

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
ד"ר מיכאל שראל
ראש פורום קהלת לכלכלה
msarel@kohelet.org.il



מדיניות כלכלית בעת משבר הקורונה - עשה ואל תעשה

מיכאל שראל

23 במרץ 2020

רקע

- לאור התפשטותה של מגפת הקורונה, מסמך זה נועד להבהיר את המדיניות הכלכלית הרצויה במהלך הסגר ובתקופה שאחריו. חשוב מאד להבחין בין תקופת ההסגר לתקופה שתגיע אחרי סיום ההסגר. המדיניות הרצויה שונה מאד בין שתי התקופות.
- הפגיעה הכלכלית של משבר הקורונה היא קשה. חשוב להשלים עם גזירת הגורל: גם המצב של משקי הבית, גם מצב העסקים, וגם מצב הממשלה, פחות טוב משהיה אילו משבר הקורונה לא היה מתרחש. קיימת פגיעה אמיתית, ריאלית, ברמת החיים של חלק נרחב מאזרחי המדינה, ברווחי הפירמות, ובמצב התקציבי של הממשלה. הממשלה יכולה לנקוט במהלכים שימתנו את הפגיעה, או שיחלקו את הפגיעה בצורה יותר הוגנת, אך אינה יכולה לנטרל את הפגיעה או להחזיר את המצב לקדמותו.
- קיימת בשלב זה אי-וודאות גדולה מאד בקשר למשתנים חשובים רבים:
 - היכולת למצוא חיסון לקורונה.
 - אורך תקופת ההסגר.
 - הצורה שבה ההסגר יסתיים.
 - רמת הפעילות במשק ושיעור האבטלה בחודשים לאחר סיום ההסגר.
 - המצב התקציבי של הממשלה בעת סיום ההסגר.
 - מצב הכלכלה העולמית בהקשרים המשפיעים על המשק הישראלי.
 - אתגרים נוספים שקשה לכמת כרגע, כגון גלים נוספים של המגיפה או קריסה של הרש"פ, מצרים וירדן עם כל המשמעויות הביטחוניות הנגזרות מכך.
- חשוב שהממשלה תיקח בחשבון את אי-הוודאות הרבה, ותקפיד על ניהול סיכונים. מהלכים שנראים נכונים בתרחיש מסוים של ההתפתחויות העתידיות עלולים לגבות מחיר כלכלי-חברתי כבד ביותר, כולל בחיי-אדם, אם בסופו של דבר יתממש תרחיש אחר.

בתקופת ההסגר

עשה:

- דאג להזרמה מהירה של תקציבים הנדרשים למערכת הבריאות ולמערכות אחרות לטיפול ישיר באשפוז ובטיפול רפואי בנפגעי הקורונה, לביצוע הבדיקות, לאכיפת ההסגר, וכו'.
- ספק אמצעים למשקי בית שנקלעו למצוקה זמנית באמצעות המנגנונים הקיימים (דמי אבטלה, הבטחת הכנסה) וגם באמצעות מנגנונים נוספים. בפרט, אפשר משיכת קרנות השתלמות שהן בנות פחות מ-6 שנים, ללא פגיעה בהטבות המס של הקרן.
- תן למייצבים האוטומטיים (ירידה בהכנסות הממשלה וגידול בהוצאותיה) לפעול. כתוצאה מהירידה החדה בפעילות הכלכלית יהיה קיטון ניכר בהכנסות המדינה ממסים, וכתוצאה מכך שעובדים רבים אינם מועסקים יהיה גידול משמעותי בהוצאות הרווחה (דמי אבטלה, הבטחת הכנסה, וכו'). הפגיעה בהכנסות של משקי הבית ושל העסקים תהיה משמעותית, אך מתונה יותר כתוצאה מפעולת המייצבים האוטומטיים.
- ספק נזילות מירבית לעסקים, על מנת למנוע מצב שבו משבר נזילות הופך למשבר של פשיטות רגל וסגירה עסקים. אספקת הנזילות יכולה להיעשות בכמה ערוצים: המערכת הבנקאית – באמצעות ערבויות מדינה להלוואות ובאמצעות הנחיות לבנקים על-ידי בנק ישראל; דחיית מועדים של תשלומי מסים (מס הכנסה, מע"מ, ארנונה); הפחתת חישוב מקדמות המס לשנת 2020; הקדמה של מועדי תשלומים על-ידי הממשלה לספקים ולפירמות, במיוחד כאשר מדובר בעסקים קטנים/בינוניים; סיוע זמני לעצמאים כדי לאפשר להם לצלוח את תקופת ההסגר. הסיוע צריך להיות אחיד ככל האפשר על פני ענפים וסוגי פירמות.
- ניתן לשקול 'חופש מתשלומים' במהלך חודש אפריל 2020, במסגרתו לא תהיה חובה לשלם החזרים על הלוואות ושכר דירה במשק כולו, והם ייפרסו קדימה לתקופה ובריבית שתיקבע. ייתכן שידרשו התאמות זמניות בדרישות הלימות ההון של הבנקים.
- דאג ליציבות של הבנקים ושל כלל המערכת הפיננסית. הזרם נזילות למערכת הפיננסית ככל שהדבר יידרש. אם יידרש "להציל" בנק או חברה פיננסית המהווים סיכון מערכתי, יש לעשות זאת במהירות ובנחישות, תוך קבלת מניית רבות ככל הניתן (הלאמה חלקית לטובת הציבור), ותוך חלוקת נטל הוגנת (גם בעלי ההון והעובדים בבנק ישתתפו במאמץ).
- הסבר לציבור בצורה פשוטה ומובנת את ההיגיון של הצעדים שאתה נוקט וגם את ההיגיון להימנעות מצעדים אחרים. האמינות של הממשלה בעיני הציבור היא קריטית בעת משבר. ככל שהאמינות תהיה גבוהה יותר, הסיכויים למזער את נזקי המשבר יהיו טובים יותר.

אל תעשה:

- אל תבצע צעדים של הרחבה תקציבית יזומה, מעבר לפעולות המזכרות לעיל. בתרחיש אופטימי יחסית, הגירעון יזנק ל-10 אחוזי תוצר, והחוב הציבורי יגדל ב-100 מיליארד שקלים, גם ללא צעדים נוספים. בתרחיש פסימי יחסית, הסכומים יהיו הרבה יותר גדולים. ומצד שני, התועלת המשקית בהרחבה כזו בשלב ההסגר תהיה מאד נמוכה (ראה בסעיף הבא).
- אל תנסה "לעודד" פעילות כלכלית בתקופת ההסגר. בתקופה זו יש אבטלה גבוהה והשבתה של רוב הפעילות במשק מסיבה אחת פשוטה: הממשלה הנחתה את העסקים להפסיק את הפעילות ואת האנשים להישאר בבתיהם. ניסיון להגדלת ביקושים באמצעות מדיניות כלכלית לא יצליח להגדיל משמעותית את הפעילות בתקופת ההסגר.
- אל תנסה "להציל" חברות, ענפי משק או מקומות עבודה באמצעות סבסוד, הטבות מס, או הכבדת רגולציה. הגברת המילות אמורה לסייע לעסקים שהם ברי-קיימא לצלוח את תקופת ההסגר. סבסוד, הטבות מס והכבדת הרגולציה יצליחו אולי לגרום לעסקים שהם לא ברי-קיימא להמשיך בפעילות עוד כמה חודשים או אף כמה שנים, אך זאת במחיר כבד שיוטל על כלל הציבור ועל עסקים אחרים שהם יותר מוצלחים וברי-קיימא.
- אל תנסה לחקות בצורה עיוורת מהלכי מדיניות של ממשלות אחרות. לעיתים קרובות יש שוני רב בתנאי הרקע (שיעור האבטלה, הגירעון התקציבי, גודל המכפיל הפיסקאלי, ועוד). ולעיתים קרובות ממשלות אחרות נוקטות במהלכים פופוליסטיים (תחת לחץ מצד הציבור ומצד גורמים אינטרסנטיים) ולא מכיוון שיש בהם היגיון כלכלי-חברתי.
- אל תתחייב למדיניות מסוימת לתקופה שאחרי ההסגר. אי-הוודאות גדולה מאד, ולא ברור עדיין מה יהיה מצב המשק ומצב הממשלה ב"יום שאחרי". התחייבות מוקדמת מדי לצעדים ספציפיים בעתיד עלולה לגרום עלויות כבדות ללא תועלות כלל, או לפגוע קשות באמינות הממשלה בעיני הציבור והמגזר העסקי.

בתקופת שתגיע אחרי סיום ההסגר

עשה:

- בצע במהירות ובנחישות רפורמות כלכליות ושינויים מבניים אשר צפויים להגדיל את שיעור הצמיחה של המשק. על רקע המשבר, ביצוע צעדים כאלה חשוב יותר מאשר בעבר, וההיתכנות הפוליטית של צעדים משמעותיים גבוהה יותר. דברים שהיו בעבר בגדר "אין סיכוי, לא יעלה על הדעת, ההתנגדות של בעלי העניין חזקה מדי" יהיו פתאום אפשריים ומציאותיים. יהיה חשוב יותר לשאול "האם זה צעד נכון ורצוי?" ופחות "האם צעד כזה יכול לעבור?".
- בחן היטב את המצב המקרו-כלכלי, ופעל בהתאם.
 - ככל שהביקושים במשק יהיו חלשים יותר, שיעור האבטלה יהיה גבוה יותר, המצב התקציבי של הממשלה יהיה טוב יותר, הריבית על החוב הממשלתי תהיה נמוכה יותר, והצפיות לאינפלציה תהיינה נמוכות יותר, יהיה יותר מקום להרחבה תקציבית (הגדלת הוצאות, הפחתת מסים) ולהפחתת עלויות ההעסקה באמצעות הפחתת מיסוי על מעסיקים וסיוע ישיר אחר.
 - ככל שהביקושים במשק יהיו חזקים יותר (חזרה מהירה לפעילות מלאה), שיעור האבטלה יהיה נמוך יותר, המצב התקציבי של הממשלה יהיה רע יותר, הריבית על החוב הממשלתי תהיה גבוהה יותר, והצפיות לאינפלציה תהיינה גבוהות יותר, יהיה יותר מקום לריסון תקציבי – כלומר להפחתת הוצאות הממשלה, ביטול הטבות מס, והעלאת מסים.
- בצע צעדים משמעותיים להתייעלות ולהפחתת שכר במגזר הציבורי. הדבר גם יאפשר שחרור משאבים רבים לביצוע מהלכים חשובים ודחופים, וגם יפעל לחלוקה שוויונית יותר והוגנת יותר של הפגיעה כתוצאה מהמשבר (עובדי הסקטור הציבורי נפגעו הרבה פחות מאשר עובדי המגזר העסקי והעצמאיים).
- תכנן תוואי ברור, משמעותי, והדרגתי (על פני תקופה ארוכה) להפחתת הגירעון והחוב הציבורי לרמות נמוכות הרבה יותר מאלה של תחילת שנת 2020, ודאג להקים מנגנונים שיבטיחו משמעת פייסקאלית במהלך תקופת ההתכנסות. חשוב לשפר את מוכנות הפייסקלית של מדינת ישראל לקראת משבר עתידי בסדר גודל דומה למשבר הקורונה, ביחס למצב העגום של תחילת 2020.
- תכנן מסגרת משופרת למדיניות המוניטרית (העלאה הדרגתית של יעד האינפלציה וצעדים דומים), על מנת לאפשר התמודדות טובה ואפקטיבית יותר של המדיניות המוניטרית עם זעזועים עתידיים.

אל תעשה:

- אל תנסה "להחזיר עטרה ליושנה". יתכן שחלק מענפי המשק יתכווצו באופן פרמננטי בעקבות המשבר, ויהיו ענפים אחרים שיצמחו ויתחזקו. המאבק במגיפה עשוי להימשך שנים, עם סגרים נוספים והגבלות על תנועה, ולא ברור שיש הצדקה לחזרה לשיווי המשקל הקודם. ניסיון להחזיר את המצב לקדמותו יפגע מאד בפריון, בצמיחה וברמת החיים של כלל הציבור.
- אל תנסה "לפצות" קבוצות או ענפים על הפגיעה של המשבר. המשבר גרם לנזק כבד ופרמננטי – אין להתכחש למציאות.