|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בנק ישראל**  דוברות והסברה כלכלית | 60Y+bank_Color_RGB_300DPI (2) | ‏ירושלים, י' בחשוון התשע"ה  ‏‏3 בנובמבר 2014 |

הודעה לעיתונות:

**הרצאת נגידת בנק ישראל בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה**

צהריים טובים,

אני שמחה מאוד להיות פה היום. כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה עוסק גם השנה בסוגיות מדיניות שמשפיעות וימשיכו להשפיע על הכיוונים אליהם יתפתח המשק הישראלי בשנים הבאות. בדברי אני רוצה לבחון לאן פני שוק העבודה, ובאיזו מדיניות אנחנו יכולים לנקוט כדי להביא את העובדים, ואת המשק כולו, למקום טוב יותר. אבל לפני שאגע בנושא המרכזי הזה, אנסה לשרטט תמונה עדכנית של הסביבה המאקרו כלכלית בה מתנהל המשק.

המשק הישראלי פועל בשנים האחרונות בסביבה כלכלית גלובלית שנעשתה מורכבת ומאתגרת, ויש לנו גם אתגרים מבית. בחודש שעבר השתתפתי בוועידה השנתית של קרן המטבע והבנק העולמי שהתקיימה בוושינגטון: האווירה הכללית הייתה עגמומית משהו, אם כי בהחלט לא משברית. במהלך הוועידה הוטבע מונח חדש - Mediocrity- בינוניות- המתייחס למה שצפוי למשק הגלובלי: דובר על הפריון הנמוך, ועל החשיבות מצד אחד, והקושי הפוליטי מצד שני שיש בקידום רפורמות שבכוחן יהיה לשנות זאת; בנוסף לרפורמות, דובר גם על הצורך להשקיע בתשתיות שיפעלו גם הן לשיפור הפריון. ההערכה היא שהצמיחה הפוטנציאלית במרבית המדינות - הן המפותחות והן בשווקים המתעוררים - היא כיום נמוכה משמעותית משהייתה טרום המשבר.

באשר לטווח הקצר - שוב עודכנה התחזית לצמיחה העולמית ל-2015 מעט כלפי מטה, ל-3.8%, והסחר העולמי, שמהווה משתנה חשוב לכלכלת ישראל, צפוי על פי התחזית העדכנית להתרחב ב-5%. זהו התרחיש המרכזי, אם כי הודגשה מאוד חוסר הוודאות סביב תרחיש זה, והסיכונים, הנוטים במובהק כלפי מטה.

על רקע צמיחה ממותנת המושפעת מההתפתחויות בכלכלה העולמית, ולנוכח האינפלציה האפסית, נקט הועדה המוניטרית של בנק ישראל במדיניות מוניטרית שתרמה לצמצם את ההשפעה השלילית של ההרעה בכלכלה הגלובלית על הפעילות אצלנו. פעלנו הן באמצעות הפחתות הריבית לרמה נמוכה מאוד, והן באמצעות ההתערבות בשוק המט"ח. הריבית הנמוכה פועלת לעידוד הפעילות באמצעות ערוצי תמסורת שונים, ולאחרונה פעלה בעיקר דרך יצירת פיחות בשקל, שנתמך גם בהתחזקות של הדולר בעולם. הפיחות צפוי לשפר את יכולת התחרות של המגזר הסחיר ובכך לתמוך בתהליך הצמיחה של המשק.

בנק ישראל מחויב לעמידה ביעד האינפלציה ולתמיכה בפעילות הכלכלית, כפי שמוגדרים יעדיו בחוק. הכלי הסטנדרטי של המדיניות המוניטרית, אני מתכוונת כמובן לריבית, קרוב למיצוי, וכפי שהודענו, אנו בוחנים את הצורך בשימוש בכלים שונים כדי להשיג את מטרות המדיניות, תוך שאנו עוקבים מקרוב אחר ההתפתחויות בסביבת האינפלציה, בפעילות, בכלכלה העולמית ובשער החליפין.

אנחנו ערים כמובן גם לסיכונים: למשל, לסביבת הריביות, הקצרות והארוכות, המאוד נמוכה בעולם ולריבית בנק ישראל המושפעת מכך, יש השפעה על שוק המשכנתאות והדיור. כדי לצמצם את הסיכונים בשוק המשכנתאות, נקט המפקח על הבנקים בצעד של הגדלת דרישות ההון כדי להגדיל את הכרית לספיגת זעזועים במידה ויתרחשו, וזאת בהמשך לסדרת הצעדים שננקטו מאז 2010, שנועדו להקטין את מאפייני הסיכון של המשכנתאות.

המדיניות הפיסקלית, שבמשך העשור האחרון פעלה להפחתת משקל החוב בתוצר, גם היא מרחיבה יחסית: הגירעון השנה ובשנה הבאה יהיה מעל 3 אחוזים, ההוצאה הממשלתית צפויה לגדול ראלית ב-3.9 אחוזים ב-2015 אחרי עלייה של 3.4 אחוזים ב-2014, ומרבית שיעורי המס יישארו ברמתם הנוכחית. המדיניות הפיסקלית המרחיבה אמנם פועלת לעידוד הפעילות, אך היא כרוכה בעלייה בחוב הממשלתי ובנטל עולה של תשלומי ריבית, המגדילים את הנטל על האזרחים בשנים הבאות. על מנת לחזור לרמות גירעון בנות קיימא, כפי שהתחייבה הממשלה לעשות ב-2016 ואילך, שיבטיחו התכנסות לתוואי של הפחתת משקל החוב בתוצר, יידרש מאמץ פיסקאלי ניכר בשנים הבאות.

מעבר לשאלת מחזור העסקים וההתמודדות עמו, עליה דיברתי, האתגר המרכזי הניצב בפנינו לטווח הארוך יותר, הוא להביא את המשק לצמיחה מתמשכת ומכלילה, כלומר, צמיחה שפירותיה מתחלקים בקרב האוכלוסייה כולה, ולהגביר את עמידות המשק בפני זעזועים לאורך זמן. כדי לייצר תהליך מתמשך ויציב של צמיחה מכלילה אנחנו נדרשים לקדם שורה של רפורמות מבניות. באופן טבעי, רפורמות כאלו עשויות להיתקל בהתנגדות מקבוצות העלולות להיפגע מהן ישירות בטווח הקצר, אבל הן המפתח לעלייה בפריון וביעילות, והן יתרמו ליכולת של המשק להתפתח ולהיות עמיד יותר לזעזועים לאורך זמן. המושבים השונים של הכנס הזה יעסקו בחלק מהרפורמות הנדרשות.

לאור הצפי לצמיחה מתונה יחסית של הכלכלה העולמית בשנים הקרובות ולנוכח ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות להאט את הגידול בכוח העבודה, פוטנציאל הצמיחה שלנו יהיה תלוי במידה רבה ביכולת שלנו להשקיע במנועי צמיחה, לקדם רפורמות וליישמן. הרפורמות האלה יצטרכו להתמקד בעידוד חדשנות, וביצירת סביבה עסקית תומכת (דרך אגב, גם השנה נרשמה ירידה במיקום של ישראל במדרג הסביבה העסקית של Doing Business) וזאת תוך הפחתת הבירוקרטיה ואימוץ רגולציה חכמה. יהיה עלינו לקדם בנחישות רשימה של רפורמות מבניות, למשל במשק החשמל, בנמלים, בכל הקשור לייעול השירות הציבורי. וגם, לנצל בתבונה את משאבי הטבע שגילינו לאחרונה, למשל בכך שנחבר בהקדם את התעשיות עתירות האנרגיה לצנרת הגז.

בנקודה זו אני רוצה לפתוח סוגריים ולהתייחס לוועדת ששינסקי. הוועדה הסדירה את התקבולים ממשאבי הטבע בצורה המאזנת בין הבטחת חלקו ההוגן של הציבור לאורך זמן במשאבי הטבע, לבין מיסוי המותיר תשואה הולמת, ומצמצם את אי הוודאות ליזמים ולמפיקים של אותם משאבי טבע. הוועדה מציעה מסגרת מיסוי כוללת למשאבי הטבע בישראל שתלווה אותנו גם בעתיד. אני רואה חשיבות רבה בישום ההמלצות וקוראת לממשלה לאמצן בהקדם.

רשימת הרפורמות תהיה חסרה בלי הרפורמות המתחייבות גם בשוק העבודה. ההשלכות של התהליכים בשוק העבודה על פוטנציאל הצמיחה המכלילה של המשק הן מרחיקות לכת, ולכן חשוב להתמקד באתגרים שמציב בפנינו השוק הזה ובכלי המדיניות שצריך לגייס כדי להתמודד עם אותם אתגרים.

בשוק העבודה, מתקיימים בו זמנית תהליכים מחזוריים ותהליכים מבניים, כלומר, ארוכי טווח. האבחנה בין התהליכים המחזוריים והמבניים אינה פשוטה, אך היא בעלת חשיבות רבה הן בקביעת המדיניות המוניטרית המגיבה למצב המחזורי, והן בגיבוש מדיניות בשוק העבודה, המיועדת להשפיע על התהליכים המבניים בשוק זה. האבחנה יכולה להפוך עוד יותר מסובכת כאשר מחזור העסקים מתארך, ואז, תופעות שהן מחזוריות בעיקרן, יכולות להפוך למבניות (כמו התופעה הידועה בשם היסטרסיס, שבה אנשים המובטלים זמן רב מאבדים מיומנויות רלוונטיות ומתקשים לחזור לתעסוקה גם כששוק העבודה מתאושש).

דרך אגב, גם בארצות הברית הפדרל ריזרב עסוק בניסיון להבחין בין התופעות המבניות לבין התופעות המחזוריות בשוק העבודה. שם התופעות המבניות מתבטאות בירידה בשיעור ההשתתפות כתוצאה מפרישה של דור הבייבי בומרס. בישראל, לעומת זאת, ראינו בעשור האחרון מגמת גידול מהיר בשיעור ההשתתפות והתעסוקה בכל קבוצות האוכלוסייה, למעט עצירה זמנית בזמן המשבר הגלובלי, ומהצד השני עלייה נמוכה בלבד בשכר, וחלק גדול מהעובדים משתכר שכר נמוך. גם שיעור האבטלה עלה זמנית סביב המשבר, אך שב לרדת בהתמדה מאז. בשנה האחרונה התייצב שיעור האבטלה, ואפילו עלה במקצת בחודשים האחרונים, אך הוא עדיין ברמה נמוכה היסטורית.

מגמה דומה של גידול בשעורי התעסוקה מאפיינת את כל קבוצות האוכלוסייה (חרדים, ערבים, שאר האוכלוסייה—הן בקרב הנשים והן בקרב הגברים) אם כי היא חלה בעוצמה גדולה יותר בקרב הנשים, ותרמה מאד לצמצום הפער בין שעורי התעסוקה של נשים וגברים. ראוי להזכיר כי מגמות אלה משתקפות גם בעלייה מתמדת בשיעור של משקי הבית שיש בהם שני מפרנסים, ויש להם השפעה לצמצום אי השוויון בהכנסה של משקי הבית.

העלייה המתמשכת של שעורי ההשתתפות והתעסוקה והירידה המתמשכת באבטלה משקפות תהליכים מבניים, שאת חלקם ניתן לייחס למדיניות, ואחרים לדמוגרפיה ולטכנולוגיה:

1. אחד התהליכים המרכזיים שהתרחשו נבע מקיצוץ קצבאות אבטחת ההכנסה וקצבאות הילדים ב2002/3 שעודד גם אוכלוסיות שכושר השתכרותן היה נמוך יחסית, להיכנס לשוק העבודה. מטבע הדברים, מהלך כזה מייצר תהליך ארוך טווח. בתחילתו חוו משקי בית שנשענו על הקצבאות פגיעה בהכנסה וברמת החיים, אך ככל שההצטרפות לשוק העבודה התבססה, והניסיון התעסוקתי ועמו ההון האנושי גדלו, כך גדלה הכנסתם.
2. תהליך מבני נוסף הוא העלייה בשיעור העובדים המשכילים, שתאמה את הגידול במשקל הענפים הנשענים על עובדים משכילים, ושיפרה את ההתאמה בין טיב העובדים לבין צרכי מקומות העבודה. התהליך הזה תרם לגידול התעסוקה, והגדיל את היכולת לשמר עובדים גם בעתות של האטה בביקושים, על מנת שלא לאבד הון אנושי יקר;
3. לצד תהליכים אלה חלה עלייה ביעילות של תהליכי החיפוש של עובדים ושל מעסיקים באופן שתרם לירידה באבטלה החיכוכית.
4. גם העלייה בגמישות השכר ומעבר להסכמים ברמת המפעל, הביאה לכך שהשכר מגיב למחזור העסקים ומתאים עצמו לביקוש, ומאפשרת להימנע מפיטורין בעת ירידת ביקושים זמנית.
5. הפחתת מס ההכנסה הקטינה את עלויות העבודה והגדילה את השכר נטו – ובכך תמרצה תעסוקה הן מצד המעסיקים והן מצד העובדים.
6. מס ההכנסה השלילי מספק תמריץ נוסף לכניסה לשוק העבודה לבעלי כושר השתכרות נמוך.

לצד הגידול המבורך בהשתתפות ובתעסוקה, אנחנו עדים גם לעלייה מתונה בלבד בשכר הריאלי ברוטו כ-0.7% אחוזים לשנה בממוצע מאז 2003. זאת לעומת עלייה מהירה יותר שהתרחשה בתוצר לנפש על פני אותה תקופה. את הפער בין הגידול המתון מאוד בשכר לגידול המהיר יותר בתוצר לנפש אפשר להמחיש בדוגמה פשוטה: נניח שבמשק משפחה אחת בלבד המונה זוג הורים ושני ילדים. נניח כי רק אחד ההורים עובד והוא משתכר 100,000 שקלים בשנה המתחלקים בין ארבעת בני המשפחה, כך שהתוצר לנפש הוא 25,000 שקלים. נניח שבעקבות הצעדים שמניתי לעיל בן הזוג השני נכנס לשוק העבודה בשכר זהה של 100,000 שקלים בשנה – הכנסת משק הבית הוכפלה והתוצר לנפש גדל פי 2, אך השכר במשק נותר בלא שינוי.

ועדיין, עלינו לענות על השאלה מדוע השכר הריאלי עלה בקצב כה נמוך? חלק מהתשובה טמון בהרכב המועסקים. ראינו:

1. כניסה מואצת לשוק העבודה של עובדים ללא ניסיון ולכן בשכר נמוך;
2. עלייה בשיעור המשרות החלקיות וירידה מקבילה בשעות למועסק;
3. הפחתות מס ההכנסה שהביאו לעליית השכר נטו ומיתנו את הלחצים להעלאת השכר ברוטו;
4. ירידה בתמורה לעבודה בתוצר כחלק מתופעה גלובלית הנובעת בין היתר משינויים טכנולוגיים, משעור השקעה נמוך המביא לעלייה איטית בהון לעובד, ומירידה במשקל הסכמי השכר הקיבוציים;

בהקשר של השינויים הטכנולוגיים, ראוי להזכיר עבודה מרתקת של David Autor אשר הוצגה בכנס בג'קסון הול באוגוסט האחרון, המתייחסת להשפעה של האוטומציה והמחשוב על הביקוש לעובדים מסוגים שונים. Autor מראה כיצד המחשב הוא למעשה גורם יצור תחליפי לחלק ממשלחי היד - בעיקר לאלה עם מיומנויות הביניים, ומשלים לאחרים - אלה שבקצה העליון ושמבוססות למשל על יצירתיות ויכולת להגיב לסביבה משתנה ואלה שבקצה התחתון של סקלת המיומנויות - בעיקר עבודות כפיים. מכאן נגזר שלמיחשוב יש השפעה שונה על הביקוש והשכר לעובדים בעלי מיומנויות שונות.

אז מה הם האתגרים שמציב בפנינו שוק העבודה לשנים הבאות?

* קליטת האוכלוסיות ששעורי התעסוקה ורמת ההשתכרות שלהן נמוכים אל תוך ליבת שוק העבודה: על פי המגמות הדמוגרפיות הצפויות, משקלן של שתי האוכלוסיות - הערבים והחרדים - בסך האוכלוסייה יגדל משמעותית. לכן חשוב מאוד שהמגמות החיוביות שהיו בשנים האחרונות, של גידול בשיעורי התעסוקה בקרב אוכלוסיות אלו, יימשכו, היות ושיעורי התעסוקה וכושר ההשתכרות שלהן עדיין נמוכים יחסית.
* אתגר השכר – צמצום פערי השכר תוך עלייה בשכר של בעלי השכר הנמוך. פריון העבודה הנמוך בחלק מענפי המשק משתקף בשיעור גבוה של עובדים בשכר נמוך, הבא לידי ביטוי למשל בכך שהשכר החציוני, זה שמחצית מהשכירים משתכרים שכר נמוך ממנו, עומד על כ-6,000 ₪ לחודש (נכון ל-2012), נמוך בהרבה מהשכר הממוצע - כ-9,500 ₪ לחודש. לכך יש כמובן השלכות גם על אי השוויון.
* אתגר התאמת המיומנויות וההשכלה לשוק העבודה המשתנה- הן בגלל התהליכים הטכנולוגיים שכבר הזכרתי, הן בגלל תהליכים הקשורים לסחר הבינלאומי ולצורך לשמר ולשפר את כושר התחרות שלנו ואת והיתרון היחסי שלנו בענפים עתירי הון אנושי.

ומה נידרש מצד המדיניות?

שלוש קבוצות של כלי מדיניות יסייעו למשק הישראלי לעמוד באתגרים שמניתי:

1. הרחבה ניכרת של מדיניות פעילה בשוק העבודה (active labor policy). מדיניות זו כוללת הקניית הכשרות עדכניות ומיומנויות בסיסיות, שרותי השמה, שרותי חונכות, תמריצי גיוס והעסקה לאוכלוסיות חלשות, וסבסוד של שירותים תומכי תעסוקה. ההוצאה על מדיניות פעילה בשוק העבודה בישראל במונחי תוצר מהווה כשליש מהממוצע במדינות ה-OECD, ורצוי שנאמץ את המלצת ה-OECD להרחיב מדיניות זו במידה ניכרת בישראל. חשיבותה של ההכשרה והלמידה על פני החיים באופן שמתחדש ומתאים עצמו לשינויים הטכנולוגיים המשפיעים של שוק העבודה רבה במיוחד בשוק העבודה הדינמי.
2. התחום השני הוא התאמת מערכות החינוך, וההכשרה המקצועית לצרכי שוק העבודה המשתנה ולצרכיהן של אוכלוסיות שונות. דוח של ה-OECD שפורסם לאחרונה מצא שההשקעה בתחום זה בישראל נמוכה במיוחד, ושהיא חיונית כדי להתמודד עם צרכי שוק העבודה ועם המגמות הדמוגרפיות. יש מקום להרחיב במידה ניכרת את החינוך המקצועי טכנולוגי. ואולם, אחד הסיכונים שחשוב לתת עליהם את הדעת ולהימנע מהם הוא ההסללה - כלומר סימון מסלולם המקצועי של בני נוער כבר בגיל בית הספר, על סמך השתייכותם למעמד כלכלי חברתי, במקום על סמך הכישורים ותחומי העניין שעשויים להתפתח בגיל מאוחר יותר. מחקר שנערך ע"י חוקרים מחטיבת המחקר של בנק ישראל הראה כי בעבר, הישגיהם של בוגרי החינוך המקצועי בשוק העבודה היו נמוכים משמעותית מהישגיהם של בוגרי החינוך העיוני הדומים להם בכישורים הקוגניטיביים ובמאפייני הרקע החברתי. נקודה נוספת שיש לקחת בחשבון, היא שבשוק עבודה המודרני שהוא דינמי ומשתנה, חינוך מקצועי כבר בשלב בית הספר עשוי להתיישן עד לתום השירות הצבאי של בני הנוער. מסיבות אלה רצוי להעניק בשלב התיכון תכנים טכנולוגיים מדעיים כללים, שיוכלו לאפשר בחירה בין כיוון מקצועי לבין כיוון אקדמי בשלב מאוחר יותר, ולרכז את החינוך המקצועי בעיקר בהכשרות ממוקדות אחרי השירות הצבאי.
3. תחום המדיניות השלישי הוא **מיקוד כלי מדיניות מותאמים (**tailored**) לאוכלוסיות חלשות ובעלות כושר השתכרות ותעסוקה נמוכים**.
   * **ראוי להרחיב את תשלומי "מס הכנסה שלילי"**, שהוא כלי מדיניות אשר תורם להקטנת תחולת העוני בקרב העובדים, תוך שהוא מגדיל את התמריץ לעבודה, להבדיל מקצבאות. המענק בישראל נמוך משמעותית בהשוואה לתוכניות המקבילות בעולם.
   * עלינו לבחון לעומק, תוך התייחסות לענפים השונים את **התועלת למשק מנוכחותם של** **עובדים זרים**, **לעומת הנזק** **שבתחרות** מול העובדים המקומיים בעלי הכישורים הנמוכים, ממשיכת השכר כלפי מטה, ומהקטנת התמריץ להכנסת טכנולוגיות מתקדמות.
   * עלינו **לחזק את מנגנוני אכיפת חוקי העבודה** ולמקד אותם באוכלוסיות החלשות.
   * להקים עוד **מרכזי תעסוקה שיעודדו את מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה להצטרף לשוק התעסוקה** ובמקביל יאפשרו גם החלת מבחן תעסוקה אפקטיבי על מקבלי הקצבאות.

אציין, שהמלצות ועדת אלאלוף, ובפרט ההמלצות של צוות התעסוקה, נותנות מענים קונקרטיים לצרכים המיוחדים של אוכלוסיות שונות בתחומי ההכשרה, הסיוע, התמריצים, וכו'. יש מקום לבחון האם ניתן להעלות בעת הזו את שכר המינימום, תוך התייחסות לרמת הפריון ולהשפעה האפשרית על התעסוקה.

לסיכום, אחזור למאקרו: אנחנו יודעים שאחד הגורמים העיקריים לרמה הנמוכה יחסית של התוצר לנפש בישראל בהשוואה למדינות המפותחות (למרות השיפור היחסי שחל בשנים האחרונות) הוא פריון העבודה הנמוך יחסית. לכן, טיפול ממוקד באתגרים ששוק העבודה מעמיד לנו, לצד יישום רפורמות והשקעות ממוקדות שיידונו במושב בנושא זה מחר, יכולים לתרום להעלאה משמעותית של התוצר לנפש ושל רמת החיים.

תודה.