

לכבוד  
הממשלה וועדת הכספים של הכנסת

הריני מתכבדת להגיש בזה את הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2015, לפי סעיף 54 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

בשנת 2015 צמח התוצר ב-2.5% – דומה לקצב בשלוש השנים הקודמות. שיעור מתון זה נובע בעיקר מהדשדוש המתמשך בפעילות העולמית, מצב שפוגע בביקוש ליצוא הישראלי. מנגד, הירידה החדה של מחירי האנרגיה והסחורות בעולם היטיבה עם המשק.

השימושים השונים תרמו השנה לצמיחה תרומה בלתי אחידה. היצוא התכווץ השנה, והדבר מעיד כי מלבד הסביבה העולמית הוא הושפע מגורמים נוספים, בהם שחיקה בכושר התחרות שלו כתוצאה מהייסוף שנרשם בשנים הקודמות. נוסף ליצוא תרמו למתינות הצמיחה הריסון הפיסקלי שהממשלה נקטה בשנים 2013–2014, הקיפאון בהשקעות בענפי המשק, והעובדה שההשקעה בבנייה למגורים התייצבה בשנתיים האחרונות ברמה גבוהה. מנגד, קצב גידולה של הצריכה הפרטית השוטפת האיץ השנה, והיא מילאה תפקיד מרכזי בשימור קצב הצמיחה. לאיתנות הצריכה הפרטית תרמו הירידה במחירי האנרגיה, התפתחות שהגדילה את ההכנסה הפנויה, וכן חוסנו המתמשך של שוק העבודה וסביבת הריבית הנמוכה.

שיעור התעסוקה הוסיף לעלות השנה, ושיעור האבטלה הוסיף לרדת והגיע לרמתו הנמוכה ביותר זה זמן רב. להגדלת הביקוש לעבודה תרמו השינוי בהרכב הביקושים במשק – הגידול היחסי בפעילויות עתירות תעסוקה, היינו מסחר ושירותים עסקיים – וכן התרחבות התעסוקה בשירותים הציבוריים. אף שהיצע העבודה המשיך לגדול, בעקבות תהליכים ארוכי טווח, קצב גידולו האט השנה. הביקוש לעבודה התרחב מעבר לגידול בהיצע, והדבר השתקף בין השאר בהאצה קלה בקצב עלייתו של השכר הנומינלי. השכר הריאלי עלה בשיעור ניכר בהשפעת האינפלציה השלילית, וכך תרם להאצת הצריכה הפרטית.

האינפלציה ב-2015 הייתה נמוכה במידה משמעותית מגבולו התחתון של תחום היעד והסתכמה ב-1%. שיעור נמוך זה נבע בעיקר מגורמי היצע: הירידה במחירי האנרגיה והסחורות בעולם והוזלות המחירים שהממשלה יזמה, בהן הפחתת המע"מ ותעריפי החשמל והמים. בניכוי השפעתם הישירה של הירידה במחירי האנרגיה והוזלות המחירים שהממשלה יזמה עלה מדד המחירים לצרכן ב-0.6%. הייסוף שחל במהלך השנה בשער החליפין האט אף הוא את קצב האינפלציה. הציפיות לאינפלציה לשנה נמצאו מתחת לגבולו התחתון של היעד במשך מרבית השנה. עם זאת, הציפיות לטווח הבינוני נעו בתוך תחום היעד והציפיות לטווח הארוך נותרו במרכז. התפתחויות אלה מלמדות כי אף שהציבור צופה שהאינפלציה לא תשוב ליעדה בטווח המידי, הוא מוסיף לתת אמון ביכולתה של המדיניות המוניטרית להשיג את היעד לאורך זמן.

הוועדה המוניטרית הפחיתה את הריבית למאסר לרמתה הנמוכה אי פעם – 0.1%. נוסף על כך היא הרחיבה במרוצת השנה את רכישות המט"ח לנוכח ההערכות שקיים ייסוף יתר, בחנה כלי מדיניות בלתי שגרתיים, ובאוקטובר החלה להשתמש בכלי ההכוונה לגבי העתיד: היא הודיעה כי המדיניות המוניטרית תישאר, להערכתה, מרחיבה לאורך זמן. הוועדה נמנעה מהפחתה נוספת של הריבית, כמו גם מצעדים אחרים להעמקת ההרחבה המוניטרית, מפני ששוק העבודה הפגין חוסן והתגבשה כאמור הערכה שהאינפלציה השלילית נובעת בעיקר מגורמי היצע בעלי אופי חד-פעמי. נוסף לכך, הריבית התקרבה לסביבת האפס, ונשקפו סיכונים משוק הדיור מכיוון שמחירי הדירות הוסיפו להאמיר.

הגירעון בתקציב הממשלה הסתכם ב-2.1 אחוזי תוצר – נמוך מאשר בשנה שעברה ומהתקרה שנקבעה בתקציב. משקל החוב הציבורי בתוצר הוסיף לרדת השנה והגיע ל-64.8 אחוזי תוצר. ההכנסות ממסים גדלו השנה בהשפעת הפעילות הערה בשוק הנדל"ן, העובדה שהצריכה הפרטית הובילה את הצמיחה, חוסנו של שוק העבודה, והעלייה ברווחי החברות. גורמים אלה רגישים להשפעות מחזוריות בשעה שהפחתות המסים שהממשלה ביצעה השנה, לנוכח הגאות בהכנסות ממסים, אינן מוגבלות בזמן. ירידה עתידית ברכיבים המחזוריים עלולה לפיכך לפגוע בהכנסות ממסים ולגרום לחריגה מתקרת הגירעון. השנה הוחלט להחיל מנגנון לבקרה על תקציבים עתידיים ולשליטה בהם ("הנומרטור"). יישום המנגנון הלכה למעשה ישפר את ניהול התקציב ואת היכולת לעמוד ביעדיו.

הוועדה להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל ("ועדת שטרוס") המליצה, בדוח הביניים שהגישה בדצמבר, על צעדים להגדלת מספר הגופים העוסקים במתן אשראי לציבור כדי שאלה יתחרו בבנקים ויפחיתו את עלות האשראי לציבור. הפרדת החברות לכרטיסי אשראי מן הבנקים הגדולים תוכל לתרום להגברת התחרות, אולם התחרות תיפגע אם יוטלו על בנקים אלה מגבלות שנוגעות להנפקת כרטיסי אשראי חדשים משלהם. מאחר שלמידת יציבותן של החברות לכרטיסי אשראי יכולה להיות השפעה מערכתית על המשק כולו, חשוב להשאיר את הפיקוח עליהן בידי בנק ישראל, הגוף שבו מצויים הידע המקצועי והראייה היציבותית הכלל-מערכתית. יש קושי בהמלצה לאפשר לחוסכים לפנסיה ללוות כספים מגובים בחיסכון הפנסיוני, בין היתר משום שהמלצה זו מנוגדת לאחת ממטרות הממשלה – היינו לעודד חיסכון לטווח ארוך שיבטיח הכנסה נאותה לעת פרישה – ומשום שגלומה בה אפשרות לתעל לצריכה עכשווית הטבות מס שנועדו לעודד את החיסכון הפנסיוני. יצוין כי אף שקיים בישראל יחס נמוך יחסית בין סך החוב של משקי הבית לתוצר, היקף האשראי שלא לדויר ביחס לתוצר גבוה בהשוואה בין-לאומית. הרחבתו של אשראי זה תעלה את רמת המינוף של משקי הבית, והיא עלולה להגדיל את הסיכונים הנשקפים להם ולמשק בכלל. לפיכך יש לנקוט משנה זהירות כאשר מטמיעים צעדים שמעודדים הרחבה כזו.

בימים אלה נשלמת חקיקת החוק להקמת המאגר לנתוני אשראי. מאגר זה יצמצם את פערי המידע בנוגע לסיכון הלווים ובכך יתרום להגברת התחרות בתחום האשראי הן בין הבנקים לבין עצמם והן בינם לבין גופים חוץ-בנקאיים.

בשנים האחרונות נשענה הצמיחה במידה רבה על התרחבות מהירה של היצע העבודה. התרחבות זו משקפת מגמה מבורכת, אולם בהסתכלות קדימה חיוני לפעול להעלאת הפריון במשק מפני שזו הכרחית לעלייה בת קיימא של רמת החיים. בד בבד עם עליית שיעורי ההשתתפות של מגזרים שונים בשוק העבודה יש לפתח גם את כישוריהם על מנת להגדיל את כושר השתכרותם ולהקטין את אי-השוויון הכלכלי במשק. לשם כך יש לשפר את מערכת החינוך, אך רצוי גם להרחיב את צעדי המדיניות הפעילה של הממשלה בשוק העבודה. העלאת רמת השירותים הציבוריים חשובה הן לצמיחה והן לרווחה והיא תחייב רמה נאותה של הוצאה ציבורית אזרחית, רמה שלא תוכל להישמר לאורך זמן ללא התאמה של היקף ההכנסות ממסים.

ד"ר קרנית פלוג

  
נגידת בנק ישראל