

פורום קיסריה ה-15, מושב הקיץ

מושב נגיד בנק ישראל

28.6.2007

נואם:

נגיד בנק ישראל, פרופ' סטנלי פישר

היו"ר אריק כרמון:

כל שנה בצהריים, ביום השני, בהתכנסות פורום קיסריה, המושב הוא מושב נגיד בנק ישראל. השנה אני מתכבד להזמין את נגיד בנק ישראל שהוא גם יושב-ראש פורום קיסריה השנה. בבקשה, פרופ' סטנלי פישר.

פרופ' סטנלי פישר:

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה ד"ר אריק כרמון, מנהל הכנסת מר דוד ברודט, אורחים נכבדים, ויש כל כך הרבה נכבדים כאן שאני לא יכול להתייחס לכל אחד בשם, אבל אני שמח שבכנס קיסריה השלישי שלי אני כבר מכיר חלק גדול של המשתתפים, גבירותי ורבותי.

בשנים האחרונות המסגרת של הדיונים בכנס קיסריה התגבשה סביב כללי המשחק שמוכתבים על-ידי הגלובליזציה. בשנה שבה מדינת ישראל התקבלה כמועמדת לחברות בארגון ה-OECD, הארגון המאגד את המדינות המפותחות והדמוקרטיות, ובהן משקים חופשיים וכלכלות שוק, הצורך לשמור על כללי הגלובליזציה חשוב עוד יותר. המשק הישראלי כבר תפס חלק בכלכלה הגלובלית, אפשר לראות את זה כשמביטים על כמה נתונים שמציגים את הפתיחות של הכלכלה הישראלית לעולם. למשל היצוא הישראלי, ללא יהלומים, היה ברמה של 38% של התמ"ג ב-2006, שנה שבה היבוא לישראל הגיע ל-37% של התמ"ג. זאת אומרת שיותר משליש מהתוצרת של המשק יוצא החוצה, וכמות קצת יותר קטנה מגיעה למשק כיבוא. ובצד הפיננסי, בחשבון ההון של מאזן התשלומים, הגיעו ב-2006 השקעות של תושבי חוץ במשק הישראלי לכ-16% מהתמ"ג. זה אחוז גבוה אבסולוטי, ובהשוואה בין-לאומית זה גם מאוד-מאוד גבוה. זה שיעור דומה להשקעותיהם של תושבי ישראל בחו"ל. כל יום מביא חדשות נוספות לגבי השקעות של חברות ויחידים ישראלים בחו"ל, כמעט ואין שוק נדל"ן בחו"ל שלא שומעים על הפעילות של ישראלים שם. מגיעות גם חדשות על השקעות מחו"ל בישראל.

המציאות הזאת של השתלבות מוצלחת בכלכלה העולמית מציבה בפנינו אתגרים והזדמנויות. כללי הגלובליזציה מספיק גמישים עבור מדינות שונות בתחומי המדיניות הכלכלית. כך מדינות כמו שוודיה עם ממשלה גדולה וגם ארצות הברית או אוסטרליה עם ממשלות קטנות יותר מצליחות בכלכלה העולמית. עם זאת, כללי הגלובליזציה מגבילים, במובן הטוב של המילה, את החופש של מדינות שיש בהן תנועות הון חופשיות ביחס למדיניות המקרו-כלכלית, וכידוע בישראל יש חופש בתנועות הון. בשנים האחרונות גיבשו בישראל מסגרת מקרו-כלכלית שמסוגלת לנצל את ההזדמנויות שהמשק העולמי מציב בפנינו ולהתמודד עם האתגרים שהמשק העולמי לפעמים שם לפנינו. במרכז ניצבות המשמעת התקציבית, המדיניות המוניטרית הפועלת לשמירה על יציבות המחירים ולתמיכה ביציבות הפיננסית והרפורמות הכלכליות. המסגרת הזאת תרמה רבות להתבססות של הצמיחה הכלכלית שממנה נהנה המשק, והיא מסוגלת לסייע לנו להפוך אותה לצמיחה מתמשכת.

יש מסורת שכאשר נגידים של בנקים מרכזיים בכל העולם מדברים, הם בדרך כלל מתלוננים על המדיניות התקציבית. כיועץ כלכלי של הממשלה כמעט לא הרגשתי צורך, בשנתיים האחרונות, לדבר על המדיניות התקציבית של הממשלה. זאת משום שהייתי בטוח בכך שהמסלול שהיינו בו עד עכשיו הוא המסלול הנכון, מסלול של משמעת תקציבית אשר לוו, ללא ספק, חלק חיוני בהצלחתו של המשק. אבל היום אני בחרתי בכל זאת לדבר על המדיניות התקציבית, משום שאני מזהה תופעות שמציבות סימני שאלה לגבי היכולת של הממשלה להמשיך במסלול הזה, וזה דבר מאוד לא רצוי. הסיפור שאני רוצה לתאר בפניכם הוא פשוט יחסית. אם המשק הישראלי רוצה להמשיך ולהצליח, עליו להמשיך לקיים משמעת תקציבית. מטרותיה העיקריות של המשמעת התקציבית הן: אל"ף, להקטין את גודלה של הממשלה, לא במונחים אבסולוטיים אלא ביחס לגודל התמ"ג, עד שנגיע לגודל הרצוי. בי"ת, להגביל את שיעור הגירעון ועל-ידי כך להקטין את היחס חוב-תמ"ג, דבר שיאפשר לממשלה לחזור בהדרגה למצב שבו תוכל לנהל מדיניות תקציבית אנטי-מחזורית לפי הצורך.

אני רוצה כעת להתמקד באסטרטגיה התקציבית הנדרשת, ובאופן יותר ספציפי בתקציב לשנת 2008 ולשנים הבאות. כאן אתייחס לשני נושאים ביחס לאסטרטגיה התקציבית. הראשון גודל הממשלה בתמ"ג, והשני הגירעון בתקציב ונטל החוב בתמ"ג. בעיקרון, הגודל האופטימלי של הממשלה נקבע בנקודה שבה התועלת החברתית מהוצאה ממשלתית של שקל נוסף שווה לעלות החברתית הנובעת מכך, בעיקר העלות במונחים של מיסים שיש לגבות מהציבור כדי לממן את ההוצאה הנוספת הזאת. זה דבר שקל לכתוב, הנייר לא מתלונן, אבל קשה מאוד ליישם. האמירה הזאת מתבססת על הנחה שהרכב ההוצאות של הממשלה - על ביטחון, חינוך, חברה, תשתיות,

העורף ועוד - הוא אופטימלי, לאחר שהממשלה קבעה את סדר העדיפויות שלה. גם זה דבר שקל לכתוב אבל קשה ליישם, במיוחד במשטר קואליציוני, אבל זה דבר מאוד חשוב. חלק גדול של הדיון הציבורי, כולל הדיון הבוקר, מתייחס לנקודה זאת, לסדר העדיפויות של הממשלה.

למרות הקושי לקבוע את הגודל האופטימלי של הממשלה, אשר בכל מקרה משתנה לפי הצרכים, ברור כי הממשלה בישראל עדיין גדולה מדי. עם זאת, בשנים האחרונות הלכה הממשלה דרך ארוכה בצמצום הגודל שלה. כך ההיקף של ההוצאות הממשלה הרחבה - כלומר הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים ממשלתיים אחרים - בתמ"ג ירד מרמה של כמעט 52% ב-2002 ל-46.5% ב-2006. זאת ירידה גדולה, והיא אחד הגורמים החשובים להצלחתו של המשק הישראלי בשנים האחרונות, אבל עוד לא הגענו לסוף הדרך הזאת.

כחלק מהמדיניות הזאת קבעה הממשלה, במסגרת היעדים התקציבים שלה, תקרה להוצאותיה. הממשלה התחייבה כי ב-2008 תישאר התקרה של העלייה בהוצאות בשיעור של 1.7% במונחים ריאליים. חשוב מאוד, אם כך, כי היעד הזה יישאר בתוקף וזאת מסיבות פשוטות - אל"ף, הוצאות הממשלה עדיין גדולות מדי; בי"ת, על הממשלה לעמוד בהבטחות שלה. כאמור, אמינות הממשלה היא כלי יקר מדי מדי לוותר עליו. אני אומר את זה כי אם מדברים עם משתתפים ישראלים ומשתתפים זרים בשוקים הפיננסיים ושואלים אותם "איך זה שלמרות כל הבעיות שיש לנו, למרות כל הבעיות הביטחוניות שיש לנו, יש לכם ביטחון במשק הישראלי?", הם מתחילים תמיד, אבל תמיד, עם המשמעת התקציבית וזה הגורם המרכזי. בעתיד ניתן יהיה לבחון שוב את השאלה של ההיקף הרצוי של ההוצאות הממשלתיות.

עכשיו אני רוצה לעבור לגירעון ונטל החוב בתמ"ג. אחד האתגרים שעלינו להתמודד איתם הוא המשך ההפחתה בנטל החוב של הממשלה הרחבה בתמ"ג. בשלוש השנים האחרונות הצלחנו לרדת מ-102% מהתמ"ג ב-2003 ל-88% ב-2006, וזהו הישג חשוב ומרכיב חשוב להצלחתה של הכלכלה הישראלית. עם זאת, עדיין מדובר ביחס גבוה מאוד. ברוב מדינות ה-OECD נע היחס הזה בין 30% ל-70%, ובאוסטרליה זה נע סביב אפס. אנחנו רחוקים משם. באוסטרליה היה דיון מאוד מעניין האם בכלל יש תועלת לכך שיהיה לממשלה חוב, הם החליטו שכן אז הממשלה גם מנפיקה חוב וגם חוסכת את הכסף בקרן מיוחדת.

מדוע גודל היחס חוב-תמ"ג הוא כל כך חשוב? נטל חוב גבוה בתמ"ג לא מאפשר לממשלה לנהל מדיניות תקציבית אנטי-מחזורית, כך שבתקופות של מיתון קשה מאוד לממשלה להגדיל את הגירעון התקציבי כדי לעודד את הפעילות הכלכלית. זאת משום שהגדלת הגירעון תגדיל עוד יותר את החוב, וזה עלול להוביל לעלייה בריבית ולפעמים למשבר פיננסי, ועוד באמצע המיתון. אני לא מדבר על אפשרות תיאורטית, אני מדבר על המצב בישראל במיתון ב-2003. גורם נוסף, נטל החוב הגבוה בתמ"ג חושף את המשק להשפעות של זעזועים חיצוניים אפשריים ומחייב את הממשלה, הסקטור העסקי והציבור לשלם ריביות גבוהות יחסית בשוקי ההון. דבר שלישי, נטל חוב גבוה בתמ"ג מחייב את הממשלה להוציא חלק ניכר מהוצאותיה עבור תשלומי הריבית על החוב במקום עבור צרכים אחרים של המשק - צרכים חברתיים, ביטחוניים ואחרים. ב-2006 הגיעו תשלומי הריבית לכ-30 מיליארד ש"ח, שהם 13% מתקציב הממשלה. זה הסעיף הכבד ביותר בתקציב, אחרי תקציב הביטחון.

אם כן, איך ממשיכים להוריד את נטל החוב בתמ"ג? יש שלוש דרכים - דרך הצמיחה, ובה אנחנו מצליחים; דרך גירעונות קטנים, ובה אנחנו מצליחים; וגם דרך מכירת נכסים של הממשלה, זאת אומרת הפרטה. שם גם הצלחנו בכמה מובנים בשנה שעברה. כל עוד נצליח במאמץ זה נוכל, במקרה שנמצא את עצמנו בעתיד במיתון, לאפשר לגירעון לגדול וכך לסייע למשק להתאושש. זה מה שנקרא לנהל מדיניות אנטי-מחזורית. דרך אגב, ביחס למצב הנוכחי, מדיניות תקציבית אנטי-מחזורית היא גם להקטין את הגירעון בתקציב, אפילו ליצור בו עודף בשנים של צמיחה מהירה.

עכשיו אני רוצה להתייחס לתקציב 2008. לקראת הכנת תקציב 2008 הצטברו החלטות חדשות, רובן של הממשלה ולא תוצאה של חקיקה פרטית, שיש להן השלכות משמעותיות על התקציב. רק לגבי 2008 מדובר בגידול בהוצאות ביותר מפי שלושה ממה שמאפשרת מגבלת תקרת ההוצאה. כל זה עוד לפני שלוקחים בחשבון את התוספות שיידרשו כמובן בשל גידול בהוצאה הנדרשת בגלל גידול האוכלוסייה, בשל הסכמי שכר במגזר הציבורי, בשל תשלומי הפנסיה השוטפים ועוד. יתר על כן, יש בצנרת מספר החלטות על הגדלת קצבאות לניצולי שואה, קצבאות זקנה, מיגון יישובים בדרום, פיצול כיתות ועוד, שגם להן השלכות על הוצאות הממשלה. חשוב להבהיר שאלה החלטות שאינן מביאות להוצאות חד-פעמיות וייחודיות ל-2008. הן מהוות למעשה את כל התוספת לתקציב, המותרת על-פי תקרת ההוצאות הקיימת.

איך מתמודדים עם המשמעויות התקציביות של ההחלטות האלה, כאשר כל כך חשוב להישאר במסגרת של משמעת תקציבית כפי שהיא נדרשת לאורך זמן? כדי להתמודד עם המצב הזה תידרש החלטה, מוקדמת ככל האפשר, לגבי קיצוץ בהוצאות הממשלה כבר בשנה הנוכחית. אחרת המסגרת של תקרת ההוצאות והמדיניות להפחתת נטל החוב בתמ"ג יתרוקנו מתוכן ואמינותה של המדיניות התקציבית עלולה להיפגע באופן משמעותי, וזה יעלה לנו בשיעורי ריבית ובהשקעות מחו"ל.

אמנם דיברתי על שנת 2008, אבל אסור לשכוח את השנים שלאחר מכן. חשוב להחזיר את המערכת התקציבית למסלול של משמעת גם בשנים הבאות, חשוב שנעשה זאת בצורה משכנעת ואמינה. המשק הישראלי, ובמיוחד מקבלי ההחלטות, נמצאים בצומת חשוב, וכדאי שנדע לפנות לכיוון הנכון. בחירה לא נכונה, לכיוון של הגדלת הוצאות בצורה שתפגע במשמעת התקציבית, עלולה לפגוע בתנופת הצמיחה של המשק. לעומת זאת, בחירה בכיוון של התמדה במסגרת תקציבית אחראית עשויה לתרום להמשך בתנופה שבה אנו נמצאים וליצור את התנאים ההכרחיים לצמיחה מתמשכת. אנחנו תמיד מדברים, גם בכנס הזה, על התחלופה בין הסקטור הציבורי והסקטור הפרטי, גודל הממשלה וכי' בשנה הזאת, אבל לא פחות חשוב לעסוק בצמיחת המשק והאפשרויות שלנו בעתיד לטפל בבעיות שלנו.

אנחנו גרים בעולם מאוד דינמי, השכנים שלנו צומחים בקצב מאוד מהיר בגלל העלייה במחיר הנפט, המקורות שיש בידיהם עולים כל הזמן. ואם אנחנו לא ניתן את הדגש הרצוי לצמיחה, נשלם מחיר מאוד כבד בעוד כמה שנים, חמש שנים, עשר שנים. צמיחה לאורך זמן היא גורם חיוני להצלחה של מדינת ישראל. אם לא נצליח לצמוח בקצב דומה לקצב שאנחנו צומחים בו היום, נשלם מחיר מאוד גבוה בעתיד. כולנו מבינים את הצורך בהוצאות יותר גדולות בכל מיני כיוונים, שמענו הבוקר באופן מרומז בקשות למיליארדים מהתקציב, זה בלתי אפשרי אם אנחנו רוצים לשמור על היציבות של המשק ועל צמיחת המשק. בלי צמיחה מתמשכת אנו עלולים להישאר בלי די מקורות כדי לקדם את המשק ולטפל בבעיות בתחומי הביטחון, החינוך והחברה של מדינת ישראל בעתיד. לכן חיוני שנחזיר את עצמנו למשמעת תקציבית. תודה רבה.

היו"ר אריק כרמון:

תודה רבה לנגיד בנק ישראל.

עכשיו ניכנס לאולם, ונקיים דיון - שאני כבר יכול לבשר לכם שהוא יהיה עשיר, מעניין ומרתק - על מדיניות מקרו-כלכלית.