

לכבוד
הממשלה וועדת הכספים של הכנסת

הריני מתכבד להגיש בזה את הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2021, לפי סעיף 54 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

שנת 2021 התאפיינה בהתאוששות מהירה של המשק ממשבר הקורונה אשר פקד אותו בשנה שקדמה לה. גם השנה ניצב המשק בפני מספר גלים של המגפה, אך הודות למבצע החיסונים הנרחב וההקלה הניכרת שהממשלה הנהיגה במהלך השנה במגבלות על הפעילות צמחה הצריכה הפרטית בשיעור נאה, אף כי טרם שבה לרמה ששררה לפני המשבר. התאוששות זו, ועמה גידולו המהיר של היצוא הישראלי, הובילו את הצמיחה המרשימה השנה, שהייתה גבוהה גם בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. התוצר, שהתכווץ בשנה הקודמת, גדל השנה ב-8.2%, ורמת הפעילות במשק שבה למגמתה טרם המשבר. עם זאת ראוי לציין שהתאוששות המשק לא הייתה אחידה, והפגיעה בענפי התחבורה, התיירות, האירוח והאוכל והאומנות והבידור נותרה משמעותית. גם היקף היבוא עלה השנה בשיעור ניכר, הן עקב העלייה של יבוא הסחורות והן עקב עליית מחירי הנפט, כך שהעודף בחשבון השו"ף (בדולרים) כמעט לא השתנה.

התאוששות המשק ניכרה היטב בשוק העבודה. מרבית העובדים שהוצאו לחל"ת ב-2020 חזרו לתעסוקה במהלך 2021, שיעור האבטלה ירד בחדות, ובסוף השנה שיעור התעסוקה כבר היה קרוב מאוד לרמתו ערב המשבר. חרף התאוששות זו והגידול המהיר של מספר המשרות הפנויות עלה השכר הממוצע בשיעור מתון בלבד. זאת, בין היתר, משום שרבים מהחוזרים מחל"ת לתעסוקה הם עובדי ענפים שהשכר בהם נמוך. לעומת זאת שכר העובדים שהמשיכו לעבוד במהלך המשבר עלה בקצב מהיר יותר. מרבית תוכניות הסיוע לעובדים ולמעסיקים, שהופעלו אשתקד, פקעו במהלך השנה – במועד המקורי אשר נקבע לכך, ועבור עובדים מבוגרים יחסית מעט לאחר מכן. אנו מעריכים כי תהליכים אלו יימשכו ככל שתימשך היציאה מהמשבר, ולכן חשוב לנצל את השינויים שחלו בתקופת המשבר כדי לקדם ביתר שאת צעדים הצפויים לשפר את הגמישות בשוק העבודה – הרחבת יכולת עבודה מרחוק בעזרת נגישות דיגיטלית ופעילות משמעותית יותר בתחומי ההכשרות המקצועיות.

היצוא המתקדם המשיך השנה לגדול בקצב מהיר מאוד, ובפרט היצוא של שירותי ההיי-טק. חשיבותו של מגזר זה למשק הולכת וגדלה, ובלטה תרומתו להתמודדות הכלכלית עם המשבר. הגאות בענפי ההיי-טק התבטאה השנה במישורים רבים – בהם תרומתם להכנסות ממסים, עליית הביקוש לעובדים וגידול גיוסי ההון. השינוי המהותי במצב המשק ובהתמודדות עם המגפה במהלך השנה השתקף כמובן גם במצרפים הפיסקליים. הירידה הניכרת של הוצאות הממשלה לטיפול במשבר לצד גידול חד של הכנסותיה ממסים הביאו לירידה חדה של הגירעון התקציבי מ-11.4 אחוזי תוצר ב-2020 ל-4.4 אחוזי תוצר השנה ולירידת יחס החוב הציבורי לתוצר מ-71.7% ל-68.9%, בהתאמה. הגידול החד של ההכנסות ממסים בלט הן בהשוואה לעבר ולמדינות מפותחות אחרות והן ביחס לתחזיות ששררו בתחילת השנה, והוא אף פיצה מעל ומעבר על אובדן ההכנסות בשנת 2020. עם זאת, חלק ניכר ממנו נובע מגורמים חריגים, שעלולים לדעוך בשנים הקרובות. בצד ההוצאה בולטת בשנים האחרונות העדפת ההשקעה בתשתיות תחבורה ציבורית על פני ההשקעה בכבישים – שינוי חשוב לצורך ההתמודדות עם מצוקת התחבורה, שמשפיעה רבות גם על תחומי חיים וכלכלה נוספים כדוגמת הדיור, אי-השוויון ונגישות ההשכלה.

האינפלציה ב-2021 הסתכמה ב-2.8% – השיעור הגבוה ביותר שנרשם בעשור האחרון, אולם נמוך משמעותית מאשר במדינות ה-OECD. לעליית האינפלציה בישראל השנה תרמו התאוששות הביקושים המקומיים ועליית האינפלציה בעולם, שהושפעה בין היתר מעלייה חדה של מחירי ההובלה הימית. כנגד זאת פעל ייסוף השקל למיתון האינפלציה.

השנה המשיך בנק ישראל לנקוט מדיניות מוניטרית מרחיבה כדי לתמוך בפעילות במשק לנוכח הימשכות גלי התחלואה: הריבית הושארה ברמה של 0.1%, ונמשכה רכישת האג"ח הממשלתיות, שהסתיימה לקראת סוף השנה. המדיניות המוניטרית המרחיבה תרמה תרומה משמעותית להתאוששות המרשימה של התעסוקה והפעילות במשק. במחצית השנייה של השנה החלה הוועדה המוניטרית לצמצם את מידת ההרחבה המוניטרית באמצעות הפסקה הדרגתית של השימוש בכלים המוניטריים המיוחדים שהופעלו בתגובה למשבר הקורונה. כדי למתן את ייסוף השקל ואת פגיעתו בפעילות המשק על רקע המשבר הכריז בנק ישראל בתחילת 2021 על תוכנית לרכישת 30 מיליארדי דולרים במהלך השנה. לקראת סוף השנה התחזק השקל שוב באופן חד, ועל רקע התפרצות הגל הרביעי של המגפה הגדיל הבנק את הרכישות מעבר לסכום האמור. בסך הכול רכש הבנק במהלך השנה כ-35 מיליארדי דולרים, ובכך מיתן את ייסוף השקל.

התאוששות המשק השתקפה גם בהיקף האשראי שגייס המגזר העסקי. להתרחבות מקורות המימון, תוך שמירה על רמת ריביות נמוכה ויציבה לאורך המשבר, תרמו צעדים רגולטוריים שנקטו בשנים האחרונות בנק ישראל ומשרד האוצר. לנוכח ההתאוששות צומצמו במהלך השנה התוכניות שהופעלו אשתקד לשם הגדלת היצע האשראי לעסקים קטנים. ההלוואות המוניטריות המיוחדות שבנק ישראל העמיד לבנקים לצורך זה הופסקו גם הן במהלך השנה, לאחר שניכר כי הוקלו קשיי המימון במגזרים השונים והם חזרו לרמתם ערב המשבר.

מחירי הדירות עלו השנה בשיעור חד, והפעילות בשוק הדיור הואצה, כפי שהשתקף, בין היתר, בהתרחבות ההשקעה בבנייה למגורים, לאחר התכווצותה אשתקד, ובגידול ניכר של מספר העסקאות. על רקע זה גדל מאוד גם חוב משקי הבית לדיור. שיווקי הקרקע, המשליכים על היצע הדירות העתידי, נסקו השנה, לאחר שירדו ירידה תלולה בשנתיים הקודמות, בין היתר בגלל משבר הקורונה. שמירה על רמה גבוהה די הצורך של ההיצע לאורך זמן חיונית כדי למתן את העלייה של מחירי הדירות. כעת, עם התבססות ההתאוששות של המשק הישראלי מן המשבר וצמצום השימוש בכלי המדיניות המיוחדים שהופעלו לצורך ההתמודדות עמו, על קובעי המדיניות לשוב ולהתמקד בבעיות היסוד של המשק, כדי להבטיח צמיחה בת-קיימא ומכלילה באמצעות העלאת פריון העבודה. ארבעת צירי הפעולה שבהם יש להתמקד בהקשר זה – אשר הוצגו בפירוט בתוכנית שבנק ישראל הגיש לממשלה עם כינונה – הם: פיתוח ההון האנושי; השקעות בהון פיזי וטכנולוגי ובתשתיות; פיתוח המערכת הפיננסית; טיוב הרגולציה ושימוש בטכנולוגיה ליעול עבודת הממשלה. שיפור התשתיות הציבוריות וההון האנושי יחייב הגדלה של ההשקעה הציבורית לאורך זמן. לפיכך חשוב להתאים את הכללים הפיסקליים כך שהם יאפשרו לקיים את הרמה הנדרשת של השקעה זו תוך שמירה על משמעת פיסקלית.

פרופ' אמיר ירון



נגיד בנק ישראל