

חטיבת המחקר



בנק ישראל

ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה

ירושלים, אדר התשס"ט – מארס 2009

הודפס בדפוס "איילון", ירושלים
מס' קטלוגי: 3071107091/9

בעקבות המשבר הכלכלי העולמי החרף נכנס המשק הישראלי למיתון. המשבר העולמי כבר משתקף בפגיעה משמעותית בפעילות הכלכלית ובמיוחד ביצוא ויתבטא בעלייה ניכרת בשיעור האבטלה. המיתון עלול להיות מוחרף בשל המחסור באשראי, הנובע מהתייבשות שוק האשראי החוץ-בנקאי.

משרד האוצר גיבש עד עתה תכניות להתמודדות עם המשבר במסגרת תכנית ההאצה וצעדים נוספים, שיש בהם כדי להפחית מחומרת המשבר אם ייושמו במלואם ובהקדם. היקף התכניות הללו הוגבל בין היתר בשל העדר תקציב מאושר לשנת 2009.

בנק ישראל פועל במסגרת המדיניות המוניטרית כדי לתמוך בפעילות במשק, ובפרט להוזיל את עלות האשראי. כך הוריד בנק ישראל את שיעור הריבית הורדה תלולה, החל באוקטובר 2008, עד לרמה הנוכחית הנמוכה ללא תקדים (0.75 אחוזים). בה בעת הכניס בנק ישראל מספר שינויים בכלים המוניטריים, כמו הקטנת המרווח סביב ריבית בנק ישראל בחלון האשראי והפיקדונות לבנקים, כדי להגדיל את הנזילות העומדת בפני הפועלים בשוק ולהוזיל את עלותה. נוסף על כך החל בנק ישראל בפברואר 2009 לרכוש אג"ח ממשלתיות בשוק המשני, כדי להפחית גם את שיעורי הריבית לטווח ארוך. כמו כן החל בנק ישראל ממאסר 2008, לרכוש מטבע חוץ במסגרת תכנית להגדלת היתרות, בהיקף יומי של 25 מיליוני דולרים, שהועלה ביולי ל-100 מיליוני דולרים – ובכך תומך בפחות שער החליפין של השקל, המסייע לפעילות במשק. בנק ישראל ימשיך לפעול באמצעות הכלים העומדים לרשותו כדי להקל על מצב הנזילות ותנאי האשראי העומדים בפני המגזר הפרטי.

מסמך זה מציע תכנית להשלמת התכניות הקיימות, שמטרתה הן הקטנת הפגיעה בצמיחה, בתעסוקה וברווחה הנגזרת מהמיתון, תוך מזעור הפגיעה במשק בטווח הארוך. הצעדים המוצעים כוללים כלים נוספים לטיפול בשוק העבודה ובהגברת הביקושים, לצמצום הפגיעה ברווחה ולהקלת בעיית האשראי. לצד אימוץ הצעדים המומלצים, חשוב ביותר שהממשלה תתחייב באופן אמין לתוואי של הפחתת משקל החוב בתוצר בטווח הבינוני, עד לרמות המקובלות במדינות המפותחות ואף מתחת לכך.

ביצוע נמרץ של הצעדים שגיבש האוצר, יחד עם הצעדים המוצעים במסמך זה, יפעל לגידול של הביקוש המצרפי במשק, להקלת בעיית האשראי במגזר העסקי, לחיזוק האמון במערכת הפיננסית, לצמצום המיתון, להקלת הפגיעה בבעלי הכנסות נמוכות ולמניעת היווצרותם של נזקים ארוכי טווח, שיפגעו בהתפתחות המשק בעתיד.

סטנלי פישר

ס. פישר

נגיד בנק ישראל

ירושלים, 10 במאסר 2009

התוכן

עמוד	
7	תקציר
11	1. רקע
13	2. היעדים
14	3. עקרונות לאמצעי המדיניות
16	4. מסגרת המדיניות התקציבית ליישום התכנית
17	א. עקרונות להתערבות פיסקלית
20	ב. תקציב 2009
22	ג. בחינה מבנית של הגירעון
24	ד. הזווית המחזורית
25	ה. השפעת התכנית על הביקוש המצרפי, התוצר והאבטלה
28	5. כלים מפורטים בתחום הריאלי
29	א. כלים בשוק העבודה
36	ב. תעשייה ויצוא
39	ג. תשתיות, בינוי ופרויקטים חד-פעמיים אחרים
46	ד. ענף הבנייה
48	6. אמצעי מדיניות בתחום הפיננסי (צעדים בתהליך והצעות)
48	א. תכניות המצויות בתהליך מימוש
55	ב. הצעה (בנק ישראל) לסיוע לשוק ההון סיכון
57	נספח 1 : עיקרי תכנית ההאצה של האוצר
58	נספח 2 : סיוע לשוק ההון סיכון בעולם
59	נספח 3 : דיון בפרטי ההמלצה לשינוי תקופת הזכאות המרבית לקבלת דמי אבטלה

תקציר

המשק הישראלי נכנס למיתון כתוצאה מירידה חדה בביקוש המצרפי לצד קשיי מימון, הנובעים מהמשבר הכלכלי העולמי. צפוי כי ייפגעו במיוחד ענפי היצוא, ענפים שהם צרכני אשראי גדולים, והמגזר הפיננסי. מסמך זה מציע תכנית שמטרתה הן צמצום הפגיעה בצמיחה, בתעסוקה וברווחה הנגזרת מן המיתון, תוך מזעור הפגיעה ביעדים ארוכי הטווח. התכניות שגיבש משרד האוצר עד עתה, כדי להתמודד עם המשבר, יסייעו להפחית מחומרתו – אם ייושמו בהקדם ובמלואן.

נוסף על צעדים אלה, מסמך זה מציע מספר אמצעים בתחום הריאלי והפיננסי, שיסייעו להגדלת הביקושים. אופיו של המשבר מחייב פעולה להגדלת הביקוש המצרפי, להקטנת הפגיעה בתעסוקה וברווחה ולהקלת בעיית האשראי.

1. התחום הריאלי

א. עד כה התקבלו, במסגרת תכנית ההאצה שגובשה באוצר בשיתוף פעולה עם משרד התמ"ת והביטוח הלאומי, התכניות הללו:

- **בתחום התעסוקה** הוחלט על הגמשת תקופת האכשרה הנדרשת לצורך זכאות לדמי אבטלה; הרחבת היקף ההכשרה המקצועית ב-0.2 מיליארד ש"ח; תמרוץ של החלפת עובדים זרים בעובדים ישראלים בענף הסייעוד והחלפתם בענף החקלאות (פיילוט).
- **להאצת הפעילות המקומית** הוחלט: לזרז ביצוע פרויקטים של תשתיות (באמצעות הרשאה להתחייב על חשבון תקציב 2009); עידוד הפעילות בענף הבנייה למגורים, לדירות שאינן דירות יוקרה, באמצעות מתן ערבויות לבנקים להשלמת הון עצמי של קבלנים ודחיית תשלומיהם למסים ופיתוח; הגדלת תקציב המדען הראשי בכ-0.7 מיליארד ש"ח (כולל קרן ביו-טכנולוגיה ועידוד מו"פ בפרפריה).

ב. תכניות נוספות

כדי להיות אפקטיביים מצד אחד ולשמור על אמינות פיסקלית מצד שני, יש לנקוט אמצעי מדיניות שהיקפם משמעותי; אמצעים מגוונים; זמינים (ישימים תוך זמן קצר) ופשוטים לביצוע; למקד אותם באוכלוסיות מעוטות הכנסה שיש להן נטייה שולית גבוהה לצרוך, כדי לתרום להגברת הצריכה, וכך לעודד את הפעילות המקומית; אמצעים עתירי עבודה; צעדים זמניים, וכאלה שיקטינו את הפגיעה בטווח הארוך. העלות התקציבית הכוללת של הצעדים הנוספים המוצעים להלן מסתכמת בכ-4.4 מיליארדי ש"ח (לפירוט ראו לוח בסעיף 5); חלק גדול מהם הם צעדים חד-פעמיים והקדמת הוצאות של השנים הבאות.

- בשוק העבודה, מוצע להוסיף על התכניות הקיימות את הצעדים הבאים:
 - להאריך את משך הזכאות לדמי אבטלה תוך הגברת האפקטיביות של מבחן התעסוקה (העלות התקציבית: 0.4 מיליארד ש"ח).
 - להקדים את הפריסה הארצית של תכנית מס הכנסה שלילי (העלות התקציבית: 0.75 מיליארד ש"ח).
 - להקדים את הפריסה הארצית של תכנית "אורות לתעסוקה" (העלות התקציבית: 0.2 מיליארד ש"ח).
 - להפעיל באופן נקודתי בפריפריה תכנית חופשה ללא תשלום, במימון המדינה, במפעלים שנקלעו לקשיים זמניים (עלות נטו בתקציב המדינה: עד 0.15 מיליארד ש"ח).
- להאצת הפעילות המקומית מוצע להוסיף על התכנית הקיימת את הצעדים הבאים:
 - לקדם זמינות של פרויקטים נוספים בתחום התשתיות, במיוחד בתחבורה הציבורית (העלות התקציבית: 0.5 מיליארד ש"ח).
 - ליזום פרויקטים ציבוריים, כגון שיקום מרכזי ערים ומוקדי תיירות מוזנחים, באמצעות הוצאת מכרזים לגופים הקשורים לכך, וזירוז העברה של מחנות צה"ל לנגב (העלות התקציבית: 0.5 מיליארד ש"ח).
 - להקדים את ביצוע התכניות הרב-שנתיות במערכת החינוך, כגון "אופק חדש" (העלות התקציבית: 0.5 מיליארד ש"ח); ליזום פרויקטים חד-פעמיים במשרדי הממשלה, כגון השקעות במחשוב, באמצעות הוצאת מכרזים.
 - להרחיב את תקציב המדען הראשי במשרד התמ"ת (0.6 מיליארד ש"ח).
 - להגדיל את תקציב החברה הממשלתית לביטוח סיכוני סחר חוץ (חברת "אשרא") (העלות התקציבית: 0.4 מיליארד ש"ח).

2. התחום הפיננסי

- הצעדים המוצעים, ואלה המצויים כבר בביצוע, גובשו רובם במשרד האוצר בשיתוף עם הרשות לניירות ערך ובנק ישראל, והם מיועדים בעיקרם להקל על בעיית האשראי של המגזר הפרטי.

עד כה התקבלו התכניות הללו:

- בניית מתווה למחזור החובות של מגזר האג"ח הקונצרני (הרשות לניירות ערך);
- הקמה של קרנות השקעה בשיתוף המגזר הפרטי (קרנות מנוף, משרד האוצר);
- מתן ערבויות לבנקים לגיוס הון ולהגדלת מקורותיהם למתן אשראי (משרד

- האוצר);¹ הקמת קרן אשראי לעסקים בינוניים בערבות ממשלתית והרחבת הקרן למתן אשראי לעסקים קטנים (משרד האוצר).
- נוסף על כך בוחנים בנק ישראל, האוצר והרשות לניירות ערך כלי מדיניות נוספים לטיפול בשוק האשראי החוץ-בנקאי, ככל שיידרשו.

3. השפעות התכנית

- אם תבוצע התכנית ללא קיצוץ בהוצאות אחרות, גירעון הממשלה צפוי להסתכם בכ- 5.8 אחוזי תוצר, לעומת אומדן גירעון של כ-5.2 אחוזי תוצר הצפוי בתוואי הקיים של המדיניות ולפיו יגדלו הוצאות הממשלה על פי התקרה הקבועה בחוק²: בשני המקרים יחרוג הגירעון במידה ניכרת מהתקרה הקבועה בחוק (אחוז אחד מהתוצר) בשל ההכנסות הנמוכות; יהיה צורך לשנות את החוק בהתאם.
- רצוי יהיה לבצע את התכנית המוצעת תוך בחינה מחודשת של סדר העדיפויות בתקציב בהתאם להעדפות הממשלה. במסגרת זו יש מקום לנסות כבר עתה להגיע להסכמה על דחייה של תוספות השכר במגזר הציבורי.
- הגדלת הגירעון, מחדדת את הצורך של המדיניות התקציבית לטפל בשנים הקרובות בפער הגדול בין תוואי ההוצאות (הנגזר מהחלטות הממשלה הקיימות לתכניות הוצאה רב-שנתיות) לבין תוואי הוצאה שיבטיח ירידה מהירה של יחס החוב לתוצר בטווח הבינוני; יש ללוות תוואי כזה בהחלטה מהם צעדי המדיניות הפרטניים, שיבטיחו הפחתת משקל החוב בתוצר בטווח הבינוני לרמות המקובלות במדינות המפותחות ואף מתחת לכך.
- אמנם, בהגדלת הגירעון בתקציב המדינה כרוך סיכון, אך לאור האמינות שצברה המדיניות התקציבית בשנים האחרונות ואם הממשלה תתחייב לתוואי הפחתת חוב כמוצע לעיל, ניתן להעריך שעליית הגירעון בעקבות אימוץ התכנית המוצעת לא יביא לעלייה ניכרת בתשואות על החוב הציבורי. זאת, לנוכח העובדה שהעלייה בגירעון ובחוב היא זמנית עקב המיתון, ושהגידול בהוצאות הוא בעיקרו הקדמת הוצאות והוצאות זמניות.
- אם תימשך ההאטה, ויתפתח תוואי גירעון חריג שיביא לעלייה של התשואות על החוב הממשלתי או של פרמיית הסיכון, יהיה ניתן לנקוט צעדים שיקטינו את הגירעון: בין היתר, לדחות את הפחתת המסים המתוכננת לשנת 2010 בהיקף של 2.5 מיליארדי ש"ח, לפעול לביטול פטורים ממס, לעצור חלק

¹ על היקף הערבויות למתן אשראי מוטלת מגבלה חוקית הנובעת מתקרת הערבויות של 10 אחוזים מסך ההוצאה, אך נותר מרחב מסוים להגדלת הערבויות: כ-6 מיליארדי ש"ח ינוצלו בתכנית הערבויות לגיוס הון מצד הבנקים, ובאוצר נבחנות דרכים נוספות להשתמש ביתרה המותרת כדי להעמיד ערבויות, על מנת להקל על קשיי האשראי.

² למעט הגידול הנובע ממתן אשראי במסגרת התכנית להקלת קשיי המימון של המגזר העסקי.

מהצעדים המוצעים בתכנית זו, ולבלום את הגידול בהוצאות האחרות של הממשלה.

- אימוץ התכנית יביא לגידול של התוצר המקומי הגולמי בשיעור של כמחצית נקודת האחוז לעומת החלופה ללא התכנית וימתן את הגידול בשיעור האבטלה. הפגיעה בשכבות החלשות תקטן גם היא עקב העלייה בתשלומי ההעברה. הערכות אלו אינן לוקחות בחשבון באופן מלא את שינוי ההרכב של ההוצאה הציבורית בהתאם להמלצות המפורטות, שעשויות להוביל לתוצאות טובות יותר.
- יישום התכנית יקוז במידה מסוימת את ההשפעות השליליות של המשבר על העוני והאבטלה. הצעדים בשוק העבודה (מס הכנסה שלילי, "אורות לתעסוקה" והארכת התקופה של קבלת דמי אבטלה) יקטינו את מספר המשפחות השרויות בעוני בכנקודת אחוז (4,000 משפחות) ואת האבטלה בכחצי נקודת אחוז (15,000 מובטלים).

ביצוע נמרץ של הצעדים שגיבשה הממשלה, יחד עם הצעדים המוצעים במסמך זה, יגרום לגידול הביקוש המצרפי במשק, להקלת בעיית האשראי במגזר העסקי, לחיזוק האמון במערכת הפיננסית, להקלת המיתון, להקלת הפגיעה כבעלי הכנסות נמוכות ולמניעת היווצרותם של נזקים ארוכי טווח שיפגעו בהתפתחות המשק בעתיד.

1. רקע

המשק הישראלי עומד בפני מיתון קשה, שסיבותיו ירידה חדה בביקוש המצרפי לצד קשיי היצע הנובעים מהמשבר הפיננסי העולמי. המשבר הפיננסי החריף, והירידה המשמעותית ברמת הפעילות הכלכלית במדינות המפותחות, צפויים לפגוע במשק הישראלי במספר דרכים: (1) סחר חוץ. היעד העיקרי של היצוא הישראלי, ובייחוד זה של ענפי הטכנולוגיה העילית, הוא שוקי המדינות המפותחות, שם המשבר העולמי חריף במיוחד. כ-70 אחוזים מהיצוא הישראלי מיועדים למדינות אלו; המשקל הגבוה של היצוא בתוצר – כ-40 אחוזים – יביא לכך, שההשפעה על הפעילות הכלכלית תהיה חריפה. (2) פגיעה במערכת הפיננסית המקומית. המגזר הפיננסי הישראלי מימן בשנים האחרונות עסקאות רבות בחו"ל או עסקאות של חברות יצואניות; ירידת הפעילות בארצות היעד צפויה לפגוע בכושר ההחזר של הלווים וגם בערך הביטחונות שהעמידו כנגד ההלוואות. נוסף על כך הפסידה המערכת הפיננסית הישראלית במישרין בגלל ירידת הערך של נכסים פיננסיים שרכשה בחו"ל. (3) ירידה באמינות המערכת הפיננסית והשפעת הרכוש. הירידה באמינות של המערכת הפיננסית העולמית והמקומית תשפיע לגידול בשיעור החיסכון משום שהצרכנים יגבירו את זהירותם, ואילו השפעת הרכוש תפעל לירידה נוספת בצריכה של משקי הבית ובהשקעה בבתי מגורים. (4) קשיי מימון. בשל המצב הקשה של המערכת הפיננסית העולמית והפגיעה במערכת הפיננסית המקומית, עלולות להיווצר מגבלות מימון – שיאטו מצדן עוד יותר את הפעילות המקומית. סימנים ראשונים לכך כבר ניתן לראות בסקר החברות ברביע האחרון של שנת 2008. (5) קשיי מחזור חובות וקשיי נזילות במגזר העסקי (כמפורט להלן). (6) עלייה חדה בגירעון הממשלה. הירידה החדה בגביית המסים בסוף 2008, והירידה החזויה בפעילות הכלכלית בשנת 2009, מצביעים על כך שגירעון הממשלה צפוי להתרחב בשיעור ניכר. התפתחות זו עלולה לגרום לעלייה בפרמיית הסיכון של המדינה, וכך להכביד עוד על התפתחות האשראי במשק.

המיתון צפוי לפגוע קשה ביצוא הישראלי ובצריכה הפרטית. צפויים להיפגע במיוחד ענפי היצוא, המגזר הפיננסי וכן ענפים שהם צרכני אשראי גדולים, כגון ענף הבנייה. פגיעה גבוהה במיוחד צפויה בענף התקשורת וטכנולוגיית המידע (ICT).³ ענף זה מייצר מוצרי השקעה – סחורות ושירותים – המיועדים בעיקר למדינות המפותחות; משקלו ביצוא בשנת 2007 עמד על כ-23 אחוזים, ומשקלו בתוצר העסקי – כ-13 אחוזים.⁴ המשבר העולמי, שצפוי לפגוע באופן ניכר בהשקעה, יפגע מאוד בביקוש למוצריו. זאת ועוד: זהו ענף עתיר ומחקר ופיתוח, ומכאן שצורכי המימון

³ בניכוי השפעת המפעל החדש של "אינטל".

⁴ ראו דוח בנק ישראל לשנת 2007, תיבה ב'-4.

שלו גבוהים. המשבר העולמי יפגע פחות בענפי היצוא המסורתיים, וגם ענף התרופות, שהוא ענף מוביל ביצוא, צפוי להיפגע בשיעור נמוך בלבד, מכיוון שהביקוש למוצריו קשיח יחסית.

המגזר הפיננסי, שמשקלו בתוצר העסקי כ-10 אחוזים, צפוי להיפגע בשל שתי סיבות: חשיפתו לחו"ל והצמצום באמינותו. במיוחד צפויה פגיעה ניכרת במערכת החוץ-בנקאית, שבה אובדן האמון חמור במיוחד.

בענפים המקומיים הריאליים צפויה השפעה שלילית ניכרת של המשבר בענף הבנייה, וזאת הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע: (א) הביקוש לתוצר הענף, למגורים ולהשקעה, צפוי לרדת; (ב) ענף הבנייה הוא צרכן גדול של אשראי, ולכן גם הוא צפוי להיתקל בקשיי היצע. הענף מעסיק קרוב ל-6 אחוזים מהמועסקים הישראלים במשק באופן ישיר והוא אף "מייצר" מקומות עבודה במגזרים נוספים, ובייחוד בענף התעשייה (תשומות לבנייה) – ומכאן שהפגיעה הנגזרת בענפים מקומיים עשויה להיות גבוהה. יחד עם זאת, בניגוד לחו"ל ובעיקר ארה"ב ובריטניה, שם נרשמו ירידות חדות במחירי הנדל"ן, נותרו מחירי הנדל"ן בארץ יציבים מאז פרוץ המשבר והדבר מעיד על כך שלא נוצרה "בועה" לפני המשבר. הדבר יתרום לכך שגם ירידת הפעילות בענף צפויה להיות מתונה לעומת חו"ל.

נוסף על השפעת המשבר העולמי, מבצע "עופרת יצוקה" צפוי להביא לגידול ההוצאה הציבורית ב-2.4 מיליארד ש"ח, שרובו יופנה לגידול ביבוא הביטחוני.

אמנם המשבר הנוכחי הוא עולמי, אך אופיו בארץ יהיה שונה מאשר במקומות אחרים בעולם. המשבר בעולם פרץ עקב בעיות במערכות הפיננסיות שם, וחלק ניכר מהמאמצים המושקעים בארצות אלה נועדו למנוע את קריסתם של המוסדות הפיננסיים. לעומת זאת, המשבר בארץ פגע בשני מגזרים עיקריים (והוא מתפשט מהם ליתר המגזרים): מגזר היצוא ומגזר האשראי החוץ-בנקאי. בתחום הריאלי יפגע המשבר בארץ במידה רבה בענפים עתירי הון אנושי, ועל תכנית הסיוע להיות מותאמת לכך ולהקטין את השחיקה בהון האנושי כתוצאה ממנו. בתחום הפיננסי, תכניות הסיוע ממוקדות בהרחבת מקורות האשראי העומד בפני המגזר העסקי.

בהיבט הפיננסי גרם המשבר העולמי, בין היתר, לירידה ניכרת של הרווחיות השוטפת והצפויה של עסקים רבים ולעלייה ניכרת בחשש לפשיטות רגל של חלקם. גורמים אלה התבטאו בשוק הפיננסי המקומי, בין השאר, בירידה ניכרת במחירי המניות, בגידול רב של התשואה לפדיון של איגרות חוב קונצרניות ובגידול ניכר במרווחים (בין התשואות לפדיון של האג"ח הקונצרניות לעומת האג"ח הממשלתיות, ובין הריבית על האשראי הבנקאי לזו על מקורותיו).

ירידת מחירי הנכסים והגידול במרווחים משקפים בחלקם גם בעיית נזילות. זו נובעת מכך שהציבור, עקב חשש להמשך ירידה במחירי הנכסים הפיננסיים, מנסה

לעבור מ"נכסים מסוכנים" (מניות ואג"ח קונצרניות) לאג"ח ממשלתיות ולפיקדונות בנקאיים. הדבר מאלץ את קרנות הנאמנות וקופות הגמל למכור נכסים אלה, ובכך מוחרפת ירידת המחירים של המניות והאג"ח הקונצרניות.

החשש הגובר מפשיטות רגל של עסקים התבטא בירידה דרסטית בהיצע מקורות האשראי החוץ-בנקאי ("התייבשות" מקורות האשראי החוץ-בנקאי). הירידה במקורות הביאה לעלייה דרסטית במחירים של סוג אשראי זה (כפי שבא לידי ביטוי בתשואה לפדיון על האג"ח הקונצרניות). כתוצאה מכך גדל מאוד הביקוש של העסקים לאשראי הבנקאי. הדבר התבטא בגידולו של האשראי הבנקאי, אך במקביל עלו המרווחים בין הריבית ללווים לבין הריבית על מקורות האשראי הבנקאי. עסקים שיכלו להעמיד ביטחונות זכו לאשראי בנקאי, אחרים נותרו עם בעיות מחזור חובות, שהחריפו עקב ירידת ערך הביטחונות.

נראה כי העלייה הניכרת במרווחים משקפת בחלקה מצב של חששות מוגזמים של הציבור ושל המתווכים הפיננסיים. ב"חששות מוגזמים" כוונתנו למצב שבו הפעילים בשוק מתנהגים בצורה המבטאת פסימיות יתר יחסית למצב האובייקטיבי. במקרה כזה, שמשמעותו כשל שוק, יש מקום למעורבות של הממשלה.

נקודת המוצא לתכניות המוצעות בתחום הפיננסי היא ההערכה, שעיקר הקושי במגזר הפיננסי ממוקד בירידה הדרסטית במקורות האשראי העומדים בפני המגזר הפרטי. במהלך השנתיים הקרובות יגיעו לפירעון איגרות חוב קונצרניות בהיקף של כמה עשרות מיליארדי שקלים, ויש הסתברות גדולה שחלק מהחייבים יהפוך לחדל פירעון – למרות שמצבם האובייקטיבי אינו מחייב זאת. לכך עלולה להיות השלכה חיצונית שלילית ("הדבקה"). כדי לענות על קשיים אלה הוכנו מספר תכניות, המצויות בשלבים שונים של תכנון ו/או תחילת יישום.

2. היעדים

מסמך זה מציע תכנית חירום הנועדת למזער את הפגיעה בצמיחה, בתעסוקה וברווחה הנגזרת מהמיתון. התכנית מציעה צעדים נוספים על התכניות שכבר גיבשה הממשלה ביוזמת האוצר (המפורטות בנספח 1) – שאם תיושמה בהקדם, יש בהן כדי לסייע להתמודדות עם המשבר.

הירידה בפעילות הכלכלית צפויה להביא לירידה של כ-3 אחוזים בתוצר הנפש בשנת 2009, לעלייה של שיעור האבטלה לרמה שמעל 8 אחוזים בסוף השנה ולגידול בשיעור העוני. המשמעות של תחזית זו היא פגיעה חדה ברווחה. נוסף על הפגיעה המחזורית, עלול מיתון ממושך להביא גם לשחיקה של ההון אנושי; ירידה חדה ברווחיות המגזר העסקי, על רקע מצוקת אשראי, עלולה לפגוע בתהליך הצבר ההון, ומכאן שלמיתון עלולות להיות השפעות שליליות גם על הטווח הבינוני.

צעדי המדיניות נועדו למתן את ההשלכות של המשבר על המשק הישראלי. ההנחה היסודית העומדת בבסיס התכנית היא שהמשבר העולמי הוא זמני במהותו, ולכן צעדי מדיניות יכולים להביא להקלה חלקית של נזקיו. יחד עם זאת, מכיוון שהמשק הישראלי קטן ופתוח מאוד, לא ניתן לקזז באופן מלא באמצעות מדיניות את השפעות המשבר; מטרת המדיניות הן למנוע פגיעה ארוכת טווח כאמור בתוצר הפוטנציאלי, וכן למזער את הפגיעה ברווחה כתוצאה מהגידול הצפוי באבטלה ובעוני.

על מנת להשיג את יעדי תכנית החירום, נדרשים צעדים לחיזוק אמון הציבור במערכת הפיננסית המקומית שיבטיחו את תפקודה התקיין, וכן צעדים שיפעלו ישירות להגדלה של הביקושים במשק. אשר למערכת הפיננסית, חשוב במיוחד להחיות את הפעילות בשוק החוץ-בנקאי: שוק זה התפתח בשנים האחרונות בקצב מהיר וסיפק מקור חלופי לאשראי, ועם תחילת המשבר ירדה הפעילות בו בתלילות.

3. עקרונות לאמצעי המדיניות

צעדי המדיניות נועדו לפעול בשלושה מישורים, בהתאם לאופי המשבר וליעדים שהוגדרו לעיל: הקלת בעיית האשראי, הגברת הפעילות על ידי הגדלת הביקוש המצרפי והקטנת הפגיעה בתעסוקה וברווחה בעקבות המשבר – כל זאת תוך שימור האמינות הפיסקלית. לפיכך יש לבסס את האמצעים על עקרונות אלה:

היקף וגיוון

- **היקף נרחב של האמצעים:** נדרשת פעולה רחבה משום שצפוי מיתון עמוק בגלל הפגיעה ביצוא, בצריכה הפרטית ובהשקעה.
- **גיוון:** יש לגוון את מכלול האמצעים בגלל אי-הוודאות הרבה לגבי מידת יעילותו של כל אחד מהם, ועל מנת להתמודד עם היבטים רבים ככל הניתן בו-זמנית.

מידיות

- **ישימות מהירה:** יש לבחור צעדים שניתן להפעילם במהירות ואין הם מחייבים היערכות ממושכת בתחומי התכנון, החקיקה, תהליכי האישור וכד'.
- **פשטות הביצוע:** על הצעדים להיות פשוטים לביצוע, מובנים וברורים – הן לרשויות המיישמות אותם והן לקהלים, שהתכניות מיועדות אליהם או אמורות להתבצע בשיתוף עםם. חשוב להימנע מסרבול ביוורקטי ומהתניות מורכבות יתר על המידה, הפוגעות במידת ההיענות של קהלי היעד לתכניות. כל זאת מבלי לפגוע במינהל תקין ובמדיניות ארוכת הטווח.
- **השפעה מהירה של הצעדים על הפעילות במשק כבר בטווח הקצר.**

אפקטיביות

- **השפעה גדולה ככל הניתן על הפעילות המקומית:** מזעור הזליגה ליבוא, השפעה רבה על התעסוקה, פעילות מוטה לעבודה או הון אנושי – אך לא להון פיזי ולא להון מיובא.
- **קיזוז נמוך:** רצוי שהצעדים יהיו חשופים מעט ככל הניתן לקיזוז על ידי התנהגות הצרכנים או השווקים (כגון: הפניית הסכומים שמתקבלים עקב הפחתת המסים – לחיסכון, ולא לצריכה של משקי הבית; צריכה ציבורית המחליפה צריכה פרטית).

גמישות

- **גמישות ומודולריות** – משך ההתערבות, היקפה, אופייה והרכבה צריכים להיות גמישים ומודולריים ככל הניתן, על מנת שאפשר יהיה להתאים את ההתערבות לשינויים שיתרחשו במצב המשק. בכלל זאת, על התכנית לכלול מראש חלופות הן למיתון קל מהצפוי והן להחרפה קיצונית של המשבר.

הסתכלות לעתיד שלאחר המשבר

- **יש למזער את הפגיעה ביעדים ארוכי הטווח** ובהישגים שהושגו בשנים האחרונות, בייחוד בתחום הפיסקלי וביציבות המחירים. על התכנית להיות בת-קיימא מבחינה תקציבית, בפרט בכל הנוגע לגידול החוב הציבורי.
- **זמניות:** הצעדים צריכים להיות בעלי אופי זמני ולרכוש בכך את אמון הציבור.
- **אסטרטגיית יציאה ברורה:** יש לקבוע באילו תנאים תופסק ההתערבות.
- **אופי חד-פעמי:** על הצעדים לשקף את העובדה, שמדובר בהתערבות חריגה חד-פעמית לנוכח משבר חריף, שלא תחזור על עצמה בכל האטה או בזמנים רגילים. הדבר חשוב גם כדי לשמור על אמינות התקציב. הצעדים ישקפו את התפיסה הגורסת, שעילת ההתערבות היא אופיו הכלל-משקי של המשבר, ומטרת ההתערבות היא כלל-משקית. זאת כדי להפחית נטילת סיכונים מופרזת מצד גורמים גדולים במשק.
- **שקיפות:** נדרשת שקיפות מלאה של צעדי ההתערבות, בייחוד בכל הנוגע לרישום מלא ואמין של ההוצאות התקציביות הכרוכים בהם. המשבר האחרון מדגיש את החשיבות של רישום נאות בהתאם לכללים המקובלים.

כדי לעמוד ביעדים ובעקרונות, נידונים כאמור צעדים בשוק העבודה וכלים להגברת הביקושים במשק וכן צעדים בתחום הפיננסי (רבים מהם כבר בשלבי יישום). הדגש על הצעדים בתחום הפיננסי משקף את הצורך להתמודד עם אופיו של המשבר מחד גיסא ואת עלותם התקציבית המועטה מאידך גיסא. חלק מן הכלים בתחום הריאלי נועדו להגדיל ביקושים ולהרחיב תעסוקה בענפים מוטי פעילות מקומית, כגון

פרויקטים של משרדי הממשלה וחידוש פני הערים. לעומת זאת אין בידי הממשלה להשפיע על הביקושים בענפים מוטי יצוא; לפיכך הצעדים בענפים אלה מתמקדים בשימור התעסוקה וההון האנושי וביצירת תשתית, כדי שיוכלו להיענות להאצת הביקושים בחו"ל כשהעולם יתאושש מן המשבר. בהתאם לכך מוצע למשל להקצות סכומים נכבדים למו"פ. הצעדים בשוק העבודה משרתים מטרות של תעסוקה, שימור ביקושים ושיקולי רווחה, וכן יעדים ארוכי טווח של הממשלה לשיפור ההשתלבות בשוק העבודה. בדיון שלהלן נבחנת עמידתם של כל אחד מהצעדים בעקרונות שפורטו ותרומתו להשגת היעדים. המסגרת התקציבית הנדונה מאזנת בין תמיכה בביקושים לבין שמירת האמינות של תקציב המדינה.

4. מסגרת המדיניות התקציבית ליישום התכנית

על בסיס תקרת ההוצאות הקבועה בחוק, צפוי ב-2009 גירעון של 5.2 אחוזי תוצר; זאת בשל ירידת ההכנסות עקב המיתון. מומלץ לבטל את תקרת הגירעון ל-2009 ולאפשר לגירעון לגדול בהתאם. יישום התכניות המפורטות במסמך זה, ללא קיצוץ מקביל בסעיפים אחרים, יגדיל את תקרת ההוצאות בכ-5 מיליארדי ש"ח, וזאת מעבר להעלאתה כדי לאפשר את מימון תכניות הממשלה להגדלת האשראי למגזרים שונים; כתוצאה מכך יגדל הגירעון ל-5.8 אחוזי תוצר. ביצוע התכנית יאיץ את הצמיחה ב-0.4 אחוז ויקטין את האבטלה בכחצי נקודת אחוז, בהשוואה למדיניות שתאפשר רק את פעולתם של המייצבים האוטומטיים. מכיוון שהתכנית מבוססת ברובה על צעדים חד-פעמיים והקדמת הוצאות, הרי השפעתה על היקף התקציב בשנים הבאות קטנה – ולכן סביר שלא תפגע באמינות שרכשה המדיניות התקציבית. אולם אם תתבסס הערכה כי אמינות זו נשחקת, ועלות מימון הגירעון תעלה באופן חריג – מוצעים מספר צעדים שיקטינו מיד את הגירעון. לאור הפער בין עלות התכניות הרב-שנתיות שאימצה הממשלה לבין תוואי ההוצאות המותר על פי התקרה הקבועה בחוק, חייבת הממשלה לאמץ – לצד התכנית – כלל מדיניות לטווח הבינוני, שיוליך להפחתת ניכרת של יחס החוב לתוצר, ותחליט על צעדי המדיניות המוגדרים שיביאו להשגתו. ללא מדיניות כזאת – הסיכונים של ביצוע התכנית גדולים מדי, דבר שעלול לנטרל את השפעתה החיובית על הפעילות.

יתרונות

- המדיניות הפיסקלית בישראל מזוהה בעיקר עם תקרת ההוצאות, ולכן נראה כי נקיטת צעדים רק בתחום זה בתקופת שפל – למעט צעדים חד-פעמיים בהיקף סביר ומתן אשראי – לא תפגע באמינות המדיניות ולא תגדיל משמעותית את פרמיית הסיכון של הממשלה והמשק. על בסיס התקרה הקיימת, תהיה לתקציב

- 2009 השפעה ניטרלית על הגירעון מנוכה המחזור: הגידול האטי של ההוצאות יקזז את ההשפעה של הפחתת המסים.
- הקצאה נכונה של המקורות בתכנית תוכל למתן את הפגיעה בפעילות ואת הפוטנציאל לנזקים מתמשכים למשק, בשל שחיקת הון אנושי ועקב אבדן מלאי הון בגלל לחצים פיננסיים.
 - ההרחבה לא תפגע בתוואי הקונסולידציה לטווח הבינוני אם תתבסס על צעדים זמניים והקדמת הוצאות; במיוחד אם יאומץ במקביל כלל מדיניות, שישקף את מחויבות הממשלה להפחתה של ממש ביחס החוב לתוצר בטווח הבינוני – תוך אימוץ תכניות המדיניות הספציפיות שיאפשרו עמידה במחויבות זו.
 - אם תימשך ההאטה, יעלה הגירעון לרמות גבוהות מהצפוי ותסתמן פגיעה באמינות, יהיה אפשר לדחות ב-2010 את הפחתת המסים המתוכננת, בהיקף של כ-2.5 מיליארדי ש"ח, ובכך לרסן את גידול הגירעון.

חסרונות

- הסיכון ליציבות הפיננסית הטמון במדיניות זו אינו זניח, בפרט אם ההאטה תהיה ארוכה מהצפוי. קשה לצפות את התנהגות השווקים בתקופה בלתי יציבה כמו הנוכחית, אך אימוץ כל עקרונות התכנית – בפרט ביסוסה על הקדמת הוצאות והוצאות חד-פעמיות – יאפשר למתן סיכון זה. ניתן לעצור במידת הצורך את ביצוע חלק מהצעדים, לדחות את הפחתת המסים המתוכננת לראשית 2010, להעלות את שיעור המע"מ ולבצע התאמות נוספות בתקציב.
- הממשלה עדיין לא החליטה כיצד להתאים את התכנית ארוכות הטווח שלה לתקרת ההוצאות. ללא התאמה כזאת, קיים סיכון שהמדיניות תוליך ליחס חוב/תוצר מתבדר ולא מומלץ לאמצה.

א. עקרונות להתערבות פיסקלית

במדיניות הפיסקלית קיים מנגנון מובנה של מייצבים אוטומטיים: ירידת הפעילות מפחיתה את תקבולי המסים ומגדילה במעט (בישראל) את ההוצאה התקציבית – ולכן הגירעון התקציבי גדל. כתוצאה מכך תורמת הממשלה לבלימת הירידה בכיקוש המצרפי בעת מיתון גם מבלי שתשנה את המדיניות הקיימת⁵. השאלה המרכזית בקביעת סדרי הגודל של מצרפי המדיניות הפיסקלית – להבדיל מהרכבם – היא אפוא האם להסתפק בפעולת המייצבים האוטומטיים, לנסות לפעול לקיזוזם או להרחיב את ההתערבות הפיסקלית מעבר להם.

⁵ מכיוון שהשפעה זו מותנה בתפיסת הציבור שהגידול בגירעון הוא זמני, לא ברור האם כאשר יגדל הגירעון בשל סיבות אחרות תושג השפעה דומה.

שלוש החלופות המרכזיות הן:

1. **הסתמכות על המייצבים האוטומטיים:** לא לשנות את תוואי המס וההוצאות הקיים. הגירעון התקציבי יגדל בהתאם לירידה בתקבולי המס כתוצאה מהמיתון. אם המדיניות הפיסקלית אמינה – על בסיס ניסיון העבר ותוואי מדיניות רב-שנתי צפוי – הגידול בגירעון בשל פעולת המייצבים האוטומטיים אינו צפוי להגדיל את הסיכון המיוחד למשק ואת פרמיית הסיכון הגלומה במימון הגירעון⁶.
2. **קיצוץ המייצבים:** פעולות לצמצום הגידול בגירעון התקציבי, שיתקבל כתוצאה מפעולתם של המייצבים האוטומטיים. כאשר אמינות המחויבות לקונסולידציה פיסקלית נמוכה מלכתחילה או מתערערת, רק פעולה כזאת עשויה לבלום את ההידרדרות בפעילות. לעומת זאת, אם שוררת אמינות, תעמיק פעילות כזאת את ההאטה בפעילות.
3. **התערבות אנטי-מחזורית מעבר למייצבים האוטומטיים:** הגדלת הביקוש המצרפי מעבר לנגזר מהמייצבים האוטומטיים, על ידי הפחתת שיעורי המס או הרחבה זמנית של ההוצאה הציבורית. התערבות כזו תגדיל את הגירעון מעבר למתקבל מפעולת המייצבים האוטומטיים לבדם. אולם אם הציבור ישתכנע שמדובר בצעדים זמניים – למשל הקדמת הוצאות – המופעלים בנסיבות חריגות, לא צפויה השפעה גדולה על עלות המימון.

אנו מעריכים כי יישום המדיניות הפיסקלית בחמש השנים האחרונות הקנה אמינות למחויבות הממשלה לקונסולידציה פיסקלית, דבר שבא לידי ביטוי בירידת התשואות על החוב הממשלתי, בשיפור דירוג האשראי ובתגובת החיסכון הפרטי להגדלת החיסכון הציבורי. מכיוון שהכלל הפיסקלי הקיים בישראל (והכללים החלופים המצויים בדיון הציבורי) תואם את המשך הקונסולידציה הפיסקלית בטווח הבינוני, נראה כי מאזן הסיכונים תומך בהרחבה זמנית של הגירעון לצורך ביצוע הצעדים המוצעים – למרות אי-הוודאות לגבי תגובת השווקים – על רקע עוצמת הזעזועים בכלכלה העולמית. על בסיס האמינות שנצברה, ניתן לאפשר את פעילות המייצבים האוטומטיים בתקופה הנוכחית וסביר כי המיתון (על פי התחזית הנוכחית) אכן יתפס כנסיבות חריגות, המצדיקות גידול בגירעון – ואף הפעלה של צעדי המדיניות המוצעים כאן; זאת במיוחד על רקע אימוץ מדיניות דומה במרבית המדינות

⁶ בר, ברנרד וריבין (Israel Economic Review 2004) מוצאים כי רק הגירעון הצפוי מנוכה המחזור משפיע על הריביות במשק. ממצא זה תואם את הממצאים במדינות מפותחות אחרות. בישראל, הגדלה של הגירעון מנוכה המחזור באחוז אחד צפויה להעלות את הריבית לטווח הארוך (10 שנים) בכ-0.4 נקודות אחוז.

המפותחות⁷. עם זאת, בשל אי-הוודאות לגבי תגובת השווקים, יש לכלול בתכנית גם אפשרות לתיקון אם תהיה תגובה שלילית של השווקים.

נוסף על כך, יש לבדוק גם את תמהיל הצעדים בהתאם לקריטריונים שיביאו ליעילות הרבה ביותר להקלת המיתון.

שיקולים בבחירת הרכב ההתערבות

1. אפקטיביות בהגדלת הפעילות המקומית דרך הגדלה זמנית של הביקוש המצרפי: צריכה והשקעה ציבורית מגדילות ישירות את הביקושים. לעומת זאת, הפחתת מסים תתמוך פחות בהאצת הפעילות: בתקופה של אי-ודאות, היא עלולה לשמש את הצרכנים בעיקר לחיסכון ולהפחתת חוב; גם אם היא תעודד צריכה, רכיב היבוא בצריכה הפרטית גדול מאשר בצריכה הציבורית. תשלומי העברה הם אפקטיביים יותר ככל שאחוז גדול יותר מהם מגיע לבעלי נטייה שולית גבוהה לצרוך, ולמי שרכיב היבוא בתצרוכתם נמוך. אם אכן מתקשים משקי הבית במשבר הנוכחי ללוות בבנקים, ייתכן שהאפקטיביות של תשלומי העברה תהיה גדולה יותר מאשר בנסיבות רגילות, והם ישפיעו על משקי בית רבים יותר.
2. זמניות: מכיוון שעלייה תמידית של הגירעון עלולה לפגוע באפקטיביות של המדיניות, חשוב להתבסס על צעדי מדיניות זמניים. על פי ניסיון העבר, ניתן להפחית את שיעור המע"מ ואחר כך להעלותו בקלות יחסית. לעומת זאת קל להפחית מסים ישירים, אך קשה להעלותם. אשר להוצאות, ניתן לעצור השקעות בקלות יחסית, אך הזמן הנדרש להתחלתן ארוך בדרך כלל מהמיתון עצמו. בתחום הצריכה הציבורית ותשלומי העברה, זירוז הביצוע של תכניות הוצאה רב-שנתיות שכבר אומצו הוא הצעד היעיל ביותר, שכן אינו משפיע על תוואי ההוצאות הרב-שנתי.
3. קלות ומידיות בכביצוע: חשוב שהצעדים יפעלו מהר, כך שהסכומים המוצעים יגיעו לידי הציבור כבר ב-2009. לכן יש להעדיף הגדלת הוצאות שאינן דורשת תכנון ארוך (למשל בתחום התשתיות). נוסף על כך, תכניות שלא יאושרו מלכתחילה בתקציב 2009 עשויות לחייב גם שינוי בחוק התקציב.
4. הרכב ההוצאות: אם הממשלה תחליט כי יש צורך בתמיכה נוספת בפעילות, רצוי להכין מלאי מספק של תכניות זמינות ליישום במקרה הצורך. רצוי שהממשלה תטיל מיד על המשרדים להכין מאגר של תכניות כאלה בהיקף משמעותי יסווגו

⁷ מדיניות כזאת, להבדיל מעלויות פיסקליות לתמיכה ישירה במערכת הפיננסית, אומצה בין היתר באיחוד האירופי, יפן, סין וקוריאה (ראו מסמך קרן המטבע הבינלאומית, 27.1.2009). הממשל החדש בארה"ב אישר בפברואר חבילת מדיניות פיסקלית רחבה בהיקף של 787 מיליארדי דולרים.

לפי שלוש רמות עדיפות. כך יתאפשר להפעיל, במקרה הצורך, תכנית הרחבה יעילה ומודולרית על בסיס העיקרון של סדר עדיפויות.

הצעדים הנכללים בתכנית מופיעים בסעיף 5 ותואמים במידה רבה את העקרונות לעיל.

ב. תקציב 2009

טווח התחזיות להיקף הגירעון ב-2009 – המשקף את עוצמתם של המייצבים האוטומטיים – גדול למדי⁸. הצעת התקציב שאושרה בממשלה מתבססת על גידול ריאלי של ההוצאות ב-2.2 אחוזים (ללא מתן אשראי) על פי תחזיות המחירים הנוכחיות. עם זאת, יש סיכוי קטן לחלק מהצעדים הכלולים בהצעת התקציב, שנועדו לשמור על תוואי ההוצאות, לזכות באישור הכנסת, ולכן היקף המקורות הפנויים בתקציב אינו גדול. נוסף על כך החליטה הממשלה על תוספת של 2.4 מיליארדי ש"ח לתקציב הביטחון בשל התרחבות העלויות למבצע "עופרת יצוקה". לעומת זאת הקדימה הממשלה הוצאות בהיקף של 4.4 מיליארדי ש"ח מתקציב 2009 ל-2008, ובכך מתאפשרת "ספיגה" של הוצאות בסדר גודל דומה בתקציב 2009, מבלי לחרוג מתקרת ההוצאות.

רכיב נוסף, שישפיע על מסגרת תקציב 2009, הוא עלות תכניות הממשלה להקלת בעיית האשראי של המגזר העסקי. הפריסה המדויקת של הוצאות אלה אינה ברורה, אך בהנחה שרובה המכריע של השקעת הממשלה בקרנות המנוף יתבצע בשנים הבאות, וב-2009 יוצאו בסעיף זה רק כמיליארד ש"ח, הרי שמדובר בתוספת הוצאה של כ-1.8 מיליארדי ש"ח (מיליארד לקרנות המנוף; 0.5 מיליארד לקרנות הסיוע לעסקים קטנים, בינוניים וליצואנים בודדים; 0.2 מיליארד באשראי לענף הבנייה ו-0.125 לקרן לביו-טכנולוגיה). סכומים אלה יירשמו בתקציב כמתן אשראי ולכן אינם נכללים בחישוב הגירעון. עם זאת, מתן האשראי כפוף לתקרת ההוצאות והסכומים המתוכננים יגדילו את ההוצאה המחושבת לצורך בחינתה ב-0.8 אחוזים, מעבר למתוכנן. סכומים אלה מגדילים כמובן גם את צורכי המימון של הממשלה ואת החוב הציבורי (ברוטו).

תחזית ההכנסות

- על פי מודל המס של חטיבת המחקר, צפויות ההכנסות ממסים לרדת ריאלית ב-7.2 אחוזים ב-2009 לעומת 2008, אם התוצר יירד ב-1.5 אחוזים. תחזית זו משקפת את

⁸ מעבר לאי-הוודאות לגבי שיעורי הצמיחה, גם אי-הוודאות לגבי מקדמי המודלים גדלה ככל שהשינויים בפעילות חדים יותר. עם זאת, מודל המס של חטיבת המחקר איתר היטב בעבר נקודות תפנית, כולל רמת ההכנסות ב-2008.

הפחתות המסים בהיקף של 3 מיליארדי ש"ח כמעט (0.4 אחוז תוצר, שהם 1.6 אחוזים מתקבולי המס), ירידה ביבוא מוצרי הצריכה – מעבר לקשר ארוך הטווח שלו עם התוצר – ואת המשך השפעת הירידות בשוק ההון בסוף 2008 על רווחי החברות. ההנחות העיקריות באומדן ההכנסות ממסים מופיעות בלוח 1.

לוח 1

הנחות עיקריות באומדן הכנסות ממסים ל-2009

2009	2008	
(באחוזים, ממוצע שנתי)		
-1.5	3.9	שיעור גידול ריאלי של התוצר
1.0	2.1	השינוי במחירי התוצר
1.0	4.6	מדד המחירים לצרכן
-10.4	-1.5	יבוא מוצרי צריכה ¹
-2.8	-0.9	שכר ריאלי למשרת שכיר
-19.6	-6.9	מכירת דירות חדשות
-23.9	-21.9	מדד המניות הכללי (ריאלי) ²
4.20	3.80	שער חליפין מול הדולר בסוף השנה ³ (ש"ח לדולר)

¹ בשקלים, במחירים קבועים. התחזית ל-2009 מתבססת על שערי החליפין במאָרס 2009.

² בהנחה שהחל ב-5 למאָרס 2009 יעלו מחירי המניות בשיעור שנתי של 5 אחוזים.

³ בהנחה כי שערי החליפין בין המטבעות של שותפות הסחר של ישראל יישארו ברמתם הנוכחית.

הגירעון הצפוי יחס החוב לתוצר

אם יירד התוצר ב-1.5 אחוזים, צפוי גירעון של 5.2 אחוזי תוצר (כ-6.0 אחוזי תוצר בהגדרות הבינלאומיות), שיעור גבוה בהרבה מתקרת הגירעון הקבועה בחוק⁹. זאת אף על פי שבניכוי הכוחות המחזוריים, בהנחה של ביצוע מלא, זהו תקציב ניטרלי. ההוצאות (ללא מתן אשראי) בהצעת התקציב גבוהות נומינלית ב-3.2 אחוזים (גידול ריאלי של 2.2 אחוזים) מתקציב 2008, בעוד שגידול התוצר הפוטנציאלי הריאלי מוערך ב-3.3 אחוזים. בשל כך יפחת יחס ההוצאות לתוצר הפוטנציאלי ב-0.5 נקודת אחוז. במקביל, שינויי החקיקה מקטינים את ההכנסות ב-0.4 אחוז מהתוצר הפוטנציאלי.

החשובים לעיל אינם כוללים עלות אפשרית של מחויבות הממשלה לשמירה על יציבות הבנקים בישראל ולהגנה על כספי החוסכים בקופות הגמל. הסיכון למימושן

⁹ אם שיעור הביצוע של התקציב יהיה 99 אחוזים – שיעור גבוה לעומת השנים הקודמות – יהיה הגירעון 3.9 אחוזי תוצר.

של התחייבויות אלה אינו נראה גבוה. הן גם אינן נכללות בתקרת הערבויות שהממשלה כפופה לה (10 אחוזים מהתקציב הרגיל, שהם כ-25 מיליארדי ש"ח). עם זאת, הממשלה מתכננת לערוב לגיוס הון של הבנקים בהיקף של 6 מיליארדי ש"ח, ועלולה להידרש להעניק ערבויות לחברות ממשלתיות ולגופים אחרים במשק. המלאי הנוכחי של הערבויות הממשלתיות (כ-10 עד 11 מיליארדי ש"ח, ללא הערבויות לבנקים) נמוך ביותר מהתקרה המותרת והסיכון במימושן נמוך. עם זאת, אם יורחב השימוש בכלי זה, עלולה תוספת הסיכון להשפיע על אמון השווקים בתוואי הפיסקלי ועל עלויות מימון החוב הממשלתי, ולכן חשוב שמכלול המדיניות יתחשב בסיכון זה.

לוח 2

מצרפי התקציב, 2006 עד 2009 (באחוזי תוצר)

תחזית	אומדן			
2009	2008	2007	2006	
30.7	32.5	34.8	35.3	סך ההכנסות (ללא אשראי)
1.4	1.4	1.5	1.9	מענקים מחו"ל
24.4	25.9	28.5	28.1	מסים
4.9	5.2	4.8	5.2	הכנסות אחרות
35.9	34.6	34.9	36.2	סך ההוצאות (ללא אשראי)
-5.2	-2.1	0.0	-1.0	גירעון ללא אשראי (-)
85.7	78.1	79.6	85.7	החוב הציבורי (ברוטו) ³

ג. בחינה מבנית של הגירעון

אמנם רמת התוצר הגיעה ב-2008 קרוב לתוצר הפוטנציאלי, אך גירעון הממשלה הסתכם עדיין בכ-2.1 אחוזי תוצר (1.6 אחוזים בניכוי הקדמת ההוצאות), ובהגדרות הבינלאומיות הוא הגיע ל-3.7 אחוזים (מחושב על בסיס אינפלציה רגילה של 2 אחוזים לשנה; על פי האינפלציה בפועל, הגירעון הוא כ-4.5 אחוזי תוצר). משמעות הדבר היא כי על המדיניות בטווח הבינוני לפעול להמשך הפחתת הגירעון. תקרת ההוצאות – גם אם תועלה באופן מתון – וסיום הפחתות המסים ב-2010 אכן מביאים לתוצאה זו. עם זאת, הממשלה היוצאת קיבלה החלטות שמשמעותן הגדלה ניכרת של ההוצאות בשנים הקרובות; מימושן ידרוש צעדים מקזזים בהיקף ניכר, כדי לשמור על תקרת ההוצאות. אם לא יאומצו צעדים כאלה, יגיע הגירעון ל-6.4 אחוזי תוצר ב-2010 ויחס החוב לתוצר יתקבע בשנים הקרובות ברמה של כ-90 אחוזים. יתר על כן, אם המיתון יהיה ארוך יותר (לוח 3), יביא תוואי הוצאות המתבסס על החלטות הממשלה להתבררות של יחס החוב לתוצר, כך שיחס זה ימשיך לעלות גם כאשר יחזור המשק לצמיחה מהירה. ההרחבה הפיסקלית הנוספת בגין התכנית המוצעת, בכל התוואים,

מעלה את רמת יחס החוב לתוצר בכ-0.5 נקודת אחוז לשנים הבאות אך אינה משפיעה על התפתחותו, שכן מדובר בהוצאה חד-פעמית.

לוח 3

התוואי הצפוי של מצרפי התקציב העיקריים בתרחישים שונים: 2007 עד 2012 (אחוזי תוצר)

2012	2011	2010	תחזית 2009	אימדן 2008	2007	
5.0	4.0	2.3	-1.5	3.9	5.1	התרחיש הבסיסי: גידול ריאלי של התוצר
						(1) גידול קבוע של 1.7 אחוזים לשנה בתקרת ההוצאות¹
34.1	35.2	35.9	35.9	34.6	34.9	ההוצאות (ללא מתן אשראי) היקף הצעדים הנוספים הדרושים לעמידה בתקרת ההוצאות
0.9	0.7	1.3	הגירעון ללא אשראי
-1.9	-3.3	-5.0	-5.2	-2.1	0.0	החוב הציבורי (ברוטו)
83.4	86.3	87.0	85.7	78.1	79.6	החוב הציבורי כולל תוספת ההוצאות החד-פעמית ב-2009 ²
83.8	86.8	87.5	86.2	78.1	79.6	
						(2) גידול בהוצאות על פי החלטות הממשלה הספציפיות¹
37.2	37.3	37.3	35.9	34.6	34.9	ההוצאות (ללא מתן אשראי) שיעור השינוי הריאלי של ההוצאות
4.6	4.0	6.4	2.2	0.6	1.1	הגירעון ללא אשראי
-4.9	-5.5	-6.4	-5.2	-2.1	0.0	החוב הציבורי (ברוטו)
89.8	89.9	88.4	85.7	78.1	79.6	החוב הציבורי כולל תוספת ההוצאות החד-פעמית ב-2009 ²
90.2	90.4	88.9	86.2	78.1	79.6	
5.0	2.3	0.0	-1.5	3.9	5.1	תרחיש האטה מתמשכת: גידול ריאלי של התוצר
						(1) גידול של 1.7 אחוזים לשנה בהוצאות בתרחיש של משבר מתמשך²
35.4	36.5	36.7	35.9	34.6	34.9	ההוצאות (ללא מתן אשראי) הגירעון ללא אשראי
-3.8	-5.3	-6.1	-5.2	-2.1	0.0	החוב הציבורי (ברוטו)
91.3	92.6	90.0	85.7	78.1	79.6	החוב הציבורי כולל תוספת ההוצאות החד-פעמית ב-2009 ²
91.7	93.1	90.5	86.2	78.1	79.6	
						(2) גידול בהוצאות על פי החלטות הממשלה הספציפיות בתרחיש של משבר מתמשך²
38.4	38.5	38.0	35.9	34.6	34.9	ההוצאות (ללא מתן אשראי) הגירעון ללא אשראי
-6.8	-7.3	-7.4	-5.2	-2.1	0.0	החוב הציבורי (ברוטו)
97.4	96.0	91.3	85.7	78.1	79.6	החוב הציבורי כולל תוספת ההוצאות החד-פעמית ב-2009 ²
97.8	96.5	91.8	86.2	78.1	79.6	

(1) בהנחה כי ההוצאות ב-2009 יהיו בהתאם להצעת התקציב של הממשלה.

(2) תוספת של כ-5 מיליארדי ש"ח ב-2009, על פי התכנית המוצעת.

המקור: חישובי חטיבת המחקר, בנק ישראל.

ד. הזווית המחזורית

מאזן הסיכונים בתחזיות עדיין מוטה לצמיחה נמוכה מהתרחיש הבסיסי. האטה כזאת צפויה להגדיל את הגירעון בשל השפעת המייצבים האוטומטיים. על רקע האמינות שצברה הממשלה, רצוי לא להגיב לגידול הגירעון בקיצוץ פיסקלי או בהעלאת מסים, שעלולים להחמיר את ההאטה – אלא לשנות את החוק ולהתיר גידול של הגירעון, בהתאם לפעולת המייצבים האוטומטיים. כיוון שהזעזוע נובע בביקוש מצד הביקושים, סביר יותר כי הוא יהיה זמני ולכן לא צפוי כי תהיה פגיעה חמורה בעמידות הפיסקלית היסודית. יתר על כן, כיוון שהמדיניות הפיסקלית בישראל מזוהה בעיקר עם הכלל של הגדלת ההוצאות ב-1.7 אחוזים לשנה, נראה כי היצמדות לכלל זה או דומה לו, בתקופת שפל, לא תפגע באמינות המדיניות – גם אם משמעותה היא גידול הגירעון מעבר ליעד, בשל פעולת המייצבים האוטומטיים. לעומת זאת, על רקע הפער הגדול בין תוואי התקציב הנגזר מהחוק הקיים לזה הנגזר מהתכניות הרב-שנתיות שאימצה הממשלה, שוררים סיכונים שאינם זניחים לעמידות הפיסקלית; **הדבר עלול לפגוע בתרומת התכנית לפעילות במשק**. משום כך חשוב כי הממשלה תציג תכנית מקיפה שתתבסס על יעד פיסקלי רב-שנתי וצעדים מוגדרים להשגתו. צעדים כאלה, שננקטו ב-2003, תרמו תרומה חשובה ומתמשכת לבניית האמינות הפיסקלית של הממשלה בשנים האחרונות.

האמינות שנצברה בשנים האחרונות עשויה לאפשר את ביצוע התכנית המוצעת מבלי להקטין הוצאות אחרות או להעלות מסים, אף שמשמעות הדבר היא הגדלה חד-פעמית של ההוצאות בכ-5 מיליארדי ש"ח, ושל הגירעון עד ל-5.8 אחוזי תוצר. ההכרעה האם לנסות ולהקל על ההאטה באמצעות הצעדים המוצעים או להגביל את עליית הגירעון (כדי לצמצם את הסיכון שבאובדן האמינות, במשבר פיננסי ובעלייה בנטל החוב ותשלומי הריבית העתידיים), היא בסופו של דבר הכרעה אסטרטגית של הדרג הפוליטי. מובן כי ביצוע התכנית מגדיל את הסיכון, ולכן חשיבותו של תוואי פיסקלי רב-שנתי אמין תהיה גדולה במיוחד. אם יעוצב תוואי כזה, נראה כי אפשר יהיה לבצע את התכנית ללא סיכון גדול, במיוחד מכיוון שהיא תתבסס על צעדי מדיניות חד-פעמיים והקדמת הוצאות ומשום שהיא ממוקדת בהגדלת הביקושים ובהקלת הנטל על העובדים בשכבות החלשות. אם תימשך ההאטה, יתפתח תוואי גירעון חריג ותסתמן פגיעה באמינות (למשל, עלייה של התשואות על החוב הממשלתי או של פרמיית הסיכון לרמות גבוהות¹⁰) – ידרשו צעדים שיקטינו את הגירעון: למשל, דחייה של הפחתת המסים המתוכננת ל-2010 בהיקף של 2.5

¹⁰ יש לקבוע את רמות התשואות שיחייבו שינוי בתוואי המדיניות גם על סמך הריביות לטווח קצר במשק, הריביות בעולם ורמת התשואות בעבר. אין לפרש כל עלייה בתשואות הארוכות כפגיעה באמינות הממשלה, שכן ייתכן שרמה זו נמוכה מריבית שיווי המשקל של הטווח הארוך, בשל הנסיבות החריגות בשווקים הפיננסיים.

מיליארדי ש"ח, ביטול פטורים ממס, עצירת ביצוע חלק מהצעדים המוצעים ובלימת הגידול המתוכנן בתקציבים אחרים ל-2010. כמו כן ניתן לנסות להגיע כבר עתה להסכמה על דחיית תוספות שכר במגזר הציבורי, ובמקרה הצורך – גם להקטין הוצאות נוספות. עם זאת חשוב לציין כי גם ללא קיצוץ נוסף, נדרש ב-2010 קיצוץ גדול במתווה ההוצאות הקיים, כדי לעמוד בתקרת ההוצאות.

חשוב שכל שינוי יבוצע בשקיפות מלאה, כדי למנוע פגיעה באמינות הדיווחים הפיננסיים של ישראל. בסביבה הבינלאומית הנוכחית, הנזק של אי-אמינות בדיווח עלול להיות גדול בהרבה מזה של דיווח על גירעון גדול יותר, בסדרי הגודל המוצעים.

ה. השפעת התכנית על הביקוש המצרפי, התוצר והאבטלה

המיתון מתבטא כאמור בירידה חדה בביקוש המצרפי, ולכן אחת מהתרומות של התכנית היא הגדלה של הביקוש המצרפי במשק, באמצעות הרחבה פיסקלית מדודה. הרחבה כזו מתיישבת עם יעדי התכנית, שכן היא תפעל לצמצום בשיעור ירידת התוצר והעלייה באבטלה, וכן לירידה בשיעור העוני – וזאת דרך הגידול בתשלומי העברה לעובדים מהשכבות החלשות ולמובטלים שעבדו בעבר. עם זאת, תרומה זו מוגבלת משתי סיבות עיקריות: (א) ניתן להפנות את הגדלת הביקוש למוצרים ושירותים בלתי סחירים לכל היותר, אך הגדלה זו אינה יכולה לקזז את הירידה החדה בביקוש ליצוא הישראלי; (ב) ההשפעה המרחיבה כרוכה בהגדלת הגירעון ובגידול ניכר של יחס החוב לתוצר, ומכאן שיש בה גם סיכון לערעור היציבות.

תרחיש הבסיס. התחזית המקרו-כלכלית של בנק ישראל מחודש ינואר 2009 (ירידה של 0.2 אחוזים בתוצר המקומי הגולמי ועלייה של שיעור האבטלה לרמה של 7.6 אחוזים) עודכנה כלפי מטה, בעקבות המידע השלילי הרב שהצטבר מאז על הפעילות הכלכלית העולמית – ובייחוד הירידה החדה בסוף 2008 של התוצר, היצוא והיבוא של ארה"ב ואירופה. אנו מניחים כעת ירידה חריפה בהרבה של הסחר העולמי בשנת 2009, בשיעור של 7 אחוזים, לעומת ירידה של 2.8 אחוזים בתחזית הקודמת בהתאם לתחזית קרן המטבע הבינלאומית.

התחזית המעודכנת היא ירידה של 1.5 אחוזים של התוצר המקומי הגולמי, עלייה של שיעור האבטלה לרמה של 7.8 אחוזים בממוצע, וגידול גבוה יותר של גירעון הממשלה, עד לרמה של 5.2 אחוזים. המדיניות הפיסקלית בתרחיש זה מבוססת על הצעת התקציב שאושרה בממשלה.

חלופת המדיניות. בלוח 1 מוצגות שתי חלופות למדיניות הפיסקלית בשנת 2009. לפי תרחיש הבסיס גדלה ההוצאה הציבורית ריאלית ב-2.5 אחוזים; לפי חלופת

המדיניות המרחיבה, גדלה ההוצאה הציבורית השוטפת ב-4.2 אחוזים עקב ביצוע הצעדים המוצעים, וכן גדלה ההשקעה בתשתיות. נציין כי שיעור גידול של עד 4.0 אחוזים מתיישב עם תקרת ההוצאה של הממשלה ועם ביצוע מלא של התקציב¹¹, בעוד שגידול בשיעור גבוה מכך מחייב פריצה מסוימת של התקרה, כאמור. החלופה המוצגת כאן מבוססת על הרחבה בכל רכיבי ההוצאה הציבורית: הצריכה האזרחית, הצריכה הביטחונית, תשלומי ההעברה והשקעות המגזר הציבורי, וזאת בהתאם לצעדי המדיניות המפורטים המוצעים במסמך זה. התוצאות של החלופות, כולל פירוט מלא של כלי המדיניות, מוצגות בלוח 4.

לוח 4

חלופות למדיניות הפיסקלית בשנת 2009

2009 חלופת המדיניות	2009 תרחיש הבסיס	2008 אומדן	
התוצאות העיקריות			
(שיעורי שינוי, אלא אם צוין אחרת)			
-1.1	-1.5	3.9	1. התוצר המקומי הגולמי
-2.1	-2.5	4.3	2. התוצר העסקי
0.1	-0.5	3.6	3. הצריכה הפרטית
0.6	2.1	1.8	4. החשבון השוטף במאזן התשלומים (מיליארדי \$)
7.3	7.8	6.1	5. שיעור האבטלה
52.1	51.8	52.9	6. שיעור התעסוקה
2.6	2.3	2.3	7. ההכנסה הפנויה
5.8	5.2	2.1	8. גירעון ממשלה בהגדרות התקציב (אחוזי תוצר)
משתני המדיניות			
(שיעורי שינוי)			
3.5	1.4	3.2	1. הצריכה הציבורית הכמותית (G)
7.0	1.0	2.4	מזה: א. צריכה אזרחית: קניות
1.5	1.0	3.6	ב. צריכה אזרחית: עבודה
1.0	1.0	1.2	2. שכר לשכיר בשירותים הציבוריים
5.7	4.7	0.0	3. תשלומי העברה
25.0	15.0	7.0	4. ההשקעה בתשתיות
4.2	2.5	3.3	5. סך ההוצאות השוטפות של המגזר הציבורי

תוצאות. גידול של ההוצאה הציבורית השוטפת ב-4.2 אחוזים בחלופת המדיניות לעומת גידול של 2.5 אחוזים בתרחיש הבסיס, והגדלה של ההשקעה בתשתיות ב-10 אחוז נוספים, גורמים לעלייה של 0.4 נקודות אחוז בתוצר, לעלייה מתונה בהרבה של שיעור האבטלה לעומת החלופה הראשונה – לרמה של 7.3 אחוזים בממוצע, וכן פועלים להחלקה חלקית של הצריכה הפרטית. התרחיש המרחיב מבוסס על כך

¹¹ בשנים האחרונות התאפיין התקציב בתת-ביצוע של כשני אחוזים.

שפרמיית הסיכון אינה עולה בעקבות הגידול של גירעון המגזר הציבורי, מצד אחד, אך מצד שני מניח שהשפעת הגידול של כל רכיב בהוצאה הציבורית דומה לתרומה הממוצעת של רכיב זה. מכיוון שהצדדים המוצעים מוטים, יותר מהממוצע, לביקושים מקומיים ולעידוד תעסוקה, התוצאות מהוות חסם תחתון לגידול הפעילות הנובע מהתכנית.

המנגנונים הכלכליים של ההרחבה הפיסקלית. לצדדים המוצעים יש השפעה מרחיבה במישרין על שוק העבודה – הם מגדילים את מספר המועסקים בשירותים הציבוריים, הם אף מגדילים את הביקוש בשוק המוצרים על ידי גידול בקניות. כך פועלת הצריכה הציבורית ישירות לירידה באבטלה ולעלייה בתוצר העסקי. נוסף על השפעת מנגנונים אלו, ההכנסה הפנויה עולה עוד בשל הגידול בתשלומי ההעברה, הפועלים לגידול הצריכה הפרטית. יחד עם זאת, השפעת המכפיל בישראל נמוכה מכיוון שהמשק פתוח מאוד: מרכיב היבוא בצריכה הציבורית המקומית (ללא יבוא ביטחוני) הוא כ-20 אחוזים, ומרכיב היבוא בצריכה הפרטית הוא כ-30 אחוזים. זאת ועוד, הגידול בהוצאה הציבורית מוביל לייסוף ריאלי בשוליים ולדחיקה של היצוא. לפי המודל המקרו-כלכלי הריאלי של חטיבת המחקר, המכפיל במקרה של גידול של רכיבי ההוצאה הציבורית בהתאם לתכנית הוא 0.5, בהנחה שהריבית הריאלית קבועה; אך ניתן לראות כאן שגידול בהוצאה הציבורית מביא לגידול בגירעון, וכאשר מביאים בחשבון את הגידול בריבית הריאלית הנובע מכך, המכפיל נמוך יותר¹². הגידול בצריכה הציבורית מביא גם לייסוף ריאלי וכך הוא דוחק את היצוא ומגדיל את שיעור היבוא בסך המקורות גם בעקיפין – דבר שמתבטא בירידה בעודף בחשבון השוטר. בטווח הארוך יותר, הגידול בצריכה הציבורית מביא גם לגידול בחיסכון הפרטי ולירידה חלקית בצריכה, אך השפעה זו ("שקילות ריקארדו") איננה נלקחת בחשבון כאן. על מנת שהנחה זו אכן תתקיים נדרשת תכנית שקופה, מפורטת ואמינה, שתבהיר כיצד מתכוונת הממשלה להתגבר על העלייה בגירעון כאשר יחלוף המשבר.

סיכום. ביצוע התכנית יתרום להקלת המיתון ויגביל את הגידול באבטלה. יחד עם זאת תגבה התכנית מחיר: תביא לגידול בגירעון ולצמצום העודף במאזן התשלומים. זאת ועוד: הגידול בביקושים לא יופנה ככל הנראה לענפי היצוא, שייפגעו מאוד מהמשבר. גם ללא ביצוע התכנית, נוצר גידול משמעותי בגירעון ועלייה ביחס החוב לתוצר. על מנת שלא יתפתחו ציפיות פיסקליות שליליות, המדיניות צריכה להיתפס בציבור כזמנית ולהיות כזו, כך שלא תשפיע על התפתחות יחס החוב לתוצר בטווח הארוך. לפיכך מומלץ שבמקביל לביצועה יאומץ כלל מדיניות, שישקף את מחויבות הממשלה להפחתה משמעותית של יחס החוב לתוצר בטווח הבינוני. הרחבה מוגזמת

¹² ראו: בר, ברנרד וריבון, לעיל.

שלא תלווה בהצגת תכנית אמינה – כזו, שתכלול גם יעד פסקלי לטווח הבינוני (על סמך החלטות לצמצום יחס החוב לתוצר בעתיד ותכנית קיצוצים אם תסתמן בכל זאת פגיעה באמינות הפיסקלית – תביא לעלייה בפרמיית הסיכון ולשחיקת יתרונותיה של התכנית.

5. כלים מפורטים בתחום הריאלי

להלן מפורטים הכלים בתחום הריאלי, על סמך העקרונות שהותוו לעיל. צעדים אלה מוצעים כתוספת לתכניות בתחום הריאלי שכבר גיבש משרד האוצר (ראו נספח 1). ריבוי הכלים המוצעים תואם גם את הצורך לגוון את האמצעים הננקטים, בגלל אופי המשבר; הגיוון אף מתבטא בכך שחלקם של הכלים נוגעים לשוק העבודה, חלקם להגברת ביקושים וחלקם – בצד ההיצע והמימון.¹³ בבחירת הכלים המוצעים הועדפו כאלה הכרוכים בהוצאות זמניות, ובייחוד כלים המהווים הקדמת הוצאות עתידיות שתוכננו ממילא. כמו כן ניתנה עדיפות להוצאות ותכניות המקדמות גם יעדים רב-שנתיים, למשל הגברת שילובן של אוכלוסיות חלשות בשוק העבודה ושיפור מערכת החינוך והתשתיות.

הלוח 5 להלן מסכם את המשמעות התקציבית של עיקרי הצעדים המוצעים, מעבר לצעדים שכבר תוקצבו. כמפורט בהמשך, חלק מן הצעדים תואמים הצעות שהועלו גם על ידי משרד האוצר אך טרם תוקצבו. בהמשך מוצעים צעדים שמשמעותם התקציבית טרם ידועה וכאלה שמשמעותם התקציבית מועטה.

לוח 5

המשמעות התקציבית של הצעדים הריאליים המוצעים, מעבר לצעדים שתוקצבו

מיליוני ש"ח	
1,790	צעדים בשוק העבודה*
185	הפחתת מספר עובדים זרים
750	מס הכנסה שלילי
555	דמי אבטלה
200	"אורות לתעסוקה"
100	חל"ת במימון המדינה
1,150	תעשייה ויצוא
750	הגדלת תקציבי מו"פ
400	ביטוח סיכוני סחר
1,500	פרויקטים
500	קידום זמינות של פרויקטים לתשתיות
500	שיקום מרכזי ערים
500	חינוך או פרויקטים אחרים במשרדי ממשלה
4,440	סך הכול

* הרחבת ההכשרה המקצועית, בהיקף 200 מיליוני ש"ח, כבר תוקצבה ולכן אינה מופיעה בלוח.

¹³ כלים נוספים הנוגעים למימון מפורטים בסעיף העוסק באמצעי מדיניות בתחום הפיננסי.

א. כלים בשוק העבודה

המשבר הכלכלי צפוי לפגוע בקליטת עובדים חדשים ולהביא לפיטורי עובדים במרבית ענפי המשק, כולל בענפי ההיי-טק. על פי התחזית צפוי מספר המועסקים לרדת בשנת 2009 ב-0.5 אחוז בממוצע, ושיעור האבטלה צפוי לעלות בכ-1.7 נקודות אחוז – לשיעור של 7.8 אחוזים בממוצע (להרחבה ראו סעיף התחזית).

הצעדים המוצעים נועדו לצמצם את הפגיעה הצפויה בתעסוקה וברווחה בטווח הקצר ואת הנזק של פגיעה זו בטווח הארוך. צמצום הפגיעה בתעסוקה יפחית בהתאם את ההשפעה על ירידת התוצר. במוקד ההצעה עומדים צעדים שחשוב היה ליישם ללא קשר למשבר ונחיצותם גברה בעטיו. הושם דגש על צעדים הצפויים להשפיע על התעסוקה והרווחה כבר בטווח הקצר וניתנים ברובם ליישום מידי.

הצעדים נוגעים לנושאי העובדים הזרים, מס הכנסה שלילי, מדיניות דמי האבטלה, שילוב דורשי עבודה ומקבלי גמלאות קיום בעבודה, הכשרות מקצועיות וחופשה ללא תשלום במימון המדינה.

לגבי חלק מהצעדים המוצעים להלן כבר התקבלו החלטות אך טרם הוחל בביצועם ואף היקפם לא נקבע; ההיקף מוגבל בשלב זה בין היתר בגלל העדר תקציב מאושר ל-2009. ואלה הצעדים שהוחלט עליהם: תמרוץ של שילוב ישראלים להחלפת עובדים זרים בענף הסיעוד, וניסוי (פיילוט) של החלפה כזו בענף החקלאות; סבסוד של הוצאות הנסיעה לאזורי פריפריה (סיוע למעבידים ולעובדים); שינויים בדמי אבטלה – הגמשת הדרישות לתקופת אכשרה; שמירת זכויות האבטלה לשנתיים למובטלים שפתחו עסקים קטנים; מתן מענק למובטל שישתלב בעבודה בשכר נמוך; הרחבת היקפה של ההכשרה המקצועית (תוקצבו לכך כ-200 מיליוני ש"ח).

(1) עובדים זרים

• העסקת עובדים ישראלים במקום עובדים זרים.

- שילוב עובדים ישראלים בחקלאות.
- עלות תכנית הניסוי לקליטה של 300 עובדים ישראלים בחקלאות מוערכת ב-5 מיליוני ש"ח, שכבר הוקצו¹⁴.
- שילוב עובדים ישראלים בסיעוד – הענקת תמריץ למעסיק של עובד זר בסיעוד שיעדיף עובד ישראלי, על ידי הוספה של שעות סיעוד¹⁵.
- לפי הערכת המוסד לביטוח לאומי, מסתכמת העלות ב-180 מיליוני ש"ח.
- תכנית לשילוב עובדים ישראלים בבנייה – הכשרה מקצועית.
- בשנת 2009 תוקצבו כ-40 מיליוני ש"ח.

¹⁴ קול קורא לחקלאים יצא בינואר, אולם בשלב זה אין היענות מצדם.

¹⁵ בהסכם בין המוסד לביטוח הלאומי לבין משרד האוצר הוחלט על הענקת תוספת שעות למעסיקי עובדים ישראלים בלבד, בשתי רמות הזכאות הגבוהות: 4 שעות ברמה העליונה, וברמה שמתחתיה – 3 שעות.

- הגברת האכיפה להפחתת מספרם של העובדים הזרים הלא-חוקיים. יישום ההחלטות בדבר הפחתת מספרם של העובדים הזרים החוקיים בבנייה ובתעשייה¹⁶, והקטנת מספר ההיתרים (בתוואי יורד) לעובדים זרים בענף החקלאות.

יתרונות

- שיעור העובדים הזרים בישראל גבוה מאוד. הכדאיות הגבוהה יחסית של העסקתם גרמה לדחיקת ישראלים רבים מעוטי השכלה (ובכללם ערבים, שעבדו בבנייה ובחקלאות) אל מחוץ לכוח העבודה, והגדילה את העוני בקרב אוכלוסיות אלו.
- העסקת עובדים זרים בהיקף נרחב מקטינה את התמריץ להתייעלות והכנסת שיפורים טכנולוגיים, ולכן מעודדת פעילות כלכלית של ישראל אין בה יתרונות יחסיים.
- לשהייתם של עובדים זרים רבים בישראל עלולות להיות השלכות חברתיות שליליות.

(2) מס הכנסה שלילי

- **מוצע להרחיב ב-2009 את יישומו של מס הכנסה שלילי בפריסה ארצית, על בסיס הכנסות מעבודה ב-2008¹⁷.**
העלות של פריסה ארצית של מס הכנסה שלילי נאמדת בכ-750 מיליוני ש"ח.

יתרונות

- מס הכנסה שלילי משפר את מצבן הכלכלי של משפחות שיש בהן עובדים בשכר נמוך, ומסייע בחילוצן מעוני.
- מס הכנסה שלילי בהיקף נרחב עשוי למתן את ירידת הביקושים, שכן הוא מעביר הכנסות לצרכנים שהכנסתם נמוכה ונטייתם השולית לצרוך גבוהה יחסית.
- מס הכנסה שלילי מעלה את התמורה לעבודה של מקבלי שכר נמוך, ובכך הוא מתמרץ במידת-מה את היציאה לעבודה.
- צעד זה ניתן ליישום באופן מדי¹⁸ והוא מהווה הקדמת הוצאות מתוכננות מתקציבים עתידיים.

¹⁶ החלטה מס' 446 של הממשלה מיום 12.9.2006. בתקופה האחרונה התקבלו החלטות וננקטו צעדים שיתרמו להגברת האכיפה, ובראשם ריכוז כל גופי האכיפה תחת רשות אחת.

¹⁷ הפריסה הארצית מתוכננת ל-2010.

¹⁸ על פי בירור טלפוני עם רשויות המס, ניתן ליישם את הפריסה הארצית כבר ב-2009.

סיכונים וחסרונות

- מס הכנסה שלילי עלול לאפשר למעסיק להפחית את שכרו של העובד הזכאי למס שלילי, כך שחלק מן ההטבה יגיע לידי המעביד – במקום לידי העובד. תשלום ההטבה ישירות לידי העובד, במנותק מהמעביד – כפי שמונהג כיום – ממתן השפעה זו. זאת ועוד, גם אם חלק מההטבה יגיע לידי המעבידים, עדיין תהיה לכך השפעה חיובית על התעסוקה, התוצר והצריכה.
- מס הכנסה שלילי עלול לפעול לצמצום מספר שעות העבודה של הזכאים לו.
- גובה ההטבה הכספית נטו, הניתנת במסגרת מס הכנסה שלילי, נמוכה יחסית.¹⁹ דבר זה עלול למתן את ההשפעות החיוביות של הפעלת החוק.

(3) דמי אבטלה

- מוצע להעלות את משך הזכאות המרבית לקבלת דמי אבטלה כך: לגילאי 28-35 שאין עמם שלושה תלויים – מ-100 ימים ל-138 ימים; למובטלים עד גיל 35 עם שלושה תלויים, ולגילאי 35-45 שאין עמם שלושה תלויים – מ-138 ימים ל-175 ימים; לגילאי 45 ומעלה וגילאי 35 ומעלה עם שלושה תלויים – מ-175 ימים ל-200 ימים.
- עלות צעד זה, בשיעור האבטלה הנוכחי, מוערכת בכ-325 מיליוני ש"ח²⁰. אם שיעור האבטלה יגדל בדומה לתחזית (עד לשיעור של 7.8 אחוזים), תגדל העלות בהתאם בכ-120 מיליוני ש"ח.
- מוצע להגמיש את הדרישות לתקופת אכשרה המזכה קבלת דמי אבטלה, כך שגם מובטל שלא צבר 12 חודשי אכשרה יוכל לקבלם אם הוא בן 28 ומעלה, וצבר 9 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים; דמי האבטלה שלו ישולמו לתקופה מרבית של 80 אחוזים מהתקופה שהיה זכאי לה אילו צבר את מלוא תקופת האכשרה הנוכחית.²¹
- עלות צעד זה, ללא עליית שיעור האבטלה, מוערכת ב-100 מיליוני ש"ח²². אם שיעור האבטלה יגדל בדומה לתחזית, תגדל העלות בהתאם בכ-30 מיליוני ש"ח.

¹⁹ ראו: בנק ישראל, ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים מס' 122.

²⁰ על פי חישוב שערך הביטוח הלאומי לבקשת בנק ישראל.

²¹ בהסכם בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד האוצר התגבשה תכנית להגמשת הדרישות לתקופת אכשרה. לפי ההסכם, מובטל מעל גיל 25 שצבר 9 חודשי אכשרה ב-18 החודשים האחרונים יהיה זכאי לקבלת דמי אבטלה לתקופה שאינה עולה על 50 אחוזים מהתקופה המרבית הנהוגה כיום. על פי ההסכם, תיכנס ההגמשה לתוקף רק מעל לשיעור אבטלה מסוים של 7.5 אחוזים.

²² על פי חישוב שערך בשבילנו הביטוח הלאומי.

- מוצע להגביר את האפקטיביות של אכיפת מבחן התעסוקה, הן על ידי ייעול האכיפה והן על ידי שינוי בקריטריונים העומדים בבסיסו; למשל, הצגת הוכחות נוספות למאמצים של חיפוש עבודה.
- חשוב להכריז וליישם את השינויים בחוק דמי אבטלה כבר כעת.

יתרונות

- חוק ביטוח אבטלה נועד לאפשר למפוטרים הכנסה מינימלית בתקופת חיפוש עבודה, ובכך גם לאפשר להם להקדיש זמן הולם לחפש עבודה התואמת לכישוריהם ולמצות את כושר ההשתכרות שלהם. נוסף על ההשפעה שיש לכך על הפרט עצמו, הדבר משפיע לחיוב גם על התוצר.
- חוק דמי אבטלה בישראל מחמיר ביותר ולכן האפקטיביות של דמי האבטלה מוגבלת. לפיכך יש צורך להאריך את התקופה המרבית לתשלום, גם ללא קשר למשבר הנוכחי.
- החשיבות של הארכת תקופת הזכאות גדלה עקב המשבר הכלכלי, הצפוי להגביר את הקושי למצוא עבודה ולהאריך את משך חיפוש העבודה הנדרש. ככל שיתארך המשבר, יגדל מספרם של המובטלים שלא הצליחו לצבור תקופת אכשרה מלאה.
- הרחבת הזכאות לדמי האבטלה מסייעת גם למנוע את דחיקת המובטלים אל מחוץ לכוח העבודה, ובכך ממתנת את ההשפעות השליליות ארוכות הטווח של האבטלה.
- הרחבת הזכאות לדמי אבטלה ממתנת את ירידת הביקושים, שכן היא מעבירה הכנסות לצרכנים שנטייתם השולית לצרוך גבוהה יחסית, וצרכנים שהכנסתם השוטפת לאחר פיטוריהם נמוכה²³. עצם ההודעה על יישום ההרחבה מקטינה את אי-הוודאות של הפרטים לגבי הכנסתם בעתיד ולכן ממתנת את נטייתם לצרוך פחות מטעמי זהירות.
- הצעד המוצע ניתן ליישום מיד דרך המערכת הקיימת וגם השפעתו מידית.
- הרחבת דמי אבטלה מתיישבת עם הגישה של ביסוס המדיניות הפיסקלית האנטי-מחזורית על מייצבים אוטומטיים.
- הגברת האפקטיביות של מבחן התעסוקה חשובה מאוד, כיוון שהיא מפחיתה את התמריץ לנצל את המערכת ומקזזת את ההשפעה השלילית על התמריצים לקבל עבודה.

²³ ראו בעניין זה דיון בנייר המלצות למדיניות פיסקלית של קרן המטבע הבינלאומית בעת משבר:

Antonio Spilimbergo, Steve Symansky, Olivier Blanchard and Carlo Cottarelli, "Fiscal Policy for the Crisis", IMF Staff Position Note, December 29, 2008, SPN/08/01.

סיכונים

- הרחבת הזכאות לדמי אבטלה עלולה להקטין את התמריץ של מובטלים לחפש עבודה. עם זאת צפויה השפעה מתונה לצעד זה, מאחר שהוא מתמקד באנשים שכבר עבדו תקופה מסוימת וצברו תקופת אכשרה, עדיין ממשיכים לחפש עבודה ומחויבים למבחן תעסוקה.
- הרחבת הזכאות לדמי אבטלה עלולה להגדיל את התמריץ לניצול המערכת לרעה. לכן יש חשיבות רבה לייעול האכיפה של מבחן התעסוקה, שעשוי למתן השפעה זו.

(4) תכניות לשילוב דורשי עבודה ומקבלי גמלאות קיום בעבודה

- מוצע להרחיב את התכנית "אורות לתעסוקה" לפריסה ארצית. העלות החד-פעמית למרכזי השמה מוערכת בכ-200 עד 250 מיליוני ש"ח²⁴.
- חשוב לחזק את שירות התעסוקה כדי לשפר גם את ההשמה בעבודה של מחפשי עבודה שאינם מקבלי הבטחת הכנסה²⁵.

יתרונות

- תכניות לשילוב מקבלי גמלאות קיום בעבודה מסייעות להסרת חסמים, המקשים על אנשים שמחוץ לכוח העבודה ועל מובטלים לצאת לעבודה. בכך הן מעלות את שיעורי ההשתתפות והתעסוקה ועולות בקנה אחד עם המדיניות הכוללת לשיפור הרווחה של אוכלוסיות חלשות.
- הרחבת הפריסה מהווה הקדמת הוצאות מתוכננות, שכן יש הסכמה לגבי ביצועה בעתיד.
- בטווח הארוך גלום בתכניות אלו חיסכון תקציבי, בשל הפחתת מספרם של מקבלי הגמלאות. בטווח הקצר יקוז החיסכון בגמלאות חלק מההוצאה השוטפת.

סיכונים וחסרונות

- הפרטת שירותי ההשמה עלולה לפעמים ליצור תמריץ לחברות המפעילות להגדיל את רווחיהן, על חשבון תועלתם של המשתתפים. שינוי שיטת התמריצים שהונהגה בתכנית "אורות לתעסוקה" (לעומת תכנית מהל"ב) מצמצמת השפעה זו במידה ניכרת.

²⁴ נוסף על כך יחייב תפעול המרכזים עלויות שוטפות, בהתאם למודל הכלכלי. ניסיון העבר מלמד כי העלות נטו נמוכה משמעותית, שכן החיסכון בהוצאות על גמלאות יקוז חלק ניכר מההוצאה השוטפת.

²⁵ האוצר סיכם עם שירות התעסוקה על תקצוב של כ-20 מיליוני ש"ח עבור וואוצ'רים להכשרה מקצועית, להכשרות לחיפוש עבודה, לפרויקטים עתירי כוח אדם שיש בהם ערך כלכלי ולסבסוד הוצאות נסיעה לעבודה ממקומות מרוחקים.

- הרחבת התכניות מצריכה היערכות ארוכה ועלולה לארוך זמן רב, ולכן לא ברור אם אפשר ליישמה כבר ב-2009. ככל שתקודם תכנית ההרחבה בקצב מהיר יותר, כך יהיה ניתן ליהנות מיתרונותיה מוקדם יותר.

(5) הכשרות מקצועיות

- הרחבת היקף ההכשרה המקצועית – תוספת של כ-5,000 איש.
- עקרונות חשובים:
 - הביקוש לעובדים הוא המניע את ההכשרה המקצועית ויש להתאימו למאפייני המשתתפים בה. לשם כך חשוב לשלב מעסיקים בקביעת התכנים של ההכשרה, בתכנונה ובביצועה. בפרט רצוי להרחיב את ההכשרה הפנים-מפעלית.
 - רצוי לשלב את ההכשרה וההשמה תחת קורת גג אחת, כפי שנעשה במרכזי "אורות לתעסוקה". יש לתמרץ את ספקי ההכשרה בהתאם למידת הצלחה בהשמת העובדים ואיכותה.
 - תורחב ההכשרה המקצועית, בין היתר, על ידי שימוש בוואוצ'רים.
 - יש להתמקד באוכלוסיות שהתשואה מהשמתן בעבודה תהיה גבוהה.
 - התכניות ילוו במעקב אחר הצלחתן ובהסקת מסקנות.

• טיפול נקודתי

- הכשרה בשירותי הסיעוד ובמקצועות אחרים כדי להחליף עובדים זרים.
- יוקמו מסגרות הכשרה מיוחדות לאוכלוסיות ייחודיות, למשל נשים חרדיות וערביות, בהתאם לצורכיהן התרבותיים והאחרים.
- עלותה של הכשרה מקצועית לכ-5,000 איש היא כ-200 מיליוני ש"ח. סכום זה תוקצב ב-2009²⁶.

יתרונות

- ההכשרה המקצועית חשובה לשיפור יכולת ההשתכרות של מעוטי ההשכלה ועשויה לסייע במציאת עבודה ולמנוע פרישה משוק העבודה.
- ישראל נמנית עם המדינות שההוצאה הממשלתית בהן להכשרה מקצועית היא מן הנמוכות ביותר, בעקבות שורה של צמצומים ניכרים בשנים האחרונות.
- הכשרה מקצועית מאפשרת לשלב ישראלים בענפים ובמקצועות שמשקל העובדים הזרים בהם גבוה.

²⁶ על פי נתוני אגף התקציבים, הסכום המתוקצב לשנת 2009 כולל 40 מיליוני ש"ח להכשרה בתעשייה, 40 מיליוני ש"ח בבניין, 60 מיליוני ש"ח למניעת פליטה או להסבה מקצועית ממקצועות שוחקים ו-20 מיליוני ש"ח לטכנאים ולהנדסאים. נוסף על כך תוקצבו הכשרות בחקלאות, תיירות והסבת אקדמאים להוראה ולסיעוד. בחלק מהמקרים תוקצבו סכומים דומים למספר שנים.

- הכשרה בשירותי סיעוד היא קלה ומהירה יחסית, וניתן להרחיבה גם לתכניות נוספות.

סיכונים וחסרונות

- מניסיון העבר עולה כי שיעורי ההשמה לאחר סיום ההכשרה אינם מספקים. לפיכך נודעת חשיבות רבה לייעול המערכת, תוך מעקב אחרי התכניות ותוצאותיהן.

(6) חופשה ללא תשלום במימון המדינה

- מומלץ להפעיל בפריפריה תכנית חופשה ללא תשלום במימון המדינה במפעלים שנקלעו לקשיים זמניים²⁷.
- אם תופעל התכנית, חשוב ליישם בה מספר עקרונות:
 - הגדרת קריטריונים ברורים לנכללים האפשריים בתכנית, והתמקדות בעסקים שנקלעו לקשיים זמניים בלבד.
 - לקבוע את סכום התשלום בגובה דמי האבטלה, ולהגביל את תקופת המימון לשלושה חודשים לכל היותר.
 - בתקופת החופשה ללא תשלום, ימשיכו המעסיקים לשלם את כל ההטבות הסוציאליות המגיעות לעובדים.
 - תקופת החופשה ללא תשלום של העובד לא תהיה על חשבון תקופת זכאותו לדמי אבטלה.
 - ניתן לאפשר למעסיק להכשיר את העובד בתקופת החופשה האמורה, אולם אין להתנות חופשה זו ביישום הכשרה מקצועית²⁸.
 - אין לדרוש מהמעסיקים להתחייב להעסיק את העובדים בתום תקופת החופשה ללא תשלום.
- התכנית לא תבוא על חשבון הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה. העלות נטו (בקיצוץ החיסכון בדמי אבטלה לעובדים שפיטוריהם יימנעו) מוערכת בכ-100-150 מיליוני ש"ח.

יתרונות

- התכנית מאפשרת למעסיקים שנקלעו לקשיים זמניים לעבור את התקופה מבלי לפטר עובדים. כך יחסכו המעסיקים עלויות הכרוכות בפיטורים ובשכירת עובדים

²⁷ תכנית כרוח זו קידמה התאחדות התעשיינים, בשם לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים וההסתדרות, ונמצאת בדיון עם משרד האוצר והביטוח הלאומי.

²⁸ דרישה זו נכללה בתכנית שהופעלה עד לשנת 2003, והייתה מן הגורמים להיקף המצומצם של המפעלים שהשתתפו בה.

חדשים, והדבר עשוי לסייע ליציבות חלק מהמפעלים וצפוי לתרום להקטנת מספר המפוטרים.

- המשך תשלום התנאים הסוציאליים בידי המעסיק אמור להבטיח, שיצטרפו לתכנית רק מעסיקים המעריכים כי הירידה בפעילותם היא זמנית.
- התכנית תתרום להפחתת חששם של העובדים מפני אובדן מקום העבודה וירידה בהכנסותיהם, ובכך תסייע למתן את הירידה ברמת הצריכה והביקושים.
- יישובי הפריפריה מתאפיינים במספר מועט של מקומות תעסוקה ובריחוק ממרכזי תעסוקה גדולים, ולכן קשה מאוד למצוא בהם עבודה. מיקוד התכנית בפריפריה מסייע לצמצם את ממדי האבטלה ביישובים אלו²⁹. יש לזכור כי במקומות אלה תלויים עובדים רבים במעסיקים בודדים, ולסגירת מפעל בודד נודעת אפוא השפעה גדולה יותר על סיכויי התעסוקה של המפוטרים מאשר לסגירת מפעל באזור עתיר מקומות תעסוקה.

חסרונות

- קיים חשש של ניצול התכנית לרעה, וחשש שהיא תאט את קצב סגירתם או צמצומם של מקומות עבודה שירידת הפעילות בהם אינה זמנית. העובדה שהמעסיק נושא בחלק מהעלות, והגדרה של קריטריונים ברורים, יצמצמו תופעה זו.
- התכנית תסייע בעיקר לעסקים בינוניים וגדולים ולמועסקים במקומות אלו.
- התכנית עשויה להאריך את משך הזמן שבו הפרטים אינם מועסקים. הגבלת זמן הסיוע והידיעה שהחופשה זמנית ובסופה יחזרו חלק מהעובדים למעסיק הנוכחי – יצמצמו השפעה זו.
- חשש מבירורקרטיה שתקשה על הצלחתה של התכנית.

ב. תעשייה ויצוא

הצעדים שכבר נעשו:

- הוגדל תקציב המדען הראשי בסך כולל של 350 מיליוני ש"ח בחודשים האחרונים: מהם 200 מיליון בסוף השנה שעברה כחלק מתקציב 2008 ו-150 מיליון נוספים לרביע הראשון של שנת 2009, כחלק מתקציב 2009.
- הוקמה קרן ממשלתית בסכום של 250 מיליוני ש"ח, שתתמחה בהשקעות מו"פ בחברות הביו-טכנולוגיה ותמונף על ידי השוק הפרטי.
- הוקצה סכום של 50 מיליוני ש"ח לסיוע בהקמת מרכזי מו"פ בפריפריה.

²⁹ בשנות המיתון הקודם התמקד הצמצום בתעסוקה בענפי התעשייה בקרב מועסקים מעיירות הפיתוח: מחצית ויותר ממספרם.

הגדלת תקציב המו"פ

מומלץ להגדיל את תקציב המדען הראשי גם ב-2009 בסכום נוסף של כ-500 מיליוני ש"ח. זוהי פשרה בין דרישת המדען הראשי (לפני התוספת האחרונה) לבין האילוצים האחרים בתקציב, בניכוי התוספת שכבר אושרה. נוסף על כך מומלץ ליישם את התכנית להקמת קרן לתמיכה במו"פ בתחום הביו-טכנולוגיה בסך 250 מיליוני ש"ח. כן מומלץ לכלול בתוספת התקציב בהמשך השנה הקצאה לעידוד מו"פ בתעשייה המסורתית, בהתאם להמלצות ועדת מקוב. דוח הוועדה הדגיש את החולשה המיוחדת של ישראל בתחום המו"פ המסורתי יחסית למדינות המפותחות.³⁰

בסוף 2008 אישר משרד האוצר תוספת תקציב של כ-250 מיליוני ש"ח נטו וכבר אושרו כ-200 פרויקטים שימומנו מסכום זה. בימים אלה מתנהל דיון בין משרד האוצר ללשכת המדען הראשי לגבי תוספת תקציב גם לשנת 2009. המדען הראשי תובע תוספת תקציב של 1.1 מיליארדי ש"ח, ובדרישתו נכלל פירוט של סעיפי ההוצאה המתוכננים; עולה ממנה כי לא מתוכננת תוספת לעידוד מו"פ בתעשייה המסורתית. בשלב זה אושרה הגדלה של התקציב ברביע הראשון בסכום של 150 מיליוני ש"ח ואושרה תוספת ייעודית להקמת מרכזי מו"פ בפריפריה ב-50 מיליוני ש"ח. מתוכנן גם תקציב להקמת קרן לתמיכה בהשקעות מו"פ בתחום הביו-טכנולוגיה בסכום של 250 מיליוני ש"ח.

יתרונות וסיכונים

ענף המו"פ תלוי ביכולת המימון ולכן נודעת חשיבות גבוהה להמלצת המדען הראשי, לנוכח הקושי של הפירמות לגייס אשראי.

התמיכה במחקר ופיתוח תואמת את היתרון היחסי של המשק הישראלי בהון אנושי, וניתן לפתח יתרון זה בתעשייה המסורתית גם בענפים, שמתקשים להתחרות במדינות המתפתחות שהתעשייה בהן עתירת עבודה.

נתונים ראשוניים מלמדים על פיטורים בתעשיית המו"פ דווקא של עובדים משכילים, ותמיכה בענף זה עשויה לתמוך בתעסוקתם. השקעה במו"פ עשויה לסייע גם להגדלת התוצר והתעסוקה כשתרחש יציאה מהמשבר העולמי.

מחקר שערכו וסרטל, לאך ופריזט (2008) עבור לשכת המדען הראשי מלמד כי להשקעה במו"פ, בין השאר תוך תמיכה ממשלתית, תשואה גבוהה והשפעות חיצוניות

³⁰ תקציב המדען הראשי הסתכם בשנת 2008 ב-1.3 מיליארדי ש"ח; לשנת 2009 הוקצה סכום זהה. התקציב לשנת 2009 כולל גם תקציב מיוחד (77 מיליוני ש"ח) לעידוד מו"פ בתעשייה המסורתית בעקבות מסקנות ועדת מקוב, אם כי זו אינה תוספת לסך התקציב. התקציב נטו נמוך ב-30 אחוזים בגלל תמלוגים שמתקבלים על פרויקטים שמומנו והבשילו (הסכום נטו הוא הסכום הרלוונטי ליעד ההוצאה).

גבוהות – בדמות זליגת הידע לפירמות נוספות. כן מלמד המחקר כי המימון הציבורי כלל לא דחק כסף פרטי וכי מנגנון התמיכה הממשלתית הצליח לבחור פרויקטים, שבלעדיו לא היו יוצאים אל הפועל.

חסרונות וסיכונים

ההאטה במשק עלולה לצמצם את מספר הפרויקטים והיקפם המבקשים מימון, ולגרום לתת-ביצוע בתקציב. עם זאת, בחינה של הביצוע בשנות המיתון 2001-2003 מלמדת כי גם בתקופת מיתון היה שיעור הביצוע כ-90 אחוזים, כמו שיעורו בשנים האחרונות.

הרחבת ביטוח סיכונים סחר

לאור ההיזדקקות הגוברת לשירותיה של חברת "אשרא" וחשיבות השירותים הללו להגדלת היצוא, יש מקום להרחיב את ערבויות המדינה לחברה ואת הונה העצמי ב-400 מיליוני ש"ח (הוצאה חד-פעמית לשנה הקרובה).

רקע: שתי חברות לביטוח אשראי וסיכונים סחר פועלות בישראל ומבטחות סיכונים, כמשברים ביטחוניים ופוליטיים וכאי-תשלום מתמשך או פשיטת רגל של היבואנים במדינות היעד: בסס"ח ו"אשרא". הראשונה היא חברה מופרטת המבטחת סיכונים אשראי, בפרט סיכונים סחר בעסקאות אשראי של עד שנה אחת; ואילו "אשרא" היא חברה ממשלתית לביטוח עסקאות אשראי לטווח בינוני-ארוך ליצוא (שנה עד עשר שנים). 80 אחוזים ממדינות היעד של הסחר שהחברה מבטחת הן מדינות מתפתחות. בגינו של המשבר הכלכלי גדל מספר הפניות לחברות אלה: על פי נתוני משרד התמ"ת, עלה ב-80 אחוזים היקף הפניות לחברת "אשרא" לשם ביטוח יצוא, והחברה אינה מסוגלת להיענות לכולן. בפני החברה עומדות מגבלות להגדלת היקף עסקאות הביטוח שהן, על פי משרד התמ"ת, תקרת ערבות המדינה לעסקאות וההון העצמי הנמוך של החברה. משרד התמ"ת פנה לפני כחודש למשרד האוצר בבקשה להגדיל את תקרת הערבויות ולהגדיל את ההון העצמי של החברה ב-400 מיליוני ש"ח, כדי שהחברה תוכל לממש עסקאות אלה לביטוח היצוא. יצוין כי החברה מאוזנת, וגם בשנות המיתון האחרון נרשם לה הפסד קטן בלבד³¹.

חברת בסס"ח הופרטת בשנת 2001 והיא מטפלת בתחום ביטוח קצר טווח לסיכונים סחר, נוסף על ביטוח סיכונים אשראי מקומיים. נראה כי בביטוח הסיכונים לטווח הקצר לא טמון כשל שוק, כפי שטמון אולי בביטוח ארוך הטווח ש"אשרא" עוסקת בו; חברה זו נותרה בבעלות הממשלה בגין הסיכון הגבוה והקושי להגיע לרווחיות.

³¹ אסור לחברה להפסיד הרבה שכן הדבר נחשב לסבסוד יצוא, האסור על פי הסכמי הסחר.

יתרונות וסיכויים

- העלות התקציבית זניחה.
- לאור מרווחי הסיכון הגבוהים על אשראי בנקאי וחוץ-בנקאי בגינו של המשבר, ביטוח סיכוני סחר מקבל משנה חשיבות ועשוי לסייע בהוזלת האשראי במשק.

חסרונות וסיכונים

- לא ברור האם יש לטפל בנושא זה באמצעות חברה ממשלתית. ההמלצה להגדיל את פעילותה של החברה עלולה לסתור גישה שונה לנושא בעתיד.

ג. תשתיות, בינוי ופרויקטים חד-פעמיים אחרים

בתקציב 2009 נכלל סך 9.3 מיליארד ש"ח להשקעה בתשתיות, ובתכנית ההאצה נקבעו מנגנונים לזירוז ביצועה במהלך השנה. מעבר לכך לא הוחלט עד כה על הגדלת ההוצאה לתשתיות, בינוי ופרויקטים אחרים.

ההמלצות להרחבת ההוצאה בתחומים אלה במהלך 2009 ב-1.5 מיליארדי ש"ח הן:

- קידום זמינות ההשקעה בתשתיות – חצי מיליארד ש"ח;
- שיקום מרכזי ערים ומוקדי תירות – חצי מיליארד ש"ח;
- פרויקטים במשרדי ממשלה שונים ובהם האצת יישומן של תכניות במערכת החינוך – חצי מיליארד ש"ח.

כמו כן מובאות הצעות נוספות להגדלת ההוצאה הציבורית. מוצע כי חלק גדול מן ההוצאות יבוצעו באמצעות מכרז בין משרדי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים, אשר יוזמנו להציע תכניות העומדות באמות המידה המפורטות להלן.

(1) השקעות בפרויקטים של תשתיות

בהצעת התקציב ל-2009 מיועדים 9.3 מיליארדי ש"ח להשקעה בתשתיות של תחבורה ומים, לעומת 7.4 מיליארד שתוקצבו ב-2008. נוסף על כך מומלץ להגדיל את ההשקעה בתשתיות כדלקמן:

- להתמקד בפרויקטים בתחום התחבורה הציבורית (רכבות עירוניות ובין-עירוניות, נתיבי תחבורה ציבורית), וכן בשיפורים מוגבלים בתחבורה בתוך הערים (ראו "שיקום מרכזי ערים" להלן).
- להקדים או לזרז ביצוע פרויקטים של תשתיות רק בתנאים אלה: הפרויקטים זמינים לביצוע, כלומר הוחל בביצועם או שכבר נבחנה כדאיותם, הוחלט עקרונית לבצעם והושלם תכנונם; טרם הוחל בביצוע רק בגלל העדר תקציב; ניתן להבטיח את התקציב הנדרש להשלמתם גם לאחר חלוף המשבר והם לא יופסקו באמצע.
- להקפיד כי בפרויקטים השונים יועסקו ישראלים ולא עובדים זרים.

יתרונות

- אלה פרויקטים בעלי אופי של השקעה, עשויים להגדיל בטווח הארוך את כושר הייצור של המשק, כלומר יש להם השפעות היצע חיוביות.
- מאחר שמדובר בהקדמת פרויקטים שהיו אמורים להתבצע ממילא, הרי יש להם השפעה מועטה על הערך הנוכחי של החוב הציבורי.

חסרונות וסיכונים

- עמידה חלקית בלבד בעקרונות שהוצגו לעיל בפרט, בדרישות של גמישות ומודולריות, ישימות מידית והשפעה רבה על הפעילות המקומית. הסיבות לכך הן:
- פרויקטים מסוג זה דורשים היערכות ותכנון ממושכים. ניתוח של מלאי הפרויקטים בתחום התחבורה, שניתן לקדם את זמינותם בטווח הקרוב, מלמד על פוטנציאל מצומצם להאצת הפעילות במשק ב-2009: היקף התקציבים שניתן להוציאם בשנה זו למטרה האמורה נאמד בכחצי מיליארד ש"ח. כמחצית מן ההוצאה תיועד לפיצויים על הפקעות, ולפיכך תיוותר הוצאה שתביא להאצת פעילות ריאלית בסכום של כרבע מיליארד ש"ח בלבד.³²
 - ההקמה של פרויקטים אלה, למשל כבישים, היא לרוב עתירת הון פיזי והון מיובא. עבודות ההקמה תורמות לביקושים המקומיים בכלל ולתעסוקה בפרט תרומה נמוכה.
 - אופיים הרב-שנתי של הפרויקטים מקשה על הפסקתם בחלוף המשבר, כלומר פוגע במידת הגמישות, המודולריות והזמניות שלהם.

(2) הקלה לבעיות מימון בפרויקטים של תשתיות המתבצעים בשיתוף פעולה עם המגזר הפרטי

מספר פרויקטים גדולים של תשתיות שיש בהם שילוב של מימון ציבורי ופרטי, או מימון פרטי מלא, נמצאים כיום לקראת ביצוע. צעד מרכזי שיבטיח את תחילת העבודות הוא השלמת הסדרי המימון שלהם ("סגירה פיננסית"). לנוכח הזעזועים במערכת הפיננסית, יש לבדוק האם שורר חשש לעיכוב בפרויקטים אלה בגלל התגברות קשיי המימון, והאם יש מקום להגברת המעורבות הממשלתית במימוןם על מנת להבטיח את תחילת העבודה בהקדם. עם זאת, יודגש כי מדובר בפרויקטים שהעבודה בהם לא תחל בזמן הקרוב ולכן פתרון בעיות המימון לא יתרום להגדלה מידית של הפעילות.

³² הניתוח עוסק בפרויקטים גדולים של משרד התחבורה ולא בשיפורים מקומיים אפשריים בתוך הערים. הניתוח אינו עוסק בהאצת עבודות בפרויקטים שנמצאים כבר בשלב ביצוע בשטח, אולם נראה שגם בתחום זה מועט הפוטנציאל להאצה במהלך 2009. יודגש כי האצת העבודות בפרויקט, הנמצא כבר בשלבי ביצוע, מחייבת פתיחה של החוזה ומייקרת אותו מאוד.

אלה הפרויקטים ובעיות מימנם:

מזב נוכחי ובעיות	הממנים	היקף המימון הנדרש	היקף	הפרויקט
במשא ומתן לסגירה פיננסית. המממן המרכזי הולאם ומדיניות ניהול הסיכונים שלו השתנתה.	קונסורציום של בנקים מחו"ל ומישראל	כמה מיליארדים	כ-12 מיליארדי ש"ח	קו אדום – קו הרכבת הקלה קבוצת MTS
במשא ומתן לסגירה פיננסית. לבנקים דרישות לפיזור סיכונים בעיקר כנגד הממשלה.	קונסורציום של בנקים בעיקר מישראל	פחות מ-1.8 מיליארדי ש"ח	כ-2.4 מיליארדי ש"ח	כביש 531 חברת שפיר הנדסה
במשא ומתן לסגירה פיננסית. הרגולציה שונתה בחודש האחרון כך שרמת הסיכון של הפרויקט פחתה מאוד.	קונסורציום של לווים בהנהגת בנק הפועלים	פחות מ-2.6 מיליארדי ש"ח	כ-3.3 מיליארדי ש"ח	תחנת כוח פרטית דוראד

בשלב זה נראה כי נדרשת התערבות המדינה רק במימנו של פרויקט הקו האדום. זהו פרויקט גדול במיוחד, שכבר הושקעו בו כ-1.3 מיליארדי ש"ח, והוא הקו הראשון במערכת הסעת המונים בגוש דן, שחשיבותה למשק רבה. עיכוב בתחילת העבודות יגרום לעיכוב ניכר בבניית המערכת כולה.

יתרונות

- מידיות: מדובר בפרויקטים זמינים לביצוע, שניתן להתחיל את העבודה בהם מיד עם השלמת הסגירה הפיננסית.
- הניסיון בכמה פרויקטים שכבר בוצעו בשיתוף המגזר העסקי (כגון כביש 6) מלמד על קצב ביצוע גבוה מרגע תחילת העבודות, והדבר רצוי במיוחד לשם האצת הפעילות במשק. עם זאת, שיתוף המגזר העסקי אינו מבטיח ביצוע מהיר (לדוגמה, העיכובים ברכבת הקלה בירושלים).
- הנטל התקציבי הכרוך בפרויקטים מסוג זה, יחסית לגודלו הכולל של הפרויקט, נמוך מאשר בפרויקטים במימון מלא של הממשלה.

חסרונות

- קשה להעריך את היקפן האמתי של בעיות המימון ואת תוספת המעורבות הממשלתית הנדרשת בגלל המשבר העולמי.
- כאמור לעיל, התרומה הצפויה של ביצוע הפרויקטים לעידוד הביקושים והתעסוקה אינה גבוהה – יחסית לעלותם הכוללת.
- אין מדובר בתרומה מידית לפעילות.

(3) שיקום של מתחמים ציבוריים במוקדי תיירות ומרכזי ערים מוזנחים (פיתוח עירוני)

דוגמאות למוקדי תיירות כאלה: עכו העתיקה, טבריה, נצרת, ירושלים. שיפוץ מרכזי ערים מוזנחים כולל בניינים, כבישים עירוניים, שיפורים הנדסיים בצמתים וכד'. במוקדי תיירות הכוונה היא לשיקום המתחמים עצמם – המרחב הציבורי – ולא להגדלת הסיוע לבתי מלון או לעסקים תיירותיים ספציפיים.

גמישות התכניות תבוא לידי ביטוי כבר בשלב התכנון, כלומר תכניות השיקום תעוצבנה כך שיישום חלקי של תכנית או הפסקתה לא יורידו לטמיון את מה שכבר נעשה. היקף המימוש ייקבע בהתאם להתפתחות המצב במשק ומידת ההתערבות האנטי-מחזורית שתידרש.

יישום: הממשלה תפרסם מכרז בהיקף כולל של חצי מיליארד ש"ח להצעות לתכניות מן הסוג האמור. במכרז יודגש כי התכניות ייבחרו לפי מידת התאמתן לעקרונות שהותוו לעיל, למטרות ההתערבות וליכולת לבצען מיד. יוכלו לגשת למכרז רשויות מקומיות וגופים סטטוטוריים אחרים העוסקים בפרויקטים בתחומים אלה, כגון רשות העתיקות, החברה הממשלתית לתיירות, רשות הטבע והגנים הלאומיים, רשויות שיקום נחלים, קק"ל.³³ הממשלה תדרג את ההצעות לפי מידת התאמתן לעקרונות ותרומתן למטרות. אם יוחלט על הגדלת היקף ההתערבות, תאומצנה הצעות נוספות. ייקבע מנגנון ליווי להבטחת היישום של התכניות הזוכות על ידי הגופים הרלוונטיים. המענקים יותנו במימוש אבני דרך בביצוע בשטח, בהתאם ללוחות זמנים; מגופים שלא יעמדו באבני דרך אלה יישלל המענק. במכרזים ייקבע במפורש כי בפרויקטים לא יועסקו עובדים זרים – בין במישרין ובין בעקיפין באמצעות קבלני משנה – אלא ישראלים בלבד. האחריות לכך תהיה על הגופים הזוכים, והמענק יישלל מגופים שלא יעמדו בתנאי זה.

יתרונות

תכנית זו עדיפה על פרויקטים גדולים של תשתיות בשל המגוון הרחב של העקרונות הרצויים לפעילות אנטי-מחזורית: זמניות וקלות לביצוע, ישימות מהירה, תרומה מידית לתעסוקה ולפעילות המקומית, גמישות ומודולריות ועוד. בפרט נציין יתרונות אלה:

- שיפוץ מבנים ומרכזי ערים הוא פעילות עתירת תעסוקה, בפרט לעובדים לא-משכילים.

³³ חלק מן הגופים המוצעים, כגון רשויות שיקום נחלים, גנים לאומיים וקק"ל, עשויים להיראות כבלתי קשורים לנושא. אולם ייתכן כי הם יוכלו להציע פרויקטים ראויים, זמינים, עתירי עבודה ובעלי ערך ולפיכך אין סיבה לפסול אותם מראש. הממשלה היא שתבחר מבין הפרויקטים את המתאימים ביותר למטרותיה.

- ניתן למקד את הפעילות הזו בפריפריה ובאזורים שיש בהם אבטלה גבוהה (כגון מוקדי התיירות הנזכרים).
- תהליך התכנון וקידום הזמינות עשוי להיות קצר בהרבה מאשר בפרויקטים גדולים של תשתית. סביר להניח כי לחלק מן הגופים יש כבר תכניות מוכנות הממתינות לתקצוב; יוצעו גם תכניות שהיקפן קטן ולכן נדרש ליישומן זמן היערכות קצר.
- התהליך המוצע שואב מידע מלמטה כלפי מעלה, ולפיכך יוכל להגדיל את מגוון החלופות שהממשלה תוכל לבחור מהן ולקצר את תהליך מיפוי החלופות.
- זמניות וגמישות: להבדיל מפרויקטים של תשתיות, היקף עבודות השיקום עשוי להיות גמיש מאוד: אם שופצו מספר מבנים ונגמר המיתון, יהיה ניתן להפסיק את התכנית (לא לשפץ מבנים נוספים) וההשקעה שכבר בוצעה לא תרד לטמיון.

חסרונות

- גם פרויקטים מסוג זה יצריכו תהליכי תכנון ואישור, שעלולים להימשך זמן לא מבוטל.

(4) פרויקטים חד-פעמיים במשרדי הממשלה השונים

מוצע כי הממשלה תפרסם מכרז בהיקף של חצי מיליארד ש"ח בין משרדי הממשלה. המשרדים יוזמנו להציע תכניות להגדלה זמנית של ההוצאה הציבורית הניתנות ליישום מדי. התכניות תיועדנה לפרויקטים שיעמדו בדרישות אלה: הפרויקט מקדם את מטרת המשרד ועומד בעקרונות שהותוו לעיל; בפרט הוא חד-פעמי וזמני (לשנה-שנתיים) ותורם להגדלה זמנית של התעסוקה והביקושים במשק. מנגנון המכרז, דירוג התכניות על ידי הממשלה ובחירתן, ליווי הביצוע והתנאים לשלילת המענק מן המשרד הזוכה, יהיו דומים לאלה שפורטו לגבי המכרז בתחום שיקום מרכזי ערים ומוקדי תיירות.

דוגמאות: משרד החינוך – שיפוץ ושדרוג בתי ספר, מתנ"סים, ספריות ציבוריות; הקדמת תכניות להקטנת מספר התלמידים בכיתה, דבר שיחייב הן בניית כיתות והן גיוס (לא זמני) של מורים נוספים או תוספת שעות הוראה של מורים קיימים. במערכת החינוך קיימות מספר תכניות שתקצובן ייפרס על פני מספר שנים. מוצע להגדיל את ההוצאה על תכניות אלה ב-2009, מעבר למה שכבר מתוקצב לשנה זו, על ידי הקדמת ההוצאות המיועדות ל-2010 כדלקמן:

- התכנית "אופק חדש": כוללת הקמת מרחבי עבודה למורים ותוספת שעות הוראה פרטנית. מומלץ להקדים ל-2009 תוספת בסך 200 מיליוני ש"ח.
- התכנית להקטנת כיתות (שכבר אושרה): להקדים הוצאה בסך 200 מיליוני ש"ח.
- התכנית לפיצול כיתות בלימודי ליבה: להקדים הוצאה בסך 90 מיליוני ש"ח.

חלק מן ההוצאה בתכניות אלה נועד לצורכי בינוי של מרחבי עבודה וכיתות. עיקר ההוצאה יהיה לתוספת שעות הוראה. נדרשת בחינה פרטנית של מידת הישימות כבר לשנת הלימודים הנוכחית. בהיעדר ישימות, יהיה ניתן להעביר את הסכומים לתכניות אחרות שיציעו המשרדים במסגרת המכרז.

משרד המשפטים – גיוס זמני של עורכי דין לסיוע לפרקליטות או לשופטים בסגירת פיגורים בתיקים בבתי המשפט או בהוצאה לפועל.
משרדי התיירות, התחבורה הפנים ואחרים – שיקום תירותי/עירוני כאמור.

יתרונות

- ההצעה תואמת כמה מהעקרונות הרצויים שצוינו לעיל:
 - ישימות מידית: ניתן לפרסם את המכרז במהירות. ישימות מידית של התכניות יקבע כקריטריון מרכזי בדירוגן.
 - גמישות ומודולריות: העובדה שמדובר בתכניות נפרדות שמציעים משרדים שונים מסייעת גם היא לגמישות, משום התלות המועטה ביניהן. ניתן לבחור את התכניות המתאימות ביותר בהיקפן ובמאפייניהן מבלי שהדבר יחייב ליישם גם את האחרות. אם יוחלט להגדיל את היקף ההתערבות במשק או אם יתגלו קשיים ביישום צעדים אחרים, יהיה אפשר לאמץ תכניות נוספות.
 - גיוון: ריבוי המשרדים המציעים יגדיל את הגיוון של הצעדים.
- כל משרד ומשרד מחזיק בידע המקצועי הרב ביותר לגבי פעילותו ויודע מהם הצעדים הרצויים ומידת ישימותם.
- שיתוף המשרדים בתכניות כבר בשלב הכנתן יתרום לעבודה משותפת בהמשך.
- פרסום הידיעה כי משרדים רבים עוסקים בתכניות כאלה ידגיש את הרצינות בכוונותיה של הממשלה ואת מחויבותה להתערבות לשם עידוד הפעילות במשק, דבר שיגביר את הציפיות, התורמות מצדן להאצה.

חסרונות

- המשרדים עלולים להעדיף תכניות המתאימות לסדרי העדיפויות שלהם, כמו אלה המקדמות את המטרות המצומצמות של כל משרד ולאוו דווקא מגדילות מיד את הביקושים במשק או יוצרות מחויבות להוצאה תקציבית מתמשכת.
- ככל שתוקצב הוצאה מוגדרת יותר למשרד מסוים, הוא עלול להתנגד לצמצומה כשיחלוף המשבר.

(5) הקדמת ביצוע של תכניות מחשוב במשרדי הממשלה³⁴

יתרונות

- תכנית זו עתירת עבודה ולכן גדולה השפעתה על התעסוקה ועל הביקושים המקומיים.
- הפרויקטים הללו עומדים ממילא לביצוע, וביצועם עתה יוזיל את עלותם.
- אמנם התכנית מיועדת למגזרים דומים לאלה המושפעים מתקציבי המו"פ, אולם אין חפיפה מלאה בין אנשי מחשוב לאנשי מו"פ.
- פרויקטים של מחשוב לעתים זמינים לביצוע מידי יותר מפרויקטים של מו"פ וקל יותר להבטיח כי התקציבים בשבילם יגיעו ליעדם.

חסרונות

- מגזר המחשוב, שהתקציבים יופנו אליו, עלול לסבול מפיטורים ניכרים במשבר הנוכחי, אך מדובר בעובדים מיומנים וניידים שסיכוייהם למצוא עבודה גבוהים משל עובדים רבים אחרים.

(6) זירוז פרויקטים הקשורים בהעברת מחנות צה"ל לנגב

הכוונה לעיר הבה"דים, חמ"ן, תקשוב; יש לשקול גם האצת פרויקטים אחרים (קטנים יותר) של **פינוי מחנות צה"ל ממרכזי הערים**. אין להתנות את הפינוי בהכנסות העתידות משיווק הקרקעות המתפנות. לפי דוח ברודט, פונו – או סוכם סופית על פינוי – נכון למאי 2007, כ-40 מחנות והעלות הכוללת של פינוים עולה על 3.5 מיליארדי ש"ח (במחירי 2007).³⁵

יתרונות

- חלק מהפרויקטים כבר נמצאים בשלבי תכנון מתקדמים או תחילת ביצוע.
- סיוע לפריפריה: מדובר בדרך כלל בהעתקת פעילות לנגב, שיש סיכוי כי בעקבותיה תעבור לשם אוכלוסייה משכילה ומבוססת (בפרט חמ"ן ומרכז התקשוב). המחנות בנגב יספקו תעסוקה גם לעובדים משכילים פחות, וטמון בכך יתרון גדול לנוכח הסכנה לסגירת מפעלים בתקופת המשבר.
- למערכת הביטחון יש יכולת גבוהה בביצוע פרויקטים תוך עמידה בלוחות זמנים.
- צעד זה תואם את המדיניות ארוכת הטווח של הממשלה לפינוי מחנות ממרכזי הערים ולהעתקתם לנגב.

³⁴ נשיא ארה"ב אובמה כלל את מחשוב המערכת הציבורית בארצו כאחד הצעדים בתכניתו להגדלת ההוצאה הציבורית.

³⁵ כולל העברת בסיס חיל האוויר מנתב"ג לנבטים, פרויקט שהושלם בעלות של כ-1.6 מיליארדי ש"ח. ראו דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, מאי 2007, עמ' 100-102.

- הצעד סותר את המלצות ועדת ברודט לתקציב הביטחון, שקבעה כי הסדרי פינוי המחנות ייקבעו מעבר למתווה הרב-שנתי של תקציב הביטחון.³⁶

חסרונות וסיכונים

- החסרונות דומים לאלה שנרשמו לעיל, הנובעים מהאופי הרב-שנתי של הפרויקטים.
- לפי אחד מעקרונות התכנית לפינוי המחנות, התועלת משיווק הקרקע המתפנה חייבת להיות גבוהה מעלות העברת המחנה. יש לדאוג לכך שקביעת ערך הקרקע המפונה לא תתבסס על מחירה בתקופת המיתון, שבה הביקוש לקרקע לבנייה יורד, דבר העלול להציג את הפינוי כבלתי כדאי.

ד. ענף הבנייה

שני שיקולים מרכזיים מצדיקים התערבות בענף זה: תלותו באשראי גבוהה והוא עתיר פעילות מקומית; כלומר, נשקף לו סיכון רב בגלל אופי המשבר ועידוד הפעילות בו תואם את יעדי ההתערבות. בהתאם לכך מומלץ על הצעדים הבאים, המופיעים גם בתכנית האוצר:

- מתן ערבות מדינה לבנקים, בהיקף של 200 מיליוני ש"ח, לשם ליווי פרויקטים של בנייה למגורים. ניתן לשקול בהמשך את הגדלת הערבויות לחצי מיליארד ש"ח. מומלץ שלא להתנות את הערבות בסוג הדירה, אזור הבנייה וכו'.
- דחיית חיוב הקבלנים במע"מ על השכרת דירות, שבנייתן הסתיימה וטרם נמכרו.
- דחיית תשלומים של הקבלנים בגין פיתוח וקרקע למגורים ל-90 יום.
- זירוז האישור של חשבוניות והפחתת ימי האשראי בתשלומים מצד המדינה לקבלנים.

נוסף על כך מומלץ:

- שיפור זמני של התמריצים לחיזוק בניין והוספת דירות, בהתאם לתמ"א 38. תכנית זו מאפשרת תוספת דירות לבניין קיים בתמורה לחיזוקו בפני רעידות אדמה. כדי לעודד את מימושה של התכנית, נקבעו פטורים שונים ממסים והיטלים. ניתן לשקול הרחבה זמנית של תמריצים אלה גם באזורי ביקוש (מעבר לקיים גם בהם).

יתרונות

- בתכנית גלומה תרומה להגברת הפעילות המקומית: ענף הבנייה למגורים והשיפוצים – להבדיל מהשקעה בתשתיות – עתיר עבודה, בייחוד של לא-משכילים.

³⁶ שם, עמ' 166.

- מידיות ביישום ובהשפעה: ניתן ליישם את הצעדים מיד; הם חשובים גם כדי להבטיח את המשך הביצוע של פרויקטים קיימים או כאלה המתכוננים לביצוע בקרוב.
- בענף הבנייה נודעת חשיבות רבה למימון, ולפיכך יש חשש לפגיעה חריפה בו בגלל המשבר הפיננסי. הצעדים (פרט לאחרון) מתמקדים בהקלת בעיות המימון ותזרים המזומנים.
- הצעדים מתמקדים בבנייה של דירות חדשות כדי לעודד את הפעילות בבנייה, להבדיל מעידוד עסקאות בדירות יד שנייה, שתרומתן לפעילות במשק נמוכה בהרבה.
- הצעדים מכוונים לעידוד הפעילות בכלל הענף ואין הם מעדיפים אזור מסוים, סוג מסוים של דירות או פרויקט מסוים. הדבר מקטין את הסכנה שהממשלה תעוות את הפעילות וייבנו דירות באזורים שאין בהם ביקוש.
- העלות התקציבית של הצעדים מועטה. להתערבות באמצעות מתן ערבויות יש יתרונות מבחינת המשמעות התקציבית, כפי שהוסבר לעיל לגבי ערבויות בתחומים אחרים.
- הצעדים דורשים היענות של הפרטים (רוכשים, משפצים, קבלנים). בניגוד לבנייה יזומה או הבטחת רכישה על ידי הממשלה, הדבר מבטיח כי ההחלטות, ועמן ההוצאה וחלק מהסיכון, נופלים על הפרטים ולא על הממשלה, ובכך מקטין את הסיכון לבניית דירות שאין להן ביקוש.

חסרונות וסיכונים

- ניסיון העבר מלמד כי התערבות הממשלה בענף לא תמיד הצליחה: לעתים היא הייתה מוטה לטובת הקבלנים הגדולים ותרומתה למשק הייתה דלה וזמנית³⁷ או שעודדה בנייה באזורים שאין בהם די ביקוש. הצעדים המוצעים כאן מקטינים סכנה זאת.
- יש סכנה כי הטבות המוגדרות כזמניות, כגון דחיית חיוב במע"מ ודחיית תשלומי פיתוח, ייהפכו לקבועות.
- הצעדים מתמקדים בצד ההיצע, ולכן אין ביטחון במידת האפקטיביות שלהם על הגברת הפעילות, לנוכח האפשרות לירידה חדה של הביקושים. אם הדירות לא תימכרנה בגלל היעדר ביקושים, הדבר עלול לגרום לקשיי מימון אצל הקבלנים ולהגדיל את היקף מימושן של הערבויות שהמדינה העניקה. עם זאת, עודף ההיצע יהיה קטן יחסית למלאי והוא ייספג כשהמשק יתאושש מן המיתון.

³⁷ ראו למשל, "תכנית הסיוע של משרד הבינוי והשיכון בשנת 2001 ("תכנית שרנסקי") והשפעתה", חיבה א' - 10, פרק א': התוצר לענפיו, דוח בנק ישראל לשנת 2002.

- לא ברור היקפו של הפוטנציאל של שיפור התמריצים במסגרת תמ"א 38. ייתכן שהוא מצומצם ביותר, בין היתר משום שמדובר בתהליך ממושך של השגת הסכמה בין דיירי הבניין ושל התקשרות עם קבלן מבצע. עם זאת, העלות התקציבית של הצעד (וויתור על הכנסות ממסים) מועטה, ובהצעה יש מידה רבה של "אם לא יועיל לא יזיק".

נוסף על הצעדים הזמניים, יש להפחית את הסרבול הביורוקרטי והעלויות הכרוכים בקבלת היתרי בנייה ולקצר את משך הזמן הנדרש לקבלתם; וזאת מבלי לפגוע בהליכי תכנון נאותים. שיפור זה יוכל לתרום להאצת הפעילות בטווח הקצר והוא רצוי גם כחלק מהמדיניות ארוכת הטווח³⁸.

יש להימנע מפגיעה בהליכי התכנון ומהפוגה במדיניות הצמצום במספר העובדים הזרים בענף הבנייה. צעדים אלה בלתי רצויים בראייה ארוכת טווח, גם אם הם יכולים להגביר את הפעילות בענף בטווח הקצר.

6. אמצעי מדיניות בתחום הפיננסי (צעדים בתהליך והצעות)

להלן נתאר בקצרה את התכניות הקיימות והמוצעות לעידוד שוק ההון. מדובר בתכניות שגובשו ברובן על ידי משרד האוצר בשיתוף עם הרשות לניירות ערך, המועצה האומית לכלכלה (בנושא רשת הביטחון) ובנק ישראל. התכניות מיועדות לטפל במצוקת האשראי של המגזר העסקי מכמה היבטים, וחלקן מטפלות ביותר מהיבט אחד. ואלה ההיבטים: הקלה של הליך מחזור החוב של המגזר הפרטי, באמצעות יצירת מתווה לטיפול בהליך המשפטי; הגדלת היקף המקורות של המגזר הפרטי למתן אשראי, הגדלת היקף המקורות של הבנקים למתן אשראי, הרחבת הביטחונות של המגזר הפרטי.

נתאר כאן באופן כללי את התכניות כדי להבהיר את העקרונות והעלויות של כל תכנית ולגבי חלקן נציין כמה הערות. נבחין בין תכניות שהוחלט לבצען והן מצויות בתהליך מימוש, לבין תכניות מוצעות הנמצאות בתהליכי גיבוש.

א. תכניות המצויות בתהליך מימוש

(1) טיפול במחזור חוב ("קציני אשראי")

מדובר בתכנית של הרשות לניירות ערך. התכנית מציגה מתווה ליצירת תשתית לגיבוש "הסדרי אג"ח קונצרני". יישומה של התכנית אינו כרוך בעלות תקציבית.

³⁸ לפי דוח Ease of Doing Business של הבנק העולמי, ישראל מדורגת במקום בעייתי בכל הקשור למספר ההליכים, הזמן והעלות של קבלת היתרי בנייה.

בבנקים המסחריים, כאשר יש קשיים למחזור חוב בנקאי, החייב פועל מול "קצין אשראי" של הבנק כדי להגיע אתו להסדר פריסת החוב והליך הבראה. במגזר הקונצרני אין הסדר כזה. התכנית נועדה להקים במהירות את התשתית המשפטית והמוסדית להסדר דומה, והיא מתואמת עם הממונה על ההגבלים העסקיים והממונה על שוק ההון באוצר.

רקע: יש מספר קשיים המונעים מחזור יעיל של החוב הקונצרני. מתברר שהמחזיקים אינם פועלים מספיק לעמוד על זכויותיהם, הן מול הנאמן והן מול החברה. זאת בין היתר עקב פיזורם ועקב הדין הקיים, המונע מהם לשתף פעולה.

הפתרון המוצע: יצירת מנגנון לקבלת החלטות ברמה של כל סדרה של איגרות חוב. בהתאם למנגנון זה, הגופים המוסדיים שמחזיקים איגרות חוב של חברות שנקלעו לקשיים יוכלו למנות "קצין אשראי", שיפעל להסדר בין החברה לבין המחזיקים. שלושת המחזיקים הגדולים ייצגו את כלל המחזיקים.

עיקרי ההסדר: הרחבת הסמכויות של הנאמן כך שיוכל לכנס נציגות של בעלי האג"ח; הקמת נציגות של המחזיקים, שיוכלו לתאם עמדות על פי היתר של הממונה על ההגבלים העסקיים; מינוי "קצין אשראי"; מתן אפשרות לחברה לשמור על סודיות ההליך; חובת אישור ההסדר באספה של כלל המחזיקים, על פי הדין הקיים. תוקף המתווה: חקיקת הוראת שעה, שתהיה בתוקף לשנתיים.

הערות לגבי התכנית

התכנית חיובית בהחלט; יישומה עלול להתקל בקשיים, כמו למשל הצורך בלימוד ובהתמחות מצדו של "קצין האשראי". כדי לייעל זאת יש לשקול להקים גוף מרכזי שירכז את הטיפול בכלל הסדרי החוב של אג"ח קונצרני.

(2) קרנות השקעה בשיתוף המגזר הפרטי ("קרן מנוף")

מדובר בתכנית להגדלת מקורות האשראי (הלא בנקאי) למגזר העסקי (הקונצרני). לפי התכנית, תשקיע הממשלה כ-5 מיליארדי ש"ח (עלות תקציבית), ויתקיים מכרז על רמת המינוף של הקרן. קרנות אלה מיועדות למתן הלוואות ולרכישת איגרות חוב של תאגידים.

הקרנות תוקמנה במספר שלבים. בשלב ראשון יצא מכרז להקמת קרן ראשונה, כך שההון המושקע על ידי הממשלה הוא בהיקף של 500 מיליוני ש"ח, עם אפשרות להקמת קרן נוספת בהיקף של 300 מיליוני ש"ח.

כל קרן תושתת על העקרונות שלהלן:

המטרות:

א. מתן הלוואות למחזור חובות של תאגידי מטרה.

ב. ארגון הסדרי חוב של תאגידי מטרה ומימונם.

האמצעים: הקרן תהיה רשאית לרכוש איגרות חוב בשוק הראשוני והמשני ולהעמיד הלוואות לתאגידי המטרה. כנגד העמדת הלוואות אלה, תהיה הקרן רשאית לקבל אופציות לרכישת מניות והשתתפות ברווחים. מצוין במפורש שרכישת איגרות חוב תותר רק לשם השגת המטרות דלעיל (מכאן עולה כנראה שלא ניתן להשקיע במדד אלא באיגרות חוב פרטניות).

המבנה המשפטי: הקרן תאוגד כשותפות מוגבלת. מנהל הקרן שותף כללי והמשקיעים האחרים, לרבות הממשלה, שותפים מוגבלים.

המשקיעים: הממשלה, גופים מוסדיים, מנהל הקרן.

מדיניות השקעה: השקעה לצורך השגת המטרות דלעיל. ההשקעה תיעשה בתאגידיים שמקיימים מגבלות מסוימות, שעיקרן פעילות בישראל, הנפקת איגרות חוב או הלוואה מגופים מוסדיים, בגוף שאינו בנק ואינו מוסד פיננסי.

מנגנון החלוקה של ההכנסות (או כדאיות ההשקעה): חלוקת הכספים לכל שותף – בהתאם לחלקו היחסי. לאחר פירוק הקרן והשלמת החלוקה, אם שיעור התשואה הריאלי של השותפים נמוך מ-3.6 אחוזים לשנה, הממשלה תשלם ל-3.6 אחוזים, (ליתר דיוק: ממשלה תשלם לשותפים המוסדיים את הנמוך מבין 90 אחוזים מהסכום הנדרש להשלמת 4 אחוזי תשואה, או את סך החזרי הקרן לממשלה בתוספת הצמדה למדד).

אם שיעור התשואה יהיה גבוה מ-4 אחוזים, הממשלה תשלם (לשותפים) סכום שיקטין את התשואה הריאלית של הממשלה לתשואה הממוצעת שבין התשואה בפועל לבין 4 אחוזים.

תקופת פעילות הקרן: שבע שנים. השותף הכללי רשאי להוסיף עד שלוש שנים. מנהל הקרן ישתדל להשקיע 20 אחוזים (מסך התחייבויות ההשקעה) בשנה הראשונה ועד 80 אחוזים בשלוש השנים הראשונות. אם לא עמד בכך – יופחתו דמי הניהול.

התמורה למנהל הקרן (כדאיות הניהול): דמי ניהול של 1.0 אחוזים לשנה בשלוש השנים הראשונות, בהמשך 0.5 אחוזים. כמו כן יש תשלום תלוי-תשואה: תשואה של מעל 8 אחוזים בשנה מסוימת תזכה בתשלום נוסף (20 אחוזים מהרווח העודף).

התחייבות ההשקעה של מנהל הקרן: יידרש להשקיע אחוז אחד מסך התחייבויות ההשקעה. כן מתחייב המנהל להשקיע את מרב זמנו בניהול הקרן.

אופן בחירת המנהל והמשקיעים: יוצע מכרז למנהל. המנהל יביא את המשקיעים (יבוא למכרז עם כתב התחייבות). המכרז הוא על סך התחייבויות ההשקעה. קבוצה שתביא את מרב הכסף (יחס המינוף המרבי) לקרן תזכה במכרז.
תנאי סף: סכום כולל של לפחות 400 מיליוני ש"ח.

הערות לגבי תכנית זו

1. התכנית טובה, חשובה ועשויה לשפר מאוד את מצב העסקים. יתרון חשוב שלה נעוץ בכך, שהפתרון שנקט הוא למעשה חיקוי של השוק. המנהל אמור לפעול לשם מקסום רווחי הקרן, ובכך מובטחת היעילות של החלטותיו. חשוב לוודא (והנושא מטופל בהצעה) שהמנהל לא יהיה במצב של ניגוד עניינים.
2. בשלב זה יצא מכרז על היקף התחייבות ממשלתית של עד 800 מיליוני ש"ח.
3. חלק מהגופים המוסדיים טוענים כי המעמד של שותפים מוגבלים – ללא יכולת להשפיע על החלטות ההשקעה – מקטין את האטרקטיביות של שותפות בקרן.

(3) קרן האשראי לעסקים קטנים

הקרן לעסקים קטנים הוקמה בשנת 2003 ומאז העניקה אשראי בסכום מצטבר של כ-920 מיליוני שקלים לאלפי עסקים. ההלוואות מיועדות לעסקים קטנים (שמחזורם לא עולה על 22 מיליוני ש"ח ומספר העובדים בעסק אינו עולה על 70) לצורכי השקעה, פיתוח העסק והון חוזר. עד היום הפקידה המדינה בקרן 147 מיליוני ש"ח; הבנקים שזכו במכרז (אוצר החיל, הבנק הבינלאומי הראשון ומרכנתיל דיסקונט) מעניקים אשראי לעסקים, על בסיס ערבות המדינה (70 אחוזים מגובה ההלוואה), במנוף של פי שישה ויותר. לאחרונה הגדילה המדינה את הפיקדון שלה ב-30 מיליוני ש"ח בכל אחד משלושת הבנקים המשתתפים בקרן. ההלוואה המוצעת מוגבלת ב-500 אלפי ש"ח, לתקופה של חמש שנים לכל היותר, בריבית של פריים + 2.9 אחוזים. הבנקים יכולים לדרוש מהלווים ביטחונות בשיעור של עד 24.9 אחוזים. עד לסוף 2008 הוגשו לקרן 6,323 בקשות ואושרו 3,177 מהן. יתרת האשראי הפנויה בקרן עומדת כיום על כ-440 מיליוני ש"ח.

א. הצעה לשיפור ולייעול קרן האשראי לעסקים קטנים

הקרן לעסקים קטנים הוקמה בשנת 2003 ומאז העניקה אשראי בסכום מצטבר של כ-920 מיליוני שקלים לאלפי עסקים. ההלוואות מיועדות לעסקים קטנים (שמחזורם לא עולה על 22 מיליוני ש"ח ומספר העובדים בעסק אינו עולה על 70) לצורכי השקעה, פיתוח העסק והון חוזר. עד היום הפקידה המדינה בקרן 147 מיליוני ש"ח; הבנקים שזכו במכרז (אוצר החיל, הבנק הבינלאומי הראשון ומרכנתיל דיסקונט)

מעניקים אשראי לעסקים, על בסיס ערבות המדינה (70 אחוזים מגובה ההלוואה), במנוף של פי שישה ויותר. לאחרונה הגדילה המדינה את הפיקדון שלה ב-30 מיליוני ש"ח בכל אחד משלושת הבנקים המשתתפים בקרן. ההלוואה המוצעת מוגבלת ב-500 אלפי ש"ח, לתקופה של חמש שנים לכל היותר, בריבית של פריים + 2.9 אחוזים. הבנקים יכולים לדרוש מהלווים ביטחונות בשיעור של עד 24.9 אחוזים. עד לסוף 2008 הוגשו לקרן 6,323 בקשות ואושרו 3,177 מהן. יתרת האשראי הפנויה בקרן עומדת כיום על כ-440 מיליוני ש"ח. למרות הצלחתה של הקרן מאז הקמתה בהעמדת אשראי לעסקים קטנים, במידה ויתרת האשראי הפנויה בקרן תמשיך להיות גבוהה יחסית, יש לשקול אימוץ של ההצעות הבאות בהסדרי הקרן שיביאו לניצול מושכל יותר של כספי הקרן.

ב. הצעות לשינויים בהסדרי הקרן לניצול טוב יותר של מקורותיה

- כדי לפשט את מתן ההלוואות מהקרן, מוצע לוותר על כמה תנאים המקשים כנראה על הגישה לקרן:
 - להקל על הדרישה שלא תהיה כל משיכת הון, מכל סוג שהוא, במהלך כל תקופת ההלוואה, על ידי בעלי העסק – לרבות בדרך של משכורת – אלא אם אישרה זאת הוועדה (בדרך כלל הוועדה מאשרת משיכת שכר בגובה של 2-4 פעמים השכר הממוצע במשק).
 - להקל על הדרישה ממבקש ההלוואה – להעביר מכתב ויתור על סודיות בנקאית. דרישה זו מבטלת למעשה את מנגנון ההגנה "בערבון מוגבל", החשוב ביותר ליחסים העסקיים התקינים בין הבנקים לעסקים.
- למרות ההיגיון בדרישות אלה, נראה כי בתקופת מיתון וקיצוב אשראי יהסס בעל העסק הקטן, שהונו מושקע במפעל, לנצל לרעה את ההלוואה שהעמידה לו הקרן.
- מוצע להגדיל את היקף ההלוואה המרבי למיליון ש"ח ולכלול גם עסקים שמחזור פעילותם לא עולה על 50 מיליוני ש"ח. מוצע גם להאריך את תקופת החזר ההלוואה ל-7 שנים, תקופה ארוכה דיה להחזר ההלוואות לאחר שהמשק יחזור לתפקוד רגיל. כיום נמנעים הבנקים המסחריים, ובפרט הגדולים שבהם, מלהשתתף במסגרת הקרן, למרות הערבות הממשלתית על חלק מסיכוני האשראי. הסיבה העיקרית לכך היא עלויות התפעול הגבוהות יחסית, הכרוכות בהעמדת אשראי במסגרת זו. הגדלת היקף ההלוואות והרחבת מספר הלווים הזכאים עשויות לאפשר – במיוחד לבנקים הגדולים – לממש את יתרונותיהם לגודל בהעמדת האשראי לעסקים קטנים (צעדים דומים ננקטו לאחרונה בארצות הברית על ידי USDA, גוף המעמיד הלוואות למגזר הכפרי).
- סך האשראי לעסקים, שיתרת האשראי הבנקאי שלהם לא עולה על 40 מיליוני ש"ח, מוערכת בכ-100-150 מיליארדי ש"ח בסוף 2007. בהנחה יתרת האשראי

לעסקים אלה בסוף 2008 היא בהיקף דומה, ושהתקופה הממוצעת לפרעון של אשראי זה היא כחמש שנים, צפויים למחזור השנה כ-30-20 מיליארדי ש"ח. התוספת המוצעת להלוואות מהקרן לעסקים קטנים עומדת על כ-560 מיליוני ₪ ובתוספת היתרה הפנויה מתקבל היקף אשראי של כמיליארד ₪, המהווה כ-4 אחוזים מיתרת אשראי לעסקים קטנים העומדת למחזור. לנוכח הצפי לגידול בביקוש העסקים הקטנים לאשראי בתקופה זו של משבר, מוצע להגדיל את היקף האשראי הניתן במסגרת הקרן במידה ואכן יתברר הצורך בכך (האוצר הצהיר על נכונותו לכך).

- מוצע להעלות את הריבית לשיעור של פריים + 3.5 אחוזים מטעמים אלה:
 - הגדלת המרווח הפיננסי בהעלאת הריבית תרחיב את רצון ההשתתפות בקרן של בנקים נוספים, ובעיקר בנקים גדולים.
 - העמקת המשבר הפיננסי העולמי והשפעתו בישראל תלווה, קרוב לודאי, בגידול בביקוש לאשראי מצד עסקים קטנים ובינוניים, לצד ירידה בכושר הפירעון שלהם. יש אפוא מקום להעלות את הריבית על האשראי המוענק להם, על אף ערבות הממשלה הניתנת להם במסגרת הקרן.
- הפניית ביטחונות הלווים לבנקים ולממשלה על פי חלוקה מוסכמת, כך שיגדל חלקם של הבנקים בסיכוני האשראי ויצטמצם אפוא המניע לסיכון מוסרי (moral hazard).
- יש לשקול את הפניית הבקשות של הלווים ישירות לוועדות האשראי בבנקים, ולמנוע בכך את ההיזדקקות לשירותי חברת "תבור" (הגוף המתאם). כך ייחסך חלק מעלויות התפעול.
- רצוי לשקול במסגרת הקרן את השימוש גם בשירותיה של חברת "קורת", שהיא חברה פרטית הפועלת זה כמה שנים בתחום של העמדת אשראי לעסקים קטנים ורכשה במהלך השנים ניסיון רב בטיפול בלווים קטנים. זאת כמובן במקביל לפעולתה הברוכה של חברת "תבור" במסגרת הקרן.

ג. העלות הפיסקלית

על פי נתונים שברשותנו, היקף מחיקות האשראי במסגרת הקרן לאשראי לעסקים קטנים עומד כיום על 5 אחוזים. אנו מעריכים שלנוכח העמקת ההשפעה הצפויה של המשבר הפיננסי העולמי על המשק הישראלי, תסתכם חדלות הפירעון של הלווים בתקופה הקרובה ב-5 אחוזים ומעלה מהקרן. העלות הפיסקלית כוללת שני מרכיבים: הוצאות הממשלה בגין מימוש ערבות המדינה לאשראי מהקרן; והיקף מקורות האשראי שהממשלה מתחייבת להעמיד במסגרת הקרן. המרכיב הראשון אינו גדול, שכן אף אם חדלון פירעון האשראי במסגרת הקרן יתמש מעבר ל-5 אחוזים (כצפוי), יסתכמו הוצאות הממשלה בגין סעיף זה בכמה עשרות מיליוני ש"ח בלבד. המרכיב

השני הוא זמני (עד לחזרתה של הקרן לפעילות רגילה שלא בזמני משבר), ולכן צפוי כי ההשפעה המקרו-כלכלית תהיה קטנה.

לסיוע במימון לעסקים קטנים נודעת חשיבות מקרו-כלכלית בלתי מבוטלת, ועל כן מעידים הנתונים הבאים. בבדיקה שערכה הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל³⁹ בשנת 2003 נמצא שעסקים קטנים, שבהם עד 50 עובדים, מעסיקים כ-55 אחוז מהעובדים בסקטור העסקי ומייצרים כמחצית מהתוצר שלו – בעוד שחלקם בסך האשראי במשק נמוך בהרבה – כ-20 אחוזים; חלק ניכר מהחבות שלהם הוא אשראי בנקאי בהיקף ממוצע של עד מיליון ש"ח לחברה. עוד נמצא כי ל-98.6 אחוזים מהעסקים ב-2003 הגיע הפדיון השנתי לעוסק לסכום הנמוך מ-20 מיליוני ש"ח.

(4) הקמת קרן אשראי לעסקים בינוניים

הקרן הוקמה ויצאה לדרך, ומתכונתה דומה לזו של הקרן לעסקים קטנים. היקף הקרן הוא 1,300 מיליוני ש"ח, 260 מיליוני ש"ח מהם הם כספי מדינה והיתר – כספי בנקים שנבחרו במכרז: 600 מיליוני ש"ח – מרכנתיל דיסקונט, 400 מיליוני ש"ח – אוצר החייל ו-300 מיליוני ש"ח – בנק הפועלים.

הקרן תסייע בקבלת אשראי לעסקים בעלי מחזור שנתי של 22-100 מיליוני ש"ח. גובה ההלוואה לכל עסק יהיה עד 8 אחוזים מהמחזור. ההלוואה תינתן לחמש שנים. המדינה תעמיד בטוחה להלוואה בהיקף של 70 אחוזים ובכך תקל על העסקים בהעמדת ביטחונות. העסק יעמיד ביטחונות עד 25 אחוזים מגובה ההלוואה. הריבית תהיה כמקובל במערכת הבנקאית להלוואות מסוג זה.

(5) תכנית לרשת ביטחון לחיסכון הפנסיוני

זוהי תכנית משותפת של המועצה הלאומית לכלכלה, משרד האוצר ובנק ישראל. התכנית נועדה להגן על החיסכון הפנסיוני לחוסכים הקרובים לגיל פרישה, שחסכונם חשוף לתנודות שוק ההון. מוטלת הגבלה על היקף הכספים המוגנים. לפי התכנית: הממשלה תבטיח לחוסך את הערך הריאלי של חסכונותיו כפי ערכם ערב השקתה (נובמבר 2008). התכנית אושרה בוועדת הכספים (13 לינואר 2009).

כדי להקטין את הסיכון הגלום בתיקי ההשקעות של החוסכים עם התקרבותם לגיל פרישה הוחלט במקביל על גיבוש רפורמה רגולטורית מקיפה הכוללת מסלולי השקעה תלויי גיל.

³⁹ המידע בפסקה זו מתבסס על "עסקים קטנים ובינוניים בישראל – מבחר נתונים", מהדורה מעודכנת, ספטמבר 2005; נערך עבור הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל בידי רות פרידמן.

(6) מסים

ועדת הכספים, אישרה את ההחלטה בדבר מתן הקלות מס כדי לעודד השקעות של זרים במשק.

א. אושרה הוראת שעה לשנת המס 2009, ולפיה יופחת שיעור המס על דיווידנד של חברות זרות המוחזקות בידי חברות ישראליות מ-25 ל-5 אחוזים לשנת 2009.

ב. אושרה ההחלטה לתת פטור ממס לתושבי חוץ על הכנסות ריבית בגין אג"ח קונצרניות הנסחרות בבורסה של תל אביב.

ג. אושר מתן פטור למשקיעי חוץ במכירת ניירות ערך בישראל.

6.7. לנוכח צרכי האשראי של המשק לשנת 2009, נדרשות תכניות נוספות להחייאת השוק הראשוני של איגרות חוב קונצרניות. תכנית "קרנות המנוף" של משרד האוצר, הנמצאת בשלבי יישום, אינה מטפלת באופן ישיר בשוק זה.

ב. הצעה (בנק ישראל) לסיוע לשוק ההון סיכון⁴⁰

מומלץ להקצות תקציב הלוואות לקרנות הון סיכון, חדשות וקיימות, כדי לשמר את יכולת המימון שהייתה בשוק בשנות הצמיחה (2004-2008) ולמנוע קשיי מימון, העלולים לפגוע באופן חמור ולאורך זמן בפעילות שוק ההון סיכון, חברות ההזנק והאלקטרוניקה. כדי להחליט על היקף התקציב שיוקצה, מומלץ לתקצב את הקרן בסכום של כמיליארד ש"ח, סכום דומה בהיקפו לפער בין ממוצע השקעות ההון סיכון בשנות הצמיחה (2004-2008) לשנות המיתון הקודם (2001-2003). הלוואה תינתן כאמור לקרנות הון סיכון חדשות וקיימות ותיועד להשקעות בחברות הזנק, יחד עם ההון החיצוני הנוסף שיגויס על ידי הקרנות. הקרנות יפרעו את הלוואות בתום תקופת הלוואה (קרנות הון סיכון קמות בדרך כלל לתקופה של 5 עד 12 שנים).

רקע: שוק ההון סיכון בישראל התהווה ביוזמה ובמעורבות ישירה ואינטנסיבית של הממשלה, בשונה משוקי ההון סיכון בעולם. בשנת 1992 יוסדה קרן הון סיכון ממשלתית ושמה "יוזמה", שיועדה להקים קרנות הון סיכון בשיתוף עם משקיעים פרטיים, באמצעות הקצאת הון עצמי של 100 מיליוני דולרים. היוזמה וההתערבות של הממשלה נועדה בראש ובראשונה להקלת תנאי הגיוס של מקורות מימון להשקעות הון סיכון. המטרה השנייה הייתה יצירת תנאים להתפתחות שוק הון סיכון בישראל.

הקרן הוקמה מראש לתקופה של שבע שנים, ועד שנת 2000 תמכה בהקמת עשר חברות ניהול קרנות הון סיכון פרטיות, אשר גייסו יחד הון של 2.7 מיליארדי דולרים, ותמכה בעצמה בחברות הזנק נוספות. מעורבות הממשלה הובילה לפיתוחו של שוק

⁴⁰ ההצעה מבוססת במידה רבה על עבודתה של חדווה בר, "האם הון סיכון הוא מיוחד? עדויות אמפיריות משוק הון סיכון שהחל ביוזמה ממשלתית", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדין 2002.01.

הון סיכון גדול, המורכב כיום כולו מגופים פרטיים. מרבית הקרנות של גופים אלה משקיעות בחברות דרך רכישת מניות או רכישת אג"ח, ומעט מהמימון מבוצע באמצעות הלוואות.

היזומה והמעורבות של הממשלה בנושא זה עמדה אפוא במטרותיה – התרחב המימון לחברות הזנק וטכנולוגיה עילית והתפתח שוק הון סיכון פרטי רחב ביותר. שוק זה מפותח מאוד גם היום: היקף הגיוסים הסתכם ב-2 מיליארד דולרים ויותר, ועד כה לא נצפתה ירידה בהיקף השקעות הון סיכון שעלולה לסכן את קיומו של השוק. עם זאת, החמרת המשבר הפיננסי עלולה להקשות על גיוס ההון של החברות; אכן, **ברביע הרביעי של 2008 ניכרה ירידה של 22 אחוזים לעומת הרביע המקביל אשתקד, לעומת עלייה ניכרת מתחילת השנה.**

יתרונות

סיוע לענף האלקטרוניקה וחברות ההזנק תואם את היתרון היחסי של ישראל בתחום ההון האנושי, ומהווה תמיכה בכיוון הרצוי של המשק. הניסיון של תקצוב קרנות הון סיכון בישראל הצליח. נוסף על כך עולה ממחקרה של בר (2002), כי אין הבדל בסיכויי ההצלחה של החברות שממומנות על ידי הון סיכון על פי מבנה הבעלות של הקרן – ממשלתית, פרטי או ציבורי (קרן שנסחרת בבורסה). העלות התקציבית מוגבלת כיוון שהקרנות המצליחות מחזירות את ההשקעה.

סיכונים וחסרונות

הצלחת הקרן הממשלתית בשנות השמונים התרחשה לצד גל העלייה, שהיו בו עולים רבים בעלי הון אנושי טכנולוגי גבוה שהשתלבו בפעילות חברות ההזנק. קשה להעריך מה הייתה תרומת גל העלייה להיווצרות השוק והצלחתו לעומת תרומת הקרנות הממשלתיות, ומה תהיה תרומת קרן ממשלתית כיום. הקרנות עלולות לדחוק הצידה מימון אחר. אמנם מחקרים מסוימים מלמדים כי בתחום המו"פ אין התמיכה הציבורית באה על חשבון מו"פ פרטי (לאך 2000, וסרטל, לאך ופריזט 2008), אך לא ברור שכך הדבר גם בהקשר של קרנות הון סיכון.

נספח 1 : עיקרי תכנית ההאצה של האוצר⁴¹

תשתיות

- הגדלת ההרשאה להתחייב בתקציב 2009 לביצוע פרויקטים של תשתיות. המכרזים, בהיקף של 10 מיליארדי ש"ח יפורסמו עד מארס 2009.

ערבויות והלוואות לעסקים

- עסקים קטנים: הגדלת הקרן להלוואות לעסקים קטנים.
- עסקים בינוניים: הקמת קרן חדשה להלוואות לעסקים בינוניים – המדינה תקצה 100 מיליוני ש"ח בשלב ראשון ועוד 100 מיליון בשלב שני.
- קרן ליצואן הבודד: שינוי של ייעוד קרן השיווק ליצואן הבודד כך שיוכל לקבל הלוואות לכל מטרה – במקום רק למימון הוצאות שיווק ("אשראי לכל מטרה").

הקלות בפריסת תשלומי המס וערבויות ספקים

- הרחבת מעגל העוסקים שמדווחים ומשלמים למע"מ אחת לחודשיים – ולא מדי חודש בחודשו – גם לעסקים קטנים שמחזורם עד 15 מיליוני ש"ח בשנה. נכנס לתוקף כהוראת שעה ב-1.1.09.
- הרחבת מעגל העוסקים בתחום השירותים, שישלמו למע"מ על בסיס מזומן, לעסקים קטנים שמחזורם עד 15 מיליוני ש"ח בשנה. נכנס לתוקף כהוראת שעה ב-1.1.09.
- צמצום ערבויות ספקים לממשלה ב-800 מיליוני ש"ח.

שוק ההון

- הקמת קרנות השקעה לטיפול באשראי חוץ-בנקאי. הקרנות יוקמו במכרז ויופעלו ברביע הראשון של 2009, בשיתוף עם הגופים המוסדיים. יועמדו לרשותן 5 מיליארדי ש"ח.
- ערבויות מדינה לגיוס הון על ידי הבנקים לצורך הרחבת האשראי (6 מיליארדי ש"ח). ברביע הראשון של 2009.
- מינוי קציני אשראי לטיפול בחובות בעייתיים.

הוצאות תקציביות אחרות

- תגבור הכשרה והסבה מקצועית בהיקף של 200 מיליוני ש"ח.
- הגדלת תקציב המדען הראשי ב-700 מילי" ש"ח (כולל קרן ביוטק ומו"פ בפריפריה).

⁴¹ כולל גם תכנית שהוצגו לאחר הצגת תכנית ההאצה ושגובשו בשיתוף עם משרד התמ"ת והמוסד לביטוח הלאומי.

מנהל מקרקעי ישראל

- פריסת תשלומים במכרזי קרקע.
- הפחתת מחירי מינימום בשיווק קרקעות.
- האצת שיווק פרויקטים.

עידוד משקיעים זרים

- הפחתת המס על דייווידנדים מחברות זרות בתנאים מסוימים.
- פטור ממס על ריבית על אג"ח הרשומות בבורסה של תל אביב המשולמות לתושב חוץ.
- פטור למשקיעי חוץ במכירת ניירות ערך בישראל.

רשת הביטחון

- הבטחת הקצבה הפנסיונית לפרטים מסוימים בתנאים מסוימים.

נספח 2: סיוע לשוק ההון סיכון בעולם

תכניות סיוע ממשלתיות בארה"ב ובאיחוד האירופי לשוק ההון סיכון אינן כוללות, בשלב זה לפחות, מרכיב משמעותי נפרד שיהיה בו מענה למצוקה המסתמנת בתעשיות האלקטרוניקה, התוכנה וההון סיכון – אלא במסגרת התכנית הכללית להקל על קשיי האשראי. לעומת זאת, ממשלת אירלנד הציגה לאחרונה תכנית מפורטת, שכוללת בין השאר סיוע ממוקד לתעשיות אלה; בבריטניה התפתח דיון על סיוע ייעודי לנושא זה, והועלתה הצעה שנבחנת בממשלה.

התכנית באירלנד

הצעדים המתוכננים באירלנד הם חלק מתכנית רחבה שנועדה לשתי מטרות: (א) לתמוך במשק בעת המשבר ולזרז את היציאה ממנו; (ב) להתאים את הצעדים לכיוון הרצוי למשק באירלנד בטווח הארוך – משק בעל יוזמות רבות, תעסוקה איכותית, מקורות אנרגיה מודרניים והתחשבות בדרישות הסביבתיות.

הפעולות שנקטות כדי לתמוך בתעשיות האלקטרוניקה, התוכנה וההון סיכון⁴² הן בין השאר:

- מוקמת קרן ממשלתית להון סיכון בסך של 500 מיליוני אירו (כרבע אחוז תוצר).
- הסכום יוקצה בעיקר ליוזמות עתירות מחקר ופיתוח וליוזמות קטנות ובינוניות.

⁴² מלוא הפעולות מפורטות במסמך "Building Ireland's Smart Economy", עמודים 60-81.

- הסכום יתוסף לקרנות הקיימות ויוקצה במסגרתן, כדי שלא ייווצרו כפילות וחוסר יעילות בהקצאת הסכומים וכדי להשתמש במנגנונים הקיימים.
- הגדלת תקציב 2009 למחקר ופיתוח ב-265 מיליוני אירו – עלייה של 44 אחוזים לעומת התקציב הקיים.
- הטבות במס חברות בתחום האלקטרוניקה, חברות הזנק, חברות הון סיכון וחברות עתירות מחקר ופיתוח.
- הטבות מס נוספות שתינתנה על בסיס העסקת עובדים, אך תוך עידוד תעסוקה איכותית.
- חיזוק התקנות של שמירה על קניין רוחני כדי לעודד את פיתוחו על ידי מניעת הסיכון שבהעתקתו.

התכנית המוצעת בכריטניה

התכנית הנבחנת בכריטניה הוצעה על ידי NESTA – ארגון מקומי לתמיכה במדע וחדשנות – אומצה על ידי שר המדע והטכנולוגיה והובאה על ידו לדיונים בממשלה. התכנית מתבססת על הטענה כי הסיוע הרחב בהלוואות לעסקים קטנים ובינוניים, חשוב ככל שיהיה, אינו מתאים בהכרח לסיוע לחברות טכנולוגיה בראשית דרכן. זאת כיוון שהסיכון הכרוך בהלוואה לחברת טכנולוגיה בראשית דרכה, שאינה מניבה פדיון בשנים הראשונות, הוא גדול מאוד – לחברות כאלה דרושה השתתפות בסיכון, בדמות השקעת הון בחברה.

ההמלצה המרכזית בתכנית היא לתקצב קרן בסך של מיליארד ליי"ש (0.07 אחוזי תוצר) לסיוע לחברות ההיי-טק. הומלץ שכמחצית מסכום זה תוקצה למינוף חברות טכנולוגיה, ויתר הסכום יוקצה להון סיכון. יש להתמקד בענפים מסוימים שטמון בהם ערך לצמיחה העתידית, וכן בתחומים התואמים לדרישות הסביבתיות וההזדמנויות הטמונות בדרישות אלה.

נספח 3: דיון בפרטי ההמלצה לשינוי תקופת הזכאות המרבית לקבלת

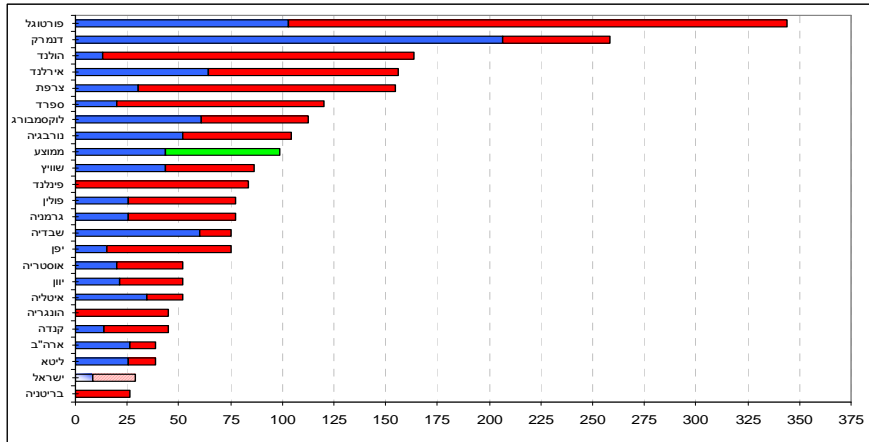
דמי אבטלה

התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה בישראל תלויה בגיל המובטל ובמספר התלויים בו (בן/בת זוג תלויה/וילדים). משך התקופה המרבית לקבלת דמי אבטלה נע כיום בין 50 ימים למובטלים שטרם מלאו להם 25 ושאינן עמם שלושה תלויים לבין 175 ימים למובטל בן 45 ומעלה, או בן 35 ומעלה שיש עמו שלושה תלויים.

מתחילת שנות התשעים, וביתר שאת – מתחילת שנות האלפיים, הורעו במידה ניכרת התנאים בחוק ביטוח אבטלה בישראל (שגם בעבר לא היו מקלים יחסית). מדיניות דמי האבטלה בישראל כיום היא מהמחמירות ביותר מבין המדינות המפותחות, בעיקר במשך הזכאות המרבית לקבלת דמי אבטלה (ראו אזור). כתוצאה

מכך האפקטיביות של החוק מוגבלת ודורשת שינוי של הקריטריונים לקבלת דמי אבטלה והארכת תקופת הזכאות, גם ללא קשר למשבר הכלכלי. את השינויים במשך דמי האבטלה מומלץ אפוא לבצע מיד, ואין להתנותם בהחרפת המצב.

טווח התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה, ישראל ומדינות נבחרות, 2008¹ (שבועות)



⁽¹⁾ בחלק מהמדינות מותנה משך תקופת הזכאות המרבית לקבלת דמי אבטלה בתקופת האכשרה, במספר התלויים, בגיל וכדומה. הנתון ביפן הוא לשנת 2006, בקנדה ובארה" – לשנת 2007. התקופה המרבית בארה"ב שונה בין המדינות.

המקור: עיבודי בנק ישראל מתוך נתונים של המוסד לביטוח לאומי ושל ISSA (2009), Social Security Programs Throughout the World, 2009.

לאור מטרתו של חוק דמי אבטלה, שנועד לבטח עובדים מפני תקופות אבטלה, ומאחר שמשך התקופה המרבית לקבלת דמי אבטלה בישראל נמוך יחסית, ועל רקע המשבר הכלכלי הצפוי, חשוב להאריך את תקופת הזכאות המרבית לקבלת דמי אבטלה.

לפי בקשתנו אמד המוסד לביטוח לאומי את עלותה של ההצעה המועלית כאן: כ-325 מיליוני ש"ח. החישוב נערך על סמך נתוני האבטלה הנוכחיים (לתיאור מבנה תקופת הזכאות המרבית הקיים היום, ותיאור ההצעה ועלותה, ראו לוח 6). אם שיעור האבטלה יגדל, בדומה לתחזית, לשיעור של 7.8 אחוזים, תגדל העלות בכ-120 מיליוני ש"ח.

לוח 6

תקופת זכאות מרבית לקבלת דמי אבטלה¹ והצעה להארכת משך הזכאות המרבית

הצעה לשינוי		מצב קיים	
תוספת עלות (במיליוני ש"ח) ²	תקופת זכאות מרבית	תקופת זכאות מרבית	
		50 ימים	מובטל מתחת לגיל 25 שאין עמו שלושה תלויים
		67 ימים	מובטל שמלאו לו 25 שנים ועדיין לא מלאו לו 28 שנים, ואין עמו שלושה תלויים
112	138	100 ימים	מובטל שמלאו לו 28 שנים ועדיין לא מלאו לו 35 שנים ואין עמו שלושה תלויים
90	175	138 ימים	מובטל שמלאו לו 35 שנים ועדיין לא מלאו לו 45 שנים ואין עמו שלושה תלויים, או שהוא מתחת לגיל 35 ויש עמו שלושה תלויים
123	200	175 ימים	מובטל בן 45 ומעלה, או בן 35 ומעלה שיש עמו שלושה תלויים
		70 ימים (ישולמו בשנה הראשונה לשחרורם משירות סדיר)	חייל משוחרר וכן בת שסיימה תקופת התנדבות בשירות לאומי
		זכאי לדמי אבטלה בזמן לימודיו גם בעד התקופה שעולה על ימי האבטלה המרביים המגיעים לו, אך לא יותר מ-138 ימים	זכאי לדמי אבטלה, הלומד בהכשרה מקצועית, והשכלתו פחותה מ-12 שנות לימוד

¹ המוסד לביטוח לאומי – <http://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment>

² החישוב נערך לבקשתנו על ידי המוסד לביטוח לאומי. אומדנים אלו חושבו על בסיס נתוני האבטלה הקיימים, עם העלייה הצפויה של שיעור האבטלה והתמשכותה, בשל המשבר הכלכלי, עשויה גם העלות לגדול.

הצעתנו להאריך את תקופת הזכאות המרבית לקבלת דמי אבטלה למובטלים בהתאם לגיל ולמספר התלויים מתבססת גם על השיקולים הבאים (לפירוט נימוקים נוספים להצעה ראו סעיף 5'א' במסמך זה):

מאחר שצעירים יכולים יותר להתפשר על סוג העבודה (למשל עבודה פיזית) וצורכיהם לרוב נמוכים יותר, הן בשל מצבם המשפחתי והן בשל היכולת להיעזר בהוריהם, מוצע כאמור שהארכת תקופת הזכאות תתמקד במובטלים שמלאו להם 28 שנים או שיש עמם שלושה תלויים לפחות.

הסיכוי של גילאי 45 ומעלה למצוא עבודה קטן בהשוואה למובטלים צעירים יותר. הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה בקרב חלק מן המובטלים בגיל זה רק תדחה את כניסתם למערכת הבטחת הכנסה. לפיכך, ובשל העלות התקציבית הגבוהה יחסית הכרוכה בהארכת משך תקופת הזכאות לגילאים אלו, הארכת תקופת הזכאות המוצעת לקבוצה זו היא הקטנה ביותר בכל הקבוצות המוצעות להארכת משך התקופה. המלצתנו להאריך את תקופת הזכאות גם של גילאי 45 ומעלה קשורה, בין היתר, לכך שחלק לא קטן מהם מצליח לשוב ולהשתלב בתעסוקה. בהקשר זה ראוי לזכור שגם בתכנית מהל"ב, שטיפלה באנשים שהיו מנותקים יחסית משוק העבודה, שולב מספר לא זניח של גילאי 45 ומעלה בתעסוקה⁴³.

כדי למנוע ניצול לרעה של המערכת, יש ללוות את הארכת תקופת הזכאות בהגברת אכיפת מבחן התעסוקה, ואולי גם בשינוי הקריטריונים העומדים בבסיסו (למשל הצגת הוכחות נוספות למאמצי חיפוש עבודה). מחקרים רבים מדגישים את חשיבותו של מבחן התעסוקה והסנקציות הנלוות לאי-עמידה בו. כך למשל, בהשוואה בינלאומית של מערכות דמי האבטלה שנערכה במאמרו של Grubb⁴⁴, הוא מדגיש כי להחרפת הסנקציות על אי-עמידה במבחן התעסוקה או להגברת האכיפה עשויה להיות השפעה גדולה יותר על שיעור האבטלה מאשר להפחתת שיעור התחלופה, שכן אי-עמידה במבחן התעסוקה משמעו הפסד של הקצבה כולה, או חלקה הגדול.

⁴³ ראו: מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דוח מס' 4, ממצאי מעקב אחרי השפעת תכנית מהל"ב: על הזכאים בתחילת התכנית (המלאי) לאחר 15 חודשי הפעלתה ועל הפונים החדשים (הזרם) 6 חודשים מהגשת התביעה, המוסד לביטוח לאומי ומיאארס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, יולי 2007.

⁴⁴ Grubb, David (2000), "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits", OECD Economic Studies, 31, pp.147-183.