



בנק ישראל

דין וחשבון 2023

אדר ב' התשפ"ד - מרץ 2024



זכויות היוצרים בפרסום זה שמורות לבנק ישראל.
הרוצים לצטט רשאים לעשות כן, בתנאי שיצינו את המקור.

סדר ועיצוב: יחידת ההוצאה לאור, בנק ישראל
נדפס בישראל
בדפוס איילון בע"מ, ירושלים

ISSN 1565-3250

מס' קטלוגי 103042

www.boi.org.il

לכבוד

הממשלה וועדת הכספים של הכנסת

הריני מתכבד להגיש בזה את הדין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2023, לפי סעיף 54 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

מלחמת "חרבות ברזל", שפרצה בשבעה באוקטובר בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית מרצועת עזה, נתנה את אותותיה גם בכלכלת ישראל, ויצרה הבחנה חדשה בין ההתפתחויות במשק ובמדיניות הכלכלית בשלושת הרביעים הראשונים של השנה לאלו ברביע האחרון שלה.

המשק הישראלי נכנס למלחמה עם תנאי בסיס כלכליים טובים, דוגמת יחס נמוך של החוב הציבורי לתוצר ויתרות מט"ח גבוהות. עד לפרוץ המלחמה, ולאחר הפעלת כלי המדיניות להתמודדות עם האינפלציה, התאפיין המשק בתהליך של "נחיתה רכה": הוא היה בסביבת תעסוקה מלאה, וצמח בקצב נמוך במקצת מהקצב ארוך-הטווח, לצד התכנסות של האינפלציה ליעד. זאת לאחר כשנתיים של צמיחה מהירה והאצה של האינפלציה, שהתרחשו, בין היתר, על רקע התאוששות המשק מהקורונה וזעזועי היצע עולמיים. בחלק זה של השנה גדלו לאט הצריכה – שהושפעה מעליית הריבית במשק – והיצוא – שהושפע מהתמתנות הביקוש העולמי; לעומתם גדלה ההשקעה מהר יחסית, ועמה גם מלאי ההון במגזר העסקי. יצוא שירותי ההיי-טק הוסיף לגדול אך גיוסי ההון של המגזר פחתו. בתקופה שקדמה למלחמה הושפעו המשק והחברה הישראלית גם מהתפתחויות הקשורות לתהליכי החקיקה לגבי מערכת המשפט. השפעות אלו הורגשו בשווקים הפיננסיים, שם הן התבטאו בעיקר בהיחלשות השקל ובביצועי חסר של שוק ההון ביחס למדינות אחרות, וכן פורסמו אזהרות מאת גופים בינלאומיים וחברות דירוג אשראי מפני סיכונים ארוכי טווח שעלולים לעלות מתוך תהליכים אלו.

פגיעתה של המלחמה בכלכלה ניכרה במישורים רבים. הפגיעה הייתה חמורה במיוחד בתחילת המלחמה, ובחלק מהתחומים – בהם תעסוקת העובדים הישראלים – ניכרה התאוששות כבר בהמשך הרביע האחרון של השנה. ברביע זה התוצר התכווץ, הצריכה הפרטית, ובייחוד ההשקעה, ירדו ירידה חדשה, והיצוא ירד בקצב מתון יותר. הפגיעה בענפי הבנייה והחקלאות, שסבלו ממחסור חמור בעובדים לא-ישראלים, וכן בענף התיירות, הייתה חמורה במיוחד. בתחילת המלחמה נרשם פיחות חד של השקל, אולם בהמשך הוא יוסף מעבר לרמתו ערב המלחמה. בסיכומה של השנה צמח התוצר ב-2% בלבד; משמע שהתוצר לנפש לא גדל כלל. העודף בחשבון השוטף גדל השנה, בעקבות עלייתו החדה ברביע האחרון, שבו היבוא ירד מאד.

האינפלציה – שהגיעה בשיאה לרמה של 5.4% בתחילת 2023 – ירדה בהדרגה במהלך השנה, ושיעורה השנתי הסתכם ב-3%, הגבול העליון של יעד האינפלציה. האינפלציה השנה הייתה רוחבית: היא הקיפה מוצרים ושירותים רבים, בהובלת אלה הבלתי סחירים. לירידת האינפלציה עד המלחמה תרמו המדיניות המוניטרית המרסנת, וכן ירידת האינפלציה בעולם והמדיניות הפיסקלית הא-מחזורית שנקטה בישראל בתקופה זו. מנגד, הפיחות של השקל עיכב את התכנסות האינפלציה ליעדה.

עד לפרוץ המלחמה התמקדה המדיניות המוניטרית, בדומה לזו של בנקים מרכזיים רבים, במאמצים לרסן את האינפלציה ולהשיבה לתחום היעד. בהתאם לכך העלה בנק ישראל את הריבית מתחילת השנה ב-1.5 נקודות אחוז, לרמה של 4.75% בסוף חודש מאי – המשך להעלאתה החדה במהלך שנת 2022. בחודשים הבאים הותיר הבנק את הריבית ברמה זו, שהייתה מרסנת דיה כדי לתמוך בהמשך התכנסותה של האינפלציה ליעד.

עם פרוץ המלחמה התמקדה הוועדה המוניטרית בייצוב השווקים ובשמירת היציבות הפיננסית. לשם כך הפעיל הבנק במהירות מספר כלים – בהם תוכנית למכירת מט"ח בהיקף של עד 30 מיליארדי דולרים, עסקות החלף של עד 15 מיליארדי דולרים, וכן עסקות ריפו מול גופים מוסדיים וקרנות נאמנות. בתחילת ינואר 2024 החליטה הוועדה המוניטרית להוריד את הריבית ב-0.25 נקודות אחוז; זאת לנוכח התבססותה של היציבות בשווקים הפיננסיים, המשך ירידת האינפלציה והשפעות המלחמה על הפעילות.

תהליך העלאת ריבית בנק ישראל ייקר, כמצופה, את עלויות המימון במשק, ובהתאם לכך התמתן השנה קצב הגידול של האשראי העסקי – אף כי הוא נותר גבוה עד המלחמה. יתרת האשראי לעסקים הקטנים החלה להצטמצם ברביע השלישי ולעסקים הזעירים – כבר ברביע השני. גם קצב גידולו של האשראי למשקי הבית התמתן בהשפעת עלייתה של הריבית: קצב גידולו של האשראי לדיור היה נמוך במידה ניכרת מאשר בשנים קודמות, והאשראי שלא לדיור הצטמצם. לצד אלו עלה החיסכון של משקי הבית וכספים הוסטו מעו"ש לפיקדונות ומק"מ. לאחר פרוץ המלחמה נקטו הממשלה ובנק ישראל מספר צעדים להקלה בתנאי האשראי לעסקים ולמשקי בית. צעדי בנק ישראל בהקשר זה כללו מתווה שאומץ על ידי המערכת הבנקאית להקלה של נטל האשראי והעמלות, תוכנית מוניטרית ממוקדת להקלת תנאי האשראי לעסקים קטנים וזעירים, עסקות ריפו לנותני אשראי חוץ-בנקאיים מפוקחים, צעדים שנקטו הפיקוח על הבנקים לשם סיוע ללקוחות המערכת הבנקאית שנפגעו בגלל המלחמה ועוד.

המדיניות הפיסקלית שנקטה בשנת 2023 והמסגרות הפיסקליות שקבעה הממשלה סייעו לייצב את הסביבה המקרו-כלכלית. לפני המלחמה הדבר נעשה באמצעות מדיניות א-מחזורית, שנתנה מענה בעיקר להתייקרויות עבר, בלי להגדיל ביקושים בתקופה של לחצים אינפלציוניים. בזמן המלחמה הממשלה הפעילה מדיניות מרחיבה, שכללה גידול ניכר בהוצאות הלחימה, תוכניות תמיכה במשקי הבית מאזורי העימות וסיוע לעובדים ועסקים בכל הארץ כתלות במידת הפגיעה בהם. הגירעון בתקציב המדינה האמיר השנה ל-4.1 אחוזי תוצר, לעומת עודף קטן ב-2022, בעיקר כתוצאה מדעיכת תקבולי המסים החריגים שנגבו בשנתיים האחרונות על רקע התאוששות המשק ממשבר הקורונה

והגאות בשוק הנדל"ן, ובשל ההוצאות הגבוהות והאטת הפעילות בתקופת המלחמה. יחס החוב הציבורי לתוצר עלה מ-60.5 אשתקד ל-61.9 אחוזי תוצר השנה. היחס הנמוך של חוב לתוצר בישראל הוא נכס אסטרטגי ורמתו של יחס זה ערב המלחמה הקלה על התמודדות המשק עם ההשלכות הפיסקליות המידיות של המלחמה והמחשה פעם נוספת את חשיבותו לעמידות המשק לזעזועים.

האטת הביקוש לדירות, על רקע עליית הריבית, לצד היקף הבנייה הגבוה, הביאה לגידול של מלאי הדירות החדשות הלא-מכורות ולירידת מחירי הדירות. עם פרוץ המלחמה ירד מספר העסקאות ירידה חדה, אך הוא התאושש במהרה. עם זאת טרם נפתרה בעיית המחסור הקשה בעובדים בענף הבנייה, בעיקר כתוצאה מהאיסור על העסקת עובדים פלסטינים מאז תחילת המלחמה לצד משך הזמן הנדרש להבאת עובדים זרים שיוכלו להחליף אותם.

בהסתכלות קדימה המשק ניצב בפני אתגרים משמעותיים הנובעים מהמלחמה, נוסף על אתגרים מבניים, הנוגעים לבעיות יסוד שלו, הקיימות מזה זמן. על מנת לקבוע באופן מושכל את גובה תקציב הביטחון יש להקים בהקדם ועדה בהשתתפות גורמים ביטחוניים ואזרחיים שתמפה את צורכי הביטחון של ישראל בשנים הקרובות ותגבש תוכנית תקציבית רב-שנתית הולמת שתביא בחשבון את כלל ההשלכות על המשק. חשוב שאם יוחלט על הגדלה נוספת של תקציב זה מעבר למה שכבר סוכם, היא תלווה בהתאמות פיסקליות אשר לכל הפחות ימנעו עלייה של יחס החוב הציבורי לתוצר לאורך זמן.

אתגרי היסוד של המשק מתבטאים בפריון עבודה נמוך ובמיומנויות בסיס נמוכות של הקבוצות החלשות באוכלוסייה לעומת המקובל במדינות המפותחות, וכן בשיעור עוני גבוה בהרבה מזה השורר בהן. שיעורי התעסוקה של נשים ערביות וגברים חרדים נמוכים במיוחד והיעדר לימודי ליבה בבתי ספר במגזר החרדי מונע מגברים חרדים ידע הנחוץ להשתלבות בשוק העבודה. נדרש שדרוג של ממש של היקף התשתיות במשק ושל איכותן, בייחוד תשתיות תחבורה להסעת המונים. הגידול המהיר של אוכלוסיית המדינה מעצים את האתגרים הנוגעים להיקף התשתיות וכן לאספקת שירותים ציבוריים ובראשם חינוך איכותי. בנק ישראל הגיש לממשלה בשנים האחרונות מספר דוחות ובהם המלצות מפורטות להתמודדות עם אתגרים אלה. יישומן יסייע להעלות את פריון העבודה ואת רמת החיים במשק לאורך זמן ולכלל חלקי האוכלוסייה. העלות של יישום המלצות אלה מחדדת עוד יותר את הצורך בקביעת סדרי עדיפויות מתאימים בתקציב המדינה.

לסיכום, הכלכלה הישראלית ידעה להתאושש מלא מעט תקופות קשות בעבר ולחזור לשגשג במהרה. היא מושתתת על יסודות כלכליים חסונים ובריאים שנבנו לאורך שנים, המאפשרים איתנות ויציבות. יישום מדיניות כלכלית אחראית, תוך התמודדות עם אתגרי השעה, בד בבד עם טיפול באתגרי היסוד של המשק ועידוד מנועי הצמיחה שלו יסייעו להשגת צמיחה בת קיימא.

פרופ' אמיר ירון



נגיד בנק ישראל

בכתיבת הדו"ח השתתפו: מיטל גראם רוזן, יובל מזר, גיא סגל, יהודה פורת, עדי פינקלשטיין, אסנת פלד לוי, נטליה פרסמן, ארי קוטאי, תמר רמות-ניסקה, חגי אטקס, אליעזר בורנשטיין, ספי בכר, טלי בנק קולסקי, ליאור גאלו, אלעד דה-מלאך, דארין וייסמן, מיכל זילברברג, איתמר כספי, טניה סוחוי, רן שהרבני, לילך שמע זלטוקרילוב וקובי ברוידא.

תודות לעדי ברנדר, איל ארגוב, סיגל ריבון, ויוסי סעדון על העריכה; לכלכלנים בחטיבת המחקר על הסיוע ביצירת התשתית המחקרית ובניתוחים הכלכליים; לנגיד הבנק וצוותו, לכלכלנים בחטיבות השווקים, המידע והסטטיסטיקה, הפיקוח על הבנקים והדוברות על הערות מועילות בדיונים; ולסטודנטים בחטיבת המחקר על התמיכה המחקרית האיכותית.

תודות לאילנה לוי, רותי זקוביץ', עמי הולצמן, מאיר דוביצקי, יהודה פאש, וסימה ניסים על עריכת הלשון, התרגום והעיצוב; לסיגל צור, אבישג אביטל והצוות האדמיניסטרטיבי של חטיבת המחקר על תכנון ותיאום מערך העבודה.

תוכן העניינים

פרק א' המשק והמדיניות הכלכלית בשנות משבר חברתי ומלחמה

1. תנאי הרקע של המשק 2
2. עיקרי ההתפתחויות הכלכליות עד המלחמה 3
3. השפעותיה הכלכליות של המלחמה 15
4. האתגרים העומדים בפני המשק לאחר המלחמה 23

פרק ב' הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה

1. ההתפתחויות העיקריות 28
2. תנאי הרקע 29
3. המקורות והשימושים במשק 30
4. השימושים 32
5. המקורות – היבוא והתוצר 38
6. החיסכון הפרטי והחשבון השוטף של מאזן התשלומים 43
- תיבה ב'-1: הסחר הישראלי-פלסטיני בהשפעת "חרבות ברזל" 46
- תיבה ב'-2: הסרת חסמי יבוא ככלי להפחתת מחירי המזון בישראל 47

פרק ג' האינפלציה והמדיניות המוניטרית

- יעדי המדיניות המוניטרית 54
1. האינפלציה 54
- תיבה ג'-1: ההשפעה של זעזועים גיאופוליטיים על האינפלציה בשנים 1995–2022 64
- תיבה ג'-2: הקשב של משקי הבית בישראל לאינפלציה והשפעתו על ציפיותיהם 71
2. המדיניות המוניטרית 75
3. בסיס הכסף ומצרפי הכסף 79

פרק ד' התפתחות מקורות המימון של המגזר הפרטי הלא-פיננסי

1. מבוא וההתפתחויות העיקריות 82
2. התפתחות האשראי העסקי 84
3. התפתחות האשראי למשקי הבית 93
4. תוכניות הממשלה ובנק ישראל לתמיכה בפעילות האשראי 99
- תיבה ד'-1: שינוי מעמדן של התחייבויות חוזיות בזמן מלחמת "חרבות ברזל" 102
- תיבה ד'-2: הטרוגניות בשינוי בנטל החוב של משקי הבית בעקבות עליית ריבית בנק ישראל 104

פרק ה' שוק העבודה

1. עיקרי ההתפתחויות בשוק העבודה 112
2. היצע העבודה 114
- תיבה ה'-1: תעסוקת עובדים לא ישראלים לאור מלחמת "חרבות ברזל" 117
3. הביקוש לעבודה, המשרות הפנויות והמועסקים בענפי המשק 122
4. האבטלה, היעדרויות מסיבות כלכליות וחל"ת 124
- תיבה ה'-2: ההשפעות קצרות הטווח של מלחמת חרבות ברזל על תעסוקת האוכלוסייה הערבית בישראל 129
5. שכר ועלות העבודה 134

פרק ו' המגזר הציבורי ומימונו

1. עיקרי ההתפתחויות 138
2. גירעון הממשלה 144
3. ההוצאות הציבוריות 146
4. הכנסות הממשלה הרחבה 149
5. החוב הציבורי 151
6. בחינה מחדש של היעדים הפיסקליים 152
- תיבה ו'-1: התפתחות גודל תקציב הביטחון וחלופות לעתיד 156
- תיבה ו'-2: ישראל והמאבק הבין-לאומי במשבר האקלים – הערכת מצב 162

פרק ז' סוגיות ברווחה

- חלק 1: מלחמת "חרבות ברזל" ופינוי היישובים בעקבותיה 168
- חלק 2: תמיכה ממשלתית במגורים בפריפריה וביישובים הצמודים לגבול או לגדר 170
- חלק 3: מאפיינים כלכליים-חברתיים של תושבי הנגב המערבי וגבול לבנון 172
- חלק 4: מאפייני ההגירה ליישובי הנגב המערבי וליישובי גבול לבנון בשנים 2017–2022 180
- סיכום, מסקנות והמלצות מדיניות 185

פרק ח' שוק הדיור

1. עיקר ההתפתחויות 188
2. העסקאות 189
3. המחירים 191
4. הביקוש לדירות 192
5. היצע הדירות 193
- תיבה ח'-1: מאפייני התעסוקה של הישראלים המועסקים בענף הבנייה 198
- תיבה ח'-2: הטמעת חדשנות בענף הבנייה 203

רשימת הלוחות

פרק א' המשק והמדיניות הכלכלית בשנת משבר חברתי ומלחמה

6.....	ההתפתחויות העיקריות, 2019 עד 2023	לוח א'-1
16.....	האירועים הבטחוניים המרכזיים בישראל	לוח א'-2
22.....	ריכוז פעולות בנק ישראל במלחמת "חרבות ברזל"	לוח א'-3

פרק ב' הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה

29.....	מדדים נבחרים לפעילות המשק, 2007 עד 2023	לוח ב'-1
30.....	התפתחות המקורות והשימושים, 2007 עד 2023	לוח ב'-2
	הביקוש המקומי: תנאי הרקע ומדדים עיקריים להתפתחותו,	לוח ב'-3
32.....	2007 עד 2023	
40.....	השינוי בתוצר של ענפי המשק במחירי בסיס, 2007 עד 2023	לוח ב'-4
42.....	היצע התוצר הכולל והעסקי, 2007 עד 2023	לוח ב'-5
45.....	החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף, 2007 עד 2023	לוח ב'-6

פרק ג' האינפלציה והמדיניות המוניטרית

	האינדיקטורים העיקריים להתפתחות האינפלציה והמדיניות המוניטרית,	לוח ג'-1
55.....	2019 עד 2023	
60.....	השפעת השינוי של ריבית בנק ישראל על שער הדולר	לוח ג'-2
80.....	שיעורי השינוי במצרפי הכסף, 2019 עד 2023	לוח ג'-3

פרק ד' התפתחות מקורות המימון של המגזר הפרטי הלא-פיננסי

83.....	התפלגות החוב של המגזר הפרטי הלא פיננסי, 2021 עד 2023	לוח ד'-1
---------	--	----------

פרק ה' שוק העבודה

113.....	אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה	לוח ה'-1
123.....	המועסקים ותשומת העבודה לפי ענפים	לוח ה'-2
	פגיעה בתעסוקה בתקופת מלחמת חרבות ברזל בענפים	לוח ה'-3
126.....	ובמשלחי יד נבחרים	
136.....	שיעור השינוי בשכר ובמשרות השכיר	לוח ה'-4

פרק ו'	המגזר הציבורי ומימונו
לוח ו'-1	תאריכי מפתח בתהליך חקיקת תקציב המדינה ותיקוניו 139
לוח ו'-2	הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה ובהוצאותיה, 2017 עד 2023 142
לוח ו'-3	השינויים שחלו בתקציב המדינה בעקבות המלחמה 149
לוח ו'-4	רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2018 עד 2023 151
לוח ו'-5	הכללים הפיסקליים החדשים של האיחוד האירופי 154
פרק ז'	סוגיות ברווחה
לוח ז'-1	מאפייני היישובים אליהם מתייחס הניתוח בנגב המערבי, בגבול לבנון ובשאר הארץ, 2022 176
לוח ז'-2	מאפיינים דמוגרפיים נבחרים של האוכלוסייה, 2022 177
לוח ז'-3	ההשכלה, התעסוקה וההכנסות מעבודה 179
לוח ז'-4	תשומות ותפוקות של מערכת החינוך העברית, 2022/2021 179
לוח ז'-5	מאפייני המהגרים מיישובי הנגב המערבי וגבול לבנון ואליהם, בהשוואה לאוכלוסייה המקומית 181
פרק ח'	שוק הדיור
לוח ח'-1	שוק הדיור : נתונים נבחרים, 2018 עד 2023 188
לוח ח'-2	מספר העסקאות בדירות והשינוי במחיריהן, על פי מחוז, תקופות נבחרות 189
לוח ח'-3	מדדים לפגיעת המלחמה בפעילות ענף הבנייה 196
לוח ח'-4	סיכום שיווקי הקרקעות של רמ"י לבניית דירות מגורים במכרזים עם 4 יח"ד לפחות : סה"כ יח"ד שנדונו ושנסגרו בהצלחה ושיעורי ההצלחה 202

פרק א'

המשק והמדיניות הכלכלית

בשנת משבר חברתי ומלחמה

- ההתפתחויות הכלכליות בישראל הושפעו השנה באופן ניכר משני אירועים מקומיים משמעותיים: תהליכי החקיקה שהובילה הממשלה לגבי מערכת המשפט, אשר הביאו למחאות ציבוריות, ומלחמת "חרבות ברזל", שפרצה בשבעה באוקטובר.
- בשנת 2023 הסביבה העולמית הייתה יציבה יחסית, והתאפיינה בירידה בשיעור האינפלציה, צמיחה מתונה, התייצבות של שערי הריבית ועלייה חדה במחירי המניות.
- התוצר צמח ב-2023 כולה ב-2.0%, צמיחה אפסית לנפש, תוך ירידה בקצב הגידול של מרבית השימושים. עד פרוץ המלחמה פער התוצר החיובי הלך והצטמצם, תוך צמיחה נמוכה מהקצב ארוך-הטווח של המשק, מצב שמכונה "נחיתה רכה". ברבעון האחרון ירד התוצר ב-5.6%, בהשפעת המלחמה.
- עד פרוץ המלחמה שוק העבודה המשיך והתאפיין בתעסוקה מלאה וקצב מואץ של עליית השכר הנומינלי, רמת אבטלה נמוכה ושיעור גבוה של משרות פנויות, שהתמתן במהלך השנה.
- קצב האינפלציה השנתי התמתן במהלך 2023, בהשפעת המדיניות המוניטרית המרסנת, מ-5.4% בתחילת השנה ל-3% בסופה, בגבול העליון של יעד האינפלציה. תהליך העלאתה של ריבית בנק ישראל, שהחל באפריל 2022, נמשך במחצית הראשונה של 2023, ובמהלכה היא הועלתה ב-1.5 נקודות אחוז, לרמה של 4.75%, תוך עלייה בריבית הריאלית.
- עליית הריבית לפני המלחמה פעלה לייקור עלויות המימון, והביאה לריסון של הביקושים ולגידול החיסכון הפרטי. קצב הגידול של האשראי העסקי התמתן תוך ירידה באשראי לעסקים הזעירים, והאשראי הצרכני ירד.
- נמשכה ההאטה בשוק הדיירות, תוך ירידה במחיריהן. עליית שכר הדירה הואצה עד אמצע השנה, ואז החלה להתמתן. מפרוץ המלחמה סבלו חברות בנייה רבות ממחסור בכוח אדם, עקב איסור העסקת עובדים פלסטינים, והענף פעל בתפוקה חלקית.
- עד המלחמה המדיניות הפיסקלית הייתה שמרנית, ובגירעון השנתי המצטבר נרשמה עלייה מדודה, בעיקר בשל דעיכת ההכנסות החריגות שנרשמו בשנים הקודמות. בתקציב הדו-שנתי המקורי לשנים 2023 ו-2024, שאושר בסוף מאי, לא נכללו כמעט רפורמות חשובות לתמיכה בצמיחה בת-קיימא של המשק.
- התוספת התקציבית שנדרשה בגין המלחמה בשנים 2023–2024 כבר הגיעה ל-100 מיליארדי ש"ח. עם פרוץ המלחמה עלתה פרמיית הסיכון של ישראל עלייה חדה, וזו התמתנה מעט לאחר מכן. השקל פוחד בחדות בתחילת המלחמה, אך בהמשך יוסף ביחס לרמתו ערב המלחמה.
- מיד עם פרוץ המלחמה הכריז בנק ישראל על תוכניות למכירה של מט"ח בהיקף של עד 30 מיליארד דולרים, על עסקות החלף בהיקף של עד 15 מיליארד דולרים, וכן על תוכניות ריפו כדי לספק נזילות לשוק המקומי. הממשלה ובנק ישראל נקטו מספר צעדי מדיניות בתחום האשראי, הממוקדים בעסקים הקטנים ובמשקי הבית שנפגעו מהמלחמה.
- השלכותיה של המלחמה צפויות להימשך גם בטווח הבינוני. בשל אופיין ארוך הטווח של עלויות ההתעצמות והשיקום חשוב ללוות אותן בהתאמות תקציביות בסדר גודל דומה – כדי למנוע עלייה של יחס החוב לתוצר לאורך זמן ואת הנזקים הכרוכים בה.

המלחמה שפרצה בשבעה באוקטובר חילקה את השנה לשתי תקופות – עד פרוץ המלחמה ותקופת המלחמה – השונות זו מזו מהותית גם מבחינת ההתפתחויות הכלכליות. לפיכך פרק זה דן בהתפתחויות בכל תקופה בנפרד.

החלק הראשון של הפרק מתאר את תנאי הרקע של המשק; החלק השני סוקר את ההתפתחויות הכלכליות העיקריות ב-2023 עד המלחמה, כולל אפיון המדיניות המוניטרית והפיסקלית; החלק השלישי דן בהשפעותיה הכלכליות של המלחמה, והחלק הרביעי עוסק באתגרים שהמשק צפוי להתמודד איתם בטווח הבינוני בעקבות המלחמה.

1. תנאי הרקע של המשק

א. תמונת המצב של המשק ערב 2023

בשנת 2023 ישראל חוותה שני אירועים משמעותיים – החקיקה שהובילה הממשלה מתחילת השנה לגבי מערכת המשפט, אשר לוותה במחאה המונית ומשבר חברתי עמוק, ומלחמת "חרבות ברזל", שפרצה בשבעה באוקטובר באירוע הטרור הקשה ביותר בהיסטוריה של המדינה. תנאי הרקע של המשק, שהיה יציב ואיתן ערב השנה, היוו "כריות ביטחון" חשובות, שתמכו בהתמודדות של המשק עם אירועים אלה.

ערב שנת 2023 שררו במשק הישראלי תעסוקה מלאה, אינפלציה גבוהה מהיעד, רמת תוצר גבוהה מהמגמה ארוכת הטווח, יחס חוב-תוצר שירד לרמתו לפני הקורונה, עם צפי לתוואי יורד, ועודף בתקציב הממשלה (לוח א'-1). העודף בחשבון השוטף התייצב על כ-3.5 אחוזי תוצר, ויתרות המט"ח עמדו על כ-40 אחוזי תוצר. השקל היה מיוסף בפרספקטיבה ארוכת טווח, אף שהוא נחלש מעט בשנת 2022. איתנותו וחוסנו של המשק באו לידי ביטוי גם ביציבות של המערכת הפיננסית כולה, ובפרט של המערכת הבנקאית. חוסן זה אפשר לבנק ישראל לרכך את פגיעתה הפיננסית של המלחמה באזרחים.

תמונה זו של המשק הייתה תוצאה של התאוששות מהירה ממשבר הקורונה: קצב הצמיחה בשנים 2021 ו-2022 היה מהיר הרבה יותר מהקצב ארוך הטווח של המשק, כולל גידול מהיר של פריון העבודה, וכך פער התוצר (הפער בין התוצר למגמתו ארוכת הטווח, שהיא אומד לתוצר הפוטנציאלי) הפך חיובי, אחרי שהיה שלילי מאוד בעת מגיפת הקורונה.

התפתחות זו לוותה בהתאוששות מהירה של הביקושים, לצד מגבלות היצע כהפרעות בשרשראות האספקה בעולם, ובהמשך גם בגלל מלחמת רוסיה-אוקראינה. מגבלות אלו, על רקע המדיניות המוניטרית והפיסקלית המרחיבות מאוד, שננקטו בזמן הקורונה בארץ ובעולם, הובילו לעלייה חדה של שיעורי האינפלציה אל מעל ליעד האינפלציה. במהלך 2022 החלו בנקים מרכזיים וממשלות, גם בישראל, לנקוט מדיניות פחות מרחיבה, מחשש לאינפלציה גבוהה ודביקה.

בפתח שנת 2023 תנאי המשק הישראלי היו טובים: רמת הפעילות הייתה גבוהה, שוק העבודה היה הדוק, האינפלציה הייתה אמנם גבוהה מהיעד, אך נמוכה בהשוואה בין-לאומית, והמערכת הפיננסית איתנה.

ב. ההתפתחויות הגלובליות העיקריות ב-2023

לאחר חשש להתמתנות משמעותית בפעילות ותקופה ממושכת של הפחתות בתחזיות הצמיחה, הועלו בתחילת 2023 תחזיות הצמיחה בעולם. זאת לנוכח ירידה בחשש ממשבר אנרגיה באירופה, פתיחה מחודשת של סין לאחר הסרת מגבלות הקורונה ונתוני פעילות טובים מהצפוי בארה"ב. סביבת האינפלציה נותרה גבוהה, אך במדינות רבות נרשמה בה מגמת התמתנות; זאת בהשפעת

המדיניות המוניטרית, שהפכה ליותר מרסנת, וגם בהשפעת הקלה בשרשראות האספקה וירידה של מחירי התובלה בעולם. עם זאת, במדדי הליבה המגמה הייתה מעורבת. התפתחויות אלו הציבו אתגר בפני קובעי המדיניות המוניטרית לגבי תהליך בלימת האינפלציה ב"נחיתה רכה" – האטה הדרגתית של קצב הצמיחה לכיוון מגמתו, שחרור מדוד של שוק העבודה ההדוק והתמתנות של קצב האינפלציה הגבוה לכיוון היעד. בפועל במרבית המשקים קצב הצמיחה הוסיף להיות מתון, והעלאות הריבית נמשכו, אך הקצב שלהן התמתן. ככל שהחודשים חלפו סביבת האינפלציה המשיכה להתמתן, אף שבמרבית המשקים היא נותרה גבוהה מיעדי האינפלציה, בפרט במדדי הליבה; הצמיחה התמתנה ביחס לשנה הקודמת בעיקר בשל הריסון המוניטרי, וההסתברות ל"נחיתה רכה" הלכה וגדלה. לקראת סוף 2023 גברו ההערכות שהעלאות הריבית קרובות למיצוי. חלק מהבנקים המרכזיים אף הדגישו באמצעות הכוונה-לעתיד (forward guidance) כי הריבית צפויה להישאר ברמה גבוהה לאורך זמן, והנגידים של ה-Fed וה-ECB ציינו שייתכן הידוק נוסף במידת הצורך. למרות המדיניות הזהירה תמחרו השווקים בסוף השנה מספר הפחתות ריבית לשנת 2024.

שנת 2023 אופיינה בעולם ב"נחיתה רכה": סביבת האינפלציה התמתנה במקביל לצמיחה מתונה, אך טובה מהצפוי.

2. עיקרי ההתפתחויות הכלכליות עד המלחמה

א. הליכי החקיקה

בתחילת שנת 2023 הציגה הממשלה החדשה תוכנית מקיפה של שינויי חקיקה לגבי מערכת המשפט. תהליך זה הצית מחאה ציבורית רחבת היקף ומתמשכת. התקדמות תוכנית השינויים בחקיקה הביאה למספר נקודות רתיחה במהלך השנה, אשר לוו בתגובות של השווקים הפיננסיים במועדי התרחשותן.

הספרות הכלכלית מצביעה על סיכונים בטווחים הבינוני והארוך כתוצאה משינויים מבניים הנתפסים כפוגעים באיכות המוסדות, בעצמאותם, ובהישענותם על שלטון החוק.¹ שינויים כאלה עלולים להתרועע משקיעים מקומיים וזרים וליקק את החוב. הפנמת ההשפעות הצפויות של שינויים אלו בשווקים מעלה את הסיכונים גם בטווח הקצר.

גופים בין-לאומיים, בהם קרן המטבע הבין-לאומית² וה-OECD, הזהירו מההשלכות הפוטנציאליות השליליות של תוכנית שינויי החקיקה. בתחילת 2023 חברות דירוג האשראי הגדולות הביעו חשש מפגיעה במשק בשל תהליכים אלה והצביעו על עלייה בסיכון להורדת דירוג האשראי, אם השינויים המתוכננים במערכת המשפט יפגעו בבלמים ובאיזונים הקיימים.³ באפריל חברת Moody's אף הורידה את תחזית דירוג האשראי של מדינת ישראל מ"חיובית"

2023 נפתחה בשינויי חקיקה שיזמה הממשלה לגבי המערכת המשפטית, שלוו במשבר חברתי עמוק.

חברת הדירוג מודייס הורידה באפריל 2023 את תחזית דירוג האשראי של ישראל בשל חשש מפגיעה במוסדות השלטוניים ובאיכותם, שתלווה בירידה של ההשקעות הזרות ובהתייסקות החוב, ועל רקע סיכונים גאו-פוליטיים.

¹ Beazer and Blake (2018)., "The conditional nature of political risk: How home institutions influence the location of foreign direct investment", AJPS; Carlin et al., (2009).) "Public trust, the law, and financial investment", JFE; L. Guiso (2010)., "A trust-driven financial crisis. Implications for the future of financial markets", EIEF; C. Agustin , (2023).) "The Value of Trust"; Stix (2013)., "Why do people save in cash? Distrust, memories of banking crises, weak institutions, and dollarization", JoBF; M. Del Angel and G. Richardson (2022)., "Independent Regulators and Financial Stability", NBER, WP29938; OECD Economic Surveys: Israel 2023.

ראו גם "נייר עמדה של אגף הכלכלנית הראשית אודות ההשלכות של הרפורמה המשפטית", אפריל 2023.

² <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/05/10/israel-staff-concluding-statement-of-the-2023-article-iv-mission>

³ <https://www.reuters.com/business/finance/sp-sees-israeli-judicial-reforms-downside-risk-credit-rating-2023-01-12>

ל"יציבה". לצד זאת הדגישו חברות הדירוג השונות וגופים בין-לאומיים את כושר העמידות הגבוה של המשק ואת איתנות המערכת הפיננסית המקומית (ראו תנאי הרקע לעיל), ואכן המרווחים, היקף קווי האשראי והיקף החובות הבעייתיים לא השתנו מהותית. נוסף על כך, כריות הביטחון שאגרו משקי הבית והתאגידים בעקבות מענקי התמיכה בתקופת הקורונה הגבירו את עמידותם בפני זעזועים פוטנציאליים.

תהליך השינויים בחקיקה והאווירה בישראל בעקבותיו התבטאו בתקופה הנדונה בעיקר בשווקים הפיננסיים, אשר הושפעו מהתפתחות תהליך. לאורך השנה, ועל רקע נקודות ציון בתהליך, פחת השקל בשיעור ניכר, ושוק ההון הישראלי, וגם חברות ישראליות הנסחרות בחו"ל, הציגו ביצועי חסר ביחס למדינות אחרות. כמו כן הצביעו נתוני ההשקעות של קרנות ההון-סיכון על ביצועי חסר בגיוסי ההון לחברות ההזנק. כנגד זאת, בתקופות שבהן תהליכי החקיקה לא קודמו עוצמת הזעזועים הפיננסיים פחתה. ניתוח של התפתחות שער החליפין העיד על פחות יתר של השקל בשיעור של כ-10% עד 15%, שפעל לעיכוב התכנסותה של האינפלציה ליעד, מה שהיווה חלק ממכלול השיקולים של המדיניות המוניטרית. (להרחבה ראו פרק ג'). לנוכח תהליכים אלו עלה חשש שהתמשכותם תבוא לידי ביטוי גם בעלייה של פרמיית הסיכון של המדינה, פגיעה ביצוא וירידה של ההשקעות המקומיות ושל הביקוש לצריכה פרטית. טווח הפגיעה האפשרי מהשפעות אלו הוערך בירידה שבין 0.8 ל-2.8 אחוזי תוצר, בממוצע, לכל שנה בשלוש השנים הבאות. (להרחבה ראו תחזית מקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, אפריל 2023).

תהליך החקיקה לגבי מערכת המשפט והאווירה בישראל בעקבותיו התבטאו בתקופה הנדונה בעיקר בשווקים הפיננסיים: ערך השקל פחת ושוק ההון הישראלי הציג ביצועי חסר.

ב. ההתפתחויות הריאליות עד המלחמה

קצב צמיחתו של התוצר בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה היה איטי מזה ששרר בשנים האחרונות (הקו הכחול המקווקו באיור א'-1), וכן התמתן קצב ההתרחבות של השימושים: הצריכה הפרטית לנפש ירדה קמעה, היצוא גדל אך במעט, וההשקעה במשק, שבשנים האחרונות צמחה בקצב גבוה במיוחד, הייתה הרכיב היחיד בשימושים שאינם במגזר הציבורי שגדל – הודות להשקעה בבנייה. גם זאת בקצב נמוך מאשר בשנים האחרונות. על ההתמתנות של קצב הצמיחה מעידים גם קצבי הצמיחה הרבעוניים (כל רבעון לעומת קודמו, במונחים שנתיים), שבכל אחד משלושת הרבעונים הראשונים של השנה היו נמוכים מ-3.0% (איור ב'-2 בפרק ב').

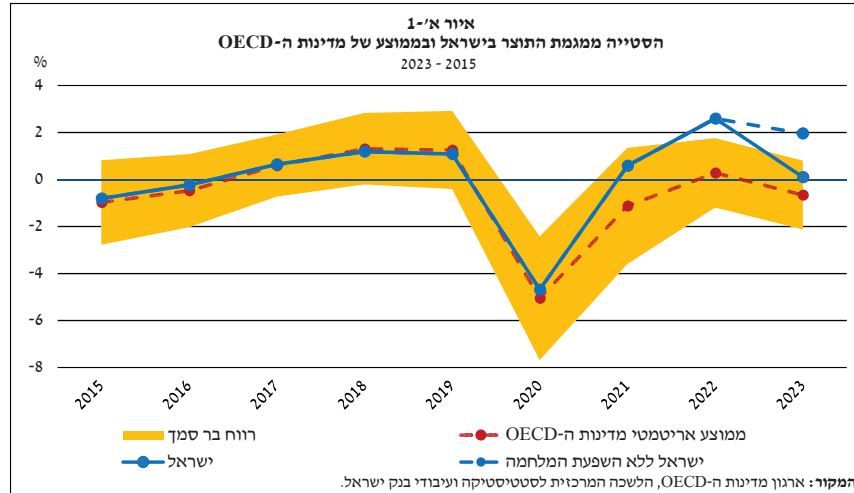
עד המלחמה התוצר צמח לאט יותר מאשר בשנים האחרונות, תוך התמתנות בקצב ההתרחבות של השימושים.

עד המלחמה התעסוקה המלאה הקשתה על הרחבת התוצר בתגובה להתרחבות הביקושים. כתוצאה מכך הורגשו לחצי מחירים ולחצי שכר, שהתבטאו בהאצה של קצב עליית השכר. מגמות אלו התמתנו בהדרגה על רקע המדיניות המוניטרית המרסנת שנקט בנק ישראל: עליות הריבית, שהחלו באפריל 2022, נתנו את אותותיהן בצמצום הביקושים.

שוק העבודה ההדוק וסביבת התעסוקה המלאה הגבילו את התרחבות תשומת העבודה ואת תרומתה לצמיחה.

ההיצע המצרפי במשק המשיך לגדול ב-2023, אך בהרכב שונה מאשר ב-2022. סביבת התעסוקה המלאה הגבילה את התרחבות תשומת העבודה והפחיתה את תרומתה של האחרונה להתרחבות הפעילות. מלאי ההון הפיזי המשיך לגדול, בקצב גבוה אף יותר מאשר בשנים האחרונות – בזכות שיעורי השקעה מסיביים בשנה הקודמת. כהשלכה מכך, פריון העבודה (התוצר הריאלי לשעת עבודה) במגזר העסקי המשיך לגדול בקצב מהיר, יחסית לזה שאפיין אותו בשנים האחרונות, אך קצב הגידול של הפריון הכולל (TFP) הלך והואט.

העודף בחשבון השוטף הסתכם בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה ב-3.6 אחוזי תוצר, בדומה למשקלו בשנה הקודמת, תוצאת יציבות של משקל ההשקעה הגולמית והחיסכון הלאומי בתוצר תוך עליית החיסכון הפרטי וירידה בחיסכון הציבורי. היציבות בחשבון השוטף חרף הפיחות הריאלי העודף ב-2023 שיקפה את הירידה החדה בביקוש ליצוא הישראלי כתוצאה מהתמתנות הביקושים העולמיים ודשדוש בהיקפי הסחר.



ההאטה הבולטת בקצבי הצמיחה של השימושים נתמכה במספר גורמים עיקריים:

1. הירידה בביקושים העולמיים והאטת הפעילות בעולם על רקע ההידוק המוניטרי, שנועד למתן את שיעורי האינפלציה הגבוהים, מיתנו את הביקוש העולמי ליצוא הישראלי. (הקו המקווקו באיור א'-1, שמייצג את הממוצע במדינות ה-OECD).
 2. המדיניות המוניטרית המרסנת בישראל תרמה להתמתנות הצריכה הפרטית ולהאטת הגידול של ההשקעות. עליית הריבית צמצמה באופן ישיר את ההכנסה הפנויה לצריכה פרטית במשקי הבית, ומיתנה את הגידול של האשראי הצרכני. האשראי העסקי גדל ב-5.6%, כמחצית מקצב גידולו בשנים 2021 עד 2022, אך עדיין גבוה היסטורית. (להרחבה ראו פרק ד'). לירידה בצריכה הפרטית לנפש תרם גם שיעור הקטן של העלייה בתיק הנכסים של הציבור (כולל התייצבות ואף ירידה קלה של ערך הדירות), בין היתר בגלל ביצועי חסר של השווקים הפיננסיים בישראל.
 3. פיחות השקל ייקר את היבוא ואת הצריכה של מוצרים בני קיימא.
- מגמת הדעיכה בצריכה הפרטית, בפרט של השירותים, מאז משבר הקורונה אינה ייחודית לישראל; היא אפיינה מדינות מפותחות נוספות, שגם הן הושפעו מהגורמים האמורים.
- כתוצאה מהמשך ההתהדקות בשוק העבודה היה שוק זה הדוק בסוף הרבעון השלישי של 2023 אף יותר מאשר לפני משבר הקורונה, שיעורי ההשתתפות והתעסוקה היו גבוהים מעט יותר, ושיעור האבטלה נמוך יותר מאשר אז. הביקוש לעובדים חדשים, כפי שמתבטא בשיעור המשרות הפנויות, נשאר גבוה ב-2023, אף כי הוא ירד ביחס לרמתו החריגה בשנת 2022, והביקוש שהצטבר נספג בגידול איטי יחסית של מספר משרות השכיר. אינדיקציה נוספת למיצוי פוטנציאל הייצור של המשק הייתה גידול שיעורן של המשרות החלקיות.⁴ כתוצאה מכל אלו, וגם מעליית קצב האינפלציה (הרחבה בפרק ג'), קצב הגידול של השכר הנומינלי למשרת שכיר במגזר העסקי הואץ מסביבה של 4% לשנה בתחילת השנה לסביבה של 6% בסופה, והשכר לשעת עבודה עלה אף יותר. אולם בגלל עליית המחירים, השכר הריאלי גדל במעט פחות מ-2%, קצב התואם את קצב הגידול ארוך הטווח של התוצר לעובד.

⁴ A. Brender & L. Gallo (2009). "The Effect of Changes in Wages, GDP and Workers' Demographic Characteristics on Working Hours", Israel Economic Review, 7(1), 143–176.

לוח א'-1

ההתפתחויות העיקריות, 2019 עד 2023

(הנתונים הרבעוניים בלוח מחושבים על פי השינויים במהלך השנה)

2023 (רבעון 4)	2023 (ממוצע רבעון 1-3)	2023	2022	2021	2020	2019	
-	-	9.6	9.5	9.3	9.2	9.0	האכלוסייה (ממוצע שנתי, במיליונים)
-	-	1,868	1,756	1,578	1,423	1,435	התוצר הנומינלי (במיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים)
-	-	191.5	184.7	168.9	153.8	157.4	התוצר לנפש (באלפי ש"ח, במחירים שוטפים)
-5.6	0.6	2.0	6.5	9.3	-1.5	3.8	התוצר המקומי הגולמי (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים) ¹
-6.0	-0.1	-0.3	4.3	7.5	-3.1	1.8	התוצר לנפש (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים) ¹
-7.5	-0.1	-0.7	7.4	11.5	-7.4	4.0	הצריכה הפרטית (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים) ¹
-24.0	0.2	-3.0	9.6	12.2	-2.6	3.6	השקעה בנכסים קבועים (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים) ¹
17.1	1.4	7.6	1.0	4.6	2.5	2.8	הצריכה הציבורית (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים) ^{2,1}
-5.2	0.6	0.0	9.7	12.2	0.6	4.2	יצוא הסחורות והשירותים (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים) ^{3,1}
1.2	2.3	-7.2	12.4	18.7	-7.0	3.5	יבוא הסחורות והשירותים (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים) ^{4,1}
1.1	5.0	25.3	19.8	21.4	22.7	15.0	החשבון השוטף של מאזן התשלומים (העודף, במיליארדי דולרים)
4.1	1.5	6.7	1.6	5.2	11.4	4.4	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה (כאחוז מהתוצר) ⁵
61.9	59.3	61.9	60.5	67.8	70.9	59.2	החוב הציבורי ברוטו (כאחוז מהתוצר, סוף שנה)
-0.7	0.9	3.3	5.8	1.1	-1.3	1.6	המועסקים הישראליים, גילאי 15+ (ממוצע שנתי, שיעור השינוי ביחס לתקופה הקודמת)
4.9	1.4	6.2	2.8	2.5	6.5	2.9	השכר הנומינלי למשרת שכיר (ממוצע שנתי, שיעור השינוי, באחוזים)
3.2	3.5	3.4	3.8	5.0	4.4	3.8	שיעור האבטלה, גילאי 15+ (ממוצע שנתי, באחוזים)
3.5	3.9	3.8	4.8	4.5	2.4	3.5	שיעור המשרות הפנויות (ממוצע שנתי, באחוזים)
3.4	4.5	3.0	5.3	2.8	-0.7	0.6	האינפלציה (דצמבר לעומת דצמבר אשתקד, באחוזים)
4.8	4.4	4.25	1.2	0.1	0.1	0.3	ריבית בנק ישראל (ממוצע שנתי, באחוזים)
4.75	4.50	4.75	0.10	0.10	0.25	0.25	ריבית בנק ישראל (נתון לסוף התקופה, באחוזים)
1.1	1.6	1.6	-1.4	-1.9	0.1	-0.8	הריבית הריאלית לשנה (ממוצע שנתי, באחוזים)
1.1	1.6	1.1	1.0	-2.4	-0.2	-0.7	הריבית הריאלית לשנה (נתון שנתי אחרון, באחוזים)
1.1	3.8	3.9	2.6	1.2	0.8	1.6	התשואה הנומינלית על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים (ממוצע שנתי, באחוזים)
1.7	1.1	1.2	0.1	-0.8	-0.5	0.0	התשואה הריאלית על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים (ממוצע שנתי, באחוזים)
10.7	8.9	9.6	-0.8	-4.9	-3.6	-2.5	שער החליפין הריאלי האפקטיבי (ממוצע שנתי, שיעור השינוי, באחוזים) ⁶
3.8	3.6	3.7	3.4	3.2	3.4	3.6	שער החליפין של השקל מול הדולר (ממוצע שנתי)
4.1	-1.0	4.1	-11.8	31.1	-3.0	21.3	מדד ת"א 125 ⁷
-	-	0.4	5.2	10.9	-7.8	1.2	הסחר העולמי (שיעור השינוי, באחוזים)

¹ הנתונים הרבעוניים הם ממוצע שיעורי השינוי במונחים רבעוניים.

² ללא יבוא בטחוני.

³ ללא יהלומים וחברות הזנק.

⁴ ללא יבוא ביטחוני, אוניות, מטוסים ויהלומים.

⁵ הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה עצמה, מהמוסד לביטוח לאומי ומוסדות לאומיים, הרשויות המקומיות, המלכ"רים שעיקר הכנסתם מהממשלה. פעילותה נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות את הממשלה המרכזית.

בשונה מהנתון השנתי, הנתונים הרבעוניים הם עבור הממשלה המרכזית. הם נתונים מצטברים, רבעון 1-3 מייצג את אוקטובר 22 עד ספטמבר 23 ורבעון 4 מתייחס לשנה בכללותה.

⁶ ביחס לתקופה המקבילה אשתקד, (-) משמעותו פחות.

⁷ שיעור השינוי הנומינלי - היום האחרון בדצמבר לעומת היום האחרון בדצמבר אשתקד.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קרן המטבע הבין-לאומית ועיבודי בנק ישראל.

היצוא גדל בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה בקצב איטי, אף שיצוא שירותי ההיי-טק (ללא חברות הזנק) גדל במהירות. יצוא הסחורות ירד, בעיקר בשל הירידה בביקוש העולמי. מגזר ההיי-טק הוביל בשנים האחרונות את גידול התוצר והתעסוקה, והתרומה העיקרית לצמיחה הגיעה מענף השירותים ולא מהתעשייה.⁵ בין השנים 2017 ו-2022 מגזר זה היה אחראי ל-32% מהצמיחה של התוצר המשקי, משקלו בתוצר עלה מ-14% ל-17% ומספר המועסקים בענף שירותי ההיי-טק גדל מ-200 אלף לכמעט 300 אלף. צמיחה מהירה זו התבטאה גם בהתעצמות המחסור בעובדים המתאימים למקצועות הטכנולוגיים במגזר, שבאה לידי ביטוי בשיעור גבוה של משרות פנויות ובעליית שכר חדה בשנת 2022.

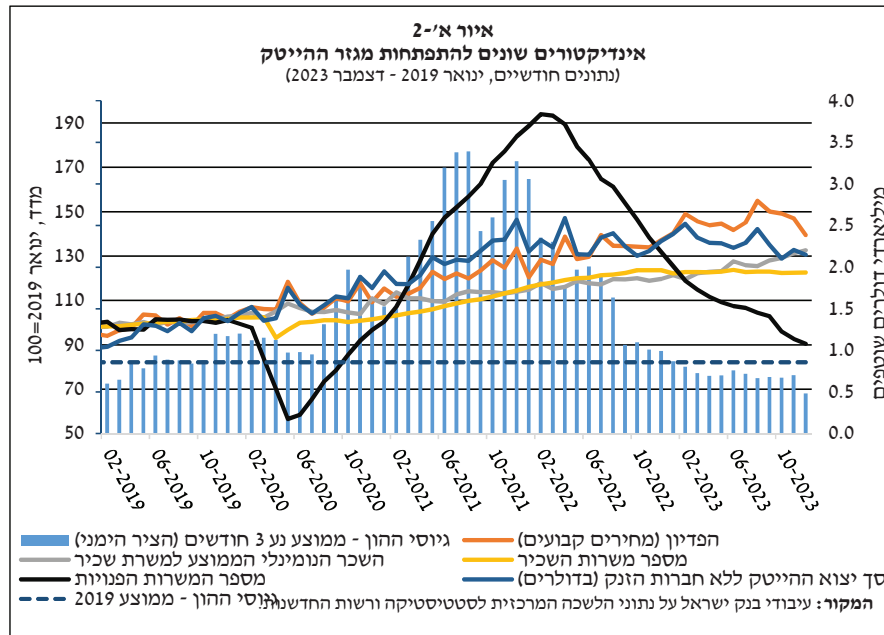
בשנת 2023, עוד טרם המלחמה, הואט קצב הצמיחה המהיר שאפיין את מגזר ההיי-טק בשנים האחרונות בכל העולם וביתר שאת בישראל. בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה מספר המועסקים, מספר השכירים וסך תשומות העבודה במגזר לא גדלו, ושיעור המשרות הפנויות מסך המועסקים בענף ירד אל מתחת לשיעורן ערב הקורונה. סך היצוא של ההיי-טק (סחורות ושירותים) שמר על הרמה הגבוהה שאליה הגיע בשנים האחרונות, אך לא המשיך לגדול, והפדיון (במחירים קבועים) בענף נע עד המלחמה סביב רמתו בסוף 2022, ואז ירד. לצד זאת, השכר הנומינלי למשרת שכיר במגזר עלה כמעט ב-7%, קצב מואץ בהשוואה לשנה הקודמת ואינדיקציה שלפיה ההתפתחות במגזר ההיי-טק השנה מעידה גם על מחסור בעובדים מתאימים, ולא רק על משבר בביקושים. (לריכוז ההתפתחויות בענף ראו איור א'-2.)

להתמתנות קצב התרחבותו של מגזר ההיי-טק בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה מספר סיבות: העיקרית שבהן היא בלימת הגידול המהיר במיוחד של הביקוש העולמי לשירותים ולחידושים טכנולוגיים, שנבע מהרחבת השימוש בדיגיטציה בעת מגיפת הקורונה; נוסף על כך, ההידוק המוניטרי בעולם לווה בירידה עולמית של ההשקעה בחברות הזנק ובירידה של מדד הנאסד"ק. התפתחויות אלו תרמו לירידה עולמית בפעילות ובגיוס של ענף ההיי-טק, אך בישראל הגיוסים ירדו בשיעור חד יותר, וכך הגיוס של ישראל בסך הגיוסים הגלובליים חזר למשקל שאפיין אותו לפני הקורונה, כ-1.2%. זאת לאחר מגמת עלייה מתמשכת, שהתחילה עוד לפני שנת 2019 והגיעה לשיא של 1.7% בשנת 2022. עליית הסיכון המיוחס לסביבה העסקית בישראל השפיעה גם היא על החששות בקרב משקיעים בהיי-טק, ובכך תרמה לירידה חדה בשיעור הגיוס של חברות ההזנק דרך האפיק של קרנות הון-סיכון. (ראו איור ב'-7 בפרק ב').

תוצר חברות ההזנק ירד בשיעור ניכר עוד לפני המלחמה, והיקף הגיוסים של חברות ההיי-טק מקרנות הון-סיכון בישראל ובעולם ירד בכ-70% ביחס להיקפם בשנת 2022, וזאת לרמה הדומה לרמותיו לפני למעלה מחמש שנים. תת-הביצוע של הענף ב-2023 בלט גם בשווקים: מחירי המניות של החברות הישראליות במדד הנאסד"ק, שרובן חברות היי-טק, עלו ב-2023 רק ב-0.5%, לעומת עלייה של כלל המדד ב-43%. זאת לאחר שבשנתיים הקודמות ביצועיהן של מניות החברות הישראליות היו טובים יותר.

תוצר חברות ההזנק
והיקף הגיוסים של
חברות ההיי-טק ירדו
ב-2023 בשיעור ניכר.

⁵ להרחבה נוספת על התפתחות מגזר ההיי-טק בשנים האחרונות ראו דוח בנק ישראל לשנת 2021 פרק א'.



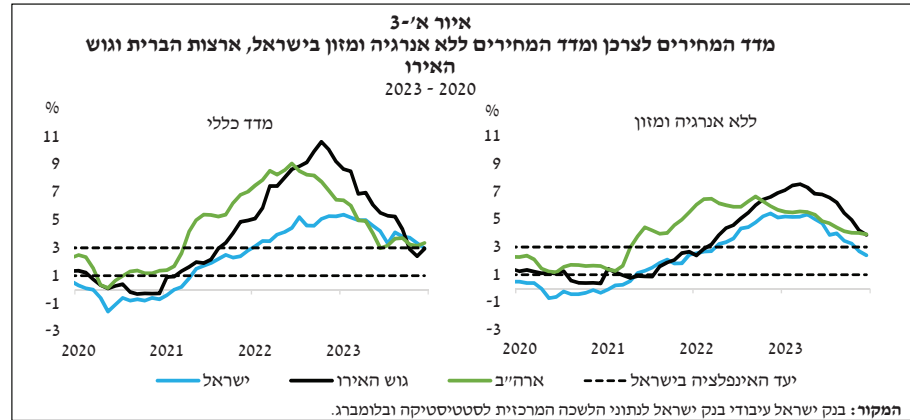
ג. האינפלציה

בשנת 2023 התמתן שיעור האינפלציה בישראל בהשפעת המדיניות המוניטרית המרסנת והמדיניות הפיסקלית הא-מחזורית, שצמצמו את עודפי הביקוש, ובשל האטת הפעילות והאינפלציה בעולם. האינפלציה השנתית ירדה מ-5.4% בינואר – השיעור הגבוה ביותר זה כעשור וחצי – ל-3.8% בספטמבר ול-3% בדצמבר (איור א'-3), בגבול העליון של יעד האינפלציה (שהוא בין 1% ל-3%). הרמה הגבוהה של האינפלציה בתחילת 2023 הייתה המשך לעלייתה מאז 2021 – חלק מתופעה כלל-עולמית. (להרחבה ראו סעיף 1 בפרק זה.) עם זאת, האינפלציה בישראל הייתה נמוכה מאשר בעולם, במידה רבה בזכות העצמאות האנרגטית של ישראל שייצבה באופן יחסי את מחירי האנרגיה המקומיים. (להרחבה ראו דוח בנק ישראל פרק א' לשנת 2022.) ההשפעה הנמוכה של מחירי האנרגיה על המחירים בישראל גם מסבירה מדוע האינפלציה בישראל ירדה בשנת 2023 בקצב איטי ביחס לאינפלציה בעולם, כאשר מחירי האנרגיה ירדו בחדות (איור א'-3).

האינפלציה הגבוהה מהיעד במהלך השנה נשארה רוחבית, והקיפה מנעד רחב של סעיפים מהמדד: משקל סעיפי המדד שעלו בקצב גבוה מ-3% עמד על כ-70% בממוצע, על אף התמתנות האינפלציה במהלך השנה. (להרחבה ראו פרק ג').

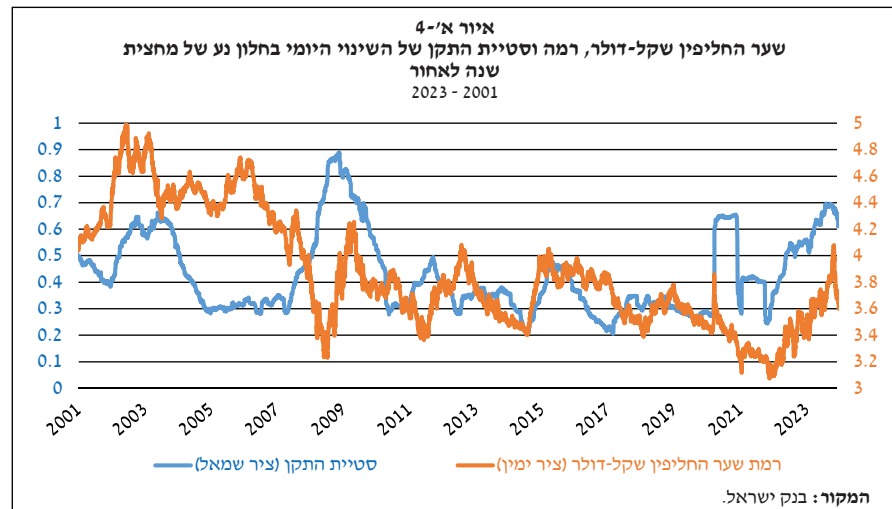
שיעור הגבוה של האינפלציה ורוחביותה היוו שיקולים חשובים בקביעת המדיניות, בעיקר כדי למנוע התבססות של סביבת אינפלציה גבוהה ואיבוד העיגון של הציפיות. עליית האינפלציה גם הגבירה את הקשב הציבורי לה (תיבה ג'-1 בדוח זה, ותיבה א'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2022), ואחד הביטויים לכך הוא התבססות מתאם בין התפתחויות המחירים בפועל לציפיות משקי הבית לגבי האינפלציה לשנה.

שיעור האינפלציה השנתית בישראל ירד מ-5.4% בתחילת 2023 ל-3% בסופה, בהשפעת המדיניות המוניטרית המרסנת, המדיניות הפיסקלית השמרנית, והתמתנות האינפלציה בעולם.



ד. שער החליפין עד המלחמה

בתשעת החודשים הראשונים של 2023 נמשכה מגמת פיחות השקל, שהחלה ב-2022 לאחר שנים רבות של מגמת ייסוף, תוך עלייה בתנודתיות שער החליפין (איור א'-4). הפיחות בשנתיים האחרונות עיכב את התמתנות האינפלציה ואת התכנסותה ליעד, ומודלים שונים חיזקו את ההערכה בדבר פיחות עודף בתחילת המחצית השנייה של 2023. ניתוח שער החליפין מלמד שהחל מסוף 2022, סביב מועד הבחירות, ובמהלך 2023 הפיחות נבע ברובו מהשפעה גוברת של גורמים מקומיים. זאת לעומת הפיחות לאורך מרבית 2022, שנבע בעיקר מהתחזקותו של הדולר בעולם. (להרחבה ראו פרק ג'). הדינמיקה של שער החליפין לא הייתה אחידה במהלך 2023, ושינויים משמעותיים התרחשו סביב מועדי ההתקדמות בתוכניתה של הממשלה בדבר שינויי חקיקה לגבי מערכת המשפט והתגובות עליה.

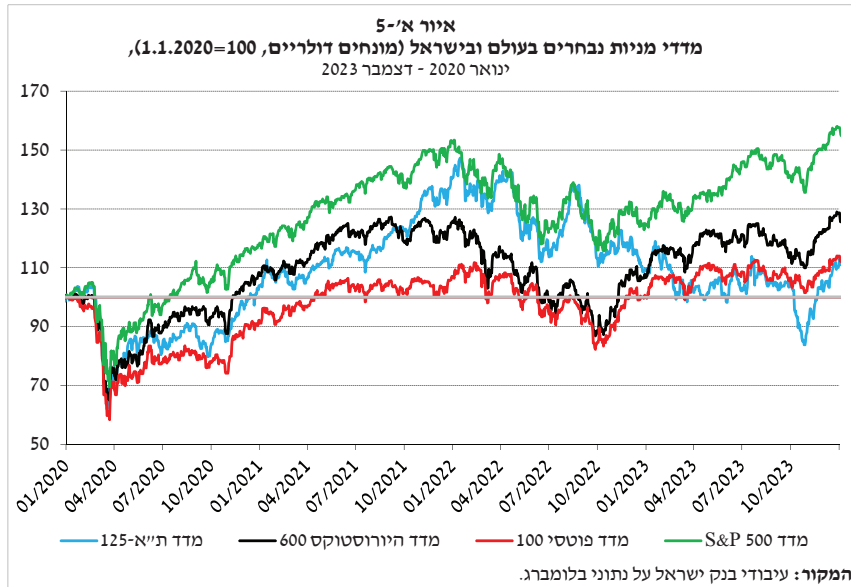


פיחות השקל התרחש במקביל לרכישות מט"ח נטו של תושבי ישראל ולהמשך רכישות המט"ח של המשקיעים המוסדיים. בניגוד לעבר, המשקיעים המוסדיים גם הקטינו את היקף הגידור המטבעי של השקעותיהם בחו"ל – ככל הנראה על סמך הערכה שמגמת הפיחות תימשך.

ה. השווקים הפיננסיים

לעומת עליות ניכרות של מדדי המניות בעולם מחירי המניות בישראל עלו רק במעט בשנת 2023 (איור א'-5). במקביל ירד משמעותית היקף הנפקתן של המניות, ורק חברה אחת הנפיקה את מניותיה לציבור. (להרחבה ראו פרק ד'). ביצועי החסר של שוקי המניות ב-2023 בלטו לאחר הירידה הדומה של מחירי המניות בישראל בהשוואה לעולם בשנת 2022.

ביצועי החסר של המניות בישראל בתחילת 2023 בלטו לאחר שירידת מחיריהן ב-2022 דמתה לזו בעולם.



בדומה להתפתחות שער החליפין, הדינמיקה של התפתחות המניות במהלך השנה לא הייתה אחידה; בארבעת החודשים הראשונים של השנה מחירי המניות בישראל ירדו על רקע חוסר הוודאות סביב ההשלכות של שינויי החקיקה והתגובות עליהם, בעוד שבעולם הם עלו. ירידתם של מחירי המניות לוותה בעלייה של פרמיית הסיכון הנדרשת.⁶ מסוף אפריל עד פרוץ מלחמת "חברות ברזל" עלו מחירי המניות בשיעור דומה לזה של מרבית מדדי המניות בעולם, אך הפער שנפתח בראשית השנה נשמר.

ו. שוק הדיור

ההתקררות בשוק הדיור, שהחלה בתחילת 2022, נמשכה ב-2023. (להרחבה ראו פרקים ד' ו-ח'). העלייה של מחירי הדירות לאחר משבר הקורונה ועד תחילת 2023 הביאה להסטה של ביקושים לשכירת דירה, ועליית שכר הדירה הואצה עד יוני. מספר עסקות הרכישה ירד בשנת 2023 בכשליש, בעיקר בתל אביב ובמרכז, ומחירי הדירות ירדו ב-0.6% בסיכום שנתי, לצד ירידה של היקף המשכנתאות בכרבע. למרות הירידה בביקוש, היצע הדירות המשיך לגדול, עקב הבשלתן לבנייה של קרקעות ששווקו בשנתיים הקודמות ומפני שעליית הריבית במשק יקרה את אחזקת הקרקע לאורך הזמן ללא פיתוח.

⁶ פרמיה זו נאמדת באמצעות היחס בין סך הרווח הנקי בשנה האחרונה לשווי השוק של המניות, בניכוי תשואות אג"ח ממשלתית צמודה לעשר שנים. (להרחבה ראו דוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2023.)

ז. המדיניות הפיסקלית לפני המלחמה

בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה המדיניות הפיסקלית הייתה א-מחזורית, כך שהגירעון המבני נותר בעינו: לא היו שינויים משמעותיים במסים הסטטוטוריים, ואלמלא המלחמה הגירעון היה צפוי להסתכם בכשני אחוזי תוצר, ויחס החוב לתוצר היה צפוי לרדת אל מתחת ל-60%. לאחר גאות בהכנסות המדינה ממסים עם היציאה המהירה ממשבר הקורונה, הערוץ המרכזי שהביא לגידול הגירעון השנה היה ירידה של הכנסות המדינה ממסים, ששיקפה בעיקר דעיכה של ההכנסות החריגות ממסי נדל"ן וממסים על פעילות מגזר ההיי-טק, כך שהגירעון המבני נשאר דומה לזה של 2022. (להרחבה ראו פרק ו'). מדיניות ניטרלית זו סייעה לייצב את האינפלציה. רכיב חשוב במדיניות הזהירה של הממשלה הוא הסכם השכר שנחתם במגזר הציבורי בשנת 2023 לאחר שבע שנים⁷ - "הסכם המסגרת". למרות השחיקה החדה של השכר במגזר הציבורי ביחס למגזר הפרטי, ההסכם כולל עליית שכר נומינלית בהיקף של 16% ועד 3% צבועים לקבוצות ייחודיות במגזר הציבורי, הנפרסת לאורך 5 שנים: קצב שנתי נומינלי של 3% בשנה, שהוא נמוך מהגידול הצפוי של השכר במגזר העסקי. נוסף על כך, שליש מהתוספת מיוחס להפחתת שעות העבודה – ערוץ שמגדיל את ההוצאה הציבורית פחות ביחס להעלאת השכר החודשי. מבנה זה של הסכמי השכר אמנם תורם לצמצום הלחצים האינפלציוניים הנובעים מהצד הפיסקלי, וכן מצמצם את אי-השוויון בשכר, אך לאורך זמן הוא פוגע בכושר התחרות של המגזר הציבורי מול המגזר הפרטי על ההון האנושי, כלומר ביכולת לגייס כוח אדם מובחר למגזר הציבורי. נקודה נוספת בהקשר זה שייכת לתמהיל השכר: אחוז גבוה מהתוספות המתוכננות בהסכם הן שקליות; לכן הן מבטאות תוספת אחוזית קטנה יותר לעובדים בעלי השכר הגבוה.⁸ אמנם התקציב המקורי לשנים 2023 ו-2024 תרם, כאמור, לייצוב המשק, אך לעומת זאת, ובניגוד להמלצת הבנק, הוא לא כלל רפורמות מקרו-כלכליות הנדרשות לטווח הבינוני והארוך – עידוד לימודי ליבה, קידום התכנון והתקצוב של תשתיות כגון המטרו, ייעול המגזר הציבורי, קידום חלופה למיסוי דלק, מיסוי השפעות חיצוניות שליליות (לדוגמה, החזרת מס הסוכר) ועוד.

ח. המדיניות המוניטרית לפני המלחמה

בשנתיים האחרונות האתגר המשמעותי של הבנקים המרכזיים בעולם, ובהם בנק ישראל, היה לרסן את האינפלציה בלי למתן יתר על המידה את הפעילות – חתירה ל"נחיתה רכה". בהתאם לכך הם שינו כיוון ועברו ממדיניות מוניטרית מרחיבה מאוד, שננקטה בתקופת הקורונה, למדיניות פחות מרחיבה, ובהמשך – למדיניות מרסנת.

בנק ישראל נקט מדיניות מוניטרית נחושה גם בהשוואה בין-לאומית. העלאות הריבית החדות והמתמשכות של בנק ישראל מ-0.1% במרץ 2022 ל-4.75% בסוף מאי 2023 ריסנו את הביקושים דרך ייקור עלויות מימון של הצריכה והפעילות העסקית. (להרחבה ראו פרק ב'). העלאת הריבית גם מצמצמת את הלחצים לפיחות, דרך משיכת תנועות הון למשק, ובכך ממתנת את עליית מחיריהם של המוצרים הסחירים.

⁷ הסכם המסגרת הקודם נחתם בשנת 2016 עבור השנים 2013–2017. משא ומתן על הסכם נוסף הוקפא בזמן הקורונה.

⁸ י" מזר, "בחינת מבנה השכר במגזר הציבורי והפרטי והמיון העצמי של העובדים שעברו ביניהם בשנים 1995 עד 2005", סדרת מאמרים לדיון בנק ישראל (2009). י" מזר, "ההבדלים בין המגזר הציבורי והפרטי במימוניות העובדים המשכילים והתשואה שהמיומנויות משיאות לשכר והקשר בין המשתנים: עדויות מסקר PIAAC", סדרת מאמרים לדיון בנק ישראל (2018).

עד המלחמה המדיניות הפיסקלית הייתה שמרנית, והגירעון בתקציב גדל בשל דעיכת תקבולי המסים החריגים שנגבו בעת היציאה מהקורונה. אלמלא המלחמה הגירעון היה צפוי להסתכם בכשני אחוזי תוצר ויחס החוב לתוצר היה צפוי לרדת אל מתחת ל-60%.

התקציב המקורי לשנים 2023 ו-2024 כמעט לא כלל רפורמות מקרו-כלכליות נדרשות, תומכות צמיחה.

העלאות הריבית החדות והמתמשכות של בנק ישראל מ-0.1% במרץ 2022 ל-4.75% בסוף מאי 2023 ריסנו את הביקושים דרך ייקור העלויות של מימון הצריכה והפעילות העסקית.

סביבת הריבית שעלתה הגדילה את נטל החוב של העסקים ושל משקי הבית. האשראי העסקי אומנם גדל ב-5.6%, קצב גבוה היסטורית, אך כמחצית מקצב הגידול בשנים 2021-2022, תוך ירידה של האשראי לעסקים הזעירים. האשראי הצרכני אף הוא ירד (להרחבה ראו פרק ד'). ניתוח שנערך בחטיבת המחקר הצביע על גידול של נטל החוב והרעה יחסית בקרב לווים ביישובים במעמד חברתי-כלכלי נמוך לעומת לווים ביישובים במעמד חברתי-כלכלי גבוה בשנת 2023. בעלי היכולת ביצעו התאמות והפחיתו הלוואות צמודות לריבית הפריים. (להרחבה ראו תיבה ד'-2). ניתוח אחר העלה, כי עבור משקי בית בעלי משכנתה כל עלייה של נק' אחוז במשקל מסלול הפריים לוותה בירידה של כ-3 נקודות בסיס בצריכה הפרטית. נמצא שעבור משקי בית המשלמים משכנתה, כל עלייה של שקל בהחזר החודשי בעקבות עליות הריבית גרמה לצמצום הצריכה בכ-45 אגורות בחודש.

כדי לבחון את תגובת ריבית בנק ישראל להתפתחויות השונות נתייחס לתוואי ריבית תאורטי שנגזר ממאפייני המשק. איור א'-6 מציג את ריבית בנק ישראל ואת טווח הריביות שנגזרות מכללי טיילור פשוטים למשק הישראלי⁹, "כללי טיילור" הם אינדיקטור המצביע על תוואי הריבית התואם את התנהגות הבנק המרכזי בעבר, ועשוי להראות אם התוואי תואם את המצב הכלכלי. הואיל והמדיניות המוניטרית, ובפרט הריבית, משפיעה בפיגור על הביקושים, ודרכם על האינפלציה, חלק מהעלייה באינפלציה, שהגיעה בתחילת 2023 לשיעור השיא של העשור ומחצית העשור האחרונים, מיוחס לעיתוי השינוי במדיניות.

לפי איור א'-6 תהליך העלאת ריבית בנק ישראל בתגובה על עליית האינפלציה החל מאוחר מעט ביחס לתגובות המדיניות המוניטרית בעבר, וביחס לעולה מ"כללי טיילור", אבל לאחר מכן תאם ואף הקדים את הנגזר מהכללים האמורים. במחצית השנייה של 2023 רמת הריבית בפועל תאמה את טווח הריבית הנגזרת מהכללים. בסיכום התהליך, המדיניות שנקטה תרמה לתהליך ההתכנסות של האינפלציה ליעדה במהלך 2023 ללא פגיעה חדה בפעילות, כלומר סייעה ל"נחיתה הרכה". השוואה בין-לאומית של תוצאות העלאות הריבית בידי הבנקים המרכזיים, כפי שהן מתבטאות בריביות בניכוי שיעורי האינפלציה בפועל, מראה כי הריבית בישראל הגיבה לעליית האינפלציה מהר יחסית לעולם (איור א'-7).

העלאות הריבית
השנה תאמו את אפיון
המדיניות המוניטרית
בעבר, ואף הקדימו
במידת מה ביחס אליה.

⁹ הכללים המתוארים הם כללי טיילור, שבהם ריבית הבנק המרכזי מגיבה לפער האינפלציה – הפער בין סביבת האינפלציה למרכז היעד, לפער התוצר, ולריבית הטבעית. בחלק מהכללים הריבית הצפויה מגיבה גם לפער שער החליפין הריאלי. בכל הכללים הריבית מגיבה בהדרגה, כך שהכללים כוללים גורם החלקת ריבית. להרחבה ראו:

D. Elkayam and G. Segal (2018). Estimated Natural Rate of Interest in an Open Economy: The Case of Israel. Discussion Paper 2018.05, Bank of Israel.

A. Ilek and G. Segal (2022). A simple theory-based estimate of the real natural rate of interest in open economies. Discussion Paper 2022.06, Bank of Israel.

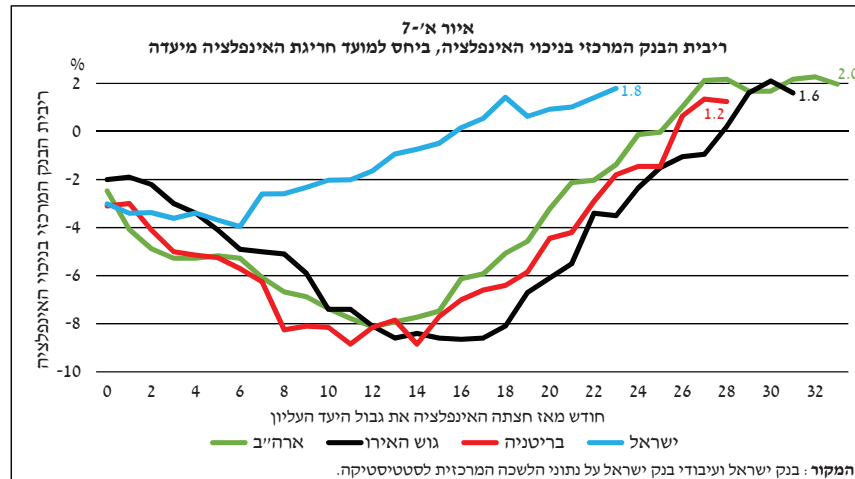
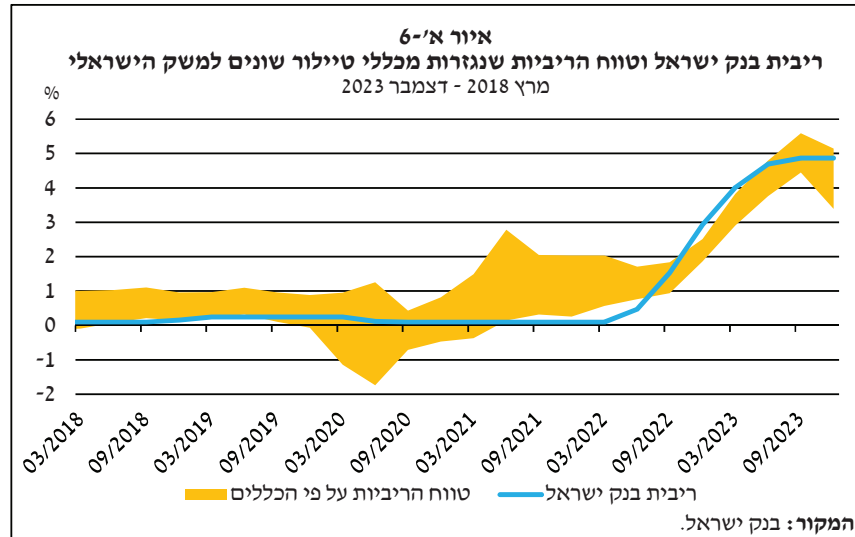
¹⁰ איור דומה מופיע תדיר בדוחות המדיניות המוניטרית של Fed, ראו:

https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/publications/mpr_default.htm

תיבה: Monetary Policy Rules in the Current Environment

לניתוח דומה ראו:

<https://www.stlouisfed.org/from-the-president/speeches-and-presentations/2022/getting-into-the-zone-louisville>



אינדיקטור מקובל למידת ההרחבה או הריסון של המדיניות המוניטרית בהשפעתה על הפעילות ועל המחירים במשק (monetary stance) הוא הפער בין הריבית הריאלית (בפועל) לריבית הטבעית.¹¹ (להרחבה ראו פרק א' בדוח בנק ישראל לשנת 2019). הואיל והריבית הטבעית אינה נצפית, יש לאמוד אותה.

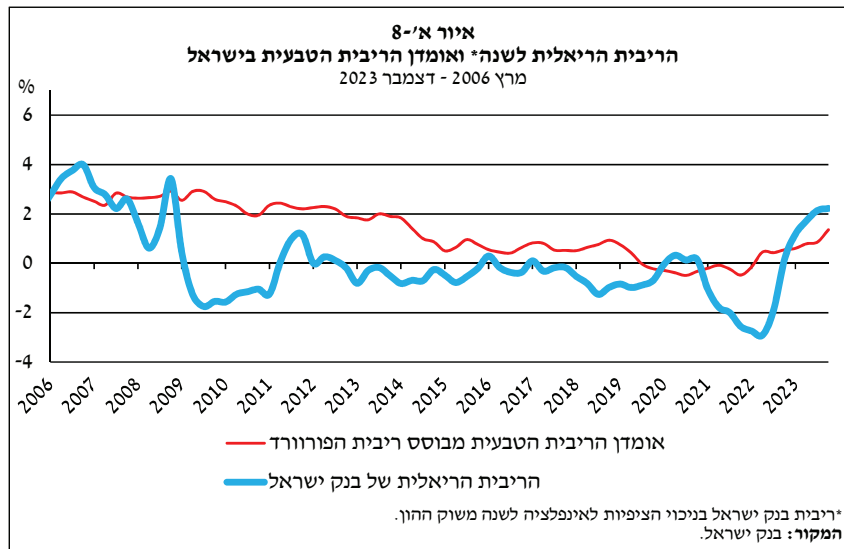
¹¹ ראו לדוגמה:

K. Holston, T. Laubach and J. C. Williams (2017). "Measuring the Natural Rate of Interest: International Trends and Determinants", Journal of International Economics, 108, Supplement 1, S59–S75.

הריבית הטבעית

הריבית (הריאלית) הטבעית היא ריבית תיאורטית (לא נצפית) המתיישבת עם שיווי משקל של יציבות מחירים ופעילות ברמה הפוטנציאלית של התוצר במשק.¹ אף שהריבית הטבעית אינה נצפית, היא משמשת אינדיקטור חשוב לקובעי המדיניות המוניטרית: כשהריבית המוניטרית הריאלית (ריבית הבנק המרכזי בניכוי הציפיות לאינפלציה) נמוכה מהריבית הטבעית משמע שהמדיניות תומכת בביקושים ופועלת להרחבת הפעילות (פער התוצר) ולעליית האינפלציה, ולהפך. משום כך, כאשר הריבית הטבעית עולה, נדרשת גם ריבית מוניטרית גבוהה יותר כדי למנוע האצה באינפלציה, ולהפך.

¹ במשק פתוח תנאי נוסף לשיווי משקל כזה הוא ששער החליפין הריאלי יהיה ברמה התואמת את הגורמים הבסיסיים (פונדמנטליים) להתפתחותו.



הריסון המוניטרי
שנקט תרם ל"ניחיתת
רכה" ולהתכנסות של
האינפלציה ליעדה
במהלך 2023.

איור א'-8 מציג את הריבית הריאלית של בנק ישראל (ריבית בנק ישראל בניכוי הציפיות לאינפלציה) ואומדן לריבית הטבעית בישראל.¹² פער הריביות מראה שתהליך ההעלאה המואץ של הריבית המוניטרית, שהחל באפריל 2022 (איור א'-6), אחרי צמצום תוכניות ההרחבה שנקטו במשבר הקורונה, ביטא מפנה במדיניות המוניטרית – הפיכתה בהדרגה למרסנת כבר בתחילת 2023. זאת לצד מגמת עלייה של הריבית הטבעית כפי שהיא נאמדת על בסיס ריבית הפורוורד.

¹² אומדן הריבית הטבעית מבוסס על ריבית הפורוורד הריאלית הממוצעת בין 3 ל-10 שנים, ראו לדוגמה: M. Beenstock and A. Ilek (2010) ו-Clarida (2009). בפרט, ריבית הפורוורד מוכפלת במקדם נאמד קטן מ-1, קירוב להפחתת פרמייה ממוצעת בהתאם ל-Elkayam and Segal (2018). אומדנים נוספים לריבית הטבעית מעידים אף הם על המעבר ההדרגתי ממדיניות מרחיבה ביציאה ממשבר הקורונה למדיניות מרסנת ב-2023.

M. Beenstock and A. Ilek (2010). "Wicksell's Classical Dichotomy: Is the Natural Rate of Interest Independent of the Money Rate of Interest", Journal of Macroeconomics 32(1), 366–377; R.H. Clarida (2009). "Reflections on Monetary Policy in the Open Economy" In: NBER International Seminar on Macroeconomics 2008, J. Frankel and C. Pissarides (eds.), National Bureau of Economic Research, pp. 121–141; D. Elkayam and G. Segal (2018). "Estimated Natural Rate of Interest in an Open Economy: The Case of Israel", Bank of Israel, Research Department, Discussion Paper 2018.05.

3. השפעותיה הכלכליות של המלחמה

א. הסביבה המקרו-כלכלית

מלחמת "חרבות ברזל" נפתחה בשבעה באוקטובר במתקפת פתע רצחנית על יישובים ובסיסים בנגב המערבי. בעקבותיה יצא צה"ל למלחמה הכוללת תמרון צבאי נרחב ברצועת עזה. בגבול לבנון החלה למחרת לחימה בעצימות נמוכה יותר. יישובי קווי הגבול בדרום ובצפון פונו. (להרחבה על פינוי האוכלוסיות בדרום ובצפון ואפיון ראו פרק ז').

המלחמה פגעה הן בהיצע העבודה והן בביקושים. הפגיעה בהיצע התבטאה בהיעדרות עובדים בשל גיוס נרחב, השבתה של מערכת החינוך בשבועות הראשונים, שהקשתה על הגעה פיזית לעבודה, פינוי תושבים בקווי העימות, היעדרות עובדים בשל הנחיות פיקוד העורף וצמצום כוח העבודה הלא-ישראלי. חלק מהפגיעה מוגבל לטווח הבינוני/קצר, וצפוי לדעוך במהירה עם סיום המלחמה; אולם חלק עלול להימשך גם לאחר המלחמה בהתאם להתפתחותה: השפעות על תפיסת הביטחון ויכולת ההרתעה של המדינה, חשש לחזור להתגורר באזורי הגבול, סבירות גבוהה להגדלת תקציב הביטחון, פגיעה בהיצע העובדים הלא-ישראליים, פגיעה מתמשכת בענף התיירות, השלכות על פרמיית הסיכון ועל דירוג האשראי של ישראל, השלכות חברתיות, חלוקת הנטל, ועוד.

חלק זה סוקר את ההתפתחויות ואת ההשלכות הכלכליות קצרות הטווח של המלחמה, והחלק הבא דן בהשלכות לטווח הבינוני-ארוך ומציג חלק מהאתגרים העומדים בפני המשק לטווח זה. אירועים ביטחוניים קודמים מהשנים האחרונות הסתכמו בפגיעה מקרו-כלכלית מוגבלת של עד כחצי נק' אחוז תוצר, וההתאוששות מהם הייתה מהירה. אולם המלחמה הנוכחית קשה וארוכה יותר. ברבעון הרביעי של 2023, כשהמלחמה בעיצומה, התכווץ התוצר ב-5.6% (במונחים רבעוניים), בהובלת התכווצות חדה של ההשקעה – שירדה בשיעור חסר תקדים – והצריכה הפרטית. כנגד זאת, בנקודת הכניסה למלחמה המשק היה חסון יותר מאשר בעת האירועים הביטחוניים הקודמים: יחס החוב לתוצר היה נמוך יחסית בהשוואה בין-לאומית, ובתוואי יורד; הגירעון הציבורי היה נמוך, אף כי חלק מתקבולי המסים היה בעל אופי זמני; שיעור החיסכון הלאומי היה גבוה; שיעור האבטלה היה נמוך, והמשק היה בתעסוקה מלאה; מלאי יתרות המט"ח של ישראל היה בשיא של 40 אחוזי תוצר, והעודף בחשבון השוטף היה גבוה ויציב. שלא כמו במלחמת יום כיפור, אירוע ביטחוני בר-השוואה, המשק הישראלי נמצא היום במקום אחר מכל הבחינות – משק מודרני, מפותח ופתוח. התמ"ג הריאלי כמעט הוכפל לעומת רמתו בזמן מלחמת לבנון השנייה, וגם התוצר לנפש צמח מאוד. מאפיינים אלו מעניקים למשק כריות ביטחון להתמודדות ארוכה ויקרה יותר (לוח א'-2).

השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על שוק העבודה ועל שוק הדיור היא חריפה, בניגוד להשפעה החלשה וקצרת המועד של האירועים הביטחוניים בעבר הקרוב (הרחבה בפרקים ה' ו-ח'), בעיקר באזורי העימות. זאת בגלל רמת האינטנסיביות שלה ובפרט בחודש הראשון, התמשכותה ופינוי התושבים בקווי העימות. הפגיעה החדה ביותר הייתה במחוזות הדרום והצפון, אך הורגשה, במידה פחותה, בכל הארץ.

המלחמה הקשה
והארוכה פגעה הן בהיצע
העבודה והן בביקושים,
והתוצר התכווץ ב-5.6%
ברבעון הרביעי של 2023,
תוך ירידה חדה בהשקעה
ובצריכה הפרטית.

לוח א'-2 האינדיקס הנטווחיים המרכיבים בישראל												
התקופה לפני ואחרי המלחמה	שנה נבדקת	יחס החוב לנטו (%)	הנרצון של הממשלה הרחבה (%)	הנרצון בחשבון השקפה בנפרד (%)	משקל הצרכים הבסיסיים במסגרת	משקל החובות המצטברות במסגרת	שער המבטלה (%)	קצב המצטבר של המצטבר (%)	שער המצטבר (%)	רמת הריבית קצרת הטווח המצטבר	רמת הריבית קצרת הטווח המצטבר	שיעור המצטבר (%)
"מלחמת יום הכיפורים"	1972	-90	-	-12.9	16	32	2.7	8.6	13	-	-	לירא לירא 4.2 (1971-1974)
	1974	-140	-	-22.6	27	76	3	2.4	40	-	-	לירא לירא 4.2 (1971-1974)
"מלחמת לבנון הראשונה"	1981	-	16	-4.3	23	73	5.1	2.8	102	-	-	107
	1983	260	5.9	-5.9	20	64	4.5	1.3	191	-	-	208
"האינפלציה השנייה"	2000	77	1.2	-1.3	6.7	44	8.8	5.7	0	9.3	9.3	-2.7
	2003	90	5.2	0.6	7.3	46	10.7	-0.4	-1.9	7.4	7.4	-6.4
"מלחמת לבנון השנייה"	2005	85	3.0	3.1	6.6	43	9.0	2.3	2.5	3.7	1.3	6.2
	2007	71	0.7	2.9	6.1	41	7.3	4.1	3.4	3.9	0.5	-7.1
"חברות בנק"	2022	60	1.8	3.9	4.3	39	3.8	4.4	5.3	1.2	-4.1	10.2
	מסמך ל-2024*	67	8	-	-	-	5.3	2	2.4	3.7-5.4	1.35-1.6	-

*מבוסס על החזויות המפורסות-כלכליות של חטיבת המחקר מחדש ינואר 2024, נמכר נמוך והנרצון והחוב שרכיבים למעמד ביסוסים החדים. המקור: דוחות סטטיסטיים ועבודות בנק ישראל.

בתחילת המלחמה הצטמצם משמעותית היצע העובדים, בעיקר בשל סגירת מערכת החינוך בשבועות הראשונים של הלחימה.¹³ אי התעסוקה התרחבה משמעותית בשל גיוס מילואים נרחב ופינוי תושבי הנגב המערבי (עד 7 ק"מ מרצועת עזה) ויישובים במרחק של עד 3.5 ק"מ מגבול לבנון. למעלה ממחצית העלות המשקית הישירה כתוצאה מהיעדרות העובדים בחודש הראשון ללחימה נבעה מסגירה של מערכת החינוך: העלות נובעת מהיעדרות הורים, ובמידה פחותה גם מעבודה מהבית תוך כדי השגחה על הילדים, ביעילות מופחתת. העלות היומית הגבוהה מאוד של השבתת מערכת החינוך מחייבת היערכות להפעלתה במהירות בזמן משברים עתידיים, כולל העדפה של מיגון מבני החינוך במסגרת מאמץ המיגון של הממשלה.

בנק ישראל הגיב מייד עם פרוץ המלחמה, ובתמיכת פעולותיו התמתן הפיחות של השקל, והשווקים התייצבו, אך התנודתיות בשוקי המט"ח נותרה גבוהה.

עם פרוץ המלחמה פוחת השקל משמעותית, כתוצאה ממכירת שקלים על ידי משקיעים זרים ותושבי חוץ. (להרחבה ראו פרק ג' ודוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2023). ביום שני, התשעה באוקטובר, כבר לפני פתיחת יום המסחר הראשון שלאחר פרוץ המלחמה, הכריז בנק ישראל על תוכנית למכירת מט"ח בהיקף של עד 30 מיליארדי דולרים כדי למתן את התנודות בשער החליפין, ועל תוכנית SWAP בהיקף של עד 15 מיליארד דולר. במסגרת התוכנית מכר הבנק מט"ח בהיקף של 8.2 מיליארדי דולרים באוקטובר, ובהיקף של כ-340 מיליוני דולרים בנובמבר. הבנק הכריז גם על תוכנית של הלוואות ריפו לגופים מוסדיים וקרנות נאמנות כנגד אג"ח ממשלתיות וקונצרניות כדי לספק נזילות שקלית ולמתן את התנודות בשווקים. היקף ההלוואות שנלקחו בפועל היה מצומצם ועמד באוקטובר על כ-100 מיליוני דולרים. בעקבות פעולות אלו התמתן הפיחות של השקל, והשווקים התייצבו, אך התנודתיות בשוקי המט"ח נותרה גבוהה (איור א'-4). פרמיית הסיכון של ישראל, הנמדדת על ידי המרווחים של החוב הדולרי ו/או הביטוח עליו נותרה ברמה גבוהה מאוד יחסית לעבר. בסוף 2023 השקל היה מיוסף ביחס לרמתו ערב המלחמה.

עם פרוץ המלחמה נרשמו ירידות חדות במחירי הנכסים הפיננסיים – מניות, אג"ח תאגידיות ואג"ח ממשלתיות – וירידה בנזילות הנכסים. השקל פוחת משמעותית, ופרמיית הסיכון של המשק עלתה בחדות.

בימים הראשונים של המלחמה נרשמו ירידות חדות של מחירי הנכסים הפיננסיים – מניות, אג"ח תאגידיות ואג"ח ממשלתיות – וירידה בנזילות בשוקי הנכסים. בנק ישראל פעל מייד להבטחת המשכיות השירות הבנקאי, רציפות מערכות התשלומים ויציבות. (להרחבה ראו תיבה 1 בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2023). במהלך שלושת השבועות הראשונים של המלחמה ירד מדד ת"א 125 בחדות (ב-13.5%), אולם מסוף אוקטובר, עם התקדמות המלחמה, ולאחר שירדו ההערכות כי תתנהל מלחמה במקביל גם בצפון, שינו מדדי המניות כיוון, ואף הגיעו לרמה גבוהה מרמתם ערב המלחמה (איור א'-5), זאת כאשר בעולם עלו מחירי המניות בשיעור ניכר. בסיכום שנת 2023 עלו מחירי המניות בישראל בשיעור מתון של כ-4% (לוח א'-1), נמוך בהרבה ממדדי המניות במרבית המדינות המפותחות. מגמת המחירים בשוק איגרות החוב הייתה דומה. בענף הנדל"ן קטעה המלחמה את ההתאוששות הקלה שהחלה ברבעון השלישי, ומספר העסקאות ירד לרמה נמוכה ביותר, בדומה לרמתן בסגר הראשון של משבר הקורונה. (להרחבה על התפתחות ענף הנדל"ן השנה ראו פרק ח'). בעקבות המלחמה נמנעה כניסתם של כ-100 אלף עובדים פלסטינים בענף הבנייה, שהם כשליש מכוח העבודה בענף. דומה שחלק מהבעיות במגבלת ההיצע של העובדים בשל החלטות הממשלה לא תיפתרנה בקרוב ומצריכות מחשבה-מחדש על המדיניות ארוכת הטווח של העסקת העובדים הפלסטינים. בשבועות הראשונים למלחמה נסגרו אתרי הבנייה בעקבות ההנחיות של פיקוד העורף ושל הרשויות המקומיות, ולקראת סוף 2023 כ-28% מאתרי הבנייה למגורים (משוקלל במספר יחידות הדירור בכל אתר) עדיין היו סגורים. הוצאות המימון הגבוהות לצד הירידה בהכנסותיהן של חברות הבנייה העלו את הסיכון בענף. (להרחבה ראו דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2023).

¹³ ניתוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלות הכלכלית של היעדרות מעבודה במהלך מלחמת "חברות ברזל", 9.11.2023.

האבטלה הרחבה בקרב ערביי ישראל נסקה בחודש אוקטובר אל מעל 15%, ושיעור התעסוקה בפועל בקרב הגברים הערבים נפגע משמעותית בהשוואה לגברים היהודים.

לצד הזעזוע הגדול בהיצע העבודה השפיעה המלחמה גם על הביקושים. ירידת הביקושים התבטאה בירידה חדה מאוד של הצריכה הפרטית – כפי שהשתקף באומדן השימוש בכרטיסי אשראי – ובעלייה חדה של שיעור האבטלה הרחבה,¹⁴ שהגיעה בחודש אוקטובר לכמעט 10%. פגיעה ייחודית נוספת של המלחמה הייתה בערביי ישראל (תיבה ה'-2). האבטלה הרחבה בקרב נסקה בחודש אוקטובר למעל 15%, ושיעור התעסוקה האפקטיבי (המועסקים בפועל לא כולל הנעדרים) בקרב הגברים הערבים נפגע הרבה יותר מאשר בקרב הגברים היהודים. זאת לא רק משום שערבים רבים מועסקים בענף הבנייה, אלא גם בשל ירידה בביקוש לתוצר ענפי השירותים – ענפים שבהם ייצוג הערבים גבוה יחסית. לפי אינדיקציות המובאות בתיבה האמורה הפגיעה בתעסוקה מוסברת גם בחשש מאינטראקציה בין יהודים לערבים. עם זאת, פערי התעסוקה בין העובדים מהחברה הערבית ליהודים הצטמצמו מהר, וחזרו כמעט לקדמותם לקראת סוף השנה. גידול האבטלה הרחבה ביטא את מגבלת הביקוש, שחלחלה במהירות למשק, בעיקר לענפי הפנאי, והתבטא באבטלה של עובדים שנשלחו לחל"ת ויכלו לקבל דמי אבטלה, תוצאה של הגמשת התנאים לכך בדומה למדיניות שהונהגה במשבר הקורונה.¹⁵

התיירות, ובפרט תיירות החוץ, נפגעה משמעותית: מרבית חברות התעופה הבין-לאומיות הפסיקו את טיסותיהן לארץ וממנה למשך מספר חודשים, בשל עלייה חדה של עלויות הביטוח בגלל המלחמה ובשל ירידה חדה בביקושים לטיסות לארץ וגם ממנה. חלק מהפגיעה בענף המלונות קווצה על ידי הלנת תושבים מפונים במלונות תיירות במימון המדינה, אך אלו לא צורכים שירותי תיירות כמו תיירים. הענף צפוי להמשיך ולהיפגע משמעותית ולאורך זמן כשהתושבים יחזרו למקומות מגוריהם, שכן ניסיון העבר מלמד על התאוששות איטית של התיירות בשוך משברים ביטחוניים, ומה עוד שהמלחמה הנוכחית חמורה מהאירועים הביטחוניים בעבר. ענף החקלאות, שחלק גדול ממנו מרוכז באזורי העימות, ספג מהלומת היצע ניכרת גם בגלל עזיבה זמנית של מעל רבבת עובדים זרים – יותר משליש העובדים הזרים בחקלאות. (להרחבה ראו תיבה ה'-1). ענף התעשייה התמודד עם סגירת מפעלים בשל מחסור בידיים עובדות ובשל סיכון ביטחוני באזורי העימות.

משקי הבית והעסקים הקטנים הושפעו מהמלחמה כלכלית במידה הרבה ביותר. האשראי של משקי הבית, שירד בקצב מתון עוד לפני המלחמה (-0.9%), ירד ביתר שאת באוקטובר לאחר שפרצה, וקפא עד סוף השנה. בגלל הפגיעה בהכנסות של העסקים הקטנים ושל חלק ממשקי הבית יזם הפיקוח על הבנקים בתחילת המלחמה מתווה, שאומץ על ידי המערכת הבנקאית, לדחיית הלוואות ל-3 חודשים ללא ריבית ועמלות לתושבים המתגוררים במרחק של עד 30 ק"מ מרצועת עזה, למפונים, למשפחות ההרוגים ולמשפחות המילואים. דחייה דומה, תוך תשלום ריבית בשיעור המקורי של ההלוואה, אך ללא עמלות, ניתנה להלוואות של שאר התושבים המעוניינים בכך. מתווה זה הוארך בסוף השנה בשלושה חודשים נוספים. עד סוף 2023 נדחו תשלומים של יותר מ-300 אלף הלוואות, כ-30% מהן במסגרת המתווה לנפגעים הישירים. (להרחבה ראו דוח הציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2023).

על רקע הפגיעה הקשה בפעילות הכלכלית והעלייה החדה של הוצאות הממשלה עלו מדדי סיכון שונים, בהם פער התשואות בין אג"ח ממשלתית ישראלית לאג"ח ממשלתית של ארה"ב ומחיר ה-CDS (איור א'-9). שתיים מחברות הדירוג המובילות הכניסו את דירוג האשראי של ישראל ל"מעקב שלילי", וחברת הדירוג S&P הורידה את תחזית הדירוג שלה. לנוכח אי-הוודאות הגוברת לגבי התמשכות המלחמה – המועד והאופן של סיומה והסיכון להתרחבותה – הורידה

¹⁴ מובטלים ומועסקים שנעדרו ממקום עבודתם מסיבות כלכליות.

¹⁵ להרחבת הדיון בשוק העבודה ראו פרק ה' וכן סקירות שפרסמו משרד העבודה והמוסד לביטוח הלאומי.

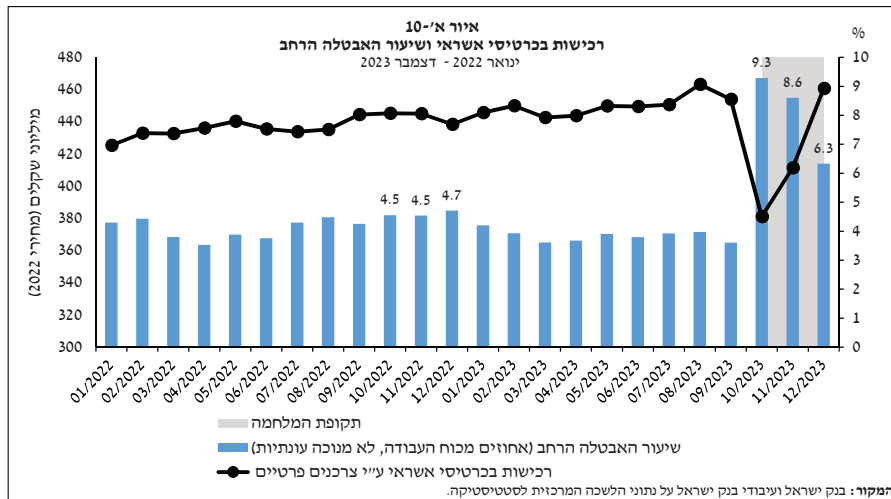
בתחילת 2024 הורידה
חברת מודייס את דירוג
האשראי של ישראל.

חברת הדירוג מודייס בפברואר 2024 את דירוג האשראי של ישראל ואת תחזית הדירוג. זאת גם בשל השפעת המלחמה על פניות הממשלה והכנסת לעסוק בסוגיות ליבה כלכליות וחברתיות, והשינוי במצב הפיסקלי. כנגד זאת הדגישה מודייס בהודעתה כי מסגרת המדיניות המקרו-כלכלית והמוניטרית של ישראל איתנה.



הורדת דירוג מאשררת חשש לסיכוני אשראי; מרווחי האשראי ופרמיית הסיכון של ישראל עלו עוד לפני הורדת הדירוג. לאורך זמן, הורדת דירוג האשראי עלולה לפגוע בהשקעות במשק בשל ירידה של החזקת גופים זרים באג"ח של ממשלת ישראל, בשל תקנות רגולטוריות על גופים פיננסיים בין-לאומיים, המגבילות את היקף החזקתם באג"ח של מדינות או חברות המצויות מתחת לרמת דירוג מסוימת. במקרה כזה פער התשואות לפדיון בין האג"ח הממשלתיות המקומיות לאג"ח הזרות צפוי לגדול, גיוס ההון של הממשלה ושל מוסדות וחברות מקומיים צפוי להתייקר, ותיתכן אף הפחתה בהשקעות הישירות של תושבי חוץ במשק.

ואולם, לאחר הזעזוע הראשוני, אינדיקציה להתייצבות הייתה ייסוף השקל ועלייה של שערי המניות; בדצמבר 2023 השער הנומינלי האפקטיבי היה נמוך ב-1.8% מרמתו בספטמבר, שער החליפין של השקל מול הדולר היה נמוך ב-3.9%, ומחירי המניות היו נמוכים ב-1.1% (מדד ת"א 125) בלבד, לאחר שירדו כבר באוקטובר ב-7.6%, ירידה כמעט כפולה מאלה של מדדים בעולם (איור א'-5). ההוצאה בכרטיסי אשראי, אינדיקטור לצריכה הפרטית, התאוששה, וחזרה למגמה שאפיינה אותה לפני המלחמה (איור א'-10), והתנועה בתחבורה הציבורית חזרה לקדמותה. שוק העבודה גילה איתנות, ושיעור האבטלה הרחבה ירד לסביבה של כ-6.3% (איור א'-10), ללא פגיעה משמעותית בשיעורי ההשתתפות.



ב. המדיניות הפיסקלית וצעדי הממשלה

בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר החליטה הממשלה על יציאה למלחמה כוללת בעזה, כולל גיוס רחב היקף של מילואים. במקביל, על רקע הלחימה באזורי הגבול בעוטף עזה ובצפון, החליטה הממשלה, לראשונה מאז קום המדינה, לפנות עשרות אלפי תושבים מביתם משיקולים ביטחוניים. פינוי האוכלוסייה והפגיעה החמורה בתושבי העוטף והצפון חייבו את הממשלה לקדם מתווי סיוע, שייתנו מענה לנפגעים ולמפונים. מענים אלו התעכבו בחלקם מסיבות שונות, חלקן אובייקטיביות, בהתחשב באירוע החרג. במקביל התארגנו קבוצות שונות של החברה האזרחית כדי לספק מענה חלופי במגוון תחומים.

לצד הטיפול בנפגעים הישירים ממתקפת הטרור ובמפונים נחשפו אזורים רבים בארץ למתקפות טילים וירי רקטות בשבועות הראשונים של המלחמה. אלו הגבילו את הפעילות האזרחית ואת פתיחת מקומות העבודה, בפרט מקומות שאין בהם מיגון מתאים. כמענה לכל אלה גיבשה הממשלה מתווים של הקלות לאוכלוסיות שנפגעו. ההקלות התייחסו בתחילה לנפגעים הישירים, ובהמשך – גם לעסקים ולאוכלוסיות שנפגעו באופן עקיף מהמלחמה בכל רחבי הארץ. ההחלטות הללו עיצבו בחודשים שלאחר מכן את העלות הכלכלית האזרחית של המלחמה ואת צעדיה של הממשלה.

כריות הביטחון הפיסקליות שנצברו ערב המלחמה תומכות בעמידות הפיסקלית במהלכה, אך המלחמה השפיעה באופן ניכר על תקציב הממשלה, על צורכי המימון שלה ועל תגובת השווקים. (לפירוט על תקציב הממשלה, ראו פרק ו'). הגדלת גיוס החוב ברבעון הראשון ללחימה התבטאה בעלייה מתונה בלבד של התשואות על אג"ח ממשלתיות חדשות בעת ההנפקה של אג"ח בשוק המקומי. עם זאת, התגובה המתונה של התשואות נתמכה במידה רבה בירידת תשואות בשווקים הגלובליים, ופערי התשואות (השיליים) בין אג"ח ממשלתיות של ישראל לאלה של ארה"ב נמחקו עד סוף השנה. לעומת זאת, עלות הגיוס בחו"ל עלתה מאוד. לצד זאת, הגידול הצפוי של הגירעון המבני והאפשרות להתממשות משברים נוספים בהמשך חייבו את הממשלה לבצע התאמות תקציביות כדי לשמר את האחריות והאמינות של המדיניות הפיסקלית בעיני השווקים והציבור, אך אלה בוצעו רק בחלקן.

העלות התקציבית הישירה של המלחמה יכולה להיות ממומנת בשילוב של דרכים שונות – העלאת מסים, הפחתת הוצאות אחרות ו/או הגדלה זמנית של החוב. לכל צורת מימון יש השלכות

בעקבות המלחמה הפכה מדיניות הממשלה למרחיבה מאוד.

הגידול הצפוי של הגירעון המבני והחשש ממשברים נוספים בהמשך חייבו את הממשלה לבצע התאמות תקציביות.

כלכליות: מימון באמצעות מיסוי, ובפרט מיסוי ישיר, יושת במיוחד על האוכלוסייה העובדת, ועלול לפגוע בתמריצים לעבודה; מימון באמצעות הפחתת תשלומי העברה יושת בעיקר על העשירונים הנמוכים של משקי הבית; מימון באמצעות הגדלת הגירעון יעביר את הנטל לציבור בשנים הבאות ויפגע בעמידות המשק; ומימון באמצעות הפחתת הצריכה האזרחית יפגע בשירותי הממשלה, ועלול לצמצם תוכניות שתומכות במחוללי צמיחה עתידיים – כלומר לפגוע בצמיחה וברמת החיים של כלל האזרחים. משום כך נדרשת זהירות בהרחבת ההוצאות – בפרט של אלו המתמשכות – הקצאתן כך שהן יתמכו בצמיחה בת-קיימא, תוך בחירה מושכלת של הצעדים הננקטים למימון תוך איזון בין המקורות השונים.

כדי להתמודד עם תוספת ההוצאות שנדרשה ב-2023 אישרה הממשלה, בתקציב המעודכן לאותה שנה, תוספת תקציבית של כ-26 מיליארד ש"ח מהם כ-12 מיליארד ש"ח למימון ההוצאה האזרחית הנוספת של הממשלה בגין המלחמה.¹⁶ במסגרת זאת הרכיב הגדול ביותר היה כ-3.5 מיליארד ש"ח לנושאים הקשורים בפינוי אוכלוסייה, ביניהם תשלום למלונות שבהם שוכנו המפונים, מתן שירותי בריאות וחינוך במלונות, מענקי אכלוס, וכן הארכת שיפוי שכרם של מפונים לבעלי עסקים. הוצאות משמעותיות נוספות היו סיוע לחברות היי-טק (כ-1.5 מיליארד ש"ח), תוספת לתקציב המשרד לביטחון לאומי, למשל לתגבור המשטרה (כ-1.5 מיליארד ש"ח), ולמשרד הבריאות (כמיליארד ש"ח).

מלבד הגדלת התקציב נקטה הממשלה מספר צעדים נוספים לשם הקלה על המגזר העסקי ועל משקי הבית. במהלך חודש אוקטובר פרסם משרד האוצר צעדי מדיניות שנועדו לסייע לפעילות הכלכלית במשק בכלל ולמגזר העסקי בפרט. המהיר שבהם היה דחיית תשלומי מע"מ, שהביאה לדחיית הכנסות בסך כ-3.5 מיליארד ש"ח לסוף השנה. כן השתמשה הממשלה בקרן מס רכוש כדי לממן סיוע ישיר ועקיף לעסקים בהיקף של כ-5 מיליארד ש"ח עד סוף השנה. מיליארד ש"ח הוצאו מתקציב המוסד לביטוח לאומי עקב גידולם של תשלומי דמי האבטלה.

כחלק מהסיוע יישמה הממשלה מודל פיצויים למעסיקים שהפדיון שלהם ירד ביותר מ-25%, גם בגין תשלומי שכר ששולמו בפועל. ערוץ זה היה אמור להוות תמריץ למעסיקים לשימור העובדים, אך נראה שמבנה המענקים בשילוב עם ההקלות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה ביציאה לחל"ת לא היוו תמריץ חזק די הצורך. (הרחבה על מודל החל"ת ראו בפרק ה', ועל מדיניות הממשלה וצעדיה – בפרק ו').

ג. המדיניות המוניטרית וצעדי בנק ישראל

בנק ישראל הפעיל כלים מיוחדים בתגובה למלחמה. לוח א'-3 מפרט את פעולות הבנק בזמן המלחמה ברבעון הרביעי של 2023. על רקע המלחמה והשלכותיה המהירות על השווקים התמקדה הוועדה המוניטרית בשמירת היציבות בשווקים, בדגש על שוק המט"ח, כדי למנוע פגיעה ביציבות הפיננסית, שעלולה להוביל לפגיעה מתמשכת במשק.¹⁷ ערב המלחמה האינפלציה השנתית התמתנה, אך נותרה מעל ליעד, בשיעור של 3.8% אחוזים. על רקע זה ציינו חברי הוועדה המוניטרית בהודעות המדיניות המוניטרית ביולי ובספטמבר, לפני פרוץ המלחמה, כי "... (הוועדה)

¹⁶ לתקציב נוספו כ-29 מיליארדי ש"ח, וכנגד זאת בוצעו הפחתות של כ-3 מיליארדי ש"ח בסעיפים אחרים.

¹⁷ <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20130510a.htm>

<https://www.brookings.edu/articles/should-monetary-policy-take-into-account-risks-to-financial-stability>

<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484325940/ch006.xml>

רואה היתכנות לא מבוטלת להמשך העלאה של הריבית בהחלטותיה הבאות, ככל שסביבת האינפלציה לא תמשיך להתמתן בהתאם למצופה".

עם פרוץ המלחמה (ביום שבת) עלתה פרמיית הסיכון בחדות, ושער החליפין של השקל מול הדולר נסק במסחר המוקדם בחו"ל. צעדי הבנק התמקדו בייצוב של השווקים הפיננסיים, בפרט של שוק המט"ח, ובהפחתת אי-הוודאות, תוך שימוש בכלי מדיניות שונים (לוח א'-3), ותרמו לרגיעה בשווקים, תוך המשך תנודתיות גבוהה בהם. כעבור זמן השקל אף יוסף בהשוואה לרמתו ערב המלחמה.

מפרוץ המלחמה התמקד בנק ישראל בייצוב השווקים הפיננסיים, בפרט שוק המט"ח, ובהפחתת אי-הוודאות, תוך שימוש בכלי מדיניות שונים. לפיכך, ועם הירידה באי-הוודאות סביב התרחבות הלחימה, ניכרה רגיעה בשווקים.

לוח א'-3: ריכוז פעולות בנק ישראל במלחמת "חרבות ברזל"		
מדיניות מוניטרית	בנקאות, אשראי ותשלומים	יעוץ כלכלי לממשלה
• תוכנית מכירת מט"ח עד 30 מיליארד דולר, ומכירה בפועל של 8.5 מיליארד. • עסקאות החלף עד 15 מיליארד דולר. • הפעלת מנגנון עסקות ריפו לגופים מוסדיים וקרנות נאמנות כנגד אג"ח ממשלה. • הפחתת ריבית בנק ישראל ב-0.25 נק' אחוז בינואר 2024.	• מתווה מוסכם לדחיית תשלומים וביטול/דחיית עמלות. • תוכנית להקלת תנאי אשראי לעסקים קטנים בהיקף של עד 10 מיליארד ש"ח. • הקלות בדיווחי אשראי. • הקלות בהגבלה על חשבון בנק. • הנחיה שאפשרה מעבר לשירותי בנקאות מרחוק ומסניפים של בנקים אחרים. • טיפול בשימוש לרעה בכרטיסי אשראי של נפגעי המצב הביטחוני.	• פרסום ועדכון תחזית מקרו-כלכלית לפעילות המשק לנוכח המלחמה. • ניתוחים והערכות כלכליות של הפעילות הכלכלית בענפים שונים במשק. • עבודה רציפה מול משרדי הממשלה הרלוונטיים לקידום תוכניות סיוע והתמודדות עם צורכי המלחמה.

כדי להקל על תנאי האשראי לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו מהמלחמה הכריז בנק ישראל בנובמבר על תוכנית מוניטרית בהיקף של 10 מיליארד ש"ח אשר הסתיימה בסוף ינואר 2024. התוכנית הציעה לבנקים הלוואות בריבית מסובסדת בתמורה למתן הלוואות שהריבית הממוצעת עליהן לא תעלה על ריבית הפריים. עד סוף ינואר 2024 ניתנו הלוואות בהיקף של 6.3 מיליארד ש"ח, 45% מהם בדרום ובצפון, ושיעור הירידה הממוצע בפדיון של הלווים היה גבוה במקצת מ-50%.

מפרוץ המלחמה, הציפיות לאינפלציה לטווח של שנה מהמקורות השונים נותרו ללא שינוי ניכר בהשוואה לרמתן ערב המלחמה, בתוך יעד האינפלציה, בחלקו העליון. במקביל ירד התוואי הצפוי של הריבית. מדד המחירים לאוקטובר אמנם הפתיע מעט כלפי מעלה (0.1 נק' אחוז), אך מדדי נובמבר ודצמבר הפתיעו כלפי מטה (0.4 נק' אחוז במצטבר) ביחס לציפיות ולתחזיות לגביהם. התפתחות זו עולה בקנה אחד עם ממצאים אמפיריים שהתקבלו לגבי המשק הישראלי, אשר

בנק ישראל הציג תוכניות הקלת אשראי למשקי הבית ולעסקים.

סביבת האינפלציה ירדה בתחילת המלחמה.

לאחר התבססות
היציבות בשווקים
הפיננסיים וירידתה
של סביבת האינפלציה
הורידה הוועדה
המוניטרית את ריבית
בנק ישראל ב-1.1.2024
ב-0.25 נק' אחוז,
ל-4.5%.

לפיהם עימות צבאי משפיע על המשק השפעה דיפלומטית בטווח הקצר, בגלל ירידה דומיננטית של הביקושים לצד ירידה מובהקת בפעילות בשל פגיעה מצד ההיצע. (להרחבה ראו תיבה ג'-2). על רקע התבססות היציבות בשווקים הפיננסיים, התרבות האינדיקטורים להתמתנות של סביבת האינפלציה לטווח היעד, הפגיעה המשמעותית בפעילות ובתעסוקה והמפנה הצפוי דאז במדיניות הריבית בעולם – בפרט בארה"ב ובגוש האירו, שאותתו על הורדות ריבית צפויות – החליטה הוועדה המוניטרית בהחלטת המדיניות של 1.1.2024 להוריד את ריבית בנק ישראל ל-4.5%. זו הייתה הפחתת הריבית הראשונה מאז תחילתה של מגיפת הקורונה במארס 2020.

4. האתגרים העומדים בפני המשק לאחר המלחמה

בעקבות המלחמה המשק הישראלי ניצב בפני אתגרים משמעותיים ועלויות מתמשכות. מלחמת "חרבות ברזל" היא אירוע בטחוני בסדר גודל שונה מסבבי לחימה קודמים בשני העשורים האחרונים גם בצד הכלכלי. בנוסף, היא שונה מאוד ממשבר מגיפת הקורונה במספר מישורים משמעותיים.

המלחמה בעזה היא משבר ייחודי לישראל, ולכן השווקים הגלובליים פחות סובלניים לעלייה בחוב של ישראל מאשר בתקופת הקורונה, שבה כל המדינות נקטו מדיניות פיסקלית מרחיבה מאוד. הדבר בא לידי ביטוי, למשל, בהתייחסות חברות דירוג האשראי להתפתחויות בישראל. זאת ועוד, ההתאוששות מהקורונה הייתה מהירה מאוד, וכמעט ללא השלכות שליליות לטווח הבינוני-ארוך, בין היתר בזכות גידול חד של הביקוש העולמי לשירותים טכנולוגיים, ענף שבו ישראל נהנית מיתרון יחסי. לעומת זאת למשבר הנוכחי צפויות להיות השלכות מהותיות גם לטווח הבינוני-ארוך, מה שהופך את ההתאוששות למאתגרת יותר, בפרט על רקע השסע החברתי בישראל בתקופה שקדמה למלחמה והשלכותיו על היכולת לנהל מדיניות בראייה ארוכת טווח.

ההשלכות המתמשכות, בעיקר על צד ההיצע, כוללות:

שינוי תפיסת הביטחון
והגדלת תקציב הביטחון
הנדרש עלולים לפגוע
בפוטנציאל הצמיחה של
המשק.

1. שינוי תפיסת הביטחון. זה יביא, ככל הנראה, לגידול משמעותי, פרמננטי, של תקציב הביטחון והתקציבים הנלווים אליו. במסגרת סיכומי התקציב ל-2024 כבר ניתנה למערכת הביטחון הרשאה להתחייב בסדר גודל שנתי של 10 מיליארד ש"ח למשך 8 שנים עבור התעצמות, כצעד ביניים עד אשר ועדה מקצועית תגבש את הגודל הרצוי של תקציב הביטחון בטווח הבינוני.

חשוב לבחון את היקף ההגדלה של תקציב הביטחון באופן קבוע גם מול משמעותיותה האזרחיות והכלכליות – הזמניות והקבועות. תוספת הוצאה ביטחונית תחייב את הגדלת מקורות ההכנסה של הממשלה או פגיעה בהוצאה האזרחית בישראל, שהיא מלכתחילה נמוכה מאוד בהשוואה בין-לאומית. שני הדברים עלולים להעיב על פוטנציאל הצמיחה של המשק. כך, למשל, עצירה של מיזמי תשתיות ציבוריים אזרחיים כרוכה בפגיעה ארוכת טווח בפריון; קיצוץ תוכנית החומש של המגזר הערבי, שמטרתה להגדיל את האינטגרציה של המגזר במשק הישראלי, יפגע בחינוך ובתשתיות ביישובי החברה הערבית, ובכך גם בהגדלת ההכנסה הלאומית לאורך זמן; הארכה של תקופת השירות הסדיר מעכבת את היציאה של המשורחררים לשוק העבודה, והגדלת מספר ימי המילואים פוגעת גם היא בהיצע העבודה במגזר העסקי.¹⁸

¹⁸ בפברואר 2024 הוגש לכנסת חוק מילואים לקריאה ראשונה. החוק מגדיל משמעותית את המכסה השנתית של ימי המילואים למשרתי המילואים, ומעלה את הגיל שממנו ניתן פטור משירות מילואים.

הגידול הצפוי של נטל הביטחון מחייב התאמות ושינויים במדיניות הממשלה.

צמצום העסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה ובענף החקלאות מחייב מציאת פתרון תחליפי הולם.

על אלה נוספת עלייה אפשרית בפרמיית הסיכון של המשק, וכתוצאה מכך – התייקרות המימון של הממשלה והמגזר העסקי, אם גידולן של הוצאות הביטחון לא ילווה בצעדים פיסקליים מקיפים. אלה מהוות סיכון משמעותי נוסף לצמיחה, כי סביר שהן יביאו לירידה בהשקעה העסקית, וכפועל יוצא – להחלשת התוואי של התפתחות פריון העבודה והתוצר. כנגד זאת ההשקעה הגדולה של מערכת הביטחון והתעשיות הביטחוניות בפיתוח שיפורים טכנולוגיים בשדה הקרב עשויה לאפשר הרחבה של היצוא הביטחוני על רקע המתחים הגיאוגרפיים בעולם. השקעה כזאת יכולה, כפי שראינו בעבר, להביא לפיתוח טכנולוגיות שבצדן גם תועלת אזרחית בטווח הבינוני-ארוך.

2. מציאת תחליפים הולמים לעובדים הפלסטינים.¹⁹ אלו מהווים כיום כשליש מהמועסקים בענף הבנייה, הזקוק לפתרון תחליפי הולם. הגדלת מספר העובדים הזרים עשויה לספק למשק גמישות בהיצע העבודה בענפי הבנייה והחקלאות, ולהוות גורם מייצב בתקופות של מתיחות ביטחונית. עם זאת הנוכחות של עובדים זרים מצריכה משאבים מקומיים לפתרונות דיור ובריאות לעובדים הללו, ועלולה ליצור גם קשיים חברתיים. נושא זה צריך להיבחן גם בראייה ביטחונית וגיאוגרפית-פוליטית, שכן לפתרון שייבחר תהיה השלכה משמעותית גם על הכלכלה הפלסטינית.

3. הצורך לאפשר את חזרת התושבים באזורי העימות לבתיהם ולשקם את הבתים והתשתיות שנפגעו, תוך שדרוג השירותים בהתאם למדיניות שקבעה הממשלה. ככל שתהליך זה יוקדם, כך תגדל הפניות של התושבים, וייקל עליהם יותר להשתלב בצורה טובה במקומות העבודה שבהם הועסקו לפני המלחמה.

4. אחת התובנות שהתחדדו בעקבות המלחמה היא העלייה בצורכי כוח האדם של הצבא. עליה זו תכביד מאוד את הנטל שיפול על אלה המשרתים, כפי שמומחש, למשל, על ידי הגידול הניכר במספר ימי המילואים שאנשי המילואים צפויים לשרת מדי שנה ובהצעה להאריך את משך שירות החובה. הארכת השירות הצבאי של הפרט, בין בחובה ובין במילואים, פוגעת בתפוקתו המשקית האזרחית ופגיעה זו מתעצמת במידה גוברת והולכת ככל שמשך השירות שלו מתארך. יתר על כן, שירות מילואים ממושך פוגע גם בתעסוקת בנות-בני הזוג של המשרתים (ראו פרק ה', סעיף 4א). לפיכך, ככל שהגדלת נטל השירות תתחלק על פני מספר משרתים גדול יותר, מבין המיועדים לשירות ביטחון (מלש"בים), כך תפחת הפגיעה הכלכלית בכל אחד מהם וכן הפגיעה המצרפית במשק. הרחבת מעגל המשרתים בצבא, בכלל זה מקרב האוכלוסייה החרדית – במסגרת מתווה מוסכם לגבי אופי התהליך – תאפשר אפוא לענות על צורכי הביטחון הגדלים תוך מיתון הפגיעה במשרתים ובמשק.²⁰

על אלו יש להוסיף את האתגרים והרפורמות שנדרשו במשק עוד לפני המלחמה לשם התמודדות עם בעיות יסוד ארוכות-טווח. אתגרים אלו, התלויים זה בזה, הוצפו בעבר על ידי בנק ישראל, וכן על ידי מוסדות כלכליים אחרים וארגונים בין-לאומיים:

1. פריון עבודה נמוך מהממוצע במדינות המפותחות, בפרט בענפים הלא-סחירים.
2. רמת מיומנויות בסיסיות נמוכה של עובדים ואי-שוויון גבוה בין בעלי המיומנויות השונות.
3. שיעורי תעסוקה נמוכים במיוחד של נשים ערביות וגברים חרדים.

¹⁹ נושא זה מנותח בהרחבה בתיבה ה'-1 בדוח זה.

²⁰ סוגיית הגיוס מעוררת כידוע גם שאלות חברתיות ומשפטיות בדבר השוויון בנטל במדינה של כלל האוכלוסיות, אולם הדיון הנ"ל בפרק זה מתמקד בהיבטים המשקיים-כלכליים בלבד של צרכי הביטחון.

4. מחסור בידע בסיסי הנדרש לשם השתלבות בשוק העבודה בשל העדר לימודי ליבה בבית הספר בקרב גברים חרדים.
5. צורך בשדרוג והרחבה של התשתיות הפיזיות במשק, בייחוד של תשתיות תחבורה להסעת המונים.
6. שיעור עוני כפול מהמוצע במדינות ה-OECD.
7. גידול האוכלוסייה בקצב הגבוה ביותר מבין מדינות ה-OECD (כ-2% לשנה, לעומת 0.6% בממוצע באותן מדינות) מאתגר עוד יותר את המדיניות הפיסקלית. לצד תרומתו לצמיחה העתידית, גידול האוכלוסייה מוליך לצרכים גבוהים במיוחד בתחום החינוך, הבריאות והרווחה, ביקוש רב לדיור, עומס על התשתיות הפיזיות וצפיפות אוכלוסייה גבוהה, שילכו ויגדלו בשנים הקרובות, בפרט באזורי ביקוש.

כמענה לאתגרים אלה הגיש בנק ישראל לממשלת ישראל בשנת 2019 דוח מקיף ומפורט, ובו המלצות קונקרטיות בדבר מהלכים שעל הממשלה לנקוט כדי לשפר את פיריון העבודה ואת רמת החיים בישראל בטווח הארוך.²¹ בעקבותיו הוגשו דוחות נוספים בשנים 2021 ו-2023.²² עלות יישום ההמלצות היא כ-3 אחוזי תוצר בשנה, והתשואה הצפויה של מהלכים אלו במונחי צמיחה היא גבוהה מאוד – מעל 20 אחוזי תוצר בטווח הבינוני-ארוך. הניתוח בדוח מראה שניתן לממן את הצעדים המוצעים רק חלקית באמצעות הגדלת הגירעון המבני בלי שיחס החוב לתוצר יעלה לרמות גבוהות. לכן יישום תוכנית כזאת מחייב החלטות פיסקליות לא פשוטות לגבי צמצום הוצאות אחרות של הממשלה, כאלו שאינן תומכות בצמיחה ארוכת טווח, ו/או העלאת נטל המס כדי לממן את ההשקעה. צעדים אלו יפגעו בהכנסה הפנויה של הציבור בטווח הקצר, אולם יאפשרו צמיחה בת קיימא ורמת חיים גבוהה יותר בשנים הבאות.

דומה שהאתגרים למשק הישראלי לא פחתו מאז פרסום הדוח ב-2019, אלא אף התחדדו. הנטל הביטחוני הכבד, שצפוי להיות מושת על הציבור, ידרוש כנראה משאבים ציבוריים לא מבוטלים, והעלייה בסיכונים הגיאוגרפיים של ישראל, כפי שהם נתפסים בעולם, מגדילה את עלויות המימון.

לנוכח אתגרים אלה על הממשלה לוודא שהתקציבים בשנים הקרובות יהיו מוכוונים לצרכים החשובים ביותר הניצבים בפני המשק. יתר על כן, חשוב לצמצם תקציבים אשר עלולים לפגוע בתמריצים של שילוב אוכלוסיות חדשות בשוק העבודה ובמטרות ארוכות טווח נוספות. ככל שתקציבי הממשלה ישקפו כללים אלו, כך הם יסייעו למשק בטווח הבינוני-ארוך וגם יפנו מקורות לשם מזעור העלייה בנטל המסים, בגירעון ובחוב. יתר על כן, השווקים בארץ ובעולם וגם הגופים הכלכליים והפיננסיים הבין-לאומיים, הבוחנים את ישראל, יגיבו על תקציב אחראי, המותאם ליעדים המקרו-כלכליים, בסובלנות רבה יותר מאשר על תקציב לא יעיל, המכיל סעיפים שאינם תומכי צמיחה. על הממשלה לנצל את התנאים הכלכליים הטובים ששררו עם פרוץ המלחמה כדי לייצב את המשק ולהוביל אותו, בהתאוששות ממנה, לצמיחה רחבה ובת-קיימא.

²¹ "דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים באמצעות הגדלת פיריון העבודה" (2019).

²² "תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקלית למימונם" (2021); "צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה" (2023).

פרק ב'

הפעילות המצרפית : התוצר והתעסוקה

- מלחמת "חרבות ברזל" פגעה בפעילות הכלכלית דרך ערוצים רבים. היא צמצמה את היצע העבודה במשק, גרמה פגיעה חמורה בענפי הבנייה, החקלאות והתיירות, והביאה לצמצום הביקושים לצריכה ולהשקעה. בהתאם לכך התוצר התכווץ ברביע הרביעי ב-5.6% (20.7% במונחים שנתיים) וכך הצמיחה ב-2023 הסתכמה ב-2% בלבד.
- עד תחילת המלחמה המשק היה בסביבת תעסוקה מלאה, סביבה שהגבילה את צמיחתו לקצב נמוך במקצת מהממוצע ארוך הטווח, לאחר גידול מהיר של התוצר בשנים 2021–2022.
- בנק ישראל העלה את הריבית לנוכח האינפלציה הגבוהה מהיעד ועל רקע סביבת התעסוקה המלאה, וזו ריסנה, כמצופה, את הביקוש לצריכה פרטית, בעיקר משום שהעלתה את מחיר האשראי, ובמיוחד את תשלומי הריבית לבעלי משכנתאות בריבית משתנה.
- בזכות רמת הפעילות הגבוהה ושוק העבודה ההדוק עד המלחמה, ולמרות עליית הריבית, גדלו ההשקעות ומלאי ההון במשק.
- העודף בחשבון השוטף נותר יציב בשלושת הרבעונים שלפני המלחמה. הפיחות בשקל תרם ככל הנראה לירידת הביקוש ליבוא מוצרי צריכה והשקעה, ולרווחיות היצוא ולגידולו. מנגד, ההכנסות מיצוא שירותי ההובלה פחתו ב-4 מיליארד דולר בשל ירידת מחירי ההובלה הימית וזה קיזז את השפעת הפיחות על החשבון השוטף.
- מפרוץ המלחמה היבוא ירד ירידה חדה, כתוצאה מירידת הביקושים במשק. הירידה ביצוא הייתה מתונה יותר, ונבעה בעיקר מירידת התיירות. כך העודף בחשבון השוטף גדל מאוד ברביע הרביעי.

1. ההתפתחויות העיקריות

התוצר צמח בשנת 2023 ב-2.0%. השנה התחלקה לשני חלקים – לפני מלחמת "חרבות ברזל" ואחרי שפרצה ב-7.10.23¹. לפני המלחמה המשק צמח בשיעור נמוך מעט מן הממוצע הרב-שנתי של ישראל: התוצר בשלושת הרבעים הראשונים של השנה היה גבוה ב-3.8% ביחס לתקופה המקבילה אשתקד (לוח ב'-1), בזכות צמיחה גבוהה בסוף 2022, אך במהלך הרבעים הראשונים של השנה קצב הצמיחה לא עלה באף רביע על 3.0% (במונחים שנתיים). שוק העבודה היה הדוק, מה שהתבטא בהאצת עלייתו של השכר, וגידולה של ההשקעה היה מהיר מזה של התוצר. שינויי החקיקה שהממשלה קידמה עוררו מחאה ציבורית רחבה, ולוו בהמשך פחות השקל, גם במונחים ריאליים, ובביצועי חסר בשווקים הפיננסיים. האינפלציה, שעמדה בתחילת השנה על 5.4%, התמתנה במשך השנה, אך לשם כך נדרש בנק ישראל להעלות את הריבית עד 4.75%. לעומת זאת, בעת המלחמה הצמיחה – במיוחד במגזר העסקי – הייתה שלילית, האבטלה הרחבה עלתה ל-8.5%, הביקושים לצריכה פרטית ולהשקעה קטנו בחדות, היצוא ירד, בעיקר בתחום התיירות, ורק הצריכה הציבורית עלתה מאוד, בשל עלויות המלחמה. במהלך הרבעון ניכרה התאוששות בחלק מתחומי הפעילות.

ההיצע המצרפי במשק המשיך לגדול עד המלחמה. שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בגילי העבודה העיקריים עלו ב-2023, לפני המלחמה, ל-81.5% ו-79.0%, בהתאמה (לעומת 80.4% ו-77.7% ב-2019 ו-81.2% ו-78.6% ב-2022). שיעור האבטלה בגילי העבודה העיקריים ירד ל-3.1%, ושיעור הניצולת של גורמי הייצור בתעשייה נע סביב 84% (דומה לשיעורה בשנת 2022 וגבוהה במקצת מאשר לפני הקורונה) – מצב שהעיד על סביבת תעסוקה מלאה. מלאי ההון במגזר העסקי המשיך לגדול, וזאת בקצב גבוה אף יותר מאשר בשנים האחרונות. גידולו, בזכות הביקושים הגדלים והניצולת הגבוהה של גורמי הייצור הקיימים, שימש להרחבת כושר הייצור של המשק. הביקוש המצרפי עלה ב-2023 לפני המלחמה בקצב איטי יותר מאשר בשנתיים הקודמות. הגורמים העיקריים שהאטו אותו היו עליית הריבית והחולשה של הסחר העולמי. בפרט, הצריכה הפרטית גדלה בקצב איטי מאוד, והייתה הרכיב העיקרי שמיתן את צמיחת התוצר, והצריכה לנפש אף קטנה. האטת הביקושים האמורה, ועמה המשך ההתרחבות של ההיצע, צמצמו את עודפי הביקוש במשק באופן מדוד, אך מספיק כדי לתמוך בהאטה של קצב האינפלציה (פרק ג'). מפרוץ המלחמה הפעילות הכלכלית נפגעה פגיעה חמורה. בשבועות הראשונים כלל הפעילות במשק צומצמה. המלחמה פגעה באופן ישיר בענפי החקלאות (בעוטף עזה ובצפון בגלל פינוי תושבים), הבנייה (בגלל סגירת אתרי בנייה בידי רשויות מקומיות) ובתיירות. כמן כן, המלחמה פגעה מאוד בהיצע העבודה במשק במספר דרכים: סגירה מלאה או חלקית של מערכת החינוך באוקטובר חייבה הורים רבים להישאר בבית עם ילדיהם, עובדים פלסטינים לא נכנסו לישראל, חלק מהעובדים הזרים עזבו זמנית בשל חששות מהמצב הביטחוני וגיוס מילואים נרחב וממושך צמצם את כוח העבודה הזמין למגזר העסקי.

התוצר צמח בשנת 2023 ב-2.0%. לפני המלחמה הוא צמח ב-3.8%, ובמהלכה הצמיחה הייתה שלילית.

ההיצע המצרפי במשק המשיך לגדול עד המלחמה. מדדי שוק העבודה הגיעו לרמה גבוהה, ומלאי ההון גדל בקצב מהיר.

קצב גידולו של הביקוש המצרפי ב-2023, לפני המלחמה, היה איטי יותר מאשר בשנתיים הקודמות.

הפעילות הכלכלית נפגעה מאז פרוץ המלחמה פגיעה חמורה. היצע העבודה במשק ירד, וענפי הבנייה, התיירות והחקלאות נפגעו מאוד.

¹ התקופה שלפני המלחמה הנדונה בפרק זה היא שלושת הרבעים הראשונים של 2023. הצמיחה בתקופה זו היא ביחס לתקופה המקבילה אשתקד. תקופת המלחמה הנדונה בפרק היא הרבע האחרון של 2023.

לוח ב'-1

מדדים נבחרים לפעילות המשק, 2007 עד 2023

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

שלושת הרבעים הראשונים של 2023 ³	2023	2022	2021	2020	2019	עד 2007 1 2022	
3.8	2.0	6.5	9.3	-1.5	3.8	3.9	התוצר המקומי הגולמי
1.5	-0.1	4.4	7.6	-3.2	1.8	2.0	התוצר לנפש
2.2	-0.1	7.4	10.7	-2.7	4.1	4.2	השימושים המקומיים
3.1	3.0	3.3	4.6	3.8	3.4	5.0	שיעור האבטלה (גילים 15-64, רמה)
3.4	4.4	3.6	7.5	13.2	3.4	5.9	שיעור האבטלה הרחבה (גילים 15-64, רמה)
1.2	2.0	-1.5	0.7	7.5	2.0	1.3	השכר הריאלי למשרת שכיר
3.9	5.0	3.9	4.0	4.9	3.4	3.3	העודף בחשבון השוטף (באחוזי תוצר)
8.9	9.4	-0.8	-3.9	-3.1	-2.5	-2.2	שער החליפין הריאלי האפקטיבי ²

¹ ממוצע 15 השנים האחרונות.² עלייה פירושה פחות.³ הרמה בתקופה זו או שיעור השינוי מול התקופה המקבילה אשתקד במונחים שנתיים, לפי העניין.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

2. תנאי הרקע

האירוע המשמעותי ביותר לסביבה המקרו-כלכלית ב-2023 היה פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" בשבעה באוקטובר, כשארגון החמאס פלש לישראל במתקפת טרור רצחנית, ובעטיה הכריזה ישראל על מלחמת "חרבות ברזל". באותה עת פתח ארגון חיזבאללה בירי על ישראל מהצפון. אירועים אלו הביאו לפינוי ממושך של תושבי עוטף עזה ויישובי גבול הצפון, לסגירת בתי הספר במרכז ובדרום במהלך מרבית חודש אוקטובר, לגיוסם של מאות אלפי חיילי מילואים, לביטול מרבית הטיסות לישראל וממנה ולשיבושים נוספים בפעילות הכלכלית.

תנאי הרקע שהשפיעו על המשק עד פרוץ המלחמה הצביעו על משק שהיה בתהליך של "נחיתה רכה". בסוף שנת 2022 המשק כבר היה בסביבת תעסוקה מלאה, לאחר צמיחה מהירה בשנים 2021–2022. ביקושים גבוהים וסביבת תעסוקה מלאה המגבילה, בדרך כלל, את קצב הצמיחה, צפויים להוביל לעליית האינפלציה. האינפלציה בעולם ובישראל החלה לעלות ב-2021. לפיכך העלה בנק ישראל את שיעור הריבית המוניטרית בקצב מהיר, מ-0.1% בתחילת 2022 עד 4.75% באוגוסט 2023, מה שהעלה את הריבית הריאלית מ-1.7% בתחילת 2022 עד 2.3% במאי 2023. העלאות הריבית נועדה לרסן את הביקושים ואת האינפלציה.

על כך נוספו מספר זעזועים עולמיים שהגבילו את קצב הצמיחה בעולם ובישראל, ובהם בעיות בשרשראות האספקה ב-2020 ו-2021 וזעזועים במחירי סחורות בעקבות הפלישה הרוסית לאוקראינה ב-2022. גידול הסחר העולמי ב-2023 היה נמוך ביחס למרבית השנים הקודמות, והסחר בסחורות אף התכווץ (IMF WEO January 2024). הצמיחה במדינות המפותחות הואטה ב-2022, ועוד יותר ב-2023. האינפלציה עלתה לרמה גבוהה ב-2022, והחלה לרדת בקצב איטי ב-2023. שיעורי הריבית עלו מאוד ב-2022.

לצד תנאי הרקע הכלכליים ליווה את המשק הישראלי מתחילת 2023 ועד פרוץ המלחמה משבר פוליטי וחברתי חמור. בתחילת 2023 פעלה הממשלה להנהגת שינויי חקיקה משמעותיים במערכת המשפט. אלה הביאו להתנגדות ציבורית רחבה, אשר נמשכה עד תחילת המלחמה. תהליכים אלו התבטאו בהתחזקות מגמת הפיחות הנומינלי והריאלי, שהחלה באמצע 2022, ובביצועי חסר בשוקי ההון. הם התבטאו גם בהבעת דאגה בחברות דירוג האשראי ובארגונים הכלכליים הבין-לאומיים, והביאו לירידת הסנטימנט העסקי, במיוחד במגזר ההיי-טק.

האירוע המשמעותי ביותר לסביבה המקרו-כלכלית ב-2023 היה פרוץ מלחמת "חרבות ברזל".

מ-2022 עד פרוץ המלחמה היה המשק בתהליך של "נחיתה רכה". האינפלציה עלתה, ועל כן העלה בנק ישראל את הריבית כדי לרסן את הביקושים, ודרכם – את האינפלציה.

הסחר העולמי גדל ב-2023 בקצב איטי.

מתחילת 2023 ועד פרוץ המלחמה שרר משבר פוליטי וחברתי חמור בעקבות שינויי החקיקה המשפטיים שקידמה הממשלה.

3. המקורות והשימושים במשק

בצד המקורות – התוצר צמח מתחילת 2023 ועד המלחמה ב-3.8%, שיעור שביטא התכנסות איטית לרמת התוצר הפוטנציאלי לנוכח סביבת התעסוקה המלאה והריסון המוניטרי, אך רמתו עד המלחמה הייתה גבוהה מהרמה הנגזרת ממגמתו ארוכת הטווח (לוח ב'-2). הפעילות הכלכלית הייתה מוטת תוצר, כך שחלק היבוא במקורות של המשק ירד, אולי בהשפעת פיחות השקל, שייקר את היבוא.

בצד השימושים – רק ההשקעה, המהווה כ-20% מהשימושים, גדלה בקצב מהיר. היא תרמה בתקופה זו מחצית מגידולם של השימושים (איור ב'-1), ובזאת פעלה להישארות התוצר מעל מגמתו (איור ב'-2). לכך תרם גם היצוא, שאמנם צמח באותה תקופה בקצב איטי, כחלק ממגמת ההאטה בעולם, אך רמתו הייתה עדיין גבוהה. הצריכה הפרטית והצריכה הציבורית גדלו בקצב איטי, ועל רקע צמיחתן המצטברת האיטית בשנים הקודמות מיתנו את רמת התוצר ביחס למגמתה.

לפני המלחמה צמח התוצר ב-3.8% והפעילות הכלכלית הייתה מוטת תוצר.

רק ההשקעה, ששיעורה בשימושים כ-20%, גדלה מהר.

לוח ב'-2
התפתחות המקורות והשימושים, 2007 עד 2023
(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

שלושת הרבעים הראשונים של 2023 ²	2023	2022	2021	2020	2019	2007 עד 2022 ¹	
3.8	2.0	6.5	9.3	-1.5	3.8	3.9	התוצר המקומי הגולמי
-4.1	-7.2	12.4	18.7	-7.0	3.5	5.4	היבוא ללא אניות ומטוסים ויהלומים וללא היבוא הביטחוני
2.0	0.1	7.6	11.6	-2.9	3.8	4.2	השימושים במקורות המשק
2.2	-0.1	7.4	10.7	-2.7	4.1	4.1	השימושים המקומיים
1.7	-0.8	7.4	11.5	-7.4	4.0	4.0	מזה: הצריכה הפרטית
5.4	-3.1	10.7	14.1	-1.9	4.1	4.5	ההשקעה בנכסים קבועים (למעט אניות ומטוסים)
0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.2	0.4	ההשקעה במלאי ללא יהלומים וחברות הזנק (אחוזי תוצר)
-14.6	-23.3	22.3	33.1	12.1	30.7	5.8	התוצר של חברות ההזנק
2.2	7.2	1.0	4.6	2.5	2.8	2.9	הצריכה הציבורית למעט היבוא הביטחוני
2.1	0.3	9.7	12.2	0.6	4.2	5.9	היצוא ללא יהלומים וחברות הזנק

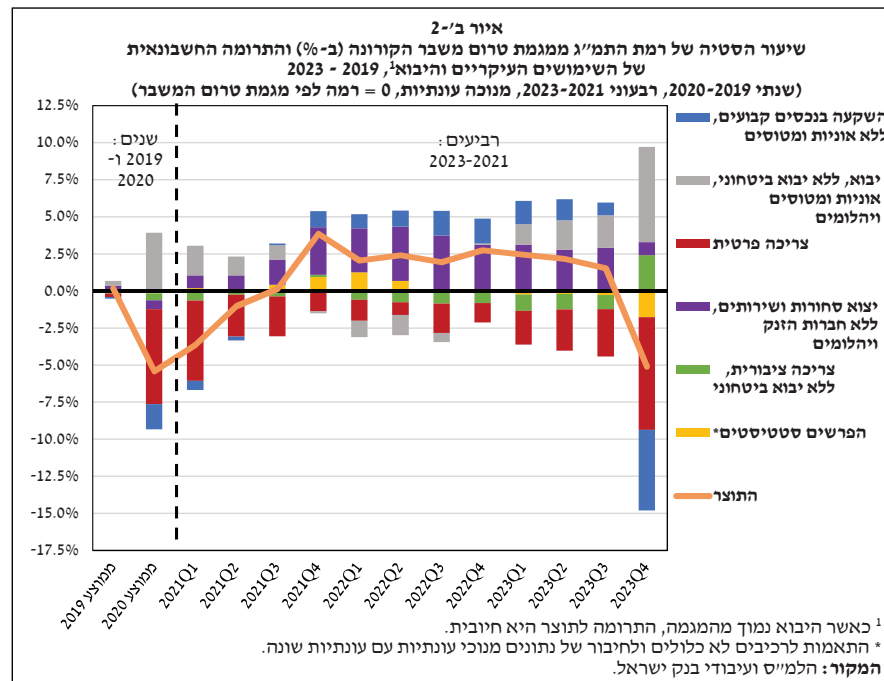
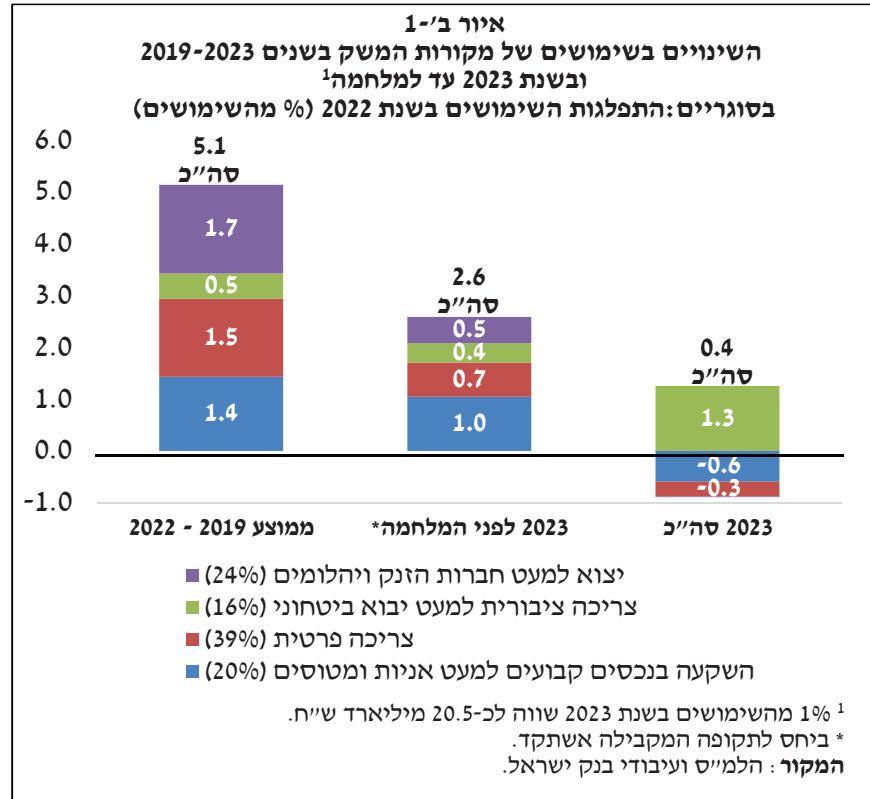
¹ ממוצע 15 השנים האחרונות.

² הרמה בתקופה זו או שיעור השינוי מול התקופה המקבילה אשתקד במונחים שנתיים, לפי העניין.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

לאחר פרוץ המלחמה התחוללה תפנית בהתפתחויות.² מרבית השימושים קטנו בחדות רבה ברבע הרביעי. לעומת זאת הצריכה הציבורית צמחה ברבע זה ב-17.7%, והחליפה חלק ניכר מיתר השימושים. חלק מהחלפה זו נבע ממעבר של גורמי ייצור וביקושים מהמגזר הפרטי אליה, ובהם תשלום שכר לחיילי המילואים ותשלום עבור המלוונות למפונים, וחלק נבע מהגדלת ביקושים של הממשלה, ביניהם לציד צבאי ואזרחי מייצור מקומי. כתוצאה מאלה ירד התוצר העסקי ברבע הרביעי בשיעור חד של 9.8%, ואילו התוצר הכללי ירד בשיעור מתון יותר של 5.6% עקב גידול של 11.2% בתוצר השירותים הציבוריים.

ברבע האחרון של 2023, שבו פרצה המלחמה, ירד התוצר ב-5.6%, ומרבית השימושים קטנו בחדות; רק הצריכה הציבורית עלתה, וזאת במהירות.

² השיעורים בפסקה זו הם שיעורי שינוי רבעוניים במונחים רבעוניים. זאת שלא כמו ביתר הפרק, שבו שיעורי שינוי מוצגים במונחים שנתיים.



4. השימושים

א. הצריכה הפרטית

הצריכה הפרטית גדלה ב-2023 לפני המלחמה ב-1.7% בלבד (ירידה של 0.5% לנפש), והפער בין רמתה לזו שהייתה צפויה לפי צמיחתה ארוכת הטווח – צמיחה דומה לזו של התוצר (לוח ב'-2) – הלך וגדל (איור ב'-3, לוח ב'-3). צמיחה איטית זו, יחד עם הפיחות הריאלי של השקל, התבטאו בירידה של יבוא מוצרי הצריכה החל מאמצע 2022. הפיחות ככל הנראה השפיע במידה רבה על ירידת הצריכה של מוצרים בני קיימא ובני קיימא למחצה, שכן מרביתם מיובאים. שלא כמו הירידה בצריכת מוצרים, שבאה לאחר עלייה מהירה קודם לכן, צריכת השירותים ירדה מאוד בתקופת הקורונה, והתאוששה רק חלקית. צריכת שירותי תחבורה (במיוחד טיסות לחו"ל), שירותי אמנות, בידור ופנאי ושירותי הסעדה ואירוח המשיכה להיות נמוכה משמעותית מהמצופה לפי צמיחתה ארוכת הטווח.

הצריכה הפרטית גדלה לפני המלחמה ב-1.7% בלבד, בעיקר בגלל קצב הצמיחה האיטי של צריכת השירותים.

לוח ב'-3

הביקוש המקומי: תנאי הרקע ומדדים עיקריים להתפתחותו, 2007 עד 2023
(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

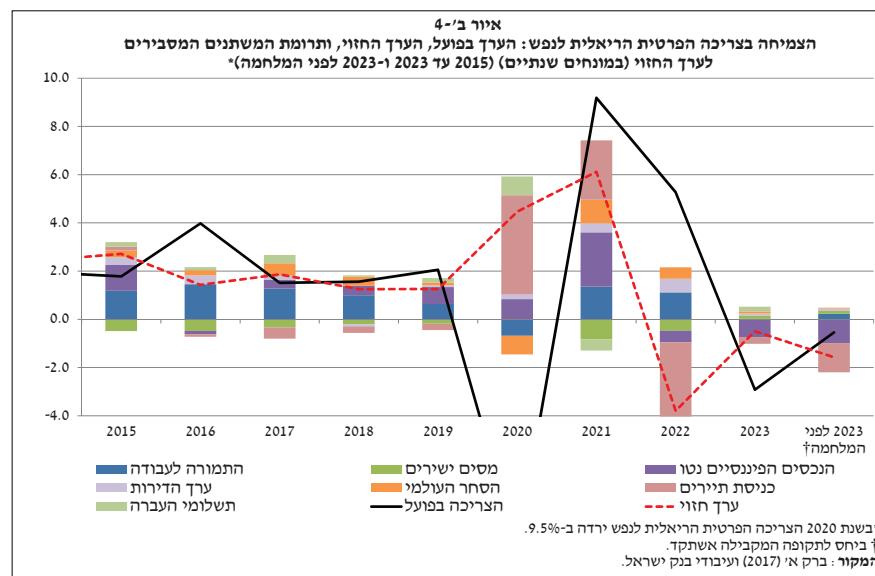
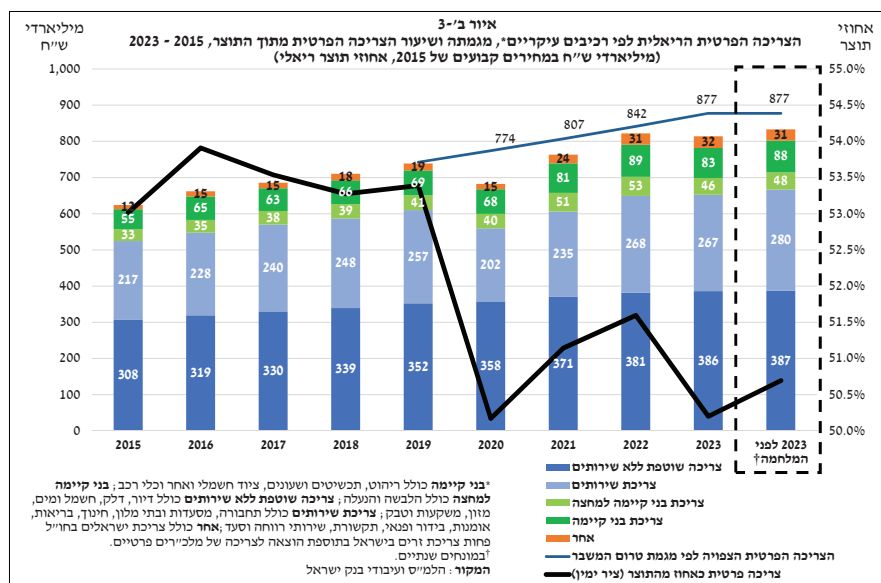
שלושת הרבעים הראשונים של 2023 ²	2023	2022	2021	2020	2019	2007 עד 2022 ¹	
1.7	-0.8	7.4	11.5	-7.4	4.0	3.6	הצריכה הפרטית
1.8	-0.2	7.2	10.7	-8.0	4.0	3.4	מזה: הצריכה למעט בני קיימא
-9.2	-12.4	2.4	30.1	-3.7	4.4	5.8	מזה: צריכת בני קיימא למחצה
4.3	-0.5	15.9	16.3	-23.1	4.3	3.2	צריכת שירותים
-1.4	-6.8	9.2	19.2	-0.5	4.3	5.8	צריכת בני-קיימא
8.6	5.8	4.3	3.9	5.6	5.0	4.1	ההכנסה הפרטית הגולמית הפנויה מכל המקורות
6.4	5.5	14.9	8.4	4.4	5.2	7.4	האשראי למשקי הבית
2.0	0.8	12.1	3.3	-1.9	2.3	5.8	מזה: האשראי למשקי הבית שלא לדיור
1.6	1.6	-1.4	-1.9	0.1	-0.8	-0.3	הריבית הריאלית לשנה (אג"ח ממשלתיות, רמה)
2.0	2.7	5.2	15.6	5.7	6.6	6.4	ערך תיק הנכסים של הציבור
21.5	16.9	-0.2	-6.2	30.5	7.4	5.6	החיסכון הפרטי
-2.6	-2.8	-4.7	12.1	-14.0	-0.4	4.0	המדד לאמון הצרכנים
5.4	-3.1	10.7	14.1	-1.9	4.1	5.0	ההשקעה בנכסים קבועים (למעט אניות ומטוסים)
	8.8	14.8	7.7	2.2	3.6	4.0	האשראי למגזר העסקי
1.1	1.2	0.1	-0.8	-0.5	0.0	1.1	הריבית הריאלית ל-10 שנים (אג"ח ממשלתיות, רמה)
49.2	49.1	51.1	52.6	48.5	51.3	50.0	מדד מנהלי הרכש (רמה)
2.3	7.2	1.0	4.6	2.5	2.8	3.2	הצריכה הציבורית למעט היבוא הביטחוני
	29.8	32.6	32.2	29.5	30.0	30.6	סך המסים (רמה) ³
	6.7	1.8	5.3	11.4	4.5	4.4	הגירעון הכולל בתקציב הממשלה הרחבה (רמה) ³

¹ ממוצע 15 השנים האחרונות.

² הרמה בתקופה זו או שיעור השינוי מול התקופה המקבילה אשתקד במונחים שנתיים, לפי העניין.

³ באחוזי תוצר.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר מנהלי הרכש של ארגון מנהלי הרכש ובנק הפועלים, ועיבודי בנק ישראל.



הירידה הריאלית
בתיק הנכסים נטו של
הציבור הייתה הגורם
העיקרי לירידת הצריכה
הפרטית.

מספר גורמים מסבירים את גידולה האיטי של הצריכה הפרטית. הראשון הוא ירידה ריאלית בערך תיק הנכסים של הציבור (נטו) ב-3.2% ב-2023 לפני המלחמה, ככל הנראה בהשפעת תהליכי החקיקה שהממשלה קידמה באותה תקופה. שימוש במודל של ברק (2017)³ לכימות הגורמים המשפיעים על הצריכה הפרטית בישראל מצביע על ירידה צפויה של כ-1.6% בצריכה הפרטית ב-2023 לפני המלחמה. על פי המודל ירידת ערך תיק הנכסים היא הגורם העיקרי לירידת הצריכה, בעוד שהתמורה לעבודה ותשלומי ההעברה הגדילו אותה (איור ב'-4). ניתן לראות באיור שהמודל מסביר היטב את השינויים בצריכה הפרטית לפני משבר הקורונה וב-2023. כיוון שהוא מאבחן שינויים הקשורים לגורמים ארוכי הטווח בכלכלה, הוא (כמו מרבית המודלים) אינו יכול להסביר את השינויים החדים בתקופת משבר הקורונה.

³ א' ברק (2017). "פונקציית הצריכה הפרטית בישראל", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 2017.04

גורם שני לשיעורה האיטי של צמיחת הצריכה הפרטית הוא עליית שיעור הריבית במשק. אחוז גבוה מאוד מההלוואות בישראל, ובכללן המשכנתאות, הוא בריבית משתנה; לכן עליות הריבית השפיעה כמעט מייד על ההכנסה הפנויה-לצריכה של משקי הבית.

מבדיקה שנערכה על בסיס נתונים ממאגר נתוני האשראי עולה כי סך החזרי המשכנתאות (קרן + ריבית) של משקי הבית עלה בשלושת הרבעים הראשונים של 2023 ב-16% ביחס לרבעים המקבילים ב-2022;⁴ זוהי עלייה שקלית של כ-4.3 מיליארד ש"ח, שהם כ-0.7% מהצריכה הפרטית, וכ-13% מהפער בין הצריכה הפרטית למגמתה ב-2023. עליית התשלומים האלה מקטינה את ההכנסה הפנויה-לצריכה של משקי הבית (ראו פרק ד' בדוח זה). מעבר להשפעה ישירה זו גרמה עליית הריבית לחלק ממשקי הבית להקדים ולפדות הלוואות, ולחלק מהם (שכמוכן לא נצפה) – לדחות צריכה כלשהי ולא לקחת הלוואה בסביבת הריבית הנוכחית (לפירוט ראו תיבת "השינוי בנטל החוב של משקי הבית בעקבות עליית ריבית בנק ישראל" בפרק ד' של דוח זה). האשראי למשקי הבית שלא לדויר עלה ב-2023 לפני המלחמה ב-2% בלבד (לעומת גידול ממוצע של 4.6% לשנה בשנים 2014–2019). אותה עליית ריבית גם תמרצה חלק ממשקי הבית להגדיל את חסכונם מעבר לצמצום האשראי.

החולשה בצריכה הפרטית של שירותים משותפת למרבית מדינות ה-OECD. איור ב'-5 מציג את הצריכה הפרטית של שירותים ביחס למגמתה בישראל ובמדינות ה-OECD האחרות.⁵ ברבע השלישי של 2023 היא הייתה עדיין מתחת למגמתה בכל המדינות האמורות, בדומה למצב בישראל. לשם השוואה, איור ב'-5 מציג את צריכת המוצרים באותן מדינות. ניתן לראות שצריכת המוצרים חזרה למגמתה מייד עם היציאה ממשבר הקורונה וחזרה לרדת רק ב-2022, עם עליות האינפלציה ושיעורי הריבית במדינות המפותחות. כך התפתחה גם צריכת המוצרים בישראל. לאחר פרוץ המלחמה ירדה הצריכה הפרטית ב-7.6% ברבע, בעיקר בגין רכיב השירותים. הירידה החדה מוסברת, מצד הביקוש, בהימנעות וחשש מיציאה וביטוי, ומצד ההיצע – מסגירת ספקי השירותים על פי הנחיות ההתגוננות ובגלל גיוס המילואים והיעדרות מעבודה מסיבות נוספות.

עליית הריבית במשק העלתה את הריביות על המשכנתאות, וכך הקטינה את ההכנסה הפנויה לצריכה.

החולשה בצריכה הפרטית של שירותים משותפת למרבית מדינות ה-OECD.

ברבע האחרון של 2023, שבו פרצה המלחמה, ירדה הצריכה הפרטית ב-7.6%.

ב. הצריכה הציבורית

מתחילת 2023 ועד המלחמה הצריכה הציבורית (ללא יבוא ביטחוני) התרחבה בקצב איטי של 2.2%, והשפעתה על הפעילות הכלכלית הייתה מעט מרסנת. בעת המלחמה התרחבה הצריכה הציבורית מאוד, ב-17.7% ברבע הרביעי של השנה, מה שהביא את שיעור גידולה בשנת 2023 כולה ל-7.2%. גידול זה של הפעילות כלל רכיבים רבים, שעיקרם גידול חד של הוצאות הלחימה, ובפרט של תשלומי השכר הביטחוני לחיילי המילואים הרבים שגויסו, גידול בקניית ציוד ביטחוני ואזרחי מספקים מקומיים ותשלומים לשם טיפול במפונים ותחילת הוצאות השיקום של חבל "תקומה". חלק מצריכה זו הייתה החלפה של פעילות אחרת, שצומצמה, כגון העברת חיילי המילואים מעבודה אזרחית לשירות צבאי ותשלום שכרם בידי הממשלה.⁶ חלק אחר ממנה הוא

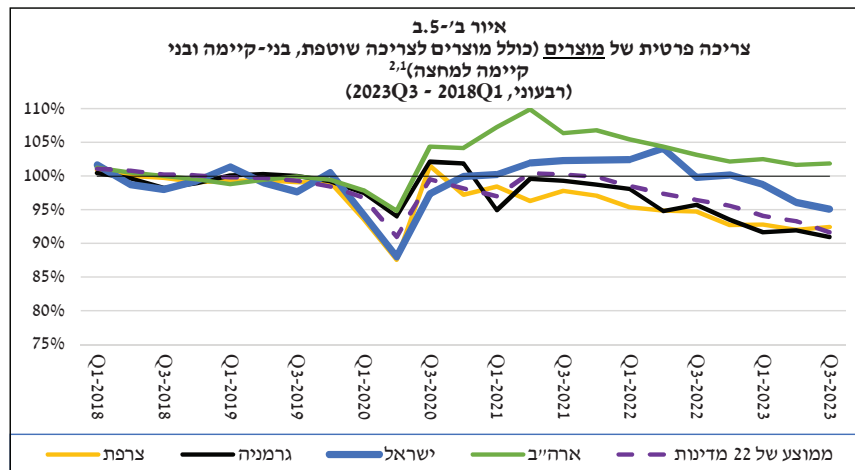
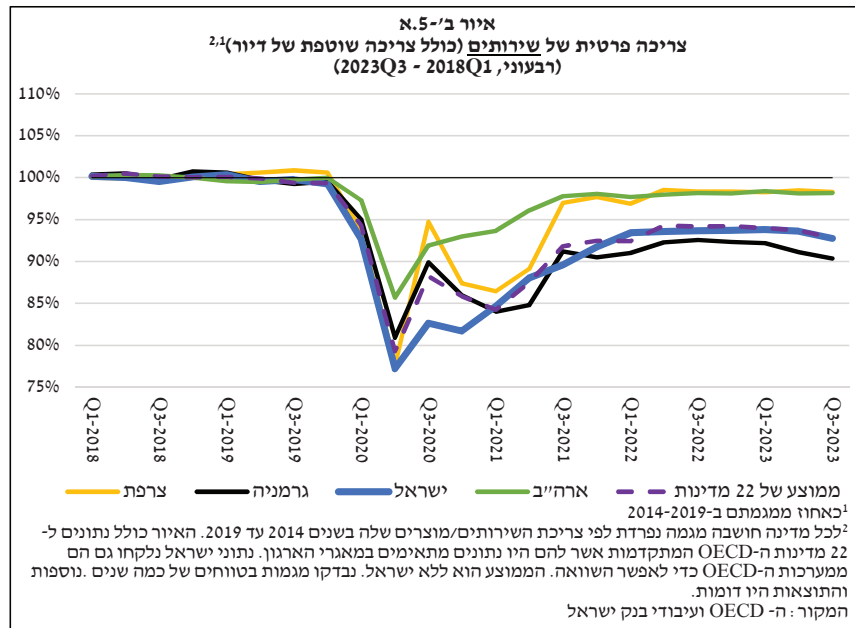
ברבע האחרון של 2023, שבו פרצה המלחמה, צמחה הצריכה הציבורית ב-17.7%, שילוב של החלפת פעילות אחרת והגדלת ביקושים.

⁴ עלייה זו לא נבעה מגידול במשכנתאות החדשות, משום שבאותו זמן הכמות והסכום של משכנתאות החדשות ירדו.

⁵ נתון השירותים בהשוואות אלו מתייחס לצריכת שירותים + צריכת דיור, מפני שלא נמצא במערכות ה-OECD נתון נפרד לשירותים ללא דיור. צריכת הדיור בישראל לפני המלחמה חזרה בקירוב למגמתה, ולכן נתוני שירותים שכוללים גם אותה עלולים להיות מוטים מעט כלפי מעלה ביחס לישראל.

⁶ גם התמיכות בדיור מהממשלה לאזרחים הרבים שפנו מאזורי הלחימה נועדו להחליף פעילות כלכלית אחרת, אבל הם לא משולמים בתמורה לשירותים שהם מספקים לממשלה. לכן הן נכללו בהוצאות הממשלה, אבל לא בצריכה הציבורית.

הגדלת ביקושים מקומיים, כגון רכישות מספקים מקומיים והוצאות שיקום לאזורים שנפגעו. (לדיון במגמות הצריכה הציבורית ותקציב הביטחון על פני זמן, ראו תיבה ו'-1 בפרק ו' בדוח זה).



ג. ההשקעה

ההשקעה גדלה מתחילת 2023 עד המלחמה ב-5.4% והובילה את הביקושים במשק. מלאי ההון במגזר העסקי גדל בקצב מהיר.

ההשקעה בנכסים קבועים (ללא או"מ) גדלה מתחילת 2023 עד המלחמה ב-5.4%. קצב הצמיחה שלה אמנם היה איטי מאשר בשנתיים האחרונות, אך היא הובילה את הביקושים במשק באותה תקופה. סביבת התעסוקה המלאה תרמה ככל הנראה לביקוש להשקעות בענפי המשק (שגדלו ב-4.6% עד המלחמה (איור ב'-6), מפני רצון של החברות להגדיל את כושר הייצור, כשלא ניתן לעשות זאת באמצעות מיצוי גורמי הייצור הקיימים. עם זאת, עליית הריבית במשק מעלה את התשואה האלטרנטיבית על ההון ומייקרת את האשראי לחברות, התייקרות שבאה לידי ביטוי

בהתמתנות קצב גידולו של האשראי במגזר העסקי. (לוח ב'-3; לפירוט ראו פרק ד' בדוח זה). מלאי ההון במגזר העסקי גדל ב-6.0%, מהר יותר מאשר בשנים האחרונות.

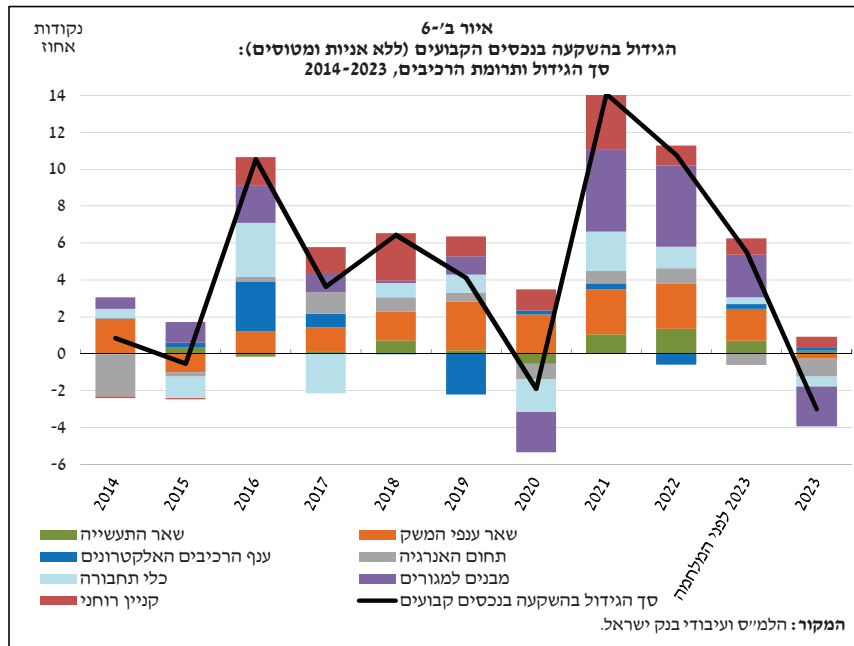
גידול ההשקעה הובל על ידי ההשקעה בבנייה, הן למגורים (7.3%) והן שלא למגורים (10.2%), בעוד שההשקעה במכונות וציוד ירדה וההשקעה במוצרי קניין רוחני (לדוגמה פטנטים) עלתה. מבנים שלא למגורים (לדוגמה, מפעלים ובנייני משרדים), מכונות וציוד וקניין רוחני הם נכסי הון, שיכולים להיות גורמי ייצור משלימים או תחליפיים לפי העניין. לשינוי זה בהרכב ההשקעה תרם, ככל הנראה, הפיחות הריאלי של השקל ב-2023. כך, לאחר עלייה מתמשכת של שיעור היבוא בהשקעה במכונות וציוד בשנים 2020–2022, שבהן השקל יוסף, השתנה הרכב המכונות והציוד ב-2023, לפני המלחמה, עם הפיחות הריאלי: ההשקעה במכונות וציוד מיובא ירדה ב-11.8%, ואילו ההשקעה במכונות וציוד מייצור מקומי עלתה ב-9.7%.

ההשקעה בבנייה שלא למגורים מתחלקת בין תשתיות (בענפים שונים), תעשייה ומסחר ושירותים (כולל שירותים ממשלתיים וכאלה של רשויות מקומיות). בשנים האחרונות (2015–2022) שיעור ההשקעה בבניית תשתיות היה כ-38% מההשקעה בבנייה שלא למגורים. ב-2023 לפני המלחמה ההשקעה בבניית תשתיות גדלה בקצב איטי, כך שהיא היוותה 32% מההשקעה בבנייה שלא למגורים.

בתקופת המלחמה ההשקעה (ללא או"מ) ירדה בשיעור קיצוני של 24.4% ברבע, ⁷ וההשקעה בענפי המשק (ללא או"מ) ירדה ב-12.3%. הקשיים בפעילות ענף הבנייה התבטאו בירידתן של ההשקעה בבנייה למגורים ב-53.2% ושל ההשקעה בבנייה שלא למגורים ב-29.1%. ההשקעה במכונות וציוד ירדה ב-5.2%.

ההשקעה בבנייה הובילה את גידול ההשקעה, בעוד שההשקעה במכונות וציוד מיובא ירדה.

ההשקעה ירדה בזמן המלחמה בשיעור קיצוני של 24.4% ברבע, בעיקר בגלל ירידת ההשקעה בבנייה.

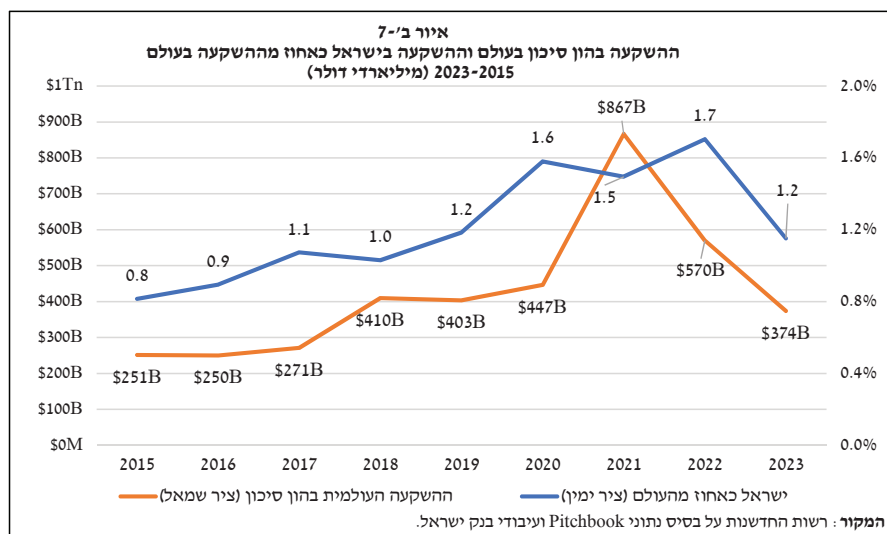


תוצר חברות ההזנק ירד ב-2023 לפני המלחמה ב-14.6%, לראשונה מאז 2017. ירידה זו נבעה מירידת ההשקעה בחברות הזנק, שהייתה חלק ממגמה עולמית של היחלשות השקעות אלו ב-2023

תוצר חברות ההזנק ירד ב-2023 לפני המלחמה; ב-14.6%, לראשונה מאז 2017.

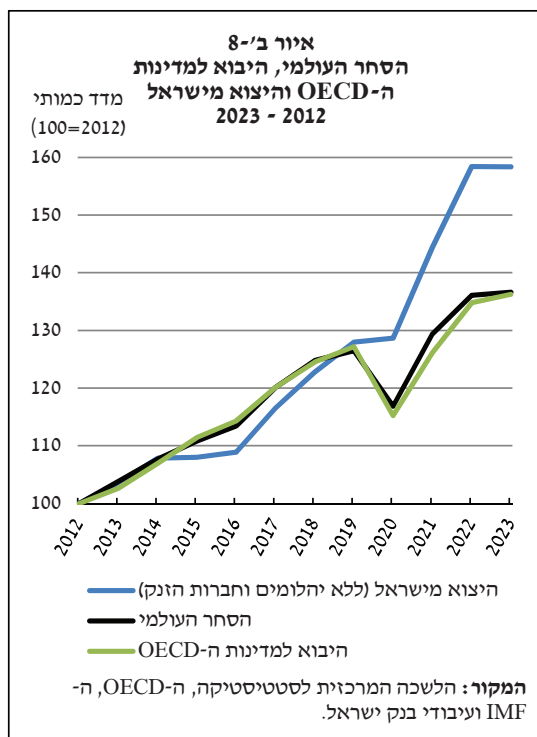
⁷ הנתונים בפסקה זאת הם שיעורי השינוי הרבעוניים במונחים רבעוניים. זאת שלא כמו ביתר הפרק, שבו שיעורי השינוי מוצגים במונחים שנתיים.

(איור ב'-7). עם זאת, הירידה בישראל הייתה חדה יותר מאשר בעולם, וחלקה של השקעה זו בהשקעה העולמית בהון סיכון חזר לרמתו ב-2019. אחד הגורמים האפשריים להיחלשות החדה יותר בישראל הוא השפעת תהליכי החקיקה שהממשלה קידמה בתחילת 2023 על הרצון להשקיע בישראל, אך לא ניתן לבודד את השפעות שינויי החקיקה, או לדעת כמה זמן הירידה בהשקעות בחברות ההזנק תימשך. בזמן המלחמה תוצר חברות ההזנק ירד בשיעור רבעוני של 25.3% – בין השאר, בשל מספר עובדי היי-טק בכלל, ובחברות ההזנק בפרט, שגויסו למילואים במלחמה.



ד. היצוא

היצוא גדל לפני המלחמה
ב-2.1%. גידולו הואט
בגלל חולשת הסחר
העולמי וירידת מחירי
ההובלה הימית.

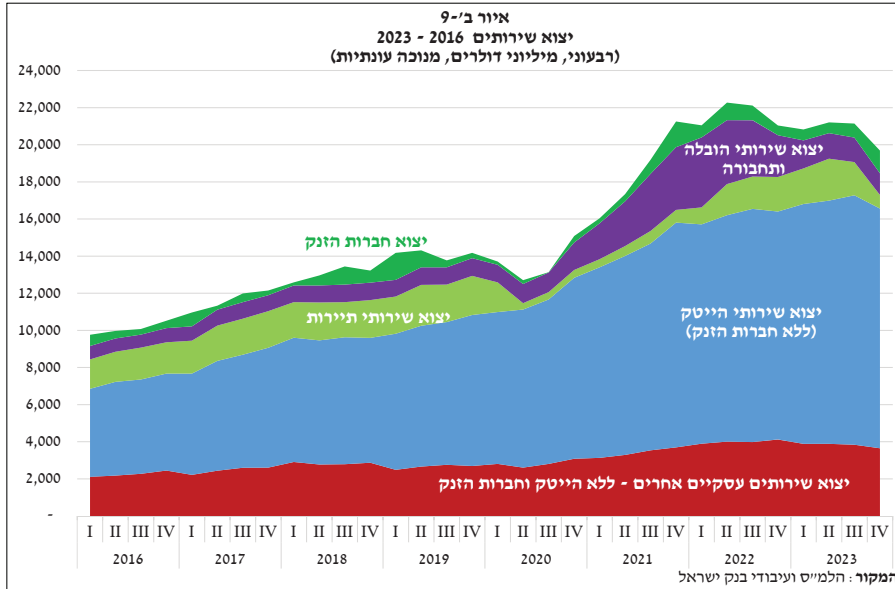


הפיחות הריאלי של
השקל הגדיל את רווחיות
היצוא, במיוחד ביצוא
ההיי-טק.

ב-2023 לפני המלחמה היצוא של ישראל (ללא יהלומים והזנק) גדל ב-2.1%. הסחר העולמי החלש מיתן את צמיחת היצוא. לפי הערכת קרן המטבע הבין-לאומית הסחר העולמי גדל בשנת 2023 כולה רק ב-0.4%, והסחר העולמי בסחורות אף הצטמצם ב-0.3% (איור ב'-8). האטה זו פגעה ב-2023 לפני המלחמה ביצוא הסחורות של ישראל, וגם האיצה את ירידת מחירי ההובלה הימית לרמתם לפני הקורונה, מה שפגע ביצוא שירותי ההובלה הימית. (איור ב'-9).

הפיחות הריאלי של השקל הגדיל את רווחיות היצוא. יצואני הסחורות הרוויחו רק מחלק מן הפיחות, משום שחלק ניכר מיצוא הסחורות של ישראל תלוי ביבוא חומרי גלם מחו"ל, ואלה התייקרו בגלל הפיחות. יצוא שירותי

ההיי-טק, ענף שאינו מצריך חומרי גלם ומצריך הון פיזי מועט יחסית, נהנה מרוב רובו של הפיחות. לכן, כמו בשנים האחרונות, יצוא שירותי ההיי-טק נשאר, ב-2023 לפני המלחמה, אחד הענפים שהובילו את צמיחת התוצר.



יצוא הסחורות (ללא יהלומים) ירד ב-2023 לפני המלחמה ב-0.6%. יצוא התיירות גדל באותה תקופה ב-63.9%, והיה, בממוצע, רק 13% מתחת לרמתו לפני משבר הקורונה. בתקופת המלחמה ירד היצוא בשיעור רבעוני של 5.4% – שיעור הירידה הקטן ביותר מבין רכיבי התוצר העיקריים. כשליש מירידה זו נבע מירידה של 62.5% בתיירות. יצוא שירותי ההיי-טק ירד מעט.

במלחמה היצוא ירד ב-5.4% ברביעי.

5. המקורות – היבוא והתוצר

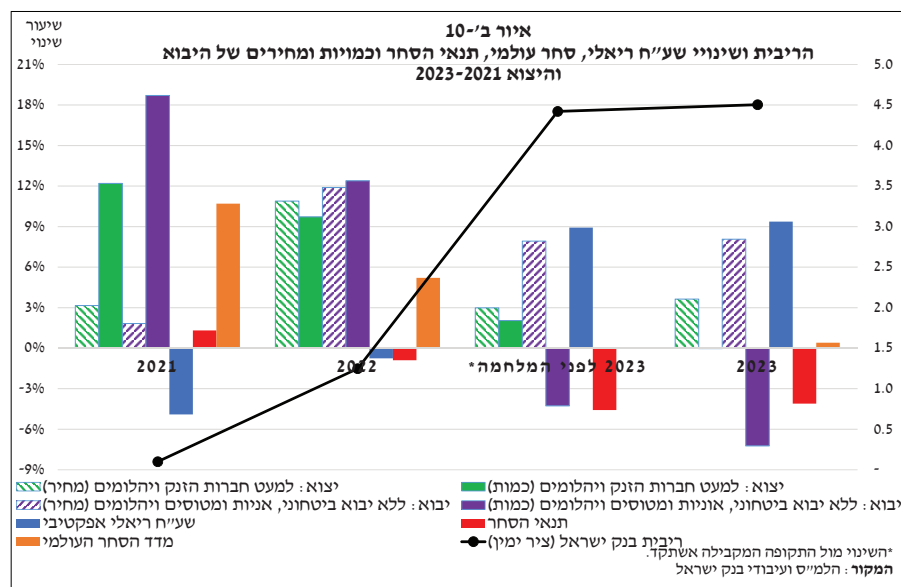
א. היבוא

היבוא ירד ב-2023 לפני המלחמה ב-4.1%. ירידה זו היא תוצאה של כמה גורמים: בראש ובראשונה, הפיחות הריאלי המתמשך של השקל, שהחל באמצע 2022, העלה את מחירי המוצרים והשירותים המיובאים (כולל מכונות וציוד להשקעה וחומרי גלם לתעשייה) והוריד את הביקוש להם (איור ב'-10). זאת לאחר עליות חדות של הביקוש ליבוא ב-2021 ובמחצית הראשונה של 2022, לאחר משבר הקורונה. שנית, איטיותה של הצמיחה בסחר העולמי מיתנה את הביקוש ליצוא הסחורות של ישראל, ולכן תרמה לירידה ביבוא חומרי הגלם של ענפי הסחורות. לבסוף, עליית הריבית וירידת הערך הריאלי של תיק הנכסים מיתנו, כאמור, את הצריכה הפרטית, וכך – את הביקוש למוצרי צריכה, כולל למוצרים מיובאים.

ירידת היבוא ב-2023 לפני המלחמה הייתה ממוקדת ביבוא הסחורות. יבוא השירותים המשיך לגדול באותה תקופה, אך קצב גידולו הואט משמעותית החל מהרביעי השלישי של 2022 (שבו החלו עליות הריבית והפיחות הריאלי של השקל). בפרט, יבוא התיירות (כלומר יציאות ישראלים

היבוא ירד ב-2023 לפני המלחמה ב-4.1% בגלל הפיחות בשקל, חולשת הסחר העולמי ועליית הריבית.

ירידת היבוא ב-2023 לפני המלחמה הייתה ממוקדת ביבוא הסחורות.



לחוו"ל גדל לפני המלחמה ב-29.0%, והיה גבוה בממוצע ב-12.2% מרמתו לפני הקורונה. ירידת מחירי ההובלה הורידה את עלות היבוא ומיתנה את עליית מחירו.

בעת המלחמה ירד היבוא בשיעור חד של 14.1% ברבע, ירידה שהקיפה הן את יבוא הסחורות והן את יבוא השירותים (תיירות ושירותים אחרים). עיקר הירידות גם ביבוא וגם ביצוא היו בשירותים, מה שמאותת כי הירידות לא נבעו ממגבלות היצע במסחר הבין-לאומי כגון צמצום משמעותי בחובלה הימית אל ישראל וממנה, אלא מירידה של הביקושים במשק. ירידות אלו נבעו בעיקרן מירידות בצריכה הפרטית ובהשקעה שמקורן ביבוא.

ב. פגיעת מלחמת "חרבות ברזל" בענפי המשק

המלחמה פגעה במשק בדרכים שונות, שרבות מהן אינן פשוטות לכימות, אך ישנם כמה ענפים שבהם ניתן לזהות ולמדוד פגיעה ייחודית וקשה.

הפעילות בענף הבנייה נפגעה קשות, בעיקר בשל היעדרות העובדים הפלסטינים, שלא הועסקו בתקופה זו, וסגירת אתרי בנייה בידי הרשויות המקומיות. ירידת הפעילות בענף, שהיווה ערב המלחמה כ-6% מתוצר המשק (לוח ב'-4), בכ-50% גרעה ברבע הרביעי כ-3% מהתוצר (0.75% מהתוצר השנתי). הענף צורך חומרי גלם ומוצרי ביניים מענפים רבים בישראל, כך שפעילותו הנמוכה עלולה לפגוע בפעילות של ענפים אלה. מחישוב לפי לוח תשומה-תפוקה לשנת 2014 (העדכניים ביותר שחושבו בישראל) עולה שהמכפיל של תוצר הענף הוא 1.8. משמעות הדבר היא שההשפעה העקיפה של ירידת תוצרו ב-50% למשך רבע תתבטא, ככל הנראה, בירידה של התוצר הכולל הרבעוני ב-2.4% נוספים (0.6% תוצר שנתי). ההשפעה עקיפה זו לא תהיה בהכרח מיידי; היא יכולה לבוא לידי ביטוי כעבור זמן, עם חלחול הביקושים הנמוכים של ענף הבנייה לשאר ענפי המשק. אם רמת הפעילות הנמוכה של הענף תימשך, שוק הדיור עלול להיפגע לתקופה ארוכה.

ענף התיירות ספג פגיעה קשה מהמלחמה, אשר פרצה רק שלוש שנים אחרי פגיעת הקורונה, שהתאוששות הענף ממנה טרם הסתיימה. בעת המלחמה מרבית חברות התעופה הזרות ביטלו חלק מטיסותיהן לישראל וממנה או את כולן, ומספר כניסות התיירים ירד ב-80%. ביטולי טיסות אלו נבעו הן מחששות חברות התעופה לטוס לישראל בזמן מלחמה והן מירידה בביקוש לכרטיסי

במלחמה היבוא ירד ב-14.1%, ירידה של השירותים והסחורות, בעקבות ירידת הביקושים במשק.

הפעילות בענף הבנייה קטנה מאוד בעיקר בשל היעדרות העובדים הפלסטינים וגרעה כ-3% מהתוצר ברבע הרביעי.

ענף התיירות – הן התיירות הנכנסות והן היוצאת – נפגע מאוד בעטיה של המלחמה.

טיסה עקב חששות תיירים להגיע לישראל בזמן מלחמה.⁸ גם התיירות היוצאת ירדה מאוד בזמן המלחמה, וישראלים רבים אף חזרו בתקופה זו ארצה – חלק ניכר מהם כדי לשרת במילואים. יציאות ישראלים לחו"ל פחתו בזמן המלחמה ב-60% עד 70%, מה שהשתקף בפעילות של ענף שירותי התחבורה, אבל כנראה הגדיל את סך הפעילות הכלכלית בישראל.

גם ענף החקלאות נפגע קשות. הפעילות באזור עוטף עזה הייתה מוגבלת מאוד בשבועות הראשונים של המלחמה, הפעילות בחלק מאזורי הצפון מוגבלת גם היא, עובדים פלסטינים אינם מועסקים בענף מתחילת המלחמה, ומספר העובדים הזרים בענף הצטמצם בכ-25% בתחילת המלחמה, ואז התאושש בהדרגה.

בבחינת התוצר מצד הענפים בזמן המלחמה חשוב לשים לב גם לעליית התוצר של השירותים הציבוריים, שקיזזה חלק מירידות התוצר אשר נבעו מהפגיעות הענפיות. לדוגמה, חלק מהפעילות המקומית הקשורה לתיירות הוחלפה בצריכה ציבורית. בפרט, שירותי המלונות נרכשו בהיקף נרחב על ידי הממשלה לשם שיכון של ממוני העוטף וגבול הצפון (בין בדרך של צריכה ציבורית ישירה ובין באמצעות תשלומי העברה למפונים). מחד גיסא, נראה שהתשלום הציבורי נמוך מהמחיר הרגיל של הלינה באותם מלונות, אבל מאידך המלונות בתפוסה מלאה לתקופה ארוכה, כך שההון בענף מנוצל במידה רבה, במקום להיות מובטל בשל ירידת התיירות. מספר הלינות במלונות התיירות ברביע הרביעי היה גבוה ב-3% מאשר בקודמו למרות קריסת התיירות, ו-60% מהלינות בתקופה היו של מפונים בעקבות המלחמה. עם זאת, לינת המפונים במלונות היא זמנית. ניסיון העבר מלמד שהתאוששות התיירות לאחר עימותים ביטחוניים היא איטית, ולכן לאחר חזרת המפונים לבתיהם, או המעבר שלהם לדיור חלופי, הפגיעה בענף המלונות צפויה לגדול.

גם ענף החקלאות נפגע קשות בשל המלחמה.

הגדלת הצריכה הציבורית – לדוגמה שיכון המפונים במלונות – קיזזה חלק מפגיעתה של המלחמה במשק.

לוח ב'-4

השינוי בתוצר של ענפי המשק במחירי בסיס, 2007 עד 2023

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים, מחירים קבועים)

שלושת הרבעים הראשונים של 2023 ³	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2007 עד 2022 ²	המשקל בסך התוצר (2022) ¹	
3.4	2.6	6.1	8.9	-1.0	3.6	4.0	3.8		סך הכול
2.2	5.8	3.0	4.8	-2.5	1.8	2.6	2.1	16.9	שירותי המגזר הציבורי
3.7	1.9	7.3	11.1	-1.2	4.2	4.5	4.4	72.3	המגזר העסקי
1.0	0.3	5.3	3.5	9.0	3.6	8.9	2.3	11.7	התעשייה, הכרייה והחציבה
5.6	2.6	8.9	14.4	-8.0	2.4	2.5	5.7	11.6	המסחר, שירותי האירוח והאוכל
2.2	0.5	5.3	10.3	-0.8	5.1	0.1	4.3	18.1	השירותים העסקיים
4.9	-5.3	9.3	9.7	-5.8	3.4	5.4	2.0	6.3	הבנייה
1.4	-2.2	12.9	20.2	-20.0	0.2	2.9	4.8	3.8	התחבורה והאחסנה
10.4	10.3	8.3	13.4	9.2	10.9	8.0	9.9	12.9	המידע והתקשורת
-7.3	-6.0	2.7	8.0	-3.9	0.6	-3.8	2.1	1.3	החקלאות
-1.1	1.1	-1.7	4.9	0.3	6.7	5.9	3.1	1.7	החשמל והמים
7.2	3.4	10.3	14.2	-7.3	2.2	7.9	2.8	6.1	החינוך, הבריאות והאומנות

¹ נוסף לתוצר השירותים הציבוריים ותוצר המגזר העסקי שמופיעים בלוח, סך התוצר כולל גם את תוצר שירותי הדיר. המשקל מחושב על נתונים במחירים שוטפים.

² ממוצע 15 השנים האחרונות.

³ שיעור השינוי מול התקופה המקבילה אשתקד במונחים שנתיים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁸ לפי שהרבני (2014) מספר התיירים יורד בתקופות טרור, ומשקל המגיעים למטרת עסקים ומשקל התיירים היהודים עולה. ראו: רן שהרבני, (2014). "השפעת הטרור, התדמית ומשתנים כלכליים על ביקורי תיירים מסוגים שונים בישראל", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון 2014.05

ג. הפריזון וההתפתחויות המקרו-כלכליות בשוק העבודה לפני המלחמה

שוק העבודה היה לפני המלחמה בתעסוקה מלאה, והשכר הריאלי עלה.

שוק העבודה הוסיף והתהדק ב-2023 לפני המלחמה: שיעור האבטלה היה נמוך, שיעור התעסוקה היה גבוה, ושיעור ההשתתפות המשיך לעלות. מכל הבחינות הללו שוק העבודה היה הדוק יותר מאשר לפני משבר הקורונה (לפירוט ראו פרק ה' בדוח זה). מצב זה, דהיינו תעסוקה מלאה של גורמי הייצור, הוא אחד הביטויים למשק יעיל, שבו רק שיעור קטן מאוד מהאנשים המעוניינים לעבוד אינם יכולים למצוא עבודה. לצד זאת, ההידוק מקשה על התרחבות מהירה של הפעילות הכלכלית, שכן היצע העבודה וההון הזמינים ולא מנוצלים קטן. באותו מצב גם סביר שהעובדים המתווספים לכוח העבודה הם בעלי מיומנויות נמוכות ופריזון נמוך מאלה של העובדים הקיימים, שכן רוב רובם של הפרטים שהייתה להם זיקה חזקה יותר לשוק העבודה כבר משתתפים בו. מצב זה יכול לייצר לחצים לעלויות שכר. ואכן, השכר הריאלי עלה ב-1.2% ב-2023 עד המלחמה. אך עם זאת שיעור התמורה לעבודה בתוצר המשיך לרדת, כך שככל הנראה אין עדיין לחצי שכר משמעותיים.

מלאי ההון גדל בקצב מהיר בשנים האחרונות וכך גם התשואה על ההון הגולמי.

בשנים 2020–2022 הייתה עלייה של התשואה להון הגולמי, וכן עלייה עקבית ומהירה של מלאי ההון הגולמי, שהגדילה את מלאי ההון לעובד בקצב מהיר. כך הגיעו התשואה ושני המלאים, ועמם שיעור התמורה להון בתוצר, לרמות שיא שלא נראו מאז 1995 (לוח ב-נ-9). העלויות בתשואה להון ובשיעור התמורה להון נבעו ממשבר הקורונה, שהקטין מאוד את תשומת העבודה ובמיוחד את תעסוקת עובדים בעלי מיומנויות נמוכות.⁹

קצב הצמיחה של התוצר הפוטנציאלי הואץ בשנתיים האחרונות, בעיקר הודות לעלייה בקצב הגידול של מלאי ההון וגידול שיעור ההשתתפות. קצב זה אינו משקף בהכרח את קצב הצמיחה ארוך הטווח של ישראל, שהיה נמוך יותר בעשור הקודם, וצפוי להיות נמוך יותר גם בעשורים הבאים.

צמיחת התוצר הואטה ב-2023 לפני המלחמה לעומת השנתיים הקודמות, בעקבות המלחמה.

צמיחת התוצר הואטה ב-2023 לפני המלחמה לעומת השנתיים הקודמות. זאת בעקבות ההגעה לסביבת תעסוקה מלאה, אשר הוליכה, בשל עליית האינפלציה, לתגובת המדיניות המוניטרית שנועדה לרסן את עודף הביקוש והאינפלציה. לעומת זאת הואץ קצב גידולו של מלאי ההון העסקי, ובכלל זה של מלאי נכסי הקניין הרוחני, שגדל במהירות (לוח ב'-5). כתוצאה מכל ההתפתחויות האלה גדל פריזון העבודה במגזר העסקי ב-1.9%, אך הפריזון הכולל במגזר העסקי נותר ללא שינוי והתשואה על ההון הגולמי קטנה.

איור ב'-11 מציג את פער התוצר לפי גישת פונקציית הייצור. ניתן לראות גם בו את האטת הצמיחה ואת צמצום פער התוצר עם המשך שוק העבודה ההדוק, ואת הפריזון היורד עם הכניסה של בעלי מיומנויות נמוכות יחסית והמשך ההשקעה בהון, שהוא לפחות בחלקו משלים לעבודה, וכך תרומתו השולית פוחתת.

⁹ לפי ההשערה שמיומנויות עובדים והון הם גורמי ייצור משלימים (Capital-Skill Complementarity), הון הוא תחליפי במידה רבה יותר לעובדים בעלי מיומנויות נמוכות מאשר בעלי מיומנויות גבוהות. בעקבות זאת, זעזוע שלילי להיצע העובדים בעלי מיומנויות נמוכות יכול להגדיל את התשואה על ההון כתחליף, ואילו ירידה בהיצע העובדים בעלי מיומנויות גבוהות עלולה להוריד את התשואה על ההון כיוון שהם גורמי ייצור משלימים.

לוח ב'-5

היצע התוצר הכולל והעסקי, עד 2007¹

(שיעורי השינוי השנתיים באחוזים)

שלושת הרבועים הראשונים של 2023 ³	2023	2022	2021	2020	2019	עד 2007 עד 2022 ²	
3.8	2.0	6.5	9.3	-1.5	3.8	3.9	התוצר המקומי הגולמי
4.2	1.2	7.7	11.4	-1.8	4.3	4.4	מזה: התוצר במגזר העסקי
2.2	5.8	3.0	4.8	-2.5	1.8	2.4	התוצר בשירותים הציבוריים
4.5	4.5	3.9	3.4	3.9	4.0	3.6	מלאי ההון סה"כ
5.5	6.0	4.9	4.3	5.1	5.0	4.2	מזה: מלאי ההון במגזר העסקי
3.6	2.9	4.5	1.8	-0.8	1.4	2.0	כוח העבודה
2.8	2.2	7.1	7.0	-8.5	0.7	2.3	סך שעות העבודה
2.3	0.0	9.1	7.1	-10.2	0.7	2.2	סך שעות העבודה במגזר העסקי
	0.4	-0.9	1.7	8.3	3.0	1.5	הפריז (תוצר ריאלי לשעת עבודה)
	1.9	-1.6	3.7	10.0	3.4	2.0	הפריז במגזר העסקי (תוצר ריאלי לשעת עבודה)
	-0.3	0.0	2.8	3.8	1.9	1.1	הפריז הכולל
	0.0	-0.5	4.5	4.4	2.1	1.4	הפריז הכולל במגזר העסקי
6.4	4.7	4.2	3.8	9.3	5.4	3.5	התוצר לשעת עבודה (נומינלי)
6.6	6.3	3.8	6.4	10.3	6.2	3.7	התוצר לשעת עבודה במגזר העסקי
4.8	3.3	3.3	1.1	7.6	4.3	3.3	התמורה לשעת עבודה (נומינלית)
4.5	3.6	2.3	2.4	9.0	4.7	3.4	התמורה לשעת עבודה במגזר העסקי
-1.5	-1.4	-0.7	-2.6	-1.6	-1.0	-0.3	שיעור התמורה לעבודה, סה"כ
-2.0	-2.5	-1.3	-3.7	-1.1	-1.4	-0.3	שיעור התמורה לעבודה במגזר העסקי
52.0	52.1	52.8	53.3	54.7	55.6	54.3	שיעור התמורה לעבודה, סה"כ (רמה)
55.2	54.9	56.3	57.2	59.4	60.1	58.3	שיעור התמורה לעבודה במגזר העסקי (רמה)
4.4	4.4	4.4	4.1	3.9	3.9	3.9	התוצר הפוטנציאלי ⁴
2.0	0.1	2.6	0.6	-4.7	1.1	0.1	פער התוצר ^{5,4}

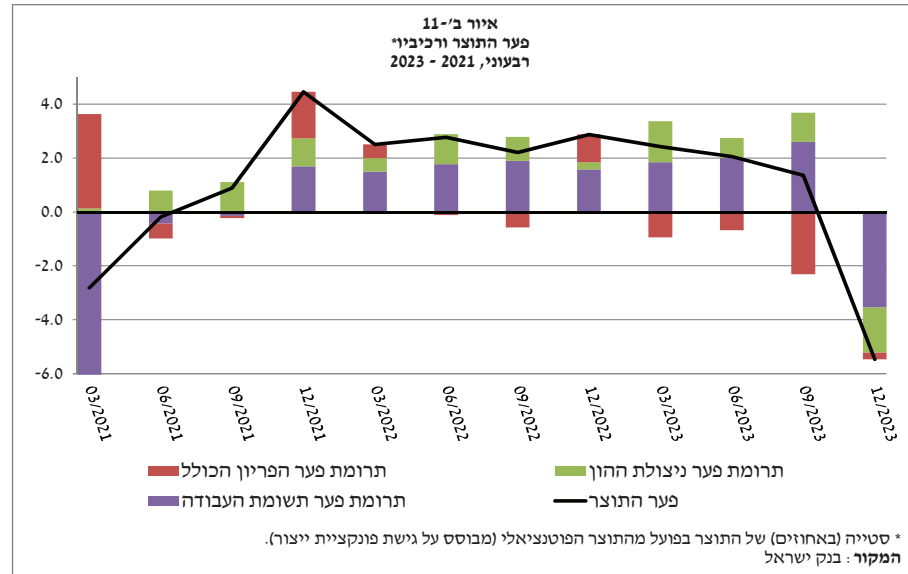
¹ נתוני הפריז והתוצר לשעת עבודה הם במחירי בסיס בעוד שהתוצר המקומי הגולמי הוא במחירי שוק.

² ממוצע 15 השנים האחרונות.

³ הרמה בתקופה זו או שיעור השינוי מול התקופה המקבילה אשתקד במונחים שנתיים, לפי העניין.

⁴ אומדן. התוצר הפוטנציאלי שווה לתוצר שמתקבל בשיווי משקל היפותטי שבו רמת הניצולת של כל גורמי הייצור דומה לממוצע ארוך הטווח ואינה מייצרת לחצי מחירים ושכר. פער התוצר משקף את המידה שבה התוצר בפועל סוטה מהתוצר הפוטנציאלי. השינוי שחל משנה לשנה בפער התוצר אינו זהה להפרש בין הצמיחה בפועל לבין הצמיחה הפוטנציאלית, מפני שיש פערים בין הנתונים הרבעוניים והשנתיים של החשבונאות הלאומית.

⁵ שינוי שלילי בפער התוצר מתקבל כאשר התוצר בפועל נמוך מהתוצר הפוטנציאלי. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



ד. התמורות המקרו-כלכליות בשוק העבודה בתקופת מלחמת "חרבות ברזל"

כוח העבודה הצטמצם
בתחילת המלחמה
בשיעור ניכר, בעקבות
סגירת בתי ספר, פינוי
עוטף עזה והצפון,
איסור כניסת עובדים
פלסטינים, יציאה חלקית
של העובדים הזרים וגיוס
מאות אלפי מועסקים
למילואים.

עם תחילת המלחמה הצטמצם כוח העבודה בשיעור ניכר, וכך ירד מייד היצע העבודה במשק. הירידה נבעה מארבעה גורמים עיקריים – הורים שנשארו בבית כדי להשגיח על הילדים בעקבות סגירת מערכת החינוך ברוב הארץ לאורך מרבית אוקטובר 2023, פינוי עוטף עזה וחלק מיישובי גבול הצפון, צמצום התעסוקה של פלסטינים ושל עובדים זרים וגיוס המילואים הנרחב. הגורם הראשון, והגדול ביותר הסתיים באוקטובר עם היתמעטות שיגורי הרקטות לעורף, שאיפשרה לתלמידים לחזור למסגרות הלימוד. לא כן הגורם השני: מפוני העוטף ויישובי הצפון לא הורשו לחזור לבתיהם עד סוף 2023. לכן חלק ניכר מהם לא יכלו להשתתף בשוק העבודה בתקופה זו, מה שפגע משמעותית בענף החקלאות. החזרה לחו"ל של חלק ניכר מהעובדים הזרים פגעה גם היא בפעילות ענף החקלאות. איסור הכניסה של העובדים הפלסטינים נותר בתוקף לאורך הרביע הרביעי של 2023 – מה שהוריד את היצע העבודה בענף הבנייה, וכך היה ערוץ הפגיעה העיקרי בפעילות הענף. לבסוף – מאות אלפי מועסקים גויסו למילואים, ומרביתם לא שוחררו, נכון לסוף 2023. הם אמנם נחשבים בסטטיסטיקה הרשמית למועסקים, אבל עדיין חסרים בכוח העבודה האזרחי ובפעילותם הרגילה. חיילים אלו מהווים כ-5% מהמועסקים בגילי העבודה העיקריים.

6. החיסכון הפרטי והחשבון השוטף של מאזן התשלומים.

א. החיסכון הפרטי

החיסכון הפרטי שב ועלה
ב-2023 לפני המלחמה.

בשנים האחרונות גדל שיעור החיסכון הפרטי בישראל בהכנסות המשק. שיעור זה גדל בתקופת הקורונה ל-34.7% – לעומת 25% בממוצע לפני כן – בעיקר עקב צמצום אפשרויות הצריכה. עם שוך הקורונה החיסכון התמתן, אך נשאר ברמה גבוהה יחסית. במהלך 2023 עלה שיעור החיסכון ל-32.5% והצריכה הפרטית צמחה עד המלחמה בקצב איטי. עליית התשואות במשק הייתה, ככל הנראה, גורם מרכזי להעדפת החיסכון על צריכה.

עליית הריבית העלתה
את התשואה על
החיסכון, ובכך תמרה
חיסכון.

עליית הריבית מעלה את התשואה על החיסכון, וכך מגדילה את התמריץ לחסוך ומקטינה את התמריץ לצרוך בהווה. אותה עלייה גם מעלה את מחיר האשראי, מה שמגביל רכישות בעזרת

אשראי ומתמרץ פרטים להפנות חלק גדל מהכנסתם הפנויה לצמצום האשראי הצרכני הקיים שלהם (או לפחות להאטת הגדלתו) ולהחזרת חובות. חשוב לשים לב שתשלומים חודשיים להחזר חובות אינם נחשבים לצריכה אלא להקטנת ההכנסה הפנויה של הפרט. מהצד השני, פירעון חוב נחשב לחיסכון. סיבות נוספות לעליית החיסכון יכולות להיות: גידול אי-הוודאות הכלכלית או הפוליטית, חיסכון ריקרדיאני,¹⁰ ושינוי בהעדפת הזמן של הציבור או בציפיותיו להוצאות עתידיות גדולות. בזמן המלחמה היה גם רכיב חיסכון שנבע מירידת האפשרות והרצון לבצע צריכה פרטית כסדרה.

החיסכון הציבורי ירד השנה, והיה שלילי, בשל גידול הגירעון הממשלתי השוטף (כמפורט בפרק ו'), כך שהחיסכון הכולל של המשק בשנת 2023 דמה לזה של קודמתה.

ב. החשבון השוטף

ב-2023 לפני המלחמה העודף בחשבון השוטף היה 13.4 מיליארד דולרים (18 מיליארד בחישוב שנתי), דומה לשנים האחרונות. יציבות זו נבעה מכמה גורמים: ראשית, יבוא חומרי האנרגיה פחת ב-3 מיליארד דולרים לעומת התקופה המקבילה ב-2022, במידה רבה בגלל הירידה של מחירי הדלקים; שנית, יצוא שירותי ההיי-טק המשיך, כאמור, לגדול; ושלישית, הפיחות בשקל כנראה תרם לירידת היבוא.

לעומת זאת, כמה גורמים מיתנו את העלייה בעודף: ההרעה בתנאי הסחר, ובפרט הירידה של מחירי ההובלה הימית, הפחיתו את יצוא שירותי ההובלה של ישראל. מאזן שירותי ההובלה הימיים, ירד, כאמור, ב-2023 לפני המלחמה ב-4.6 מיליארד דולרים, לרמה גבוהה במקצת מרמתו לפני הקורונה. בסך הכול במשך השנים 2020–2023 תרם הענף לעודף בחשבון השוטף כ-10 מיליארד דולרים. ב-2023 גם מאזן התיירות הוריד את החשבון השוטף, ב-0.2 מיליארד דולרים, בגלל גידול חד של יבוא שירותי התיירות (יציאות ישראלים לחו"ל) ב-2023 לפני המלחמה.

העודף בחשבון השוטף ברביע הרביעי היה כ-12.0 מיליארד דולרים, כך שהעודף ב-2023 כולה הסתכם ב-25.3 מיליארד דולרים, גבוה ב-25% מאשר בשנים 2020–2022. גידול חד זה ביטא את הירידה התלולה של היבוא לעומת קיפאון היצוא בשנת 2023.

לפני המלחמה העודף בחשבון השוטף היה דומה לשנים הקודמות, עקב ירידת מחירי הדלק, יצוא ההיי-טק והפיחות בשקל.

הרעה בתנאי הסחר, ירידה של מחירי ההובלה הימית ועלייה ביציאות של ישראלים לחו"ל מיתנו את עליית העודף בחשבון השוטף.

במלחמה העודף בחשבון השוטף היה גבוה. העודף השנתי היה גבוה ב-30% מאשר בשנים הקודמות.

¹⁰ חיסכון שנועד לתשלום מסים עתידיים, שהממשלה תידרש להטיל כדי להחזיר חובות שהיא צוברת בהווה.

לוח ב'-6

החיסכון, ההשקעה והחשבון השוטף, 2007 עד 2023

(באחוזים מהכנסות המשק מכל המקורות)

שלושת הרבועים הראשונים של 2023	2023	2022	2021	2020	2019	עד 2007 1 2022	
30.3	30.3	30.6	29.1	28.8	26.7	26.2	החיסכון הלאומי הגולמי
1.0	-1.3	3.1	-0.6	-5.9	0.3	0.7	מזה: הציבורי
30.0	31.6	27.5	29.7	34.7	26.4	25.5	הפרטי
26.9	25.3	26.7	25.2	24.0	23.3	22.9	ההשקעה הגולמית
17.4	17.2	17.0	16.7	16.2	16.0	15.8	מזה: בענפי המשק
	5.9	5.7	5.7	6.9	5.8	6.1	מזה: השקעות הממשלה הרחבה ³
7.5	6.5	7.3	6.6	6.1	6.5	6.4	בדיור
2.0	1.7	2.4	1.8	1.7	0.8	0.8	במלאי
3.5	5.0	3.9	3.9	4.8	3.4	3.3	החשבון השוטף נטו
2.9	3.7	2.9	3.6	4.1	1.8	1.8	מזה: מאזן הסחורות והשירותים
-1.1	-0.6	-0.9	-1.5	-0.9	-0.5	-1.2	חשבון ההכנסות נטו
	1.6	1.6	1.7	1.5	1.8	2.4	ההעברות השוטפות נטו
-4.6	-4.1	-0.9	1.3	2.7	4.0	0.8	תנאי הסחר ⁴
8.9	9.4	-0.9	-3.9	-3.1	-2.5	-2.2	שער החליפין הריאלי האפקטיבי ^{5,4}

¹ ממוצע 15 השנים האחרונות.

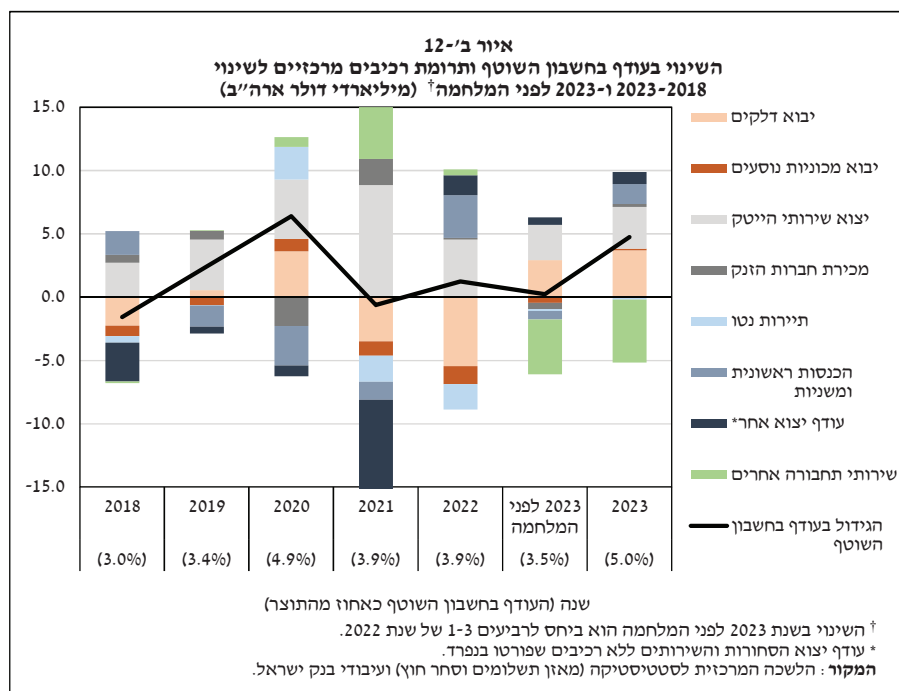
² הרמה בתקופה זו או שיעור השינוי מול התקופה המקבילה אשתקד במונחים שנתיים, לפי העניין.

³ כולל מענקי השקעה.

⁴ שיעורי השינוי השנתי באחוזים.

⁵ עלייה פירושה פחות.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.



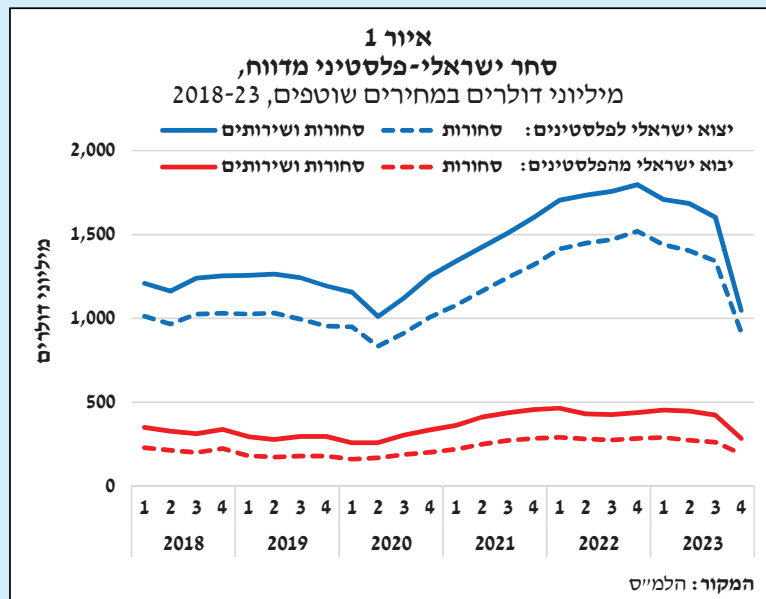
תיבה ב'-1: הסחר הישראלי-פלסטיני בהשפעת "חרבות ברזל"

- היצוא הישראלי למשקים הפלסטיניים ביהודה ושומרון ובעזה, שהגיע בשנת 2022 לכ-7 מיליארד דולרים מההווים 4.2% מהיצוא הישראלי, התכווץ בכ-35% ברביע האחרון של 2023 בגלל מלחמת "חרבות ברזל".

הסחר הישראלי-פלסטיני שונה במאפייניו מהסחר של ישראל עם משקים אחרים: ראשית, הוא מתנהל בתוך איחוד מכסים ומטבע (דה פקטו) ובתובלה יבשתית למרחק גאוגרפי קצר. שנית, הכלכלות הפלסטיניות ביהודה ושומרון ובעזה הן עניות בהשוואה לשותפות הסחר העיקריות של ישראל. עקב הקרבה הגאוגרפית ואיחוד המכסים והמטבע סחר זה גדול בהיקפו, אך רובו מוצרים מסורתיים. זאת שלא כמו היצוא הישראלי לשאר העולם, המתמקד במוצרים ושירותים מתקדמים, אשר מבטאים את היתרון היחסי של ישראל בשוק העולמי.

היצוא המדווח לפלסטינים עיקרו מוצרי אנרגיה, מזון ומשקאות, פלסטיק ומוצרים מהחי והצומח. היבוא הישראלי המדווח מהמשקים הפלסטיניים כולל מוצרים של תעשיות המזון, הפלסטיק והעץ ומחצבים המשמשים את ענף הבינוי הישראלי. רוב היצוא הישראלי (85%) הוא ליהודה ושומרון, ומיעוטו לעזה, הענייה, שמייבאת ממצרים (ללא תנאי המכס הישראליים). כמעט כל היבוא מהמשקים הפלסטיניים הוא מיהודה ושומרון (הלמ"ס הפלסטינית).¹

היקף היצוא הישראלי למשקים הפלסטיניים התרחב בשנים 2020–2022 והגיע ב-2022 לכ-7 מיליארד דולרים, שהם כ-4.2% מסך יצוא הסחורות והשירותים של ישראל. היצוא למשקים הפלסטיניים ירד מעט במהלך 2023, והתכווץ בכ-35% ברביע האחרון שלה בגלל ההשפעות של מלחמת "חרבות ברזל" (איור 1) נזכיר כי ברביע הראשון של האינתיפאדה השנייה (2000/4) התכווץ היצוא למשקים הפלסטיניים בשיעור דומה, והשפל ביצוא זה נמשך שלוש שנים.



הערך המוסף הישיר של החברות שמכרו לפלסטינים מוצרים ושירותים בשנת 2022 נאמד בכ-6.6 מיליארד ש"ח לשנה (0.3 אחוז תוצר). הערך המוסף הכולל את שרשראות הערך במשק הישראלי מוערך בכ-11.5 מיליארד ש"ח (0.7 אחוז תוצר), והתמורה הכוללת לעבודה הנובעת ממנו נאמדת בכ-5.3 מיליארד ש"ח.² התכווצות היצוא הישראלי למשקים הפלסטיניים בהיקף של כ-30% במשך מספר שנים, כפי שאירע בשנים 2001–2003, עלולה לצמצם את התוצר הישראלי, בשיעור שעד כ-0.2 אחוז תוצר בשנה, בעיקר בתחומי התעשייה המסורתית, ככל שלא יימצאו שווקים חליפיים.

¹ נתוני הסחר מבוססים בעיקר על חשבוניות מע"מ ייעודיות לסחר בין עוסקים ישראלים לפלסטינים, ואינם כוללים נתונים על סחר בין פרטים מצד אחד לבין פרטים או עוסקים מהצד השני, וסחר שאינו מדווח למע"מ, בניגוד לחוק. על כן לא נכללות בנייתוח רכישות של אזרחי ישראל הערבים ותושבי מזרח ירושלים בכלכלה הפלסטינית – בעיקר רכישות של מוצרי צריכה, שירותי תיירות, בריאות וחינוך.

² הערך המוסף הישיר והעקיף של היצוא בשנת 2022 נאמד בעזרת לוחות תשומה תפוקה (לשנת 2014) מפורטים (143 מקבצים) ונתונים מפורטים על היצוא הישראלי לפלסטינים שהתקבלו מהלמ"ס לאחר סינון יצוא מחדש לפלסטינים של סחורות שיובאו מחו"ל.

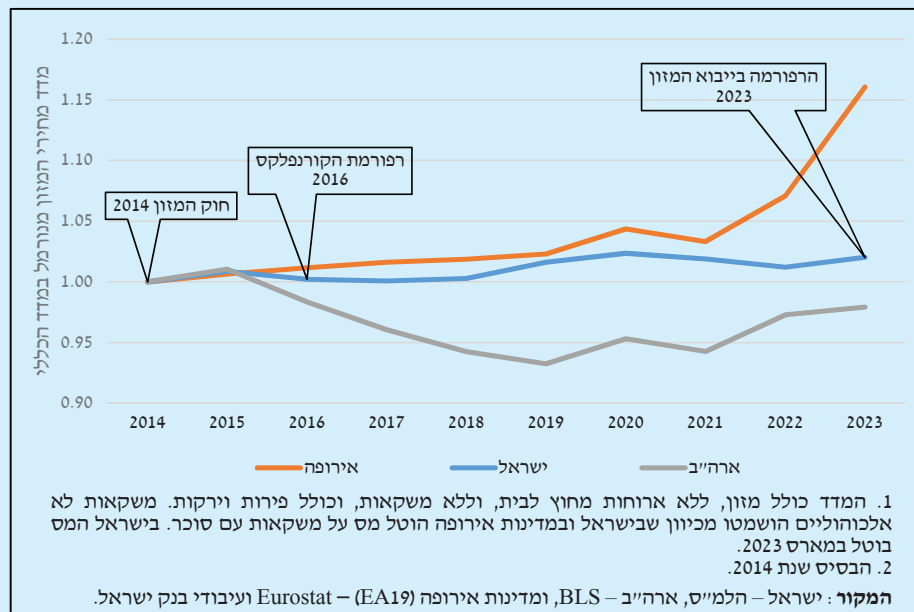
תיבה ב'-2: הסרת חסמי יבוא ככלי להפחתת מחירי המזון בישראל

- היחס בין מחירי המזון בישראל למדד הכללי של המחירים לצרכן נותר כמעט ללא שינוי בעשור האחרון. המדד המקביל בארה"ב נטה לרדת – לפחות עד משבר הקורונה – ואילו באירופה הוא נטה לעלות, ואף נסק עקב מלחמת רוסיה-אוקראינה.
- הממשלה פועלת בעשור האחרון להוזיל את מחירי המזון באמצעות הסרת חסמים ליבוא, ואכן ניכרת עליה בשיעור היבוא מסך צריכת המזון בישראל. בהשוואה בין-לאומית שיעור יבוא המזון לישראל אינו נמוך בהתחשב במאפייניה.
- למרות הגידול ביבוא, אין עדיין סימנים מובהקים שמעידים כי הסרת החסמים הביאה לירידה של מחירי המזון, ובפרט של התוצרת המקומית.
- חשוב שהממשלה תמשיך לפעול להסרת החסמים הרבים שנותרו ליבוא, כדי להעצים את השפעתו התחרותית על מחירי המוצרים המקומיים, וכדי להגדיל את התחרות בין היבואנים.

א. מחירי המזון והיבוא

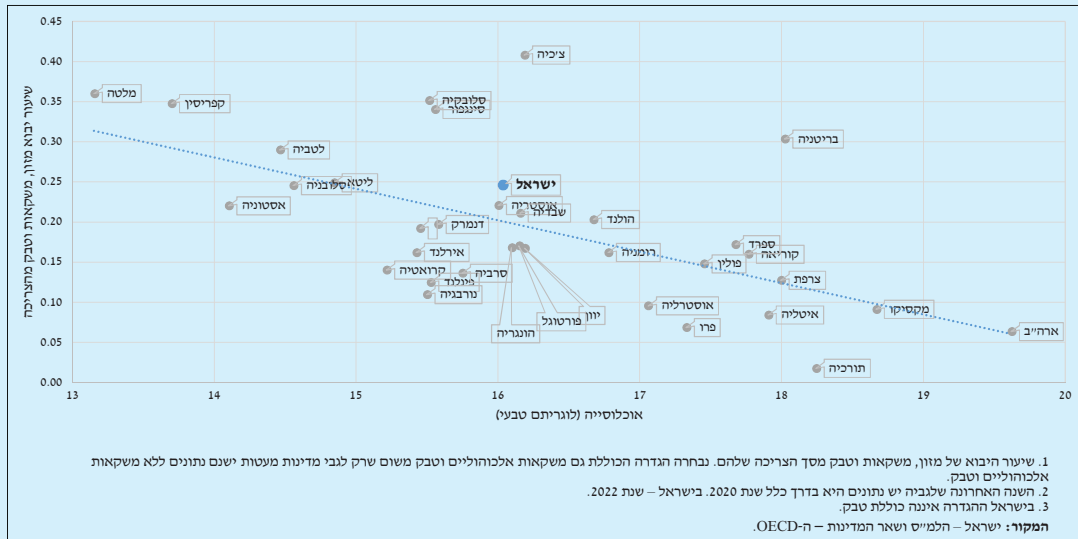
מאז המחאה החברתית מ-2011, שהעלתה בצורה ניכרת את נושא יוקר המחיה לסדר היום הציבורי בישראל, ננקטו בישראל צעדים להורדת מחירי המזון באמצעות עידוד התחרות בשיווק הקמעונאי והגמשת היבוא. אף על פי כן לא ירדו המחירים היחסיים של המזון בישראל בעשור האחרון (איור 1). המדד המקביל בארה"ב נטה לרדת – לפחות עד משבר הקורונה – ואילו באירופה הוא נטה לעלות יותר מאשר בישראל (ואף נסק עקב מלחמת רוסיה-אוקראינה).

איור 1: מדד מחירי המזון מנורמל במדד הכללי בישראל, בארה"ב ובאירופה (EA19)



יבוא מזון יכול לשמש כלי מרכזי להוזלת מחירי המזון ולהגדלת מגוון המוצרים, בעיקר במדינות שאוכלוסייתן קטנה יחסית. זאת משום שיש יתרונות בייצור מזון בכמויות גדולות במפעלים בין-לאומיים, ואלו גם מאפשרים להרחיב את מגוון המוצרים הזמינים לצרכנים המקומיים. שיעורו של יבוא המזון התעשייתי¹ לישראל, העומד על כ-24%, אינו נמוך בהשוואה בין-לאומית, גם אם מביאים בחשבון את גודל האוכלוסייה (איור 2). זאת למרות ריחוקה הגיאוגרפי של ישראל מהשווקים העיקריים. התמונה כמעט לא משתנה גם בבדיקה באמצעות רגרסיה שהביאה בחשבון, נוסף על גודל האוכלוסייה, גם את התמ"ג לנפש בדולרים שוטפים.^{2,3}

איור 2: שיעור יבוא המזון מהצריכה והאוכלוסייה בישראל ובמדינות ה-OECD, 2020



השיעור הגבוה של יבוא מזון לישראל, למרות מכשולים בולטים ליבוא עשוי להעיד שהמחירים הסיטוניים בחו"ל נמוכים מאלה של התעשייה המקומית. אילו מחירי התעשייה המקומית היו נמוכים בהשוואה לחו"ל, התמריץ להגדיל את היבוא היה נמוך יותר, במיוחד משום שהיבוא כרוך בעלויות נוספות, הקשורות להובלה ולתהליכי הסחר בין מדינות. המכשולים ליבוא אמורים למצוא ביטוי במחיר שהיבואנים דורשים מהקמעונאים. ישנם שני סוגים של מכשולים: מכשולים מכסיים הבאים לידי ביטוי בשיעור מכס גבוה על יבוא – שעדיין קיימים על מקצת מהמזון התעשייתי⁴;

¹ להגדרה מפורטת של מזון תעשייתי ראו לוח 1.

² נמצא קשר אמפירי חיובי בין התמ"ג לנפש למגוון מוצרי המזון בצריכה, ראו לדוגמה, Funke, Michael, and Ralf Ruhwedel. "Product variety and economic growth: Empirical evidence for the OECD countries." IMF Staff papers 48.2 (2001): 225-242. Sauré, Philip. "Bounded love of variety and patterns of trade." Open Economies Review 23 (2012): 645-674.

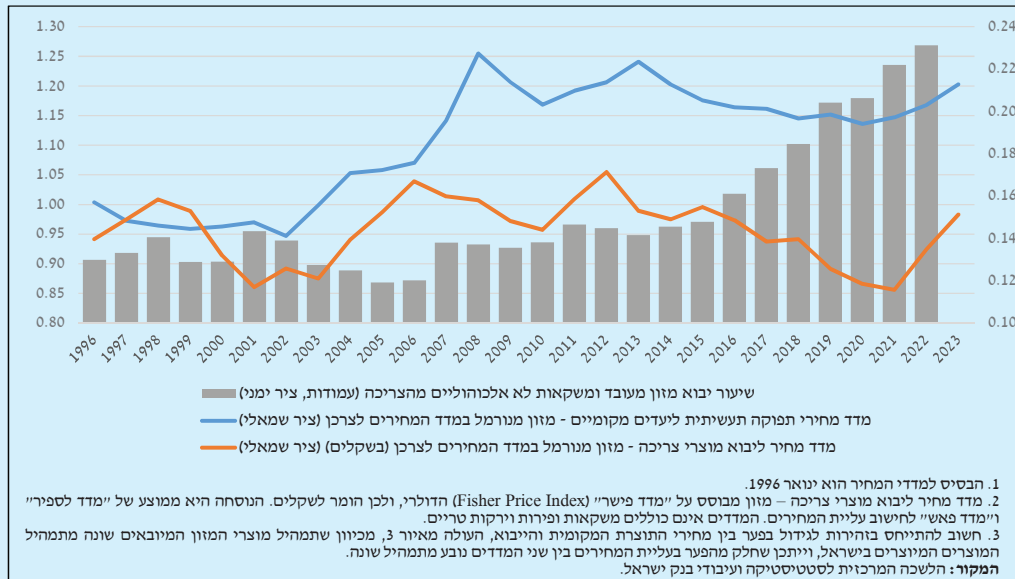
³ משוואת הרגרסיה הליניארית שנאמדה היא:

$$\text{Share of food imports out of total food consumption} = \text{constant} - 0.0383 \cdot \log(\text{pop}) + 0.0198 \cdot \log(\text{gdp per capita at current price})$$
 רגרסיית Tobit עבור משתנה רציף בין 0 ל-1 כמעט לא שינתה את התוצאות. ההשפעה של התוצר לנפש נמצאה חיובית אולם לא מובהקת.

⁴ קיימים מכסים גם על יבוא מקצת מהסחורות החקלאיות.

ומכשולים לא-מכסיים – לדוגמה תקני מזון שונים בין מדינות. הגמשת היבוא, המתבטאת בהסרת חלק מהמכשולים האמורים, אמורה להוזיל את המחירים בד בבד עם צמצום או התייעלות של התעשייה המקומית.⁵ הגידול של שיעור היבוא בצריכה בשנים האחרונות (איור 3) תומך בטענה שמחירי המזון הסיטוניים של לפחות חלק מהמוצרים נמוכים יותר בחו"ל. הרקע לתחילת גידולו של היבוא היה "רפורמת הקורנפלקס", שנחקקה ב-2016 והביאה להגמשה מיידית של הגבלות לא-מכסיות על היבוא של מזון יבש.⁶ בעקבות הרפורמה, שיעור היבוא של מזון תעשייתי ומשקאות לא-אלכוהוליים בצריכה – שבשנים 1996–2015 נותר כמעט ללא שינוי, כ-14% – החל לעלות ב-2016 והגיע ב-2022 לכ-23%.⁷

איור 3: שיעור היבוא של מזון מעובד מההוצאה על צריכת מזון והמחירים הסיטוניים של מזון לצריכה מקומית מייצור מקומי ומיבוא (המחירים מנורמלים במדד המחירים לצרכן)



איור 3 מציג גם את מדד המחירים הסיטוניים של המזון התעשייתי ליעדים מקומיים ואת המדד המקביל למוצרי מזון תעשייתי מיבוא, שניהם מנורמלים במדד המחירים לצרכן. נמצא שבתקופה 2006–2015 עליית מחירי המזון מיבוא הייתה מתונה יחסית לעליית המחירים של התוצרת המקומית (בעיקר בגלל עלייה חדה של המחירים המקומיים בשנים 2006–2008), אבל שיעור היבוא כמעט לא השתנה. ב-2016 שיעור היבוא החל כאמור לגדול – ככל הנראה בזכות "רפורמת הקורנפלקס" – ובמקביל ירד מחירו היחסי עד 2022.

את הגמשת היבוא ניתן לבחון גם בענפי מזון ספציפיים. לוח 1 מציג הן את שיעור היבוא מהצריכה בענפי המזון והן את הגידול של יבוא המזון בענפים השונים בשנים האחרונות.

⁵ בתוכנית החשיפה של ענפי ההלבשה וההנעלה והרהיטים צומצם הייצור המקומי בד בבד עם הוזלת המחיר. ברפורמת "שמיים פתוחים" הסרת חסמי הכניסה למתחרים מחו"ל דווקא לוותה בגידול הפעילות של חברות התעופה הישראליות, תוך ירידה במחירים. ראו בנק ישראל, רפורמת "שמיים פתוחים" והשפעתה על ענפי התיירות ועל הצרכן הישראלי, לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות, אוקטובר 2021.

⁶ "רפורמת הקורנפלקס" כללה מוצרי מזון תעשייתיים כגון דגני בוקר, ביסקוויטים, קרקרים, חטיפים, פסטות, אורז, שוקולדים, ממרחים, קטשופ ומוצרים נוספים.

⁷ שיעור היבוא כולל משקאות לא אלכוהוליים היה 24%.

לוח 1: ההוצאה על מוצרי מזון תעשייתיים ומשקאות ושיעור היבוא שנת 2022			
תת-הענף	סך כל הייצור המקומי והיבוא (מיליוני ₪)	שיעור היבוא (%)	הגידול בשיעור היבוא 2022-2014 (נקודות אחוז)
מוצרי מזון תעשייתיים – סך הכל	106,968	24	8
ייצור מזון מוכן	1,339	0	0
ייצור דברי מאפה	16,098	7	3
ייצור מוצרי חלב	12,881	7	5
ייצור משקאות קלים; מים מינרליים וסוגים אחרים של מים בבקבוקים	6,827	13	5
טחינת תבואת דגנים וגריסתה	2,366	15	-2
עיבוד בשר ושימורו	28,752	15	8
ייצור יינות	2,298	19	3
עיבוד פירות וירקות ושימורם	7,399	26	8
ייצור בירה ומיני שכר, על בסיס לתת	2,206	27	3
ייצור שומנים ושמן מן החי ומן הצומח	4,012	30	13
ייצור מוצרי מזון אחרים, לנמ"א	11,080	48	9
ייצור מקרונים, אטריות, קוסקוס ומזונות עמילניים דומים	734	57	12
עיבוד דגים, סרטנים ורכיכות ושימורם	4,762	74	17
ייצור קקאו, שוקולד וממתקים	3,152	175	24
זיקוק וערבוב של אלכוהול	2,578	85	-5

¹ שיעור היבוא בשנת 2021 היה 65%. ייתכן שחלק מהגידול של שיעור היבוא בשנת 2022 נבע ממשבר במפעל הממתקים של שטראוס. המקור: הלמ"ס, ההוצאה לצריכה פרטית 2014–2022 לוח 4, ועיבודי בנק ישראל.

הלוח מצביע על שונות רבה בין הענפים בשיעור היבוא. בענפים בהם יש מכשולים ליבוא, שנובעים מקשיים התלויים במאפייני המוצר, כגון אורך חיים קצר, צורך בקירור או הקפאה שיעור היבוא נמוך. כך בדברי מאפה, ובמידת מה גם במוצרי חלב ובבשר מעובד. על אלה נוספים קשיים ייחודיים לישראל התלויים במאפייני הכשרות.⁸ בענפים אחרים, כגון עיבוד ירקות ופירות ושימורם, המכשולים מגבילים פחות ושיעור היבוא גבוה יותר. הלוח מראה גם ששיעור הגידול של היבוא בשנים 2014 עד 2022 היה גבוה יותר בענפים שבהם שיעור היבוא היה גדול יחסית כבר ב-2014.

ב. המדיניות בתחום יבוא המזון

בשנים האחרונות ננקטו בישראל צעדים להפחתת יוקר המזון באמצעות עידוד התחרות בשיווק הקמעונאי (חוק המזון, 2014) והגמשת היבוא ("רפורמת הקורנפלקס", 2016). בינואר 2023, נכנסה לתוקף גם **הרפורמה ביבוא המזון**, שמטרתה להכניס שינויים בשני משוורים:

1. אימוץ חלקי של התקינה הנהוגה באירופה: ההבדלים בין ישראל לאירופה בתקינת המזון מציבים מכשול ממשי ליבוא מזון. ישראל היא מדינה קטנה, ולכן ייצור מזון בחו"ל העומד בתקינה הישראלית הייחודית דורש

⁸ תשומת העבודה הנדרשת כדי שמוצר יוכר ככשר אינה אחידה לכל המזונות.

התאמות, בעוד שהמפעלים בחו"ל מותאמים לעבודה על פי התקנים האירופיים או על פי אלו של השווקים הגדולים האחרים בעולם. לאחרונה, במסגרת הרפורמה, בוטלו תקנים ישראליים ייחודיים, אולם עדיין נותרו רבים כאלה.

2. יבוא על סמך הצהרה של מקצת מהמזון הרגיש – מסלול "יבואן נאות": לפני הרפורמה, מזון שהוגדר כ"רגיל" יובא על סמך הצהרה, ללא צורך בבדיקה של כל משלוח, ואילו יבוא של מזון שהוגדר כ"רגיש", כלומר, כזה שטיפול לא תקין בו עלול לגרום סיכון בריאותי, חייב בדיקת מעבדה של כל משלוח. הרפורמה מאפשרת את החלת מסלול יבוא המזון ה"רגיל" על חלק מהמזון ה"רגיש", וזאת ליבואנים שהוגדרו כ"יבואן נאות".⁹

למרות ההתקדמות בהסרת החסמים מיבוא המזון, והשפעתה על מחירי היבוא עצמו, עדיין אין סימנים מובהקים שיעידו כי היא הביאה לירידה בולטת של המחירים לצרכן. עם זאת, הממשלה מקדמת צעדים נוספים להסרת חסמים מעל היבוא. בפרט, מקודם תהליך של הסתמכות על תקנים אירופיים במזון. כיום, יבואן שמעוניין לייבא מוצר מזון כלשהו לישראל נדרש להתאים את המוצר לתקן הישראלי – פעולה שעלוותה אינה זניחה, והייתה נחשבת אילו התקן הישראלי היה תואם לתקן האירופי.¹⁰ במסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל", שנמצאת בשלבי חקיקה, מוצע להסתמך על התקן האירופי במזון ועל הצהרה של היבואן שהמוצר משווק כדין באירופה.

אימוץ התקינה האירופית יסייע גם להגדיל את מספר היבואנים ואת מגוון המוצרים המיובאים, ובכך להגביר את התחרות בין היבואנים עצמם. כיום החסמים הניצבים בפני יבואנים פוטנציאליים הם גבוהים כי נדרשת השקעה גבוהה של היצרנים בהתאמה של מוצר בין-לאומי לתקן הישראלי. לכן כמעט רק יבואנים שפועלים בהיקפים גדולים יכולים להתקשר עם מפעל בין-לאומי ש"יתרגם" את המוצר לתקן הישראלי. אם יאומצו התקנים האירופיים במלואם, ייחסכו ליבואנים עלויות אלו, וגם יגדל האיום התחרותי על היבואנים – מצד יבואנים פוטנציאליים אחרים, שיוכלו להיכנס לענף. הקטנת חסמי הכניסה יכולה אף לעודד כניסה של חברות קמעונאיות מחו"ל שיש להן יתרונות לגודל, ויכולות לייבא במחירים זולים הן מותגים בין-לאומיים והן את המותגים שלהן, ובכך להוזיל את המחיר לצרכן.

חשוב לציין שהקלה של מגבלות היבוא והגברת התחרות בתחום זה אינן פתרון מלא, וודאי לא מידי ליוקר היחסי של המזון בישראל. ראשית, קיימים גם גורמים מקומיים כגון מיסוי גבוה יותר על מזון,¹¹ ודרישות כשרות, שמייקרים את המחיר הסיטוני בישראל בהשוואה לחו"ל; שנית, בין היבואן לצרכן נמצא גם המקטע הקמעונאי, וככל שהוא מאופיין במבנה לא תחרותי ו/או בחוסר יעילות, אין ביטחון שירידת המחירים הסיטוניים תגיע ברובה לצרכנים. סוגיה זו מחייבת טיפול נפרד מצד הרגולטורים הרלוונטיים והממשלה. שיקולים נוספים המנחים את פתיחת המשק ליבוא מזון הם שמירה על בריאות הציבור ושימור ביטחון תזונתי למקרי חירום.

⁹ "יבואן נאות" נדרש לקיים תוכנית בקרת איכות ובטיחות עבור כל מוצר שייבא לפי התקינה האירופית. מוצרי המזון הרגילים ש"יבואן נאות" יוכל לייבא במסלול מזון יבוא רגיל (הצהרה) הם: מוצרי חלב מפוסטר, דבש ומוצרי, מוצרים המכילים גילטין ו/או קולגן, מים מינרליים, שימורי מזון בעלי חמיצות נמוכה, מוצרי מזון המוגדרים רגילים רק משום שהם טעונים הובלה או אחסנה בטמפרטורה נמוכה מ-8 מעלות ועוד. לא ייכללו במסלול ההצהרה הבאים: מזון לתינוקות, בשר ומוצרי, דגים ומוצרי דגים, ביצים ומוצרי ביצים, מוצרים מחלב לא מפוסטר, משקאות משכרים, תוספי תזונה ועוד.

¹⁰ גם מפעלים במקומות אחרים בעולם מכירים את התקנים האירופיים ותקנים בין-לאומיים אחרים למזון, ואילו התקנים הישראליים פחות מוכרים.

¹¹ במדינות בהן המיסוי על מזון גבוה יותר, למשל כאשר המע"מ על מזון הוא בשיעור הסטנדרטי – כמו בישראל – ולא בשיעור מופחת, מצד אחד מחירי המזון יהיו גבוהים ומצד שני תקבולי המס עשויים להחליף מסים אחרים. משום כך השפעת המס על ההכנסה הפנויה של הצרכן אינה ברורה.

פרק ג'

האינפלציה והמדיניות המוניטרית

- מדד המחירים לצרכן עלה בשנת 2023 ב-3% – הגבול העליון של יעד האינפלציה. האינפלציה בשנה זו הקיפה מוצרים ושירותים רבים, בהובלת המוצרים והשירותים הבלתי סחירים.
- בחודש ינואר 2023 הגיעה האינפלציה השנתית לשיא של 5.4%, ומאז ירדה בהדרגה. האינפלציה התמתנה בעקבות המדיניות המוניטרית המצמצמת בישראל, ירידת האינפלציה בעולם והנורמליזציה בשרשראות האספקה, ובתמיכת המדיניות הפיסקלית.
- היחלשות השקל ביחס למטבעות המרכזיים בעולם פעלה לעליית האינפלציה. היחלשותו עד ספטמבר הייתה מתואמת עם מועדי ההתפתחויות בתהליכי החקיקה לגבי מערכת המשפט, שהממשלה קידמה.
- אנו מוצאים עדויות כי מאז שהאינפלציה השנתית חרגה מהגבול העליון של היעד, החל להתבסס בישראל קשר בין שינויי המחירים בפועל לבין ציפיות משקי הבית לאינפלציה בשנה הקרובה, התפתחות שעלולה לתרום להשתרשות האינפלציה.
- במהלך השנה העלה בנק ישראל את הריבית ב-1.5 נק' אחוז, עד לרמה של 4.75% במאי – המשך לעלייה של 3.25 נק' אחוז בשנת 2022. החשש להשתרשות האינפלציה היה גורם מרכזי שהניע את הוועדה המוניטרית להמשיך ולהעלות את הריבית השנה.
- קצב העלאות הריבית הואט במהלך השנה, לנוכח הגעת הריבית לרמה מרסנת, ובעקבות סימנים להתמתנות סביבת האינפלציה. אחרי ההעלאה במאי הותירה הוועדה את הריבית ללא שינוי וברמה מרסנת דיה, כדי לתמוך בהמשך התכנסותה של האינפלציה ליעד.
- מלחמת "חרבות ברזל", שפרצה בשבעה באוקטובר, פגעה משמעותית בפעילות הכלכלית, הגבירה את הסיכונים הפיננסיים והביאה בתחילתה לפיחות חד של השקל. לצד התפתחויות אלה האטה האינפלציה ברבעון האחרון של השנה, והציפיות לאינפלציה לטווחים שמעל שנה ועד שלוש שנים ירדו.
- עם פרוץ המלחמה התמקדה הוועדה המוניטרית בייצוב השווקים ובשמירה על היציבות הפיננסית. עוד לפני פתיחת המסחר במטבע חוץ ביום המסחר הראשון שאחרי פרוץ המלחמה, הכריז בנק ישראל על תוכנית התערבות בשוק המט"ח באמצעות מכירה של עד 30 מיליארדי דולרים ובאמצעות מנגנוני SWAP בהיקף של עד 15 מיליארדי דולרים. לאחר שהיציבות בשווקים התבססה, והאינפלציה השנתית המשיכה לרדת, הפחיתה הוועדה את הריבית בחודש ינואר 2024 ב-0.25 נק' אחוז לרמה של 4.5%.
- כדי למתן את הפגיעה במשקי הבית ובעסקים שנפגעו במידה רבה מהמלחמה הוביל בנק ישראל מתווה סיוע רוחבי למשקי בית ועסקים קטנים וזעירים, וזה אומץ בידי המערכת הבנקאית. בהמשך הציע הבנק מקורות מוניטריים מוזלים כנגד מתן אשראי בריבית נמוכה לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו מהמלחמה.

יעדי המדיניות המוניטרית

לפי חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, לבנק ישראל שלוש מטרות: (1) לשמור על יציבות המחירים, וזאת כמטרה מרכזית. הממשלה קבעה כי יציבות מחירים פירושה שיעור אינפלציה שנתי בתחום שבין 1% ל-3%. עוד נקבע כי כאשר האינפלציה סוטה מתחום היעד על הבנק לנקוט מדיניות שלהערכתו תחזיר אותה אליו בתוך תקופה שלא תעלה על שנתיים. (2) לתמוך במטרות אחרות של הממשלה – במיוחד צמיחה, תעסוקה וצמצום פערים חברתיים – בתנאי שהדבר לא יפגע ביציבות המחירים לאורך זמן. ו-(3) לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה. החל מאוקטובר 2011 המדיניות המוניטרית נקבעת בידי הוועדה המוניטרית.

התפיסה שלבנק המרכזי יש מספר מטרות, ובראשן שמירה על יציבות המחירים, נקראת בספרות "משטר גמיש של יעד אינפלציה" (flexible inflation targeting). במשטר זה, כשהאינפלציה סוטה מתחום היעד קובעי המדיניות פועלים להשבתה אליו, אך מתאפשרת גמישות מסוימת: הם יכולים לאפשר סטייה זמנית מהיעד כדי להשיג את מטרותיו האחרות של הבנק תוך שמירה על יציבות המחירים בטווחים הבינוניים והארוך. לרשות הבנק עומד מגוון כלים להשגת מטרותיו, והוא נהנה מעצמאות בהפעלתם.

חלקו הראשון של פרק זה מנתח את השינויים שחלו השנה בסביבת האינפלציה בתקופה שלפני מלחמת "חרבות ברזל", אשר פרצה בשבעה באוקטובר, ואת ההשלכות המשמעותיות של המלחמה. בחלקו השני של הפרק מתוארת המדיניות המוניטרית שננקטה השנה בתגובה לשינויים בסביבת האינפלציה ובפעילות, בהתייחסות נפרדת לצעדים שנקטו לפני המלחמה ואחרי שפרצה. לבסוף, בחלקו השלישי של הפרק, מתוארת ההתפתחות של מצרפי הכסף במהלך השנה.

1. האינפלציה

בשנת 2023 הסתכמה האינפלציה השנתית ב-3%, הגבול העליון של יעד האינפלציה. האינפלציה הקיפה מוצרים ושירותים רבים והובלה על ידי ביקושים חזקים למוצרים ולשירותים בלתי סחירים. האינפלציה השנתית הגיעה לשיא בחודש ינואר – 5.4%, השיעור הגבוה ביותר מאז המשבר הפיננסי שפרץ ב-2008, ומאז היא ירדה בהדרגה, בהובלת מחירי המוצרים והשירותים הסחירים. גורם מרכזי להתמתנות האינפלציה היה המדיניות המוניטרית המרסנת, שתרמה להאטת גידולו של הביקוש המקומי ונתמכה על ידי המדיניות הפיסקלית. לצד אלו תרמו להתמתנות האינפלציה גורמים גלובליים, שהעיקריים ביניהם היו ירידה של האינפלציה בעולם, ובפרט של מחירי המזון והאנרגיה, לצד הנורמליזציה בשרשראות האספקה. כנגד זאת פעלו לעליית המחירים היחלשות השקל, על רקע ההתפתחויות הפוליטיות המקומיות, והאצה בעליית שכר הדירה (עד יוני). השפעתה של מלחמת "חרבות ברזל", שפרצה בשבעה באוקטובר, על המשק התבטאה בפגיעה משמעותית בפעילות, בעליית הסיכונים הפיננסיים, ובתחילתה – גם בפחות חד של השקל. התפתחויות אלו לוו בירידה חדה של האינפלציה הרבעונית ברבעון האחרון (לוח ג'-1).¹ על פי הציפיות משוק ההון לטווח שמעל שנה ועד שלוש שנים העריך השוק בסוף 2023 כי השפעת המלחמה והשלכותיה בטווחי זמן אלה על האינפלציה תהיה ממתנת. הירידה של הציפיות לאינפלציה לוותה בירידה משמעותית של תוואי הריבית המוניטרית הצפוי.

האינפלציה בשנת 2023 הייתה 3%, והקיפה מוצרים ושירותים רבים, בהובלת הבלתי סחירים.

מלחמת "חרבות ברזל" הביאה לפגיעה משמעותית בפעילות ולעלייה בסיכונים.

¹ הציפיות לאינפלציה לשנה ברבעון האחרון התאפיינו בתנודתיות, וביחס לרבעון הקודם נותרו בעינין. להרחבה ראו סעיף א'5 להלן: הכוחות המרכזיים להתפתחות האינפלציה בישראל – מלחמת "חרבות ברזל" והאינפלציה.

לוח ג'-1

האינדיקטורים העיקריים להתפתחות האינפלציה והמדיניות המוניטרית, 2019 עד 2023

2023				2023	2022	2021	2020	2019	
Q4	Q3	Q2	Q1						
א. האינפלציה (אחוזים)									
0.1	0.7	1.0	1.2	3.0	5.3	2.8	-0.7	0.6	1. האינפלציה בפועל ¹
1.5	3.1	3.1	4.0						2. האינפלציה הרבעונית בניכוי עונתיות ²
2.6	2.7	3.0	2.8	2.8	3.1	1.9	0.0	1.1	3. הציפיות משוק ההון לאינפלציה לשנה ³
3.0	3.0	2.9	2.9	3.0	2.3	2.0	1.6	1.6	4. הציפיות משוק ההון לאינפלציה ל-10 שנים ³
2.5	2.8	3.0	2.9	2.8	2.8	1.2	0.5	1.2	5. תחזיות החזאים לאינפלציה לשנה ³
ב. שיעורי התשואה (אחוזים) ³									
4.75	4.75	4.59	3.93	4.50	1.25	0.10	0.14	0.25	1. הריבית המוצהרת של בנק ישראל
1.4	1.9	1.5	1.3	1.6	-1.4	-1.9	0.1	-0.8	2. התשואה הריאלית לפדיון על אג"ח ממשלתיות לשנה ⁴
4.3	3.9	3.8	3.6	3.9	2.6	1.2	0.8	1.6	3. התשואה הנומינלית לפדיון על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים ⁵
1.7	1.2	1.1	0.9	1.2	0.1	-0.8	-0.5	0.0	4. התשואה הריאלית לפדיון על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים ⁵
ג. שיעור השינוי בשער החליפין (אחוזים) ⁶									
-2.9	2.6	-0.5	5.1	4.3	4.0	-8.4	-4.8	-8.0	1. הנומינלי האפקטיבי
-3.9	4.8	0.7	4.9	6.4	10.2	-3.6	-6.6	-7.4	2. מול הדולר
-1.9	3.4	1.8	6.2	9.6	3.2	-10.4	2.3	-9.6	3. מול האירו
ד. מחירי הנכסים (אחוזים)									
1.1	4.7	4.8	-5.4	4.9	-15.5	30.9	-0.4	17.8	1. התשואה הנומינלית הכוללת על מניות (מדד המניות הכללי) ⁷
1.4	-0.5	-1.3	-0.2	-0.6	14.7	13.1	4.0	4.2	2. שיעור השינוי במחירי הדירות ⁸

¹ מדד המחירים לצרכן במשך התקופה.² במונחים שנתיים, כפי שמחושב בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.³ ממוצע תקופתי.⁴ על פי עקום התשואות, ממוצע תקופתי.⁵ שיעור התשואה ברוטו על פי עקום התשואות, ממוצע תקופתי.⁶ הממוצע בחודש האחרון מול הממוצע בחודש האחרון בתקופה הקודמת.⁷ היום האחרון בתקופה מול היום האחרון בתקופה הקודמת.⁸ החודש האחרון בתקופה מול החודש האחרון בתקופה הקודמת.**המקור:** בנק ישראל, נתוני הבורסה לניירות ערך והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.**א. הכוחות המרכזיים שהשפיעו על התפתחות האינפלציה בישראל****1. ההתפתחויות הגלובליות**

האינפלציה בעולם התמתנה השנה ביחס לשיאים שנרשמו בשנת 2022, והכלכלה העולמית המשיכה להתאושש – תהליך שקיבל את הכינוי "נחיתה רכה" (Soft Landing). עם זאת, האינפלציה במרבית המדינות נותרה גבוהה מיעדי הבנקים המרכזיים (איור ג'-1). עם הגורמים לירידת האינפלציה בעולם במחצית הראשונה של השנה נמנות ירידות של מחירי האנרגיה ושל מחירי מוצרי המזון – בין היתר בזכות היחלשותן של מגבלות בצד ההיצע, שנבעו מהשלכות של מלחמת רוסיה ואוקראינה, ונורמליזציה בשרשראות האספקה.

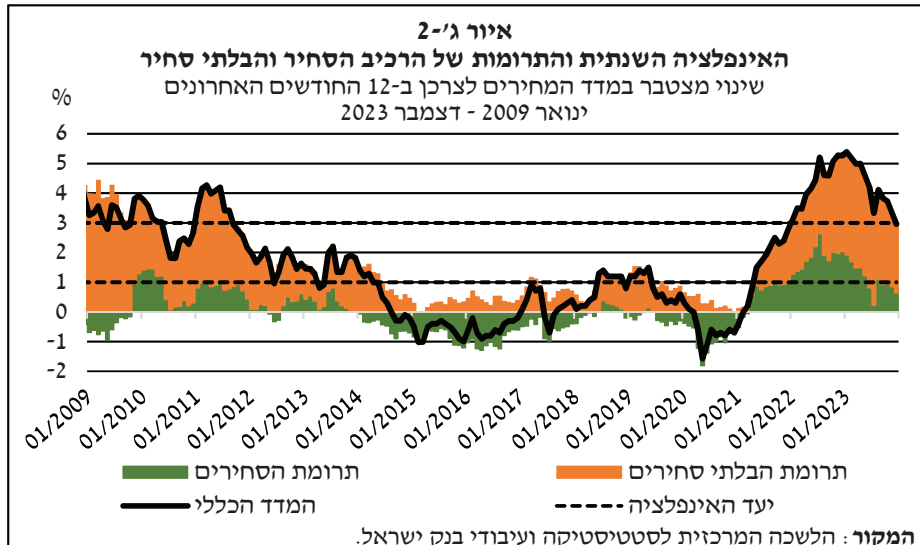
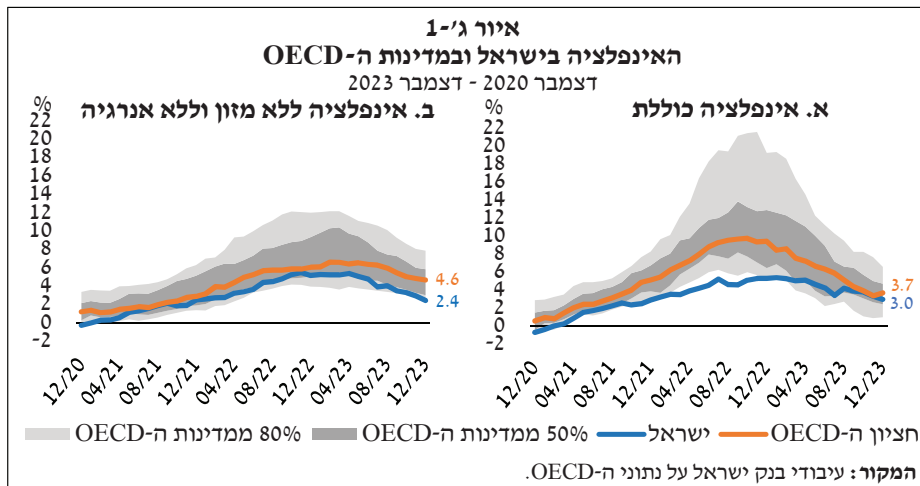
האינפלציה ללא מזון ואנרגיה, המשמשת אינדיקטור מרכזי לאינפלציית הליבה, התמתנה בעולם אף היא, אך פחות מאשר המדד הכללי (איור ג'-1). אחד המנועים המרכזיים של אינפלציית הליבה בעולם היה לחצי ביקוש על רקע שוק עבודה הדוק. בין הכוחות שפעלו לצמצום לחצי

האינפלציה בעולם
התמתנה השנה
משמעותית, והכלכלה
העולמית המשיכה
להתאושש. תהליך זה
קיבל את הכינוי "נחיתה
רכה". האינפלציה
במרבית המדינות בעולם
נותרה גבוהה.

הביקוש היו מדיניות מוניטרית מרסנת, שנקטו הבנקים המרכזיים כדי לגדוע את התהליכים האינפלציוניים, כמו גם התפוגגות השפעתה של המדיניות הפיסקלית המרחיבה שנקטה במדינות רבות בעקבות משבר הקורונה. הציפיות לאינפלציה בעולם, לטווחים ארוכים, נותרו מעוגנות ופעלו גם הן ככוח מייצב.

בשנתיים האחרונות נותרה האינפלציה בישראל מתונה יותר באופן עקבי מאשר במרבית מדינות ה-OECD. האינפלציה העולמית מחלחלת לאינפלציה המקומית דרך כמה ערוצים: המנגנון הראשון פועל ישירות דרך התייקרות המוצרים הסחירים הסופיים במונחי מט"ח. המנגנון השני פועל דרך התייקרות התשומות המיובאות במונחי מט"ח, המניעה את הפירמות המקומיות להעלות מחירים.

האינפלציה בישראל הייתה בשנתיים האחרונות מתונה באופן עקבי ביחס לרמתה במרבית מדינות ה-OECD.



במחצית הראשונה של השנה הירידה באינפלציה הובלה על ידי המוצרים הסחירים, וביניהם הנפט, וקוזה חלקית על ידי פחות השקל.

אשר למנגנון הראשון, איור ג'-2 מראה כי הירידה של האינפלציה בישראל במחצית הראשונה של השנה הובלה על ידי התמתנות העלייה של מחירי המוצרים הסחירים. הירידה נבעה מההוזלה, בדולרים, של המוצרים המיובאים (ביניהם הנפט), שקוזה חלקית על ידי פחות השקל מול הדולר. התפוגגות התרומה החיובית של מחירי האנרגיה היוותה כוח משמעותי לירידת האינפלציה בחו"ל, אך השפעתה בישראל הייתה קטנה יותר, בזכות עצמאות אנרגטית גדולה יותר מאשר במדינות אחרות.² מחירי האנרגיה עלו בישראל פחות גם בגלל התערבות מוסדית – הפחתה זמנית של מס הבלו על הדלק והפחם.

המנגנון השני של השפעת האינפלציה בחו"ל פועל דרך שינויים במחירי התשומות המיובאות. מלבד הנפט, שהוא רכיב תשומה משמעותי, ירד גם מדד הסחורות ללא אנרגיה, וזאת בכ-7% (ממוצע דצמבר 2023 מול ממוצע דצמבר 2022), מה שתורם להוזלה של התשומות המיובאות לאורך כל השנה. השיבושים בשרשראות האספקה, שפעלו להתייקרות התשומות (והמוצרים הסופיים) בשנים הקודמות, התמתנו משמעותית, ואלה חזרו לרמתן השגרתית.³

2. שער החליפין

השקל פוחת השנה ב-8% במונחי שער חליפין הנומינלי האפקטיבי, ולכן התמתנות קצב עלייתם של מחירי המוצרים הסחירים הייתה איטית יחסית.

התמתנות קצב עלייתם של מחירי המוצרים הסחירים בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2023 הייתה איטית מזו של המחירים בחו"ל, בגלל היחלשות משמעותית של השקל. במהלך תקופה זו פוחת השקל במונחים של שער החליפין הנומינלי האפקטיבי ב-8% (ממוצע חודש ספטמבר 2023 לעומת ממוצע חודש דצמבר 2022), מול הדולר בכ-11%, ומול האירו בכ-12%. לפי ניתוח שנערך בבנק ישראל התמסורת משער השקל-אירו לאינפלציה נמוכה במידה רבה מזו של שער השקל-דולר.⁴ לכן כדי לבחון את השפעת שער החליפין על האינפלציה בישראל יש להתמקד בהתפתחות שער הדולר.

היחלשות השקל בשנת 2023 הייתה חריגה ביחס למטבעות מרכזיים בעולם, ושיקפה בעיקר גורמים מקומיים.

נקודת מוצא מקובלת לניתוח התפתחות שער החליפין היא משוואת שקילות פער הריביות הבלתי מכוסה (UIP), שלפיה שער החליפין מגיב על הפער שבין ריבית חו"ל לריבית המקומית – התפתחותה בפועל וזו הצפויה – ושינויים בפרמיות: שינויים בפער שבין המדינות בפרמיות הסיכון או בפרמיות אחרות, למשל כתוצאה של חיכוכים בשווקים הפיננסיים. ניתוח התפתחותו של שער החליפין השנה עד למלחמה מלמד כי היחלשות השקל אינה מוסברת בהתפתחות פער הריביות של הבנקים המרכזיים בין ישראל לארה"ב. השינוי בריבית בנק ישראל, מעבר לשינוי שהיה צפוי בשנת 2022, היה דווקא גבוה במקצת מן ההתפתחות המקבילה בארה"ב.⁵ מכאן שהיחלשות השקל נבעה מהתפתחותן של הפרמיות או מהציפיות לתוואי פערי הריביות בעתיד. בשנת 2022 היחלשות השקל מול הדולר הייתה דומה להיחלשות של מטבעות מרכזיים בעולם מולו, כפי שהשתקף בשערי החליפין הצולבים של הדולר. לעומת זאת היחלשותו של השקל ב-2023 הייתה חריגה ביחס להיחלשות המטבעות המרכזיים, ושיקפה בעיקר גורמים מקומיים ולא

² עליות מחירי האנרגיה בעולם נרשמו בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה. בישראל, חלק ניכר ממחירי האנרגיה נקבע בהסכמים ארוכי טווח בין יצרניות החשמל לספקיות הגז. להרחבה ראו פרקים א' ו-ג' בדוח בנק ישראל לשנת 2022.

³ להרחבה ראו פרק ג' בדוח בנק ישראל לשנת 2022.

⁴ אורי אנוז, עדן ענבים וארי קוטאי, "התמסורת משער החליפין למחירים", לקט ניתוחי מחקר ומדיניות, דצמבר 2023, בנק ישראל.

⁵ שינויים צפויים בפערי הריביות כבר אמורים להיות מגולמים בשער החליפין. השינוי הלא צפוי בריבית בארה"ב במהלך השנה – כ-0.65 נק' האחוז לפי החוזים העתידיים (Federal funds futures) – היה נמוך במקצת מהשינוי המקביל בישראל, כ-0.8 נק' האחוז לפי ריביות הפורוורד בשוק התלבור. מכאן שהשינויים בריביות הקצרות עשויים לעלות בקנה אחד עם התחזקות השקל יותר מאשר עם היחלשותו.

גלובליים – רק רבע מהחלשות השקל מוסברת על ידי התחזקות הדולר בעולם.⁶ בחינת התפתחות הגורם המקומי במשך השנה מעלה כי שינויים משמעותיים בשער החליפין התרחשו סביב מועדי ההתפתחויות בתהליכי החקיקה בעניין מערכת המשפט, שקידמה הממשלה.⁷ ההשפעות הגלובליות באות לידי ביטוי במתאם בין מדדי המניות בארה"ב לשערי החליפין של מטבעות שונים בעולם מול הדולר. מתאם זה מתקיים, בעוצמות שונות, במדינות רבות, וגם בישראל. (להרחבה ראו פרק ג' בדוח בנק ישראל לשנת 2022). המנגנון המרכזי שמוביל לקשר הסטטיסטי נוצר מחשיפה משמעותית של הגופים המוסדיים בישראל ושל משקיעים נוספים לנכסים זרים, ומבחירתם לגדר שיעור גדול מההשקעה נגד תנודות בשער החליפין. כתוצאה מאסטרטגיית השקעה זו עליות וירידות בשוק המניות העולמי מניעות משקיעים לבצע התאמות בתיקי הנכסים שלהם. פוזיצית הגידור שלהם מאלצת אותם לבצע גם עסקאות החלף, כדי להתאים את הגידור בתיק. כל אלה פועלים לייסוף השקל כאשר מדדי המניות בארה"ב עולים, ולהפך. בשנת 2022 המתאם (השלילי) בין שוק המניות בארה"ב לשער החליפין היה גבוה מאוד (0.94-). אולם במהלך 2023 ועד תחילת המלחמה הקשר התרופף, וסטיות חדות מהקשר הסטטיסטי התרחשו סביב מועדים הקשורים להתקדמות תהליכי החקיקה בעניין מערכת המשפט. כך, לדוגמה, ניכרו פחות חד לאחר אישור החוק לביטול עילת הסבירות וייסוף לאחר הצגת מתווה הנשיא.⁸

ב-2023 נחלש הקשר בין שוק המניות בארה"ב לבין שער החליפין. הסבר מרכזי הוא עליית הסיכון הכרוך בהשקעה במשק.

הסבר מרכזי להתרופפות הזמנית של המתאם, עד המלחמה, הוא שהתהליכים הפוליטיים ב-2023 הביאו להתגברות אי-הוודאות לגבי המוסדות בישראל ולהערכה שהסיכונים ארוכי הטווח הכרוכים בהשקעה במשק עלו. כתוצאה מכך משקיעים מקומיים בחרו להגדיל את שיעור השקעתם בחו"ל ולהקטין את שיעור החשיפה המגודר.⁹ פרשנות זו עולה בקנה אחד עם אינדיקציות רבות לעלייה בפרמיית הסיכון של מדינת ישראל במהלך המחצית הראשונה של השנה, שהשתקפה במידה מסויימת, גם בשוק ביטוחי האג"ח (CDS), ועם הערכות בדבר סיכונים משמעותיים ליציבות הכלכלית והחברתית של ישראל, שבאו לידי ביטוי בשלל פרסומים של סוכנויות הדירוג, בתי השקעות, קרן המטבע וה-OECD.¹⁰ הביקוש למט"ח הובל לאורך השנה על ידי הגופים המוסדיים, שקצב רכישתם התגבר ביחס לשנה הקודמת, ובמידה פחותה על ידי משקי הבית. במהלך השנה, התנודות בשער החליפין היו מתואמות במידה רבה עם המרות המט"ח של הגופים הפיננסיים הזרים, ובפרט הפחותות בתחילת המלחמה והייסוף בסוף השנה.¹¹

⁶ אומדן השינוי בשער כתוצאה מהשפעה גלובלית מחושב לפי ממוצע משוקלל של השינויים ב-12 המטבעות הסחירים ביותר מול הדולר, המהווים כ-98% מסך הסחר מול הדולר. אומדן ההשפעה המקומית הוא ההפרש בין השינוי בשער היציג להשפעה הגלובלית.

⁷ ראו הרצאת נגיד בנק ישראל, פרופ' אמיר ירון, בכנס השנתי של "מכון אהרן למדיניות כלכלית" באוניברסיטת רייכמן בהרצליה, קישור: <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/63908>.

⁸ ראו גם הרצאת נגיד בנק ישראל, פרופ' אמיר ירון, בכנס השנתי של "מכון אהרן למדיניות כלכלית" באוניברסיטת רייכמן בהרצליה, קישור: <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/63908>. ממצאים דומים נמצאו ב-"ההשלכות הכלכליות של יוזמות החקיקה של הקואליציה" איתי אטר, צחי רז, יניי שפיצר, עילי גבאי, ודולב קולקה-גלבר, דוח מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2023.

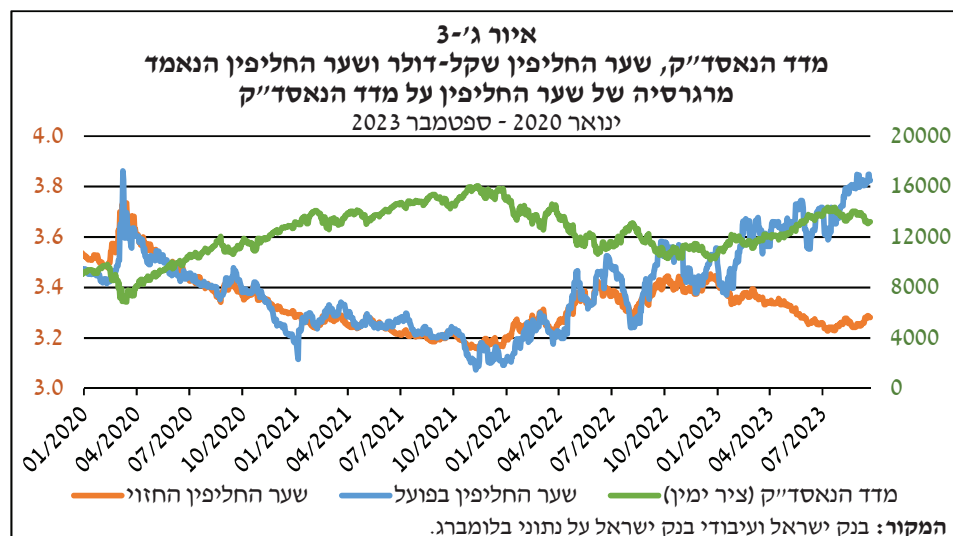
⁹ בתקופת משבר הקורונה שיעור החשיפה למט"ח עלה ושיעור הגידור הלך וירד, מגמה שהתעצמה השנה. להרחבה בנושא מגמות בתיק ההשקעות של הגופים המוסדיים, ובפרט שיעור החשיפה למט"ח ושיעור הגידור, ראו תיבה 2 בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2023.

¹⁰ להרחבה ראו דוח היציבות הפיננסית למחצית הראשונה של 2023.

¹¹ מאמר של הרקוביץ ופרידמן (2022) מציג עדות, שלפיה הגופים הפיננסיים הזרים הם גורם דומיננטי בהתפתחות שער השקל-דולר (צבי הרקוביץ, ועמית פרידמן, (2022) "השפעות הפעולות בשוק מטבע חוץ של המגזרים השונים ובנק ישראל על שער החליפין", בתוך: מדיניות מוניטרית בתקופת יציבות מחירים, בנק ישראל).

ניתוח שנערך בבנק ישראל מלמד שהפיחות מתחילת השנה ועד המלחמה, שסטח מהקשרים ההיסטוריים, נאמד בשיעור של כ-10%-15%, ותרם לאינפלציה השנתית כ-3 נק' אחוז.

ניתוחים שנערכו בבנק ישראל בהתבסס על הקשר הסטטיסטי בין שער החליפין לשוק המניות, כפי שהיה עד שנת 2022, מלמדים שהפיחות אשר חל מחודש ינואר עד חודש ספטמבר 2023 סטה מהקשרים ההיסטוריים בשיעור של כ-10%-15% (איור ג'-3).¹² על פי אמידה עדכנית של התמסורת משער החליפין למחירים פיחות של השקל מול הדולר ב-1% תורם לאינפלציה כ-0.25 נק' אחוז.¹³ מאמידה זו עולה כי הפיחות מעבר לזה שהיה צפוי על פי הקשרים ההיסטוריים עד המלחמה תרם לאינפלציה השנתית כ-3 נק' אחוז ועיכב את חזרת האינפלציה ליעדה.¹⁴



המדיניות המוניטרית המרסנת שנקט בנק ישראל השנה פעלה נגד לחצי הפיחות. אומדן של השפעת הריבית על שער החליפין מלמד שלולא העלה בנק ישראל את הריבית השנה בנקודת אחוז וחצי, השקל היה נחלש עוד בכ-2%-3%.

כנגד ההתפתחויות המקומיות שגרמו ללחצי פיחות, אחד הכוחות המרכזיים שתורמו לייסוף השקל הוא המדיניות המוניטרית המרסנת שנקט בנק ישראל, ובראשה העלאת הריבית בנקודת אחוז וחצי במחצית הראשונה של 2023. (להרחבה ראו סעיף המדיניות המוניטרית). שוק המט"ח הוא צופה פני עתיד; לכן כדי לקבל אומדן להשפעת הריבית על שער החליפין אמדנו את ההשפעה של שינוי לא צפוי בריבית בנק ישראל על שער החליפין שקל-דולר בחלונות צרים סביב מועדי החלטות הריבית (לוח ג'-2).¹⁵ על פי אמידה זו עלייה של הריבית בנקודת אחוז, כאשר יתר המשתנים הכלכליים קבועים, ובפרט עליית ריבית שמצמצמת את פער הריביות בהתאם לשיעור עלייתה,

¹² המודל הנאמד: $\log(S_t) = \beta_0 + \beta_1 \log(NDX_t) + \varepsilon$, כאשר S_t הוא שער החליפין של השקל-דולר, NDX_t הוא מדד הנאסד"ק, והמודגם הנאמד הוא מינואר 2020 עד דצמבר 2022. מקדמי האמידה הם: $\beta_1 = -0.2$ ו- $\beta_0 = 3.1$. הפיחות העודף מוגדר כשינוי בין שיעור השינוי בפועל (9%) לבין שיעור השינוי החזוי (4%). במבחן עמידות, שבו הוספנו פיקוח על תשואת אג"ח של ארה"ב לעשר שנים התקבלה תוצאה דומה. המתאם בין שער החליפין למדד הנאסד"ק בשנים 2019–2022 עמד על -0.93. לעומת זאת המתאם עם תשואת אג"ח של ממשלת ארה"ב לעשר שנים עמד על כ-0.25 בלבד.

¹³ ראו: אורי אנזל, עדן ענבים וארי קוטאי "התמסורת משער החליפין למחירים", לקט ניתוחי מחקר ומדיניות, דצמבר 2023, בנק ישראל.

¹⁴ הערכות שמרניות מעט יותר של התמסורת, בין 0.1 ל-0.2, מביאות לאומדן נמוך מעט יותר של התרומה לאינפלציה השנתית – 1.0–3.0 נק' אחוז.

¹⁵ המודל הנאמד: $\Delta \log(S_t) = \alpha + \beta_1 \Delta i_t + u_t$, כאשר $\log(S_t)$ הוא השינוי של לוג שער השקל-דולר בין רבע שעה טרם ההחלטה לשעה או יום אחריה (השער הרשמי), Δi_t הוא השינוי הלא צפוי בריבית המוניטרית או בתוואי הריבית לשלושת החודשים הקרובים על בסיס הנתונים היומיים משוק התלבור ובהתאם לשיטה המתוארת ב-Kutai, A., 2023. "Measuring the Effect of Forward Guidance in Small Open Economies: The Case of Israel." *Israel Economic Review* 21(1), pp. 75–142. המדגם מבוסס על החלטות הריבית שבין ינואר 2008 לנובמבר 2023.

תורמת לייסוף מידי של 1.5%–2.1%. המשמעות היא שלולא העלה בנק ישראל את הריבית השנה בנקודת אחוז וחצי, השקל היה נחלש עוד בכ-2.3%–3.2%.^{16, 17}

לוח-ג'-2: השפעת השינוי של ריבית בנק ישראל על שער הדולר

ינואר 2008 - נובמבר 2023

חלון שעותי	חלון יומי	חלון שעותי	חלון יומי
[1]	[2]	[3]	[4]
-0.017*** [0.004]	-0.015** [0.007]		
שינוי לא צפוי בריבית			
		-0.021*** [0.004]	-0.016** [0.008]
שינוי בתוואי הריבית ל-3 חודשים			
151	145	151	145
מספר תצפיות			
0.192	0.054	0.229	0.049
Adjusted R²			

*p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001. בסוגריים: סטיות תקן (white).

המקור: עיבודי בנק ישראל. לפירוט על המודל הנאמד ראו הערת שוליים 15.

3. הביקוש המקומי

הביקוש המקומי החזק היה רכיב משמעותי בעליית האינפלציה בשנים האחרונות. בעקבות התאוששות המשק ממשבר הקורונה, בתמיכת המדיניות המוניטרית והפיסקלית המרחיבה שננקטה במהלך המשבר, נרשמו בישראל ביקושים חזקים, שפעלו לעליית האינפלציה, בדומה למצב בעולם. העלייה המתונה בצריכה הפרטית השנה ועד המלחמה, 1.7%, המבטאת ירידה של 0.5% בצריכה לנפש, יחד עם התמתנות האינפלציה, מרמזות על התמתנות של לחצי הביקוש, הנובעת בין היתר מהתייקרות עלויות המימון בשל עליית הריבית, שהביאה לירידה של ההכנסה הפנויה. (להרחבה ראו פרק ב' ותיבה ד'-2).

איור ג'-4 מציג פירוק של האינפלציה השנתית באמצעות מודל ה-DSGE של חטיבת המחקר לתרומות לאינפלציה לפי הזעזועים שהתרחשו מאז שהאינפלציה התחילה לעלות בשנת 2021.¹⁸ ניכר כי תרומתו של הביקוש המקומי התמתנה במשך השנה. לעומת זאת הצטמצמה השפעתם השלילית של זעזועי ההיצע שאפיינו את המשק בשנת 2022.¹⁹

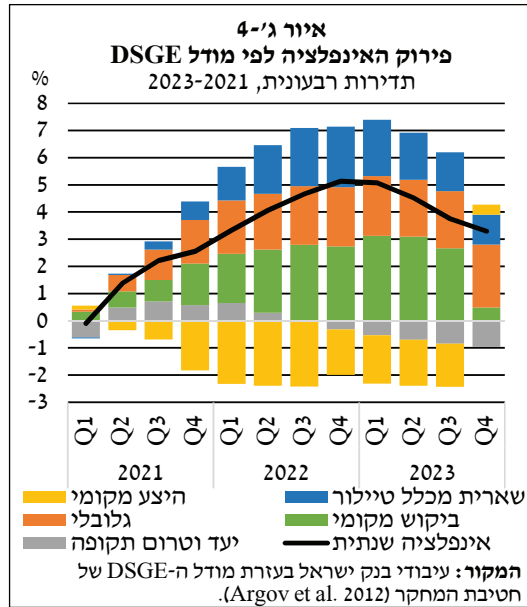
העלייה המתונה של הצריכה הפרטית השנה, יחד עם התמתנות האינפלציה, מרמזות על התמתנות של לחצי הביקוש, הנובעת בין היתר מהתייקרות עלויות המימון.

¹⁶ הממצאים עמידים להוספת פיקוח על שינוי מדד המניות האמריקאי (S&P 500) ולקיצור המדגם – משנת 2014 ואילך.

¹⁷ שוק ההון צפה בסוף שנת 2022 כי בנק ישראל יעלה משמעותית את הריבית בשנת 2023, אולם הוא צפה עלייה מתונה מזו שהתרחשה בפועל, כ-0.7 נק' האחוז. זאת אומרת שכמחצית מהשפעת המדיניות הייתה מגולמת בשער השקל-דולר בסוף 2022.

¹⁸ להרחבה בנושא מתודולוגיית הפירוק ראו תיבה ג'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2022.

¹⁹ להרחבה בנושא זעזועי ההיצע ראו פרק ג' בדוח בנק ישראל לשנת 2022. הניתוח באיור ג'-4 מציג בכחול את תרומת המדיניות המוניטרית, הנגזרת מהפער בין ריבית בנק ישראל לכלל הריבית ("כלל טיילור"), שנקבע לפי התאמה היסטורית של הריבית במשק הישראלי למשתנים שונים. התרומות החיוביות במהלך 2023 נובעות במידה רבה מהעובדה שהשפעת המדיניות המרחיבה, אשר ננקטה בעבר, פועלת בחלקה בפיגור. להרחבה ראו פרק א'. הניתוח מציג באפור את תרומת הזעזועים שהתרחשו לפני שנת 2021 והובילו לסטייה ממרכז יעד האינפלציה (2%).



ביקוש מקומי יכול להשפיע על המחירים בשני ערוצים עיקריים: ראשית, הביקוש החזק מאפשר לפירמות להעלות את המחירים מעבר לגידול עלויות הייצור שלהן, דבר שיגדיל את רווחיותן. שנית, עלייה בביקוש המצרפי מגדילה את הביקוש לתשומת עבודה, וגידול זה יוצר לחץ להעלאת שכר העובדים; עלייה של השכר מייקרת את עלויות גורמי הייצור של הפירמה ולכן מביאה להעלאת המחירים לצרכנים.

בשנת 2023, עד המלחמה עלות העבודה ליחידת תוצר (שיעור התמורה לעבודה) המשיכה לרדת בדומה לשנים האחרונות. (להרחבה ראו פרק ב').

בהנחות מקובלות ירידה כזאת מתואמת עם ירידה בעלות השולית הריאלית

ליצרנים המקומיים. משמע שהלחצים אשר מקורם בשוק העבודה – שבו שוררת תעסוקה מלאה – לא התגברו, על אף שהשכר הריאלי עלה במתינות, לאחר שנשחק בשנת 2022. (להרחבה ראו פרק ה'). זו אינדיקציה שלא הייתה עלייה בלחצים האינפלציוניים מכיוון שכר העובדים.

עם עליית האינפלציה במדינות רבות בעולם לאחר היציאה ממשבר הקורונה עלה בבנקים מרכזיים ובגופים בין-לאומיים חשש להיווצרות "ספירלת שכר-אינפלציה" – עלייה משמעותית של האינפלציה בגלל היזון חוזר גבוה בין עלויות שכר לאינפלציה.²⁰ בישראל, לעת עתה, מסתמן כי סיכון זה לא התממש. מחקר שפורסם לאחרונה מצא שהשפעת השכר על המחירים בישראל לאחר המשבר הייתה מתונה, משתי סיבות עיקריות:²¹ ראשית, עלויות השכר התמקדו בענפים שהמוצרים והשירותים שלהם אינם מיועדים ברובם לשוק המקומי; שנית, על פי הסכם השכר בין הסתדרות העובדים הכללית למשרד האוצר נדחו חלק מעלויות השכר במגזר הציבורי, מה שסייע להקלה של לחצי השכר במשק.

ניתוח שנערך בבנק ישראל אמד את הקשר בין השכר לאינפלציה בישראל ומצא אף הוא כי אין אינדיקציה לספירלת שכר-אינפלציה בישראל בשנים 2006–2022. אולם נמצא בניתוח כי מסתמנת התחזקות של הקשרים בין השכר למחירים מאז משבר הקורונה. תוצאה זו מצביעה על גידול הסיכון ללחצים אינפלציוניים מכיוון שוק העבודה. לפי ממצאי הניתוח, לאחר משבר הקורונה עליית שכר מביאה בממוצע לעליית מחירים גבוהה יותר ביחס לשנים 2006–2019, תקופה שהתאפיינה ביציבות יחסית של המחירים, ובמהלכה נאמד קשר נמוך בין השכר למחירים. גורם שתורם משמעותית לביקוש המקומי בשנים שלפני שנת 2023, ובפרט בתקופת הקורונה, היה המדיניות המוניטרית והפיסקלית המרחיבה. השנה, עד למלחמה, המדיניות הפיסקלית הייתה לא מרחיבה, ובכך סייעה למדיניות המוניטרית המרסנת לייצב את הסביבה המקרו-כלכלית ולמתן את הלחצים האינפלציוניים. התקציב המקורי שחוקק בחודש מאי 2023 היה תקציב א-מחזורי:

מסתמנת התחזקות של הקשרים בין השכר למחירים מאז משבר הקורונה. הדבר מצביע על גידול הסיכון ללחצים אינפלציוניים מכיוון שוק העבודה.

²⁰ Bank for International Settlements (2022), "Inflation: a Look Under the Hood", Annual Economic Report, Ch. 2, June 2022 (pp. 41-73).

²¹ Abir, Andrew, Eyal Argov, and Itamar Caspi. "Labour Market Tightness and Inflation in the Aftermath of Covid-19: the Case of Israel". BIS Working paper, 2023.

כזה שלא הרחיב את הוצאות הממשלה במידה ניכרת ביחס לתוצר, אך גם לא קיצץ בהן. באותה העת, הגירעון הצפוי בשנים 2023 ו-2024 עמד על 0.9 אחוז תוצר בלבד. להרחבה ראו פרק ו'.

4. הציפיות לאינפלציה

הציפיות לאינפלציה הן רכיב מרכזי בעיצוב הדינמיקה האינפלציונית: ציפייה לעליות מחירים בעתיד מעלה את האינפלציה כבר בהווה.²² לכן השפעה על ציפיות הציבור היא ערוץ חשוב של המדיניות.

אחד האלמנטים המרכזיים המשפיעים על אפקטיביות המדיניות המוניטרית הוא האופן שבו הפרטים במשק מגבשים את ציפיותיהם – אם הם לומדים רק מהעבר או צופים פני עתיד. כאשר הפרטים צופים פני עתיד ניתן להקטין את העלות הכלכלית של ריסון האינפלציה על ידי מחויבות של המדיניות המוניטרית לתואי ריבית – בין היתר, באמצעות תקשורת מהבנק המרכזי שתפעל לעיגון הציפיות ביעד יציבות המחירים ובכך תתרום להחזרת האינפלציה ליעדה במהירות רבה יותר. כנגד זאת, כאשר הפרטים מגבשים את ציפיותיהם על סמך האינפלציה בעבר בלבד, קשה יותר למגר את האינפלציה, כי ריסונה פועל רק דרך ההשפעה הישירה של המדיניות על הפעילות הריאלית (פער התוצר), השפעה הפועלת בפיגור, ודרך שער החליפין.

יכולתו של הבנק המרכזי להשפיע על ציפיות הציבור תלויה גם במידת הקשב (attention), כלומר המודעות, תשומת הלב וההפנמה של הפרטים לגבי האינפלציה והמדיניות המוניטרית. בספרות הכלכלית האמפירית נמצא כי ישנם במשק גורמים שמתאפיינים תמיד בקשב גבוה לשיעור האינפלציה ולמדיניות המוניטרית (למשל השווקים הפיננסיים והחזאים המקצועיים), וגורמים שלעיתים הקשב שלהם לאלה נמוך. במדינות בעלות היסטוריה ארוכה של אינפלציה נמוכה ויציבה חברות ומשקי בית מתאפיינים בקשב נמוך לאינפלציה (Candia et al., 2023)²³, ולא תמיד יודעים מהם שיעורי האינפלציה השנתית, יעד האינפלציה ושיעור ריבית הבנק המרכזי.

אחד ההסברים המרכזיים לקשב הנמוך הוא הצלחת המדיניות המוניטרית בשמירה על אינפלציה נמוכה ויציבה, אשר בזכותה העלות של מעקב אחר האינפלציה, שהיא ממילא נמוכה ויציבה יחסית, עולה על התועלת מהמידע. לעומת זאת, כשהאינפלציה עולה מעל סף מסוים, הקשב הציבורי עולה.²⁴ תיבה ג'-2 מצביעה על עלייה בקשב של משקי הבית בישראל מאז שהאינפלציה חצתה את הגבול העליון של היעד. כאשר פרטים אינם קשובים לאינפלציה הם אינם מביאים אותה בחשבון בקבלת החלטות כלכליות. אם במשק קשובים לאינפלציה, ואם היא ממשיכה לעלות, יתכן שיחצה סף האינפלציה שממנו ואילך היא מובאת בחשבון בהחלטות כלכליות. במצב כזה ייתכן שעליות מחירים, גם אם זמניות במהותן, יובילו להיזון חוזר ולהשתרשות תהליכים אינפלציוניים, ואלה יקשו על החזרה לסביבה של יציבות מחירים. להרחבה ראו סעיף מאפייני האינפלציה בישראל בפרק זה.

התפתחות הציפיות לאינפלציה בשנה הנסקרת בקרב הגורמים שמתאפיינים בקשב גבוה בכל עת (שוק ההון, החזאים והבנקים), הצביעה על המשך העיגון של הציפיות. זאת על אף התארכותה

עד למלחמה, המדיניות הפיסקלית הייתה לא מרחיבה, ובכך סייעה למדיניות המוניטרית המרסנת למתן את הלחצים האינפלציוניים.

ככל שהפרטים במשק מגבשים את ציפיותיהם על סמך האינפלציה בעבר בלבד, קשה יותר למגר את האינפלציה.

ישנן עדויות לעלייה בקשב של משקי הבית בישראל לאינפלציה מאז שהיא חצתה את הגבול העליון של היעד.

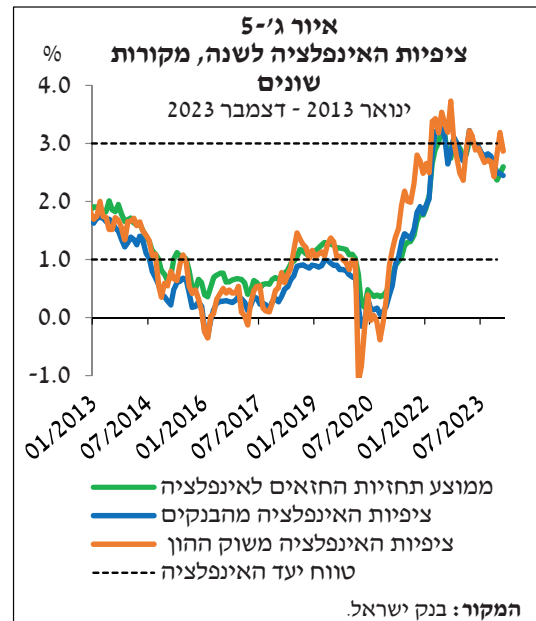
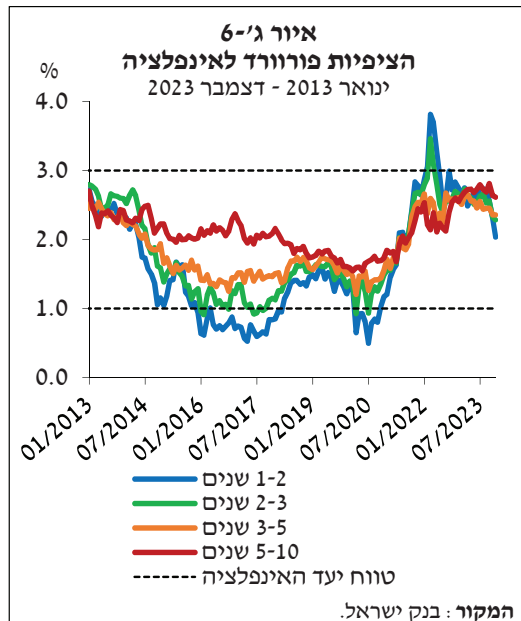
²² הדיון התיאורטי בהשפעת הציפיות על הדינמיקה האינפלציונית מבוסס בחלקו על פרק 2 בדוח של קרן המטבע מאוקטובר 2023. הדוח בחן את הקשר הסיבתי בין הציפיות לאינפלציה בפועל, ומצא שעלייה בציפיות לאינפלציה לשנה בנקודת אחוז מעלה את האינפלציה ב-0.8 נק' האחוז בממוצע במדינות מפותחות וב-0.4 נק' האחוז במדינות מתפתחות, "The Role of Expectations in Inflation Dynamics", International Monetary Fund (2023). World Economic Outlook, Ch. 2, October 2023 (pp. 55–58).

²³ Candia, Bernardo, Olivier Coibion and Yuriy Gorodnichenko (2023). "The Macroeconomic Expectations of Firms" Handbook of Economic Expectations. Academic Press, pp. 321–353.

²⁴ קשב נמוך למדיניות המוניטרית פוגע באפקטיביות של חלק מהכלים המוניטריים. בפרט, כלי ה"הכוונה לעתיד" דורש מידה מסוימת של קשב. לעומת זאת, כאשר הקשב נמוך שינוי הריבית ללא שינוי בציפיות משפיע ביתר עוצמה על הריבית הריאלית. בפרט, פרטים מגיבים לשינויי הריבית הנומינלית במשק, ולא לריאלית.

הציפיות משוק ההון
לטווחים שמעל שנה
נותרו לאורך השנה בתוך
תחום היעד, והעידו כי
הציבור ראה את הסטייה
מהיעד כזמנית.

של התקופה שבה האינפלציה בישראל סטתה מתחום היעד. הציפיות לאינפלציה לשנה משוק ההון עלו בסוף הרבעון הראשון לרמה של כ-3%-3.2%, אך בהמשך השנה ועד תחילת המלחמה הן התמתנו לרמה של 2.7%-2.8%, בסביבת החלק העליון של תחום יעד האינפלציה (איור ג'-5). הציפיות לשנה בעוד שנה והציפיות פרוורד לטווחים הארוכים יותר נותרו לאורך השנה בתוך תחום היעד, והעידו כי הציבור ראה את הסטייה מהיעד כזמנית (איור ג'-6). הישארותן של הציפיות בסביבת תחום היעד אף על פי שהאינפלציה בפועל חרגה ממנו היוותה כוח מייצב לאינפלציה.



5. מלחמת "חרבות ברזל" והאינפלציה

מלחמת "חרבות ברזל" התבטאה בפגיעה משמעותית בפעילות – פגיעה מצד ההיצע שנבעה בעיקר מהעדרות עובדים: גיוס מילואים, פינויים מאזורים שנפגעו ומאזורים בסיכון, פעילות חלקית של מערכת החינוך בתחילת המלחמה, שאילצה הורים רבים להישאר בבית, ומחסור בעובדים לא-ישראלים. (להרחבה פרק ב'). במקביל נפגעה הפעילות, ובפרט הצריכה הפרטית, גם מצד הביקוש. הירידה בביקוש נבעה מעלייה של אי-הודאות (הכלכלית והביטחונית), ומסנטימנט שלילי של הצרכנים.

לפני תחילת המלחמה, ההתפתחויות במשק, בדומה למשקים רבים בעולם, הצביעו על "נחיתה רכה", כלומר על התכנסות של האינפלציה ליעד ללא פגיעה חמורה בפעילות. לעת עתה, מוקדם לקבוע מה יהיו השפעות המלחמה בטווח הבינוני, אך על פי הציפיות הנגזרות משוק ההון, צפויה להיות לה השפעה ממתנת על האינפלציה. הציפיות לשנה רשמו תנודתיות גבוהה מאז השבעה באוקטובר, ונותרו בסוף השנה ללא שינוי ניכר ביחס לרמתן לפני המלחמה. לעומתן הציפיות לאינפלציה לשנה בעוד שנה ובעוד שנתיים ירדו ב-70 ו-30 נקודות בסיס, בהתאמה. התפתחות הציפיות מעל שנה מתיישבת עם פרשנות של ירידה בביקושים, בעוד שהתפתחות הציפיות לטווח קצר (שנה) תואמת את התפתחות שער החליפין במהלך התקופה – פיחות חד בתחילת הלחימה ובהמשך ייסוף אל מעבר לרמתו טרם המלחמה – והתמסורת ממנו למחירים המקומיים. הירידה בציפיות לאינפלציה התרחשה במקביל לשינוי חד בציפיות לריבית – הפחתה של כ-125 נקודות בסיס בתוך שנה לעומת ציפייה לעלייה קלה לפני המלחמה.

לפני המלחמה, הצביעו
ההתפתחויות במשק על
התכנסות של האינפלציה
ליעד ללא פגיעה חמורה
בפעילות. על פי הציפיות
הנגזרות משוק ההון,
צפויה להיות למלחמה
השפעה ממתנת על
האינפלציה.

לעת עתה ההתפתחות הצפויה של האינפלציה לפי השווקים הפיננסיים חורגת מההתפתחות ההיסטורית האופיינית שמתרחשת לאחר זעזועים גיאופוליטיים, בישראל ובעולם. בעבר, בתגובה לזעזוע גיאופוליטי רמת המחירים בישראל לכל הפחות לא ירדה, והשקל פוחת. באירועים קודמים ריבית בנק ישראל הושארה בהתחלה ללא שינוי, או אף הורדה, אך בהמשך היא הועלתה אל מעבר לרמתה ההתחלתית. להרחבה ראו תיבה ג'-1.

ניתוח של תרומת הזעזועים שהתרחשו ברבעון האחרון של השנה לפי מודל ה-DSGE של חטיבת המחקר, בדומה למסגרת הניתוח שהוצעה באיור ג'-4, לשם קבלת אומדן להשפעתה של המלחמה, מצביע על זעזוע ביקוש שלילי, שפעל לירידת מחירים, וזעזוע היצע שלילי, שפעל לעלייתם. מבחינה כמותית הפגיעה בביקוש הייתה דומה לזעזוע ההיצע, אך דומיננטית מעט יותר, ולכן, לעת עתה, השפעת המלחמה על המחירים קטנה מאוד.

בעבר, בתגובה לזעזוע גיאופוליטי, רמת המחירים בישראל לפחות לא ירדה. לעת עתה ההתפתחות הצפויה של האינפלציה לפי השווקים חורגת מההתפתחות ההיסטורית האופיינית.

תיבה ג'-1 – ההשפעה של זעזועים גיאופוליטיים על האינפלציה בשנים 1995–2022

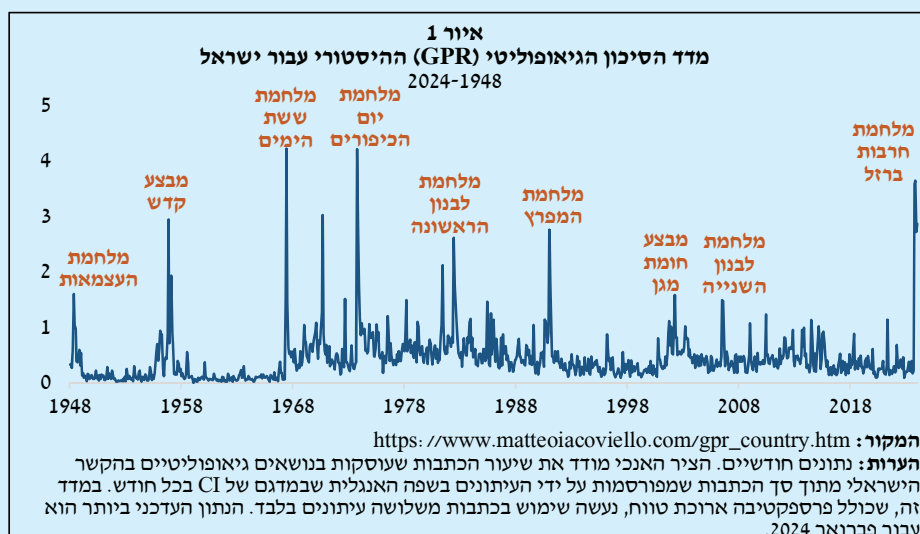
- התיבה בוחנת כיצד השפיעו זעזועים גיאופוליטיים שהתרחשו בישראל בשנים 1995–2022 על האינפלציה, שער החליפין והריבית המוניטרית.
- הממצאים מראים שלזעזועים אלו הייתה השפעה זמנית בלבד על רמת המחירים, במקביל לעלייה קלה וזמנית של הריבית המוניטרית ופיחות זמני של השקל.

1. הקדמה

תיבה זו דנה בהשלכות הצפויות של מלחמת "חרבות ברזל" שפרצה בשבעה באוקטובר על משתנים מקרו-כלכליים מרכזיים, ובראשם האינפלציה. מספר כוחות עלולים לתרום לעלייה באינפלציה: הפגיעה בהיצע כתוצאה מגיוס מילואים והיעדרות עובדים; הגידול של ההוצאה הביטחונית ושל עלויות השיקום; לחץ לפיחות השקל; וכן בעיות בשרשראות האספקה. לעומת זאת, פועלים ברקע גם כוחות העשויים לתרום לירידת האינפלציה: אי-הוודאות הנלווית למלחמה והפגיעה בהכנסות חלקים מהציבור תורמות לירידה בביקוש המצרפי. בהינתן השפעות מנוגדות אלה לא ברור אם המלחמה תביא בסופו של דבר לעליה של האינפלציה או לירידתה.

כרקע לבחינת ההשפעה של המלחמה, אנו בוחנים בתיבה זו את ההשפעה של זעזועים גיאופוליטיים על האינפלציה ועל משתנים מקרו-כלכליים מרכזיים בישראל בשנים 1995–2022. הניתוח עושה שימוש במדד שפותח אצל Caldara and Iacoviello (2022) (להלן CI), ונועד לכמת סיכונים גיאופוליטיים על פני זמן: "Geopolitical Risk Index" (GPR). המדד מתייחס לכל איום, התממשות, או החמרה של אירועים שליליים הקשורים לטרור, מלחמה או מתחים אחרים. הוא נבנה על בסיס ניתוח טקסטואלי של ידיעות בתקשורת ומחושב על פי שיעור הכתבות בעיתונות בשפה האנגלית שעוסקות בנושאים ביטחוניים מתוך סך הכתבות.¹ המדד חושב על ידי CI עבור מדינות רבות, ואנו עושים שימוש במדד שחושב על ידם עבור ישראל. עיתוי תחילתו של המדגם נבחר על בסיס שני שיקולים: ראשית, האירועים הגיאופוליטיים שקדמו ל-1995 התרחשו על רקע של אינפלציה גבוהה יחסית; שנית, מבנה הכלכלה השתנה מאוד באופן משמעותי.

¹ הכתבות שנכללות הן אלו שמופיעות בהן מילים הקשורות למלחמה, טרור או גרעין, בצמידות למילים המציינות איום או פעולה כלשהי.



איור 1 מציג את מדד GPR ההיסטורי עבור ישראל. כפי שניתן לראות, העלייה בחודש אוקטובר 2023 משמעותית ומאפילה על האירועים שהתרחשו בישראל לאחר מלחמת המפרץ הראשונה ב-1991.² המדד גבוה במידה ניכרת – הגבוה ביותר מאז מלחמת יום הכיפורים – והוא נותר גבוה היסטורית גם בחודש פברואר 2024.

2. הבדיקה האמפירית ותוצאותיה

כדי לאמוד את ההשפעה הדינמית של זעזוע גיאופוליטי מקומי על משתני המקרו של ישראל, נשתמש בשיטת local projections.³ המשתנים המוסברים ברגרסיה כוללים את המדד הכללי של המחירים לצרכן והמדד ללא אנרגיה ומזון, שער החליפין שקל-דולר וריבית בנק ישראל.⁴ משתני הבקרה כוללים את הפיגורים העצמיים של המשתנה המוסבר, פיגורים של מדד GPR ופיגורים של יתר המשתנים שמופיעים בכל אחת מהרגרסיות. איור 2 מציג את מדד ה-GPR ויתר המשתנים המקרו-כלכליים בתקופת המדגם.

תוצאות האמידה מובאות באיור 3 ובו פונקציות התגובה הדינמית של המשתנים המקרו כלכליים בתגובה לזעזוע בטחוני החל מזמן 0 ועד לאופק של שנתיים (24 חודשים). הקו בכל איור מציג את β^h , והשטחים המוצללים מציגים רווח בר סמך של 68%.⁵

² בדיעבד ניתן לומר שאירועים כדוגמת מלחמת המפרץ, ספטמבר השחור והמשט לעזה הם למעשה – false positives – מצבים של סיכון גיאופוליטי צפוי שלא התממש.

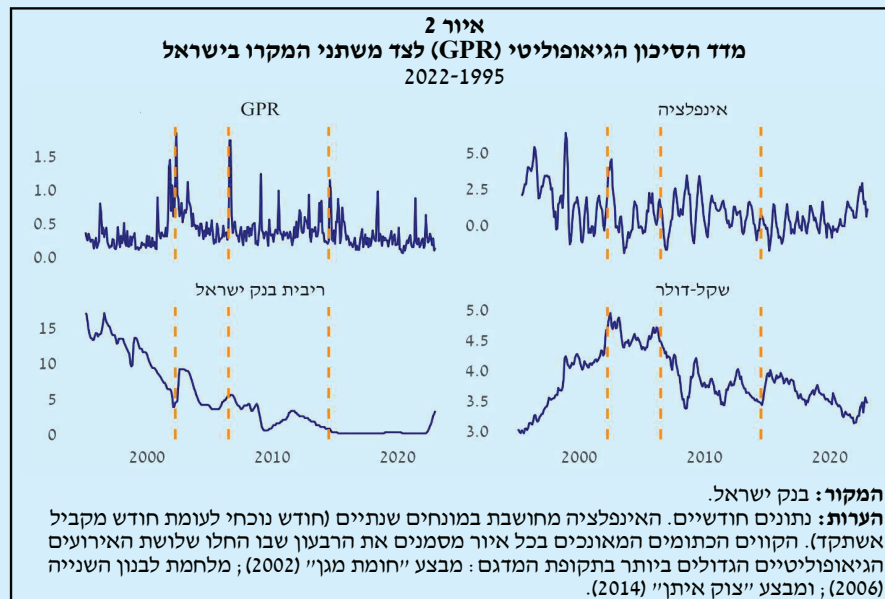
³ בגישה זו (ראו (Jordà (2005) אומדים סדרת רגרסיות של משתנה מוסבר מסוים עבור סדרת אופקים (h) לאחר זמן t על משתנה הזעזוע הגיאופוליטי בזמן t ועל משתני בקרה, לרבות המשתנה המוסבר בפיגור. במקרה שלנו, אמדנו את סדרת הרגרסיות הבאה עבור ערכים שונים של h :

$$\Delta_h Y_{t+h} = \alpha^h + \beta^h GPR_t + \sum_{k=1}^K \theta_k^h X_{t-k} + e_t^h$$

כאשר $\Delta_h Y_{t+h} = Y_{t+h} - Y_{t-l}$ הוא הפער בין המשתנה המוסבר בזמן $t+h$ ובנקודת הבסיס $t-l$, GPR_t הוא המדד לאירועים גיאופוליטיים בישראל, ו- X הוא וקטור של משתני בקרה שכולל בין היתר פיגורים של GPR . עבור משתנה מסביר Y , סט האומדנים ל- β^h עבור ערכים שונים של h מניב את האומדן לפונקציית התגובה של המשתנה המוסבר לזעזוע גיאופוליטי לאורך זמן.

⁴ לשם נוחות הפרשנות, מדדי המחירים ושער החליפין הומרו ללוגריתם והוכפלו ב-100 (כדי להציג את הנתונים באחוזים).

⁵ סטיות התקן מחושבות בשיטת Newey-West (עם אופק פיגורים שתואם את אופק המשתנה המוסבר) שעמידה בפני נוכחות מתאם סדרתי והטרנסקסטיות.



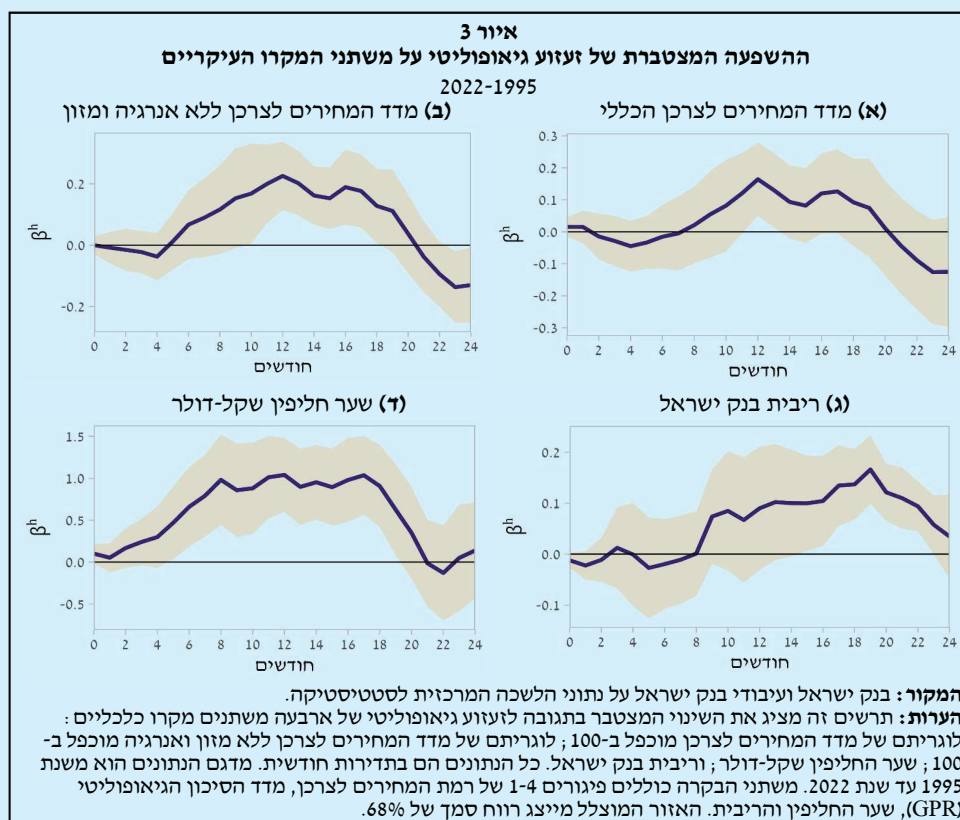
נתחיל מתיאור התגובה של מדד המחירים לצרכן (פאנלים א' ו-ב' באיור 3). האמידה נערכה עבור שני מדדים – המדד הכללי של המחירים לצרכן והמדד ללא אנרגיה ומזון ("מדד הליבה"). המסקנות שעולות משני האיורים דומות: לאירועים הגיאופוליטיים שנכללו במדגם הייתה השפעה קטנה מאוד על המחירים. בששת החודשים הראשונים שלאחר הזעזוע, התגובה של רמת המחירים לזעזוע חלשה ושלילית. לאחר מכן המגמה מתהפכת, וכעבור שנה רמת המחירים עולה אל מעבר לרמה הנקודת המוצא עד לשיא של כ-0.2 נק' אחוז ביחס לנקודת המוצא. לאחר שנתיים האפקט דועך, ורמת המחירים יורדת אל מתחת לרמת המוצא.^{6,7}

בפאנלים ג' וד' מוצגת התגובה של ריבית בנק ישראל ושער החליפין שקל-דולר. תגובת ריבית בנק ישראל גם היא מזערית – הריבית אינה משתנה, בממוצע, בחודשים הראשונים; ולאחר כ-8 חודשים היא מתחילה לעלות ונותרת גבוהה מרמתה ההתחלתית בכ-15 נקודות בסיס עד לשובה לאותה רמה אחרי כשנתיים.⁸ שער החליפין שקל-דולר נותר ללא שינוי מהותי בחודשיים הראשונים שלאחר הזעזוע, ולאחר מכן השקל מתאפיין בפיחות שמגיע בשיאו לאחוז אחד כעבור כשנה. לאחר כשנה וחצי הפיחות מתמתן, כך שבסוף השנתיים שער החליפין חוזר פחות או יותר לרמתו ההתחלתית.

⁶ בנייר עבודה חדש אומדים (Caldara et al. (2022 את ההשפעה של זעזועים גיאופוליטיים על האינפלציה ועל משתני מקרו נוספים על בסיס מדגם של 44 מדינות בשנים 1900-2021. המחקר מוצא כי בתגובה לזעזועים גיאופוליטיים האינפלציה עולה משמעותית בשלוש השנים הראשונות, ובהמשך דועכת בהדרגה.

⁷ תוצאות דומות התקבלו גם עבור מדד המחירים ללא רכיב הדיר, אשר שיקף שינויים בשער החליפין בעקבות הפעלת מנגנון ההצמדה של שכר הדירה לדולר עד שנת 2008.

⁸ בהקשר זה חשוב להזכיר שהתפתחות המחירים שתוארה לעיל מתקבלת במקביל לתוואי ריבית גבוה יותר. ללא התגובה המרסנת של הריבית סביר שתגובתה של רמת המחירים הייתה חזקה יותר.



סיכום

ניתוח ההשפעה של זעזועים גיאופוליטיים על המשק הישראלי בשנים 1995–2022 העלה שהשפעתם על האינפלציה הייתה זמנית ולא גדולה. עם זאת, הסקת מסקנות מהבדיקה האמפירית המוצגת לגבי המלחמה הנוכחית מחייבת זהירות, שכן האירוע הנוכחי הוא הגדול והמתמיד ביותר מאז מלחמת יום הכיפורים. זאת ועוד, הממצאים הושפעו מהתגובה הממוצעת של המדיניות המוניטרית והפיסקלית לאירועים הגיאופוליטיים; תגובות מדיניות שונות מההתנהגות ההיסטורית – למשל מדיניות מוניטרית ופיסקלית מרחיבה יותר מאשר בעבר, שמתאפשרת בזכות חוסנו של המשק בכניסה למלחמה הנוכחית – עשויות כמובן להוביל להתפתחות שונה של האינפלציה ושל יתר המשתנים. נכון לעת כתיבתן של שורות אלו, התפתחות ציפיות האינפלציה בשוק ההון ובקרב החזאים הפיננסיים מתחילת המלחמה, ועמן הערכות הריבית הצפויה, מראות שהמלחמה לא צפויה להביא ללחצי אינפלציה.

מקורות

- Caldara, D. & M. Iacoviello (2022). "Measuring Geopolitical Risk", *American Economic Review*, 112 (4): 1194-1225.
- Caldara, D., S. Conlisk, M. Iacoviello & M. Penn (2022). "Do Geopolitical Risks Raise or Lower Inflation?", Federal Reserve Board of Governors.
- Jordà, Ò. (2005). "Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections", *American Economic Review*, 95(1), 161-182.

6. מחירי הדיור²⁵

סעיף הדיור, המודד את עלויות שירותי הדיור (שכר דירה), מהווה כרבע ממדד המחירים לצרכן, ועל כן להתפתחויות בו השפעה גדולה על האינפלציה הכוללת. בחודש מאי 2023 הקצב השנתי של עליית מחיר שירותי הדיור הגיע לשיא (7.5%), לאחר שגם בשנת 2022 הם עלו בקצב מואץ (6.3%). מאז מאי ועד המלחמה קצב עלייתו של סעיף הדיור התמתן וחזר לסביבה בה שהה בתחילת שנת 2022.

ניתוח שנערך בבנק ישראל מראה, כי עליית הריבית במשק תרמה תרומה משמעותית לעליית שכר הדירה (שירותי הדיור בבעלות) עד המלחמה.²⁶ במסגרת מנגנון התמסורת הסטנדרטי של המדיניות המוניטרית העלאת ריבית מביאה לצמצום הביקוש המצרפי, ובהמשך זה ממתן את שיעור עליית המחירים במשק. עם זאת, עבור שכר הדירה קיים מנגנון תמסורת נוסף, הפועל בכיוון ההפוך: הידוק מוניטרי מביא לייקור המשכנתאות, דבר המקשה על רכישת דירות; על כן חלק מהביקוש לרכישת דירות מוסט אל שוק השכירות, וכתוצאה מכך שכר הדירה עולה בטווח הקצר.²⁷ בטווח הבינוני, ההשפעה הסטנדרטית של העלאת הריבית על שכר הדירה הופכת לדומיננטית ופועלת להתמתנותו. העובדה שהשנה ירידות המחירים התמקדו בעיקר באזורי הביקוש במרכז הארץ, ולו בעלייה של מלאי הדירות החדשות הלא מכורות (להרחבה ראו פרק ח'), תומכת בהשערה בדבר ירידת הביקוש לרכישת דירות. בהתאם לממצאי הניתוח, עליית הריבית השנה תרמה לעלייה מצטברת של כ-2% בשכר הדירה עד סוף חודש ספטמבר, כמחצית מקצב העלייה השנתי של שכר הדירה באותה העת. גורם נוסף שפעל לעליית שכר הדירה הוא גידול העלייה לישראל מאז פרוץ מלחמת רוסיה-אוקראינה.

מאז תחילת מלחמת "חרבות ברזל" נרשמו ירידות של מחיר שירותי הדיור, 0.4% בכל אחד מהחודשים אוקטובר ונובמבר, מה שהביא לירידה משמעותית של קצב העלייה השנתי (3.9%). רכיב שירותי הדיור בבעלות הדיירים, הנאמד באמצעות חוזי שכירות חדשים ומתחדשים, ירד יותר, 0.7% במדד חודש נובמבר. הירידה, ככל הנראה, נבעה מסנטימנט שלילי של משקי הבית בעקבות המלחמה, ירידה (זמנית) בביקוש של אנשים שגויסו למילואים ושל סטודנטים שדחו את מעבר הדירה עקב הדחייה בפתיחת שנת הלימודים באוניברסיטאות, וייתכן שבחלק מהערים – גם מגידול היצע הדירות עקב הסטה של דירות מהשכרה לטווח קצר לתיירים אל שוק השכירות למגורים. אינדיקציה לעלייה של החיכוכים בשוק השכירות בזמן המלחמה התקבלה ממספר המודעות המקוונות. עם פרוץ המלחמה ירד מספר המודעות במרבית האזורים בארץ, אך בהמשך הייתה עלייה, ומספרן חזר לרמה האופיינית לפני המלחמה. בחודש דצמבר סעיף הדיור בבעלות שב לעלות, אך בהסתכלות שנתיית קצב העלייה, המשיך להתמתן והגיע ל-3.1% בלבד.

הקצב השנתי של עליית מחיר שירותי הדיור הגיע במאי לשיא (7.5%), מאז מאי ועד המלחמה הקצב התמתן.

מאז תחילת מלחמת "חרבות ברזל" נרשמו ירידות של מחיר שירותי הדיור בכל אחד מהחודשים אוקטובר ונובמבר, מה שהביא לירידה משמעותית של קצב העלייה השנתי.

²⁵ סעיף זה סוקר את התפתחות עלויות שירותי הדיור (שכר דירה) שבמדד המחירים לצרכן. לניתוח התפתחות מחירי הדירות ראו פרק ח' בדוח זה.

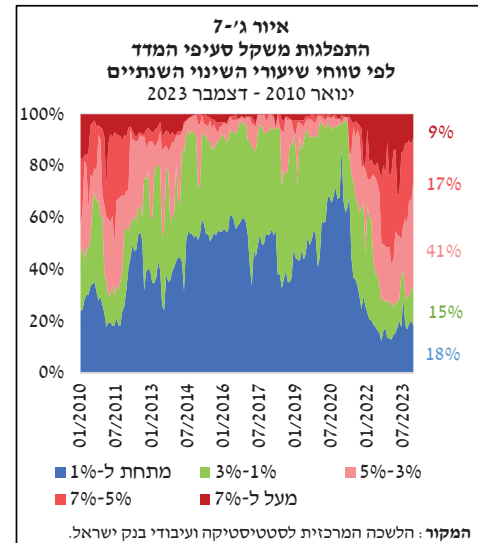
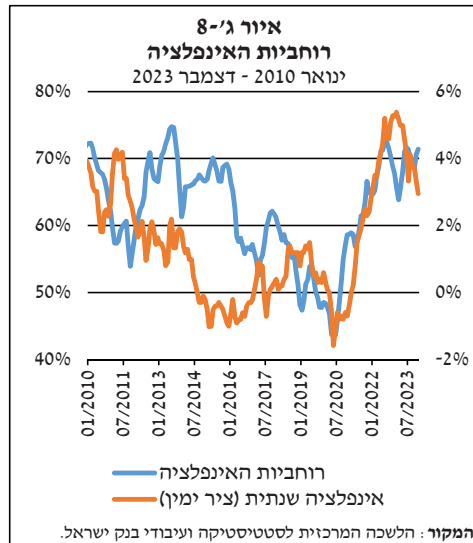
²⁶ רכיב שירותי הדיור בבעלות מהווה כ-70% מסעיף הדיור וזוקף את שכר הדירה שבעלי דירות היו מקבלים בשוק השכירות בהתבסס על חוזי שכירות חדשים ומתחדשים.

²⁷ ישנן עדויות שהידוק מוניטרי בארה"ב מעלה את שכר הדירה ומוביל לאפקט התחלופה בין דיור בבעלות לדיור בשכירות ראו: Dias, D. A., Duarte, J. B., 2019. "Monetary Policy, Housing Rents, and Inflation Dynamics", Journal of Applied Econometrics 34(5), pp. 673-687. ממצאים על אפקט התחלופה בין שוק השכירות והדיור בבעלות לאחר הידוק מוניטרי נמצאו גם עבור איטליה, גרמניה ושווייץ: Koeniger, W., Lennartz, B., Ramelet, M. A., 2022. "On the Transmission of Monetary Policy to the Housing Market," European Economic Review 145(3). מנגד, מאמר אחר מצא שהידוק מוניטרי מוריד את שכר הדירה בארה"ב: FRBSF, "Can Monetary Policy Tame Rent Inflation?" Economic Letter, 2023-04.

ב. מאפייני האינפלציה בישראל

בשנת 2023 האינפלציה
כבר הקיפה מוצרים
ושירותים רבים, והובלה
על ידי ביקושים חזקים
למוצרים ושירותים בלתי
סחירים.

כשהאינפלציה בישראל החלה לעלות, בשנת 2021, עלייתה התבטאה בעיקר במחירי המוצרים הסחירים (איור ג'-2) ונבעה בעיקר מהתפתחויות גלובליות.²⁸ במהלך 2021 ו-2022 האינפלציה בישראל ניכרה יותר ויותר בסעיפי המוצרים והשירותים הבלתי סחירים. בשנת 2023 האינפלציה כבר הקיפה מוצרים ושירותים רבים והובלה על ידי ביקושים חזקים למוצרים ושירותים בלתי סחירים. משקל סעיפי המדד שעלו בקצב גבוה מהגבול העליון של היעד היה בממוצע כ-70%, עלייה משמעותית בהשוואה לתחילת שנת 2022 – 36% (איור ג'-7). התפתחות זו בלטה יותר במדד הבלתי סחירים: משקל הסעיפים שקצב התייקרותם היה גבוה מתחום היעד עמד בממוצע על 80%.



אינפלציה רוחבית נוטה להיות קשה יותר לייצוב, שכן היא נוטה להיתפס כמקיפה ומתמשכת, ולהביא לעלויות שכר ולהיזון חוזר למחירים. כדי לאמוד את מידת רוחביותה של האינפלציה ואת השתנותה על פני זמן, בחנו את ההתפתחות המשותפת של סעיפי המדד הראשיים (38) באמצעות ניתוח גורמים ראשיים (Principal Component Analysis) לפי מדגם של חלון נע בן 24 תצפיות חודשיות. האינדיקטור לרוחביות שבו התמקדנו הוא שיעור ההסבר של שני הגורמים הראשיים הראשונים – הגורמים שמסבירים את מרב השונות המשותפת של סעיפי המדד (להלן: "רוחביות האינפלציה").

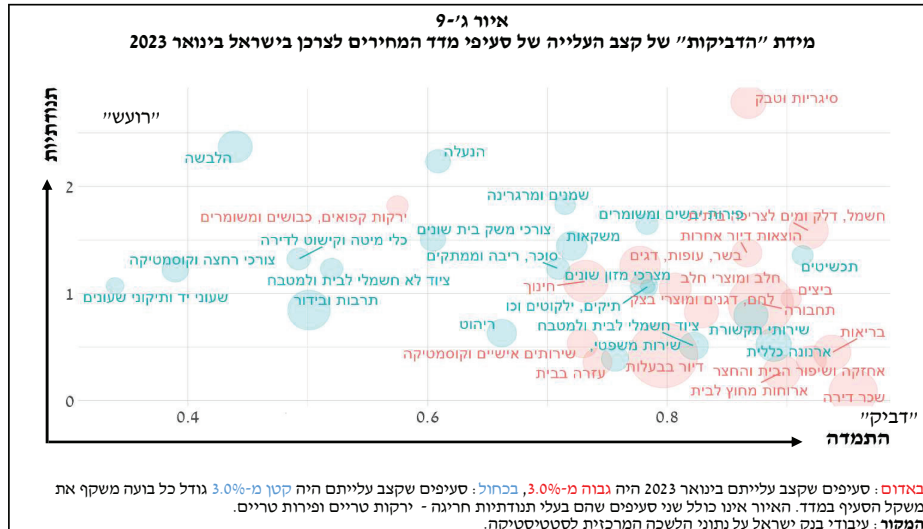
במהלך 2023 האינפלציה
נותרה רוחבית מאוד.

הניתוח מלמד שבשנת 2016 התחילה מגמת ירידה ברוחביות האינפלציה, ושיעור ההסבר של שני הגורמים הראשונים התמתן מ-65% לפחות מ-50% (איור ג'-8). בסוף המחצית השנייה של 2020, המועד בו האינפלציה התחילה לעלות, רוחביות האינפלציה הגיעה לשפל של כ-45% בלבד. יחד עם העלייה בסביבת אינפלציה, הרוחביות שבה ועלתה, ובמחצית השנייה של 2022 היא הגיעה ל-70% בממוצע. במהלך 2023 האינפלציה נותרה רוחבית מאוד.

²⁸ להרחבה ראו פרק ג' בדוח בנק ישראל לשנת 2021.

ככל שהאינפלציה עולה והופכת לרוחבית מתגבר החשש שהיא תחלחל גם לסעיפים שבבסיסם מתאפיינים בקצב עליות מחירים "דביק" – בעל התמדה גבוהה ותנודתיות נמוכה.²⁹ ניתוח סעיפי מדד המחירים לצרכן מראה שבתחילת שנת 2023 התגלו סימנים שלפיהם האינפלציה אכן הייתה "דביקה". כל אחד מ-38 תת-סעיפי המדד נבדק בשני הממדים של הדביקות (התמדה ותנודתיות).³⁰ כדי לסווג את הסעיפים בדקנו את מאפייניהם ההיסטוריים בשנים 2010–2019. מצאנו שבינואר 2023 מרבית המחירים שקצב עלייתם היה גבוה מתחום היעד התרכזו ברכיבים שמתאפיינים ב"דביקות", מה שמתבטא בהתרכזותן של הבעות האדומות באיור ג'-9 בפאה הימנית התחתונה, סביבה שמייצגת סעיפים "דביקים".

בתחילת שנת 2023
התגלו סימנים שלפיהם
האינפלציה בישראל
"דביקה".



העובדה שסעיפים אשר קצב עלייתם היה גבוה מתחום היעד התאפיינו בדביקות גבוהה יכולה להסביר מדוע החליטה הוועדה המוניטרית להמשיך להעלות את הריבית השנה. הסבר נוסף לכך הוא הערכה שהימשכות התקופה שבה האינפלציה גבוהה וסוטה מהיעד, או אף האצה נוספת בה, יביאו לקיבוע ציפיות של העסקים ומשקי הבית לאינפלציה גבוהה, ובהמשך, משקי הבית ועסקים עשויים גם לשקלל אותן בהחלטותיהם. עסקים עשויים לשקלל את הציפיות בתמחור מוצריהם ושירותיהם, עובדים ישקללו אותן בדרישות השכר שלהם, ומשכירי דירות ישקללו אותן בשכר הדירה שהם מבקשים.³¹ החשש של קובעי המדיניות המוניטרית הוא ממצב בו עליות מחירים,

הסימנים שלפיהם
האינפלציה "דביקה"
יכולים להסביר מדוע
הוועדה המוניתרית
המשיכה להעלות
את הריבית השנה.
הסבר נוסף הוא חשש
מקיבוע ציפיות גבוהות
לאינפלציה.

29 הסבר אפשרי להבדלים הנצפים במידת ה"דביקות" הוא הטרוגניות בין-ענפית בקשרים שבין שכר לאינפלציה – בעוצמת ההיזון החוזר. הסבר נוסף הוא שהטרוגניות במידת הקשיחות של המחירים משפיעה גם על מידת הדביקות של קצב שינוי המחירים. התוצאות מצביעות על הלימה מסוימת בין מידת הדביקות למידת הקשיחות, כפי שעולה מההשוואה לממצאים אצל ריבון וסייג, "קביעת המחירים בישראל: בחינה אמפירית באמצעות נתוני מיקרו". סקר בנק ישראל 89, 2017.

30 מידת ההתמדה מחושבת כסכום של שני מקדמים אוטורגרסיביים – הפיגור הראשון וה-12 של שיעור השינוי השנתי בכל סעיף $\{y_t\}$. כלומר סכום המקדמים $\rho_1 + \rho_2$ במשוואה להלן: $y_t = \alpha + \rho_1 y_{t-1} + \rho_2 y_{t-12} + \varepsilon_t$. המקדם הראשון מייצג את ההתמדה ביחס לשיעור השנתי של החדש החולף, והמקדם השני – ביחס לשיעור השינוי השנתי לפני שנה – ההתמדה ארוכת הטווח. התנודתיות מחושבת כסטיית התקן של השארית $\{\varepsilon_t\}$. המדגם הוא לתקופה 2010-2019.

31 בחינה של שיעור חוזי שכר הדירה הצמודים למדד המחירים, שאותו אומדת הלמ"ס, מראה כי לעת עתה שיעורם של אלה נזיח, כ-1.2% מתוך מלאי החוזים בספטמבר 2023, בהשוואה ל-0.55% לפני האצת האינפלציה.

גם אם זמניות במהותן, מובילות להיזון חוזר ולעליות מחירים נוספות.³² כתוצאה מכך עלות מיגור האינפלציה, במונחי פגיעה בפעילות, תהיה גבוהה יותר. לכן חשוב למגר את האינפלציה לפני שהיא מתקבעת.

בתיבה ג'-2 אנו מציגים עדויות שלפיהן מאז שהאינפלציה בישראל חרגה מתחום היעד עלה הקשב של משקי הבית לאינפלציה, מה שמעלה חשש כי הדבר יתבטא בהפנמת האינפלציה הגבוהה בציפיות ובהתגברות ערוץ ההיזון החוזר של האינפלציה.

תיבה ג'-2: הקשב של משקי הבית בישראל לאינפלציה והשפעתו על ציפיותיהם¹

- אחת ההשלכות של אינפלציה גבוהה וממושכת היא עלייה של הקשב לשינויי מחירים, ולכן מתן משקל גדול יותר לאינפלציה בקבלת החלטות.
- אנו מוצאים עדויות מסוימות אשר לפיהן מאז שהאינפלציה השנתית חרגה מהגבול העליון של היעד, עלה הקשב של משקי הבית לאינפלציה, והחל להתבסס קשר בין שינויי המחירים במהלך החודש לבין ציפיות משקי הבית לאינפלציה.

1. מבוא

אחת ההשלכות של אינפלציה גבוהה וממושכת היא עלייה של הקשב (Attention), כלומר עלייה של המודעות ותשומת הלב של משקי בית ופירמות לשינויי המחירים בכלכלה ושל הפנמתם.² המונח "קשב לאינפלציה" במובן הכלכלי מתייחס למצב שבו הפרטים במשק עוקבים מקרוב אחר מידע על האינפלציה ועל האינפלציה הצפויה. ניתן להניח שככל שתקופת האינפלציה הגבוהה מתארכת עולה ההסתברות לעלייה בקשב של משקי הבית לאינפלציה.³ עוד ניתן להניח שכאשר הקשב חוצה סף מסוים, האינפלציה תובא בחשבון בקבלת החלטות, וכתוצאה מכך עליות מחירים, גם אם זמניות במהותן, יובילו להתמדתם של תהליכים אינפלציוניים.

תיבה זו בודקת אם הקשב של הציבור בישראל לאינפלציה גבר בשנתיים האחרונות, שבהן האינפלציה השנתית חרגה כלפי מעלה מתחום היעד.⁴ בפרט, אנו בודקים אם יש קשר בין שינויי המחירים החודשי ופרסומו לציבור לבין ציפיות משקי הבית לשנה.

2. סקירת ספרות ומוטיבציה

בספרות הכלכלית האמפירית נמצא כי במדינות בעלות היסטוריה ארוכה של אינפלציה נמוכה ויציבה עסקים ומשקי בית מתאפיינים בקשב נמוך (inattention) לשיעור האינפלציה ולמדיניות המוניטרית (Candia et al., 2023). בפרט

¹ תודה לנורית דוברין ואיילת מזרחי, מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הסיוע והכנת הנתונים הפרטניים של סקר אמון הצרכנים.

² להרחבה ראו (Blinder et al. (2024), Weber et al. (2023).

³ ראו נאום יו"ר הפד ג'רום פאוול מכנס ג'קסון הול 2022 – לינק:

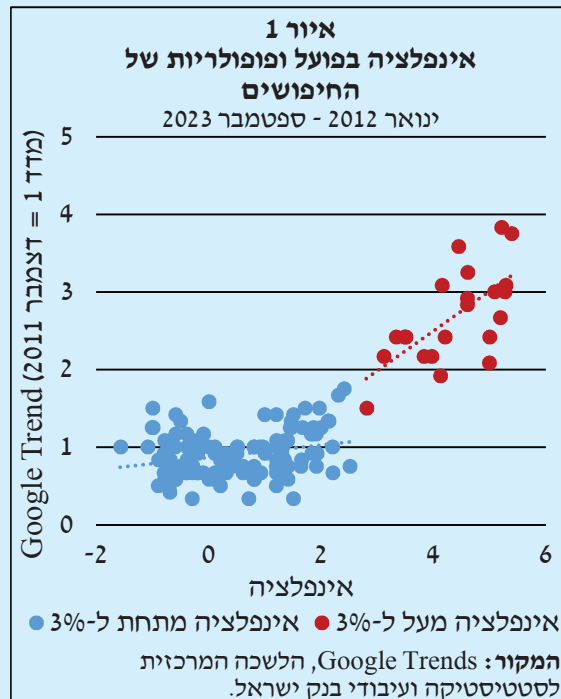
<https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/powell20220826a.htm>

⁴ Gorodnichenko, Kutai, and Melnick (2023) מוצאים עדות לקשב אצל פירמות בישראל בשנים 2001–2018 – לפני גל האינפלציה האחרון. הם מוצאים שפירמות מעדכנות את ציפיותיהן לאינפלציה בעקבות הפתעות במדד המחירים.

³² לדיון תיאורטי ראו תיבה א'-2 בפרק א' של דוח בנק ישראל לשנת 2022.

נמצא כי במקרים רבים הם אינם יודעים מהם שיעורי האינפלציה השנתית, יעד האינפלציה ושיעור הריבית של הבנק המרכזי. אחד ההסברים המרכזיים לקשב הנמוך הוא הצלחת המדיניות המוניטרית בשמירה על אינפלציה נמוכה ויציבה, שמייתרת את המעקב אחריה. לפי מודלים תיאורטיים של קשב רציונלי (Sims, 2003; Mackowiak and Wiederholt, 2009; ו-Sims, 2010), כאשר האינפלציה נמוכה, יהיה זה אופטימלי לא להקדיש תשומת לב לשינויי מחירים במשק, בשל העלויות הכרוכות במעקב אחר המידע, באיסופו ובניטורו לעומת התועלת הקטנה בכך. לעומת זאת כשהאינפלציה עולה מעל סף מסוים, משתלם לעקוב אחריה.

במצב שבו משקי הבית מגלים רמה גבוהה של קשב לאינפלציה, הדינמיקה של התפתחות המחירים עשויה להשתנות בשלל דרכים. לדוגמה, עלולה להתפתח רגישות של דרישות השכר שמציבים העובדים ושל משכירי הדירות לשינויי המחירים. בין היתר, יכול להתרחב השימוש במנגנוני הצמדה להגנה מהאינפלציה, כלומר מנגנונים לעדכון מחירים בהתאם לאינפלציה בתקופה הקודמת. התפתחויות כאלה עלולות להביא להשתרשות האינפלציה.⁵



מספר מאמרים מצאו עדויות לקשר בין שיעור האינפלציה למידת הקשב לאינפלציה. (Weber et al. (2023 מדווחים כי בסקר משקי הבית (CES) של הבנק המרכזי האירופי (ECB), שנערך בינואר השנה, כ-60% ממשקי הבית דיווחו שהם עוקבים אחרי האינפלציה יותר מאשר בעבר; נמצאו עדויות שלפיהן עליית האינפלציה בשנים האחרונות הובילה לעלייה בקשב.⁶ (Korenok et al. (2023 נוקטים במאמרם גישה אחרת ובודקים את המתאם בין רמת האינפלציה לבין מדד לפופולריות של חיפושים באינטרנט (Google Trend) – הפופולריות היחסית על פני זמן, של המונח "אינפלציה" ושל ציוצים ברשת החברתית X (לשעבר טוויטר). הם מוצאים שבמרבית המדינות קיים שיעור סף לאינפלציה, שמעליו יש קשר חיובי בין האינפלציה לחיפושים באינטרנט, ומתחתיו הקשר לא קיים או חלש יותר. במילים אחרות: הם מוצאים תימוכין להשערה שמשקי בית אינם מגלים קשב לאינפלציה כשהיא נמוכה, ומגלים קשב לאחר שהיא חוצה סף מסוים. במרבית המדינות הסף נע בין 2% ל-4%.

בהתאם לממצאים של Korenok et al. (2023) בחנו את הקשר בישראל בין האינפלציה השנתית לפופולריות החיפושים באינטרנט (Google Trend), וקיבלנו ממצאים

דומים: כשהאינפלציה נמוכה מ-3%, הגבול העליון של יעד האינפלציה, הקשר בין המדדים חלש או אפסי (איור 1), ואילו כשהאינפלציה סוטה מסביבת הגבול העליון, הקשר חיובי וחזק.⁷

⁵ להרחבה ראו תיבה א'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2022.

⁶ הם משלבים סדרה של ניסויים באמצעות סקרים (RCT), על פני מדינות וזמן, בהם חלק מהפרטים מקבלים מידע ציבורי זמין לגבי האינפלציה ומוזהים עדויות לקשב גבוה יותר, שמבטא בעדכון קטן בציפיות כאשר האינפלציה גבוהה יותר. מסקנות דומות התקבלו ב-Cavallo, Cruces and Perez-Truglia (2019), Bracha and Tang (2023) ו-Pfäuti (2023).

⁷ קיבלנו תוצאה דומה ביחס לקשב למדיניות המוניטרית: קשר בין חיפוש באינטרנט של המונח "ריבית בנק ישראל" לשיעור האינפלציה כשהאינפלציה חוצה את הרף של 3%. כנגד זאת, ובהתאם לצפוי, לא נמצא מתאם ביחס למונחים כלכליים אחרים כמו "אבטלה" ו"צמיחה". בדיקה זהה לשנים 2008 עד 2019, מצביעה על תוצאות דומות – קשר חיובי וחלש כשהאינפלציה נמוכה וקשר חזק כשהאינפלציה חוצה את הרף ה-3%.

3. התפתחות המחירים על פני החודש וציפיות משקי הבית לשנה

בסעיף זה אנו בודקים אם העלייה של הקשב לאינפלציה בישראל הגיעה אל הרמה שבה התבסס קשר בין התפתחויות המחירים במשך החודש (שינוי המדד החודשי), או בין פרסומי מדד המחירים לצרכן, לבין ציפיות משקי הבית לאינפלציה לשנה. כדי להשיב על שאלה זו אנו משתמשים בנתוני פרט של "סקר אמון הצרכנים", שעורכת הלמ"ס, לתקופה שמינואר 2012 עד ספטמבר 2023. מדגם הסקר הוא תושבי ישראל אשר נדגמו על ידי הלמ"ס כדי לייצג את כלל האוכלוסייה מעל גיל 21.⁸ הסקר מוזג עם נתונים ממרשם האוכלוסין והסקר החברתי כדי לקבל תמונה רחבה יותר של המשיבים לו. המיקוד שלנו בסקר אמון הצרכנים הוא בשאלה הכמותית על הציפיות לאינפלציה.⁹

סקר אמון הצרכנים הוא סקר חודשי, והמענה עליו נמשך לאורך כל החודש. לכן תשובותיהם של המשיבים בימים שונים לאורך החודש מבוססות על מידע שונה: פרטים שענו על הסקר במועד מאוחר גישתם למידע על התפתחות המחירים באותו החודש – כפי שהם חווים אותם – ועל מדד החודש הקודם רבה מזו של פרטים שענו בשלב מוקדם יותר. אם הקשב של הפרטים לשינויי המחירים נמוך, לא צפויים הבדלים משמעותיים בין פרטים שענו בימים הראשונים של החודש לאלה שענו בימים האחרונים שלו. לעומת זאת אם הקשב גבוה נצפה למצוא הבדלים בין קבוצות משיבים בהלימה להתפתחויות המחירים בתקופה שבה ניתנו התשובות ולמידע החדש שהיה גלום במדד המחירים של החודש החולף; זאת מפני שקבוצת המשיבים בחלקו המאוחר של החודש נהנתה מגישה למידע שלא היה ידוע לקבוצה הראשונה. לצורך הניתוח אנו מפרקים את שינוי מדד המחירים לצרכן בפועל בכל חודש לשני רכיבים. הרכיב שבאמצעותו אנו מתארים את תוספת המידע הפוטנציאלית שעומדת לרשות המשיבים בחלק המאוחר של החודש הוא הפער בין המדד הרשמי לאותו החודש, כפי שיפורסם ב-15 בחודש העוקב, לבין התחזיות לגביו, שהיו ידועות באמצע החודש הנוכחי.¹⁰ רכיב זה הוא אומדן לשינויי המחירים שחלו בחלקו השני של החודש¹¹ ולא היו ידועים למשיבים בתחילתו.¹² נוסף על כך, לשם זיהוי השפעת מדד החודש החולף אנחנו משתמשים בפער בין שינוי המדד שפורסם לחודש החולף לממוצע תחזיות החזאים לפני פרסום המדד. אם הפרטים במשך קשובים לשינויי המחירים, הרכיבים המתארים את תוספת המידע הפוטנציאלית צפויים להשפיע על ציפיותיהם של המשיבים בקבוצה המאוחרת ולא על אלו של הקבוצה המוקדמת. אנו אומדים את המשוואה הבאה:

$$(1) \pi_{i,t}^e = \beta_0 + \beta_1 T_{i,t}^{15} + \beta_2 T_{i,t}^c + \beta_3 T_{i,t} \cdot LastCPI Unexp_t + \beta_4 T_{i,t}^c \cdot PriceSecondHalf_t + \gamma_t + \bar{X}_i + \varepsilon_{i,t}$$

הן ציפיות האינפלציה לשנה של פרט i בחודש t .¹³ $T_{i,t}^{15}$ הוא משתנה דמי לזמינות המידע על המדד החולף, כלומר לשייכות לקבוצה שענתה במחצית השנייה של החודש. $T_{i,t}^c$ הוא משתנה רציף בין 0 ל-1 שמשקף את שיעור המידע, שינוי המחירים במחצית השנייה, שזמין לו: מי שענה במחצית הראשונה של החודש מקבל ערך 0, וככל שהפרט עונה

⁸ <https://www.cbs.gov.il/he/Surveys/Pages.aspx> סקר-אמון-צרכנים

⁹ המשיבים נשאלים כיצד ישתנו המחירים במשך 12 החודשים הקרובים (יעלו/יירדו, לא ישתנו/ לא ידוע/מסרב). אם נשאל עונה יעלו או יירדו, הוא מתבקש לתת ערך מספרי. שיעור המשיבים שענו תשובה מספרית בטווח "סביר" - מעל 1- ומתחת ל-15% - עלה מ-71% בסוף המחצית הראשונה של שנת 2021 כשהאינפלציה השנתית הייתה קרובה למרכז תחום היעד, ל-82% בסוף שנת 2022 כשהאינפלציה השנתית עלתה מעל ל-5%.

¹⁰ תחזית החזאים למדד המחירים של אותו חודש קלנדרי שדווחו לבנק ישראל זמן קצר לאחר ה-15 של אותו החודש, מועד פרסומו של מדד החודש החולף. הנחת הזיהוי היא שהשינוי במדד שלא השתקף בתחזיות החזאים באמצע החודש מבטא מידע שלא היה זמין למי שענה במחצית הראשונה של החודש.

¹¹ למעשה, השינוי הלא צפוי כולל גם רכיב של הפתעת מדד שתגלה לציבור רק במועד פרסום המדד, ב-15 בחודש הבא, ולכן לא צפוי להשפיע על אף אחת מקבוצות.

¹² שימוש בפער בין תחזיות לפרסום בפועל כאומדן לאינפורמציה מקובל בספרות. לדוגמה (Gürkaynak et al. (2005).

¹³ הציפיות לאחר השמטת תצפיות חריגות (מעל 70% או מתחת ל-70%), וקיטום התצפיות בחמשת האחוזונים העליונים והתחתונים בכל חודש (winsorizing). תוצאות הניתוח ללא קיטום, קיטום של 10% או 1% דומות.

במועד מאוחר יותר במחצית השנייה הערך עולה, בצורה לינארית, עד לערך 1 לפרט שעונה בסוף החודש $LastCPI_t$ ו- $PriceSecond_t$ הם האומדנים לשינוי הלא צפוי במדד החודש החולף ולהתפתחות המחירים במחצית השנייה של החודש, בהתאמה. הרגרסיות כוללות פיקוח על השפעה קבועה (fixed-effect) לחודש (γ_i) , X_i , הוא וקטור של משתנים מפקחים (המין, המצב המשפחתי, ההשכלה, הדת והגיל). $\varepsilon_{i,t}$ הוא הטעות המקרית. כדי לבדוק אם הקשרים תלויים בשיעור האינפלציה, אנו אומדים את משוואה 1 כאשר מאפשרים השפעות שונות בתקופות שבהן האינפלציה השנתית מעל ל-3% ($high$) ומתחת ל-3% (Low).

לוח 1 - תוצאות			
	(1)	(2)	(3)
$T^c \cdot PriceSecond \cdot high$ (השפעת שינויי מחירים - אינפלציה גבוהה)	5.729*** (2.209)	5.474** (2.208)	
$T^c \cdot PriceSecond \cdot low$ (השפעת שינויי מחירים - אינפלציה נמוכה)	0.226 (0.832)	0.186 (0.830)	
$T^{15} \cdot LastCPI \cdot high$ (השפעת פרסום המדד - אינפלציה גבוהה)	1.402 (1.279)		1.019 (1.280)
$T^{15} \cdot LastCPI \cdot low$ (השפעת פרסום המדד - אינפלציה נמוכה)	0.022 (0.593)		0.016 (0.594)
T^c (שיעור המידע הזמין על המחירים)	-0.503* (0.269)	-0.237 (0.163)	
T^{15} (זמינות למידע על מדד החודש החולף)	0.191 (0.152)		-0.022 (0.093)
$T^c \cdot high$ - שיעור מידע נגיש - אינפלציה גבוהה	0.886 (0.752)	0.430 (0.491)	
$T^{15} \cdot high$ - זמינות מידע על מדד החודש החולף - אינפלציה גבוהה	-0.424 (0.433)		0.013 (0.285)
מספר תצפיות	33,371	33,371	33,371
Adj. R ²	0.196	0.196	0.196
Controls & Time FE	+	+	+

Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

התוצאות שקיבלנו מלמדות שכאשר האינפלציה השנתית גבוהה מ-3%, עלייה בלתי צפויה של מדד החודש הנוכחי, שאנו מניחים כי היא משקפת עליית מחירים במחציתו השנייה של החודש, מביאה לעלייה חיובית ומובהקת סטטיסטית של הציפיות לשנה. עליית מחירים חודשית בשיעור של 0.1 נק' אחוז מביאה לעלייה של כחצי נק' אחוז בציפיות לשנה, כלומר משקפת ציפייה לעליות נוספות בחודשים הבאים (עמודה 1). לעומת זאת, ההשפעה של פרסום מדד החודש החולף אינה מובהקת. התוצאות נותרות דומות כאשר נערכת בחינה נפרדת של שתי ההשפעות (עמודות 2 ו-3). בסיכום, התוצאות מראות שבישראל פרטים קשובים לאינפלציה כאשר זו סוטה מהגבול העליון של היעד, בדומה לממצאים בעולם. אנו מוצאים כי

בשנתיים האחרונות התקופה שבה האינפלציה סתה מתחום היעד, התפתחויות המחירים במשך החודש השפיעו על ציפיות האינפלציה של משקי הבית: עלייה במחירים הביאה לעלייה בציפיות, ולהפך. במצב שבו האינפלציה נמוכה לא נמצא קשר כזה. הימשכותם של תהליכים אלה יכולה לגרום ששיעור האינפלציה בפועל יובא בחשבון בהחלטות כלכליות, מצב שבעטיו עליות מחירים, גם אם זמניות במהותן, עלולות להביא להיזון חוזר ולהאצה של התהליכים האינפלציוניים.

מקורות

Bracha, Anat, and Jenny Tang (2019). "Inflation Levels and (In)Attention", Federal Reserve Bank of Boston Working Paper 2019–14.

Candia, Bernardo, Olivier Coibion and Yuriy Gorodnichenko (2023). "The Macroeconomic Expectations of Firms" Handbook of Economic Expectations. Academic Press, pp. 321–353.

Cavallo, Alberto, Guillermo Cruces and Ricardo Perez-Truglia (2017). "Inflation Expectations, Learning, and Supermarket Prices: Evidence from Survey Experiments" *American Economic Journal: Macroeconomics*, 9 (3): 1–35.

Gorodnichenko, Yuriy, Ari Kutai, and Rafi Melnick (2023). "Information and the Formation of Inflation Expectations by Firms: Evidence from a Survey of Israeli Firms". No. w31507. *National Bureau of Economic Research*.

Gürkaynak, Refet S., et al. (2005). "The Sensitivity of Long-Term Interest Rates to Economic News: Evidence and Implications for Macroeconomic Models", *The American Economic Review*, 95, no. 1, 425–436.

Korenok, Oleg, David Munro and Jiayi Chen (2023). "Inflation and Attention Thresholds", *Review of Economics and Statistics* (2023): 1-28.

Mackowiak, Bartosz and Mirko Wiederholt (2009). "Optimal Sticky Prices under Rational Inattention", *American Economic Review* 99 (3): 769–803.

Pfauti, Oliver (2023). "Inflation – Who Cares? Monetary Policy in Times of Low Attention", Manuscript.

Sims, Christopher A. (2003). "Implications of Rational Inattention" *Journal of Monetary Economics*, 50(3): 665–690.

Sims, Christopher A. (2010). "Rational Inattention and Monetary Economics" in *Handbook of Monetary Economics*, ed. by B. M. Friedman and M. Woodford, Amsterdam: Elsevier, vol. 3.

Weber, M., B. Candia, T. Ropele, R. Lluberas, S. Frache, B.H. Meyer, S. Kumar, Y. Gorodnichenko, D. Georgarakos, O. Coibion and G. Kenny (2023). "Tell Me Something I Don't Already Know: Learning in Low and High-Inflation Settings", (No. w31485). *National Bureau of Economic Research*.

2. המדיניות המוניטרית

א. צעדי המדיניות עד תחילת המלחמה

במהלך שנת 2023 המשיכה המדיניות המוניטרית להתמודד עם אינפלציה מעל תחום היעד על רקע רמת פעילות איתנה של המשק ושוק עבודה הדוק, בדומה למרבית הבנקים המרכזיים בעולם. כדי לרסן את האינפלציה העלתה הוועדה המוניטרית את הריבית מינואר עד מאי בארבע פעימות: שתי פעימות של 0.5 נק' האחוז ושתי פעימות נוספות של 0.25 נק' האחוז, מרמה של 3.25% בסוף שנת 2022 עד לרמה של 4.75% במאי 2023. מאז חודש מאי ועד סוף השנה הושארה הריבית ללא שינוי. העלאות הריבית השנה, בישראל ובעולם, היו המשך ישיר של תהליך הריסון המוניטרי בשנת 2022, ובמהלכה ריבית בנק ישראל הועלתה משיעור של 0.1% בחודש אפריל 2022 ועד ל-3.25% בדצמבר. זאת בהמשך לצעדים שננקטו בישראל בשנת 2021, שבה הופסקו התוכנית לרכישות אג"ח והשימוש בשאר הכלים המיוחדים שהופעלו במהלך משבר הקורונה. תהליך העלאת הריבית בישראל החל מוקדם יותר ביחס למועד חריגת האינפלציה מיעדה בהשוואה לתחילתו במדינות אחרות (ראו איור א'-7 בפרק א').

קצב העלאות הריבית הואט בשנת 2023 על רקע רמת הריבית הגבוהה והתבססותה ברמה מרסנת דיה והתרבות הסימנים להתמתנות קצב האינפלציה. בפרט, קצב עלייתו של מדד הבלתי סחירים לשישה חודשים, מנוכה עונתיות, ירד בהתמדה מאז סוף 2022. הואיל והשפעת הצמצום המוניטרי מתבטאת בפיגור, העריכה הוועדה שהשפעת תהליך ההידוק המוניטרי נמשכה, במיוחד לאור העלייה של הריבית הריאלית. כנגד זאת, התרבות האינדיקציות כי האינפלציה נתמכת בגורמי

קצב העלאות הריבית
הואט בשנת 2023,
על רקע רמת הריבית
הגבוהה והתבססותה
ברמה מרסנת דיה יחד
עם התרבות הסימנים
להתמתנות קצב
האינפלציה.

ביקוש מקומיים חזקים, כי היא מסתמנת כ"דייקה" ורוחבית, היחלשותו של השקל, שפעלה לעליית המחירים המקומיים, והחשש להתערערות היציבות בשווקים הפיננסיים כתוצאה מעלייה משמעותית בפרמיית הסיכון של המדינה מסבירים מדוע בחרה הוועדה המוניתרית להותיר את הריבית ברמה גבוהה.³³ יתירה מזאת, בהחלטות הריבית בחודשים יולי וספטמבר ציינה הוועדה כי היא רואה היתכנות לא מבוטלת להמשך ההעלאה של הריבית בהחלטותיה הבאות. במקביל ועד המלחמה נמשכה הפעילות הריאלית ברמה גבוהה, והתוצר צמח בקצב נאה; אלה הצביעו על "נחיתה רכה" – התכנסות של האינפלציה ליעד ללא פגיעה חמורה בפעילות – בדומה למצב במדינות רבות בעולם. שוק העבודה היה בסביבת תעסוקה מלאה, והשכר הריאלי עלה. נוסף על כך פעלה המדיניות התקציבית של הממשלה בהלימה למדיניות המוניתרית המצמצמת, ובפרט, הסכמי השכר שנחתמו במגזר הציבורי עלו בקנה אחד עם ריסון האינפלציה והחזרתה לתחום היעד. הערכת המצב במהלך השנה הייתה שמגמת הפיחות בשקל, וההאצה בסעיף הדיור במדד המחירים לצרכן מעכבות את התכנסות האינפלציה לתחום היעד. לאורך השנה, עד המלחמה, עלו התשואות הדולריות של אג"ח ממשלת ישראל לעומת אלה של ארה"ב, ושוק ההון הישראלי אופיין בביצועי חסר לעומת שוקי ההון בחו"ל. כמו כן, תחזית דירוג האשראי של מודייס הופחתה, ופרסומים בדבר אי-הוודאות והסיכונים בישראל הופצו מצד סוכנויות דירוג אחרות, קרן המטבע וה-OECD. אלה, לצד אינדיקציות נוספות, חיזקו את תפיסת הוועדה המוניתרית כי פיחות השקל שיקף עלייה בפרמיית הסיכון של ישראל. זאת על רקע האפשרות לשינויי חקיקה משמעותיים הנוגעים למערכת המשפט, אשר עלולים להשפיע על הכלכלה.

הערכת המצב במהלך השנה הייתה שמגמת הפיחות בשקל מעכבת את התכנסות האינפלציה לתחום היעד. תפיסת הוועדה המוניתרית הייתה כי הפיחות שיקף עלייה בפרמיית הסיכון, על רקע התקדמות בשינויי חקיקה משמעותיים הנוגעים למערכת המשפט.

ב. צעדי המדיניות לאחר תחילת המלחמה

עם פרוץ המלחמה התמקדה מדיניות הוועדה המוניתרית בייצוב השווקים והפחתת האי-וודאות, כדי למנוע חוסר יציבות פיננסית, שעלול לפגוע בפעילות הכלכלית ולגרום לעלייה חדה של האינפלציה. זאת לצד הקלות ממוקדות בתנאי האשראי למשקי בית ועסקים שנפגעו באופן חמור מהמשבר. הוועדה המוניתרית בחרה להפעיל שילוב של כלים מוניתריים כדי להתמודד עם האתגרים שמציבה המלחמה.

עם פרוץ המלחמה התמקדה הוועדה המוניתרית בייצוב השווקים ובהפחתת האי-וודאות, לצד הקלות ממוקדות בתנאי האשראי למשקי בית ועסקים שנפגעו באופן חמור מהמשבר.

מייד עם תחילת המלחמה נרשם פיחות חד בשקל. לצורך ייצוב השווקים הכריז בנק ישראל, עוד לפני שעות המסחר העיקריות בבוקרו של ה-9 באוקטובר, יום המסחר הראשון במט"ח לאחר תחילת המלחמה, על תוכנית למכירת מט"ח בהיקף של עד 30 מיליארדי דולרים מתוך יתרות המט"ח, שעמדו על כ-200 מיליארדי דולרים. במסגרת התוכנית הצהיר הבנק כי יפעל בשוק ככל שיירש כדי למתן את התנודות בשער השקל ולספק את הנזילות הנדרשת להמשך הפעילות הסדירה של השווקים הפיננסיים. נוסף על כך הודיע הבנק על אספקת נזילות לשוק, באמצעות מנגנוני עסקאות SWAP בשוק המט"ח בסכום של עד 15 מיליארדי דולרים, בהתאם לצורך. לפירוט צעדי בנק ישראל ראו פרק א' בדוח זה.

בסוף אוקטובר, על רקע פעילות בנק ישראל בשוק המט"ח – מכירת מט"ח ועסקאות החלף בהיקף נרחב של כ-8.2 ו-0.4 מיליארדי דולרים, בהתאמה – וההערכה דאז שלא תיפתחנה חזיתות משמעותיות נוספות במלחמה, התייצב שער החליפין של השקל, ובהמשך התחזק השקל אל מעבר לרמתו לפני המלחמה. בנובמבר מכר בנק ישראל מט"ח בהיקף מצומצם יותר של 338 מיליוני דולרים, ובדצמבר לא מכר מט"ח, ויחס היתרות לתוצר המקומי עמד בסוף השנה על 39.5%. נוסף

³³ להרחבה לגבי החשש מעלייה בפרמיית הסיכון, ראו ניתוח ההשלכות הכלכליות האפשריות שפורסם במסגרת תחזית חטיבת המחקר בחודש אפריל. התרחיש בחן את ההשפעה במידה שתהליכי החקיקה בעניין מערכת המשפט אשר קידמה הממשלה ילוו בעליית פרמיית הסיכון של המדינה, בפגיעה ביצוא, ובירידה של ההשקעות המקומיות ושל הביקוש לצריכה פרטית.

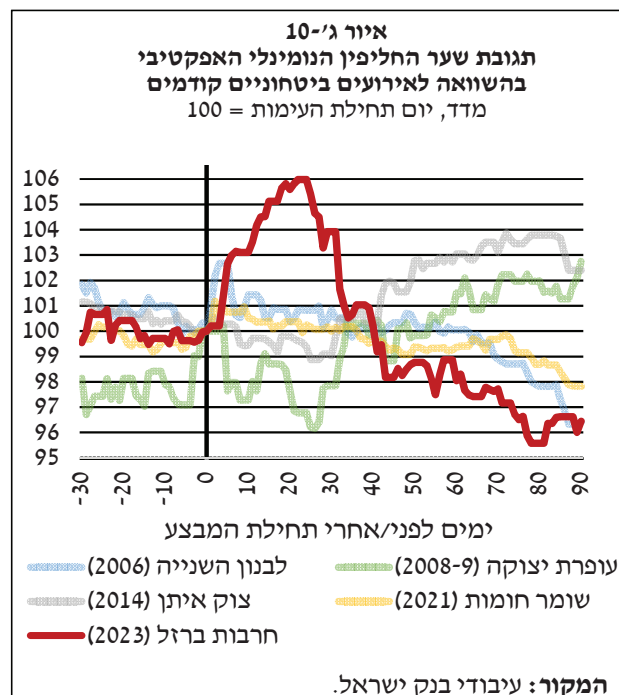
על הצעדים שננקטו בשוק המט"ח הפעיל בנק ישראל תוכנית של עסקות ריפו לאג"ח ממשלתיות וקונצרניות, שמטרתן אספקת נזילות שקלית לגופים מוסדיים ולקרנות נאמנות.³⁴ צעדים אלו סייעו לייצוב השווקים הפיננסיים, מעבר לייצוב שוק המט"ח.

לאחר תחילת המלחמה עמדו בפני הוועדה המוניטרית שיקולים התומכים בהפחתת הריבית ושיקולים התומכים בהותרת הריבית בעינה. פגיעת המלחמה בפעילות הכלכלית, החשש מקריסת עסקים והצורך באספקת אשראי זמין בריבית נמוכה כדי לסייע לעסקים ולמשקי הבית היו שיקולים התומכים בהורדת הריבית. כנגד זאת עמדו השיקול של שמירה על היציבות בשווקים, ובפרט בשוק המט"ח, וכן חשש מהאצה נוספת באינפלציה, בשל הפיחות הניכר בתחילת המלחמה, שתרים לעלייה נוספת של המחירים. יתר על כן, משבר פיננסי – אילו התפתח – היה עלול לפגוע באופן משמעותי ומתמשך בפעילות הכלכלית. אלה היוו שיקולים שתמכו בהותרת הריבית בעינה. נוסף על כך, ככל שמגבלות ההיצע שנבעו מהמלחמה נעשו כובלות, לא היה מקום, באותו שלב, לעודד את הביקושים באמצעות הפחתת הריבית. לכן החליטה הוועדה לתת משקל מכריע לשיקולים היציבותיים בתחילת המלחמה ולפעול בכלי מדיניות אחרים כדי לתת מענה נקודתי לצורכי האשראי.

מספר אינדיקטורים הצביעו על עלייה באי-הוודאות והרעה בסיכונים ליציבות הפיננסית לאחר השבעה באוקטובר: ירידות שערים חדות במדדי המניות, פיחות ניכר של השקל ועלייה של סטיית התקן הגלומה באופציות מט"ח. נוסף על כך עלו תשואות האג"ח הממשלתיות הארוכות ומרווחי איגרות החוב הקונצרניות במקביל להתגברות של תנודתיות המחירים ומרווחי הקנייה-מכירה בשוקי האג"ח, וכן נרשמה עלייה חדה במספר אינדיקטורים לסיכון המדינה: מחיר ה-CDS של מדינת ישראל לעשר שנים עלה בכ-60 נקודות בסיס (ממוצע אוקטובר לעומת ממוצע ספטמבר), ופער התשואות הדולריות בין אג"ח של ממשלות ישראל וארה"ב לעשר שנים עלה בכחצי נק' האחוז. תגובת השווקים הפיננסיים למלחמה הייתה עוצמתית גם בהשוואה לאירועים ביטחוניים

קודמים בשני העשורים האחרונים (איור ג'-10). בעוד שהאינדיקטורים לסיכון המדינה נותרו גבוהים, מרבית האינדיקטורים מהשווקים הפיננסיים שבו לרמתם לפני המלחמה. להרחבה ראו דוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2023.

כאמור, החליטה הוועדה המוניטרית באוקטובר ובנובמבר לא להוריד את הריבית במטרה לשמור על היציבות ולהחזיר את הוודאות לשווקים, ואולם במקביל הוחלט על הפעלת כלים מוניטריים ממוקדים כדי להתמודד עם האתגרים. הוועדה המוניטרית החליטה לסייע



³⁴ באוקטובר בוצעו עסקות ריפו בהיקף של 95 מיליוני שקלים. בחודשים נובמבר ודצמבר לא בוצעו עסקאות.

לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו כתוצאה מהמלחמה, ולאפשר להם לקבל אשראי בתנאי ריבית משופרים, על אף הסיכון הגלום במתן אשראי לעסקים אלו באותה העת.³⁵ צעד זה התווסף על מתווה רוחבי, אשר קידם הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל, לדחיית החזרי הלוואות של משקי בית לבנקים ולחברות כרטיסי האשראי ועל צעדי הממשלה כדוגמת הפעלת קרנות הלוואות בערבות המדינה. להרחבה בנושא הצעדים שנקטו בשוק האשראי והשפעתם ראו פרק א' ופרק ד' בדוח זה ודוח המדיניות המוניטרית למחצית השנייה של שנת 2023.

במבט לעתיד הצהירה הוועדה בחודש נובמבר כי ככל שהיציבות בשווקים הפיננסיים תתבסס, וסביבת האינפלציה תוסיף להתמתן אל עבר טווח היעד, תוכל המדיניות המוניטרית להתמקד יותר בתמיכה בפעילות הכלכלית. הצהרה זו תאמה את הירידה של תוואי הריבית הצפוי מאז תחילת המלחמה. ביחס לציפיות לפני המלחמה ירדו הציפיות לגבי תוואי הריבית ירידה חדה – נצפתה הפחתת ריבית של 125 נקודות בסיס במהלך השנה הקרובה. חלק מהירידה הצפויה של הריבית אינו קשור, כנראה, להשפעות המלחמה, ונבע מהתפתחויות גלובליות, כפי שעולה מירידת הריביות הצפויות של הבנקים המרכזיים בעולם. אולם אנו מעריכים כי ההשפעות המקומיות מסבירות את חלק הארי של הירידה הצפויה בריבית.³⁶ בחודש ינואר 2024, על רקע ההשלכות הכלכליות המשמעותיות של המלחמה על הפעילות והמשך הירידה של קצב האינפלציה לתחום היעד, הורידה הוועדה את הריבית בשיעור של 0.25 נק' האחוז, לרמה של 4.5%.

במבט לעתיד הצהירה הוועדה המוניטרית בנובמבר כי אם היציבות בשווקים הפיננסיים תתבסס, וסביבת האינפלציה תוסיף להתמתן, תוכל המדיניות להתמקד יותר בתמיכה בפעילות הכלכלית. בחודש ינואר 2024 הורידה הוועדה את הריבית לרמה של 4.5%.

ג. מידת הריסון המוניטרי

כפי שתואר לעיל העלתה הוועדה המוניטרית את ריבית בנק ישראל השנה בשיעור ניכר, מ-3.25% בתחילתה ל-4.75% בסופה, המשך להעלאות הריבית ב-2022. כדי לבחון את מידת הריסון המוניטרי שנגזר מצעדי המדיניות ניתן להסתכל על שיפוע עקום התשואות הריאליות (פורורד) בטווח הקצר-בינוני; ככל שהשיפוע שלילי יותר המדיניות מרסנת יותר.³⁷ התשואות הריאליות לטווחים אלה משפיעות על החלטות הצריכה וההשקעה של הציבור, וגם מושפעות מצעדי המדיניות המוניטרית, הן באופן ישיר, דרך ההשפעה על התשואות הנומינליות, והן באופן עקיף, דרך ההשפעה על ציפיות הציבור לאינפלציה. עם זאת יש לסייג ולציין שהעקום מושפע מפרמיית סיכון, שוודאי עלתה בטווח הקצר בשל המלחמה.

איור ג'-11 א' מראה כי עד המלחמה עקומי התשואות הנומינליות והריאליות עלו בחצי נק' אחוז עד נק' אחוז ביחס לעקומים של סוף 2022.³⁸ הציפיות לאינפלציה, שמשתקפות בפער בין העקום הנומינלי לריאלי, לא השתנו משמעותית, ועמדו על כ-2.5% בטווח של שנה עד עשר שנים.³⁹ השיפוע השלילי של עקום התשואות הריאלי הפך, עד המלחמה, לתלול יותר במידה ניכרת, לאחר שהיה מתון בסוף שנת 2022. משמע שסביבת הריבית בסוף ספטמבר 2023 הייתה מרסנת יותר מאשר בסוף שנת 2022, בהלימה להתמתנות הביקושים והאינפלציה. אומדן נוסף

סביבת הריבית לפני המלחמה, בסוף ספטמבר 2023, הייתה מרסנת יותר מאשר בסוף שנת 2022.

³⁵ להרחבה ראו: <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/06-11-23/>

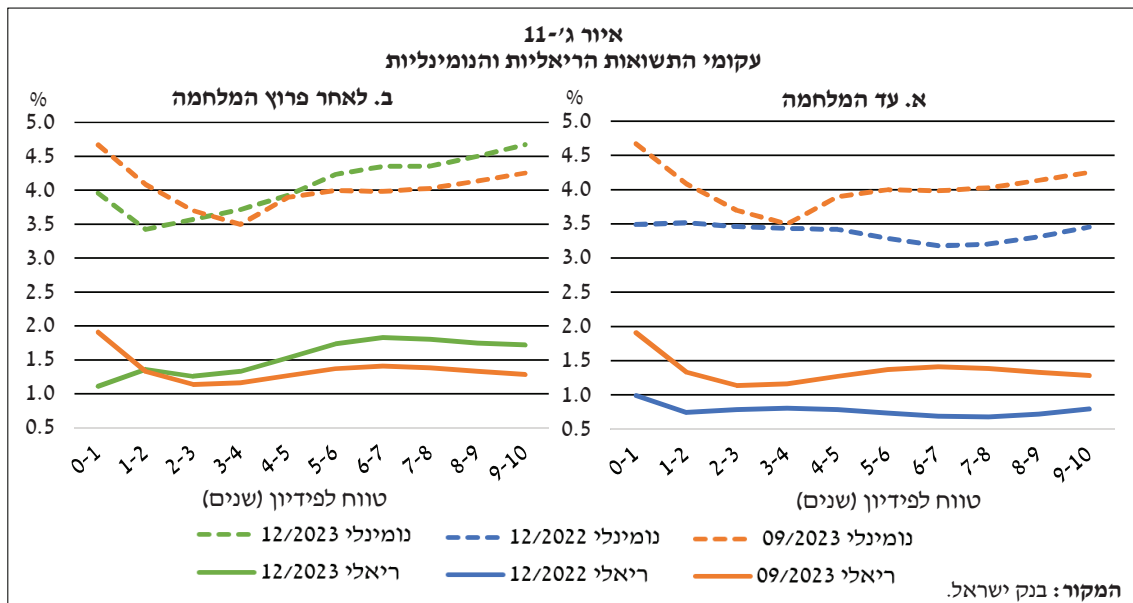
³⁶ בסוף חודש ספטמבר 2023 עמדה ריבית ה-Fed הצפויה לחודש דצמבר 2024 לפי החווים העתידיים על 4.8%, ולכן שיקפה ירידת ריבית של כ-60 נקודות בסיס. בסוף נובמבר הייתה ציפייה לירידה גדולה יותר של כ-100 נקודות בסיס. משמע שבין ספטמבר לנובמבר התעדכנו הציפיות וביטאו ירידה של כ-40 נקודות בסיס – כשליש מהירידה בישראל.

³⁷ בהתאם למסגרת המודל הניאו-קיינסיאני מידת ההרחבה נקבעת כפער בין הריבית לריבית הטבעית – הריבית שהייתה מתקבלת במצב ההיפותטי שבו המחירים והשכר גמישים לחלוטין. (ראו פרק א'). אומדן מקובל לריבית הטבעית היא הריבית הריאלית בטווח הבינוני-ארוך.

³⁸ נציין כי הריביות הנומינליות והריאליות כוללות פרמיית סיכון עתידית.

³⁹ שיטת החישוב של עקומי התשואות שנוקט בנק ישראל מפורטת במאמרם של אנה ברודסקי ונדב שטיינברג (2011). "שדרוג המודל לאמידת עקום התשואות המיושם בבנק ישראל", ניירות תקופתיים 2011.01, בנק ישראל.

לריבית הטבעית מצביע על ממצאים דומים – עלייה משמעותית בריסון המוניטרי מאז סוף שנת 2022 עד המלחמה. (להרחבה ראו פרק א').



לאחר פרוץ המלחמה
סביבת הריבית נהייתה
פחות מרסנת, או אף
מרחיבה.

איור ג'-11-ב' מראה כי מאז תחילת המלחמה ירדו עקומי התשואות בטווח הקצר, והתשואה הריאלית לשנה ירדה בכנקודת אחוז (דצמבר לעומת ספטמבר). שיפוע העקום הפך חיובי מעט; משמע שסביבת הריבית לאחר פרוץ המלחמה פחות מרסנת או אף מרחיבה. בהסתכלות על פני זמן התשואות הריאליות בשוק ההון עלו לרמה חיובית בתחילת 2022, במקביל למגמת העלייה של התשואות בארה"ב. העלאות הריבית בישראל ובארה"ב בשנת 2023 הביאו להמשך העלייה של התשואות הריאליות ולעלייה של עלות האשראי במשק. להרחבה בנושא תרומת המדיניות המוניטרית המרסנת להאטה של גידול האשראי למשקי הבית ולעסקים ראו פרק ד'.

3. בסיס הכסף ומצרפי הכסף

הריבית היא מחיר הכסף – העלות האלטרנטיבית של החזקת נזילות – ולכן שינויים בה, נוסף על שינויים בפעילות, משפיעים על הביקוש לנזילות. כאשר הריבית הנומינלית משמשת כלי מדיניות, הבנק קובע היצע כסף גמיש לחלוטין בריבית שהוא מצהיר עליה, ובסיס הכסף – דהיינו סך השטרות והמעות שבמחזור ופיקדונות העו"ש של הבנקים המסחריים בבנק ישראל⁴⁰ – נקבע על פי הביקוש שיש לנזילות בריבית של הבנק המרכזי. בסיס הכסף מושפע הן מזרמים שאינם בשליטת בנק ישראל, כגון חשבונות הממשלה, והן מזרמים שהם בשליטתו, כגון רכישת מט"ח ואג"ח והנפקת מק"ם. הבנק סופג נזילות או מזרים אותה כדי לספק את הביקוש לבסיס הכסף בהתאם לשיעור ריבית בנק ישראל.⁴¹

⁴⁰ הבנקים מחויבים להפקיד בפיקדונות עו"ש בבנק ישראל כחלק מחובת הנזילות שלהם.

⁴¹ הוא מתאים את בסיס הכסף לריבית בהתחשב בסך ההזרמות האחרות, וזאת באמצעות פיקדונות נושאי ריבית שהוא מציע לבנקים במרכז, והם אינם נכללים בבסיס הכסף, ובאמצעות הנפקת מק"ם.

בסיס הכסף נותר בסוף שנת 2023 ללא שינוי משמעותי ביחס ליתרה בסוף שנת 2022 – עלייה קלה של כ-60 מיליון ש"ח. קצב הגידול בין חודש דצמבר 2023 לדצמבר 2022 היה 1.6% (לוח ג'-3), נמוך מאוד ביחס לעשור האחרון, אך זאת לאחר גידול משמעותי בשנים 2020 ו-2021.

כמות הכסף, המצרף M1, היא המזומן שבידי הציבור ופיקדונות העו"ש של הציבור בבנקים. המצרף M1 ירד ב-2023 בכ-15%, המשך לירידה מהשנה הקודמת (10%), לאחר שעלה בעקביות בשנים הקודמות (לוח ג'-3). הירידה ב-M1 היא תוצאה הצטמצמות פיקדונות העו"ש של הציבור, בעוד שהמזומן הוסיף לצמוח בקצב גבוה במקצת מזה ששרר לפני משבר הקורונה. במקביל לירידה בפיקדונות העו"ש התרחבו הפיקדונות הנושאים ריבית לטווח של עד שנה בשיעור משמעותי של 17%, לנוכח המשך העלאתה של ריבית בנק ישראל. התפתחות פיקדונות העו"ש ברבעון האחרון מצביעה על האטה בקצב הצמצום – אולי על רקע המלחמה, שהביאה לעלייה בצורכי הנזילות.

לנוכח המשך העלאתה של ריבית בנק ישראל המשיכו פיקדונות העו"ש של הציבור להצטמצם השנה, ובמקביל התרחבו הפיקדונות הנושאים ריבית לטווח של עד שנה.

לוח ג'-3							
שיעורי השינוי במצרפי הכסף, 2019 עד 2023							
3+4+5+6=7	6	5	4	1+2=3	2	1	0
M1+פח"ק+ פיקדונות עד שנה בשקלים	פח"ק ⁴	פז"ק ³ עד שנה	פז"ק ³ עד 3 חודשים	M1 ²	עו"ש	המזומן שבידי הציבור	בסיס הכסף ¹
הממוצע בדצמבר לעומת הממוצע בדצמבר אשתקד							
6.3	7.0	33.2	-4.0	5.1	5.8	1.8	2.9
26.0	25.9	12.2	24.7	29.4	30.7	23.3	25.8
17.5	23.8	12.6	-3.6	22.0	25.2	6.9	12.6
4.9	-7.9	85.0	34.6	-10.0	-12.9	6.0	3.0
-3.1	-15.5	17.3	24.9	-14.6	-19.8	8.8	1.6
הממוצע הרבעוני לעומת הממוצע ברבעון הקודם							
2023							
-5.5	-14.4	16.0	3.5	-11.1	-13.5	0.4	-3.1
-1.9	-6.8	4.6	5.8	-5.3	-7.3	3.1	0.4
0.0	-0.7	3.3	7.4	-4.5	-6.2	2.1	0.4
1.6	1.0	-0.3	6.0	0.6	-0.1	2.7	2.8

¹ סך השטרות והמעות שבמחזור ופיקדונות העו"ש של הבנקים המסחריים בבנק ישראל.

² M1 - המזומן ופיקדונות העו"ש.

³ פיקדון לזמן קצוב.

⁴ פיקדון חוזר קרדיטורי – פיקדון יומי נזיל.

המקור: נתוני בנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

פרק ד'

התפתחות מקורות המימון של המגזר הפרטי הלא-פיננסי

- עליית ריבית בנק ישראל הביאה לגידול עלויות המימון במשק. כתוצאה מכך נרשמה התמתנות בקצב הגידול של האשראי העסקי ושל האשראי למשקי הבית, שהתעצמה ברבעון הרביעי של השנה על רקע פרוץ מלחמת "חרבות ברזל".
- בהתפתחות החוב העסקי לבנקים ניכר הבדל בין העסקים הגדולים לקטנים במהלך השנה: גידול האשראי לעסקים הגדולים אמנם התמתן, אך נותר גבוה, ואילו האשראי לעסקים הקטנים והזעירים לא גדל, ואף הצטמצם.
- התמתנות הגידול של האשראי הבנקאי לעסקים הגדולים לוותה בהתמתנות מסוימת של היקפי הגיוסים בשוק ההון, אך אלו נותרו ברמה גבוהה ביחס לעבר.
- ענף הבינוי והנדל"ן המשיך להוביל את צמיחת תיק האשראי הבנקאי ואת הגיוסים בשוק ההון. על רקע ירידה במכירת הדירות, צורכי המימון של חברות הבינוי גדלו.
- היקף הנפקת המניות ירד השנה בשיעור ניכר. כמו כן, לאחר מספר שנים שבהן בלט היקף ההנפקות החדשות (IPOs), בשנת 2023 רק חברה אחת הנפיקה את מניותיה לציבור. במקביל נמשך צמצום הגיוסים של חברות ההיי-טק מקרנות הון-סיכון בישראל ובעולם, מגמה שנצפתה גם בשווקים המובילים בעולם.
- האשראי לדיור גדל השנה בשיעור מתון, לצד ירידה של מספר העסקאות לרכישת דירה, והאשראי הצרכני הצטמצם לאחר עלייה מתמשכת מתחילת שנת 2021. הירידה באשראי הצרכני התבטאה בעיקר בצמצום של האשראי מהמוסדיים, בפרט של האשראי החדש, ובעלייה בפדיונות של הלוואות קיימות על רקע עליית הריבית.
- כדי לצמצם את הפגיעה הכלכלית של מלחמת "חרבות ברזל" במגזר העסקי ובמשקי הבית ולתמוך בהיצע האשראי נקטו הממשלה ובנק ישראל מספר צעדים לעידוד מתן אשראי ולחקלה בתנאי האשראי.

1. מבוא וההתפתחויות העיקריות

פרק זה עוסק בניתוח השינויים במקורות המימון של משקי הבית והעסקים (המגזר הפרטי הלא-פיננסי) בישראל. המימון משמש את משקי הבית ואת המגזר העסקי לצריכה והשקעה, ומכאן חשיבותו הרבה לפעילות הכלכלית. הפרק מתאר את השינויים המרכזיים שחלו בחוב של המגזר הפרטי בשנת 2023 על רקע העלאות ריבית בנק ישראל, חוסר הוודאות סביב תהליך החקיקה המשפטית ומלחמת "חרבות ברזל" שפרצה ברבעון הרביעי של השנה.

בשנת 2023 הוסיף בנק ישראל להעלות את הריבית המוניטרית, מ-3.25% בסוף 2022 ל-4.75% בחודש יוני,¹ ושיעור זה נותר בעינו עד סוף השנה.² העלאות הריבית המוניטרית אפיינו את מרבית המדינות המפותחות בעולם (הרחבה בפרק ג'), מצב שהביא להידוק התנאים הפיננסיים בישראל ובעולם.

לאחר ירידות של מחירי הנכסים הפיננסיים בעולם בשנת 2022 על רקע עליית הריביות והחששות הגיאופוליטיים כתוצאה ממלחמת רוסיה-אוקראינה, בשנת 2023 היה תיקון ונרשמו עליות מחירים, וזאת על אף המשך ההידוק המוניטרי. שוק המניות הישראלי החגיג ביצועי חסר בהשוואה לעולם, על רקע חוסר הוודאות סביב השלכות החקיקה המשפטית ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל" בחודש אוקטובר. בשנת 2023 כולה עלו מחירי המניות בישראל בשיעור של כ-4%, לעומת עליות דו-ספרתיות של מרבית מדדי המניות המרכזיים בעולם. בשוק האג"ח הקונצרניות המקומי נרשמו בסיכום שנתי עליות שערים גבוהות יחסית לעבר, גבוהות אף מאלה של מדדי המניות. בהשוואה לעולם נרשמו גם בשוק זה ביצועי חסר.

עליית ריבית בנק ישראל תורגמה לגידול עלויות החוב והשפיעה על מקורות המימון במשק: יתרת האשראי לעסקים הקטנים והזעירים הצטמצמה, וקצב הגידול של האשראי לעסקים הגדולים התמתן, אך נותר גבוה. צמצום היצע האשראי לעסקים הקטנים בא לידי ביטוי בסקר המגמות בעסקים: זה הצביע על עלייה בקושי של העסקים הקטנים לגייס אשראי בנקאי וחוץ-בנקאי. לעומתם העסקים הגדולים לא דיווחו על עלייה בקושי זה בסיכום השנה. ייתכן שההבדל בהתפתחות החוב בין העסקים הגדולים לקטנים נובע גם מהבדל במידת יציבותו של הביקוש לאשראי, תוצאת שוני באופיה של הפעילות: עסקים גדולים מנהלים לרוב פרויקטים ארוכי טווח, ועל כן פעילותם רגישה פחות לשינויים במחירים, במספר העובדים וכדומה, מה שכנראה מקטין את הגמישות בהיקפי המימון שלהם.

עליית הריבית במשק, שהעלתה את עלות האשראי לחברות, לוותה בהאטה של גידול ההשקעה במשק בהשוואה לשנים הקודמות (כפי שמתואר בפרק ב'). עליית הריבית גם הפחיתה את הביקוש לצריכה והגדילה את הביקוש לחיסכון, מה שתרם לגידול האיטי מאוד של הצריכה הפרטית ולהמעטה במימון צריכה באשראי. תמריץ זה להגדלת החיסכון, יחד עם המשך הגידול של ההכנסה הפנויה, מסבירים את המשך גידולו של החיסכון הפרטי.

בגלל התייקרות האשראי ועליית נטל ההחזר היה קצב גידולו של האשראי לדיור נמוך במיוחד בהשוואה לשנים קודמות, וכן ירד מספר העסקאות לרכישת דירה. ירידה זו, לצד עלייה במלאי הדירות שבבנייה וירידה של מחירי הדירות (הרחבה בפרק ח'), תומכת בהערכה שירידת מספר העסקאות נובעת מהאטה בביקוש לדירות. במקביל להתמתנות הגידול של האשראי לדיור הצטמצם האשראי שלא לדיור: מלבד הימנעות מנטילת חוב נוסף לשם צריכה כלשהי, חלק ממשקי הבית גם הקטינו חוב קיים באמצעות פירעון מוקדם (מלא או חלקי) של חובות שנלקחו בעבר. (להרחבה ראו תיבה ד'-2.)

¹ לאחר שבשנת 2022, החל מחודש אפריל, עלתה הריבית בחדות מ-0.1% ל-3.25%.

² בחודש ינואר 2024 הוריד בנק ישראל את הריבית ל-4.5%.

מלחמת "חרבות ברזל", שפרצה בתחילת הרבעון הרביעי של השנה, העצימה את המגמות שתוארו לעיל: נרשם קצב גידול נמוך באשראי לעסקים הבינוניים, כפי שהיה ברבעון השלישי, האשראי לעסקים הגדולים הצטמצם, לאחר התמתנות הדרגתית בקצב גידולו לאורך השנה, והעמיקה הירידה באשראי לעסקים הקטנים והזעירים. כמו כן, במקביל לעליית המרווחים על רקע המלחמה, נצפתה ירידה משמעותית בהנפקות האג"ח, בעיקר בדירוגים הנמוכים יותר. גם מגמות ההתמתנות באשראי למשקי הבית התעצמו – הן באשראי לדיור והן באשראי שלא לדיור. כדי לצמצם את הפגיעה הכלכלית של המלחמה במגזר העסקי ובמשקי הבית נקטו הממשלה ובנק ישראל מספר צעדים לעידוד מתן אשראי ולהקלה בתנאי האשראי.³ על רקע צעדים אלה, עסקים ומשקי בית דחו תשלומים של פירעון הלוואות, ועסקים (בעיקר קטנים וזעירים) פנו, נוסף על תמיכה בנקאית, לקבלת אשראי מקרנות בערבות המדינה. דרך מתווי הסיוע השונים ניתן לעסקים קטנים וזעירים אשראי בגובה של כעשרה מיליארד שקלים עד סוף חודש פברואר 2024 – כ-9% מהאשראי שניתן להם בחודשים נובמבר 2023 - פברואר 2024. כתוצאה מתוכניות אלו, אשר עודדו העמדת אשראי בריבית נמוכה, ירדה גם הריבית על האשראי לעסקים הקטנים והזעירים.

לוח 1: התפלגות החוב של המגזר הפרטי הלא פיננסי, 2021 עד 2023
יתרות לסוף תקופה, מיליארדי ₪, מחירים שוטפים

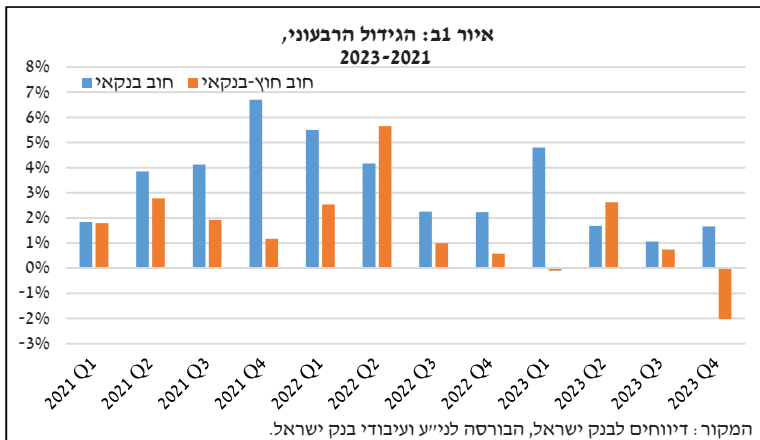
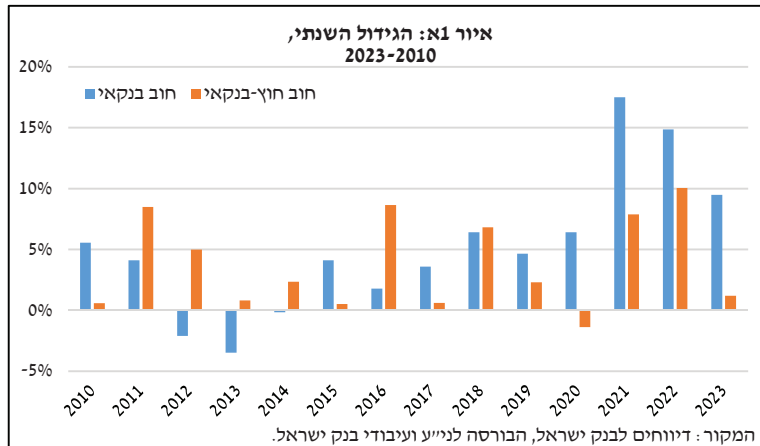
יתרה לסופי רביע				יתרה לסופי תקופה			
31/12/2023	30/09/2023	30/06/2023	31/03/2023	2023	2022	2021	
2,103	2,104	2,084	2,052	2,103	2,016	1,794	החוב של המגזר הפרטי הלא-פיננסי (1+2)
1310	1310	1298	1271	1310	1240	1102	1. החוב של המגזר העסקי
721	709	702	690	721	658	573	אשראי מהבנקים
278	278	273	265	278	263	235	אג"ח סחיר בישראל
121	122	122	118	121	119	112	אג"ח לא סחיר והלוואות לא בנקאיות
400	400	396	383	400	383	348	אשראי חוץ בנקאי מקומי
189	201	201	199	189	199	181	אשראי מחו"ל
793	794	786	781	793	775	692	2. החוב של משקי הבית
568	563	556	549	568	543	477	אשראי לדיור
226	231	230	231	226	233	215	אשראי שלא לדיור
השינוי במהלך הרביע				השינוי במהלך התקופה			
0.0	0.9	1.6	1.8	4.3	12.3	12.9	החוב של המגזר הפרטי הלא-פיננסי (1+2)
0.0	0.9	2.1	2.5	5.6	12.5	12.7	1. החוב של המגזר העסקי
1.7	1.1	1.7	4.8	9.5	14.8	17.5	אשראי מהבנקים
1.7	1.1	1.7	4.8	5.8	11.9	10.8	אג"ח סחיר בישראל
0.1	1.8	3.2	0.6	1.7	6.2	0.3	אג"ח לא סחיר והלוואות לא בנקאיות
-0.1	1.2	3.3	0.1	4.5	10.0	7.2	אשראי חוץ בנקאי מקומי
-5.9	-0.1	1.2	-0.4	-5.2	10.0	9.2	אשראי מחו"ל
0.0	1.0	0.7	0.7	2.3	12.0	13.3	2. החוב של משקי הבית
0.8	1.3	1.2	1.2	4.6	13.7	14.5	אשראי לדיור
-2.2	0.2	-0.5	-0.6	-3.0	8.3	10.8	אשראי שלא לדיור

³ להרחבה ראו סעיף 4.

2. התפתחות האשראי העסקי

בשנת 2023 הגיעה יתרת החוב של המגזר העסקי ל-1.3 טריליון שקלים, ויחס החוב העסקי לתוצר עמד על 70.2%, כמו בשנה הקודמת ונמוך בהשוואה בין-לאומית.⁴ קצב הגידול של האשראי העסקי בשנת 2023 היה 5.6% – כמחצית מקצב גידולו בשנים 2021–2022, אך עדיין גבוה היסטורית.⁵ ההתמתנות בקצב הגידול נצפתה הן באשראי הבנקאי (המהווה כ-55% מסך האשראי העסקי), והן באשראי הלא בנקאי⁶ (איור ד'-א'), אך נמשכה המגמה שלפיה האשראי הבנקאי גדל מהר יותר מאשר האשראי הלא בנקאי. בחלוקה לרבעונים (איור ד'-ב') ניתן להיווכח כי ברבעון הרביעי של השנה ההתמתנות העמיקה באשראי הלא בנקאי, ככל הנראה על רקע המלחמה.

איור 1: הגידול ביתרת האשראי העסקי, הבנקאי והחוץ-בנקאי (באחוזים)



⁴ להרחבה בנושא יחס החוב העסקי לתוצר בהשוואה בין-לאומית ראו תיבה ד'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2021.

⁵ כיוון שכ-25% מהחוב העסקי צמודים למדד המחירים לצרכן, וכ-21% נקובים במט"ח (בעיקר בדולרים), למעלה משליש מעליית יתרתו שיקף את עליית מדד המחירים לצרכן ואת פיחות השקל במהלך שנת 2023.

⁶ המורכב מאג"ח סחירות, מאג"ח לא סחירות, מההלוואות הלא בנקאיות ומהאשראי מחו"ל.

א. האשראי הבנקאי העסקי

האשראי הבנקאי העסקי גדל בשנת 2023 בכ-9.5%, שיעור גבוה בהשוואה היסטורית, אך נמוך משמעותית מגידולו בשנים 2021–2022 (16% בממוצע). קצב הגידול של האשראי היה גבוה יותר דווקא במהלך ההעלאות של ריבית בנק ישראל, שבאו לידי ביטוי בהעלאות הריבית על האשראי הבנקאי העסקי, במחצית הראשונה של השנה – ולא במחצית השנייה, שבה שיעור הריבית על האשראי הבנקאי עלה בקצב מתון יותר עבור העסקים הבינוניים והגדולים, ואף ירד עבור העסקים הקטנים והזעירים. זאת אולי כתוצאה מדומיננטיות של הביקוש במחצית הראשונה של השנה.

בהתפתחות החוב העסקי
לבנקים ניכר הבדל
בין העסקים הגדולים
לקטנים במהלך השנה:
גידול האשראי לעסקים
הגדולים אמנם התמתן,
אך נותר גבוה, ואילו
האשראי לעסקים
הקטנים והזעירים לא
גדל, ואף הצטמצם.

בהתפתחות האשראי הבנקאי ניכר הבדל בין העסקים הגדולים לקטנים (איור ד'-2): האשראי הבנקאי לעסקים הגדולים גדל בשנת 2023 בכ-14%, כמחצית משיעור גידולו אשתקד, אך דומה לממוצע של שיעורי הגידול בשנים הקודמות. ביתר העסקים נראתה תמונה שונה: בעסקים הבינוניים שיעורי הגידול היו מתונים – כ-4%, כשליש משיעור הגידול בשנת 2022 – בעסקים הקטנים לא חל שינוי, ובעסקים הזעירים יתרת האשראי אף ירדה (ב-3.5%). ייתכן שהבדל זה בין העסקים הגדולים לקטנים נובע מהבדל במידת יציבותו של הביקוש לאשראי, תוצאת שוני באופיה של הפעילות: עסקים גדולים מנהלים לרוב פרויקטים ארוכי טווח, ועל כן פחות גמישים לשינויים במחירים, במספר העובדים וכדומה, מה שכנראה מונע מהם גמישות בהיקפי המימון שלהם.

מלחמת "חברות ברזל", שפרצה בתחילת הרבעון הרביעי של השנה, העצימה את המגמות שתוארו לעיל. בחלוקה לרבעונים (איור ד'-2ב') ניתן להיווכח כי ברבעון הרביעי, שבתחילתו פרצה המלחמה, קצב הגידול של האשראי לעסקים הבינוניים היה נמוך, כפי שהיה ברבעון השלישי, לאחר התמתנות הדרגתית לאורך השנה. ביתר העסקים אופיין הרבעון הרביעי בצמצום האשראי: בעסקים הגדולים צמצום זה הגיע לאחר ירידה הדרגתית של קצב הגידול הרבעוני לאורך השנה;⁷ בעסקים הקטנים החלה הירידה כבר ברבעון השלישי והתעצמה ברביעי, ובעסקים הזעירים הצמצום היה המשך ישיר למגמה ששררה לאורך רוב השנה.

במטרה להגדיל את היצע האשראי לעסקים ולאפשר להם להתמודד עם קשיי תזרים וצרכי הון חוזר העמידה המדינה, החל מחודש נובמבר, ערבויות להלוואות למגזר העסקי באמצעות קרן בערבות המדינה.⁸ כמו כן הציע בנק ישראל לבנקים הלוואות מוניטריות בריבית נמוכה, בתנאי שאלו יועברו כאשראי לעסקים הזעירים והקטנים. באמצעות מתווי הסיוע השונים ניתן לעסקים קטנים וזעירים, נכון לסוף פברואר 2024, אשראי בהיקף של כעשרה מיליארד שקלים – כ-9% מהאשראי שניתן להם בחודשים נובמבר 2023–פברואר 2024.

ענף הבינוי והנדל"ן, אשר
יתרתו מהווה כ-40%
מסך יתרת האשראי
העסקי הבנקאי, אמנם
המשיך להוביל את
התרחבות תיק האשראי,
אך קצב גידולו היה
נמוך יותר מאשר בשנים
הקודמות.

הירידה בקצב גידולו של האשראי בהשוואה לשנים קודמות הקיפה את מרבית הענפים.⁹ ענף הבינוי והנדל"ן, אשר יתרתו מהווה כ-40% מסך יתרת האשראי העסקי הבנקאי, אמנם המשיך להוביל את התרחבות תיק האשראי, אך קצב גידולו היה נמוך יותר מאשר בשנים הקודמות.¹⁰ זאת על רקע המשך פעילות בהיקף גבוה, בעיקר בפרויקטים קיימים, שההשקעה ברבים מהם החלה לפני עליית הריבית, והאטת הרכישות, שחיבה את חברות הבינוי להשתמש במימון

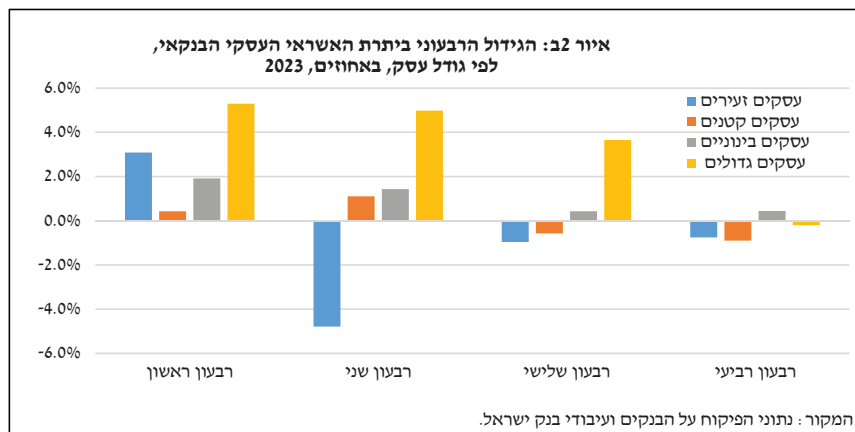
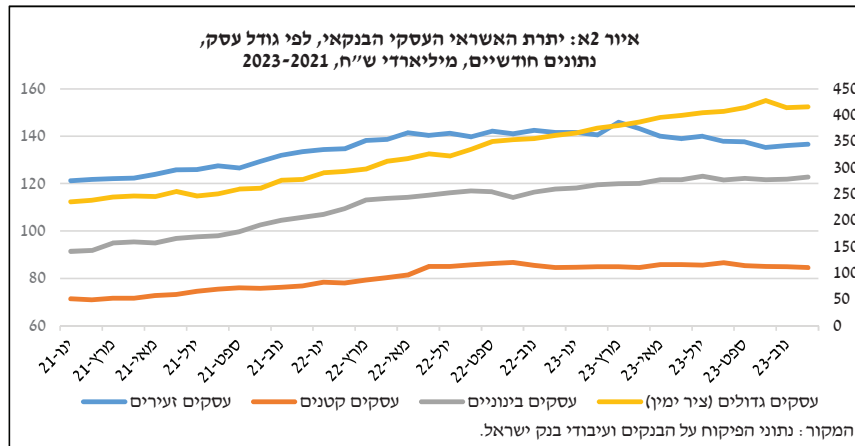
⁷ באוקטובר, החודש הראשון למלחמת "חברות ברזל", גדל האשראי משמעותית, אך בחודש שאחריו הוא קטן כמעט באותו ההיקף. ככל הנראה לא מדובר בניצול מיידי של קווי האשראי, אלא בעיקר בהעברת ביטחונות (הנחשבת כאשראי לציבור) בגלל הפסד מהפעילות בנגזרים. גם בתחילת משבר הקורונה הגדילו העסקים הגדולים משמעותית את יתרות החוב שלהם, אך שלא כמו במשבר הנוכחי עשו זאת, ככל הנראה, באמצעות ניצול מיידי של קווי אשראי. (להרחבה ראה פרק ד' בדוח בנק ישראל לשנת 2020.) בחודש דצמבר נרשמה עלייה מתונה באשראי.

⁸ להרחבה על תוכניות הממשלה ובינק ישראל לתמיכה בפעילות האשראי ראו סעיף 4.

⁹ רק בענפים אספקת חשמל, גז, קיטור ומיזוג אוויר ואספקת מים, שירותי ביו, טיפול באשפה ובפסולת ושירותי טיהור הגידול בשנת 2023 היה גבוה יותר.

¹⁰ לתיאור אפיקי האשראי של ענף הבינוי והנדל"ן ראו איורים ב'-8 ו-ב'-9 במבט סטטיסטי 2023.

בנקאי ובאג"ח.^{12,11} עם הענפים שהגידול של יתרת חובם הואט משמעותית בשנת 2023 נמנה ענף השירותים הפיננסיים,¹³ הכולל, בין היתר, את גופי האשראי המוסדרים – גופים המספקים אשראי חוץ-בנקאי לעסקים קטנים ולמשקי בית. זאת לאחר שבשנת 2022 יתרת האשראי בענף גדלה ביותר מ-30%. התמתנות זו משתקפת בירידת קצב הגידול של יתרת האשראי שהעמידו גופי האשראי המוסדרים בשנה זו, כפי שיתואר בהמשך.



העלאות ריבית בנק ישראל עד חודש יוני באו לידי ביטוי בהעלאת הריבית על האשראי והפיקדונות הבנקאיים לכלל העסקים, ללא תלות בגודלם, ובכל הענפים – עדות לתמסורת חזקה מריבית בנק ישראל. איור ד-3 מתאר את גידולו של שיעור הריבית על האשראי והפיקדונות הבנקאיים בתקופה שלפני המלחמה (ינואר עד ספטמבר, איור ד-3א') לעומת התקופה הכוללת את המלחמה (ינואר עד דצמבר, איור ד-3ב').¹⁴ ניתן לראות כי עבור העסקים הבינוניים והגדולים

העלאות ריבית בנק ישראל עד חודש יוני באו לידי ביטוי בהעלאת הריבית על האשראי והפיקדונות הבנקאיים לכלל העסקים, ללא תלות בגודלם, ובכל הענפים – עדות לתמסורת חזקה מריבית בנק ישראל.

¹¹ האשראי הבנקאי לענף הבינוני מורכב משני מקורות עיקריים – חובות וערבויות חוק המכר, שהבנק מעמיד לרוכשי הדירות. אם חברת בנייה מוכרת פחות דירות, היא זקוקה ליותר אשראי כדי להתקדם בבנייה, אך כנגד זאת היא זקוקה לפחות ערבויות חוץ-מאזניות.

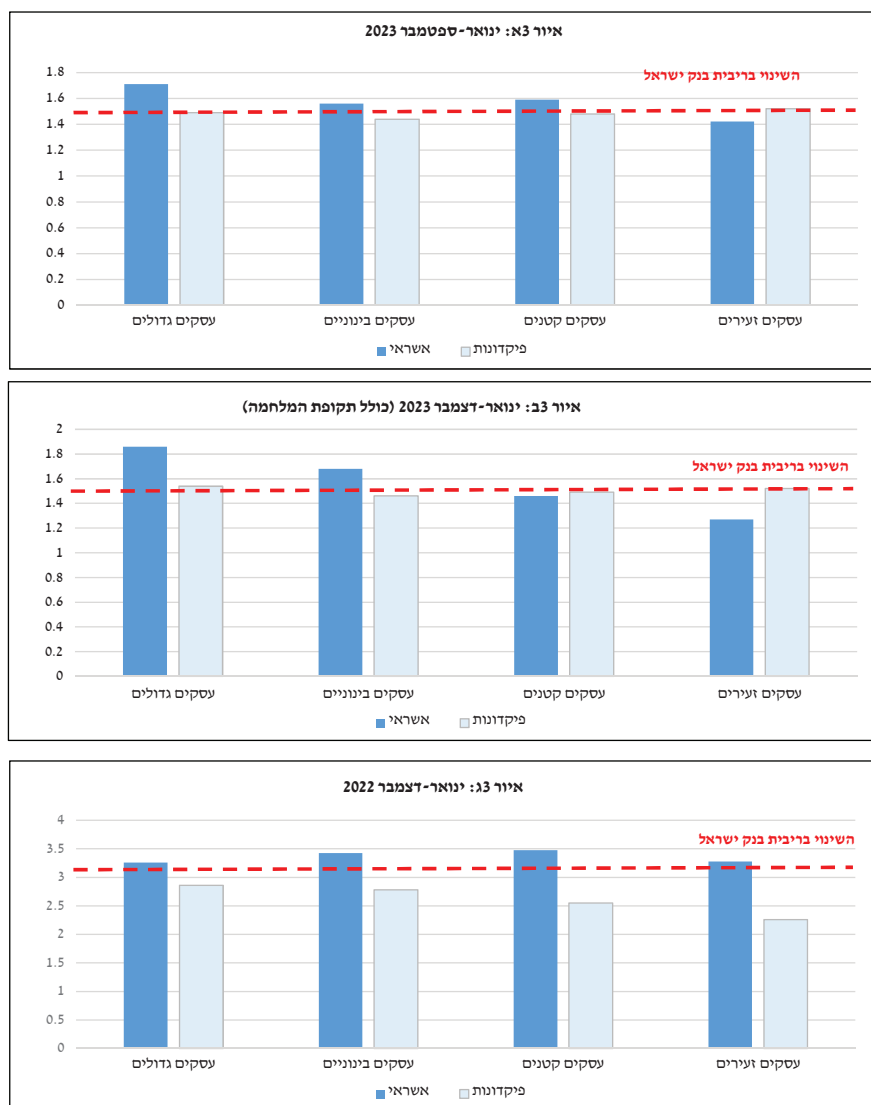
¹² היקף פעילות הבנייה בענף לפי החשבונאות הלאומית גדל במהלך השנה.

¹³ אשר יתרתו מחווה כ-15% מיתרת האשראי העסקי הבנקאי.

¹⁴ הריביות המתוארות באיור ד-3 הן הריביות על האשראי ועל הפיקדונות הבנקאיים במגזר הלא-צמוד בריבית משתנה, שהם כ-70% מן האשראי העסקי וכ-40% מן הפיקדונות למגזר העסקי.

עלתה הריבית ברבעון הרביעי של השנה, ואילו עבור העסקים הקטנים והזעירים היא ירדה – ככל הנראה בזכות תוכניות הסיוע, אשר עודדו העמדת אשראי בריבית נמוכה לעסקים אלו.

איור 3: הגידול בשיעור הריבית על האשראי והפיקדונות הבנקאיים למגזר העסקי (בנקודות אחוז)



* עבור האשראי והפיקדונות הבנקאיים החדשים במגזר הלא צמוד בריבית משתנה המקור: נתוני הפיקוח על הבנקים ועיבודי בנק ישראל.

בסיכום שנת 2023 עלתה הריבית על האשראי לעסקים הקטנים והזעירים פחות מאשר ריבית בנק ישראל, ואילו לעסקים הבינוניים והגדולים (הרוב המכריע של האשראי) היא עלתה יותר. במקביל עלתה הריבית על הפיקדונות של המגזר העסקי בשיעור דומה לשיעור העלייה של ריבית בנק ישראל – לכל העסקים. זאת לאחר שבשנת 2022 התמסורת מריבית בנק ישראל אל ריבית

הפיקדונות הייתה חלקית,¹⁵ (שלא כמו התמסורת החזקה יותר אל ריבית האשראי) (איור ד'-ג3). ייתכן כי השינוי בתמסורת משקף מגמות בנזילות הבנקים, שהמשיכה לרדת במהלך שנת 2023 (מ-23% בסוף 2022 ל-16% ברבעון השלישי של שנת 2023).¹⁶ אף ששיעור הנזילות של הבנקים עדיין גבוה בפרספקטיבה היסטורית, ייתכן שהמשך התהליך המהיר של הצטמצמותו היה בין הגורמים להתחזקות התמסורת אל ריבית הפיקדונות במהלך השנה.¹⁷

ב. האשראי העסקי החוץ-בנקאי

האשראי העסקי החוץ-בנקאי מגויס באמצעות הנפקת אג"ח, שהן ערוץ גיוס החוב המרכזי, והלוואות (מגופים מוסדיים, מגופים חוץ-בנקאיים – נותני האשראי המוסדרים וחברות כרטיסי האשראי – ומתושבי חוץ). גם באשראי זה נרשמה השנה התמתנות, בהשפעת עליית מחירו.

1. איגרות החוב

מרווחי האג"ח של המגזר העסקי (ללא פיננסים), שעלו בשנת 2022, נותרו בסיכום שנת 2023 פחות או יותר בעינם¹⁸ (איור ד'-4א'), בעוד שבעולם נרשמו ירידות מרווחים (איור ד'-4ב'¹⁹). לאורך השנה נרשמה ירידה מתונה של המרווחים, להוציא שתי אפיזודות – הצגת שינויי החקיקה לגבי מערכת המשפט (בפברואר ובמרץ) ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל" (באוקטובר). הירידה הגדולה ביותר של המרווחים הייתה בענף הנדל"ן והבינוי (0.4 נקודת אחוז),²⁰ שיתרת האג"ח של החברות בו מהווה כ-58% מזו של המגזר העסקי הלא פיננסי. יחד עם זאת, כשמצמצמים את האג"ח של ענף הנדל"ן והבינוי לכאלה של חברות הבנייה וכאלה של חברות הנדל"ן, נוכחים לדעת כי המרווחים בענף הבנייה, שרמת הסיכון בו עלתה במהלך התקופה (כפי שמפורט בפרק ח'), גדלו במקצת בשנת 2023, בעיקר בחודשיים הראשונים למלחמה. השפעת המלחמה לעליית מרווחי האג"ח של המגזר העסקי (ללא פיננסים) התבטאה בעיקר בחודש הראשון למלחמה, וביתר שאת באג"ח בדירוגים הנמוכים. עליות אלה נבעו בין היתר מפדיונות גבוהים מקרנות הנאמנות המתמחות באג"ח חברות. מחודש נובמבר שבו המרווחים וירדו – לרמה נמוכה אף מזו ששררה ברוב הענפים ערב המלחמה. במקביל להמשך הגידול (שהתמתן) באשראי הבנקאי, גייסו העסקים הגדולים חוב בהיקף נמוך מעט²¹ מאשר בשנים 2021–2022, אך גבוה מהממוצע השנתי בשנים הקודמות. בחלוקה לענפים (איור ד'-5א') ניתן לראות ירידה של כ-8% בהנפקות ענף הנדל"ן והבינוי (שהן למעלה ממחצית מההנפקות של המגזר העסקי הלא פיננסי²²), ירידה שהקיפה את שני חלקיו של הענף. בחודשים אוקטובר ונובמבר, במקביל לעליית המרווחים על רקע המלחמה, נצפתה ירידה משמעותית של ההנפקות, בעיקר בדירוגים הנמוכים מ-AA – התפתחות המאותתת על מגבלה מסוימת בהיצע האשראי, ואולי על קושי של החברות הפחות אמידות במשק בגיוסו. התפתחות זו

לאורך השנה נרשמה ירידה מתונה של המרווחים - להוציא את עלייתם בעת הצגת שינויי החקיקה לגבי מערכת המשפט (בפברואר ובמרץ) ועם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" (באוקטובר).

בחודשים אוקטובר ונובמבר, במקביל לעליית המרווחים על רקע המלחמה, נצפתה ירידה משמעותית של ההנפקות, בעיקר בדירוגים הנמוכים מ-AA.

¹⁵ בעוד שהתמסורת מהריבית המוניטרית לריביות על האשראי הבנקאי הייתה חזקה בתקופה זו. להרחבה ראו תיבה ד'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2022.

¹⁶ הנמדד על פי היחס בין כמות המזומן ופיקדונות הבנקים בבנק ישראל לבין סך הנכסים של כלל המערכת הבנקאית.

¹⁷ להרחבה ראו תיבה ד'-2 בדוח בנק ישראל לשנת 2022.

¹⁸ ירדו בממוצע בכ-0.2 נקודת אחוז.

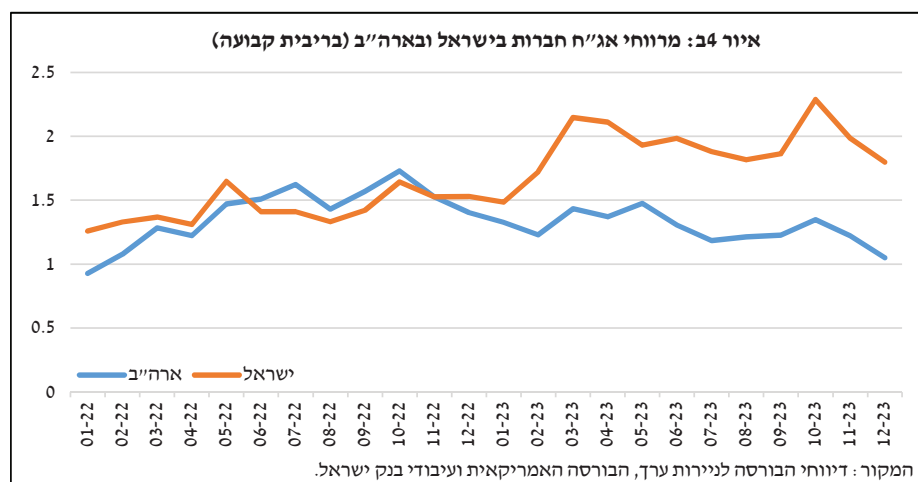
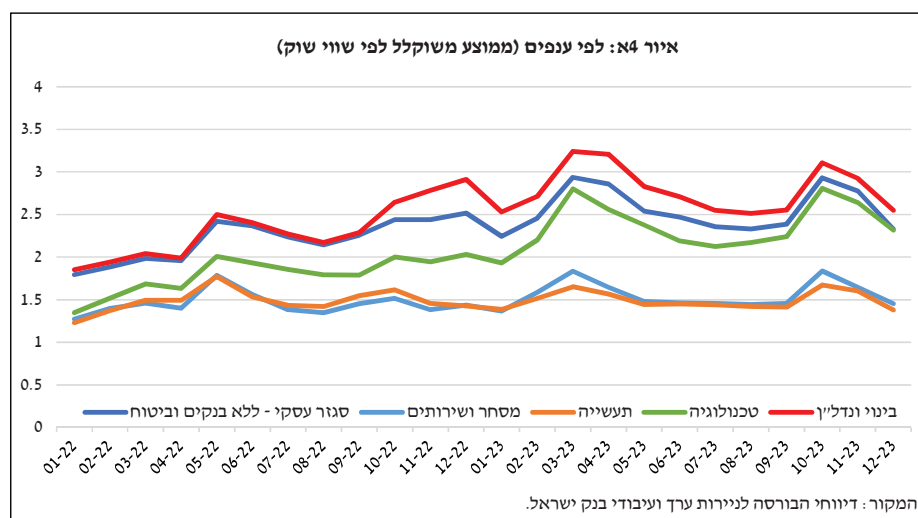
¹⁹ איור ד'-4ב' משווה בין מרווחי תל בונד שקלי לבין מרווחי אג"ח חברות אמריקאיות בדירוג השקעה לתקופה לפירעון של 5–7 שנים.

²⁰ זאת במקביל לעלייה בולטת במיוחד של מדד מניות הנדל"ן והבינוי בהשוואה ליתר הענפים בשנת 2023.

²¹ בכ-2%.

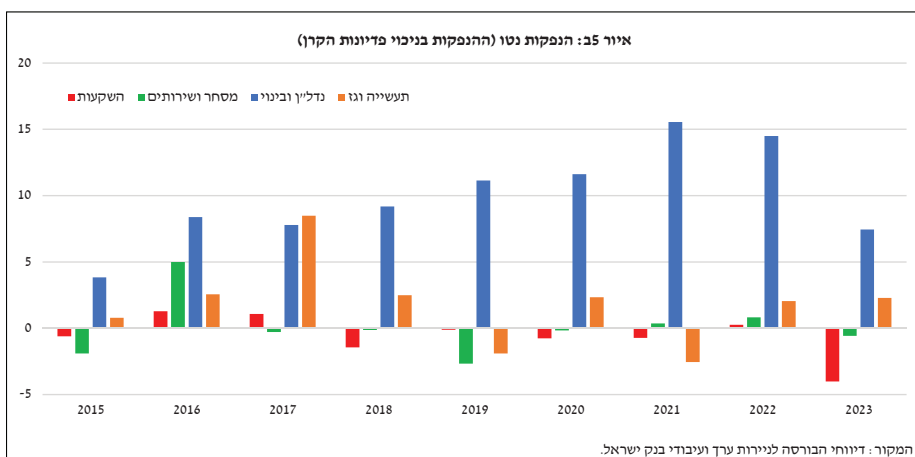
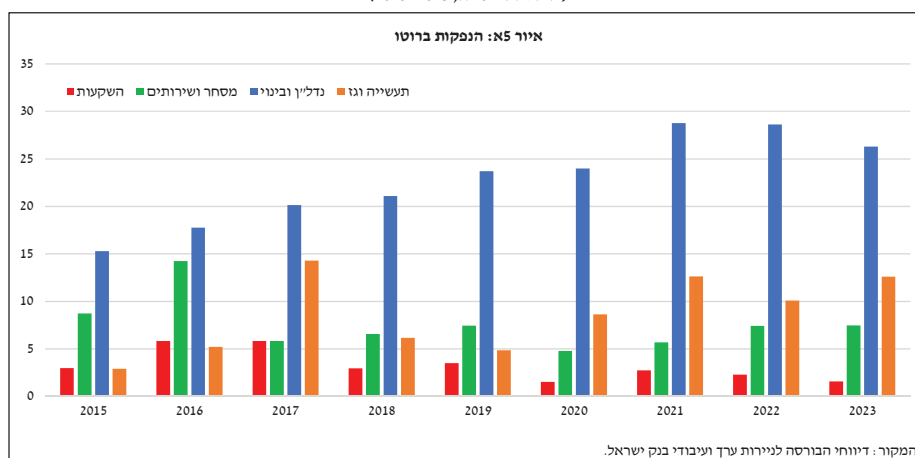
²² השיעור של ענף הנדל"ן והבינוי בסך ההנפקות דומה לשיעורו בשנים קודמות (58%).

איור 4: מרווח ממוצע בין אג"ח חברות לבין אג"ח ממשלתי (באחוזים, ממוצע חודשי, 2022-2023)



תואמת תופעה מוכרת: בתקופת משבר גוברת שנאת הסיכון, והאשראי מוקצה לעסקים שסיכונם נמוך (חברות ציבוריות בעלות דירוג גבוה) ופחות לעסקים קטנים ולחברות ציבוריות בדירוג נמוך. בחודש דצמבר התאוששו ההנפקות, והחברות חזרו להנפיק בהיקף גבוה משמעותית מן הממוצע החודשי לפני המלחמה. בחינה של ההנפקות נטו (ההנפקות בניכוי פדיונות הקרן) מעלה תמונה שלילית יותר (איור ד'-5ב'): סך ההנפקות נטו של החברות הלא-פיננסיות בשנת 2023 היה רק כשליש מן הממוצע של שלוש השנים הקודמות, והירידה הקיפה את כל הענפים, פרט לענף הנפט והגז. הגיוס נטו בענף ההשקעות וההחזקות, בענף המסחר והשירותים ובענף התעשייה היה אף שלילי. ירידה זו של היקף הגיוס נטו על רקע עליית הריבית נמנית, ככל הנראה, עם הגורמים לאי התרחבות המרווחים השנה, אף שלנוכח האירועים היינו מצפים להתרחבותם.

איור 5: היקף הנפקות אג"ח של המגזר העסקי, ללא חברות פיננסיות, לפי ענפים, (מיליארדי ש"ח, 2015-2023)



2. ההלוואות החוץ-בנקאיות

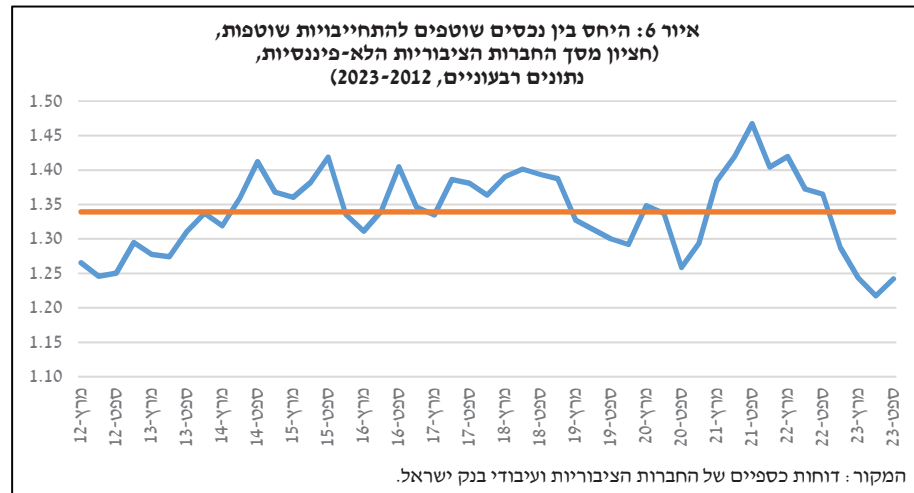
במקביל להתמתנות בהנפקות ובהלוואות הבנקאיות התמתן (נכון לנובמבר) גם קצב הגידול של ההלוואות החוץ-בנקאיות מהמלווים המקומיים²³. לאחר שלוש שנים של גידול משמעותי בהיקפי האשראי שמספקים נותני האשראי המוסדרים (כ-130% מסוף 2019) גדלה יתרת האשראי בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 בשיעור מתון יחסית, והגיעה לכ-20 מיליארדי שקלים (עדיין שיעור זניח של 1.5% מסך האשראי העסקי).²⁴ יתרת האשראי מחו"ל, המורכבת מהלוואות מתושבי חוץ ומאג"ח שהונפקו בחו"ל, ומהווה כ-16% מסך האשראי למגזר העסקי, ירדה השנה (בניכוי השינוי בשער החליפין).

²³ פרט להלוואות מחברות כרטיסי האשראי, שמסקלן בסך האשראי למגזר העסקי הוא כחצי אחוז בלבד, אשר שיעור גידולן דמה לאלה שנרשמו בשנים קודמות – 27%.

²⁴ זאת על רקע ירידות בגיוסי האשראי של ענף הפיננסים בכללותו – הן של הגיוסים דרך הבנקים והן של אלה דרך הנפקות האג"ח.

3. נזילות החברות הציבוריות

חברות יכולות לממן את השקעותיהן באמצעות גיוס אשראי/הון או באמצעות הנזילות שבידיהן. בחינה של היחס השוטף²⁵ בחברות הציבוריות מראה שרכיב זה עבור החברה החצינית היה בשיאו ברבעון השלישי של שנת 2021, מאז ירד בהדרגה, וברבעונים השני והשלישי של 2023 אף הגיע לרמה נמוכה היסטורית (איור ד'-6). לשם השוואה: ברבעון השלישי של שנת 2020 היחס השוטף היה נמוך מ-1 ב-20% מן החברות הציבוריות הלא פיננסיות, ואילו ברבעון השלישי של שנת 2023 שיעור זה הגיע ל-28%. משמע שהחברות הציבוריות במשק אינן נהנות מנזילות כמו בעבר, ועל כן הן רגישות יותר לשינויים בעלויות מימון האשראי. ניתוח ענפי מראה שבמרבית הענפים היחס השוטף בשנת 2023 היה נמוך בהשוואה היסטורית, כולל בחברות מענף הנדל"ן והבינוי, שחלקן באשראי הבנקאי העסקי דומיננטי, והן נמנות עם העסקים הגדולים והבינוניים. במקביל לירידה של היחס השוטף, התקצר המח"ם הממוצע של החוב הבנקאי העסקי. נתון זה מעלה אפשרות שהעסקים מצמצמים את האשראי המשמש להשקעות וממשיכים לקחת אשראי קצר יותר, המשמש בעיקר לפעילות השוטפת (הון חוזר). השערה זו מתיישבת עם העובדה שלא חל שינוי מהותי ביחס המינוף החצינוני של החברות הציבוריות (התחייבויות/נכסים) מתחילת העלאות הריבית ועד הרבעון השלישי של שנת 2023.



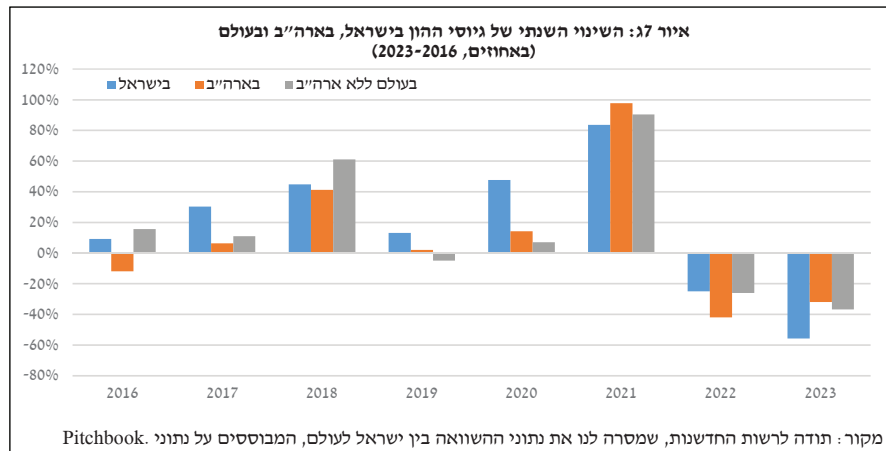
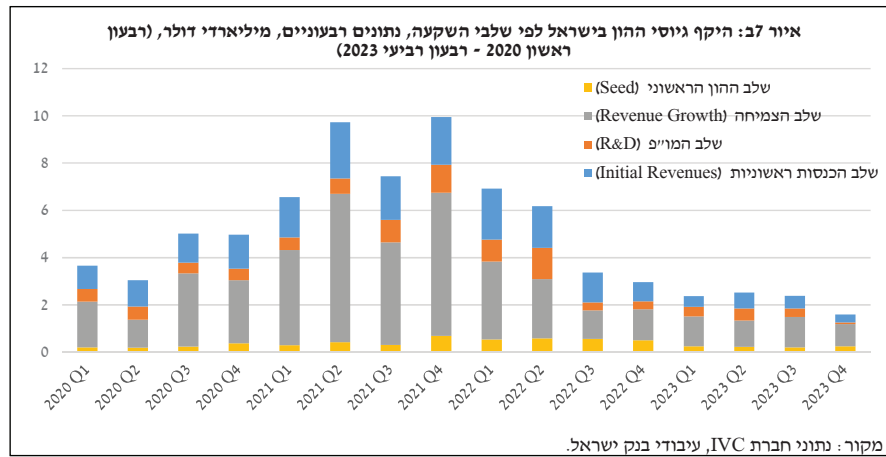
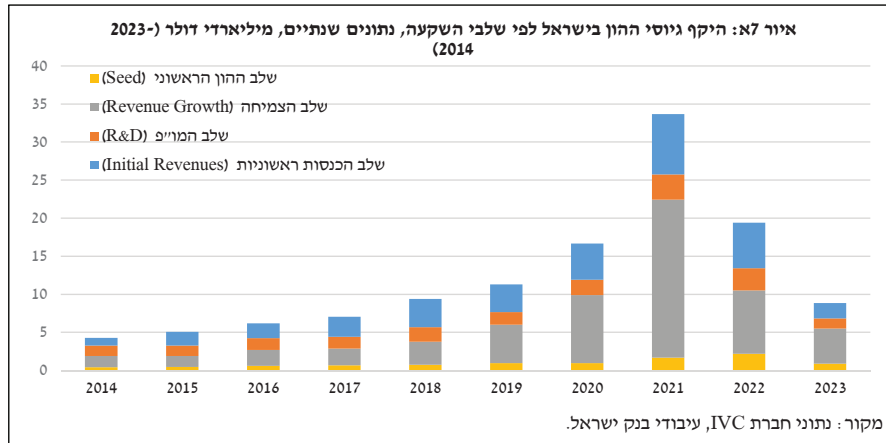
ג. גיוסי ההון

היקף ההנפקות של המניות ירד בשנת 2023 בכ-60% ביחס להיקפן הממוצע בשנים 2020–2022, שהיו שנים בולטות במיוחד בהיקף ההנפקות ובסנטימנט החיובי של השוק.²⁶ היקף ההנפקות ב-2023 היה דומה להיקפן הממוצע בשנים 2010–2019. בשנת 2023 כולה רק חברה חדשה אחת הנפיקה את מניותיה לציבור, ירידה חדה לאחר שבשנים 2017–2022 מספר ההנפקות החדשות (IPOs) היה בממוצע 28, בשווי של 4.2 מיליארדי שקלים לשנה.

²⁵ היחס בין הנכסים השוטפים (מזומנים ושווי מזומנים) להתחייבויות השוטפות.

²⁶ ראו תיבה ד'-1 בדוח בנק ישראל לשנת 2022.

איור 7: גיוסי ההון



עם העלייה של רמת הריביות והתמתנות הפעילות, ולאחר שיאים ברמות הגיוס של מקורות מימון בשנת 2021, נרשמה החל מהמחצית הראשונה של 2022 ירידה משמעותית של רמת ההשקעות בחברות היי-טק בישראל ובעולם,²⁷ והירידה בישראל הייתה בשיעור גבוה יותר מאשר בעולם (איור ד'-ג').²⁸ איור ד'-7 מציג את היקף הגיוסים של חברות ההיי-טק מקרנות הון-סיכון בישראל ובעולם. קרנות אלו הן גורם עיקרי במימון ענף ההיי-טק בישראל²⁹. היקף הגיוסים פחת בשנת 2023 בכ-70% ביחס להיקפם בשנת 2022, ורמתו דמתה דומה לזו ששררה לפני יותר מחמש שנים, וזאת בכל שלבי ההשקעה (איור ד'-7א'). הירידה באה לידי ביטוי הן במספר הגיוסים והן בהיקפם. בחלוקה לרביעים (איור ד'-7ב') ניתן להיווכח כי הירידה בהיקף הגיוסים החלה עוד ברבעון הראשון של 2022 ונמשכה עד לרבעון הרביעי של 2023, שבו נרשם היקף נמוך במיוחד. בהתייחס לתקופת המלחמה ערך מכון SNPI (Start-Up Nation Policy Institute) ניתוח המבוסס על 600 בקשות גיוס הון, שהוגשו לאחת מקרנות החירום הפרטיות אשר הוקמו כדי לסייע לחברות ישראליות במלחמה.^{30,31} מהניתוח עולה כי גם חברות הזנק ותיקות (שקמו לפני 2017) וכאלו שלפני המלחמה גייסו סכומים משמעותיים דיווחו על קשיים בגיוס הון. חברות צעירות שמעסיקות עד 10 עובדים וגייסו פחות מ-5 מיליון דולרים דיווחו לא רק על קשיים אלא גם על הפסקת תהליכי השקעה, הן על ידי משקיעים זרים והן על ידי מקומיים. למעלה מ-20% מהחברות דיווחו על פגיעה בפעילותן עקב גיוס עובדים למילואים, ושיעור דומה דיווח על פגיעה בפעילות השוטפת בישראל. חברות רבות מעידות כי הפסקת הטיסות של החברות הזרות לישראל עם תחילת המלחמה הקשתה על תפקודן השוטף.

3. התפתחות האשראי למשקי הבית

יתרת החוב של משקי הבית הגיעה בשנת 2023 (נכון לנובמבר) לרמה של 793 מיליארדי שקלים, כך שיחס חוב משקי הבית לתוצר הגיע ל-42.5% (ירידה ביחס ל-44% בשנה הקודמת). חוב משקי הבית גדל במהלך 2023 ב-18.1 מיליארדי שקלים, שהם 2.3% מיתרת החוב,³² שיעור גידול נמוך במיוחד הן בהשוואה לשנים הקודמות³³ והן בהשוואה למגזר העסקי. הגידול היה באשראי לדיור בלבד, בעוד שהאשראי שלא לדיור הצטמצם (איור ד'-8א'). בחלוקה לרבעונים (איור ד'-8ב') ניתן לראות כי התמתנות קצב הגידול של האשראי לדיור והצטמצמות האשראי שלא לדיור התגברו ברבעון הרביעי של השנה, אשר בו התנהלה המלחמה.

²⁷ להרחבה ראו פרק א' בדוח בנק ישראל לשנת 2022, וגם א' דה מלאך, מ' הרן-רוזן, י' פרידמן ות' רמות-ניסקה (2022), הערכת ההשלכות של הירידות בשווקי ההון על יציבות מגזר ההיי-טק הישראלי, בנק ישראל.

²⁸ תודה לרשות החדשנות, שמסרה לנו את נתוני ההשוואה בין ישראל לעולם, המבוססים על נתוני Pitchbook.

²⁹ לדיון נוסף בענף ההיי-טק ראו פרק ב'.

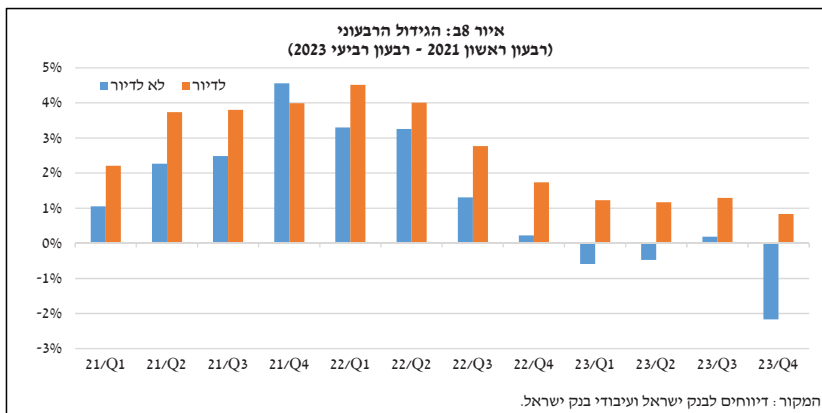
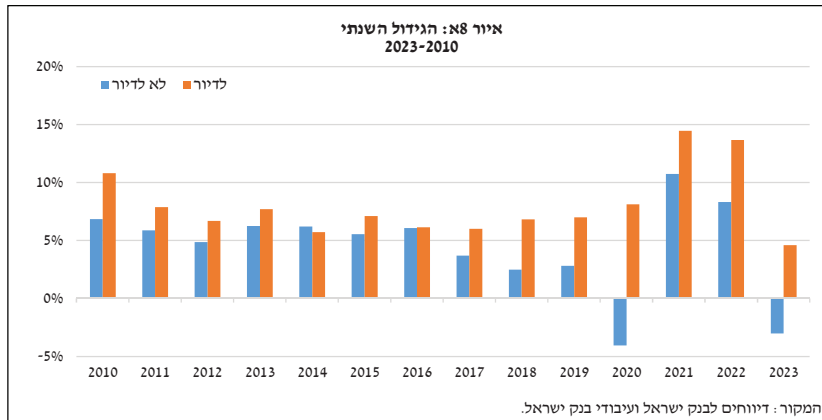
³⁰ <https://snpi.org/he/insight/the-war-impact-on-israeli-startups-he-pdf>

³¹ הדוח מתייחס לחברות שהגישו לקרן בקשה. אמנם מדובר במאות חברות, אך הן אינן מייצגות בהכרח את כלל חברות ההזנק הישראליות. סביר, לדוגמה, שחברות הזנק שלא נזקקו למימון בתקופה זו או/א כאלה שנוקקו למימון וקיבלו אותו ממשקיעים קיימים שלהן לא הגישו בקשה לקרן.

³² כשליש (32%) מהחוב של משקי הבית צמוד למדד המחירים לצרכן, כך שלמעלה ממחצית מעליית יתרתו נבעה מעליית מדד המחירים לצרכן במהלך 2023.

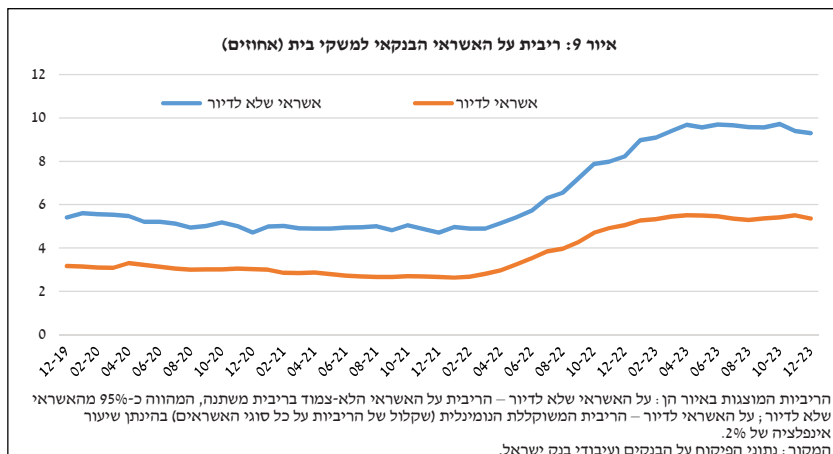
³³ שיעור הגידול הממוצע של החוב בשנים 2010–2022 היה 7.2% (ובניכוי השנים 2021–2022 שהיו שנים בולטות במיוחד – 6.2%).

איור 8: הגידול ביתרת האשראי למשקי בית, לדיור ושלא לדיור



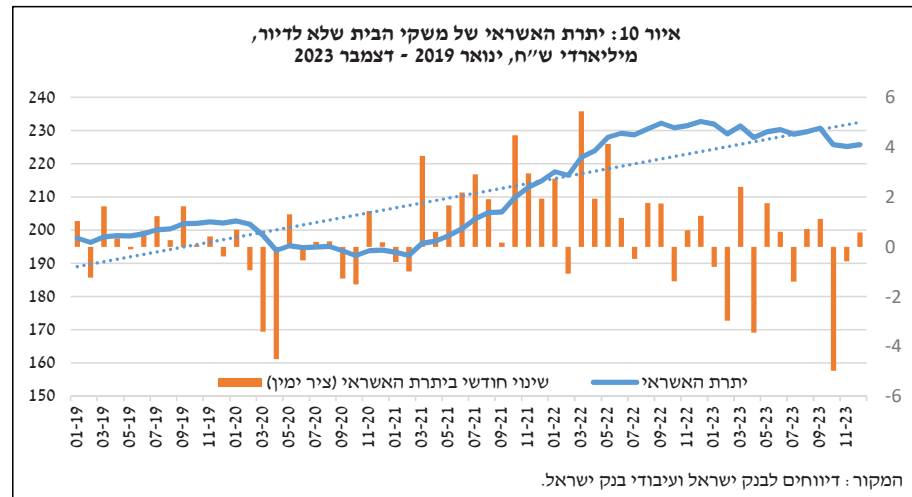
הרקע להתמתנות באשראי למשקי הבית היה עליית ריביות. בשנת 2023 כולה עלו הריביות הבנקאיות על האשראי שלא לדיור ב-1.1 נקודות אחוז (איור ד'-9). עלייתן של הריביות על האשראי לדיור הייתה מתונה יותר: הן עלו בממוצע ב-0.3 נקודות אחוז, והעלייה הגבוהה ביותר (ב-0.6 נקודות אחוז) הייתה במסלול הלא-צמוד בריבית משתנה, על רקע המשך העלאתה של ריבית בנק ישראל.

התמתנות קצב הגידול של האשראי לדיור והצטמצמות האשראי שלא לדיור התגברו ברבעון הרביעי של השנה, שבו פרצה המלחמה.



א. האשראי שלא לדוור

האשראי הצרכני למשקי הבית מתקבל מהבנקים (71%), מהגופים המוסדיים (11%), מחברות כרטיסי האשראי (16%) ומהממשלה (2%). בהשוואה לעליית החוב לדוור בשנת 2023, האשראי שלא לדוור ("החוב הצרכני") הצטמצם. הצטמצמותו החלה עוד בתחילת השנה, והתעצמה ברבעון הרביעי (איור ד'-10), לאחר עלייה מתמשכת של אשראי זה מתחילת 2021. מלבד הימנעות מנטילת חוב נוסף לשם צריכה כלשהי, חלק ממשקי הבית גם הקטינו חובות קיימים על ידי פירעון (מלא או חלקי) שלהם.³⁴ (להרחבה ראו תיבה ד'-2). הירידה בביצועי האשראי הבנקאי שלא לדוור^{35,36} – אשר התעצמה ברבעון הרביעי של השנה על רקע המלחמה, שבעטיה ירדה הצריכה – לוותה בירידה של מספר העסקאות בשיעור של 10%. גובה ההלוואה הממוצעת והתקופה לפירעון לא השתנו מהותית.



הירידה באשראי הצרכני למשקי הבית נבעה כמעט כולה מן הירידה ביתרת האשראי הצרכני מהגופים המוסדיים: זו הצטמצמה מאוגוסט 2022 ב-32%³⁸. באשראי הבנקאי ובאשראי מחברות כרטיסי האשראי נרשמו בתקופה זו דווקא עליות של כ-1% אחוזים וכ-18%, בהתאמה (גידול של כמיליארד וכשישה מיליארד שקלים, בהתאמה). הבדל זה בין היקף האשראי הבנקאי להיקף האשראי הניטל מחברות כרטיסי האשראי ניכר בעיקר בחודשי המלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023) שבהם לא חל שינוי באשראי מחברות כרטיסי האשראי, בעוד שהאשראי הבנקאי הצטמצם (ב-2.5%).

בחינה לפי נותני האשראי (איור ד'-11)³⁷ מראה שכמעט כל הירידה באשראי הצרכני למשקי הבית נבעה מן הירידה ביתרת האשראי הצרכני מהגופים המוסדיים: זו הצטמצמה מאוגוסט 2022 ב-32%³⁸. באשראי הבנקאי ובאשראי מחברות כרטיסי האשראי נרשמו בתקופה זו דווקא עליות של כ-1% אחוזים וכ-18%, בהתאמה (גידול של כמיליארד וכשישה מיליארד שקלים, בהתאמה). הבדל זה בין היקף האשראי הבנקאי להיקף האשראי הניטל מחברות כרטיסי האשראי ניכר בעיקר בחודשי המלחמה (אוקטובר עד דצמבר 2023) שבהם לא חל שינוי באשראי מחברות כרטיסי האשראי, בעוד שהאשראי הבנקאי הצטמצם (ב-2.5%).

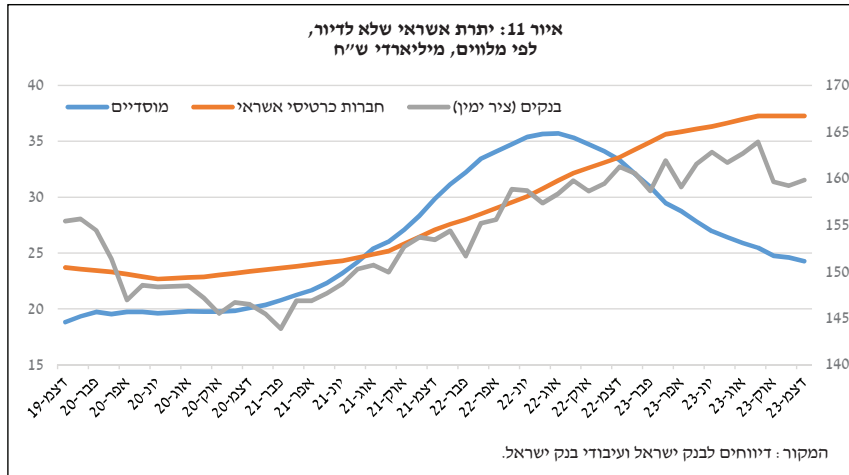
³⁴ 95% מאשראי זה אינו צמוד, ולכן כמעט אינו מושפע מהשינוי באינפלציה.

³⁵ ההצטמצמות הייתה בהלוואות שלא לדוור, המהוות כ-82% מאשראי זה, בעוד שבהלוואות לכל מטרה בביטחון דירת מגורים, אשר הריבית עליהן נמוכה יותר, נמשכה מגמת העלייה בשיעורים דומים לאלו של השנים הקודמות.

³⁶ במקביל לירידה בביצועים נרשמה עלייה בפירעונות לאורך השנה.

³⁷ הגרף אינו כולל את האשראי המכוון מהממשלה, המהווה כשני אחוזים מהאשראי שאינו לדוור.

³⁸ ההלוואות מהמוסדיים ירדו רק באשראי הצרכני ולא בהלוואות לדוור, שגדלו בשנה זו בשיעור של 6%.



הירידה האמורה בהלוואות הצרכניות מהמוסדיים³⁹ נבעה ברובה מירידה בביקושים לאשראי חדש ומפדיונות של הלוואות קיימות על רקע עליית ריבית בנק ישראל. סביר כי ההלוואות הצרכניות מהמוסדיים, בזכות היקפן המשמעותי ועלותן הזולה יחסית, משמשות גם כהלוואות משלימות לרכישת נדל"ן,⁴⁰ השערה המתיישבת עם הצטמצמות הלוואות אלו במקביל להתמתנות בנטילת משכנתאות חדשות. (ראו הסעיף על חוב משקי הבית לדויר).

הירידה באשראי שלא לדויר מהמוסדיים נצפתה מהרבעון השלישי של 2022 בהלוואות מקופות הגמל ומקרנות ההשתלמות (34%) ומחברות הביטוח (38%), המהוות יחד כ-86% מסך ההלוואות שלא לדויר מהמוסדיים. בהלוואות כנגד קרנות הפנסיה נמשכה בתקופה זו מגמת העלייה הגבוהה (37%).⁴¹ האשראי מהמוסדיים למשקי הבית מאופיין בדרך כלל בהלוואות גדולות, שנלקחות כנגד בטוחות (למשל קרן הפנסיה של העמית) ובריביות נמוכות יחסית – לרוב בריבית של פריים פלוס אחוז מסוים⁴². לכן, הן זולות יותר מההלוואות מחברות כרטיסי האשראי ומההלוואות לכל מטרה אשר מעמידים הבנקים.

ב. האשראי לדויר

האשראי לדויר עיקרו מהבנקים. (חלק זניח מתקבל מהגופים המוסדיים ומנותני האשראי החוץ-בנקאיים). יתרת האשראי לדויר המשיכה לגדול בשנת 2023 בקצב מתון, התפתחות שהחלה עוד ברבעון האחרון של 2022. שיעור העלייה של יתרת המשכנתאות היה כשליש משיעור עלייתה הממוצע בשלוש השנים הקודמות. ההתמתנות לוותה בהמשך עלייה של הריבית בכל המסלולים, וזאת, כאמור, על רקע המשך העלאתה של ריבית בנק ישראל.

³⁹ המהווה, כאמור, כ-11 אחוזים מהאשראי שלא לדויר למשקי הבית, וכ-3 אחוזים מסך האשראי למשקי הבית.

⁴⁰ ראו פרק ד' בדוח בנק ישראל לשנת 2021.

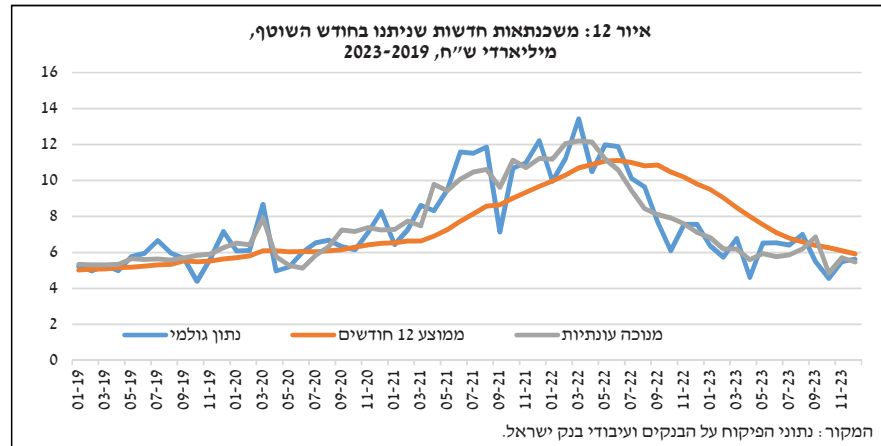
⁴¹ ככל הנראה, עיקר העלייה נובע מאחת החברות שביצעה שינויים טכנולוגיים אשר הנגישו את ההלוואות לציבור.

⁴² ישנן קרנות שמציעות גם הלוואות בריבית קבועה, אך היא לרוב גבוהה יותר מהריבית המשתנה המוצעת באותן קרנות.

עליית הריבית במשק
מאפריל 2022 לוותה
בירידה מתמשכת של
היקף המשכנתאות
החדשות.

עליית הריבית במשק מאפריל 2022 לוותה בירידה מתמשכת בהיקף המשכנתאות החדשות – משיא של 12.3 מיליארדי שקלים בחודש מרץ 2022 עד ל-5.6 מיליארדי שקלים (מנוכה עונתיות) באפריל 2023. היקף המשכנתאות התייצב ממאי 2023, ואף עלה מעט, אך מפרוץ המלחמה הוא ירד שוב (איור ד'-12). הירידה של היקף המשכנתאות בשנת 2023 לוותה גם בירידה משמעותית (40%)⁴³ של מספר עסקות המשכנתה ביחס למספרן בשנת 2022.

כשבוחנים את תמהיל המשכנתאות החדשות ניתן להיווכח כי נוטלי המשכנתאות לקחו יותר משכנתאות בריבית קבועה ופחות בריבית משתנה, פחות משכנתאות במסלולים הצמודים ויותר משכנתאות במסלולים הלא צמודים. ייתכן שהסטה זו לריבית הקבועה, קשורה, מעבר לשיקולי הצרכן גם להיבט רגולטורי: במעמד החיתום נוטלי המשכנתאות נדרשים ליחס מסוים של ההחזר מהכנסתם (PTI), והגדלת החלק הקבוע על חשבון החלק המשתנה פעלה השנה להקטנתו. מהרבעון הרביעי של 2022 ועד יוני 2023 אנו עדים לעלייה של סך המיחזורים⁴⁴ ושל הפירעונות המוקדמים. הואיל ותנאי הריבית בשוק המשכנתאות פחות טובים מאשר בשנים הקודמות, סביר כי ממחזרי המשכנתה עשו זאת כדי להקל בנטל התשלומים השוטפים. גם התארכות התקופה-לפירעון בקרב ממחזרי המשכנתה בבנק שלהם מלמדת שהמיחזור נועד לפריסת התשלומים החודשיים ולהקטנת ההחזר החודשי.



ג. תיק הנכסים של הציבור

על רקע העלאות הריבית
במחצית הראשונה של
השנה נמשך עד אמצע
השנה המעבר מעו"ש אל
פיקדונות לזמן קצוב,
שהחל בשנת 2022.

היקף תיק הנכסים של הציבור⁴⁵ עלה בשיעור מתון בשנת 2023⁴⁶ והגיע לכ-5 טריליון שקלים. בחינת התמהיל של תיק הנכסים מלמדת שמשקל המזומן והפיקדונות בתיק, אשר עלה משמעותית בשנת 2022, ירד במקצת ב-2023, לכ-40%. היקף המזומן והפיקדונות אמנם עלה⁴⁷, אך זאת בשיעור נמוך יותר משיעור הגידול של תיק הנכסים, ולכן משקלו בתיק ירד. למרות הירידה משקל זה עדיין גבוה יותר מאשר בשנים שלפני 2022. כמו כן, על רקע העלאות הריבית במחצית הראשונה של השנה

⁴³ הירידה הייתה בולטת במיוחד ברבעון הרביעי של השנה.

⁴⁴ עיקר העלייה של המיחזורים בתקופה המדווחת היה במיחזורים באותו הבנק ולא בבנק אחר, ועל כן לא השפיעה על ביצועי המשכנתאות שתוארו לעיל, אשר כוללים מיחזורים בבנק אחר המהווים 6% בלבד מהביצועים.

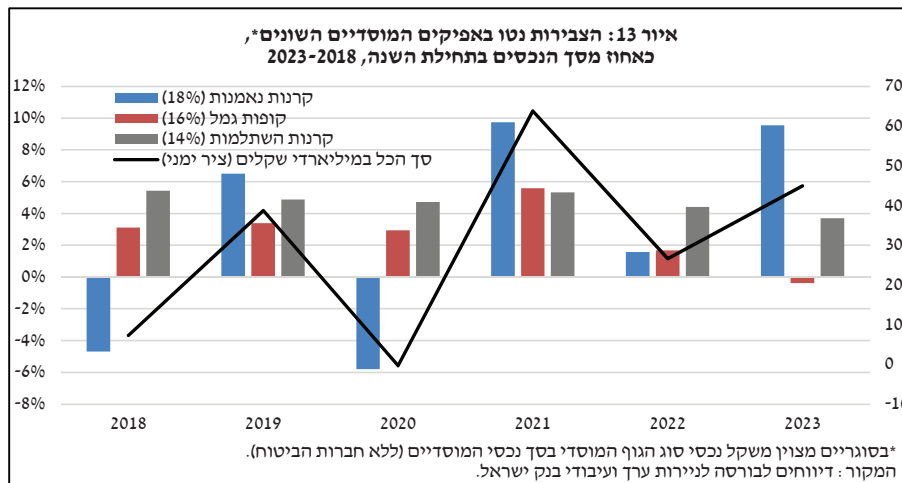
⁴⁵ הציבור כולל את משקי הבית ואת החברות העסקיות.

⁴⁶ 3.9% במונחים נומינליים, עד נובמבר.

⁴⁷ היקף המזומן עלה בכ-8%, היקף פיקדונות העו"ש ירד בכ-21% ואילו היקף יתר הפיקדונות עלה בכ-8% (עלייה של כ-9.3 מיליארדי שקלים, ירידה של כ-103 מיליארדי שקלים ועלייה של כ-21 מיליארדי שקלים, בהתאמה).

נמשך עד אמצע השנה המעבר מעו"ש לפיקדונות לזמן קצוב⁴⁸, שהחל בשנת 2022. במקביל, על רקע אי-הוודאות המקומית, ירד משקלן של המניות והאג"ח המקומיות בתיק, בעוד שחלקן של המניות ושל אג"ח חו"ל עלה. בחינת הרכב הנכסים לפי סוג ההצמדה מראה שחלק התיק הצמוד למט"ח עלה, ואילו החלק הצמוד למדד לא השתנה.

ניתן לבחון את התנהגות החוסכים גם באמצעות הצבירה נטו (סך הכסף שנכנס פחות הכסף שיוצא) בגופים המוסדיים השונים. איור ד'-13 מציג את שיעורי הצבירה נטו לפי מוצרי החיסכון השונים – קרנות הנאמנות, קרנות ההשתלמות וקופות הגמל, המשמשות כמכשירי חיסכון לטווח קצר-בינוני.⁴⁹ ניתן לראות שבשנת 2023 שיעור הצבירות נטו בקרנות הנאמנות היה גבוה משיעורן בשנים הקודמות (חוץ מאשר בשנת 2021). הצבירה גדלה בעיקר בקרנות המתמחות באג"ח ומניות בחו"ל ובקרנות הכספיות. ההשקעה בקרנות הכספיות גדלה – ככל הנראה, מפני עליית הריבית, חוסר הוודאות המקומית ורצונם של החוסכים להשקיע את כספם ש"חנה" בעו"ש והיה זמין להעברה מיידית באפיק חיסכון נזיל ו/או סולידי.



בשני ימי העסקים הראשונים למלחמה נפדו מקרנות הנאמנות 700 מיליון שקלים – סכום נמוך בהשוואה למשברים קודמים – וזאת מאפיקי המניות והאג"ח המקומיים. בימים שאחרי כן נצפו שוב צבירות חיוביות. עוצמת התגובה ומשך התגובה נמוכים משמעותית בהשוואה לזעזועים גדולים בעבר, כדוגמת משבר הקורונה ומשבר 2008. לעומת קרנות הנאמנות שיעור הצבירה בקרנות ההשתלמות היה נמוך מאשר בעבר, ובקופות הגמל הוא היה אף שלילי.⁵⁰ גם בקופות הגמל וגם בקרנות ההשתלמות הירידה בשנת 2023 נבעה מירידה בהפקדות, ובמידה רבה יותר – מעלייה בפדיונות. ייתכן כי עלייה זו בפדיון החסכונות נועדה להחזיר חובות שעלותם התייקרה. אפשרות זו עולה בקנה אחד עם ממצאי תיבה ד'-2, אשר לפיהם חלק מהלווים הצליחו למתן את ההשפעה של עליית הריבית על ההחזר החודשי בהקטינם את חובם באמצעות פירעון מוקדם.

⁴⁸ ראו לוח ג'-3 בפרק ג'.

⁴⁹ ללא חברות הביטוח.

⁵⁰ בשקלים הצבירות נטו ירדו בשנת 2023 בהשוואה לשנת 2022 ב-7.5 מיליארדי שקלים בקופות הגמל ובכ-3 מיליארדי שקלים בקרנות ההשתלמות.

4. תוכניות הממשלה ובנק ישראל לתמיכה בפעילות האשראי

כדי לצמצם את הפגיעה הכלכלית של המלחמה במגזר העסקי ובמשקי הבית ולתמוך בהיצע האשראי נקטו ממשלת ישראל ובנק ישראל מספר צעדים לעידוד מתן אשראי ולהקלה בתנאי האשראי.

כדי לצמצם את הפגיעה הכלכלית של המלחמה במגזר העסקי ובמשקי הבית ולתמוך בהיצע האשראי נקטו ממשלת ישראל ובנק ישראל⁵¹ מספר צעדים לעידוד מתן אשראי ולהקלה בתנאי האשראי הקיימים⁵² – הקמת קרנות להלוואות בערבות המדינה, הלוואות מוניטריות, עסקות ריפו לגופי האשראי החוץ-בנקאיים, הקלות רגולטוריות ומתווה לדחיית החזרי הלוואות. כמו בתקופת משבר הקורונה העמידה המדינה למגזר העסקי ערבויות להלוואות באמצעות קרן בערבות המדינה במטרה להגדיל את היצע האשראי לעסקים ולאפשר להם להתמודד עם קשיי תזרים מזומנים ועם צורכי הון חוזר, העלולים להיווצר בשל המלחמה. המסלולים מיועדים לעסקים שמחזור המכירות השנתי שלהם בשנה שקדמה לבקשה אינו עולה על מיליארד שקלים. במסגרת "מסלול חרבות ברזל" תיתן המדינה ערבות של עד 1.2 מיליארד ש"ח, שכנגדם יינתנו הלוואות בסך של עד 10 מיליארד ש"ח – עד 8 מיליארד שקלים לעסקים זעירים, קטנים ובינוניים ועד 2 מיליארדים לעסקים גדולים.⁵³ המסלולים החדשים מיועדים לעסקים בכל רחבי הארץ, אשר נפגעו כתוצאה מהמלחמה וסובלים מפער תזרימי. ההלוואות ניתנות דרך קרנות ייעודיות, משבעה בנקים ומשלושה גופים שאינם בנקים.⁵⁴ תקופת החזר ההלוואה נקבעה לחמש שנים, עם אפשרות לדחייה של תשלומי קרן ההלוואה והריבית לעד 12 חודשים לעסקים זעירים, קטנים ובינוניים ועד 3 חודשים לעסקים הגדולים.⁵⁵ נוסף על המסלולים החדשים שנפתחו בעקבות המלחמה⁵⁶ ניתנו במסגרת הקרן להלוואות בערבות המדינה גם הקלות להלוואות קיימות.⁵⁷

נכון ל-29.2.2024 הוגשו כ-36 אלף בקשות להלוואות בהיקף כספי של כ-19.1 מיליארדי שקלים, מתוכם כ-16 מיליארדי שקלים בידי עסקים זעירים וקטנים, המהווים כ-60% מהממוצע החודשי של ביצועי האשראי בעסקים אלו. מתוך הבקשות שטופלו עד סוף פברואר (68% מהבקשות) 78% אושרו בהיקף כספי של 7.1 מיליארדי שקלים, ובפועל ניתנו עד סוף פברואר כ-6 מיליארד שקלים. בחלוקה לפי מספר הבקשות – מרבית הבקשות (98%) הוגשו בידי עסקים קטנים וזעירים, 18% מתוכן מענף הבינוי (15%) והנדל"ן (3%). איור ד'-14 מראה שלעסקים מהענף שנפגע קשות – ענף החקלאות – שיעור האשראי שניתן מתוך זה שטופל היה הגבוה ביותר (85%).

⁵¹ לצעדים נוספים שננקטו ראו פרק א'.

⁵² להרחבה נוספת ראו תיבה 1 בדוח היציבות הפיננסית למחצית השנייה של 2023.

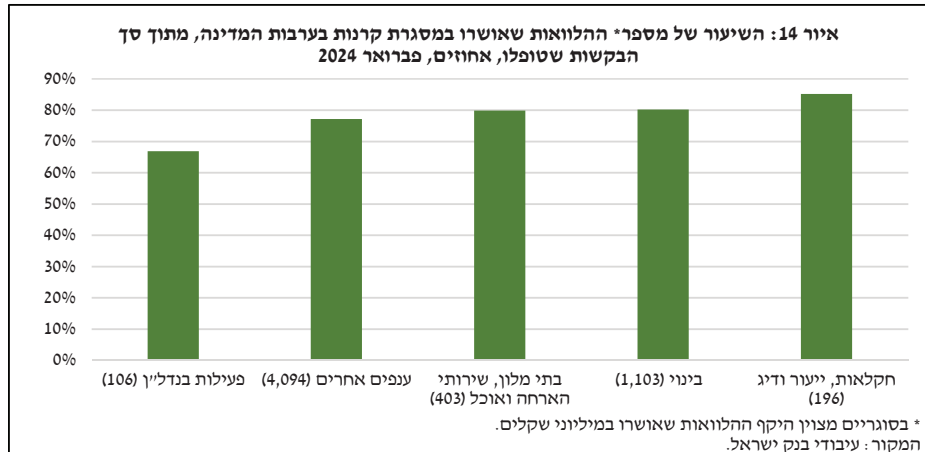
⁵³ המדינה נותנת ערבות של 60% מההלוואות לעסקים הגדולים ו-85% מהן לעסקים הקטנים.

⁵⁴ שיעור הריבית הממוצע בהלוואות שיעמיד נותן אשראי יהיה במרווח שלא יעלה על 1.5% מעל ריבית הפריים. עבור נותני אשראי חוץ-בנקאיים מסוימים ההוראה שונה: שיעורי הריבית הממוצעים בהלוואות שייתנו "גמא ניהול וסליקה" ו-B2B יהיו במרווחים שלא יעלו על 3.25% ו-4% מעל ריבית הפריים, בהתאמה.

⁵⁵ עסקים גדולים מוגדרים ככאלו בעלי מחזור מעל 100 מיליון שקלים ועד מיליארד שקלים.

⁵⁶ בחודש ינואר נוסף מסלול שנועד לתת מענה למשרתי מילואים בעלי עסקים, בהיקף של כמיליארד ש"ח. במסלול זה שיעור הריבית הממוצע בהלוואות שיועמדו על ידי נותן אשראי לא יעלה על ריבית הפריים, והמדינה תישא בעלות הריבית של שנת ההחזר הראשונה.

⁵⁷ עסקים המשתייכים למעגל הראשון (כפי שמוגדר בהערת שוליים 66) ועסקים המשתייכים למעגל השני (כלומר יתר העסקים) ומחזור פעילותם עד 25 מיליון ש"ח רשאים לדחות את תשלומי הקרן והריבית לתקופה של עד שלושה חודשים. עסק שדחה את תשלומי הקרן והריבית לתקופה של 3 חודשים עד לתאריך 31.12.23 יהיה זכאי להגיש בקשה לדחייה נוספת לתקופה של 3 חודשים. תקופת הדחייה המקסימלית תהיה 6 חודשים. (עסקים המשתייכים למעגל השני ומחזור פעילותם גבוה מ-25 מיליון ש"ח רשאים לדחות את תשלומי הקרן בלבד.)



נוסף על קרנות הממשלה, הציע בנק ישראל למערכת הבנקאית הלוואות מוניטריות בריבית משתנה – ריבית בנק ישראל פחות 1.5 נקודות אחוז – כנגד הלוואות שהבנקים יעניקו עד ינואר 2024 לעסקים קטנים וזעירים אשר פדיונם נפגע בגלל המלחמה בשיעור של לפחות 25%,⁵⁸ ובתנאי שממוצע הריבית על ההלוואות לאותם עסקים קטנים וזעירים לא יעלה על ריבית הפריים. היקף התוכנית הוא עד 10 מיליארדי ש"ח.

נכון לסוף ינואר נתנו הבנקים לכ-9,030 עסקים זעירים וקטנים העומדים בקריטריונים שנקבעו בתוכנית הלוואות בגובה של כ-6.3 מיליארדי שקלים;⁵⁹ כ-30% מהאשראי לתקופת פירעון של בין חצי שנה לשנתיים, והיתר – לתקופת פירעון שמעל שנתיים. בחלוקה לענפים – מרבית האשראי ניתן לחברות בענף הבינוי והנדל"ן ולענף המסחר (34% ו-25%, בהתאמה), ולתעשייה (13%). כ-35% מהיקף הלוואות אלו ניתנו במסגרת תוכנית הערבויות של הממשלה. ככלי נוסף ומשלים לתוכנית המוניטרית הציע בנק ישראל עסקות ריפוי⁶⁰ לגופי האשראי החוץ-בנקאיים המפוקחים על ידי בנק ישראל (חברות כרטיסי האשראי) או על ידי רשות שוק ההון.⁶¹ היקף התוכנית לגופים אלו היה עד 1 מיליארד שקלים.⁶² עסקות ריפוי היו אמורות להתבצע גם באפיק זה אך ורק בכפיפות להעמדת אשראי לעסקים קטנים וזעירים מיום 21 בנובמבר 2023 ועד סוף חודש ינואר 2024.⁶³

⁵⁸ באחד מהחודשים אוקטובר, נובמבר או דצמבר 2023.

⁵⁹ במקביל לא הנפיקו הבנקים אג"ח גם בחודש נובמבר, כפי שנהגו בחודשים שלפניו.

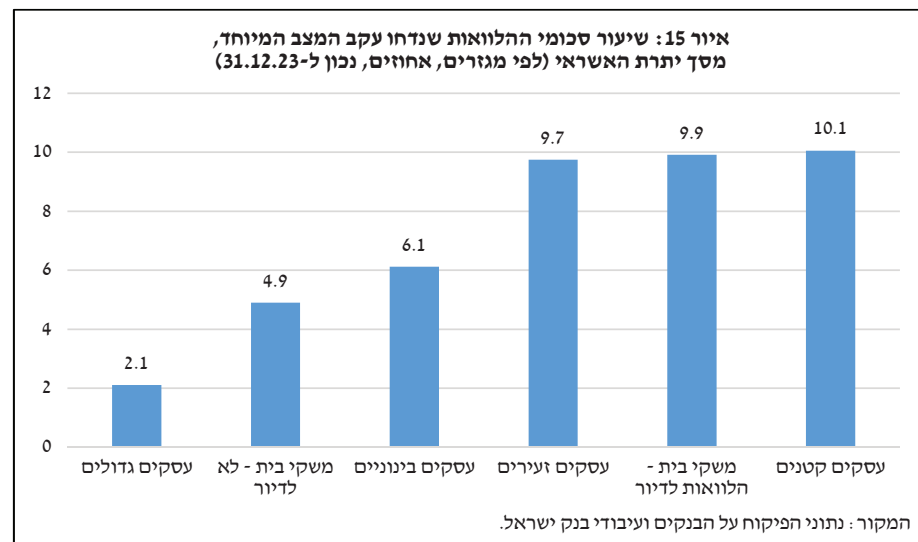
⁶⁰ במסגרת עסקת ריפוי בעל נייר ערך (לרוב אג"ח) מוכר אותו לצד אחר בעסקה, תוך התחייבות לחזור ולרכוש אותו שוב בתאריך ובמחיר הנקבעים מראש. כך למעשה מקבל בעל נייר הערך מימון לתקופה קצובה, ונייר הערך משמש כבטוחה.

⁶¹ גופים אשר קיבלו מרשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון רשיון לעסוק במתן אשראי מורחב, כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016.

⁶² הריבית במסגרת העסקה תהיה ריבית משתנה – שיעורה של ריבית בנק ישראל פחות 1.5 נקודות אחוז.

⁶³ גם בתוכנית זו האשראי מכוון לעסקים קטנים וזעירים שפדיונם נפגע בשיעור של לפחות 25%, ובתנאי שממוצע הריבית על האשראי שניתן לא יעלה על ריבית הפריים. התקופות לפירעון במסלולים א' וב' יהיו זהות לאלו בתר כנית המוניטרית. במסלול א' בנק ישראל יאפשר שלוש תקופות נוספות של שישה חודשים כל אחת, ובמסלול ב' - חמש תקופות נוספות של שישה חודשים כל אחת, באותם התנאים. במסגרת עסקות הריפוי קיבל בנק ישראל מהגופים בטוחות סחירות – אג"ח ממשלתיות, מק"ם ואג"ח תאגידיות – על פי קריטריונים מסוימים.

הסיוע למשקי הבית ולעסקים על רקע המלחמה כלל, בין היתר, מתווה לדחיית תשלומי הלוואות⁶⁴ הן מהמערכת הבנקאית והן מחברות כרטיסי האשראי. המתווה חל על המשכנתאות, האשראי הצרכני (לרבות יתרת חובה בעו"ש) והעסקי.⁶⁵ נכון לחודש הראשון למלחמה, כשליש מההלוואות שנדחו ממועד כניסת מתווה בנק ישראל לתוקף משתייכות לאוכלוסיית "המעגל הראשון",⁶⁶ שנפגעה ישירות מהמלחמה. מפרוץ המלחמה (עד סוף חודש דצמבר) נדחו החוזרים של כ-308 אלף הלוואות, מרביתן (כ-70%) למשקי הבית – 30% בהלוואות לדיור ו-40% בהלוואות לא לדיור. 25% מתשלומי ההלוואות הנדחים הם לעסקים הזעירים. נכון לסוף דצמבר 2023 סך התשלומים שנדחו עמד על כ-5.6 מיליארדי ש"ח, מרביתם (65%) במגזר העסקי. מספר התשלומים וסך התשלומים שנדחו מסוף אוקטובר עלה כמעט פי שלושה, ויתרת ההלוואות שבגינה ניתנה דחייה היא כ-102 מיליארדי שקלים, שהם כ-6% מיתרת האשראי לכל המגזרים. בחלוקה לפי מגזרים (איור ד'-15) ניתן להיווכח כי השיעורים הגבוהים ביותר הם בהלוואות לדיור ולעסקים הקטנים והזעירים – סביב 10%. מתווה בנק ישראל עבור המשתייכים למעגל הראשון כלל גם



פטור מעמלות בגין פעולות שיבצעו הלקוחות⁶⁷ לתקופה של 3 חודשים וריבית של 0% על יתרת חובה בחשבון עו"ש של משקי הבית עד סכום של 10,000 שקלים. חלק מהבנקים הרחיבו את המתווה בדרכים שונות.

⁶⁴ תיבה ד'-1 סוקרת את הרקע, היתרונות והסיכונים של חוק דחיית מועדים, שנועד לצמצם את הפגיעה באוכלוסיות שנפגעו במלחמה.

⁶⁵ לקבוצת הלקוחות במעגל הראשון, כלומר למתגוררים ופועלים בטווח של 30 ק"מ מרצועת עזה וביישובי צפון הארץ בטווח של 5 ק"מ מגבול הצפון, אזרחים שפוגו מביתם על ידי גורם מדינתי רשמי, שגויסו למילואים בצו 8, או שהם בעלי קרבה ראשונה לחללי המלחמה או לחטופים או לנעדרים, ההלוואות יידחו ללא חיוב בריבית וללא חיוב בעמלות. ליתר לקוחות הבנקים תינתן אפשרות לדחות את ההלוואות למשך 3 חודשים, התשלומים הנדחים יישאו ריבית שלא תעלה על שיעור הריבית בחוזה ההלוואה, והתשלומים יתווספו בסוף תקופת ההלוואה. הדחייה תבוצע ללא חיוב בעמלות. המתווה שגובש הציג את תנאי המינימום לדחיית ההלוואות, וכל בנק רשאי להרחיבו לטובת לקוחותיו ולבקשתם.

⁶⁶ לפירוט על קבוצת הלקוחות המשתייכים למעגל הראשון ראו הערת שוליים 66.

⁶⁷ למעט פעילות מ"ח, ני"ע, סחר חוץ ויהלומים.

מאז פרוץ המלחמה יושמו גם מספר הקלות רגולטוריות, ביניהן: הקלה בקריטריונים לקבלת הלוואה לכל מטרה בשיעבוד דירה; תקנות שלפיהן צ'קים שסורבו במהלך חודש אוקטובר בגלל העדר כיסוי לא ייכללו ברשימת הצ'קים המביאה להטלת הגבלה על חשבונות הצ'קים שעליהם הם משוכים; והארכת משך הזמן הנדרש לפני דיווח⁶⁸ על פיגורים בתשלום הלוואות: במקום לדווח על הפיגור לאחר 30 ימים הם ידווחו רק לאחר 60 ימים; זאת כדי לאפשר ללווים שהות מספקת להסדרת התחייבויותיהם לנותני האשראי, ולמנוע דיווח על פיגורים בתשלומי הלוואות שנבעו מסיבות טכניות שונות.

תיבה ד-1 – שינוי מעמדן של התחייבויות חוזיות בזמן מלחמת "חרבות ברזל"

- תיבה זו סוקרת את הרקע, היתרונות והסיכונים של חוק דחיית מועדים, שנועד לצמצם את הפגיעה באוכלוסיות שנפגעו במלחמה באפשרו להן לדחות תשלומים לרשויות ולאנשים פרטיים.
- החוק חריג, שכן הוא מבטא התערבות ממשלתית בחוזים שנחתמו בין אנשים ועסקים פרטיים. התערבות כזאת עלולה לפגוע בהתנהלות הכלכלית הרציפה, לייקר חוזים, ולדרדר את מצבם הכלכלי של המסתמכים על החוזה.
- בחודש ינואר 2024 הוכנס בחוק תיקון מצמצם, המבטא התאמה מאוזנת יותר, בין הצורך להתחשב במצב החריג של שירות מילואים מתמשך, חטופים ושבוים ואלפי מפונים שטרם שבו לביתם, לבין השמירה על אמינות החוזים שנחתמים בין גופים פרטיים.

1. דחיית מועדים בחקיקה ראשית במלחמת "חרבות ברזל"

מאז תחילת מלחמת "חרבות ברזל", בשבעה באוקטובר 2023, אוכלוסיות מסוימות אינן מנהלות שגרת חיים רגילה, וכתוצאה מכך אינן יכולות לעמוד בהתחייבויותיהן המשפטיות במועדן. על רקע זה נחקק "חוק דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) חוזה, פסק דין או תשלום לרשות, התשפ"ד – 2023" (להלן: "החוק"). החוק מאפשר דחיית תשלומים שנקבעו בחוזה או על פי דין, למעט תשלומי מזונות וחוזי עבודה. תחילה נחקק החוק כהוראת שעה לתקופה של חודש מיום 7.10.23, ובהמשך הוארכה תחולתו באמצעות צווים עד ל- 31.12.23. החוק הוחל על קבוצה רחבה של זכאים.¹ בינואר 2024 הוארכה תחולת החוק עד ליום 29.2.2024.² תוך צמצום מסוים של רשימת הזכאים לבקש דחיית תשלום, והוספת החרגה של עסקת תשלומים שבה הנכס או השירות כבר סופקו במלואם למשלם.³

¹ רשימת הזכאים: מי שבתקופה הקובעת, כולה או חלקה, שירת כחייל, שוטר, סוהר או כבאי; היה נעדר, חטוף או שבו; מי שהתגורר ערב תחילתה של התקופה הקובעת ביישוב שהתפנה; מי שאושפז בבית חולים לתקופה של שבעה ימים לפחות בשל פציעה שנגרמה לו כתוצאה מפגיעת איבה; עובד או מתנדב בגוף הצלה; בן הזוג של כל אחד מהאמורים; חברה שיש לה חמישה בעלי מניות לכל היותר, אם בעל מניות בה הוא אדם המנוי בקטגוריות לעיל והוא מחזיק 50% מאמצעי השליטה בה לפחות, או שותפות רשומה אשר אדם המנוי בקטגוריות לעיל משתתף בניהול עסקיה ושולט ב-50% לפחות מנכסיה.

² במקרה של מועד לתשלום לרשות (כהגדרתו בחוק), הדחייה נמשכת לחודש מרץ. לגבי חשבונות ארנונה תקופתיים שמועד תשלומם הוא בינואר ופברואר 2024, הדחייה היא של 31 ימים.

³ חוק דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) חוזה, פסק דין או תשלום לרשות (תיקון) (דחיית מועדים בתקופה הקובעת השנייה) התשפ"ד – 2023. קבוצת המפונים הוגבלה לזו שהייתה בתחילת התקופה הקובעת הראשונה, הוסרה הקטגוריה של מאושפזים, חיילים הופרדו לקטגוריות חייל בשירות חובה, שירות מילואים ושירות קבע, משרתי משטרת ישראל, סוהרים וכבאים. החקיקה ממשיכה לחול על נעדרים חטופים ושבוים, בני הזוג של כל אחד מהאמורים, חברת מעטים ושותפות.

סקר מהיר, שנערך בחודש דצמבר בקרב משרדים של רואי חשבון,⁴ מלמד שעיקר השימוש בחוק דחיית חיובים היה למען לקוחות שהם חיילים (79% מהתשובות) ומי שהתגוררו ביישוב שהתפנה (31% מהתשובות). השיעור הגבוה ביותר של שימוש בחקיקה (70% מהתשובות) נגע לתשלומים לרשויות. אמנם הסקר מצומצם, ואינו מייצג מבחינה סטטיסטית, אולם הוא מספק הצצה ראשונית לשימושים בחוק.

הרקע לחוק: תיעוד ראשון של חוקים מסוג זה בישראל הוא חוק הארכת מועדים, תשי"ז-1957. חוק זה נתן סעד למשרתים שירות מילואים ממושך לאחר מבצע קדש, והופעל גם במלחמת ששת הימים. במלחמת יום הכיפורים נדרשו הארכות זמן ליישומם, ולכן הותקנו תקנות שעת חירום, ותוקן חוק הארכת מועדים, תשל"ד – 1974 שנתן מענה למשרתי המילואים, בהבחנה מכלל האוכלוסייה.⁵ עד למלחמת "חרבות ברזל" אמנם עלתה לדיון ציבורי שאלת הפעלתו של החוק (בין היתר במבצעי "חומת מגן" ו"עופרת יצוקה" ומלחמת לבנון השנייה), אך ממשלות ישראל נטו שלא להפעילו.

2. המורכבות שבהרחבת עילות דחיית חיובים במסגרת חקיקה ראשית

מקובל להוסיף לחוזים סעיף "כוח עליון",⁶ המחייב את הצדדים להראות שההתחייבויות לפי החוזה אינן ניתנות לביצוע, ואין דרך אחרת לקיימן. בישראל, על פי דיני החוזים, נהוג להתייחס ל"אירוע מסכל".⁷ לעומת זאת, השימוש במנגנונים של דחיית חיובים הוא בבחינת יוצא מהכלל, שכן שוק חופשי מתאפיין בעסקאות רצוניות, והתפיסה היסודית היא שהתחייבויות יש לקיים; הצדדים לחוזה מייחסים חשיבות גם לעמידה בהן, ולכן יימנעו מפגיעה באמון שאחרים נתנו בהם. התערבות המדינה עלולה לפגוע במנגנונים אלה, וכן בנטייה לפעול בצורה אלטרואיסטית בתקופת משבר (Teichman, Zamir and Farkash (2016) על רקע זה עולה השאלה, אם ועד כמה רצויה התערבות ממשלתית בחוזים באמצעות חוקים ייעודיים. ההמלצה בספרות היא לשמור על מוטיב ההפתעה בצעדים כאלה, ככל שהם נקטים, ולאפשר התערבות ממשלתית רק בעת התממשות תרחישי קיצון קשים במיוחד. זאת כדי להימנע מסיכון מוסרי בחתימה על חוזים תוך הסתמכות מראש על הסדר דחיות אפשרי Bolton and Rosenthal (2002).⁸ עם זאת, גם בהתערבות מפתיעה כרוכים נזקים פוטנציאליים. למשל, כושר ההחזר של הצד המסתמך על החוזה עלול להיפגע כתוצאה מאי מימוש החיוב כלפיו. כמו כן, עצם האפשרות להתערבות ממשלתית לטובת הצד החייב יכול שתגולם ותשפיע על מחירי החוזים. בחוק האמור, המחוקק ביקש למתן השפעה זאת באמצעות התניית דחיית המועד בהגשת בקשה מצד החייב.

3. גישה חלופית – מתווים רגולטוריים בשיתוף המערכת המפוקחת

במלחמת "חרבות ברזל" הפעילה המערכת הבנקאית בהובלת בנק ישראל מתווה להקלה על נטל האשראי והעמלות. מתווה זה כלל דחיית הלוואות רוחבית להקלה על נטל האשראי: יתרות חובה בעו"ש, במשכנתאות, אשראי צרכני ועסקי – למשקי הבית ולעסקים (להלן: "המתווה הבנקאי").⁹ במתווה הבנקאי מנגנון דחיית המועדים של תשלומי הריבית ופירעון ההלוואות נקבע במשותף עם המערכת הבנקאית. מתווה דומה יושם בעולם ובישראל בתקופת סגרי

⁴ הסקר נערך בשיתוף עם לשכת רואי החשבון ואיגוד הבנקים. השלימו את הסקר 48 משרדים.

⁵ ביחס לכלל האוכלוסייה – בפסק דין משנת 1979 (כץ נ' נצחוני מזרחי בע"מ) נקט בית המשפט פרשנות מצמצמת של סעיף ה"סיכול" בחוק החוזים, וקבע כי בשל התנאים הגיאוגרפיים-פוליטיים הייחודיים במדינת ישראל (כלומר המלחמות התכופות והאיומים המתמשכים) מלחמת יום כיפור אינה אירוע מסכל המצדיק הפרת חוזה.

⁶ "Force Majeure" – "Act of God". סעיף זה עשוי להתייחס לאירועים כמגיפה, אסונות טבע, מלחמה, סנקציות, מהומות ועוד.

⁷ בישראל נהוג להתייחס ל"אירוע מסכל". סעיף 18 לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"ה-1970.

⁸ שאלה זו עלתה באשר לאפשרות שנתן הממשל הפדרלי בארצות הברית לדחיית תשלומי חוב על הקרקע בזמן המשבר החקלאי בארצות הברית בשנת 1819. נמצא שההסדרים היו שכחים יותר באזורי הגבול, שבהם החייבים היו בעלי השפעה פוליטית גדולה יותר.

⁹ במקביל גובש והופעל גם מתווה ללקוחות של חברות כרטיסי האשראי, המותאם לדפוס הפעילות של הלקוח מול חברת אלה.

הקורונה¹⁰, כך שהמתווה הנוכחי התבסס על ניסיון העבר.¹¹ זאת, בהתבסס על התפיסה שבאירועים חריגים נדרשים צעדים רגולטוריים בלתי רגילים.¹² המתווה הבנקאי אינו כופה שינוי הסכמים או הפרת חוזים, אלא ממוקד בהקלות וולונטריות שמעניקה המערכת הבנקאית בכללותה, ומהווה בסיס, שניתן להוסיף עליו במסגרת מערכת היחסים השוטפת שבין הבנק ללקוח. בכך המתווה הוא הסדר גמיש ומותאם לנסיבות.

למתווה הבנקאי יש יתרונות רבים בהשוואה לחוק דחיית מועדים, אולם ייתכן כי הסדר כזה, שמתאפשר מול ענף עם מספר עסקים קטן, אינו ישים בראייה משקית רחבה. בפועל במעגל הראשון של המתווה הבנקאי נכללו עשרות יישובים שלא נכללו בחוק דחיית מועדים, כקריית גת, אופקים, אשדוד ואשקלון. לעומת המתווה, החוק אמנם חל על כל חוזה, פסק דין או החלטה, אולם הוא מצומצם יותר מבחינת האזורים הגאוגרפיים וקבוצת הזכאים, בשל הצורך בהגדרת תנאים מדויקים ואובייקטיביים.

מלחמת "חרבות ברזל" מייצגת התממשות של תרחיש קיצון, שהציב חלק מהאוכלוסיות הנפגעות בפני נטל שמתווה הסיוע של הבנקים ודחיית התשלומים לחלק מספקי התשתיות ולרשויות לא נתנו לו מענה. כדי לתת מענה לקשיים אלה חוקק חוק דחיית מועדים, אשר איפשר לאוכלוסיות שנפגעו גם דחייה של תשלומים בחוזים פרטיים. מחד גיסא, החוק סייע להקלה מיידית של הנטל; מאידך, הוא איפשר התערבות ממשלתית בחוזים, ובכך הוא מגביר את חוסר הוודאות בחוזים חדשים וקיימים, ועלול להשליך על פרמיית הסיכון בעשיית עסקים בישראל. הגבלה של החוק למענה לתרחיש חירום קיצוני והתיקון המצמצם שהוכנס בו בחודש ינואר 2024 מבטאים את האיוון המותאם לאירוע מלחמתי חריג, אשר מערב שירות מילואים מתמשך של אוכלוסייה רחבה, אלפי מפונים שאינם יכולים לשוב לבתיהם, חטופים ושבויים.

מקורות

Patrick, Bolton and Howard, Rosenthal (2002). "[Political Intervention in Debt Contracts](#)", [Journal of Political Economy](#), University of Chicago Press, vol. 110(5), pages 1103-1134.

Teichman, Doron and Eyal Zamir and Yuval, Farkash (2016). "Behavioral Economics and Contract Law: Theoretical Insights and Empirical Findings". Essays on Contract in Honor of Gabriela Shalev (Aharon Barak, Yehuda Adar & Efi Zemach eds). <https://ssrn.com/abstract=2891207>

¹⁰ במתווה מתקופת סגרי הקורונה האפשרות לדחות את ההלוואות הייתה כרוכה בחיוב בריבית. במלחמת "חרבות ברזל" לחלק ניכר מקהל היעד (המעגל הראשון) ניתנה אפשרות לדחות את ההלוואות ללא חיוב בריבית ועמלות.

¹¹ דוגמה נוספת היא הוספת הפרקטיקה על ידי ה-Federal Reserve - לתוכנית ההלוואות Main Street Lending Program (MSLP); ועוד קודם לכן, במלחמת העולם השנייה, במסגרת defense production act.

<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1953/001/article-A003-en.xml>

¹² <https://www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.en.html>

תיבה ד-2 – הטרוגניות בשינוי בנטל החוב של משקי הבית בעקבות עליית ריבית בנק ישראל

- מאז החל בנק ישראל להעלות את הריבית, באפריל 2022, לווי המתגוררים ביישובים המדורגים במדד כלכלי חברתי גבוה פרעו חלקים מהמשכנתה שלהם (ובפרט את החלק שבמסלול הפריים) בשכירות גבוהה יותר מאשר בעלי משכנתאות המתגוררים ביישובים המדורגים במדד כלכלי-חברתי נמוך.
- באותה התקופה בעלי הלוואות צרכניות המתגוררים ביישובים המדורגים במדד כלכלי-חברתי גבוה נטו בשכירות גבוהה יותר להימנע מנטילת חוב חדש ולפרוע חובות קיימים, בעוד שאלו המתגוררים ביישובים המדורגים במדד כלכלי-חברתי נמוך נטלו חוב נוסף.

1. רקע

התיבה זו מנתחת את נטל החוב של משקי הבית ואת השפעת ההידוק המוניטרי על נטל זה ובוחרת את ההבדלים בדרכי ההתמודדות של הלווים עם ההידוק על פי מאפייניהם הדמוגרפיים ומאפייני החוב שלהם. התיבה מתמקדת במשכנתאות ובהלוואות צרכניות ומשווה בין מאפייני החוב של משקי הבית לפני תחילת ההידוק המוניטרי (אפריל 2022) לבין מאפייניו בספטמבר 2023.¹

עליית הריבית השפיעה באופן ישיר על משקי בית רבים הנושאים חוב בריבית משתנה, ובפרט במסלול הפריים. עם זאת, חלק מהלווים הצליחו למתן את השפעתה של עליית הריבית על ההחזר החודשי בדרכים שונות:

1. הקטנת חוב קיים על ידי פירעון מוקדם (מלא או חלקי).
2. שינוי תנאי האשראי, כך שהחזר החודשי יקטן – למשל על ידי הארכת התקופה-לפירעון של החוב, ללא שינוי גובה הקרן.²

נבחר, כי צעדים אלו הקטינו את השפעת עליית הריבית על ההחזר החודשי בטווח הקצר, אך לא ניתן לדעת אם הצעדים יקטינו את נטל החוב הכולל לאורך כל חיי החוב. הדבר תלוי בין היתר בהתפתחות האינפלציה וריבית בנק ישראל לאורך השנים הבאות.

הספרות הכלכלית מוצאת כי הנטייה של משק בית לנקוט את כל אחד מהצעדים האמורים לשם הקטנת נטל החוב (או אי-הגדלתו) בעת עליית הריבית מתואמת עם מצבו החברתי-כלכלי, מצבו הפיננסי, האוריינות הפיננסית וכו' המיקוח שלו מול המלווה.

Kyes et al., (2014), Di Maggio et al., (2017), Beraja et al., (2019) מצאו כי ירידה בריבית הנומינלית הניעה משקי בית לבצע מימון מחדש (refinancing) של משכנתאות בריבית קבועה, וכי ההשפעה הייתה שונה באזורים שונים בארה"ב. Kramer et al., (2024) מצאו שמשקי בית בעלי הכנסה נמוכה לא מיחזרו משכנתאות בתקופת הריבית הנמוכה, בניגוד למגמה באוכלוסיות מבוססות יותר.

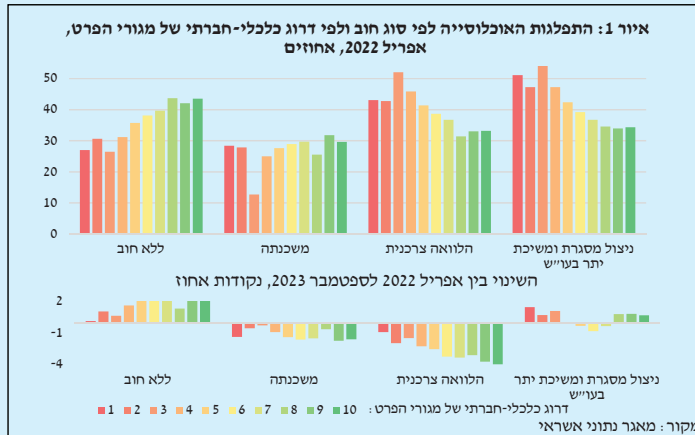
¹ הניתוח מעודכן לספטמבר 2023, שכן התיבה מתמקדת בהשפעת ההידוק המוניטרי, וברצוננו להימנע מההשפעה הפוטנציאלית של המלחמה, שפרצה באוקטובר 2023, על הממצאים.

² דרך נוספת היא להחליף חוב בריבית משתנה (פריים) בחוב בריבית קבועה או בריבית המשתנה בתדירות נמוכה יותר (שרמתה בתקופה הנסקרת הייתה נמוכה יותר). כמו כן ניתן להפחית את ההחזר החודשי על ידי לקיחת הלוואות מסוג "בולט" ו"בלון" (שבהן יתרת הקרן מוחזרת במלואה בתום התקופה, והריבית משולמת לאורך חיי ההלוואה או במועד הפירעון, בהתאמה).

2. קיומו של חוב מסוגים שונים

באפריל 2022 לכ-62% מהאנשים הרשומים במאגר נתוני האשראי³ היה חוב (משכנתה, הלוואה צרכנית, ניצול מסגרת ומשיכת יתר בעו"ש)⁴. עד ספטמבר 2023, במקביל לעליית הריבית, ירד שיעור בעלי החוב הצרכני בכ-3 נקודות אחוז, ושיעור בעלי המשכנתאות ירד בנקודות אחוז.⁵

בחינת הדירוג הכלכלי-חברתי של מגורי הפרט⁶ מעלה כי הנטייה ליטול חוב צרכני או לנקוט משיכת יתר פוחתת ככל שהדירוג הכלכלי-חברתי של מגורי הלווה עולה. הבדלים אלו ניכרים הן באפריל 2022 והן בעת התמורות שחלו עד ספטמבר 2023. לעומת זאת משקל הלווים בעלי משכנתה ומשקל האנשים שאינם בעלי חוב (משיכת יתר, הלוואה צרכנית או משכנתה) עולה עם הדירוג הכלכלי-חברתי של מגורי הלווה (איור 1).⁷ ניכר כי הירידה של שיעור בעלי החוב הצרכני במהלך התקופה שבה עלתה הריבית גדולה יותר בקרב משקי בית בדירוג כלכלי-חברתי גבוה (איור 1). מגמה כזאת לא נצפתה בתקופות שקדמו להידוק המוניטרי.⁸



3. משכנתאות⁹

סעיף זה בוחן את השינוי בנטל החוב של משקי הבית בעלי המשכנתאות על פי הצעדים שנקטו לשינוי גובה החוב ומאפייניו. הניתוח נסב על כ-1.2 מיליון בעלי משכנתה שלא נוספו לה מסלולים חדשים לאחר אפריל 2022 ושנותרו בעלי משכנתה

³ הניתוח מתבסס על כ-5.67 וכ-5.96 מיליון פרטים שעליהם היה דיווח במאגר באפריל 2022 ובספטמבר 2023, בהתאמה. המאגר כולל את כל אלה שיש להם כרטיס חיוב נדחה ו/או מסגרת חשבון עו"ש ו/או נמצאים ביתרה שלילית בחשבון העו"ש (גם אם אין להם מסגרת עו"ש). אדם יכול לבחור להיגרע מהמאגר, ובמקרה זה לא יהיו נתונים על אודותיו, אך הרוב המוחלט של האנשים אינם מבקשים להיגרע מהמאגר, כך ששיעור הכיסוי גבוה ביותר.

⁴ כיוון שמרבית הלווים חשופים למסלול הפריים, הניתוח מתמקד בתמורות שחלו בהתאם לשיעור החשיפה לפריים.

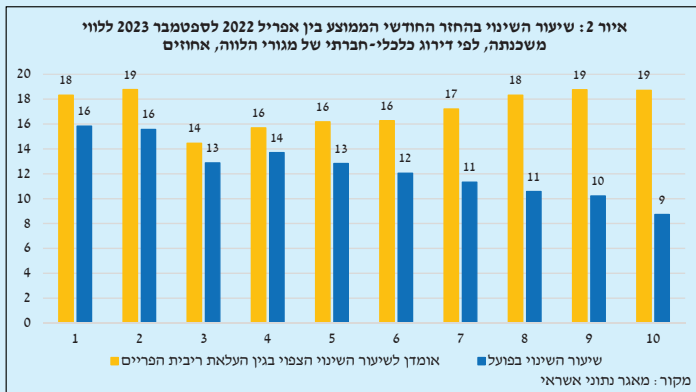
⁵ תמורות אלו אינן מאפיינות תקופה מקבילה שנבחרה. כך בין אפריל 2021 לאפריל 2022 משקל אלה שאינם בעל חוב נותר ללא שינוי, 38%, שיעוריהם של בעלי המשכנתאות בשני החודשים האלה היו 26.4% ו-26.5%, שיעוריהם של בעלי החוב הצרכני היו 38.6% ו-38.1%, ושיעורי בעלי משיכת היתר כ-39.4% וכ-40% – בהתאמה.

⁶ הדירוג הכלכלי-חברתי של היישוב שבו מתגורר הלווה מקבל ערכים מ-1 (נמוך) ל-10 (גבוה) לפי דירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. יישובים קטנים שהותממו (המידע לגביהם נמחק ממאגר הנתונים) בגלל דרישות סודיות של מאגר נתוני אשראי הוסרו מהניתוח. בגלל שונות גבוהה בתוך היישובים המדורגים בדירוג כלכלי-חברתי נמוך, בפרט בירושלים, האיורים המוצגים בתיבה לפי הדירוג הכלכלי-חברתי הם בניכוי ירושלים.

⁷ להרחבה על סוגי החוב שהלווה נוטל לפי הדירוג הכלכלי-חברתי של מגוריו ראו נספח א'.

⁸ בין אפריל 2021 לאפריל 2022 נמצאה במרבית העשירונים ירידה של נקודות אחוז אחת וירידה גדולה יותר עבור המתגוררים ביישובים המדורגים בדירוג בינוני (5–7).

⁹ הניתוח מתייחס למשכנתאות שניתנו על ידי המערכת הבנקאית, הכוללות גם הלוואות שלא למגורים בביטחון דירת מגורים, בניכוי תצפיות שחורגות מהאחוזון ה-99.5% בהתפלגות של גובה החוב (הקרה, היתרה הנוכחית לסילוק וההחזר החודשי).



בספטמבר 2023.¹⁰ אנחנו עוקבות אחרי לווים אלו ומשוות את ההחזרים ואת היקף חובם בין שתי התקופות. באיור 2 ניתן לראות שמתחילת ההידוק המוניטרי עלה במידה ניכרת ההחזר החודשי הממוצע בגין משכנתאות אלו ושיעור עלייתו גבוה יותר ככל שהדירוג הכלכלי-חברתי של מגורי הלווה נמוך יותר. העמודות הכחולות מציגות את ההחזרים החודשיים בפועל, שהושפעו, מחד גיסא, מעליית הריבית, ומאידך – מהצעדים שנקטו משקי בית כדי להקטין את ההחזרים (כגון פירעון מוקדם או הארכת התקופה-לפירעון). העמודות הצהובות

מציגות את שיעור השינוי הממוצע של ההחזר שהיה נדרש לולא ביצעו הלווים שינויים בתנאי ההלוואה, והשינוי היחיד שהיה מתרחש הוא עליית ריבית הפריים. ניתן לראות שלא שינויים נוספים בגובה החוב ובמאפייני שיעור העלייה של ההחזר החודשי עבור לווים המתגוררים ביישובים בדירוג כלכלי-חברתי גבוה היה גדול יותר. הסיבה העיקרית לכך היא חשיפתם הגבוהה יותר לרכיב הפריים באפריל 2022,¹¹ אך ניכר כי הם התמודדו באופן אקטיבי עם סיכון זה והפחיתו את החשיפה כאשר הוא התממש – כשריבית הפריים עלתה.

כעת נתמקד בכ-902 אלף לווים, שלפי תנאי המשכנתה שלהם באפריל 2022 לא היו עתידים לבצע פירעון של המשכנתה (או של חלקה) לפחות עד ספטמבר 2023. כ-8% מלווים אלו הקטינו את ההיקף הכולל של המשכנתה בין אפריל 2022 לספטמבר 2023, ומשקלם בקרב כלל הלווים עולה עם העלייה בדירוג הכלכלי-חברתי של מגורי הלווה מ-5% ל-12%. משמע שיותר לווים המתגוררים ביישובים המדורגים בדירוג כלכלי-חברתי גבוה הקדימו לפרוע חלק מהמשכנתאות שלהם. עיקר החוב שנפרע היה חוב במסלול הפריים.

בדקנו על בסיס ממצאים אלו, באמצעות מודל סטטיסטי, אם הסיכוי שלווה יבצע פירעון מוקדם של המשכנתה, ובפרט של רכיב הפריים, גדול יותר בקרב לווים המתגוררים ביישובים שדירוגם הכלכלי-חברתי גבוה יותר וככל שהפרט אמיד יותר (לפי אינדיקציות כגובה המשכנתה וסך ההוצאות בכרטיסי אשראי¹²). זאת בהינתן המאפיינים הנצפים של הפרט, כגון הגיל ומקום המגורים, וכן מאפייני החוב. לשם כך אמדנו משוואת פרוביט, הקושרת בין ההסתברות להקטין במהלך התקופה הנחקרת את ההיקף של סך המשכנתה, ובפרט של החלק שבמסלול הפריים, לבין המאפיינים הנצפים של הלווה וההלוואה. ערכנו שתי אמידות נפרדות: באמידה הראשונה המשתנה המוסבר מקבל את הערך 1 אם סך ההלוואות של אותו לווה שבמסלול ריבית הפריים ירד בין אפריל 2022 לספטמבר 2023; באמידה השנייה המשתנה המוסבר מקבל את הערך 1 רק אם הייתה ירידה הן בסך ההלוואות של אותו אדם (לא רק ברכיב פריים) והן בסך הלוואותיו שבמסלול ריבית הפריים. האמידה השנייה מאפשרת לנו להתמקד בלווים שביצעו פירעון אפקטיבי (סך חובם הצטמצם), להבדיל מלווים שפרעו את רכיב הפריים אך הגדילו במקומו חוב אחר.

הנתונים ששימשו לאמידה הם ברמת הלווה (על כלל המשכנתאות שבבעלותו), ולכל לווה סוכמו סכומי הקרן הן בכל מסלולי הפריים (עבור האמידה הראשונה) והן בכלל המסלולים (עבור האמידה השנייה). חושבה התקופה הממוצעת

¹⁰ אוכלוסייה זו נבחרה כדי לנטרל את ההשפעה של משכנתאות שניטלו בהדרגה במשך התקופה, ולכן סכום הקרן של סך הלוואות הלווה עלה בהן לאורך זמן. הואיל ולמרבית האוכלוסייה יש משכנתה אחת, העדר התייחסות למשקי בית שהגדילו את החוב על ידי נטילת משכנתה נוספת אינו משפיע באופן משמעותי על התוצאות.

¹¹ שיעור החשיפה לפריים באפריל 2022 עלה עם הדירוג כלכלי-חברתי של מגורי הלווה מכ-24% לדירוגים 3–4 לכ-37% לדירוגים 8–10. שיעור החשיפה לפריים של המתגוררים ביישובים המדורגים בדירוג כלכלי-חברתי 1–2 היה גם הוא גדול – כ-30% באפריל 2022.

¹² ההוצאות שאינן נושאות ריבית.

עד לפירעון ההלוואה,¹³ ופיקחנו גם על היתרה הנוכחית לסילוק בתקופת הבסיס. משתנה מסביר נוסף, המשמש מדד לאיתנות הפיננסית של הלווה, ההוצאות בכרטיסי אשראי, מחושב כסכום הוצאותיו בכרטיסי אשראי בתקופת הבסיס. ניתן לראות בלוח 1 כי ההסתברות שמשקי בית אמידים יותר הקטינו את חשיפתם לרכיב הפריים גדולה יותר: הדבר מתבטא במקדמים של משתנה הדירוג הכלכלי-חברתי של מגורי הלווה ובמקדם של המשתנה המתייחס לסך ההוצאות בכרטיסי אשראי (ללא ריבית). עוד נמצא שככל שיתרת החוב לסילוק ערב תחילת ההידוק המוניטרי הייתה גבוהה יותר, ובהתאם לכך פגיעתו של ההידוק המוניטרי בלווה גדולה יותר, כך עולה הסיכוי שאותו לווה יקטין את החשיפה שלו לעליית הריבית. נוסף על כך, ככל שהתקופה שנותרה לפירעון ארוכה יותר כך קטן הסיכוי שהלווה יפרע את החוב.

**לוח 1: ההסתברות לפירעון מוקדם של חלק מהמשכנתה,
בין אפריל 22 לספטמבר 23**

ירידה ביתרת פריים	ירידה ביתרה הכוללת ובפריים	
0.008 *** (0.002)	0.025*** (0.001)	דרוג כלכלי חברתי - מגורי הלווה
0.017 *** (0.001)	0.011*** (0.001)	הוצאות בכרטיסי אשראי
0.481 *** (0.005)	0.443 *** (0.004)	לוג יתרה לסילוק
-0.003*** (0.00004)	-0.006*** (0.00004)	תקופה ממוצעת לפירעון
-8.314*** (0.07)	-6.767*** (0.055)	חותך
859,464	902,411	מספר תצפיות

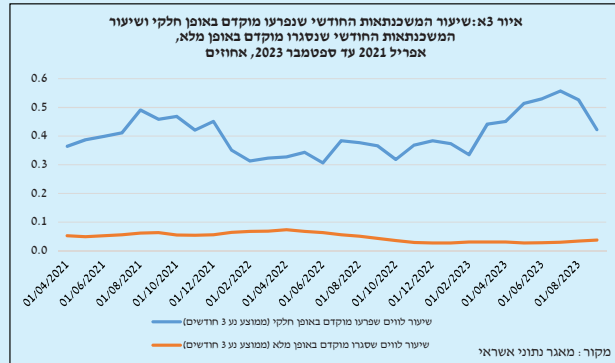
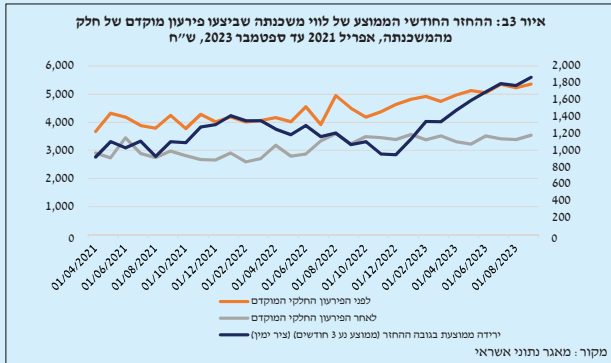
הערה: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

סטיות התקן בסוגריים

מקור: מאגר נתוני אשראי

כעת נבחן את ההשפעה של הפירעון על גובה ההחזר. באיור 3 הימני ניתן לראות כי שיעור הפורעים משכנתאות פירעון מוקדם החל לעלות רק כ-10 חודשים לאחר תחילת העלאות הריבית, וגם אז השינוי בשיעור הפירעונות הממוצע לא היה גדול. באיור 3 השמאלי ניתן לראות כי השפעתם של הפירעונות המוקדמים אשר בוצעו לאחר תחילת ההידוק המוניטרי על ההחזרים החודשיים הייתה חזקה יותר מהשפעתם של הפירעונות שבוצעו לפני כן, וכי אלה שבוצעו בין אוקטובר 2022 ליולי 2023 הביאו לירידתו של ההחזר בכ-1,400 שקלים בממוצע. ככל שהפירעון בוצע זמן רב יותר טרם סיום העלאות הריבית מדובר באומדן חסר גדול יותר של השפעתו על ההחזר. עוד ניתן לראות כי לוויים (משקי בית) שביצעו פירעונות מוקדמים במהלך תקופת ההידוק המוניטרי שילמו החזרים גבוהים יותר מאשר אלה שביצעו פירעונות מוקדמים טרם ההידוק המוניטרי. בשתי התקופות מי שפרעו משכנתאות הם בעלי החזרים גבוהים מהממוצע של כלל בעלי המשכנתאות, כלומר בעלי איתנות פיננסית גבוהה יחסית.

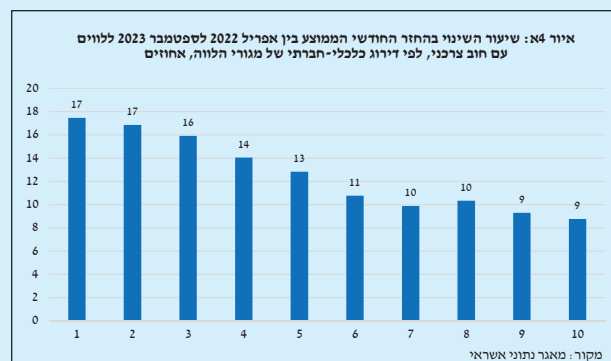
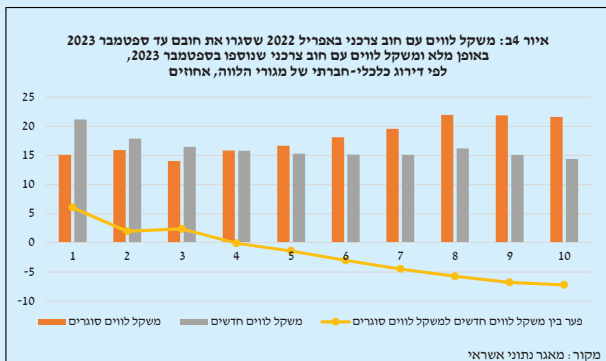
¹³ ממוצע משוקלל לפי היתרה הנוכחית לסילוק בכל מסלול. חושב עבור סך המסלולים ובנפרד עבור מסלול הפריים.



4. אשראי צרכני

בניגוד למשכנתאות, חוב צרכני הוא קצר ודינמי (בממוצע הוא נלקח לכ-5.5 שנים, לעומת 23 שנה במשכנתה באפריל 2023). לפיכך חלק ניכר מההתמודדות של בעלי חוב צרכני עם עליית ההחזרים בגין עליית הריבית מתבטא בהחלטה לא לקחת חוב חדש (למשל להימנע מנטילת הלוואת רכב). גם לווים אלו (כמו בעלי המשכנתאות) יכולים לבצע פירעון מוקדם (מלא או חלקי) של החוב הקיים.

באפריל 2022 היה לכ-2.2 מיליון אנשים חוב צרכני, לעומת כ-2.1 מיליון בספטמבר 2023. כ-18% מבעלי החוב באפריל 2022 החזירו את החוב במלואו במהלך התקופה הנסקרת (להלן "סוגרים"), וכ-16% מבעלי החוב בספטמבר 2023 היו לווים שלא היה להם חוב באפריל 2022 ("חדשים"). באיור 4 השמאלי ניתן לראות שמשקל בעלי החוב שסגרו את חובם במהלך התקופה אפריל 2022 עד ספטמבר 2023 עולה עם הדירוג הכלכלי-חברתי של מגורי הלווה, ומשקל בעלי החוב החדשים פוחת עם העלייה בדירוג זה. מניתוח קבוצת הלווים שהייתה בעלת חוב צרכני הן באפריל 2022 והן בספטמבר 2023 ("ממשיכים") אנו למדים שמשקל הלווים שהגדילו את חובם במהלך התקופה פוחת עם העלייה בדירוג הכלכלי-חברתי של מגורי הלווה: איור 4 הימני מציג את ההחזרים החודשיים של קבוצת הלווים שהייתה בעלת חוב צרכני הן באפריל 2022 והן בספטמבר 2023 ("ממשיכים"). האיור מתייחס להחזרים בפועל של לווים אלו, לאחר שהם הושפעו הן מעליית הריבית (שפעלה להגדלת ההחזרים החודשיים של לווים קיימים וחדשים) והן מהצעדים שנקטו משקי הבית – נטילת חוב נוסף או פירעון חוב קיים. ניתן לראות ששיעור העלייה של ההחזר החודשי בפועל יורד עם העלייה בדירוג הכלכלי-חברתי של מגורי הלווה, וזאת גם משום שלווים המתגוררים ביישובים המדורגים בדירוג כלכלי-חברתי נמוך לא שינו באופן ניכר את התנהגותם: הם הגדילו בממוצע את חובם בדומה לגידול בתקופות קודמות, מה שגרם להגדלת ההחזרים החודשיים שלהם. לעומתם לווים המתגוררים ביישובים בעלי דירוג כלכלי-חברתי גבוה לא הגדילו



את החוב, או אף הקטינו אותו (זאת בניגוד לתקופות קודמות). תושבי יישובים המדורגים בדירוג כלכלי-חברתי נמוך האריכו את התקופה הממוצעת לפירעון של החוב, דבר שמיתן במקצת את ההשפעה של הגדלת החוב על ההחזרים.¹⁴ בסיכום, ניתן לראות שונות משמעותית בין משקי בית אמידים, שפעלו להקטנת ההחזרים החודשיים שלהם באמצעות פירעון הלוואות והימנעות מנטילת אשראי נוסף, לבין משקי בית שאינם בעלי אמצעים, שחלקם אף הגדילו את נטל חובם ואת ההחזרים החודשיים שהם משלמים בגינו עוד מעבר לעלייה בהחזרים שהייתה נובעת רק מעליית הריבית.

מקורות

Keys, Benjamin J., et al. (2014) "Mortgage Rates, Household Balance Sheets, and the Real Economy". No. w20561. *National Bureau of Economic Research*.

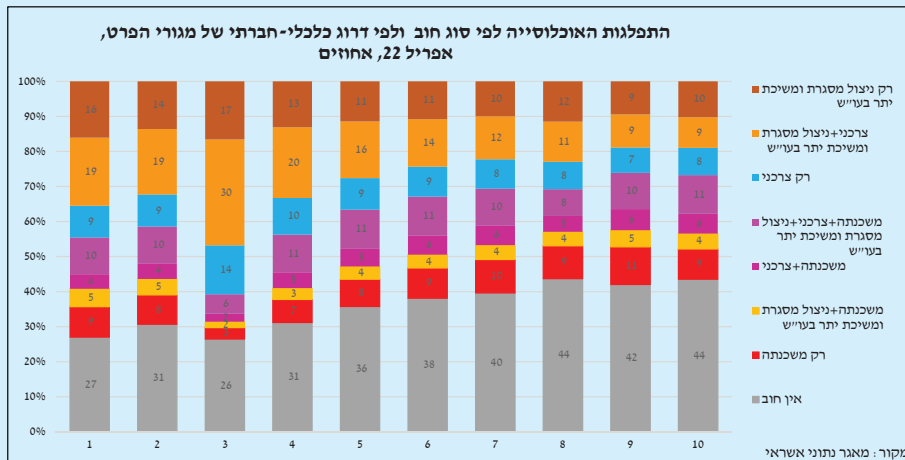
Di Maggio, Marco, et al. (2017) "Interest Rate Pass-Through: Mortgage Rates, Household Consumption, and Voluntary Deleveraging", *The American Economic Review*, vol. 107, no. 11.

Martin Beraja, Andreas Fuster, Erik Hurst, Joseph Vavra (2019), "Regional Heterogeneity and the Refinancing Channel of Monetary Policy", *The Quarterly Journal of Economics*, 134, Issue 1,

Claire Kramer-Mills, Ambika Nair, Belicia Rodriguez & Joelle Scally (2024). "The State of Low-Income America: Credit Access & Housing".

¹⁴ התמונה שלפיה לווים אמידים יותר הקטינו את החוב ולווים אמידים פחות הגדילו אותו לא מתקבלת בהשוואה בין אפריל 2021 לאפריל 2022.

נספח א'- התפלגות האנשים לפי סוגי החוב והדירוג הכלכלי-חברתי



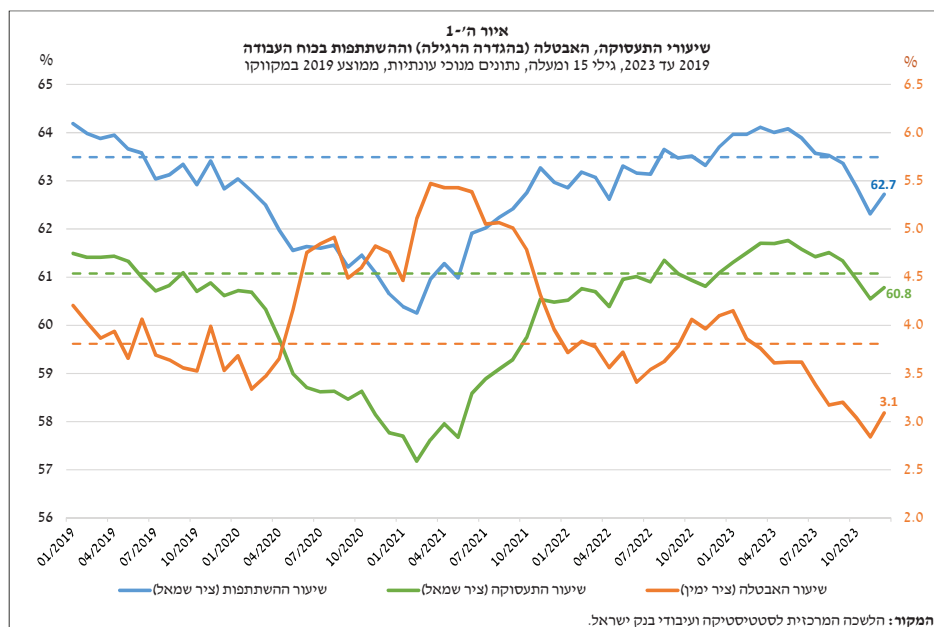
פרק ה'

שוק העבודה

- בתשעת החודשים הראשונים של 2023 שוק העבודה היה הדוק, מצב שהתבטא בשיעורי השתתפות ותעסוקה גבוהים, שיעור אבטלה נמוך וביקוש גבוה לעובדים. בהתאם לכך עלה השכר הנומינלי בקצב מהיר. בזכות עלייתו, יחד עם האטת קצב האינפלציה, השכר הריאלי עלה השנה.
- מלחמת "חרבות ברזל", שפרצה בתחילת הרביעי הרביעי, הביאה לירידה ניכרת של תשומת העבודה, הן בשל פגיעה בהיצע העבודה והן בשל ירידה בביקוש לעובדים. במהלך הרבעון הרביעי השפעה זו התמתנה מאוד, להוציא את היעדרותם של כ-3.5% מהעובדים בשל מילואים, שנמשכה לפחות עד סוף הרביעי.
- עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" הופסקה כמעט כל התעסוקה הפלסטינית בישראל, והצטמצמה תעסוקת העובדים הזרים. אלה יחד היוו עד המלחמה כשליש וכמחצית מהמועסקים בענפי הבינוי והחקלאות, בהתאמה. הממשלה פעלה להביא עובדים זרים לענפים אלו, עד כה בהצלחה חלקית מאוד, ודחתה, עד כה, הצעות לחידוש התעסוקה הפלסטינית.
- עם פרוץ המלחמה פחתה תעסוקת הגברים הערבים בכ-27% – לעומת כ-11% בקרב גברים יהודים – אולם עד סוף השנה היא התאוששה בחדות, למספר מועסקים נמוך ב-5% בלבד מאשר לפני המלחמה, לעומת כ-2% בקרב היהודים. לא נמצאו הבדלים משמעותיים בירידת התעסוקה בין נשים יהודיות לערביות.

1. עיקרי ההתפתחויות בשוק העבודה

בתשעת החודשים הראשונים של השנה, עד פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", שוק העבודה נשאר הדוק, למרות האטה בקצב הצמיחה. שיעורי ההשתתפות והתעסוקה עלו, כוח העבודה והתעסוקה המשיכו להתרחב בקצב מהיר, ושיעור האבטלה הוסיף לרדת (איור ה'-1, לוח ה'-1). בסוף הרביעי השלישי של 2023 היה שוק העבודה הדוק משהיה לפני משבר הקורונה, עם שיעורי השתתפות ותעסוקה גבוהים יותר ושיעור אבטלה נמוך יותר (3.5%).



למלחמה, שפרצה בתחילת הרביעי הרביעי של 2023, היו השלכות ניכרות על שוק העבודה, הן מצד היצע העבודה והן מצד הביקוש לעובדים. בצד ההיצע – אי-הכנסת עובדים פלסטינים ועזיבת חלק מהעובדים הזרים, גיוס מילואים בהיקפים חסרי תקדים, השבת מערכות חינוך למספר שבועות ופינוי יישובים היו הגורמים העיקריים להיעדרותם של עובדים ממקומות עבודתם. על רקע הכלים לעבודה מרחוק, שנרכשו בתקופת הקורונה, יכלו חלק מהעובדים להמשיך בעבודתם גם ללא הגעה פיזית למקום העבודה¹, אך חלק הארי של העובדים המושפעים מהמלחמה הפחית את תשומת העבודה או לא עבד כלל. ההיעדרויות מסיבות הקשורות להיצע² פחתו משמעותית בנובמבר ובדצמבר, עם פתיחת מערכת החינוך והירידה בעצימות שיגורי הרקטות לעורף, אולם המחסור בעובדים לא-ישראלים וההיעדרות בגין מילואים נותרו גבוהים.

האיום הביטחוני, גיוס המילואים וגורמים נוספים הביאו גם לירידה ניכרת בפעילות העסקית, מה שהתבטא בירידת הביקוש לעובדים ובעלייה בהיעדרות עובדים מסיבות כלכליות. (להגדרה ראו רשימה בהמשך הפרק). בשל כך הקלה הממשלה את התנאים לקבלת דמי אבטלה בתקופת חל"ת, בדומה למתווה שהוחל בתקופת סגרי הקורונה. פעולה זו אפשרה למעסיקים לצמצם

עד לפרוץ המלחמה שוק העבודה היה הדוק. השפעת המלחמה התבטאה בירידה ניכרת של תשומת העבודה במשק.

¹ שיעור המועסקים בפועל שעבדו מרחוק בחודש אוקטובר עלה במידה ניכרת – מכ-16% ל-20%. שיעור זה ירד בנובמבר ובדצמבר.

² "היעדרויות מסיבות אחרות"; ראו הגדרות למושגי התעסוקה השונים בהמשך הפרק.

לוח ה'-1

אינדיקטורים עיקריים לשוק העבודה¹

שיעורי השינוי מהשנה הקודמת (%)								רמה ²	
שיעורי השינוי מהתקופה המקבילה בשנת 2022 (%)									
2023-IV	2023-I-III	2022	2021	2020	2019	2015-18	2023-I-III		
2.0	2.2	2.0	1.7	1.8	1.9	2.0	9,735	האוכלוסייה	
2.4	2.5	2.1	1.8	1.9	2.1	2.0	7,028	האוכלוסייה בגיל העבודה	
1.0	3.6	4.5	1.8	-0.8	1.4	1.9	4,489	כוח העבודה	
62.5	63.9	63.3	61.8	61.8	63.5	64.0	63.9	שיעור ההשתתפות בכוח העבודה (רמה, %)	
-1.3	3.8	6.3	1.4	-2.4	1.5	2.3	4,645	המועסקים ^{3,4}	
2.1	3.7	5.8	1.1	-1.3	1.6	2.4	4,332	ישראלים	
4.8	1.0	4.9	6.1	-5.5	0.7	3.1	2,865	המועסקים במשרות מלאות	
-26.9	12.1	14.7	16.1	-19.2	2.8	0.8	1,161	המועסקים במשרות חלקיות	
113.2	-0.5	-12.4	-41.2	97.2	5.7	2.9	306	הנעדרים זמנית מעבודתם	
217.1	13.7	16.6	118.0	366.4	13.2	13.9	13.7	מסיבות כלכליות (רמה, אלפים) ⁸	
147.3	2.2	1.9	1.7	2.2	1.7	1.7	2.2	מסיבות מילואים (רמה, אלפים) ⁸	
118.1	2.8	2.2	4.8	7.0	20.3	22.1	2.8	מסיבות "אחרות" (רמה, אלפים) ⁸	
4.3	3.7	3.4	1.6	1.9	2.0	2.9	1,593	המועסקים בענפי השירותים	
-4.2	3.8	7.9	1.2	-4.6	1.2	2.0	3,051	המועסקים בענפי המגזר העסקי ^{3,4}	
0.9	3.6	7.3	0.8	-3.2	1.4	2.2	2,739	ישראלים	
-2.8	8.1	6.2	-6.8	-16.7	-5.0	-1.8	157	זרים ³	
-93.5	2.1	21.7	22.9	-15.5	8.1	5.7	155	פלסטינים ³	
-9.3	2.9	9.1	7.1	-10.2	0.7	2.3	129,681	תשומת העבודה השבועית במגזר העסקי ^{3,4}	
-5.9	2.4	8.7	7.7	-10.7	0.4	2.7	102,334	ישראלים	
-3.8	7.8	6.2	-6.2	-16.1	-4.8	-2.5	7,251	זרים ³	
-92.9	1.5	23.8	20.7	-16.4	10.4	5.0	6,467	פלסטינים ³	
-6.7	-1.1	1.4	6.8	-7.8	-1.0	0.5	37	שעות העבודה בשבוע למועסק ישראלי במגזר העסקי	
3.4	3.9	4.8	4.6	2.4	3.5	3.6	3.9	שיעור המשרות הפנויות במגזר העסקי (רמה, %)	
9.2	5.7	2.4	2.4	7.0	2.9	2.7	12,358	השכר הנומינלי למשרת שכיר ^{4,5}	
5.6	1.1	-1.9	0.9	7.6	2.0	2.6	12,395	השכר הריאלי למשרת שכיר (במחירי ממוצע 2023) ^{4,5}	
5.8	3.5	-3.0	-1.1	3.8	0.8	1.7	12,270	במגזר הממשלתי ⁵	
3.7	-0.2	-0.9	1.6	8.5	2.3	3.2	14,223	במגזר הפרטי ⁵	
1.7	-1.1	-4.2	-1.5	0.6	-0.8	5.1	5,497	שכר המינימום הריאלי	
-4.5	-1.8	-1.4	-3.6	-1.3	-1.1	1.3		עלות העבודה ליחידת תוצר במגזר העסקי ^{3,5}	
	2.2	-1.9	3.2	10.0	4.2	1.6		פריון העבודה במגזר העסקי ^{3,5,6}	
3.2	3.5	3.8	5.0	4.4	3.8	4.6	3.5	שיעור האבטלה הצרה (רמה, %) ⁷	
8.1	3.8	4.1	7.8	13.9	4.1	4.3	3.8	שיעור האבטלה הרחבה (רמה, %) ^{7,8}	

(1) נתונים מקוריים, למעט במקומות שבהם צוין אחרת.

(2) ממוצע שלוש הרבעים הראשונים של 2023, נקוב באלפים או באחוזים.

(3) נתוני החשבונאות הלאומית.

(4) כולל עובדים זרים ופלסטינים.

(5) נתונים מנכי עונתיות.

(6) התוצר המקומי הגולמי לשעת עבודה במגזר העסקי.

(7) האבטלה "הצרה" (ההגדרה הרשמית לאבטלה) כוללת את הבלתי מועסקים שחיפשו עבודה באופן פעיל והיו זמינים לעבודה. האבטלה הרחבה כוללת בנוסף על אלה גם את הנעדרים זמנית מסיבות כלכליות.

(8) הנתון ל-2015-18 הוא עבור שנת 2018 בלבד.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

את תשומת העבודה באמצעות הוצאת העובדים לחל"ת ולא לפטרם, כדי לאפשר חזרה מהירה לתעסוקה כשהמגבלות מוסרות. הממשלה העניקה גם "מענקי המשכיות עסקית", אשר כללו, לראשונה, רכיב של פיצוי בגין שכר ששולם בתקופה שבה פדיון העסק ירד. ואולם התמריצים הגלומים במתווה לשימור עובדים, יחד עם ההקלה בחל"ת, היו מצומצמים.

2. היצע העבודה

בתשעת החודשים הראשונים של 2023 התרחב כוח העבודה ב-3.6%,³ שיעור גבוה מהממוצע ארוך הטווח בעבר. התרחבות כוח העבודה מבטאת גידול מהיר יחסית של האוכלוסייה בגיל העבודה, בין היתר עקב עלייה לארץ על רקע המלחמה באוקראינה,⁴ לצד עלייה בשיעור ההשתתפות, שחזר לרמתו הממוצעת בשנת 2019, לפני משבר הקורונה. שיעורי ההשתתפות של גברים ונשים יהודים לא-חרדיים גבוהים ויציבים. לעומתם בולטות עלייה ניכרת בהשתתפותם של גברים חרדיים השנה,⁵ עלייה מתונה אך מתמשכת בהשתתפות של נשים חרדיות ועלייה ניכרת בהשתתפותם של נשים וגברים ערבים. למרות העלייה בשיעור ההשתתפות של נשים ערביות וגברים חרדים נמוכים משמעותית מהממוצע בכלל האוכלוסייה (47.4%-ו-57.3%, בהתאמה, בממוצע בתשעת החודשים הראשונים של 2023, לעומת 87.6% בקרב יהודים לא-חרדיים), והדרך להשתלבותם המלאה עדיין ארוכה.

כוח העבודה התרחב בתשעת החודשים הראשונים של השנה בקצב מהיר.

הגדרות למושגים בתעסוקה ובתכונות כוח העבודה בעת המלחמה

הנעדרים מעבודה הם מועסקים שנעדרו זמנית מעבודתם במשך כל השבוע שקדם לפקידה לסקר. נכללים: מועסקים שנעדרו פחות מחודש וכן מועסקים שנעדרו יותר מחודש ועד שנה, אם יש להם זיקה רשמית למקום עבודה, כלומר אם בתום תקופת ההיעדרות מובטחת חזרתם לעבודה אצל אותו מעסיק.

את הסיבות להיעדרות חילקנו בפרק זה לארבע קבוצות:

- 1. סיבות שגרתיות:** אחת מהקטגוריות הבאות: מחלה, מחלת ילד או מחלה של בן משפחה אחר, תאונה, חופשת לידה או חופשה אחרת, חגים ומועדים או מזג האוויר. היעדרות מסיבות אלו אינה אמורה להתרחב בתקופת מלחמה או משבר כלכלי.
 - 2. סיבות כלכליות:** צמצום בהיקף העבודה, סכסוך עבודה או הפסקה זמנית של העבודה. העובדים שהוצאו לחל"ת כלולים בקטגוריה הזו.
 - 3. מילואים**
 - 4. סיבות אחרות:** סיבות להיעדרות שלא יועדה להן קטגוריה ייחודית בסקר כוח האדם – למשל במהלך חודש אוקטובר, היעדרות לצורך טיפול בילדים בעת השבתת מערכת החינוך.
- מובטלים בהגדרה הרגילה (הצרה):** פרטים שלא עבדו, אך היו מעוניינים לעבוד, חיפשו עבודה באופן פעיל והיו זמינים לעבודה.
- מובטלים בהגדרה הרחבה:** מובטלים בהגדרה הצרה בתוספת הנעדרים מסיבות כלכליות.
- שיעור האבטלה:** היחס בין מספר המובטלים (בהגדרה הצרה או הרחבה) לבין מספר המשתתפים בכוח העבודה.
- מועסקים בפועל:** כלל המועסקים למעט הנעדרים מסיבות כלכליות, אחרות או מילואים.

³ ביחס לתשעת החודשים הראשונים של 2022. לאורך כל הפרק שיעורי השינוי המתייחסים לחלק מהשנה הם בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2022.

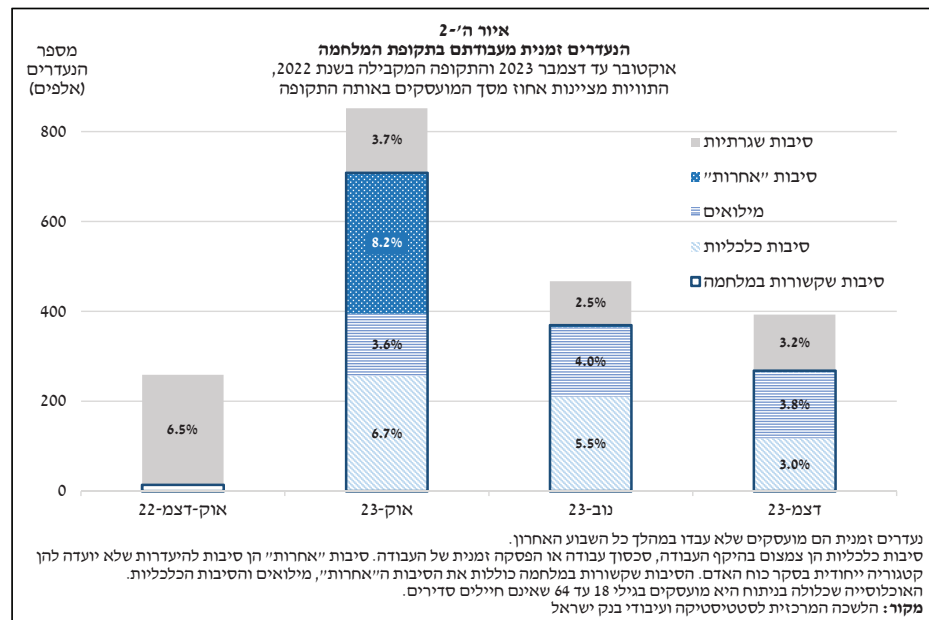
⁴ בשנת 2022 עלו לארץ כ-75 אלף עולים, פי שלושה מהממוצע השנתי בעשור הקודם. כ-66 אלף מתוכם הגיעו מאירופה והושפעו ככל הנראה מהמלחמה מאוקראינה. כ-80% מהעולים בגילי העבודה, וכ-50% בגילי העבודה העיקריים (25–54).

⁵ הניתוח להלן מתבסס על הגדרה עצמית של הנסקרים לסקר כוח אדם. פרסום של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ("על תעסוקת הגברים החרדיים בחודשים ינואר-יוני 2023", ספטמבר 2023) מצביע על עלייה בשיעור הגברים החרדיים על פי הגדרה עצמית בלבד (ללא עלייה מקבילה בשיעור החרדיים על פי ההגדרה המקובלת – לימודים בשיבה של אחד מבני משק הבית או מגורים בעיר חרדית). על פי הפרסום חלק ניכר מהעלייה של שיעורי התעסוקה בקרב הגברים החרדיים נובע מעלייה זו (כלומר מעובדים ששינו את ההגדרה העצמית שלהם לחרדיים) ולא משינוי מהותי במצב התעסוקה של גברים חרדיים. יתר העלייה מיוחס לעלייה בשיעורי התעסוקה של קבוצת הגיל המבוגרת ביותר, בני 55+.

בתחילת השנה, לפני פרוץ המלחמה, עלה מספרם של העובדים הזרים, המשך לעלייתו ב-2022. למרות עלייה זו מספר העובדים הזרים בספטמבר 2023 היה עדיין נמוך ממספרם לפני הקורונה. גם מספרם של הפלסטינים המועסקים בישראל עלה. ערב המלחמה היוו הזרים והפלסטינים כ-7% מכלל המועסקים במשק (לוח ה'-1).

המלחמה הביאה לשיעור גבוה של היעדרות מעבודה.

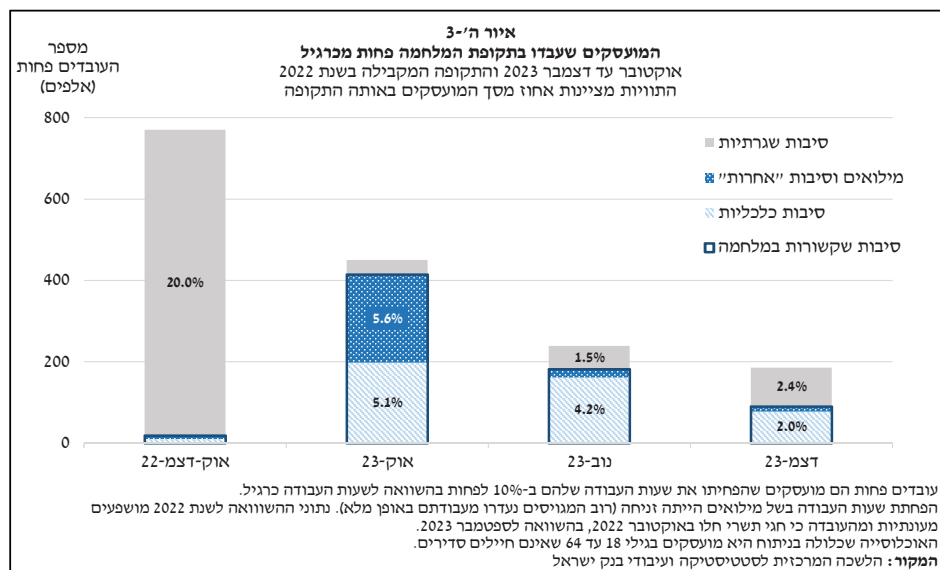
פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", בתחילת הרביעי הרביעי, השפיע מאוד על היצע העבודה, הן של הישראלים והן של הלא-ישראלים (זרים ופלסטינים). ניתוח ההתפתחויות בתעסוקה של העובדים הלא-ישראלים מובא בתיבה ה'-1. ההשפעה על היצע העבודה של ישראלים התבטאה גם בירידת שיעור ההשתתפות שלהם, אבל בעיקר בהיעדרות, מלאה או חלקית, ממקומות העבודה. כ-800 אלף עובדים נעדרו מעבודתם באופן מלא (כל השבוע) באוקטובר (איור ה'-2) – מתוכם כ-140 אלף בשל מילואים וכ-315 אלף מסיבות "אחרות", ביניהן פינוי של תושבים ממקומות מגוריהם⁶ והצורך של הורים להשגיח על ילדיהם בתקופה שבה מערכות החינוך לא פעלו, או פעלו באופן חלקי. בשתי סיבות אלו להיעדרות אנו רואים אינדיקטור לגורמים שהשפיעו על היצע העבודה של ישראלים. יתר הנעדרים, כ-260 אלף עובדים שנעדרו מסיבות כלכליות, משקפים בעיקר את השפעת המלחמה על הביקוש לעובדים, ובמידה פחותה את השפעתה על ההיצע. יצוין כי מספרים אלו אינם מבטאים את מלוא ההשפעה על ההיצע, משום שכאמור, הם כוללים רק את מי שנעדרו מעבודתם לאורך כל השבוע. על פי סקר כוח אדם לאוקטובר, כ-415 אלף עובדים נוספים דיווחו שהפחיתו את היקף שעות העבודה שלהם בחודש אוקטובר ב-10% או יותר, מסיבות הקשורות למלחמה (איור ה'-3).⁷ נוסף על כך, ייתכן שחלק מהעובדים אשר הוצאו לחל"ת העדיפו להפחית את היצע העבודה בתקופה זו, והדבר עלה בקנה אחד עם העדפות המעסיקים לצמצם את הפעילות.



⁶ זוהי ככל הנראה הערכת חסר למספר הנעדרים, שכן חלק מהישובים שפנו לא נדגמו בסקר כוח אדם בחודשים אוקטובר ונובמבר 2023.

⁷ ניתן לדווח על מספר סיבות לעבודה מופחתת, בדומה לסיבות להיעדרות שהוזכרו לעיל. התייחסנו אל "סיבות אחרות" כאל כאלה המשקפות גורמים מצד ההיצע ול"סיבות כלכליות" כמשקפות גורמים מצד הביקוש לעבודה. מספר העובדים שדיווחו על הפחתת שעות העבודה בגלל מילואים, להבדיל מהיעדרות מוחלטת מסיבה זו, היה קטן מאוד.

מכאן שייתכן כי חלק מהעלייה בהיקף החל"ת מבטא ירידה בהיצע העבודה (עובדים שאינם מעוניינים לעבוד) ולא הצטמצמות של הביקוש לה.



היעדרויות העובדים מסיבות אחרות, שאותן ייחסנו, כאמור, לגורמי היצע, הצטמצמו משמעותית כבר בחודש נובמבר. כנגד זאת, היקף ההיעדרויות בגין מילואים ומסיבות כלכליות נותר גבוה. להיקף הנרחב של גיוס המילואים והתמשכותו היו השלכות ניכרות – ישירות ועקיפות – על שוק העבודה בכלל ועל היצע העבודה בפרט. מצאנו עדויות שלפיהן גם בנות הזוג של משרתי מילואים צמצמו את תשומת העבודה שלהן, וזאת בשיעור גבוה יותר מאשר בנות זוג של עובדים אחרים. גם מספר המדווחים כי עבדו פחות שעות מסיבות שאינן כלכליות הצטמצם כבר בנובמבר וחזר לרמה של ימי שגרה, ואילו מספר המדווחים כי עבדו פחות שעות מסיבות כלכליות אמנם ירד, אך לא חזר לקדמותו.

תיבה ה'-2 מנתחת השפעה נוספת של המלחמה על היצע העבודה ועל התעסוקה – הקטנת התעסוקה של ערבים ישראלים; התיבה מציגה עדויות שלפיהן חלק מההיעדרויות העודפות של העובדים הערבים (בהשוואה להיעדרויות של עובדים יהודים) מוסבר בחשש מאינטראקציה עם יהודים. אפקט זה היה משמעותי בחודש אוקטובר, וחלקו נמשך בחודשיים שלאחר מכן, אולם עד סוף השנה תעסוקת הערבים התאוששה לשיעור נמוך רק במעט מאשר לפני המלחמה.

תיבה ה'-1: תעסוקת עובדים לא ישראלים לאור מלחמת "חרבות ברזל"

עד מלחמת "חרבות ברזל" הועסקו במשק הישראלי כ-310 אלף עובדים לא ישראלים – כמחציתם פלסטינים וכמחציתם זרים.¹ עם פרוץ המלחמה נאסר על הרוב המוחלט של העובדים הפלסטינים לעבוד בישראל, וחלק מהזרים, בעיקר בענף החקלאות, עזבו את המדינה. לכן נפגעה קשות הפעילות בענפי הבינוי והחקלאות, שבהם העובדים הלא ישראלים היו ערב המלחמה כשליש וכמחצית, בהתאמה, מהמועסקים. בתגובה ניסתה הממשלה להגדיל במהירות את מספר העובדים הזרים, אך עד סוף פברואר 2024 מספרם לא גדל בהיקף משמעותי. תיבה זו מתארת את השינויים קצרי הטווח בתעסוקת העובדים הלא-ישראלים בזמן המלחמה, וסוקרת את השיקולים הכלכליים המרכזיים במדיניות העסקת לא-ישראלים בראייה לטווח הזמן שאחרי המלחמה. צמצום התעסוקה הפלסטינית בישראל מפרוץ המלחמה הוא המחזור השלישי של צמצום כזה לתקופה ארוכה בשל אירועים ביטחוניים: התעסוקה הפלסטינית צומצמה בעקבות הפיגועים בשנים 1993–1995 ובראשית האינתיפאדה השנייה (2000–2002), והתעסוקה של עובדים זרים, שמוסדה לראשונה בתחילת שנות התשעים, הורחבה לכ-6% מהמועסקים במגזר העסקי ב-1995 ולכ-13% ב-2001. אולם עקב ההשפעות החברתיות השליליות של העסקת זרים בהיקפים גדולים פעלו ממשלות ישראל לצמצום את העסקתם ולאסדרתה ברוב ענפי המשק החל מ-2002. כנגד זאת, העסקת פלסטינים בישראל הורחבה בהדרגה משלהי האינתיפאדה השנייה (2005), בין היתר משיקולים מדיניים-ביטחוניים. הגדלת התעסוקה הזרה וצמצום התעסוקה הפלסטינית במשק מאוקטובר 2023 הם אפוא תפנית חדה במדיניות בהשוואה לשני העשורים האחרונים.

התעסוקה הפלסטינית והזרה ערב מלחמת "חרבות ברזל" ובראשיתה

העסקת עובדים פלסטינים מיהודה ושומרון במשק הישראלי התרחבה בהדרגה בשני העשורים האחרונים, כחלק ממדיניות ישראל לחיזוק הכלכלה הפלסטינית וכמענה לביקושים במשק לעובדי כפיים בשכר נמוך. עד אוקטובר 2023 הועסקו בישראל כ-156 אלף פלסטינים, מהם כ-34 אלף בלא היתר. רוב מוחלט של עובדים אלו התגוררו ביהודה ושומרון. ערב המלחמה הועסקו בישראל גם מעט עזתים, אך תהליך הסדרת ההעסקה של רובם לא הושלם, ולכן הם לא נכללו באומדני התעסוקה המוצגים כאן.² נוסף על הפלסטינים הועסקו בישראל בינואר-ספטמבר 2023 כ-157 אלף עובדים זרים. כמחצית מהעובדים הזרים הועסקו בענף הסייעוד, והשאר – בעיקר בענפי הבינוי והחקלאות. בעשור האחרון הגיעו העובדים הזרים בענפי הבנייה והחקלאות בעיקר באמצעות הסכמים בילטרליים שחתמה ישראל עם תאילנד (חקלאות), סין, מולדובה ואוקראינה (בינוי). העובדים הזרים בענף הבינוי אינם מועסקים ישירות על ידי הקבלנים הישראלים (שעבורם מתבצעת העבודה), אלא באמצעות תאגידי כוח אדם או חברות ביצוע זרות מתורכיה ומסין. ההסכמים הביילטרליים וההעסקה בבינוי באמצעות תאגידי כוח אדם נועדו, בין היתר, לשפר את הפיקוח על תנאי התעסוקה של העובדים הזרים ולהבטיח להם שכר נאות, וזאת, בין היתר כדי לצמצם את הפגיעה בתעסוקה ובשכר של ישראלים ולמנוע תופעות של ניצול עובדים.³

¹ לא כולל מסתננים וזרים שנכנסו באשרת תייר.

² החל מ-2014 ניתנו אלפי היתרי כניסה (היתרי סוחר/או לצרכים כלכליים) לישראל לעזתים שלמעשה עבדו בישראל בהעסקה לא פורמלית. במרץ 2022 החליטה הממשלה על הקצאת כ-20 אלף היתרי עבודה בענפי הבנייה והחקלאות (החלטת ממשלה 1328). אולם בפועל רק כ-3 אלפי עזתים קיבלו היתרי עבודה כדין, וכ-17 אלף נכנסו לישראל באמצעות היתרי כניסה והועסקו באופן לא פורמלי.

³ הממשלה חיבה העסקת עובדי בנייה באמצעות תאגידי כוח אדם החל מ-2005. עידה (2012) הראה כי המעבר מהעסקה ישירה להעסקה באמצעות תאגידי כוח אדם לווה בעליית עלות ההעסקה הכוללת של העובדים הסיניים, שבעקבותיה התרחבה התעסוקה של ישראלים. נוסף על כך הראו מספר מחקרים כי המעבר לגיוס עובדים באמצעות הסכמים בילטרליים לווה בירידה של התשלומים עבור ויזת עבודה ובשיפור תנאי העבודה (רשות האוכלוסין וההגירה, 2023).

לוח 1

עובדים לא ישראלים במשק הישראלי, אלפים ואחוזים, 2023

סה"כ		עובדים זרים		פלסטינים		רביעים בשנת 2023
IV	I-III	IV	I-III	IV	I-III	
157	313	147	157	10	156	סה"כ
3.5%	6.7%	3.3%	3.4%	0.2%	3.4%	% מהמועסקים במשק
29	125	23	27	6	99	מהם: בינוי
12.1%	35.6%	9.4%	7.0%	2.7%	28.7%	% מהמועסקים בבינוי
23	34	22	24	1	10	בחקלאות
38.7%	51.2%	37.5%	36.7%	1.1%	14.4%	% מהמועסקים בחקלאות
5	25	3	4	1	21	בתעשייה
1.1%	5.8%	0.8%	0.9%	0.3%	5.0%	% מהמועסקים בתעשייה
	79	38	40		34	מהם: ללא היתר עבודה

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

הערה: נתוני העובדים הפלסטינים ברביע IV אינם סופיים ואינם כוללים אומדן לעובדים פלסטינים ללא היתר

עם פרוץ המלחמה הופסקה העסקתם של עובדים לא-ישראלים רבים בישראל: כניסת רוב העובדים מיהודה ושומרון וכל העובדים מעזה לישראל נאסרה משיקולי ביטחון, ועל כן מספר העובדים הפלסטינים במשק ירד מכ-156 אלף בשלושת הרביעים הראשונים של 2023 לכ-10 אלפים ברביע האחרון. בתחילת המלחמה, עזבו את הארץ כ-13 אלף עובדי חקלאות ובנייה זרים, אך חלקם חזר לאחר מכן. הפגיעה הייתה חמורה במיוחד בענף החקלאות, שרוב המועסקים בו הם זרים ופלסטינים, ובענף הבינוי, שבו הפלסטינים היו כשליש מכל המועסקים ורוב המועסקים ב"עבודות רטובות". בתגובה פועלת הממשלה להגדלת היצע העבודה האפקטיבי, בעיקר בענפי הבינוי והחקלאות, באמצעות הגדלת מספר העובדים הזרים בענפים אלו, עידוד תעסוקה של ישראלים ותמיכה בתיעוש ומיכון של ענף הבינוי (תיבה ח'-2).⁴ ההעסקה של פלסטינים לא חודשה עד סוף השנה.

הצעדים המיידים של הממשלה להגדלת התעסוקה של עובדי בינוי וחקלאות זרים היו החזרת זרים שעבדו בישראל בעבר והארכת אשרות העבודה שפג תוקפן לעובדים הנמצאים בישראל. עד סוף שנת 2023 באו לישראל, לענפי הבינוי והחקלאות כ-9 אלפי עובדים זרים בלבד, וכך הירידה נטו בתעסוקה של זרים עמדה על 4 אלפי עובדים, בעיקר בענף החקלאות. הממשלה פעלה להגדלת התעסוקה הזרה, בהיקף גדול, גם באמצעות חתימה על הסכמים בילטרליים חדשים להבאת עובדים עם הודו (בינוי) וסרי לנקה (בינוי וחקלאות), והיא מנהלת משא ומתן על הסכמים עם מדינות נוספות, אולם אלו תהליכים שצפויים להימשך חודשים ארוכים. הממשלה אישרה גם הבאת כ-10 אלפי עובדי בינוי וכ-5 אלפי עובדי חקלאות ללא הסכמים בילטרליים, אך גם החלטה זו לא בוצעה עד כה.⁵ התוצאה היא שלטווח הזמן המידי אין פתרון רחב היקף למחסור בעובדים בענפי הבינוי והחקלאות מלבד העובדים הפלסטינים, שכניסתם אינה מאושרת על ידי הממשלה.

⁴ החלטת ממשלה 1383 (4.2.2024)

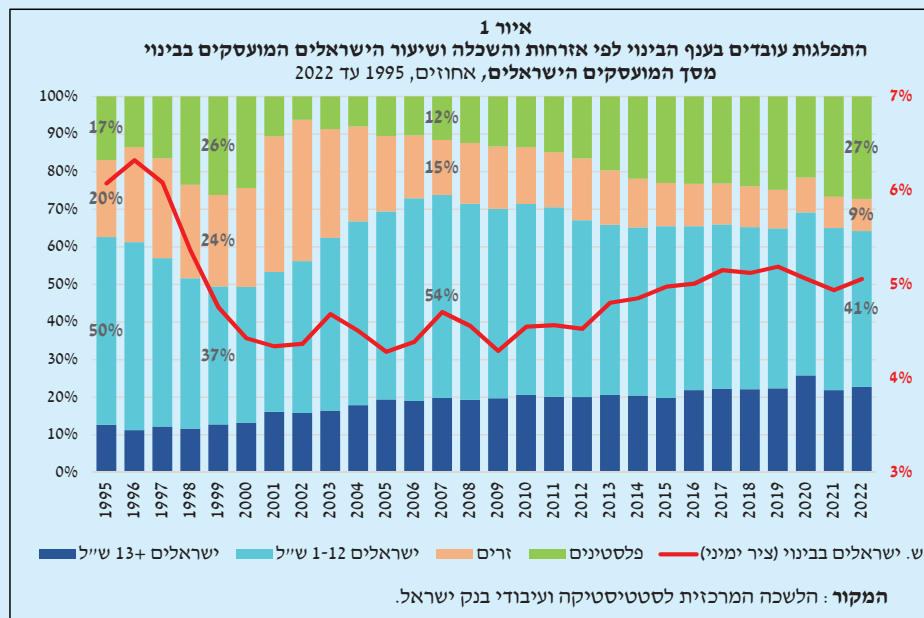
⁵ החלטות ממשלה: עובדים זרים לחקלאות - מלחמת חרבות ברזל, החלטה מס' 1020; הגדלת מכסות עובדים זרים בענף הבינוי בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ותיקון החלטות ממשלה מס' 1002; "רציפות תפקודית של ענף הבינוי בתקופת מלחמת חרבות ברזל" - תיקון החלטת ממשלה מס' 1056.

נוסף על כך פעלה הממשלה למימוש ההקצאה של 3,000 אישורים לעובדי תעשייה שהוחלט עליה לפני המלחמה (החלטת הממשלה 860 מיום 30.7.23).

שיקולים כלכליים וחברתיים בהעסקת עובדים זרים ופלסטינים בישראל

1. השפעה על תעסוקת ישראלים חסרי השכלה גבוהה

התחלופה בין תעסוקה של לא-ישראלים לישראלים חסרי השכלה גבוהה הייתה שיקול מרכזי בצמצום התעסוקה של לא-ישראלים בתחילת האלף, כאשר שיעור התעסוקה של ישראלים היה נמוך (67% בקרב בני 24–65 ב-2002). שיקול זה איבד מעט מחשיבותו עם העלייה של שיעור התעסוקה (כ-79% ב-2023). התחלופה הומחשה בדוח ועדת אקשטיין (2007) ועל ידי גולדנר (2019), שאף תיעדה את ההשפעה השלילית של תעסוקה זרה על השכר של ישראלים חסרי השכלה על-תכונת בשנים 1995–2005.



התחלופה בין עובדים לא-ישראלים לישראלים חסרי השכלה גבוהה ניכרת בענף הבינוי: בשנים 1995–1999 דשדשה הפעילות בענף הבניה, ומספרם וחלקם בענף של העובדים הישראלים חסרי ההשכלה ירדו, ואילו היקפה וחלקה של התעסוקה הלא ישראלית בענף גדלו. יתכן שתהליך זה שיקף העדפה של המעסיקים לשמר דווקא את העובדים הלא-ישראלים שהיו זולים יותר. מנגד, בשנים 2001–2007 גדל מספר הישראלים חסרי ההשכלה הגבוהה בענף, וכך גם חלקם בתעסוקה. תהליך זה שיקף מדיניות ממשלתית לצמצם את התעסוקה הלא ישראלית במשק. החל משנת 2007, לוותה ההתרחבות ההדרגתית של התעסוקה הפלסטינית בענף בירידת שיעור הישראלים חסרי ההשכלה הגבוהה שהועסקו בו. מנגד, שיעור הישראלים בעלי ההשכלה הגבוהה המועסקים בענף גדל בהדרגה בשנים 1995–2007 לכ-20% ונשאר ברמה זו לאחר מכן. דפוס זה מרמז שעובדים לא-ישראלים הם תחליפיים לעובדים ישראלים ללא השכלה גבוהה, אך עובדים לא ישראלים ועובדים ישראלים ללא השכלה גבוהה ביחד משלימים לעובדים בעלי השכלה גבוהה.⁶

⁶ גם הגידול המתון של תעסוקת ערבים בישראלים בבינוי בדצמבר 2023 לעומת ירידה בתעסוקתם בשאר הענפים (תיבה ה'-2) הוא אינדיקציה ראשונית לתחלופה בין פלסטינים לערבים בישראלים בענף ב"חברות ברזל".

2. יציבות וגמישות תעסוקתית

התלות הרבה של ענפי הבניה והחקלאות בעובדים לא-ישראלים חושפת ענפים אלו לתנודות בזמינות עובדים כתוצאה משינויים במצב הביטחוני. אמנם עד "חרבות ברזל" הקפידה מערכת הביטחון על שימור הרציפות של התעסוקה הפלסטינית גם בעתות מתיחות ביטחונית, אולם הפעם הופסקה התעסוקה של רוב הפלסטינים. לעומת זאת, התעסוקה של זרים מושפעת פחות מתנודות מדיניות-ביטחונית: אמנם אלפי עובדים זרים עזבו את ישראל עם פרוץ "חרבות ברזל", אך רובם המכריע נשארו בארץ או חזרו במהירה.

הקשיחות בהעסקת עובדים זרים באה לידי ביטוי בקושי להביא מספר משמעותי של עובדים זרים בחודשי המלחמה הראשונים ובהתארכות הבאתם של 25 אלף עובדי בינוי זרים בעקבות האינתיפאדה השנייה (2000) לכ-5 רביעים. גם סיום השהות של עובדים זרים שאשרת העבודה שלהם פקעה דורש לעיתים אכיפה נמרצת. לעומת זאת, ההעסקה של עובדים פלסטינים אמנם מאופיינת בתנודתיות בשל אירועים ביטחוניים, אך הגמישות בהעסקתם ניכרת בהשוואה לקשיחות בהעסקה של עובדים המגיעים מחו"ל. הגיוס של עובדים פלסטינים מהיר, והפסקת או השעיית התעסוקה שלהם מותאמת לצרכים המשתנים של המשק, לרבות בהעסקה עונתית.

3. השפעה על הכלכלה הפלסטינית

לתעסוקה בישראל חשיבות קריטית לכלכלה הפלסטינית ביהודה ושומרון. התעסוקה בישראל ב-2022 הניבה הכנסות בהיקף של כ-22% מההכנסה הלאומית (GNI) ביהודה ושומרון, והיוותה מקור פרנסה לכ-20% מהמועסקים הפלסטינים באזור. פגיעה דרסטית בכלכלה הפלסטינית ובתעסוקה של גברים פלסטינים צפויה להרחיב את הניסיונות להעסיק עובדים פלסטינים בלא היתר (שב"חים), שמספרם בשלושת הרביעים הראשונים של 2023 עמד על כ-34 אלף (לוח 1). מניעת כניסתם תדרוש אכיפה נמרצת. לפגיעה בכלכלה הפלסטינית ביהודה ושומרון עלולות להיות השלכות שליליות על הביטחון והפשיעה בתוך ישראל.

4. העסקה בניגוד לחוק

הפערים בין השכר הנמוך במשקי המוצא של העובדים הלא-ישראלים לבין השכר בישראל פותחים פרצה לדפוסי העסקה פוגעניים. גביית תשלומים עבור היתרי עבודה בישראל אף תרמה בעבר (2006) לסיווגה של ישראל כמדינה שמדיניותה נגד סחר בבני אדם נמצאת במעקב של מחלקת המדינה האמריקאית (מ.מ.מ., 2009). גיוס עובדים בהסכמים בילטרליים והעסקת עובדי בינוי באמצעות תאגידי כוח אדם בעשור האחרון תרמו לצמצום דפוסים אלו, אך ייתכן שערוצי העסקה אלה מגדילים את הקשיחות בהבאת עובדים זרים לישראל. החלטת הממשלה להתיר הבאת כ-15 אלף עובדי בנייה וחקלאות באמצעות תאגידי כוח אדם, ולא על פי הסכם בילטרלי, היא צעד חירום בשל המחסור בעובדים, אך היא עלולה לאיין את ההישגים בתחום רגיש זה.

5. השפעות חברתיות וכלכליות נוספות

ההבדל בין ההשפעות החברתיות והכלכליות של העסקת עובדים זרים לבין השפעות אלו של העסקת פלסטינים נובע בראש ובראשונה מהעובדה שעובדים זרים מתגוררים בישראל, וצורכיהם בתקופת המגורים מסופקים על ידי המשק הישראלי, ואילו העובדים הפלסטינים בהיתר חוזרים למשפחותיהם ביהודה ושומרון בכל יום או בסופי שבוע. על כן הבאת מספר גדול של עובדים זרים דורשת אספקת שירותי דיור, בריאות⁷ ושיטור, שהפלסטינים צורכים בכלכלה הפלסטינית. הרחבת אזורי המגורים של העובדים הזרים עלולה להגביר את המתחים החברתיים בין ישראלים לזרים ובין אוכלוסיות זרים שונות. כנגד זאת העסקת פלסטינים כרוכה בהפעלה של מערך שערי כניסה מיהודה ושומרון למדינת ישראל.

⁷ מעסיקי עובדים זרים מחויבים לספק לעובדים מקומות מגורים ראויים וביטוח בריאות, שחלק מעלותם מקוזז מן השכר. צריכת שירותים אלו בישראל, גם אם במימון פרטי, מגבירה את הביקוש לשירותי דיור ובריאות.

סיכום

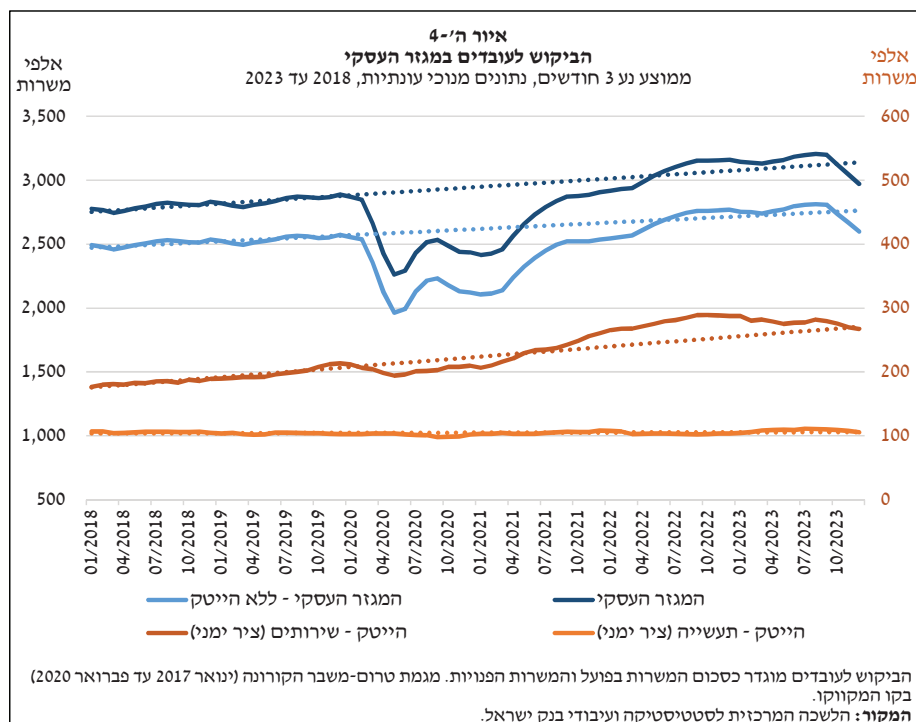
מגוון השיקולים להעסקת עובדים לא-ישראלים מצביע על הצורך לעודד ככל האפשר תעסוקה של ישראלים תוך שימוש בטכנולוגיה שתגדיל את הפריזון והשכר של העובדים הישראלים (תיבה ח'-2). העסקת עובדים ישראלים תצמצם את החשיפה של היצע העבודה בישראל לתנודות ביטחוניות ומדיניות, המשפיעות על זמינות עובדים פלסטינים, ותאפשר גמישות בהעסקתם. בהינתן החלטה להעסיק עובדים לא-ישראלים מומלץ לפעול לאורך זמן ליצירת תמהיל עובדים ממספר משקים, תוך שילוב היתרונות של עובדים שונים: העובדים הפלסטינים זמינים לתעסוקה ארוכת טווח ועונתית בישראל, אך זמינותם מוגבלת במהלך משברים ביטחוניים חמורים כ"חרבות ברזל". על כן יש חשיבות להרחבה מסוימת של התעסוקה הזרה בענפים ספציפיים. אולם הבאת עובדים זרים מחו"ל לתעסוקה בישראל היא מהלך איטי יותר, המבוצע בהדרגה, ועשויות להיות לו השפעות שליליות ארוכת טווח. ניתן לצמצם חלקית השפעות שליליות אלו באמצעות הבאת עובדים על פי הסכמים בילטרליים, הסדרי העסקה כתאגידי כוח אדם ואכיפה אפקטיבית.

ביבליוגרפיה

- כהן-גולדנר, שרית (2019). "השפעת העובדים הזרים על תעסוקה ושכר של עובדים ישראלים" מכון אהרון נייר מדיניות 2019.05
- עידה, יורם (2012). "עובדים זרים בתחום הבנייה בישראל – מעבר מ"הסדר הכבילה" להעסקה באמצעות תאגידי כוח אדם." הרבעון לכלכלה 3-4: 59.
- מ.מ.מ. "ישראל בדו"ח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא המאבק בסחר בבני-אדם לשנת 2008" (17 יוני 2009).
- אגף תכנון מדיניות ואסטרטגי, רשות האוכלוסין וההגירה (אוקטובר 2023). "עובדים זרים בישראל: עשור (וקצת) ליישום ההסכמים הבילטרליים להבאת עובדים זרים לישראל, בראי המחקר"
- וועדת אקשטיין (ספטמבר 2007). "דו"ח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים".

3. הביקוש לעבודה, המשרות הפנויות והמועסקים בענפי המשק

קצב הגידול של סך הביקוש לעבודה במגזר העסקי (המשרות בתוספת המשרות הפנויות) הואט במידה ניכרת כבר בסוף 2022 (איור ה'-4). ענפי השירותים בהיי-טק, שצמיחתם המואצת הניעה בתקופת ההתאוששות מהקורונה את התאוששות שוק העבודה בכללותו, נמנו בתקופה זו עם התורמים להאטת גידולו של הביקוש. קצב הצמיחה של התעסוקה במגזר ההיי-טק פחת, ושיעור המשרות הפנויות בו ירד בשל האטה כללית – גלובלית ומקומית – בתחומי ההיי-טק. (ראו פרק א').



בתשעת החודשים הראשונים של 2023 התעסוקה בכלל המשק התרחבה בקצב מהיר (לוח ה'-2), גבוה מקצב התרחבותו של כוח העבודה. אמנם בשנת 2022 קצב ההתרחבות היה גבוה אף יותר, אולם זאת בעיקר כתוצאה מהשלב במחזור העסקים, ומשום שהמשק היה השנה בתעסוקה מלאה ובמיצוי של היצע העבודה. העובדה שתשומת העבודה התרחבה בקצב מתון יותר מאשר מספר המועסקים משקפת גם את כניסתם של עובדים שהיקף תעסוקתם מצומצם יחסית, כלומר עלייה ניכרת של מספר המועסקים במשרות חלקיות, לעומת עלייה מתונה יותר של מספר המועסקים במשרות מלאות.

ענף הבינוי היה אחד הענפים שבהם התרחבה התעסוקה בקצב המהיר ביותר בשנת 2022, ובתשעת החודשים הראשונים של 2023 היא המשיכה להתרחב בקצב מהיר מהממוצע. עם פרוץ המלחמה היה ענף הבינוי אחד הענפים שפעילותו נפגעה באופן החמור ביותר. התעסוקה הושפעה בעיקר מצד ההיצע, בשל האיסור על כניסת פועלים פלסטינים ועזיבתם של פועלים זרים את הארץ, אולם נוסף על כך הוטלו מגבלות על פתיחת אתרי הבנייה. כתוצאה מאלו הצמצומים גם התעסוקה של עובדים ישראלים בענף.

עד פרוץ המלחמה
התרחבה התעסוקה בכלל
המשק בקצב מהיר, גבוה
מקצב התרחבותו של כוח
העבודה.

לוח ה'-2

המועסקים ותשומות העבודה לפי ענפים¹
המועסקים

שיעורי השינוי מהשנה הקודמת (%)						שיעור מסך המועסקים (%)	אלפי מועסקים	
2023-IV	2023-I-III	2022	2021	2020	2019	2023-I-III		
2.1	3.7	5.8	1.1	-1.3	1.6	100	4,325	כלל המשק
1.2	3.6	7.3	0.8	-3.2	1.4	63	2,739	המגזר העסקי
-1.1	4.8	11.6	7.4	3.8	7.3	10	436	מגזר ההייטק
1.6	3.4	6.5	-0.3	-4.3	0.5	53	2,302	המגזר העסקי ללא הייטק
4.3	3.8	3.4	1.6	1.9	2.0	37	1,595	השירותים הציבוריים
15.1	3.2	3.7	-12.2	-2.2	-1.1	1	35	חקלאות, ייעור ודיג
4.5	0.5	1.8	4.1	-6.3	-4.7	9	404	תעשייה, כרייה וחציבה
11.0	-5.0	-0.3	2.9	9.9	-4.8	1	32	אספקת חשמל ומים
-0.7	4.0	9.0	-1.4	-4.2	3.7	5	222	בינוי
-2.0	4.8	4.5	-1.6	-1.6	0.2	10	444	מסחר סיטוני וקמעוני
5.1	12.6	11.9	-5.7	-2.3	0.6	4	191	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות
-3.8	8.1	22.2	-3.7	-19.5	6.3	4	177	שירותי אירוח ואוכל
-5.4	5.8	16.5	6.1	4.9	10.8	7	300	מידע ותקשורת
3.5	1.3	3.5	4.5	-0.9	-1.4	3	141	שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח
-18.1	-3.4	-0.8	-18.9	2.9	-0.2	1	29	פעילויות בנדל"ן
1.1	1.9	6.3	5.4	1.2	3.3	8	344	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים
4.8	3.5	5.6	-5.0	-5.1	6.8	4	160	שירותי ניהול ותמיכה
2.0	0.1	-0.9	3.8	3.2	0.2	10	424	מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון
9.7	5.4	2.9	2.2	-0.7	0.0	13	541	חינוך
1.1	3.4	6.6	-0.6	4.7	3.6	12	499	שירותי בריאות, רווחה וסעד
-1.8	-1.5	8.6	-6.7	-4.1	7.4	2	79	אמנות, בידור ופנאי
9.6	11.5	5.3	-4.2	-1.7	11.8	3	116	שירותים אחרים
-1.6	-2.5	-5.0	17.6	7.2	-11.0	2	70	משקי בית כמקומות תעסוקה

תשומות העבודה השבועיות

שיעורי השינוי מהשנה הקודמת (%)						שיעור מסך התשומה (%)	מיליוני שעות	
2023-IV	2023-I-III	2022	2021	2020	2019	2023-I-III		
-4.3	3.0	6.9	7.3	-7.8	0.3	100	154	כלל המשק
-4.8	2.4	8.6	8.0	-10.8	0.4	67	102	המגזר העסקי
-3.4	5.5	10.1	9.2	4.6	5.7	11	17	מגזר ההייטק
-5.1	1.8	8.3	7.8	-13.2	-0.4	55	85	המגזר העסקי ללא הייטק
4.5	2.9	2.6	6.5	-2.0	1.3	34	53	השירותים הציבוריים
6.1	3.9	2.8	-14.8	1.1	-1.3	1	1	חקלאות, ייעור ודיג
3.8	0.1	2.5	6.3	-9.0	-6.8	10	16	תעשייה, כרייה וחציבה
18.4	-4.6	-2.0	6.5	8.1	-6.1	1	1	אספקת חשמל ומים
-22.2	1.0	9.7	3.3	-9.7	1.0	5	8	בינוי
-6.6	4.0	6.3	5.8	-11.4	-0.9	11	16	מסחר סיטוני וקמעוני
-9.2	11.1	15.3	5.1	-15.1	-1.1	5	7	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות
-25.8	8.1	38.3	17.8	-42.1	5.8	4	6	שירותי אירוח ואוכל
-7.1	6.2	16.7	7.0	6.0	10.5	8	12	מידע ותקשורת
8.2	1.6	2.3	7.0	-0.8	-1.6	3	5	שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח
-32.7	-0.2	1.7	-10.6	-9.7	-0.4	1	1	פעילויות בנדל"ן
-5.6	0.9	6.6	11.4	-4.8	3.0	8	13	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים
-8.5	1.0	10.4	3.7	-18.6	6.3	4	5	שירותי ניהול ותמיכה
4.0	0.3	-0.5	4.0	3.1	-0.7	12	19	מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון
5.2	3.5	3.0	8.5	-6.8	0.0	9	14	חינוך
-0.1	3.7	6.0	6.2	-0.7	2.4	10	15	שירותי בריאות, רווחה וסעד
-22.3	-2.9	18.8	21.2	-30.5	6.2	2	2	אמנות, בידור ופנאי
-7.2	10.2	12.3	8.8	-19.5	10.3	2	3	שירותים אחרים
-1.0	-4.2	-7.5	25.9	11.9	-8.8	2	3	משקי בית כמקומות תעסוקה

(1) נתונים מנוכי עונתיות, עבור ישראלים בלבד. כלל המועסקים, כולל הנעדרים זמנית.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

4. האבטלה, היעדרויות מסיבות כלכליות וחל"ת

שוק העבודה ההדוק התבטא בתחילת שנת 2023 גם בשיעור אבטלה נמוך, שירד אל מתחת לרמתו הנמוכה לפני משבר הקורונה. שיעורי האבטלה היו נמוכים יחסית גם בקרב אוכלוסיות שבדרך כלל מתקשות להשתלב בשוק העבודה, כגון עובדים מבוגרים ובעלי השכלה נמוכה⁸ – עדות נוספת להידוק בשוק העבודה ולביקוש הגבוה לעובדים.

בהמשך השנה התבטאה המלחמה, בין היתר, בירידה חדה של הפעילות במספר ענפים, ובעקבותיה ירד הביקוש לעובדים. כתוצאה מכך עלה שיעור האבטלה הרחבה. רוב הנעדרים הללו הוצאו לחופשה ללא תשלום,⁹ ואילו האבטלה בהגדרתה הרגילה לא עלתה.

בתגובה החליטה הממשלה על מספר מסלולי פיצויי חלופיים לעסקים שניזוקו באופן עקיף.¹⁰ מסלולי הפיצוי מתחלקים לשלושה סוגים: מסלול אדום, המיועד לעסקים ביישובי ספר, מסלולים ירוקים, המיועדים לעסקים ביישובים שאינם יישובי ספר, אך כלולים ברשימת היישובים הזכאים, ומסלול הוצאה מזכה, ליתר העסקים, בתנאי שעמדו בתנאים הקבועים בחוק ובתקנות, בהם גובה המחזור השנתי (בין 12 אלף ל-400 מיליון ש"ח) וירידה משמעותית של המחזור.

במסלול ההוצאה המזכה ("מענקי ההמשכיות העסקית") הפיצויים לעסקים קשורים רק באופן עקיף לשימור עובדים, וניתנים רק לחלק מהעסקים.¹¹ בכך הוא מהווה תמריץ חלש בלבד להמשך העסקת העובדים. במסלולים האחרים (המסלול האדום והמסלולים הירוקים) הפיצוי ניתן לעסקים הממוקמים באזורים שנפגעו מהמלחמה, בחלקם קיים עדיין סיכון ביטחוני, ולכן יכולתם לשמור על מצבת העובדים נמוכה.

במקביל למסלולי הפיצוי לעסקים הוחלט על הקלה בתנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה בתקופת חל"ת. תקופת החל"ת המינימלית המאפשרת קבלת דמי אבטלה קוצרה מ-30 יום ל-14 ימים, תקופת האכשרה קוצרה (6 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים האחרונים במקום 12 חודשי עבודה לפני כן), ודמי האבטלה ישולמו מהיום הראשון לחל"ת, גם אם יש לעובד ימי חופשה צבורים. יצוין כי על פי תנאי הזכאות אסור לנמצא בחל"ת לעבוד, גם באופן חלקי. משמע שהחל"ת מחייב ניתוק זמני מוחלט של הזיקה בין העובד למעביד.

השילוב של מתווה החל"ת במתכונתו הנוכחית עם מסלולי הפיצויים למעסיקים יוצר תמריץ, הן לעובדים והן למעסיקים, להוציא את העובדים שאינם נדרשים לחל"ת. ואכן, שיעור העובדים

השפעת המלחמה
התבטאה, בין היתר,
בירידת הפעילות,
ובעקבותיה ירד הביקוש
לעובדים, ושיעור גבוה
מהם הוצא לחל"ת.

⁸ כך, למשל, שיעור האבטלה של בני 67–74 ירד ל-2% בממוצע, בהשוואה ל-3% בממוצע בחמש השנים שלפני משבר הקורונה.

⁹ אף שאין לנו מידע מדויק על השאלה אם הנעדרים מעבודתם ממשיכים לקבל שכר, ההנחה הסבירה היא שמרבית הנעדרים מסיבות כלכליות הוצאו לחופשה ללא תשלום. הנחה זו מקבלת חיזוק גם מנתונים של שירות התעסוקה לגבי נרשמים חדשים וגם מהפער שבין מספר השכירים על פי סקרי כוח האדם לבין מספר משרות השכיר (נתון המבוסס על נתונים מנהליים המשקפים את דיווחי המעסיקים לביטוח הלאומי לגבי תשלומי שכר), שהוא קרוב למספר הנעדרים מסיבות כלכליות.

¹⁰ הפסד או מניעת רווח כתוצאה מנזקי המלחמה, כגון אי יכולת להשתמש בנכסי העסק בשל הוראות כוחות הביטחון או היעדרות עובדים או בעלים מהעסק בשל הוראות כוחות הביטחון.

¹¹ עסקים עם מחזור שנתי של 12 אלף ש"ח עד 107 אלף ש"ח זכאים לסכום פיצויים קבוע, הגדל בהתאם למחזור השנתי של העסק. עסקים עם מחזור שנתי של 107 אלף ש"ח עד 300 אלף ש"ח זכאים לסכום פיצויים קבוע, הגדל בהתאם למחזור השנתי של העסק, המוכפל במקדם שגדל בהתאם לשיעור הירידה במחזור. רק הפיצוי לעסקים עם מחזור בין 300 אלף ש"ח ל-400 מיליון ש"ח כולל רכיב הקשור להוצאות השכר, אך הוא אינו מבחין בין עובדים שהיו נדרשים ממילא לעסק כדי לשרת את המחזור הקיים, לבין "עובדים עודפים", ששומרו בעסק ושולם להם שכר, במקום להוציאם לחל"ת.

שהוצאו לחל"ת עלה במידה ניכרת עם פרסום מתווי החל"ת והפיצוי לעסקים.¹² כנגד זאת, הניסיון שנצבר בתקופת הקורונה מלמד שגם ביחס למנגנונים המאפשרים חל"ת חלקי וגמיש ("המודל הגרמני") מנגנון החל"ת הישראלי אינו מעכב את התאוששות שוק העבודה עם תום המשבר. (ראו דיון מורחב בפרק ה' בתוך דוח בנק ישראל לשנת 2020).

א. מאפייני הנעדרים ממקום עבודתם

לוח ה'-3 מציג את שיעור ההיעדרויות ושיעור העובדים שהפחיתו את שעות עבודתם על פי ענפי המשק ועל פי משלחי היד. ניתן לראות שהפגיעה בתעסוקה הייתה מקיפה – בכלל הענפים ומשלחי היד. עם זאת ישנם ענפים שנפגעו הן מצד הביקוש (סיבות כלכליות) והן מצד ההיצע (סיבות אחרות ומילואים) – למשל ענף האירוח והאוכל וענף הבינוי – ולעומתם ענפים שבהם הפגיעה העיקרית הייתה מצד ההיצע, כענפי ההיי-טק, שבהם שיעור משרתי המילואים גבוה, אך שיעור הנעדרים מסיבות כלכליות ומסיבות אחרות נמוך.

בחנו את המאפיינים של הנעדרים מעבודה ושל העובדים שהפחיתו את שעות עבודתם לפי הסיבות להיעדרות (כלכליות, מילואים או אחרות) ולפי מגוון מאפיינים של הפרטים, בנפרד עבור נשים ועבור גברים. בין היתר בחנו את השפעתו של המצב המשפחתי (קיום בן/בת זוג, סטטוס התעסוקה שלו ואם יש ילדים קטנים במשק הבית), הגיל, משלח היד, ענף התעסוקה ומקום המגורים. כצפוי מצאנו כי למגורים באזורים המפונים בדרום ובצפון הייתה השפעה מובהקת של הגדלת הסיכוי להיעדרות, מכל הסיבות. המצב המשפחתי השפיע בעיקר על ההיעדרות והפחתת שעות העבודה של נשים, ופחות על אלו של הגברים, אבל הורים יחידנים – גברים ונשים – נעדרו והפחיתו את שעות עבודתם יותר מאשר אחרים. הגיל השפיע בעיקר על ההיעדרות של גברים מסיבת מילואים. כצפוי, השכלה גבוהה ומשלחי יד שאינם מחייבים נוכחות פיזית במקום העבודה הפחיתו את הסיכוי להיעדרות, וכך גם היכולת לעבוד מהבית. קבוצת העצמאיים בלטה במיוחד בשיעורי ההיעדרות בתחילת המלחמה, במיוחד מ"סיבות כלכליות", המשקפות ירידה בביקוש של לקוחות העסק למוצרי ושירותיו (איור ה'-5).

היקף גיוס המילואים בעקבות המלחמה היה נרחב, והוא השפיע משמעותית על שוק העבודה, הן במישורין והן בעקיפין. להבדיל מהיעדרויות מסיבות אחרות ומסיבות כלכליות, שהיקפן הצטמצם משמעותית החל מנובמבר, ההיעדרויות בגין מילואים נשארו בהיקף נרחב לאורך כל הרבעון הרביעי של 2023, ואף נמשכו בחודשים הראשונים של 2024 (לוח ה'-3). חלק הארי של המגויסים למילואים הם צעירים, בתחילת דרכם בשוק העבודה, וייתכן כי להיעדרותם הממושכת מעבודה יהיו השלכות גם על תעסוקתם בטווח הבינוני. זאת ועוד, משך הזמן הארוך של היעדרות העובדים מטיל נטל משמעותי גם על מעסיקיהם, בשל הצורך למצוא להם מחליפים מתאימים. במקרים רבים החלופה היא עובדים אחרים בעסק, המועסקים בשעות נוספות, מה שעלול להגדיל גם את עלויות השכר.

היעדרות עובדים בגין מילואים הייתה משמעותית במיוחד במגזר ההיי-טק (כ-7% מהעובדים במגזר) ובשירותי האירוח והאוכל (כ-7.5% מהעובדים בממוצע על פני הרבעון). על אף גילם הצעיר יחסית של משרתי המילואים, ההיעדרות הייתה בולטת בקרב בעלי משלח יד אקדמי, ושיעור האקדמאים בקרב המגויסים היה גבוה מעט משיעורם באוכלוסייה הכללית (44% לעומת 42%). כן בולטת ההיעדרות של מגויסים מקרב אנשי מכירות ושירותים, המשקפת ככל הנראה היעדרות

ההיעדרות מעבודה בגלל
גיוס למילואים הייתה
נרחבת וממושכת.

¹² על פי נתוני שירות התעסוקה מספר הנרשמים החדשים לקבלת דמי אבטלה עלה משמעותית לאחר פרסום המתווה. לפני פרסום המתווה, בשבועות שהחלו ב-15 וב-22 לאוקטובר, נרשמו בשירות התעסוקה כ-9 אלפים וכ-16 אלף דורשי עבודה מסיבת חל"ת, בהתאמה. בשבועות שלאחר פרסום מתווה ההקלות לחל"ת (החל מה-29 לאוקטובר), נרשמו בשירות התעסוקה כ-32 אלף, כ-27 אלף וכ-20 אלף דורשי עבודה בסיבת חל"ת, בהתאמה.

לוח ה'-3

פגיעה בתעסוקה בתקופת מלחמת חרבות ברזל בענפים ובמשלחי יד נבחרים (%)¹

ממוצע נובמבר-דצמבר 2023 ²				אוקטובר 2023			
שיעור העובדים פחות		שיעור הנעדרים		שיעור העובדים פחות		שיעור הנעדרים	
סיבות כלכליות	בגלל מילואים	מסיבות כלכליות	בגלל מילואים או מסיבות "אחרות"	מסיבות כלכליות	מסיבות "אחרות"	בגלל מילואים	מסיבות כלכליות
3.3	3.9	4.3	6.1	5.7	8.2	3.6	6.7
בכלל המשק							
בענפים³							
1.8	4.8	3.0	5.8	3.8	5.5	4.1	5.2
6.5	4.3	11.5	5.6	8.9	16.5	5.5	14.9
3.8	3.0	4.6	6.0	7.4	9.1	1.3	5.9
7.5	3.2	6.4	8.4	7.7	13.4	-	12.3
2.7	7.9	16.3	11.7	5.9	17.6	7.2	12.9
1.3	7.4	1.0	4.7	2.9	-	7.2	3.2
-	1.8	-	7.4	-	5.7	5.9	-
5.4	5.5	6.0	6.7	7.4	5.8	3.4	7.4
6.7	10.4	5.1	0.0	7.3	9.2	5.4	6.2
0.7	7.2	0.7	4.8	2.7	1.4	7.1	1.7
-	2.3	-	3.3	-	2.8	2.9	-
2.9	1.5	2.6	9.2	9.0	12.8	1.7	6.8
1.8	1.3	1.6	4.7	4.1	5.4	1.5	4.8
-	-	12.0	-	-	11.5	-	17.5
7.7	-	7.9	11.4	10.2	12.0	-	11.1
במשלחי יד⁴							
2.4	3.5	3.3	5.0	3.6	6.2	3.1	4.0
2.7	4.3	2.2	6.7	5.6	5.5	4.3	3.8
3.5	4.0	4.6	5.9	4.7	7.1	3.1	6.3
2.0	-	4.1	5.9	5.4	6.9	3.1	6.3
3.6	4.2	6.0	7.4	6.8	12.7	3.5	8.9
5.2	3.9	7.0	5.8	8.4	12.7	3.8	11.1
1.5	-	3.6	4.7	5.8	10.1	-	12.1

1. שיעור הנעדרים או העובדים פחות, מתוך כלל המועסקים בענף או משלח היד. האוכלוסייה שכלולה בניתוח היא מועסקים בגילי 18 עד 64 שאינם חיילים סדירים. "..." מציין מיעוט תצפיות.

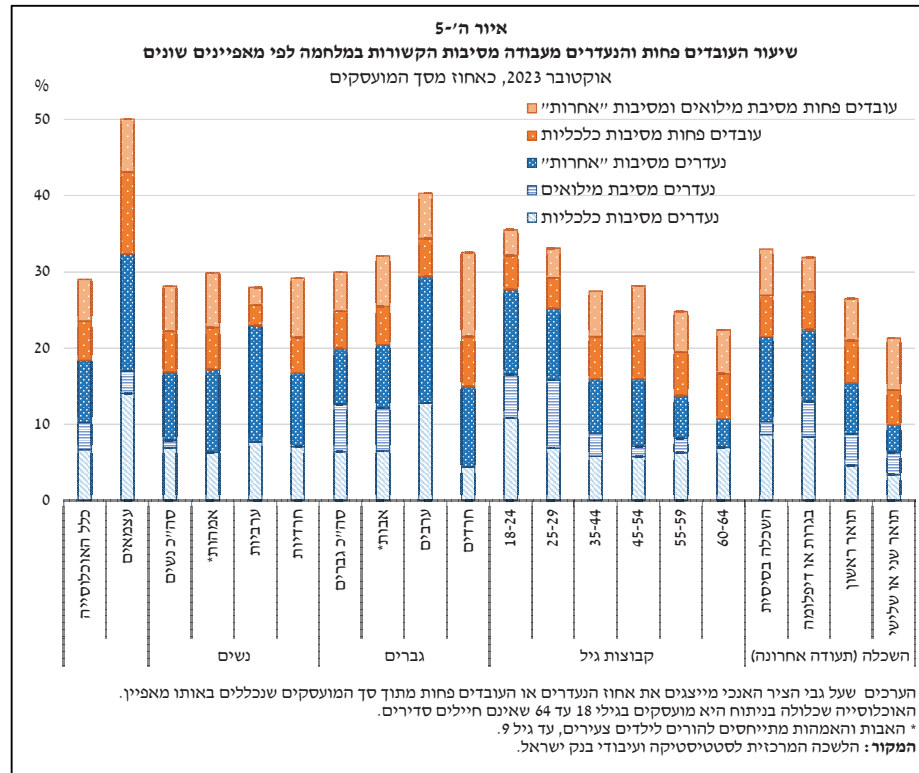
2. בחודשים נובמבר-אוקטובר היעדרות ועבודה מופחתת בשל סיבות "אחרות" הפכה זניחה.

3. ענפי החקלאות (A), הכרייה והחציבה (B), אספקת החשמל והמים (D-E), הפעילויות בנדל"ן (I), משקי הבית כמקומות תעסוקה (I) והארגונים והגופים החוץ-מדינתיים (U) הושמטו מן הניתוח עקב מיעוט תצפיות.

4. העובדים המקצועיים בחקלאות הושמטו מן הניתוח עקב מיעוט תצפיות.

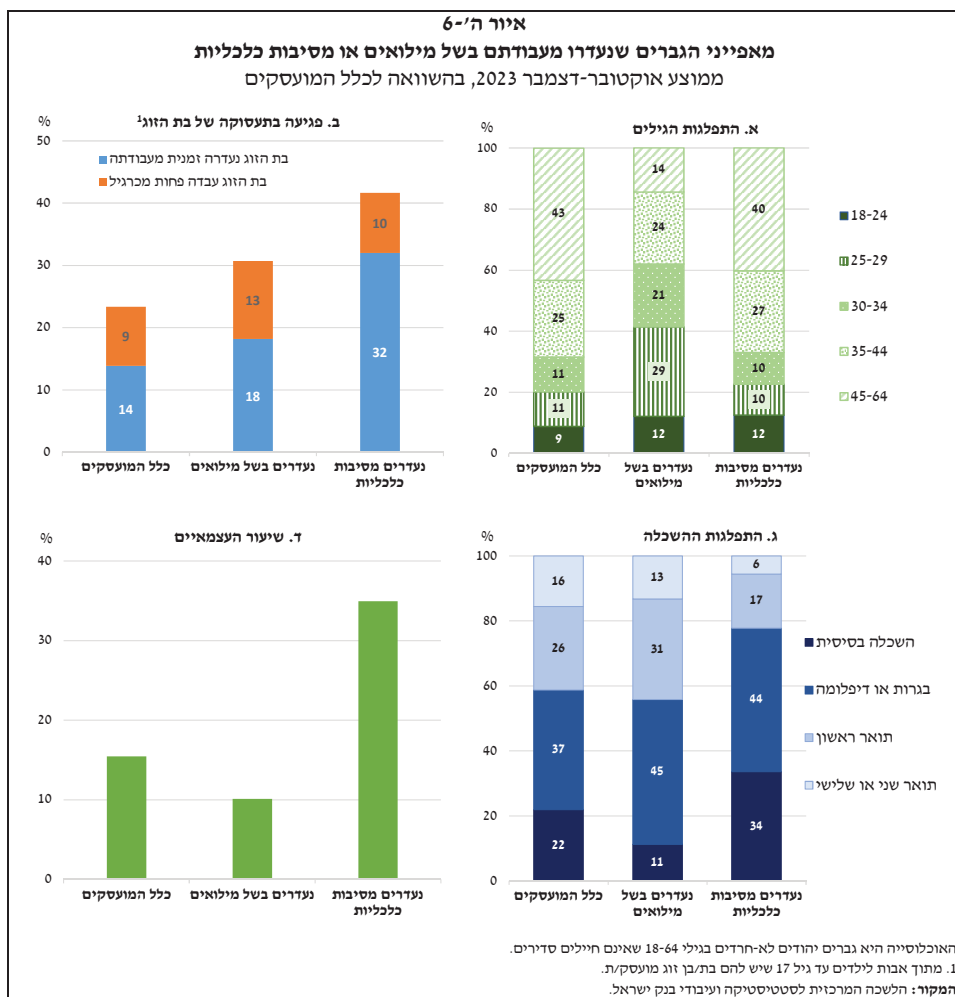
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

של משוחררי-צבא (סדיר) צעירים, המועסקים בעבודות זמניות ובשכר נמוך. שלא כמו ההיעדרות מסיבות כלכליות, שיעור העצמאיים שנעדרו מעבודתם בגין מילואים היה נמוך יחסית. נראה שממצא זה משקף את המאפיינים האחרים של המגויסים, ובעיקר את גילם הצעיר, שכן בקרב בני גילם שיעור העצמאיים הוא נמוך (איור ה'-6).



לרוב המגויסים המנהלים משק בית עצמאי¹³ יש בנות (למיעוטם בני) זוג, וברוב המקרים אלו עובדות(ים). ברוב משקי הבית יש ילדים עד גיל 17, ובחלק משמעותי מהם ילדים צעירים, עד גיל 9, הזקוקים להשגחת מבוגר. לכן, בהשוואה לבנות זוג של עובדים אחרים, חלק גדול יותר מבנות הזוג של המגויסים נעדרו מעבודתן או הפחיתו את שעות העבודה שלהן. זהו אחד הביטויים לקושי הייחודי ששירות המילואים במלחמה השית על משקי הבית של מגויסי המילואים.

¹³ הניתוח להלן מתבסס על נתונים מסקרי כוח אדם, המתייחסים להיעדרות מעבודה בגין מילואים. אין בידינו נתונים לגבי מגויסים שאינם עובדים או מגויסים עובדים שלא נעדרו מעבודתם, למעט מספר קטן של עובדים שדיווחו כי הפחיתו את שעות עבודתם בשל מילואים. להערכתנו קבוצת המגויסים שאינם עובדים או שלא נעדרו מעבודתם מהווה לא יותר מרבע מכלל המגויסים וסביר להניח שהיא שונה במאפייניה מקבוצת המגויסים שנעדרו מעבודתם. (על פי פרסום של הכלכלן הראשי במשרד האוצר, שיעור משרתי המילואים שאינם עובדים הוא כ-10%; אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר: "מיקוד: מאפייני הנעדרים מעבודתם כתוצאה משירות מילואים בחודש דצמבר 2023") כמו כן, במלחמת "חרבות ברזל" גויסו למילואים נשים רבות, אולם מיעוט התצפיות של נשים הנעדרות מעבודה בגין מילואים לא איפשר לכלול אותן בניתוח. על כן הניתוח מתייחס למגויסים גברים בלבד. קבוצה קטנה של משיבים בסקר כוח האדם דיווחו כי הפחיתו את שעות העבודה בגלל מילואים, אך מיעוט התצפיות לא אפשר ניתוח של מאפייניהם. ניתוח המאפיינים של משקי הבית ובנות (או בני) הזוג של המגויסים מתייחס למגויסים המנהלים משק בית עצמאי (כלומר מתעלם ממי שאינו ראש משק הבית או בן זוגו).



תיבה ה'-2: ההשפעות קצרות הטווח של מלחמת חרבות ברזל על תעסוקת האוכלוסייה הערבית בישראל

מלחמת "חרבות ברזל" הביאה לירידה בתעסוקה ולהיעדרות מרובה של עובדים ממקומות העבודה. היו לכך סיבות מגוונות: צמצום מקומות עבודה, חשש מהאיום הביטחוני, טיפול בילדים כאשר מערכת החינוך סגורה ושירות מילואים. השפעה נוספת של המלחמה היא ירידה בתחושת הביטחון האישי והתגברות של תחושות החשש והניכור בין אזרחי ישראל היהודים לערבים (גבע, 2024). חלק ניכר מהיהודים דיווחו, בשאלון, על הימנעות "מנוכחות במקומות שיש בהם מפגש עם ערבים", ואף על החרמה של עסקים ערביים (נאסר ואחרים, 2023). במקביל, בחברה הערבית, כמחצית מהמועסקים בסביבת עבודה מעורבת עם יהודים ציינו שהרגשת הביטחון שלהם במקום העבודה פחותה מאשר לפני המלחמה (מיעארי וברק, 2023). השפעה זו עלולה להביא להפחתת האינטראקציה בין קבוצות האוכלוסייה השונות, שתבטא בהימנעות של עובדים ערבים מעבודה במקומות משותפים עם יהודים, בסירוב של לקוחות יהודים לצרוך שירותים ומוצרים בעסקים ערביים ובהעדפה של מעסיקים להפחית את העבודה של ערבים במשרות הכוללות אינטראקציה גבוהה עם לקוחות יהודים. בתקופת האינתיפאדה השנייה (2000–2005) מצאו Miaari et al. (2012) שסיכויי ההיפרדות של עובדים ערבים ממעסיקים יהודים עלו בכ-2.2 נקודות אחוז יותר מאשר סיכוייהם של עובדים יהודים; לעומת זאת באירועים הביטחוניים בשנים 2006 ועד 2018 לא נמצא הבדל כזה (זוסמן וצבי, 2023).

גורם נוסף לפגיעה ייחודית בתעסוקה של ערבים החל מפרוץ המלחמה הוא הייצוג הגבוה של גברים ערבים בענף הבניין (22% מהמועסקים הערבים לעומת 6% מהמועסקים היהודים בשנת 2022). ענף זה סבל משיבושים משמעותיים בפעילותו ברבע האחרון של השנה, כולל סגירה והשבתה של אתרים, הן בגלל מניעת כניסה של עובדים פלסטינים, שהם כ-30% מהמועסקים בענף,¹ לישראל, והן משום שמספר רשויות מקומיות מנעו באופן מוחלט פתיחה של אתרי בנייה.² כיוון שעובדים פלסטינים וישראלים הם, במידה מסוימת, גורמי ייצור משלימים בענף הבנייה, עקב שוני בהתמחויות, הדבר פגע בטווח הקצר גם בתעסוקת הישראלים. גורם נוסף לפגיעה בתעסוקת ערבים הוא ההיקף הגבוה של עובדים ערבים המועסקים בעבודות זמניות, שאותן ניתן להפסיק בקלות יחסית בעתות משבר.³

ביקשנו לבדוק אם הייתה פגיעה עודפת בתעסוקת האוכלוסייה הערבית, ואם כן – להצביע על גורמיה. לשם כך הגדרנו "שיעור תעסוקה אפקטיבי", הכולל את המועסקים שעבדו בפועל והנעדרים מסיבות רגילות או מילואים,^{4,5} כמדד המאפשר לבחון את השינויים קצרי הטווח בשוק העבודה בזמן המלחמה. (מכאן ואילך, כל ההתייחסויות לתעסוקה במסמך יהיו לפי מדד זה). באיור 1 ניתן לראות ששיעור התעסוקה ירד משמעותית בחודש אוקטובר בשתי קבוצות האוכלוסייה, אך במיוחד אצל הגברים הערבים. התעסוקה בקרבם צנחה בכ-16 נקודות אחוז ביחס לממוצע ינואר עד ספטמבר 2023, לעומת ירידה מקבילה של 8 נקודות אחוז אצל הגברים היהודים. לאחר מכן, בחודשים נובמבר ודצמבר 2023, ניכרה התאוששות נאה בתעסוקת הגברים הערבים; פער התעסוקה בין ערבים ליהודים הצטמצם, אך נותר גבוה ב-2 נקודות אחוז ביחס לפער לפני המלחמה.

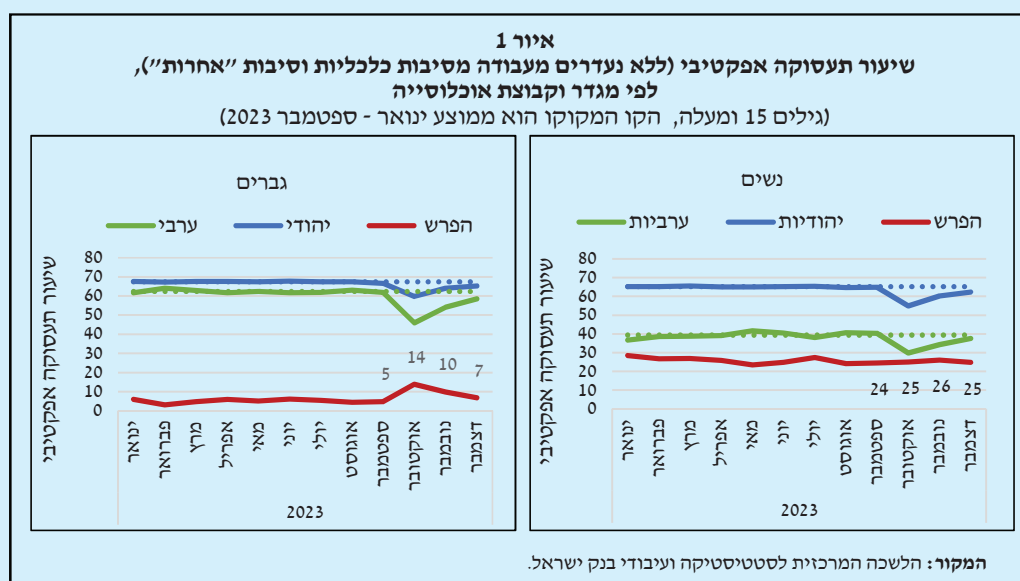
¹ להרחבה ראו תיבה ה-1 בנושא עובדים לא-ישראלים בפרק זה.

² מכתבו של שר השיכון לשר הפנים בנושא "הסרת מגבלות על עבודות קבלנים בתקופת מלחמת 'חרבות ברזל' 17.10.2023. מכתבו של שר הפנים לראשי הרשויות מה-18.10.2023 שם הצהיר שלרשויות אין סמכות משפטית לסגור את אתרי הבנייה.

³ לפי "הסקר החברתי 2016 – תנאי עבודה והתארגנויות עובדים": 54% מהעובדים הערבים דיווחו על העסקה ללא חוזה בכתב, לעומת 22% מהיהודים ו-9% מהשכירים הערבים הועסקו בעבודות יומיות לעומת 2% בלבד מהשכירים היהודים.

⁴ שיעור התעסוקה הרשמי של הלמ"ס אינו מתאים לניתוח מסוג זה, כי הוא כולל גם עובדים שנעדרו זמנית ממקום עבודתם. להרחבה ראו תיבת הגדרות בגוף פרק זה.

⁵ הבחירה לא לגרוע את המשרתים במילואים משיעור תעסוקה זה נובעת מהרצון להשוות את שיעורי הפגיעה בתעסוקה בין יהודים לערבים, ככל הניתן, לפי אותם קריטריונים – בחירת העובד/המעסיק לא להגיע לעבודה או השבתה של מקום העבודה. הגיוס למילואים אינו נפוץ בחברה הערבית, שרובה פטורה משירות צבאי, ואינו מהווה בחירה של העובד או של המעסיק.



בקרב הנשים הערביות ירדה התעסוקה באוקטובר בשיעור דומה לירידתה בקרב הנשים היהודיות (10 נקודות אחוז), כך שהפער בין הקבוצות נותר דומה לפער בתחילת השנה. סיבה משותפת להיעדרות נשים יהודיות וערביות הייתה השבתת הלימודים במערכת החינוך באוקטובר מייד עם פרוץ המלחמה, עד ששבה בהדרגה לפעילות. עם זאת יש לזכור שנשים יהודיות נעדרו מהעבודה בתקופה זו גם עקב יציאת בני זוגן למילואים, ולפיכך ייתכן שבהעדר סיבה כזאת אצל הנשים הערביות היינו מצפים שירידת התעסוקה בקרבן תהיה דווקא נמוכה מירידתה בקרב הנשים היהודיות.⁶ העדר ירידה עודפת בתעסוקת נשים ערביות אינו מוסבר בייצוג גבוה שלהן בענפי השירותים הציבוריים שנפגעו פחות במלחמה.⁷ מעידה על כך העובדה ששיעור התעסוקה האפקטיבי של הנשים הערביות בענפים שאינם שירותים ציבוריים ירד מ-19% ל-12%, ירידה דומה בנקודות אחוז, לירידתו אצל הנשים היהודיות, ששיעור תעסוקתן בשירותים אלו פחת מ-36% ל-30%. בחודשים נובמבר ודצמבר 2023 התאוששה תעסוקת הנשים היהודיות והערביות במידות דומות, ועמדה בסוף השנה על 2-3 נקודות אחוז מתחת לרמתה טרם המלחמה. לנוכח העדר שוני משמעותי בין נשים ערביות ליהודיות בירידת התעסוקה נתמקד בהבדלים בין גברים ערבים ליהודים.

מלוח 1 עולה כי בחודש אוקטובר הירידה העודפת בתעסוקת גברים ערבים נצפתה כמעט בכל פילוחי האוכלוסייה, ומספרם של המועסקים ירד בכ-27%, לעומת כ-11% אצל הגברים היהודים. כן ניתן ללמוד מהלוח כי בחודשים נובמבר ודצמבר ניכרה מגמה ברורה של שיבה לתעסוקה. ההתאוששות הקיפה את מרבית הענפים, ומספרם של המועסקים הערבים בסוף השנה היה נמוך ב-5% בלבד מאשר בחודשים שלפני המלחמה, לעומת כ-2% בקרב הגברים היהודים. ירידה משמעותית במיוחד בתעסוקת גברים ערבים עם פרוץ המלחמה נרשמה בענף הבנייה ובמשלח היד בינוי (41% ו-36%, בהתאמה). עם זאת, תעסוקת עובדי הבנייה הערבים התאוששה עד סוף השנה, ורמתה בדצמבר דמתה לזו של ינואר עד ספטמבר, טרם המלחמה. ממצא זה מעניין, שכן הענף עדיין (בדצמבר) אופיין בתת-פעילות משמעותית, בשל מחסור ניכר בעובדים פלסטינים; כך עולה מירידה של 14% בתעסוקת היהודים בענף לעומת מספרם לפני המלחמה.

⁶ בקרב המועסקים ניתן לזהות בנתונים עובדים שנעדרו עקב מילואים; לעומת זאת קשה לנכות מהחישוב נשים/גברים שנעדרו מהעבודה עקב מילואים של בני זוגם/בנות זוגם.

⁷ בענפי השירותים הציבוריים כללנו את ענפי החשמל והמים (E+D), המנהל המקומי, הציבורי והביטחון (O), החינוך (P) ושירותי הבריאות, הרווחה והסעד (Q).

מגמה זו יכולה אולי להעיד שמתפתחת תחליפיות מסוימת בין חלק מהעובדים הערבים הישראלים לעובדים הפלסטינים. התאוששות בולטת נרשמה גם בקרב ערבים בעלי משלח יד בלתי מקצועי, אך בקרב אלו נותר פער התעסוקה המשמעותי ביותר בהשוואה לתקופה שלפני המלחמה (28%).

לוח 1 - שיעור השינוי במספר המועסקים לפי מאפיינים נבחרים
גברים ערבים ויהודים, גילים 15 ומעלה, אחוזים.

שיעור השינוי בתעסוקה ביחס לחודשים ינואר – ספטמבר 2023				משקל בתעסוקה בשנת 2022				קבוצות אוכלוסייה סך הכל עובדים	
דצמבר	ערבי	יהודי	נובמבר	אוקטובר	ערבי	יהודי	ערבי		
-2	-5	-4	-12	-11	-27	100	100		
-1	-6	-3	-13	-14	-26	44	45	ענפי הקרבה ¹	
-14	2	-20	-15	-23	-41	6	22	ענף הבינוי	ענפי הכלכלה
-3	-8	-3	-8	-6	-18	50	34	יתר הענפים	
-3	-4	-3	-10	-8	-3	54	24	אקדמי/ גבוה	
-6	-9	-12	-13	-17	-32	18	17	פקידים ועובדי מכירות	
6	-1	6	-9	-9	-28	13	27	מקצועי בתעשייה, תחבורה וחקלאות	משלח יד ²
-17	2	-24	-9	-29	-36	5	20	בינוי	
-5	-28	-6	-26	-16	-60	4	6	בלתי מקצועי	
-3	-2	-4	-17	-9	-18	61	29	השכלה על תיכונית	השכלה
-1	-6	-4	-10	-14	-30	39	71	השכלה - תיכונית ומטה	
-2	-4	-6	-10	-11	-33	33	44	15-34	
-7	-7	-8	-13	-13	-24	34	33	35-50	קבוצת גיל
2	-5	1	-14	-8	-20	33	23	50 ומעלה	
-1	-7	1	-14	-8	-19	10	59	צפון	
-3	-6	-3	-10	-8	-40	64	31	חיפה, מרכז ות"א	מחוז מגורים ³
-5	6	-15	-7	-27	-31	15	10	דרום	
-	-5	-	-9	-	-26	-	41	יישוב ערבי	
-4	-4	-6	-18	-13	-35	54	24	יישוב יהודי	יישוב תעסוקה ⁴
4	16	4	4	-1	-3	26	15	יישוב מעורב	

ללא מזרח ירושלים.

¹ מבוסס על הסיווג האחד של ענפי הכלכלה 2011 של הלמ"ס. כולל: שירותי תחבורה, אחסנה דואר ובקורות (H); שירותי אירוח ואוכל (I); תיקון כלי רכב מנועים ואופנועים (G); מסחר סיטוני וקמעוני; שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (M); חינוך (P); אמנות, בידור ופנאי (R); שירותים אחרים (S); משקי בית כמעסיקים (T).

² מבוסס על הסיווג האחד של משלח היד 2011 של הלמ"ס. קטגוריות הקיבוץ הן: משלח יד אקדמי/גבוה (ספרות 1-3), פקידים ועובדי מכירות (4-5), עובדים מקצועיים בתעשייה, תחבורה וחקלאות (6-8), לא כולל "71" והמועסקים בענף הבינוי, עובדים בלתי מקצועיים (9) משלח יד בינוי ("71", ועובדים מקצועיים "7-8" שמועסקים בענף הבינוי). שארית המושקל בתעסוקה מייצגת מועסקים עם משלח יד חסר;

³ מחוזות ירושלים ואיו"ש משלימים אצל הגברים היהודים את המשקלות ל-100%; קטגוריה זו לא קיימת אצל הערבים, שכן ערביי מזרח ירושלים לא כלולים באמידה.

⁴ יישוב לא ידוע משלים את המשקלות ל-100%, ביישובים אלה יש ייצוג יתר לעובדים בענפי הבינוי ובענפי התחבורה (בפרט נהגים).

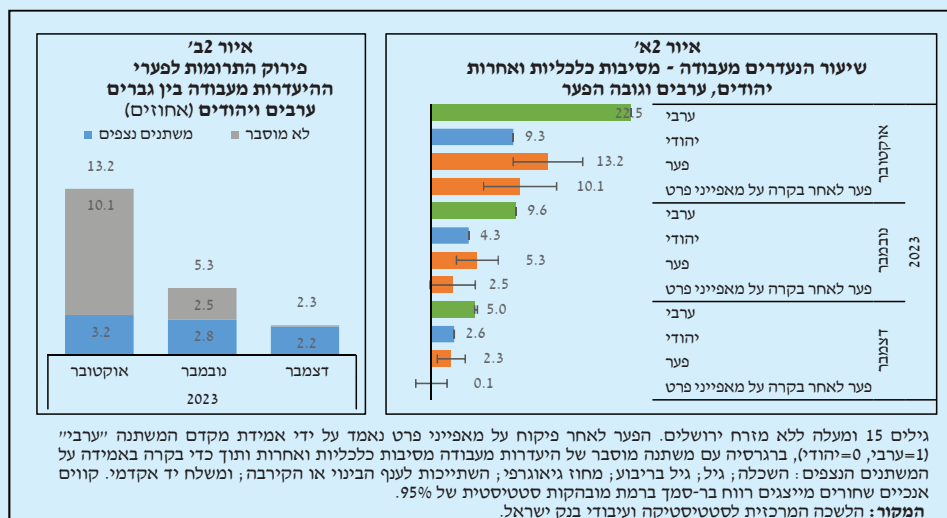
המקור: סקר כוח אדם ועיבודי בנק ישראל.

במטרה לנתח באופן מעמיק את ירידת התעסוקה של גברים ערבים בחודש אוקטובר ואת ההתאוששות המהירה עד סוף השנה, נאמד הסיכוי העודף של ערבים להיעדר מהעבודה מסיבות כלכליות ו"אחרות" בהתחשב בהבדלים במאפייני הפרט.⁸ אנו מתמקדים במשתנה ההיעדרות, ולא במשתני התעסוקה והאבטלה, כדי לנתח את הגורמים הייחודיים לתקופת המלחמה; זאת להבדיל מגורמים ארוכי טווח לפער התעסוקה בין יהודים לערבים, ששרר גם לפני המלחמה, ובהינתן שלא חל שינוי משמעותי בפער האבטלה בין יהודים לערבים.⁹ מאיור 2.א' עולה שהפער בשיעור ההיעדרות מכוח העבודה בין גברים יהודים לערבים בחודש אוקטובר עמד על 13%, ולאחר התחשבות במאפייני העובדים הוא מצטמצם לכ-10%. איור 2.ב' משלים את התמונה, ועולה ממנו שהמאפיינים הנצפים – הגיל, המחוז הגיאוגרפי, ההשכלה, הענף

⁸ נעדרים אלו אינם נחשבים למועסקים בחישוב "שיעור התעסוקה האפקטיבי".

⁹ 93% מהירידה העודפת בתעסוקה של ערבים בהשוואה ליהודים מוסברים על ידי עלייה בהיעדרויות.

הכלכלי ומשלח היד – מסבירים פחות מרבע מפער ההיעדרות בין ערבים ליהודים באוקטובר¹⁰ עם התאוששות התעסוקה בחודשים נובמבר ודצמבר 2023 הפער בשיעור הנעדרים בין הערבים ליהודים הצטמצם משמעותית. בסוף השנה הוא עמד על כ-2% בלבד, וכולו מוסבר במאפיינים הנצפים (איור 2.ב.). אלו הם בעיקר מאפיינים הקשורים להתפלגות הענפית של תעסוקת הערבים ולפריסתם הגאוגרפית, שהיא מוטת יישובי הצפון. אומדנים דומים לפערי ההיעדרות והתעסוקה לאחר פרוץ המלחמה נמצאו גם באמידות הפרש ההפרשים.¹¹



כדי לבדוק אם ישנה עדות לקיומו של ערוץ פגיעה תעסוקתית הנובע מחשש מאינטראקציה בין יהודים לערבים בחרנו להתמקד באוכלוסיית הערבים שעובדים ביישובים יהודיים (24% מהמועסקים הערבים), ולבדוק אם הירידה של תעסוקתם הייתה גדולה מזו של היהודים העובדים ביישובים אלו, ובפרט ב"ענפי קירבה", שבהם הסיכוי לאינטראקציה פיזית עם לקוחות גבוה מאשר ביתר הענפים (כגון מסחר, תחבורה ואירוח) (לוח 2).¹² מהשוואה זו עולה שירידת התעסוקה בקרב הערבים המועסקים בענפי הקירבה ביישובים יהודיים הייתה באוקטובר גדולה יותר מאשר בקרב היהודים (44% לעומת 15%), וביתר הענפים השוני בירידה היה קטן הרבה יותר (16% לעומת 10%). תת-התעסוקה של גברים ערבים בענפי הקירבה ביישובים יהודיים נמשכה גם בחודשים נובמבר ודצמבר, שלא כמו ביתר הענפים. זאת כאשר בקרב המועסקים בכלל היישובים לא נמצאו הבדלים משמעותיים בירידה העודפת של תעסוקת הערבים (ביחס ליהודים) בין ענפי הקירבה לבין יתר הענפים (לוח 1 לעיל). ממצאים אלו מלמדים שייתכן כי חשש מאינטראקציה בין קבוצות האוכלוסייה היה ערוץ של פגיעה בתעסוקה בחברה הערבית עם פרוץ המלחמה. עד סוף השנה פגיעה זו הצטמצמה, אך לא בהכרח הסתיימה.

¹⁰ בעזרת שיטת Blinder-Oaxaca, המאפשרת לאמוד ולכמת את התרומה הייחודית של כל משתנה לפער הכללי. ראו:

Oaxaca and Ransom, (1994).

¹¹ אמידות הפרש ההפרשים (difference-in-differences) משוות את מגמות התעסוקה וההיעדרות של גברים ערבים ויהודים בין התקופה שלפני המלחמה לזו שאחריה, ועושות שימוש במדגם רחב יותר של תצפיות.

¹² ההגדרה של "ענפי קירבה" מבוססת על פרק ב' של דוח בנק ישראל לשנת 2020. היא כוללת את הענפים: שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות (H), שירותי אירוח ואוכל (I), חינוך (P), אמנות, בידור ופנאי (R), שירותים אחרים (S). אנו הוספנו לה גם את הענפים מסחר סיטוני וקמעוני; תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים (G), שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (M), משקי בית כמעסיקים (T).

לוח 2 – המשקל בתעסוקה והשינוי במספר הגברים המועסקים ביישובים יהודיים, גילי 15 ומעלה, אחוזים.

ענף	קבוצת אוכלוסייה	משקל בתעסוקה 2022	2023		
			אוקטובר	נובמבר	דצמבר
ענפי קירבה ¹	ערבי	9	-44	-29	-16
	יהודי	26	-15	-6	-4
יתר ענפי הכלכלה - ללא בינוי	ערבי	12	-16	3	6
	יהודי	25	-10	-5	-4

ללא מזרח ירושלים.

¹ מבוסס על הסיווג האחד של ענפי הכלכלה, 2011 של הלמ"ס. כולל: שירותי תחבורה, אחסנה דואר ובלדרות (H), שירותי אירוח ואוכל (I) תיקון כלי רכב מנועיים ואופנועים (G), מסחר סיטוני וקמעוני; שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים (M), חינוך (P), אמנות, בידור ופנאי (R), שירותים אחרים (S), משקי בית כמעסיקים (T).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

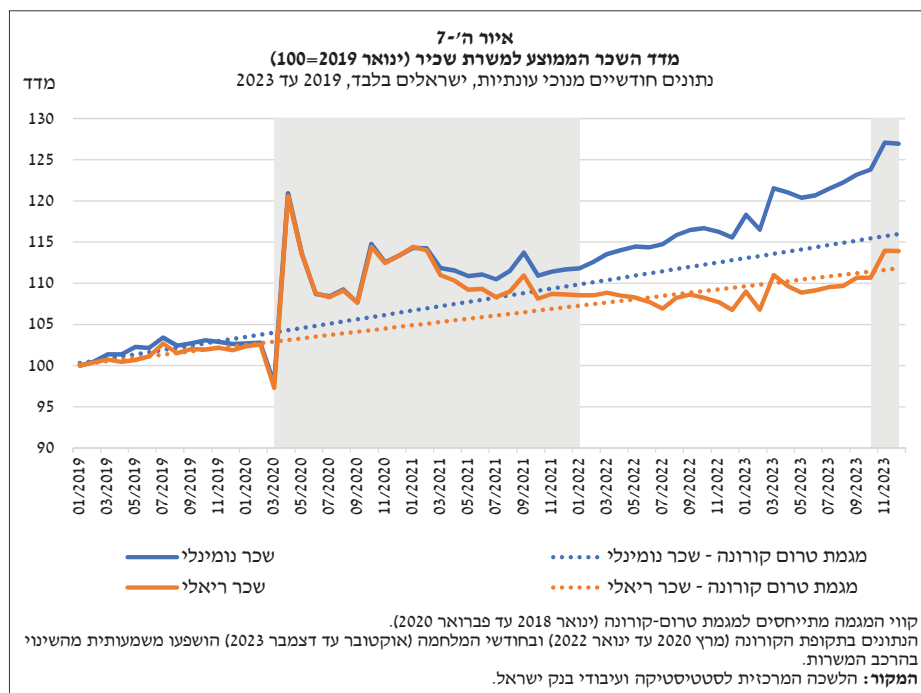
לסיכום, מהניתוח לעיל עולה כי תעסוקת הגברים הערבים פחתה משמעותית עם פרוץ המלחמה, אך עד סוף השנה התאוששה בחדות כמעט במלואה – לשיעור נמוך ב-5% מאשר לפני המלחמה. מצאנו עדויות שלפיהן חלק מהפגיעה העודפת שהייתה בתחילת המלחמה נבע מצמצום האינטראקציה בין יהודים לערבים, תופעה שחלקה אולי נמשך גם בחודשים נובמבר ודצמבר. נוסף על כך הייתה בסוף השנה חזרה משמעותית של גברים ערבים לתעסוקה בענף הבינוי.

ביבליוגרפיה

- גבע, מ' (2024). "סקר עמדות בנושא יחסי יהודים וערבים וקידום חברה משותפת בצל המשבר", מכון מדגם. הוצג בכנס גבעת חביבה 2024 – חברה משותפת בזמן חירום.
- זוסמן, נ' ונ' צבי (2023). "השפעת אירועים ביטחוניים על היפרדות של ערביי ישראל ממעסיקיהם", בנק ישראל סדרת מאמרים לדיון 2023.05.
- מיעארי, ס' וא' ברק (2023). "השפעת המלחמה ומגמות תעסוקה בחברה הערבית", סדרת ניירות עבודה של הפורום הכלכלי הערבי.
- נאסר, י', מ' עוידה וי' חסון (2023). "מגמות ביחסי יהודים וערבים בישראל בעקבות מלחמת חרבות ברזל", אקורד והאוניברסיטה העברית. הסקר בוצע על ידי מכוני הסקרים "סמית" ו"יאפה".
- Miaari, S., A. Zussman and N. Zussman (2012). "Ethnic Conflict and Job Separations". *Journal of Population Economics*, 25(2), 419–43.
- Oaxaca, R. L. and M. R. Ransom (1994). "On Discrimination and the Decomposition of Wage Differentials". *Journal of econometrics* 61(1), 5–21.

5. שכר ועלות העבודה

הודות לשוק העבודה ההדוק בתחילת השנה קצב עלייתו של השכר הנומינלי נותר מהיר, המשך לעלייתו ב-2202. עקב האטת קצב האינפלציה השנה עלה גם השכר במונחים ריאליים, לאחר שחיקתו ב-2202 (איור ה'-7). השכר במגזר הפרטי עלה בשיעור מתון יחסית (לוח ה'-4). למרות הירידה בשעות העבודה למועסק, הפריזון עלה בקצב מהיר מזה של השכר לשעה, ועלות העבודה ליחידת תוצר הוסיפה לרדת (1.8% בשלושת הרבועים הראשונים של השנה). התפתחויות אלו מעידות שגם השנה, כמו בשנים קודמות, שוק העבודה אינו נמנה עם הגורמים לעליית האינפלציה.



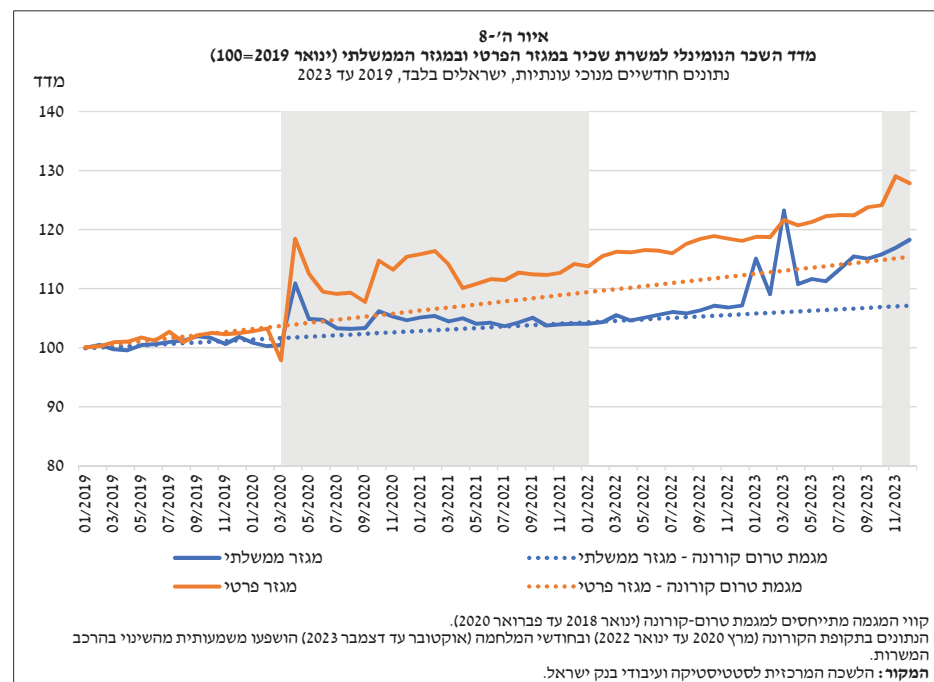
שכר המינימום הועלה בתחילת אפריל בכ-5%, ל-5,572 ש"ח. זאת לאחר כחמש שנים (מדצמבר 2017) שבהן הוא עמד על 5,300 ש"ח לחודש. שכר המינימום מועלה על פי חוק שכר המינימום, הקובע ששכר המינימום יעודכן באפריל מדי שנה בשנה ל-47.5% מהשכר הממוצע במשק.^{14,15} לפיכך שכר המינימום אמור לעלות באפריל 2024 בכ-11%, ל-5,880 ש"ח – 47.5% מהשכר הממוצע

¹⁴ השכר הממוצע לצורך חישוב שכר המינימום הוא השכר הממוצע למשרת שכיר, כפי שמחשבת אותו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי. חישוב זה אינו מביא בחשבון את היקף המשרה. כיוון שיש גם משרות חלקיות ואנשים האוחזים ביותר ממשרה אחת, שכר המינימום למשרה מלאה נקבע למעשה ביחס לשכר הממוצע למשרה, שהיקפה הממוצע קטן מהיקף השעות במשרה מלאה (הנתונים לגבי השכר ומשרות השכיר אינם כוללים את שעות העבודה. עם זאת, נתונים מסקר כוח אדם מראים שממוצע שעות העבודה למועסק הוא כ-37 שעות-פחות מהתקן למשרה מלאה על פי חוק שכר המינימום, שהוא 182 שעות לחודש. מכיוון שהיקף השעות למשרה נמוך מהיקף השעות למועסק, אפשר להסיק שההיקף הממוצע של משרה קטן מהיקף השעות למשרה מלאה). השכר המובא בחשבון לצורך ההעלאה הוא השכר הממוצע בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2022.

¹⁵ בשל רצף של התאמות (כגון הקפאה של השכר הממוצע או השעיית ההצמדה אליו ושינוי שכר המינימום בהתאם להוראות שעה) שכר המינימום כמעט לא עודכן על פי מנגנון העדכון האוטומטי מאז שנת 2002. בשנתיים האחרונות הושעתה הצמדתו של שכר המינימום לשכר הממוצע בשל השפעת משבר הקורונה על שוק העבודה. (ראו פרק ה' בדוח בנק ישראל לשנת 2021).

הסכמי השכר שנחתמו
השנה במגזר הציבורי
נחשבים למרסנים
יחסית.

במשק בחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023. העלאת שכר המינימום משמעותית למשתכרים שכן זה, שהם כ-17% מהשכירים, אך תרומתה לעליית השכר הממוצע במשק הייתה מועטה. ביולי נחתמו הסכמי שכר במגזר הציבורי, לאחר תקופה ארוכה של קיפאון בשכר,¹⁶ והם תרמו לעלייתו של השכר בשירותים הציבוריים ולסגירת חלק מהפער, שהתרחב, בינו לבין השכר במגזר העסקי (איור ה'-8). חלק מרכיבי ההסכם הופעלו עוד לפני החתימה עליו, ובחלק ממקומות העבודה שולמו מקדמות על חשבון ההסכמים. הסכם המסגרת כלל העלאה מדורגת של השכר בכ-11%, בממוצע, דרך תוספות שכר שקליות (בסך 500 ש"ח) ותוספות אחוזיות (6%). ההסכם כלל גם קיצור של שבוע העבודה בשעתיים (שמשמעותו תוספת של כ-4.5% לשכר השעתי¹⁷). נוסף על כך קיבלו העובדים מענק חד פעמי בסך 6,000 ש"ח, ששולם באפריל. (תשלום המענק השפיע על קצב עליית השכר הממוצע השנה, אך זוהי עלייה זמנית, שכן, כאמור, המענק היה חד פעמי). ההסכם הורחב לגופים ציבוריים נוספים, ועלותו התקציבית תלויה בהנחות לגבי השפעותיו העקיפות. הסכמי שכר ייעודיים נחתמו השנה גם עם הסייעות, שקיבלו תוספת משמעותית לשכרן, עם המורים, הרופאים, האחיות ומגזרים נוספים. רוב הסכמי השכר האלה נחשבים למרסנים. גם לאחר מימוש ההסכמים השכר בשירותים הציבוריים אמור לשמור על רמתו הריאלית, ולא הרבה מעבר לכך. משמע שהפער בין המגזרים אינו צפוי להצטמצם משמעותית. לדבר עלולות להיות השלכות על יכולתו של המגזר הציבורי לגייס עובדים בעלי הון אנושי איכותי.



¹⁶ הסכמי השכר הקודמים נחתמו ב-2016, עבור השנים 2013–2017. משא ומתן על הסכם נוסף הוקפא בעת תקופת הקורונה.

¹⁷ לעובדים במשרה מלאה, כ-42 שעות שבועיות לפני הקיצור. עובדים ששכרם משולם על פי שעה יקבלו תוספת דומה לשכרם השעתי, כ-5% בהבשלה מלאה של ההסכם.

לוח ה'-4

שיעור השינוי בשכר ובמשרות השכיר (%)¹

2023 ביחס ל-2022

סך המשרות		שכר נומינלי		ענף
2023-IV	2023-I-III	שכר ריאלי		
-4.9	2.6	2.3	6.6	כלל המשק ²
-3.1	2.4	2.0	6.3	ישראלים
1.8	3.1	4.1	8.5	המגזר הממשלתי
-2.1	3.8	0.8	5.1	המגזר הפרטי
-15.2	-1.1	3.3	7.7	חקלאות, ייעור ודיג ^{2,3}
-1.4	-1.3	1.5	5.8	ישראלים
-0.7	0.7	1.7	5.9	כרייה וחציבה
-2.0	0.2	3.1	7.4	תעשייה
0.3	0.6	2.5	6.9	אספקת חשמל ומים
-23.9	4.7	3.3	7.7	בינוי ^{2,3}
-4.8	2.9	1.3	5.6	ישראלים
-6.4	0.3	-0.3	3.9	מסחר סיווגי וקמעוני
-4.8	2.0	4.0	8.3	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות
-19.2	5.0	1.7	5.9	שירותי אירוח ואוכל
-1.3	2.0	1.9	6.2	מידע ותקשורת
-0.5	2.7	-0.5	3.8	שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח
-3.6	1.7	0.3	4.5	פעילויות בנדל"ן
-4.3	2.2	1.6	5.9	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים
-7.2	0.1	4.6	9.0	שירותי ניהול ותמיכה
2.0	0.8	4.0	8.4	מינהל מקומי, מינהל ציבורי וביטחון
1.8	4.0	4.8	9.3	חינוך
3.5	4.3	-0.0	4.2	שירותי בריאות, רווחה וסעד
-14.1	4.2	3.7	8.1	אמנות, בידור ופנאי
-3.4	5.1	0.8	5.0	שירותים אחרים

(1) נתונים מנוכי עונתיות, ישראלים בלבד, למעט במקומות שבהם צוין אחרת.

(2) כולל זרים ופלסטינים.

(3) נתונים מקוריים.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

פרק ו'

המגזר הציבורי ומימונו

- מלחמת "חרבות ברזל" השפיעה על פעילות המגזר הממשלתי באופן ניכר. ברביע הראשון ללחימה נסקו ההוצאות הציבוריות, הן הביטחוניות והן האזרחיות, והכנסות הממשלה התכווצו בשיעור חד. גירעון הממשלה הרחבה (תקציב המדינה) הסתכם בשנת 2023 ב-6.7 (4.1) אחוזי תוצר, ויחס החוב לתוצר גדל מ-60.5 ל-61.9 אחוזי תוצר.
- השינוי החד בצרכים התקציביים בשל המלחמה, חייב את הממשלה לאשר תקציבים חדשים לשנים 2023–2024 חצי שנה לאחר חקיקתם במקור. התקציב המעודכן ל-2023 ביטא בעיקר הרחבה של מסגרת התקציב בהתאם לעלויות המלחמה. לעומת זאת, יחד עם התקציב המעודכן לשנת 2024 הציגה הממשלה תוכנית התאמות פיסקליות בצד ההכנסות וההוצאות בהיקף ההולם את גידולן הצפוי של ההוצאות המבניות בשנים הקרובות.
- תקבולי המסים ירדו בהתמדה מאז הרבעון הרביעי של שנת 2022 מהרמות החריגות שאליהן הם הגיעו באותה שנה. בשל ירידה זאת, נטל המס (שיעור ההכנסות ממסים בתוצר) בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 חזר בקירוב לרמתו בתקופה המקבילה ב-2019, אשר התאפיינה בהכנסות שתאמו את המגמה ארוכת הטווח.
- המדיניות שננקטה בשנת 2023 והמסגרות הפיסקליות שנקבעו סייעו לייצב את הסביבה המקרו-כלכלית. לפני המלחמה הדבר נעשה באמצעות מדיניות א-מחזורית, שנתנה מענה בעיקר להתייקרויות עבר, בלי להגדיל ביקושים בתקופה של לחצים אינפלציוניים; ובזמן המלחמה – באמצעות מדיניות מרחיבה, שכללה הגדלה של הוצאות הלחימה, תוכניות תמיכה במשקי הבית מאזורי העימות וסיוע לעובדים ועסקים בכל הארץ כתלות במידת הפגיעה בהם.
- מנקודת הראות של הרכב ההוצאות והמדיניות הכלכלית שקידמה הממשלה, התרומה של המדיניות הפיסקלית לצמיחה ארוכת הטווח הייתה השנה מצומצמת: תקציבי פיתוח התשתיות צומצמו ביחס לשנה הקודמת, רפורמות רגולטוריות קודמו באופן חלקי בלבד, והתמריצים לקידום לימודי ליבה ותעסוקה בחברה החרדית הוקטנו.
- אירועי ה-7 באוקטובר עוררו מחדש את הדיון הציבורי בגודל הרצוי של תקציב הביטחון ובעלויות שהוא מטיל על המשק. תוואי עתידי של המדיניות הפיסקלית יידרש לקבוע מחדש את סדרי העדיפויות באופן אמין, שייצור ודאות תקציבית למערכת הביטחון, לצד גידור של הפגיעה בתקציבי המשרדים האזרחיים ועליית נטל המס על הציבור. גידול נוסף של תקציב הביטחון, מעבר לסיכום התקציבי הקיים, עלול להוביל להתבדרות של יחס החוב לתוצר ללא התאמות פרמנטיות מקוזות בתקציב או בשיעורי המס. למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר, חשוב שהממשלה תכריע בהקדם מהו הנטל הראוי של תקציב הביטחון, ובהתאם לכך, מהם המקורות הזמינים לתוכניות ארוכות טווח לשם קידום המשק הישראלי, לנוכח האתגרים החדשים שנוספו השנה לאתגרים הקיימים ממילא, הנוגעים לפיריון העבודה הנמוך בישראל.

1. עיקרי ההתפתחויות

א. המדיניות הפיסקלית

בשנת 2023, עוד בטרם פרצה מלחמת "חרבות ברזל", התמתנה האינפלציה ונבלמה הצמיחה המהירה במשק הישראלי. להתכנסות המדדים המקרו-כלכליים של המשק הישראלי לאחר מגיפת הקורונה בחזרה למגמות ארוכות הטווח שלהם התלוותה תזוזה גם במדדים הפיסקליים, שהתבטאה בירידה של שיעור ההוצאות וההכנסות במונחי תוצר. מלחמת "חרבות ברזל", שפרצה ברבעון האחרון של השנה, שברה בפתאומיות את מגמת ההתכנסות ההדרגתית, כשהכנסות המדינה ירדו ירידה חדה בשל האטת הפעילות הכלכלית, והממשלה הגדילה את הוצאותיה כדי להתמודד עם השלכות המלחמה בחזית ובעורף.

השאלה הכלכלית המרכזית שליוותה את תהליך התקציב המקורי ל-2023–2024 הייתה עד כמה ראוי להגדיל את ההוצאה הממשלתית בטווח הקצר לנוכח האפשרויות שיצרה תחזית ההכנסות האופטימית, מחד גיסא, והלחצים האינפלציוניים שעוד שררו במשק והגירעון המבני הגבוה, מאידך. שאלה זו הוחלפה ברבעון האחרון של השנה בשאלות של דרכי ההתמודדות קצרת הטווח עם מצב החירום הלאומי ועם השלכות ארוכות הטווח על הכלכלה הישראלית: כיצד ועד כמה לתמוך בעסקים ובעובדים בזמן המלחמה? כיצד לממן את הוצאות המלחמה הזמניות? האם לגייס, ממניעי זהירות, יותר חוב מהדרוש בעלויות גבוהות יותר? ומהי העת המתאימה מבחינה כלכלית לנקוט צעדים שיאזנו את הגידול המבני של הוצאות הממשלה כתוצאה מהמלחמה?

בהסתכלות קצרת-טווח ניתן לומר שהמדיניות הפיסקלית אשר ננקטה בשנת 2023 סייעה לייצב את הסביבה המקרו-כלכלית. בתחילת השנה ניכר ריסון פיסקלי בשל התקציב ההמשכי, וגם בהמשכה, כאשר האינפלציה הייתה גבוהה, והתוצר היה מעל למגמה ארוכת הטווח שלו, אושר תקציב שביטא מדיניות א-מחזורית ושימור של הגירעון המבני. ואולם מנקודת הראות של תמיכה בצמיחה ארוכת הטווח התרומה של הרכב ההוצאות והמדיניות שקידמה הממשלה הייתה מצומצמת.

הגירעון שנקבע בתקציב המקורי לשנים 2023 ו-2024 עמד על 0.9 אחוז תוצר בכל אחת מהשנים, אף שתקרת הגירעון על פי חוק אפשרה גירעון בשיעור של 2.75 ו-2.25 אחוזי תוצר לשנים אלו, בהתאמה (ראו לוח ו-1 לפירוט ציר הזמן של המועדים הרלוונטיים לתקציב המדינה). התקציב התאפיין בתחזית הכנסות שהייתה גבוהה מהמגמה ארוכת הטווח שלהן.¹ תחזית זו הציבה בפני הממשלה פיתוי להגדיל את הגירעון המבני (ראו הגדרה להלן) בלי לחצות את תקרת הגירעון על פי חוק, ובכך לדחות את המאמץ הפיסקלי לעתיד, שבו ההכנסות ישוּבו לרמתן המבנית. הבחירה לקבוע יעד גירעון נמוך יצרה כריות ביטחון, אשר סייעו למשק להתמודד עם האתגרים המקרו-כלכליים שהתפתחו בהמשך השנה, וכן לרסן את הלחצים האינפלציוניים ששררו במשק באותה עת. כדי למתן את הריסון המובנה של כלל ההוצאה הקבוע בחוק תיקנה הממשלה את חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית זמנית, וכך הגדילה את התקציב (בניכוי הוצאות הקורונה) בשיעור גבוה במקצת מקצב הגידול הצפוי של התוצר. מרבית הגידול בתקציב 2023 יועד לתת מענה להתייקרויות במשק, להסכמי השכר במגזר הציבורי, שכללו בשנה זו תשלומים חד-פעמיים גדולים, להגדלת מספר משרדי הממשלה וכן לתוספות שכר ותשלומי העברה שאושרו כחלק מ"הכספים הקואליציוניים". בצד המסים המדיניים לא שינתה את המצב ביחס לשנה הקודמת:

להתכנסות המדדים המקרו-כלכליים של המשק הישראלי לאחר מגיפת הקורונה בחזרה למגמות ארוכות הטווח שלהם התלוותה תזוזה גם במדדים הפיסקליים.

בהסתכלות קצרת-טווח המדיניות הפיסקלית שנקטה בשנת 2023 סייעה לייצב את הסביבה המקרו-כלכלית.

¹ להרחבה על תקבולי המס החריגים ראו דוח בנק ישראל 2021, תיבה ו-1: "מה מסביר את הגידול של תקבולי המס ב-2021?"; דוח בנק ישראל לשנת 2022: "המגזר הציבורי ומימונו".

לוח ו'-1

תאריכי מפתח בתהליך חקיקת תקציב המדינה ותיקוניו

23.2.2023	אישור התקציב המקורי לשנים 2023 – 2024 על-ידי ממשלה.
23.5.2023	אישור תקציב המדינה לשנים 2023 – 2024 בקריאה שנייה ושלישית על-ידי מליאת כנסת.
28.11.2023	אישור התקציב המעודכן לשנת 2023 על ידי הממשלה בשל מלחמת "חרבות ברזל".
14.12.2023	אישור תקציב המדינה המעודכן לשנת 2023 בקריאה שנייה ושלישית על-ידי מליאת כנסת.
25.12.2023	הצגת דו"ח ההפרשים לשנת 2024 בוועדת הכספים.
15.1.2024	אישור התקציב המעודכן לשנת 2024 על ידי הממשלה בשל מלחמת "חרבות ברזל".
13.3.2024	אישור תקציב המדינה המעודכן לשנת 2024 בקריאה שנייה ושלישית על-ידי מליאת כנסת.

מסי הקנייה על רכבים חשמליים אמנם עלו כחלק ממטווה רב-שנתי, אך מסים שמטרתם לצמצם השפעות חיזויות שליליות – מסי הקנייה על משקאות ממותקים וכלים חד-פעמיים – בוטלו, והבלו הופחת מדי חודש כדי לייצב את מחיר הדלק לנוכח הפיחות של השקל. בתהליך חקיקת תקציב 2023–2024 חוקקה הממשלה מספר הפחתות מסים שמועד תחילתן ב-2024; הגדולות שבהן כללו הרחבה של נקודות הזיכוי במס הכנסה להורים.

מסגרת התקציב המקורית ביטאה אחריות פיסקלית, אך הרכבו לא עלה בקנה אחד עם תמיכה בצמיחה ארוכת טווח וביצוע רפורמות מבניות. תקציב ההשקעות הוקטן ביחס לשנת 2022 ורפורמות רגולטוריות בענף המזון והטואלטיקה ו"חוק המטרו" קודמו באופן חלקי בלבד. כנגד זאת הגדילה הממשלה את מספר השרים והמשרדים, בניגוד להמלצות צוות בין-משרדי שבחן את הסוגיה,² והוסיפה תקציבים לסעיפים שמקטינים את התמריצים לקידום לימודי ליבה ותעסוקה בחברה החרדית. הסכמי השכר שנחתמו השנה, כמו אשתקד, התמקדו בחיסכון תקציבי ולא בשינויים מבניים במגזר הציבורי ובחזוק ההון האנושי שלו.³ עם זאת, חוק התשתיות הלאומיות שחוקק בשנת 2023 עשוי לסייע בהאצת פרויקטים חשובים בהמשך.

השיח הציבורי בשנת 2023 עסק רבות ב"כספים הקואליציוניים" בגלל היקפם הרחב, והתחדד לנוכח הצורך בהפחתות תקציביות, שעלה עם פרוץ המלחמה. מטרתם של הסכמים אלו היא לבטא את סדרי העדיפויות של הממשלה החדשה ואת הנושאים שאותם היא מתכוונת להדגיש במהלך כהונתה. חלק מסעיפי הסכמים אלו הם בעלי משמעות תקציבית, והם מלווים בהחלטות ממשלה, אך המעקב אחר התקצוב והמימוש בפועל של סכומים אלו מורכב, בשל התקצוב של חלקם בחוק התקציב המקורי ושל חלקם בהעברות תקציביות לאחר מכן.⁴ תקציבים אלו הם אמנם זמניים ודורשים החלטות ממשלה נוספות כדי להאריכם, אך הם משולבים במסגרת התקציב הרגילה וכפופים לכללים הפיסקליים, לרבות תקרת ההוצאה. שיטה זו מקלה על נבחרי הציבור לממש את המדיניות שלהם בטווח הקצר, אך עלולה להגדיל את הנטל הפיסקלי בטווח הארוך; זאת

² צוות בין-משרדי ליישום התאמות במבנה הממשלה, שהקמתו אושרה בהחלטת ממשלה מס' 1887, המליץ, בדוח מיוחדש ינואר 2018, להגביל בחקיקה את מספר משרדי הממשלה ל-17 משרדים, לקבוע כי שר יוכל לכהן במשרד אחד בלבד ולאפשר מינוי "שר לנושא רחבי" במקום "שר בלי תיק".

³ הסכם זה, כמו ההסכם שנחתם עם הסתדרות המורים בסוף 2022, ריכוז את מרבית עליית השכר בתחילת התקופה, אך עליית השכר הממוצעת לשנה לאורך כל התקופה מרוסנת הן בהתחשב באינפלציה הצפויה בשנים הקרובות והן ביחס לעלויות השכר הצפויות במגזר הפרטי. להרחבה ראו פרק שוק העבודה בדוח זה ופרק המגזר הציבורי ומימונו בדוח בנק ישראל לשנת 2022.

⁴ זאת בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1801 "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית" מחדש מרץ 2015. ממועד זה שולבו הכספים הקואליציוניים בתקנות הקיימות בתקציב. כיוון שהממשלה הנוכחית הוקמה סמוך לתחילת שנת 2023, הוקצו התקציבים הקואליציוניים השנה במקביל לתהליך חקיקת חוק התקציב. משום כך נדרשו החלטות ממשלה נוספות לאחר ההחלטה שאישרה את התקציב, והן תוקצבו בתוכניות רזרבה עד לאישור הייעוץ המשפטי במשרדים הרלוונטיים ואישור ההעברה התקציבית מהרזרבות לתוכניות הרגילות בוועדת הכספים.

מסגרת התקציב
המקורית ביטאה
אחריות פיסקלית, אך
הרכבו לא עלה בקנה
אחד עם תמיכה בצמיחה
ארוכת טווח.

"הכספים"
הקואליציוניים" מקלים
על נבחרי הציבור
לממש את מדיניותם
בטווח הקצר, אך חלק
מהתוכניות המתוקצבות
במסגרת זו מייצרות
התחייבויות ארוכות
טווח.

משום שחלק מהתוכניות המתוקצבות במסגרת ה"כספים הקואליציוניים" מייצרות התחייבויות ארוכות טווח בלי לדרוש מהממשלה למצוא להן מקור מימון ארוך טווח ובלי לעבור את תהליך התייעדוף המקצועי שמתבצע לגבי תוכניות אחרות בבסיס התקציב (למשל מימון העלאות השכר בבתי ספר פרטיים במגזר החרדי בהתאם להסכם "אופק חדש" או הרחבת משמר הגבול.⁵). חשוב לשמור על תהליך הגיבוש המקצועי של התקציב, גם כדי לוודא שהתוכניות בנויות בצורה יעילה ומתואמות עם תוכניות אחרות בתקציב.

עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" הגדילה הממשלה באופן ניכר את הוצאות הביטחון כדי לממן את העלות הצבאית של הלחימה והרחיבה את ההוצאות האזרחיות לשם טיפול באזרחים שנפגעו ישירות ממתקפת חמאס ובאלו שפוגו מבתיים בדרום ובצפון. נוסף על כך החליטה הממשלה לתמוך כלכלית בעסקים ובעובדים בכל רחבי הארץ שנפגעו בשל המגבלות על הפעילות הכלכלית והצמצמות הביקושים. ההרחבה התקציבית הניכרת מיתנה את הפגיעה הכלכלית במשק. (ראו פרק ב'). כחודש לאחר פרוץ המלחמה אישרה הממשלה תוכנית מענקי המשכיות עסקית בכל הארץ על בסיס התשתית שנבנתה בעת משבר הקורונה ובתוספת רכיב של פיצוי מעסיקים על הוצאות שכר, שנועד לתמרץ שימור עובדים במקום להוציאם לחל"ת. (להרחבה על מסלולי הסיוע השונים לעסקים והגמשת תנאי החל"ת – חופשה ללא תשלום – ראו פרק ה').

לצד הצעדים החיוניים שנקטה הממשלה התגלו בחודש הראשון למלחמה כשלים ופערים בטיפול בעורף האזרחי, שנבעו מהעדר היערכות של משרדי ממשלה לשעת חירום.⁶ הליקויים העיקריים שנמצאו הם: אי רלוונטיות של התוכניות המקוריות לפינוי האוכלוסייה ועיכוב בקידום והפעלה של מענים חליפיים; קשיים במענה של נציגי המשרדים בשל המעבר החד של המשרדים לעבודה מלאה מהבית; עצירת התקשוריות ותשלומים על ידי משרד האוצר בתחילת המלחמה; חוסר תקצוב זמין של הרשויות המקומיות שנפגעו ושל אלו שקלטו תושבים.⁷ השפעת ליקויים אלה התמתנה ככל שחלף הזמן וככל ששיטות העבודה והמנגנונים הותאמו למצב החדש. עם זאת, הליקויים שהתגלו מלמדים על הצורך לשפר את היערכות הממשלה למשברים, כדי להגדיל את אופן הציבור במענים שהממשלה מספקת בתקופות חירום ואת נכונותו להסתמך עליהם.

הליקויים שהתגלו בתחילת המלחמה מלמדים על הצורך לשפר את היערכות הממשלה כדי להגדיל את אופן הציבור במענים שהממשלה מספקת בתקופות חירום ואת נכונותו להסתמך עליהם.

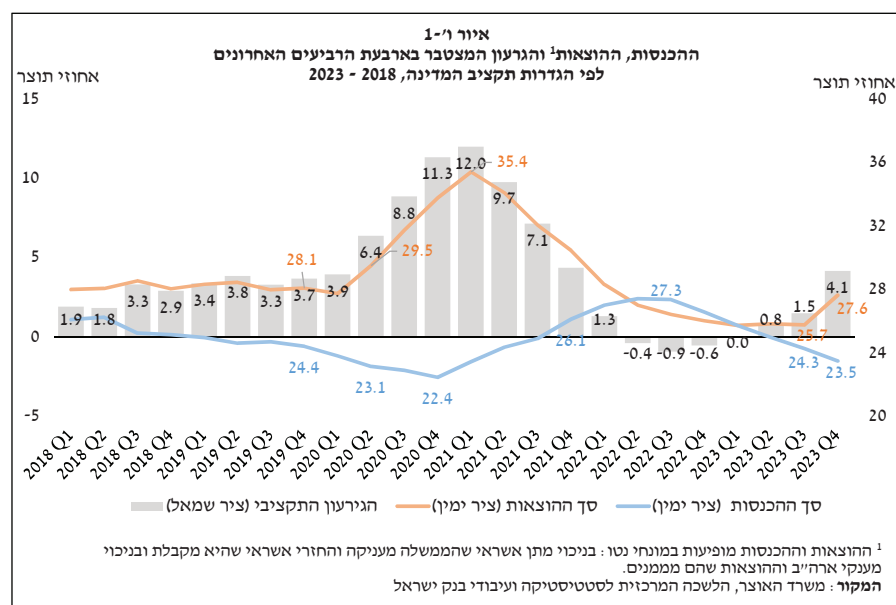
ב. המצרכים הפיסקליים

הגירעון בתקציב המדינה ב-12 החודשים שהסתיימו בספטמבר 2023 הסתכם ב-1.5 אחוז תוצר, אך ברבעון האחרון של השנה הוא עלה בחדות, והגירעון של השנה כולה הסתכם ב-4.1 אחוזי תוצר. הגירעון ערב המלחמה בא לאחר העודף החריג ששרר בתקופה המקבילה ב-2022, היה נמוך מאשר בשנתיים שקדמו למשבר הקורונה. הוצאות הממשלה ערב המלחמה היו נמוכות משמעותית משיעורן בתוצר ערב משבר הקורונה והכנסות המדינה חזרו בקירוב לשיעורן בתוצר ערב אותו משבר. ברבעון האחרון של 2023 הגדילה הממשלה את תקציב המדינה כדי להתמודד עם עלויות המלחמה, ואילו הכנסות המדינה הצטמצמו בשל הפגיעה בפעילות הכלכלית (איור ו-1). יחס החוב לתוצר גדל מ-60.5 אחוזי תוצר בסוף 2022 ל-61.9 בסוף 2023.

⁵ תוכניות אלו מייצרות התחייבות חוזית מול העובדים המועסקים במסגרתן אף על פי שהן מתוקצבות באופן זמני בלבד במסגרת ההסכמים הקואליציוניים.

⁶ דוח מבקר המדינה בנושא: "היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות, מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה – ביקורת מעקב", אוגוסט 2020; דוח מבקר המדינה בנושא "היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום", מאי 2021; דוח מבקר המדינה בנושא "תשתיות מחשוב ללמידה מרחוק ומרחבי ללמידה חלופיים בתקופת משבר הקורונה – ממצאי ביניים", אוקטובר 2020.

⁷ מכתב מבקר המדינה לראש הממשלה בנושא: "מלחמת חרבות ברזל – כשלים ופערים מרכזיים בטיפול בעורף האזרחי. תמונת מצב מתוך סיורי המבקר ונציגי תלונות הציבור", 13 בנובמבר 2023.



גירעון הממשלה הרחבה,⁸ המשקף את כלל פעילות המגזר הציבורי ומתאים להשוואות בין-לאומיות, הסתכם בשנת 2023 ב-6.7 אחוזי תוצר (לוח ו'-2).⁹ הפער בין גירעון הממשלה הרחבה לגירעון בתקציב המדינה (כאמור 4.1 אחוזי תוצר) נובע מהבדלים מתודולוגיים באופן חישוב הגירעון. גירעון הממשלה הרחבה בשנת 2023 כלל, בין היתר, הוצאות חוץ-תקציביות וסבסוד קרקעות שממומנות באמצעות הפרטת קרקעות (1.9 אחוזי תוצר) והוצאות חוץ-תקציביות בגין פיצויים על נזקי המלחמה הישירים והעקיפים (0.3 אחוז תוצר). בניכוי השפעות המלחמה גירעון הממשלה הרחבה נאמד בכ-4.4 אחוזי תוצר: כ-1.8 אחוזי תוצר מהגירעון נבעו מהוצאות המיוחדות למלחמה – ביטחוניות ואזרחיות – ועוד כ-0.5 אחוז תוצר נבע מאובדן הכנסות ממסים ברבעון האחרון של השנה. (להרחבה ראו סעיף 4 בפרק זה.)

שיעור ההוצאה האזרחית
ללא ריבית בתוצר
בישראל הוסיף להיות
מהנמוכים במדינות
ה-OECD, על אף הגידול
של ההוצאות האזרחיות
לתמיכה בעורף.

שיעור ההוצאה האזרחית ללא ריבית בתוצר בישראל הוסיף להיות מהנמוכים במדינות ה-OECD, על אף הגידול של ההוצאות האזרחיות לתמיכה בעורף. במקביל, שיעור ההכנסות ממסים בתוצר, שגדל בשנים 2021–2022 בשל הכנסות חריגות, ירד בחזרה עקב התכנסות תקבולי המסים בישראל לרמתם המבנית והשפעות המלחמה. הגירעון מנוכה המחזור בישראל הוא מהגבוהים ב-OECD. בשנים 2021–2022 השתפר מצבה של ישראל ביחס למדינות מפותחות אחרות שנאלצו להגדיל את הגירעון בשל ההתמודדות עם הקורונה ועם משבר האנרגיה מייד לאחר

⁸ הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה עצמה, מהמוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיקר הכנסתם מהממשלה, מהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותה נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב המדינה.

⁹ על פי נתוני הלמ"ס הגירעון הסתכם ב-4.9 אחוזי תוצר. הסיבה לפער היא שהלמ"ס מפחיתה מההשקעה הציבורית (למטרות שיוכו) את ההכנסות ממכירת קרקעות, משום שהפרשנות לכללי החשבונות הלאומיים גורסת כי מכירת קרקעות היא השקעה שלילית של הממשלה. כאשר בוחנים את הנתונים ממדינות ה-OECD לשנים האחרונות מוצאים כי במרביתן ההכנסות הנדונות נמוכות מאוד (כ-0.05 אחוז תוצר בממוצע), וכי ההפחתה בהשקעה משקפת פעילויות כגון מכירת קרקע חקלאית שהושבחה או רכישה ושיפוץ של דירות בדור הציבורי ומכירתן לזכאים. לעומת זאת בישראל מדובר בהכנסות ממכירת קרקעות שלמדינה יש עליהן בעלות היסטורית, כלומר במימוש נכסים, ובשנת 2023 הן הסתכמו בכ-1.9 אחוזי תוצר. כיוון שמימוש נכסים הוא במהותו פעולה מימונית, אנו מציגים את ההוצאה הציבורית ללא אותה הפחתה ואת מכירת הקרקעות מציגים כסעיף מימוני שמרסן את גידול החוב.

מכן. עם זאת, בשנת 2023 נסק הגירעון מנוכה המחזור לרמה גבוהה ביחס לרוב מדינות ה-OECD, בשל ההרחבה התקציבית שננקטה ברבעון האחרון כדי להתמודד עם השלכות המלחמה. יחס החוב הציבורי לתוצר בישראל נותר דומה לחציון ה-OECD, כמו בכל העשור האחרון (איור ו'-2).

לוח ו'-2
הרכיבים העיקריים בהכנסות הממשלה הרחבה והוצאותיה, 2017 עד 2023
(אחוזי תמ"ג)

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	
34.7	37.5	36.9	34.5	35.3	36.1	37.6	סך ההכנסות הציבוריות
0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	מזה: ההכנסות מרכוש
29.8	32.6	32.2	29.5	30.0	30.7	32.1	סך המסים
10.7	12.2	12.4	11.5	11.9	12.3	12.3	המסים העקיפים על הייצור המקומי
2.5	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7	2.6	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
11.5	12.7	12.0	10.2	10.3	10.5	11.9	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.0	5.0	5.0	5.2	5.2	5.2	5.2	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.2	1.1	1.0	1.0	1.1	1.2	1.2	מענקים
3.1	3.2	3.2	3.6	3.7	3.7	3.9	אחר ¹
41.5	39.3	42.2	45.9	39.8	40.4	39.9	סך ההוצאות הציבוריות²
37.8	36.2	39.3	42.5	37.0	37.4	37.0	ההוצאות השוטפות
19.0	18.7	19.5	20.6	19.7	19.8	19.6	ההוצאה האזרחית לתפוקת שירותים והעברות בעין
4.9	3.9	4.2	4.4	4.5	4.6	4.6	הצריכה הביטחונית המקומית
0.4	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	היבוא הביטחוני
1.1	1.0	3.0	4.0	0.9	0.8	0.8	התמיכות הישירות
9.5	9.1	9.6	11.2	9.6	9.6	9.6	תשלומי ההעברה השוטפים
3.0	3.4	2.8	2.0	2.1	2.4	2.2	תשלומי הריבית ³
1.3	0.8	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	תשלומי ההעברה בחשבון ההון ⁴
2.4	2.3	2.3	3.0	2.3	2.4	2.3	ההשקעה הנקייה של הממשלה הרחבה כולל מענקי השקעה ²
2.0	2.0	2.1	2.8	2.1	2.1	2.1	מזה: ההשקעה האזרחית הנקייה
32.9	31.5	34.7	39.1	32.8	33.0	32.7	ההוצאה האזרחית ללא ריבית²
6.7	1.8	5.3	11.4	4.5	4.4	2.2	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה²
4.1	-0.6	4.3	11.3	3.7	2.9	1.9	גירעון הממשלה המרכזית (ללא מתן אשראי) ⁵
4.5	0.7	4.3	9.4	3.0	2.7	0.8	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
7.5	3.3	6.7	8.9	4.4	4.3	1.3	הגירעון מנוכה המחזור הכולל ^{2,6}
59.8	58.3	64.1	66.8	57.2	57.3	56.8	החוב הציבורי (נטו) ^{7,8}
61.9	60.5	67.8	70.9	59.2	60.1	59.8	החוב הציבורי (ברוטו) ⁷

¹ כולל תשלומי העברה שוטפים מהציבור ותשלומי העברה בחשבון ההון, זקיפת פנסיה, מכירות אזרחיות, העברות הון מחו"ל והעברות למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר מחו"ל.

² ללא הפחתת הכנסות ממכירת קרקעות מדינה. החל מדו"ח 2022 הועבר רישום ההשקעה הביטחונית מהצריכה והיבוא הביטחוני להשקעות הממשלה. הבילאי של נכסים קבועים ביטחוניים נרשם בצריכה הביטחונית המקומית.

³ בשנת 2018 עדכנה הלמ"ס את חישוב הוצאות הריבית והן מחושבות החל משנת 1995 על בסיס צבירה נומינלית, בתוספת הפרשי הצמדה על החוב הציבורי.

⁴ כולל סבסוד משכנתאות, הנחות על מכרזי קרקעות מדינה והעברות בחשבון ההון למלכ"ר ולעסקים, לרבות פיצויים על חשבון קרן מס רכוש.

⁵ גירעון הממשלה המרכזית מחושב על פי הגדרות שונות.

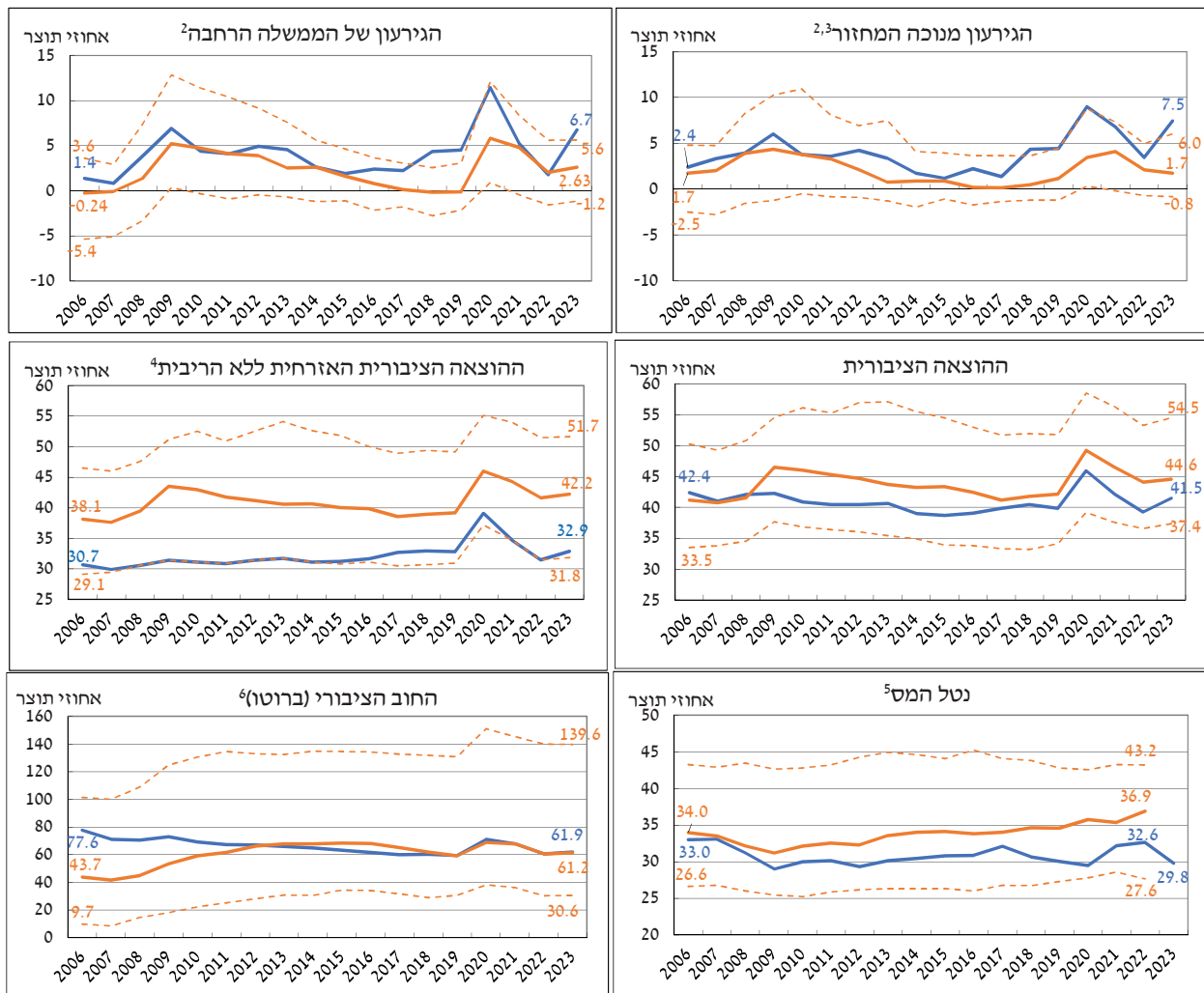
⁶ בפרסומים הקודמים מקור הנתון לשנה הנוכחית היה תחזית של ה-OECD, השנה שונתה המתודולוגיה לפי המתואר בפרק זה.

⁷ בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

⁸ החוב הציבורי נטו שווה לחוב הציבורי ברוטו, פחות הלוואות הפעילות ופחות פיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

איור ו-2
המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD¹, 2006 עד 2023



¹ הנתונים על מדינות ה-OECD הם החציון של כל המדינות המפותחות שעבורן יש נתונים.

² הגירעון לפי הגדרות בין-לאומיות. מהנתון הופחתו ההכנסות ממכירה של קרקעות מדינה.

³ נתוני ה-OECD נכונים לחדש נובמבר 2023.

⁴ עקב היעדר נתונים עדכניים, ההוצאה הביטחונית בשנת 2023 שווה להוצאה הביטחונית בשנת 2022 עבור רוב המדינות ולהוצאה

בשנת 2021 בחלקן. ההוצאה הביטחונית של ישראל שווה לזו של 2023.

⁵ התרשימים מוצגים עד לשנה האחרונה שעבורה קיימים נתונים במערכת ה-OECD.

⁶ נתונים מתאימים להגדרות קרן המטבע הבין-לאומית (IMF) ולקוחים ממאגריה.

המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני הלמ"ס, ה-OECD (Revenue Statistics 2023, Economic Outlook 114 December 2023) וקרן המטבע הבין-לאומית (IMF).

2. גירעון הממשלה

הגירעון מנוכה המחזור מנכה את השפעת מחזור העסקים על הגירעון בפועל, והשינויים בו מבטאים את מידת ההרחבה או הצמצום של המדיניות הפיסקלית. מדד זה מחושב באמצעות התאמה של שיעור ההוצאה הציבורית וההכנסות שאינן ממסים למונחי התוצר הפוטנציאלי¹⁰, ונוסף על כך אנו מנכים מסך ההכנסות ממסים את חלק ההכנסות המוסבר בסטייה מהמגמות ארוכות הטווח של התוצר, השכר, היבוא, מדד שוק ההון הכללי בבורסה וריבית בנק ישראל.¹¹

הגירעון המבני הוא המדד שמייצג את המדיניות ארוכת הטווח של הממשלה – זו שצפויה להתבטא בגירעון בפועל בטווח הבינוני בתרחיש "עסקים כרגיל". השינוי בגירעון המבני מושפע בעיקר מהחלטות ממשלה שמשפיעות על רמת ההוצאה הפרמנטית ומשינויי חקיקה של מערכת המס, אך הוא יכול גם להשתנות בטווח הארוך עקב שינויים מבניים בהוצאות (למשל בשל הזדקנות האוכלוסייה) או שינויים בבסיס המס. (ראו להלן, במסגרת, על נושא מיסוי הבלו).

כדי לאמוד את הגירעון המבני אנו מנכים מהגירעון מנוכה המחזור גורמים חד-פעמיים שאינם חלק ממחזור העסקים הכללי, כגון תקבולי מסים חריגים, הוצאות זמניות¹² והשפעות האינפלציה.¹³ הפתעות אינפלציוניות מצמצמות את הגירעון בפועל באותה שנה, אך השפעתן נעלמת בשנה הבאה בשל עדכון אוטומטי, בשנה לאחר מכן, של רכיבי הוצאה או הכנסה המוצמדים על פי חוק למדד המחירים לצרכן או לשכר הממוצע, הסכמי שכר שנחתמים בפיגור וכן בגלל התאמת תקרת ההוצאה התקציבית לאינפלציה בפועל בשלוש השנים האחרונות. נוסף על כך, בשל רישום הפרשי ההצמדה על החוב כהוצאה בהגדרות החשבוניות הלאומיים, אנו מנכים את הפער בין האינפלציה בפועל לאינפלציה הצפויה בטווח הארוך.

איור ו-3 מציג את פירוק הגירעון הכולל לרכיבים שתוארו לעיל. ניכר ממנו כי הגירעון הגבוה שנצפה בפועל ב-2023 הוטה כלפי מעלה על ידי גורמים חד-פעמיים, כשם שהגירעון הנמוך בשנת 2022 הוטה כלפי מטה. הגירעון מנוכה המחזור (סכום הגירעון המבני והרכיב החד-פעמי) גדל ביחס לשנה הקודמת כחלק מההרחבה הפיסקלית שנקטה הממשלה ברבעון האחרון של השנה לצורך התמודדותה עם עלויות המלחמה, אך הגירעון המבני לא השתנה מהותית ביחס לשיעורו ב-2019 או ב-2022, משום שנכון ל-2023 היה מדובר בהוצאות זמניות, הקשורות למלחמה בלבד.¹⁴ עם זאת, החל משנת 2024 ההוצאות המבניות צפויות לגדול – בשל התוספות לתקציב הביטחון עבור התעצמות הצבא, הפניית תקציבים ל"מנהלת תקומה" ושיקום הצפון, הוצאות הביטוח

הגירעון המבני לא השתנה מהותית ביחס לשנה הקודמת.

¹⁰ ההוצאות הציבוריות וההכנסות שאינן ממסים פחות רגישות לשינויים בתוצר מאשר תקבולי המסים, שנוטים להשתנות לאורך זמן בהתאם לשינוי בתוצר. בשנת 2023 רמת התוצר בפועל הייתה גבוהה בממוצע מרמת התוצר הפוטנציאלי, לכן שיעור ההוצאה הציבורית בפועל היה נמוך משיעורה ביחס לתוצר הפוטנציאלי. רמת התוצר הפוטנציאלי מחושבת לפי המגמה ארוכת הטווח של התוצר בין 1988 ל-2023 ושינויים שחלו בה אשר מתואמים עם גידול האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים (25–64). הניתוח של פער התוצר בפרק ב' בדוח זה משתמש בהגדרה אחרת של התוצר הפוטנציאלי (באמצעות אמידה של פונקציית הייצור), המושפעת בחלקה מגורמים מחזוריים, שאותם אנו מעוניינים לנכות.

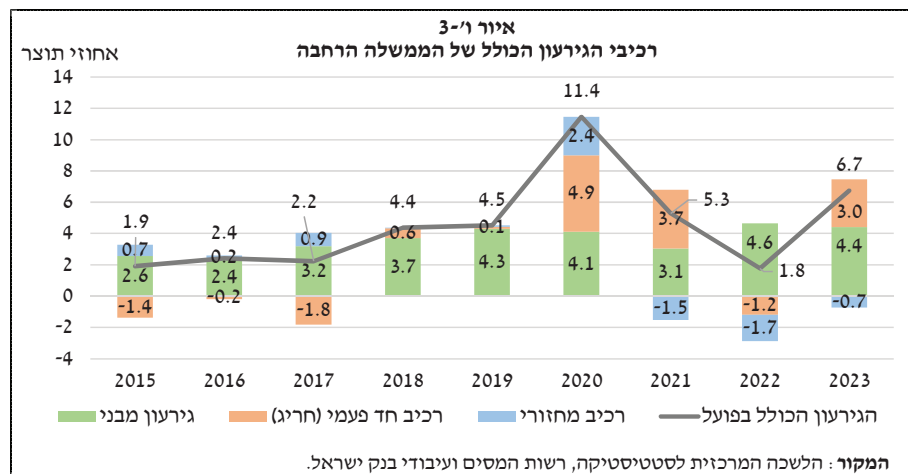
¹¹ המגמות מחושבות באמצעות רגרסיה ליניארית מ-1995 עד 2023 עבור כל אחד מהמשתנים שצינו, כאשר המשתנה התלוי הוא המשתנה שעבורו מחושבת המגמה, והמשתנים הבלתי תלויים הם דמי לרבעון ומגמת זמן מסדר שני.

¹² ההוצאות הזמניות כוללות את הוצאות הממשלה הזמניות שנועדו להתמודדות ישירה עם משבר הקורונה ועם מלחמת "חברות ברזל".

¹³ לצורך ניכוי האינפלציה נתייחס רק להפתעות באינפלציה ובמדד מחירי התוצר ביחס לתחזית שהופיעה בתקציב המדינה, משום שלעלייה צפויה של המחירים יכולה הממשלה להגיב מראש באמצעות שינוי מבני של ההוצאות וההכנסות. בשנת 2022, למשל, האינפלציה הממוצעת בתחזית התקציב ועליית מדד מחירי התוצר היו 1.5% ו-1.4%, בהתאמה, בעוד שמדדים אלו בפועל הסתכמו ב-2.9% ו-3.3%, בהתאמה. בשנת 2023 ההפתעות היו קטנות יותר: 4.2% לעומת תחזית של 3.9% באינפלציה ו-3.8% לעומת תחזית של 3.1% בעליית מדד מחירי התוצר.

¹⁴ לשיטת ה-OECD הוצאות חריגות בגין תוכניות הסיוע במשבר הקורונה ובמשבר האנרגיה לא נוכו מהגירעון המבני. לכן הגירעון המבני של ישראל לשיטתם היה קרוב לגירעון המנוכה מחזור יותר מאשר באופן החישוב שלנו.

הלאומי לנפגעים, שירותי בריאות הנפש והמשך הגידול של תשלומי הריבית, שיואץ בגלל הגידול של מלאי החוב והתייקרותו. ההתאמות המבניות שחוקקו במרץ 2024 יקוזו חלק מגידול זה של הגירעון המבני. (על כך ראו סעיף 3-ב' להלן.).



תהליך המעבר למכוניות חשמליות והגירעון המבני

הכנסות המדינה ממס הבלו על הדלק הסתכמו ב-2010 ב-1.6 אחוזי תוצר, ב-2019 ב-1.3 אחוזי תוצר ובשנת 2023 ב-1.1 אחוזי תוצר (1.2 אלמלא ההפחתות הזמניות שקבע שר האוצר). אחד הגורמים למגמת הירידה של ההכנסות ממס זה הוא תהליך התחלופה המואץ ממכוניות המונעות בבנזין למכוניות חשמליות – תהליך שצפוי לשחוק את בסיס המס עד להיעלמותו. יעדי משרד האנרגיה קובעים כי עד שנת 2030 100% מהמכוניות החדשות צריכות להיות חשמליות. בתרחיש של יישום בינוני, שבו בשנת 2030 ישנם בישראל כמיליון רכבים חשמליים, המשמעות היא אובדן של כרבע מההכנסות מבלו עד 2030.¹ כדי להתמודד עם שינוי זה החליטה הממשלה לקדם מס "נסועה", אשר ימסה את מספר הקילומטרים שנוסעת המכונית החשמלית. מס זה מיועד לסייע גם בהפחתת הגודש בכבישים והשפעות חיצוניות נוספות של הרכבים החשמליים, ולצמצם עיוותי מיסוי בין כלי תחבורה שונים. בשל הזיהום המופחת שגורמות מכוניות חשמליות, המס המוצע הוא 15 אגורות לקילומטר, לעומת מס הבלו הקיים, שלהערכת הכלכלן הראשי שקול להשתת מס של 19 אגורות על כל קילומטר. לכן הוא אינו צפוי להחליף במלואו את אובדן התקבולים ממס הבלו. עם זאת, חשוב לקדם כלי מיסוי זה כחלק מהמאמץ הכולל למניעת התבדרות של הגירעון המבני בטווח הארוך.

¹ משרד האוצר (2023), "כניסת רכבים חשמליים לישראל – תועלות ואתגרים", עמ' 25.

3. ההוצאות הציבוריות

א. גודל ההוצאה הציבורית ערב המלחמה

התקציב המקורי לשנים 2023–2024 שחוקק בחודש מאי 2023 היה תקציב א-מחזורי, ששימר בקירוב את גודל התקציב הרגיל¹⁵ במונחי תוצר. לו קבעה הממשלה את מסגרת התקציב בהתאם לכלל ההוצאה הקיים המדיניות הייתה מרסנת יותר.¹⁶ כדי להתגבר על הריסון הפיסקלי המובנה בכלל ההוצאה, הגדילה הממשלה באופן זמני את פרמטר התאמת המחירים.¹⁷ שינוי זה העלה את תקרת ההוצאה ב-7.1% ביחס לתקרת ההוצאה בשנת 2022 וב-5.5% לעומת ביצוע תקציב 2022 בפועל (שכלל גם הוצאות קורונה חד-פעמיות), בעוד שהתוצר הנומינלי היה צפוי באותה עת לגדול בשיעור של 6.2%¹⁸. העלאת התקרה נתנה מענה בעיקר לגידול טבעי (כתוצאה מגידול האוכלוסייה) ולהתייקרויות של השירותים הציבוריים: מימון הסכמי השכר שנחתמו עם הסתדרות המורים ואלו שהיו מתוכננים להיחתם עם ההסתדרות הכללית ועם ארגון המורים העל-יסודי והגדלת סל הבריאות בהתאם למדד יוקר הבריאות. נוסף על כך הורחב תקציב המשרד לביטחון לאומי (ביטחון פנים), תוקצבו משרדים חדשים רבים והוגדל התקצוב הציבורי של תלמידי זרמי החינוך החרדיים והכוללים לאברכים.

ביחס לתקציב המקורי של 2019 ביטא תקציב 2023 שחיקה של כ-2 אחוזי תוצר בהוצאה התקציבית: תקציבי המשרדים האזרחיים היו נמוכים יותר בכ-1.1 אחוז תוצר, תקציב מערכת הביטחון ב-0.5 אחוז תוצר ותקציב הריבית (כולל לביטוח הלאומי) ב-0.4 אחוז תוצר. חלק מהשחיקה של ההוצאה האזרחית ביחס לתוצר מאז 2019 נבע מהקפאת הסכמי השכר, שהחלה ב-2020 והופשרה רק באמצע 2023, עם חתימה על הסכם שכר קיבוצי של המגזר הציבורי.¹⁹ חלק נוסף מהשחיקה מוסבר בהאטת קצב הגידול הריאלי של הצריכה הציבורית ביחס לצמיחה הריאלית של התוצר. פירוק הגידול של הצריכה הציבורית לרכיביה באיור ו'-4-א' מראה שגידולה הואט בין 2019 ל-2023 בהשוואה לגידול בין 2015 ל-2019. הסיבה העיקרית לשחיקת ביחס לתוצר הייתה גידול ריאלי נמוך יותר, שקוּזז חלקית על ידי עליית מחירי הצריכה הציבורית. פירוק של ההשקעה הציבורית לרכיביה (איור ו'-ב') מעלה כי ברובם שיעור השינוי הריאלי בין 2019 ל-2023 היה נמוך יותר מאשר בין 2015 ל-2019, וניכר כי עיקר ההאטה בהשקעה בתשתיות התחבורה נבע מצמצום חד של ההשקעה ברכבות (לרבות רכבות קלות) ובנמלים²⁰ לעומת האצה בקצב הגידול של ההשקעה בכבישים.

ביחס לתקציב המקורי של 2019 ביטא תקציב 2023 שחיקה של כ-2 אחוזי תוצר בהוצאה התקציבית.

¹⁵ ללא הוצאות קורונה שתוקצבו כזרובה כללית בסך 10 מיליארדי ש"ח בשנת 2022 באמצעות העלאה זמנית של תקרת ההוצאה.

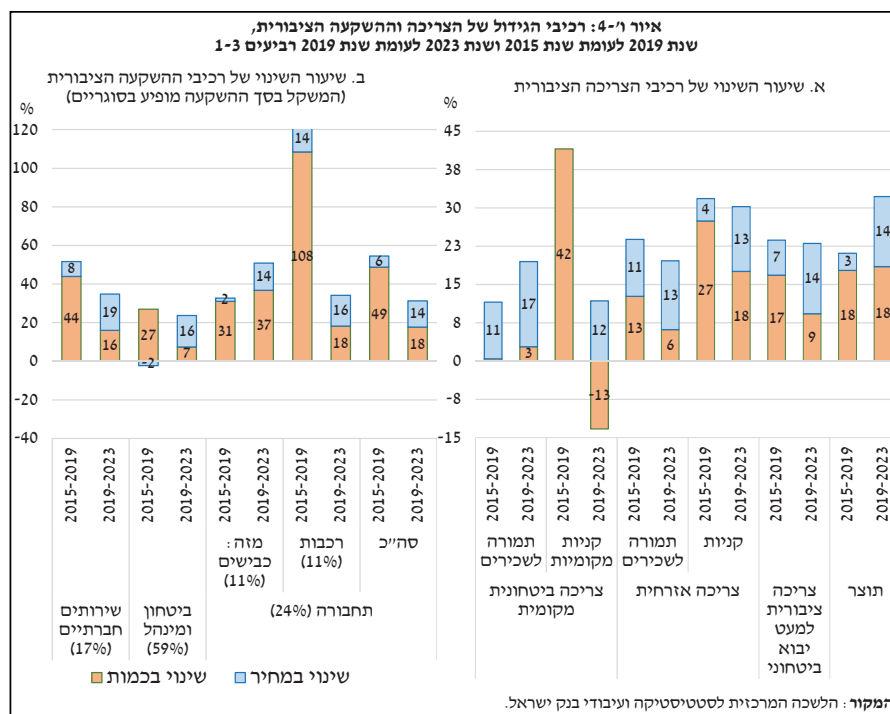
¹⁶ כאשר יחס החוב עומד על 60% תוצר, כפי שהיה בסוף 2022, הגידול לפי כלל ההוצאה = קצב גידול האוכלוסייה (1.9%) + 50/60 (היחס בין 50 ליחס החוב: 0.8%) = 2.7% במונחים ריאליים – שיעור הנמוך מקצב צמיחת התוצר הפוטנציאלי (כ-3.9%). לכן כלל זה מקטין את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר.

¹⁷ פרמטר התאמת המחירים נועד לתת מענה להתייקרויות בתקציב. שיעור התאמת המחירים על פי החוק (לפני העדכון הזמני) מחושב לפי שיעור האינפלציה הממוצע בשלוש השנים שקודמות לתקציב. במקום להשתמש באינפלציה הממוצעת בשנים 2020–2022, שעמדה על 1.8%, השתמשה הממשלה באופן חד-פעמי באינפלציה הממוצעת בשנת 2022 בלבד, שעמדה על 4.4%. גם בתקציב 2021 – 2022 העלתה הממשלה את פרמטר התאמת המחירים, וזאת ל-2%, בהוראת שעה.

¹⁸ במסמך "עיקרי התקציב" מופיעות ההנחות ששימשו את הכלכלן הראשי בעת קביעת תחזית ההכנסות. אלו הצביעו על תחזית צמיחה ריאלית בשיעור של 3% וגידול נומינלי של התוצר בשיעור של 6.2%.

¹⁹ להרחבה: דוח בנק ישראל 2022, פרק ו': "המגזר הציבורי ומימונו".

²⁰ נתון זה לא מוצג באיור. ההשקעה במחירים קבועים בנמלי ים ואוויר התכווצה בשנת 2023 ב-74% לעומת רמתה בשנת 2019.



ב. השפעות המלחמה על ההוצאות הציבוריות והתמודדות הממשלה איתן

בגלל המלחמה והצורך בהגדלה חריגה של ההוצאות הציבוריות החליטה הממשלה להגדיל את מסגרת התקציב לשנת 2023 בכ-26 מיליארדי ש"ח (1.4 אחוזי תוצר). הגדלה זו כללה תוספת תקציב למערכת הביטחון ולמשרדים האזרחיים בכ-17 מיליארדי ש"ח וכ-12 מיליארדים, בהתאמה, כדי לממן את התמודדותם עם השלכות המלחמה,²¹ וקיצוץ תקציבים אחרים ביחס לתקציב המקורי בסכום של כ-3 מיליארדי ש"ח. נוסף על הרחבת מסגרת התקציב השתמשה הממשלה בקרן הפיצויים (מס רכוש) כדי לפצות עסקים שפעילותם נפגעה בתקופת המלחמה. שימוש בקרן הפיצויים למימון הוצאה זו לא בא לידי ביטוי בתקציב ובגירעון התקציבי, אך נרשם בגירעון הממשלה הרחבה, ומחייב את הממשלה לגייס חוב כנגדו, שכן מדובר בקרן חוץ-תקציבית רישומית ולא בכספים שנחסכו בפועל על ידי הממשלה. עד לסוף דצמבר שילמה רשות המסים פיצויים בסכום של כ-5 מיליארדי ש"ח (0.3 אחוז תוצר) מתוך עלות כוללת חזויה בסכום של כ-23 מיליארדי ש"ח עד סוף 2024.²²

ההפחתה המצומצמת של ההוצאות שאינן קשורות למלחמה בעת תיקון חוק התקציב לשנת 2023, כנגד הגידול הניכר שנבע מעלויות המלחמה, העידה על הקושי של הממשלה לבצע התאמות בתקציב אפילו במצב חירום. הבעייתיות בהחלטה להימנע מקיצוץ תקציבים לא הכרחיים

ההפחתה המצומצמת של ההוצאות שאינן קשורות למלחמה בעת תיקון חוק התקציב לשנת 2023, העידה על הקושי של הממשלה לבצע התאמות בתקציב.

²¹ גידול התקציב האזרחי יועד בעיקר לפינוי האוכלוסייה מאזורי העימות (נושא הנדון בפרק ז' של דוח זה), תשלום קצבאות ביטוח לאומי לנפגעים ומשפחותיהם, הגמשת תנאי החל"ת, תגבור מערכת הבריאות, החינוך, מערכי החירום והרווחה, תקצוב "מנהלת תקומה" ותוכניות של משרד הכלכלה ורשות החדשנות לתמיכה בענף ההייטק.

²² בחודשים ינואר-פברואר 2024 שולמו עוד כ-5 מיליארדי ש"ח בגין הנזקים שחלו בחודשים נובמבר-דצמבר 2023. התשלום בגין התביעות על הנזקים הישירים לרכוש (בתים, מפעלים ורכבים) מורכב יותר, ויימשך זמן רב יותר.

התחדדה לאור דוח ההפרשים מדצמבר 2023,²³ שבו העריך משרד האוצר כי ההוצאות בשנת 2024 צפויות לחרוג בכ-50 מיליארדי ש"ח ממסגרת התקציב המקורית – מתוכם 9 מיליארדי ש"ח בשל גידול בלתי צפוי בתוכניות התקציב המקורי, והשאר בשל הוצאות הנוגעות למלחמה. הפער של 9 מיליארדי ש"ח מעיד על הקושי של הממשלה לכנס את הוצאותיה למסגרת התקציב המקורי, שאושר במאי 2023. קיומו של פער כזה חודשים ספורים לאחר שהתקציב אושר עשוי להצביע על הצורך בבחינה מדוקדקת יותר של התקציב בעת אישורו – תהליך שגוף עצמאי כגון מועצה פיסקלית יוכל לתרום להצלחתו.²⁴ ההכנסות החזויות לשנת 2024 על פי התחזית המעודכנת היו נמוכות בכ-48 מיליארדי ש"ח מאשר בתקציב המקורי – מחצית מהפער נבעה ממגמות כלכליות שהחלו עוד טרם המלחמה, והשאר – מעדכון שלילי של התחזית המקורית-כלכלית בעקבות המלחמה. התיקון שנוסף במאי 2023 ל"חוק יסוד: משק המדינה" קובע כי אם הממשלה לא מבצעת התאמות כדי לעמוד בתקרת הגירעון על פי חוק, יבוצע קיצוץ רוחבי בגובה הפער שבין הגירעון החזוי בדוח ההפרשים (במקרה זה 5.7 אחוזי תוצר) לתקרת הגירעון הקבועה בחוק (2.25 אחוזי תוצר).

בין מועד פרסום דוח ההפרשים לאישור התקציב המעודכן לשנת 2024 על ידי הממשלה גדלו ההוצאות הקשורות למלחמה אף יותר, והגירעון החזוי (לפני התאמות) נאמד ב-7.5 אחוזי תוצר. לפיכך אישרה הממשלה חוק תקציב מעודכן לשנת 2024, שכלל גידול של תקציבי המשרדים האזרחיים ב-15.3 מיליארדי ש"ח, ושל תקציב משרד הביטחון ב-55 מיליארדי ש"ח לצורכי המלחמה. כמו-כן ניתנה למערכת הביטחון הרשאה להתחייב על סכומים גבוהים, שיקשיחו את הגמישות התקציבית של הממשלה בעשור הקרוב.²⁵ נוסף על אלה החליטה הממשלה על שורה של צעדים הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, שהסתכמו בכ-0.9 אחוז תוצר והובילו ליעד גירעון מעודכן לשנת 2024 בשיעור של 6.6 אחוזי תוצר. צעדים אלו כללו, בין היתר, קיצוץ רוחבי בשיעור של 5%, ביטול תוספות תקציב שונות ודחייה של פרויקטי תשתיות.

כ-70% מההתאמות שנקבעו לתקציב 2024 הן בעלות אופי זמני. לכן, במקביל קיבלה הממשלה שורה של החלטות לגבי השנים 2025 ואילך – הגדולה שבהן היא העלאה עתידית של שיעור המע"מ בנקודת אחוז (כ-7 מיליארדי ש"ח). סדר הגודל של ההתאמות היה בהלימה עם הסיכומים התקציביים ארוכי הטווח שהיו נכונים לאותה עת, ובכך נמנעה הגדלה משמעותית של הגירעון המבני בטווח הנראה לעין (לוח ו-3). ואולם חלק מהחלטות הממשלה פוצלו במהלך דיוני התקציב; הכנסת החליטה להפריד את תהליך החקיקה של העלאות מסים וביטול פטורים ממס בסכום שנתי של כ-3 מיליארדי ש"ח, ואלו נדחו למועד מאוחר יותר.²⁶ אם הממשלה תחליט בהמשך על הגדלה נוספת של תקציב הביטחון או של תקציבים אזרחיים אחרים, יידרשו התאמות נוספות (ראו תיבה ו-1).

²³ דוח ההפרשים הוגש לראשונה השנה בהתאם לתיקון חדש ל"חוק יסוד: משק המדינה", שבמסגרתו נקבע כי במקרה של חקיקת תקציב לשנת הכספים הבאה הממשלה תגיש לכנסת עד ה-1 בנובמבר דוח על הפרשים צפויים בהוצאות או בגירעון ביחס לתקציב שחוקק ותוכנית מאזנת. אם התוכנית לא מאושרת על ידי ועדת הכספים בזמן, יופחת התקציב באופן רוחבי עד לכיסוי ההפרש.

²⁴ לדיון רחב יותר במועצות פיסקליות ובתרומתן לאיכות ההתנהלות התקציבית ראו פרק ו' בדוח בנק ישראל לשנת 2021.

²⁵ סיכום תקציבי זה מספק, לדברי ראשי מערכת הביטחון, רק חלק מהצרכים הביטחוניים, ועל הממשלה יהיה להחליט על סמך המלצות של ועדה ציבורית מהו תקציב הביטחון הראוי מבחינתה בטווח הארוך וכיצד בכוונתה לממנו. (להרחבה ראו תיבה ו-1).

²⁶ צעדים אלו היו: מס נסועה והעלאת אגרות על רכבים חשמליים, מיסוי פליטת מזהמות (מס פחמן), מיסוי סיגריות שנמכרות בדיוטי פרי, מס הרכישה למשקיעים, מיסוי שכר דירה ורפורמת הדלקנים.

למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר, חשוב שהממשלה תדון בהקדם בנטל הראוי של תקציב הביטחון ובתוכניות ארוכות הטווח לקידום המשק הישראלי, לנוכח האתגרים החדשים שנוספו השנה על האתגרים הקיימים ממילא, הנוגעים לפיריון העבודה הנמוך בישראל.²⁷

לוח ו'-3

השינויים שחלו בתקציב המדינה בעקבות המלחמה¹,
מיליארדי ₪

2025	2024	2023	
51	81	29	גידול הוצאות לפני התאמות
29	62	29	גידול הוצאות זמני
22	19		גידול הוצאות מבני
9	9	3	סה"כ התאמות בצד הוצאה²
3	5	3	הפחתה זמנית
5	4		הפחתה מבנית ³
10	5		סה"כ התאמות בצד ההכנסה²
2	5		הגדלה זמנית
8	1		הגדלה מבנית

¹ עבור שנת 2025 לא חוקק עדיין תקציב. הכוונה לשינויים ביחס לתקציב המקורי לשנים 2023-2024, לרבות התייקרויות לא חזויות, וגידול הוצאות בשנת 2025 לעומת החזוי ערב המלחמה.

² הסכום לא זהה לרכיביו בשל עיגול מספרים.

³ כולל צמצום בתקציב משרד הבריאות בעקבות העלאת מס בריאות החל מ-2025, לא כולל צעדים שטרם חוקקו.

המקור: החלטות הממשלה לגבי תקציב 2024 מתאריך 14.1.2024, החלטות הכנסת ועיבודי בנק ישראל.

4. הכנסות הממשלה הרחבה

הירידה החדה של
המסים ביחס ל-2022
נובעת בעיקר ממס
החברות וממסים
הקשורים לשוק הדיור
וממע"מ על ייצור מקומי.

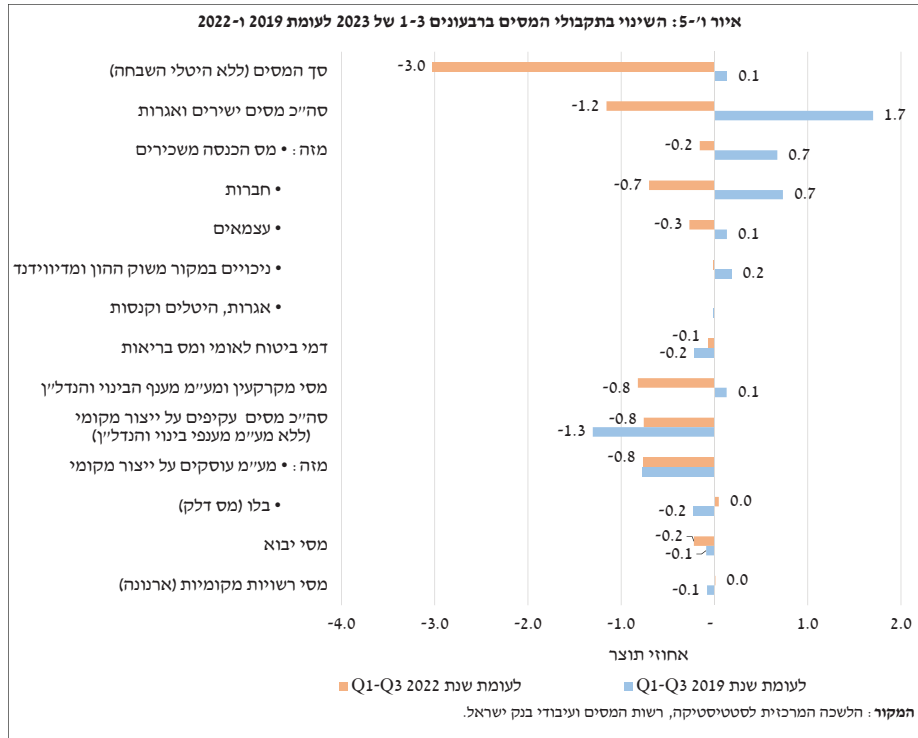
לאחר עלייה חריגה של התקבולים בשנים 2021–2022 החלו ההכנסות ממסים לרדת ברבעון האחרון של 2022, ומגמה זו נמשכה גם בשנת 2023. ברבעון השלישי של השנה ההכנסות במונחי תוצר כבר היו נמוכות מהנתון המקביל בשנת 2019, אך בחינה מצטברת מעלה כי סך התקבולים מתחילת השנה עד ספטמבר היה דומה לתקופה המקבילה בשנת 2019.

איור ו'-5 מציג פירוק של השינוי בנטל המס (שיעור ההכנסות ממסים ביחס לתוצר) בין שלושת הרבעונים הראשונים של 2023 לתקופות המקבילות ב-2019 וב-2022. הירידה החדה ביחס ל-2022 נובעת בעיקר ממס החברות וממסים הקשורים לשוק הדיור²⁸ – שהתקבולים מהם היו חריגים בשנה הקודמת – וממע"מ על ייצור מקומי, שמתואם עם החולשה בצריכה הפרטית. (ראו פרק ב'). לגידול המתון ביחס ל-2019 התלווה שינוי בהרכב ההכנסות: גידול חלקם של המסים הישירים

²⁷ להרחבה ראו: בנק ישראל (2021), תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקלית למימון.

²⁸ כולל מסי מקרקעין (מס שבח ורכישה) ואומדן למע"מ על דירות חדשות. זהו אומדן חסר לתקבולי המסים משוק הדיור, שכוללים גם מע"מ בענף הנדל"ן והבינוי מעבר למע"מ על דירות חדשות, לרבות על מכרזי קרקעות. נתוני רשות המסים לפי ענפים משנת 2021 הצביעו על גביית מע"מ מענפי הנדל"ן והבינוי בסכום הגבוה ממסי המקרקעין הישירים בכ-30%.

והתכווצות חלקם של המסים העקיפים. חלק מהעלייה בנטל המסים הישירים ביחס ל-2019 מוסבר בעליית השכר ובפרוגרסיביות של מערכת המס, וחלק מוסבר בניכויים מוגברים וזמניים מחברות בענף שירותים פיננסיים וביטוח, מרווחי הון, מעובדים שכירים בהיי-טק, שמימשו אופציות, ומעובדים במגזר הציבורי, שקיבלו מענקים חד-פעמיים ותשלומים רטרואקטיביים במסגרת הסכמי השכר החדשים.



בגלל המלחמה הודיעה רשות המסים על הארכת מועדי דיווח ותשלום, שנועדה להקל תזרימית על בעלי העסקים והעובדים החייבים במס. צעד זה שינה את תזמון ההכנסות בעיקר בתוך השנה, ודחה חלק ממנו לתחילת 2024. נוסף על כך ירדו המקדמות שמשלמים עצמאיים וחברות ירידה חדה, בשל אי-הוודאות אשר שררה במשק, ועל אף התאוששות בחודש דצמבר הן טרם שבו לרמתן המקורית. כדי לאמוד את אובדן המסים אשר נגרם בשל המלחמה נכנה משיעור הירידה ברבעון האחרון של 2023 לעומת מקבילו ב-2022 את שיעור הירידה בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 לעומת מקביליהם ב-2022. ניתוח זה מעלה כי הירידה העודפת של המסים בשל המלחמה הסתכמה ברבעון האחרון של השנה בכ-10 מיליארדי ש"ח, שהם כחצי אחוז תוצר. אובדן זה נבע מירידה בגבייה משכירים, בדמי הביטוח הלאומי ובמס הבריאות ב-0.6 אחוז תוצר, ירידה של 0.2 אחוז תוצר בגבייה מחברות ומעצמאיים, וירידה של 0.1 אחוז תוצר בגבייה של מסי היבוא ועוד 0.1 ממסי הרשויות המקומיות (ארנונה) בגין פטור שניתן לתושבים המפונים. כנגד זאת גדלה הגבייה משוק ההון בכ-0.4 אחוז תוצר, ככל הנראה עקב גידול במימוש נכסים.

הירידה העודפת של המסים בשל המלחמה הסתכמה ברבעון האחרון של השנה בכ-10 מיליארדי ש"ח, שהם כחצי אחוז תוצר.

5. החוב הציבורי

שיעור החוב הציבורי בתוצר עמד בסוף שנת 2022 על 60.5. שיעור זה הוסיף לרדת בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023, אך נסק ברבעון האחרון בשל צורכי המימון של עלויות המלחמה, והגיע בסוף 2023 ל-61.9 אחוזי תוצר. לגידולו של יחס החוב לתוצר השנה תרמו הגירעון התקציבי 4.1 אחוזי תוצר, ההוצאות החוץ-תקציביות על חשבון קרן מס רכוש (0.3 אחוז תוצר), שערך החוב הצמוד למדד המחירים לצרכן בשל האינפלציה והחוב במט"ח בשל רמתו המפוחתת של השקל בסוף 2023 לעומת סוף 2022. גורמים אלו קוּזְזו חלקית על ידי תקבולי הפרטה ממכירת קרקעות על ידי רשות מקרקעי ישראל והפרטת נמל חיפה, שימוש ביתרות המזומנים של הממשלה וצמיחת התוצר הנומינלי, שאמנם שחקה את יחס החוב לתוצר, אך בקצב נמוך מאשר בשנים 2021–2022 (לוח ו'-4).

לוח ו'-4

רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2018 עד 2023

(אחוזי תוצר)

2023	2022	2021	2020	2019	2018	
60.5	67.8	70.9	59.2	60.1	59.8	החוב בסוף השנה הקודמת
-3.4	-7.0	-7.4	0.3	-3.3	-2.7	תרומת השינוי של התוצר הנומינלי ליחס החוב לתוצר
3.0	-2.7	3.8	12.8	3.2	2.5	גיוסי הון נטו
4.1	-0.6	4.3	11.3	3.7	2.9	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	תשלום פיצויים על חשבון קרן מס רכוש
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור ¹
-0.6	-0.9	-0.9	0.0	-0.1	-0.2	תקבולי הפרטה
-0.9	-1.2	0.4	1.6	-0.4	-0.1	גיוס מעבר לגירעון למימון ²
0.9	1.6	0.8	-0.2	0.2	0.2	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח ³
0.3	1.0	-0.4	-0.4	-0.6	0.5	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
0.4	0.1	-0.2	-0.4	-0.2	-0.1	התאמה לעלויות הנפקה
0.2	-0.3	0.3	-0.4	-0.2	-0.2	שארית ⁴
61.9	60.5	67.8	70.9	59.2	60.1	החוב לסוף התקופה

¹ כולל מתן אשראי וגביית קרן.

² עודף הגיוסים.

³ השפעת העלייה שחלה במשך השנה במדד המחירים לצרכן על החוב הצמוד.

⁴ השארית נותרת כתוצאה מעיגול נתונים.

המקור: עיבודי בנק ישראל.

המשך גיוסי חוב בעלות
גבוהה צפוי להגדיל את
תשלומי הריבית ולהכביד
על תקציב המדינה בטווח
הבינוני.

גידול עלויות המימון של החוב הציבורי, שהחל ב-2022 על רקע עליית התשואות בעולם, התעצם השנה, בשל עלייה בפרמיית הסיכון של המדינה²⁹ וגידול חד בהיקפי גיוס החוב, שהחל באוקטובר בשל הגידול הצפוי של הגירעון. להתייקרות החוב אין השפעה מיידית על תקציב המדינה בזכות הזמן-לפדיון של החוב הממשלתי, שהוא כ-9 שנים בממוצע.³⁰ עם זאת, הוצאות הריבית על החוב גבוהות כבר היום בהשוואה בין-לאומית, והמשך גיוסי חוב בעלות גבוהה צפוי להגדיל את תשלומי הריבית ולהכביד על תקציב המדינה בטווח הבינוני. (תרחישים לגבי התפתחות נטל הריבית ראו בהמשך.)

²⁹ להרחבה ראו פרקים א' ו-ג' בדוח זה.

³⁰ כלומר: מרבית החוב ממשיכה לשאת שיעורי ריבית נמוכים יותר, אשר נקבעו בעת שחוב זה הונפק.

6. בחינה מחדש של היעדים הפיסקליים

יחס החוב לתוצר בשנת 2023 היה דומה לחציון ה-OECD (איור ו-2), אך אירועי השנים האחרונות מדגישים את הצורך של מדינת ישראל בכריות ביטחון, במיוחד לנוכח הסיכונים הגאו-פוליטיים שמאפיינים אותה. המדיניות התקציבית במהלך המלחמה ואחריה צפויה להשליך בטווח הארוך על היכולת של ישראל להתמודד עם זעזועים עתידיים נוספים ולתמוך בצמיחה ארוכת הטווח של המשק באמצעות השקעה ציבורית.³¹ גידול זמני של הגירעון ושל החוב בשל הוצאות לחימה זמניות אינו פוגע באופן מהותי בהקצאת המשאבים במשק לאורך זמן, וניתן להתמודד איתו תוך ריכוז מאמץ תקציבי בתקופה מוגבלת ופריסה ארוכת טווח של החזר העלויות. לעומת זאת, גידול מתמשך של הוצאות הביטחון מחייב התאמות תקציביות, כדי למנוע גידול שאינו בר-קיימא בחוב הציבורי, ובעקבותיו בעלויות המימון של המשק.

כדי שהשווקים יגלו סובלנות כלפי הגירעון הזמני הגבוה בעת המלחמה, חשוב שהעיקרון המנחה בבסיס מסגרת התקציב הרב-שנתית והחלטות הממשלה אשר יעצבו אותה לקראת אישור תקציב 2025 יהיה ייצוב, לכל הפחות, של יחס החוב הציבורי לתוצר. לצד זאת יהיה חשוב לדון ביעד לרמת החוב בטווח הארוך יותר. הערכה של השווקים שישראל צועדת לעבר תוואי חוב עולה בטווחים הבינוניים והארוך עלולה לגרור עליית תשואות נוספת, מעבר לזו שהמשק חווה בשנה האחרונה, פיחות ולחצים אינפלציוניים. התגובה השלילית היא לא תמיד ליניארית; לכן מוטב להקדים את ביצוע ההתאמות כדי להחליק את הנטל שלהן לאורך תקופה ארוכה ככל האפשר ולמנוע הגעה לאותה נקודה קריטית, שבה השווקים יתמחרו-מחדש את הסיכון של המשק – מצב שידרוש התאמות חדות הרבה יותר בזמן שבו יכולת התמרון של הממשלה תהיה נמוכה יותר. אמנם הורדת יחס החוב לתוצר אינה המטרה אלא סימן למלווים בשווקים בדבר היציבות הפיסקלית של המשק הישראלי, אך היא מהווה תנאי מקדים, אשר יסייע לממשלה במימוש יעדים ארוכי טווח, שהם העלאת פריון העבודה ורמת החיים בישראל.³²

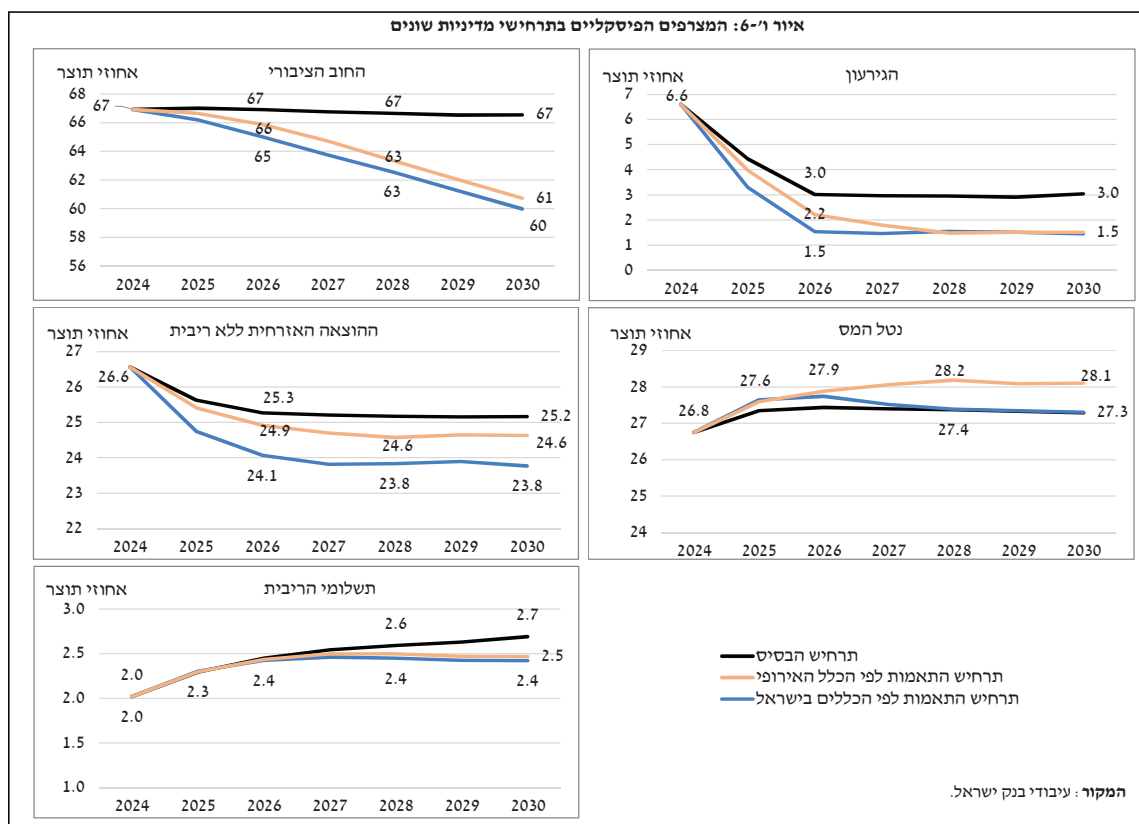
איור ו-6 מציג את המשמעויות הפיסקליות של תוואים רב-שנתיים בתרחישי מדיניות שונים. תרחיש הבסיס, המוצג באמצעות הקווים השחורים, מביא בחשבון את עלויות המלחמה החד-פעמיות – הביטחוניות והאזרחיות – והסיכום התקציבי הקיים בדבר הגדלת תקציב מערכת הביטחון בכ-10 מיליארדי ש"ח בממוצע לשנה עד סוף העשור, הגידול המבני בהוצאות האזרחיות ובהוצאות הריבית כתוצאה מהמלחמה ותוכנית ההתאמות בהכנסות ובהוצאות, שאושרה בכנסת בחודש מרץ 2024 (לוח ו-3). מתרחיש זה עולה כי הגדלת תקרת ההוצאה ויעדי הגירעון בהתאם להוצאות וההכנסות החזויות כיום תוביל לייצוב של יחס החוב לתוצר בשיעור של 67% בטווח הבינוני. זאת תוך חריגה מהכללים הפיסקליים הקיימים על פי חוק בישראל: יעד גירעון שהולך ופוחת עד ל-1.5 אחוזי תוצר משנת 2026 ואילך, ותקרת הוצאות שגדלה בשיעור נמוך משמעותית מאשר התוצר.

אירועי השנים האחרונות מדגישים את הצורך בכריות ביטחון, במיוחד לנוכח הסיכונים הגאו-פוליטיים שמאפיינים את מדינת ישראל.

כדי שהשווקים יגלו סובלנות כלפי הגירעון הזמני הגבוה, חשוב שייצוב, לכל הפחות, של יחס החוב הציבורי לתוצר יהיה העיקרון המנחה בבסיס מסגרת התקציב הרב-שנתית.

³¹ בנק ישראל (2021), תוכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקלית למימונם.

³² לדיון בנושא מימון ההשקעה הממשלתית בתוכניות ארוכות טווח של תשתיות וחינוך ראו פרק המגזר הציבורי ומימונו בדוח בנק ישראל לשנת 2021.



העדכון התדיר של תקרת ההוצאה והגירעון כלפי מעלה פוגם באמינות של התוואים הרב-שנתיים וביכולת של הממשלה להוציא לפועל פרויקטים ארוכי טווח.³³ אופן העיצוב של הכללים הקיימים מתעדף הוצאות שוטפות על פני השקעות, משום שתוכניות השקעה ארוכות טווח, המחייבות תכנון והיערכות ממושכת, מוגבלות על ידי תקרת ההוצאות המרסנת, הנקבעת לטווח הבינוני, ועל ידי כלל הנומרטור, המסייע לאכיפתה. לכן כאשר תקרת ההוצאה השנתית מועלית רק אד-הוק בעת דיוני התקציב, המלאי התכנוני הזמין לביצוען של ההשקעות הוא מצומצם, והתוכניות היחידות שניתן לבצע הן אלה הממומנות מההוצאות שוטפות.

כדי להמחיש את הבעייתיות המובנית בכללים הנוכחיים נתאר את ההתאמות הנדרשות לשם עמידה בהם. בהינתן תחזית ההוצאות הצפויות והמצב החוקי הקיים, עמידה בתקרת ההוצאה בשנת 2025 תדרוש מהממשלה לקצץ הוצאות בסכום של כ-55 מיליארדי ש"ח (2.6 אחוזי תוצר) מעבר לקיצוצים שכבר אושרו במסגרת תקציב 2024. גם אם הממשלה תחריג ב-2025 את ההוצאות הזמניות שנובעות ישירות ממלחמת "חרבות ברזל", כפי שעשתה בשנים 2023–2024, היא עדיין תידרש לצמצם הוצאות בסכום של כ-21 מיליארדי ש"ח ולהעלות מסים בסכום של כ-6 מיליארדי ש"ח כדי לעמוד בכלל ההוצאה וביעד הגירעון הקבועים בחוק. תרחיש זה (כולל ההחרגה) מתואר בקווים הכחולים שבאיור ו'-6. ההתאמות האמורות יובילו לגירעון חזוי בשיעור של 3.3 אחוזי

³³ Adi Brender (2021). "Fiscal Policy: The Journey toward a Low Debt to GDP Ratio and Smaller Government" in The Israeli Economy, 1995-2017: Light and Shadow in a Market Economy, eds., Ben-Bassat, A., Gronau, R. and A. Zussman, Cambridge University Press, 41-72.

ללוח מעודכן לגבי השינויים שחלו בכללים מאז תקציב 2015–2016 ראו: בנק ישראל (2021), סקירת התקציב לשנים 2021–2022 והתפתחויות הצפויות בשנים הבאות, נובמבר 2021, עמ' 18 לוח 7.

הנטייה המובנית בכללים הפיסקליים הנוכחיים בישראל לריסון ההוצאה תוביל לקיצוצים חדים בהוצאה האזרחית ובמסים, שהם ממילא מהנמוכים בקרב המדינות המפותחות.

תוצר (1.75 אחוזי תוצר יחד עם הוצאות המלחמה המוחרגות בשיעור של 1.6 אחוזי תוצר). דבקות בכלל ההוצאה בהמשך העשור תביא לשחיקה הולכת וגדלה של ההוצאות ביחס לתוצר, כך שהממשלה תוכל לעמוד ביעד הגירעון של 1.5 אחוזי תוצר לשנה, ואף להפחית בהדרגה את נטל המס החל משנת 2027 עד כדי 0.6 אחוז תוצר בשנת 2030. עמידה בכללים אלו אמנם תאיץ את קצב הירידה של יחס החוב לתוצר, אך תביא, עד סוף העשור, גם לקיצוצים חדים של 2.8 אחוזי תוצר בהוצאה האזרחית ללא ריבית – הוצאה שהיא כבר כיום מהנמוכות בקרב המדינות המפותחות (איור ו-2).

הדין בדרכים הנכונות לשמר את האיתנות הפיסקלית אינו ייחודי לישראל. באיחוד האירופי גובשה לאחרונה מערכת כללים חדשה לאחר בחינה מחודשת של היעדים הפיסקליים של המדינות החברות בו (לוח ו-5). הדיונים בכללים החדשים התנהלו על רקע הלקחים שהופקו מהתמודדות האיחוד עם משבר הקורונה, מלחמת רוסיה-אוקראינה ומשבר האנרגיה, וכן לנוכח האתגרים התקציביים שאירועים אלה מציבים בהסתכלות לעתיד. הכללים עוצבו מחדש כדי לאפשר למדינות להפעיל מדיניות אנטי-מחזורית בטווח הקצר, להגדיל את הוצאות הביטחון בטווח הבינוני ולתמוך בתהליך המעבר של משקיהן לצמיחה דיגיטלית וירוקה יותר בטווח הארוך. (ראו תיבה ו-2 על התחייבויות ישראל בנושא האקלים). כל זאת תוך שמירה על האמינות הפיסקלית באמצעות הפחתת הרמות הגבוהות של החוב והתחשבות בשונות הגדולה בין מדינות האיחוד במרווח הפיסקלי ובאתגרים. המיקוד בכללים החדשים הוסט מיעדי גירעון קשיחים ואחידים³⁴ לתוואי התאמות מבניות ארוכי טווח ומותאמים לנסיבות של כל מדינה, כך שהם ישמרו על החוב ברמה בת-קיימא, מצד אחד, ולא יפגעו ביכולת של הממשלות לבצע תוכניות השקעות רחבות היקף ורפורמות מבניות, מצד שני.

לוח ו-5 הכללים הפיסקליים החדשים של האיחוד האירופי	
העיקרון	פירוט
טווח התוכנית הרב-שנתית	5-4 שנים (כתלות במבנה המוסדי של המדינה).
עקרון התחזית	7 שנים אם המדינה מתחייבת ומבצעת בפועל רפורמות והשקעות שיתמכו בקיימות החוב, ביעדים האירופיים המשותפים (כגון מאבק במשבר האקלים) ובמימוש הצמיחה הפוטנציאלית.
סריגר להתאמות	הסתברותית: בחינת התחזיות בתרחישי סיכון שונים. אם באחד התרחישים יחס החוב לתוצר צפוי להיות גבוה מ-60% או הגירעון צפוי להיות גבוה מ-3%.
סוג ההתאמות	קביעת תוואי הוצאות נטו ¹ ורפורמות מבניות שיסייעו להפחית את יחס החוב לתוצר ו/או הגירעון בתוך 4 שנים.
קצב ההתכנסות של יחס החוב לתוצר	אם בין 60 ל-90 אחוזי תוצר: הפחתה של 0.5 נקודת אחוז בממוצע לשנה. אם גבוה מ-90 אחוזי תוצר: הפחתה של נקודת אחוז בממוצע לשנה. ²
ההתאמות הנדרשות על פי הגירעון בנקודת המוצא	אם נמוך מ-3 אחוזי תוצר: על הממשלה לבנות תוכנית ההתאמות שתוביל לגירעון בשיעור של 1.5 אחוזי תוצר בטווח הבינוני, כדי שגם במקרה של הפתעות בצד ההכנסות הגירעון לא יחצה רף של 3 אחוזי תוצר.
	אם גבוה מ-3 אחוזי תוצר: התאמות בגובה חצי אחוז תוצר מדי שנה, וכאשר הגירעון יורד מתחת ל-3% – התאמות בשיעור של 0.4% לשנה (או 0.25% במקרה של תוכנית לשבע שנים) עד להגעה ליעד של 1.5 אחוזי תוצר.

¹ ההוצאות נטו שוות להוצאה הציבורית בניכוי: (1) שנייה בהכנסות כתוצאה ממדיניות (שינויי חקיקה או צעדים זמניים); (2) תשלומי הריבית; (3) תשלומי דמי האבטלה; (4) הוצאות שממומנות על ידי האיחוד האירופי; (5) הוצאות שהאיחוד האירופי הנדיר כחד-פעמיות, כגון תוכניות הסיוע בעת משבר הקורונה ותמיכה במשקיים בעקבות משבר האנרגיה. יעד רב-שנתי זה מחליף את יעדי הגירעון המבניים שגרמו להתאמות פרו-מחזוריות. להרחבה בנושא לגבי ישראל ראו: דוח בנק ישראל 2021, "המגזר הציבורי ומימון".

² היתרון בתוכנית כוללת לעומת כלל הוצאה, הנקט כיום בישראל, הוא האפשרות להפחית את יחס החוב לא רק באמצעות שחיקת הוצאות אלא גם באמצעות האצה בת-קיימא של הצמיחה או העלאה של שיעורי המס. הפחתת החוב היא מצטברת: נקודת אחוז לשנה בתוכנית ההתאמות ארבע-שנתית = 4 אחוזי תוצר בסך הכול.

³⁴ יעד גירעון של 3%, יעד גירעון מבני של 0.5% ויעד יחס חוב לתוצר של 60%. במקרה שיחס החוב היה מעל 60%, נדרשה הממשלה לבצע התאמות כך שהפער יצטמצם ב-3/20 בתוך שלוש שנים – דבר שהיה עלול להוביל למדיניות נעו, אשר תפגע בצמיחה וביכולת של הממשלה לצמצם את חובה.

חשוב שהממשלה תקיים
דיון מחודש בכללים
הפיסקליים בישראל,
במטרה להשיב את
אמינותה של המדיניות
הפיסקלית ובה בעת
לסייע בקידום יעדים
כלכליים ארוכי טווח.

האתגר הפיסקלי הניצב בפני ישראל אינו שונה מאוד מאלו של חלק ממדינות האיחוד האירופי. חשוב שהממשלה תקיים דיון מחודש בכללים הפיסקליים בישראל במטרה להשיב את אמינותה של המסגרת הפיסקלית ובה בעת לסייע לממשלה בקידום יעדים כלכליים ארוכי טווח. בחינה מחודשת של היעדים הפיסקליים בישראל יכולה להיעזר בעקרונות המנחים שהותוו באיחוד. לשם המחשה נשווה מה היו היעדים לו אימצה ישראל את הכללים הפיסקליים של האיחוד האירופי (תרחיש זה מתואר בקווים הכתומים באיור ו'-6). לעומת היעדים הקבועים בחוק כיום. לפי השיטה האירופית ישראל הייתה נדרשת, החל מ-2025, לצמצם את יחס החוב לתוצר עד שנת 2028 בשתי נקודות אחוז ל-65 אחוזי תוצר, ולצמצם את הגירעון עד 2028 ל-1.5%. הואיל והגירעון הצפוי בנקודת המוצא גבוה מ-3 אחוזי תוצר, הממשלה הייתה נדרשת להציג תוכנית התאמות מבניות בגובה חצי אחוז תוצר מדי שנה, וכאשר הגירעון יורד מתחת ל-3% – התאמות בשיעור של 0.4% לשנה עד הגעה ליעד של 1.5 אחוזי תוצר. משמעות הדבר היא ביצוע התאמות מצטברות בשיעור של 1.6 אחוזי תוצר עד שנת 2028. לצורך ההדגמה, תרחיש ההתאמות לפי הכללים האירופיים באיור ו'-6 מציג את הגידול במסים והפחתת ההוצאה האזרחית במקרה שהממשלה הייתה מחליטה לחלק את ההתאמות שווה בשווה בין צד ההכנסה לצד ההוצאה. שימור גירעון בשיעור של 1.5 אחוזי תוצר החל מ-2028 מוריד את החוב ל-61 אחוזי תוצר כבר בשנת 2030. אם הממשלה יוזמת תוכנית השקעות רחבת-היקף ניתן להאריך את תוכנית ההתאמות ל-7 שנים, כלומר למתן את ההתאמות כך שהגירעון יתכנס ל-1.5%, והחוב יתכנס ל-63 אחוזי תוצר עד שנת 2031.

בישראל אין גוף חיצוני,
כגון מועצה פיסקאלית,
שתנטר את הצעדים
התקציביים שנוקטת
הממשלה ותדווח עליהם
לציבור באופן שקוף.

יעדי הגירעון והחוב שנקבעו באירופה לא מחייבים את ישראל, וניתן לדון גם ביעדים אחרים; לדוגמה: בזכות הגידול המהיר של התוצר, הנובע מגידול מהיר יותר של כוח העבודה בישראל, ניתן לקיים גירעון של כ-3% ועדיין לייצב את יחס החוב לתוצר.³⁵ עם זאת חשוב להדגיש כי חוסר היציבות הפוליטית בישראל פוגם באמינות הפיסקלית של תוכניות רב-שנתיות. זאת ועוד, שלא כמו באיחוד האירופי, אין בישראל גוף חיצוני המבקר את התוכניות שמציגה הממשלה ויכול להפעיל סנקציות במקרה של סטייה מהן.³⁶ לכן בכל תוכנית פיסקלית שתיזום הממשלה היא תידרש לבצע התאמות קשיחות יותר ובקצב מהיר יותר, כדי לזכות באמון השווקים כי תוואי החוב אכן נמצא בשליטה. כדי לצמצם את הקושי הזה ניתן להקים גוף פנימי, כגון מועצה פיסקלית מקצועית ועצמאית, שתנטר את הצעדים התקציביים שנוקטת הממשלה ותדווח לציבור באופן שקוף עליהם ועל משמעותם להשגת היעדים הפיסקליים.³⁷ לבסוף, נדרשת זהירות בבחינת התוואים, כי כל התוצאות המוצגות בניתוח הנוכחי מניחות ששיעור הצמיחה יהיה לפי תוואי הצמיחה הנוכחי של התוצר הפוטנציאלי. ככל שההתפתחויות של השנה האחרונה והמדיניות שתינקט בעקבותיהן יפגעו בתוואי הצמיחה של המשק בטווח הבינוני, הגירעון והחוב בפועל יהיו גבוהים יותר.

³⁵ לדוגמה: יחס החוב לתוצר צפוי לעמוד בסוף שנת 2025 על כ-67%. בהנחה שב-2026 התוצר הריאלי יצמח בשיעור של 3.7%, האינפלציה תסתכם ב-2% ושער החליפין לא ישתנה, הגידול של התוצר הנומינלי יחשב את היחס בין מלאי החוב הקיים לתוצר ב-3.7 נקודות אחוז. מנגד, שערך החוב הצמוד למדד המחירים לצרכן יגדיל את מלאי החוב הקיים ב-0.7 אחוזי תוצר (משום שכמחציתו צמודה למדד המחירים לצרכן). משמעות הדבר היא שבתרחיש כזה ניתן לקיים גירעון בשיעור 3.0 אחוזי תוצר ועדיין לשמר את יחס החוב לתוצר בשיעור של 67% בסוף שנת 2026.

³⁶ באיחוד האירופי, למועצה האירופית יש סמכות להטיל קנס על מדינות שלא עומדות בכללים.

³⁷ המלצה לחיזוק המסגרת הפיסקלית בישראל באמצעות הקמת מועצה פיסקלית נכללה גם בדוח קרן המטבע הבין-לאומית על ישראל ממרץ 2022. חשוב להדגיש שמועצה פיסקלית אינה גוף שקובע מדיניות, אלא גוף שתפקידו לבחון באופן בלתי תלוי את ההתאמה הכמותית של הצעדים הפיסקליים של הממשלה ליעדים שקבעה.

תיבה ו'-1: התפתחות גודל תקציב הביטחון בעבר וחלופות לעתיד

- ההוצאה הממשלתית לביטחון בישראל היא הגבוהה ביותר, במונחי תוצר, בקרב המדינות המפותחות, על אף מגמה ארוכת טווח של צמצומה. תקציב הביטחון ירד מלמעלה מ-6 אחוזי תוצר בסוף שנות ה-90 והיה צפוי להסתכם, ערב המלחמה, ב-4.5 אחוזי תוצר בשנת 2023, אך גדל בשיעור ניכר בעקבות המלחמה ל-5.4 אחוזי תוצר.
- ועדות ציבוריות שהמליצו בעבר על מתווים רב-שנתיים לתקציב הביטחון הדגישו כי תקציב מערכת הביטחון צריך להיבנות מלמעלה-למטה: יש להגדיר תחילה את המסגרת התקציבית שניתן להקצות לביטחון לאחר בחינה מאקרו-כלכלית של יכולות וצורכי המשק, ומתוכה להקצות את המשאבים לצרכים בתוך מערכת הביטחון.
- למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר חשוב שהממשלה תדון בהקדם בגודל תקציב הביטחון הרצוי בטווח הארוך, תוך איזון בין הצרכים הביטחוניים, מחד גיסא, והעלויות התקציביות והעקיפות של הגדלת ההוצאה הביטחונית שיושתו על המשק הישראלי, מאידך.

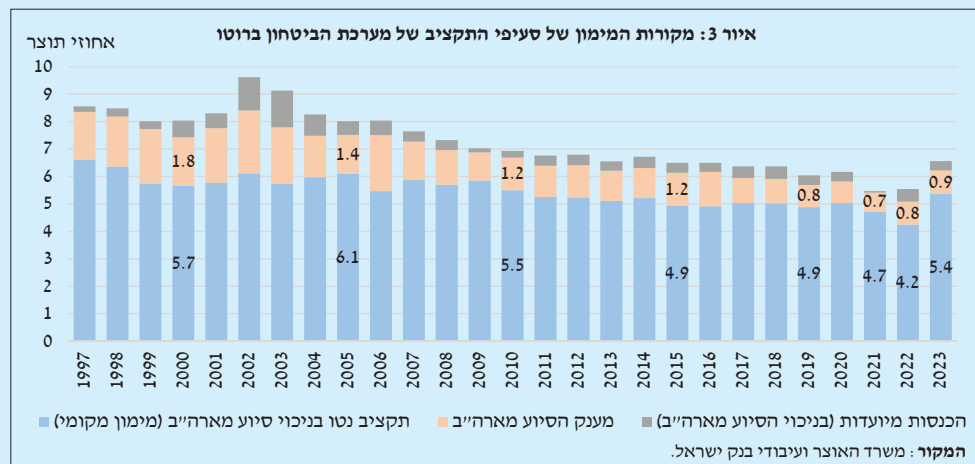
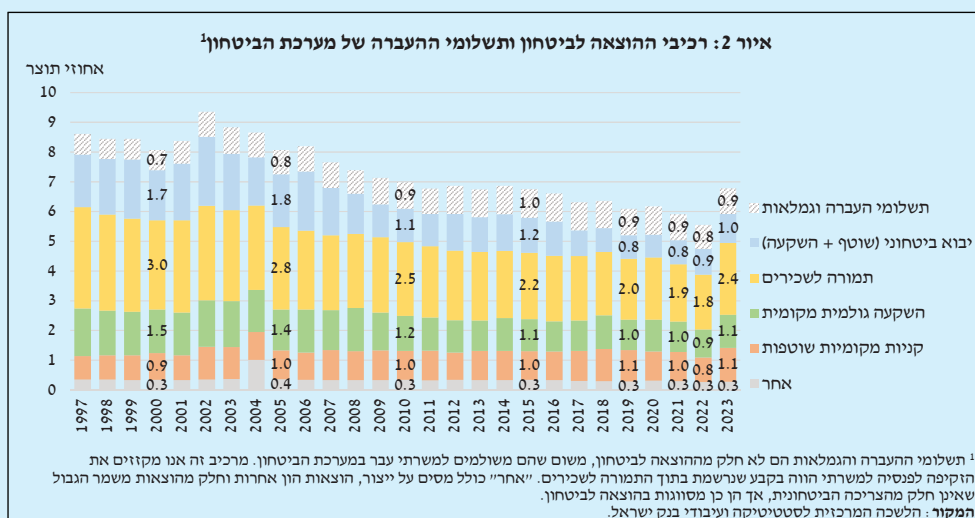
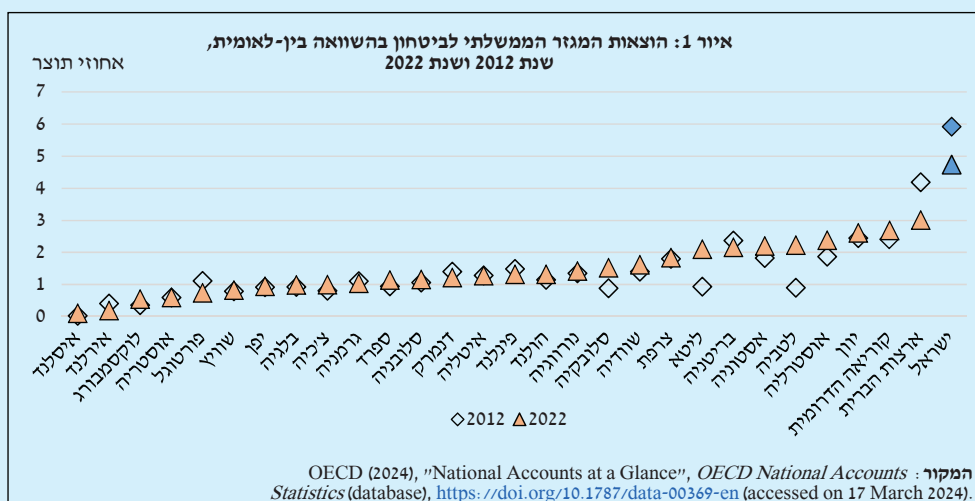
אירועי ה-7 באוקטובר עוררו מחדש את הדיון בגודלו הרצוי של תקציב הביטחון בטווח הארוך ובאופן מימונו. בתיבה זו נסקור את התפתחות תקציב הביטחון, את מסקנות ועדות ברודט (2007) ולוקר (2015) שדנו בנושא, את יישומן בפועל ואת ההשלכות של תוואים רב-שנתיים שונים של תקציב הביטחון על המצרפים הפיסקליים.

א. רקע: ההוצאה הביטחונית בישראל

ההוצאה הממשלתית לביטחון בישראל היא הגבוהה ביותר, במונחי תוצר, בקרב המדינות המפותחות, על אף מגמה ארוכת טווח של צמצומה (איור 1). מגמת הצמצום של נטל ההוצאה הביטחונית התרחשה בזכות התמתנות קצב הגידול של כל רכיבי ההוצאה, ובעיקר של התמורה לכוח האדם בצבא ושל ההשקעה הביטחונית (איור 2). בישראל גם תשלומי ההעברה והגמלאות למשרתי עבר במערכת הביטחון הם הוצאה משמעותית, שהסתכמה בשנת 2023 באחוז תוצר נוסף. הירידה בהוצאה לביטחון הקלה על נטל המימון המקומי של תקציב הביטחון (התקציב בניכוי מענק הסיוע האמריקאי והכנסות מיועדות אחרות), והוא ירד מלמעלה מ-6 אחוזי תוצר בשנות ה-90, לסביבה של 5.5 אחוזי תוצר בעשור שבין 2004 ל-2014, ל-5 אחוזים בשנים 2015–2020 (איור 3) והיה צפוי להסתכם, ערב המלחמה, ב-4.5 אחוזי תוצר בשנת 2023.^{1,2}

¹ ההוצאה לביטחון ותשלומי ההעברה שהוזכרו מתוקצבים במסגרת תקציב המדינה בסעיף משרד הביטחון (15), הוצאות ביטחונית שונות (31), ומספר סעיפים קטנים אחרים: הוצאות חירום אזוריות (16), תיאום הפעולות בשטחים (17), הוועדה לאנרגיה אטומית (35), חוק חיילים משוחררים (46), והוצאות הביטחון בסעיף הדיור הממשלתי (5110).

² ביצוע התקציב ברוטו של כל סעיפי מערכת הביטחון הסתכם בשנת 2022 בכ-5.5 אחוזי תוצר. 0.8 אחוז תוצר מתקציב זה מומן באמצעות מענק הסיוע האמריקאי הרב-שנתי (3.8 מיליארדי דולרים בשנה) ועוד 0.5 אחוזי תוצר – באמצעות הכנסות ייעודיות אחרות (ממכירות של מערכת הביטחון או פרויקטים משותפים עם גורמי חוץ).



בשנת 2023 ההוצאה הביטחונית גדלה ב-1.2 אחוזי תוצר לעומת רמתה ב-2022, והסתכמה ב-5.9 אחוזי תוצר. מחצית מגידולה של ההוצאה שימשה לתשלום התמורה לשכירים, לרבות המגויסים למילואים אשר גויסו בהיקפים חסרי תקדים מאז מלחמת יום הכיפורים. תקציב הביטחון גדל ב-2023 ב-1.2 אחוז תוצר, ו-0.9 אחוז מגידול זה נבע ישירות מהמלחמה. בשנת 2024 צפויה ההוצאה הביטחונית לגדול בשיעור של 3 אחוזי תוצר ביחס לשנת 2023 – 1.4 אחוזי תוצר ימומנו במסגרת תקציב המדינה, והשאר צפוי להיות ממומן באמצעות מענק סיוע אמריקאי חד-פעמי בסך 8.7 מיליארדי דולרים.

מעבר לעלויות התקציביות, להגדלת הביקושים של מערכת הביטחון יש גם עלויות כלכליות עקיפות לא מבוטלות. ביניהן:

1. הארכת שירות החובה דוחה כניסת צעירים למערכת ההשכלה הגבוהה ולשוק העבודה וגורמת לאובדן ניסיון מקצועי שעלול לפגוע בפריור העבודה שלהם לאורך זמן.

2. שירות המילואים והרחבת צבא הקבע מסיט תשומת עבודה באופן קבוע מהמגזר האזרחי לצבאי ופוגע בתוצר העסקי.

3. הגדלת הייצור והמו"פ הביטחוני המקומיים באים על חשבון משאבים למגזרי התעשייה וההיי-טק ששורר בהם מלכתחילה מחסור בעובדים.

למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר חשוב שהממשלה תכריע בהקדם מה גודל תקציב הביטחון והיקף כח האדם הרצוי בטווח הארוך, תוך איזון בין הצרכים הביטחוניים, מחד גיסא, לבין העלויות התקציביות והעקיפות של הגדלת ההוצאה הביטחונית שיושגו על המשק הישראלי, מאידך.

ב. מוועדת ברודט לוועדת לוקר: העקרונות הכלכליים שמאחורי מתווי העבר של תקציב הביטחון

לאחר מלחמת לבנון השנייה והדרישות התקציביות שהעלתה מערכת הביטחון בעקבותיה מונתה ועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות דוד ברודט, וזו הגישה את המלצותיה במאי 2007. ועדה זו קבעה, לראשונה, מסגרת תקציב רב-שנתית למשרד הביטחון והדגישה כי תקציב מערכת הביטחון צריך להיבנות מלמעלה-למטה: יש להגדיר תחילה את המסגרת התקציבית שניתן להקצות לביטחון לאחר בחינה מאקרו-כלכלית של יכולות וצורכי המשק, ומתוכה להקצות את המשאבים לצרכים בתוך מערכת הביטחון. הוועדה המליצה על חלוקת המתווה לשני חומשים, בדומה לתוכניות הרב-שנתיות (תר"ש) שמוביל הצבא, כדי ליצור וודאות וסנכרון בין רמת התקצוב למטרות תוכנית העבודה של הצבא.³ הוועדה קבעה בסיס תקציב ראשוני לשנים 2008–2009 בהתאם למצב (המצוי) בשנת 2007 ועקרונות לקצב הגידול של התקציב, שכללו: (1) הגדלה של התקציב ברוטו בשיעור דומה לקצב הגידול של ההוצאה הציבורית האזרחית לנפש;⁴ (2) עיגון תקציב קשיח עבור אימונים, מלאי חירום ומחקר ופיתוח כדי למנוע את הקיצוצים החוזרים ונשנים בסעיפים גמישים אלו, שהובילו לחלק מהכשלים במלחמת לבנון השנייה; (3) החלת תוכנית התייעלות במערכת הביטחון, כלומר הסטה של מקורות קיימים בתקציב הביטחון, אשר תממן כ-40% מהצרכים שמערכת הביטחון הציגה בפני הוועדה;⁵ (4) הקצאת רזרבה לאירועים ביטחוניים קטנים והתאמת התקציב כלפי מעלה במקרים של מלחמה או כלפי מטה בעת מיתון כלכלי; (5) החרגה-מהמתווה של תוכניות "אזרחיות", שאינן בליבת תפקיד הצבא, כדוגמת עלויות מעבר צה"ל לנגב; ו-(6) שמירה על כוח הקנייה של תקציב הביטחון באמצעות התאמה נומינלית של סעיפיו – קניות מחו"ל על ידי הצמדה לשערי החליפין ותקציבי שכר על ידי הצמדה למדד השכר במגזר הציבורי.

³ אחת ממסקנות הוועדה הייתה שהסיבה למשברים התכופים סביב דיוני תקציב הביטחון היא קיום דיוני תקציב חד-שנתי, וזאת מאוחר מדי, לאחר שהתוכנית כבר גובשה בצבא, ולכן לא ניתן לשנות אותה בהתאם לאילוצים התקציביים.

⁴ השיקול שביסוד ההצעה היה שטיב השירותים הציבוריים האזרחיים אשר הממשלה מספקת תלוי בהוצאה לנפש, ואילו רמת הביטחון שהמדינה מספקת תלויה בסך ההוצאה הציבורית ולא בהוצאה לנפש – דוח ברודט עמ' 35. מעיקרון זה נגזר גידול ריאלי של 1.3% לשנה.

⁵ יעדי ההתייעלות הסתכמו בכ-30 מיליארדי ש"ח במחירי 2007, לעומת תוספת תקציבית בסך 46 מיליארדי ש"ח שנפרסה לאורך עשור.

עד שנת 2012 תקציבי הביטחון שאושרו תאמו במידה רבה את המתווה שקבעה ועדת ברודט, אך בעקבות המחאה החברתית של 2011, המלצות ועדת טרכטנברג ותוכנית הייצוב בתקציב 2013–2014, עלה הנושא לדיון מחודש, ובמאי 2014 החליטה הממשלה להקים ועדה ציבורית חדשה, שתמליץ על מתווה רב-שנתי ועל רפורמות מבניות בתחומים שבהם המלצות ועדת ברודט יושמו חלקית או לא יושמו כלל.

הוועדה, בראשות יוחנן לוקר, הגישה את המלצותיה ביוני 2015. המתווה שהוצע דרש פחות פרשנות מאשר מתווה ברודט.⁶ הוא קבע כי בסיס תקציב הביטחון יגדל בבת אחת מ-52.7 מיליארדי ש"ח בשנת 2015 ל-59 מיליארדים החל משנת 2016. שלא כמו בהמלצות ברודט המליצה הוועדה כי בסיס התקציב יקובע ריאלית ויותאם להתייקרויות רק לפי מדד המחירים לצרכן לאורך כל תקופת המתווה. בסיס התקציב התייחס רק לתקציב נטו (שכלל באותה תקופה חלק מההוצאה הממומנת באמצעות מענק הסיוע האמריקאי), כך שגידול בלתי צפוי של ההוצאה המותנית⁷ לא בא על חשבון שאר ההוצאות ולהפך. הוועדה גם הציבה יעדי התייעלות נמוכים יותר.⁸ ההמלצות באו לידי מימוש עם שינויים קלים בהסכם "כחלון-יעלון",⁹ שהתווה את התקציב הרב-שנתי של מערכת הביטחון לשנים 2016–2020. אחד הביטויים להצלחת מתווה זה היה צמצום הפער שהיה קיים לאורך שנים בין תקציב הביטחון המקורי לביצועו בסוף השנה – שינוי שיצר שקיפות לגבי הרכבו האמיתי של תקציב המדינה וודאות גם עבור המשרדים האזרחיים הכפופים למגבלת ההוצאה יחד עם משרד הביטחון. ואולם קביעת המתווה לחמש שנים בלבד יחד עם העדר היציבות הפוליטית שאפיין את ישראל מאז 2019, הובילו למספר שנים ללא מתווה, וזה נחתם לבסוף רק במהלך 2023, ערב אישור תקציב המדינה המקורי (לפני המלחמה).

ג. תקציב הביטחון בראיית פני עתיד

מאז חתימת ההסכם על המתווה הרב-שנתי לשנים 2023–2027, ובשל ההתפתחויות מאז ה-7 באוקטובר, התעורר דיון לגבי שינוי תפיסת ההתמודדות עם האיום הביטחוני מתפיסת מב"מ (המערכה שבין המלחמות), שנמנעת מזעזועים ביטחוניים משמעותיים, לתפיסה שמצריכה בניין כוח משמעותי יותר, שמטרתו לחזק את מוכנות הצבא לתרחישי לחימה עצימים יותר. ההתפתחויות הובילו, עוד בטרם גובשה תפיסת הביטחון העדכנית, לסיכום תקציבי שבמסגרתו תקבל מערכת הביטחון – מעבר לשיפוי בגין שיקום המלאים לאחר המלחמה הנוכחית – תוספת של כ-82 מיליארדי ש"ח במהלך השנים 2024–2031 (כ-10 מיליארדי ש"ח בשנה בממוצע). נוסף על סיכום זה החליט ראש הממשלה שנדרש דיון נוסף בצרכים האחרים שהעלתה מערכת הביטחון. חשוב שדיון זה יבוצע בוועדה ציבורית שתדון לא רק בצורכי מערכת הביטחון, אלא גם באיזון בין הצרכים הביטחוניים לאזרחיים בטווחים הקצר והארוך, תוך ניהול סיכונים מחושב ובכפיפות לאילוף של מקורות מוגבלים.

גידול התקציב יחייב מימון באמצעות גיוס חוב (העברת הנטל לעתיד), צמצום הוצאות אזרחיות (שרמתן נמוכה מאוד בסטנדרטים בין-לאומיים) או העלאת מסים. הגדלת הגירעון המבני בשל גידול מתמיד ורחב-היקף בתקציב הביטחון ללא התאמות מאזנות כנגדו עלולה להביא להתבדרות של יחס החוב לתוצר, לעליית פרמיית הסיכון של המשק ואף לפגיעה בצמיחתו לאורך זמן. כדי להמחיש את האילוצים הפיסקליים שהגדלת תקציב הביטחון מייצרת, מציג איור 4 את השפעתן של חלופות שונות לגבי גודל תקציב הביטחון על המצריים הפיסקליים עד 2030. הקו המקווקו מייצג את הצפי ערב המלחמה, כאשר תקציב משרד הביטחון היה מיועד לגדול עד 2027 על פי ההסכם הרב-שנתי שנחתם ערב

⁶ לדיון במורכבות היישום של המלצות ועדת ברודט ראו: ע' ברנדר, "על שקיפות ופשטות: קביעת גודל תקציב הביטחון מאז אימוץ המלצות ועדת ברודט", מגזין התוכנית לכלכלה וחברה, גיליון מס' 14, מכון ון ליר, יוני 2012.

⁷ אשר ממומנת באמצעות הכנסות מיועדות ממכירות, מענקים ופריזקטים ביטחוניים עם גורמי חוץ.

⁸ 24.6 מיליארדי ש"ח במחירי 2015 לעומת תוספת תקציב מצטברת בסך 63 מיליארדי ₪ (28% לעומת 40% במתווה ברודט), שנפרסה לאורך עשור.

⁹ הסיכום הרב-שנתי בין שר האוצר משה כחלון לשר הביטחון משה יעלון.

התקציב, ולאחר מכן, כהנחת עבודה, ב-2% ריאליים לשנה, בהתאם לקצב הגידול בעשור הקודם. בתרחיש זה מגמת שחיקתו של תקציב הביטחון ביחס לתוצר הייתה נמשכת ומסייעת בצמצום הגירעון המבני לאורך זמן.

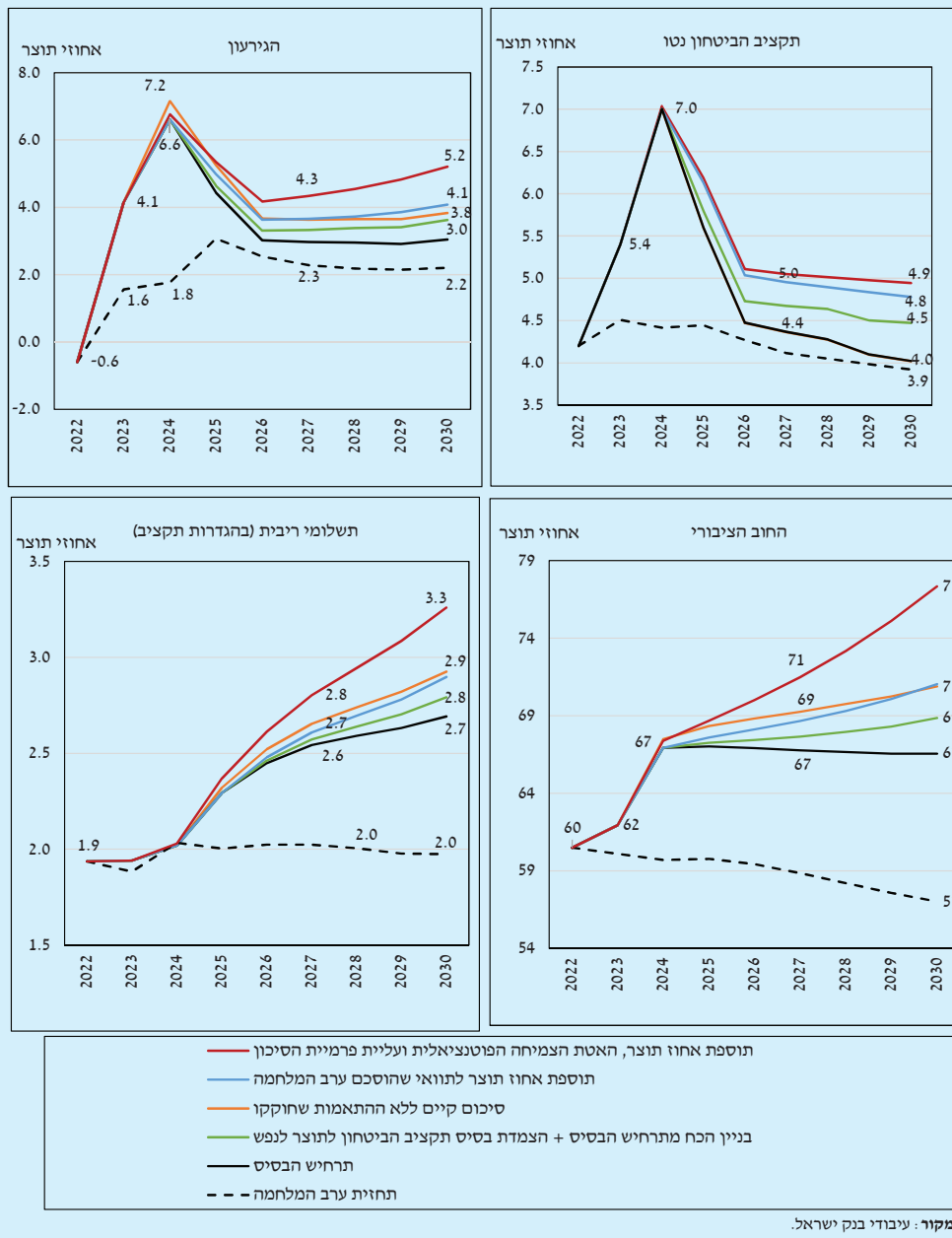
התרחיש המיוצג על ידי הקו השחור ("תרחיש הבסיס") הוא תרחיש התואם את הסיכומים התקציביים שהושגו עד כה. תרחיש זה כולל, נוסף על עלויות הלחימה הזמניות, תוכנית בניין כוח בהתאם לסיכום התקציבי הקיים. ההסכמה על תוואי זה הושגה במקביל להחלטות הממשלה על צעדים פרמננטיים בסך 13 מיליארדי ש"ח (ראו לוח ו-3), באופן שקיזזו את הגידול שנוצר בגירעון כתוצאה מהגדלת תקציב הביטחון ותקציבי השיקום האזרחיים. בתרחיש הבסיס יחס החוב לתוצר מתייצב ברמה של 67 אחוזי תוצר עד 2030, לעומת 57 אחוזים בתחזית ערב המלחמה, המיוצגת על ידי הקו המקווקו. הקו הכתום מציג את התפתחות המצרפים ללא החליטה הממשלה לבצע את צעדי ההתכנסות שאושרו עם תקציב 2024 המועדכן. בתרחיש זה תקציב הביטחון היה זהה לתקציב בתרחיש הבסיס, אך הגירעון המבני היה גדול משמעותית ויחס החוב לתוצר היה גדל באופן שהיה פוגם ביציבות הפיסקלית של ישראל.

בתרחיש הבסיס התוספת השקלית נשחקת לאורך זמן ביחס לתוצר וליכולת של המשק לממן את אותו גידול בהוצאות. לעומתו, הקו הירוק מציג תרחיש שבו תחליט הממשלה, נוסף על התוכנית האמורה, להצמיד את בסיס תקציב הביטחון לקצב הגידול הצפוי של התוצר לנפש. תרחיש זה מגדיל את תקציב הביטחון בשנים 2025 – 2030 בכ-8% בממוצע מהתקציב הצפוי לפי תרחיש הבסיס. אם במקום הסיכום הקיים יוחלט להגדיל את תוואי תקציב הביטחון המקורי (שסוכם בתחילת 2023) באחוז תוצר באופן פרמננטי (מוצג בכחול), התקציב יהיה גבוה בכ-14% בממוצע מן התוואי הצפוי על פי הסיכום הנוכחי (תרחיש הבסיס). החלטה כזאת תגדיל את הנטל השנתי הממוצע על תקציב המדינה בכ-0.8 אחוז תוצר נוסף – ממנו 0.6 אחוז תוצר בשל הגדלת תקציב הביטחון ועוד 0.2 אחוז בשל גידול תשלומי הריבית וירידת תקבולי המס בשל האטת קצב צמיחתו של התוצר הפוטנציאלי.

התרחישים לעיל הציגו את ההתפתחויות הפיסקליות הצפויות בהנחה שלאירועי השנה האחרונה לא תהיה השפעה מתמשכת על קצב הצמיחה הפוטנציאלי של המשק, וכי הריבית על החוב הממשלתי תגיב לעליית יחס החוב לתוצר רק כאשר עלייה זו תתרחש בפועל. הקו האדום ממחיש עד כמה תוואי החוב רגיש להנחות אלה, ומציג את ההתפתחויות הפיסקליות הצפויות בתרחיש בו תקציב הביטחון יגדל באחוז תוצר, אם בנוסף לכך קצב הצמיחה בטווח הבינוני ייפגע ב-0.5 אחוז לשנה, ופרמיית הסיכון על החוב תעלה כבר מעכשיו בהתאם לתוואי החוב הצפוי. בתרחיש זה, ניתן לראות התבדרות של יחס החוב לתוצר כבר בשנים הקרובות.

מאיו 4 ניכר כי הרחבה נוספת של תקציב הביטחון מעבר לסיכום הקיים, ללא התאמות תקציביות אחרות לקיזוז הגידול של הגירעון המבני, מובילה לתוואי חוב עולה. וכל זאת גם אם הממשלה לא מקבלת החלטות נוספות המגדילות את הגירעון המבני, והכלכלה לא נפגעת מזעזועים כלכליים או ביטחוניים נוספים עד 2030. בחירה בכל אחת מחלופות תקציב הביטחון בשילוב עם יעד גירעון בסביבה של 3 אחוזי תוצר תחייב את הממשלה לבצע התאמות תקציביות מבניות (נוסף על הצעדים המבניים שכבר אושרו במסגרת תקציב 2024) על ידי העלאת שיעורי המס, ביטול הטבות מס או צמצום הוצאות אזרחיות בסכום זהה. בחירה בחלופת הביטחון המרחיבה ביותר (אחוז תוצר פרמננטי), למשל, תחייב התאמות מבניות הולכות וגדלות עד לכדי 0.8 אחוז תוצר בשנת 2030 שהם כ-20 מיליארדי ש"ח במחירי 2024.

איור 4: המצרפים הפיסקליים בחלופות תקציב ביטחון שונות



תיבה ו'-2: ישראל והמאבק הבין-לאומי במשבר האקלים – הערכת מצב

- בוועידת האקלים שהתקיימה בדובאי בדצמבר 2023 נבחנה התקדמות המדינות בהפחתת הפליטות של גזי חממה. מאז הסכם האקלים ב-2015 ועד 2021 ירדו הפליטות של ישראל ב-4.3%, שיעור נמוך מהמוצע במדינות ה-OECD, העומד על 5.8%. ואולם סך הפליטות הגלובליות עלה ב-3% בגלל מדינות גדולות שאינן בקבוצת המדינות המפותחות.
- אם יאושרו חוק האקלים ותמחור פליטות גזי החממה (מס פחמן), שקודמו השנה, הם יהיו תרומות חשובות למדיניות האקלים של ישראל ולהתכנסות אל יעדים שאימצה במסגרת הסכמי האקלים. החוק ירתום, לראשונה, מוסדות שלטוניים, מקצועיים ומשפטיים להפחתת הפליטות של גזי חממה, לקידום המשק הישראלי לעבר היעדים שלהם ישראל התחייבה ולניטור תהליכים אלה. תמחור הפליטות יסייע בהפנמת ההשפעות החיצוניות של פליטות גזי חממה ויקדם את ישראל לתקנים הבין-לאומיים בהתמודדות עם בעיה זו.

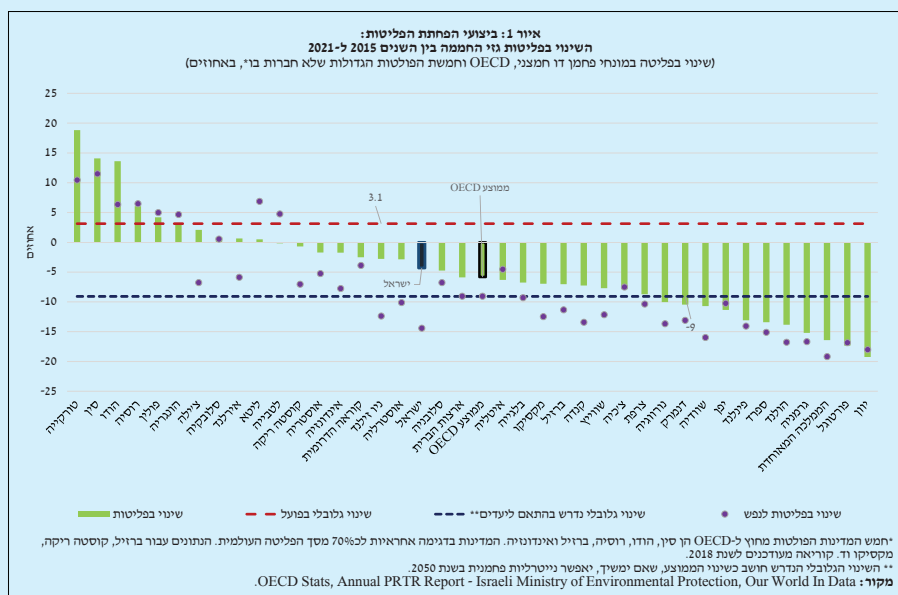
בהסכם פריז ב-2015 התחייבו המדינות שחתמו עליו להפחית את פליטות גזי החממה כך שסך הפליטות לא יעלה על הספיחות של גזי חממה באטמוספירה (ניטרליות פחמנית). זאת במטרה לעצור את תהליך ההתחממות של כדור הארץ. כדי להגיע לניטרליות פחמנית נדרשת הפחתה של כ-53% מפליטות גזי החממה בתקופה של כ-35 שנים.¹ בוועידת האקלים בנובמבר 2023 בדובאי נערכה "הערכת המצב" הראשונה של השינוי בסך הפליטות של כל מדינה מאז הסכם פריז ועד שנת 2021. איור 1 מציג את השינוי בפליטות גזי החממה במדינות ה-OECD ובחמש המדינות מחוץ ל-OECD שפליטות גזי החממה שלהן הן הגבוהות ביותר. המדינות המוצגות באיור אחראיות לכ-70% מהפליטות הגלובליות. הנתונים של ישראל מראים כי עד 2021 פחתו פליטות גזי החממה מהמשק ב-4.3%, מעט פחות מהמוצע הפשוט של מדינות ה-OECD (5.8%). סך פליטות גזי החממה של המדינות המוצגות עלו מאז הסכם פריז ב-3%, בעיקר בשל גידול בפליטות של המדינות המתפתחות הגדולות (הקו האדום באיור).

בספטמבר 2023 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה את חוק האקלים בישראל.² אם החוק יאושר בכנסת, הוא יעגן לראשונה את ההתחייבויות הבין-לאומיות של ישראל שהוגשו לוועידת האקלים בגלגו בשנת 2021 – הפחתת פליטות גזי החממה בשנת 2030 לרמה הנמוכה ב-30% מרמתן ב-2015 ובשנת 2050 לרמה נמוכה ב-85% מרמתן ב-2015.³ הצעת החוק מאותתת למשק הישראלי ולקהילה הבין-לאומית על כוונתה של ממשלת ישראל לעמוד בהתחייבויות הבין-לאומיות. עם זאת, מאחר שהשגת היעדים דורשת שימוש בטכנולוגיות אשר טרם פותחו, ולכן אין וודאות שיהיו זמינות בטווחי הזמן שקובעים היעדים, החוק יאפשר לממשלה לשנות את היעדים אשר ייקבעו בו. מחד גיסא, אפשרות זו מספקת גמישות למקרה שהנסיבות החיצוניות לא יאפשרו הגעה ליעדים; מאידך, היא מפחיתה מהמחויבות לעמוד ביעדים. עוד נקבעו בהצעת החוק מהלכים שלטוניים ומקצועיים לתכנון וקידום של ההתכנסות ליעדים ולמעקב אחר ההתקדמות להשגתם: תוכנית לאומית להפחתת פליטות גזי החממה, תוכנית היערכות לשינוי האקלים (אדפטציה), הקמת ועדת שרים לענייני אקלים, הקמת מועצת אקלים, הכוללת נציגים מהמגזר הציבורי, וועדת מומחים אקדמית. השלמת חקיקת החוק וקידום צעדים אלו יפחיתו את האיומים בשווקים הרלוונטיים, לגבי כיווני הפיתוח, ויאפשרו להם לתכנן את פעולותיהם והשקעותיהם.

¹ לפירוט ראו: "ביטחון אנרגטי, תרומת ישראל למאבק בהתחממות הגלובלית ותחזית הפליטה", דוח בנק ישראל לשנת 2021, פרק ז'.

² טיוטת חוק האקלים (12.9.2023). אתר המשרד להגנת הסביבה.

³ ראו: החלטה 171 של הממשלה מיום 25.07.2021. https://www.gov.il/he/departments/policies/dec171_2021



במסגרת דיוני תקציב המדינה לשנת 2024 קידמה הממשלה מתווה להעלאת שיעורי מס הקנייה והבלו על דלקים, כך שאלה יהוו למעשה תמחור אפקטיבי לפליטות גזי חממה. מיסוי פחמן אפקטיבי, כפי שמוגדר על ידי ארגון ה-OECD, כולל מסים על פליטות גזי חממה, מסים ספציפיים על דלקים מאובנים (פחם, גז טבעי, מזוט, בנזין וכו') ועלויות הנובעות ממנגנוני סחר בפליטות.⁴ הארגון מפרסם נתונים על מיסוי הפחמן האפקטיבי, דהיינו המס על טון פליטה בפועל, בהשוואה לעלות הנזק המוערכת של טון פליטה. (הטווח של עלות זו נע בין 32 ל-130 דולרים). חשוב לציין שמסים אלו אמורים לכלול, מלבד מס על פליטות גזי חממה, גם מסים בגין זיהום אוויר בגלל חלקיקים ועלויות חיצוניות כגון גודש בכבישים, תאונות ורעש. משום כך נצפה למסים אפקטיביים שונים על דלקים שונים, שכן ההשפעות החיצוניות של המפגעים האמורים שונות. בישראל מס הפחמן האפקטיבי כולל את מסי הקנייה והבלו, המוטלים ישירות על דלקים. לוח 1 מציג את גודלם של מסים אלו בישראל ובמדינות נבחרות ב-OECD לפי מספר תחומי פעילות. על פי מדד ה-OECD המס האפקטיבי על פליטות בישראל בשנת 2021 היה נמוך מהממוצע בשאר המדינות – 14 דולרים, כ-44% מסף העלות התחתון של כ-32 דולרים לטון.⁵ שיעור נמוך זה הציב את ישראל במקום ה-28 מתוך 38 מדינות ה-OECD. המיסוי האפקטיבי הנמוך בישראל מבטא בעיקר את המס האפקטיבי הנמוך על הפליטות של משק החשמל (כ-7 דולרים בלבד, לעומת ממוצע של כ-18 דולרים בשאר המדינות) ושל התעשייה (כ-3 דולרים בלבד, לעומת ממוצע של 15 דולרים בשאר המדינות). לעומת זאת, מס הפחמן האפקטיבי על הדלקים בתחבורה בישראל גבוה מסף העלות המינימלית, בדומה לרמתו במרבית מדינות ה-OECD.

⁴ OECD (2023).

⁵ בשנת 2022 הופחתו מסי הבלו והקנייה על דלקים כדי להתמודד עם עליית מחיריהם בעולם. לפירוט ראו דוח בנק ישראל 2023, פרק א'.

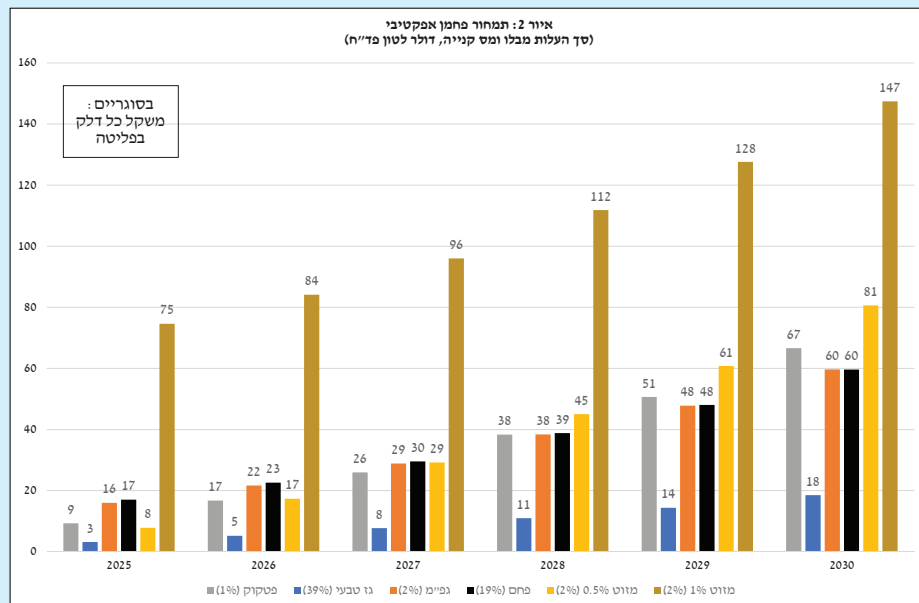
לוח 1: מס הפחמן האפקטיבי בישראל ובמדינות נבחרות
(דולר לטון, 2021)

המיקום במדרג (לפי סה"כ)	סך הכל	תחבורה*	תעשייה	חשמל
איסלנד 1	29	29	27	29
אירלנד 2	28	>30	23	29
אוסטרליה 37	6	>30	0	0
צ'ילה 38	6	25	0	4
ישראל 28	14	>30	3	7
ממוצע OECD 19	19	>30	15	18

המקור: OECD.

* מיסוי הדלקים בענף התחבורה במדינות ה-OECD גבוה משמעותית מסף העלות המינימלית לתמחור פחמן, ולכן מסומן כגדול מ-30.

איור 2 מציג את סך מס הקנייה והבלו שיוטלו, על פי החלטת הממשלה, בגין טון פחמן דו-חמצני הנפלט מכל דלק, אם מס הפחמן על פי המתווה יעבור בכנסת.⁶ כפי שמראה האיור, העלות לטון פחמן דו-חמצני שתוטל על הגז הטבעי נמוכה משמעותית מזו שתוטל על שאר הדלקים המאובנים, ובפרט –רמת המס בשיא תהיה נמוכה אף מהסף התחתון של ארגון ה-OECD, שהוא, כאמור, כ-32 דולרים.



⁶ המתווה הנוכחי אינו משנה את מסי הקנייה והבלו על בנוזין וסולר, המשמשים בתחבורה ובתעשייה, ולכן אנו לא מציגים אותם כאן. המס האפקטיבי על בנוזין וסולר מגיע כיום ליותר מ-200 דולר לטון פחמן, והוא עולה בקנה אחד עם המס המוטל על מוצרי אנרגיה אלו בעולם.

הטעם המרכזי להטלת מס פחמן הוא, כאמור, תמחור ההשפעות החיצוניות השליליות של פליטת גזי חממה, הכרוכות בעלויות לציבור, שהחברות הפולטות אינן מפנימות בתמחור מוצריהן. הטלת המס מיישמת תמחור זה, מעלה את מחירי האנרגיה המזהמת, מפחיתה את כדאיות השימוש בה, ובכך תומכת בהתייעלות אנרגטית ובהסטת משאבים וצריכה למקורות אנרגיה נטולי פליטה. ממצאים שהתפרסמו לאחרונה בספרות האמפירית מצביעים על השפעה לא מבוטלת של מס פחמן בהפחתת הפליטות של גזי החממה.⁷ השפעה זו הניעה גופים בין-לאומיים כגון קרן המטבע הבין-לאומית,⁸ סוכנות האנרגיה הבין-לאומית⁹ וארגון ה-OECD¹⁰ לראות במס זה כלי מרכזי להפחתת הפליטות של גזי חממה. מעבר לתרומתו לתמחור ההשפעה החיצונית השלילית, מס הפחמן הוא מקור הכנסה לממשלה, שצפויה להסתכס בכ-2.6 מיליארד ש"ח לשנה בשנת 2030, כששיעורי המס יגיעו לשיאם. האיחוד האירופי גם אישר מנגנון מכס על מוצרים המגיעים ממדינות שבהן אין תמחור של פחמן, ושלבים ראשוניים ביישמו החלו ב-2023. מנגנון זה צפוי להיכנס לתוקף מלא ב-2026. אם לא יוטל מס פחמן בישראל, הוא ישולם למעשה לאיחוד האירופי במקום לקופת המדינה.

אחת הטענות נגד הטלת מס הפחמן היא שמשק האנרגיה בישראל מאוסדר באופן מלא, כך שחיבור של ספק אנרגיה מצריך אישור ממשלתי, ומשום כך ניתן לעצב את תמהיל מקורות האנרגיה על בסיס מכסות ייצור. טענה זו מתעלמת מהצורך להשתמש במנגנוני שוק כדי שהמעבר לאנרגיות נטולות פליטות יתבצע באופן יעיל. מס פחמן מתמחר את הנזק מפליטות, ובכך מפחית את הערך וכושר התחרות של חברות המשתמשות באנרגיות מזהמות לעומת אלו שאינן משתמשות בהן. הוא מאפשר למנגנוני השוק לקבוע את תמהיל הטכנולוגיות האופטימלי באמצעות הסטת השקעות לכיוון החברות שמוזהמות פחות ולתמרץ השקעות בפיתוח ואימוץ פתרונות להפחתת הפליטות, כגון מסננים וטכנולוגיות לכידת פחמן והטמנתו.

הסתייגות מובנת ממס פחמן קשורה לאפשרות שהתייקרות המחירים בגינו תפגע בשכבות החלשות, אולם בחינה שערכנו מעלה כי פוטנציאל ההשפעה של המס המוצע על השכבות החלשות הוא מוגבל: משקל ההוצאה של משקי הבית בעשירון התחתון על אנרגיה עומד בממוצע על כ-7% מהכנסתם, ועליית מחיר החשמל על פי מתווה החוק המוצע צפויה להסתכס בכ-6%. מדובר אפוא בפגיעה של פחות מחצי אחוז מהכנסת משקי הבית בעשירון התחתון (כ-200 ש"ח לשנה) ופחות מכך בעשירונים הגבוהים יותר. יתר על כן, ניתן לפצות את השכבות החלשות בגין המס וזאת באופן שאינו קשור ישירות לצריכת האנרגיה שלהן. צוות בין-משרדי בחן מנגנוני פיצוי אפשריים והציע שתי חלופות: גיבוש סל מענים לקידום ההתייעלות והרווחה בתחום האנרגיה ומענקים שנתיים לאוכלוסייה הפגיעה.

במסגרת התחייבויותיה של מדינת ישראל לוועידת האקלים נקבע שהיקף ייצור החשמל באנרגיות מתחדשות יעמוד בשנת 2030 על 30% מסך צריכת החשמל. לפיתוח האנרגיות המתחדשות נודעת חשיבות רבה, משום שהמשך ההסתמכות על גז טבעי בטווח הארוך ימנע עמידה ביעדי פליטות גזי החממה בטווח הארוך.¹¹ בשנת 2022 שיעור ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות עמד על 10%, עלייה משיעור של 2% בשנת 2015.¹² להערכת רשות החשמל, ובהתאם למכרזים שכבר אושרו, משקלן של האנרגיות המתחדשות צפוי לעמוד עד 2025 על 17%.

ישנם מספר אתגרים בהגדלת שיעור האנרגיות המתחדשות בייצור החשמל. מקורות האנרגיה המתחדשת בישראל מוגבלים לשמש, ולכן תלויים במזג האוויר. הסתמכות נרחבת עליהם עלולה אפוא לפגוע בביטחון האנרגטי. הגדלת שיעור מקורות האנרגיה המתחדשים מבוססי השמש בישראל תחייב שינוי נרחב של תשתית החשמל, הכולל, בין היתר,

⁷ D'Arcangelo et al. (2022); Gugler, Haxhimusa & Liebensteiner (2023).

⁸ International Monetary Fund (2019).

⁹ IEA (2020).

¹⁰ OECD (2023).

¹¹ אמנם ישנה התקדמות ברמת הפיתוח של הטכנולוגיות המאפשרות לכידת והטמנת פחמן, אך ניכר שהדרך עד ליישומן הכלכלי ארוכה. כשטכנולוגיות אלו יפותחו, הן יאפשרו להשתמש בגז טבעי כמקור אנרגיה בלי לפלוט גזי חממה אל הסביבה, מפני שגזי החממה אשר ייפלטו יסולקו. מסיבה זו הוסכם באיחוד האירופי להחשיב טכנולוגיות גז טבעי המשולבות עם לכידת פחמן כטכנולוגיות ירוקות.

¹² המקור: דוח מצב משק החשמל לשנת 2022, רשות החשמל. <https://www.gov.il/he/departments/general/dochmeshek>.

פיתוח של מערכות ההולכה והחלוקה מהייצור בדרום אל הצרכנים במרכז, במקביל לטכנולוגיות אגירה. לאחרונה אושרה תוכנית פיתוח כזאת, שהגישה לממשלה חברת ניהול המערכת ("נגה"), תוכנית שעלותה כ-20 מיליארד ש"ח.¹³ חשוב לציין שאגירת חשמל כיום מבוססת על סוללות המתאימות לאגירתו שעות ספורות בלבד. בישראל בחודשי החורף כמות החשמל שניתן לייצר באמצעות השמש מוגבלת. על כן הגדלת הספק האנרגיות המתחדשות אינה מייתרת הקמת תחנות כוח המבוססות על דלקים פוסיליים, אשר יוכלו לתת מענה לצרכים בחודשים אלו.¹⁴ הקמתן ואחזקתן כרוכה בעלויות, שיש להביאן בחשבון בקביעת תמחור האנרגיות המתחדשות.

מקורות

- D'Arcangelo, F. et al. (2022), Estimating the CO2 emission and revenue effects of carbon pricing: New evidence from a large cross-country dataset, OECD Economics Department Working Papers, No. 1732, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/39aa16d4-en>
- Gugler, K., A. Haxhimusa & M. Liebensteiner (2023). "Carbon pricing and emissions: Causal effects of Britain's carbon tax", Energy Economics, 121, 106655.
- International Monetary Fund (2019). Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change. Washington, October.
- IEA (2020). Implementing Effective Emissions Trading Systems, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/implementing-effective-emissions-trading-systems>, Licence: CC BY 4.0.
- OECD (2023), Effective Carbon Rates 2023: Pricing Greenhouse Gas Emissions through Taxes and Emissions Trading, OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b84d5b36-en>.

¹³ ראו: תוכנית פיתוח מערכות הייצור והמסירה 2030, נגה – ניהול מערכת החשמל, 2022.

<https://www.noga-iso.co.il/%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%A4%D7%99%D7%AA%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%99%D7%99%D7%A6%D7%95%D7%A8-%D7-%D7%95%D7%94%D7%9E%D7%A1%D7%99%D7%A8%D7%94-2030>

¹⁴ ראו: מפת הדרכים למשק אנרגיה דל פחמן עד 2050, משרד האנרגיה, 2021. <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/> energy_121021

פרק ז'

סוגיות ברווחה

מאפיינים חברתיים-כלכליים, מדיניות ודפוסי הגירה

ביישובים שבקרבת קו העימות במלחמת "חרבות ברזל"*

- עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" פונו לתקופה ממושכת יישובים בנגב המערבי ובגבול לבנון. אף שהפינוי מומן בידי המדינה, וכלל תמיכה כלכלית באוכלוסיות שפונו, הוא עלול לפגוע בתפקודן בשוק העבודה, בתפקוד ילדיהן במערכת החינוך וברווחתן.
- בעקבות המלחמה נדרשות עבודות שיקום פיזי משמעותיות בחלק מן היישובים, ולאוכלוסייה שפונתה יש לסייע בטווח הקצר בתחומים אזרחיים מגוונים, לרבות בתחום התעסוקה, שכן עבור רבים מהם התעסוקה קשורה לאזור המגורים.
- זמן קצר לאחר פרוץ המלחמה הקימה הממשלה את מנהלת "תקומה" לשם שיקום חברתי, כלכלי ופיזי של היישובים שבמרחק עד 7 ק"מ מרצועת עזה ותושביהם. עד עתה לא הוחלט על הקמת מנהלת מקבילה לטיפול בנושאים אזרחיים ושיקומיים הנוגעים ליישובי גבול לבנון שפונו ולתושביהם.
- לאורך שנים מדינת ישראל תומכת באמצעים מגוונים במגורים בפריפריה הגיאוגרפית ובקרבת גבולות הארץ, ובצמצום פערים בין המרכז לפריפריה בהיקף השירותים הציבוריים ובפעילות המגזר העסקי. תמיכות נוספות על אלה צפויות להיכלל בתוכניות השיקום בעקבות המלחמה.
- ניתוח המתייחס ליישובים שפונו במלחמה וליישובים נוספים בקרבתם, בנגב המערבי ובגבול לבנון, מצביע על הבדלים בין מאפייני האוכלוסיות הכפרית והעירונית: האוכלוסייה הכפרית משכילה יותר, שיעורי התעסוקה בקרבה גבוהים יותר, ובהתאם לאלה גם ההכנסות מעבודה גבוהות יותר.
- למרות האיום הביטחוני התאפיינו יישובי הנגב המערבי בשנים האחרונות בהגירה חיובית (נטו) אליהם, ובמיוחד לעירוניים שבהם. הגירה חיובית זו הושפעה גם ממחירי הדירות הזולים, יחסית למרכז הארץ, מהגדלת היצע הדירות ומפיתוח תשתיות, כגון תחנות רכבת. ההגירה נטו ליישובים העירוניים בגבול לבנון הייתה נמוכה.
- חשוב שתכנון תהליכים ארוכי טווח – ובפרט לגבי תשתיות תחבורה, תעסוקה ואחרות, חיזוק הרשויות המקומיות ופיתוח כלכלי – יתייחס לכלל המרחב הגיאוגרפי המשותף לאזורי העימות ולחבלי הארץ הסמוכים אליהם, ולא יתמקד רק ביישובים שהוגדרו במסגרת "חבל התקומה". זאת כדי לאזן בין הצורך לסייע לאזורים שנפגעו ישירות מהמלחמה לבין הצורך לסייע לאלה שנפגעו ממנה בעקיפין או במידה פחותה, וכן ליהנות מיתרונות לגודל של טיפול באזור כולו ולתמוך בצמיחה אזורית בשנים הבאות.

* תודות לעובדי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הכנת קובצי הנתונים ששימשו לצורך הניתוחים בפרק והמפות. נתוני מפקד האוכלוסין המובאים בפרק אינם סופיים.

חלק 1: מלחמת "חרבות ברזל" ופינוי היישובים בעקבותיה

מלחמת "חרבות ברזל" פרצה בשבעה באוקטובר במתקפה מרובת מוקדים של ארגוני טרור מרצועת עזה ביישובי הנגב המערבי, סמוך לרצועת עזה (להלן "הנגב המערבי"). האוכלוסייה האזרחית באזור נפלה קורבן לאלימות רצחנית ולפגיעה מקיפה ברכוש. למחרת נפתחה זירת עימות נוספת בגבול לבנון, שכללה ירי על ידי חיזבאללה וארגוני טרור נוספים, וצה"ל הגיב על כך. עד עתה, המלחמה בזירה הדרומית נמשכת, והירי בזירה הצפונית לא פסק.

חלק מהיישובים בקו העימות בנגב המערבי סבלו בשל מתקפת הטרור מהרס רב, שבעטיי התושבים לא יכלו להמשיך להתגורר בהם. נוסף על כך, בשתי הזירות – הדרומית והצפונית – היו התושבים חשופים לסכנה ביטחונית בעקבות הירי, ובהוראת הצבא ותוכניות שהממשלה אישרה, הם פונו מבתייהם. גם תושבי יישובים המרוחקים יותר מהגבול, אך קרובים לנגב המערבי ולגבול לבנון, בחרו להתפנות זמנית מבתייהם, אף ללא הוראת מערכת הביטחון או תוכנית ממשלתית לפיצוץ בגין הפינוי.¹ עוצמת השיבוש ומשכו עבור תושבי אזורים אלה גדולים, ולכן גם השפעותיו עליהם בתחומים כלכליים (ואחרים) כבדות משקל.

פרק זה משתמש בבסיס נתונים ייחודי להצגת תמונת המצב ערב המלחמה באזורי העימות, שרבים מתושביהם פונו מבתייהם. כבר בעת המלחמה יושמה מדיניות לתמיכה מיידית כלכלית (ואחרת) בתושבים, והוחל בעיצוב מדיניות לשיקום אזורי העימות, בעיקר בנגב המערבי, בטווחים הקצר והארוך. הצגת הנתונים והניתוח דלהלן נוגעים למצבם החברתי-כלכלי של היישובים בקרבת אזורי העימות בנגב המערבי ובגבול לבנון ולמגמות ההגירה הפנימית שאפיינו אותם לפני המלחמה. מידע זה נועד לשרת את מעצביהן של התוכניות שיעסקו בתמיכה הכלכלית בתושבים ובשיקום האזורים הללו בשנים הקרובות.

פינוי היישובים בקו העימות

הממשלה הפעילה שלוש תוכניות עיקריות לפינוי יישובים באזור קו העימות: "מרחק בטוח לדרום" (ליישובים שמרחקם עד 4 ק"מ מרצועת עזה), "מרחק בטוח לצפון" (ליישובים שמרחקם עד 5 ק"מ מגבול לבנון, אך בפועל פונו היישובים שמרחקם עד 3.5 ק"מ) ו"משב רוח" (ליישובים שמרחקם עד 4 ק"מ מרצועת עזה).² השיכון החלופי שאליו פונו – לרוב בתי מלון – הוא לתקופה שמשכה לא ידוע, לעיתים הרחק מהקהילה וממקורות הפרנסה. המשתתפים בתוכניות יכלו גם להתפנות עצמאית, למשל לדירות ששכרו בשוק הפרטי, ולקבל מענק אכלוס. השיכון החלופי אמנם נועד לאירוח קצר טווח, אך בסוף 2023, כשלושה חודשים מתחילת המלחמה, נותרו כ-115 אלף אזרחים מפונים במסגרת התוכניות הללו, כ-45% מהם תושבי הצפון וכ-55% תושבי הדרום.³ החזרה ליישובים שמהם התפנו מותנית באישורה של מערכת הביטחון, ובמיעוטם של המקרים – גם בשיקום תשתיות. קהילות שחלקים ניכרים מיישוביהן נחרבו, ונדרשות לשיקומם עבודות

בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" פונו במימון המדינה יישובים רבים בנגב המערבי ובגבול לבנון. עוצמת השיבוש ומשכו עבור תושבי אזורים אלה גדולים, ולכן גם השפעותיו עליהם בתחומים כלכליים (ואחרים) עלולות להיות כבדות משקל.

החזרה ליישובים שמהם התושבים התפנו מותנית באישורה של מערכת הביטחון, ובמיעוטם גם בשיקום תשתיות.

¹ תקנות מס רכוש וקרן הפיצויים המגדירות פיצוי לעסקים בגין הפסד או מניעת רווח הרחיבו את הזכאות לעסקים שהם או עובדיהם נמצאים או מתגוררים ביישובים שלא פונו, אך משתייכים ל"אזור המיוחד", שבו הטילה מערכת הביטחון הגבלות מחמירות. (<https://www.il.co.nevo.law/html/00221886.htm>).

² ראו החלטות הממשלה 950, 975 ו-988 מאוקטובר 2023, והחלטה 978, בעניין פינוי תושבי אשקלון שאין בבתייהם ממ"ד וקשישים ללא עורף משפחתי.

³ מ' לרר, "מידע על מפונים ומתפנים מגבול הצפון במלחמת חרבות ברזל – רקע מעודכן לדיון", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 בדצמבר 2023. על פי נתוני הלמ"ס מספרם של המפונים והמתפנים בסוף 2023 היה כ-134 אלף (הלמ"ס, אוכלוסייה ביישובים/מועצות אזוריות – אומדנים ארעיים לסוף דצמבר 2023).

מקיפות, גיבשו עד סוף השנה הסדרי מגורים לטווח הביניים מחוץ לבתי המלון, עד שתתאפשר החזרה לבתיהם.⁴

פינוי אוכלוסייה לתקופה
לא ידועה ולמתקני
אירוח שאינם מתאימים
למגורים ממושכים
עלול להגביר את
פגיעות המפונים במגוון
תחומים.

תוכניות הפינוי מממנות את השהות והכלכלה למפונים, ומגדירות עבורם פתרונות בתחומים אזרחיים שונים – למשל חינוך לילדים ושירותי רווחה – וההוצאה על הפינוי, השיכון, דמי המחיה ומענק התארגנות למשפחות הסתכמה עד לסוף השנה בכ-3.5 מיליארדי ש"ח. אף על פי כן פינוי אוכלוסייה לתקופה לא ידועה ולמתקני אירוח שאינם מתאימים למגורים ממושכים עלולים להגביר את פגיעות המפונים במגוון תחומים. אצל חלק מהמפונים עלולה להיפגע הזיקה למקומות עבודתם, כי המקום שאליו התפנו רחוק מאוד ממקום עבודתם. פגיעה רחבה יותר ברווחה בעקבות הפינוי עלולה להיגרם בשל הארעיות של מסגרות החינוך, צפיפות המגורים במלונות וחוסר הוודאות הכרוך בפינוי לתקופה שמשכה לא ידוע.

שובם של התושבים לבתיהם חיוני להשבת שגרת החיים ביישובים המפונים, והוא גם יאפשר להפחית את התשלומים בגין האכלוס הזמני בבתי מלון או בקהילה. תהליך השיבה צפוי להתנהל בהדרגה, ודורש תיאום בין מערכות רבות. כך, למשל, נתקבל בסוף דצמבר 2023 אישורה של מערכת הביטחון לשובם של תושבי היישובים המפונים בטווח שבין 4–7 ק"מ מרצועת עזה אל בתיהם.⁵ בהתאם לכך הועבר לרשויות המקומיות באזור תקציב כדי להעתיק אל מקום עורפי את מוסדות הלימוד הנמצאים במרחק 4–0 ק"מ מהרצועה, אזור שנותר מפונה מתושביו.⁶

המשכו של הפרק עוסק בשלושה נושאים הקשורים ליישובים שבקרבת אזורי קו העימות הנוכחי, והניתוח מתבסס על נתונים מהתקופה שלפני המלחמה. חלק 2 עוסק במדיניות הממשלתית לתמיכה במגורים בפריפריה, לרבות בקרבת גבולות הארץ, בהם גם קווי עימות. חלק 3 מציג נתונים על מאפייניה החברתיים-כלכליים של האוכלוסייה ביישובים המפונים וביישובים נוספים, הנמצאים בקרבתם. חלק 4 של הפרק מנתח את ההגירה מהיישובים בקווי העימות הנוכחיים ואליהם בשנים 2017–2022. הניתוח תורם להבנת גורמי המשיכה של אוכלוסיות שונות אל האזורים האמורים, ומבקש להסביר תהליכים של צמיחה דמוגרפית וכלכלית בהם בשנים שלפני המלחמה. בסיכום הפרק נתייחס למאפייני המדיניות הרצויה.

⁴ דוגמאות להסדרי המגורים לטווח הביניים: תושבי ניר עוז ונירים השתכנו זמנית בקרית גת ובבאר שבע, בהתאמה, הקרובות יחסית לקיבוציהם, אך תושבי רעים השתכנו זמנית בתל אביב, המרוחקת יחסית מקיבוצם, וכך גם תושבי נחל עוז, שהתיישבו במשמר העמק. (מקור המידע הוא אתר האינטרנט של מנהלת "תקומה").

⁵ החלטת ממשלה 1193 מדצמבר 2023.

⁶ מבוסס על אתר האינטרנט של מנהלת "תקומה". לקראת סוף חודש פברואר 2024 הוסכם כי החל מ-1 במרץ ישובו תושבי הנגב המערבי שפנו לבתיהם, בכפיפות לאישור צה"ל וכי המדינה תממן את השהות של התושבים שיישארו במסגרות הפינוי הזמניות עד יולי 2024. השבים במועד זה זכאים למענק הסתגלות.

חלק 2: תמיכה ממשלתית במגורים בפריפריה וביישובים הצמודים לגבול או לגדר

בעקבות מתקפת הטרור על יישובי הנגב המערבי הקימה הממשלה את "מנהלת תקומה" לטיפול במפונים מ-46 היישובים השוכנים במרחק עד 7 ק"מ מרצועת עזה ומהעיר שדרות ולשיקום האזור.⁷ המנהלת עתידה לפעול חמש שנים, והיא מופקדת על שיקום וחיזוק מרקם החיים של הרשויות, היישובים, הקהילות והתושבים שנפגעו בחבל זה (ששמו שונה ל"חבל התקומה"), וכן על בינוי, שיקום ופיתוח פיזי שלו ושל היישובים שנפגעו בו, תוך מינוף ההשקעות לשיפור התשתיות לצמיחה. המנהלת נועדה גם לסייע לגורמים המוסמכים בממשלה לשקם את הפעילות הכלכלית ולבסס את תרומתה לפיתוח החבל. זאת תוך מתן מענה אחיד לרשויות המקומיות וליישובים שב"חבל התקומה" בכל הנושאים הללו. המנהלת אינה מטפלת בתושבים המעוניינים לעזוב את החבל לצמיתות. על פי החלטת הממשלה שהתייחסה להקמת המנהלת ולתפקידיה, התקציב שיעמוד לרשות המנהלת בחמש שנות פעילותה יעמוד על כ-18 מיליארד ש"ח.

התוכנית לשיקום "חבל התקומה" אינה מופעלת בחלל ריק. ממשלות ישראל לדורותיהן תומכות, מטעמים חברתיים וביטחוניים בתושבים, בשירותים ובפעילות כלכלית בפריפריה באמצעות תמריצים כלכליים. כך הן מבקשות לצמצם פערים חברתיים-כלכליים בין אוכלוסיות, לעודד הגירה אל היישובים ולתמוך בפיתוח כלכלי בהם ובסביבתם. התמיכות הישירות במגורים בפריפריה, ובפרט בקרבת הגבולות, ניתנות באמצעות מגוון כלים, ובהם:⁸

1. **הטבות במס הכנסה ליחידים:** הטבות המס נועדו למשוך אל יישובי הפריפריה תושבים חדשים שהכנסותיהם גבוהות (מעל סף המס), למנוע הגירת תושבים כאלה מהם, וכך לחזק את אותם היישובים. ההטבה היא בצורת הפחתה מחבות המס של פרטים (זיכוי מס), ושוויה מוגבלת בתקרה שקלית. שיעור ההפחתה והתקרה השקלית שלהם זכאים התושבים ביישובים המוטבים נקבעים בהתאם לפריפריאליות של מקום המגורים, דירוגו החברתי-כלכלי וקרבתו לגבול.⁹ התושבים ביישובי הנגב המערבי שפוגו היו זכאים בשנת 2023 להטבת מס בשיעור המקסימלי של 20%, וביישובים במרחק של עד 5 ק"מ מגבול לבנון השיעור היה 13% במוצא. בתקציב ל-2023–2024 העריך משרד האוצר כי בשנת 2024 שווי הטבות המס לכל היישובים המוטבים יהיה כ-2.3 מיליארד ש"ח.¹⁰ מחקרים הראו כי אין בכוחה של הטבת המס למשוך אוכלוסיות יעד בהיקפים משמעותיים, מפני שהחלטה לאן להגר תלויה בגורמים רבים, ובהם היצע הדיור ומחירו, היצע השירותים באזור והגישה אל שוק העבודה.¹¹ לכן עשויה להידרש הטבה גבוהה מאוד כדי לשכנע תושבים לעבור מהמרכז לפריפריה.

בעקבות מתקפת הטרור על יישובי הנגב המערבי הקימה הממשלה את "מנהלת תקומה" לטיפול במפונים מהיישובים השוכנים במרחק עד 7 ק"מ מרצועת עזה ומהעיר שדרות ולשיקום האזור.

ממשלות ישראל לדורותיהן תומכות בתושבים, בשירותים ובפעילות הכלכלית בפריפריה באמצעות תמריצים כלכליים. זאת כדי לצמצם פערים חברתיים-כלכליים בין אוכלוסיות, לעודד הגירה אל היישובים ולתמוך בפיתוח שלהם ושל סביבתם.

⁷ החלטת הממשלה 1127 מדצמבר 2023 מציגה מתווה של תוכנית אסטרטגית רב-שנתית לשיקום ופיתוח של "חבל התקומה". טרם הוקמה מנהלת מקבילה לטיפול בנושאים אזרחיים ושיקומיים הנוגעים ליישובי גבול לבנון שפוגו ולתושביהם.

⁸ הטבות נוספות שאינן מוזכרות כוללות הטבות מס במסגרת החוק לעידוד השקעות הון.

⁹ החלטת הממשלה 1340 מפברואר 2014.

¹⁰ אומדן זה כולל הטבה לתושבי אילת, ואינו כולל הטבות לכוחות הביטחון הניתנות בהתאם לאותו החוק.

¹¹ ג' בן-נאים (2010). "הטבות מס ליישובים – האם החוק משיג את מטרתו?", בתוך: דו"ח מינהל הכנסות המדינה 2009–2010, פרק יט; ח' אטקס (2015). "ההטבות היישוביות במס הכנסה: מאפייניהן ויעילותן המוגבלת בעידוד הגירה פנימית", בתוך: ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים, 140, אפריל עד ספטמבר 2015, בנק ישראל – חטיבת המחקר. ממצאים אלה מקבלים חיזוק מתוצאות מחקר מקיף בנושא המתנהל כעת בחטיבת המחקר של בנק ישראל.

2. החלטות ממשלה ייעודיות לפיתוח אזורי עדיפות: מוצגות, לדוגמה, שתי תוכניות מהשנים האחרונות, שהוגדרו בהחלטות ממשלה והתמקדו ביישובי הנגב המערבי וביישובי גבול לבנון. החלטות אלה כללו סעיפים רבים בתחומים מגוונים. רוב המקורות שהוקצו לתוכניות היו מהתקציבים הקיימים של משרדי הממשלה, ומיעוטם תקציבים תוספתיים:

א. תוכנית ל"קידום החוסן האזרחי בעוטף עזה" (החלטה 462 מאפריל 2023, שקדמו לה החלטות דומות בשנים קודמות¹²) הקצתה, בכל סעיפיה, כ-1.7 מיליארד ש"ח לשנים 2023–2024. (ההערכה נסמכת על התקציבים המפורטים בהחלטה.) סעיפי התוכנית כוללים פעילויות תרבות, חינוך ורווחה; פיתוח חדשנות וטכנולוגיה במגזר העסקי; חיזוק הביטחון האישי; בריאות; חיזוק ופיתוח הכלכלה המקומית והאזורית ועוד. היישובים הכלולים בהגדרה "עוטף עזה", שאליהם התייחסה התוכנית, הם אלה הנמצאים כעת בטיפול של מנהלת תקומה.

ב. תוכנית ל"העצמת ופיתוח היישובים קריית שמונה, שלומי ומטולה" (החלטה 3780 מאפריל 2018) הותוותה לשנים 2018–2022 והקצתה, בכל סעיפיה, כ-350 מיליון ש"ח. (ההערכה נסמכת על התקציבים המפורטים בהחלטה.) על פי הכתוב בתוכנית, סעיפיה נועדו למשוך תושבים ולתמוך בתפקיד היישובים כעוגן עירוני מרחבי בגבול הצפון. תוכנית זו נקבעה נוסף על "תוכנית הצפון" – תוכנית אסטרטגיה רב-שנתית לפיתוח מחוז הצפון והעיר חיפה (החלטה 2262 מינואר 2016) לשנים 2017–2021, שתקציבה היה 19.3 מיליארד ש"ח. (מיעוטו של התקציב היה תוספתי, ורובו – מהתקציב של משרדי ממשלה שונים.) על פי דוח מבקר המדינה התוכנית לא הביאה לשינוי של ממש במרבית תחומי החיים שבהם טיפלה.¹³

3. מתן עדיפות לפריפריה בתקצוב שירותי בריאות (נוסחת הקפיטציה): התקציב המיועד לקופות החולים מחולק בין ארבע הקופות בהתאם למשקלות המופיעים בנוסחת הקפיטציה. נוסחה זו מעניקה לקופות החולים תוספת עבור מבוסחים שצריכת שירותי הבריאות שלהם יקרה יותר, לרבות המתגוררים בפריפריה. זאת מתוך שאיפה שהקופות לא ינקטו אפליה בקבלת מבוסחים על פי מאפייניהם. עם זאת, אין כל וודאות שהנוסחה הנוכחית מתמרצת את חיזוק שירותי הרפואה בפריפריה.

4. שימוש במדד הפריפריאליות להקצאת משאבים במערכת החינוך: פריפריאליות היא אחד העקרונות להקצאת כספים במערכת החינוך – ככל שבית הספר פריפריאלי יותר כך גדל התקצוב.¹⁴ רכיב הפריפריאליות בתקצוב כולל שני היבטים, המשקפים את הזמינות הנמוכה של משאבים חינוכיים ותרבותיים ביישובים מרוחקים: המרחק בין היישוב שבו ממוקם בית הספר לבין הערים תל אביב, ירושלים וחיפה, וצפיפות האוכלוסייה הרלוונטית (יהודית או ערבית) ברדיוס של 20 ק"מ מהיישוב.

5. הסכמי גג: המדינה החלה ב-2013 לחתום על הסכמי גג עם רשויות מקומיות ביישובים עירוניים. בהסכמים המדינה מתחייבת לממן את התשתיות ומבני הציבור הנדרשים להקמת שכונות חדשות, והרשויות מצדן מתחייבות לנפק היתרי בנייה וליישם את התוכניות, לרבות הקמת

¹² ראו איזכור התוכניות הקודמות וסקירה תקציבית של יישום החלטה 462 אצל נ' משה (2024), "מעקב אחר יישום החלטה 462 לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי "עוטף רצועת עזה" לשנים 2023–2024", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹³ מבקר המדינה (2021). דוח שנתי 72א – חלק שני: "תוכניות לאומיות לפיתוח הצפון".

¹⁴ נושאים אלה מפורטים בחוברת "השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות", שמוציא המשרד.

התשתית. ההסכמים מאפשרים גם לחדש את התשתית בשכונות הוותיקות, בהיבאם להגדלת מקורות הרשות המקומית שניתן להקצות לטובת העניין. אמנם הסכמי הגג אינם מיועדים בהכרח לאזורי הפריפריה, אך בכוחם לאפשר לערים בפריפריה לגדול במהירות. על פי ניתוח של בנק ישראל, בערים נתיבות, אופקים ושדרות הסכמי הגג שנחתמו מאפשרים לכל הפחות להכפיל את אוכלוסייתן, ובמעלות-תרשיחא – כמעט להכפיל אותה.¹⁵

6. מענקי איזון: מענקי האיזון לרשויות המקומיות שמקצה משרד הפנים גבוהים יותר ברשויות באשכול חברתי-כלכלי נמוך וניתנת תוספת ליישובים ב"קו עימות" וביו"ש. כפי שמשתקף בלוח ז'-1 שיעור המימון העצמי של הרשויות המקומיות בנגב המערבי ובגבול לבנון נמוך מאשר ביתר אזורי הארץ, ועל הבדל זה מכסים, בין היתר, מענקי האיזון של משרד הפנים.

בסיכום חלק זה נראה כי הממשלה מעבירה תקציבים רבים ומגוונים לטובת פיתוח תשתיות פיזיות וכלכליות ושירותים חברתיים בפריפריה. אלה נועדו לחזק את הפריפריה, לפצות על המרחק ממרכז הארץ, הכרוך במגוון נמוך יותר של שירותים, ובעלות גבוהה יותר של הענקתם, בשל היעדר יתרונות לגודל. התמיכה הממשלתית נועדה גם לפצות במידה מסוימת על הסיכון הביטחוני הכרוך במגורים בקרבת אזורי עימות. לצד החשיבות של המטרות, יש לוודא כי תקציבים אלה מוקצים במסגרות שקופות, ולבחון את התרומה של הקצאת התקציבים והפעלת התוכניות להשגת יעדיהן. הקצאת תקציבים נוספת, למשל באמצעות המנהלות שיטפלו בשיקומם ופיתוחם של אזורי הגבול שנפגעו במלחמת "חרבות ברזל", צריכה להתחשב במשאבים שכבר מוקצים לאותם האזורים, בפרט במסגרת תוכניות רב-שנתיות, ולהפיק לקחים ממידת הצלחתן של תוכניות המיושמות כעת או שיושמו בעבר. כיוון שהקצאת התקציבים הנוספת בעקבות המלחמה עשויה להשפיע על המרחב הגיאוגרפי הנמצא בקרבת היישובים שבחזית, יש לבדוק איך היא משפיעה על פערים בין אוכלוסיות או יישובים בתוך אזורי הפריפריה, ומה ההשלכות הפוטנציאליות של פערים כאלה.

חלק 3: מאפיינים כלכליים-חברתיים של תושבי הנגב המערבי וגבול לבנון

תנאי קדם לגיבוש הצעדים לפיתוח אזורי וחברתי-כלכלי הוא היכרות מעמיקה עם המאפיינים הדמוגרפיים, החברתיים והכלכליים של האזור, מעלותיו וחסרונותיו. חלק זה מציג מאפיינים נבחרים של התושבים והיישובים באזורי העימות לפני שהמלחמה פרצה, על פי סוג היישוב, בהשוואה לאלו של התושבים ביישובים אחרים בארץ. הקריטריון להגדרת קבוצת היישובים בנגב המערבי ובגבול לבנון שהניתוח מתייחס אליהם הוא חשיפה ישירה ואינטנסיבית למלחמה, כפי שהתבטאה בפינוי היישובים, וזיקה תפקודית מרחבת בין היישובים.

בחבל הארץ שבגבול לבנון נכללו היישובים שמרחקם מהגבול הוא עד 5 ק"מ. יישובים אלו פונו ביוזמת הרשויות, או שפינויים נשקל.¹⁶ באזור זה נמצאות העיר קריית שמונה והמועצות המקומיות שלומי ומטולה, שפוננו, וכן יישובים בתחומי המועצות האזוריות הבאות (ממזרח למערב): הגליל העליון, מבואות חרמון, מרום הגליל, מעלה יוסף ומטה אשר.¹⁷ כללנו בניתוח גם את העיר מעלות-

הניתוח שערכנו נסב על קבוצת היישובים שפונתה בנגב המערבי ובגבול לבנון ועל מספר יישובים שלא פונו אך סמוכים אליהם.

¹⁵ בנק ישראל (2018), דין וחשבון 2017, פרק ט' מסביר מהם הסכמי הגג ומנתח את פוטנציאל הרשויות המקומיות לעמוד במימושם באמצעות מדדים למצבן הפיננסי.

¹⁶ כל היישובים בניתוח (למעט מעלות-תרשיחא) מופיעים בהחלטת הממשלה 975 מאוקטובר 2023 כמועמדים לפינוי. אולם עד סוף השנה פונו רק חלקם, אלה שמרחקם מהגבול נמוך מ-3.5 ק"מ (מ' לר, "מידע על מפונים ומתפנים מגבול הצפון במלחמת חרבות ברזל – רקע מעודכן לדיון", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 בדצמבר 2023).

¹⁷ למועצות האזוריות הללו משתייכים גם יישובים שמרחקם מגבול לבנון גדול מ-5 ק"מ, ואינם בניתוח.

תרשיחא, שמרחקה מגבול לבנון כ-8 ק"מ, ולכן לא הופיעה בהחלטת הממשלה. הניתוח מתייחס גם אליה, מפני שהיא עיר המונה תושבים רבים, יחסית לאזור (כ-23 אלף), שמצויה בקרבה רבה ליישובים אשר נכללו בהחלטת הממשלה.¹⁸ הניתוח נסב אפוא על 47 יישובים עירוניים וכפריים יהודיים/מערביים, שאוכלוסיית היהודים בהם הסתכמה בשנת 2022 בכ-77 אלף (ראו בהמשך מפה, הממחישה את המרחב המנותח).

לא נכללו בניתוח המרכזי חמישה יישובים הנמצאים בגבול לבנון שאינם יהודיים, וכן כרבע מהאוכלוסייה בעיר מעלות-תרשיחא, שאינה יהודית (אך אלה מסומנים במפה המובאת בהמשך).¹⁹ חשיפת תושבי היישובים הללו למלחמה ולהשלכותיה אינה פחותה מזו של היהודים; הבחירה להפרידם נובעת מהעובדה שאוכלוסייה זו מגוונת ושונה מאוד במאפייניה החברתיים-כלכליים מן האוכלוסייה היהודית, וההבדלים ביניהן מתבטאים גם בדפוסי ההגירה ליישובים ומהם, המנותחים בחלק הבא.²⁰

בנגב המערבי נכללו כל היישובים שתושביהם פונו במימון המדינה:²¹ העיר שדרות ויישובים כפריים במועצות האזוריות הבאות (מצפון לדרום) – חוף אשקלון, שער הנגב, שדות נגב ואשכול.²² נוספו לניתוח הערים המרוחקות יותר מרצועת עזה נתיבות ואופקים, שלא פונו במימון המדינה ומשמשות מוקדים עירוניים ליישובי הנגב המערבי. (אופקים אמנם מרוחקת יותר מ-20 ק"מ מרצועת עזה, אך התרחשו בה אירועי טרור בשבעה באוקטובר, וחלק מתושביה פונו במימון העירייה להפוגה בבתי מלון.) בסך הכול נבחרו לניתוח בחבל הדרומי 57 יישובים עירוניים וכפריים, שאוכלוסייתם הסתכמה בסוף 2022 בכ-150 אלף תושבים, כחמישית מהם ביישובים כפריים.²³ עשרה מבין היישובים שבניתוח אינם נמצאים בטיפול של "מנהלת תקומה", מפני שמרחקם מרצועת עזה עולה על 7 ק"מ:²⁴ ברור חיל, דורות, נווה, צוחר, אוהד, תלמי אליהו, שדה ניצן ובני נצרים, שתושביהם פונו במהלך המלחמה (בהתאם להחלטה 988), וכן אופקים ונתיבות, שכאמור, לא פונו. 82% מן התושבים ביישובים הכפריים שבניתוח מתגוררים ביישובים שבטיפול מנהלת תקומה, ו-29% מהתושבים בערים שבניתוח מתגוררים בשדרות, שבטיפול המנהלת. (ראו בהמשך מפה הממחישה את המרחב המנותח.) במרחב המנותח בנגב המערבי אין יישובים לא-יהודיים. ייחודם של מקורות הנתונים ששימשו לצורך הניתוח הוא שהם מאפשרים בחינת יחידות גיאוגרפיות קטנות, וכוללים מידע ייחודי, למשל על מקום המגורים בהווה ובעבר. הנתונים כוללים את קובץ מפקד האוכלוסין לשנת 2022, שיש בו מדגם מייצג של כ-7% מהאוכלוסייה (כ-20% ממשקי הבית), וקבצים נוספים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁸ נהרייה היא העיר הבאה מבחינת הקירבה לגבול לבנון (כ-9.5 ק"מ), ובה כ-64 אלף תושבים.

¹⁹ היישובים שאינם יהודיים: ע'ג'ר (עלווים, מועצה מקומית), עראמשה (בדואים, מועצה אזורית מטה אשר), חורפיש (דרוזים, מועצה מקומית), פסוטה (נוצרים, מועצה מקומית), ריחאנייה (צ'רקסים, מועצה אזורית מרום הגליל) ועליהם נוספו התושבים הערבים במעלות-תרשיחא, בסך הכול כ-18 אלף תושבים, שהם כ-23% מסך התושבים במרחב המנותח. מאחר שמדובר באוכלוסייה הטרוגנית, ועדיין קטנה, היישובים לא כלולים בניתוח. הוצאתם מן הניתוח היא גם מטעם ההשוואה לאזור הנגב המערבי, שבו אין יישובים לא-יהודיים.

²⁰ דוח בנק ישראל לשנת 2016 (פרק ח') דן בהרחבה בפריסה המרחבית של החרדים ושל ערביי ישראל, מאפייניהם החברתיים-כלכליים ודפוסי ההגירה הפנימית שלהם בשנים 1995 עד 2008.

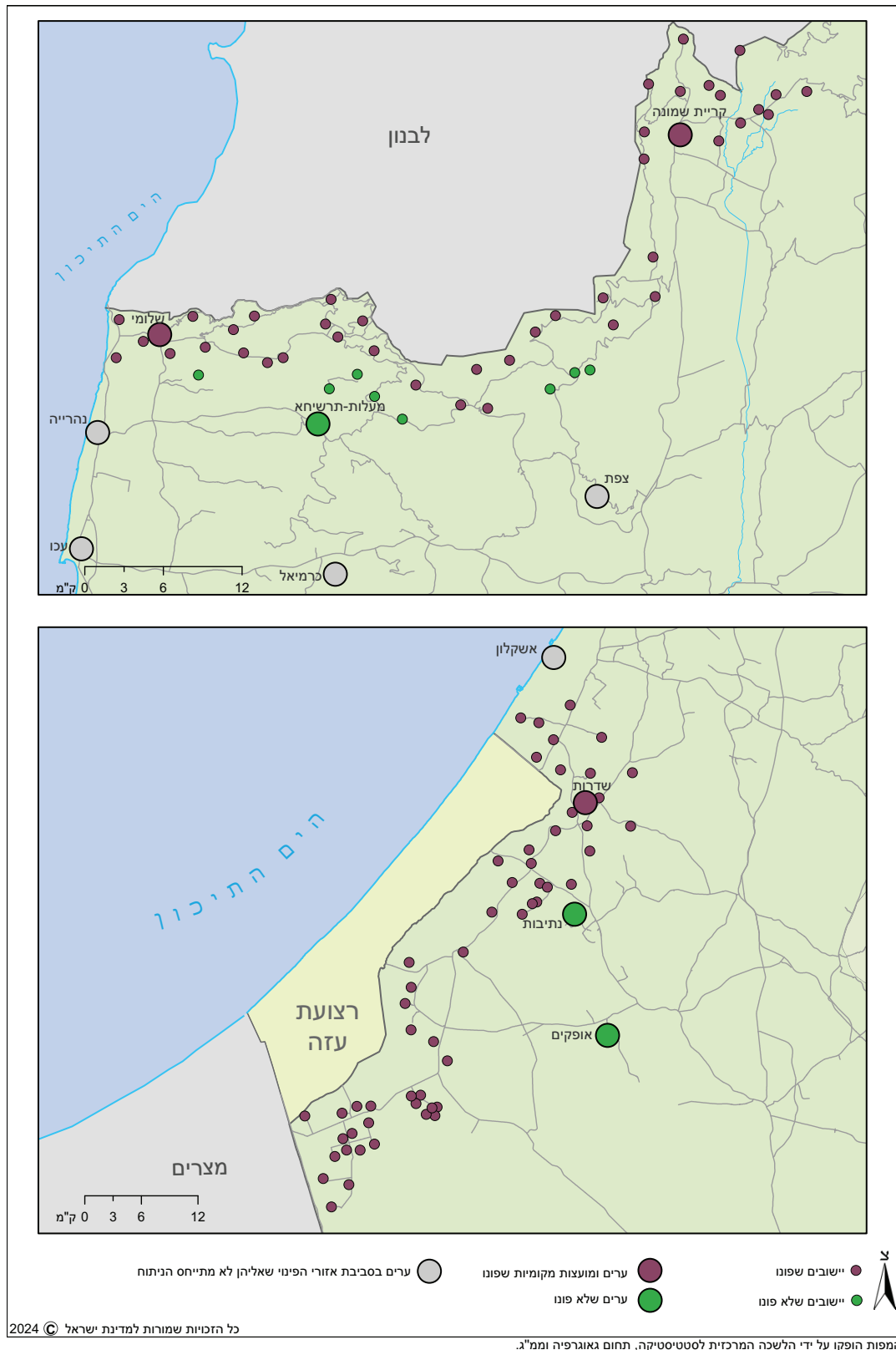
²¹ היישובים שצוינו בנספחים להחלטות ממשלה 950 ו-988 מאוקטובר 2023. כל היישובים הללו, פרט ל-8, נמצאים בטיפול של מנהלת תקומה.

²² למועצות האזוריות הללו משתייכים גם יישובים שנמצאים במרחק העולה על 7 ק"מ מרצועת עזה ואינם כלולים בניתוח.

²³ יישובים סווגו כ"כפריים" אם היו מצורות היישוב הבאות (עפ"י קובץ היישובים של הלמ"ס): מושבים, מושבים שיתופיים, קיבוצים, יישובים קהילתיים, יישובים מוסדיים יהודיים, יישובים כפריים אחרים יהודים.

²⁴ יישובים אלה גם לא נכללו בהגדרות הממשלה לאזור "עוטף עזה". (ג' פייביש (2023). "מ'שדרות רבתי' ל'חבל התקומה' – מהו 'עוטף עזה'?", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.)

היישובים בגבול לבנון ובנגב המערבי שאליהם מתייחס הניתוח



האזורים שבניתוח הם פריפריאליים – במיוחד יישובי גבול לבנון, אשר אשכול הפריפריאליות שהם משתייכים אליו נמוך במיוחד.

לוח ז'-1 מציג נתונים עיקריים לגבי היישובים בניתוח על פי אזורים בהשוואה ליתר היישובים בארץ.²⁵ בולטים שיעוריהם הגבוהים של היישובים הכפריים ושל התושבים בהם, ובפרט הקיבוצים והמושבים באזורי העימות, בהשוואה ליתר אזורי הארץ. האזורים שבניתוח הם פריפריאליים – במיוחד יישובי גבול לבנון, שאשכול הפריפריאליות אשר אליו הם משתייכים נמוך במיוחד. בכל הארץ האשכול החברתי-כלכלי של המועצות האזוריות שאליהן משתייכים היישובים הכפריים גבוה מזה של היישובים העירוניים, וכך גם באזורי הניתוח. האשכול החברתי-כלכלי של היישובים העירוניים בנגב המערבי נמוך במיוחד, אך ראוי לציין כי בעוד ששדרות מדורגת באשכול 5 (כמו קריית שמונה ומעלות-תרשיחא), ושלומי מדורגת באשכול 6, נתיבות ואופקים מדורגות באשכול 3. האשכולות השונים מבטאים את ההבדלים בין הרשויות בהרכבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה. האוכלוסייה ביישובי הנגב המערבי צעירה מן האוכלוסייה ביישובים בגבול לבנון. היא כוללת שיעור גבוה יותר של ילדים ושיעור נמוך יותר של בני 65+ (לוח ז'-2). הבדלים אלו בהרכב הגילים נובעים משני גורמים עיקריים: הראשון בהם הוא שיעורי ילודה גבוהים יותר (ראו ניתוח בהמשך); והגורם השני הוא שיעורי הגירה גבוהים יותר ליישובי הנגב המערבי, ובמיוחד לאלה העירוניים, שכן הגירה מאפיינת יותר אוכלוסייה צעירה. (ראו ניתוח בהמשך). שיעורם הגבוה של החרדים ביישובים העירוניים בנגב המערבי מתיישב עם שיעורם הגבוה יחסית של הילדים ומשקי הבית הגדולים יותר.²⁶

המאפיינים הקשורים לשוק העבודה מלמדים כי בשני האזורים תושבי היישובים הכפריים הם בעלי מאפיינים חזקים יותר (לוח ז'-3): שיעור האקדמאים ביישובים הכפריים (ובמיוחד ביישובי הנגב המערבי) גבוה יותר מאשר ביישובים העירוניים, וכך גם שיעורי התעסוקה וההכנסות מעבודה שכירה. השוואה של האוכלוסייה העירונית בנגב המערבי לזו שבגבול לבנון מלמדת שהאחרונה היא בעלת פרופיל חזק מעט יותר. הדמיון במבנה הכלכלה בין הצפון לדרום מתבטא בהתפלגות התעסוקה על פי ענפי הכלכלה, שהיא שונה מהתפלגותה ביתר אזורי הארץ (איור ז'-1). שיעור העוסקים בחקלאות, ענף הקושר את העוסקים בו לאזור מגוריהם, גבוה במיוחד ביישובים הכפריים בנגב המערבי ובגבול לבנון. לעומת זאת שיעורם של המועסקים בענפי השירותים העסקיים בשני האזורים הללו, בשני טיפוסים היישובים, נמוך מן הממוצע הכלל-ארצי. התושבים ביישובים העירוניים בנגב המערבי, ובמיוחד בגבול לבנון, עוסקים בשיעורים גבוהים מאוד בענפי התעשייה, אך לא מדובר בהכרח בתעשייה מתקדמת, שכן שיעור המועסקים מקרבם בענפי ההיי-טק הוא כשני שלישים מאשר ביתר הארץ (מגזר ההיי-טק מתפלג בין ענפי התעשייה לענפי שירותים העסקיים). סיבה אפשרית נוספת לשיעור הגבוה של המועסקים בענפי התעשייה היא מדיניות ארוכת שנים לעידוד תעשייה באזורי הפריפריה, באמצעות החוק לעידוד השקעות הון.

הרוב המוחלט של תושבי הנגב המערבי וגבול לבנון עובדים במרחב שבו הם מתגוררים (איור ז'-2), ורבים מהם, במיוחד תושבי היישובים הכפריים, הם עצמאיים ועוסקים בענפי כלכלה ייחודיים למקום (חקלאות ותעשייה בשיעורים גבוהים, לוח ז'-3 ואיור ז'-1). מכאן הסיכון הטמון בהיחלשות זיקתם למקומות העבודה בגין פינוי לאזורים מרוחקים, בפרט כאשר העסק העצמאי גם הוא קשור למקום (כגון עסקים בתחום התיירות). שיעור העובדים באזור המגורים גבוה יותר בגבול לבנון, שהוא מרוחק יותר ממרכזי התעסוקה בארץ. מעטים מהמועסקים מרחיקים עד למחוז תל אביב או המרכז – ושיעורם גבוה יותר בקרב תושבי הנגב המערבי. האחרונים גם קרובים

רבים מתושבי היישובים שפנו עובדים באזור מגוריהם, וענפי התעסוקה שלהם קשורים למקום. מכאן הסיכון הטמון בהיחלשות זיקתם למקומות העבודה בגין פינוי לאזורים מרוחקים מהם.

הרוב המוחלט של תושבי הנגב המערבי וגבול לבנון עובדים במרחב שבו הם מתגוררים (איור ז'-2), ורבים מהם, במיוחד תושבי היישובים הכפריים, הם עצמאיים ועוסקים בענפי כלכלה ייחודיים למקום (חקלאות ותעשייה בשיעורים גבוהים, לוח ז'-3 ואיור ז'-1). מכאן הסיכון הטמון בהיחלשות זיקתם למקומות העבודה בגין פינוי לאזורים מרוחקים, בפרט כאשר העסק העצמאי גם הוא קשור למקום (כגון עסקים בתחום התיירות). שיעור העובדים באזור המגורים גבוה יותר בגבול לבנון, שהוא מרוחק יותר ממרכזי התעסוקה בארץ. מעטים מהמועסקים מרחיקים עד למחוז תל אביב או המרכז – ושיעורם גבוה יותר בקרב תושבי הנגב המערבי. האחרונים גם קרובים

²⁵ הלוח מתייחס גם לאוכלוסייה הערבית, כי מופיעות בו קטגוריות שאינן ניתנות להפרדה לאוכלוסייה יהודית וערבית, למשל האשכול החברתי-כלכלי ואשכול הפריפריאליות של היישובים והמועצות האזוריות.

²⁶ שיעורה של האוכלוסייה החרדית בעיר שדרות נמוך מהממוצע הארצי, ואילו באופקים ובנתיבות הוא גבוה ממנו במידה ניכרת.

לוח ז'-1: מאפייני היישובים אליהם מתייחס הניתוח
בנגב המערבי, בגבול לבנון ובשאר הארץ, 2022¹

שאר הארץ	גבול לבנון	הנגב המערבי	
1,137	52	57	מספר היישובים
20	37	46	שיעור הקיבוצים
36	40	40	שיעור המושבים
13	10	0	שיעור היישובים הלא-יהודים
22	8	9	שיעור היישובים הכפריים וקהילתיים אחרים
10	6	5	שיעור היישובים העירוניים (היהודים)
9,342	94	147	האוכלוסייה (אלפים)
21	23	0	האוכלוסייה שאינה יהודים ואחרים ¹ (שיעור)
9	44	22	האוכלוסייה ביישובים הכפריים ² (שיעור, כולל ערבים)
6.7	2.1	3.7	אשכול הפריפריאליות ³ (משוקלל בגודל האוכלוסייה)
5.3	6.1	4.6	האשכול החברתי-כלכלי ³ (משוקלל בגודל האוכלוסייה)
6.6	6.6	6.5	האשכול החברתי-כלכלי ³ ביישובים הכפריים (משוקלל בגודל האוכלוסייה)
5.1	5.1	3.6	האשכול החברתי-כלכלי ³ ביישובים העירוניים (משוקלל בגודל האוכלוסייה)
ראו הערה 4 ללוח	13	20	הטבת מס ממוצעת ⁴ , לתושבי יישובים מוטבים, לפי יישוב המגורים (שיעור)
56	46	42	שיעור המימון העצמי (ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות בתקציב הרגיל, משוקלל בגודל האוכלוסייה) ⁵
8,320	10,392	9,319	ההוצאה לנפש בתקציב הרגיל (בש"ח, משוקלל בגודל האוכלוסייה) ⁵

¹ הקטגוריה "שאר הארץ" כוללת שבטי בדואים שגרים מחוץ ליישובים. יישובים ערבים והאוכלוסייה הערבית כלולים בכל הקטגוריות בלוח.

² היהודים והאחרים מוצגים בדרך כלל יחד. אחרים: נוצרים לא-ערבים, בני דתות אחרות ואנשים ללא סיווג דת במרשם האוכלוסין.

³ קיבוצים, מושבים ויישובים כפריים אחרים.

⁴ אשכול הפריפריאליות (מחושב לשנת 2020) והאשכול החברתי-כלכלי (מחושב לשנת 2019) משוקללים לפי גודל האוכלוסייה של המועצות האזוריות שמשתייכות לאזור. אשכול הפריפריאליות (מ-0 עד 10) עולה כאשר מידת הפריפריאליות פוחתת, האשכול החברתי-כלכלי (מ-0 עד 10) עולה כאשר המצב הכלכלי-חברתי משתפר.

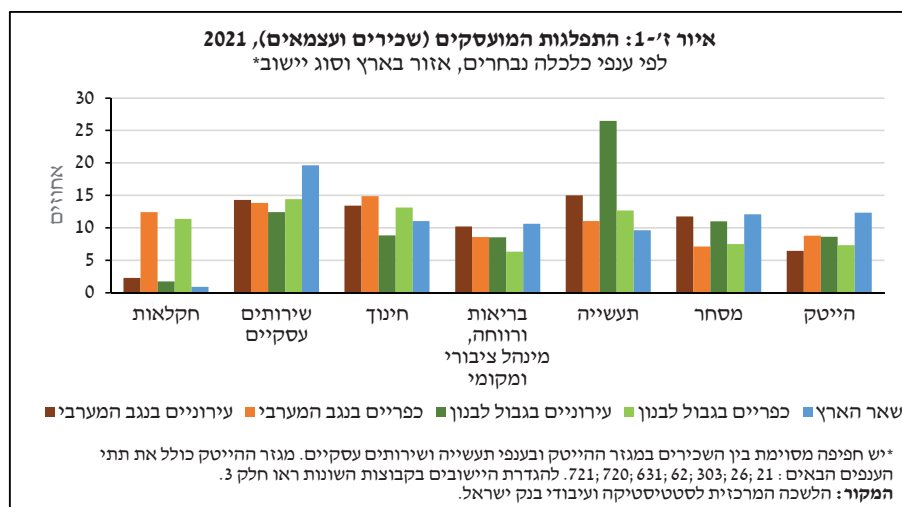
⁵ נתון לשנת 2024. בחישוב הטבות המס נעשה ממוצע פשוט בין היישובים המוטבים והטבת המס הממוצעת מתייחסת לשיעור הסטטוטורי ולא להטבה האפקטיבית. משום שבקטגוריה "שאר הארץ" יש יישובים רבים ללא הטבות מס, לא חושבה ההטבה הממוצעת.

⁶ הנתונים מתייחסים לרשויות המקומיות ואינם כוללים את קריית שמונה.

המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני הלמ"ס ורשות המסים.

יותר למרכז הארץ, ושירות התחבורה הציבורית מיישביהם למרכז הארץ נגיש יותר. באיור ז'-22 מוצגת התפלגות מקומות התעסוקה של תושבי הנגב המערבי וגבול לבנון (כפריים ועירוניים) שהכנסתם מעבודה גבוהה. ביישובים הכפריים בנגב המערבי ובגבול לבנון המועסקים הנמצאים ברבעון העליון של התפלגות ההכנסות רבים יותר מאשר ביישובים העירוניים שבאזורים אלו, אך שיעורם נמוך מהשיעור הכלל-ארצי. ביישובים העירוניים שיעור העובדים שהכנסתם מעבודה גבוהה הוא כמחצית משיעורם ביישובים הכפריים. בנגב המערבי חלק גדול יותר מהמועסקים בשכר גבוה מרחיקים עד למחוז תל אביב או המרכז, ואילו בגבול לבנון רבים יותר נשארים לעבוד באזור המגורים.

איכות השירותים המוצעים באזור, בהם שירותי חינוך, עשויה להיות גורם משיכה להגירה פנימה. התשומות והתפוקות של מערכת החינוך משקפות במידה מסוימת את איכות שירותי החינוך, אך אלה מושפעים מגורמים נוספים, בהם מאפייני האוכלוסייה המקומית (שהם עצמם עשויים להוות גורם משיכה להגירה אל האזור). נראה כי כמעט בכל מדדי התשומות והתפוקות של מערכת החינוך שנבחנו היישובים הכפריים בנגב המערבי בולטים לטובה בהשוואה ליתר הקבוצות (לוח ז'-4). עם זאת ראוי לציין כי בעיר שדרות מדדי התשומות והתפוקות של מערכת



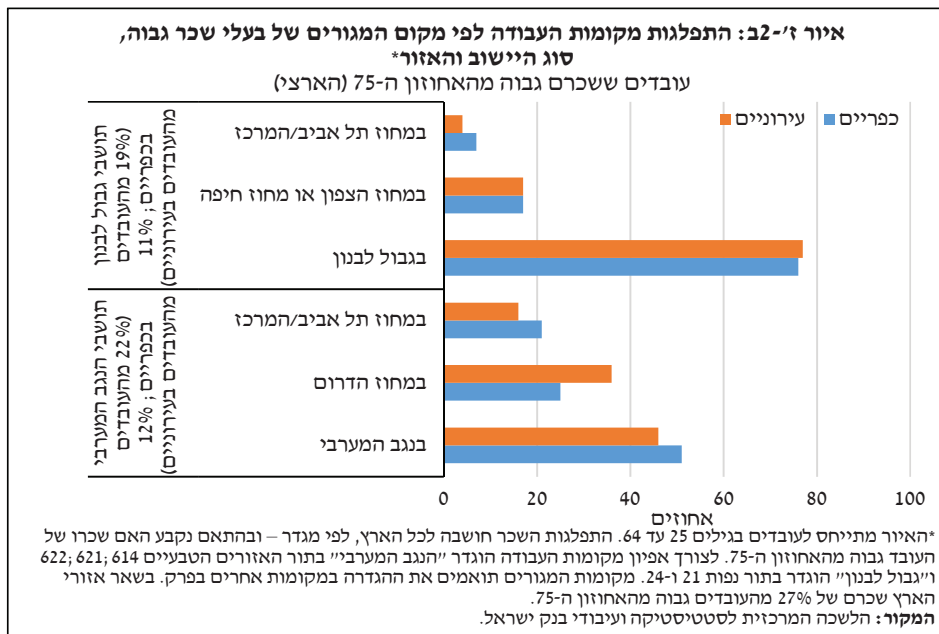
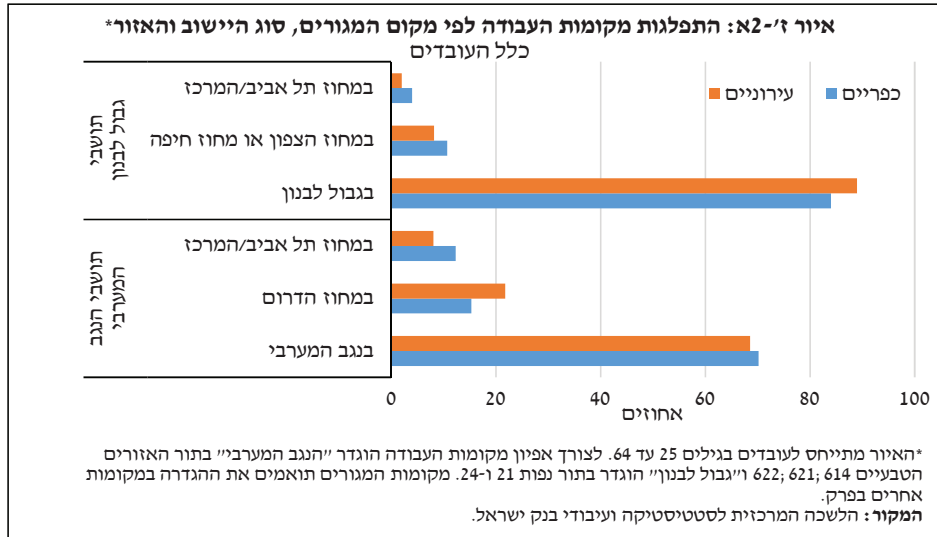
החינוך (שאינם מוצגים בנפרד) דומים לאלה של היישובים הכפריים בגבול המערבי, וגבוהים מאשר בשתי הערים האחרות באזור.

בסיכום חלק זה, נראה כי יישובי הגבול המערבי, הכפריים והעירוניים, בולטים בהכילם שיעור גבוה של אוכלוסייה צעירה יחסית וצומחת. אולם בתחומים האחרים שנבחנו יש מן המשותף בין האוכלוסיות ביישובים העירוניים בגבול המערבי לאלה שבגבול לבנון: שתיהן מאופיינות בשיעורי השכלה נמוכים יחסית, בשיעורי תעסוקה נמוכים ובשכר נמוך ביחס ליישובים הכפריים באזוריהם, ובשיעורי תעסוקה גבוהים יחסית בתעשייה – שבצפון הוא גבוה במיוחד. באופן דומה, ניכרים קווי דמיון רבים בין התושבים ביישובים הכפריים בגבול המערבי לאלה שבגבול לבנון, אך במרבית התחומים שנבחנו תושבי היישובים הכפריים בגבול המערבי הם בעלי פרופיל חברתי-כלכלי חזק יותר.

לוח ז'-2 מאפיינים דמוגרפיים נבחרים של האוכלוסייה, 2022*

היישובים בהשוואה	עירוניים בגבול המערבי	עירוניים בגבול לבנון	כפריים בגבול המערבי	כפריים בגבול לבנון	שאר הארץ
מבנה הגילים					
ילדים עד גיל 18 (שיעורם מהאוכלוסייה)	38	27	37	29	32
גילי 65+ (שיעורם מהאוכלוסייה)	9	16	13	15	15
מאפיינים דמוגרפיים-חברתיים של האוכלוסייה					
החרדים (שיעורם מהגברים בגילי 25+)	18	2	1	1	10
תלמידי כיתה א' בחינוך החרדי (שיעורם מתלמידי כיתה א', נתון ל-2021)	44	14	9	-	29
עולי 1989 ואילך (שיעורם מהאוכלוסייה בגיל 35+)	29	33	8	6	22
תנאי המגורים					
מספר הנפשות הממוצע במשק הבית	3.4	2.6	3.0	2.6	2.9

*הלוח מתייחס ליהודים ואחרים, שמוצגים בדרך כלל יחד. אחרים: נוצרים לא-ערבים, בני דתות אחרות ואנשים ללא סיווג דת במרשם האוכלוסין. להגדרת היישובים ראו חלק 3. הקטגוריה "שאר הארץ" כוללת את כל אוכלוסיית היהודים (ואחרים) בארץ, למעט הגרים ביישובים שבמחוזות האחרות.
המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני הלמ"ס.



לוח ז'-3: ההשכלה, התעסוקה וההכנסות מעבודה*

היישובים בהשוואה	עירוניים בנגב המערבי	עירוניים בגבול לבנון	כפריים בנגב המערבי	כפריים בגבול לבנון	שאר הארץ
השכלה (גילי 35 ומעלה, אחוז מהאוכלוסייה, 2022)					
עם עד 12 שנות לימוד	64	58	37	45	47
עם תואר אקדמי (ראשון או גבוה יותר)	19	25	44	35	37
תעסוקה (גילי 25-64, 2022)					
מועסקים (שיעור מהגברים)	77	81	89	86	82
מועסקות (שיעור מהנשים)	77	75	85	79	79
העצמאים ¹ (שיעור מהגברים המועסקים)	10	13	15	24	15
העצמאיות ¹ (שיעור מהנשים המועסקות)	7	10	13	21	12
הכנסה חודשית מעבודה שכירה, גילי 25-64 (ברוטו, באלפי ₪, 2021)					
גברים, ההכנסה החציונית ²	11.4	10.9	15.1	12.3	13.0
נשים, ההכנסה החציונית ²	7.2	7.4	9.6	8.5	9.1

* הלוח מתייחס ליהודים (ואחרים) בלבד. להגדרת היישובים ראו חלק 3. הקטגוריה "שאר הארץ" כוללת את כל אוכלוסיית היהודים (ואחרים) בארץ, למעט הגרים ביישובים שבעמדות האחרות.

¹ שיעור העצמאים והעצמאיות מחושבים ע"י חלוקת בעלי הכנסה מעבודה עצמאית במספרם של בעלי הכנסה מעבודה (הנתון מחושב לשנת 2021 ופרטים הוגדרו כעצמאים גם אם יש להם הכנסה נוספת מעבודה שכירה).

² חישוב זה לא כולל תושבי קיבוצים שיתופיים.

המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני הלמ"ס.

לוח ז'-4: תשומות ותפוקות של מערכת החינוך העברית, 2022/2021*

היישובים בהשוואה	עירוניים בנגב המערבי	עירוניים בגבול לבנון	כפריים בנגב המערבי ¹	כפריים בגבול לבנון ¹	שאר הארץ
עובדי ההוראה בדרגת שכל של תואר אקדמי שני ומעלה (שיעור)	34	44	46	44	45
הזכאים לתעודת בגרות מבין תלמידי כיתות י"ב (שיעור)	65	71	81	76	78
הזכאים לתעודת בגרות שעמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות ² (שיעור מתלמידי כיתות י"ב)	47	56	72	61	63
הסטודנטים (שיעור מקבוצת הגיל 20-25) ³	11	14	11	10	15

* הלוח מתייחס גם לאוכלוסייה הערבית, שכן מקור הנתונים לא מאפשר להפרידה. להגדרת היישובים ראו חלק 3. הקטגוריה "שאר הארץ" כוללת את כל הרשויות המקומיות בארץ, למעט הרשויות המקומיות שבעמדות האחרות.

¹ הנתונים ליישובים הכפריים מתייחסים למועצות האזוריות שהם משתייכים אליהן.

² "דרישות הסף של האוניברסיטאות" - זכאות לבגרות הכוללת לפחות 3 יחידות לימוד (יח"ל) מתמטיקה, 4 יח"ל אנגלית ומקצוע מוגבר נוסף אחד.

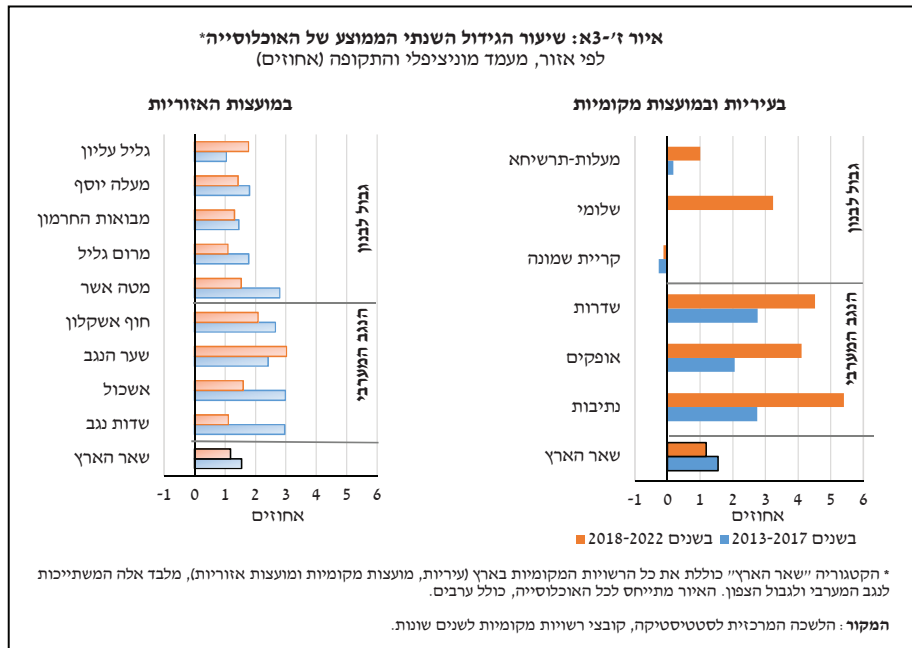
³ חלק מהסטודנטים עשויים להיות תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה שנמצאים ביישובים של אזורים העימות, שעברו לגור ביישובים לצורך לימודיהם. שיעורם של התלמידים במוסדות הללו שמתגוררים ביישובי קו העימות הוא כ-28%. (הלמ"ס, הודעה לתקשורת בנושא השכלה גבוהה בישראל - נתונים נבחרים לשנת הלימודים תשפ"ג).

המקור: עיבודי בנק ישראל לקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס.

חלק 4: מאפייני ההגירה ליישובי הנגב המערבי וליישובי גבול לבנון בשנים 2017–2022²⁷

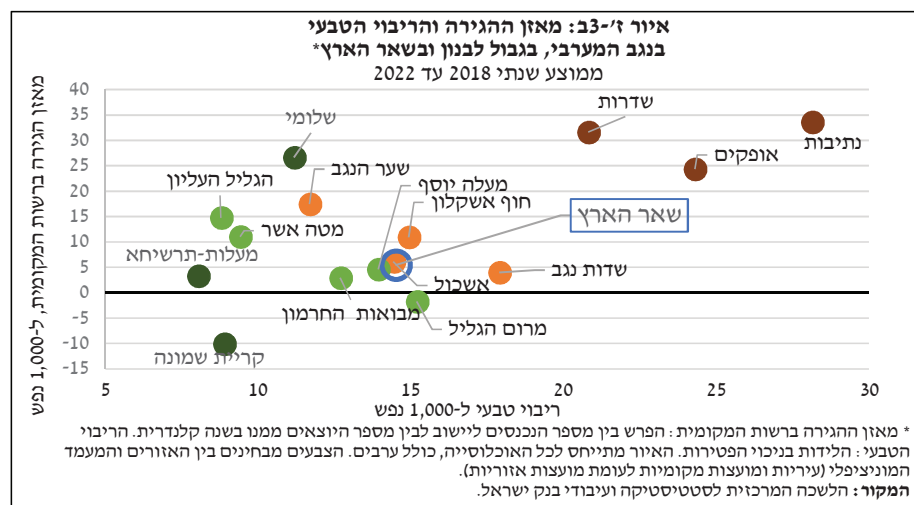
בשנים 2013 עד 2022 התאפיינו אזורי הנגב המערבי וגבול לבנון בקצב חיובי של גידול האוכלוסייה (איור ז'-א3). בלט קצב הגידול הגבוה ביישובים העירוניים שבנגב המערבי בשנים 2018–2022 – הן ביחס לקבוצות היישובים האחרות והן ביחס לשנים קודמות. בשנים אלה גידול האוכלוסייה בכל היישובים העירוניים בדרום נבע ממאזן הגירה חיובי וגבוה, בשילוב עם ריבוי טבעי גבוה – שניהם מעל לממוצע הארצי. מבין היישובים העירוניים בצפון רק שלומי התאפיינה במאזן גבוה מהממוצע הארצי, ומבין המועצות האזוריות בצפון רק מרום הגליל התאפיינה בריבוי טבעי גבוה מהממוצע הארצי (איור ז'-ב3).

בשנים 2018–2022 בלט גידולה המהיר של האוכלוסייה ביישובים העירוניים בדרום, שנבע מהגירה-פנימה (נטו) חיובית וגבוהה, בשילוב עם ריבוי טבעי גבוה – שניהם מעל לממוצע הארצי. מבין היישובים העירוניים בגבול לבנון רק שלומי התאפיינה בגידול אוכלוסייה מהיר מן הממוצע הארצי.



גידול האוכלוסייה באזורי העימות מתיישב עם הנתונים על סיומי הבנייה: ביישובים העירוניים בדרום נרשמה קפיצת מדרגה במספר יחידות הדיור שבנייתן הסתיימה כבר בתום העשור הראשון של שנות ה-2000, ואילו ביישובים העירוניים בגבול הצפון האצה בנתונים אלו ניכרה מ-2019. חלק לא מבוטל מהדירות שבנייתן נסתיימה – בערים שבנתיבות בדרום ובצפון – נבנה במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן". גידול היצע הדירות ביישובים העירוניים בדרום ובצפון נתמך גם על ידי מדיניות הסכמי הגג, שנידונה בסעיף 2. הסכמים כאלה נחתמו בשנים 2017–2018 מול הרשויות המקומיות מעלות-תרשיחא, אופקים, נתיבות ושדרות. השפעתם הייתה כנראה גבוהה, כפי שמעידים גם סיומי הבנייה הרבים במסגרת תוכנית "מחיר למשתכן".

²⁷ ההגירה היא בין יישובים בארץ ולא בתוך יישובים. הניתוח נסב על האוכלוסייה היהודית בלבד, אלא אם כן מצוין אחרת. באיורים ז'-א3 ו-ז'-ב3 לא נכללה מטולה, מועצה מקומית המונה כ-1,700 תושבים. מטולה מסווגת כיישוב כפרי (על פי צורת היישוב שלה), ואינה משתייכת לאף אחת מהמועצות האזוריות. ביתר הניתוחים בפרק ההתייחסות למטולה היא יחד עם היישובים הכפריים בגבול לבנון.



**לוח ז'-5: מאפייני המהגרים מיישובי הנגב המערבי וגבול לבנון ואליהם, בהשוואה
לאוכלוסייה המקומית***

משקי בית שהפרט הראשון בהם בגיל 30 ויותר

2018/2017 עד 2022

יישובי הנגב המערבי		יישובי גבול לבנון			
עירוניים	כפריים	עירוניים	כפריים		
53	55	58	55	האוכלוסייה ב-2018/2017	הגיל החציוני
12	14	13	14		מספר שנות הלימוד
19	40	24	37		האקדמאים (שיעור)
17	1	2	1		החרדים (שיעור)
8	8	10	17	היגרו לאזורים אחרים, בשנים 2018/2017 עד 2022	שיעור המהגרים החוצה (ממשקי הבית ב-2017/8)
37	37	39	36		הגיל החציוני
14	14	14	14		מספר שנות הלימוד
39	53	38	53		האקדמאים (שיעור)
11	-	-	-	האוכלוסייה ב-2022	החרדים ¹ (שיעור)
51	53	58	55		הגיל החציוני
12	14	13	14		מספר שנות הלימוד
19	40	25	36		האקדמאים (שיעור)
16	0	2	1	היגרו ליישובי הנגב המערבי וגבול לבנון בשנים 2018/2017 עד 2022	החרדים (שיעור)
20	15	11	15		שיעור המהגרים פנימה (ממשקי הבית ב-2022)
39	39	46	38		הגיל החציוני
13	14	14	14		מספר שנות הלימוד
24	45	39	51	האוכלוסייה ב-2022	האקדמאים (שיעור)
11	-	-	-		החרדים ¹ (שיעור)

*המאפיינים שמייצגים את התושבים והמהגרים מתייחסים לפרט הראשון ברשימה - שענה על שאלון המפקד עבור משק הבית. הושארו בניתוח משקי בית שהראשון ברשימה בהם בגיל 30 ויותר. להגדרת היישובים בכל קבוצה ראו חלק 3.

¹ לא מופיע ערך לשיעור החרדים מבין המהגרים היכן שמספר התצפיות היה נמוך מדי.

על פי נתוני מפקד האוכלוסין מרבית המהגרים אל יישובי הנגב המערבי וגבול לבנון היגרו מן המחוזות הכוללים אותם, ורק מיעוטם – ממחוזות מרוחקים יותר. תושבים נוספים עברו בין יישובי האזור – אך לצורך הניתוח הם אינם נחשבים כמהגרים אל האזור או ממנו.^{28,29} מאפייני המהגרים (לוח ז'-5) מלמדים כי המהגרים מיישובי הנגב המערבי וגבול לבנון צעירים מעט מהמהגרים אליהם, וכי שיעור האקדמאים בקרב המהגרים החוצה היה לרוב גבוה משיעורם בקרב המהגרים פנימה.³⁰ היישובים העירוניים בנגב המערבי מתאפיינים בשיעור גבוה של משפחות חרדיות, ושיעורן בקרב המהגרים מהאזור דומה לשיעורם בקרב המהגרים אליו; לכן שיעור המשפחות החרדיות ביישובים הללו ב-2022 דמה לשיעורן ב-2017. ביתר טיפוסי היישובים שבהשוואה שיעור המשפחות החרדיות נמוך ושיעורן בקרב המהגרים זניח.

בחנו, במסגרת רב-משתנית, מהן תכונות הפרטים ומשקי הבית המתואמות עם הגירה אל מחוץ ליישובי קווי העימות, ועם העתקת מקום המגורים אליהם. ראשית, כימתנו את השפעתן היחסית של תכונות הפרט וסוג היישוב על ההגירה אל מחוץ לאזורי קו העימות (אזור הנגב המערבי וגבול לבנון). לשם כך נערכה אמידה, שבה המשתנה המוסבר הוא ההסתברות לעבור להתגורר מחוץ לאזורי קו העימות. באמידה נכללו כל משקי הבית היהודיים (והאחרים) שלפי המפקד התגוררו 5 שנים לפני מועדו ביישובי הנגב המערבי וגבול לבנון, ויש במפקד מידע על יישוב המגורים שלהם ב-2022.³¹ ערכי האומדים של המשתנים המפקחים ברגסיה מוצגים באיור ז'-4 (בכחול), וכולם שונים מאפס ברמת מובהקות סטטיסטית של 10%. מצאנו כי הגירה החוצה מאפיינת צעירים יותר מאשר מבוגרים – כל שנת גיל נוספת מתואמת עם ירידה של 2.6 נקודות אחוז בסיכוי להגר – אך השפעה זו הולכת ופוחתת עם הגיל.³² השכלה אקדמית (לעומת לא-אקדמית) מתואמת עם עלייה של 5.4 נקודות אחוז בסיכוי לעזוב את היישובים, ולמשק בית חרדי הסיכוי לעזוב את היישובים האמורים נמוך בכ-4 נקודות האחוז.³³ משפחות נטו להגר החוצה בשיעור נמוך בכ-7.0 נקודות האחוז מאשר זוגות או יחידים, וכן נשואים נטו להגר בשיעור נמוך יותר בכ-3.3 נקודות האחוז מאשר ביתר המצבים המשפחתיים.

באיור ז'-4 מוצגים גם (בכתום) המתאמים בין סוג יישוב המגורים (כפרי לעומת עירוני) והאזור (הנגב המערבי לעומת גבול לבנון), לבין הסיכוי לעזוב את יישובי אזור העימות; כל זאת בהשוואה למתאם בין מגורים ביישוב עירוני בגבול לבנון לפני 5 שנים (קטגוריית הבסיס) לבין הסיכוי לעזוב אותו. מצאנו, שכאשר יתר התכונות קבועות, ההסתברות של המתגוררים ביישובים הכפריים בגבול

²⁸ במפקד האוכלוסין מתקבל מידע על יישוב המגורים בשנת 2022 ויישוב המגורים חמש שנים קודם לכן (בשנת 2017). כל ממצאי מפקד האוכלוסין המוצגים להלן אינם סופיים מפני שהקובץ אינו סופי.

²⁹ נתוני ההגירה מחושבים מתוך המשפחות שב-2022 הפרט הראשון שנדגם בהן היה לפחות בן 30. הנכנסים והעוזבים את האזורים הללו לא כוללים תושבים שעברו בין יישובים בתוך האזורים.

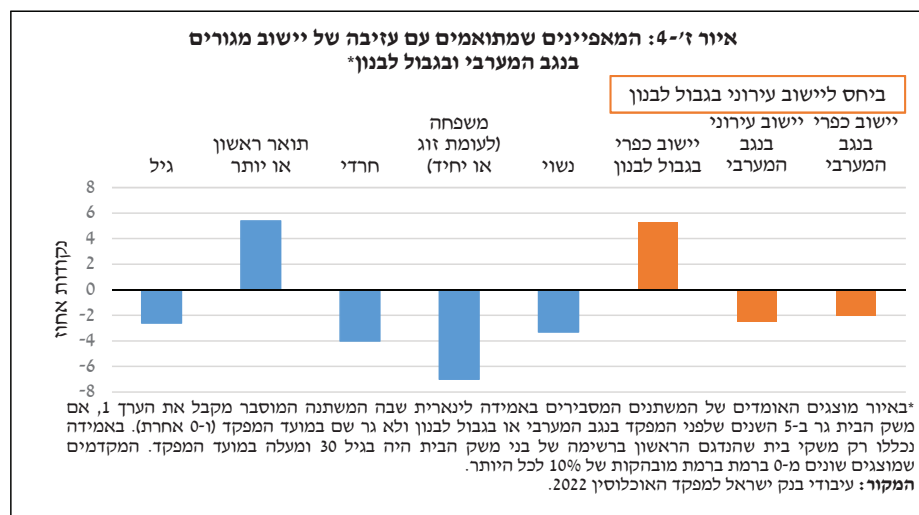
³⁰ חלק מהגירת האקדמאים אל מחוץ ליישובים העירוניים בנגב המערבי והגירת לא אקדמאים אליהם מושפע, כנראה, מהלומדים ב"מכללת ספיר" (ליד שדרות) וב"מכללת חמד" (ליד נתיבות). חלק מהסטודנטים שלומדים שם מתגוררים בעיר בתקופת התואר ועוזבים בסיומו. אך סיבה זו לא מסבירה את מלוא ההגירה החוצה של אקדמאים, מפני שהתוצאה נשמרת גם כאשר מגבילים את האוכלוסייה לגילים מבוגרים יותר, שבהם פחות נפוצה הגירה לצורך לימודים אקדמיים לתואר ראשון.

³¹ במדגם המפקד עלו פרטים אשר מילאו את שאלון המפקד עבור כל בני משק ביתם (שגם פרטיהם מופיעים במפקד). פרטים אלה הם "הראשונים ברשימה". כדי לייצג את משקי הבית בניתוח ההגירה הפנימית הושארו הפרטים הראשונים ברשימה, שהיו בני 30 ומעלה.

³² מפני שאומד הגיל בריבוע (אשר נועד לטפל במקרה שבו השפעת כל שנת גיל אינה קבועה) הוא חיובי.

³³ נציין כי גיל צעיר והשכלה אקדמית מתואמים בדרך כלל עם סיכויי הגירה גבוהים יחסית (O. Causa and J. Pichelman, (2020). "Should I Stay or Should I go? Housing and Residential Mobility across OECD Countries", Economics Department Working Papers, No. 1626, OECD).

לבנון לעזוב את האזור היא הגבוהה יותר; לעומת זאת הסיכוי לעזוב את היישובים העירוניים והכפריים בנגב המערבי היא הנמוכה ביותר, והפערים האמורים מובהקים.³⁴



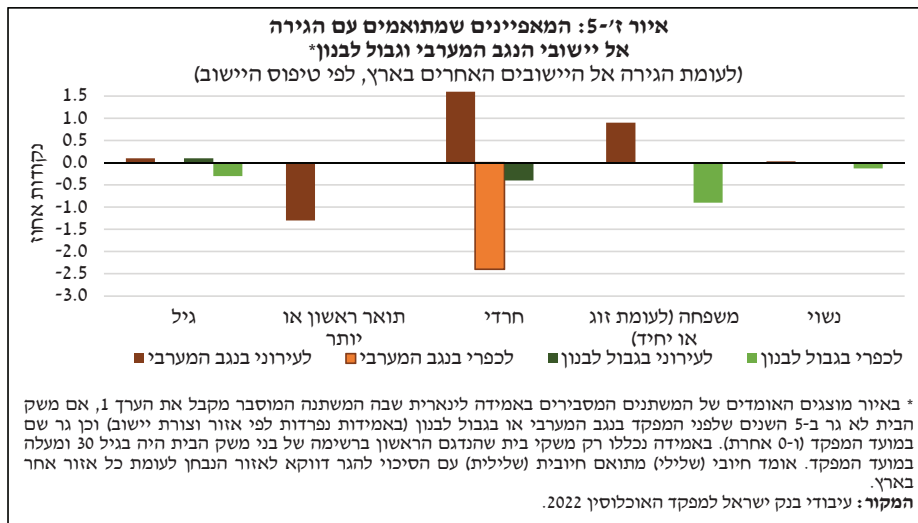
גורמי המשיכה אל היישובים בקו העימות נותחו באמצעות אמידת מאפייני המהגרים המשפיעים על ההסתברות להגר דווקא ליישובים שם, לעומת הבחירה להגר לכל יישוב אחר בארץ. אמידות אלה כללו רק משקי בית שהיגרו בין יישובים בשנים 2017/8–2022, והסתברות ההגירה נאמדה לכל אזור וטיפוס יישוב בנפרד: המהגרים ליישובים עירוניים בנגב המערבי (לעומת המהגרים ליישובים עירוניים בכל אזור אחר בארץ), המהגרים ליישובים כפריים בנגב המערבי (לעומת המהגרים ליישובים כפריים בכל אזור אחר בארץ). אמידות זהות נערכו עבור המהגרים אל היישובים העירוניים והכפריים בגבול לבנון (לעומת המהגרים לאזורים אחרים בארץ). נוסף על תכונות הפרט, שתוארו באמידה הקודמת, פיקחו האמידות גם על מחוז המגורים לפני ההגירה, שכן מרבית המהגרים לאזורי הנגב המערבי וגבול לבנון התגוררו טרם המעבר במחוזות הדרום והצפון, בהתאמה. גורם משיכה עיקרי להגירה אל מחוזות הדרום והצפון הוא מחירי הדיור הנמוכים בהרבה מאשר ביתר אזורי הארץ. בשנת 2022 מחירה הממוצע של דירת 3.5–4 חדרים במחוזות הצפון והדרום היה כ-53% ו-62%, בהתאמה, ממחירה של דירה כזו במחוז המרכז. הפער נמוך במקצת עבור דירות גדולות יותר.³⁵ הפיקוח על מחוז המגורים טרם ההגירה משקף, במידה מסוימת, את השפעת מחירי הדיור ביישוב המוצא, אך הנתונים הקיימים אינם מאפשרים לאמוד את התרומה של מחירי הדיור ביישובי העימות למשיכה אליהם.

איור ז'-5 מציג את המובהקים מבין האומדים (ברמת מובהקות של 10% לפחות) באמידות המדוברות, וצבעי העמודות מציינים את האמידות הנפרדות לכל אזור וצורת יישוב. כל אומד מצביע על הפער בין המאפיין עם ההסתברות להגר ליישוב (שצורתו כפרי או עירוני)

³⁴ תוצאות הרגרסיות המוצגות באיור ובטקסט מבוססות על אמידה לינארית. נאמדו גם רגרסיות Probit וחשבו האפקטים השוליים בנקודת הממוצעים. התוצאות שהתקבלו בשני סוגי האמידות דומות מבחינת הכיוון, העוצמה והמובהקות. הרגרסיה האומדת את הסיכויים להגר החוצה נאמדה גם בגרסה שאינה pooled – בארבע אמידות נפרדות למתגוררים בכל אזור וטיפוס יישוב, והתוצאות נשמרו גם שם, המקדם החיובי להשכלה אקדמית נמצא ביישובים העירוניים בלבד (בצפון ובדרום) והמקדם השלילי ל"חרדי" מאפיין את היישובים העירוניים שבנגב המערבי בלבד.

³⁵ הלמ"ס, ירחון לסטטיסטיקה של מחירים מס' 10/2023, לוח 2.2.

באזור העימות (הנגב המערבי או גבול לבנון) לבין מתאם התכונה עם הגירה לכל יישוב אחר בארץ מאותו טיפוס יישוב. כך, למשל, נטייתו של משק בית שהוא משפחה (בהשוואה לזוגות או יחידים) להגר אל יישוב עירוני בנגב המערבי חזקה יותר מאשר להגר ליישוב עירוני באזור אחר בארץ, אך נטייתו להגר אל יישוב כפרי בגבול לבנון נמוכה יותר (מזו של זוג או יחיד). האיור מלמד שהיותו של משק הבית משפחה, חרדי ובעל השכלה לא אקדמית מתואמת עם נטייה להגר אל יישוב עירוני בנגב המערבי במידה חזקה יותר מאשר אל יתר היישובים העירוניים בארץ, ומשפחות חרדיות פחות נוטות להגר ליישובים הכפריים בנגב המערבי (לעומת יישובים כפריים אחרים). תכונות המהגרים ליישובים העירוניים והכפריים בגבול לבנון אינן נבדלות לרוב מאלו של המהגרים ליישובים העירוניים והכפריים באזורים אחרים, אך חרדים נוטות להגר ליישובים העירוניים שם. לבסוף, בכל האמידות נמצא כי מגורים במחוז הדרום או הצפון (ובחיפה) מתואמים באופן חיובי ומובהק עם הגירה לאזור הנגב המערבי ולגבול לבנון, בהתאמה. (אומדים אלה אינם מוצגים באיור).



בסיכום, ניתוח דפוסי ההגירה אל יישובי קווי העימות בנגב המערבי ובגבול לבנון ומהם מגלה כי בשנים שלפני מלחמת "חרבות ברזל" יישובי הנגב המערבי חוו גידול אוכלוסייה משמעותי וגבוה במידה ניכרת מאשר יתר אזורי הארץ, ועל אחת כמה וכמה בהשוואה ליישובי קו העימות בגבול לבנון. היישובים העירוניים בנגב המערבי משכו אליהם באופן יחסי יותר משפחות ללא השכלה אקדמית, וגם אוכלוסייה חרדית בשיעורים גבוהים. אולם הואיל וליישובים העירוניים בנגב המערבי היגרו גם משפחות רבות שאינן חרדיות ומשפחות שהשכלת הפרט הראשון בהם היא אקדמית, שיעור המשפחות החרדיות שם לא גדל ושיעור משפחות האקדמאים לא השתנה. יישובי גבול הצפון, העירוניים והכפריים, התאפיינו במאזן הגירה נמוך יחסית ואף שלילי ובריבוי טבעי נמוך.

קליטת הזרמים המשמעותיים של מאזן ההגירה החיובי אל יישובי הנגב המערבי, במיוחד אל העירוניים שבהם, התאפשרה בזכות גידול משמעותי של היצע הדיור ביישובים העירוניים, שתפס נתח עולה מכלל סיומי הבנייה של דירות במחוז הדרום. תהליך דומה של גידול בסיומי הבנייה, אך בשיעורים קטנים יותר, היה ביישובים העירוניים בגבול לבנון, וכן עלה חלקם בסך

בשנים שלפני מלחמת "חרבות ברזל" יישובי הנגב המערבי חוו גידול אוכלוסייה משמעותי, גבוה מאשר יתר אזורי הארץ וגבוה במידה רבה בהשוואה ליישובי קו העימות בגבול לבנון.

סיומי הבנייה במחוז הצפון.³⁶ גורם משיכה נוסף להגירה פנימה הוא גישה תחבורתית אל אזורי תעסוקה. שירותי התחבורה הציבורית באזור הנגב המערבי התפתחו מאוד בעשור האחרון, הודות לפתיחת תחנות רכבת בשדרות (2013), נתיבות (2015) ואופקים (2016). לעומת זאת תחנות הרכבת הסמוכות לגבול לבנון מרוחקות יותר מהיישובים שם; הן נמצאות בנהרייה ובעכו (נפתחו עוד בשנות ה-50) ובכרמיאל ובאחיהוד (נפתחה ב-2017). אין ולו תחנה אחת בגליל העליון המזרחי. אולם על אף ההבטחה שבפתיחת תחנת רכבת, שירות הנסיעה ברכבת מהנגב המערבי למרכז הארץ כנראה אינו מספק. הנסיעה למרכז תל אביב מאופקים, למשל, נמשכת כשעה וחצי, ותדירות הנסיעה נכון לעת כתיבת הדוח היא אחת לשעה.

תנופת הצמיחה הדמוגרפית בנגב המערבי, וכן תחילתה של צמיחה כזאת בגבול לבנון, עלולות להעצר כתוצאה מהמשבר הביטחוני בעקבות מלחמת "חרבות ברזל". מדיניות שתתמוך בתהליך גידול דמוגרפי ביישובים הללו צריכה תחילה לחזק את ביטחונם של התושבים. זאת ועוד, בצד הגדלתו של היצע הדירור חשוב להשקיע בטיפול ופיתוח של גורמי משיכה אזוריים, ובהם תשתיות ושירותים איכותיים, כגון חינוך, בריאות, תרבות ותחבורה, וכן ביצירת מקורות תעסוקה איכותיים. אלה עשויים למשוך תושבים חדשים בעלי פרופיל חברתי-כלכלי גבוה וימנעו את הגירתם החוצה. בהשקעה זו גלום פוטנציאל לתמוך לא רק במאזן הגירה חיובי, אלא גם בצמצום פערים חברתיים-כלכליים לעומת יתר אזורי הארץ, למשל פערי שכר ופערים בהישגים הלימודיים.

סיכום, מסקנות והמלצות מדיניות

חשוב שתכנון תהליכים ארוכי טווח לגבי האזורים שבקרבת אזורי העימות – ובפרט פיתוח תשתיות תחבורה, חינוך, הרשויות המקומיות ופיתוח כלכלי – יתייחס לכלל המרחב הגיאוגרפי באזורי העימות ובחבלי הארץ הסמוכים להם, ולא רק ליישובים שפנו.

מלחמת "חרבות ברזל", שפרצה באוקטובר 2023, השפיעה במיוחד על התושבים ביישובי קווי העימות בנגב המערבי ובגבול לבנון. בעקבות המלחמה רבים מהתושבים באזורי העימות פנו או התפנו מבתיהם, חלקם לתקופה ארוכה, שמשכה לא ידוע, ולכך עלולות להיות השלכות רבות על רווחת האוכלוסייה, ובכלל זה גם על מצבה הכלכלי. תנאי מוקדם הכרחי לחזרתה של האוכלוסייה אל היישובים הוא השבת הביטחון. רק כך יוכלו התושבים לקיים שגרה חברתית וכלכלית ביישוביהם. לפני המלחמה הצמיחה הדמוגרפית ביישובי גבול לבנון, שהם יותר פריפריאליים, הייתה נמוכה יותר מאשר ביתר אזורי הארץ, במיוחד בהשוואה ליישובי הנגב המערבי, שהתאפיינו בצמיחה דמוגרפית מהירה, שהושפעה מאוד מההגירה אליהם. הרחבת אפשרויות המגורים מחוץ למרכז הארץ חשובה להתמודדות עם גידולה המהיר של האוכלוסייה בישראל, וממשלות ישראל לדורותיהן מעודדות את המגורים בפריפריה ובקרבת הגבולות ממגוון סיבות, שאין רק כלכליות. כדי להשיב את הביקושים הגבוהים למגורים ביישובי הנגב המערבי וליצור ביקושים כאלה בגבול לבנון תידרש השקעה גם בתחום האזרחי ביישובי הנגב המערבי, ולא פחות מכך בגבול לבנון.

בעקבות המלחמה נדרשת עבודת שיקום משמעותית בחלק מן היישובים שנפגעו ישירות ממתקפת הטרור או מירי. לשם כך, בין היתר, הוקמה מנהלת תקומה לטיפול ביישובי הדרום. מעבר לשיקום הנזקים הישירים, חשוב שתכנון תהליכים ארוכי טווח ביתר התחומים, ובפרט פיתוח תשתיות תחבורה, חינוך הרשויות המקומיות והפיתוח הכלכלי יתייחס לכלל המרחב הגיאוגרפי באזורי העימות ובחבלי הארץ הסמוכים ולא רק ליישובים שפנו. היישובים במרחבים הללו – הכפריים והעירוניים – חולקים תשתיות בתחומי התעסוקה, התחבורה, הבריאות והשירותים העסקיים והציבוריים. לפיכך, תכנון לגבי המרחב כולו יאפשר לנצל יתרונות הנובעים מגודל היישובים, ומגודל של מקבצי יישובים סמוכים וכן יתרונות הטמונים ביחסי הגומלין שבין היישובים. באופן דומה חשוב גם כי פיתוח כלכלי ישלב בין היתרונות היחסיים הקיימים, וכי

³⁶ הדירות שנסתיימה בנייתן ביישובים העירוניים בנגב המערבי ובגבול לבנון היו כ-19% ו-3.5%, בהתאמה, מסך הדירות שנסתיימה בנייתן במחוזות הדרום והצפון בשנים 2017–2022.

בפיתוחם של יתרונות נוספים יובאו בחשבון יעדים של קידום חדשנות ויעילות כלכלית, וכן צמצום פערים בין האוכלוסיות ביישובים כפריים לאוכלוסיות ביישובים עירוניים סמוכים. כבר הוחל בגיבושה של תוכנית אסטרטגית המתייחסת למרחב כולו, לאזור הנגב המערבי (בהובלת רמ"י ומינהל התכנון), וחשוב לקדם תהליך תכנוני דומה במרחב שאליה משתייכים יישובי גבול לבנון. בתהליכי תכנון ארוכי טווח חשוב להביא בחשבון את הקישוריות התחבורתית אל מרכזי תעסוקה איכותיים, ולבדוק אם האסטרטגיה לפיתוח אזורי מעודדת הקמת אזורי תעסוקה כאלה, שמהם ייהנו כל יישובי האזור. בהסתכלות על המרחב כולו יש לבחון, על פי עקרונות של יתרונות לגודל ויחסי השלמה או תחליפיות, כיצד התפתחותם של השירותים ביישובים הנמצאים במרחב משרתת גם את היישובים האחרים בו.

אף שהיישובים העירוניים בנגב המערבי זכו להגירה חיובית, בעלי השכלה אקדמית נָטו דווקא לעזוב אותם, וכך גם את היישובים בצפון, ושיעור האקדמאים בהם לא עלה. כדי למשוך אוכלוסיות משכילות ובעלות כושר השתכרות גבוה, ראוי שחלק מעיצוב המדיניות תוגדל ההשקעה בתשתיות ובשירותים המכוונים גם לאוכלוסיות אלה. השקעה בחינוך, בתרבות, בבריאות ובתחבורה היא בעלת פוטנציאל לתמוך לא רק במאזן הגירה חיובי, אלא גם בצמצום פערים חברתיים-כלכליים לעומת יתר אזורי הארץ – למשל פערי שכר ופערים בהישגים הלימודיים – ולשפר את איכות החיים של האוכלוסייה המקומית.

כדי למשוך אל היישובים
בנגב המערבי ובגבול
לבנון אוכלוסיות
משכילות ובעלות
כושר השתכרות גבוה,
ראוי שחלק מעיצוב
המדיניות תוגדל
ההשקעה בתשתיות
ובשירותים המכוונים גם
לאוכלוסיות כאלה.

פרק ח'

שוק הדיור

- בשנת 2023 נמשכה מגמת האטה בשוק הדיור, בשל התייקרות האשראי לדיור ונסיקת מחירי הדירות לאחר משבר הקורונה; האטה זו התבטאה בירידה של מספר העסקאות, וכן ירדו מחירי הדירות לראשונה מאז ירידתם בשנת 2018.
- עד פרוץ המלחמה קצב התחלות הבנייה נשמר ברמה גבוהה, והיצע הדירות המשיך לגדול למרות הירידה בביקוש לדירות; זאת על רקע קידום תהליכי התכנון והשיווק בשנים הקודמות, ומפני שעליית הריבית במשק ייקרה את החזקת הקרקע לאורך זמן ללא פיתוח.
- האטת הביקושים לצד שמירה על היקף הבנייה הגבוה התבטאו בגידול מלאי הדירות החדשות הלא-מכורות, במיוחד במרכז הארץ, ומחירי הדירות החדשות והדירות באזורי הביקוש ירדו.
- הירידה של מכירת דירות חדשות פגעה בתזרים המזומנים של היזמים. אלה נאלצו להגדיל את היקף האשראי כדי להמשיך בפעילות הבנייה, וצמצמו את ביקושם לרכישת קרקעות.
- עם פרוץ המלחמה ירד מספר העסקאות בשוק הדיור ירידה חדה, אך כבר בחודשים נובמבר ודצמבר ניכרה התאוששות. השפעתה של מלחמת "חרבות ברזל" על שוק הדיור חזקה מזו של אירועים ביטחוניים בעבר, בגלל חומרת הפגיעה בעורף ובחזית, אורך הלחימה והיקף גיוס המילואים.
- מתחילת המלחמה נאסרה העסקתם של עובדים פלסטינים, שערב המלחמה היוו כשליש מהעובדים בענף הבנייה. נוסף על כך, בשבועיים הראשונים של המלחמה הושבתו מרבית אתרי הבנייה, על פי דרישות של פיקוד העורף והרשויות המקומיות. החל מסוף אוקטובר הם נפתחו בהדרגה, אך בסוף דצמבר כ-28% מאתרי הבנייה למגורים (בשקלול לפי מספר יחידות הדיור בכל אתר) היו עדיין סגורים, וגם באלה שנפתחו העבודה התנהלה בהיקף חלקי.
- צעדי הממשלה להחלפת העובדים הפלסטינים בזרים לא נשאו פרי עד כה. בטווח הארוך האצת הכנסתן של טכנולוגיות בנייה מתקדמות עשויה להחליש את התלות של הענף בעובדים בעלי מיומנות נמוכה.
- המלחמה חידדה את הצורך בשידרוג הדירות הישנות שאין בהן ממ"ד בכל חלקי הארץ, אך אף על פי שהדבר מגדיל את חשיבותה של ההתחדשות העירונית, דווקא במחוזות החשופים ביותר לסיכון של רעידת אדמה ולאיום ביטחוני היקף פעילותה מצומצם; זאת משום שהכדאיות הכלכלית שלה ליזמים עדיין נמוכה מדי.
- מוסדות התכנון אישרו בשנת 2023 שיא של 168.4 אלף יחידות דיור, למרות אתגרי המלחמה. ואולם ניסיון העבר מלמד כי אישור התוכניות אינו מבטיח את הוצאתן לפועל או את קיצור הזמן עד ליישומן. עיכובים רבים נוצרים בשלבים שלאחר אישור התוכניות, בין היתר מפני שקידומן מותנה בהשקעות בתשתיות ובפתרון בעיות סטטוטוריות.

לוח ח'-1

שוק הדיור: נתונים נבחרים, 2018 עד 2023

2023	2022	2021	2020	2019	2018	גורמי הביקוש
2.1	2.0	1.7	1.8	1.9	1.9	האוכלוסייה הכללית (שיעור השינוי) ¹
	1.6	0.9	1.0	1.2	1.2	האוכלוסייה בגילים 44-25 (שיעור השינוי)
1.9	-1.7	4.9	3.1	2.1	2.7	השכר הריאלי הממוצע למשרת שכיר ישראלי ² (שיעור השינוי)
	4.9	0.5	-0.9	2.4	3.7	ההכנסה הריאלית הממוצעת נטו של משק בית (שיעור השינוי)
3.0	3.3	9.6	14.6	3.4	3.5	שיעור האבטלה ³ בקרב בני 25-64 (ממוצע שנתי)
3.4	1.7	0.8	1.1	1.5	1.7	הריבית הריאלית המשוקללת על המשכנתאות החדשות ³ (ממוצע שנתי)
-0.1	4.4	7.6	-3.2	1.8	2.1	התוצר הריאלי לנפש (שיעור השינוי)
3.6	5.6	7.4	6.4	8.0	8.4	שיעור המתכננים לרכוש דירה ב-12 החודשים הבאים ⁴ (ממוצע שנתי)
						גורמי ההיצע
62.0	67.7	64.0	56.2	56.6	55.4	התחלות הבנייה (באלפי יח"ד)
20.8	24.1	19.1	16.4	20.6	19.4	מתוכן, דירות שלא למכירה שהחלה בנייתן (באלפי יח"ד)
2.0	3.1	2.4	2.5	2.9	1.7	מתוכן, דירות להשכרה (באלפי יח"ד)
57.9	52.6	47.1	50.2	53.3	52.8	סיומי הבנייה (באלפי יח"ד)
32.8	33.1	31.0	31.2	29.2	29.3	משך בנייה בבניינים שבנייתם הסתיימה, משוקלל לפי מס' יח"ד בבניין (בחדשים)
170.3	166.2	150.0	133.0	126.7	123.7	מלאי הדירות בבנייה פעילה (סוף שנה, באלפי יח"ד)
72.8	76.7	73.4	53.8	56.9	51.9	היתרי בנייה (באלפי יח"ד)
-8.0	16.1	16.8	-7.8	3.4	0.5	ההשקעה הריאלית בבנייה למגורים (שיעור השינוי)
168.4	158.4	108.1	95.3	140.6	151.6	יחידות דיור שאושרו בוועדות המחוזיות ובוותמ"ל (באלפי יח"ד)
55.5	80.6	63.4	26.3	38.9	43.1	שיווק קרקעות במכרזי רמ"י (באלפי יח"ד)
						נתונים תוצאתיים
75.6	114.3	150.1	101.5	101.1	91.2	העסקאות בדירות מגורים ⁵ (באלפים)
29.2	41.0	57.0	40.6	40.4	31.4	מתוכן, עסקאות בדירות חדשות (באלפים)
6.9	9.5	14.6	13.9	16.7	9.7	מהן: בתמיכה ממשלתית (באלפים)
-0.6	14.7	13.1	4.0	4.2	-0.8	מחירי הדירות - נומינלי (שיעור השינוי במשך השנה)
-3.3	9.3	10.4	4.8	4.1	-1.3	מחירי הדירות - ריאלי ⁶ (שיעור השינוי במשך השנה)
3.1	6.3	3.3	0.2	2.8	1.9	שכר הדירה - נומינלי ⁷ (שיעור השינוי במשך השנה)
0.3	1.3	0.8	1.0	2.7	1.4	שכר הדירה - ריאלי ⁷ (שיעור השינוי במשך השנה)
	30.4	31.3	28.9	29.7	27.5	שיעור משקי הבית שאין בבעלותם דירה (ממוצע שנתי)
	59.5	59.5	61.0	61.2	62.4	שיעור משקי הבית שיש בבעלותם דירה אחת (ממוצע שנתי)
	9.9	9.2	10.1	9.1	10.1	שיעור משקי הבית שיש בבעלותם שתי דירות ומעלה (ממוצע שנתי)
13.8	14.3	18.0	14.2	12.8	14.0	שיעור הרכישות של משקיעים מסך הרכישות (ממוצע שנתי)

¹ כל שיעורי השינוי מוצגים כממוצע השנה השוטפת לעומת ממוצע השנה הקודמת.

² תיקון בגין משבר הקורונה בשנים 2020 ו-2021: השכר הריאלי בתיקון להרכב המועסקים, ושיעור האבטלה הרחבה (כולל מועסקים הנעדרים זמנית בגלל סיבות הקשורות לקורונה ולא-משתתפים שהפסיקו לעבוד בגלל פיטורים או סגירת מקום העבודה במהלך תקופת הקורונה).

³ בהנחה של שיעור אינפלציה שנתי של 2%.

⁴ מדד אמון הצרכנים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שיעור המשיבים שלהערכתם די סביר או סביר מאוד שירכשו דירה במהלך 12 החודשים הבאים.

⁵ עסקאות שוק. לא כולל העברות ללא תמורה, בין קרובים וכו'.

⁶ בניכוי מדד המחירים לצרכן ללא דיור.

⁷ שכר הדירה בחוזים חדשים ומתחדשים (סעיף שירותי דיור בבעלות הדיירים במדד המחירים לצרכן).

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד השיכון והבנייה, רשות המסים, בנק ישראל ורשות מקרקעי ישראל.

1. עיקר ההתפתחויות

עליית הריביות במשק, שהחלה באפריל 2022, מיתנה, מצד אחד, את הביקוש לדירות ואת מספר העסקאות ביקרה את המשכנתאות, ומצד שני תמרצה את היזמים להתחיל לבנות ולשווק פרויקטים שבהם כבר רכשו את הקרקע, בשל עליית הוצאות המימון על האשראי שנטלו לשם רכישתה. תהליך זה תרם להמשך גידולו של מלאי הדירות החדשות הלא-מכורות, ומחירי הדירות ירדו, לראשונה מאז שנת 2018. מספר העסקאות ירד בחדות עם תחילת המלחמה, באוקטובר, והתאושש בנובמבר ודצמבר. השפעת המלחמה על היצע הדירות צפויה להיות ממושכת יותר, מפני שענף הבנייה סובל ממחסור חמור בעובדים. זאת עקב איסור העסקתם של עובדים פלסטינים, שלפני פרוץ המלחמה היוו כשליש מסך המועסקים בענף. ההתקררות המתמשכת של הביקוש לדירות יחד עם קשיים ואי-וודאות לגבי הרציפות התפקודית של ענף הבנייה בזמן המלחמה ריסנו

את ביקוש היזמים לקרקעות, ושיעורי ההצלחה והמחירים במכרזי רשות מקרקעי ישראל ירדו. קשיחות ההיצע בענף הבנייה בטווחים הקצר והבינוני עלולה להתבטא בצמצום היצע הדירות החדשות בשנים הקרובות, על אף פעילותם העקבית של מוסדות התכנון להגדלתו.

2. העסקאות

ערב המלחמה היה שוק
הדיור במצב של האטה
מתמשכת.

ערב המלחמה היה שוק הדיור במצב של האטה מתמשכת. ההתקררות, שהחלה בתחילת 2022, נמשכה לתוך 2023, במקביל להתייקרות האשראי לדיור ועל רקע נסיקה של מחירי הדירות בתקופה שלאחר משבר הקורונה (לוח ח'-1). בתקופה שלפני פרוץ המלחמה הירידה של מספר העסקאות בפריפריה ובמחוז ירושלים הייתה מתונה יותר מאשר במחוזות תל אביב והמרכז (לוח ח'-2). נראה כי רוכשים בחרו בדירות זולות יותר בפריפריה¹, בעוד שהאטה בענפי ההיי-טק צמצמה את הביקוש לדירות יקרות במרכז הארץ.² הירידה המתונה יחסית של מספר העסקאות במחוז ירושלים מוסברת ככל הנראה במספר גבוה של עסקאות בדירות בתמיכה ממשלתית, כמעט כולן בעיר ירושלים עצמה; בחודשים ינואר עד ספטמבר שיעורן של דירות אלה מסך הרכישות בעיר ירושלים עמד על 19.3%, לעומת 10.3% במחוז המרכז.

ברבעון השלישי של השנה נראו ניצני התאוששות בהיקף העסקאות בשוק הדיור ותחילת ירידה של מחירי הדירות, במיוחד של דירות חדשות. מלחמת "חרבות ברזל", שפרצה ב-7 באוקטובר 2023, קטעה את ניצני ההתאוששות והביאה לירידה של מספר העסקאות לרמה נמוכה, דומה רק לזו ששררה בסגר הראשון של משבר הקורונה. איור ח'-1 מתאר את ההשפעה של האירועים הביטחוניים בעבר על מספר העסקאות בשוק הדיור, וממנו עולה שהשפעתם הייתה חלשה יחסית וקצרת מועד. זאת, ככל הנראה, מפני המָשך הקצר של אירועים אלה (אשר הארוך ביותר שבהם, מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014, נמשך 50 ימים) והתמקדותם באזורים מוגבלים. השפעתה של מלחמת "חרבות ברזל" שונה, בשל חומרת הפגיעה בעורף ובחזית, אורך הלחימה והיקף גיוס המילואים. מפרוץ המלחמה הפגיעה החזקה ביותר בשוק הדיור הייתה, כצפוי, במחוזות הדרום והצפון, שבהם גם פנו יישובים, וכן במחוז חיפה, ומתונה יחסית במחוזות המרכז ותל אביב, גם בהשוואה להתפתחויות בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה (לוח ח'-2).

לוח ח'-2

מספר העסקאות בדירות* והשינוי במחיריהן, על פי מחוז, תקופות נבחרות

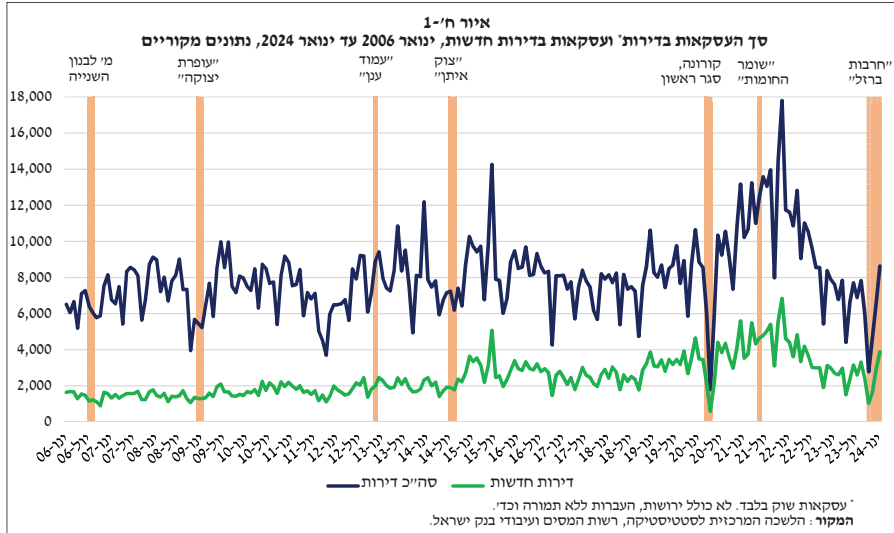
תקופה	מחוז ירושלים	מחוז הצפון	מחוז חיפה	מחוז המרכז	מחוז תל אביב	מחוז הדרום	סה"כ
ממוצע חודשים ינואר-ספטמבר 2022	920	1,267	1,551	2,400	1,788	2,020	10,292
ממוצע חודשים ינואר-ספטמבר 2023	686	968	1,189	1,622	1,103	1,435	6,849
שיעור שינוי	-25%	-24%	-23%	-32%	-38%	-29%	-33%
ממוצע חודשים אוקטובר-דצמבר 2022	681	928	1,046	1,448	1,030	1,521	7,229
ממוצע חודשים אוקטובר-דצמבר 2023	511	587	707	1,120	783	841	4,660
שיעור שינוי	-25%	-37%	-32%	-23%	-24%	-45%	-36%
שיעור שינוי במחירי הדירות בשנת 2023	1.0%	3.8%	2.9%	-1.1%	-3.7%	1.6%	-0.6%

* עסקאות שוק בלבד. לא כולל ירושות, העברות ללא תמורה וכד'.

המקור: רשות המסים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

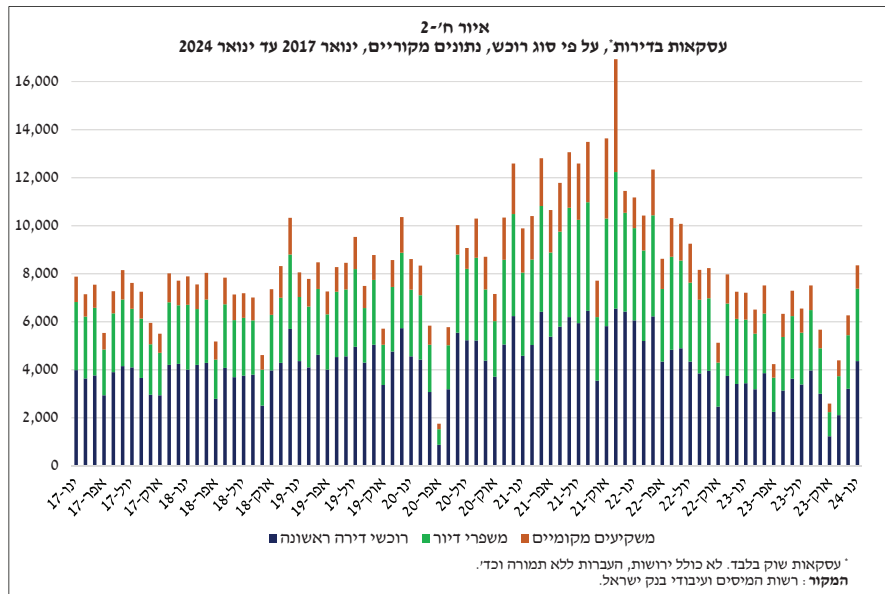
¹ כולל דירות בתמיכה ממשלתית ("מחיר למשתכן", "מחיר מטר" וכד'). למשל באשדוד, אשקלון, שדרות, באר שבע, אופקים ודימונה, ערים השייכות למחוז הדרום, נמכרו כ-2,500 דירות כאלה בינואר-ספטמבר 2023, כרבע מסך הדירות (חדשות ויד שנייה) שנמכרו בערים אלה בתקופה זו.

² מבין הרוכשים דירות בעיר תל אביב בולט חלקם הגדול יחסית של מועסקים בענפי ההיי-טק (ראו פרק ט' בדוח בנק ישראל 2021).



הירידה של מספר העסקאות בשנת 2023 הקיפה את כל קבוצות הרוכשים (איור ח'2), ושיעורה – כשליש בינואר עד ספטמבר של 2023 ביחס לחודשים המקבילים של 2022 – היה דומה בכולן. בתחילת הרבעון הרביעי של 2023, לאחר פרוץ המלחמה, ירד מספר העסקאות ירידה חדה, כולל מכירת דירות בתמיכה ממשלתית. בהמשך הייתה התאוששות ניכרת של מספר העסקאות, וזו אף התגברה בינואר 2024. מספר הדירות שרכשו תושבי חו"ל לאחר פרוץ המלחמה ירד ביחס למספרן בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023. השפעתם של תושבי חוץ על שוק הדיור הישראלי היא זניחה, חלקם ברכישות בשנים 2014 עד 2023 היווה כ-1.5% בממוצע, ובמקביל הם גם מכרו דירות, כך שמספר הרכישות נטו קטן עוד יותר.

בפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ירד מספר העסקאות בדירות ירידה חדה, אך בהמשך הייתה התאוששות ניכרת.



הקושי להמשיך את הבנייה בשל השפעת המלחמה (הרחבה בסעיף ההיצע), שהגדיל את הסיכון בענף, עלול היה להרתיע רוכשים מקניית דירה בפרויקטים שבנייתם רחוקה מסיום. עם זאת, מניתוח נתוני העסקאות בדירות חדשות עולה כי לא היה שינוי מהותי בשיעור הדירות הנרכשות "על הנייר", כלומר שנתיים ויותר לפני מועד המסירה על פי החוזה, ושיעורן עמד על 68.7% בממוצע בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 ועל 65.3% ברבעון הרביעי.³ אחד הגורמים שעשויים לעודד רכישת דירות חדשות בתקופה הנוכחית הוא שהן מצוידות בממ"ד בסטנדרט עדכני, אך רכישת דירה חדשה לרוב אינה נותנת פתרון מיידי, מפני שהיא עדיין בהליכי בנייה, והאכלוס צפוי רק בעוד חודשים או אף שנים.⁴ על רקע זה, שיעור הדירות החדשות שנרכשו ואמורות להימסר לרוכשים בתוך חצי שנה גדל מעט – 10.4% בממוצע בעסקאות ברבעון הרביעי לעומת 7.3% בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה.

3. המחירים

בשנת 2023 ירדו מחירי הדירות ב-0.6%, לראשונה מאז 2018 (לוח ח'-1). מגמת הירידה החלה במרץ 2023, אך בחודשים נובמבר ודצמבר המחירים שבו ועלו (איור ח'-3). את ירידת המחירים בשנת 2023 הובילו אזורי הביקוש – מחוזות תל אביב והמרכז (לוח ח'-2) – והגורם העיקרי לירידה זו הוא הצטברות מלאי הדירות החדשות הלא-מכורות. על פי הערכות הלמ"ס, שני מחוזות אלה מרכזים 56% מסך הדירות החדשות שנותרו למכירה – כ-38 אלף דירות בסוף שנת 2023 (לשם השוואה, הממוצע השנתי של מכירות דירות חדשות בשני המחוזות האלה יחד בשנים 2019–2022 היה כ-21 אלף דירות, שהן כ-47% מסך הדירות החדשות שנמכרו בתקופה זו).⁵ בשאר המחוזות המשיכו המחירים לעלות.⁶

עדות נוספת לתרומתו של מלאי הדירות הלא-מכורות לירידת המחירים היא העובדה שמחירי הדירות החדשות ירדו בשנת 2023 ב-2.2%, קצב ירידה מהיר מזה של המדד הכללי של מחירי הדירות (איור ח'-3). מחירי הדירות החדשות התחילו לרדת בספטמבר 2022 וירדו מאז כמעט ברציפות; בניכוי עסקאות בתמיכה ממשלתית מחירהן ירדו בקצב מהיר יותר. ככל הנראה, המחירים האפקטיביים של הדירות החדשות שנמכרות בשוק החופשי ירדו אף יותר ממה שמדדה הלמ"ס, עקב הטבות שונות שאינן מגולמות במחירי המכירה של הדירות, כגון תוספות ושינויים

³ לפחות חלק מהמכירות "על הנייר" הן דירות שנמכרות במסגרת מכירה מוקדמת ("פרי סייל"), בהתאם לדרישה של הבנק המלווה כתנאי לתחילת קבלת האשראי במסגרת הליווי הפיננסי של הפרויקט. בשל עליית הסיכונים עקב עליית הריבית בנקים אף הגדילו בשנת 2022 את דרישותיהם לשיעור המכירות המוקדמות. הצורך למכור דירות לשם קבלת הליווי הפיננסי בדרך כלל גורם ליזמים להציע הנחות גדולות יותר במכירות המוקדמות.

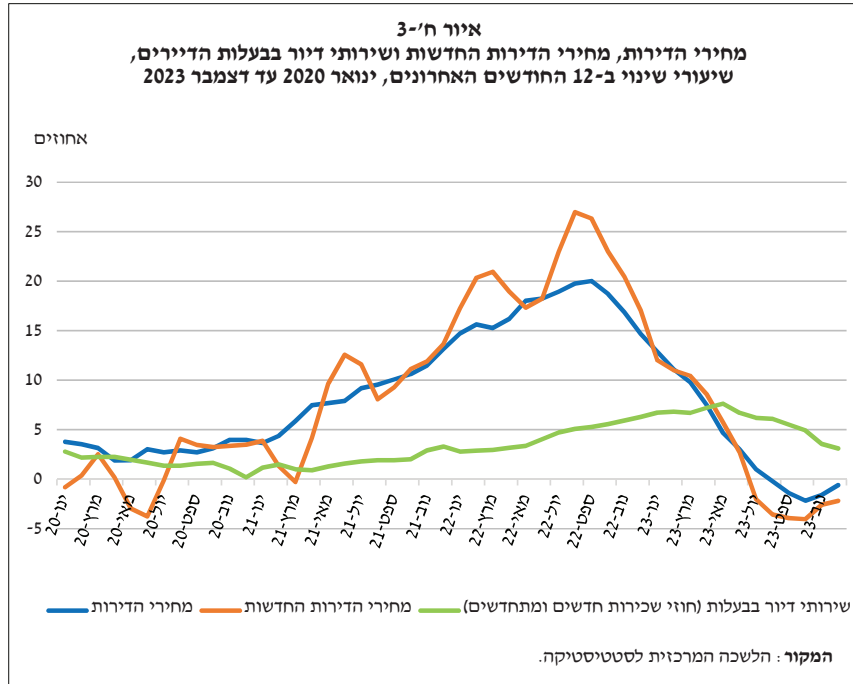
⁴ כמעט לא נמכרו דירות למסירה מיידיה; שיעורן מתוך כל הדירות החדשות היה כ-1.2% בלבד, הן לפני והן לאחר פרוץ המלחמה.

⁵ הערכות הלמ"ס מבוססות על כלל יחידות הדיור המיועדות למכירה על פי היתרים שניתנו, וייתכן שחלקן נמכרו עוד לפני קבלת ההיתר או שהמכירות בפרויקטים שכבר קיבלו היתר טרם החלו. עם זאת, גם מחישוב חילופי, שבחן את היקף התחלות הבנייה של הדירות המיועדות למכירה מול מכירת דירות חדשות, כלומר את השינוי במלאי הדירות למכירה, עולה שבשנתיים האחרונות מלאי הדירות הלא מכורות במחוזות תל אביב, המרכז וירושלים גדל בכ-5.2, 3.6 ו-1.3 אלף, בהתאמה, בעוד שבמחוזות חיפה, הדרום והצפון נמכרו יותר דירות חדשות מאשר כאלה שהוחל בבנייתן.

⁶ עדיין מוקדם לדון בהתפתחות מחירי הדירות מתחילת המלחמה. הנתון האגרסיבי של מחוז הדרום אינו מעיד על כך שהמחירים לא ירדו בחלק מהיישובים. "אלסטר, א' וזוסמן ו' זוסמן מצאו כי לאחר מלחמת לבנון השנייה מחירי הדירות ב-5 יישובים שפגיעת הרקטות בהם הייתה החמורה ביותר ירדו בקרוב ל-7% בהשוואה ליישובים אחרים בצפון הארץ (Elster, Y., Zussman, A. and Zussman, N. (2017), "Rocket: The housing market (effects of a credible terrorist threat", Journal of Urban Economics 99, 136-147).

בשנת 2023 ירדו מחירי הדירות, לראשונה מאז 2018. הובילו את הירידה אזורי הביקוש, בעיקר בשל הצטברות מלאי הדירות החדשות הלא-מכורות.

לבקשת הדיירים על חשבון היזם, דחיית תשלומים, השתתפות בתשלומי המשכנתה ואף השתתפות בתשלום מס הרכישה. בנובמבר ודצמבר 2023 חזר מדד מחירי הדירות החדשות לעלות, וייתכן שעלייה זו נבעה מהתעוררות הביקוש לדירות חדשות מתוך ציפייה להאטה בהיצע הענף בצל המלחמה ובשל מחסור בדירות אלה הצפוי בטווח הבינוני-ארוך.



4. הביקוש לדירות

קצב גידול האוכלוסייה היה בשנת 2023 דומה לזה של קודמתה (לוח ח'1), למרות ירידה של מספר העולים מכ-73 אלף אשתקד לכ-45 אלף השנה. אמנם שיעור האבטלה המשיך להיות נמוך, והשכר הממוצע במשק עלה, אך עליית הריבית על המשכנתאות ומחירי הדירות הגבוהים פעלו למיתון הביקוש לרכישת דירות. הביקוש לדירות במחיר מופחת היה עדיין גבוה, אך ההיצע שלהן הצטמצם ביחס לשנת 2022; השנה נערכה רק הגרלה גדולה אחת של התוכנית "דירה בהנחה", שנרשמו לה כ-97 אלף משקי בית, אשר התחרו על הזכות לרכוש כ-7 אלף דירות ב-17 יישובים. נוסף על כך נערכו הגרלות חוזרות ל-137 דירות בלבד. בסוף דצמבר נפתחה הרשמה להגרלה נוספת של כ-6.8 אלף דירות; כ-105 אלף משקי בית נרשמו להגרלה זו, ובתחילת מרץ 2024 נקבעו הזוכים. ייתכן שהסיבה למיעוט הדירות אשר הוגרלו היא ירידה של שיווקי הקרקעות לפרויקטים של "מחיר מטרה" (ראו לוח ח'4 בהמשך הפרק). השנה הוגרלו גם מענקים לרכישת דירות יד שנייה, על פי החלטת ממשלה 737, המזכה במענק של 50 אלף ש"ח רוכשי דירה בבנייה רוויה שמחירה בין 300 ל-600 אלף ש"ח בכל רחבי הארץ. התוכנית תוקצבה לשנתיים, 2023–2024, בהיקף של 100 מיליון ש"ח, המיועדים לאלף מענקים בשנה לרוכשים שאין בבעלותם דירה. להגרלה הראשונה נרשמו למעלה מעשרים אלף משקי בית, אך רק בודדים מהזוכים פנו למימוש המענק. (תקופת המימוש מוגבלת לשישה חודשים מיום הזכייה). הסיבה לכך היא, ככל הנראה, מיעוט הדירות

המתאימות בשוק. בשנת 2023 כולה נמכרו פחות מ-2.6 אלף דירות כאלה,⁷ כ-70% מהן במחוזות הדרום והצפון.

לצד הצטמצמות הביקוש לדירות לרכישה המשיכו מחירי השכירות לעלות (לוח ח'-1), אך קצב העלייה השנתי התמתן ביחס לשנת 2022. ההתמתנות בלטה ברבעון הרביעי של השנה (איור ח'-3).⁸ עם הסיבות לכך נמנית חזרתן של דירות שהיו מושכרות לתיירים לטווח קצר בתל אביב אל שוק השכירות⁹ וירידת ביקושים של סטודנטים, משרתי מילואים ואוכלוסיות נוספות. עם פרוץ המלחמה נוצר מצב תקדימי, שבו תושבי יישובים בגבולות הדרומי והצפוני נאלצו להתפנות מבתיהם לתקופה ממושכת ולהעתיק את מגוריהם לאזורים בטוחים יותר. בשיא עזבו את בתיהם כרבע מיליון איש בפינוי מאורגן ועצמאי; לקראת אמצע ינואר היו כ-134 אלף מפונים ומתפנים עצמאית, מהם כ-57 אלף עדיין התארחו במלונות.¹⁰ בהתחשב במספר הנפשות הממוצע במשק בית מדובר על כ-44 אלף משקי בית.¹¹ בתיים של חלק ממפוני עוטף עזה ויישובי גבול הצפון נהרסו או נפגעו בצורה קשה, ולא יהיה ניתן לחזור אליהם גם כשהמצב הביטחוני ישתפר והם יזדקקו אפוא לפתרונות מגורים ממושכים יותר.

פינוי מספר כה גדול של תושבים מבתיים עלול היה להאיץ את עלייתם של מחירי השכירות, אך, כאמור, מחירי השכירות דווקא ירדו לאחר פרוץ המלחמה. חלק גדול מהמפונים עדיין מתגוררים בבתי מלון; העדר תיירים מחו"ל גרם לבעלי דירות להשכרה לטווח קצר להשכיר אותן לישראלים לטווח ארוך, כפי שצוין לעיל; וכמה חברות בנייה הציעו למפונים להתארח בדירות שעדיין לא נמכרו/הושכרו.¹² אשר לפתרונות ארוכי טווח יותר – "מנהלת תקומה" חתמה על הסכמים לאכלוס זמני של מפונים בכמה ערים, וחלקם יתארחו ביישובים קטנים באמצעות פתרונות דיור זמניים – קרווילות או מבנים טרומיים.¹³ (על ייעודיה של "מנהלת תקומה" ראו פרק ז' בדוח זה.)

5. היצע הדירות

א. ענף הבנייה למגורים ערב המלחמה

למרות התקררות שוק הדיור בכלל ושוק הדירות החדשות בפרט (איור ח'-1) רמת הפעילות בענף הבנייה למגורים נותרה גבוהה יחסית לעבר (איור ח'-4). הקצב השנתי של התחלות הבנייה בסוף הרבעון השלישי של 2023 עמד על כ-61.6 אלף יחידות דיור ברוטו וכ-57.7 אלף נטו (בניכוי יחידות הדיור שנהרסו לשם פינוי-בינוי); הקצב השנתי של הנפקת היתרי בנייה עמד על 73.2 אלף יחידות

⁷ רק חלק מהעסקאות האמורות הן רכישות של דירה ראשונה שבגינן ניתן המענק. מהצלבת נתונים ממקורות שונים עולה כי רק כ-60% מסך הרכישות בטווח מחירים זה בשנת 2023 ניתן לייחס לרוכשי דירה ראשונה.

⁸ להרחבה בנושא שכר הדירה והתפתחותו לאורך השנה ראו פרק ג' בדוח זה.

⁹ על פי נתוני חברת WeCheck, ניכרת עלייה חדה בהיצע דירות קטנות של 1-2 חדרים להשכרה בתל אביב, שסביר מאוד כי הושכרו בעבר לתיירים; מספרן עמד על 1,923 בנובמבר 2023 ועל 1,721 בדצמבר 2023, בהשוואה ל-909 בספטמבר 2023 ו-569 בדצמבר 2022.

¹⁰ על פי נתוני הלמ"ס ו"מרכז מידע וידע – תמיכה בעורף במצב החירום המיוחד"

¹¹ הערכת מספר משקי הבית מבוססת על נתוני הלמ"ס לשנת 2022, שעל פיהם מספר הנפשות הממוצע במשק בית של יהודים היה 2.97 במחוז הצפון ו-3.12 במחוז הדרום.

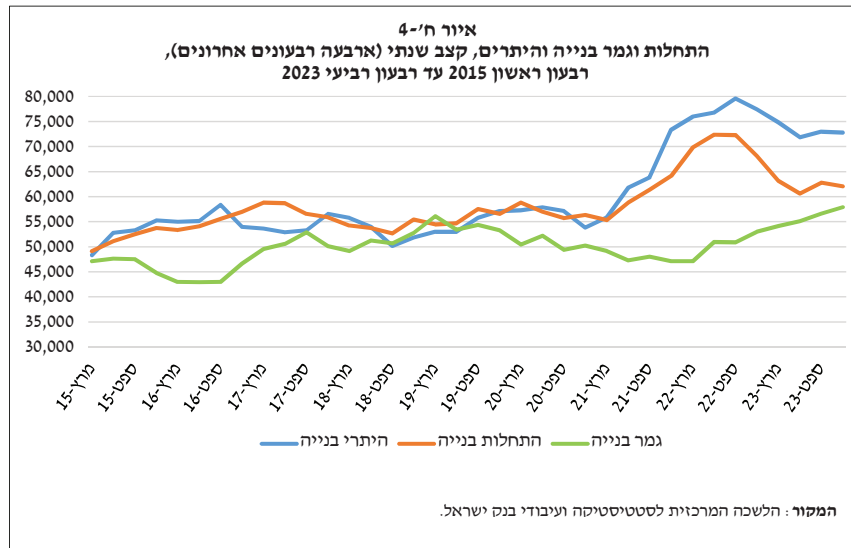
¹² מהעיתונות ידוע על יוזמות מסוג זה מצד חברות בודדות. זאת ללא קשר להסכמי שכירות שחתמה "מנהלת תקומה", המוזכרים בהערת שוליים 13.

¹³ למשל: 136 משפחות מניר עוז עברו לקריית גת, כ-140 משפחות מקיבוץ רעים עברו לתל אביב, 55 משפחות מקיבוץ סופה עברו לרמת גן ו-25 משפחות נוספות לאופקים; 110 משפחות מנירים יעברו לבאר שבע. נוסף על אלה יוקמו פתרונות דיור זמניים בקיבוצים חצרים, שפיים, אילות, משמר העמק, ריבנים ונצר סרני וביישוב עומר. כמו כן נבחרו חברות שיבנו שכונות של מבני מגורים טרומיים כפתרונות ביניים; לפי ההערכות של "מנהלת תקומה" מדובר על כ-400 מבנים כאלה.

עם פרוץ המלחמה תושבי יישובים בגבולות הדרומי והצפוני נאלצו להתפנות מבתיים ולהעתיק את מגוריהם לאזורים בטוחים יותר. חלקם עדיין מתגוררים בבתי מלון או בדיור זמני.

למרות התקררות שוק הדיור בכלל ושוק הדירות החדשות בפרט רמת הפעילות בענף הבנייה למגורים נותרה גבוהה יחסית לעבר.

דיור; גם מספר סיומי הבנייה המשיך לעלות, אך בקצב מתון יותר; וההשקעה בבנייה למגורים המשיכה להתרחב.



היזמים לא צמצמו את היקף הפעילות בתגובה לירידת הביקוש לדירות, משום שבשנת 2021 שוק הדיור הישראלי חווה שיאים במספר העסקאות בדירות, בקצב עליית מחיריהן, בשיעור הקרקעות ומחיריהן ובגידול האשראי לרכישתן. רבות מהקרקעות שנרכשו אז הבשילו לבנייה בשנת 2023. רכישת קרקע במרכזי רמ"י כוללת התניה לסיים את הבנייה בתוך פרק זמן מוגדר, לרוב ארבע שנים מיום אישור העסקה. לצד זאת, עלייתה החדה של הריבית ייקרה מאוד את החזקת מלאי הקרקעות עבור יזמים, מפני שקרקע גולמית אינה מניבה הכנסות, אך כרוכות בה הוצאות מימון, ואלו גדלו במידה ניכרת מאז תחילת עלייתה של הריבית באפריל 2022. ההלוואות לרכישת קרקע שנטלו היזמים בשנת 2021 היו לתקופות של שנתיים עד שלוש, ובשיעורי מימון גבוהים, שאינם מקובלים היום, כך שחידוש הלוואות אלה יכול להיות בעייתי. כדי להשתחרר מהאשראי שנלקח לרכישת הקרקע ולעבור לשלב ליווי בנקאי סגור של הפרויקט, על היזם, בין היתר, לעמוד בשיעור ההון העצמי המופקד בפועל ובשיעור המכירות המוקדמות, כפי שנקבעו בחוזה עם הבנק המלווה. בתקופה של האטה בשוק הדיור, קבלת היתר בנייה, פיתוח קרקע והתחלת בנייה בפועל עשויים לתרום ליצירת ודאות בקרב רוכשים פוטנציאליים, לעודד מכירת דירות, ובכך לקרב את היזם לעמידה בדרישות הבנק המלווה ולתחילתו של הליווי הבנקאי. הצטברות מלאי דירות חדשות לא-מכורות דווקא במחוזות תל אביב והמרכז מחזקת טענה זו, כי מחירי הקרקעות באזורים אלה הם הגבוהים ביותר ביחס למחיר הדירה, וכך גם האשראי שנלקח לרכישתן, ולכן קיים תמריץ גדול יותר לבקש היתר בנייה ולהתחיל את העבודות.

מספר הפרויקטים למגורים למכירה בליווי בנקאי סגור ירד בממוצע רבעוני בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 ביחס למחצית השנייה של 2022 ירידה מתונה של כ-3%, ומספר הפרויקטים שטרם עמדו בתנאים לתחילת הליווי עלה בתקופה זו ב-4.5%¹⁴. כדי להאיץ את פעילות ענף הבנייה החליטה הממשלה לגבש מנגנון להורדת שיעור המכירה המוקדמת שהגורמים המממנים דורשים במיזמי בנייה רוויה, וזאת באמצעות מתן ערבות מדינה כנגד גידול הסיכון. המנגנון

עליית הריבית במשק
תרמה לזירוז התחלות
הבנייה.

¹⁴ נתונים אלה נלקחו מדיווח חדש לפיקוח על הבנקים, שהחל ברבעון השני של 2022. לכן אין לנו נתוני עבר להשוואה.

מיועד לפרויקטים שהיקפם עולה על 50 יח"ד, והממשלה הקצתה להפעלתו עד 50 מיליון ש"ח בשנת 2024 (החלטה מספר 1383).

בעקבות הירידה של מכירת דירות חדשות ושל מחיריהן, הסטת ביקושים לאזורי פריפריה, שבהם מחירי הדירות נמוכים מאשר באזורי הביקוש ושיעור גבוה יחסית של העסקאות בתמיכה ממשלתית (מעל לרבע מסך הדירות החדשות שנמכרו בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023) נרשמה פגיעה ניכרת בהכנסות של החברות היזמיות.¹⁵ הצורך להתקדם בפרויקטים שבתהליכי בנייה אילץ אותן לממן את הפעילות באמצעות הגדלת החוב. (להרחבה ראו פרק ד' בדוח זה). האשראי לרכישת קרקע הוא הרכיב העיקרי באשראי הבנקאי של החברות היזמיות, אך הוא הפסיק לגדול מסוף הרבעון הראשון של השנה (ועומד על כ-100 מיליארד ש"ח), בגלל האטה בשיוק הקרקעות בפועל על ידי רמ"י וירידת מחיריהן. לעומת זאת האשראי לפרויקטים בתהליכי בנייה גדל מתחילת השנה (עד סוף הרבעון השלישי) ב-35%, מ-36 מיליארדי ש"ח לכ-49 מיליארדים, על רקע האטה במכירת דירות חדשות.

הצורך של היזמים באשראי בא, ככל הנראה, לידי ביטוי גם בהסדר התשלומים שהתרחב לאחרונה: רוכשי דירות נוטלים משכנתה בשיטת סילוקין בולט או בלון (שמאפשרת להם לא לשלם תשלומים תקופתיים של קרן ההלוואה אלא להחזיר אותה במלואה בפירעון הסופי) לשלוש שנים, והיזם משלם את הריבית על ההלוואה במשך תקופה זו; לאחר שלוש שנים הרוכשים מחליפים את אופן הסילוקין להחזרים רגילים של הקרן ותשלומי הריבית (לפי לוח שפיצר). הלוואה זו מחליפה את האשראי הבנקאי ליזם, שניתן לו במסגרת ליווי הפרויקט, באפשרה לו לקבל את הכסף מראש (בניגוד להסדר המקובל, שבו מרבית התשלום מתקבלת בסיום הבנייה), וגם לשלם ריבית נמוכה יותר, שכן הריבית על המשכנתאות נמוכה מזו שעל האשראי העסקי. לרוכש, ההסדר מאפשר לחסוך את עלות ההצמדה למדד מחירי התשומות בבנייה בגין הסכום שהועבר ליזם.¹⁶ שיעורן של הלוואות הבולט והבלון מסך ביצועי המשכנתאות הגיע בממוצע בשנת 2023 לכ-11% לעומת כ-6% בשנת 2022, ובדצמבר 2023 אף נרשם נתון חריג של כ-18.5%. בינואר ובפברואר 2024 הייתה רמתו מעל 14%.

ב. השפעת המלחמה על הפעילות בענף הבנייה למגורים

בשבועיים הראשונים שלאחר פרוץ המלחמה הושבתו מרבית אתרי הבנייה. החל מסוף אוקטובר הם נפתחו בהדרגה, בכפיפות למגבלות שהטילו פיקוד העורף והרשויות המקומיות, אולם העבודה בהם התנהלה באופן חלקי, בגלל מחסור בעובדים. זאת עקב איסור כניסת עובדים פלסטינים לשטחי ישראל, עובדים שהיוו לפני פרוץ המלחמה כשליש מכוח העבודה בענף (ערב המלחמה הועסקו בישראל למעלה מ-100 אלף עובדים, מדווחים ולא מדווחים, משטחי הרשות ומעזה), גיוס מילואים נרחב, וחשש של חלק מהעובדים הערבים הישראלים להגיע לאתרי הבנייה. (השפעת המלחמה על תעסוקת ערביי ישראל בענף הבנייה נדונה בתיבה ה'-2). לוח ח'י-3 מרכז ממצאים מסקרי הלמ"ס בעניין השפעת המלחמה על פעילות ענף הבנייה; אלה מעידים על חומרת הפגיעה

החל מסוף אוקטובר
נפתחו בהדרגה אתרי
הבנייה למגורים, אך
העבודה בהם מתנהלת
באופן חלקי בגלל מחסור
בעובדים.

¹⁵ חברה יזמית יוזמת ומנהלת את הפרויקט, רוכשת קרקעות, מוכרת דירות ומטפלת בכל ענייני הרוכשים. היא יכולה לבצע את הבנייה בפועל באמצעות קבלנים שהם חלק מהחברה או באמצעות קבלני משנה. אין בידינו מידע האם לקוחות שבוחרים במסלול זה זוכים להטבות נוספות בתמורה להקדמת התשלום.

¹⁶ אין בידינו מידע האם לקוחות שבוחרים במסלול זה זוכים להטבות נוספות בתמורה להקדמת התשלום.

בו,¹⁷ אך גם על התאוששותו על אף המשך המחסור החמור בכוח אדם.¹⁸ בתחילת 2024 נמשכה ההתאוששות, ובסוף פברואר רק 17% מאתרי הבנייה למגורים היו סגורים (משוקלל לפי מספר הדירות).

לוח ח' - 3
מדדים לפגיעת המלחמה בפעילות ענף הבנייה

גל 3 (19-20/12/2023)	גל 2 (19-20/11/2023)	גל 1 (24-26/10/2023)	
24	34	62	אחוז העסקים בענף הבינוי שדיווחו על:
46	44	73	היקף תעסוקה של פחות מ-20%
43	42	59	פגיעה חמורה (מעל 50%) בהכנסות
34	32	59	מחסור בעובדים כגורם עיקרי לפגיעה בפעילות
			ירידה בביקוש לדירות כגורם עיקרי לפגיעה בפעילות
דצמבר	נובמבר	אוקטובר	אחוז אתרי הבנייה של מבנים למגורים שלא היו פעילים
28	36	59	בסוף כל חודש, משוקלל לפי מספר הדירות

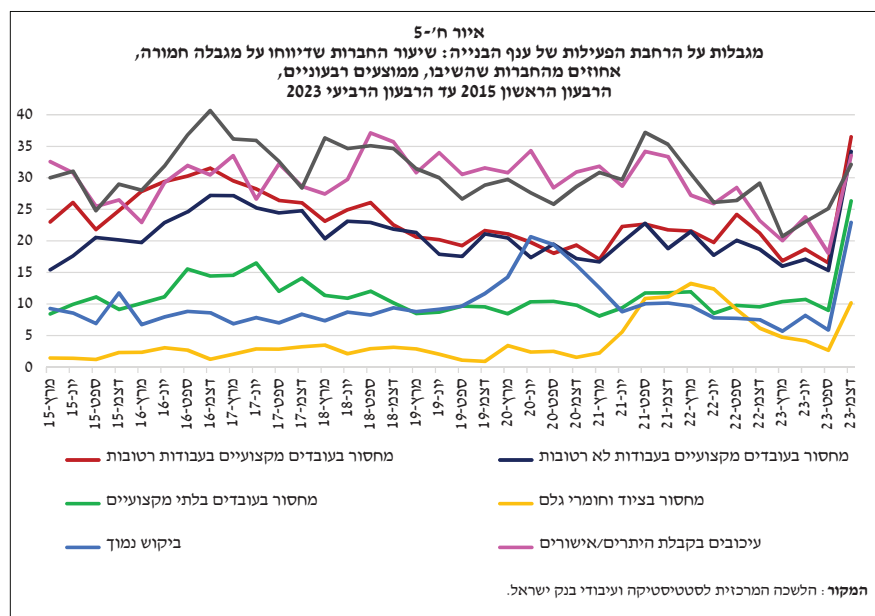
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נתוני הביצועים ברבעון הרביעי של 2023 מעידים על התאוששות מהירה מאוד של הענף: מספר התחלות הבנייה, כ-14 אלף יח"ד, היה נמוך ב-12% בלבד מהממוצע של שלושת הרבעונים הראשונים של השנה, בעוד שמספר סיומי הבנייה, כ-15.9 אלף יח"ד, ומספר היתרי הבנייה שהונפקו, כ-21.1 אלף יח"ד, היו גבוהים בכ-13% ובכ-22.5% מהממוצע של אותם הרבעונים. אשר להתחלות הבנייה – הפגיעה של המלחמה תתבטא ככל הנראה במשך בנייה ארוך יותר מהרגיל, בגלל מחסור בעובדים פלסטינים, שמתמחים בעבודות שלד. ניתוח מאפייני התעסוקה של עובדים ישראלים בענף הבנייה מלמד שרק חלקם עוסקים בעבודות המתבצעות באתרי הבנייה, ובפרט בעבודות שלד וגמר. (ראו תיבה ח' - 1). נראה כי משאבים רבים הופנו לסיומי הבנייה של הפרויקטים, וכן לזירוז השלמתם של ההליכים ומתן האישורים על ידי הרשויות המקומיות, שירותי הכבאות, פיקוד העורף, תאגידי מים וכד'. כל אלה דרושים לשם קבלת טופס אכלוס ("טופס 4") שמאפשר לרוכשים להיכנס במהירות לדירותיהם, המאובזרות בממ"דים.

ניתוח נתוני סקר המגמות בעסקים של הלמ"ס מעלה כי כל המגבלות לביצוע פעילות בענף הבנייה החמירו מאוד עם פרוץ המלחמה, אך הנסיקה הבולטת ביותר נרשמה במגבלות של מחסור בעובדים, וכן בביקוש לדירות ועיכוב בקבלת היתרים/אישורים (איור ח' - 5). שיעור המשרות הפנויות בענף הבינוי האמיר ברבעון האחרון של 2023 ל-9.2%, לעומת 6.4% ברבעון המקביל אשתקד, והוא היה הענף היחיד שבו שיעור המשרות הפנויות עלה באותו רבעון. מצוקה זו לא התבטאה לעת עתה בעליית שכרם של הישראלים: הקצב השנתי של עליית השכר למשרת שכיר של ישראלים בענף הבינוי התמתן ברבעון הרביעי של 2023 בהשוואה לשלושת הרבעונים הראשונים של השנה. לעומת זאת קצב עלייתו השנתי של השכר למשרת שכיר של עובדים זרים ופלסטינים הואץ כתוצאה משינוי הרכב העובדים, לאחר שהעסקתם של הפלסטינים נפסקה. נתון זה יכול לאותת על עליית שכר צפויה בענף הבינוי, אם התוכנית להחלפת עובדים פלסטינים בזרים תצא לפועל. עם זאת שעות העבודה של הזרים רבות יותר, ותפוקתם גבוהה מזו של הפלסטינים.

¹⁷ עם זאת ייתכן שסקרי הבזק של הלמ"ס מתארים תמונה פסימית יתר על המידה. כך בתקופת משבר הקורונה נמצא כי הם העריכו ביתר את עוצמת המשבר.

¹⁸ על פי נתוני הלמ"ס, פתיחת אתרי הבנייה למגורים הייתה מהירה הרבה יותר מזו של אתרי הבנייה שלא למגורים. בסוף דצמבר 53% מאתרי הבנייה שלא למגורים לא היו פעילים, לעומת 36% מהאתרים של בנייה למגורים. כמו כן אתרים גדולים יותר של בנייה למגורים נפתחו מהר יותר, ולכן בשקלול לפי מספר יחידות הדירור שיעור האתרים הלא פעילים נמוך עוד יותר.



החלפת עובדים
פלסטינים בזרים
היא תהליך ממושך;
באינפיאדה השנייה
הוא התבצע תוך 5
רבעונים.

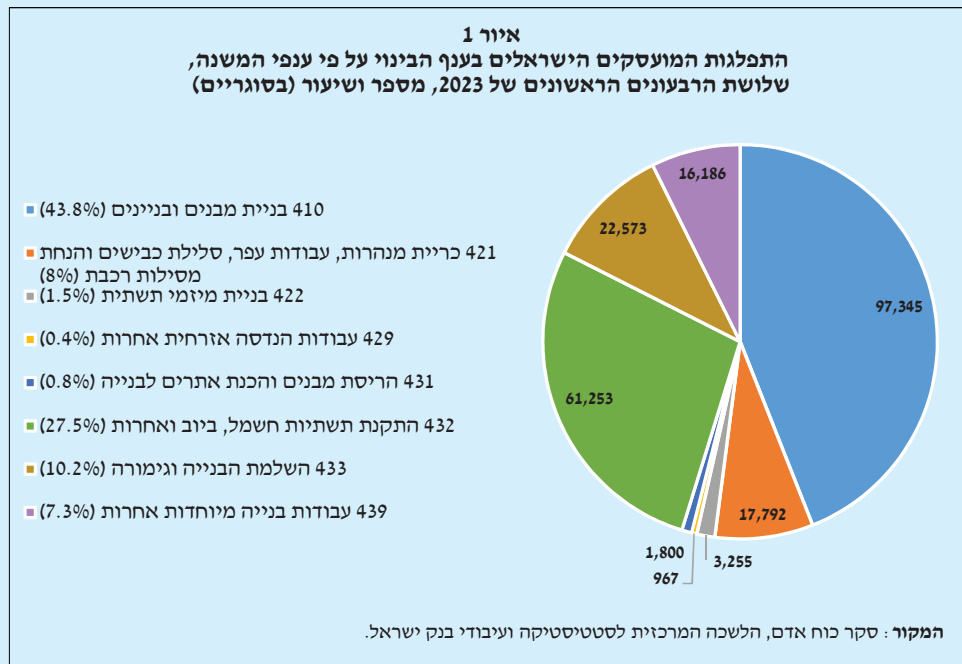
היקף המחסור בעובדים, שנוצר בענף, הוא חסר תקדים. ערב האינפיאדה השנייה היוו העובדים הפלסטינים כ-27% מהמועסקים בענף, ועם פרוץ האינפיאדה מספרם פחת בכמחצית, אך העסקתם לא הופסקה לחלוטין. בשנת 2000 מספר העובדים הפלסטינים המועסקים בענף הבינוני היה דומה לזה של הזרים (כ-60 אלף), לעומת כ-100 אלף פלסטינים וכ-28 אלף זרים ערב פרוץ מלחמת "חברות ברזל". מאז פרוץ האינפיאדה מספר העובדים הזרים הלך ועלה בהדרגה, ובתוך חמישה רבעונים הם הצליחו להחליף את הפלסטינים, שלא הורשו להיכנס ארצה. הפגיעה במספר התחלות הבנייה הייתה אז מתונה, והתבטאה בירידה של כ-7% בלבד ברבעון הרביעי של שנת 2000 ביחס לממוצע שלושת הרבעונים הראשונים שלה. הסיומים נפגעו יותר וירדו בשליש. גם היום מנסה הממשלה לייבא עובדים זרים כפתרון לבעיית המחסור בכוח אדם, אך זה תהליך ממושך. (להרחבה ראו תיבה ה'-1). הפתרון החילופי שיוכל להחליש את התלות של ענף הבנייה הישראלי בעובדים פלסטינים (וזרים) הוא הטמעת תהליכים חדשניים, אך זה פתרון לטווח הארוך, המחייב היערכות, השקעות, ואולי גם מעורבות ממשלתית.¹⁹ (להרחבה ראו תיבה ח'-2).

¹⁹ בינתיים התוכנית הממשלתית החדשה מקצה סך של 19 מיליון ש"ח לרשות ההשקעות ולפיתוח התעשייה והכ"ל לקידום תיעוש ענף הבנייה ו-30 מיליון ש"ח לתוכנית עידוד תעסוקה והכשרה של עובדים מקומיים בענף הבנייה.

תיבה ח'-1: מאפייני התעסוקה של הישראלים המועסקים בענף הבנייה

על פי סקרי כוח אדם של הלמ"ס, כ-220 אלף ישראלים היו מועסקים בענף הבינוי בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023, בממוצע. כפי שנציג בניתוח זה, רק חלק מהעובדים הישראלים בענף הבינוי עוסקים בעבודות המתבצעות באתרי הבנייה, ובפרט בעבודות שלד וגמר.¹

ענף הבינוי מורכב משלושה ענפים ראשיים: ענף ראשי 41 – "בניית מבנים ובניינים", שרק חלק ממנו קשור ישירות לבניית בונינים למגורים ולא למגורים; ענף ראשי 42 – "עבודות הנדסה אזרחית", שהן בתחום התשתיות; וענף ראשי 43 – "עבודות בנייה מיוחדות", שבו מרוכזות מרבית עבודות שלד הבניין, כגון בניית היסודות, עבודות הבטון, עבודות הבנייה בלבנים ובאבן, חיפוי הגגות, עבודות האיטום והבידוד ובניית הפיגומים, וכן עבודות גמר הבנייה, כגון טיח וצבעות, ריצוף וחיפוי, זגגות, נגרות ומסגרות. הענפים הראשיים מחולקים לענפי המשנה. איור 1 מציג את התפלגות העובדים הישראלים בין ענפי המשנה של ענף הבינוי.



הישראלים המועסקים בבניית שלד הבניין מרוכזים בתת-הענף קבלנות בניין (4101) ובענף המשנה עבודות בנייה מיוחדות אחרות (439); מרבית המועסקים בעבודות הגמר מרוכזים בענף המשנה השלמת הבנייה וגימורה (433). בחינת התפלגות המועסקים בענפים אלה על פי משלחי היד מעלה כי רק כ-30 אלף מהם מועסקים בעבודות בניית שלד, וכ-31 אלף נוספים מועסקים בעבודות הגמר, כולל מנהלי עבודה. כ-40 אלף ישראלים עוסקים בשיפוץ מבנים ולא בבנייה (תת-הענף 4105). כמו כן כ-60 אלף ישראלים מועסקים בתת-ענף 432 – שהוא התקנת מערכות שונות, כולל חשמל, תקשורת, מים, ביוב, מיזוג אוויר וקירור, מערכות בקרה והתערה וכו' – ורק חלקם מועסקים באתרי בנייה למגורים.

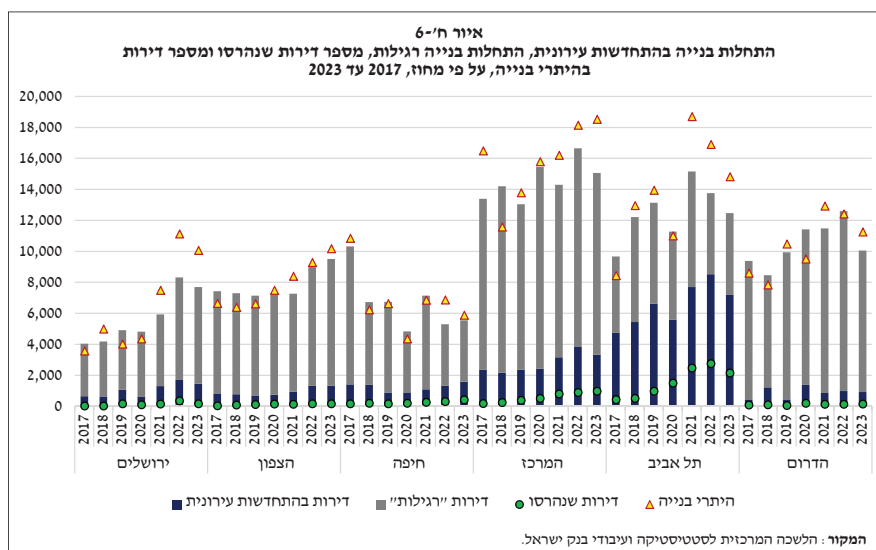
¹ רבים מתוך 220 אלף ישראלים המסווגים כמועסקים בענף הבינוי הם אדריכלים, מהנדסים, מנהלים, פקידים, עובדי מכירות ועובדים בחברות לגיוס כוח אדם – כלומר אינם עוסקים בעבודות המבוצעות באתרי הבניה.

ג. התחדשות עירונית

לפרויקטים של התחדשות עירונית יש יתרון ניכר ליזום בתקופות שבהן הריבית במשק גבוהה: היזם של פרויקט כזה אינו נזקק להיקפי אשראי גדולים, כי אין לו צורך לרכוש את הקרקע, ועלויות הבנייה והתשלומים לבעלי הזכויות חלים בתקופה שבה הוא כבר יכול למכור דירות תוספתיות. התרחבות ההתחדשות העירונית ראויה אם היא מלווה בהתאמות הנדרשות של התשתיות, מפני שהיא מגדילה את ניצולת הקרקע, הנמצאת במחסור באזורי הביקוש, וגם משפרת את איכותו ובטיחותו של מלאי הדיור הקיים.

המלחמה חידדה את הצורך בשדרוג מלאי הדירות הישנות שאין בהן ממ"ד בכל חלקי הארץ. בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 נמשכה מגמת התרחבות הבנייה במסגרת ההתחדשות העירונית, במיוחד במחוז תל אביב, שבו התחלות הבנייה בהתחדשות עירונית מהוות למעלה ממחצית מסך התחלות הבנייה, וכן במחוזות המרכז, ירושלים וחיפה, שבהם מדובר על חמישית עד רבע מסך ההתחלות (איור ח'-6). לעומת זאת במחוזות הדרום והצפון התחדשות עירונית אינה נפוצה, בגלל שווי נמוך של הקרקע, שאינו יוצר כדאיות כלכלית לפרויקטים של התחדשות. דוח מבקר המדינה²⁰ הצביע על כישלון מתמשך של תמ"א 38 בהובלת ההיערכות לרעידות אדמה בפריפריה.²¹ את הכדאיות הכלכלית ניתן בדרך כלל להגדיל על ידי הגדלת היחס בין הדירות במצב חדש ובמצב קיים (המכפיל), מה שמתבטא בבניית רבי-קומות, אשר עלות בנייתם ותחזוקתם גבוהה. בנייה כזאת פחות מתאימה לערי פריפריה, שבהן בעלי הדירות הישנות הם לעיתים מעוטי אמצעים, ולכן הבניינים המתוכננים שם הם בגובה של עד 9 קומות.

המלחמה חידדה את הצורך בשדרוג מלאי הדירות הישנות שאין בהן ממ"ד בכל חלקי הארץ, אך במחוזות הדרום והצפון התחדשות עירונית אינה נפוצה בשל חוסר כדאיות כלכלית ליזומים.



²⁰ דוח מבקר המדינה, מוכנות המדינה לרעידת אדמה – תשתיות לאומיות ומבנים – בקורת מעקב מורחבת, ינואר 2024.

²¹ על פי נתוני הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית והמרכז למיפוי ישראל (מפ"י), ביישובים העירוניים בנגב ובגליל יש כ-6.7 אלף מבנים בבנייה רוויה (כ-96 אלף דירות) שנבנו שלא לפי תקן עמידות מבנים בפני רעידות אדמה (ת"י 413) שמתאימים לעבור התחדשות עירונית, מתוכם כ-1.9 אלף מבנים (כ-36 אלף דירות) ביישובים בעלי סיכון סיסמי גבוה. על פי דוח מבקר המדינה, עד כה חוזקו נגד רעידות אדמה פחות מ-1% מהמבנים הדורשים חיזוק בפריפריה.

דוח המלצות הוועדה הבין-משרדית לעידוד התחדשות עירונית בפריפריה (2022) המליץ על כלים ליצירת כדאיות כלכלית במתחמי התחדשות עירונית בפריפריה. עם אלה נמנים הטבות מס, מענקים, ערבויות והלוואות לצורך ליווי פיננסי, וכן שימוש בקרקעות ביעוד ציבורי הצמודות למתחמי פינוי-בינוי לטובת מתחמי התחדשות עירונית. הרשות להתחדשות עירונית מצאה כי המימון הנדרש להשלמת הכדאיות הכלכלית לשם מימוש מיזם פינוי-בינוי טיפוסי בפריפריה עומד בממוצע על 200 אלף ש"ח ליחידת דיור מתוכננת (כולל יח"ד קיימות ותוספתיות); סכום זה נמוך מן העלות של חיזוק ומיגון יח"ד קיימות בלבד או מהעלות של השקעה ממשלתית ביח"ד בבנייה רוויה חדשה בפריפריה (סבסוד הוצאות הפיתוח). לאחרונה הכריזה הרשות להתחדשות על תוכנית סבסוד התחדשות עירונית בערים המוגדרות כבעלות סיכון סיסמי גבוה,²² שעלותה התקציבית גבוהה, 10 מיליארד ש"ח.

נתוני איור ח'6 ממחיש את הממצא של הלמ"ס כי בבנייה בהתחדשות עירונית עובר זמן רב יותר בין הנפקת היתר הבנייה לבין התחלת הבנייה: ניתן לראות שהפער בין מספר הדירות בהיתרים לבין מספר הדירות שהוחל בבנייתן באותה שנה גדול במיוחד דווקא במחוזות שבהם חלקן של התחלות הבנייה שבהתחדשות עירונית גבוה יותר מאשר במחוזות אחרים. זאת משום שבנייה במסגרת התחדשות עירונית היא תהליך מורכב, אשר בו להתחלת הבנייה קודמים אכלוס זמני של דיירים בדירות שכורות והריסת הבניין הישן. חיזוק נוסף לממצא האמור מגיע מדוח הרשות להתחדשות עירונית לשנת 2022, שמציין כי משך הזמן העובר ממתן היתר ועד האכלוס בתוכניות תמ"א 38 המשיך להתארך, ועמד בשנת 2022 על כ-42 חודשים, בעוד שמשך הבנייה של כלל הבניינים שבנייתם הסתיימה עמד על כ-33 חודשים בממוצע (לוח ח'1).

ד. שכירות ארוכת טווח

מאז אמצע העשור הקודם מקדמת הממשלה בנייה להשכרה ארוכת טווח. אולם כדאיותם הכלכלית של מיזמי שכירות ארוכת טווח נשחקת בתקופות של ריבית גבוהה. בשנים 2016 עד 2023 הוחל בבנייתן של כ-17.6 אלף דירות להשכרה, מתוכן כ-80% באזורי הביקוש (מחוזות תל אביב, המרכז וירושלים). עלייתה המהירה של הריבית החל מאפריל 2022 פגעה בכדאיות הכלכלית של פרויקטים להשכרה ארוכת טווח; זאת, בין היתר, בגלל שינוי בחוק לעידוד השקעות הון לגבי משך ההשכרה הנדרש – לפחות 15 שנים (במקום לפחות 5 שנים שנדרשו בעבר) – וקביעת תקופה מינימלית של חוזה שכירות ל-5 שנים עם אופציה ל-5 שנים נוספות.²³ מספר הבקשות לאישור בנייה להשכרה ירד בשנת 2023, ואף הוגשו בקשות ליציאה ממסלול ההשכרה תוך וויתור על ההטבות.

ההערכה של גורמי השוק שהריבית עשויה להישאר גבוהה לתקופה ארוכה יחסית, ולא צפויה לרדת לרמות הנמוכות ששררו במשך שנים עד תחילתה של עליית הריבית באפריל 2022, מרתיעה את היזמים מהשתתפות במכרזי מקרקעין של פרויקטים להשכרה. בשנת 2021 הצליחה רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) לשווק קרקע לבניית 5,337 יחידות דיור מתוך כ-5.5 אלף (שיעור הצלחה

²² התוכנית כוללת 110 מתחמים שאותו כמתאימים לביצוע פינוי-בינוי בערים קריית שמונה, חצור הגלילית, צפת, טבריה, בית שאן, עפולה, מגדל העמק ואילת. מדובר על כ-40% מסך יח"ד המתאימות להתחדשות עירונית באזורי סיכון סיסמי גבוה.

²³ השינוי היה אמור להיכנס לתוקף בתחילת שנת 2024, אך הוא נדחה בשלושה חודשים בשל המלחמה. קביעת תקופת חוזה מינימלית מגבילה את יכולת המשכיר להעלות את דמי השכירות בחילופי שוכרים. (קיים מנגנון לעדכון דמי שכירות בחוזה מול אותו שוכר.)

של 97%) – וכל הפרויקטים נמצאים היום בהקמה.²⁴ בשנים 2022–2023 התוצאות היו הרבה פחות טובות. בשנת 2022 הצליחה רמ"י לשווק 2,520 יח"ד להשכרה מתוך 5,525 (שיעור הצלחה של כ-46% בלבד). פרויקטים של 1,092 יח"ד כבר נמצאים בהקמה. בשנת 2023 הצליחה רמ"י לשווק רק 621 יח"ד להשכרה (ברמת גן ובהרצליה) מתוך מכרזים ל-1,171 יח"ד (שיעור הצלחה של 53%); מכרזים נוספים ל-3,343 יח"ד, שפורסמו בשנתיים האחרונות, אמורים להיסגר בשנת 2024. בתגובה על הרעת התנאים הכלכליים הורידו היוזמים במידה ניכרת את הצעות המחיר על הקרקע. כך בשנת 2021 מחירי הזכייה היו גבוהים מהשומה של הקרקע במרבית המכרזים, ואילו בשנים 2022–2023 מחירי הזכייה במכרזים שנסגרו בהצלחה היו נמוכים הרבה יותר מהשומה. שיעורי ההצלחה הנמוכים בשיווק הקרקעות לשם בנייה להשכרה מלמדים כי ירידת מחירי הקרקע עד כה אינה מאזנת את השפעתה של עליית הריבית, ומאלצים את הממשלה לחפש פתרונות כגון הורדת מחיר המינימום במכרזים. (בחלקם הוא כבר הורד ל-15% מהשומה בלבד, ובחלקם אין כלל דרישה למחיר מינימום). פתרונות נוספים שמקודמים הם הגדלת שיעור הדירות המיועדות למכירה בפרויקטים להשכרה, דחיית רכיב המע"מ לסוף תקופת הפרויקט, השקולה להפחתה של 17% בעלויות הבנייה, פריסת התשלומים עבור הקרקע וסבסוד עלויות הפיתוח בפריפריה.

ה. השלבים המוקדמים ב"ייצור" הדירות

למרות אילוצי המלחמה אישרו ועדות התכנון והבנייה בשנת 2023 תוכניות לבניית כ-168.4 אלף דירות – שיא היסטורי (לוח ח'-1) והרבה מעבר ליעד הממשלתי של 125 אלף יח"ד בשנה. למעלה מ-40% מהדירות בתוכניות שאושרו הן במסגרת התחדשות עירונית, וכ-50.6 אלף – ביישובי החברה הערבית והדרוזית. כן אושרה בתוך זמן קצר, בגלל המלחמה, תוכנית ארצית למיגון (תמ"א 1/1/40), אשר תאפשר הקמת ממ"דים בבתים ישנים שעד היום לא יכלו לעשות זאת בשל מגבלות שטח,²⁵ וגם הקמת ממ"דים בהליך מהיר, פטור מהיתר בנייה, במבנים צמודי קרקע ובמבנים בני עד שתי קומות. על רקע זה פרסם הפיקוח על הבנקים הקלות למימון בניית ממ"דים. עם זאת, אישור תוכניות בוועדות התכנון אינו מבטיח את הוצאתן לפועל או את קיצור הזמנים עד ליישומן. בהסתכלות רב-שנתית מספר יחידות הדיור שקיבלו היתרי בנייה הוא כמחצית בלבד ממספר יחידות הדיור שאושרו על ידי מוסדות התכנון. עיכובים רבים נוצרים בשלב שבין אישור התוכניות לשיווק הקרקעות – בין היתר, מפני שקידום חלק ניכר מהתוכניות אשר אושרו מותנה בהשקעות בתשתיות, כגון בניית כבישים, מחלפים ומכוני טיהור שפכים וטיהור קרקעות מזהמות, או בפתרון סוגיות סטטוטוריות. סיבה נוספת היא תכנון יתר בפריפריה, ובמיוחד במחוז הדרום, שם הביקוש נמוך יותר מאשר במרכז. כשליש מיחידות הדיור שאושרו בשנה החולפת הן במחוזות הדרום והצפון. תוכנית ממשלתית חדשה מנסה לתמרץ בניית דירות בפריפריה והזולתן. התוכנית מקצה עד 1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2024 לסבסוד הוצאות הפיתוח במכרזי מקרקעין של רשות מקרקעי ישראל לבנייה רוויה באזורי עדיפות לאומית עם דגש ביישובים הנמצאים במרחק של עד 9 ק"מ מהגבול הצפוני.

עיכובים רבים נוצרים בשלב שיווק הקרקע הנמשך תקופות ארוכות. כפי שעולה מניתוח שיווקי הקרקעות של רמ"י בשנים 2021–2023, המוצג בלוח ח'-4, חלק מהמכרזים נסגרים 3 שנים

שיעורי ההצלחה
הנמוכים בשיווק
הקרקעות לשם בנייה
להשכרה מלמדים כי
ירידת מחירי הקרקע
עד כה אינה מאזנת את
השפעתה של עליית
הריבית, ומאלצים את
הממשלה לחפש פתרונות
נוספים.

בשנת 2023 אישרו ועדות
התכנון והבנייה שיא
היסטורי של יחידות
דיור, אך הדבר אינו
מבטיח את הוצאתן
של התוכניות לפועל או
את קיצור הזמנים עד
ליישומן.

²⁴ במכרזים בפריפריה רק חלק מהדירות מיועדות להשכרה וחלק מהן מיועד למכירה במטרה להגדיל את כדאיות הפרויקט. לכן מספר הדירות בבנייה להשכרה בלבד נמוך יותר – 4,938 דירות.

²⁵ למעשה התוכנית מהווה הרחבה לכל הארץ של תמ"א 1/1/40, שאושרה בשנת 2019 ליישובי הצפון הנמצאים במרחק עד 9 ק"מ מהגבול. התוכנית מאפשרת לבעלי דירות ולמוסדות ציבוריים שאין בהם מרחב מוגן להקים ממ"ד תוך סטייה מהוראות התוכניות המפורטות החלות על המגרש, בעיקר חריגה מקווי בניין. תמ"א 1/1/40 היא תוכנית בעלת הוראות מפורטות, משמע שניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה.

לאחר פרסומם, מה שעלול לפגוע בהצלחתם בגלל שינוי הסביבה הכלכלית שבה פועלות החברות היזמיות.²⁶ על רקע עליית הריבית בשנים 2022–2023 ירדו מחירי הזכייה במכרזי המקרקעין, וכן שיעורי הצלחתם של המכרזים, במיוחד של מכרזי "מחיר מטרסה". השפעת המלחמה מתגלה במכרזים שסגירתם תוכננה או נדחתה לשנת 2024 (מאז פרוץ המלחמה סגירת כל המכרזים נדחתה), ובמכרזים הראשונים שנסגרו בינואר 2024 בולט חוסר עניין של היזמים לגשת אליהם.²⁷ אמנם ירידת סכומי הזכייה במכרזים שנסגרו בשנת 2023 איזנה, לפחות חלקית, את ייקור הוצאות המימון לרכישת קרקע והחזקתה, אך ירידת הביקוש לדירות תורגמה לירידת הביקוש לקרקע, שהשתקפה בשיעורי הצלחה נמוכים.

לוח ח'–4
סיכום שיווקי הקרקעות של רמ"י לבניית דירות מגורים במכרזים עם 4 יח"ד לפחות:
סה"כ יח"ד שנדונו ושנסגרו בהצלחה ושיעורי ההצלחה*

שוק בפועל	שנה שבה המכרז נסגר ונדון												שנת פרסום וסוג מכרז
	נדון ב-2024			נדון בשנת 2023			נדון בשנת 2022			נדון בשנת 2021			
	%	בהצלחה	סה"כ	%	בהצלחה	סה"כ	%	בהצלחה	סה"כ	%	בהצלחה	סה"כ	
18,485	100%	365	365	90%	1,386	1,540	93%	7,456	7,989	97%	9,278	9,598	2021 רגיל ויזום
22,828				100%	608	608	87%	17,309	19,863	98%	4,911	5,024	מחיר מופחת ומטרה
9,744	39%	452	1,152	97%	2,911	2,991	80%	6,381	7,988				2022 רגיל ויזום
15,148	0%	-	1,842	47%	4,829	10,246	76%	10,319	13,634				מחיר מטרה
4,099	18%	820	4,506	62%	3,279	5,278							2023 רגיל ויזום
12,757	37%	770	2,098	53%	11,987	22,715							מחיר מטרה
83,061		2,407	9,963		25,000	43,378		41,465	49,474		14,189	14,622	סה"כ

* בנוסף למכרזים אלה רמ"י משווקת קרקעות לבנייה לא רוויה וגם קרקעות ללא מכרז.
המקור: רשות מקרקעי ישראל ועיבודי בנק ישראל.

²⁶ עם זאת לא ניתן לשלול אפשרות שמכרזים אשר בהם נקבע פרק זמן ארוך בין מועד הפרסום למועד הסגירה הם אותם מכרזים שבהם רמ"י צופה קשיים; לעיתים קרובות אלה מכרזים שבהם חוברת המכרז מתפרסמת באיחור רב.

²⁷ נוסף על מכרזים שיפורסמו במהלך 2024 מכרזים רבים שפורסמו בשנים האחרונות צפויים להיסגר בשנה זו. מדובר על מכרזים לבניית כ-50 אלף דירות, שמהן 8.9 אלף פורסמו בשנת 2021, 10.6 אלף פורסמו בשנת 2022 ו-30.5 אלף – בשנת 2023.

תיבה ח'-2: הטמעת חדשנות בענף הבנייה

- רמתו הנמוכה של מלאי ההון לעובד בענף הבנייה בישראל בהשוואה בינלאומית היא אינדיקציה לפיגור ברמת התיעוש והחדשנות בענף. חסמים בולטים בהטמעת חדשנות הם מידה מוגבלת של ידע בתחום, צורך בתיאום בין גורמים רבים ורגולציה לא מתאימה.
- זמינות של עובדים לא-ישראלים בעלות נמוכה מקטינה את התמריץ של חברות להטמיע חדשנות אך חושפת אותן לתעסוקה לא יציבה.
- בתיעוש הבנייה ובחדשנות טמונות השפעות חיצוניות חיוביות, כגון צמצום נזקי רעש וזיהום בקרבת האתרים, מה שעשוי להצדיק תמיכה ממשלתית בהטמעת תהליכים אלה.

רקע ומוטיבציה

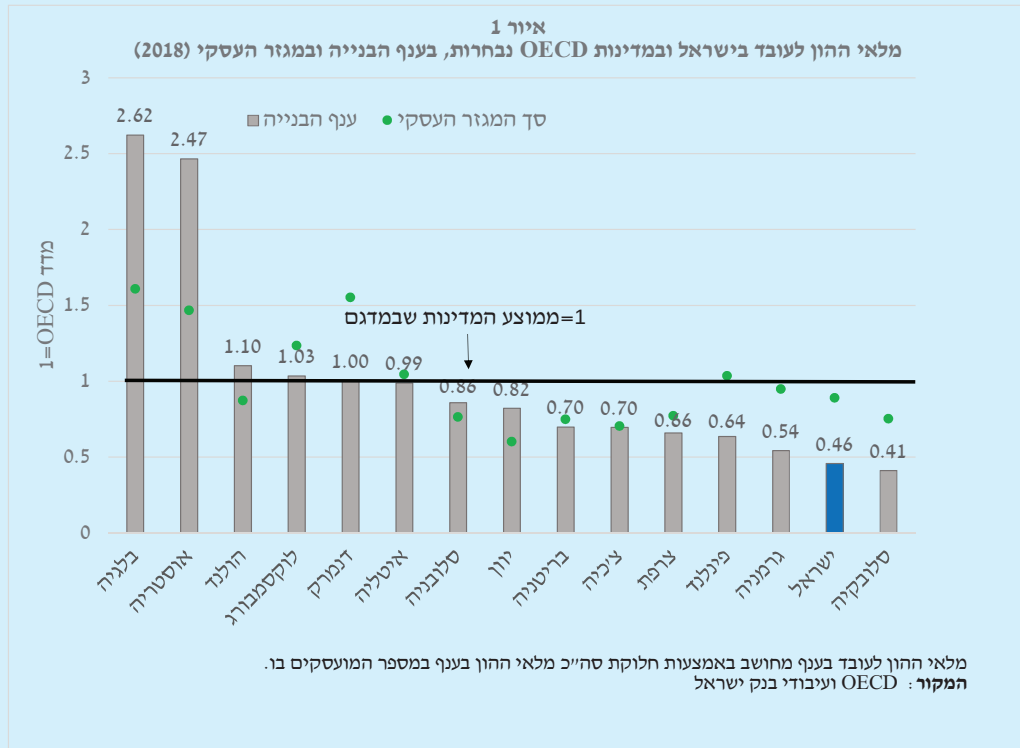
הטמעת חדשנות בענף הבנייה עשויה לייצר ערך מוסף באמצעות שימוש במערכות תכנון, בשיטות בנייה ובמכונות וציוד יעילים מאלה שהיו בשימוש בעבר. **חדשנות בתכנון וניהול** כוללת שימוש במידול מידע באמצעות BIM¹ לאורך כל חיי הפרויקט, מערכות המשלבות בינה מלאכותית, מערכות תוכנה וחומרה לניהול לוגיסטי, Internet of Things באתרי הבנייה ועוד. שימוש בכלים חדשניים בתכנון הוא לרוב תנאי ליכולת להשתמש בטכנולוגיות בנייה מתקדמות גם בשלבי הביצוע. את ה**חדשנות בביצוע** ניתן לסווג לשני סוגים עיקריים: (1) הגברת השימוש בתבניות או חלקי בניין המיוצרים מראש במפעל תעשייתי; ו-(2) שימוש בציוד וטכנולוגיות מתקדמים: רחפנים, חיישנים, הדפסה בתלת-מימד ועוד.

החשיבות של הטמעת חדשנות בבנייה בישראל מתחדדת לנוכח מדדים המלמדים שהפריון בענף הבנייה הישראלי נמוך יחסית: נכון ל-2018 התוצר לעובד בענף היה נמוך, בממוצע, בכ-15% מאשר בענפים המקבילים במדינות ה-OECD (בנק ישראל, 2023); זאת מעל ומעבר לפיגור בסך המגזר העסקי. השוואה בין-לאומית של רמות התוצר לעובד בבנייה עלולה להניב תוצאות מוטות בשל בעיות מדידה, ובפרט בגלל שוני בין מדינות במדידת מחירי הקרקע. אינדיקציה חלופית וישירה יותר לרמת המיכון בענף הבנייה מתקבלת מהשוואת מלאי ההון לעובד בענף בישראל לרמתו במדינות OECD (איור 1). מההשוואה עולה שמלאי ההון לעובד בענף הבנייה בישראל נמוך ב-54% מרמתו הממוצעת במדינות שבמגזר, בעוד שהנחיתות של סך המגזר העסקי היא 11% בלבד.

ישנן עדויות נוספות לפיגור של ענף הבנייה מבחינת רמת המיכון והחדשנות מחד גיסא, וההסתמכות על כוח עבודה זול מאידך: בנק ישראל (2016) הראה שהמיומנויות הבסיסיות של עובדים ישראלים בענף הבנייה נמוכות במיוחד בהשוואה למקביליהם במדינות OECD, ושהתלות בעובדים הלא מיומנים גבוהה מאוד. משרד הכלכלה והתעשייה (2021) הראה כי רמת השימוש בטכנולוגיות דיגיטליות בענף הבנייה בישראל נמוכה משמעותית מאשר במדינות הייחוס.² עבודות שנעשו בתחום ובחינה של טכנולוגיות בנייה מקובלות מצביעות על קשר הפוך בין רמת התיעוש לבין משך הבנייה (משרד השיכון, 2016). בבניית רבי קומות בישראל רמת התיעוש באתרי בנייה גבוהה ביחס לבנייה של בניינים של עד 9 קומות. הפוטנציאל להתייעלות ברבי קומות טמון בהחדרת טכנולוגיות מתקדמות לאתרים והגברת השימוש בייצור חלקי בניין במפעלים, ואילו בבנייה נמוכה ניתן להתייעל הן באמצעות העלאת רמת התיעוש בהתבסס על שיטות תיעוש הנפוצות בישראל בבניית רבי קומות והן באמצעות השקעה בציוד באתרי בנייה קונבנציונאליים. שיעור התחלות הבנייה של יחידות הדיור בבניינים עד 9 קומות בסך ההתחלות אמנם ירד בעשור הקודם בכ-10 נקודות אחוז, אך גם לאחר מכן, בשנים 2020–2023, הוא היה משמעותי – כ-65%.

¹ מידול מידע הבניין (Building Information Modeling) - שיטת שיתוף, חלוקת והפצת המידע בין כל הגורמים הקשורים לפרויקט בנייה או תשתיות.

² עיבודי אגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה והתעשייה לנתוני סקר ICT בלמ"ס ומקבילו האירופי ב-Eurostat; הניתוח מבוסס על המתודולוגיה וההגדרות של גלעד בארי ועילי אספרנסה, "הפער הדיגיטלי של המגזר העסקי", משרד הכלכלה והתעשייה (2021).



חסמים להטמעת חדשנות בענף הבנייה והתמודדות עם ישראל ובמדינות אחרות

העבודות שבחנו את הכדאיות של קידום תיעוש ואימוץ טכנולוגיות מתקדמות בענף הבנייה בישראל הגיעו למסקנה שהדבר יחסוך לחברות עלויות ייצור (בעיקר הודות להפחתת תשומת העבודה) וישפר את איכות הבנייה.³ ההטמעה האיטית של טכנולוגיות חדשות בענף הבנייה בישראל למרות יתרונות אלה משקפת ככל הנראה את קיומם של חסמים שונים להטמעת חדשנות בבנייה בישראל, בדומה לחסמים במדינות OECD (Demirkesen ואחרים, 2022).

אי-וודאות לגבי הביקוש לבנייה חדשנית: אי-וודאות בביקוש מהווה חסם להתפתחות שוק בוגר של בנייה חדשנית. ענף הבנייה מבוסס על חומרים רבים וקבלני משנה לאורך שרשרת הערך, שצריכים לסנכרן ביניהן את אימוץ השיטות החדשות. בפרט, בגלל יתרונות לגודל בבנייה חדשנית, חברות קטנות ובינוניות נמנעות מאימוץ שיטות חדשות (Demirkesen ואחרים, 2022). סיבה נוספת היא חששות של צרכנים מבנייה תעשייתית (על אף שבפועל מדובר בבנייה איכותית יותר). כל אלה עלולים לתרום לחוסר יציבות של הביקושים.

כדי להתמודד עם חסם זה הוקם בדנמרק ארגון צרכנים, המגיש מידע על הענף ומסייע, בין השאר, להתגבר על החסם הצרכני. כמו כן מדינות פועלות להבטחת ביקושים לבניה בשיטות חדשניות ברמה שתהפוך את חדירת החדשנות לכדאית. כך, למשל, בבריטניה (Farmer 2016) ובדנמרק הממשלה משפיעה על הביקושים באמצעות דרישות לרמת

³ משרד הבינוי (2016).

תיעוש מסוימת בענף הבנייה למגורים בפרויקטים ציבוריים. נמצא שמדיניות זו יעילה בקידום דיגיטציה בענף.⁴ ניתן ליצור תמריצים דומים גם בישראל.⁵

זמינות כוח עבודה זול וחוסר כוח אדם מיומן: בדוח של Farmer משנת 2016, הבוחן את ענף הבנייה בבריטניה, נטען שזמינות כוח עבודה זול מייתרת הטמעת טכנולוגיות חדשות בהווה, אך עלולה לגרום לאי יציבות בענף בטווח הארוך. סוגיה זו רלוונטית במיוחד בישראל, שבה הענף תלוי מאד בעובדים לא-ישראלים, אשר תעסוקתם אינה יציבה (ראו תיבה ה'-1). מחסור בכוח אדם מיומן בענף הבינוי קיים ברוב המדינות המתקדמות. הוא מקשה על הטמעת טכנולוגיות חדשות, שלרוב מושתתות על דיגיטציה של תהליכי תכנון ובנייה. ממשלות בעולם מקדמות הכשרת כוח אדם מיומן כדי להסיר חסם זה: בבריטניה הופעלו תוכניות הכשרה מקיפות, בהולנד תוכניות להכשרת מהגרים ובסינגפור מתקיים שיתוף פעולה עם חברות זרות בהכשרת כוח האדם המקומי.

רגולציה ותקינה: תהליכי התקינה בישראל ארוכים וקשים בכל הקשור לחומרי בנייה ושיטות בנייה חדשות.⁶ התאמת הרגולציה יכולה לסייע בהטמעת טכנולוגיות חדשות בענף. הרגולציה יכולה לסייע גם ביצירת אחדות בסטנדרטים כדי להתגבר על חוסר סנכרון בשוק.

במספר מדינות מקדמים התאמות ברגולציה, כגון החלת חובת תכנון באמצעות BIM, בעיקר בפרויקטים ציבוריים בארה"ב, בבריטניה, בדנמרק, בשבדיה ובמדינות נוספות (Panteli et al. 2020) ושילוב התקנים והרגולציה המקומית עם התקנים האירופיים בגרמניה. בדנמרק ובשוודיה מקדמים רגולציה שנועדה לצמצם את כמות הפסולת ופליטות הפחמן בענף הבנייה, ובעקיפין תזרז מעבר לטכנולוגיות מתקדמות יותר.

לוח 1: צעדים של הממשלה בישראל לקידום חדשנות בענף הבנייה

הצעד	מועד היישום	מטרת המדיניות
קידום של מתחמי "תכנון ובנה"	החל מ-2016	צמצום אי-הוודאות באמצעות הבטחת ביקושים ¹
תמיכה ביזמים ובקבלנים ² בבנייה מרקמית רוויה (3 עד 9 קומות)	2017–2019	הפחתת עלות התיעוש וחדשנות ³
מיומן חלקי של הכשרת כוח אדם מיומן והכשרות לטכנולוגיות מתקדמות	2017–2019	הכשרת כוח אדם מיומן
תוכניות תמריצים שונות לקידום חדשנות ותיעוש בענף ⁴	2019–2023	הוזלה של שילוב טכנולוגיות חדשניות בבניה
הקמת צוות בין-משרדי לקידום הטמעת BIM	2022	קידום הטמעת BIM לטובת קידום דיגיטציה
הקמת קהילת ConTech בשיתוף עם הקבלנים	2017	לחבר בין סטרטאפים לבין תעשיות הבנייה והגדלת סנכרון
מענקים להכשרה ותעסוקה של ישראלים בבנייה.	2024	הכשרת כוח אדם מיומן
סבסוד הטמעת טכנולוגיות חדשניות בענף הבנייה ⁵	2024	הוזלה של שילוב טכנולוגיות חדשניות בענף

¹ שיטת "תכנון ובנה" מסתמכת על מנגנון שבו משווקים של לפחות 1,000 יח"ד, עבודות הפיתוח והבנייה של מתחמי מגורים מתוכננות ומבוצעות בידי אותו גורם, תוך ייעול וקיצור של הליך התכנון והבינוי ותוך דרישות לקידום תיעוש והטמעת טכנולוגיות חדשניות בבנייה. עד כה יצאו 3 מתחמים למכרז בשיטה זו תוך מעקב היישום במתחם בחריש והפקת לקחים.

² התקציב בפועל הסתכם בכ-70 מיליון ש"ח, וכ-50 קבלנים קיבלו סבסוד.

³ במסגרת בחינת השפעתם של מענקי התיעוש שניתנו בענף הבנייה בשנים 2017–2019 נמצא שבשנת 2021 רמת התיעוש בקרב מקבלי המענקים הייתה גבוהה יותר מאשר בחברות המקבילות בענף ("בחינת השפעת מענקי התיעוש", פז כלכלה והנדסה, 2021. הסקר נעשה בהזמנת משרד הבינוי).

⁴ משרד הבינוי והשיכון בשת"פ עם הרשות לחדשנות, משרד הכלכלה ומשרדים אחרים.

⁵ הסכום שהוקצה לסבסוד החדשנות בבנייה הוא 19 מיליון ש"ח.

⁴ European Construction Sector Observatory, Digitalization in the construction sector 2021

⁵ ישנם פרויקטים של מעונות סטודנטים, דיור ציבורי ודיור מוגן המוקמים בבניה מודולרית, וניתן להרחיב את היקף השימוש בשיטה זו לפרויקטים ותחומים נוספים.

⁶ יזצ"ק ואחרים (2022).

המדיניות בישראל

החל מ-2016 ננקטו בישראל מספר מהלכים לקידום חדשנות ותיעוש בענף הבנייה.⁷ במסגרת החלטת הממשלה 1383 מפברואר 2024 נקבעו צעדים נוספים בתחום הכשרת כוח האדם וסבסוד החדשנות. לוח 1 מפרט את מרבית המהלכים שננקטו בשנים אלו.

סיכום ומסקנות

האם דרושה מדיניות פעילה יותר לקידום אימוץ טכנולוגיות ותיעוש בענף הבנייה, או שמא ההעדפה הנגלית של חברות הבנייה משקפת את האופטימום הרצוי לשוק? נדון בשאלה זו מארבעה היבטים:

התעסוקה: ייתכן שהזמינות של עובדים לא-ישראלים זולים ומחסור בעובדים מיומנים מסבירים את המוטיבציה הנמוכה של חברות לקדם השקעה בהון פיזי ובחדשנות. ואולם התלות בעובדים לא-ישראלים היא מקור לחוסר יציבות בענף, שאותה יש להביא בחשבון במדיניות התעסוקה בו (להרחבה ראה תיבה ה'-1). לממשלה יש תפקיד חשוב בהכשרת כוח אדם מיומן לענף, שאותה יש לתאם עם הפעלת כלי מדיניות אחרים בנושא.

החסמים: הממשלה יכולה להסיר חסמים הפוגעים ביעילות באמצעות ביטול רגולציה עודפת, שמגבילה אימוץ חדשנות, או באמצעות נקיטת רגולציה חדשה במקרים שבהם זו עשויה להגדיל את התיאום הן בין החברות בשוק והן בין החברות לבין גורמים נוספים כגון רשויות מקומיות (למשל סטנדרטיזציה של תהליכי התכנון). הממשלה יכולה לסייע גם בהפגת חששות של הצרכנים באמצעות הנגשת מידע על שיטות בנייה חדשניות. יצירת ביקושים של הממשלה לבנייה חדשנית, לפחות לזמן מוגבל, עשויה גם היא לתרום לפיתוח שוק "בוגר" של בנייה חדשנית, כפי שנעשה במדינות אחרות.

סבסוד הטמעת חדשנות: סבסוד לזמן מוגבל של קידום תיעוש וחדשנות, בפרט עבור חברות קטנות ובינוניות, עשוי להועיל לקידום החדשנות. ואולם יש לשקול הרחבה של מדיניות הסבסוד הקיימת תוך הכרה בתמריץ העסקי של החברות לצמצם עלויות ולהגדיל את הפיריון באמצעות טכנולוגיה, ותוך תיאום התמריצים עם מדיניות ההעסקה של לא-ישראלים. **השפעות חיצוניות:** בחדשנות בבנייה טמונות תועלות חיצוניות שחברות הבנייה אינן מביאות בחשבון: צמצום בכמות פסולת בניין ונזקי רעש, הפחתת זיהום בקרבת האתרים ושיפור הבטיחות באתרים. אלו מצדיקות סבסוד מסוים של חדשנות, לצד רגולציה שתביא להפנמת העלויות החיצוניות בפעילות חברות הבנייה.

מקורות

בנק ישראל (2023). "התפתחות פיריון העבודה בישראל בעשור האחרון" בתוך: דוח בנק ישראל לשנת 2022 – פרק ה'.

בנק ישראל (2016). "מיומנויות היסוד של העובדים בישראל והפיריון בענפי המשק", הסקירה הפיסקלית התקופתית ולקט ניתוחים מחקריים מס' 141.

בקר, ר' יאשה (יעקב) גרובמן, גבי רביב, יחיאל רוזנפלד, ניר חן, גבי טרכטנברג, איתי לויתן, עתיר מעין ומיכאל תבור, (2019). "תיעוש הבניה למגורים באמצעות יחידות מודולריות תלת מימדיות-היבטים אדריכליים, הנדסיים וביצועיים", המכון לחקר הבנייה, הטכניון, חיפה.

זיצ'יק, ע., ר' זקס, א' בנטור וס' שמואלי (2022). צעדים לקידום חדשנות בענף הבנייה בישראל. המכון הלאומי לחקר הבנייה, הטכניון, חיפה.

⁷ החל מהחלטת ממשלה 1320 מ-2016 "תיעוש והגדלת פיריון העבודה בענף הבנייה" שמאמצת את ממצאי המסמך שיצא ביוזמת משרד הבינוי והשיכון – אגף לתכנון אסטרטגי ומדיניות "תוכנית לתיעוש ענף הבנייה בישראל – מסמך מסכם" מרץ 2016.

משרד הבינוי והשיכון (2016). "תיעוש והגדלת פריון העבודה בענף הבנייה", ההחלטה מאמצת את ממצאי המסמך שיצא ביוזמת משרד הבינוי והשיכון – אגף לתכנון אסטרטגי ומדיניות "תוכנית לתיעוש ענף הבנייה בישראל – מסמך מסכם".

רוזנפלד, י., ח' בן-עוז ו.ש. ברד-תורגמן (2021). אסטרטגיה למינוף תוכנית "תכנן ובנה" לקידום תיעוש הבנייה ואיכות החיים בישראל. המכון הלאומי לחקר הבנייה, הטכניון, חיפה. בהזמנת משרד הבינוי והשיכון.

Demirkesen, S. & A. Tezel (2022). "Investigating major challenges for industry 4.0 adoption among construction companies", *Eng. Construct. Architect. Manag.* 29 (3), 1470–1503.

Farmer, M. (2016). The Farmer Review of the UK Construction Labour Model - Modernise or Die Time to decide the industry's future. UK: Construction Leadership Council (CLC).

van der Heijden, J. (2023). Construction 4.0 in a narrow and broad sense: A systematic and comprehensive literature review, *Building and Environment*, 244.

Panteli, C., K. Polycarpou, F.Z. Morsink-Georgalli, L. Stasiuliene, Pupeikis, D. Jurelionis, A. & P.A. Fokaides (2020). Overview of BIM Integration into the Construction Sector in European Member States and European Union Acquis. IOP Conf. Ser. Earth Environ. Sci., 410, 012073

Turk, Z. (2023). "Structured analysis of ICT adoption in the European construction industry", *International Journal of Construction Management* 23 (5) 756–762.