

הריני מתכבד להגיש בזה את הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2001, לפי סעיף 59 לחוק בנק ישראל, התשי"ד - 1954. בדוח שישה חלקים, שהוכנו במחלקות המחקר, המוניטרית, מטבע חוץ, הפיקוח על מטבע חוץ והחשבות, וכן נספח סטטיסטי על גבי תקליטור. הוא מכיל מידע וניתוח המתבססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל נתונים מוניטריים ונתונים על הפעילות במטבע חוץ, הנאספים בבנק ישראל.

שנת 2001 הייתה שנה קשה למשק הישראלי. התוצר והתוצר העסקי ירדו - ירידה שהובלה על ידי ירידות ביצוא ובהשקעות - ושיעור האבטלה עלה ליותר מ-10 אחוזים. הגורמים המרכזיים למיתון במשק הם האירועים הביטחוניים בארץ וההאטה בעולם, ובפרט בארה"ב, בעטיים של משבר עולמי בענפי הטכנולוגיה העילית ומשבר בשוקי ההון בעולם. פגיעתם הישירה של זעזועים אלה, בפרט בענפי התיירות והבנייה וביצוא, נאמדה בכ-6 אחוזי תוצר עסקי.

המדיניות הפיסקלית בשנת 2001 אופיינה בעצירת התהליך של אימוץ הנורמות המקובלות במדינות המפותחות, ואף בנסיגה מסוימת. התרופפות השליטה התקציבית, שהתבטאה בחריגה גדולה של הגירעון בתקציב מיעדו, בקבלת שורה של חוקים פרטיים ובהמשך נטל המס הגבוה, עלולה לפגוע באמינותה של המדיניות, וליצור ציפיות לעליית מס בעתיד; אלה יקשו על המשק לחזור לתוואי של צמיחה ולמצות את פוטנציאל צמיחתו. בהרכב הוצאות הממשלה נמשכו בשנת 2001, ואף התעצמו, המגמות שאינן תומכות בחזרה לצמיחה בת-קיימא - בעיקר עליית משקל ההוצאה השוטפת, ובמיוחד משקלם של תשלומי ההעברה, בסך ההוצאות. התפתחות זו צפויה להימשך בתקציב 2002, הכולל גם צעדים של העלאת מסים.

המדיניות המוניטרית התמקדה גם השנה בהשגת יעד האינפלציה, תוך שמירה על היציבות, והתבטאה בהמשך ההורדה ההדרגתית והכמעט-רצופה של ריבית בנק ישראל. ההורדה ההדרגתית והמדודה של הריבית הניבה יציבות בשווקים הפיננסיים ובשוק מטבע החוץ: השחקנים בשוקי ההון והכספים, ובכללם סוכנויות הדירוג הבינ-לאומיות, עדיין מבטאים אמון במשק, ודירוג האשראי של ישראל לא הורד. יציבות זו, על רקע ההתרחבות המהירה של הגירעון התקציבי והזעזועים מבית ומחוץ, אינה מובנת מאליה, והמשכה אינו מובטח; הוא תלוי בחזרה לתוואי של גירעונות וחוב פוחתים ובשמירה על יציבות המחירים. חשיבותה של המחויבות למדיניות מקרו-כלכלית ארוכת-טווח ואחראית גוברת בתקופה זו, שבה אי-הוודאות בסביבה הגיאו-פוליטית והכלכלית היא מהגבוהות שידענו בשנים האחרונות.

לנוכח העמקת המיתון בפעילות החליטה הממשלה, לקראת סוף השנה, לעדכן את תחזית הצמיחה שבבסיס התקציב ולקצץ בו משמעותית (ביחס להצעת התקציב המקורית), תוך קביעת יעד גירעון של 3 אחוזי תוצר ל-2002 וחזרה לתוואי גירעון פוחת עד לאחוז תוצר ב-2005. על רקע זה הוסכם על חבילת צעדי מדיניות: הפחתת ריבית בנק ישראל ב-2 נקודות אחוז ושורת צעדים מבניים בשוקי הכספים, המגבירים את הגמישות

של בנק ישראל בהפעלת הכלים המוניטריים, מקדמים את הליברליזציה בשוק מטבע החוץ לקראת השלמתה בסוף השנה, ותורמים (מעט) להגמשתו של משטר שער החליפין. ההערכה הייתה שבתנאים אלה יהיה ניתן לשמור על יציבות המחירים בריבית נמוכה יחסית, תוך תמיכה בהיווצרותו של פחות ריאלי, אשר יסייע להתאוששות מהירה ביצוא לכשיתאוששו הביקושים העולמיים.

מאז ההודעה על חבילת צעדי המדיניות ועד אמצע מארס 2002 פוחת שער השקל בכ-10 אחוזים ביחס לדולר, ומדד ינואר-פברואר עלה במצטבר ב-1.9 אחוזים. זאת על רקע אישור התקציב, שעל פי ההערכות העדכניות אינו מתיישב, ללא התאמות נוספות, עם יעד הגירעון של 3 אחוזים, ואף יקשה מאוד על עמידה ביעד של 2 אחוזים ב-2003. השינויים בהרכב ההוצאות בתקציב 2002, ובפרט הצעדים להעלאת מסים, אינם בכיוון התומך בצמיחה. בתנאים אלה, ספק אם יהיה ניתן לשמור על יציבות המחירים בריבית בנק ישראל ששררה בסוף 2001, והיא תותאם, במידת הצורך, באופן שישמר את היציבות בנסיבות המשתנות.

יעד המדיניות המרכזי לשנה הקרובה ולשנים הבאות הוא החזרת המשק לתוואי של צמיחה בת-קיימא, שתאפשר הגדלה של התעסוקה והקטנה של האבטלה, יחד עם שמירה על היציבות הכלכלית, ובכללה יציבות המחירים. זאת תוך התמודדות עם בעיית העוני המחריפה. תמהיל המדיניות המקרו-כלכלית התואם יעדים אלה הוא הרחבה מוניטרית מסוימת, תוך שמירה על יציבות המחירים, לצד הידוק המשמעת הפיסקלית, שיתבטא בירידת הגירעון והחוב הממשלתי. תמהיל כזה יאפשר שמירה על יציבות המחירים בריביות נמוכות יחסית לטווח קצר והורדת הריבית לטווח ארוך, ויתמוך ביצירת פחות ריאלי. אלה יביאו להגדלה של ההשקעות והיצוא, ולכן - של הצמיחה והתעסוקה. העלייה באבטלה והשיעורים הנמוכים של השתתפות בכוח העבודה מחייבים רפורמות בשוק העבודה. הירידה המתמשכת של הפריזון הכולל מחייבת רפורמות מבניות להגברת היעילות והתחרותיות בענפי המשק.

מדיניות פיסקלית אחראית וארוכת טווח משמעותה עמידה קפדנית ביעד הגירעון שהציבה הממשלה לשנת 2002, 3 אחוזי תוצר, והמשך עמידה בתוואי הפוחת שנקבע - עד לאחוז אחד בשנת 2005. על סמך ההערכות השוררות היום לגבי קצב הצמיחה בשנת 2002, סביר שעמידה ביעד לשנה זו תחייב קיצוץ ניכר בהוצאות, מעבר להיקף הכלול בתקציב כפי שהוא אושר בכנסת. חשוב במיוחד שההתאמה התקציבית תיעשה בצד ההוצאות (השוטפות), ולא על ידי העלאת נטל המס, שכן כל העלאה כזאת תעודד הגירת יחידים וחברות מן הארץ, תאותת על המשך הסטייה ממסלול הגירעון הפוחת, ותפגע בחזרת המשק לתוואי של צמיחה. נדרשת בקרה על ביצוע התקציב לפי יעדיו, וזאת באמצעות מנגנון דיווח תקופתי לממשלה.

כדי לתמוך בחזרה לתוואי של צמיחה יש להגדיל את משקלן של ההשקעות בתשתית בתקציב. אלה יתרמו לצמיחה על ידי תרומתן לגידול הפריזון של המגזר העסקי. השקעות בתשתית תחבורתית - שהפיגור המצטבר בהן נאמד בכ-10 אחוזי תוצר - יתרמו גם לקירוב הפריפריה למרכז ולהקטנת האבטלה, בהקטינן את תלותם של יישובים מרוחקים במפעלים שבקרבתם.

עליית השכר הריאלי בשירות הציבורי היא אחד הגורמים העיקריים לקושי בבלימת ההוצאה התקציבית השוטפת. התאמת מבנה השכר במגזר הציבורי למצב של יציבות

מחירים דרושה הן כדי להדק את הקשר שבין תפוקת העובדים לשכרם, והן כדי לאפשר יתר שליטה בתקציב.

הישארותו של נטל המס ברמה גבוהה ב-2001, והחלטת הממשלה, בתקציב 2002, להטיל מס על הכנסות גבוהות הן בבחינת נסיגה מהמסלול הרצוי של הקטנת נטל המס, שנועדה לעודד את החזרה לצמיחה. ללא הפחתה משמעותית של נטל המס יימשך התמריץ להעביר פעילויות עסקיות לארצות שבהן שיעורי המס, והסביבה העסקית בכלל, נוחים יותר. אשר להרכב המס - חשוב מאוד ליישם רפורמה במערכת המס, שתרחיב את בסיס המס על ידי ביטול הפטורים להכנסות מרכוש, בפרט רכוש פיננסי, תפחית את המס על עבודה, בפרט לשכבות הביניים, ותקטין את העיוותים הנובעים מאפליה בשיעורי המס בין משקיעים שונים ובין אפיקי השקעה שונים.

המדיניות המונית תמשיך לחרתור לביסוס יציבות המחירים, תוך שמירה על היציבות הפיננסית. ביטול תקרת המק"ם יקנה לבנק ישראל יתר גמישות בהפעלת הכלים שלרשותו לצורך ביצוע המדיניות המונית, ויתרום ליצירת התשתית לשוק כספים חוץ-בנקאי, אשר יאפשר הגברת יעילותה של המדיניות. בטווח הארוך יותר - עם ההתאוששות בפעילות הריאלית, כשהמשק יחזור לצמוח ויתקרב לתוצר הפוטנציאלי שלו - יעמוד בפני המדיניות המונית האתגר של שמירה על יציבות המחירים תוך התכנסות לשיעורי ריביות דומים לאלו השוררים במדינות המפותחות.

השטחת הגבול התחתון של רצועת הניוד והנמכתו תורמות במעט להגמשת משטר שער החליפין, על ידי הקטנת הסבירות שהשער יגיע לגבולה התחתון של הרצועה ויחייב את בנק ישראל להתערב בשוק מטבע החוץ. בעתיד יהיה רצוי לבטל את הרצועה, כדי למנוע פוטנציאל של סתירה בין הכורח להגן על גבולותיה לבין השמירה על יציבות המחירים.

העלייה החדה באבטלה השנה, בגלל המיתון בפעילות - לאחר עלייתה המתמשכת - והירידה המתמדת של שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, בעיקר בקרב בעלי השכלה נמוכה ובאזורי הפריפריה, מחייבות, מעבר למדיניות מקרו-כלכלית התומכת בצמיחה, גם מאמץ מרוכז לטיפול בבעיות שוק העבודה באופן שיגדיל את שיעורי ההשתתפות ויקטין את האבטלה. המאמץ להגדלת שיעורי ההשתתפות צריך לכלול צעדים לשיפור הכישורים של בעלי השכלה הנמוכה והתאמתם לתנאים המשתנים בשוק העבודה, באמצעות מערכת הכשרות מקצועיות, שתוכניהן ייקבעו בשיתוף עם המעסיקים, הקטנת התמריץ לצאת משוק העבודה, הגלום בתשלומי ההעברה, צמצום קשיחות השכר במגזר העסקי והקטנת מספר העובדים הזרים. בטווח הארוך - המפתח לשיפור ההון האנושי ולשוויון הזדמנויות בשוק העבודה הוא שיפור מערכת החינוך הציבורית. לפיכך, בקביעת המדיניות הממשלתית בתחום החינוך, יש לתת עדיפות להעלאת רמת החינוך בקרב אוכלוסיות במעמד סוציו-אקונומי נמוך על ידי הקצאה תקציבית דיפרנציאלית.

מדיניות ההעברות הנהוגה היום מגלמת תמריץ שלילי להשתתפות ולתעסוקה, שכן היא תורמת להקטנת הכדאיות היחסית של עבודה לעומת קבלת קצבה של השלמת הכנסה וההטבות הנלוות אליה. חלק מהבעייתיות נובע מהתנייתן של מרבית הקצבאות באי-עבודה או בהכנסה נמוכה מאוד, כך שהתמורה לעבודה ברמות השכר הנמוכות היא קטנה. כדי להתמודד עם הבעיה צריכה המדיניות הממשלתית להתמקד, מצד אחד, באכיפה הדוקה יותר של מבחני התעסוקה, ומהצד האחר - בשינוי מבנה הקצבאות

וההטבות הנלוות אליהן, כך שההחלטה לצאת לעבוד תהיה כרוכה בקיזוז נמוך יותר והדרגתי של הקצבה וההטבות.

כדי להגדיל את התעסוקה של ישראלים יש להקטין את הכדאיות היחסית של העסקת זרים. ראוי ליישם את המדיניות של הגבלת מספר ההיתרים הניתנים לעובדים זרים, להקפיד על אכיפת כל חוקי העבודה גם לגביהם, להטיל אגרה או מס על מעסיקי עובדים זרים, לתת את ההיתרים לעובד ולא למעסיק, וכן להגביר את האכיפה לגבי העובדים הבלתי חוקיים ומעסיקיהם.

תחום נוסף שבו יכולים צעדי המדיניות לתרום להעלאת המשק על תוואי של צמיחה הוא הרפורמות המבניות, ובהן תהליך ההפרטה, המלווה בהגברת התחרותיות. השנה לא הייתה התקדמות משמעותית בכיוון זה. רפורמות, בעיקר בענפי התשתית (התחבורה, רשת הטלפונים המקומית, משק הדלק והגז ומשק החשמל), יתרמו להגברת התחרותיות, להפחתת העלויות ולהאצת הפעילות הכלכלית.

רפורמה במערכת הפנסיה נדרשת הן מההיבט החברתי, והן מההיבט של פיתוח שוק ההון. כיום רק לכ-60 אחוזים מהשכירים יש ביטוח פנסיוני, והשיעור נמוך הרבה יותר בקרב בעלי שכר נמוך. ראוי לחוקק חוק פנסיה ממלכתי, שירחיב את הכיסוי הפנסיוני לשכירים ולעצמאיים עד רמת הכנסה מסוימת - בתנאי שכספי הפנסיה יופנו אך ורק לשוק ההון, ויובטח איזון אקטוארי שוטף של קרנות הפנסיה. כן יש לדאוג לתכנית הבראה, שתטפל בגירעון האקטוארי של הקרנות הוותיקות, ובמקביל - לסגור את הקרנות הנשענות על איגרות חוב מיועדות בפני עמיתים חדשים. חשוב להבטיח כי הקרנות לעובדים החדשים, המצטרפים להסדרי פנסיה צוברת על פי החוק שעבר לאחרונה בכנסת, יהיו קרנות מאוזנות אקטוארית וישקיעו את כספי הפנסיה בשוק ההון. רפורמה ברוח זו תהפוך את החיסכון-לפנסיה למסלול החיסכון העיקרי לטווח ארוך במשק הישראלי, תפעל לפיתוח שוק ההון ותרחיב את הכיסוי הפנסיוני לכלל האוכלוסייה העובדת.

בימים אלה קיבלה הממשלה החלטה על שינוי חוק בנק ישראל, ועתה צפוי להתחיל תהליך החקיקה. חשוב שהשינויים יבטאו את העקרונות הבאים, המקובלים ברוב המדינות המתקדמות, ואומצו על ידי "ועדת לויך":

- היעד למדיניות הבנק יהיה שמירה על יציבות המחירים. בכפוף לכך יוכל הבנק לתמוך גם ביעדים אחרים, בהתאם למדיניות הכלכלית של הממשלה.
- לבנק תהיה עצמאות מלאה בבחירה ובהפעלה של הכלים המוניטריים הנדרשים לשמירה על יציבות המחירים.
- ההחלטה על הריבית לטווח קצר תתקבל במסגרת מועצה מוניטרית בראשות הנגיד אשר חבריה הם מומחים שאינם נגועים בניגודי עניינים. אלה יוצעו על ידי ועדה חיצונית, ייבחרו בתהליך שקוף, ויאושרו על ידי הממשלה.
- הבנק יסביר את מדיניותו באופן מפורט במסגרת דין וחשבון תקופתי, שיוגש לממשלה.

בכבוד רב,

דוד קליין

נגיד בנק ישראל