

## כנס קיסריה 2002

### דברי נגיד בנק ישראל - ד"ר דוד קליין

גבירותי ורבותי, אני הולך יום אחד ברחוב, יום שטוף שמש ולפתע נעצרת לידי, בחריקת בלמים חזקה, מכונית. אני בד"כ מזהה חריקת בלמים חזקה עם תאונה, אז אני קופץ הצידה ואני רואה כלום. נעצר לידי נהג, מוריד את החלון של המכונית, מוציא את הראש, מוציא את היד, מנפנף לי: "אל תוותר להם!". מכניס את היד, מכניס אף הראש, מעלה את החלון, מכניס להילוך ונעלם. אני מסתכל אחריו ושואל את עצמי – מי זה "הם"? ועל מה בדיוק "לא לוותר"? כשאני אפגוש אותו בפעם הבאה, אולי אני אזכור לשאול...

אבל בינתיים אנחנו יודעים שהתופעה הבולטת ביותר במשק הישראלי, במחצית הראשונה של השנה הזאת, היא... הייתה תפקוד השווקים הפיננסיים. שוק איגרות החוב מצד אחד ושוק מטבע חוץ מצד שני, לא הפסיקו לאותת לנו שהמשק יורד מהמסלול. התשואה על השח"ר כמעט הוכפלה, מ-6% ל-12%, שער הדולר קפץ ב-15% תוך חודשים ספורים, וברקע מאיימת שוב אינפלציה גוברת. אי אפשר היה לטעות, אנחנו נגררים למשבר פיננסי, כאשר המשק נתון כבר מסוף 2000, במשבר ריאלי. ובעוד שהמשבר הריאלי התפתח לאיטו ופגע קשה רק בחלק מהמשק, המשבר הפיננסי צבר תאוצה במהירות ואיים להציף שכבות רחבות מאוד באוכלוסייה. הרקע למשבר הריאלי ידוע - הנסד"ק, ההאטה בארה"ב החל משנת 2000, התפוצצות הבורסה בשוקי ההון בעולם בכלל והאירועים הביטחוניים אצלנו. הרקע למשבר הפיננסי, גם הוא ידוע, והוא הביצוע של התיקון במדיניות הכלכלית שעליה סוכם בשלהי שנת 2001. בעוד שההחלטה הייתה להחליף ריסון מוניטרי בריסון פיסקלי, ולהפוך את מגמת העלייה בחובות ובגירעון של הממשלה, מה שבוצע בפועל הייתה הרחבה מוניטרית כפי שסוכם, בליווי הרחבה פיסקלית מואצת, בניגוד לתוכנית שסוכמה.

וכאשר משרד האוצר הגיע לממשלה באפריל 2002, לפני 3 חודשים, עם התיקון השלישי לתקציב 2002, הוא הסביר שאם התיקון שהציע לא יבוצע, הגירעון שצפוי ב-2002, יגיע ל-5.5% תוצר, במקום 3% עליהם דובר רק 4 חודשים קודם לכן. מעל ל-10 מיליארד שקל חסרו פתאום בתקציב ותוך פרק זמן קצר מאוד. הדבר הזה התבטא מייד, בעליית התשואה בשוק איגרות החוב הממשלתיות. העדכון במדיניות בדצמבר 2001 נועד להוריד את הריבית לכל הטווחים, כדי לעודד השקעות. הביצוע גרם לכך שבמקום תמיכה בהשקעות ובצמיחה, קיבלנו העמקת המיתון והאצה באינפלציה. כמובן, שגם האירועים הביטחוניים הוסיפו שמן למדורה, עם זאת כדאי להדגיש, שבעוד שההשפעה של האירועים האלה על המשבר הריאלי היא ברורה ובולטת ואיננה מוטלת בספק, בכלל לא ברור שהשפעתם של האירועים האלה על המשבר הפיננסי, הייתה לה יכולת להיות בעלת חיות משל עצמה, אלמלא התלוותה גם לאירועים אחרים שהיו באותה תקופה. המשק יכול לשמור, בגבולות רחבים מאוד, על יציבות פיננסית, אפילו על רקע האירועים הביטחוניים, כפי שהם הולכים ומתפתחים בשנה וחצי האחרונות.

יש לפנינו עכשיו שתי משימות: אחת, להחזיר את היציבות הפיננסית, והשנייה – לקצר את תקופת

ההאטה ולהחזיר את המשק למסלול של צמיחה ולשתי המשימות דרושה התגייסות מ של המדיניות הפיסקלית וגם של המדיניות המוניטרית. ככל שהן תעבודנה בצורה יותר מתואמת, כך הנטל אשר ייפול על כל אחת מהן, יהיה קטן יותר, לטובת המשק. הרעיון ליצור את התיאום הזה, שהיה ביסוד המדיניות בדצמבר 2001, היה ונשאר נכון, המבחן היה ונשאר בביצוע. מלאכת החזרת היציבות הפיננסית נמצאת עכשיו בעיצומה, המיקוד שלה הוא להחזיר את האינפלציה לתוואי יציבות המחירים, כפי שהגדרנו אותו כבר באוגוסט 2000, בזמן הממשלה הקודמת, אינפלציה של 1%-3% לשנה. תפקיד המרכזי בתחום הזה הוא של בנק ישראל, ואנחנו נעמוד בו.

היכולת שלנו לעשות את זה ביעילות, מותנה בכך שהתיקון האומלל לחוק בנק ישראל, אשר הונח על שולחן הכנסת, יוחזר לשיקול נוסף, כדי שיהיה תואם לנורמות בינלאומיות ומקובלות. בהקשר זה, אני רוצה להוסיף שהבנק המרכזי האירופי, עסק ועוסק במידת ההתאמה של חוקים של בנקים מרכזיים לכללים של האיחוד האירופי. הוא עשה הרבה מאוד בדיקות מן הסוג הזה, ואנחנו פנינו אליו לאחרונה כדי שיעבור על חוק בנק ישראל ועל התיקון שהוצע בו, כדי לראות עד כמה הוא תואם את הכללים המקובלים בקהילה האירופית. לא שזה מחייב אותנו, אבל אני חושב שהם יכולים לשפוך הרבה מאוד אור על השיקולים בתיקון חוק בנק ישראל בתקופה הנוכחית. אנחנו קיבלנו את חוות הדעת של האיחוד, ואנחנו נפרסם אותה בשבוע הבא.

יציבות מחירים היא כמובן התשתית הטבעית ליציבות פיננסית, ולשם כך נדרשים גם צעדים של התאמת הסביבה התחרותית של הענף הזה של השירותים הפיננסיים, ואני מזכיר שעמד היום על סדר היום כל הבוקר, והוא נושא מרכזי בשאלה הזאת – מבנה החיסכון לפנסיה. אני מזכיר עוד נושא, שלא הובא היום או אתמול לדיון והוא חשוב לא פחות, והוא חיבוק הדוב של הבנקאות של שוק ההון.

אבל יש נושא נוסף, שכן עלה על סדר היום, וטוב שעלה, והוא מיסוי ההכנסות הפיננסיות. כאשר דנים במיסוי ההכנסות הפיננסיות, כדאי להבחין בין שתי מטרות. אחת – איחוד שיעורי המס על סוגים שונים של נכסים פיננסיים בארץ ובחו"ל, והשנייה – שאותה מרבים להעלות בהקשר הזה – זה צמצום הפער בין מיסים על הכנסה מעבודה לבין מיסים על הכנסה מרכוש, כאשר הרכוש הפיננסי הוא חלק מהכנסה מרכוש. נראה לי שבשלב ראשון, המטרה הראשונה חשובה מהשנייה. אימוץ המלצות הוועדה יסיר את המכשולים בפני דיווח פיננסי חוץ בנקאי, משום שמשטר המס הקיים מפלה לרעה נכסים סחירים מסוימים. מבחינה זו, מס המכירה שהמליצה הוועדה נשמע כרעיון לא מוצלח. הוועדה קבעה לוחות זמנים עתידיים בכמה נושאים ואפשר היה להסתפק בכך גם לגבי מס רווחי ההון על מניות.

מכתם לדוד... סליחה, מכתב לנגיד... אני מקבל הרבה מכתבים, מאחד מהם, אני רוצה להקריא לכם שלוש שורות ממנו: "לפני מספר ימים משכתי מהבנק ע"י הכספומט שטר בן 200 ₪. משהגעתי לביתי גיליתי כי חסרה חתימת הנגיד על גבי השטר. איני בא בטענות למעלת כבודו, על שלא חתם על השטר. אני מבין, כי מתוך כ"כ הרבה שטרות עליהם חותם הנגיד, ייתכן כי ישכח לחתום על אחד מהשטרות. אני מצדי יכול לשלוח את השטר אליך כדי שתחתום עליו, או לחילופין לשלוח אלי שטר

חילופי החתום כנדרש. בתקווה לקבל תשובה, אזרח".

אזרח יקר, חתימת הנגיד זה כבר לא מה שהיה פעם... אומרים לי ששטר של 200 ₪ עדיין שווה 200 ₪, גם אם חסרה עליו חתימת הנגיד. אבל האמת היא, שנינו יודעים שמה שקובע את ערכו של השטר, זה לא חתימת הנגיד, אלא יכולת הממשלה לשמור על יציבות מחירים. אנחנו איננו מתכוונים לוותר בעניין הזה, ועל זה אני מוכן לחתום, כמה שזה שווה. המשימה השנייה שמוטלת על הממשלה זאת החזרת המשק לסלול של צמיחה. בתנאים שנוצרו זו משימה קשה במיוחד, והיא מחייבת צעדים לא שגרתיים ובעיקר, תוכנית עבודה של מספר שנים וניהול עקבי להשגת המטרות של התוכנית. ואחריות, כמובן, למשימה הזאת מוטלת על הממשלה והיא צריכה לעשות זאת בשתי דרכים.

האחת, באמצעות בניה נכונה של התקציב מתוך ראייה ארוכת טווח, והשנייה, ע"י קידום שינויים מבניים לשיפור המבנה התחרותי של המשק. והממשלה אמורה לחזור ולדון בתקציב 2003 במהלך חודש הזה, וצריך לברר מהם ההחלטות שראוי שהממשלה תקבל כאשר תבוא אל הדיון הזה. חלק מההחלטות הן החלטות מהותיות, וחלקן פרוצדורליות, אבל לא פחות חשובות מאשר ההחלטות המהותיות. אני רואה 5 החלטות כאלה, שהיה רצוי שהממשלה תקבל.

אפשרות אחת, או החלטה אחת, על איזה בסיס לבנות את תקציב 2003, ודובר הרבה מאוד על התסריט הראוי לצמיחת המשק לשנת 2003, ואני מזכיר לכל אלה שדנים בנושא הזה, שלא מדובר על יעד. מדובר על הנחת עבודה לצורך בניית התקציב. לא צריך להתייחס לזה כאל יעד, אלא הדבר הזה נדרש משום שהממשלה אחרת לא יכולה לתכנן את התקציב שלה. אנחנו יודעים שבכלל, גם בימים כתיקונם, היכולת שלנו, הכלכלנים, לראות את העתיד היא מאוד מאוד מוגבלת, קל וחומר בתקופות מהסוג הזה. ולכן, חשוב להניח הנחות עבודה ריאליסטיות כתשתית לתקציב, ולא להתרגש אם אח"כ נשיג קצת יותר. בהתחשב בגיבנת שצברנו עד היום, יש לנו יסוד מספיק להיות שמרנים וריאליסטיים. אנחנו יכולים להניח שהיציאה מההאטה בעולם תהיה איטית, וההשפעה שלה על הייצוא הישראלי תהיה איטית עוד יותר, מה גם שהדולר הולך ונחלש לנגד עינינו ואף אחד לא יודע אם זה יהיה תהליך מסודר והדרגתי או תהיה כאן נחיתה קשה. אנחנו יכולים, וצריכים, להניח שהמתיחות הביטחונית לא תפוג ב-2003, ולכם בהחלט צריך להניח שרמת החיים תוסיף לרדת. על הרקע הזה, בצירוף הזעזועים שיש בשוק ההון בארה"ב, ייבוא ההון יוסיף להצטמצם – זאת עוד הנחה – וההשקעות במשק ירדו. אם מצרפים את 3 ההנחות האלה – ואני מדגיש, אלה הנחות – מקבלים תסריט של צמיחה שנע בין 0% ל-1% בשנת 2003. זאת הנחת עבודה – אני חוזר ומזכיר – שעליה מומלץ לממשלה להשתית את התוכנית התקציבית ל-2003.

החלטה שנייה צריכה להתייחס לשיעורי הגירעון התקציבי. הם נקבעו על 3.9% לשנה זו ועל 3% לשנת 2003 – אלה שיעורים גבוהים מידי. והמבחן הוא פשוט, האם השעורים האלה יאפשרו ירידה של הריבית שהממשלה משלמת על גיוס ההון שלה בבורסה? וההערכה שלנו שלא, בשיעורים האלה לא נראה ירידה משמעותית של הריבית על החוב הממשלתי. לדבר הזה יש כמובן השפעה שלילית על המשק, זה מגדיל את תקציב תשלומי הריבית בתקציב, שהוא גדול מאוד בלאו הכי. הוא משפיע

על שערי הריבית במשק בכלל ולכן גם על ההשקעות במשק. ואנחנו הרי רוצים לעודד השקעות, כי השקעות הן המפתח לתעסוקה ולצמיחה. צריך, איפה, להגיש תוכנית שתאפשר ירידה בגירעון התקציבי מתחת ל-3.9% השנה ומתחת ל-3% בשנה הבאה.

החלטה מספר שלוש, יש צורך בשינוי משמעותי בהרכב הוצאות הממשלה ובהפחתת נטל המיסים. שינוי בהרכב ההוצאות נדרש כדי לאפשר גידול בהשקעות בתשתית, ובעיקר כדי לחזק את התמריצים לעבודה. איך מקטינים את הוצאות הממשלה? יש שלושה תחומים עליהם צריך לדבר, ולדבר גם אומר להשקיע עבודה. כי אנחנו לא מדברים על קיצוץ רוחבי בהוצאות הממשלה, אנו צריכים לעשות את הקיצוץ נהנה בצורה נבונה, כך שהוא יתמוך בצמיחה של המשק. תחום אחד, זה תחום כללי העדכון של השכר בשירות הציבורי. אנחנו יודעים שלממשלה יש כבר שנים מדיניות של שמירה על השכר הריאלי. אבל אנחנו גם יודעים, כשמסתכלים אחורנית, שהשכר הריאלי בשירות הציבורי עולה. אנחנו עשינו הערכה מה קרה לתקציב הממשלה על שכר, כתוצאה מכך שהמדיניות של שמירה על השכר הריאלי לא נשמרה. ומסתבר, שבשלוש השנים 1999-2001, הגדילה הממשלה את ההוצאות שלה על שכר ב-7 מיליארד שקל - אני מזכיר לכם שהיום מדברים על קיצוץ של 10 מיליארד - הגדילה את הוצאות הממשלה לשר ב-7 מיליארד שקל מעבר לשמירה על השכר הריאלי בשירות הציבורי, וזה לא כולל 4 מיליארד שקל לעובדים נוספים. ובכן, ברור שצריך לעשות שם חריש עמוק, אני חושב ששמירה על השכר הריאלי בשירות הציבורי זה הוגן מאוד בתקופה כזו של האטה ומיתון. המדיניות הזו הייתה בהחלט במקומה, אבל היא לא בוצעה, צריך לחזור לשאלה, איך בכ"ז מבצעים אותה. התחום השני שבו צריך לטפל, הוא תחום שמדובר הרבה ולכן אני אזכיר אותו רק בקיצור - זה רציונליזציה בתשלומי העברה של הממשלה. את הדבר הזה צריך לעשות כדי לחסוך בכסף מצד אחד, ולעודד עובדים בגיל העבודה לחזור ולעבוד מצד שני. הבעיה בתחום הזה שהוא לא... אין לו פיתרון אחד ויחיד. צריך להפעיל שורה ארוכה מאוד של תוכניות כדי להשיג את המטרה בתחום הזה, וכל תוכנית צריך להגדיר מהי, צריך להגדיר את המטרות שלה, צריך להגדיר 'מי עושה מה' ואח"כ צריך לעקוב אחר הביצוע. שורה ארוכה של תוכניות, אני לא רוצה כרגע למנות אותם, אנחנו... אני חושב שכולם מכירים אותם ואנחנו בכל מקרה נסביר את זה בהזדמנות אחרת. זה לא מיוחד למשק הישראלי, הרבה מאוד משקים מערביים מתמודדים עם תופעה הזאת ואנחנו יכולים ללמוד גם מהניסיון שלהם. והתחום השלישי בו צריך לטפל, הוא חיסכון משמעותי בתקציב הביטחון. תקציב הביטחון הפך למתחרה העיקרי של תקציב הרווחה והתשתיות. בלי תרומה משמעותית של תקציב הביטחון, למאמץ להחזיר למסלול את הגירעון בשנת 2002-3, בלי תמיכה משמעותית של התקציב הזה, אי אפשר יהיה לעמוד במשימה. וזה חשוב לא פחות מאשר המטרות שלשמן יש תקציב ביטחון. דבר רביעי, או החלטה רביעית - צריך לתקן את החוק להפחתת הגירעון בתקציב. החוק הזה הוא 'אות מיתר'. עוד מהימים שבהם משרד האוצר אמר שהחוק הזה תופס רק לשלה התכנון של התקציב, ונאמר למבקר המדינה לפני 7 שנים, הוא לא מחייב בשלב הביצוע. אחד הדברים הכי מוזרים שאני שמעתי, שזה טוב רק לתכנון, אבל לביצוע זה לא טוב, ואנחנו יודעים שגם בשלב התכנון זה כבר לא תפס בשנה שעברה. יש לנו בעיה נוספת, כל המלך של החקיקה הפרטית פרוץ לחלוטין, ואנחנו יודעים שהממשלה מנסה, וחוזרת ומנסה, להכניס את החקיקה הפרטית לתוואי נשלט והדבר הזה לא עולה בידה, ולא בטוח אם יעל בידה גם הניסיון האחרון, שהיא ניסתה השבוע.

אז זה ברור לגמרי שצריך לתקן את החוק להפחתת הגירעון כך שאפשר יהיה לשלוט בסטייה מטווח הגירעון גם במהלך השנה, אם הנסיבות משתנות, ואפשר יהיה לתעל את החקיקה הפרטית לתוך מסלול שנגזר מסדר העדיפויות של הממשלה. בלי זה, אין לנו שליטה תקציבית. לבסוף, צריך להחליט – נשמע קצת מוזר, אבל אני בכ"ז אומר את זה – צריך להחליט להפעיל את הקבינט החברתי-כלכלי. הקבינט הזה צריך להתכנס בקביעות כל שבוע, לא 'פעם בתקופה, כאשר זה יוצא', אלא כל שבוע, זו צריכה להיות ממשלה לכל דבר בתחום הכלכלי-חברי. חשוב מאוד להקים ליד הקבינט הזה, מטה מיוחד של מומחים חיצוניים שיתמנו ע"י הממשלה לתקופה קבועה, והם יעזרו לקבינט גם בהרכבת סדר היום וגם בהכנת החומר לידיעונים בקבינט הזה, וכמובן – גם בדיווח לציבור על ההחלטות הכלכליות של הממשלה. הקבינט צריך לעסוק בעיקר במעקב אחרי ביצוע תוכניות ההשקעה של הממשלה ובהחדרת הרפורמות המבניות שדרושות לצמיחת המשק ולפריון.

אני רוצה להזכיר את התחומים העיקריים של השינויים המבניים שבהם צריך לטפל, אין בהם חדש, חוץ מהעובדה שהם כמעט לא מטופלים. אחד, זה שיעורי ההשתתפות והתעסוקה הנמוכים במשק הישראלי, יחסית למה שמקובל בעולם. שני, זה צמצום הפיגור העצום – העצום – בתשתיות, דרכי המימון של התשתיות האלה, והמבנה התחרותי של ענף התשתיות במשק. נושא שלישי שצריך לטפל בו והוא מוזנח, זה הטיפול בתכנון הפיזי לטווח ארוך במשק, לרבות שימושי הקרקע, במטרה לשמור על איכות החיים והסביבה. נושא רביעי, זה פיתוח אסטרטגיה מעשית לצמצום ממדי העוני. אנחנו מדברים על בעיית העוני פעם בשנה, לאחר שמתפרסם דו"ח העוני ואח"כ לא מסתכלים על הנושא הזה במבט כולל וצריך לעשות את זה, כי אפשר לטפל בזה ויש בעולם ניסיון עשיר בטיפול בנושא הזה. הנושא החמישי והאחרון, זה פיתוח השווקים הפיננסיים. על זה דיברנו קצת בהקשר של החיסכון לפנסיה, אבל יש לזה בהחלט גם היבטים אחרים. התארגנות אחרת של הממשלה, לניהול הנושאים החברתיים-כלכליים, היא תנאי הכרחי לקיצור תקופת ההאטה ולחידוש תהליך הצמיחה של המשק.

בנק ישראל, מצידו, תרם וימשיך לתרום גם לחלק הזה של עבודת הממשלה. אנחנו עוסקים עכשיו בהכנת ניירות מדיניות שיסכמו את תוכניות העבודה הנדרשות בשני תחומים. אחד, זה המדיניות הנדרשת לעידוד התעסוקה – והנייר הזה כבר הועבר למשרד האוצר. והנושא השני, מסכם את העניינים שטעונים טיפול, כדי לפתח ולשכלל את השווקים הפיננסיים במשק הישראלי, גם שם יש שורה ארוכה של סעיפים שצריך לטפל בהם. זה לא עניין של 'זבנג וגמרנו', צריך להקדיש לכל אחד מהם את תשומת הלב הראויה, ורק ההשפעה המשולבת של כולם תעשה את השינוי הדרוש בשווקים הפיננסיים של המשק הישראלי. ואנחנו כמובן נפרסם את שתי העבודות האלה, כאשר המלאכה תושלם.

לסיום אני רוצה לאמור, כי להערכתנו, אין זה נכון לאמור שהאירועים הביטחוניים שבהם אנחנו נתונים כמעט שנתיים, דנים את המשק לכליה כלכלית – זה איננו נכון. זאת מציאות קשה, ולחלק מאיתנו זאת אפילו מציאות קשה מאוד. אבל עם זאת, אפשר וצריך, להתמודד עם המציאות הזאת, בתנאי שהממשלה – והמערכת הפוליטית בכללה – יתגייסו כדי לנתב, לנהל את המשק ולתת את התשובות

בזמן אמיתי. פירוש הדבר, בראש ובראשונה, שעל סדר היום צריכה להיות הדגשה על שני מישורים. אחד, יצירת אקלים שתומך בהשקעות – זה דבר ראשון – אקלים שתומך בהשקעות, שזה אומר שמירה על יציבות מחירים, ניהול נמרץ של ההשקעות ע"י הממשלה והגופים שסמוכים אליה. גירעון נמוך של הממשלה, תוך כדי הקטנת ההוצאות והקטנת נטל המיסוי. כל זה ייצור את האקלים המתאים לעידוד ההשקעות במשק. והנושא השני, דרבון הרצון לעבוד, דבר המחייב במקביל, כפי שאמרתי – הפעלה במקביל של תוכניות שונות. ואנחנו מדברים על רצון לעבוד לא רק מצד אלה שרוצים לעבוד, אלא גם להכניס למעגל העבודה את אלה שכבר התייאשו מלמצוא עבודה ויש כאלה יותר מאשר יש לנו מובטלים. זה לא בשמיים, למרות האירועים הביטחוניים הקשים ואם לא ננצח במערכה הכלכלית חברתית, ספק אם נוכל לנצח במערכה הביטחונית-מדינית. תודה.