



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ההשלכות של מגמת התחזקות השקל על היצוא

מוגש לוועדת הכספים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע,

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

כ' באב תשס"ט

כתיבה: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

10 באוגוסט, 2009

מסמך זה מוגש לוועדת הכספים לקראת דיון ב-11 באוגוסט 2009 על השלכות השינויים בשער הדולר על היצוא. המסמך כולל ניתוח ההשלכות של המגמה ארוכת הטווח של התחזקות השקל ביחס למטבעות-חוץ על היצוא.¹

1. התחזקות השקל

הגורמים המשפיעים על שער השקל הם רבים ומורכבים, ובהם:

- **משתני מדיניות**, כגון קביעת שער הריבית במסגרת המדיניות המוניטרית של בנק ישראל, גמישות משטר שער החליפין והתערבות של בנק ישראל או של הממשלה במסחר בשוק מטבע-חוץ;
- **משתנים מקרו-כלכליים**, כגון מידת הפתיחות של המשק הישראלי לסחר-חוץ ולתנועות הון, שינוי בזרימת מטבע הנובעת מפעילות כלכלית ריאלית (כגון ייבוא, ייצוא והשקעות) וחוזקה של כלכלת ישראל.

הצמיחה מאז שנת 2003 והמעבר לעודף במאזן התשלומים הביאו למגמה של התחזקות השקל ביחס לדולר מתחילת 2006. **הסחר העיקרי של ישראל**. טבלה 1 מציגה את נקודות השיא והשפל בשער השקל ביחס לדולר מתחילת 2006.

טבלה 1 – שיא ושפל בשער השקל ביחס לדולר²

יום	שקלים לדולר	שינוי
28/02/06	4.706	
31/05/08	3.233	-31.3%
31/03/08	4.188	29.5%
10/08/09	3.912	-6.6%

כפי שעולה מהנתונים בטבלה, מתחילת שנת 2006 ועד לחודש מאי 2008 התחזק השקל ביחס לדולר בשיעור של **31.3%**, בעיקר בגין משתנים מקרו-כלכליים. יש ציין כי התחזקות השקל ביחס לדולר היתה בשיעור גבוה יותר מהתחזקות של מטבעות סחר אחרים מול הדולר, כגון האירו (בשנת 2007 נחלש הדולר ביחס לאירו ב-8.3%, וביחס לשקל – ב-14.9%). מחודש מאי 2008 ועד למרס 2009 נחלש השקל ביחס לדולר בשיעור של 29.5%, בעיקר בגין התערבות בנק ישראל בשוק המט"ח. אולם, מאז מרס ועד ל-10 באוגוסט 2009 התחזק השקל בכ-6.6%.

טבלה 2 להלן מציגה את נקודות השיא והשפל בשער השקל ביחס לאירו בשנתיים האחרונות.

טבלה 2 – שיא ושפל בשער השקל ביחס לאירו³

חודש	שקלים לאירו	שינוי
31/07/07	5.902	
31/10/08	4.826	-18.2%
10/08/09	5.620	16.4%

הנתונים מלמדים כי שער השקל התחזק ביחס לאירו מחודש יולי 2007 ועד לחודש אוקטובר 2008 בשיעור של 18.2%, ככל הנראה בעיקר בשל גורמים מקרו-כלכליים. מאז אוקטובר 2008 ועד ל-10 באוגוסט 2009 נחלש השקל ביחס לאירו בשיעור של כ-16.4%.

טבלה 3 להלן מציגת את השינוי בשער השקל בשנים האחרונות ביחס לדולר ולאירו.

¹ מסמך זה מעדכן מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחודש יוני 2008.

² בנק ישראל, מאגר סדרות, שערי חליפין.

³ ש.ם.

טבלה 3 – שינוי בשער השקל בשנים האחרונות⁴

שנה	שינוי שער השקל ביחס לדולר	שינוי שער השקל ביחס לאירו
2007	-14.9%	-2.4%
2008	12.1%	-2.8%
2009	2.9%	6.1%

למגמת התחזקות השקל יש השפעה ניכרת על המשק הישראלי בכלל ועל התעשייה הישראלית והסקטור העסקי בפרט, שכן לסחר-החוץ של ישראל יש משקל גדול למדי בתוצר.

2. השלכות של התחזקות השקל

2.1. השלכות על יצואנים ועל יבואנים

להתחזקות השקל יש השלכות מורכבות ולעתים סותרות על המשק הישראלי, ובעיקר על התעשייה הישראלית. להלן תיאור קצר של השפעת התחזקות השקל על היצואנים ועל היבואנים. תיסוף המטבע המקומי מביא לירידה ברווחיות היצואנים, שכן הם מקבלים את התמורה במטבע-חוץ (להלן מט"ח), ואילו חלק ניכר מהוצאותיהם, כמו שכר עבודה, נקובות בשקלים. מנגד, חלק מהוצאותיהם נקובות במט"ח, למשל רכישת חומרי גלם ומכונות וציוד, ועל כן חלק מההשפעה מתקזז.

ההשפעה על היבואנים הפוכה – רכישת המוצרים והשירותים היא במט"ח, ואילו התמורה ברובה בשקלים, ועל כן התחזקות השקל משפיעה לחיוב על רווחיותם. מנגד, חלק מהוצאותיהם נקובות בשקלים, למשל שכר עבודה, ועל כן חלק מההשפעה מתקזז. טבלה 4 להלן מתארת את השפעת התחזקות השקל על רווחיות הסקטור העסקי.

טבלה 4 – השפעת התחזקות השקל על רווחיות הסקטור העסקי

מכירות במט"ח	מכירות בשקלים	רכישות / מכירות
ירידה בשיעור הרווחיות. ההשפעה בעיקר על יצואנים שעסקאותיהם נקובות בדולרים ושהם בעלי ערך מוסף מקומי נמוך ⁵	אין השפעה ישירה על שיעור הרווחיות	רכישות בשקלים
ההשפעה תלויה בשיעור ההבדלים בין מטבעות-החוץ שבהן נערכות העסקאות	גידול בשיעור הרווחיות. ההשפעה בעיקר על חברות הרוכשות תשומות במט"ח ומוכרות תפוקות בשקלים,	רכישות במט"ח

2.2. השפעה על ייצוא הסחורות לפי ארצות סחר עיקריות

טבלה 5 מפרטת את ייצוא הסחורות והשירותים בשנים 2007 ו-2008.

⁴ ש.ס.

⁵ ערך מוסף מקומי הוא מרכיב שכר העבודה והרווח בייצור המקומי, כלומר התפוקה ללא מרכיבי הייבוא.

טבלה 5 – יצוא סחורות ושירותים בשנים 2007 ו-2008 (במיליוני דולר)⁶

שינוי	2008	2007	שנה
17.0%	40,109	34,276	יצוא תעשייתי
6.5%	15,522	14,569	יצוא יהלומים
-7.6%	1,226	1,326	יצוא חקלאי
13.3%	56,857	50,171	סך יצוא סחורות
9.6%	14,815	13,513	יצוא שירותים עסקיים
31.1%	4,057	3,095	יצוא שירותי תיירות
16.3%	5,170	4,444	יצוא שירותי תחבורה
-16.1%	47	56	יצוא שירותי ביטוח ואחרים
14.1%	24,089	21,108	סך יצוא שירותים
13.6%	80,946	71,279	סך יצוא סחורות ושירותים

מהנתונים בטבלה עולה כי יצוא הסחורות והשירותים בשנת 2008 גדל בשיעור של 13.6% לעומת שנת 2007. אולם, ניתוח התפתחות היצוא בשנת 2008 לפי חודשים מלמד על ירידה חדה החל במחצית השנייה של 2008. טבלה 6 להלן מפרטת את התפתחות יצוא הסחורות במחצית הראשונה של שנת 2009.

טבלה 6 – יצוא סחורות במחצית הראשונה של שנת 2009 (במיליוני דולר)⁷

שינוי	מחצית ראשונה 2009	מחצית ראשונה 2008	תקופה
-23.3%	15,933	20,768	יצוא תעשייתי
-52.6%	4,211	8,881	יצוא יהלומים
1.3%	767	757	יצוא חקלאי
-31.2%	20,910	30,405	סך יצוא סחורות

מהנתונים בטבלה עולה כי יצוא הסחורות במחצית הראשונה של שנת 2009 ירד בשיעור חד של 31.2% לעומת התקופה המקבילה בשנת 2008. ניתן לייחס חלק ניכר מהירידה החדה ביצוא לירידה בביקוש בגין המיתון הכלכלי העולמי. טבלה 7 להלן מפרטת את התפתחות יצוא השירותים ברבעון הראשון של שנת 2009.

טבלה 7 – יצוא השירותים ברבעון הראשון של שנת 2009 (במיליוני דולר)⁸

שינוי	רבעון ראשון 2009	רבעון ראשון 2008	תקופה
-18.5%	3,144	3,856	יצוא שירותים עסקיים
-17.5%	745	903	יצוא שירותי תיירות
-31.0%	813	1,179	יצוא שירותי תחבורה
-25.0%	6	8	יצוא שירותי ביטוח ואחרים
-20.8%	4,708	5,946	סך יצוא שירותים

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סיכום מאזן התשלומים לרבע ראשון של 2009, 15 ביוני 2009; סחר החוץ של ישראל בשנת 2008, 13 בינואר 2009.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר החוץ של ישראל בשנת 2008, 13 בינואר 2009.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סיכום מאזן התשלומים לרבע ראשון של 2009, 15 ביוני 2009.

מהנתונים בטבלה עולה כי יצוא השירותים ברבעון הראשון של שנת 2009 ירד בשיעור של 20.8% לעומת התקופה המקבילה בשנת 2008. טבלה 8 להלן מפרטת את התפלגות ושינוי היצוא התעשייתי לפי יעדי הסחר.

טבלה 8 – התפלגות ושינוי ביצוא התעשייתי לפי יעדי הסחר⁹

שיעור גידול הייצוא		נתח מסך הייצוא		יעד סחר-החוץ
2008	2007	2008	2007	
5.7%	5.2%	32.8%	34.9%	ארצות-הברית
11.0%	22.6%	29.2%	29.6%	האיחוד האירופי
24.4%	13.5%	20.0%	18.1%	מדינות אסיה
15.6%	31.2%	18.0%	17.4%	יתר המדינות
12.4%	15.6%	100.0%	100.0%	סך-הכול

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2008 חל גידול איטי בייצוא סחורות לארה"ב, הנקוב בעיקר בדולר, מנגד - חל גידול מתון בייצוא למדינות האיחוד האירופי, הנקוב בעיקר באירו וחל גידול מהיר ביצוא למדינות אסיה וליתר המדינות. בנייתוח השפעת שער השקל על הסטת היצוא למדינות בהן רווחיות היצוא גבוהה יותר, יש לקחת בחשבון את השינוי בין שער הדולר למטבעות אחרים - בשנת 2008 נחלש הדולר ביחס לאירו בשיעור של 6.4% בהמשך להיחלשות בשיעור של 8.3% בשנת 2007.

יש לציין כי סקר שערכה התאחדות התעשיינים בישראל במהלך שנת 2008 מלמד כי כ-75% מעסקאות ייצוא הסחורות בישראל נקובות בדולרים.¹⁰

3. התמודדות התעשייה הישראלית עם התחזקות השק

להלן תיאור כמה דרכים שבהן התעשייה הישראלית מנסה להתמודד עם התחרות הגוברת בשוקי היעד בכלל ועם התחזקות השקל בפרט:

הסטת סחר לארצות שבהן המטבע חזק יחסית: כאמור, הנתונים מלמדים כי בשנים 2007 ו-2008 הייצוא לארצות האיחוד האירופי גדל בשיעור גבוה יחסית (22.6% ו-11% בהתאמה), לעומת גידול מתון יחסית בייצוא לארה"ב (5.2% ו-5.7% בהתאמה). ואולם, **הסטת סחר היא תהליך מורכב וארוך**, המביא לעתים להפסד נתחי שוק, קשרי לקוחות ומערכות הפצה אשר נבנו בעמל רב לאורך השנים.

ביצוע עסקאות במטבעות לא דולריים: ליצואנים רבים אין כוח שוק לקבוע שער מטבע אחר בייצוא למדינות שהדולר אינו המטבע שלהן. לפי סקר שערכה התאחדות התעשיינים, קיימת אף תופעה שיבואנים באיחוד האירופי לוחצים לבצע עסקאות בדולר, בשל התחזקות שער האירו ביחס לדולר.

העלאת מחירים בשוקי היעד: ליצואנים רבים אין יכולת להעלות את מחירי מוצריהם בשל התחזקות השקל ביחס לדולר. ככל שעתירות הידע של התעשייה גדולה יותר, כך גדלה יכולתם של המפעלים להעלות את מחירי סחורותיהם בתגובה על התחזקות השקל (ראה פירוט בסעיף 3.3 להלן). מאידך, משקל השכר בתעשיות עתירות ידע הוא גבוה יחסית ולכן התחזקות השקל משפיעה באופן רב על תעשיות אלו.

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר החוץ של ישראל בשנת 2008, 13 בינואר 2009.

¹⁰ התאחדות התעשיינים בישראל, המחלקה למחקר כלכלי, אגף הכלכלה, רווחיות היצוא וכושר התחרות של היצוא הישראלי, פברואר 2008.

רכישת הגנות מפני תנודות שערי חליפין: יצואנים יכולים להגן על התמורה הדולרית מעסקאות הייצוא שלהם בכלים שונים, כגון רכישת אופציות לשימור שער החליפין. ואולם, כלים אלו אינם יכולים להגן לאורך זמן מפני מגמת התחזקות ממושכת של השקל. כמו כן, סקר שערכה התאחדות התעשיינים בישראל מלמד כי השימוש של מפעלים קטנים ובינוניים בכלי הגנה אלו הוא קטן יחסית. ואכן, **בשנים 2006 עד 2008 גדל מדד ריכוזיות הייצוא ב-15.8%** - 50 היצואנים הגדולים אחראים לכ-50% מסך הייצוא, 1,000 היצואנים הגדולים אחראים לקרוב לכ-92% מסך הייצוא.¹¹

הפחתת הוצאות והתכווצות: ירידה בכושר התחרות בשל התחזקות השקל עשויה להוביל להפחתת הוצאות מקומיות, ובכלל זה פיטורי עובדים, בעיקר בתעשיות המסורתיות. לחלופין, מפעלים מסיטים ייצור מישראל למדינות שבהן עלות העבודה נמוכה יותר. תופעה זו מתרחשת הן בתעשיות מסורתיות, כמו תעשיית הטקסטיל, והן בתעשיות עתירות ידע אשר מפנות עבודות תוכנה למיקור חוץ במדינות בהן עלות העבודה נמוכה יותר.

העמקת התמחות בנישות שוק: מפעלים קטנים ובינוניים רבים בישראל, למשל בתעשיית המתכת ובתעשיית הפלסטיקה והגומי, מתמקדים בנישות שוק שהתחרות בהן מועטה יחסית. מפעלים אלו עוסקים יותר בייצור של מוצרים בסדרות קטנות, שאינם דורשים כוח אדם רב, אך דורשים רמה סבירה של איכות. ואולם, ההתמקדות בנישות שוק קטנות יכולה לפגום ביכולת הצמיחה של המפעלים הללו לאורך זמן.

צמיחה על בסיס חדשנות: התמקדות במחקר ובפיתוח של מוצרים חדשניים. אסטרטגיה זו מביאה להגנה מפני התחזקות השקל באמצעות היתרונות היחסיים אשר החדשנות יוצרת. לעתים חברות אלו ממציאיות יש מאין שווקים חדשים על-ידי פיתוח מוצרים ושירותים חדשניים ומתן מענה לצורכי לקוחות שלא נענו עד כה.

3.1. השפעה על הייצוא התעשייתי לפי עוצמה טכנולוגית

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסווגת את ענפי התעשייה לארבע קבוצות על-פי **עוצמה טכנולוגית:**¹² תעשיות טכנולוגיה עילית; תעשיות טכנולוגיה מעורבת-עילית; תעשיות טכנולוגיה מעורבת-מסורתית; תעשיות טכנולוגיה מסורתית. השפעת התחזקות השקל על ענפי התעשייה תלויה בעוצמתם הטכנולוגית: תעשיות עתירות ידע מוגנות טוב יותר מפני התחזקות השקל ביחס לדולר, בשל היתרון של הידע שבבעלותן. לעומתן, תעשיות מסורתיות הן המאוימות ביותר לנוכח מגמת התחזקות השקל ביחס לדולר. טבלה 9 להלן מציגה את הגידול בייצוא התעשייתי בשנת 2007 לפי עוצמה טכנולוגית.

טבלה 9 – גידול בייצוא תעשייתי לפי עוצמה טכנולוגית בשנים האחרונות (באלפי דולרים)¹³

ענף תעשייה	2006	2007	2008	שינוי
טכנולוגיה עילית	14,156	15,781	17,170	8.8%
טכנולוגיה מעורבת-עילית	7,770	9,875	12,614	27.7%
טכנולוגיה מעורבת-מסורתית	5,279	6,375	8,040	26.1%
טכנולוגיה מסורתית	2,130	2,245	2,285	1.8%
סך הייצוא התעשייתי	29,335	34,276	40,109	17.0%

¹¹ ריכוזיות הייצוא מבוסס על מדד **Herfundahl-Hirschman (HHI)**, המוגדר כסכום הריבועים של נתחי הייצוא של כל יצואן בסך-כול הייצוא. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ריכוזיות הייצוא בישראל, 21 ביולי 2009.

¹² סיווג שהציע ארגון המדינות המפותחות (OECD) בשנת 1997.

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר-החוץ לפי ארצות בשנת 2008, 13 בינואר 2009. יש לציין כי בשנים 2007 ו-2008 ייצוא תעשיות טכנולוגיה מעורבת-עילית ותעשיות טכנולוגיה מעורבת-מסורתית עלה עלייה חדה יחסית, בעיקר בשל התייקרות עולמית במחירי מוצרים בתת-ענפי כימיקלים וכרייה וחציבה.

שיעור הגידול בייצוא של התעשיות המסורתיות בשנת 2008 היה 1.8% בלבד, לעומת שיעור גידול של 17% בייצוא התעשייתי. התעשיות המסורתיות מתקשות יותר ויותר להתמודד בתחרות בשוקי-חוץ בשל שינויים בכלכלה העולמית (כמו הגידול בתחרות מול יצרנים מסין ומהודו). התחזקות השקל מקטינה את שיעור רווחיותן ועשויה להביא לאיבוד נתחי שוק. בענפי תעשייה אלו השכר נמוך ביחס למוצע בענף התעשייה, וחלק ניכר מהמפעלים שוכנים באזורי פריפריה. על כן, אפשר להעריך כי התחזקות השקל משפיעה בעיקר על יכולת הצמיחה וההישרדות של מפעלים מסורתיים, ועלולה לגרום להגדלת הפער החברתי בישראל.

טבלה 10 להלן מציגה את היצוא התעשייתי לפי עוצמה טכנולוגית במחצית הראשונה של שנת 2009.

טבלה 10 – גידול בייצוא תעשייתי לפי עוצמה טכנולוגית במחצית הראשונה של 2009 (באלפי דולרים)¹⁴

שינוי	מחצית ראשונה 09 2009	מחצית ראשונה 2008	ענף תעשייה
-4.6%	8,165	8,563	טכנולוגיה עילית
-33.3%	4,432	6,644	טכנולוגיה מעורבת-עילית
-47.0%	2,337	4,410	טכנולוגיה מעורבת-מסורתית
-13.1%	1,000	1,151	טכנולוגיה מסורתית
-23.3%	15,934	20,768	סך הייצוא התעשייתי

מהנתונים בטבלה עולה כי הירידה החדה ביותר במחצית הראשונה של 2009 בשיעור של 47% הינה בענף טכנולוגיה מעורבת-מסורתית, הירידה המתונה ביותר הינה בענף טכנולוגיה עילית בשיעור של 4.6%.

3.2. השפעה על צמיחת התוצר

טבלה 11 להלן מפרטת את יצוא הסחורות והשירותים של ישראל בשנים 2005 עד 2008.

טבלה 11 – יצוא הסחורות והשירותים של ישראל (במיליארדי דולר)¹⁵

שנה	2005	2006	2007	2008	שינוי 08/07
יצוא סחורות	39.8	43.3	50.3	57.2	13.7%
יצוא שירותים	17.4	19.2	21.1	24.1	14.1%
סך-הכול יצוא	57.2	62.5	71.4	81.2	13.8%

סך ייצוא הסחורות והשירותים בשנת 2008 הגיע לשיא של 81.2 מיליארד דולר, גידול של 13.8% לעומת שנת 2007. טבלה 12 להלן מפרטת את יצוא הסחורות והשירותים והתוצר המקומי הגולמי במיליארדי ש"ח.

¹⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר-החוץ לפי ארצות בשנת 2008, 13 בינואר 2009. יש לציין כי בשנים 2007 ו-2008 ייצוא תעשיות טכנולוגיה מעורבת-עילית ותעשיות טכנולוגיה מעורבת-מסורתית עלה עלייה חדה יחסית, בעיקר בשל התייקרות עולמית במחירי מוצרים בתת-ענפי כימיקלים וכרייה וחציבה.

¹⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סיכום מאזן התשלומים של ישראל לרבע הראשון של 2009, הודעה לעיתונות, 15 ביוני 2009.

טבלה 12 – יצוא הסחורות והשירותים והתוצר המקומי הגולמי (במיליארדי ש"ח)¹⁶

שנה	2005	2006	2007	2008
יצוא סחורות ושירותים	258	278	290	286
תוצר מקומי גולמי	559	641	674	714
שיעור היצוא מהתוצר	46.2%	43.4%	43.0%	40.1%

כפי שעולה מהנתונים בטבלה משקל היצוא בתוצר בישראל הוא מעל 40% - שיעור גבוה יחסית המבטא את החשיפה הגבוהה של כלכלת ישראל לסחר-חוץ. עם זאת, יש לציין כי היחס בין הייצוא לתוצר המקומי הגולמי מטעה, שכן הייצוא נמדד כהכנסה גולמית, ואילו התוצר המקומי הגולמי נמדד במונחים של ערך מוסף, כלומר בניכוי מרכיבי הייבוא. אפשר למדוד את הייצוא במונחים של ערך מוסף על-ידי ניכוי מרכיבי הייבוא. במדידה כזאת שיעור החשיפה של התוצר לשינוי בייצוא נמוך יותר.

הנתונים מלמדים כי היחלשות היצוא בשנה האחרונה הביאה לירידה במשקל יצוא הסחורות והשירותים בתוצר המקומי הגולמי מ-43% בשנת 2007 ל-40.1% בשנת 2008. המשמעות היא שהתחזקות השקל עשויה להביא להקטנת כושר התחרותיות של המשק הישראלי ולירידה בשיעורי הגידול של הייצוא והצמיחה אם לא יינקטו צעדים שיביאו לקיזוז השפעה זו ולגידול בפריון העובדים.

4. כלי מדיניות אפשריים

אפשר לחלק את כלי המדיניות האפשריים לשני סוגים:

- **כלי מדיניות המשפיעים במישרין על שער החליפין.** כלים אלו נועדו להשפיע על שער החליפין של השקל, ובכללם התערבות ישירה בשוק המט"ח ושינוי שער הריבית של הבנק המרכזי;
- **כלי מדיניות המשפיעים על תוצאות התחזקות השקל.** כלים אלו נועדו לשפר את כושר התחרותיות של המשק הישראלי לנוכח התחזקות השקל, בעיקר באמצעות תקציבי ממשלה ומדיניות מיסוי.

כלי מדיניות המשפיעים במישרין על שער החליפין:

מטבע-חוץ. התערבות ישירה של הבנק המרכזי ושל הממשלה בשוק המט"ח בדרכים שונות, ובכללן משטר שער חליפין קבוע, הטלת מגבלות על ייבוא וייצוא של הון, הצמדת שער השקל למטבע אחר ורכישות ישירות בשוק המט"ח. הניסיון מלמד כי כלים אלו אינם תמיד יעילים בשמירה על יציבות המטבע, ואף עשויים לעתים לגרום נזק בשל ירידה בהשקעות זרות בישראל, ואף להגברת תנודתיות השקל. מאז מחצית שנת 2008 רכש בנק ישראל מט"ח בהיקף של מיליארדי דולר, ואכן שכר השקל נחלש באופן חד. **בחודשים האחרונים שב השקל והתחזק לנוכח זרמי הכלכלה הריאליים שהביאו לעודף של 2.7 מיליארד דולר בחשבון השוטף ברבע הראשון של 2009 - יצוא הסחורות והשירותים ירד ב-10%, שיעור נמוך לעומת ירידה של 22% ביבוא סחורות ושירותים.**¹⁷

שער הריבית שנקבע על-ידי הבנק המרכזי. הבנק המרכזי משתמש בשער הריבית במסגרת המדיניות המוניטרית כדי לשמור על יעד האינפלציה. הפחתת שער הריבית מביאה להקטנת פערי ריביות ולהיחלשות השקל. לדוגמה, פער ריבית גבוה מדי בין השקל לדולר עשוי להביא סחרני מטבע לטול הלואה בדולר בריבית נמוכה, להמיר את הכסף לשקל, להשקיע באג"ח שקליות בעלות תשואה גבוהה יותר וליהנות מהרווח הנובע

¹⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חשבונאות לאומית לרבע הראשון של 2009, הודעה לעיתונות, 16 ביולי 2009.

¹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סיכום מאזן התשלומים לרבע ראשון של 2009, 15 ביוני 2009.

מהפרשי הריבית.¹⁸ הסיכון הוא שינוי עתידי בשער החליפין בין השקל לדולר. המשבר הכלכלי הביא לירידה בשער הריבית של בנק ישראל ל-0.5%, בדומה לשער הריבית בארה"ב (0%-0.5%), באיחוד האירופאי (1%) ובבריטניה (0.5%). יש לציין כי בנקים מרכזיים קבעו גם שער ריבית שלילי בכדי להביא להיחלצות מהמיתון.

הפחתת שער הריבית עשויה להביא בתנאים מסוימים להחלשת שער השקל בלי לגרום לגידול באינפלציה. ואולם, בתנאים מסוימים צעד זה עשוי להביא להגדלת הלחצים האינפלציוניים ולהגברת התנודתיות של שער השקל ביחס למטבעות-חוץ. נוסף על כך, מדובר בכלי בעל השפעה לטווח קצר, ואין בשימוש בו כדי לשנות באופן מהותי מגמות ארוכות טווח הנובעות מהתחזקות כלכלת ישראל.

כלי מדיניות בעלי השפעה על תוצאות התחזקות השקל:

בעיקר כלים שיביאו לחיזוק כושר התחרות של כלכלת ישראל ולהגדלת הפריזון של העובדים בישראל, מתוך הכרה שמדובר במגמה ארוכת טווח הנובעת מתהליך ההתחזקות של כלכלת ישראל. שימוש בכלים אלו עשוי לא רק לקזז את השפעות התחזקות השקל באמצעות הגדלת כושר התחרות, אלא גם לפעול להקטנת הפער החברתי בישראל ולהקטנת הריכוזיות בסקטור העסקי בישראל. כלים אלו יכולים לכלול את הצעדים האלה:

- הגדלה נרחבת של ההשקעות הממשלתיות **בעידוד תעסוקה ובהון אנושי** (ראה בהרחבה בסעיף 5);
- האצת הקצב של הפחתת מס חברות, תוך קביעת **מס חברות נמוך יותר לעסקים קטנים**;
- הארכת תוקף תקנות הפחת המואץ, תוך הגדלת שיעור הפחת המוכר לצורכי מס לעסקים קטנים ובינוניים;
- יישום רפורמות מבניות שיביאו להפחתת עלויות, להגדלת ההיצע ולהגדלת התחרותיות של התעשייה הישראלית (כמו רפורמות בנמלי היס והאוויר ובענפי התקשורת והחשמל);
- הגדלת תקציבי הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים בשיווק בין-לאומי, במחקר ופיתוח, בחונכות עסקית וניהולית, בעיצוב תעשייתי, במדיניות סביבתית, בייעוץ בתחום הגנות מט"ח ובביטוח סיכוני סחר-חוץ.

5. הוצאות לעידוד תעסוקה והשקעות בהון אנושי

מדינת ישראל יכולה ללמוד מניסיון של מדינות מפותחות קטנות המתמודדות עם מגמת התחזקות המטבע שלהן. לצד יישום רפורמות מבניות להגברת התחרותיות,¹⁹ אחת הדרכים שנוקטות מדינות מפותחות קטנות היא **מעורבות ממשלתית בשוק העבודה**²⁰ במטרה להגדיל את התעסוקה ולשפר את ההון האנושי, בין היתר לנוכח התחזקות המטבע המקומי. מעורבות זו נועדה להביא לגידול בפריזון העבודה ובכושר התחרותיות, והיא מפצה במידה מסוימת על הירידה בכושר התחרותיות בסחר-חוץ בגין התחזקות המטבע המקומי.

בישראל ההוצאה הממשלתית על שוק העבודה נכללת בעיקר בסעיפי תקציב השייכים למשרד התמ"ת, למשרד האוצר ולמשרד לקליטת העלייה, לרבות הכשרה מקצועית, מס הכנסה שלילי והטבות לעידוד תעסוקה. לפי נתוני בנק ישראל, בשנת 2008 היתה ההוצאה על עידוד תעסוקה בישראל 0.2% מהתוצר – לעומת 0.62% בממוצע במדינות המפותחות.²¹ במדינות מפותחות קטנות ההוצאה על עידוד תעסוקה גבוהה אף יותר; לדוגמה,

¹⁸ עסקאות מסוג זה נקראות בשוק המט"ח העולמי עסקאות carry.

¹⁹ מדינות קטנות באירופה (ובהן שווייץ, דנמרק, שבדיה, פינלנד והולנד) עומדות בראש מדד התחרותיות הגלובלי, שנוסד על-ידי הפורום הכלכלי העולמי; www.weforum.org.

²⁰ מדיניות זו נקראת ALMP – Active Labor Market Policy.

²¹ בנק ישראל, דוח שנתי 2008, פרק ה' – שוק העבודה, 19 באפריל 2009.

בהולנד היא 0.95% מהתוצר, בבלגיה – 1.0% מהתוצר, בשבדיה – 1.05% מהתוצר ובדנמרק – 1.53% מהתוצר, יותר מפי-שבעה משיעור ההוצאה בישראל.²²

השקעה בהכשרה מקצועית עשויה לסייע בפתרון שתי בעיות:

- הפער החברתי בישראל גבוה במידה ניכרת מהממוצע במדינות המפותחות.²³ לנתונים אלו יש להוסיף מחקרים המעידים כי יש מתאם גבוה בין רמת ההשכלה והמיומנות המקצועית לבין יכולת ההשתכרות;
- מנגד, בעתות צמיחה יש ביקוש לעובדים מיומנים שאינו מסופק, ובכלל זה בענפי התעשייה המסורתית והשירותים. כמו כן, הנתונים מלמדים כי שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בישראל נמוך במידה ניכרת משיעורה במדינות המפותחות. בעתות מיתון וגידול באבטלה כמו בשנה זו, הכשרה מקצועית למובטלים מסייעת לשפר את פרוץ העבודה לקראת מחזור צמיחה עתידי.

כדי להגביר את היצע העובדים המיומנים ובתוך כך לפעול לצמצום הפער החברתי, נדרשת מעורבות ממשלתית בכל הקשור בהשקעות בהון אנושי, ובכלל זה בהכשרה מקצועית. הנתונים על ההוצאה הממשלתית הנמוכה יחסית על שוק העבודה בישראל עשויים להסביר, חלקית, מדוע יש במדינת ישראל פער חברתי עמוק לצד ביקושים לא מסופקים לעובדים מיומנים בעתות צמיחה.

לפי הדוח השנתי של בנק ישראל לשנת 2008, בתקופת מיתון יש למקד את המדיניות הממשלתית הפעילה בשוק העבודה בשלושה תחומים: הכשרה מקצועית, צמצום מספר העובדים הזרים ועידוד החדשנות בענפי הכלכלה המסורתיים.²⁴

²² [The Social Situation in the European Union 2005-2006, Part 2-11 – Labor Market Policy Expenditure, www.eurostat.gov/publications/publicationlist/the-social-situation-in-the-european-union-2005-2006.asp](http://www.eurostat.gov/publications/publicationlist/the-social-situation-in-the-european-union-2005-2006.asp), accessed: 9th March 2008.

²³ המוסד לביטוח לאומי, דוח ממדי העוני והפערים בהכנסות 2007, נובמבר 2008.

²⁴ בנק ישראל, דוח שנתי 2008, פרק ה' – שוק העבודה, 19 באפריל 2009.