

פרק ו'

המגזר הציבורי ומימונו

- גירעון הממשלה הרחבה בישראל הסתכם ב-2020 ב-11.9 אחוזי תוצר, לעומת 4.5 אחוזי תוצר ב-2019. הגירעון התקציבי הסתכם השנה ב-11.6 אחוזי תוצר, לעומת 3.7 אחוזים ב-2019. הגידול של גירעון הממשלה הרחבה ביטא בעיקר גידול של ההוצאות בשיעור של 7.1 אחוזי תוצר.
- הרחבת הוצאות הממשלה תרמה להפחתה משמעותית של הפגיעה בפעילות הכלכלית ולצמצום הסיכונים לשרידות העסקים והיווצרות אבטלה ממושכת.
- יחס החוב לתוצר עלה בשנת 2020 מ-60 ל-72.6 אחוזי תוצר – רמת החוב הגבוהה ביותר מאז 2009, ומעט מעל לחציון ב-OECD. גידולו של יחס זה השנה היה נמוך מעט מהגידול הממוצע במדינות ה-OECD.
- ישראל היא המדינה השישית מבין מדינות ה-OECD מבחינת גובהו של שיעור הגירעון בשנת 2020. גודלו היחסי של הגירעון משקף בעיקר את רמת הגירעון הגבוהה בישראל עוד לפני המשבר, ופחות את גידולו בשל המשבר.
- מחמת הדחיפות, שנבעה ממצב החירום הבריאותי, אישרה הכנסת "קופסאות קורונה" כתוספות תקציביות זמניות לשנים 2020 ו-2021 במספר פעימות לאורך השנה. חוסר הוודאות לגבי משך המשבר הקשה על תכנון המדיניות, וזו עודכנה לאורך השנה, כמו במרבית המדינות, בהתאם להתפתחויות.
- כלקח מהיעיכובים והקשיים במתן הסיוע לעסקים ולעובדים חשוב לבנות מנגנון סיוע קבוע, המופעל על-בסיס מדדים כלכליים, כך שלא יהיה פיגור בהפעלתו, והתמיכה תופסק אוטומטית כשהצורך בה ידעך.
- המגיפה העמידה בסיכון את יכולת הספיקה של מערך האשפוז, שסובל ממחסור כרוני בכוח אדם ובתשתיות. כדי לשפר את עמידות המערכת נדרשים קיבוע של תקני כוח האדם הזמניים והמיטות שניתנו לבתי החולים במהלך המשבר, הרחבת ההכשרה האקדמית של אחיות, תגבור מערך הטיפול הנמרץ ותכנון ובינוי של מבנים רפואיים באופן שיאפשר גמישות במצבי חירום.
- הפעילות השוטפת במערכת החינוך נפגעה מאוד במהלך הסגרים וביניהם. השקעה בתהליכי דיגיטציה של בתי הספר וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות ולמנהלי בתי הספר תוך מתן אוטונומיה ניהולית ופדגוגית יוכלו לתרום להעלאת איכות החינוך בישראל.
- שינוי הכללים הפיסקליים, שנדרש להתמודדות עם משבר הקורונה, גלש גם לתחומי התקציב הרגיל, וחלק מהשינויים בכללי התקציב ההמשכי מחלישים את המגבלות המוסדיות אשר מתמרצות את הממשלה להעביר תקציב במועד. חשוב שהממשלה הבאה תאשר תקציב רגיל בהקדם ותשיב את מנגנוני השליטה והבקרה, תוך התאמת הכללים הפיסקליים למצב המשק וליעדי גירעון אחראיים ועקביים עם היעדים שתקבע לטווח הארוך.
- שחיקת התוספת ליחס החוב לתוצר שהצטברה בשל משבר הקורונה תהיה איטית, גם אם שיעור הריבית יהיה נמוך בהרבה משיעור הצמיחה. לכן יחס החוב לתוצר בעשורים הקרובים צפוי להוסיף להיות גבוה יותר מרמתו החזויה ערב המשבר, והדבר עלול להגביל את המרווח הפיסקלי להתמודדות עם משברים נוספים.
- במסגרת ההיערכות להתאוששות מהקורונה נרשמת במדינות המפותחות כוונה לפעול ל"התאוששות ירוקה" – על מנת להפיק גם תועלות ארוכות טווח מהמהלכים לעידוד הפעילות הכלכלית. חשוב לקדם תהליך דומה גם בישראל.

1. עיקרי ההתפתחויות

גירעון הממשלה הרחבה בישראל הסתכם ב-2020 ב-11.9 אחוזי תוצר, לעומת 4.5 אחוזי תוצר ב-2019. הגירעון התקציבי הסתכם השנה ב-11.6 אחוזי תוצר לעומת 3.7 אחוזי תוצר ב-2019.¹ יחס החוב לתוצר עלה מ-60 ל-72.6 אחוזי תוצר ומחק ירידה של כעשור. (איור ו'-1). בסוף השנה היה הגירעון נמוך מהצפי במהלכה, וזאת בשל ירידה מתונה מהצפוי של התוצר הנומינלי, שהביאה לגביית מסים גבוהה מהצפוי, וביצוע לא מלא של התוספות התקציביות אשר הוקצו להתמודדות עם משבר הקורונה ושל התקציב ההמשכי, שהיה ממילא נמוך ממגבלת ההוצאה הקבועה בחוק. הגידול של גירעון הממשלה הרחבה – שהוא גבוה בראייה היסטורית – ביטא גידול של ההוצאות בשיעור של 7.1 אחוזי תוצר (16% ביחס לשנה הקודמת) וירידה של ההכנסות בשיעור של 0.3 אחוזי תוצר בלבד (ירידה נומינלית של 2% ביחס להכנסות אשתקד). גידול ההוצאות נבע בעיקר מהגידול של התמיכות בעסקים ושל תשלומי ההעברה למשקי הבית (4.8 אחוזי תוצר), אך גם מגידול הצריכה האזרחית (1.5 אחוזי תוצר) ומגידול של אחוז תוצר בהשקעה הציבורית (לוח ו'-1).² כתגובה למגיפת הקורונה נקטו מרבית הממשלות בעולם צעדים חסרי תקדים – מחד גיסא צעדים חריגים למניעת התפשטות המחלה, כולל סגרים והגבלות על הפעילות העסקית,³ ומאידך התגייסות פיסקלית מסיבית להגדלת הוצאות מערכת הבריאות, סיוע למשקי בית פגיעים ושימור עסקים בענפים שהושבתו. קרן המטבע הבין-לאומית מעריכה כי עלות הצעדים התקציביים שהוכרוזו בעולם עד סוף 2020 עומדת על כ-8.4 אחוזים מהתוצר העולמי.⁴ נוסף עליהם הופעלו צעדים חוץ-תקציביים בהיקף של 6.1 אחוזי תוצר בתוכניות כגון הלוואות ישירות, הלוואות בערבות המדינה והלאמות. בדומה לממשלות של מדינות מפותחות אחרות הכריזה ממשלת ישראל על צעדים לשנים 2020–2021. סכומם הכולל נאמד בכ-15 אחוזי תוצר (כ-208 מיליארדי ש"ח) – 11 אחוזי תוצר תקציביים ועוד 4 אחוזי תוצר חוץ-תקציביים. התמיכה חסרת התקדים במובטלים ובעסקים לצד סיוע נוסף למשקי הבית חסכו, ככל הנראה, ירידה של 1.9–2.6 אחוזי תוצר בשנת 2020.⁵

הגידול של גירעון
הממשלה הרחבה ביטא
גידול של ההוצאות
בשיעור של 7.1 אחוזי
תוצר וירידה של
ההכנסות בשיעור של 0.3
אחוזי תוצר בלבד.

¹ הממשלה הרחבה מורכבת מהממשלה עצמה, מהמוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המלכ"רים (קופות החולים, האוניברסיטאות, הישיבות וכו'), שעיקר הכנסתם מהממשלה הרחבה, מהמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת וההסתדרות הציונית העולמית). פעילותה נמדדת בהתאם להגדרות החשבונאות הלאומית, שהן שונות מאלו המשמשות בתקציב הממשלה.

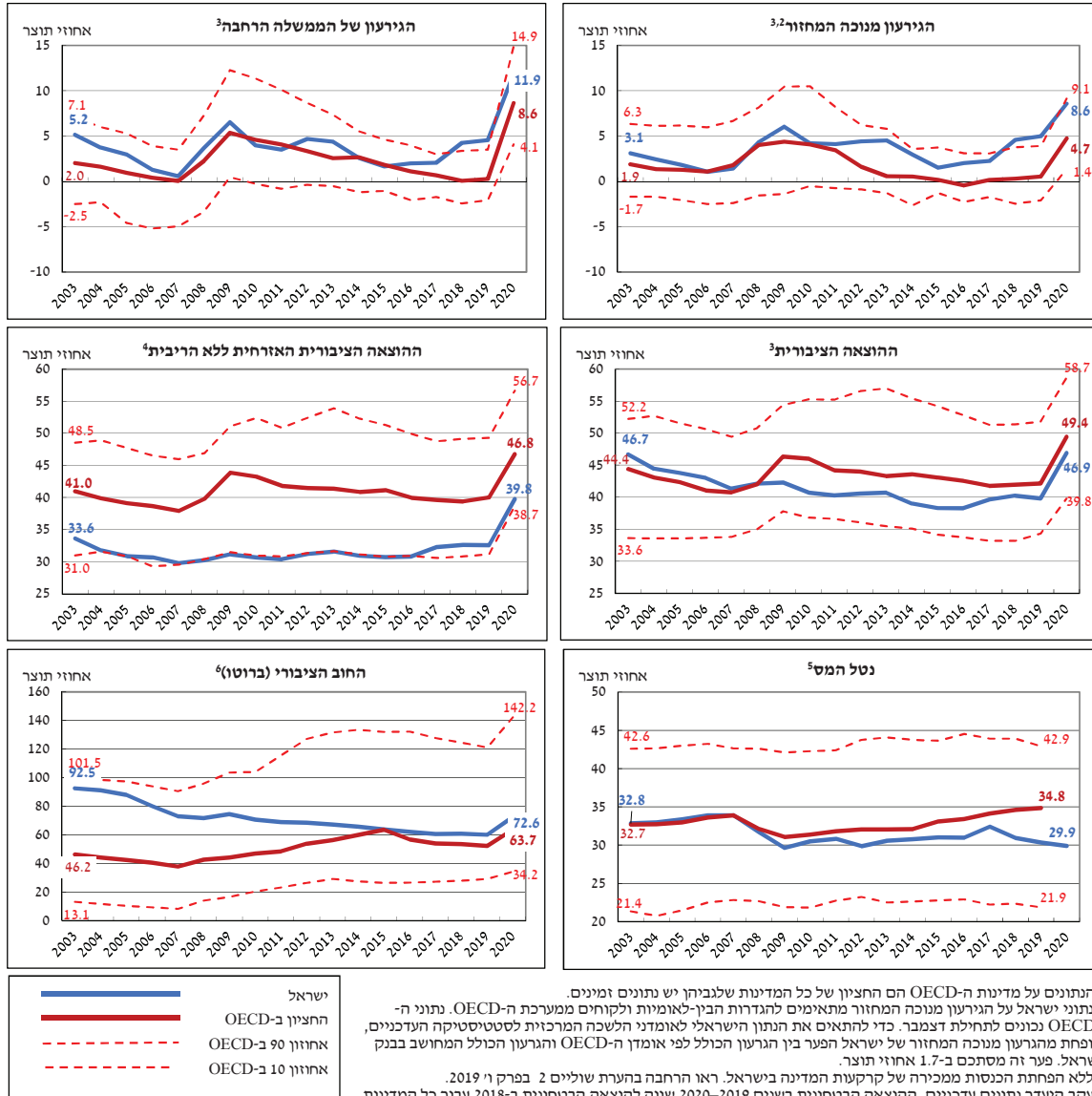
² הגדלת ההשקעה הציבורית, אף שהתקציב היה המשכי, התאפשרה הודות להבשלה של מיזמי תשתיות משמ' עותיים ברכבת ישראל וברכבת הקלה של גוש דן, וגם, במידה פחותה יותר, בזכות תוכניות ההאצה שהממשלה קידמה עם פרוץ המשבר.

³ להשוואה בין-לאומית של חומרת המגבלות ראו פרק א'.

⁴ הדיווח של קרן המטבע הבין-לאומית במונחי תוצר מחלק את סך התוכנית שהוכרזה בתוצר של שנה בודדת. זאת משום שפריסת התוכניות שונה בין מדינות (בין שנה לארבע שנים), אך הכוונה היא להשוות בין מדינות את סך כל הצעדים שהוכרוזו.

⁵ לדיון באומדנים של המכפילים הפיסקליים במהלך המשבר ראו פרק ב'.

איור ו'-1
המצרפים הפיסקליים בישראל בהשוואה לממוצע ב-OECD¹, עד 2003 ועד 2020



¹ נתונים על מדינות ה-OECD הם החציון של כל המדינות שלגביהן יש נתונים זמינים.
² נתוני ישראל על הגירעון מנוכה המחזור מתאימים להגדרות הבין-לאומיות ולקוחים ממערכת ה-OECD. נתוני ה-OECD נכונים לתחילת דצמבר. כדי להתאים את הנתון הישראלי לאומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה העדכניים, הופחת מהגירעון מנוכה המחזור של ישראל הפער בין הגירעון הכולל לפי אומדן ה-OECD והגירעון הכולל המחושב בבנק ישראל. פער זה מסתכם ב-1.7 אחוזי תוצר.
³ ללא הפחתת הכנסות ממכירה של קרקעות המדינה בישראל. ראו הרחבה בהערות שוליים 2 בפרק ו' 2019.
⁴ עקב היעדר נתונים עדכניים, ההוצאה הבטחונית בשנים 2020–2019 שווה להוצאה הבטחונית ב-2018 עבור כל המדינות למעט ישראל.
⁵ התרשימים מוצגים עד לשנה האחרונה לגביה קיימים נתונים במערכת ה-OECD.
⁶ נתונים מתאימים להגדרות קרן המטבע הבין-לאומית ולקוחים ממאגריה.
המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני הלמ"ס, ה-OECD (Revenue Statistics) Economic Outlook 108 December 2020, וקרן המטבע הבין-לאומית. (2020)

לוח ו'1
הרכיבים העיקריים בהכנסות והוצאות הממשלה הרחבה, 2014 עד 2020
(באחוזי תמ"ג)

2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
35.0	35.3	36.0	37.6	36.3	36.7	36.4	סך ההכנסות הציבוריות
0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.7	0.7	מזה: ההכנסות מרכוש
29.9	30.3	30.9	32.4	31.0	31.0	30.8	סך המסים
11.5	11.9	12.2	12.3	12.1	12.6	12.5	המסים העקיפים על הייצור המקומי
2.8	2.7	2.8	2.7	3.4	3.0	3.2	המסים העקיפים על היבוא האזרחי
10.5	10.5	10.7	12.1	10.4	10.3	10.0	המסים הישירים ותשלומי החובה
5.1	5.3	5.3	5.3	5.2	5.1	5.1	הכנסות המוסד לביטוח לאומי
1.0	1.0	1.1	1.1	1.4	1.4	1.3	מענקים
3.6	3.4	3.5	3.5	3.4	3.5	3.6	אחר ¹
46.9	39.8	40.3	39.6	38.3	38.3	39.0	סך ההוצאות הציבוריות²
41.5	35.3	35.7	35.2	34.3	34.4	35.0	ההוצאות השוטפות
19.0	17.5	17.6	17.4	16.9	16.8	16.9	הצריכה האזרחית
4.4	4.3	4.5	4.4	4.4	4.5	4.6	הצריכה הביטחונית המקומית
0.7	0.7	0.7	0.7	1.0	1.0	1.0	היבוא הביטחוני
4.2	1.0	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	התמיכות הישירות
11.3	9.7	9.7	9.7	9.3	9.4	9.5	תשלומי ההעברה השוטפים
2.0	2.2	2.4	2.2	2.1	2.1	2.5	תשלומי הריבית ³
0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	תשלומי ההעברה בחשבון ההון ⁴
4.9	3.9	4.0	3.8	3.5	3.3	3.5	השקעות הממשלה הרחבה ²
39.8	32.6	32.6	32.3	30.8	30.7	30.9	ההוצאה האזרחית ללא ריבית²
11.9	4.5	4.3	2.1	2.0	1.6	2.6	הגירעון הכולל של הממשלה הרחבה²
11.6	3.7	2.9	2.0	2.1	2.1	2.7	גירעון הממשלה המרכזית (ללא מתן אשראי) ⁵
10.1	3.5	3.1	1.1	1.4	1.2	1.9	הגירעון השוטף של הממשלה הרחבה
8.6	5.0	4.6	2.3	2.0	1.5	3.0	הגירעון מנוכה המחזור הכולל לפי ההגדרה הבין-לאומית ^{6,2}
68.4	57.9	58.1	57.5	59.0	60.6	62.5	החוב הציבורי (נטו) ^{7,8}
72.6	60.0	60.9	60.6	62.1	63.8	65.7	החוב הציבורי (ברוטו) ⁷

¹ כולל תשלומי ההעברה השוטפים מהציבור ותשלומי ההעברה בחשבון ההון, זקיפת פנסיה, בלאי, העברות הון מחו"ל והעברות למוסדות הלאומיים ולמלכ"ר.

² ללא הפחתת ההכנסות ממכירת קרקעות המדינה.

³ הלמ"ס עדכנה ב-2018 את חישוב הוצאות הריבית, החל מ-1995 והן מחושבות על בסיס צבירה נומינלית בתוספת הפרשי הצמדה על החוב הציבורי.

⁴ כולל סבסוד משכנתאות והעברות בחשבון ההון למלכ"ר ולעסקים.

⁵ גרעון הממשלה התקציבי מחושב על בסיס ביצוע במזומן וכולל רק את גרעונות הממשלה והביטוח הלאומי (ללא רשויות מקומיות, מלכ"רים ומוסדות לאומיים).
⁶ היעדים הפיסקליים מתייחסים למדד זה ולא לגרעון הממשלה הרחבה.

⁷ מבוסס על אומדן ה-OECD, תוך התאמה לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המעודכנים. להרחבה ראו הערת שוליים 2 באיור ו'1.

⁸ בניכוי חובן של הרשויות המקומיות לממשלה.

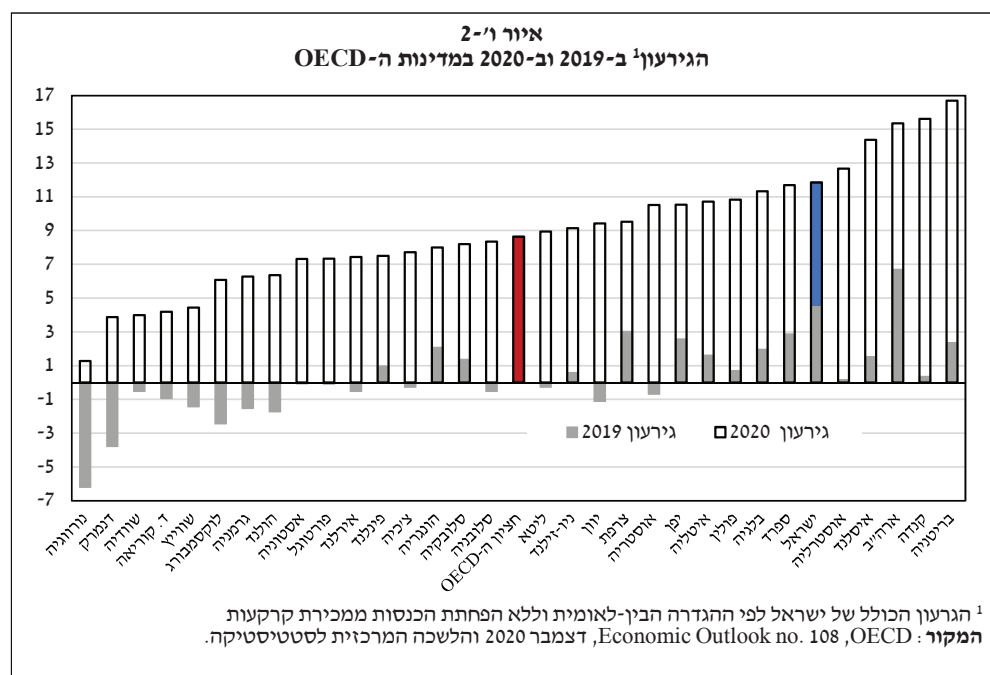
⁹ החוב הציבורי ברוטו פחות הלוואות פעילות ופחות פיקדונות הממשלה בבנק ישראל.

המקור: הלמ"ס ועיבודי בנק ישראל.

השוואה בין-לאומית של המצרפים הפיסקליים מעלה כי גידול הגירעון ב-2020 היה נמוך במקצת מהממוצע במדינות ה-OECD – גידול של 7.4 אחוזי תוצר לעומת החציון במדינות ה-OECD (9 אחוזי תוצר) – אך בשל הגירעון הגבוה ששרר בשנת 2019 שמרה ישראל על מקומה בחלק העליון של התפלגות המדינות מבחינת גובה הגירעון (איור ו'2). נדגיש כי גידול הגירעון השנה, שנבע מהחלטות הממשלות ומהמייצבים האוטומטיים בישראל ובמדינות אחרות, הוא זמני, וצפוי לקטון בהדרגה עם התאוששות המשקים. לעומת זאת, הטיפול בגירעון המבני (ללא הוצאות

גידול הגירעון ב-2020
היה נמוך במקצת
מהממוצע במדינות
ה-OECD אך בשל
הגירעון הגבוה ששרר
בשנת 2019 שמרה ישראל
על מקומה בחלק העליון
של התפלגות המדינות
מבחינת שיעור הגירעון.

הקורונה) נדחק מטה בסדר העדיפויות הציבורי, והממשלה לא התייחסה אליו השנה – בין היתר מפאת הצורך להימנע מריסון פיסקלי שיחריף את הפגיעה במשק. עם התאוששות הפעילות, ובפרט בעקבות העלייה של רמת החוב השנה, יהיה צורך לשוב ולדון בדרכים לצמצום הגירעון המבני.



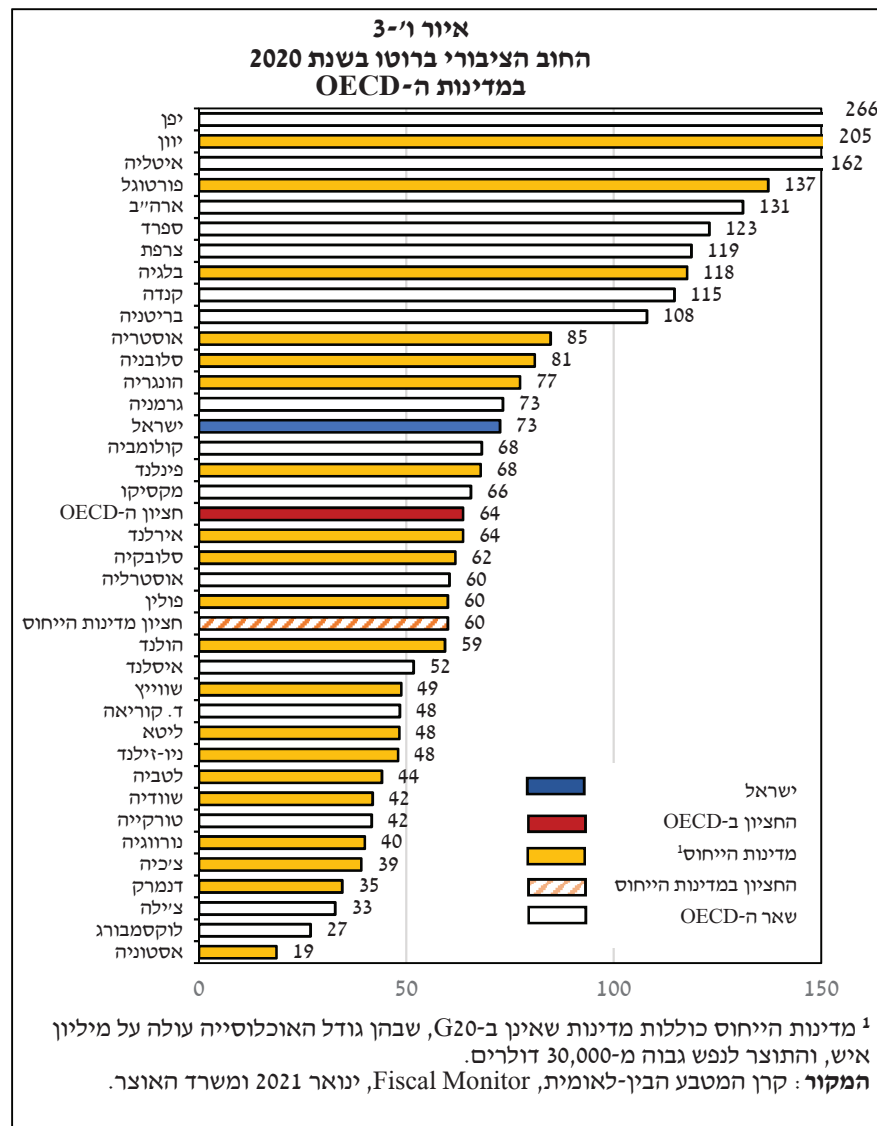
יחס החוב לתוצר
בישראל, שאמנם הלך
וירד מאז 2003, גבוה
מהחציון בהתפלגות
המדינות המפותחות. בין
מדינות הייחוס ישראל
מדורגת במקום עוד
פחות טוב.

ההשוואות הבין-לאומיות כוללות לרוב בחינה של הגירעון מנוכה המחזור והגירעון המבני, שנועדה להציג את התמונה הפיסקלית בניכוי ההשפעה של תנודות במצב הכלכלי וגורמים חד-פעמיים. השנה אין טעם רב בהשוואות כאלה, שכן הזעזוע המשקי היה חריג בגודלו, ולכן קשה להעריך את השפעתו על מצרפי התקציב, ובכל המדינות הופעלו צעדי מדיניות חריגים – שמועד הסרתם אינו ברור במקרים רבים, אך סביר שאינו רחוק. משום כך מוטב לבחון את התמונה הפיסקלית הבסיסית על סמך נתוני 2019, ולא בהתבסס על התאמות אד-הוק לנתוני 2020. החוב הציבורי ברוטו עלה בשנת 2020 ל-72.6 אחוזי תוצר, בעיקר בשל הגירעון הגבוה.⁶ יחס החוב לתוצר בישראל, שאמנם הלך וירד מאז 2003, גבוה מהחציון בהתפלגות המדינות המפותחות. בין מדינות הייחוס⁷ ישראל מדורגת במקום עוד פחות טוב (איור ו'-3).

המדיניות שנקטה הממשלה השנה הייתה שונה מההתמודדות של ממשלות ישראל עם משברים כלכליים בעבר. במשבר של תחילת שנות ה-2000 רמות החוב והגירעון הגבוהות, הריבית הגבוהה על החוב הממשלתי והצורך של המדיניות המוניטרית למנוע עלייה באינפלציה ובריחה של מטבע חוץ אילצו את הממשלה לנקוט מדיניות מרסנת – בעיקר דרך צמצום ההוצאה הציבורית – וזו החמירה בתחילה את המשבר הכלכלי. למרות התזמון הבעייתי מבחינת מחזור העסקים הרפורמות שהונהגו ב-2003 פתרו בעיות מבניות, מה שהקטין את הגירעון לאורך זמן.

⁶ ירידת התוצר תרמה נקודת אחוז מתוך סך הגידול של 12.6 נקודות אחוז.

⁷ מדינות הייחוס כוללות מדינות שאינן ב-G20, שבהן גודל האוכלוסייה עולה על מיליון איש, והתוצר לנפש גבוה מ-30,000 דולרים.



כך הגיעה ישראל למשבר הפיננסי העולמי ב-2008 עם מרווח פיסקלי גדול יותר, לאחר צמצום ניכר של יחס החוב לתוצר ועליית דירוג האשראי הריבוני של המדינה. כמו כן ב-2009, הממשלה, בהיותה ממשלת מעבר, הייתה מוגבלת ביכולתה להגיב למשבר עד לאישור תקציב הממשלה החדשה באמצע השנה, ולכן החליטה לא להפחית את הגירעון אלא לאפשר למייצבים האוטומטיים לפעול. כך מרבית גידולו של הגירעון במהלך אותה שנה נבעה מירידה של ההכנסות ממסים, לעומת ניטרליות של ההוצאה הציבורית.

בפרוץ מגיפת הקורונה האבטלה הייתה בשפל היסטורי, האינפלציה הייתה נמוכה ולמשק היה עודף בחשבון השוטף. יחס החוב הציבורי לתוצר היה נמוך בראייה היסטורית כמו גם שיעורי הריבית על החוב הממשלתי – בין היתר עקב התערבויות של בנקים מרכזיים בשוקי האג"ח מאז המשבר הפיננסי הגלובלי. עם זאת מ-2015 עד 2019 הגדילה הממשלה את הגירעון המבני בשיעור

ניכר, לרמה גבוהה בהשוואה בין-לאומית,⁸ ואף אישרה תוכניות שהיו צפויות להגדיל אותו עוד יותר בשנים הבאות.⁹

למרות הגירעון הגבוה בשנת 2020, הבשלות שאליה הגיע המשק הישראלי איפשרה לממשלה לממן אותו בעלויות נמוכות יחסית לעלויות הגיוס במשברים הקודמים. גם אופי הפגיעה בפעילות, שהייתה צפויה להיות זמנית,¹⁰ איפשר תגובה פיסקלית מסיבית. בגישה זו של הגדלת ההוצאה הציבורית וגיוס חוב נרחב למימוןה תמכו כל הגופים הכלכליים הרב-לאומיים וחברות הדירוג, מתוך תפיסה של שיפור קיימות החוב¹¹ באמצעות מדיניות אנטי-מחזורית, אפילו במדינות שבהן יחס החוב לתוצר היה גבוה.¹² שימור התשואות הנמוכות על האג"ח הממשלתיות של ישראל במהלך שנת 2020 שיקף תפיסה זו, והתאפשר הודות להקלה הכמותית (Quantitative easing, QE), שבמסגרתה רכש בנק ישראל אג"ח ממשלתיות ארוכות טווח בשוק המשני, וירידת התשואות בעולם על רקע תוכניות מקבילות של בנקים מרכזיים אחרים.¹³

אמנם בסיכומה של השנה הצעדים שננקטו בישראל היו בהיקף הולם לגודל הזעזוע, אך בתחילת המשבר התגובה של המדיניות הפיסקלית בישראל הייתה איטית ביחס למדינות מפותחות אחרות, במיוחד בהתחשב בחומרת המגבלות שהושטו על הפעילות בישראל ביחס לעולם באותה תקופה.¹⁴ בגל התחלואה הראשון אופיינה המדיניות ב"מתן עזרה ראשונה" בלבד לנפגעי הסגר באמצעות מקדמות של דמי אבטלה ומענקים לעצמאיים, ולאחר הגל הראשון אושרה שורה של צעדים תוספתיים ללא מסגרת הוצאה ברורה, פעמים רבות תוך עיכוב ניכר בקבלת ההחלטות ויישומן – התנהלות שהחמירה את אי-הוודאות במשק. בתחילת יולי אישרה הממשלה את רשת הביטחון המורחבת, שסיפקה ודאות למובטלים ולבעלי עסקים עד יוני 2021, כך שלגל השני בספטמבר המשק כבר הגיע עם רשת ביטחון יציבה. לצד זאת אישרה הממשלה גם מענקים לכלל אזרחי המדינה ללא תלות במידת הפגיעה בהם. ברבעון האחרון של השנה התמקדה המדיניות בעיקר בהקצאה מחדש של תקציבים שלא נוצלו: במקום מענק למעסיקים שיחזירו עובדים מחל"ת אושרו מענק שימור עובדים במהלך הסגר השני (שגם הוא נוצל חלקית) ופחת מואץ זמני לעסקים. כן הוחלט על דמי אבטלה חלקיים לחוזרים לעבודה במשרה חלקית לאחר אבטלה ממושכת, הקדמת מענק העבודה מ-2021, הגדלת המענקים לחיילים משוחררים והגמשת התנאים למענקים לעצמאיים על

⁸ ראו פרק ו' בדוח בנק ישראל לשנת 2019.

⁹ ראו בנק ישראל (2020). הסקירה הפיסקלית של בנק ישראל: מגמות ומתווים למדיניות הפיסקלית לשנת 2021 ולטווח הבינוני, נובמבר 2020.

¹⁰ להשוואת מאפייני המשבר הנוכחי למשברים הקודמים בישראל ראו פרק א'.

¹¹ חוב ציבורי נחשב לבר-קיימא כאשר הגירעון ללא ריבית שנדרש לפחות לייצב את רמתו בתרחישי המקרו הסבירים הוא אפשרי מבחינה כלכלית ופוליטית, רמתו תואמת סיכוני מיחזור נמוכים ושומרת על צמיחת התוצר הפוטנציאלי בקצב נאות. IMF (2013) Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market Access. Countries (Section I).

¹² Auerbach and Gorodnichenko (2017) בודקים את השפעת שינויים לא צפויים בהוצאה הציבורית על יחס החוב לתוצר מספר שנים אחרי שהתרחשו, ומוצאים כי הגדלה לא צפויה של ההוצאה הציבורית בעת שהכלכלה במיתון מתואמת דווקא עם ירידה של יחס החוב לתוצר בארבע השנים הבאות. הם מסבירים תוצאה זו בתמיכה של הממשלה בפעילות הכלכלית – כלומר שיפור קיימות הפיסקלית באמצעות הגדלת הגירעון בעתות משבר. A. J. Auerbach, & Y. Gorodnichenko, (2017). Fiscal stimulus and fiscal sustainability (No. w23789). National Bureau of Economic Research

¹³ לרכישות השפעה שלילית על התשואות. על כך ראו פרק ג' של דוח זה. המנגנונים שדרכם משפיעה ההקלה הכמותית על התשואה מתוארים בתיבה ג'-2.

¹⁴ מתוך 25 מדינות OECD שנכללו בבסיס הנתונים של קרן המטבע הבין-לאומית שפורסם ביוני 2020 ישראל הייתה מדורגת במקום ה-19 מבחינת גודל התוכנית התקציבית ביחס לתוצר ובמקום ה-20 מבחינת גודל התוכנית החוץ-תקציבית. משמע שגודל התוכנית שאושרה עד סוף יוני היה מהנמוכים ב-OECD.

הגופים הכלכליים הרב-לאומיים וחברות הדירוג תמכו בהגדלת ההוצאה הציבורית וגיוס חוב נרחב למימוןה, מתוך תפיסה של שיפור קיימות החוב באמצעות מדיניות אנטי-מחזורית, אפילו במדינות שבהן יחס החוב לתוצר היה גבוה.

בסיס יתרות לא מנוצלות בסעיף מענקי הוצאות קבועות. ההקצאה מחדש של סעיפים בתוכנית סיעה במיקוד יעיל יותר של התמיכה באוכלוסיות שנפגעו פגיעה מתמשכת.

שינוי חשוב נוסף, שהביא לשיפור השירות לאזרח בין הגל הראשון לשני, היה ביזור נרחב יותר של סמכויות מהממשלה המרכזית לגופים ציבוריים אחרים. העברת הסמכות לעריכת בדיקות הקורונה אל קופות החולים בחודש מאי העלתה משמעותית את מספר הבדיקות המקסימלי שהיה ניתן לבצע, הקופות גם תפעלו את עיקרו של מערך החיסונים הנרחב, ואשפוזי הבית הוכחו ככלי יעיל לטיפול בחולים שמצבם קל עד בינוני. ברבעון האחרון של השנה אישר שר האוצר הגדלה של ההעברות לרשויות המקומיות, מעבר לשיפוי בגין ההנחה בארנונה שניתנה עד יוני 2021, עבור הקמת מערך חקירות אפידמיולוגיות מקומי, והוחלט כי הפיקוח והסדר העירוני יתוגברו בהתאם לרמת התחלואה. כמו כן הוסכם על העברת תקציבים לשם הצטיידות וקשר עם התושב לרשויות מקומיות בעלות דירוג סוציו-אקונומי נמוך (5 ומטה).¹⁵ במערכת החינוך הורחבה במידת מה הגמישות הניהולית והפדגוגית לאחר חופשת הקיץ: למנהלי בתי הספר הותר לשנות את הכמות והרכב של שעות ההוראה כאשר בתי הספר נפתחו מחדש בכפיפות למגבלות שהטילה הממשלה (ראו דיון בנושא החינוך בפרק ז').

לאחר שתי מערכות בחירות ב-2019, שהסתיימו ללא הקמת ממשלה, הוקמה במאי 2020 ממשלה חדשה. בגלל אי הקמתן של ממשלות בעקבות בחירות 2019 לא אושר תקציב לשנת 2020 במועד, וזו החלה עם תקציב המשכי מרסן, שהיה נמוך ממגבלת ההוצאה הקבועה בחוק בכ-0.8 אחוז תוצר (כ-12 מיליארדי ש"ח). העדר תקציב מטיל מגבלות על תוכנית העבודה של המשרדים, ומחייב אותם לפנות לוועדות חריגים לגבי פעולות שגרתיות, לא כל שכן חדשות, תוך אי-וודאות לגבי עצם אישורן ומועד האישור. כמו כן נוהלי התקציב ההמשכי מגבילים התקשרויות ארוכות טווח בשל האופי הזמני של תקציב זה. הם גם קובעים סדר קדימויות להוצאות לפי התחייבויות חוזיות קיימות, וכך, מטעמים טכניים, מוחל קיצוץ של פעילויות המבוצעות על ידי גופים חוץ-ממשלתיים במיקור חוץ אף שהן ממומנות באופן שוטף על ידי הממשלה. אי-הוודאות המקור-כלכלית שנבעה ממשיבר הקורונה החריפה בשל העדר הסמכות של ממשלות המעבר לבצע רפורמות משמעותיות ולקבוע יעדים ארוכי טווח. למרות חוסר ההסכמה על חוק התקציב לשנים 2020–2021, הקואליציה הרחבה שהורכבה אחרי בחירות מרץ 2020 הקלה על הממשלה לשנות חוקי יסוד וחוקים רגילים בהוראות שעה, כדי לתקצב את התוכניות הקשורות לקורונה בתקציב נפרד וזמני ולמתן את הריסון הפיסקלי שהחילו כללי התקציב ההמשכי בשנת 2020. חקיקת התקציב הרגיל נדחתה מאוגוסט לדצמבר בשל אי הסכמות בממשלה, ומשלא אושרה בדצמבר, פוזרה הכנסת ונקבעו בחירות נוספות בפעם הרביעית בתוך שנתיים.

משפוזרה הכנסת בשל אי-אישור תקציב לשנים 2020–2021, הביאה הממשלה לאישורה תיקון קבע של חוק יסודות התקציב שקובע את מסגרת התקציב ההמשכי, כדי למנוע ריסון כלכלי נוסף, שהתקציב ההמשכי היה צפוי לכפות עד לחקיקת תקציב ביוני 2021 לכל המוקדם. למרות הגדלת המסגרת כמעט עד לתקרת ההוצאה, עדיין חסרים בתקציב ההמשכי מאפיינים חשובים של תקציב רגיל, וביניהם: יעדי גירעון שמגדירים את המסגרת נוסף על מגבלת ההוצאה, תוכנית כלכלית (חוק הסדרים) שמאגדת את הצעדים הנדרשים להשגת יעדי התקציב, תהליך עבודה

שינוי חשוב, שהביא לשיפור השירות לאזרח בין הגל הראשון לשני, היה ביזור נרחב יותר של סמכויות מהממשלה המרכזית לגופים ציבוריים אחרים.

למרות הגדלת המסגרת כמעט עד לתקרת ההוצאה, עדיין חסרים בתקציב ההמשכי מאפיינים חשובים של תקציב רגיל כגון: יעדי גירעון, חוק הסדרים, שקיפות ציבורית של סדרי העדיפויות בתקציב וניהול עצמי של תקציבי המשרדים.

¹⁵ להמלצות לשיפור נוסף בביזור סמכויות לרשויות המקומיות ראו: א' פינקלשטיין (2020). "כל הסיבות להעברת סמכויות לשלטון המקומי – בשגרה וגם בימי קורונה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.11.2020. <https://www.idi.org.il/articles/32785>. מדובר בהמלצות שקיימות כבר שנים רבות. ראו למשל ע' רזין וע' ברנרד (2004). "רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואיזון לנחשלים", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מסודר, שכולל תכנון מפורט ושיקול דעת בחלוקת התקציב לפי מטרות המדיניות של הממשלה, שקיפות ציבורית, שמתבטאת בדיוני הכנסת על סדרי העדיפויות בתקציב וניהול עצמי של תקציבי המשרדים לעומת ניהולם על ידי החשב הכללי. פיזור הכנסת גם מקשה על קידום רפורמות מבניות שיתמכו בהגדלת יעילותו של המגזר הציבורי ובהעלאת הפריזון במשק.

2. צעדי המדיניות הפיסקלית להתמודדות עם משבר הקורונה בישראל

א. שינויים במסגרות התקציב במהלך השנה

"קופסת הקורונה" חוקקה לראשונה ב"חוק יסוד: משק המדינה" כתוספת תקציבית זמנית בחודש אפריל והוגדלה מאז חמש פעמים. תחילה תוקצבו התוכניות הממשלתיות רק לשנת 2020, בהמשך נוספה "קופסה" גם לשנת 2021, והיא הוגדלה פעמיים במהלך 2020. ה"קופסאות" הופרדו משאר התקציב, כיחידה הממומנת באמצעות חוב ולא באמצעות העלאת מסים, אשר תשמש רק לצרכים שלהם ה"קופסאות" מיועדות: תגבור מערכת הבריאות והמשרדים האזרחיים המסייעים בהתמודדות עם המשבר הבריאותי, העברות למשקי בית ותמיכות במובטלים, בעובדים בחל"ת, בעצמאיים ובעסקים, האצת מיזמי תשתיות וזקיפת הסיכון בגין הערבויות שנתנה המדינה לקרנות שהלוו לעסקים בתנאים מועדפים.

השימוש ב"קופסאות" כדי לממן את הוצאות הטיפול במשבר מבהיר לשווקים ולציבור כי מחויבות הממשלה להגדלת ההוצאות בגין המשבר היא זמנית. לדוגמה, מסמך הנומרטור, שפרסם משרד האוצר במרץ 2021, אשר מציג את התחייבויות הממשלה על בסיס ההחלטות הקיימות, מעריך כי ההוצאות הישירות בגין משבר הקורונה שיתמשכו אחרי שנת 2021 יהיו זניחות.¹⁶ היתרון של השימוש ב"קופסאות" בא לידי ביטוי בעובדה שאמון השווקים במדיניות הפיסקלית של ישראל, אשר נבנה במשך שנים, נשמר גם במהלך המשבר. בגלל עוצמתו של המשבר והיקף הפתרונות שנדרשו, "קופסה" תקציבית הייתה נדרשת ללא תלות בהיותו של התקציב רגיל או המשכי, אך חשוב לזכור כי זהו כלי חריג, שנועד לזמני חירום; תקצוב חוזר ונשנה של צרכים חדשים באמצעות "קופסאות" במקום הקצאה-מחדש של המקורות הקיימים עלול לפגוע באמינות הפיסקלית של הממשלה.

המשבר לווה באי-וודאות עצומה מפני חוסר היכולת של הממשלות בעולם לחזות את התפשטות המגיפה ולשלוט בה, וכפועל יוצא – גם במשבר הכלכלי. חוסר הוודאות לגבי משך המשבר הבריאותי הקשה על תכנון המדיניות. במרבית המדינות זו עודכנה לאורך השנה בהתאם להתפתחויות במקביל להקפאת הכללים הפיסקליים. השינויים בגודל ובהרכב של תקציב הקורונה היו תכופים ורבים והקשו על ניטור שוטף של קצב ביצוע התוכניות. סכום ה"קופסה" גדל מ-50 מיליארדי ש"ח באפריל ל-64 מיליארדים ביוני, ל-94 מיליארדים ביולי, ובסופו של דבר התייצב על 97 מיליארדי ש"ח בספטמבר¹⁷. רשת הביטחון שאושרה ביולי 2020 נועדה להסדיר את הצורך בפתרונות חוזרים ונשנים ולהקנות ביטחון וודאות.¹⁸ עם זאת, גם לאחר מכן הוסיפה הממשלה ואישרה עוד שלוש "קופסאות", שנועדו לממן את התוכנית "מענק לכל אזרח", את היערכות

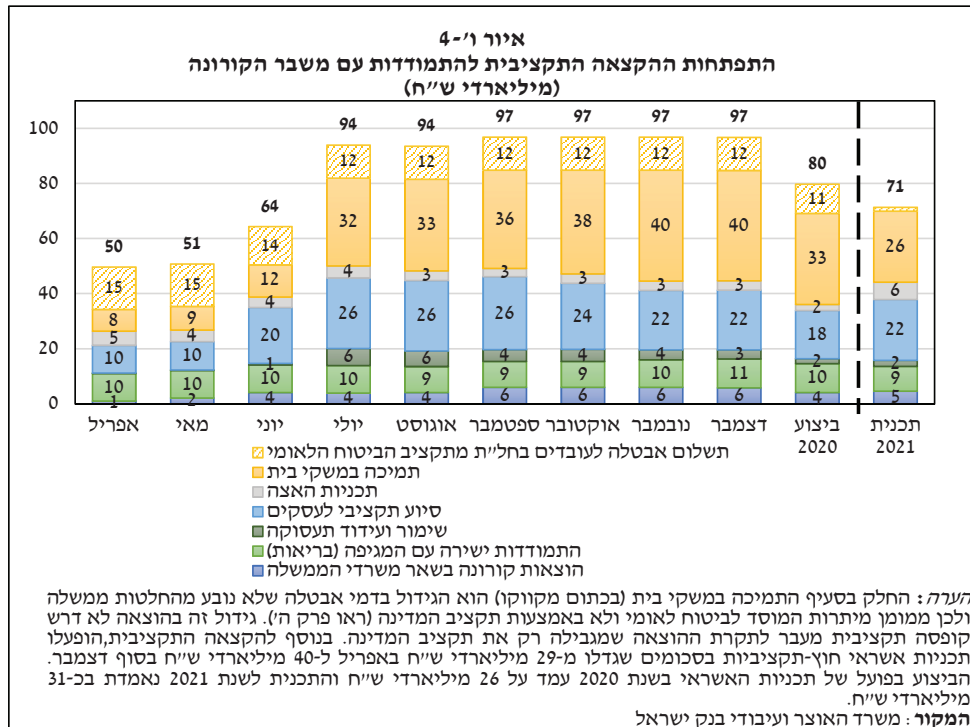
¹⁶ משרד האוצר, תוכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2022–2024 מחודש מרץ 2021.

¹⁷ המספרים כוללים את חלקו של הביטוח הלאומי אך אינם כוללים תוכניות חוץ תקציביות (לפירוט ראו איור ו-4).

¹⁸ פירוט רב על התוכניות שאושרו בקיץ ותקציבן מובא בהחלטת ממשלה מס' 326 מיום 16.08.2020.

השימוש ב"קופסאות" כדי לממן את הוצאות הטיפול במשבר מבהיר לשווקים ולציבור כי מחויבות הממשלה להגדלת ההוצאות בגין המשבר היא זמנית. תקצוב חוזר ונשנה של צרכים חדשים באמצעות "קופסאות" במקום הקצאה-מחדש של המקורות הקיימים עלול לפגוע באמינות הפיסקלית של הממשלה.

מערכת החינוך לשנת תשפ"א ואת הרחבת תנאי רשת הביטחון לשנים 2020–2021. בחודש אוקטובר הופסקה ההגדלה התדירה של המסגרת, והרכבה הותאם לקצב הביצוע של התוכניות, כך שסכומים אשר לא נוצלו הוקצו מחדש למימון תוכניות ממשלה חדשות (איור ו-4).¹⁹ בסיכום השנה נרשמו הוצאות בסך 80 מיליארדי ש"ח והתקשרויות בסך 5 מיליארדי ש"ח נוספים. העודפים הועברו לקופסת הקורונה לשנת 2021, שתוקצבה במקור (ביולי) בכ-42 מיליארדי ש"ח ועומדת כיום על 71 מיליארדים (כולל העודפים).



נוסף על "קופסאות" הקורונה שינתה הממשלה את כללי התקציב ההמשכי בחוק יסוד משק המדינה וחוק יסודות התקציב. בספטמבר הוגדלה מסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2020 ב-11 מיליארדי ש"ח כדי לממן הוצאות שאינן קשורות בקורונה, ובדצמבר – לאחר פיזור הכנסת – אושרו באופן קבוע שינויים בחוק, כגון הפרדת סעיפי החזרי החוב ותקציבי המפעלים העסקיים מבסיס התקציב ההמשכי. היו אלה שינויים מתבקשים, בלי קשר לתקופת המשבר, בגלל העיוות

¹⁹ השינויים בהרכב התרחשו לאורך כל התקופה: באוגוסט החליטה על הממשלה על תקציב של 1.75 להערכות מערכת החינוך לשנת תשפ"א, בעוד שהתקציב לשנת תשפ"ב בסך 1.2 מיליארד ש"ח, שלא נוצל במלואו, צומצם בכ-0.7 מיליארד ש"ח, ותקציב ההכשרות המקצועיות צומצם ב-0.3 מיליארד ש"ח. בסוף ספטמבר הורחבה רשת הביטחון לשנת 2020 ב-2.5 מיליארדי ש"ח, כדי לממן את התוכנית לשימור עובדים בחודשים ספטמבר–אוקטובר, את הקדמת תשלום מענק העבודה לשנת 2020 ואת הרחבת הזכויות למענק הוצאות קבועות עבור עסקים שמחזורם נפגע ב-25%-40%. כנגד זאת צומצמה ב-2 מיליארדי ש"ח תוכנית עידוד התעסוקה, שתוקצבה במקור ב-5.5 מיליארדי ש"ח. תקציב תוכנית זו צומצם בכמיליארד ש"ח נוספים בחודשים נובמבר–דצמבר כנגד העלאה של תקציב הבריאות בסכום דומה. בחודשים אוקטובר–נובמבר הוגדל תקציב הסיוע לעצמאיים ב-4 מיליארדי ש"ח במצטבר, וכנגד זאת צומצמו סעיפי ההוצאות הקבועות בסכומים זהים (בחודשי מאי–יוני 2021). בדצמבר שולם מענק לעובדים ששהו באבטלה ממושכת כנגד צמצום תקציב צעדי האבטלה שהוכרוזו ברשת הביטחון בשל תת-ביצוע, ובאופן דומה חולקו מענקים לחיילים משוחררים במקביל לצמצום בתקציב ההיתר למשיכת פיקדון מוקדם מהקרן לחיילים משוחררים.

שהסעיפים האמורים יוצרים בתוואי ההוצאה החודשי של משרדי הממשלה, כאשר התקציב מוגבל ל-1/12 מהסכום השנתי.²⁰ נקבע גם כי "קופסאות" הקורונה לא יהיו כפופות למסגרת המותרת לפי התקציב ההמשכי, בדומה לתקצוב של "קופסאות" מעל תקרת ההוצאה בשנת תקציב רגילה. נוסף על השינויים הטכניים בהגדרות התקציב ההמשכי הוגדלה מסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2021 בכ-20 מיליארדי ש"ח. לפי התיקון לחוק יסודות התקציב, מסגרת ההוצאה של תקציב המשכי תתבסס על ההוצאה המותרת בחוק לשנה הקודמת, וזו תוגדל לפי קצב הגידול הממוצע של האוכלוסייה הידוע בתחילת שנת התקציב ההמשכי.²¹ התיקון הגדיל את מסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2021 מ-400 ל-420 מיליארדי ש"ח, בעוד שתקרת ההוצאה על פי חוק לשנת 2021 היא 426 מיליארדי ש"ח. נוסף על כך הוגדל שיעור התמיכות שניתן לחלק ואושרו הקלות הנוגעות להרשאות להתחייב ולהעברת עודפים במהלך שנת תקציב המשכי. משמעות השינויים בחוק היא הגדלה משמעותית בפועל של התקציב ההמשכי על כל חלקיו והפיכתו לפחות מרסן ממה שהתכוון המחוקק במקור.

התנהלות הממשלה השנה מדגישה את התחלופה (trade off) בין גמישות ליציבות ואמינות – שני עקרונות מדיניות חשובים ורצויים אך לעיתים סותרים: מחד גיסא, הגמישות המוסדית איפשרה לממשלת המעבר לשנות חוקי יסוד כדי להקצות משאבים להתמודדות עם משבר כלכלי ובריאותי חסר תקדים; מאידך, אותה גמישות טומנת בחובה סכנה לאמינות הפיסקלית, שכן היא מחלישה את הכללים שמשמשים עוגן ארוך טווח לקובעי המדיניות. בעוד שהפעולה הלא שגרתית שנועדה לתת מענה למצב החירום הייתה הכרחית, ודומה להתנהלות במדינות המפותחות האחרות, הגלישה של שינוי הכללים גם לתחומי התקציב הרגיל, שנדחה שוב ושוב בשל חוסר הסכמה פוליטית בתוך הממשלה, מבליטה את הסיכונים שבגמישות. ההתנהלות סביב אישור התקציב הרגיל נמשכה באותה מגמה של קבלת החלטות ברגע האחרון וללא דיון ציבורי מקיף, ומסגרת התקציב ההמשכי הוגדלה ללא ביסוס של סדרי עדיפויות שקופים או אסטרטגיה ארוכת טווח. אף שמבחינה כלכלית קצרת טווח היה יתרון בהסרת המגבלות על פעילות משרדי הממשלה בנסיבות החריגות של המשבר, הרי מבחינה מוסדית ובראיה ארוכת טווח השינויים כלאחר יד שנעשו במסגרת החוקית – לרבות חוקי יסוד – אשר מתמרצת את הממשלה להעביר תקציב מסודר, יוצרת פוטנציאל להתנהלות מתמשכת ללא תקציב מאושר או לשינויים במסגרות התקציב גם בשגרה. תופעה זו מגדילה את אי-הוודאות בתקופה שבה המשק זקוק דווקא ליציבות. אחד האתגרים המשמעותיים של הממשלה הבאה יהיה להתכנס למסגרת פיסקלית מוגדרת ולבנות תוכנית רב-שנתית אמינה לתמיכה במשק עד חזרתו לתעסוקה מלאה בלי לערער את הקיימות הפיסקלית של מדינת ישראל.²²

²⁰ לפירוט על השפעת התוואי החודשי של החזרי החוב ראו: א' בר (2020). מנגנון התקציב ההמשכי ותקציב התוכנית הממשלתית לטיפול במשבר הקורונה – ניתוח השינויים המוצעים, הכנסת – מרכז המחקר והמידע.

²¹ הצעת החוק המקורית של הממשלה כללה הגדלה של המסגרת לפי מדד המחירים לצרכן בשלוש השנים האחרונות (0.6%), אך ועדת הכספים ביקשה לשנות את ההצעה כדי להגדיל אותה לפי גידול האוכלוסייה באותן שנים (1.9%). הצעת החוק הממשלתית הייתה מעמידה את מסגרת התקציב על 414 מיליארד ש"ח, לעומת 420 מיליארד שדרשה ועדת הכספים.

²² דוגמה לסיכון זה עלתה בהודעתה של חברת הדירוג S&P בדבר אשור דירוג האשראי של ישראל בסוף אוקטובר: החברה ציינה כי למרות התחזית ליציבות הדירוג, לחצים להורדת הדירוג יכולים לגבור; זאת אם מעבר לצעדים הקשורים במגיפה, ישראל לא תגבש תוכנית קונסולידציה לטווח הבינוני, ואם החוב ימשיך לעלות לעומת התחזית של החברה, שלפיה הוא יתייצב מתחת ל-80 אחוזי תוצר.

אף שמבחינה כלכלית קצרת טווח היה יתרון בהסרת המגבלות על פעילות משרדי הממשלה בנסיבות החריגות של המשבר, הרי מבחינה מוסדית השינויים שנעשו במסגרת החוקית אשר מתמרצת את הממשלה להעביר תקציב מסודר, יוצרת פוטנציאל להתנהלות מתמשכת ללא תקציב מאושר או לשינויים במסגרות התקציב גם בשגרה.

ב. הרחבת רשת הביטחון הכלכלית

לעומת משברים כלכליים הנובעים מצניחה של הביקוש המצרפי – שבהם מדיניות אנטי-מחזורית מאופיינת בעיקר בהגדלת הצריכה הציבורית, הזעזוע החריג והזמני שנובע מפנדמיה עולמית, ולא מבעיות מבניות בכלכלה, מיקד את תפקיד המדיניות הכלכלית באספקת נזילות ובסיוע לפרטים ולעסקים שנדרשו להפסיק לפעול באמצעות תשלומי העברה ותמיכות. זאת במטרה לגשר על פני התקופה שבה המשק מושבת כדי לשמר את ההון האנושי והפיזי, לסייע לפרטים להחליק תצרוכת למרות אובדן ההכנסה הזמני, ולמנוע אובדן לא יעיל של משרות.²³ משכך, צעדים הננקטים בתקופות שבהן מוטלות מגבלות על הפעילות צריכים להיות זמניים וקצרי טווח באופיים, להתמתן בין הסגרים ולהצטמצם בהדרגה לאחר הסרת המגבלות עם סגירת פער התוצר השלילי. כיוון שלזעזוע הבריאותי ולמגבלות על ההיצע יש התחלה וסוף – אף כי מועדו אינו ידוע מראש – מטרת המדיניות השנה הייתה להגביל את הפעילות באופן זמני, ובמקביל למנוע פגיעה חמורה יותר בביקוש המצרפי²⁴ ולמזער את הצלקות (Scarring) שגורם הזעזוע למשק, כדי לאפשר לו להתאושש במהירות לאחר השגת שליטה במגיפה.

משבר הקורונה אופיין בהטרונגיות רבה במידת הפגיעה הכלכלית במשק. (ראו פרקים ב', ה' ו-ז). לנוכח מאפיין זה, בשילוב עם מגבלת תקציב ממשלתית, מדיניות כלכלית יעילה אמורה למקד את הסיוע, במידת האפשר, בנפגעים העיקריים.²⁵ עם זאת, העדר אינפורמציה מלאה בידי הרשויות פוגם ביכולת של הממשלה לספק את הפתרון היעיל ביותר – תופעה המלווה את מנגנוני התמיכה הממשלתית גם בשגרה, אך הייתה נכונה ביתר שאת השנה, בגלל מהירות פגיעתו של המשבר והיקפה. לכן, אם בתחילת המשבר הייתה נחוצה תגובה מהירה ונרחבת באמצעות מנגנונים פשוטים כדי לספק ביטחון למשקי הבית²⁶ – גם במחיר של מתן מענקים בהיקף נרחב למי שלא נפגע מהמשבר – הרי ככל שהמצב נמשך נדרשה הממשלה לבצע התאמות כדי לספק את הסיוע המיטבי למי שזקוק לו יותר.

ביוני החליטה הממשלה לחלק מענקים אוניברסליים ("מענק לכל אזרח"), שעלותם התקציבית עמדה על כ-6.5 מיליארדי ש"ח, אך התועלת השולית מהוצאה זו – בפרט בחודש שבו חומרת המגבלות הייתה נמוכה מאוד ביחס לשאר השנה, ורשת הביטחון למי שנפגעו מהמשבר כבר הורחבה משמעותית – הייתה מוגבלת. המטרה המוצהרת של תשלום המענקים האוניברסליים הייתה להאיץ את הצריכה הפרטית, אך בהעדר היכולת להבחין בזמן אמת בין בעלי הכנסות גבוהות (או רכוש ומקורות נזילים) למעוטי הכנסה ורכוש, רבים ממקבלי המענקים היו משקי בית שממילא לא הקטינו את צריכתם – למעט הרכיבים שנבעו מהמגבלות הבריאותיות שהטילה

אם בתחילת המשבר הייתה נחוצה תגובה מהירה ונרחבת באמצעות מנגנונים פשוטים כדי לספק ביטחון למשקי הבית ככל שהמצב נמשך נדרשה הממשלה לבצע התאמות כדי לספק את הסיוע המיטבי למי שזקוק לו יותר.

²³ V. Guerrieri, G. Lorenzoni, L. Straub & I. Werning (2020). Macroeconomic implications of COVID-19: Can negative supply shocks cause demand shortages? (No. w26918). National Bureau of Economic Research

²⁴ A. J., Auerbach, Y. Gorodnichenko & D. Murphy (2020). Fiscal policy and covid19 restrictions in a demand-determined economy (No. w27366). National Bureau of Economic Research. P. O. Gourinchas, S. Kalemli-Özcan, V. Penciakova & N. Sander (2020). Covid-19 and SME failures (No. w27877). National Bureau of Economic Research.

²⁵ העברות אוניברסליות במהלך סגר צפויות להגדיל את החיסכון של הפרטים ולא את התעסוקה, ולכן האפקטיביות שלהן נמוכה יחסית. Bayer et al. (2020), The Coronavirus stimulus package: How large is the transfer multiplier, NBER WP; Chetty et al. (2020). The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data; Wu et al. (2020). Consumption Vouchers during COVID-19: Evidence from E-Commerce. Alstadsæter, et al. (2020.) Norwegian and US Policies Alleviate Business Vulnerability Due to the Covid-19 Shock Equally Well.

²⁶ כמו תשלום המענקים הרוחבי לקראת פסח למשפחות עם ילדים, לקשישים, לנכים ולמקבלי קצבאות זקנה, הבטחת הכנסה, נכות ומזונות.

הממשלה. (ראו פרק ב'). Feldman and Heffetz (2020) מוצאים בסקר אינטרנטי כי המענק עודד רק רבע ממשקי הבית להגדיל את צריכתם בטווח הקצר, ואילו השאר השתמשו בו בעיקר להגדלת החיסכון הפרטי (כולל תשלום חובות) או תרמו אותו לאחרים.²⁷

לצד הקלת תנאי הזכאות לדמי אבטלה והרחבת הסיוע למובטלים (כפי שמפורט בפרק ה'), הרחבת רשת הביטחון הייתה משמעותית עוד יותר לעצמאיים, שבמרבית המדינות אינם זכאים לדמי אבטלה אלא במקרים מיוחדים, בשל קושי בפיקוח על יכולת ההשתכרות של העובד.²⁸ כחלק מתוכנית הסיוע הראשונית שולמו לעצמאיים שהצהירו כי מחזורם ירד ב-25% לפחות מענקים בשיעור של 65% מהכנסתם החודשית הממוצעת ועד 6,000 ש"ח.²⁹ בהמשך הורחבה הזכאות גם לשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים³⁰ והמענק הוגדל ל-70% עד לסכום של 10,500 ש"ח, וכן ניתנה תוספת לבעלי הכנסות נמוכות מ-300 אלף ש"ח בשנה. בתוכנית "רשת הביטחון הכלכלית", שאושרה ביולי, הוסדר מנגנון המענקים לעצמאיים, כך שאחת לחודשיים עצמאיים אשר מחזורם בחודשיים האחרונים ירד בלפחות 40% לעומת התקופה המקבילה אשתקד קיבלו מענק. סכום המענק החודשי נקבע ל-70% מההכנסה החודשית הממוצעת אשתקד עד לסך של 15 אלף ש"ח לפעימה (אחת לחודשיים). בדצמבר אושר מענק חד-פעמי לעצמאיים ולעסקים קטנים שחוו פגיעה ממושכת.³²

נוסף על המענקים הנזכרים, ששימשו תחליף לדמי אבטלה עבור עצמאיים ובעלי עסקים קטנים, שולמו מענקים גם לעסקים עצמם, כדי לפצות על ההפסדים שנגרמו בשל תשלום ההוצאות הקבועות כאשר הפעילות העסקית מוגבלת. מענקים אלו התבססו על מנגנונים שהופעלו בעבר לפיצוי עסקים שנפגעו בזמן עימותים ביטחוניים, וחושבו על סמך דוחות המע"מ התקופתיים, תוך התחשבות בעלויות הקבועות של העסק. לפעימה הראשונה היו זכאים עסקים שמחזורם השנתי נמוך מ-20 מיליון ש"ח, ובהמשך הורחבה הזכאות גם לעסקים גדולים יותר, אך בתנאי שהם חוו פגיעה של 60% לפחות. תנאי המענק ששולם בגין החודשים מאי 2020 עד יוני 2021 במסגרת רשת הביטחון הכלכלית מסוכמים בלוח ו'-2. הטבות נוספות לעסקים כללו: הלוואות בערבות מדינה, הנחה בארנונה העסקית, הארכת אוטומטית של רישיון העסק, פריסת תשלומי חובה, האצת החזרי מס הכנסה ומע"מ ותמיכות שונות של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. כמו כן ניתנו לעסקים מענקים בגין החזרת עובדים מחל"ת (ללא תלות בשיעור הירידה במחזור), שימור עובדים במהלך הסגר השני בלבד (כתלות בפגיעה) ומענק לעסקים בינוניים וגדולים על פגיעה ממושכת.³³

²⁷ Naomi E. Feldman and Ori Heffetz, A Grant to Every Citizen: Survey Evidence of the Impact of a Direct Government Payment in Israel (December 28, 2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3752364>

²⁸ דמי אבטלה על-פי חוק נגישים לעצמאיים ב-11 מדינות OECD, אך פעמים רבות מדובר בהסדר וולונטרי ומותנה בסגירת העסק וחיפוש עבודה כשכיר. בשנים האחרונות גוברים הדיונים לגבי החלת מנגנון דמי אבטלה לעצמאיים, והוא אף יושם בצרפת וספרד ב-2019.

²⁹ פירוט על תנאי הפעימה הראשונה של המענקים לעצמאיים: <https://www.gov.il/he/departments/news/sa020420-1>

³⁰ בעלים של עסק קטן שגם מועסקים בו כשכירים.

³¹ https://www.gov.il/he/departments/news/sa240420_0

³² עסק שמחזור עסקאותיו בשנת 2019 היה מעל 18 אלף ש"ח ולא עלה על 300 אלף ש"ח וירד בשיעור של לפחות 25% בין פעילות העסק בתקופה שמחודש מרץ עד דצמבר 2020 לפעילותו בתקופה המקבילה בשנת 2019. סכום המענק נע בין 3,000 ל-9,000 ש"ח בהתאם לעומק הפגיעה.

³³ עסק שמחזור עסקאותיו בשנת 2019 היה בין 300 אלף ש"ח ל-400 מיליון ש"ח, אשר היה זכאי לשלושה או יותר מבין מענקי הסיוע להשתתפות בהוצאות שניתנו באמצעות רשות המסים. גובה המענק עומד על 60% מממוצע מענק ההוצאות הקבועות שניתן לעסק עד כה בגין תקופות זכאות בשנת 2020, עד לגובה של 50 אלף ש"ח.

לוח ו'-2

פרטי מענק ההוצאות הקבועות במסגרת תכנית "רשת הביטחון הכלכלית"

עסקים קטנים (18 – 300 אלף ₪)	עסקים בינוניים (300 אלף – 1.5 מיליון ₪)	עסקים גדולים (1.5 – 400 מיליון ₪)	
לפי המחזור השנתי:			
עד 100 מיליון ₪: ירידה של לפחות 25% ¹			
ירידה של לפחות 25% ¹ במחזור העסקות	ירידה של לפחות 25% ¹ במחזור העסקות	100-200 מיליון ₪: ירידה של לפחות 60%	סף הפגיעה במחזור
200-400 מיליון ₪: ירידה של לפחות 80%			
מקדם ההוצאות הקבועות במחזור ² (עד 30%) כפול המחזור המקביל ב-2019 כפול 0.1 – 0.5, כתלות בשיעור הירידה במחזור.			
3-6 אלפי ₪, כתלות בגובה המחזור השנתי ב-2019.	3%-15% מהמחזור המקביל ב-2019, כתלות בשיעור הירידה במחזור	500 אלפי ש"ח	סכום המענק לפעימה (אחת לחודשיים)
6 אלפי ₪	500 אלפי ש"ח	500 אלפי ש"ח	תקרת המענק

¹ במקור התנאי היה ירידה של 40% במחזור, אך זה נשאר בתוקף רק בפעילות של החודשים מאי עד אוגוסט 2020. החל מחודש ספטמבר הורחב מעגל הזכאים לכאלה שחוו ירידה של 25% במחזור בשל הסגר השני והקלה זו הוארכה מדי חודשיים, גם כשלא היה סגר.

² שיעור ממחזור העסקות שמשקף את העלויות הקבועות בעסק, אותן עלויות שלא ניתן לחסוך גם כשהפעילות פוחתת או מופסקת (למשל: שכר דירה, הוצאות מימון וכד'). מקדם זה לא יעלה על 30%. המקדם חושב לפי הנוסחה:

$$1 - \frac{\text{הוצאות שכר של עובדים בחל"ת} + \text{תשומות } X \cdot 0.9}{\text{מחזור חודשי}}$$

המקור: משרד האוצר.

הרחבת רשת הביטחון על ידי הממשלה הייתה חיונית ותרמה בעיקר למשקי הבית ולעסקים הפגיעים ביותר. עם זאת, העדר מנגנון מוכן מראש והדחיפות שבה נדרשו צעדי הסיוע גרמו קשיים בעיצוב המדיניות וביישומה;³⁴ ראשית, תגובתה הראשונית של המדיניות עם פרוץ המשבר הייתה איטית. ממרץ עד יולי הורחבה התמיכה במספר פעימות לתקופות קצרות, ורק ביולי הוכרזה תוכנית רשת הביטחון, שקבעה את תנאי הזכאות לדמי אבטלה ומענקים לעסקים ועצמאיים עד יוני 2021. שנית, הקריטריונים שנקבעו למתן התמיכות ותשלומי ההעברה לא סיפקו כיסוי מלא לכל מי שנפגע מהמשבר,³⁵ והממשלה נדרשה לתיקוני חקיקה נוספים לאורך השנה כדי להכליל קבוצות נוספות במעגל הזכאים; שלישית, ההיקפים הגדולים של תביעות האבטלה והמענקים גרמו בעיות טכניות במערכי הביטוח הלאומי, שירות התעסוקה ורשות המסים, ואלה עיכבו את יישום המדיניות בתחילת המשבר; לבסוף, גורם נוסף, המקשה על האזרחים למצות את זכויותיהם בעתות שגרה ובמיוחד בתקופות משבר, היה ריבוי הרשויות שאליהן היו צריכים לפנות.³⁶

³⁴ מנגנון הפיצוי לעסקים של קרן מס רכוש היה הבסיס לתוכנית המענקים השנה, אך נדרש זמן להרחבתו ממנגנון קצר טווח המוגבל לאזור גיאוגרפי מסוים למערך כוללני ומתמשך ברמה הארצית.

³⁵ למשל לבעלי עסקים חדשים שפתחו בינואר-פברואר 2020 ולנשים שהיו בחופשת לידה ב-2019 – אשר לגביהם אין יכולת להשוות את עוצמת הפגיעה במחזור עם התקופה המקבילה אשתקד

³⁶ מובטלים נדרשו להירשם גם בשירות התעסוקה וגם במוסד לביטוח לאומי; עסקים נדרשו להירשם ברשות לעסקים קטנים כדי לקבל הנחה בארנונה ומענק שימור עובדים במקביל להגשת בקשה למענק הוצאות קבועות מרשות המסים ולדיווח למוסד לביטוח לאומי על הוצאת עובדים לחל"ת; מעסיקים שהיו זכאים למענק עידוד תעסוקה היו צריכים לדווח לשירות התעסוקה על חזרת עובדיהם במקביל לדיווח של העובדים וכו'.

העיכובים והקשיים ביישום רשת הביטחון מדגישים את החשיבות של מנגנוני מייצבים אוטומטיים, ובפרט כאלו שמרחיבים את רשת הביטחון בעת משבר ומצמצמים אותה לאחר מכן. למנגנון אוטומטי מספר יתרונות על פני שינויים ברשת הביטחון על פי שיקול דעת. ראשית, הזמן הנדרש כדי לעצב, לחקק ולהוציא לפועל תוכניות סיוע מחרף את אי-הוודאות, וזו מאיטה את הפעילות³⁷ ופוגעת באפקטיביות של המדיניות הממשלתית. חיזוק רשת הביטחון מבטח את הפרטים נגד זעזועים מקרו-כלכליים שאינם בשליטתם ומצמצם את החיסכון המניעתי (precautionary saving) גם בתקופות שגרה.³⁸ שנית, בצעדי מדיניות שתוקפם נתון לשיקול דעת הממשלה ולא מתואם עם אינדיקטורים מקרו-כלכליים כרוכה סכנה כי יופסקו בטרם עת, לפני שהפעילות העסקית תתחזק די הצורך, או שיימשכו גם כשמצב המשק ישתפר והם לא יידרשו עוד. הפקת הלקחים מהמשבר הנוכחי צריכה לכלול עיצוב מנגנוני רשת ביטחון המופעלים על ידי טריגרים כלכליים, כגון שיעור האבטלה, כך שמחד גיסא לא יהיה פיגור ביישום, ומאידך התמיכה תופסק אוטומטית כשלא יהיה בה עוד צורך. קביעת מדיניות בתקופה שאינה משברית צפויה להיות מוצלחת יותר גם מבחינת תכנונה וגם מבחינת התקשור שלה לציבור. יישום מיטבי של המדיניות יכלול היערכות מראש תוך השארת מקום לשיקול דעת של קובעי המדיניות בהתאמת הפרמטרים של המערכת לסוג המשבר, במקום לבנות כל פעם יש מאין. תופעה זו בלטה בנטייה של מרבית המדינות המפותחות להפעיל עם תחילת המשבר מנגנוני סיוע קיימים בשוק העבודה (כפי שמתואר בפרק ה'), תוך התבססות על מסגרת מוסדית קיימת והתאמת פרמטרים כגון סכומי המענקים ותנאי הזכאות להם.

קידום מערך מידע ממשלתי משותף לכל הגופים העוסקים בסיוע, שיכול להיות חלק מפריקט הדיגיטציה הממשלתית,³⁹ יאפשר לגופים אלה לתת מענה מהיר על סמך בחינה של כל הקריטריונים הרלוונטיים להענקת סיוע ממוקד. נוסף על כך ראוי להקים אתר אחד (one stop shop), שבו מופיע כל המידע הרגולטורי בשפה נגישה לפי קהל היעד, אשר באמצעותו ניתן למלא ולהגיש את כל הטפסים הנדרשים, ודרכו מתנהלת תקשורת ישירה עם הגופים הרלוונטיים, כך שהמשתמש הוא במרכז, ואינו צריך לפנות לכל גוף בנפרד.

הפקת הלקחים מהמשבר
הנוכחי צריכה לכלול
עיצוב מנגנוני רשת
ביטחון המופעלים על
ידי טריגרים כלכליים,
כגון שיעור האבטלה,
כך שמחד גיסא לא
יהיה פיגור ביישום,
ומאידך התמיכה תופסק
אוטומטית כשלא יהיה
בה עוד צורך.

³⁷ A. Fatás & I. Mihov (2003). "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion", *The Quarterly Journal of Economics* 118(4): 1419–1447, IMF (2015). "Can Fiscal Policy Stabilise Output?" in *Fiscal Monitor April 2015: Now is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*.

³⁸ Baker et al. (2016). מוצאים באמצעות ניתוח קטעי עיתונות מאז 1985 בארה"ב וב-12 מדינות מפותחות אחרות שאי-וודאות לגבי המדיניות הביאה לירידה בהשקעה, בתוצר ובתעסוקה. S. R. Baker, N. Bloom, & S.J. Davis. (2016). Measuring economic policy uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1593–1636. Villaverde et al. (2015). משתמשים בזעזועים זמניים לא צפויים במדיניות הפיסקלית של ארה"ב ומוצאים שהערך המרכזי לפגיעה בצמיחה הוא השקעה פחותה בחון וייצור מתחת לפוטנציאל. J. Fernández-Villaverde, P. Guerrón-Quintana, K. Kuester & J. Rubio-Ramírez. (2015). Fiscal volatility shocks and economic activity. *American Economic Review*, 105(11), 3352–84.

³⁹ ראו החלטת ממשלה מס' 260 מיום 26.7.2020.

ג. הגדלת ההוצאה הציבורית על בריאות

שירותי הבריאות בישראל מאופיינים ברפואה אוניברסלית ובתוצאות טובות בהשוואה בין-לאומית, גם כשמפקחים על הרכב הגילים הצעיר בישראל ביחס לשאר המדינות המפותחות.⁴⁰ עם זאת, המערכת מתמודדת עם מספר אתגרים שסיכנו את יכולת הספיקה שלה בעת התפשטות הנגיף. קיבולת החסר של מערך האשפוז, ובפרט של המחלקות הפנימיות עולה לכותרות בכל שנה בחודשי החורף, כאשר נוצר ביקוש יתר עקב מיעוט מיטות תקניות במחלקות הפנימיות ובמוסדות להמשך הטיפול והעדר חלופות אשפוז ביתי.⁴¹ תיקון מדדים בין-לאומיים לפי הרכב הגילים באוכלוסייה⁴² מעלה כי מספר האחיות לאלף נפש בישראל נמוך בהשוואה בין-לאומית, וכן גם מספר מיטות הטיפול האקוטי (איור ו-5).⁴³

נקודות התורפה של מערך האשפוז באו לידי ביטוי ביתר שאת השנה בשל היקפי התחלואה הנרחבים, הגבירו את החשש מחוסר יכולת לספק מענה מיטבי לחולים והניעו את הממשלה לבחור במגבלות ריחוק חברתי חריפות בהשוואה בין-לאומית. (ראו פרק א'). כשאובחן, בסוף פברואר 2020, חולה הקורונה הראשון בישראל, ובתוך 22 ימים הגיע מספר החולים הפעילים ל-200, החליטה הממשלה להטיל את הסגר הכללי הראשון, בשל החשש מאי ספיקה של מערכת אשפוז.⁴⁴ גם הטיעונים בעד הסגר השני נשענו על התפוסה המלאה של מחלקות הקורונה במחוז הצפון, ובגל התחלואה השלישי הגיעו מחלקות הקורונה בירושלים לתפוסה מלאה, למרות ההיערכות במהלך השנה, וחולים רבים נאלצו לעבור לבתי חולים במחוזות אחרים.

עם הגידול המהיר של התחלואה בתחילת מרץ תוקצבה מערכת הבריאות בכ-10 מיליארדי ש"ח, תוספת חד-פעמית של כ-27% לתקציב משרד הבריאות.⁴⁵ תוספת זו נועדה תחילה לרכש חירום של ציוד מיגון לצוותים הרפואיים ומכונות הנשמה ולהקמת מערך בדיקות קורונה, שהקיבולת שלו במהלך הגל הראשון הייתה אלפים בודדים של בדיקות ביום. בהמשך הוגדל מערך הבדיקות לכמאה אלף דגימות ביום, נוספו תקני כוח אדם בבתי החולים (כ-600 רופאים ו-2,000 אחיות), הוכשרו מערכי אשפוז חלופיים (מלונות קורונה), נרכשו חיסוני קורונה, ואלה הגיעו לארץ לקראת סוף דצמבר. (ראו פירוט באיור ו-6). שיעור הביצוע של התקציב בסוף השנה עמד על 113%. ניתוח פרטני של סעיפי התקציב מעלה כי מרבית ההוצאה שימשה להתמודדות קצרת טווח עם המגיפה; חלק נוסף נועד לשיפוי המוסדות הרפואיים בשל הפסדים פיננסיים שנגרמו עקב שיבוש בפעילות השגרתית והתאמות למגבלות הקורונה; 4% מהתקציב יועד להגדלה זמנית של תקני כוח האדם בבתי החולים, במוסדות הגריאטריים, הפסיכיאטריים ובמעבדות, ורק כ-11%

עם הגידול המהיר של התחלואה בתחילת מרץ תוקצבה מערכת הבריאות בכ-10 מיליארדי ש"ח, תוספת חד-פעמית של כ-27% לתקציב משרד הבריאות.

⁴⁰ OECD (2019), Health at a Glance, עמודים 25 ו-35.

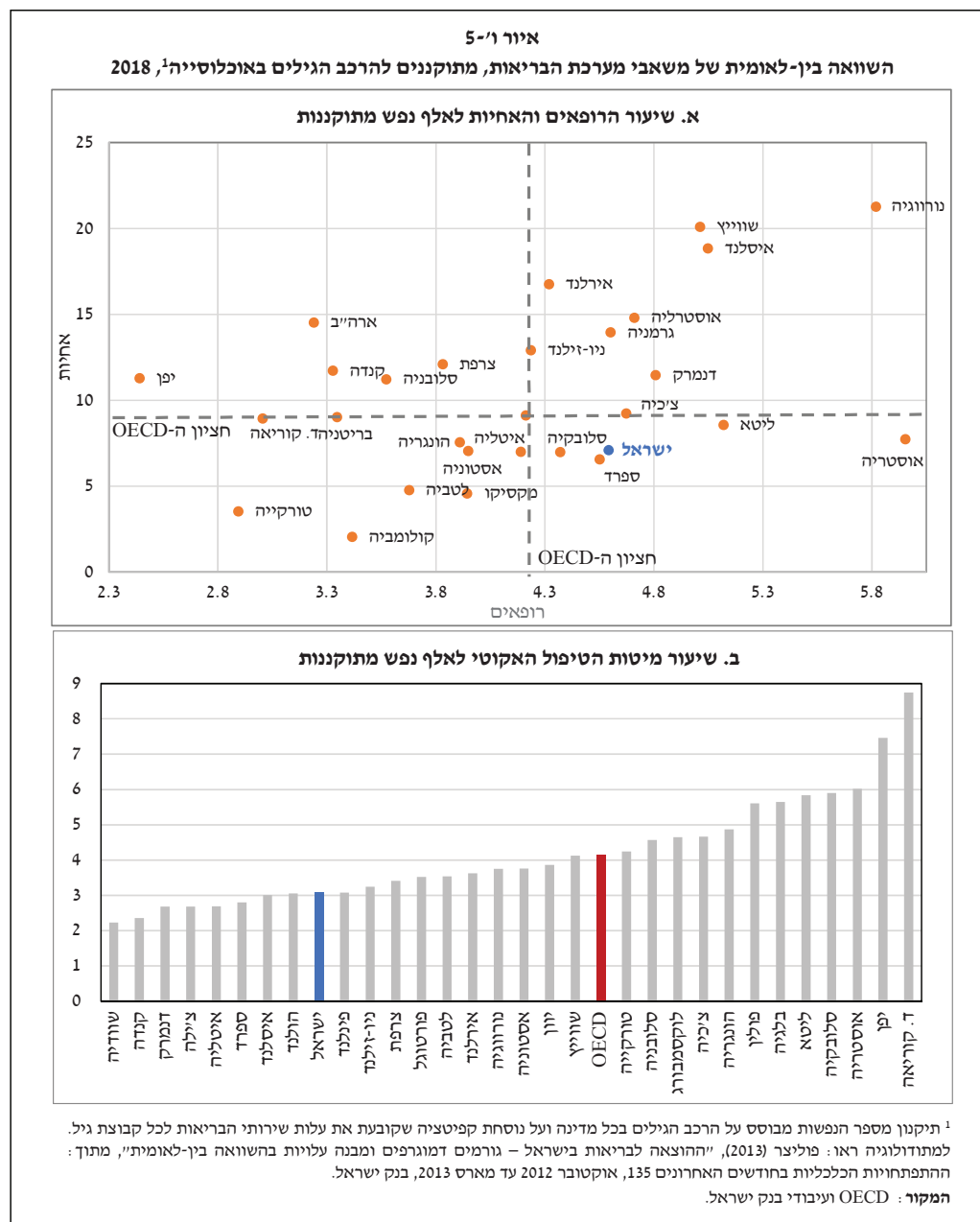
⁴¹ ראו את ההמלצות "הוועדה לשיפור הטיפול במערך האשפוז הפנימי במדינת ישראל, 2019", שנקראה גם ועדת טור-כספא על שם היושב בראשה.

⁴² תיקון מספר הנפשות מבוסס על הרכב הגילים בכל מדינה ועל נוסחת קפיטציה, הקובעת את עלות שירותי הבריאות לכל קבוצת גיל. למתודולוגיה ראו: ערן פוליצר (2013). "ההוצאה לבריאות בישראל – גורמים דמוגרפיים ומבנה עלויות בהשוואה בין-לאומית", מתוך: ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 135, אוקטובר 2012 עד מארס 2013, בנק ישראל.

⁴³ שיעור הרופאים גבוה יחסית, אך בישראל שיעור הרופאים המבוגרים (מעל גיל 60) ומשקל הרופאות – שתי קבוצות שתשומת העבודה שלהן נמוכה מהממוצע – גדל בשנים האחרונות. (אביעד טור-סיני ואחרים, "רופאים בישראל: מגמות במאפייניהם ובהכשרתם", פרק מתוך דוח מצב המדינה, מרכז טאוב, דצמבר 2020). לפי נתוני ה-OECD, לשנת 2018 שיעור הרופאים המבוגרים (מעל גיל 65) בישראל מתוך סך הרופאים הוא הגבוה ביותר ב-OECD, ושיעור הרופאות מתוך סך הרופאים נמוך מהממוצע.

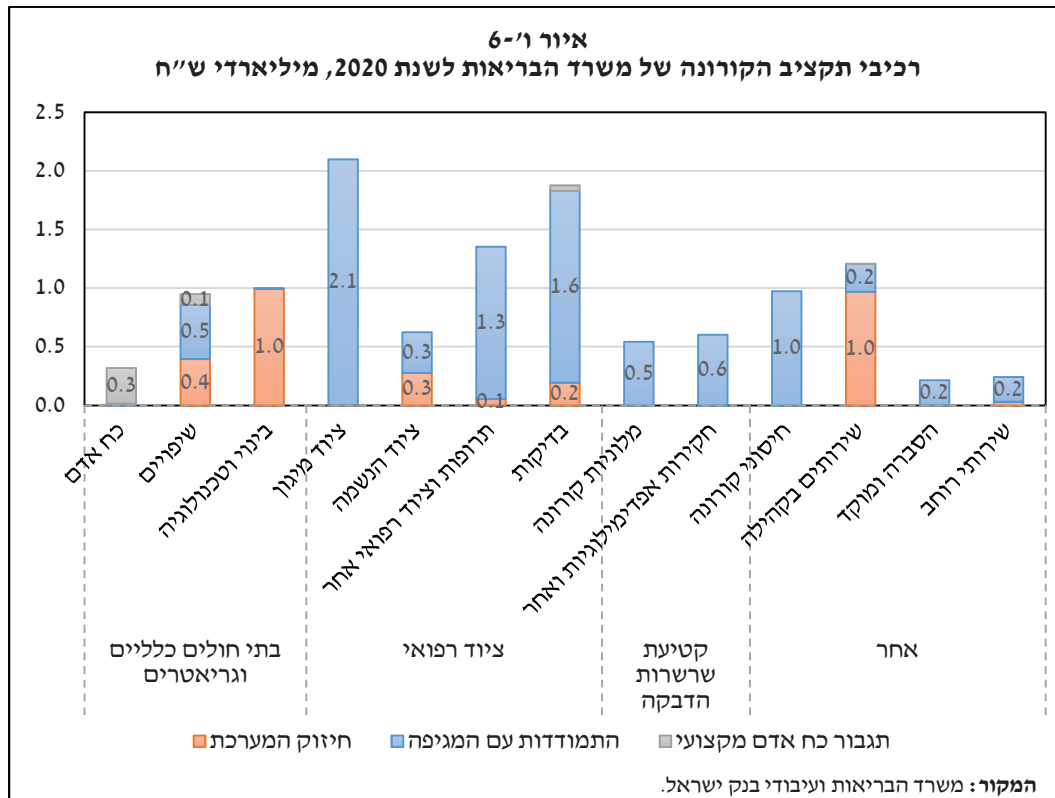
⁴⁴ https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4891_2020

⁴⁵ התקציב נטו לא כולל הוצאה מותנית בהכנסה ומפעלים עסקיים לרבות בתי החולים הממשלתיים. התקציב הנוסף יועד בעיקר למערכת האשפוז הכללית, אך גם למוסדות הגריאטריים והפסיכיאטריים.



מהתקציב התוספתי נועדו לפתיחת "מחלקות מתפרצות" ופרויקטי בינוי ורכישת מכשור רפואי שיחזקו את מוכנות מערכת הבריאות גם בטווח הארוך.

החוסן והגמישות של מערכת הבריאות הישראלית אותגרו במהלך שנת 2020. מאפיינים אלו הם רכיב חשוב בהתמודדות עם הטיפול בחולי הקורונה, אך גם ביכולת של המערכת להמשיך לספק שירותי בריאות שגורתיים. למשל, במהלך גל התחלואה הראשון הורה משרד הבריאות לעצור את הפעילות האלקטיבית בבתי החולים בשל הצורך להקצות משאבים למקרים הדחופים בלבד. אף על פי שתרשימי הקיצון שאליהם נערך משרד הבריאות לא התממשו, כניסת אנשי צוות רבים לבידוד הובילה לשינוי אופן הניהול של מצבת כוח האדם בבתי החולים, ונעשה שימוש מלא בתקנים הזמניים שנוספו.



לעומת מגיפה, שהיא אירוע מתגלגל אשר אפשר להיערך במהלכו, מצבי חירום אחרים כגון רעידת אדמה מתרחשים בבת אחת וצפויים להעמיד בסיכון גבוה אף יותר את יכולת הספיקה של מערך האשפוז. למערך זה אין מספיק מרווח ביטחון בשגרה, והבעיות המבניות בו לא טופלו ואף החמירו בשל התמשכות האירוע והשחיקה של הצוותים הרפואיים. כדי להפוך את החיזוק מזמני לקבוע, נדרש תקצוב שוטף של מערך האשפוז על בסיס פרמטרים שקופים ואחידים לכלל הגופים, במקום מימון הגירעונות המבניים של הגופים השונים באמצעות מבחני תמיכה אד-הוקיים. כמו כן מומלץ לקבע את תקני כוח האדם הזמניים שניתנו לבתי החולים והרחבת ההכשרה האקדמית של אחיות, להוסיף חלק מהמיטות שנוספו במסגרת מחלקות הקורונה לתקן של המחלקות הפנימיות, לתגבר את מערך הטיפול הנמרץ ולתכנן ובינוי מבנים רפואיים באופן שיאפשר גמישות של מערך האשפוז (כגון "מחלקות מתפרצות", שחלקן הוקמו בחניוני בתי החולים).⁴⁶

לעומת מגיפה, שהיא אירוע מתגלגל אשר אפשר להיערך במהלכו, מצבי חירום אחרים כגון רעידת אדמה מתרחשים בבת אחת וצפויים להעמיד בסיכון גבוה אף יותר את יכולת הספיקה של מערך האשפוז.

ד. התמודדות מערכת החינוך בזמן המשבר

מרבית מדינות העולם סגרו את מערכות החינוך בגל התחלואה הראשון בשל חוסר מוכנות, אך לאחר חופשת הקיץ רבות מהן ערכו התאמות כדי להימנע מהמשך הסגירה. לעומת זאת ישראל בחרה בחלופת הסגירה והלמידה מרוחק במהלך התפרצות גלי התחלואה הבאים.⁴⁷ הלמידה

⁴⁶ להמלצות נוספות בנושא: המכון הישראלי לדמוקרטיה (2020). "חיזוק מוכנות מערכת הבריאות למצבי משבר", כנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה. <https://www.idi.org.il/media/15311/health.pdf>.

⁴⁷ מספטמבר עד פברואר הייתה מערכת החינוך בישראל סגורה ב-40% מימי הלימודים, לעומת ממוצע של 14% במדינות ה-OECD. (לפירוט ראו פרק ז').

מרחוק לא הייתה מיטבית,⁴⁸ וההשלכות של חסרונותיה עלולות להשפיע על התלמידים גם בטווח הארוך. (ראו פרק ז'). תוספת התקציב למשרד החינוך במהלך הסגר הראשון עמדה על 88 מיליון ש"ח בלבד,⁴⁹ והיא הורחבה רק ביוני ל-1.2 מיליארדי ש"ח עבור מה שנשאר משנת הלימודים תש"פ.⁵⁰ באוגוסט הוקצה תקציב נוסף של 4.2 מיליארדי ש"ח עבור שנת תשפ"א. בסופו של דבר הסתכם תקציב הקורונה של משרד החינוך בכ-2.4 מיליארדי ש"ח בשנת 2020 ועוד כ-3 מיליארדי ש"ח בשנת 2021. התקציב התוספתי יועד בעיקר להאצת התקשוב של בתי הספר, ציוד תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש במחשבים וטאבלטים שיאפשרו למידה מרחוק, גיוס זמני של כוח אדם נוסף כדי לקיים מתווה קפסולות בגילים הצעירים וכדי להאריך את שנת הלימודים בשלושה שבועות עד כותה ד' (תוכנית "בית-ספר של החופש הגדול" וצהרונים) כפיצוי על אובדן ימי הלימוד במהלך הסגר הראשון.

קשיים ביישום הנהלים החדשים⁵¹ ועיכובים ברכישת המחשבים, שנבעו מההיקפים הגדולים שהוזמנו בבת אחת ומהביקוש העולמי הגבוה, הביאו לתת-ביצוע של תקציב הקורונה בשנת 2020 והעברת עודפים בסך 0.6 מיליארד ש"ח לשנת 2021. מחצית מהתקציב שבוצע שימשה לגיוס כוח אדם נוסף, והמחצית השנייה – לשיפור מערך התקשוב ורכישת המחשבים. שינויים נוספים שבוצעו החל מספטמבר במערכת החינוך ללא עלות תקציבית כללו את הגדלת הגמישות הניהולית והפדגוגית של מנהלי בתי הספר, מיקוד תוכני הלימוד בכל שכבות הגיל (צמצום של 10%–30% בחומר הלימוד) וצמצום מספרן של בחינות הבגרות החיצוניות ל-6 בלבד.

הפעילות השוטפת של מערכת החינוך נפגעה, וההתנהלות של משרד החינוך והממשלה לאורך כל התקופה יצרה אי-וודאות גדולה בקרב צוותי ההוראה, ההורים והתלמידים. אובדן ימי הלימוד והקשרים החברתיים עלולים להשפיע על התלמידים לאורך זמן. עם זאת, האצת התהליכים של האצלת הסמכויות למנהלי בתי הספר ולרשויות המקומיות, הדיגיטציה – גם אם זו תשמש בעתיד כלי משלים ולא תחליפי ללמידה בכותה – והמסקנות שיופקו ממיקוד חומר הלימוד והבגרות יוכלו להוות תשתית לרפורמות משמעותיות לשם העלאת איכות החינוך בישראל בשנים הקרובות. אם תקופת המשבר תנוצל להחזרתה של הפעילות השוטפת לשגרה תוך הרחבת ההשקעה בתקשוב בתי הספר ובהכשרת המורים להוראה דיגיטלית, הטמעת השינויים הפדגוגיים שהוכחו כמוצלחים בתוכנית הלימודים והנגשת מחשבים ותשתיות אינטרנט לתלמידים מכל קבוצות האוכלוסייה, מערכת החינוך יכולה לצאת ממשבר הקורונה מחוזקת ומותאמת יותר למאה ה-21.

האצת התהליכים של האצלת הסמכויות למנהלי בתי הספר ולרשויות המקומיות, הדיגיטציה והמסקנות שיופקו ממיקוד חומר הלימוד והבגרות יוכלו להוות תשתית לרפורמות משמעותיות לשם העלאת איכות החינוך בישראל בשנים הקרובות.

ה. העסקת עובדי המגזר הציבורי בכפוף למגבלות

גם ההמשכיות העסקית של רשויות המגזר הציבורי אותגרה עם פרוץ המגיפה וההחלטה על מגבלות ריחוק חברתי במקומות העבודה. מספר הסכמים קיבוציים לאורך השנה איפשרו לשכלל את אופן ההעסקה של עובדי המגזר הציבורי בתקופת הקורונה באופן שיגמיש וייעל אותו גם בעתיד. לאחר תקופה קצרה של עמימות נחתם בסוף מרץ הסכם קיבוצי, שבמסגרתו הוצאו לחופשה כפויה 50%–70% מהעובדים.⁵² לאחר פסח נחתם הסכם נוסף, שהאריך את החופשה, אך ניכה לעובדים רק מחצית מימי החופשה שנאלצו לקחת מסוף פסח עד תחילת מאי.

⁴⁸ ראו ספי בכר, "מוכנות ללמידה מרחוק ברמת התלמיד ובתי הספר – תובנות מ-PISA 2018 וסקר הוצאות משק הבית", מתוך: סדרת ניתוחים של חטיבת המחקר בבנק ישראל (יוני 2020).

⁴⁹ ראו החלטת ממשלה מס' 5013 מיום 24.04.2020.

⁵⁰ ראו החלטת ממשלה מס' 326 מיום 16.08.2020.

⁵¹ כך, למשל, חלק מהתקציב המקורי לגיוס כוח אדם לא היה נחוץ בסופו של דבר עקב ביטול מתווה הקפסולות בצהרונים, והוא הוקצה ליעדים אחרים בתקציב המדינה.

⁵² למועט מערכת הבריאות, מערכת הביטחון ושירותים חיוניים אחרים, שעבדו בשיעורים גדולים יחסית או אף במתכונת מלאה.

עם סיום הסגר הראשון נחתם הסכם "התו הסגול" אשר נועד לאפשר את המשך פעילות השירות הציבורי תוך התמודדות עם המגבלות שהוטלו על ההתייחסות במקומות העבודה. על פי ההסכם, הועמדו לרשות המעסיקים כלי גמישות ניהולית כגון התאמת שעות העסקת העובדים, לרבות העסקה במשמרות, התאמת שבוע העבודה, שינוי הגדרות ותכולות של התפקיד, ניווד עובדים והטמעת טכנולוגיות חדשניות. כל זאת על פי החלטת המעסיק, תוך שקט תעשייתי וללא תשלום תוספת שכר. במקרים שבהם עובדים לא יכלו להמשיך את עבודתם בשל המגבלות גם לאחר מיצוי כל כלי הגמישות הניהולית, ההסכם איפשר למעסיקים להוציאם לחל"ת פנימי זמני, או לצמצם את משרתם.⁵³ תקופה ייחודית זו, שבה בוצעו תהליכים משמעותיים רבים, כגון עבודה מהבית, דיגיטציה של השירותים הממשלתיים ושינוי תנאי העבודה, מדגימה את הפוטנציאל לבצע התאמות שיתרמו לפירוק העבודה במגזר הציבורי גם בתקופות שגרה; יהיה חשוב לבסס את ההסכמים הקיבוציים הבאים במגזר הציבורי על שינויים מבניים כאלה.

3. הכנסות הממשלה ממסים

בראייה שנתית גביית המסים בשנת 2020 ירדה בדומה לירידת התוצר. המשתנים הראליים המשפיעים על ההכנסות ממסים, כגון יבוא מוצרי הצריכה, ומצב שוק ההון, לא השתנו משמעותית בשנת 2020 לעומת הצפי טרם המשבר, והעלייה במכירת הדירות ברבעונים שקדמו למשבר תמכה בגידול של הגבייה. בהתחשב במשתנים המשפיעים על ההכנסות ממסים לפי מודל המס של חטיבת המחקר,⁵⁴ הירידה בהכנסות הייתה גדולה במקצת מהצפי, במיוחד ברבעון השני של השנה. בטווח הקצר תפנית חדה בפעילות גורמת לרוב פגיעה לא ליניארית בגביית המסים, שכן הגמישויות הרגילות המוכרות לנו מעתות שגרה אינן תקפות במשברים, והירידה בתקבולי המסים גדולה מהירידה בתוצר. פירוק אובדן ההכנסות ממסים לעומת 2019 לתקופות לפי חומרת המגבלות (איור ו-7) מעלה כי גביית מס ההכנסה (ברוטו) אכן ירדה בחדות במהלך הסגר הראשון, אך בתקופת ההתאוששות בקיץ (יוני-אוגוסט) ואפילו בתקופת הסגר השני גביית המסים הישירים הייתה גבוהה מהסכום המקביל אשתקד עד כדי סגירת הפער של הסכום השנתי לעומת 2019. המסים העקיפים, שמגיבים מהר יותר לשינויים בפעילות הכלכלית, ספגו פגיעה קשה יותר במהלך הסגר הראשון, ואף שתקבולי המע"מ המקומי התאוששו עם התחזקות הפעילות, מסי היבוא נותרו נמוכים וגדלו רק בדצמבר בשל הקדמת יבוא כלי רכב לחודש זה לפני העלאת המסים עליהם בינואר 2021. הטלת המגבלות על התנועה ניכרה גם בגביית מס הדלק, שצנחה במהלך הסגרים. בעשרת החודשים מפרוץ המשבר (מרץ-דצמבר), הגבייה הייתה נמוכה ביחס לשנה הקודמת בכ-7 מיליארדי ש"ח, אך גבוהה מהצפוי במהלכו, וזאת משתי סיבות עיקריות, הקשורות זו בזו: ראשית, הפגיעה בתוצר הייתה נמוכה מהצפוי במהלך השנה; שנית, האופי הדואלי של הפגיעה בשוק העבודה בא לידי ביטוי בגביית המסים: מרבית העובדים שהוצאו לחל"ת או פוטרו היו בעלי שכר נמוך, שאינו מגיע לסף השכר החייב במס הכנסה, או שמשלמים מעט יחסית. (ראו הרחבה בפרקים ב' ו-ה'). כך, למרות הפגיעה החמורה בתשומת העבודה, עלתה הגבייה של מס ההכנסה בניכויים משכר בחודשים מרץ-דצמבר לעומת התקופה המקבילה אשתקד.⁵⁵

בעשרת החודשים מפרוץ המשבר (מרץ-דצמבר), הגבייה הייתה נמוכה ביחס לשנה הקודמת בכ-7 מיליארדי ש"ח, אך גבוהה מהצפוי במהלכו.

⁵³ בתקופת חל"ת פנימי העובד ממשיך לקבל משכורת מהמעסיק, אך רק בשיעור של 70% מהשכר הקובע להשלמת פיצויי פיטורים. למרות מתן האפשרות, שיעורי המימוש היו די נמוכים.

⁵⁴ לפירוט על מודל המס, ראו: A. Brender, & G. Navon (2010). "Predicting government tax revenues and analyzing forecast uncertainty", *Israel Economic Review*, 7(2), 81-111.

⁵⁵ רשות המסים (2021), הכנסות המדינה ממסים בשנת 2020 בצל המשבר – סקירה מיוחדת.

אבטלה לו פוטרו.⁵⁸ נוסף על כך, הצמצום האוטומטי בהעברות השוטפות למוסד לביטוח לאומי, הצמודות לגבייה מהציבור, פינה 2.3 מיליארדי ש"ח מתקציב המדינה ההמשכי שהוסטו להוצאות אחרות מול הציבור. אף שמדובר בהעברה בין רכיבי הממשלה הרחבה, שאינה משפיעה על הגירעון הכולל, שינויים אלו השפיעו על המאזן הכולל של המוסד לביטוח לאומי, והוא הפך לראשונה לשלילי ומומן באמצעות צמצום יתרות העודפים שנצברו בעבר (לוח ו'-3).

הואיל ובענף האבטלה אין בשגרה צבירת עודפים, שאמורה לשמש במקרה של משבר כלכלי, מימון הגירעון של המוסד לביטוח לאומי באמצעות יתרות האג"ח של המוסד הוא על חשבון הקרנות שנצברו לצורך ההתחייבויות האקטואריות בענפים אחרים. השימוש בקרן הביטוח הלאומי למימון גירעונות שנובעים מזעזועים כלכליים בהווה מחליש את המנגנון המחייב את הממשלה לכסות חלק מעלות הקצבאות בטווח הארוך באמצעות תשלומי קרן וריבית, ויחייב בעתיד להגדיל את ההעברות השוטפות של הממשלה למוסד לביטוח לאומי, להעלות את דמי הביטוח או לפגוע בקצבאות.⁵⁹ אם המדינה מעוניינת לשמר את המוסד לביטוח לאומי כמערכת הצוברת חסכוניות של הציבור בהווה לצורך תשלום קצבאות בעתיד, ההתפתחויות בשנה זו מדגישות את הצורך בגידור מקורות המימון של ענפים כגון זיקנה ושארם באמצעות הפרדה בינם לבין ענפים קצרי טווח. זאת כדי למנוע סבסוד צולב, הנותן משקל יתר להווה על חשבון העתיד, בשל קוצר ראות של מקבלי ההחלטות, ללא שיקוף ההשלכות לציבור.

הואיל ובענף האבטלה אין בשגרה צבירת עודפים, שאמורה לשמש במקרה של משבר כלכלי, מימון הגירעון של המוסד לביטוח לאומי באמצעות יתרות האג"ח של המוסד הוא על חשבון הקרנות שנצברו לצורך ההתחייבויות האקטואריות בענפים אחרים.

לוח ו'-3
רכיבי הגרעון הכולל,¹ לפי יחידה, 2019–2020
(אחוזי תוצר)

מלכ"רים ציבוריים ומוסדות לאומיים	הרשויות המקומיות	הביטוח הלאומי	הממשלה המרכזית		
1.1	4.0	5.3	24.8	2019	ההכנסות מהציבור
1.2	4.0	5.1	24.7	2020	
7.3	6.0	6.7	19.9	2019	ההוצאות מול הציבור
7.6	6.3	9.5	23.5	2020	
6.1	2.0	1.3	-4.8	2019	הגרעון/העודף (+/-) מול הציבור
6.4	2.4	4.3	-1.2	2020	
-6.0	-1.9	-2.1	9.9	2019	ההעברות/התקבולים (+/-) נטו בתוך הממשלה הרחבה
-6.4	-2.4	-3.4	12.2	2020	
0.2	0.1	-0.8	5.1	2019	הגרעון/העודף (+/-) הכולל
0.0	0.0	0.9	11.0	2020	

¹ ללא הפחתת הכנסות ממכירת קרקעות
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

⁵⁸ שיפוי האוצר את הביטוח הלאומי עבור דמי אבטלה השנה כלל רק את התוספת ששולמה בגין צעדים להרחבה הזכאות לדמי אבטלה: קיצור תקופת האכשרה מ-12 ל-6 חודשים, קיצור תקופת החל"ת המינימלית המזכה בדמי אבטלה מ-30 יום ל-14, הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה בהתאם לשיעור האבטלה הרחב וכו'.

⁵⁹ לפירוט ראו: ע' פינקלשטיין, תחזית ארוכת טווח למערכת הביטוח הלאומי בישראל, בתוך: לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות, בנק ישראל אוקטובר 2019.

5. החוב הציבורי ומימונו

לאחר עשור של ירידה מתמשכת של יחס החוב לתוצר, גדל החוב הציבורי ברוטו בשנת 2020 ב-12.6 אחוזי תוצר כתוצאה מגירעון בגובה 11.6 אחוזי תוצר וצמצום בתוצר הנומינלי (אפקט המכנה), שהגדיל את היחס באחוז תוצר. כנגד זאת, האינפלציה השלילית והייסוף החד של השקל פעלו לשערוך החוב הציבורי כלפי מטה בשיעור כולל של 0.7 אחוז תוצר. נוסף על כך גייסה הממשלה חוב עודף בשיעור של 1.6 אחוזי תוצר, בשל תחזיות גירעון גבוהות מהגירעון בפועל והרצון להבטיח זמינות של מקורות נזילים למקרה שהמשבר יתמשך ויעמיק. גיוס עודף זה מצד אחד מגדיל את נטל תשלומי הריבית בשנת 2021, שבה הגירעון צפוי להישאר גבוה בסטנדרטים היסטוריים, ומצד שני מקל על גיוס החוב בשנה זו ומצמצם את אי-הוודאות לגבי תנאי הגיוס העתידיים.

לוח ו'-4

רכיבי הגידול בחוב הציבורי ברוטו, 2015 עד 2020 (אחוזי תוצר)

2020	2019	2018	2017	2016	2015	
60.0	60.9	60.6	62.1	63.8	65.7	החוב בסוף השנה הקודמת
1.0	-3.3	-2.8	-2.2	-3.0	-3.2	הגידול בתוצר (נומינלי)
13.1	3.2	2.5	1.2	1.8	1.7	גיוסי הון נטו
11.6	3.7	2.9	2.0	2.1	2.1	מזה: גירעון הממשלה (ללא אשראי) על בסיס מזומן
0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	-0.5	פירעון אשראי נטו ע"י הציבור ¹
0.0	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	-0.3	תקבולי הפרטה
1.6	-0.4	-0.1	-0.5	0.1	0.4	גיוס מעבר לגירעון למימון ²
-0.2	0.2	0.2	0.1	-0.1	-0.3	שיערוך החוב הצמוד הנקוב בש"ח ³
-0.5	-0.7	0.5	-0.6	-0.2	-0.1	שיערוך החוב הנקוב במט"ח
-0.4	-0.2	-0.1	0.0	-0.1	-0.2	התאמה לעלויות הנפקה
-0.5	-0.1	-0.2	0.1	-0.3	0.2	שארית ⁴
72.6	60.0	60.9	60.6	62.1	63.8	החוב לסוף התקופה

¹ כולל מתן אשראי וגביית קרן.

² עודף הגיוסים.

³ השפעת העלייה שחלה במשך השנה במדד המחירים לצרכן על החוב הצמוד.

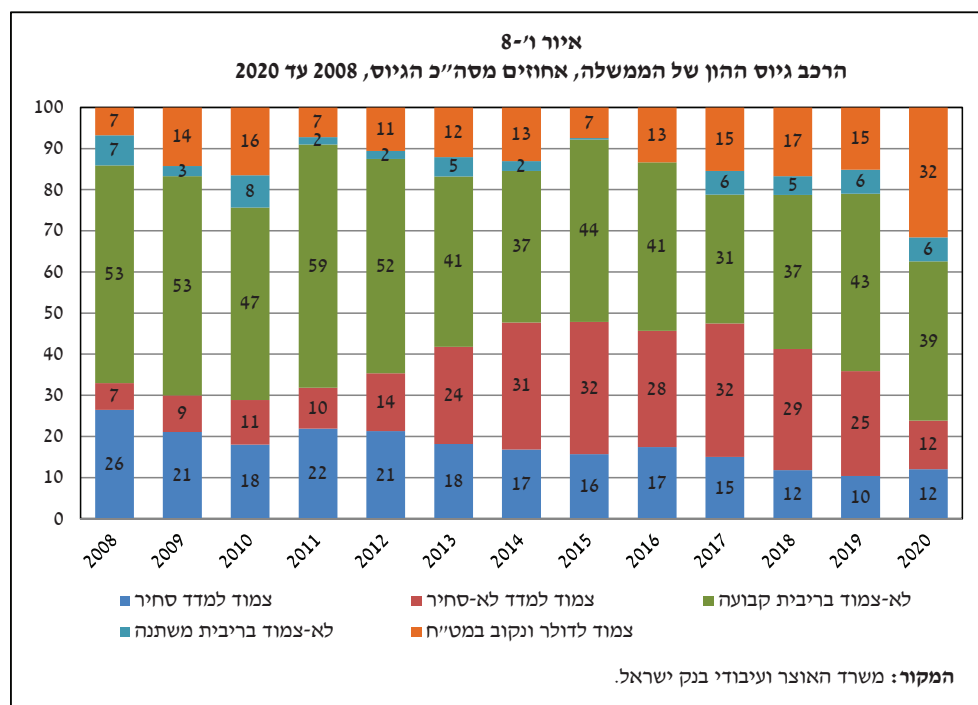
⁴ השארית נותרת כתוצאה מעיגול נתונים.

המקור: משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

השינוי החד ביותר
השנה היה הגידול
של גיוס ההון במט"ח.
לעומת שיעור ממוצע של
כ-13% בגיוס ההון
השנתי בעשור האחרון,
נסק השנה חלקו של גיוס
ההון במט"ח ל-32% מסך
הגיוס השנתי.

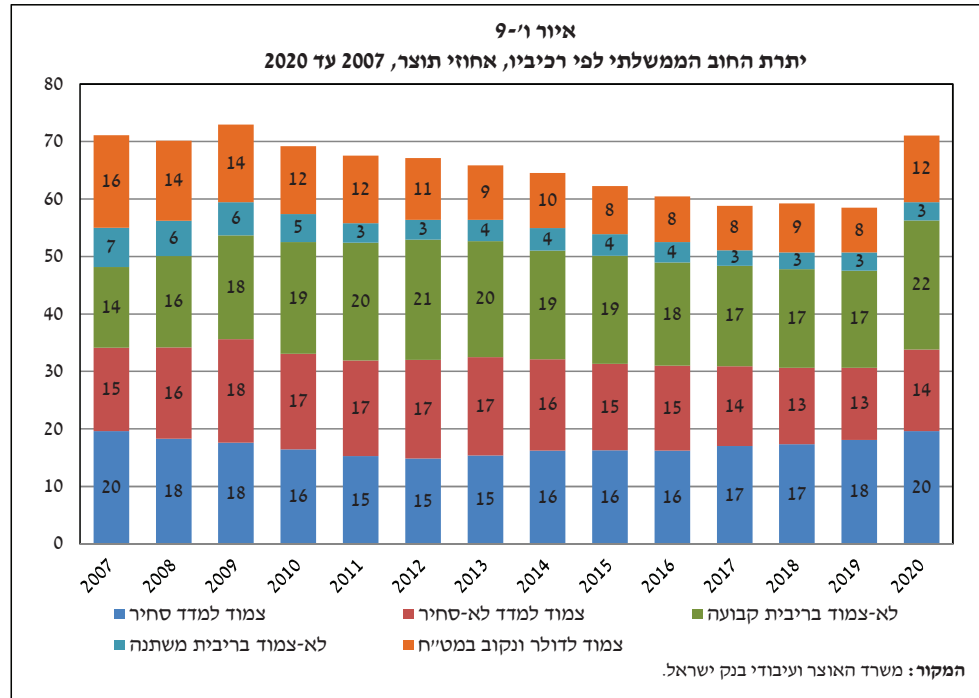
מלבד היקף הגיוס חסר התקדים⁶⁰ בלט ב-2020 גם פרופיל הגיוס הייחודי, שבהיקפים אלו משפיע גם על הרכב החוב הציבורי ועל מאזן סיכוני החוב. השינוי החד ביותר השנה היה הגידול החד של גיוס ההון במט"ח. לעומת שיעור ממוצע של כ-13% בגיוס ההון השנתי בעשור האחרון, נסק השנה חלקו של גיוס ההון במט"ח ל-32% מסך הגיוס השנתי (איור ו-8), וכתוצאה מכך מלאי החוב הנקוב במט"ח גדל מ-8 אחוזי תוצר ל-12 אחוזי תוצר (איור ו-9). הגידול בגיוס ההון החיצוני, למרות עלותו הגבוהה יחסית, שיקף את אי-הוודאות הניכרת ששררה בתחילת המשבר ואת החששות מקושי לממן את היקפי הגירעון הגדולים בשוק המקומי ומהתפתחות קשיי גיוס בשוק העולמי במידה שהמשבר יתמשך.⁶¹ הפניית תוספת הגיוס לחו"ל, במקביל להקלה כמותית (Quantitative easing, QE), שבמסגרתה רכש בנק ישראל אג"ח ממשלתיות ארוכות טווח בשוק המשני הקלה את הלחץ על השוק המקומי והתבטאה בשימור התשואות ברמה נמוכה יחסית במהלך שנת 2020.

גידול משקל ההנפקות העצמיות ארוכות הטווח בחוב החיצוני האריך את טווח הפדיון הממוצע של מלאי החוב החיצוני מ-8.8 שנים ב-2019 ל-15.6 שנים ב-2020. זאת בהמשך למגמה ארוכת הטווח של הארכת טווח הפדיון הממוצע של כלל החוב הממשלתי משפל של 6.6 שנים ב-2011 ל-9.3 שנים בסוף 2020. הארכת חיי החוב היא אינדיקטור חיובי בעיני חברות הדירוג והשווקים, משום שהיא תורמת לצמצום הסיכון של מיחזור החוב. כנגד זאת, אג"ח ארוכות טווח מגדילות בטווח הקצר את נטל תשלומי הריבית על החוב (בשל פרמיית סיכון המגולמת בעלויות הגיוס של חוב ארוך טווח). הגדלת שיעור החוב במט"ח גם חושפת את הממשלה לפיחות עתידי ומניעה את משרד האוצר לבצע עסקות גידור בהיקפים ההולכים וגדלים כדי לצמצם סיכון זה.



⁶⁰ סך הגיוס המקומי הסחיר (ללא מכרזי החלף) היה גבוה בשנת 2020 בכ-89% מאשר ב-2019.

⁶¹ נוסף על הגירעון הגבוה היה בתחילת המשבר חשש לגבי היקף גיוס ההון באמצעות אג"ח לא סחירות בשל הירידות בשוק ההון ואי-הוודאות הגבוהה לגבי התפתחות תשלומי השכר במשק. למרות הירידה החדה בתחילת המשבר, סך הגיוס השנתי (2 אחוזי תוצר) היה דומה לממוצע השנים הקודמות. להרחבה על הסדר האג"ח המיועדות ראו בנק ישראל (2017). דין וחשבון לשנת 2016, פרק ו', בסעיף "הרכב החוב והגיוסים".



6. אתגרי המדיניות הפיסקלית לאחר השגת השליטה במגיפה

א. צמצום בר-קיימא של רשת הביטחון הכלכלית המורחבת

משבר הקורונה הוא זעזוע חריג בהיקפו בפרספקטיבה היסטורית – ישראלית ועולמית. עם זאת יש להבחין בין תקופת החירום – שבה הממשלה נדרשת לנקוט צעדים חריפים לשם התמודדות עם המגיפה והשלכותיה על הפעילות הכלכלית – לבין תקופת ההתאוששות, שתגיע כאשר תושג שליטה על המגיפה, והמגבלות על העסקים יוסרו באופן קבוע.

התמיכה המשמעותית של הממשלה במשקי הבית ובעסקים מעלה את השאלה מתי צריכה הממשלה להתחיל בהקטנתן של אותן העברות והלוואות מורחבות. הארכת יתר של התמיכות עלולה לפגוע בתמריצים לעבודה, לשמר "חברות זומבי"⁶², לפגוע בהקצאה-מחדש של גורמי הייצור ולהגדיל את יחס החוב לתוצר. כנגד זאת, צמצום התמיכות מוקדם מדי עלול לחולל גל של פשיטות רגל בענפים שנפגעו ביותר, לצמצם את הביקוש לעובדים גם כאשר יוסרו המגבלות ולפגוע בצריכה הפרטית. גם ללא תרחיש זה שיעור האבטלה עלול להישאר גבוה בטוח הבינוני, בעיקר בקרב האוכלוסיות המוחלשות ביותר, בפריפריה ובקרב העובדים הלא-משכילים.⁶³

ניסיון העבר של מדינות אחרות מלמד כי נסיגה מהירה מדי מהמדיניות המרחיבה עלולה לפגוע בהתאוששות המשק. החשש בארה"ב מ"מצוק פיסקלי" (Fiscal Cliff), שהיה אמור להיווצר בתחילת 2013, עקב קיצוץ משמעותי בהוצאות הפדרליות ופקיעת תוקפן של הפחתות מס זמניות, הוסיף אי-וודאות רבה, אשר מיתנה את הפעילות בארה"ב עוד לפני מועד כניסתה

ניסיון העבר של מדינות באירופה וגם של ארה"ב מלמד כי נסיגה מהירה מדי מהמדיניות המרחיבה עלולה לפגוע בהתאוששות המשק.

⁶² חברות שביצועיהן נמוכים לאורך זמן, אך הן ממשיכות לפעול בשוק תוך גלגול חובותיהן. להרחבה בסוגיה ראו תיבה ד'-3.

⁶³ ראו פרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2017, "האבטלה והתעסוקה באזורים השונים בישראל".

של הקונסולידציה לתוקף.⁶⁴ Fatás and Summers (2018) מוצאים כי מדיניות הצנע, שהונהגה במדינות גוש האירו אחרי המשבר הפיננסי העולמי, פגעה בצמיחה. גם ניסיונה של יפן ב-1997 לצמצם את הגירעון באמצעות העלאת שיעור המע"מ ב-2% כשל, והביא אותה למיתון, אשר החרף את מצבה אף יותר.⁶⁵

כיום רשת הביטחון לעסקים ועצמאיים מוגדרת על פי חוק עד יוני 2021, והתנאים המקלים לקבלת דמי האבטלה חלים עד יוני 2021, או עד ששיעור האבטלה הרחבה יירד מתחת ל-7.5%, המוקדם מבין השניים. הדוגמאות דלעיל ממחישות כי אם שיעור האבטלה הרחבה יהיה עדיין גבוה ביוני 2021, לא יהיה נכון כלכלית להסיר את מלוא רשת הביטחון בבת אחת,⁶⁶ אלא ראוי למקד את הסיוע הממשלתי בהחלקת המעבר של המשק ממצב החירום לתקופת ההתאוששות באמצעות כלים לעידוד תעסוקה והכשרות מקצועיות למי שנפלטו משוק העבודה, תוך הגברת הבקרה על אי יכולת החזרה למעגל התעסוקה; זאת תוך מיקוד התמיכה בענפים שנפגעו משמעותית ובעסקים המתקשים בביצוע השקעות ובשמירה על נזילות.

ראוי למקד את הסיוע הממשלתי בהחלקת המעבר של המשק ממצב החירום לתקופת ההתאוששות באמצעות כלים לעידוד תעסוקה והכשרות מקצועיות למי שנפלטו משוק העבודה, תוך תמיכה בענפים שנפגעו ביותר ובעסקים המתקשים בביצוע השקעות. רצוי לחזק את המייצבים האוטומטיים, כך שמידת ההתאמה הפיסקלית תהיה הדרגתית ומתואמת עם התאוששות הכלכלה.

ב. תיקון המסגרות הפיסקליות – תקציב מדינה ותוכנית רב-שנתית

גמישות מוסדית מאפשרת לממשלה להתמודד עם משברים בלתי צפויים וכך למנוע פגיעה ארוכת טווח במשק. על אף היתרונות הגלומים בגמישות של המדיניות, הניסיון בעולם ובישראל לימד כי היכולת לממן פעילות ציבורית באמצעות גירעונות מביאה במקרים רבים לבחירה בהוצאות שאינן בהכרח היעילות ביותר יחד עם הטלת נטל ההחזר על הממשלות העתידיות ועל הדורות הבאים. הדבר הניע את כל המדינות המפותחות לאמץ כללים פיסקליים שמטרתם להגביר את אמינות המדיניות.⁶⁷

חוסר היציבות הפוליטית שאפיין את השנתיים האחרונות מדגיש את הצורך במסגרת מוסדית-כלכלית ארוכת טווח, שיכולה להתקיים במנותק ממגבלות קצרות טווח. מסגרת זו צריכה לכלול כללים פיסקליים אפקטיביים, שמתחשבים בתנודתיות של הסביבה המקרו-כלכלית ושל תקבולי המסים, תהליך עבודה מסודר על תקציב המדינה והפעלה-מחדש של כללי הנומרטור,⁶⁸ תוך מניעת מעקפים, שפוגעים ביעילותם.⁶⁹ מסגרת כזאת תתמוך בהשגת יעדים ארוכי טווח של הממשלה, כגון העלאת פריון העבודה בישראל וצמצום הגירעון המבני באמצעות כלי מדיניות מבניים ארוכי טווח ולא באמצעות צעדים זמניים באופיים.

T. Davig & A. Foerster (2019). Uncertainty and fiscal cliffs. *Journal of Money, Credit and Banking*, 51(7), 1857-1887. ⁶⁴

A. Fatás & L. H. Summers (2018). "The permanent effects of fiscal consolidations. *Journal of International Economics*, 112, 238-250. ⁶⁵

איננו עוסקים כאן בהתאמות שיידרשו בכל מקרה, כגון קביעת הזכויות בביטוח האבטלה בשנים הקרובות למי שמיצו בתקופת המשבר את כל הזכויות שצברו בעבר. ⁶⁶

ע' ברנדר (2021). המדיניות הפיסקלית: המסע להקטנת יחס החוב הציבורי לתוצר וגודל הממשלה בתוך א' בן-בסט, ר' גרונאו וא' זוסמן (עורכים), *אורות וצללים בכלכלת השוק – המשק הישראלי 1995-2015*, עם עובד. ⁶⁷

כללי הנומרטור קובעים על פי סעיף 40 א לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 כי הממשלה לא תקדם חקיקה, הוראות מנהל, תקנות, חוזים או התחייבויות אחרות שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית או הפחתה של הכנסות המדינה אשר יביאו לחריגה מהמסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק המסגרות, אלא אם כן יאושרו פעולות מאזנות שיהוו מקור תקציבי. ⁶⁸

לפירוט ראו הסקירה הפיסקלית של בנק ישראל: ההתפתחויות התקציביות בשנתיים האחרונות והתוואי הצפוי לשנים הקרובות, אוגוסט 2018. ⁶⁹

בסקירה הפיסקלית של בנק ישראל⁷⁰ הותוו העקרונות שצריכים להנחות את קובעי המדיניות הפיסקלית בשנת 2021 ולאחר מכן: המשך הפרדת רשת הביטחון ממסגרת ההוצאות הרגילות בתקציב וניצולה ככלי אנטי-מחזורי לפי קצב ההתאוששות של המשק; הימנעות של הממשלה מהחלטות שיגדילו את הגירעון המבני ב-2021, מצד אחד, ומהתאמות פיסקליות, כגון העלאת מסים ב-2021, מצד שני; בטווח הבינוני רצוי להחליף את כלל ההוצאה בכלל חדש, שיתמקד בהתכנסות יחס החוב לתוצר ליעד ארוך טווח שתקבע הממשלה, תוך התאמה של הגירעון המבני ליעד זה תוך התייחסות סימטרית לשינויים סטטוריים בהוצאות ובשיעורי המס.

ג. צמצום הגירעון המבני

המדיניות במהלך המשבר נועדה לספק ביטחון למשקי הבית ולתמוך בשרידות העסקים כל עוד הפעילות הכלכלית מוגבלת מטעמים אקסוגניים. לעשות זאת בזמן הקורונה דחק את הטיפול בגירעון המבני הגבוה ששרר במשק ערב המשבר למטה בסדר העדיפויות הציבורי. ואולם לנוכח הגידול הניכר של יחס החוב לתוצר הנושא מקבל חשיבות מחודשת, שכן כעת המרווח הפיסקלי מצומצם יותר משהיה לפני שנה, מה שמחליש את עמידות המשק בפני משברים עתידיים. (ראו תיבה ו-1.) הערוצים העיקריים שבהם הממשלה משפיעה על המרווח הפיסקלי הם צמצום הגירעונות המבניים העתידיים והגדלת שיעור הצמיחה של התוצר הפוטנציאלי. נושא זה מציף את שאלת הליבה שעומדת בפני קובעי המדיניות בשנים הקרובות: כיצד ראוי לצמצם את הגירעון המבני של ישראל, הן מבחינת הרכב הקונסולידציה והן מבחינת התזמון והקצב שלה.

(Alesina and Ardagna (2013) מסווגים אירועי קונסולידציה ב-21 מדינות OECD בשנים 1970–2010 למוצלחים (אם הורידו את יחס החוב לתוצר) ולא מוצלחים. הכותבים מסיקים כי קונסולידציה פיסקלית מצליחה יותר לצמצם את החוב ככל שהיא נמשכת זמן ארוך יותר, גידול הצמיחה במהלכה רב יותר, הקיצוץ בכל רכיבי ההוצאה הממשלתית (פרט להשקעה הציבורית) גדול יותר, וגידול התעסוקה במגזר הציבורי מואט יותר.⁷¹ הרלוונטיות של ממצא זה לישראל מוטלת בספק, משום שתוצאות המחקר נבעו בעיקר ממדינות שהמגזר הציבורי בהן היה גדול (הוצאה ציבורית גבוהה) – כפי שהיה גם בישראל עד שנת 2003; במצב כזה התועלת השולית מהגדלה של ההוצאה הציבורית בשקל נוסף קטנה יותר מאשר ממדינות שבהן ההוצאה נמוכה.

בישראל של שנת 2020 הגירעון המבני הגבוה בהשוואה בין-לאומית נובע בעיקר מנטל מס נמוך יחסית, ולא מהוצאה ציבורית גבוהה במיוחד. מאחר שהוצאות הביטחון והריבית בישראל גבוהות יחסית לשאר המדינות המפותחות, ההוצאה האזרחית ללא ריבית נמוכה מאוד, והדבר מצמצם את היכולת להפחית את הגירעון המבני דרך אפיק זה. ב-2012 ניסתה ממשלת ישראל לצמצם את הגירעון באמצעות הפחתת הוצאות, אך צעדים אלו לא שרדו לאורך זמן, והממשלה הבאה ביטלה את הצמצום ואף הרחיבה את הגירעון המבני עוד יותר. לכן את צמצום הגירעון המבני יהיה קשה להשיג ללא העלאה של שיעורי המס, אך הדבר לא מבטל את הצורך בהתייעלות ההוצאה הממשלתית על ידי הקטנה של הוצאות מסוימות לטובת הוצאות פרודוקטיביות יותר, שיתרמו לצמיחת המשק בטווח הארוך וישפרו את שירותי הממשלה.

התזמון הראוי של תחילת הקונסולידציה תלוי במידה רבה במידע שיתבהר בשנה הקרובה לגבי מועד סיום המשבר ועומק הצלקות הכלכליות שהוא יותיר. ייתכן שבשנים 2021–2022 עדיין

⁷⁰ הסקירה הפיסקלית של בנק ישראל: מגמות ומתווים למדיניות הפיסקלית לשנת 2021 ולטווח הבינוני, נובמבר 2020.

⁷¹ A. Alesina & S. Ardagna (2013). "The design of fiscal adjustments". *Tax policy and the economy*, 27(1), 19–68.

בישראל של שנת 2020
הגירעון המבני הגבוה
נובע בעיקר מנטל
מס נמוך יחסית, ולא
מהוצאה ציבורית
גבוהה במיוחד. מאחר
שהוצאות הביטחון
והריבית בישראל גבוהות
יחסית לשאר המדינות
המפותחות, ההוצאה
האזרחית ללא ריבית
נמוכה מאוד, והדבר
מצמצם את היכולת
להפחית את הגירעון
המבני דרך אפיק זה.

התזמון הראוי של
תחילת הקונסולידציה
תלוי במידה רבה
במידע שיתבהר בשנה
הקרובה לגבי מועד סיום
המשבר ועומק הצלקות
הכלכליות שהוא יותיר.

יידרשו צעדים להאצת היציאה של המשק מהמשבר. אם אכן יידרשו צעדים כאלה, חשוב שהם יתמקדו במהלכים התומכים בהשגת יעדים ארוכי טווח של המשק, ובהם צמיחה בת קיימא, המבוססת על גידול הפריז, צמצום פערים והפחתת הפליטות של גזי החממה, כפי שפועלות רבות מהמדינות המפותחות. (ראו תיבה ו-2). ניתן להתנות את תחילת הקונסולידציה ואת קצב התקדמותה במדדים מקרו-כלכליים באופן שיגביר את הצעדים ככל שהמשק יתקרב לתעסוקה מלאה, וישהה אותם במקרה שהפעילות הכלכלית מואטת, אם בשל גורם חיצוני ואם בשל הקונסולידציה עצמה.

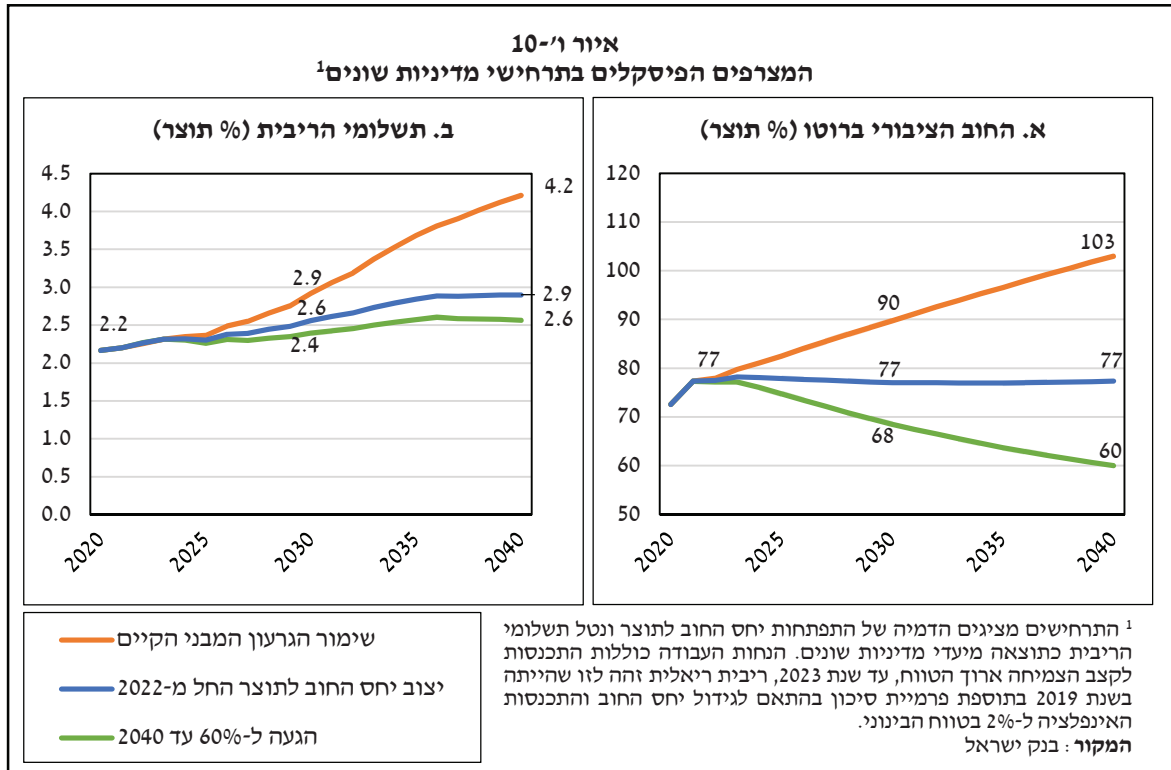
ההחלטה על הקצב הרצוי של צמצום הגירעון המבני אמורה להיקבע על פי המרווח הפיסקלי של המדינה מצד אחד והאמינות הפיסקלית מצד שני. המרווח הפיסקלי הוא אמנם מדד שקשה לכמת, אך נראה כי היכולת של הממשלה בישראל להפעיל מדיניות פיסקלית מרחיבה בעת משבר גדלה מאז 2003. התשואות והמרווחים על החוב של ממשלת ישראל ירדו בשנים האחרונות ונותרו יציבים גם בעת המשבר – עדות לאמון של השווקים ביכולת של המדינה לשלם את חובה. מאפיין חיובי זה מצמצם את הדחיפות בקונסולידציה ומאפשר לבצע אותה בהדרגה, כדי למזער את פגיעתה בפעילות הכלכלית וברווחת האזרחים. החיסרון בתוכנית הדרגתית נובע מבעיית חוסר העקביות (time inconsistency): תוכנית הדרגתית דורשת מממשלות עתידיות להתמיד בתוכניות שנקבעו בעבר, ולפיכך, מטעמים של אמינות פיסקלית, יש מקום להקדים את רכיבי הקונסולידציה העיקריים ככל האפשר לזמן הקרוב (frontloading). ההשפעות המנוגדות של המרווח הפיסקלי, מצד אחד, ואי-היציבות הפוליטית, שפוגעת במוניטין של המדיניות הפיסקלית, מצד שני, ניתנות לגישור באמצעות בניית תוכנית רב-שנתית, המכילה צעדים קונקרטיים, ולא רק קביעה של יעדי גירעון/הוצאה, שאותם הממשלה בחרה לשנות שוב ושוב מאז שחוקקו לראשונה.⁷²

סימולציה של תוואי יחס החוב ותשלומי הריבית (איור ו-10) ממחישה כי שימור הגירעון המבני הקיים⁷³ צפוי להוסיף ולהגדיל את יחס החוב לתוצר בטווח הארוך באופן שאינו בר-קיימא, ויחד עמו יגדל גם נטל תשלומי הריבית, וידחק לאורך זמן הוצאות אחרות או יחייב העלאה של נטל המס כדי לממנו (בכתום). כדי לייצב את יחס החוב לתוצר ברמה שאליה הוא צפוי להגיע בסוף 2021 נדרש צמצום הדרגתי של הגירעון לכ-2.5 אחוזי תוצר (בכחול). זאת ועוד, התכנסות יחס החוב לתוצר ליעד ארוך טווח – למשל 60 אחוזי תוצר בשנת 2040 – תדרוש הפחתה של הגירעון לכ-1.3 אחוזי תוצר (בירוק). יעדים אלה הם שאפתניים ביחס לאופן ההתנהלות של הממשלה בשנים האחרונות, ויהיו כרוכים בהתאמות פיסקליות משמעותיות. ככל שהממשלה תקדים לתכנן ולקדם תוכנית פיסקלית רב-שנתית, כך ניתן יהיה לפרוס את ההתאמות באופן הדרגתי, כדי שהשפעתן על המשק תהיה מתונה יותר.

ככל שהממשלה תקדים לתכנן ולקדם תוכנית פיסקלית רב-שנתית, כך ניתן יהיה לפרוס את ההתאמות באופן הדרגתי, כדי שהשפעתן על המשק תהיה מתונה יותר.

⁷² לפירוט על השינויים התכופים ביעדי הגירעון וכללי ההוצאה ראו ע' ברנדר (2021) "המדיניות הפיסקלית: המסע להקטנת יחס החוב הציבורי לתוצר וגודל הממשלה" בתוך: א' בן-בסט, ר' גרונאו וא' זוסמן (עורכים), אורות וצללים בכלכלת השוק – המשק הישראלי 1995–2015, עם עובד.

⁷³ על פי אומדני בנק ישראל הגירעון המבני הנוכחי, שאינו כולל את ההוצאות ואובדן ההכנסות בגין משבר הקורונה, הוא בין 4 ל-4.5 אחוזי תוצר.



ד. מימון הרפורמות וההשקעות להעלאת פריון העבודה בישראל

כדוגמה להשקעות הנדרשות להעלאת הפריון אנו בוחנים בסעיף זה תרחישי מדיניות שעוקבים אחרי המלצות בנק ישראל להעלאת פריון העבודה⁷⁴ – המלצות להשקעות ולרפורמות שעיקר התועלת מביצוען צפויה להתקבל בטווח הארוך (אחרי 2030), אך הן כרוכות בעלות פיסקלית משמעותית כבר בעשור הנוכחי.⁷⁵ הניתוח כולל שלוש חלופות בהן בוחנים מימון על ידי: העלאת מיסים, גיוס חוב או שילוב בין השניים.

בכל החלופות בסימולציה להלן משקיעה הממשלה כ-3.3 אחוזי תוצר באופן מתמשך⁷⁶ בשיפור מערכת החינוך, בתמרוץ המגזר הפרטי להשקיע בהון פיזי, בשדרוג תשתיות התחבורה והתקשורת ובטיפול הסביבה העסקית בישראל. ההשקעות משפיעות על הצמיחה בשני ערוצים: דרך הגדלת ביקושים ישירים על-ידי הממשלה, בעיקר באמצעות השקעה מאסיבית בתשתיות, ודרך העלאת פריון העבודה, שמעודדת השקעה בהון גם של המגזר הפרטי ומגדילה בטווח הארוך את התוצר הפוטנציאלי. בהנחה שתרחיש המדיניות הבסיסי (ללא הרפורמות) הוא כזה שבו הממשלה מחליטה להתכנס לגירעון מבני שמייצב את יחס החוב לתוצר בטווח הארוך (הקו הכחול באיור ו'-10), איור ו'-11 ממחיש את השלכות אופן המימון של אותן רפורמות על המצרפים הפיסקליים ועל התוצר הפוטנציאלי.

⁷⁴ בנק ישראל (2019). העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה.

⁷⁵ לפירוט תחשיבי העלות והתועלת מהרפורמות להעלאת פריון העבודה ראו לוח 1 בבנק ישראל (2019). העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פריון העבודה.

⁷⁶ ההשקעה מוגדלת בהדרגה לאורך חמש השנים הראשונות של התוכנית.

החלופה הראשונה היא מימון מלא של הרפורמות באמצעות העלאת שיעורי המס (בשחור). חלופה זו שומרת על אותו גירעון מבני כמו בתרחיש ללא רפורמות, אך גידול נטל המס מקוזז חלקית את גידול הביקושים הישירים של הממשלה, הנובע מההשקעות, ובכך מצמצם זמנית את תרומתן של הרפורמות לצמיחה. לצד הקונצנזוס בספרות הכלכלית, כי העלאת שיעורי המס מאיטה את הצמיחה בטווח הקצר, וכי השפעה זו דועכת לאחר מספר שנים, אין הסכמה בנוגע להשפעת נטל המס (הרמה) על הצמיחה בטווח הארוך. מחקרים הנסקרים בבנק ישראל (2019) לא מצאו קשר אמפירי בין נטל המס לצמיחה הכלכלית, ואילו אחרים הסיקו שגידול של אחוז תוצר בנטל המס מתואם עם ירידה של 0.05–0.1 נקודות אחוז בקצב הצמיחה במדינות מפותחות, אף כי מדובר במתאם ולא בהסקה סיבתית. שימוש במתאם זה מעלה כי מימון מלא של ההשקעה בתשתיות באמצעות הגדלת נטל המס בטווח הארוך בכ-2 אחוזי תוצר עלול להקטין את קצב הצמיחה השנתי ב-0.1–0.2 נקודות אחוז, כלומר: אף אם ההשפעה קיימת, היא תקוזז רק חלק מהאצת קצב הצמיחה שנאמדת בכ-0.5 נקודות אחוז לשנה.⁷⁷ הקו השחור באיור ו-11 ממחיש כי שמירה על גירעון מבני נמוך בצירוף הגידול המהיר של התוצר כתוצאה מהעלאת הפירון בחלק מהענפים כבר בעשור הראשון לרפורמה מפחית בהתמדה את יחס החוב לתוצר תוך השקעה לטווח ארוך בהעלאת רמת החיים בישראל. בשנת 2040 התוצר צפוי להיות גבוה בכ-15% מאשר בתרחיש ללא רפורמות וללא העלאת מסים, ויחס החוב לתוצר צפוי לעמוד, בתרחיש זה, על 69 אחוזי תוצר, לעומת 77 אחוזי תוצר בתרחיש ללא רפורמות.

החלופה שמייצג הקו האדום באיור ו-11 – מימון ההשקעות בתשתיות באמצעות גיוס חוב – ממחישה כי למרות הגידול המהיר של התוצר, מימון ההשקעות להעלאת פירון העבודה באמצעות הגדלה פרמנטית של הגירעון המבני יטיל נטל פיסקלי הולך וגדל על המשק ויביא לעלייה מתמשכת של יחס החוב לתוצר ושל נטל תשלומי הריבית. הסיבה לכך היא שמדובר בגידול פרמנטטי של ההוצאות ולא בהשקעה חד-פעמית. אמנם התשובה על ההשקעות הציבוריות גבוהה מהריבית שמשלמת הממשלה, אך המסים שהיא גובה מאותו גידול בתוצר לא מממנים את ההוצאה הנוספת במלואה, משום שהם מהווים רק שליש מהתוצר. במילים אחרות: על גידול פרמנטטי של מיליארד ש"ח בתוצר, הממשלה גובה רק 0.3 מיליארד נוספים. לפי הערכות בנק ישראל הרפורמות המוצעות צפויות להאיץ את קצב הצמיחה השנתי בחצי אחוז במוצע. גידול זה של התוצר אינו מספיק כדי לקזז את גידול הגירעון המבני הדרוש למימון אותן רפורמות.⁷⁸ נוסף על כך נטל תשלומי הריבית עלול לגדול, בשל עליית שיעור הריבית בתגובה לגידול החוב הציבורי,⁷⁹ וגידול זה ידחק הוצאות אחרות או יחייב העלאת מסים כדי לא להגדיל את הגירעון המבני מעבר להגדלה הנחוצה למימון ההשקעות.

כחלופה שלישית נבחן מימון מחצית מעלות ההשקעות באמצעות מיסים. כצעד מקדים לאימוץ תוכנית כלכלית זו יש לקבוע יעד ממשלתי ארוך טווח ליחס החוב לתוצר. היעד צריך להביא בחשבון הן את חשיבות אומן השווקים באחריות הפיסקלית של הממשלה והן את הצורך בביצוע רפורמות רחבות היקף. את התכניות הממשלתיות יש לממן באמצעות תמחיל חוב ומסים או התייעלות בהוצאה הציבורית כדי להביא להתכנסות יחס החוב לתוצר ליעד שתקבע הממשלה.

שמירה על גירעון מבני
נמוך בצירוף הגידול
המהיר של התוצר
כתוצאה מהעלאת הפירון
בחלק מהענפים כבר
בעשור הראשון לרפורמה
מפחית בהתמדה את יחס
החוב לתוצר תוך השקעה
לטווח ארוך בהעלאת
רמת החיים.

מימון ההשקעות
להעלאת פירון העבודה
באמצעות הגדלה
פרמנטית של הגירעון
המבני יטיל נטל פיסקלי
הולך וגדל על המשק.

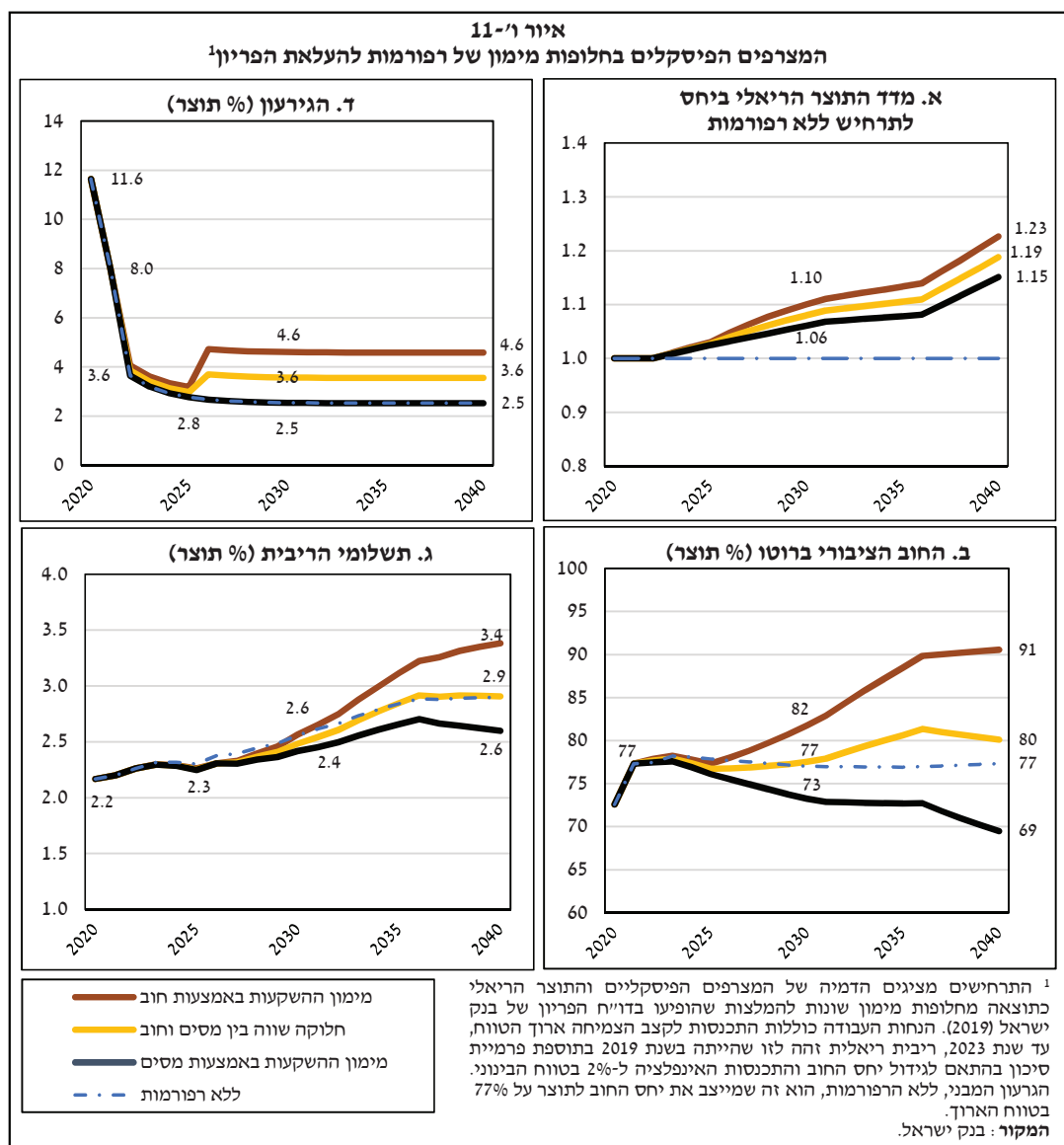
כצעד מקדים לאימוץ
תוכנית כלכלית יש
לקבוע יעד ממשלתי
ארוך טווח ליחס החוב
לתוצר. היעד צריך להביא
בחישוב הן את חשיבות
אומן השווקים באחריות
הפיסקלית של הממשלה
והן את הצורך בביצוע
רפורמות רחבות היקף.

⁷⁷ לדיון נרחב יותר ראו: בנק ישראל (2019). העלאת רמת החיים בישראל באמצעות הגדלת פירון העבודה, עמ' 10.

⁷⁸ לשם המחשה: כאשר יחס החוב לתוצר עומד על 75 אחוזי תוצר, האצת קצב הצמיחה בחצי אחוז תוצר תורמת לירידת יחס זה 0.3–0.4 אחוז תוצר (אפקט המכנה). לעומת זאת הגירעון שנוסף שיעורו 2.3 אחוזי תוצר במוצע, כך שהחוב גדל בכ-2 אחוזי תוצר בשנה, וזאת עוד לפני שמביאים בחשבון את התייקרות תשלומי הריבית על כלל החוב.

⁷⁹ ראו הערת שוליים 11 בתיבה ו-1.

בחלופה זו ניתן לראות כי גדל במתינות יחס החוב לתוצר עד לתקופה שבה התשוואה מההשקעה בחינוך מתחילה לשאת פרי, ולאחר מכן הצמיחה המהירה מסייעת בשינוי המגמה לעבר הפחתת המותנה של יחס החוב לתוצר. (הקו הצהוב באיור ו'-11).



תיבה ו'-1: המרווח הפיסקלי של ישראל

המושג "מרווח פיסקלי" (Fiscal Space) מתאר את היכולת של הממשלה לנקוט מדיניות אנטי-מחזורית ולמנוע מיתון מתמשך לאחר משברים כלכליים בלי להגדיל משמעותית את הסיכון להיקלע למשבר חוב.¹ קיומו של מרווח פיסקלי מאפשר גם התמודדות עם לחצים פיסקליים ארוכי-טווח, אך חולפים, כגון הזדקנות האוכלוסייה או תמיכה בהגדלת התוצר הפוטנציאלי באמצעות פרויקטים של השקעה ממשלתית.

לנוכח העלייה המהירה ברמות החוב של ממשלות רבות בעולם עולה השאלה אם נותר מרווח פיסקלי להתמודדות עם צרכים עתידיים – בהינתן הגידול של רמת החוב, מחד גיסא, ועלותו הנמוכה מאידך – ומהי מדיניות החוב הרצויה בשנים הקרובות. גם בישראל קיומו של מרווח פיסקלי משליך על יכולת הממשלה להמשיך ולתמוך במשק ולבצע את ההשקעות הנדרשות לטיפול בסוגיות מבניות בלי לפגוע בקיימות החוב הציבורי (Debt Sustainability).² תיבה זו מנתחת את הגורמים שסייעו בהגדלת המרווח הפיסקלי של ישראל מאז 2004 ומציגה את הסיכונים שמעיבים על המשך מגמה זו.

א. גורמי היסוד של המרווח הפיסקלי

העקרון שעומד בבסיס התיאורטי של המרווח הפיסקלי הוא מגבלת התקציב הרב-שנתית של הממשלה. מגבלה זו כופה על הממשלה לנהל תקציב מאוזן על פני אינסוף תקופות, אך מאפשרת לה לקיים גירעונות ועודפים בתקופות מסוימות כל עוד הם מקזזים זה את זה בראייה רב-שנתית. היכולת של הממשלה לגייס חוב תלויה באמון השווקים (המלווים) ביכולתה להחזיר אותו בעתיד. אמון זה הוא שמאפשר לממשלה למחזר את החוב הקיים, והיעדרו עלול להביא למשבר חוב.

להעברת נטל תשלומי החוב הממשלתי מההווה לעתיד יש עלות – הריבית על החוב. עלות זו מגלמת בתוכה, בין היתר, את פרמיית הסיכון של המדינה (שמסקפת את אמון השווקים ביכולתה להחזיר את החוב), ואת התשואות על נכסים פיננסיים או פיזיים אחרים בארץ ובעולם. העלות מקוזזת כאשר הכלכלה צומחת בטווח הארוך.³ חוב שנצבר בתקופה הנוכחית צפוי להשית נטל קטן יותר על הדורות הבאים, הודות לגידול ביכולת הייצור והמימון של המשק. אם הריבית על החוב גבוהה משחיקתו הודות לצמיחת התוצר, הממשלה נדרשת לקבוע עודפים תקציביים גדולים יותר בעתיד כדי לממן את גירעונות ההווה. לעומת זאת, אם הריבית נמוכה מהצמיחה העתידית, סכום העודפים העתידיים יכול להיות קטן מסכום הגירעונות.

אמון השווקים מייצר מנגנון של ציפיות שמגשימות את עצמן. ב-2008 נקראו הממשלות להרחבה פיסקלית משמעותית בגלל חוסר התפקוד של המערכת הפיננסית, וכדי לרכך את הזעזועים המקרו-כלכליים. ואולם ביציאה מהמשבר, אף כי הייתה הסכמה רחבה שהסרת התמיכה צריכה להיות הדרגתית, השווקים "איבדו סבלנות", הגיבו מוקדם מן הצפוי לשיעורי הגירעון והחוב הגבוהים, וחלק מהממשלות באירופה נאלצו להחיל מדיניות צנע מחמירה כך שהקונסולידציה הייתה הרבה מעבר להסרת התמריצים אשר ניתנו ב-2008 (Marcel, 2014). ניסיונות לאמוד את תקרת החוב האפקטיבית שמעבר לה צפוי משבר חוב בכל מדינה (Fournier and Fall, 2017) העלו טווח גדול מאוד של אפשרויות,⁴ בשל אי-הוודאות הגדולה סביב התפתחות גורמי היסוד של המרווח הפיסקלי ובשל הקשר הדו-כיווני של אותם משתנים עם רמת החוב בפועל. יתר על כן, יחס חוב שגדל במהירות עלול להוליך לתגובה חריפה בשווקים הרבה

¹ Benmelech and Tzur-Ilan (2020) מוצאים כי עוצמת התגובה הפיסקלית למשבר הנוכחי מתואמת חיובית עם רמת התוצר לנפש ועם דירוג האשראי של המדינה. Auerbach and Gorodnichenko (2017) מוצאים שהמכפילים הפיסקליים נוטים להיות גדולים יותר כשהמרווח הפיסקלי גדול יותר, משום שהפרטים פחות מצפים לקונסולידציה פיסקלית עתידית ועל כן חוסכים פחות ממניעי זהירות.

² להגדרת מושג קיימות החוב ראו הערת שוליים 11 בפרק זה.

³ צפי לצמיחה מהירה יותר בטווח הארוך עשוי להגדיל את התשואה על השקעות במשק, ולכן גם את הריבית הבסיסית על החוב הממשלתי. ריבית בסיסית נמוכה לטווח ארוך עלולה לשקף ציפיות לצמיחה איטית יותר בעתיד.

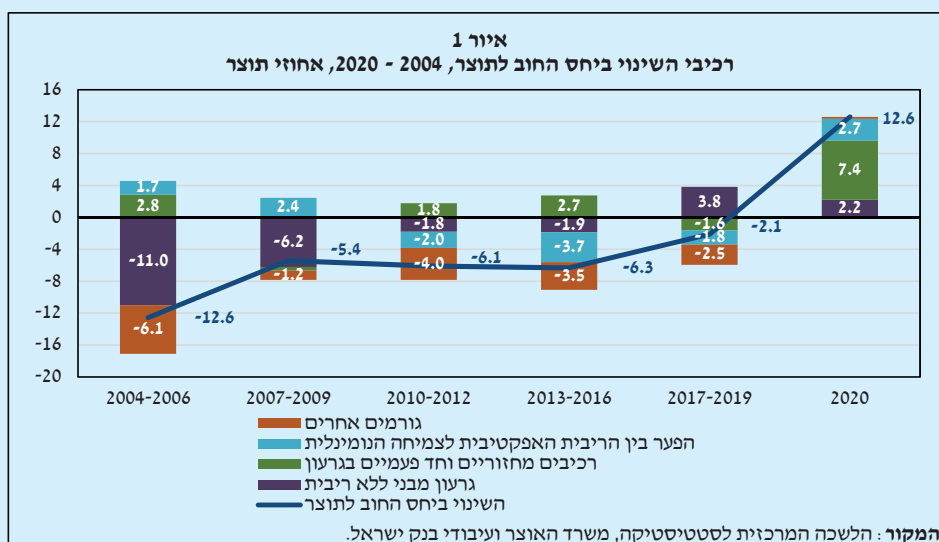
⁴ התוצאה לגבי ישראל למשל היא שתקרת החוב האפקטיבית נעה בטווח שבין 193 ל-250 אחוזי תוצר.

לפני שהמדינה מגיעה לתקרת החוב האפקטיבית. על כן קשה לכמת את המרווח הפיסקלי, אך מובן שככל שהחוב נמוך יותר, כך הסיכויים למשבר חוב פוחתים.

ב. צמצום יחס החוב לתוצר של ישראל

הגורם המשמעותי ביותר בצמצום החוב בשנים 2004 – 2008 היה העודף ללא ריבית בתקציב המדינה.⁵ בשנים אלו ישראל שמרה על משמעת פיסקלית מחמירה במטרה לצמצם את יחס החוב לתוצר, בהתבסס על צעדי המדיניות שנקטו במסגרת תוכנית הייצוב הפיסקלית של 2002–2003. עם זאת, הפחתות המסים מ-2005 התבטאו בצמצום תרומת העודף המבני ללא ריבית להפחתת יחס החוב; מ-2017 העודף המבני ללא ריבית כבר הפך לגירעון, וזה הגיע ב-2019 לכ-2.3 אחוזי תוצר,⁶ כך שהגירעונות שהצטברו בשנים 2017 – 2019 מחקו לחלוטין את תרומת העודפים המבניים שהונהגו בשנים 2010 – 2016 לצמצום יחס החוב לתוצר. (בסגול באיור 1.)

ירידת שיעורי הריבית האפקטיבית על החוב הממשלתי⁷ בשילוב עם צמיחה מהירה של התוצר הנומינלי החל מ-2010 תרמו להמשך ירידתו של יחס החוב לתוצר, אך תרומתם המצטברת בשנים 2010–2019 מסבירה רק מחצית מירידת יחס החוב לתוצר בשנים אלו. שאר הירידה נגרמה בעיקר בזכות הכנסות הון חוץ-תקציביות (פירעון משכנתאות שהלוותה הממשלה לציבור בעבר ותקבולי מכירת קרקעות), שיערוך החוב הנקוב במט"ח והאטת האינפלציה ביחס לעליות מדד מחירי התוצר.⁸ גורמים אלו מוצו עם צמצום מלאי המשכנתאות וירידת שיעור החוב החיצוני שאינו מגודר, ולכן השפעתם על השינויים ברמת החוב בעתיד צפויה להיות שולית.⁹



⁵ גישה זו אל הגירעון שונה מהכללים הפיסקליים הנהוגים בישראל: אנו מתמקדים בגירעון ללא ריבית (primary deficit), בעוד שהגירעון התקציבי אשר עליו מדווחת הממשלה כולל את תשלומי הריבית. ההבדל בין הגירעון התקציבי שדווח באותן שנים לגירעון ללא ריבית המוצג פה נובע מתשלומי הריבית, שהיו באותה תקופה גבוהים מאוד (בממוצע 5.8 אחוזי תוצר לשנה).

⁶ לפירוט מתודולוגיית החישוב של הגירעון המבני בבנק ישראל ראו מזר (2014).

⁷ המתקבלת על ידי חלוקת תשלומי הריבית השנתיים במלאי החוב של סוף השנה הקודמת.

⁸ כמחצית מהחוב הממשלתי צמודה למדד המחירים לצרכן.

⁹ לניתוח מפורט של הגורמים לירידת יחס החוב לתוצר בשני העשורים האחרונים ראו Brender (2021).

שנת 2020 חריגה מאוד בתקופה הנסקרת. בשנה זו השיעור השלילי של הצמיחה הנומינלית תרם לגידול יחס החוב לתוצר במקום לשחיקתו, וההוצאות הזמניות הגדולות השיבו את החוב במהירות רבה בחזרה לרמה של שנת 2009. אך בעוד שהצמיחה החזויה בשנים הבאות צפויה לשוב ולתרום לצמצום יחס החוב לתוצר, שחיקת החוב שגויס למימון הגירעון הגבוה תימשך שנים רבות, אלא אם כן הממשלה תחליט לצמצם את הגירעון המבני במטרה לצמצם את מלאי החוב. (ראו איור ו-10 בגוף הפרק).

הדיון על הפער בין הריבית לצמיחה בעתיד

ההתמדה של שיעורי צמיחה הגבוהים משיעורי הריבית מאז 2008 אינה ייחודית רק לישראל, והיא עוררה בתקופה האחרונה דיון ער בקרב כלכלנים לגבי מידת הצורך בצמצום אקטיבי של החוב. Blanchard (2019) טוען כי השיח הכלכלי על צמצום החוב נבע מתפיסה בדבר עלות הולכת וגדלה של מיחזורו. זאת אף על פי שהיסטוריה הריבית היו נמוכות מהצמיחה, משמע שללא צבירת גירעונות נוספים יחס החוב היה מצטמצם מעצמו בטווח הארוך, ולכן ניתן לקיים משטר גירעוני ובה בעת לייצב את יחס החוב לתוצר. Furman and Summers (2020) טוענים שהירידה של שיעור הריבית היא שינוי מבני (Secular Stagnation), ולכן ניתן לצבור חוב בלי שנטל תשלומי הריבית יגדל משמעותית. מסיבה זו, לטענתם, הממשלה יכולה לשפר את הקיימות הפיסקלית על ידי הרחבה פיסקלית, שמממנת את עצמה אם תשואתה (התוספת לצמיחת התוצר כתוצאה מתוכניות ממשלתיות) גבוהה משיעור הריבית על החוב הציבורי. הטענות המרכזיות של המאמרים הנזכרים מניחים ודאות מלאה ושימור הפער בין שיעור הריבית לצמיחה ברמתו הנוכחית גם בעשורים הבאים. האם הריביות ושיעורי הצמיחה הנוכחיים יתמידו גם בעתיד? קשה להכריע בוודאות, אך יש סבירות גבוהה כי התערבות הבנקים המרכזיים בשוקי האג"ח תיפסק בשלב כלשהו, הציפיות לאינפלציה ישובו לעלות, הביקוש להשקעות יגדל, ועמו גם הריביות הנומינליות שהממשלה תשלם על החוב החדש אשר תגייס בעתיד. נוסף על כך, שיעור נמוך של הריבית הנומינלית יש בו כדי להצביע על ציפיות לצמיחה נומינלית נמוכה בעתיד, כלומר הוא עשוי לרמוז ששיעור הריבית של היום מתואם עם צמיחה עתידית נמוכה מן הנוכחית. שיעורי הצמיחה הגבוהים בישראל ביחס למדינות המפותחות נובעים בעיקר מקצב גידול מהיר של האוכלוסייה, בעוד שצמיחתו של התוצר לנפש אינה גבוהה באופן יחסי. בתרחיש הבסיס של ארגוב וצור (2019), למשל, שיעורי הצמיחה הולכים ופוחתים בגלל ירידה של התוצר לנפש, שנובעת מהזדקנות האוכלוסייה ומגידול שיעור האנשים בכוח העבודה שהונם האנושי אינו רלוונטי לתעסוקה.

Blanchard et al. (2020) ו-Sergeyev and Mehrotra (2020) טוענים שגם אם בעתיד הריבית הטבעית תישאר נמוכה מהצמיחה הפוטנציאלית, יכולה להיווצר בעיה בקיימות החוב, ותקרת החוב האפקטיבית נמוכה הרבה יותר בגלל ההיזון החוזר שבין שיעורי הריבית והצמיחה ליחס החוב לתוצר. המנגנונים העיקריים שבהם הצמיחה עלולה להיפגע מחוב ממשלתי גבוה הם דחיקת השקעות פרטיות, הגדלת פרמיית הסיכון על החוב במגזר הפרטי וצמצום הנוזליות בשוק.¹⁰ רמות חוב גבוהות מעלות את פרמיית הסיכון של המדינה, והפרמיה מעלה את הריבית,¹¹ כך שהפער השלילי בין הריבית לשיעור הצמיחה עלול להצטמצם או אפילו להתהפך. משברי חוב קודמים הראו שכאשר רמת החוב עוברת סף מסוים הריביות עולות בצורה אקספוננציאלית עם גידול החוב, כך שנוצר מנגנון של ציפיות למשבר חוב, אשר מגשימות את עצמן. בגלל אי-הוודאות הרבה לגבי המשתנים המקרו-כלכליים, קיימות החוב היא מושג הסתברותי: משמעו שיש סיכוי – אמנם קטן אך לעזעזעים גדולים, שיכולים ליצור משבר חוב במהירות רבה. גם אם בממוצע הריבית נמוכה מהצמיחה, הרי

¹⁰ במודל של Liu et al. (2020) להגדלת היצע האג"ח הממשלתיות יש יתרון, בשל הורדת פרמיית הנוזליות לחברות, אך חוב ציבורי גבוה עלול לפגוע בצמיחה דרך הגדלת פרמיית הסיכון של הממשלה ושל החברות המקומיות. הם מוצאים, במודל המכויל לנתוני ארה"ב, כי רמת החוב האופטימלית מבחינה זו היא 60 אחוזי תוצר.

¹¹ בישראל מצאו ברנדר וריבון (2015) כי ההשפעה של יחס החוב הציבורי לתוצר הפוטנציאלי על התשואה הריאלית גדלה במהלך שני העשורים האחרונים. לאחר שבשנים 2001–2008 גידול של אחוז ביחס החוב לתוצר הפוטנציאלי הוביל לעלייה של 0.05 נקודת אחוז בתשואה הריאלית על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים, אחרי 2009 האפקט עמד על כ-0.1 נקודת אחוז.

בתקופות של מיתון עמוק, או במקרה שהשווקים מאבדים את האמון ביכולתה של הממשלה לשלם את התחייבויותיה, הפער יכול להפוך לחיובי וגדול, ואז רמת חוב גבוהה משמעה נטל תשלומי ריבית גבוה מאוד, שלא ניתן לתקנו בזמן קצר. אפשרות זו יוצרת שני סוגים של שיווי משקל – שיווי משקל "טוב", שאליו החוב מתכנס בטווח הארוך, ושיווי משקל "רע" (לא יציב), בו עולה יחס החוב עד למקרה של אובדן גישה לשווקים, שגורם לריבית להיות גבוהה הרבה יותר משיעור הצמיחה ולסחרור כלפי מעלה של החוב הציבורי.

טיעונים אלו מבטאים את הסיכון בצבירת רמות חוב גבוהות, משום שהפער בין הריבית לצמיחה עלול לקטון ואף להפוך לחיובי, כלומר להגדיל את יחס החוב לתוצר נוסף על גידולו כתוצאה ממימון גירעונות הממשלה השוטפים. אמצעי אפשרי לצמצום סיכון זה הוא הגדלת טווח הפדיון של החוב הממשלתי באופן ש"נועל" את הריביות הנמוכות השוררות היום לטווח ארוך – בהנחה שאלו משקפות תופעת שוק זמנית ולא ציפייה לירידת הצמיחה הנומינלית בעתיד – ועל ידי כך מגדיל את המרווח הפיסקלי. גם פתרון זה הוא זמני בראייה ארוכת טווח, ולכן חשוב שתוואי החוב שממשלות בוחרות יביא בחשבון את הסיכונים האפשריים, כדי להקטין את ההסתברות להיקלע לסביבה המסוכנת. בכל תרחיש חשוב כי תקציבי הממשלה ישמשו למטרות יעילות, שיגדילו את התוצר באופן בר-קיימא, ובכך יגדילו את כושר ההחזר בעתיד.

ג. גידול חד-פעמי של הגירעון לעומת גירעון מבני מתמשך

הגדלה חד-פעמית של החוב בשל גירעון זמני שמטרתו תמיכה בכלכלה בעת משבר או השקעה ציבורית זמנית אינה צפויה לפגוע בקיימות הפיסקלית, הודות ליכולת לפרוס את ההחזר שלה על פני תקופה ארוכה, וכך לשחוק אותה ביחס לתוצר. עם זאת, קצב השחיקה של אותו גידול חד-פעמי תלוי בפערים בין הריבית לצמיחה, שתוארו לעיל.

סימולציה של התפתחות החוב השולי שצפוי להתווסף למלאי החוב הקיים בשל משבר הקורונה¹² (ללא גירעונות עתידיים) מעלה כי שחיקתו היא איטית מאוד גם כאשר שיעור הריבית נמוך משיעור הצמיחה. לוח 1 מציג צירופים אפשריים של שיעורי ריבית וצמיחה נומינליות ממוצעים ב-20 השנים הקרובות. ניכר ממנו כי גם בתנאי מקרו נוחים מאוד של צמיחה נומינלית ממוצעת בגובה 5.5% ושיעור ריבית נומינלית ממוצעת של 0.5% עדיין הגירעונות העודפים בסך 13.6 אחוזי תוצר שיצטברו בשנים 2020–2021 יגדילו את החוב ב-2040 ב-5.4 אחוזי תוצר. זאת נוסף על השפעות הגירעון שהממשלה תקיים במהלך שני עשורים אלו. לשם המחשה: אם הממשלה תקיים תוואי גירעונות שלפני 2020 היה מייצב את יחס החוב ב-60 אחוזי תוצר בשנת 2040, הרי שהגירעונות העודפים שיצטברו בשנים 2020–2021 יביאו את רמת החוב באותה שנה ל-65.4 אחוזי תוצר. לעומת זאת, אם הפער בין הצמיחה לריבית יהיה קטן יותר – למשל שיעור צמיחה ממוצע של 3% ושיעור ריבית ממוצע של 3% – החוב העודף לא יישחק, ויחס החוב יעמוד על 73.6 אחוזי תוצר בשנת 2040. ככל שתנאי המקרו יהיו פחות נוחים, נטל החוב אשר נצבר בעת המשבר צפוי להיות כבד יותר בטווח הארוך. גידול החוב שנוצר בעת משבר הקורונה אמנם לא מסכן את הקיימות הפיסקלית של ישראל, אך הוא מצמצם את המרווח בין רמת החוב בפועל לתקרה האפקטיבית שלו לאורך זמן.

כפי שתואר בסעיף ב', הגורם הדומיננטי בצמצום המשמעותי של יחס החוב לתוצר בעשור הראשון של שנות ה-2000 לא היה היחס בין הריבית לצמיחה או שינויים מחזוריים בגירעון אלא הגירעון המבני הנמוך. שחיקת יחס החוב באמצעות צמיחת התוצר תקוּזָה לגמרי אם הממשלה תמשיך לקיים גירעונות מבניים ברמה הנוכחית. על אף עלותו הנמוכה של החוב בעת הנוכחית, גידול מתמשך של החוב הציבורי מעיב על היציבות הפיננסית של ישראל בשל הערוצים שהוזכרו לעיל, והדבר עלול להגביל את המרווח הפיסקלי להתמודדות עם משברים נוספים.

¹² 13.6 אחוזי תוצר, שהם הגירעונות ללא ריבית המצטברים בשנתיים אלו פחות אחוז תוצר לשנה, שהוא הגירעון ללא ריבית שהיה צפוי לפני המשבר, זה הדומה ליעדי הגירעון בשנים האחרונות.

לוח 1

תוספת החוב ב-2040 כתוצאה מגירעונות הקורונה

הריבית הנומינלית הממוצעת							
3.0	2.5	2.0	1.5	1.0	0.5		
14.9	13.6	12.4	11.3	10.3	9.4	2.5	הצמיחה הנומינלית הממוצעת
13.6	12.4	11.3	10.3	9.4	8.5	3.0	
11.3	10.3	9.4	8.6	7.8	7.1	4.0	
9.4	8.6	7.8	7.1	6.5	5.9	5.0	
8.6	7.9	7.2	6.5	5.9	5.4	5.5	

הערך: הלוח מציג סימולציה של התפתחות החוב העודף (13.6 אחוזי תוצר) שנוצר כתוצאה ממשבר הקורונה בשנים 2020 ו-2021. בסימולציה זו שיעורי הריבית והצמיחה קבועים על פני השנים 2022 - 2040, אך מדובר בהנחה פשטנית לשם המחשה בלבד, שכן הריבית על ההון שגויס ב-2020 כבר ידועה. משתנים אלה יושפעו בעתיד מגורמים שונים, ביניהם רמת החוב, כפי שמוסבר בתיבה זו.

ד. סיכום

אף שאין עדיין אומדן כמותי מוסכם למרווח הפיסקלי של מדינה, נראה כי היכולת של הממשלה בישראל להפעיל מדיניות פיסקלית מרחיבה בלי להסתכן במשבר חוב גדלה מאז 2003. יכולת זו יצרה תנאים נוחים הן להתמודדות עם המשבר הכלכלי הנוכחי והן עם הצורך בהגדלה ניכרת של ההשקעה הממשלתית בהון אנושי ובתשתיות, שדרושה כדי לסגור את פערי הפיריון בין ישראל למדינות מפותחות אחרות. הגדלת המרווח הפיסקלי הושגה בזכות צמצום יחס החוב לתוצר בשני העשורים האחרונים, שהוביל בתחילת התקופה בעיקר על ידי עודפים מבניים, אך גם בזכות ירידת הריביות בכל העולם, ובישראל בפרט, וצמיחה מהירה של התוצר הנומינלי. מגמה חיובית זו עלולה להאט ואף להתהפך בשל הגירעון המבני הגבוה של הממשלה והקושי לצמצמו, וההאטה הצפויה של קצב הצמיחה של התוצר הפוטנציאלי בעשורים הקרובים – מצב שעלול להביא גם לעליית הריבית על החוב בעתיד.

שנת 2020 כשלעצמה לא החמירה את סיכון החוב של ישראל באופן ניכר. אם גידול הגירעון השנה ובשנה הבאה הוא זעזוע חולף, והממשלה תפעל לצמצום הגירעון המבני באמצעות תוכנית רב-שנתית אמינה, החוב שגויס למימון הגירעונות ב-2020–2021 יישחק בהדרגה. לעומת זאת, שמירה על גירעון מבני גבוה לאורך זמן צפויה להביא למגמת עלייה של יחס החוב לתוצר מהרמה שאלה הוא נסק במהלך המשבר, וזאת גם בתנאים הנוחים ביותר (ריביות נמוכות וצמיחה גבוהה). על רקע הסיכונים הגיאופוליטיים הייחודיים לישראל יש לנקוט משנה זהירות כדי למנוע התפתחות של מגמה כזאת.

מקורות

ארגוב, א', ושי' צור (2019). מודל צמיחה ארוכת טווח למשק הישראלי נייר לדיון מס' 2019.04. בנק ישראל.
ברנדר, ע' וסי' ריבון (2015). השפעתן של המדיניות הפיסקלית והמוניטרית בישראל ושל הכלכלה הגלובלית, על התשואות הריאליות של האג"ח הממשלתיות בישראל: בחינה מחודשת לאחר עשור נייר לדיון מס' 2015.02. בנק ישראל.
מזר, י' (2014). התפתחותו של הגרעון המבני בישראל במרוצת השנים 2000 – 2012. נייר תקופתי מס' 2014.02. בנק ישראל.

- Auerbach, A. J. & Y. Gorodnichenko, (2017). Fiscal stimulus and fiscal sustainability (No. w23789). National Bureau of Economic Research.
- Benmelech, E. & N. Tzur-Ilan (2020). The determinants of fiscal and monetary policies during the COVID-19 crisis (No. w27461). National Bureau of Economic Research.
- Blanchard, O. (2019). Public debt and low interest rates. *American Economic Review*, 109(4), 1197–1229.
- Blanchard, O., A. Leandro & J. Zettelmeyer (2020). Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards. PIIE Working Paper 21–1.
- Brender, A. (2021). "Fiscal policy: the journey toward a low debt to GDP ratio and smaller government" in *The Israeli Economy, 1995-2017: Light and Shadow in a Market Economy*, eds., Ben-Bassat, A., Gronau, R. and A. Zussman, pp. 41-72, Cambridge University Press.
- Fournier, J. M. & F. Fall (2017). Limits to government debt sustainability in OECD countries. *Economic Modelling*, 66, 30–41.
- Furman, J. & L. Summers (2020). A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates. Discussion Draft, Harvard University.
- IMF (2013). Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market Access Countries. Section I.
- Kose, M. A., R. Huidrom, F. Ohnsorge & J. Lim (2020). "Do Fiscal Multipliers Depend on Fiscal Position?", *Journal of Monetary Economics*, 114, 109–125.
- Liu, Y., L. Schmid & A. Yaron (2020). The risks of safe assets. Available at SSRN 3699618.
- Marcel, M. (2014). "Budgeting for Fiscal Space and Government Performance beyond the Great Recession", *OECD Journal on Budgeting*, 13(2), 9–47.
- Sergeyev, D. & N. Mehrotra (2020). Debt Sustainability in a Low Interest Rate World. CEPR Discussion Paper 15282.

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

הקורונה במדינות המפותחות ובשראל

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, ממשיך 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 העיסקית וקידום טכנולוגיות קלינטק – קידום פיילוטים, 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