

## ב. עיקרי המדיניות הכלכלית בתקציב לשנת 2004<sup>5</sup>

### 1. המדיניות הפיסקלית לשנת 2004 ולשנים הבאות

המיתון החרף בפעילות הכלכלית במשק הישראלי שהתחיל באוקטובר 2000 נבע ברובו מצירוף של מספר זעזועים אקסוגניים למשק, יחד עם מדיניות מוניטרית מרסנת מדי אשר תרמה ותורמת להגברת ההאטה ולהתמשכותה בשנים 2002 ו-2003.<sup>6</sup>

המיתון בפעילות במשק, בשילוב עם ירידה חדה בשכר ובצריכה הפרטית ורמת מחירים נמוכה בהרבה מזו התואמת את יעדי האינפלציה, גרמו לירידה חדה בהכנסות ממיסים ובהכנסות אחרות של הממשלה והביאו בשנת 2003 לגירעון תקציבי הצפוי להסתכם, על-פי הערכות ראשוניות, בין 5 ל-6 אחוזי תוצר.

ישנה כיום הסכמה רחבה בקרב הכלכלנים שהמפתח לשמירת היציבות המקרו-כלכלית ולמניעת עליית הריביות הארוכות מחייב שליטה על מימדי הגירעון התקציבי. על רקע המיתון במשק והירידה בהכנסות ממיסים, ישנן בטווח הקצר רק שתי אופציות לביצוע מדיניות כזו: צמצום ההוצאה הממשלתית או העלאת נטל המס.

העלאת נטל המס, איננה עולה בקנה אחד עם עידוד צמיחת המגזר העסקי. לדוגמה, ניתוח עשרות תוכניות של קונסולידציה פיסקלית במדינות ה-OECD מצביע על כך שתוכניות שזכו להצלחה התבססו בעיקר על קיצוץ בהוצאות.<sup>7</sup> בנוסף, נטל המס בישראל גבוה ביחס לשיעורים המקובלים במדינות המערב. לכן, מהלך של העלאת נטל המס אינו רצוי.

מצד שני, ההוצאה הממשלתית והציבורית בישראל היא מהגבוהות בעולם. הקטנה עקבית של ההוצאה הממשלתית תאפשר בעתיד את הקטנת נטל המס, תקטין את החוב הממשלתי, תאפשר פינוי מקורות בשוק ההון לטובת המגזר העסקי, תביא לירידת הריבית הארוכה במשק ותעודד השקעות וצמיחה בת-קיימא.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> בהתאם להחלטות הממשלה ולהצעת התקציב לשנת 2004.

<sup>6</sup> הזעזועים האקסוגניים כללו את השפעות הטרור הפלסטיני, שפגעו בתיירות ובמספר ענפים מרכזיים נוספים; את ההאטה בכלכלה העולמית, שפגעה ביצוא הסחורות והשירותים מישראל; ואת נפילת הנאסד"ק, שהקטינה את ההשקעות בחברות ההזנק הישראליות ובתחום ההיי-טק בכלל.

<sup>7</sup> Alesina, Perotti, and Tavares, "The political economy of fiscal adjustment", Brooking Papers On Economic Activity, 1998.

<sup>8</sup> ראה מאמר בנושא זה מאת ד"ר אלדד שידלובסקי וד"ר מיכאל שראל, שפורסם ברבעון הישראלי למיסים, גיליון 121 (אוגוסט 2003). המאמר מכיל סקירת ספרות נרחבת וגם ממצאים אמפיריים התומכים בהשערה שהוצאות ממשלה גדולות מדי פוגעות בשיעור הצמיחה של המשק.

כלומר, הקטנת סך ההוצאה הציבורית, יחד עם הגדלתם של סעיפים מוטי צמיחה כמו השקעה בתשתיות, יכולה לעודד את הצמיחה. עם זאת, ללא מדיניות מקבילה של הרחבה מוניטרית, צמצום הביקושים הממשלתיים עלול, בטווח הקצר, להחריף את המיתון במשק.

הצעת התקציב לשנת 2004 כוללת מספר צעדים בעלי משמעות תקציבית רבה, הן בטווח הקצר והן בטווח הבינוני:

**בטווח הקצר:** על מנת להתאים את הוצאות הממשלה לרמת ההכנסות החזויה, הוצאות הממשלה בתקציב 2004 (ללא החזר חובות וללא מתן אשראי, במחירי תקציב 2003) יופחתו ב-0.8 אחוז לעומת רמתן בתקציב לשנת 2003. משמעות מדיניות זו היא ירידה של כמעט 3 אחוזים בהוצאה הריאלית לנפש. ירידה זו מאוד שאפתנית, במיוחד בהינתן מצב המשק לאחר שלוש שנות מיתון ובהינתן הצעדים המשמעותיים שכבר ננקטו בשנתיים האחרונות. היקף הגירעון המתוכנן בשנת 2004 יעמוד על 4 אחוזי תוצר, ירידה של 1 עד 2 אחוזי תוצר לעומת תחזית הביצוע לשנת 2003.

**בטווח הבינוני:** החל משנת 2005 ועד לשנת 2010, היקף ההוצאה הממשלתית הריאלית בכל שנה תקציבית לא יעלה ביותר מ-1 אחוז ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב שלפניה. גידול של 1 אחוז בהוצאה התקציבית (שמשמעותו ירידה של כמעט 1 אחוז בהוצאה הריאלית לנפש מידי שנה) נגזר מהיעד ארוך הטווח של יצירת הפחתה הדרגתית ומתמשכת במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר. בנוסף, לאחר ההתאמה בשנת 2004, משנת 2005 ואילך לא יעלה הגירעון הממשלתי המתוכנן על 3 אחוזי תוצר, זאת על מנת לאפשר לממשלה, במקביל לשמירה על תוואי הוצאות פוחת, לנהל מדיניות שתבטיח את הקטנת החוב הציבורי כאחוז מהתוצר בטווח הבינוני, תוך מתן אפשרות למייצבים האוטומטיים לפעול בטווח הקצר במקרים של זעזועים זמניים. חוק הפחתת הגירעון יתוקן בהתאם לאמור לעיל.

## **2. מגמות במצרפים התקציביים בשנים 1995-2002 ותחזית לשנים 2003-2004**

סעיף זה, יחד עם הלוח המופיע בעמוד הבא, סוקר את המגמות במצרפים התקציביים העיקריים בשנים האחרונות, מציג את התחזיות הפיסקליות המעודכנות לשנת 2003 ומפרט את ההתפתחויות הפיסקליות הצפויות בשנת 2004, על-פי הצעת התקציב. הניתוח הכמותי מוצג במונחים של אחוזי תוצר, דבר המקל על ניתוח המגמות הפיסקליות ועריכת השוואות על פני זמן.

לוח 6. המצרפים העיקריים בתקציב המדינה, 1995-2004

2004	2003	2003	2002	2002	2001	2001	2000	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
תקציב	תחזית	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב						
(1)														
(כאחוז מהתוצר)														
37.5	37.9	40.6	39.4	40.5	37.5	40.1	39.3	40.8	38.3	39.3	40.5	40.8	40.4	הכנסות (ללא החזרי אשראי)
33.9	33.1	36.5	34.4	36.8	35.0	37.5	36.5	36.4	34.5	34.9	36.2	35.9	37.6	הכנסות מקומיות
28.9	28.9	31.2	29.9	31.6	30.8	31.8	31.1	31.0	29.6	29.5	30.5	30.0	30.9	הכנסות ממיסים
15.4	15.3	16.8	16.3	18.1	17.9	18.0	18.1	16.9	16.2	16.3	16.6	16.0	16.9	על הכנסה ורווחים
13.5	13.6	14.3	13.7	13.4	12.9	13.9	12.9	14.1	13.3	13.2	13.8	13.9	14.0	על סחורות ושירותים מקומיים
5.0	4.1	5.4	4.4	5.2	4.2	5.6	5.4	5.4	5.0	5.4	5.8	5.9	6.7	הכנסות מקומיות לא ממיסים
2.2	1.6	2.5	1.6	2.0	0.9	1.4	1.5	1.3	1.4	1.4	1.6	1.7	1.8	הלוואות מהמוסד לביטוח לאומי
2.8	2.5	2.9	2.8	3.3	3.3	4.2	3.9	4.1	3.6	4.0	4.2	4.2	4.9	אחר
3.6	4.9	4.1	5.0	3.7	2.5	2.7	2.8	4.4	3.8	4.5	4.3	4.9	2.8	הכנסות מחו"ל
2.3	3.5	2.7	3.1	2.5	2.1	2.4	2.5	2.8	2.6	3.2	3.2	4.1	1.9	סיוע מחו"ל
0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	מע"מ על יבוא בטחוני
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.9	1.0	0.7	0.5	0.3	רווחי בנק ישראל
0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	ריבית על מט"ח
0.9	1.1	1.0	1.5	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	הכנסות אחרות מחו"ל (2)
41.5	43.5	43.6	43.2	43.5	41.9	41.9	40.0	43.3	40.7	41.6	43.1	44.5	44.4	הוצאות (ללא מתן אשראי וללא הוצאות של בתי חולים ממשלתיים)
37.3	38.7	38.8	37.9	39.5	38.6	38.0	37.0	39.3	37.3	37.7	39.2	40.3	40.7	הוצאות מקומיות
5.4	5.3	4.9	4.5	4.6	4.6	4.5	4.6	4.6	4.5	4.8	4.8	4.6	5.2	מזה: תשלומי ריבית
4.2	4.8	4.8	5.3	4.1	3.3	3.9	3.0	4.0	3.4	3.9	3.9	4.2	3.7	הוצאות בחו"ל
1.5	1.4	1.7	1.1	1.3	1.3	1.5	1.3	1.5	1.4	1.5	1.5	1.9	1.8	מזה: תשלומי ריבית
4.0	5.6	3.0	3.8	3.0	4.4	1.8	0.7	2.5	2.4	2.3	2.7	3.7	4.0	גירעון תקציבי

## לוח 6. המצרפים העיקריים בתקציב המדינה, 1995-2004

(המשך)

2004	2003	2003	2002	2002	2001	2001	2000	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
תקציב	תחזית	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב						
0.1	-0.2	0.0	-0.4	-0.2	-0.1	-0.4	-0.4	-0.1	-0.3	-0.3	-0.5	0.2	-0.1	מתן אשראי נטו
-4.1	5.4	3.0	3.4	2.8	4.3	1.3	0.3	2.4	2.1	1.9	2.2	4.0	4.0	גירעון תקציבי כולל מתן אשראי נטו
4.1	5.4	3.0	3.4	2.8	4.3	1.3	0.3	2.4	2.1	1.9	2.2	3.9	4.0	מימון הגירעון התקציבי
0.0	0.0	0.0	-1.2	0.0	1.4	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.2	-0.5	מזומן בבנקים (נטו)
1.9	3.5	2.7	5.0	2.7	3.5	0.7	-0.1	1.2	1.7	1.0	0.2	2.5	2.4	גיוסים מקומיים (נטו)
0.5	0.2	0.3	0.1	0.3	0.0	0.6	0.6	0.8	0.5	1.3	2.4	0.1	0.7	הכנסות ממכירת נכסים (נטו)
1.7	1.7	0.0	-0.4	-0.2	-0.6	0.0	-0.2	0.4	-0.1	-0.4	-0.4	1.1	1.4	מימון בחו"ל (נטו)
														<b>סעיפים נבחרים:</b>
9.2	...	9.4	11.9	9.5	9.9	8.9	9.4	8.9	9.1	9.7	9.6	9.5	9.9	הוצאות ביטחוניות
39.6	...	41.5	41.3	41.4	40.2	39.7	38.3	41.1	39.1	39.8	41.2	42.2	42.1	הוצאות שוטפות
8.5	...	8.8	8.8	8.8	8.7	8.2	8.8	8.8	5.9	8.4	9.1	9.3	9.4	מזה: הוצאות שכר
13.3	...	14.6	14.5	15.4	14.9	14.7	14.1	15.2	15.0	14.7	15.0	15.6	14.9	סבסוד להעברות
1.9	...	2.1	1.9	2.2	1.7	2.2	1.7	2.2	1.7	1.8	1.9	2.4	2.3	הוצאות הון
3.0	1.1	3.6	1.8	2.9	1.5	4.2	5.2	3.5	3.4	4.0	3.6	2.8	3.0	עודף תקציבי ללא הוצאות ריבית

(1) החל משנת 2000 לא הועברו רווחים ממומשים של בנק ישראל לממשלה.  
 (2) הכנסות אלה לא סווגו כסעיף נפרד לפני שנת 2002.

## הוצאות הממשלה

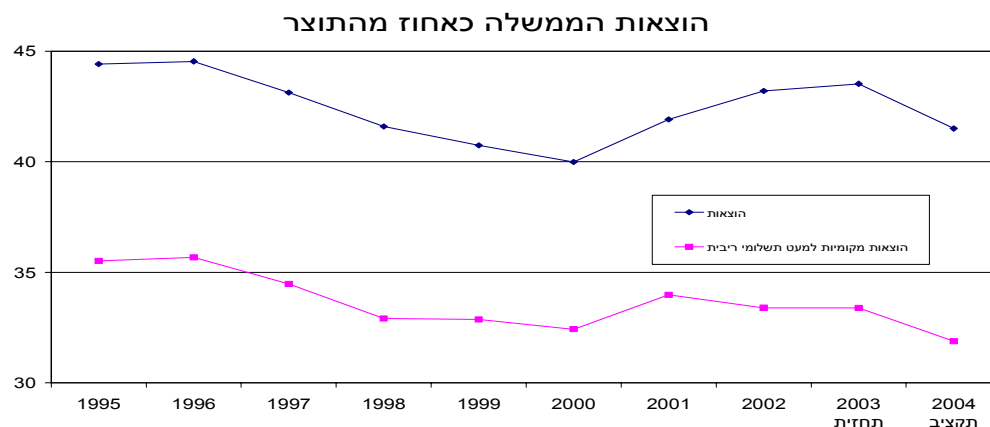
ההוצאה הממשלתית והציבורית בישראל היא מהגבוהות בעולם. הקטנה עקבית של ההוצאה הממשלתית תאפשר בעתיד הקטנת נטל המס, תקטין את החוב הממשלתי, תאפשר פינוי מקורות בשוק ההון לטובת המגזר העסקי, תביא לירידת הריבית הארוכה במשק ותעודד השקעות וצמיחה בת-קיימא.

### מגמות בשנים 1995-2002

במהלך השנים 1995-2000 ירדו הוצאות הממשלה (ללא מתן אשראי וללא הוצאות בתי החולים הממשלתיים) מ-44.4 אחוזי תוצר בשנת 1995 ל-40.0 אחוזי תוצר בשנת 2000. בעקבות המיתון החריף בפעילות הכלכלית במשק הישראלי, שהחל באוקטובר 2000 ואשר נבע ברובו מצירוף של מספר זעזועים חיצוניים למשק יחד עם מדיניות מוניטרית מרסנת מדי, חלה ירידה בתוצר הריאלי של 0.9 אחוז בשנת 2001 וירידה נוספת של 0.8 אחוז בשנת 2002. בנוסף, המיתון בפעילות, ההוצאות הביטחוניות עקב העימות עם הפלסטינים והריסון המוניטרי החריף (מעבר למה שנדרש על מנת לעמוד ביעד האינפלציה), הביאו לעלייה משמעותית בהוצאות הריאליות של הממשלה (בעיקר בסעיפים ביטחון, שכר ותשלומי העברה).<sup>9</sup> ירידת התוצר (במכנה) ועליית הוצאות הממשלה (במונה) הביאו בשנים 2001-2002 לעלייה משמעותית בהוצאות הממשלה, מ-40.0 אחוזי תוצר בשנת 2000 ל-43.2 אחוזי תוצר בשנת 2002.

### תחזית לשנים 2003-2004

על רקע התמשכות המיתון במשק ואובדן הכנסות ממסים קיימות בטווח הקצר שתי אופציות בלבד למנוע עלייה חריגה בגירעון: צמצום ההוצאה הממשלתית או העלאת נטל המס. העלאת נטל המס אינה עולה בקנה אחד עם עידוד צמיחת המגזר העסקי. מצד שני, ההוצאה הממשלתית והציבורית בישראל היא מהגבוהות בעולם.



<sup>9</sup> מדיניות מוניטרית מרסנת מידי (המחטיאה כמעט בעקביות את יעד האינפלציה מלמטה) אשר גרמה לפגיעה ברמת הפעילות במשק (למשל עייי פגיעה בצריכה בהשקעה ובייצוא), ומכאן גם להגדלת הוצאותיה של הממשלה על תשלומי העברה כמו דמי אבטלה וקצבאות הבטחת הכנסה. בנוסף, שיעור אינפלציה נמוך מזה מהמתוכנן בתקציב מגדיל את ההוצאות של הממשלה על שכר ועל תשלומי העברה במונחים ריאליים וכאחוז מהתוצר, מכיוון שבטווח הקצר הוצאות אלה קבועות במונחים נומינליים.

ואכן, בעקבות התוכנית הכלכלית בשנת 2002 והתוכנית להבראת כלכלת ישראל במהלך 2003, צפויה ההוצאה הממשלתית להתייבב על 43.5 אחוזי תוצר בשנת 2003 (בדומה לתכנון בתקציב לשנת 2003). בנוסף, הצעת התקציב לשנת 2004 כוללת מספר צעדים בעלי משמעות תקציבית ניכרת. במטרה להתאים את הוצאות הממשלה לרמת ההכנסות החזויה, הוצאות הממשלה בתקציב 2004 צפויות לרדת ב-2 אחוזי תוצר, ל-41.5 אחוזי תוצר. זהו ריסון פיסקלי חריף, אשר יוריד את צרכי המימון ויאפשר פינוי מקורות מקומיים בעבור הסקטור העסקי. בנוסף לכך, הריסון הפיסקלי יאפשר הפעלת מדיניות מוניטרית מרחיבה, הנדרשת להאצת הפעילות במשק.

בטווח הבינוני: החל משנת 2005 ועד לשנת 2010, היקף ההוצאה הממשלתית בכל שנה תקציבית לא יעלה ביותר מאחוז אחד ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב שלפניה. גידול של 1 אחוז בהוצאה התקציבית (שמשמעותו ירידה בהוצאה הריאלית לנפש) נגזר מהיעד ארוך הטווח של יצירת הפחתה הדרגתית ומתמשכת במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר.

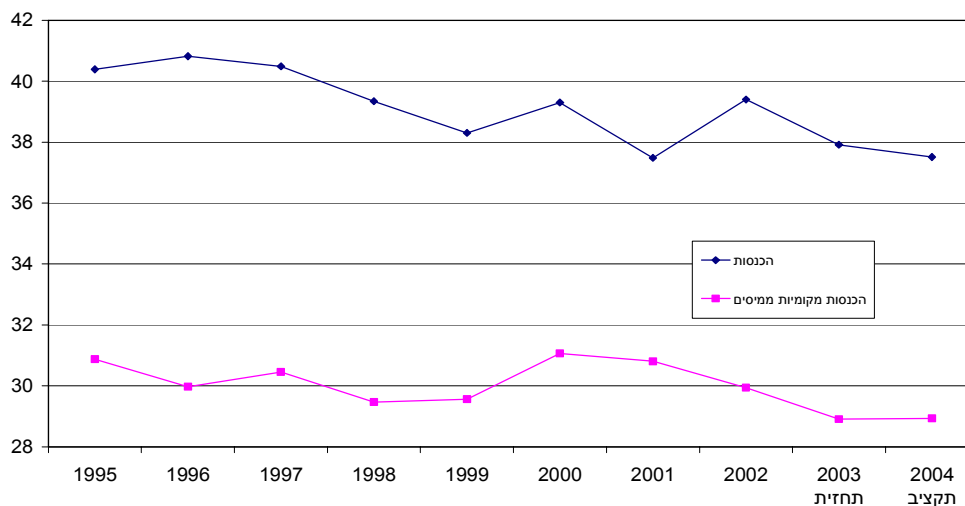
### הכנסות הממשלה

יכולת השליטה של הממשלה בהכנסות, בטווח הקצר, מוגבלת, מאחר שההכנסות מושפעות בראש ובראשונה מהפעילות במשק וגם מרמת המחירים והשכר בסקטור העסקי, שאינם בשליטת הממשלה. בנוסף, החלטות ממשלה בדבר העלאת מסים עלולות להתגלגל להורדת הפעילות במשק ולבסוף דווקא להוריד את הכנסות המדינה ממיסים.

### מגמות בשנים 1995-2002

בשנים 1995-2002 נעו הכנסות הממשלה סביב 40 אחוזי תוצר, כאשר ההכנסות ממסים נעות סביב 30 אחוזי תוצר בממוצע. בשנים 2001-2002 הייתה ירידה בהכנסות יחסית להכנסה המתוכננת בתקציב, זאת בעיקר בשל המיתון החריף בפעילות במשק.

הכנסות הממשלה כאחוז מהתוצר



### תחזית לשנים 2004-2003

המשך ההאטה בפעילות, בשילוב עם ירידה חדה בשכר ובצריכה הפרטית ורמת מחירים נמוכה בהרבה מזו התואמת את יעדי האינפלציה, גרמו לפער גדול בהכנסות ממיסים ובהכנסות אחרות של הממשלה, יחסית להכנסות המתוכננות בתקציב 2003. הירידה בצד ההכנסות היא גם הסיבה לגירעון הגדול בשנת 2003. בשנת 2004 חזויה התייצבות בהכנסות ממיסים על 28.9 אחוזי תוצר (ראה סעיף 4 בהמשך).

### הגירעון

ישנה כיום הסכמה רחבה בקרב הכלכלנים שהמפתח לשמירת היציבות המקרו-כלכלית ולמניעת עליית הריביות הארוכות מחייב שליטה על ממדי הגירעון התקציבי.

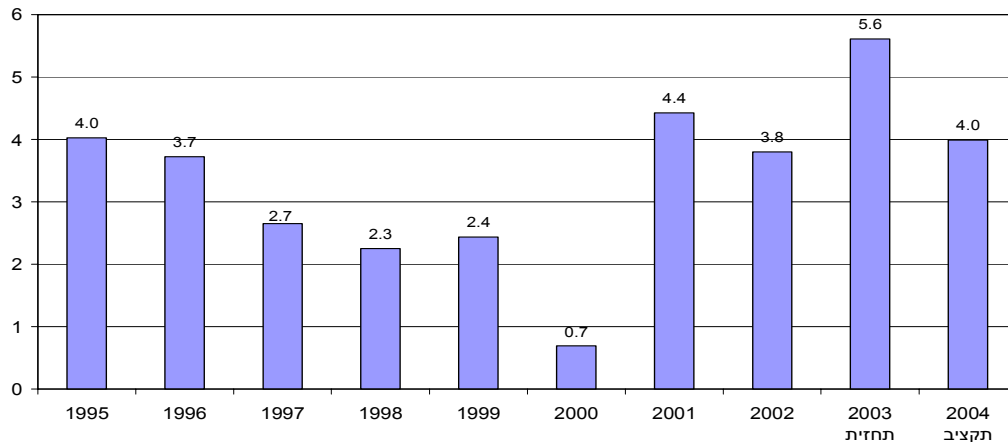
### מגמות בשנים 1995-2002

הגירעון התקציבי ירד בין השנים 1995-2000, מ-4.0 אחוזי תוצר בשנת 1995 ל-0.7 אחוזי תוצר בשנת 2000. ירידה זו הושגה בעקבות יציבות יחסית בהכנסות המדינה ושמירה על תוואי הוצאות פוחת כאחוז תוצר. בשנים 2001 ו-2002 חלה עלייה חדה בגירעון התקציבי, בעיקר עקב המיתון והירידה הריאלית בהכנסות, אך גם כתוצאה מגידול בהוצאות כאחוז מהתוצר.

### תחזית לשנים 2003-2004

הגירעון (ללא מתן אשראי) הצפוי בשנת 2003 עומד, על-פי הערכות ראשוניות, על כ-5.6 אחוזי תוצר, הרבה מעל יעד הגירעון לשנה זו (3.0 אחוזי תוצר). ההסבר לחריגה בגירעון הוא, כאמור, הירידה החריפה בצד ההכנסות (יחסית לתכנון המקורי בתקציב), בעוד שמסגרת ההוצאות נשמרה. היקף הגירעון המתוכנן לשנת 2004 יעמוד על 4.0 אחוזי תוצר (שיקולים בקביעת היעד לשנת 2004 מפורטים בהמשך).

גירעון תקציבי כאחוז מהתוצר



לאחר ההתאמה בשנת 2004, משנת 2005 ואילך לא יעלה הגירעון הממשלתי המתוכנן על 3 אחוזי תוצר. זאת על מנת לאפשר לממשלה, במקביל לשמירה על תוואי הוצאות פוחת, לנהל מדיניות שתבטיח את הקטנת החוב הציבורי כאחוז מהתוצר בטווח הבינוני, תוך מתן אפשרות למייצבים האוטומטיים לפעול בטווח הקצר במקרים של זעזועים זמניים.

#### **שיקולים בקביעת יעד הגירעון לשנת 2004**

יעד הגירעון לשנת 2004, אשר בעבר תוכנן ל-3 אחוזי תוצר, נקבע ל-4 אחוזי תוצר. הסיבות שהובילו לשינוי היעד הן:

- ההכנסות ממיסים וההכנסות האחרות הצפויות ב-2003 נמוכות משמעותית (בכ-3 אחוזי תוצר) לעומת התכנון המקורי. הירידה בהכנסות משקפת את הירידה החדה בשכר, במחירים ובצריכה הפרטית, לעומת התחזיות המוקדמות. בשנת 2004 צפויה התייצבות של ההכנסות (כאחוז תוצר), אך לא עלייה לתוואי שתוכנן בעת קביעת תוואי יעדי הגירעון במהלך 2002. השכר, הצריכה הפרטית ובעיקר המחירים צפויים לעלות באופן מתון בלבד ב-2004.
- הוצאות הממשלה המתוכננות לשנת 2004 קוצצו חדות בשני מהלכים עוקבים, במסגרת התוכנית להבראת כלכלת ישראל (באמצע 2003) ובהצעת התקציב לשנת 2004. בסך הכול תפחת ההוצאה הממשלתית בשנת 2004 בכ-2 אחוזי תוצר יחסית לביצוע בפועל בשנת 2003 וההוצאה הריאלית לנפש גם כן תפחת משמעותית. כמעט בכל תחומי התקציב בוצעו צעדי התייעלות וקיצוצים עמוקים, והפחתות נוספות משמעותיות בתחום ההוצאות השוטפות, מעבר לאלה הכלולות בהצעת התקציב, קשות מאד לביצוע זמן כה קצר לאחר ההפחתות הקודמות. יתר על כן, הפחתות נוספות בתחום ההשקעות בתשתית עלולות לפגוע בתהליך ההתאוששות של המשק ובמיצוי פוטנציאל הצמיחה בטווח הבינוני.
- נטל המס בישראל הוא גבוה בהשוואה בינלאומית. הפחתה הדרגתית בנטל המס היא רכיב חיוני במדיניות הפיסקלית המכוונת להחזרת המשק לצמיחה בת-קיימא, תוך עידוד המגזר העסקי והגברת התמריץ לעבודה. הגדלה של שיעורי המיסים בעת זו עלולה לפגוע בסיכויי המשק להיחלץ מהמיתון. יתירה מכך, כלל לא ברור שהגדלת שיעורי המס תוביל לגידול בתקבולי המס, וזאת בגלל ההשפעה השלילית של שיעורי המס על הפעילות הכלכלית בכלל, ועל שוק העבודה בפרט.

למרות האמור לעיל, בשנת 2004 מתוכננת ירידה של 1 עד 2 אחוזי תוצר בגירעון לעומת הביצוע בפועל החזוי לשנת 2003. הפחתה זו מצביעה על נכונות הממשלה לבצע צעדי התייעלות והפחתות כואבות במטרה לשמור על היציבות המקרו-כלכלית ולהפחית את משקל הסקטור הציבורי.

## **מימון הגירעון**

ככל שצרכי המימון המקומי יקטנו, תוכל הממשלה לפנות יותר מקורות בעבור הסקטור העסקי. מימון באמצעות גיוס הון מסיבי בשוק המקומי עלול לגרום לדחיקתם של גורמים עסקיים מהשוק ולעליית הריבית הארוכה במשק, הפוגעת בהיקף ההשקעות ובשיעורי הצמיחה.

### **מגמות בשנים 1995-2002**

בשנים 1995-2002 מומן הגירעון רובו ככולו על-ידי הנפקת חוב בשוק המקומי ומעט הפרטה.

### **תחזית לשנים 2003-2004**

בעקבות הירידה החדה בהכנסות ממיסים ועליית הגירעון הממשלתי בשנת 2003 היה צורך להגדיל את היקף המימון מעבר למתוכנן בתקציב 2003. רוב הגידול נעשה ע"י גיוס הון בחו"ל. זאת בשל הריבית העולמית האטרקטיבית, סיום המלחמה בעיראק וקבלת הערבויות מארה"ב. הגיוס בחו"ל תורם לפינוי מקורות מקומיים בעבור הסקטור העסקי. מימון הגירעון בשנת 2004 צפוי אף הוא לכלול גיוס מקורות ניכר בחו"ל, יחד עם הפרטת חברות ממשלתיות, שילוב שיאפשר את הפחתת הגיוס בשוק המקומי (ירידה של כ-1.6 אחוזי תוצר לעומת הגיוס הצפוי בשנת 2003). סה"כ הגיוס המתוכנן צפוי לרדת מ-5.4 אחוזי תוצר בשנת 2003 ל-4.1 אחוזי תוצר בשנת 2004.

## **3. צעדים להשגת יעדי התקציב לשנת 2004**

המדיניות הכלכלית המוצעת לשנת 2004 נגזרת ממדיניות כלכלית רב-שנתית של הממשלה, שנועדה לשפר את רמת החיים של כל אזרחי המדינה.

מתוך מטרה זו נגזרים ארבעה יעדי-על: עידוד הצמיחה, חיזוק אוכלוסיות חלשות, ייעול השירות הציבורי לאזרח והגנה על הצרכן.

**עידוד הצמיחה** הוא יעד העל הראשון והחשוב. תנאי הכרחי לעידוד הצמיחה מחייב יצירת סביבה כלכלית יציבה עם הנהגת מדיניות תקציב אחראית ועקבית, הכוללת הקטנת המגזר הציבורי ופינוי משאבים למגזר העסקי. לאורך זמן, תאפשר הקטנת המגזר הציבורי את הקלת נטל המס ופינוי מקורות נוספים למגזר העסקי. בהצעת התקציב לשנת 2004 בוצעו התאמות בתקציב בהיקף של כ-10 מיליארד ₪. התאמות אלו נגזרות מיעד הגירעון הממשלתי, 4 אחוזי תוצר בשנת 2004. כמו כן מוצעים צעדים לייעול פעילותם של משרדי הממשלה, ובכלל זה איחוד יחידות וצמצום כוח אדם במגזר הממשלתי בכ-1,500 עובדים. בין היתר מוצע לסגור יחידות ממשלתיות שאינן חיוניות, לצמצם מחוזות במשרדים השונים ולצמצם נספחיות של הממשלה בחו"ל. כן החליטה הממשלה לנקוט בצעדים הן להקטנת עלויות הפרישה משירות המדינה והן לצמצום ממדי הפרישה המוקדמת.

במטרה לעודד את הצמיחה, כוללת הצעת התקציב לשנת 2004 מספר שינויים מבניים המכוונים להורדת עלויות ולשיפור כושר התחרות של המגזר העסקי. שינויים אלה כוללים, בין היתר, את פתיחת שוק נמלי הים לתחרות וביטול המונופול של רשות הנמלים והקמת ארבע חברות במקומה – שלוש שינהלו את נמלי הים וחברה אחת שתהיה חברת נכסים. פתיחת שוק הנמלים לתחרות תשפר את תנאי הסחר של המדינה, תאפשר את הגדלת היצוא ותתרום לעידוד הצמיחה במשק. יצירת תחרות במשק הדלק באמצעות פיצול חברת בז"ן לשתי חברות ומכירת אחזקות הממשלה במקטע הזיקוק, רפורמה בענף הדואר, צמצום מיסי עסקאות כך שמחודש ינואר 2004 יבוטל מס הבולים על הנפקת אגרות חוב, במטרה להגדיל את גיוון והיקף האשראי החוץ בנקאי במשק ובנוסף החל מחודש יולי יחל ביטול הדרגתי על פני 4 שנים של מס הבולים.

כן כוללת הצעת התקציב הפחתה נוספת במס הכנסה וגידול בהשקעה בתשתיות המשק - בסך הכול למעלה מ-20 מיליארד ₪ בשנת 2004. היקף השקעות זה, הכולל גידול משמעותי בתקציב המיועד לפיתוח רשת הרכבות ברחבי הארץ וקידום סלילת כבישי הרוחב של כביש חוצה ישראל, מהווה קפיצת מדרגה נוספת בהשקעות המדינה בתשתית - וצפוי שיהיה לו חלק משמעותי בהאצת הפעילות במשק, בצמצום המרחקים בין המרכז לפריפריה ובהקטנת ממדי האבטלה.

**חיזוק אוכלוסיות חלשות** הוא יעד-על נוסף של הממשלה, שעיקרו בהעברת אוכלוסיות מהישענות על קצבאות לחיי עבודה - ופינוי מקורות תקציביים למי שבאמת אין ביכולתם לעבוד. אוכלוסיות הנתמכות בקצבאות של מדיניות סעד ואשר אינן משתתפות בכוח העבודה סובלות, מטבע הדברים, מרמת חיים נמוכה - ולכן אף אין באפשרותן להעניק לילדיהם כלים להתמודד עם העולם המודרני. מקורו של הכשל המרכזי בטיפול באוכלוסיות אלה טמון במדיניות קצבאות, שהקטינה את התמריץ והכדאיות לצאת לעבודה – בד בבד ובמקביל להכנסת מאות אלפי עובדים זרים לישראל, שתפסו מקומות עבודה פוטנציאליים של עובדים ישראלים.

בתקציב 2004 מוצעים צעדים ליצירת מוטיבציה לעבוד שיביאו להגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה. תכניות אלה כוללות, בין השאר, הקמתם (בידי גופים חוץ-ממשלתיים) של מרכזי תעסוקה לטיפול באוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה וכן הסרת חסמים להשתלבות מקבלי הגמלאות בעבודה. בשנת 2004 תופעל, לראשונה בישראל, תכנית ל"מעבר מקצבאות לעבודה" בדומה לתוכנית שהופעלה בהצלחה בארה"ב ובאירופה ("תכנית ויסקונסין").

צמצום מספר העובדים הזרים משלים את הצעדים להגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בהיותו תורם להגדלת מספר מקומות העבודה הפנויים לישראלים - ובכך יצור הזדמנויות תעסוקה נוספות למי שאינם מועסקים כיום. הצעדים לטיפול בנושא העובדים הזרים כוללים הפחתת מספר ההיתרים הניתנים לעובדים זרים, העלאת סכום ההיטל על העסקת עובדים זרים והקמת רשות הגירה.

בתקציב 2004 מוצעים גם צעדים להעלאת איכות החינוך, עם דגש מיוחד על האוכלוסיות החלשות, באמצעות ייעול ניהולה של המערכת – דבר שיביא לחיסכון בניצול במשאבים ולניצולם במלואו. מעבר לכך, שונתה שיטת התקצוב בחינוך העל יסודי בישראל - באופן שתבסס על אפיון סוציו-אקונומי של התלמיד והרשות המקומית בה הוא מתגורר, מה שיעניק לתלמידים ממעמד נמוך יותר תקציב גבוה יותר.

ניהול מערכת ההשכלה הגבוהה יעבור גם הוא, על פי החלטת הממשלה, שינוי מבני מקיף. המוסדות להשכלה גבוהה מופקדים על בניית ההון האנושי במדינת ישראל וטיפוחו. האוניברסיטאות הוותיקות סובלות כיום מכשל ניהולי הגורם ליצירת גירעונות ולפגיעה באיכות ההוראה והמחקר. אשר על כן, הוחלט לשנות את המבנה הארגוני של המוסדות להשכלה גבוהה - מה שיעלה את איכות ניהולם ואת רמת ההשכלה הגבוהה והמחקר בהם. שיפור זה יתרום להעצמת ההון האנושי במדינת ישראל, להגדלת מספר הלומדים וליצירת יותר הזדמנויות בתעסוקה לכלל האוכלוסייה.

שילוב צעדי מדיניות אלה הוא כלי אפקטיבי שיביא לחיזוק האוכלוסיות החלשות בחברה, להגדלת היקף תעסוקת ישראלים ולשבירת תהליך התרחבות הפערים הכלכליים בחברה הישראלית.

**ייעול השירות הציבורי לאזרח** הוא יעד-העל השלישי. המדיניות הכלכלית לשנת 2004 חותרת לשיפור רמת השירותים הניתנים לאזרח. הואיל והמגזר הציבורי סובל מבירוקרטיה קשה ומרמת שירותים נמוכה, פועלת הממשלה לייעול השירותים לאזרח והורדת עלויותיהם במקביל להעלאת איכותם. מדיניות זו מוצאת את ביטויה, בין היתר, בהרחבת מערכות המחשוב במשרדי הממשלה, בצמצום הבירוקרטיה (כגון במינהל מקרקעי ישראל) ובצעדים לייעול מערכת הבריאות והרשויות המקומיות.

**הגנה על הצרכן**, יעד-העל הרביעי, יקודם בהקטנת מספרם וצמצום כוחם של המונופולים הציבוריים והפרטיים. המשק הישראלי מאופיין בריכוזיות גבוהה יחסית וברמה נמוכה של תחרות, הן בתחומי התשתית והייצור והן בתחומי השירותים לצרכנים. לכן גם רמת המחירים הנגזרת ממבנה זה של המשק הישראלי גבוהה, בתחומים רבים, מרמת המחירים המקבילה במשקים מפותחים בעולם. תחרותיות רבה יותר בכל תחומי המשק תגדיל את רווחתו של הצרכן, תעודד את הצריכה הפרטית ותוריד את מחיריהם של המוצרים והשירותים – הנרכשים בין אם על-ידי משקי הבית ובין אם בידי הפירמות. המדיניות הכלכלית לשנת 2004 כוללת מהלכים להגברת התחרותיות ולצמצום כוחם של מונופולים, ציבוריים ופרטיים, ומתמקדת בתחומים הבאים:

- משק החלב, הסובל, כתוצאה מחוסר התחרות בענף, מרמת מחירים שהינה מהגבוהות בעולם ומרמת פיקוח נמוכה. על כן הוחלט על שורה של צעדים שיובילו להוזלת מחירים לצרכן ולפתיחת שוק החלב לתחרות, עם דגש על מניעת קרטלים בענף.
- משק המים, המופעל למעשה בידי חברת "מקורות", מונופול מסובסד במשק המים, המנצלת את כוחה המונופוליסטי ופוגעת באפשרות לקיום תחרות בריאה במשק המים והביוב. כתוצאה מכך, וכן מחוסר היעילות של החברה, עלויות משק המים בישראל גבוהות ופיתוחו מתקדם בקצב איטי. על כן הוחלט לעגן, בחקיקה, צעדים שיביאו להפרדת הפעילות של מקורות בתחום אספקת מים מפעילותה בתחומים התחרותיים ולהתייעלותה של החברה.
- ענף הנדל"ן, הסובל מחסמים בירוקרטיים בתהליכי התכנון והבנייה, הואיל ומינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון הם מונופולים בתחום ייזום פרויקטים לבנייה. בדיוניה בתקציב לשנת 2004 החליטה הממשלה על צעדים שיאפשרו ליזמים פרטיים לשווק קרקע לבנייה ויביאו לקיצור הליכי התכנון, תוך הקטנת הבירוקרטיה.

#### 4. תחזית הכנסות המדינה ממיסים לשנת 2004

**עיקרי התחזית:** בשנת 2004 יסתכמו הכנסות המדינה ממיסים<sup>10</sup>, על פי התחזית, בכ-149.4 מיליארד ₪.<sup>11</sup> תחזית ההכנסות לשנת 2004 מניחה עלייה ריאלית בשיעור של 2.5 אחוזים בתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג), עלייה של 1.7 אחוזים במחירי התוצר ותוספת מס, הנאמדת בכ-0.8 מיליארד ₪, כתוצאה משינויי חקיקה.

בסוף שנת 2000 נכנס המשק למיתון עמוק, בין היתר בשל המצב הביטחוני וההאטה הכלכלית בשווקי חו"ל. בכל אחת מהשנים 2001 ו-2002 ירד התמ"ג בשיעור ריאלי של כ-1 אחוז והשילוב של מיתון ומלחמה הביאו לירידה בתקבולי המיסים בשיעור ריאלי של 1 אחוז ו-5 אחוזים בשנים 2001 ו-2002, בהתאמה. נראה שבשנת 2003 הסתיים תהליך ההתכווצות של המשק ובשנת 2004 צפוי, כאמור, גידול של 2.5 אחוזים בתוצר. גם בגביית המיסים מסתמנת תפנית חיובית במהלך שנת 2003. בסיכום שנתי תרד אומנם הגבייה בשיעור ריאלי של כ-5 אחוזים, אך הדבר נובע מירידה חריפה של כ-10 אחוזים בשליש הראשון של השנה, בעוד שבחודשים מאי-אוגוסט 2003 שמרה הגבייה על רמתה הריאלית של התקופה המקבילה אשתקד. אומדן ההכנסות לשנת 2003,

<sup>10</sup> הכנסות המדינה ממיסים (לא כולל מע"מ על היבוא הביטחוני) שגובים אגף מס הכנסה ומס רכוש, אגף המכס והמע"מ וכן ההכנסות מאגרות שגובים משרדי הממשלה.

<sup>11</sup> כל הנתונים הם במחירים שוטפים. לפי הנחות התקציב, מדד המחירים לצרכן בשנת 2004 יעמוד על ממוצע של 102.4 נקודות (על בסיס 2002=100), דהיינו עלייה של 1.2 אחוזים לעומת מדד המחירים החזוי לשנת 2003.

שנקבע על סמך הגבייה בפועל עד חודש אוגוסט ותחזית זהירה עד לסוף השנה, יסתכם בכ-141.5 מיליארד ₪.<sup>12</sup>

בשנת 2004 ימשיך משרד האוצר להפעיל מדיניות מיסים בעלת שני יעדים: עידוד הצמיחה ושמירה על משמעת פיסקלית. הדבר יתבטא בהפחתה שלישית, תוך שנתיים, במס על העבודה ובתכנון שתי הפחתות נוספות בשנים 2005 ו-2006, במטרה לעודד עבודה וזימות. בסוף התהליך, המס על העבודה יקטן בכ-2 אחוזי תוצר והמס הישיר השולי המרבי (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות) יעמוד על 49 אחוזים. הפחתה זו תמומן על-ידי הרחבת בסיס המס, ביטולי פטורים והקטנת ההוצאה הציבורית.

בשנת 2004 תסתכם השפעתם נטו של שינויי החקיקה על סך נטל המס הממשלתי בתוספת של 0.2 אחוז תוצר, בהמשך לתוספת של כ-0.5 אחוז תוצר בשנים 2002-2003. יחד עם העלאת נטל הביטוח הלאומי ומס הבריאות ב-0.4 אחוז תוצר, שינויי החקיקה ב-3 השנים 2002-2004 יוסיפו 1.1 אחוזי תוצר לנטל המס. זוהי תוספת משמעותית, אם כי מחצית ממנה (העלאת המע"מ) זמנית ותבוטל בעתיד.

בניכוי שינויי החקיקה, יגדלו ההכנסות ממיסים בשנת 2004 בכ-5 אחוזים במונחים נומינליים (בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן הם יגדלו ב-3.8 אחוזים). שיעור זה גבוה במקצת משיעור צמיחת התוצר הנומינלי (4.3 אחוזים). הגידול המהיר יותר בהכנסות ממיסים נובע בעיקר מהפרשי עיתוי של החזרי מס.

לסיכום, נטל המס הממשלתי, שהוא משקל סך הכנסות המדינה ממיסים בתוצר, צפוי לעמוד על כ-28.9 אחוזים בשנת 2004.

## 5. מדיניות השכר וכוח האדם בממשלה

בתאריך 31.1.2001 נחתם הסכם קיבוצי עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה בדבר מתן תוספת שכר לעובדים המיוצגים על ידה בשיעור של 3.6 אחוזים, החל מתאריך 1.1.2001, וכן תשלום של מענק חד-פעמי בסכום של 1,250 ₪ בגין השנים 1999 ו-2000. בנוסף, הוסכם להמשיך לנהל מו"מ בעניין השיעור הסופי של התוספת הנ"ל ובנושא "מבנה העסקה" במגזר הממשלתי. במהלך שנת 2001 ובמחצית הראשונה של שנת 2002 נוהל מו"מ לא רציף וללא תוצאות עם ההסתדרות הכללית החדשה, על רקע הרעה במצב הביטחוני ובמצב הכלכלי במדינה.

<sup>12</sup> תחזיות אלה הוכנו לפני כחודשיים, בחודש אוגוסט, לקראת ישיבות הממשלה שדנו בנושאים מקרו-כלכליים ובהצעת התקציב לשנת 2004, שנערכו במהלך חודש ספטמבר. במהלך הזמן שחלף מאז הוכנו תחזיות אלה התפרסמו נתוני גבייה נוספים. הנתונים החדשים מצביעים על אפשרות שבניית המיסים בשנת 2003 תהיה גבוהה מהתחזית בהנחות תקציב המדינה, העומדת על 141.5 מיליארד ₪. אולם, הנתונים הכלכליים שהתפרסמו בחודשים האחרונים מצביעים גם על אפשרות שרמת המחירים בשנת 2004 תהיה נמוכה יותר מהתחזית הראשונית. עקב כך, נראה שאין מקום בשלב זה לשנות את תחזית ההכנסות ממיסים לשנת 2004.

בתאריך 18.12.2001 נחתם הסכם לשנים 1999-2001 עם הסתדרות המורים וארגון המורים העל-יסודיים.

בנובמבר 2002 נחתם הסכם תוספת יוקר לשנת 2002 במגזר העסקי ובעקבותיו חתם שר העבודה והרווחה על צו הרחבה לכלל המשק. לפי ההסכם קיבלו העובדים בחודש דצמבר 2002 מענק חד-פעמי בשיעור של 2.1 אחוזים, מחודש ינואר 2003 תוספת יוקר בשיעור של 2.1 אחוזים עד לתקרה של שכר המינימום ומחודש ינואר 2004 תשולם תוספת שכר בשיעור של 2.1 אחוזים עד לתקרה של 7,700 ₪ בכלל המשק למעט השירות הציבורי. בשירות הציבורי המועד השני של תשלום תוספת היוקר בגין שנת 2002 נדחה, לפי הסכם לעידוד הצמיחה, ליולי 2005.

ביום 22.5.2003 נחתם הסכם קיבוצי בין המדינה ומעסיקים נוספים בשירות הציבורי לבין ההסתדרות הכללית החדשה לתקופה מ-1.7.2003 עד 30.6.2005 בדבר הפחתה זמנית בשכר, דחיית מועד עדכון תוספת היוקר ודחיית מועדי תשלום דמי הבראה ומענק יובל. בעקבות ההסכם נקבע בחוק כי ההפחתה ודחיית התשלומים הנ"ל יחולו גם על עובדי הדירוגים שאינם מיוצגים על-ידי ההסתדרות הכללית החדשה.

רמתו של השכר הריאלי בסקטור הציבורי ירדה בשנת 2002 ב-3.5 אחוזים בעקבות יישום המדיניות בדבר צמצום הוצאות השכר בשירות הציבורי ולאור העובדה שמדד המחירים לצרכן היה גבוה (עליה בשיעור של 5.7 אחוזים בממוצע שנתי לעומת שנת 2001).

השכר הריאלי בסקטור הציבורי צפוי לרדת בשנת 2003 (בדומה לירידת השכר הריאלי בסקטור העסקי) וזאת לאור המשך המדיניות צמצום הוצאות השכר בשירות הציבורי בהתאם לתוכנית עידוד הצמיחה ואי חתימה על הסכמי שכר נוספים בשנת 2003.

שכר הבכירים הצמודים לשכר הממוצע במשק הוקפא לשנים 2002-2005. ניסיון להגיע להסדר על הקפאת שכר כללית במשק (למעט מתוקף הסכמי עבודה חתומים) לא צלח.

באפריל 2002 נכנס לתוקף הסכם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת של העובדים החדשים בשירות המדינה (ברשויות המקומיות ובגופים אחרים בהם הייתה נהוגה פנסיה תקציבית ההסכם נכנס לתוקף בסוף שנת 2001). מטרת ההסכם העיקרית היא למנוע את הגידול המתמיד בהתחייבות האקטוארית של המדינה בגין הפנסיה התקציבית ולהקטין את הנטל של תשלומי הפנסיה התקציבית בתקציב המדינה בעתיד.

#### **אכיפת חוק יסודות התקציב ופיקוח על גופים מתוקצבים**

ביולי 1997 החליטה הממשלה, בעקבות הממצאים החמורים שעלו מהדו"ח השנתי של הממונה על השכר, להקים מנגנון לאכיפת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב (סעיף הקובע כי גופים

מתוקצבים אינם יכולים לשנות את תנאי השכר או הפרישה של עובדיהם מעבר למה שמקובל לגבי כלל עובדי המדינה).

בעקבות החלטה זו הוקמה יחידת אכיפה באגף השכר במשרד האוצר, שתפקידה לרכז את פעולות הדרושות לצורך אכיפת חוק יסודות התקציב, ביניהן הגשת תביעות בשם המדינה בכל הקשור לביטול הסכמים, הסדרים וחריגות שכר והעמדת האחראים לדין. יחידת האכיפה, בשיתוף עם פרקליטות המדינה, פועלת להידוק הפיקוח על גופים מתוקצבים (ובפרט על השלטון המקומי) ולמניעת חריגות שכר תוך שימוש בסמכויותיה.

## 6. מימון הגירעון והמדיניות בשוק ההון

מימון הגירעון בתקציב המדינה בשנת 2004 יתבסס על מימון מקומי, מימון בחו"ל והכנסות מהפרטה. תמשך המגמה של הגברת הנזילות והסחירות בשוק אגרות החוב הממשלתיות. במסגרת מדיניות זו יוגדלו בשנת 2004 היקפי הסדרות המונפקות לציבור ויקטן מספרן.

בשנת 2004 מתכוון משרד האוצר להמשיך ולהנפיק אגרות חוב לא-צמודות בריבית קבועה ל-5 ו-10 שנים ואגרות חוב צמודות-מדד בריבית קבועה ל-10 ו-20 שנים, בהתאם לתנאי השוק. אגרות חוב אלו הפכו לסמן (benchmark) בשוק אגרות החוב.

כמו כן מתכוון משרד האוצר לקדם בשנת 2004 את פרויקט עושי השוק הראשיים (Primary Dealers) – תאגידים ישראלים וזרים אשר יקבלו זכויות שונות בתחום איגרות החוב הממשלתיות בתמורה להתחייבות לספק נזילות בשוק הראשוני והמשני.

מימון הגירעון (כולל מתן אשראי) הדרוש בשנת 2004 הוא 21.0 מיליארד ₪. הגיוס נטו בחו"ל צפוי להיות 8.6 מיליארד ₪ והגיוס נטו בארץ צפוי להסתכם ב-9.8 מיליארד. ההפרטה המתוכננת היא בהיקף של 4.5 מיליארד ₪. עם זאת, המדינה תשקיע בשנת 2004 בהון המניות של חברת הרכבת סך של 1.9 מיליארד ₪. לפיכך, ההכנסות מהון נטו יסתכמו ב-2.6 מיליארד ₪, אשר ישלימו את סך המקורות למימון הגירעון.

בשנת 2004 מתכוון משרד האוצר לקדם שינויים מבניים נוספים בתחום החיסכון הפנסיוני כדי לאפשר רציונאליזציה של העדפות החוסכים בתוך זה תוך מתן העדפה לחיסכון במסלול קצבה. לשינויים אלה צפויה להיות השפעה גם על שוק ההון ואופק השקעתם של המשקיעים המוסדיים.

## 7. המדיניות המוניטרית

המיתון החרף בפעילות הכלכלית במשק הישראלי, שהתחיל באוקטובר 2000, שיקף בעיקר זעזועים אקסוגניים למשק. אולם, בנוסף להשפעת הזעזועים החיצוניים, תרמה גם המדיניות המוניטרית המרסנת להגברת ההאטה ולהתמשכותה בשנים 2002 ו-2003. הריסון החרף במדיניות המוניטרית השתקף בריבית ריאלית קצרת-טווח הגבוהה בהרבה (במהלך רוב תקופת המיתון) מהנדרש להשגת יעדי האינפלציה. כתוצאה מכך, בנק ישראל החטיא ארבע פעמים ברציפות את יעד האינפלציה (1999, 2000, 2001, ו-2002), מתוכן שלוש החטאות כלפי מטה. ב-2003 הבנק צפוי להחטיא את יעד האינפלציה בפעם החמישית ברציפות, פעם נוספת כלפי מטה, ושוב בהפרש ניכר מהיעד.

מאמצי בנק ישראל צפויים להתרכז בשנת 2004 בחזרה לתוואי יעד האינפלציה. מדיניות מוניטרית הפועלת בראש ובראשונה לשמירה על רמת אינפלציה חיובית, נמוכה ויציבה תתרום בדרך היעילה ביותר לחזרת המשק לתוואי של צמיחה. על רקע ירידת המחירים במהלך שנת 2003, היעדר לחצים אינפלציוניים במשק מצד הביקושים המקומיים והשכר והמדיניות הפיסקלית המרסנת, המדיניות המוניטרית בשנת 2004 תוכל לסייע להגברת הצמיחה והתעסוקה מבלי לסכן את יעדה העיקרי, שמירה על יציבות המחירים.

### שקיפות ומתן דין וחשבון בניהול המדיניות המוניטרית

כדי להבטיח את אפקטיביות המדיניות המוניטרית, יש לשמור על אמינותה וזאת על-ידי קיום שלושה תנאים עיקריים:

- שמירה על עצמאותו של הבנק המרכזי בניהול המדיניות המוניטרית (independence)
- שקיפות מוחלטת בניהולה של המדיניות המוניטרית (transparency)
- מתן דין וחשבון על אי-עמידה ביעדי המדיניות המוניטרית (accountability)

בעוד עצמאותו של בנק ישראל בניהול המדיניות המוניטרית נשמרת בקנאות בעשור האחרון, שקיפותה של המדיניות לוקה בחסר ואילו מתן דין וחשבון על אי-עמידה ביעדי המדיניות המוניטרית כמעט ולא קיים.

### מתן דין וחשבון

פער בין המדיניות המוניטרית המוצהרת לבין הצעדים הננקטים על-ידי הבנק המרכזי בפועל עלול לפגוע באמינות ובאפקטיביות המדיניות המוניטרית ובעקיפין גם במכלול רב של פרמטרים מקרו-

כלכליים המושפעים ממנה. על מנת לאפשר בקרה ציבורית (ex-post) על שיקוליו המקצועיים של הבנק המרכזי בביצוע המדיניות המוניטרית, חייב הבנק לתת דין וחשבון במקרים בהם הוא לא עמד ביעד. מתן דין וחשבון הוא כלי בקרה חשוב, החסר כיום.

לפיכך הוחלט כי במקרה של אי-עמידה ביעד המדיניות המוניטרית, יגיש נגיד בנק ישראל לממשלה דין וחשבון בדבר אי-העמידה ביעד המדיניות המוניטרית. הדו"ח יוגש לממשלה ויפורסם לציבור תוך 15 ימים ממועד פרסום הנתונים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אשר בעקבותיהם התברר שהבנק לא עמד ביעד המדיניות המוניטרית. בדו"ח יסביר נגיד בנק ישראל: (א) הסיבות לאי-עמידה ביעד (ב) כיצד בנק ישראל מתכוון לפעול בכלים העומדים לרשותו להשגת היעד בעתיד. הממשלה תערוך דיון בנושא המדיניות המוניטרית בעקבות הדו"ח.

### **שקיפות**

בנק ישראל שולט למעשה רק על הריבית הקצרה, אולם המדיניות המוניטרית משפיעה על קשת רחבה מאוד של פרמטרים: שערי החליפין, הריביות הארוכות ומחירי הנכסים, ומכאן גם צמיחה ותעסוקה. מנגנון התמסורת מהריבית הקצרה לשאר הפרמטרים עובר דרך הציפיות לתוואי הריבית העתידי. השפעתה ויעילותה של המדיניות המוניטרית תהיה החזקה ביותר כאשר קיימת שקיפות מלאה לגבי דרך פעולתו של הבנק המרכזי ולגבי תוואי הריבית העתידית העקבי עם יעדי המדיניות.

ניהול המדיניות המוניטרית הנהוג כיום בעולם מתבסס על הסתכלות קדימה (forward looking) על האינפלציה הצפויה. ציפיות הציבור והשווקים הפיננסיים נבנות על ידי יכולתם לחזות את מדיניותו העתידית של הבנק המרכזי ואת תגובותיו לשינויים אקסוגניים כאלה ואחרים. שקיפות זו מחזקת את המידע שיש לציבור לגבי המדיניות, מקטינה את מידת אי הודאות לגבי המהלכים אשר ינקטו במצבי טבע שונים ומחזקת את אמינות הבנק המרכזי ואת האפקטיביות של פעילותו.

לפיכך, הוחלט שצוות מקצועי, בשיתוף עם בנק ישראל, יבחן הצעות להגברת השקיפות במדיניות המוניטרית על-ידי כך שבנק ישראל יפרסם לציבור מידי חודש תיאור וניתוח של מצב המשק, לרבות התפתחות המחירים, תוך מתן הסבר כיצד הבנק מתכוון לפעול באמצעות הכלים העומדים לרשותו על מנת להשיג את יעד המדיניות המוניטרית, כפי שהוגדר על-ידי הממשלה, במהלך הרבעונים הבאים.