פרק א'

המשק והמדיניות הכלכלית
על רקע שני משברים עולמיים

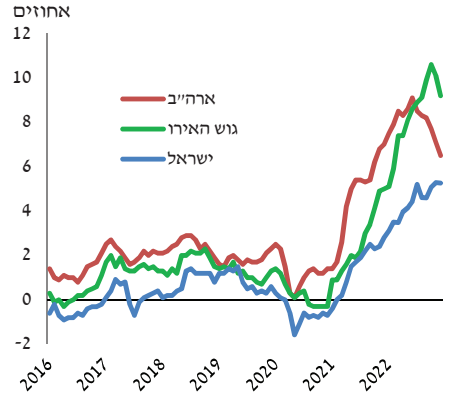
- התוצר צמח בשנת 2022 בשיעור של 6.4%, גבוה מקצב הצמיחה ארוך הטווח. זאת לאחר צמיחה גבוהה גם ב-2021, שבסופה כבר הושלמה ההתכנסות של רמת התוצר למגמה שאפיינה אותו טרם משבר הקורונה.
- שוק העבודה הוסיף להתהדק: שיעור המשרות הפנויות היה גבוה בהשוואה לתקופה שקדמה לקורונה, במקביל לעליית שיעור התעסוקה ולירידת שיעור האבטלה.
- האינפלציה עלתה במהלך 2022 והגיעה בסופה לשיעור של 5.3%. בתחילת השנה היא הושפעה בעיקר מהפרעות להיצע הבין-לאומי בגין משבר הקורונה, ובשל המלחמה באוקראינה. במהלך השנה התגברה גם התרומה של גאות הביקושים לאינפלציה.
- ישראל נהנית מעצמאות בהפקת גז טבעי לייצור חשמל ומהבטחת מחירו וכמותו בחוזים ארוכי טווח. לכן היא הושפעה במידה מתונה בלבד ממשבר האנרגיה העולמי, שפרץ בעקבות המלחמה.
- במונחי שער החליפין הנומינלי-אפקטיבי, השקל פוחת במהלך השנה ב-4%, תוך תנודתיות גבוהה.
- בקיץ 2021 היה בנק ישראל מהראשונים בעולם שהפסיקו את השימוש בכלי ההרחבה המוניטרית, שהופעלו בתקופת משבר הקורונה, ובתחילת 2022 גם הפסיק לרכוש מטבע חוץ.
- לאחר שבתחילת 2022 עדיין שררה אי-וודאות גבוהה באשר להתפתחות המגיפה ולהשפעותיה הכלכליות, באפריל החלה הוועדה המוניטרית להעלות את ריבית בנק ישראל; זאת לאחר שבע שנים שבהן שיעוריה נעו בין 0.1% ל-0.25%. בסוף השנה הגיעה הריבית ל-3.25%, הרמה הגבוהה ביותר מאז תחילת העשור הקודם.
- האינפלציה במרבית המשקים המפותחים הייתה גבוהה מאשר בישראל. על רקע אי-הוודאות בתחילת 2022 לגבי ההתאוששות ממגיפת הקורונה והשפעות המלחמה שפרצה באוקראינה, העריכו הבנקים המרכזיים העיקריים כי האינפלציה נובעת משיבושי היצע שאופיים זמני. לכן הם החלו את העלאות הריבית רק לאחר שהאינפלציה כבר עלתה משמעותית.
- על רקע עליית הריביות עלו תשואות האג"ח וירדו מחירי המניות. בהתאם לכך חל באמצע השנה מפנה בהתפתחות האשראי בכל המגזרים, וקצב צמיחתו הואט, בחלק מהמגזרים אף בחדות.
- לאחר שנות הקורונה, שאופיינו בהרחבות פיסקליות גדולות, הסתיימה 2022 עם עודף של 0.6% תוצר בתקציב הממשלה, והחוב הציבורי ירד ל-60.7% מהתוצר – הסביבה שאפיינה אותו טרם הקורונה. לכך תרמו, בין השאר, הכנסות חריגות ממסים, דחיית הסכמי השכר במגזר הציבורי והאצת האינפלציה.
- היקפי הבנייה והתכנון בשוק הדירות המשיכו לעלות ב-2022, אך מספר העסקאות ירד מרמת השיא של 2021. עליית מחירי הדירות הייתה מהירה לאורך מרבית השנה, והואטה לקראת סופה.
- מגזר ההיי-טק הישראלי צמח ב-2022 בקצב גבוה. עם זאת, שיעור המשרות הפנויות במגזר וגיוסי ההון של חברות ההזנק ירדו ביחס לשיאיהן ב-2021, ירידה שהתגברה במהלך השנה.

1. הכלכלה העולמית והמשק הישראלי

ההתפתחות המקרו-כלכלית הבולטת בכלכלה העולמית ובמשק הישראלי בשנת 2022 הייתה המשך עליית האינפלציה.

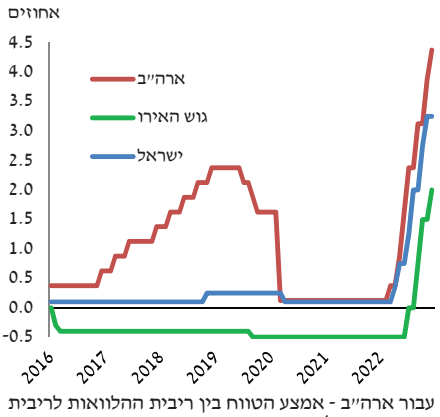
לאחר למעלה מעשור של ריבית אפסית על רקע אינפלציה נמוכה, ההתפתחות המקרו-כלכלית הבולטת בכלכלה העולמית ובמשק הישראלי בשנת 2022 הייתה המשך עליית האינפלציה, שהחלה ב-2021 והגיעה השנה לשיעורים גבוהים מאוד (איור א׳-1). התפתחות זו הושפעה מאופן היציאה של כלכלות העולם ממשבר הקורונה וכן ממלחמת רוסיה-אוקראינה, והביאה למפנה במדיניות של בנקים מרכזיים בעולם – בפרט להעלאות ריבית חדות (איור א׳-2).

איור א׳-1: האינפלציה במשקים העיקריים ובישראל
12 חודשים אחרונים
ינואר 2016 - דצמבר 2022



המקור: עיבודי בנק ישראל על נתוני הלמ״ס ובלומברג.

איור א׳-2: ריביות הבנקים המרכזיים במשקים העיקריים ובישראל
ינואר 2016 - דצמבר 2022



עבור ארה״ב - אמצע הטווח בין ריבית ההלוואות לריבית הפיקדונות של הפד.
המקור: עיבודי בנק ישראל על נתוני בלומברג.

ב-2021 החלו הפרעות להיצע הבין-לאומי בגין הקורונה, עליהן התווספו ב-2022 הפרעות בגין המלחמה בין רוסיה לאוקראינה.

ההתאוששות העולמית ממשבר הקורונה, שהחלה ברבעון השני של 2021, לוותה בהתאוששות מהירה של הביקושים העולמיים – בהשפעת הסרת מגבלות הקורונה על הפעילות, אך גם כתוצאה מההרחבות המוניטריות והפיסקליות בתקופת המגיפה. בה בעת התקשתה הכלכלה העולמית לספק את היצע המוצרים - בגלל מגבלות שעוד נותרו על הפעילות, בעיקר בסין, צווארי בקבוק בתובלה הימית וקשיים נוספים שנבעו מהצורך בחידוש מהיר של כלל הפעילות הכלכלית. חוסר האיזון העולמי, בין ההתפתחויות של הביקוש לאלה של ההיצע, התבטא כבר ב-2021 בעיכובים באספקת חומרי גלם, מוצרי צריכה ומוצרי השקעה סופיים. שיבושים בתחום ההובלה הביאו להתייקרויות חדות בתחום זה.

בפברואר 2022 פרצה מלחמה בין רוסיה לאוקראינה, ועל ההפרעות להיצע הבין-לאומי בגין הקורונה התווספו הפרעות בגין המלחמה והשפעותיה. קואליציה של מדינות, בהובלת האיחוד האירופי וארה״ב, הטילה על רוסיה סנקציות כלכליות, ובמקביל צמצמה רוסיה את אספקת הגז לאירופה והקשתה על יצוא חיטה מאוקראינה. כל אלו פגעו בתובלה ובמסחר הבין-לאומיים וגרמו למחסור ולעליות חדות של מחירי הסחורות - בראשן חומרי האנרגיה (נפט, פחם וגז טבעי), מתכות, דשנים ומזון (בפרט דגנים ונגזרותיהם) - ולחוסר יציבות בהם במהלך השנה כולה.

ההתפתחויות הללו הוסיפו ללחצי האינפלציה, שהחלו ב-2021, והניעו בנקים מרכזיים בעולם להעלות את הריבית, לאחר שנים רבות של אינפלציה נמוכה וריבית אפסית (איור א׳-2). להעלאות

העלאות הריבית בעולם ובישראל החלו בעקבות התמשכות האינפלציה והתעצמותה.

הריבית בעולם ובישראל קדמו צמצום, ובהמשך הפסקה, של השימוש בכלי הרחבה מיוחדים שהופעלו בעקבות משבר הקורונה. בקיץ 2021 היה בנק ישראל מהראשונים בעולם שהפסיקו את השימוש בכלים אלה.[1] העלאות הריבית במשקים המפותחים בעולם החלו רק לאחר שהאינפלציה סטתה מהיעד – בחלק מהמשקים אף במידה משמעותית. ניתן להסביר זאת באי-הוודאות הגבוהה ששררה באשר למגיפת הקורונה בראשית 2022, לנוכח התחלואה הגבוהה באותה עת (איור א׳-3), בהפתעה שנבעה מהמלחמה באוקראינה וכן בהתפתחות ההדרגתית של הגורמים להתפרצות האינפלציה ובהערכות הבנקים המרכזיים לגביה. באמצע 2021, כשהאינפלציה החלה לעלות, וכן בתחילת 2022, רבים מהבנקים המרכזיים ייחסו את התפרצותה להשפעת מגבלות ההיצע שנבעו מהקורונה, ובהמשך גם ממלחמת רוסיה-אוקראינה (אף כי היו גם השקפות אחרות, במיוחד בארה״ב, שייחסו את עליית האינפלציה בחלקה להשפעה מאוחרת של ההרחבות הפיסקליות והמוניטריות הגדולות של תקופת הקורונה). גורמים אלה נתפסו בראשיתם כמוגבלים במשכם ובעוצמתם. העלאות הריבית בעולם ובישראל החלו בעקבות התמשכות האינפלציה והתעצמותה. זו הובילה לשינוי תפיסה באשר למאפיינים של גורמי ההיצע והביקוש שבבסיסה וכן באשר להתמדתם. גורמי הביקוש בלטו בזכות הפעילות המקרו-כלכלית, שהתאפיינה בהתרחבות מואצת של הצריכה ובהתהדקות שוקי העבודה. האחרונה התבטאה בגידול חד של שיעורי המשרות הפנויות והתעסוקה, תוך ירידת שיעור האבטלה.

לוח א׳-1
ההתפתחויות העיקריות, 2017 עד 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
האוכלוסייה (ממוצע שנתי, במיליונים)	8.7	8.9	9.1	9.2	9.4	9.6
התוצר הנומינלי (במיליארדי ש״ח, במחירים שוטפים)	1290	1353	1435	1423	1578	1756
התוצר לנפש (באלפי ש״ח, במחירים שוטפים)	148	152	159	154	168	184
התוצר המקומי הגולמי (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים)	4.3	4.1	4.2	-1.9	8.6	6.4
הצריכה הפרטית (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים)	3.6	3.6	4.0	-7.9	11.1	7.7
השקעה בנכסים קבועים (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים)	3.4	6.6	3.6	-2.6	12.2	9.6
הצריכה הציבורית (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים)[1]	3.9	4.0	3.0	2.6	3.7	1.0
יצוא הסחורות והשירותים (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים)[2]	7.0	5.5	5.1	0.2	11.8	8.9
יבוא הסחורות והשירותים (שיעור השינוי הריאלי, באחוזים)[3]	6.3	5.9	2.7	-7.2	18.2	12.0
החשבון השוטף של מאזן התשלומים (העודף, במיליארדי דולר)	13.3	11.2	15.0	22.7	21.4	19.8
הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה (כאחוז מהתוצר)	2.3	4.4	4.6	11.5	5.5	1.6
החוב הציבורי (כאחוז מהתוצר)	59.7	59.9	58.8	70.6	67.9	60.7
המועסקים הישראלים, גילי 15+ (ממוצע שנתי, באלפים)	3825	3905	3967	3913	3957	4187
השכר הנומינלי למשרת שכיר (ממוצע שנתי, שיעור השינוי, באחוזים)	3.0	3.5	2.9	6.5	2.5	2.9
שיעור האבטלה, גילי 15+ (ממוצע שנתי, באחוזים)	4.2	4.0	3.8	4.4	5.0	3.8
שיעור המשרות הפנויות (ממוצע שנתי, באחוזים)	3.8	3.7	3.5	2.4	4.5	4.8
האינפלציה (דצמבר לעומת דצמבר אשתקד, באחוזים)	0.4	0.8	0.6	-0.7	2.8	5.3
ריבית בנק ישראל (ממוצע שנתי, באחוזים)	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	1.2
ריבית בנק ישראל (נתון שנתי אחרון, באחוזים)	0.10	0.25	0.25	0.10	0.10	3.25
הריבית הריאלית לשנה (ממוצע שנתי, באחוזים)	-0.1	-0.8	-0.8	0.1	-1.9	-1.4
הריבית הריאלית לשנה (ממוצע דצמבר, באחוזים)	-0.3	-0.7	-0.7	-0.2	-2.4	1.0
התשואה הנומינלית על אג״ח ממשלתיות ל-10 שנים (ממוצע שנתי, באחוזים)	2.1	2.2	1.6	0.8	1.2	2.6
התשואה הריאלית על אג״ח ממשלתיות ל-10 שנים (ממוצע שנתי, באחוזים)	0.6	0.5	0.0	-0.5	-0.8	0.1
שער החליפין הריאלי האפקטיבי (ממוצע שנתי, שיעור השינוי, באחוזים)	-4.4	2.1	-2.5	-3.1	-3.9	-0.9
שער החליפין של השקל מול הדולר (ממוצע שנתי)	3.6	3.6	3.6	3.4	3.2	3.4
מדד ת״א 125 [4]	6.4	-2.3	21.3	-3.0	31.1	-11.8
הסחר העולמי (שיעור השינוי, באחוזים)	5.7	4.1	0.9	-7.8	10.4	5.4

[1] ללא יבוא ביטחוני.

[2] ללא יהלומים וחברות הזנק.

[3] ללא יבוא ביטחוני, אוניות, מטוסים ויהלומים.

[4] שיעור השינוי הנומינלי – היום האחרון בדצמבר לעומת היום האחרון בדצמבר אשתקד.

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

[1] ראו דוח המדיניות המוניטרית של בנק ישראל למחצית השנייה של 2021, עמ׳ 20–21.

חשיפה נמוכה יחסית של מחירי החשמל בישראל, למחירי האנרגיה העולמיים, תמכה בחוסנו של המשק הישראלי במשבר האנרגיה שפרץ ב-2022 בשל מלחמת רוסיה-אוקראינה.

בהסתכלות על המשברים הגלובליים בשני העשורים האחרונים – החל במשבר הגלובלי הפיננסי של 2008, דרך משבר החובות של 2012 שהיה תולדה שלו, ועד משבר הקורונה והמלחמה באוקראינה – ניתן לציין בהכללה שהמשק הישראלי נפגע מהם פחות מאשר משקים מפותחים אחרים. לכל אחד מהמשברים הללו סיפור והסבר ייחודי לכך. במשברים של 2008 ו-2012 הפגיעה הנמוכה יחסית במשק הישראלי נבעה בין השאר ממערכת פיננסית שמרנית, בפרט מערכת בנקאית שמרנית ומפוקחת בקפדנות, משוק דיור מאוזן וממדיניות כלכלית מוצלחת;[2] במשבר הקורונה תרמו להתמודדותה של ישראל מבנה מערכת הבריאות, הרכב דמוגרפי הכולל אוכלוסייה צעירה מזו של מדינות מפותחות אחרות והרכב ענפי שהקטין במידה מסוימת את החשיפה למשבר;[3] ב-2022, במשבר האנרגיה שפרץ בשל המלחמה באוקראינה, סייעה למשק הישראלי מידה נמוכה של חשיפה למחירי האנרגיה העולמיים לצורך ייצור חשמל.

2. הפעילות המקרו-כלכלית בישראל

א. ההתפתחויות העיקריות

צמיחת התוצר ב-2022 אמנם הואטה בהשוואה ל-2021, אך הוסיפה להיות מהירה.

התוצר המקומי הגולמי צמח ב-2022 ב-6.4%, והתוצר לנפש – ב-4.4% (לוח א׳-1). למעשה, כבר בסופה של 2021 חצה התוצר את רמתו שהייתה צפויה על פי המגמה בשנים שלפני הקורונה. צמיחת התוצר ב-2022 אמנם הואטה בהשוואה ל-2021, אך הוסיפה להיות מהירה, ונתמכה על ידי הביקוש ליצוא הישראלי של סחורות ושירותים. רמת הצריכה הפרטית אמנם נותרה, בממוצע שנתי, נמוכה מהמגמה ששררה טרם הקורונה, אך היא גדלה במהירות במהלך השנה – השפעת עליית הביקושים בעת התייצבות השגרה הכלכלית לאחר הקורונה. בניגוד לישראל, בארה״ב ובמדינות האיחוד האירופי (בממוצע) רמת התוצר הייתה עדיין נמוכה מזו של מגמת טרם הקורונה. חוסנה של הכלכלה הישראלית ביחס למשקים אחרים, בשנה של התפתחויות גאו-פוליטיות חריגות בזירה הבין-לאומית, בלט בזכות התלות הנמוכה יותר ביבוא חומרי אנרגיה לייצור חשמל. זו מיתנה את מידת החשיפה של המשק הישראלי לתנודות החדות של מחירי האנרגיה בעולם, שהתרחשו בעקבות המלחמה בין רוסיה לאוקראינה.

בעקבות דעיכת מגיפת הקורונה בוטלו התמיכות התקציביות המיוחדות, והוצאות הממשלה על תמיכות ישירות שבו לשיעורן טרם תקופת הקורונה.

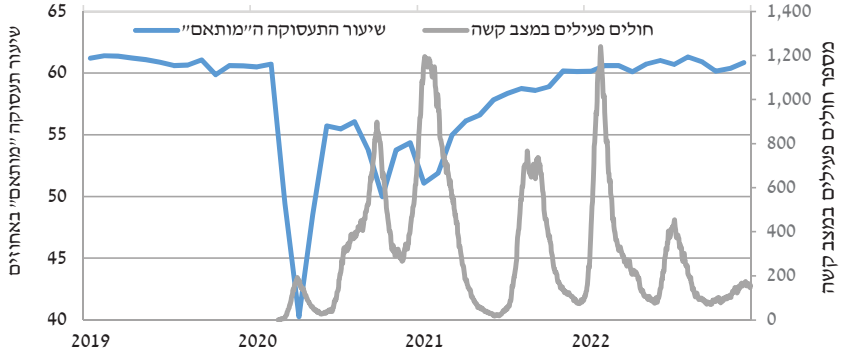
בשנת 2022 נמשך תהליך ההתאוששות המהיר של הפעילות הכלכלית, שהחל ברבעון השני של 2021, תוך הסתגלות לחיים בצד הקורונה. שיאו של גל התחלואה החמישי בקורונה (גל ה״אומיקרון״) חל בראשיתה של 2022 (איור א׳-3). גל זה אופיין בנסיקה של שיעורי ההדבקה, התחלואה הקשה והתמותה. ואולם באופן יחסי חומרת התחלואה בקרב האוכלוסיות המחוסנות הייתה נמוכה, ושיעורי ההתחסנות היו נרחבים. על רקע זה בחרה הממשלה שלא להחמיר את המגבלות על הפעילות, בניגוד למדיניות שננקטה בשלושת הגלים הראשונים. בהתאם לכך לא היה צורך בתוכניות סיוע נרחבות. כבר בחודש פברואר החלה הממשלה להסיר את מגבלות הקורונה על הפעילות, ובחודש אפריל 2022 כבר הוסרו מרביתן. במקביל נמשכה מגמת ההתאוששות של שוק העבודה, שהחלה אשתקד, והתבטאה בין השאר בעליית שיעור התעסוקה (איור א׳-3). בעקבות דעיכת המגיפה גם בוטלו התמיכות התקציביות המיוחדות, והוצאות הממשלה על תמיכות ישירות שבו לשיעורן טרם תקופת הקורונה. איור א׳-4 מלמד כי שיעור העובדים מרחוק, שהתרחבותו

[2] להרחבה ראו: בנק ישראל (2011), ישראל והמשבר העולמי 2007-2009; בנק ישראל (2010), דין וחשבון 2009.

[3] ראו פרקים א׳ ו-ב׳ בדוחות בנק ישראל לשנים 2020 ו-2021.

סייעה למקומות העבודה להמשיך לפעול בתקופת הקורונה חרף המגבלות, התייצב החל מהרבעון השני של 2022 על רמה של כ-14% מהשכירים (פרט לתנודה עונתית בתקופת הקיץ).[4]

איור א׳-3: מספר החולים הפעילים שמצבם קשה ושיעור התעסוקה ה״מותאם״
(2022-2019)



שיעור התעסוקה ה״מותאם״ מתייחס אל הנעדרים זמנית מעבודתם מסיבות כלכליות כבלתי מועסקים; שיעור התעסוקה ה״מותאם״ מוצג כממוצעים רבעוניים של נתונים חודשיים. הנתונים אינם מנוכי עונתיות. נתוני התחלואה מתייחסים למספר החולים הפעילים במצב קשה המאושפזים בבתי החולים.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד הבריאות ועיבודי בנק ישראל.

החל מחודש פברואר ניכרו השפעותיה הגאו-פוליטיות של המלחמה באוקראינה על הכלכלה העולמית

החל מחודש פברואר ניכרו השפעותיה הגאו-פוליטיות של המלחמה באוקראינה על הכלכלה העולמית. אחד מביטוייה העיקריים היה עלייה חדה של מחירי חומרי האנרגיה העולמיים (אשר ירדו בהמשך השנה), מזון וחומרי גלם נוספים. השפעות המלחמה על מחירי ייצור החשמל בישראל היו אמנם מוגבלות (כפי שמנותח בחלק 4 של הפרק), אך ההפרעות בעטיה השפיעו על פעילות המשק הישראלי בתחומים אחרים, גם אם לא במידה רבה מאוד. התכווצות יצוא הכימיקלים מרוסיה בגלל המלחמה הובילה לעלייה של מחירי הכימיקלים בעולם והגדילה את יצוא הכימיקלים מישראל. השפעה נוספת נבעה מנסיקתם של מחירי הנפט (אשר ירדו במחציתה השנייה של השנה), כתוצאה מהסנקציות שהוטלו על יצוא חומרי האנרגיה מרוסיה. בעקבות זאת עלתה ב-2022 ההוצאה על יבוא חומרי אנרגיה, ופעלה לצמצום העודף בחשבון השוטף.

המלחמה באוקראינה הביאה לזרם פליטים ומהגרים. חלקם הגיע לישראל, והיו ביניהם כאלו שנקלטו כעולים. כך עמד מספר העולים השנה על כ-74 אלף, כפול ויותר מהמספר שהיה צפוי על פי מגמת העלייה בעשור שקדם לקורונה. רובם המוחלט הגיעו מרוסיה, אוקראינה ובלארוס.[5] לקליטת עולים בהיקף כזה אמנם אין השפעת מקרו על שוק העבודה,[6] אך היא תרמה לגידול הביקוש למגורים בשכירות, אשר גדל ממילא בשנים האחרונות.

הביקוש למגורים בשכירות גדל על רקע מספר גורמים – ביניהם צורך גדל במגורים זמניים עקב פרויקטים של התחדשות עירונית באזור המרכז. הביקוש לשכירות עולה בשנים האחרונות גם כתחליף לרכישה, בעקבות עליית מחירי הדירות לקנייה. סיבה נוספת היא עליית משך הבנייה של

[4] שיעור השכירים בני 25–64 שעבדו מרחוק לפחות 7 שעות בשבוע.

[5] הערכות אלה מבוססות על נתוני הלמ״ס המופיעים בפרסומים ״העלייה לישראל 2021 והעלייה לישראל בעקבות הלחימה באוקראינה בשנת 2022״ (נתוני תרשים 1 ותרשים 5), ״אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2023״ (נתוני לוח 3).

[6] רבע מהעולים מרוסיה ואוקראינה שעלו בין ינואר לאוקטובר היו ילדים מתחת לגיל 18, וכ-12% – מבוגרים מגיל 66. משמע שרק כשני שלישים מהעולים הגיעו בגיל העבודה. (המקור: א׳ אליהו (2022), ״נתונים על עלייה לישראל מאוקראינה ורוסיה בשנת 2022״, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.)

דירות חדשות וההמתנה של רוכשי דירות "על הנייר" לסיומה (לרבות בתוכניות הממשלה לדיור בר-השגה); חלקם מתגוררים בינתיים בשכירות. פרק ח', העוסק בשוק הדיור, מרחיב בסוגיות אלה.

מספר העסקאות בדירות ירד ב-2022 בחדות ביחס לאשתקד (שהייתה שנה חריגה מבחינת מספר העסקאות הגבוה), תוך התעצמות הירידה במהלך השנה. פרק ח' מונה מספר הסברים לצמצום מספר העסקאות: ראשית, התייקרות המשכנתאות; שנית, העלייה החדה שהייתה ב-2021 במספר העסקאות של משקיעים, אשר ביקשו להקדים רכישות להעלאת שיעור מס הרכישה על דירות להשקעה בסופה של אותה שנה; שלישית, סיום התוכנית "מחיר למשתכן" בשנת 2020, שהביא לגידול חד של רכישות דירה ראשונה בשוק החופשי בשנת 2021 (מצד מי שבקודמתה המתינו לזכייה בהגרלות לפני ביטולן), וחידוש ההגרלות במרץ 2022 (פתיחת התוכנית "מחיר מטרה"), אשר החזיר רוכשים פוטנציאליים לעמדת המתנה.

ב. הצריכה הפרטית והחיסכון

הצריכה הפרטית צמחה ב-2022 בקצב מהיר, אך בהסתכלות שנתית רמתה הייתה נמוכה מהרמה שהייתה צפויה על פי מגמתה טרם הקורונה.

הגידול המהיר של הצריכה הפרטית ב-2022, כפי שמראה לוח א'-1, הוא אחד מביטוייה של התרחבות הביקושים במשק. הסרת מגבלות הקורונה, שהחלה במחצית השנייה של 2021 והתרחבה ב-2022, הביאה לגידול הביקושים לצריכה, בעיקר של אותם השירותים שהוגבלו בתקופת המגיפה. לפיכך צמחה הצריכה הפרטית ב-2022 בקצב מהיר. למרות זאת, בהסתכלות שנתית רמת הצריכה הפרטית הייתה נמוכה מהרמה שהייתה צפויה על פי מגמתה טרם הקורונה.

ניתן לייחס את הרמה הנמוכה יחסית של הצריכה השנה לשני גורמים – זמני ומבני. הגורם הזמני עולה ישירות מהנתונים ומעיד על התאוששות הדרגתית של הצריכה, בפרט של השירותים הכרוכים בהתקהלות – תחבורה, מסעדות, בתי מלון, אמנות, בידור ופנאי, שצריכתם הוגבלה בשל הקורונה. כיוון שבתחילת השנה צריכת שירותים אלה הוגבלה בשל גל התחלואה (אומיקרון), צריכת השירותים השנתית, ולכן הצריכה הפרטית כולה, היו נמוכות מאלה שהיו צפויות על פי מגמתן ארוכת הטווח. בולטת בהקשר זה צריכת שירותי התיירות, שאמנם גדלה, אך לא השיגה את רמתה טרם הקורונה. יצוא שירותי התיירות (צריכתם של תיירים בישראל) התאושש פחות מאשר צריכתם של ישראלים בחו"ל.[7] גורם זמני נוסף, שעיכב את התאוששות הצריכה, הוא מגבלת היצע מצרפי – על רקע הביקושים החזקים ליצוא, שדחפו את התוצר המקומי כבר בסוף שנת 2021 אל מעבר למגמת טרם המשבר. הסבר אפשרי נוסף לרמה הנמוכה יחסית של הצריכה, למרות צמיחתם המהירה של הביקושים, נעוץ בגורם שאופיו מבני – תמורות בהעדפות ובהתנהגות הצרכנים, למשל בעקבות אימוץ נרחב של שינויים טכנולוגיים. לעת עתה אין אינדיקציות חד-משמעיות לשינויים כאלה.

רמתה הנמוכה של הצריכה בשנים 2020–2022 והתמיכות הממשלתיות בהכנסות משקי הבית בתקופת הקורונה הגדילו את שיעור החיסכון מתוך ההכנסה הפרטית הפנויה, במיוחד בשנתיים 2020–2021 (תיבה ב'-1). שיעור חיסכון זה אמנם ירד ב-2022, אך נותר גבוה במקצת מאשר בשנים שלפני הקורונה – אולי גם בהשפעת עלייתה הניכרת של הריבית בשנה זו. לעת עתה לא נראה שהחיסכון שהצטבר במהלך שנות הקורונה שימש את הצרכנים כדי לצרוך יותר ב-2022.

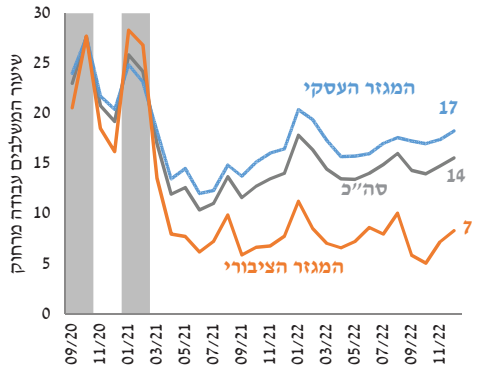
[7] העודף בחשבון השוטף הסתכם בשנת 2022 ב-19.8 מיליארד דולרים – 1.6 מיליארדים פחות מאשר ב-2021. צמצום העודף הושפע כפי שנכתב לעיל, מעליית מחירי הנפט, אך גם מהעובדה שהתיירות היוצאת עלתה בקצב מהיר יותר מאשר התיירות הנכנסת.

ג. שוק העבודה

שוק העבודה הוסיף להתהדק ב-2022 והתכנס לסביבת תעסוקה מלאה.

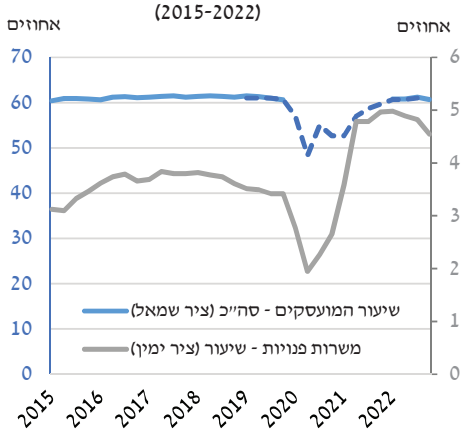
עוד במהלך 2021, כשהפעילות הכלכלית החלה להתאושש ובוטל הסיוע המיוחד למובטלים, החלה התאוששות של התעסוקה. תהליך זה נמשך ב-2022 (איור א׳-5), והתרחבות הביקושים במשק באה לידי ביטוי גם בהמשך התהדקותו של שוק העבודה: בממוצע שנתי שיעור המשרות הפנויות עלה, והאבטלה ירדה (לוח א׳-1). אלה הובילו להתכנסות שוק העבודה לסביבת תעסוקה מלאה: שיעורי ההשתתפות והתעסוקה שבו לרמתם מ-2019 (תיבה א׳-1).

איור א׳-4: שיעור השכירים בגילים 25-64 שמשלבים עבודה מרחוק



״שילוב עבודה מרחוק״ מתייחס לעובדים 7 שעות או יותר בשבוע מרחוק. החלוקה למגזר ציבורי ופרטי היא על פי הגדרות הלמ״ס. המספרים בקצה העקומה מציינים את הממוצעים בשלושת הרבעונים האחרונים של השנה. ההצללות באפור מציינות סגרים.
המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר כוח האדם של הלמ״ס.

איור א׳-5: שיעור המועסקים ושיעור המשרות הפנויות
(2015-2022)



הקו המקווקו מציג את שיעור התעסוקה ה״מותאם״ לתקופת הקורונה, כלומר בניכוי הנעדרים מסיבות כלכליות. שיעור המועסקים מוצג לגילי 15+.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

על רקע הביקוש הגבוה לעובדים השכר הנומינלי במגזר העסקי אמנם עלה ב-3.9%, אך עלייתו לא הספיקה כדי לפצות על האינפלציה, כך שהשכר הריאלי נשחק.

תהליך הגידול של שיעור המועסקים, במקביל לעליית שיעור המשרות הפנויות, אפיין את ישראל ומדינות OECD רבות נוספות בשנים 2021–2022. זאת בהשפעת הסרת מגבלות הקורונה, שהביאה לגידול הביקושים, ובעקבותיה רבים מהעסקים שצמצמו את הפעילות שבו לגייס עובדים. איור א׳-5 מראה כי לאחר הגעתו של שיעור התעסוקה לרמה שאפיינה אותו טרם המשבר החלה ירידה מסוימת של שיעור המשרות הפנויות, אך הוא נותר גבוה מאשר לפני הקורונה. תיבה א׳-1 מנתחת תופעה זו בישראל. על רקע הביקוש הגבוה לעובדים, השכר הנומינלי במגזר העסקי אמנם עלה ב-3.9%,[8] אך עלייתו לא הספיקה כדי לפצות על האינפלציה, כך שהשכר הריאלי נשחק.

פרק ב׳ מלמד כי למרות הביקוש הגבוה לעובדים וחרף עליית השכר הנומינלי למשרת שכיר בשיעור גבוה (לוח א׳-1), ב-2022 ירד שיעור התמורה לעבודה (כאחוז מהתוצר) במגזר העסקי. מדובר בתהליך שהחל ב-2019, עוד לפני שפרץ משבר הקורונה, ונמשך ברציפות מאז: עלייה של השכר הריאלי (הממוצע) בקצב איטי מזה של עליית פריון העבודה (הממוצע).[9] זאת אף על פי שב-2022 ירד גם פריון העבודה הממוצע – תוצאה של שינוי הרכב העובדים, שאפיין את התאוששות

[8] השכר הנומינלי בכלל המשק עלה ב-2.9% והשכר הריאלי ירד ב-1.5% (בממוצע שנתי). שלא כמו האינפלציה, המחושבת במונחים של נתון דצמבר לעומת דצמבר אשתקד, השינוי בשכר הממוצע המוצג פה הוא על סמך ממוצע כל חודשי השנה.

[9] השכר הריאלי הרלוונטי לשיעור התמורה לעבודה הוא השכר הנומינלי בניכוי מדד מחירי התוצר (ולא בניכוי מדד המחירים לצרכן).

התעסוקה ממשבר הקורונה (ב-2022 בלטו הגיוסים בענפים שנפגעו במשבר, ענפים שהשכר ופריון העבודה בהם נמוך מהממוצע).[10]

אחד הגורמים לירידתו של שיעור התמורה לעבודה מאז 2018 הוא התפתחות השכר במגזר הממשלתי, שבעקיפין משפיע גם על התפתחותו במגזר העסקי. ההסכמים לעדכון השכר במגזר הממשלתי פקעו כבר ב-2018, ובשל המגיפה הוקפא המו"מ בין המדינה להסתדרות העובדים על חידושם.[12,11] הסכם המסגרת הקודם היה בתוקף עד 2018, וקבע את תוספת השכר נוסף על זחילת השכר הקשורה בוותק או בהסכמים תת-מגזריים במגזר הממשלתי. הסכם זה קבע קצב עליית שכר (נומינלי) שתאם את האינפלציה הנמוכה ששררה בתקופה שקדמה להסכם. מאחר שהאינפלציה לאחר מכן הייתה גבוהה יותר, השכר הממוצע במגזר הממשלתי (המקיף כ-20% ממשרות השכיר) נשחק לא רק ביחס לזה של המגזר העסקי, אלא גם במונחים של כוח קנייה. החל מ-2017 נפתח פער בין שני המגזרים בקצב עלייתו של השכר: השכר במגזר הפרטי הוסיף לעלות ריאלית, ואילו השכר הריאלי במגזר הממשלתי כמעט לא התעדכן.

הסכמי שכר חדשים נדרשים כדי לאזן בין הצורך לייעל את פעילות המגזר הממשלתי לבין שמירת יכולתו למשוך עובדים מתאימים.

הסכמי שכר חדשים נדרשים כדי לאזן בין הצורך לייעל את פעילות המגזר הממשלתי לבין שמירת יכולתו למשוך עובדים מתאימים.[14,13] הצורך בגיוס עובדים איכותיים בולט במיוחד בשעה שהמגזר הממשלתי נדרש להטמיע שיפורים טכנולוגיים (נושא הנידון בפרק ו' של דוח זה) ולגייס עובדים בשוק תחרותי: בעשור האחרון עלה פריון העבודה במגזר הפרטי בקצב מהיר, וזאת גם לעומת מדינות ה-OECD, בפרט בחלק מענפי השירותים (כפי שמתועד ומנותח בפרק ה' של הדוח), ובהתאם לכך עלה בו השכר.

[10] ההשוואה של השכר בענפים לשכר הממוצע היא על פי נתוני 2019. השינוי בהרכב המועסקים הוא התפתחות טכנית והפוכה לזו שהתרחשה בעקבות פרוץ הקורונה ב-2020 וגרמה אז לעליית השכר והפריון הממוצעים. בגלל עליית משקל המועסקים בענפים שהפריון בהם נמוך יחסית ב-2022, היה שיעור גידולו של התוצר הריאלי נמוך מזה של תשומת העבודה. כך ירד פריון העבודה הממוצע (התוצר הריאלי לשעת עבודה) במגזר העסקי ב-1.5%. התפתחות זו חורגת מגידול פריון העבודה במגזר העסקי בשנים האחרונות, גידול אשר בלט גם ביחס למדינות OECD (כפי שמנותח בפרק ב' ובפרק ה').

[11] בחלק מן המקומות ההתייחסות היא אל המגזר העסקי לעומת הציבורי, ובמקומות אחרים ההתייחסות היא אל המגזר הפרטי לעומת הממשלתי, על פי החלוקה במקורות הנתונים. יש חפיפה רבה בין הגדרת הגופים המשתייכים למגזרים הפרטי והעסקי (המתבססת על תחומי פעילות כלכלית), להגדרת הגופים המשתייכים למגזרים הממשלתי והציבורי (המתבססת על אופן מימון הפעילות של הגופים).

[12] יוצא דופן בהקשר זה הוא הסכם השכר עם המורים, שנחתם באוגוסט 2022. היעדרם של הסכמי שכר מעודכנים הוא אחת הסיבות לשיעור הנמוך יחסית של גידול הוצאות הממשלה. שני הנושאים האלה נדונים בפרק ו'.

[13] קשיי הגיוס של המגזר הציבורי אינם מתבטאים בנתוני המשרות הפנויות, המתייחסים למגזר העסקי.

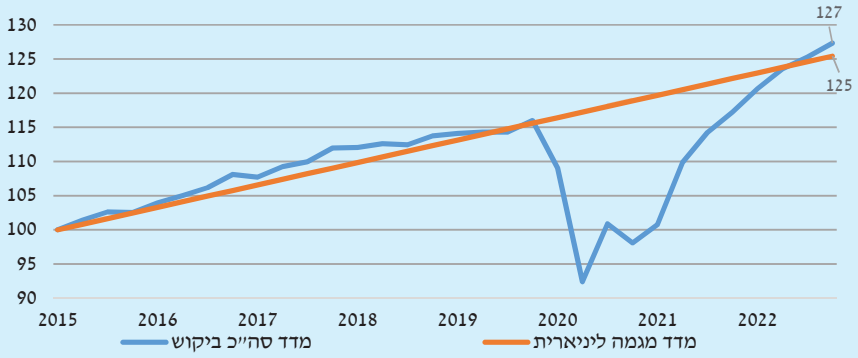
[14] בתחילת מארס 2023 נחתם הסכם מסגרת חדש, שצפוי לצמצם במידת מה את פער השכר בין המגזר הציבורי למגזר העסקי.

תיבה א׳-1: הביקוש לעובדים ב-2022 והתפתחותו לאורך השנה

גידול הביקוש לעובדים עם היציאה ממגפת הקורונה

סך המועסקים והמשרות הפנויות הוא אומדן לביקוש המצרפי לעובדים במגזר העסקי.[1] זה גדל במהלך 2022 הודות לגידול של שני רכיביו – מספר המועסקים ומספר המשרות הפנויות. על פי האומדן עבר הביקוש ברבעון השלישי של 2021 את רמתו הממוצעת ב-2019, וברבעון השני של 2022 הוא תאם את מגמתו בשנים 2015–2019 (איור 1).[2] שיעור המשרות הפנויות מבטא את היחס בין המשרות הפנויות במשק לסך הביקוש לעובדים במגזר העסקי. עלייה של שיעור המשרות הפנויות היא אינדיקציה לגידול הביקוש לעובדים חדשים. על כן הוא חשוב להערכת מצבו של שוק העבודה. במחצית השנייה של 2021, בעקבות הסרת המגבלות על הפעילות, התרחבו בו-זמנית היצע העבודה והביקוש לעובדים. התרחבות ההיצע נמדדת באמצעות עליית שיעור ההשתתפות, שהתקרב לרמתו טרם הקורונה (איור 2), והתרחבות הביקוש לעובדים התבטאה בשיעור המשרות הפנויות, שנסק בחדות (איור א׳-4 מחוץ לתיבה זו ואיור 3 בתיבה).

איור 1: אומדן לביקוש המצרפי לעובדים במגזר העסקי
המגמה החזויה לפי 2015-2019 והנתונים בפועל; מדד: Q1.2015=100

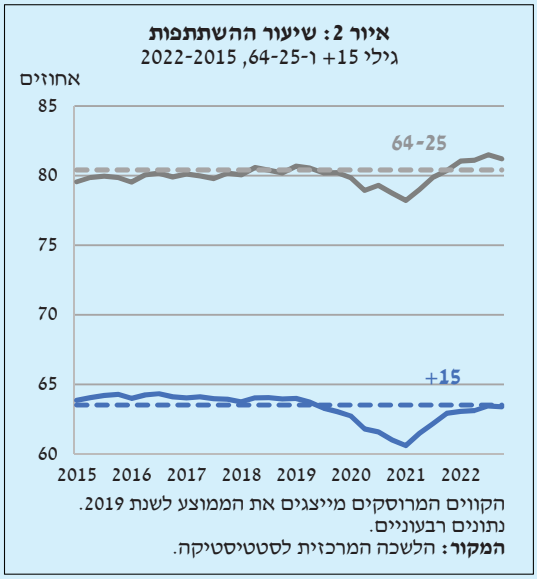


המגמה לשנים 2015-2019 חושבה באמצעות תחזית ליניארית. האומדן לביקוש המצרפי שווה לסכום המועסקים והמשרות הפנויות ומבוסס על ענפי הכלכלה והעסקים שמיוצגים בסקר משרות פנויות (ראו פירוט באתר הלמ״ס).
המקור: סקר משרות פנויות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

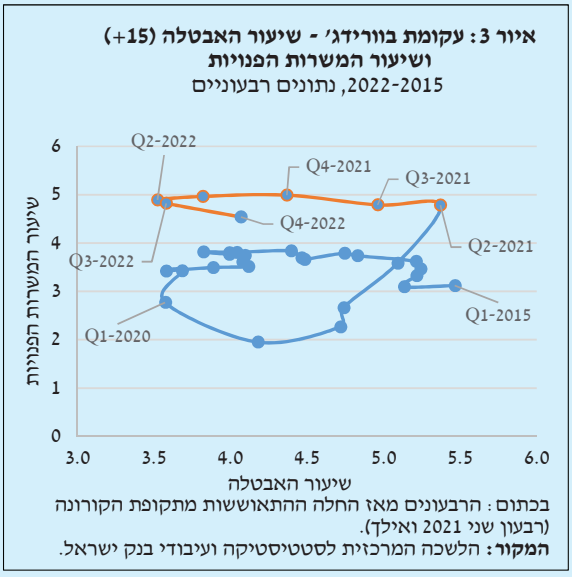
שיעור המשרות הפנויות אמנם ירד מעט במהלך 2022, לאחר ששיעור המועסקים כבר עלה לרמה של תקופת טרם הקורונה, אך נשאר עד תום השנה ברמה גבוהה יחסית לעבר. חרף שיעורן הגבוה של המשרות הפנויות, שיעור האבטלה – שירד במהירות מאז שיאו, ברבעון השני של 2020 – נמצא מתחילת 2022 ברמות דומות לאלה של טרם הקורונה. איור 3 מציג את עקומת בוורידג׳, המראה את הקשר השלילי בין שיעור המשרות הפנויות (הציר האנכי) לשיעור האבטלה (הציר האופקי). נראה שההתאוששות המהירה של שוק העבודה ברבעון השני של 2021 והצורך לשדך במהירות מספר גדול של עובדים ומשרות התבטאו גם בפגיעה מסוימת, ולו זמנית, בטיב ההתאמה בין עובדים למשרות, כלומר הוסיפו

[1] משרות פנויות הן משרות שמחפשים עבורן עובדים והן משרות לא מאוישות, שפירמות מבקשות לאייש, או משרות מאוישות, שהפירמות מבקשות להחליף בהן עובדים. אוכלוסיית סקר המשרות הפנויות של הלמ״ס כוללת חברות שבהן 5 עובדים שכירים ויותר. לא נכללות בסקר חברות מענפי החקלאות, המגזר הציבורי, תעשיית היהלומים, ארגונים וגופים חוץ- מדינתיים, מוסדות חינוך קדם-יסודי, מוסדות חינוך יסודי ומוסדות חינוך על יסודי.

[2] הביקוש המצרפי לעובדים מאופיין במגמת עלייה לאורך זמן, עקב גידול האוכלוסייה.



איור 2: שיעור ההשתתפות
גילי 15+ ו-64-25, 2015-2022
הקווים המרוסקים מייצגים את הממוצע לשנת 2019.
נתונים רבעוניים.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



איור 3: עקומת בוורידג' - שיעור האבטלה (15+) ושיעור המשרות הפנויות
2015-2022, נתונים רבעוניים
בכתום: הרבעונים מאז החלה ההתאוששות מתקופת הקורונה (רבעון שני 2021 ואילך).
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

על הקושי להתאים עובדים למשרות.[3] פגיעה כזאת מתבטאת בתזוזה של עקומת בוורידג', כולה, למעלה וימינה.[4] סביר שתזוזתה כלפי מעלה, המשקפת בעיקר את הגידול הבו-זמני של האבטלה ושל מספר המשרות הפנויות במחצית הראשונה של 2021, נבעה משני שינויים בו-זמניים: הסרת המגבלות, שהביאה לגידול חד של מספר המשרות הפנויות, לצד ביטול מדיניות דמי החל"ת, שהביאה לגידול זמני של שיעור מחפשי העבודה.

השיעור הגבוה של המשרות הפנויות היה עשוי להעלות את שיעור התעסוקה לרמה גבוהה יותר, ואף לתרום לצמצום האבטלה אל מתחת לשיעורה לפני הקורונה, וכן לתרום לעליות שכר משמעותיות. אלה לא התממשו, והסבר אפשרי לכך הוא שהתרחבות התעסוקה לוותה בגידול מסוים של היצע העבודה, כפי שמלמדת העלייה בשיעור ההשתתפות של בני 25–64 אל מעל לזה ששרר בשנים שקדמו לקורונה (איור 2).

באיור 4 ניתן לראות את הביקוש לעובדים ואת התעסוקה בפועל בסוף 2022, בחתך ענפי ובהשוואה למגמה בשנים 2015–2019. המגמה מביאה בחשבון מה היה אמור להיות מספר המועסקים אילו התעסוקה בשנים 2020–2021 הייתה מוסיפה לגדול בקצב קבוע, התואם את קצב הגידול הממוצע בשנים הקודמות. המגמה חושבה לכל ענף בנפרד. מאיור זה ניכר כי לא רק רמתם הכוללת, אלא גם ההרכב הענפי של הביקוש לעובדים והתעסוקה חזרו במידה רבה לרמות שאפיינו אותם טרם הקורונה. הבחינה ביחס למגמה מאפשרת לראות באילו ענפים התעסוקה הוסיפה לצמוח בקצב גבוה במהלך תקופת הקורונה (הענפים שבהם העמודה הכחולה באיור מגיעה עד ל-1 או גבוה יותר). זאת לעומת ענפים אחרים, שבהם מגמת צמיחתה של התעסוקה בתקופת הקורונה אינה ממשיכה את השנים שקדמו למגיפה (הענפים שבהם העמודה הכחולה נמוכה מ-1). מספר המשרות הפנויות בענפים אלו, שהוא אמנם גבוה יחסית לעבר, מצביע על

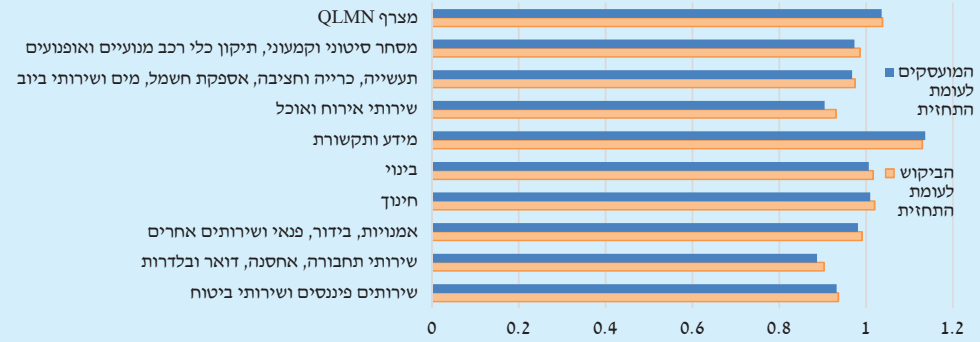
[3] במודלים דינמיים, הכוללים חיכוכים של חיפוש והתאמה בשוק העבודה ("labor-market search and matching frictions"), זעזועים שונים מתבטאים בדרך כלל בתזוזה לאורך עקומת בוורידג'. זעזוע הפוגע במהירות שבה פירמות ועובדים מוצאים אלו את אלו הוא ייחודי, בהביאו לתזוזה של העקומה עצמה. זו מתבטאת, בין השאר, בעלייה מסוימת (ולו זמנית) של שיעור האבטלה המבנית. הרחבה בנושא מופיעה בין השאר במאמר המציג מודל כזה, שפותח בבנק ישראל בשנים האחרונות:

Binyamini, A. (2021). A Structural Investigation of Israeli Labor Market Dynamics: A DSGE-Based Analysis. Bank of Israel Discussion Paper 2021.19.

[4] הרבעונים של שנת 2020 מאופיינים בתנועה סיבובית של העקומה – ירידה במשרות הפנויות, שבהמשך הובילה לעלייה של האבטלה. במחצית הראשונה של 2021, כאשר האבטלה הייתה עדיין גבוהה ואף עולה, נסק מספר המשרות הפנויות. שילוב זה – עלייה במשרות הפנויות ובאבטלה בו-זמנית – הזיז את העקומה כלפי מעלה.

צורכי כוח אדם ברמה נמוכה ביחס למגמת הצמיחה. מעיד על כך הביקוש לעובדים, שהוא נמוך ממגמת הצמיחה ארוכת הטווח (העמודות הכתומות, הנמוכות מ-1).

איור 4: הביקוש לעובדים והמועסקים ברבעון האחרון של 2022 לעומת התחזית
על פי המגמה לשנים 2015-2019, בענפי הכלכלה



הביקוש לעובדים כולל את המועסקים ואת המשרות הפנויות. המגמה ארוכת הטווח היא מגמה ליניארית, על בסיס השנים 2019-2015. מצרף QLMN כולל את הענפים: פעילויות בנדל״ן, שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים, שירותים עסקיים אחרים, שירותי בריאות, רווחה וסעד. ערכים גבוהים מ-1 פירושם שהנתון בפועל גבוה מהמגמה (ערכים נמוכים מ-1 פירושם שהנתון בפועל נמוך מהמגמה). הענפים ממויינים בסדר עולה (מלמטה למעלה) לפי משקלם במועסקים (במדגם סקר המשרות הפנויות).
המקור: סקר המשרות הפנויות של הלמ״ס.

התפתחויות אלה של התעסוקה ושל הביקוש לעובדים מלמדות שתקופת הקורונה וההתאוששות ממנה השפיעה על ענפים שונים במידות שונות. בחלק מהענפים ההשפעה על תמונת התעסוקה עדיין ניכרה בשנת 2022, אף כי היא הלכה והצטמצמה, כשם שהיא ניכרה בתמונת הצריכה הפרטית (פרק ב׳). כך צמיחה מהירה של התעסוקה אפיינה ענפים שבהם היה ניתן לעבוד מרחוק (ענף המידע והתקשורת, אשר רובו נכלל במגזר ההיי-טק, הוא דוגמה בולטת במיוחד), בעוד שהתעסוקה התכווצה בענפים שצריכת שירותיהם הוגבלה במהלך התקופה בשל אופיים (כדוגמת ענף האירוח והאוכל וענף שירותי התחבורה, האחסנה, הדואר והבלדרות). ענף השירותים הפיננסיים ושירותי הביטוח חריג: התעסוקה בו נמוכה ביחס למגמה שלו, אף שהוא הוסיף לפעול בתקופת הקורונה ללא מגבלות מיוחדות. ירידה זו מוסברת בהתייעלות שעברו חלק מהעסקים בענף בתקופת הקורונה – האצת מגמה שאפיינה אותם עוד טרם הקורונה.

עליית שיעור המשרות הפנויות בחדות אינה תופעה ייחודית לישראל

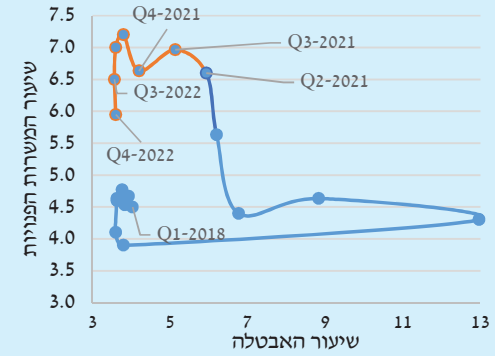
רמה גבוהה של שיעור המשרות הפנויות, גם לאחר ירידת שיעור האבטלה, לא הייתה ייחודית למשק הישראלי. איורים 5א׳ ו-5ב׳ מתארים התפתחות דומה גם בארה״ב ובאיחוד האירופי. התפתחות זו, המשותפת למדינות רבות, מחדדת את הייחודיות של ההתאוששות הכלכלית ממשבר הקורונה לעומת משברים קודמים.

ארגון ה-OECD מציין שני גורמים עיקריים כהסבר אפשרי לזינוק החד במשרות הפנויות שנצפה במדינות רבות לאחר שיא משבר הקורונה:[5] ראשית, ביצוען של תוכניות גיוסי עובדים וניידות תעסוקתית נדחו עד לאחר תקופת הקורונה, ולכן הצטבר בתקופת הקורונה צורך לא רק בגיוס, אלא גם בתחלופה של עובדים (turnover). דחייה של תוכניות ארגון-מחדש הושפעה לא רק מהאי-וודאות הכלכלית, אלא גם מהתוכניות הייחודיות של תמיכה בעובדים ובמובטלים בתקופת המגיפה. שנית, התאוששות הביקוש למוצרים ושירותים הביאה לגידול חד של צריכתם החל מהמחצית השנייה של 2021, לאחר תקופה של ״ביקושים כבושים״. בחלק מן הענפים אף נוצר צורך להרחיב את התעסוקה מעבר למגמת

[5] OECD (2022), OECD Employment Outlook 2022: Building Back More Inclusive Labour Markets, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1bb305a6-en.

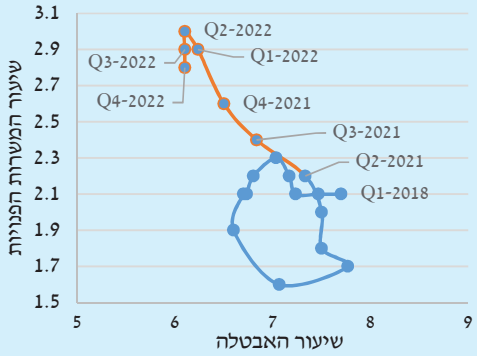
טרם הקורונה. חלק מההסבר לגידול כה חד של הביקוש נעוץ במדיניות הפיסקלית המרחיבה, שננקטה במדינות רבות במהלך המשבר, אשר אפשרה למשקי הבית לא רק שמירה על כוח הקנייה, אלא אף גידול בו בעקבות עליית החיסכון בגין צמצום הצריכה בתקופת המשבר (בעטיין של מגבלות הקורונה).

איור 5א': עקומת בווריידג' לארה"ב - שיעור האבטלה ושיעור המשרות הפנויות
2022-2018, נתונים רבעוניים



בכתום: הרבעונים מאז החלה ההתאוששות מתקופת הקורונה (החל מהרבעון השני של 2021).
המקור: BLS ועיבודי בנק ישראל.

איור 5ב': עקומת בווריידג' לאיחוד האירופי - שיעור האבטלה ושיעור המשרות הפנויות
2022-2018, נתונים רבעוניים



בכתום: הרבעונים מאז החלה ההתאוששות מתקופת הקורונה (החל מהרבעון השני של 2021).
המקור: Eurostat ועיבודי בנק ישראל.

ד. מגזר ההיי-טק

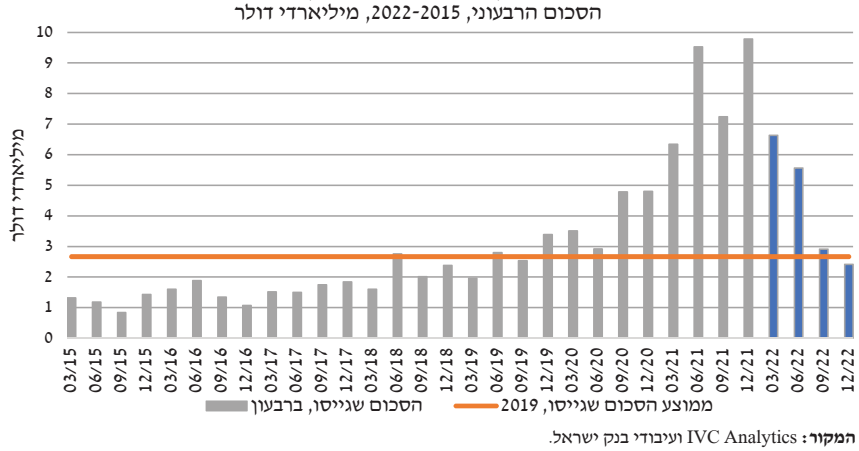
מגזר ההייטק נחשב ל״קטר״ של הכלכלה הישראלית: הוא צומח במהירות, וחשיבותו לכלכלה גבוהה. בהשוואה בין-לאומית חלקו במועסקים בישראל גבוה – יותר מעשירית – ובשל פריון העבודה הגבוה שמאפיין אותו, חלקו בתוצר גבוה עוד יותר – כ-16%. במיוחד בולט משקלו של מגזר ההיי-טק בסך יצוא הסחורות והשירותים: ב-2022 היווה יצוא מגזר ההיי-טק 49% מיצוא הסחורות והשירותים (ללא יהלומים) ו-56% מיצוא השירותים. בהתאם לכל אלו גם ההכנסות ממסים ישירים ממנו גבוהות.[15] ישראל היא שחקנית משמעותית בתחום ההון-סיכון: חברות היי-טק ישראליות קיבלו ב-2022 כ-4% מסך השקעות ההון-סיכון בעולם, חלק גדול פי עשרה בערך מחלקה של ישראל בתוצר העולמי.[16] המגזר מעסיק עובדים ישראלים שפריון עבודתם גבוה והביקוש להם רב בשוק עבודה שהתחרות על ההון האנושי בו גלובלית.

מגזר ההיי-טק נחשב ל״קטר״ של הכלכלה הישראלית: הוא צומח במהירות, וחשיבותו למשק גבוהה.

מגזר ההיי-טק אופיין ב-2022 בירידה של התרחבות הפעילות בהשוואה ל-2021, שהייתה שנה יוצאת דופן למגזר הטכנולוגיה בעולם כולו, ובפרט להיי-טק הישראלי. בהשפעת הביקושים הגבוהים למוצרים טכנולוגיים, וגם על רקע הריביות הנמוכות ב-2021, הצליחו חברות הזנק ישראליות לגייס הון, רובו הון-סיכון, בהיקפים גבוהים מאוד בהשוואה לסכומים שגויסו בשנים קודמות (איור א׳-6). באותה השנה גם הונפק מספר שיא של חברות בבורסה בתל אביב, רבות מהן חברות היי-טק (תיבה ד׳-1 בפרק ד׳), והערכות השווי של החברות שהונפקו היו גבוהות.[17] ב-2021 גדל במהירות גם הביקוש לעובדים במגזר ההיי-טק, תקבולי המסים מהמגזר היו גבוהים, ויצוא ההיי-טק (סחורות ושירותים) הגיע לרמה גבוהה מאוד.[18]

מגזר ההיי-טק אופיין ב-2022 בהתקררות לעומת 2021, שהייתה שנה יוצאת דופן למגזר זה בעולם כולו, ובפרט להיי-טק הישראלי.

איור א׳-6: ההון שגייסו חברות ההזנק הישראליות
הסכום הרבעוני, 2015-2022, מיליארדי דולר



המקור: IVC Analytics ועיבודי בנק ישראל.

[15] השכר הגבוה של העובדים מניב הכנסות ממס הכנסה, האופציות לעובדים מניבות מס רווחי הון, ונוסף על אלה המדינה מקבלת הכנסות גבוהות ממס החברות ומהאקזיטים של חברות.

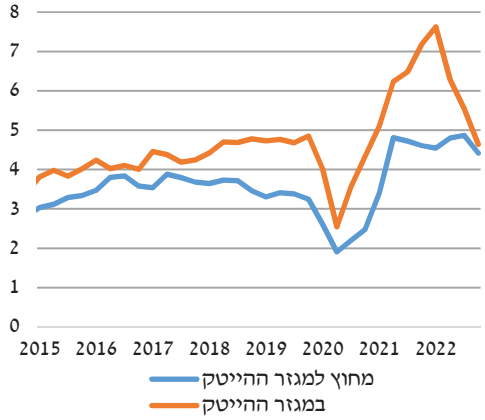
[16] הערכה זו לגבי חלקה של ישראל בגיוסי ההון-סיכון העולמיים ב-2022 מבוססת על נתוני הבנק העולמי, IVC Analytics, crunchbase.com. הערכה דומה לגבי 2019 מובאת בסוגיה ״מאפייני המימון של חברות היי-טק בישראל״ בדוח בנק ישראל לשנת 2019.

[17] 38% מההון שגויס במניות בבורסה בתל אביב ב-2021 גויס בידי חברות היי-טק. המקור: הבורסה לניירות ערך בתל אביב (2023), סקירה שנתית 2022, לוח 4.

[18] להרחבה ראו פרקים א׳ ו-ו׳ בדוח בנק ישראל לשנת 2021.

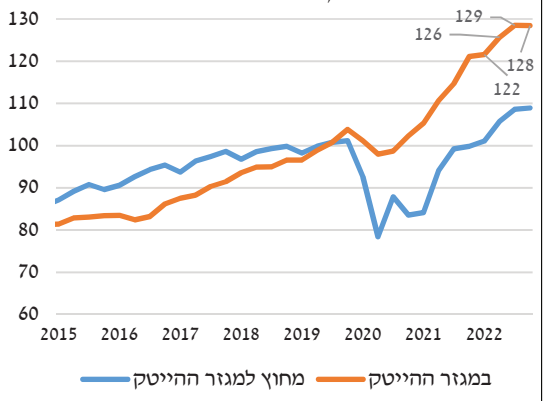
לאורך מרביתה של שנת 2022 היו מדדי מניות הטכנולוגיה, בישראל ובעולם, במגמת ירידה, ונחתכו הערכות השווי של חברות טכנולוגיה פרטיות.[19] התפתחויות אלה השפיעו לא רק על חברות ההזנק, שקיומן תלוי במידה רבה ביכולתן לגייס הון, אלא גם על חברות היי-טק בשלות, המעסיקות כ-90% מהמועסקים במגזר בישראל. ההתפתחויות הפיננסיות בתחילת השנה ובמהלכה העלו חששות לפגיעה בפעילות מגזר הטכנולוגיה העולמי, לרבות הישראלי, בשל ירידה בזמינות ההון.[20] נוספו על כך חששות להאטה אפשרית בפעילות הריאלית, שתפחית את הביקוש למוצרים ושירותים טכנולוגיים. על רקע זה התהפכה כבר בתחילת 2022 מגמת הגידול של שיעור המשרות הפנויות במגזר ההיי-טק. הירידה נמשכה לאורך השנה כולה, והתיישבה עם הסנטימנט השלילי למגזר הטכנולוגיה בשווקים הפיננסיים. בסופה של השנה שיעור המשרות הפנויות בחברות ההיי-טק דמה לזה שאפיין את התקופה שלפני הקורונה, ולשיעורן בחברות שאינן בתחום ההיי-טק, שהיה גבוה ביחס לעבר (איור א׳-7). עם זאת, בהשוואה ל-2019, סך הביקוש לעובדי היי-טק (מספר המועסקים בתוספת מספר המשרות הפנויות) גדל בקצב מהיר יותר מאשר בשאר המגזר העסקי (איור א׳-8).

איור א׳-7: המשרות הפנויות - מגזר ההייטק ושאר המגזר העסקי
שיעור מתוך המשרות הפנויות והמאוישות



מוצגים ממוצעים רבעוניים של נתונים מקוריים.
המקור: סקר משרות פנויות של הלמ״ס ועיבודי בנק ישראל.

איור א׳-8: הביקוש לעובדים - מגזר ההייטק ושאר המגזר העסקי
מדד, 100=ממוצע 2019



מוצגים ממוצעים רבעוניים של נתונים מקוריים. הביקוש לעובדים הוא סך המועסקים והמשרות הפנויות.
המקור: סקר משרות פנויות של הלמ״ס ועיבודי בנק ישראל.

נתוני המשרות הפנויות וגיוסי ההון לשנת 2022 מלמדים כי במהלך השנה כולה התאפיין מגזר ההיי-טק הישראלי בהתקררות לעומת 2021. עם זאת, הפעילות נותרה ברמה גבוהה ודומה לרמתה לפני 2021, שהייתה יוצאת דופן. יצוא שירותי ההיי-טק הוסיף להיות רכיב דומיננטי ביצוא השירותים, שישראל מתאפיינת בעלייתו המהירה בשנים האחרונות, ותוצר ההיי-טק צמח ריאלית כמעט ב-9%. גיוסי ההון של חברות ההזנק, שפחתו בחדות לאורך השנה, היו אמנם נמוכים משמעותית מרמתם הגבוהה ב-2021, אך דמו להיקפם לפני הקורונה, והביקוש לעובדים הוסיף להיות גבוה ולעלות בקצב מהיר ביחס ליתר ענפי המגזר העסקי (איור א׳-7). גם השכר הממוצע במגזר ההיי-טק עלה ב-5.2% (ממוצע שנתי במחירים שוטפים), מהר הרבה יותר מאשר

[19] א׳ דה מלאך, מ׳ הרן-רוזן, י׳ פרידמן ות׳ רמות-ניסקה (2022), ״הערכת ההשלכות של הירידות בשווקי ההון על יציבות מגזר ההייטק הישראלי״, בנק ישראל.

[20] ירידה בזמינות ההון עלולה להשפיע הן על גיוסי ההון של חברות הזנק והן על יכולתן של חברות לבצע אקזיטים. סבבי גיוס של חברות הזנק נערכים, בממוצע, אחת לשנתיים. לפיכך גם אם הצורך לגייס הון אינו מיידי, חלק מן החברות עשויות להיערך מראש לקושי אפשרי באמצעות התייעלות, מתוך ציפיות להתמדתו של הקושי לגייס הון.

ביתר המגזר העסקי (1.7%). ייתכן שהאטת התרחבותה של התעסוקה במגזר משקפת זהירות, מחמת אי-הוודאות באשר להאטה אפשרית בביקוש לתוצרי הענף ולירידת מקורות המימון בו.

ה. המדיניות הפיסקלית

לאחר שנתיים בצלו של משבר הקורונה, שאופיינו בהרחבות פיסקליות בהיקף יוצא דופן, הסתכמה כשנה של מדיניות פיסקלית מצמצמת. הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה ירד בחדות והסתכם ב-1.6 אחוזי תוצר בלבד, לאחר שנתיים של גירעונות גבוהים בגין מגיפת הקורונה (לוח א׳-1). בתקציב הממשלה נרשם עודף של 0.6 אחוז תוצר.[21] ירידת הגירעון הייתה בעיקר תוצאה של ירידת משקל ההוצאות הציבוריות בתוצר, בגין סיום תוכניות הסיוע שהופעלו במהלך משבר הקורונה, אך היא ביטאה גם את עליית משקל ההכנסות הציבוריות בו. בהתאם לכך ולצמיחתו המהירה של התוצר ירד החוב הציבורי ב-2022, ובסופה הוא עמד על 60.7 אחוזי תוצר (לוח א׳-1) – הרמה החציונית בקרב המדינות המפותחות, והסביבה שבה נמצא החוב טרם פרוץ מגפת הקורונה. לירידת יחס החוב לתוצר תרמה גם האצת האינפלציה ששחקה את החוב שאינו צמוד (כמחצית מהחוב הממשלתי) ביחס לתוצר הנומינלי.

לאחר שנתיים בצלו של משבר הקורונה, שאופיינו בהרחבות פיסקליות בהיקף יוצא דופן, הסתכמה כשנה של מדיניות פיסקלית מצמצמת.

כמו בכל העולם, בשנות הקורונה היו הוצאות הממשלה הרחבה ביחס לתוצר גבוהות במידה חריגה בהשוואה היסטורית, בגין תשלומי העברה לתמיכה בעסקים ובעובדים ובגין הוצאות נוספות הקשורות להתמודדות המשק עם המגיפה. ב-2022 הסתיימו תשלומים אלה, והוצאות הממשלה ביחס לתוצר ירדו לשיעור נמוך מעט מכפי שהיו טרם המגיפה. סיום המגיפה גם חסך לממשלה את ההוצאות שהוקצו בתקציב ייעודי (״קופסאות הקורונה״) במיוחד למטרה זו. סיבה נוספת למתינותו של גידול ההוצאות השוטפות ביחס לתוצר בשנתיים האחרונות היא הגידול המתון של הוצאות השכר, תוצאת היעדרו של הסכם מסגרת עדכני לשכר במגזר הציבורי (פרק ו׳).[22]

הכנסות הממשלה הרחבה ביחס לתוצר עלו לרמה גבוהה מזו של טרם מגיפת הקורונה. גידול זה ביטא עלייה של משקל המסים, שנבעה בעיקר מעלייה בגביית המיסים הישירים ביחס לתוצר. הודות להתאוששות הפעילות עלו ההכנסות מניכויי מס משכר וכן ההכנסות ממס החברות. אולם ההכנסות הגבוהות הושפעו גם מגורמים שאינם קשורים בהכרח לצמיחה הכלכלית, כגון מיסוי תקבולי הון מהפעילות הערה במגזר ההיי-טק. גם ההכנסות החריגות ממסי נדל״ן השנה הן דוגמה לכך. אלה עלו מאוד, משום שמחירי הדירות עלו בחדות ומספרן הממוצע של העסקאות במהלך השנה היה גבוה (על אף ירידה חדה ביחס ל-2021). ירידת מספרן של עסקות הנדל״ן ב-2022 והתמתנות גיוסי ההון בתחום ההיי-טק צפויים למתן את ההכנסות ממסים בשנים הבאות.

[21] הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה עצמה, מהמוסד לביטוח לאומי, מהרשויות המקומיות ומהמלכ״רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו׳) שעיקר הכנסתם מהממשלה ומהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית העולמית). פעילות הממשלה הרחבה נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב המדינה. הפער בין הגרעון של הממשלה הרחבה, לבין זה של הממשלה המרכזית, משקף ברובו המכריע הגדרות חשבונאיות שונות, ולא גירעונות של הגופים האחרים בממשלה הרחבה.

[22] ב-2021 תרמה לכך גם העובדה שהממשלה פעלה במשך כחצי שנה ללא תקציב מאושר.

ו. הדמוגרפיה הישראלית והשלכותיה

הגידול המהיר של האוכלוסייה שוחק את המלאי-לנפש של כלל התשתיות הפיזיות בישראל.

קצב גידולה של האוכלוסייה בישראל, כ-2% לשנה, הוא מהגבוהים במדינות ה-OECD, שהאוכלוסייה בהן גדלה בממוצע רק ב-0.6% לשנה.[23] על פי התחזית הדמוגרפית של הלמ"ס, אוכלוסיית ישראל, המונה כיום כ-9.6 מיליון תושבים (לוח א'-1), תמנה בעוד 25 שנים יותר מ-15 מיליון.[24] הגידול המהיר של האוכלוסייה שוחק את המלאי-לנפש של כלל התשתיות הפיזיות בישראל – לרבות בתחום התחבורה, הדיור, האנרגיה והתקשורת. לכן הוא דורש השקעה גבוהה רק כדי להיענות לגידול האוכלוסייה, אך בכך לא די, בהתחשב ברמתו הנוכחית הנמוכה של מלאי ההון לנפש בהשוואה בין-לאומית.

המגמות הדמוגרפיות של ישראל מנוגדות לאלו המאפיינות את שאר העולם: שיעור הילודה בישראל גבוה במידה ניכרת בהשוואה לעולם, ובהתאם לכך הרכב האוכלוסייה צעיר יחסית למדינות רבות בעולם (איור א'-9).[25] לכן קצב הגידול המהיר של האוכלוסייה תורם גם לאתגרי דיור ייחודיים: קצב הגידול של האוכלוסייה בישראל מצריך תוספת של כ-55,000 ויותר יחידות דיור בכל שנה[26] (מספר יחידות דיור השקול בהיקפו לעיר כדוגמת אשקלון או בת ים), ומחדד את הצורך בהשקעה מעל למקובל במשקים אחרים בפיתוח התשתיות הפיזיות. נוסף על כך, שיעורם הגבוה של הילדים באוכלוסייה וחשיבותו של ההון האנושי כגורם המחולל צמיחה ארוכת טווח מחייבים השקעה רבה בתשתיות חינוך יעילות ואיכותיות ומאמץ לאפשר חינוך איכותי לכלל הילדים.[27] פרק ז' מראה שהגורמים העיקריים לפערים בהכנסה לנפש, בין הערבים והחרדים ליהודים שאינם חרדים, הם הכנסה נמוכה מעבודה, במשקי הבית הערביים והחרדיים, והעובדה שבמשקי בית אלו ישנן יותר נפשות. להבדלים בהשכלה נודעת השפעה מרכזית על ההבדלים בכושר ההשתכרות, מפני שהם משפיעים הן על היקף התעסוקה והן על איכותה. בחברה הערבית, ואצל היהודים שאינם חרדים, התחוללו תמורות שהגדילו במשך הזמן את שיעור האקדמאים (במיוחד בקרב נשים), ואלה תורמות לעליית פריון העבודה ולתהליכי ניעות חברתית-כלכלית. בה בעת התרחש אצל הגברים החרדים תהליך הפוך, שהוביל להתרחבות פערי ההשכלה. אצל הנשים החרדיות אמנם עלה שיעור האקדמאיות, אך רק במקצת, בעוד שאצל הנשים היהודיות שאינן חרדיות שיעור זה עלה מאוד. בהתחשב במגמות הדמוגרפיות של ישראל, חלקה של האוכלוסייה היהודית-חרדית צפוי להתרחב – מכ-13% כיום לכרבע בעוד כ-25 שנים (ולכמעט שליש עד שנת 2065). מכאן החשיבות הרבה של לימוד המקצועות החיוניים להשתלבות בתעסוקה איכותית בכל מסגרות החינוך בישראל. העלאת איכותה של מערכת החינוך על כל חלקיה תסייע להתאמת כישורי העובדים העתידיים למיומנויות הנדרשות בשוק העבודה, וכך תתרום לצמצום פערי השכר בחברה הישראלית לגווניה.

[23] המקור: OECD.stats.

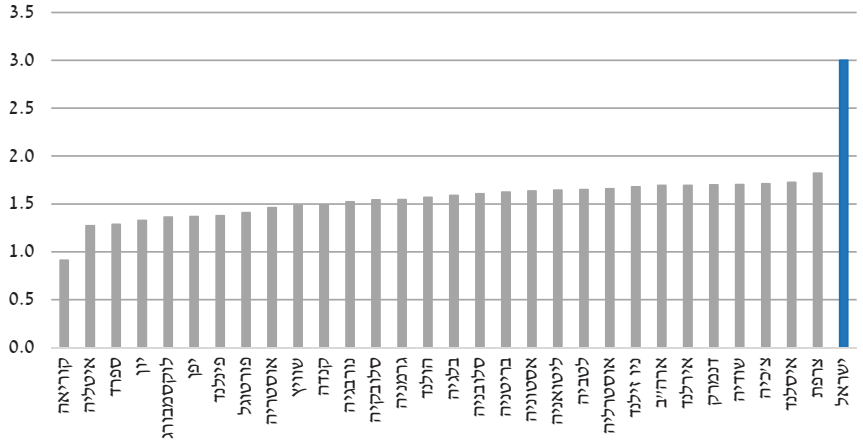
[24] הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2017), תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065.

[25] כדי לשמור על גודל אוכלוסייה קבוע, נדרש ששיעור הילודה יהיה גבוה מעט מ-2 ילדים לאישה, בהנחה שאין הגירה נטו ושיעורי התמותה קבועים. בחלק מהמדינות המאופיינות בשיעור ילודה נמוך מ-2 ילדים לאישה האוכלוסייה גדלה בכל זאת – עקב הגירה חיובית נטו אליהן. בישראל מספר הילדים הממוצע לאשה גבוה ממש מ-2.

[26] דוח המעקב (יוני 2021) בתוכנית האסטרטגית לדיור של המועצה הלאומית לכלכלה לשנים 2017–2040 מעריך כי הצרכים הדמוגרפיים של המשק בשנים 2021–2025 הם כ-60 אלף יחידות דיור לשנה.

[27] בנק ישראל (2019), דוח מיוחד של חטיבת המחקר: העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה. בנק ישראל (2023), צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה.

איור א׳-9: מספר הילדים הממוצע לאישה (שיעור הפריון הכולל)
ממוצע לשנים 2018-2020



שיעור הפריון הכולל הוא מספר הילדים שאישה צפויה ללדת במהלך חייה. לפירוט ההנחות בבסיס החישוב, ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2022), ילודה ופריון בישראל 2020.
המקור: OECD.Stats.

הסכם השכר שנחתם עם המורים ב-2022 מבטא את יישומם של כמה צעדים חשובים לשיפור איכות מערכת החינוך. הוא משפר את תנאי ההעסקה, בעיקר של מורים מתחילים, מגביר תמריצים למצוינות ומגדיל את הגמישות הניהולית של מנהלי בתי הספר. עם זאת, מספר נושאים חשובים טופלו במסגרת ההסכם באופן חלקי בלבד – בהם תגבור מערכת התגמולים למורים במקצועות שניכרים בהם חסרים וכן למורים המועסקים בבתי ספר חלשים ובפריפריה. נושא חשוב נוסף, שבו ההסכם אמנם נגע אך לא ביטא התקדמות משמעותית, הוא סינכרון לוח החופשות של בתי הספר עם זה של ההורים העובדים.

3. ההתפתחויות המוניטריות והפיננסיות בישראל

א. התפרצות אינפלציונית

על רקע עליית האינפלציה, בנק ישראל העלה את הריבית במהלך השנה, לאחר מספר שנים של שמירה על ריבית אפסית.

האינפלציה בישראל הסתכמה במהלך 2022 בשיעור של 5.3%. עליית האינפלציה לשיעור גבוה מתחום היעד של בנק ישראל (1%–3%), לראשונה בעשור האחרון, הייתה המשך לתהליך שהחל בשנת 2021 – אשר בסיומה עמדה האינפלציה על 2.8% (איור א׳-1 ולוח א׳-1). על רקע זה, ולאחר ביטול צעדי ההרחבה המיוחדים שננקטו בזמן הקורונה כבר במחצית השנייה של 2021, העלה בנק ישראל את הריבית במהלך השנה, לאחר מספר שנים של שמירה על ריבית אפסית (איור א׳-2 ולוח א׳-1). העלאות הריבית החלו בהחלטה של אפריל 2022. לפניהן עמדה הריבית על 0.1%, ובסוף השנה היא הגיעה ל-3.25%, הרמה הגבוהה ביותר מאז תחילתו של העשור הקודם. העלאות הריבית נמשכו גם בתחילת 2023. התפרצות אינפלציונית ומפנה במדיניות המוניטרית היו השנה תופעה כלל-עולמית. בארה״ב ובאירופה האינפלציה הייתה גבוהה יותר מאשר בישראל (איור א׳-1). על רקע זה, ולאחר שנים רבות של הרחבות מוניטריות באמצעות ריבית אפסית וכלים נוספים, החלו הריביות בארה״ב ובאירופה לעלות בחדות (איור א׳-2).

עד תחילת 2022 הגורמים לעליות המחירים נתפסו כקצרי טווח.

עליות מחירים אפיינו הן את השירותים המקומיים שהושפעו מהתנאים המקומיים, והן את המוצרים הסחירים שהושפעו מהפרעות היצע בשוק העולמי וכן מפיחות השקל מול הדולר. החסמים השונים בתחום ההיצע העולמי באו לידי ביטוי בעליות מחירים כבר ב-2021. בהתאם לכך צומצמו באותה השנה הצעדים המרחיבים והכלים המוניטריים הלא-שגרתיים שהופעלו בישראל בתקופת הסגרים של הקורונה. רבים מהבנקים המרכזיים, ובהם בנק ישראל, ראו את הגורמים לעליות המחירים עד ראשית 2022 כזמניים, ולכן לא מצאו לנכון לפעול נגדם באמצעות ריסון מוניטרי אגרסיבי.[28] בתחילת 2022 הושפעה האינפלציה מהתפתחות חדשה, בעלת השפעה ניכרת על הפעילות והמחירים בעולם – מלחמת רוסיה-אוקראינה, שהביאה למשבר גלובלי בתחום האנרגיה והמזון. על רקע זה הגיעה האינפלציה בישראל בשנת 2022 לשיעורים גבוהים מאלו שהיו צפויים במהלך 2021.

המבנה של משק האנרגיה הישראלי תרם למתינותה היחסית של עליית האינפלציה בישראל.

חלק חשוב מההסבר לעלייה המתונה-יחסית של האינפלציה בישראל מיוחס לאופי השפעתה של התייקרות האנרגיה. חלק ד' של הפרק הנוכחי עוסק, בין השאר, בהשפעת מבנה משק האנרגיה של ישראל על התמודדותה עם ההתפתחויות הגלובליות ב-2022. הדיון שם מסייע להבין מדוע במשבר האנרגיה, שהתפתח בראשית 2022, ישראל הייתה חשופה באופן מוגבל בלבד לעליות החדות של מחירי האנרגיה העולמיים, ובפרט של מחירי הגז הטבעי. ישראל מפיקה את הגז הטבעי שהיא צורכת בעיקר ממאגרי "תמר" ו"לוויתן". מחירי הגז המקומיים, וכן כמויות האספקה, קובעו בהסכמים ארוכי טווח בין שותפויות הגז לבין צרכני הגז, ובראשם חברת החשמל.

באשר לתנאים המקומיים – דעיכת ההשפעה הכלכלית של מגפת הקורונה בישראל, כמו במדינות נוספות, באה לידי ביטוי בגידול ביקושים כבר במהלך 2021, גידול שנמשך גם במהלך 2022 ופרק ג' דן בתרומתו לעליית האינפלציה. גידול הביקושים בא לידי ביטוי בעלייה יוצאת דופן של הביקוש לעובדים בישראל, וכן במדינות רבות נוספות ב-OECD. למרות זאת, ובהמשך לדיון שהוצג לעיל בהתפתחות המתונה של השכר ב-2022, ניתוח פורמלי של התרומות לאינפלציה (בפרק ג') דווקא מלמד כי השכר אינו נמנה השנה עם הגורמים להאצת האינפלציה.

עליית האינפלציה הקיפה את כלל סעיפי המדד.

שנים ארוכות של אינפלציה נמוכה הפכו אותה לשיקול זניח בתהליכי קבלת החלטות של פירמות ומשקי בית – תופעה שמקובל לכנותה "התעלמות הגיונית" (rational inattention). אולם ייתכן שהעלייה המהירה והניכרת של סביבת האינפלציה החזירה גם את המודעות לה. המודעות מביאה להיזון חוזר, וזה משפיע על התפתחות האינפלציה עצמה. תיבה א'-2 מסבירה כיצד עלייה של רמת האינפלציה משנה גם את אופיה. ייתכן כי שינוי כזה היה בין הגורמים שהחריפו את עליית האינפלציה בחלק מהמשקים, וכי בהשפעתו היא החלה לקבל ביטוי נרחב של עליות מחירים מהירות בכלל סעיפי מדד המחירים לצרכן.

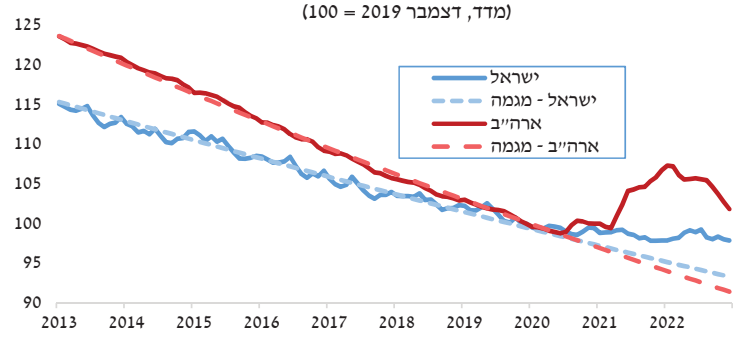
במטרה להפחית את נטל ההתייקרויות על הציבור נקטה הממשלה מספר צעדי מדיניות – ביניהם הפחתת הבלו על הדלק והפחם, צמצום מכסים והגדלת התמיכות (העלאת מענק העבודה ותוספת נקודות זיכוי). עלות הצעדים הסתכמה בכ-0.5 אחוז תוצר (פרק ו'). הצעדים האלה אמנם הקלו על משקי הבית בשנה זו, בפרט כאשר עליות המחירים הקיפו סעיפי צריכה רבים (פרק ג'). עם זאת, הצעדים שננקטו אינם מתמודדים עם שורשי בעיית יוקר המחיה, המשפיעים על רמת המחירים בישראל, שהיא סוגיה שונה מהאינפלציה. כדי להפחית את יוקר המחיה על הממשלה להמשיך בביצוע הרפורמות שהוחל ביישומן, למשל בהגברת התחרות על יבוא מוצרים, ולהרחיבן לתחומים נוספים. בטווח הארוך יותר דרושה הגברה של פריון העבודה במשק ושל כושר ההשתכרות של המועסקים, באמצעות השקעות בהון אנושי ופיזי.

[28] פרק ג' מציג את הנסיקה של מדד הלחץ בשרשראות האספקה לישראל ב-2021 ואת ירידתו מאוחר מהצפוי, רק במחצית השנייה של 2022.

קצב עליית שכר הדירה האיץ השנה. מחירי הדירות עלו בחדות, אך ברבעון האחרון נבלם קצב עלייתם.

קצב עליית שכר הדירה הואץ ברציפות מראשית 2021, ובמהלך 2022 הסתכמה עלייתו בשיעור של 6.3%. זאת לאחר שבמשך מספר שנים, עד שפרץ משבר הקורונה, שרר קצב עלייה שנתי של כ-2%. אשר למחירי הדירות עצמם – אלו אינם נכללים במדד המחירים לצרכן בישראל, אך יש להם השפעה מקרו-פיננסית עם השלכות גם על סביבת האינפלציה ועל המדיניות המוניטרית. למרות עליית הריבית וירידת מספר העסקאות בדירות, ועל אף הגידול הניכר של ההיצע לכל אורך השרשרת (היתרים, התחלות בנייה, שיווק), עלו מחירי הדירות בחדות בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה, ורק ברבעון הרביעי עלייתם נבלמה. לאורך השנה כולה עלו מחירי הדירות בשיעור של 14.6%. עלייה משמעותית של מחיריהן נרשמה גם במשקים נוספים במהלך חלק מתקופה זו. בישראל הושפעה העלייה כמובן גם מההיצע ומהקצב המהיר של גידול האוכלוסייה, נושא שאליו מתייחס סעיף 2.

איור א׳-10: היחס בין מדד מחירי הסחירים למדד מחירי הבלתי-סחירים בארה״ב ובישראל
(מדד, דצמבר 2019 = 100)



כל מדדי המחירים (הן עבור ישראל והן עבור ארה״ב, הן מדד הסחירים והן מדד הבלתי סחירים) הם מנוכי אנרגיה ומזון. עבור ארה״ב, מדד הבלתי סחירים הוא מדד מחירי השירותים.
המקור: עיבודי בנק ישראל על נתוני הלמ״ס וה-BLS.

שער החליפין אופיין בתנודתיות עם נטייה לפיחות של השקל, לאחר מגמת ייסוף שנמשכה כעשור

שער החליפין הנומינלי האפקטיבי אופיין במהלך 2022 בתנודתיות עם נטייה לפיחות של השקל, לאחר מגמת ייסוף שנמשכה כעשור. כפי שמלמד לוח א׳-1, שער החליפין שקל-דולר עמד בשנת 2022 על רמה ממוצעת של 3.4 ש״ח (בדומה לרמתו בשנת 2020, ולאחר שב-2021 הוא ירד ל-3.2 ש״ח). פרק ג׳ דן בהתפתחות זו ובתרומתה לאינפלציה. בהשוואה לממוצע של 2021, בשנת 2022 חל ייסוף ריאלי של 0.9% בלבד, נמוך משיעורי הייסוף החדים יותר שנרשמו בשנים הקודמות (לוח א׳-1). הייסוף הריאלי לאורך השנים האחרונות משקף, בין השאר, את צמיחת פריון העבודה בישראל, שבשנים האחרונות הייתה מהירה מן הממוצע ב-OECD (פרק ה׳).

משבר הקורונה ומלחמת רוסיה-אוקראינה יצרו צווארי בקבוק בתחום ההובלה הבין-לאומית ומחסור בסחורות. אלו השפיעו על מדינות שונות במידות שונות. רבים מהמוצרים והשירותים הסחירים הפכו משום כך לפחות סחירים. כך, נוסף על התייקרותם יחסית למוצרים והשירותים הבלתי-סחירים – בניגוד למגמה ארוכת הטווח בארץ ובעולם (איור א׳-10)[29] – מחיריהם התפתחו בצורה לא אחידה בין מדינות. השונות בין המשקים בהתפתחות מחירי המוצרים הסחירים הייתה גורם נוסף, קצר טווח, שהשפיע על התפתחות שערי חליפין ריאליים השנה.[30]

[29] ירידת המחיר היחסי של המוצרים הסחירים בשנים שקדמו למשבר הקורונה הייתה מהירה יותר בארה״ב. התפתחות זו עולה בקנה אחד עם צמיחה מהירה יותר של פריון העבודה שם, ביחס לישראל באותן שנים (שכן צמיחת פריון העבודה היא שמביאה להוזלה היחסית של מחירי המוצרים הסחירים). זאת בניגוד לצמיחת הפריון הממוצע של כלל החברות ב-OECD, שהייתה איטית מאשר צמיחתה בישראל (פרק ה׳).

[30] בדרך כלל השפעה דומיננטית על התפתחות שער החליפין הריאלי היא שוני בין מדינות בהתפתחותם של מחירי המוצרים והשירותים הבלתי-סחירים. אך בתקופה שבה גם מחירי המוצרים הסחירים מתפתחים באופנים שונים מאוד בין מדינות, השוני הזה הוא גורם משמעותי נוסף להתפתחות של שער החליפין הריאלי.

תיבה א'-2: כיצד מודעות הציבור לאינפלציה משפיעה על אופיה?

המושג אינפלציה מבטא התייקרות של כלל המוצרים, השירותים והנכסים. אולם השינוי ברמת המחירים מבטא, בכל נקודת זמן, עירוב של שני סוגים שונים בתכלית של שינויי מחירים: שחיקה בערך המטבע, שמשמעותה שינוי בו-זמני של כלל המחירים במשק, אבל גם שינויים במחירים היחסיים של מוצרים ושירותים שונים (שיכולים להשפיע על רמת המחירים הכללית).

שינויים במחירים יחסיים נובעים משתי סיבות עיקריות, והן רלוונטיות גם לסביבת אינפלציה נמוכה. סיבה אחת היא התפתחות שמשפיעה על ההיצע או הביקוש בענף מסוים – זעזוע "אידיוסינקרטי" המחולל שינוי במחירים יחסיים בתגובה על אירוע ריאלי (כדוגמת עלייה של מחירי הנפט בגלל מחסור עולמי). סיבה נוספת היא קשיחות מחירים של הטווח הקצר, שמשמעותה כי מחירים שונים מתעדכנים בתזמונים שונים.

אינפלציה שבה הרכיב הדומיננטי הוא שינוי מחירים רוחבי נוטה להיות יותר קשה לייצוב. שכן אינפלציה כזאת נוטה להיתפס כמקיפה ומתמשכת, ולכן מלווה בעדכון מתמיד של המחירים לשם מניעת שחיקתם. כנגד זאת, אינפלציה שבעיקרה מבטאת שינויי מחירים יחסיים משקפת שינויים ענפיים. במקרה כזה, אם האינפלציה הצפויה נותרת נמוכה, בזכות מדיניות מתאימה של הבנק המרכזי, המחירים היחסיים יפסיקו להשתנות כאשר הביקוש וההיצע יתכנסו לשיווי משקל חדש. כך גם האינפלציה עצמה תתייצב, לאחר שיושלם תהליך התאמות המחירים השונים להתפתחויות הכלכליות.

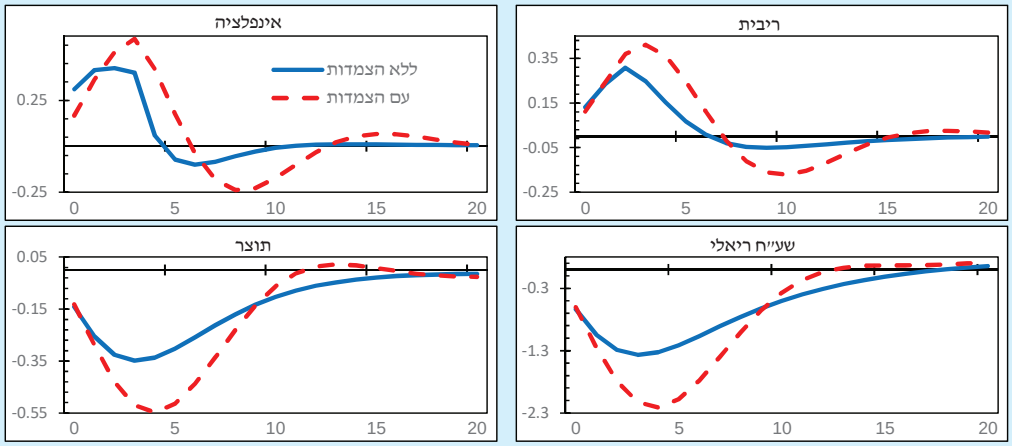
כאשר שינוי במחיר יחסי הוא בתשומה רוחבית כדוגמת נפט, אכן יש לכך השפעה המייקרת מגוון מוצרים ושירותים. אבל ההשפעה הרוחבית של התייקרות כזאת תלווה בריסון הפעילות, ולכן לא תוביל בהכרח להתייקרות גורפת ומתמשכת. ואולם, אם אינפלציה שמתחילה כביטוי של שינוי במחיר היחסי מלווה בפגיעה מסוימת באמון לגבי נחישות הבנק המרכזי לייצבה, היא עלולה להפוך למתמשכת.

הדוח השנתי של הבנק לסליקה בין-לאומית, BIS (2022, ch. II), מבחין בין שני סוגי האינפלציה. בהבחנה זו הוא מתייחס להבדלי התנהגות המסבירים את הקושי בייצוב אינפלציה המשקפת שינוי מחירים רוחבי: עלייה בסביבת האינפלציה מעודדת את הציבור והפירמות להשתמש במנגנוני הצמדה להגנה מפניה. מנגנוני ההצמדה הם אמצעי לעדכון מחירי מוצרים ושירותים לפי האינפלציה הידועה, כלומר מהתקופה הקודמת. מטרת ההצמדות היא למנוע מהאינפלציה לשחוק את הערך הריאלי של מוצרים, שירותים ונכסים. אך לשימוש במנגנונים כאלו יש גם השפעות חיצוניות, המשנות את הדינמיקה של האינפלציה ועלולות להחריף אותה: ההצמדות מגבירות את ההשפעות של זעזוע נתון על האינפלציה, כך שאינפלציה אשר החלה כביטוי טכני לשינוי במחיר יחסי עלולה להתניע תגובת שרשרת של שינויים בכלל המחירים במשק. במקרה כזה מתחילה תגובה עם היזון חוזר, שתתבטא באינפלציה גבוהה וממושכת יותר. מנגנוני הצמדה, מטבעם, גם יתבטאו בסנכרון גבוה יחסית של שינויי המחירים. על רקע זה דן פרק ג' ברוחביות שליוותה את עליית האינפלציה ב-2022.

איור 1 ממחיש את ההבחנה התיאורטית בין שני מצבים קיצוניים – מצב שבו לא פועלים מנגנוני הצמדה לעומת מצב שבו כל המחירים מוצמדים לאינפלציה שהתרחשה (נוסף על עדכונם מדי פעם גם בתגובה על אירועים שונים). כאשר מתחולל זעזוע המעלה את האינפלציה, הבנק המרכזי מעלה את הריבית. כתוצאה מכך הפעילות מצטמצמת, וירידתה מביאה לריסון האינפלציה. כמו כן מתקבל ייסוף ריאלי – הן כתוצאה מעליית האינפלציה, והן כתוצאה מייסוף נומינלי שמתפתח בהשפעת הריבית. כאשר ישנם מנגנוני הצמדה, אותו זעזוע בדיוק (מבחינת מאפייניו ועוצמתו) מביא לתגובות ממושכות יותר וחזקות יותר של כל המשתנים המתוארים ולתנודות חריפות יותר בהם. לכן במשק המאופיין במנגנוני הגנה מהאינפלציה, אובדן התוצר הנדרש לייצוב האינפלציה ("יחס ההקרבה") גדול יותר.

לאחר תקופה ארוכה של סביבת אינפלציה נמוכה תיתכן דעיכה של המודעות לשינוי ברמת המחירים המצרפית ("rational inattention"). זה אחד ההיגשים החשובים של משטר יעד אינפלציה, והוא אפיין את המשק הישראלי לאורך שנים ארוכות. כנגד זאת, כאשר סביבת האינפלציה עולה, עולה גם המודעות לקיומה ולהשפעותיה. עליית המודעות עלולה להביא לעדכוני מחירים ושכר באופן שמפצה על שחיקתם הריאלית. עדכונים כאלה, בין אם הם ננקטים באופן

איור 1 - תגובה לזעזוע אינפלציה
עם ובלי מנגנוני הצמדה



האיור מבוסס על הדמיות של תגובה לזעזוע אינפלציה על פי מודל ה-DSGE של חטיבת המחקר בבנק ישראל, כפי שמוצג ע״י Argov et al (2012). הציר האופקי מציג את מספר הרבעונים מאז הופעת הזעזוע. בכחול רציף מוצגת התגובה לזעזוע אינפלציה במודל ללא הצמדות. באדום מרוסק מוצגת התגובה לאותו זעזוע בדיוק (גם מבחינת העצמה) במודל שמכיל בתוכו עדכון אוטומטי של מחירי המוצרים ושל שכר העבודה לאינפלציה שהתרחשה ברבעון הקודם. אינפלציה היא שיעור האינפלציה במהלך ארבעת הרבעונים האחרונים במונחי סטייה, בנקודות אחוז, ממרכז יעד האינפלציה של בנק ישראל (2%); ריבית היא הסטייה של ריבית בנק ישראל, בנקודות אחוז, משיעור הריבית של הטווח הארוך; תוצר הוא הפער של התוצר, באחוזים, מהמגמה ארוכת הטווח שלו; שע״ח ריאלי הוא הפער של שע״ח הריאלי האפקטיבי, באחוזים, ממגמתו ארוכת הטווח.

שיטתי ובין אם הם ספורדיים, מחלישים את התפקוד של יעד האינפלציה כעוגן נומינלי, ואז השפעתם של זעזועים שונים על המשק ממושכת וחזקה יותר.

דינמיקה כזאת, של אינפלציה קשה לייצוב, רָווחה במשק הישראלי בעקבות סביבת האינפלציה הגבוהה באמצע שנות ה-80. הצמדות לאינפלציה שהתרחשה היו נהוגות הן בשוק האשראי (משכנתאות ואג״ח צמודות למדד) והן בשירותי הדיור ובשירותים אחרים (שבמקרים רבים ערכם אף ננקב בדולרים). לאחר התייצבות האינפלציה בסביבות היעד, מנגנונים אלו ננטשו רק הדרגתית וחלקית (בשוק האג״ח הם למעשה נהוגים עד היום), והמשיכו להשפיע על הדינמיקה המקרו-כלכלית שנים רבות לאחר התייצבות האינפלציה בסביבה נמוכה.

מקורות

Argov, E., E. Barnea, A. Binyamini, E. Borenstein, D. Elkayam, and I. Rozenshtrom (2012). "MOISE: A DSGE Model for the Israeli Economy", *Bank of Israel Discussion Paper*, No. 2012.06.

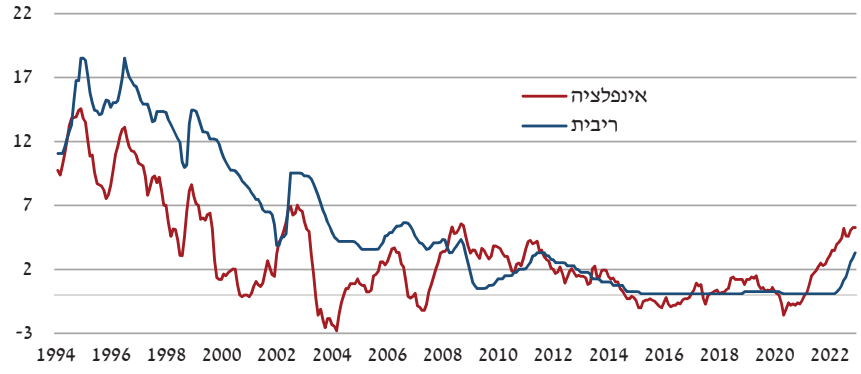
Bank of International Settlements (BIS) (2022). "Inflation: a Look under the Hood", *Annual Economic Report*, June 2022, Chapter II.

ב. מעבר מהרחבה לריסון מוניטרי

ההעלאות של ריבית בנק ישראל החלו לאחר שהתברר כי האינפלציה החלה לסטות מהגבול העליון של תחום היעד.

בקיץ 2021 היה בנק ישראל מהראשונים בעולם שהפסיקו את השימוש בכלי ההרחבה הלא שגרתיים שהופעלו בתקופת הקורונה. החלטת הריבית של חודש פברואר 2022 התקבלה בעיצומו של גל התחלואה של זן האומיקרון, ולפני שפרצה מלחמת רוסיה-אוקראינה, אך היא כבר כללה הערכה כי תהליך של העלאות ריבית יחל בקרוב. הריבית אכן החלה לעלות בהחלטה שלאחר מכן – באפריל 2022. החלטה זו התקבלה לאחר שדעך גל התחלואה, ולאחר שהתפרסמו נתוני האינפלציה אשר לימדו כי היא סוטה מהגבול העליון של תחום היעד (איור א׳-11 ופרק ג׳). באותה עת האינפלציה במשקים אחרים כבר הייתה גבוהה הרבה יותר מן היעדים בהם, וברובם תהליך העלאת הריבית רק החל (איורים א׳-1 ואי-2). הסטייה של האינפלציה מהיעדים באותו זמן, וכן ההשלכות של המלחמה באוקראינה, הובילו את הבנקים המרכזיים להעלות את הריביות בקצב מהיר.

איור א׳-11: האינפלציה (12 חודשים אחרונים) והריבית המוניטרית
ינואר 1994 - דצמבר 2022



המקור: נתוני הלמ״ס ועיבודי בנק ישראל.

עיתוי העלאת הריבית הושפע גם מאי-הוודאות ששררה בראשית השנה.

עיתוי המעבר מהרחבה לריסון מוניטרי שיקף את הזהירות המתחייבת מהעובדה שהחלטות המדיניות המוניטרית מתקבלות בתנאי אי-וודאות: כיוון שהמדיניות לא משפיעה מייד, אלא בפיגור, יש צורך לקבל החלטות בשעה שחלק מהנתונים הרלוונטיים עדיין אינם ידועים, ולפיכך התגובה לעליית האינפלציה עלולה להתברר בדיעבד כמוקדמת או חזקה מדי. איור א׳-11 מצביע על שתי תקופות, בעשורים האחרונים, ששררה בהן ריבית נמוכה משמעותית משיעור האינפלציה – שתיהן התאפיינו במשברים עולמיים חריגים בממדיהם. הראשונה היא תקופת המשבר הפיננסי הגלובלי של השנים 2008–2009, והשנייה היא התקופה הנסקרת בדוח זה. תחילת 2022 אופיינה כאמור ברמה גבוהה של תחלואה ותמותה בשל גל ה״אומיקרון״ (איור א׳-3), ודבר המלחמה באוקראינה טרם נודע (שכן זו פרצה רק בסוף פברואר). אמנם שררה אי-וודאות גבוהה באשר להמשך התפתחותה של המגיפה, אך ההערכה הייתה שהבעיות בשרשראות האספקה בעולם ייפתרו בתוך פרק זמן קצר. כדי להימנע מריסון יתר בחרה הוועדה המוניטרית בתחילת השנה להשהות את העלאת הריבית, כדי לבחון את התפתחות האינפלציה גם על רקע הביטול ההדרגתי של השימוש בכלי המדיניות המרחיבים הלא-שגרתיים שהופעלו בתקופת משבר הקורונה – הן בתחום המוניטרי (עסקות מכר עם הגופים המוסדיים, תוכנית ההלוואות לבנקים, ורכישות אג״ח

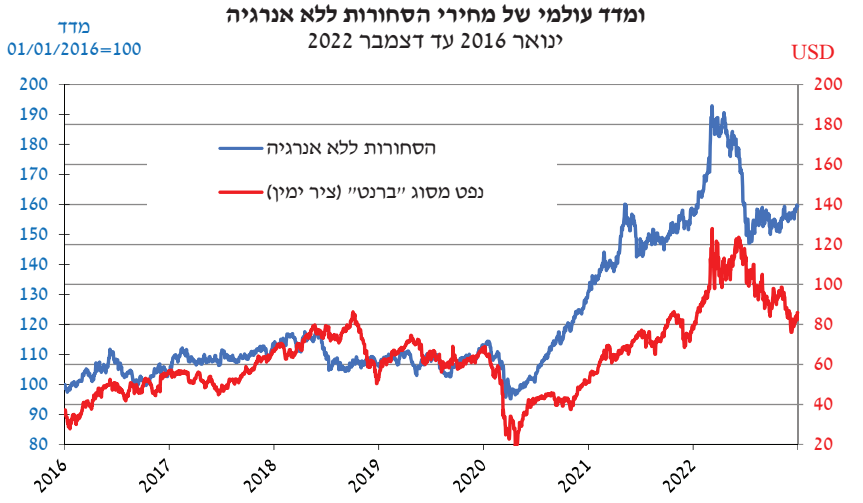
ומט"ח) והן בתחום הפיסקלי (תשלומי העברה ותמיכות נוספות בגין הקורונה, שהגיעו לממדים של 5.7% ב-2020 ושל 3.7% תוצר ב-2021, וצומצמו במידה רבה במחצית השנייה של 2021).[31]

עיתוי המעבר מהרחבה לריסון מוניטרי – בעולם אך גם בישראל – נבע בין השאר גם מהגישה הרווחת לניהול מדיניות מוניטרית: משטר גמיש של יעד אינפלציה. במשטר כזה, לצד המחויבות ליעד האינפלציה, בנקים מרכזיים פועלים בהתייחס ליעדי מדיניות נוספים – הפעילות, התעסוקה והיציבות הפיננסית. כאשר לבנק המרכזי יש יעדי מדיניות נוספים לצד ייצוב האינפלציה, יש צורך בהבחנה בין אינפלציה המשקפת גאות בביקושים לבין כזאת המשקפת הרעה בהיצע. אינפלציה הנובעת מגאות בביקושים תלווה בהתרחבות של הפעילות הכלכלית, ואילו אינפלציה הנובעת מירידת ההיצע תלווה בהתכווצותה. לפיכך, במקרה של אינפלציה המשקפת הרעה בהיצע יש הצדקה לתגובה איטית ומדודה, יחסית לתגובה על אינפלציה המשקפת גאות בביקושים, שכן ריסון מוניטרי לנוכח זעזועי היצע עלול לפגוע ביעדי הפעילות והתעסוקה.[32] בתחילת 2022 יוחסה האינפלציה להרעה בהיצע העולמי, ולפיכך היה מקום לצפות כי תהיה לה השפעה מרסנת על הפעילות הריאלית והפיננסית. זו הייתה צפויה לתרום בהמשך גם לריסון האינפלציה עצמה.

עיתוי העלאת הריבית הושפע מיעדי מדיניות נוספים של בנק ישראל, לצד יעד האינפלציה שהוא העיקרי.

כאמור, בגלל אופיים של הגורמים להתפרצות האינפלציה, נתפסו גורמים אלה בראשיתם ככאלה שלא נכון לפעול נגדם באמצעות ריסון מוניטרי מהיר שעלול להתברר כמוקדם מדי, במיוחד על רקע אי-ודאות לגבי החוסן של הפעילות הריאלית בתהליך היציאה מהקורונה (בישראל, וביתר שאת בעולם). איור א'-12 ממחיש את העליות החדות של מחירי האנרגיה והסחורות בעולם במהלך 2021. מחירים אלו היו צפויים להתמתן לאחר זמן קצר (התפתחות שלו התממשה, תרומתה לאינפלציה הייתה צפויה להיות שלילית). אך עליות מחירי האנרגיה והסחורות דווקא החריפו במחצית הראשונה של 2022, לאחר פרוץ המלחמה בין רוסיה לאוקראינה. הם ירדו רק במחצית השנייה של 2022, ולא לפני עליות נוספות. גם עליית מדד הלחץ בשרשראות האספקה (מדד המוצג בפרק ג') הייתה ממושכת מכפי שהוערך תחילה, והיא החלה לדעוך רק במחצית השנייה של 2022.

איור א'-12: מחיר חבית נפט מסוג "ברנט" ומדד עולמי של מחירי הסחורות ללא אנרגיה
ינואר 2016 עד דצמבר 2022



המקור: עיבודי בנק ישראל על נתוני בלומברג.

[31] לפי דוח בנק ישראל לשנת 2021, פרק ו': המגזר הציבורי ומימונו.

[32] הרחבה בנושא, אמנם בהקשר של זעזועים מרסני אינפלציה, מובאת בדוח בנק ישראל לשנת 2018 (פרק א', תיבה א'-1: המדיניות המוניטרית לנוכח זעזועי היצע).

במהלך השנה האינפלציה החלה לשקף התרחבות של הביקושים.

במהלך חלק ניכר מהשנה התשואות הריאליות על אג"ח ממשלתיות, בישראל ובעולם, היו שליליות. בין השאר הייתה זו תוצאת השפעתם של צעדי ההרחבה המיוחדים שננקטו בתגובה למשבר הקורונה – הן הפיסקליים והן המוניטריים – שלחלקם הייתה השפעת מתמשכת על הכנסת משקי הבית. לכן, כשהחל תהליך העלאת הריבית, לחלק מצעדי ההרחבה מתקופת הקורונה הייתה עדיין השפעה. לצד זאת, גם השפעתו של תהליך צמצום היא הדרגתית. לפיכך עליית התשואות הריאליות, עקב המעבר לצמצום מוניטרי, הייתה הדרגתית: אף שבישראל המפנה במדיניות החל, כאמור, עוד בקיץ 2021, התשואה הריאלית על אג"ח של ממשלת ישראל הפכה לחיובית, עבור כל הטווחים לפדיון, רק ברבעון האחרון של 2022. בזמן שתשואות ריאליות נמוכות תמכו בביקושים, ההתרחבות של ההיצע הייתה איטית יותר, כי מאפייניה שונים מאלו של התרחבות הביקוש: היא כרוכה בקליטה ושילוב-מחודש של עובדים ששהו בחל"ת, בתהליכי גיוס והכשרת עובדים חדשים, ברכישת מכונות וציוד, ברכישת חומרי גלם ובהתאמות נוספות. ככל שתהליכים אלה התקדמו לאורך השנה, הלכה והתבהרה גם תרומתה של התרחבות הביקושים לאינפלציה.

משהחלה העלאת הריבית, היא הייתה מהירה.

האינפלציה בישראל עלתה מאוחר ומעט, יחסית לאינפלציה במשקים אחרים (איור א'-1), ורק אחרי שכבר התבררו מאפייני התופעה העולמית וממדיה, ולכן בשלו התנאים להעלאות ריבית. תהליך העלאות הריבית, מרגע שהחל, היה מהיר – בישראל כמו במשקים אחרים. תהליך זה זכה לכינוי "front loading". שימוש במונח זה סייע להעביר את המסר שנוצרו נסיבות המצדיקות קצב מהיר של העלאות ריבית.

ריביות השוק השונות הגיבו לעליית ריבית בנק ישראל, אמנם לעיתים בעיכוב.

התמסורת מהחלטת הריבית של בנק ישראל לריביות השוק עוברת דרך מספר ערוצים. לצורך התאמת היצע המק"ם לביקוש עבורו, הגביר בנק ישראל ברבעון האחרון של השנה את קצב הנפקותיו. הגדלת קצב ההנפקות סיפקה מענה לביקוש הגובר למק"ם, על רקע העלאות הריבית, והיא אחד ממנגנוני התמסורת לריביות השוק. הגדלת ההנפקות העלתה את האטרקטיביות של הקרנות הכספיות, ובכך תרמה למגוון החלופות העומדות בפני ציבור החוסכים וגם עודדה את העלאת הריביות על הפיקדונות.

העלאת ריבית בנק ישראל התבטאה בעלייה רוחבית של הריביות על האשראי הבנקאי. אך כמו ברוב המדינות המפותחות, תרגומה של עליית ריבית הבנק המרכזי לעלייה של ריבית הפיקדונות שהציעו הבנקים המסחריים ללקוחותיהם היה הדרגתי. תיבה ד'-2 (בפרק ד') מסבירה מדוע התמסורת לריבית הפיקדונות נוטה להיות חלשה בסביבה של ריבית נמוכה ועודפי נזילות, והיא מתחזקת רק לאחר עלייה מסוימת בסביבת הריבית. התיבה גם מראה שהתמסורת בישראל הייתה מהירה וחזקה יחסית לעולם.

המאמצים שנקט בנק ישראל כדי לתרום להעלאת ריבית הפיקדונות כללו פרסום קבוע של ריביות הבנקים השונים על ההלוואות ועל הפיקדונות באתר האינטרנט של הבנק. היה זה צעד אחד מתוך מכלול צעדים שנקט בנק ישראל בשנים האחרונות, במסגרת אסטרטגיה כוללת לשם הגברת השקיפות והתחרות בין הבנקים המסחריים. זו כללה, בין היתר, את רפורמת "מעבר בנק בקליק" (2021), רפורמת השקיפות במשכנתאות (2022) ומתן רישיונות להקמת שני בנקים דיגיטליים (ב-2019 וב-2022).

עליית הריבית השפיעה על הפעילות בשוק האשראי.

עליית הריבית מהווה תמריץ להקטין פעילות ולצמצם החזקות מזומן והפקדות בחשבונות העו"ש. ואכן, פרק ג' מצביע על מגמה של הקטנת הנזילות מצד הציבור – צמצום היקף ההחזקות בחשבונות העו"ש לצד התרחבות משמעותית של הפיקדונות הנושאים ריבית (שהיקפם כמעט הוכפל במהלך 2022).

עליית הריבית, בארץ ובעולם, השפיעה כמובן גם על עלויות המימון ממקורות חוץ בנקאיים במשק: מחירי המניות ירדו ותשואות האג"ח עלו. פרק ד' דן בהתפתחויות הללו ובהשפעתן. זו התבטאה, בין השאר, בקטיעת גל ההנפקות של 2020–2021, וכן במפנה בהתפתחות האשראי:

בעוד שבמחצית הראשונה של 2022 נמשך הגידול החד שהחל שנה קודם לכן, במחציתה השנייה הואט קצב התרחבות האשראי מכל המקורות (הבנקאי והחוץ-בנקאי) ולכל המגזרים (לעסקים ולמשקי הבית).

עליית הריבית העלתה כמובן גם את נטל החזרי ההלוואות של העסקים ומשקי הבית, ובתוכם החזרי המשכנתאות. התפתחות זו תרמה ככל הנראה למגמת הירידה של מספר העסקאות בדירות בשנת 2022 (פרק ח׳).

ריסון האינפלציה כרוך בהכבדת הנטל על הציבור – הן בגלל ההשפעה הישירה של עליית הריבית המייקרת את ההלוואות, והן בגלל ההשפעה העקיפה של ריסון הביקושים שעלול לפגוע בפעילות ובתעסוקה. אולם ריסון כזה הוא הכרחי, משום שבלעדיו האינפלציה עלולה לעלות אף יותר, ובכך להחמיר את הפגיעה, בעיקר בשכבות החלשות.[33]

4. משבר האנרגיה באירופה וחוסנו של משק האנרגיה של ישראל

בתחילת 2022 פרץ בעולם משבר שהתבטא בעליית מחירי אנרגיה, ובראשם הגז הטבעי.

במלאות יובל למשבר האנרגיה הגדול של 1973 פרץ ברביע הראשון של 2022 משבר אנרגיה נוסף בסדר גודל עולמי. מחירי הגז הטבעי בעולם בכלל, ובאירופה בפרט, עלו בחדות עד לרמה גבוהה פי אחד עשר מהרמה ששררה ערב משבר הקורונה, ובשיאם הגיעו ל-70 דולרים ליחידת חום באירופה (איור א׳-13). לעומת זאת בישראל, העלות המוכרת המשוקללת של יחידת חום המיוצרת באמצעות גז טבעי, שעמדה בשנת 2021 על 4.63 דולרים, כמעט לא השתנתה.[34] עלייתם של מחירי האנרגיה הקיפה גם את מחירי הנפט והפחם, אמנם בשיעורים נמוכים מזה של הגז הטבעי. אף שמסתמן כי השלב האקוטי באירופה חלף, ומחירי הדלקים שבים לרמתם ארוכת הטווח, השפעות המשבר על שוקי האנרגיה בעולם עשויות להימשך עוד זמן רב. עליית מחירי האנרגיה התבטאה גם באינפלציה הכללית במדינות העולם (איור א׳-14). בישראל רכיב האנרגיה עלה בשיעור מתון יותר, בעיקר בזכות מבנה משק החשמל והמדיניות שננקטה, כפי שמפורט להלן.

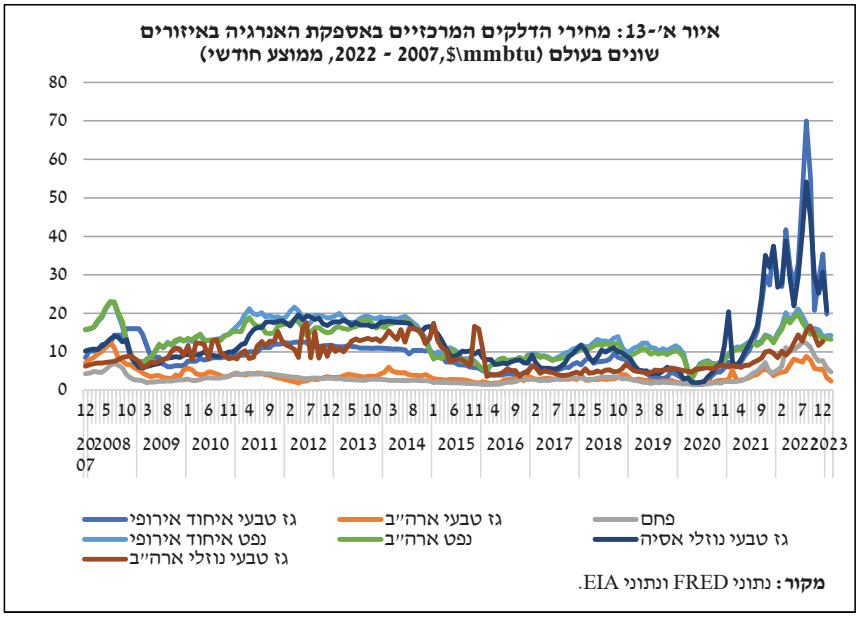
עליית המחירים הקיפה את כל סוגי הדלקים הפוסיליים (נפט, פחם וגז טבעי) וזלגה מאירופה לרחבי העולם.[35,36] השיבושים באספקת האנרגיה התרחשו בעיקר באירופה, ובמיוחד באספקת

[33] בין הפרסומים המלמדים שהאינפלציה פוגעת בעיקר בשכבות החלשות:
Albanesi, S. (2007). "Inflation and Inequality", *Journal of Monetary Economics* 54, 1088-1114.
עבודה זו דנה בממצאים אמפיריים המעידים על מתאם חיובי בין אינפלציה לאי-שוויון. העבודה מציגה גם מודל תיאורטי, המסביר את המתאם כתוצאה של קשר שהסיבתיות שלו היא מהאינפלציה לאי-השוויון. המודל מבוסס על שלוש הנחות עיקריות שבעטיין בעלי ההכנסה הנמוכה הם הנפגעים העיקריים מהאינפלציה. ראשית, כלל האוכלוסייה מאופיין באי-שוויון "אקסוגני" בפריון העבודה, המושפע ממאפיינים סוציו-כלכליים ומוסדיים של המשק, ובפרט ממאפייני ההשכלה היסודית; שנית, בעלי הכנסה נמוכה נוטים לנהל את הנזילות שלהם בצורה פחות יעילה מאשר בעלי הכנסה גבוהה. שלישית, החלטות פוליטיות הנוגעות לתמהיל של הכנסות הממשלה מתקבלות באופן היוצר הטיה למימון בחוב, שמשמעותו אינפלציה גבוהה יותר בהשוואה לתמהיל שבו משקל המיסוי גבוה יותר.

[34] המקור: דוח רשות החשמל 2021. פרטי חוזי הגז הטבעי מוגנים מטעמי סודיות מסחרית, והעלות המוכרת מוצגת לציבור רק בפער ובממוצע.

[35] העלייה החדה של מחירי הגז הטבעי באירופה השפיעה גם על מחירי האנרגיה המתחדשת, שהיא מקור אנרגיה חלופי לייצור חשמל, ומחירי האנרגיה הסולארית ואנרגיית הרוח באירופה עלו אף הם בחדות.

[36] הביקוש של אירופה לגז טבעי ועליית המחירים שהביא עמו חוללו משברי אנרגיה גם במדינות עניות רבות, בהן תאילנד, מקסיקו, פקיסטן, הודו ובנגלדש.



השיבושים באספקת האנרגיה עיקרם במדינות אירופה, המשתמשות בגז טבעי באמצעות צינורות.

הגז הטבעי, שנחשב ללא סחיר, יחסית; זאת משום שהמסחר בגז הטבעי מתנהל בעיקר באמצעות תשתית צינורות, ולכן ישנה הפרדה בין שווקיו הבין-לאומיים, דבר המוביל לפערי מחיר בין אזורים שונים. לעומת זאת במחירי הנפט והפחם, ששינועם אינו מוגבל רק למדינות קרובות, ההבדלים בין השווקים השונים נובעים בעיקר מאיכותו של הדלק.[37] אמנם ניתן להתגבר על סחירותו המוגבלת של הגז הטבעי באמצעות הפיכתו לנוזלי (לגט"נ), אך הדבר כרוך בעליה במחירו, בשל תהליך ההנזלה, השינוע והגיזוז, ועקב העלויות הגבוהות של התשתיות הדרושות לתהליך. כיוון שתכנון והקמה של תשתיות אלו גם נמשכים זמן רב, הקיבולת של התשתיות הזמינות **בטווח הקצר** קשיחה, ולכן גידול הביקוש לגז טבעי עלול לגרום לעלייה משמעותית של מחירו (האזורי). בטווח הבינוני היכולת להגדיל את היקף התשתיות האלו גבוהה יותר. כך, לדוגמה, האיץ משבר האנרגיה באירופה הקמה של מתקני הנזלה וגיזוז בעולם, כדוגמת המתקנים בסעודיה ובקטאר (הנזלה) ובגרמניה (גיזוז), שצפויים להתחיל לפעול כבר בחורף הבא. ואולם גם אפשרויות אלו מוגבלות. בשנים האחרונות מגיע משקל הגט"נ בתצרוכת העולמית לכ-15% (כ-500-600 BCM[38]) בשנה[39].

מחירי הגז הטבעי החלו לעלות בעולם עוד ב-2021, ולאחר פרוץ המלחמה באוקראינה הם נסקו.

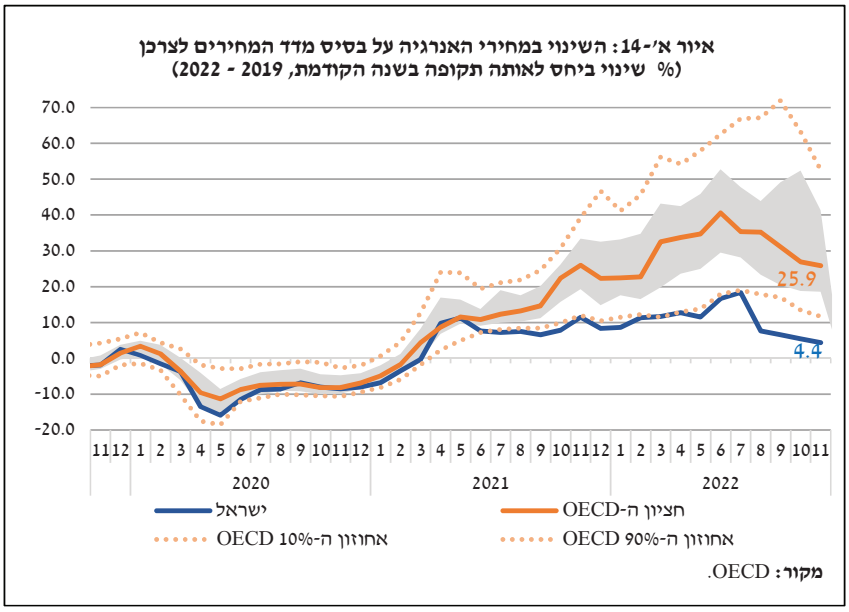
עליית מחירי הגז הטבעי בעולם החלה עוד בשנת 2021, וטרם המלחמה בין רוסיה לאוקראינה, לאחר ששיבושים באספקת הגז הטבעי מרוסיה לאיחוד האירופי הזניקו את מחירו שם ואת הביקושים בשווקים אחרים. השיבושים בשנת 2021 העלו את מחירי הגז הטבעי באירופה פי שישה לעומת מחירו הממוצע ערב משבר הקורונה.[40] בארה"ב עלה מחיר הגז הטבעי בשנת 2021 בכ-30%, ומחיר הפחם בעולם עלה בכ-90%, בעיקר עקב היותו מקור אנרגיה חלופי סחיר לגז טבעי לצורכי ייצור חשמל. מחירי הנפט, שמידת התחליפיות שלו לגז הטבעי נמוכה יותר, עלו בעולם במהלך 2021, בממוצע, בכ-20% בלבד ביחס למחירו הממוצע ב-2017–2019.

[37] לפני המשבר מחיר הנפט ליחידת אנרגיה היה גבוה מזה של גז או פחם.

[38] BCM - Billion Cubic Meter

[39] IEA, gas market report 2022

[40] החישובים כאן נסבו על היחס שבין מחיר מקור האנרגיה בסוף שנת 2021 לבין מחירו החודשי הממוצע בשנים 2017–2019.



איור א׳-14: השינוי במחירי האנרגיה על בסיס מדד המחירים לצרכן
(% שינוי ביחס לאותה תקופה בשנה הקודמת, 2019 - 2022)

מקור: OECD.

מלבד השיבושים באספקת הגז הטבעי בשל המלחמה באוקראינה תרמו לעליית מחירי האנרגיה גורמים נוספים.

לצד השיבושים באספקת הגז הטבעי באירופה היו גם גורמים משמעותיים נוספים, מצד הביקוש ומצד ההיצע, שתרמו לעלייה של מחירי האנרגיה בעולם; ביניהם: התאוששות הכלכלה העולמית מהשפעות מגיפת הקורונה, שהגדילה את הביקוש; שיבושים בשרשראות הייצור וההובלה, שהביאו לעליית מחירי הפחם והנפט בעולם, בדומה לאלה של כלל הסחורות; השקעה נמוכה בפיתוח מקורות דלקים פוסיליים, מחשש לכדאיותה, לנוכח התביעה הבין-לאומית לעבור לכלכלה דלת פחמן ודרישת המשקיעים לתשואה גבוהה יותר על השקעתם בעקבות גל פשיטות רגל של חברות אנרגיה פוסילית בתקופת הקורונה.[41] לאחר הפלישה הרוסית לאוקראינה בפברואר 2022 והסנקציות שהטילו מדינות המערב על רוסיה החמירו השיבושים בהיצע הגז הטבעי משם. בשיאו של המשבר, במהלך חודש אוגוסט 2022, האמירו מחירי הגז לרמה הגבוהה פי אחד עשר מהמחיר הממוצע בשנים שלפני הקורונה, מה שעורר חששות למשבר כלכלי עמוק באירופה. זאת לעומת עלייה ממוצעת של מחירי הגז הטבעי והנפט בארה״ב בכ-200% ובכ-50%, בהתאמה. מחיר הפחם בעולם עלה פי ארבעה. עליית מחירי הגז הטבעי באירופה הביאה למעבר לשימוש בחומרי אנרגיה אחרים ולהסטת גט״נ משוקי העולם לאירופה. התפתחות זו, ועמה חורף חם מהצפוי באירופה וצעדי חיסכון באנרגיה שננקטו בה, מיתנו את עליית מחירי הגז הטבעי והאנרגיה באירופה ובעולם.[42]

ישראל והמשבר

סדרה של פעולות שהממשלה נקטה מאז 2013 לעיצוב משק האנרגיה תרמה להשפעה הנמוכה של משבר האנרגיה על המשק הישראלי.

לעומת העלייה החדה של מחירי האנרגיה בעולם, ובמיוחד זו של מחירי הגז הטבעי באירופה, השפעת ההתייקרות העולמית של הדלקים על ישראל הייתה נמוכה יחסית. מאז 2013 נקטה הממשלה סדרה של פעולות מדיניות לעיצוב משק האנרגיה המקומי, ובזכותן הוא הצליח להכיל את הזעזועים הגלובליים במחירי הגז הטבעי, תוך שמירה על אספקה סדירה במחירים נמוכים

[41] לעליית המחירים ב-2021 היו עוד סיבות רבות, בהן הפסקות תחזוקה ממושכות מהצפוי של מתקני גז בנורווגיה, חורף קר מהצפוי ועוד.

[42] סייעה לכך העובדה שסין, בהיותה צרכנית גט״נ מובילה, הייתה נתונה לאורך מרבית השנה בסגרים רחבים בשל הקורונה, מצב שהפחית את הביקוש שלה לאנרגיה.

ובעיקר יציבים. בין פעולות הממשלה לעיצוב משק האנרגיה ראוי להזכיר את גיבוש מתווה הגז ויישומו, שהבטיח לישראל אספקת גז טבעי ממספר מאגרים נפרדים, שכיום מייצרים מעל שני שלישים מהחשמל בישראל. יתר על כן, חוזי הגז שנחתמו בין המאגרים המקומיים לחברת החשמל ולספקי החשמל הפרטיים הם חוזים ארוכי טווח, המבוססים על נוסחת מחיר קבועה, שאינה תלויה במחירי הגז העולמיים.[43] נוסף על כך, החלטות הממשלה באשר ליצוא הגז הטבעי מישראל הבטיחו אספקה של כמות הגז הנדרשת למשק הישראלי. ליציבות האספקה סייע גם קידום המעבר האנרגטי למקורות נטולי פליטה, שתורמים כיום כ-8% מאספקת החשמל. עם זאת חשוב לציין שיציבות המחירים, אשר סייעה למשק בתקופת המשבר הנוכחי, כשמחירי האנרגיה בעולם האמירו, עלולה להביא, וגם הביאה בעבר, למצבים שבהם מחירי הגז הטבעי העולמיים נמוכים ממחיריהם בישראל.

ישראל מחוברת כיום למספר מאגרי גז, דבר המגביר עבורה את פוטנציאל התחרות והביטחון האנרגטי.

בשנת 2009 התגלו בישראל שני מאגרי גז גדולים – מאגר "תמר" ומאגר "לוויתן" – ומאוחר יותר נוספו כמה תגליות קטנות. מאגרי הגז הטבעי של ישראל מכילים, על פי ההערכות המקובלות, כ-950 BCM, ויש הסבורים שבמים הכלכליים של ישראל קיים פוטנציאל לתגליות גז גדולות נוספות. הפקת הגז ממאגר "תמר" החלה בשנת 2013, ובשנת 2020 החלו להפיק גז גם ממאגר "לוויתן" – חלקו לשם יצוא למדינות השכנות. בסוף שנת 2022 החלו להפיק גז גם מהמאגרים הקטנים יחסית "כריש" ו"תנין", וכיום ישראל מחוברת למספר מאגרי גז, דבר המגביר עבורה את פוטנציאל התחרות והביטחון האנרגטי.[44] תפוקת הגז הטבעי מהמאגרים הסתכמה ב-2022 בכ-21 BCM, ועל פי ההערכות היא צפויה להמשיך ולעלות עד ל-45BCM ב-2030. לפירוט על התהדקות קשרי הכלכלה בין ישראל למשקי המזרח התיכון בכלל והסכמי האנרגיה בפרט ראו תיבה בפרק ב'.

החשיפה הישראלית העיקרית למשבר האנרגיה נבעה מיבוא דלק לתחבורה ופחם לחשמל.

לצד התפתחות היצוא, ישראל היא עדיין יבואנית נטו של דלקים. החשיפה הישראלית למשבר האנרגיה בעולם נבעה מיבוא דלק לשימוש בתחבורה ומיבוא פחם, אשר מהווה עדיין כ-23% מתמהיל מקורות האנרגיה המשמש לייצור חשמל (איור א'-15). פחם נחשב לדלק המזהם ביותר להפקת יחידת אנרגיה. לפיכך גלום בצמצום השימוש בו פוטנציאל התרומה המשמעותי ביותר להפחתת פליטות גזי החממה בישראל, ובכך גם לעמידה במחויבות הישראלית לאמנות הבין-לאומיות בנושא. תגליות הגז הטבעי בישראל, יחד עם היעד הממשלתי של מעבר לכלכלה דלת פחמן, הביאו לשינוי תמהיל מקורות האנרגיה, וכן לצמצום התלות של ישראל באנרגיה מיובאת. משקל הפחם בתמהיל הדלקים המשמשים לייצור חשמל ירד מרמה גבוהה של 60% לפני התגליות לכ-23% בשנת 2021, ועל פי מפת הדרכים שפרסם משרד האנרגיה השימוש בו צפוי להיפסק לחלוטין עד סוף שנת 2025.[45] במקביל עלה משקל הגז הטבעי בייצור החשמל מכ-25% לפני תגליות הגז הגדולות לכ-70%, והאנרגיות המתחדשות, שגם הן מיוצרות בארץ, ומבוססות על חוזים ארוכי טווח, מהוות כיום, כאמור, כ-8% מהתמהיל.[46]

[43] תלות עקיפה מסוימת במחירי הגז העולמיים קיימת בחלק מהחוזים, הכוללים רכיב של הצמדה למדד המחירים לצרכן בארה"ב; מדד זה מושפע ממחירי האנרגיה, ובהם מחירי הגז הטבעי בארה"ב. גם מחירי הקמתם של המתקנים מושפעים מהמחירים העולמיים.

[44] על כך ניתן להוסיף את האפשרות של ספינה מגזזת, שאף כי אינה נחוצה בשלב זה, תוכל להוסיף לביטחון האנרגטי.

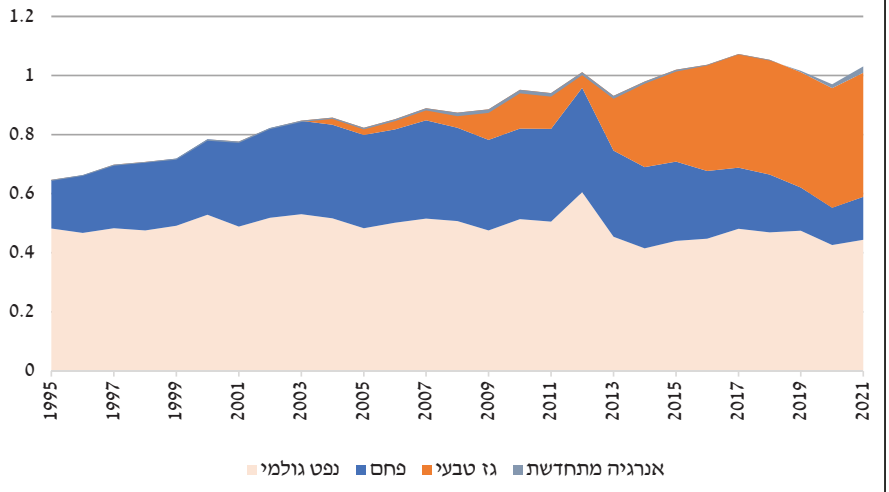
[45] מקור: https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/energy_121021

[46] עם זאת התשומות להקמת מתקנים לייצור אנרגיות מתחדשות – טורבינות רוח, פנלים סולריים ובטריות לאגירת אנרגיה – מיובאות. כאשר נוצרים בעולם עודפי ביקוש לאנרגיות מתחדשות עלולים להיווצר קושי בהשגתן ו/או עלייה של מחירן.

המס על בנזין הופחת במהלך השנה, כחלק מתגובת הממשלה על עליית מחירי הדלק בעולם.

מחיר הבנזין בישראל עלה בשנת 2022 בשיעור של כ-30% – דומה לזה שנרשם באירופה ונמוך מאשר בארה״ב. זאת בגלל המס, המהווה בישראל ובאירופה חלק ניכר ממחיר הדלק, ששיעורו בישראל אף הופחת במהלך השנה, כחלק מתגובת הממשלה לעליית המחירים, כפי שנפרט בהמשך.

איור א׳-15: צריכת חומרי אנרגיה בישראל
(מיליארדי MMBTU, 1995 - 2021)



מקור: נתוני EIA.

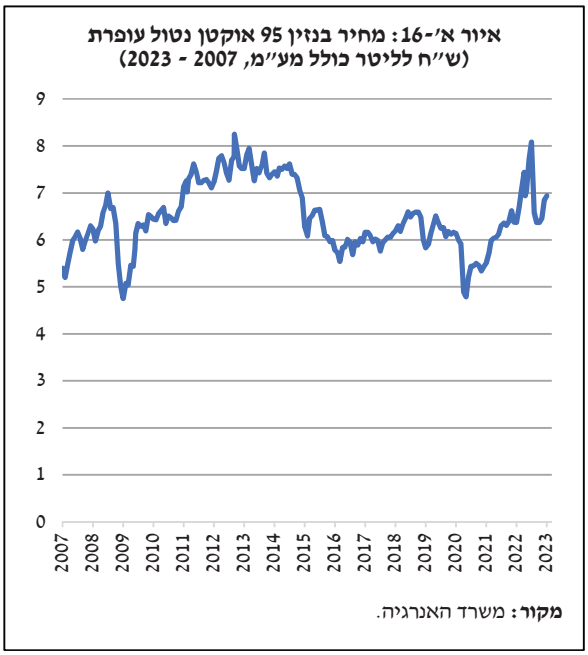
משבר האנרגיה באירופה הביא, כאמור, לעלייה חדה של מחיר הפחם בעולם. תגובת ממשלת ישראל לעליית מחירי האנרגיה בעולם סייעה לצמצום עלייתם בישראל. העלות של ייצור קילוואט חשמל באמצעות פחם הגיעה ב-2022 בישראל ל-42 אגורות, לעומת עלות מקבילה של כ-10 אגורות ב-2020, ו-14 אגורות בייצור חשמל באמצעות גז טבעי, שנותרה קבועה בזכות החוזים ארוכי הטווח לגבי מקור אנרגיה זה.[47] רשות החשמל העריכה שהתייקרות התשומות מצדיקה העלאה של מחיר החשמל ביותר מ-20%,[48] אך כדי למתן את הפגיעה בצרכנים החליטה שלא לגלגל אליהם את כל ההתייקרות מייד, אלא לפרוס אותה על פרק זמן ממושך יותר. כפי שניתן לראות באיור א׳-17, העלייה הראשונה של מחיר החשמל, בשיעור של 6.2%, הייתה בפברואר וקוזזה חלקית בשיעור של 2.4% במאי, בעקבות הפחתת הבלו על הפחם לרמה אפסית. המשך עלייתם של מחירי הפחם בעולם הביא לעלייה נוספת של מחירי החשמל באוגוסט ב-9.4%, והם התקרבו לרמתם בשנת 2012, שבה הם עלו בשל השיבושים באספקת הגז ממצרים. לאחרונה האריכה הממשלה את הפחתת הבלו, צעד שימתן את העלאתו של מחיר החשמל. בלימת הזעזוע של העלייה במחירו (עלייה שבדיעבד התברר כי הייתה זמנית[49]) סייעה למתן את הלחצים האינפלציוניים; זאת תוך נטילת סיכון מחושב, על בסיס ההערכה שעליית המחיר ב-2022 נובעת במידה רבה מגורמים זמניים. (ראו פרק ג׳.)

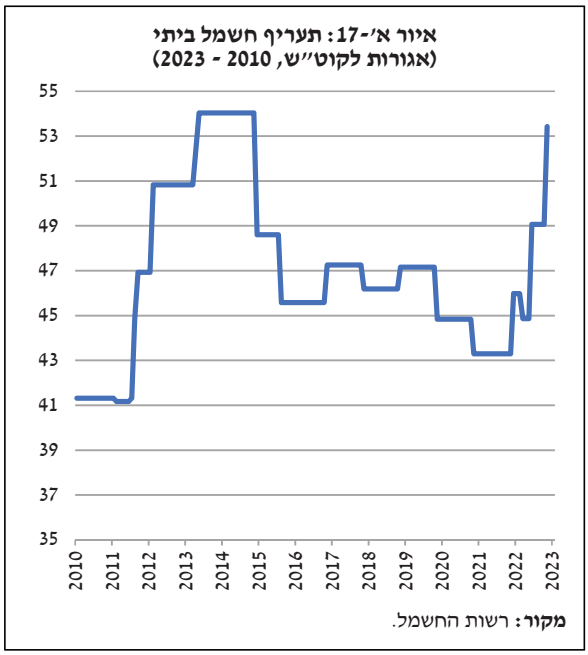
כדי למתן את הפגיעה בצרכני החשמל החליטה רשות החשמל שלא לגלגל אליהם מייד את כל ההתייקרות הנדרשת.

[47] ראו: נעם בוטוש, סקירה של משק החשמל והגורמים המשפיעים על מחיר החשמל, 2023, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

[48] https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/shimshnati

[49] הפחם, שמחירו הממוצע עלה בשנת 2022 ליותר מפי ארבעה ממחירו הממוצע בשנים 2017–2019 ויותר מפי שניים מאשר בסוף שנת 2021, ירד בשנת 2023 בחדות. מחירו בסוף 2022 דמה למחירו בסוף 2021, אף שהוא נותר גבוה משמעותית מן הממוצע בשנים 2017–2019.





עלייה של כלל מחירי האנרגיה ב-20% הייתה עלולה להעלות את הוצאות משקי הבית כמעט באחוז.

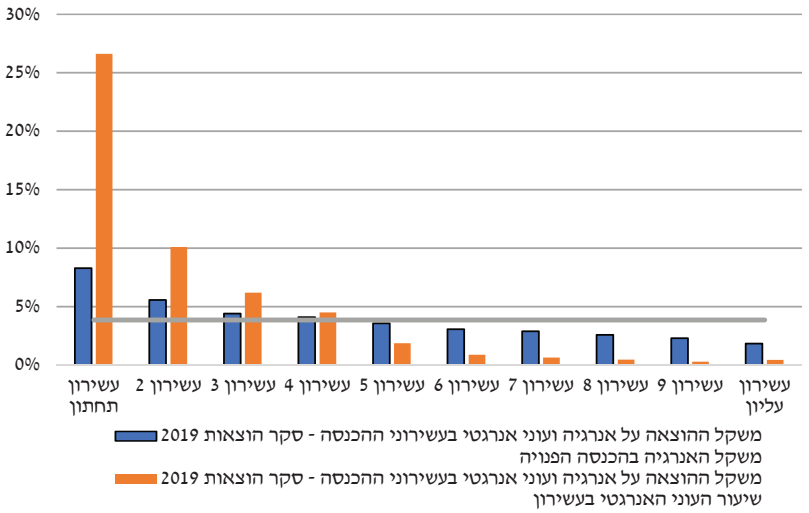
השפעתה הישירה של עליית מחירי החשמל, בפרט, ומחירי האנרגיה בכלל על משקי הבית מוגבלת יחסית. מחירי החשמל בישראל נמוכים ביחס לעולם, וזאת אף על פי שהם כוללים רכיבים הקשורים לרפורמה בחברת החשמל שמימונם צפוי להסתיים רק בעוד כשלוש שנים. משקלו של כל משק האנרגיה בתוצר הישראלי הוא כ-3%; משקל ההוצאה על אנרגיה מתוך ההכנסה הפנויה של משקי הבית הוא כ-4%, ומתוך זה משקל החשמל בהכנסה הפנויה הוא 2.5%, בדומה למשקלם במדד המחירים לצרכן. על כן עלייה של כלל מחירי האנרגיה בכ-20%, באופן העולה בקנה אחד עם ההערכות של רשות החשמל, הייתה עלולה לתרום באופן ישיר למדד המחירים לצרכן ולהוצאות משקי הבית קצת פחות מאחוז. לשם השוואה, באירופה הביא המשבר לעלייה ממוצעת של כ-7% בהוצאות משקי הבית, ובחלק מהמדינות הגיע שיעור הגידול לכ-20%.[50] אף שבממוצע רמתו נמוכה, נדגיש שמשקל ההוצאה על אנרגיה בהכנסה הפנויה של משקי הבית בישראל שונה בין עשירוני ההכנסה: משקלה גבוה יותר בעשירוני ההכנסה הנמוכים. איור א'-18 מציג נתונים אלו, וכן מדד נוסף לעוני אנרגטי. אנו מסווגים משק בית כסובל מעוני אנרגטי אם משקל ההוצאה שלו על חשמל עולה על 10% מסך הוצאותיו[51]. מהאיור עולה שבעשירון התחתון למעלה מרבע ממשקי הבית סובלים מעוני אנרגטי,[52] ולכן השפעת המחיר על החלטות ההוצאה אצלם עלולה להיות גבוהה יותר מאשר ביתר משקי הבית.

[50] https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/12

[51] אנו מגדירים כאן עוני אנרגטי כהגדרת משרד הרווחה. ההגדרה של עוני אנרגטי בספרות אינה אחידה. לדוגמה, אצל חנין, טשלר ושפירא (2022) ביטוי זה משמש לתיאור מאפייני צריכה של משקי הבית, כגון חיבור ישיר לרשת החשמל הארצית, גנרטורים ושימוש במקורות אנרגיה מסורתיים יותר, וכן לביטוי הערכות סובייקטיביות הקשורות לחוסר ביטחון בהספקת האנרגיה, ובפרט החשמל. ראו: https://www.kriot.co.il/%D7%A0%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%AA-%D7%90%D7%A0%D7%A8%D7%92%D7%98%D7%99-%D7%90%D7%A0%D7%A8%D7%92%D7%98%D7%99%D7%9C%D7%99-%D7%95%D7%A1%D7%9F%D7%A7%D7%94%D7%99%D7%9C-%D7%95%D7%97%D7%95%D7%A1%D7%9F%D7%A9%D7%91%D7%A8%D7%9E%D7%97%D7%A0%D7%95%D7%9B%D7%9C%D7%99%D7%94%D7%90%D7%90/

[52] כלומר, כ-2.5% מכלל משקי הבית בישראל.

איור א׳-18: משקל ההוצאה על אנרגיה מההכנסה הפנויה ועוני אנרגטי בעשירוני ההכנסה (2019)



מקור: סקר הוצאות ועיבודי בנק ישראל.

ביטול מס הבלו אינו נטול נזקים.

בצד התועלות מהמהלך של ביטול הבלו לצמצום הזעזוע מהמשבר המהלך אינו נטול נזקים, שכן המס נועד לתמחר ולהפנים במחיר הדלקים עלויות חיצוניות, הקשורות לגודש ולפליטת גזים רעילים וגזי חממה, ולתמרץ מעבר לכלכלה דלת פליטות. זאת ועוד, סך מס הבלו מהווה כ-11% מסך המסים העקיפים בישראל. עלות ההפחתה של הבלו על הפחם בשנת 2022 נאמדת בכ-470 מיליון ש״ח, עלות הפחתתו על הבנזין נאמדת ב-1.8 מיליארדי ש״ח, וזו של הפחתתו על הסולר – ב-560 מיליונים.[53] כל אלו מסתכמים בכ-0.2% תוצר. נוסף על כך נקטה הממשלה מספר צעדי מדיניות של סיוע למשקי הבית, שיוחסו להתמודדות עם ההתייקרויות במשק בכלל, ובהן עליית מחירי האנרגיה, בהיקף של כ-0.5% תוצר (ראו פרק ו׳ בדוח זה).

גם באירופה נרתמו הממשלות למיתון ההשפעה של עליית מחירי האנרגיה על משקי הבית ועל הכלכלה, אך שם הגיעו ההוצאות לרמה של כמעט 4 אחוזי תוצר בממוצע, ובחלק מהמדינות עד 9.3 אחוזי תוצר.[54]

אמצעי מדיניות שננקטו בשנים האחרונות עומדים, כאמור, בבסיס חוסנו של משק האנרגיה בישראל, אשר נחשף במשבר האנרגיה האחרון. בזכות אמצעים אלו ישראל נהנית כיום משוק גז טבעי תחרותי ומתפקד וממשק אנרגיה חסון. לצד זאת, הצורך בגיוון והרחבה של מקורות האנרגיה, ובעיקר הצורך להגדיל את חלקה של האנרגיה המתחדשת בתמהיל מקורות האנרגיה בישראל, עומד בעינו. המשבר השנה הבהיר שקידום המעבר לגז טבעי מקומי בייצור החשמל, לצד הקידום ההדרגתי של האנרגיות המתחדשות, תרם גם לעצמאות האנרגטית של ישראל ולחוסנו של משק האנרגיה המקומי בפני זעזועים גלובליים במחירים. הרצון של אירופה להתנתק מהתלות בגז הרוסי והסטת הביקוש האירופי לאנרגיה אל מקורות אחרים מעלים את הצורך בחשיבה מחודשת על האפשרות להרחיב את החיפושים אחר מקורות אנרגיה נוספים ולבחון את ההיתכנות

[53] המקור: חישובי הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.

[54] לפירוט ראו פרק ו׳ בדוח זה.

הכלכלית של הקמת צינור Eastmed להובלת גז לאירופה ו/או של בניית מתקנים להנזלת גז טבעי בישראל, לצד שמירת גז טבעי לשוק המקומי לצורך ביטחון אנרגטי.

יבוא הנפט לצורכי תחבורה נותר כיום מקור החשיפה העיקרי של משק האנרגיה לזעזועים חיצוניים. המשך צמצום החשיפה של ישראל למקורות אנרגיה מיובאים ולתנודות בשוק האנרגיה בעולם צריך להתבסס בעיקר על מעבר מכלי רכב עם מנוע בעירה פנימית, המצריכים נפט מיובא, לרכבים חשמליים, אשר צורכים את תמהיל מקורות האנרגיה המשמשים בייצור החשמל. שלב זה אמנם נמצא עדיין בתחילתו, אך ניכר שהוא הולך ותופס תאוצה, והמשך פיתוחו יצריך מדיניות ממשלתית תומכת.[55]

[55] לפירוט המלצות בנק ישראל למדיניות בתחום הסביבה והאנרגיה ראה: https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/54167/