



משרד האוצר

**סקירת ההתפתחויות במשק,  
תחזיות מקרו-כלכליות  
ועיקרי המדיניות הכלכלית**

**נספח לתקציב המדינה לשנת 2008**

ירושלים • תשרי התשס"ח • אוקטובר 2007

## תוכן עניינים

3	א. התפתחויות במשק ותחזיות מקרו-כלכליות.....
3	1. ההתפתחויות הכלכליות במחצית הראשונה של שנת 2007.....
3	א. התוצר והתוצר העסקי .....
4	ב. הצריכה הפרטית .....
5	ג. הצריכה הציבורית .....
5	ד. הגירעון הממשלתי .....
5	ה. השקעות .....
6	ו. השקעות זרות .....
6	ז. היצוא .....
6	ח. היבוא.....
7	ט. מאזן התשלומים .....
8	י. שוק העבודה.....
11	י"א. אינפלציה ומדיניות מוניטרית.....
13	2. ההתפתחויות כלכליות ראשוניות ברבעון השלישי של 2007.....
14	3. תחזיות מקרו-כלכליות לסוף 2007 ולשנת 2008.....
15	1. הנחות מרכזיות לתחזית הצמיחה בשנים 2007 ו-2008.....
15	2. עיקרי התחזיות לשנת 2007.....
17	3. עיקרי התחזיות לשנת 2008.....
20	לוח 1. שיעורי הצמיחה של התוצר הריאלי ומרכיביו, 2003-2008.....
21	לוח 2. מדד המחירים ושוק העבודה, 2003-2008.....
22	לוח 3. התוצר הריאלי והתוצר הנומינלי, 2003-2008.....
23	ב. עיקרי המדיניות הכלכלית לשנת 2008.....
23	1. המדיניות הפיסקלית.....
25	2. מגמות בהוצאה הציבורית ובתוואי החוב הציבורי .....
28	3. תחזית הכנסות המדינה ממסים לשנת 2008.....
30	4. מדיניות השכר וכוח האדם בממשלה.....
34	5. מימון הגירעון .....

## א. התפתחויות במשק ותחזיות מקרו-כלכליות<sup>1</sup>

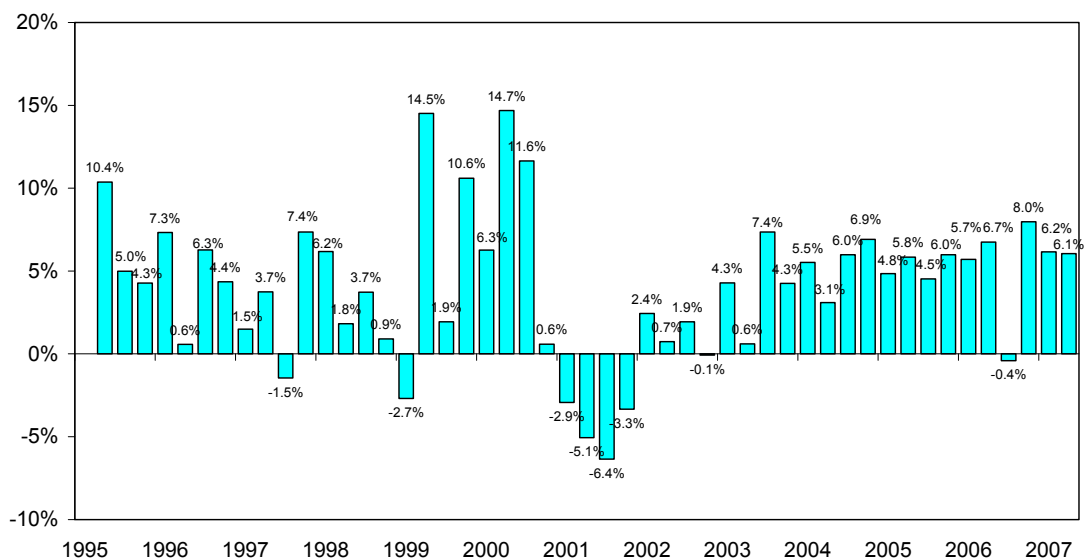
### 1. ההתפתחויות הכלכליות במחצית הראשונה של שנת 2007

#### א. התוצר והתוצר העסקי

במחצית הראשונה של שנת 2007 צמח המשק הישראלי בקצב מהיר, תוך עלייה משמעותית בכל רכיבי התוצר. אם לא יחול שינוי קיצוני ובלתי צפוי לרעה במחצית השנייה של 2007 תהיה זו השנה הרביעית ברציפות בה התוצר המקומי הגולמי צומח בקצב הגבוה מ-5 אחוזים לשנה. הצמיחה לוותה בשיפור בחשבון השוטף במאזן התשלומים, בגידול בתעסוקה, ירידה באבטלה ובהיקף גבוה של השקעות זרות.

#### צמיחה של התוצר המקומי הגולמי

(שיעורי שינוי רבעוניים, קצב שנתי)



התוצר המקומי הגולמי גדל במחצית הראשונה של 2007 ב-5.1 אחוזים בשיעור שנתי (לעומת המחצית הראשונה של שנת 2006, על פי נתונים מקוריים)<sup>2</sup>. הגידול בתוצר העסקי בהשוואה למחצית הראשונה של 2006 היה גבוה יותר והסתכם בשיעור של 5.6 אחוזים. בהשוואה למחצית השנייה של 2006 התמייג גדל בשיעור של 6.6 אחוזים (בשיעור שנתי לפי נתונים מנוכי עונתיות).

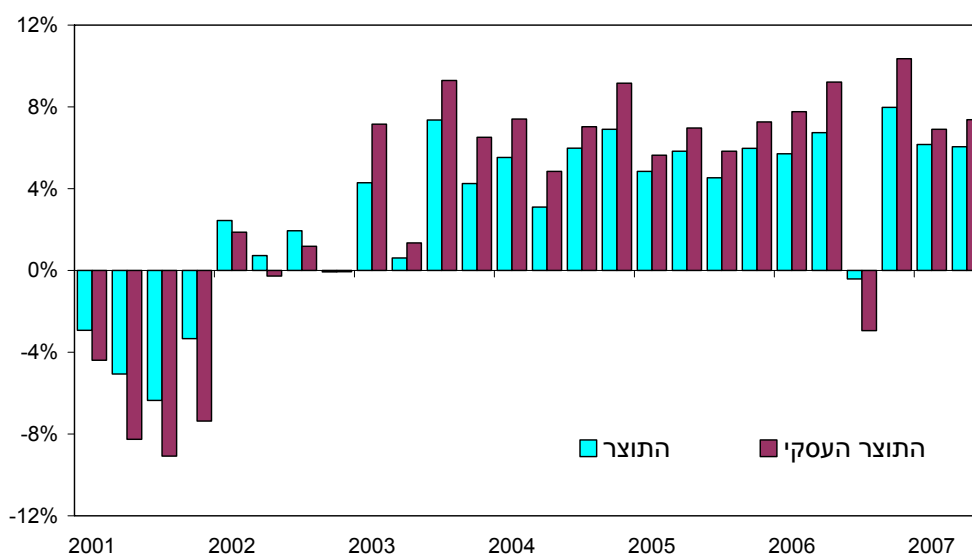
<sup>1</sup> הניתוח הכלכלי והתחזיות מתבססים על מידע שפורסם עד ל-19 בספטמבר 2007.

<sup>2</sup> מרבית ההשוואות בפרק זה הן השינויים הריאליים במחצית הראשונה של 2007 לעומת המחצית הראשונה של 2006 לפי נתונים מקוריים. בנוסף מוצגים בחלק מן המקרים השינויים במחצית הראשונה של 2007 לעומת המחצית השנייה של 2006 בשיעור שנתי לפי נתונים מנוכי עונתיות. הסיבה להשוואה של מחצית ראשונה מול מחצית ראשונה נובעת מכך שנתוני המחצית השנייה של 2006 הושפעו באופן משמעותי ממלחמת לבנון השנייה ולכן השוואה זו יכולה להיות מטעה לצורך הבנת ההתפתחויות.

הצמיחה לנפש במחצית ראשונה של 2007 הסתכמה ב-3.3 אחוזים לעומת מחצית ראשונה 2006, בדומה לשנים קודמות.

בכך נמשכת המגמה של צמיחה מהירה שהחלה במחצית השנייה של 2003 לאחר המיתון החרף שהחל בסוף שנת 2000. הצמיחה בשנים אלו לוותה בשינוי משמעותי בהרכב התוצר המתבטא בגידול משקלו של התוצר העסקי והקטנת משקל השירותים הממשלתיים (צמיחת הסקטור העסקי בקצב מהיר מזה של המשק כולו).

**צמיחה של התוצר והתוצר העסקי, 2001-2007**  
(שיעורי שינוי רבעוניים, קצב שנתי)



### ב. הצריכה הפרטית

הצריכה הפרטית גדלה במחצית הראשונה של 2007 בשיעור של 6.2 אחוזים. משמעותה של עלייה זו היא גידול בשיעור של 4.6 אחוזים בצריכה הפרטית לנפש. גידול זה הושפע מההתאוששות הכלכלית, מהעלייה בשכר הריאלי<sup>3</sup> מהמשך המדיניות של הורדת שיעורי המס ומהגידול בערך תיק הנכסים של הציבור<sup>4</sup>. ההוצאה לצריכה פרטית משקפת עלייה חדה בהוצאה על מוצרים בני קיימא (22.8 אחוזים) ובעיקר רכישת כלי רכב פרטיים ומוצרי חשמל. גידול זה הושפע מהתחזקות השקל ומהפחתת המיסוי על כלי רכב פרטיים בתחילת ינואר<sup>5</sup>, וכן מעדכון סיווג השתייכות

<sup>3</sup> 3.5 אחוזים בחמשת החודשים הראשונים של 2007 לעומת התקופה המקבילה ב-2006 (3.9 אחוזים בסקטור העסקי ו-2.5 אחוזים בסקטור הציבורי).

<sup>4</sup> תיק הנכסים שבידי הציבור גדל ב-10.2 אחוזים במחצית הראשונה של השנה.

<sup>5</sup> מס קניה על כלי רכב פרטיים פחת מ-89 אחוזים ל-84 אחוזים בתחילת ינואר.

לקבוצות שווי של רכב (לפי מחיר הרכישה) כלפי מטה, שבוצע בראשית 2007 והוביל להוזלה משמעותית במחירי רכב חדש לצרכן וללקוחות מוסדיים.

#### **ג. הצריכה הציבורית**

הצריכה הציבורית עלתה בתקופה זו בשיעור של 4.9 אחוזים, תוך עלייה בשיעור של 4.5 אחוזים בצריכה האזרחית ועלייה בשיעור של 5.9 אחוזים בצריכה הביטחונית. הגידול בצריכה הביטחונית, מתבטא הן ביבוא (6.2 אחוזים) והן בצריכה ביטחונית מקומית (5.3 אחוזים), מתוך זה הקניות גדלו ב-9.9 אחוזים והוצאות העבודה ב-0.9 אחוז.

#### **ד. הגרעון הממשלתי**

בשמונת החודשים הראשונים של השנה מסתכם העודף בפעילות הממשלה (ללא אשראי) בסך של 7.6 מיליארד שקלים לעומת 5.7 בתקופה המקבילה אשתקד.

מתחילת השנה הסתכמו הוצאות המשרדים בסך של 116.1 מיליארד ₪ לעומת 108.7 מיליארד ₪ בתקופה המקבילה אשתקד, עליה נומינלית של 6.8 אחוזים, זאת בדומה לעלייה הנומינלית שתוכננה בתקציב הוצאות המשרדים ב-2007 לעומת 2006.

ההכנסות ממיסים הסתכמו בתקופה זו בסך 130.1 מיליארד ₪ שהם 72.5 אחוזים מהכנסות המיסים החזויות השנה בתקציב המדינה המקורי. זוהי עלייה של 6.5 אחוזים לעומת אשתקד בה הסתכמו ההכנסות ממיסים עד אוגוסט בכ-122.2 מיליארד ₪. העלייה בגבית המיסים נובעת מהתרחבות הפעילות העסקית, מעליית השכר, מהתרחבות הצריכה וכן מעליית הרווחים בשוק ההון במחצית הראשונה של השנה.

הגרעון החזוי השנה מוערך בכ-0.5 אחוז תמ"ג, זאת בדומה לגרעון הממשלתי ב-2006 (0.9 אחוז תוצר). הגרעון החזוי מבטא בעיקר את השפעות שיעורי הצמיחה הגבוהים של בעלייה חדה בהכנסות הממשלה, זאת מעבר לעלייה המתוכננת בתקציב המקורי. הגידול בפעילות הממשלתית, לעומת זאת, כמעט זהה לתכנון המקורי.

תקרת הגרעון בתקציב 2008 היא 1.6 אחוזים.

#### **ה. השקעות**

במקביל, חלה עלייה בהשקעה הגולמית בשיעור של 9.3 אחוזים ועלייה בשיעור של 11.4 אחוזים בהשקעה בנכסים קבועים<sup>6</sup> תוך עלייה של 27.5 אחוזים בהשקעות בכלי תחבורה יבשתיים מיבוא ועלייה של 29.5 אחוזים בהשקעות בנכסים שאינם מוחשיים. ההשקעות בבתי מגורים גדלו ב-2.9 אחוזים, כך שההשקעה בנכסים קבועים ללא בניה למגורים גדלה ב-14.2 אחוזים. הגידול

<sup>6</sup> הפער מבטא גידול נמוך יותר במלאים.

בהשקעות בנכסים קבועים מעיד על התבססות קצב הצמיחה ועל מעבר להרחבת יכולת הייצור של המשק. מגמה זו החלה כבר ב-2006. לעומת זאת ב-2004 ו-2005 גדלה התפוקה בעיקר על ידי הרחבת הניצולת של גורמי הייצור הקיימים. הגידול בהשקעות משקף, בין היתר, את ההצלחה של מדיניות הקטנת חלקה של הממשלה בפעילות הכלכלית במשק, וירידת צרכי הגיוס של הממשלה בשוק ההון המקומי, דבר המאפשר פינוי מקורות להגדלת חלקו של המגזר העסקי בהשקעה.

## **ו. השקעות זרות**

היקף ההשקעות הזרות (השקעות ישירות במפעלים ישראלים, בני"ע והשקעות אחרות) בשמונת החודשים הראשונים של 2007 (במונחים שנתיים) הסתכם ב-10.6 מיליארד דולר, מתוכם 9.0 מיליארד דולר בהשקעות ישירות.

## **ז. היצוא**

היצוא עלה במחצית הראשונה של 2007 בשיעור של 6.3 אחוזים. יצוא הסחורות עלה בשיעור של 8.8 אחוזים<sup>7</sup> ויצוא השירותים נותר כמעט ללא שינוי – עלייה של 0.5 אחוז. אחת הסיבות לעלייה הנמוכה ביצוא שירותים נובעת מירידה של 20.4 אחוזים ביצוא התיירות, אם כי בהשוואה למחצית השנייה של 2006 נרשמה עלייה של 74 אחוזים במונחים שנתיים. הסיבה לפערים נובעת מהמלחמה שפגעה באופן משמעותי בתיירות במחצית השנייה של 2006. יצוא השירותים למעט תיירות גדל ב-3.5 אחוזים. כמו כן, יצוא החקלאות גדל ב-16.9 אחוזים. לגידול ביצוא תרמה מגמת הצמיחה בעולם, המתבטאת בהתרחבות הסחר העולמי ובהיקף הפעילות בענפי הטכנולוגיה העילית בעולם.

יצוא הסחורות (במונחים דולריים, למעט יהלומים, אוניות ומטוסים) למדינות האיחוד האירופי גדל ב-12.1 אחוזים בשבעת החודשים הראשונים של 2007 ביחס לתקופה המקבילה אשתקד, ב-5.3 אחוזים לארה"ב וב-19.6 אחוזים ליתר המדינות.

## **ח. היבוא**

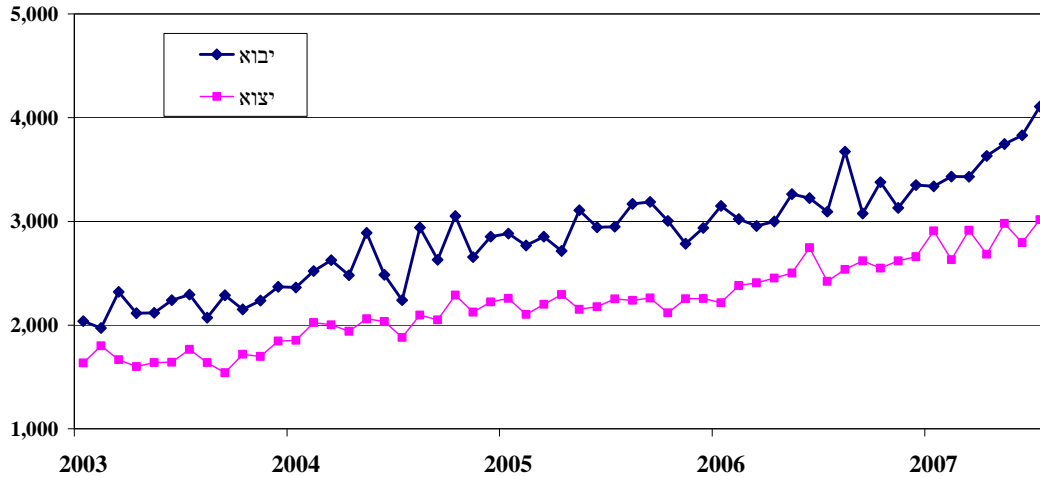
היבוא גדל במחצית הראשונה של 2007 בשיעור של 9.4 אחוזים (יבוא הסחורות למעט יבוא ביטחוני, אוניות, מטוסים, דלק ויהלומים גדל ב-6.9 אחוזים). העלייה ביבוא מורכבת מעלייה ביבוא הסחורות (8.0 אחוזים<sup>8</sup>) ומעלייה ביבוא השירותים (14.4 אחוזים).

<sup>7</sup> היצוא התעשייתי למעט יהלומים גדל ב-8.4 אחוזים.

<sup>8</sup> כולל 6.5 אחוזים ביבוא סחורות אזרחיות ללא יהלומים.

## יצוא ויבוא סחורות

(נתונים חודשיים במיליוני דולרים, ללא יהלומים, אוניות ומטוסים)  
ינואר 2003 - יולי 2007



יבוא הסחורות (במונחים דולריים, למעט יהלומים, אוניות ומטוסים) ממדינות האיחוד האירופי גדל ב-10.8 אחוזים בשבעת החודשים הראשונים של 2007 ביחס לתקופה המקבילה אשתקד, מארה"ב ב-24.3 אחוזים ומיתר המדינות ב-17.2 אחוזים.

יבוא מוצרי הצריכה (במונחים דולרים) גדל ב-25.8 אחוזים בשבעת החודשים הראשונים של 2007 לעומת התקופה המקבילה ב-2006, בעוד יבוא מוצרי השקעה וחומרי גלם (במונחים דולרים) גדל ב-17.6 אחוזים. גידול זה מהווה אינדיקציה לציפיות של הסקטור העסקי להמשך הצמיחה בחודשים הקרובים.

### ט. מאזן התשלומים

הקצב המהיר של הגידול ביבוא (אשר גבר על קצב צמיחת היצוא) הביא להקטנת העודף בחשבון השוטף במאזן התשלומים במחצית הראשונה של שנת 2007. החשבון השוטף במחצית הראשונה של 2007 הסתכם בעודף של 3.7 מיליארד דולר, ירידה של 4.4 אחוזים ביחס לתקופה המקבילה אשתקד. באחוזי תוצר חלה ירידה לרמה של כ-5.1 אחוזים<sup>9</sup> מ-5.6 אחוזים במהלך 2006, זאת בעקבות הייסוף של שער החליפין שקל דולר והגידול בתוצר.

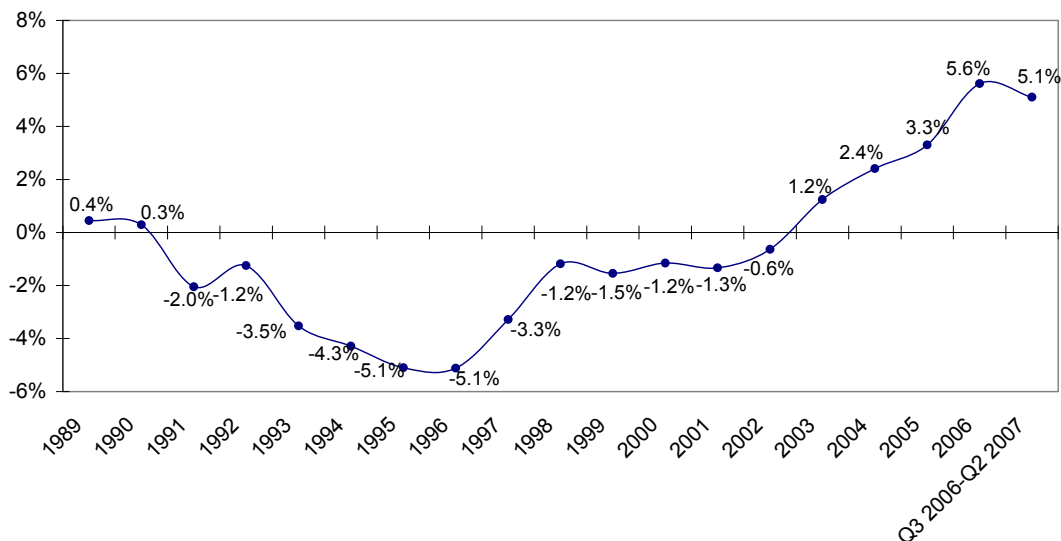
החשבון הפיננסי הוא תמונת ראי של החשבון השוטף, ומורכב מהשקעות של תושבי חו"ל במשק הישראלי בניכוי השקעות של תושבי ישראל חו"ל. ההשקעות של זרים במשק הישראלי הסתכמו

<sup>9</sup> החישוב מבוסס על השנה המסתיימת ברבעון השני.

בכ-7.8 מיליארד דולר במחצית הראשונה של שנת 2007. לעומת זאת בתקופה זו ההשקעות של תושבי ישראל בחו"ל הסתכמו בכ-10.8 מיליארד דולר.

### החשבון השוטף במאזן התשלומים

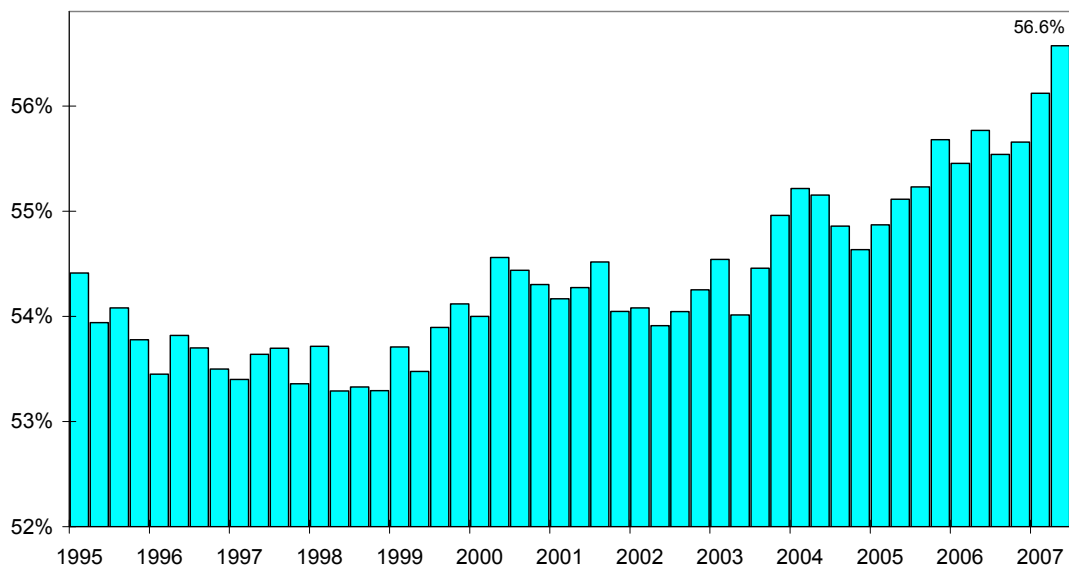
(באחוזי תוצר)



#### י. שוק העבודה

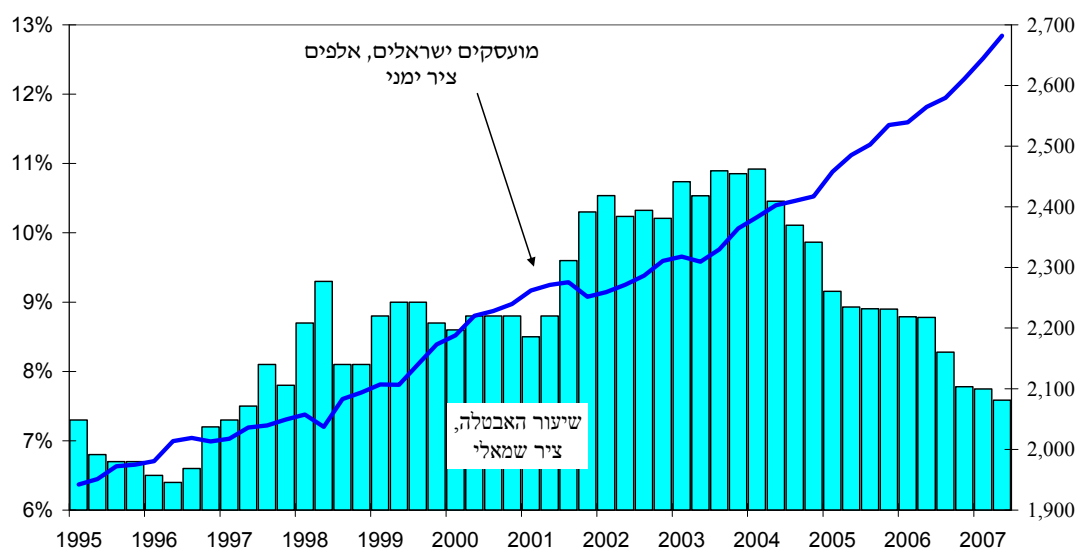
השיפור בשוק העבודה נמשך גם במחצית הראשונה של 2007. הצמיחה המהירה של התוצר העסקי, תרמה לירידה באבטלה, להגדלת מספר המועסקים הישראלים, ולעלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. שיעור ההשתתפות המשיך לגדול בקצב מהיר וברבעון השני של 2007 הגיע ל-56.6 אחוזים בהשוואה ל-55.8 אחוזים ברבעון השני של 2006 ו-55.1 אחוזים ברבעון השני של 2005.

### שיעור ההשתתפות של ישראלים (בגיל +15) בשוק העבודה



מספר המועסקים גדל בשנה האחרונה (רבעון שני של 2007 לעומת רבעון שני 2006) ב-117 אלף איש, גידול של 4.6 אחוזים, רובם במשרה מלאה. שיעור האבטלה המשיך לרדת, וזאת על אף הגידול המהיר בשיעור ההשתתפות, והגיע ל-7.6 אחוזים ברבעון השני של 2007 בהשוואה ל-8.8 אחוזים בתקופה המקבילה ב-2006.

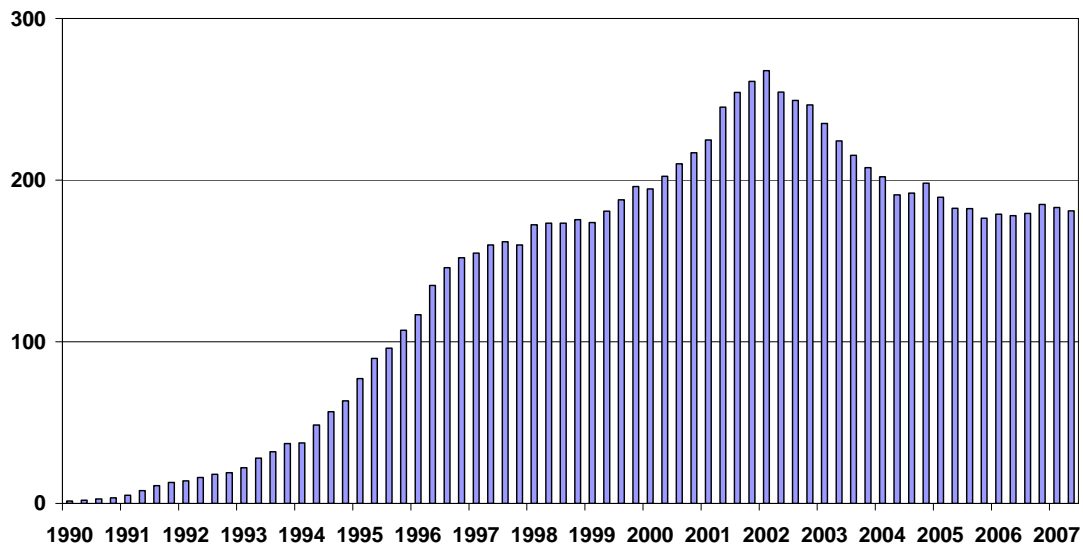
### מספר המועסקים במשק ושיעור האבטלה



החל מאמצע 2004 חלה התייצבות במספר העובדים הזרים, בניגוד למגמת הירידה במהלך השנתיים הקודמות. ברבעון השני של 2007 עמד מספר העובדים הזרים על 181.0 אלף, כ-87 אלף

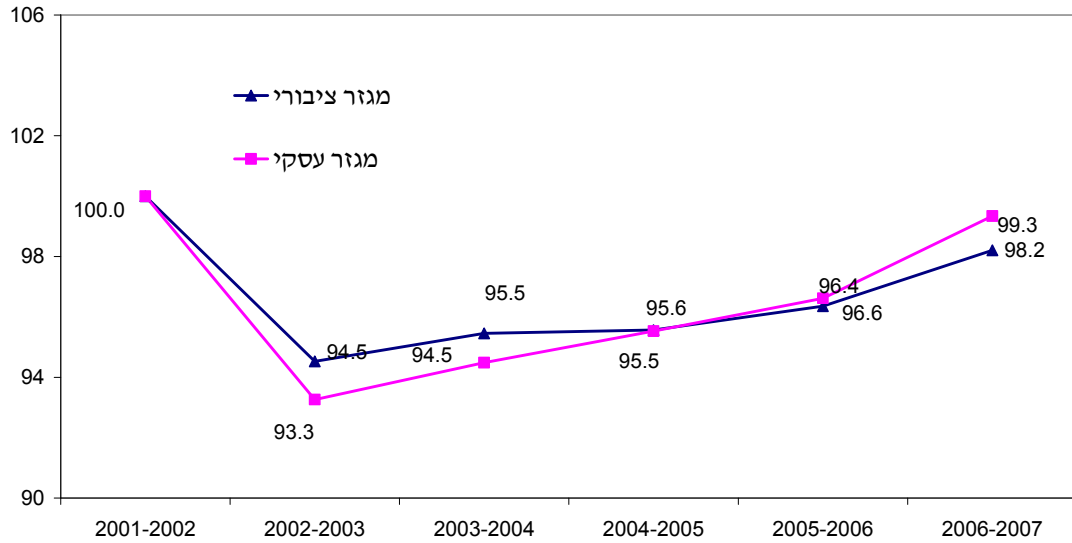
פחות מהשיא שנרשם בתחילת 2002. בנוסף לעובדים הזרים, ברבעון השני של 2007 הועסקו גם כ-47 אלף עובדים פלסטינים. הירידה במספר העובדים הזרים בין תחילת 2002 לבין 2004 ביטאה הצלחה ביישום מדיניות הממשלה להפחתת מספר העובדים הזרים שנועדה להגדיל את מספר המועסקים הישראלים ולשפר את שכרם של ישראלים המועסקים בענפים דומים.

### עובדים זרים במשק, 1990-2007 (אלפים)



השכר הריאלי הממוצע במשק עלה בחמשת החודשים הראשונים של 2007 ב-3.5 אחוזים לעומת התקופה המקבילה ב-2006 (3.9 אחוזים בסקטור העסקי ו-2.5 אחוזים בסקטור הציבורי), לאחר עליה של 1.3 אחוזים בשנת 2006 (1.7 אחוזים בסקטור העסקי ו-0.3 אחוז בסקטור הציבורי).

**שכר ריאלי (מנוכה מדד המחירים לצרכן)**  
 לשנים המסתיימות במאי 2001-2000 = 100

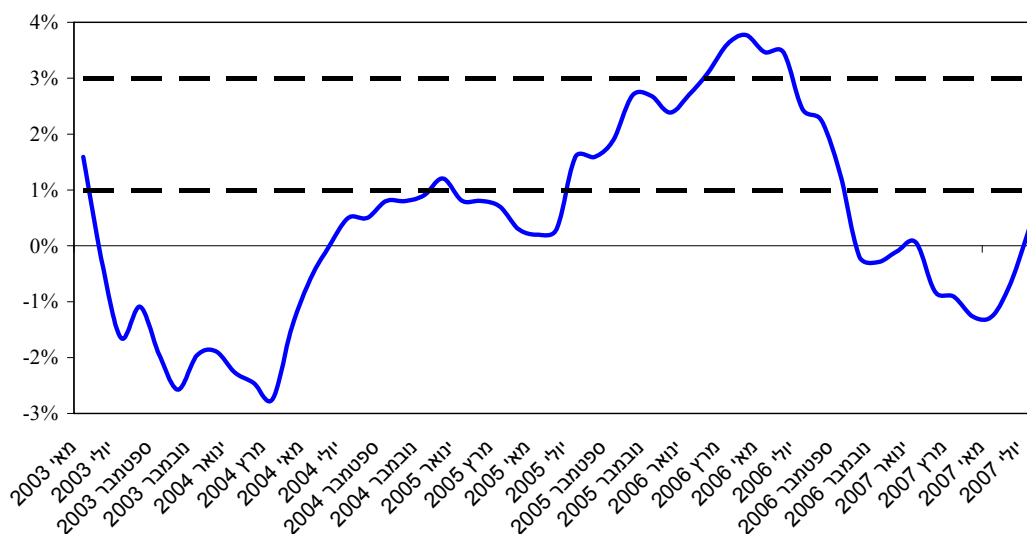


**י"א. אינפלציה ומדיניות מוניטרית**

האינפלציה בשנה האחרונה הייתה נמוכה באופן משמעותי מיעד האינפלציה של הממשלה. בשנתיים האחרונות מושפעת האינפלציה משתי מגמות סותרות: הצמיחה משפיעה על עליית שיעור האינפלציה, לעומת זאת, העודף בחשבון השוטף וכניסת הון זר מביאים לייסוף השקל ולהאטה בלחצים האינפלציוניים. החטאת יעד האינפלציה (1.0-3.0 אחוזים) כלפי מטה, נובעת בעיקר מהחלשות הדולר, המשפיעה על מדד המחירים לצרכן באופן משמעותי דרך מחירי הדיור הנקובים לרוב בדולרים ומחירי היבוא. ב-12 החודשים האחרונים – יולי 2007 לעומת יולי 2006 – עלה מדד המחירים לצרכן ב-0.3 אחוז<sup>10</sup> כאשר מדדים גבוהים יחסית נרשמו בחודשים האחרונים. בין רכיבי המדד השונים, בולטת העלייה במחירי הירקות והפירות (3.5 אחוזים) והירידה של מחירי הדיור (המושפעים כאמור מהתנודתיות בדולר) ב-0.5 אחוז.

<sup>10</sup> מדד המחירים לצרכן עלה בממוצע ב-0.7 אחוז בשבעת החודשים הראשונים של 2007 בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2006.

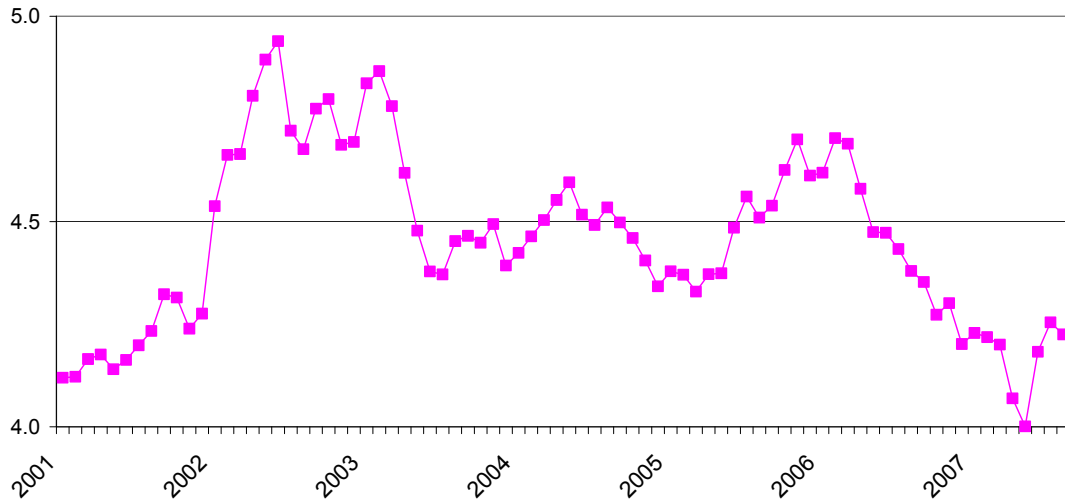
**גבולות יעד האינפלציה  
ושיעורי האינפלציה במהלך 12 החודשים האחרונים**



ריבית בנק ישראל שעמדה על 4.5 אחוזים בתחילת שנת 2006 הועלתה בהדרגה ל-5.5 אחוזים בספטמבר 2006, זאת בעיקר כתוצאה מהחלשות השקל בתחילת השנה, עליית מחירי הדלק במחצית הראשונה של השנה והחשש של בנק ישראל כי הלחימה בצפון תחליש את היציבות הפיננסית. החל מנובמבר 2006, בעקבות החלשות הדולר וירידת מחירי הדלק שהפחיתו את הלחצים האינפלציוניים הורדה הרבית באופן רצוף עד ל-3.5 אחוזים ביוני 2007. הריבית לחודש יולי 2007 נשארה ללא שינוי. בנק ישראל העלה את הריבית ב-0.25 נקודת האחוז בחודשים אוגוסט וספטמבר עד ל-4.0 אחוזים. העלאה זו נועדה להביא את האינפלציה למרכז היעד במהלך 2008. הסיבות לעליית הריבית באוגוסט וספטמבר הן:

- נתוני אינפלציה גבוהים ממוצע הערכות החזאים (0.7 אחוז ביוני ו-1.1 אחוזים ביולי).
- פרסום מגוון אינדיקטורים המצביעים על כך שהמשק ממשיך לצמוח בקצב מהיר.
- התחזקות חלקית של הדולר.
- עליה בשכר הממוצע למשרת שכיר בכל ענפי המשק והאטה בעליית פרויקט העבודה, זאת כתוצאה מצמצום פער התוצר.
- ירידה באבטלה.
- ציפיות גוברות לעלייה בקצב האינפלציה העולמי, במיוחד במחירי נפט ומוצרי המזון הבסיסיים.
- הגידול בהיקף אמצעי התשלום.

## שער הדולר



### 2. ההתפתחויות כלכליות ראשוניות ברבעון השלישי של 2007

נתונים ראשוניים להתפתחויות הכלכליות ברבעון השלישי מעלים כי קצב הצמיחה המהיר נמשך. אינדיקטורים מרכזיים כוללים את המשך הגידול המהיר בהכנסות המדינה ממסים ומאגרות בחודשים יולי ואוגוסט, עלייה של 7.9 אחוזים ביצוא סחורות (ללא אניות, מטוסים ויהלומים), עלייה של 21.4 אחוזים ביבוא<sup>11</sup> מוצרי השקעה והמשך הזרימה החיובית של השקעות ישירות של תושבי חוץ – 550 מיליון דולר ביולי. המדד המשולב של בנק ישראל לחודש יולי עלה ב-1.1 אחוזים כתוצאה מעלייה ניכרת במדד הפדיון בענפי המסחר והשירותים ובמדדי יצוא ויבוא סחורות. מנגד, נרשמה ירידה במדדי הייצור התעשייתי ויצוא השירותים. המשך השיפור בשוק העבודה צפוי להשפיע באופן חיובי על הצריכה הפרטית אך השפעה מקזזת יכולה לבוא מאי הודאות בשווקים הפיננסיים.

### סיכונים הנגזרים מההתפתחויות הגלובליות בטווח הקצר

השפעות שליליות על קצב הצמיחה בטווח הקצר יכולות לבוא בעיקר ממקורות חיצוניים. ראשית, קשה עדיין להעריך את השפעת משבר ה-sub prime<sup>12</sup> בארה"ב וחוסר הודאות בשווקים הפיננסיים על התפתחויות המאקרו בתקופה הקרובה. הבנק האירופי המרכזי והפדרל ריזרב

<sup>11</sup> נתוני היצוא והיבוא ביולי 2007 הם ביחס לחודש יוני 2007 (נתונים מנוכי עונתיות).

<sup>12</sup> אשראי משכנתאות שניתנו ללקוחות אשר בעבר נקלעו לחבלות פירעון או עם רקע כלכלי בעייתי אחר.

הזרימו אשראי רב לשווקים על מנת למנוע התפתחות משבר פיננסי עולמי כתוצאה ממשבר נזילות. עם זאת, המשך הידרדרות של שוק הנדל"ן האמריקאי והשפעתו על בנקים וקרנות גידור כמו גם האפשרות שישפיע על הצריכה הפרטית בארה"ב עדיין אפשרי. כלכלת ארה"ב צמחה ברבעון השני בשיעור של 4.0 אחוזים, אולם קצב הצמיחה מול הרבעון המקביל אשתקד נותר מתחת ל-2 אחוזים. יתר על כן, התוצר ברבעון השני מבטא גידול במלאים בעוד הגידול בתצרוכת היה מתון, מכירת המכוניות ירדה לרמה הנמוכה ביותר מזה תשע שנים וענף הבניה מצוי בשפל. בגוש האירו הצמיחה ברבעון השני הייתה נמוכה יחסית לרבעון הראשון - 1.2 אחוזים בחישוב שנתי, אך הסתכמה ב-2.5 אחוזים לעומת אשתקד. כתוצאה מכך, קיים סיכוי גבוה כי קצב הגידול של היצוא יהיה איטי יותר בהשוואה לקצב הגידול של היבוא במחצית השנייה של השנה.

### **3. תחזיות מקרו-כלכליות לסוף 2007 ולשנת 2008**

#### **כללי**

נתוני המחצית הראשונה של 2007 והנתונים שהתפרסמו לגבי החודשים יולי-אוגוסט 2007 מצביעים כי מגמת הצמיחה המהירה נמשכה גם ברבעון השלישי של 2007. אנו מעריכים כי הסביבה הכלכלית העולמית והביקושים המקומיים יאפשרו להשיג בשנת 2007 שיעור צמיחה של 5.4 אחוזים. עליית השכר הריאלי, הגידול בתעסוקה, הירידה באבטלה וריבית ריאלית נמוכה יחסית תומכים בביקושים המקומיים. קצב הצמיחה הצפוי בשנת 2007 דומה לקצב הצמיחה בפועל ב-2006, אך נמוך מקצב הצמיחה הפוטנציאלי שהיה שורר בשנת 2006 לולא השפעת מלחמת לבנון השנייה. פער זה מבטא, בעיקר, את השפעת ההאטה בשווקים העולמיים ב-2007 לעומת 2006.

**קצב הצמיחה החזוי בשנת 2008 עומד על 4.2 אחוזים. קצב צמיחה זה גבוה מקצב הצמיחה במרבית המדינות המפותחות ומקצב הצמיחה הממוצע בישראל בעשור האחרון, אך נמוך מזה של 2007 בעיקר בשל:**

- חוזקו של השקל. ההשפעה המרחיבה של הפיחות הריאלי בשנים 2000-2004 מיצתה את עצמה בעוד שההשפעה הממתנת של התיסוף הריאלי במהלך 2006 תשפיע בפיגור של שנה, כך שתורגש בעיקר בסוף 2007 ובמהלך 2008.
- צמצום פער התוצר הבא לידי ביטוי, בין השאר, בשיעורי אבטלה נמוכים יותר, ניצול מלא יותר של ההון ועוד.

## 1. הנחות מרכזיות לתחזית הצמיחה בשנים 2007 ו-2008

שיעור הצמיחה של המשק בטווח הקצר תלוי במספר גורמים שישפיעו הן על הביקושים לשימושים המקומיים והן על היצוא, כאשר העיקריים שבהם הם:

- שיעור הצמיחה בעולם והרכבה. על פי ה-consensus forecast שיעורי הצמיחה הצפויים כיום לשנת 2007 הם 2.0 אחוזים בארה"ב ו-2.7 אחוזים באזור האירו. שיעורי הצמיחה הצפויים לשנת 2008 הם 2.6 אחוזים בארה"ב ו-2.3 אחוזים באזור האירו. קצב הצמיחה המשוקלל של המדינות המפותחות לפי משקלן בייצוא הישראלי ירד מ-3.1 אחוזים ב-2006 ל-2.5 אחוזים ב-2007 ו-2.6 אחוזים ב-2008. כמו כן, בתחזית הנוכחית לצמיחה בעולם, ובעיקר בארה"ב, קיימים סיכונים משמעותיים, הנובעים בעיקר מחוסר האיזון בכלכלה האמריקאית (גרעון תקציבי גבוה ושיעור חיסכון שלילי של משקי הבית) הבא לידי ביטוי, בין היתר, בגרעון הגבוה בחשבון השוטף של מאזן התשלומים. כמו כן, המשק האמריקאי מושפע מהחולשה בשוק הנדל"ן (כפי שהתבטאה באופן חלקי במשבר הסאב-פריים) שצפוי להשפיע על הצריכה הפרטית. עם זאת, הערכת רוב החזאים היא ל"נחיתה רכה" של המשק האמריקאי.
- גידול בסחר העולמי<sup>13</sup>.
- ניהול מדיניות פיסקלית אחראית. אחת מהנחות המפתח היא כי הממשלה תמשיך במדיניות הכלכלית של עמידה ביעדי ההוצאה והגרעון.
- מידת הריסון של המדיניות המוניטרית.
- המצב הביטחוני. הנחת עבודה מרכזית היא שבהמשך שנת 2007 ובמהלך 2008 לא תחול הרעה משמעותית במצב הביטחוני.

סיכוני המקרו העיקריים של המשק בשנים הקרובות הם חזרה למצב של אי שקט ביטחוני והאטה משמעותית בכלכלה הגלובלית. התממשות תרחישים אלה, במלואם או בחלקם, תפגע, כמובן, במשק הישראלי.

## 2. עיקרי התחזית לשנת 2007

### א. אינפלציה

**עמידה ביעד האינפלציה לקראת סוף השנה.** מדד המחירים בחודשים האחרונים הושפע במידה רבה מהשינויים בשערי החליפין. בהנחה שהשפעת היסוף בשער השקל מוצתה ברובה, בעוד שהביקושים המקומיים עשויים לתרום להגברת הלחצים האינפלציוניים בהמשך השנה, אנו מעריכים אינפלציה של כ-2.4 אחוזים במהלך השנה (דצמבר 2007 לעומת דצמבר 2006) ואינפלציה שנתית ממוצעת של 0.3 אחוז.

<sup>13</sup> קרן המטבע צופה גידול בסחר העולמי של 7.0 אחוזים ב-2007 ו-7.4 אחוזים ב-2008.

## **ב. שיעור ההשתתפות**

**המשך הגידול בשיעור ההשתתפות.** צפויה עלייה בשיעור ההשתתפות מ-55.6 אחוזים בממוצע ב-2006 ל-56.5 אחוזים ב-2007 הנובעת מהמשך הצמיחה במשק, העלייה בשכר, המשך תהליך דחיית גיל הפרישה ושינוי בהרכב האוכלוסייה בגיל העבודה (האוכלוסייה הצעירה הנכנסת לשוק העבודה משכילה יותר בהשוואה לאוכלוסייה המבוגרת הפורשת משוק העבודה).

## **ג. תעסוקה**

**יימשך הגידול בתעסוקה.** התעסוקה תגדל ב-4.2 אחוזים, בעוד שיעור האבטלה הממוצע יעמוד על 7.5 אחוזים. העלייה במספר המועסקים הלא ישראלים מבטאת ירידה במהלך שנת 2007 אך עליה ממוצעת בשל השפעות קצה, דהיינו נתונים גבוהים יחסית ברבעון הרביעי של 2006. צמצום מספר העובדים הזרים מבטא את מדיניות הממשלה המכוונת להקטנת שיעור האבטלה ולשיפור השכר של השכבות החלשות.

## **ד. חוב ציבורי**

**יחס החוב הציבורי לתוצר ימשיך לרדת.** יחס החוב תוצר צפוי לרדת מרמה של 86.7 אחוזי תוצר בסוף 2006 ל-81.7 אחוזי תוצר בסוף 2007 (כולל תקבולי הפרטת בז"ן)<sup>14</sup>. על אף הירידה, יחס החוב תוצר בישראל עדיין גבוה באופן משמעותי בהשוואה למרבית המדינות המפותחות. ממוצע יחס החוב תוצר במדינות ה-OECD בשנת 2005 עמד על 58.8 אחוזים.

## **ה. צריכה פרטית**

הצריכה הפרטית צפויה לגדול ב-5.2 אחוזים בשנת 2007 זאת על רקע עליית השכר הריאלי, המשך הרפורמה במס, הגידול במספר המועסקים, הירידה באבטלה והגידול בערך תיק הנכסים של הציבור.

## **ו. צריכה ציבורית**

הצריכה הציבורית צפויה לגדול ב-2007 ב-3.7 אחוזים. גידול זה לוקח בחשבון את מתווה גידול ההוצאה הקבוע בחוק בשיעור של 1.7 אחוזים וכן תוספת חד פעמית בגין מלחמת לבנון השנייה בשיעור של 1.6 אחוזים (סה"כ 3.3 אחוזים)<sup>15</sup>.

## **ז. השקעה בנכסים קבועים**

**יחול גידול ניכר בהשקעות בנכסים קבועים בהמשך לגידול בשנת 2006.** ההשקעה בנכסים קבועים צפויה לגדול ב-9.1 אחוזים. גידול זה מבטא בעיקר את התבססות קצב הצמיחה, את המשך רווחיות החברות, את הירידה בריביות הריאליות הארוכות ואת הגידול בייבוא מוצרי

<sup>14</sup> בהנחה שקצב הצמיחה בשנת 2007 יעמוד על 5.4 אחוזים ושהגירעון הממשלתי יעמוד על 1.0 אחוז.

<sup>15</sup> ללא מימון הוצאות ההתנתקות.

השקעה וחומרי גלם. המשך מגמת הצמיחה בעולם תתמוך בהערכה זו. ההשקעות בבנייה למגורים יגדלו אף הן, אם כי בקצב נמוך יחסית, זאת על רקע גידול צפוי בביקושים (בעיקר באזורי תל-אביב והמרכז) והירידה במלאי הדירות הפנויות.

#### **ח. ייצוא**

הגידול בייצוא הסחורות ושירותים יעמוד על 6.7 אחוזים (6.6 אחוזים גידול בייצוא ללא יהלומים). גידול זה משקף ציפיות להמשך התרחבות בסחר העולמי, המשך הצמיחה בעולם, המשך צמיחת ההיי-טק והתאוששות בענף התיירות שתביא לשיפור ייצוא השירותים. עם זאת, צפויה השפעה מקזזת מסוימת עקב התיסוף הריאלי של השקל ב-2006 וגידול איטי בצמיחה העולמית ב-2007 בהשוואה לשנת 2006.

#### **ט. ייבוא**

צפויה עלייה של 7.9 אחוזים בייבוא סחורות ושירותים. עלייה זו מבטאת גידול צפוי בייבוא חומרי גלם ומוצרי השקעה עקב התבססות קצב הצמיחה והתחזקות השקל מול מטבעות אחרים. התחזקות השקל תשפיע גם על עלייה בייבוא מוצרי צריכה.

### **3. עיקרי התחזיות לשנת 2008**

ההערכות לשנת 2008 מתבססות בעיקר על התחזיות של הטווח הבינוני לפיהן התוצר בטווח הבינוני (חמש השנים הקרובות) צפוי לגדול ב-4.0 אחוזים בממוצע שנתי (2.3 אחוזים לנפש), כאשר קצב הגידול של התוצר העסקי יהיה כ-4.2 אחוזים. קצבי גידול אלה ייתמכו על ידי גידול של כ-6.0 אחוזים מדי שנה בייצוא, קצב התואם את תחזית הגידול בסחר העולמי.

כפי שצוין קודם לכן הסיבות להערכת צמיחה נמוכה יותר ב-2008 בהשוואה ל-2007 הן:

- צמצום פער התוצר והתחזקות מגבלות ההיצע כתוצאה מכך. צמצום פער התוצר מתבטא בשיעורי אבטלה נמוכים יותר במחצית הראשונה של 2007 לעומת שיעורי האבטלה ממוצעת בשנים 2004-2006 ובגידול ניכר בהשקעות בנכסים קבועים ב-2006 לעומת הגידול המתון ב-2004-2005.
- הקטנת קצב גידול הייצוא זאת בשל השפעות בפיגור של התיסוף הריאלי במחצית השנייה של 2006 ובחודשים הראשונים של 2007.

גם בשנת 2008 גורמי הסיכון הם החרפה במצב הביטחוני והאטה גלובלית מעבר לצפוי. עם זאת, קיים פוטנציאל חיובי לשיעורי צמיחה גבוהים מהחזוי בתנאי שגורמי הסיכון לא יתממשו ובתנאי שנמשך את פוטנציאל הצמיחה של המשק. מימוש פוטנציאל הצמיחה מותנה ביישום

**מדיניות כלכלית אחראית ונחושה שתשפיע לטובה על צמיחת המשק בשנת 2008 ובשנים הבאות, וזאת במגוון ערוצים:**

- הגדלה מתונה של ההוצאה הממשלתית בהתאם למגבלת ההוצאה תאפשר את המשך הקטנת שיעורי המס על פרטים וחברות (ובכך תגדיל את ההכנסה הפנויה והצריכה הפרטית), כמו גם את המשך הקטנת החוב הציבורי כאחוז מהתוצר.
- מדיניות פיסקלית יציבה תומכת ביציבות מחירים, במדיניות מוניטרית מרחיבה ובהקטנת פרמיית הסיכון של המשק.
- המשך מגמת הפרטת חברות ממשלתיות תייעל את פעילותן בעתיד ותגרום להפניית מקורות יעילה במשק.
- המשך מגמת ההשקעה בתשתיות, בחינוך, במו"פ ובפרויקטים לאומיים יהווה בסיס להמשך הפיתוח העסקי של המשק.
- יישום מדיניות אקטיבית בשוק העבודה יאפשר את המשך הקטנת האבטלה, הגדלת שיעור ההשתתפות ושיפור רמת החיים של השכבות החלשות.
- ייעול הסקטור הציבורי על מנת להבטיח רמה גבוהה של מוצרים ושירותים לאזרח.
- שינויים מבניים בענפי המשק שיביאו ליתר תחרות ולשיפור הפריון.
- ייעול ושיפור מערכי הרגולציה.

אנו מעריכים כי שנת 2008 תתאפיין ב:

- המשך צמיחת המשק. קצב גידול התוצר יעמוד על 4.2 אחוזים.
- קצב הגידול של הצריכה הפרטית יהיה 4.3 אחוזים ויושפע מאותם גורמים שהשפיעו על תחזית 2007 (ראה פירוט לעיל).
- הצריכה הציבורית תגדל בשיעור של 2.0 אחוזים. ההוצאה הממשלתית תגדל בשיעור ריאלי של 1.7 אחוזים בהתאם למתווה המתוכנן ובנוסף יינתנו תוספות חד פעמיות של 1.0 אחוז בגין מלחמת לבנון השנייה ו-0.5 אחוז להשלמת תוכנית ההתנתקות.

- ההשקעה בנכסים קבועים תגדל בשיעור של 5.5 אחוזים, נמוך יותר מ-2007 שבה הגידול הצפוי בהשקעה יבטא את התבססות קצב הצמיחה ויהווה פיצוי על שיעורי גידול נמוכים בהשקעה בנכסים קבועים ב-2003-2005.
- היצוא יגדל בשיעור של 4.7 אחוזים. זהו שיעור נמוך משיעור הגידול ב-2007, ומבטא בעיקר את מיצוי השפעות הפיחות הריאלי במהלך 2000-2004 ואת ההשפעות בפיגור של התיסוף הראלי במהלך 2006 ו-2007. התחזיות הגלובליות לגבי 2008 מעריכות, כאמור, כי שיעור הצמיחה בארה"ב יהיה 2.6 אחוזים, גבוה יותר מזה החזוי ב-2007 (2.0 אחוזים), בעוד קצב הצמיחה באזור היורו יהיה 2.3 אחוזים, נמוך מזה הצפוי ב-2007 (2.7 אחוזים). התחזית לקצב הצמיחה המשוקלל של המדינות המפותחות לפי משקלן בייצוא הישראלי עומד על 2.6 אחוזים ב-2008, שיעור כמעט זהה לזה של 2007 (2.5 אחוזים).
- היבוא יגדל בשיעור של 4.6 אחוזים. זהו שיעור גידול נמוך מזה של 2007 ונובע מכך שהערכת הגידול בתוצר והגידול ביצוא נמוכים במקצת מהערכות הגידול ב-2007.
- **תישמר יציבות המחירים.** האינפלציה השנתית הממוצעת תעמוד על 2.2 אחוזים (גידול של 2.0 אחוז בדצמבר 2008 לעומת דצמבר 2007).
- **המשך המגמה החיובית בשוק העבודה.** האבטלה תרד ל-7.2 אחוזים. שיעור המועסקים יגדל ב-2.8 אחוזים ושיעור ההשתתפות יעמוד על 57.2 אחוזים. מספר העובדים הזרים ירד בכ-2.0 אחוזים.
- **המשך הירידה של שיעור החוב הציבורי.** החוב הציבורי ירד לכ-80 אחוזי תוצר.

לוח 1. שיעורי הצמיחה של התוצר הריאלי ומרכיביו, 2003-2008

2008	2007	2006	2005	2004	2003	
תחזית	תחזית	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל	
						<b>שיעורי צמיחה ריאליים (באחוזים)</b>
4.2	5.4	5.2	5.3	5.2	2.3	תוצר מקומי גולמי
4.3	5.2	4.5	4.0	5.6	1.2	צריכה פרטית
4.3	5.2	4.5	4.0	5.7	1.3	מזה: על ידי משקי בית ישראלים
2.0	3.7	2.3	2.9	-2.5	-2.3	צריכה ציבורית
7.1	10.9	5.3	11.1	3.1	-6.0	השקעה גולמית
5.5	9.1	10.1	2.3	-0.4	-5.6	מזה: השקעה בנכסים קבועים
5.9	11.6	11.6	2.5	-0.4	-6.1	מזה: השקעה בנכסים קבועים ללא בניה למגורים
4.7	6.7	5.9	4.3	18.1	8.0	יצוא
5.6	6.6	10.1	6.6	19.8	8.2	יצוא ללא יהלומים
3.8	8.9	5.6	3.4	16.0	5.5	יצוא סחורות
5.0	9.3	12.5	6.4	17.9	5.0	יצוא תעשייתי ללא יהלומים
6.6	1.6	6.7	6.4	23.0	13.7	יצוא שירותים
6.0	1.6	8.8	5.2	25.3	16.9	יצוא שירותים ללא שירותי תיירות וצריכה של זרים
10.2	1.6	-4.6	13.3	11.1	-1.0	יצוא שירותי תיירות וצריכה של זרים
4.6	7.9	3.3	3.5	11.8	-1.3	יבוא
4.0	6.9	2.8	2.7	11.0	-2.1	יבוא סחורות
6.4	11.0	5.1	5.9	14.2	1.1	יבוא שירותים
4.9	6.2	6.5	6.5	7.2	3.2	תוצר עסקי
2.5	3.6	3.4	3.5	3.4	0.4	תמ"ג לנפש

לוח 2. מדד המחירים ושוק העבודה, 2008-2003

2008	2007	2006	2005	2004	2003	
תחזית	תחזית	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל	
						<b>מדד המחירים לצרכן</b>
						מדד (2006=100)
102.5	100.3	100.0	97.9	96.7	97.1	
2.2	0.3	2.1	1.3	-0.4	0.7	שינוי (ממוצע שנה מול ממוצע שנה)
2.0	2.4	-0.1	2.4	1.2	1.9	שינוי (דצמבר מול דצמבר באחוזים)
						<b>שכר</b>
8,009	7,701	7,491	7,219	7,050	6,908	שכר ממוצע במחירים שוטפים
4.2	2.8	3.8	2.4	2.1	-2.3	שינוי שנתי במחירים שוטפים
2.0	2.5	1.8	1.5	1.0	-2.7	שינוי שנתי במחירים קבועים
						<b>מועסקים</b>
2,999	2,918	2,801	2,723	2,634	2,590	מספר מועסקים (אלפים)
2.8	4.2	2.9	3.4	1.7	0.8	שינוי שנתי (באחוזים)
						<b>מועסקים ישראליים</b>
2,774	2,688	2,574	2,494	2,401	2,330	מספר מועסקים (אלפים)
3.2	4.4	3.2	3.9	3.0	2.0	שינוי שנתי (באחוזים)
						<b>מועסקים לא ישראליים</b>
225	230	227	229	233	260	מספר מועסקים (אלפים)
-2.2	1.1	-0.7	-1.8	-10.1	-8.9	שינוי שנתי (באחוזים)
						<b>בלתי מועסקים</b>
215	219	236	246	278	280	הבלתי מועסקים (אלפים)
7.2	7.5	8.4	9.0	10.4	10.7	אחוז מכוח העבודה
57.2	56.5	55.6	55.2	54.9	54.5	שיעור ההשתתפות (באחוזים)

לוח 3. התוצר הריאלי והתוצר הנומינלי , 2008-2003

2008	2007	2006	2005	2004	2003	
תחזית	תחזית	בפועל	בפועל	בפועל	בפועל	
680.6	653.2	619.7	589	559.4	531.7	תמ"ג במחירים קבועים (מחירי 2005 )
4.2	5.4	5.2	5.3	5.2	2.3	שיעור שינוי בתמ"ג הריאלי (באחוזים)
715.6	670.6	633.1	589	554.1	527.0	תמ"ג במחירים שוטפים (מיליארדי ₪)
6.7	5.9	7.5	6.3	5.1	1.7	שיעור שינוי בתמ"ג הנומינלי (באחוזים)

## **ב. עיקרי המדיניות הכלכלית לשנת 2008**

### **1. המדיניות הפיסקלית**

המדיניות הכלכלית המוצעת בהצעת התקציב לשנת 2008 וחוק ההסדרים מהווה המשך עקבי למדיניות התקציבית משנים הקודמות. מדיניות זו מורכבת מהמשך יישום רפורמות במשק, הגבלת הגידול בהוצאה הממשלתית והמשך יישום המדיניות להפחתת נטל המס תוך ירידה ביחס החוב תוצר. המדיניות הכלכלית המוצעת בתקציב 2008 מתבססת על הגדלה ריאלית של 1.7 אחוזים בבסיס התקציב תוך שמירה על גרעון של כ-1.6 אחוזים.

#### **הגבלת הגידול בהוצאה הממשלתית והיקף הגרעון התקציבי**

במסגרת קביעת המדיניות הכלכלית לשנת 2004 הוחלט על תיקון חוק הפחתת הגרעון, כך שההוצאה הממשלתית לא תעלה ביותר מ-1 אחוז בשנה (במונחים ריאליים) בכל אחת מהשנים 2005-2010 והגרעון הממשלתי לא יעלה על 3 אחוזי תוצר. לאחר הקמת הממשלה הוחלט לשנות את מגבלת הגידול בהוצאה ל-1.7 אחוזים, וכן כי תקרת הגרעון משנת 2009 לא תעלה על 1.0 אחוז. כתוצאה מיישום תוכנית ההתנתקות ומלחמת לבנון השנייה תוקן החוק ואיפשר לממשלה הוצאות חד פעמיות נוספות שאינן נכללות בבסיס התקציב. הוצאות חד-פעמיות אלה הינן בעלות אופי חריג ולכן אינן משפיעות על תוואי הוצאות הממשלה והגרעון בטווח הבינוני. בהתאם לכך, בסיס תקציב 2008 יגדל ב-1.7 אחוזים במונחים ריאליים ובנוסף ניתנות תוספות חד פעמיות של 1.0 אחוז למימון מלחמת לבנון השנייה וחיזוק הצפון ו-0.5 אחוז להשלמת תכנית ההתנתקות. כל הוצאה נוספת שתידרש תמומן מתוך מסגרת התקציב הקיימת.

המדיניות הכלכלית לשנת 2008 כוללת בין השאר צעדים לשיפור המצב הכלכלי-חברתי, שיפור יכולות הצבא ושיפור מערכת החינוך.

#### **חיזוק חברתי**

אחד הדגשים המרכזיים במדיניות הכלכלית לשנת 2008 הוא שיפור מצבן של השכבות החלשות תוך שמירה על מדיניות כלכלית מוטת צמיחה. במסגרת זו, המדיניות לשנת 2008 כוללת יישום של מס הכנסה שלילי, הגדלת התקציבים למעונות יום וקידום פנסיות חובה. כמו כן תימשך המדיניות האקטיבית לשיפור סיכויי ההשתלבות בשוק העבודה. בנוסף, אימצה הממשלה את האג'נדה הכלכלית חברתית שפרסמה המועצה לכלכלה הפועלת במסגרת משרד ראש הממשלה. בעקבות אימוץ האג'נדה הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד האוצר הכוללת צוותים מגופים שונים. צוותים אלה עוסקים בהגדרת יעדים לשיפור המצב החברתי-כלכלי, יצירת כלים חדשים, מעקב אחר יישום הכלים ואופן מדידת יעילותם וכן צוות בנושא עובדים זרים. בעקבות פעילות הועדה אימצה הממשלה לראשונה שני יעדים למדיניות הכלכלית-חברתית לטווח הבינוני. הראשון, יעד תעסוקה – הגדלת שיעורי התעסוקה בגילאים 25-64 מ-69.1 אחוזים ל-71.7 אחוזים עד שנת 2010. השני, יעד לצמצום העוני – הכנסות החמישון התחתון יגדלו ב-10 אחוזים יותר

משיעור צמיחת התוצר לנפש בשנים 2008-2010 כאשר חלקן של ההכנסות מעבודה מסך הכנסות החמישון התחתון יגדל מ-43 אחוזים ל-45 אחוזים .

## שיפור מערכת החינוך

יעד מרכזי במדיניות הכלכלית לשנת 2008 הוא שיפור מערכת החינוך. לשיפור מערכת החינוך השפעה ארוכת טווח על שיפור מצבן הכלכלי של השכבות החלשות כמו גם על הצמיחה במשק. שיפור עקבי של מערכת החינוך מובילה להקטנת פערים כלכליים ולהגברת המוביליות בחברה. השפעת החינוך באה לידי ביטוי בקשר ההדוק בין שנות השכלה לבין שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, היקף האבטלה ורמת השכר. בשנת 2006 שיעור ההשתתפות בקרב בעלי 16 שנות לימוד ומעלה עמד על 77.1 אחוזים בהשוואה ל-54.6 אחוזים בקרב בעלי 11-12 שנות לימוד ו-23.0 אחוזים בקרב בעלי עד 8 שנות לימוד. שיעור האבטלה בקרב קבוצות אלה עמד על 4.0 אחוזים, 11.2 אחוזים ו-16.0 אחוזים בהתאמה<sup>16</sup>. השקעה בהון אנושי מביאה גם להגדלת הפרייון לעובד ובכך מובילה לשכר גבוה יותר. בשנת 2005 שכר גברים שכירים בעלי 16 שנות לימוד ומעלה שהועסקו במשרה מלאה היה גבוה כמעט פי שניים (94 אחוזים) משכר בעלי 11-12 שנות לימוד וכמעט פי שלושה (186 אחוזים) משכר בעלי עד 8 שנות לימוד. בקרב נשים התמונה דומה – שכר בעלות 16 שנות לימוד ומעלה היה גבוה ב-77 אחוזים משכר בעלות 11-12 שנות לימוד ו-144 אחוזים משכר בעלות עד 8 שנות לימוד<sup>17</sup>. השילוב של הגדלת היקף התעסוקה עם הגדלת השכר מביאה לשיפור ברמת החיים של האוכלוסייה בגיל העבודה ובנוסף להגדלת החסכון וההכנסה לאחר הפרישה משוק העבודה – שתיים ממטרות המדיניות הכלכלית.

להגדלת ההון האנושי המשפיעה על הגדלת הפרייון השפעה משמעותית גם על הצמיחה בטווח הארוך ועל יכולת התחרותיות והאתגרים העומדים בפני הכלכלה הישראלית בעתיד. בנוסף, התשואה החברתית של החינוך גבוהה ביחס לתשואה הפרטית: החינוך מביא להאצת החדשנות וההתפתחות הטכנולוגית<sup>18</sup>, מאפשר לעובדים ללמוד זה מזה, מסייע לצמצום הפגיעה ותורם להקטנת התלות במערכת הרווחה.

שיפור מערכת החינוך עומד במרכז המדיניות התקציבית לשנת 2008. במסגרת זו הוחלט כי החל משנת 2008 תופעל רפורמה בחינוך, אשר תיפרס על תקופה של שש שנים בעלות תקציבית כוללת של כ-5 מיליארד ש"ח. הרפורמה נועדה לשיפור כוח האדם ואיכות ההוראה. הרפורמה כוללת הרחבה ושינוי מבנה שבוע העבודה של המורים, יצירת מערכת שכר מתמרצת, לצד גמישות ניהולית ברמת ביה"ס הבודד. במקביל, מתוכננת רפורמה בהשכלה גבוהה על בסיס מסקנות ועדת

<sup>16</sup> ראה דו"ח בנק ישראל לשנת 2006.

<sup>17</sup> עיבודי אגף כלכלה ומחקר מתוך סקר הכנסות 2005. משרה מלאה – 35 שעות עבודה ומעלה.

<sup>18</sup> זאת במידה וכוח עבודה מיומן מקל על אימוץ טכנולוגיות חדשות.

שוחט שעיקריהן נוגעות לשיפור רמת המחקר וההוראה באוניברסיטאות ובמכללות וכן הגברת הנגישות להשכלה גבוהה.

### **חיזוק מערכת הבטחון**

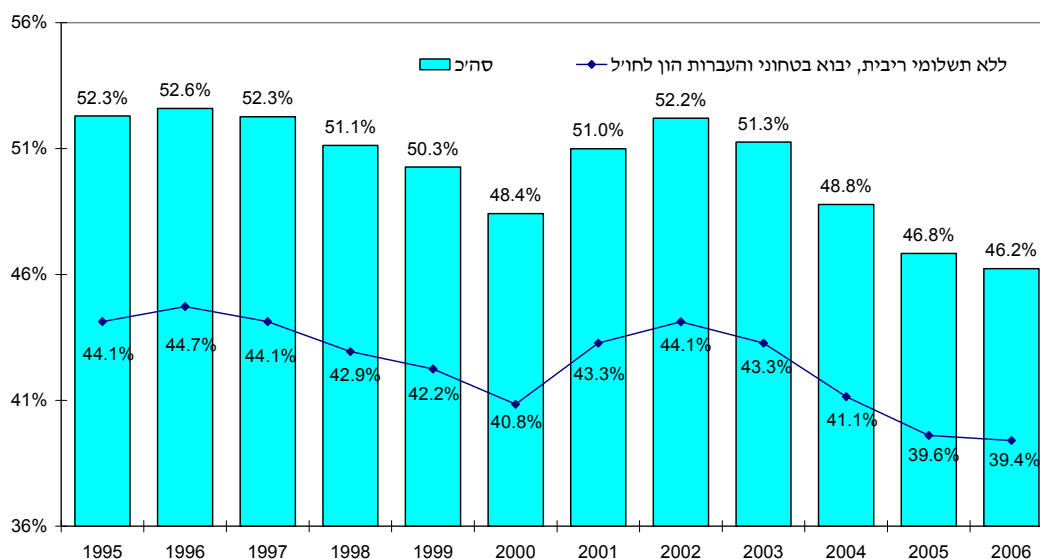
בעקבות מלחמת לבנון השנייה הוקמה ועדת ברודט לצורך בחינת צרכי הצבא לטווח הבינוני והארוך. הממשלה אימצה את המלצות הועדה להגדלת תקציב הבטחון ב-100 מיליארד ש"ב בשנים 2008-2017. מתוך התוספת הכוללת 46 מיליארד ש"ב יבואו מתקציב המדינה, 30 מיליארד ש"ב מהגברת יעילות השימוש בתקציב הקיים ו-24 מיליארד ש"ב מהגדלת הסיוע הבטחוני מארה"ב. בהקשר זה ראוי לציין כי נחתם הסכם חדש להיקף הסיוע הבטחוני של ארה"ב לישראל לשנים 2009-2018, כהמשך להסכם הקיים המסתיים בשנת 2008. על פי ההסכם החדש סך הסיוע יעמוד בשנים אלה על 30 מיליארד דולר (3 מיליארד לשנה על פי תוואי גדל) כאשר כ-74 אחוזים מהסיוע ישמשו לרכש מארה"ב.

## **2. מגמות בהוצאה הציבורית ובתוואי החוב הציבורי**

### **הוצאה ציבורית**

במהלך השנים 1995-2000 ירדה ההוצאה הציבורית מ-52.3 אחוזי תוצר בשנת 1995 ל-48.4 אחוזי תוצר בשנת 2000. בעקבות המיתון החריף בפעילות הכלכלית במשק הישראלי, שהחל בסוף שנת 2000, עליית ההוצאות הביטחוניות עקב העימות עם הפלסטינים והריסון המוניטרי חלה עלייה משמעותית בהוצאות הממשלה בשנים 2001 ו-2002 (בעיקר בסעיפים ביטחון, שכר ותשלומי העברה) כאחוז מהתוצר. ירידת התוצר ועליית הוצאות הממשלה הביאו בשנים אלה לעלייה משמעותית בהוצאה הציבורית ל-52.2 אחוזי תוצר בשנת 2002. הצעדים לריסון הגידול בהוצאה הממשלתית והציבורית החל משנת 2003 בשילוב עם הגידול המהיר בתוצר מאז שנת 2004 הובילו לירידה בהוצאה הציבורית ל-46.2 אחוזי תוצר בשנת 2006.

## הוצאות הממשלה הרחבה (כאחוז תוצר)

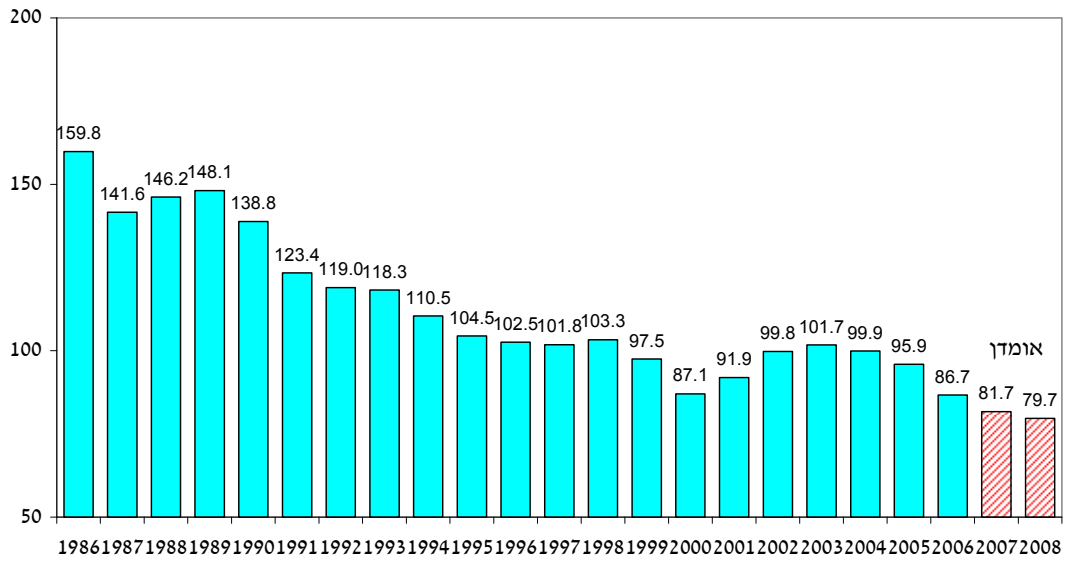


### החוב הציבורי

החוב הציבורי ירד באופן משמעותי, מרמה של 159.8 אחוזי תוצר לאחר תוכנית הייצוב בשנת 1986 ל-87.1 אחוזי תוצר בשנת 2000. עם זאת, בשנים 2001-2003, בעקבות ההאטה בפעילות המשק וירידת ההכנסות ממסים מצד אחד והקושי להקטין את הוצאות הממשלה (בעיקר בשל העלייה בצרכים הביטחוניים) מצד שני, חלה עלייה במשקל החוב בתוצר והוא הסתכם ב-101.7 אחוזי תוצר בשנת 2003. בעקבות ההתאוששות הכלכלית והעמידה ביעדי הגרעון של הממשלה ירד החוב הציבורי ל-86.7 אחוזי תוצר בסוף שנת 2006.

משקלו הגבוה של החוב הציבורי מהווה נטל כלכלי עבור הדורות הבאים. ככל שהחוב גדול יותר, כך יגדל נטל המס שיידרש בעתיד כדי לממן את תשלומי הריבית והחזר החוב. בנוסף, משקלו של החוב הציבורי בתוצר הוא אחד המדדים ליציבות הכלכלית של המשק וחוב גדול יותר מחייב גיוס הון בהיקף נרחב יותר. גורמים אלה מייקרים את שיעורי הריבית שעל המשק לשאת ומשפיעים לרעה על היקף ההשקעות במשק ושיעורי הצמיחה של המגזר העסקי. המשך הורדת החוב הציבורי תפחית את רמת הפגיעות של המשק הישראלי בתקופת מיתון ותאפשר נקיטת מדיניות פיסקלית אנטי-מחזורית.

## החוב הציבורי כאחוז מהתוצר



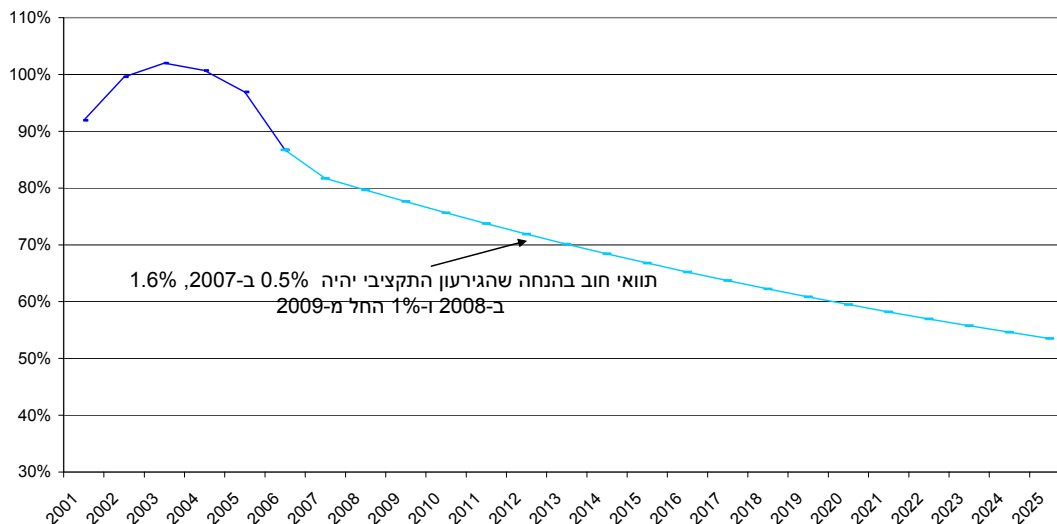
### תחזית לשנים הבאות

בהנחת צמיחה של 5.4 אחוזים, גרעון של 0.5 אחוז ואינפלציה של 0.3 בשנת 2007 וצמיחה של 4.2 אחוזים, גרעון של 1.6 אחוזים ואינפלציה של 2.2 אחוזים בשנת 2008 צפוי החוב הציבורי לרדת ל-81.7 אחוזים בסוף 2007 ול-79.7 אחוזים בסוף 2008.

על פי סימולציה שהנחותיה צמיחה של 4.0 אחוזים, גירעון תקציבי של 1.0 אחוז ואינפלציה של 2.0 אחוזים החל משנת 2009 החוב הציבורי יגיע ל-60 אחוזי תוצר בשנת 2020, בדומה ליעד האיחוד האירופי במסגרת אמנת מאסטריכט.

### החוב הציבורי כאחוז מהתוצר

הנחות הסימולציה: שיעור צמיחת תמ"ג של 5.4% ב-2007, 4.2% ב-2008 ו-4.0% בשנים 2009-2025. אינפלציה של 0.3% ב-2007, 2.2% ב-2008 ו-2.0% החל מ-2009.



### 3. תחזית הכנסות המדינה ממיסים לשנת 2008

בשנת 2008 יסתכמו הכנסות המדינה ממיסים<sup>19</sup>, על פי התחזית, בכ-190.0 מיליארד ש"ח<sup>20</sup>, לפי הפירוט הבא: 103.0 מיליארד ש"ח מיסים ישירים, 82.0 מיליארד ש"ח מיסים עקיפים ו-5.0 מיליארד ש"ח אגרות<sup>21</sup>. תחזית ההכנסות לשנת 2008 מניחה עלייה ריאלית בשיעור של 4.2 אחוזים בתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג), עלייה של 2.4 אחוזים במחירי התוצר והפחתת מס נטו, הנאמדת בכ-6.8 מיליארד ש"ח, כתוצאה משינויי חקיקה. בניכוי שינויי חקיקה, צפויה עלייה ריאלית של כ-2.8 אחוזים בגבייה בשנת 2008 לעומת הגבייה בשנת 2007. שיעור זה נמוך מהגידול הצפוי בתמ"ג כיוון שבשנת 2007 נגבו הכנסות בעלות אופי חד פעמי של כ-2.5 מיליארד ש"ח (בגין השלמת מכירה של חברות ניהול של קרנות נאמנות וקופות גמל וגידול חריג במימוש רווחי הון). בניכוי הרכיב החד פעמי ובניכוי השינויי החקיקה, יגדלו ההכנסות ממיסים בשנת 2008 בשיעור ריאלי של כ-4.2 אחוזים, לעומת שנת 2007, בדומה לגידול בתמ"ג.

<sup>19</sup> הפרק דן בהכנסות המדינה ממיסים (כולל אלה המתקבלות במטבע חוץ) שגובה רשות המיסים וכן בהכנסות מאגרות, שגובים משרדי הממשלה. ההכנסות בפרק זה אינן כוללות מע"מ על היבוא הביטחוני. פרק זה גם אינו דן בהכנסותיהם של גופים אחרים במגזר הציבורי, הגובים גם הם מיסים ותשלומי חובה: המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות והרשויות הפועלות על פי חוק מיוחד, כגון רשות הנמלים.

<sup>20</sup> כל הנתונים הם במחירים שוטפים, אלא אם צוין אחרת. לפי הנחות התקציב לשנת 2008, מדד המחירים לצרכן בשנת 2008 יעמוד על ממוצע של 106.2 נקודות (על בסיס 2002=100), דהיינו עלייה של 2.2 אחוזים לעומת מדד המחירים החזוי לשנת 2007.

<sup>21</sup> בשנת 2004 אוחדו אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ואגף המכס ומע"מ לרשות המיסים בישראל. בפרק זה נתייחס לשני אגפי המס לשעבר כ"מיסים ישירים" וכ"מיסים עקיפים", בהתאמה.

אחוז השינוי הריאלי בהכנסות המדינה ממיסים לעומת השנה הקודמת <sup>1</sup>				
2008	2007	2006	2005	
-0.7	5.0	7.9	5.2	נתונים מקוריים
2.8	7.2	10.5	7.9	הגבייה בניכוי שינויי החקיקה
4.2	8.0	8.1	7.9	הגבייה בניכוי שינויי החקיקה ובניכוי ההכנסות החד פעמיות
הערה ללוח:				
(1) שינוי נומינלי בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן.				

בסוף שנת 2000 נכנס המשק הישראלי למיתון עמוק, בין היתר, בשל המצב הביטחוני וההאטה הכלכלית בעולם. בכל אחת מהשנים 2001 ו-2002 ירד התמ"ג והשילוב של מיתון ומלחמה הביאו לירידה במיסים בשיעור ריאלי של 1 אחוז ו-5 אחוזים בשנים 2001 ו-2002, בהתאמה. בשנת 2003, הסתיים תהליך ההתכווצות ומשנת 2004 נמצא המשק בתוואי צמיחה של כ-5 אחוזים לשנה. גם בגביית המיסים הסתמנה תפנית חיובית במהלך שנת 2003 ובשנים 2004-2006 עלתה הגבייה (בניכוי שינויי חקיקה ובניכוי ההכנסות החד פעמיות) בשיעור ריאלי של כ-8 אחוזים לשנה. קצב הצמיחה וקצב הגידול בגביית המיסים נמשכו בשנת 2006, חרף המלחמה בקיץ שנה זו. אומדן הכנסות לשנת 2007, שנקבע על סמך הגבייה בפועל עד חודש יוני ותחזית עד לסוף השנה, יסתכם בכ-187.0 מיליארד ₪, שהם כ-7.5 מיליארד ₪ מעל תחזית התקציב המקורי. כאמור כ-2.5 מיליארד ₪ מהגבייה העודפת מקורם בעסקאות חד פעמיות.

בשנת 2008, ימשיך משרד האוצר להפעיל מדיניות פיסקאלית בעלת שני יעדים: עידוד הצמיחה ושמירה על משמעת פיסקלית. הדבר יתבטא בהפחתה נוספת במס על העבודה ועל החברות וצפי, בהתאם לתוכנית המיסים הרב שנתית, להעמקת ההפחתות בשנים 2009 ו-2010 במטרה לעודד עבודה ויזמות. בסוף התהליך, המס הישיר השולי המרבי על יחידים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות) יעמוד על 44 אחוזים בעוד שמס חברות יעמוד על 25 אחוזים. כמו כן, בשנת 2008 יבוטלו מס מעסיקים ומס מכירה ויופחת מס רכישה על דירה יחידה עד כדי פטור מתשלום המס על כ-80 אחוזים מרוכשי הדירות. הפחתות אלה מתאפשרות אודות להרחבת בסיס המס, ביטולי פטורים וריסון ההוצאה הציבורית.

בשנת 2008, תסתכם השפעתם נטו של שינויי החקיקה על נטל המס הממשלתי בהקטנה של 1.0 אחוז תוצר. שנה זו עומדת ברצף של שמונה שנים (2003-2010), שבו שינויי החקיקה יקטינו את נטל המס הממשלתי בהיקף מצטבר של 4.3 אחוזי תוצר. כיוון שבשנים אלו יופחת גם נטל הביטוח

הלאומי ב-0.4 אחוז תוצר, שינויי החקיקה בשנים אלו יקטינו את נטל המס הכולל בכ-4.7 אחוזי תוצר.

בניכוי שינויי החקיקה, יגדלו ההכנסות ממיסים בשנת 2008 ב-5.2 אחוזים במונחים נומינליים (בניכוי השינוי במדד המחירים לצרכן הם יגדלו בכ-2.8 אחוז). שיעור זה נמוך משיעור צמיחת התוצר הנומינלי (6.7 אחוזים) כיוון שבשנת 2007 נגבו כאמור הכנסות חד פעמיות של כ-2.5 מיליארד ₪.

לסיכום, נטל המס הממשלתי, שהוא משקל סך הכנסות המדינה ממיסים בתמ"ג, יעמוד על כ-26.9 אחוזים בשנת 2008, ירידה של 1.4 אחוז תוצר לעומת שנת 2007, ושל כ-2.7 אחוז תוצר לעומת השיא של שנת 2000.<sup>22</sup>

#### 4. מדיניות השכר וכוח האדם בממשלה

בתאריך 31.1.2001 נחתם הסכם קיבוצי לשנים 1999-2001 עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה, בדבר מתן תוספת שכר לעובדים המיוצגים על ידה בשיעור של 3.6 אחוזים, החל מתאריך 1.1.2001, וכן תשלום של מענק חד-פעמי בסכום של 1,250 ₪ בגין השנים 1999 ו-2000. בנוסף, הוסכם להמשיך לנהל מו"מ בעניין השיעור הסופי של התוספת הנ"ל ובנושא "מבנה העסקה" במגזר הממשלתי. במהלך שנת 2001 ובמחצית הראשונה של שנת 2002 נוהל מו"מ לא רציף וללא תוצאות עם ההסתדרות הכללית החדשה, על רקע הרעה במצב הביטחוני ובמצב הכלכלי במדינה.

בתאריך 18.12.2001 נחתם הסכם לשנים 1999-2001 עם הסתדרות המורים וארגון המורים העל-יסודיים, התואם את הסכם המסגרת עם ההסתדרות הכללית לשנים אלו.

שכר הבכירים הצמודים לשכר הממוצע במשק הוקפא לשנים 2002-2005. ניסיון להגיע להסדר על הקפאת שכר כללית במשק (למעט מתוקף הסכמי עבודה חתומים) לא צלח.

באפריל 2002 נכנס לתוקף הסכם המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת של העובדים החדשים בשירות המדינה (ברשויות המקומיות ובגופים אחרים בהם הייתה נהוגה פנסיה תקציבית) ההסכם נכנס לתוקף בנובמבר 2001). מטרתו העיקרית של ההסכם היא למנוע את הגידול המתמיד בהתחייבות האקטוארית של המדינה בגין הפנסיה התקציבית ולהקטין את הנטל של תשלומי הפנסיה התקציבית בתקציב המדינה בעתיד. בדירוגים מקצועיים שלא חתמו על הסכם המעבר לפנסיה צוברת הוחל המעבר באמצעות החוק בתחולה מ-1.9.2002.

<sup>22</sup> כאמור זהו נטל המס הממשלתי בלבד. נטל המס הכולל המיסים של המוסד לביטוח לאומי ושל הרשויות המקומיות יעמוד בשנת 2008 על כ-36 אחוזי תמ"ג.

בנובמבר 2002 נחתם הסכם תוספת יוקר לשנת 2002 במגזר העסקי ובעקבותיו חתם שר העבודה והרווחה על צו הרחבה לכלל המשק. לפי ההסכם קיבלו העובדים בחודש דצמבר 2002 מענק חד-פעמי בשיעור של 2.1 אחוזים, מחודש ינואר 2003 תוספת יוקר בשיעור של 2.1 אחוזים עד לתקרה של שכר המינימום ומחודש ינואר 2004 תוספת יוקר בשיעור של 2.1 אחוזים עד לתקרה של 7,700 ₪ בכלל המשק, למעט השירות הציבורי.

ביום 22.5.2003 נחתם הסכם קיבוצי לעידוד הצמיחה במשק בין המדינה ומעסיקים נוספים בשירות הציבורי לבין ההסתדרות הכללית החדשה, לתקופה מ-1.7.2003 עד 30.6.2005. ההסכם דן בדבר הפחתה זמנית בשכר, דחיית מועד עדכון תוספת היוקר ודחיית מועדי תשלום דמי הבראה ומענקי יובל. בעקבות ההסכם נקבע בחוק כי ההפחתה ודחיית התשלומים הנ"ל יחולו גם על עובדי הדירוגים שאינם מיוצגים על ידי ההסתדרות הכללית החדשה וכן גופים נוספים בשירות הציבורי שאינם חתומים על ההסכם. סה"כ החיסכון בתקציב המדינה מיישום ההסכם הגיע לסך של 2 מיליארד ₪ לשנה בשנים אלה.

בתאריך 12.12.2004 נחתם הסכם נוסף עם ההסתדרות הכללית החדשה אשר בו נקבע כי הפחתת השכר תסתיים במועד ותשלום דמי הבראה עבור שנת 2004 הוקדם למשכורת דצמבר 2004 (במקום בתחילת שנת 2005). בנוסף, בשירות הציבורי, נדחה המועד השני של תשלום תוספת היוקר בגין שנת 2002 ליוני 2006, לפי הסכם לעידוד הצמיחה וההסכם מיום 12.12.2004. בחודש יולי 2005 הסתיימה הפחתת השכר אשר נקבעה בהסכם הקיבוצי שנחתם עם הסתדרות העובדים הכללית בנושא.

בינואר 2006 עודכן שכר הבכירים הצמודים לשכר הממוצע לראשונה מאז שנת 2001. שכר היסוד של הבכירים הצמודים לשכר סגני השרים עודכן במלואו עליית המדד בשנים 2001-2006.

ביוני 2006 שולם לעובדי המגזר הציבורי החלק השני של תוספת היוקר בגין שנת 2002, בשיעור של 2.1 אחוזים על השכר העולה על שכר המינימום. עובדי הדירוגים המועסקים עפ"י הסכמים קיבוציים לא הוגבלו בתקרה לתשלום תוספת היוקר. שאר העובדים הוגבלו בתקרה בסך של 7,856 ₪.

בחודש אפריל 2006 עודכן שכר המינימום על פי חוק, לפי עליית השכר הממוצע במשק, לסך של 3,456.58 ₪ לחודש. בחודש יולי 2006 עודכן שוב שכר המינימום, על פי ההסכם הקואליציוני להקמת הממשלה לסך של 3,585.18 ₪ לחודש ביוני 2006, ולסך של 3,710.18 ₪ באפריל 2007. על פי ההסכם הקואליציוני שכר המינימום יעלה לסך של 3,835.18 ₪ בחודש דצמבר 2007. הממשלה החליטה על דחיית מועד העדכון האחרון בחצי שנה, בכפוף לאישור הכנסת ולביצוע תיקון חקיקה בנושא.

בימים אלו מתקיים תהליך בוררות לחתימה על הסכם שכר קיבוצי בין המעסיקים בתחום הבריאות (המדינה, שירותי בריאות כללית והדסה) לבין ההסתדרות הרפואית בישראל, שהינה ארגון העובדים שמייצג את הרופאים. מדובר במנגנון חלופי ליישוב חילוקי דעות בין הצדדים באמצעות בוררות חובה, מאחר והצדדים לא מצליחים להגיע להסכמות במסגרת תהליך של משא ומתן רגיל. המדינה מעלה מספר דרישות במסגרת הבוררות, העיקרית שבהם היא החתמת שיעון נוכחות ע"י הרופאים, שהם היחידים בשירות המדינה שאינם מחתימים שיעון נוכחות (אלא מדווחים ידנית על גבי טופס כל חודש).

בתאריך 12.8.2007 נחתם זיכרון דברים בנוגע לרפורמה ולהסכם שכר חדש בהמשך למתווה העקרונית שנחתם ביום 16.5.2007 בין מדינת ישראל לבין הסתדרות המורים. בתאריך 10.9.07 נחתם הסכם קיבוצי זמני לביצוע רפורמה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים. עפ"י מתווה העקרונית וההסכם הזמני הרפורמה תוחל על בתי ספר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים בצורה מדורגת במשך 6 שנים. במקביל, מתנהל מ"מ עם ארגון המורים העל יסודיים (אשר הודיע כי אינו מוכן לבצע רפורמה עפ"י מתווה העקרונית וההסכם הזמני) על הסכם השכר שפג ב- 31.12.2001.

בנוסף, שולם למורים פיצוי בגין שחיקה לשנים 1999-2006 וזאת בעקבות פסק הבוררות שניתן ביום 22.5.2007 לגבי שיעור השחיקה לשנים '99-'01. עודכנה טבלת השכר של עובדי ההוראה בשיעור 4.75 אחוזים בתחולה מיום 1.1.2007. כמו כן תשולם תוספת חד פעמית בשיעור של 108 אחוזים משכר חודש אחד, עבור השנים '99-'01, לא יאוחר ממשכורת ינואר 2008.

בחודש יולי 2007 לאחר מ"מ שנערך בין הממשלה והמעסיקים בשירות הציבורי לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה גובש **הסכם מסגרת** אשר מעניק תוספות שכר לעובדים המיוצגים ע"י ההסתדרות במגזר הציבורי על פי הפירוט הבא: בינואר 2008 – תוספת שכר בשיעור של 1.5 אחוזים, בדצמבר 2008 – השלמת תוספת השכר לשיעור של 3 אחוזים, בדצמבר 2009 – השלמת תוספת השכר לשיעור של 5 אחוזים. בתקופה הקרובה יתקיימו משאים ומתנים עם כל האיגודים המקצועיים השייכים להסתדרות הכללית לגבי אופן חלוקת תוספת השכר, עליה הוסכם בהסכם המסגרת, לכל דירוג ודירוג.

רמתו של השכר הממוצע בסקטור הציבורי עלתה בשנת 2006 בכ-2.5 אחוזים, השכר הריאלי במגזר הציבורי עלה בכ-0.3 אחוז.

#### **אכיפת חוק יסודות התקציב ופיקוח על גופים מתוקצבים**

ביולי 1997 החליטה הממשלה, בעקבות הממצאים החמורים שעלו מהדו"ח השנתי של הממונה על השכר, להקים מנגנון לאכיפת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב (סעיף הקובע כי גופים מתוקצבים אינם יכולים לשנות את תנאי השכר או הפרישה של עובדיהם מעבר למה שמקובל לגבי כלל עובדי המדינה).

בעקבות החלטה זו הוקמה יחידת אכיפה באגף השכר במשרד האוצר, שתפקידה לרכז את הפעולות הדרושות לצורך אכיפת חוק יסודות התקציב, ביניהן הגשת תביעות בשם המדינה בכל הקשור לביטול הסכמים, הסדרים וחריגות שכר והעמדת האחראים לדין. יחידת האכיפה, בשיתוף עם פרקליטות המדינה, פועלת, תוך שימוש בסמכויותיה, להידוק הפיקוח על גופים מתוקצבים (ובפרט על השלטון המקומי) ולמניעת חריגות שכר.

בימים אלה עוסקת יחידת האכיפה בטיפול בחריגות שכר בשלטון המקומי, בחברת חשמל, בבנק ישראל, באוניברסיטאות, ובגופים נוספים אשר נתמכים ומתוקצבים במגזר הציבורי. במהלך שבע שנות אכיפה התקבלו למעלה מ-2,500 החלטות באגף השכר והסכמי העבודה, הנוגעות לתנאי שכר וגמלאות של אלפי עובדים בשירות הציבורי, שהביאו לחיסכון מצטבר של למעלה ממיליארד ₪ ובחישוב אקטוארי – למעלה מ-2.5 מיליארד ₪. פעולות האכיפה יצרו הרתעה בקרב הגופים הציבוריים, ובמיוחד בערים וברשויות המקומיות. ההרתעה חוסכת סכומים הנאמדים במאות מיליוני ₪.

### תוכנית לעתיד

1. בכוונת הממונה על השכר ליזום תיקוני חוק בנושאים הבאים:

- איסור שביתה בשירותים החיוניים כנגד קביעת מנגנון הכרעה בחילוקי דעות בתחום יחסי עבודה, וזאת לאור ריבוי השביתות ומספר ימי העבודה האבודים, דבר הפוגע קשות בכלכלה ובמשק הישראלי.
- חידוש הטיפול בקידום יוזמת החקיקה של הממשלה בנושא קביעת שכר מקסימום במגזר הציבורי.

2. באגף השכר והסכמי עבודה ובנציבות שירות המדינה גובשה תוכנית לעידוד הפרישה ( "תוכנית אורנים") שעיקריה הם:

א. תמריץ לעובד- הצעת מספר מסלולי פרישה, הוני וקצבתי (ולא רק מסלול הוני שהיה נהוג עד כה).

ב. תמרוץ מנהלים- ביחידות ומשרדים שיעמדו בתנאי תוכנית הפרישה (צמצום של 5 אחוזים ומעלה מכ"א של המשרד / יחידות הסמך), חלק מהחיסכון ישאר בידי המשרד לטובת תוספות שכר לעובדים הנשארים.

טרם גובשה עמדת משרד האוצר בנושא.

## 5. מימון הגרעון

הגרעון בתקציב המדינה ממומן ברובו באמצעות גיוס הון בשוק המקומי ובשוקי חו"ל, ובנוסף, באמצעות תקבולים מהפרטת נכסים ממשלתיים והקטנת יתרות הממשלה בבנק ישראל.

מימון הגרעון התקציבי באמצעות גיוסים בשוק המקומי הסחיר תורם לפיתוחו של שוק ההון, אולם גיוס הון מסיבי בשוק המקומי עלול לגרום לדחיקתם של גורמים עסקיים מהשוק ולעליית הריבית לטווח ארוך, הפוגעת בהיקף ההשקעות ובשיעורי הצמיחה. מימון הגרעון באמצעות גיוס בשוקי חו"ל, ובפרט באמצעות הנפקות ציבוריות עצמיות, מספק את צרכי המט"ח של המדינה, מרחיב את בסיס המשקיעים באג"ח ממשלת ישראל ויוצר בנצי'מרק להנפקות של חברות ישראליות בחו"ל.

### מגמות באופן מימון הגרעון

בעקבות הרפורמה בקרנות הפנסיה חלה ירידה חדה בשיעור גיוס ההון הלא-סחיר, כך שבשנים 1995-2007 רובו הגדול של הגרעון מומן באמצעות הנפקת אגרות חוב בשוק המקומי הסחיר. החל בשנת 2008 צפוי גיוס ההון מקרנות הפנסיה לגדול בהדרגה ולהוות מקור משמעותי יותר למימון הגרעון.

בשנת 1995 הממשלה הנפיקה לראשונה אג"ח בערבות עצמית בשוקי חו"ל – ארה"ב, אירופה ויפן, ובשנים 2003-2004 הנפיקה הממשלה אג"ח בערבות ממשלת ארצות הברית כחלק מתכנית הערבויות השנייה.

משנת 2005 תקבולי ההפרטה מהווים מקור משמעותי למימון הגרעון, ובכך תורמים להקטנת החוב ביחס לתוצר.

## 6. המדיניות בשוק ההון

תהליך שכלולו של שוק ההון קיבל בשנים האחרונות תאוצה אדירה, תוצאה של הרפורמות שבוצעו בשווקים, ובעיקר יישום המלצות "צוות בכר" והחקיקה הענפה שבוצעה בעקבותיהן. הפעולות שנעשו מהוות נדבך מרכזי בשינוי, לו נודעת חשיבות למשק המדינה בכלל ולכל אזרח וצרכן שירותים פיננסיים בפרט.

מטרת השינויים שבוצעו לבסס מבנה תחרותי על ידי הפחתת הריכוזיות המאפיינת את השוק וצמצום ניגודי העניינים המובנים בפעילותם של הגופים הפועלים בו. כך, במהלך שנת 2006 נמכר לגופים חוץ-בנקאיים שיעור נכבד מהחזקות הבנקים בקופות גמל ובקרנות נאמנות, חלקם

למוסדות זרים שהם שחקנים חדשים בשוק ההון המקומי, שראוי היה לעודד את כניסתם לישראל. מהנתונים עולה ששיעור החזקות הבנקים בסך נכסי קופות הגמל ירד מכ-56 אחוזים בדצמבר 2006 לכ-29 אחוזים ביוני 2007<sup>23</sup>. במהלך זה יש כדי להביא ליצירת חלופות למוסדות הפיננסיים הפועלים בשוק ההון, לירידה בדומיננטיות של הבנקים ולהעצמת התחרות על ניהול נכסי הלקוחות, תוך חיזוק מעמדם של הצרכנים בשווקים הפיננסיים בכלל ובשוק החיסכון הפנסיוני בפרט.

רפורמת בכר והמשך המגמה החיובית בשוק ההון הביאו גם לירידה במשקל האשראי שמגיע ממערכת הבנקאות בסך האשראי במשק. בעבר, מערכת הבנקאות התאפיינה בשליטה במקורות האשראי ובריכוזיות גבוהה. ריכוזיות זו התבטאה בשליטתן של הקבוצות הבנקאיות הגדולות בפעילות הפיננסית. שליטה זו גרמה לצמצום ניכר במיגוון מקורות האשראי הזמינים וכן עיכבה את התפתחותם של מקורות הגיוס האלטרנטיביים, העיקריים שהם: גיוסי הון בארץ ובחו"ל ואשראי שמספקים המשקיעים המוסדיים (קופות הגמל, חברות הביטוח וקרנות הפנסיה).

כניסתם של המשקיעים המוסדיים לתחום הקצאת האשראי היא תופעה מבורכת, ויש בה כדי להביא להגברת התחרות בתחום זה ולפיזור תיק ההשקעות של הגופים המוסדיים. כך, גדל משקל האשראי (הלוואות ואג"ח קונצרניות) בסך הנכסים של גופי החיסכון לטווח ארוך (קופות הגמל, קרנות הפנסיה החדשות והתיק המשותף ברווחים של חברות הביטוח) מכ-32 אחוזים בדצמבר 2006 לכ-36 אחוזים ביוני 2007. לנוכח העובדה שהפעילות בתחום האשראי דורשת מומחיות ספציפית וקיומם של מבנה ותשתית ארגוניים מתאימים, נקבעו נהלים מוסדרים שיצמצמו את הסיכון של תיקי האשראי שמנהלים הגופים המוסדיים.

בשנים האחרונות הבשילו כמה מהלכים אסטרטגיים שמטרתם להביא לליברליזציה בכללי ההשקעה של הגופים המוסדיים. אלו כרוכים בהסרת מגבלות ובהאחדת תקנות ההשקעה. פעולות אלו אמורות להביא להגברת התחרות על כספי החיסכון של העמיתים. במקביל צומצמו מחסומי ההשקעה בנכסים זרים, וזאת כדי לעודד את הגופים המפוקחים להגדיל את שיעורי ההשקעה בשוקי חו"ל. כך, שיעור החזקת גופי החיסכון הפנסיוני בנכסים בחו"ל גדל מכ-11 אחוזים בדצמבר 2006 לכ-13 אחוזים ביוני 2007. הגדלת החשיפה לשוקי חו"ל אמורה להקטין את הסיכון הפיננסי באמצעות פיזור גיאוגרפי של תיק ההשקעות ולצמצם את חשיפת הגופים המוסדיים (והעמיתים) לתנודות בשוק ההון המקומי ולביצועי הכלכלה הישראלית. הגישה הפיננסית בעלת המאפיינים הגלובליים שהולכת ומתפתחת בישראל באה לידי ביטוי גם באימוץ כללי חשבונאות בין-לאומיים (IFRS) ובשימת דגש על שיפור האטרקטיביות של המשק הישראלי בעיני משקיעים זרים.

בנוסף על התיקונים דלעיל, ננקטו פעולות להגברת התחרות בין גופי החיסכון הפנסיוני בעזרת השקת אתר המספק כלים להשוואה בין ביצועי קרנות הפנסיה ("פנסיה-נט"). אתר זה, לצד

<sup>23</sup> שיעור החזקות הבנקים בקרנות הנאמנות עמד כבר בדצמבר 2006 על כ-1%.

ה"גמל-נט", מהווה כלי המאפשר לציבור לבחור באופן מושכל את ספק החיסכון, תוך שכלול התחרות על כספי החיסכון. תחרות זו צפויה לגדול בשנים הקרובות לנוכח פרסומה של טיוטת תקנות המסדירות את מעברי הכספים בין מוצרי החיסכון לטווח ארוך.