

הצעה למדיניות כלכלית חלופית*

מדינת ישראל נתונה בשלוש השנים האחרונות, מאז 1996, במיתון מעמיק והולך. המיתון, שמבחינת עוצמתו וזמן התמשכותו לא היה דומה לו בחמישים שנות המדינה, הינו אחד הגורמים העיקריים למרבית התופעות השליליות הפוקדות את הכלכלה והחברה הישראלית מזה שלוש שנים. במרכזה של המדיניות הכלכלית שננקטה בשנים האחרונות עמד ריסון פיסקלי ומוניטרי חריף. מדיניות הריסון, שנועדה להקטין את האינפלציה, נמשכה זמן רב מדי ובעוצמה חזקה מדי. המדיניות המוניטרית אף חיזקה באופן מלאכותי את ערכו של השקל לעומת הדולר, דבר שהאט את גידול היצוא והגדיל את היקף היבוא. הפעלת המדיניות המוניטרית על-ידי בנק ישראל והמדיניות הפיסקלית על-ידי משרד האוצר התנהלה רוב הזמן, ובמרבית העניינים, ללא תיאום והסכמה בין שני הגורמים.

השפעה חיובית אחת נודעה למדיניות הנהוגה – היא סייעה בהורדת הקצב השנתי של האינפלציה מכ-11 אחוז בשנים 96-1992 לקצב של כ-5 אחוזים בשנים 99-1998. ההשפעות האחרות – רובן ככולן שליליות, ואפשר להצביע עליהן כמחיר הכבד ששילמה החברה הישראלית: הצמיחה הכלכלית נפסקה, התוצר המקומי לנפש לא גדל עוד מאז שנת 1997, שיעור האבטלה הגיע בשנת 1999 לשיא של כ-9 אחוזים, רמת הביקושים במשק – מצד הצריכה הפרטית, הצריכה הציבורית, וההשקעות – ירדה באופן תלול וגם שיעור הגידול של היצוא פחת במידה משמעותית.

המדיניות הכלכלית החלופית, המוצעת כאן, נועדה לחלץ את המשק מהמיתון, לחדש את הצמיחה ולהגדיל את התעסוקה על בסיס תנופה של

* פרק זה הוכן בצוות הכלכלי של המרכז, בראשותו של ארנון גפני, על סמך עבודות שהוגשו לצוות על-ידי רפי מלניק, עמנואל שרון, דוד ברודט, ויעקב ליפשיץ. העבודה של רפי מלניק מבוססת על מודל מקרו-כלכלי שאותו פיתח במרכז לצורך הכנת התכנית הכלכלית של הצוות. יוליה בלובשטיין סייעה בעיבוד הנתונים ובהכנת החומר.

היצוא, באמצעות שינוי האסטרטגיה בתחומי המדיניות הפיסקלית והמוניטרית. כמו כן מתייחס הפרק לרפורמות הנחוצות בתחומי המיסוי, בשוק ההון, ובמפעלי תשתית כלכליים מרכזיים, וכן גם להוצאות הביטחון אשר השפעתן המקרו-כלכלית רבה. חידוש הצמיחה ילווה בהקטנת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות ובהשגת יעדים חברתיים נוספים.

התכנית מתבססת על התפיסה שהמדיניות הקיימת, אם תימשך, לא תביא לתפנית הרצויה בשנים הקרובות. על פי הניסיון ההיסטורי, המשק הישראלי נחלץ בעבר מתקופות של שפל על-ידי צירוף של צעדי מדיניות וזעזועים חיצוניים (מלחמת ששת הימים, גל העלייה של שנות התשעים ומקרים אחרים). לקראת סוף 1999 מסתמנת התאוששות מה בפעילות המשקית, אולם אין בהתפתחות זו בכדי להביא את המשק לניצול מלוא פוטנציאל הייצור והצמיחה.

המיתון כרוך באובדן תוצר ובירידת התוצר לנפש, המתבטאים בירידת רמת החיים, בהקטנת העוצמה של מדינת ישראל (גם העוצמה הביטחונית, בגלל הצטמצמות הפער עם מדינות ערב), בחוסר ניצול של גורמי הייצור ובגידול האבטלה. כל אלה גוררים מחיר כלכלי לא מבוטל, אך גם מחירים חברתיים ואישיים המתמקדים בעיקר בקרב משפחות המובטלים, תוך החרפה באי-השוויון בחלוקת ההכנסות ובשכיחות העוני.

1. המגמות המשקיות - הערכת מצב

החומש הראשון של שנות התשעים התאפיין בצמיחה מהירה. התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) גדל בשיעורים גבוהים, תוך קליטת העלייה ההמונית, בשיעור גבוה מגידול האוכלוסייה ולכן גדל גם התמ"ג לנפש. תהליך זה לווה בהגדלת פתיחות המשק, הגברת היצוא (בפרט בתעשיות עתירות טכנולוגיה), הגדלת היבוא, ושינויים מבניים ורפורמות משקיות חשובות.

לוח 1. תמ"ג ותמ"ג עסקי, 1990-1999 (שיעורי שינוי כמותיים, אחוזים)

1999	1998	1997	1996	*1990-95	
2.0	2.2	2.9	4.6	5.8	תמ"ג
0.3-	0.2-	0.4	2.0	2.3	תמ"ג לנפש
1.6	2.2	2.9	5.3	7.0	תמ"ג עסקי
0.7-	0.2-	0.4	2.7	3.4	תמ"ג עסקי לנפש

* שיעור שינוי שנתי ממוצע.

המנוע העיקרי של הצמיחה בראשית שנות התשעים היה העלייה ההמונית וקליטתה בארץ. המאפיינים המרכזיים שליוו את תהליך הצמיחה מהווים נקודת מוצא טבעית לדגשים הדרושים במדיניות צמיחה ארוכת טווח לשנים הבאות: (א) התפתחות טכנולוגית מהירה, בפרט בתחומי המחשוב והתקשורת. (ב) השתלבות בכלכלה העולמית, הווה אומר "גלובליזציה" של המשק, הן בהרחבת סחר החוץ והן בהשתלבות בניצול גובר של שוקי הון בינלאומיים. (ג) ביצוע של רפורמות חשובות בתחום הליברליזציה של המשק, לרבות הורדת נטל המיסוי, תוך שיפור התחלקות ההכנסות, שחרור שוק ההון ושכלולו, ליברליזציה נרחבת של שוק המט"ח והגברת הפעילות לשמירה על מידת התחרות באמצעות הרשויות השונות. (ד) הגדלת ההון האנושי וניצולו, בין היתר על-ידי קליטה מלאה של העולים בשוק העבודה.

המיתון מאז 1996 וגורמיו

בתהליך האמור חלה תפנית חדה ב-1996 - מגמת הצמיחה נעצרה, ובמקומה באה תקופה מתמשכת של מיתון כלכלי. בשנת 1999 אף הוחרף המיתון: התמ"ג התרחב בשיעור של 2 אחוזים בלבד, והתוצר של המגזר העסקי התרחב בשיעור מתון יותר, של 1.6 אחוזים. התמ"ג והתמ"ג העסקי לנפש הצטמצמו בשיעורים של -0.3 ו-0.7 אחוזים, בהתאמה. שיעור האבטלה התרחב לכ-9 אחוזים והגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים התרחב לכ-2 מיליארדי דולר. שיעור עליית המחירים בין ספטמבר 1998 לספטמבר 1999 הואט לכ-5.3 אחוזים.

הבעיה המרכזית בכלכלת ישראל ב-1999 - היתה מחסור בביקושים, הצריכה הפרטית גדלה בשיעור של כ-2.7 אחוזים ואילו הצריכה הציבורית, ללא יבוא ביטחוני, בשיעור של כ-3 אחוזים. בהשקעות חלה הרעה: ההשקעות בנכסים קבועים גדלו בשיעור של כ-2.9 אחוזים, אולם גידול זה הופנה בעיקר ליבוא של מכונות וציוד ואילו ההשקעות במבנים המשיכו להצטמצם וכמוהן גם ההשקעות בבנייה למגורים.

לאחר שלוש שנים של מיתון ואי ניצול כושר הייצור המקומי, ניתן להעריך, שהתוצר ב-1999 - נמוך בכ-7 אחוזים מפוטנציאל הייצור של המשק. כושר הייצור הלא מנוצל מתבטא, בראש ובראשונה, בהתרחבות של שיעור האבטלה ונראה שזה גם מבטא מלאי הון לא מנוצל של מבנים, הגורר ירידה מתמשכת של השקעות בתחום זה. עודף כושר הייצור תרם להתמתנות עליית המחירים במשק במהלך השנה.

הסיבות למיתון הן שילוב של התפתחויות חיצוניות ומדיניות כלכלית. ההתפתחויות החיצוניות הן: צמצום ממדי העלייה, הרעת המצב הביטחוני והפסקת תהליך השלום. שלושת הגורמים הללו שינו לחלוטין את האווירה במגזר העסקי וגרמו לירידת הביקושים המקומיים, ובמיוחד לירידת ההשקעות במשק. בשנתיים האחרונות התווסף על אלה המשבר בשווקים הפיננסיים הבינלאומיים, שהחל באסיה והתפשט למקומות אחרים. משבר זה הגביר מאוד את אי-הוודאות בשוקי ההון ובשוקי המטבע תוך תנודות חריפות בשערי החליפין ובמחירי הנכסים. כאמור, חלק מההאטה במשק היה בלתי נמנע, אולם מדיניות מתאימה היתה יכולה לצמצם את ממדיה. נציין, שבעצם עצירת הצמיחה, ובמיוחד בציפיות להמשך ההאטה, טמון מנגנון המוריד את רמת ההשקעות: פירמות מתאימות את רמת ההון בפועל לרמתן הרצויה, התואמת את רמת הצמיחה הצפויה. אם הרמה הצפויה נמוכה יותר, יפחתו ההשקעות

כדי להשיג את רמת ההון הרצויה – התפתחות אשר כשלעצמה מורידה את התוצר.

המדיניות הפיסקלית, שהיתה מרחיבה עד 1996, הפכה למרסנת החל ב-1997, ופעלה בשילוב עם מדיניות מוניטרית מרסנת באופן חריף. השילוב של הריסון הפיסקלי, שהיה דרוש כדי להחזיר את המשק לתוואי מאוזן יותר מנקודת ראות של הטווח הארוך, והחרפת הריסון המוניטרי, הפכו את ההאטה, שהיתה צפויה, למיתון. אמנם קשה לכמת ולהפריד בדיוק את ההשפעות של הגורמים החיצוניים ושל גורמי המדיניות, אך ניתן בהחלט להטיל ספק בהיגיון של החרפת המדיניות המרסנת על רקע הגורמים החיצוניים שפעלו לריסון הפעילות המשקית.

ההידרדרות ב-1999- הושפעה מהצירוף הנמשך של החרפת הריסון המוניטרי לשם השגת יעד האינפלציה, וממדיניות פיסקלית המבוססת על חוק הפחתת הגירעון. החרפת הריסון המוניטרי בסוף 1998 באה על רקע פיחות חריף של שער החליפין, שסיכן את השגת יעדי האינפלציה. בנק ישראל העלה את הריבית ב-4 נקודות אחוז, עליית הריבית בלמה את מגמת העלייה של שער החליפין ואף יצרה מגמה של ייסוף יחסית לרמה שהיתה באוקטובר 1998. העלייה החריפה של הריבית ובעקבותיה מגמת הייסוף של שער החליפין בלמו את עליית המחירים במשק, ובפועל רמת המחירים באוגוסט 1999 דמתה לזו של דצמבר 1998, כלומר יציבות מחירים.

התפתחויות אלו התבטאו בעלייה חריפה של הריבית הריאלית משיעור של 5.5 אחוזים בממוצע, ב-1998, ל-6.8 אחוזים במחצית הראשונה של 1999, והם תרמו להמשך המיתון ואף להחרפתו במחצית הראשונה של השנה. בתחום הפיסקלי התרחב גירעון הממשלה בעיקר עקב ירידה בגביית המיסים, על רקע המיתון בפעילות הכלכלית, תוך שמירה על מסגרת ההוצאות. בהרכב ההוצאות נמשכו העלייה בהוצאות שאינן יצרניות וצמצום ההשקעות בתשתית.

הפעילות הכלכלית ב-1999- הושפעה מהקדמת הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה. התקופה הממושכת יחסית של ערב הבחירות הגבירה את אי-הוודאות במשק, וככל הנראה גרם הדבר להשהייה של פעילות כלכלית ולהתמשכות המיתון.

האירועים הכלכליים בעולם, בעיקר ההתמתנות של הסחר העולמי, פגעו ביצוא הישראלי ויצרו הזדמנויות ששיפרו את כדאיות היבוא. עקב כך חלה עלייה חריפה של היבוא, בעיקר עקב חידוש מלאים וחידוש של

נכסי השקעה מיובאים, תוך הרעה במאזן התשלומים. הגירעון בחשבון השוטף עלה בכ-1.6 מיליארד דולר והגיע ל-1.9 מיליארד דולר ב-1999. ההתפתחויות במהלך השנה לא היו אחידות. במחצית הראשונה של השנה נמשך המיתון, תוך החרפה מסוימת, ואילו במחצית השנייה, שעליה אין עדיין נתונים מלאים בעת פרסום זה, מסתמנת התאוששות מה בפעילות. הסימנים הבולטים להתאוששות הם, כאמור, גידול בהשקעות במכונות וציוד ועלייה בהשקעות במלאים. שינויים אלה מספקים איתותים ראשוניים ליציאה הדרגתית מהמיתון. ההתאוששות הכלכלית עדיין מהוססת והמדיניות הכלכלית המוכרזת לשנת 2000 - קרי, המשך הריסון המוניטרי והפיסקלי - פועלת כנגד הכוחות המובילים להתאוששות. ייתכן אף, שפעולה נחרצת של בנק ישראל להשגת יעד האינפלציה, בין 3 ל-4 אחוזים, בשנת 2000, תבלום את מגמת ההתאוששות.

2. יעדי המדיניות המוצעת

התכנית הכלכלית המוצעת מציבה יעדים כלכליים וחברתיים מפורטים לשנים 2000-2003 ומתווה את המדיניות הכלכלית הדרושה להשגתם. המדיניות יוצרת את הדחף הראשוני להגברת הפעילות המשקית ומתבססת על עקרונות חדשים, בהשוואה לאלה שעיצבו את המדיניות בשנים האחרונות. העקרונות מתייחסים למדיניות הפיסקלית, למדיניות המוניטרית, למדיניות שער החליפין ולשיתוף הפעולה הדרוש להשגת יעדים כלכליים בישראל. המדיניות הפיסקלית מתבססת על כללי פעולה המופעלים באופן אנטי-מחזורי, המפחית את הצורך בהחלטות שוטפות, תוך שמירה על המשמעת הפיסקלית. המדיניות המוניטרית מכוונת לשמירה על רמת האינפלציה הנוכחית (בין 5 ל-6 אחוז), מתוך תפיסה שרמה זו אינה מונעת את חידוש הצמיחה. המדיניות המוניטרית לא תופעל באופן אקטיבי להורדה נוספת של שיעור האינפלציה, אך היא תנצל בעתיד אירועים מזדמנים להביא לירידתה. מדיניות זו תאפשר להוריד בהדרגה את שערי הריבית במשק, תוך הקטנת הריסון המוניטרי הפוגע בחידוש הצמיחה. התכנית מציעה אסטרטגיה שתאפשר לצמצם את התנודות בשער החליפין ואת הממדים של תנועות ההון הבלתי מייצבות, מבלי לסכן את היציבות הפיננסית. ולבסוף, התכנית מבוססת על שאיפה להסכמה לאומית רחבה בין הממשלה, בנק ישראל, ארגוני

- העובדים, ארגוני המעסיקים והציבור הרחב. ההסכמה צריכה לכלול הן את יעדי המדיניות והן את האמצעים להשגתם.
- התכנית אמורה להביא לתוצאות העיקריות הבאות:
- א. **חידוש מהיר של שיעור הצמיחה**: התמ"ג יגדל בשנת 2000, בשיעור של 3.7 אחוזים, צמיחה של כאחוז לנפש. התוצר של המגזר העסקי יגדל בשנת 2000 בשיעור של 4.1 אחוזים. בשנת 2001 יגדל התוצר העסקי, בשיעור של 4.6 אחוזים, קרוב לשיעור הגידול הפוטנציאלי ובשנים 2002 ו-2003 בשיעור גבוה ממנו, תוך סגירת הפער שנוצר בין רמות התוצר והתוצר הפוטנציאלי.
 - ב. **יצירת תפנית במגמת גידול האבטלה**: כבר בשנת 2000 תיווצר התפנית במגמת גידול האבטלה, ובשנים שלאחר מכן יירד שיעור האבטלה ברציפות עד לרמה של 5.7 אחוזים בשנת 2003. שיעור זה נמוך משיעורי האבטלה שהתקיימו בשנות התשעים, וקרוב לשיעור של תעסוקה מלאה בתנאי המשק הישראלי.
 - ג. **שיעור האינפלציה**: האינפלציה בתכנית צפויה להיות בשיעור של כ-6 אחוזים, עם אפשרות לירידה נוספת במידה שתיווצר הזדמנות לכך.
 - ד. **ייווצר פיחות ריאלי יחסית למגמת שער החליפין הריאלי של השנים האחרונות**: התפתחות זאת תתרום לגידול היצוא, לריסון היחסי של היבוא ולחידוש הצמיחה. היצוא הוא השימוש שיגדל בשיעור הגבוה ביותר ולכן ניתן לכנותו המנוע לצמיחת המשק.
 - ה. **גירעון נמוך בחשבון השוטף**: הגירעון יירד בשנת 2001 לכחצי מיליארד דולר ויישמר ברמה נמוכה מזו לאחר מכן.
 - ו. **צמצום משקל הוצאות הממשלה יחסית לתוצר**: משקלן יחסית לתוצר יפחת בכ-4.6 נקודות אחוז, תוך ירידה רצופה של הגירעון הפיסקלי.
 - ז. **שיעור החוב הציבורי יירד** בצורה רציפה יחסית לתוצר בשיעור מצטבר של כ-4.5 אחוזי תוצר והוא יגיע ל-86 אחוז ב-2003.

3. השוואת המדיניות הקיימת לעומת המוצעת

נשווה להלן את מוקדי המדיניות הקיימת מול אלו של התכנית המוצעת.

המדיניות הקיימת

המדיניות הכלכלית בשנים האחרונות, שפעלה כאמור בכיוון פרו-מחזורי והחריפה את המיתון¹, מתאפיינת בארבעה עיקרים:

□ **החוק להפחתת הגירעון.** המדיניות הפיסקלית פעלה לקיים מגמת ירידה בגירעון הממשלתי בהתאם לתוואי ולהגדרות שהשתנו קלות על פני זמן. חוק זה תרם רבות להחזרת המשמעת הפיסקלית ושימש את האוצר ככלי חשוב להגברת השליטה הפיסקלית, דבר שאין לזלזל בחשיבותו לאור הקואליציות הצרות המאפיינות את הממשלות בישראל. אולם ליישום החוק היו השלכות מקרו-כלכליות שליליות. החוק פעל להחרפת המחזור הכלכלי, כלומר במקום לייצב את התנודות בפעילות המשקית הוא פעל להגברתן. בתקופות של שפל, כאשר גביית המיסים יורדת, החוק חייב את הממשלה לצמצם את ההוצאות ועל-ידי כך להחמיר את השפל. לעומת זאת, בתקופות של גאות, כאשר גביית המיסים עולה, החוק מאפשר לממשלה להגדיל את ההוצאות, בלי להפר את החוק, ועל-ידי כך להגביר את הגאות. יתר על כן, כיוון שהרחבת ההוצאות קלה יותר מצמצומן עם סיום תקופת הגאות, הממשלה חזרה להיצמד לחוק הפחתת הגירעון על-ידי העלאת שיעורי המס ולא על-ידי קיצוץ ההוצאות, התפתחות שמנעה את צמצום משקל הממשלה במשק.

□ **מדיניות מוניטרית מרסנת במסגרת משטר יעד אינפלציה.** המדיניות המוניטרית פעלה על-ידי העלאת חריפות ומומשכות של שערי הריבית להשגת מסלול יורד של יעדי אינפלציה. למדיניות זו היו הישגים בתחום הדיס-אינפלציה, אולם הם הושגו במחיר של החרפת המיתון. הצורך להוריד את האינפלציה מדי שנה והצבת יעדים לאינפלציה, ללא התחשבות במצב המשק בתחומים אחרים, חייבו את בנק ישראל לקיים ריסון מתמשך שהתבטא כאמור בריביות נומינליות וריאליות

¹ המדיניות היא פרו-מחזורית כאשר היא משפיעה על הפעילות המשקית באותו כיוון שמשפיעים זעזועים חיצוניים או תהליכים המתרחשים בתוך המשק. לדוגמה, צמצום ממדי העלייה לארץ פעל בכל מיני אפיקים לצמצום הביקושים במשק. במקביל, הממשלה קיצצה את התקציב ובנק ישראל העלה את הריבית. מדיניות זו היא פרו-מחזורית כי היא מחריפה את השפעת צמצום הביקושים שנבעה מצמצום העלייה.

גבוהות. הריביות הגבוהות יצרו שינויים גדולים בתיקי הנכסים והאשראי: גידול משקלם של הנכסים השקליים וגידול משקל האשראי במטבע חוץ, חלק גדול ממנו אשראי מחו"ל, תוך גידול ניכר של יתרות המט"ח. הרכבים אלה לא משקפים שיווי משקל יציב, היות שירידת הריבית תפעל בעתיד בכיוון ההפוך. לכן, החזרה לשיווי משקל מוניטרי לא תהיה פשוטה והיא עלולה לעבור דרך זעזוע פיננסי.

□ **מעבר הדרגתי למשטר של שער חליפין נייד.** בשנים האחרונות הוגמש משטר הרצועה של שער החליפין על-ידי הרחבה משמעותית של גבולות הרצועה והפסקת ההתערבות בשוק המט"ח, כל עוד שער החליפין לא נצמד לגבולות רצועת הניוד. על רקע העמקת הליברליזציה של תנועות הון, שהיא רצויה ויש להמשיכה, המשק נחשף לזעזועים פוטנציאליים גדולים מהעולם. במשטר זה, על רקע ההתפתחויות המוניטריות, המשק נקלע למצב ששמירה על היציבות הפיננסית מחייבת שערי ריבית גבוהים. ראוי לציין, שגם אם יעדי האינפלציה יושגו, בנק ישראל יתקשה להוריד את הריביות מחשש לזעזוע פיננסי. מצב זה מנציח את הריסון המוניטרי ופוגע בחידוש הצמיחה.

□ **היעדר תיאום והסכמה במדיניות הכלכלית.** המדיניות שהופעלה בשנים האחרונות התאפיינה על-ידי חוסר קואורדינציה בין הגורמים השונים במשק. בעיקר בלטו חילוקי הדעות בין בנק ישראל לבין האוצר, שהביאו לביצוע של מדיניות פיסקלית ומדיניות מוניטרית שאינן מתואמות. חוסר התיאום הגביר את אי-הוודאות ופגע באמינות המדיניות. אפשר לקבוע שההישגים הכלכליים המרשימים ביותר של המשק הישראלי מאז שנות השמונים – תכנית הייצוב של 1985 וקליטת העלייה בראשית שנות התשעים – הושגו על-ידי הסכמה ושיתוף פעולה. בשתי ההזדמנויות האינפלציה ירדה והצמיחה גברה.

המדיניות החלופית המוצעת

המדיניות המוצעת לחידוש הצמיחה מושתתת על ארבעה עיקרים חדשים:

- **חוק תיקרה לתקציב הממשלה.** החוק החדש יחליף את חוק הפחתת הגירעון, ויותווה בו מסלול יורד של ההוצאות בתקציב הממשלה יחסית לתוצר. מדיניות זו תביא להקטנת משקל פעילות הממשלה במשק. שיעורי המס ייקבעו כך שסך גביית המיסים, במצב של

תעסוקה מלאה, יקיים גירעון נמוך המניב מגמת ירידה בחוב הציבורי יחסית לתוצר. מגמת הירידה של החוב צריכה להביא את המשק לקיום הקריטריון שנקבע על-ידי האיחוד האירופי (הסכם מאסטריכט). כלומר, משקל חוב ציבורי שאינו עולה על 60 אחוז מהתוצר. הקטנת החוב הממשלתי יחסית לתוצר היא מטרה רצויה כשלעצמה והיא יכולה לסייע לנו בעתיד להצטרף לגוש היורו, כפי שיוזכר בהמשך. החוק החדש יפעל, מחד גיסא, באופן אוטומטי² בצורה אנטי מחזורית ויביא לייצוב בפעילות, ומאידך גיסא, הוא ייתן לאוצר כלי חזק להמשך השמירה על המשמעת הפיסקלית.

□ **מדיניות מוניטרית לייצוב האינפלציה.** שיעור האינפלציה שהושג בשנים האחרונות אינו מהווה בעיה לחידוש הצמיחה. לכן, המדיניות המוניטרית צריכה להתמקד בשמירה על שיעור האינפלציה הנוכחי (שיעור חד-סיפרתי), בתיקון סטיות חריפות שהן תוצאה של לחצים להאצת האינפלציה ובמניעת סכנות חריפות ליציבות הפיננסית. כל אלה יש לבצע על-ידי פעולות מתונות, מבלי לנסות להמשיך, באורח אקטיבי, בהורדת שיעור האינפלציה, וזאת כדי למנוע פגיעה בחידוש הצמיחה. משימה זו מכתובה מדיניות מוניטרית לא סימטרית: במצבים של לחץ לעליית האינפלציה, בנק ישראל יפעיל מדיניות מרסנת כדי למנוע את עליית האינפלציה בפועל. במצבים של לחץ לירידת האינפלציה, המדיניות המוניטרית תצטרף למגמה תוך ניסיון לנצל את ההזדמנות. מדיניות זו תביא למגמת ירידה של שיעור האינפלציה, אולם, בנק ישראל לא ינסה להכתיב באופן דרסטי את קצב הדיס-אינפלציה.

□ **שאיפה להצטרפות לגוש מטבע.** משק קטן ופתוח, עם המאפיינים של המשק הישראלי, אינו יכול לקיים משטר של שער חליפין נייב בלי להיחשף לזעזועים גדולים או לריסון מוניטרי מתמיד. יש לאמץ אסטרטגיה של הצטרפות לאחד מגושי המטבע המתהווים, גוש היורו או גוש הדולר. ההצטרפות לגוש מטבע תסייע להוריד במהירות את האינפלציה ותקנה למשק את האמינות הדרושה כדי למנוע או להקטין בצורה משמעותית תנועות הון בלתי מייצבות. כמו כן שערי

² מייצבים אוטומטיים הם כלי מדיניות הפועלים לכיוון אנטי מחזורי ללא החלטה ממשלתית מפורשת. לדוגמה, אם הממשלה קובעת את רמת ההוצאות ומסיבה כלשהי נוצרת במשק האטה, הרי היא תקטין את ההכנסות ממסים והגירעון הממשלתי יתרחב לזמן מה. גידול הגירעון שנוצר פועל באופן אוטומטי לצמצום ההאטה.

הריבית במשק יתכנסו לשערים המקובלים בעולם. ההצטרפות לגוש מטבע תתרום לפתיחות המשק ולצמיחה. להצטרפות לגוש מטבע יש משמעויות פוליטיות. לכן ההנחה היא, שהתכנית הכלכלית תתבצע במקביל למו"מ המדיני. יש לעבור למשטר של שער חליפין קבוע כל עוד לא הושג, במסגרת המו"מ המדיני, הסדר של Lender of last resort. עד להצטרפות לגוש מטבע יש לאמץ מדיניות שער חליפין שתמנע תנודתיות חריגה תוך שמירה על תוואי של שער החליפין שיאפשר היווצרות של פיחות ריאלי. זאת תוך נכונות להתערבות בשוק המט"ח אם וכאשר נוצרים לחצים חריגים, היכולים להיווצר, כאמור, עקב הורדת שער הריבית.

□ **מדיניות מבוססת על הסכמה לאומית.** יש לעצב מדיניות המבוססת על הסכמה רחבה ככל הניתן בין הממשלה, בנק ישראל, ארגוני העובדים, ארגוני המעסיקים והציבור הרחב. ההסכמה צריכה לכלול הן את יעדי המדיניות והן את האמצעים להשגתם.

4. צעדים אופרטיביים

צעדי המדיניות יחולו בשלושה מישורים עיקריים: מדיניות פискаלית, מדיניות מונוטרית, ומקבץ של צעדים משלימים.

לוח 2. המדיניות הכלכלית המוצעת בהשוואה להמשך המגמות הקיימות

2003	2002	2001	2000	1999	
					המגזר הציבורי (% מהתוצר)
51.4	52.6	53.9	55.3	56.0	התכנית המוצעת
53.7	54.4	55.1	55.7	56.0	תקציב 2000 והמגמות הקיימות
					מיסים והכנסות (% מהתוצר)
46.3	46.3	46.3	46.5	46.9	התכנית המוצעת
48.4	48.0	47.7	47.4	46.9	תקציב 2000 והמגמות הקיימות
					גירעון הממשלה (% מהתוצר)
0.3	1.2	2.1	2.9	2.6	התכנית המוצעת
0.2	1.2	1.9	2.5	2.6	תקציב 2000 והמגמות הקיימות
					ריבית ריאלית של בנק ישראל
4.2	4.5	4.7	5.0	6.0	התכנית המוצעת
5.5	5.7	6.0	6.2	6.7	תקציב 2000 והמגמות הקיימות

מדיניות פискаלית

1. **ההשקעות בתשתית יוגדלו במידה ניכרת.** כדי לקיים צמיחה כלכלית מאוזנת, המבוססת על שיפורים בפריון, התשתיות המשקיות חייבות להתפתח במקביל לגורמי הייצור האחרים. בשנים האחרונות אמנם גדלו השקעות הממשלה בתשתית, בעיקר בכבישים, אולם גורמי הייצור האחרים (הון ועבודה) גדלו בשיעור גבוה יותר, כך שהצמיחה לא היתה מאוזנת והיא פגעה בפריון. כמו כן טרם נסגר הפיגור שנוצר בפיתוח התשתיות מאז 1973. צווארי בקבוק בתחום התשתית – בתחבורה, ברשתות הביוב והמים וכו' – עדיין עוצרים את התפתחות הפריון והצמיחה. בתשתיות המשקיות חשוב לכלול את מלאי המו"פ, שכן הרחבת ההשקעות במו"פ מהווה מרכיב חשוב בהתפתחות הצמיחה והפריון. עם זאת יש לדאוג שחלק מהתמורה להשקעות אלה תחזור לממשלה.
2. **יוקטנו ההוצאות השוטפות של הממשלה,** במחירים קבועים, לעומת התקציב הלאומי הנוכחי המשקף את המשך המגמות של העבר. ירידה זו משקפת שינוי הרכב: ירידה בהוצאות השכר (המועסקים במגזר הציבורי) ועלייה בקניות הממשלה. לשינויים אלה יש השפעה חיובית על הצמיחה ולכן ההכנסות ממיסים יגדלו והגירעון, כתוצאה מהצעדים האלה בלבד, ייצטמצם. רמתם של תשלומי ההעברה לציבור, יחסית לתוצר, תישמר תוך שינוי הקצאתם לשם הגברת היעילות בהשגת היעדים החברתיים.
3. **יופחת נטל המיסוי.** יופחתו שיעורי המס, כך שההכנסות ממיסים יירדו מעבר לגידול ההכנסות שנוצר בגלל שינוי הרכב ההוצאות בתקציב. כתוצאה מכך ייווצר בשנה הראשונה דחף פסיקלי חיובי. לאחר מכן יתייצב שיעור המס ברמה הנמוכה יחסית להמשך המגמות הנוכחיות. הגירעון הממשלתי הכולל ישמור על מגמת ירידה של החוב הציבורי יחסית לתוצר והגירעון הכולל יתקרב לאפס בשנת 2003.

מדיניות מוניטרית

1. **הריבית הריאלית תורד בהדרגה** עד לשיעורים שבין 4 ל-5 אחוזים. שיעורים אלה משקפים מגמות ולא שיעור נקודתי, היכול להשתנות כתגובה לשינוי בתנאים של הטווח הקצר.
2. **הירידה של הריבית מתבטאת בשיעור גבוה יותר של פיחות שער החליפין,** דבר המאפשר היווצרות של פיחות ריאלי.

3. נקיטת צעדים מעשיים להצטרפות לגוש מטבע. צעדים אלה מקנים אמינות למדיניות המוניטרית ומקטינים את הסכנה לזינוק של שער החליפין כתוצאה מירידת שער הריבית.

רפורמות במיסוי ובשוק ההון

ביצוע נמרץ של הרפורמות, כמפורט בסעיף 6 בהמשך.

רפורמות בתשתיות לאומיות

הפעלתן של רפורמות בתשתיות הלאומיות תגביר את רמת הפריון במשק ובכך תהווה גורם מדרבן לצמיחה כלכלית בת-קיימא. הרפורמות כוללות הפרטה של קטעים מסוימים בפעולותיהם של תאגידי התשתית הציבוריים במגמה להבטיח יתר תחרות. בו בזמן ביצוע עבודות נרחבות בהקמה והרחבה של התשתיות תתרום בעיתוי הנוכחי ליציאה מהמיתון על-ידי הגברת הביקושים במשק.

צעדים נוספים ואילוצים על התכנית

1. שמירה על היציבות המשקית, שהיא רכיב בסיסי בחידוש הצמיחה והפריון במשק. מאפייני היציבות הם: (א) אינפלציה נמוכה תוך התכנסות לשיעור האינפלציה של מדינות המערב. תחזית האינפלציה של התכנית (ב) קיום חוק הקטנת הוצאות הממשלה – סך-כל הוצאות הממשלה, יחסית לתוצר, יורד בכ-4.5 אחוזים. (ג) שמירה על גירעון פיסקלי נמוך, עד כמעט איזון בשנת 2003, המבטיח את המשך ירידתו של החוב הציבורי יחסית לתוצר.
2. הקטנת שיעור הגידול של המועסקים בממשלה. השמירה על יציבות, תוך הורדת נטל המס והגברת ההשקעות בתשתית, מחייבת להקטין את ההוצאות השוטפות של הממשלה.
3. שינוי סדרי העדיפויות של תקציב הממשלה לטובת צעדים המעודדים צמיחה - הקטנת ההוצאות הלא-פרודוקטיביות והגדלת ההוצאות הפרודוקטיביות תוך ירידה כוללת של משקל הוצאות הממשלה בתוצר. יוגדל סעיף הקניות של הממשלה, קרי, הגדלת רכישת השירותים מהמגזר העסקי תוך שיפור הפריון והשגת יעדים בתחומים חיוניים אלו.

4. שיפור תפקודו של המגזר העסקי. לממשלה יש תפקיד חשוב בכך. ההשפעה היא עקיפה והיא נעשית באמצעות המרכיבים הבאים: באמצעות הגברת התחרותיות בענפים, הפרטה, ליברליזציה ומדיניות של חשיפה לשוקי חו"ל, כולל שוק ההון; שיפור ההקצאה של ההון האנושי באמצעות הסבות מקצועיות ומדיניות טיפוח של ההון האנושי תוך התאמתו לצרכים של המשק; הגדלה של תקציב המו"פ והעצמת המחקר הבסיסי במשק.

5. תוצאות התכנית והישגיה הצפויים

התוצאות העיקריות של התכנית מוצגות בלוח 3 (פירוט מלא בלוחות נספח 1 עד 5) והן:

1. התאוששות מהירה בפעילות הכלכלית ללא זעזוע חיצוני. תיתכן התאוששות מהירה יותר אם האווירה העסקית תשתפר כתוצאה מתפנית חיובית בתהליך השלום היכולה להתבטא בתנופה גדולה של היצוא ושל ההשקעות במשק. בשנת 2001 התוצר של המגזר העסקי יגדל בשיעור קרוב לשיעור הגידול הפוטנציאלי ובשנים 2002 ו-2003 בשיעור גבוה ממנו, תוך סגירת הפער שנוצר בין רמות התוצר והתוצר הפוטנציאלי.
2. בתחום האבטלה – כבר בשנת 2000, תיווצר תפנית במגמת שיעור האבטלה. בשנים שלאחר מכן שיעור האבטלה יירד ברציפות עד לשיעור של 5.7 אחוזים בשנת 2003, שיעור הנמוך משיעורי האבטלה שהתקיימו בשנות התשעים, וקרוב לשיעור של תעסוקה מלאה בתנאי המשק הישראלי. אם תימשך המגמה הנוהגת היום, לעומת זאת, אזי שיעור האבטלה יישאר ברמה דומה לזו הקיימת היום גם בשנים 2000 ו-2001 ולאחר מכן יירד באחוז אחד בלבד.
3. האינפלציה צפויה להיות גבוהה יותר במידת מה לפי התכנית הכלכלית לעומת המצב הנובע מהמשך המגמות הקיימות. בעוד שלפי התקציב שהוצע לשנת 2000, שהוא המשך המגמות, תנוע האינפלציה בין 4 ל-5 אחוזים, הרי שבמסגרת התכנית הכלכלית היא נאמדת בכ-6 אחוזים. תחזית זו אינה מביאה בחשבון התפתחויות

לוח 3

- משמעותיות חיצוניות העשויות ליצור הזדמנות נוספת לירידת האינפלציה.
4. ייווצר פיחות ריאלי יחסית למגמת שער החליפין הריאלי של השנים האחרונות. התפתחות זו תתרום לגידול היצוא ולריסון היחסי של היבוא. החל משנת 2000 היצוא יהיה השימוש שיגדל בשיעור הגבוה ביותר, לכן ניתן לכנותו מנוע הצמיחה של המשק.
5. הגירעון השוטף במאזן התשלומים יירד. זאת, עקב שיפור ברווחיות של המגזר הסחיר, שיחול כתוצאה מן הפיחות הריאלי.
6. לפי התכנית הכלכלית שיעור החיסכון הלאומי יתייצב תוך שינוי בהרכבו – ירידה של שיעור החיסכון הפרטי ועלייה של שיעור החיסכון הציבורי.
7. במהלך ביצוע התכנית הכלכלית יירד שיעור החוב הציבורי בצורה רציפה, בהתאם למגמת ההתכנסות לקריטריון של הסכם מאסטריכט. בשנת 2003 יגיע החוב הציבורי, יחסית לתוצר, ל-86 אחוז.

6. רפורמות במערכת המיסים ובשוק ההון

הרפורמות במערכת המיסוי ובשוק ההון הינן מרכיב מרכזי של התכנית הכלכלית-חברתית. שיעור המס הגבוה השורר במשק מקטיין את שיעור התשואה על כל סוגי הנכסים, ובמיוחד על ההון האנושי, שהוא משתנה מפתח לשיפור הפרייון. גידול הפרייון חשוב בהיותו מנוע חיוני לקיומה של צמיחה כלכלית בת-קיימא בשיעור הדרוש ליציאה מהמיתון (ראה מאמרו של פרופ' צבי זוסמן, בחלק השלישי של הספר). מרכיבים אחרים ברפורמות אמורים לתרום לצמצום אי-השוויון בחברה.

בחינת מערכת המס חייבת להתמקד בשלושה היבטים עיקריים והיבט אחד משני. ההיבטים העיקריים הם: המס הכולל, השלכות על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה והשלכות על אי יעילות כלכלית. ההיבט המשני הוא מחיר הגבייה.

גודל התקציב, גודל המס, הגירעון הנגזר ודרכי מימונו הם המשתנים המקרו-כלכליים העיקריים הנתונים בידי הממשלה בהתוותה את מדיניותה הכלכלית. העקרונות המוצעים להלן מאפשרים הקטנת נטל המס שהינו אמצעי מרכזי להגדלת הפרייון והצמיחה במשק.

אי-השוויון בחלוקת ההכנסה בישראל הוא מהגבוהים בעולם. בחינת אי-השוויון באמצעות מדד גייני מצביעה על כך, שמבין מדינות OECD רק אירלנד, שוויץ וארצות-הברית פחות שוויוניות מישראל. המצב דומה גם לפי מדדים אחרים, כגון ההכנסה של עשירון עליון חלקי הכנסת עשירון תחתון, או, הכנסת חמישון עליון חלקי הכנסת חמישון תחתון. מערכת המיסים ותשלומי ההעברה מקטינים את אי-השוויון במידה ניכרת. ניתן לחתור לשיפור השוויוניות הן במסגרת המצומצמת של מס ההכנסה והביטוח הלאומי והן במסגרת המערכת הכוללת.

מס הכנסה וביטוח לאומי

מוצע להסיר את הגג מתשלומי הביטוח הלאומי על מנת לבטל את האנומליה של הקטנת המס השולי במעבר מהכנסות בינוניות להכנסות גבוהות.

מוצע לקבוע מדרגת מס שולי נוספת, של 60 אחוז, על הכנסות חמשת המאיוונים העליונים. אם תקבע מדרגה נוספת זו – ישראל תהיה דומה בנושא המס השולי הגבוה למספר ארצות אירופאיות. על רקע הגידול שחל בשנים האחרונות בפערים גם בתחום השכר, יש מקום לבחון גם קביעת מדרגת מס גבוהה יותר להכנסות האלפיון העליון.

הצעות אלה אינן באות להעלות את נטל המס הכללי, אדרבא, הן מאפשרות להוריד את נטל המס למרבית משלמי המס, למעט מחצית מהעשירון העליון. התכנית מייצבת את תשלומי ההעברה לציבור, יחסית לתוצר, תוך שיפור שימושם להקטנת אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות.

הרחבת בסיס המס

על פני השנים השתמשו ממשלות ישראל השונות בהפחתות מיסים לקבוצות ייחודיות כתמריץ, או כפיצוי כלכלי. שיטה זו אינה יעילה, היא פוגעת ברווחת המשק, מטילה קנס על אלה שאינם נהנים מפרותיה ואף מעודדת הימנעות מתשלום מס. סכום "הטבות המס" מגיע לכדי 20 מיליארד שקלים בשנה. נראה שמתוך סך הוצאות המס ניתן לבטל "הטבות מס" בסכום של 4-5 מיליארד ש"ח מבלי שיגרם נזק למשק, אלא תוך שיפור הרווחה הכללית במשק.

רפורמה מערכתית

מכלול השינויים המוצעים – הרחבת בסיס המס, הוספת מדרגות מס לחמשת המאיונים העליונים ולא לפיון העליון – יקטינו את אי-השוויון בחלוקת ההכנסה הפנויה ואת העיוותים הכלכליים שנוצרו עקב המס. הרפורמה ניתנת לביצוע תוך כדי הגדלת גביית המס והיא מאפשרת הקטנת נטל המס. מכאן שניתן להקטין למרבית משלמי המס, הן את תשלום מס ההכנסה והן תשלומי מיסים אחרים.

האסטרטגיה המוצעת היא לרווח את מדרגות המס כך שכל משלמי המס, למעט מחצית העשירון העליון, ישלמו מס שולי קטן או שווה למס שהם משלמים היום. בנוסף, ניתן להקטין ולבטל בעדיפות ראשונה את המיסים שתחולתם רגרסיבית ובכך לשפר את הפרוגרסיביות של המערכת כולה. בעדיפות שנייה ניתן לטפל במיסים שנודעת להם השפעה מעוותת יותר. יחד עם זאת הרפורמה חייבת להתבצע תוך התחשבות ביעילות הגבייה.

בהתחשב באילוץ של תקרת התקציב, הרי היכולת להרחיב את בסיס המס היא הגורם שישפיע, יותר מכל גורם אחר, על חופש התמרון בהורדת שיעורי מס ההכנסה וביטול מיסים רגרסיבים.

דיווח כללי ופישוט נוסחת המס

סוגיית הדיווח הכללי עולה ויורדת במסגרת הדיון הציבורי מזה שנים רבות. מול התועלת שתצמח מכך שהדיווח הכללי יאפשר לערוך מבחני הכנסה בנושאים שונים וישפר את גביית המס מהכנסות שאינן מעבודה, עומדת ההוצאה הממשלתית הכרוכה בתפעול וההוצאה למשק ולפרט, הכרוכה בצורך לדווח.

במבנה נוסחת המס הנוכחית, הנישום הממוצע איננו מסוגל למלא טופס דיווח שנתי ועליו להזדקק לעזרת יועץ מס. מוצע לבחון פישוט של נוסחת המס המסובכת, נושא שיש לו ערך כשלעצמו, תוך החלה הדרגתית של חובת דיווח כללית.

חוק התיאומים בשל אינפלציה

שני החוקים – חוק התיאומים בשל אינפלציה והחוק שקדם לו, חוק המיסוי בתנאי אינפלציה, נחקקו על רקע אינפלציה מתמשכת. הגיע הזמן לבטל חוקים אלה ולחזור למס על הכנסה נומינלית. שיטת החישוב

הנומינלית היא המקובלת בעולם ובנוסף לכך היא פשוטה יותר לחישוב הן לנישום והן לגובה המס. יש בשיטה זו גם יסוד של גמישות מובנית (built in flexibility). ביטול חוק התיאומים בשל אינפלציה הינו גם צעד בכיוון של ביטול ההצמדות במשק.

שוק ההון והמגזר הבנקאי

הפעלת רפורמה בשוק ההון ובמגזר הבנקאי מתבקשת כמרכיב חיוני בתכנית לחידוש הצמיחה. מוצע לממש במסגרת הרפורמה את מכלול השינויים שהוצעו בדו"ח ועדת ברודט המתמקדים במיסוי החיסכון והנכסים הפיננסיים, הסדרת נושא הפנסיה, קופות הגמל וקרנות ההשתלמות והגברת התחרות במגזר הפיננסי והבנקאי.

מיסוי החיסכון והנכסים הפיננסיים

מוצע שהרפורמה במערכת המס תכלול את המרכיבים הבאים: השוואת המס על חיסכון שאינו לגיל פרישה עם זה החל על כל מקור הכנסה אחר. הטבות מס יינתנו רק לחיסכון לגיל פרישה. ייקבע שיעור מס סופי אחיד ומוגבל על התשואה מכל סוגי הנכסים. יוטל מס על בעלי שליטה בתאגידים ציבוריים.

קרנות פנסיה, קופות גמל וקרנות השתלמות

תופסק הנפקת אגרות חוב מיועדות לקרנות הפנסיה החדשות, בכך יושלם התהליך ההדרגתי של צמצום סבסוד התשואה של קרנות הפנסיה מתקציב המדינה. תוטל חובת הפרשה לקרן פנסיה שתחול על השכר עד רמה מסוימת. במקביל מוצע להגדיל את מרכיב הפנסיה בגמלאות הביטוח הלאומי. מוצע לבטל את האפשרות להחזיק כספים נזילים בקופות גמל וקרנות השתלמות חדשות. יוסדרו יחסי הגומלין תוך תשומת לב לניגודי העניינים בניהול קופות הגמל על-ידי הבנקים.

המגזר הפיננסי והבנקאי

תוסרנה המגבלות על ההשקעות של משקיעים מוסדיים למעט אלה הקשורות בהבטחת היציבות הפיננסית. יוסרו החסמים המונעים פיתוח שוק משני למשכנתאות. התחרות בין הבנקים והגופים האחרים הפועלים בשוק ההון תוגבר על-ידי פתיחת המשק הישראלי ובתוכו שוק ההון לגלובליזציה בשוקי ההון הבינלאומיים, תוך צמצום חסמי הכניסה

לבנקים זרים. הרפורמה תטפל גם בהשלמה של הסדרת השליטה בחברת החזקה הכוללת בנק בידי בעל שליטה השולט גם בתאגידים ריאליים.

7. השלכות לתקציב הביטחון

הצריכה הביטחונית הכוללת

הצריכה הביטחונית נוטלת כ-10% אחוזי תמ"ג וכ-7% אחוזים מסך המקורות. לטווח ארוך יש להציב יעד של הפחתה נוספת בנטל הביטחון, או להתוות התכנסות הדרגתית לשיעורים בינלאומיים מקובלים. עם זאת, בטווח הזמן שבדיון (עד שנת 2003) עשויה להידרש תוספת לצריכה הביטחונית בשל שלוש סיבות עיקריות: (א) סדר הכוחות של צה"ל ניבנה ברובו בשנות השבעים והשמונים, ויש צורך לחדשו ולהתאימו לאיומים אסטרטגיים שהולכים ומתפתחים באזור; (ב) ההתקדמות הפתלתולה של התהליך המדיני באזור עלולה להיות מלווה באי יציבות ובבעיות של ביטחון שוטף; (ג) בעקבות הסדרים מדיניים עשויים להידרש היערכות מחדש והצטיידות באמצעים מיוחדים.

על פי התכנית הכלכלית המוצעת, הגידול בתמ"ג צפוי להצטבר לכ-20% אחוז בשנים 1999-2003. היעד של הפחתה בנטל הביטחון לטווח ארוך, מצד אחד, וגישה מעשית המכירה בצרכים הביטחוניים לעיל, מצד שני, מאפשרים להגביל את הגידול המצטבר בצריכה הביטחונית לכ-12-15% אחוז.

הרכב הוצאות הביטחון

יש מקום לאופטימיזציה חדשה בשני מישורים: האחד, בין הוצאות במט"ח סיוע לבין הוצאות במטבע מקומי, והשני, בין הוצאות התעצמות לבין הוצאות שוטפות. במישור הראשון, היבוא הביטחוני הישיר מוכתב על-ידי מגבלת הסיוע האמריקני לביטחון, בעוד שהוצאות הביטחון האחרות נגזרות ממגבלת התקציב במטבע מקומי. פרוצדורה זו מובילה להרכב לא-אופטימלי של הוצאות, ויש יסוד להניח שברמת הוצאות נתונה היה ניתן להשיג יותר ביטחון אלמלא הוטלו מגבלות על אופן השימוש בסיוע האמריקני. יש לחתור להגדלת הנתח מתוך הסיוע

האמריקני שניתן לעשות בו שימוש חופשי, ולשם כך – אם הדבר יידרש – להסכים, ואפילו ליזום, נוסחה להפחתת הסיוע הביטחוני על פני השנים. על מנת לאפשר את חידוש סדר הכוחות בטווח זמן מתקבל על הדעת, ללא הגדלה של הצריכה הביטחונית מעבר לשיעורים סבירים, יש לחסוך בהוצאות שוטפות. לשם כך יש לאמץ בצה"ל תפיסה חדשה לגבי קו החלוקה בין אספקה עצמית של צרכים ("make") לבין רכישה של סחורות ושירותים בחוץ ("buy").

הבסיס הביטחוני-התעשייתי והמקומי.

הבסיס הביטחוני-התעשייתי המקומי מפתח ומייצר אמצעי לחימה מקוריים וציווד צבאי ייחודי המעניקים לצה"ל "מכפילי כוח". מדיניות ממשלתית ביחס לתעשיות הביטחוניות צריכה לשלב שיקולים ביטחוניים עם קריטריונים של כדאיות כלכלית. על פי גישה זו יש להבחין בתוך הבסיס הביטחוני-התעשייתי בין פעילויות שחשיבותן הביטחונית אינה מאפשרת לוותר עליהן, אף שהיקפן קטן מכדי להשיג כדאיות כלכלית, לבין פעילויות שהיקפן מאפשר לקיים אותן על פי אמות-מידה כלכליות-עסקיות מקובלות.

הבטחת עתידו של הבסיס הביטחוני-התעשייתי מחייב לגבש מדיניות הפרטה לחברות הביטחוניות הממשלתיות ולהוציא אותה בפועל בשנים הקרובות. מדיניות כזו ראוי שתתבסס על הפרטה "מלמטה" (לאחר תיאגוד של מפעלים ותחומי עסקים לחברות-בנות), על שילוב מכירת מניות למשקיעים אסטרטגיים עם הנפקה לציבור ולעובדים, ועל הסכמה מראש של העובדים, שתושג באמצעות הבטחת "רשת ביטחון" לאלה מביניהם שלא ישתלבו במבנה החדש.

לוח נ1- . המקורות והשימושים
(שיעורי שינוי שנתיים, מחירים קבועים)

תחזית לפי תקציב 2000 והמשך המגמות הקיימות				תחזית לפי התכנית המוצעת				1999	1998	1997	1996	1995	
2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000						
												מיליוני ש"ח	
4.4	3.9	3.6	3.1	5.2	4.8	4.5	3.8	5.1	2.0	2.5	5.7	385,728	<u>סך המקורות</u>
3.6	3.4	3.1	2.9	4.4	4.2	4.2	3.7	2.0	2.2	2.8	4.6	264,238	תוצר מקומי גולמי (תמ"ג)
5.9	4.9	4.6	3.5	6.6	5.8	5.0	4.1	11.7	1.7	1.8	8.2	121,490	יבוא סחורות ושירותים
6.2	5.2	4.9	3.3	6.9	6.2	5.3	3.9	12.6	1.4	1.7	7.5	116,787	מזה: יבוא אזרחי
2.6-	2.6-	1.9-	7.5	3.1-	3.2-	2.2-	7.2	5.2-	8.1	5.6	25.2	4,703	יבוא ביטחוני
4.4	3.9	3.6	3.1	5.2	4.8	4.5	3.8	5.1	2.0	2.5	5.7	385,728	<u>סך השימושים</u>
4.5	4.0	3.7	3.1	5.3	4.9	4.6	3.8	5.2	1.9	2.5	5.5	381,025	שימושים למעט יבוא ביטחוני
3.6	3.0	2.6	1.6	3.9	3.4	3.1	2.4	4.7	0.7	1.0	5.2	299,327	שימושים מקומיים
3.8	3.6	3.3	3.1	4.2	4.2	4.1	4.0	2.7	3.6	4.1	5.4	158,434	צריכה פרטית
2.2	2.1	2.2	2.4	2.1	2.0	2.1	2.8	2.4	2.0	1.9	5.1	78,375	צריכה ציבורית
2.5	2.5	2.5	2.0	2.5	2.5	2.4	2.4	3.0	1.6	1.7	3.8	73,672	מזה: למעט יבוא ביטחוני
4.2	1.9	0.7	2.7-	4.5	2.3	1.1	1.8-	12.7	8.0-	7.0-	6.2	67,221	השקעה מקומית גולמית
4.3	2.7	1.5	0.8-	4.6	3.1	1.9	0.1	2.9	4.0-	2.5-	7.7	62,607	מזה: השקעה בנכסים קבועים
7.0	7.0	7.0	7.5	9.0	9.0	9.0	8.0	7.0	6.3	7.7	6.6	81,698	ערך היצוא בשוק המקומי
													תשלומים נטו לגורמי ייצור בחו"ל
												2,928	תל"ג
												261,310	
3.9	3.6	3.2	3.0	5.2	4.9	4.6	4.1	1.6	2.7	2.7	5.2	208,214	תמ"ג של המגזר העסקי ¹

¹ תמ"ג, למעט תוצר השירותים הציבוריים, המלכ"ר ושירותי הדיור.

מקור: 1999-1995 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
2003-2000 תחזית של ד"ר רפי מלניק.

לוח נ 2-. הוצאה לצריכה ציבורית
(שיעורי שינוי שנתיים, מחירים קבועים)

תחזית לפי תקציב 2000 והמשך המגמות הקיימות				תחזית לפי התכנית המוצעת									
2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
													מיליוני ש"ח
2.5	2.5	2.5	2.0	2.4	2.4	2.4	2.4	3.2	1.9	2.3	4.3	53,823	<u>צריכה אזרחית</u>
2.5	2.5	2.5	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	0.8	2.3	3.7	35,832	שכר
2.5	2.5	2.5	2.0	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	4.0	2.1	6.0	14,746	קניות
2.5	2.5	2.5	2.5	2.0	2.0	2.0	2.0	3.8	3.6	4.1	3.8	3,245	בלאי
1.4	1.4	1.5	3.3	1.2	1.2	1.4	3.6	0.6	2.4	1.1	6.9	24,552	<u>צריכה ביטחונית נטו</u>
2.5	2.5	2.5	2.0	2.4	2.4	2.4	2.4	2.5	0.4	0.2-	1.9	20,555	<u>צריכה ביטחונית מקומית (ברוטו)</u>
2.5	2.5	2.5	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.5	0.2-	0.1-	0.9-	12,138	שכר
2.5	2.5	2.5	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0	2.5	1.1	0.3-	5.9	8,417	קניות, כולל בינוי
2.6-	2.6-	1.9-	7.5	3.1-	3.2-	2.2-	7.2	5.2-	8.1	5.6	25.2	4,703	יבוא ביטחוני
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.9-	0.9-	16.7-	706	(-)מכירות
2.2	2.1	2.2	2.4	2.1	2.0	2.1	2.8	2.4	2.0	1.9	5.1	78,375	<u>צריכה ציבורית (נטו) - סה"כ</u>
2.5	2.5	2.5	2.0	2.5	2.5	2.4	2.4	3.0	1.6	1.7	3.8	73,672	<u>צריכה ציבורית למעט יבוא ביטחוני</u>

מקור: 1995-1999 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
2000-2003 תחזית של ד"ר רפי מלניק.

לוח נ-3. הוצאות, הכנסות והגירעון של המגזר הציבורי
(אחוזי תוצר)

תחזית לפי תקציב 2000 והמשך המגמות הקיימות				תחזית לפי התכנית המוצעת				מיליוני ש"ח							
2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1995		
30.8	31.1	31.3	31.5	29.9	30.3	30.8	31.5	31.6	31.1	30.9	31.6	31.8	83,024	<u>סך הביקושים המקומיים</u>	
27.6	27.7	27.9	28.0	26.1	26.6	27.0	27.7	28.2	27.6	27.6	28.0	28.1	73,438	א. צריכה מקומית	
20.4	20.5	20.6	20.7	19.3	19.6	19.9	20.4	20.8	20.3	20.3	20.5	20.3	53,166	מזה: אזרחית	
7.2	7.2	7.3	7.3	6.8	7.0	7.1	7.3	7.4	7.3	7.3	7.6	7.8	20,273	ביטחונית	
3.3	3.3	3.4	3.5	3.7	3.7	3.8	3.8	3.5	3.5	3.3	3.5	3.7	9,586	ב. השקעות	
48.4	48.0	47.7	47.4	46.3	46.3	46.3	46.5	46.9	46.8	46.7	46.4	48.5	126,690	<u>מסים והכנסות מרכוש</u>	
22.2	21.9	21.7	21.5	20.8	20.8	20.8	20.8	21.0	21.5	21.4	19.8	21.0	54,864	מסים ישירים	
15.4	15.3	15.2	15.1	14.9	14.9	14.9	14.9	14.9	14.8	14.8	14.4	14.1	36,839	מסים עקיפים- ייצור מקומי	
5.0	4.9	4.9	4.8	5.0	4.9	4.8	4.8	4.9	4.4	4.7	5.2	5.5	14,337	מסים עקיפים על יבוא	
0.6	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.6	1.0	1.6	4,067	הכנסות מרכוש	
0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	583	העברות מהציבור ע"ח שוטף	
2.3	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3	2.4	2.4	2.5	2.5	2.5	3.2	3.4	8,905	העברות מהציבור ע"ח הון	
1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	3,245	זקיפת הבלאי	
1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	1.5	1.5	3,850	זקיפת הפנסיה	
20.4	20.6	20.7	20.8	19.1	19.6	20.1	20.5	20.8	20.6	20.2	21.0	21.2	55,412	<u>סובסידיות ותשלומי העברה</u>	
1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.6	4,079	סובסידיות	
14.0	14.1	14.3	14.4	12.9	13.3	13.8	14.2	14.6	14.5	14.2	14.9	14.1	36,871	תשלומי העברה שוטפים ברוטו	
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	155	פירעון מלוות חובה	
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	85	העברות הון לעסקים ולמלכ"ר	
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	364	סבסוד אשראי	
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	314	תמיכות ליצוא	
5.3	5.3	5.2	5.1	5.1	5.1	5.1	5.0	5.0	4.8	4.6	4.5	5.2	13,484	תשלומי ריבית נומינלית	
2.7	3.6	4.3	4.9	2.7	3.7	4.6	5.5	5.6	4.8	4.5	6.1	4.5	11,746	<u>גירעון מקומי</u>	
1.8-	1.7-	1.7-	1.6-	1.7-	1.7-	1.6-	1.6-	2.5-	1.7-	1.5-	1.3-	1.3-	3,324-	<u>גירעון בחו"ל</u>	
1.0	2.0	2.7	3.3	1.0	2.0	2.9	3.9	3.1	3.1	3.0	4.8	3.2	8,422	<u>גירעון כולל</u>	
0.0	0.9-	1.6-	2.2-	0.5	0.6-	1.5-	2.5-	2.0-	2.0-	2.3-	4.6-	3.1-	8,106-	<u>חיסכון כולל</u>	

מקור: 1999-1995 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
2003-2000 תחזית של ד"ר רפי מלניק.

לוח נ4 - מאזן התשלומים
(מיליוני דולרים שוטפים)

תחזית לפי תקציב 2000 והמשך המגמות הקיימות				תחזית לפי התכנית המוצעת									
2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
51,838	47,731	43,949	40,667	55,055	49,763	44,979	40,857	37,456	35,005	33,131	31,099	28,731	<u>סך היצוא</u>
4,172	3,842	3,537	3,273	4,431	4,005	3,620	3,288	3,015	2,817	1,946	1,681	1,560	מזה : שירותי הון-זכות
58,314	53,827	50,139	47,318	59,842	54,863	50,638	47,602	45,349	41,135	42,307	42,094	39,464	<u>סך היבוא האזרחי</u>
4,083	3,769	3,511	3,313	4,190	3,842	3,546	3,333	3,175	3,665	3,592	3,157	3,101	מזה : שירותי הון-חובה
1,550	1,550	1,550	1,550	1,550	1,550	1,550	1,550	1,543	1,872	1,756	1,671	1,293	היבוא הביטחוני
6,476-	6,096-	6,190-	6,651-	4,787-	5,100-	5,659-	6,745-	7,894-	6,129-	9,176-	10,996-	10,734-	עודף אזרחי - סחורות ושירותים
8,026-	7,646-	7,740-	8,201-	6,337-	6,650-	7,209-	8,295-	9,437-	8,002-	10,932-	12,667-	12,027-	עודף כולל - סחורות ושירותים
6,653	6,653	6,653	6,653	6,653	6,653	6,653	6,653	7,500	7,684	8,198	8,121	7,596	<u>העברות חד-צדדיות נטו</u>
3,653	3,653	3,653	3,653	3,653	3,653	3,653	3,653	4,500	4,501	4,419	4,419	3,884	מזה : מגזר ציבורי
3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,187	3,778	3,701	3,712	מגזר פרטי ומלכ"ר
1,373-	993-	1,087-	1,548-	316	3	556-	1,642-	1,937-	317-	2,734-	4,545-	4,430-	<u>עודף בחשבון השוטף</u>
1,443	1,252	1,149	1,044	1,438	1,253	1,149	1,048	1,760	1,881	1,626	1,408	1,245	מזה : מגזר ציבורי
2,815-	2,245-	2,236-	2,592-	1,122-	1,250	1,704-	2,690-	3,697-	2,199-	4,360-	5,954-	5,675-	מגזר פרטי

מקור : 1995-1999 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
2003-2000 תחזית של ד"ר רפי מלניק.

לוח נ 5 - אוכלוסייה, כוח העבודה והתעסוקה
(אלפים)

תחזית לפי תקציב 2000 והמשך המגמות הקיימות				תחזית לפי התכנית המוצעת									
2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
6,746	6,581	6,421	6,264	6,746	6,581	6,421	6,264	6,111	5,968	5,829	5,685	5,545	אוכלוסייה ממוצעת
4,795	4,678	4,564	4,453	4,795	4,678	4,564	4,453	4,344	4,242	4,129	4,020	3,903	אוכלוסייה בגיל העבודה
2,556	2,493	2,433	2,373	2,565	2,503	2,442	2,382	2,315	2,272	2,210	2,157	2,101	כוח עבודה האזרחי
1,861	1,806	1,751	1,706	1,928	1,862	1,793	1,723	1,664	1,638	1,632	1,609	1,549	מועסקים במגזר העסקי
712	695	678	661	702	688	674	661	648	629	595	578	565	מועסקים במגזר הציבורי
2,573	2,500	2,429	2,367	2,630	2,550	2,468	2,384	2,312	2,268	2,227	2,187	2,114	סך המועסקים
2,356	2,287	2,220	2,162	2,419	2,342	2,262	2,181	2,111	2,077	2,040	2,013	1,965	מועסקים ישראליים
217	213	209	205	211	208	206	203	201	193	191	178	152	מועסקים מיש"ע + זרים
200	206	213	211	146	161	180	201	204	195	170	144	136	בלתי מועסקים
7.8	8.3	8.7	8.9	5.7	6.4	7.4	8.4	8.8	8.6	7.7	6.7	6.5	שיעור האבטלה
53.3	53.3	53.3	53.3	53.5	53.5	53.5	53.5	53.3	53.5	53.5	53.7	53.8	שיעור השתתפות בכוח העבודה
													שיעורי שינוי שנתיים (אחוזים)
0.8	0.8	0.5	0.5	1.6	1.0	0.5	0.5	0.0	2.2	1.3	1.3	5.6	תוצר לשעת עבודה
2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.4	2.5	2.5	2.7	אוכלוסייה ממוצעת
2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.7	2.7	3.0	3.0	אוכלוסייה בגיל העבודה
2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.9	1.9	2.8	2.5	2.7	3.5	כוח עבודה האזרחי
3.1	3.1	2.7	2.5	3.5	3.8	4.1	3.5	1.6	0.4	1.4	3.9	6.0	המועסקים במגזר העסקי
2.5	2.5	2.5	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	5.7	3.0	2.3		המועסקים במגזר הציבורי
3.0	3.0	2.7	2.4	3.3	3.5	3.7	3.3	1.7	1.8	1.4	2.4	5.0	מועסקים ישראליים

מקור: 1995-1999 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
2003-2000 תחזית של ד"ר רפי מלניק.