

הנגיד האהוד על נתניהו תוקף: דרוש תקציב דו־שנתי

תת־ביצוע של החלטות הממשלה מייצר משבר אמון; ההנהגה הפוליטית אחראית לייצר ודאות בדגש על בעלי עסקים; צו השעה הוא תקציב לטווח ארוך; יעקב פרנקל במאמר מיוחד לכלכליסט

פרופ' יעקב פרנקל 4.08.20 07:360 **כלכליסט**

הצונאמי הכלכלי ששוטף את העולם בעקבות התפשטות וירוס הקורונה לא פסח על ישראל, ואף מכה בה ביתר שאת. מאז הגל הראשון של המגפה מצבנו נותר חמור. מבחינה רפואית התחלואה עלתה, מבחינה כלכלית התפוקה התכווצה והאבטלה העמיקה.

שיעור האבטלה גבוה מ־20%, מספר המובטלים גבוה מ־800 מאות אלף אשה ואיש, ועסקים רבים נסגרו. מבחינה חברתית הקיטוב גדל והסולידריות נפגמה. תת־הביצוע של החלטות הממשלה, יחד עם חוסר הבהירות והשינויים התכופים במדיניות הכלכלית, פגעו באמון הציבור במדיניות הממשלה והגבירו את דרגת אי־הוודאות.

אי־ודאות זו מדכאת השקעות, פוגעת בתעסוקה, מקשה על תפקוד הכלכלה ומהווה מכשול להתאוששותה. על הממשלה לעשות כל שביכולתה על מנת להסיר את עננת אי־הוודאות שאופפת את המציאות הכלכלית ופוגעת בחוסן הלאומי. הצעדים הנדרשים כוללים פעולות נמרצות בתחום תקציב המדינה, במדיניות התעסוקה, בטיפול במגזר העסקי ובהפעלה מסיבית של מנועי צמיחה.

תקציב המדינה מהווה כלי חשוב להקטנת אי־הוודאות לגבי מדיניות הממשלה. התקציב אינו סתם אוסף של מספרים או "כלי משחק" של כלכלנים ורואי חשבון. תקציב המדינה הוא תוכנית העבודה של הממשלה. הוא נגזר מיעדי מדיניות הממשלה, הוא מפרט את מגוון כלי המדיניות שיופעלו לצורך השגת היעדים, וכל זאת תוך התייחסות מפורטת ללוחות זמנים ולדרכי מימון. בנוסף להתמודדות עם האתגרים המיידיים העומדים בפני הממשלה, חשוב שהתקציב יתייחס גם לאתגרים ארוכי הטווח ויתווה מדיניות שתורמת לחידוש הצמיחה הכלכלית.

צמיחה זו תחודש באמצעות מנועי צמיחה הכוללים השקעות בתשתית, שיפורים טכנולוגיים, גידול הפריון, הכשרה מקצועית, הגברת התחרותיות והקטנת הבירוקרטיה. תקציב שמטפל בנושאים אלה מחייב את הארכת אופק התכנון החיוני לעידוד השקעות, להקטנת האבטלה ולגידול התעסוקה. תהליך גיבוש התקציב חייב להיות שקוף, ברור, עקבי, הוגן ומוסבר כהלכה. רק כך הוא יתרום לחיזוק הסולידריות החברתית ולשיפור תפקודו של המשק.

לשרוד אחרי הצונאמי

על בסיס שיקולים אלה, ברור שתקציב לשלושה חודשים בלבד (לרבעון האחרון של שנת 2020) לא יעשה את המלאכה. מכלול האתגרים קצרי הטווח וארוכי הטווח העומדים כיום בפני המשק הישראלי מחייב הכנת תקציב עד לסוף שנת 2021. כמובן, על רקע אי־הוודאות הגדולה השוררת בארץ ובעולם, ככל שישתנו הנסיבות ויתעורר הצורך, ניתן יהיה לעדכן את התקציב במהלך התקופה. הנקודה המרכזית היא שבעת הזו המשק הישראלי זקוק

בדחיפות לתקציב שהוא יחסית ארוך טווח, וזאת על מנת להקטין את אי־הוודאות ולהאריך את אופק התכנון של משקיעים, מעסיקים, מועסקים וצרכנים.

הארכת אופק התכנון תחייב התייחסות רצינית לשאלת מימון הגירעון התקציבי שעקב צורכי השעה עלה לממדים גבוהים ביותר. הגידול בגירעון הממשלתי הוא תולדה הכרחית של המצב הנוכחי של המשק, ואולם ברור לכל שהגירעון החריג לא יוכל להימשך לעד. לאורך זמן, הגירעון מצטבר לגידול החוב הלאומי, שבסופו של יום חייב להיפרע בצירוף תשלומי קרן וריבית. רשויות הדירוג הבינלאומיות, שקובעות את דירוג האשראי של המשק הישראלי, בוחנות בדקדוק רב אם המדיניות הכלכלית מגלמת בתוכה תוכנית ממשלתית מפורטת למימון הגירעון ולהחזר החוב. לקראת קביעת דירוג האשראי, מצפות רשויות הדירוג לקבל ממשלת ישראל מידע עדכני.

מובן מאליו שהמידע הגלום בתקציב קצר מועד לשלושה חודשים אינו יכול לספק מענה מלא לשאלות הנדרשות. לאורך שנים רבות חל שיפור משמעותי במעמד המשק הישראלי בשוקי הכספים בעולם. דירוג האשראי של המשק עלה באופן עקבי ושיקף מדיניות תקציבית אחראית, וישראל הפכה להיות יעד מועדף על משקיעים מרחבי העולם שגילו את המשק הישראלי כ. "Startup Nation" חבל יהיה לסכן מעמד זה על ידי התמקדות בטווח הקצר, תוך הזנחת הטווח הבינוני והארוך. כלכלת ישראל בנתה מוניטין מרשים בשווקים העולמיים, כל נסכן זאת.

ההתפתחויות האחרונות בתוכנית הסיוע הכלכלית של הממשלה מסמנות על כיוון חיובי. ההחלטה לסגת ממתן מענק זהה לכלל האזרחים עונה על הדרישה הבסיסית של כל כלכלה — לקבוע סדרי עדיפויות.

כמובן שבמשבר כזה ישנה אי־וודאות מובנית שאינה ניתנת לשינוי ומצויה מחוץ לשליטתנו, אך תפקיד השלטון הוא להקטין את אי־הוודאות. ניתן להשפיע על אי־הוודאות של משקי הבית אשר לא יודעים כיצד יצליחו למלא את צורכיהם הבסיסיים. זאת עשתה הממשלה בתוכנית הסיוע כשהוחלט לפרוש רשת ביטחון חברתית בדמות דמי אבטלה שיימשכו עד מחצית שנת 2021, ובכך שהוחלט על מתן מענק דיפרנציאלי לעידוד הצריכה. מנגד, יש צורך דחוף להפחתת אי־הוודאות של בעלי העסקים, אשר אינם בטוחים אם העסק שלהם, שהיה רווחי עד ערב משבר הקורונה, יצליח לשרוד גם למחרת המשבר. הם צריכים לדעת שאחרי הצונאמי העסק יהיה קיים וישוב לאיתנו. לכן, יש להקטין עבורם את עלות העסקת העובדים, ובכך גם תימנע הרחבת מעגל האבטלה.

עם הפנים לאירופה

בגרמניה, למשל, הממשלה משתתפת בעלות ההעסקה של העובדים, ובכך מונעת מהאבטלה מלהפוך לאבטלה כרונית. זוהי תוכנית שיושמה כבר במשבר הכלכלי של 2008 והוכיחה את הצלחתה. לפי התוכנית הגרמנית, המדינה מממנת חלק משמעותי מהמשכורות של עובדים ששעות העבודה שלהם הצטמצמו או שהוצאו לחל"ת. מטרתה העיקרית של התוכנית היא לסייע לחברות לשמור על העובדים, לשמר את מיומנותם ולהקל עליהן לשרוד את המשבר. זהו כלי שמעניק לעובדים הבטחת הכנסה מצד אחד ולמעסיקים

יציבות מצד שני. לפי הערכות שפורסמו בחודש שעבר, כ־2.35 מיליון גרמנים יזכו לסיוע דרך התוכנית, שתעלה לממשלה יותר מ־10 מיליארד יורו.

גם אצלנו ניתן להקטין את עלות העבודה מנקודת ראות המעביד, אם הממשלה תשלם לביטוח לאומי את חלקו של המעביד. בכך, רשת הביטחון הסוציאלי של העובד לא תיפגע, בעוד מבחינת המעביד עלות העסקת העובד תקטן וכדאיות העסקתו תעלה.

כדי להניע את גלגלי הכלכלה בישראל יש לעודד ביקושים ולהעניק ערבות מדינה להלוואות שניתנות לחברות במגזר העסקי, שכתוצאה מהמשבר נקלעות לחוסר נזילות עקב ירידה חמורה בתזרים המזומנים שלהן. במילים אחרות, יש לוודא שעסקים שהיו רווחיים ערב המשבר לא יאלצו לסגור את שעריהם עקב מחסור בנזילות. ערבות מדינה להלוואות כאלה תקטין משמעותית את הסיכון שמועמס על מערכת הבנקאות, ובכך תאפשר לבנקים להעניק הלוואות ללוויים ראויים בסקטור העסקי. צעדים אלה יעודדו גידול הייצור.

לכן, תהא תוכנית הסיוע אשר תהא, יש לבחון כל תוכנית כלכלית לפי שני עקרונות. הראשון הוא אם הצעד יחזיר מובטלים למעגל התעסוקה, והשני הוא אם הצעד ייצר צמיחה במשק. כדי לחדש את הצמיחה נדרשת השקעה בתשתיות, בטכנולוגיה, בשיפור הפריון, בהכשרה מקצועית ובדיגיטציה.

לאחר שמחליטים על תוכנית, מגיע המבחן המרכזי — שלב הביצוע. כל תת־ביצוע, כפי שראינו עד כה, גורם לאובדן אמינות של הממשל ומחזיר אותנו לאחור. האיחוד האירופי הצליח להגיע להסכמה היסטורית לגבי תוכנית רב־שנתית שלפיה תוקם קרן בגובה 750 מיליארד יורו למען שיקומן של הכלכלות מוכות הקורונה ביבשת. ההסכמה התקבלה למרות מחלוקות פוליטיות פנימיות רבות בגוש האירופי. זאת, בזכות הפגנת המנהיגות של קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל ונשיא צרפת עמנואל מקרון שהצליחו לחבר בין כלל הגופים השונים ולהוביל לדרך חדשה. הדבר אפשרי ונחוץ גם אצלנו — הפגנת מנהיגות מצד כל אנשי השלטון יחד עם ראייה ארוכת טווח ושרטוט אופק חדש למשק הישראלי.

הכותב, חתן פרס ישראל, כיהן כנגיד בנק ישראל וכיו"ר ה־30