct support for the unemployed working-age population and increasing the incentives to join the work force must be maintained. It is important to increase direct support for populations that cannot join the work force, mainly the elderly and handicapped. Preference should be given to expenditures on education and to implementing reforms in the educational system which will make the use of the resources allotted to this sphere more efficient.

The effectiveness of government policy in the area of assistance to weaker segments suffers from a lack of information about income and a limited ability to distinguish between those who cannot work and those who do not want to work. The team members think that tools should be developed in order to examine total income and assets as a basis for a governmental assistance policy.

The Monetary Field: Monetary Policy in an Era of Price Stability

The team stated that a system for developing an inflationary goal in Israel is consistent with the norm in developed countries, and enjoys a reliability that allows for attaining the goal through interest policy. The team's recommendation is to maintain the present framework, a stability goal of 1-3 percent, and a floating exchange rate. It is understood that the monetary policy must maintain an environment of price stability and financial stability. The degree of flexibility in the monetary policy depends on bridges or on transmission mechanisms between the policy

of unemployment and other indicators) in order to support economic activity without jeopardizing the inflationary goal. The credibility of the monetary policy must be improved and stabilized as a guarantee for maintaining price stability over time. To do so, the complete independence of the central bank must be safeguarded in its use of policy tools to implement the monetary policy through a stable rule of operation that will be well understood in the markets; to maintain transparency; and to regularly publish the assumptions and considerations on which monetary decisions are based.

In the world environment in which the Israeli market operates, with free capital movement and developed financial markets, the monetary policy must operate according to the dictates of market discipline. An incorrect reaction, or lack of reaction, may be reflected immediately by a market reaction which may harm the financial stability and real operations.

The monetary policy must operate within the limitations dictated by considerations of financial stability. In a world of free capital movement, changes in the real interest rates between Israel and the world may create unstable capital movement and sharp changes in the exchange rate.

The team warned against major changes in interest done in order to prevent too large a shock to the financial markets which could harm real operations.

Principles for Setting Social Policy

The macro team asserted that economic growth is a necessary condition for facing the social problems of the market, and only a process of growth can allow for an increase in wages, employment, and resources directed towards resolving these issues.

According to the experience of the past 15 years, growth in and of itself – without an additional policy – will not necessarily

achieved, to maintain the range of expenditures and reliable, trackable taxation. Maintaining this range will increase the levels of freedom by the government in implementing an anti-cyclical economic policy in the short term as well.

The team asserted that decreasing the ratio of the public debt will aid in decreasing the burden of interest payments, will release budgetary resources for alternative uses (security, social goals, investments, etc.) and will reduce the involvement of the government in the capital market, while at the same time freeing up sources of savings for the commercial sector and decreasing the risk attributed to the Israeli market. The decrease in the proportion of the public debt will encourage investment in the market and improve the credit rating, and thus decrease financing costs for the public and private sectors.

In order to continue to maintain the continuous growth led by the expansion of the business sector, it is vital to continue a fiscal policy that proceeds by decreasing the proportion of public expenditures relative to the GDP.

To attain these goals, it was suggested that a ceiling, as a percentage of the GDP, be set for the governmental deficit. Maintaining a low deficit will reduce the exposure of the market to external and internal shocks and will decrease economic uncertainty. As a result, an improvement will occur in the functioning of the market and in the allocation of resources, and the investments and rate of growth will increase.

It is desirable to decrease the tax rate, over time, at a rate that will ensure no deviation from the goals of the deficit and will increase market competition.

Principles for Setting Monetary Policy

The central goal of the monetary policy is to maintain an environment of price stability. The monetary policy must take into consideration the cyclical situation (gap in production, rate

Reasons for the Turnaround

1. The expansion of world trade – exports increased as a result of the end of the world crisis in the high-tech fields.
2. The subsiding of terror and the increase in private consumption, resulting from the construction of the security fence; developments in Iraq (the optimal scenario); the receipt of guarantees from the US government; the change of regime in the Palestinian Authority, ending the Arafat era; and the disengagement plan.
3. Improvement in the economic policy, which included a move from a policy of fiscal expansion and monetary restraint, to a policy of fiscal restraint and monetary expansion.

The most prominent economic developments in 2004 and 2005 were the growth of the GDP and commercial production. The team leader noted that the prevailing opinion concerning the growth among forecasters is similar, and positive. In addition, data that was mentioned points to a sharp decline in the rate of unemployment, to a low pace of inflation, below the government's goal, and to stability in the rate of the shekel. The team believes that the surplus in the current account for balance of payments, against a background of deficits that are not problematic, is an excellent development that stabilizes conditions for continued growth.

Principles for Setting Fiscal Policy

The necessary condition for rescuing the market from its chronic march towards the brink of economic crisis and for exploiting its growth potential, is the decrease in the ratio of the public debt to the GDP. In this context, the team's leader suggested adopting the "Swedish model."

It is not possible to adjust the size of the debt in the short term. It is therefore important to set a long term goal and, when

From Welfare to Work

Economic Policy for Continued Growth and Market Recovery

Team Leader: Rafi Melnick
Research Assistant: Gilad Skutelsky

Introduction

The title of the report, “Economic Policy for Continued Growth and Market Recovery,” reflects the emphasis that the research team placed on future trends. The report related to the main developments in 2004, and suggested guidelines for determining policy. The team also deliberated about using monetary policy in an era of price stability, and surveyed findings about the connection between economic growth in Israel and the development of poverty. The team concluded with recommendations for economic policy.

Main Developments

The macroeconomic developments in 2004 were positive. After a lengthy crisis, the likes of which had never before been recorded in the economic history of Israel, a positive turning point occurred in the commercial turnover of the market, and the GDP rose at a rate of more than 4%. This occurred against a background of very low inflation rates, stability in the financial markets and the currency exchange rate, a surplus in the current account for the balance of payments, and a decrease in the unemployment rate. The team noted that, at this stage, it is not clear if the positive macroeconomic developments had left their mark on Israel’s social problems, and if there had been an improvement in the areas of poverty and inequality, which had worsened during the years of crisis, between 2001 and 2003.

Momi Dahan, Senior Lecturer at the School for Public Policy at the Hebrew University of Jerusalem. Their analysis and recommendations are different in nature from the recommendations of the other teams in that they rely on in-depth research which was based on an extensive comparative study. The subject itself has come up numerous times in recent months, and we believe that the time has come for reform in the national budgeting process. We believe that the conclusions of this serious research, which will be published in a separate book, could launch the process for such reforms.

A team under the direction of Mr. Eli Hurvitz, Chairman of the Board of Directors of the IDI and Chairman of Teva Pharmaceutical Industries Ltd., worked on the third subject, "Small Market - Global Economy." We considered this discussion an opportunity to continue the fundamental process of strategic, long-term planning, and, in the future, we will consider the possibility of continuing discussions on this subject at the 14th Annual Economic Conference.

The fourth and final subject is a traditional topic at the Caesarea Conferences, "Macro-Economic Policies," this time regarding the 2006 budget. The team, headed by Prof. Rafi Melnick, Dean of the Lauder School of Government at the Interdisciplinary Center (IDC) Herzliya, presented an analysis of the economic policy for continued growth and market recovery.

I would like to express my deepest thanks to the team leaders and their members for the great effort they have invested. A special thanks, on behalf of us all, goes to Mr. David Brodet, who handled all of the preparatory work for the project.

Prof. Arye Carmon

President of the Israel Democracy Institute

Summary

THE 13TH ANNUAL ECONOMIC CONFERENCE – JULY 2005

Conference Head and Editor: David Brodet

Preface

The Annual Economic Conference, “The Caesarea Conference,” marks its 13th – Bar Mitzvah – year. We are all proud of this most valuable and important project.

This year, the date of the Conference was linked with events of far-reaching significance, well beyond the planning of the national budget for the coming year. The Conference was held just a few weeks before the implementation of the disengagement plan. The disengagement plan, which definitely affected the relationship between the economy and politics, was naturally a central topic at the Conference this year.

An additional unique feature of this year’s Caesarea Conference is that it was held exactly twenty years after the approval of the economic stability plan. That is why we decided to mark this event by adding a festive session reviewing the past while looking towards the future.

The first topic which the Conference discussed was “The Economic Implications of the Disengagement.” Heading the team was Prof. Daniel Tsiddon, head of the Project for Strategy and Business Development at Bank Leumi, and lecturer at the Eitan Berglas School of Economics at Tel Aviv University.

The second topic, “The Balance of Powers in the Budgetary Process,” was led by Prof. Avi Ben-Bassat, Senior Fellow at the Israel Democracy Institute and lecturer in the Economics Department at the Hebrew University of Jerusalem, and Dr.