

צוותי המומחים של המשבר

צוות כלכלה ותעסוקה

נייר עמדה מס' 1

אפריל 2020

מגיפת הקורונה כמשבר בריאותי-כלכלי:

מדיניות פיסקלית בתנאים של חוסר ודאות

ד"ר אריה קרמפף, מרצה בכיר בביה"ס לממשלה וחברה, המכללה האקדמית ת"א-יפו

ד"ר עאמר אבו-קרן, מרצה בכיר במחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב

פרופ' (אמריטוס) אריה ארנון, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב ועמית

מחקר במכון טרומן, האוניברסיטה העברית

תקציר

המשבר הכלכלי שאיתו מתמודד העולם בימים אלה שונה באופן משמעותי ממשברים קודמים בעבר. זאת משום שהוא נגרם על-ידי גורם חיצוני לכלכלה – מגיפת הקורונה – שיכולתנו לחזות את אופן התפתחותו, אפילו בעתיד הקרוב, מוגבלת מאוד. אבל אפילו בתנאים אלה של אי-ודאות קיצונית, ברור כי התגובה של ממשלת ישראל למשבר הכלכלי לוקה בחסר: הממשלה לא השקיעה משאבים מספקים כדי לשמור על מקומות עבודה, לא חיזקה באופן מספק את רשת הביטחון החברתית-כלכלית, ולא נקטה במדיניות אנטי-משברית חזקה דיה. חבילת הסיוע שהיא מציעה היא מהמצומצמות בעולם המערבי. יתרה מכך, תהליך עיצוב המדיניות הממשלתית טובל מהיעדר שקיפות, באופן שאינו מאפשר להבין מה הרציונל הכלכלי העומד בבסיס חבילת הסיוע. בנייר זה אנו מנתחים את התנאים הייחודיים שבמסגרתם פועלים היום מקבלי ההחלטות בישראל. בנוסף, אנו סוקרים שבעה כלי מדיניות העומדים לרשות הממשלה לשם גיוס משאבים בשעת חירום – תוך ניתוח יתרונותיהם וחסרונותיהם בכמה תרחישים אפשריים. בהתחשב בכך שמקורות רגילים לגיוס משאבים, כמו מיסוי ישיר, איבדו את הרלוונטיות שלהם במשבר הנוכחי, עמדתנו היא שעל הממשלה להטיל "מס עושר" כצעד חירום שיאפשר לה להשקיע במשק ובחברה הישראלית את הסכום הדרוש כדי שיצלחו את המשבר במצב סביר.

המלצות

- 1. הקמת צוות מומחים עצמאי בינתחומי, הכולל נציגות של המגזרים הכלכליים והחברתיים השונים בישראל, לריכוז אינפורמציה ולעיצוב הצעות חלופות מדיניות לטווח הקצר, הבינוני והארוך.** הצוות יעסוק הן באתגרי המשבר הבריאותי והן באתגרי המשבר הכלכלי. הצוות ידווח לקבינט מצומצם שירכז את המאבק במשבר ויהיה אחראי לקבלת ההחלטות וידווח לציבור הרחב על דיוניו והחלטותיו.
- 2. הכנסת תאשר הרחבה פיסקלית של עד 10% מהתוצר לשניים עשר החודשים הקרובים.** במידה והתנאים ישתנו, קובעי המדיניות יוכלו לבחור שלא להשתמש בכל ההרחבה שאושרה. אם יחשבו שיש צורך בהרחבה גדולה יותר, יפנו לכנסת לבקש הרחבה של המסגרת. היקף תוכנית הסיוע הממשלתי הוא, לפי הפרסום האחרון, כ-90 מיליארד שקל, שהם כ-6.4% מהתמ"ג. אלא שחלק גדול מהחבילה, כמחצית, עתיד להינתן בצורת הלוואות. יש להרחיב את החלקים הממומנים ישירות מהתקציב (שאינם הלוואות).
- 3. מציאת דרך לאפשר לבנק ישראל לרכוש אגרות חוב ממשלתיות בשוק הראשוני,** תוך הפעלת שיקול דעת של הממשלה ושל בנק ישראל ביחס לכמות שתמומש.
- 4. תשלום חלק משכר העובדים שלא על-ידי המעסיקים, בדומה להסדרים שהונהגו בארצות רבות, אם על-ידי הביטוח הלאומי או הממשלה ישירות, עדיפים על הסדרי החל"ת הגורפים שהונהגו אצלנו.** יש צורך בהכנת תוכנית מפורטת לשני הרבעונים הקרובים לסיוע למשקי בית ולעסקים קטנים וגדולים. תוכנית זו תורחב אם התפתחות המשבר הבריאותי תעכב את החזרה לפעילות במשק.
- 5. הטלת "מס עושר" בהיקף ראוי, שיאפשר לממשלה להמשיך את הסיוע גם לתקופה ארוכה יותר, של שניים עד שישה רבעונים.**

הקדמה: המשבר הכפול

משבר הקורונה מורכב משני משברים הכרוכים זה בזה: המשבר הבריאותי והמשבר הכלכלי. המשבר הבריאותי מחולל, למעשה, את המשבר הכלכלי כתוצאה מהאמצעים הננקטים לבלימת המגיפה, ובראשם צורות שונות של "ריחוק חברתי". מדיניות הסגר המיושמת בארץ בשבועות האחרונים מנתקת מיליוני ישראלים ממקום עבודתם וגורמת לרבים לעבור לעבוד מהבית או להפסיק לעבוד כלל. כתוצאה מכך, מתחילת המשבר נרשמו בארץ צניחה חדה בשיעור התעסוקה וירידה משמעותית בתוצר הלאומי.

מבחינה כלכלית, משבר הקורונה הוא בעת ובעונה אחת **משבר בצד ההיצע** (פחות ייצור והפצה) ו**משבר בצד הביקוש** (עלייה באבטלה וירידה בהכנסות ובכוח הקנייה). המשמעות של משבר בצד ההיצע היא שמספר הולך וגדל של משקי בית ועסקים סובלים מאובדן הכנסות. אבל בעוד שבתי עסק, במיוחד הגדולים והמבוססים שבהם, יכולים על-פי רוב להתמודד עם משברים מסוג זה, לפחות בטווח הקצר, הרי שהירידה בהכנסות משקי הבית מותירה רבים מהם בתנאי מחסור קשים. עם תופעה זו, שחומרתה נחשפה עם פרוץ המשבר, הממשלה ניסתה להתמודד – אלא שתוכניות התמיכה הראשוניות שהציעה לקו בחסר מבחינת היקפן. ואכן, השוואה בינלאומית מגלה כי היקף חבילת התמיכה הממשלתית בישראל קטן משמעותית משל מדינות מערביות אחרות (ראו תרשים 2).¹ כך או כך, במידה והמשבר הבריאותי יימשך מעבר לשבועות הקרובים – ואיתו, באופן טבעי, המשבר בצד ההיצע – הצורך בתמיכה ממשלתית יילך ויגדל בשעה שהכנסות הממשלה ממיסים יילכו ויצנחו. לפיכך, יש צורך להכין תוכניות מגירה שונות שמתייחסות למקורות המימון של חבילות הסיוע הממשלתיות.

המשבר בצד הביקוש נוצר כתוצאה מאבטלה רחבת היקף המלווה בירידה דרמטית בהכנסות: ככל שיותר אנשים מאבדים את מקום עבודתם ואת הכנסתם הקבועה, כך קטנה יכולתם ומוכנותם להוציא כסף. מתחילת המשבר צנח מספר המועסקים בישראל בלא פחות מחצי מיליון איש, שהם בערך רבע מהמועסקים במשק. אליהם מתווספים, כמובן, מועסקים רבים ששגרת עבודתם השתבשה בעקבות המגיפה. כתוצאה מכך, חלה ירידה בתוצר הלאומי של ישראל. אם אכיפת הסגר תימשך או תחריף בשל התפתחויות שליליות במישור הבריאותי, צפויה ירידה נוספת בתוצר. בשלב זה אמנם אין בידינו נתונים לגבי השפעת המשבר על המשק הישראלי, אבל אומדנים ממדינות אחרות יכולים ללמד אותנו על היקף הפגיעה הצפויה. כך, לדוגמה, על-פי ג'נט ילן, יו"ר הבנק הפדרלי לשעבר, התוצר הלאומי של ארצות הברית צפוי להתכווץ בכ-30 אחוזים עקב המגיפה.

¹ ראו עאמר אבו-קרן, אריה קרמפף ואריה ארנון, "מדיניות כלכלית בעידן הקורונה: אלטרנטיבות והשוואה בינלאומית" בסדרה זו.

אסור שהשפה הכלכלית שבה אנו משתמשים לתיאור המשבר תשכיח מאיתנו את העובדה שהמונח "משבר כלכלי" מייצג פגיעה אנושה, ואולי כזו שאינה ניתנת לתיקון, במרקם החיים החברתיים. פגיעה זו יכולה להתבטא בקריסה של עסקים שנבנו בעמל רב במשך שנים או בירידה של משפחות מתחת לקו העוני. לא רק השכבות החלשות ייפגעו ממשבר כזה – גם המעמד הבינוני והבינוני-גבוה יאלצו להיערך מחדש נוכח המציאות החדשה. המשבר, בקיצור, עלול לאיים על אורח החיים שרוב אזרחי ישראל מורגלים בו.

במובן זה, אנו מתמודדים עם משבר מערכתי המתרחש בכמה זירות מדיניות במקביל – הבריאותית, הכלכלית, החברתית והפוליטית. המשבר פרץ בזירה הבריאותית, זלג לזירה הכלכלית, והוא משפיע בהדרגה גם על הזירות האחרות. האתגר העיקרי שהוא מניח לפתחם של קובעי מדיניות נובע מהקושי לנהל משבר מערכתי בתנאים של היעדר מידע וחוסר ודאות קיצוני. בשלב זה רב הנסתר על הגלוי אפילו ביחס לעתיד הקרוב, וקשה מאוד לחזות מה יתרחש אפילו בעוד שבועות ספורים. כך או כך, ניתן להעריך שאם הסגר יימשך בישראל ומעבר לים, ניאלץ להתמודד עם שיבושים קשים בשרשראות הייצור הבינלאומיות, והאספקה של מוצרים הכרחיים ואחרים תיפגע. עוד ניתן להניח כי אם המשבר יימשך ממשלות פופוליסטיות ברחבי העולם יתחילו ליישם מדיניות כלכלית פרוטקציוניסטית, שתערים קשיים נוספים על הכלכלה העולמית. בכל מקרה, השאלה העיקרית שאיתה עלינו להתמודד היא **כיצד לנהל משבר שהוא בו-בזמן בריאותי וכלכלי, בתנאים של חוסר ודאות?** בנייר זה נציג מענה ראשוני לשאלה זו.

חלק א': ניהול משבר בתנאים של אי-ודאות מבנית

תהליכי קביעת מדיניות נעשים תמיד בתנאים של אי-ודאות. עם זאת, משבר הקורונה מאלץ אותנו להתמודד עם אי-ודאות חריפה מהרגיל, שיש לה השלכות ישירות על האופן שבו אנו מנתחים את ההווה ומנסים להיערך לקראת העתיד. במצב זה של אי-ודאות שאינה ניתנת לצמצום באמצעות ניהול סיכונים, אין לנו הבנה מלאה של שלל הפרמטרים המשפיעים על השינויים של המערכת ולכן גם לא על ההסתברות של אירועים ותופעות.² הנחת המוצא שלנו היא כי החשיבה המקובלת טרום המשבר והשפה הכלכלית-חברתית הקיימת אינן מספקות לנו את הכלים לדון במצב החדש שבו אנחנו נמצאים, וכפועל יוצא פוגעות ביכולתנו לנסח את הדילמות הכלכליות, הפוליטיות, החברתיות והמוסריות הניצבות בפנינו.

² כלכלנים מכנים מצב זה אי-ודאות נייט (Knightian Uncertainty) על שמו של הכלכלן Frank Knight.

חשוב להבין כי בפועל אנו מתמודדים עם שני סוגים שונים לפחות של אי-ודאות מבנית. הראשונה היא **אי-ודאות אפידמיולוגית**. זוהי אי-ודאות שאיתה מתמודדים אנשי מערכת הבריאות ובמיוחד המומחים לאפידמיולוגיה, האמונים על חקר מחלות מדבקות. היא נובעת מכך שאנחנו לא יודעים מספיק על הנגיף ומכך שאיננו יודעים איזה מודל מתאר וחוזר באופן מיטבי את התפשטות הווירוס בזמן ובמרחב. למצב זה יש השלכות מרחיקות-לכת על שרשרת קבלת ההחלטות של קובעי המדיניות ועל היכולת של מערכת הבריאות, המערכת הכלכלית והחברה האזרחית להיערך מחדש נוכח המציאות המשתנה.

לאי-ודאות האפידמיולוגית נלווית **אי-ודאות אפיסטמית**, שבבסיסה השאלה הבאה: מהו סוג הידע הרלוונטי ביותר לצורך תיאור, המשגה וטיפול במשבר שלפנינו? במלים אחרות, בידי מי מצוי המפתח ליציאה מהמשבר הנוכחי? האם עלינו להקשיב לרופאים, לכלכלנים או לאנשי צבא? מומחים המגיעים מתחומים שונים מציעים פתרונות סותרים, הנובעים מסוגי הידע השונים המשמשים אותם להבנת המשבר. כתוצאה מכך, מקבלי ההחלטות נאלצים לבחור בין חלופות מדיניות שונות מאוד זו מזו, ואין באפשרותם להישען על קונצנזוס מקצועי רחב. מצב זה, שבו אין הסכמה על סוג הידע שבאמצעותו יש להבין את המשבר, נובע מכך שמדובר במשבר כפול – בריאותי וכלכלי. לא ניתן לטפל במשבר הבריאותי כאילו אינו כרוך במשבר כלכלי, ולא ניתן לטפל במשבר הכלכלי כאילו אין משבר בריאותי. לפיכך, יש למצוא דרך להבין את ההשפעות ההדדיות של המשבר הבריאותי על הכלכלי ולהפך. זאת ניתן להשיג באמצעות יצירה של שיתוף פעולה הדוק בין סוגים שונים של ידע ומומחיות.³

אנו סבורים שיש להקים צוות מומחים עצמאי בינתחומי הכולל מומחים באפידמיולוגיה, כלכלה, שוק העבודה, מדיניות חברתית וניהול משברים. המטרה של צוות כזה תהיה לרכז את הידע שנצבר במקומות שונים בעולם ובארץ לגבי להתפשטות המגיפה ודרכי ההתמודדות איתה. צוות זה, שיהיה משוחרר ממאבק הכוחות המתקיים בין משרדי הממשלה השונים, יציע חלופות שונות לקובעי המדיניות בדרגים הפוליטי והמקצועי. הצוות יתרום לצמצום האי-ודאות בכך שיבחן את המשבר באופן הוליסטי – כלומר, בלי להפריד בין הפן הבריאותי לכלכלי – וכך יסייע לניהול נכון יותר של המשבר החברתי הכולל. בנוסף, אנו ממליצים על כינון קבינט מצומצם לטיפול במשבר הבריאותי-כלכלי, שתוכן דיוניו יתפרסם בפומבי ויהיה חשוף לביקורת הציבור.

³ ראו. Mohamed a. el-Arian, The Race Between Economics and COVID 19, Project Syndicate, Mar 26,2020.

חלק ב': ההיבטים הפיסקליים של המשבר

ממשלות רבות בעולם, ובהן ממשלת ישראל, הגיבו למשבר בעזרת חבילות סיוע פיסקליות. חבילות אלה מספקות תמיכה זמנית לאזרחים שמצאו את עצמם בשבועות האחרונים ללא פרנסה, לעסקים במצוקה ולקבוצות מוחלשות, כך שיוכלו לצלוח את תקופת הסגר. עמדתנו היא שכל דיון על התגובה הפיסקלית הראויה חייב לבחון שני צירים: **האופק האפידמיולוגי** – משך הזמן של המשבר הבריאותי, ו**האופק הפיסקלי** – משך הזמן שבו המדינה יכולה להתקיים בתנאים של סגר כולל באמצעות חבילות סיוע. האופק הפיסקלי תלוי במקורות המימון העומדים לרשות הממשלה, באופן המימון ובשימוש שיעשה בו. את הדיון שלהלן נחלק לשלושה מרכיבים אלו (ראו תרשים 1). לאחר מכן נעסוק בהיערכות פיסקלית בטווח הקצר והארוך.

1. מקורות המימון: מהיכן יגיע הכסף לחבילת הסיוע?

יש בידי דמוקרטיית ליברליות שבעה מכשירים עיקריים למימון הוצאותיהן בכלל וחבילות סיוע בפרט. נבחן אותם בזה אחר זה.

- **מיסוי ישיר: מס הכנסה, מס חברות ומס רווחי הון**

מיסוי (מס הכנסה, מס חברות ומס רווחי הון) הוא האמצעי הנפוץ ביותר למימון הוצאות הממשלה. אלא שמיסוי ישיר הופך בעייתי בשעת משבר משתי סיבות. ראשית, שינוי שיעורי המס דורש תהליך ארוך ומסורבל של חקיקה. שנית, בטווח הקרוב והבינוני אנו צפויים להאטה כלכלית שמשמעה צניחה בתקבולי המס. לכן אלה אינם יכולים לשמש מקור מהימן למימון חבילות פיסקליות.

• הנפקת חוב לציבור

אופציה נוספת למימון הוצאות ממשלתיות היא הגדלת הגירעון. ממשלות יכולות להגדיל גירעון בעזרת הלוואות ישירות מבנקים או באמצעות הנפקת חוב במטבע זר או מקומי. המשמעות של הנפקת חוב למימון הוצאות הממשלה היא העברה של כוח קנייה מהעתיד להווה – או במלים אחרות, העברת נטל המימון לדורות הבאים. ההנחה היא שהשקעה בהווה הכרחית לייצוב הפעילות הכלכלית וכי פירות הצמיחה הכלכלית בעתיד יממנו את החזר החוב. לכן השאלה כמה זמן ייארך המשבר – כלומר, מתי הצמיחה תוכל להתחיל לשלם בעבור החזר החוב – קריטית כל-כך. ממשלת ישראל נקטה באחרונה באמצעי זה כשהנפיקה בארצות הברית אגרות חוב בסך של חמישה מיליארד דולר לטווחי זמן שונים. לפי ההסברים שניתנו למהלך בתקשורת, החוב הדולרי יימכר לבנק ישראל בתמורה לשקלים, וכך תממן הממשלה את חבילת הסיוע הפיסקלית. היו שתהו מדוע משרד האוצר בחר להנפיק חוב בדולרים ולא בשקלים. תשובה אפשרית לשאלה זו היא שראשי האוצר לא רצו לשאוב אשראי מהשווקים המקומיים בשעת משבר.

• "הדפסת כסף": הנפקת חוב לבנק המרכזי

הממשלה יכולה גם להנפיק אגרות חוב ולמכור אותן ישירות לבנק המרכזי. לפי החוק הישראלי, בנק ישראל אינו רשאי לרכוש אגרות חוב ישירות מהממשלה, אבל את האיסור הזה ניתן לעקוף על-ידי רכישת אגרות חוב בשוק המשני, כפי שעשה הבנק המרכזי האירופי במהלך משבר היורו. לאחרונה הבנק המרכזי של אנגליה העניק לממשלה הבריטית את האפשרות למימון גירעוני באמצעות הבטחה לרכוש אגרות חוב ממשלתיות בשוק הראשוני. בכך העביר הבנק לממשלה את הסמכות לקבוע את היקף המימון הגירעוני הישיר. לפנינו, אם כן, שתי שאלות. הראשונה משפטית: למי צריכה להיות הסמכות להכריע על היקף הדפסת הכסף – לממשלה או לבנק המרכזי? השנייה כלכלית: מהו היקף הדפסת הכסף הרצוי? לגבי השאלה הראשונה, אנו סבורים שיש לאמץ את המודל הבריטי ולמצוא דרך המאפשרת לבנק ישראל לרכוש אגרות חוב ישירות מהממשלה, ללא התיווך של השווקים הפיננסיים. לגבי השאלה השנייה, היקף המימון הגירעוני באמצעות הבנק המרכזי משתנה ממדינה למדינה, והתאמתו לתנאי המשק הישראלי מצריכה מחקר נוסף. מצד אחד, אנו סבורים שהיקף הדפסת הכסף שישראל יכולה להרשות לעצמה בלי שיהיו לכך תוצרי-לוואי שליליים נמוך מזה של ארצות הברית, בריטניה, האיחוד האירופי או סין. מצד שני, בהינתן היקף יתרות מטבע החוץ של ישראל ורמת החוב הנמוכה שלה, עדיין עומד לרשותה מרחב פיסקלי גדול.

כפי שסיכם זאת בתחילת אפריל הפרשן הראשי של ה"פייננשל טיימס", מרטין וולף: "השימוש במימון מוניטרי ("הדפסת כסף") הוא עוד מכשיר מדיניות. יש לו יתרונות וחסרונות בהתאם לנסיבות. הוא אינו מהווה מסלול שיוביל בהכרח להיפר-אינפלציה, אך הוא גם לא תרופת פלא להתכווצות הכלכלה הריאלית שאנו חווים כיום. בימים אלה, בהם גירעונות ממשלתיים מתנפחים במהלך משבר עמוק, זהו אחד האמצעים ההכרחיים. השתמשו בו. אבל מצאו דרכים לנהל אותו".⁴

• "כסף הליקופטר": הדפסת כסף ללא חוב

אלטרנטיבה נוספת שנדונה בשנים האחרונות היא הדפסת כסף על-ידי הבנק המרכזי ללא חוב. את הכסף המודפס הבנק יכול להעביר לידי הממשלה או באופן ישיר לחשבונות הציבור. גישה זו מכונה "כסף הליקופטר" (מאחר שהסכום מוצנח כביכול על האזרחים מגבוה, יום בהיר אחד, על-ידי הממשלה).⁵ ההבדל העיקרי בין הדפסת כסף בתמורה לחוב לבין "כסף הליקופטר" הוא שהאחרון אינו ניתן לביטול: כסף שהוצא בתמורה לחוב ניתן לספוג חזרה, ואילו כסף שהוצא ללא חוב עלול לגרום לאובדן השליטה על המטבע, כפי שמזהירים חלק מן המומחים.⁶ אנו סבורים כי בעת הזו, מכיוון שלא מדובר במשבר נזילות (משבר פיננסי) או במשבר ביקושים אלא במשבר היצע שנובע מעצירת הכלכלה, אין זו העת לשימוש באמצעי זה. ייתכן שעם סיום המשבר הבריאותי יהיה צורך להניע את גלגלי הכלכלה מחדש, ואז ניתן יהיה לשקול מחדש את הנושא.

⁴ Martin Wolf, Monetary financing Demands Careful and Sober Management. Financial Times, April 9, 2020. <https://www.ft.com/content/dc233540-798e-11ea-9840-1b8019d9a987>

⁵ <https://voxeu.org/article/helicopter-money-time-now>

⁶ <https://www.bis.org/speeches/sp160906.htm>

• שימוש ביתרות מטבע חוץ

בשנים האחרונות בנקים מרכזיים של מדינות קטנות צברו יתרות מטבע חוץ, בין השאר, כדי להגן על עצמם מפני משברים כלכליים או אסונות טבע. הודות למדיניות של נגידי בנק ישראל ב-15 השנים האחרונות, סטנלי פישר וקרנית פלוג, כיום בנק ישראל הוא מהבנקים המרכזיים המובילים בעולם בהיקף נפח היתרות שהוא מחזיק, עם סכום של כ-130 מיליארד דולר. היתרות מעניקות לכלכלה הישראלית מרחב תמרון משמעותי בשעת משבר. ואכן, ב-18 במרץ הודיע בנק ישראל על הקצאה של 15 מיליארד דולרים מהיתרות שברשותו לצורך עסקאות החלף (SWAP) עם הבנקים המקומיים כדי לספק נזילות דולרית בעקבות המשבר. במהלך החודש שחלף, הבנק העביר כ-7.5 מיליארד דולרים במסגרת עסקאות אלה.⁷ פעילות זו ממחישה את חשיבות היתרות ליציבות של המערכת הפיננסית הישראלית. לעת עתה הממשלה אינה סובלת ממחסור במטבע חוץ, אך בהחלט ייתכן כי בעתיד, אם תתרחש פגיעה בייצוא הישראלי, בנק ישראל יעמיד את היתרות לרשות הממשלה, כפי שהסביר המשנה לנגיד בראיון.⁸

• מס עושר

אמצעי מימון נוסף הוא הטלת מס עושר. בעוד שמס הכנסה מוטל על פעילות כלכלית, מס עושר מוטל על סך כל הנכסים של האדם בניכוי חובותיו. המס מוטל על אזרחים שהיקף נכסיהם גבוה מסף מינימום, שהוא גבוה למדי. בשנים האחרונות, לאור הגידול המהיר באי-שוויון בעושר, התמיכה במס עושר בקרב כלכלנים ונבחרי ציבור נמצאת בעלייה. לדוגמה, המועמדים לשעבר בפריימריז של המפלגה הדמוקרטית לנשיאות, אליזבת וורן וברני סנדרס, כללו מס עושר במצע הכלכלי שלהם.⁹ הרעיון זוכה לתמיכה הולכת וגוברת גם בקרב כלכלנים.¹⁰ על-פי ההצעה של וורן, מס עושר של 2% יוטל על נכסים בשווי של יותר מ-50 מיליון דולר. בארצות הברית מדובר ב-70 אלף משפחות בלבד מתוך 330 מיליון אזרחים אמריקאים. ההצעה צפויה להכניס לקופת המדינה 2.6 טריליון דולר במשך עשר שנים, כ-6% מהתקציב הפדרלי השנתי.

⁷ <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/7-4-20.aspx>

⁸ https://www.facebook.com/shaul.amsterdamski/videos/10157316398197677/UzpfSTewMDAwNDM1NTU1ODk4NToxNTQ4MjcxMjcOTkoNzEw/?comment_id=1548341858654318¬if_id=1585900226657890¬if_t=comment_mention&redirect=false&hc_location=ufi

⁹ <https://taxfoundation.org/wealth-tax/>

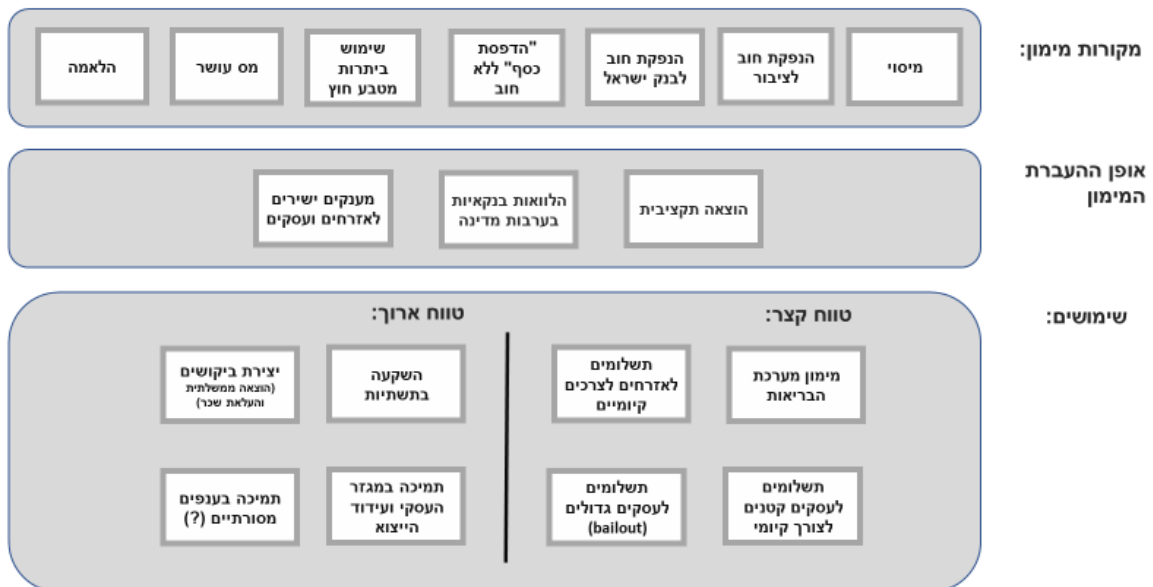
¹⁰ <https://www.nytimes.com/2020/02/21/us/politics/the-liberal-economists-behind-the-wealth-tax-debate.html>

עמדתנו היא שמשבר הקורונה הופך את מס העושר לצו השעה. אם המשבר יגרור ירידה בתוצר, כפי שרבים צופים שיקרה, התקבולים ממסים ישירים על הכנסה יצנחו, דווקא בתקופה שבה הממשלה תהיה זקוקה למקורות מימון כדי להתניע מחדש את תהליכי הייצור ולהגביר ביקושים. בתנאים כאלה, מס עושר יוכל גם למלא את החלל התקציבי וגם לצמצם במידת מה את הפערים החברתיים הגדולים בישראל.

• הלאמה

אמצעי נוסף למימון הוצאות המדינה הוא הלאמה של חברות פרטיות ורכוש פרטי. במשטר הכלכלי-פוליטי הקיים תהליכים של הלאמה נתפסים כקיצוניים משום שהם מהווים פגיעה בעיקרון זכויות הקניין. עם זאת, יש לזכור שאך לפני עשורים ספורים הבעלות של מדינות על אמצעי ייצור הייתה נוהג מקובל בכל המדינות הקפיטליסטיות. גם אם הלאמה איננה עומדת כרגע על הפרק, יש לשים את האלטרנטיבה הזו על השולחן כמוצא אחרון לשעת חירום.

תרשים 1: מקורות מימון, שיטות מימון ושימושים של חבילות הסיוע הפיסקליות



מקור: קרמפף, אבו-קרן וארנון

2. אופן ההעברה: איך יגיע הסיוע לאזרחים?

השאלה הבאה שדורשת מענה היא באיזה אופן יועברו המשאבים הכלולים בחבילת הסיוע לידי האזרחים (העובדים, בעלי העסקים והבנקים). דרך אפשרית אחת היא העברה ישירה באמצעות **הגדלת תקציב המדינה**. תקציב המדינה יכול לממן הוצאות ממשלתיות על מוצרים ציבוריים כגון שירותי בריאות משופרים או מוצרים לצריכה פרטית הנרכשים על-ידי המדינה ומועברים לציבור ללא תשלום או במחיר מסובסד. עוד יכולה המדינה להעביר תקציבים למשקי בית, לארגוני חברה אזרחית ולגופים במגזר הפרטי. הדרך השנייה להזרמת משאבים היא באמצעות **ערביות מדינה להלוואות שיינתנו על-ידי המערכת הבנקאית**. במקרה זה הממשלה לא נוטלת על

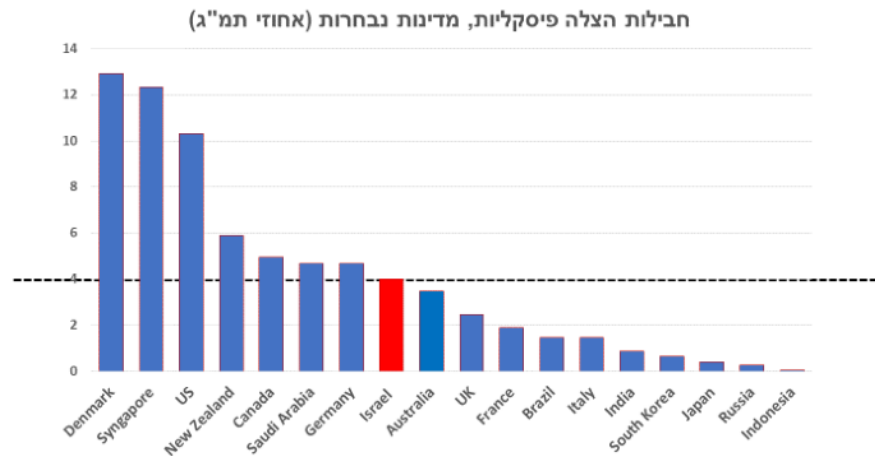
עצמה התחייבויות כספיות בהווה, אלא לוקחת על עצמה סיכונים שחלקם יתורגמו להוצאות כספיות בעתיד. מתן ערביות מדינה הוא אמצעי מוגבל בהרבה בהשפעתו בהשוואה להשקעה תקציבית ישירה. זאת מאחר שמי שנוטל את ההלוואה עדיין צריך להחזירה בעתיד, ולא ברור מהם התנאים המשפטיים המסדירים מקרים שבהם לא תוחזר ההלוואה וכיצד תפעל המדינה במקרים אלו. לפיכך, בחירה באמצעי זה עלולה בסופו של דבר לתרום לאי-ודאות המאפיינת גם כך את המערכת הכלכלית בשעת משבר. על-פי הפרסומים, חבילת ההצלה בישראל תעמוד על סך של 90 מיליארד שקל, כשמחציתה תמומן על-ידי הוצאה תקציבית וכמחצית באמצעות ערביות להלוואות של גופים פיננסיים ודחיית תשלומי מס. לכן, כשמשוויים את גודל חבילות הסיוע, יש להשוות את ההוצאות התקציביות בלבד.

על-פי הנתונים הנמצאים בידינו כעת, המדינות השונות נבדלות זו מזו בהיקף האמצעים שהן מתעלות לטובת חבילות ההצלה הפיסקליות (תרשים 2). הנתונים המוצגים כאן חלקיים ונתונים בשינוי מתמיד. עם זאת, כבר עתה ניתן להבחין בדפוס ברור שלפיו מדינות מפותחות – כלומר בעלות תמ"ג לנפש גבוה – מציעות חבילות הצלה גדולות יותר בהשוואה לכלכלות עולות ומדינות מתפתחות. עוד נראה כי בקרב המדינות המפותחות אין הבדל משמעותי בין מדינות שפועלות על בסיס מודל סוציאל-דמוקרטי לעומת אלו שנשענות על מודל של כלכלת שוק. כך או כך, מסקנות מפורטות יותר באשר למגמות המאפיינות את חבילות הסיוע ידרשו ניתוח של המבנה שלהן ולא רק של היקפן.

היקף חבילת הסיוע של ישראל ביחס לתוצר קטן משמעותית מחבילות הסיוע המוצעות ברוב מדינות המערב ובכללן גרמניה, צרפת, הולנד ואירלנד. בנוסף, המידע שהממשלה חשפה עד כה לגבי חבילת הסיוע עמום, חלקי ובלתי-מספק. נוסף על כך, הכרעות המדיניות שקיבלה הממשלה נמסרו לציבור בלי לנמקן.¹¹ להערכתנו, חבילה פיסקלית בהיקף שמציעה הממשלה – 3.4% מהתוצר – הינה מצומצמת מדי בהתחשב בחומרת המשבר המתפתח. עמדתנו היא שעל-מנת לשמור על הפוטנציאל היצרני של המשק, כך שיוכל לחזור לפעילות מלאה בעתיד הנראה לעין, נחוצה לישראל חבילת סיוע בהיקף של 10% מהתוצר. הורדת יחס החוב-תוצר בישראל בשנים האחרונות יצרה תנאים פיסקליים המאפשרים הרחבה כזו. להמלצה זו שותפים מומחי מאקרו-כלכלה מרחבי העולם, המצדדים בימים אלה בהרחבה תקציבית משמעותית.

¹¹ ראו הודעה "חבילת הצעדים של משרד האוצר לשמירה על יציבות המשק", עודכנה ב-25.3.2020. https://www.gov.il/he/departments/news/press_16032020_b

תרשים 2: חבילות סיוע של מדינות נבחרות¹²



• לא כולל הלוואות וערבויות; מעודכן ל-30 במרץ 2020

מקור: קרמפף, אבו-קרן ואינון

3. השימושים: במה יושקע הכסף?

לאן יתועלו חבילות הסיוע? כדי לדון בשאלה זו נבחן בנפרד את הטווח הקצר והטווח הארוך. מימון לטווח קצר נועד לשלם בעבור ההתמודדות עם המשבר הבריאותי. מטרתו אינה להחזיר את הכלכלה לחיים (שהרי חלק נכבד מהפעילות הכלכלית מוגבל בין כה וכה), אלא לאפשר לנפגעים מהמשבר להתקיים בכבוד עד תום תקופת הסגר. מימון מסוג זה כולל הגדלה של הוצאות מערכת הבריאות וכן תשלומים המיועדים למניעת קריסה של משקי בית ועסקים במהלך הסגר. לעומת זאת, מימון לטווח הארוך נועד לשלם בעבור ההוצאות הנחוצות ביום שאחרי המשבר הבריאותי. מימון זה נועד לתמוך במגזר העסקי באמצעות השקעה בתשתיות, תמיכה במחקר ופיתוח ויצירה של ביקושים ציבוריים ופרטיים להתנעת הכלכלה מחדש. אלה הם המרשמים המובנים מאליהם. אלא שכתוצאה מהאי-ודאויות האפידמיולוגיות והאפיסטמיות, הדילמות העומדות בפנינו מורכבות יותר מבמשבר רגיל וכאלה הן גם השלכותיהן הפוליטיות והחברתיות.

¹² חושב על-פי חבילת סיוע ישראלית בהיקף של 40 מיליארד שקל.

היערכות פיסקלית לטווח הקצר והארוך

הטווח הקצר: מה ייגמר קודם – המגיפה או היכולת של המדינה לתמוך באזרחיה?

הגמישות הפיסקלית של דמוקרטיה ליברלית אינה אינסופית: יש גבול לחוב שמדינה יכולה לקחת על עצמה בלי לקרוס, ויש גבול ליכולתה של המדינה לגבות מס מבלי לשנות באופן רדיקלי את המשטר הפוליטי הקיים. האופק הפיסקלי, אם כך, הוא פרק הזמן שבו המדינה מסוגלת לממן אזרחים ועסקים במסגרת כללי המשחק הפוליטיים הקיימים, והוא משתנה ממדינה למדינה. השאלה שכל חברה צריכה להציג לעצמה היא האם, בהינתן רמת הפעילות הכלכלית הנמוכה שמאפיינת את המערכת כיום, האופק הפיסקלי של המדינה יאפשר לה לצלוח את המשבר הבריאותי או לא? במלים אחרות, האם האופק הפיסקלי של המדינה יהיה ארוך מהאופק האפידמי שלה? (ראו תרשים 3)

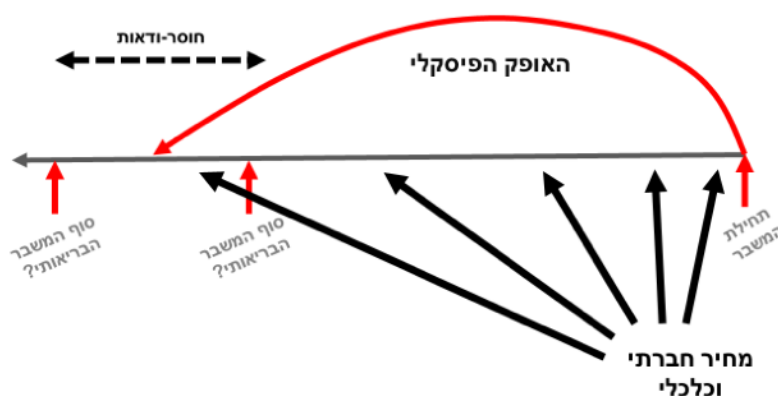
מאחר שאין למומחים הערכות ברורות לגבי משך המשבר הבריאותי, עלינו להיערך עכשיו למצב שבו האופק הפיסקלי של ישראל יהיה קצר מהאופק האפידמי – כלומר, לתרחיש שבו המדינה לא מסוגלת להמשיך לקחת על עצמה חובות כדי לממן את הסיוע הנדרש – ולבחון את אמצעי המימון הזמינים במצב כזה. על פניו, ניתן היה להניח שהמדיניות הרצויה, בהתחשב בניתוח שהוצג לעיל, היא להימנע מחבילות פיסקליות נדיבות מדי ומהנפקת חוב גדול מדי. זוהי, למשל, העמדה שהוצגה באחרונה על-ידי חוקרי פורום קהלת. לדעת מיכאל שראל, שחתום על מסמך המדיניות של הפורום, הממשלה צריכה להימנע מהרחבה תקציבית, מהצלה של חברות, ענפי משק ומקומות עבודה ומהתחייבות למדיניות כלכלית מסוימת לתקופה שאחרי הסגר¹³. לטענתנו, למדיניות שמרנית זו יהיו השלכות הרוות אסון עבור הכלכלה והחברה, שאינן נלקחות בחשבון בניתוח של פורום קהלת. מדיניות שמרנית עלולה להותיר צלקות עמוקות במשק הישראלי, כפי שכינתה זאת באחרונה קרנית פלוג. כלומר, נזקים מתמשכים שלא יתאחו גם לאחר סיום המשבר הבריאותי, משום שעסקים קטנים שנסגרו לא יפתחו מחדש ועובדים שיפוטרו עלולים לאבד את ההון האנושי שלהם.¹⁴

¹³ מיכאל שראל, "מדיניות כלכלית בעת משבר הקורונה - עשה ואל תעשה". פורום קהלת למדיניות, 23 במרץ 2020

¹⁴ <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001324387>

לכן יש חשיבות מכרעת לפעולה נחרצת של המדינה במטרה למנוע נזקים כלכליים כבדים שיישארו איתנו עוד שנים רבות. ההחלטות הראשוניות התקבלו בחיפזון, כשחלק מהמחליטים אינם מפנימים את היקף המשבר ואופיו, ועל-כן יש לשקול אותן מחדש בהקדם האפשרי. יש להעניק תשומת לב מיוחדת להחלטות הנוגעות להסדרים השונים לעובדים, ובפרט לדרך שבה רבים נותקו ממקום עבודתם באמצעות יציאה כפויה לחל"ת. גם הסדרי הפיצוי למיניהם דורשים תיקון מייד. יש להכין בהקדם תוכנית סיוע מפורטת לשני הרבעונים הקרובים שתכליתה לתמוך במשקי הבית שנפגעו ובעסקים קטנים וגדולים. ניתן יהיה להרחיב תוכנית זו אם החזרה לפעילות במשק תתעכב בעקבות המשבר הבריאותי. לתפיסתנו, גם במקרה שבו האופק הפיסקלי יהיה קצר מהאופק האפידמיולוגי, ניתן יהיה למצוא מקורות מימון לחבילות הצלה – לדוגמה, באמצעות מס עושר.

תרשים 3: האופק הפיסקלי, האופק האפידמי ותקופת האי-ודאות



מקור: קרמפף, אבו-קרן וארנון

הטווח הבינוני: התרחיש האופטימי והתרחיש הפסימי

בטווח הבינוני השאלה העיקרית – והבלתי-פתירה כרגע – היא האם האופק הפיסקלי שלנו יהיה ארוך מספיק כדי להעביר אותנו בבטחה לצדו השני של המשבר. במצב הנוכחי, בהתבסס על הידע העומד לרשותנו, אין לנו איך לענות על השאלה הזו. לכן עלינו לבחון את שני התרחישים האפשריים ולהיערך לקראתם.

בתרחיש האופטימי, מדינת ישראל צולחת את המשבר הבריאותי, גם אם היא סופגת בתוך כך מחיר כלכלי-חברתי כבד. בתום המשבר נכנסת החברה הישראלית לתקופה של שיקום. תהליך זה מוכר לנו מהמשברים הגדולים של המאה ה-20, כמו, למשל, תקופת השיקום והפיתוח אחרי מלחמת העולם השנייה. כיום יש בידינו הידע, הניסיון והמומחיות כדי לנהל משבר מסוג זה. הניסיון ההיסטורי מראה שלתהליך כזה, גם אם הוא מתקיים בנסיבות המצערות ביותר שניתן להעלות על הדעת, יכולות להיות גם תוצאות לוואי חיוביות: פיתוח של טכנולוגיות חדשות וענפים חדשים, חיזוק הסולידריות החברתית, הגברת הניידות החברתית וכדומה. תקופה של שיקום כלכלי עשויה להציע, אם כן, הזדמנויות בלתי-מבוטלות לשינויים חברתיים וכלכליים חיוביים.

בתרחיש הפסימי, אם האופק הפיסקלי לא יאפשר לנו לחצות בשלום את המשבר הבריאותי, המדינה לא תוכל להמשיך לממן באמצעות חוב את הקיום החברתי והכלכלי שלנו. הסבירות של תרחיש כזה אינה אפסית, ובמקרה כזה יהיה צורך לנקוט באמצעים דרסטיים יותר. המשמעות של צעדים דרסטיים הם שינוי באופיו של המשטר, שינבעו מן הצורך למצוא מקורות מימון אלטרנטיביים לקיימים.

כדי להבין מדוע מוטלת מגבלה על יכולת המימון של הממשלה באמצעים הקיימים, עלינו לזכור שהשימוש בחוב למימון חבילות סיוע נשען על רציונל של העברת כוח קנייה מהעתיד להווה: ההרחבות הפיסקליות באמצעות מימון גרעוני ממומנות באמצעות חוב שהדור הבא יישא על גבו. זוהי גישה אפקטיבית ומוצדקת כל עוד יש ביכולתנו להניח ששיעור הצמיחה עתיד להשתקם וכי ההכנסות שהיא תניב יוכלו לממן את החזר החוב. אלא שאם המשבר הבריאותי יימשך, הרציונל שבבסיס המדיניות הזו יקרוס: יגיע רגע שאחריו לא נוכל עוד לממן את עצמנו באמצעות דחיית הוצאות, משום שהחזרה הצפויה לצמיחה לא תהיה מהירה מספיק למימון החובות.

אלטרנטיבה נוספת היא המימון באמצעות "הדפסת כסף", כלומר, הנפקת אגרות חוב ממשלתיות שיירכשו באופן ישיר על-ידי הבנק המרכזי. זהו מכשיר מדיניות שהיה רדום בעשורים האחרונים ויש להחזירו לחיים. אבל יש להיזהר שלא לראות בו מקור תקציבי בלתי-מוגבל. הישענות על מקור מימון זה עלולה להוביל לאינפלציה שהשפעותיה על האי-שוויון אינן חד-משמעיות.

לכן בטווח הבינוני אנו סבורים שיש לקדם הטלה של מס עושר. עד משבר הקורונה חיינו בעולם של צמיחה מתמדת. בעולם כזה השאלה המרכזית של הכלכלה הפוליטית הייתה כיצד לחלק את ההכנסות. בתנאים של משבר בריאותי מתמשך, שיביא כנראה לירידה של התוצר לנפש, נעבור לעידן של חלוקת הפסדים. השאלה המרכזית תהיה כיצד ראוי לחלק את הירידה ברמת החיים בין הקבוצות החברתיות השונות. כדי להוציא לפועל מדיניות של חלוקת הפסדים לא יהיה מנוס מהלאמה של רכוש פרטי באופן ישיר או באמצעות מס רכוש. חשוב לומר כי מס על עושר נשען, בין היתר, על רציונל ליברלי ואינו עומד בסתירה לעקרונות של כלכלת השוק. בשנים האחרונות כלכלנים בולטים כמו תומאס פיקטי (Thomas Piketty), גבריאל זוקמן (Gabriel Zucman) ועמנואל סאז (Emmanuel Saez) ונבחרו ציבור ברחבי העולם מקדמים את הרעיון. התרחיש הזה אמנם נשמע מרחיק לכת כרגע, אבל חשוב לזכור שלפני שלושה חודשים גם סגר כלל-עולמי נשמע כמו תסריט בדיוני.

סיכום

מגיפת הקורונה מציבה את ישראל, בדומה למדינות אחרות בעולם, בפני דילמות קשות שכמותן לא ראינו במאה השנים האחרונות. בנוסף, רבים ממכשירי המדיניות ששימשו אותנו בעשורים האחרונים להתמודדות עם משברים פיננסיים מאבדים בנסיבות הנוכחיות את הרלוונטיות שלהם. לפיכך, עלינו לחשוב מחוץ לגבולות הקונבנציונליים של הדיסציפלינה הכלכלית – לא כדי להחליף אותה אלא כדי להרחיב אותה. בנייר קצר זה סקרנו את הקשיים הניצבים בפני קובעי המדיניות בימינו וכן את האלטרנטיבות השונות העומדות בפניהם בשדה המאקרו-כלכלי, עם דגש מיוחד על תחום המדיניות הפיסקלית. הצגנו תסריט אופטימי שבמסגרתו מדינת ישראל מצליחה לצלוח את המשבר הבריאותי תוך שהיא נשענת על אמצעי מדיניות מקובלים פחות או יותר, והמערכת הכלכלית – המקומית והגלובלית – ממשיכה לתפקד באותו אופן המוכר לנו מלפני פרוץ המשבר. עם זאת, אנו סבורים שיש להיערך גם לתרחיש אחר, שבו האופק האפידמיולוגי של המשבר מתארך, והמדינה מתקשה להמשיך לתמוך במשפחות ובעסקים בעזרת ארגז הכלים הכלכלי הקונבנציונלי. במקרה כזה, כדי למנוע פגיעה בלתי-הפיכה במשק ובמרקם החברתי בישראל, הממשלה תהיה חייבת להשתמש באמצעים כלכליים דוגמת מימון הגירעון בעזרת מכירה של אגרות חוב ישירות לבנק ישראל ובהמשך באמצעות מס עושר.