

שינוי כיוון

חמישה צעדי מדיניות להתמודדות עם המשבר הכלכלי

מדינת ישראל נמצאת באחד המשברים הכלכליים החמורים בתולדותיה, אם לא החמור שבהם. משבר שהוא תוצאה ישירה של מגפת הקורונה שהביאה לצמצום משמעותי וכפוי בהיקף הפעילות במשק, אך גם של מדיניות ממשלתית שגויה וקצרת רואי. נדמה, כי עומק המשבר והשלכותיו, שהופנמו מזמן בקרב הציבור הישראלי ובקרב מרבית הממשלות במערב, התבהרו רק לאחרונה למקבלי ההחלטות בישראל. הרחבת הסיוע הממשלתי הישיר למי שפרנסתם נפגעה והתכנית להעברת מענק לכלל אזרחי ישראל, הם צעדים בכיוון הנכון, ועל אף הפגיעה הקשה שספג המשק עד כה - טוב מאוחר מאשר אף פעם. אך גם במסגרת התכנית המורחבת, מציעה הממשלה מענים שמרניים ולא מספקים שרחוקים מצרכי המשק וממה שעושות ממשלות ברחבי העולם.

זה הזמן לנקוט בצעדים נוספים, חלקם הפוכים מהמדיניות הקיימת וחלקם משלימים אותה. מטרתם של הצעדים המוצגים במסמך זה היא למנוע את העמקת המשבר הכלכלי, לבלום את העלייה בשיעור האבטלה במשק ולהיערך למה שאנו מכנים "הגל השלישי של הקורונה" - העמקת שיעורי העוני ואי-השוויון בישראל בטווח הבינוני והארוך.

צעד ראשון: במקום דמי אבטלה - סבסוד תעסוקה

מה עושה הממשלה? מעודדת יציאה לחל"ת

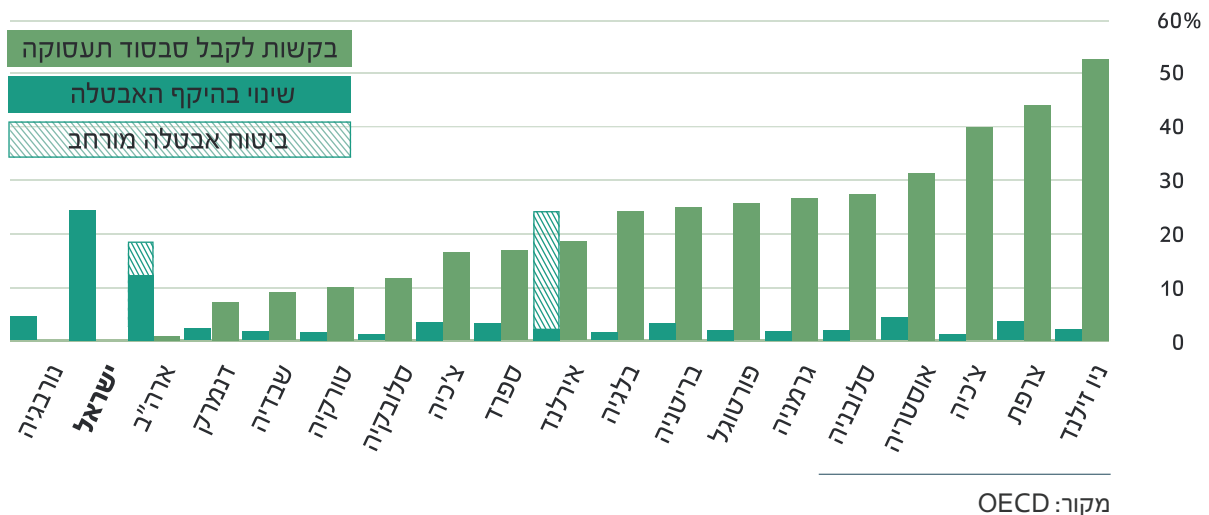
המשבר התעסוקתי החרף חייב ממשלות ברחבי העולם להציע מענה מהיר למצוקת העובדים והמעסיקים. ממשלת ישראל בחרה לספק את המענה הזה דרך מנגנון דמי האבטלה המשולמים על ידי הביטוח הלאומי. במסגרת ההחלטה, ניתנה למעסיקים אפשרות להוציא עובדים לחופשה ללא תשלום (חל"ת) ואלה זכאים לתבוע דמי אבטלה בהתאם לשיעורים הקבועים בחוק, בתנאים מקלים. לאחרונה, הוחלט על הרחבת משך ההקלות עד ליוני 2021.

מודל דמי האבטלה תמרץ מעסיקים להוציא עובדים לחל"ת והביא לפגיעה נרחבת בפעילות העסקית, לעתים עד כדי מקרים של סגירת עסקים וארגונים, גם כשלא היה בכך הכרח. המודל הוביל לניתוק הקשר בין העובדים למקום העבודה באופן שפגע בהפרשות הסוציאליות של העובדים ומקשה על חזרתם למקום העבודה בעתיד. בנוסף, יצר מודל דמי האבטלה בור תקציבי עקב צמצום הכנסות המדינה ממסים. התוצאות העגומות של המודל ניכרות בשיעורי אבטלה גבוהים במיוחד בישראל בהשוואה בינלאומית.

מה צריך לעשות? לסבסד את שכר העובדים

מדינות רבות בעולם מיישמות מודל של סבסוד שכר, כחלופה חלקית לתשלום דמי אבטלה. המודל, המוכר גם בשם "המודל הגרמני", מיושם ב-25 מדינות ב-OECD, ומאפשר למעסיקים לצמצם את היקף התעסוקה של עובדים בהתאם לצורכיהם ויכולותיהם, כאשר המדינה מסבסדת את חלק השכר שקוצץ. בדרך זו העובדים שומרים על עבודתם ומקבלים שכר גבוה יותר מדמי אבטלה, והמעסיק יכול להמשיך את פעילות העסק או הארגון. מדינות רבות שמיישמות את המודל גם בימי שגרה הוסיפו הקלות למעסיקים כמענה למשבר הנוכחי. בדיקה שערכו חוקרים ב-OECD העלתה שבמדינות בהן נרשמה עליה גדולה יותר של חברות שביקשו להשתתף במודל, נרשמה גם עליה קטנה יותר באחוז המובטלים. באופן הפוך, וכפי שמראה התרשים הבא, במדינות בהן אין מודל של סבסוד שכר (וישראל ביניהן), נרשם היזנוק המשמעותי ביותר באחוז המובטלים.

השינוי באחוז האבטלה בעקבות המשבר



כבר עם פרוץ המשבר הציעו כלכלני עבודה רבים להחיל את המודל בישראל. בין היתר, הוא קודם בשיתוף פעולה של ההסתדרות וארגוני המעסיקים שהסכימו על יישומו על פי מספר עקרונות¹.

יישומו של מודל סבסוד שכר עדיין אפשרי, בדרך זו:

- **להחיל באופן מיידי את מודל סבסוד השכר**, במסגרתו המדינה תממן השלמת שכר במקרה של הפחתת אחוז משרה של עובד.
- **ההשלמה הממשלתית תחושב באופן שיאפשר לעובדים לשמור על רמת הכנסה בגובה 90% משכרם הקודם**. כך, למשל, עובד ששכרו עומד על 10,000 ש"ח ומשרתו קוצצה ב-50% ימשיך לקבל מהמעסיק שכר בגובה 5,000 ש"ח, ובנוסף יזכה להשלמה ממשלתית בגובה 4,000 ש"ח. סכום זה עדיין נמוך משמעותית מגובה דמי אבטלה מלאים שמשלמת המדינה ובנוסף, הוא מאפשר לעובד לשמור על מקום עבודתו ועל רמת חיים גבוהה יותר לעומת חלופת דמי האבטלה.
- **להגדיל את דמי האבטלה ב-33%**. במקרים רבים, למשל בסגירה מוחלטת של עסקים, מודל סבסוד השכר אינו רלוונטי ולכן יש להמשיך לאפשר במקביל את אופציית החל"ת בתנאים מקלים ובנוסף להגדיל את סכומי דמי האבטלה, שבגובהם הנוכחי אינם מאפשרים קיום בכבוד לאורך זמן.

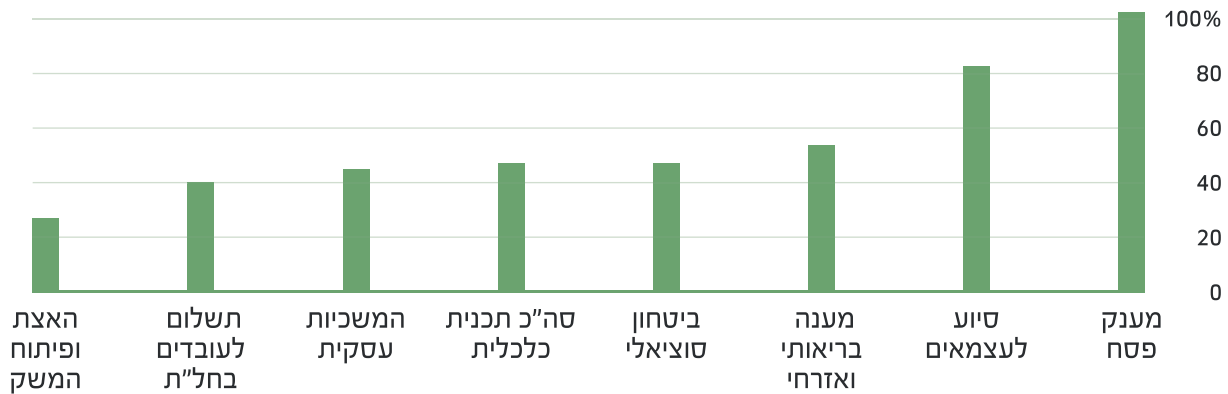
¹ראו: <https://www.industry.org.il/files/marketing/SOS/may/ma0405.pdf>

צעד שני: במקום מענקים סלקטיביים וסבוכים - מענקים מבוססי אמון ופשוטים

מה עושה הממשלה? מחלקת כסף וחושדת באזרחיה

רובם המוחלט של הכספים שחילקה הממשלה עד היום - במענקים, הלוואות ודחיית תשלומי מס - ניתנים בסלקטיביות רבה מאוד, עם תבחיני זכאות נוקשים ומכשולים בירוקרטיים משמעותיים. כתוצאה ממדיניות זו, אזרחים ועסקים רבים מעידים על קושי בקבלת סיוע ונתוני המיצוי של תכניות הסיוע השונות נמוכים מאוד. התרשים הבא מציג את אחוז מיצוי התקציבים שיועדו לתכניות הסיוע בין החודשים מרץ ליוני 2020, וכפי שניתן לראות - רק הסכום שהוקצה לטובת המענק האוניברסלי שחולק לפני חג הפסח מוצה במלואו.

אחוז מיצוי תכניות הסיוע



מקור: בנק ישראל

מה צריך לעשות? לתת אמון באזרחים ולהעביר להם כסף מהר

על מנת לדאוג שהכסף יגיע לכל מי שזקוק לו, לא חייבים סתם לחלק כסף לכולם. אפשר לעשות זאת בצורה פשוטה ויעילה הרבה יותר - להקל מאוד על התבחינים, לוותר על הררי המסמכים והאישורים, לתת אמון בישראלים ולתת לכמה שיותר מהם את הכסף, ומהר. כך אפשר, לדוגמה, להעביר כסף לכל שכיר או עצמאי שהצהיר שהכנסותיו ירדו. את ההתחשבות או הבדיקות המדגמיות אפשר יהיה לעשות מאוחר יותר. חלק מהכסף כנראה יגיע למי שלא זקוק לו, אבל זה עדיף משמעותית על מצב בו חלק גדול ממי שמגיע לו, לא מקבל.

נוהג דומה הונהג בארצות הברית, בה חולקו המענקים למימון שכר, ובגרמניה, שם חולקו המענקים לעצמאים. בשני המקרים נכללה בחלוקה הצהרת זכאות של הגורמים הרלוונטיים והתחייבות לשתף פעולה עם חקירה עתידית בנוגע לזכאות. הכספים הועברו ימים בודדים לאחר ההצהרה והחתימה (הדיגיטלית).

לכן צריך:

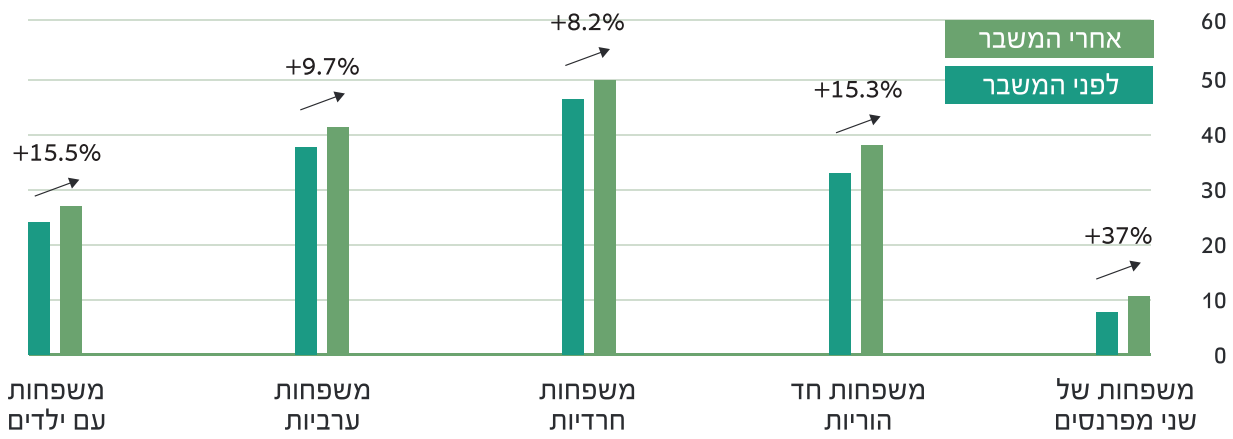
- **להקל את תנאי קבלת המענקים השונים** כך שיחולו גם על מי שנפגע בצורה קלה יחסית מהמשבר (10%-20%) ולא רק על מי שנפגע בצורה אקוטית כפי שנעשה כיום.
- **לשנות את דרך קבלת המענקים השונים** הניתנים לעצמאים ולעסקים קטנים ובינוניים כך שתתבסס על הצהרה ובדיקה לאחור מאוחר יותר.

צעד שלישי: במקום צעדים שמעמיקים את העוני - תכנית ארוכת טווח לצמצומו

מה עושה הממשלה? מאפשרת התרחבות והעמקה של אי-השוויון והעוני

עוד טרם משבר הקורונה, עמדה ישראל בראש טבלאות העוני ואי-השוויון של העולם המפותח. דו"ח חדש של הביטוח הלאומי צופה כניסה של למעלה מרבע מיליון נפשות נוספות למעגל העוני בעקבות גל הפיטורים הנרחב ואובדן ההכנסה של רבים. מחקרים בעולם מזהירים מפני השלכות ארוכות טווח על שיעורי העוני ואי-השוויון במדינות שנפגעו מהמשבר. התכנית הממשלתית הנוכחית מציעה שורה של צעדי סיוע בטווח הקצר והבינוני אך היא אינה מתייחסת כלל להיבטים ארוכי טווח ולהשפעות הרוח הגורל של התרחבות העוני ואי-השוויון על עתיד החברה הישראלית.

הגידול בתחולת העוני בעקבות המשבר הכלכלי



מקור: המוסד לביטוח לאומי

מה צריך לעשות? לגבש וליישם תכנית מקיפה לטיפול בעוני

לחשוב לטווח ארוך. לגבש בהקדם תכנית מקיפה וארוכת טווח להתמודדות עם מצוקתן של השכבות המוחלשות ולמניעת הרחבה והעמקה נוספת של העוני ואי-השוויון, בהתבסס על שלוש מטרות מדיניות:

א. צמצום הפגיעה המיידית באוכלוסיות החיות בעוני

- מתן תקציב חירום ייעודי לארגונים חברתיים והקמת מפעלי הזנה ביישובים רלוונטיים. על הממשלה לתקצב ארגונים חברתיים המלווים אוכלוסיות בסיכון, קשישים ואנשים עם מוגבלויות ולקחת אחריות לביטחון התזונתי של אזרחיה, על ידי אספקת מזון ותמיכה למשפחות שאינן יכולות לממן באופן פרטי.

ב. מניעת התרחבות העוני בטווח הקצר

- הרחבת רשת הביטחון הסוציאלית. להרחיב את היקף הקצבאות, את תנאי הזכאות ואת משך הזכאות וכך להרחיב את מערך הביטחון הסוציאלי בישראל שהוא מהדלים בעולם המערבי, ואינו מאפשר קיום בכבוד לאורך זמן.
- סיוע בדיוור. לאפשר עיכוב נוסף בתשלומי משכנתה לבנקים בערבות מדינה ולאסור על הוצאה מהבית ונקיטת הליכים משפטיים כנגד דיירים עד תום המשבר הכלכלי. בנוסף, יש להגדיל את היקף הסיוע בשכר דירה ולפעול להוספת דירות בדיוור הציבורי, לקיצור הליכים בירוקרטיים ובעתיד - להרחבת הקריטריונים לזכאות.

ג. טיפול בהשלכות המשבר על תחולת העוני ורמת אי-השוויון בטווח הבינוני והארוך

- **השקעה בתכניות הכשרה תעסוקתית.** להקים בדחיפות מערך הכשרה והשמה אפקטיבי שיאפשר חזרת מובטלים לשוק העבודה ויגדיל את ההתאמה בין צורכי השוק לבין כישורי העובדים.
- **הנגשת הלמידה הדיגיטלית לכל תלמידי ישראל.** לספק לכל תלמיד ותלמידה את האמצעים הבסיסיים הנדרשים ללמידה מקוונת כתנאי מקדים לקיום למידה מסוג זה במסגרת מערכת החינוך הפורמלית. כך תימנע העמקת הפערים החברתיים שיוצרת הדרישה ללמידה מרחוק בלי אספקת התנאים הדרושים לכך לכלל התלמידים, מעשה שהוא הפרה מהותית של חוק חינוך חובה.
- **הגדלת הפרוגרסיביות של מערכת המס.** לפעול כבר היום לבניית מתווה ממשלתי שמטרתו להגדיל את היקף התקבולים ממסים ישירים ופרוגרסיביים, וליישמו לאחר היציאה מהמשבר. כך ניתן מצד אחד להימנע מהעלאת מסים בזמן משבר, שהיא צעד לא מומלץ, ומצד שני לשנות בעתיד את תמהיל המסים בישראל. היותו של התמהיל הנוכחי גרסיבי ביחס לעולם, הופך את מערכת המיסוי הנוכחית ללא יעילה בצמצום אי-השוויון, כך שלשינוי העתידי המוצע תהיה משמעות רבה.

צעד רביעי: במקום קיצוצים - השקעות

מה עושה הממשלה? נערכת לקיצוצים

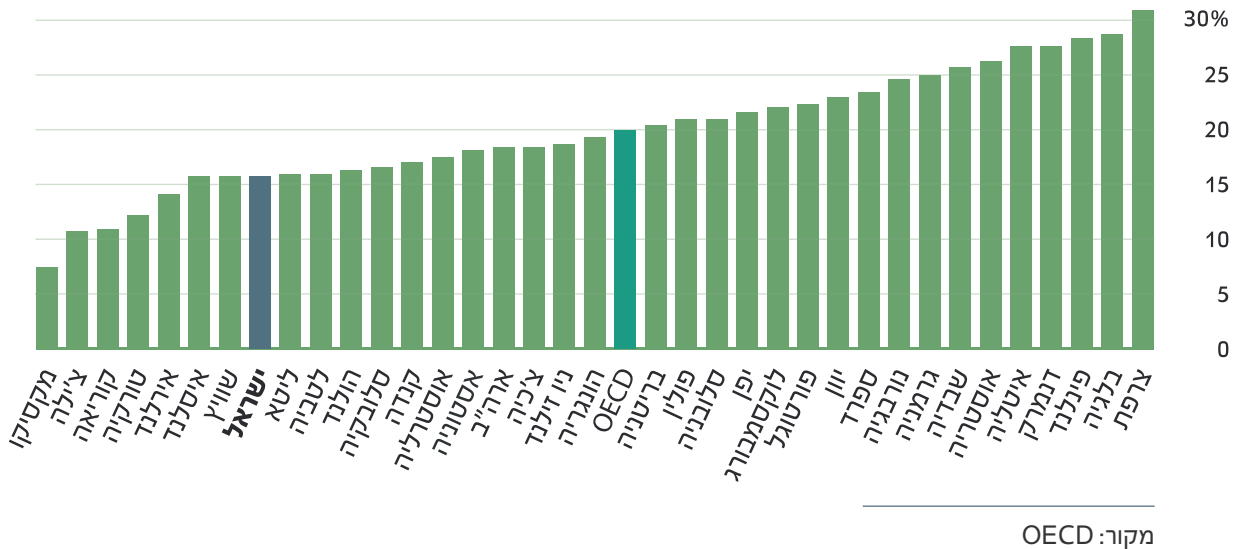
לאחרונה עולות שוב ושוב כוונות לקצץ במגזר הציבורי במטרה לממן את עלויות המשבר - מדיניות המנוגדת להמלצות בכירי הכלכלנים בעולם, לפיהן דווקא הרחבה תקציבית והשקעה ממשלתית בצמיחת המשק הן צו השעה. בשעת משבר, הזרמת כספי ממשלה למשק שומרת על הביקושים ועל אמון המשקיעים ומונעת את העמקת המיתון. כאשר ההוצאה משמשת להשקעה בהון הפיזי והאנושי, צפויות להיות לה השלכות חיוביות על צמיחת המשק גם בטווח הארוך.

כפי שעולה מהתרשימים הבאים, ההשקעה הנוכחית בתשתיות בישראל היא הנמוכה ביותר ב-OECD, והיא מבין הנמוכות גם בהוצאה על שירותים חברתיים.

השקעה ממשלתית בתשתיות כאחוז מהתמ"ג (2018)



השקעה ממשלתית בשירותים חברתיים כאחוז מהתמ"ג (2018)



מה צריך לעשות? להשקיע בתשתיות ושירותים חברתיים

להשקיע בתשתיות כדי לשפר את איכות החיים, להגדיל את פריון העבודה, לספק עבודה ולהמריץ את המשק. להשקיע בחינוך ובהכשרה כדי שהדורות הבאים יוכלו לחיות חיים טובים ומספקים יותר וכדי לחזק את הכלכלה בטווח הארוך. להשקיע בעובדות ובעובדי השירותים החברתיים שעומדים בחזית המשבר הזה.

לכן צריך:

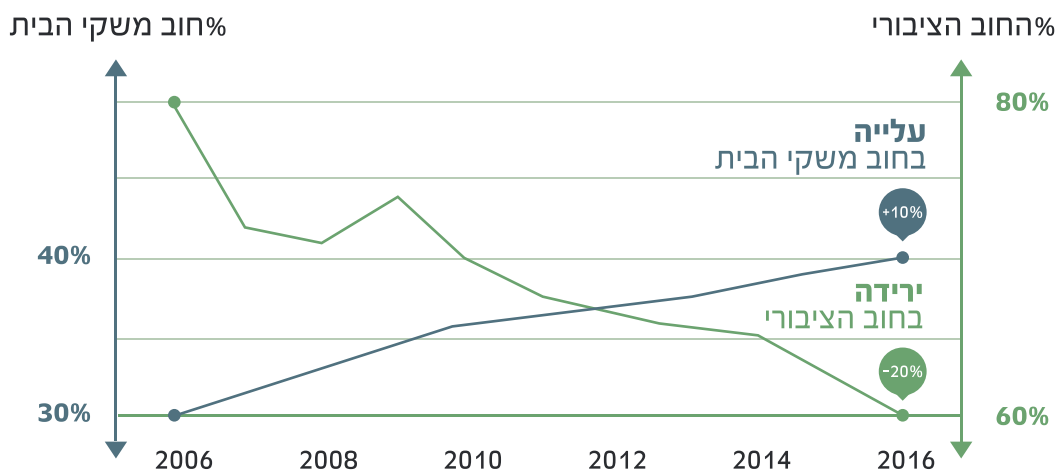
- **להשקיע בתשתיות.** קרן המטבע מעריכה שכדי לשקם את התשתיות בישראל (דרכים, ביוב, מים, תקשורת ועוד) יש להשקיע כ-24 מיליארד ש"ח, שהם כ-2% מהתוצר. השקעה בסדר גודל שכזה, המומלצת על ידי חוקרים ב-OECD, תייצר מקומות עבודה רבים, תתניע את המשק בטווח הקצר והבינוני ותניב תשואה חיובית בטווח הארוך דרך העלאת פריון העבודה.
- **להשקיע בחינוך ובהכשרה.** במקום לקצץ בשירותים החברתיים, יש לפעול כדי לשפרם ולהרחיבם, בפרט דרך השקעה משמעותית בהכשרות מקצועיות, בשיפור מערכת החינוך הציבורית ובהכנסת הגיל הרך לתוך המערכת - צעד שהוכח כמניב תשואה עתידית גבוהה במיוחד, דרך שיפור ההון האנושי ופריון העבודה בטווח הארוך.
- **להימנע מקיצוצים.** בעת הזו, לכל קיצוץ בהוצאות הממשלה, ובפרט לקיצוצים בשכר שיפגעו בהכנסה הפנויה של הציבור, עלולה להיות השפעה ממתנת על המשק שתעמיק את המשבר.
- **להשקיע בעובדי החזית החברתית.** חלק מעובדות ועובדי החזית החברתית סובלים מתנאי שכר לא ראויים, מתקנים חסרים, מציוד לקוי ועוד. יש לתקן ליקויים אלה ולתגמל את מי שעומדים בחזית המאבק הזה (פירוט נוסף נמצא ב"תכנית לחיזוק החזית החברתית").

צעד חמישי: מקור המימון למשבר - הגדלת החוב הממשלתי ולא חוב משקי הבית

מה עושה הממשלה? מעבירה את נטל מימון המשבר למשקי הבית

ההתעקשות של משרד האוצר לשמור על חוב ממשלתי נמוך, בניגוד לדעתם של בכירי הכלכלנים בעולם, כבר נתנה את אותותיה בשיעורי האבטלה הגבוהים ובפגיעה הכוללת במשק. גם לאחר הרחבת הסיוע הישיר, חלקים גדולים מתכנית הסיוע הממשלתית מתבססים על דחיית תשלומים, לקיחת אשראי או מתן אפשרות למשיכה מוקדמת של כספים - צעדים שיביאו להרחבת החובות הפרטיים של האזרחים במטרה להימנע מהגדלה נוספת של חובות הממשלה. באופן כללי, קיימת קורלציה הפוכה בין החוב הציבורי לחוב משקי הבית. כפי שניתן לראות בתרשים הבא, הלקוח מאתר "דבר ראשון", בעשורים האחרונים חובות משקי הבית גדלו בשיעור ניכר כדי לפצות על השירותים הממשלתיים שצומצמו לטובת הקטנת החוב הממשלתי. כיום, בתקופה של דחק כלכלי, משוואה זו עשויה לפעול בעוצמה רבה עוד יותר.

שינויים בחוב משקי הבית ובחוב הציבורי כאחוז מהתמ"ג

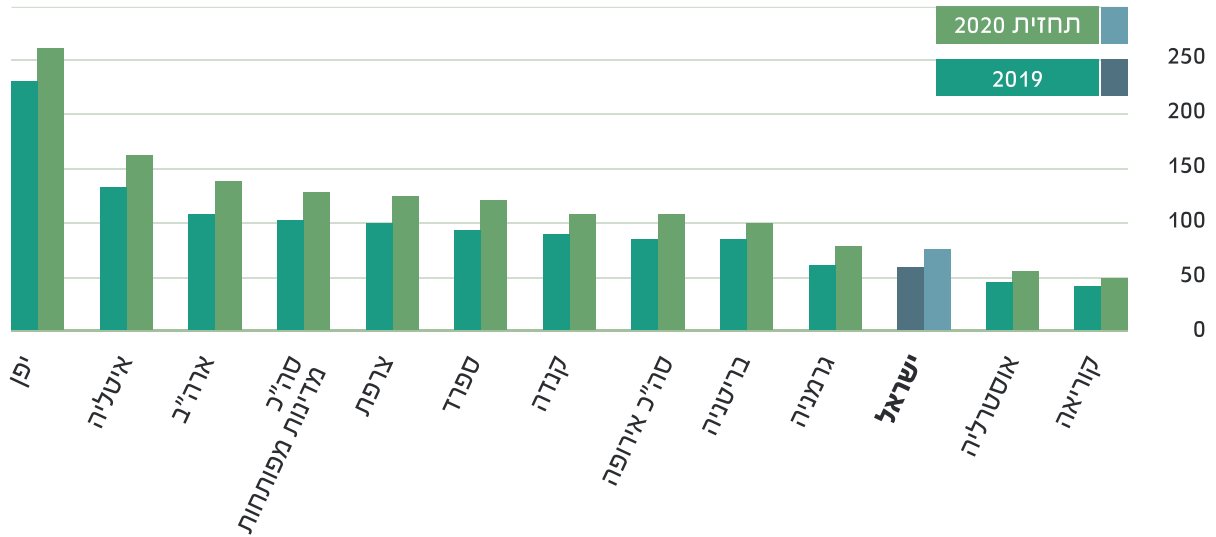


מקור: דבר ראשון - דבר העובדים בארץ ישראל

מה צריך לעשות? להגדיל את ההוצאה הממשלתית דרך הגדלת החוב

רמת החוב הנמוכה שנשמרה בישראל במשך שנים, יחד עם סביבת הריבית הנמוכה, מאפשרת ומחייבת להגדיל את החוב הציבורי על מנת לממן את הוצאות ההתמודדות עם המשבר הכלכלי. מדובר בצעד הכרחי, שהסכנות הגלומות בו קטנות לאין שיעור מהסכנה שבהרחבת החוב של משקי הבית, ובכוחו להניב תשואה כלכלית בטווח הזמן הנראה לעין. כפי שניתן לראות בגרף הבא, רמת החוב הצפויה בישראל תגדל אמנם בעקבות המשבר, אך היא עדיין נמוכה משמעותית מרמת החוב הממוצעת הצפויה בקרב המדינות המפותחות, ואף נמוכה יותר מרמת החוב הקודמת ברבות מהן.

יחס חוב תוצר בישראל ובמדינות אחרות, 2019 ותחזית ל-2020



מקור: דבר ראשון: "קרן המטבע העולמית ובנק ישראל"