

תפקיד הממשלה בתקופת אינפלציה

ד"ר מיקי פלד ואביעד הומינר-רוזנבלום

22.08.2022, כ"ה באב תשפ"ב

תמצית

היום צפויה הועדה המוניטארית של בנק ישראל להעלות שוב את הריבית במשק בשיעור של 0.5%-0.75%, העלאה רביעית ברצף מאז אפריל. על פניו, הסיבות להעלאת הריבית נראות ברורות מאליהן ובראשן מדד המחירים שעלה בקצב שנתי של 5.2% ב-12 החודשים שבין אוגוסט 2021 ליולי 2022.

אולם כאשר צוללים לתוך הפרטים של הסיבות התומכות בהעלאת ריבית ניתן לראות כי הסתכלות ה"מאקרו" מסתירה את המציאות הכלכלית האמיתית של חלק ניכר מהציבור. כך לדוגמה, שוק העבודה ה"מהודק" מדי, שתומך בהעלאת ריבית, הוא למעשה שוק בו קבוצה קטנה של עובדות ועובדי ענפי ההייטק מושכת את הממוצע למעלה, כיוון ה"מהודק", בעוד כל השאר משתרכים מאחור. לא רק זאת, אלא שהאחרונים הם אלה שישלמו את מחיר העלאת הריבית, דרך העלייה בהחזרי המשכנתאות וההלוואות לבנקים או בצינון הפעילות הכלכלית שתמנע מהם שיפור של תנאי העבודה.

בבסיס המדיניות המוניטארית של העלאות הריבית עומדת התחלופה בין אינפלציה לאבטלה, אולם אין זה אומר שברירת המחדל המקובלת רלבנטית גם עתה. **כפי שנייר זה מראה, הסיבות המקובלות שתומכות בהעלאת ריבית משמעותית לא מתקיימות בישראל בעת הזו, ולמעשה ההצדקה המרכזית שניתן לחשוב עליה להעלאה נוספת של הריבית היא בעיקר כפעולה מקדימה למניעת אינפלציה עתידית וצמצום פער הריביות בין ישראל ושאר המדינות המפותחות. אך אם כך, מן הראוי כי לכל הפחות יינקטו צעדים משלימים שיצמצמו את הצורך בהעלאת הריבית ויפצו את הציבור שנפגע מכך.**

בנייר מדיניות קצר זה נסקור כמה מהאפשרויות העומדות בפני מקבלי ההחלטות כדי להימנע מהצורך בהעלאת ריבית נוספת, במקביל לפיצוי הציבור שנפגע וימשיך להיפגע מכך. מקבלי ההחלטות המדוברים שאליהם ממוען נייר זה, אלה אשר נדרשים לפעולה בעת הזאת, אינם רק כלכלני בנק ישראל, אלא בעיקר השרות והשרים בממשלה אשר נדרשים לפעול כבר היום לגיבוש ויישום צעדים אלו, וחברות וחברי הכנסת שיידרשו להתאחד ולאשר ללא דיחוי את שינויי החקיקה הנדרשים.

בין השאר, אנו ממליצים על פיצוי הציבור באמצעות העלאת שכר המינימום, תוספת יוקר לכלל המשק, קיצור תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה, הקפאת ניתוקי מים וחשמל והטלת מס רווחי יתר על מערכת הבנקאות וחברות אוליגופוליות. מס זה יעזור לא רק לממן את ההוצאות הנדרשות אלא אף יהווה תמריץ שלילי להעלאת מחירים ותמריץ חיובי להעלאת שכר העובדות והעובדים והשקעות חדשות.

מי "אשם" באינפלציה?

עליות המחירים שנרשמו בחודשים האחרונים הובילו את בנק ישראל – בדומה לבנקים מרכזיים אחרים בעולם – להכריז על העלאת ריבית כדי לצנן את הפעילות במשק. כלומר, העלאת הריבית צפויה להשפיע לרעה על רמת התעסוקה והשכר במשק משום שהיא מצמצמת את הכדאיות של חברות עסקיות ואנשים פרטיים להגדיל צריכה או להשקיע בבנייה של מפעל חדש. במילים אחרות, העלאת הריבית אמורה להגדיל את הכדאיות להשאיר את הכסף שוכב בפקדון בבנק ולהקטין את הכדאיות של אדם פרטי או עסק לקחת הלוואה חדשה. כך, "בתמורה" להעלאת שיעור האבטלה והחזרי המשכנתא מקווה בנק ישראל לצנן את הפעילות הכלכלית במשק, על מנת להבטיח שהאינפלציה תחזור בהקדם לרמת היעד של 1%-3% בשנה, ונזקי האינפלציה הגבוהה ימנעו.

היחס ההפוך בין שיעור האינפלציה לשיעור האבטלה הוא דרך מקובלת לחשוב על ניהול הפעילות הכלכלית, כך שבמצב עניינים רגיל צריך לבחור בין אינפלציה נמוכה לאבטלה יחסית גבוהה או אינפלציה יחסית גבוהה ושיעור אבטלה יחסית נמוך. אלא שיש לא מעט סימנים שמעידים שגם אם זוהי הבחירה שעומדת בפני קובעי המדיניות במדינות כמו ארה"ב או גוש האירו, זוהי איננה הבחירה שצריכה לעמוד באופן בלעדי בפני בנק ישראל ומשרד האוצר. זאת לא רק מכיוון שהאינפלציה בישראל נמוכה יותר מאשר במדינות מפותחות אחרות, אלא גם כי הסיבות לאינפלציה הן אחרות.

כדי להבין את הסיבות לאינפלציה בישראל צריך להתחיל ממה שהן ככל הנראה לא הסיבות לעליות המחירים הנוכחיות. האינפלציה בישראל אינה תוצאה של גידול ניכר בשכר העובדות והעובדים ואין בעתיד גם חשש מספירת שכר-אינפלציה שכזו. לשם השוואה, במדינות כמו ארה"ב או בריטניה השכר הריאלי של העובדות והעובדים ירד בשנה האחרונה עקב האינפלציה הגואה בשיעור של 4.4%-0.9% בהתאמה¹. ולכן ניתן לראות כבר היום לחץ מצד העובדים במדינות אלו להעלאות שכר שיקזזו את ההשפעה השלילית של האינפלציה על יוקר המחיה. בהתאם, הבנקים המרכזיים בארה"ב ואירופה חוששים כי תוספות שכר אלו יאפשרו לעובדות והעובדים להגדיל מחדש את הביקוש לסחורות

¹ לארה"ב ראו: <https://www.bls.gov/news.release/realer.to1.htm> ולבריטניה ראו

<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/averageweeklyearningsingreatbritain/latest>

ושירותים, ביקוש שיוביל בתורו לעלייה נוספת במחירים ולספירלת שכר-מחירים שיהיה קשה מאוד לצאת ממנה.

בישראל, לעומת זאת, המצב מורכב יותר. מצד אחד, השכר הריאלי במגזר הפרטי עלה (בכ-1.8% לעומת מאי 2021, עם היציאה ממשבר הקורונה), כך שניתן לצפות שבממוצע הדרישות להעלאות שכר כפיצוי לאינפלציה ימתינו עוד זמן מה. מצד שני, שיעור האבטלה הנמוך נותן לכאורה כח לעובדים להוציא לפועל דרישות כאלה כלפי המעסיקים, החסרים ידיים עובדות. יחד עם זאת, נראה ששוק העבודה לא מהודק מספיק כדי לשנות את מאזן הכח בין המעסיקים והעובדים. במילים אחרות, בשוק העבודה המהודק יחסית של ישראל לא נוצר מחסור מספיק משמעותי בידיים עובדות עד כדי העברת כח המיקוח מהמעסיקים לעובדים, שיובל להעלאות שכר משמעותיות. כפי שניתן לראות (טבלה 1) המקום היחידי בו שוק העבודה היה מהודק מאוד עד אמצע 2022 הוא ענף ההייטק (במובנו הצר), בו מועסקים כ-6% מכלל המועסקים במשק (ללא עובדים זרים). 19% נוספים מהעובדים – המועסקים במגזר הביטוח והפיננסים, עובדי צווארון לבן, ועובדי ענפי התעשייה והבינוי – זכו גם הם לתוספות של 4%-5% בשכר, אך החגיגה הזו לא חלחלה אל שאר 75% מעובדות ועובדי המשק, ולעת עתה גם אין אינדיקציות לכך שדבר מעין זה עומד לקרות². כך שלמעשה, רובם המוחלט של העובדות והעובדים בישראל לא הצליחו לקבל תוספות שכר ולכן ממילא כח הקנייה של מרבית הציבור הישראלי לא גדל בצורה משמעותית. ממילא, אם העובדים לא מקבלים תוספות שכר משמעותיות, בעלי העסקים לא נאלצים להעלות מחירים כדי לממן את תוספות השכר, וגם לא יכולים להרשות לעצמם להעלות מחירים, כי הכסף הפנוי שבידי מרבית הציבור לא גדולה בצורה משמעותית, לאחר קבלת תוספות שכר.

² ראו גם את סקירת אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר שמצא כי נכון למחצית הראשונה של השנה תוספות שכר משמעותיות ניתנו בעיקר בענפי הייטק והשירותים הפיננסיים.

טבלה 1: שוק העבודה מהודק לעובדי ההייטק והרבה פחות לכל השאר

שם ענף	שכר ממוצע בענף	משקל מועסקים	פער בין השכר למגמה לפני המשבר	ביקוש לעובדים במרץ 22 ביחס לפבר' 20
מידע ותקשורת	26,395	6%	11%	21%
שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח	21,056	3%	5%	2%
שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים	16,873	7%	4%	6%
תעשייה	16,830	9%	5%	3%
שירותי תחבורה, אחסנה, דואר ובלדרות	12,890	3%	-1%	0%
בינוי	11,509	5%	5%	5%
מסחר סיטוני וקמעוני ותיקון כלי רכב	10,196	12%	2%	3%
שירותי ניהול ותמיכה ⁷	6,932	6%	-1%	-4%
שירותים אישיים	6,520	3%	-1%	2%
שירותי אירוח ואוכל	5,804	6%	-2%	1%

מקור: [בנק ישראל](#).

תא בצבע אדום מסמן התחממות יחסית של התעסוקה הענף ותא כחול מסמן התקררות יחסית של התעסוקה בענף. הניתוח נעשה על עובדים ישראלים בלבד.

נראה כי האינפלציה בישראל היא גם לא תוצאה של "ביקושים כבושים" מתקופת הקורונה שמתפרצים כעת. שינוי מגמת האינפלציה החל עוד לפני כן, עם היציאה ממשבר הקורונה במחצית השנייה של 2021. אחרי שנה של אינפלציה אפסית עד שלילית, "הביקושים הכבושים" של הציבור לצריכה והרצון של בעלי עסקים לפצות את עצמם על הפסדי הקורונה – יחד עם הידיעה שהם יכולים להרשות לעצמם להעלות מחירים עקב הביקוש מצד הציבור – הובילו לעליות מחירים, אך עליות אלה בשלעצמן לא אמורות לדחוק את האינפלציה למעלה לאורך זמן כה רב.

מה כן יכול להסביר את עליות המחירים הללו? החשודים המידיים הם כמובן מחירי האנרגיה והסחורות שעלו דרמטית לאחר הפלישה הרוסית לאוקראינה בפברואר. בנוסף, שיבושים בשרשראות האספקה, כמו לדוגמה בשל מדיניות סגרי הקורונה בסין, יצרו עיכובים ותמכו בהעלאת מחירי ההובלה. גם פיחות השקל מול סל המטבעות אמור היה לייקר את עלויות היבואנים ומכאן את המחיר לצרכנים של המוצרים המיובאים.

אלא שבמציאות, מחירי האנרגיה רחוקים מהשיא שרשמו לפני חודשיים וכבר מתקרבים בחזרה אל הרמה שהכרנו לפני הפלישה הרוסית לאוקראינה, כפי שניתן גם לראות גם במחיר לצרכן בתחנות הדלק. מחירי הסחורות הרלבנטיות למשק הישראלי, כגון חיטה, ברזל ועוד ירדו גם הן מאז השיא של יוני ובחלק מהמקרים אף אל מתחת לרמת המחירים טרום הפלישה

לאוקראינה.³ הלחץ על שרשראות האספקה בישראל ירד (לפי מדד ISPCI של בנק ישראל) במקביל לירידה במחירי ההובלה הימית המורידה עלויות על מוצרים מיובאים, השקל חזר להתחזק מול המטבעות הזרים מאז סוף אפריל ואין באופק צעדים מטעם המדינה שעשויים להגדיל משמעותית את הצריכה הממשלתית או להגדיל בעקיפין את זו הפרטית. כל אלו ביחד מהווים אינדיקציות – גם אם ראשוניות בשלב זה – לכך שהאינפלציה בישראל היא זמנית במקרה הטוב ותחת שליטה במקרה הפחות טוב. כלומר, בישראל לא צפויה אינפלציה של 8%-9% ומעלה כמו שרואים כיום בארה"ב, בריטניה וחלק גדול ממדינות האיחוד האירופי. בהתאם, ציפיות האינפלציה בישראל היא לחזרה קרוב לטווח היעד של 1%-3% כבר ב-2023, לעומת עוד שלוש שנים במקרה האמריקאי.⁴ במילים אחרות, עליית המחירים שנרשמה עד כה היא אולי תוצאה של העמסת עלויות מצד יצרנים ויבואנים שעוד נותרו מימי העלויות הגדולות, אבל במקרה כזה עלויות המחירים אמורות להסתיים בקרוב. יותר נכון, הן אמורות להסתיים בהנחה ומדובר היה במוצרים שנסחרים בשוק משוכלל, בו ישנם הרבה יצרנים שמתחרים על כיסם של הרבה צרכנים, ללא כל תיאום ומבלי שלאיש מהיצרנים הללו יש מספיק כוח שוק כדי להשפיע באופן מהותי על מחיר המוצר.

אלא שזה לא המצב בחלק ניכר מהשוקים בישראל. בענפים ריכוזיים, בהם מספר קטן של חברות שולט בנתח שוק משמעותי, אותן חברות אינן מקבלות את המחיר (Price Taker) שנקבע על ידי השוק, אלא יכולות – תוך תיאום בצורה כזו או אחרת – לפעול כדי לקבוע את המחיר שמיטיב איתן. לא מן הנמנע שמצב דומה מתקיים בחלק מהענפים בישראל, ואם כך חלק מהיצרניות והמשווקות ידעו כי הן יכולות לנצל את ההבנה היחסית להעלאת המחיר כדי להעלות באופן קבוע את מחיר מוצריהן בתירוץ של עלייה, אמנם זמנית, בעלויות הייצור או הייבוא והשיווק. כלומר, ייתכן כי הסיבה להמשך עלויות המחירים היא לא הגידול בעלויות הייצור/שיווק, אלא הריכוזיות בחלק גדול מהענפים במשק.

מי מרוויח ומפסיד מהעלאת הריבית?

הריבית של בנק ישראל פועלת בראש ובראשונה על הריביות שגובים הבנקים המסחריים מנוטלי ההלוואות העתידיות והקיימות הצמודות לריבית הפריים. מהצד השני, היא משפיעה גם על גם ריבית הפריים שישלמו הבנקים עבור פקדונות, שתעלה גם כן. לכן התשובה לשאלה מי מפסיד מהעלאת הריבית ברורה כבר מההתחלה: נוטלי המשכנתאות ומי שלקחו

³ הנתונים נלקחו מאתר Trading Economics: <https://tradingeconomics.com/commodity/brent-crude-oil>

⁴ בארה"ב הציפיות לאינפלציה נגזרות ממשקי בית:

<https://www.newyorkfed.org/newsevents/news/research/2022/20220808>. בישראל

הציפיות לאינפלציה נגזרות משוק ההון:

<https://www.boi.org.il/he/DataAndStatistics/Pages/MainPage.aspx?Level=3&Sid=29&SubjectType=2>

הלוואות – כמו הלוואות לפתיחת או הרחבת עסק – הצמודות במלואן או בחלקן לריבית הפריים, הנדרשים להחזיר תשלומי ריבית גבוהים יותר לבנק. נכון לאמצע אוגוסט, הריבית המשוקלת ששילם הציבור על המשכנתאות עלתה מריבית של 1.8%-3% (תלוי במסלול) בינואר לריבית של 3.16%-4.5%, ויד הבנקים עוד נטויה.⁵

ברמה המקרו-כלכלית נראה כי אין בשלב זה חשש קונקרטי לגבי יכולת החזר המשכנתאות וההלוואות מצד משקי הבית והחברות העסקיות, אבל הר החובות של הציבור בישראל הולך ותופח ביחס לתוצר, בין השאר בשל הלוואות המיועדות לצריכה שוטפת שהריבית עליהן יכולה להגיע לריבית דו-ספרתית. כמו כן הסיכון בתיק המשכנתאות הולך וגדל בתקופה האחרונה גם בלי קשר להעלאת הריבית.⁶ אלו הן אינדיקציות לשוק אשראי רווי שרק מחכה לגפרור שידליק אותו: שילוב העלאת ריבית, התמתנות משמעותית בפעילות הכלכלית, וירידה בערך הנכסים המשמשים ערובה להלוואות (דירה, הכנסות שוטפות ועוד). העלאת הריבית כבר התרחשה וההתמתנות בפעילות הכלכלית מורגשת כבר עתה, גם אם עדיין בזעיר אנפין, עם עלייה קטנה בשיעור האבטלה בחודש יולי 2022. ללא התערבות שתמנע החרפה משמעותית יותר בפעילות הכלכלית, גם החלק השלישי של תרחיש הקיצון עלול להתממש ולהוביל את ישראל למחוזות של משבר כלכלי בקנה מידה גדול. באותו הזמן, המרוויחים הגדולים מהעלאת הריבית הם הבנקים עצמם. כך לדוגמה, בדוחות הכספיים שלו כתב בנק דיסקונט כי העלאת הריבית ב-1% תגדיל את ההכנסות ברוטו של המגזר הבנקאי ביותר מ-6 מיליארד שקל בשנה.⁷ מכאן ניתן להניח כי העלאת הריבית תניב לבנקים גידול של מיליארדי שקלים רבים בהכנסותיהם, כאשר רובן ככולן נובעות מגידול בהחזרי הריבית על הלוואות ומשכנתאות. במילים אחרות, העלאת ריבית מעבירה סכום עצום של כסף מהציבור אל הבנקים.

כך נוצר מצב בו הציבור הכללי ניזוק פעמיים – גם מהאינפלציה וגם מהעלאת הריבית, ובאותו הזמן ישנן חברות אוליגופוליות שעשויות להרוויח מהמצב החדש, עקב היכולת שלהן להכתיב מחיר גבוה יותר מהגידול בעלויות שלהן, וישנו המגזר הבנקאי שהכנסותיו יעלו משמעותית גם כן.

כל זה לא אומר שבנק ישראל לא צריך להעלות ריבית כלל או להעלות אותה דווקא בשיעור נמוך, שכן יש מכלול שלם של שיקולים האם ואיך לנהל את המדיניות המוניטרית, וגם אילוצים הכרוכים בצורך לא ליצור פער גדול מדי מצעדים מוניטריים משמעותיים שנעשים במדינות אחרות. אלא שבמשק שבבסיסו עומד אי השיוויון מהגדולים ביותר במדינות המפותחות, גם ההשפעות הדרמטיות של העלאת ריבית אינן מתחלקות באופן שווה. מה

⁵ ראו נתונים מתעדכנים בלוח 'אינדיקטורים מהירים לפעילות הכלכלית במשק' של בנק ישראל: [/https://bankipedia.boi.org.il/dashboard](https://bankipedia.boi.org.il/dashboard)

⁶ ראו סיקור דוח היציבות הפיננסית של בנק ישראל למחצית הראשונה של 2022: https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bkyorvhcq

⁷ ראו סיקור דוחות הרבעון השני של הבנקים: <https://www.themarket.com/markets/2022-08-16/ty-article/.premium/00000182-a2aa-d348-abf6-e6bff9270000>

שנחווה כפגיעה קלה עד מאוד בשכבות המבוססות נהפך לפגיעה קשה במשפחות במעמד כלכלי בינוני-נמוך ומתחת לזה. אמנם, גם נזקי האינפלציה אינם מתחלקים באופן שווה בין עשירים ועניים, וגם במקרה שלה האוכלוסייה העניה נפגעת יותר, אבל במידה ואינפלציה אינה בעיה מרכזית בהסתכלות של של שנה קדימה, השאלה שחובה לקחת בחשבון היא האם ואיך העלאות ריבית נוספות ישפיעו על אי השוויון בהכנסות שוטפות ובעושר, ומה ניתן לעשות כדי להוריד את יוקר המחיה גם מצד הכנסות העובדות והעובדים הפגיעים ביותר.

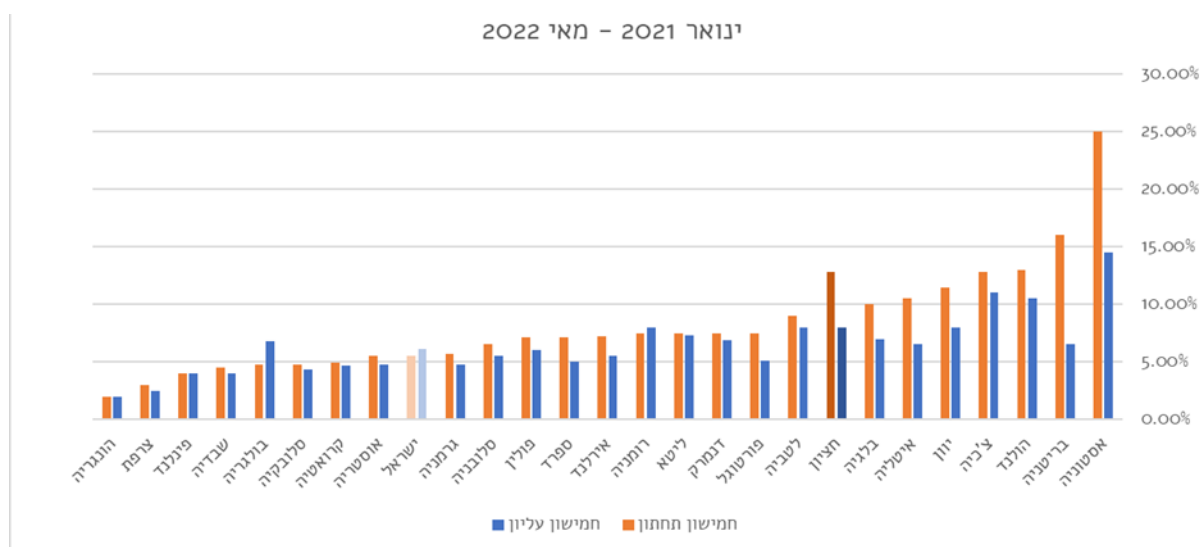
סקירה בינלאומית: התמודדות עם יוקר המחיה על אוכלוסיות מוחלשות

כאמור, האינפלציה משפיעה על כלל האוכלוסייה, אבל ההשפעה שלה חמורה במיוחד בעשירוני ההכנסה התחתונים. זאת בשל שתי סיבות עיקריות: הראשונה היא שיעור ההוצאה מתוך ההכנסה השונה בין העשירוניים, שהופך את רגישות העשירוניים התחתונים לשינויים באינפלציה לגבוהה בצורה משמעותית יותר מזו של העשירוניים העליונים. כך לדוגמה, בשנת 2019 הייתה ההוצאה של משק בית בעשירון התחתון בישראל גבוהה פי 1.5 מהכנסתו, בעוד ההוצאה של משק בית בעשירון העליון היוותה רק 60% מהכנסתו. כך שכל שינוי, אפילו קטן יחסית, במחירי סל המוצרים, ישפיע על העשירוניים התחתונים יותר מעל העשירוניים העליונים.

בנוסף, במרבית מדינות המערב עלה סל המוצרים של החמישון התחתון בצורה משמעותית יותר מזה של החמישון העליון (איור 1), זאת בעיקר בשל העליה הדרמטית במחירי האנרגיה. יחד עם זאת, בישראל עלה דווקא סל המוצרים של החמישון העליון בצורה משמעותית יותר. ישנו צורך בבדיקת עומק של הסיבות לשינוי הזה, אך ככל הנראה הוא נובע, בין השאר, מכך שמחירי האנרגיה בישראל עלו בצורה מתונה יחסית, ומחירי הדיור עלו בצורה דרמטית⁸.

⁸⁸ בשל שיטת המדידה של השינויים במחירי הדיור על מדד המחירים לצרכן, עליות מחירי קניית דירות משפיעות לרעה בעיקר על העשירוניים העליונים, ועליות מחירי שכירות בעיקר על העשירוניים התחתונים, גם אם בפועל חלק משמעותי מחברי העשירוניים העליונים הינם בעלי דירות כבר כעת, ועליית מחירי הדירות משפיעה על שווי נכסיהם לטובה

איור 1: שיעור האינפלציה לפי חמישונים באירופה ובישראל



מקור: עיבודי קרן ברל כצנלסון לנתוני ה-IMF והלמ"ס.

על מנת להקל על ההתמודדות עם עליות המחירים, המליצו גופים כלכליים בינלאומיים גדולים למדינות המערב לתמוך באזרחיהן, בעיקר בעזרת מענקים ישירים לאוכלוסיות פגיעות. בנייר רשמי של קרן המטבע הבינלאומית נכתב כי "למדיניות הפיסקלית יש תפקיד מכריע בהפחתת ההשפעה על משקי הבית הפגיעים ביותר. ממשלות חייבות לאזן על ידי הבטחת גישה לאנרגיה ומזון, נורמליזציה של המדיניות הפיסקלית לאחר תמיכה חסרת תקדים בשנת 2020, וקידום שינוי ירוק"⁹. כריסטיאן לגארד, יו"ר הבנק המרכזי האירופי (ECB) אמרה כי "על קובעי המדיניות הפיסקלית למלא את חלקם בהפחתת הסיכונים הללו על ידי מתן תמיכה ממוקדת וזמנית"¹⁰ וחוקרי ה-OECD המליצו למדינות הארגון ש"אם המחירים יישארו גבוהים, על הממשלות לעבור לאמצעים ממוקדים יותר, לרבות באמצעות שימוש מוגבר בהבטחת הכנסה"¹¹.

⁹ <https://www.imf.org/en/Publications/IMF-Notes/Issues/2022/06/07/Fiscal-Policy-for-Mitigating-the-Social-Impact-of-High-Energy-and-Food-Prices-519013>

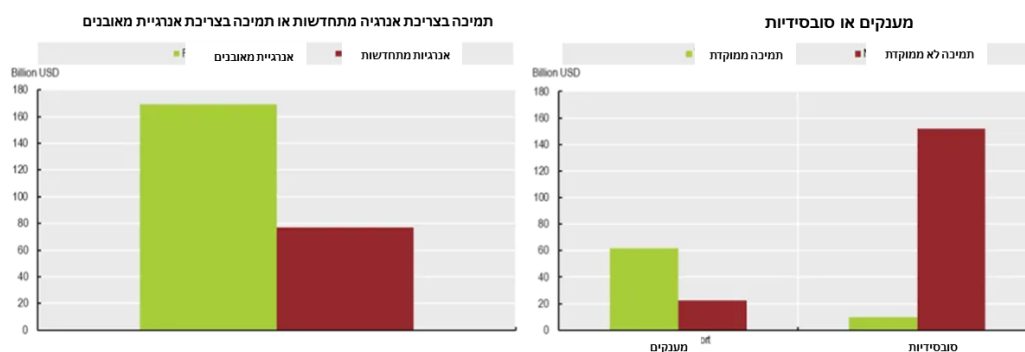
¹⁰ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220628~754ac25107.en.html>

¹¹ <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/why-governments-should-target-support-amidst-high-energy-prices-4of44f78/>

צעדים אלו ניתן לסווג לשלוש קטגוריות מרכזיות. הראשונה היא אורך זמן: צעדים שנועדו לסיוע בטווח הקצר, כמו סבסוד אנרגיה זמני, אל מול כאלה שנועדו לסייע בטווח הארוך, כמו לדוגמה השקעה בהאצה של המעבר לאנרגיות מתחדשות. הקטגוריה השנייה היא קהלי יעד: צעדים אוניברסליים, שנועדו לכלל האוכלוסייה או החברות, אל מול צעדים סלקטיביים, הממוקדים באוכלוסיות או חברות פגיעות במיוחד. הקטגוריה השלישית היא של סוג ההתערבות: על ידי קביעת רגולציה חדשה, כמו פיקוח או הגבלת מחירי אנרגיה אן על ידי צעדים פיסקליים (הקלות במס מסים, סובסידות או מענקים ישירים למשקי בית).

בדיקה שערך ארגון ה-OECD בנוגע להתמודדות ממשלות מדינות הארגון עם הזינוק במחירי החשמל והגז מצא כי החלק הארי של ההוצאות הממשלתיות יועדו לסבסוד חשבונות האנרגיה עבור משקי הבית.¹² מתוך כ-240 מיליארד דולר שהוציאו מדינות ה-OECD בתגובה לאינפלציה בשני שליש נועדו ספציפית להתמודדות עם מחירי האנרגיה ושליש יועדו למוצרים אחרים. בנוסף, רוב ההתערבות נעשתה בצורה של התערבות ישירה של מחירי האנרגיה, כמו הנחה במחירי החשמל, ולא על ידי העברות ישירות לאזרחים. במילים אחרות, מרבית הצעדים שנעשו עד עתה במדינות ה-OECD הם צעדים שנועדו לטווח הקצר, אוניברסלים במהותם וכוללים הוזלה ישירה, בדרכים שונות, של מחירי האנרגיה.

איור 2: ב-OECD לא נבהלים מצעדים אוניברסלים והתערבות במחירי האנרגיה



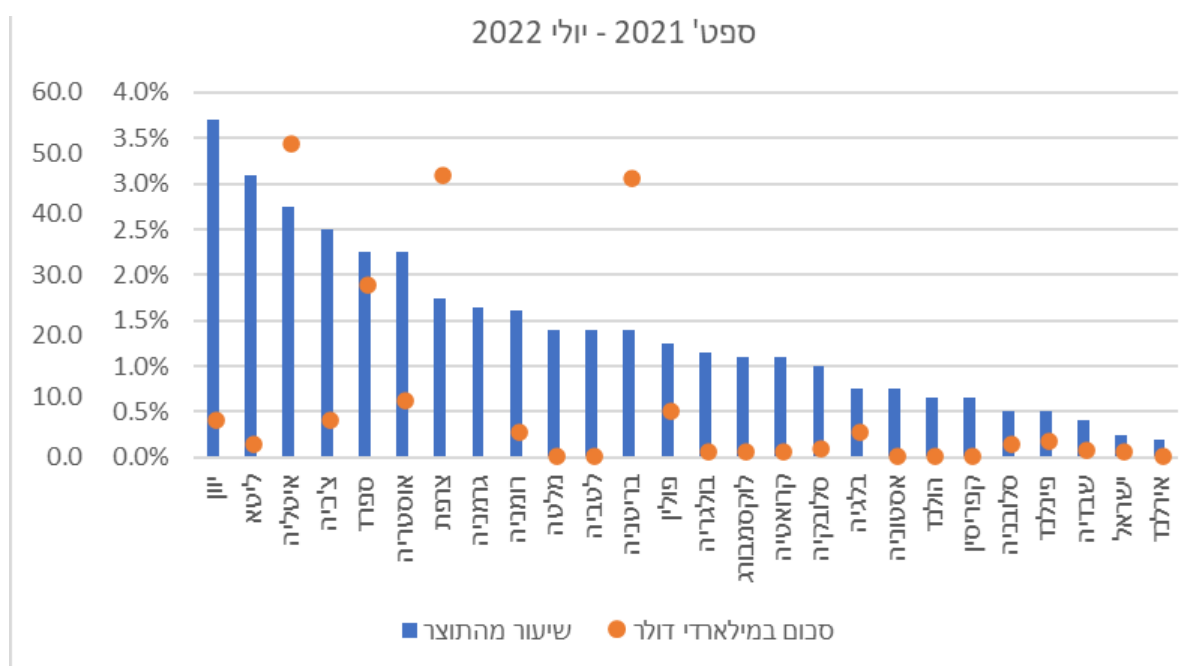
מקור: OECD, 2022, Why governments should target support amidst high energy prices

צעד נוסף ומעניין במיוחד, נוגע דווקא לצד המימון של הוצאות המדינה החדשות. נוגע דווקא לצד ההכנסה, ונועד לממן חלק מצעדי המדיניות. איטליה, ספרד, הונגריה, בולגריה,

¹² ש.מ.

סלובקיה, וסלובניה הטילו או מתכוונת להטיל מס רווחים מיוחדים על חברות האנרגיה, שרווחייהן זינקו. מס רווחי יתר הוטל או יוטל על חברות אנרגיה בבריטניה. ממשלת ספרד כבר הודיעה כי הכוונתה להטיל מס דומה על מגזר הבנקאות במדינה. כמו כן, במקביל לעליה במחירי האנרגיה, החלו גם מחירי השכירות לעלות בצורה משמעותית במדינות רבות. במרבית מדינות אירופה קיימות עוד מלפני עליות המחירים האחרונות, צורות שונות של פיקוח מחירים והצמדת מחירי השכירות למדדי המחירים, שמצליחות למתן מעט את העליות, אך לפחות שתי מדינות אירופאיות החליטו להחמיר עם הצעדים האלו בעת. כך, בספרד נמצא בהליכי חקיקה חוק מרחיק לכת בשם "הזכות לדיור". החוק קובע שורה ארוכה של צעדי מדיניות שנועדו לממש את הזכות הזו, ובהם: חובת הקצאה של 30% לפחות מכל בניה חדשה לדיור ציבורי או סוציאלי, מתן אפשרות להטלת פיקוח מחמיר על שכר הדירה וחובת הארכת חוזי שכירות באזורי ביקוש ועוד. בהולנד, בה מרבית שוק הדיור מפוקח גם כך, הוחלט להרחיב ולהדק את הפיקוח על שכר הדירה, כך שרק אחוזים בודדים משוק השכירות ישארו חופשיים מבפיקוח, וגם הם לא באופן מלא. כאשר משווים את עלות הצעדים שנקטו המדינות השונות (איור 2) ניתן לראות כי ההוצאות לתמיכה באוכלוסייה בשל עליית האינפלציה הינה הוצאה משמעותית עבור חלק מהמדינות. כך, חמש המדינות הגדולות באירופה משקיעות בנושא סכום השווה לשיעור של 1.4%-2.7% מהתמ"ג שלהן, זאת לעומת מדינות סקנדינביה שהוציאו סכומים כמעט זניחים. נראה כי כמו בתקופת הקורונה, רשת הבטחון הרחבה והעמוקה של מדינות סקנדינביה מאפשרת להן להתמודד בהצלחה גם עם זעזועים משמעותיים, זאת בעוד מדינות בעלות רשת בטחון דלילה יותר נאלצות להגדילה משמעותית. ישראל חריגה בהשוואה הזו, מכיוון שרשת הבטחון שלה דלילה יחסית, אך שיעור ההשקעה שלה בעת לא גבוה ועומד על 1.1% מהתוצר בלבד.

איור 3: הוצאה על תמיכה בהתמודדות עם האינפלציה במדינות ה-OECD



מקור: Bruegel's computations וקרן ברל בצנלסון

להלן נסקור את שהתרחש בנושא זה בחמש המדינות הגדולות באירופה (גרמניה, בריטניה, צרפת, איטליה וספרד)¹³ ובישראל.

גרמניה:

הפחתות מסים וסובסידיות

מחירי החשמל בגרמניה הם הגבוהים ביותר באיחוד האירופי, גם לפני האינפלציה הנוכחית. הצעד הראשון שנקט בגרמניה הוא הפחתת המס על מחיר החשמל, שהופחת במספר פעימות בעלות של מיליארדי אירו. בנוסף, הופחת מס ההכנסה. מחירי התחבורה הציבורית הורדו בצורה דרמטית עד ל-9 אירו לכרטיס חופשי חודשי, וניתן סבסוד להחלפת דודי גז במשאבות חום.

¹³ ההשוואה נעשתה ע"פ דוח של Bruegel's computation, ודיווחי משרד האוצר בישראל

מענקים אוניברסליים

הממשלה הגרמנית העבירה מענק חד פעמי של 300 אירו לכל משק בית ועוד 100 אירו למקבלי קצבת ילדים.

מענקים לאוכלוסיות ממוקדת

הועברו מענקים חד פעמיים בעלות של 130 מיליון אירו למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה. מאוחר יותר הועברו עוד מענקים בסך 135 אירו לסטודנטים ואוכלוסיות מוחלשות. קצבת הילדים למשפחות מוחלשות עלתה ב-20 אירו לילד, וקצבת אבטלה ב-100 אירו.

תמיכה בחברות

ניתנה תמיכה לחברות עתירות אנרגיה שמושפעות במיוחד מעליות מחירי החשמל והגז הטבעי.

טווח רחוק

תקן היעילות האנרגטית למבנים חשים עלה ל-5KfW במטרה לחסוך בהוצאות חימום וקירור. הוחלה חובה על מערכות חימום לצרוך לפחות 65% מהאנרגיה שלהן ממקורות מתחדשים והוגדל ייצור הביו גז.

מס רווחי יתר

אין

בריטניה:

הפחתות מסים וסובסידיות

מחירי האנרגיה בבריטניה עלו בשיעורים דרמטיים. בעקבות כך הכריזה הממשלה על הפחתת מסי אנרגיה לחלק ממשקי הבית ב-150 ליש"ט באופן חד פעמי

מענקים אוניברסליים

מענק אוניברסלי בסך 400 ליש"ט ינתן לכל משקי הבית בממלכה לחשבון הבנק או דרך תשלומי האנרגיה באופן חד פעמי.

מענקים לאוכלוסיות ממוקדת

קרן מיוחדת של 500 מיליון ליש"ט הוקמה כבר בתחילת השנה על מנת לעזור לאוכלוסיות הפגיעות לשלם את חשבונות האנרגיה שלהם, במיוחד חשבונות החימום, אבל גם כדי לכסות את הוצאות המזון והלבוש.

בנוסף, ספקי אנרגיה בינוניים וגדולים הונחו לתמוך לאנשים שחיים בעוני בסך של 100-300 ליש"ט בחודש. כמו כן, מיליון משקי בית שמקבלים הבטחת הכנסה קיבלו מענק חד פעמי של 650 פאונד נוספים ליש"ט, ושל 950 ליש"ט יותר לקשישים ולנכים.

תמיכה בחברות

אין

מדיניות לטווח רחוק

לאחרונה הציגה הממשל הבריטית תכנית גדולה שאמורה לגייס 100 מיליארד ליש"ט של השקעות במגזר הפרטי וליצור כ-500,000 מקומות עבודה חדשים בתחום האנרגיות הירוקות עד שנת 2030. הצעת החוק משנה את הרגולציות השונות בתחום, קובעת השקעה ממשלתית וסובסידיות שונות לעידוד כניסה לשוק ואמורה לשנות בצורה משמעותית את משטר האנרגיה בממלכה במטרה להפוך את אנרגיית המאובנים לירוקה יותר, לעודד כניסה של אנרגיה גרעינית והגדלת יצור האנרגיה ממקורות אנרגיה מתחדשים.

מס רווחי יתר

החבילה תמומן בשליש ממס רווחים חד פעמי על חברות נפט וגז, שאמור להסתכם ב-5 מיליארד ליש"ט במהלך 2023 כדי לסייע למשקי בית עם יוקר המחיה.

צרפת:

פיקוח מחירים:

מחיר הגז הוגבל על ידי הממשלה עד סוף שנת 2022 לעליה של עד 4% בשנה כולה.

הפחתות מסים וסובסידיות

המס על מחירי האנרגיה הורד בצורה דרמטית, מ-22.50 אירו למגה וואט שעה ל-1 אירו למשקי בית ו-50 סנט לעסקים, בעלות של עשרות מיליארדי אירו. כמו כן ניתנה הנחה במימון ממשלתי למחירי הדלק.

מענקים לאוכלוסיות ממוקדת

מענק מיוחד בסך 100 אירו ניתן למרוויחים פחות מ-2,000 אירו בחודש, כ-38 מיליון איש. כמו כן ניתנו להם שוברי דלק.

תמיכה בחברות

תמיכות בשווי 2 מיליארד אירו ניתנו לחברות להן נסועה גבוהה כמו חברות הובלות, חברות בניה, גופים רפואיים ועוד.

תמיכה בחברות

אין

מדיניות לטווח רחוק

ממשלת צרפת הלאימה את חברת האנרגיה הגרעינית המרכזית במדינה, שהייתה בבעלות ממשלתית חלקית. בנוסף, הודיעה ממשלת צרפת על תוכניות להוציא 50 מיליארד אירו עד 2030 כדי להאריך את חייהם של כורים גרעיניים קיימים, ועוד 50 מיליארד אירו להקמת שישה חדשים. כמו כן נעשים צעדים רגולטוריים להקלה בהקמת מתקני אנרגיית רוח ושמש.

איטליה:

הפחתות מסים וסובסידיות

הורדת מחירי חשמל וגז בשווי 3 מיליארד אירו הוחלה כבר בשנת 2021. המע"מ על השימוש בגז טבעי ירד ל-5%. כמו כן, ניתנה האפשרות לשלם את חשבונות החשמל והאנרגיה במספר תשלומים ללא ריבית, ובוטל מס הבלו על מחירי הדלק.

מענקים אוניברסליים

אין

מענקים לאוכלוסיות ממוקדת

כמיליארד וחצי אירו הוקצו להורדת חשבונות החשמל והגז של משפחות נתמכות. 29 מיליון לקוחות פגיעים נהנו מביטול עלויות תקורת מערכת החשמל. כמו כן, קצבאות בסך כ-5 מיליארד אירו ניתנו למשקי בית פגיעים. מאוחר יותר ניתן מענק מיוחד של 200 אירו לכ-35 מיליון איטלקים בעלי הכנסה נמוכה

תמיכה בחברות

6 מיליון עסקים קטנים נהנים מביטול עלויות תקורת מערכת החשמל. כמו כן, ניתן זיכוי של 20% ממס לכל החברות עתירות האנרגיה שחוו עליית מחירים של 30% ביחס לשנת 2019. בנוסף הוקמה קרן מיוחדת של כמיליארד אירו למתמיכה בחברות עתירות נסועה, ועוד מספר קרנות לעסקים קטנים, לעסקים שעיקר פעילותם נעשית עם רוסיה ואוקראינה ועוד.

מדיניות לטווח רחוק

נעשו שינויים רגולטוריים לעידוד הגדלת פריסת אנרגיות רוח ושמס.

מס רווחי יתר

הוכרז על הטלת מס רווחי יתר חד פעמי של 10% על חברות אנרגיה שנהנו מעלייה במחירי החשמל, שאמור להכניס למדינה למעלה מ-20 מיליארד אירו.

ספרד:

הפחתות מסים וסובסידיות

שיעור המע"מ על מחירי האנרגיה ירד מ-21% ל-10% ללקוחות עם צריכה נמוכה של חשמל, ובוטלו תשלומי תקורות שונים. גם מס הבלו על החשמל בוטל כמעט לחלוטין. הוטל איסור על העלאה של יותר מ-5% במחיר החשמל ללקוחות שחתמו על מחיר קבוע מראש. נהגים פרטיים ומסחריים מקבלים הנחה של 20 סנט בתחנות הדלק אשר ממומנות ברובן על ידי הממשלה ובמקצתן על ידי חברות האנרגיה. שירותי תחבורה ציבורית הוזלו מאוד או ניתנים בחינם.

מענקים אוניברסליים

אין

מענקים לאוכלוסיות ממוקדת

המענקים לאוכלוסיות פגיעות הוגדלו בצורה משמעותית, לפי מאפייניהן הדמוגרפיים ולפי הטמפרטורות הממוצעות בכל אזור (שמשמפיעות על צריכת האנרגיה), בעלות של עשרות מיליארדי אירו.

תמיכה בחברות

תמיכה בשווי מיליארדי אירו ניתנה לחברות עתירות אנרגיה כמו תחבורה ומזון.

מדיניות לטווח רחוק

אין

מס רווחי יתר

אין

ישראל:

הפחתות מסים וסובסידיות

מס הבלו על הפחם בוטל באופן זמני, ומס הבלו על הדלק ירד בחצי ש"ח. נקודת זיכוי בסך 2,676 ש"ח ניתנה להורים לילדים בגילאי 6-12, בעלות של 2.1 מיליארד ש"ח.

מענקים אוניברסליים

אין

מענקים לאוכלוסיות ממוקדות

מענק עבודה הוגדל בכמה מאות ש"ח באופן חד-פעמי בעלות של 250 מיליון ש"ח.

תמיכה בחברות

אין

חבילת הצעדים הנדרשת לישראל

אנו מציעים לפעול במספר צעדים כדי לבסס מדיניות סדורה ואחראית לטיפול ביוקר המחיה ובהשלכות השליליות שעלולות להיות להעלאת הריבית במשק:

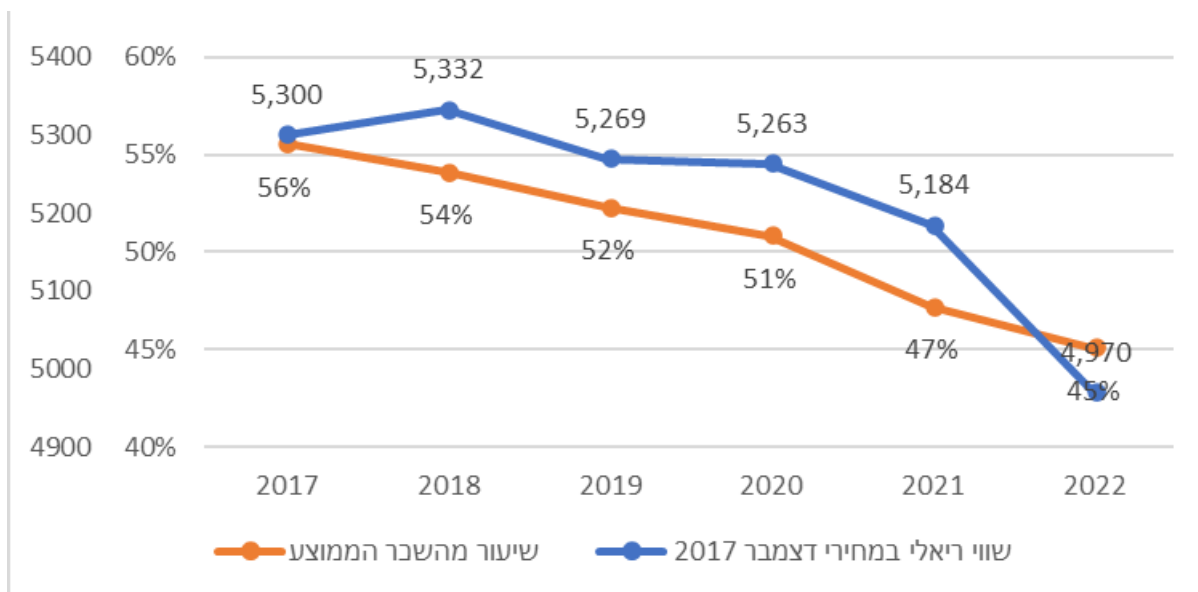
1. העלאת שכר המינימום

שכר המינימום בישראל התעדכן בפעם האחרונה בדצמבר 2017, ומאז הספיק להישחק בצורה משמעותית ולהגיע לערך ריאלי של של 4,970 ש"ח בלבד (במחירי 2017), ולשיעור של 45% מהשכר הממוצע בלבד. לשכר המינימום ישנו השפעה משמעותית על בעלי ההכנסות הנמוכות ויש לו תפקיד חשוב בהוצאה מעוני והורדת אי השוויון. לעומת המצב בישראל, במדינות אירופה עלה שכר המינימום בצורה משמעותית מאוד בשנים האחרונות, כולל במהלך תקופת הקורונה. כך לדוגמא, בגרמניה עלה שכר המינימום השעתי מ-12 אירו ל-15 אירו, עליה של 25% בתוך שנה.

על מנת לאפשר לעובדים להתמודד עם העליה ביוקר המחיה, יש להעלות באופן מיידי את שכר המינימום, ולא לחכות לאפריל 2023, אז הוא אמור להתעדכן בצורה אוטומטית. כדי להביא את שכר המינימום לשווי הריאלי שהיה לו בדצמבר 2017, יש להעלות את שכר המינימום ל-5,652 ש"ח. על מנת להביא אותו לשיעור מהשכר הממוצע בו הוא היה ב-2017, יש להעלות אותו ל-6,586 ש"ח, ועל מנת להביא אותו באופן מיידי לסף שנקבע בחוק (47.5% מהשכר הממוצע), יש להעלות אותו ל-5,586 ש"ח.

אגב, העלאת שכר המינימום נעשתה כבר בעבר בממשלת מעבר לאחר יציאה לבחירות, בשנת 2015.

איור 4: שכר המינימום נשחק ריאלית וביחס לשכר הממוצע (2017-2022)



2. הגדלת מענקי העבודה

במאי האחרון החליטה הכנסת להגדיל באופן חד פעמי את מענקי העבודה לשנת 2021 ב-40%, תוספת של 1600 ש"ח בממוצע לזכאי. אולם מאז שיעור האינפלציה עלה ולכן יש יש לעדכן את העליה ולקבוע כי זו תעמוד באופן חד פעמי על 60%, ובאופן קבוע על 30%. עלות צפויה: כ-250 מיליון ש"ח.

3. מענקים ישירים לאוכלוסיות נזקקות

בתקופת הקורונה, בשנים 2020 ו-2021, הועברו למקבלי קצבאות שונות שני מענקים, אחד בכל שנה, בשווי מאות עד אלפי שקלים. על פי דו"ח העוני של הביטוח הלאומי¹⁴ המענק הראשון הוריד את שיעור העוני ב-3% (השפעת המענק השני לא נבדקה). כל הגופים הבינלאומיים הגדולים ממליצים על סיוע לאוכלוסיות פגיעות על ידי מענקים ישירים. לכן יש להעביר לאותם מקבלי קצבאות מענק חד פעמי נוסף, לשנת 2022, בסכומים דומים לאלה שהתקבלו ב-2021. עלות צפויה: כמיליארד ש"ח.

4. קיצור תקופת האכשרה לזכאות לדמי אבטלה

¹⁴ ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2020 (לפי נתונים מינהליים)

העלאת הריבית צפויה להעלות את שיעור האבטלה ולהותיר עשרות אלפי עובדים נוספים תלויים בדמי אבטלה. מכיוון שמיליון שכירים יצאו לחל"ת או פוטרו במהלך תקופת הקורונה, ישנו סיכוי סביר שרבים מהם לא יצליחו לצבור מספיק חודשי עבודה כדי לעמוד בתקופת האכשרה לקבלת דמי האבטלה, שהיא עבודה בלפחות 12 חודשים ב-18 החודשים הקודמים לבקשת דמי האבטלה. עקב כך יש להאריך את הוראת השעה שהייתה תקפה במהלך המחצית השנייה של שנת 2021, על פיה הספיקו 6 או 10 חודשי עבודה כדי לקבל דמי אבטלה. ההצדקה לביצוע צעד זה משמעותית מכיוון שהאבטלה הצפויה תהיה תוצאה של צעד ממשלתי מכוון, ולא של תהליכים "טבעיים", ולכן על הממשלה לפצות את הנפגעים מצעדים אלה. כמו כן, שיעור דמי האבטלה מהשכר בישראל בכלל, ולבני פחות מגיל 28 בפרט, נמוך מאוד בהשוואה בינלאומית, ויש לבחון את האפשרות להעלותו באופן חד פעמי או קבוע.

5. תוספת יוקר

בעבר, כשחלקים גדולים במשק הישראלי היו מאוגדים או מכוסים בהסכם קיבוצי, וכוחה של הסתדרות העובדים היה גדול, הייתה מגיעה ההסתדרות להסמכים עם ארגוני המעסיקים והממשלה על תוספות יוקר שניתנו לכלל העובדות והעובדים במשק, גם אם לא היו מאוגדים בהסתדרות. תוספות אלו פיצו באופן חלקי (בדרך כלל בשיעור של כ-70%-90%) על השחיקה בשכר הריאלי בשל האינפלציה. בשנות השבעים עד שנות התשעים של המאה שעברה ניתנו תוספות יוקר כמעט מידי, אך נוהג זה נפסק בשנת 1994 לאחר ירידה משמעותית בתנודותיות האינפלציה. בשנת 2003 ניתנה תוספת היוקר האחרונה במשק. התוספת, בגובה 3%, ניתנה לאחר אינפלציה גבוהה במיוחד של 6.5% בשנת 2002. כפי שהראה נייר של בנק ישראל,¹⁵ תוספות היוקר הביאו לכך שהשכר הריאלי כמעט ולא נשחק, ואילו מרגע שנפסקו תוספות היוקר, לקח לשכר זמן משמעותי יותר להשלים את ההפסד הריאלי. לכן, על ארגוני העובדים, ארגוני המעסיקים והאוצר, לסכם על תוספת יוקר במשק, שתפצה, לפחות באופן חלקי, על השחיקה המשמעותית בשכר. לא מדובר כאן במנגנון קבוע, ולכן אין כאן חשש אמיתי ל"ספירלת מחירים-שכר" (תופעה שהעדויות

¹⁵ ראו מחקר של זלמן פישר: <https://boi.org.il/he/Research/Pages/seker76d.aspx>

האמפיריות לה בכל מקרה שנויות במחלוקת). אגב, כמו במקרה של שכר המינימום, גם תוספת היוקר האחרונה במשק, שניתנה בשנת 2003, הוסכמה בתקופת בחירות.

6. הקפאת ניתוקי החשמל

בתקופת מגיפת הקורונה הוקפאו באופן זמני ניתוקי החשמל, זאת על מנת לאפשר גם לאנשים שמטה לחמם נשבר להשתמש במשאב הבסיסי הזה. יש לחדש את הקפאת הניתוקים גם לתקופה הנוכחית, בה עולה מחיר החשמל בצורה משמעותית, ובמקביל נוסק מזג האוויר לטמפרטורות גבוהות מאוד.

כמו כן, לטווח הארוך יותר, יש לשקול את פיצול חשבון החשמל, בדומה לפיצול הקיים בחשבון המים, לצריכה בסיסית בתעריף נמוך יחסית וקבוע, וצריכה בכמויות גדולות יותר, בתעריף גבוה יותר, המשתנה לפי שינויים במחירי האנרגיה. בנוסף, יש לבחון את האפשרות לבטל את תשלום המע"מ על התעריפים הבסיסיים של המים והחשמל.

7. הקמת קרן בערבות מדינה לסיוע למתקשים בהחזר המשכנתא

עליות הריבית מעלות בצורה משמעותית את תשלומי המשכנתא של הציבור, בשיעור שיכול להגיע לכמה מאות ואף אלפי שקלים לחודש. על מנת להימנע ממקרים של חדלות פרעון ואף פינויים של חייבים, יש לבחון את האפשרות להקים קרן בערבות מדינה אליה יוכלו לפנות לווים המתקשים לעמוד בהחזרי המשכנתא, על מנת שתלווה להם בתנאים נוחים חלק מההחזרים, על פי קריטריונים ותהליכים שיקבעו מראש.

8. מס רווחי יתר

למימון ההוצאות החדשות, יוטל מס רווחי יתר על גופים דו-מהותיים – בעיקרם הבנקים והגופים המוסדיים – וחברות אוליגופוליות, כלומר חברות שאינן מוגדרות כמונופול אך שולטות בנתח שוק משמעותי מאוד. מיסוי זה לא רק יעזור למימון הוצאות המדינה, אלא גם יעזור להילחם ביוקר המחיה בשל הקטנת התמריץ של חברות אלו להעלות מחירים ויגדיל את התמריץ של החברות האלו להוצאות שמקטינות את הרווח לצורך מס כגון העלאת שכר לעובדות והעובדים, חלוקת דיבידנדים מהם ייגבה מס והשקעות חדשות.

9. בטווח הארוך: הורדת מחירי השירותים החברתיים

שינוי משמעותי ביוקר המחיה המושת על הציבור חייב לכלול בתוכו שינוי בהוצאות הפרטיות על שירותים ציבוריים. הכוונה היא בעיקר להרחבת חוק חינוך חובה חינם לפעוטות

עד גיל 3, צמצום תשלומי הורים לבית הספר, תעריפי תחבורה ציבורית ועוד. זהו מהלך רחב היקף שדורש השקעה מהותית לא רק בהנגשת השירותים החברתיים, אלא גם באיכותם.

ד"ר מיקי פלד
חוקר

בברכה,
אביעד הומינר-רוזנבלום
מנהל מדיניות