

יסודות

למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ד)

תוכנית ההרחבה

מהי המדיניות התקציבית שעל הממשלה ליישם
כדי לצאת ממשבר הקורונה באופן מיטבי?

מתן קולרמן



מתן קולרמן, חוקר במכון יסודות, כלכלן בעל תואר ראשון בפכ"מ (פילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה), מסיים בימים אלו תואר שני בכלכלה ומתחיל דוקטורט באוניברסיטה העברית. בעבר, היה מקבוצת המייסדים והמנהל הראשון של פאב המפלצת – פאב קואופרטיבי בעיר ירושלים.

תודה לד"ר רונן מנדלקרן, בית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב, ול**דוד פרלמוטר**, יועץ אסטרטגי וכלכלי לחברות וארגונים וחוקר במכון יסודות, **על ההערות החשובות שנתנו למסמך זה.**

הנחיה: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il



מגפת הקורונה הובילה לפגיעה כלכלית קשה במשק. לפי התחזיות צפוי בישראל מיתון לפחות עד סוף שנת 2021

מגפת הקורונה, שפרצה בשנת 2019 בסין והתפשטה לישראל בסוף חודש פברואר 2020, הובילה לפגיעה כלכלית קשה במשק, לצמצום ולסגירה של עסקים רבים, ובשל כך לעלייה חריגה בשיעורי האבטלה ולפגיעה משמעותית בתוצר. בהתאם לתחזיות הנוכחיות, צפוי להתקיים בישראל מיתון לפחות עד סוף שנת 2021, ובסבירות גבוהה – גם מעבר לכך.

משבר הקורונה חשף את שבריריותם של משקי בית רבים, שחיים מחודש לחודש ומתקשים להתמודד עם ירידה פתאומית בהכנסות, גם אם לתקופה קצרה. לפי כל התחזיות, המשבר צפוי לפגוע בעיקר בחלשים ולהגדיל עוד יותר את אי-השוויון ואת תחולת העוני.

בשל עוצמתו של המשבר על הממשלה לגבש מדיניות ארוכת-טווח להתמודדות עם השלכותיו. כלי המדיניות העיקריים הם כלים תקציביים - הרחבה או צמצום של הוצאות הממשלה

בשל עוצמתו של המשבר הכלכלי נדרשת הממשלה לגבש מדיניות ארוכת-טווח להתמודדות יעילה ואפקטיבית עם השלכותיו. בזמן שמדיניות הפחתת ריבית אינה יעילה, שכן ריבית בנק ישראל עומדת כבר עתה על 0.1% וקרובה מאוד לגבול התחתון האפקטיבי, כלי המדיניות העיקריים שעומדים לרשות הממשלה הם כלים תקציביים – הרחבה או צמצום של הוצאותיה.

מדיניות צנע היא מדיניות של הפחתת גירעונות ממשלתיים וייצוב החוב הממשלתי, שמושג באמצעות קיצוץ הוצאות, העלאת מיסים או שניהם גם יחד. הקשר בין יישום מדיניות צנע בזמן משבר לעלייה באבטלה ולירידה בצמיחה זכה לביסוס אמפירי במחקרים רבים והפך לקונצנזוס בקרב החוקרים.

למדיניות צנע מחירים כלכליים וחברתיים כבדים, והיא גם טוביל להקטנת פיריון העבודה והצמיחה בטווח הארוך

למדיניות צנע מחירים כלכליים וחברתיים כבדים, לצד השלכות כבדות על אי-השוויון ועל הצמיחה בטווח הבינוני והקצר. בנוסף, גם אם המדיניות תצליח להביא לירידת החוב, הפגיעה בצמיחה תהיה גדולה מאוד, וכך יכול להיווצר מצב שבו גם לא תושג המטרה המרכזית המוצהרת של המדיניות – הפחתת היחס בין החוב לתוצר.

מדיניות צנע בישראל גם תוביל, ככל הנראה, להרחבה נוספת בפער התשתיות בהשוואה למדינות המפותחות, דבר שיקטין את פריון העבודה והצמיחה בטווח הארוך. ההשקעה של ממשלת ישראל בפיתוח תשתיות (תחבורה, תקשורת וחינוך) היא בין הנמוכות במדינות המפותחות. כתוצאה מהשקעה נמוכה זו, פריון העבודה בישראל נותר נמוך, אינו מצליח לסגור את הפער מול המדינות המפותחות ופוגע ברווחת כלל התושבים.

**מדיניות תקציבית מרחיבה
תוכל להעלות את שיעור
התעסוקה, להאיץ את
היציאה מהמשבר, לצמצם
את פער ההשקעה ולהעלות
את הפריון בטווח הארוך**

מדיניות הפוכה למדיניות צנע היא מדיניות תקציבית מרחיבה, המבוססת על הרחבת ההשקעה והצריכה הממשלתית באמצעות הגדלת הגירעון הממשלתי, במטרה להעלות את שיעור התעסוקה בטווח הקצר וכך להאיץ את היציאה מהמשבר. מדיניות כזו בישראל תוכל גם לצמצם את פער ההשקעה ולהעלות את הפריון בטווח הארוך.

למרות שיעילותם של הצעדים להעלאת הפריון מוכרת וידועה כבר שנים רבות, צעדים אלה אינם מבוצעים. להערכתנו, אחת הסיבות העיקריות לכך היא המדיניות התקציבית השמרנית שמיושמת בישראל בעשרות השנים האחרונות. מגבלות המדיניות אינן מאפשרות ליישם צעדים בעלי עלות תקציבית גבוהה, גם אם הם בעלי פוטנציאל רווח גדול בטווח הארוך, אלא אם יבואו על חשבון הוצאות אחרות, שחלקן חיוניות לא פחות. הרחבה תקציבית תהווה שינוי ממדיניות שמרנית זו ותוכל להביא ליישום הצעדים הידועים וההכרחיים.

בדומה להרחבת ההשקעה הממשלתית, גם מדיניות של הרחבת הצריכה הממשלתית צפויה להוביל לצמצום אי-השוויון, שכן בדומה לתשתיות הציבוריות, גם השימוש בשירותים הציבוריים האזרחיים מצמצם את התלות של מעמד הביניים ושל העשירונים הנמוכים בקנייתם בשוק (במחירים גבוהים יחסית להכנסתם), ומאפשר להם להסתמך על שירותים ציבוריים יציבים ואיכותיים.

במהלך המשבר הכלכלי של 2008, דעות הכלכלנים בעולם לגבי דרך ההתמודדות הראויה לא היו אחידות. אולם, שנים ספורות לאחר מכן התגבש קונצנזוס על כך שדרך ההתמודדות הנכונה היא באמצעות מדיניות מרחיבה. הרוב המוחלט של הכלכלנים המובילים מסכים, שמדינות שהובילו מדיניות תקציבית מרחיבה במשבר של 2008 פעלו נכון יותר ממדינות שיישמו מדיניות צנע. בנוסף, ועוד טרם פרץ המשבר הנוכחי, הייתה הסכמה רחבה מאוד על כך שהתמודדות נכונה עם משבר כלכלי עתידי צריכה להתבסס על מדיניות של הרחבה תקציבית משמעותית. לא מדובר רק במודל תיאורטי מופשט, אלא במציאות היסטורית, שאוששה באמצעות עשרות מחקרים, שבחנו תקופות שונות ומדיניות שונות.

למדיניות מרחיבה בעת משבר אין כמעט השפעה בטווח הבינוני והארוך על יחס החוב-תוצר. ראיות רבות מצביעות על כך, שהיא אפילו מקטינה באופן מתון את יחס החוב-תוצר בהשוואה למדיניות תקציבית שאיננה מרחיבה. היא מגדילה אומנם את החוב (המונה ביחס החוב-תוצר), אך גם מובילה לעלייה מהירה יותר בתוצר (המכנה ביחס החוב-תוצר), וכך יכולה להוביל להקטנת היחס או לשמירה עליו.

במציאות הנוכחית, של ריבית נמוכה וכמעט אפסית, ניתן להגדיל את החוב ו"המחיר" של הגדלה כזו יהיה נמוך מאוד; במקרים רבים להגדלה אף לא יהיה מחיר כלל. אין פירושו של דבר שאפשר להגדיל את יחס החוב-תוצר ללא גבול. מדובר בצעד שיייתכן שבשלב מסוים, שבו החוב יגיע לרמה גבוהה מאוד, יביא לפגיעה באמון ביכולתה של הממשלה להחזיר אותו, וגובה הריבית שהממשלה תשלם עליו יעלה בצורה משמעותית.

בנייר הנוכחי בחנו ארבע חלופות להתמודדות עם המשבר: "עסקים כרגיל", מדיניות צנע, הרחבה תקציבית וצמיחה מכלילה

בנייר המדיניות הנוכחי בחנו ארבע חלופות מדיניות להתמודדות עם המשבר הכלכלי: חלופת "עסקים כרגיל", הכוללת שינויים מעטים ככל הניתן במדיניות שתוכננה לפני שפרץ המשבר – שמירה על יעדי הגירעון והחוב שהיו צפויים לפני המשבר, שמירה על היחס בין הוצאות הממשלה לתוצר וכן שמירה על היחס שבין הכנסות הממשלה ממיסים לתוצר; חלופת מדיניות צנע, שהיעד המרכזי שלה הוא שמירה

על גירעון נמוך ועל יחס חוב-תוצר נמוך. על מנת להשיג יעד זה, המדיניות כוללת קיצוץ משמעותי בהוצאות והעלאת מיסים מתונה; חלופת הרחבה תקציבית, הכוללת תוכנית השקעה רחבה בתשתיות, שתשמש בטווח הקצר כתוכנית תמריצים שתחזיר אנשים למעגל התעסוקה, ובהמשך תכלול תוכנית השקעות אפקטיבית, שתוביל לעלייה גבוהה בפריון העבודה בישראל; וחלופת צמיחה מכלילה, שכוללת, בנוסף להגדלת ההשקעה, גם הגדלה של ההוצאה האזרחית ושל ההכנסות ממיסים.

מדיניות תקציבית מרחיבה תביא לכך שהתוצר יהיה גבוה בכ-7% מזה של מדיניות "עסקים כרגיל", ואף גבוה מהתוצר שהיה צפוי לפני המשבר

ניתוח החלופות מעלה, שיישום חלופות המדיניות התקציבית המרחיבה והצמיחה המכלילה יביא לכך שהתוצר בסוף התקופה יהיה גבוה בכמעט 7% מהתוצר שצפוי ממדיניות של "עסקים כרגיל", ואף גבוה מהתוצר שהיה צפוי לפני משבר הקורונה. חלופת מדיניות צנע מובילה לפגיעה נוספת בצמיחה, והתוצר שיתקבל בסוף התקופה יהיה נמוך בכ-3% מחלופת "עסקים כרגיל" וב-10% מהחלופות שכוללות מדיניות תקציבית

**מדיניות צנע מובילה לתוצר
שיהיה נמוך בכ-3% ממדיניות
"עסקים כרגיל" וב-10%
ממדיניות תקציבית מרחיבה**

מרחיבה. בנוסף, בחלופות שכוללות הרחבה תקציבית, יחס החוב-תוצר בסוף התקופה צפוי להיות גבוה יחסית, אך למעשה חלופות אלה משיגות הפחתה ארוכת-טווח של יחס החוב-תוצר וזאת באמצעות הגדלת הצמיחה במקום באמצעות הפחתת החוב.

בהסתמך על חזית המחקר הכלכלי העדכני ועל ניתוח חלופות המדיניות שערכנו, אנו ממליצים לממשלה על תוכנית להתמודדות עם המשבר הכלכלי, שתכלול הגדלה של ההשקעה הממשלתית בתשתיות ב-3% במשך עשר השנים הבאות, וזאת באמצעות הגדלת יחס החוב-תוצר לעד 80% במהלך התקופה, וכן העלאה הדרגתית של שיעור ההוצאה הממשלתית מהתוצר, עד להגעה לממוצע המדינות המפותחות, כלומר עלייה של 6.5% תוצר בעשר השנים הבאות.

תהיה זו טעות כלכלית חמורה, בעלת השלכות כבדות, לאמץ מדיניות צנע, שתכלול קיצוצים תקציביים נרחבים, ואף לשלב העלאות מיסים. מאז המשבר הכלכלי של 2008 התגבש בקרב הכלכלנים הבכירים בעולם קונצנזוס על כך, שמדיניות צנע היא דרך שגויה להתמודד עם משברים כלכליים. גם מי שמצדדים במדיניות צנע, תומכים בה בתנאים מסוימים מאוד, שלבטח אינם מתקיימים כיום בישראל.

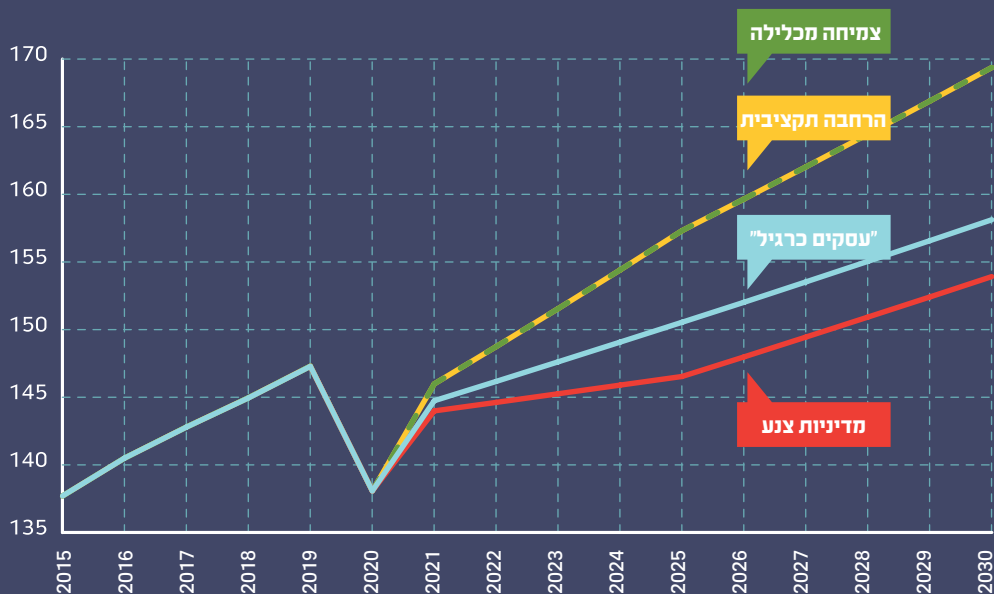
**אנו קוראים לממשלה לאמץ
מדיניות מרחיבה לעשור
הקרוב, וזאת בהתאם לחזית
המחקר הכלכלי, לתובנות
המדיניות הכלכלית ולניסיון
הכלכלי בעולם**

על מנת שישראל תוכל לצאת מהמשבר הכלכלי החמור שעומד בפנינו באופן מחוזק ומתקדם, אנו קוראים לממשלה לאמץ מדיניות תקציבית מרחיבה לעשור הקרוב, וזאת בהתאם לחזית המחקר הכלכלי, לתובנות המדיניות הכלכלית ולניסיון הכלכלי בעולם.

השפעות כלכליות חיוביות



איור 15: צמיחת התוצר הריאלי השנתי לנפש בשנים 2015-2030 בתרחישי חלופות המדיניות, אלפי שקלים



יסודות - למדיניות ציבורית ולציונות מעשית (ע"ר) הוא מכון לעיצוב מדיניות, העוסק באתגריה של מדינת ישראל בתחומי הכלכלה והחברה. המכון נוסד בשנת 2019 על ידי התנועה הקיבוצית, תנועת המושבים, התאחדות הארגונים הכלכליים הקיבוציים וקרן ברל כצנלסון. פעילות יסודות נטועה בציונות המעשית - ההתיישבות החקלאית - ובערכים שהיא משרתת, והיא מבוססת על עקרונות היסוד של הציונות החברתית: סולידריות, מעורבות המדינה במשק מתוך אחריותה לרווחת כלל אזרחיה, חיזוק הפעילות הקואופרטיבית ושאיפה מתמדת להגברת השוויון החברתי והכלכלי.

עוד על מכון יסודות: www.yfpp.org.il

 [/yesodotorg](https://twitter.com/yesodotorg)

 [/yesodot.org](https://www.facebook.com/yesodot.org)

 [/company/yesodotorg](https://www.linkedin.com/company/yesodotorg)

