

# מדיניות מאקרו-כלכלית להתמודדות עם המשבר טיוטה לדיון

16 ביולי 2020

פרופ' צבי אקשטיין

דיקן בי"ס טיומקין לכלכלה וראש מכון אהרן

המרכז הבינתחומי הרצליה

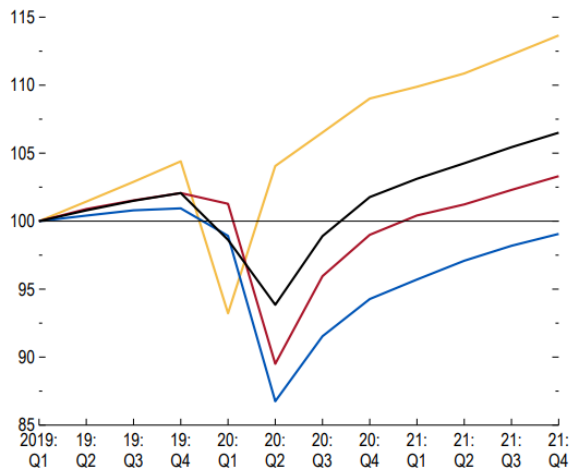
# תוכן

- השלכות המשבר על הכלכלה העולמית ובישראל והתגובה הפיסקלית והמוניטרית עד כה
- המצב הפיסקלי בישראל טוב מאד למרות הגרעון המבני
- המדיניות הפיסקלית המומלצת ותוואי ההוצאה התקציבית
- עקרונות למדיניות כלכלית במהלך המשבר
- מדיניות התעסוקה הנדרשת
- רפורמות ופרויקטים לקידום מיידים

# השלכות המשבר על הכלכלה העולמית

1Q 2019=100, התוצר העולמי

— World  
— Advanced economies  
— Emerging market and developing economies excluding China  
— China



Source: IMF staff estimates.

• המשבר הכלכלי הגדול מאז מלחמת העולם

• תחזית 2020 לירידה בתוצר:

• גוש האירו: 8.7% - (ECB)

• ארה"ב: 8% - (IMF)

• כלל העולם: 4.9% - (IMF)

• ישראל: 6% - (בנק ישראל) \ 7% - (OECD)

• התחזיות הופכות שליליות יותר עם כל עדכון נוסף, גם התחזיות ל-2021 הולכות ויורדות

• ירידה בשעות העבודה ב OECD של כ 15-25% (הערכה ברבעון השני)

• שיעורי אבטלה במדינות המפותחות בסוף 2020 של כ 8-15%

• חזרה לתוצר 1/2020 אולי בסוף 2022 (תלויה במדיניות

— התאוששות NIKE

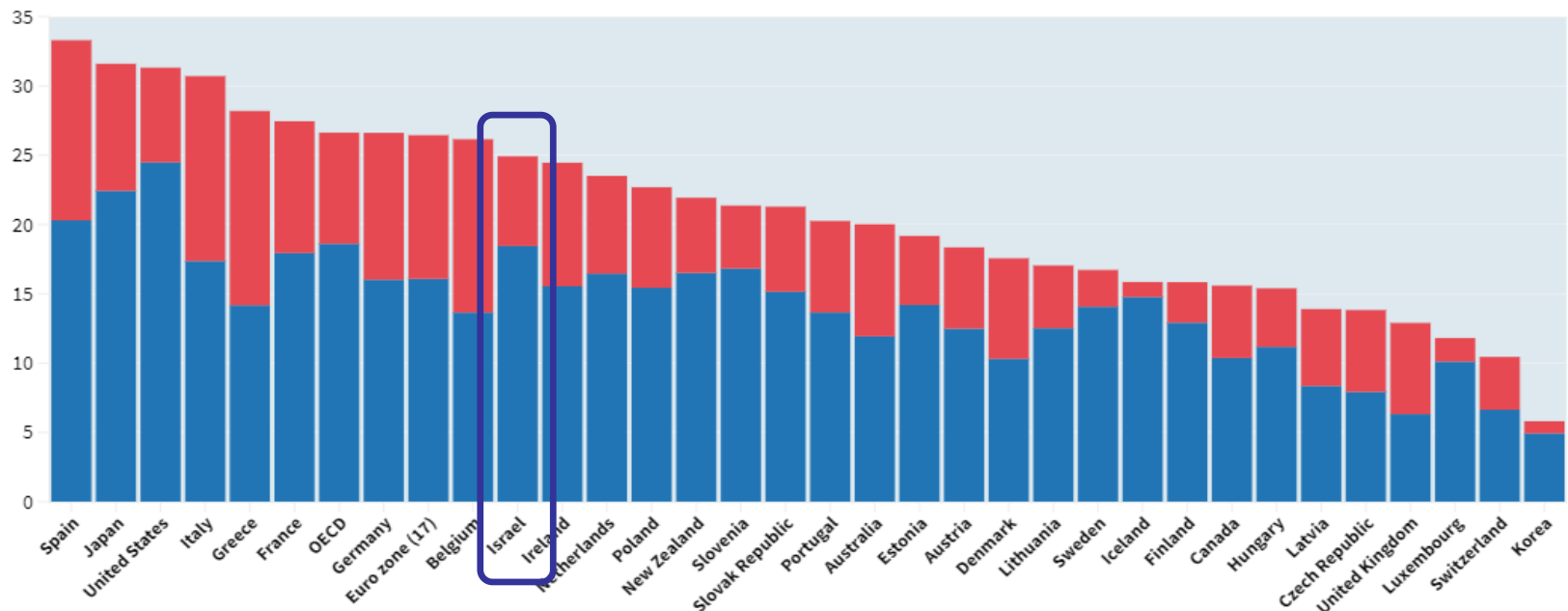
# התגובה – הרחבה פיסקלית

- תחזית ה IMF: עלייה ביחסי חוב-תוצר הממשלתיים של 18 נ"א ב-2020
- הרחבה פיסקלית בכל מדינות ה OECD במהלך הסגרים ובתקופת היציאה
- יחס חוב תוצר צפוי לישראל בסוף 2020 ~76%? – מימוש חלקי (80%)

Public debt projections, 2019-21

Change in % points of GDP

■ Single-hit scenario ■ Additional impact from double-hit scenario



# מדיניות מוניטרית אגרסיבית בעולם

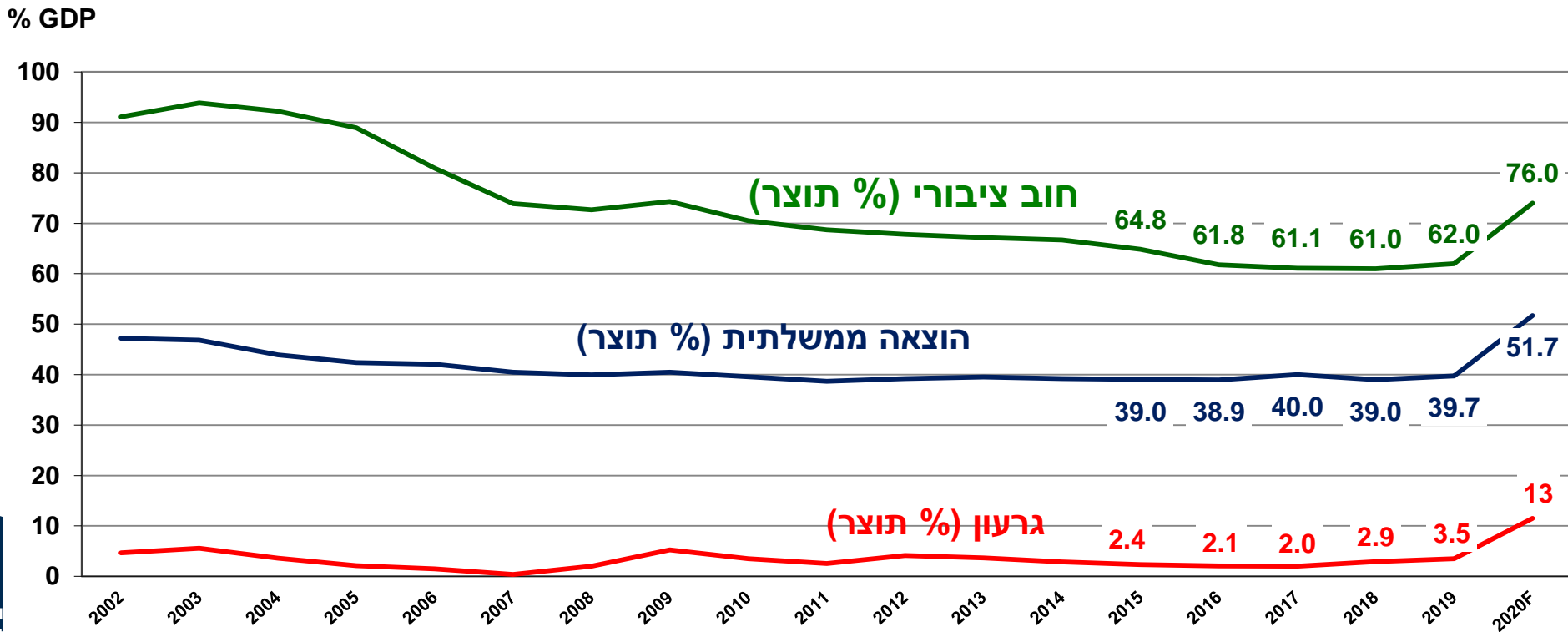
בנקים מרכזיים בארצות מפותחות מבצעים:

- קניה מסיבית של אג"ח ממשלתיות כדי להשטיח את עקום התשואות
- שמירה על ריבית קצרה של 0% וריבית 10 שנים מתחת ל-1%, לפחות ל-3 השנים הקרובות
- קניה מסיבית של אג"ח חברות (גדולות ובינוניות) על מנת לשמור על מרווחים נמוכים
- מרווחי הסיכון בסגמנטים רחבים נמוכים מאלו של לפני המשבר
- קצבי הקניה גבוהים וגדולים בהרבה מאלו של 2008-2016
- המדיניות המוניטארית בישראל דומה, בהיקפים קרובים לעולם המפותח (FED, ECB) – כולל קניית אג"ח חברות
- התערבות במרווחי סיכון של חברות קטנה יחסית:
- ערבות ממשלתית נמוכה והיקף ההתערבות של ב"י מתונה

# המצב הפיסקלי בישראל

## יחס חוב-תוצר

- יחס חוב תוצר בישראל צפוי להגיע בסוף 2020 לכ 74% עד 78%
- למרות צפי זה הריבית על החוב ומרווחי ה CDS לא עלו
- סביר כי ימשך כל עוד היקפי החוב יהיו ברמות שניתן לממנם



# המצב הפיסקלי בישראל

## ריבית 10 שנים

- הריבית של ישראל 10 שנים דומה לזו של ארה"ב כבר זמן מה – הנמוך היסטורית למרות תחזיות החוב

• CDS ישראל – 59 נ"ב – נמוך היסטורית

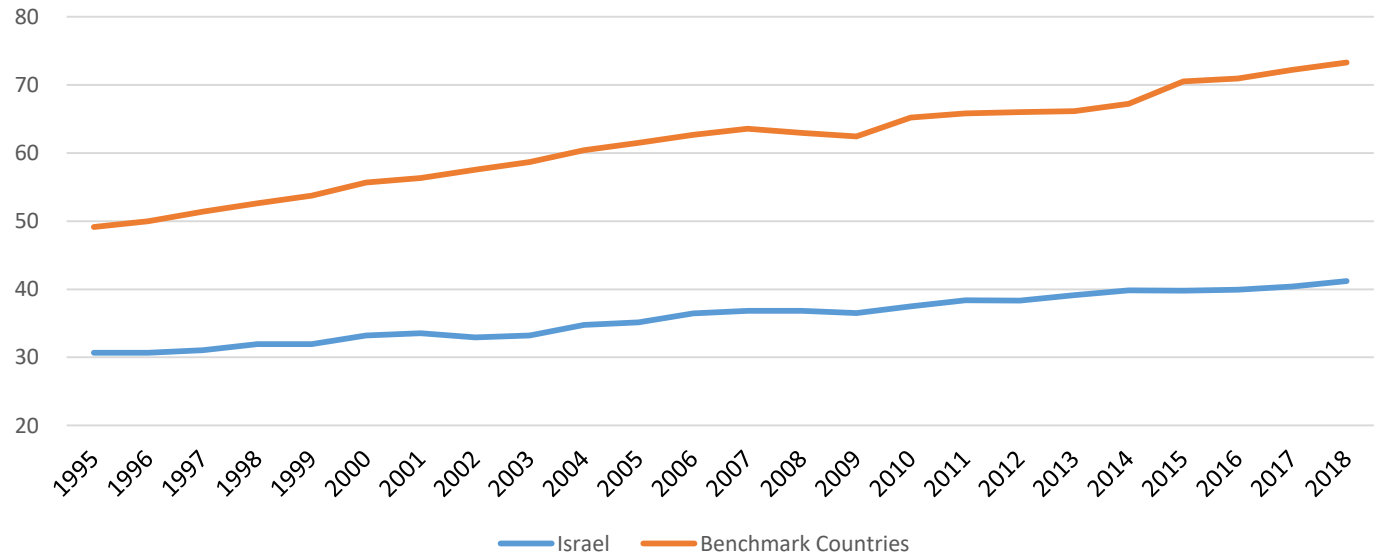


מקור: FRED.

# גמישות תקציבית להשקעות

- הורדת יחס חוב-תוצר נועדה לאפשר גמישות תקציבית בשעת משבר
- מצבה הפיסקלי של ישראל דומה לזה של החזקות במדינות המערב
- זו העת למדיניות השקעות אגרסיבית ארוכת טווח לקידום הכלכלה על ידי קירוב התעסוקה והפריון לאלו של המדינות המובילות – מדינות הסמן

תוצר לשעת עבודה (פריון) בישראל ובמדינות הסמן  
PPP \$2015





# ההמלצה - מדיניות פיסקלית מרחיבה

- הריבית הריאלית ל 10 שנים היום שלילית (~ -0.5) בעולם ובישראל, וצפויה להישאר צמוד לאפס בעתיד הנראה לעין, עלות ההשקעה כעת נמוכה מאד
  - יש מחסור בביקושים בכל העולם – יש תועלת בביקושים מקומיים
  - בריבית אפס - אפקט חזק יותר של מדיניות פיסקלית מרחיבה (מהספרות)
  - אם ההשקעה הממשלתית תומכת תעסוקה ופריון (צמיחה) - השווקים לא ילחצו את הריבית כלפי מעלה - יהיה יותר קל להחזיר את החוב
- ההמלצה לשנים הקרובות – הרחבה משמעותית בפרויקטים תומכי צמיחה, תעסוקה ופריון

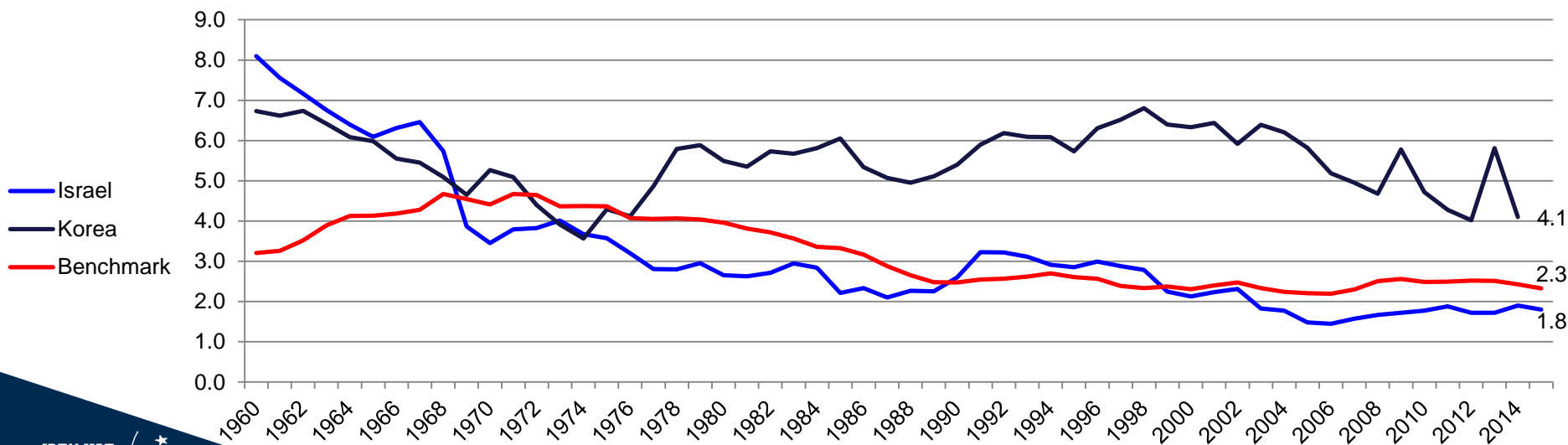
# מדיניות פיסקלית מרחיבה – כיצד להשקיע?

- לאמץ יעדי תעסוקה מאתגרים לכל שנה, ובמבט ארוך טווח עד 2030 - לחזור לפחות ל 78% (25-64) בסוף 2022

• הגדלת התעסוקה והפריון דורשים תמיכה בביקושים על פי העדפות השוק "החדש בצל הקורונה", וכן היצע עובדים איכותיים והשקעות בענפים אלו

• ישראל בתת השקעה בהון הציבורי במשך עשורים. ההצעה איננה "לשפוך כסף" אלא להקדים ולזרז השקעות בתחומים שזוהה בהם חוסר משמעותי

ההשקעה הציבורית באחוזי תוצר, 1960-2015



# תוואי ההוצאה התקציבית

- הנחה לסוף 2020: תמ"ג -6% , יחס חוב-תוצר 76% (גרעון: 13%), אבטלה 12%
- תחזית OECD: חזרה לתוצר של סוף 2019 ב Q1 2022 (6% צמיחה 2021)
- הנחות תרחיש בסיס: ללא תוספת השקעה, כלל הוצאה וללא מיסוי:
  - צמיחה של 5% ב 2022, גרעון 7% ב 2021, 5% ב 2022
- התוצאה: יחס חוב-תוצר בסוף 2022: 79%, שיעור התעסוקה כ-74% (אבטלה: 8%)
- תרחיש מומלץ להשקעות: תוספת השקעה של 2% לשנה (כ-29 מיליארד ש"ח) ב - 21/22:
- התוצאה ("תרחיש אופטימי"):
  - שיעור תעסוקה חוזר ל 78%; הגברת צמיחה שנתית של 1%
  - יחס חוב-תוצר בסוף 2022: 81%

# תוואי ההוצאה התקציבית - המשך

- **תרחיש ביניים** – נדרש עוד 1% תוצר השקעה לתוצאה דומה וחוב/תוצר 83%

- **תרחיש פסימי** – במקרה שתוספת הצמיחה מתעכבת:

- יחס חוב-תוצר מגיע ל 83% בסוף 2020, ולאחר מכן מתחיל לרדת עם עליית הצמיחה וצמצום הגרעון

- ההערכה היא שתוספת הוצאה להגברת התעסוקה והפריון, עם יעדים מוגדרים, לא תגרום להעלאת הריבית גם אם יחס חוב תוצר יגיע לכ- 80-85%

- במידה והריביות ל 10 שנים או מרווחי ה CDS עולים מעל 1.5%, יש לעצור את עליית החוב באמצעות עלייה במע"מ \ ביטול פטורים או הקטנת הוצאות

# עקרונות מדיניות כלכלית במהלך המשבר

- **עקרון מרכזי: צמצום אי הוודאות הכלכלית: תקציב היום 20/21**
- **כשל השוק המשמעותי ביותר כרגע** - אי הוודאות הכלכלית והבריאותית
  - המדיניות חייבת לשדר יציבות על ידי יצירת מסגרת תקציבית ברורה לשנים הבאות (לפחות שנה וחצי – שנתיים)
  - המדיניות הכלכלית מאז מרץ הייתה הססנית ומאוחרת ובכך מנעה התמודדות מיטבית עם המשבר. יש לתקן זאת
- **רקע:** על הממשלה להחליט ולהכריז פומבית שמדיניות הבריאות לחיים עם קורונה לא תאפשר סגר כולל ותתמקד בבדיקות, ניטור ובידוד ממוקד (קטיעת שרשרות הדבקה)

# עקרונות מדיניות כלכלית במהלך המשבר

- המטרה: חזרה לשיעורי תעסוקה של סוף 2019 (78%, 25-64) עד סוף 2022 (מאתגר) והכנת המשק לצמיחה ארוכת טווח בפריון וצמצום העוני
- יש לרכז, ככל האפשר, את התמיכה באנשים ולא בעסקים
- מתן רשת בטחון ארוכת טווח למובטלים / עובדים בתת תעסוקה עקב מצב השוק, תוך שימור התמריץ ליציאה לעבודה, וכתלות בגיל, במצב המשפחתי ובהיקף המשרות הפנויות (או בשיעור התעסוקה / אבטלה)
- רשת בטחון לעצמאיים ובעלי שליטה בהיקף דומה לתמיכה בשכירים
- השתתפות הממשלה בהוצאות קבועות של עסקים שמחזורם נפגע בצורה משמעותית אך סיכוי גבוה להתקיים בעתיד
- מדיניות ממשלתית אקטיבית לעידוד תעסוקה, יצירת משרות, הכוונה והכשרות מקצועיות באמצעות שוברים - בנייה מיידית של תכניות בשילוב מעסיקים ולפי צרכי המשק, על בסיס ועדת 2030
- עקרון מרכזי - ודאות לגבי מדיניות תעסוקה בטווח הקצר, הבינוני והארוך

# מדיניות תומכת תעסוקה!

- הארכת דמי האבטלה לשכירים תוך שימור התמריצים לתעסוקה לסוף 2021
- התניית הזכאות בהשתתפות בתכניות תעסוקה והכשרה על בסיס הפניה
- ירידה בגובה הקצבה לאחר 6-8 חודשי קבלת קצבה
- ירידה מתונה בגובה הקצבה לכלל הזכאים כאשר האבטלה (25-64) יורדת מתחת ל-12% (תעסוקה 71%), ביטול המדיניות החריגה כאשר האבטלה יורדת מתחת ל-8% (תעסוקה 74%)
- מנגנון דמי אבטלה גמישים ('חל"ת גמיש'):
- קצבה חלקית לעובדים שירדו בשיעור המשרה, עם רף עליון בגובה הקצבה שלה זכאי מי שמרוויח את ההכנסה הממוצעת במשק
- מאפשר גמישות בשוק העבודה תוך שמירת הזיקה בין העובד למעביד
- מותנה בפגיעה במחזור (של מקום העבודה) בשיעור מינימלי 30%

# מדיניות תעסוקה לשכירים - המשך

- **צמצום זמני של עלות ההעסקה:**
  - אפשרות לויתור על הפרשות לפנסיה על ידי העובד
  - משיכת קרן השתלמות ללא עלות נוספת
- **החיסרון העיקרי בתכנית שהוגשה** על ידי הממשלה לאחרונה - **אין תמריץ** למובטלים להשתתף בתכניות תומכות תעסוקה ופריון (חיפוש עבודה והכשרה מקצועית)
- **ניהול:** יש מיידית להקים צוות מוביל ברמת ועדת שרים/מנכלים בהתאם לעקרונות שצינו



# מדיניות תעסוקה לעצמאים / בעלי שליטה

- התשלום לעצמאים שהכנסתם נפגעה צריך להיות שקול לתשלום למובטלים שמשרתם צומצמה בשיעור זהה

- עצמאי שאיבד את כל הכנסתו: **מענק זהה** לעובד שפוטר ממשכורת זהה

- רף עליון לזכאות לעצמאים שאיבדו מהכנסתם, **במדרגות על פי שיעורי הפגיעה בהכנסה**, בדומה לחל"ת גמיש

- תמיכה עד סוף 2021 ולאחר מכן תמיכה בסגירת עסק או מעבר להיות שכיר

- **החיסרון העיקרי בתכנית שהוגשה על ידי הממשלה לאחרונה - הטבות עודפות לחלק מהעצמאים לעומת שכירים, תמריץ לעבודה חלקית / צמצום פעילות. בנוסף, סף נמוך של מענק לקבוצה גדולה של עצמאיים צעירים**

- **דוגמא לסף גבוה: עצמאי ששכרו ירד מ-15,000 ל-9,000 (ירידה של 40%) מקבל מענק של 7,500, כלומר סה"כ הכנסתו עולה ל-16,500**

# מדיניות תמיכה במגזר העסקי

- המטרה - גשר לתקופת המשבר כך שחברות טובות ישרדו
- הסיוע הממשלתי לעסקים ניתן בשלושה כלי מדיניות עיקריים: הלוואות בערביות מדינה, דחיית מיסים ומענקים
- היקף מימוש הסיוע בינתיים נמוך - דחיית המיסים לטווח קצר בלבד; שיעור המענקים נמוך; תנאי הסף לקבלת הסיוע מאוד נוקשים
- המלצות:
  - מענק הוצאות קבועות מותנה ברף פגיעה מינימלי של 60% ובשיעור עולה עד 80% (טרפז)
  - הרחבת ההלוואות בערבות מדינה בכמות וערבות וכן לעסקים חדשים - דרך בנקים וקרנות ייעודיות קיימות וחדשות
  - יצירת מנגנון טיפול בעסקים קטנים בענפים בעיתיים: תרבות, תיירות, פנאי
- תמיכה בעסקים עם השפעות חיצוניות תמורת השתתפות הציבור (ממשלה) בפוטנציאל ההכנסות (equity)

# צמצום רגולציה ובירוקרטיה

- ישראל מאופיינת ברגולציה עודפת (ממדדי ה-OECD והבנק העולמי ושיחות עם המגזר העסקי)
- רגולציה היא מס על פעילות כניסה ומס על פעילות שוטפת של חברות ולכן משפיעה באופן שלילי על יזמות, השקעות, תחרותיות ופריון
- **צעדים עיקריים ומיידים לשיפור הרגולציה והפחתת הבירוקרטיה כמנוע לתעסוקה וצמיחה:**
- הפחתת חסמי כניסה לפעילות של חברות זרות על ידי שיפור במדד ה-STR1 של ה-OECD
- **ONE STOP SHOP לפתיחה ורישוי עסק לכל הארץ**

# פרויקטים להגברת התעסוקה והצמיחה הכשרה מקצועית ויישום

- רפורמה מקיפה על פי המתווה של ועדת "תעסוקה 2030"
- מערך הכשרה דיגיטלי/פרונטלי של ידיעת העברית והאנגלית (דיבור, קריאה וכתובה) וכן שימוש בסיסי במערכות דיגיטליות
- מערכי הכשרה דיגיטליים ופרונטליים למקצועות בהם יש ביקוש בתנאי השוק הנוכחיים והתשואה היא 6% (השכר לאחר שנת עבודה הוא מעל 6500 ₪)
- הרחבת התמיכה במערך ההכשרה של הנדסאים וטכנאים על פי המתווה שהתקבל ב 2018
- ועדת שרים/מנכ"לים ליישום מדיניות התעסוקה - מינוי אדם בכיר בראש מערך ההכשרה/השכלה טכנולוגית

# פרויקטים להגברת התעסוקה והצמיחה

## קידום הדיגיטציה והחדשנות

- קידום מהיר של מערכת סיבים אופטיים, מערכת 5G לטלפונים סלולריים וכן יצירת מערכת של שירותי ענן לממשלה ולסקטור הפרטי בישראל
- בנייה מלאה של מערכות E-Government:
- דיגיטציה מלאה של כלל המשרדים הממשלתיים בדומה לתכנית שהוכנה על ידי ישראל דיגיטלית למספר יחידות כולל זרוע העבודה במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים
- דיגיטציה מלאה של מערך הרגולציה העסקית כולל מערך של: פתיחת עסק, אישורי יבוא מוצרים, אישורי תקנים, ביטוח לאומי, ועוד
- דיגיטציה מלאה של מערך התשלומים במשק ותמיכה בסקטור הפרטי ביישום כולל: אישורים בנקאיים, חתימות דיגיטליות ועוד
- הקמת תשתית למו"פ בתחומי הטכנולוגיה הקוונטית

# פרויקטים להגברת התעסוקה והצמיחה

## פרויקטים בתחום התשתית הפיסית

- תחבורה בכלל ותחבורה ציבורית בפרט
- קידום כל הפרויקטים בדרך: רכבות קלות וכבדות; חשמול; כבישי כניסה מהירים
- אוטובוסים בזמינות גבוהה כולל קווי נת"צים, ובמיוחד הרחבת השירות בפריפריה וישובים ערביים ונגישותם למרכזי תעסוקה (אוטובוסיי תיירות)
- קידום יישום המטרו
- הכנסת אגרות גודש בכניסה למטרופולין תל אביב וירושלים בשעות העומס
- הקמת רשות מטרופולין לגוש דן לניהול מרכזי של התחבורה
- השקעה במיזמי אנרגיה ושיפור איכות הסביבה
- העברת בסיסי צה"ל (מודיעין) לנגב

# פרויקטים להגברת התעסוקה והצמיחה

## קידום החברה הערבית

- שנת הכשרה והשתלבות לצעירים ערבים
- הכשרות מקצועיות- אוריינות דיגיטלית, עברית והכשרות נוספות לחיזוק מיומנויות
- השקעה בחיבור לתשתיות אינטרנט בישובים ערביים
- מערכת החינוך: השקעה בידע ושימוש דיגיטלי של המורים והתלמידים ובהנגשת מחשבים
- הרחבת הפקולטות הקיימות או הקמת מוסד חדש שיתמחה במקצועות הפארא-רפואיים
- קידום השקעה בתחבורה ותכנון של מרכזי מסחר, משרדים ומגורים לגובה ביישובים בחברה הערבית
- תחבורה ציבורית והנגשה לאזורי תעסוקה
- קרן סיוע לסטודנטים למניעת נשירה מסיבית

# פרויקטים להגברת התעסוקה והצמיחה

## קידום החברה החרדית

- הורדת גיל הפטור לעידוד שילוב גברים חרדים בתעסוקה
- שנת הכשרה והשתלבות לצעירים חרדים
- השקעה בהכשרות מקצועיות
- תחבורה ציבורית למרכזי תעסוקה



# פרויקטים להגברת התעסוקה והצמיחה

## שיכון ודיור

- **רפורמה בתכנון** - הגדלת מלאי אישורי הדירות, הצבת יעדים לאישור תכניות, עידוד עיריות על ידי בניית תשתיות על ידי תקציב ממשלתי, הצבת יעד של היקף גמר בניה של 80 – 100 אלף דירות בשנה עם דגש על אזורי ביקוש, ניצול יתרונות אגלומרציה
- **רפורמה במנהל מקרקעי ישראל** - מכירת קרקעות לא מתוכנות במרכזי הערים, שיווק קרקעות ומיסוי ערך הקרקע כל עוד הקרקע אינה בנויה
- **רפורמה במימון הרשויות המקומיות: הורדת ארנונה לעסקים ופיצוי חלקי לרשויות חלשות**
- **רפורמה בהתחדשות עירונית** - הגדלת התקציב לרשות להתחדשות עירונית והצבת יעד שנתי של רמת ההתחדשות העירונית בהיקף 20 אלף יחידות דיור
- **רפורמה בתיעוש הבנייה** - קידום הפריון והיעילות בענף הבנייה למגורים על ידי השקעות בצידוד, מרכיבי בניה סטנדרטים וכניסת חברות זרות מארצות מפותחות
- **רפורמה באורבניזציה של המגזר הערבי** - בנייה רוויה הכוללת מוקדי תעשייה ומסחר, נגישות באמצעות תחבורה ציבורית יעילה והתמקדות ביישובים לאורך כביש 6, ואדי ערה וביישובים הבדואיים בנגב

# תודה!