

פרק א' – המשק והמדיניות הכלכלית

- בשנת 2013 צמח התוצר ב-3.3%, שיעור מתון בהתחשב בכך שהשנה תרמה לצמיחה גם תחילת הפקתו של הגז הטבעי. ההתמתנות שחלה בשנים האחרונות בצמיחה נובעת בראש ובראשונה מההאטה בגידול בסחר העולמי ומהשפעתה השלילית על היצוא. השנה תרמו להתמתנות בצמיחה היחלשות של היצוא במידה שעלתה על השפעתו של הסחר העולמי; ההאטה בגידול בהשקעות, בפרט בענף הבנייה; והצמצום הנדרש בגירעון הממשלה.
- עם זאת, ההתפתחויות במשק הוסיפו להיות השנה חיוביות יחסית למדינות המפותחות. התוצר לנפש המשיך לצמוח, החוב הציבורי הצטמצם, שיעור המועסקים הוסיף לגדול והחשבון השוטף נותר בעודף.
- האינפלציה הסתכמה השנה ב-1.8%, והיא נמצאה סמוך למרכזו של היעד זו השנה השנייה ברציפות, תוך תנודתיות מסוימת בחלקו התחתון של תחום היעד. הציפיות לאינפלציה לטווחים הקצרים והארוכים נעו בתחום היעד והן מעידות על אמינותה של המדיניות המוניטרית.
- מחירי הדירות הוסיפו לעלות זו השנה השישית ברציפות, והעלייה הריאלית הסתכמה השנה ב-6%, לאחר שבין 2008 ל-2012 היא הגיעה לכ-50%. מספר העסקאות והיקף האשראי לדירור המשיכו להתרחב בקצב גבוה גם ב-2013, וכדי לשמור על יציבותם של הלווים ושל המערכת הבנקאית פרסם המפקח על הבנקים במרוצת השנה הוראות נוספות בקשר לנטילת משכנתאות.
- לנוכח ההתמתנות בביקושים, ובהיעדר לחצים אינפלציוניים, המדיניות המוניטרית בישראל המשיכה השנה להיות מרחיבה ולהתמקד בתמיכה בפעילות ובשמירה על היציבות הפיננסית. במהלך השנה הפחיתה הוועדה המוניטרית את הריבית מ-1.75% ל-1%. האתגר המרכזי של קובעי המדיניות היה לאזן בין ההתמודדות עם ההאטה במשק ועם הייסוף בשער החליפין לבין מידת החשיפה לסיכונים הכרוכים בהרחבה מוניטרית ממושכת בסביבה של ריביות נמוכות.
- הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה הסתכם ב-3.2% תוצר, נמוך ב-0.7% תוצר מהגירעון בשנת 2012. הגירעון מנוכה המחזור הצטמצם בכ-1% תוצר, אך רמתו עדיין גבוהה ביחס למרבית המדינות המפותחות. הצמצום נובע ממדיניות שהממשלה נקטה במטרה להפחית את הגירעון, לאחר שאשתקד הוא התרחב במהירות והתעורר חשש שהוא יפגע באמינותה של המדיניות הפיסקלית.
- הירידה בסיכונים שישראל חשופה להם תרמה רבות לעלייה במחירי הנכסים הפיננסיים, לירידה בתשואות הארוכות, ולייסוף בשער החליפין של השקל. השקעותיהם הישירות של תושבי חוץ התאפיינו השנה בהיקף גבוה ומשקלן בתוצר גבוה בהשוואה לעולם.
- השנה נמשכו בישראל המאמצים להפנים את הלקחים שהופקו מהמשבר בחו"ל ולזהות בעיות מבניות מקומיות במערכת הפיננסית. מאמצים אלה הובילו לסדרה של מהלכים רגולטוריים שנועדו לתקן את ההסדרה במערכת הפיננסית ולייעל את הקצאתם של המקורות במשק. ניתן לשפר את ההסדרה באמצעות הקמת ועדה ליציבות פיננסית שתתמקד ביציבותה הפיננסית של המערכת בכללותה, ותכלול את משרד האוצר, את בנק ישראל, ואת שלושת המפקחים העומדים בראש רשויות הפיקוח על המערכת הפיננסית.
- בתום הפרק מופיעים דיונים בשתי סוגיות והם מלווים בהמלצות על מדיניות: (א) להעלות לנשים את גיל הזכאות לקצבת זקנה ולחזק את התמריצים, הן לנשים והן לגברים, לדחות את היציאה משוק העבודה בגיל הפרישה, ו-(ב) לצמצם את המנגנונים האוטומטיים של ההצמדה לאינפלציה, מנגנונים שעלולים ליצור עיוותים והטיות.

פרק ב' - הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה

- קצב הגידול של התוצר המקומי הגולמי נותר דומה לקצב אשתקד (3.3%) והתוצר לנפש צמח ב-1.4%, כולל התרומה החיובית שנבעה מתחילת הפקתו של הגז ממאגר "תמר".
- קצב הגידול הנמוך של הסחר העולמי, והייסוף המצטבר בשנים האחרונות, הובילו השנה לירידה קלה ביצוא.
- הממשלה נקטה צעדים במטרה להקטין את הגירעון, היות שהרכיב המבני שלו גדל בשנים הקודמות. צעדים אלה תרמו מעט להאטת הצמיחה.
- הוועדה המוניתרית הגיבה לגורמים הממתנים באמצעות הפחתת ריבית ורכישות מט"ח, שתמכו בביקושים המקומיים ומיתנו את הייסוף.
- התוצר לנפש בישראל צומח מאז 2008 בקצב מהיר מהקצב הממוצע במדינות ה-OECD, והפיגור לעומתן הצטמצם מ-20% בשנת 2007 ל-14% השנה.
- הייסוף הריאלי הקטין בשנים האחרונות את עודף היצוא, והוא מהווה ערוץ למיתון היתרון שיש לישראל בשנים האחרונות על המשקים המפותחים מבחינת שיעור הצמיחה.
- מספר המועסקים בענף התעשייה הוסיף לדרוך במקום, והוא גדל במתינות ביתר המגזר העסקי. מספר המועסקים בשירותים הציבוריים הוסיף לצמוח בקצב יציב ולכן שיעור האבטלה המשיך לרדת.
- רפיון הביקושים במשק התבטא בירידה בניצולת של גורמי הייצור ובירידה בעלות העבודה ליחידת תוצר, והתפתחויות אלה עולות בקנה אחד עם ההתרחבות הקלה שחלה בשנתיים האחרונות בפער התוצר.
- הענפים המוכרים לשוק המקומי סובלים מנחיתות בתחום ההון האנושי והחדשנות, כמו גם מפיגור גדול במיוחד בפריזון לעובד, יחסית לממוצע של הענפים המקבילים במדינות ה-OECD.
- בעקבות הטמעתה של מתודולוגיה חדשה של חשבונאות לאומית, נרשמו כתוצר השקעות במחקר ופיתוח בהיקף של כ-2% מהתמ"ג. שיעור זה נמוך מסך ההוצאה למחקר ופיתוח בישראל – 4.5% תוצר – כי היתרה מהווה יצוא של שירותי מחקר ופיתוח שכבר נכלל בתוצר.

פרק ג': המדיניות המוניטרית והאינפלציה

- ב-2013 הסתכמה האינפלציה ב-1.8%. ברובה של השנה נעה האינפלציה השנתית בחלקו התחתון של תחום היעד (1%—3%), ולקראת סופה היא עלתה. הציפיות לאינפלציה לשנה נעו בתחום היעד במהלך כל השנה: במחצית הראשונה הן נעו בחלקו העליון ובמחצית השנייה – בחלקו התחתון. הציפיות לאינפלציה לטווחים השונים נעות בשנים האחרונות בתחום היעד, והן מעידות על אמינות של המדיניות בנוגע למחויבותה לשמירה על יציבות המחירים.
- מאחר שבשנתיים האחרונות לא ניכרו לחצים אינפלציוניים, האתגר המרכזי שניצב בפני קובעי המדיניות המוניטרית היה כיצד לתמוך בצמיחה וביצוא לנוכח העלייה המתמשכת במחירי הדירות. הוועדה המוניטרית הורידה את הריבית, מרמה של 1.75% בינואר ל-1% באוקטובר, ובכך המשיכה בקו שנקטה מסוף 2011; זאת על רקע המדיניות המוניטרית המרחיבה בעולם. החלטות המדיניות שיקפו את התפיסה שכלי הריבית נועד לתמוך בפעילות ובתעסוקה. במקביל לכך, המפקח על הבנקים נקט צעדים שנועדו לצמצם את הסיכונים בשוק המשכנתאות.
- באפריל 2013 חידש בנק ישראל את פעילותו בשוק המט"ח, לאחר שב-2012 הוא לא התערב בו, וזאת כדי למתן את הלחצים להתחזקות החריגה של השקל. במאי החל בנק ישראל להפעיל גם תכנית של רכישות מט"ח במטרה לקזז את השפעתה של הפקת הגז על החשבון השוטף ודרכו על שער החליפין. במהלך השנה התייסף שער החליפין הנומינלי האפקטיבי בכ-7%; עיקר הייסוף התרחש עד מאי.
- לאחר שבמרוצת שש השנים האחרונות נקטו בנקים מרכזיים בעולם הרחבה מוניטרית משמעותית, בסוף מאי 2013 נוצרו ציפיות לצמצום ההרחבה המוניטרית בארה"ב, על רקע התאוששות במשק האמריקאי; הצמצום החל בינואר 2014. לתפנית התלווה – ומוסיף להתלוות – חוסר ודאות רב, והוא מתבטא בין היתר בהתגברות התנודתיות בשערים של ניירות ערך בעולם.

פרק ד' - השווקים הפיננסיים ומקורות המימון לפעילות במשק

- השווקים הפיננסיים בישראל ובעולם רשמו בשנת 2013 עליות שערים, על רקע ההרחבה המוניטרית שנקטו המשקים המפותחים, בשעה שהפעילות הריאלית הוסיפה להיות ממותנת.
- שוויו של תיק הנכסים הפיננסיים של הציבור המשיך לגדול, תוך גידול בחלקן של המניות בארץ ובחו"ל וקיטון בחלקם של הפיקדונות הבנקאיים. כן הוסיף לגדול חלקם של הנכסים שמנהלים הגופים המוסדיים, בעקבות רפורמות שנערכו בשנים האחרונות בשוק החיסכון הפנסיוני.
- האשראי במשק (ללא האשראי למגזר הפיננסי) עלה ב-2013 בכ-3%, כתוצאה מגידול באשראי למשקי הבית – בעיקר לדיור – שהתקזז באופן חלקי בידי קיטון באשראי למגזר העסקי.
- לירידה באשראי למגזר העסקי התלוותה ירידה של המרווחים והתשואות בשוק אג"ח החברות ושל הריביות על האשראי הבנקאי למגזר העסקי. שילוב זה מאפיין ירידה בביקוש של החברות לאשראי, והוא עולה בקנה אחד עם הירידה בקשיי המימון של החברות, כפי שזו משתקפת בסקרים שונים ובגידול בקווי האשראי הבלתי מנוצלים.
- שיקולים הנוגעים לניהול סיכונים, רגולציה והלימות הון השפיעו על הקצאת האשראי הבנקאי, והובילו לצמצום באשראי ללווים גדולים ולקבוצות עסקיות וכן להרחבה באשראי למשקי בית ולעסקים קטנים.
- הבדלים ברגולציה על חוב סחיר ובלתי סחיר הניעו את המשקיעים המוסדיים להמשיך להגדיל גם ב-2013 את ההלוואות הישירות לחברות, וזאת במקביל לגידול איטי בהנפקות של הון וחוב בשוק הראשוני.
- בשנת 2013 נמשך הגירעון בחשבון הפיננסי של מאזן התשלומים, וזאת כנגד עודף בחשבון השוטף.
- נמשך הגידול בהשקעות נטו של תושבי ישראל בחו"ל, ועיקרו השקעות פיננסיות בניירות ערך סחירים. בפרט המשיכו המשקיעים המוסדיים הישראלים להגדיל את חשיפתם לנכסים זרים, אך זאת תוך גידור מלא, ואף מעבר לכך, של הגידול בחשיפתם למטבע חוץ.
- ההשקעות הישירות של תושבי חוץ בישראל הגיעו לרמה גבוהה – של 11.8 מיליארדי דולרים – ורמתן ביחס לתמ"ג גבוהה בהשוואה בין-לאומית. מאידך גיסא, אחזקותיהם של תושבי חוץ במכשירי השקעה פיננסיים קצרים הוסיפו להצטמצם, וכתוצאה מכך הצטמצמה השפעתם על הכוחות קצרי הטווח המשפיעים על שער החליפין.

פרק ה' – שוק העבודה : תהליכים מבניים

- שיעור האבטלה בישראל נמצא ברמה נמוכה כתוצאה מתהליכים ארוכי טווח שאפשרו לשוק העבודה להגיב במהירות יחסית לשינויים בסביבה הכלכלית ופעלו לירידה באבטלה המבנית.
- העלייה ברמת ההשכלה של האוכלוסייה שיפרה את ההתאמה בין כישוריהם של מחפשי העבודה לבין דרישותיהן של המשרות הפנויות, בשעה ששינויים בתהליך החיפוש תרמו לירידה ברכיב החיכוכי של האבטלה. כתוצאה מכך התקצר משך החיפוש הן בקרב המעסיקים והן בקרב המובטלים.
- רמת התעסוקה בענפי היצוא תנודתית יותר מאשר בענפים שעיקר פעילותם בשוק המקומי, אך המצב התעסוקתי האישי בענפי היצוא יציב יותר מהמצב ביתר המגזר העסקי.
- התקבצות האוכלוסייה והתעסוקה במטרופולין תל אביב מהווה שיווי משקל שאינו נוטה להשתנות ללא התערבות ממשלתית. בפריפריה יש מעט משרות איכותיות, וזהו אחד החסמים העיקריים למעבר של אוכלוסייה משכילה לאזורים אלה. כדי לעודד את פיזור האוכלוסייה יש ליצור לחברות ולעובדים מוקדי משיכה בפריפריה במסגרת פתרון כולל.

פרק ו' – המגזר הציבורי ומימונו

- גירעון הממשלה ירד בשנת 2013 ל-3.2% תוצר והיה נמוך מהיעד שנקבע בתקציב ומהגירעון אשתקד. הגירעון מנוכה המחזור ירד בשנת 2013 ב-1% תוצר. יחס החוב לתוצר הוסיף לרדת בשנת 2013.
- הממשלה הפעילה תוכנית שתמכה באמינות הפיסקלית ותרמה לירידת הריבית על החוב הציבורי. ההכנסות הנמוכות, ותוכניות ההוצאה שאישרה הממשלה בעבר, הצביעו בתחילת 2013 על כך שתוואי הגירעון בשנים הקרובות יהיה גבוה מ-5% תוצר. לאחר הבחירות אימצה הממשלה תוכנית של צמצום פיסקלי ל-2013 ול-2014, וזו כללה העלאות מסים וצמצום ניכר של הגידול בהוצאות הציבוריות, בהיקף כולל של כ-3% תוצר.
- הכנסות הממשלה ב-2013 היו גבוהות מהחזוי בתקציב, בעיקר מפני עליית ההכנסה ממכירה של חברות הזנק ומפני שחרור רווחים כלואים, שהיה גבוה מהצפוי.
- ביצוע התקציב ב-2013 עמד על 97.8%. עיקר תת-הביצוע היה בסעיף "הוצאות שונות", בשעה שתקציביהם של משרדי הממשלה הוצאו במלואם.
- בעקבות השינוי במתווה המיסוי על רכישת מכוניות פרטיות – שיעורי המס עולים עם מידת הזיהום שפולט דגם המכונית – הפך הרפבה של רכישת המכוניות ל"ירוק" יותר.
- אמידה סטטיסטית מעלה כי למאפיינים הנדסיים משופרים בכבישים בין-עירוניים יש השפעה חזקה ומובהקת על הפחתת ההסתברות לתאונות דרכים.
- הטעויות בתחזיות גביית המסים שנכללו בתקציב מאז 2004 אינן מצביעות על הטיה שיטתית כלשהי של התחזית. זאת בניגוד להטיה אופטימית ניכרת של התחזיות בשנים 1992-2003, גם בניכוי השפעתן של תנודות כלכליות בלתי צפויות.
- השנה הוצע להטיל חובת דיווח כללית לרשות המסים, במטרה לצמצם את היקפן של ההכנסות הבלתי מדווחות. על פי שיקולי עלות-תועלת, יהיה יעיל יותר להנהיג חובת דיווח בשיטה ההצהרתית. שיטה זו מקובלת במדינות רבות, והיא מתבססת על שימוש במידע הקיים בידי הרשויות, באמצעות מערכות מחשוב מתאימות.

פרק ז' – סוגיות מבניות במשק הישראלי

הבנייה ושוק הדיור

- מחירי הדירות עלו השנה ב-8.1%, בדומה לשיעור עלייתם אשתקד. מתחילת 2008 – גל העלויות הנוכחי – עלו מחירי הדירות ב-82%.
- שכר הדירה עלה השנה ב-2.9%, בדומה לשיעור העלייה אשתקד ולשיעור העלייה במחיריהם של שאר המוצרים הבלתי סחירים. עלייה מתונה זו אינה מצביעה על עלייה בלחצי הביקוש לשירותי דיור. מתחילתו של גל העלויות הנוכחי עלה שכר הדירה בכ-39%, כחצי משיעור העלייה במחירי הדירות.
- העובדה שמחירי הדירות עלו בשיעור כפול משכר הדירה מצביעה על כך שהתשואה מהשכרת דירה ירדה. זאת בעקבות הירידה שחלה בתשואות האלטרנטיביות בישראל, התפתחות שהתרחשה גם בעולם. הירידה בתשואות הובילה לגידול בביקוש לרכישת דירות להשקעה, ולצד קשיחותו של ההיצע והביקוש הבסיסי לשירותי דיור, היא פעלה לעלייה במחירי הדירות.
- בשנתיים האחרונות עלו מספר העסקאות בדירות והיקף המשכנתאות. משקלם של רוכשי דירה ראשונה עלה ומשקל המשקיעים ירד.
- מספרן של התחלות הבנייה גדל השנה ל-44 אלף יחידות דיור, לעומת 43 אלף אשתקד, ובגמר הבנייה נמשך הגידול והגיע ל-42 אלף יחידות. היקפים אלה גבוהים מהממוצע בעשור הקודם, והתמתנם תיתן מענה לביקוש הנובע מהצורך בשירותי דיור.
- השנה הרחיבה רשות מקרקעי ישראל את שיווק הקרקעות, לאחר שאשתקד היה היקפו נמוך במיוחד. ואולם הגידול בהשוואה ל-2010—2011 התרחש בעיקר במחוזות הצפון וחיפה, ולא באזורי הביקוש – תל אביב, המרכז וירושלים.

סוגיות ביצוא

- צמיחת היבוא הסיני תאפשר את הכפלת משקלה של סין ביצוא הישראלי מ-5% היום ל-10% בשנת 2035.
- הפריזון של התעשייה המסורתית (התעשייה שאינה עילית) בישראל נמוך ביחס לפריזון במדינות המפותחות. הגדלת הפריזון בתעשייה זו עשויה להיות זולה ופשוטה מהגדלתו בענפים המצויים בחזית הטכנולוגיה העולמית (ענפי התעשייה העילית), והיא תתרום להגדלת הפריזון במשק, לחיזוק הפריפריה, להעלאת השכר של עובדים פחות משכילים ולגיוון בהרכב היצוא של ישראל.

השפעתה של המדיניות המוניטרית בעולם

- בעשור האחרון גבר המתאם בין המדינות השונות – מפותחות ומתפתחות – וכן בין לבין ישראל הן במדדי הפעילות הריאלית והן באינפלציה ובמשתנים נומינליים נוספים. תופעה זו משקפת, קרוב לוודאי, את פתיחת השווקים המתפתחים לתנועות הון, את המעבר של רובם למדיניות של הפחתת האינפלציה, ואת נטייתם לניוד שער החליפין.
- בשנים האחרונות ירדה הריבית הריאלית הארוכה בישראל בשיעור גבוה משיעור הירידה במדינות המפותחות, וחל צמצום בפער הריבית הריאלית (שנותר עדיין משמעותי). הדבר משקף בעיקר ירידה בסיכון היחסי של המשק הישראלי, כפי שהוא מתומחר בידי השוק.

- הליברליזציה של סחר החוץ ושל תנועות ההון בישראל הרימה תרומה חשובה להרחבת היקף הסחר של ישראל עם העולם ולכן גם לצמיחת המשק, אך היא התבטאה גם בגידול במידת החשיפה של המשק לזעזועים בעולם.
- מ-1997 ועד המשבר של סוף 2007 ננקטה בישראל מדיניות של שער חליפין נייב, וזו הקלה על ספיגת הזעזועים הפנימיים והחיצוניים והגבירה את יעילותו של כלי הריבית כאמצעי היחיד בחתירה לייצוב האינפלציה.
- לנוכח המשבר שפרץ בסוף 2007 בכמה מדינות מפותחות וגדולות נקטו מדינות אלה הרחבה מוניתרית חסרת תקדים, ומדינות שלא נפגעו ישירות מהמשבר, ישראל בכללן, סבלו בעקבות זאת מכניסת הון בהיקף ניכר. כדי למתן את תנועות ההון בחרו הרבה בנקים מרכזיים להתערב בשוק המט"ח באמצעות רכישות מט"ח / או צעדים אחרים. בנק ישראל בחר לרכוש מט"ח כדי לחזק את עמידותו הפיננסית של המשק המקומי (באמצעות הגדלת יתרות המט"ח) ולמתן את הייסוף של שער החליפין.

פרק ח' – סוגיות במדיניות הרווחה

- העוני על בסיס ההכנסה הכלכלית (ההכנסה מעבודה ומהון לפני תשלום מסים) אינו גבוה בישראל. תרומת הממשלה להפחתת עומדת על 25%, ואילו הממוצע ב-OECD עומד על כ-60%. על כן תחולת העוני על בסיס ההכנסה הפנויה בישראל גבוהה מתחולתו ביתר המדינות ב-OECD.
- ההפחתה שנערכה בעשור האחרון בקצבאות ובמס הישיר תרמה להצטרפותם של עובדים חדשים לשוק העבודה. הגידול בתעסוקה הפחית את העוני בתהליך מתמשך ואיטי, לאחר שעם הפעלת הצעדים חלה בו עלייה חדה. מענק העבודה יכול להאיץ את תהליך ההפחתה בעוני.
- תחולתו הגבוהה של העוני על בסיס ההכנסה הפנויה אינה משקפת חוסר יעילות בהפחתתו אלא בחירה במדיניות לגבי חלוקה מחדש של ההכנסות: נטל המס ותשלומי ההעברה בישראל נמוכים יחסית.
- משקלה בתוצר של ההוצאה הציבורית האזרחית ללא ריבית ותמחיל המיסוי מתואמים עם אי-השוויון בהכנסה הפנויה אך לא עם אי-השוויון הכלכלי.
- היחס בין נטל המס העקיף לנטל המס הישיר בישראל הוא הגבוה במדינות ה-OECD. למדיניות מסים זו יתרונות מבחינת הגבייה, וכן יש לה השפעות לוואי קטנות יותר על התמריצים, אך היא מצמצמת פחות את אי-השוויון.
- אין פערים גדולים בין חמישוני ההכנסה מבחינת חלקו של מס ההכנסה והמע"מ בהכנסה ברוטו.
- ההכנסה הממוצעת לנפש תקנית של משק בית עני מהווה כרבע מהכנסתו הממוצעת של משק בית שאינו עני, וההוצאה לצריכה מהווה כמחצית. בין משקי הבית העניים למשקי הבית שאינם עניים קיים פער גדול בשיעור הבעלות על מחשב אישי, מכונת וחיבור לאינטרנט ולכבלים; לעומת זאת יש ביניהם הבדלים קטנים בשיעור הבעלות על דירה, מזגן ומקרר.
- בין 1998 ל-2011 התרחב אי-השוויון בין המרכז לפריפריה בישראל. בה בעת הצטמצם אי-השוויון בהכנסה הכלכלית בתוך המחוזות.