

פרק א'

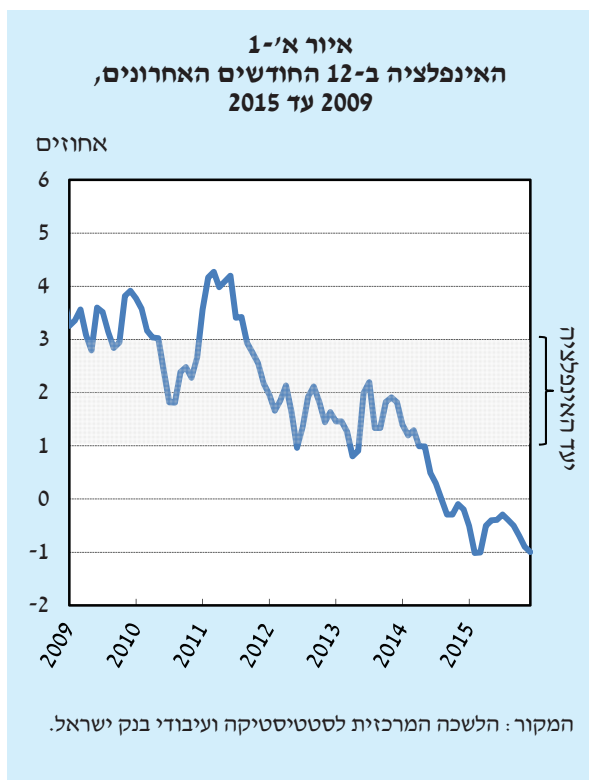
המשק והמדיניות הכלכלית

- צמיחת התוצר השנה הסתכמה ב-2.5%, שיעור מתון אך דומה לשיעור הממוצע בשלוש השנים שקדמו לשנה זו (בניכוי השפעת תחילתה של הפקת הגז). בשנים שבאו בעקבות המשבר של 2008 סייעו המדיניות הפיסקלית, לצד הגידול בהשקעות בבנייה למגורים, להגדיל את הביקושים המקומיים וליצור תחליף מסוים לביקושים ליצוא. אולם בשנתיים-שלוש האחרונות השפעתם מוצתה, והצמיחה עברה להתבסס באופן הדרגתי וכמעט בלעדי על הצריכה הפרטית, רכיב שקיבל תמיכה מהמדיניות המוניטרית המרחיבה.
- האינפלציה הפכה לשלילית בסוף 2014, ומגמת הירידה בה נמשכה השנה. מגמת הירידה משותפת לרוב המכריע של המדינות המפותחות והיא מבטאת בעיקר את הירידה החדה במחירי האנרגיה ושאר הסחורות האחודות. המדיניות המוניטרית נותרה השנה מרחיבה, והוועדה המוניטרית הפחיתה את הריבית לרמתה הנמוכה ביותר אי פעם – 0.1% – והרחיבה את רכישות המט"ח. הוועדה החליטה שלא להעמיק את ההרחבה המוניטרית, מפני שהמשק נמצא בתעסוקה מלאה והתגבשה הערכה שהאינפלציה הנמוכה נובעת בעיקר מצד ההיצע ומההוזלות שיזמה הממשלה, וכן מפני שהריבית התקרבה לאפס ומחירי הדיור הוסיפו להאמיר.
- המדיניות הפיסקלית התנהלה במרבית השנה ללא תקציב מאושר. הגירעון המבני של הממשלה הצטמצם מעט ב-2015, בהמשך לצמצום שחל בו בשנתיים הקודמות. ההכנסות ממסים גדלו השנה כתוצאה מגידול בעסקאות הנדל"ן, התרחבות הצריכה הפרטית, ועלייה בתשלומי השכר במשק.
- שוק העבודה הוסיף להפגין חוסן גם השנה למרות שיעור הצמיחה המתון: שיעורי ההשתתפות והתעסוקה עלו והאבטלה המשיכה לרדת. הביקושים הערים בשוק העבודה התבטאו בעלייה של היחס בין מספר המשרות הפנויות ומספר המובטלים, תהליך שמבטא התהדקות (tightness) בשוק העבודה.
- שער החליפין הריאלי נותר השנה יציב (בממוצע). הריבית הנמוכה ורכישות המט"ח סייעו לכך, כמו גם סגירת הפער בין הצמיחה של התוצר לנפש בישראל לבין זו של התוצר לנפש במדינות ה-OECD, פער שהפעיל לחץ לייסוף מתמשך בשער החליפין הריאלי.
- מחירי הדירות הוסיפו להאמיר גם השנה, תוך גידול בהיקף העסקאות והתרחבות משמעותית של המשכנתאות. רמת הפעילות בענף נותרה השנה גבוהה: התחלות הבנייה הסתכמו בכ-48 אלף יחידות דיור ונסתיימה בנייתן של 43 אלף יחידות דיור. הממשלה הפעילה השנה את תכנית "מחיר למשתכן במתכונת חדשה" – רכיב מרכזי במאבקה לבלימת העלייה במחירי הדירות לזוגות צעירים – אולם מכיוון שהתכנית מרימה רק תרומה קטנה להגדלת היצע הדירות, אין זה ברור כיצד תשפיע על המחירים בשוק בכללותו.

1. ההתפתחויות העיקריות

התוצר צמח ב-2015 ב-2.5%, קצב מתון ודומה לקצב הצמיחה הממוצע בשלוש השנים הקודמות (בניכוי השפעת תחילתה של הפקת הגז). ההאטה במשק נובעת בעיקר מביקושים נמוכים ליצוא, אך בשעה שבארבע-חמש השנים שבאו לאחר המשבר של 2008 סייעו המדיניות הפיסקלית, לצד הגידול בהשקעות בבנייה למגורים, להגדיל את הביקושים המקומיים, בשנתיים-שלוש האחרונות השפעתם מוצתה והצמיחה עברה להתבסס בהדרגה ובאופן כמעט בלעדי על הצריכה הפרטית; זו קיבלה תמיכה מהמדיניות המוניטרית המרחיבה. שוק העבודה הוסיף להפגין חוסן גם השנה למרות שיעור הצמיחה המתון: שיעורי ההשתתפות והתעסוקה עלו והאבטלה המשיכה לרדת. בפרט בולטת העלייה ביחס שבין מספר המשרות הפנויות ומספר המובטלים, תהליך שמבטא התהדקות (tightness) בשוק העבודה. המשק עבר אפוא מצמיחה שמבוססת על המגזר הסחיר לצמיחה שמבוססת על הצריכה הפרטית ועל המגזר הבלתי סחיר ועתיר העבודה. המעבר להתבססות על מגזר בעל פריון עבודה נמוך מהווה את אחד ההסברים לפער בין התפתחות התוצר להתפתחויות בשוק העבודה – עלייה מתונה בפריון העבודה ובתוצר לעומת עלייה נאה במספר המועסקים ובשכר הריאלי. מעבר זה התאפשר הודות למדיניות המוניטרית המרחיבה ולעלייה בשווי הנכסים הפיננסיים והריאליים שבידי הציבור. השנה התווספה לאלה גם הירידה החדה במחירי האנרגיה ושאר הסחורות האחודות, מפני שהיא תרמה לעלייה בהכנסה הריאלית הפנויה. במקביל להאטה בקצב הצמיחה נמשכה השנה מגמת הירידה באינפלציה – מגמה משותפת לרוב המכריע של המדינות המפותחות – לאחר שבספטמבר 2014 היא הפכה לשלילית (איור א'-1).

צמיחת התוצר הסתכמה השנה ב-2.5%, שיעור מתון אך דומה לשיעור הממוצע בשלוש השנים שקדמו לשנה זו.



מגמה זו מבטאת בעיקר את הירידה החדה במחירי האנרגיה ושאר הסחורות האחודות. נוסף אליה תרמו השנה לאינפלציה הנמוכה הפעולות שהממשלה נקטה כדי להוזיל את עלות המחיה והייסוף הנומינלי, וכך הירידה בציפיות לאינפלציה.

רכיבי התוצר שמושכים את הצמיחה כלפי מטה כוללים את היצוא וההשקעות (לוח א'-1). היצוא לא גדל השנה למרות צמיחה מסוימת, אם כי אטית, בסחר העולמי, ועובדה זו מעידה כי ייתכן שגם גורמים מקומיים – ולא רק גלובליים – תרמו לחולשתו. השינוי הבולט ביותר בנתוני היצוא הוא ההאטה בצמיחתו של יצוא השירותים – רכיב שמורכב בחלקו הגדול מיצוא שירותים של טכנולוגיית המידע. האטה זו באה לאחר כמה שנים שבהן צמח הענף

רכיבי התוצר שמושכים את הצמיחה כלפי מטה כוללים את היצוא וההשקעות.



במהירות ומשך את כלל היצוא כלפי מעלה¹. ייתכן כי הדבר מעיד על מיצוי הפוטנציאל לצמיחה מהירה ביצוא השירותים, לאחר שהרבה חברות בין-לאומיות גדולות בתחום טכנולוגיית המידע כבר פתחו מרכזי מחקר ופיתוח בישראל, ומשום שקיימות בענף מגבלות היצע – דבר שמתבטא ברמות השכר בו (במונחי מט"ח). שאר ענפי היצוא המשיכו לדשדש גם השנה, ואלה כוללים את היצוא התעשייתי ואת יצוא שירותי התיירות (על רקע המצב הביטחוני).

ההאטה בהשקעות נובעת משילוב של מיצוי הגידול בהשקעות בענף הבנייה ושל האטה בהשקעות בענפי המשק. ההאטה בהשקעות ניכרת במדינות מפותחות רבות, והיא נובעת מכך שניצולת ההון ירדה בשנים האחרונות ומחשש מצמיחה אטית בשנים הקרובות. הגידול המהיר

שחל ב-2008—2013 בהשקעות בבנייה למגורים, לצד השקעות בכמה פרויקטים גדולים בתחום התשתיות, אפשרו לשמור על צמיחה חיובית בהשקעות בנכסים קבועים (למעט מלאי) עד אשתקד (למעט שנת 2009). בשנתיים האחרונות, לאחר שההשקעות בבנייה למגורים הגיעו לרמה גבוהה ונשלמה ההשקעה בתשתיות בתחום האנרגיה, זרם ההשקעות במשק אינו צומח, ובמונחים של אחוזי תוצר הוא אף הצטמצם. במונחים אלה רמת ההשקעות בענפי המשק² ב-2015 נמוכה ב-1.5 נקודת אחוז בהשוואה לממוצע ב-2004—2013. מאחר שהמגזר העסקי לא נתקל בקושי לגייס אשראי³, מותר להעריך שהחולשה בהשקעות אינה נובעת ממגבלת מקורות אלא מחולשה בביקוש להשקעות.

הצריכה הפרטית צמחה השנה בקצב מהיר ונותרה הגורם המרכזי לצמיחת התוצר (לוח א'-1). הצריכה הפרטית ללא בני קיימא עלתה השנה ב-5% בקירוב, שיעור גבוה וחרוג בהתחשב בכך שהתוצר מתפתח ביציבות בשנים האחרונות. ניתן להעריך כי העלייה החרוגה נובעת בעיקר מהירידה במחירי האנרגיה ובמחיריהן של שאר הסחורות האחודות, ומתרומתן של ירידות אלה להעלאת ההכנסה הריאלית הפנויה. נוסף אליהן תרמו לעלייה בצריכה הגידול בשיעור התעסוקה ובשכר – במיוחד ברמות השכר הנמוכות – וכן המשך ההרחבה המוניטרית, ירידת התשואות על

הצריכה הפרטית צמחה השנה בקצב מהיר ונותרה הגורם המרכזי לצמיחת התוצר.

¹ תנודתיות ביצוא השירותים, כתוצאה מתנודתיות במכירתן של חברות הזנק, מקשה לזהות את העיתוי המדויק שבו החלה ההאטה ביצוא השירותים.

² אלה אינן כוללות את ההשקעה בבנייה למגורים.

³ האשראי הבנקאי לעסקים קטנים ובינוניים המשיך לגדול השנה, וסקר החברות מצביע על ירידה בשיעור החברות הקטנות והבינוניות המדווחות על קשיי מימון. האשראי הבנקאי לעסקים הגדולים אמנם הצטמצם, אך לרשות העסקים הגדולים עומד פוטנציאל מקורות מגוון (ראו פרק ד').

לוח א'-1
תרומתם של רכיבי התוצר לצמיחה, 1997 עד 2015¹

עודף היצוא ² (ללא יהלומים)	ההשקעה בבנייה למגורים	ההשקעה בענפי המשק	הצריכה הציבורית	הצריכה הפרטית	התוצר	
3	6	12	22	55	100	המשקל בתוצר (באחוזים, במחירי 2015)
0.5	-0.1	0.3	0.5	2.3	3.9	2008 – 1997
	(-0.9)	(2.0)	(2.0)	(4.3)	(3.9)	
0.4	0.5	0.8	0.6	1.5	3.7	2011 – 2009
	(10.5)	(5.8)	(2.6)	(3.1)	(3.9)	
³ 0.0	0.3	0.1	⁴ 0.8	1.8	³ 2.9	2012 – 2014
	(4.6)	(0.4)	(3.7)	(3.3)	(2.9)	
-0.7	0.1	-0.4	0.7	2.6	2.6	2015
	(2.4)	(-3.3)	(3.0)	(4.7)	(2.6)	

¹ התרומה לצמיחה בנקודות אחוז, ממוצע שנתי; בסוגריים: שיעור הצמיחה הכמותי, ממוצע שנתי. התרומות אינן מסתכמות לצמיחת התוצר עקב השמטה של תרומת ההשקעה במלאים לצמיחה. התרומות מבוססות על חישוב חשבונאי ומייצגות תרומה ישירה בלבד. לשם המחשה, כאשר צמיחת היצוא תורמת להגדלת התוצר דרך הגדלה של הצריכה הפרטית, החישוב מפריד אותה לתרומתו של עודף היצוא ולתרומתה של הצריכה הפרטית, ואינו מציג אותה כתרומה של היצוא בלבד.

² היצוא הכמותי (ללא יהלומים) פחות היבוא הכמותי (ללא יהלומים).

³ ללא השפעת תחילתה של הפקת הגז הייתה צמיחת התוצר ב-2012—2014 נמוכה בכ-0.4 נקודת אחוז בממוצע שנתי, וכך גם תרומתו של עודף היצוא לצמיחה.

⁴ נתון זה אינו מבטא את העלאת המסים שנערכה ב-2013—2014 לשם צמצום הגירעון המבני של הממשלה. להעלאת המסים השפעה שלילית על הצריכה הפרטית, והיא מופיעה בלוח במסגרת תרומתה של הצריכה הפרטית לצמיחה.

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

איגרות החוב, והעלייה בשווי הנכסים הפיננסיים והריאליים שהציבור מחזיק, אך גורמים אלו אינם ייחודיים ל-2015.

העלייה בצריכה הפרטית קיבלה תמיכה מגידול באשראי למגזר משקי הבית, ובפרט מגידול מהיר באשראי הצרכני. הריבית הנמוכה עודדה את הציבור ליטול אשראי, ואף כי הוא ניתב את רובו לרכישת דירות, את חלקו הוא ניתב למימון הגידול בצריכה. צריכתם של מוצרים בני קיימא נותרה השנה יציבה אך זאת מסיבה טכנית – הקדמת היבוא של כלי רכב לסוף 2014 עקב שינויי מיסוי. כאשר מתבוננים על 2014 ו-2015 יחד, מוצאים כי צריכת בני הקיימא עלתה בכ-5% בממוצע שנתי.

הירידה במחירי האנרגיה ובמחיריהן של שאר הסחורות האחודות היוותה גורם שתרם לצמיחת המשק ולהוזלת המחירים. אולם מאחר שהירידה מבטאת בחלקה את חולשת הביקושים מחו"ל, חלק מתרומתה החיובית רק קיזז את השפעותיה השליליות של חולשה זו על המשק. על פי אומדני בנק ישראל, השיפור שחל במרוצת השנתיים האחרונות בתנאי הסחר (עלייה ביחס שבין מחירי היצוא למחירי היבוא) חוסך למשק כ-5 מיליארדי דולרים לשנה בהשוואה למצב ששרר לפני ירידות המחירים. חיסכון זה התחלק בין (א) המגזר העסקי – זה נהנה מירידה במחירי התשומות, (ב) משקי הבית – אלה נהנו מהוזלת מחירו של סל מוצרי התצרוכת ומעליית שכר, ו-(ג) הממשלה – זו נהנתה מהשפעות המקרו של הירידה במחירי האנרגיה על ההכנסות ממסים.

אשר לצד ההיצע, הצמיחה לנפש התבססה בשנים האחרונות בעיקר על גידול בשיעור התעסוקה ובמלאי ההון, בשעה שהפריץ הכולל ירד. הגידול בשיעור התעסוקה התאפשר הודות לעלייה

הירידה במחירי האנרגיה ובמחיריהן של שאר הסחורות האחודות היוותה גורם שתרם לצמיחת המשק ולהוזלת המחירים.

בשיעור ההשתתפות ולירידה בשיעור האבטלה. אולם ככל ששיעור ההשתתפות עולה ושיעור האבטלה יורד, כך מצטמצם הפוטנציאל לצמיחה שמבוססת על גידול בשיעור המועסקים. נוסף לכך, שינוי מתמשך בהרכב הגילים במשק תורם להאטה בגידול של פוטנציאל המועסקים, היינו פרטים בגילי העבודה העיקריים (25—64). מאחר שמספר המשרות הפנויות עלה השנה והאבטלה הוסיפה לרדת, ייתכן כי גם הצמצום של פוטנציאל המועסקים במשק תרם להתמתנות הצמיחה. השכר הנומינלי למשרת שכיר עלה השנה ב-2.3% בממוצע. התבוננות בהתפתחותו במהלך השנה (הרבעון הרביעי של 2015 לעומת הרבעון הרביעי של 2014) מצביעה על עלייה גבוהה יותר – 2.8%. עקב סביבתה הנמוכה של האינפלציה עלה השכר למשרת שכיר בשיעור נאה במונחים ריאליים: כ-3% בממוצע שנתי ו-3.7% במהלך 2015, עלייה שתואמת את רמתה הנמוכה של האבטלה. חלק מהעלייה בשכר נובע מכך שהמעסיקים וההסתדרות הסכימו להעלות את שכר המינימום ב-8% החל מאפריל השנה⁴. בדיעבד אפשר לומר כי המעסיקים ספגו בקלות יחסית את העלייה בשכר הריאלי. בפירוט, השנה נוצר פער של למעלה מ-3% בין מדד מחירי התוצר לבין מדד המחירים לצרכן. המעסיקים מתייחסים (בעקיפין) למדד מחירי התוצר, והירידה במחירי התשומות ובעלויות המימון הפחיתה במידת מה את עלות העבודה-ליחידת-תוצר ותרמה לעלייה ברווחיותם. העובדים לעומת זאת מתייחסים למדד המחירים לצרכן, ומאחר שזה ירד השנה הם חשו בעלייה בשכר הריאלי.

במונחים ריאליים עלה השכר למשרת שכיר בשיעור נאה: כ-3% בממוצע שנתי ו-3.7% במהלך 2015.

לנוכח התפתחותם של התוצר, האינפלציה והסביבה העולמית הוסיפו קובעי המדיניות המוניטרית לנקוט הרחבה גם השנה. אולם כבר בסוף פברואר 2015 – לאחר שהוועדה המוניטרית הפחיתה את הריבית ל-0.1% – התקרבה הריבית ל"גבול האפס" (zero lower bound). הרחבה נוספת לזו שכבר ננקטה הייתה דורשת מקובעי המדיניות להפעיל כלים מוניטריים בלתי שגרתיים, כגון הפחתה של הריבית לאפס או לתחום השלילי והקלה כמותית (quantitative easing). אולם שימוש בכלים אלה כרוך בסיכונים, הניסיון שנצבר בעולם אינו עשיר דיו כדי לקבוע מהי מידת התועלת הגלומה בהם, והוועדה המוניטרית העריכה שמצב המשק לא הצריך שימוש בהם. יתר על כן, הוועדה המוניטרית העריכה כי האינפלציה השלילית זמנית ונובעת ברובה ממחירי הסחורות ומהפחתות מחירים שהממשלה יזמה. זאת ועוד, במשך כל השנה צפו גורמים שונים כי הבנק המרכזי האמריקאי יעלה את הריבית. מנימוקים אלה החליטה הוועדה שלא להפעיל כלים בלתי שגרתיים. תחת זאת היא הרחיבה במידה מסוימת את השימוש בכלי ההתערבות בשוק המט"ח. כמו כן השתמשה הוועדה המוניטרית בכלי ההכוונה לגבי העתיד: היא הודיעה כי הריבית תישאר נמוכה למשך זמן רב וכך אותתה שלא תזדרז להעלות את הריבית בעקבות ההעלאה בארה"ב. המדיניות הפיסקלית התנהלה במרבית השנה ללא תקציב מאושר. תחילה תרם לכך חוסר יכולתה של הממשלה להעביר תקציב במועד, ולאחר הקמת הממשלה התגבשו הערכות חיוביות יחסית לגבי מצב המשק ותרמו להחלטה לדחות את העברת התקציב לנובמבר. בתום הקיץ, כאשר התברר כי הכנסות הממשלה גבוהות מהתחזית והצמיחה נמוכה ממנה, החליטה הממשלה להפחית מייד את המע"מ ולהפחית את מס החברות מראשית 2016. הגידול שחל במרוצת השנה בהכנסות הממשלה תרם לכך שהגירעון הצטמצם ל-2.1% תוצר.

לנוכח התפתחותם של התוצר, האינפלציה והסביבה העולמית הוסיפו קובעי המדיניות המוניטרית לנקוט הרחבה גם השנה.

⁴ המעסיקים וההסתדרות הסכימו להעלות את שכר המינימום בשלוש פעימות: באפריל 2015, ביולי 2016 ובינואר 2017. ההסכם הורחב לכלל המשק במסגרת חוק. דיון בשינויים בשכר המינימום מופיע בתוך בנק ישראל (2015), *דין וחשבון לשנת 2014*, פרק ה'.

2. סוגיות שונות בהתפתחויות השוטפות

א. האינפלציה הנמוכה וההתמתנות בעליית השכר

הירידה במחירי הסחורות האחודות, ובפרט במחירי האנרגיה, הביאה להתמתנות האינפלציה במרבית המדינות המפותחות, ובחלקן – ביניהן ישראל – הפכה האינפלציה לשלילית. בישראל תרמו לירידה באינפלציה גם כמה החלטות מנהליות, לרבות החלטות להפחית את המע"מ ולבטל את אגרת הטלוויזיה. נוסף לכך יש אינדיקציות להתגברות התחרות בשיווק הקמעונאי, תופעה שתורמת גם היא לירידת מחירים. אלה סיבות חיוביות לירידת מחירים. במידה שהציבור רואה באינפלציה הנמוכה ביטוי לירידה באינפלציה בעתיד, הדבר משפיע על קביעת המחירים והשכר. מאחר שהריבית נמצאת בסביבת האפס, דינמיקה כזו מקשה על קובעי המדיניות המוניטרית להפחית את הריבית הריאלית במטרה לתמוך בפעילות ולהשיב את האינפלציה לתחום היעד.

ניתן להעריך כי לאחר שנתיים (2012—2013) שבהן נעה האינפלציה בחלקו התחתון של תחום היעד (בין 1% ל-2%), ולאחר שנתיים נוספות (2014—2015) שבהן היא נעה מתחתיו, המעסיקים, העובדים (שכירים ועצמאים) ומשקי הבית מעריכים כי יש הסתברות גבוהה לכך שבמשק תשורר אינפלציה נמוכה בשנה הקרובה. האינדיקטור המרכזי לכך הוא הירידה בציפיות לאינפלציה. ירידה זו התרחשה במקביל לכך שבשנתיים האחרונות התמתנה עליית המחירים בסעיפים רבים במדד המחירים לצרכן, ולא רק באלו שקשורים באופן ישיר למחירי האנרגיה או למחירי המוצרים המיובאים. לוח א'-2 מציג את השינוי במחיריהם של מצרפים בלתי סחירים שונים במדד המחירים לצרכן, והוא מראה כי העלייה במחיריהם של חלק מהשירותים התמתנה בשנתיים האחרונות. מחיר שירותי הבריאות (רפואת שיניים ושירותים רפואיים) עלה בשנתיים האחרונות בקצב שנתי נמוך מ-1% וכך גם מחיריהם של שירותים שונים אחרים⁵. עליות מתונות אלו מתרחשות דווקא בשנים שבהן ההכנסה הריאלית הפנויה עולה בקצב מהיר, וייתכן שההסבר להן נעוץ בהתמתנות של סביבת האינפלציה, כפי שתופסים אותה הציבור והפירמות.

דוגמה נוספת לכך שהציבור מפנים את הירידה בסביבת האינפלציה לטווח הקצר מצויה בהתפתחות השכר במשק ובהסכם המסגרת שנחתם לאחרונה בין הממשלה להסתדרות בנוגע לשכר בשירות הציבורי. השכר הנומינלי למשרת שכיר עלה השנה ב-2.3%, ובשנתיים האחרונות הוא עלה בכ-2% בממוצע. אמנם קצב עלייתו בשנה האחרונה דומה לקצב בעשור האחרון – 2.5% – אולם בהתחשב בכך שבשנתיים האחרונות שיעור האבטלה נמוך וקצב הגידול של שיעור ההשתתפות מתמתן, ניתן היה לצפות לעלייה מהירה יותר בשכר. הסבר אפשרי לעלייה הנומינלית המתונה יחסית בשכר מתיישב עם ההנחה שהציבור מעריך כי האינפלציה כיום נמוכה מאשר בעבר ולכן עלייה נומינלית בגובה 2.3% נראית ב-2015 משמעותית יותר מעלייה דומה בעבר⁶. מנגד, גם הגידול האטי יחסית בפריון אינו תומך בעלייה מהירה של השכר במשק.

גם בהסכמי המסגרת שנחתמו בשירות הציבורי אפשר לזהות הסכמה להאט את קצב עלייתו של השכר הנומינלי. בשעה שבשנים 2010—2013 קבעו הסכמי המסגרת עלייה ממוצעת בגובה של כ-2% לשנה (נוסף לזחילת השכר הקשורה בוותק או בהסכמים ענפיים), ב-2014 הסכימו הממשלה

⁵ המצרף "שירותים שונים" בלוח א'-2 כולל בין היתר שירותי עזרה בבית, שיעורים, הרצאות והשתלמויות, ועריכת מסיבות ואירועים.

⁶ הנתונים הממוצעים על השכר למשרת שכיר אינם מתארים את עליית השכר במשרה בעלת מאפיינים ספציפיים, והם מושפעים מהצטרפות עובדים לשוק העבודה ומפרישתם ממנו, וכן מהיקף המועסקים במשרות חלקיות. לכן ייתכן שהם מוטים.

לוח א'-2
התפתחותם של מדד המחירים לצרכן ושל רכיביו הבלתי-סחירים¹

מסי הארנונה	ארוחות מחוץ לבית	התקשורת	החינוך ⁴	הבריאות	שירותים שונים ³	הדירור	מדד הבלתי-סחירים ללא אנרגיה ומזון ²	מדד המחירים לצרכן, סה"כ	המשקל במדד (באחוזים, 2015)
2	3	3	4	4	10	25	53	100	
1.9	3.1	-0.6	1.7	3.0	1.8	2.4	2.1	2.1	2013–2003
2.3	3.1	2.6	2.5	3.7	1.3	5.2	3.7	2.9	2011–2009
2.6	2.6	-6.8	0.3	3.0	1.8	3.1	2.0	1.7	2013–2012
1.7	1.5	-5.4	2.1	0.8	0.9	3.1	1.8	-0.2	2014
5.0	1.3	-6.8	2.5	0.7	0.7	2.2	1.1	-1.0	2015

¹ שיעור השינוי השנתי, באחוזים. המצרפים חושבו על פי המשקלות של שנת 2015 ולכן ייתכן ששיעור עלייתם שונה מעט מהשיעור במדידה הרשמית.
² המדד למחירי המוצרים הבלתי סחירים על פי החלוקה שנערכת בבנק ישראל, ללא חשמל, גז, מים, מזון, ופירות וירקות וכולל ארוחות מחוץ לבית.
³ הסעיפים המרכזיים הנכללים כאן: עזרה בבית, אחזקה ושיפור החצר, שיעורים הרצאות והשתלמויות, עריכת מסיבות, הבראה נופש וטיוולים, קונצרטים ומופעים, שירות משפטי, אגרות וכו'.
⁴ כולל חינוך בגן ילדים, בבית ספר יסודי, בתיכון, בבית ספר מקצועי, ובבית ספר גבוה.
 המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

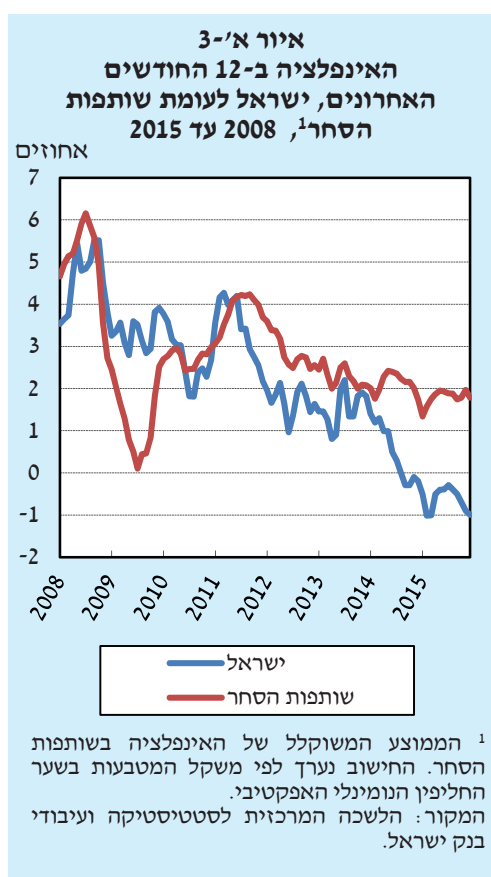
וההסתדרות "לדלג" על תוספת שכר, וב-2015 הם הסתפקו בהעלאה בגובה 1% בלבד⁷. הסכם המסגרת החדש דוחה ליוני את התוספת לשנת 2016, וגם זו מסתכמת ב-1% בלבד. התוספת לשנת 2017 תינתן רק במאוס ותעמוד על 1.75%, והתוספת שתינתן בינואר 2018 לאותה שנה תעמוד על 1.5% – שוב שיעור נמוך מ-2%, התוספת המקובלת עד לאחורונה. לקראת תום הסכם המסגרת החדש, ביוני 2018, צפויים העובדים לקבל עוד 1.75% ובכך לקבל פיצוי על ההאטה בעליית השכר עד לאותה שנה. ההסכם מאפשר אפוא להעלות את השכר ב-7.5% בארבע שנים לערך. מכך ניתן להסיק שבהשפעת שיעורה הנמוך של האינפלציה הנוכחית, העובדים בשירות הציבורי מעריכים כנראה כי האינפלציה תימצא בתקופת ההסכם מתחת למרכזו של תחום היעד. בכך הסכם השכר בשירות הציבורי תומך בחזרת האינפלציה אל התחום התחתון של היעד, ובמידה שהסכם זה משפיע על הסכמי השכר במגזר הפרטי, גם הם תומכים בדבר.

הציפיות משוק ההון לטווחים ארוכים משנתיים מלמדות כי הציבור מעריך שהאינפלציה תחזור בהדרגה למרכז היעד. מקובל לראות בציפיות ל-5 השנים המתחילות בעוד חמש שנים אינדיקטור לאמינות המשטר המוניטרי של יעד האינפלציה. ציפיות אלו בישראל מעוגנות בסביבת מרכז היעד, ברמה של 2%. הניסיון הבין-לאומי מלמד שבניגוד לעבר, למחירי הסחורות, ובפרט הנפט, השפעה ניכרת על הציפיות לאינפלציה והן מגיבות אליהם בעצמה גבוהה יחסית. זעזועים חיצוניים עשויים, על כן, לפעול לחזרתה של האינפלציה לתחום היעד ולהפוך את מגמתה, כפי שהיא משתקפת בציפיות לטווחים הקצרים כיום.

⁷ התוספת שניתנה לעובדים בשנת 2015 למעשה נדחתה מהשנה הקודמת: ביוני 2013 הסכימו הממשלה וההסתדרות לדחות לינואר 2015 תוספת שכר בגובה 1% שהייתה אמורה להינתן החל מיולי 2013. על פי ההיגיון המקופל בתוספת שנתית לשכר בהסכם מסגרת, מגיעה לעובדים תוספת נוספת בשנת 2015. בהסכם המסגרת החדש נקבע כי תוספת זו תינתן לעובדים כסכום חד-פעמי בשתי פעימות, ולא תיכלל בבסיס השכר.

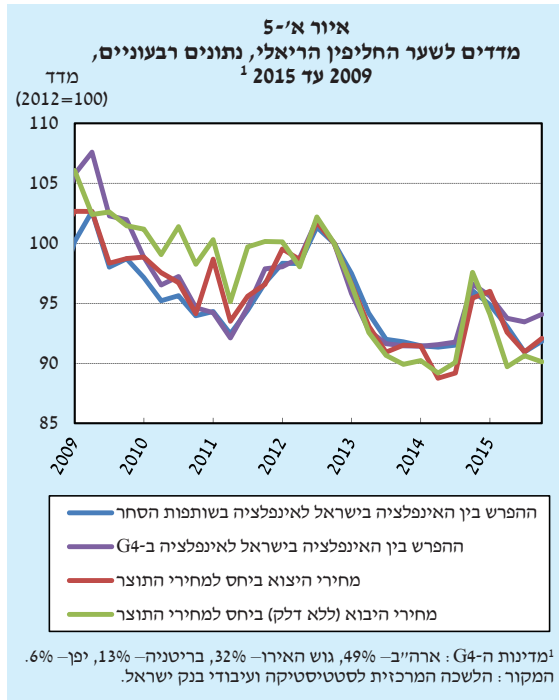
ב. האינפלציה השלילית ושער החליפין הריאלי

מדד המחירים לצרכן ירד במהלך השנה ב-1.0%, לאחר שאשתקד הוא ירד ב-0.2%. התמתנות האינפלציה וירידתה לתחום השלילי אינן נובעות רק מירידה במחירי התשומות והמוצרים הסופיים המיובאים אלא גם מגורמים מקומיים, ורמז לכך נעוץ בעובדה שמדד המחירים לצרכן ירד השנה בישראל יותר מאשר במדינות המפותחות ובשותפות הסחר של ישראל. בשנתיים האחרונות ירד מדד המחירים לצרכן בישראל ב-1.2% במצטבר, בשעה שבמדינות המפותחות יש לשינוי המצטבר החציוני ולשינוי המצטבר הממוצע ערכים חיוביים – 0.4% ו-1.4%, בהתאמה⁸. במילים אחרות, בשנתיים האחרונות הפער המצטבר בין האינפלציה בישראל לאינפלציה במדינות המפותחות נע בין 1.6% ל-2.6%. הפער בין האינפלציה בישראל לאינפלציה המשוקללת בשותפות הסחר⁹ באותה תקופה גבוה יותר ועומד על 5% בקירוב (איורים א'-3 ו-א'-4). חלק מהפער נובע מהפחתות המחירים שיזמה הממשלה בישראל (אף מדינה אחרת ב-OECD לא הפחיתה את המע"מ בשנה האחרונה). אולם עיקרו נובע מפחותים גדולים שגררו עלייה באינפלציה בחלק מהמדינות שישראל סוחרת עמן, בכללן טורקיה, רוסיה ואוקראינה.

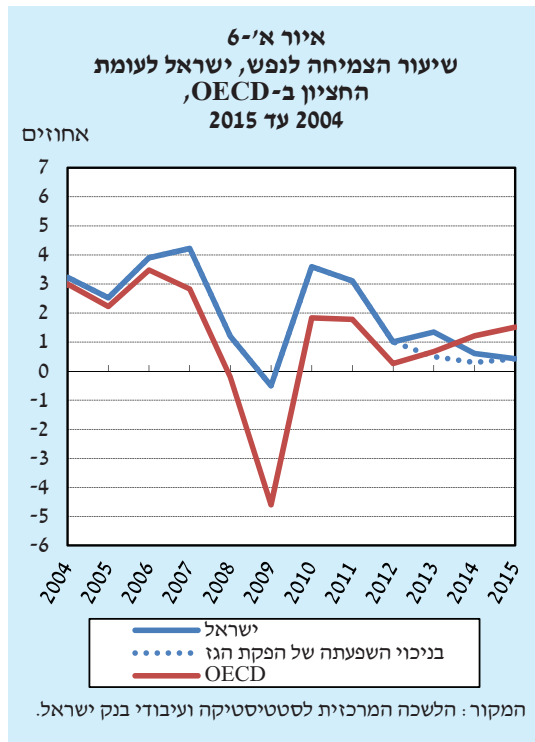


⁸ השאלה אם אנו מתעניינים בחציון או בממוצע תלויה במטרה. כאשר אנו שואלים אם המצב בישראל דומה למצב בחו"ל, הנתון החציוני מעניין יותר. כאשר אנו דנים בקשר בין האינפלציה, שער החליפין הנומינלי ושער החליפין הריאלי, הנתון הממוצע מעניין יותר. האינפלציה בטורקיה נעה סביב 8% ובצ'ילה סביב 4%, ולכן הממוצע במדינות ה-OECD גבוה מהחציון.

⁹ האינפלציה המשוקללת על פי משקלות הסחר.



במהלך השנתיים האחרונות לא נרשם ייסוף משמעותי בשער החליפין הריאלי כפי שהוא מחושב על פי מדדים שונים (איור א'-5), ובפרט בשער כפי שהוא מחושב על פי המדדים המבוססים על שינויים בשער החליפין הנומינלי ועל הפרשי אינפלציות. זוהי התפתחות חדשה, היות שבמשך כמה שנים נרשם ייסוף ריאלי בעקבות צמצום הפער בתוצר לנפש בין ישראל לשותפות הסחר שלה. בשנתיים האחרונות הצמיחה לנפש בישראל אטית מהקצב החציוני ב-OECD, והפער בתוצר לנפש בינה לבין המדינות המפותחות חזר להתרחב (איור א'-6). כתוצאה מכך הצטמצם הכוח הפועל לייסוף ריאלי, וייתכן שהוא אף אינו קיים עוד.



כמה החלטות מנהליות, בהן ההחלטות להפחית את המע"מ ולבטל את אגרת הטלוויזיה, תרמו לכך שהאינפלציה בישראל ירדה יחסית לאינפלציה בשותפות הסחר¹⁰. לאינפלציה הנמוכה תרמה ככל הנראה גם עלייה בתחרות בישראל, היות שזו יוצרת לחץ להפחתת מחירים. ייתכן כי ירידות מחירים אלו יצרו במשק לחץ לייסוף נומינלי, אך זה כאמור לא התבטא בייסוף ריאלי. אם אלה הם פני הדברים זוהי התפתחות חיובית, אף על פי שברמת האינפלציה הנוכחית היא מקשה על קובעי המדיניות המוניטרית לתמוך בפעילות.

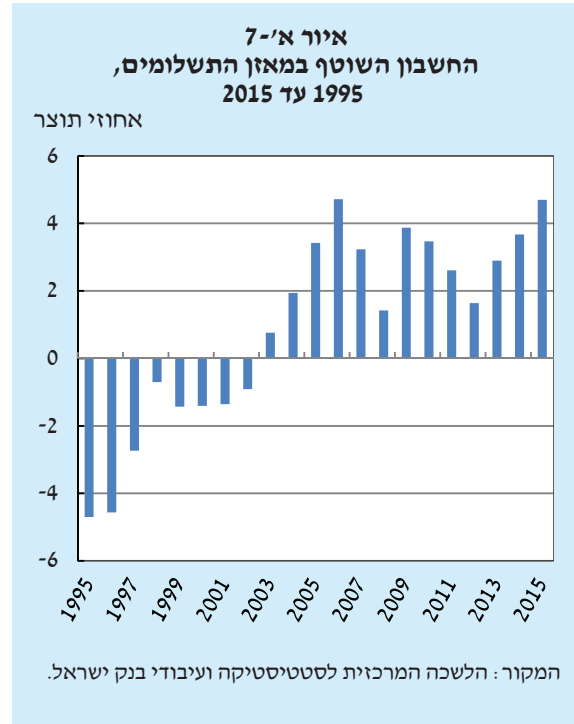
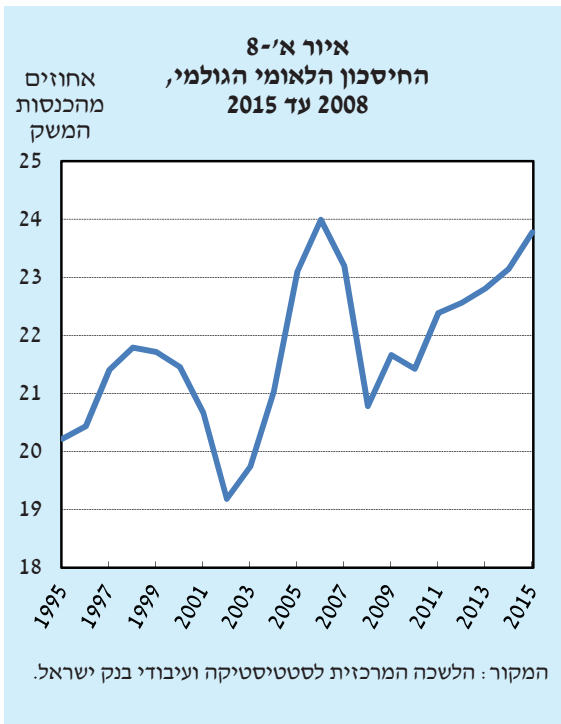
¹⁰ ההחלטות להפחית את המע"מ ולבטל את אגרת הטלוויזיה התקבלו בשנת 2015 ותרמו לפער שנוצר בשנתיים האחרונות בין האינפלציה בחו"ל לאינפלציה בישראל. עוד תרמה לפער ההחלטה להפחית את מחיר החשמל בפברואר 2015; החלטה זו התקבלה לאחר השלמת ההסדר הנוגע לפיצוי שניתן לחברת החשמל בעקבות המשבר שנוצר ב-2012 באספקת הגז הטבעי. שלוש ההחלטות תרמו לפער האינפלציות כ-0.7%. ההחלטה להפחית את מחיר המים תרמה עוד 0.1%.

ג. תנאי הסחר, החשבון השוטף והחיסכון הלאומי

תנאי הסחר שווים ליחס בין מחירי היצוא למחירי היבוא, והם הציגו השנה שיפור חריג – 8% בקירוב. זהו ביטוי לירידה במחירי האנרגיה והסחורות האחרות ולעלייה במחירי היצוא, לאחר שבין 2002 ו-2008 נרשמה בתנאי הסחר זחילה בכיוון השלילי. השיפור בתנאי הסחר פירושו שיפור במצבם של הפרטים במשק: עם אותו סל של יצוא ויבוא העודף בחשבון השוטף גדל והם יכולים לצרוך יותר או לחסוך יותר.

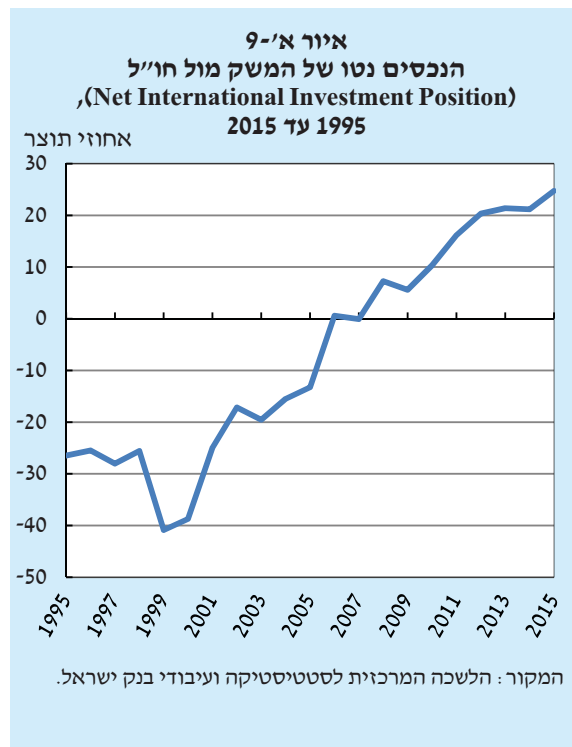
העודף בחשבון השוטף השנה הגיע ל-4.7% תוצר (איור א'-7) – גבוה בהשוואה בין-לאומית – ואת חלקו מסביר שיעור החיסכון הגבוה במשק. לישראל יש עודף בחשבון השוטף כבר יותר מעשור, ובשלוש השנים האחרונות הוא שב והתרחב מאוד: ב-2013 ו-2014 הוא התרחב כתוצאה מתחילת הפקתו של הגז הטבעי ממאגר "תמר" וצמצום הצורך לייבא מוצרי אנרגיה, והשנה התפתחה בו כאמור התרחבות נוספת הודות לשיפור בתנאי הסחר.

שיעור החיסכון הלאומי הגולמי במשק מטפס באטיות בשנים האחרונות – ביטוי לגידול הן בחיסכון הפרטי והן בחיסכון הציבורי – והוא נמצא כיום ברמה גבוהה מפרספקטיבה היסטורית (איור א'-8) ומפרספקטיבה בין-לאומית. השנה גדל שיעור החיסכון בשיעור חד – כ-0.7 נקודת אחוז תוצר – לרמה קרובה ל-24% תוצר, כתוצאה מגידול הן בחיסכון הפרטי והן בחיסכון הציבורי. חלק מהגידול שחל השנה בחיסכון מבטא את העובדה שצמצום ההוצאה על יבוא מוצרי אנרגיה נותב לחיסכון. תופעה זו אינה ייחודית לישראל, וייתכן כי היא נובעת מההערכה שמחירי האנרגיה ירדו באופן זמני, לפחות חלקית.



ניתן להעריך כי רמתו הגבוהה של החיסכון קיבלה תרומה משמעותית מהשינויים שנערכו בעשור וחצי האחרון במערכת הפנסיה בישראל, ומחוסר הוודאות שהם הוסיפו למערכת מנקודת מבטם של הפרטים. המעבר לחיסכון בפנסיה צוברת (defined contribution pension plan), לצד העלייה בתוחלת החיים ותמריצי מיסוי, עודדו את הפרטים להגדיל את החיסכון לפנסיה. עד למעבר הוטלו רבים מהסיכונים הכרוכים בחיסכון הפנסיוני – בעיקר סיכון תוחלת התשואה וסיכון תוחלת החיים – על קרנות הפנסיה (ובמקרה של פנסיה תקציבית על המעסיק), ולפרטים הובטחה פנסיה ללא קשר להתפתחויות של משתנים אלו. לאחר המעבר סיכונים אלו מוטלים על הפרטים, ומאחר שהם מתממשים במידה רבה – התשואות הצפויות על החיסכון ירדו, והפרטים סופגים את השלכותיה של העלייה בתוחלת החיים על הפנסיה – הם מתמרצים את החיסכון. עוד גורם שמגדיל את חוסר הוודאות של הפרטים לגבי הכנסתם בגיל הפרישה ומתמרץ חיסכון הוא ההעלאה המהירה שנערכה באמצע העשור הקודם בגיל הזכאות לקצבת זקנה והאפשרות שהגיל יועלה שוב בשנים הקרובות.

שני שינויים במערכת הפנסיה תורמים להגדלת החיסכון גם באופן ישיר. ראשית, העובדה ששירות המדינה עבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת: הן הממשלה והן העובדים מפרישים כספים לקרנות הפנסיה של העובדים במסגרת הוצאותיהם השוטפות, והפרשה זו מגדילה את החיסכון. שנית, חוק פנסיה חובה, צעד שנכנס לתוקף בשנת 2008. חוק זה מחייב את כלל השכירים

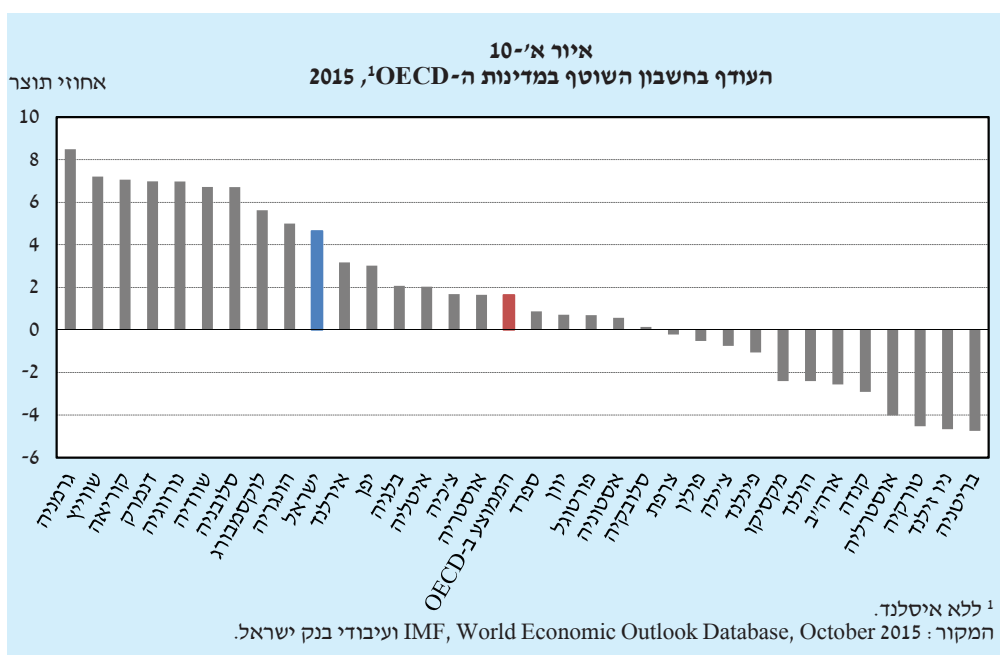


במשק לחסוך לפנסיה, בשעה שקודם לכן חלקים מהאוכלוסייה, בעיקר מהשכבות החלשות, חסכו רק מעט. שיעור החיסכון הגבוה נמנה כזכור עם ההסברים לעודף בחשבון השוטף. קרן המטבע מצאה – על יסוד השוואה בין-לאומית – כי העודף בחשבון השוטף שתואם את מאפייני המשק עומד על כ-2% תוצר. חישוב זה מביא בחשבון את מאפייניו הדמוגרפיים של המשק, הצמיחה הפוטנציאלית, החיסכון הציבורי, מאזן האנרגיה, והשינויים המבניים הייחודיים למשק¹¹.

העודף הגבוה והמתמיד בחשבון השוטף מביא לעלייה מתמדת בעודף הנכסים של המשק מול חו"ל, ובפרט בעודף נכסי החוב של המשק מול חו"ל (איור א'-9). בשנת 2015 הסתכם עודף הנכסים של המשק מול

¹¹ יש עוד שיטות רבות להעריך את העודף בחשבון השוטף בשיווי משקל. יתרונה של השיטה הנידונה נעוץ בכך שהיא מבוססת על השוואה בין-לאומית ומביאה בחשבון את הפרמטרים המבניים של המשק. ראו IMF Country Report 15/262, Israel Selected Issues, IMF July 2015 Lee J., G. M. Milesi-Ferretti, החישוב מבוסס על: J. Ostry, A. Prati, and L. A. Ricci (2008), "Exchange Rate Assessments: CGER Methodologies", International Monetary Fund, Occasional Paper 216.

חו"ל ב-68 מיליארדי דולרים, ועודף נכסי החוב של המשק מול חו"ל הסתכם ב-118 מיליארדי דולרים – 23% תוצר ו-40% תוצר, בהתאמה. עודף זה מבטא את עצמת המשק ואת יכולתו לספוג זעזועים, והוא תורם לירידה בפרמיית הסיכון של המשק. ניסיון העבר מלמד כי מדינות במצב דומה – כלומר בעלות עודף בחשבון השוטף ועודף בנכסי החוב מול חו"ל – נחשפו פחות למשברים¹². אולם ייתכן כי העודף בחשבון השוטף (עודף שחורג מהצפוי על פי מאפייני המשק) מבטא גם חיסכון יתר ו/או השקעת חסר במשק. ייתכן כי אלו מושפעים מתמריצי יתר לחיסכון לטווח ארוך וכן ממניע זהירות – מניע שפועל בעצמה לנוכח הזעזועים שהתרחשו בכלכלה העולמית בשנים האחרונות. כאשר יש עודף גבוה בחשבון השוטף וגידול מתמיד בנכסים בחו"ל, פירוש הדבר שחיסכון הפרטים עולה בהרבה על ההשקעות במשק, ואפשר היה להמיר את העודף הגבוה בצריכה גבוהה יותר (פרטית ו/או ציבורית), או בהשקעה גבוהה יותר בתשתיות, ולהעלות את רמת החיים.



ד. שוק הדיור

מחירי הדירות עלו השנה ב-8% תוך גידול בהיקף העסקאות, צירוף שמצביע על הדומיננטיות של הביקושים. אשר לצד ההיצע, התחלות הבנייה הגיעו גם השנה להיקף גבוה – כ-48 אלף יחידות דיור – אך לא היה בהן די כדי לספק את הביקושים ללא האמרת מחירים. הביקוש לדיור נותר גבוה משום שלא חל שינוי משמעותי בגורמי הרקע: הריבית הריאלית, שיעור האבטלה, שיעור העלייה בשכר, וקצב גידול האוכלוסייה.

¹² מחקרים רבים מראים כי גירעון גבוה בחשבון השוטף מגדיל את ההסתברות למשבר. נראה כי גם היתרה נטו של נכסי החוב משפיעה על ההסתברות למשבר. ראו L. Catao and G. M. Milesi-Feretti (2014), "External Liabilities and Crisis", *Journal of International Economics* 94, pp. 18-32.

נוסף לגורמים אלו הביקוש מושפע מהצפי של הציבור לגבי השינויים במחירים, בין היתר כתוצאה מתכניות הממשלה: לאחר שהיקף העסקאות ירד במהלך 2014 הוא שב ועלה משלהי אותה שנה, היות שעם היוודע דבר הבחירות נפסק תהליך החקיקה של "מע"מ אפס" ו"מחיר מטרה". הממשלה אמנם התחייבה להפחית את מחירי הדיור, אך נראה שהעלאת מס הרכישה המוטל על משקיעים ו"מחיר למשתכן במתכונת חדשה" לא השפיעו בשלב זה על הצפי של הציבור לגבי התפתחות המחירים. העלאת מס הרכישה פועלת במקביל על הביקוש לדירות בבעלות ועל היצע הדירות להשכרה: היא מרחיקה את המשקיעים מהשוק וכך מקלה על רוכשי דירה יחידה לרכוש דירה, ובמקביל היא מצמצמת את התמריץ לרכוש דירות במטרה להשכירן.

אשר ל"מחיר למשתכן במתכונת חדשה", זוהי תכנית נוספת שנועדה להפחית את מחיר הדירה למשפחות צעירות שאין בבעלותן דירה. במסגרת התכנית המדינה תעניק הנחה על מחיר הקרקע וכך תוזיל את מחיר הדירות הנבנות עליה. התכנית לא תגדיל את היצע הדירות באופן משמעותי מכיוון שהיא תבוא בעיקר על חשבון שיווק קרקעות לקבלנים בשוק החופשי. במילים אחרות, הממשלה תסבסד את מחירי הדירות מבלי להגדיל את ההיצע באופן משמעותי. אין זה ברור כיצד תשפיע התכנית על הביקושים: מצד אחד משפחות שלא תכננו לרכוש דירה עשויות לבחור להשתתף בהגרלה שתתקיים במסגרתה כדי לזכות בסבסוד הממשלתי הגלום בה. מצד שני משפחות שתכננו לרכוש דירה עשויות להשתתף בהגרלות ולהמתין לזכייה באחת מהן במקום לקנות דירה בשוק החופשי. מכאן שאין זה ברור איזו השפעה כוללת תהיה לתכנית על המחיר הממוצע בשוק או על מחיר הדירה שתרכוש משפחה שלא זכתה בהגרלה. אם התכנית תגיע להיקף משמעותי היא גם תתבטא בויתור על חלק משמעותי מהכנסות המדינה ממכירת קרקעות.

ה. העוני ואי-השוויון

אי-השוויון ותחולת העוני בישראל גבוהים מאוד בהשוואה בין-לאומית. חלקית הדבר נובע מכך שהממשלה מתערבת במידה מצומצמת יחסית בחלוקה מחדש של ההכנסות באמצעות תשלומי העברה, אך אפשר לייחס את התופעה גם לשונות הרבה הקיימת בין המגזרים בישראל בגודלו של משק הבית.

תרומתה הנמוכה של הממשלה בישראל להפחתת אי-השוויון משקפת מדיניות שנועדה לצמצם את תשלומי העברה ולהרחיב את שיעורי התעסוקה בכל קבוצות האוכלוסייה, אך בעיקר בקרב אלה שמקבלות תמיכה מהמדינה. צמצום תשלומי העברה בתחילת העשור הקודם – בעקבות משבר תקציבי – הרחיב את תחולת העוני ואי-השוויון, ואף כי עלייה בשיעור ההשתתפות הביאה לירידה מתונה במדדים אלו החל משנת 2006, הם עדיין גבוהים מעט מרמתם בסוף שנות ה-90 ובתחילת העשור הקודם.

האוכלוסיות החלשות הגדילו בעשור האחרון במידה רבה את שיעור השתתפותן בשוק העבודה. כאשר מתבוננים במשקי הבית שראשיהם מצויים בגיל העבודה, מוצאים כי שיעורם של משקי הבית ללא מפרנסים ירד מכ-10% בשנת 2003 לכ-7% בשנת 2014, ובמקביל לכך ניכרה עלייה בשיעור משקי הבית שיש בהם שני מפרנסים. בניגוד לתשלומי העברה, ההשתתפות בשוק העבודה מגדילה את הפוטנציאל להעלות את ההכנסה במשך הזמן, ובכך נעוץ יתרונה מנקודת ראותו של הפרט. מנקודת ראות חברתית תהליך זה מצמצם את נטל המס המוטל על שאר האוכלוסייה. תחולת העוני גבוהה באופן חריג במשקי בית חרדיים וערביים ועומדת על למעלה מ-50%. ברבים ממשקי הבית החרדיים ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית נמוכה במיוחד, והדבר נובע בעיקר ממספר הנפשות הממוצע במשק בית חרדי: מחצית מהפער בתחולת העוני בין חרדים ללא-

חרדים נובע מההבדל הקיים ביניהם במספר הילדים. הבדל זה מציב אתגר בפני קובעי המדיניות: הם מעוניינים לצמצם את העוני ובמשפחות מרובות נפשות קשה מאוד לצמצמו בלי להרחיב את תשלומי ההעברה באופן משמעותי, אולם הרחבה כזו עלולה לפגוע בתמריץ לעבוד. חלק נוסף מפער ההכנסה הקיים בין חרדים ללא-חרדים נובע מכך שהעובדים החרדים מתאפיינים ברמה נמוכה יחסית של הכנסה מעבודה, ונראה כי הדבר נובע בחלקו ממחסור במיומנויות שיכולות להגדיל את כושר השתכרותם. (תיבה ח'1- עוסקת בהכנסתם של משקי הבית החרדיים ובאופן שבו שינויי מדיניות משפיעים עליה).

אשר למשקי הבית הערביים, תחולת העוני גבוהה אצלם (יחסית לשאר האוכלוסייה) עקב מספר נמוך של משקי בית עם שני מפרנסים, מספר גבוה של משקי בית ללא מפרנסים כלל, ושכר נמוך. כדי להפחית את העוני אצלם מומלץ להשקיע יותר בחינוך ובהעדרה מתקנת בשוק העבודה, וכך להרחיב את ההיצע של מעונות יום מסובסדים.

3. ההתפתחויות בעולם

קצב הצמיחה של הכלכלה העולמית האט מעט השנה, עקב האטה ברבות מהמדינות המתפתחות ויציבות בקצב הממוצע במדינות המפותחות. ירידה בביקושים הובילה להאטה נוספת בצמיחת הסחר העולמי – האטה שמהווה מאפיין מרכזי של הכלכלה העולמית מפרץ המשבר של 2008. במקביל להאטה בביקושים נרשמה השנה ירידה חדה במחירי האנרגיה והסחורות האחרות. מחירי הנפט ירדו ב-2015 ב-50% בקירוב, ומחירי הסחורות האחרות ירדו ב-20% בקירוב. את הירידות החדות מסבירים שינויים בצד ההיצע – שימוש בטכנולוגיות חדישות להפקת נפט וגז טבעי, שינוי מכוון בהתנהגותן של מדינות אופ"ק, והצפי שהסנקציות על איראן יסתיימו – וההאטה בביקושים. לפי הערכתיהם של הכלכלנים בקרן המטבע, הירידה החדה במחירי האנרגיה והסחורות לא תרמה השנה להאצה בסך הביקושים העולמיים. להערכתם, הירידה בהכנסותיהן של יצואניות האנרגיה והסחורות האחרות צמצמה את הביקושים בהן באותה מידה שבה היא הרחיבה את הביקושים במדינות שמייבאות תשומות אלו, מכיוון שהיבואניות ניתבו את הירידה במחיר בעיקר לחיסכון.

ארה"ב – יעד לשליש מהיצוא של ישראל – צמחה השנה ב-2.5%, דומה לקצב בשנת 2014 אך נמוך מהקצב שנחזה בתחילת השנה. המצב בשוק העבודה הוסיף להשתפר, ומסוף 2014 התפתח צפי לכך שהבנק המרכזי יחל להעלות את הריבית כבר במחצית הראשונה של השנה. צפי זה, לצד מצבה האובייקטיבי של הכלכלה האמריקאית, הביאו להתחזקות הדולר בעולם. העלאת הריבית נדחתה בסופו של דבר לסוף דצמבר, והבנק המרכזי העלה אותה ב-0.25 נקודת אחוז. הדחייה היוותה אינדיקציה לכך שההערכות הקודמות לגבי מצב הכלכלה בארה"ב שיקפו אופטימיות רבה מדי.

גוש האירו – יעד לכרבע מהיצוא הישראלי – צמח השנה ב-1.6%, גבוה מהקצב אשתקד ודומה לקצב שנחזה בראשית השנה. אולם רמת האבטלה בגוש נותרה גבוהה, למעלה מ-10%, ופער התוצר הנגזר מרמת האבטלה הגבוהה ומהניצולת הנמוכה של ההון נותר גבוה. בתגובה לכך ולשיעורה הנמוך של האינפלציה החליט הבנק המרכזי האירופי, כבר בסוף 2014, להפחית לתחום השלילי את הריבית על פיקדונות הבנקים המסחריים, וכך החל בהקלה כמותית (quantitative easing). צעדים אלה מחדדים את הפער בין התפתחויות הכלכליות בארה"ב להתפתחויות בגוש האירו. הכלכלות המפותחות הקטנות הצמודות לגוש האירו – שווייץ, דנמרק, ושוודיה – הושפעו מהמצב בגוש האירו ונאלצו להגיב למדיניות שנקט הבנק המרכזי האירופי. כתוצאה מהלחץ

פרק א': המשק והמדיניות הכלכלית

לייסוף המטבע השווייצרי החליט הבנק המרכזי להפחית את הריבית לתחום השלילי, ובתחילת 2015 הוא ויתר על המדיניות הקובעת רצפה לשער החליפין. הפחתת הריבית ל-0.75% לא מנעה השנה ייסוף ריאלי חריג – למעלה מ-7%. הבנק המרכזי של דנמרק מנהל מול האירו מדיניות של שער חליפין קבוע, וכתוצאה מלחץ על שער החליפין הוא נאלץ להפחית את הריבית המונית גם כן ל-0.75%. הבנק השוודי מנהל מדיניות של יעד לאינפלציה, וגם הוא הפחית את הריבית המונית לתחום השלילי. דנמרק ושוודיה צמחו השנה בשיעור גבוה יחסית, כלומר הן הצליחו ליהנות מהאצת הצמיחה בגוש האירו ומשער חליפין מפותח יחסית. בשווייץ לעומת זאת נרשמה השנה צמיחה לנפש שלילית, לראשונה מאז 2009.

ההאטה בצמיחה העולמית נבעה כזכור מהאטה במדינות המתפתחות. יצואניות האנרגיה והסחורות האחרות בקרבן, ביניהן משקים גדולים כמו ברזיל ורוסיה, הושפעו באופן משמעותי מהירידה בהכנסותיהן וצמצמו את הביקושים. נוסף לכך, סין נקלעה להאטה כתוצאה מהמעבר המתחייב מכלכלה שצמיחתה מבוססת על יצוא לכלכלה שצמיחתה מבוססת על ביקושים

לוח א'-3 ההתפתחויות העיקריות, 2010 עד 2015

2015	2014	2013	2012	2011	2010	
8.4	8.2	8.1	7.9	7.8	7.6	האוכלוסייה (ממוצע שנתי, במיליונים)
1,150	1,094	1,056	1,001	937	876	התוצר הנומינלי (במיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים)
137	133	131	127	121	115	התוצר לנפש (באלפי ש"ח, במחירים שוטפים)
85	89	88	87	83	73	יצוא הסחורות והשירותים (במיליארדי דולרים, במחירים שוטפים) ¹
77	85	84	85	83	69	יבוא הסחורות והשירותים (במיליארדי דולרים, במחירים שוטפים) ¹
13.8	11.2	8.5	4.3	6.8	8.1	החשבון השוטף של מאזן התשלומים (העודף, במיליארדי דולרים)
2.4	2.8	3.6	4.2	2.6	3.5	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה (כאחוז מהתוצר)
64.8	66.7	67.2	67.8	68.7	70.5	החוב הציבורי (כאחוז מהתוצר)
3,644	3,556	3,450	3,359	3,252	3,159	המועסקים הישראלים (באלפים)
3.0	1.1	0.9	0.5	0.4	0.7	השכר הריאלי למשרת שכיר (ממוצע שנתי, שיעור השינוי, באחוזים)
2.2	3.1	4.0	4.6	5.1	4.9	התשואה הנומינלית על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים (ממוצע שנתי, באחוזים)
0.5	1.0	1.6	2.1	2.5	2.2	התשואה הריאלית על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים (ממוצע שנתי, באחוזים)
2.5	2.6	3.3	2.9	5.0	5.5	התוצר המקומי הגולמי (שיעור השינוי, באחוזים)
4.9	3.7	3.9	2.2	3.4	4.8	הצריכה הפרטית (שיעור השינוי, באחוזים)
5.3	5.9	6.2	6.9	7.1	8.4	שיעור האבטלה (ממוצע שנתי, באחוזים)
-1.2	2.6	-0.6	5.0	8.0	12.6	היצוא (ללא יהלומים, שיעור השינוי, באחוזים)
-1.0	-0.2	1.8	1.6	2.2	2.7	האינפלציה (דצמבר לעומת דצמבר אשתקד, באחוזים)
0.1	0.6	1.4	2.3	2.9	1.6	ריבית בנק ישראל (ממוצע שנתי, באחוזים)
-0.5	-0.7	-0.3	0.2	0.6	-0.4	הריבית הריאלית לשנה (ממוצע שנתי, באחוזים)
-0.1	-1.3	-5.7	5.3	-1.1	-4.4	שער החליפין הריאלי האפקטיבי (ממוצע שנתי, שיעור השינוי, באחוזים)
3.89	3.58	3.61	3.86	3.58	3.73	שער החליפין של השקל מול הדולר (ממוצע שנתי)
2.0	6.7	15.1	7.2	-20.1	14.9	מדד ת"א 100 ²
2.6	3.4	3.3	2.9	6.7	12.5	הסחר העולמי (שיעור השינוי, באחוזים)

¹ ללא יהלומים.

² שיעור השינוי הנומינלי – היום האחרון בדצמבר לעומת היום האחרון בדצמבר אשתקד. המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קרן המטבע הבין-לאומית ועיבודי בנק ישראל.

מקומיים. נתוני המאכזבים של סין, כמו גם ספקות לגבי נתוני הצמיחה שלה, הביאו לצניחה במחירי המניות שם, וזו מצדה גררה ירידות חדות בשוקי ההון בעולם והגבירה את התנודתיות בהם. ירידות אלה התחדשו, ואף התחזקו, בינואר 2016, והן עוררו מחדש את החשש שתחול דחייה במועד שבו המשקיים המפותחים ישובו לקצבי צמיחה נאים בני קיימא.

4. המדיניות הכלכלית

א. המדיניות המוניטרית

נתוני המקרו המרכזיים שלפיהם נקבעת המדיניות המוניטרית – הצמיחה המתונה, האינפלציה השלילית, והעובדה שהציפיות לאינפלציה ל-12 החודשים הקרובים ירדו אל מתחת לתחום של יעד האינפלציה – הובילו את הוועדה המוניטרית להחלטה להמשיך השנה בהרחבה המוניטרית. במקביל הביאה הוועדה בחשבון את הסיכון הנשקף מכך שמחירי הדירות המשיכו להאמיר השנה, ובעיקר מכך שהמשכנתאות התרחבו. בהתאם לשיקולים אלה היא הפחיתה את הריבית המוניטרית ל-0.1% כבר בתחילת השנה, והמשיכה להשתמש ברכישות המט"ח כדי לתמוך בפעילות ולהעלות את האינפלציה. החל מההודעה על גובה הריבית לחודש נובמבר הוועדה מציינת כי היא "מעריכה שהמדיניות המוניטרית תיוותר מרחיבה למשך זמן רב". הערה זו מבדלת את מדיניותה של הוועדה המוניטרית מהמדיניות שנוקט הבנק המרכזי האמריקאי, מצמצמת לחצים לייסוף, ותומכת בהעלאת האינפלציה.

הריבית המוניטרית התקרבה השנה, לראשונה, ל"גבול האפס" (zero lower bound), והדבר הקשה על קובעי המדיניות להעמיק את ההרחבה המוניטרית הקיימת ובמידה מסוימת אף יצר לחץ לצמצמה. על כך מעידים משתנים מרכזיים במערכת הבנקאות ובשוק ההון, ולהלן נסקור אותם בקצרה: (1) התמסורת בין ריבית בנק ישראל לריבית על הפיקדונות הקצרים בבנקים נחלשה מאוד, ולמעשה רק כמחצית משתי הפחתות הריבית האחרונות – בספטמבר 2014 ובפברואר 2015 – באה לידי ביטוי בריבית על פיקדונות הציבור בבנקים. נוצרה אפוא "השתקה" של אחד מערוצי המרכזיים של המדיניות המוניטרית – הערוץ שפועל על משקי הבית המחזיקים פיקדונות. תופעה זו אינה ייחודית לישראל ונובעת מכך שהבנקים מבקשים להעניק ללקוחותיהם ריבית חיובית (או לפחות בלתי שלילית), אך היא מעידה כי האפקטיביות של המדיניות המוניטרית מצטמצמת כשהריבית נמצאת בסביבת האפס. (2) ריבית בנק ישראל ירדה בקצב דומה לקצב הירידה של הציפיות לאינפלציה לשנה קדימה, ואולי אף בקצב אטי מזה¹³. אף שהאינפלציה הנמוכה מטרידה את הוועדה המוניטרית, היא בחרה שלא להפחית את הריבית אל מתחת לרמתה הנוכחית. כתוצאה מכך התשואה הריאלית לטווח קצר הפכה השנה לחיובית, לאחר תקופה ארוכה שבה היא הייתה שלילית; (3) הציפיות לאינפלציה לטווח הבינוני (מעל שנה ומתחת לחמש שנים) ירדו אל מתחת למרכז התחום של יעד האינפלציה. הציפיות האלה אדפטיביות במידה מסוימת, אך הירידה בהן תומכת בהערכה שהציבור חושש כי הכלים העומדים לרשות בנק ישראל לא יאפשרו לו להשיב את האינפלציה למרכז של תחום היעד בטווח הקצר, או בהערכה שהציבור סבור כי המקורות לירידת המחירים אינם מחייבים תגובה של המדיניות המוניטרית ולכן קובעי המדיניות לא יפעלו לקזזם. קובעי המדיניות החליטו שלא להשתמש בכלים בלתי שגרתיים, ביניהם ריבית שלילית והקלה כמותית (quantitative easing). הם העריכו כי (א) לאור האבטלה הנמוכה ועצמתה של הצריכה

¹³ על פי הנתונים המתייחסים למהלך שנת 2015 (דצמבר 2015 ביחס לדצמבר 2014), ריבית בנק ישראל ירדה בקצב אטי מזה של הציפיות לאינפלציה. במונחים של הממוצעים השנתיים היא ירדה ב-2015 בקצב דומה.

הפרטית, שימוש בכלים כאלה אינו מתבקש; (ב) האינפלציה הנמוכה והשלילית אינה אלא מצב זמני שנובע במידה רבה מגורמי היצע; (ג) כלים כאלה כרוכים בסיכונים פיננסיים, והניסיון שהצטבר בעולם אינו עשיר דיו כדי לגבש עמדה בדבר מידת יעילותם. זאת ועוד, במשך השנה צפו גורמים שונים שהבנק המרכזי האמריקאי יעלה את הריבית, והדבר סייע להחלטה הנידונה היות שהעלאה כזו נוטה לתמוך בפיחות ובהערכה שהאינפלציה השלילית זמנית. עם זאת, הוועדה המוניתרית בחרה להרחיב במידה מסוימת את רכישות המט"ח ולהבהיר לציבור שהמדיניות המוניתרית תיוותר מרחיבה למשך זמן רב, וכך היא מצפה להשפיע על הציפיות לאינפלציה ועל האינפלציה בפועל.

בנק ישראל ביצע השנה רכישות מט"ח משמעותיות – כלומר בהיקף שעולה על מיליארד דולר – בשלוש תקופות. בפברואר ובמארס הוא רכש במצטבר 1.6 מיליארד דולרים (0.8 מיליארד בניכוי הרכישות שנערכות במסגרת התכנית שנועדה לקזז את השפעתה של הפקת הגז על שער החליפין), בתגובה למגמת הייסוף בשער החליפין הנומינלי. בנק ישראל התערב בשוק המט"ח בחודשים אלו במסגרת התכנית שנועדה למתן תנודות חריגות בשער החליפין הנומינלי. מכיוון שהספרות הכלכלית אינה תמימת דעים בקשר לאופן שבו יש לחשב את שער החליפין של שיווי משקל, הוועדה המוניתרית מתחשבת בהערכות הנובעות מכמה מודלים, בכללם מודלים של חטיבת המחקר בבנק ישראל. ממוצע ההערכות הראה ששער החליפין מיוסף ביתר ביחס לשער של שיווי משקל. המודלים של חטיבת המחקר הראו כי ייסוף היתר בשנת 2015 היה מצומצם יחסית לרמתו ב-2013 וב-2014. את שתי הרכישות הנוספות ערך בנק ישראל ביוני ובדצמבר. בסופו של דבר נותר שער החליפין הריאלי יציב בשנת 2015, גם הודות להתערבויות בשוק המט"ח.

ב. המדיניות הפיסקלית

גירעון הממשלה הרחבה הסתכם בשנת 2015 ב-2.4% תוצר, נמוך ב-0.4 נקודת אחוז מהגירעון אשתקד. הירידה בגירעון, לצד העלייה בתוצר הנומינלי, הוליכו לכך שהחוב הציבורי הצטמצם בכשתי נקודות אחוז, ל-65% תוצר. זוהי רמה נמוכה מהממוצע במדינות המפותחות והיא אינה רחוקה מהרמה שישראל חתרה אליה במשך שנים רבות – 60% תוצר. הירידה שחלה בשנים האחרונות בגירעון ובחוב נובעת בעיקר מתהליך הקונסולידציה הפיסקלית שהחל ב-2013, לאחר שהגירעון עלה בשנים קודמות. אף כי התהליך היה חיוני ותרם רבות להפחתת עלויות המימון של הממשלה והמשק¹⁴, הוא גם תרם להאטת הפעילות במשק בטווח הקצר. צמצום הגירעון הממשלתי, ובפרט צמצום הגירעון המבני, מותיר לממשלה כר נרחב יותר לתמוך בפעילות במשק בהתאם לנדרש. אולם אף כי שיעור האבטלה נמוך מבחינה היסטורית, הממשלה בחרה להקדים ולנצל את "המרווח הפיסקלי" כבר בתקציב 2016 כדי להגדיל במידה ניכרת את ההוצאה הציבורית ולהפחית את שיעורי המס בהיקף שעולה על 1% תוצר; אלו צפויים לתמוך בהרחבת הביקושים בשנת 2016. לצד זאת היא אישרה תכניות בעלות ניכרת גם לשנת 2017¹⁵.

הירידה שחלה ב-2015 בגירעון הממשלתי לא הייתה מתוכננת – לא על פי התקציב שהממשלה הקודמת הגישה לכנסת ולא על פי התקציב שהכנסת הנוכחית אישרה בסופו של דבר. עיקר הירידה נבע מעלייה בהכנסות הממשלה, בעקבות התרחבות העסקאות בנדל"ן, גידול בצריכה

¹⁴ ברנרד וריבון מוצאים כי מאחר שגירעון נמוך מפחית את יחס החוב לתוצר, הוא תורם משמעותית להפחתת הריבית על החוב הממשלתי. מאז שהופעלה תכנית הקונסולידציה הצטמצמו הפערים בין הריבית על אג"ח של ממשלת ישראל לריבית על אג"ח של מדינות מפותחות ביותר מנקודת אחוז. ראו ברנרד ע' וס' ריבון (2014), "השפעתן של המדיניות הפיסקלית והמוניתרית בישראל, ושל הכלכלה הגלובלית, על התשואות הריאליות של האג"ח הממשלתיים בישראל: בחינה מחודשת לאחר עשור", סקר בנק ישראל מס' 88, עמ' 7–51.

¹⁵ ראו "סקירה פיסקלית" בתוך בנק ישראל (2015), ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 140.

הפרטית, ועלייה ברווחיות של המגזר העסקי. עלייה זו מבטאת את פעילותם של "המייצבים האוטומטיים", אולם העובדה שהצמיחה החלה להתבסס על הצריכה הפרטית – ועמה הגאות בענף הנדל"ן – "הפעילו" את "המייצבים האוטומטיים" כך שביתת המסים התרחבה אף כי הצמיחה הריאלית נותרה ברמה נמוכה. בתגובה לעלייה בהכנסות, ועל רקע המדיניות שנועדה להפחית את יוקר המחיה, הפחיתה הממשלה בספטמבר את המע"מ באופן מיידי – צעד פרוגרסיבי ובעל השפעה מרחיבה על הביקושים; אולם לנוכח אי-הוודאות לגבי מידת הפרמננטיות של העלייה בהכנסות, נכון היה לשקול להפחית את החוב הציבורי, מה גם שצעד כזה מצמצם את יכולתה של הממשלה להרחיב את שירותיה. נוסף לכך החליטה הממשלה להפחית את מס החברות החל מראשית 2016, וגם צעד זה תומך בפעילות.

הממשלה פעלה בחלק ניכר מהשנה ללא תקציב מאושר. במצב זה החשבת הכללית במשרד האוצר מנהלת את הוצאות הממשלה, בהתאם לכללים הקבועים בחוק. כללים אלו מגבילים את ההוצאה להפעלת שירותים חיוניים ולפעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם. כתוצאה מכך צמצמה הממשלה את הוצאותיה בשליש הראשון של השנה וכך השפיעה על הפעילות במהלך השנה. בהמשך השנה הגבירה הממשלה את קצב ההוצאות, ובסיכומה הגיע שיעור ההוצאות מהתקציב לרמה שהוא מגיע אליה בשנים שבהן הכנסת מאשרת את התקציב לפני תחילת השנה: ביצוע התקציב של המשרדים החברתיים היה נמוך ב-2 נקודות אחוז מהביצוע הממוצע בשנים שבהן הכנסת מאשרת את התקציב במועד, והוצאות הביטחון היו גבוהות ממנו.

הממשלה החליטה להרחיב את בסיס ההוצאה בתקציב החל משנת 2015, ולהגדילו בשתי נקודות אחוז. הדבר מבטא את הרכבה של הקואליציה החדשה, היות שהיא תומכת בהגדלה של הוצאות הממשלה לטובת האוכלוסיות החלשות. קצבאות הילדים הועלו, והוסכם לסבסד את המים והתחבורה הציבורית כדי להפחית את מחירם בהיקף שערכו מגיע לעלות המע"מ. ההחלטה להעלות את תקרת ההוצאות, לצד הפחתות המסים, הביאו להעלאת יעד הגירעון ל-2.9% תוצר. נוסף לכך אישרה הממשלה תכניות בתחום הנדל"ן שלא נרשמו בתקציב ועלותן ב-2016 תעלה על 3 מיליארדי ש"ח¹⁶. יישום תכניות אלה צפוי גם הוא לתמוך בפעילות ב-2016.

ג. הרפורמות במערכת הפיננסית

משרד האוצר החל לאחרונה לעודד רפורמות בתחום הפיננסי. הגדלת הנגישות של האשראי עשויה לשפר את הרווחה הכלכלית, אך יש לזכור כי התיווך הפיננסי שונה מהתיווך והמסחר בתחומים אחרים, והפעילים בשוק עלולים להגיב באופן שונה מהצפוי. עצמת הנזק שמשבר פיננסי עלול לגרום מחייבת לנקוט זהירות מיוחדת בעת הנהגת רפורמות בענף, תוך הפקת לקחים מהניסיון הבין-לאומי. כיום, כשמגמת התרחבותו של האשראי למשקי הבית ולעסקים הקטנים והבינוניים עדיין נמשכת, יש לבחון בזהירות את ריבוי היוזמות להגדלה נוספת של היצע האשראי למגזרים אלו, מפני שהיא עלולה להביא למינופי יתר. הספרות בתחום מדגישה עד כמה חשוב לאזן בין תחרות לבין יציבות המערכת, וגם לכך יש להקדיש תשומת לב רבה.

ביוני מינו שר האוצר ונגידת בנק ישראל את הוועדה להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל ("וועדת שטרומ"), ובדצמבר הגישה הוועדה את דוח הביניים. בדוח זה המליצה הוועדה, בין היתר, להפריד את החברות אשראי מהבנקים הגדולים כדי שיוכלו להתחרות בהם ולהציע אשראי לעסקים ולמשקי הבית. על פי המלצות הביניים יקבלו החברות הגנה: במשך תקופה מסוימת יורשו הבנקים להפיץ רק כרטיסי אשראי בעלי מסגרת אשראי חוץ-בנקאית או כרטיסים לחיוב מיידי ("דביטי"). המלצה זו עלולה ליצור אוליגופול

¹⁶ ראו "סקירה פיסקלית" בתוך בנק ישראל (2015), ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מסי 140.

בהנפקת כרטיסי אשראי ולהביא לפגיעה בצרכנים. במקביל המליצה הוועדה להגביר את התחרות בשוק הסליקה באמצעות הגמשת התנאים לקבלת רישיון סולק, המלצה שהפיקוח על הבנקים כבר יישם, ומעבר מסליקה חודשית לסליקה יומית. כמו כן היא המליצה לאפשר לתאגידים הלא-בנקאיים הקשורים בגופים המוסדיים לגייס כספים באמצעות הנפקת אג"ח לציבור בהיקפים בלתי מוגבלים, דבר שכיום טעון אישור של בנק ישראל, על פי חוק הבנקאות. ההמלצה להפקיד את הפיקוח על גופים אלה, כולל את הפיקוח היציבותי, בידי הממונה על שוק ההון התקבלה בניגוד לעמדת שהביעו נציגי בנק ישראל בוועדה.

המלצת ביניים נוספת שהתקבלה בניגוד לעמדה שהביעו נציגי בנק ישראל היא לאפשר לחוסכים לפנסיה ללוות כספים שמגובים בחסכוניהם הפנסיוניים. זוהי המלצה מרחיקת לכת, שכן היא מאפשרת לחוסכים שמעדיפים צריכה עכשווית על חשבון צריכה עתידית להשתמש בכספי הפנסיה לצריכה שוטפת. הדבר מנוגד למדיניות הממשלה לעודד חיסכון ארוך טווח שיבטיח לפורשים תנאי מחיה סבירים. יתר על כן, הממשלה מעודדת את החיסכון הפנסיוני באמצעות הטבות מס שניתנות הן בהפקדות והן בצבירה (פטור ממס רווחי הון); משיכה מוקדמת של החיסכון (בעיקר אם אין מחזירים את סכום המשיכה) פירושה ניצול של הטבות אלה לשימוש בטווח הקצר.

הרחבת מספר החברות שמעניקות אשראי למשקי הבית אינה צפויה להוליך לירידה משמעותית בעלות האשראי ללא צעדים משלימים. בניגוד לאשראי לדיור, האשראי הצרכני ניתן בדרך כלל ללא ביטחונות, ותמחור יעיל שלו חיוני לכך שנתוני אשראי חדשים יוכלו להתחרות בבנקים. בנק ישראל קיבל על עצמו את האחריות להקמת המאגר לנתוני האשראי ולניהולו – מאגר שהצעת חוק נתוני אשראי מסדירה את הקמתו. המאגר צפוי לסייע, היות שהוא יאסוף מידע על איכות הלווים וינגיש אותו. מאגרים פרטיים וציבוריים מסוג זה קיימים במדינות רבות, ויש עדויות אמפיריות לכך שהם תורמים לגידול בהיקף האשראי, לצמצום בשיעוריהן של פשיטות רגל, ולהוזלת עלותו הממוצעת של האשראי.

צוות נוסף קם לאחר הקמת הממשלה – הצוות להסדרת הפעילות הפיננסית החוץ-מוסדית – והמלצותיו נמצאות בהליכי חקיקה. על פי הצעת החוק ימונה רגולטור שירכז את הטיפול בנתוני שירותי מטבע ובנתוני אשראי חוץ-מוסדיים קטנים. רגולטור כזה חיוני כדי להגן על הצרכנים, למנוע הלבנת הון, ולהפחית את הסיכונים הנשקפים למערכת הפיננסית ולמשק בכלל כתוצאה מפעילותם של גופים פיננסיים אלו.

5. הגז הטבעי

א. יתירות ופיתוח מאגר "לווייתן"

מאחר שההסכם ליבוא גז טבעי ממצרים קרס בשנת 2011 והתמצתה היכולת להפיק גז מ"ים תטיס", ב-2012 נוצר במשק מחסור חמור בגז טבעי והתרחבו מאוד ההוצאות על ייצור חשמל. חיבור מאגר "תמר" לחופי ישראל, בשנת 2013, אפשר למשק לשוב ולבסס את ייצור החשמל על גז טבעי. כיום מבוססים עליו כ-50% מייצור החשמל, והייצור באמצעותו זול ופחות מזהם יחסית לחלופות הרלוונטיות (פחם, סולר או מזוט)¹⁷.

ואולם משק החשמל נותר תלוי במאגר גז יחיד, באסדה יחידה לטיפול בגז, ובצינור יחיד שמזרים אותו מהאסדה לחוף. רובו המכריע של הגז הטבעי מגיע ממאגר "תמר" ומיעוטו – ממצוף

¹⁷ בעקבות ירידה חדה במחירי הפחם הפכה העלות הישירה של ייצור חשמל באמצעותו לזולה יותר מעלות הייצור באמצעות גז טבעי מ"תמר". אולם מן הבחינה של זיהום האוויר יש לגז עדיפות.

ימי שאליו מתחברת ספינה ובה גז טבעי מיובא ומוזל. המצוף מספק תוספת כאשר הזרמת הגז מ"תמר" נפסקת לצורכי טיפול במערכת וכן בשעות השיא. כבר כיום התשתית להזרמת גז מ"תמר" אינה יכולה לספק את מלוא הביקוש בשעות השיא, ומאחר שהביקוש יעלה בחלוף הזמן, מגבלת התשתית תחמיר והעלות הכרוכה בכך תגדל. יתר על כן, תקלה משמעותית באחת היחידות בשרשרת האספקה צפויה לגרום למשבר חמור במשק החשמל. במקרה הטוב המשק יתגבר עליו באמצעות רכישת דלקים חלופיים יקרים, ובמקרה הפחות טוב ישררו הפסקות חשמל ממושכות מפני שהביקוש יעלה על כושר הייצור. השקעה בהרחבת התשתית נושאת לפיכך חשיבות הן מההיבט הכלכלי הישיר והן מההיבט הנוגע לניהול הסיכון הנשקף מתקלה או מפגיעה בתשתית ההזרמה הקיימת. זוהי הדרך הטובה ביותר לפתור את הבעיה הכרוכה בתלות בתשתית יחידה. הדרך הטובה ביותר לפתור את הבעיה הכרוכה בתלות במאגר יחיד עוברת בפיתוח "לווייתן"¹⁸. פיתוח "לווייתן" יגדיל באופן משמעותי את ההיצע וימנע לחץ לעליית מחירים, ואילו היעדר פיתוח יגביל את ההיצע בטווח הקצר ויאותת ליזמים בענף שאין זה כדאי לחפש גז טבעי במים הכלכליים של ישראל. לכל הצדדים אפוא יש אינטרס בפיתוח "לווייתן".

מאז שהמשלה בחרה לפרוש מענף החיפוש וההפקה של נפט וגז טבעי, המגזר הפרטי מממן את ההשקעות בו באופן בלעדי. המשלה משפיעה על הענף דרך מתן רישיונות חיפוש וגיבוש רגולציה קפדנית לעוסקים בו. גישה זו – היינו ניהול ממשלתי באמצעות גיבוש כללים, ללא השתתפות ישירה בהשקעות – מקובלת בענף. ההשקעות מתבצעות בהתאם לשיקולי הרווחיות של היזמים, ובדרך כלל הן תואמות את העדפויותיהם ארוכות הטווח של כל הצדדים. אלא שלעיתים פיתוח מאגר אינו כדאי ליזמים מבחינה כלכלית, ויש מקום לשקול השקעה ממשלתית, או מתן ערבויות למימון השקעות, במטרה לשפר את הרווחה החברתית.

מצב כזה עשוי להיווצר במקרה שהמגזר הפרטי לא יצליח לפתח את מאגר "לווייתן". פיתוח המאגר נושא כאמור חשיבות מיוחדת לאמינותה של אספקת החשמל במשק. אולם שיקול היתירות אינו מנחה את נותני האשראי המממנים את הפיתוח, וללא חוזים בעלי היקף ורמת ביטחון מספקים יתקשה המגזר הפרטי לממן את פיתוח המאגר. אם היזמים לא יצליחו לממן את הפיתוח, יהיה זה כדאי לממשלה לסייע להם בתמורה להשתתפות בחלקם ברווחים ממכירת הגז¹⁹.

ב. מחיר הגז הטבעי

מחיר הגז הטבעי עמד במרכז הדיון הציבורי שהתפתח בשנים האחרונות סביב אסדרת הענף. המונופול הקיים מחייב את הרגולטור הממשלתי לבחון בהתמדה את מחירי הגז בשוק על מנת לוודא שהמונופול אינו מנצל את כוחו כדי ליצור רווח על חשבון הצרכנים²⁰. מתווה הגז מנסה לצמצם את הנטל הכרוך בבחינה מתמדת של המחירים בשני שלבים. בשלב הראשון נקבעו, בהסכמת היזמים, תקרות מחירים, ואלה יקשו ליצור בין הצרכנים אפליה במחירים ואולי אף ימנעו זאת²¹. בשלב השני נדרשים היזמים למכור את "כריש" ו"תנין" במלואם ולמכור חלק מזכויותיהם ב"תמר", דבר שעשוי ליצור תחרות וממילא לצמצם את כוחם של ספקי הגז להעלות מחירים.

¹⁸ פיתוח "כריש" ו"תנין" יפתור גם כן את בעיית היתירות, אך בהתחשב בהיקף הגז הנמצא בהם, עלות פיתוחם גבוהה מעלות הפיתוח של "לווייתן".

¹⁹ איננו עוסקים כאן בשאלה המשפטית הנוגעת לזכויות היזמים במקרה שהם אינם מצליחים לממן את פיתוח המאגר, אלא מתייחסים לפער הקיים בין המשלה ליזמים מבחינת הכדאיות הכלכלית.

²⁰ הכוונה ליצירת רווח שמקורו בניצול כוחו של המונופול.

²¹ דיון בתקרות המחירים מופיע אצל פרידמן יי (2016): "מדיניות המשלה בענף הפקת הגז הטבעי: שבע שנים לאחור תגלית "תמר", נייר תקופתי, בנק ישראל.

אין זה פשוט לקבוע את המחיר הנכון או את המחיר ההוגן של גז טבעי במשק. באופן גס ניתן לומר כי כאשר מוצרים נסחרים בשווקים הבין-לאומיים, התחרות בדרך כלל מבטיחה שהמחיר בשוק המקומי ידמה למחיר בחו"ל; וכאשר אין תחרות בשוק המקומי, המחיר הבין-לאומי יכול לשמש סמן למחיר הרצוי בשוק המקומי. אולם לגז טבעי אין מחיר אחיד בשווקים הבין-לאומיים, מפני שמחירי ההובלה גבוהים, ומפני שמחירו בכל שוק מושפע רבות מההיצע והביקוש וממידת התחרות באותו אזור גיאוגרפי²².

כתוצאה ממחירי ההובלה קיים פער בשוק העולמי בין התמורה נטו מיצוא שמקבלות המדינות המייצאות לבין מחיר היבוא שמשלמות המדינות המייבאות. פער זה עשוי להתקרב ל-100% והוא תלוי, בין היתר, בכוח המיקוח של הקונים והמוכרים ובמרחק ההובלה. כדי לקבוע מחיר שיבטיח יעילות בשוק המקומי יש לשאול אם אנו רואים במשק יצואן טבעי של גז או יבואן טבעי של גז²³. אם אנו רואים בו יצואן טבעי, אזי המחיר המבטיח יעילות שווה לתמורה נטו שניתן לקבל עבור יצוא הגז. אם אנו רואים במשק יבואן טבעי, אזי המחיר המבטיח יעילות שווה למחיר היבוא (מהוון לפי משך הזמן עד לתחילת היבוא), כלומר לעלות האלטרנטיבית של השימוש בגז המקומי.

ג. השימוש בגז בתעשייה ובתחבורה

בשנת 2014 השתמשה התעשייה בכ-2 BCM גז טבעי, והיקף זה היווה מעט יותר מ-25% מסך תצרוכת הגז הטבעי במשק. ההסבה לגז טבעי בתעשייה התרחשה עד לאחרונה במפעלים גדולים, והצטרפותם של צרכנים פוטנציאליים קטנים יותר התעכבה, בעיקר משום שחיבורן של תשתיות החלוקה לאזורי התעשייה מתנהל באטיות. התעשיינים מחליטים אם לעבור הסבה בעיקר על יסוד עלות השימוש בגז טבעי ביחס לעלות האלטרנטיבה. אך מנקודת המבט של המשק בכללותו יש לבחון גם הבדלים בהשפעות החיצוניות שיוצר השימוש בכל אחת מהדלקים האלטרנטיביים: זיהום האוויר ושימוש במשאב מתכלה²⁴.

אשר לזיהום האוויר, שימוש בגז טבעי מזהם פחות משריפת סולר או מזוט, ולכן מנקודת מבט זו יש עניין לגרום לתעשיינים להעדיף גז טבעי על פני האלטרנטיבות. יש ליצור את ההעדפה באמצעות מיסוי מזוט וסולר לשימוש בתעשייה, בהתאם להערכה בנוגע לעלות הזיהום ששריפתם גורמת. הסולר ממוסה כיום בשיעור גבוה – מס הבלו המוטל עליו כולל רכיב שמקורו בהשפעה החיצונית הנובעת מהשימוש שנעשה בו בתחום התחבורה. על מזוט לעומת זאת מוטל מס מזערי, והדבר גורם לתעשיינים להעדיף אותו על פני גז טבעי, העדפה שהתחזקה בשנה האחרונה לנוכח הירידה החדה במחירי הנפט. לכן במקרים רבים השימוש במזוט בתעשייה זול משימוש בגז טבעי, למרות מחיר הזיהום. יש להעלות אפוא את מס הבלו על מזוט כדי להביא בחשבון את עלות הזיהום, ובאמצעות העלאה זו יתמוך צד הביקוש בהקמת תשתית לחיבור הגז הטבעי לחוף.

²² לא ערכנו כאן השוואת מחירים של גז טבעי. השוואה כזו ניתן למצוא למשל בתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2014), "השפעת הפקת הגז הטבעי ומחירו על המשק והתעשייה"; וכן ב-"Energy Prices and Taxes", Quarterly, Statistics, International Energy Agency. עם זאת, השוואת המחירים בתחום זה כרוכה בקושי בשל הבדלים בעלויות ההפקה וההולכה, וכן משום שהחוזים בענף ארוכי טווח – חוזים שנחתמו בנקודות זמן שונות עשויים לכלול תנאי מחיר שונים.

²³ הצירוף "יצואן טבעי" פירושו שבעתיד הנראה לעין המאגרים המקומיים יכולים לספק את הביקוש המקומי לגז טבעי במחיר היצוא. "יבואן טבעי" פירושו שמאגרי הגז המקומי צפויים לאזול בעתיד הנראה לעין והמשק יחל לייבא גז טבעי.

²⁴ במיוחד אם אנו רואים במשק יבואן טבעי של גז טבעי, דהיינו סבורים שמאגרי הגז המקומיים יאזלו בטווח הנראה לעין.

אשר לשימוש במשאב מתכלה, כפי שהסברנו לעיל, אם אנו מעריכים כי יש הסתברות גבוהה לכך שהגז במאגרים יאזל בעתיד הנראה לעין, יהיה זה נכון להטיל על השימוש בו מס שיבטא את האלטרנטיבה – גז מיובא יקר יחסית. מס כזה יבטיח כי התעשייה תעשה בגז המקומי שימוש זהיר ותביא בחשבון את עלות היבוא שלו בעתיד.

גז טבעי אינו משמש בתעשייה רק כמקור אנרגיה אלא גם כחומר גלם לייצור – למשל אמוניה. תעשייה לייצור חומרי גלם מגז טבעי תתקיים רק בתנאי שמחיר הגז הטבעי למשק המקומי נמוך דיו בכדי להתחרות ביצרני החומרים בחו"ל. במידה שאנו מעריכים כי הגז הטבעי צפוי לאזול מהמאגרים המקומיים תוך פרק זמן קצר יחסית, והמחיר האלטרנטיבי של גז טבעי במשק שווה למחיר היבוא (מהוון), אנו עלולים לגלות כי המרתו לחומרי גלם אחרים אינה מנצלת אותו ביעילות. בדומה לכך אנו עלולים לגלות כי אין זה יעיל להשתמש בגז טבעי בתחום התחבורה כאשר מחיר הנפט בעולם נמצא בשפל. כדי לבחון זאת יש להשוות בין האלטרנטיבות בהנחה שהמיסוי אינו מפלה אחת מהן לרעה. כיום מוטל מס גבוה על בנזין וסולר, והוא מבטא הן את זיהום האוויר ששריפתם גורמת והן את הצפיפות שהשימוש ברכב יוצר בכבישים. לעומת זאת, על השימוש בגז טבעי מוטל מס נמוך, ומנקודת מבטו של הצרכן עובדה זו מעניקה עדיפות בלתי מוצדקת לשימוש בגז טבעי בתחום התחבורה. במידה שבעתיד ייעשה שימוש בגז טבעי בתחום התחבורה, יהיה זה נכון להתאים את המס על השימוש בו להשפעה החיצונית הכרוכה בשימוש בכלי רכב²⁵.

²⁵ בעיה דומה קיימת כיום בנוגע לשאלה אם כדאי להשתמש בגפ"מ (גז פחמימני מעובה) במקום בבנזין. פערי המיסוי בין הדלקים צריכים לבטא אך ורק פערים בזיהום האוויר שהם יוצרים, אך בפועל הפערים גדולים וככל הנראה מבטאים את העובדה שהבנזין משמש בעיקר בתחום התחבורה והגפ"מ אינו משמש בעיקר בתחום זה.

לוח א'-4
אינדקסות כלכליים: השוואה בין-לאומית¹, 2003 עד 2015

מדניות OECD	2015			2014-2008			ממוצע 2007-2003					
	גוש	ארה"ב	ישראל	גוש	ארה"ב	ישראל	גוש	ארה"ב	ישראל			
2.0	1.6	2.4	2.5	0.9	-0.1	1.0	3.4	2.8	2.2	2.9	4.5	שיעור הגידול של התוצר
-	-	1.6	0.5	0.2	-0.3	0.3	1.5	2.1	1.7	1.9	2.6	שיעור הגידול של התוצר לנפש
-	-	55.9	35.4	37.0	36.8	50.2	32.6	30.9	30.7	44.0	21.3	התוצר לנפש (אלפי דולרים, במחירים שוטפים)
0.6	0.4	0.8	2.0	0.6	0.4	0.8	1.9	0.7	0.5	0.9	1.8	שיעור הגידול של האוכלוסייה
-	-	-	79.8	76.3	-	77.9	77.9	75.3	-	79.0	75.3	שיעור ההשתתפות בכוח העבודה האזרחי, בני 25-64
6.8	11.1	5.3	5.3	7.6	10.3	7.9	7.4	6.4	8.6	5.2	11.5	שיעור האבטלה
0.6	0.0	0.1	-0.6	2.1	1.7	1.9	2.5	2.5	2.1	2.9	0.8	שיעור האינפלציה (ממוצע שנתי)
-	-	12.4	28.7	27.3	41.1	12.9	31.5	24.0	36.4	10.0	32.8	היצוא (כאחוז מהתוצר) ²
-	19.1	20.3	19.4	-	20.8	19.2	19.6	-	22.6	22.6	20.1	התשקעה הכולמית (כאחוז מהתוצר)
-	22.9	18.2	24.1	-	22.1	16.5	22.4	-	23.2	17.8	22.9	החיסכון הלאומי (כאחוז מהתוצר)
0.2	3.0	-2.5	4.7	-0.5	0.7	-2.9	2.8	-1.2	0.1	-5.1	2.8	התשבון השוטף (כאחוז מהתוצר)
41.1	48.7	36.0	39.0	42.7	49.4	38.0	39.5	39.4	46.4	33.8	43.2	משקל החוצאה הצעבורית בתוצר ³
-	-	-	30.9	33.5	36.5	24.3	30.1	33.8	36.1	25.6	33.1	משקל המסים בתוצר ⁴
115.2	111.2	104.9	64.8	103.4	84.2	95.0	69.5	76.4	67.6	63.3	84.9	החוב הצעבורי ברוטו (כאחוז מהתוצר) ³

¹ הנתונים על גוש האירו ועל OECD הם ממוצעים משוקללים של הנתונים של ה-OECD Economic Outlook ש-2007 עד 2015.
² בישראל – היצוא ללא יחלומים.
³ נתוני הגידול והחוצאה של ישראל חותמו להגדרה הבין-לאומית המקובלת.
⁴ הנתונים על גוש האירו הם ממוצע פשוט של הנתונים על המדינות המשתתפות אליו, למעט לטביה, מלטה וקפריסין. הנתונים על OECD הם ממוצע פשוט של המדינות המשתתפות לאזורן. המקור: קרן המטבע הבין-לאומית, OECD ובנק ישראל.

תיבה א'-1: מגמות ארוכות טווח בביקוש לחשמל ובהיצע החשמל בישראל

ייצור החשמל ואספקתו מרוכזים לרוב אצל חברות מעטות, משום שקיימים יתרונות מובהקים לגודל, בפרט במקטע של הולכת החשמל. ריכוזיות זו, והעובדה שמשקים מפותחים תלויים באספקת חשמל אמינה, מחייבות לקיים בתחום אסדרה ופיקוח, שכן אסדרה יעילה מאפשרת להקטין את עלויות הייצור, אשר מושפעות בעיקר מהיקף ההון המושקע בהקמתן של תחנות הכוח ומעלות הדלקים.

בהתאם לכך, מדינות רבות מקיימות בקרה על היצע החשמל, גם בשווקים שעברו למבנה תחרותי. בקרה זו מחייבת הערכה מהימנה לגבי צריכת החשמל בעתיד, שכן רצוי להימנע הן מתכנון חסר של כושר הייצור – מפני שהוא עלול לפגוע באספקת החשמל לצרכנים – והן מבניית יתר, מפני שהיא משיתה על המשק עלויות הון מיותרות. הערכה מראש של הביקושים מאפשרת לתכנן באופן מושכל את מספר התחנות הנוספות שיידרשו ואת סוגיהן, כמו גם לחתום על חוזים ארוכי טווח לאספקת דלקים.

סקירה זו מציגה כמה מאפיינים מרכזיים בהתפתחותם של הביקוש לחשמל ושל ההיצע לחשמל בישראל, שצפויים להשפיע על תכנון המערכת בשנים הקרובות.

1. הביקוש לחשמל בישראל בעשורים הבאים

כדי לתכנן את משק החשמל לטווח ארוך יש לחזות את התפתחות הביקוש לחשמל. מקובל להניח שקצב גידולו של הביקוש לחשמל מקביל לקצב גידולו של התוצר¹. אולם בחינה פרטנית, שתוצאותיה העיקריות מוצגות כאן, מוצאת כי אלה אינם פני הדברים: אמנם לשינויים בפעילות הכלכלית השפעה רבה על השינויים בביקוש לחשמל, אך לצדם קיימים גורמים חשובים נוספים ובראשם – המחיר היחסי של החשמל, הרכב התוצר, זמינותם של תחליפים לחשמל, הרגלי הצריכה של משקי הבית והטכנולוגיה. גורמים אלה משפיעים על עצימות השימוש בחשמל, המוגדרת כהיקף השימוש בחשמל לכל יחידת תוצר. **קצב הגידול של רמת הפעילות במשק (התוצר):** זהו הגורם הראשון בחשיבותו בקביעת הביקוש לחשמל. רמת פעילות גבוהה, שמתלווה לה גם עלייה ברמת החיים, מגדילה את הביקוש, ולהפך. כיוון שלפי ההערכות יגדל התוצר בשנים הבאות בקצב נמוך מזה ששרר בעשורים האחרונים (בין היתר עקב הירידה בקצב הגידול של האוכלוסייה בגילי העבודה), גם צריכת החשמל תגדל בקצב נמוך מבעבר².

מחיר החשמל: ניתוח שנערך בבנק ישראל מראה כי על צריכת החשמל של משקי הבית יש למחיר החשמל השפעה ישירה – עליית המחיר מפחיתה את הצריכה בכ-25%–30% מהיקף השינוי במחיר, ולהפך. על ענפי השירותים והתעשייה יש למחיר השפעה עקיפה: עליית המחיר מורידה את גמישות הצריכה של היצרנים ביחס לגידול בתוצר, כלומר כאשר מחיר החשמל יורד עולה ההשקעה השולית בטכנולוגיות עצימות חשמל. הדבר עשוי לבטא התרחבות יחסית והדרגתית של ענפים עצימי חשמל על חשבון ענפים שאינם כאלה, ו/או עלייה בעצימות השימוש בחשמל בכל אחד מהענפים.

הרכב התוצר: גם השינוי המבני במשק הישראלי משפיע על הביקוש לחשמל דרך גמישות הצריכה ביחס לגידול בתוצר. במהלך העשורים האחרונים גדל חלקם של ענפי השירותים בתוצר הישראלי, ומכיוון שעצימות השימוש בחשמל בענפים אלה פחותה מעצימותו בענפי התעשייה, הדבר הביא לירידה בעצימות השימוש בחשמל במשק הישראלי. יתר על כן, בתוך השירותים והתעשייה גדל משקלם של ענפים שעצימות השימוש בחשמל בהם נמוכה יחסית. בתעשייה גדל משקלם של ענפי הטכנולוגיה העילית (ענפי התרופות והרכיבים האלקטרוניים), ובשירותים – משקלו של ענף השירותים

¹ ראו "המלצות צוות ההיגוי בנושא רפורמה בחברת החשמל ובמשק החשמלי", מארס 2014.

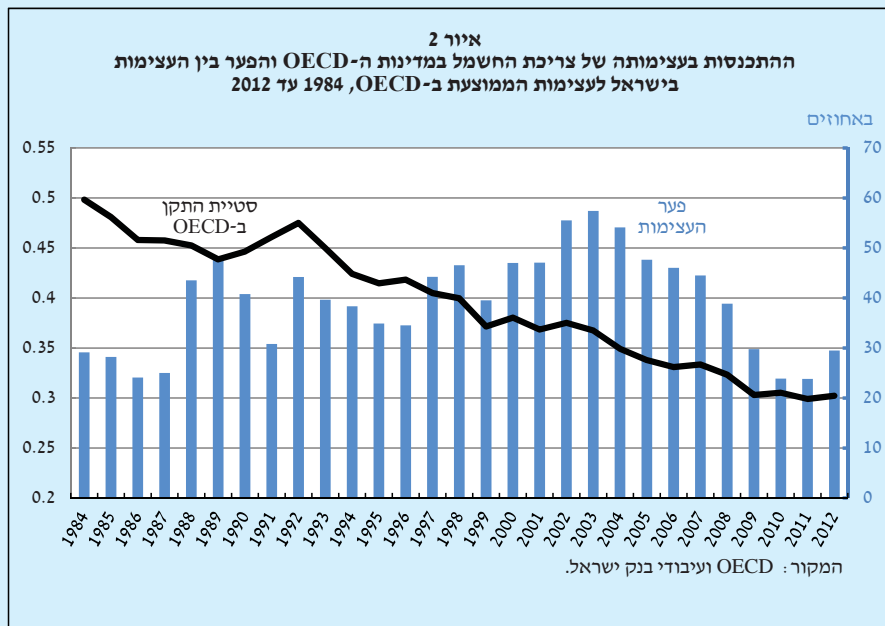
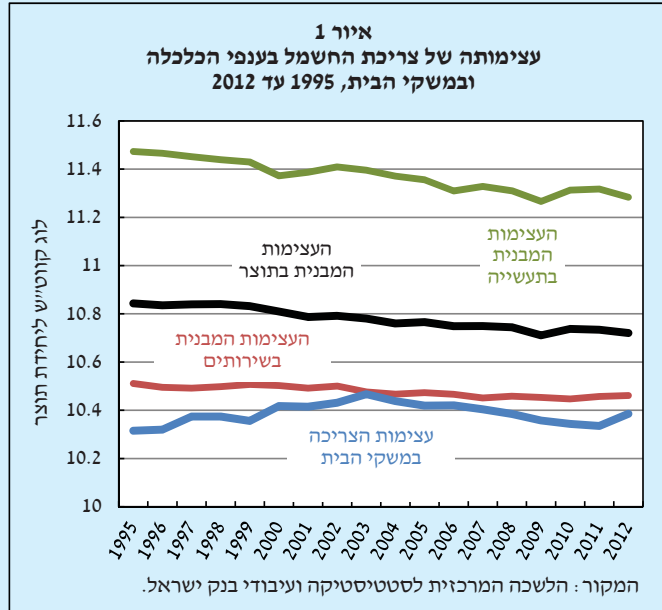
² שינויים בקצב גידולה של האוכלוסייה בגילי העבודה, למשל עקב גלי עלייה, עשויים להאיץ את קצב הגידול של התוצר. שינויים אחרים – כמו עלייה במשקלן של קבוצות אוכלוסייה המתאפיינות בשיעורי תעסוקה ובפריון עבודה נמוכים – עשויים למתן אותו. תכנון המערכת צריך להתחשב גם באי-ודאות זו.

הפיננסיים והשירותים העסקיים האחרים. מגמות אלה משתקפות באיור 1: העצימות המבנית של השימוש בחשמל בענפי המשק³ – כלומר העצימות הנובעת מהמבנה – מציגה ירידה מתמשכת לאורך שני העשורים האחרונים. המשך של מגמות אלה צפוי להוביל להמשך הירידה בעצימות השימוש בחשמל ולהפחית את קצב הגידול של הביקושים לחשמל ביחס לתוצר.

זמינות התחליפים לחשמל: הרפורמה במשק הדלק הולכה בתחילת שנות ה-90 לירידה משמעותית בעצימותה של צריכת החשמל. הרפורמה התירה, בין היתר, לייבא באופן חופשי מוצרי דלק, ואלה (ובעיקר המזוט) שימשו תחליף לחשמל בתהליכי הייצור של חלק מענפי המשק. תהליך דומה עשוי להתרחש בישראל בעשור הקרוב, כאשר תתרחב האפשרות להשתמש בגז טבעי – תחליף קרוב לחשמל – במפעלים עצימי אנרגיה ואולי גם במשקי הבית

(לחימום). מכאן שגם הרחבת השימוש בגז טבעי תמתן את הגידול בביקושים לחשמל בישראל.

הרגלי הצריכה של משקי הבית: צריכת החשמל של משקי הבית בישראל מהווה כ-30% מסך צריכת החשמל במשק. שיעור זה יציב למדי מתחילת שנות התשעים, והוא משקף שיעור גידול נמוך מזה של התוצר. צריכת משקי הבית גדלה



³ כדי לחשב את העצימות המבנית בכל מגזר נטלנו את משקלו של כל ענף בתוצר של המגזר וכפלנו בצריכת החשמל שלו ליחידת תפוקה (על פי לוחות תשומה ותפוקה לשנת 2006). כדי לחשב את עצימותה של צריכת החשמל בקרב משקי הבית נוטלים את ההוצאה על צריכת חשמל ומחלקים אותה בסך הצריכה הפרטית.

בקצב מתון אף על פי שבמהלך שני העשורים האחרונים עבר המשק הישראלי תהליך מסיבי של התקנת מזגנים בדירות המגורים. מכיוון ששיעור משקי הבית המחזיקים מזגן צפוי להגיע לכ-100% בתחילת העשור הבא, ניתן לצפות כי לאחר מכן נראה ירידה בקצב הגידול של צריכת החשמל של משקי הבית.

ממצאים אלה – היינו הירידה שחלה בעבר בעצמות השימוש בחשמל וההערכה שמגמה זו תימשך בעשורים הקרובים – עולים בקנה אחד עם מגמת הירידה שניכרת במדינות ה-OECD מאז שנות ה-70, ירידה שהתלווה לה צמצום בהבדלים בין המדינות השונות. ביטוי לכך ניתן למצוא באיור 2: האיור מראה כי בעשור האחרון עצמות החשמל של המשק הישראלי יורדת לעבר הממוצע ב-OECD, וכי השונות בין מדינות אלה הולכת וקטנה תוך ירידה בעצמות.

2. היצע החשמל בישראל בעשורים הבאים

ייצור החשמל בישראל צפוי להפוך למבוזר יותר בעשורים הבאים, וזאת במידה רבה בשל הגדלת זמינות הגז הטבעי ובשל מעבר לשימוש באנרגיות מתחדשות. למגמות אלה השפעה חשובה על תכנון המערכת לאספקת החשמל בישראל, שכן מחד גיסא הן מאפשרות גמישות רבה יותר בתכנון, ומאידך גיסא הן דורשות לבנות יתירות רבה יותר בכושר הייצור, רבה משיעור הגידול הצפוי של סך הביקושים. יתירות רבה זו נחוצה מפני שהיקף ייצור החשמל ממקורות מתחדשים (כגון אנרגיה סולרית) משתנה במשך היממה, בין עונות השנה, ומשנה לשנה.

עד 2013 ייצרה חברת החשמל כמעט את כל החשמל בישראל, למעט שיעור זעיר שיוצר בחצרות מפעלים. מאז 2013 נוסף למשק החשמל היקף ניכר של כושר ייצור בבעלות פרטית, וכבר ב-2016 היצרנים הפרטיים צפויים לייצר כ-30% מהחשמל בישראל. שינוי זה נובע מכך שהממשלה החליטה לעצור הקמת תחנות כוח חדשות על ידי חברת החשמל ומשינויים טכנולוגיים. מרבית החשמל המיוצר בתחנות הפרטיות נמכרת בעסקאות בילטרליות לצרכנים פרטיים, והיתרה נמכרת באמצעות חברת החשמל. בשנים הקרובות צפויים להשתלב במערכת יצרנים נוספים, וחלקו של הייצור הפרטי צפוי להגיע לכ-40%. שילובם של יצרנים פרטיים במערכת מחייב לפתח במקביל מנגנוני תיאום בין היצרנים הפרטיים לבין מנהל מערכת החשמל הארצית, שכן המערכת מחויבת לרכוש את עודפי הייצור של היצרנים הפרטיים, בשעה שאלו מחויבים קודם כל ללקוחותיהם הפרטיים. לכן היצרנים הפרטיים אינם יכולים להתחייב על מועד האספקה למערכת הארצית ועל היקפה. גודלם של מאגרי הגז מול חופי ישראל מאפשר להרחיב את השימוש בגז במשק הישראלי למשך כמה עשורים. הרחבת זמינותו של גז טבעי למשק הישראלי תאפשר להקים תחנות כוח קטנות יחסית, שייצרו חשמל לצריכה עצמית וימכרו את העודפים למערכת החשמל. מהלך כזה עשוי להשתלב לצרכנים הגדולים (לדוגמה קיבוצים, קניונים, בתי חולים ומפעלי תעשייה). עם זאת, גריעתם של צרכנים אלה ממערכת החשמל הארצית לא תאפשר בהכרח צמצום מקביל בהיקף הייצור של המערכת, שכן הם ימשיכו להסתמך על המערכת הארצית לצורכי גיבוי.

תהליך נוסף שצפוי להשפיע על מבנה משק החשמל בישראל הוא המעבר לשימוש באנרגיות מתחדשות. תהליך זה מונע על ידי התמצקותן של נורמות בין-לאומיות בנוגע לאיכות הסביבה – כפי שניכר לאחרונה בוועידת האקלים שנערכה בפריז בסוף 2015 – אולם הוא כרוך בהתגברות על קשיים הנדסיים וסטטוטוריים בלתי מבוטלים¹. עד כה שיעור ההפקה של חשמל מאנרגיות מתחדשות בישראל עומד על פחות מ-2% מסך ייצור החשמל, אולם החלטות הממשלה לקראת אותה ועידה קובעות כי שיעור זה יעלה תוך עשור ל-13% לכל הפחות, וכי עד 2030 הוא יעמוד על 17% לכל הפחות.

לצד הלחץ הנובע מן הנורמות הבין-לאומיות קיימת התפתחות חשובה נוספת: הירידה במחיר הפקתה של אנרגיה מתחדשת מפאנלים סולריים בזכות שיפורים טכנולוגיים. מחיר זה צפוי להשתוות בקרוב לעלות הפקתה של אנרגיה ממקורות מסורתיים, כגון גז. אולם שילוב אנרגיה מתחדשת בהיקפים גדולים יחייב להרחיב את יכולת הקליטה של רשת החשמל. יתר על כן, קיימים עדיין מכשולים טכניים משמעותיים בתחום האנרגיה הסולרית, ובראשם פיתוח היכולת לאגור אותה בעלות נמוכה (שהרי אנרגיה סולרית ניתן להפיק רק בשעות היום והיא מושפעת גם מתנאי מזג האוויר). מכשולים

¹ סקירה מלאה מופיעה בתוך בנק ישראל (2015), ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 140.

אלו פירושים שיש לקיים עתודות מערכתיות לייצור חשמל כדי לתת מענה לביקושים בשעות החשיכה ובימים מעונניים². על כן השינוי הטכנולוגי דורש במקביל גם יתר תחכום בניהול המערכת לאספקת החשמל.

3. סיכום ומסקנות

הביקושים לחשמל צפויים לגדול בעשורים הבאים בקצב נמוך מבעבר, בין השאר מכיוון שענפי הכלכלה שאינם עצימי חשמל ממשיכים להגדיל את חלקם במשק. בצד ההיצע צפויים ביזור של ייצור החשמל בין יצרנים שונים (תוך הרחבת הפוטנציאל לפעילותם של יצרנים קטנים שיפיקו חשמל מגז ומאנרגיות מתחדשות) והתבססות נרחבת יותר על אנרגיות מתחדשות. בשעה שהגידול המתון בביקושים יאפשר להרחיב את כושר הייצור בהיקף צנוע יחסית, הרי שריבוי היצרנים – כולל הפוטנציאל לייצור פרטי במתקנים קטנים יחסית – והשימוש באנרגיות מתחדשות ידרשו לקיים במערכת המרכזית היקף ניכר של יתירות, כלומר עתודות לייצור חשמל, שעלותה בצידה. כדי לצמצם עלות זו חשוב לקדם כלים לוויסות הביקושים. לצורך זה אפשר להשתמש בהשפעתם המוכחת של שינויים במחיר החשמל על הביקושים לחשמל, וליישם טכנולוגיות קיימות – כגון מדי צריכה אלקטרוניים – כדי לאפשר לתמחר את החשמל בהתאם להשתנות הביקושים במשך היממה. במקביל ניתן להשתמש בטכנולוגיות קיימות וחדשות שיאפשרו להפעיל מכשירי חשמל מרחוק או בתזמון שיותאם למחירים. נוסף לכך חשוב לפתח מנגנון שישיית את עלויות הגיבוי על הגופים שיבחרו להקים מערכות ייצור עצמאיות, כדי שנטל זה לא ייפול על כלל הצרכנים.

המגמות בצד הייצור מגדילות את מורכבות המערכת אך במקביל מפחיתות את הסיכונים הנובעים מתחזית הביקושים, והן יאפשרו כנראה להחזיק שולי ביטחון קטנים יותר בתכנון כושר הייצור של חשמל. זאת מכיוון שבשנים הבאות יהיה זה קל וזול יותר להתאים את היקף כושר הייצור למגמות בלתי צפויות בהתפתחות הביקושים. גמישות זו תתאפשר היות שניתן להפיק חשמל באמצעות גז ואנרגיה סולרית במתקנים קטנים, לעתים אף קטנים מאוד, בשעה שהפקה באמצעות פחם או נפט, המקורות הדומיננטיים בעבר, מצריכה מתקני ענק (על כל המשתמע מכך לגבי משך ההקמה, הקצאת הקרקע, וגיוס המשאבים ההנדסיים, הפיננסיים, הניהוליים והסטטוטוריים).

משמעותן המערכתית של שלל מגמות אלה היא כי מורכבותו של משק החשמל בישראל תגדל מאוד בשנים הקרובות, ועל כן תגדל מאוד חשיבותה של מערכת תכנון ורגולציה מקצועית, בעלת יכולת להתמודד עם האתגרים.

² פיתוחים טכנולוגיים בתחום אגירת החשמל עשויים לתת לכך מענה טכני בעתיד.

