

תיבה ו'-2: התאוששות "ירוקה" כמענה להשלכות הכלכליות של מגיפת

הקורונה במדינות המפותחות ובישראל

הרחבה פיסקלית שימשה ב-2020 וצפויה להמשיך ולשמש בשנים הקרובות כלי מרכזי לטיפול בהשלכות הכלכליות של משבר הקורונה במדינות מפותחות רבות. הרחבה זו נועדה בתחילתה לטפל בפגיעה המיידית של המגיפה בתעסוקה ובפעילות, אך בשלב היציאה והשיקום, אחרי מיתון התחלואה, היא צפויה להתמקד יותר בהשקעות להאצת הצמיחה וביצירת מקומות עבודה.

ההרחבה מתבצעת על רקע רמה גבוהה יחסית של אבטלה במשק, שאותה היא נועדה לצמצם, ורמת ריביות נמוכה; על כן העלות-למשק של המקורות הדרושים להשקעה נמוכה מאשר בתקופות של גאות כלכלית. לצד זאת, ההיגיון הכלכלי מחייב לנצל את ההוצאה לקידום הצמיחה והפרייון של המשק בטווח הארוך, על ידי הקצאתה להתמודדות עם בעיות מבניות של המשק, שממילא מחייבות פתרון, ולהימנע מבזבז מקורות בשל השקעות שאינן תואמות את אסטרטגיית הצמיחה ארוכת הטווח של המדינה.

תיעול חלק מצעדי ההאצה לכיוונים סביבתיים מכונה "התאוששות ירוקה"¹. הוא משתלב בצורך לטפל בבעיות סביבתיות ארוכות טווח, ובראשן ההתמודדות עם ההתחממות הגלובלית והשפעותיה הפוטנציאליות – הישירות והעקיפות – על המשק הישראלי. בין היתר, ייתכן שישראל תצטרך לקבל על עצמה נורמות בין-לאומיות הולכות ומחמירות, שמדינות מפותחות מנהיגות בתחום זה ושוקלות לאכוף על שותפות הסחר שלהן.² בנוסף, ישנן גם בעיות סביבתיות נוספות, מקומיות יותר באופיין, שהטיפול בהן נדרש ממילא, וניתן לקדמו כבר עתה.

מימון תקציבי של מיזמי התאוששות ירוקה עלול לעורר דילמות הקשורות להבדלים בין שיקולי הטווח הקצר לאלה של הטווח הארוך. שיקולי הטווח הקצר מצביעים לכיוון של תמיכה בפרויקטים שמגדילים בראש ובראשונה את התעסוקה. לעומתם מצביעים שיקולי הטווח הארוך לטובת פרויקטים, שלא בהכרח ממקסמים את גידול התעסוקה והתוצר ואת צמצום פער התוצר; אולם הם משפיעים בטווח הארוך על איכות הסביבה ועל איכות החיים, וכן מחישים את התאמת המשק לנורמות סביבתיות נוקשות מהנוכחיות.

החלטות בדבר אפיקי ההתאוששות הירוקה הרצויים לישראל ותיעדוף מיזמי התאוששות ירוקה ספציפיים הם אפוא סוגיית מדיניות מורכבת ורב-פנים, אשר תחייב שיג ושיח בין משרדי ממשלה שונים; ובפרט לגבי ההתאמה לנסיבות החדשות של היציאה ממשבר הקורונה.

תיבה זו בוחנת את האפשרות של השתלבות ישראל במגמת ההתאוששות הירוקה במסגרת המענה למגיפת הקורונה, לאור הנעשה במדינות אחרות.

א. על מה מדברים בעולם, כשמדברים על "התאוששות ירוקה"³

בסקירה של קרן המטבע הבין-לאומית, שמתייחסת לחבילות הסיוע הפיסקלי במדינות אירופה, תוארה המסגרת המושגית הרלוונטית: חבילות הסיוע הגדולות, שבכוונת הממשלות האירופאיות ליישם כדי לתמוך במאמצי ההתאוששות ממשבר הקורונה. חבילות אלה מספקות הזדמנות להאצת ההשקעות בפרויקטים ירוקים ובטכנולוגיות ירוקות, אשר יתמכו בבלימת ההתחממות הגלובלית – יעד מדיניות מרכזי שהאיחוד האירופי אימץ. מדובר, למשל, במתן עדיפות לבניית

¹ רשימה ארוכה של צעדים כאלה (שמידת הרלוונטיות שלהם שונה ממדינה למדינה) ניתן למצוא בנספחים לנייר של קרן המטבע הבין לאומית: Green Recovery: Making the Post-Coronavirus Global Economy Sustainable

² דוח בנק ישראל 2019 "המאבק העולמי בהתחממות הגלובלית והשלכותיו על ישראל"; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

³ סעיף זה מתבסס על: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2020/09/16/Sectoral-Policies-for-Climate-Change-Mitigation-in-the-EU-49640>

תשתיות תחבורה ציבורית עתירות-נוסעים ותשתיות לתנועה לא-מוטורית; אלה יתמכו הן בתעסוקה והן בהפחתת הפליטות, ויהיו חלק מההיערכות למגבלות בעתיד הלא רחוק על פליטת גזי חממה באמצעות מסי פחמן, סחר במכסות ועוד. צעדי המדיניות הנדרשים בכל הקשור למאבק בהתחממות הגלובלית ולהתאוששות ירוקה מתפרשים באופן סכמטי על פני חמישה תחומים כלכליים, שמידת הרלוונטיות שלהם שונה ממדינה למדינה:

- הפקת אנרגיה וייצור תעשייתי: הרחבה משמעותית של יכולת הייצור של אנרגיות מתחדשות, חיזוק תשתיות רשת החשמל, וכן יצירת יכולת אגירה של אנרגיה מתחדשת, שנדרשת בשל האופי הבלתי אחיד של ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות על פני היממה;
- תחבורה: תמרוץ רכישת כלי רכב חשמליים ופיתוח תשתיות טעינה עבורם;
- מבני מגורים ועבודה: תהליכי בנייה שישפרו את הבידוד של מבנים;
- מגזר החקלאות: הפחתת פליטות גזי החממה כגון מתאן, ממשק החי והרחבת ענפים קולטי פחמן כגון יערות במבוק;
- פרויקטים סביבתיים שאמנם אינם קשורים להתחממות הגלובלית, אך משפיעים על איכות החיים של התושבים, כטיפול בזיהומים סביבתיים.

ב. פעולות ספציפיות במדינות המפותחות

במרבית המדינות שהכריזו על מדיניות התאוששות ירוקה זו מצויה עדיין בשלבי גיבוש. חלק מההקצאות התקציביות אינן 'ירוקות' באופן מלא, אלא משמשות לצרכים נוספים, כגון תמיכה במגזרים המצויים בקשיים. להלן מספר דוגמאות של הקצאות תקציביות להתאוששות ירוקה במסגרת ההתמודדות עם מגיפת הקורונה:

הקצאות תקציביות לפרויקטים של "התאוששות ירוקה" במדינות OECD (אחוזים מהתוצר ב-2019)

הוסכם בלבד	יושם	אופי הפרויקט	
-	0.4%	השקעה במחקר ופיתוח, השקעה באנרגיה מתחדשת ופיתוח תחבורה ירוקה	בריטניה
-	0.57%	השקעה בפיתוח אנרגיה מתחדשת	קולומביה
-	0.25%	השקעה בפיתוח אנרגיה מתחדשת, בידוד מבנים ופיתוח תחבורה ציבורית ירוקה	קנדה
0.7%	0.6%	השקעה בפיתוח אנרגיה ירוקה, בידוד מבנים ופיתוח תחבורה ירוקה	צרפת
1.1%	-	השקעה בפיתוח אנרגיה מימנית, בידוד מבנים, מחקר ופיתוח תחבורה ירוקה	גרמניה
1.53%	-	שיפור בידוד מבנים ופיתוח תחבורה ירוקה	שוודיה
3.42%	-	השקעות ורפורמות ירוקות (37% מתוך תכנית השיקום וההתאוששות מקורונה)	האיחוד האירופי

* לוח הזמנים לביצוע הפרויקטים השונים משתנה בין המדינות, מרבית הפרויקטים מיועדים להתבצע עד סוף שנת 2023. רפורמות האיחוד האירופי ייושמו לפי ההחלטה עד שנת 2026.

ג. השלכות לישראל

כאמור, יש שונות רבה בין המדינות באשר להגדרות הרלוונטיות, ליעדים ולתועלות של ההתאוששות הירוקה, ועדיין אין מסגרת אחידה ומקובלת בעניין זה. במידה שהכוונות בעולם בדבר צעדי התאוששות ירוקה יחלו לצאת מן הכוח אל הפועל, הדבר עשוי להשפיע גם על הרצון של ישראל לפעול באותו אופן. לצד הבחינה של התועלות ארוכות הטווח אין להתעלם מהצורך שהתוכניות יתרמו לפעילות ולתעסוקה בזמן ההתאוששות מהמשבר, כפי שהוסבר לעיל. כמו כן יש להעדיף פרויקטים אשר לצד תועלתם בזמן הארוך כבר אושרו סטאטוטורית, והם בשלים לביצוע.

תיעדוף הפרויקטים לפי אומדנים ברורים ומנומקים – של השפעתם על התעסוקה והתוצר מחד גיסא ושל תועלתם ארוכת הזמן לסביבה מאידך – צריך אפוא להיות הבסיס ליישום צעדי התאוששות ירוקה בישראל. אלו עשויים לכלול: האצה של פרויקטים לקידום התחבורה הציבורית; מעבר לאוטובוסים חשמליים בערים; ניקוי ושיקום נחלים, שיקום אתרי טבע עירוני ובשטחים פתוחים; ושיפור הבידוד של מבנים (בתי מגורים ומבנים המשמשים לעבודה). המשרד להגנת הסביבה פרסם רשימה של עשרים הצעות – לא מתועדפות – בתחומים שונים.⁴ ברשימה מוזכרים חמישה תחומים, תוך אזכור פרויקטים, שניתנים לביצוע בשנים הקרובות. להלן דוגמאות בכל תחום: (1) התמודדות עם משבר האקלים – מעבר לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות, תוך עידוד אגירת אנרגיה מתחדשת; (2) ניהול משאבים – חיזוק תעשיית המיחזור; (3) שיפור הסביבה העסקית וקידום טכנולוגיות קלינטק – קידום פיילוט, מו"פ ומעבדות חדשנות של קלינטק; (4) הגנה על שטחים פתוחים ועל המגוון הביולוגי – שיקום נחלים ואתרי טבע; (5) הפחתת זיהום האוויר מתחבורה – אוטובוסים חשמליים.

נתיב שני של התאוששות ירוקה הוא האצה הטיפול הרגולטורי וביסוס האסדרה בתחומים סביבתיים, שיכולים לקדם את ההשקעה הפרטית בצעדים בעלי תועלת סביבתית. מהלך כזה עשוי להקדים לתקופת ההתאוששות השקעות משקיות בסוגי פעילות חדשים, שנדרשות ממילא בטווח הארוך. האצה כזאת אמנם תחייב תשומת לב ומאמץ שלטוניים, אך יתרונה בכך שהיא אינה מחייבת בהכרח תוספת הוצאה תקציבית. פעולה בדרך זו תתרום להגדלת התעסוקה במגזר העסקי באמצעות פתיחת הדרך לסוגי פעילות חדשים. לדוגמה, ניתן להאיץ את אסדרת מתקני הטעינה של מכוניות חשמליות; להתקין תקנות במסגרת חוק אוויר נקי, שיחייבו את המזהמים לפעול להקטנת הפליטות; ולפעול להתקנת "מונים חכמים" אצל צרכני החשמל, שיאפשרו ייעול של אספקתו בעתיד, לכשיגדל חלקן של האנרגיות מתחדשות.

⁴ ראו: מתווה יציאה ממשבר הקורונה באמצעות השקעה בסביבה, המשרד להגנת הסביבה, 31.5.20