|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בנק ישראל**  דוברות והסברה כלכלית | לוגו בנק ישראל | ירושלים, כ' באדר ב תשע"ט  ‏‏27 במרץ 2019 |

הודעה לעיתונות:

קטע מתוך דוח בנק ישראל לשנת 2018:

**צמיחת המשק בטווח הארוך ותובנות לגבי המדיניות החברתית-כלכלית**

* בחטיבת המחקר של בנק ישראל פותח מודל לחיזוי הצמיחה ארוכת הטווח בישראל, והוא מאפשר להעריך כיצד זו תושפע מהתפתחויות בתנאי הרקע ומצעדי מדיניות.
* בתרחיש הבסיסי קצב הצמיחה של המשק צפוי לרדת מממוצע של 3.3% בשנים 2000—2016 ל-2.7% בשנים 2017—2035. הסיבה העיקרית לכך נעוצה בהאטת קצב גידול האוכלוסייה בגיל העבודה ובהתפתחות של מאפייניה.
* אם תואט ההשתלבות בתעסוקה של הגברים החרדים והנשים הערביות, הדבר עלול להוביל לירידה ממשית ברמה החזויה של התוצר לנפש.
* כדי להאיץ את הצמיחה חשוב לשפר את איכות ההוראה במערכת החינוך, בפרט בבתי-ספר שמאכלסים תלמידים מרקע חלש, לייעל את הבירוקרטיה והרגולציה, ולהגדיל את היקף ההשקעה הציבורית כך שתסגור את הפער במלאי התשתיות ובאיכותן בהשוואה למדינות מפותחות אחרות.
* יישום רפורמות מהותיות אינו דבר של מה בכך, אך הוא הכרחי להאצת הצמיחה ולצמצום משמעותי של הפער ברמת החיים בין ישראל לבין המדינות המפותחות יותר.

מראשית העשור ירד קצב הצמיחה של התוצר בישראל בכ-0.8 נקודת אחוז בהשוואה לעשור הקודם, בעיקר בשל ירידה בקצב שבו גדלה האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (64-25) והאטת קצב העלייה בשיעור המשכילים שהיה מהיר במיוחד מאמצע שנות ה-90 ועד לאחרונה. ד"ר איל ארגוב ושי צור מחטיבת המחקר של בנק ישראל השלימו לאחרונה פרויקט שנועד לבחון האם מגמות אלה צפויות להמשיך ולהשפיע על קצב הצמיחה של המשק והאם וכיצד המדיניות הכלכלית-חברתית מסוגלת להשפיע על מגמת הצמיחה של המשק בטווח הארוך. ניתוח זה מפורט בשני מאמרים ובקטע מתוך דו"ח בנק ישראל שהתפרסמו היום[[1]](#footnote-1).

להערכה מבוססת ככל הניתן של הצמיחה הכלכלית הצפויה ושל הגורמים המשפיעים עליה ישנה חשיבות גדולה. ראשית, היא נדרשת לצורך תכנון של מדיניות הממשלה בענייני מיסוי והוצאה ציבורית, למשל לצורך תכנון של מערך הביטוח הלאומי. שנית, היא נדרשת לצורך תכנון ובחינת כדאיות של רפורמות מבניות ופרויקטים של הממשלה בתחום התשתיות, הדיור והכשרת כוח האדם. לבסוף, התחזית עשויה לסייע כנקודת ייחוס עבור המדיניות המוניטרית בבואו של בנק ישראל לבחון את קצב הצמיחה בהווה.

מודל הצמיחה מורכב משלוש אבני בניין מרכזיות, אשר כל אחת מהן מעריכה בנפרד את התפתחותם הצפויה של גורמי הייצור – הון (מכונות, ציוד כלי-רכב, מבנים ונכסים בלתי מוחשיים שמשתתפים בתהליך הייצור), הון אנושי (תרומת העובדים במשק והשכלתם) והפריון הכולל שמוגדר כמכלול הגורמים האחרים שתורמים לצמיחה, כגון טכנולוגיה, תשתיות, המערכת הרגולטורית והפתיחות לסחר. המודל מאגד את אבני הבניין הללו באמצעות מערכת קשרים שמתרגמת אותן לתוצר שהמשק צפוי להפיק.

קצב הצמיחה של המשק צפוי לרדת מ-3.3% בממוצע בשנים 2016—2000 ל-2.7% בשנים 2035—2017 ול-2.3% בהמשך (איור 1). הסיבה העיקרית לכך היא שקצב הגידול של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (64-25), שירד בשנים האחרונות מהר יותר מהירידה בקצב הגידול של כלל האוכלוסייה, צפוי להמשיך ולרדת. בנוסף, האטה של קצב הגידול של השכלת העובדים (שנות הלימוד) ושל שיעור ההשתתפות בכוח העבודה צפויים להביא יחד לירידה נוספת בקצב הצמיחה: היקף ההשכלה עלה במהירות החל מאמצע שנות ה-90 בזכות פתיחתן של המכללות האקדמיות, ושיעור התעסוקה עלה גם הוא, בין השאר בזכות השתלבותן הגוברת של נשים בשוק העבודה. אולם תהליכים מבורכים אלה כבר מוצו בשנים האחרונות מכיוון ששיעורי ההשכלה והתעסוקה בקבוצת היהודים הלא חרדים כבר גבוהים, למשל בהשוואה למקובל במדינות המערביות.

הפוטנציאל לשיפור נוסף בתחום התעסוקה טמון עתה בעיקר בשיעור התעסוקה של נשים ערביות ושל גברים חרדים. שיעורים אלה נמוכים בהשוואה ליתר האוכלוסייה, ולהנחה כזאת או אחרת לגבי מידת גידולם השפעה משמעותית על קצב הצמיחה הצפוי בעתיד: בתחזית הבסיסית הנחנו שהממשלה תיישם צעדים בתחום המדיניות השונים כך ששיעורי התעסוקה של נשים ערביות ושל גברים חרדים יעלו בקצב שדומה לממוצע בעשרים השנים האחרונות. בתרחיש פסימי יותר, למשל בעקבות רפיון במדיניות לשילוב בתעסוקה, גברים חרדים ונשים ערביות יישארו עם מאפייני תעסוקה דומים להווה, שיעור ההשתתפות הכולל בקצה אופק התחזית ירד ב-6 נקודות אחוז (הקו הירוק באיור 2) והתוצר לנפש יהיה נמוך ב-6%. בתרחיש אופטימי יותר, למשל הודות לתמורות במערכת החינוך של קבוצות האוכלוסייה הללו, מאפייני התעסוקה של נשים ערביות ושל גברים חרדים המצויים בראשית דרכם בשוק העבודה כבר יהיו דומים בקצה התחזית למאפיינים של יהודים לא-חרדים. במקרה זה, שיעור התעסוקה בגילי העבודה העיקריים יעלה עוד ב-3 נקודות אחוז בהשוואה לעלייה בתרחיש הבסיסי, ורמת התוצר לנפש תגדל ב-3% נוספים.

כדי לקרב את המשק אל התרחיש האופטימי מבחינת מאפייני התעסוקה, הממשלה נדרשת לפעול בעקביות החל במערכת החינוך וכלה במדיניות הרווחה והתעסוקה לשילובן המוצלח של כל קבוצות האוכלוסייה בשוק העבודה. בפרט, רמת המיומנויות של גברים חרדים במתמטיקה ובהבנת הנקרא נמוכה בהשוואה ליהודים לא-חרדים, והפער הופך לגדול במיוחד כאשר מדובר בגברים חרדים צעירים. מיומנויות אלה נמצאו בעלות השפעה ניכרת על פריון העבודה. אפשר שהתמונה בקרב החרדים משקפת את התהליך שבו נגרע במרוצת השנים הלימוד של מקצועות אלה מתכנית הלימודים של מסגרות החינוך חרדיות, במיוחד אצל בנים. על כן יש לעודד את הלימוד של אותם מקצועות: הפער לרעת החרדים הצעירים בתחום זה מהווה חסם להשתלבותם בשוק העבודה, וקשה להם להתגבר עליו בבגרותם. העלייה הצפויה בחלקם היחסי באוכלוסייה של גברים חרדים מ-3.6% בשנת 2015 ל-11.5% בשנת 2065, ושל סך החרדים לכמעט רבע מהאוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים בשנת 2065, מעצימה את הצורך במדיניות זו.

ניתוח על סמך המודל מלמד על פוטנציאל נוסף לשיפור הצמיחה בישראל: איכות הבירוקרטיה והרגולציה, החינוך, והתשתיות משפיעים מאד על רמת הפריון לעובד, והללו רגישים מאד למדיניות של הממשלה. המדיניות הנוכחית של הממשלה בתחומים אלה אינה מספיקה כדי לצמצם משמעותית את הפער ברמת החיים לעומת מדינות עשירות יותר, אולם טיפול מוצלח יותר בכל אחד מתחומים אלה טומן בחובו פוטנציאל רב: התקדמות של ישראל אל פסגת הדירוג בקרב המדינות המפותחות (האחוזון ה-95) עשוי להגדיל על פי מודל הצמיחה את רמת התוצר לנפש בשנת 2065 ב-18% בהשוואה לרמתו בתרחיש הבסיסי (לוח 1) שבו נשמר הדירוג של ישראל בכל התחומים.

בתחום המוסדות, ישראל מדורגת במקום ה-30 מבין 34 המדינות שחברות בארגון ה-OECD ב"קלות עשיית העסקים" (מדד ה-DOING BUSINESS של הבנק העולמי). שלושה מדדים שבהם ישראל נמצאת בדירוג נמוך במיוחד הם קלות רישום נכסים (30), פשטות תשלום המיסים (32), ומידת האכיפה של חוזים (28). אחד הצעדים שניתן לנקוט כדי לשפר תמונה זו הוא לפעול לקביעת יעדים איכותיים וכמותיים בעבודת משרדי הממשלה ולגמישות מרבית באימוץ טכנולוגיות שיסייעו בייעול התהליכים.

בתחום איכות החינוך, ישראל אמנם מדורגת גבוה בשיעור בעלי-התארים אך היא נמצאת בתחתית ההתפלגות של מדינות ה-OECD בציוני המבחנים הבינלאומיים לתלמידים ולבוגרים. כדי לתמוך ברכישה יעילה של מיומנויות היסוד נדרשת מדיניות לשיפור החינוך החל בגילים הצעירים ובפרט בגיל 0-3. מומלץ לנקוט פעולות למשיכת מורים איכותיים לבתי-ספר מרקע חלש על מנת להשיג שיפור מתמשך באיכות המורים הכללית, תוך צמצום של אי-השוויון בהישגים, שכן הפיגור היחסי של ישראל בהישגי החינוך בולט בעיקר בקרב האוכלוסיות החלשות. לשם כך יש לשפר את התגמול – בפרט ההתחלתי – למורים בבתי ספר אלה לצד ייעול המערכת, תוך דגש על איכות המנהלים.

בתחום התשתיות, ההשקעה הציבורית בישראל דומה לממוצע ב-OECD, אך השקעה זו אינה מספיקה כדי לסגור את הפער באיכות התשתיות לעומת מדינות מפותחות יותר, בפרט לנוכח גידול האוכלוסייה המהיר יותר בישראל. מומלץ להשלים את תכניות הממשלה להקמתה של רכבת תחתית בגוש דן ולפעול ליישומן: טניה סוחוי ויותם סופר מבנק ישראל מצאו במחקר שפורסם לאחרונה כי כאשר יש גישה נוחה לשירותי הרכבת (הן בקרבת מקום המגורים והן בקרבת מקום התעסוקה), השימוש בה גדל גם בקרב בעלי הכנסה גבוהה ובעלי רכב פרטי. הפיגור ברמת התשתיות בישראל אינה מסתכמת רק בתחום התחבורה הציבורית: בתחום התקשורת, מומלץ לזהות את המכשולים הרגולטורים והאחרים שגורמים לפיגור בתשתיות של ישראל בתחום התקשורת כך שיגדל התמריץ של החברות בשוק לשפר את שירותן באמצעות שיפור התשתיות. באשר למשק האנרגיה, מומלץ לבנות תכנית אב למשק האנרגיה, לייעל את מערכת הולכת החשמל ולהכריע בדבר ההשקעה בתשתית הגז.

הפער ברמת החיים של המשק הישראלי לעומת מדינות מפותחות יותר נותר יציב מאז ראשית שנות ה-70 למרות רפורמות רבות שיושמו מאז. יישום של רפורמות נוספות מעבר לרבות שכבר יושמו אינו דבר של מה בכך, אך נדרש מאמץ מיוחד, שכן ירידה בקצב יישומן עלולה לפגוע בקצב הצמיחה. תחת ההנחה שתרומת יישום הרפורמות תימשך בקצב הנוכחי, צפוי המשק הישראלי לסגור במהלך תקופת התחזית רק מעט מפער התוצר לעובד שקיים בהשוואה לממוצע בקרב מדינות ה-OECD, והפער ממדינות קטנות ומפותחות בנות השוואה לישראל צפוי להיוותר בעינו (כ-30%)[[2]](#footnote-2). ככל שהיישום של רפורמות מבניות מהותיות יגבר, כך יגדל הסיכוי לצמיחה בקצב גבוה יותר ולצמצום משמעותי של הפער ברמת החיים בין ישראל למדינות עשירות יותר, ולהיפך.

**איור 1**

**תרומת הרכיבים השונים לצמיחה הכלכלית בישראל, 2065-2000**

**איור 2**

**תרחישים לשיעור השתתפות בשוק העבודה בגילי 64-25**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **לוח 1** | | | | | | |
| **השוואת תרחישי שיפור בפריון הכולל לתחזית הבסיסית** | | | | | | |
|  | **התחזית הבסיסית** |  | אלטרנטיבות פריון כולל משיפורים ב: | | | |
|  |  |  | מוסדות | תשתיות | חינוך | כלל השינויים |
|  | שיעורי צמיחה שנתיים ממוצעים | | | | | |
| **תוצר** | 2.4 |  | 2.5 | 2.5 | 2.6 | 2.8 |
| **תוצר לנפש** | 0.7 |  | 0.9 | 0.9 | 0.9 | 1.1 |
| **ההון הפיסי** | 2.2 |  | 2.3 | 2.3 | 2.3 | 2.5 |
| **הפריון הכולל** | 0.4 |  | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.7 |
| **תוצר (2065, אחוז סטייה מהרמה במודל הבסיסי)** | |  | 5.9 | 6 | 6.5 | 19.4 |
| המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודים על סמך מודל הצמיחה של בנק ישראל. שיפור בכל אחד מהתחומים מתייחס להתקדמות של ישראל אל האחוזון ה-95 של דירוג מדינות ה-OECD. | | | | | | |

1. הפרויקט כולל שני מאמרים שזמינים בדף סדרת המאמרים לדיון באתר בנק ישראל:

   Argov, Eyal and Shay Tsur. 2019. "A Long Run Growth Model for Israel." Bank of Israel, the Research Department. Discussion Paper.

   Tsur, Shay and Eyal Argov. 2019. Conditional Convergence and Future TFP Growth. Bank of Israel, the Research Department. Discussion Paper. [↑](#footnote-ref-1)
2. זהו הפער בהשוואה לפינלנד, דנמרק, אוסטריה, שבדיה, הולנד ובלגיה. [↑](#footnote-ref-2)