

פרק א'

המשק והמדיניות הכלכלית

במהלך שנת 1999 חל מפנה בפעילות המשקית, אך שיעור גידולו של התוצר היה נמוך מזה של האוכלוסייה, ולפיכך ירד התוצר לנפש בכ-0.2 אחוז, לאחר ירידה דומה אשתקד. לאחר ירידה ברביע הראשון של השנה, עלה התוצר בהמשכה בשיעורים חדים. האצת הפעילות הובלה על ידי התאוששות הביקושים המקומיים והיצוא, ולוותה בגידול של הגירעון בחשבון השוטף. ההאצה השתקפה גם בגידול משמעותי של התעסוקה, ובכלל זה במגזר העסקי. למרות התרחבות התעסוקה, המשיכה האבטלה לעלות במהלך מרבית השנה, שכן גידולו של כוח העבודה היה רב יותר. ואולם, מוקדם עדיין להעריך באיזו עוצמה צפויה ההאצה בפעילות להתמיד, בין היתר משום שהצמיחה המהירה מהרביע השני ביטאה חלקית גם תיקון לירידה של ראשית השנה, והושפעה גם מגורמים זמניים. ב-1999 הייתה התקדמות נוספת בתהליך הדיסאינפלציה, ושיעור עליית המחירים היה נמוך מיעד האינפלציה. השיעור השנתי ביטא את ירידת המחירים ברביע הראשון של השנה – תיקון לעלייתם החריגה בסוף 1998, בעקבות הפיחות המהיר של השקל ברביע האחרון שלה – ואת התכנסות האינפלציה לאחר מכן לסביבת היעד ל-1999, 4 אחוזים.

ברקע התפנית בפעילות ב-1999 עמדו הן גורמים ארוכי טווח, הפועלים לחזרת המשק לתוואי של צמיחה בת-קיימא, והן גורמים זמניים, שפעלו להאצת הפעילות בשנה זו. בהתאוששות השנה תמכו השיפור בתנאים הבסיסיים של המשק מבחינת היציבות המקררכלכלית, חידוש תהליך השלום, הגיאות בשוקי ההון העולמיים, ובעקבותיה במחירי המניות המקומיים, האצה בצמיחה ובסחר העולמיים, וכן רגיעה ביטחונית והתקרבות שנת 2000, שהביאו לתפנית חיובית בתיירות. בהתאוששות היצוא תמך גם הפיחות הריאלי, ששיקף בעיקר את הפיחות הנומינלי המהיר של סוף 1998. כל אלו תרמו להאצה משמעותית של גידול היצוא והצריכה הפרטית במהלך שנת 1999. ההשקעה גדלה אף היא, בעיקר כתוצאה משתי עסקאות חד-פעמיות (רכישת ציוד למפעל "אינטל" ויבוא מטוסים).

המדיניות המוניטרית המרסנת שננקטה בשנת 1999, כפי שהשתקפה בעליית הריבית הריאלית הקצרה, נועדה בתחילת השנה, בהמשך לפעולתה בסוף 1998, למנוע את הפיכתה של עליית המחירים שהייתה בסוף 1998 להאצה אינפלציונית מתמשכת, ולאחר מכן – לבסס את האינפלציה ברמה המתיישבת עם היעד ל-1999 וליצור את התנאים להשגת היעד לשנתיים הבאות (3-4 אחוזים). זאת תוך התחשבות בפערי התשואות עם חו"ל, כדי למנוע זעזועים בשוק מטבע החוץ. תנועות ההון (נטו) עלו מעבר לגידול הגירעון בחשבון השוטף, ובתוכן בלטו ההשקעות הישירות של זרים במשק, שעלו מעט ביחס לרמתן בשנה הקודמת, וההשקעות של זרים במניות למסחר, ששבו ועלו לאחר ירידה חדה אשתקד, על רקע התחדשותה של הגיאות בשווקים הפיננסיים בעולם.

המשמעת הפיסקלית נשמרה גם ב־1999, בהמשך לריסון שאפיין את המדיניות הפיסקלית בשנתיים האחרונות. הגירעון התקציבי חרג מעט מהיעד שנקבע בחוק להפחתת הגירעון, בשל רמת פעילות ממותנת מזו שהונחה בתקציב. ואולם, רמת החוב הציבורי עדיין גבוהה משמעותית מן המקובל במדינות התעשייתיות. בהרכב התקציב וההוצאה הציבורית לא הייתה השנה התקדמות התומכת בצמיחה ארוכת טווח: נטל המס ומבנהו נשארו ללא שינוי, וההוצאה על השקעה בתשתית פחתה – בעוד שמשקלותיהם של תשלומי ההעברה והצריכה הציבורית השוטפת לא השתנו. כמו כן לא הייתה התקדמות ביישום רפורמות מבניות להגברת התחרותיות, שיש בהן כדי לתרום להעלאת הפריז, ובכך לתמוך בהאצת הפעילות.

1. ההתפתחויות העיקריות

במהלך שנת 1999 חל מפנה בפעילות המשקית, אך שיעור גידולו של התוצר היה נמוך מזה של האוכלוסייה, ולפיכך ירד התוצר לנפש בכ־0.2 אחוז, לאחר ירידה דומה אשתקד. לאחר ירידה ברביע הראשון של השנה¹, עלה התוצר בהמשכה בשיעורים חדים. האצת הפעילות הובלה על ידי התאוששות הביקושים המקומיים והיצוא, ולוותה בגידול של הגירעון בחשבון השוטף. ההאצה התבטאה גם בגידול משמעותי של התעסוקה, ובכלל זה בסקטור העסקי. למרות גידולה של התעסוקה, המשיכה האבטלה לעלות במהלך מרבית השנה, שכן גידולו של כוח העבודה היה רב יותר. ואולם, מוקדם עדיין להעריך באיזו עוצמה צפויה ההאצה בפעילות להתמיד; זאת, בין היתר, משום שהצמיחה המהירה מהרביע השני ביטאה חלקית גם תיקון לירידה של ראשית השנה, והושפעה גם מגורמים זמניים. ב־1999 הייתה התקדמות נוספת בתהליך הדיסאינפלציה, ושיעור עליית המחירים היה נמוך מיעד האינפלציה. השיעור השנתי ביטא את ירידת המחירים ברביע הראשון של השנה – תיקון לעלייתם החריגה בסוף 1998, בעקבות הפיחות המהיר בשקל ברביע האחרון שלה – ואת התכנסות האינפלציה לאחר מכן לסביבת היעד ל־1.999, 4 אחוזים.

ההתאוששות בפעילות הכלכלית, שנסתמנה מאז הרביע השני של השנה, באה לאחר שלוש שנות מיתון, אשר החל באמצע 1996, הגיע לשיאו בסוף 1998 ובראשית 1999, ושיקף את שלב הדעיכה במחזור העסקים, שראשיתו בתחילת העשור, בעקבות גל העלייה הגדול ותהליך השלום. קליטת העלייה, שחייבה גידול עצום של ההשקעות במלאי הון יצרני ובדיר, והביאה לגידול מהיר של הצריכה, התבטאה בצמיחה מהירה, שלווה בהרחבה פיסקלית מאז אמצע 1994 ובגידול מהיר של הגירעון בחשבון השוטף. ההאטה בפעילות לאחר מכן שיקפה התאמה של קצב השינוי במלאי ההון (ובכלל במלאי הדירות) לזה הנגזר מקצב צמיחת התוצר בטווח הארוך, ומדיניות מקרר־כלכלית מרסנת. מדיניות זו נועדה להחזיר את היציבות החיצונית ולהביא להתקדמות אל היעדים ארוכי הטווח בתחום הפיסקלי ובתחום המחירים; ההאטה בפעילות החמירה בגלל התנאים החיצוניים – האטה בצמיחה ובסחר העולמיים, תוצאת המשברים הפיננסיים שפקדו כמה משקים מתעוררים, ומתיחות ביטחונית, שפגעה בתיירות.

ברקע התפנית בפעילות ב־1999 עמדו הן גורמים ארוכי טווח, הפועלים לחזרת המשק לתוואי של צמיחה בת־קיימא, והן גורמים זמניים, שפעלו להאצת הפעילות בשנה זו. עם

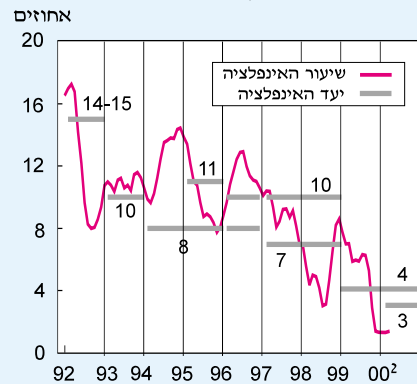
האצת הפעילות הובלה על ידי התאוששות הביקושים המקומיים והיצוא, ולוותה בגידול של הגירעון בחשבון השוטף.

1 "השנה" בדוח זה היא השנה הנסקרת – 1999.

דיאגרמה א'-1

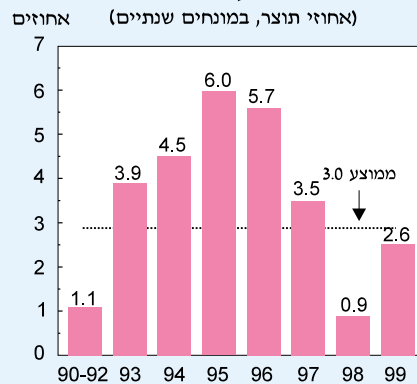
אינדיקטורים למצב המשק

שיעור האינפלציה¹ ויעד האינפלציה, 1992 עד 1999

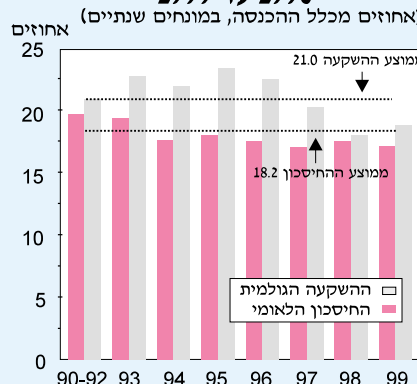


(1) שיעור האינפלציה מחושב לפי 12 החודשים האחרונים.
היעד לשנת 2001 - 3%-4%.
(2) הנתון האחרון - לפברואר 2000.

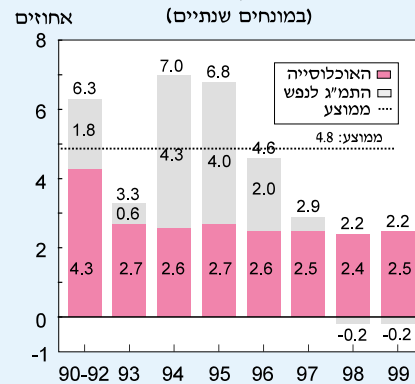
החשבון השוטף של מאזן התשלומים, 1990 עד 1999



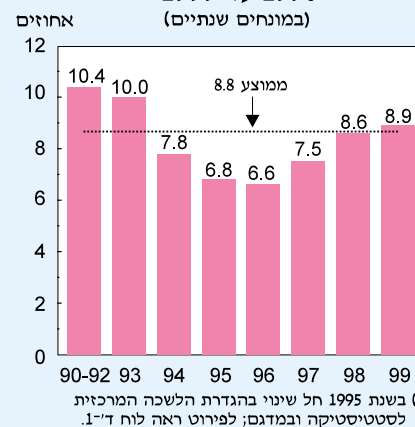
החיסכון הלאומי וההשקעה, 1990 עד 1999



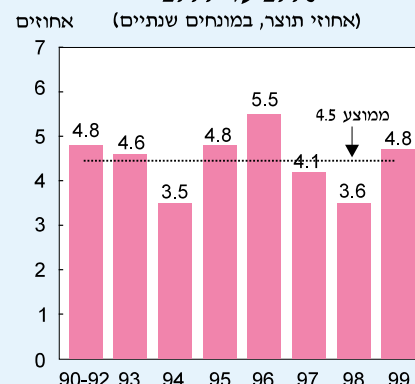
שיעור הצמיחה של התמ"ג, 1990 עד 1999



שיעור האבטלה¹, 1990 עד 1999



הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי, 1990 עד 1999



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח א'-1 (א')

המשק הישראלי - עובדות בסיסיות¹, 1986 עד 1999

	1999	1998	1997	1999 -1997	1996 -1993	1992 -1990	1989 -1986
האוכלוסייה הממוצעת (אלפים)	6,121	5,971	5,829	5,974	5,473	4,911	4,407
שיעור גידול האוכלוסייה (אחוזים)	2.5	2.4	2.5	2.5	2.6	4.3	1.7
המועסקים הישראלים (אלפים)	2,137	2,072	2,041	2,083	1,900	1,575	1,421
התוצר (מיליארדי ש"ח, במחירי 1999)	409.2	400.4	391.8	400.5	351.0	290.0	246.6
שיעור גידול התוצר (אחוזים)	2.2	2.2	2.9	2.4	5.4	6.3	3.6
התוצר לנפש (אלפי דולרים, במחירים שוטפים)	16.1	16.6	17.1	16.6	14.7	12.0	8.7
שיעור האבטלה (אחוזים)	8.9	8.6	7.5	8.4	7.8	10.5	7.1
שיעור האינפלציה (במשך השנה, אחוזים)	1.3	8.6	7.0	5.6	11.1	15.0	18.2
הגירעון בחשבון השוטף (כאחוז מהתוצר)	2.6	0.9	3.5	2.3	5.0	1.1	0.2
יתרות מטבע החוץ (מיליארדי דולרים)	22.4	23.3	20.8	22.2	8.8	6.5	5.5
החוב החיצוני נטו (כאחוז מהתוצר)	10.9	12.4	14.6	12.6	22.8	29.1	46.5

(1) ממוצעים שנתיים; התוצר מתייחס לתוצר המקומי.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הראשונים נמנים השיפור בתנאים הבסיסיים בכיוון של יציבות מקרר-כלכלית, וציפיות אופטימיות הודות להתחדשות תהליך השלום. בהתאוששות השנה תמכו גם התייצבות, ואף גיאיות, בשוקי ההון העולמיים, ובעקבותיה במחירי המניות המקומיים, האצה בצמיחה ובסחר העולמיים וציפיות להאצה נוספת, וכן רגיעה ביטחונית והתקרבות שנת 2000, שהביאה להתחדשות העלייה בתיירות. בהתאוששות היצוא תמך גם הפיחות הריאלי, ששיקף בעיקר את הפיחות הנומינלי המהיר של סוף 1998 (אף כי הוא נשחק במידה רבה לקראת סוף השנה ובראשית 2000). כל אלו תרמו להאצה משמעותית של גידול היצוא והצריכה הפרטית במהלך שנת 1999. כן גדלה ההשקעה, אולם זאת בעיקר כתוצאה משתי עסקאות חד-פעמיות (רכישת ציוד למפעל "אינטל" ויבוא מטוסים). ההאצה בפעילות במהלך השנה הקיפה את מרבית ענפי המשק הראשיים, ובראשם התעשייה וענפי המסחר והשירותים; לעומת זאת נמשכה הירידה בפעילות ענף הבנייה.

למרות התפנית בפעילות המשק שיעור האבטלה לעלות במהלך מרבית השנה; הוא הגיע לשיא ברביע השלישי, וירד מעט ברביעי. המשך העלייה באבטלה הוא תוצאת השילוב של האצה בגידולו של היצע העבודה, גם בעקבות עלייה של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, והאצה מתונה יותר בגידול התעסוקה; זו המשיכה לגדול במהירות בשירותים הציבוריים, וגידולה הואץ במגזר העסקי. מהרביע השני של השנה נרשמה גם עלייה ניכרת של מספר שעות העבודה השבועיות למועסק במגזר העסקי, תופעה אופיינית לשלב של יציאה ממיתון; בשלב זה, כשמידת התמדתה של ההאצה בפעילות עדיין מוטלת בספק, נוטים מעסיקים להגדיל את מספרן של שעות העבודה למועסק לפני הגדלת מספר

המשך העלייה באבטלה
הוא תוצאת השילוב של
האצה בגידולו של היצע
העבודה, והאצה, אף כי
מתונה יותר, בגידול
התעסוקה.

לוח א'-1(ב')

עובדות בסיסיות – השוואה בין־לאומית, 1990 עד 1999
(אחוזים)

ממוצע 1990–1999			1999			1990			
מדינות מדינות			מדינות מדינות			מדינות מדינות			
² OECD	¹ G7	ישראל	² OECD	¹ G7	ישראל	² OECD	¹ G7	ישראל	
0.6	0.5	3.1	0.6	0.3	2.5	0.5	0.7	3.1	שיעור גידול האוכלוסייה
2.7	2.0	4.8	2.9	1.8	2.2	3.1	2.6	6.2	שיעור גידול התוצר
2.1	1.5	1.7	2.4	1.5	-0.2	2.6	1.9	3.1	שיעור גידול התוצר לנפש
									התוצר לנפש (אלפי דולרים,
20.0	26.2	14.5	21.6	29.5	16.1	16.9	21.6	11.3	במחירים שוטפים)
7.1	6.6	8.8	6.7	6.2	8.9	5.9	5.6	9.6	שיעור האבטלה
7.8	2.6	11.2	4.9	1.1	5.2	10.2	5.0	17.2	שיעור האינפלציה (בממוצע)
7.4	2.5	10.6	5.6	1.5	1.3	9.9	5.2	17.6	שיעור האינפלציה (במשך השנה)
-0.2	-0.2	-3.0	-0.8	-1.0	-2.6	-0.6	-0.5	0.3	החשבון השוטף (כאחוז מהתוצר)
			64.5	78.7	106.6	57.0	60.0	144.7	החוב הציבורי (כאחוז מהתוצר)

1) מדינות ה־G7: ארה"ב, אנגליה, גרמניה, איטליה, יפן, צרפת וקנדה.

2) Organization for Economic Cooperation and Development.

המקור: World Economic Outlook 1999, OECD Economic Outlook, 1999 ודוח בנק ישראל.

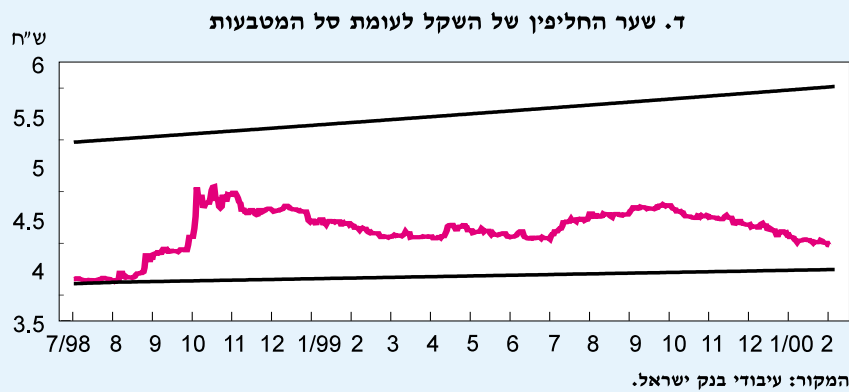
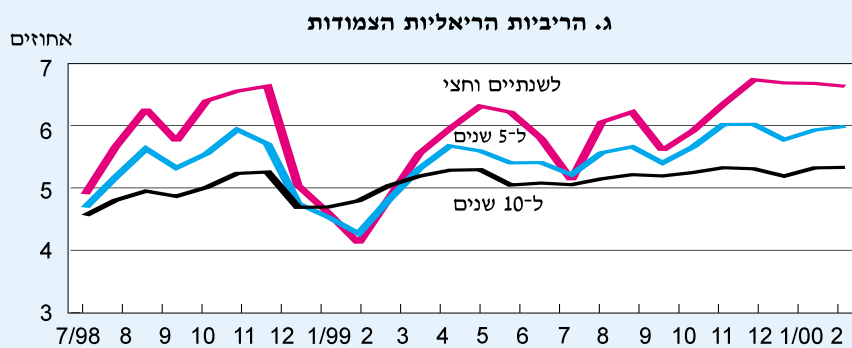
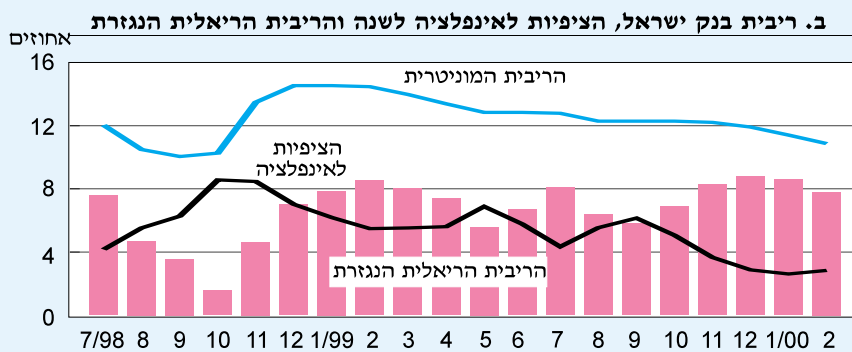
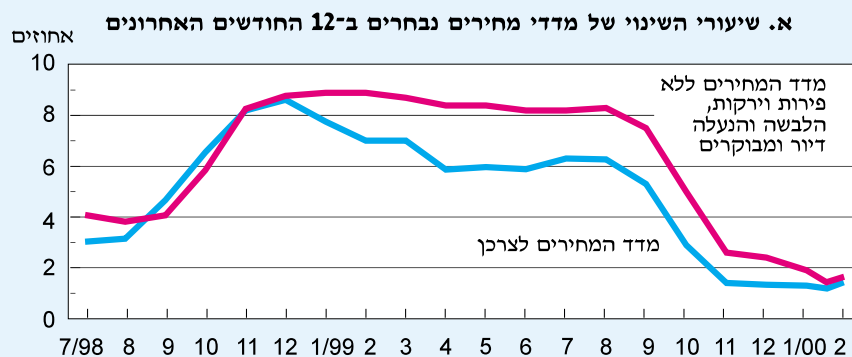
המועסקים, ולפיכך תגובת התעסוקה והאבטלה מפגרת אחר התפנית בפעילות. המשך גידולה של עלות העבודה ליחידת תוצר בסקטור העסקי היה בין הגורמים שהקשו על התרחבות התעסוקה במגזר העסקי. גידול האבטלה התמקד גם השנה בקרב בעלי ההשכלה הנמוכה.

בתחום המחירים הייתה ההתפתחות ב־1999 לא אחידה. עליית מדד המחירים לצרכן במשך השנה ב־1.3 אחוזים, מתחת ליעד של 4 אחוזים, שנקבע ל־1999, מבטאת ירידה ברביע הראשון שלה השנה – תיקון לעלייה החריגה של סוף 1998, בעקבות הפיחותים החדים ותגובת בנק ישראל עליהם – ועלייה מתונה לאחר מכן, בקצב דומה ליעד ל־1999, לטווח היעד לשנתיים הבאות (3–4 אחוזים) ולקצב עלייתו לפני האפיזודה החריגה של סוף 1998. המדיניות המוניטרית המרסנת שנקטה השנה, כפי שהשתקפה בעליית הריבית הריאלית² הקצרה, התמקדה בתחילת 1999, בהמשך לפעולתה בסוף 1998, במניעת הפיכתה של עליית המחירים שהייתה בסוף 1998 להאצה אינפלציונית מתמשכת. בהמשך השנה חתרה המדיניות לביסוס האינפלציה ברמה המתיישבת עם היעד ל־1999 וביצירת התנאים להשגת היעד לשנתיים הבאות; זאת תוך התחשבות בפערי התשואות עם חו"ל, כדי למנוע ועזועים בשוק מטבע החוץ. שער החליפין ירד בראשית השנה – בהמשך למגמה שהחלה בשלהי 1998, לאחר העלאת הריבית החדה – ועלה בהדרגה מאפריל עד אוקטובר; בנובמבר נתחדשה מגמת הירידה ונשמרה עד סוף השנה וכן בראשית שנת 2000. תוואי זה

2 להגדרת הריבית הריאלית הקצרה ראה הערה 3 בלוח א-9.

המדיניות המוניטרית
התמקדה בתחילת 1999
במניעת הפיכתה של
עליית המחירים שהייתה
בסוף 1998 להאצה
אינפלציונית מתמשכת,
ובהמשך השנה – לביסוס
האינפלציה ברמה
המתיישבת עם היעד.

דיאגרמה א'-2



השפיע על התפתחות המחירים במהלך השנה. תנועות ההון (נטו) עלו מעבר לגידול הגירעון בחשבון השוטף; בתוך כך בלטו ההשקעות הישירות של זרים במשק, שעלו מעט ביחס לרמתן בשנה הקודמת, וההשקעות של זרים במניות למסחר, אשר שבו ועלו לאחר ירידה חדה אשתקד, על רקע התחדשות הגאות בשווקים הפיננסיים הבינלאומיים.

גם בשנת 1999 נשמרה המשמעת הפיסקלית, בהמשך לריסון שאפיין את המדיניות הפיסקלית בשנתיים האחרונות. הגירעון התקציבי הגיע השנה ל-2.2 אחוזי תוצר, חריגה של 0.2 אחוז תוצר מהיעד על פי החוק להפחתת הגירעון, שנבעה בעיקרה מרמת פעילות ממותנת מזו שהונחה בתקציב. החריגה שהסתמנה במהלך השנה הייתה גבוהה יותר, אך הצטמצמה לקראת סוף השנה, הודות להאצה ניכרת בגביית המסים, עם ההתאוששות בפעילות וגידול מהיר של היבוא. בהרכב התקציב וההוצאה הציבורית לא הייתה השנה התקדמות התומכת בצמיחה ארוכת טווח: נטל המס ומבנהו נשארו ללא שינוי, וההוצאה על השקעה בתשתית פחתה – בעוד שמשקלותיהם של תשלומי ההעברה והצריכה הציבורית השוטפת לא השתנו. כמו כן לא הייתה התקדמות ביישום רפורמות מבניות להגברת התחרותיות, שיש ביכולתן לתרום להעלאת הפריון, ובכך לתמוך בהאצת הפעילות.

בהרכב התקציב וההוצאה
הציבורית לא הייתה
השנה התקדמות
התומכת בצמיחה ארוכת
טווח: נטל המס ומבנהו
נשארו ללא שינוי,
וההוצאה על השקעה
בתשתית פחתה.

הרקע – המשק בעשור האחרון

ההתאוששות בפעילות, שנסתמנה במהלך שנת 1999, היא נקודת מוצא טובה לשנות ה-2000, בתום עשור שבו צמח התוצר בממוצע בכ-4.8 אחוזים לשנה, והתוצר העסקי – ב-5.5 אחוזים. ראשיתו של העשור בהתאוששות מהירה של הפעילות מהמיתון ששרר במשק בסוף שנות השמונים, והמשכו בצמיחה מואצת, שהובילה על ידי שני קטרים מרכזיים – גל העלייה הגדול מבריה"מ לשעבר ותהליך השלום. ואולם, הצמיחה המהירה של אותה תקופה לוותה בגידול מתמשך של ההוצאה הציבורית, שהתבטא מאוחר יותר בגירעונות בתקציב ובחשבון השוטף של מאזן התשלומים. הגירעונות הגיעו לשיא באמצע העשור – בשנים 1995 ו-1996 – והביאו לשינוי חד במדיניות הפיסקלית, בד בבד עם הידוק המשמעת המוניטרית, במטרה להתקדם בתהליך הדיסאינפלציה. אחריתו של העשור במיתון ממושך ובגידול ניכר של האבטלה, תוך ירידה של הגירעונות בתקציב ובמאזן התשלומים והתקדמות בתהליך הדיסאינפלציה. עם חזרתו של המשק לתוואי של צמיחה, יושלם מחזור העסקים שהיינו עדים לו בעשור האחרון.

התוצר הופנה גם ליצוא,
שעלה בקצב מהיר, תוך
חדירה לשווקים חדשים –
בין היתר, הודות לתהליך
השלום ולגלובליזציה.

בתחילת העשור, לאחר שנתיים של מיתון, חל מפנה בפעילות המשקית: הסקטור העסקי נענה לנסיקת הביקושים המקומיים בעקבות גל העלייה הגדול, וכך גדל התוצר העסקי במחצית הראשונה של העשור, בשיעור ממוצע של 7 אחוזים, לצד גידול של עודף היבוא. בראשיתו הביא גל העלייה, כאמור, לעלייה מהירה של הביקושים המקומיים, בעיקר לצריכה ולהשקעה, ובכלל זה לדירור; אך גם גידולו של היצע העבודה לא איחר לבוא, ואיפשר – יחד עם הגידול המהיר של מלאי ההון, שנבע מההשקעה המוגברת, ועם גידול מסוים של הפריון (כאחוז לשנה בממוצע) – עלייה מהירה בתוצר. התוצר הופנה גם ליצוא, שעלה בקצב מהיר, תוך חדירה לשווקים חדשים – בין היתר, הודות לתהליך השלום ולגלובליזציה. עם סיום השלב הראשון של קליטת העלייה, וחזרתו של יחס ההון לתוצר לרמה שלפני גל העלייה, ירדו ההשקעות, מ-1996, ובכלל זה בדירור, ירידה חדה, לצד התמתנות ניכרת של הצריכה הפרטית. אלה שיקפו את מיצוי השפעתו המרחיבה של גל העלייה על הפעילות, ובאו לידי ביטוי בהאטה ניכרת של הפעילות מ-1996. ההאטה התבטאה גם בירידה משמעותית של הפריון הכולל (כ-5 אחוזים במצטבר מ-1996) – בין

היתר, בשל ירידה בניצולת ההון, האופיינית לתקופת האטה. ירידתו של פריון העבודה (התוצר העסקי הנקי לשעת עבודה) הייתה קטנה יותר, כ־0.5 אחוז במצטבר. למעט השנים 1990 ו־1991, שבהן עלה הפריון הודות לתהליכי התייעלות שננקטו במהלך המיתון של סוף שנות השמונים, מתאפיין העשור בקיפאון של פריון הייצור ופריון העבודה. זאת בגלל פיגור רב בהשקעות בתשתית וחוסר התקדמות ביישום של רפורמות מבניות, ברציונליזציה של מערכת המס ובהורדת נטל המס. בתחילת התקופה שיקף הקיפאון בפריון גם את הקשיים בקליטת העולים בתעסוקה, ובסופה – את הניצולת הנמוכה של גורמי הייצור, האופיינית, כאמור, לתקופת מיתון.

השינויים במבנה המשק בעשור האחרון הושפעו בעיקר מהשינויים במבנה הביקושים המקומיים, תוצאת גל העלייה הגדול, משינויים בהרכב כוח האדם, שהושפעו הן מהמגמות ארוכות הטווח של האוכלוסייה הוותיקה והן מהרכב כוח האדם הגלום בעלייה, ממגמות בביקושים העולמיים, מהשינויים בעלויות היחסיות של גורמי הייצור ומתהליך החשיפה המתמשך (לוח א'–2). אלו באו לידי ביטוי במחצית הראשונה של העשור בעליית המשקל של ענפי הבנייה, תוך שמירה על משקלם של שאר הענפים המסורתיים, הכוללים גם ענפים המספקים תשומות לבנייה, וענפי הטכנולוגיה העילית בתעשייה. (ראה דיון בסעיף התעשייה בפרק ב') כיוון השינוי המבני השתנה מאז 1996, ושב למגמה שאפיינה אותו לפני גל העלייה; משקלם של ענפי הטכנולוגיה העילית בסך התוצר של התעשייה עלה במהירות, ונשען בעיקר על עלייה מהירה ביצוא, בתגובה על עליית הביקוש העולמי. עליית משקלו של ענף הבנייה נבלמה ב־1997, לאחר ההרחבה שנבעה מגל העלייה, ומשקלו בתוצר ירד בשנתיים שלאחר מכן. לצד שינויים אלו, שהושפעו כאמור מגל העלייה, נמשכו לאורך העשור כולו גם המגמות ארוכות הטווח של צמצום משקל התעשייה והחקלאות, בד בבד עם עליית משקלן של התחבורה והתקשורת ושל ענפי המסחר והשירותים, מגמות האופייניות למשקים בעלי רמת הכנסה דומה לשלנו.

השינוי המבני שב ב־1996
למגמה שאפיינה אותו
לפני גל העלייה: משקלם
של ענפי הטכנולוגיה
העילית בסך התוצר של
התעשייה עלה במהירות,
בתגובה על עליית הביקוש
העולמי.

לוח א'–2

ההרכב הענפי של הסקטור העסקי, 1970 עד 1999
משקל הענפים בסקטור העסקי, במחירים קבועים (מחירי 1995)

השנה	סך הכול	התעשייה	מסורתיים מתקדמים (באחוזים מהתעשייה)	מזה:			המסחר	
				החקלאות	והתקשורת	הבנייה	והשירותים העסקיים	והחשמל והמים
1970	31.5	67.1	25.6	3.3	10.5	17.4	42.7	2.8
1980	32.2	56.6	34.6	3.8	11.3	13.0	44.7	2.9
1990	30.0	51.7	40.3	4.5	11.6	9.8	49.1	2.9
1994	29.1	50.5	40.5	3.6	11.9	11.2	49.7	2.8
1995	28.7	¹ 50.1	¹ 41.9	3.7	12.5	11.3	49.3	2.7
1999	28.3	² 44.8	² 47.1	3.6	14.3	8.9	56.1	2.8

(1) מדגם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שונה בשנת 1995.

(2) הנתונים לשנת 1999 חושבו על פי שרשרת הנתונים של סקר 1995 בשיעורי השינוי השנתיים של מדד הייצור התעשייתי לכל ענף. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ראויה לציון אסטרטגיית
מדיניות הקליטה הישירה
אשר ננקטה בשנות
התשעים, שלא כבתקופות
קודמות, וכללה הישענות
על קליטת העולים במגזר
העסקי.

השינויים המבניים ארוכי
הטווח התבטאו בהגדלת
משקלם של העובדים
המיומנים והמשכילים
בתעסוקה בכל הענפים
ובהגדלת משקלם של
הענפים עתירי ההשכלה
במשק.

השינויים במבנה הביקוש
לכוח אדם במשק באו
לידי ביטוי בהתרחבות אי-
השוויון הכלכלי במהלך
העשור.

מחזור העסקים הבסיסי של המשק בעשור האחרון והשינויים הגדולים בהיצע העבודה, שנבעו מגל העלייה, התבטאו גם במחזור חד בשיעור האבטלה: ראשיתו של העשור באבטלה גבוהה, שנבעה מהמיתון בפעילות בסוף שנות השמונים. האבטלה המשיכה ועלתה עד לשיא של 11.2 אחוזים ב-1992, עקב גידול עצום של היצע העבודה, שנבע מהעלייה, וירדה במהירות עד ל-6.7 אחוזים בממוצע ב-1995 ו-1996, עם הצמיחה המהירה של המשק, שהתבטאה בגידול מהיר מאוד של התעסוקה בעיקר במגזר העסקי.³ כאן ראויה לציון אסטרטגיית מדיניות הקליטה הישירה אשר ננקטה בשנות התשעים, שלא כבתקופות קודמות, וכללה הישענות על קליטת העולים במגזר העסקי. הגידול המהיר של התעסוקה, תוך קליטה מהירה של העולים בשוק העבודה, התאפשר גם הודות לגמישות של שוק העבודה, שהתבטאה באי שינוי בשכר הריאלי הממוצע במגזר העסקי, על רקע הגידול העצום של היצע העבודה, ובירידה מסוימת של עלות העבודה ליחידת תוצר. מאמצע 1996, עם ההאטה בביקושים ובפעילות, שב שיעור האבטלה למגמת עלייה, והגיע ל-8.9 אחוזים בסוף העשור, לצד מגמת עלייה בעלות העבודה.

ההתפתחויות בכוח העבודה, בתעסוקה ובאבטלה על פני העשור לא היו אחידות בקרב בעלי רמות השכלה שונות (ראה תיבה ד'-1 בפרק ד'). משקלם של המשכילים הן בתעסוקה והן בכוח העבודה עלה ברציפות; לעומת זאת היה שיעור האבטלה של בעלי השכלה נמוכה גבוה במיוחד, והוא עלה מאוד בשנים אחרונות; זאת בד בבד עם פרישה מוגברת שלהם משוק העבודה, שהתבטאה בירידה רצופה של שיעורי השתתפותם. מגמות אלה מבטאות שינויים מבניים ארוכי טווח – הגדלת משקלם של העובדים המיומנים והמשכילים בתעסוקה בכל הענפים והגדלת משקלם של הענפים עתירי ההשכלה במשק. תהליך זה הוא, בין היתר, עקב עליית השכר של בעלי השכלה נמוכה, בעקבות עלייה משמעותית של שכר המינימום, וזו מקשה את התחרות על ענפים הנשענים על עבודה בלתי מיומנת בעידן הגלובליזציה והחשיפה. העלייה, מאז 1993, בזמינות של עובדים זרים, שעלות העסקתם נמוכה יחסית, והם מתחרים עם בעלי השכלה נמוכה, פעלה אף היא לגידול האבטלה בקרב האחרונים.

השינויים במבנה הביקוש לכוח אדם במשק, שהתבטאו בגידול התשואה להשכלה, ובפרישה מוגברת של בעלי השכלה נמוכה מכוח העבודה, והעלייה של שיעור האבטלה בשנים האחרונות, באו לידי ביטוי בהתרחבות אי-השוויון הכלכלי במהלך העשור. העלייה באי-השוויון בהכנסות נטו הייתה מתונה מעט יותר, מפני הפרוגרסיביות של מערכת המס וההעברות. במקביל עלה גם שיעור המשפחות החיות מתחת לקו העוני.⁴ השוואת רמת אי-השוויון בהכנסות נטו בישראל לזו השוררת במדינות המערב (על פי מדד ג'יני) מצביעה על רמת אי-שוויון הדומה לחציון במדינות המערב, אך על שיעור עניים גבוה יותר מאשר ברוב רובן של מדינות אלו. מגמת הגידול של אי-השוויון בעשור האחרון דומה למגמתו במדינות אחרות.

גל העלייה הגדול הביא לגידול מהיר של ההוצאה הציבורית, שנועד לענות על צורכי קליטת העלייה. מתוך ההכרה כי שלביה הראשונים של קליטת העלייה מחייבים גידול כזה, אך חשוב להבטיח שעליית הגירעון התקציבי אשר תתלווה אליו לא תהיה

3 בשנים 1990-1995 עלה משקל התעסוקה בסקטור העסקי בכלל התעסוקה במשק מ-70.5 ל-72 אחוזים; בשנות ההאטה, לקראת סוף העשור, התהפכה המגמה, ומשקל זה ירד שוב לכ-70 אחוזים.

4 קו העוני מוגדר כמחצית ההכנסה הפנויה החציונית, מתוקנת בגין מספר הנפשות. זהו מושג של עוני יחסי, ולא עוני מוחלט במובן של היכולת לצרוך סל מוצרים בסיסי.

פרמננטית – נחקק החוק להפחתת הגירעון, שהגדיר תוואי פוחת לגירעון המקומי של הממשלה. בשנות התשעים הראשונות עמדה הממשלה ביעדי הגירעון שנקבעו בחוק ללא קושי, הודות לגיאות בפעילות שבאה לידי ביטוי בעלייה מהירה של תקבולי המסים, ובשנים 1993 ו-1994 – גם עקב סיומן של הוצאות מיוחדות הקשורות לקליטת העלייה (סל הקליטה והבנייה הציבורית). גידול התקבולים איפשר לממשלה להרחיב את הוצאותיה במידה ניכרת, ובכלל זה – לחתום על הסכמי שכר מרחיבים במגזר הציבורי לשנים 1993 עד 1996 ולהגיש תקציב נוסף ב-1994 בלא חריגה מיידית מיעדי הגירעון. ואולם, תחזית אופטימית מדי של ההכנסות ממסים ב-1995, האטה בפעילות ב-1996, שהתבטאה בירידה חדה בגביית המסים, ועלייה פרמננטית בהוצאה, בין השאר בהשפעתם של הסכמי השכר – כל אלה חשפו את ההרחבה הפיסקלית, והיא התבטאה ב-1995 ובעיקר ב-1996 בעלייה גדולה של הגירעון הציבורי ובחריגה ניכרת של הגירעון המקומי הממשלתי מיעדו על פי החוק. הגיאות בביקושים המקומיים, ובכלל זה תרומתו של המגזר הציבורי להם, באו לידי ביטוי בעלייה מהירה של הגירעון בחשבון השוטף, והוא הגיע בשנים 1995 ו-1996 לשיא של מעל 5.5 אחוזי תוצר⁵. עלייה זו של הגירעון הניעה את הממשלה לשנות את התוואי של המדיניות הפיסקלית: ב-1997 הוחלט על קיצוץ בהוצאות הממשלה, הועלו שיעורי המס, והממשלה עמדה ביעד הגירעון שנקבע בחוק. גם בשנים שלאחר מכן נשמרה בעיקרה המשמעת הפיסקלית (אמנם, בין השאר, הודות ל"רווחים הריאליים הממומשים של בנק ישראל"), למעט חריגה קלה יחסית, בת 0.2 אחוז תוצר, ב-1999. ככלל, ניתן לאפיין את המדיניות הפיסקלית מאז 1997 כמרסנת יחסית, אף כי מידת הריסון הלכה ופחתה משנה לשנה. ואולם הרכב ההתאמה הפיסקלית לא תמך בצמיחה: שיעורי המס הסטטוטוריים ונטל המס עלו, בעוד שבהוצאות הממשלה ירד משקל ההשקעות; משקל הצריכה הציבורית נותר ללא שינוי, ובתשלומי ההעברה נמשכה מגמת העלייה (עד לבלימתה ב-1999).

המדיניות המוניטרית הייתה מרחיבה יחסית בתחילת העשור: קצב הגידול של M1 היה מהיר, והריביות הריאליות של בנק ישראל היו נמוכות מאוד (ואף שליליות בחלק מן התקופה); בתקופה זו עמד שיעור האינפלציה על כ-20 אחוזים. בסוף 1992, בעקבות מגמה דומה במשקים קטנים ופתוחים אחרים, הוכרז לראשונה על יעד אינפלציה, אך זה לא שימש יעד אופרטיבי למדיניות המוניטרית עד סוף 1994, אשר בה הואץ שיעור האינפלציה ל-14.5 אחוזים, לעומת היעד של 8 אחוזים שהוכרז לאותה שנה. רק מסוף 1994 התמקדה המדיניות המוניטרית בהשגת יעדי האינפלציה, כמו במשטרים של יעדי האינפלציה במספר הולך וגדל של משקים במערב. בתחילת התקופה שימש שער החליפין עוגן נומינלי; במשך התקופה הוגמש משטר שער החליפין בהדרגה על ידי הרחבת רצועת הניוד, עד לרוחב הקרוב ל-40 אחוזים בסוף העשור⁶. בתחילה התערב בנק ישראל בתוך הרצועה, במגמה להשפיע על שער החליפין הריאלי, אך מאז פברואר 1996 אימץ אסטרטגיה של אי התערבות בתוך רצועת הניוד למעט הגנה על גבולותיה. השילוב של רוחב הרצועה בסוף 1999, אסטרטגיית אי ההתערבות של בנק ישראל והימצאותו של שער החליפין רחוק מגבולות הרצועה, משמעותו למעשה משטר של שער חליפין ניד. עם זאת מגמת הייסוף שנסתמנה בחודשים האחרונים החזירה את שער החליפין במהלך מארס 2000 לכדי 4 אחוזים בלבד מהגבול התחתון של רצועת הניוד.

תחזית אופטימית מדי של ההכנסות ממסים ב-1995, האטה בפעילות ב-1996, שהתבטאה בירידה חדה בגביית המסים, ועלייה פרמננטית בהוצאה התבטאו ב-1995, ובעיקר ב-1996, בחריגה ניכרת של הגירעון המקומי הממשלתי מיעדו.

המדיניות המוניטרית הייתה מרחיבה יחסית בתחילת העשור; בתקופה זו עמד שיעור האינפלציה על כ-20 אחוזים.

5 מימון הגירעון בתקופה זו הסתייע בערבויות של ממשלת ארה"ב בסך 10 מיליארדי דולרים.
6 ביוני 1997 נקבע שיפוע הגבול התחתון של רצועת הניוד ל-4 אחוזים, והעליון הושאר בשיעור של 6 אחוזים. באוגוסט 1998 שונה השיפוע התחתון ל-2 אחוזים, ולפיכך רצועת הניוד הולכת ומתרחבת.

מאז סוף 1994 התמקדה המדיניות בהשגת יעדי האינפלציה, והריבית הריאלית של בנק ישראל עלתה עלייה מתמשכת, והגיעה ב-1999 ל-7.5 אחוזים בממוצע. עד 1997 הושפעה עוצמת הריסון המוניטרי שנדרשה גם מן ההרחבה הפיסקלית שננקטה באותה עת. עליית הריבית של בנק ישראל, יחד עם גורמים נוספים, שהגדילו את זרמי ההון לשווקים מתעוררים בכלל, באו לידי ביטוי בגידול ניכר של זרמי ההון לישראל. זרמים אלה, ועמם חוסר העיקביות בין יעד האינפלציה לרצועת הניוד, הביאו את שער החליפין בחלק מהתקופה, בעיקר בין 1995 ל-1997, לתחתית הרצועה, וחייבו את בנק ישראל להתערב במסחר על ידי רכישת מטבע חוץ. כתוצאה מכך עלו יתרות מטבע החוץ עלייה תלולה, ועמדו בסוף 1999 על כ-22 מיליארדי דולרים. במקביל ספג בנק ישראל את תוספת הנוזלות – תחילה באמצעות צמצום היקף ההלוואה המוניטרית לבנקים, ואחר כך על ידי הגדלה מתמשכת של פיקדונותיהם (הנושאים ריבית) אצלו. כתוצאה מהשינוי שנדרש במלאי הנכסים וההתחייבויות של בנק ישראל כדי לעמוד ביעד האינפלציה של הממשלה, וברזומנית להגן על גבולותיה של רצועת הניוד במסגרת משטר שער החליפין – נוצר עודף הוצאות על הכנסות הקשור לפעולות אלה.

בתהליך הדיסאינפלציה של עשור האחרון ניתן להבחין בין תתי-קופות על פי ה"מדרגות" בהתפתחות האינפלציה: כ-18'20 אחוזים מאז תכנית הייצוב ועד 1991, 10-12 אחוזים מ-1992 ועד 1997, והתכנסות לסביבה של 3-4 אחוזים מ-1998; זאת להוציא את אפיזודת הפיחות המהיר, עליית המחירים החדה והירידה לאחר מכן ברביעים האחרון של 1998 והראשון של 1999. ההישארות במדרגת אינפלציה נתונה במשך מספר שנים מבטאת את התמיכה של המדיניות המוניטרית – יחד עם המדיניות הפיסקלית, מדיניות השכר, מדיניות שער החליפין, מנגנוני ההצמדה ומאפיינים מוסדיים אחרים – בקיבוע הציפיות לאינפלציה, בכל פעם, בסביבת האינפלציה שהתקיימה. התפניות בסביבת האינפלציה חלו אפוא על רקע שינויים משמעותיים בגורמים אלה. ראוי לציין כי ההתקדמות בתהליך הדיסאינפלציה בעשור האחרון אינה ייחודית לישראל; היא מאפיינת הן את המשקים המפותחים והן את רוב רובם של המשקים המתעוררים (לוח א'-1 ו(ב)).

בשנים האחרונות מתמקדת המדיניות המוניטרית, כאמור, בהשגת יעדי האינפלציה, באמצעות קביעת ריבית בנק ישראל, תוך התייחסות לפערי התשואות עם חו"ל ונקיטת הזהירות הנדרשת כדי למנוע זעזועים בשוק מטבע החוץ. לקראת סוף התקופה הגיעה סביבת האינפלציה לרמה המתיישבת עם יעד האינפלציה שקבעה הממשלה לשנים 2000 ו-2001, 3-4 אחוזים; זאת עדיין באמצעות ריבית ריאלית גבוהה יחסית, המאפיינת את תהליך הדיסאינפלציה, ותוצר נמוך מהפוטנציאל. כן סייעה בתהליך מגמת הירידה של מחירי חו"ל.

שוק ההון הישראלי עבר מאז תוכנית הייצוב תהליך הדרגתי של רפורמה, שהקטינה את משקלה של הממשלה בו ואת ריכוזיותו. תהליך זה התבטא, בין היתר, בצמצום משקלו של האשראי המוכוון עד להפסקתו המוחלטת, בהקטנת משקלן של איגרות החוב המיועדות בסך הנכסים הפיננסיים של הציבור, בהגברת התחרותיות בענף הבנקאות, שהתבטאה בין היתר בצמצום המירווחים הפיננסיים, בהפרטת הבנקים ובהתרת כניסתם של זרים לפעילות הבנקאית, ובכלל זה פתיחת משרדי בנקים זרים. כן הוקטנו החזקות הבנקים בתאגידים ריאליים. תהליכים אלו התרחשו במקביל לתהליך הליברליזציה בשוק מטבע החוץ, המתבטא בביטול מרבית המגבלות על עסקאות במטבע החוץ ועל השקעות של פרטים ופירמות בחו"ל. עם זאת קרנות הפנסיה והתוכניות לביטוח חיים עדיין מנועות

בשנים האחרונות מתמקדת המדיניות המוניטרית בהשגת יעדי האינפלציה, באמצעות קביעת ריבית בנק ישראל, תוך התייחסות לפערי התשואות עם חו"ל.

מלהשקיע בחו"ל, ועל השקעותיהן של קופות הגמל עדיין מוטלות מגבלות. אחד מביטוייו של תהליך הליברליזציה הוא ההישענות הגוברת על גיוס הון בחו"ל ועל השקעות של זרים בארץ, ובכלל זה גידול עצום של היקף ההנפקות של חברות ישראליות בבורסות זרות.

ברקע השינויים שחלו באופיה של המדיניות המוניטרית והפיסקלית עומדים תהליכי הליברליזציה בשוקי מטבע החוץ וההון, תהליך החשיפה המתמשך והגלובליזציה, שהרחיבה והעמיקה גם את השתלבותה של ישראל בכלכלה העולמית. תהליכים אלה, לצד היתרונות הטמונים בהם, מטילים מגבלות ברורות על קובעי המדיניות המקרר כלכלית: ככל שהמשק פתוח יותר ומחובר יותר לכלכלה העולמית, כך הוא חשוף יותר ופגיע יותר לזעזועים מחוץ; פגיעות זו מחייבת דגש רב יותר על היציבות, ובכלל זה התקדמות בתהליך הקונסולידציה הפיסקלית, ביסוס הירידה של הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים בשנים האחרונות והתכנסות האינפלציה לרמה המקובלת במדינות המתועשות. לוח א'10' ממחיש את ההתקדמות של ישראל בתחומים אלו בעשור האחרון אל עבר הנורמה במדינות המתועשות, אך גם את הפיגור אחריהן.

ההרחבה הפיסקלית והמוניטרית בתחילת העשור והריסון מאז 1997 החריפו את מחזור העסקים הבסיסי של המשק במהלך העשור, שמקורו בגל העלייה. ההרחבה הפיסקלית, שנבעה לפחות בחלקה מצורכי קליטת העלייה, באה בדיוק בזמן שבו גם הביקושים הפרטיים היו בשיאם, אף זאת הודות לעלייה. ההידוק היה בלתי נמנע מפני עוצמת ההשפעה על מאזן התשלומים והסכנה של היקלעות לקשיי מימון, שהיו עלולים להביא בסופו של דבר למשבר ולמיתון עמוק יותר בפעילות. נשאלת השאלה אם העמקת מחזור העסקים על ידי נקיטת מדיניות פררמחזורית הייתה מחויבת המציאות. יש להניח שאילו עוצמת ההרחבה הפיסקלית בתחילת התקופה הייתה פחותה, וגידול הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים היה מתון יותר – גם עוצמת ההידוק הנדרשת, והשפעתה המרסנת, היו פחותות. אשר למדיניות המוניטרית – ניתן להעריך שאילו הופעל הריסון קודם לכן (ואלמלא עוצמת ההרחבה הפיסקלית, שחייבה הידוק מוניטרי חריף יותר), הייתה גם עוצמתו הנדרשת של הריסון בתקופת ההאטה פחותה. סיכומו של דבר, תמהיל של מדיניות פיסקלית מרסנת יותר ומדיניות מוניטרית מרסנת פחות, באמצע שנות התשעים, היה משיג את ההתקדמות בתחום מאזן התשלומים והאינפלציה באמצעות מדיניות מקררכלכלית (פיסקלית ומוניטרית) מרסנת פחות לקראת סוף שנות התשעים, והדבר היה פועל להקלת המיתון בפעילות, הנובע ממחזור העסקים הבסיסי הקשור לגל העלייה.

המדיניות המקררכלכלית של משמעת פיסקלית ומוניטרית, שננקטה בשנים האחרונות, פעלה, על רקע התקדמות בהשתלבות של כלכלת ישראל בכלכלה העולמית, ליצירת התנאים לחזרה לצמיחה בת קיימא, תוך התקדמות אל עבר היעד ארוך הטווח של יציבות מחירים ותוך חיזוק עמידותו של המשק בפני גלישתם של משברים פיננסיים בעולם. ואולם, למרות ההתאמה הפיסקלית של השנים האחרונות, החוב הציבורי עדיין גדול (לוח א'-7), וכך גם היקפו של הסקטור הציבורי; עיקר ההתאמה נעשה על ידי העלאת מיסוי, ובהרכב ההוצאות לא הוגדלו הרכיבים ה"תומכים בצמיחה"; גם מערכת המס בכלל, ושיעורי המס בפרט, עדיין מחייבים שינויים רבים. המדיניות המוניטרית עדיין מרסנת – שכן תהליך הדיסאינפלציה נמשך – וסביבת האינפלציה, למרות ירידתה, טרם התבססה ברמות המקובלות במדינות המתועשות. כל אלה, יחד עם העלייה המתמשכת של עלות העבודה, עם ירידת הפריזון ושחיקת הפיחות הריאלי בסוף 1999 ובראשית 2000, מתבטאים

ככל שהמשק פתוח יותר ומחובר יותר לכלכלה העולמית, כך הוא חשוף יותר ופגיע יותר לזעזועים מחוץ.

למרות ההתאמה הפיסקלית של השנים האחרונות, החוב הציבורי עדיין גדול, וכך גם היקפו של הסקטור הציבורי.

בהמשך הירידה של רווחיות המגזר העסקי, ועלולים להכביד על חזרתו של המשק לתוואי של צמיחה בתיקיימא.

2. ההתפתחויות העיקריות בתחום הריאלי

לאחר כשלוש שנים של פעילות ברמה ממותנת, הרבה מתחת לפוטנציאל, הסתמן ברביע השני של 1999 מפנה של ממש בפעילות המשקית, אולם מוקדם עדיין להעריך את עוצמתו ומידת התמדתו. המפנה, שהובל על ידי הביקושים, – המקומיים והיצוא – בא לידי ביטוי בצד המקורות הן בעליית התוצר והן בעלייה ניכרת ביבוא. אולם המפנה בפעילות לא בא לידי ביטוי במגמת האבטלה; זו המשיכה לעלות במהלך שלושת הרביעים הראשונים, ועלייתה נבלמה רק ברביע האחרון של השנה.

לוח א'-3

ההתפתחויות במהלך השנה, 1998 ו-1999
(נתונים מנוכי עונתיות, שיעורי השינוי לעומת הרביע הקודם, מונחים שנתיים)

1999				1998				
IV	III	II	I	IV	III	II	I	
5.8	5.1	8.0	-3.7	0.8	2.4	2.9	3.8	המקורות והשימושים
6.5	7.1	9.5	-6.5	0.0	1.8	2.4	5.9	התוצר המקומי הגולמי
1.3	12.1	1.7	6.0	-2.4	-3.7	14.0	3.6	תוצר הסקטור העסקי
4.1	6.4	2.4	4.6	0.9	1.9	6.0	4.6	הצריכה הפרטית
5.2	7.0	20.5	-2.0	-1.1	-0.4	-1.8	5.5	מזה: ללא בני קיימא
-18.0	-1.2	6.1	8.0	6.5	-17.4	-1.9	-1.4	הצריכה הציבורית
-22.6	6.1	12.1	18.9	6.0	-14.4	0.9	-2.8	ההשקעה בנכסים קבועים
-9.6	-14.3	-11.9	-12.4	0.9	-15.7	-10.9	-6.5	מזה: ההשקעה בענפי משק
17.3	24.1	17.1	7.4	-1.1	-14.2	40.5	6.2	מזה: ההשקעה בדירור
16.3	26.5	16.1	2.6	-0.2	-13.7	42.0	11.4	היצוא
15.9	19.6	19.9	5.6	-8.6	-4.7	15.7	9.9	מזה: ללא יהלומים
7.3	11.1	11.4	5.4	-0.1	0.8	4.9	2.9	יצוא הסחורות
13.7	21.2	30.5	18.5	0.6	-4.6	11.9	-0.8	השימושים
24.5	19.3	12.7	12.7	-3.5	-3.1	16.9	4.9	היבוא
2.0	5.5	6.2	9.4	-3.0	9.3	-4.1	1.3	מזה: ללא יבוא ביטחוני
8.9	9.1	8.9	8.7	8.2	8.2	9.2	8.6	אניות ומטוסים ויהלומים
2.2	0.7	0.4	1.6	-0.1	1.0	-0.8	-0.4	השימושים המקומיים
0.1	4.9	4.7	0.4	1.4	-7.2	-1.2	-4.3	שיעור האבטלה (שיעור מכוח העבודה)
								שיעור השינוי במספר המועסקים בסקטור העסקי ¹
								ממוצע שעות העבודה למועסקים
								הישראלים בסקטור העסקי

(1) שיעור השינוי, כל רביע לעומת קודמו.

המקור: לוח ב'-2, ד'-1.

ב־1999 כולה עלה התוצר ב־2.2 אחוזים, תוך ירידה של כ־0.2 אחוז בתוצר לנפש, והתוצר העסקי עלה ב־1.8 אחוזים – שיעור נמוך משמעותית מפותנציאל הצמיחה הנגזר מקצב גידולם של מלאי ההון וכוח העבודה במשק. ואולם הסתכלות על ההתפתחויות במהלך השנה מצביעה על ירידות של התוצר ושל התוצר העסקי ברביע הראשון שלה ועל צמיחתם בשיעורים ממוצעים של 6.3 ו־7.7 אחוזים, בהתאמה (בשיעורים שנתיים) בשלושת הרביעים הבאים⁷ – בין היתר בתגובה לירידה בראשית השנה (לוח א'–3). התפנית בפעילות ניכרה גם על פי אינדיקטורים לפעילות בענפי המשק השונים, ובראשם מדד הייצור התעשייתי ומדד הפדיון בענפי המסחר והשירותים (במחירים קבועים), וכן על פי ממצאי סקר החברות של מחלקת המחקר בבנק ישראל. עם זאת ראוי לציין, שחלק מהאינדיקטורים לפעילות מצביעים על האטה ברביע האחרון של 1999, ומוקדם עדיין לקבוע אם יש בהם כדי להעיד על שינוי או היחלשות במגמת ההתאוששות.

את התפנית בביקושים סימנה כבר בסוף 1998 תפנית בהשקעות בנכסים קבועים, ובפרט בהשקעות בענפי המשק במכונות וציוד. לאחר ירידות מאז 1996, התאוששו ההשקעות בסוף 1998, ועלו בקצב מהיר בראשית 1999, אך עלייתן נבלמה בסוף השנה. גידול ההשקעות שיקף בחלקו הגדול עסקאות גדולות וחד־פעמיות – השקעות גדולות של חברת "אינטל", יבוא של מטוסים והשקעות בתוכנה הקשורות לחשש מ"באג 2000" – והתמקד כולו בציוד מיובא. כן נרשמה עלייה חדה במלאי, המשקפת במידה רבה את התרחבות הפעילות של חברות סטרטאפ ואת חידוש מלאי היהלומים. (להרחבה ראה פרק ב.) לצד גידולן של ההשקעות בענפי המשק, נמשכה, ואף התחזקה, ירידת ההשקעות בבנייה שלא למגורים. גם בבנייה למגורים נמשכו השנה הירידות, אף כי לקראת סופה הסתמנה בלימתן – על פי אינדיקטורים מוקדמים (למשל סקר החברות). גידול ההשקעות ב־1999 בא לידי ביטוי בגידול ניכר של מלאי ההון לראשית 2000, ב־6.6 אחוזים, לאחר עלייה דומה במלאי ההון לראשית 1999. בריבית הריאלית ארוכת הטווח נמשכה מגמת העלייה, המאפיינת אותה בשנים האחרונות, ותרמו לה, בין השאר התחזקות הקשר שלה לשיעור הריבית הארוכה בחו"ל, עם תהליך הליברליזציה של תנועות ההון, ועליית הריבית הריאלית הקצרה.

גם היצוא, שההאטה בסחר העולמי נתנה בו את אותותיה מאמצע 1998, והתבטאה בירידה חדה ברביע השלישי שלה ובקיפאון לאחר מכן, החל להתאושש ולגדול במהירות מהרביע השני של 1999, אף כי בממוצע שנתי נשאר קצב גידולו יציב. לתפנית במגמת היצוא תרמו הפיחות הריאלי השנה, לאחר בלימה, ב־1998, של מגמת הייסוף הריאלי אשר אפיינה את המשק בשנים האחרונות, התפנית שנסתמנה בסחר העולמי, ובכלל זה ביבוא של מדינות אסיה, והתפנית שחלה בתיירות, על רקע הרגיעה במצב הביטחוני, התחדשות תהליך השלום וסיום האלף.

הצריכה הפרטית, שירדה במחצית השנייה של 1998, שבה ועלתה מראשית 1999, וקצב גידולה הואץ מאוד מאז הרביע השני של השנה. ההאצה בגידול הצריכה הפרטית הקיפה הן את הצריכה השוטפת והן את בני הקיימא. (לדיון בהשפעת ההתפתחויות בצריכה הפרטית על צמיחת התוצר, ראה תיבה 1 בפרק ב.) בממוצע שנתי הייתה העלייה בצריכה הפרטית דומה לזו של 1998 – כ־3.3 אחוזים. התאוששות הצריכה הפרטית נשענה על עליית השכר הריאלי, ועל גידול העושר, שנבע מהעלייה החדה של מחירי המניות, ונתמכה

התוצר ירד ברביע הראשון של 1999, וצמח בשיעור ממוצע של 6.3 אחוזים בשלושת הרביעים הבאים – בין היתר בתגובה לירידה בראשית השנה.

גידול ההשקעות שיקף בחלקו הגדול עסקאות גדולות וחד־פעמיות – השקעות גדולות של חברת "אינטל", יבוא של מטוסים והשקעות בתוכנה הקשורות לחשש מ"באג 2000".

לתפנית במגמת היצוא תרמו השנה הפיחות הריאלי, התפנית שנסתמנה בסחר העולמי, והתפנית בתיירות.

7 ראוי לציין כי הנתונים הרבעוניים של החשבונאות הלאומית אינם אמינים ביותר, ונתונים לעדכונים משמעותיים.

גם בציפיות להתחדשות הצמיחה, הודות לתנאי הרקע של יציבות כלכלית ולהאצת תהליך השלום.

ההאצה הניכרת של הביקושים במהלך השנה והגידול המתון יותר של התוצר באו לידי ביטוי בגידול משמעותי של עודף היבוא ובהתרחבות הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים מ-0.9 ל-2.6 אחוזי תוצר, אולם גם לאחר התרחבות זו היה הגירעון נמוך משמעותית מרמתן של העברות ההון וההשקעות של תושבי חוץ במשק, ולפיכך התאפשר מימונו תוך כדי המשך הירידה של החוב החיצוני ושל משקלו בתוצר (לוח א'-4).

לוח א'-4

מאזן התשלומים, 1990 עד 1999
(מיליארדי דולרים, מונחים שנתיים)

			-1993	-1990	
1999	1998	1997	1996	1992	
9.0	7.0	9.7	9.9	6.2	עודף היבוא
-2.6	-0.8	-3.5	-4.1	-0.7	החשבון השוטף
2.9	2.1	14.1	6.2	0.3	יבוא ההון הנגזר ¹
1.6	1.8	2.2	1.8	1.1	העברות ההון
3.7	2.4	3.6	1.7	0.3	השקעות תושבי חוץ בישראל ²
-1.3	-1.9	-9.3	-1.5	0.4	העלייה (-) ביתרות מטבע החוץ ³
22.4	23.3	20.8	8.8	6.5	יתרות מטבע החוץ ⁴
10.9	11.6	14.5	18.3	17.2	החוב החיצוני נטו

(1) כולל טעויות והשמטות.

(2) ההשקעות הישירות ובמניות למסחר.

(3) לא כולל הפרשי שערור.

(4) בבנק ישראל ובמוסדות המרכזיים; לסוף תקופה.

המקור: לוחות ו'-1, ו'-נ'1, ו'-נ'2, ו'-נ'13.

את עליית עודף היבוא,
ניתן לייחס, לפחות
חלקית, לגידול חד-פעמי
של יבוא של נכסי השקעה
שאין להם תחליפים
מייצור מקומי.

חשבון היווי ההון של המשק מלמד שהתרחבות הגירעון בחשבון השוטף כאחוז מהכנסות המשק נבעה הן מהעלייה של משקל ההשקעות, והן מירידה של שיעור החיסכון הלאומי. ואולם, לפחות חלקית ניתן לייחס את עליית עודף היבוא לגידול חד-פעמי של יבוא של נכסי ההשקעה ("לאינטל"), היהלומים (לחידוש המלאי) והמטוסים, שאין להם תחליפים מייצור מקומי; לא ניתן אפוא להסיק מהם על עלייה פרמננטית של רמת ההשקעות, ולכן – על התרחבות פרמננטית של עודף היבוא. משקל ההשקעות בסך הכנסות המשק גבוה יחסית למשקלן לפני תחילת גל העלייה, והדבר מתבטא בגידול מהיר יחסית של מלאי ההון, בכ־6.5 אחוזים לשנה, ובעלייה של יחס ההון לתוצר. ואולם, מהתפתחויות אלו אין ללמוד שרמת ההשקעות תרד בשנים הקרובות, שכן ייתכן שהיא מבטאת את השינויים המבניים והטכנולוגיים המתחוללים במשק, ועשויים להימשך. מכאן ששיפור נוסף בחשבון השוטף יחייב, כנראה, עלייה בחיסכון הלאומי. שיעור החיסכון הלאומי ירד בכאחוז ב־1999 – כ־16.4 אחוזים מהכנסת המשק – ושיקף קיזוז חלקי של

הירידה בחיסכון הציבורי על ידי עלייה קלה של החיסכון הפרטי (לוח א'-5). עלייה בחיסכון הציבורי שתיתפס כפרמננטית, במסגרת של התאמה פיסקלית, עשויה לתרום לעלייה בחיסכון הלאומי, ולצמצום מתמיד של הגירעון בחשבון השוטף; כל זאת אם היא לא תקוזז במלואה על ידי ירידה בחיסכון הפרטי. יש לציין שמידת הקיזוז של שינויים בחיסכון הציבורי על ידי שינויים בחיסכון הפרטי קטנה במידת מה בשנות התשעים⁸.

לוח א'-5

החיסכון הלאומי ושימושיו, ההשקעה והחשבון השוטף במאזן התשלומים, 1990 עד 1999
(אחוזים מכלל הכנסות המשק, מונחים שנתיים)

	1999	1998	1997	1996	1995
החיסכון הלאומי הגולמי מכלל הכנסות המשק	16.4	17.4	16.9	18.1	19.7
מזה: א. החיסכון הציבורי	-2.3	-1.0	-1.1	-0.3	-0.6
ב. החיסכון הפרטי	18.7	18.4	18.0	18.4	20.3
סך ההשקעה הגולמית	18.8	18.1	20.2	22.6	20.9
מזה: בענפי המשק	13.6	12.9	13.7	15.1	12.5
החשבון השוטף במאזן התשלומים	-2.4	-0.7	-3.3	-4.6	-1.1

המקור: לוח ב'-ג-16.

שיעור האבטלה המשיך לעלות השנה, והגיע ברביע השלישי שלה ל-9.1 אחוזים; זאת לאחר עלייה מתמשכת מ-1996, שבה הוא עמד על 6.6 אחוזים. ברביע האחרון נבלמה עלייתו, והוא אף ירד מעט. עליית שיעור האבטלה שיקפה את המיתון בפעילות, אך השנה, בניגוד לשנתיים הקודמות, תרמה לה עלייה משמעותית בהיצע העבודה, ששיקפה, מעבר לגידול האוכלוסייה בגיל העבודה, גם עלייה של שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. כך עלה כוח העבודה האזרחי (היצע העבודה) ב-3.5 אחוזים השנה, בעוד שהאוכלוסייה בגיל העבודה עלתה ב-2.7 אחוזים, ותעסוקת הישראלים – ב-3.1 אחוזים (לוח א'-6). העלייה בתעסוקת הישראלים הואצה משמעותית ביחס לשנתיים הקודמות, שבהן היא גדלה בכ-1.5 אחוזים בממוצע שנתי, ושיקפה עליות בשיעורים דומים בסקטור העסקי ובשירותים הציבוריים; זאת תוך האצת גידול התעסוקה בסקטור העסקי והאטה בסקטור הציבורי; עליית משקל עובדי השטחים והעובדים הזרים בתעסוקה במגזר העסקי, שנמשכה בהתמדה עד 1997, נבלמה ב-1998, והוא נשאר גם ב-1999 באותה רמה (גבוהה), כ-13 אחוזים מהתעסוקה במגזר העסקי, גבוה יותר מאשר כמעט בכל מדינות OECD (למעט

עליית שיעור האבטלה
שיקפה את המיתון
בפעילות, אך השנה תרמה
לה עלייה משמעותית
בהיצע העבודה, ששיקפה
גם עלייה של שיעור
ההשתתפות בכוח
העבודה.

⁸ משנות השישים ועד 1990 נמצא קיזוז כמעט מלא בין השינויים בחיסכון הפרטי לשינויים בחיסכון הציבורי, והדבר בא לידי ביטוי במיתאם של -0.82. קיזוז זה נחלש בשנות התשעים לכדי -0.36, אף כי אין בכך כדי להצביע על מידת הקיזוז בעתיד. ייתכן שירידת החיסכון הפרטי בשנות התשעים המוקדמות, בד בבד עם ירידת החיסכון הציבורי, שיקפה את החיסכון הנמוך של העולים בשנותיהם הראשונות בארץ, כשהכנסתם נמוכה מהכנסתם הצפויה, תוצאה המתיישבת עם תיאוריית ההכנסה הפרמננטית. על פי השערה זו צפוי שיעור החיסכון שלהם לעלות עם עליית הוותק שלהם בארץ.

לוח א'-6

תנאי הייצור בסקטור העסקי, 1990 עד 1999
(אחוזים, מונחים שנתיים)

			-1997	-1993	-1990	
	1998	1997	1999	1996	1992	
1.8	2.2	2.9	2.3	6.5	7.6	שיעור הצמיחה של התוצר העסקי
3.3	-0.6	1.4	1.4	7.2	5.5	שיעור הגידול של תשומת העבודה המקומית
3.5	2.6	2.5	2.9	3.8	5.0	כוח העבודה האזרחי
3.1	3.2	3.0	3.1	5.5	5.9	היצע העבודה ¹
12.8	12.8	12.3	12.6	9.3	9.0	שיעור הלא-ישראלים בסקטור העסקי
6.5	7.7	8.8	7.7	7.3	3.1	שיעור הגידול של מלאי ההון הגולמי
-2.4	0.1	-0.9	-1.1	-0.8	2.8	שיעור הגידול של הפריזון הכולל
9.7	10.6	10.7	10.3	13.2	13.7	שיעור התשואה של ההון הגולמי ²
3.4	3.0	3.5	3.3	0.5	-1.6	השכר הממוצע בסקטור העסקי
2.1	0.1	1.9	1.4	2.2	-3.3	עלות העבודה ליחידת תוצר (בסקטור העסקי)
2.2	5.4	6.1	4.6	1.2	-1.8	שכר המינימום הריאלי

(1) כוח העבודה האזרחי + עובדים זרים ועובדי שטחים.

(2) לפני מס.

המקור: לוחות ב'-1, ב'-4, ד'-1.

במהלך השנה הסתמן
שינוי מגמה בביקוש
לעבודה – עלייה של
מספר שעות העבודה
למועסק בסקטור העסקי
מאז הרביע השני וגידול
חד של התעסוקה ברביע
הרביעי.

שוויץ^{9,10}. במהלך השנה הסתמן שינוי מגמה בביקוש לעבודה – עלייה של מספר שעות העבודה למועסק בסקטור העסקי מאז הרביע השני תופעה אופיינית לשלבים הראשונים של יציאה ממיתון, כשהמעסיקים עדיין ספקניים ביחס להתמדתו – וגידול חד של התעסוקה ברביע הרביעי.

השכר הריאלי הממוצע המשיך לעלות השנה, ועלייתו שיקפה את המשך העלייה במגזר העסקי וירידה קלה בשירותים הציבוריים. השכר הריאלי למשרת שכיר עלה בסקטור העסקי בכ-3.4 אחוזים, בהמשך לעליות בנות כ-3.3 אחוזים בממוצע בשנתיים הקודמות. עליות אלו, ירידה בפריזון העבודה, ירידה במספר שעות העבודה למועסק (בממוצע שנתי) ועליית מחירו היחסי של התוצר ביחס לזה של הצריכה הפרטית משתקפות בעלייה של כ-2 אחוזים בעלות העבודה ליחידת תוצר, וזאת לאחר יציבות בשנה

9 נתון זה משקף עדכון לנתונים שבהם נעשה שימוש בעבר: הלמ"ס עברה להשתמש בנתוני הרשות הפלשתיאית באומדן מספרם של עובדי השטחים, והנתון גבוה בהרבה מהאומדן הקודם. במקביל תוקן כלפי מטה האומדן של העובדים הזרים הלא-מדווחים.

10 על פי נתונים אלה גדל מספר עובדי השטחים ב-1999 בכ-10,000, ומספר העובדים הזרים ירד מעט מספר (בכ-2,000), לראשונה מאז 1993. ירידה זו מתונה יחסית, והתרחשה למרות הצמצום בפעילות של ענף הבנייה מאז 1997; נראה שחלק מהעובדים הזרים אשר נפלטו מענף הבנייה עברו, כעובדים בלתי חוקיים, לענפים אחרים, שבהם התמריץ להעסיקם גדול, בשל עלותם הנמוכה יחסית.

הקודמת, ועליות של כ-2 אחוזים לשנה בשנתיים שלפני כן¹¹. במצטבר עלתה עלות העבודה בסקטור העסקי בתקופת המיתון (מאז 1996) בכ-6.5 אחוזים – עלייה המקשה על הרחבת התעסוקה גם בעת האצת הפעילות. לעליית עלות העבודה בתקופת המיתון תרמה בין היתר הירידה המהירה, ובחלקה גם הבלתי צפויה, של האינפלציה באותה תקופה, וכנראה גם השינוי בהרכב המועסקים: מפעלים נוטים לפטר, בעת מיתון, עובדים חדשים, ששכרם נמוך יחסית.

ירידת השכר הריאלי בשירותים הציבוריים, בהמשך ליציבותו בשנתיים הקודמות, משקפת את פקיעתם של הסכמי השכר המרחיבים שכיסו את התקופה 1993 עד 1996 (וחלק משנת 1997), העדר הסכמי שכר בתוקף בגין התקופה שלאחר מכן, ותשלום תוספת חד-פעמית בת 4.8 אחוזים לקראת סוף השנה בגין הסכמי השכר לסוף 1997 ול-1998. המשא ומתן על הסכמי השכר במגזר הציבורי ל-1999 ואילך נמצא עתה בשלבים הראשונים, וצפוי כי ילווה באי שקט ביחסי העבודה.

3. המדיניות הפיסקלית

השנה נשמרה המשמעת בניהול המדיניות הפיסקלית; את המדיניות ניתן לאפיין כמרסנת, בהמשך למדיניות שננקטה מאז 1997, אף כי עוצמת הריסון בשנתיים האחרונות פחותה מזו שהייתה ב-1997, על פי מדד הדחף הפיסקלי (ראה דיון בפרק ה'). גירעון הסקטור הציבורי כאחוז מהתוצר, משקל ההוצאות הציבוריות בתוצר ונטל המס נותרו כמעט ללא שינוי מאז ההתאמה הפיסקלית שבוצעה ב-1997. ניתן אפוא לומר, שלא הייתה נסיגה במסלול אל עבר היעדים ארוכי הטווח של הממשלה, למרות המיתון בפעילות – אך גם לא הייתה התקדמות ממשית במסלול להשגתם; ובפרט – משקל החוב הציבורי לא השתנה, והוא נשאר ברמה הגבוהה של כ-88 אחוזי תוצר (נטו) וכ-106 אחוזים ברוטו, הרבה מעבר לנורמה הבינלאומית, המשתקפת בקריטריונים שנקבעו באמנת מאסטריכט (60 אחוזים) ומעבר לרמה הממוצעת במדינות ה-G7 (כ-80 אחוזים).

גירעון הממשלה, שהיה השנה בשיעור של 2.2 אחוזי תוצר, סטה במעט מיעדו על פי חוק הפחתת הגירעון – 2 אחוזי תוצר. זאת, בין היתר, בשל תקבולי מסים נמוכים מהמתוכנן, עקב צמיחה נמוכה מתחזית התקציב. במהלך השנה נסתמנה סטייה גדולה הרבה יותר מהיעד על פי החוק, אך עלייה ניכרת בגביית המסים, הודות להאצת הפעילות בחודשיה האחרונים של השנה, צמצמה מאוד את סטיית הגירעון מיעדו.

שמירת המשמעת הפיסקלית מאז 1997, למרות המיתון בפעילות והנטייה בעבר לנהל מדיניות אנטי מחזורית באמצעות העלאת ההוצאות, שהייתה עשויה להביא להגברת הפעילות בטווח הקצר ראוי לציון. ההקפדה על משמעת פיסקלית גם בתקופת מיתון היא בעלת חשיבות גוברת בעידן הגלובליזציה, שבו השווקים, ובפרט ההשקעות הזרות, עלולים להגיב במהירות על מדיניות הנתפסת כסוטה משמירה על היציבות.

במצטבר עלתה עלות העבודה בסקטור העסקי בתקופת המיתון בכ-6.5 אחוזים – עלייה המקשה על הרחבת התעסוקה גם בעת האצת הפעילות.

משקל החוב הציבורי נותר ברמה הגבוהה של כ-88 אחוזי תוצר (נטו) וכ-106 אחוזים ברוטו; זאת לעומת 60 אחוזים על פי הקריטריונים של אמנת מאסטריכט וכ-80 אחוזים בממוצע במדינות ה-G7.

11 תופעה דומה של עליית עלות העבודה ליחידת תוצר נמצאה גם בארה"ב, מאמצע שנות התשעים, ובארצות נוספות, והיא עשויה לשקף, בין היתר, את התרחבותם היחסית של ענפים עתירי הון אנושי, שבהם חלק השכר בתוצר גבוה יחסית. עם זאת, מדד עלות העבודה ליחידת תוצר בתעשייה בישראל, ביחס לעלות זו במדינות מפותחות (מדד משוקלל של 20 מדינות), מצביע על עלייה של כ-25 אחוזים בין השנים 1994 ו-1997 ועל התייצבות לאחר מכן (נתוני ה-IMF, תזכיר פנימי של ניצח קסיר במחלקת המחקר של בנק ישראל – "עלות העבודה ליחידת תוצר").

שמירת המשמעת הפיסקלית בשנים האחרונות לא לוותה בשינויים בהרכב התקציב בכיוון המעודד את חזרת המשק לתוואי של צמיחה, ובפרט – השקעות הסקטור הציבורי ירדו מ־3.5 ל־3.1 אחוזי תוצר לאחר עלייה בשנה הקודמת. ההשקעות בכבישים וברכבות ירדו בשיעורים חדים (ב־14 וב־38 אחוזים, בהתאמה). ההשקעות הממשלתיות בתחבורה התמקדו בשנים האחרונות בכבישים, ואילו ההשקעות בפרויקטים להסעה המונית – שיכולים לתרום משמעותית להקטנת הצפיפות בכבישים באופן "ידידותי לסביבה" – לא גדלו. זאת למרות אינדיקציות לפיגור ניכר בתחום התשתית בישראל. (ראה סעיף התחבורה והתקשורת, פרק ב'). נטל המס, שהופחת ב־1996, שב והועלה ב־1997, ומאז נשאר באותה רמה. הגדלת ההשקעות בתשתית והקטנת נטל המס יכולות לתרום להגדלת הניצולת של גורמי הייצור ולהעלאת פריון הייצור במגזר העסקי, ובכך לתרום לרווחיות ולהמרצת הפעילות. קיומם של כוחות בסיסיים להגדלה מתמשכת של ההוצאות הציבוריות השוטפות (לפחות בהתאם לגידולה של האוכלוסייה) מקשים על שמירת משמעת פיסקלית, ובפרט על ההתמדה בתוואי גירעון פוחת, בתקופת מיתון, ומסבירים את הנטייה לבצע התאמה פיסקלית באמצעות ירידה בהשקעות והעלאת נטל המס.

ההשקעות בפרויקטים להסעה המונית – שיכולים לתרום משמעותית להקטנת הצפיפות בכבישים באופן "ידידותי לסביבה" – לא גדלו.

לוח א'-7

המדיניות הפיסקלית – אינדיקטורים עיקריים, 1990 עד 1999
(אחוזי תוצר, מונחים שנתיים)

	1990-						
	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993
הגירעון הכולל של הסקטור הציבורי	4.8	3.6	4.1	5.5	4.8	3.5	4.6
הגירעון המקומי של הסקטור הציבורי	7.9	5.0	5.4	6.6	5.9	4.6	6.3
החוב הציבורי הכולל נטו	111.8	88.3	88.3	89.7	89.9	92.5	101.3
החוב הציבורי ברוטו	133.3	111.2	107.1	109.5	111.8	118.1	126.0
סך ההוצאה הציבורית ¹	58.0	54.3	54.3	55.2	56.2	55.0	57.2
סך המסים כולל מסי רכוש ¹	38.6	40.1	40.4	39.4	40.8	40.4	39.5
תקרת הגירעון המקומי של הממשלה ²	4.2	2.2	2.3	2.5	2.8	3.0	3.2
הגירעון המקומי (בפועל) של הממשלה	4.9	2.9	3.1	4.5	3.2	1.9	2.3
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ³	8.5	2.4	2.8	3.6	3.8	3.5	4.4
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ללא רווחי בנק ישראל	8.5	2.8	3.0	3.7	3.9	3.8	4.7
הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה	3.9	2.4	2.7	3.8	4.1	2.3	2.5
הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה ללא רווחי בנק ישראל	4.0	3.4	3.4	4.3	4.5	2.3	2.5

- החל מ־1995 המסים וההוצאות כוללים את מס ביטוח הבריאות הממלכתי ואת העברות הממשלה לקופות החולים, בהתאם לחוק זה.
 - עד שנת 1996 – תקרת הגירעון על פי החוק; משנת 1997 – הגירעון המתוכנן (ללא אשראי). הפער בין הגירעון המתוכנן לגירעון בפועל כולל כ־0.15 אחוז תוצר המשקף הכנסות הרשומות כמקומיות בעת הכנת התקציב אך נרשמות כהכנסות בחו"ל בנתוני הביצוע.
 - עד שנת 1996 – הגירעון המתוכנן; משנת 1997 – תקרת הגירעון על פי חוק
 - לשנת 1992 בלבד.
- המקור: לוח ה'-1, נתוני החשב הכללי.

בהרכב התקציב ניתן להצביע על התפתחות חיובית – בלימת הגידול במשקלם של תשלומי ההעברה, שנסתמנה ב-1999 לראשונה, לאחר מגמה ארוכת טווח של עלייה משקלם. עם זאת, אין בבלימת גידולם בשורה באשר להרכב התשלומים האלה, ובפרט באשר לתמריצים השליליים לעבודה המגולמים בחלק מהם¹². בתחום התעסוקה בשירותים הציבוריים נמשכה גם השנה מדיניות אנטי-מחזורית, והתעסוקה במגזר זה עלתה בכ-3.1 אחוזים, בהמשך לעלייה חדה של כ-5.1 אחוזים ב-1998¹³. בכך שבה הממשלה ונקטה מדיניות לקיזוז של גידול האבטלה הנובע ממיתון הפעילות במגזר העסקי, מדיניות שננקטה בתקופות מיתון קודמות. הרחבת התעסוקה במגזר הציבורי בעת מיתון נוטה שלא להתהפך בתקופת גאות, ולכן מקשה, לאורך זמן, על צמצום הסקטור הציבורי.

בתחום התעסוקה בשירותים הציבוריים נמשכה גם השנה מדיניות אנטי-מחזורית, והתעסוקה במגזר זה עלתה בכ-3.1 אחוזים, בהמשך לעלייה חדה של כ-5.1 אחוזים ב-1998.

4. המדיניות המוניטרית, ההתפתחויות המוניטריות והתפתחות המחירים

התפתחות המחירים הייתה ב-1999 לא אחידה. עליית מדד המחירים לצרכן במהלך השנה ב-1.3 אחוזים, מתחת ליעד של 4 אחוזים שנקבע לשנה זו, משקפת את ירידתם ברביע הראשון, כתיקון לעלייה החריגה של סוף 1998, ואת עלייתם המתונה לאחר מכן, בקצב שנתי של כ-4 אחוזים – דומה ליעד ל-1999 ולגבול העליון של טווח היעד לשנתיים הבאות. מהלך זה של המחירים השתקף ברוב רכיביו של מדד המחירים לצרכן, ושיקף מהלך דומה, אמנם בעוצמה חזקה יותר, בשער החליפין של השקל ביחס לדולר ולסל המטבעות. בממוצע שנתי עלו המחירים ב-1999 ב-5.2 אחוזים ביחס למחירי 1998 (לוח א'-8).

בחודש אוגוסט קבעה הממשלה יעד אינפלציה של 4-3 אחוזים לשנים 2000 ו-2001.

בחודש אוגוסט קבעה הממשלה יעד של 4-3 אחוזים לשנים 2000 ו-2001. היעד שנקבע משקף את התפיסה כי יש להמשיך ולהתקדם בהדרגה לעבר היעד ארוך הטווח של יציבות מחירים, וזאת לאחר שבעבר ניכרה סתגלנות מסוימת בקביעת יעדי האינפלציה בהתאם לסביבת האינפלציה ששררה בעת קביעתם. הכרזת היעד לשנתיים מהווה התקדמות – אך הואיל והיעד מתייחס עדיין לכל אחת מהשנים בנפרד, עדיין מתחייבת תגובה חדה ומהירה של המדיניות על זעזועים אקסוגניים זמניים, כדי למנוע חריגה ממנו במשך השנה הקלנדרית. הריבית הנומינלית של בנק ישראל ירדה במהלך השנה, אך הירידה של הציפיות לאינפלציה הייתה מהירה יותר, ולכן הריבית הריאלית הממוצעת (ex-ante) עלתה לכ-7.5 אחוזים – רמתה הגבוהה ביותר בשנים האחרונות (לוח א'-9). בתחילת התקופה התמקדה המדיניות, בהמשך לפעולתה בסוף 1998, במניעת הפיכתה של עליית המחירים, שנבעה מן הפיחות החד של סוף 1998, להאצה אינפלציונית מתמשכת; לאחר מכן היא פעלה לביסוס האינפלציה ברמה המתאימה עם היעד ל-1999 וביצירת התנאים להשגת יעד האינפלציה לשנתיים הבאות, תוך מניעת זעזועים בשוק מטבע החוץ. לצורך זה הושארה הריבית הנומינלית של בנק ישראל ללא שינוי בראשית השנה (לאחר עלייתה החדה בנובמבר אשתקד), ומשנסתמנה ירידה במחירים ובציפיות, היא הורדה בהדרגה בכל חודש בין מארס למאי (דיאגרמה א'-2). פיחות השקל בין יולי לאוקטובר, וחזרתן של הציפיות

12 התמריצים השליליים כוללים מס אפקטיבי גבוה, המתבטא בשלילת הזכאות להטבות מסוימות לעובדים, מחד גיסא, ובאי התניית קבלתן של תמיכות אחרות בתעסוקה, לאלה המסוגלים לכך, מאידך.

13 נתוני התעסוקה בשירותים הציבוריים מסקרי כוח אדם כוללים, מלבד המועסקים ישירות על ידי הסקטור הציבורי גם עובדים בגופים בסקטור העסקי המספקים שירותים שהם ציבוריים באופיים, כגון חינוך, בריאות וסיעוד. הפעילות בגופים אלה ממומנת באופן חלקי או מלא על ידי הסקטור הציבורי.

לוח א' - 8

אינדיקטורים לשינויים במחירים ובשערי חליפין, 1990 עד 1999
(אחוזים)

1999		-1992					-1990
אפריל-דצמבר	ינואר-מארס	1999	1998	1997	1996	1995	1991
(במהלך התקופה)		(במונחים שנתיים)					במשך השנה
2.8	-1.4	1.3	8.6	7.0	10.6	10.8	17.8
2.5	-0.5	2.0	8.6	6.8	9.8	9.2	14.8
							מדד המחירים לצרכן
							מדד המחירים לצרכן ללא דיור
							מדד המחירים לצרכן ללא דיור, פירות וירקות,
1.6	0.7	2.4	8.8	7.8	10.2	8.9	14.1
							הלבשה והנעלה ומבוקרים
4.4	-0.8	3.5	8.2	5.9	7.0	9.0	13.6
							מדד המחירים הסיטוניים
3.2	-5.5	-2.5	20.6	3.7	3.0	8.5	11.4
							שער החליפין של השקל לעומת סל המטבעות ¹
בממוצע							
		5.2	5.4	9.0	11.3	11.3	18.1
		6.0	5.3	8.4	9.9	9.7	14.5
							מדד המחירים לצרכן
							מדד המחירים לצרכן ללא דיור
							מדד המחירים לצרכן ללא דיור, פירות וירקות,
		7.0	6.0	8.6	10.5	9.3	14.3
		7.1	4.2	6.3	8.6	9.2	13.8
							הלבשה והנעלה ומבוקרים
		8.3	9.6	4.3	3.5	8.6	11.4
							מדד המחירים הסיטוניים
		9.0	10.2	8.2	5.9	7.3	9.0
		1.4	0.1	-2.7	-3.8	-2.6	-4.9
		0.8	-2.3	-4.8	-6.4	-1.7	-6.4
		0.6	2.5	2.3	2.8	-0.9	1.7
							שער החליפין של השקל לעומת סל המטבעות
							שער החליפין של השקל מול הדולר
							שער החליפין במונחי יצוא ²
							שער החליפין במונחי יבוא ³
							תנאי הסחר ⁴

(1) ממוצע החודש האחרון של התקופה לעומת ממוצע החודש האחרון של התקופה הקודמת.

(2) היחס בין מחיר היצוא למעט יהלומים למחיר התוצר העסקי כולל שירותי דיור.

(3) היחס בין מחיר היבוא למעט יהלומים למחיר התוצר העסקי כולל שירותי דיור.

(4) מחירי היצוא והיבוא הדולריים ללא הון ויהלומים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לאינפלציה לסביבה של 6 אחוזים בעקבותיו, הניעו את בנק ישראל להימנע מהורדות נוספות של הריבית, לאחר הורדה בת מחצית אחוז באוגוסט. ברביע האחרון של השנה היה שיעור עליית המחירים בפועל נמוך ממה שהיה צפוי לאותה תקופה, והציפויות לאינפלציה ירדו וירידה חדה, והגיעו, לראשונה, אל טווח יעד האינפלציה ל-2000 ו-2001; לפיכך שב בנק ישראל והוריד את הריבית בסוף 1999 ובתחילת 2000. ההדרגתיות בהורדות הריבית הנומינלית, שנועדה למנוע שינויים חדים בהרכב תיק הנכסים של הציבור וזעזועים בשוק מטבע החוץ, בעקבות הצטמצמות בפערי התשואות עם חו"ל – התבטאה בעליית הריבית הריאלית לטווח קצר (ex-ante) בסוף השנה עד לכ-7.8 אחוזים.

המדיניות המוניטרית פעלה להאטת קצב עליית המחירים בכמה ערוצים. שער החליפין ירד בראשית השנה – בהמשך למגמה שהחלה בשלהי 1998, לאחר העלאת הריבית החדה

לוח א'-9

אינדיקטורים מוניטריים, 1990 עד 1999
(אחוזים, במונחים שנתיים)

-1990								
1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	
11.4	12.1	14.3	14.9	8.4	20.6	23.7	25.6	השינוי באמצעי התשלום M1 ¹
17.9	15.9	18.5	23.3	27.6	28.1	44.9	32.8	השינוי באשראי החופשי ¹
12.8	12.5	14.7	16.3	15.8	13.7	11.9	14.2	הריבית הנומינלית על מקורות בנק ישראל
5.3	6.2	9.1	11.7	10.6	12.9	9.0	14.6	הציפיות לאינפלציה ²
10.7	10.2	12.2	13.8	13.3	11.6	9.7	12.1	הריבית הנומינלית על פח"ק/תפ"ס
16.4	16.2	18.7	20.7	20.2	17.4	16.5	24.2	הריבית הנומינלית על האשראי החופשי במטבע ישראלי
5.5	5.7	5.9	5.6	6.2	4.8	3.4	6.1	הריבית הממוצעת על סל המטבעות
5.6	5.1	4.1	4.6	4.3	3.1	3.0	1.9	הריבית הריאלית על איגרות חוב ל־5 שנים
7.5	6.2	5.2	4.8	5.3	2.2	2.7	0.3	הריבית הריאלית על מכרזי בנק ישראל ³
65.7	2.9	36.1	-1.6	14.8	-38.5	39.7	54.8	מדד המניות הכללי ⁴

(1) עליות של הרמות השנתיות הממוצעות. ראה הגדרת המיצרף הכספי M1 בלוח ז'-1.

(2) אומדן ציפיות האינפלציה ל-12 החודשים הקרובים משוק ההון, בהנחת פטור מלא ממס.

(3) עד 1995 - הממוצע היומי של הריבית האפקטיבית השולית על ההלוואה המוניטרית במכסות; מ-1996 - הממוצע של הריבית האפקטיבית על המכרז היומי לפיקדונות הבנקים בבנק ישראל, בניכוי הציפיות לאינפלציה ל-12 חודשים הבאים כפי שהן נגזרות משוק ההון.

(4) מדד כל המניות וההמירים. שיעור השינוי במשך השנה.

המקור: לוחות ז'-1, ז'-3.

בעקבות האירועים של אוקטובר 1998 - עלה בהדרגה בין אפריל לאוקטובר, ובנובמבר שב למגמת הירידה, עד סוף השנה. במשך השנה כולה יוסף שער החליפין של השקל ביחס לסל המטבעות בכ-2.5 אחוזים, ונשאר כמעט ללא שינוי ביחס לדולר - התפתחות שהושפעה גם ממדיניות הריבית, וסייעה למיתון עליית המחירים. הביקושים הממותנים בשנים האחרונות, אשר גם לאחר התאוששותם במהלך השנה נותרו ברמה נמוכה יחסית, הושפעו בין היתר מהריבית הריאלית הגבוהה, ותרמו גם הם לתהליך הדיסאינפלציה. חלק מגידול הביקושים השנה התמקד במוצרי השקעה מיבוא ולכן לא לחץ על המקורות ועל המחירים המקומיים. גם העקיבות שבניהול מדיניות הדיסאינפלציה סייעה בעיצוב הציפיות באופן שתמך בתהליך.

באופן רחב יותר, נראה כי החשיבות הגוברת המיוחסת לנושא היציבות בעיצוב המדיניות המקוריכלכלית בשנים האחרונות, וההכרה הגוברת בציבור, כי בתנאי הגלובליזציה התמקדות המדיניות ביציבות היא בלתי נמנעת, תומכות בירידה פרמננטית של האינפלציה, ובצמצום עוצמתו של הריסון הנדרש להשגתה; אלה עשויות לסייע בתהליך ההתכנסות לרמות האינפלציה והריבית השוררות במדינות המתועשות.

נראה כי החשיבות הגוברת, המיוחסת לנושא היציבות בעיצוב המדיניות המקוריכלכלית בשנים האחרונות, תומכת בירידה פרמננטית של האינפלציה ובצמצום עוצמתו של הריסון הנדרש להשגתה.

5. יעדי המדיניות לשנים הבאות

יעד המדיניות המרכזי לשנים הבאות הוא העלאת המשק על תוואי של צמיחה בת קיימא, שתאפשר ירידה בשיעור האבטלה תוך שמירה על היציבות הכלכלית, ובכלל זה התקדמות ליציבות מחירים וביסוס השיפור במאזן התשלומים, המתחייבים מהשתלבות המשק בכלכלה העולמית; זאת תוך התמודדות עם בעיות העוני ואי-השוויון, המחריפות בשנים האחרונות.

תנאי הפתיחה לשנת 2000 מצביעים על האצת הפעילות של המגזר העסקי, ובכלל זה גידול משמעותי של התעסוקה בו ובלימת גידולה של האבטלה. ואולם, המשך ההתקדמות למיצוי פוטנציאל הצמיחה יחייב שיפור בפריון וברווחיות של המגזר העסקי. לשם כך תידרש מדיניות שתתמוך בשיפור הרווחיות הן על ידי תרומה ישירה לשיפור הפריון של המגזר העסקי באמצעות הגדלת ההשקעות בתשתית, הקטנת נטל המס תוך רפורמה במבנה המס, והרחבה והעמקה של רפורמות מבניות שיתרמו להגברת התחרותיות והיעילות במשק (כמפורט להלן), והן על ידי המשך תהליך הפחתת הריבית על ידי בנק ישראל, בכפוף לעמידה ביעדי האינפלציה.

ההתקדמות בהשתלבות של ישראל במשק העולמי, עם הרחבת הליברליזציה של תנועות ההון, מחייבת את קובעי המדיניות לשים דגש רב על היציבות הכלכלית. זאת משום שחשיפת המשק לסחר ולתנועות הון, פנימה והחוצה, לצד היתרונות הטמונים בה, מחזקת את עוצמת התגובה של תנועות אלו למדיניות הנתפסת כבלתי אמינה ומגבירה את פגיעות המשק למשברים בכלכלה העולמית. הסיכון שזעזועים במשק יהפכו למשבר פיננסי מושפע ממידת החשיפה של הציבור ושל מערכת הבנקים לסיכונים שער החליפין. מדיניות מוניטרית החותרת להשגת יעד האינפלציה תוך התייחסות לפערי התשואות עם חו"ל, תתרום להפחתת הפגיעות למשברים מחוץ ומבית, ותאפשר עם הזמן את צמצום הפערים האלה. הצורך במדיניות זהירה מתחדד לנוכח היקפם של הנכסים השקליים קצרי הטווח שבידי הציבור; גידול משקלם של אלה בתיק הנכסים של הציבור החל מאמצע 1993, עם ירידת שיעור האינפלציה והתגברות האמון ביציבות השקל, ונמשך עם עליית הריבית הריאלית מראשית 1994. לפיכך חשוב שהמדיניות תמשיך לפעול לחיזוק אמון הציבור בשקל וביציבותו.

למדיניות הפיסקלית תפקיד מרכזי בהשגת היעדים שהוזכרו – הן על ידי שמירת המשמעת הפיסקלית והתקדמות לקונסולידציה פיסקלית והן על ידי שינוי הרכב התקציב והפחתת נטל המס. ואולם, תקרת הגירעון הממשלתי הכולל שנקבעה לשנת 2000 – 2.5 אחוזי תוצר – מבטאת נסיגה מסוימת בהתקדמות בהורדת הגירעון, ששיעורו בפועל ב-1999 היה 2.2 אחוזי תוצר, והיא גבוהה מיעד הגירעון שהתחייב מהחוק להפחתת הגירעון (1.75 אחוזי תוצר). יש לזכור שתקרה זו נקבעה באמצע 1999, כשגביית המסים הייתה נמוכה, ונחותה חריגה גדולה של הגירעון – אולם בסוף השנה, עם ההתאוששות בפעילות, התברר שתקבולי המסים גבוהים יותר והחריגה קטנה יותר ממה שהונח בתחזית התקציב, וייתכן שהם יגדלו עוד יותר, אם שיעור הצמיחה יהיה גבוה מזה שעומד בבסיס התחזית. לכן חשוב במיוחד שההוצאה הציבורית לא תחרוג ממה שתוקצב, וכך צפוי שהגירעון בפועל יהיה נמוך מזה של 1999. יתירה מזאת, החוק להפחתת הגירעון מנוסח באופן מעורפל בעניין הקשר שבין מידת ההפחתה השנתית של הגירעון (לפחות 0.25 אחוזי תוצר) לשיעור הצמיחה. כדי להבטיח שלא תהיה נסיגה בתהליך ההתאמה הפיסקלית, רצוי אפוא לחזק את החוק באמצעות מגבלה גם על שיעור הגידול של ההוצאה הציבורית השוטפת,

ההתקדמות בהשתלבות של ישראל במשק העולמי, עם הרחבת הליברליזציה של תנועות ההון, מחייבת את קובעי המדיניות לשים דגש רב על היציבות הכלכלית.

חשוב במיוחד שההוצאה הציבורית לא תחרוג ממה שתוקצב, וכך צפוי שהגירעון בפועל יהיה נמוך מזה של 1999.

אשר תבטיח הימנעות מניצול תקבולי מס גבוהים, תוצאת עלייה בפעילות, להגדלה פרמננטית של ההוצאה.

בתחום ההשקעות בתשתית הייתה ב־1999 נסיגה, למרות ההכרה הציבורית בחשיבותן להגברת הצמיחה בת הקיימא והפיגור הגדול בהן. יש להאיץ את יישום התוכניות שגובשו בתחום זה, ולקדם את התכנון של פרויקטים נוספים. השקעות בתשתית תחבורתית שיתרמו להקטנת הצפיפות באזור המטרופולין תל אביב ויקרבו את הפריפריה למרכז יפעלו גם לצמצום האבטלה בפריפריה, ויקטינו את התלות של אזורים מרוחקים במפעלים בודדים; אלא הוקמו לא פעם במידה רבה באמצעות סבסוד מסיבי בשלב ההקמה, אך מאחר שהרווחיות של חלק מהם לאורך זמן מוטלת בספק, יש מהם הנסגרים בתום שלב הסבסוד. בהצעת התקציב לשנת 2000 ניכרת התקדמות מסוימת בכיוון הרצוי, שכן כלול בה גידול מסוים של השקעות הממשלה בתשתית תחבורתית, ובכלל זה בכבישים, ברכבות ובקידום התחבורה הציבורית. כן יש כוונה לשלב גורמים פרטיים במימון ותפעול של פרויקטים תשתיתיים, בכלל זה בשיטת ה־BOT¹⁴ ההאצה הצפויה בעבודות בכביש "חוצה ישראל", הנבנה במימון פרטי אך ביוזמה ממשלתית (ובמקרה זה גם בלוויית ביטוח ממשלתי) היא צעד בכיוון זה. לעומת זאת בתחום המיסוי הצעת התקציב אינה עולה בקנה אחד עם היעד הרב־שנתי, שכן היא מגלמת בתוכה כמה צעדים המגדילים את נטל המס. זאת ועוד, הסכמי שכר לשנת 1999 ואילך עדיין לא נחתמו, והדיונים על הסכמים אלו עם מגזרים שונים מתנהלים תוך אי שקט הולך וגובר. חשוב להבטיח שהרקע הנוח של תקבולי מסים גבוהים יחסית, מפירות ההאצה בפעילות, לא יגרור הסכמי שכר מרחיבים (כפי שקרה ב־1993 עד 1996), שהרי לאלה תהיינה השלכות ארוכות טווח. כן חשוב להתאים את מנגנוני השכר לתנאים של יציבות מחירים, משום שזחילת השכר הנומינלי, שהייתה מקובלת בעבר (למשל בגין ותק ודרגות) מגלמת, בתנאים של אינפלציה נמוכה, עליית שכר ריאלית עוד בטרם נפתח המשא ומתן על השכר.

בתחום המס – לצד החשיבות של הקטנת נטל המס בתרומתה לעידוד ההיצע, חשוב מאוד לקדם את הרציונליזציה של מערכת המס, תוך הרחבת בסיס המס על ידי ביטול הפטורים להכנסות מהון, ומזעור העיוותים הנובעים מכללי מס המפלים בין משקיעים שונים ובין אפיקי מס שונים. לצורך זה הוקמה הוועדה לרפורמה במס, האמורה להגיש את המלצותיה בסוף מארס 2000, ואלה אמורות להיות מיושמות החל מהתקציב לשנת 2001. המדיניות שתתגבש תצטרך למצוא את האיזון בין היעדים שמערכת המס אמורה לשרת: היעילות, כלומר מזעור העיוותים בהקצאת המקורות, הפרוגרסיביות, המתבטאת בהשפעתן של ההעדפות החברתיות על חלוקת ההכנסות, והיעד הפיסקלי – גובה תקבולי המס הנדרשים למימון ההוצאות הציבוריות, אף זאת על פי ההעדפות החברתיות. (להשוואה בינלאומית של שיעורי המס השוליים על העבודה בישראל ובעולם ראה פרק ה'). בהקשר רחב יותר, הכולל נוסף על מערכת המס גם את מערכת תשלומי ההעברה, רצוי לטפל בבעיה של תמריצים שליליים לעבודה הגלומים במס שולי אפקטיבי גבוה ביותר: התניית תמיכות במבחן הכנסה באופן המקזז את התמיכות באופן מלא כשההכנסה מעבודה גדלה, משמעותה מס שולי של 100 אחוזים ויותר.

בתחום המחירים תתמקד המדיניות בהשגת יעד האינפלציה שנקבע על ידי הממשלה לשנים 2000 ו־2001 (3-4 אחוזים), וזאת במסגרת ההתקרבות אל היעד ארוך הטווח של

השקעות בתשתית תחבורתית שיתרמו להקטנת הצפיפות באזור המטרופולין תל אביב ויקרבו את הפריפריה למרכז יפעלו גם לצמצום האבטלה בפריפריה, ויקטינו את התלות של אזורים מרוחקים במפעלים בודדים.

חשוב להבטיח שהרמה הגבוהה יחסית של תקבולי המסים, מפירות ההאצה בפעילות, לא תגרור הסכמי שכר מרחיבים (כפי שקרה ב־1993 עד 1996), שהרי לאלה תהיינה השלכות ארוכות טווח.

רצוי לטפל בבעיה של תמריצים שליליים לעבודה הגלומים במס שולי אפקטיבי גבוה ביותר.

14 שיטת ה־BOT (Build, Operate and Transfer), משמעותה שהיום, מהמגזר העסקי, מממן ומבצע את הפרויקט, גובה דמי שימוש (או אגרה), ומעביר אותו לידי הממשלה לאחר פרק זמן ממושך.

הפנמה הולכת וגוברת
בציבור של התבססות
האינפלציה הנמוכה ושל
הנחישות של קובעי
המדיניות להשיג את
היעדים בתחום זה עשויה
לסייע בתהליך
הדיסאינפלציה באמצעות
עיצוב הציפיות
לאינפלציה.

יציבות מחירים. האתגר של המדיניות בשנים הקרובות יהיה התייבשות האינפלציה ברמה דומה לזו שבמדינות המפותחות, תוך התקרבות הריבית לזו השוררת בהן, בד בבד עם האצת הפעילות אל עבר רמת התוצר הפוטנציאלי. התאוששות הביקושים, שנסתמנה מאז הרביעי השני של 1999, תוואי שכר מרחיב בסקטור העסקי והציבורי ועלייה של מחירי הסחורות בעולם עלולים להקשות על השגת יעדי האינפלציה. לעומת זאת, הפנמה הולכת וגוברת בציבור של התבססות האינפלציה הנמוכה ושל הנחישות של קובעי המדיניות להשיג את היעדים בתחום זה עשויה לסייע בתהליך הדיסאינפלציה באמצעות עיצוב הציפיות לאינפלציה באופן שיתמוך בה. בתהליך זה תתמוך קביעת יעד האינפלציה בכל שנה, לשנתיים קדימה, עוד באמצע השנה, שכן המדיניות המוניטרית משפיעה על תוואי המחירים בפיגור. בטווח הארוך יותר תידרש התאמה של פעולת כל הגורמים במשק להתקדמות אל עבר היעד ארוך הטווח של יציבות מחירים; התאמה כזאת, ובכללה מדיניות פיסקלית המתיישבת עם היעד ארוך הטווח – תקטין את הצורך של המדיניות המוניטרית להגיב מייד על חריגה של שיעור האינפלציה מהיעד, תפחית את עוצמת התגובה, ותאפשר הורדה הדרגתית של הריבית הנומינלית תוך הקטנה הדרגתית של פער הריביות עם חו"ל ללא זעזועים.

תחום נוסף שבו יש לצעדי המדיניות השפעה רבה על ההתקדמות לקראת צמיחה בת קיימא הוא הרפורמות המבניות, ובמסגרתן תהליך הפרטה המלווה בהגברת התחרותיות. ההתקדמות ביישום רפורמות מבניות מסוג זה השנה הייתה זעומה. (ראה סעיף התחבורה והתקשורת בפרק ב') בחוק ההסדרים, המלווה את תקציב 2000, כלולים מספר צעדים להסרת מכשולים בפני שורה של רפורמות, אולם המבחן יהיה בביצוען. האצת ההתקדמות בתהליך זה, בעיקר בענפי התשתית (התחבורה, החשמל, משק הדלק ורשת הטלפונים המקומית), תתרום רבות להגברת התחרות, להפחתת העלויות במשק ולהאצת הפעילות באופן לא-אינפלציוני.

בעיית האבטלה חמורה
במיוחד בקרב בעלי
השכלה נמוכה. בטווח
הקצר, עיקר פוטנציאל
ההתרחבות בתעסוקתם
מצוי בענפי השירותים,
המתרחבים במשק צומח,
ובכלל זה בתיירות.

הפתרון לבעיית האבטלה טמון בהתבססותו של המשק על תוואי של צמיחה בת-קיימא. ואולם, המיתון הממושך, הכרוך באבטלה מתמשכת, עלול להביא לעלייה בשיעור האבטלה הטבעי, בגלל הקושי לחזור ולהשתלב בעבודה לאחר תקופה ארוכה של אבטלה (תופעת ה־Hysteresis). בעיית האבטלה חמורה במיוחד בקרב בעלי השכלה נמוכה. בטווח הקצר, עיקר פוטנציאל ההתרחבות בתעסוקתם מצוי בענפי השירותים, המתרחבים במשק צומח, ובכלל זה בתיירות. (ראה תיבה על תיירות 2000, בפרק ב') שיפור וייעול של ההכשרה המקצועית ושיפור מערכת החינוך, בעיקר באזורים מרוחקים, עשויים להקל על התהליך. צעד בכיוון זה הוא גידול מספרם של המוסדות להשכלה גבוהה בשנים האחרונות, תוך הרחבת נגישותם לאוכלוסיות חלשות ולתושבי אזורים מרוחקים – אך השפעתו תתבטא בעיקר בטווח הארוך יותר. על רקע המשך העסקתם של עובדים זרים בהיקפים הנוכחיים למרות גידול האבטלה, יש להסדיר את תעסוקתם באופן שימנע תחרות לא הוגנת עם העובדים המקומיים, מחד גיסא, ויבטיח את זכויות הזרים העובדים בארץ באופן חוקי, מאידך.

ביחס למדיניות החברתית של הממשלה, המסגרת המתאימה לטיפול בבעיות העוני ואי-השוויון היא מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המס. הרפורמה במס, המתגבשת בימים אלה, תיתן ביטוי להעדפות החברתיות בטיפול בפערים ובאי-השוויון, תוך הרחבת בסיס המס באמצעות צמצום פטורים והפחתת המס על העבודה (ההון האנושי). בטווח הארוך יותר הפתרון לבעיית העוני והפערים המתרחבים בהכנסה מעבודה טמון במערכת החינוך. זו צריכה להמשיך ולפעול להעלאת רמת החינוך בקרב הילדים באוכלוסיות

בעלות הכנסה נמוכה, ועל ידי כך להביא להקטנת הפערים ברמת ההון האנושי. שיפור מערכת החינוך יקנה את הכלים להשתלבותם העתידית המוצלחת של ילדים ממשפחות מעוטות הכנסה בשוק העבודה, ובכך יתרום לצמצום הפערים. ניסיון להתמודד עם בעיית אי־השוויון בהכנסה מעבודה באמצעות העלאת שכר המינימום יאיץ את דעיכתם של ענפים הנשענים על עבודה של בעלי השכלה נמוכה, משום שיכולתם להתחרות בעולם היא כבר גבולית ממילא, ופליטת העובדים מהם גבוהה יחסית בשנים האחרונות. העלאת שכר המינימום גם תגדיל את התמריץ להעסיק עובדים זרים, שהציות לחוק שכר המינימום לגביהם הוא מזערי. התוצאה של העלאת שכר המינימום תהייה אפוא עלייה ניכרת של שיעור האבטלה, ובפרט בקבוצת בעלי ההשכלה הנמוכה (0-8 שנות לימוד), שבה הוא הגיע כבר ב־1999 לכ־14 אחוזים.

בשוק ההון עדיין קיימות מגבלות רבות, המאלצות את הסקטור העסקי להתחרות על ההון לטווח ארוך מול איגרות החוב המיועדות של הממשלה, הנושאות ריבית גבוהה ומוקצות לקרנות הפנסיה. הסדרים שיאפשרו את הפסקת הנפקתן של איגרות חוב אלה יביאו לצמצום חלקן בתיק הנכסים של המשקיעים המוסדיים, יפנו משקיעים אלה להשקעות ארוכות טווח בענפי המשק, כנהוג במדינות המפותחות – וכך יתרמו רבות לפיתוח שוק ההון. בהקשר זה חשוב לפעול להקלת הדרישות לרישום פירמות ישראליות שהונפקו בבורסות בחו"ל בבורסה בתל אביב. חשיבות שילובם של המשקיעים המוסדיים בשוק ההון גברה בעקבות ההסדר למעבר עובדים חדשים בסקטור הציבורי מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת והגדלת חלק השכר המכוסה בביטוח הפנסיוני. הסדר זה יביא להגדלה משמעותית ומתמשכת של הסכומים שייחסכו בקרנות הפנסיה. יישום ההמלצה לצמצום החזקותיהם של הבנקים בקופות הגמל עשוי לתרום להגברת התחרותיות ולייעול שוק ההון. בשוק ההון דרושה גם רפורמה שתצמצם את פערי המיסוי בין השקעות מקומיות להשקעות בחו"ל, כדי לייעל את הקצאת ההשקעות באמצעות הגדלת הפיזור בתיק הנכסים של הציבור. לצד השלמת הרפורמה בשוק מטבע החוץ על ידי החלתה גם על המשקיעים המוסדיים, רצוי שיוסרו המגבלות מעל משקלותיהם של נכסים ספציפיים בתיקי המשקיעים המוסדיים. שיפורים אלה עשויים לתרום גם להגדלת החיסכון הפרטי, שרמתו נמוכה משמעותית מאשר במדינות המפותחות.

שיפור מערכת החינוך
יקנה את הכלים
להשתלבותם העתידית
המוצלחת של ילדים
ממשפחות מעוטות
הכנסה בשוק העבודה,
ובכך יתרום לצמצום
הפערים.

הפסקת הנפקתן של
איגרות חוב מיועדות תביא
לצמצום חלקן בתיק
הנכסים של המשקיעים
המוסדיים, תפנה
משקיעים אלה להשקעות
ארוכות טווח בענפי
המשק, וכך תתרום
לפיתוח שוק ההון.