

לכבוד  
הממשלה וועדת הכספים של הכנסת

הריני מתכבדת להגיש בזה את הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2017, לפי סעיף 54 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

בשנת 2017 צמח התוצר ב-3.4%, ולאחר שנתיים שבהן התבססה הצמיחה בעיקר על השימושים המקומיים, השנה היא הציגה הרכב מאוזן יותר משום שקצב גידולו של היצוא האיץ. קצב התרחבותה של הצריכה הפרטית לא השתנה מהותית (בניכוי התנודות הנובעות מעיתוי הרכישה של כלי רכב), אולם החוב של משקי הבית שאינו לדיור עלה בקצב איטי מהקצב בשנים האחרונות. העודף בחשבון השוטף הצטמצם לאחר שבשנתיים האחרונות עלה שיעור ההשקעה במשק וירד שיעור החיסכון.

להאצת היצוא תרם הגידול בסחר העולמי והוביל אותה יצוא השירותים העסקיים. זהו יצוא עתיר הון אנושי, ובשנים האחרונות הוא מגדיל את משקלו בסך היצוא. במידה מסוימת מדובר בתהליך ייחודי לישראל, והשלכותיו על המשק נידונות בדוח בהרחבה. כן תרמה להאצת היצוא השנה ההתאוששות בתיירות. הביקוש הגבוה במשק השתקף בשוק העבודה: שיעור התעסוקה הוסיף לעלות ושיעור האבטלה הוסיף לרדת והגיע לרמה הנמוכה ביותר שנראתה זה עשורים. מנגד נחלשו כמה גורמים ארוכי טווח שפעלו בשנים קודמות להרחבת היצע העבודה, בהם העלייה בשיעור ההשתתפות. שילוב זה פעל להתהדקות נוספת בשוק העבודה ועימה להאצה בעליית השכר הנומינלי. הקרבה למגבלת כושר הייצור תרמה גם להאצת היבוא. האינפלציה הסתכמה השנה ב-0.4%; אומנם שיעורה נמוך מגבולו התחתון של יעד האינפלציה, אולם לראשונה מאז 2014 הוא הגיע לתחום החיובי. לרמתה הנמוכה של האינפלציה תרמו בעיקר הייסוף בשער החליפין של השקל, התגברות התחרות במשק – בין היתר כתוצאה ממדיניות הממשלה ומהעלייה בהיקף הרכישות המקוונות – והפחתות המחירים שהממשלה יזמה. להאצת האינפלציה תרמו סביבת התעסוקה המלאה שהמשק נמצא בה ועליית מחירי הנפט והסחורות בעולם.

הוועדה המוניתרית בבנק ישראל הותירה את הריבית ברמתה הנמוכה – 0.1% – ושינתה את נוסח ההכוונה לגבי העתיד: כעת זו קושרת את תוואי הריבית העתידי לביסוס סביבת האינפלציה בתוך תחום היעד. נוסף לכך המשיך בנק ישראל להתערב בשוק המט"ח. הוועדה נמנעה מצעדי הרחבה יוצאי דופן דוגמת אלה שנקטו בנקים מרכזיים אחרים, משום שהפעילות הכלכלית צמחה בקצב מהיר יחסית והמשק נמצא בסביבת תעסוקה מלאה, ומשום שהוועדה העריכה כי האינפלציה מושפעת מהתגברות התחרות והביאה בחשבון שיקולים שנוגעים ליציבות הפיננסית. העובדה שבנישאל ננקטה מדיניות מוניתרית מרחיבה פחות מאשר בחו"ל תרמה לכך שהאינפלציה בה נותרה נמוכה מהאינפלציה בחו"ל. אף על פי שהאינפלציה נמוכה בשנים האחרונות והציפיות לטווח הקצר נמצאות מתחת לגבולו התחתון של היעד, הציפיות לטווחים הארוכים יותר מצויות בתוכו – עדות לאמינותה של מדיניות יעד האינפלציה.

גירעון הממשלה הסתכם השנה ב-2% תוצר – נמוך מהגירעון אשתקד ומהתקרה שנקבעה בתקציב מפני שתקבולי המיסים עלו על התחזית בתקציב, בעיקר בזכות הכנסות חד-פעמיות, חלקן על חשבון הכנסות שהיו צפויות להתקבל בשנים הבאות. היחס בין החוב הציבורי לתוצר הוסיף לרדת ובסוף השנה הגיע ל-60.8% תוצר. הממשלה הרחבה האיצה השנה את הגידול בהוצאותיה ומשקל ההוצאה האזרחית בתוצר עלה, אך הוא עדיין נמוך מאוד יחסית למשקלה במרבית המדינות ב-OECD. להאצת ההוצאות הצטרפה הפחתה בשיעורי המיסים, והדבר העמיק את הגירעון המבני. חוק הנומרטור שהופעל השנה לראשונה תורם לשקיפות לגבי התחייבויותיה העתידיות של הממשלה, אך שימוש בחקיקה זמנית (הוראות שעה) עלול לפגוע בהשגת מטרתו.

מחירי הדירות עלו השנה בקצב איטי מהקצב בשנים הקודמות ומספר העסקאות הוסיף לרדת – המשך לירידה שהחלה כבר בסוף 2016. תרמו לכך צעדים שהממשלה נקטה בשנים האחרונות הן כדי להגדיל את ההיצע והן כדי להקטין את הביקוש מצד המשקיעים. חשוב שהממשלה תמשיך לפעול ליצירת תנאים המאפשרים רמה גבוהה של היצע, בכלל זה באמצעות יצירת מלאי תכנוני גדול וזמין לבנייה, בפרט באזורי הביקוש, ובאמצעות מיצוי הפוטנציאל הגלום בהתחדשות עירונית.

המשק עדיין נופל מהמדינות המפותחות מבחינת התוצר לנפש והפריון לעובד ומבחינת תחולת העוני ואי-השוויון בהכנסות נטו, ופערים אלה מצביעים על שניים מן האתגרים המרכזיים הניצבים בפני קובעי המדיניות. נדבך מרכזי בהתמודדות עימם נעוץ בשיפור ההון האנושי של כלל האוכלוסייה ובצמצום הפערים הקיימים בין מגזריה השונים מבחינה זו. לשם כך יש לשפר את ההישגים במערכת החינוך בכלל ולהקטין את פערי ההישגים בין תלמידים ממגזרים שונים ומרקעים חברתיים-כלכליים וגאוגרפיים שונים. אתגרים אלה מקבלים משנה תוקף לנוכח המקום החשוב שענפי היצוא המתקדמים תופסים במשק הישראלי וההבדלים הקיימים בין מגזרי האוכלוסייה בהיקף ההשתתפות בהם. היצוא המתקדם עתיר הון אנושי ופועל בסביבת תחרות עולמית עזה. ישראל לא תוכל לשמור על יתרונה התחרותי בסביבה זו ללא שיפור מתמיד בהון האנושי; ושכבות האוכלוסייה השונות לא יוכלו להרחיב את השתתפותן בענפים המתקדמים וליהנות מהשכר הגבוה שהם מציעים ללא שיפור בהישגי התלמידים מכלל הרקעים.

ואולם אין להתרכז רק בענפים המתקדמים. בעיית הפריון הנמוך ממוקדת דווקא בשאר הענפים, ואלה מהווים את חלק הארי של הפעילות והתעסוקה במשק. העלאת הפריון בהם אינה תלויה רק בשיפור ההישגים במערכת החינוך כי אם גם בשיפור ההון האנושי בהמשך הדרך באמצעות מדיניות פעילה בשוק העבודה, לרבות הכשרות מקצועיות. כדי להעלות את הפריון בכלל המשק נחוצה גם השקעה נרחבת בתשתיות – ובראשן בתחבורה הציבורית. השקעה זו גם תסייע להקטין את אי-השוויון משום שהיא תקל על קבוצות אוכלוסייה שונות את הגישה למוקדי התעסוקה. מכלול הצעדים יסייע להמשיך לשלב בשוק העבודה את קבוצות האוכלוסייה שעדיין ממעטות להשתתף בו. מדיניות שיטתית ברוח זו תעלה את רמת החיים של כלל האוכלוסייה ותצמצם את הפערים בין חלקיה השונים.

ד"ר קרנית פלוג

נגידת בנק ישראל