

הריני מתכבד להגיש בזה את הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2002, לפי סעיף 59 לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954. בדוח שישה חלקים, שהוכנו במחלקות המחקר, המוניטרית, מטבע חוץ, פעילות המשק במטבע חוץ והחשבות, וכן נספח סטטיסטי על גבי תקליטור. הוא מכיל מידע וניתוח המתבססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים מוניטריים ונתונים על הפעילות במטבע חוץ, הנאספים בבנק ישראל.

בשנת 2002 נמשך השפל במשק הישראלי. התוצר והתוצר העסקי ירדו זו השנה השנייה, ירידה שהובילה על ידי המשך הירידות ביצוא ובהשקעות, ולראשונה גם בצריכה הפרטית. שיעור האבטלה עלה ליותר מ-10 אחוזים. במדד המחירים לצרכן נרשמה עלייה של 6.5 אחוזים, רובה ככולה במחצית הראשונה של השנה. הגורמים המרכזיים לשפל בפעילות הם התמשכותם של האירועים הביטחוניים בארץ, של הפעילות המתונה במשקי המערב ובסחר העולמי, ושל המשברים בענפי הטכנולוגיה העילית ובשוקי ההון בעולם.

במדיניות הכלכלית ניכר הבדל גדול בין שתי מחציות השנה. במחצית הראשונה תמהיל המדיניות היה מרחיב: הגירעון התקציבי גדל בשיעור ניכר, הרבה מעבר ליעד, שעודכן בראשית השנה כלפי מעלה ל-3 אחוזי תוצר, ושיעורה של ריבית בנק ישראל נקבע ברמה נמוכה. תמהיל המדיניות היה מנוגד להסכמה בין בנק ישראל לממשלה, שלפיה הורדה ריבית בנק ישראל ב-2 נקודות האחוז והמדיניות הפיסקלית הייתה אמורה למנוע עלייה ניכרת בגירעון התקציבי, כדי לעמוד ביעד גירעון של 3 אחוזי תוצר ב-2002, 2 אחוזי תוצר ב-2003 והמשך הירידה עד לאחוז תוצר ב-2005. בתגובה על תמהיל זה פוחת השקל בסוף דצמבר 2001 ובינואר 2002 בשיעור משמעותי, וציפיות האינפלציה התקרבו לגבול העליון של יעד האינפלציה. לאחר תקופה שבה שער החליפין נותר יציב - מאמצע פברואר עד סוף מארס - הביאו חוסר האמינות של תמהיל המדיניות וההסלמה באירועים הביטחוניים להגברת הביקוש למטבע חוץ ולפיחות מהיר נוסף של השקל, עד כדי איום על היציבות הפיננסית. הפגיעה באמינות גברה משהתברר כי הגירעון התקציבי ממשיך לגדול באופן בלתי מבוקר, וכשהוצע במפתיע תיקון לחוק בנק ישראל, אשר עיקרו ביטול עצמאותו של הבנק בהנהגת המדיניות המוניטרית וקביעת ריבוי יעדים, שהיו מונעים בעדו מלפעול בעקיבות לשמירה על יציבות מחירים. כדי לבלום את ההדרדרות בתחום הפיננסי שונה תמהיל המדיניות באופן חד: בנק ישראל העלה את הריבית עד סוף יוני בשיעור מצטבר של 4.5 אחוזים, והממשלה החליטה על התכנית "חומת מגן כלכלית", המורכבת מהעלאה של נטל המס וקיצוץ בהוצאה הממשלתית, תוך העלאת יעד הגירעון, פעם נוספת, ל-3.9 אחוזים. צעדים אלה הביאו לרגיעה יחסית בשוק מטבע החוץ במחצית השנייה של השנה. עם זאת הריבית לטווח הארוך נותרה גבוהה, וניכרה תנודתיות גדולה יותר בשוק המט"ח.

יעד המדיניות המרכזי לשנים הבאות הוא החזרת המשק לתוואי של צמיחה בת-קיימא, שתאפשר הגדלה של התעסוקה, תוך שמירה על היציבות הכלכלית, ובכללה יציבות המחירים, והתמודדות עם בעיית העוני המחריפה. בתנאים הנוכחיים, על המדיניות למנוע הדרדרות נוספת ברמת הפעילות והתעסוקה, לצד שמירה על היציבות הפיננסית. ואולם, מיצוי פוטנציאל הצמיחה של המשק יתאפשר רק כשיתפר המצב הביטחוני-מדיני, ותתחיל התאוששות משמעותית בכלכלות המערב, אשר תתבטא בעליית הביקוש למוצרי טכנולוגיה עילית.

הרכיבים העיקריים של המדיניות המיועדת להשיג יעדים אלה הם תמחיל מקרו-כלכלי המבוסס על ריסון תקציבי, שיאפשר הרחבה מוניטרית מסוימת, בשילוב עם רפורמות בשוק העבודה, בשוק ההון, בתחום התקציב ובהשקעות בתשתיות. ראוי כי המדיניות התקציבית תפעל במסגרת יעדים רב-שנתיים תוך שינוי של כללי ההוצאות התקציביות כך שהם יבטיחו התאמה בין היעדים ארוכי הטווח: הקטנה של החוב הציבורי, של משקל הוצאות הממשלה בתוצר ושל נטל המס, תוך עמידה בתוואי הפחתת הגירעון על פי החלטת הממשלה והחוק. יש להכניס שינויים אופרטיביים בחוק הפחתת הגירעון כדי להדק את הקשר בין התכנון לביצוע, לחזק חוק זה כמכשיר לשמירת המשמעת התקציבית ולשלב בו את החקיקה הפרטית על פי סדר העדיפויות של הממשלה.

נקודת המוצא למדיניות הפיסקלית כיום היא בעייתית: המגמות העולות והרמה הגבוהה של ההוצאה הציבורית, החוב הציבורי ונטל המס משתקפים באמינות נמוכה של המדיניות התקציבית, המתבטאת הן בתשואות על איגרות החוב הממשלתיות והן ביחסן של חברות דירוג האשראי למשק; אלה מחייבים לדבוק ביעד הגירעון ולהבטיח עמידה בו כדי להותיר יותר מקורות להשקעות ולאשראי במגזר הפרטי, ובכך להרחיק את האיום של משבר פיננסי. תקציב 2003 שאושר בכנסת אינו מתיישב, כידוע, עם השגת יעד גירעון של 3 אחוזי תוצר בגלל אומדן יתר של ההכנסות הצפויות והעלייה בתקציב הביטחון. להערכתנו, אף אם תאושרנה כל המלצות משרד האוצר לעדכון תקציב 2003, עלול הגירעון להגיע לכ-4 אחוזי תוצר ואף למעלה מזה. שיפור האמינות של המדיניות התקציבית על ידי הפחתת ההוצאות השוטפות ושינויים מבניים במתן שירותים ציבוריים עשוי לפעול לעידוד הצריכה הפרטית וההשקעות, שכן ההפחתה תשכך את החשש להעלאת מיסוי עתידי ותאפשר ירידה של הריביות לטווח הארוך. הקטנת ההוצאות השוטפות תאפשר לממשלה למכור לציבור פחות איגרות חוב ממשלתיות, כך שכספי החוסכים יופנו להשקעות ולהלוואות לשם עידוד הפעילות במגזר הפרטי, במקום למימון ההוצאות השוטפות של הממשלה. לכך תהיה השפעה מרחיבה על הפעילות, וייחסכו תשלומי ריבית בתקציב הממשלה. כדי לחזק השפעה זו יש לשנות את הרכב ההוצאות של הממשלה - להגדיל את משקלם של רכיבי הוצאה התומכים בצמיחה, ובעיקר את משקל ההשקעה בתשתית - ולהימנע מהעלאת המס. זאת לצד ביצוע רכיבי המדיניות האחרים, ובראשם הרפורמות בשוק העבודה, בתחום התשתיות ובשוקי הכספים וההון. בשוק העבודה - יש לפעול להגדלת שיעור התעסוקה תוך הקטנת הפער בשיעור זה בין ישראל למדינות ה-OECD. חיוני לפעול להקטנת מספר העובדים הזרים, בעיקר על ידי ייקור עלות העסקתם יחסית להעסקת ישראלים, שיגדיל את הביקוש לעובדים

ישראלים. כן יש ליישם רפורמות במבנה הקצבאות, במערכת החינוך ובתחומי ההכשרה המקצועית וההשמה, לשם הגדלת התעסוקה במגזר העסקי. כפועל יוצא ממבנה המשק ומדמייתון המתמשך בולטת בשנים האחרונות ההתרחבות של ממדי העוני. טיפול בנושא זה מחייב תכנית רב-שנתית שתפעיל כלים שונים - ובכלל זה רפורמה בתשלומי ההעברה - כדי להביא להגדלת שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה, וכך לסייע בצמצום ממדי העוני.

בתחום התשתיות - יש להציב יעדים רב-שנתיים, שיבטאו הקטנה של הפערים בין ישראל למדינות המערב בתחומי התשתית השונים ולאמץ תכנית שתתייחס הן להיבט התקציבי, הן להשקעות החוץ-תקציביות והן להגברת התחרות וייעול השימוש בתשתיות. קביעת תכנית עבודה להשקעות בתשתית של הממשלה, של חברות ממשלתיות ושל חברות פרטיות, הקצאת המקורות למימונה ומעקב אחר ביצועה במסגרת הקבינט הכלכלי-חברתי, יקנו לתכנית את המקום הראוי לה בסדר העדיפויות של הממשלה. כדי לאפשר הגדלה ניכרת של היקף ההשקעות בתשתית יש לפעול להגדלת מקורות המימון שיעמדו לרשות המגזר העסקי המשתתף בהשקעות בתשתית, דבר המותנה בהקטנת הגירעון, שתקטין את צורכי המימון של הממשלה. בהקשר זה יש לקדם רפורמה במערכת הפנסיה, אשר תתעל את כספי קרנות הפנסיה לשוק ההון ותסייע ביצירת מקורות ארוכי טווח למימון פרויקטים של השקעה בתשתית. אם יתקבלו ערבויות מממשלת ארה"ב, מומלץ ליצור מנגנון שיאפשר לייעד אותן למימון הגדלה של ההשקעות בתשתית. יש לדאוג לפריסה של מסגרת הערבויות על פי אפשרויות הביצוע של הפרויקטים התשתיתיים המתוכננים.

יש להתקדם גם בביצוע רפורמות בשוקי הכספים וההון, שיתמכו בחזרה לצמיחה בת-קיימא על ידי פיתוח והעמקה של מערכת התיווך הפיננסי החוץ-בנקאי. חשוב להחיל את הכיסוי הפנסיוני על כל השכירים והעצמאיים - שינוי חשוב גם מבחינה חברתית - תוך שמירה על איזון אקטוארי ותייעול כספי הפנסיה לשוק ההון. כיום רק 60 אחוזים מהשכירים נהנים מביטוח פנסיוני, ובקרב המקבלים שכר נמוך השיעור נמוך הרבה יותר. ראוי אפוא לחוקק חוק פנסיית חובה, שירחיב את הכיסוי הפנסיוני לשכירים ולעצמאיים עד רמת הכנסה מסוימת; זאת בתנאי שתופסק הנפקת איגרות החוב המיועדות, ויובטח איזון אקטוארי שוטף של קרנות הפנסיה. כן יש להכין תכנית הבראה, שתטפל בגירעון האקטוארי של הקרנות הוותיקות, ובמקביל - לסגור בפני עמיתים חדשים את הקרנות הנשענות על איגרות חוב מיועדות. רפורמה ברוח זו תהפוך את החיסכון-לפנסיה למסלול החיסכון העיקרי לטווח ארוך במשק הישראלי, תתרום לפיתוח שוק ההון ותחיל את הכיסוי הפנסיוני על כלל האוכלוסייה העובדת.

בכבוד רב,
דוד קליין
נגיד בנק ישראל