

לכבוד
הממשלה וועדת הכספים של הכנסת

הריני מתכבד להגיש בזה את הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2020, לפי סעיף 54 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

מגיפת הקורונה, שטלטה את העולם בשנת 2020, פגעה בעוצמה גם בישראל. מעבר לתחלואה הקשה ולתמותה שהיא חוללה המשבר פגע קשות הן בפעילות הכלכלית והן במישורים רבים של החברה והרווחה. הממשלה הטילה מגבלות חמורות על הפעילות, ששיאן בשלושה סגרים, כדי לצמצם את ההדבקה. מגבלות אלה התמקדו ביצירת ריחוק פיזי, ולכן פגיעתן התמקדה בענפים ובפעילויות עתירי קרבה פיזית. הפגיעה ביתר המשק הייתה מוגבלת. התנודות בחומרת המגבלות התבטאו גם בתנודות של רמת הפעילות הכלכלית במהלך השנה, בייחוד ירידה חדה בסגר הראשון.

המשבר פקד את ישראל בהיותה במצב כלכלי נוח מבחינות רבות. אף על פי כן הפגיעה במשק הייתה חמורה מאוד, והתוצר ירד ב-2.5%. את הפגיעה בתוצר הובילה ירידה חריגה של הצריכה הפרטית בשיעור של 9.5%, שהתבטאה גם בעלייה חדה של שיעור החיסכון. לעומת זאת היצוא מילא תפקיד חשוב במיתון הפגיעה של המשבר במשק, בעיקר בזכות המשך הגידול המהיר של יצוא השירותים המתקדמים. ביצועי היצוא לצד ירידה חדה של היבוא הביאו להתרחבות משמעותית של העודף בחשבון השוטף. שיעור האינפלציה השנה היה -0.7%, נמוך משמעותית מאשר בשנים האחרונות. לירידתו תרמו השפעת המשבר על הפעילות במשק ועל מחירי הדלקים והמזון בעולם וכן ייסוף השקל.

הפגיעה בתעסוקה הייתה חריפה הרבה יותר מן הפגיעה בתוצר. עובדים רבים הוצאו לחל"ת, והאבטלה הרחבה נסקה ל-15.7% בממוצע שנתי. הפגיעה בתעסוקת עובדים בעלי שכר נמוך הייתה קשה במיוחד, מפני מספרם הגדול של עובדים אלה בענפים שספגו את עיקר הירידה בפעילות. הפגיעה באותם ענפים גרמה גם פגיעה נרחבת בעצמאיים ובעסקים קטנים. עסקים קטנים התקשו לגייס אשראי, בייחוד בטרם הופעלו הקרנות בערבות מדינה.

המדיניות הפיסקלית הגיבה בעוצמה רבה, בעיקר באמצעות תשלומי העברה, שנועדו לסייע למשקי הבית ולעסקים. אלה כללו, בין היתר, סיוע נרחב למובטלים ומענקים לעצמאיים ולעסקים. הממשלה גם העמידה ערבויות לצורך מתן הלוואות לעסקים, בייחוד לעסקים קטנים שנפגעו קשות מן המשבר, ונקטה צעדים נוספים לסיוע לעסקים, ביניהם הנחה בארנונה והאצת החזרי מס. גידולם של תשלומי ההעברה היה הגורם המרכזי לעליית הגירעון התקציבי ל-11.6% ולגידול של יחס החוב הציבורי לתוצר מ-60% ל-72.6%. בהעדר תקציב מדינה מאושר התנהלה המדיניות במסגרת תקציב המשכי. אישורן של תוספות תקציב חד-פעמיות ("קופסאות קורונה") איפשר לממשלה להגדיל את הוצאותיה בשיעור ניכר לצורך התמודדות עם המשבר.

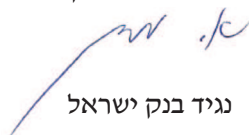
המדיניות המוניטרית הגיבה אף היא בעוצמה רבה. ריבית בנק ישראל הופחתה ב-0.15 נקודת אחוז, ל-0.1%. המדיניות התמקדה בתחילה בייצוב השווקים הפיננסיים, ובהמשך היא פעלה במגוון כלים להקלת תנאי המימון. הבולט שבהם מבחינת היקפו היה רכישת אג"ח ממשלתיות בשוק המשני. בנק ישראל הפעיל גם כלים נוספים, חלקם לראשונה בישראל, ביניהם רכישת אג"ח קונצרניות והלוואות לבנקים בריבית נמוכה-במיוחד בתנאי שאלה יעניקו אשראי לעסקים קטנים. בהמשך הבנק אף הודיע כי יספק הלוואות אלה בריבית

שלילית (0.1%-), וקבע תקרה לריבית שהבנקים יכולים לגבות מהעסקים במסגרת זו. נוסף על כך רכש בנק ישראל מט"ח בהיקף ניכר כדי למתן את ייסוף השקל ואת השפעתו השלילית על הפעילות במשק. לצד הצעדים בכלים המוניטריים פעל בנק ישראל להגדלת היקף האשראי הבנקאי באמצעות הקלות רגולטוריות על הבנקים. כמו כן, במסגרת המתווים לדחיית תשלומי הלוואות, אשר יזם בנק ישראל, נדחו תשלומים בהיקף ניכר – בעיקר בגין הלוואות לדירור, אך גם בגין אשראי לעסקים קטנים וזעירים. בסוף שנת 2020 החלה ישראל במבצע רחב היקף לחיסון האוכלוסייה. השפעתו על הורדת התחלואה ניכרה היטב כבר במהלך הרביע הראשון של 2021, מעבר לתקופה המנותחת בדוח הנוכחי, ועל רקע זה הנהיגה הממשלה הקלות ניכרות במגבלות על הפעילות.

עם היציאה מהמשבר תידרש התאמה של המדיניות הפיסקלית כדי להבטיח תוואי פוחת של יחס החוב הציבורי לתוצר. לשם כך לא יהיה די בדעיכת ההוצאות המיוחדות הקשורות למשבר. הגירעון המבני הגדול והמתרחב ערב המשבר מלמד כי תחייבנה התאמות נוספות. יתר על כן, על המדיניות הפיסקלית לשוב ולהתנהל במסגרות סדורות ובהתאם לכללים פיסקליים ארוכי טווח כדי לשמר את אמינותה לאורך זמן ולתמוך בתהליכים של קביעת סדרי עדיפויות. אישור תקציב המדינה לשנת 2021 הוא צעד חיוני בהקשר זה.

חשוב להיערך להתמודדות עם השלכות מתמשכות אפשריות של המשבר, כגון אבטלה מתמשכת, שינויים מבניים במשק ופגיעה מצטברת בהישגים הלימודיים של חלק מהתלמידים. מעבר לכך, עם היציאה מהמשבר ישוב ויעלה הצורך להתמקד בבעיות היסוד של המשק, ובראשן הפריון הנמוך, פערי הפריון בין מגזרים ואי-שוויון. חלק מבעיות אלה התחדד במהלך המשבר – למשל בשל הפער בהשפעתו בין עובדים משכילים לעובדים בעלי שכר והשכלה נמוכים, ולנוכח חשיבות ההשכלה והמיומנות לצורך פעילות מקוונת. כל אלה מדגישים את החשיבות של שיפור מערכת החינוך וצמצום הפערים בתוכה. הגדלת ההשקעה במשק, ובפרט בתשתיות התחבורה הציבורית, התקשורת והאנרגיה, נדרשת אף היא לשם הגדלת הפריון בישראל. נוסף על כך, וכלקח מהמשבר, חשוב לשדרג את תשתית הנתונים המשמשת לעיצוב מדיניות הממשלה וליישומה. המשבר הבליט את האפשרויות הגלומות בהטמעת טכנולוגיות מתקדמות לשיפור פעילות הממשלה והשירות לאזרח, וראוי להעמיק תהליכים אלה.

פרופ' אמיר ירון



נגיד בנק ישראל