

לכבוד
הממשלה וועדת הכספים של הכנסת

הריני מתכבדת להגיש בזה את הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2016, לפי סעיף 54 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

בשנת 2016 צמח התוצר ב-4% – קצב מהיר יחסית לקצב בארבע השנים הקודמות. את הצמיחה הובילה הצריכה הפרטית, ואילו היצוא התרחב באטיות. הצריכה הפרטית האיזה השנה בעיקר מפני שתנאי הסחר של המשק השתפרו בשנתיים האחרונות במידה ניכרת ומחיריהם של מוצרי הצריכה ירדו (יחסית למחירי התוצר), והתפתחויות אלה הגדילו באופן משמעותי את הכנסתם הריאלית של משקי הבית. חוסנו של שוק העבודה וסביבת הריבית הנמוכה הוסיפו אף הם לתמוך ברמתה הגבוהה של הצריכה. היצוא צמח לאט בעיקר מכיוון שהסחר העולמי מדשדש, וגם מפני שהייסוף במונחי שער החליפין הריאלי מקשה עליו. החשבון השוטף של מאזן התשלומים המשיך להציג עודף משמעותי אף כי זה ירד מעט השנה. בעודף שכזה גלומים יתרונות, בהם חיזוק עמידותו של המשק לזעזועים, אולם גובהו מעיד כי רמת ההשקעות במשק אינה מספקת.

הפעילות במשק התרחבה והגדילה את הביקוש לעובדים. התפתחות זו וגורמים מבניים ארוכי טווח העלו עוד את שיעור התעסוקה והפחיתו את שיעור האבטלה לשיעור הנמוך ביותר שנרשם זה כמה עשורים. סימנים רבים מעידים שהמשק קרוב לתעסוקה מלאה, והדבר משתקף גם בעליית השכר.

אף על פי שהמשק צמח במהירות בסביבה קרובה לתעסוקה מלאה, הוסיפה האינפלציה לעמוד על שיעור שלילי והסתכמה ב-0.2%, מתחת לגבול התחתון של היעד. שיעורה הנמוך של האינפלציה נבע מסביבת האינפלציה הנמוכה בעולם ונוסף לכך מגורמים שעיקרם בצד ההיצע: הירידה במחירי היבוא בשקלים והתגברות התחרות במשק. מחירי היבוא ירדו עקב ייסוף השקל ובשל הרכב הסחורות שישראל מייבאת. התחרות התגברה מאחר שהממשלה נקטה פעולות לשם כך, המודעות הצרכנית עלתה, והצרכנים הרחיבו את השימוש באינטרנט כדי להשוות מחירים ולרכוש מוצרים בארץ ובח"ל.

הוועדה המוניתרית הותירה את הריבית בגובה 0.1% והמשיכה להצהיר כי המדיניות המוניתרית תיוותר מרחיבה למשך זמן רב. הוועדה לא הפחיתה את הריבית לתחום השלילי מכיוון שהציפיות לאינפלציה לטווח הבינוני-ארוך נותרו מעוגנות בתוך תחום היעד, משום שהצמיחה האיזה במרוצת השנה והפיגה את החשש מתהליך דפלציוני, מכיוון שבעולם הצטבר ניסיון מועט בשימוש בריבית שלילית, וכן עקב הצורך לנהל את הסיכונים הנשקפים ליציבות הפיננסית משוק המשכנתאות. נוסף למט"ח שבנק ישראל רוכש במסגרת תוכנית הגז, הוא המשיך לרכוש מט"ח כדי למתן את הייסוף הנובע מזעזועים זמניים שאינם משקפים את גורמי היסוד של המשק ועלולים – חרף זמניותם – לגרום לפגיעה ארוכת טווח ביצוא.

היחס בין החוב הציבורי לתוצר המשיך לרדת השנה והגיע לכ-62% תוצר. גירעון הממשלה עמד השנה על 2.1% תוצר – דומה לגירעון אשתקד ונמוך מתקרת הגירעון. הגירעון הגיע לשיעור נמוך מהתקרה בעיקר משום שתקבולי המסים עלו על התחזית בתקציב לאחר שהתוצר צמח מהר מהצפוי ונרשמה עלייה חריגה ביבוא כלי רכב. העודפים בגביית המסים שימשו את הממשלה כדי להפחית באופן פרמננטי את שיעורי המס ב-2015–2016 וכדי להפחית את המסים במידה מתונה בתקציב ל-2017–2018. כאשר נערכת הפחתה פרמננטית של שיעורי המס עקב התרחבות זמנית בתקבולי המסים, הדבר מגדיל את חשיפת המשק לסיכונים הטמונים בזעזועים שליליים במחזורי העסקים.

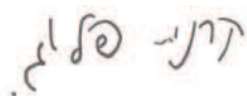
מחירי הדירות הוסיפו להאמיר השנה. הם הושפעו מהביקוש הגבוה, וזה מצדו הושפע בעיקר מהצרכים הדמוגרפיים ומהתשואות הנמוכות באפיקי ההשקעה האחרים, אף על פי שהריבית על המשכנתאות התייקרה השנה והיקף המשכנתאות החדשות פחת. אשר לצד ההיצע, הפעילות בענף הבינוי הציגה רמה גבוהה, וזו השתקפה הן במספרן של התחלות הבנייה והן בתרומת הענף לצמיחה במשק.

הכנסת אישרה השנה את החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות, בעקבות ההמלצות שגיבשה ועדת שטרומ. עוד לפני אישור החוק החל בנק ישראל לנקוט מגוון צעדים להפחתת חסמי הכניסה לשוקי האשראי והבנקאות, לרבות הקלה בדרישות ההון ובהליכי הרישוי לבנקים ולסולקים חדשים. במקביל המשיך הבנק לקדם את הקמת המאגר לנתוני אשראי בהתאם לחוק שנחקק ב-2016. את הצעדים השונים להגברת התחרות במערכת הפיננסית חיוני לתכנן בזירות וללוות במהלכים משלימים, כדי להבטיח כי הצרכנים יצאו נשכרים מהרפורמות וכי הסיכונים ליציבות המערכת לא יגדלו יתר על המידה.

חלק בלתי מבוטל מהצמיחה שהמשק נהנה ממנה בשנים האחרונות התבסס על גידול מהיר בתשומת העבודה, תהליך שנבע בין השאר מכך שאוכלוסיות שונות הרחיבו את השתתפותן בשוק העבודה. זוהי התפתחות מבורכת אף כי במגזרים מסוימים שיעורי השתתפות עדיין נמוכים מאוד ויש להגדילם. האתגר המרכזי הניצב בפני קובעי המדיניות לשנים הבאות נעוץ בצורך להבטיח כי הצמיחה תתבסס במידה רבה יותר על הגדלת פריון העבודה תוך הפחתה של אי-השוויון במשק. לשם כך נדרש בין היתר להרחיב את ההוצאה לחינוך – לרבות חינוך טכנולוגי – ולהכשרה מקצועית, וכן את ההשקעה בתשתיות ציבוריות, שני תחומים שקיימים בהם פערים גדולים יחסית לצרכים. ההשקעה לתלמיד במערכת החינוך אינה מספקת והדבר בא לידי ביטוי בכך שישראל נחותה יחסית למדינות המפותחות הן בהישגי התלמידים והן באי-השוויון ביניהם. אי-שוויון זה מלמד כי המערכת אינה מתקנת די הצורך את הפערים הנובעים מאי-שוויון ברקע חברתי-כלכלי של התלמידים. זאת ועוד, נתונים חדשים מלמדים כי חלק מהעובדים – כלומר פרטים שכבר הצטרפו לשוק העבודה – אינם שולטים במיומנויות היסוד הנחוצות לשוק העבודה המודרני.

מיעוט ההשקעה בתשתיות ציבוריות פוגע במישרין בפריון, והוא כנראה פוגע גם בהיקף ההשקעה של המגזר הפרטי. הגדלת ההשקעה בתשתיות אלה, לרבות ההוצאה על שלב התכנון, אינה חיונית רק להעלאת הפריון אלא גם לפיתוח היכולת להרחיב לאורך זמן את מלאי הדירות בהתאם לצרכים הדמוגרפיים. זאת משום שתשתיות ציבוריות, בראשן מערכות להסעת המונים, חיוניות לציפוף הערים, בין השאר באמצעות התחדשות עירונית. תחבורה ציבורית נאותה גם תשפר את נגישותם של מרכזי התעסוקה למגוון אוכלוסיות וכך תתרום להפחתת אי-השוויון. כדי להרחיב את ההוצאה בתחומי החינוך והתשתיות – ולקרבה לצורכי המשק ולרמת ההוצאה במדינות המפותחות – יש להגדיל באופן מושכל את ההוצאה הציבורית האזרחית ולהתאים לכך את היקפה של גביית המסים. מהלכים אלה יאפשרו לשפר גם את השירותים הציבוריים בתחומים נוספים, לרבות הבריאות, והשיפורים בכללותם יתרמו לצמיחה בת קיימא ולרווחה.

ד"ר קרנית פלוג



נגידת בנק ישראל