

הכנס הכלכלי העשירי / יולי 2002



המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003

מנהל הכנס והעורך
ראובן גרונאו

ניי עמדה 34

ירושלים, חשוון תשס"ג, אוקטובר 2002

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

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

עורך הספרייה: אורי דרומי

ניהול הפקה: עדנה גרניט

עורכת ראשית: יעל מושיוב

עריכת לשון: תמי איילון-אורטל

עיצוב: רון הרן

רכז הפקה: נדב שטכמן

סודר ונדפס בתשס"ג ב'ארט פלוס', ירושלים

מסת"ב 965-7091-41-1 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

Copyright by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2002

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

■ הצוות המכין

ראש הצוות: ד"ר מומי דהן

חברי הצוות

שוקי אברמוביץ

פרופ' בני בנטל

ד"ר גיל בפמן

פתחיה בר-שביט

ורד בר

פרופ' צבי זוסמן

פרופ' ניסן לויתן

ד"ר רפי מלניק

ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי

ד"ר מיכאל שראל

עוזר מחקר

ישי מישור

תוכן העניינים

9	פרק ראשון: המלצות מדיניות
9	1. עקרונות ניהול המדיניות הכלכלית
9	2. ניהול המדיניות הפיסקלית
10	3. ניהול המדיניות המוניטרית
13	פרק שני: הערכת מצב ותחזית
13	1. גורמי המשבר ותוצאותיו
16	2. היציבות החברתית
18	3. סביבת הכלכלה העולמית בתקופה הקרובה
19	4. תחזית
21	פרק שלישי: ניהול המדיניות הפיסקלית
27	פרק רביעי: ניהול המדיניות המוניטרית
31	פרק חמישי: המדיניות הרצויה
	פרק שישי: ניהול המדיניות הכלכלית בתנאים של משבר:
35	הניסיון הבין-לאומי
35	1. תהליך הדיסאינפלציה בעולם
36	2. משברים פיננסיים
41	תרשימים
71	סיכום דיון – מומי דהן
75	הערות
77	המשתתפים בכנס הכלכלי העשירי
91	English Summary

פתח דבר

הכנס הכלכלי העשירי התקיים בצל משבר מחריף בכלכלת ישראל. המציאות הכלכלית השפיעה על דיוני כל אחד מארבעת הצוותים וממילא על המלצותיהם. המלצות אלה, יחד עם ניתוח הנושאים שבחרנו להתרכז בהם השנה, מוגשים לכם בניירות העמדה של 'כנס קיסריה'. הכנס נערך השנה בירושלים, בירת ישראל. מבחינתנו, זהו אקט של סולידריות עם הבירה שנפגעה פעמים רבות במהלך האינתיפדה – הן פיזית והן כלכלית.

ברצוני להביע תודה עמוקה לראשי כל אחד מארבעת הצוותים – פרופ' דן צידון והשר דן מרידור, פרופ' אסף רזין, פרופ' צבי אקשטיין, ד"ר מומי דהן, ולכל החברים בצוותים שהשקיעו מזמנם וממרצם כדי להניח את הניתוח וההמלצות הטובים ביותר האפשריים.

תודה מיוחדת לפרופ' ראובן גרונאו, המנהל האקדמי של הכנס.

פרופ' אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

1. עקרונות ניהול המדיניות הכלכלית

- ניהול המדיניות המקרו-כלכלית בטווח הקצר חייב להסתמך על האבחנה כי כלכלת ישראל נתונה בסכנת משבר. מטרת העל היא מניעת הידרדרות.
- תנאי משבר מטילים מגבלה על הפעלת מדיניות תקציבית אנטי-מחזורית (מייצבים אוטומטיים), הרצויה אולי בתנאים אחרים.
- המדיניות המקרו-כלכלית חייבת לקחת בחשבון את שיקול היציבות החברתית.

2. ניהול המדיניות הפיסקלית

- היעד הרצוי של המדיניות התקציבית הוא התכנסות לסביבת כללי הפעולה שנקבעו באמנת מסטריכט:
 - יעד הגירעון התקציבי שנקבע ל-2002 גבוה מדי. יעד גירעון גבוה מדי, שצפוי להיות גבוה עוד יותר, מהווה סטייה מסוכנת מכללי פעולה אלו.
 - הרכב הקיצוץ שאושר לאחרונה בכנסת כולל מסים רבים מדי, קיצוץ לא מאוזן בתשלומי העברה וקיצוץ נמוך מדי בהוצאות השכר.
 - הרמה הפרמננטית והחריגה של ההוצאה הביטחונית חייבת להיות ממומנת על ידי הפחתת הוצאות אחרות או על ידי העלאת נטל המס.
 - התכנית הכלכלית של הממשלה מטפלת בעיקר בבלימת התרחבות הגירעון התקציבי.
 - חשוב לנקוט בהקדם גם צעדים לטיפול בבעיות היסוד של המשק הישראלי (ראו בהמשך).
- יש לבצע רפורמות בשוק העבודה, בחינוך, בשוק ההון ובתחום הפיסקלי וכן להרחיב את ההשקעות בתשתית, בצל האטת הפרודוקטיביות של המשק הישראלי. כך למשל נדרשות תכניות ארוכות טווח בשוק העבודה להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה:
 - הפחתת נטל המס על הכנסה מעבודה שתמומן באמצעות מיסוי הכנסות מהון.

- צמצום מספר העובדים הזרים על ידי השוואת עלות העבודה של עובדים זרים לזו של ישראלים והגברת אכיפת החוק.
- תכניות ארוכות טווח לשילוב המגזר החרדי במעגל העבודה.
- שילוב מקבלי הבטחת הכנסה במעגל העבודה. הסתת הדגש במדיניות "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה" ברוח המלצות ועדת תמיר.
- הקמת ועדה ציבורית לבחינת השפעתם של תשלומי העברה ותמיכות אחרות על התמריץ לעבוד ועל רווחתם של החלשים בחברה לאורך זמן, תוך התחשבות במגבלת התקציב. הוועדה תמסור את המלצותיה לממשלה.
- יש להגביר את השקיפות התקציבית, ליצור מנגנוני בקרה פיסקליים ולשפר את תרבות ניהול המדיניות:
 - דיווח רבעוני לממשלה על ביצוע התקציב.
 - תחזית צמיחה והכנסות הממשלה ממסים (והכנסות אחרות) תוכן על ידי מכון מחקר כלכלי ותוצג בפני הממשלה.
 - יישום תקנון פעולת הממשלה לגבי מועד מסירת המידע לשרים ולגופים הרלוונטיים (כמו בנק ישראל).
 - דיווח לממשלה ולציבור על יעדי המדיניות הכלכלית והשפעתה על התקציב ועל משתתנים כלכליים וחברתיים חשובים.
- הכנסת
 - הצעות חוק פרטיות:
 - יידרש רוב מיוחד או אישור הממשלה להעברת הצעות חוק פרטיות בעלות עלות תקציבית משמעותית. הצעות חוק פרטיות ייכנסו לתוקף רק משנת התקציב הבאה.
 - התאריך הקובע לפיזור הכנסת:
 - קביעת 31 בדצמבר כתאריך הקובע לאישור התקציב (במקום 31 במרס).

3. ניהול המדיניות המוניטרית

- היעד המרכזי של המדיניות המוניטרית הוא שמירת יציבות המחירים (ויציבות פיננסית) שהושגה במחיר לא מבוטל.
- יש להבטיח את עצמאות בנק ישראל.

- יש להקים מועצת נגידים (נטולי פניות), תוך כדי שמירה על עצמאות בנק ישראל. יש לראות ביציבות מחירים יעד מרכזי וביעדים אחרים, כגון רמת פעילות כלכלית גבוהה, יעד משני.
- ניהול מדיניות שער החליפין ויתרות המט"ח יישאר בידי בנק ישראל.
- יש להגביר את שקיפות ההחלטות של בנק ישראל ולהגיש לציבור דין וחשבון על כל חריגה של אחוז ומעלה מיעד האינפלציה שנקבע. בנק ישראל יציג בפני הממשלה את הגורמים לחריגה זו ואת הצעדים להחזרת האינפלציה ליעד.

1. גורמי המשבר ותוצאותיו

כלכלת ישראל נתונה במשבר בתחום הריאלי ובחוסר רגיעה בתחום מחירי המוצרים והנכסים. שנת 2002 תהיה השנה השנייה ברציפות שבה התוצר לנפש צפוי להתכווץ תוך כדי עליית מחירים מעבר ליעד. בשנת 2001 נפגעה הפעילות הכלכלית כתוצאה מפעולתם הבו-זמנית של שלושה גורמים: התגברות הטרור בערי ישראל, מיתון בכלכלה העולמית ושפל בתעשיית הטכנולוגייה העילית (שפל שלווה גם בצמצום מקורות המימון שעומדים לרשות ענף חברות ההזנק). אמנם המשבר הוא בעיקר תוצאה של ההסלמה הביטחונית וזעזועים חיצוניים, אך ניהול המדיניות הכלכלית לא תרם ליציבות.

התפרצות מתקפת הטרור פגעה קשות בשלושה ענפים עיקריים: ענף התיירות (מצד הביקוש), ענף הבנייה (מצד ההיצע) והיצוא לשטחי הרשות הפלשתינאית. מספר התיירים שהגיעו לישראל בשנת 2001 היה נמוך ב-46 אחוזים בהשוואה לשנת 2000. מספר התיירים ירד ב-33 אחוזים בשלושת החודשים הראשונים של שנת 2002 בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד (תרשים 5).

מספר התחלות הבנייה, שמהווה מדד להיקף הפעילות הכלכלית בענף הבנייה, ירד בשיעור של 31 אחוזים יחסית לשנת 2000 (תרשים 6). לאחר הפעילות הגבוהה בענף הבנייה, שהתרחשה בעקבות גידול רב במספר משקי הבית בשנות התשעים, נדרשה התאמה כלפי מטה של הפעילות בענף הבנייה. ואולם רמת הפעילות בענף הבנייה ב-2002 ירדה מעבר להתאמה הנדרשת. בתחילה נבעה הירידה בענף הבנייה בעיקר מהיעדר כמעט מוחלט של כניסת עובדים מתחומי הרשות הפלשתינית. ככל שהתמשך העימות לוותה הפגיעה בכושר הייצור של הענף גם בצמצום הביקוש לדירות (כתוצאה מאווירה של חוסר אופטימיות לגבי העתיד).

תוצאה ישירה נוספת של העימות הביטחוני המתמשך היא פגיעה בסחר עם תושבי הרשות הפלשתינאית. היקף היצוא לרשות הפלשתינאית, שעמד ב-1999 על כשני מיליארדי דולרים, הגיע ב-2001 ל-1.2 מיליארדי דולרים. נראה כי הירידה בביקוש למוצרים ישראלים ברשות נובעת משילוב של ירידה חדה ברמת ההכנסה של תושבי הרשות ושל ההכבדה הפיזית על

הסחר, הכבדה שנובעת מן העימות הצבאי המתמשך. ניסיון העבר מלמד כי חלק מן היצוא לרשות הוא בעל ערך מוסף נמוך, כיוון שישראל משמשת ארץ מעבר בשל היותה המוצא האווירי והימי של הרשות. עוד נזכיר, כי בצד הפגיעה ביצוא מוצרים לרשות, יבוא שירותי העבודה מן הרשות פחת מאוד. דפוסים הסחר עם הרשות שהתגבשו בשנת 2001 צפויים להימשך לפחות כל עוד נמשכת מתקפת הטרור.

בצד השפעת מתקפת הטרור של הפלשתינאים, נפגע התוצר גם מן המיתון שפקד את העולם בשנת 2001 (שהעמיק לאחר ה-11 בספטמבר) והקטין הביקוש למוצרי היצוא הישראלי. הירידה בביקוש למוצרי תעשיית טכנולוגיית העילית הייתה דרמטית במיוחד. ביטוי לכך ניתן למצוא בנתוני מכירות המוליכים למחצה שירדו בשיעור של 38 אחוזים בשנת 2001 וזאת לעומת עלייה של 52 אחוזים בשנת 2000.

בשל משקלה הגבוה יחסית בתוצר הישראלי, הירידה החדה בביקוש למוצרי טכנולוגייה עילית השפיעה על המשק הישראלי יותר מאשר על שאר העולם (תרשים 7). גם מדינות אחרות שמשקל הטכנולוגיה העילית בהן גבוה, ושנהנו מגיאות כלכלית בשנת 2000, ספגו זעזוע דומה לזה שספגה ישראל. סינגפור, המאופיינת בשיעור יצוא טכנולוגי גבוה יחסית, צמחה בשנת 2000 בשיעור של 10 אחוזים, ואילו ב-2001 צנח התוצר בשיעור של 3 אחוזים בקירוב.

הירידה בביקוש לוותה גם בירידה בהיצע. הירידה החדה במדד הנאסד"ק הביאה בצדה צמצום ניכר בזרימת ההון לתעשיית חברות ההזנק עתירת הסיכון (תרשים 8). צמצום זרימת ההון לתעשייה זו פוגע בייצור, הואיל וערוץ האשראי הרגיל אינו מהווה תחליף קרוב בשל הסיכון הרב הגלום בענף זה. יש חשש כי בשל העימות בין ישראל לפלשתינאים, ייפגע פוטנציאל הצמיחה ארוך הטווח של תעשייה זו. המצב הביטחוני מזכיר למשקיעים כי ישראל ממוקמת באזור מועד לעימותים צבאיים. קל לשער כי מי שלא יבקר בישראל מפאת המצב, לא ימהר גם להשקיע בישראל.

במהלך 2001 הלך והתכווץ התוצר המקומי: ברבעון הראשון עלה אמנם התוצר, אולם עלייה זו קיזזה אך במעט את ירידת התוצר שחלה ברבעון האחרון של שנת 2000, עת החלה מתקפת הטרור מצד הפלשתינאים. ברבעון השני של 2001 ירד התוצר בשיעור של 3.2 אחוזים (במונחים שנתיים), ברבעון השלישי ירד התוצר ב-5.2 אחוזים וברבעון האחרון – ב-6.6 אחוזים (תרשים 2).

בתחילת המיתון, הפגיעה בפעילות הכלכלית הייתה ממוקדת בענפים שהושפעו במישרין מן המצב הביטחוני, כמו ענף התיירות, או מן השפל העולמי, כמו תעשיית הטכנולוגייה העילית. אולם, נראה שבמהלך 2001 הפגיעה בפעילות הכלכלית הלכה וזלגה לעבר כלל ענפי המשק. מדד "מלניק", שמסכם את מצב כלל ענפי המשק, מראה התכווצות בפעילות הכלכלית (תרשים 9).

התוצר ברבע הראשון של 2002 עלה ב-2.4 אחוזים בשיעור שנתי, אך הוא עדיין נמוך מהתוצר של הרבע השלישי של 2001. עלייה זו משקפת עלייה ניכרת בצריכה הציבורית (בחלקה גידול בהוצאה הביטחונית) ובצריכה הפרטית. היצוא, שירד ברציפות בכל חמשת הרבעונים האחרונים, עלה בשיעור של 3.5 אחוזים ברבעון הראשון של 2002. לעומת זאת, ההשקעה בענפי המשק ירדה ב-8.4 אחוזים, בהמשך לירידה הרצופה שחלה בשלושת הרבעונים הקודמים. מבחינת כושר הייצור העתידי של המשק, התפתחות זו אינה מעודדת. עם זאת, יש להיזהר ממסקנות פסקניות שמסתמכות על נתונים רבעוניים. נתונים אלה מתעדכנים, לעתים, בצורה משמעותית, עד כי נדמה שהעבר עוד לפנינו.

שנת 2000 הייתה נקודת מוצא טובה: צמיחה מהירה, המשך המגמות החיוביות בתחום הפיסקלי (הגירעון הממשלתי היה אפילו נמוך מהיעד) וסביבת אינפלציה נמוכה. אולם ההתפתחויות של שנה זו הושפעו משמעותית מן הגיאאות הקצרה שאחזה את תעשיית הטכנולוגייה העילית. גיאות זו באה לאחר תכנית דיסאינפלציה של מספר שנים ששיעור הצמיחה בהן היה נמוך בהרבה מן הפוטנציאל.

גורמי המיתון הכלכלי הנוכחי שהחל ברבעון האחרון של 2000 אינם דומים לגורמים שהיו אחראיים לשיעורי הצמיחה הנמוכים בשנים 1997-1999. המיתון הנוכחי הוא תוצאה של זעזועים חיצוניים (מתקפת הטרור והמיתון העולמי), ואילו המיתון הקודם היה תוצאה של מדיניות ריסון מוניטרי בשילוב ריסון פיסקלי (וכן ההשפעה של דעיכת גל העלייה ומשברים פיננסיים באזורים שונים בעולם). השפעתו השלילית של המצב הביטחוני הלכה וגברה ככל שהתקרבה שנת 2001 לסופה. השפעתה של הפעילות הכלכלית העולמית, לעומת זאת, מראה סימני התאוששות ראשוניים ומעבר ממגמה שלילית לנייטרלית או אף למעט חיובית.

אם המשק הישראלי לא יצליח לרכב על גל ההתאוששות הכלכלית העולמית, הוא עלול לבלוט לשלילה. בראשית 2001 היה ניתן לייחס את המיתון בפעילות הכלכלית בישראל לשפל שפקד את העולם. נראה כי

ב-2002 בולטת מידת השפעתו השלילית של המצב הביטחוני על רמת הפעילות הכלכלית, דבר שמשפיע על עיצוב תפיסתם של המשקיעים בחו"ל.

2. היציבות החברתית

הנסיגה בתוצר מוצאת את ביטויה בהתרחבות שיעור האבטלה. האבטלה, שמבטאת את הפער בין היצע העבודה, שגדל בהתאם לשיעור גידולה של האוכלוסייה, לבין הביקוש לעובדים ישראלים, לא גדלה משמעותית ב-2001. שיעור האבטלה עמד ב-2001 על 9.3 אחוזים מכוח העבודה, וזאת בהשוואה ל-8.8 אחוזים ב-2000 (תרשים 11). ניסיון העבר מלמד שתגובת הפירמות למיתון אינה מיידית, אך הן מתאימות את היקף התעסוקה לרמת הפעילות הכלכלית עם התרבות האינדיקציות שהמיתון אינו חולף. ברבעון האחרון של 2001 הגיע שיעור האבטלה ל-10.2 אחוזים, בהשוואה ל-8.8 אחוזים ב-2000. ההתפתחות במהלך השנה מרמזת על הצפוי בשנת 2002. ברבעון הראשון של 2002 עלה שיעור האבטלה ל-10.6 אחוזים.

שיעור אבטלה של יותר מ-10 אחוזים מכוח העבודה הוא אחד מביטויי של המשבר הכלכלי שבו נתונה ישראל. שיעור אבטלה כה גבוה משקף גם חולי חברתי שמאיים על היציבות. שיעור האבטלה בחלק מן היישובים הערביים ובמספר עיירות פיתוח בדרום גבוה במיוחד. הנטל על מערכת הרווחה העירונית, התערעורת התשתית הקהילתית, והייאוש במוקדי האבטלה שוחקים את היסודות של יישובים אלו.

התרחבות האבטלה היא אחד הביטויים של התכווצות הביקוש לעובדים. המיתון בפעילות הכלכלית לוחץ כלפי מטה את שכרם של העובדים. הניסיון המחקרי בישראל מראה כי המיתון בפעילות הכלכלית פוגע יחסית יותר בשכרם של העובדים ברמות הנמוכות ומגדיל את אי השוויון הכלכלי בין אלו שנותרו מועסקים. ייתכן שהשפעה זו תהיה מתונה יותר ב-2001 וב-2002 בשל המיתון החריף בתעשיית הטכנולוגיה העילית, שפוגע גם בעובדים ברמות שכר גבוהות.

אי השוויון בהכנסה הכלכלית (הכנסה ברוטו מעבודה ומהון) בחברה הישראלית נמצא במגמת עלייה זה שני עשורים ומציב את ישראל במקום גבוה במונחים בין-לאומיים. עם זאת, אי השוויון בהכנסה נטו לא עלה משמעותית באותה תקופה. אי השוויון בהכנסה נטו בישראל אינו חריג

ביחס למדינות אחרות בעולם, אם לוקחים בחשבון את רמת ההתפתחות הכלכלית (תרשימים 13, 14).

אי השוויון בהכנסה נטו לוקח בחשבון את פעולת מדינת הרווחה ומערכת המס הפרוגרסיבית (המסים הישירים על היחיד). אי השוויון הכלכלי הגדול, יחד עם רמה סבירה של אי שוויון בהכנסה נטו, משקפים תופעה של מאות אלפי משפחות בישראל שתמיכות ציבוריות הן רכיב חשוב (לעתים עיקרי) בהכנסתן. תופעה רחבה כל כך של חוסר עצמאות כלכלית פוגעת ביציבות החברתית.

היציבות החברתית תלויה גם במצבם של החלשים ביותר בחברה. שיעור העוני, שמודד את מספר הנפשות שהכנסתן נופלת מתחת לרף מסוים (קו העוני), מצוי במגמת עלייה מראשית שנות השמונים. בסוף שנות התשעים, הגיע העוני לשיעור גבוה יחסית למדינות אחרות בעולם.¹ שיעור העוני הגבוה יחסית במונחים בין-לאומיים, יחד עם שיעור עוני מוגזם בקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות (במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית) מעורר דאגה לגבי מצב בריאותה של החברה הישראלית.

הרמה הגבוהה של אי השוויון הכלכלי והעוני יחסית למדינות העולם מוסברת בחלקה על ידי שיעור השתתפות נמוך של גברים ישראלים בגילאי העבודה העיקריים (25-54) בשוק העבודה (תרשים 15). חלקים גדולים באוכלוסייה החרדית בוחרים להקדיש את זמנם ללימודים בישיבה. בחירה זו, שמושפעת גם מתלותו של הפטור הצבאי בהימנעות מעבודה, פירושה הכנסה כלכלית נמוכה והישענות על תמיכות ציבוריות כמקור הכנסה עיקרי. יש למצוא דרכים להרחיב את שילובו של המגזר החרדי במעגל העבודה.

נראה כי שיעור ההשתתפות הנמוך בשוק העבודה מחייב גם חשיבה מחודשת לגבי מדיניות קצבאות הבטחת הכנסה. מאז 1980 התרחב מאוד מעגל מקבלי הבטחת הכנסה. מדיניות הקצבאות מתאימה רק למקבלי הבטחת הכנסה שסובלים ממגבלות פיזיות, שכליות או בריאותיות. לעומת זאת, אלו שנכשלים בהשתלבות בשוק העבודה זקוקים להכשרה ראויה, ברוח המלצות "דוח ועדת תמיר", שתעזור להם לחזור למעגל העבודה.

לסיכום: המשבר בתחום הריאלי תופס את ישראל בנקודת שפל מבחינת המדדים ליציבות חברתית. מקבלי ההחלטות חייבים להביא בחשבון את השפעת המדיניות על מידת היציבות החברתית.

3. סביבת הכלכלה העולמית בתקופה הקרובה

מתרבים הסימנים כי כלכלת העולם מתאוששת מן המיתון שפקד אותה מאמצע 2000. תקופה קצרה יחסית לאחר אירוע הטרור ב-11 בספטמבר 2001, שזרע הלם במדינות המערב, החלו אינדיקטורים שונים להראות אותות חיוביים, וכלכלת ארצות הברית החלה להראות סימני התאוששות. התאוששות הכלכלה האמריקנית בשלב זה נשענת בעיקר על התרחבות הצריכה הפרטית וההשקעה בדירה. לעומת זאת, ההשקעה של המשק האמריקני במכונות, תכנה, וציוד עדיין אינה מתאוששת. מבחינת המשק הישראלי, מצב זה פחות טוב, משום שהתפתחות היצוא הישראלי רגישה יותר להשקעות במכונות, תכנה וציוד ופחות לצריכה.

ארבע המדינות התעשייתיות החדשות באסיה (הונג קונג, קוריאה, סינגפור וטייוואן) מראות אף הן סימנים של היחלצות מן המיתון של 2001. התנודות בפעילות הכלכלית במדינות אלו מושפעות יחסית יותר מרמת הפעילות הכלכלית בתעשיית הטכנולוגיה העילית. מדינות אלו, כמו גם ישראל, מאופיינות בשיעור גבוה יחסית של תעשיית האלקטרוניקה. לוח 1 מראה כי מדינות אלו נהנו מן הגיאות הכלכלית ב-2000 וסבלו מן המיתון ב-2001. לאור נקודות הדמיון בין ישראל למדינות אלו (גם הן עברו משיעורי צמיחה גבוהים ב-2000 לשיעורי צמיחה שליליים ב-2001, ואפילו בצורה חדה יותר), ניתן לשאוב עידוד גם מתחזיות קרן המטבע הבין-לאומית, שלפיהן צפויה התאוששות מהירה יחסית במשקים אלו.

לוח 1
כלכלת העולם

תחזית 2003	תחזית 2002	2001	2000	
שיעור גידול ריאלי				
6.6	2.5	-0.2	12.4	הסחר העולמי התוצר
3.4	2.3	1.2	4.1	ארצות הברית
2.9	1.4	1.5	3.4	אירופה
3.6	1.5	0.1	10.5	הונג קונג
5.5	5.0	3.0	9.3	קוריאה
5.1	3.2	-2.1	10.3	סינגפור
4.8	2.3	-1.9	5.9	טייוואן

המקור: IMF, World Economic Outlook, April 2002

בשלב זה, המשבר הנוכחי של ישראל אינו דומה למשברים שהיו מנת חלקו של המשק הישראלי בעבר. מאפייני המשבר הנוכחי מתבטאים בפגיעה ריאלית בפעילות הכלכלית. ירידת התוצר ב-2001 וב-2002 מציינת התפתחות כלכלית שלא הייתה לה מקבילה בעבר, אפילו לא בעת מלחמת יום הכיפורים (תרשים 1). רמת התוצר לנפש צפויה לסגת בשיעור של כ-6 אחוזים בשנים 2001-2002. נסיגה זו פירושה שהתוצר לנפש ב-2002 יהיה מתחת לרמה של 1996.

ואולם, בשלב זה אין איום על היציבות מצד החשבון השוטף של מאזן התשלומים. הגירעון בחשבון השוטף במאזן התשלומים ב-2001 הוא 1.6 אחוזי תוצר. שיעור זה אינו צפוי לגדול באופן משמעותי ב-2002. רמת גירעון זו נמוכה יחסית למצבים משבריים בעברו של המשק הישראלי (תרשים 18). גם החוב החיצוני נטו של ישראל הוא ברמה נמוכה יחסית לרמות בעבר (תרשים 19), ואילו יתרות המט"ח של ישראל נמצאות ברמה גבוהה מאוד יחסית לעבר ויחסית למדינות אחרות בעולם (תרשים 20). אלו הן כמה מנקודות החוזק של המשק הישראלי שמסייעות לגונן על יציבותו. עם זאת, אין זו תעודת ביטוח מפני משבר בחשבון ההון של מאזן התשלומים במקרה של סטייה מוגזמת של המדיניות הכלכלית מן המסלול.

4. תחזית

על פי הערכות הצוות, התוצר המקומי הגולמי של 2002 יהיה נמוך באחוז מזה של 2001. כלומר, רמת התוצר לנפש תיסוג לאחור, זו השנה השנייה ברציפות, בשיעור מצטבר של כ-6 אחוזים. התוצר העסקי ימשיך להתכווץ גם ב-2002, בשיעור של 2.5 אחוזים.

בשנת 2003 יימשך הקיפאון ברמת התוצר לנפש: התוצר הכולל והעסקי צפויים לגדול בשיעור של 2.5 אחוזים, הרבה מתחת לפוטנציאל הייצור של המשק הישראלי. ההתרחבות של התוצר העסקי בשיעור של 2.5 אחוזים מובלת בעיקר על ידי התאוששות הסחר העולמי, שמביאה לגידולו של היצוא. התכווצות התוצר תתבטא בעליית שיעור האבטלה לרמה של 10.7 אחוזים מכוח העבודה ב-2002. שיעור האבטלה יתייצב על רמה זו גם ב-2003.

התחזית מבוססת על ההנחות הבאות:

- התאוששות כלכלת ארצות הברית במהלך 2002 ו-2003

- התאוששות קרובה של מחירי המניות הנסחרות בנאסד"ק
- התרחבות מתונה של הסחר העולמי
- אין הסלמה ביטחונית או תהליך מדיני.

תחזית הצמיחה של המשק נבנתה בכפוף לכל ההנחות לעיל ומתוך הנחה כי לא יתחולל חלילה משבר פיננסי. אין זה אומר כי הצוות מעריך שההסתברות למשבר פיננסי היא אפסית. מטבע הדברים, הצוות בחר לא להתנבא לגבי תחזית הצמיחה במקרה של משבר פיננסי. חשוב להדגיש כי שיפור משמעותי במצב הביטחוני יביא לצמיחה מהירה בהרבה מזו שמופיעה בתחזית של הצוות.



מאז הפעלת תכנית הייצוב ביולי 1985 גזרו על עצמן ממשלות ישראל משמעת פיסקלית. משמעת זו התבטאה בירידה דרמטית בשיעור החוב הציבורי יחסית לתוצר: מרמה חריגה של 205 אחוזי תוצר ב-1985 ל-93 אחוזים ב-2000 (תרשים 21). שיעור זה עדיין רחוק משמעותית מכללי הפעולה שאימצו מדינות אירופיות בעקבות אמנת מסטריכט (חוב ברמה של 60 אחוזי תוצר).

גם מדינות שאינן חייבות לעמוד בכללים אלו רואות בהם עוגן בין-לאומי שקובע את גבולות מרחב התמרון של פעולת המדיניות הפיסקלית. שיעור החוב של הממשלה הרחבה בישראל גבוה למדי, אף כי ישנן מדינות חשובות כמו יפן, קנדה, בלגיה ואיטליה שרמת החוב שלהן גבוהה אף יותר (תרשים 22). ואולם החוב במדינות אלו (למעט יפן) מצוי במגמת ירידה מתמשכת. לעומת זאת, שיעור החוב בתוצר בישראל צפוי לגדול משמעותית בשנים 2001 ו-2002, וזוהי נסיגה מן המגמה שאפיינה, כאמור, את המשק הישראלי עד השנתיים האחרונות.

נסיגה זו היא תוצאה משולבת של התרחבות הגירעון הממשלתי (שבחלקה נבעה מן המיתון) ושל התכווצות שיעור גידולו של התוצר. הגירעון הממשלתי ב-2001 עמד על 4.1 אחוזי תוצר (או 4.6 אחוזי תוצר, אם אין לוקחים בחשבון מחצית האחוז תוצר מן הסיוע האמריקני השנתי, שהתעכב וגלש ל-2002). גם לאחר אישורה בכנסת של תכנית החירום הכלכלית, יעד הגירעון הממשלתי ל-2002 גבוה מדי – 4.4 אחוזי תוצר (או 3.9 אחוזי תוצר לפי היעד הרשמי). הגירעון בפועל צפוי להיות גבוה אף יותר.

יעד גירעון ממשלתי בגובה כזה לא היה מאז 1992, שבה הונהג לראשונה החוק להפחתת הגירעון (תרשים 23). בשנות התשעים קלטה מדינת ישראל מאות אלפי עולים (בעיקר מברה"מ לשעבר). באופן טבעי, קליטת העלייה חייבה הוצאות ממשלתיות בהיקף ניכר ולזמן מוגבל. היה ברור באותה עת כי הסטייה של הגירעון היא בעלת אופי זמני ואינה מפסיקה את ירידת שיעור החוב בתוצר.

הממשלה שהנהיגה באותה עת את החוק להפחתת הגירעון הבהירה בכך כי אין בכוונתה לסטות מן המשמעת הפיסקלית. הממשלה קבעה כי הגירעון המקומי יפחת בהדרגה מ-6.2 אחוזי תוצר ב-1992 עד איזון ב-1995. השגת איזון תקציבי הייתה כנראה יעד שאפתני מדי עבור הממשלה (אפילו האיחוד האירופי לא קבע יעד כה שאפתני בתחילת דרכו). השאפתנות

בקביעת יעד גירעון למספר שנים נעוצה גם בכך שהיעד לא הותנה ברמת הפעילות הכלכלית במשק. הממשלות שבאו לאחר מכן הגביהו כל פעם מחדש את יעד הגירעון שקבעו ממשלות קודמות. במהלך השנים שונתה גם הגדרת הגירעון: עד 1997 התייחס היעד לגירעון מקומי ומאז הוא שונה לגירעון הכולל. עד שנת 2000 נכללו הרווחים של בנק ישראל גם כאשר לא היו כאלו.³ החל מ-2000 לא נכללים רווחי בנק ישראל בהכנסות אם אין מועברים רווחים מבנק ישראל.

השינויים הרבים שנעשו בתוואי של יעד הגירעון שנקבע בחוק הפחתת הגירעון כרסמו באמינותו של החוק. ואולם, למרות התהפוכות הרבות שעבר החוק להפחתת הגירעון, הוא סימן גבולות שבתוכם שינו ממשלות את יעד הגירעון. אף ממשלה לא קבעה יעד גירעון מעל 3.2 אחוזי תוצר. במרבית השנים הגירעון בפועל לא סטה משמעותית מן היעד שנקבע. בשנת 2000 היה הגירעון הממשלתי אפילו נמוך משמעותית מן היעד.

קביעת יעד הגירעון הממשלתי על 4.4 אחוזי תוצר ב-2002 היא נסיגה מן המשמעת הפיסקלית שאפיינה את המשק הישראלי מאז 1985. נראה כי הגירעון בפועל ב-2002 יהיה אף גבוה יותר. יעד הגירעון ל-2002 שונה שלוש פעמים תוך חודשים ספורים. בספטמבר 2001 החליטה הממשלה להגביה את יעד הגירעון מ-1.5 ל-2.4 אחוזי תוצר. לא חלפו מספר חודשים והיעד הוגבה שוב מ-2.4 ל-3.0 אחוזי תוצר, ושמונה שבועות לאחר מכן שונה היעד בפעם השלישית מ-3.0 ל-4.4 או ל-3.9, לפי היעד הרשמי. השינוי האחרון נעשה תוך כדי שינוי הגבהת מסלול הגירעון גם לשנים הבאות. נראה כי החוק להפחתת הגירעון איבד מערכו ככלי להצגת מחויבות תקציבית ארוכת טווח, אפילו אם בוחנים זאת לפי מטרה צנועה יותר של קביעת גבולות מרחב התמרון.

ב-2001 עמד הגירעון הממשלתי על 4.1, בהשוואה ל-0.7 אחוזי תוצר ב-2000. התרחבות הגירעון הממשלתי משקפת עלייה בהוצאה הממשלתית בשיעור נומינלי של 5.7 אחוזים. הכנסות הממשלה הנומינליות, לעומת זאת, גדלו בשיעור דומה לזה של התוצר (אם מוציאים מההכנסות את הביטוח הלאומי ומוסיפים את חלקו של הסיוע האמריקני שהתעכב). שיעור עליית ההכנסות היה נמוך מן הצפוי בשל המיתון בפעילות הכלכלית. בהיעדר התאמת התקציב במהלך 2001 לרמת הפעילות הכלכלית הנמוכה, מילא הגידול בהוצאות תפקיד מפתח בהתרחבות משקל הגירעון הממשלתי בתוצר. בסעיפים הבאים נדון בהתנהגות **הממשלה הרחבה** (ממשלה, ביטוח לאומי,

רשויות מקומיות ועוד), הואיל ותקציב הממשלה בלבד אינו נותן תמונה מלאה של התנהגות המגזר הציבורי.

ההכנסות של **הממשלה הרחבה** גדלו במעט: מ-49.9 אחוזי תוצר ב-2000 ל-50.3 אחוזי תוצר ב-2001. כלומר, ההכנסות גדלו יותר משיעור עליית התוצר הנומינלי. עיקר העלייה בגירעון (במונחי תוצר) של הממשלה הרחבה משקף את הגידול במשקלה של ההוצאה הציבורית מ-52.2 אחוזי תוצר ב-2000 ל-54.1 אחוזי תוצר ב-2001. ההוצאה של הממשלה הרחבה גדלה בשיעור נומינלי של 5.3 אחוזים. החטאת יעד האינפלציה ב-2001 תרמה במידה מסוימת לעלייה ריאלית של ההוצאה (תרשימים 24, 25).

גובה הגירעון התקציבי של הממשלה הרחבה בישראל חריג בנוף הבין-לאומי של תחילת שנות האלפיים (תרשים 26). מקובל בעולם לכלול את תשלום הפרשי ההצמדה על החוב הממשלתי בהוצאות הריבית, אף כי מנקודת ראות כלכלית ניתן להצדיק את שיטת המדידה הישראלית.⁴ לצורכי השוואה, אין הבדל אם משווים את הגירעון התקציבי של ישראל למדינות אחרות לפי השיטה הישראלית או לפי השיטה המקובלת בעולם. מדידת הגירעון של הממשלה הרחבה בישראל על פי המקובל בעולם מראה כי הגירעון של הממשלה ל-2002 סוטה משמעותית מרמת הגירעון במדינות ה-OECD.

ההתכנסות של מדינות רבות לסביבת גירעון תקציבי נמוך משקפת את האפקטיביות של כללי הפעולה שנקבעו באמנת מסטריכט על המדיניות בפועל. מדינת ישראל אינה מועמדת להיכנס לאיחוד האירופי ולכן אין כללים אלו נוגעים לה, לכאורה. אולם, כללים אלו כופים גבולות על קובעי המדיניות בישראל בשל מדיניות ההשתלבות בשוקי ההון בעולם, שממשלות ישראל בחרו לאמץ בשנות התשעים (תחילה זה נקרא ליברליזציה והיום גלובליזציה). חברות מדרוג האשראי משתמשות גם הן בסרגל של מסטריכט כדי לשפוט את המשמעת הפיסקלית של ישראל. כלומר, סטייה משמעותית מן העוגן שמכתיבים כללי פעולה אלו עלולה לאיים על יציבות המחירים ועל היציבות הפיננסית.

העלייה בשיעור ההוצאה הציבורית ב-2001 היא נסיגה ממגמת הירידה שאפיינה את המחצית השנייה של שנות התשעים, בהשוואה למחצית הראשונה (בדומה למגמת הירידה בעולם). רמת ההוצאה הציבורית בישראל גבוהה יחסית לסטנדרטים בין-לאומיים (תרשים 27). אולם מיקומה הגיאוגרפי של ישראל מחייב הוצאה ביטחונית גדולה משמעותית מזו של המדינות שאליהן משווים אותה.

שיעור ההוצאה הביטחונית מתוך התוצר גבוה גם אם לוקחים בחשבון את השתתפותו של משלם המסים האמריקני במימון חלק מההוצאה הביטחונית של ישראל. על אף הירידה המרשימה בהוצאות הביטחון בשני העשורים האחרונים, שיעור ההוצאה הביטחונית של ישראל עומד על 8.7 אחוזי תוצר ב-2001 (כ-6 אחוזי תוצר בניכוי הסיוע הביטחוני), וזאת בהשוואה לכ-2 אחוזי תוצר במדינות ה-OECD (לא היו נתונים זמינים לגבי כל המדינות) (תרשים 28). גם תשלומי הריבית של ישראל גבוהים משמעותית יחסית בנוף הבין-לאומי (תרשים 29). ניתן ליחס חלק מהם לחוב שנצבר בגין ההוצאה העצומה על שיקום צה"ל אחרי מלחמת יום הכיפורים.

ההוצאה הציבורית בישראל, לאחר שמפחיתים את ההוצאה החריגה לביטחון ולתשלומי ריבית, אינה מן הגבוהות ביותר בהשוואה למדינות ה-OECD (לא היו נתונים זמינים לגבי כל המדינות). בתרשים 30 רואים כי לשש מדינות הוצאה גבוהה יותר מזו של ישראל ולשבע מדינות הוצאה ציבורית נמוכה יותר. חשוב במיוחד לראות כי ההוצאה של מדינת הרווחה לתמיכות ציבוריות, שגדלה משמעותית לאורך שני העשורים האחרונים, עדיין נמוכה בהשוואה למדינות המפותחות בעולם, בפרט בהשוואה למדינות דרום אירופה, שרמת ההכנסה לנפש בהן דומה לזו של ישראל (תרשים 31). הקיצוצים בתקציבי הרווחה (במיוחד בדמי האבטלה) במסגרת תקציב 2002 מרחיקים אותנו עוד יותר מרמת הביטחון החברתי ששורר במדינות המפותחות בעולם.

הפחתת הוצאות הביטחון החריגות מסך ההוצאה הציבורית של ישראל לצורכי השוואה בין-לאומית היא פעולה טכנית שנוגעת בשאלה חברתית חשובה: כיצד צריכה החברה הישראלית לחלק את הנטל הביטחוני? סביר להניח שהוצאה ביטחונית חריגה היא הכרח קיומי בעתיד הנראה לעין. אפשרות אחת היא לממן את מלוא ההוצאה החריגה על ידי הטלת מס (דבר שיציב את ישראל ברמת מיסוי גבוהה במונחים בין-לאומיים). אפשרות שנייה היא מדינת רווחה נדיבה פחות מזו המצויה במדינות מפותחות או אספקת שירותים ציבוריים (תשתית, חוק וסדר, חינוך ובריאות) ברמה נמוכה יותר. האפשרות השלישית היא שילוב בין השתיים. נראה שחשוב להעלות שאלה זו על סדר היום הציבורי.

נטל המס בישראל עלה מ-38 אחוזי תוצר ב-1990 ל-41 אחוזי תוצר ב-2001 (תרשים 32). לאחר עלייה זו, שיעור המס (מתוך התוצר) גבוה יחסית במונחים בין-לאומיים, אך אינו חריג (תרשים 33). רמת המיסוי אינה חריגה

בשל מספר סיבות: הגירעון בישראל גבוה יחסית למדינות אחרות, הסיוע האמריקני מממן חלק מההוצאה הביטחונית וקיימים הבדלים בשיטת המדידה של ההכנסות ממסים. אולם הרכב המיסוי בישראל חריג: שיעור המסים העקיפים מכלל ההכנסות ממסים גבוה יחסית, המיסוי על הכנסות היחיד מהון נמוך יחסית, והמיסוי על הכנסות היחיד מעבודה גבוה יחסית. התקציב ל-2002 (התיקון האחרון אושר ביוני 2002) כולל שורה של העלאות מסים: העלאות מס ערך מוסף מ-17 ל-18 אחוזים, העלאות דמי הביטוח הלאומי על המעסיקים, ביטול תקרת דמי הביטוח הלאומי ומס הבריאות לגבי העובד והמעסיק, העלאות המס על הסולר, העלאות המס על הסיגריות, הטלת מס הכנסה של מחצית האחוז על שכר מעל 30,000 שקלים בחודש, הטלת מס על עובדים שמקבלים טלפון נייד ממעסיקיהם. שורת צעדים אלו מבטיחה כי שיעור המס צפוי להמשיך לעלות, תוך כדי הרחבת העיוות בין שיעור מס ההכנסה מעבודה לשיעור מס ההכנסה מהון, ברמת היחיד. ועדת רבינוביץ', שהלכה בדרכה של ועדת בן בסט, המליצה למסות את ההכנסה מהון ולהפחית את נטל המס על עבודה. הניסיון מלמד כי יש להמתין ולראות אם ההמלצות ייושמו.

לסיכום: בתחום הפיסקלי חלה נסיגה בכל הממדים, הן ביחס למגמות שאפיינו את המשק הישראלי בעבר והן ביחס להתפתחויות בעולם. נסיגה זו, שמושפעת מהתכווצות התוצר, גולשת לעבר האזור המסוכן ומציבה סימני שאלה לגבי היציבות הפיננסית ויציבות המחירים בישראל.

מאז 1992 מנוהלת המדיניות המוניטרית בישראל במסגרת יעד אינפלציה, בדומה למספר מדינות (אוסטרליה, קנדה, פינלנד, ניו-זילנד, ספרד, שוודיה, בריטניה וצ'ילה). בשנים האחרונות ננקטה מדיניות מוניטרית מרסנת (במיוחד בשנים 1997-2000), שחתרה להוריד את האינפלציה מסביבה של 10 אחוזים לסביבה של 1-3 אחוזים (יציבות מחירים).

שנת 2001 הייתה השנה השלישית ברציפות שבה שיעור האינפלציה בפועל היה נמוך מיעד האינפלציה שקבעה הממשלה (תרשים 34). מדד המחירים לצרכן עלה ב-2001 בשיעור של 1.4 אחוזים, שיעור נמוך ביותר מנקודת אחוז מגבול התחתון של יעד האינפלציה שנקבע ל-2001, בתחום שבין 2.5 ל-3.5.

הסטייה של האינפלציה בפועל מיעד האינפלציה שקבעה הממשלה פגעה בתכנית של היחידות הכלכליות ושל הממשלה. כך למשל הפירמות והממשלה (כמעסיק) תכננו את הוצאות השכר, בין היתר על סמך יעד אינפלציה גבוה יותר מזה שהיה בפועל. כתוצאה מכך, השכר הריאלי גדל מעבר לתכנון. באופן טבעי, היכולת של הפירמות לתקן את החרیגה של השכר הריאלי מן התכנית רבה יותר מיכולתה של הממשלה. לממשלה, שמחויבת לקחת ברצינות את יעד האינפלציה שקבעה, יכולת תמרון מוגבלת יותר לתקן את החריגה, וזאת בגלל קשיחיות שכר במגזר הציבורי.

ניהול המדיניות המוניטרית ב-2001 ו-2002 פועל על רקע החרפה של שלושה זעזועים: החרפת המיתון בפעילות הכלכלית, החרפת מתקפת הטרור והתרחבות הגירעון הממשלתי.

בנק ישראל קובע את גובה הריבית על סמך היחס בין האינפלציה הצפויה ליעד האינפלציה, תוך התחשבות בסביבה המקרו-כלכלית. אולם קשה לקבוע במדויק את גובה הציפיות לאינפלציה בעתיד, גם אם עומדים לרשות מקבלי ההחלטות הכלים האקונומטריים ואומדני הציפיות האינפלציוניות הטובים ביותר. זאת ועוד, יעד האינפלציה אינו נקודתי אלא תחומי. כלומר, נשאר מקום לשיקול דעת שמגולם, בין היתר, את המשקל שניתן ליציבות מחירים לעומת המשקל שניתן להפחתת עצמת המיתון בפעילות הכלכלית. השגת סביבה של יציבות מחירים צריכה להיות היעד המרכזי של המדיניות המוניטרית. אולם החטאת יעד האינפלציה באופן שיטתי בכיוון מטה, מצביעה על כך שניתן משקל מועט מדי ליעד המשני של הגברת הפעילות הכלכלית בזמן מיתון.

הריבית של בנק ישראל (שיעור הריבית שמשלם בנק ישראל לבנקים על פיקדונותיהם), שהיא הכלי המרכזי להשגת יעד האינפלציה, הופחתה בשיעורים מצומקים של 0.2-0.3 נקודות האחוז לחודש במהלך 2001 (תרשים 36). המדיניות המוניטרית דבקה בהורדות זעירות, על אף שעומק המיתון בפעילות הכלכלית נראה כבר במחצית הראשונה של 2001. במהלך כל 2001 כמעט, התרחב פער הריביות בין ישראל לארה"ב על אף שהריבית של בנק ישראל הופחתה עשר פעמים בשיעור מצטבר של 2.4 נקודות האחוז (תרשים 37), זאת בשל המדיניות המוניטרית האגרסיבית שניהל ה"פדרל ריזרב" בארצות הברית (שיעור הריבית בארה"ב הופחת מ-6 אחוזים בראשית 2001 ל-1.75 אחוזים בסופה). מדיניות זו העניקה חשיבות רבה לצמצום הפגיעה בפעילות הכלכלית (במיוחד לאחר אירוע הטרור ב-11 בספטמבר).

שינוי חד במדיניות של בנק ישראל חל בדצמבר 2001, עת הפחית בנק ישראל את הריבית בשתי נקודות (מ-5.8 ל-3.8 אחוזים). צעד זה היה חלק מעסקת חבילה בין הממשלה לבנק ישראל, שבה הממשלה התחייבה על התאמה תקציבית מסוימת, הסרת תקרת המק"מ (מלווה קצר מועד) והשטחת שיפוע הגבול התחתון של רצועת שער החליפין (וכן הפחתת הגבול התחתון באחוז).

ההפתעה מן ההפחתה החדה בשיעור הריבית היא במספר מישורים. האחד, בנק ישראל נימק את מדיניות ההפחתות המדודות במהלך 2001 בכך שדרושה מדיניות זהירה והדרגתית כדי לשמור על היציבות הפיננסית. הציבור זיכה גישה זו באמון רב. ההפחתה החדה הפתיעה את הציבור, שתכנן את צעדיו על סמך ניסיון השנים האחרונות, וחייבה אותו לעדכן את ציפיותיו לגבי דרך הפעולה של בנק ישראל.

שנית, ההפחתה בריבית לא נעשתה כיוזמה של בנק ישראל, אלא כחלק מעסקת חבילה בין הממשלה ובין נגיד בנק ישראל. עסקה זו הראתה לציבור כי הממשלה יכולה להשתתף כמעט במישרין בניהול מדיניות מוניטרית מרחיבה.

שלישית, בדצמבר 2001 הוגבה פעם נוספת יעד הגירעון התקציבי לשנת 2002 מ-2.4 ל-3 אחוזי תוצר, ורבו ההערכות כי הגירעון בפועל יהיה אפילו גבוה יותר. קביעת יעד הגירעון על 3 אחוזי תוצר לוותה בקיצוץ תקציבי בסכום של 6.15 מיליארדי שקלים. בקביעת גובה הריבית נוהג בנק ישראל להתחשב גם בגירעון התקציבי: שער הריבית תלוי חיובית בגירעון תקציבי. ההפחתה החדה בריבית בנק ישראל הייתה הפתעה לאור הגבהת יעד הגירעון התקציבי.

רביעית, בעקבות הסלמת מתקפת הטרור לאורך 2001, שפגעה בצורה חריפה בביטחון האישי של כל אזרח, גברה הפגיעות הפיננסית של ישראל. האומדנים הגסים שקיימים לגבי פרמיית הסיכון של המשק הישראלי אינם משקפים בהכרח את השפעת החרפת המצב הביטחוני על פרמיה זו. אך היה ברור שעליית פרמיית הסיכון בעקבות התערערות המצב הביטחוני מצמצמת למעשה את הפער האפקטיבי בין הריבית בישראל לריבית בארה"ב. לאור זאת, ההפחתה החדה בריבית הייתה מפתיעה.

ההסלמה הביטחונית, התרחבות הגירעון התקציבי והפחתת הריבית החדה פעלו לעלייה חדה של שער החליפין ומדד המחירים לצרכן. בארבעת החודשים מראשית 2002, עלה מדד המחירים לצרכן בשיעור של כ-4 אחוזים והציפיות לאינפלציה ל-12 החודשים הקרובים, שנגזרות משוק ההון, עומדות על 4.5 אחוזים בממוצע למאי 2002. בתחילת יוני חצו הציפיות האינפלציוניות את קו ה-5 אחוזים. שער החליפין של השקל מול הדולר עלה מראשית 2002 ועד סוף מאי בשיעור של 11.3 אחוזים, ובתחילת יוני המשיך שער החליפין לטפס. התפתחויות אלו מהוות איום על התבססותה של יציבות המחירים ומגבירות את אי הוודאות לגבי מידת היציבות הפיננסית של המשק הישראלי, שבאה לידי ביטוי באיום של הסוכנויות הזרות להוריד את הדירוג של ישראל. מדיניות הריסון המוניטרי בשילוב עם משמעת פискаלית הצליחה ליצור סביבת אינפלציה נמוכה במחיר ריאלי לא מבוטל. שמירה על הישג זה צריכה להיות המטרה המרכזית של המדיניות המוניטרית. ניסיון זה של הפחתה חדה בריבית צריך להרתיע את בנק ישראל מהכנסת הממשלה לתהליך קבלת ההחלטות בתחום המוניטרי.

לסיכום: בשלהי 2001 חל מעבר חד במשק הישראלי מתמהיל של ריסון מוניטרי ופיקסלי לתמהיל של הרחבה מוניטרית והרחבה פיקסלית. עם זאת, התכנית הכלכלית שאושרה ביוני 2002 וסדרת העלאות הריבית מצד בנק ישראל במאי ויוני 2002, משנים כיוון.

אם בתחילת 2001 עוד היו כאלו שהאמינו כי לא צפויה החרפה בטרור בערי ישראל, הרי שלקראת סוף 2001 ותחילת 2002 החמיר המשבר הביטחוני, והגיע לשיאו בטבח שנעשה במשתתפי ארוחת ליל הסדר במלון "פארק" בנתניה. באותה תקופה התרבו האינדיקציות כי כלכלת העולם מתאוששת מן המיתון הכלכלי שהחריף במיוחד אחרי ה-11 בספטמבר.

לזעזועים שפקדו את המשק השפעה רבת עצמה על היקף הפעילות הכלכלית. המדיניות הכלכלית יכולה לסייע במיתון התנודות בפעילות הכלכלית, אך במידה מוגבלת. עם זאת, גם אם השפעתה הצפויה של המדיניות היא מתונה, אין זה משחרר מן השאלה האם יש לנקוט מדיניות אנטי מחזורית בתקופה כזו. מניעת התרחבות האבטלה, אפילו באורח מצומצם, כאשר המשק מצוי ברמה של 10 אחוזי אבטלה היא בעלת ערך רב יותר מאשר מניעת התרחבות האבטלה בהיקף דומה, כאשר שיעור האבטלה במשק הוא 5 אחוזים.

הניסיון הבין-לאומי מראה כי השפעתה של מדיניות אנטי מחזורית (הגדלת הגירעון בזמן שפל וצמצומו בזמן גיאומ) על רמת הפעילות הכלכלית אינה אחידה על פני מדינות. מדיניות תקציבית מרחיבה לא הייתה תרופה יעילה בכל המדינות, בניגוד לתפיסה הקיינסיאנית, שרווחה בעבר, ולפיה מדיניות פיסקלית מרחיבה בתקופת שפל תביא להגדלת הפעילות הכלכלית. אפילו לפי התפיסה הקיינסיאנית, מדיניות אנטי מחזורית אינה אפקטיבית במשק שמאופיין בפתיחות גדולה לשוק ההון העולמי ובמשטר שער חליפין נייד. המשק הישראלי הוא בעל מאפיינים קרובים לכך, ולכן התועלת הצפויה מהרחבה פיסקלית אינה גדולה.

בכל מקרה, מדיניות פיסקלית עשויה להיות אפקטיבית בהשפעתה על הפעילות הכלכלית אם היא זוכה לאמינות מצד הציבור (קרי, הציבור מאמין שגירעון תקציבי בתקופת שפל יתחלף בעודף תקציבי בתקופת גיאומ כלכלית). הניסיון הבין-לאומי (שמתואר בסקירה של פרופ' ניסן לויטן) מראה כי מדינות בעלות מסורת של משמעת פיסקלית, כמו מדינות מזרח אסיה, חששו פחות להפעיל מדיניות אנטי מחזורית בזמן משבר מאשר מדינות ללא מסורת כזו, כמו מדינות דרום אמריקה.

יש לשקול את האפקטיביות של מדיניות תקציבית אנטי-מחזורית כנגד נזיקה הפוטנציאליים. יש לשקול זאת גם על רקע המצב הביטחוני, שמגדיל

את מידת הפגיעות של המשק הישראלי לזעזועים פיננסיים. מספר החלטות שהתקבלו במהלך 2001, כמו הגשת הצעת התקציב הראשונה שהתבססה על הנחות לא-מציאותיות וכן שינויים תכופים בתוואי הגירעון התקציבי, הקשו על הפעלת מדיניות תקציבית אנטי מחזורית שתזכה לאמינות גבוהה מצד הציבור.

היכולת להפעיל מדיניות תקציבית אנטי מחזורית שתהיה בעלת השפעה מוחשית על הפעילות הכלכלית תלויה גם בנקודת המוצא הפיסקלית. רמת החוב, רמת הגירעון ורמת ההוצאות של המגזר הציבורי בישראל גבוהים מדי אם מודדים אותם בסרגל בין-לאומי. רמות אלו עדיין משקפות את נזיקה של חוסר המשמעת התקציבית שהייתה לפני תכנית הייצוב.

חוסר היציבות הפוליטית, שמתבטאת בחילופי ממשלה תכופים (מאז שהחלו בחירות ישירות לראשות הממשלה), מקשה עוד יותר להניח אמינות גבוהה. בתנאים כאלו, האפקטיביות של מדיניות אנטי מחזורית מוגבלת במקרה הטוב, ובמקרה הרע מגדילה את מידת הפגיעות של המשק הישראלי. תופעה נוספת שמבטאת את חוסר היציבות הפוליטית שמאפיינת את הכנסת היא הצעות החקיקה הפרטיות שמגישים חברי כנסת. מספר הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בקדנציה הנוכחית הגיע כבר לכארבעת אלפים, וזאת בהשוואה לעשרות בודדות בכנסות השלישית והרביעית, ולמאות בשבע הכנסות לאחר מכן (תרשים 38). מרבית הצעות החוק אינן עוברות בסופו של דבר, ואולם די במספר קטן של הצעות חוק פרטיות שעוברות כדי להגדיל את ההוצאה התקציבית במיליארדי שקלים. תופעה זו מכרסמת בשליטה התקציבית של הממשלה. ישראל היא בין המדינות הבודדות שאין בהן מגבלה על חקיקה פרטית.

מטרת העל של המדיניות היא למנוע גלישה של המשבר הריאלי לעבר משבר פיננסי ולפגיעה ביציבות המחירים. משבר פיננסי, אם יתרגש חלילה על המשק הישראלי, יאריך את ייסוריו של המשבר הריאלי. **לפיכך, נראה כי בתנאים אלו הנזק של מדיניות תקציבית אנטי מחזורית עולה על התועלת ממנו, אם קיימת כזו בכלל.**

כדי להפחית ממידת הפגיעות של המשק הישראלי, **ממשלת ישראל צריכה לאותן במעשים כי סביבת כללי הפעולה של אמנת מסטריכט היא זו שמדריכה את מדיניותה הפיסקלית.** איתות זה חשוב במיוחד על רקע המצב הביטחוני, על רקע סנוניות ראשונות של הטלת חרם דה-פקטו על סחר עם ישראל מצד גורמים פרטיים במדינות אירופיות, ועל רקע דיונים בממשלות אירופיות על סנקציות כלכליות נגד ישראל.

הדיון במדיניות אנטי מחזורית שלעיל נוגע בפתרונות לבעיות כלכליות קצרות טווח. המשק הישראלי סובל גם מבעיות ארוכות טווח. תרשים 39 מראה כי פריון הייצור במשק הישראלי נמצא במגמת ירידה ארוכת טווח. ירידה זו בפריון היא גם מנת חלקם של מדינות אחרות בעולם, אך עצמתה ייחודית למשק הישראלי. בעשור האחרון, הפך פריון הייצור בישראל אף לשלילי, בניגוד למה שקרה במדינות אחרות.⁵ **מגמה זו של ירידת הפריון מגבירה את נחיצותן של רפורמות מבניות בתחומי משק שונים, כגון רפורמה בחינוך, רפורמה בשוק העבודה שתביא להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, רפורמה בשוק ההון ובתחום הפיסקלי (במערכת המס ובתהליך החקיקה) והגדלת ההשקעות בתשתית.**

ההצעה המקורית שהונחה על שולחן הממשלה לגבי שינוי חוק בנק ישראל הראתה כי עצמאות בנק ישראל אינה בהכרח מובטחת. הצעה זו לא תרמה ליציבות הפיננסית וליציבות המחירים במשק הישראלי. בהצעה המקורית הוכנסו מספר שינויים, אולם דרושים תיקונים נוספים כדי להבטיח את עצמאות בנק ישראל. בתקופה כזו של חוסר רגיעה מוטב להימנע מצעדים שעלולים להתפרש כפגיעה ביציבות. **לפיכך, יש להבטיח את עצמאות בנק ישראל בחוק בנק ישראל החדש. ראוי שעצמאות בנק ישראל תהיה מלווה בהגברת השקיפות של החלטותיו.**

ניהול המדיניות הכלכלית בתנאים של משבר: הניסיון הבין-לאומי ניסן לויתן

1. תהליך הדיסאינפלציה בעולם

מתחילת שנות השמונים עובר העולם תהליך של דיסאינפלציה, לאחר שמשברי האנרגיה של שנות השבעים יצרו תהליך אינפלציוני מתמשך (תרשים 40). בארצות האינפלציה הכרונית ובמזרח אירופה אימצו את עקרונות ה-OECD, הדומים לכללי מסטריכט (כיום רק טורקיה נשארה באינפלציה כרונית).

ישראל נכנסה בעבר למועדון האינפלציה הכרונית למרות רמת ההכנסה הגבוהה לנפש (השווה לרמת ההכנסה לנפש במדינות דרום אירופה). תהליך הדיסאינפלציה בארצות אמריקה הלטינית נכנס להילוך גבוה בחצי השני של שנות התשעים.

ירידת האינפלציה בעולם מגבירה את סיכויי ההצלחה של תכניות ייצוב. לדוגמה, ברזיל הצליחה בתכנית הייצוב שלה ב-1994 בעיקר מסיבה זו. כיום, הבעיה העיקרית בארצות האינפלציה הכרונית לשעבר היא צמיחה בת-קיימה ולא אינפלציה. אף אחד לא מאמין כיום שתהיה חזרה לעידן האינפלציוני. כיום, בניגוד לעבר, **משברי מטבע לא גורמים לעלייה במדרגת האינפלציה, אלא לירידת התוצר** (מקסיקו, ברזיל, אסיה).

ישראל עוברת תהליך דומה לדרום אירופה בפיגור של 5-10 שנים, בדיסאינפלציה, בריבית ובאבטלה (לוחות 1,2), אולם בניגוד לארצות אלה, ישראל לא עשתה מאמץ לקונסולידציה פיסקלית בחצי השני של שנות התשעים, דבר שהוא מקור לאי-יציבות במשק.

במחצית השנייה של שנות התשעים, ירדה הריבית הריאלית ב-OECD יחד עם ירידת האינפלציה, אולי בגלל הריסון הפיסקלי המרשים שהתרחש באותן שנים (תרשים 41). בישראל, לעומת זאת, התרחש תהליך הפוך.

לוח 1 אינפלציה¹

דרום אירופה ²	צפון אירופה	יתר ארצות אירופה	מחוץ לאירופה	ישראל	
17.90	9.75	6.60	9.74	52.72	1979-1975
18.01	9.58	6.52	6.71	200.30	1984-1980
10.49	5.24	1.94	3.66	18.22	1989-1985 ³
8.60	3.18	2.89	3.04	14.14	1994-1990
3.44	1.61	1.54	1.77	7.13	1999-1995

מקור: IMF

- רמת האינפלציה מחושבת כשינוי ב-CPI במהלך השנה.
- הגדרת קבוצות המדינות: דרום אירופה – יוון, איטליה, פורטוגל וספרד; צפון אירופה – נורבגיה, שוודיה, פינלנד ודנמרק; יתר ארצות אירופה – אוסטריה, בלגיה, גרמניה, צרפת והולנד; מחוץ לאירופה – בריטניה, יפן, קנדה וארה"ב.
- עבור ישראל הנתון של 1989-1985 מחושב על פי 1989-1986 בלבד.

לוח 2 אבטלה

דרום אירופה ¹	צפון אירופה	יתר ארצות אירופה	מחוץ לאירופה	ישראל	
4.93	3.52	4.99	5.26	3.42	1979-1975
9.90	4.61	8.15	7.47	5.06	1984-1980
12.98	4.01	8.39	6.92	7.04	1989-1985
12.33	8.03	7.42	6.94	9.84	1994-1990
12.15	8.09	8.51	6.08	7.74	1999-1995

מקור: IFS למעט ישראל – בנק ישראל.

- הגדרת קבוצות המדינות: דרום אירופה – יוון, איטליה, פורטוגל וספרד; צפון אירופה – נורבגיה, שוודיה, פינלנד ודנמרק; יתר ארצות אירופה – אוסטריה, בלגיה, גרמניה, צרפת והולנד; מחוץ לאירופה – בריטניה, יפן, קנדה וארה"ב.

2. משברים פיננסיים

א. היבטים תיאורטיים

המודלים של הדור הראשון (קרוגמן 1979), שמדברים על משטר שער חליפין קבוע וגירעון תקציבי מתמשך (מתאים לשנות השבעים והשמונים) יוצרים סתירה פנימית הגורמת למשבר פיננסי. משבר זה בא לידי ביטוי ב"ריצה" של הציבור לרכוש מט"ח, דבר שמדלל את יתרות המט"ח של הבנק המרכזי.

לפי גישה זו, איזון תקציבי ועוגן נומינלי (כגון שער חליפין קבוע) יכולים להבטיח יציבות פיננסית. זאת גם הייתה התפיסה ביסוד תכנית הייצוב של 1985 בישראל.

המשבר שהתחולל במקסיקו ב-1994 הביא לשינוי בתפישה זו ולניסוח דור שני של מודלים. על פי מודלים אלה, ייתכן משבר פיננסי כתוצאה מציפיות המצדיקות את עצמן, זאת אם אין בנמצא מלווה לשעת חירום בדולרים (Obstfeld).

מודלים דומים מדגישים את השילוב של המצב הפיסקלי (Fundamentals) עם הציפיות (Sachs).

הדגש במודלים של הדור השלישי הוא על השילוב של ציפיות המצדיקות את עצמן עם פגיעות פיננסית (והציפיות למימושה בעקבות משבר).

כל המודלים הנ"ל מתבססים על קיום ריבוי שיווי משקל מקרו-כלכליים. **ייתכנו מספר סיבות להיווצרות ריבוי שיווי משקל:** שינוי מדיניות בעקבות מימוש משבר, הוצאות פיסקליות לחילוץ הבנקים וההיבט של הסיכון המוסרי הכרוך בערביות מדינה (אסיה). יש להדגיש שמשטר שער חליפין קבוע נוטה ליצור חשיפה לסיכונים שער וריבית (חוסר הפנמת סיכונים) בגלל ציפיות לחילוץ בעת צרה (סיכון מוסרי). ריבוי שיווי משקל יכול גם להיגרם כתוצאה מקיום תחום שבו הפיחות גורם למיתון (במקום להרחבה), כמו במודל קרוגמן 2002, וכן כתוצאה משמועות.

כדי שיתחיל משבר דרושה קואורדינציה של ציפיות (על ידי אירוע בולט, כולל בתחום הפוליטי), זאת בשל העלות עבור הציבור הגלומה ב"ריצה" שנכשלת. לכן לא בכל יום פורץ משבר. זוהי אחת הסיבות לכישלונות בחיזוי משברים.

הניסיון האמפירי מלמד כי המשברים קורים תמיד במשטר שער חליפין קבוע (מנוהל) או בניסיון ליישמו במסגרת תכנית ייצוב. המשברים מתרחשים על רקע ניידות הון מוגברת וליברליזציה של חשבון ההון של מאזן התשלומים. משבר במשטר שער החליפין בא כמעט תמיד בשילוב עם משבר פיננסי (ה"ריצה" על הדולר כרוכה ב"ריצה" על הבנקים המקומיים). תופעת ה"הידבקות" (Contagion) של משק אחד במשבר הקורה במשק אחר (בדרך כלל משק שכן) קשורה כנראה לניידות ההון הגדולה בתקופה הנוכחית (כך שלא כדאי להשקיע מקורות באיסוף מידע על המצב האמיתי של מדינה מסוימת).

ב. ההשפעות השליליות של המשברים הפיננסיים

אומדן העלות של משבר במונחי תקציב הוא כ-10-15 אחוזי תוצר במקסיקו בעקבות המשבר של שנת 1994 ובין 15 אחוזים ל-45 אחוזים באסיה בעקבות המשברים של 1997-1998. העלות הזאת מיוחסת לנטל התקציבי הקשור בחילוץ מערכת הבנקאות.

הפגיעה בתוצר הגיעה לשיעור של עד 5-7 אחוזים בדרום אמריקה ב-1995, לאחר המשבר במקסיקו, וב-1999 לאחר המשבר באסיה ובעקבות הפיחות בברזיל בינואר 1999. באסיה הייתה הנפילה חדה יותר, עד 10 אחוזי תוצר ויותר ב-1998 (תרשים 42). אבל ככלל משך המיתון היה קצר – בסביבות שנה, כפי שמראים גם הנתונים הרבעוניים (תרשים 43). עם התאוששות התוצר באה גם התאוששות של הריבית והבורסה, בדרך כלל כעבור שנה (תרשימים 44,45). הדבר נכון גם לגבי האינפלציה, פער הריביות עם ארצות הברית והחשבון השוטף (תרשימים 46,47). שער חליפין מתייצב מיד לאחר הנפילה, עם פיחות ריאלי מתמשך (תרשימים 48,49)

ג. כישלון חיזוי העיתוי של המשבר

הנסיונות של חוקרים (בייחוד של ה-IMF) לייצר מדדים של חיזוי משברים בזמן אמת לא הצליחו. על אף שמאמצים אלה נמשכים, ייתכן שהצלחה בתחום זה היא בלתי אפשרית בגלל עצם טיבו של המשבר.

ד. מרשם המדיניות של ה-IMF לטיפול במשברים

כל המדינות שנקלעו למשבר פיננסי פנו ל-IMF כדי שיייע להן להתגבר על מצוקת הנזילות בעקבות ייצוא ההון. ה-IMF הציג תנאים לסיוע שכללו ריסון פיסקלי ומוניטרי, וכן רפורמות מבניות, במיוחד בתחום הפיננסי, שפגיעותו אובחנה כאחת מסיבות המשברים. לגבי המשברים באסיה, התעורר ויכוח אם המתכון הזה מתאים, בייחוד לגבי מה שקשור לריסון הפיסקלי (שהרי המדינות האלה הן בעלות מסורת של שמרנות תקציבית).

ה. תגובות המדיניות הכלכלית למשברים

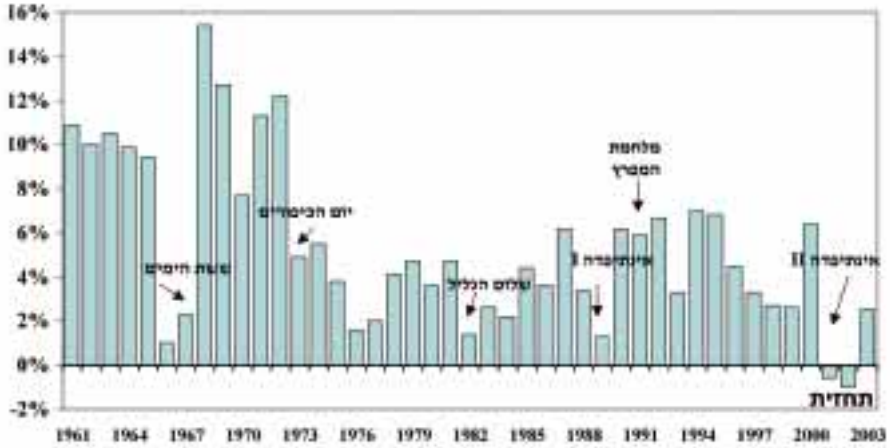
בדרך כלל, המדינות קיבלו את תכנית שיקום של ה-IMF, אולם מדינות אסיה לא קיבלו את המרשם הנוגע לריסון הפיסקלי והגיבו דווקא במדיניות מרחיבה, שהתבטאה בהגדלת הגירעון התקציבי. נראה שהמסורת של שמרנות

פיסקלית מנעה את החששות שהרחבה הפיסקלית היא פרמננטית או בעלת השלכות אינפלציוניות. התגובה במדינות דרום אמריקה הייתה בדרך כלל שמרנית יותר מבחינה פיסקלית ומוניטרית, שוב בגלל ההיסטוריה האינפלציונית שלהן (ולא כל כך בגלל המצב הנוכחי של הגירעון והחוב הציבורי).

כל המדינות שנקלעו למשבר עברו למשטר שער חליפין ניד, במטרה למנוע משברים נוספים. ישנה טענה שהנהגת משטר שער חליפין ניד יחד עם ריסון מוניטרי גובה מחיר גבוה במונחי צמיחה ארוכת טווח. יש גם הצעות להנהיג הגבלות על ניידות ההון לפחות לזמן קצר, כדוגמת ציילה. הרפורמות בתחום הפיננסי כללו ברוב המקרים הנהגת ביטוח פיקדונות כללי (Blanket Deposit Insurance), שהיא בעייתית מבחינת הטיפול בבעיית הסיכונים במשק. ייתכן שהפתרון הזה הוא זמני.

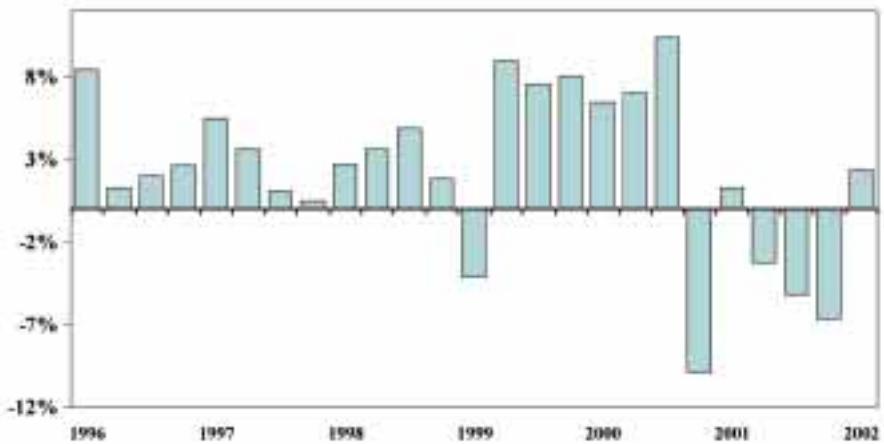
תרשימים

המשבר בתחום הריאלי



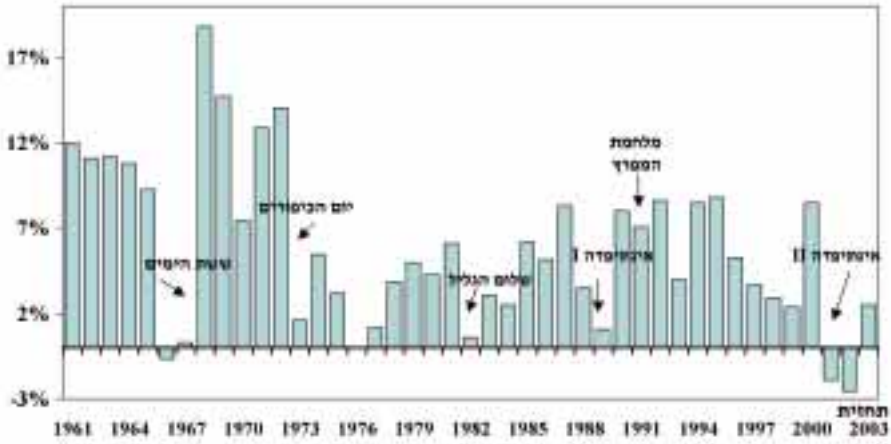
תרשים 1. שיעור צמיחה שנתי (שיעור השינוי בתמ"ג)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



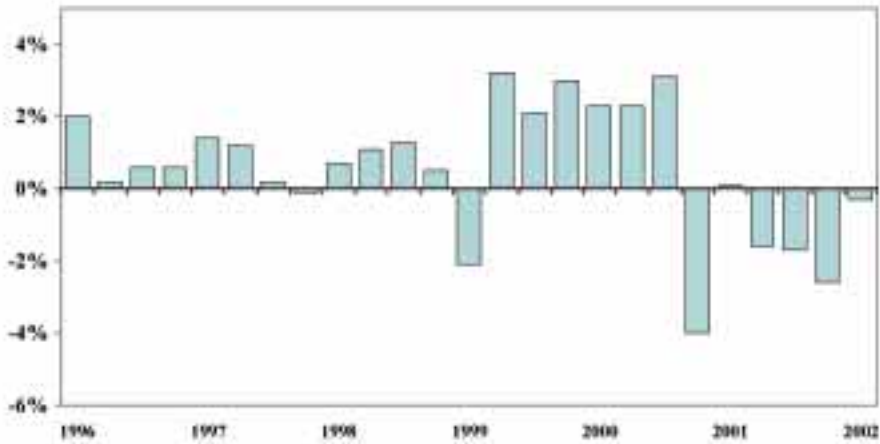
תרשים 2. שיעור צמיחה רבעוני (שיעור שינוי שנתי של התמ"ג, לעומת רבעון קודם, מנוכה עונתיות)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



תרשים 3. תוצר עסקי - שיעור צמיחה שנתי

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



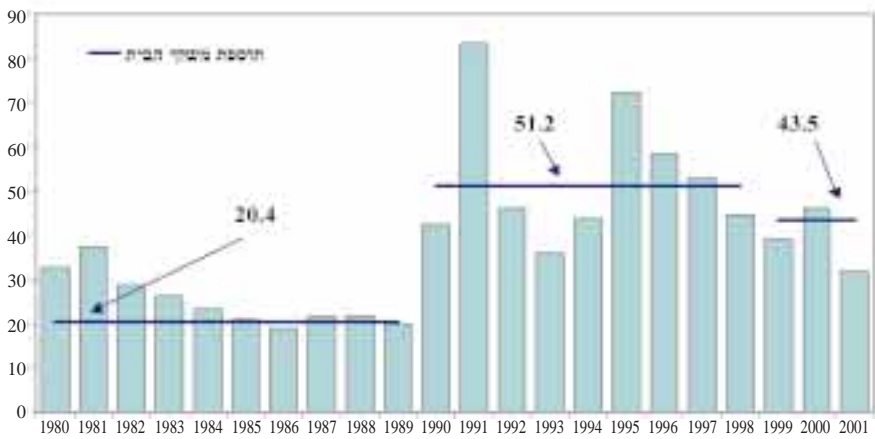
תרשים 4. תוצר עסקי - שיעור צמיחה רבעוני (שיעור שינוי שנתי, לעומת רבעון קודם, מנוכה עונתיות)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



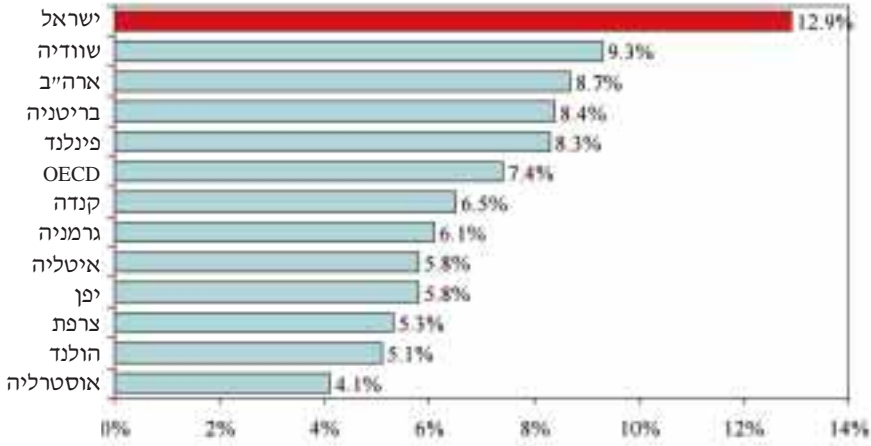
תרשים 5. תיירות וטרור (אלפי כניסות תיירים בחודש, נתונים מנוכי עונתיות)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



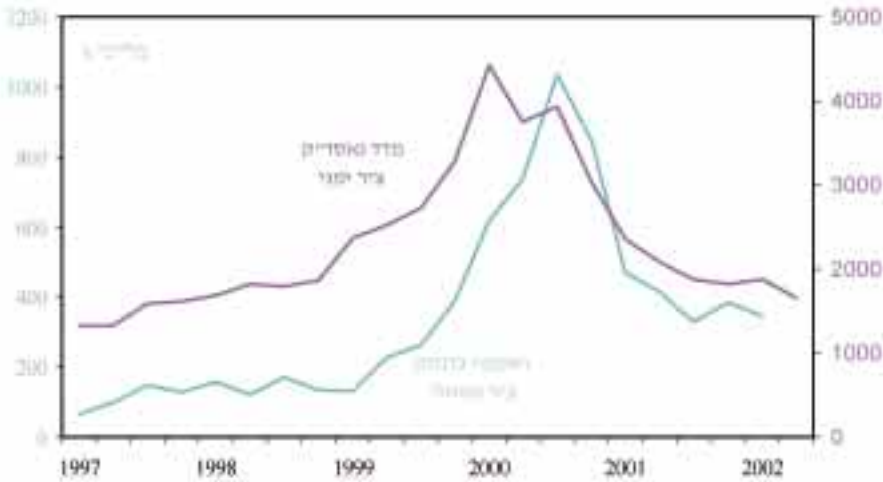
תרשים 6. התחלות בנייה למגורים ותוספת משקי הבית (אלפים בשנה)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



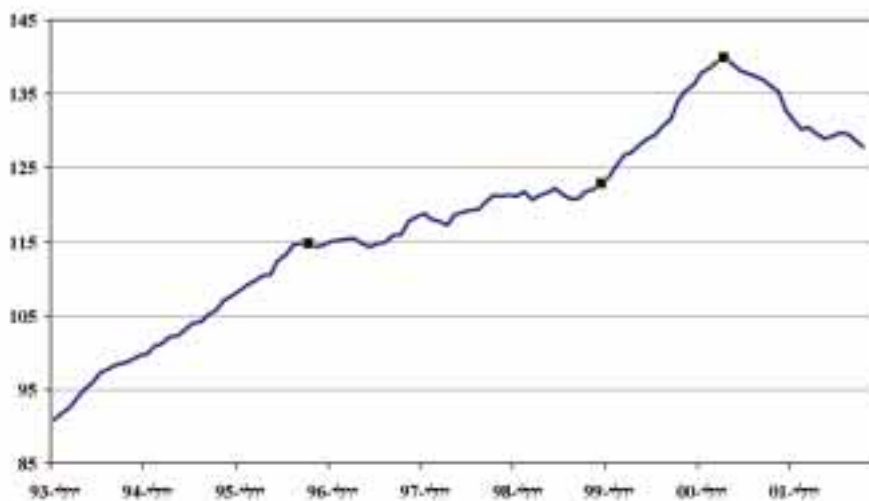
תרשים 7. משקל ענפי טכנולוגיות מידע ותקשורת (ICT) בתוצר העסקי, 1997

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

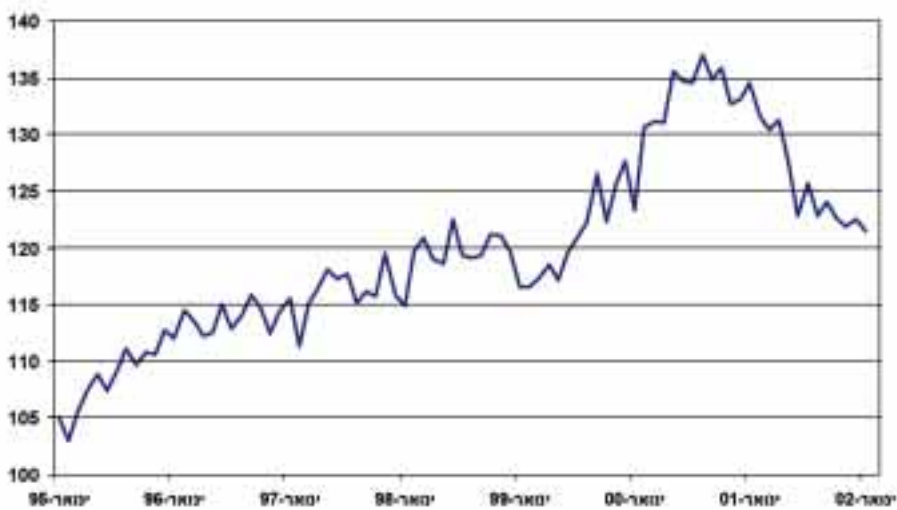


תרשים 8. השקעה בחברות הזנק ומדד נאסד"ק (השקעה של קרנות הון סיכון בכל רבעון, מיליוני דולרים)

מקור: Moneytree, Nasdaq



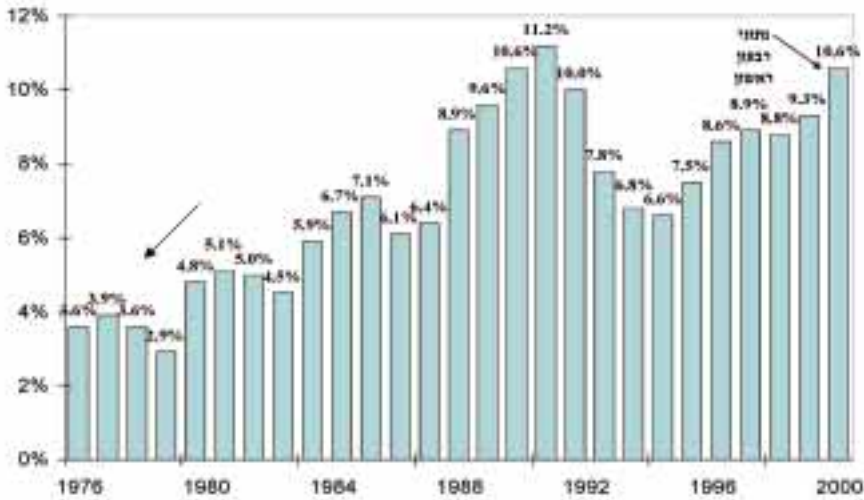
תרשים 9. מדד "מלניק" ותפניות במחזור העסקים, 1993–2002



תרשים 10. מדד הייצור התעשייתי

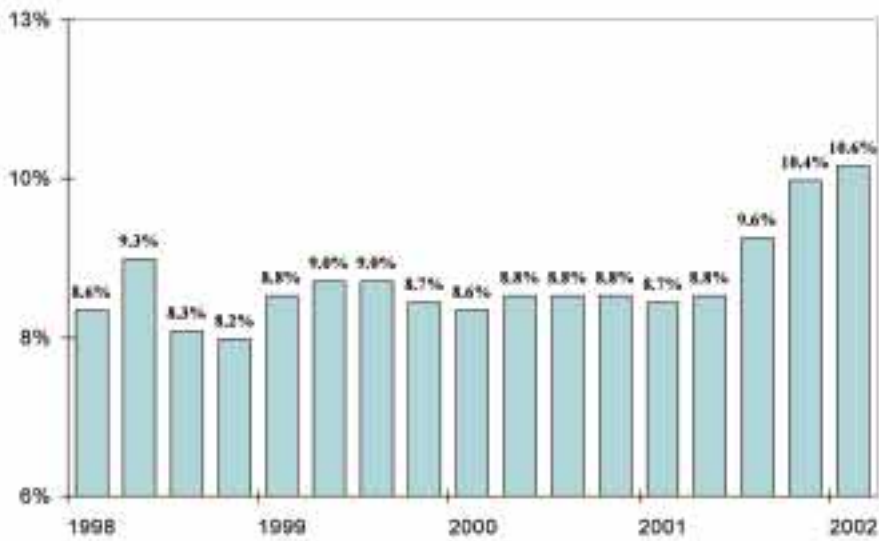
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מדדים ליציבות חברתית



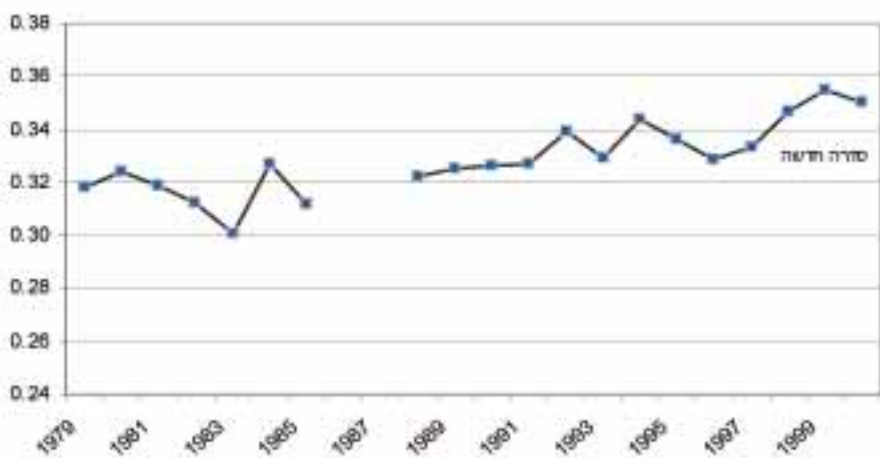
תרשים 11. שיעור האבטלה (נתונים שנתיים)

הערה: ב-1995 חל שינוי בהגדרות הלמ"ס. הנתונים לשנה זו הם לפי השיטה החדשה.
מקור: בנק ישראל



תרשים 12. שיעור האבטלה (רבעוני, מנוכה עונתיות)

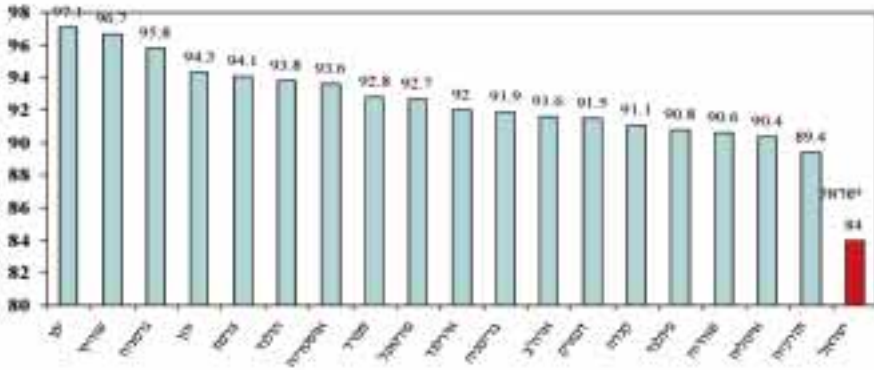
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



תרשים 13. אי השוויון בהכנסה נטו

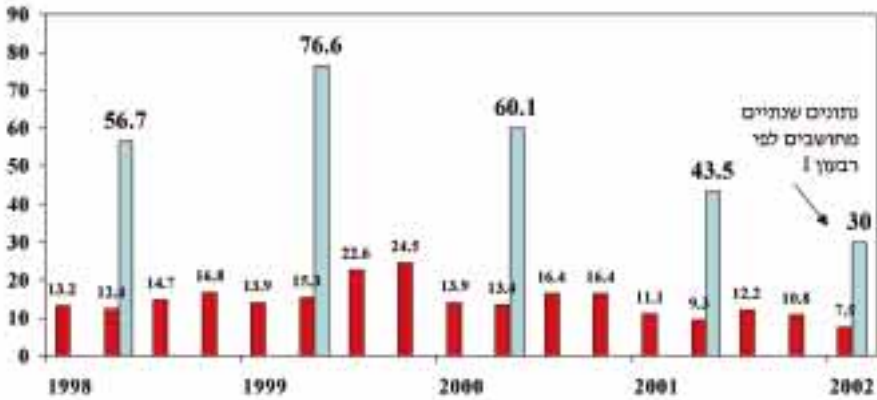


תרשים 14. אי השוויון בהכנסה הכלכלית



תרשים 15. שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה – הנוף הבין-לאומי, 2000 (אחוזים מהאוכלוסייה בקבוצת הגיל 25–54)

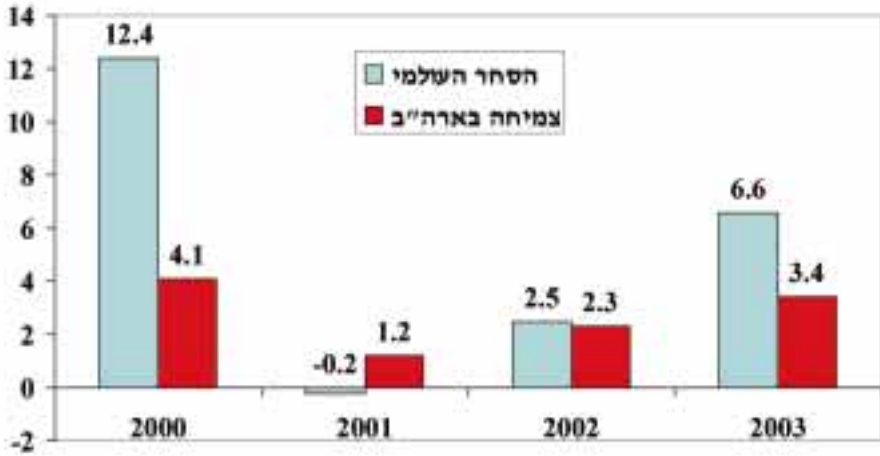
מקור: בנק ישראל מחלקת המחקר, "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים", ע' ברנדר, א' לוי, נ' קסיר



תרשים 16. עולים לישראל (אלפים בכל רבעון)

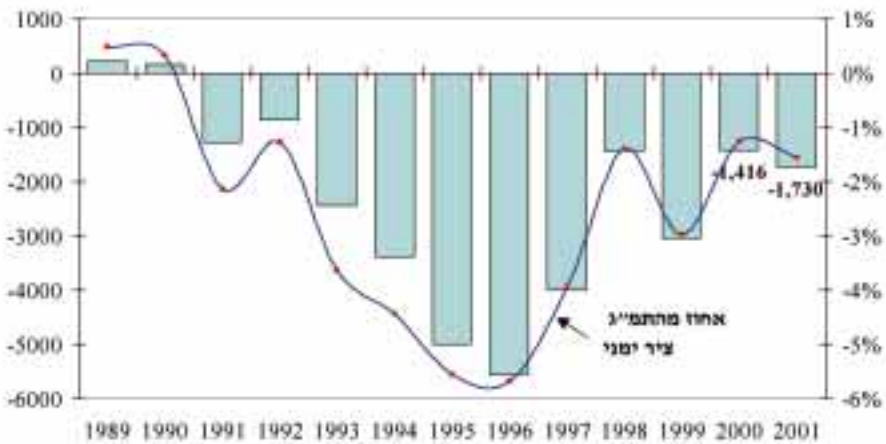
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הסביבה העולמית



תרשים 17. הסחר העולמי והצמיחה בארה"ב

מקור: IMF, World Economic Outlook, April 2002



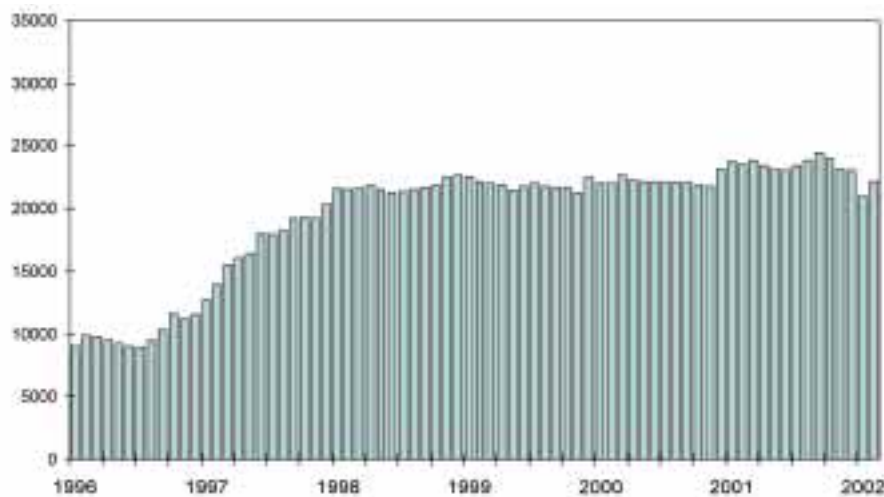
תרשים 18. החשבון השוטף (מיליוני דולרים ומשקל בתמ"ג)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



תרשים 19. חוב חיצוני נטו וברוטו (אחוז מהתוצר, סוף תקופה)

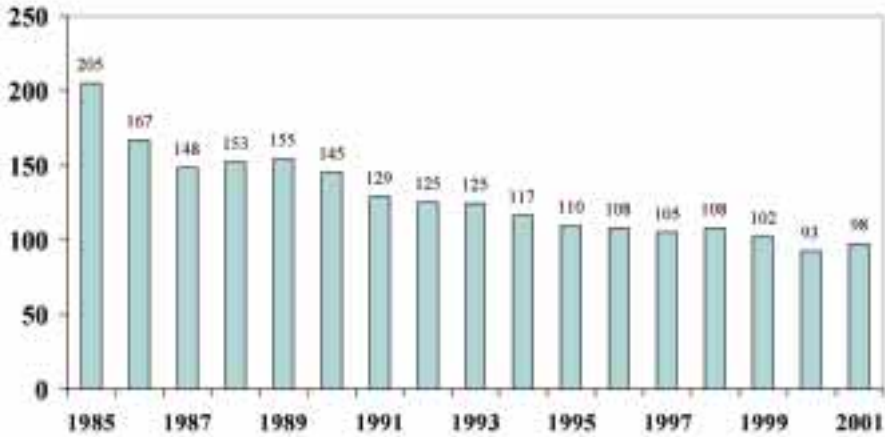
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



תרשים 20. יטרת מטבע חוץ (מיליוני דולרים)

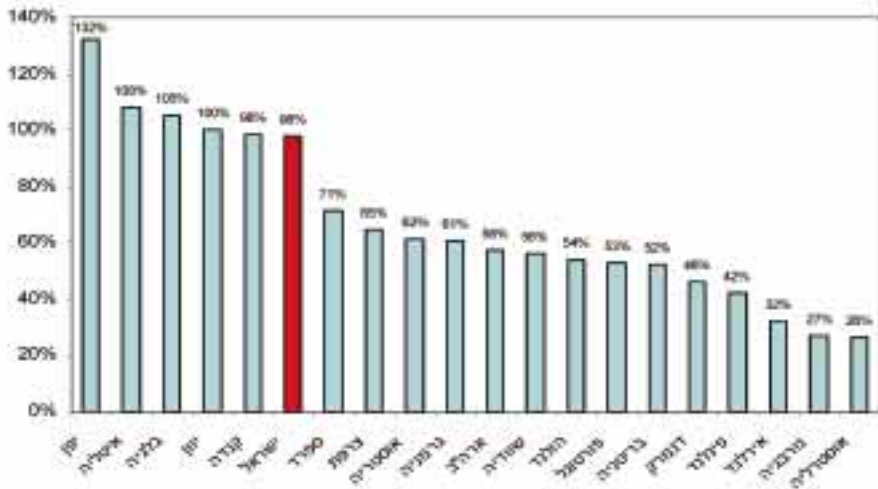
מקור: בנק ישראל

ניהול המדיניות הפיסקלית



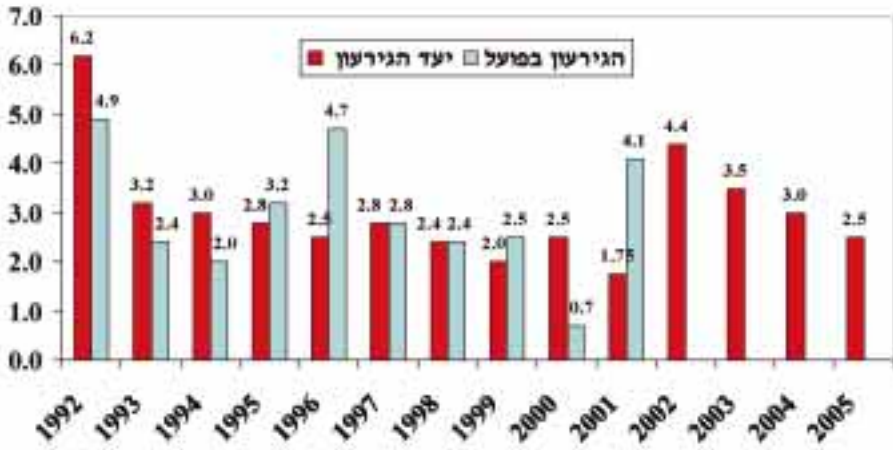
תרשים 21. החוב הציבורי ברוטו (אחוזי תוצר)

מקור: בנק ישראל



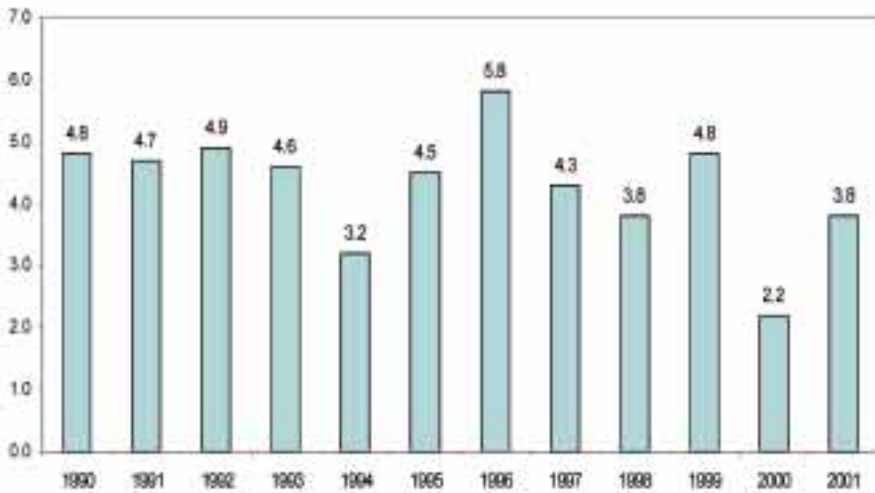
תרשים 22. החוב ברוטו של הממשלה הרחבה - הנוף הבין-לאומי, 2001 (אחוזי תוצר)

מקור: OECD Economic Outlook



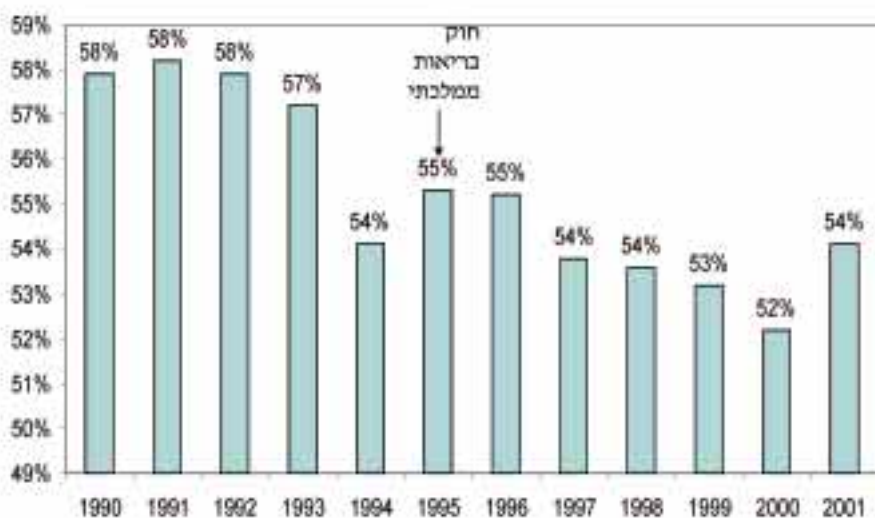
תרשים 23. הגירעון התקציבי, יעדים וביצועים (אחוזי תוצר)

מקור: משרד האוצר
 הערות: על יעדי הגירעון לשנים 2005-2003 מוצג הרף העליון של התחום.
 עד 1996 גירעון מקומי ומ-1997 גירעון כולל. ב-2000 הוצאו מן החשבון רווחי בנק ישראל הממומשים.



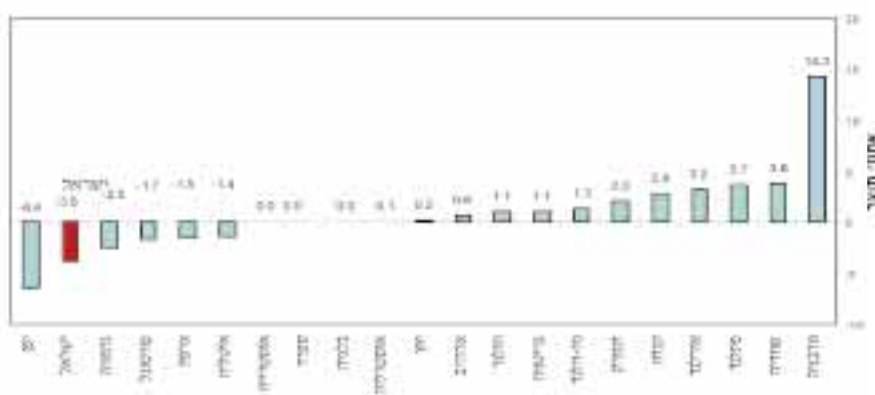
תרשים 24. הגירעון של הממשלה הרחבה (אחוזי תוצר)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל



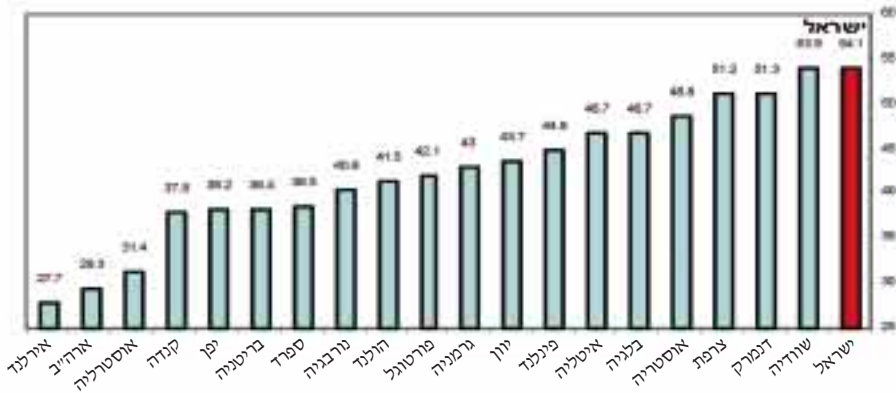
תרשים 25. סך ההוצאה של הממשלה הרחבה (אחוזי תוצר)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל
 הערה: החל משנת 1995, כולל הכנסות והוצאות הנובעות מחוק בריאות ממלכתי



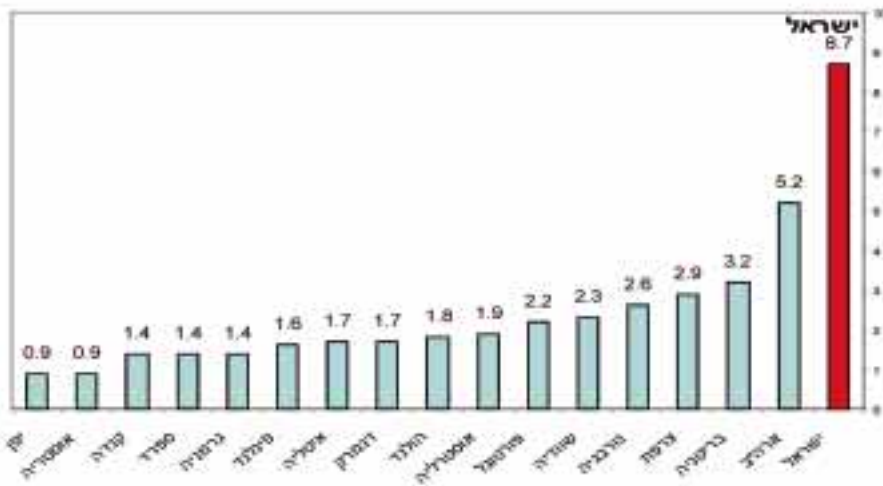
תרשים 26. הגירעון של הממשלה הרחבה – הנוף הבין-לאומי, 2001 (אחוזי תוצר)

מקור: OECD Economic Outlook
 נתוני הגירעון של ישראל מקורם בלמ"ס והם אינם לפי המדידה המקובלת בעולם.



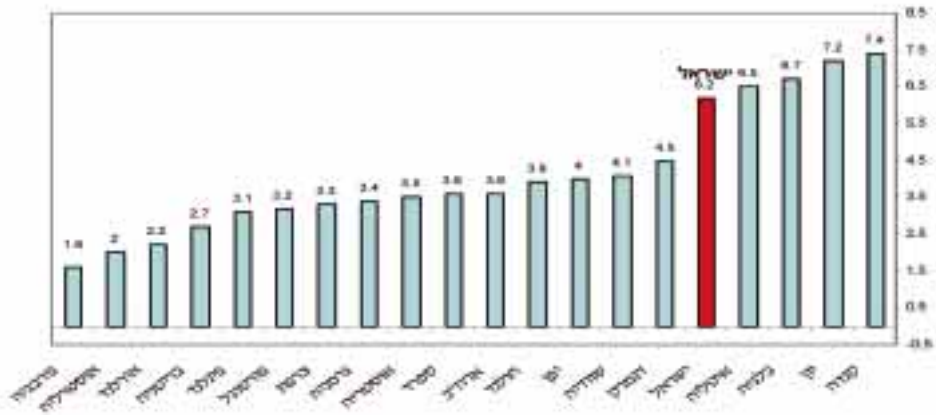
תרשים 27. סך ההוצאה של הממשלה הרחבה – הנוף הבין-לאומי, 2000 (אחוזי תוצר)

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



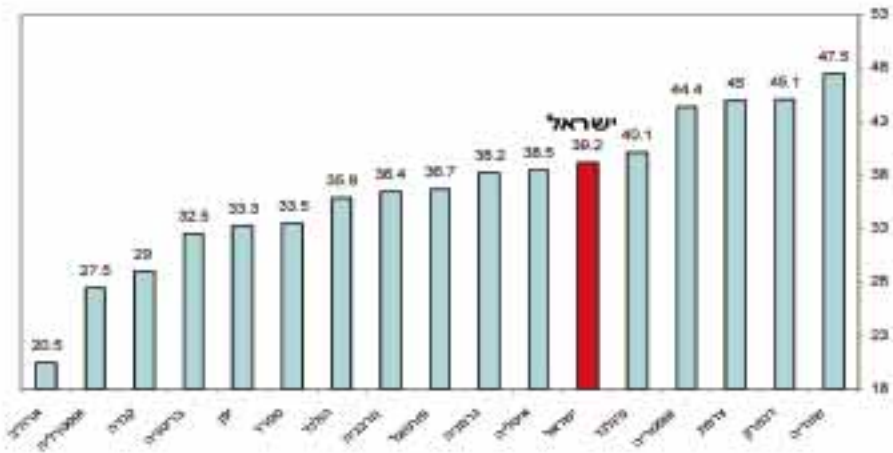
תרשים 28. הוצאה ביטחונית – הנוף הבין-לאומי, 1995 (אחוזי תוצר)

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



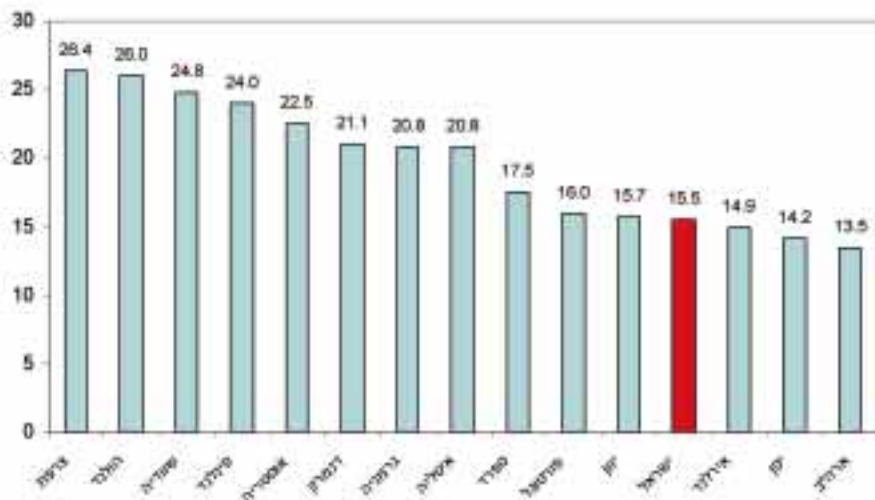
תרשים 29. תשלומי ריבית ברוטו – הנוף הבין-לאומי, 2000 (אחוזי תוצר)

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



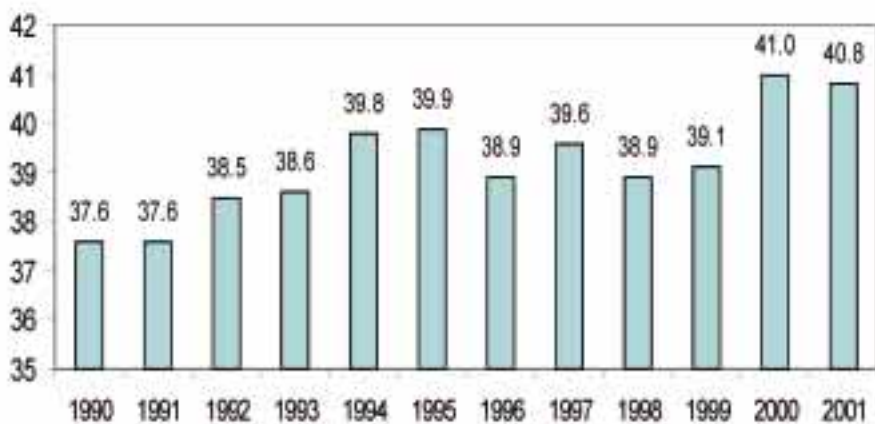
תרשים 30. הוצאה ממשלתית ללא תשלומי ריבית והוצאות ביטחון – הנוף הבין-לאומי, 2000 (אחוזי תוצר)

הערה: נתוני ההוצאה הביטחונית הם לשנת 1995.
 מקור: OECD, Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis by P. Atkinson, P. van den Noord



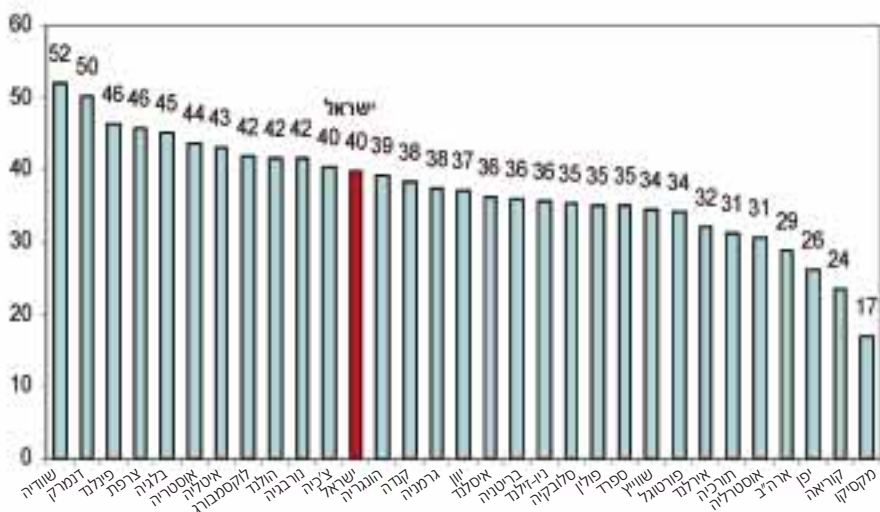
תרשים 31. תשלומי העברה לציבור, הנוף הבין-לאומי, 1997 (אחוזי תוצר)

הערה: ישראל נתוני 2001
 מקור: OECD database for surveillance of tax policies, 1999



תרשים 32. נטל המס בישראל (אחוזי תוצר)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל



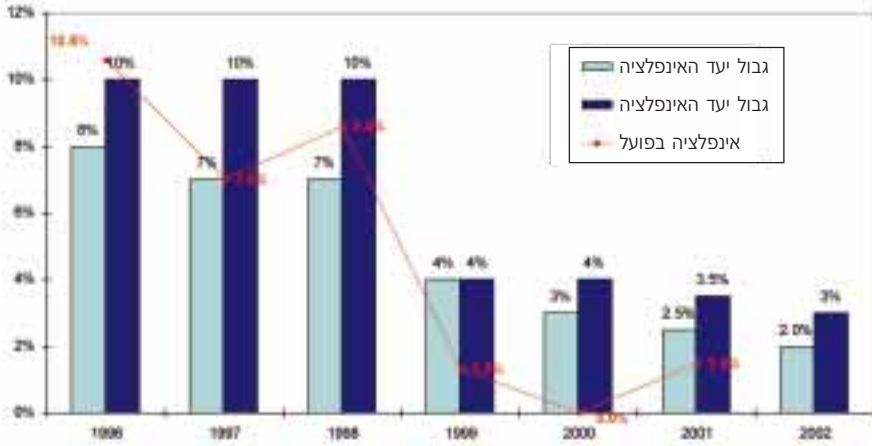
תרשים 33. נטל המס – הנוף הבין-לאומי, 1999 (אחוזי תוצר)

מקור: OECD 2001, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

חסר רגיעה

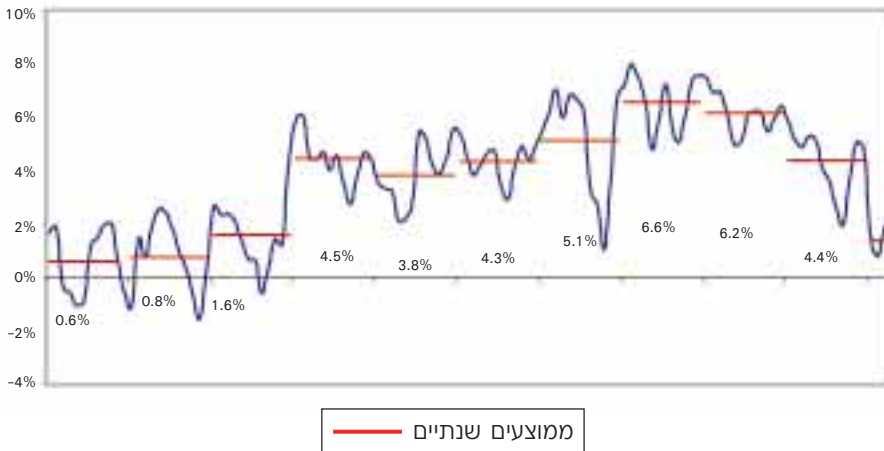
2002 ארבעה חודשים	2001	2000	1999	
4.0	1.4	0.0	1.3	שיעור האינפלציה
12.4	4.8	-2.7	0.4	שיעור הפיחות (\$)
-5.1	-6.6	0.3	64.4	שיעור התשואה על מניות

ניהול המדיניות המוניטרית



תרשים 34. יעד האינפלציה והאינפלציה בפועל, 1996–2001

מקור: בנק ישראל



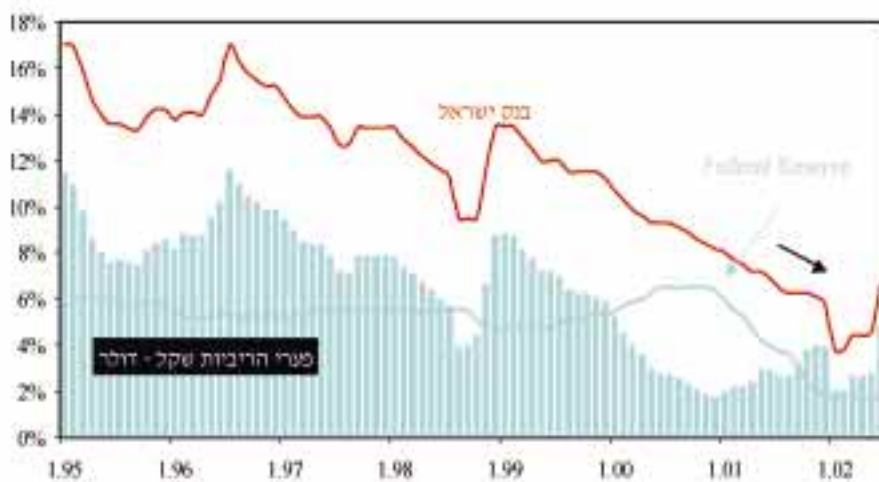
תרשים 35. הריבית הריאלית (מותאמת לתחזית האינפלציה)

מקור: נתוני בנק ישראל עיבודי משרד האוצר



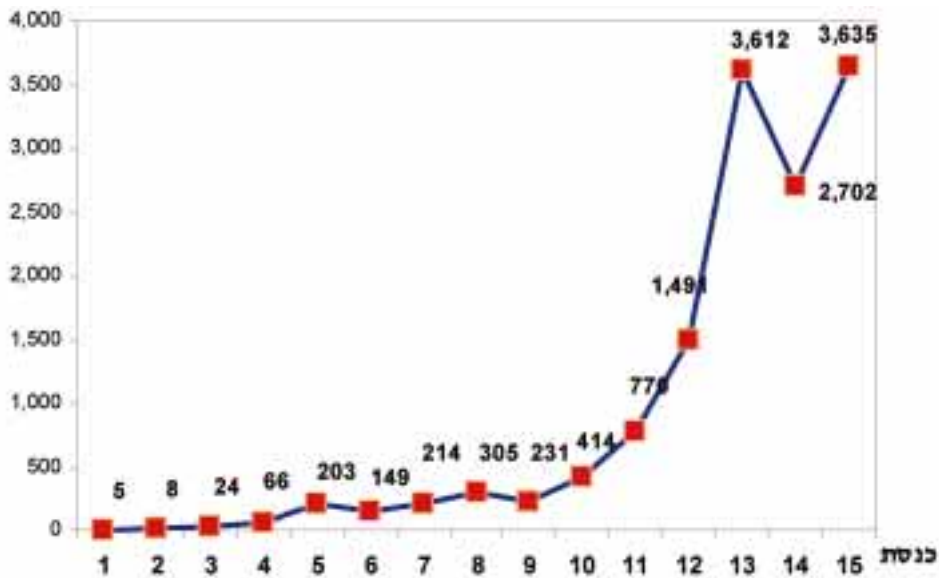
תרשים 36. הריבית הנומינלית

מקור: בנק ישראל



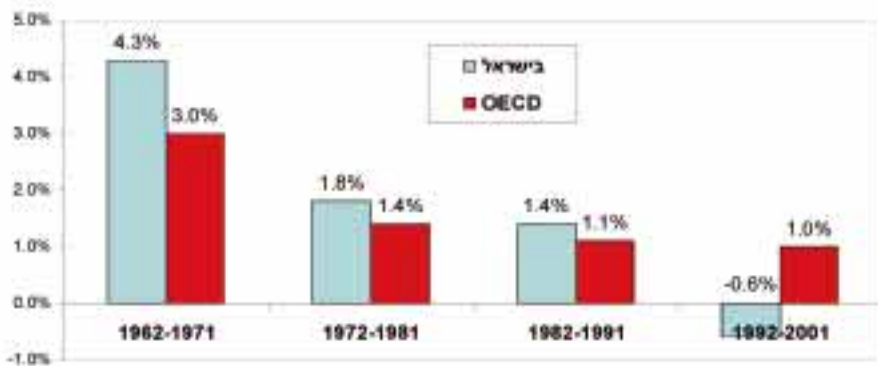
תרשים 37. פערי הריביות שקל - דולר (ריבית בנק ישראל וריבית הבנק הפדרלי בארה"ב)

מקור: בנק ישראל



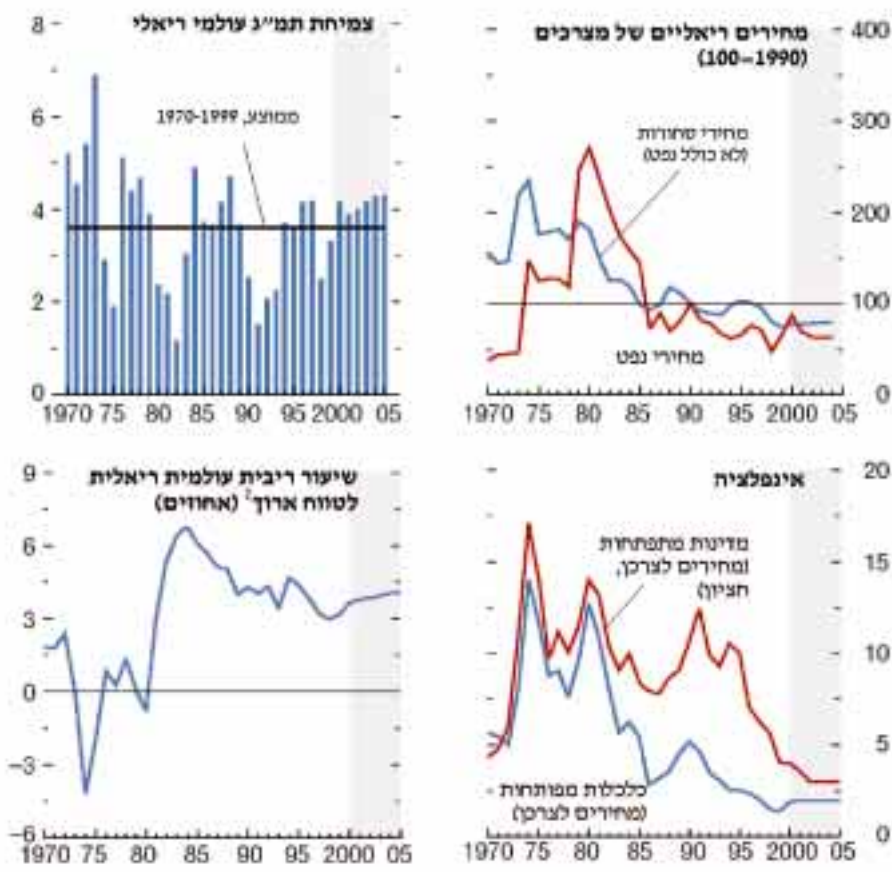
תרשים 38. הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת (כנסות 1-15)

מקור: סקירת רקע מספר 9 – המכון הישראלי לדמוקרטיה
 הכנסת ה-14 כיהנה מ-17 ביוני 1996 עד 7 ביוני 1999 והכנסת ה-15 מ-7 ביוני 1999 ועד היום (ינואר, 2001).



תרשים 39. פריון הייצור הכולל בישראל וב-OECD, 2001-1962

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
 IMF Working Paper 02/10 Salgado (2001) "Impact of structural reforms on productivity growth" industrial countries

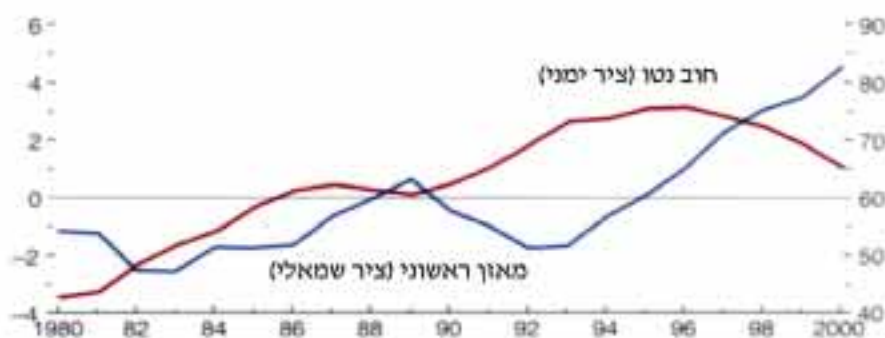
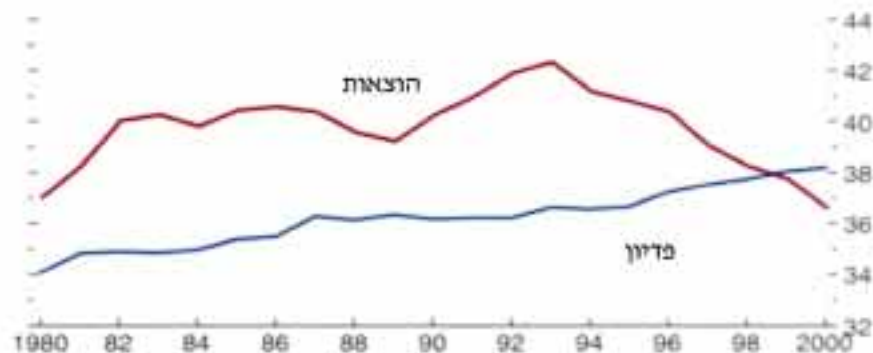
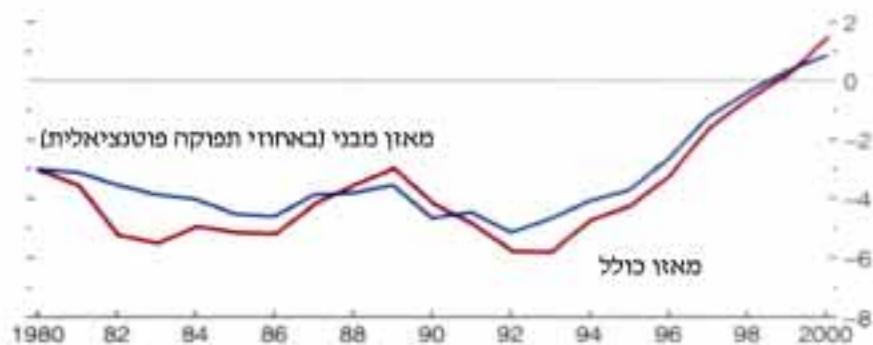


תרשים 40. אינדיקטורים גלובליים¹ (אחוז שינוי שנתי, אלא אם צוין אחרת)

מקור: WEO May 2000

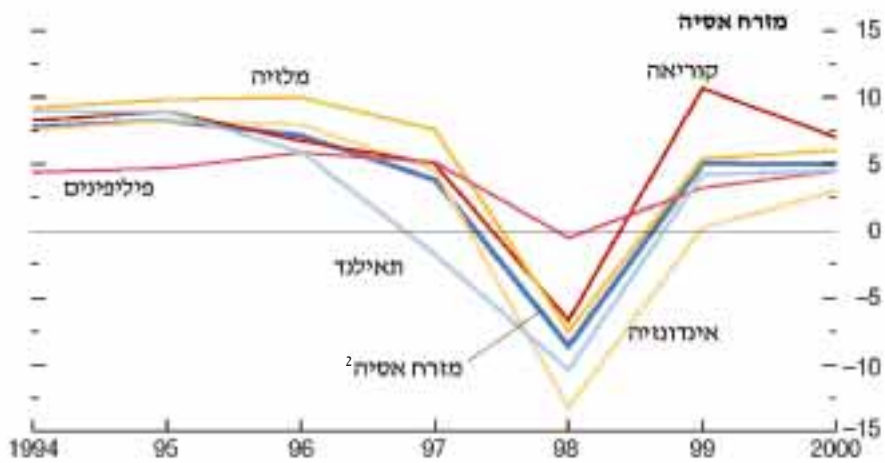
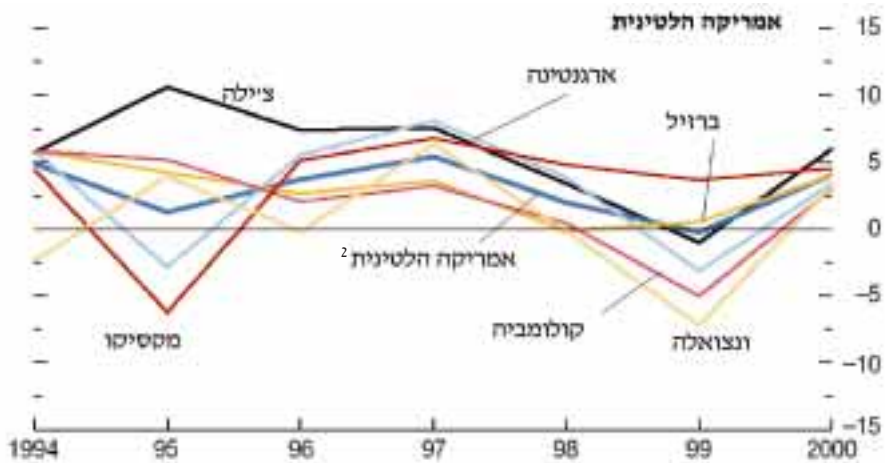
הכלכלה העולמית המשיכה להתחזק לאחר ההאטה המתונה יחסית שבאה בעקבות התפתחות המשברים בשוק.

- 1 האזורים המוצללים מסמנים תחזיות של צוות ה-IMF (הקרן המוניתרית הבין-לאומית). סך הכול מחושב על בסיס משקלי כוח הקנייה, אלא אם צוין אחרת.
- 2 תשואות של אג"ח ממשלתיות בשקלול תמ"ג ממוצע לעשר שנים (או סמוך למועד פירעון) פחות שיעורי אינפלציה של ארה"ב, יפן, גרמניה, צרפת, איטליה, בריטניה וקנדה. לא כולל איטליה לפני 1972.



תרשים 41. התפתחויות פיסקליות במדינות ה-OECD (אחוז מהתמ"ג, אלא אם צוין אחרת)

מקור: WEO Oct 2001; OECD Analytical and Economic Outlook Databases. החל בשנות התשעים המוקדמות של המאה העשרים חל שיפור ניכר במצב הפיסקלי של המדינות המתועשות, בעיקר הודות לצמצום בהוצאה.

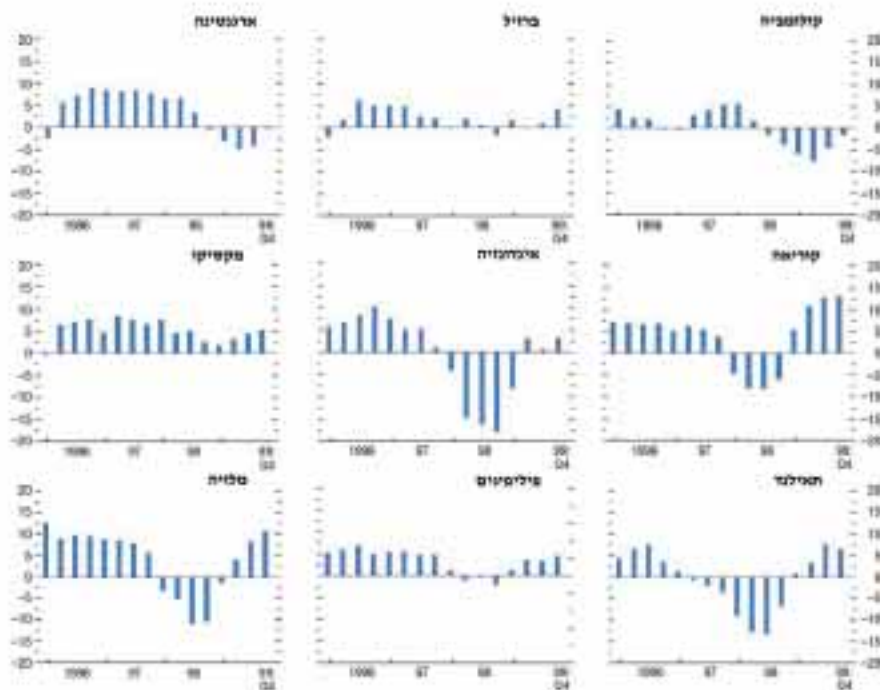


תרשים 42. כלכלות נבחרות באמריקה הלטינית ובאסיה: צמיחת תמ"ג ריאלי¹ (אחוז שינוי שנתי)

מקור: WEO May 2000

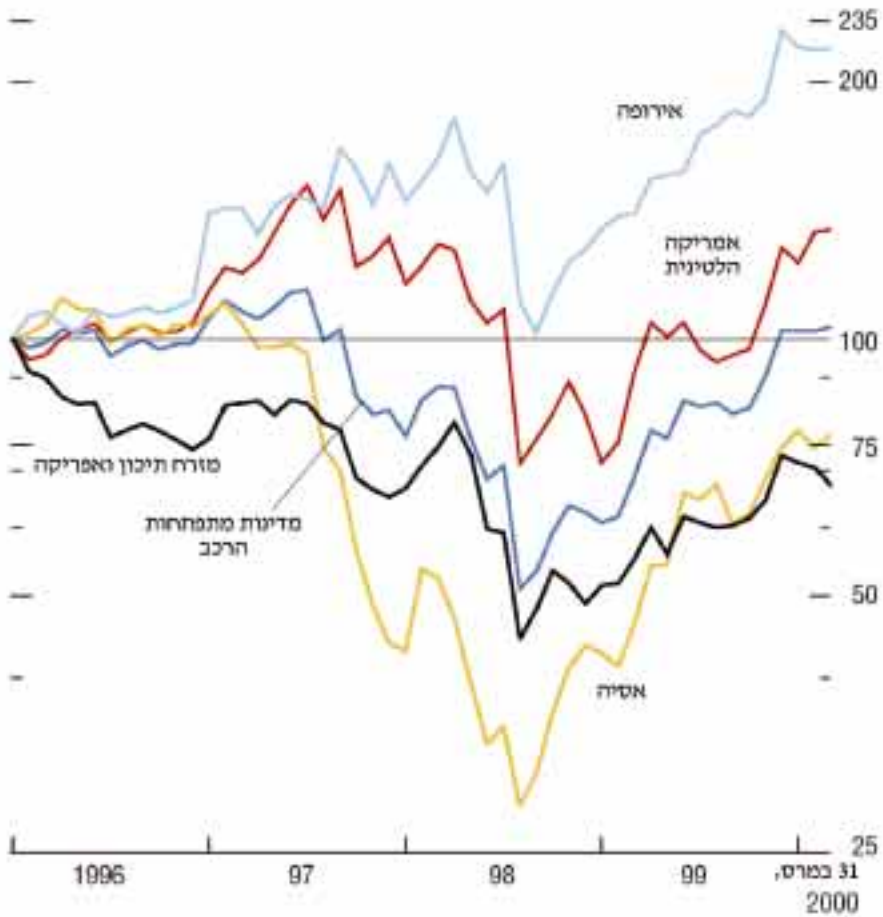
בכלכלות האסיאניות ידועות המשברים חלו עליות משמעותיות (בצורת V) מאז המיתון של 1998. התאוששויות מתמשכות צפויות גם באמריקה הלטינית לאחר ירידות שהיו מתונות מהצפוי.

- 1 נתונים לשנת 2000 משקפים את תחזיות צוות ה-IMF.
- 2 ממוצע משוקלל של המדינות המופיעות בתרשים.



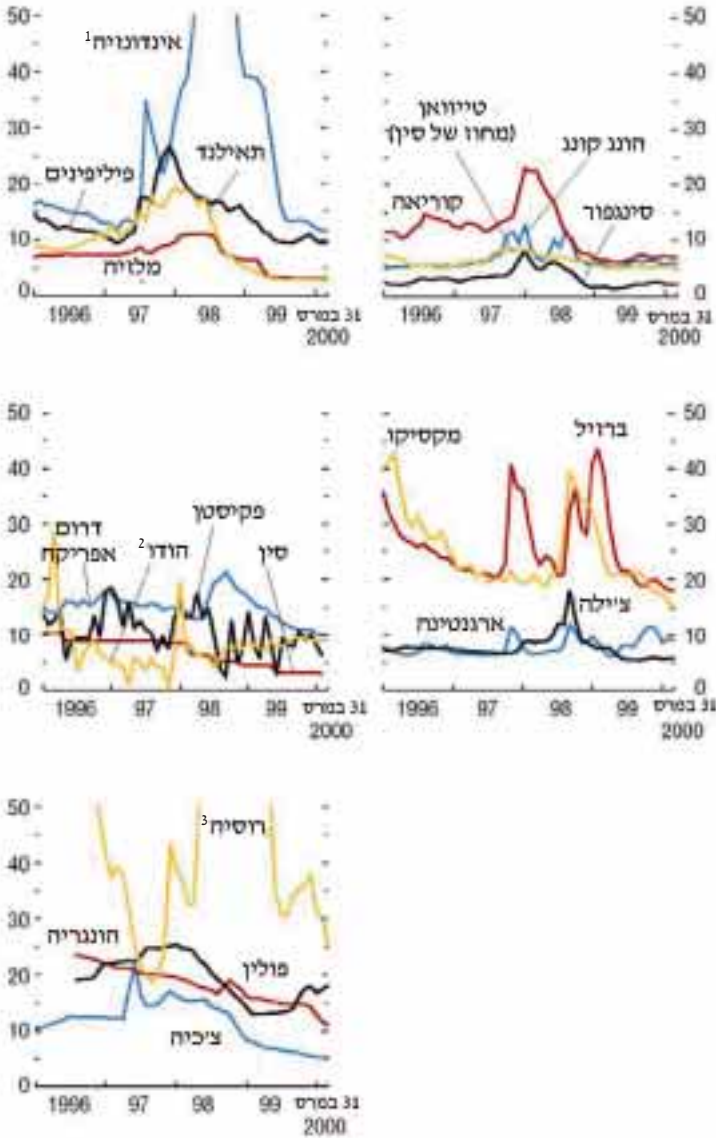
תרשים 43. מבחר כלכלות שוק מתפתחות: תמ"ג רבעוני ריאלי (אחוז שינוי מהרבעון המקביל בשנה הקודמת)

מקורות: הרשויות בכל מדינה ואומדנים של צוות ה-IMF; WEO May 2000; ב-1999 חוו כלכלות השוק המתפתחות של אמריקה הלטינית דרגות שונות של מיתון. מדינות מזרח אסיה התאוששו משמעותית ממיתון עמוק.



תרשים 44. כלכלות שוק מתפתחות: מחירי מניות
(במונחי דולר ארה"ב, סולם לוגריתמי, ינואר 1996=100)

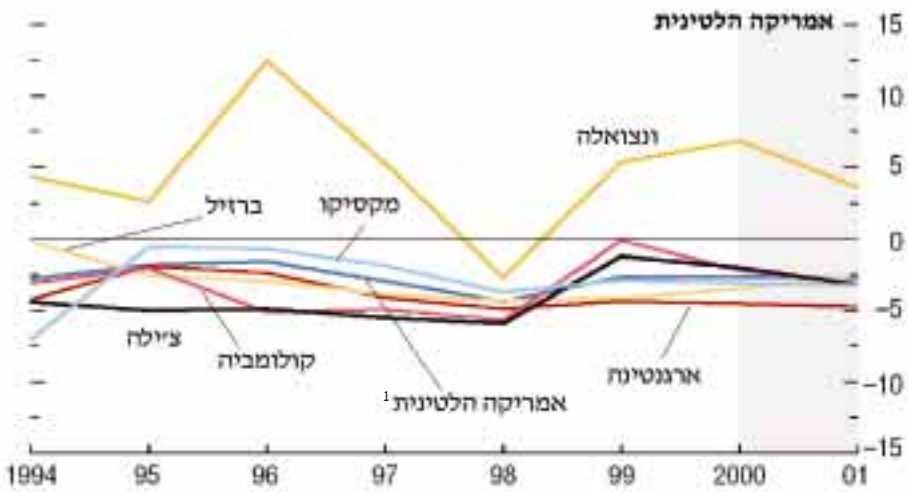
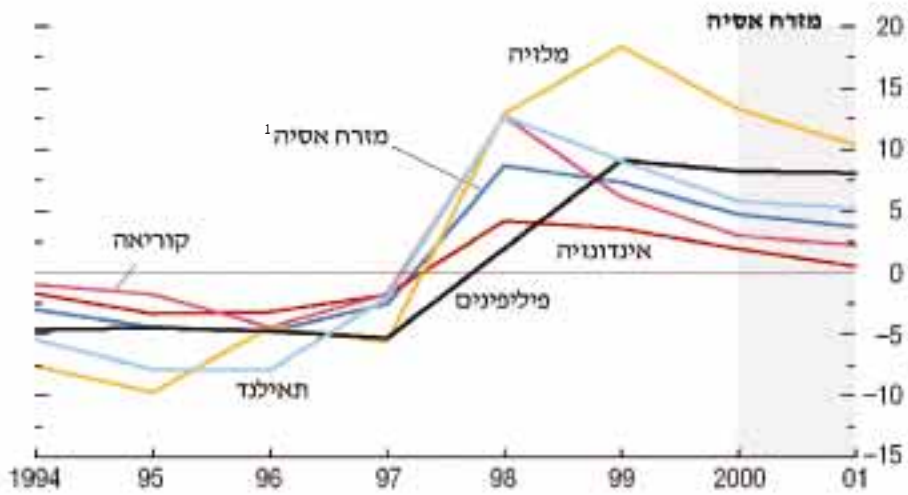
מקור: WEO May 2000, Standard and Poor's Emerging Markets Database : מחירי המניות בכל כלכלות השוק המתפתחות גרמו להתאוששות חזקה ב-1999.



תרשים 45. מבחר כלכלות שוק מתפתחות: שיעורי ריבית לטווח קצר (אחוזים)

מקורות: WEO May 2000; Bloomberg Financil Markets, LP; and IMF, *International Financial Statistics*. שיעורים בין-בנקאיים של שלושה חודשים, או, אם הנתונים אינם נגישים, שיעורי שוק לטווח קצר שנתיים להשוואה.

- 1 השיעור האינדונזי לטווח קצר במחצית הראשונה של ספטמבר 1998 הגיע לממוצע של 70.6 אחוז.
- 2 שיעור האמצע בדרישת התשלום של אותו יום בשוק הכספים.
- 3 עסקאות בין-בנקאיות לשלושה חודשים הופסקו ב-17 באוגוסט, 1998, כשיעורי הריבית הגיעו ל-127.6 אחוז, וחודשו ב-26 בפברואר, 1999, עם שיעור ריבית שעמד על 55.1 אחוז.



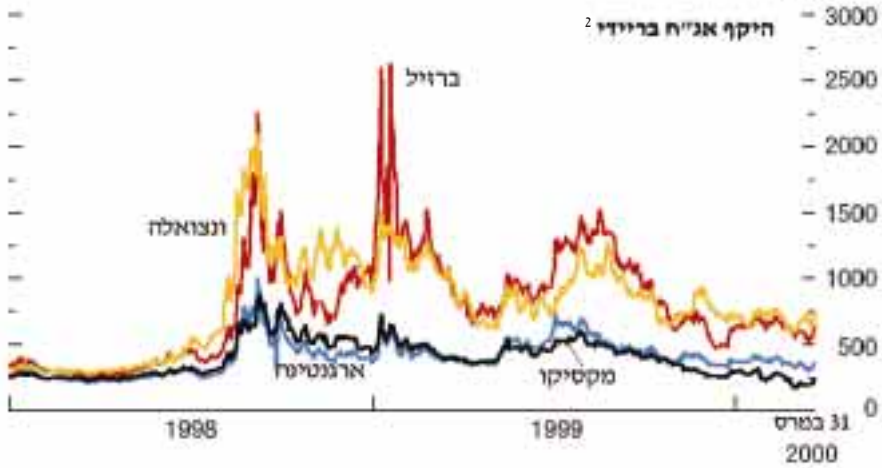
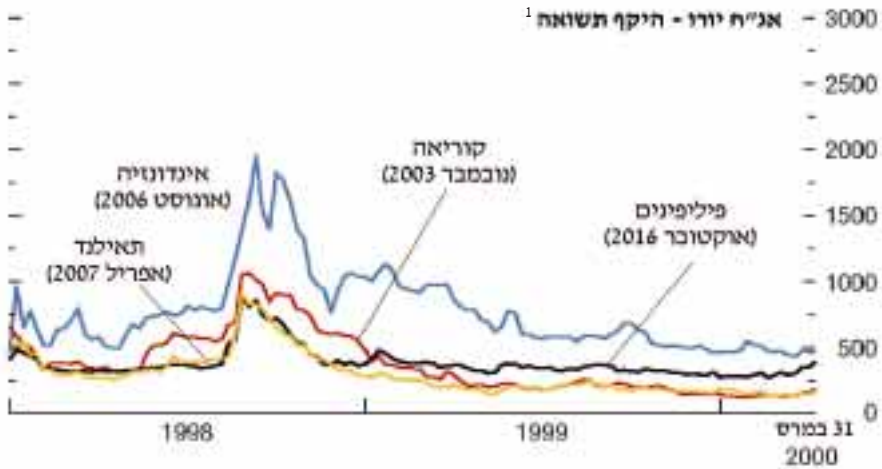
תרשים 46. כלכלות נבחרות במזרח אסיה ובאמריקה הלטינית: מאזן חשבון שוטף¹ (אחוז מהתמ"ג)

מקור: WEO May 2000

(האזורים המוצגים מסמנים תחזיות של צוות ה-IMF).

מצב החשבון השוטף של כלכלות מזרח אסיה השתפר באורח ניכר מאז המשבר, אולם מצב החשבון השוטף של מדינות אמריקה הלטינית נותר חלש יחסית.

1 ממוצע משוקלל.

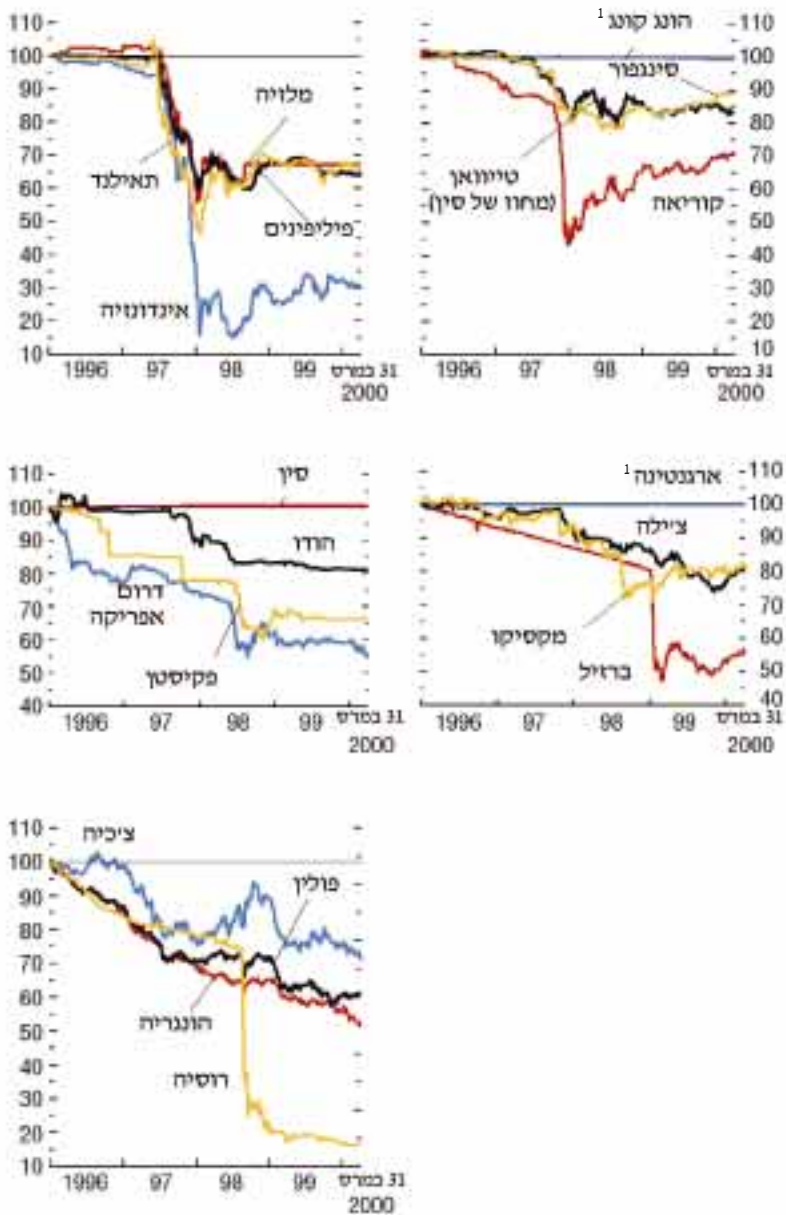


תרשים 47. מבחר כלכלות שוק מתפתחות: מרווח תשואות אג"ח "יורו" ו"בריידי" (נקודות בסיס)

מקור: WEO May 2000

היקפי חובות חיצוניים לארצות אמריקה הלטינית גבוהים לרוב מאלה של ארצות מזרח אסיה.

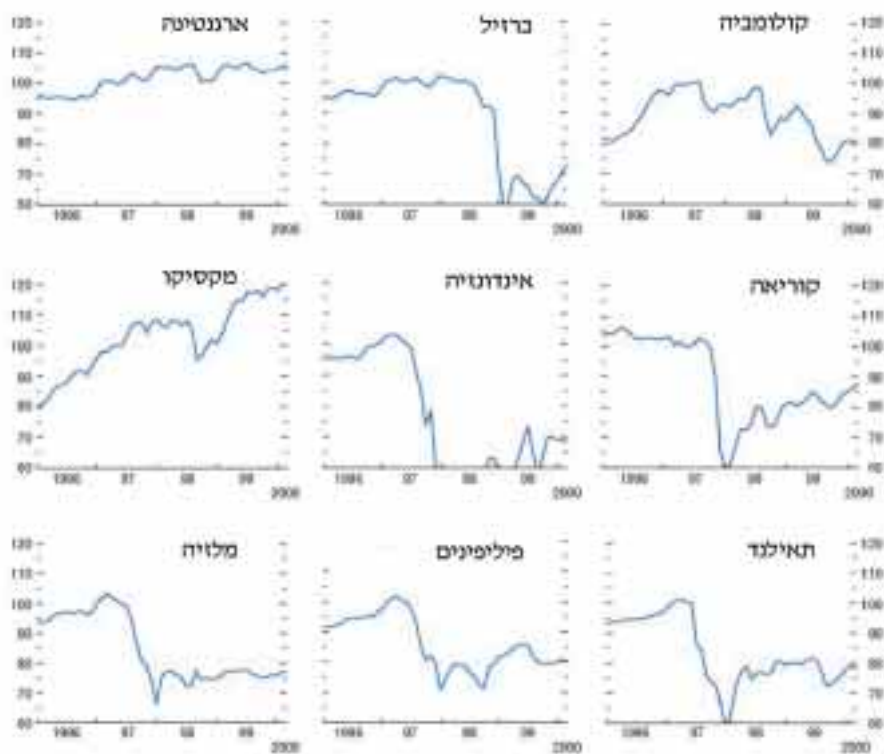
1. ההיקפים מחושבים יחסית לאג"ח בעלת מועד פירעון בר-השוואה של האוצר האמריקני.
2. ההיקפים ללא רווחון מותאמים להוציא הן את ערך העירבון המוחזק כערובה כנגד סילוק של איגרות החוב והן את ערך תשלומי הקופונים. ההיקפים מחושבים יחסית לאג"ח בעלת מועד פירעון בר-השוואה של האוצר האמריקני.



תרשים 48. מבחר כלכלות שוק מתפתחות: עשרי חליפים דו-צדדיים של דולר ארה"ב (דולר ארה"ב ליחידת מטבע, 5 בינואר, 1996=100)

מקור: WEO May 2000; Bloomberg Financial Markets, LP; and WEFA, Inc. המטבע במרבית כלכלות השוק המתפתחות היה יציב באופן כללי לעומת הדולר האמריקני מאז סתיו 1999.

1 נערך ויסות ע"פ דולר ארה"ב.



תרשים 49. מבחר כלכלות שוק מתפתחות: שערי חליפין אפקטיביים ריאליים¹
(יוני 1997=100)

מקור: WEO May 2000
שערי חליפין אפקטיביים ריאליים בברזיל ובקולומביה הופחתו מאז תחילת 1999, אולם התחזקו במקסיקו. במזרח אסיה הם נשארו נמוכים בהרבה מרמה של טרום משבר. במונחים של מחירים יחסיים לצרכן על בסיס מדד המחירים לצרכן, 1990-1988.

סיכום דיון

מומי דהן

במהלכה של עבודת צוות המקרו, אושרו בכנסת שתי תכניות חירום והריבית הוכפלה ואף יותר מכך.

נפתח בתמונת המצב, בפרספקטיבה היסטורית: אם נתבונן בשיעורי הצמיחה מאז 1960, המקום היחיד שבו יש צניחה, לא צמיחה, הוא השנתיים האחרונות. כלומר, לפחות כאבחנה ראשונית מדובר לא רק במיתון, אלא במשבר, ויש חשיבות לטרמינולוגיה. יש לכך שני גורמים משמעותיים – מתקפת הטרור והמיתון העולמי. אם בהתחלה היה המיתון העולמי משמעותי יותר, הרי שככל שהזמן חולף, הופך המצב הביטחוני לחשוב יותר בקביעת ההתפתחויות הכלכליות בישראל. גורמים אלו משמעותיים בהבנת ההתפתחות הכלכלית. עם זאת יש להדגיש, כי המשגים בניהול המדיניות, החמירו את המצב.

מן הראוי שניהול המדיניות יהיה מודרך על-ידי התובנה, שאנחנו נתונים בסכנת משבר פיננסי. לפיכך המטרה העליונה של המדיניות צריכה להיות מניעת התדרדרות. לפיכך גם לא צריך להפעיל מדיניות אנטי-מחזורית, כי לא מדובר במיתון אלא במשבר. כלומר, הרחבת הגירעון לא תעזור כאן, אלא היא עלולה לעשות בדיוק את ההפך, להגדיל את ההסתברות למשבר. נקודה נוספת שהצוות הביא לשולחן, היא שיקול היציבות החברתית. ניווט המדיניות בעתיד הקרוב, צריך להיות במאמץ למנוע משבר ביטחוני (חמור יותר מזה שכבר קיים), משבר פיננסי ומשבר חברתי. אם יתרחש אחד מהללו, ההסתברות שגם השניים האחרים יקרו, גדלה מאוד.

המשבר הנוכחי תופס את החברה הישראלית באחת מנקודות השפל מבחינת היציבות החברתית. שיעור האבטלה חצה כבר מזמן את קו עשרת האחוזים בחלק מהישובים הערביים וערי הפיתוח. לגבי אותם יישובים, המשבר אינו עניין עתידי, אלא כבר נמצא כאן ועכשיו. שיעור האבטלה הוא, בין היתר, תוצאה של הגלובליזציה, שהופכת את התנודות למשמעותיות יותר בתחום התעסוקה ובעיות אחרות.

נקודה שנייה הקשורה בשיעור האבטלה, היא העלייה החדה באי השוויון בישראל. בהשוואה לעולם אנחנו נמצאים במיקום גבוה. חלק מהעניין נובע מהעובדה שמערכת החינוך לא מציידת את הבוגרים שלה בכלים מתאימים – ל-60% מהנוער בישראל, אין כלל תעודת בגרות. גם בקרב אלה שיש

להם, לא כולם יכולים להיכנס לאוניברסיטה. כלומר, גם לאחר ניכוי השפעת קבוצת החרדים וקבוצת הערבים עדיין קיימת בעיה עקרונית של יציבות חברתית. יש מי שיטענו שהגורם המגביר את אי השוויון הוא תשלומי ההעברה – דיברו לא מעט על כך שתשלומי ההעברה גדלו בשיעור מאוד ניכר. אבל, כשמודדים את ישראל בסרגל בינלאומי, איננו נמצאים במקום גבוה מבחינת שיעור תשלומי העברה לתוצר. ומי נמצא מעלינו? 4 המדינות: יוון, פורטוגל, ספרד ואיטליה. מה שמייחד אותן, הוא שרמת ההכנסה לנפש בהן היא כמו בישראל. תשלומי ההעברה בסרגל בינלאומי ממקמים את ישראל במקום לא גבוה.

ניתן לשאוב עידוד מן המדינות הדומות לנו – המדינות התעשייתיות באסיה, המראות סימנים של התאוששות. גורם שעוזר לנו (הודות להתנהגות ממושמת של הממשלה לאורך תקופה די ארוכה) הוא גירעון נמוך יחסית במאזן התשלומים, חוב חיצוני נמוך ויתרות מט"ח גבוהות. כל אלה בהחלט מסייעים לגונן על היציבות של המשק הישראלי. אלמלא אלו, אני מעריך שהמשבר הפיננסי היה מתרחש כבר מזמן.

במצב הכלכלי הנוכחי חלה נסיגה בכל הפרמטרים הפיסקאליים, בשני סרגלים: גם ביחס לעבר וגם בהשוואה בינלאומית: החוב, הגירעון, ההוצאה והמיסוי – כולם גדלו. דבר נוסף שהפך להיות בעל חשיבות, במיוחד בתקופה של מצב ביטחוני ואי-ודאות גדולה – נפגעה האמינות של המדיניות הכלכלית. האמינות של המדיניות הכלכלית היא מאוד חשובה בייחוד בתקופה בה המשק עצמו ממילא בלתי יציב. כאשר אי הודאות קיימת, הדבר האחרון שמדיניות כלכלית צריכה לעשות, הוא ייצור אי-ודאות נוספת.

אנחנו ממליצים לקובעי המדיניות לשאוף לסביבת כללי הפעולה שנקבעו באמנת מסטריכט. באופן ספציפי, לגבי התכנית הכלכלית, הצוות קובע שיעד הגירעון התקציבי שנקבע לשנת 2002 הוא גבוה מדי, הרכב הקיצוץ כולל יותר מדי מסים, קיצוץ בלתי מאוזן בתשלומי העברה ופחות מדי קיצוץ בהוצאות השכר. הרמה הפרמננטית של ההוצאה הביטחונית, חייבת להיות ממומנת על-ידי הפחתת הוצאות או העלאת נטל המס.

בסוף אוקטובר, הוגש תקציב 2002 בכנסת. יעד הגירעון הועלה מ-1.5% ל-2.4%. בזמן אמת, היו הערכות כי הגירעון האמיתי גבוה יותר, לא רק בגלל הנחת הצמיחה השגויה של 4%, אלא גם בגלל הערכת היתר של ההכנסות ממסים. כמה שבועות לאחר מכן התאמתו ההערכות. הממשלה אישרה תיקון לתקציב 2002, שכלל העלאת מסים וקיצוץ בהוצאות בסכום של 6.15 מיליארד. יעד הגירעון הועלה מ-2.4% ל-3%. גם לאחר התיקון רוב ההערכות

היו כי הגירעון האמיתי גבוה יותר. כמה שבועות לאחר מכן התאמתו ההערכות. הממשלה אישרה תיקון נוסף הכולל העלאת מסים וקיצוץ בהוצאות בסכום כולל של 8 מיליארד. היעד גדל מ-3% ל-3.9%, כאשר יעד הגירעון הוא בעצם 4.4%. ישנן ספקות גם לגבי יכולת העמידה ביעד זה. אלו בעיות לא רק של אמיונות, אלא גם של תרבות ניהול המדיניות הפיסקאלית. בתקציב האחרון, שרי הממשלה לא ידעו את תג המחיר של כל אחד מהסעיפים שהובאו בפניהם – מה השלכותיהם על שיעור האבטלה, שיעור הצמיחה, אי-השוויון, יעדי מדיניות אחרים. נקודה נוספת בנושא תרבות ניהול המדיניות, הוא חוסר הנחרצות בטיפול בחקיקה הפרטית. כך, חוק הנגב וחוק משפחות ברוכות ילדים בוטלו מספר פעמים. עניין נוסף הוא חוסר העקביות בטיפול בבעיית העובדים הזרים. היקף התופעה גדל בעוד ההצהרות היו להקטין את כמותם. לפיכך ההמלצה היא להגביר את האמיונות והשקיפות התקציבית. צריך להיות דיווח רבעוני לממשלה, בפני הממשלה תוצג תחזית צמיחה והכנסות, אותה יכין מכון מחקר עצמאי. זהו צעד בדרך להצעה להקים מועצה כלכלית-חברתית. יש לדווח לממשלה ולציבור על יעדי המדיניות הכלכלית והשפעתם על התקציב. השרים והציבור צריכים לדעת כמה עולה כל צעד, ועל מה הוא משפיע.

לגבי הכנסת – אנחנו תומכים בהצעה שהממשלה הביאה בעניין החקיקה הפרטית. אנחנו ממליצים גם לקבוע כמועד אחרון לאישור התקציב את ה-31 בדצמבר, במקום 31 במרס – אין טעם להאריך את המיקוח והממכר עד ה-31 במרס. לגבי ניהול המדיניות המוניטרית – שנת 2001 הייתה השנה השלישית ברציפות בה הוחטא יעד האינפלציה מלמטה. לדעתי זה נעשה בכוונה. זה ביטוי לעובדה שהשיקול של תעסוקה איננו חשוב מספיק בעיני בנק ישראל.

בדצמבר 2001 חל שינוי חד שגרם לייצוב מחדש של ציפיות הציבור, כל זאת בהתאם לעסקה שנעשתה בין הנגיד לממשלה. כלומר, הורדת הריבית לא הייתה פרי יזמה של בנק ישראל. יתר על כן, היא נעשתה במקביל להגדלת הגירעון בתקציב כפי שתואר לעיל. משמעות הדבר בעיני הציבור היא שהממשלה מגדילה את הגירעון וגם דואגת לסדר לעצמה מקום ליד מכונת הדפסת הכסף, והנגיד מסייע לה בכך.

כל זה לא היה קורה אילו הייתה מועצת נגידים, שכן אז היה קשה יותר לעשות עסקה עם הממשלה. לכן, חשוב מאוד לקבוע את היעד המרכזי של המדיניות המוניטרית כיציבות מחירים – היעד הזה הושג במחיר לא מבוטל. חשוב מאוד להבטיח את העצמאות של בנק ישראל – חשוב מאוד להקים

מועצת נגידים נטולי פניות, תוך כדי שמירה על עצמאות בנק ישראל וקביעת יעד יציבו המחירים כיעד מרכזי. אבל, חשוב מאוד להציב יעדים נוספים כיעדים משניים, כמו רמת פעילות כלכלית גבוהה. ניהול המדיניות המוניטרית, שער החליפין ויתרות המט"ח צריכים להישאר בלעדית בידי בנק ישראל. בהקשר לכך, צריך גם להגביר את שקיפות הפעילות של בנק ישראל.

לסיום, נתמקד בקצרה בנושא של בעיות היסוד בכלכלת ישראל. קיימת האטת פיריון במשך כמה עשורים, שיעור ההשתתפות של האוכלוסייה בכוח העבודה הוא נמוך. דבר זה נכון בעיקר לגבי גברים, ואינו נכון לגבי נשים: כאשר משווים את שיעור ההשתתפות של נשים ומתחשבים ברמת ההתפתחות הכלכלית של ישראל, שיעור ההשתתפות של נשים הוא בהחלט ברמה סבירה. שאלה נוספת שעלתה היא חלוקת הנטל של ההוצאה הביטחונית. דיברו על כך שסך ההוצאה של הממשלה בישראל הוא מהגבוהים בעולם, וזה נכון – היכול-לבני נמצא במקום הראשון אבל זוהי תוצאה של שני גורמים: הראשון – הוצאה ביטחונית חריגה, והשני – תשלומי הריבית שנובעים מהחוב הגבוה, שחלקו הגדול – בא כדי לממן את שיקום הצבא אחרי מלחמת יום הכיפורים. מכאן שגם תשלומי הריבית קשורים בהוצאה הביטחונית. אם מורידים את ההוצאה החריגה לביטחון ולריבית – ישראל כבר איננה במקום הראשון. הפחתה זו היא הפחתה טכנית, אשר מסתירה שאלה חשובה שכולנו צריכים להתמודד איתה: האם את ההוצאה הביטחונית צריכים לשלם העניים? כלומר, האם יש להפחית את ההוצאה מתוך תשלומי ההעברה? או האם צריכים לשלם את זה האזרחים שמקבלים שירותי בריאות ושירותי חינוך? או האם יש לממן זאת על-ידי מסים? זוהי שאלה של העדפה עקרונית.

הערות

- 1 שיעור העוני מחושב לפי הכנסה לנפש סטנדרטית. מיקומה של ישראל יחסית למדינות מערביות תלוי במידת היתרונות לגודל (טבלת המעבר ממספר הנפשות לנפשות סטנדרטיות): שיעור העוני בישראל יורד אם מחשבים לפי פונקציית היתרונות לגודל שנהוגה ב-OECD.
- 2 ד"ר מיכאל שראל, וגבי ורד דר מסתייגים מחוות הדעת של הצוות, שמתייחסת בביקורתיות לשינוי בגירעון במונחי תוצר ולגודלו של יעד הגירעון לשנת 2002. לדעתם, חוות הדעת מתעלמת מהעובדה שיעד זה דורש קיצוץ ריאלי משמעותי בגודל התקציב. גם אם בוחנים את הגירעון כאחוז מהתוצר, ומנכים את השפעת העיכוב בסיוע האמריקני, הרי שהעלייה בגירעון מ-4.1 אחוזים ב-2001 ל-4.4 אחוזים ב-2002, היא מזערית בהינתן שמדובר בשנת מיתון קשה ביותר, עם ירידה ריאלית בהכנסות ממסים, מחד, וגידול באוכלוסייה הנהנית משירותי הממשלה ובמספר המובטלים, מאידך. על מנת לשמור על כך שהעלייה בגירעון תהיה מזערית, תקציב המדינה קוצץ מספר פעמים ובהיקפים גדולים, תוך התגברות על קשיים פוליטיים לא פשוטים.
- 3 רווחי בנק ישראל כללו את הרווחים מהפעילות במטבע חוץ בלי לקזז את ההפסדים מהפעילות השקלית, שהיו גדולים יותר.
- 4 בישראל נהוגה שיטת מדידה מעורבת: הפרשי ההצמדה על החוב החיצוני של הממשלה נכללים בהוצאות הריבית של הממשלה, ואילו הפרשי ההצמדה על החוב הפנימי אינם נכללים. החל מ-2000 נכללים בהוצאות הריבית הפרשי ההצמדה על החוב הפנימי החדש, כך שתוך מספר שנים תתקרב מדידת הגירעון בישראל לשיטה המקובלת בעולם.
- 5 ניתן להסביר חלק מהירידה בפריון הנמדד בישראל בכך שישאל ניהלה דיסאינפלציה במחצית השנייה של שנות התשעים וכן בבעיות מדידה של מלאי ההון בעידן של שינוי טכנולוגי מהיר.

המשתתפים בכנס הכלכלי העשירי

סמנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר שוקי אברמוביץ
ראש עיריית ירושלים	ח"כ אהוד אולמרט
מרצ	מר חיים אורון
סמנכ"ל ביטוח לאומי	גב' לאה אחדות
נשיא התאחדות המלונות בישראל	מר אבי אלה
היועצת הכלכלית של הכנסת	גב' סמדר אלחנני
מנכ"ל מנהל מקרקעי ישראל	מר יעקב אפרתי
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' צבי אקשטיין
נשיא חברת דיסקונט השקעות	מר עמי אראל
החוג למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה	ד"ר עוזי ארד
ועדת החוץ והביטחון	ח"כ משה ארנס
מנכ"ל בוק	אלוף (מיל') אילן בירן
מנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר יורם בליזובסקי
מנכ"ל 'EAST WEST VENTURES'	אלוף (מיל') איתן בן אליהו
שר הביטחון	מר בנימין בן אליעזר
ראש אגף תקציבים במטה"ט, והיועץ הכספי לרמטכ"ל	תא"ל מולי בן צבי
החוג לכלכלה, אוניברסיטת חיפה	פרופ' בני בנטל
הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר	מר איל בן-שלוש
כלכלן ראשי, בנק לאומי	ד"ר גיל בפמן
מנהל המחלקה הכלכלית, בנק הפועלים	מר פתחיה בר שביט
יו"ר 'הריבוע הכחול'	מר דוד ברודט
נשיא אוניברסיטת בן גוריון	פרופ' אבישי ברוורמן
קרנות סיכון, 'GEMINI'	ד"ר ארנה ברי
חבר ועדת הכספים	ח"כ מוחמד ברכה
כלכלן בכיר וראש תחום הסקטור הציבורי, מח' מחקר	ד"ר עדי ברנדר
בנק ישראל	
ראש החוג למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה	פרופ' אמיר ברנע
רוה"מ לשעבר	רא"ל (מיל') אהוד ברק
מנכ"ל קרן 'הון סיכון B.R.M. CAPITAL'	מר ניר ברקת
מנכ"ל 'אייפקס שותפים'	מר חנוך ברקת
נשיא 'גאון אחזקות'	מר בני גאון
יו"ר דירקטוריון 'פעילים חברה להשקעות'	ד"ר יורם גבאי
גביש-א. גולדברג, לשעבר נציב מס הכנסה	עו"ד משה גביש
יועץ כלכלי, קבוצת יבין	מר יעקב גדיש
נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל	מר דן גילרמן
לשעבר הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה,	גב' ציפי גל-ים
משרד האוצר	
החשב הכללי, משרד האוצר	מר ניר גלעד
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר אבי גפן
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית	פרופ' ראובן גרונאו
משרד הבריאות	השר נסים דהאן
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית	ד"ר מומי דהן

מנכ"ל החברה לעבודות הנדסה	מר אורי דורי
ראש המועצה לביטחון לאומי	אלוף (מיל') עוזי דיין
יועצת כלכלית 'קסלמן פיננסים'	גבי ורד דר
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר קובי הבר
יו"ר 'ג'קדה בע"מ', מנכל יי"ד הולנדר אחזקות והשקעות'	מר יוסי הולנדר
יו"ר דירקטוריון 'טבע תעשיות פרמצבטית בע"מ'	מר אלי הורוביץ
ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ אברהם הירשזון
מנכ"ל חברת 'איפטיק בע"מ'	מר דן הלפרין
חברת 'טנרס השקעות בע"מ'	ד"ר אריאל הלפרין
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ אבשלום וילן
שר המדע, התרבות והספורט	השר מתן וילנאי
מנהל לשכת ראש הממשלה	עו"ד דב ויסגלס
מגמת כלכלה וניהול, המכללה האקדמית תל-אביב	פרופ' צבי זוסמן
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן	פרופ' בניצי זילברפרב
מנכ"ל משרד העבודה והרווחה	מר יצחק חזן
מנכ"ל משרד התמ"ס	מר אמיר חייק
מרכז יפה, אוניברסיטת תל-אביב	מר אמרי טוב
מנכ"ל דיסקונט, השקעות	ד"ר יורם טורבוביץ
מנכ"ל 'דלתא-גליל תעשיות'	מר ארנון טיברג
נשיא התאחדות התעשיינים	מר עודד טירה
ראש ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' מנואל טרכטנברג
הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר אורי יוגב
מנכ"ל בנק הפועלים	מר אלי יונס
מנכ"ל מוטורולה תקשורת בע"מ	מר אלישע ינאי
לשעבר ראש אגף התכנון בצה"ל	אלוף (מיל') שלמה ינאי
מנכ"ל משרד רוה"מ	מר אביגדור יצחקי
מנכ"ל משרד הביטחון	אלוף (מיל') עמוס ירון
נציבת מס הכנסה	גבי טלי ירון-אלדר
דובר בנק ישראל	מר דני יריב
שר הפנים	השר אליהו ישי
ביה"ס לממשל ומדיניות, אוניברסיטת ת"א	ד"ר ערן ישיב
מנהל ועדת הכספים	מר טמיר כהן
מנכ"ל 'מגדלי'	מר איזי כהן
יו"ר הרשות לניירות ערך	גבי מירי כץ
נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' אריק כרמון
יו"ר דירקטוריון דלתא-גליל תעשיות	מר דב לאוטמן
חוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית	פרופ' ויקטור לביא
יו"ר אפריקה – ישראל	מר לב לבייב
שרה במשרד רוה"מ	השרה ציפי לבני
הממונה על הביטחון – משרד האוצר	מר עוזי לוי
מחלקת מחקר, בנק ישראל, המחלקה לכלכלה,	פרופ' ניסן לויתן
האוניברסיטה העברית	
יו"ר מועצת המנהלים – תה"ל	רא"ל (מיל') אמנון ליפקין-שחק
הלשכה המשפטית – משרד האוצר	עו"ד דרורה ליפשיץ
יו"ר ועדת הכספים	ח"כ יעקב ליצמן

ראש עיריית דימונה	מר גבריאל ללוש
חבר ועדת הכספים	ח"כ נחום לנגנטל
יו"ר 'המשביר לצרכן'	מר יעקב ליפשיץ
חברת 'מרחב מ.נ.פ.'	מר יוסי מימן
יו"ר דירקטוריון בנק דיסקונט לישראל	מר אריה מינטקביץ
החוג למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה	ד"ר רפי מלניק
ועדת החוץ והביטחון	ח"כ נוואף מסאלחה
מנכ"ל משרד האוצר	מר אוהד מראני
שר במשרד רוה"מ	השר דן מרידור
יו"ר דירקטוריון 'בזק בינלאומי'; יו"ר 'פועלים שוקי הון והשקעות'	ד"ר ליאורה מרידור
א.א. נויבך בע"מ	מר אמנון נויבך
עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' דוד נחמיאס
לשעבר רוה"מ	מר בנימין נתניהו
יצחק סוארי בע"מ	פרופ' יצחק סוארי
משנה לנגיד בנק ישראל	ד"ר מאיר סקולר
סגן מנהל מח' המחקר, בנק ישראל	ד"ר מישל סטרבצינסקי
דברת ושות'	מר עמירם סיוון
לשעבר הממונה על שוק ההון – ביטוח וחיסכון	גב' ציפי סמט
משנה לנגיד, בנק ישראל	פרופ' אביה ספיבק
קבוצת אלול	אלוף (מיל') דוד עברי
המפקחת על מטבע חוץ בבנק ישראל	גב' מיקי ערן
יו"ר מועצת המנהלים מלוות דן	מר מיכאל פדרמן
יו"ר דירקטוריון קבוצת 'מגדל'	מר אהרון פוגל
מזכ"ל מפלגת העבודה	ח"כ אופיר פינס-פז
מנהלת מח' מחקר בנק ישראל	ד"ר קרנית פלוג
פרשן כלכלי, 'ידיעות אחרונות'	מר סבר פלוצקר
המחלקה לכלכלה חקלאית, שלוחת האוניברסיטה ברחובות	מר יקיר פלסנר
נשיא סלקום	מר יעקב פרי
העורך הכלכלי של 'מעריב'	מר משה פרל
נשיא 'מריל-לינץ' העולמית'	פרופ' יעקב פרנקל
	מר מרדכי פרנקל
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אפרים צדקה
ראש המטה לביצוע הסדר הקיבוצים	פרופ' דני צידון
קבוצת אלול	מר דוד קולץ
יו"ר מועצת המנהלים מנפאואר ישראל אחזקות בע"מ	מר יוסי קוצ'יק
נגיד בנק ישראל	ד"ר דוד קליין
דיקן הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' שמואל קנדל
הממונה על הכנסות המדינה	מר מאיר קפוטה
לשעבר נציב מס הכנסה	מר יוני קפלן
משרד הביטחון	סגנית השר דליה רבין-פילוסוף
מנהל המכס והמע"מ, משרד האוצר	מר איתן רוב
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' אסף רזין
יו"ר מועצת המנהלים, בנק לאומי	מר איתן רף

מר יובל רכלבסקי
 ח"כ חיים רמון
 מר גיא רפפורט
 גבי נגה שביט רז
 ח"כ אברהם שוחט
 רו"ח דורון שורר
 פרופ' יוחנן שטסמן
 גבי עפרה שטראוס-להט
 השר מאיר שטרית
 מר נחמיה שטרסלר
 מר שוקי שי
 ד"ר יעקב שיינין
 ד"ר זלמן שיפר
 מר רז שכניק
 מר סילבן שלום
 מר אורי שני
 גבי אנה שניידר
 ד"ר מיכאל שראל
 מר אריאל שרון

הממונה על השכר, משרד האוצר
 הכנסת
 עורך כלכלי, 'קו מנחה'
 עורכת מוסף הערב 'גלובס'
 לשעבר שר האוצר
 יו"ר דירקטוריון מבטחים
 מנכ"ל ביטוח לאומי
 יו"ר שטראוס עלית
 משרד המשפטים
 עורך בכיר לכלכלה וחברה, 'הארץ'
 יועץ בכיר למנכ"ל – משרד האוצר
 מנכ"ל 'מודלים כלכליים בע"מ'
 המועצה לביטחון לאומי
 עורך במדור הכלכלה, 'ידיעות אחרונות'
 שר האוצר
 מנכ"ל שיכון עובדים
 היועצת המשפטית של הכנסת
 סמנכ"ל לכלכלה, משרד האוצר
 רוה"מ

ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

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

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

- **דגמים של שיתוף אזרחים**
אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן
- **הכנס הכלכלי התשיעי – יוני 2001**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל**
- **אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה**
- **הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד**
- **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001 – 2002**
- **מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית.**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **חקיקה פרטית**
דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס
- **הכנס הכלכלי העשירי – יולי 2002**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- **איום ביטחוני ומשבר כלכלי**
- **הגלובליזציה**
- **מדיניות הפנסיה**
- **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003**
- **الصدع العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات**
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جبيزون

Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf? ●

By Professor Aviezer Ravitzky

**State, Law, and Halakha: Part One – Civil Leadership as
Halakhic Authority ●**

By Professor Yedidia Z. Stern

Incitement, Not Sedition ●

By Professor Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim

ניתן לרכוש את ניירות העמדה

במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת.ד. 4482, ירושלים 91040

טלפון: 02-5392888, 1-800-202222

פקס: 02-5631122

government's total spending is among the highest in the world, and that is true. Israel is in first place, but that is the result of two factors: an unusually high level of defense spending, and interest payments stemming from the high level of debt, the majority of which was taken in order to finance the army's revamping after the Yom Kippur War. This leads us to conclude that interest payments are related to defense spending. If the unusual spending for defense and interest are removed, then Israel is no longer in first place. This reduction is a technical one, which conceals an important question that we all need to confront: Should the poor be paying for defense spending? In other words, should this spending be deducted from transfer payments? Should citizens who receive health and education services be paying it? Perhaps it should be financed by taxes? Fundamentally, this is a question of preference.

does not consider unemployment to be a sufficiently important consideration.

In December 2001, a sharp change occurred that caused a re-stabilizing of public expectations as a result of a deal struck between the governor of the Bank of Israel and the government. In other words, lowering the interest rate did not stem from a Bank of Israel initiative. Moreover, it was made parallel to an increase in the budget deficit as described above. To the public, this means that the government is increasing the deficit while making sure to secure a spot for itself at the currency printing press, and the governor is helping it accomplish this.

All of this would not have happened if there had been a council of governors, since then it would have been more difficult to strike a deal with the government. Therefore, it is very important to establish price stability as the central goal of monetary policy – a goal achieved at no small price. It is very important to ensure the Bank of Israel's independence; it is very important to establish an impartial board of governors, while maintaining the Bank's independence and establishing price stability as a central goal. However, it is also very important to set additional, secondary goals, such as a high level of economic activity. Managing monetary policy, exchange rates and foreign currency balances should be handled by the Bank. In this regard, the Bank's activity must also be made more transparent.

In conclusion, we focus briefly on the subject of the Israeli economy's basic problems. There has been a slowdown in productivity over several decades, and the rate of the population's participation in the workforce is low. This is mainly true regarding men, and is not true for women. When the rate of women's participation is compared and Israel's level of economic development is taken into account, women are certainly participating at a reasonable level.

Another question that arose is sharing the burden of defense spending. There was discussion of the fact that the Israeli

be higher. Several weeks later, these assessments proved to be true. The government approved another amendment, including raising taxes and cutting spending by an overall NIS 8 billion. The target grew from 3% to 3.9%, with the actual deficit being 4.4%. Doubts still exist regarding the ability to meet that target as well.

These are problems not only of credibility, but also of the fiscal policy management culture. In the recent budget, government ministers did not know the price tag of each of the items brought before them – what the implications were of the unemployment rate, the growth rate, inequality, and other policy targets. Another point concerning policy management culture is the lack of decisiveness in dealing with private legislation. Thus, the Negev Law and the Large Families Law were canceled a number of times. Another matter is the lack of consistency in dealing with the problem of foreign workers. The scope of the phenomenon has increased while the declared intention has been to reduce their number. Thus, we recommend increasing budgetary credibility and transparency. There needs to be a quarterly report to the government, including a forecast of growth and revenues, prepared by an independent research institute. This would be a step on the path to the establishment of a proposed socioeconomic council. The government and the public should receive a report on economic policy targets and their impact on the budget. Ministers and the public need to know how much each measure costs and what it affects.

Regarding the Knesset, we support a proposal made by the government concerning private legislation. We also recommend establishing December 31 as the last date for approving the budget; there is no sense drawing out the bargaining and negotiating process until March 31. As for managing monetary policy – 2001 was the third consecutive year in which the inflation target was underestimated. In my view, this was intentional. It is an expression of the fact that the Bank of Israel

and high foreign currency balances. All of these certainly help protect the stability of Israel's economy. Without them, I believe that the financial crisis would have already taken place some time ago.

In the current economic situation, all the fiscal parameters have experienced reversals, according to two scales – in relation to the past and in an international comparison: the debt, the deficit, spending and taxation have all grown. Another thing that has assumed importance, especially at a time of great uncertainty and during a dangerous security situation, is that the credibility of economic policy has been eroded. The credibility of economic policy is very important, especially when the economy itself is unstable. When there is uncertainty, the last thing that economic policy should do is to create additional uncertainty.

We recommend that policymakers strive for the environment of operative rules determined in the Maastricht Treaty. Specifically, regarding the economic plan, the team determined that the budget deficit established for 2002 is too high, the composition of the cutback includes too many taxes, the reduction in transfer payments is not balanced, and the reduction in wage expenditures is too small. The permanent level of defense spending must be financed by lowering spending or by increasing the tax burden.

In late October 2001, the 2002 budget was submitted to the Knesset. The deficit target was raised from 1.5% to 2.4%. In real time, there were assessments that the true deficit was higher, not only because of the erroneous assumption of 4% growth, but also because of the overestimation of tax revenues. Several weeks later, these assessments proved to be accurate. The government approved an amendment to the 2002 budget, which included a rise in taxes and cutting spending by NIS 6.15 billion. The deficit target was raised from 2.4% to 3%. Even after the amendment, most assessments were that the real deficit would

a social crisis. If one of these occurs, the probability that the other two will also occur increases.

The current crisis catches Israeli society at one of its lowest points in terms of social stability. The unemployment rate passed 10% a while ago in some Arab localities and development towns. For those communities, the crisis is not a future matter, but is already present, here and now. The unemployment rate is the result of globalization, among other things, which makes the fluctuations even more significant in terms of employment and other problems.

A second point related to the unemployment rate is the sharp rise in economic inequality in Israel. Compared with other countries, the socioeconomic gap in Israel is very great. Part of the reason stems from the fact that the educational system does not equip its graduates with suitable tools – 60 percent of Israeli youth don't even have matriculation certificates. Even among those who do, not all can get into a university. In other words, even after taking into account the numbers of undereducated youth in the ultra-Orthodox and Arab communities, a fundamental social stability problem still exists. Some argue that transfer payments are responsible for the growing inequality: – there was quite a bit of discussion about the fact that transfer payments have risen considerably. However, when measured on an international scale, Israel is not very high on the list when one looks at the transfer payments rate vs. GDP.

Four countries precede Israel: Greece, Portugal, Spain and Italy. What distinguishes them is that their income level per capita is similar to Israel's on an international scale, the transfer payments place Israel at a fairly low level.

Encouragement can be drawn from countries similar to Israel – the industrialized countries of Asia, which are showing signs of a recovery. One factor that helps us (thanks to the government's disciplined behavior over a fairly long period) is a relatively low balance of payments deficit, a low external debt

Summary

MACROECONOMIC POLICY

During the course of the macroeconomic team's work, the Knesset approved two emergency plans, and interest rates were more than doubled.

We will begin by taking a look at the situation from an historical perspective. If we look at growth rates since 1960, the only period in which there was a steep decline instead of growth was during the past two years. In other words, we can state at least preliminarily, that what Israel is currently facing is not simply a recession but a crisis; and the terminology is important. Two significant factors are causing this; the wave of terrorism and the global recession. If, at first, the global recession was more significant, as time passes the security situation is becoming more important in determining economic developments in Israel. These factors are significant in understanding economic development. Still, it should be emphasized that errors in policy management made the situation worse.

Policy management should be guided by the understanding that we are in danger of facing a financial crisis. Thus, policy's supreme objective needs to be preventing a deterioration of this situation. Consequently, there is no need to employ an anti-cyclical policy, since this is not a recession but a crisis. In other words, expanding the deficit will not help in this case; it is liable to have precisely the opposite effect – increasing the likelihood of a crisis.

Another point that the team brought up was the social stability consideration. Navigating policy in the near future should be done with an eye to preventing a security crisis (more severe than the one that currently exists), a financial crisis and

Preface

The Tenth Annual Economic Conference took place in the shadow of a deepening economic crisis in Israel. This economic reality influenced the deliberations of each of the four teams and their recommendations. These recommendations, together with the analyses of the subjects we chose to concentrate on this year, are presented in the Caesarea Conference position papers.

The conference was held this year in Jerusalem, the capital of Israel. This was an act of solidarity on our part, because the capital has been so hard hit – physically and economically – during the course of the intifada.

I would like to express my sincere thanks to the heads of each of the four teams: Professor Dan Sidon and Minister Dan Meridor; Professor Assaf Razin; Professor Tzvi Eckstein; Dr. Momi Dahan; and all the team members who devoted so much of their time and energy to providing the best possible analyses and recommendations.

Special thanks go to Professor Reuben Gronau, the academic director of the conference.

Prof. Arik Carmon
President of the Israel Democracy Institute