

עצמאותם של בנקים מרכזיים או: איך לא להמציא מחדש את הגלגל

גבי פישמן - לשכת הנגיד

דמוקרטיזציה ושינויים מבניים אשר נועדו לקדם את כלכלתן, נדרשו לשאלה זו, ובחרו במסלול ברור של חיזוק עצמאות הבנקים המרכזיים שלהן. העבודה המקיפה, ואולי החשובה ביותר שהתבצעה לאחרונה בתחום החקיקה של בנקים מרכזיים, נעשתה באירופה במסגרת היערכותה הממושכת לאיחוד המוניטרי האירופי (EMU). כל המדינות החברות באיחוד האירופי נדרשו להתאים את חוקי הבנקים המרכזיים שלהן לתפישה שגובשה בהסכם מאסטריכט ובאה לידי ביטוי במסגרת החוקית של הבנק המרכזי האירופי, אשר הוקם ב-1999. חקיקה זו קבעה, בין היתר, כי היעד העיקרי של הבנק המרכזי הוא הבטחת יציבות מחירים. עם זאת נקבע גם, כי הבנק יסייע בהשגת יתר המטרות הכלכליות של האיחוד, ובלבד שהדבר לא יפגע - על פי שיקול דעתו המקצועי - בהשגת היעד העיקרי, שהוא יציבות מחירים.

כדי להבין את משמעות המגמה העולמית הברורה הזאת של חיזוק מעמדם ועצמאותם של בנקים מרכזיים וחיזוק ייעודם בהשגת יציבות מחירים, נפליג לאחור אל שנות החמישים והשישים. עד לאותה תקופה שררה התפישה, כי קיימת תחלופה בין אינפלציה לאבטלה, או, במלים אחרות, כי הורדת האינפלציה כרוכה במחיר כלכלי וחברתי - ירידה בתעסוקה ובצמיחה ("עקומת פיליפס" המפורסמת). אולם מאז הוכיחו הניסיון שהצטבר בעולם, וגם בישראל, ומחקרים רבים, כי לא כן הדבר - במיוחד כאשר מדובר בטווח ארוך. פירושו של דבר שאי אפשר

מעט לעת עולות על סדר היום הציבורי שאלות נוקבות באשר למעמדו של בנק ישראל במערכת השלטונית ובמערכת הכלכלית; שאלות אלה מתחדדות בהקשר של עצמאות הבנק המרכזי והשתלבות מדיניותו במסגרת המקרו-כלכלית והחברתית שקובעת הממשלה. בעשור האחרון, על רקע השתלבותו של המשק הישראלי בכלכלת העולם, המענה לשאלות אלה אינו יכול עוד להיות מנותק מההקשר הבין-לאומי. זאת בעיקר לנוכח ההתעניינות הגוברת של משקיעים וגופים פיננסיים מכל העולם, הבוחנים בשבע עיניים את מאפייניו של המשק ואת ביצועיו באוקיינוס הסוער של הכלכלה הגלובלית.

התפישה של בנק מרכזי עצמאי אינה המצאה ישראלית. זהו רעיון מוכר, מקובל ומיושם ברחבי העולם, שבשנים האחרונות מייחסים לו חשיבות מיוחדת: אנו

התפישה של בנק מרכזי עצמאי אינה המצאה ישראלית. זהו רעיון מוכר, מקובל ומיושם ברחבי העולם, שבשנים האחרונות מייחסים לו חשיבות מיוחדת: אנו עדים לגל של שינויים בחקיקה של בנקים מרכזיים בעשרות מדינות מפותחות ומתפתחות, והבסיס המשותף לכולם הוא חיזוק עצמאותו של הבנק המרכזי, תוך הדגשת תפקידו העיקרי - השגת יציבות מחירים.

עדים לגל של שינויים בחקיקה של בנקים מרכזיים בעשרות מדינות מפותחות ומתפתחות, והבסיס המשותף לכולם הוא חיזוק עצמאותו של הבנק המרכזי, תוך הדגשת תפקידו העיקרי - השגת יציבות מחירים. כך הנהיגו מדינות מזרח אירופה וברית המועצות-לשעבר - בעידוד מדינות המערב והמוסדות הכלכליים הבין-לאומיים - רפורמות מקיפות במסגרת המעבר מכלכלה מנוהלת לכלכלת שוק, וביניהן הקמת בנקים מרכזיים עצמאיים על פי הנורמות המקובלות במשקים המתקדמים. גם מדינות בדרום אמריקה, שעברו בשנים האחרונות תהליכי

"להנדס" את שיעור האינפלציה ולהעלותה לרף מסוים (אך חלילה לא מעבר לו...) כדי להגביר את התעסוקה והצמיחה בשיעור מבוקש. ניסיונות לעשות זאת הובילו בסופו של דבר לאינפלציה מואצת יותר, בלי להעלות את שיעורי התעסוקה והצמיחה.

במקרים שבהם נמצאה תחלופה בין אינפלציה לאבטלה, היא שרדה רק בטווח הקצר. לעומת זאת הוכח שהורדת האינפלציה ושמירתה ברמה נמוכה ויציבה תורמת לצמיחה מתמשכת, וזאת דרך הגברת היציבות הכלכלית והוודאות במשק, שיפור פריון הייצור ומשיכת השקעות בין-לאומיות. הדרג הפוליטי - בעולם וגם בישראל - הבין, כי על רקע האפשרות שאפילו בטווח הקצר תהיה תחלופה בין אינפלציה לאבטלה, עלולות ממשלות להתפתות ולנהל מדיניות כלכלית בעלת השלכות

אינפלציוניות, המביאה עמה רווחים קצרי מועד, וזאת תוך התעלמות מעלויותיה ארוכות הטווח למשק. על כן העדיפו הפוליטיקאים עצמם להוציא מידם את ניהול המדיניות האנטי-אינפלציונית ולהשאירו בידי בנק מרכזי עצמאי, הנהנה מאי תלות בדרג הפוליטי ובלוחות הזמנים שלו. כך נוצרה חלוקת עבודה ברורה בין הממשלה, האחראית על הבטחת משמעת תקציבית וביצוע רפורמות נדרשות, לבין הבנק המרכזי, האחראי על הבטחת יציבות מחירים.

בצד כל אלה התחזקה גם ההכרה כי מדיניות הבנק המרכזי – כמוה כמדיניות הממשלה – צריכה להיות שקופה ככל האפשר, וכי על הבנק למסור דיווח שוטף לממשלה, לגוף המחקר ולציבור. על כן התאפיינו שינויי החקיקה בעולם בהצבת יעדים ברורים לבנק המרכזי

העבודה המקיפה, ואולי החשובה ביותר שהתבצעה לאחרונה בתחום החקיקה של בנקים מרכזיים, נעשתה באירופה במסגרת היערכותה הממושכת לאיחוד המוניטרי האירופי (EMU). כל המדינות החברות באיחוד האירופי נדרשו להתאים את חוקי הבנקים המרכזיים שלהן לתפישה שגובשה בהסכם מאסטריכט ובאה לידי ביטוי במסגרת החוקית של הבנק המרכזי האירופי אשר הוקם ב-1999.

בתחום השגת יציבות מחירים; במתן עצמאות מלאה בידו להפעיל את מכלול הכלים הדרושים להשגת היעד; בהטלת חובת דיווח, תוך שקיפות מרבית, על התקדמותו לעבר היעד ועל שיקוליו בהפעלת הכלים; ובהגדרת הגוף המחליט – בתוך הבנק המרכזי - לגבי הפעלת הכלים במטרה להשיג את היעד.

ומה בישראל? חוק בנק ישראל הנוכחי נחקק בדצמבר 1954 - לאחר שלוש שנות עבודה של ועדה לענייני הקמת בנק מרכזי בישראל. זאת בהתבסס על המודל של חוק הבנק המרכזי של ציילון (סרי לנקה של היום) - שנחקק שנים מספר קודם לכן, על סמך עבודה של מומחים בין-לאומיים. חוק בנק ישראל מגלם את העיקרון של עצמאות הבנק ואי-תלותו במערכת הפוליטית, מגדיר, בין תפקידיו השונים, את פעילותו בתחום יציבות המחירים, מסדיר מסגרת של

דיווח לממשלה ועוד. עם זאת צריך לזכור שמאז נחקק חוק בנק ישראל התחוללו במשק הישראלי תמורות עצומות: ממשק מנוהל וסגור יחסית, שבו הממשלה מעורבת במידה ניכרת בכל התחומים, למשק מבוסס על כלכלת שוק, פתוח לתנועות הון וסחורות, שואף לאמץ את הנורמות המקובלות בכלכלה העולמית - ומתקרב לכך מאוד. מציאות חדשה זו מחייבת חשיבה כלכלית מתאימה - גם בתחום החקיקה. נושא חקיקת חוק חדש לבנק ישראל - לאחר הגשת המלצותיה של הוועדה הציבורית בראשות השופט בדימוס דב לוינ לממשלה - ישוב ויעלה בוודאי על סדר היום הציבורי. חשוב שנכיר, מוקדם ככל האפשר, כי לפנינו רק דרך אחת - הדרך המוצלחת שמדינות רבות כבר סללו בתחום זה - ולא ננסה להמציא את הגלגל מחדש.