|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בנק ישראל**  דוברות והסברה כלכלית | לוגו בנק ישראל | ‏ ירושלים, כ"ד בתשרי, תשפ"ב‏  19 אוקטובר, 2022 |

הודעה לעיתונות:

**דברי נגיד בנק ישראל בכנס המטרו 19.10.22**

* **תשתיות תחבורה איכותיות הן מרכיב הכרחי לשיפור רמת החיים בישראל, ולאורך השנים ההשקעה בהן בישראל אינה מספקת. ההשקעה הנמוכה יחסית בתשתיות הציבוריות בישראל, ובעיקר בתשתיות תחבורתיות, מסבירה חלק לא מבוטל מפערי הפריון בין ישראל למדינות ב-OECD.**
* **פרוייקט המטרו הוא בעל חשיבות לאומית, שאמור לתרום רבות לכלכלה הישראלית. אני מקווה שעם קום הממשלה החדשה החוק יאושר, וקצב העבודות יואץ. אי החקיקה מעכבת את ביצוע הפרויקט, ו"TIME IS MONEY". לכך, יש השלכות לא מבוטלות גם בכל הנוגע לוודאות של העסקים, המשקיעים וגופי התכנון והבניה באזור המרכז.**
* **אומדן ההשפעה הפוטנציאלית להשקעה במטרו צפויה להניב בטווח של כ-10 עד 15 שנים, רמת תוצר גבוהה יותר בכשלושה עד ארבעה אחוזים. מדובר בכ-50 מיליארד ש״ח לתוצר הישראלי בכל שנה, שהם כ-5,000 ש"ח תוספת לתוצר לנפש.**
* **תרומה כלכלית נוספת מהמטרו עשויה לנבוע משימוש מיטבי יותר בשטחים ציבוריים על פני הקרקע שיתפנו. זאת למשל על ידי הגדלת פעילות המסחר ברחובות ושימוש רב יותר בשטחים ציבוריים לתועלת תושבי העיר והמבקרים בה.**
* **יצירת קשר בין המימון התקציבי השוטף לבין ההכנסות הייעודיות עלולה לגרום לקשיים ועיכובים בביצוע הפרויקט ולפגיעה באיכות המטרו כשיופעל. זאת, כי קיימת אי-וודאות רבה לגבי היקף התקבולים מההכנסות הייעודיות מפרויקט המטרו ולגבי מועד גבייתם.**
* **יהיה נכון יותר שהממשלה תממן את ההוצאות הנדרשות לקידום הפרויקט בכל שנה, בסכום שיידרש כדי להשלים את התקבולים מההכנסות הייעודיות. זאת, לצד גביית ההכנסות הייעודיות ודבקות במסגרת הכוללת של העלויות.**

שלום לכולם,

אני שמח להיות כאן בכנס המטרו לשנת 2023. למערכת התחבורה בישראל חשיבות כלכלית רבה, והיא משפיעה על הפריון, הצמיחה, התעסוקה והרווחה של כמעט כל אחת ואחד במשק. המטרו המתוכנן במטרופולין תל אביב הוא רכיב מרכזי בעתיד המערכת הזאת (שקף 1).

כפי שאמרתי פעמים רבות בעבר, תשתיות תחבורה איכותיות הן מרכיב הכרחי לשיפור רמת החיים בישראל, ולאורך השנים ההשקעה בהן בישראל אינה מספקת. זו תובנה שכמעט כל מי שחוזר מביקור בחו"ל, גם ממדינות מתקדמות הרבה פחות מישראל, מסיק במהירות. לפיכך, למערכת מטרו איכותית יהיו השפעות חיוביות רבות על התעסוקה והתוצר במשק. בדבריי הבוקר אנמק מדוע. אתייחס בקצרה לשלושה נושאים עיקריים: התועלות הכלכליות שצפויות לנבוע מהמטרו, היבטי המימון של הפרויקט וההיבטים הרגולטוריים הקשורים אליו.

עם זאת, חשוב לי להדגיש כבר בפתח דבריי, כי בד בבד עם קידום פרויקט המטרו נדרשות השקעות רבות נוספות בתשתיות התחבורה – בעיקר הציבורית - בגוש דן וברחבי המדינה, כגון טיוב מערכי הסעת המונים כמו אוטובוסים ורכבות קלות. כמו-כן יש לנקוט במגוון צעדים נוספים לוויסות השימוש ברכב הפרטי כגון אגרות גודש, מס נסועה, והורדת התמריץ לשימוש ברכב פרטי - כל אחד במועד ובמינון המתאים לו. שילוב של צעדים אלו עם הקמת המטרו, צפויים להוביל לשיפור משמעותי בפריון העבודה ובאיכות החיים בישראל. צעדים אלו גם יקלו על ההתנהלות בשנים הארוכות של תקופת המעבר עד שהמטרו והתשתיות האחרות ייכנסו לפעולה (שקף 2).

אפתח בתיאור המצב הקיים.

תשתיות התחבורה בישראל מפגרות מאחור לעומת מרבית מדינות ה-OECD. הצפיפות בכבישי ישראל עולה בקצב מהיר והיא גבוהה מאוד בהשוואה בינלאומית (שקף 3).

בנוסף, שיעור גידול האוכלוסייה בישראל שעומד על כ-1.8% בשנה הוא הגבוה ביותר בקרב מדינות מפותחות, מה שמחייב השקעות גדולות יותר מאשר במדינות אחרות, אחרת תגדל כאן הצפיפות בכבישים ותִּפָּגַע איכות השירות בתחבורה הציבורית. זאת במיוחד מפני שביחס למקובל בעולם, השימוש בתחבורה בישראל מוטה לטובת השימוש ברכב פרטי והדבר מתבטא בשימוש נמוך בתחבורה ציבורית בכלל, ובמטרופולינים בפרט (שקף 4).

בנוסף, ההשקעה הנמוכה יחסית בתשתיות הציבוריות בישראל, ובעיקר בתשתיות תחבורתיות, מסבירה חלק לא מבוטל מפערי הפריון בין ישראל למדינות ב-OECD.

אני יכול להמשיך ולהציג נתונים וגרפים, אך אני בטוח שכל מי שהגיע לכאן באמצעות כלי רכב, לא זקוק להוכחה לכך שישנו צורך מהותי בהרחבת תשתיות הסעת המונים בכלל ובפרויקט המטרו בפרט.

אעבור עתה לתאר בקצרה את עיקרי התועלות הכלכליות שפרוייקט המטרו עשוי להביא לכלכלה הישראלית, אותם אמנה בראשי פרקים (שקף 5).

ראשית, המטרו יקל משמעותית על הגידול בגודש בכבישים ועל העלות הכרוכה בהגעת עובדים למקום העבודה. בכך, תגדל הן כמות שעות העבודה במשק, והן איכותן, בעקבות הסרת העלות – במונחי זמן ובמונחי אי-תועלת אחרת מעמידה בפקקים.

כמו כן, קיצור זמן ההגעה לעבודה ירחיב את אפשרויות הבחירה הן בפני המעסיקים והן בפני העובדים, ובכך יפעל להגביר את מיצוי פוטנציאל העובדות והעובדים בהתאם ליכולות וההעדפות שלהם.

אחת הדרכים לאמוד את תרומת המטרו לכלכלה היא באמצעות מודל צמיחה ארוכת טווח, אשר באמצעותו ניתן לנפק תחזית לצמיחת התוצר, ולכמת את השפעתן של התפתחויות חיצוניות או צעדי מדיניות שונים על אותה הצמיחה. אומדן ההשפעה הפוטנציאלית להשקעה במטרו אותו אציג נעשה על סמך מודל כזה, בו נעשה בעבר שימוש בדוחות העוסקים בשיפור רמת החיים שנכתבו בבנק ישראל. מהאומדן עולה, כי - ככל שזו תהיה "תוספתית", במובן שלא תבוא על חשבון השקעה נדרשת בתשתיות אחרות, כפי שראוי שיהיה – היא צפויה להניב בטווח של כ-10 עד 15 שנים, רמת תוצר גבוהה יותר בכשלושה עד ארבעה אחוזים. כדי לסבר את האוזן, מדובר בכ-50 מיליארד ש״ח לתוצר הישראלי בכל שנה, שהם כ-5,000 ש"ח תוספת לתוצר לנפש. עלות ההשקעה במטרו, נאמדת בכ-150 מיליארד ש״ח, כך שברור שהתשואה על ההשקעה גבוהה.

אחת הדרכים בהן השיפור בפריון יבוא לידי ביטוי קשורה לתופעת ה"אגלומורציה" המתאר השפעה חיובית של התקבצות כלכלית על המשק. ההשפעה מתבטאת בגידול בפריון בין היתר באמצעות העצמת ההון האנושי בשל גלישת ידע, למידה וקשר בלתי אמצעי בין האנשים. מחקרים רבים מראים שפירמות ועובדים יעילים יותר בסביבות עירוניות צפופות. יתרה מכך, תופעת האגלומרציה מאפשרת לנצל יתרונות לגודל במרחב העירוני תוך שימוש אפקטיבי בתשומות ההון, העבודה והתשתיות הפיזיות.

השקעה בהקמת מערכת הסעת המונים מבוססת מטרו תאפשר להגדיל את צפיפות העסקים והעובדים במרחב המטרופולין ובכך תתרום אף היא להגדלת הפריון.

כאמור, התרומה לתוצר בחישוב שהצגתי, נובעת משיפור בפריון הייצור הכולל, ואינה לוקחת בחשבון גורמים נוספים אשר קשה לכמת אותם, ולכן אציין את תרומתם בעיקר בצורה איכותנית.

תרומה כלכלית נוספת מהמטרו עשויה לנבוע משימוש מיטבי יותר בשטחים ציבוריים על פני הקרקע שיתפנו. זאת למשל על ידי הגדלת פעילות המסחר ברחובות ושימוש רב יותר בשטחים ציבוריים לתועלת תושבי העיר והמבקרים בה.

יתרה מכך, הפרויקט מעלה את הכדאיות להתחדשות עירונית ומונע התרחבות הפרברים על חשבון שטחים פתוחים. העובדה שפרויקט המטרו מלווה בתכנית תמ"א מפורטת, תסייע למיקסום הפוטנציאל של המרחב העירוני הקיים, בפרט באזור תחנות המטרו.

מעבר לאומדנים ולחישובים הכלכליים, אסכם את החלק של התועלות בתרומות נוספות המטרו לאיכות החיים של תושבי המדינה.

על ידי שיפור הנגישות והניידות של כלל התושבים ועל-ידי קיצור זמן הנסיעה, המטרו יביא לחיסכון מאד מהותי בשעות נוסעים. יתרה מכך, המטרו לא רק מקצר את זמן הנסיעה של הנוסעים בו, אלא גם של הנוסעים בכלל אמצעי התחבורה כולל האוטובוסים והרכבות הקלות והוא גם מפנה מרחבים לאמצעי התניידות מקיימים כגון הליכה ורכיבה.

השפעה חברתית נוספת היא הגדלת ההזדמנויות הכלכליות לשכבות אוכלוסייה נוספות באמצעות שיפור הניידות והנגישות לתעסוקה, לימודים ושירותים שונים לתושבים המרוחקים יותר מתל אביב, ללא תלות בהחזקת רכב פרטי.

לבסוף, כיוון שהמטרו יהווה חלופה לנסיעה ברכב פרטי, הוא יתרום להפחתת זיהום האוויר והרעש במרחב העירוני.

כעת, לאחר שסקרתי "ממעוף הציפור" את התועלות הכלכליות של פרויקט המטרו – ואפשר כמובן להעמיק בכך עוד שעות רבות – אעבור לדבר על היבטי המימון של הפרויקט.

נכון להיום, הצעת החוק קובעת כי סך ההוצאות על הפרויקט לא יעלה על 150 מיליארד שקלים וכי כל תוספת מעבר לכך תחייב דיון נפרד בממשלה. יש בכך היגיון רב שכן עלויות הפרויקט עלולות להתבדר ללא מסגרת כזאת, כמו כן, החוק מספק לממשלה את הגמישות להתאים את התקציב על בסיס המידע שיצטבר במהלך הקמת הפרויקט.

עם זאת, הקביעה הנוספת הקיימת בחוק, לפיה מימון הפרויקט יתחלק באופן שווה בין ההכנסות הייעודיות ממנו לבין תקציב המדינה הכללי עלולה ליצור בעיתיות. ארחיב מעט על נקודה זו.

כפי שכבר ציינו מספר פעמים, אנו בבנק ישראל סבורים כי יצירת קשר בין המימון התקציבי השוטף לבין ההכנסות הייעודיות עלולה לגרום לקשיים ועיכובים בביצוע הפרויקט ולפגיעה באיכות המטרו כשיופעל. זאת, כי קיימת אי-וודאות רבה לגבי היקף התקבולים מההכנסות הייעודיות מפרויקט המטרו ולגבי מועד גבייתם. בתרחישים הסבירים, חלק ניכר מתקבולים אלה ייגבה רק לאחר הפעלת המטרו ובזמן הבניה לא ניתן יהיה לדעת מה היקף התקבולים שימומש בעתיד. לכן, המימון יצטרך להתבסס לאורך שנים רבות בעיקר על העברות מתקציב המדינה, שיוחזרו בעתיד באמצעות ההכנסות הייעודיות.

יצירת קשר בין המימון התקציבי השוטף לבין ההכנסות הייעודיות עלולה לגרום לעיכובים רבים בביצוע הפרויקט – בפרט אם יתבסס על חתימת חוזים נפרדים לשלבי הביצוע השונים לאורך התהליך. במצב כזה סביר שהמשקיעים הפוטנציאליים באזורי ההשפעה של המטרו יהססו לפעול, וכך יווצר מעגל בו אי-הוודאות תעכב או תקטין את התקבולים מההכנסות הייעודיות, ותתרחש האטה נוספת בביצוע, וחוזר חלילה.

לאור זאת, אנו סבורים כי יהיה נכון יותר שהממשלה תממן את ההוצאות הנדרשות לקידום הפרויקט בכל שנה, בסכום שיידרש כדי להשלים את התקבולים מההכנסות הייעודיות. זאת, לצד גביית ההכנסות הייעודיות ודבקות במסגרת הכוללת של העלויות.

בהמשך, עת יחל המטרו לפעול בצורה סדורה, יסתיימו ההוצאות מתקציב המדינה על שלב זה של פיתוחו, אך ההכנסות הייעודיות ימשיכו להתקבל במשך שנים רבות, בתקווה שישלימו את חלקן המתוכנן, ואולי אף מעבר לכך. דוגמה למנגנון כזה הוא סל הבריאות: הממשלה מגדירה את עלות הסל, ומשלימה את הפער בינה לבין תקבולי מס הבריאות.

רגע לפני סיום, אבקש להדגיש את החשיבות והדחיפות בנוגע לתשתית החוקית והרגולטורית הנדרשת כדי להסדיר את הקמת רשות המטרו ולהסיר חסמים בירוקרטיים ורגולטוריים. אי החקיקה מעכבת את ביצוע הפרויקט, ו"TIME IS MONEY". לכך, יש השלכות לא מבוטלות גם בכל הנוגע לוודאות של העסקים, המשקיעים וגופי התכנון והבניה באזור המרכז. לכן, יש לבנות את תהליכי הביצוע בצורה שתימנע סיבוכיות יתר, המוליכה בסופו של דבר לעלויות לא צפויות ולעיכובים בביצוע, וכן לבחון דרכים לתגמל את חברות הביצוע על עמידה והקדמת לוח הזמנים, תוך וידוא שזו לא תהא מלווה בפגיעה באיכות.

על כל ממשלה שתקום לפעול לקדם במהירות את השלמת חקיקת חוק המטרו, ובכך להקנות לכלל השחקנים את הודאות הנדרשת להתקדמות בפרוייקט (שקף 6).

אסיים במספר מילים הנוגעות לצורך בהגדלת ההשקעה בישראל באופן כללי. כפי שאמרתי בתחילת דבריי, ישראל נמצאת בפער פריון מהמדינות המפותחות הנגזר בעיקר מהון אנושי נמוך, ומהשקעה שאינה מספקת בתשתיות. ניתוח רחב היקף שנעשה בבנק בשנת 2019, אשר עודכן והוגש לממשלה בעת השבעתה, מחדד את הצורך להגדיל את היקף ההשקעה בתשתיות במשק בכ-שני אחוזי תוצר לשנה. מדובר בסכום לא מבוטל, אך אנו סבורים שהתשואה החברתית מההשקעה תהיה גבוהה בהרבה מעלות מימונה, זאת בפרט בהינתן רמת ההשקעה הנמוכה יחסית כיום וקצב גידול האוכלוסיה המהיר (שקף 7).

ציינתי בעבר מספר פעמים כי בכדי להגדיל את ההשקעה הממשלתית הנחוצה בתשתיות, כנראה יהיה צורך לבצע התאמות בכללים הפיסקליים הקיימים. לא אעמיק בכך כעת, רק אציין כי ישנה חשיבות רבה ליצירת מסגרת תקציב רב-שנתית להשקעות בתשתיות התחבורה. אלו יתמכו בהגדלת הפריון והאצת קצב הצמיחה.

אדגיש, כי מעבר להגדלת ההוצאה , ישנה חשיבות להעניק לדרגי תכנון התשתיות "ודאות תקציבית ותכנונית", אשר אינה תלויה במחזורי העסקים. דרך אחת לייצר ודאות שכזו הינה באמצעות קרן חוץ תקציבית לתשתיות תחבורה, אליה יופרש סכום מהתקציב בכל שנה, והיא תהווה מקור מימון להשקעות אלו כאשר יבשילו (שקף 8).

לסיכום, פרוייקט המטרו הוא בעל חשיבות לאומית, שאמור לתרום רבות לכלכלה הישראלית. אני מקווה שעם קום הממשלה החדשה החוק יאושר, וקצב העבודות יואץ.

אני מאחל לכולם כנס פורה ומלמד,

תודה.