**התייעצות על פי סעיף IV**

**הודעת סיכום משלחת קרן המטבע הבינלאומית 2017**

*ישראל נהנית מצמיחה כלכלית יציבה ומאבטלה נמוכה, ומשום כך זוהי תקופה חיובית במיוחד לביצוע רפורמות אשר יסייעו לקיים צמיחה גבוהה ומכלילה. על המדיניות המוניטרית להמשיך לתמוך בהחזרת האינפלציה לתחום היעד. הושגה התקדמות משמעותית בהפחתת החוב הציבורי, מגמה שיש להמשיך בה תוך העלאת הצמיחה הפוטנציאלית באמצעות השקעות נאותות בחינוך, בבריאות, ובתשתיות. הנהגת ביטוח פיקדונות והרחבת הכלים לטיפול בבנקים בכשל יאפשרו נקיטת צעדים נוספים להקל על כניסה למערכת הבנקאות. יוזמות בתחום הדיור שננקטו לאחרונה עשויות למתן את המחירים בטווח הקרוב, אך דרושות רפורמות מעמיקות יותר כדי להגדיל את ההיצע ונשׂיגוּת הדיור (Affordability) לאורך זמן. ישראל יכולה להגדיל את הפריון משמעותית באמצעות רפורמות מתוכננות כהלכה, לרבות צעדים שתכליתם להבטיח כי הרגולציה תביא למימוש מטרותיה של המדיניות הציבורית בעלות נמוכה יותר. ההתקדמות בהעלאת שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה חייבת להימשך. הדבר יחייב מאמצים מוגברים לסגירת הפערים בחינוך ובניידות, תוך הגדלת התמיכה בעובדים עניים.*

***התפתחויות מהזמן האחרון ותחזית לעתיד***

1. **המשק הישראלי צומח בקצב יציב והאבטלה ירדה, אך האינפלציה עודנה נמוכה.** הערכות מוקדמות מצביעות על 3.8 אחוזי צמיחה ב-2016, אם כי שיעור זה משקף גורמים חד-פעמיים ובמיוחד עלייה חדה ברכישות כלי רכב. קיים גידול משמעותי במשרות בשיעור שהתתקרב ל-3 אחוזים ב-2016, מה שסייע להפחית את שיעור האבטלה ל-4.4 אחוזים בלבד ברבעון הרביעי ותומך בעליית השכר מרמות נמוכות. האינפלציה הנמדדת ע"י מדד המחירים לצרכן עמדה על ‑0.2 אחוזים ב-2016, כאשר האינפלציה במדד מחירי הליבה (לא כולל ההשפעה של עלויות האנרגיה, מחירי הפירות והירקות, וצעדים ממשלתיים) נמוכה אך חיובית, עמדה על 0.4 אחוזים.
2. **התחזית הכלכלית לטווח הקצר חיובית אך האתגרים יתגברו בהמשך.** עליית הביקוש המקומי צפויה להתמתן, אך התחזקות הייצוא תסייע לשמור על גידול ריאלי בתוצר סביב ה-3 אחוזים ב-2017. הצמיחה צפויה להישאר בסביבות 3 אחוזים בטווח הזמן הבינוני, אם כי קיימים סיכונים משמעותיים כתוצאה ממתחים אזוריים וחוסר ודאות לגבי הצמיחה של שותפי סחר. בראייה פנימה, עלולים להיות חסמים לצמיחה אם יתפתחו צווארי בקבוק בתחומי התשתיות והמיומנויות, או אם ההתקדמות לסגירת פערי ההשתתפות בשוק העבודה והפריון במגזר החרדי או של ערביי שראל לא תהיה מספקת.

***מדיניות מוניטרית***

1. **האינפלציה צפויה לעלות בהדרגה אך יש חוסר ודאות באשר לעיתוי של עלייה זו.** עלייה נוספת בשכר, לצד רמות גבוהות יותר של האינפלציה העולמית ומחירי הסחורות, מעלות את הסבירות שתחול עלייה באינפלציה בישראל בהמשך. אך ירידת מחירי היבוא, בין היתר בשל ייסוף השקל בשנים האחרונות, עשויה להמשיך לגרום לדשדוש האינפלציה בטווח הקצר, וקיים גם חוסר ודאות באשר לעיתוי שבו הגידול בשכר המקומי ישפיע על האינפלציה. נוסף על כך, דומה כי שולי הרווח הולכים ונעשים צרים יותר, ייתכן כי בהשפעת התחרות מהגידול ברכישות מהאינטרנט, ומגמה זו עשויה להמשיך ולהשפיע על האינפלציה בתקופות הבאות.
2. **יש להמשיך במדיניות מוניטרית מרחיבה עד לעלייה באינפלציה ובציפיות האינפלציה.** בנק ישראל ניהל מדיניות מוניטרית מרחיבה במידה הנדרשת בשנים 2015-16, על רקע זליגות מהאינפלציה העולמית הנמוכה והמדיניות המוניטרית המרחיבה בכלכלות המפותחות הגדולות. מדיניות זו, יחד עם הצהרת בנק ישראל כי המדיניות המוניטרית תמשיך להיות מרחיבה למשך זמן רב, סייעה להשאיר את ציפיות האינפלציה לטווח הארוך קרוב למרכז תחום-היעד של 3-1 אחוזים. על אף זאת, לטווח הקצר והבינוני חלה ירידה מסוימת בציפיות, אשר לצד חוסר הוודאות לגבי קצב עליית האינפלציה, מצדיקה הימנעות מריסון מוניטרי והמתנה עד שהאינפלציה תתחיל לשוב להתקדם לעבר היעד באופן עקבי, לפני שיבוצע מהלך.

***מדיניות הדיור ומדיניות מקרו-יציבותית***

1. **מחירי הדיור עלו לרמות גבוהות היות שעליית הביקוש נתקלת בהיצע בלתי מספק, כאשר ההשפעות הכבדות ביותר הן על משקי בית בעלי הכנסה נמוכה.** אפילו לאחר שהוכפלו במונחים ריאליים מאז 2007, מחירי הדיור בישראל עלו בכמעט 8 אחוזים בממוצע ב-2016. היקפי גמר הבנייה אינם עומדים בקצב היווצרותם של משקי בית חדשים. נשׂיגוּת הדיור נמוכה, ויחס מחירי הדיור להכנסה עלה לרמות גבוהות משמעותית מאלה שבמדינות רבות אחרות. בעשור האחרון שיעור הולך וגדל של משקי בית נאלץ אפוא לשכור דירות, והשכירות העולה מקטינה את ההכנסה הפנויה להוצאות אחרות, במיוחד עבור משקי בית בעלי הכנסה נמוכה.
2. **רפורמות אחרונות בשוק הדיור כוללות צעדים מועילים, אך כמה מן היוזמות כרוכות בעלות גבוהה והתועלות מהן לא בהכרח יתמידו לאורך זמן.** העברת הרשויות הרלוונטיות למשרד האוצר כבר מזרזת תכנון קרקעות. קבינט הדיור סייע לטפל בסוגיות של מימון ובמכשולים להתחדשות עירונית, פעילות המחייבת הרחבה משמעותית כדי להגדיל את ההיצע במקומות שבהם הוא נדרש ביותר. אף שאמצעי מיסוי שננקטו לאחרונה עשויים למתן את עליות המחירים בטווח הקרוב הודות למכירות של דירות על ידי משקיעים, הרי שללא שינוי בהיצע, אין סבירות שמגמת המחירים תשתנה באופן מהותי. תכנית מחיר למשתכן מסייעת למשקי בית לרכוש דירה ראשונה, אך נהנים ממנה משקי בית מעטים יחסית הזוכים בהגרלה, ומחירה מבחינת עלות פיסקלית חוץ-תקציבית הוא משמעותי.
3. **דרושות רפורמות שיאפשרו הרחבה מתמשכת של היצע הדיור כדי לשפר את נשׂיגוּת הדיור לאורך זמן, ועל ידי כך גם להקטין את הסיכונים המקרו-פיננסיים.** לרשויות המוניציפליות יש תמריצים שליליים לשחרר קרקעות לבנייה למגורים, ולזרז מתן היתרי בנייה , מפני שהארנונה על נכסי מגורים נמוכה בהרבה מהארנונה על נדל"ן מסחרי. הסכמי גג עם רשויות מוניציפליות מתגברים על חיכוכים אלה במקרה של פרויקטים גדולים למגורים, אולם תיקון התמריצים המוניציפליים יבטיח שהיצע נכסי המגורים יענה על הביקוש בצורה טובה יותר לאורך זמן. שיפור במערכות התחבורה הציבורית חשוב כדי לסייע להקל על מחסור הדיור במרכזים הגדולים. יש להפחית את עלויות הבנייה וזמני הבנייה על ידי ייעול תקנות הבנייה הנרחבות, ופתיחה נוספת של שוק הבנייה למגורים בפני תחרות זרה, מה שעשוי גם לסייע בהקלת המחסור בעובדים מיומנים. לסיום, הרשויות המוניציפליות יכולות לגבות מסים על קרקע פרטית שאינה מפותחת כדי לעודד את השימוש בה. צעדים מקרו-יציבותיים מנעו ממחירי הדיור הגבוהים להוביל לחוב מופרז של משקי הבית, ועל בנק ישראל להמשיך לעקוב אחר ההתפתחויות מקרוב.

***מדיניות למגזר הפיננסי***

1. **פיקוח הדוק הוא קריטי להמשך בריאותה של המערכת הפיננסית של ישראל.** חוסנה של המערכת הבנקאית של ישראל, שאפשר לה להתגבר על המשבר הפיננסי העולמי ללא תמיכה ממשלתית, מושתת על פיקוח קפדני של בנק ישראל. הסטנדרטים הגבוהים הללו עודם נשמרים, אך יש לברך על הנהגתה של גישה פיקוחית יותר ממוקדת-סיכון לטובת הפחתת עלויות הציות. הקמתה של רשות עצמאית לשוק ההון, ביטוח וחיסכון היא צעד קדימה הראוי לציון. חשוב גם ליישם את מסגרת העבודה של "Solvency II" במגזר הביטוח כדי להבטיח את עמידותו בפני זעזועים, ובכך להבטיח את יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו ללקוחות. לטובת שיפור התיאום בין גופי הפיקוח, ובמיוחד שיתוף מידע, יש להוציא לפועל את החקיקה להקמת הוועדה ליציבות פיננסית.
2. **הרשויות הישראליות נוקטות מגוון צעדים לקידום יעילותו של המגזר הפיננסי במתן שירותים לפירמות ולמשקי בית.** "תעודת זהות" בנקאית זמינה לשיפור המידע ללקוחות. מאגר נתוני אשראי נמצא בפיתוח, והוא ירחיב את נגישות האשראי ויסייע למוסדות מלווים להתחרות. נקבעו כללי מדיניות לקידום בנקאות אלקטרונית, הורחבה נגישות מערכות התשלומים, והוגדל מרחב הפעולה לשיתוף תשתיות של טכנולוגיית מידע. בנקים גם מקצצים בעלויות סניפים וכוח אדם, תוך הקלה זמנית בדרישות ההון. לעידוד התחרות, חברות כרטיסי האשראי יופרדו משני הבנקים הגדולים ביותר, תוך השארתן בפיקוח בנק ישראל לאור חשיבותן למערכת התשלומים. העברת חקיקה בתחום האיגוח חשובה כדי להקל על המימון של חברות אלה.
3. **יש צורך בחיזוק נוסף של מסגרת היציבות הפיננסית תוך הפחתת חוסר הוודאות הרגולטורי כדי לממש באופן מלא את יתרונותיה של תחרות גדלה.** שוק בנקאי תחרותי מעלה את הצורך בביטוח פיקדונות עם הגבלות כיסוי נאותות יחד עם כלים מורחבים לטיפול בבנק בכשל, להגן על היציבות ולספוג עלויות פוטנציאליות.. יש לכונן שני מנגנונים אלה בטרם יונמכו דרישות ההון המינימליות לכניסת בנקים חדשים. בראייה רחבה יותר, על רקע החלטות גדולות על רפורמה במגזר הפיננסי, חשוב להגן על העצמאות התפעולית של כל אחד מהגופים המפקחים מפני לחצים פוליטיים, ובכלל זה לוודא ששחקנים חדשים פוטנציאליים לא יירתעו מחוסר ודאות בנוגע להסדרי רגולציה עתידיים.

***מדיניות פיסקלית***

1. **ישראל חיזקה את הישגיה בהפחתת החוב הציבורי ב-2016.** גירעון הממשלה הסתכם ב-2.1 אחוזים מהתוצר, הרבה מתחת ליעד של 2.9 אחוזים, הודות לכך שההוצאות לא חרגו מהתקציב וההכנסות היו גבוהות מן התחזיות, חלקית כתוצאה מהיקף גדול במיוחד של מכירות כלי רכב. החוב הממשלתי ירד כמעט ב-2 נקודות האחוז לרמה של 62 אחוז מהתוצר, הודות לגירעון הנמוך, לצמיחה נומינלית חזקה של התוצר, ולמימון משמעותי שלא באמצעות הגדלת החוב.
2. **אולם, למרות התחזית הכלכלית האיתנה של ישראל, התקציב הדו-שנתי עבור** **2017-18 מאפשר הגדלה של הגירעון והעלאה הדרגתית של החוב.** יעדי גירעון הממשלה לשתי השנים 2017 ו-2018 הועלו ל-2.9 אחוזים מהתוצר, מרמה של ½2 ו- ¼2 אחוזים בהתאמה. יש לברך על כמה מכללי ההוצאה החדשים שנכללו בתקציב, אולם ההשקעות גדלו במידה מועטה. בפועל, יש לשער שהגירעון יעמוד על כ-¾2 אחוזים מהתוצר בשנים 2017‑18 לפי תחזיות הכנסה שמרניות ועם בקרה מחמירה על ההוצאות. על סמך המחויבויות הקיימות, ניתן לצפות לגירעונות של כ-3 אחוזים מהתוצר בשנים מאוחרות יותר. יחס החוב צפוי אפוא לגדול ב-½1 נקודות האחוז בחמש השנים הבאות, לרמה גבוהה מהחציון של הכלכלות המפותחות.
3. **המדיניות הפיסקלית צריכה לעשות יותר כדי לתמוך בפוטנציאל הצמיחה של ישראל.** רפורמות בחינוך ובהכשרה מקצועית, בתמיכת משאבים נוספים, יוכלו לצמצם את הפערים הגדולים בהשכלה, לחזק את המיומנויות של אלה שכבר עובדים, ולסייע לנשים ערביות ולגברים חרדים להצטרף לכוח העבודה. התחזיות לגבי התגברות פקקי התנועה מאיימות על הפריון. נדרש יישומם ללא דיחוי של פרויקטים נוכחיים בתחבורה הציבורית, ונראה כי רצוי להגדיל את ההשקעות מעבר למתוכנן. מערכת הבריאות משיגה תוצאות טובות, אך התורים לקבלת שירותים ציבוריים ארוכים בהרבה, מה שהופך את הצעדים שננקטו לאחרונה להדיפת הלחץ על משאבי המערכת ממבטחים פרטיים למהלך ראוי, אפילו על חשבון הוצאות תקציביות מסוימות.
4. **מימון השקעות ציבוריות חיוניות אלה בהון אנושי ופיזי תוך הגנה על המרווח הפיסקלי של ישראל, יחייב גישה מאוזנת.** הוצאות הביטחון אחראיות לנתח נכבד מההוצאות הציבוריות (6 אחוזים מהתוצר, 20 אחוז מהוצאת הממשלה), ומכאן החשיבות להיצמד לתקציב הביטחון הרב-שנתי בעתות שלום כדי לרסן הוצאות אלה באופן קבוע. חיסכון נוסף ניתן להשיג על ידי ייעול הניהול הממשלתי ועל ידי שיפורים נוספים ברכש הציבורי. הגדלה משמעותית של ההכנסות תתאפשר על ידי קיצוץ הטבות המס (המסתכמות ב-5 אחוזים מהתוצר), החלפת פטורים גורפים ממע"מ בתשלומי העברה ממוקדים, והפעלת צעדים מתוכננים לשיפור ניהול ההכנסות.
5. **בסיכומו של דבר, על המדיניות הפיסקלית לחתור לשמירת הגירעון ברמה ממוצעת של כ-2 אחוזים מהתוצר לאורך מחזור עסקים.** גירעון ממשלה בקנה מידה כזה (שווה-ערך ל-3 אחוזים מהתוצר עבור ממשלה מרכזית על פי *Government Finance Statistics*) יביא לירידה הדרגתית בחוב בזמני שגרה, והחזרת המרווח הפיסקלי אחרי מיתונים מביאה לגירעון וחוב גבוהים יותר באמצעות המייצבים האוטומטיים. למרות זאת, אם יונהגו רפורמות מבניות הטומנות בחובן יתרונות ברורים לצמיחה אפשרית, ייתכן שיהיה מקום לאפשר גירעון מעט גבוה יותר באופן זמני, וזאת במקרה שהדבר יידרש כדי לספוג את העלויות ההתחלתיות של הרפורמה. התנאים המקרו-כלכליים הנוכחיים תומכים בשינוי המתון הנדרש כדי להגיע ליעד של 2 אחוזים בשנים הקרובות. ואכן, אם הגירעון יהיה נמוך מן היעד ב-2017, על הרשויות לנסות לשמור את העודפים הללו על ידי הימנעות מקיצוצי מס חדשים או הגדלת הוצאות ללא צעדים מקזזים.

**נעשו שיפורים חשובים במסגרת התקציבית בטווח הבינוני, אך למחויבות הפוליטית חשיבות מרכזית לאפקטיביות של מסגרת זו.** הרחבת הבקרות על ההתחייבויות התקציביות ("כלל הנומרטור") משפרת את הסיכויים לריסון המגמות בהוצאות הממשלה. כדי להטמיע שינוי זה, יהיה קריטי שהממשלה תקפיד על כלל זה בשנים הקרובות. הליך בחינת ההוצאות שאומץ לאחרונה יבטיח את יישומן של תכניות הקיצוצים עבור 2017‑18 ויסייע לזהות חיסכון תקציבי לעתיד. עם זאת, המסגרת התקציבית עודנה מועדת לסטיות מהכללים הפיסקליים בטווח הבינוני. הכללת צעדים קונקרטיים בספר התקציב לצמצום סטיות כגון אלה תגביר את אמינותם. על הממשלה גם לקבוע קריטריונים ברורים להגבלת השינויים בהוצאות ובתקרות הגירעון לאירועים יוצאי דופן כמו אסונות טבע.

***רפורמות מבניות***

1. **יש חשיבות מרכזית למדיניות מכלילה כדי לשמור על צמיחה חזקה בישראל.** החרדים והערבים-ישראלים יחד מהווים 26 אחוז מהאוכלוסייה, אך 43 אחוז מילדי בתי הספר היסודיים, כך שמשקלם בעיצוב עתידה של ישראל הולך וגדל. צעדים חשובים נעשו בהרחבת התעסוקה, במיוחד בקרב נשים חרדיות, אך עדיין נותר מקום רב לקידום השתתפות גדולה יותר בשוק העבודה מצד גברים חרדים ונשים ערביות-ישראליות. השכר הממוצע הנמוך בקרב קבוצות אלה משקף את פערי ההשכלה והמיומנויות, אשר יחד עם חוסר יעילות במגזרים המוגנים מפני תחרות בינלאומית, מותירים את ישראל עם פוטנציאל גדול לקרב את פריון העבודה לרמתו בכלכלות המפותחות המובילות עם הזמן.
2. **דרושות רפורמות בשוק המוצרים לשם הגברת התחרות, העלאת הפריון, והורדת עלויות המחיה.** יש לבחון מחדש את האסדרה ולהגמישה כדי להגשים את מטרות המדיניות הציבורית תוך שמירה על הוצאות נמוכות. צעד פשוט ומידי, כמו "one-stop shop", הוא קריטי כדי להקל על ניהול עסקים. רפורמות בארגונים ממשלתיים יסייעו להפחית עלויות המורגשות בכל חלקי המשק, ומהלכים במגזר החשמל הם בעלי חשיבות מרכזית כדי לסייע לישראל לעשות שימוש יעיל במשאבי הגז הטבעי שלה. יש להנמיך את החסמים לתחרות מבחוץ על ידי הגדלת מכסות והפחתת מכסים, במיוחד על מזון, לרבות סובסידיות ממוקדות לתמיכה בחקלאות. בנוסף, צריך לפשט את הליכי היבוא, לתאם את התקנים הישראלים עם אלה של כלכלות מפותחות אחרות, ולהקל את ההגבלות המעכבות תחרות בינלאומית במגזר השירותים.
3. **צמצום פערי ההשתתפות והפריון מחייב מגוון של צעדים בגיבוי הגדלת המשאבים:**

* **מיומנויות.** מיושמות תכניות חדשניות להגברת המוטיבציה והיכולת של גברים חרדים ונשים ערביות-ישראליות להשיג עבודה, עם תוצאות מבטיחות. עם הזמן יש להגדיל את המשאבים המוקצים לתכניות אלה (רק 0.2 אחוזים מהתוצר עתה). תיאום הדוק עם המעסיקים חשוב במיוחד להבטחת האפקטיביות של הוצאה זו.
* **משרות.** יש צורך במשרות נוספות בתוך קהילות חרדיות וערביות-ישראליות או קרוב אליהן. יש להגדיל את ההשקעות בחיבור הערים של קהילות אלה לכבישים ראשיים, לצד שיפורים בנגישות התחבורה הציבורית. נדרשים גם מנגנוני תמיכה נוספים לפיתוח עסקים מקומיים, לרבות גישה למקורות מימון.

1. **חיזוק ההתקדמות לעבר יעדי הפחתת העוני מחייב גם תמיכה נוספת לעובדים העניים.** שכר המינימום עלה משמעותית בשנים האחרונות ומגיע עד כדי 51 אחוז בקירוב מהשכר הממוצע, שהוא בין הגבוהים בסטנדרטים בינלאומיים. הקדימות כעת היא להגדיל משמעותית את מס ההכנסה השלילי, המגיע כיום לממוצע של 7 אחוזים בלבד משכר המינימום, בעלות תקציבית כוללת של 0.1 אחוז בלבד מהתוצר. יש להרחיב את הזכאות למס הכנסה שלילי, לרבות על ידי הורדת רף הכנסת המינימום. צעדים אלה יחזקו את יכולתן של משפחות לתמוך בחינוך ובבריאות של ילדיהן, תוך חיזוק התמריצים לעבוד.

*המשלחת מבקשת להודות לרשויות ולשותפים הנוספים על הדיונים המצוינים ומעריכה מאוד את קבלת הפנים החמה.*