

## מדיניות כלכלית בשעת חירום

ד"ר אורי כץ, ד"ר מיכאל שראל

### עיקרי הדברים

בשלב ראשוני זה של המשבר הלחץ "לעשות משהו" הוא חזק מאין כמוהו, והוא עשוי להתחבר עם לחצים להגדלת תקציבים או סובסידיות מצד גורמים אינטרסנטים שונים. אך מכיוון שהמשבר יכול להישאר איתנו עוד חודשים ואף שנים, חשוב מאוד לעמוד בפיתוי ולא להיכנע ללחצים. ההצלחה בבלימת המגיפה ובמניעת סבל מהציבור תלויה ביכולתו של המשק להעביר בנחישות ובמהירות את המשאבים למקום שבו הם ידרשו במידה הרבה ביותר, במטרה לאכוף סגרים, להשלים חוסר במוצרים חיוניים או לתמוך במערכות הבריאות והרווחה. איננו יכולים לחזות מראש את הצרכים העתידיים. גירעון גבוה, סובסידיות והתחייבויות תקציביות שונות יהוו משקולת על צווארה של המדינה, וימנעו ממנה את הגמישות הדרושה על מנת לפעול במהירות מספקת, אם וכאשר המצב יחמיר.

### עקרונות כלליים

בימים אלו משבר הקורונה הולך ומחריף, וקשה לראות את סופה של המגיפה. איננו יודעים באיזו עוצמה היא תכה בסופו של דבר בישראל, ומתי היא תדעך. יש המקווים כי כבר בקיץ הקרוב תחלוף המגיפה, ואילו אחרים טוענים שבסופו של דבר חלק ניכר מאוכלוסיית כדור הארץ ילקו בה, ומיליוני בני אדם ימותו על פני מספר שנים. הערכות בנוגע להשלכות הכלכליות של המגיפה נעות בין פגיעה נקודתית בענפי התעופה והתיירות שתתוקן לאחר שהבהלה תחלוף, ובין משבר כלכלי חמור שיקיף את כל ענפי הכלכלה וגם את המערכת הפיננסית. כיום מחסור במצרכי יסוד כבר מאפיין אזורים רבים שנפגעו מהמגיפה. חוסר הודאות הגבוה נובע מכך שלאנושות אין כמעט ניסיון רלוונטי עם מגיפות בסדר גודל שכזה בעידן המודרני.

מסמך זה איננו עוסק בתחזיות בנוגע להתפתחות המשבר או במדיניות בריאות, אלא במדיניות הכלכלית שתידרש כתלות באירועים העתידיים. ההמלצות המתוארות אינן ספציפיות למגפת הקורונה, והן נכונות עבור כל מצב משברי המערב אי וודאות גבוהה. חוסר הודאות בנידון מחייב חשיבה מראש על האפשרויות השונות העומדות בפני המשק. ישנן חלופות אשר עשויות להחריף משבר קיים ולהוביל להשלכות שליליות ארוכות טווח, בעוד שחלופות אחרות יכולות לתרום להתאוששות מהירה ולחזרה לשיגרה כאשר תחלוף המגיפה. ישנן חלופות אשר מקצות משאבים במחסור באופן לא יעיל, למשל על פי כוחן הפוליטי של קבוצות אינטרס חזקות, ולעומתן חלופות שוויוניות יותר אשר מפזרות את המשאבים על פני כלל האוכלוסייה. דיון מוקדם על האפשרויות עשוי למנוע טעויות שיבוצעו תחת לחץ ברגעי האמת.

אלו הם העקרונות הכלליים של המדיניות המומלצת על ידינו במקרי חירום המערבים חוסר וודאות גבוה:

1. **שמירה על מרחב אפשרויות גדול** - איננו יודעים מה יהיו הצרכים הדחופים ביותר בעתיד, ולא ניתן לחזות אותם ואת רמת הדחיפות שלהם ברגע זה. על כן, חשוב לאפשר למקבלי ההחלטות מרחב אפשרויות גדול לקבלת החלטות בזמן אמת ובהתאם להתפתחויות.
2. **להגן על המלח ולא על האוניה** – בעת מחסור חמור במשאבים, מטרתה של הממשלה היא לתמוך ברווחת כלל אזרחי המדינה, ולא לשמר את קיומן של פירמות או ענפים כאלו או אחרים.
3. **הימנעות מנזק** – יש להימנע מצעדים אשר עשויים להחריף את המשבר הכלכלי המייד, או לפגוע בהקצאת המקורות בכלכלה בטווח הארוך יותר. מקבלי ההחלטות עלולים לנקוט צעדים כאלה על רקע הלחץ של הציבור ושל בעלי עניין, והרצון שלהם להראות שהם "עושים משהו".

בסעיפים הבאים נפרט כיצד עקרונות אלו מתבטאים במדיניות הנדרשת בפועל.

## מדיניות פיסקלית

בשנים האחרונות הגדילו קובעי המדיניות את הגירעון, למרות שהייתה זו תקופה של צמיחה כלכלית, אבטלה נמוכה, ושקט ביטחוני יחסי. על כן, למרות שיחס חוב-תוצר של ישראל הוא נמוך מאשר בעבר, ישנן סיבות להאמין שהוא יגדל בקרוב, וכרית הביטחון של המשק הישראלי מצומצמת יותר מכפי שהייתה יכולה להיות. אם פגיעתה של המגיפה תהיה משמעותית, ההכנסות ממיסוי ירדו בחדות ויחס החוב לתוצר יעלה במהירות. האבטלה תגדל, והממשלה תאלץ להגדיל את ההוצאה התקציבית לבריאות ולרווחה. אם הפגיעה של המגיפה תהיה קשה במיוחד, היכולת של מדינת ישראל לגייס חוב תהיה מוגבלת. במקרה זה, הממשלה תאלץ לנקוט במדיניות צנע - להגדיל במהירות את הכנסותיה ולהקטין את הוצאותיה.

בעת מחסור, החשיבות של יעילות כלכלית גדלה. עלינו לוודא שלממשלת ישראל תהיה היכולת להקצות את המשאבים המוגבלים עבור הבעיות הדחופות ביותר, בין אם מדובר ביבוא של נפט ומוצרים חיוניים, או בתחזוק המערך הרפואי. בגלל היעדר ניסיון קודם עם מגיפות בסדר גודל שכזה, אי הוודאות גדולה במיוחד, וקשה לנחש מראש מה יהיו הבעיות שבהן יתקל המשק ומהו משך הזמן שאליו צריך להתכונן. הדרך להתמודד עם אי וודאות גדולה, היא לנסות לשמור על גמישות גבוהה ככל האפשר, כך שבזמן אמת מקבלי ההחלטות לא יהיו מוגבלים מבחינת האפשרויות העומדות בפניהם. יחד עם זאת, עלינו גם לוודא שהצעדים הנדרשים יפגעו כמה שפחות בפעילות הכלכלית, ולא יעמיקו את המשבר.

על כן, אלו הן המלצתנו עבור מדיניות פיסקלית:

- יש לנקוט במדיניות שמרנית ככל האפשר בנוגע להוצאות הממשלה והגירעון. הגירעון צפוי לגדול באופן אוטומטי, כתוצאה מהפגיעה של המגיפה בפעילות הכלכלית ובהכנסות הממשלה ממסים. זו תהיה טעות להגדיל בשלב זה את הגירעון וההוצאות באופן יזום (מעבר לגידול האוטומטי), כשאיננו יודעים כמה זמן המשבר הולך להימשך ועד כמה חריפה תהיה פגיעתו. עדיף לשמור את האפשרות להגדיל את הגירעון בהמשך.
- בחודשים הקרובים אמור להתנהל משא ומתן על הסכמי שכר במגזר הציבורי; כל עוד משבר הקורונה יימשך, יש לדחות על הסף כל דרישה להעלות שכר במגזר הציבורי. יתירה מכך, סביר שיידרש לקצץ שעות עבודה ותשלומי שכר במגזר הציבורי. המשבר עשוי להתבטא בפיטורי עובדים ובירידת שכר במגזר הפרטי, ואין סיבה לחלוק את הנשיאה בנטל בצורה מאד לא-שוויונית בין העובדים במגזר הפרטי לעובדים במגזר הציבורי.
- רצוי שלא להפסיק פרויקטים קיימים בתחום התשתיות או הוצאות ממשלה אחרות על תשלומים לספקים ונותני שירות, קיצוצים אשר עשויים לתרום לקריסתם של עסקים ולהחריף את הפגיעה בכלכלה. יחד עם זאת, יש לבחון שוב את הנחיצות של פרויקטים מתוכננים עתידיים ולדחות למועד מאוחר יותר את אלו שאינם צפויים להניב תשואה כלכלית-חברתית גבוהה במיוחד.
- אין סיבה להגדיל באופן מיוחד ומראש את תקציבו של משרד הבריאות או כל משרד אחר, מעבר לנדרש לטיפול ישיר בהתמודדות עם המגיפה, ויש להיזהר עם יחזמות גדולות ויקרות; לאור אי הוודאות הגבוהה יש לשמור על כרית ביטחון כמה שיותר גדולה, כך שבמקרה של החמרה משמעותית של המגיפה מקבלי ההחלטות ייהנו מחופש פעולה רב ככל האפשר, ויוכלו להעביר כספים למטרות שידרשו. על כן, רצוי לתקצב את התוספות שידרשו להתמודדות ישירה באמצעות הפחתות וקיצוצים בתחומים פחות קריטיים.

- אם יידרש להגדיל באופן משמעותי ומיידי את הכנסות המדינה, ראשית יש לבטל פטורים ממס: הטבות לחיסכון ולשוק ההון (פנסיה, קרנות השתלמות וכדומה), הטבות לגורמי ייצור (בעיקר במסגרת חוק עידוד השקעות הון), פטורים ממע"מ (פירות וירקות, אילת, תיירות), נקודות זיכוי וכדומה. מרבית הפטורים האלו ממילא מעוותים את הקצאת המקורות במשק, חלקם רגרסיביים, וביטולם יתרום ליעילות ולצמיחה, בעוד שהעלאת שיעורי מס עשויה לפגוע בצמיחה. אם ביטול הפטורים אינו מספיק ונדרש להעלות את סעיפי המס העיקריים, מומלץ להעלות ראשית את המע"מ, מכיוון שמשם זה פוגע בצמיחה פחות מאשר מס הכנסה.
- ניסיון העבר מעלה שכלים ושינויים מוסדיים "זמניים", שנועדו להתמודד עם משבר זמני העובר על המשק, הפכו עם חלוף המשבר לקבועים במשך עשרות רבות של שנים – ביחוד כאשר מדובר בהגדלת הוצאות או הקמת מחלקות בירוקרטיות חדשות. על כן, יש להימנע ככל האפשר משינויים בבסיס התקציב ולהגדיר מראש תאריכי תפוגה לכל תכנית ממשלתית שנועדה לטפל במשבר.

### מדיניות תמיכה בעסקים ובעובדים

בתקופת משבר עסקים רבים נקלעים להפסדים ולקשיים. הפגיעה קשה במיוחד בעצמאיים קטנים, שבמקרים רבים אין להם את היכולת של פירמות גדולות יותר להחליק את הפגיעה באמצעות הלוואות, והם ממילא על סף ההישרדות גם בימים רגילים. המדינה צריכה לעשות את הדרוש על מנת להיערך למגיפה ולהציל חיים, אך חשוב גם להתחשב בהשפעתם של הצעדים השונים על הסקטור העסקי. יחד עם זאת, רצוי שלא לעזור לפירמות שנפגעו באופן יוצא דופן.

משברים כלכליים בדרך כלל מלווים בשינויים משמעותיים במפה העסקית. פירמות פחות יעילות, שמלכתחילה ההצדקה הכלכלית לקיומן הייתה קלושה, נוטות לקרוס ראשונית ברגע שהביקושים וקווי האשראי נפגעים מעט. בטווח הקצר התוצאה היא אבטלה גבוהה יותר, אך בטווח הארוך יותר משאבי ההון האנושי והפיזי המושקעים בהן עוברים בסופו של דבר לפירמות יותר מוצלחות שמסוגלות לשגשג גם בתנאים פחות נוחים, לענפים אחרים תחרותיים יותר, או לאזורים אחרים במדינה שבהם ישנן יותר הזדמנויות.

מטרתה של הממשלה היא לתמוך באזרחים, בעובדים, על מנת שיוכלו לעבור את תקופת המשבר באופן חלק ככל האפשר, אך לא לעצור את התהליך האבולוציוני הבריא המוביל להכחדתן של פירמות לא יעילות או של ענפים נעדרי הצדקה כלכלית. על כן, ראוי לשמור את כספי הממשלה עבור מערכת הרווחה, לתשלום דמי אבטלה וקצבאות לעובדים ובעלי עסקים קטנים שנפגעו, ולמימון הכשרה מחדש אם יש דרישה לכך, אך לא לסבסד באופן ישיר עסקים שנקלעו לקשיים.

על כן, אלו הן המלצותינו בנוגע למדיניות תמיכה בעובדים ועסקים:

- בניגוד לדרישות שההסתדרות כבר הזדרזה לפרסם, יש להימנע ממתן סובסידיות לפירמות או ענפים ספציפיים.
- אם ישנה חברה שיש לה חשיבות לאומית או ביטחונית עליונה והממשלה נחושה למנוע ממנה לקרוס בעקבות המשבר, ניתן לאפשר לה לסיים הליך של התפרקות, ורק לאחר מכן להזרים כספים ולהקימה מחדש. הענקת תמיכה לחברה ללא התפרקות תוביל ליצירת תמריצים גרועים לבעליה ולבעליהן של חברות אחרות.
- המגזר הפיננסי הוא מקרה מיוחד, מכיוון שאשראי עסקי הוא חיוני לקיומן של כלל הפירמות במשק. קריסה של המגזר הפיננסי יכולה להוביל לקריסה מיידית של שלל פירמות אחרות, כולל פירמות תחרותיות ויעילות. יתכן שיידרש בהמשך להזרים נזילות למגזר הפיננסי בתמורה למניות, כלומר להלאימו באופן חלקי, כפי שנעשה בשנות השמונים וכפי שעשו מדינות אחרות במשבר של 2008. גם כאן אין להעניק תמיכה ממשלתית ללא תמורה.
- במידה והאבטלה תגדל באופן משמעותי – הרחבת מערך ההכשרות המקצועיות במטרה לעודד הסבת מקצוע אל הענפים והפירמות שנפגעו פחות, והגדלת הנדיבות של דמי האבטלה ואולי גם של הבטחת ההכנסה, במיוחד לאנשים מבוגרים שיתקשו לחזור לשוק העבודה. עם זאת, חשוב להדגיש ששיעור האבטלה בישראל נמצא כיום בשפל היסטורי, והסיכוי של אנשים שמפוטרים כעת למצוא עבודה חדשה הוא טוב יחסית. חשוב לזכור כי המגיפה עלולה להימשך מספר שנים; סיוע חריג בשלב מוקדם מדי עלול לבזבז משאבים יקרים שיידרשו לטיפול במובטלים אם המשבר יתארך ויחריף.

## מדיניות בשוק המוצרים במקרה של מחסור חמור

מדיניות קיצוב ממשלתי בכפייה, כפי שהייתה נהוגה בישראל בתחילת שנות החמישים, איננה דרך יעילה לחלוקת משאבים במחסור. היא נשמעת שוויונית, לכאורה, אך בפועל התמריצים למסחר בשוק השחור הם גבוהים למדי, ועד מהרה נוצר מחסור, שיווי המשקל השוויוני ננטש והמחירים בפועל מזנקים. הפגיעה באיתות שמסדרים המחירים מונעת הקצאה יעילה של המשאבים בכלכלה, ומחריפה את המשבר.

על כן, אלו הן המלצותינו בנוגע למדיניות בשוק המוצרים:

- יש להמשיך ולאפשר מסחר חופשי ככל האפשר בשוק המוצרים, גם אם מחירים יעלה בשיעור חד.
- במידה ויש תושבים אשר אין ביכולתם לרכוש מזון או מוצרים חיוניים אחרים, נדרש לעזור להם באמצעות כלים כגון מס הכנסה שלילי או קצבאות אבטלה והבטחת הכנסה, ולא על ידי התערבות בשוק המוצרים.
- במקרה הצורך הממשלה יכולה להמליץ על הגבלת מכירה של מוצרים חיוניים מעטים.
- יתכנו מקרים קיצוניים ומעטים שבהם יש הצדקה להתערבות בשוק המוצרים, למשל אם ישנו מחסור עולמי במסכות ועדיף להקצות את כולן לעובדי מערכת הבריאות ולמנוע מהציבור הרחב לרכוש אותן. אך רצוי לעשות זאת בזהירות.

## סיכום

לעיתים נדירות, פעמים ספורות בכל מאה, עומדת הממשלה למבחן יוצא דופן, כאשר המשק נמצא על סיפו של אסון חמור במיוחד. מדינת ישראל עמדה בפני מבחנים כאלו עם הקמתה, בעת מלחמת יום כיפור, בעת המשברים של תחילת שנות השמונים ובעת המשבר של 2002. כיום יתכן שאנחנו עומדים על סיפו של משבר נוסף בסדר הגודל הזה.

ההיסטוריה מלמדת אותנו שגם בזמני משבר, חלק ניכר מהפוליטיקאים בישראל ובמדינות אחרות נוטים להעדיף שיקולים קצרי טווח על פני פעולה אמיצה ואחראית, לפחות עד שהמשבר מגיע לשלב שבו אין שום ברירה אחרת. אך בכל אחד מהמשברים שחוותה המדינה התקיימו בישראל גם מנהיגים שהתאפיינו באחריות, בדאגה אמיתית לשלום הציבור ובחזון ארוך טווח, והיו מסוגלים לעמוד בפני הלחצים ולעשות את הדבר הנכון. על מקבלי ההחלטות כיום לשאול את עצמם כיצד הם מעוניינים שההיסטוריה תזכור אותם.