

נלחמים על המשק

ערן הופמן ואורי חפץ*

קיימים קווי דמיון ברורים בין משבר הקורונה לבין מלחמה. כמו במלחמה, נדרשת התמודדות מיידית ונחושה עם איום מתפתח, שעיקרה מוטל על הכוחות בחזית: בתי החולים ומערכת הבריאות. כמו במלחמה, גם העורף נוטל חלק במערכה: בנזקי הבריאות, במחיר הפסיכולוגי והחברתי, ובנטל הכלכלי. כמו במלחמה, שוררת אי ודאות קיצונית הן לגבי המצב בשטח והן לגבי ההשלכות, קצרות וארוכות הטווח, של דרכי הפעולה השונות.

מהו, אם כן, תפקיד הממשלה במערכה הכלכלית? קודם כל, הממשלה צריכה לספק את הצרכים החומריים של מערכת הבריאות ללא דיחוי ולתת מרחב פעולה לדרג המקצועי. במקביל, הממשלה צריכה להחליט על היקף ומשך המגבלות על האזרחים ועל דרכי אכיפתן. המגבלות—תנועה, התקהלות, וכו'—הן כלי מדיניות הכרחי בהאטת התפשטות הנגיף, אך עלותן הכלכלית גבוהה מאוד. לא פחות חשוב, על הממשלה לקבוע מדיניות למזעור הנזק הכלכלי שנוצר עקב ההחלטות האחרות ולחלוקת הנטל הכלכלי על הציבור. על כל ההחלטות להתקבל כמקשה אחת. אך לצורך הדיון כאן, ככלכלנים, נרחיב על שאלת הנזק הכלכלי כאילו ההחלטות על היקף הסיוע למערכת הבריאות ועל היקף המגבלות על הציבור נתונות.

תרחיש ייחוס: גודל הנטל ומי נושא בו

נתחיל בלתאר הנחות של "תרחיש ייחוס" הדומה לזה שמשמש את הממשלה, ולאמוד את גודלו הכולל של הנטל הכלכלי. נתמקד בעלויות הישירות בלבד—העלויות העקיפות העצומות, כולל בנפש ובהון, קשות מאוד לאמידה. נניח שהתוצר בזמן השבתת המשק הינו כשני שלישי מערכו לפני המשבר, שההשבתה תארך כחודשיים, ושבתומה התוצר יתאושש בהדרגה. נניח לשם פשטות שהתוצר יהיה כחמש שישיות מרמתו המקורית בחודשיים שלאחר הסרת הסגר, ואז יחזור לרמתו המקורית. כמובן שהתרחיש תלוי גם במדיניות הכלכלית בזמן ההשבתה.

תחת הנחות אלו, התוצר השנתי, כ-1.4 טריליון שקלים לפני המשבר, יאבד כחודש אחד של ייצור, ויהיה נמוך בכ-1/12 מערכו ללא המשבר. בנוסף, בדומה לזמן מלחמה, הירידה בתוצר היא לא כל הנטל הכלכלי. הנטל הכלכלי כולל, למשל, הוצאות נוספות של מערכת הבריאות, שמוערכות כעת בכ-10 מיליארד שקלים. הערכה שמרנית של העלות הכלכלית של ההתמודדות עם הנגיף היא אם כן כמעט 130 מיליארד שקלים, או כ-9% מהתוצר. זהו נטל אדיר שגדול משמעותית מהעלות של המלחמות והמבצעים האחרונים של ישראל. למשל, העלות הכלכלית הכוללת של מלחמת לבנון ה-2 הייתה בין 10 ל-20 מיליארד שקל בלבד.

אז כיצד מתכוונת הממשלה למזער את הנזק הכלכלי? צעד חשוב הוא למזער את הפגיעה בשכבות החלשות ביותר. נטל נוסף על משקי הבית מהשכבות החלשות יוביל לקריסתם הכלכלית ולמשבר אנושי חמור. כלי מרכזי בהגנה על השכבות החלשות הוא ההכרה הגורפת בעובדים שהוצאו לחופשה ללא תשלום (חל"ת) כזכאים

לדמי אבטלה. במסגרת מערכת הרווחה הקיימת, העובדים בעלי ההכנסות הנמוכות יקבלו עד 80% משכרם כדמי אבטלה בעוד העובדים בעלי ההכנסות הגבוהות יקבלו פחות ממחצית משכרם כדמי אבטלה. לפי התוכנית שפורסמה, היקפה התקציבי המשוער של החלטה זו הינו עד 14 מיליארד שקלים למשך חודשיים. בנוסף, מכיוון שלעצמאים ולקבוצות שכירים מסוימות, כמו עובדים בני 67+, אין זכאות לדמי אבטלה, החליטה הממשלה על תשלומים ישירים לקבוצות אלו, בעלות משוערת של כ-6 מיליארד שקלים נוספים. הממשלה הכריזה גם על מענקים לילדים ולנכים בעלות של כ-2 מיליארד שקלים נוספים. סך הכל, מדובר בכ-22 מיליארד.

צעד נוסף בהפחתת הנזק הכלכלי הוא הסיוע לעסקים. המניע העיקרי לסיוע לעסקים שונה מזה של הסיוע לעובדים. משבר הקורונה בישראל הוא חלק ממשבר עולמי עמוק, שצפוי לפגוע בסביבה העסקית גם אחרי סיום המגבלות הספציפיות שהוטלו בישראל. בתנאים אלה, גובר הסיכון של מחנק אשראי, פשיטות רגל, וחדלות פירעון של חלק מהעסקים, ואיתו הסיכון של מיתון חריף שעשוי להתמשך גם הרבה אחרי שיוסר האיום הבריאותי המיידי. במיתון כזה, המתאפיין בשיעור אבטלה גבוה, יפגעו השכבות החלשות באופן קשה מאותן סיבות שמצדיקות את הסיוע הישיר להן כעת.

כדי למנוע תרחיש כזה, מתכננת הממשלה מספר צעדים. ראשית, היא תספק ערבויות להלוואות לעסקים. היקף ההלוואות הוא כמעט 20 מיליארד שקלים, עלותן התקציבית של הערבויות היא כשישית מהסכום, ואם יוחזרו ההלוואות, יוחזרו גם הערבויות לקופת המדינה. קשה מאוד להעריך האם מסגרת אשראי של 20 מיליארד היא גבוהה או נמוכה מידי. לשם ההשוואה, היקף האשראי העסקי בישראל הוא בסדר גודל של טריליון שקלים, ולכן התוספת עליה דנים היא של כ-2% מהאשראי הקיים. פתרון מלא של בעיית האשראי לעסקים עשוי לדרוש התערבות גדולה בהרבה.

שנית, הממשלה הכריזה על עוד פעולות לסיוע לעסקים כגון מענקים ופטורים, לרבות פטור מארנונה, שפטיהן עדיין מעורפלים, אך נאמר שעלותן כ-9 מיליארד שקלים נוספים. שלישית, הממשלה הכריזה גם על דחיות של תשלומים ועל הקדמות של החזרים. זהו צעד חשוב שמקטין בכ-10 מיליארד שקלים את הצורך של העסקים בהלוואות, ובאופן כללי הוא מקל על תזרים המזומנים שלהם. עלותו בתקציב המדינה גם היא בעיקר תזרימית ולכן, בעיקרון, נמוכה יחסית.

אז כמה מהנטל הכלכלי של כמעט 130 מיליארד תספוג הממשלה? באופן אוטומטי, הירידה בהכנסות העובדים והעסקים ובצריכת משקי הבית מורידה את הכנסות המדינה ממסים. ככלל אצבע גם מאוד, הכנסות המדינה ממסים צפויות לרדת בכשליש מהירידה בתוצר, כלומר בכמעט 40 מיליארד שקלים. על פי תוכנית הממשלה, ההוצאות שמנינו—על מערכת הבריאות, דמי האבטלה המורחבים והמענקים, הערבויות לעסקים והפטורים המתוכננים כעת—מוערכים בכ-45 מיליארד שקלים. ביחד, צפוי גירעון הממשלה לגדול בכמעט 85 מיליארד שקלים, כלומר בכמעט 6% מהתוצר לפני המשבר. מכיוון שישראל נכנסה למשבר ביחס חוב-תוצר בריא של כ-60%, הממשלה יכולה להגדיל את החוב בכ-6% ואף יותר מבלי להיכנס למשבר חוב לאומי. באופן גס, אם כן, הממשלה צפויה לספוג תקציבית כשני שלישי מהעלות הכלכלית של המשבר, והעובדים והעסקים כשליש.

ממלכת אי הודאות

האם תוכנית הממשלה מספיקה? להערכתנו, אם אכן יתממש תרחיש הייחוס ותוכנית הממשלה תבוצע בהיקפים שפורסמו, התוכנית תספק מענה בהיקף סביר, גם אם על החלוקה הפנימית אפשר להתווכח. אבל מי יודע אם תרחיש הייחוס יתממש? למעשה, קיימת אי ודאות חסרת תקדים לגבי התפתחות משבר הבריאות ולגבי ההתפתחויות הכלכליות. אי הודאות הזאת מוזנת בין היתר מחדשות המתקבלות ממדינות כמו איטליה, ספרד וארה"ב ומציירות תרחיש קיצון מעורר חרדה. אי הודאות הזאת משתקפת כבר היום בשוקי ניירות ערך ובסקרי עסקים ומשקי בית בכל העולם. אם לא תטופל, אי הודאות הזאת—שגורמת למשקי הבית ולעסקים לצמצם הוצאות והשקעות, ובכך לצמצם פעילות כלכלית במשק בהווה וגם בעתיד—יכולה להפוך ל"נבואה שמגשימה את עצמה" ולהוביל את המשק למשבר חמור.

אז מה יכולה הממשלה לעשות? אמנם הממשלה לא יכולה לבטל את אי הודאות, אך היא כן יכולה לנקוט בצעדים להפחתתה כבר היום. להלן שלוש הצעות ישימות שמכוונות להפחית את אי הודאות ושעלותן התקציבית נמוכה, ועשויה אף להיות שלילית במקרה שלא יוארכו המגבלות.

ראשית, המדינה יכולה להבהיר באמצעות התחייבויות פיסקליות את כוונתה להאריך את משך הזכאות לדמי האבטלה ולשאר מענקי הסיוע וההטבות ככל שיידרש. כרגע, למשל, דמי האבטלה לרבים מהעובדים הם לכ-4.5 חודשים בלבד, והמענקים לעצמאיים ולבני 67 ומעלה הם חד פעמיים. התחייבות ברורה בהווה מצד הממשלה להמשך הזכאות עד תום המשבר תוריד את רמת החרדה הכלכלית של משפחות שחוששות ממיצוי הזכאות, ותאפשר להן להתרכז בשמירה על הבריאות ובתמיכה במי שעוברים זמנים קשים. בדומה, התחייבות ברורה לגבי המשך הסיוע לעסקים תמנע אי ודאות מיותרת שמקשה מאוד על תכנון ההערכות העסקית למשבר. כדי להימנע מהתחייבות פיסקלית מיותרת, חשוב שהכרזות כאלו תהינה מותנות באופן מפורש בהמשך המגבלות שמונעות מהציבור לצאת לעבודה ומבתי העסק להיפתח. על הממשלה להכריז מפורשות, כבר עכשיו, שמרגע שיוסרו המגבלות—אך לא קודם לכן—יחל תהליך אוטומטי של צמצום הדרגתי וידוע מראש של תוכנית הסיוע.

שנית, המדינה יכולה להגדיל את רמת השקיפות והנראות של צעדי המדיניות והיקף הביצוע. בשגרה, ישנו פער זמן משמעותי בין ההחלטה לבין הביצוע של מדיניות ציבורית. פער זמן זה מאפשר לציבור לשאול, ללמוד, ולהיערך, והוא תורם להצלחת המדיניות. אך הוא אינו קיים כעת, כי מוכרחים לפעול מהר. כרגע, קיים בלבול נוראי בקרב הציבור ובקרב קהילת העסקים, ואפילו בקרב קובעי המדיניות והכלכלנים בישראל, לגבי פרטי התוכנית: מי מקבל מה, כמה, ומתי. ככל שצעדי המדיניות שהוחלט עליהם יוצגו לציבור בשקיפות ויבוצעו בהקדם כך תגדל יעילותם בהקטנת אי הודאות. הממשלה צריכה אם כן לספק לציבור בדחיפות את הפרטים שמאחורי כותרות ההחלטות שפורסמו, ולפעול ללא לאות לביצוע מוקדם של ההחלטות. הממשלה יכולה אף לספק "דוח ביצוע" שבועי על היקף תשלום המענקים לעצמאיים, תשלומי דמי האבטלה לעובדים בחל"ת, וההקלות לעסקים. העלות של הכנת המידע והפצתו לציבור אינה גבוהה במיוחד, והיא יכולה לעשות הרבה כדי להפחית את החששות שהסיוע שהובטח לא יגיע בזמן למי שזקוקים לו.

שלישית, המדינה יכולה להקטין את אי הודאות במערכת הבנקאית על ידי הנפקה של התחייבויות מפורשות וסחירות לתשלומים במקרה של התארכות ההשבתה של המשק. הבנקים נמצאים בלב הצעדים להקטנת הנזק במגזר העסקי. אך אם הבנקים ירחיבו משמעותית את היקף האשראי העסקי הם גם יגדילו את חשיפתם לסיכון של התארכות המשבר. בפרט, תרחיש שבו התארכות המגבלות פוגעת ביכולת העסקים להחזיר הלוואות יכולה להביא לקריסת הבנקים. בשלב זה, המדינה אינה יכולה להתחייב שלא להאריך את המגבלות, אך היא יכולה לספק כלים פיננסיים לבנקים (ולציבור בכלל) לגדר את עצמם מפני תרחיש שכזה. אפשרות אחת היא הנפקה של "אג"ח נגיף" שמשלמות רק עם מתארכות המגבלות על המשק, [כפי שמפורט במכתב הזה של אחד הכותבים](#). במקרה שהמגבלות לא תתארכנה, הנפקה כזו תוכל להכניס כסף לקופת המדינה לכיסוי חלק מהגירעון, ובמקרה שהמגבלות תתארכנה, להזרים כספים קריטיים ליציבות המערכת הבנקאית. במקביל, האג"ח יורידו את רמת אי הודאות של המערכת הבנקאית ויאפשרו את זרימת האשראי לעסקים. קיימות גם אפשרויות מדיניות אחרות ברוח זו. חשוב לציין שההצעה הזו היא חדשנית וטרם נוסתה, ועשויה לדרוש שינויי חקיקה ורגולציה משמעותיים.

על הממשלה להמשיך לפעול בנחישות להתמודדות עם נגיף הקורונה ובמקביל לפעול לקביעת מדיניות כלכלית הוגנת ואחראית. הכנה יסודית ושקופה לתרחישים אפשריים של הארכת משך המגבלות השונות, והבאתה לידיעת הציבור, תקל על המשך ההתמודדות עם המשבר על ידי הקטנה של אי הודאות הכלכלית. האמירה "הרוצה בשלום ייכון למלחמה" נאמרה במקור בהקשר אחר, אך היא תקיפה היום יותר מתמיד גם למדיניות הכלכלית של ישראל.

* נכתב ב-3 לאפריל, 2020. ד"ר ערן הופמן ופרופ' אורי חפץ הם חברי סגל במחלקה לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים. חפץ חבר סגל גם בביה"ס למנע"ס באוניברסיטת קורנל.