



ההשפעה הכלכלית והמדיניות הנדרשת

פרופ' קרנית פלוג



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

נכתב ב־16.03.2020

המשבר הבריאותי שמחולל נגיף הקורונה והצעדים החריפים למניעת התפשטותו גררו את העולם במהירות למשבר כלכלי מתגלגל שהיקפו ומועד סיומו אינם ידועים. כבר בשלב הזה חלה האטה משמעותית בפעילות המשקית, וכמה מענפי המשק מתמודדים עם עצירה מוחלטת או נסיגה חדה בפעילות. עובדים רבים מפוטרים או מוצאים לחופשה כפויה ללא תשלום: כך בענפי התיירות, התעופה, ההארכה, התרבות והמסעדות. אבל לצד הפגיעה הישירה שכבר ניכרת, וגם לנוכח הפגיעה בצד ההיצע - בעקבות הנזק לשרשרת האספקה במשק גלובלי שחלק גדול מחומרי הגלם ומוצרי הביניים בו מיוצרים במדינות שנפגעו מוקדם יותר מהקורונה - יש אי-ודאות רבה לגבי משך האירוע ועוצמתו ובכלל זה עוצמת הצעדים שיינקטו.

כל אלה, בצד הירידה החדה במחירי המניות הפוגעת בעושר של הציבור וכן החששות מן העתיד, מביאים גם להאטה בצריכה הפרטית, וזו כשלעצמה מביאה להאטה גדולה עוד יותר בפעילות הכלכלית. אומנם ההערכות המוקדמות של האוצר וגם של בנק ישראל היו לפגיעה של עד 1% בתוצר, מתוך הנחה שהאירוע יסתיים עד אמצע השנה (הן ניתנו לפני כשבועיים וקצב האירועים גורם להתיישנות מהירה); אבל ככל שהאירוע יתארך ויתרחב ייתכנו גם תרחישים חמורים הרבה יותר ובהם מיתון של ממש. אין ספק שצריך להיערך גם לתרחישים החמורים הללו.

איתנות הכלכלה הישראלית

חשוב להדגיש, הכלכלה הישראלית היא עמידה וחסונה, ואנחנו נכנסים למשבר הנוכחי במצב טוב יחסית: משק צומח, תעסוקה גבוהה ואבטלה נמוכה מאוד, יחס חוביתוצר סביר, רזרבות גבוהות של מטבע חוץ, וגם עמידות גבוהה של הבנקים לנוכח כריות ההון והנזילות שצברו. אם נכפה עלינו משבר, עדיף להיקלע אליו כשאנחנו בנקודת מוצא חזקה. נוסף על כך, המשק והציבור הישראלי עתירי ניסיון בהתמודדות עם מצבי חירום ומשברים מסוגים שונים, וגם העובדה שאנחנו "כלכלת אי", עם שליטה טובה בגבולותינו, מאפשרת נקיטת צעדים שמדינות אחרות לא יכלו לנקוט באותה הקלות ואשר תרמו לעת עתה להאטה של התפשטות הנגיף. אבל ככל שההתפשטות של המגפה תהיה רחבה יותר, וככל שנהיה במצב הזה זמן רב יותר, הנזקים לכלכלה יאמירו וצעדי המדיניות שיידרשו יהיו בהיקף נרחב יותר.

עד כה הצעדים שנקטו לסגירת הגבולות, לבידוד השבים לארץ, ולאחרונה גם לסגירת מוסדות החינוך, התרבות והבידור, מסייעים להאטת ההתפשטות. הם חשובים, מכיוון שאם המגפה תצא משליטה, גם האמצעים וגם הנזקים הכלכליים יהיו חמורים הרבה יותר, כפי שראינו באיטליה. ככל שהאירוע יהיה קצר יותר, צפויה התאוששות חדה ומהירה יותר לצד ירידה מהירה באבטלה. מובן שכל אירוע של אבטלה ברמה האישית הוא התמודדות קשה מאוד.

חשוב ללמוד מהניסיונות של משברים קודמים אך גם להיות ערים להבדלים בינם לבין המשבר הנוכחי. המשבר של 2008 היה שונה במהותו שכן הוא נבע ממשבר פיננסי גלובלי; מוקד הרעש היה המערכת הפיננסית בארצות הברית, ואומנם כלכלת ישראל נפגעה, אבל פחות. במשבר ההוא עיקר החשש היה מפגיעה במערכת הפיננסית, ולכן עיקר כלי המדיניות היו במגרש של בנק ישראל, שהפעיל אותם במלוא העוצמה. יתרה מזו, גם אז המשק היה שרוי בעיצומו של משבר פוליטי והתנהל עם תקציב המשכי (1/12), ולכן הסיוע התקציבי היה מינימלי. בדיעבד, העובדה הזאת לא הייתה בעייתית משום שהמשק הישראלי החל להתאושש לאחר שני רבעונים של נסיגה, ומשום שעוצמת הפגיעה הייתה מתונה יחסית.

באירועים אחרים שבהם המקור למשבר היה מקומי, בפרט אירועים ביטחוניים - כמו מבצע צוק איתן ומלחמת לבנון השנייה - התיירות ותחומי התרבות וההארכה נפגעו גם כן, והניסיון מורה שלוקח כשנה מתום האירוע ועד שהתיירות שבה לרמה שקדמה לו. אחד המאפיינים של הנזק לענפים אלה הוא הפגיעה בתעסוקה בשל העובדה שמדובר בענפים עתירי עובדים. אלא שלווקום שנוצר בעקבות הירידה בתיירות החוץ, נכנסה התיירות המקומית. הפעם ניתן לקוות שזה יקרה אף בעוצמה גדולה יותר בשל המגבלה על יציאה לחו"ל, אך לעומת זאת ייתכן שהחשש מהידבקות ירתיע את הציבור הישראלי מלצאת לחופשה מקומית.

צעדי המדיניות שננקטו ואלו שנדרשים

◀ הממשלה כבר הכריזה על הסטה והגדלה של קרנות האשראי בערבות ממשלתית לעסקים שנפגעו, וזהו צעד נכון מאוד. צריך רק להבטיח שהפרוצדורה והבירוקרטיה יהיו מהירות. הבנקים מאפשרים דחייה של תשלומי המשכנתה, ובנק ישראל מעודד אותם להוסיף ולהעניק אשראי, בין היתר באמצעות הקלות במגבלות על גובה האוברדרפט לעסקים ולמשקי הבית ובהקלה על מגבלת האשראי לענף הבנייה. נוסף על כך, כדי למתן את התנודתיות החריגה בשווקים ולהגדיל את רמת הנזילות בהם, בנק ישראל הודיע על רכישת אג"ח ממשלתיות בשוק המשני.

◀ כמו כן, הוכרז על תקציב של כ-2 מיליארד ש"ח למערכת הבריאות ולגורמים הנוספים העוסקים באכיפת ההנחיות של הממשלה. תקציב זה, במסגרת של ניהול תקציב המשכי על בסיס הכלל של 1/12 מתקציב 2019, עלול לבוא על חשבון תקציבים אחרים, ועוד טרם המשבר קוצצו תקציבים לפעילויות של חינוך, רווחה בריאות והרשויות המקומיות, תחומים שנפגעו והשפיעו בעיקר על האוכלוסיות החלשות. לעומת זאת, חלק מהפעילויות שתוכננו בתחומי החינוך והרשויות המקומיות בוטלו או נדחו - אירועי תרבות, טיולים, חגיגות יום העצמאות (אולי יידחו לשנת התקציב הבאה).

◀ עובדים מפוטרים וגם עובדים שמוצאים לחל"ת זכאים לדמי אבטלה, ויהיו זכאים לתשלומים אלו החל מהיום הראשון אם החל"ת יימשך מעל 30 יום. ואולם חוק דמי האבטלה אצלנו הוא מהקשוחים הן ביחס לתקופת האכשרה הארוכה (התקופה של עבודה המזכה בדמי אבטלה), והן בכך שתקופת הזכאות היא קצרה יחסית, בפרט לצעירים. רצוי כבר עתה להקל בשני פרמטרים אלו - תקופת האכשרה ומשך הזכאות. הודעה מוקדמת על כך תסייע להקטין את החרדה והאי-ודאות של המפוטרים או המוצאים לחופשה ותמנע צמצום חד בהוצאותיהם.

◀ באשר לעסקים ולעצמאים שנפגעים באופן חד מהמשבר, רצוי כבר עכשיו להכריז על האפשרות לדחות תשלומי מע"מ, ארנונה, מקדמות מס הכנסה וביטוח לאומי. אם

המשבר יימשך יותר מחודשים ספורים חשוב יהיה לנקוט מדיניות מרחיבה גם בצד ההוצאות, כלומר להגדיל במידה ניכרת את ההוצאות הממשלה כדי לצמצם את עוצמת המיתון. העובדה שמשקל החוב בתוצר נמצא ברמה נמוכה יחסית של כ-60% תוצר, ועל אף הפזרנות של הממשלה היוצאת, מאפשרת לנו לנקוט מדיניות אנטי־מחזורית - כלומר מדיניות שבה הממשלה מגדילה את ההוצאותיה לא רק בצורה ממוקדת, בתחומים שסייעו לטפל בפגעי המשבר, אלא גם בהשקעות ובהוצאות שהן בעלות תשואה כלכלית וחברתית גבוהה, שירחיבו את הביקושים במשק ויסייעו בחילוצו מהמיתון. אבל לצורך כך תידרש הסכמה, ויש לקוות שהמצב הפוליטי לא ימנע זאת, כי המחיר של אי־פעולה בתנאים כאלה יהיה כבד מנשוא.

◀ בקרב הנפגעים הראשונים, ובאופן חריף ביותר, נמצא ענף התעופה ובתוכו חברת התעופה אל על. חשוב לומר - אל על היא אומנם חברה פרטית, אבל יש לה חשיבות אסטרטגית למשק הישראלי לשם הבטחת "שמיים פתוחים". כמו במשברים קודמים גם במשבר הנוכחי אנחנו רואים שחברות תעופה בינלאומיות סוגרות קווים, ול"מדינת אי" כמו ישראל חשוב שתהיה חברת תעופה ישראלית שמוסיפה לתפקד גם במצבי חירום לאומי. לכן ברור שצריך לסייע תזרימית לאל על, לצד הדרישה לצעדי התייעלות מרחיקי לכת שעל החברה להציג ולבצע. אציין שנקודת אור מסוימת במקרה הזה היא שמחירי הנפט צונחים, ולפחות מגמה זו מצמצמת את עלויות הייצור של חברות עתירות אנרגיה.

◀ אפשר ורצוי לנצל את המצב הנוכחי לניסוי בזמן אמת של האפקטיביות של עבודה מהבית. על המעסיקים במשק, בכלל זה במגזר הציבורי, ללוות את המהלך של עבודה מהבית במדידת תפוקות. ייתכן שהמהלך יסלול את הדרך להעברת חלק מהעובדים לעבודה חלקית מהבית (למשל יום בשבוע) גם בשגרה, מהלך שעשוי להביא לתועלות לא מבוטלות.

פרופ' קרנית פלוג היא סגנית נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים. לשעבר נגידת בנק ישראל. קודם לכן שימשה מנהלת חטיבת המחקר של הבנק וכלכלנית בקרן המטבע הבינלאומית. תחומי המומחיות שלה הם כלכלת ישראל, מקרו כלכלה, מדיניות מוניטרית, שוק העבודה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה