

22.6.06

דברי נגיד בנק ישראל, פרופ' סטנלי פישר, במושב הנגיד בכנס קיסריה

כנס קיסריה הוא תמיד הזדמנות יוצאת מהכלל למפגש אינטנסיבי ומרתק בין קובעי המדיניות לבין כלכלנים, נציגי המגזר העסקי והציבורי וקובעי דעת קהל. זו ההזדמנות השניה שלי להופיע כאן כנגיד ואני מאוד שמח על כך ומודה למכון הישראלי לדמוקרטיה על ההזדמנות הזו.

אתחיל בדברים שלי בתיאור מצב המשק, ואמשיך במדיניות התקציבית של הממשלה ובבעיית העוני. יתכן וכאשר תשמעו את הדברים שלי תרגישו תחושת דז'יה וו – כאילו ששמעתם דברים דומים אתמול בנאום שר האוצר. אבל דעו לכם ששני הנאומים נכתבו בנפרד והדימיון – איפה שישנו – לגמרי מקרי. עם זאת, זה כנראה סימן טוב להמשך שיתוף פעולה בין בנק ישראל והאוצר.

כידוע לכם, כלכלת ישראל נהנית מזה שלוש שנים מצמיחה מואצת. על-פי התחזיות המעודכנות של בנק ישראל, בעקבות פרסום נתוני החשבונאות הלאומית, יצמח התמ"ג ב-2006 בשיעור של 5 אחוזים. מדובר בצמיחה מהירה, תוך גידול בהשקעות, גידול ביצוא, יציבות מחירים, ריביות דומות לאלה שבעולם, עודף במאזן התשלומים, עליה בפריזם ושיפור בנתוני התעסוקה. בהקשר הזה, שיעור האבטלה אומנם עדיין גבוה אבל נמצא בירידה וברביע הראשון של השנה הוא הגיע ל-8.7 אחוזים, לעומת 10.9 אחוזים ב-2003. לצורך ההשוואה, שיעור האבטלה הנמוך ביותר ב-15 השנים האחרונות היה 6.3 אחוזים ב-1995.

הפתיחות של המשק לכלכלה העולמית גדולה מאוד וכביטוי לכך אציין כי ב-2005 היה הייצוא 38 אחוזים מהתמ"ג והייבוא 42 אחוזים מהתמ"ג. בצד הפיננסי, בחשבון ההון של מאזן התשלומים, בשנה שעברה הגיעו ההשקעות של תושבי חוץ במשק הישראלי ל-8.7 אחוזי תמ"ג – שיעור דומה להשקעותיהם של תושבי ישראל בחו"ל שהגיעו ל-8.2 אחוזי תמ"ג. נתונים אלה ממחישים את העובדה שהמשק הישראלי לגמרי פתוח לתנועות הון, לאחר הליברליזציה בתחום הזה.

מבחינת האינפלציה בנק ישראל ממשיך במדיניות של שמירה על יציבות המחירים. כך, בהסתכלות של שנים-עשרה החודשים האחרונים, הגיעה האינפלציה לשיעור של 3.5 אחוזים – חצי אחוז מעל לגבול העליון של יעד האינפלציה. עם זאת, היא צפויה לחזור לתוך היעד בקרוב. במקביל, התחזיות והציפיות משוק ההון לגבי האינפלציה הן סביב אמצע היעד – כ-2 אחוזים. זאת, תחת ההערכות של השווקים והחזאים שהריבית תעלה בכחצי נקודת אחוז עד סוף השנה.

למעט שתי הבעיות העיקריות שיש לטפל בהן – שיעור העוני ונטל החוב בתמ"ג – מצבו של המשק טוב מאוד. המציאות הזו היא תוצאה של מספר גורמים: גורמי רקע וגורמי מדיניות.

גורמי הרקע הם ההתפתחויות הכלכליות בעולם והמצב הביטחוני. למשל, אם המשק העולמי יכנס להאטה או אפילו למיתון, זה ישפיע עלינו. אך מצב המשק הבינלאומי לא תלוי בנו, והמצב הביטחוני לא תלוי רק בנו.

לעומתם, גורמי המדיניות כן תלויים בנו. אני מתכוון, כמובן, למדיניות התקציבית של הממשלה ולמדיניות הריבית של בנק ישראל.

השילוב של גורמי המדיניות האלו יוצרים בעצם את המסגרת המקרו-כלכלית של המשק. בשנים האחרונות המסגרת המקרו-כלכלית תרמה רבות להתאוששות הכלכלית, לאחר מכן להתבססותה וכעת להמשך הצמיחה המואצת. המסגרת המקרו-כלכלית והרפורמות המבניות שהממשלה קידמה בשנים האחרונות – ואלה ששר האוצר הודיע אתמול, מעל לבמה זו, שבכוונתו לקדם – חשובות מאוד גם כדי שהצמיחה תהיה מתמשכת ומהירה.

כאשר אני אומר צמיחה מתמשכת אני לא מתכוון לצמיחה לתמיד, שכן אין דבר כזה. ישנם מחזורי עסקים ואפשר להניח שלעיתים – ואני מקווה שלעיתים רחוקות – נצטרך להתמודד עם תקופות של צמיחה נמוכה (האטה) או אפילו מיתון. לכן, כאשר אני אומר השגת צמיחה מתמשכת ומהירה, אני מתכוון למדיניות שתורמת להארכת תקופות של צמיחה ככל שניתן, וגם לצמיחה מהירה, במוצא.

לשם בניית מסגרת כזו נדרש תיכנון כלכלי נכון המתבסס קודם כל על מדיניות תקציבית נבונה. אני רוצה להדגיש את הנקודה הזו, במיוחד לאחר מספר תופעות שחשוב שנשים אליהן לב כאשר נדון בתקציב 2007.

בתקופה האחרונה, כאשר המשק נהנה מצמיחה מהירה ומהכנסות גבוהות בתקציב, אנחנו שומעים קריאות מסוימות – קריאות פופליסטיות – הקוראות להגדלת הוצאות הממשלה לצרכים כאלה ואחרים. ותמיד יש צרכים. ורובם מוצדקים. אבל קולות אלו מתעלמים מהמסגרת המקרו-כלכלית – המסגרת הכל-כך חשובה לצמיחה המתמשכת ולטיפול בבעיות החברה והמשק – לא רק היום אלא גם מחר; לא רק בטווח הקצר אלא גם בטווח הארוך.

מהי המדיניות התקציבית שעשויה לתרום להשגת הצמיחה המתמשכת ומהירה? התשובה פשוטה: למעשה מדובר במדיניות שהיא המשך האסטרטגיה שנקטה הממשלה בשלוש השנים האחרונות. רק השבוע קיבל ראש הממשלה החלטה חשובה בתחום הזה: יעד הגירעון לשנת 2007 יהיה 2 אחוזי תמ"ג. זאת כאשר, על-פי קווי היסוד של הממשלה, יעד הגירעון לשנת 2009 יהיה בשיעור אחוז אחד. וחשוב לציין שהיעד הזה הוא בעצם תקרה.

אבל יש יעד נוסף, ולא פחות חשוב: נקבע כי הוצאות הממשלה לא יוכלו לגדול ביותר מ-1.7 אחוזים, במונחים ריאליים, בכל שנה – עד 2010.

למה החלטות אלה כל-כך חשובות?

ראשית, מבחינת ההוצאות, מדובר באפשרות להגדיל את ההוצאות של הממשלה, דבר שעשוי לתרום לצרכים השונים של המשק ובעיקר לבעיית העוני.

שמענו אתמול, במהלך מושב הבוקר, המלצות רבות לטיפול בעוני. חשוב לטפל בעוני בישראל. חשוב שנסייע לשכבות החלשות תוך מתן תמריצים לאלה שמסוגלים לעבוד – בייחוד, הנהגת מס הכנסה שלילי - ושנסייע ישירות לנזקקים שלא מסוגלים לעבוד (קשישים, נכים) באמצעות קצבאות. וחשוב שנסייע לפיתוח ההון האנושי – כמענה לטווח ארוך – דרך החינוך.

אבל זאת, במסגרת המקרו-כלכלית הדרושה להשגת הצמיחה המתמשכת. השילוב הזה - של מדיניות לצמיחה מתמשכת ומדיניות לטיפול נכון בבעיות החברתיות – תורם ליצירת האיזון הדרוש בין כלכלה וחברה. חשוב גם שנבין, וגם שנכריז, שהדרך הטובה ביותר לטפל בעוני לאורך זמן היא דרך צמיחת המשק. זאת, משום שהיא תיצור מקומות עבודה והזדמנויות להשתכר שכר גבוה יותר, ובנוסף, היא תעמיד בפני הממשלה את המשאבים הדרושים כדי לתרום את חלקה בטיפול בעוני.

שנית, תקרת הגירעון החדשה – שהיא נמוכה מקודמתה – מסייעת להתמודדות עם הבעייה הנוספת של המשק הישראלי: הנטל הכבד של החוב הממשלתי בתמ"ג. זאת, משום שגירעון פוחת מוביל להפחתת משקל החוב הממשלתי בתוצר.

בשנת 2005 הצליחה הממשלה להביא להמשך הורדת החוב – ע"י שמירה על גירעון תקציבי נמוך. כך, בסוף 2005 הגיע החוב הציבורי (של הממשלה הרחבה, כלומר הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים אחרים) לשיעור של כ-102 אחוזי תמ"ג (לעומת כ-107 אחוזים ב-2003). אגב, הלמ"ס מתכוונת לפרסם נתוני תוצר מעודכנים עבור 2005, ואלה יביאו להצגה של יחס חוב-תוצר נמוך יותר בכ-3 עד 5 אחוזים. אבל לא כדאי לסמוך על הדרך הזאת בעתיד. עדיין מדובר ביחס חוב-תמ"ג גבוה מאוד, לא רחוק מהיחס הגבוה באיטליה, יוון ויפן. לצורך ההשוואה, ברוב מדינות ה-OECD, נע היחס חוב-תמ"ג בין 30 ל-70 אחוזים, ובאוסטרליה הוא קרוב לאפס.

נושא היחס חוב-תמ"ג מדאיג אותנו ולא רק אותנו. גם האנליסטים המקומיים והזרים העוקבים אחר המשק הישראלי וחברות הדירוג הבינלאומיות מודאגים מכך ביחס למשק הישראלי. אם תקראו את הדוחות שלהם תמצאו לצד ההערכות החיוביות נקודת חולשה עיקרית אחת: נטל החוב הממשלתי בתמ"ג בישראל.

ולמה הדבר כל-כך מדאיג? יש לזה שלוש סיבות.

ראשית, נטל כל-כך גבוה של החוב בתמ"ג לא מאפשר לממשלה לנהל מדיניות תקציבית אנטי-מחזורית. מה זאת אומרת? באופן כללי, כדאי שבתקופות מיתון תגדיל הממשלה את הגירעון התקציבי בשיעור מסוים – על-ידי הורדת מיסים או הגדלת הוצאות או שתיהן. זאת, כדי לעודד את

הפעילות ולסייע למשק להתאושש. אבל ישראל לא יכולה לנהוג כך, כפי שלא יכלה לעשות זאת בתקופת המיתון בשנת 2002. ולמה? כי כאשר החוב מאוד גבוה, כמו אצלנו, הגדלת הגירעון בתקציב תגדיל את החוב בקצב ולרמה שייראו מסוכנים בעיני השווקים. מצב זה עלול להוביל למשבר פיננסי - ועוד באמצע המיתון, כמו בשנת 2003.

שנית, נטל החוב הגבוה בתמ"ג חושף את המשק להשפעות של זעזועים חיצוניים אפשריים. ירידה בנטל החוב תגביר את חוסנו של המשק והדבר עשוי להתבטא בשיפור דירוג האשראי של ישראל. כתוצאה מכך, הממשלה והסקטור העסקי יידרשו לשלם ריביות נמוכות יותר בשוקי ההון כדי לממן את עצמם. אגב, הדבר ישפיע גם על הוזלת המשכנתאות שלוקחים משקי הבית, וביניהם הזוגות הצעירים.

שלישית, נטל החוב הממשלתי הכבד אצלנו גורר אחריו הוצאות גבוהות של הממשלה עבור תשלומי הריבית על החוב. כך, ב-2005 הגיעו תשלומי הריבית ל-33 מיליארדי ש"ח – שהם כ-15 אחוזים מתקציב הממשלה. זה הסעיף הכבד ביותר בתקציב אחרי תקציב הביטחון. ככל שנטל החוב יירד כך יירד, נטל תשלומי הריבית בתקציב והממשלה תוכל להפנות יותר כספים לטובת צרכים אחרים של המשק – חברתיים ואחרים.

אנחנו מאוד גאים, ובצדק, בהתקדמות המרשימה שהושגה בהפחתת הגירעון בתקציב הממשלה בשנים האחרונות. אבל, המצב התקציבי בפועל הוא פחות טוב ממה שאנחנו חושבים. וכאשר אני אומר זאת אני מתייחס לבעיה בהגדרה ובמדידה של הגרעון בתקציב.

למה אני מתכוון?

בימים אלה אנו נמצאים בקשר עם אירגון ה-OECD על מנת שישאל תצטרף אליו ותתקבל כאחת המדינות המתקדמות בעולם, מבחינה כלכלית. הדבר יחייב אותנו במספר תחומים וזאת, במטרה להגיע לסטנדרטים הבינלאומיים שהאירגון מחייב. אחד מהם נוגע למדידת גירעון הממשלה.

ההגדרה המקובלת בישראל לגבי הגירעון בתקציב שונה מההגדרה הבינלאומית. השוני הזה מביא להטייה כלפי מטה בהצגת הנתונים. ישנן לכך שתי סיבות:

ראשית, בישראל מוצג הגירעון של הממשלה עצמה (הממשלה המרכזית) בעוד שב-OECD ובאירגון האירופי – על-פי כללי מאסטריכט - מוצג הגירעון של הממשלה הרחבה (הממשלה המרכזית, הרשויות המקומיות וגופים אחרים);

שנית, בישראל לא מוצג מרכיב ההצמדה עבור הוצאות הממשלה על החוב בחלקו הצמוד למדד, בעוד שבעולם גם חלק זה מוצג.

כדי שיהיה לנו מושג על מה אני מדבר, אומר שהבדלים אלה בין ההגדרות מגיעים לכמעט 2.5 אחוזי תוצר. כלומר, אם, על-פי ההגדרה הישראלית, הוצג בשנת 2005 גירעון ממשלתי של 1.94 אחוזי

תוצר, על-פי ההגדרה הבינלאומית מדובר בגירעון של 4.5 אחוזי תוצר. נתונים אלה, על פי ההגדרה הבינלאומית, מפורסמים בדוח בנק ישראל.

אני לא אומר שמדובר בהטעייה מכוונת. בשום אופן לא. אבל הגיע הזמן להתחיל בתהליך שיביא לשינוי וליישור קו עם העולם בתחום הזה. במיוחד כחלק מהמאמץ שלנו להצטרף לאירגון ה-OECD. אני מתכוון לכך שנתחיל בשלב ראשון לפרסם לצד ההגדרה הישראלית גם את ההגדרה של ה-OECD – הן מבחינת הסטטיסטיקה והן מבחינת היעדים התקציביים – ובשלב מאוחר יותר נעבור לפרסום ולקביעת מדיניות על-פי ההגדרה הבינלאומית בלבד.

אגב, חברות הדירוג הבינלאומיות מודעות להבדל בין ההגדרות והן פונות באופן שוטף לבנק ישראל כדי לקבל מאיתנו את הגירעון על-פי ההגדרה הבינלאומית.

בהקשר להגדרות ויעדי התקציב אני רוצה לבסוף לומר דבר נוסף. מדי פעם עולות הצעות להגדיר סעיפי הוצאה מסוימים בתקציב הממשלה כאילו הן שייכות לתקציב אחר (למשל, "תקציב פיתוח" וכדומה). תמיד ישנם נימוקים סבירים לעשות זאת. אבל בדרך כלל הם לא עומדים מול ניתוח רציני. אני מציע שלא נעלה על רעיונות אלה ונשאר גם בתחום הזה במסגרת ההגדרה המקובלת – גם מבחינה בינלאומית וגם מבחינה כלכלית.

לסיכום, חשוב שנעמוד בלחצים – ואלה תמיד ישנם – להגדלת הוצאות הממשלה בקצב גבוה מהיעד של 1.7 אחוזים. ישנן תמיד סיבות טובות להגדיל הוצאה זו או אחרת בתקציב. אם מתקבלת החלטה להגדיל הוצאה מסויימת על הממשלה לשנות את סידרי העדיפויות שלה כך שתישמר המסגרת התקציבית. חיוני שנמשיך לשמור על המשמעת התקציבית הנדרשת. מדיניות כזו תגדיל את הסיכויים שהצמיחה תימשך לאורך זמן והמקורות לטפל בבעיות השונות – ובראשן הבעיות החברתיות – ימשיכו לגדול.

בשנה שעברה ציין כנס קיסריה מושב מיוחד לרגל 20 שנה לתכנית הייצוב. טוב לזכור מפעם לפעם את ההשגים הגדולים של תכנית הייצוב ואת ההשגים הגדולים של שנות ה-90 ושל שלוש השנים האחרונות. אבל במבט קדימה, חיוני לנצל את ההישגים האלה של העבר להמשך התנופה הכלכלית, תוך פתרון לבעיית החוב הממשלתי, והפתרון לבעיית העוני – שהיא אחת הבעיות המרכזיות שעל המשק והחברה בישראל להתמודד איתה.