

לכבוד  
הממשלה וועדת הכספים של הכנסת

הריני מתכבד להגיש בזה את הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2018, לפי סעיף 54 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

בשנת 2018 צמח התוצר ב-3.3%. הרכב הצמיחה היה מאוזן, בדומה להרכבה ב-2017: השימושים המקומיים הוסיפו לגדול, בתמיכת המדיניות המוניטרית והמדיניות הפיסקלית המרחיבות, והיצוא גדל בקצב דומה לקצב גידולו של הסחר העולמי. סביבת התעסוקה המלאה וההרעה בתנאי הסחר הקשו על הפעילות להתרחב עוד, ויחד עם התכווצות ההשקעה בבנייה למגורים הן הביאו לכך שהצמיחה השנה האטה מעט יחסית לצמיחה בשנתיים הקודמות. סביבת התעסוקה המלאה וההרעה בתנאי הסחר פעלו השנה גם לצמצום העודף בחשבון הסחורות והשירותים, וכך תמכו בפיחות ריאלי של שער החליפין לאחר שבעשור האחרון חל בו ייסוף מתמשך. שיעור התעסוקה הוסיף לעלות גם השנה וסביבת התעסוקה המלאה ניכרה היטב בשוק העבודה: שיעור האבטלה המשיך לרדת והגיע לרמתו הנמוכה ביותר זה כמה עשורים, עליית השכר האיצה, וחלקן של ההכנסות-מעבודה בתוצר עלה במידה ניכרת.

אומנם בסוף 2018 הסתכמה האינפלציה השנתית ב-0.8%, שיעור נמוך מעט מהגבול התחתון של היעד (1%—3%), אולם החל מהמחצית השנייה של השנה היא התייצבה בחלקו התחתון של היעד לאחר יותר מארבע שנים שבהן היא נמצאה מתחתיו. בעליית האינפלציה תמכו סביבת התעסוקה המלאה, עליית מחיר הנפט בעולם ופיחות השקל. גם ציפיות האינפלציה לשנה התייצבו בחלקו התחתון של היעד החל מהמחצית השנייה של השנה. התפתחויות אלה מסבירות את ההחלטה שהוועדה המוניטרית בבנק ישראל קיבלה בנובמבר – להעלות את הריבית ל-0.25% לאחר שבמשך כמעט ארבע שנים היא עמדה על 0.1%. יודגש כי גם לאחר העלאה זו המדיניות המוניטרית ממשיכה להיות מרחיבה, והיא תומכת בהמשך עליית האינפלציה לכיוון מרכז היעד. מאז פברואר רכש בנק ישראל מט"ח רק במסגרת התוכנית לקיזוז השפעת הגז על שער החליפין, ובנובמבר הודיעה הוועדה המוניטרית כי הרכישות במסגרת זו יופסקו החל מראשית 2019.

הגירעון בתקציב הממשלה הסתכם השנה ב-2.9% תוצר, גבוה בנקודת אחוז מהגירעון ב-2017 ותואם לתקרה שנקבעה בתקציב. הגירעון גדל משום שההוצאה הציבורית הוסיפה להתרחב השנה בשעה שמשקל המיסים בתוצר ירד עקב התפוגגות השפעתן של ההכנסות החריגות ב-2017. עליית הגירעון בלמה את מגמת הירידה ביחס בין החוב הציבורי לתוצר, והוא הסתכם השנה ב-61%. העובדה שהממשלה הרחיבה בשנים האחרונות את ההוצאות, ובד בבד הפחיתה את שיעורי המס הסטטוטוריים, פועלת להגדיל את הגירעון המבני לרמה שאין זה רצוי כי תתקיים לאורך זמן. הסיכונים הגלומים במצב זה יחמירו אם קצב הצמיחה יאט. לנוכח זאת מתחדד הצורך בהתאמות פיסקליות שכדאי לבצען כל עוד מצב המשק נוח. דחייה עלולה לחייב התאמות משמעותיות יותר דווקא כשייוצר צורך בהרחבה פיסקלית לשם תמיכה בפעילות. היות שתוכניות הממשלה לשנים הבאות כרוכות בהוצאות גדולות, ביצוע ההתאמות הפיסקליות ידרוש ככל הנראה לייעל את פעילותה, להנהיג שינויים בסדרי העדיפויות שלה, להתאים את קצב גידול ההוצאות לקצבי הגידול המצרפיים

שהיא קבעה לשנים הבאות ("הנומרטור"), וכן להעלות את ההכנסות ממיסים – לנוכח ההוצאה האזרחית הנמוכה בישראל. חשוב להקפיד לשמור על ההוצאות התומכות בצמיחה ובהגדלת הפרייון. מחירי הדירות ירדו השנה לראשונה לאחר כעשור שבו הם עלו במהירות. לבלימת העלייה תרמו צעדים שהממשלה נקטה בשנים קודמות כדי להרחיב משמעותית את ההיצע וכדי לרסן את הביקוש. בשנתיים האחרונות ירד מספרן של התחלות הבנייה, ועל הממשלה ליצור את התנאים שיאפשרו היקף התחלות הולם לאורך זמן, בייחוד באזורי הביקוש. זאת בפרט לנוכח התחזיות לגבי תוספת הדירות שתידרש בשנים הבאות. היחס בין סך החוב הפרטי (החוב העסקי והחוב של משקי הבית) לתוצר עלה השנה בנקודת אחוז. החוב העסקי עלה במהירות בעיקר עקב התרחבות האשראי הבנקאי לעסקים בענף הבינוי. עם זאת היחס בין החוב העסקי לתוצר נמוך בהשוואה לעולם ולעבר. החוב של משקי הבית התרחב בקצב דומה לקצב ב-2017, אולם קצב גידולו של החוב שאינו לדירור האט השנה – לאחר שנים שבהן הוא עלה מהר – ואילו החוב לדירור גדל מהר. אולם גם היחס בין החוב של משקי הבית לתוצר נמוך בהשוואה בין-לאומית אף שהוא גדל במשך הזמן. השנה הבשילו כמה מהלכים שנועדו להגביר את התחרות בשוק האשראי למשקי הבית ולעסקים הקטנים, בין השאר באמצעות הגדלת מספר השחקנים. צעדים אלה – ועימם מערכת נתוני האשראי שתושק בקרוב ומיזמים נוספים שהרשויות מקדמות – צפויים להניב פירות כבר בשנים הקרובות. התוצר לנפש בישראל עודנו נמוך מאשר במדינות המפותחות. לא זו בלבד שהמשק אינו מצליח לצמצם את הפער, בשנים האחרונות התוצר לנפש בו צומח לאט מאשר במדינות אלה אף על פי ששיעור התעסוקה בישראל עלה מהר. זאת ועוד, תהליכים דמוגרפיים ואחרים צפויים לפעול להאטת קצב הצמיחה הפוטנציאלי של המשק בעשורים הבאים. כל אלה מדגישים את הצורך במדיניות כוללת להגדלת הפרייון במשק. מדיניות זו צריכה להוביל לשיפור בכמה מישורים: ההון האנושי, התשתיות והסביבה העסקית. בתחום ההון האנושי יש להדגיש צעדים לשיפור החינוך בכל שלביו, החל מהגילים המוקדמים ביותר (0–3), כדי לאפשר שיפור מתמשך בהישגי כלל התלמידים ולהקנות להם את מיומנויות היסוד הנחוצות לשוק העבודה העתידי. יש למקד מאמצים מיוחדים בצמצום פערי ההישגים הקיימים בין התלמידים מהמגזרים ומהרבדים החברתיים-כלכליים השונים, שכן אלה גבוהים מאוד בהשוואה בין-לאומית. נדרשת השקעה נרחבת בתשתיות, בראשן תשתיות לתחבורה ציבורית ומערכות להסעת המונים במטרופולינים. על הממשלה להמשיך לפעול לטיוב הרגולציה ולפישוטה, ולהתמיד במאמצים להגברת התחרות במשק ולהגדלת הפתיחות ליבוא מתחרה במגזרים שונים. מלבד הצעדים להגדלת הפרייון יש לנקוט מדיניות להגדלת שיעורי התעסוקה בקרב המגזרים שעדיין ממעטים להשתתף בכוח העבודה, ובד בבד להקנות להם את הכישורים הנחוצים לכך. מדיניות כוללת ומתמשכת בתחומים אלה תתרום להעלאת רמת החיים של כלל חלקי האוכלוסייה ולצמצום אי-השוויון במשק.

פרופ' אמיר ירון



נגיד בנק ישראל