

המשק והמדיניות הכלכלית

במהלך 2003 חלה תפנית חיובית בפעילות המגזר העסקי, בזכות ההתאוששות בכלכלה העולמית ושיפור מסוים במצב הביטחוני, תפנית שנתמכה על ידי שינוי בתמהיל המדיניות – הפיסקלית והמוניטרית. התוצר עלה ב-1.3 אחוזים, והתוצר העסקי עלה ב-1.8 אחוזים, לאחר ירידה של כ-3 אחוזים בכל אחת מהשנתיים הקודמות. עם זאת, שנת 2003, ובמיוחד מחציתה הראשונה, הייתה שנה נוספת של פעילות ממותנת שבה ירד התוצר לנפש ועלה שיעור האבטלה. מדד המחירים לצרכן ירד ב-1.9 אחוזים, שיעור נמוך משמעותית מיעד יציבות המחירים – התפתחות שנבעה הן מייסופו של השקל והן מהמיתון בפעילות.

עד חודש מארס שררה אי-ודאות לגבי מחויבות הממשלה לעצור את העלייה בגירעון התקציבי ובחוב הציבורי. אי-ודאות זו, על רקע הקיפאון במצב הביטחוני-מדיני, התבטאה גם בשיעורים גבוהים של הריבית הריאלית הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך. בחודש מארס, עם פרסום התכנית הכלכלית של הממשלה, אישור קבלת הערבויות מארה"ב, חידוש זמני של התהליך המדיני, ולאחר מכן סיומה המהיר של המלחמה בעיראק, פחתה אי-הודאות במידה ניכרת, ועמה ירדה פרמיית הסיכון של המשק תוך שיפור באינדיקטורים המוניטריים – הציפיות לאינפלציה ועקומי התשואות הנומינליים והריאליים. על רקע זה התאפשרה הורדה הדרגתית ומתמשכת של ריבית בנק ישראל בכ-4 נקודות אחוז עד סוף השנה. שינויים אלה במדיניות השפיעו על הפעילות הכלכלית ב-2003 בשני כיוונים: מחד גיסא, הקיצוץ החד בהוצאה השוטפת של הממשלה, אשר לראשונה מאז 1985 ירדה ריאלית, הקטין בטווח הקצר את הביקושים המקומיים של הממשלה ואת הביקושים של הפרטים, מפאת הקטנתם של תשלומי ההעברה וירידת השכר הריאלי במגזר הציבורי; מאידך הביא התמהיל המתואם של המדיניות הכלכלית לתפנית חיובית בציפיות הפירמות והפרטים, וזו תרמה לעלייה חדה בשוק המניות – שהשפיעה חיובית על הצריכה הפרטית במחצית השנייה של השנה. הריבית הריאלית, שרמתה הגבוהה בתחילת השנה הקשתה על התאוששות ההשקעה, ירדה לקראת סוף השנה, ותמכה בהתייצבות ההשקעה תוך סימנים ראשוניים להתאוששות.

האתגר העיקרי של המדיניות הכלכלית הוא לתמוך בצמיחה בת-קיימא תוך עלייה בשיעור התעסוקה והתמודדות עם העוני, אשר ממדיו התרחבו הן בעטיו של המיתון המתמשך והן כתוצאה מגורמים ארוכי טווח, הקשורים בחלקם למדיניות הממשלה. נדבך אחד במדיניות זו הוא המשך התמהיל המוצלח של המדיניות הכלכלית שהופעל ב-2003, תוך חזרה לתוואי גירעון פוחת בתקציב על ידי הקטנת ההוצאה השוטפת; תוואי כזה יתמוך בריביות ארוכות נמוכות ויאפשר לקבוע את ריבית בנק ישראל ברמה שתתיישב עם ריבית ריאלית נמוכה, התומכת בצמיחה תוך שמירה על היציבות. רכיבים חשובים נוספים בנדבך זה

הם הגדלת ההשקעה בתשתית וביצוע שינויים מבניים שיגבירו את התחרותיות במשק. הנדבך השני הוא שיפור מהלך המדיניות שננקט בשנתיים האחרונות כדי להתמודד עם בעית העוני. עד כה כלל המהלך קיצוץ בתשלומי ההעברה והקטנת מספר העובדים הזרים. בהמשך צריכה הממשלה לפעול להגדלת האטרקטיביות של שוק העבודה לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה. זאת על ידי: (א) המשך המדיניות של צמצום מספר העובדים הזרים; (ב) ייעול ושיפור של מערך החינוך לאוכלוסיות החלשות; (ג) רפורמה במיסוי ובתשלומי ההעברה, שתכלול הנהגת מס הכנסה שלילי; (ד) הנהגת פנסיה תעסוקתית חובה. חשוב ליצור מנגנונים שיבחינו בין פרטים המסוגלים להשתלב בשוק העבודה לאלה שאינם מסוגלים לכך, כדי שיובטח כי תשלומי ההעברה יופנו רק לאחרונים.

1. ההתפתחויות העיקריות

במהלך 2003 נעצרה ההדרדרות בפעילות הכלכלית, ובמחצית השנייה הסתמנה תפנית חיובית, הודות להתאוששות בכלכלה העולמית ושיפור מסוים במצב הביטחוני, תפנית שנתמכה על ידי שינוי מתואם בתמהיל המדיניות – הפיסקלית והמוניטרית. לאחר שנתיים של ירידות, עלו השנה התמ"ג ב-1.3 אחוזים והתוצר של המגזר העסקי ב-1.8 אחוזים. עם זאת, שנת 2003 הייתה שנה נוספת של פעילות ממותנת, תוך ירידה של התוצר המקומי הגולמי לנפש בשיעור של 0.5 אחוז ועלייה באבטלה לשיעור של 10.7 אחוזים מכוח העבודה. מדד המחירים לצרכן ירד במהלך 2003 ב-1.9 אחוזים, מתחת ליעד יציבות המחירים – התפתחות שהושפעה מייסוף השקל ביחס לדולר ומהמיתון במשק.

אחרי שנתיים של התכווצות בפעילות הכלכלית, בגלל האינפלציה, שהחלה בסוף ספטמבר 2000, וההאטה בסחר העולמי ובפרט בענפי הטכנולוגיה העילית, הסתמנה במהלך שנת 2003 תפנית בשני תחומים אלה. ההתאוששות בכלכלת ארה"ב (לוח 1-ב'), שהלכה והתחזקה במהלך השנה, התבטאה תחילה בענפים המסורתיים, אך בהמשך התפשטה גם לענפי הטכנולוגיה העילית, המהווים חלק ניכר מהיצוא הישראלי. גידול היצוא היה השנה הקטר לתפנית החיובית בתוצר, והוא תרם 2.5 אחוזים לשינוי בצמיחתו. במקביל להתפתחות זו השתפר במידה מסוימת המצב הביטחוני – על רקע ה"הודנה" הזמנית, שהביאה להפוגה בפיגועי הטרור ולירידת מספרן של התקפות הטרור לעומת השנתיים הקודמות. שיפור זה התבטא בגידול הצריכה הפרטית במחצית השנייה ובתאוששות בענפי המסחר ושירותי האוכל והארוחה במהלך השנה; ואולם, ניצני ההתאוששות פסחו על חלק מענפי המשק, ובראשם ענף הבנייה.

השפעתה של המדיניות הכלכלית על הפעילות פעלה השנה בשני הכיוונים: (א) עד חודש מארס שררה אי-ודאות רבה לגבי מחויבות הממשלה ליעדי הגירעון, על רקע המיתון הממושך, אי-הוודאות הביטחונית-מדינית והציפיות למלחמה בעיראק; זאת בהמשך למגמות השליליות של השנתיים הקודמות, ובהן עלייה תלולה של משקל החוב הציבורי בתוצר, העלאת שיעור המס הסטטוטורי, וכן שיעורים גבוהים של הריבית הריאלית, שאמנם שמרו על היציבות הפיננסית, אך הקשו על התאוששות ההשקעה. אל כל אלה חברה ההשפעה המרסנת של הקיצוצים בהוצאות הממשלה על הביקושים

במחצית השנייה של
2003 הסתמנה תפנית
חיובית.

היצוא היה השנה הקטר
לתפנית החיובית בתוצר.
הצריכה הפרטית
התאוששה במחצית
השנייה.

המדיניות הכלכלית
השפיעה על הפעילות
בשני הכיוונים.

**לוח 1א'
המשק הישראלי - עובדות בסיסיות¹, 1986 עד 2003**

	-1997 -1993 -1990 -1986							
2003	2002	2001	2000	1999	1996	1992	1989	
6,690	6,570	6,439	6,289	5,975	5,473	4,911	4,407	האוכלוסייה הממוצעת (אלפים)
1.8	2.0	2.4	2.7	2.5	2.6	4.3	1.6	שיעור גידול האוכלוסייה (אחוזים)
2,330	2,284	2,265	2,216	2,078	1,895	1,569	1,416	המועסקים הישראלים (אלפים)
496	490	494	498	451	390	320	270	התוצר (מיליארדי ש"ח, מחירי 2003)
1.3	-0.8	-0.9	7.5	3.0	5.7	6.6	3.7	שיעור גידול התוצר (אחוזים)
16.3	15.8	17.5	18.3	17.3	15.2	12.2	8.7	התוצר לנפש (אלפי דולרים, מחירים שוטפים)
10.7	10.3	9.3	8.8	8.4	7.8	10.5	7.1	שיעור האבטלה (אחוזים)
-1.9	6.5	1.4	0.0	5.7	11.1	15.0	18.2	שיעור האינפלציה (במשך השנה, אחוזים)
0.2	1.3	1.6	0.6	1.9	4.6	1.0	0.2	הגירעון בחשבון השוטף (כאחוז מהתוצר)
26.3	24.1	23.4	23.3	21.9	8.3	6.0	5.2	יתרות מטבע החוץ (מיליארדי דולרים)
-6.0	-2.9	0.2	3.2	11.3	24.2	29.7	47.0	החוב החיצוני נטו (כאחוז מהתוצר)

(1) ממוצעים שנתיים; התוצר מתייחס לתוצר המקומי.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

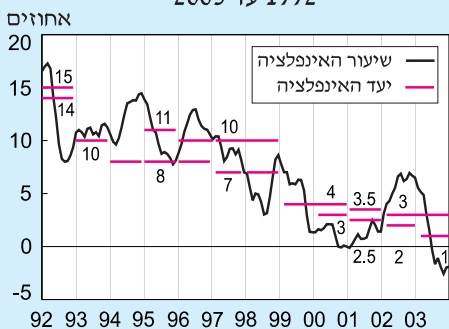
המקומיים, קיצוצים שנדרשו לשם הרחקת האפשרות של משבר פיננסי בעל השלכות שליליות יותר על התוצר וכדי לתמוך בצמיחת הסקטור העסקי בטווח הארוך; עם זאת, בטווח הקצר הם פעלו להקטנת הביקושים. (ב) במאוס, עם פרסום התכנית הכלכלית של הממשלה, שהורידה את הגירעון מכ-7 לכ-4 אחוזי תוצר באמצעות קיצוץ בהוצאה השוטפת, אישור הערבויות מארה"ב, חידוש זמני של התהליך המדיני, ולאחר מכן סיומה המהיר של המלחמה בעיראק - ירדה במידה ניכרת אי-הוודאות. השיפור הביא לירידה חדה בפרמיית הסיכון של המשק, וכן התבטא בכל האינדיקטורים המוניטריים המרכזיים - הציפיות לאינפלציה ועקומי התשואות הנומינליים והריאליים. על רקע ההתפתחויות החיוביות בעולם והשיפור בתחום הפיסקלי, שהתבטא בירידה של ההוצאה הציבורית הריאלית, לראשונה מאז תכנית הייצוב של 1985, וכן של הגירעון מנוכה המחזור² ב-2003 - התאפשרה הורדה הדרגתית ואמינה של ריבית בנק ישראל. התמהיל

1 הירידה בפרמיית הסיכון הייתה משותפת למדינות המתעוררות (emerging markets). אך עוצמתה בישראל הייתה גבוהה במיוחד.

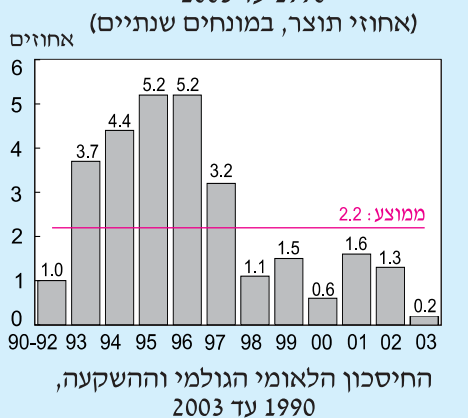
2 הגירעון של הממשלה הרחבה לאחר ניכוי השפעת המיתון על ההכנסות ממסים.

דיאגרמה 1
אינדיקטורים למצב המשק,
1990 עד 2003

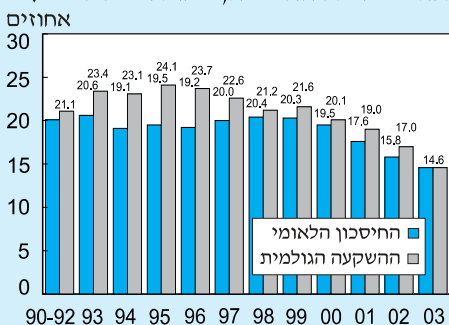
שיעור האינפלציה ויעד האינפלציה,
1992 עד 2003



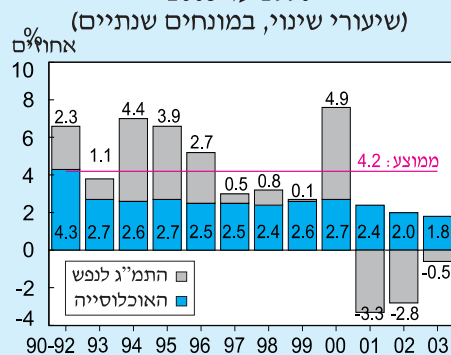
החשבון השוטף של מאזן התשלומים,
1990 עד 2003



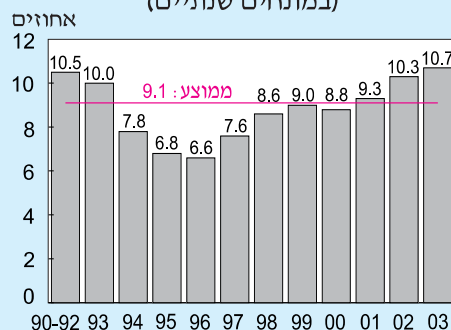
החיסכון הלאומי וההשקעה,
1990 עד 2003



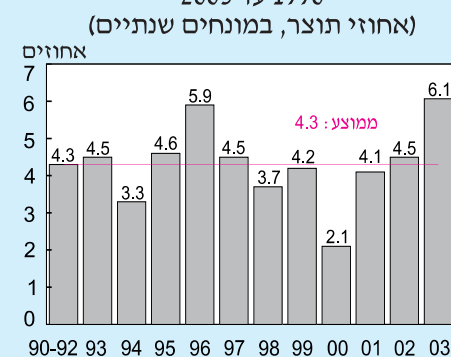
שיעור הצמיחה של התמ"ג,
1990 עד 2003



שעור האבטלה,
1990 עד 2003



הגירעון הכולל של המגזר הציבורי,
1990 עד 2003



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

המוצלח של המדיניות הכלכלית תרם רבות לשינוי הציפיות של הפירמות, ואלה, יחד עם ההתאוששות בבורסות בעולם, הביאו לעלייה חדה של מדד המניות במהלך השנה. העלייה בשוק ההון³ יחד עם הציפיות המיוחדות להפחתת מס בעתיד תמכו בהתאוששות של הצריכה הפרטית במחצית השנייה של השנה, וירידת הריבית הריאלית תמכה בהתייבשות ההשקעה במהלך השנה, תוך סימנים ראשוניים להתאוששות ביבוא מוצרי ההשקעה במחצית השנייה. העלייה ברכוש ובהכנסה הפנויה הצפויה נתמכה גם על ידי טיפול בנושאים שישפיעו על ההוצאה הציבורית בטווח הארוך – למשל התמודדות עם הגירעון האקטוארי של קרנות הפנסיה באמצעות העלאת גיל הפרישה ושינוי מנגנון העדכון של תשלומי ההעברה.

שיעור האבטלה הוסיף ועלה השנה ל-10.7 אחוזים מכוח העבודה.

שיעור האבטלה הוסיף ועלה השנה, בממוצע, ל-10.7 אחוזים מכוח העבודה. אף שלא הייתה התעוררות משמעותית בביקוש לעבודה, לא עלה שיעור האבטלה במידה ניכרת במהלך השנה; לכך תרמו התרחבות התעסוקה במהלך השנה בענפים עתירי השכלה⁴ ומהלך נחוש של צמצום מספר העובדים הזרים, אשר, לראשונה לאחר שנים רבות, איפשר החלפת עובדים זרים בישראלים, במיוחד בענף הבנייה. השנה, לאחר תקופה ארוכה שבה תפחה התעסוקה במגזר הציבורי, הואטה התרחבותה מאוד, ובכך היא הוסיפה כ-0.3 אחוז להגדלת האבטלה. גם בשוק העבודה ניכרו סימנים לתפנית במחצית השנייה – בעיקר עלייה מסוימת של השכר הריאלי, לאחר ירידה ניכרת במשך המיתון.

האטת התעסוקה במגזר הציבורי הוסיפה כ-0.3 אחוז להגדלת האבטלה.

הגירעון השוטף במאזן התשלומים ירד עקב ההתאוששות ביצוא.

הגירעון השוטף במאזן התשלומים ירד השנה, כתוצאה מההתאוששות ביצוא. גורם נוסף לירידת הגירעון הוא הפעילות, אשר לווה ב-2003 בקצב האיטי יחסית של התעוררות יבוא הסחורות והשירותים בגלל המיתון במשק. השיפור בחשבון השוטף נבע מירידה של משקל ההשקעה בסך המקורות העומדים לרשות המשק, וירידה קטנה יותר של משקל החיסכון. אם תהליך היציאה מהמיתון יתחזק, צפוי היפוך של מגמה זו, משום שיציאה ממיתון מאופיינת בגידול ההשקעה. האינדיקטורים לפיחות ריאלי מצביעים על תמונה מעורבת. ההתאוששות בענפים המעורבים והמסורתיים (בעיקר במחצית הראשונה) הושפעה – בפיגור – מהפיחות הריאלי שנוצר ב-2002; זה נשחק בחלקו השנה.

ההתאוששות בענפים המסורתיים הושפעה בפיגור מהפיחות הריאלי שנוצר ב-2002.

מדד המחירים לצרכן ירד השנה ב-1.9 אחוזים – שיעור נמוך משמעותית מיעד יציבות המחירים, המוגדר כ-1 עד 3 אחוזים. הסטייה מיעד האינפלציה מוסברת בייסוף השקל מול הדולר⁵, ובפעילות הממונת. הייסוף הוא תוצאה של היפוך המגמה בתנועות ההון,

מדד המחירים לצרכן ירד השנה ב-1.9 אחוזים – שיעור נמוך משמעותית מיעד יציבות המחירים, המוגדר כ-1 עד 3 אחוזים. הסטייה מיעד האינפלציה מוסברת בייסוף השקל מול הדולר⁵, ובפעילות הממונת. הייסוף הוא תוצאה של היפוך המגמה בתנועות ההון,

3 אומדן התרומה של הגידול בשוק ההון על הצריכה הפרטית מסתכם בכ-0.6 אחוז. זאת תוך שימוש בגמישות של הצריכה הפרטית ביחס למדד המניות הכללי, המופיעה בעבודתו של

Y. Lavi (2003), "Do changes in current income help to explain changes in consumption in Israel?", Israel Economic Review, vol 1 No 2, 113-135.

4 חלק מענפי התעשייה, שירותי המיחשוב, הבנקאות, הביטוח והמוסדות הפיננסיים ופעילויות עסקיות אחרות. (ראו פרק ב', "התעסוקה והשכר" בחלקו השני של דוח זה.)

5 הייסוף מול הדולר היה השנה גבוה, עקב היחלשותו המשמעותית של הדולר ביחס לאירו. לשינויים בשער הדולר השפעה רחבה על המחירים בישראל מפני המשקל הגבוה של סעיף הדיור במדד המחירים לצרכן. עליית מחירי הדיור נמדדת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפי חוזי השכירות, אשר, לפי תוצאות סקר שהיא עורכת – רובם ככולם נקבעים במונחי דולרים.

לוח ו' – עובדות בסיסיות – השוואה בין-לאומית, 1993 עד 2003

ממוצע 1993–2003				2003				2002				
האיחוד מדינות OECD				האיחוד מדינות OECD				האיחוד מדינות OECD				
ישראל ארה"ב				ישראל ארה"ב				ישראל ארה"ב				
0.8	0.3	1.2	2.5	0.8	0.4	1.1	1.8	0.8	0.4	1.1	2.0	שיעור גידול האוכלוסייה ¹
2.6	2.0	3.2	3.8	2.0	0.7	2.9	1.3	1.8	1.1	2.4	-0.8	שיעור גידול התוצר ²
					0.8	4.3	1.9		1.1	2.8	0.7	שיעור גידול התוצר במהלך השנה ³
1.8	1.7	1.9	1.0	1.2	0.3	1.8	-0.5	1.0	0.7	1.4	-2.8	שיעור גידול התוצר לנפש ¹
												התוצר לנפש (אלפי דולרים)
26.0	22.6	32.0	16.4	27.8	23.7	36.9	16.3	27.5	23.6	36.2	15.8	במחירים שוטפים ¹
6.9	9.0	5.3	8.9	7.1	8.0	6.1	10.7	6.9	7.7	5.8	10.3	שיעור האבטלה ²
4.0	2.3	2.5	6.6	2.5	2.1	2.3	0.7	2.5	2.3	1.6	5.7	שיעור האינפלציה (בממוצע) ²
3.9	2.3	2.4	6.1	1.9	1.6	1.8	-1.9	2.7	2.6	2.4	6.5	שיעור האינפלציה (במשך השנה)
-0.5	0.4	-2.8	-2.5	-1.4	0.1	-5.0	-0.2	-1.1	0.7	-4.6	-1.3	החשבון השוטף (כאחוז מהתוצר) ²
46.9	50.4	51.7	86.7	48.6	50.1	46.9	92.6	46.2	48.7	44.4	86.4	החוב הצבורי נטו (כאחוז מהתוצר) ²

(1) הנתונים לשנת 2003 לארה"ב, לאיחוד האירופי ולמדינות ה-OECD, מבוססים על נתוני שנת 2002.

(2) הנתונים לשנת 2003 לארה"ב, לאיחוד האירופי ולמדינות ה-OECD, הם אומדנים.

(3) הנתון עבור ארה"ב והאיחוד האירופי מתייחס לתל"ג.

המקור: OECD Economic Outlook, 2003; World Economic Outlook, 2003 ודוח בנק ישראל.

בעיקר בתנועות ההון לטווח קצר, המונעות על ידי פער הריביות, אך גם בהשקעות הישירות, שהושפעו מההתאוששות בענפי הטכנולוגיה העילית. הסיבות לתנועות ההון הן הירידה של פרמיית הסיכון בשווקים המתעוררים בכלל ובישראל בפרט, ושיעורי הריבית, שהיו במהלך השנה גבוהים משיעוריה במדינות המפותחות. המדיניות המוניטרית פעלה בשנת 2003, בעיקר בתחילתה, כדי לבסס את יציבות המחירים ואת היציבות הפיננסית – שהושגה לאחר העלאות הריבית החדות במחצית 2002 – על רקע הפיחות החריג והתגובה המאוחרת של המדיניות הפיסקלית בשנת 2002. מטרתה הייתה להשיג זאת בריבית הנמוכה ביותר האפשרית, כדי לתמוך בהתאוששות הפעילות במשק. במחצית הראשונה של השנה, ובמיוחד ברביע הראשון, היה עדיין קשה להעריך עד כמה הורחקה הסכנה של פיחות חריג כמו זה שהתרחש בשנה הקודמת. באותה עת נראה היה כי הסיכון הכרוך בהורדה מהירה מדי גדול מן הסיכון שבהורדה אטית מדי, שכן הורדה מהירה מדי עלולה לערער את היציבות בשוק מטבע החוץ, ולכן תדרוש בהמשך העלאה גדולה יותר של הריבית לתקופה ממושכת. לפיכך הופחתה הריבית בהדרגה, תוך בדיקה מתמדת של תגובת הציפיות האינפלציוניות ושוק מטבע החוץ. בדיעבד התברר כי הפחתה זו לא הספיקה כדי למזער את הסטייה מיעד האינפלציה בהסתכלות קלנדרית.

המיתון המתמשך ששרר בשלוש השנים האחרונות גרם להעמקת העוני. (ראו תיבה בהמשך.) גידול העוני הושפע גם מהקיצוץ בתשלומי ההעברה ובסעיפים אחרים, הפוגע בעניים בטווח הקצר – קיצוץ שהממשלה נאלצה לנקוט דווקא בתקופת המיתון, כדי

הייסוף נבע מהיפוך בתנועות ההון לטווח קצר, ובהשקעות הישירות.

המדיניות המוניטרית פעלה בשנת 2003, כדי לבסס את יציבות המחירים ואת היציבות הפיננסית.

תמהיל המדיניות איפשר הפחתת ריבית הדרגתית ואמינה. בדיעבד התברר כי ההפחתה לא הספיקה כדי למזער את הסטייה מיעד יציבות המחירים.

בשלוש השנים האחרונות גדל העוני.

רצוי להגדיל את שיעור התעסוקה.

מוצע לחזק את התמריצים להיכנס לשוק העבודה.

למנוע את האפשרות של משבר פיננסי, שהשלכותיו שליליות יותר. אחד האתגרים העיקריים של מדיניות הממשלה הוא לבלום ואף להפוך את המגמה של התרחבות העוני (שעלולה בסופו של דבר לפגוע גם בצמיחה) על ידי הגדלת שיעור התעסוקה. לשם כך יש לשפר את מהלך המדיניות שהוחל בו בשנתיים האחרונות, מהלך שכלל עד כה הפחתה בתשלומי ההעברה והרחקת עובדים זרים מהארץ. חשוב במיוחד לחזק את התמריצים הכלכליים אשר יניעו קבוצות אוכלוסייה שלא השתתפו בשוק העבודה במשך תקופה ארוכה להיכנס לשוק ולהישאר בו.

2. התחום הריאלי

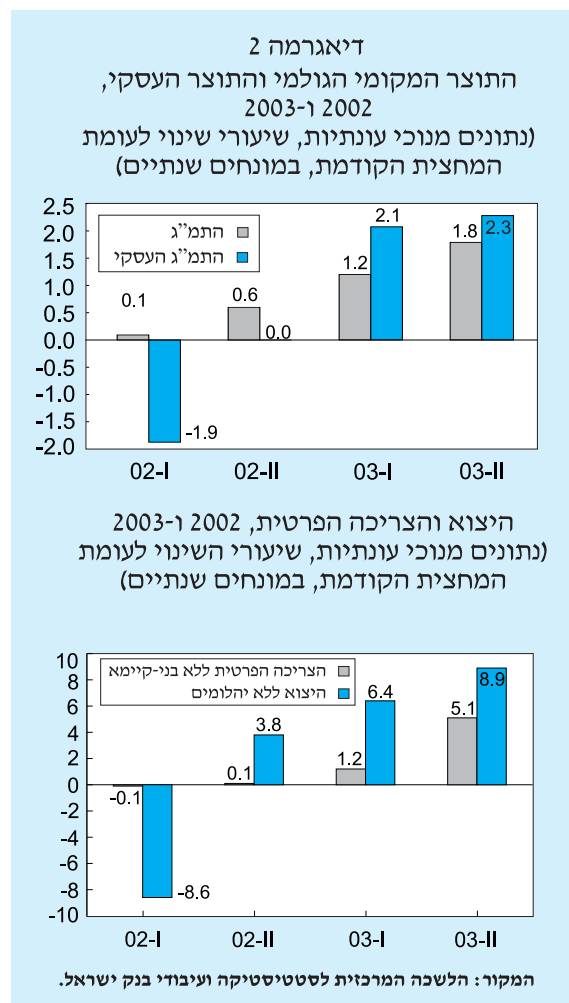
אחרי שנתיים של שפל מתמשך, התייצבה הפעילות במהלך 2003, ובמחציתה השנייה אף הסתמנה תפנית חיובית, המובלת על ידי גידול היצוא והצריכה הפרטית. התוצר העסקי עלה ב-1.8 אחוזים - לאחר ירידות של כ-3 אחוזים בכל אחת מהשנתיים הקודמות (לוח 2א') - ובמהלך השנה גדל הייצור של ענפי הטכנולוגיה העילית ושל ענפי המסחר והשירותים. הגורמים העיקריים להתאוששות הביקושים היו גידול היצוא, שתרומתו לשינוי בצמיחת התוצר ב-2003 הייתה 2.5 אחוזים, וגידול הצריכה הפרטית, שתרומתה הגיעה ל-0.6 אחוז (לוח 2ב') ודיאגרמה 2). עם זאת נמשכה הירידה בשימושים המקומיים, בגלל ירידה חדה של ההשקעה המקומית הגולמית (כולל מלאים) וירידה בצריכה הציבורית המקומית. הגורמים העיקריים למיתון המתמשך בשנתיים הקודמות היו הירידה בביקושים בגלל האינפלציה, שהחלה בסוף

התוצר העסקי עלה ב-1.8 אחוזים.

היצוא תרם 2.5 אחוזים לשינוי בצמיחה.

נמשכה הירידה בשימושים המקומיים.

התפנית החיובית הושפעה מההתאוששות בעולם ומשיפור מסוים במצב הביטחוני.



ספטמבר 2000, והאטה בסחר העולמי, ובפרט בענפי הטכנולוגיה העילית. בשני תחומים אלה הייתה השנה תפנית חיובית: (א) המשק של ארה"ב התאושש, התאוששות שהלכה והתחזקה במהלך השנה. התאוששות זו, שהתבטאה תחילה בענפים המסורתיים, התפשטה השנה גם לענפי הטכנולוגיה העילית, המהווים חלק ניכר מהיצוא של המשק

לוח 2 א' התפתחות המקורות והשימושים, 2000 עד 2003

התרומה לשינוי הצמיחה	2003	2002	2001	2000	המקורות והשימושים
	1.3	-0.8	-0.9	7.5	התוצר המקומי הגולמי
	1.8	-2.8	-2.6	9.8	תוצר המגזר העסקי
0.6	1.7	0.1	3.2	7.6	הצריכה הפרטית
0.3	1.8	1.0	4.5	6.4	מזה: ללא בני קיימא
	-1.8	5.7	3.4	2.2	הצריכה הציבורית
-1.3	-0.6	5.1	2.5	2.6	מזה: הצריכה הציבורית המקומית
0.4	-13.4	-12.4	-4.9	-2.9	ההשקעה המקומית הגולמית
	-5.0	-9.2	-4.8	1.7	מזה: ההשקעה בנכסים קבועים
2.5	6.1	-3.0	-11.5	24.0	היצוא
	6.3	-7.0	-10.9	26.3	מזה: ללא ידלומים
	-2.3	-2.3	-4.5	12.2	היבוא
	-2.2	-0.7	-4.2	15.0	מזה: ללא יבוא ביטחוני אניות ומטוסים וידלומים
-0.4	-1.3	-0.6	1.0	4.5	השימושים המקומיים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הישראלי. (ב) נרשם שיפור יחסי בתחום הביטחוני-מדיני - תוך ירידה במספר התקפות הטרור, וברקע היה גם הסיום המוצלח של המלחמה בעיראק.

גידול היצוא, בשיעור של 6.1 אחוזים - לאחר ירידה מצטברת של כ-15 אחוזים בשנתיים הקודמות - מוסבר על רקע התאוששות, בעיקר במחצית השנייה, במשקי ארה"ב, אירופה (במידה פחותה) ויפן, והוא הוביל על ידי גידול היצוא של ענפי הטכנולוגיה המעורבת והמסורתית, שהושפעו יותר מהפיחות הריאלי שהיה ב-2002, ושל ענפי השירותים. ואולם ההתאוששות בכלכלות המתועשות לא התבטאה עדיין בהתרחבות הסחר העולמי; זה גדל בממוצע ב-2.9 אחוזים בלבד, בדומה לשיעור גידולו בשנה הקודמת. מלבד זאת גדלו תחילה הביקושים למוצרי הענפים המסורתיים, שבהם אין לישראל יתרון יחסי מול המתחרים בחו"ל. ואולם במהלך השנה הלכה והסתמנה התאוששות הדרגתית גם בענפי הטכנולוגיה העילית, שהתבטאה גם במדד הנאסד"ק, בעיקר במחצית השנייה של השנה. על פי נתוני סחר החוץ יצוא הטכנולוגיה העילית התאושש ברביע האחרון בשיעור משמעותי.

גידול הצריכה הפרטית התרכז בעיקר במחצית השנייה של השנה, על רקע שיפור מסוים ב"אמון הצרכנים" (תיבה א'-2 בפרק א' של החוברת הבאה בדוח זה). זאת בעקבות ההפסקה הזמנית בהתקפות הטרור ("הודנה"), שהתבטאה בירידה של מספר הפיגועים ביחס לשנים הקודמות. השיפור, שהתבטא בהתאוששות של ענפי המסחר ושירותי האוכל וההארחה במהלך השנה, הושפע גם מהמדיניות המקרו-כלכלית, בשני כיוונים: הקיצוץ בתשלומי ההעברה, הורדות השכר במגזר הציבורי והעלאת שיעור

במהלך השנה הלכה והסתמנה התאוששות הדרגתית גם בענפי הטכנולוגיה העילית.

גידול הצריכה הפרטית התרכז במחצית השנייה, על רקע שיפור מסוים ב"אמון הצרכנים".

הקיצוץ בתשלומי
ההעברה והורדות השכר
במגזר הציבורי פעלו
להורדת הצריכה
הפרטית; תמהיל
המדיניות המוצלח תרם
לגידולה.

המס ב-2002 פעלו בטווח הקצר להורדת הצריכה הפרטית; לעומת זאת ההפחתה הריאלית של ההוצאה הציבורית, ממאוס, לראשונה מאז תכנית הייצוב של 1985, החזירה במחצית השנייה את מסלול הגירעון לתוואי יורד (יחסית למחצית הראשונה), וכך שיקמה את האמון של הפירמות והפרטים בכוונות הממשלה להביא להפחתה מתמשכת של ההוצאה, שתאפשר להפחית בעתיד את שיעור המס. שינויים אלה, אשר תמכו בתהליך הדרגתי ואמין של הפחתת ריבית בנק ישראל, תרמו לתפנית החדה שחלה בשוקי ההון, והשפיעה לחיוב על הצריכה הפרטית.

לוח 2 ב'

התפתחות המקורות והשימושים במהלך 2002 ו-2003

(נתונים מנוכחי עונתיות, שיעורי השינוי לעומת הרביע הקודם, מונחים שנתיים)

השינוי במהלך 2003	2003				2002				
	IV	III	II	I	IV	III	II	I	
									המקורות והשימושים
1.9	2.5	2.8	-1.1	3.3	-0.6	1.1	0.7	1.4	התוצר המקומי הגולמי
2.8	3.6	3.1	-0.5	4.9	-0.9	1.0	-1.0	-0.4	תוצר המגזר העסקי
4.1	2.7	6.4	11.9	-4.1	2.0	-3.6	-1.5	-0.2	הצריכה הפרטית
3.5	3.5	3.5	10.0	-2.7	0.5	0.7	-1.6	-0.4	מזה: ללא בני קיימא
-4.9	-8.7	-0.3	-10.3	0.1	0.8	1.9	4.8	7.3	הצריכה הציבורית
-9.6	-4.5	16.5	-13.1	-30.9	-24.4	8.3	5.1	2.6	ההשקעה המקומית הגולמית
-4.7	-1.3	-12.2	-1.2	-3.8	-5.1	-4.1	-7.6	-7.0	מזה: ההשקעה בנכסים קבועים
5.4	-7.8	21.2	1.2	9.1	8.1	-0.6	6.0	-3.8	היצוא
4.7	-8.1	25.5	-2.9	7.4	14.7	-0.1	1.3	-11.8	מזה: ללא יהלומים
-0.5	-6.0	19.3	3.0	-15.3	-0.5	-5.1	5.0	4.7	היבוא
1.9	-4.6	11.4	9.8	-7.5	-7.0	-8.6	-8.1	0.9	מזה: ללא יבוא ביטחוני אניות ומטוסים ויהלומים
-0.4	-3.0	6.0	0.1	-4.5	-3.1	0.2	-0.7	4.9	השימושים המקומיים

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הביקושים הישירים של
הממשלה ירדו השנה עקב
הקיצוץ במסגרת התכנית
להבראת המשק.

הביקושים הישירים של הממשלה ירדו השנה, בסך הכול ב-0.6 אחוז, לאחר גידול של 4.4 אחוזים אשתקד. ירידה זו משקפת את הקיצוץ שעליו הוחלט בתכנית להבראת המשק, אשר פגע בשיעורים דומים בתחומים השונים של ההוצאה הציבורית. התרומה של הצריכה הציבורית ללא יבוא ביטחוני לשינוי בצמיחת התוצר הייתה השנה שלילית

(1.2- אחוזים)⁷, וזאת מעבר להשפעה המרסנת של הקיצוץ בתשלומי ההעברה - בהשפיעה לשלילה על הצריכה הפרטית. עם זאת יש להניח שלקיצוץ בהוצאה תהיה בהמשך גם השפעה מרחיבה - עקב ציפיות הפרטים להפחתה מתמשכת במיסוי, שתגדיל את הכנסתם הפנויה⁸. מהשוואה בין "התכנית להבראת המשק" לבין התכנית "חומת מגן כלכלית" (תיבה ג'-2 בפרק "תקציב המדינה והממשלה הרחבה" בחוברת הבאה של דוח זה) עולה, כי בתכנית האחרונה, ההפחתה של 12.2 מיליארדי ש"ח בגירעון, יחסית לתוואי הגירעון לפני אימוץ התכנית, התרכזה כמעט כולה (11.9 מיליארדי ש"ח) בהפחתת הוצאות, רוב רובה במסגרת ההוצאה השוטפת; זאת בניגוד לתכנית הקודמת, שבה הפחתת הגירעון, ב-6 מיליארדי ש"ח, נעשתה ברובה באמצעות העלאת שיעור המס. על פי מחקרים בעולם בנושא השפעות הקונסולידציה הפיסקלית, הרכב הקיצוץ השנה תואם את המקרים שבהם הייתה לקונסולידציה הפיסקלית השפעה מרחיבה על הכלכלה. בהנחה שלא תהיה החמרה נוספת בתחום הביטחוני, צפויה ההשפעה המרחיבה לבוא לידי ביטוי ב-2004. זאת, כמובן, בהנחה שהממשלה תעמוד ביעדים הפיסקליים החדשים שקבעה ותבצע את תכנית הקונסולידציה הפיסקלית במלואה.

מלבד עלייה זמנית בשנת 2000, ההשקעה הגולמית המקומית מאופיינת בירידה רצופה החל משנת 1997, בשיעור מצטבר של כ-33 אחוזים. ירידה זו נבעה משלושה גורמים: (א) תהליך ההתאמה של ההשקעות, עקב מלאי הון הגבוה מהנדרש שנוצר עוד בשנות התשעים, בעקבות גל העלייה והגאות בענפי הטכנולוגיה; (ב) התמשכות השפל בביקושים, שאותה לפירמות כי ההתאוששות צפויה להיות הדרגתית, ואלה הגיבו בצמצום חד של המלאים; (ג) הריבית הריאלית הגבוהה, שנועדה להשיג יציבות מחירים תוך שמירה על היציבות הפיננסית, אך הקשתה על התאוששות ההשקעה⁹. אמנם קשה להעריך אם רמת ההשקעה תואמת את רמת מלאי ההון הרצויה ליצרנים, אך יש להניח

הרכב הקיצוץ של "התכנית להבראת המשק" תומך בצמיחה, בניגוד לתכנית "חומת מגן כלכלית".

ההשקעה מאופיינת בירידה רצופה החל משנת 1997. השנה הייתה ירידה גדולה במלאים.

7 תרומה זו משקפת את ההשפעה הישירה של הביקושים המקומיים על התוצר, בהנחה שאין השפעות מקווצות בשימושים האחרים. בבדיקה שנעשתה לאחרונה בארה"ב (O. Blanchard and R. Perotti (2002). "An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output", Quarterly Journal of Economics 2002), והורחבה לחלק ממדינות OECD (R. Perotti (2002). "Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries", mimeo), נמצא, בעיקר בארה"ב, כי שינוי בהוצאה הממשלתית משפיע באותו כיוון על התוצר בשנה הראשונה; בישראל מצאו לביא וסטרבצ'נסקי ("השפעתם של משתנים פיסקליים על הצריכה פרטית: 1960-2000", הרבעון לכלכלה, דצמבר 2003) כי ברמה השנתית, גידול הצריכה הציבורית מקווצו במידה חלקית מאוד על ידי הצריכה הפרטית.

8 הגדלת הרכוש והשינוי בהכנסה הצפויה מאפשרים הגדלת תצרוכת של קבוצת הפרטים שאינם "מוגבלי נזילות" (אלה שאינם יכולים להגדיל את הצריכה, בהעדר יכולת ללוות מקורות למימונה). על פי מחקרו של Y. Lavi (2003), (ראו הערה 3), משקלם בצריכה הפרטית הוא כ-50 אחוזים.

9 בסימולציה של התפתחות ההשקעה במגזר העסקי ב-2003 נמצא כי עליית הריבית לזמן קצר בדיעבד מסבירה כ-25 אחוזים מירידת ההשקעה הזאת, בעוד שרוב הירידה קשורה לתהליכי ההתאמה של ההשקעה ומלאי ההון. ממצא זה מבוסס על עבודתו של י' לביא (1990), "השפעת שיערי הריבית על ההשקעה בענפי המשק של הסקטור העסקי במשק הישראלי 1962-1988", רבעון לכלכלה 143. לצורך האומדן הורחב המודגם עד 2003.

כי ירידה מצטברת כה גבוהה מיצתה את תהליך ההתאמה שהתבקש בעקבות דעיכת גל העלייה מברית המועצות לשעבר. מאחר שבשני הגורמים האחרים התהפכה המגמה, ניתן לצפות כי ב-2004 תחול בהשקעות תפנית, שסימניה הראשוניים נראו במחצית השנייה של 2003 (עלייה ביבוא מוצרי ההשקעה, וברביע האחרון – עלייה של ההשקעה בדיור ועצירת הירידה במלאים).

בהיצע התוצר נוצרו
השנה תנאים נוחים.

גם בהיצע התוצר נוצרו תנאים נוחים שתמכו בהתאוששות אשר הסתמנה במהלך השנה. הירידה בשכר, זו השנה השנייה ברציפות, שהיא ביטוי לשילוב בין המיתון המתמשך לגמישות בשוק העבודה, מנעה חלק מהפיטורים, תוך מזעור הפגיעה ברווחיות הפירמות. תופעות אלה התבטאו בירידה של עלות העבודה ליחידת תוצר ובעלייה של התשואה להון (לוח 3).

לוח 3
תנאי הייצור במגזר העסקי, 1990 עד 2003
(אחוזים, מונחים שנתיים)

	1997 –				1993 –		1990 –	
	2003	2002	2001	2000	1999	1996	1992	
שיעור הצמיחה של התוצר העסקי	1.8	-2.8	-2.6	9.8	3.1	6.9	8.1	
שיעור הגידול של תשומת העבודה המקומית	0.1	0.3	-1.9	4.4	2.6	7.4	5.5	
היצע העבודה ¹	1.5	1.4	1.7	3.2	4.0	4.1	5.2	
שיעור הגידול של מלאי ההון הגולמי	3.4	5.1	6.6	7.3	8.8	7.6	3.0	
שיעור הגידול של הפריזון הכולל	1.7	-4.2	-3.5	3.6	-1.6	-0.9	3.5	
שיעור התשואה של ההון הגולמי ²	10.2	8.9	10.1	13.4	11.7	13.8	13.6	
שיעור השינוי של השכר הריאלי הממוצע במגזר העסקי	-2.4	-6.7	3.3	6.6	3.4	0.5	-1.6	
עלות העבודה ליחידת תוצר (במגזר העסקי)	-3.6	2.0	6.8	-1.2	0.8	1.2	-3.7	
שיעור השינוי של שכר המינימום הריאלי	1.4	-3.1	7.9	4.9	4.6	1.2	-1.8	
	2003-1993				1992-1982		1981-1971	1970-1961
התפתחות פריזון הייצור הכולל בענף התעשייה	0.6				0.9		1.6	5.8

(1) כוח העבודה האזרחי + עובדים זרים ועובדי שטחים.
(2) לפני מס.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מגמה מדאיגה במשק
היא ירידה של פריז
הייצור בעשורים
האחרונים.

מגמות ארוכות טווח בפריז הייצור

מגמה מדאיגה במשק היא ירידה של פריז הייצור בעשורים האחרונים (לוח 3)¹⁰. הירידה בעשור האחרון הושפעה הן מגורמים ארוכי טווח והן מהמיתון המתמשך במשק – אשר נמשך יותר משנתיים והיה הארוך שבכל מצבי המיתון הקודמים¹¹.

אחת הדרכים לשיפור הפריז היא מדיניות מקרו-כלכלית התומכת בצמיחה אשר בחלף הזעזועים החיצוניים תאפשר מעבר למחזור עסקים חיובי; זאת תוך שיפור מתמשך בביקושים, אשר יביא לשיפור בניצולת של גורמי הייצור. הקטר שעשוי להניע תהליך כזה הוא הורדת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, שתאפשר בשלב ראשון להפחית את משקל הגירעון תוך ייצוב משקל החוב בתוצר, ובשלב מאוחר יותר – להפחית גם את שיעור המס, בדומה לתהליך שהתנהל במדינות המפותחות בעשור האחרון.

בין הגורמים ארוכי הטווח העשויים לתרום לצמיחה יש להזכיר את צבירתו והשבחתו של ההון האנושי, צבירת מלאי הון תשתית וכן צבירת מלאי הון מו"פ, תחום שבו יש למשק יתרון יחסי.

בעניין צבירת הון אנושי הגיעו קובעי המדיניות כבר לפני מספר שנים למסקנה כי מוקד הבעיה במערכת החינוך בישראל אינו בהכרח המחסור במשאבים – אשר כמובן משפיע גם על התוצאות – אלא הצורך הדחוף בשינויים ארגוניים שיובילו לשיפור בהישגים; אלה התגלו כנמוכים מאוד, גם בהשוואה למדינות שהוצאותיהן על חינוך נמוכות בהרבה משל ישראל¹². אחת ההצעות הנבדקות היום מבוססת על ביזור מערכת החינוך תוך מעורבות גדולה יותר של המערכות האזוריות והמקומיות. ההוצאה לתלמיד מאופיינת בשונות רבה בין האזורים השונים, וכן גם חלקו של המימון הממשלתי ברשויות השונות והשתתפות ההורים במימון החינוך¹³. על רקע המשבר ברשויות המקומיות, יש צורך דחוף בהסדרת הקשרים המימוניים וגבולות האחריות בין הרשויות לממשל המרכזי בתחומים השונים – תוך קביעת כללים שקופים וברורים לאורך זמן, שימנעו מצב שבו הרשויות המקומיות ימקדו את מאמציהן במאבק להשגת מקורות מהממשל המרכזי¹⁴.

10 הירידה בפריז הייצור החל משנות השבעים אפיינה גם את המדינות המתועשות. אך בהן לא ניכרה ירידה נוספת בעשור האחרון.

11 ראו השוואה בין מצבי שפל ומיתון בתיבה א'1 בחוברת המקבילה של דוח בנק ישראל לשנת 2002. גם אם ב-2004 יהיה ניתן לפסוק סופית שהמשק יצא מהמיתון במחצית השנייה של 2003 (ראו בנושא הנדון בתיבה א'1 בפרק "התוצר לענפיו"), המיתון האחרון היה הארוך שבכל מצבי המיתון עד כה.

12 תיאור כללי של הנושא ראו ב"הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור", הכנס הכלכלי השנתי קיסריה XI, המכון לדמוקרטיה, קיץ 2003.

13 לשם המחשה – בת"א-יפו ההוצאה לתלמיד הייתה בשנת 2001, 13,440 ש"ח, בעוד שבנצרת היא הייתה 2,380 ש"ח, והממוצע עמד על 7,215 ש"ח. המימון הממשלתי באום אל פחם הוא כ-97 אחוזים, בקרית מוצקין כ-16 אחוזים ובממוצע כ-67 אחוזים. מימון ההורים הגיע בקרית ביאליק ל-12.3 אחוזים, בצפת 0 אחוז ובממוצע כ-8 אחוזים (המקור: לוח 1 מתוך "הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור").

14 הרחבה ראו בחוברת הבאה של דוח זה – פרק ג', "תקציב המדינה והממשלה הרחבה", סעיף 7.

בשוליים, צבירת ההון האנושי מושפעת ממדיניות המיסוי, ובפרט משיעורי המס על ההכנסות מעבודה – מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי. שיעור המס על הכנסות מעבודה היה במגמת עלייה בשש השנים הקודמות, וחלקו בסך הגבייה גבוה מאוד יחסית למדינות המפותחות; לאחרונה חלה תפנית בתחום זה, תוצאת השילוב של מיסוי ההון והרפורמה במיסוי על הכנסות מעבודה. להפחתת שיעורי המס על העבודה חשיבות רבה, לנוכח התחרות הגוברת בין המדינות השונות על רקע תהליך הגלובליזציה.

רכיב מדיניות המשפיע באופן חיובי ומובהק על פרוץ הייצור הוא ההשקעה בתשתית. לאחר שנים רבות של דריכה במקום בתחום תכנונם של פרויקטים להסעה המונית, מקודמים לאחרונה מספר פרויקטים, בהם רכבות פריברים בירושלים ובתל אביב וקווי רכבת בין-עירוניים, התפתחות שתסייע להגברת הפריון.

3. המדיניות הפיסקלית

הגירעון הכולל של הממשלה עלה מ-3.8 אחוזי תמ"ג בשנת 2002 ל-5.6 אחוזים השנה – סטייה של 2.6 אחוזי תמ"ג מיעד הגירעון¹⁵. ואולם, נתון זה מסתיר את השינוי החד שחל בתוואי הגירעון באמצע השנה בזכות הפעלתה של התכנית הכלכלית: הגירעון הצטמצם מ-7 אחוזי תוצר ויותר במחצית הראשונה של השנה לפחות מארבעה אחוזי תוצר במחצית השנייה, בעקבות קיצוץ משמעותי בהוצאה הציבורית, אשר, לראשונה מאז תכנית הייצוב של 1985, ירדה ריאלית במרבית רכיביה.

גידול הגירעון נבע משתי סיבות עיקריות: (א) התמשכות המיתון, שהביא לירידה ניכרת של ההכנסות ממסים (0.9 אחוז תוצר)¹⁶; (ב) עליית הוצאות הריבית – חלקה תוצאת העלייה המשמעותית של משקל החוב הציבורי בתוצר וחלקה תוצאה טכנית של צורת חישוב הוצאות הריבית בתקציב (0.9 אחוז תוצר).

כדי לנתח את השפעת המדיניות הפיסקלית על התוצר השנה, יש להפריד בין שתי השפעותיה: (א) השפעתה על הביקושים המקומיים – המתבטאת ישירות בצריכה הציבורית ובהשקעות, ובעקיפין דרך הקיצוץ בשכר המגזר הציבורי ובתשלומי ההעברה, המצמצם את הצריכה הפרטית; השפעה זו התבטאה בעיקר בטווח הקצר. (ב) ההשפעה על היצע התוצר, על הרכוש הפיננסי ועל ציפיות הפרטים, שחלק ממנה התבטא השנה וחלק נוסף צפוי להתבטא בטווח הארוך יותר.

15 בגלל שינויים חשבונאיים שהונהגו השנה, עם הפיכתה של רכבת ישראל לחברה, לא נרשמו כהוצאה העברות מהממשלה לרכבת בסך 400 מיליוני ש"ח. כמו כן לא נרשמו בתקציב כהוצאה כ-650 מיליוני ש"ח ששולמו לממשלת ארה"ב כפרמיית סיכון בגין הערבויות להנפקת איגרות חוב של ממשלת ישראל. רישום סכומים אלה היה מעלה את הגירעון ל-5.8 אחוזי תוצר.

16 השוואת הגירעון בפועל לגירעון בתקציב מראה כי הסטייה מיעד הגירעון מוסברת בפרע שביין תחזית ההכנסות בתקציב להכנסות בפועל. עם זאת, העובדה שבפועל שיעור הצמיחה הכמותי היה שווה לתחזית הצמיחה שהונחה בתקציב, מעידה כשלעצמה שתחזית ההכנסות ממסים שהוכנה אשתקד הייתה מנופחת.

הגירעון הכולל של הממשלה עמד על 5.6 אחוזים – והוא הצטמצם מ-7 אחוזי תוצר במחצית הראשונה לכ-4 במחצית השנייה.

לראשונה מאז תכנית הייצוב של 1985 ירדה ריאלית ההוצאה הציבורית.

גידול הגירעון נבע מהתמשכות המיתון ומעליית הוצאות הריבית.

המדיניות הפיסקלית הקטינה ביקושים ישירים, אך השפיעה לחיוב, על הרכוש הפיננסי ועל ציפיות הפרטים.

לוח 4
המדיניות הפיסקלית – אינדיקטורים עיקריים, עד 2004
(אחוזי תוצר, ממוזגים שנתיים)

	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה	6.1	4.5	4.1	2.1	4.2	3.7	4.5	5.9	4.6		הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה
הגירעון המקומי של הממשלה הרחבה	6.9	5.6	5.3	3.6	5.3	5.0	5.7	6.9	5.7		הגירעון המקומי של הממשלה הרחבה
החוב העיבורי הכולל נטו	92.6	86.4	84.5	78.8	83.4	83.2	84.4	86.8	89.0		החוב העיבורי הכולל נטו
החוב העיבורי הכולל ברוטו	107.4	104.9	96.4	91.4	101.4	106.7	103.9	106.6	109.2		החוב העיבורי הכולל ברוטו
סך כל ההוצאה העיבורית ¹	54.0	55.2	53.8	51.1	52.1	53.0	53.6	54.7	55.3		סך כל ההוצאה העיבורית ¹
סך כל המסים כולל מסי רכוש ²	38.7	39.3	40.0	40.0	38.5	38.3	39.2	38.5	39.8		סך כל המסים כולל מסי רכוש ²
תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ³	4.0	3.0	³ 3.9	1.8	3.6	3.1	2.8	3.0	3.7	3.9	תקרת הגירעון הכולל של הממשלה ³
הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה	4.5	5.6	⁵ 3.8	⁵ 4.6	0.7	3.3	3.2	3.3	4.2	4.3	הגירעון הכולל (בפועל) של הממשלה
הדחף הפיסקלי ⁴	-1.7	0.2	0.6	-0.4							הדחף הפיסקלי ⁴
האינדיקס הפיסקלי ⁵	92.4	93.2	93.4	92.8	92.5	93.0	93.5	94.7	95.8	95.4	האינדיקס הפיסקלי ⁵

- (1) החל מ-1995 המסים וההוצאות כוללים את מס ביטוח הבריאות הממומלית ואת העברות הממשלה לקופות החולים בהתאם לחוק זה.
- (2) משנת 2001 – תקרת הגירעון על פי חוק.
- (3) היעד שנקבע באמצע 2002. היעד שנקבע בעת אישור התקציב בכנסת היה 3.0 אחוזי תוצר.
- (4) אומדן שנקבע באמצע 2002. היעד שנקבע ב"כללית", בנק ישראל, אוקטובר 2003.
- (5) בשנת 2001 לא התקבל חלק מהמענק האורזי המיועד ולכן לא נרשם כהכנסה בשנה זו. אילו התקבל בשנה זו, סיוע בסך 4.3 מיליוני דולרים שהיה צפוי להתקבל בשנת 2002 ל-4.0 אחוזי תוצר. למענק נרשם בשנת 2002 מקטון את הגירעון ב-0.6 אחוז תוצר. לעומת זאת, סיוע בסך 4.3 מיליוני דולרים שהיה צפוי להתקבל בשנת 2002 היה הגירעון פוחת ב-0.4 אחוז תוצר. לכן, לא התקבל, למרות שתחזיות ההכנסות המתוקנת מאומצת את הגירעון ל-0.6 אחוז תוצר. אילו התקבל גם סיוע זה בשנת 2002 היה הגירעון פוחת ב-0.4 אחוז תוצר. לכן, על בסיס הסיוע בסך 600 מיליוני דולרים שיועד במקור לשנת 2002 היה הגירעון לשנה זו מוטחם ב-4.2 אחוזי תוצר.
- (6) הפער בגירעון המקומי מנוכה המחזור של הממשלה הרחבה ללא בנק ישראל הממומלית בלוח ג-1 (פרק ג') בולטן השנתי של הדוח).
- (7) האינדיקס הפיסקלי מציג את השינויים בגירעון מנוכה המחזור (במשקל 0.85) והחוב העיבורי נטו (במשקל 0.15) בשלוש השנים האחרונות, תוך מתן משקל משמעותי לחוב (0.5). המודולוגיה מבוססת על דרך וסטרברג'נסקי (1999) "המדיניות הפיסקלית והפניות בסביבת האינפלציה" מתוך אינפלציה ודיסאינפלציה בישראל בעריכת ליאו לייזרמן.

המקור: תקציב המדינה – עיקרי התקציב, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הביקושים המקומיים של הממשלה ירדו השנה ב-0.6 אחוז.

התכנית להבראת המשק תומכת בהעלאת על תוואי של צמיחה בת-קיימא.

הפחתת הגירעון הייתה תנאי הכרחי להפחתת ההדרגתיות והאמינה של ריבית בנק ישראל.

ההתמודדות עם הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה מסירה חלק מהאיום של הגדלת ההוצאה הציבורית בטווח הארוך.

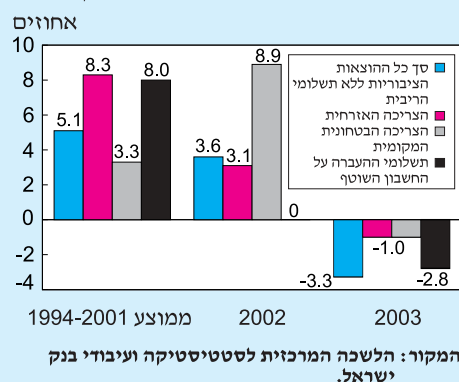
הביקושים המקומיים של הממשלה ירדו השנה ב-0.6 אחוז; הירידה הריאלית בתשלומי השכר הציבוריים הסתכמה בכ-4 אחוזים, ותשלומי ההעברה על החשבון השוטף לנפש ירדו ב-4.5 אחוזים (ריאלית, בניכוי מחירי התוצר העסקי). השפעות אלה ריסנו את הביקושים המקומיים, ותרמו השנה להקטנת התוצר¹⁷.

עם זאת, התכנית להבראת המשק, שבביצועה הוחל במאדס, סימנה שינוי כיוון התומך בהעלאת המשק על תוואי של צמיחה בת-קיימא. חלק מהשפעתה על המשק ניכר כבר השנה - כאמור, בעיקר בגידול הרכוש הפיננסי של הציבור, שהגדיל את הצריכה הפרטית במחצית השנייה - אך רוב יתרונותיה צפויים להתבטא בטווח הארוך יותר. זאת דרך מספר ערוצים: (א) הקיצוץ בהוצאה הציבורית, אשר בוצע בעיקר בסעיפי ההוצאה השוטפת, מסמן שינוי כיוון לעומת התכניות הרבות שעליהן הוחלט בשנים האחרונות, אשר התבססו על העלאת שיעור המס; הקטנת ההוצאה הממשלתית השוטפת מגדילה את ההסתברות לעלייה מתמשכת בהכנסה הפנויה של הפרטים, שכן היא תמנע את הצורך להעלות מסים בעתיד. (ב) הפחתת הגירעון דווקא בתקופת מיתון מאותתת על הכוונה של הממשלה לחזור לתוואי גירעון פוחת, שיאפשר לייצב את משקל החוב הציבורי בתוצר ב-2005 ולהורידו בהמשך¹⁸; ואכן המדד הפיסקלי (לוח 4), המצביע על מידת הנחישות של המדיניות הפיסקלית לתמוך ביציבות המחירים, צפוי לרדת ב-2004. הפחתת הגירעון היא תנאי הכרחי להפחתת הדרגתיות, מתמשכת ואמינה של ריבית בנק ישראל במהלך השנה, התומכת בהגדלת ההשקעות של הפירמות¹⁹. (ג) הוכנסו בתכנית

רכיבים שקשורים להוצאה הציבורית בטווח הארוך, ובעיקר בתחום הפנסיה והקצבאות. ההתמודדות עם הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה מסירה חלק מהאיום של הגדלת ההוצאה הציבורית בטווח הארוך, באותתה על כוונת הממשלה לחזור לתהליך של הפחתת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר בטווח הארוך.

דיאגרמה 3 מראה את השינוי הריאלי בסעיפי ההוצאה הציבורית השנה לעומת השנים הקודמות. אחד ממאפייניו הבולטים של השינוי הוא כי סעיפי ההוצאה השוטפת - ההוצאה האזרחית, הביטחונית ותשלומי ההעברה - ירדו השנה בשיעורים דומים (כאחוז). התפתחות זו מעידה כי רוב הקיצוץ בהוצאה הציבורית נעשה בלי לקבוע סדרי עדיפויות ברורים. ראוי כי בשנים הבאות תשקף התפתחותה של ההוצאה הציבורית סדרי עדיפויות בהתאמת הרכב ההוצאה לצורכי המשק. דוגמה בולטת של ירידה משמעותית בצרכים התקציביים

דיאגרמה 3
שיעורי הגידול של ההוצאה הציבורית, 1994 עד 2003
(מנוכה במדד מחירי התוצר העסקי)



17. מדד אחר המסכם את ההשפעה הישירה של הממשלה על הביקושים הוא השינוי בגירעון המקומי מנוכה המחזור -ה"דחף הפיסקלי", אשר השנה היה שלילי ב-1.7 אחוזי תוצר (לוח 4).

18. בהנחה שהמקורות יוקדשו להפחתת הגירעון ולא להפחתת שיעורי המס.

19. ההשפעה הישירה של המדיניות הפיסקלית על התשואות לטווחים ארוכים גדולה יותר מאשר לטווחים הבינוניים והקצרים. ראו ח' בר, ע' ברנרד וס' ריבון (2003). "האם מדיניות פיסקלית משפיעה על תשואות איגרות החוב? עדות מישראל בשנות התשעים", רבעון לכלכלה (4), 623-678. מאחר שהירידה בשיעורי הריבית לטווח ארוך רלבנטית מאוד להשקעות, חשוב מאוד שהפחתת הריבית נעשתה במסגרת תמהיל מתואם של המדיניות הפיסקלית והמוניטרית.

ניתן למצוא בתקציב הביטחון: לאחר הסיום המוצלח של המלחמה בעיראק, נראה כי אחד האיומים האסטרטגיים על מדינת ישראל, שהצדיק בעבר את הגדלת ההוצאה הביטחונית בטווח הארוך, נעלם בטווח הנראה לעין.

רכיב נוסף, שהשפעתו על הצמיחה בטווח הארוך צפויה להיות חיובית, הוא ההשקעה בתשתית. ההשקעה בתשתית תחבורתית התייצבה השנה, לאחר גידול ניכר בשנים קודמות. עם זאת, רמתה נמוכה בפרספקטיבה בין-לאומית - במיוחד בתחום האמצעים להסעה המונית - ואינה מספיקה כדי לסגור את הפערים שנוצרו בעבר. מהלך משמעותי בתחום זה הוא ההחלטה להרחיב במידה ניכרת את התכנית הרב-שנתית לפיתוח הרכבת, תכנית שאושרה השנה ואמורה להתבצע בחמש השנים הבאות.

ואולם, החלטת הממשלה להעביר סכומים ניכרים לרכבת ישראל ולרשום אותם כהלוואה במקום כהוצאה תקציבית מנוגדת לכללי הרישום המקובלים בעולם²⁰ ומקטינה את השקיפות בקבלת ההחלטות בתחום התקציב. רצוי שהגדלת ההשקעה תיעשה בתהליך שקוף, תוך בחינת ההתאמה של הקווים לקירוב הפריפריה²¹ או עמידה במבחן הרווחיות, כשמדובר בקווים במרכז הארץ.

רוב הקיצוץ בהוצאה הציבורית נעשה בלי לקבוע סדרי עדיפויות.

ההשקעה בתשתית תחבורתית התייצבה השנה. רמתה נמוכה בפרספקטיבה בין-לאומית.

הגדלת ההשקעה ראוי שתיעשה בתהליך שקוף.

4. שוק העבודה

שיעור האבטלה הגיע ברביע האחרון ל-10.9 אחוזים מכוח העבודה, רמה גבוהה משמעותית מאשר לפני השפל, שהתחיל ברביע האחרון של שנת 2000 (כ-8.5 אחוזים). עם זאת, נותר שיעור האבטלה יציב יחסית במהלך השנה, אף על פי שעליית התוצר הייתה נמוכה מהעלייה בכוח העבודה. שיעור התעסוקה נותר יציב (לוח 5), תוך עלייה של 2 אחוזים במספר המועסקים הישראלים.

שלושה גורמים תרמו להסבר התפתחותה של האבטלה במהלך השנה: (א) הפעילות במשק - העלייה המתונה בתוצר המגזר העסקי יחד עם הקיצוצים שעליהם החליטה הממשלה מיתנו את גידול הביקוש לעבודה, ולכן גידול מספר המועסקים במגזר זה היה קטן מגידול האוכלוסייה. רק במחצית השנייה של השנה ניכרו סימנים ראשונים לתפנית אפשרית תוך עליית השכר הריאלי. (ב) תחלופה בין עובדים ישראלים לזרים - לאחר תקופה ארוכה שבה הכריזה ממשלת ישראל על מדיניות להפחתת מספר העובדים הזרים במשק, ירד מספרם השנה, לראשונה, בכ-30,000 במהלך השנה - שהם כ-15 אחוזים ממספרם במגזר העסקי וכ-1.5 אחוזים מסך המועסקים במגזר זה. ירידת מספרם של העובדים הזרים אפשרה לקלוט עובדים ישראלים, ובכך תרמה להקטנת האבטלה. (ג) הגמישות בשוק העבודה - לראשונה מאז תכנית הייצוב ירד בשנים 2002 ו-2003 השכר הריאלי, ב-6.7 ו-2.4 אחוזים, בהתאמה; ירידה זו הובלה על ידי המגזר העסקי והגיעה השנה גם למגזר הציבורי. הירידה בשכר היא תוצאה של המיתון המתמשך והיא

שיעור האבטלה הגיע ברביע האחרון של 2003 ל-10.9 אחוזים מכוח העבודה.

ירידת מספרם של העובדים הזרים אפשרה לקלוט עובדים ישראלים.

20 על פי כללי Eurostat, כל עוד לא מדובר בחברה פרטית בעלת תכנית עסקית רווחית יש להתייחס להעברות הממשלה כאל העברות הון.

21 דוגמה של קו מסוג זה היא הקו החדש באר שבע-אשקלון תוך שדרוג קווים המקשרים בין ערים אלה לתל אביב.

לוח 5
כוח העבודה והתעסוקה, 1990 עד 2003
(שיעורי השינוי, אחוזים)

	1990 -	1993 -	1997 -				
	1992	1996	1999	2000	2001	2002	2003
האוכלוסייה בגיל העבודה (גיל 15 ומעלה)	5.1	3.0	2.7	2.9	2.6	2.2	1.8
כוח העבודה האזרחי	5.0	3.6	2.9	3.8	2.8	1.9	2.5
המועסקים במגזר העסקי ¹	² 5.8	6.7	3.2	3.3	0.0	-0.6	1.0
המועסקים בשירותים הציבוריים ¹	² 4.7	3.4	3.8	2.9	4.4	3.1	0.7
סך כל המועסקים הישראלים	² 5.2	5.1	2.0	3.9	2.1	0.9	2.0
הבלתי מועסקים	² 14.0	-10.1	13.5	3.4	10.0	12.1	6.6
העובדים הזרים	² 172.2	70.1	10.4	7.0	14.4	3.3	-13.7
עובדי השטחים	3.9	-15.3	26.4	-14.9	-49.0	-37.0	29.2
משקל האוכלוסייה בגיל העבודה בכלל האוכלוסייה	69.2	70.3	71.0	71.3	71.5	71.6	71.6
שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי ³	51.9	53.5	53.5	54.2	54.3	54.1	54.5
שיעור הבלתי מועסקים	10.5	7.8	8.4	8.8	9.3	10.3	10.7
שיעור התעסוקה	46.2	49.2	49.1	49.4	49.2	48.5	48.6
שיעור הלא-ישראלים במגזר העסקי	9.0	9.2	14.9	15.2	14.1	13.6	12.4

(1) כולל עובדים זרים ועובדי שטחים.

(2) לא כולל את 1990.

(3) כוח העבודה האזרחי מחולק באוכלוסייה בגיל העבודה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

התבטאה בירידת העלות ליחידת תוצר; המיתון הביא לראשונה לירידה בשכר הנומינלי, וכך הקטין את הפגיעה ברווחיות הפירמות, ולכן - את הצורך בפיטורין כחלק מהתגובה להקטנת הביקושים.

התעסוקה בשירותים הציבוריים התרחבה ב-2003 ב-0.7 אחוזים בלבד, שיעור נמוך משיעור הגידול של האוכלוסייה ונמוך בהרבה משיעור הגידול הממוצע של התעסוקה בשירותים אלו מאז אמצע שנות התשעים. הממשלה תרמה אפוא, לראשונה, להגדלת האבטלה - 0.3 אחוז מכוח העבודה - לאחר תרומה להגדלת התעסוקה בשנתיים הקודמות. התפתחות זו היא פועל יוצא של התכנית להבראת המשק, שיושמה במאי 2003, ובה הוחלט על פיטורי עובדים ועידוד יציאה מוקדמת לגמלאות, אשר התעצמה בשל החשש מהרעה בתנאי הפרישה והפנסיה.

השנה גדל מספר העובדים הפלשתינאים המועסקים בישראל - מביטויי הרגיעה הביטחונית היחסית. לאחר ירידה משמעותית של מספרם ב-2001, בגלל האינתיפאדה, נוספו השנה כ-9 אלפים עובדים פלשתינאים.

בשנתיים האחרונות ירד השכר הריאלי.

הממשלה תרמה להגדלת האבטלה 0.3 אחוז מכוח העבודה.

גם בשוק העבודה נראו ניצני תפנית במהלך השנה.

גם בשוק העבודה נראו ניצני תפנית במהלך השנה. הבולטים שבהם היו התאוששות הביקוש לעובדים בענפים עתירי ההשכלה, שתרמה כ-0.2 אחוז לירידה באבטלה, והתהפכות מגמת השכר הריאלי במחצית השנייה של השנה, אשר בדיעבד מיתנה מאוד את ירידתה של עלות העבודה ליחידת תוצר.

בשנים האחרונות הוחל בתהליך של קיצוץ בתשלומי ההעברה, אשר בד בבד עם הקטנת מספר העובדים הזורים השוהים בארץ, נועד לגרום להגדלת התעסוקה של עובדים ישראלים לא-מיומנים. המניע למדיניות זו הוא ההכרה כי הישענות על תשלומי העברה עלולה להנציח את העוני, בעוד שהשתלבות בשוק העבודה היא האמצעי היעיל ביותר ליציאה ממעגל העוני. אולם אחת הבעיות שאיתן קובעי המדיניות נאלצים להתמודד בתחום זה היא הרכב הצמיחה הלא-מאוזן במשק: השנה, למרות התחלופה המשמעותית שצוינה לעיל – תרמו הענפים עתירי העבודה הלא-מיומנת לגידול האבטלה, בעוד שגידול הביקוש לעובדים התרכז בענפים עתירי עבודה מיומנת. מגמה זו תימשך אם יימשך תהליך החזרה לצמיחה מובלת יצוא, ואליה חובר הקושי הכרוך בהסתגלות של האוכלוסיות הרלבנטיות למדיניות החדשה, לאחר תקופה ארוכה מאוד של עלייה בתשלומי ההעברה. מכאן הדחיפות שבנקיטת אמצעי מדיניות נוספים, אשר יתמכו באופן ישיר בהחזרת העובדים הלא-מיומנים לשוק העבודה – כדוגמת הפעלתה של מערכת מס הכנסה שלילי. חשוב שהממשלה תיצור מנגנון אשר יבחין בהצלחה בין המסוגלים אך אינם מעוניינים להשתלב בשוק העבודה לבין אלה שאינם מסוגלים לכך מסיבות אובייקטיביות (למשל בגלל מוגבלויות פיזיות). כל עוד אין מנגנון כזה, הקיצוץ בתשלומי ההעברה עלול לדרדר את הפרטים שלא משתלבים בשוק העבודה לעוני מתמשך.

רצוי להנהיג מס הכנסה שלילי.

התפתחות העוני בישראל¹

שיעור המשפחות העניות (אלה שהכנסתן הפנויה נמוכה מקו העוני) הגיע בשנת 2002 ל-18.1 אחוזים מכלל המשפחות בישראל – כ-339 אלף משפחות². במשפחות עניות אלו חיו 21.1 אחוזים מכלל הנפשות באוכלוסייה (כ-1.32 מיליון נפשות) ו-29.6 אחוזים מכלל הילדים באוכלוסייה (כ-618 אלף ילדים). פער ההכנסות הממוצע מקו העוני למשפחה ענייה (לא כולל תושבי מזרח ירושלים) עמד בשנת 2002 על 29 אחוזים.

שיעור המשפחות העניות בישראל גבוה משמעותית מאשר במדינות מפותחות אחרות, וכן גם תחולת העוני בקרב הנפשות ובקרב הילדים. בעוד שחלקן של המשפחות עם ילדים באוכלוסייה הענייה בישראל גבוה במיוחד בהשוואה בין-לאומית, שיעור הקשישים באוכלוסייה זו דומה לשיעורם במספר מדינות מערביות.

1 מבוסס על העבודה של דניאל גוטליב וניצה (קלינר) קסיר, "העוני בישראל והאסטרטגיה הרצויה לצמצומו".

2 כולל תושבי מזרח ירושלים. שיעור העוני למעט תושבי מזרח ירושלים עמד בשנת 2002 על 17.7 אחוזים. המשך הניתוח הוא ללא תושבי מזרח ירושלים, בשל מגבלת נתונים זמינים.

ממדי העוני מאז שנות התשעים היו גבוהים מאשר בשנות השמונים, ועליית תחולת העוני החלה בשלהי שנות השמונים, עם התרחבות ממדי האבטלה ותחילת גל העלייה. תחולת העוני ירדה בשנים 1995-1997, שאופיינו בעליית הרמה של תשלומי הבטחת ההכנסה לאוכלוסיות החלשות ובהרחבת הזכאות לקצבאות הילדים. מאז 1997 נרשמה יציבות יחסית בשיעור המשפחות העניות, אולם מ-1999 ואילך גדל שיעורן של הנפשות העניות, ובמיוחד שיעור הילדים העניים. מגמה זו התחזקה בשנת 2002, עם צמצום קצבאות הילדים.

שיעורי העוני בישראל שונים בין קבוצות אוכלוסייה שונות, אך למרבית העניים משותפים מספר מאפיינים תעסוקתיים, דמוגרפיים וסקטוריאליים. המאפיין התעסוקתי הבולט בקרב העניים הוא העדר מפרנס במשק הבית, ומאפיין מרכזי נוסף הוא השכלה נמוכה. בין המאפיינים הסקטוריאליים בולט ייצוג רב לאוכלוסייה הלא-יהודית ולחרדים; בין המאפיינים הדמוגרפיים בולטות המשפחות הגדולות והחד-הוריות, וכן רבים הקשישים. במקרים רבים יש מיתאם בין חלק מהמאפיינים, והם פועלים יחד להעמקת העוני בחלק מקבוצות האוכלוסייה.

תחולת העוני במשקי בית שבהם ראש משק הבית הוא בגיל העבודה אך אינו עובד גבוהה במיוחד גם לאחר תמיכות הביטוח הלאומי - כ-63 אחוזים בשנת 2002, פי 3.5 מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה. קיומו של יותר ממפרנס אחד מבטיח כמעט באופן מוחלט אי הימצאות מתחת לקו עוני: תחולת העוני בקרב משפחות אלו הייתה בשנת 2002 כ-2 אחוזים בלבד, לעומת כ-16 אחוזים בקרב משפחות עם מפרנס יחיד. בעיית עוני נוצרת בדרך כלל בגלל העדר או מיעוט מפרנסים. עוצמת הבעיה בישראל גבוהה בשל שיעורי תעסוקה נמוכים.

הפער בשיעורי ההשתתפות משקף בעיקר את הפער ההולך וגדל בקרב הגברים, בעוד שהפער בקרב הנשים נמוך יותר, והוא אף הולך ומצטמצם עם השנים. שיעורי תעסוקה נמוכים במיוחד מאפיינים את בעלי ההשכלה הנמוכה, את האוכלוסייה החרדית והנשים הערביות (שרובן בעלות השכלה נמוכה)³. מעבר למאפיינים האישיים של כל פרט המשפיעים על יכולתו ורצונו להשתלב בשוק העבודה, גם הקצבאות השונות - אלו המותנות באי-עבודה או במבחני הכנסה ואלו שאינן מותנות - מקטינות את התמריץ לעבוד, בפרט אצל גברים⁴. למרות הקשר החזק שבין תעסוקה לסיכוי להימצא מעל קו העוני, יש לזכור כי בכ-45 אחוזים מהמשפחות העניות שראשן הוא בגיל העבודה יש מפרנס, לרוב מפרנס יחיד.

שיעורי עוני גבוהים שוררים גם בקרב המשפחות הגדולות. הכנסתם הפנויה של כמעט מחצית מהמשפחות שלהן 4 ילדים או יותר היא מתחת לקו העוני.

3 ליתר פירוט ראו בנק ישראל "התכנית לעידוד תעסוקה", מארס 2003.
4 ראו ע' ברנדר, א' פלד-לוי ונ' קלינר) קסיר, (2002). "מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים - ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים", סקר בנק ישראל 74, 62-7; נ' זוסמן וד' רומנוב (2002). "תמורות במערכת הבטחת הכנסה בישראל - מצע לדיון", סקר בנק ישראל 98-63, 74.

מספר הילדים משפיע על ההסתברות של משפחה להיות ענייה, אך הסתברות זו אינה גדלה באופן מונוטוני עם מספר הילדים⁵. ההסבר לכך נעוץ בעיקר במבנה של קצבאות הילדים, שהבטיחו בעבר לילד הרביעי ואילך הכנסה גבוהה מהכנסת קו העוני לנפשות אלו. בתקופה האחרונה הוכנסו במבנה הקצבאות שינויים, ושינויים נוספים אמורים להיכנס לתוקף בהדרגה במהלך השנים הקרובות. שיעור העוני בקרב משפחות גדולות עלה במהלך שנות התשעים, עקב ירידה מתמשכת של מספר המפרנסים הממוצע במשפחות אלה.

אוכלוסייה נוספת ששיעורי העוני בקרבה גבוהים במיוחד – 44.7 אחוזים בשנת 2002 – היא האוכלוסייה הלא-יהודית. אוכלוסייה זו מאופיינת גם בעוני מתמשך, יותר מהאוכלוסייה היהודית⁶. מצוקת העוני החריפה-במיוחד בקרב הלא-יהודים בולטת בכל הרכבי המשפחה, ונובעת בעיקר מגורמים תעסוקתיים: שיעור אבטלה גבוה, שיעור השתתפות נמוך של הנשים הערביות בכוח העבודה ושכר נמוך למועסקים. בין הגורמים הדמוגרפיים לשיעורי העוני הגבוהים באוכלוסייה זו מספר גדול של ילדים, שיעור גבוה של משקי בית הגרים ביישובים קטנים ומרוחקים ורמת השכלה נמוכה יחסית. אוכלוסייה זו סובלת גם מאפליה לרעה בתחום התעסוקה.

השפעה ישירה של הצעדים על העוני ב-2003

בשנתיים האחרונות החליטה הממשלה על תכנית כוללת של הפחתת גובה הקצבאות (קיצוץ בקצבאות הילדים, ביטול עדכון הגמלאות, הפחתת מרבית הגמלאות בשיעור של 4 אחוזים, קיצוץ הגמלה להבטחת הכנסה והחמרות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה) וכן גירוש של עובדים זרים לא חוקיים, במטרה להגדיל את שיעורי ההשתתפות של המשפחות העניות. ראוי כי תכנית זו תלווה בהגדלת התמריצים הישירים להשתלבות מתמשכת בשוק העבודה, צעדים שטרם ננקטו (ראו המלצות). אולם בטווח הקצר מהלך זה צפוי להיות מלווה בהגדלת העוני. על פי אומדן של המוסד לביטוח לאומי. בדבר ההשפעה הישירה של הצעדים הכלכליים על מדדי העוני⁷, תחולת העוני של המשפחות ופער העוני צפויים לעלות ב-2003 במידה משמעותית.

5 K. Flug and N. (Kaliner) Kasir (2003). "Poverty and employment and the gulf between them", Israel Economic Review, Vol. 1 No 1, 55-80.
6 ראו מ' וקנין ומ' שעיו (2000), "עוני מתמשך בישראל: תוצאות ראשונות מהקובץ המזווג של מפקדי האוכלוסין והדיוור 1983-1996", הרבעון לכלכלה 4, 597-628.
7 הביטוח הלאומי, הדוח השנתי, 2003.

5. מאזן התשלומים

הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים המשיך להצטמצם השנה, והסתכם ב-0.2 אחוז תוצר. זוהי תוצאה של ההתאוששות ביצוא, שעלה ב-6.1 אחוזים, והמשך רמתה הממותנת של הפעילות, שהתבטא בירידה של היבוא. ירידת מספרם של העובדים הזרים תרמה יותר מ-300 מיליוני דולרים לצמצום הגירעון בחשבון השוטף.

הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים המשיך להצטמצם השנה, והסתכם ב-0.2 אחוז תוצר. זוהי תוצאה של ההתאוששות ביצוא, שעלה ב-6.1 אחוזים, והמשך רמתה הממותנת של הפעילות, שהתבטא בירידה של היבוא. ירידת מספרם של העובדים הזרים תרמה יותר מ-300 מיליוני דולרים לצמצום הגירעון בחשבון השוטף.

לוח 6

מאזן התשלומים, 1990 עד 2003 (מיליארדי דולרים, מונחים שנתיים)

	1990 - 1993								
	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1992
עודף היבוא	6.5	7.9	8.2	7.2	7.8	7.2	9.3	9.7	6.2
החשבון השוטף	-0.2	-1.4	-1.8	-0.7	-1.5	-1.1	-3.3	-3.9	-0.7
יבוא ההון הנגזר ¹	1.5	0.6	1.6	1.4	2.4	3.0	12.7	-19.7	0.3
העברות ההון	0.4	0.2	0.7	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9
השקעות תושבי חוץ בישראל ²	4.0	2.1	4.1	9.4	4.5	2.2	3.3	1.7	0.3
ההשקעות הישירות של תושבי חוץ בישראל	3.7	1.6	3.5	5.0	3.1	1.7	1.6	0.9	0.4
ההשקעות של תושבי חוץ בתיק ניירות הערך למסחר	0.4	0.4	0.6	4.4	1.5	0.4	1.7	0.8	0.0
העלייה (-) ביתרות מטבע החוץ ³	-1.3	0.7	0.1	-0.8	-0.9	-1.9	-9.4	-1.5	0.4
יתרות מטבע החוץ ⁴	26.3	24.1	23.4	23.3	22.6	22.7	20.3	8.3	6.0
החוב החיצוני נטו	-6.8	-3.0	0.2	3.7	7.3	11.3	14.7	19.2	17.0

(1) כולל טעויות והשמות.

(2) ההשקעות הישירות ובמניות למסחר.

(3) לא כולל הפרשי שיעור.

(4) בבנק ישראל ובמוסדות המרכזיים, לסוף תקופה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

ההתאוששות ביצוא נתמכה בשינוי שחל במהלך השנה בביקושים העולמיים.

יצוא הסחורות גדל השנה, לאחר ירידה חדה ב-2001 וב-2002. לבלימתה של מגמת הירידה ביצוא ולתחילת ההתאוששות תרם ככל הנראה השינוי שחל במהלך השנה במגמת הביקושים העולמיים. בחינת התפתחות היצוא הישראלי מול היבוא של ארה"ב ושל מדינות האיחוד האירופי, משקללים על פי ענפי היצוא של ישראל, מעלה כי השפעת התאוששות הביקושים של מדינות אלה על היצוא הישראלי הייתה פחותה מהצפוי. בולטת הירידה של חלק מהיצוא הישראלי ביבוא של מדינות האיחוד (מהמדינות שמחוץ לאיחוד) בשנה ומחצית השנה האחרונות, וזאת למרות התחזקות האירו. התפתחויות אלה מעלות לפחות שתי השערות לגבי הסיבות לקשיים של התאוששות היצוא: (1) המצב הביטחוני פוגע במותגים מישראל. (2) צמיחת היצוא הישראלי בשנים האחרונות התבססה על תת-ענפים ספציפיים בתחום הטכנולוגי, שקצב ההתאוששות של

הביקוש להם איטי. נתוני קרן המטבע על הסחר העולמי, המתייחסים לממוצע שנת 2003 בהשוואה לממוצע של 2002, מצביעים עדיין על צמיחה איטית של הסחר בשנה זו – 2.9 אחוזים. צמיחה משמעותית יותר – 5.5 אחוזים – צפויה, להערכתם של כלכלני הקרן, כבר בשנת 2004²².

יצוא השירותים עלה בשנת 2003 בשיעור משמעותי, אך רמתו הייתה נמוכה מרמת השיא של שנת 2000 – תוצאת המשברים העמוקים בתיירות וביצוא שירותי התוכנה והמו"פ. מספר הלינות של תיירים בבתי מלון עלה השנה ב-15 אחוזים, ומגמת עלייתו הגיעה לשיאה ברביע השלישי – תקופה ה"הודנה". לאורך השנה נמשכה הירידה ביצוא שירותי התוכנה והמו"פ, אמנם בקצב נמוך יותר מאשר בשנתיים האחרונות.

ביבוא הסחורות (במחירים שוטפים) ניכרה מגמת עלייה החל במחצית השנייה של השנה, מגמה שהובלה על ידי יבוא חומרי הגלם, המשמש לייצור שוטף. ביבוא מוצרי ההשקעה, היכול לשמש אינדיקטור לציפיות בדבר יציאה מהמיתון, נרשמה במחצית השנייה מגמת עלייה מתונה. ביבוא מוצרי הצריכה, שהוא רכיב קטן מיבוא הסחורות, נמשכה מגמת העלייה שהחלה בתחילת 2003.

המדדים השונים להתפתחות שער החליפין הריאלי אינם מצביעים על כיוון אחיד, ולכן קשה לנתח את השפעתו על הפעילות. שער החליפין הריאלי, הנמדד כיחס שבין מחירי היצוא למחירי התוצר העסקי (כולל שירותי דיור), יוסף בשיעור של 1.9 אחוזים. מדד אחר, העושה שימוש במחירי היבוא במקום במחירי היצוא, מצביע על פיתוח ריאלי של 1.9 אחוזים. היחלשות הדולר ביחס לאירו בשיעור שנתי ממוצע של 20 אחוזים והפער בין המדינות שאנו מייצאים אליהן לאלה שאנו מייבאים מהן תרם לפערים בשני המדדים לשער החליפין הריאלי. מדד לשער החליפין הריאלי, המבוסס על שוויון כוח הקנייה

יצוא השירותים עלה בשנת 2003 בשיעור משמעותי.

המדדים השונים להתפתחות שער החליפין הריאלי אינם מצביעים על כיוון אחיד.

לוח 7

החיסכון הלאומי ושימושיו, ההשקעה והחשבון השוטף במאזן התשלומים, 1990 עד 2003 (אחוזים מכלל הכנסות המשק, מונחים שנתיים)

1990 – 1993								
1992	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
20.1	19.6	20.0	20.4	20.3	19.5	17.6	15.8	14.6
-0.5	-0.2	-1.0	-1.1	-1.5	-0.1	-1.8	-2.1	-4.1
20.6	19.7	21.1	21.5	21.8	19.6	19.3	17.9	18.6
21.1	23.6	22.6	21.2	21.6	20.1	19.0	17.0	14.6
12.7	15.5	14.7	14.2	14.6	14.2	13.5	12.7	12.2
-1.0	-4.0	-2.6	-0.8	-1.3	-0.6	-1.5	-1.2	-0.1

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

22 בשנים 2002 ו-2003 צמח הסחר העולמי במחירים קבועים בשיעור של כ-3 אחוזים – פחות מאשר בשנים 1995 עד 2000, שבה הוא גדל ב-8 אחוזים לשנה בממוצע.

(ppp) ביחס למדינות שאנו סוחרים עמן, מצביע על פיחות של 2.5 אחוזים²³. מאחר שהשפעת הפיחות הריאלי מתרחשת בפיגור, נראה כי ההתאוששות בענפים המעורבים ובענפים המסורתיים (במחצית הראשונה) הושפעה לחיוב מהפיחות הריאלי של 2002. תנאי הסחר של ישראל, המוגדרים כיחס שבין מחירי היצוא למחירי היבוא (ללא יהלומים, אניות ומטוסים), הורעו ב-3.7 אחוזים. לנוכח גירעון מסחרי גדול של ישראל מול אירופה ואיזון מול ארה"ב, היחלשות הדולר ביחס לאירו משפיעה לרעה על תנאי הסחר של ישראל. באומדן שנערך בבנק ישראל נמצא כי השפעה זו תרמה להרעה בתנאי הסחר בין 2 ל-2.5 אחוזים.

תנאי הסחר הורעו.

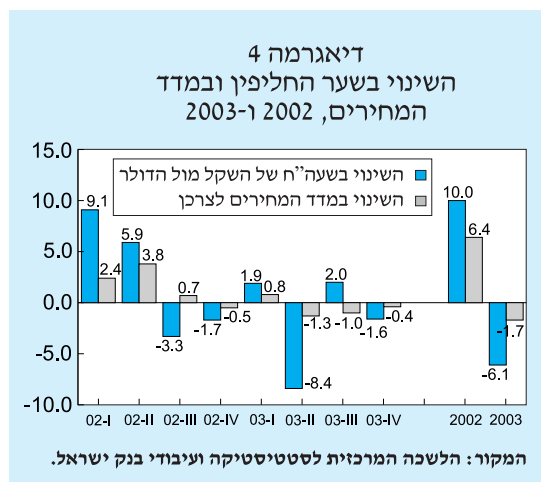
6. המדיניות המוניטרית, המחירים ושוק ההון

מדד המחירים לצרכן ירד בשנת 2003 ב-1.9 אחוזים - שיעור נמוך במידה משמעותית מיעד יציבות המחירים, 1 עד 3 אחוזים, והנמוך ביותר מאז קום המדינה²⁴. שני הגורמים המרכזיים לכך הם הייסוף בשער השקל מול הדולר והמשך הרפיון בפעילות הכלכלית. המדיניות המוניטרית ב-2003 פעלה לביסוס היציבות הפיננסית ויציבות המחירים, תוך מגמה של הורדת ריבית שתתמוך בפעילות הריאלית ללא סיכון היציבות. על רקע שיפור באינדיקטורים הפיננסיים והמוניטריים לסביבת האינפלציה החל מהרביע השני של השנה, הוריד בנק ישראל את הריבית במשך השנה בכ-4 נקודות אחוז, עד לרמה של 5.2 אחוזים בסוף השנה.

עיקר הירידה של מדד המחירים ב-2003 התרחשה ברביעים השני והשלישי של השנה, על רקע ייסופו המשמעותי של שער החליפין של השקל מול הדולר (דיאגרמה 4). המיתון בפעילות תרם גם הוא, לאורך השנה כולה, להאטה בקצב עליית המחירים. מדד הדיור, המהווה כ-23 אחוזים מהמדד הכולל, ירד בשנת 2003 ב-6.7 אחוזים, כתוצאה מייסופו של שער החליפין של השקל מול הדולר יחד עם הוזלה של המחירים הדולריים. ללא סעיף הדיור ירד המדד ב-0.5 אחוז. מבחינת התנהגותם של סעיפי המדד עולה כי מחירי רוב הסעיפים ירדו במשך השנה; עלו רק מחירי הפירות והירקות, המושפעים בעיקר ממזג-האוויר (4.2 אחוזים), מחירי המזון (0.3 אחוז) ומחירי אחזקת הדירה (ללא שינוי).

מדד המחירים לצרכן ירד בשנת 2003 ב-1.9 אחוזים - נמוך משמעותית מיעד יציבות המחירים.

שני הגורמים המרכזיים היו הייסוף בשער השקל מול הדולר והרפיון בפעילות הכלכלית.



²³ המדד לשער החליפין הריאלי על פי שוויון כוח הקנייה מבוסס על נתוני שלושת הרביעים הראשונים.

²⁴ להוציא את 1949. בשנת 1967 עלה המדד ב-0.2 אחוז, ובשנת 2000 הוא נותר ללא שינוי.

לוח 8 אינדיקטורים לשינויים במחירים ובשערי החליפין, 1992 עד 2003 (אחוזים, מונחים שנתיים)

	-1992							
	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
במשך השנה								
מדד המחירים לצרכן	10.8	10.6	7.0	8.6	1.3	0.0	1.4	6.5
מדד המחירים לצרכן ללא דיור	9.2	9.8	6.8	8.6	2.0	0.6	0.4	6.1
מדד המחירים לצרכן ללא דיור, פירות וירקות, הלבשה והנעלה	9.5	10.5	7.8	8.5	2.2	0.9	0.4	6.8
מדד המחירים הסיטוניים	9.0	7.0	5.9	8.2	3.5	2.0	-1.9	6.9
שער החליפין של השקל לעומת סל המטבעות ¹	8.5	3.0	3.7	20.6	-2.5	-6.3	3.7	14.2
שער החליפין של השקל מול הדולר	8.0	5.0	7.9	18.2	0.4	-2.7	4.8	9.8
בממוצע								
מדד המחירים לצרכן	11.3	11.3	9.0	5.4	5.2	1.1	1.1	5.7
מדד המחירים לצרכן ללא דיור	9.7	9.8	8.4	5.3	6.0	2.0	0.4	4.1
מדד המחירים לצרכן ללא דיור, פירות וירקות, הלבשה והנעלה	9.9	10.5	8.9	6.0	6.4	2.2	0.4	4.5
מדד המחירים הסיטוניים	9.2	8.6	6.3	4.2	7.1	3.6	-0.1	3.9
שער החליפין של השקל לעומת סל המטבעות	8.7	3.5	4.3	9.6	8.3	-4.7	1.4	14.2
שער החליפין של השקל מול הדולר	7.3	5.9	8.2	10.2	8.9	-1.5	3.1	12.7
שער החליפין הריאלי במונחי יצוא ²	-2.6	-5.8	-2.7	0.2	2.3	-2.6	-1.2	5.8
שער החליפין הריאלי במונחי יבוא ³	-1.8	-8.6	-6.5	-2.8	0.3	-0.6	-1.4	7.2
תנאי הסחר ⁴	-0.8	3.1	4.0	3.1	2.0	-2.0	0.2	-1.3
הסחר העולמי התרחבות כמותית	6.5	7.0	10.4	4.4	5.8	12.6	0.1	3.2

(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) היחס בין מחיר היצוא, למעט יהלומים, למחיר היבוא למעט יהלומים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

מהסתכלות על שיעורי האינפלציה החל מ-1999, לאחר הירידה במדרגת האינפלציה לסביבה של יציבות מחירים, עולה, כי בכל השנים האלה, פרט ל-2002²⁵, הייתה האינפלציה בפועל נמוכה מהיעד. קצב עליית המחירים ל-12 חודשים היה לאורך כל התקופה הזאת לא יותר מ-2 אחוזים (שוב, להוציא את אמצע 2002), אף שיעדי האינפלציה היו גבוהים יותר. בשיעורי האינפלציה לתקופות של 6 חודשים (במונחים שנתיים) ניכרת התנודתיות המאפיינת את מדד המחירים, הנובעת במידה רבה מתנודות בשער החליפין ומגורמים עונתיים – אולם גם אז שיעור עליית המחירים היה בדרך כלל

25 שיעור עליית המחירים ב-2002 היה 6.5 אחוזים, לעומת יעד של 2 עד 3 אחוזים; זאת בעיקר בגלל פיחות מהיר של השקל במחצית הראשונה של השנה.

יעד האינפלציה ל-2003
ואילך הוא 1 עד 3
אחוזים לשנה בכל עת.

נמוך מיעד האינפלציה. נראה כי מעבר לתנודתיות המאפיינת את התפתחות המחירים, המקשה על השגת יעד אינפלציה בתחום צר, הסטייה המתמשכת כלפי מטה מהיעד מרמזת כי בנק ישראל נתן משקל משמעותי למניעת זעזועים בשער החליפין, ולכן נקט מדיניות שמרנית, בדרך כלל - תוך נטייה להוריד את הריבית בצעדים מתונים. על פי החלטת הממשלה משנת 2000, יעד האינפלציה ל-2003 ואילך הוא 1 עד 3 אחוזים לשנה - טווח שהוגדר כיציבות מחירים. היעד אינו מוגדר עוד כיעד קלנדר, כפי שהיה עד 2002, אלא כיעד רציף לכל עת. הגדרה כזאת מאפשרת סטיות זמניות של האינפלציה מיעדה, ובכך מונעת "רעשים" חזקים מדי במדיניות המוניטרית ומקנה לה יתר גמישות.

עקב שינויים במספר
תחומים ירדה פרמיית
הסיכון של המשק.

תנאי הרקע למדיניות המוניטרית במשך מרבית שנת 2003 היו שונים מאוד מאשר ברביע הראשון של השנה. בתחילת השנה התאפיינה הסביבה הכלכלית באי-ודאות גדולה מאוד, על רקע החששות ממלחמה בעיראק, הבחירות וכינון הממשלה החדשה, שמידת מחויבותה לשמירת הגירעון לא הייתה ברורה. במאוס, עם פרסום התכנית הכלכלית של הממשלה, אישור לקבלת הערבויות מארה"ב, חידוש (זמני) של התהליך המדיני, ולאחר מכן סיומה המהיר של המלחמה בעיראק, ירדה אי-הודאות במידה ניכרת, ושיפור זה התבטא בבירור בכל האינדיקטורים המוניטריים המרכזיים - הציפיות לאינפלציה, עקומי התשואות הנומינליים והריאליים ופרמיית הסיכון של המשק.

הציפיות לאינפלציה, שהיו בתחילת השנה מעל היעד, ירדו לאמצע תחום היעד, וכך גם הציפיות לטווחים ארוכים יותר; אמנם בטווחים הבינוניים (5 שנים) הן נותרו מעל היעד. התמתנות הציפיות מבטאת ירידה של התשואות הריאליות וירידה גדולה יותר של התשואות הנומינליות. התשואות הריאליות התמתנו עד לכ-4 אחוזים בסוף השנה - הרמה הנמוכה ביותר בשנים האחרונות (להוציא את המחצית הראשונה של 2002); בתשואות הנומינליות הארוכות נרשמה ירידה של כ-4 אחוזים, עד לסביבה הנמוכה ביותר של תשואות אלו מאז הוחל בהנפקת איגרות חוב לא צמודות לטווח ארוך. החל ממאוס ירדה משמעותית גם פרמיית הסיכון של המשק, כתוצאה מהתבהרות גורמי אי-הודאות, שהוזכרו לעיל, ועל רקע מגמת ירידה בפרמיות הסיכון של משקים מתפתחים.

בנק ישראל הפחית את
הריבית בכ-5 נקודות
אחוז עד תחילת 2004.

השיפור באינדיקטורים האלה, על רקע עלייה מתונה של המחירים בפועל בתחילת השנה, איפשר לבנק ישראל להתחיל במהלך הדרגתי של הורדת הריבית. לאחר הפחתה של 0.2 נקודת אחוז בינואר ואי-שינוי בחודשים שלאחר מכן, הופחתה הריבית בשיעורים הולכים וגדלים - מ-0.2 נקודת אחוז באפריל עד 0.5 נקודת אחוז ביולי - ובשיעורים של 0.4 עד 0.5 נקודת אחוז עד ינואר 2004. בסך הכול הורדה הריבית הנומינלית מרמה של 9.1 אחוזים בסוף 2002 ל-4.3 אחוזים במאוס 2004.

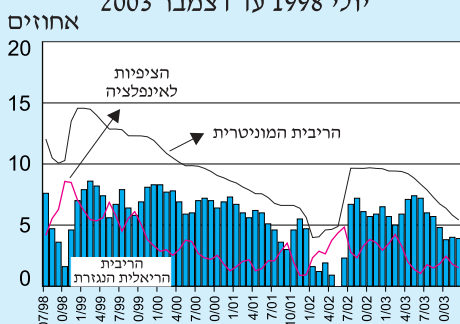
יחד עם מגמת הירידה בריבית הנומינלית, ירדה הריבית הריאלית הצפויה על מקורות בנק ישראל (הריבית הנומינלית בניכוי הציפיות לאינפלציה ל-12 חודשים) מרמה של כ-7 אחוזים ברביע השני של השנה עד לכ-5 אחוזים בסופה. אולם כיוון שבפועל ירדו המחירים בתקופה זו, הריבית הריאלית בדיעבד (המנוכה בשינוי בפועל של המחירים) הייתה גבוהה הרבה יותר.

צמצום בפער הריביות
מגדילה את הנטייה
לייצא הון.

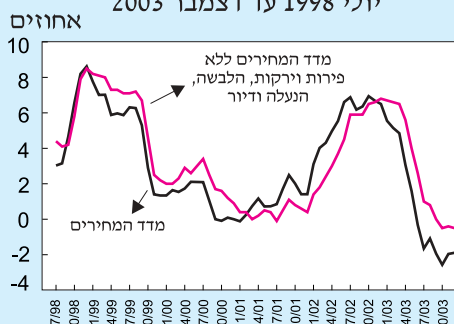
הורדת הריבית במשך השנה התבטאה בהצטמצמות פער הריביות עם חו"ל בכ-3 נקודות אחוז, אולם הפער בסוף השנה היה עדיין גבוה מהרמה הממוצעת של

דיאגרמה 5

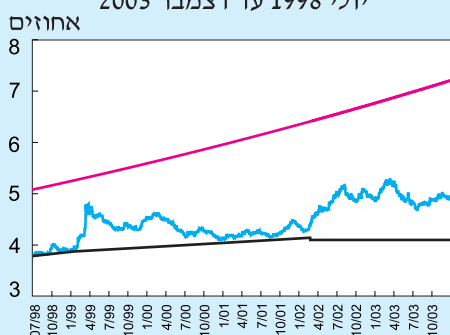
א. שיעורי השינוי של מדדי מחירים נבחרים ב-12 החודשים האחרונים, יולי 1998 עד דצמבר 2003



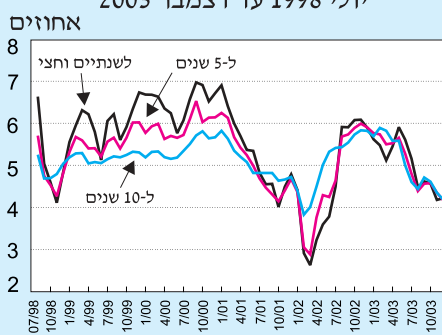
ב. ריבית בנק ישראל, הציפיות לאינפלציה לשנה והריבית הריאלית הנגזרת, יולי 1998 עד דצמבר 2003



ג. הריביות הריאליות הצמודות, יולי 1998 עד דצמבר 2003



ד. שער החליפין של השקל לעומת סל המטבעות, יולי 1998 עד דצמבר 2003



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הצטמצמות פער הריביות מגדילה את הנטייה לייצא הון, הפועלת לפיחות השקל, התפתחות העלולה לפגוע ביציבות של שוק מטבע החוץ. לכן, במשק פתוח לתנועות הון כמו המשק הישראלי, פער הריביות הוא גורם שיש להתחשב בו בקביעת מידת הורדתה האפשרית של הריבית. על תהליך הורדת הריבית מקלה ירידת פרמיית הסיכון של ישראל בשנה האחרונה, שכן זו ממתנת את הצטמצמות הפער האפקטיבי בתשואות (או בעלויות) בין המטבע המקומי למטבע חוץ.

הסטייה המשמעותית של שיעור האינפלציה מיעדה מעלה את השאלה אם היה ניתן לפעול באמצעות המדיניות המונית כדי למנוע לפחות חלק מסטייה זו. המדיניות המונית פועלת בעיקר בתחילתה, כדי לבסס את יציבות המחירים והיציבות הפיננסית, שהושגה לאחר העלאות הריבית החדות של אמצע 2002. מטרתה הייתה להשיג זאת בריבית הנמוכה ביותר האפשרית, כדי לתמוך בהתאוששות הפעילות במשק. במחצית הראשונה של השנה היה עדיין קשה להעריך באיזו מידה חזרה סביבת האינפלציה לרמה ששררה לפני האצתה ב-2002, ועד כמה התמשכות המיתון תתבטא במחירים. באותה עת נראה היה כי הסיכון הכרוך בהורדה מהירה מדי של הריבית – שעלולה לערער את היציבות בשוק מטבע החוץ, ולכן תדרוש בסופו של דבר העלאה גדולה יותר של הריבית לתקופה ממושכת – גדול מן החשש מהורדה אטית מדי של

נשאלת השאלה אם המדיניות המונית יכולה למנוע חלק מהסטייה מיעד יציבות המחירים.

הריבית. בהתאם להערכה זו, הורדת הריבית בתחילת המחצית השנייה של השנה הייתה מתונה יחסית. בפועל התממש ייסוף משמעותי של השקל מול הדולר – כתוצאה מההשפעה של המדיניות ושל גורמים חיצוניים (היחלשות הדולר) – אשר על פי משוואת המחירים של מחלקת המחקר הסביר כארבעים אחוזים מהירידה במחירים²⁶. ניכרה גם השפעתו של המיתון, אשר הסביר כחמישים אחוזים מהירידה במחירים²⁷; לבסוף, על פי המשוואה, הריבית הריאלית הסבירה כ-10 אחוזים מהירידה במחירים²⁸. בדיעבד נראה אפוא כי היה ניתן לצמצם במידה קטנה בלבד את הסטייה מיעד האינפלציה על ידי הורדה מהירה יותר של הריבית ללא סיכון משמעותי של היציבות²⁹.

כמות הכסף עלתה במשך
שנת 2003 בכ-9 אחוזים.
יתרתו של האשראי
החופשי הצטמצמה
במשך שנת 2003 ב-2
אחוזים.

כמות הכסף (M1) עלתה במשך שנת 2003 בכ-9 אחוזים. לאחר שבאמצע 2002 היה שיעור התרחבותם של אמצעי התשלום מהיר מאוד – יותר מ-20 אחוזים (ב-12 חודשים) – הואט קצב זה עד להתכווצות של כ-5 אחוזים באמצע שנת 2003. החל מיולי גדל M1 שוב, בעיקר כתוצאה מהירידה המתמשכת של הריבית הנומינלית, ובמידה מועטה גם בשל ההתייזבות בפעילות הכלכלית לאחר התכווצותה בשנתיים הקודמות. M2 – המצרף הרחב יותר, הכולל גם פיקדונות שקליים לא צמודים לזמן קצר – התרחב במשך השנה בשיעור מתון של פחות כ-2 אחוזים, בעיקר עקב התכווצות הפיקדונות השקליים לטווח מ-3 חודשים עד שנה וגם עקב החלפת פיקדונות בנקאיים במק"ם (שאינו נכלל ב-M2), שהמלאי שלו בידי הציבור גדל כמעט ב-50 אחוזים. למרות ההאטה בקצב האינפלציה, גדלו ב-2003 הפיקדונות הצמודים למדד לטווח ארוך בשיעור גבוה של כ-15 אחוזים – בעיקר במחציתה הראשונה של השנה. ייתכן כי התרחבות זו משקפת את הריבית הריאלית הגבוהה יחסית ששררה בתקופה זו – כ-6 אחוזים. הפיקדונות במטבע חוץ והצמודים למטבע חוץ התרחבו במונחי דולרים בכ-5 אחוזים – שיעור דומה לזה של השנתיים הקודמות – אך בשל ייסוף השקל התכווץ ערכם במטבע מקומי בכמחצית אחוז.

26 השימוש במשוואה מבוסס על הכפלת המקדמים המייצגים את הגורמים השונים בשינוי שחל במשתנה בפועל; כך לדוגמה, תרומת הייסוף מחושבת כהכפלת המקדם של שער החליפין ברגרסיה בשינוי בשער החליפין של השקל מול סל המטבעות. שערי חליפין אלה מבוססים על הערכים בדיעבד, והם שונים לתחזיות ששמשו לצורך החלטות הריבית החודשיות במהלך השנה.

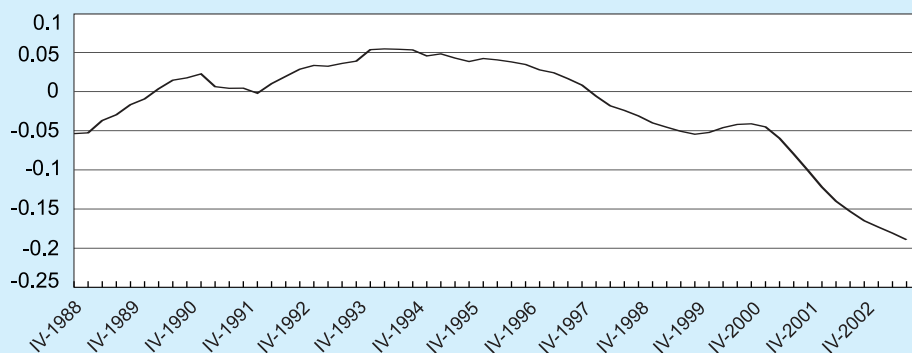
27 במשוואת המחירים המשתנה שמייצג את המיתון הוא שיעור האבטלה. מדד אחר המקובל בהקשר זה הוא פער התוצר (דיאגרמה 6). עם זאת, יש להיזהר בפרשנות שניתנת לפער התוצר עצמו בהסבר התפתחות המחירים בשנים הבאות, מפני האפשרות שחלק מהפער בין התוצר בפועל לתוצר הפוטנציאלי משקף תוצר שאבד באופן פרמננטי בשנות המיתון.

28 ייתכן שחלק מהשפעת הריבית בא לידי ביטוי בייסוף של שער השקל מול סל המטבעות. בהערת השוליים הבאה מוצגת התייחסות כמותית להשפעה זו.

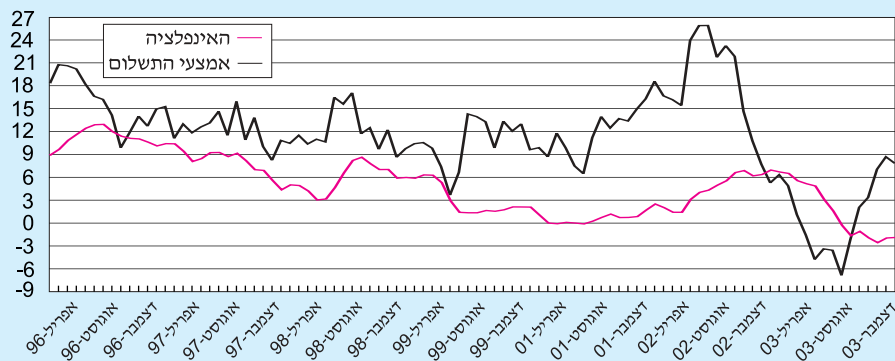
29 הפחתת הריבית גורמת לפיחות בשער החליפין של השקל, השפעה שרובה מתבטאת ברביע שלאחר ההפחתה – ראו Y. Djivre and S. Ribon (2003), "Inflation, unemployment, the exchange rate and monetary policy in Israel, 1990-99: a SVAR approach", Israel Economic Review vol I No 2, 71-100. על פי המודל המוצג בעבודה, הפיחות מתורגם מייד לעליית מחירים. לפי תוצאות אלה, רק להפחתות הריבית שנעשו בשלושת הרביעים הראשונים של השנה הייתה השפעה מלאה על המחירים ב-2002. ההפחתה שנעשתה ברביע הרביעי צפויה להשפיע על המחירים בעיקר ב-2002. תוך שימוש במקדמים ניתן לאמוד את הקטנת הסטייה מיעד יציבות המחירים, ומתקבלת הקטנה של כ-4.0 אחוז בלבד.

דיאגרמה 6

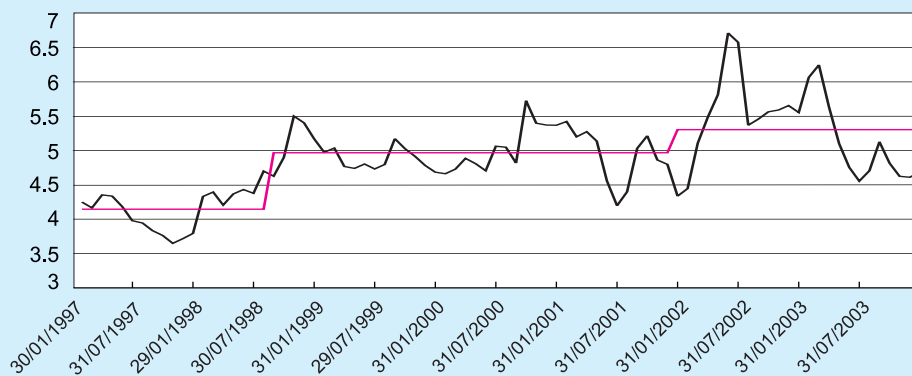
א. פער התוצר, 1988 עד 2003
(ממוצע נע של 4 רבעים)



ב. כמות הכסף והמחירים, 1996 עד 2003
(שיעורי השינוי ב-12 החודשים שחלפו)



ג. התשואות העתידיות, בין 5 ל-9 שנים, 1997 עד 2003
(נגזרות מתשואות האג"ח הצמודות למדד)



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לוח 9
אינדיקטורים מוניטריים, 1990 עד 2003
 (אחוזים, מונחים שנתיים)

-1990									
2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
0.3	15.6	14.2	11.0	9.6	12.1	13.2	15.9	3.9	24.0
1.7	10.5	10.8	13.0	16.7	16.1	19.1	24.6	47.2	35.9
7.9	7.3	7.1	9.8	13.0	12.6	14.8	16.4	15.8	14.1
2.7	3.3	1.9	2.6	5.3	6.1	9.2	11.2	10.1	13.9
6.4	5.8	5.6	8.0	10.7	10.3	12.2	13.8	13.3	11.5
10.8	9.9	10.0	12.9	16.4	16.2	18.7	20.6	20.2	21.4
1.5	2.1	3.6	5.5	4.5	4.9	4.9	4.6	5.3	6.3
4.9	4.8	4.9	6.0	5.6	5.1	4.1	4.6	4.3	2.4
5.1	3.9	5.1	7.0	7.3	6.1	5.1	4.7	5.2	1.1
55.7	-20.2	-6.9	0.5	65.7	2.9	36.1	-1.6	14.8	32.5

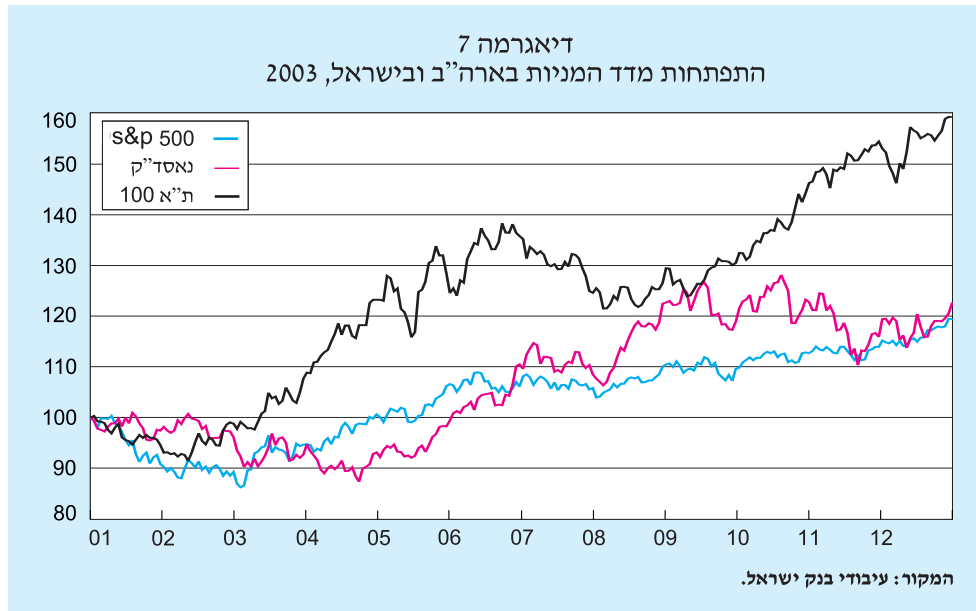
- (1) עליות של הרמות השנתיות הממוצעות. החל מ-1996 - כולל בנקים למשכנתאות.
 (2) אומדן ציפיות האינפלציה משוק ההון ל-12 החודשים הקרובים, בהנחת פטור מלא ממס.
 (3) על בסיס ריביות libid לשלושה חודשים.
 (4) עד 1997 - הממוצע היומי של הריבית האפקטיבית השולית על ההלוואה המוניטרית במכסות; מ-1998 - הממוצע של הריבית האפקטיבית על המכרז היומי לפיקדונות הבנקים בבנק ישראל, בניכוי הציפיות לאינפלציה ל-12 חודשים, כפי שהן נגזרות משוק ההון.
 (5) מדד כל המניות ובני ההמרה, שיעור השינוי במשך השנה.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ופיננסים בנק ישראל.

יתרתו של האשראי החופשי הצטמצמה במשך שנת 2003 ב-2 אחוזים - התכווצות בולטת על רקע התרחבות של כ-10 אחוזים בשנתיים הקודמות, שהיו גם הן שנים של פעילות ממותנת. חלק מהצמצום במלאי האשראי מוסבר בייסוף השקל, ששחק את ערכו השקלי של האשראי במטבע חוץ. עם זאת בולטים גם שיעורי השינוי הקטנים - במלאי האשראי הלא-צמוד כ-2 אחוזים בלבד, באשראי הצמוד למדד ירידה של יותר מ-5 אחוזים, ובאשראי במט"ח עלייה של 2 אחוזים בלבד במונחי דולרים. התכווצות האשראי מבטאת לא רק את הפעילות הממותנת, המקטינה את רצונן של פירמות ליטול אשראי לצורך פעילות שוטפת לצורך השקעה, אלא גם את גידול הסיכון שהבנקים מייחסים למתן אשראי, עם התארכות המיתון, התפתחות המקטינה את נכונותם להציע אשראי.

שוק ההון בשנת 2003

שנת 2003 הייתה שנה סוערת בשוק ההון בישראל. מצד אחד נמשכה ואף התחזקה מגמת ההתכווצות של גיוס ההון, על רקע הפעילות הכלכלית הממותנת במשק, והתבטאה בכמעט - קיפאון בגיוס מקורות מימון חדשים, תוך ירידה ניכרת של האשראי הבנקאי. מאידך נרשמה, החל ברביע השני של השנה, עלייה חדה של מדדי המניות, שתרמה לעלייה ניכרת בערכו הריאלי של תיק הנכסים הפיננסיים של הציבור. כמו כן

שנת 2003 הייתה שנה
 סוערת בשוק ההון
 בישראל.



נכנסו השנה לתוקף חלק מדהשינויים במיסוי, עיקרם במיסוי שוק ההון, וכן שינויים בקרנות הפנסיה.

א. מקורות המימון לפעילות המגזר הפרטי

ההתפתחויות בתחום גיוס מקורות המימון לפעילותו של המגזר הפרטי הן במידה רבה האצת ההתפתחויות של שנת 2002. הירידה הניכרת בגיוסי ההון, שהחלה כבר ב-2001 והתחזקה ב-2002, הואצה עוד יותר ב-2003, שבה הסתכם הגיוס מכלל המקורות (כולל הבנקים והבורסות בישראל ובחו"ל והמתווכים הפיננסיים החוץ-בנקאיים) בכ-6 מיליארדי ש"ח בלבד. (לשם השוואה – בשנת 2000 גויס סכום שיא של כ-94 מיליארדים). ירידה זו, שהקיפה את גיוסי ההון מכל המקורות, למעט הנפקת איגרות חוב, משקפת בעיקר את התמשכותו של המיתון ואת צמצום הביקושים למימון הפעילות בעטיו. עם זאת, בדומה לשנה הקודמת, נראה כי גם השנה, במקביל לצמצום הביקושים, פעלו לירידת גיוסי ההון במשק שינויים בצד ההיצע.

הירידה בגיוסי ההון הקיפה, כאמור, את כל מקורות המימון להוציא את הגיוס על ידי איגרות חוב בבורסה בישראל, שעלה מעט. גם השנה, כמו ב-2002, הירידה בגיוס אשראי בנקאי בארץ הייתה הדומיננטית ביותר מבחינת השפעתה על כלל הגיוס. בשלושת הרבעים הראשונים של השנה ירד האשראי הבנקאי בכמיליארד וחצי ש"ח³⁰. ירידה זו, שבאה בהמשך להאטה ניכרת בקצב גידולו של האשראי הבנקאי בשנה הקודמת, בולטת במיוחד על רקע קצב הגידול המהיר של האשראי לאורך כל שנות התשעים, גם בשנים של שפל בפעילות, והרבה מעבר לעליית התוצר העסקי. הירידה בגיוס האשראי הבנקאי בשנתיים האחרונות הביאה לירידה חדה של משקלו בסך

ב-2003 הייתה ירידה
ניכרת בגיוס ההון.

30 ירידה זו כוללת את ההשפעה של ייסוף השקל על שיערוך האשראי הנקוב במטבע חוץ או הצמוד למטבע חוץ.

המימון, וזאת לאחר שבשנת 2001 פעלה התרחבות האשראי הבנקאי שגויס בישראל למיתון השפעתה של הירידה בהיצע האשראי ממקורות אחרים.

ירידת האשראי הבנקאי
השנה נבעה מירידת
הביקושים ומירידת
ההיצע.

ירידת האשראי הבנקאי השנה נבעה משילוב של גורמים, שתרמו מצד אחד לירידת הביקושים ומהצד האחר לירידת ההיצע. הסיבה המרכזית לצמצום הביקושים הייתה התמשכותו של המיתון ורמת הפעילות הנמוכה, שקיבלה ביטוי מלא בצמצום הביקושים לאשראי השנה. בשנת 2001 אמנם הואטה הפעילות הכלכלית, אך ההאטה בקצב התרחבותו של האשראי הבנקאי הייתה מתונה יחסית. בשנת 2002 הואט במידה ניכרת קצב גידולו של האשראי הבנקאי, וגיוס האשראי הצטמצם בכשני שלישים. תגובה מאוחרת זו ניתן ליחס לאי-הוודאות האופפת, מטבע הדברים, את משכו ועוצמתו של המיתון: בתחילתו של מיתון סביר לצפות דווקא לגידול הביקוש לאשראי, על רקע קשיי מימון, העשויים להיתפס כזמניים; השפעה זו, בשנת 2001, התחזקה בשל התנפצות "בועת ההיי-טק" בבורסות בעולם ובישראל, שהביאה לביטול גיוסי הון שתוכננו בערוצים אחרים והגדילה בשלב הראשון את הביקוש לאשראי בנקאי. עם התבהרות תמונת המיתון נדרשת התאמת הצריכה והפעילות לרמת הפעילות הממונת במשק ולרמת ההכנסות הצפויות, ורק בשלב זה יורד הביקוש לאשראי, כפי שאירע ב-2002 וב-2003 בישראל.

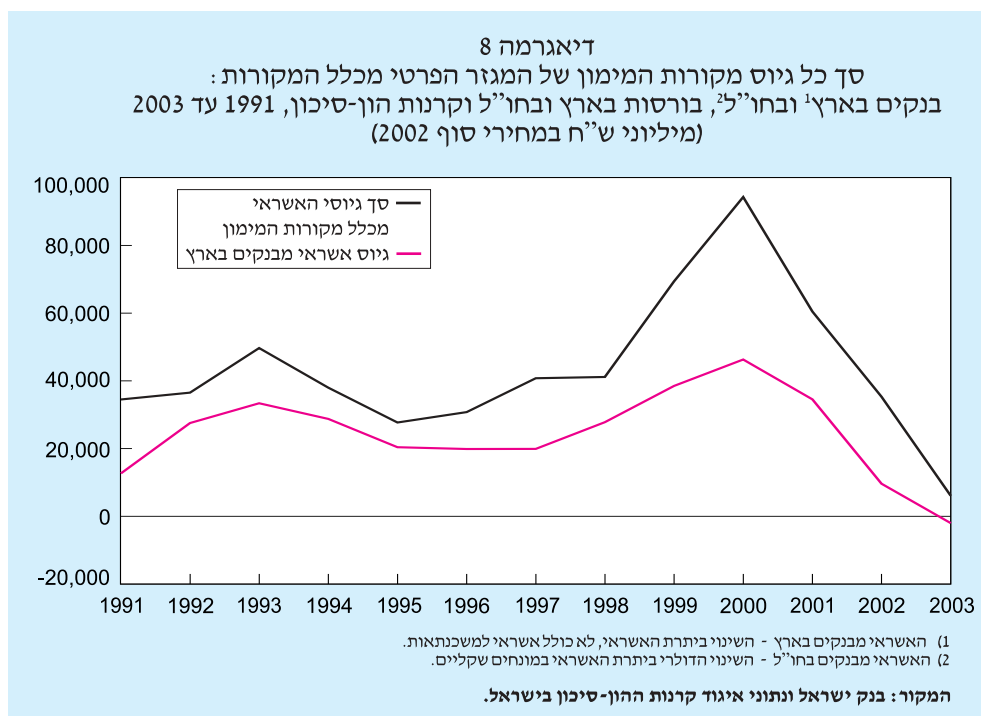
למרות מרכזיותם של גורמי הביקוש בהשפעה על האשראי הבנקאי השנה, אין בהם כדי להסביר את מלוא הירידה, במיוחד לנוכח השיפור בפעילות במהלך השנה. לפיכך נראה כי חלק מהירידה באשראי נבע מצמצום ההיצע, כפי שניתן להסיק, בין היתר, מעליית העלות הריאלית של האשראי הבנקאי. צמצום היצע האשראי הוא פועל יוצא של ההרעה בתוצאותיהם העסקיות של הבנקים ושל מגבלות שונות על מתן אשראי: ההרעה בתוצאותיהם העסקיות של הבנקים הגדולים ב-2002, גידול חובותיהם המסופקים והתקרבות ליחס ההון המזערי הגבילו את יכולתם להרחיב את האשראי ללקוחותיהם והביאו להקשחת תנאי האשראי. על עלייה בסיכון האשראי יכולים להעיד אינדיקטורים נוספים, ביניהם דיווח של המפקח על הבנקים בדבר הרעה בכושר פירעון האשראי של פרטים, יחס נמוך מאוד בין שווי השוק של מניות הבנקים לבין ההון העצמי של הבנקים במאזניהם והפרשות גבוהות לחובות מסופקים.

התפתחות גיוס המימון הבנקאי לא הייתה אחידה על פני השנה. ברביע הראשון הצטמצמו במידה ניכרת הן גיוס האשראי מבנקים בישראל והן גיוס ההון הישיר מבנקים בחו"ל. ברביע השני התחזקה מגמה זו, וגיוס ההון החדש היה נמוך במידה ניכרת גם מפירעונות האשראי הקודם, כך שיתרת האשראי הבנקאי ויתרת ההתחייבויות הישירות לחו"ל הצטמצמו בכ-5 מיליארדי ש"ח כל אחת. מגמה זו התהפכה ברביע השלישי, וגיוסי ההון, הן האשראי מבנקים בישראל והן הגיוס הישיר מחו"ל, עלו במידה ניכרת, אך לא היה בכך כדי לקזז את הירידות של הרביע השני.

ברביע השלישי עלו גיוסי
ההון במידה ניכרת.

גיוס ההון בבורסות בישראל ובעולם המשיך לרדת גם השנה, למרות העלייה של שערי המניות, הנובעת בחלקה מירידת פרמיית הסיכון ומשיפור המצב הגיאוגרפי-פוליטי. בבורסה בארץ היה עיקר הגיוס באמצעות איגרות חוב, ואילו הגיוס על ידי מניות וכלים פיננסיים אחרים נעצר כמעט לחלוטין. גם גיוס ההון בארדה"ב נפסק כמעט לחלוטין, ובאירופה לא גויס הון כלל. במקביל הצטמצם גם גיוס האשראי מקרנות הון-סיכון

גיוס ההון בבורסות
בישראל ובעולם המשיך
לרדת גם השנה.



וממתווכים חוץ-בנקאיים אחרים, ולעומתם גדלו מעט המענקים ממשד התמ"ס. בסך הכול, התמונה העולה מנתוני גיוס האשראי תואמת את תמונת הפעילות הכלכלית הנמוכה לאורך השנה, וכן גם ההתעוררות שהחלה להסתמן לקראת סוף השנה בגיוס בבורסות בארה"ב, תוך עלייה מחודשת של מספר ההנפקות הראשוניות.

ב. תיק נכסי הציבור

ערכו של תיק נכסי הציבור התרחב השנה ריאלית, בעיקר בשל עלייה ניכרת בשערי המניות בישראל ובעולם. גם לירידת מדד המחירים לצרכן הייתה השפעה, אף כי קטנה יותר, לעליית ערכו הריאלי של תיק נכסי הציבור. ערכן הריאלי של המניות המוחזקות על ידי הציבור, הן בארץ והן בחו"ל, גדל בכ-53 אחוזים. מדד המניות תל אביב 25 עלה בממוצע בכ-18 אחוזים, ובמהלך השנה בכ-56 אחוזים (דיאגרמה 7).

מבחינת הרכב תיק הנכסים עולה, כצפוי, כי השנה עלה במידה ניכרת משקלן של המניות הישראליות, התפתחות המשקפת את הגיאות בבורסה. עלייה זו באה לאחר ירידה דומה ב-2002, שנבעה בעיקר משחיקת ערכן הריאלי של המניות בעקבות ירידת מחיריהן ועליית מדד המחירים לצרכן. משקלם של הנכסים הפיננסים המוחזקים בידי ישראלים בחו"ל ירד מעט, אך נשאר ברמה הגבוהה המאפיינת אותו מאז הסרת מרבית המגבלות על תנועות ההון בשנת 1999.

ערכו של תיק נכסי
הציבור התרחב השנה
ריאלי.

7. יעדים ומדיניות לשנים הבאות

היעד המרכזי של המדיניות המקרו-כלכלית הוא לתמוך בחזרה לצמיחה בת-קיימא המובלת על ידי המגזר העסקי, שתאפשר את הגדלת שיעור התעסוקה תוך התמודדות עם בעיית העוני; זו הפכה לבעיה מרכזית בשנים האחרונות, הן כתוצאה מגורמים ארוכי טווח והן כתוצאה מהמיתון המתמשך במשק.

כדי לחזור לצמיחה בת-קיימא מן ההכרח להבטיח המשך של יציבות המחירים, ירידה מתמשכת של משקל החוב הציבורי בתוצר ויציבות בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. המסגרת המקרו-כלכלית שתתמוך בתנאים אלה הוא תמהיל של חזרה לתוואי פחת של החוב והגירעון הציבוריים וריבית בנק ישראל המתיישרת עם יציבות מחירים. תמהיל כזה יתמוך ברמה נמוכה של שיעורי הריבית הארוכים, ובכך יתמוך בהגדלת ההשקעות תוך חזרה לצמיחה בת-קיימא לכשתתבסס ההתאוששות במשקי העולם וישתפר המצב הביטחוני-מדיני. עיקרון זה מחייב הסתכלות על פערי הריביות עם חו"ל, תוך שמירה על הריבית הריאלית הנמוכה ביותר העולה בקנה אחד עם יעד יציבות המחירים.

א. המדיניות הפיסקלית

העדר התאמה פיסקלית בעבר אילץ את קובעי המדיניות לנקוט צעדים בעלי השפעה מרסנת דווקא בעת שפל בפעילות הכלכלית. קיצוץ ההוצאה הממשלתית השוטפת בשנת 2003 הקטין את הביקושים במשק, ופעל בטווח הקצר באופן פרו-מחזורי תוך העמקת המיתון; ואולם הקיצוץ מנע את הדרדרות המשק למשבר פיננסי ואיפשר לקיים במהלך 2003 תמהיל מדיניות מקרו-כלכלית אמין ומתואם התומך בחזרה לצמיחה בת-קיימא.

ממשלת ישראל החליטה לאמץ יעד גירעון של 4 אחוזי תמ"ג ל-2004, ול-2005 ואילך נקבע הרכב יעדים חדש, שלפיו ההוצאה הציבורית תגדל באחוז אחד לכל היותר, ותקרת גירעון כולל של 3 אחוזי תמ"ג. על פי הערכה מעודכנת נראה כי הגירעון ב-2004 צפוי להיות בקרבת יעד הגירעון; זאת כאשר הרזרבה התקציבית מחויבת במלואה, ובהנחה שההכנסות יהיו גבוהות מהתחזית, המניחה עלייה ריאלית של 7.5 אחוזים, מתוכה עלייה של 5 אחוזים בהכנסות ממיסוי³¹. אמנם נקבעה השנה רזרבה לעמידה ביעד הגירעון במקרה של זעזועים מקרו-כלכליים, אך גם רזרבה זו, העומדת על 1.2 מיליארדי ש"ח, כבר מחויבת במלואה בשלב מוקדם יחסית של השנה. יתירה מכך: מאחר שאין יעדי גירעון מפורשים לשנים 2005 ואילך – מלבד התקרה של 3 אחוזי תוצר – החזרה לתוואי גירעון פחת אינה מובטחת.

לאחרונה הורידה הממשלה את שיעור המע"מ; שאלה חשובה העולה בהקשר זה היא אם רצוי להפחית מסים כדי להמריץ את צד הביקוש ואת צד ההיצע של התוצר. חשוב לזכור כי ב-2003 נעשתה כבדת דרך להחזרת האמון במדיניות הפיסקלית, באמצעות התכנית להבראת המשק; הפחתות מיסוי, המעמידות בספק את עמידתה של הממשלה

31 השגת יעד זה קשה יותר ממה שנראה בעת העברת התקציב, בגלל הירידה הצפויה של ההכנסות ממיסוי כתוצאה מהחלטה שהתקבלה לאחרונה להפחית את שיעור המע"מ ל-17 אחוזים ולהפחית את שיעור המכס על שורה של מוצרים.

היעד המרכזי של המדיניות המקרו-כלכלית הוא לתמוך בחזרה לצמיחה בת-קיימא תוך הגדלת שיעור התעסוקה והתמודדות עם בעיית העוני.

חשוב לחזור לתוואי פחת של החוב והגירעון הציבוריים.

העדר התאמה פיסקלית בעבר חייב נקיטת מדיניות מרסנת דווקא בעת מיתון.

יעד הגירעון ל-2004 הוא 4 אחוזי תמ"ג, ול-2005 ואילך נקבע הרכב יעדים חדש.

ביעד הגירעון שקבעה, עלולות לפגוע באמינותה: זאת בייחוד על רקע הסטיות החוזרות ונשנות מיעדי הגירעון של השנים האחרונות – בגלל תחזית הכנסות לא מציאותית. יתירה מזאת, על רקע התהפוכות בהחלטות המיסוי בתקופה האחרונה³², רק הפחתה המתיישבת עם יעד הגירעון תיחשב לאמינה, כלומר לכזאת המשפיעה חיובית על התוצר ואין צורך לבטלה בהמשך. אמנם הפחתות מיסוי ממומנות בחלקן על ידי גידול התוצר שהן גוררות, אך בשנה הראשונה ליישומן הן מגדילות את הגירעון³³. על כן ראוי להימנע מהורדות יוזמות של שיעורי המס, העלולות לסכן את העמידה ביעד הגירעון, ומה עוד שנטל המיסוי בישראל לא חורג מן המקובל במדינות המפותחות. לעומת זאת, לנוכח השיעור הגבוה של החוב הציבורי בתוצר בפרספקטיבה בין-לאומית, יש להקנות משקל משמעותי יותר ליעד של הורדת החוב הציבורי בטווח הביניים. הדבר חשוב במיוחד בחמש השנים הבאות, שכן בהן נדרשת הממשלה לשקם את האמון בכוונותיה לבצע קונסולידציה פיסקלית – כדוגמת זו שביצעו מדינות מפותחות באמצע שנות התשעים.

ראוי להקנות משקל משמעותי יותר ליעד הורדת החוב בטווח הביניים.

הירידה הריאלית בהוצאה האזרחית ובתשלומי ההעברה לאוכלוסיות נזקקות ב-2003, דווקא בתקופה שבה גדלה האבטלה, ממחישה את הקושי בקביעת סדרי העדיפויות של הממשלה. אפשרות המועלית לעתים קרובות היא לממן חלק מהצרכים בתחומים אלה על ידי מעבר לתשלומי העברה סלקטיביים. מהלך מסוג זה צריך להיבדק במסגרת כוללת של רציונליזציה בתחום תשלומי ההעברה, לא כהחלטה בודדת המנותקת מהשיקולים האחרים בתחום זה. חשוב להתייחס גם להיבט הביטוחי של תשלומי ההעברה. כמו כן יש להבטיח שחלק מהמקורות אשר יתקבלו ממהלך זה יוקדשו למתן תמריצים להגדלה מתמשכת של ההשתתפות בשוק העבודה. תמריצים אלה יש לכוון במיוחד לפרטים בעלי כושר השתכרות נמוך אשר פרשו משוק העבודה או ממעטים להשתתף בו (סעיף ד' להלן) – כפי שנהוג במדינות המפותחות. רק מהלך עקבי ומתמשך בכיוון זה ישיג את המטרה של הגדלת שיעור התעסוקה, שהוא נמוך בפרספקטיבה בין-לאומית.

תשלומי העברה סלקטיביים צריכים להיבדק במסגרת הרציונליזציה בתשלומי ההעברה.

אשר ל-2005 – ניתוח של מסגרת התקציב הרב-שנתית על בסיס ההתפתחות הנוכחית של ההוצאות וההחלטות שהתקבלו עד כה (כולל הרפורמה במס) מראה כי החלטות אלה מתיישבות עם יעד ההוצאה החדש של עלייה ריאלית בת אחוז אחד בהוצאה הממשלתית ל-2005. ואולם, בשל הירידה בהכנסות הממשלה ב-2005 עקב הפעלת שלב נוסף של הרפורמה במס הכנסה, צפוי הגירעון לחרוג בכאחוז תוצר מהתקרה של 3 אחוזים שנקבעה לשנת 2005. לפיכך, כדי לעמוד בתקרת הגירעון נדרשת התאמה פיסקלית משמעותית גם ב-2005, כך שההוצאות יפחתו גם בשנה זו ב-1.5 אחוזים (במקום עלייה ריאלית של אחוז); אם לא כן תיאלץ הממשלה להגדיל את הכנסותיה באמצעות העלאת מסים.

כדי לעמוד בתקרת הגירעון נדרשת התאמה פיסקלית משמעותית גם ב-2005.

32 שתי דוגמאות הן ביטול ההחלטה על ביטול התקרה לדמי הביטוח הלאומי ודחיית מועד הורדת המע"מ בחזרה ל-17 אחוזים למארס 2004.

33 הפחתת מיסוי של 1 אחוז תוצר – בהנחה שהיא פרמנגטית – מעלה את הגירעון בכ-0.7 אחוז תוצר בשנה הראשונה ליישומה; זאת על פי אומדנים המבוססים על עבודתם של י' לביא ומ' סטרבצ'נסקי (2001). "השפעתם של משתני מדיניות ושל העלייה על התוצר העסקי ורכיביו – גורמי הייצור והפריץ – בישראל, 1960 עד 1995", סקר בנק ישראל 73, 109-142.

אשר לשנים 2005-2010 - חשוב שהממשלה תיערך מראש כדי ליישם את היעד החדש שקבעה בתחום ההוצאה, בניגוד למצב ששרר בתקופת הפעלתו של חוק הפחתת הגירעון. על הממשלה ללוות את יעד ההוצאה ביעדי תכנון להפחתת הגירעון, אשר יבטיחו ירידה רצופה של משקל החוב הציבורי בתוצר³⁴ - כך שיתאפשר, בטווח הארוך, להקטין את הנטל השוטף של תשלומי הריבית. מסגרת כוללת מסוג זה תאפשר התמודדות עם סדרי העדיפויות בתחומים השונים - כגון ביטחון, חינוך, בריאות ותשתיות. אם תיושם ההחלטה של הגבלת גידולה של ההוצאה הציבורית לאחוז תוצר בלבד, תהיה ההוצאה הציבורית הריאלית לנפש (במונחי מדד המחירים לצרכן) בשנת 2010 נמוכה בכ-10 אחוזים מרמתה בשנת 2002. חישוב זה מדגים כי העמידה בהחלטה להגדיל את ההוצאה באחוז אחד ריאלי לטווח עד 2010 מחייבת התאמה פיסקלית משמעותית מאוד - שעליה טרם התקבלו החלטות מפורטות. כדי לעמוד ביעדים שנקבעו נדרש בחמש השנים הקרובות קיצוץ של כ-20 מיליארדי ש"ח, שהם כ-14 אחוזים מסך ההוצאות ללא ריבית, פירעון קרן למוסד לביטוח לאומי והתחייבויות פנסיוניות של הממשלה; זאת בהשוואה לתוואי ההוצאות הצפוי על פי ההחלטות שהתקבלו עד כה. כדי להקנות אמינות ליעדים החדשים של הממשלה לקראת המחצית השנייה של העשור, רצוי שהתכנית הפיסקלית של הממשלה תוכן בקרוב.

אחד העקרונות המרכזיים בהקניית ודאות לגבי המדיניות המקרו-כלכלית, שהיא חשובה מאוד להתפתחות המגזר העסקי, הוא התאמת מסגרת התקציב בזמן אמת לנסיבות המשתנות של המשק. בתכנון תקציב 2004 הוכנסה לראשונה רזרבה להתמודדות עם זעזועים מקרו-כלכליים, אף כי רזרבה זו נמוכה - 1.2 מיליארדי ש"ח - והיא הוקצתה כבר בתחילת השנה. בהמשך חשוב להתאים את גודלה כדי לאפשר התמודדות עם סטיות אפשריות במהלך השנה. כמו כן יש ליצור מסגרת תקציבית רב-שנתית שתתחשב בכל החלטות הממשלה אשר התקבלו, במטרה לעמוד ביעדים החדשים שהיא קבעה לטווח הביניים³⁵.

נקודה ראויה לציון בתכנית החדשה היא ההחלטות המשפיעות על ההוצאה הציבורית בטווח הארוך - וביניהן ההחלטה להצמיד את רוב קצבאות הביטוח הלאומי למדד המחירים לצרכן במקום לשכר הממוצע, וההחלטה להעלות בהדרגה את גיל הפרישה ל-67 לגברים ול-62 לנשים (בהמשך - ל-64), אשר מקטינה את האיום של הגדלת ההוצאה הציבורית בטווח הארוך בגין הגירעון האקטוארי של קרנות הפנסיה. לשינויים

34 התנהלות ההוצאה הציבורית על פי ההחלטות הקיימות משמעותה עלייה של 2.4 אחוזים בממוצע מ-2005 עד 2010. גידול ההוצאה הציבורית בקצב זה, הגבוה בכחצי אחוז משיעור הגידול של האוכלוסייה, יאפשר להפחית את הגירעון, עד לכ-1 אחוז תוצר ב-2010. (ראו בנק ישראל, "ההתפתחויות הכלכליות והמדיניות המקרו-כלכלית - 2003 עד 2005", (אוקטובר 2003) לוח ג', עמ' 22. עם זאת, תרחיש מסוג זה עלול לסכן את תכנית הקונסולידציה הפיסקלית - במקרה של זעזועים מקרו-כלכליים.

35 מסגרת תקציבית מסוג זה מוצגת בפרק ב' של המסמך "ההתפתחויות הכלכליות והמדיניות המקרו-כלכלית 2003-2005", בנק ישראל, אוקטובר 2003. גם המשלחת האחרונה של קרן המטבע הבין-לאומית הצטרפה להמלצה לערוך מסגרת תקציב רב-שנתית לצורכי תכנון תקציבי בטווח הביניים.

עמידה ביעדי ההוצאה
החדשים בין 2005 ל-
2010 תדרוש קיצוץ כולל
של כ-20 מיליארדי ש"ח.

חשוב להתאים את גודל
הרזרבה כדי לאפשר
התמודדות עם סטיות
אפשריות במהלך השנה.

חשוב שהממשלה תקבע
את המדיניות הפיסקלית
לפי מסגרת רב-שנתית.

שישומם מתפרס על פני שנים רבות יתרונות משמעותיים: ראשית, הביצוע ההדרגתי מאפשר לפרטים המושפעים מההוצאה הציבורית לשנות את התנהגותם בהדרגה; שנית, החלטות מסוג זה תורמות לביסוס הקונסולידציה הפיסקלית, ובכך מקטינות את הצורך לקבל החלטות דחופות בעת משבר – בלא דרגות חופש ולא על פי סדרי עדיפויות, כפי שהיה ב-2003. עם זאת, בהשוואה למדינות מפותחות העוברות תהליך דומה, מתגלה כי קצב ההתאמה של גיל הפרישה שנקבע בישראל מהיר מן המקובל בעולם, וזאת אף על פי שבעיית הזדקנות האוכלוסייה במדינות אלה חמורה יותר מאשר בישראל³⁶.

בשנים 1994 עד 2002 עלו ההוצאות השוטפות של הממשלה הרחבה (ללא תשלומי ריבית) בשיעור ממוצע של כ-6 אחוזים ריאלית (בניכוי מדד מחירי התוצר העסקי), מעל לשיעור עלייתן בתקופה המקבילה אשתקד. גידול זה של ההוצאה הציבורית פירושו עלייה של כ-3.5 אחוזים בהוצאה השוטפת לנפש בכל שנה. השנה ירדה ההוצאה הציבורית במונחים ריאליים, ובשנה הבאה היא צפויה להישאר קבועה. שינויים חדים מסוג זה עלולים לפגוע פגיעה חזקה ובלתי צפויה בפרטים התלויים בהוצאה הציבורית, כגון מקבלי תשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי, וכן בציבור הרחב הצורך את השירותים הציבוריים. בעתיד רצוי ליצור תנאים שימנעו את הצורך בשינויים חדים בהוצאה הציבורית – כאלה שנעשו בשנתיים האחרונות, בגלל השפל המתמשך במשק והחוב הציבורי הגבוה, שאינו מאפשר לבצע מדיניות אנטי-מחזורית. חיזוק הגישה של תכנון ארוך טווח יתרום להחלקת זעזועים מהסוג שהיינו עדים לו בתקופה האחרונה. במסגרת התכנון ארוך הטווח חשוב שהממשלה תחזיר לסדר היום את השאיפה להתייעלות בתחום התעסוקה במגזר הציבורי. המאמצים לריסון פיסקלי התבססו עד כה על ירידה בשכר, אך ללא החלטות משמעותיות הנוגעות למספר המועסקים בטווח הארוך. גם בתחום זה מהלך מתוכנן ומסוכם עם ארגוני העובדים, הנפרס על שנים רבות, עשוי לתרום להתייעלות, תוך מזעור הפגיעה בשירותים הציבוריים.

ב. הגדלת ההשקעות בתשתית והגברת התחרותיות במשק

עתירות השימוש באמצעים להסעה המונית בישראל נמוכה בהרבה מן המקובל במדינות המתועשות. לתשתית התחבורה חסר הון תשתיתי בהיקף משמעותי. כדי לסגור גירעון זה על המשק להשקיע בתשתית זו מעל 1.8 אחוזי תמ"ג לשנה – כשליש מעל לסכום השנתי המושקע היום. כללית רצוי כי הפרויקטים יבוצעו בשיתוף המגזר הפרטי. אשר למימון הפרויקטים בתחום התשתית – הזדמנות מיוחדת נוצרה עם קבלת הערבויות מממשלת ארה"ב. לנוכח התשואה הגבוהה של פרויקטים אלה, המסייעים לגידול התוצר העסקי, יש מקום ליצור מנגנון מיוחד שיבטיח כי חלק מכספי הערבויות ישמש למימון פרויקטים בתשתית. חשוב שמבחן הכדאיות של הפרויקטים בתחום התשתית יהיה במסגרת סדר עדיפויות; זאת במקום הדרך שנבחרה – הוצאת ההעברות לרכבת ישראל מהמסגרת של תקציב המדינה – דרך המונעת את הפעלתו של מנגנון הבקרה התקציבי, המחייב קביעת סדרי עדיפויות כדי לעמוד ביעדי התקציב. מומלץ להגדיל את אפשרויות ההשקעה של קרנות הפנסיה (מעבר לגידול שכר יושם בעקבות

לשינויים שיישומם מתפרס על פני שנים רבות יש יתרונות משמעותיים.

שינויים חדים בהוצאה הציבורית עלולים לפגוע פגיעה חזקה בפרטים התלויים בה.

מהלך מתוכנן ומסוכם עם ארגוני העובדים עשוי לתרום להתייעלות.

כדי לסגור את הגירעון בתחום התשתית התחבורתית יש להשקיע מעל 1.8 אחוזי תמ"ג לשנה.

36 ראו לוח ג'–6 בפרק "תקציב המדינה והממשלה הרחבה" בחוברת הבאה של דוח זה.

צמצום הנפקתן של איגרות החוב המיועדות) כך שהן יוכלו להשקיע גם בפרויקטים ארוכי טווח בתשתית, בעלי תשואה גבוהה. הפסקת הנפקתן של איגרות החוב המיועדות לערוצים פנסיוניים נוספים תיצור הזדמנות למימוש ערוץ זה.

מומלץ למנות ועדת שרים לענייני תשתית, שתיטול אחריות ליישום הפרויקטים בתשתית ותנהל מעקב מתמיד אחר ביצועם.

בשנים האחרונות ניכרת תזווה בחלק מהפרויקטים להסעה המונית - כגון הרכבת הקלה בירושלים ובאזור תל אביב ופיתוח הרכבת, לפי החלטה שהתקבלה בקבינט הכלכלי-חברתי ואושרה בכנסת. עם זאת, לא כל הפרויקטים מתקדמים בקצב הנדרש - והדבר עלול להיות למכשול בעת החזרה לצמיחה בת-קיימא. לפיכך מומלץ למנות ישות מיוחדת לנושא זה - ועדת שרים לענייני תשתית - שתיטול אחריות ליישום הפרויקטים ותנהל מעקב מתמיד אחר ביצועם. כן מומלץ לקבוע, בעת הכנת התקציב, ישיבת ממשלה מיוחדת שבה הגופים המבצעים - בתחומי הכבישים, המים, החשמל, הגז ותחומי התשתית האחרים - יידרשו לדווח על התקדמות הפרויקטים. רצוי גם כי יוגשו דוחות התקדמות רבעוניים לממשלה ולציבור.

יש לבצע שינויים מבניים להגברת התחרות במשק.

בתחומים רבים במשק - בהם החשמל, הנמלים, שירותי המטען בנתב"ג, שירותי האוטובוסים וזיקוק הדלק - רמת התחרות נמוכה מאוד. חשוב שמחיר השירותים ישקף את עלותו, ויימנע סבסוד צולב של שירות אחד על ידי שירות אחר, או של צרכן אחד על ידי צרכן אחר; כמו כן יש למנוע את קיומו של רווח מונופוליסטי, שעלול להתבטא בסעיפים שונים של מאזני הפירמות, ובראשם השכר; זאת על ידי פתיחה-לתחרות של מקטעי שוק נוספים, או על ידי הגברת הפיקוח של רשויות בלתי תלויות.

תחום נוסף שהתגלו בו מחדלים רבים בעבר הוא משק המים. השיפור הנקודתי בתחום זה בשנתיים האחרונות - הגשומות - אסור שביא להורדת הנושא מסדר היום הציבורי. חשוב, מחד גיסא, להבטיח תמחור נכון של המים, שיאפשר לנתב את הביקוש להם בדרכים כלכליות, ומאידך - לשפר את מקורות האספקה, כדי למנוע נזק בלתי הפיך למקורות המים הקיימים.

ג. המדיניות המונית והרפורמות בשוק הכספים וההון

העיקרון המנחה את המדיניות המונית הוא לבסס את יציבות המחירים מתוך הסתכלות על האינפלציה הצפויה בעתיד. במהלך 2003 התאפשרה הפחתה עקבית והדרגתית של ריבית בנק ישראל, שתורגמה לירידת הריבית הריאלית תוך שמירה על היציבות הפיננסית. תנאי הכרחי לכך היה התמהיל המתואם של המדיניות המקרו-כלכלית - שכלל גם הפחתה של ההוצאות הממשלתיות השוטפות תוך צמצום הגירעון התקציבי; תמהיל זה פועל להורדת הריבית לטווח הארוך ומגביר את הסיכויים להתאוששות ההשקעות. לנוכח הירידה המשמעותית של פערי הריביות מול חו"ל עד כה, השמירה על עקרון ההדרגתיות תקבל תוקף מיוחד ב-2004.

הלך העיקרי מהמשבר שפקד את המשק בשנתיים האחרונות הוא כי במצב של ועזעים מבית ומחוץ נדרשת זהירות מיוחדת בהפעלת תמהיל המדיניות הכלכלית - הפיסקלית והמונית - במיוחד על רקע מהירות התגובה של השווקים הפיננסיים, ההולכים ומשתכללים. הניסיון המוצלח, החל מחודש מארס 2003, של הורדת הריבית תוך יציבות בשוק מטבע החוץ וירידה מתמשכת של הציפיות לאינפלציה, מדגיש את החשיבות של הפעלת מדיניות מקרו-כלכלית מתואמת. יש להימנע מחזרה לתמהיל

תמהיל מתואם של המדיניות המקרו-כלכלית, יש לו יתרונות רבים.

מדיניות לא-מתואם כמו זה של 2002, שפגע קשות באמינות של המדיניות הכלכלית, ואילץ את מעצביה להפעיל בסופו של דבר תמחיל מרסן, שהעמיק את המיתון בפעילות. יתירה מכך, המדיניות הלא-מתואמת ב-2002 עיכבה את ההתכנסות של שיעורי הריבית בישראל לאלה השוררים בעולם, לאחר ההצלחה שנרשמה החל מ-1997 בתהליך הדיסאינפלציה. התכנסות זו תתאפשר רק אם הגירעון התקציבי יירד בעקביות בשנים הבאות.

מן ההכרח כי יעדה המרכזי של המדיניות המוניטרית יהיה שמירה על יציבות המחירים, ובכפיפות לכך יוכל בנק ישראל לתמוך גם ביעדים אחרים, בהתאם למדיניות הכלכלית של הממשלה; זאת תוך עצמאות מלאה בבחירה ובהפעלה של הכלים המוניטריים הנדרשים לשמירה על יציבות מחירים – על פי המתכונת שהמליצה עליה "ועדת לזין".

המלצה מרכזית של ועדת לזין הייתה שההחלטה על הריבית לטווח קצר תתקבל במסגרת מועצה מוניטרית בראשות הנגיד, אשר חבריה הם מומחים בלתי תלויים שאינם נגועים בניגוד עניינים, שייבחרו בתהליך שקוף ויאושרו על ידי הממשלה.

למרות צעדי הליברליזציה שננקטו במשק, בולטת עדיין התערבות הממשלה בתחום הפיננסי. העלייה החדה בחוב הציבורי בשנתיים האחרונות לרמה של כ-108 אחוזי תמ"ג (על פי מדידה המקבילה לזו הנהוגה באמנת מאסטריכט) אף מרחיבה את תפקידה של הממשלה כשחקן ראשי בתחום הפיננסי, ומהלכיה ישפיעו ישירות על ההתפתחות בשווקים הפיננסיים. הואיל ובשנת 2004 צפויה עלייה נוספת בחוב הציבורי, חשוב שהממשלה תקפיד על הרכב חוב שבו הטווח הממוצע ארוך, כדי להקטין סיכונים.

יש מקום להנהיג חובת פנסיה תעסוקתית – כדי להגדיל את הכיסוי הפנסיוני לקבוצות אוכלוסייה לא מבוטחות וליצור, בטווח הארוך, תמריץ נוסף להשתלבות בשוק העבודה. התקרה לחיסכון הפנסיוני הכפוי צריכה להיקבע תוך התחשבות ברמת החיים של הפרטים בתקופת הפנסיה מחד גיסא, ובעלות לעובד ולמעסיק מאידך. בהקשר של חיסכון פנסיוני יש לזכור כי עובדים בעלי הכנסה גבוהה נהנים מהטבות מס על חיסכון פנסיוני, והטבות אלה לא חלות על עובדים בעלי הכנסה נמוכה, שאינם ממצים את הטבות המס משום ששכרם נמוך מסף המס. "הצדק האופקי" מחייב לתקן אפליה זו על ידי מתן הטבה אפקטיבית לעובדים בעלי הכנסה הנמוכה³⁷. אסור שהפנסיה התעסוקתית תתבסס על השיטה של איגרות החוב המיועדות – המעמיקה את העיוות בשוק ההון. על רקע השינויים החדים בפרמטרים המשפיעים על מערכת הפנסיה (כגון תוחלת החיים), ראוי ומומלץ לאמץ מנגנונים לבדיקה מתמדת של המערכת החדשה מבחינת האיזון האקטוארי. כמו כן יש להחיל גם על מערכת זו את השינויים בכללי ההשקעה של קרנות הפנסיה, לשם העמקת שוק ההון.

המשך הפעלתה של הרפורמה במיסוי השנה היה נדבך חשוב בעיצוב מדיניות המיסוי הראויה לטווח הארוך, שכן מיסוי ההון איפשר להקטין את נטל המס הכבד על העבודה. ראוי לפעול למניעת אפליות בין אפיקי השקעה שונים, על ידי מזעור השוני ביניהם בשיעורי המס, ובכלל זה החלת מיסוי נומינלי על כל הנכסים.

חזרה לתוואי גירעון פוחת תאפשר התקרבות לרמות הריבית השוררות במדינות המפותחות.

רצוי שההחלטה על הריבית לטווח קצר תתקבל במסגרת מועצה מוניטרית.

חשוב שהממשלה תקפיד על הרכב חוב שבו הטווח הממוצע ארוך, כדי להקטין סיכונים.

הרפורמה במיסוי תרמה בעיצוב מדיניות המיסוי הראויה לטווח הארוך.

37 הצעת חוק פנסיית החובה, המונחת בימים אלה על שולחן הכנסת, מפרה את עקרון הצדק האופקי בנושא ההטבות לחיסכון הפנסיוני.

ד. צמצום העוני ועידוד התעסוקה³⁸

יעד לצמצום העוני

מוצע לקבוע יעד ארוך טווח בתחום העוני.

בדומה לאיחוד האירופי ומדינות רבות במסגרת האו"ם, מוצע לקבוע יעד ארוך טווח בתחום העוני, אשר יתייחס לצמצום תחולת העוני ולהורדת פער ההכנסות. לרמה דומה לזו של תחילת שנות התשעים. מומלץ שבישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, ייקבע יעד ל-10 שנים, תוך התכנסות לאורך זמן. חשוב שבמקביל להשגת היעדים האמורים יושג גם שיפור במצבם של העניים ביותר בחברה.

שיפורים במדידת העוני

חשוב ליצור את בסיס המידע הדרוש כדי ליצור מדד עוני לפי צרכים.

קו העוני בישראל נמדד היום באופן יחסי לחציון ההכנסות. חשוב ליצור בהמשך את בסיס המידע הדרוש כדי ליצור מדד עוני לפי צרכים. חשוב גם לזרז את בניית סקרי המעקב בתחומי ההכנסות וההוצאות של משקי הבית על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סקרים אלה יאפשרו לעקוב אחר משך העוני של משקי הבית לאורך זמן – וכך להבחין בין עוני זמני לעוני מתמשך; כמו כן יש להתאים את הסקרים כך שהם יכללו ייצוג הולם של אוכלוסיות ספציפיות המאופיינות בשיעור עוני גבוה. מקורות ההכנסה של משק בית המובאים בחשבון בהשוואת רמת החיים שלו יחסית לקו העוני לא כוללים כיום הכנסות מרכזיות לא כספיות, כגון ההכנסה הזקופה מדיוור, הנחה בתשלום הארנונה וסבסוד שכר הדירה. חשוב אפוא להרחיב את חישוב מקורות ההכנסה כך שהוא יכלול גם הכנסות לא-כספיות אלו.

אינדיקטורים נוספים – מדדים בתחומי התעסוקה, הבריאות, החינוך וההשכלה

מוצע לקבוע יעד אופרטיבי ביחס לשיעור התעסוקה.

מוצע לקבוע יעד אופרטיבי ביחס לשיעור התעסוקה – להתקרב בהדרגה בתוך 10 שנים לשיעור התעסוקה הממוצע במדינות OECD. בתחום הבריאות – מוצע לקבוע יעדים לשיפור בטווח הארוך בתחומי תוחלת החיים, שיעור תמותת התינוקות ושיעור התמותה ממחלות זיהומיות של אוכלוסיות הסובלות במיוחד מבעיות אלה. גם בתחום החינוך וההשכלה מוצע לקבוע יעדים ארוכי טווח, בנושאים כגון האחוז של מסיימי 12 שנות לימוד מסך האוכלוסייה בגילים 22-35, אחוז הזכאים לתעודת בגרות ושיעור ההשכלה של מבוגרים (זאת במיוחד לנוכח הארכת גיל העבודה).

כלים להשגת היעדים: משפחות עניות שראשן הוא בגיל העבודה

המדיניות כלפי העובדים הזרים

מוצע לייקר את עלות העסקתם של עובדים זרים במידה משמעותית; זאת ברוח ההצעה שהוצאה מחוק ההסדרים לשנת 2004, הקובעת כי שיעור המס על העסקת עובדים זרים יועלה בהדרגה עד ל-40 אחוזים – שהוא הפער בעלויות ההעסקה בין עובד זר לעובד ישראלי. מומלץ לא להטיל את המס האמור על עובדי הסיעוד. עם זאת חשוב לעודד כניסת עובדים ישראלים גם לתחום תעסוקה זה, ברוח החלטת הממשלה הקובעת כי קשישים סיעודיים זכאים לתוספת שעות של טיפול סיעודי אם המטפל הוא עובד ישראלי.

מוצע לייקר את עלות העסקתם של עובדים זרים במידה משמעותית; זאת ברוח ההצעה שהוצאה מחוק ההסדרים לשנת 2004, הקובעת כי שיעור המס על העסקת עובדים זרים יועלה בהדרגה עד ל-40 אחוזים – שהוא הפער בעלויות ההעסקה בין עובד זר לעובד ישראלי. מומלץ לא להטיל את המס האמור על עובדי הסיעוד. עם זאת חשוב לעודד כניסת עובדים ישראלים גם לתחום תעסוקה זה, ברוח החלטת הממשלה הקובעת כי קשישים סיעודיים זכאים לתוספת שעות של טיפול סיעודי אם המטפל הוא עובד ישראלי.

38 ראו הרחבה בעבודתם של ד' גוטליב ונ' קסיר (קלינר), "העוני בישראל והאסטרטגיה הרצויה לצמצומו", בנק ישראל.

מומלץ להעביר חלק משכרו של העובד הזר לפיקדון בבעלות העובד, שיעמוד לרשותו רק עם צאתו מהארץ. כמו כן מומלץ שההיתר לתעסוקה יינתן במישרין לעובד ולא למעסיק.

יש להמשיך ולצמצם את מספר ההיתרים ולשפר את האכיפה של הגבלת מספר העובדים הזרים תוך שמירה על זכויות האדם. חשוב לכלול במאמצי האכיפה גם משקי בית המעסיקים עובדים זרים ללא היתר. לנוכח שיעור הציות הנמוך לחוקי העבודה בקרב מעסיקי עובדים זרים יש להגביר את האכיפה של חוק שכר המינימום וחוקי העבודה האחרים. כדי להגביר את השקיפות של מאמצי האכיפה חשוב לפרסם דוח תקופתי המפרט את פעולות האכיפה.

מבחן תעסוקה, השמה והקמת מרכזי תעסוקה

רצוי לשפר את מבחני התעסוקה וההכנסה ואת אכיפתם. את מבחן ההכנסה יש לבצע על כל רכיביה, ובפרט – לכלול את זקיפת שכר הדירה לבעלי דירות, תמיכה בשכר דירה והטבות אחרות.

לאחרונה – באיחור רב – הייתה התקדמות בהליכי ההקמה של מרכזי התעסוקה, אשר ישפרו את תהליכי האיבחון וההשמה של בעלי ההכנסה הנמוכה. חשוב שהגישה למרכזי התעסוקה תורחב לכל מי שזקוק לשירותיה.

רצוי לשפר את מבחני התעסוקה וההכנסה ואת אכיפתם.

תמריצי מס למעוטי הכנסה לעידוד התעסוקה

מוצע להנהיג תשלום מס הכנסה שלילי (tax credits) שיביא בחשבון את מספר הילדים. מס שלילי למשפחות עובדות בשכר נמוך הונהג בהצלחה תוך הגדלת התעסוקה במספר מדינות – ביניהן ארה"ב, אנגליה ואירלנד. מוצע גם לשנות את החוק לעידוד השקעות הון, כך שהסבסוד יביא בחשבון את הרחבת התעסוקה, ולא רק את התמורה לצבירת הון פסי. כמו כן יש מקום לסבסד שירותים תומכי תעסוקה, כגון הסעות לבתי הספר ולמעונות יום.

מוצע להנהיג מערכת מס הכנסה שלילי.

הנהגת פנסיה תעסוקתית חובה

מוצע להנהיג פנסיה תעסוקתית חובה ושביטוח החובה יהיה מוגבל בתקרת שכר; זאת משום שהפרשת החובה מקטינה את הכנסות העובד בהווה, מייקרת את עלות ההעסקה וכוללת הטבת מס למעסיק. התקרה צריכה להיקבע כך שהפנסיה העתידית אשר תיגזר ממנה יחד עם קצבת הזקנה יאפשרו קיום בכבוד.

מוצע להנהיג פנסיה תעסוקתית חובה.

חינוך והשכלה

יש להגדיל אותן תמיכות הנותנות עדיפות לשיפור רמת החינוך וההשכלה בקרב אוכלוסיות ובתי ספר במעמד סוציו-אקונומי נמוך. בין הצעדים מוצע להגדיל את התוספת המשולמת למורים אקדמאים בבתי ספר חלשים; לתגמל מורים על פי הישגי תלמידיהם או הישגי בית הספר שבו הם מלמדים; בבתי הספר החלשים מוצע להקטין את מספר התלמידים בכיתות ולחזק אותם על ידי הגדלת מספר שעות הלימוד. לנוכח גודלו של תקציב החינוך ניתן לקזז עלויות נוספות שנובעות מההצעות האלה באמצעות חיסכון בסעיפים אחרים של תקציב החינוך. רצוי ליישם תכנית ליבה משותפת לכל מסגרות החינוך, ברוח המלצות "ועדת כץ" (2002), אשר תתמקד בתחומים חיוניים להשתלבות בכוח העבודה, כגון עברית, ערבית, אנגלית, מתמטיקה ומדעים.

יש לשפר את רמת החינוך וההשכלה בקרב אוכלוסיות ובתי ספר במעמד סוציו-אקונומי נמוך.

משפחות שראשן הוא בגיל העבודה וכושר השתכרותו מוגבל וטיפול בעניים

קשישים

מוצע להגדיל את תשלומי הבטחת ההכנסה בהתחשב במספר הילדים. מומלץ להרחיב את היקפן של התכניות להשלמת הלימודים למבוגרים ל-8, ל-10 ול-12 שנות לימוד.

יש ליצור תנאים
ליצירת שוק למשכנתא
הפוכה.

מוצע לאפשר לקשישים לקבל הלוואות בצורת זרמו הכנסות שוטפות כנגד החזר ההלוואות בעתיד ממכירת נכסים (דירה או מגרש) - דרך המוכרת בעולם כ- "משכנתא הפוכה"; יש ליצור את התנאים הנדרשים להתפתחות שוק של "משכנתאות הפוכות". מוצע להגדיל את הכנסתם של קשישים שהכנסתם הכוללת נמוכה במיוחד על ידי הגדלת השלמת ההכנסה באופן מדורג בהתאם לרמת ההכנסה. כדי לחשב את סכום ההגדלה יש לקבוע את ההכנסה המינימלית המבוססת על הצרכים החיוניים של הקשישים.