



ישראל 2028

חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי

סיכוש אסטרטגיה לאומית בתנאי משבר

מוגש ע"י

ועדה ציבורית בראשות אלי הורביץ

עורך – דוד ברודט



בתמיכת נציבות המדע והטכנולוגיה ארה"ב – ישראל

© נציבות המדע והטכנולוגיה ארה"ב-ישראל, US-Israel Science and Technology Foundation

עיצוב הלוגו "ישראל 2028": סבטה נוטיס

עיצוב, עימוד והדפסה: קודף בע"מ

תוכן העניינים

הקדמה	.....
תקציר	.....
עיקרי מדיניות לטווח הקצר 2009 - 2010	.....
חלק א': מימוש "תוכנית 2028" תוך ניהולו של המשבר הכלכלי-פיננסי	.....
1. מבוא	.....
2. עוצמת המשבר הכלכלי והתוכנית	.....
3. לקחים מהמשבר הכלכלי-פיננסי הרלבנטיים לישראל	.....
4. המשבר הכלכלי החזון והיעדים	.....
5. משבר כלכלי ארוך טווח - הערכת השלכות אפשריות	.....
חלק ב': ההתאמות למציאות החדשה בתוכנית ישראל 2028	.....
1. מדיניות בעת משבר ויציאה הדרגתית ממנו	.....
2. צמצום הדאליות בחברה ובמשק	.....
3. התפתחויות דמוגרפיות ושוק העבודה	.....
4. בריחת מוחות	.....
5. מו"פ וקרנות הון סיכון	.....
6. קדימויות בתקופת משבר - בחינת שני תחומים	.....
7. כלכלת שוק ורגולציה	.....
8. המגזר הפיננסי בישראל	.....
9. חברות גלובליות	.....
10. הוצאות הביטחון והצמיחה	.....
חלק ג': הרקע למשבר הכלכלי בעולם ומשמעותו לישראל	.....
1. המשבר בארצות הברית, מקורו והתפתחותו	.....
2. תובנות ולקחים מהמשבר העולמי	.....
3. אורך המשבר ומשמעותו	.....

הקדמה

התוכנית **ישראל 2028 חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי**, הושלמה במרץ 2008 והוצגה במהלך אותה שנה בפני ראש הממשלה והממשלה כולה, בפני מנכ"ל משרדי הממשלה, בפני ראש האופוזיציה, בפני נגיד בנק ישראל ובפני עשרות גופים עסקיים, גופים ציבוריים, נציגים מהמגזר השלישי ובפני פורומים מקצועיים רבים ומגוונים. התוכנית זכתה לחשיפה ניכרת באמצעי התקשורת ובפני קהילות ציבוריות שונות. חשיפת התוכנית לציבור הרחב ולקהלים רבים נועדה לצורך קיומו של דיון ציבורי ומקצועי על יעדי התוכנית והאמצעים העיקריים למימושה. תקוותנו הייתה שבעקבות הדיון הציבורי תאמץ ממשלת ישראל את התוכנית כבסיס לעיצוב מדיניותה הכלכלית-חברתית לטווח ארוך.

מאז יצאה התוכנית לאור התגלעו שני משברים, המשבר הכלכלי-פיננסי הבין-לאומי והמשבר הפוליטי בישראל. התפטרות ראש הממשלה בספטמבר 2008 והמשבר הפוליטי בעקבותיה הניעו את הקדמת הבחירות לכנסת. המשבר הפוליטי לא אפשר את המשך הדיון הממשלתי במימוש התוכנית. המשבר הכלכלי-פיננסי העולמי, שהוחרף מאז ספטמבר 2008, יצר מציאות כלכלית וחברתית חדשה בעולם וגם בישראל. המציאות החדשה של האטה כלכלית ואף ירידה בתפוקות מעלה את הצורך לבחון את תוכנית ישראל 2028, את תקפות הנחותיה ואת סדרי העדיפות בין יעדיה הכמותיים. בחינה זו מודרכת ע"י הצורך בשמירת האסטרטגיה העומדת בבסיס התוכנית כדי שניתן יהיה לממש את חזונה ולהשיג את יעדיה המרכזיים ארוכי הטווח, תוך ניהול המשבר הכלכלי בטווח הקצר והתמודדות עם המגבלות שהוא מטיל. מסמך זה מברר את ההשפעות העיקריות של המשבר העולמי על ישראל ואת משמעויותיו לתוכנית **ישראל 2028**.

עם הקמת ממשלה חדשה בישראל עולה הצורך הדחוף לגבש מדיניות עקבית ומתואמת אשר תטפל במשבר הכלכלי החריף ותעצב אסטרטגיה כלכלית-חברתית ארוכת טווח. צורך זה מקנה חשיבות רבה לתוכנית ארוכת טווח למשק ולחברה בישראל כמסגרת רב תחומית ועקבית לקביעת מדיניות. התוכנית **ישראל 2028**, בצירוף מסמך זה, יכולים להוות בסיס ראוי לדיוניה של הממשלה החדשה בנושאים הכלכליים-חברתיים של ישראל. התוכנית יכולה להציע פרספקטיבה רב תחומית הולמת וראייה ארוכת טווח לטיפול בבעיות הבערות שמציב המשבר הכלכלי.

תודה מיוחדת נתונה **לאלי הורביץ, זאב תדמור, סאמי פרידריך, עוזיה גליל, יורם יהב ודיוויד מירון-וופנר** שתרמו רבות לליבון השאלות הנדונות במסמך זה ולשיפורו, ו**לאריה בר** שהיה חבר בצוות העריכה והאינטגרציה של התוכנית המקורית ישראל 2028 והיה שותף פעיל ומלא בהכנת פרק זה.

דוד ברודט, העורך הראשי

תקציר

1. שינוי בקדימויות ובהקצאת המשאבים בעת משבר

המשבר הכלכלי-פיננסי העולמי, שהוחרף מאז ספטמבר 2008, יצר מציאות כלכלית וחברתית חדשה בעולם וגם בישראל. המציאות החדשה של האטה כלכלית ואף ירידה בתפוקות מעלה את הצורך לבחון את תוכנית ישראל 2028, את תקפות הנחותיה ואת סדרי העדיפות בין יעדיה הכמותיים. בחינה זו של המשבר מודרכת ע"י הצורך בשמירת יעדי העל ועל האסטרטגיה העומדת בבסיס התכנית. דבקות באסטרטגיה תאפשר את מימוש חזונה של התכנית והשגת יעדיה המרכזיים ארוכי הטווח, תוך ניהול המשבר הכלכלי בטווח הקצר ובמהלך ההתמודדות עם המגבלות שהוא מטיל. מסמך זה מברר את ההשפעות העיקריות של המשבר העולמי על ישראל ואת משמעויותיו לתוכנית **ישראל 2028**.

היעד המרכזי של התכנית **ישראל 2028** היא צמצום הדואליות בכלכלה ובחברה בישראל. משמעותו של יעד כפול זה הוא העלאת הפריון בקרב ענפי משק מסורתיים באמצעות החדרת חדשנות טכנולוגית ניהולית ושיווקית, בד בבד עם צמצום פערים חברתיים-כלכליים ע"י העלאת רמת ההשכלה והגברת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב קבוצות אוכלוסייה המודרות עתה משוק העבודה או הנמנעות ממנו. בצד קידום של ענפי משק מסורתיים תונח תשתית להמשך צמיחתם של ענפים עתירי ידע. הנחת העבודה היא שמשכו של המשבר לא יעלה על שלוש שנים. משבר לא ארוך יאפשר להתמודד עם מצוקות הטווח הקצר מבלי לוותר על יעדים מרכזיים ארוכי טווח.

ראשיתו של המשבר העולמי במשבר פיננסי-כלכלי בארצות הברית. אף שהמצב בישראל שונה במידה רבה מהתנאים ששררו בארצות הברית ערב המשבר, ניתן גם כאן להפיק ממנו לקחים חשובים הרלוונטיים לניהול מדיניות מקרו כלכלית וחברתית. הלקחים העיקריים שיש למנות הם:

הרשאה לגרעון תקציבי גדול יותר בעת נסיגה כלכלית בכפוף לאחריות פסקאלית המתחשבת בגודל החוב הציבורי תוך העדפת הוצאה ציבורית בעלת מכפיל תעסוקה גבוה.

חיזוק ושיפור יכולת המשילות. הכרה בחשיבותם הכלכלית של השווקים תוך השגת איזון בין סקטור פרטי ודינאמי לבין סקטור ציבורי מקצועי בעל סמכויות ויכולת ביצוע.

ההידברות עם מגזרי ציבור שונים היא אחת מאבני היסוד ביכולת השלטון להשיג את יעדיו החברתיים והכלכליים.

חיזוק הרגולציה הממשלתית, בעיקר בתחום הפיננסי החוץ בנקאי.

מיצובה העתידי של ישראל בכלכלת העולם תלוי ביכולתה להתמודד עם המשבר בצורה אפקטיבית. יש לתכנן את ההתמודדות עם המשבר ואת היציאה ממנו כבר בשלב מוקדם כדי שבסימו של המשבר יהיה מצבה היחסי של ישראל עדיף על מצבן של מדינות רבות אחרות. תוכנית אסטרטגית למשק והחברה יכולה לספק מסגרת התייחסות לטווח ארוך במהלך הטיפול בבעיות הדוחקות בטווח הקצר. התכנית מציעה, אפוא, לקובעי המדיניות מפת דרכים וכיוון להשגת יעדי המשק והחברה. ראוי לזכור כי המשבר הבין-לאומי אמנם מציב בעיות חמורות בפני המשק והחברה אבל מציע גם הזדמנויות שניתן לנצלן לביסוס מצבה הכלכלי ומעמדה הבין-לאומי של ישראל בעתיד. על כך נדון בהמשך.

העובדה שהיקף המקורות אשר יעמוד לרשות המשק בשנות התכנית הראשונות יהיה נמוך יותר מאשר צפתה התכנית המקורית, אין בו, כאמור, כדי לשנות את התפיסה האסטרטגית ואת השינויים ארוכי הטווח במשק ובחברה בישראל. אולם, כתוצאה ממיעוט המקורות בשנים הקרובות, יתחייבו שינויים בסדרי העדיפויות ויהיה צורך לדחות השגת מספר יעדים למועד מאוחר יותר במהלך התכנית. המסגרת האסטרטגית יכולה לסייע בחידוד סדרי העדיפויות לאחר פרוץ המשבר. למשל, הצורך בטיפול בתעשיות עתירות הידע המבוססות על מו"פ מקורי. המשבר העולמי יפגע במקורות המימון של תעשיות הידע והמו"פ. תעשיות אלה הפכו להיות בעשורים האחרונים תעשיות ליבה בישראל. נוכח ההסכמה הרחבה שתעשיות אלה יהיו התעשיות המובילות גם בעתיד, חייבים קובעי המדיניות לשמור על יכולת הפיתוח והייצור של תעשיות אלה. לשם כך חייבת להינתן עזרה ממשלתית שתאפשר למגזר זה לעבור את תקופת המשבר תוך שהוא שומר על עיקר כוח האדם האיכותי ומשמר מוקדי ידע חשובים בישראל כבסיס לצמיחה מחודשת בעת היציאה

מהמשבר. בתקופת משבר תחריף התחרות בשוק הבין-לאומי. בתקופה זו צריכה המדיניות להקדיש מאמץ ניכר לחידוד יתרונה התחרותי של ישראל. טיפול אינטנסיבי בנושאי ליבה יתרום להגברת התחרותיות של היצוא הישראלי. חלק מהמקורות הדרושים לטיפול בנושאים העומדים בראש סדר העדיפויות ניתן יהיה להפנות מהקטנת התוספת שיועדה בתוכנית לתשתיות הפיזיות, בעיקר תשתית התחבורה. ההאטה במשק תקטין חלק מהביקושים לתשתיות אלה, מה עוד שמכפיל התעסוקה בהקמתן הוא נמוך.

על הממשלה להתמקד, אפוא, בשנים הקרובות בנושאי מפתח שיבטיחו יציאה נכונה מהמשבר וצמיחה בעתיד על בסיס שני עקרונות: ההוצאה התקציבית תיבחן על פי התעסוקה שהיא מחוללת בטווח הקצר, ועל פי תרומתה להשגת יעדי הטווח הארוך של המשק והחברה בישראל.

קיומה של תוכנית אסטרטגית לטווח ארוך מאפשרת דיון יסודי ועקבי יותר בהתאמות הנדרשות ביעדים הכלכליים והחברתיים של ישראל ובסל אמצעי המדיניות שמפעילה הממשלה, על בסיס הפרספקטיבה הרחבה שמציבה התוכנית.

2. מדיניות לטווח הקצר

הנחת העבודה היא כי בשנת 2011 תחל יציאה משמעותית מהמשבר. על המדיניות הפיסקאלית לעודד פעילות כלכלית אולם עליה להביא בחשבון את המגבלה שמטיל גודלו היחסי של החוב הציבורי ויכולת מימון. אנו ממליצים שהחוב הציבורי לשנים 2009 ו-2010 לא יעלה על 85 אחוז מהתוצר. התכנית **ישראל 2028** העמידה כיעד שיעור חוב של כ-45% מהתוצר בשנת 2028. שיעור זה נועד להקנות למשק ולממשלה גמישות גבוהה ביותר למצבי משבר, כלכליים או ביטחוניים. המשבר שפרץ בראשית תקופת התכנית מסיג את המשק אחורה מן היעד שנקבע לטווח ארוך. אולם, עם תום תקופת המשבר וחזרה למסלול של צמיחה מהירה, צריכה הממשלה לחזור לתוואי של הורדת שיעור החוב ליעדים המקוריים שבתוכנית ולניהול מדיניות שבהדרגה תחזיר את הגרעון לשיעור שלא יעלה על 1% מהתוצר.

מנקודת ראות האפקטיביות של כלי המדיניות והשפעתם על התעסוקה יש להעדיף בעת המשבר הגדלה מבוקרת של ההוצאה הציבורית על פני הפחתת מסים. את הפחתת המסים יש לדחות למועד מאוחר יותר, עם החזרה למסלול צמיחה.

על הממשלה להתמקד בשנתיים הקרובות בנושאי מפתח שיבטיחו יציאה נכונה מהמשבר וצמיחה בעתיד ושיעור תעסוקה גבוה ככל הניתן בהווה: מו"פ, חינוך, השכלה גבוהה ומחקר בסיסי, הכשרה מקצועית והקניית השכלה תעסוקתית לקבוצות בעלות שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה, וחיזוק רשתות הביטחון נגד אבטלה.

האבטלה העולה מחייבת טיפול בסוגיית העובדים הזרים. צמצום חלקם של העובדים הזרים בקרב העובדים יאפשר להרחיב את התעסוקה ולהעלות את רמת השכר בקרב עובדים ישראלים הנמצאים בתחתית שוק העבודה.

המשבר העולמי יוצר הזדמנות להחזרת ישראלים ברמות תעסוקה גבוהות לישראל, אולם, לא פחות מכך, מחייב המשבר גם פעילות לשמירה על מרכזי ידע ועל כוח אדם בעל השכלה טכנולוגית מתקדמת, למרות השפל הכללי בתעסוקה ובתעשיות ההיטק במיוחד. לשם כך נדרשת הוצאה ציבורית נוספת שתוקצה לתעשיות הידע המבוססות על מו"פ מקורי, בסך מיליארד ₪ בכל אחת משלוש השנים הקרובות.

בד בבד עם התמיכה המוגברת בתעשיות ובמרכזי הידע, יש להקטין בשנים הקרובות את ההשקעות בתשתית התחבורה, אולם יש להכין את התשתית המוסדית ואת התוכניות לחידוש ההשקעה בתשתית התחבורה בהיקף מלא בעתיד.

3. דבקות ביעדים מרכזיים בתנאי משבר

ישראל 2028 רואה בקיומם של **משק וחברה דואליים** את הבעיה העיקרית של ישראל בשנים האחרונות. **המשק הדואלי** הוא משק קטבי שיש בו מצד אחד ענפים מתקדמים בעלי פרויקט גבוה וכושר תחרות בעולם הגלובלי, ומצד שני ענפים מסורתיים בתעשייה ובשירותים שאינם עושים שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, מעסיקים עובדים ברמה

תעסוקתית ובשכר נמוכים, הינם בעלי פריון נמוך ובדרך כלל אין הם מסוגלים להתחרות בשווקים הבין לאומיים. הפער הכלכלי-טכנולוגי בין ענפי המשק יוצר פערי שכר ותורם במידה רבה לפערים בחברה בישראל (לפערים אלה תורם גם שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה). הדואליות במשק הולכת יד ביד עם דואליות בהשכלה ובהכנסה ומאיימת על שלמותה של החברה.

החזון של **ישראל 2028** מצביע על הצורך החיוני לצמצם במידה ניכרת את הדואליות בכלכלה ובהכנסה במהלך שנות התוכנית. האסטרטגיה להשגת יעד זה היא רב תחומית, הוא ימשיך להיות יעד מרכזי גם במציאות של משבר כלכלי.

4. התפתחויות דמוגרפיות, רכישת מיומנויות עבודה ותעסוקה

שתי הקבוצות בעלי קצב הריבוי הטבעי הגבוה ביותר בישראל הן גם בעלות שיעורי ההשתתפות הנמוכים ביותר בכוח העבודה - החרדים והערבים. משקלן באוכלוסייה ילך ויעלה. שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה של שתי קבוצות אלה ושיעור העוני הגבוה בקרבן קשור הדוק להימנעות מרכישת השכלה כללית ומיומנויות המכשירות לשוק עבודה מתקדם, בעיקר בקרב גברים חרדים ובקרב נשים ערביות. המשבר הכלכלי אינו עוצר את התהליכים הדמוגרפיים. דחיית הטיפול בבעיית ההשתתפות הנמוכה בכוח העבודה, בעיקר של שתי קבוצות אלה, יחמיר את המצב החברתי ויעמיק את הפערים החברתיים-כלכליים. אולם, בתנאי אבטלה יהיה קשה יותר להגביר תעסוקה בקרב הקבוצות הללו. כל עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה תתורגם מייד לעלייה מקבילה בשיעור האבטלה. יש לנצל את תקופת ההאטה ולהקנות לרבים ככל האפשר מחברי קבוצות אלה כלים להתמודדות עם שוק העבודה לקראת עידן הצמיחה המחודשת.

על מדיניות הקצבאות לחזק את הביטחון הכלכלי של מי שאינם מסוגלים לעבוד או מי שאינם מצליחים למצוא עבודה בעת האטה כלכלית. אין לחזור אל מדיניות קצבאות היוצרת "מלכודת עוני" - בכלל זה יש להימנע מהגדלתן של קצבאות הילדים.

5. תעשיות עתירות ידע

האתגר העומד בפני ישראל הוא לא רק שימורה של תעשיית ההיטק בעת משבר בין לאומי אלא חיפוש אחר תחומים ורכישת יתרונות חדשים בפיתוח טכנולוגיות מתקדמות כדי להמשיך ולמצב את ישראל כמדינה מובילה בתחומים אלה. יש להגדיל את המקורות הממשלתיים המוקדשים לפיתוח טכנולוגי כדי לא לבד את היתרונות היחסיים ואת המומנטום של התעשייה המתקדמת בישראל ובמיוחד בתקופת המשבר שבו יש סכנה של איבוד מקומות עבודה של כוח אדם איכותי.

על פי כל ההערכות המשבר הכלכלי הנוכחי לא ישנה את המגמות ההיסטוריות של ביסוס תעשיות העתיד על ידע וטכנולוגיה. החדשנות הטכנולוגית יצרה בעבר יתרונות תחרותיים, זו גם תהיה כנראה המגמה בעתיד. יש לשמור אפוא על כוח האדם הטכנולוגי והמדעי האיכותי בישראל.

בישראל פועלות חברות רב לאומיות רבות אשר בסיסן בארה"ב ואשר הקימו מרכזי מו"פ בישראל. תוכניות ההרחבה של מו"פ אמריקאי יכולות להיות נקודת מוצא טובה להתמקדות בתחומים אלו גם בישראל, לשיתוף פעולה בין מחקר אמריקאי למחקר ישראלי ולהקמת תעשיות עתירות ידע בתחומים אלו בישראל.

6. המערכת הפיננסית בישראל ורגולציה פיננסית

המשבר הפיננסי החמור בארה"ב שהניע את המשבר הכלכלי כולו הסב את תשומת הלב למגזר הפיננסי ולסכנות הנובעות מהיעדר רגולציה הולמת. בישראל לא נבנתה מערכת רגולטיבית מפותחת דיה המסוגלת להתמודד עם המבנה המשתנה של שוק ההון.

הרגולציה הפיננסית היא חלק בלתי נפרד מפעילות השוק. רגולציה טובה חייבת להיות שקופה, עליה להכיר את מצבם והתנהלותם של המוסדות הפיננסיים, עליה לבחון סיכונים, לקבוע דרישות הלימות הון ואת שיעורו של ההון העצמי. רצוי אף שהרגולציה הפיננסית תפעל כמערכת אחת, או לפחות, כמערכות מתואמות היטב.

המסקנות העולות מהניסיון הבינלאומי לגבי תפקודם של מערכות פיננסיות רלבנטיות גם לישראל, בעיקר בעיתוי בו עדיין לא הושלמו הרפורמות בתחום הפיננסי, מורות כי יש להשלים את הרפורמות ההכרחיות בתחום הרגולציה ובתפקוד המוסדות הפיננסיים השונים על סמך הניסיון המצטבר בעולם. רפורמה זו תבטיח את עתידה של התעשייה הפיננסית בישראל, כנדבך למימון הצמיחה בישראל ואולי אף כתעשיית יצוא.

על משרד האוצר ובנק ישראל לבחון את המבנה הארגוני של הרגולציה, לבחון את מספר גופי הרגולציה המתאימים לישראל, את מיקומם במערכת הרגולטורית, ואת חלוקת העבודה והתיאום, בין גופי הרגולציה ובינם לבין קובעי המדיניות ובעלי השליטה במשאבים הציבוריים.

7. חברות גלובליות

התכנית ישראל 2028 ממליצה על עידוד יצירתן של חברות גלובליות שמרכזן בישראל. חברות הזנק רבות שצמחו בישראל נמכרו בחמש עשרה השנים האחרונות לחברות בחו"ל. במציאות של משבר ייתכן ותואט מכירה של חברות ישראליות לחברות זרות. אפשר שזה הזמן הראוי ליצירת חברות גלובליות שמחזור מכירותיהן הוא לפחות מיליארד דולר לשנה, שמרכזן בישראל. אחת הדרכים ליצירת תנאים נוחים יותר להתפתחות חברות גלובליות חדשות היא בחיבורן של תהליך זה למדיניות ההמרצה של מו"פ ושל מחקר יישומי. חברות גלובליות שמרכזן בישראל מרחיבות את מעגל התעסוקה מעבר למעגל הישיר של המקצועות הטכנולוגיים לשורה נוספת של משלחי יד בתחומים שונים.

עיקרי מדיניות לטווח הקצר: 2009–2010

קיימת אי ודאות ביחס לאורכו הצפוי של המשבר הכלכלי העולמי. הואיל וסיומו של המשבר בישראל תלוי במידה רבה בסיומו של המשבר העולמי, קשה לצפות גם את משך המשבר בישראל. הנחת העבודה הייתה שהמשבר העולמי לא יארך שנים רבות, וכי היציאה המשמעותית ממנו תתחיל כבר בשנת 2011. על בסיס הנחה זו חשוב לנקוט במדיניות כלכלית המעודדת תעסוקה בזמן הקצר ומכשירה את הקרקע לקראת יציאה מהמשבר כך שבסיומו יהיה מצבה היחסי של ישראל עדיף על מצבן של מדינות רבות אחרות. על המדיניות בשנים 2009 - 2010 לשלב אפוא בין הצרכים והמצוקות בטווח הקצר ובין התוואי הנדרש לטווח הארוך.

קדימויות

המשבר יוצר מחסור במקורות תקציביים ולאומיים למימוש יעדים חשובים. עם זאת, חשוב לנקוט בשנים 2009 - 2010 באמצעים שאינם מחייבים השקעה ניכרת מיידית ואשר ישפרו במידה רבה את מצבה היחסי של ישראל בתום המשבר, כמו הנהגת שינויים ארגוניים או מנהליים, קבלת החלטות והכשרת התנאים לשינויים דרושים במדיניות הציבורית, ועיסוק בתכנון מפורט של פרויקטים. ראוי לבחון שינויים מבוקשים במדיניות הממשלתית גם על פי השאלה העולה בעת קיפאון כלכלי ואבטלה, האם השינוי המוצע ימנע הידרדרות נוספת במאפיינים חברתיים וכלכליים חשובים.

להלן מובאים שיקולים עיקריים שיש, להערכתנו, לשקול טרם החלטה על ביצוע השקעות ניכרות בשנים הקרובות בתחומים השונים, או על דחייתן של השקעות, כפי שעולה מצרכי המשק לטווח ארוך ומצרכי התעסוקה בטווח הקצר:

באיזו מידה מאפשר הקיפאון הכלכלי דחייה בהשגת יעד השקעה כלשהו מבלי לפגוע באורח משמעותי ביעדי החברה והמשק לטווח ארוך.

באיזו מידה ההשקעה הנדונה היא עתירת תעסוקה. היינו, באיזו מידה ביצוע ההשקעה כיום יסייע בהקלת מצוקת האבטלה. שאלה זו קשורה קשר הדוק לשיעורם של מרכיבי היבוא בהשקעה לעומת מרכיבי התעסוקה המקומי.

באיזו מידה עשויה ההשקעה כיום להשפיע בטווח הקצר על משתנים חברתיים חשובים כמו שיעור העוני, והאם היא מכשירה את המערכת הכלכלית להתמודדות, בתום המשבר, עם שיעור גבוה של חסרי השכלה המתאימה לשוק העבודה ועם שיעורו הגבוה של העוני. בהקשר זה יש לשאול האם ההשקעה או המדיניות הציבורית כיום תמנע המשך ההידרדרות בפרמטרים אלה.

באיזו מידה ביצוע תכנית השקעה תשמר את יתרונותיה התחרותיים של ישראל ואפילו תציב את ישראל בעמדה תחרותית עדיפה בתקופת המשבר, ובעיקר לאחריו. לחילופין, האם הימנעות מביצוע ההשקעה כיום תגרום לאובדן יתרונות תחרותיים עם השלכות קשות לטווח ארוך.

במצבי משבר יש לממשלה תפקיד חשוב בייזום פעולות נגד המיתון. המייצבים האוטומטיים יפעלו כנגד השפל והמיתון (ההכנסות ממסים יורדות עקב המיתון בפעילות הכלכלית. הירידה בהכנסות מגדילה את הגרעון וכך ממריצה את הפעילות) אולם, בכך לא די. על הממשלה ליזום הגדלה בהוצאה הציבורית בעלת **מכפיל תעסוקה** גבוה בפעילות הכלכלית במשק. הממשלה זקוקה אפוא לדרגות חופש בהוצאה התקציבית ובהרחבת הגרעון. אולם, חופש הפעולה של הממשלה תלוי ברמתו היחסית של החוב הציבורי בנקודת הפתיחה. חוב ציבורי גבוה יגביל את יכולת הפעולה של הממשלה באמצעות התקציב.

מדיניות פискаלית

בימי משבר והאטה כלכלית יש להתיר באורח מדוד את ההגבלות שהטילה המדיניות פискаלית על גודל הגרעון התקציבי, אך גם בימים אלה אין להתיר התנהלות תקציבית בלתי אחראית. הגרעון התקציבי יגדל בתקופת המשבר כתוצאה משתי מגמות: הירידה האוטומטית בתקבולי המסים כתוצאה מההאטה והצורך להגביר ביקושי ממשלה כדי

לבלום את ההאטה. אולם, יש להגביל את הגרעון בתקציב המדינה על פי גובהו של החוב הציבורי ויכולת מימונו. מצב החוב הציבורי השתפר מאד מאז שנות ה-80. אך בסוף 2008 הוא עמד עדיין על כ-77% מהתוצר, זהו שיעור גבוה יחסית.

אנו ממליצים כי החוב הציבורי בתום שנת 2010 לא יעלה על 85% מהתוצר. גידול הגרעון העולה על שיעור זה באורח משמעותי עלול לפגוע באמון הציבור במדיניות הכלכלית של הממשלה ולמנוע את השגת מטרות המדיניות, במיוחד נוכח מגבלות המימון של הממשלה בארץ ובחו"ל. חוב גדול מדי יכביד מאד על הממשלה ויקשה עליה ליצור בעתיד תקציב תומך צמיחה בשל הצורך לשעבד חלק גדול של תקציבה לפירעון קרן ורביית. יצירת חוב ממשלתי גדול מדי פועלת במישרין לבלימת הצמיחה. הגדלה ניכרת בחוב תחייב את הממשלה להגדיל את גיוס המקורות מהציבור, פעולה זו תעלה את שערי הריבית לטווח ארוך במשק. עליית שערי הריבית תאט את הצמיחה. בנק ישראל פועל ישירות בשוק אג"ח (החל מחודש פברואר 2009) כדי למתן את ההשפעות השליליות של העלאת הריבית לטווח ארוך. אך יכולת פעולתו מוגבלת.

עם זאת, בתקופה זו כשהמערכת הפיננסית בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, מתנהלת בזהירות ובשמרנות רבה במתן אשראי, יכולה הממשלה לעשות שימוש בערבוביות מדינה (תמורת עמלה) כאמצעי חשוב להגדלת אשראי. בדרך זו ניתן להאיץ את חזרתו של המשק לתפקוד תקין.

כאשר נבחנות הדרכים להגדלת הגרעון בתקציב המדינה במטרה לעודד צמיחה כלכלית ותעסוקה ונבחנת הורדת שיעורי מסים לעומת הגדלת ההוצאות הממשלתיות, נראה כי מנקודת ראות עידוד הצמיחה יש להעדיף העלאת ההוצאה הציבורית על פני הפחתת מסים. בעת נסיגה כלכלית וגידול באבטלה. השפעתה של תוספת הוצאה להשקעות בהון אנושי ופיזי או גם לרכישה ישירה של מוצרים, על עידוד הפעילות הכלכלית רבה יותר מהשפעתן של הפחתות מסים. לכן אין מקום להפעיל את המשך תוכנית הורדת שיעורי המסים המתוכננת לשנת 2010.

חשיבות התעסוקה

על הממשלה להתמקד אפוא בשנתיים הקרובות בנושאי מפתח שיבטיחו יציאה נכונה מהמשבר וצמיחה בעתיד ושיעור תעסוקה גבוה ככל הניתן בהווה: מו"פ, חינוך, השכלה גבוהה ומחקר בסיסי, הכשרה מקצועית והקניית השכלה תעסוקתית לקבוצות בעלות שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה, וחיזוק רשתות הביטחון נגד אבטלה.

האבטלה העולה מחייבת טיפול בסוגיית העובדים הזרים. צמצום חלקם של העובדים הזרים בקרב העובדים יאפשר להרחיב את התעסוקה ולהעלות את רמת השכר בקרב עובדים ישראלים הנמצאים בתחתית שוק העבודה. המשבר מקנה יתר דחיפות לצעד זה. ההאטה ואולי אף הנסיגה בפעילות הכלכלית תעלה את שיעור האבטלה ותוריד את שכר העבודה. סגירת שוק העבודה הישראלי למרבית העובדים הזרים תמתן את הגידול באבטלה ואת הירידה בהכנסות בקרב בעלי כישורי עבודה נמוכים המתחרים בעובדים הזרים

הגברת כוח המשיכה של ישראל לבעלי הכשרה תעסוקתית גבוהה

דווקא עתה, בעת משבר במדינות המפותחות, עולה הסיכוי לחזרה ארצה של כוח אדם מדעי, טכנולוגי ופיננסי אשר יהיה נכון להאזין, יותר מאשר בעבר, להצעות תעסוקה בארץ. הדבר מחייב מאמץ מיוחד במציאת המקורות הכלכליים להגדלת מספר מקומות התעסוקה הראויים. כוח האדם האיכותי אשר עזב את ישראל ומצא מקומו במדינות אחרות, ויהודים העשויים לשקול עלייה לישראל בתנאים החדשים, מחזיקים בפוטנציאל לשינוי חשוב במשק הישראלי בעתיד. לרבים מהם השכלה גבוהה, ידע וניסיון שנרכש במיטב האוניברסיטאות ובמרכזי התעשייה בעולם. הם יכולים לתרום רבות לחיזוק הידע המקומי ולצמיחת ידע חדש.

התעשיות עתירות הידע הן ליבת הפעילות התעשייתית-עסקית בישראל. בתקופה כזו יש לשמור את הליבה וניתן להחזיר חלק מכוח האדם השייכים לחלקו העליון של שוק העבודה שעזב את ישראל. ריכוז יכולת מדעית, טכנולוגית ועסקית ישרת היטב את כלכלת ישראל. הוא יגביר את יכולת התחרות בעת משבר ויזניק את המגזר העסקי בתום

המשבר. מדיניות שתיצור מקומות עבודה לעובדים ברמה תעסוקתית גבוהה, תסייע בבלימת התהליך של בריחת מוחות מישראל. יש, על כן, צורך בעיצוב מדיניות לאומית לשמירה על עובדים בעלי מיומנויות תעסוקתיות גבוהות ואף להגדלת מספרם.

תעשיות הידע

תעשיית ההיטק מהווה כיום תעשיית ליבה במשק הישראלי. על פי כל ההערכות המשבר הכלכלי הנוכחי לא ישנה את המגמות ההיסטוריות של ביסוס תעשיות העתיד על ידע וטכנולוגיה. החדשנות הטכנולוגית יצרה בעבר יתרונות תחרותיים, זו גם תהיה כנראה המגמה בעתיד. יש לשמור על כוח האדם הטכנולוגי והמדעי האיכותי בישראל. אף שבתנאי משבר עולמי פוחת, בדרך כלל, כוח המשיכה של המשקיים המפותחים, תוכל העילית של כוח האדם בישראל למצוא חלופות בחו"ל, אם לא תמצא כאן תעסוקה מתאימה. המשבר ייצר הזדמנויות חדשות לתעשיות וטכנולוגיות חדשות, ישראל ידעה בעבר להתאים עצמה במהירות, לזהות מגמות חדשות וליצור חדשנות טכנולוגיות במוצרים ובתהליכי ייצור. תכונות אלה חשובות להתמודדות גם עם משבר זה. למשל, על פי מדיניות הממשל החדש בארה"ב יקבלו תעשיות האנרגיה הירוקה העדפות תקציביות משמעותיות. ישראל תוכל להשתלב בתחומים מועדפים אלה במו"פ ובהקמת חברות הזנק חדשות.

המשבר משנה את התנאים ומחייב להקצות יותר מקורות בטווח הקצר לתעשייה המבוססת על ידע ומחקר ופיתוח מקוריים. בגלל מחסור במקורות פרטיים בארץ ובחו"ל, נדרשת השקעה ציבורית בהיקף של מיליארד שקל נוספים בכל אחת משלוש השנים הקרובות (2009 - 2011). הגדלת המקורות נועדה לכסות את הירידה התלולה בהשקעות מחו"ל בחברות עתירות הידע. העזרה הממשלתית צריכה להתמקד בעזרה לחברות, לרבות עזרה לקרנות הון סיכון, כפי שנעשה בשנות ה-90 עם הקמת התשתית לתעשיית הון סיכון בישראל. כסף פרטי יושקע יחד עם כסף ציבורי, יחדיו הם יהוו מנוף גדול יותר לתעשיות עתירות הידע.

בעיותיו של ענף ההיטק החרפו עם פרוץ המשבר אולם גם המגמות ארוכות הטווח הציבו סימני שאלה על דרך התפתחותו. עניינים אלה נדונו בהרחבה בתכנית **ישראל 2028**. בטווח הקצר עולה החשש בעקבות המשבר להתגברות תופעות של פרוטקציוניזם כלכלי בעולם בתחומי ההיטק, כפי שבעבר התפתח פרוטקציוניזם בענפים המסורתיים. אם מגמה זו תתגבר היא עלולה להחמיר את הסיכונים בפניהם עומד היצוא של ישראל.

תשתיות

בתקופת מיתון כלכלי יש ירידה בביקוש לשירותי תחבורה ולפיכך פוחת בהתאמה הלחץ על התשתית התחבורתית. מנקודת ראות זו יש הצדקה כלכלית לדחיית חלק מההשקעות. יחד עם זאת, קבועי הזמן של השקעות בתחבורה היבשתית הם ארוכים, דחית השקעות בתקופה הראשונה עלולה לגרום לכך שהתשתית בסוף התקופה לא תושלם על פי התכנית המקורית. כדי להתמודד עם בעיה זו ניתן להאיץ את השינויים הארגוניים והחקיקתיים ולקדם את התכנון של הפרויקטים התחבורתיים. הכשרת התנאים המוסדיים והכנת התכניות מבעוד מועד, יסייעו לזרז את ביצוע ההשקעות בבוא הזמן ולהדביק לפחות חלק מהפיגור בתשתית, לעומת התכנון המקורי.

ההשקעה בתשתית תחבורתית אינה עתירת תעסוקה, בין אם מדובר בפיתוח כבישים או בפיתוח אמצעי תחבורה אלטרנטיביים. גם במובן זה ויתור על חלק מההשקעות בתקופת המיתון והעברת המקורות להשקעה עתירת תעסוקה, הוא צעד בכיוון הנכון.

השיקולים שנמנו במקרה זה מתירים לדחות חלק מההשקעות בתחבורה היבשתית לתקופה מאוחרת יותר, אבל מחייבים להכין את הכלים התכנוניים והמוסדיים בתקופת המשבר.

חלק א': מימוש תוכנית "ישראל 2028" תוך ניהולו של המשבר הכלכלי-פיננסי

מבוא

1. הצורך בחשיבה מחודשת

מאז פורסמה, בחודש מרץ 2008, התכנית: "ישראל 2028 חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי", נפל דבר בעולמנו. ארצות הברית ועמה מדינות רבות אחרות, בכללן ישראל, נקלעו למשבר כלכלי קשה שעוצמתו עוד לא נתבררה די הצורך וסופו לא נראה עדיין.

עומקו של המשבר, היקפו הרב תחומי ההולך ומתברר ותחולתו הבין-לאומית, מטילים צל כבד על החברה והכלכלה בישראל. התכנית **ישראל 2028** הביאה בחשבון התנהגות מחזורית של הכלכלה בישראל. אולם המשבר הנוכחי חורג, ככל הנראה, משפל מחזורי כפי שהעולם הכיר בעשרות השנים האחרונות וכפי שלמד לטפל בו. המשק הישראלי המתקדם, המשולב היטב בתהליכים הגלובליים והתלוי במידה רבה ביצוא סחורות ושירותים ובזרימת הון מחו"ל, יפגע, ככל הנראה, פגיעה קשה מן המשבר העולמי.

נוכח ההחמרה במצבנו הכלכלי, ונוכח הבעיות המורכבות הניצבות לפתחנו, עולה השאלה האם התכנית לעשרים השנים הבאות לכלכלה ולחברה בישראל עדיין תקפה, אחרי פרוץ המשבר, כבעת כתיבתה, ביעדיה הכמותיים והאיכותיים, בהמלצותיה ובמתווה שהיא פורשת. נוכח המצב המורכב אליו נקלע המשק עולה הצורך לשלב את החתירה להשגת היעדים ארוכי הטווח עם ניהולו של המשבר בטווח המיידי והבינוני. המדיניות החברתית-כלכלית תיבחן ביכולתה למזער את הסיכונים הניצבים בפני מימוש היעדים המרכזיים לטווח ארוך בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה, קידום האוכלוסיות החלשות, והעלאת הפריורם בענפי המשק המסורתיים.

את תקפותה של התכנית בעת הזאת ואת מידת הרלוונטיות שלה יש לבחון בשני היבטים מרכזיים:

א. חמש השנים שקדמו לתקופת התוכנית היו שנים של שגשוג כלכלי וצמיחה. שנים אלה אמורות היו להוות מסד לצמיחה ממוצעת מהירה עוד יותר ויצירת מקורות חדשים בהיקף ניכר בתקופת התכנית. מקורות אלה עומדים בבסיס ההשקעות המתוכננות, הרבות והמגוונות, החל בחינוך, השכלה גבוהה ומחקר וכלה בתשתית פיזית ואיכות הסביבה. נסיגה כלכלית ארוכת שנים, אם תתרחש, עלולה לשנות את הפרספקטיבה של תקופת התכנית כולה. היא תגרום לצמצום חד במשאבים העומדים לרשות החברה והמשק ועשויה לחייב, על כן, בחינה מחודשת של סדרי העדיפות.

ב. כבר בשלב מוקדם זה של המשבר העולמי מתקיים עיסוק אינטנסיבי, בעיקר בארצות הברית, בסיבותיו של המשבר ובדרכי הטיפול בו. נבחנת אחריותה של הממשלה למשבר, נבדקים הכלים לניהול מדיניות כלכלית-חברתית ונבחנות דרכי הפיקוח על המגזר העסקי כדי לצמצם את הסיכוי לפרוץ משברים כלכליים נרחבים בעתיד, וכדי לשפר את ניהולם ולמתן את תוצאותיהם ההרסניות של משברים כאשר הם מתרחשים. נוכח הידע ההולך ומצטבר על המשבר וסיבותיו עולה השאלה האם לתובנות החדשות וללקחים שכבר הופקו יש השלכות חשובות על המדיניות וההמלצות שביסוד התכנית לשנת 2028. בהמשך הדברים נדון בכמה מן הלקחים שניתן ללמוד, כבר עתה, מן השגיאות הקשות בניהול כלכלתה של ארצות הברית בעשור האחרון - במדיניות התקציבית, במדיניות האשראי והחיסכון, ובמדיניות הפיקוח על המגזר הפיננסי.

עצם קיומה של תוכנית אסטרטגית לטווח ארוך מאפשרת דיון יסודי ועקבי יותר בהתאמות הנדרשות ביעדים הכלכליים והחברתיים של ישראל ובסל אמצעי המדיניות שמפעילה הממשלה, על בסיס הפרספקטיבה הרחבה שמציבה התוכנית.

מסמך זה יציג את אופיו ומשמעותו של המשבר הכלכלי-פיננסי וכן מספר נושאים הדורשים, להערכתנו, בדיקה וחשיבה נוספת נוכח ההתפתחויות האחרונות בישראל ובעולם. כן הרחבנו את היריעה לסוגיות אשר לא נדונו במסגרת התכנית, כמו המגזר הפיננסי בישראל ומשטר הרגולציה, נושאים שמאז פרוץ המשבר עומדים במרכז תשומת הלב המקצועית וגם הפוליטית, בארץ ובעולם. מסמך זה לא נועד להציג את כל השאלות העולות נוכח המשבר הכלכלי, ואף לא את מכלול ההתאמות והשינויים בתוכנית הכלכלית-חברתית, במידה ויידרשו. הוא מסתפק בהעלאת מספר סוגיות מרכזיות שמציב המשבר ומצביע על דרכים אפשריות להתמודד עמן. דיון מפורט ומעמיק יותר יתאפשר כשתתבהר יותר התמונה וכאשר יובנו היקפו ועוצמתו של המשבר.

2. יעדים, אסטרטגיה והמשבר הכלכלי

התכנית **ישראל 2028** הציבה את צמצום הדאוליות בכלכלה ובחברה כיעד מרכזי. צמצום הדאוליות בכלכלה משמעותו סגירת חלק מהפערים העמוקים בין החלק המתקדם טכנולוגית של המשק לבין חלקו המסורתי. צמצום הדאוליות הכלכלית תתבטא, בעיקר, בהעלאה ניכרת של הפריון בחלקו הנמוך של המשק והגברת יכולתו להתמודד בשוק העולמי הגלובלי. צמצום הדאוליות החברתית משמעותו סגירת פערי ההכנסה הגדולים בין חלקי החברה, בעיקר במסלול של צמצום פערי שכר והכנסה. צמצום פערי השכר וההכנסה יתבסס על רכישת השכלה המתאימה לשוק עבודה מודרני ועל הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב קבוצות המודרות משוק העבודה או הנמנעות ממנו. צמצום הדאוליות המשקית תצעד יד ביד עם צמצום הדאוליות בחברה. עליית הפריון בענפי המשק המסורתיים תאפשר ואף תניע עליית שכר בענפים אלה.

האסטרטגיה לצמצום הדאוליות הכלכלית-חברתית מבוססת על טיפוח וקידום החדשנות ורתימתה למגזרי הפעילות הציבורית והכלכלית השונים: הפיתוח, הייצור, השיווק, הניהול העסקי והמינהל הציבורי, כמנוע רב עוצמה של צמיחה מאוזנת.

במשבר שאורכו אינו עולה על שלוש שנים, ניתן יהיה להגשים את החזון של צמצום הדאוליות בחברה ובמשק. גם האסטרטגיה המבוססת על חדשנות תהיה בת השגה. אולם היא תדרוש, כאמור, שינוי בקדימויות בהשגת היעדים השונים בשנים הראשונות לתקופת התכנית, כפי שנפרט בהמשך.

3. שינוי בקדימויות

בתקופת המשבר הכלכלי לא תעלה כמעט כמות המקורות העומדת בפני המשק ואולי אפילו תפחת. התכנית הניחה שכתוצאה מאסטרטגיה כלכלית-חברתית המעודדת צמיחה, יצמח התוצר המקומי הגולמי בשיעור שנתי ממוצע העולה על 6 אחוזים. אף שהתכנית הביאה בחשבון אפשרות של שפל מחזורי בפעילות הכלכלית, חורג המשבר הנוכחי מן ההאטות הקצרות שידע העולם בעשורים האחרונים, הוא חמור במידה ניכרת מהשפל הטיפוסי של מחזורי העסקים. המיתון העמוק הצפוי בישראל ייצור מחסור חריף במקורות. בשנות התכנית הראשונות לא ניתן יהיה להקצות את מלוא המקורות הדרושים על פי האסטרטגיה שהותוותה בתכנית, לפיכך גם לא יושגו כל יעדי התכנית בפרק זמן זה.

מחסור במקורות יחייב חשיבה על סדר עדיפות ושינוי בקדימויות. לא יהיה זה נכון לקצץ בתקופת המשבר בהשגת כל היעדים בשיעור אחיד. יש להפעיל שיקול דעת ולהחליט, נוכח האילוצים הקשים שמכתיב המשבר, בהשגת אלו יעדים אין לפגוע ואולי אפילו במקרים מסוימים להאיץ את השגתם, אלו מן היעדים יושגו חלקית בתקופה זו, ובאלו מן היעדים יידחו הצעדים המומלצים עד לכשירווח. עם זאת, יש לזכור כי אף שהמשבר הכלכלי מציב בפני מקבלי ההחלטות בעיות קשות הנובעות מן המחסור המחרף, הוא גם יוצר הזדמנויות חדשות, בארץ ובזירה הבין-לאומית.

במסמך זה לא נפרט, בדרך כלל, את היקפם של כל השינויים הנדרשים. לשם כך נדרשת בחינה מעמיקה יותר ולימוד פרטים רבים יותר על ההתפתחות השוטפת, בארץ ובעולם. יתר על כן, התכנית עצמה נמנעה מהצגת מתווה מפורט על פני זמן. עם זאת, נציג את אמות המידה החשובות, החייבות, להערכתנו, להנחות את קבלת ההחלטות בעניין שינוי קדימויות בהגשמת התכנית. נתווה את כיווני השינוי הרצויים בתקופת המשבר. נעסוק, בעיקר, באיכות השינויים הרצויים ולא בשינויים הכמותיים.

נבחין לצורך העניין בין המלצות התכנית לשינויים ארגוניים או מנהליים והחלטות על מדיניות שאינם מחייבים השקעות משמעותיות, לבין המלצות להשקעות בהיקף ניכר כמו השקעה בתשתית פיזית או בהשכלה גבוהה. משיקולים של מחסור במקורות אין מניעה להנהיג שינוי ארגוני או מנהלי מבוקש, או להנהיג שינויים במדיניות הציבורית, כמו, למשל, במדיניות העבודה או במערכת ההשכלה הגבוהה, המחקר הבסיסי והמו"פ. ראוי לבחון שינויים מבוקשים במדיניות הממשלתית גם על פי השאלה העולה בעת קיפאון כלכלי ואבטלה, האם השינוי המוצע ימנע הידרדרות נוספת במאפיינים חברתיים וכלכליים חשובים.

ביחס לביצוע השקעות ניכרות בשנים הקרובות בתחומים השונים, כפי שעולה מן התכנית, יש לשקול מספר שיקולים:

- באיזו מידה מאפשר הקיפאון הכלכלי דחייה בהשגת יעד השקעה כלשהו מבלי לפגוע באורח משמעותי ביעדי החברה והמשק לטווח ארוך.
- באיזו מידה ההשקעה הנדונה היא עתירת תעסוקה. היינו, באיזו מידה ביצוע ההשקעה כיום יסייע בהקלת מצוקת האבטלה. שאלה זו קשורה קשר הדוק לשיעורם של מרכיבי היבוא בהשקעה לעומת מרכיבי התעסוקה המקומי.
- באיזו מידה עשויה ההשקעה כיום להשפיע בטווח הקצר על משתנים חברתיים חשובים כמו שיעור העוני, והאם היא מכשירה את המערכת הכלכלית להתמודדות, בתום המשבר, עם שיעור גבוה של חסרי השכלה המתאימה לשוק העבודה ועם שיעורו הגבוה של העוני. בהקשר זה יש לשאול האם ההשקעה או המדיניות הציבורית כיום תמנע המשך ההידרדרות בפרמטרים אלה.
- באיזו מידה ביצוע תכנית השקעה תשמר את יתרונותיה התחרותיים של ישראל ואפילו תציב את ישראל בעמדה תחרותית עדיפה בתקופת המשבר, ובעיקר לאחריו. לחילופין, האם הימנעות מביצוע ההשקעה כיום תגרום לאובדן יתרונות תחרותיים עם השלכות קשות לטווח ארוך.
- באיזו מידה ביצוע או אפילו קידום תכניות השקעה ישפיע על התעסוקה באזורי פריפריה ועל קידומן של אוכלוסיות ששיעור השתתפותן בכוח העבודה נמוך.

עוצמת המשבר הכלכלי והתכנית

התכנית **ישראל 2028** הביאה, כאמור, בחשבון שפל מחזורי בפעילות הכלכלית במרוצת 20 שנות התוכנית. למרות זאת שיעור הגידול הממוצע בתוצר המקומי לנפש עומד בתכנית על 4.7 אחוזים לשנה (6.2 אחוזים לשנה בתוצר הכולל). קצב הצמיחה המהיר הוא המפתח ליצירת המקורות הדרושים ליעדים המגוונים של התכנית בכל תחומי החיים. השאלה העולה, אפוא, נוכח המשבר והנסיגה הכלכלית הבאה בעקבותיה היא האם הירידה הצפויה ביצירת מקורות חדשים לחברה ולמשק היא קיצרת ימים ואשר על כן התוכנית יכולה להכיל את המשבר מבלי שתיפגע השגת יעדים מרכזיים, או שמא, המשבר בעולם, ובעקבותיו גם בישראל, צפוי להיות עמוק וארוך ועל כן צפויות לו השלכות רבות וניכרות לטווח ארוך. במקרה זה תשתנה הפרספקטיבה לתקופת התוכנית, בעיקר מפני שיפחתו במידה רבה האמצעים שתוכל החברה בישראל להקצות להשגת מטרותיה החשובות. המשבר בישראל הוא תולדה של המשבר הבין לאומי שראשיתו בארצות הברית. כלכלת ישראל משולבת היטב בכלכלת העולם, אורכו ועוצמתו של המשבר בישראל קשורים, לפיכך, קשר הדוק למשבר העולמי.

קיימת אי וודאות רבה ביחס להתפתחויות הבין לאומיות הצפויות, יש הרואים את שנת 2010 כשנת סיומו של המשבר (הערכות כאלה הושמעו, בין היתר, ע"י דוברי הממשל החדש בארצות הברית). במקרה זה לא יהיו למשבר השלכות מרחיקות לכת על השגת יעדי התכנית. החזון שביסוד התכנית ואף מתווה התכנית ניתנים יהיו להגשמה בפרק זמן של עשרים שנה למרות המשבר. שינויים במדיניות הכלכלית של ממשלת ארצות הברית ושל ממשלות אחרות, ושינויים מבניים בכלכלת העולם, יניחו את היסוד לצמיחה מואצת של הכלכלה העולמית עם תום המשבר. צמיחה עולמית

תסייע גם למשק הישראלי לפצות על "השנים הרזות". עם זאת, חשוב יהיה, גם במקרה זה, להפיק מן המשבר לקחים המתאימים לכלכלה הישראלית כדי להקטין בעתיד את הסיכוי ליצירת בועה פיננסית מקומית שעם פקיעתה גוררת עמה את המגזר הריאלי של המשק למשבר.

לעומת אלה הסבורים כי תוחלת חייו של המשבר העולמי קצרה, יחסית, יש הסבורים שמשבר זה ילווה את הכלכלה העולמית עוד שנים לא מעטות. המשבר הגדול שפרץ בארצות הברית בשנת 1929 נמשך כעשר שנים. ההאטה בכלכלת יפן, השנייה בגודלה בעולם, החלה בראשית שנות התשעים ונמשכה אף היא כעשור. ישנם יסודות במשבר היפני הדומים לזה האמריקאי - ראשיתו בבוועת נדל"ן ובבוועה פיננסית (אך לעומת המצב בארה"ב החיסכון הפרטי ביפן היה גבוה במידה כזאת שנמנעה התאוששות הכלכלה היפנית בשל רמה נמוכה מדי של צריכה הפרטית). הממשלה היפנית הגדילה בתגובה להוצאה הפרטית הנמוכה את ההוצאה הממשלתית (בעיקר לתשתיות), בעקבות זאת גדל החוב ציבורי (שהגיע ל 180% מהתוצר). הטיפול במערכת הבנקאית היה איטי. השפל נמשך, כאמור, כעשור והיציאה החלקית ממנו הושגה בעיקר הודות לפריחה בכלכלה הגלובלית ובמיוחד גידול הביקושים בסין. הטענה הרווחת לגבי המדיניות של ממשלת יפן בהתמודדות עם המשבר היא שתגובתה הייתה איטית מדי, המערכת הפיננסית לא טופלה כראוי, ההשקעה בתשתיות הייתה גבוהה מדי ופחות מדי הושקע בחינוך ובשוק העבודה. מכל מקום המשבר האמריקאי נראה כיום מורכב יותר מהמשבר ביפן. קיימת הסכמה רחבה כי טיפול ממשלתי מהיר במשבר, תוך דגש על הבראת המערכת הפיננסית והחזרת האימון בה, חייב לעמוד בבסיס כל תוכנית. בקרב מומחים בארה"ב מושמעת טענה כי יש להקצות את הגידול בהוצאה הציבורית ליעדים בהם התשואה במונחי תעסוקה גבוהים ביותר. האתגר העומד בפני הממשל האמריקאי הוא גדול. כלכלת העולם תלויה במידה רבה בהצלחת מאמצי הממשל. המקרה היפני מצביע על הסיכון הקיים כי, בניגוד לדעה שרווחה זמן ניכר בקרב מנהיגים וכלכלנים רבים, משברים ארוכים לא פסו מן העולם וכי המשבר הנוכחי עלול להימשך זמן רב. הוא מהווה תמרור אזהרה לקברניטי המשק האמריקאי וגם למנהיגיהם של משקים אחרים. אם תחזית זו אכן תתממש, תתייצב החברה והכלכלה של ישראל בפני מציאות חדשה המשנה את תנאי היסוד בתקופת התוכנית, ומפחיתה את הסיכוי להשיג חלק מיעדי התוכנית ולממש במלואו את החזון במהלך עשרים שנה. במקרה זה יתחייבו שינויים בסל המדיניות והאמצעים, כפי שננסה לברר בהמשך.

ייתכן, כמובן, ששתי תחזיות הקצה יתבדו והמשק העולמי יתגבר על המשבר בתקופה העולה על שנתיים אולם פחותה מעשור. כנראה שגם במקרה זה יידרשו התאמות של היעדים ושל אמצעי המדיניות לתנאים החדשים, הכול בהתאם לעוצמת המשבר (אורך התקופה ועומק הנסיגה הכלכלית).

לקחים מהמשבר הכלכלי-פיננסי הרלבנטיים לישראל

נפרט להלן כמה מן הלקחים והמסקנות מן המשבר בארה"ב, שניתן להפיקם כבר בשלב זה, הרלוונטיים למשק הישראלי. מרביתם מצאו ביטוי בתוכנית ישראל 2028. חלקם לא מצאו ביטוי הולם בתוכנית או שלא מצאו בה ביטוי כלל. הם ראויים עתה להדגשה נוכח חומרת המשבר בעולם ובישראל. ישראל הלכה בשנים האחרונות בעקבות ארה"ב בתפיסותיה הכלכליות-חברתיות. ההתנהלות הכלכלית שם הייתה, במונחים רבים, מודל חיקוי לכלכלת ישראל לטוב ולרע. הממשל החדש בארה"ב ינסה עתה לשקם את כלכלתה של המדינה ולתקן פגמים חמורים בהתנהלותה הכלכלית-חברתית. לארה"ב כלכלה גדולה בעלת יסודות איתנים וכושר ביצוע גבוה. תשתית זו מקנה לה גם דרגות חופש לבצע טעויות גם כאשר מחירן גבוה. לישראל אין מרווח כה גדול לשגיאות, עליה לבחון לעתים מזומנות את דרכה הכלכלית ולתקן, מעת לעת, את הטעון תיקון. לא כל מה שארה"ב יכולה להרשות לעצמה כמעצמת על כלכלית שהמטבע שלה משמש כאמצעי רזרבה עולמי, יכול להרשות לעצמו המשק הישראלי הקטן. המדיניות הכלכלית של ישראל חייבת להיות מותאמת ליעדי המשק ולמגבלותיו.

מדיניות כלכלית בעת משבר. המשבר הכלכלי הנוכחי בישראל הוא בעיקרו מיובא ואינו "תוצרת בית". הוא הואץ כתוצאה מההשתלבות של המשק הישראלי בתהליכים הגלובליים. המשק הישראלי כמשק קטן אינו יכול להימנע מהשפעות המשבר אך הוא חייב לנצל את היתרונות שמעניקים לו מימדיו הקטנים כדי לצמצם את השפעתו על המשק הישראלי.

במצבי משבר יש לממשלה תפקיד חשוב בייזום פעולות נגד המיתון. המייצבים האוטומטיים יפעלו כנגד השפל והמיתון (ההכנסות ממסים יורדות עקב המיתון בפעילות הכלכלית. הירידה בהכנסות מגדילה את הגרעון וכך ממריצה את הפעילות) אולם, בכך לא די. על הממשלה ליזום הגדלה בהוצאה הציבורית בעלת **מכפיל תעסוקה** גבוה בפעילות הכלכלית במשק. הממשלה זקוקה אפוא לדרגות חופש בהוצאה התקציבית ובהרחבת הגרעון. אולם, חופש הפעולה של הממשלה תלוי ברמתו היחסית של החוב הציבורי בנקודת הפתיחה. חוב ציבורי גבוה יגביל את יכולת הפעולה של הממשלה באמצעות התקציב. בנסיבות אלה על הממשלה יהיה להרחיב שימוש בכלים חוץ תקציביים להפעלת מדיניותה.

מדיניות כלכלית לטווח ארוך. גם אחרי היציאה מהמשבר יהיה על הממשלה לנהל מדיניות מקרו-כלכלית אחראית ומאוזנת שעיקרה הקפדה על גודל הגירעון וחתירה לחוב ציבורי נמוך (מדינת ישראל אשר חוותה משבר מקרו-כלכלי חמור בתקופת "העשור האבוד" - מאמצע שנות ה-70 עד לאמצע שנות השמונים - הפנימה במהלך השנים את החשיבות של ניהול מדיניות מקרו-כלכלית אחראית ולכן המשבר העולמי פגע בה, עד כה, במתינות לעומת הפגיעה במשקים אחרים שהתנהלו בדרך פחות אחראית).

כלכלת שוק וממשלה. כלכלת שוק חיונית לפעילות יעילה של המשק ולצמיחה בעולם גלובלי ותחרותי. מרבית השינויים שחלו במשק הישראלי מאז אמצע שנות ה-80 משרתים מטרה זו. אך גם במשק בעל אוריינטציה של שוק תחרותי יש תפקיד כלכלי חשוב לממשלה הן בקביעת המדיניות והן בתפקידי רגולציה. יש לדבוק בגישה מאוזנת שבה לצד סקטור פרטי ודינאמי פועל סקטור ציבורי מקצועי בעל סמכויות ויכולת ביצוע.

הסקטור הפרטי-עסקי מונע על ידי יזמות, חדשנות ונטילת סיכונים. הוא היוצר את הצמיחה הכלכלית ואת המקורות העומדים לרשות המשק. אך בצד הסקטור הפרטי חייבת הממשלה לספק את המוצרים הציבוריים ולהקפיד על כך שמהלכי המגזר הפרטי-עסקי יהיו הוגנים ונטולי "סיכון מוסרי". אין לקבל את האידיאולוגיה שהייתה מקובלת בארצות הברית וקנתה לה אחיזה גם בארץ שהמגזר הציבורי מהווה אבן יסוד של המשק ואשר על כן יש לצמצם אותו ככל האפשר, ליטול ממנו את סמכויותיו ולעקר את כוחו.

משילות. במצבי משבר נדרשת התערבות ממשלתית רבה יותר מאשר במצבי שגרה. התערבות זו חייבת להישען על שני דרגי ממשל: הדרג הפוליטי והדרג המקצועי. על הדרג הפוליטי לספק מנהיגות ודרך פעולה, עליו לגייס את העם למאמץ הלאומי ולהבהיר את המדיניות הנדרשת. הדרג המקצועי צריך לספק את הפתרונות לטיפול במשבר. להשגת יעדי המדיניות יידרשו תאום ושיתוף בין הדרג הפוליטי והמקצועי ותידרש רמה מקצועית גבוהה ומשמעת ביצוע של הדרג המקצועי. ישנן תפיסות שונות לגבי מעורבות הממשלה בתחומי משק וחברה בתנאי שיגרה. אך במצבי משבר אין חולק על כך שהממשלה והבנק המרכזי הם "המפלט האחרון" לשמירת תפקודו של המשק, להגנת המערכת הפיננסית ולמתן תשובות נאותות לפגיעה בצמיחה ובתעסוקה.

הידברות. המשבר מחדד את הצורך, הקיים גם בימים רגילים, בהידברות בין הממשלה לבין המגזר הלא ממשלתי - העסקי והאזרחי, על מנת לעשות שימוש רב יותר בידע הקיים ולהביא לשיתוף פעולה יעיל ומהיר, במיוחד במצבי משבר. ההמלצות שהועלו בתוכנית **ישראל 2028** ביחס למתכונות להידברות, כדוגמת מועצה כלכלית-חברתית, קיבלו משנה תוקף בימי המשבר לא רק בארץ אלא גם במדינות המערביות השונות. ההידברות אינה צריכה לפגוע בסמכויות השלטוניות המוקנות לממשלה ולבנק המרכזי.

שוק האשראי והמגזר הפיננסי. התפתחות שוק האשראי החוץ בנקאי בישראל היא התפתחות חשובה. גיוון שוק האשראי מסייע לפעילות העסקית ולחיסכון. גיוון מקורות האשראי עדיף על פני הסתמכות בלעדית על אשראי בנקאי. עם זאת, נעשו טעויות במהלך התפתחותו של שוק האשראי החוץ בנקאי ונוצרו קשיים משמעותיים בתיפקודו. קשיים אלה הם תולדה של הגיוס הרב של אשראי ע"י חברות ישראליות באמצעות אג"ח קונצרני, בעיקר לצורך פעילות בתחומי הנדל"ן בחו"ל. אג"ח זה נרכש בהיקף נרחב ע"י גופים מוסדיים המנהלים את החיסכון הפנסיוני של הציבור. ירידה תלולה בערך הנדל"ן בחו"ל הסבה קשיים ניכרים לאותם קונצרנים ובעקבותיהם לגופים רוכשי האג"ח ולמערכת הבנקאית הקשורה עם חברות אלו. רגולציה פיננסית בלתי מספקת וחוסר הניסיון של חלק מהגופים הפיננסיים בטיפול באשראי תרמו ליצירת הקשיים בהן נתקלת עתה המערכת הפיננסית בישראל. יש לערוך במגזר הפיננסי שיפורים בתחומי הרגולציה, החתמות, הדירוג, הבטחת הביטחונות וניהול הסיכונים של הגופים המוסדיים.

המשבר הכלכלי, החזון והיעדים

נביא להלן, בתמצית, את החזון הנמצא בבסיסה של התכנית הכלכלית-חברתית לישראל 2028.

מדינת ישראל תהיה אחת מעשר עד חמש עשרה המדינות המפותחות בעולם במונחים של הכנסה לנפש, תפעל לטובת כל אזרחיה, למען איכות חייהם ועתיד הדור הצעיר.

תתקיים בה חברה פתוחה ונאורה שכלכלתה חופשית, מאוזנת והוגנת הנשענת על יכולתה התרבותית, המדעית-טכנולוגית, על עושר ההון האנושי, על חדשנות ועל יזמות.

המדינה תשיג כל זאת בשיתוף כל מגזריה, מתוך שמירה על ערכיה וחיזוק דמותה של ישראל בעיני אזרחיה, שותפיה בעולם והעם היהודי.

לחזון זה יש תוקף גם לעת משבר כלכלי כאשר משתנות הנסיבות הכלכליות בישראל ובעולם. אם המשבר יהיה קצר ימים הוא יהיה ניתן להגשמה על פי האסטרטגיה שהותוותה בתכנית. אם, לעומת זאת, המשבר יהיה עמוק וממושך, ואם בעקבותיו יתחוללו שינויים מהותיים במדיניות הכלכלית של מדינות חשובות בזירה העולמית וביחסי הסחר בין האומות, קשה יהיה להשיג את היעד המרכזי של צמיחה מהירה. בתכנית **ישראל 2028** יעד הצמיחה הוא יחסי - השגת תוצר לנפש בין המקומות העשירי לחמשה עשר בדירוג העולמי. בתנאי משבר עולמי ניתן יהיה להשיג מקום מכובד זה בדירוג גם אם הצמיחה המקומית תואט במידה ניכרת. אולם יש להפנות את עיקר תשומת הלב לאמצעי מדיניות שיבטיחו את התפתחות המשק ומקומו בדירוג העולמי עם תום המשבר, ופחות למקומה של ישראל בעיצומו של המשבר. היעדים החשובים המנויים להלן נקבעו בתוכנית. הם יחרצו לשנים ארוכות את גורלם של המשק והחברה:

- צמצום הפערים החברתיים
- שיתוף חלקיה השונים של החברה בפירות הצמיחה
- הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של מגזרי האוכלוסייה החלשים כלכלית - ערבים וחרדים
- חיזוק ושיפור המנגנונים הממשלתיים
- החדרת חדשנות רב תחומית ומינוף טכנולוגי לענפי המשק המסורתיים
- הכשרת התנאים להמשך הצמיחה של התעשיות עתירות הידע
- השבחת התשתיות הפיזיות הלאומיות

כל אלה הם יעדים ראויים וחיוניים גם בעת משבר כלכלי. תנאי המשבר אף מעצימים את החשיבות של שניים מהיעדים שנמנו לעיל: מינוף טכנולוגי של ענפי המשק המסורתיים שחשיבותם עשויה לעלות עתה, וחיזוק ושיפור המנגנונים הממשלתיים שתפקידם בניווט המשק והחברה בתנאים הקשים שנוצרו מקבל משנה חשיבות. מצד שני, ייתכן שמחסור במקורות יחייב יעד צנוע יותר בהשבחת התשתיות הפיזיות. יש לזכור כי גם אם המשבר יארך זמן רב, סופו להסתיים. יש לנצל את תקופת המשבר והירידה בסחר הבין לאומי לחיזוק המשק והחברה. יש להכניס לתקופת השגשוג והתחרות הבין-לאומית הנמרצת שבוא תבוא. בעיקר בתחומי חינוך, השכלה, הכשרה וטכנולוגיה.

משבר כלכלי ארוך טווח - הערכת השלכות אפשריות

למשבר עולמי ארוך טווח יהיו קרוב לוודאי השלכות כלכליות חברתיות ופוליטיות רבות חשיבות על המדינות השונות ועל המערכת הבין לאומית. משבר ארוך מלווה באבטלה נרחבת והתרוששות שכבות נרחבות באוכלוסייה במדינות המתועשות ובמדינות המתפתחות עלול לעורר אי שקט חברתי ולגרום זעזועים פוליטיים. הוא עלול ליצור מתחים בין מדינות ולגרום לשינויים מרחיקי לכת במערכת היחסים הכלכליים בין מדינות ובין גושים כלכליים. נסקור להלן שינויים אפשריים במערכת הבין-לאומית והשלכותיהן על המדיניות בישראל.

נסיגה ביו-לאומית מן הגלובליזציה. אחת התוצאות המסתברות במצב זה היא נסיגה מן הגלובליזציה: הגבחת חומות מגן על הייצור המקומי מפני יבוא מתחרה, עידוד יצרנים מקומיים בדרכים שונות, הטלת מגבלות על תנועות

הון והחמרה ניכרת בהגבלות המוטלות על הגירת עבודה. תיתכן נסיגה מהסכמי סחר קיימים ומהסכמים כלכליים בין לאומיים אחרים. ישראל תלויה תלות גבוהה בסחר הבין לאומי ומפיקה תועלת רבה מן הגלובליזציה, בעיקר בפתיחת אפשרויות יצוא נרחבות לתעשייה עתירת הידע, ובאפשרויות גיוס הון מחו"ל, להשקעות במחקר ופיתוח ולהשקעות תשתיות. מצד שני שילמה ישראל מחיר חברתי כבד באיבוד מקומות עבודה בתעשיות המסורתיות וביצירת פערי הכנסה גבוהים.

מדיניות ממשלתית מגבה. אם אמנם תיפתח תקופה של נסיגה בין לאומית מן הגלובליזציה, תידרש הערכה מחודשת של מדיניות ההשקעות, ומדיניות העידוד הסקטוריאלי. ייתכן כי במצב הבין לאומי החדש תתקשה ישראל לייצא בהיקף רחב כבעבר את תפוקת התעשיות עתירות הידע ותתקשה לגייס הון לפיתוח תעשיות אלה. כדי לא לאבד את ההון האנושי עתיר הידע ולשמר את יתרונה היחסי של ישראל לימים אחרים שעוד יבואו, תידרש הממשלה לספק הון להעסקת עובדים ברמות ידע גבוהות ולהרחיב גם את מימון המחקר והפיתוח ואת המחקר הבסיסי. יתכן שדווקא במצב החדש יצטמצמו פערי ההכנסות בשל עלייה בביקוש לעובדים ברמות שכר נמוכות.

עליה. משבר כלכלי מתמשך בארצות הרווחה המערער את אמון המעמד הבינוני בעתידו בארצות מגוריו, עשוי לחולל שינוי גדול בהנחת היסוד של התכנית בנוגע למספר העולים לישראל במהלך עשרים שנות התוכנית. הנחת התכנית בדבר היקף העלייה לישראל היא עשרת אלפים עולים בשנה, או מאתיים אלף עולים במרוצת עשרים שנה. ההנחה מבוססת על מיצוי פוטנציאל העלייה מבריה"מ לשעבר ועל עלייה מועטה מארצות אחרות. משבר כלכלי עמוק המלווה בערעור הביטחון האישי ובעליית האנטישמיות יחזק את אופציית העלייה בקרב יהודי ארצות הרווחה: בעיקר בארה"ב ובמערב אירופה, וגם ברוסיה ובאמריקה הלטינית. מימוש פוטנציאל העלייה תלוי יהיה במידה רבה בהיערכות הפנימית בישראל לקליטת עולים משכילים בעלי יכולת תעסוקתית גבוהה. גם מנקודת ראות זו חשוב יהיה להרחיב השקעות ממשלתיות עתירות תעסוקה ברמה גבוהה. האמצעים שייטעו בהגברת העלייה מארצות הרווחה, יסייעו גם להחזרת ישראלים יורדים בעלי כישורי תעסוקה גבוהים.

חלק ב':

התאמות למציאות החדשה בתוכנית ישראל 2028

1. מדיניות בעת משבר ויציאה הדרגתית ממנו

מבין התרחישים האפשריים לכלכלה העולמית המצויה במשבר נבחר תרחיש מתון שעל פיו היציאה המשמעותית מהמשבר העולמי תתחיל כבר בשנת 2011. התאוששות זו תשפיע לחיוב גם על המשק הישראלי. משבר עולמי המתמשך שמונה או עשר שנים יחייב בניית תכנית חדשה לטווח ארוך למשק ולחברה ובמסגרתה הצבת סדרי עדיפויות אחרים למשק. בעיותיה הכלכליות והחברתיות העיקריות של ישראל אינן תוצאת המשבר העולמי, אלא תוצאה של תהליכים פנימיים שליליים רבי שנים.

א. השגת יעדי התכנית בעת משבר

יש לתכנן את ההתמודדות עם המשבר ואת היציאה ממנו כבר בשלב מוקדם כדי שבסיומו של המשבר יהיה מצבה היחסי של ישראל עדיף על מצבן של מדינות רבות אחרות. תוכנית אסטרטגית, למשק והחברה יכולה לספק מסגרת התייחסות לטווח ארוך במהלך הטיפול בבעיות הדוחקות בטווח הקצר. התכנית מציעה, אפוא, לקובעי המדיניות מפת דרכים וכיוון להשגת יעדי המשק והחברה. המשבר דורש התאמות לתכניות קיימות וחשיבה מחודשת על אמצעים אבל אינו מבטל את הצורך החיוני בחשיבה אסטרטגית. המשבר מציב איום על הסדר הכלכלי הקיים אך יחד עם זה מספק הזדמנות להשגת יעדים חשובים בדרכים חדשות. מפת דרכים אסטרטגית תסייע להקטין סיכונים ותאפשר בחירת כלים טובה יותר להתמודד עם המשבר. התוכנית **ישראל 2028** אשר פורסמה במרץ 2008 יכולה, בהתאמות הנדרשות, להוות מסגרת אסטרטגית כזו.

המצוקה העיקרית שיליד המשבר היא הקיפאון הצפוי בצמיחה הכלכלית בתקופה הקרובה ועמו העלייה באבטלה. העדר צמיחה מביא עמו גם צמצום בהכנסות המדינה וכתוצאה מכך יכולת קטנה יותר במימוש יעדים חשובים לחברה ולמשק באמצעות תקציב המדינה.

התוכנית **ישראל 2028** הציבה שורה של יעדים שאפתניים במספר נושאי יסוד שהתעלמות מהם תציב איום של ממש על החברה והכלכלה בישראל. נזכיר כמה מן החשובים שבהם:

- העלאת שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, בעיקר בקרב קבוצות החרדים והערבים.
- שיפור משמעותי במערכת ה**חינוך** שחלק ניכר מבוגריה אינם מצוידים בכלים המאפשרים התמודדות בשוק עבודה מודרני.
- שיפור מערכת ההשכלה הגבוהה אשר מכשירה כוח אדם איכותי ומהווה מוקד ליצירת יתרון תחרותי בעולם גלובלי וליצירת ידע מתקדם.
- שימוש בידע מתקדם ובמו"פ לביסוס תעשיות מסורתיות וענפי שירותים.
- שיפור ברמת המשילות.

השגת יעדים אלה מחייב גישה אסטרטגית בהתוויית המדיניות. התנאי הראשון הוא אימוץ אסטרטגיה של צמיחה מהירה המספקת את המקורות הנדרשים להשגת השיפורים במערכות השונות אשר יבטיחו צמיחה לאורך זמן ושיפור בפרמטרים חברתיים ובראשו צמצום הקיטוב בהכנסות.

עוצמת המשבר הנוכחי מחייבת חשיבה על סדרי העדיפויות בתוכנית **ישראל 2028** ועל הדרכים להשגת יעדי העיקריים.

מיצובה העתידי של ישראל בכלכלת העולם תלוי ביכולתה להתמודד עם המשבר בצורה אפקטיבית. מדינה שתטיב להתמודד עם המשבר תקנה לעצמה בסופו יתרון על האחרות.

על פי משך המשבר שהנחנו כאן, יש תוקף ליעדי התכנית בתום עשרים שנה. העובדה שהיקף המקורות אשר יעמוד לרשות המשק בשנות התכנית הראשונות יהיה נמוך יותר אין בו כדי לשנות את התפיסה האסטרטגית ואת השינויים הנדרשים על פיהם במשק ובחברה בישראל. כתוצאה ממיעוט המקורות בתקופה הראשונה לתכנית יתחייבו שינויים בסדרי העדיפויות ויהיה צורך לדחות השגת מספר יעדים למועד מאוחר יותר במהלך התכנית. המסגרת האסטרטגית יכולה לסייע בחידוד סדרי העדיפויות לאחר פרוץ המשבר. למשל, הטיפול האפשרי בתעשיות עתירות הידע המבוססות על מו"פ מקורי. המשבר העולמי יפגע במקורות המימון של תעשיות הידע והמו"פ. תעשיות אלה הפכו להיות בעשורים האחרונים תעשיות ליבה בישראל. נוכח ההסכמה הרחבה שתעשיות אלה יהיו התעשיות המובילות גם בעתיד, חייבים קובעי המדיניות לשמור על יכולת הפיתוח והייצור של תעשיות אלה. לשם כך חייבת להינתן עזרה ממשלתית שתאפשר למגזר זה לעבור את תקופת המשבר תוך שהוא שומר על עיקר כוח האדם האיכותי ומשמר מוקדי ידע חשובים בישראל כבסיס לצמיחה מחודשת בעת היציאה מהמשבר. בתקופת משבר תחרות בשוק הבין-לאומי. בתקופה זו צריך יהיה להקדיש מאמץ ניכר של המדיניות לחידוד יתרונה התחרותי של ישראל. טיפול אינטנסיבי בנושאי ליבה יתרום להגברת התחרותיות של היצוא הישראלי. חלק מהמקורות הדרושים לטיפול בנושאים העומדים בראש סדר העדיפויות ניתן יהיה להפנות מהקטנת התוספת שיועדה בתוכנית לתשתיות הפיזיות. ההאטה במשק תקטין חלק מהביקושים לתשתיות אלה. על הממשלה להתמקד אפוא בשנים הקרובות בנושאי מפתח שיבטיחו יציאה נכונה מהמשבר וצמיחה בעתיד:

מו"פ על כל שלביו, חינוך, השכלה גבוהה ומחקר בסיסי, הכשרה מקצועית והקניית השכלה תעסוקתית לקבוצות בעלות שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה, וחיזוק רשתות הביטחון נגד אבטלה.

המציאות הציבורית המורכבת של ישראל מצביעה על הצורך לחזק את מסגרות ההידברות בין המגזרים השונים בחברה הישראלית לבין זרועות הממשל על מנת להביא לתוצאה הרצויה. ממשל הרואה בהידברות כלי שלטוני חשוב יצמצם את הסיכונים הרבים הניצבים עתה בפני החברה והמשק. ההידברות אינה תחליף להנהגה והובלה של הממשלה בתחומים הכלכליים כמו בכל הנושאים האחרים.

ב. תקציב המדינה והגרעון הממשלתי בעת משבר

תקציב המדינה הוא כלי חשוב ומרכזי להשגת יעדים כלכליים וחברתיים אך מוגבל בהיקפו. בימי משבר והאטה כלכלית יש להתיר באורח מודד את ההגבלות שהטילה המדיניות פסקאלית על גודל הגרעון התקציבי, אך גם בימים אלה אין להתיר התנהלות תקציבית בלתי אחראית. כפי שצינו, יגדל הגרעון התקציבי בתקופת המשבר כתוצאה משתי מגמות: הירידה האוטומטית בתקבולי המסים כתוצאה מההאטה והצורך להגביר ביקושי ממשלה כדי לבלום את ההאטה. אולם, יש להגביל את הגרעון בתקציב המדינה על פי שיקולי גובה החוב הציבורי ויכולת מימונו. מצב החוב הציבורי השתפר מאד מאז שנות ה-80. אך בסוף 2008 הוא עמד עדיין על כ-77% מהתוצר, שיעור חוב גבוה יחסית.

אנו ממליצים כי החוב הציבורי בתום 2010 לא יעלה על 85% מהתוצר. גידול רב יותר של הגרעון עלול להתברר כבלתי יעיל ואף כפוגע באמון הציבור במדיניות הממשלה, במיוחד לאור מגבלות המימון של הממשלה בארץ ובחו"ל. חוב גדול מדי יכביד מאד על הממשלה ויקשה עליה ליצור בעתיד תקציב תומך צמיחה בשל הצורך לשעבד חלק גדול של תקציבה לפירעון של קרן ורביית. חוב ממשלתי גדול מדי פועל במישורין לבלימת הצמיחה. הגדלה ניכרת בחוב תחייב את הממשלה להגדיל את גיוס המקורות מהציבור, פעולה זו תעלה את שערי הריבית לטווח ארוך במשק. עליית שערי הריבית תאט את הצמיחה. החל מחודש פברואר 2009 פועל אמנם בנק ישראל ישירות בשוק האג"ח במטרה למתן את ההשפעות השליליות של העלאת הריבית לטווח ארוך, אך יכולת פעולתו מוגבלת. כאשר נבחנות הדרכים להגדלת הגרעון בתקציב המדינה במטרה לעודד צמיחה כלכלית ותעסוקה יש לשקול הורדת שיעורי מסים לעומת הגדלת ההוצאות הממשלתיות. משיקולי עידוד הצמיחה יש להעדיף העלאת ההוצאה הציבורית על פני הפחתת מסים. בעת נסיגה כלכלית וגידול באבטלה. השפעתה של תוספת הוצאה להשקעות בהון אנושי ופיזי או גם לרכישה ישירה של מוצרים, על עידוד הפעילות הכלכלית רבה יותר מהשפעתן של הפחתות מסים. השקעות מן הסוג שמנינו יעודדו צמיחה בעת היציאה מהמשבר ואף לאחרי.

התכנית **ישראל 2028** העמידה כיעד שיעור חוב של כ-45% מהתוצר בשנת 2028. שיעור זה נועד להקנות למשק ולממשלה גמישות גבוהה ביותר למצבי משבר, כלכליים או ביטחוניים. המשבר שפרץ בראשית תקופת התכנית מסיק את המשק אחורה מן היעד שנקבע לטווח ארוך. אולם, עם תום תקופת המשבר וחזרה למסלול של צמיחה מהירה, צריכה הממשלה לחזור לתוואי של הורדת שיעור החוב ליעדים המקוריים שבתוכנית ולניהול מדיניות שבהדרגה תחזיר את הגרעון לשיעור שלא יעלה על 1% מהתוצר.

2. צמצום הדאוליות בחברה ובמשק

ישראל 2028 רואה בקיומם של משק וחברה דואליים את הבעיה העיקרית של ישראל בשנים האחרונות. המשק הדואלי הוא משק קטבי שיש בו מצד אחד ענפים מתקדמים בעלי פריון גבוה וכושר תחרות בעולם הגלובלי, ומצד שני ענפים מסורתיים בתעשייה ובשירותים שאינם עושים שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, מעסיקים עובדים ברמה תעסוקתית ובשכר נמוכים, הינם בעלי פריון נמוך ובדרך כלל אין הם מסוגלים להתחרות בשווקים הבין לאומיים. הפער הכלכלי-טכנולוגי בין ענפי המשק יוצר פערי שכר ותורם במידה רבה לפערים בחברה בישראל (לפערים אלה תורם גם שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה). הדאוליות במשק הולכת יד ביד עם דאוליות בהשכלה ובהכנסה ומאיימת על שלמותה של החברה.

החזון של **ישראל 2028** מצביע על הצורך החיוני לצמצם במידה ניכרת את הדאוליות בכלכלה ובהכנסה במהלך שנות התוכנית. האסטרטגיה להשגת יעד זה היא רב תחומית, הוא ימשיך להיות יעד מרכזי גם במציאות של משבר כלכלי.

3. התפתחויות דמוגרפיות ושוק העבודה

א. קבוצות החרדים והערבים ורכישת כישורי עבודה בתקופת משבר

המשבר הכלכלי הגדול יעכב למשך מספר שנים את צמיחת המשק. אך התהליכים הדמוגרפיים העיקריים האופייניים לישראל יימשכו ללא קשר למשבר הכלכלי. שתי הקבוצות בעלי קצב הריבוי הטבעי הגבוה ביותר בישראל הן גם בעלות שיעורי ההשתתפות הנמוכים ביותר בכוח העבודה - החרדים והערבים. משקלן באוכלוסייה ילך ויעלה. שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה של שתי קבוצות אלה ושיעור העוני הגבוה בקרבן קשור הדוק להימנעות מרכישת השכלה כללית ומיומנויות המכשירות לשוק עבודה מתקדם, בעיקר בקרב גברים חרדים ובקרב נשים ערביות. אם התהליכים הנוכחיים יימשכו עוד עשור יגיע חלקן של שתי קבוצות אלה באוכלוסייה ל 35 אחוז בשנת 2018, בקרב ילדים עד גיל 14 יגיע שיעורם ל 50 אחוז ושיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל ירד, כתוצאה מעליית חלקן של קבוצות אלה באוכלוסייה, מ 56 אחוז ל 54.5 אחוז. למצב זה תהיינה השפעות כלכליות וחברתיות הרסניות. התכנית **ישראל 2008** מציעה צעדים בתחומי מדיניות העבודה החינוך והקצבאות כדי להתמודד עם מצב מורכב זה. בשל חומרת הבעיה אין לדחות את הטיפול בהעלאת שיעורי ההשכלה של קבוצות אלה עד תום המשבר הכלכלי. כל דחייה משמעותה נסיגה וקושי הולך וגובר להתמודד עם הבעיה בעתיד. בתנאי אבטלה יהיה קשה יותר להגביר תעסוקה בקרב הקבוצות הללו. כל עלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה תתורגם מייד לעלייה מקבילה בשיעור האבטלה. עם זאת יש לנצל את תקופת ההאטה ולהקנות לרבים ככל האפשר מחברי קבוצות אלה כלים להתמודדות עם שוק העבודה לקראת עידן הצמיחה המחודשת.

ב. עובדים זרים

התכנית **ישראל 2028** מייחסת חשיבות רבה לצמצום מספרם של העובדים הזרים בישראל. צמצום חלקם בקרב העובדים יאפשר להרחיב את התעסוקה ולהעלות את רמת השכר בקרב עובדים ישראלים הנמצאים בתחתית שוק העבודה. המשבר מקנה יתר דחיפות לצעד זה. ההאטה ואולי אף הנסיגה בפעילות הכלכלית תעלה את שיעור האבטלה ותוריד את שכר העבודה. סגירת שוק העבודה הישראלי למרבית העובדים הזרים תמתן את הגידול באבטלה ואת הירידה בהכנסות בקרב בעלי כישורי עבודה נמוכים המתחרים בעובדים הזרים.

4. בריחת מוחות

במציאות החדשה של משבר עולמי יש סיכויים להתמודדות טובה יותר עם תופעת "בריחת המוחות" שישראל סובלת ממנה. המשבר העולמי, המלווה באובדן מקומות עבודה במדינות המפותחות, יוצר אף הזדמנות להחזיר ישראלים בעלי כישורים תעסוקתיים גבוהים. קיים פוטנציאל למשיכה חזרה ארצה של כוח אדם מדעי, טכנולוגי ופיננסי אשר יהיה נכון להאזין, יותר מאשר בעבר, להצעות תעסוקה מהארץ. הדבר מחייב מאמץ מיוחד במציאת המקורות הכלכליים ומקומות התעסוקה הראויים. כוח האדם האיכותי אשר עזב את ישראל ומצא מקומו במדינות אחרות מחזיק בפוטנציאל לשינוי חשוב במשק הישראלי בעתיד. לרבים מהם השכלה גבוהה, ידע וניסיון שנרכש במיטב האוניברסיטאות ובמרכזי התעשייה בעולם. הם יכולים לתרום רבות לחיזוק הידע המקומי ולצמיחת ידע חדש. התעשיות עתירות ההון האנושי הן ליבת הפעילות התעשייתית - עסקית בישראל. בתקופה כזו יש לשמור את הליבה וניתן להחזיר חלק מכוח האדם עתיר הידע שעזב את ישראל. ריכוז יכולת מדעית, טכנולוגית ועסקית ישרת היטב את כלכלת ישראל. הוא יגביר את יכולת התחרות בעת משבר ויזניק את המגזר העסקי בתום המשבר. יש לתת את הדעת גם למניעת המשך בריחת המוחות, אם כי בתנאי משבר עולמי פוחת במידה ניכרת כוח המשיכה של המשקים המפותחים. יש על כן צורך בעיצוב מדיניות לניהול נכון של משאבי כוח אדם איכותי ברמה גבוהה. חזרת כוח אדם באיכות תעסוקתית גבוהה יסייע ביצירת מוקדי ידע חדשים ובמימוש אסטרטגיה של חדשנות.

5. מו"פ וקרנות הון סיכון

התעשיות עתירות הידע המבוססות על מחקר ופיתוח מקומי היו מנוע צמיחה חשוב ביותר של כלכלת ישראל, בעיקר בשני העשורים האחרונים. בראשית הדרך בא עיקר המימון של תעשיות אלה מן הממשלה, בעיקר באמצעות תקציב המדען הראשי. כשבגרו תעשיות אלה הן נשענו במידה רבה על כספי קרנות הון סיכון וכספים פרטיים אחרים, רובם הגדול ממקורות חוץ. בשיאה הניבה תעשייה זו אלפי חברות הזנק אשר הניחו יסוד לתעשייה אשר העסיקה בשנת 2008 כ-200 אלף מועסקים ברמות גבוהות המשתכרים שכר גבוה, ואשר אחראיים למחצית מהייצוא התעשייתי של ישראל. ההכנסות במטבע החוץ שתעשייה זו הניבה הביא לשיפור עצום במאזן התשלומים של ישראל, למעלה מ-100 מיליארד דולר ב-15 השנים האחרונות.

המשבר העולמי הנוכחי פוגע פגיעה קשה בתעשיית ההון סיכון, במישרין ובעקיפין. הביקושים למוצרי התעשייה הזו פוחתים כתוצאה מן המיתון העולמי המביאה להקטנת הביקושים. כן מתרחשת ירידה במקורות המימון הפרטיים מחו"ל. לרשותה של תעשייה זו לא עומדים עתה המשאבים שגויסו בעבר, היא סובלת בזמן הקצר ממחנק באשראי ובתנודות בשער חליפין.

התעשייה העולמית המבוססת על חדשנות טכנולוגית עברה משבר גדול בראשית שנות ה-2000 - משבר בועת ההיטק. משבר זה סייע לתעשייה להתבגר. המשבר התפתח כתוצאה מהערכה מופרזת של נכסי חברות טכנולוגיות. כיום מתמודדת תעשייה זו במשבר קשה יותר. המשבר הפיננסי יצר מחסור חריף במימון. נפגעו במשבר זה עקרונות המודל המימוני עליו הושתתה התעשייה מזה עשור וחצי, ועדיין לא נמצא לו תחליף מתאים. מקורות המימון של ההיטק פחתו: שוק ההון סגור להנפקות חדשות,

קרנות הון סיכון כמעט נעלמו והבנקים עצרו את האשראי. קשה להעריך עתה מה יהיו פניו של שוק ההון למימון תעשיות ההון סיכון בטווח הקצר ובטוח הארוך. קרנות הון סיכון אשר החלו לנבט בהצלחה בישראל החל מאמצע שנות ה-90 עומדות בפני צמצומים ניכרים בגיוס משאבים חדשים. מקורות שגויסו בתקופה האחרונה יוכלו לשמש את הקרנות עד לתקופה הנוכחית. כתוצאה מכך יצטמצם, כנראה, מספר הקרנות הפעילות בשוק ותחול ירידה בהיקף המקורות שיעמדו לרשות היזמים בחברות חדשות או למימון חברות קיימות. המחסור במקורות יביא למידה רבה יותר של סלקטיביות. החמרת הקריטריונים לבחירה כתוצאה מתנאי השוק החדשים תיצור אולי גרעין השקעות קטן יותר אך גם איכותי יותר. גרעין זה יש לשמור כבסיס לצמיחה בעתיד. יש לצפות להתפתחות שונה בין תעשיות ההיטק לבין

תעשיות הביוטק. למצב הכלכלי תהיה השפעה שלילית יותר על יזמות בתחום מדעי החיים בו מחזור ההשקעה ארוך יותר ודרישות המימון רבות יותר. תעשיית הביוטק הינה עתירת הון לטווח ארוך וללא הכנסות בטווח קצר. בתעשייה זו יש מעורבות רבה יותר של הרגולטור. מעורבות זו יוצרת סיכון גבוה. יחד עם זאת התשואה הפוטנציאלית גבוהה. פעילות בישראל בתחומי ההיטק והביוטק זוכה ליתרונות הודות להון אנושי מצוין, גמישות, פיתוח ממוקד, ותהליכי קבלת החלטות קצרים. מי שישרוד את השנים הקשות סיכוי הצלחתו גבוהים.

בשנים האחרונות גברה התחרות העולמית בתעשיות ההיטק עם כניסת מדינות חדשות לתחרות בענף שבו היה לישראל יתרון יחסי משמעותי במשך מספר שנים. כל המדינות המתמחות בתחום זה יפגעו מהמשבר הכלכלי. האתגר העומד בפני ישראל הוא לא רק שימורה של תעשיית ההיטק אלא חיפוש אחר תחומים ורכישת יתרונות חדשים בפיתוח טכנולוגיות מתקדמות כדי להמשיך ולמצב את ישראל כמדינה מובילה בתחומים אלה. יש להגדיל את המקורות הממשלתיים המוקדשים לפיתוח טכנולוגי כדי לא לאבד את היתרונות היחסיים ואת המומנטום של התעשייה המתקדמת בישראל ובמיוחד בתקופת המשבר שבו יש סכנה של איבוד מקומות עבודה של כוח אדם איכותי. האתגר שמעמיד המשבר העולמי בפני ישראל הוא הגדלת הפער לעומת מתחרותיה והקדמתן של מתחרות פוטנציאליות. תעשיית ההיטק מהווה כיום תעשיית ליבה במשק הישראלי. על פי כל ההערכות המשבר הכלכלי הנוכחי לא ישנה את המגמות ההיסטוריות של ביסוס תעשיות העתיד על ידע וטכנולוגיה. החדשנות הטכנולוגית יצרה בעבר יתרונות תחרותיים, זו גם תהיה כנראה המגמה בעתיד. יש לשמור על כוח האדם הטכנולוגי והמדעי האיכותי בישראל. אפילו בתנאי משבר עולמי תוכל העילית של כוח האדם הטכנולוגי למצוא חלופות מחוץ לישראל. המשבר ייצר הזדמנויות חדשות לתעשיות וטכנולוגיות חדשות, ישראל ידעה בעבר להתאים עצמה במהירות, לזהות מגמות חדשות וליצור חדשנות טכנולוגיות במוצרים ובתהליכי ייצור. תכונות אלה חשובות להתמודדות גם עם משבר זה. למשל, על פי מדיניות ממשלת ארה"ב והאיחוד האירופי יקבלו תעשיות האנרגיה הירוקה והביוטכנולוגיה העדפות תקציביות משמעותיות. ישראל תוכל להשתלב בתחומים מועדפים אלה במו"פ ובהקמת חברות הזנק חדשות.

עם ההתרחבות של מקורות הון פרטיים למימון הון סיכון הקטינה הממשלה את חלקה במימון, והעדיפה להתמקד בתחומים בהם כשל השוק היה גבוה. בעת המשבר יהיה מוטל על הממשלה להגדיל את חלקה, ולו באופן זמני, במימון הון סיכון כדי לשמור על יכולת הצמיחה, כבסיס לעתיד התעשייה, ובעיקר כדי למנוע אובדן של כוח אדם איכותי.

התוכנית **ישראל 2028** רואה בתעשיות החדשנות בסיס חיוני לצמיחת המשק ולעליית הפריין הכולל. המשבר משנה את התנאים ומחייב להקצות יותר מקורות בטווח הקצר לתעשייה זו, בהשוואה לתוכנית הבסיס של ישראל 2028, בהיקף של מיליארד שקל נוספים בכל אחת משלוש השנים הקרובות (2009 - 2011). ההגדלה במקורות נועדה לפצות על חלק מהירידה התלולה בהשקעות שזרמו מחו"ל לחברות עתירות הידע. העזרה הממשלתית תוכל להיות בעלת מינוף גבוה יותר אם תוגש במתכונת של קרן "יוזמה" מתחילת שנות ה-90 עם הקמת התשתית לתעשיית הון סיכון בישראל. כסף פרטי יושקע יחד עם כסף ציבורי, יחדיו הם יהוו מנוף גדול יותר לתעשיות עתירות הידע.

תוכנית ההאצה שהוצגה על ידי הממשל של הנשיא אובמה בארה"ב וכן עקרונות התקציב של ממשלת ארה"ב המרחיבים באורח ניכר את הטיפול בשורה של נושאים, ובכלל זה הקצאת תוספות רבות לתחומי המו"פ באנרגיה, ובטכנולוגיות רפואיות, יכולים להניח בסיס לשיתוף פעולה הדוק בין תעשיות אמריקאיות וישראליות. בישראל פועלות חברות רב לאומיות רבות אשר בסיסן בארה"ב ואשר הקימו מרכזי מו"פ בישראל. תוכניות ההרחבה של מו"פ אמריקאי יכולות להיות נקודת מוצא טובה להתמקדות בתחומים אלו גם בישראל, לשיתוף פעולה בין מחקר אמריקאי למחקר ישראלי ולהקמת תעשיות עתירות ידע בתחומים אלו בישראל.

המשבר מגביר את הצורך בהקמת המועצה המדעית טכנולוגית במשרד ראש הממשלה כפי שהוצג בפירוט בתוכנית. נוכח הצורך להגיב במהירות על המציאות המשתנה ולעצב תפיסה חדשה וכוללת בתחומי המחקר המדעי, המו"פ, ההשכלה הגבוהה והטכנולוגיה, נעשית הקמתה המהירה של מועצה זו חיונית ביותר.

6. קדימויות בתקופת משבר – בחינת שני תחומים

נדגים את אופיו של השינוי הנדרש בקדימויות של יעדי התכנית, ונציג שיקולים רלוונטיים להחלטה על השינוי, באמצעות שני נושאים שנדונו בהרחבה בתכנית ישראל 2028: השכלה גבוהה ומחקר מדעי, ותשתיות פיזיות. נדגיש כי דיון זה לא נועד לעדכן את שני הפרקים הנדונים בתכנית ואף לא למצות את הטיפול בסוגיית השינויים הנדרשים בתחומים אלה נוכח המשבר הכלכלי.

א. השכלה גבוהה ומחקר מדעי

החזון בתחום זה קובע בין היתר:

לקדם מערכת השכלה גבוהה המבטיחה מצוינות מחקרית ברמה של מיטב האוניברסיטאות בעולם, מציעה נגישות אוניברסאלית, מעניקה הזדמנות שווה והוגנת לכל ומאפשרת ליחיד למצות את יכולתו.

חזון זה עומד ביסוד טיפוח יתרונה היחסי העיקרי של מדינת ישראל. הוא נכון לעת משבר ונכון שבעתים כשהמשבר יסתיים והעולם יחזור לגאות כלכלית ולתחרות נמרצת. הוא גם עומד ביסוד התיקון החברתי הדרוש לישראל: צמצום פערי ההכנסה והגברת הסולידריות החברתית.

על פי מפת הדרכים להגשמת החזון בתחום ההשכלה הגבוהה, יש לערוך שינוי מבני במערכת ההשכלה הגבוהה כדלקמן: "יש ליצור במהלך עשרים שנה, ובאופן הדרגתי מערכת השכלה גבוהה ואיכותית, ברמה עולמית, ובה לפחות שתי אוניברסיטאות מחקר בעלות הישגים אקדמיים שיציבו אותן בין עשרים המוסדות המובילים בעולם. יותר מ 75 אחוז מקבוצת הגיל הרלוונטית תרכוש השכלה גבוהה. המערכת תכלול מגוון רחב של מוסדות אקדמיים - אוניברסיטאות עילית, אוניברסיטאות המעניקות את כל התארים, אוניברסיטה פתוחה, מכללות אקדמיות ומכללות קהילתיות - הפועלים זה בצד זה..."

בנקודת המוצא של התכנית סובלות האוניברסיטאות "מחוסר משאבים למחקר מתקדם ומסגל אקדמי מצטמק ומזדקן". התכנית מציינת את הניהול הלא יעיל של מערכת כה גדולה באמצעות מל"ג (המועצה להשכלה גבוהה) וות"ת (הועדה לתכנון ותקצוב).

השינויים שמציעה התכנית כוללים שינוי מבני מרחיק לכת של מערכת ההשכלה הגבוהה, הגברת הניידות של סטודנטים בין המוסדות, שינוי במבנה המימון של המחקר המדעי והגדלה ניכרת של הקצבות הממשלה למחקר מדעי, הרחבה ועיבוי של הקרנות הלאומיות למחקר, שינוי ברגולציה הממשלתית והאצלת יותר סמכויות למוסדות, לרבות בקביעת שכר הסגל האקדמי.

התכנית קובעת שלהגת יעדיה נדרש גידול לתקציבי המערכת ממקורות ממשלתיים בסך 2.5 מיליארד ש"ח בחומש הראשון (חומש שמרביתו משבר כלכלי). כן נדרשת עלייה נוספת של 2.5 מיליארד ש"ח בכל אחד מהחומשים הבאים. המחסור במקורות במשק הלאומי מעלה כמובן את השאלה האם יש לדחות את תוספת ההשקעות בהשכלה הגבוהה ואת השינויים הארגוניים של המערכת מן החומש הראשון לתקופה מאוחרת יותר.

על פי אמות המידה שהצענו במבוא למסמך זה נבחן את השאלה האם ראוי לדחות את תוספת ההשקעות בהשכלה הגבוהה ובמחקר.

- קבועי הזמן ביחס לשינויים בהשכלה הגבוהה ובמחקר הינם גבוהים מאד. פרוש הדבר שאם תידחה תכנית ההשקעות ויידחו השינויים המבניים המוצעים, יחרוג ביצוע התכנית בתחום זה מעבר לתקופת עשרים השנה
- ההשקעה בהשכלה ובמחקר תגדיל במידה ניכרת את מספר המועסקים בתחומים אלה ואצל ספקי השירותים שלהם. יתר על כן, תכנית קידום ההשכלה הגבוהה והמחקר תספק תעסוקה לכוח אדם איכותי היוצר את היתרון התחרותי של ישראל. קרוב לוודאי שבעת משבר בין-לאומי חריף, תסייע ההשקעה בהשכלה ובמחקר להשיב לישראל רבים מאנשי המדע שעזבו אותה בחיפוש אחר מקומות תעסוקה ותקציבי מחקר.

- בטווח ארוך תסייע ההשקעה ושיפור מערכת ההשכלה הגבוהה בהכשרת כוח אדם שיתרום לחדשנות בענפי הטכנולוגיה עתירי הידע ויסייע בהחדרת חדשנות לענפים המסורתיים. תרומה זו תזרז את צמצום הדואליות במשק ובחברה.
- הימנעות מהרחבת ההשכלה הגבוהה והמחקר המדעי, נוכח מצבם הדחוק עתה, עלולה לדחוף חוקרים מצטיינים בישראל לתעסוקה בחו"ל. בתקופת משבר יהיה ביקוש במדינות אחרות לכוח אדם מדעי באיכות גבוהה היכול לתרום ליתרונות התחרותיים של מדינות אלה ולמוניטין המדעי של מוסדות בחו"ל, בזכות תקציבי ענק שיקדישו ממשלות למטרה זו, כאחד האמצעים למאבק במשבר ובאבטלה.
- השיקולים שנגמנו לעיל מחייבים ביצוע מלא של תכנית ההשקעות והשינויים המבניים במערכת ההשכלה הגבוהה והמחקר הבסיסי, גם בתקופת המשבר.

ב. השקעות בתשתית התחבורה היבשתית

מצב התשתיות הפיזיות בישראל סובל מפיגור רב לעומת המצב במדינות מפותחות. הצפיפות בכבישים רבה, המצב עלול להחמיר עוד בשל הגידול המהיר במספר כלי הרכב. למצב התשתית התחבורתית יש השלכות קשות על איכות הסביבה, יש לו מחיר חברתי גבוה ומחיר גבוה בעיבוד הצמיחה. התוכנית מזהירה כי "העדרם של עקרונות יסוד בפיתוח העתידי של תשתיות לאומיות... יוביל להתפתחות לא מתוכננת או בעלת ראייה קצרת טווח בלבד, שעלולה ליצור מצב פיזי בלתי הפיך במדינת ישראל ולחסום אופציות טכנוניות עבור הדורות הבאים...". התכנית כוללת המלצות לשינוי המבנה המוסדי לתיאום התכנון התקצוב והביצוע.

להלן ההמלצות העיקריות הנוגעות לתחבורה היבשתית:

- פיתוח נרחב של מערכות תחבורה עתירות נוסעים (מתע"נ): רכבות פרבריות ובין עירוניות, רכבות קלות, מערכות BRT (אוטובוסים עם קיבולת גבוהה הפועלים בזכות דרך בלעדית בדומה לרכבת קלה) ושירותי אוטובוסים מתואמים במרחבים העירוניים. פיתוח זה חייב לקבל תפנית חשיבתית - הגדלת רשת הרכבות, אך בהשקעות נמוכות יותר ליחידת אורך ותוך חדירה למרכזי הערים ולמפלס הולכי הרגל. כלומר, יותר רכבות קלות בתוואי דרכים ורחובות פחות מנהרות ורכבות כבדות באזורים המטרופוליטאניים.
- ייעשה שימוש בכלים כלכליים לזיוסות ולריסון (אגרות גודש) השימוש ברכב הפרטי באזורים מטרופוליטאניים, אך רק לאחר הגדלת היצע של מערכות תחבורה ציבורית. צמצום הנסיעות ברכב פרטי והמעבר הגובר לשימוש בתחבורה ציבורית הוא שינוי התנהגותי מורכב, המהווה את אחד האתגרים הגדולים בתחום התחבורה היבשתית בשנים הבאות.
- הגברת האינטגרציה בתכנון ובביצוע בשלושה מעגלים: א. בין מערכות התחבורה ובין עצמן (כבישים, רכבות לסוגיהן, נמלי הים ושדות תעופה) ב. בין התחבורה ושימושי הקרקע והתכנון האורבאני. ג. בין מערכות התחבורה לבין מערכות הסביבה והאנרגיה.
- הקמה או הסמכה, של גוף ממלכתי אשר אחראי על ראייה לאומית כוללת של מערכות התשתית הפיזית של המדינה ובכלל זה קביעת נושאי התקציב, פתרון ניגודי אינטרסים וקביעת סדרי עדיפויות לביצוע.
- תכנון מערכות התשתית התחבורתית מתוך ראייה אזורית רחבה, המתחשבת באפשרות של השתלבות עם הפלסטינאים והמדינות השכנות, גם אם המימוש יהיה רק בטווח הבינוני או הארוך.
- ההמלצה הראשונה נוגעת להשקעות פיזיות, יתרון נוגע לשינויים מוסדיים ומנהליים חיוניים לביצוע ההשקעות ולשינויים במדיניות הדרושים להשגת התוצאות המבוקשות. אמדן המשאבים הציבוריים הדרושים כהשקעה בתחבורה היבשתית במשך עשרים שנה, עומד על 350 מיליארד ₪.

נבחן עתה אם ראוי לדחות בתקופת המשבר חלק מהשקעות התשתית בתחבורה היבשתית.

בתקופת מיתון כלכלי יש ירידה בביקוש לשירותי תחבורה ולפיכך פוחת בהתאמה הלחץ על התשתית התחבורתית. מנקודת ראות זו יש הצדקה כלכלית לדחיית חלק מההשקעות. יחד עם זאת, קבועי הזמן של השקעות בתחבורה היבשתית הם ארוכים, דחית השקעות בתקופה הראשונה עלולה לגרום לכך שהתשתית בסוף התקופה לא תושלם על פי התכנית המקורית. כדי להתמודד עם בעיה זו ניתן להאיץ את השינויים הארגוניים והחקיקתיים ולקדם את התכנון של הפרויקטים התחבורתיים. הכשרת התנאים המוסדיים והכנת התכניות מבעוד מועד, יסייעו לזרז את ביצוע ההשקעות בבוא הזמן ולהדביק לפחות חלק מהפיגור בתשתית, לעומת התכנון המקורי.

ההשקעה בתשתית תחבורתית אינה עתירת תעסוקה, בין אם מדובר בפיתוח כבישים או בפיתוח אמצעי תחבורה אלטרנטיביים. גם במובן זה ויתור על חלק מההשקעות בתקופת המיתון והעברת המקורות להשקעה עתירת תעסוקה, הוא צעד בכיוון הנכון.

השיקולים שנמנו במקרה זה מתירים לדחות חלק מההשקעות בתחבורה היבשתית לתקופה מאוחרת יותר, אבל מחייבים להכין את הכלים התכנוניים והמוסדיים בתקופת המשבר.

7. כלכלת שוק ורגולציה

בשנים האחרונות שלטה בארה"ב התפיסה הכלכלית-חברתית המאמינה כי שוק חופשי הפטור ממעורבות ממשלתית ומרגולציה חיוני להשגת שגשוג כלכלי - שיעור צמיחה גבוה ושיעור אבטלה נמוך.

המשבר הכלכלי-פיננסי הנוכחי חשף חולשות ופגמים במשטר הכלכלי כפי שעוצב בארה"ב בשנים האחרונות. הפגמים שחשף המשבר מחייבים שינויים רבים בהתנהלות הכלכלית ומגדירים מחדש את תפקיד הממשלה במשק, אך אין הם שוללים, להערכתנו, את חשיבותם של השווקים בהקצאת מקורות יעילה.

למרות המשבר הקשה, כלכלת השוק התחרותית היא עדיין הבסיס הטוב ביותר לכלכלה לאומית משגשגת לאורך זמן. היא מבטיחה את היעילות הנדרשת בהפעלת המערכות הכלכליות המורכבות ואת הקצאת המקורות הטובה ביותר (יש הטוענים כי דווקא ניצחונה המוחלט של השיטה הקפיטליסטית על הקומוניזם, היה בעוכריה, אידיאולוגית, פוליטית וכלכלית. הניצחון והיעדר התחרות הולידו ביטחון עצמי מופרז ושאננות. גרמה לנסיגה בחשיבה ובתפקוד המערכות השלטוניות).

המשבר שפרץ תחילה במערכת הפיננסית בארצות הברית העלה לדיון ציבורי את חשיבותה של רגולציה ואת מקומה במניעת משברים. מיעוט הרגולציה במערכת הפיננסית, בעיקר בתחום ההשקעות הפיננסיות במוסדות החוץ בנקאיים, וכישלונה בזיהוי מוקדם של ההתפתחויות שהביאו כמעט לקריסת ענף מרכזי בכלכלה, הביאו לחשיבה מחודשת על תפקידה ומעורבותה של רגולציה ממשלתית במשק במקומות בהם היא נדרשת. בענפי כלכלה שונים קיימים כשלי שוק. במצבים אלה התחרות אינה מביאה את השוק לפתרון אופטימאלי, כלכלי או חברתי. במקרים אלה נדרשת התערבות רגולטורית של הממשלה. שווקים אלה הם, למשל, שוק האנרגיה, שוק התעופה ושוק הבריאות.

כשולן התעשייה הפיננסית הוכיח כי תחרות בלבד ללא רגולציה נאותה על מוצרים מורכבים, המבוססים על מכשירים פיננסיים שניתקו את המלווים הסופיים מהלווים המקוריים, בתנאים של היעדר מידע אמיתי אפילו בקרב גופים מקצועיים שתפקידם הוא להעריך סיכונים, בצירוף נסיבות נוספות, מערערים את השווקים עד למצב קריסה ומחייבים בשלב מאוחר התערבות ממשלתית מסיבית להצלת הענף. חשיבותה של התעשייה הפיננסית והשפעותיה מרחיקות הלכת על כלל המשק, וכן העובדה שמעורבות ממשלתית הייתה בסופו של דבר בלתי נמנעת והענף חולץ מקריסה בכספי כלל האזרחים, ורק לאחר שנגרמו נזקים כבדים למגזר הריאלי, מצביעים באופן ברור על הצורך במעורבות רגולטורית בענף זה על כל שלוחותיו. אחת ממטרותיה החשובות של הרחבת הרגולציה במגזר הפיננסי הוא למנוע את ה"סיכון המוסרי". הוכח כי תחכום של מכשירים פיננסיים מאפשר לנתק את הקשר בין סיכון לאחריות. נתק זה יוצר כר נרחב לפעילות של מנהלי מוסדות פיננסיים תאבי בצע המסכנים את נכסי הציבור למען רווחי ענק אישיים קצרי טווח. חמדנות החותרת לרווחים מהירים על חשבון שיקולים ארוכי טווח והזוכה לחופש פעולה, מרחיקה את המשק מהקצאת מקורות אופטימאליים ומסכנת את יציבותו. להזרמת כספי הציבור למגזר הפיננסי חייבים להתלוות, אפוא, שינויים ברגולציה. ההזרמות של הממשל יחד עם השינויים ההתנהגותיים של המוסדות יחזירו את אליהם את אמון הציבור.

8. המגזר הפיננסי בישראל

המשבר בארה"ב מיקד את תשומת הלב למגזר הפיננסי. הוא פרץ במגזר זה והתפשט במהירות למגזר הריאלי. המשבר המחיש שוב את חשיבותו הרבה של המגזר הפיננסי לכלכלה ואת קשריו המסועפים עם כל חלקיה: העסקים, הצרכנים והחוסכים.

הכלכלה המודרנית בנויה על שווקים פיננסיים מפותחים המאפשרים לקיים מפגש יעיל בין חיסכון להשקעה. מפגש זה מאפשר תפקוד טוב יותר של השווקים הריאליים ותרם תרומה חשובה לצמיחה בעולם וגם בישראל. תפקודו, שלמותו ועצם קיומו תלויים באמון: אמון החוסכים במוסדות הפיננסיים ואמון המוסדות הפיננסיים בלזיום למיניהם: עסקים, צרכנים ומוסדות פיננסיים אחרים.

התוכנית **ישראל 2028** לא הקדישה מקום מיוחד למגזר הפיננסי. האירועים של שנת 2008 והמשכם בשנת 2009 המחישו את חשיבותו של מגזר זה ליציבות המשק ולשגשוגו, הם חושפים את רגישותו ומצביעים על סכנות אפשריות ליציבותו. אירועים אלה מחייבים, על כן, התייחסות מיוחדת.

א. התעשייה הפיננסית בישראל והמשבר החיצוני

חלק ניכר של התעשייה הפיננסית בישראל צעיר יחסית. עד אמצע שנות ה-80 היה רוב שוק ההון הישראלי מולאם בידי הממשלה. רוב החיסכון במשק, שהיה גבוה יחסית, נותב לתקציב המדינה או להכוננת המדינה ובנק ישראל. שיטה זו שרתה את מדיניות ההתערבות הממשלתית הישירה בהקצאת המקורות במשק, כמנהג אותם ימים.

החל משלהי שנות ה-80 הקטינה הממשלה את מעורבותה הישירה בשוק ההון. בד בבד עם הקטנת המעורבות הממשלתית החל להיבנות שוק הון חופשי. התהליכים אלה היו איטיים וחלקיים, הם לא הושלמו עד עתה.

שוק ההון הישראלי מתאפיין במערכת בנקאית חזקה וריכוזית אשר היוותה במשך שנים רבות את התשתית של התעשייה הפיננסית. הממשלה נקטה במהלך השנים מדיניות מכוונת להקטנת כוחם של הבנקים בישראל ולהגברת התחרות בתוך המגזר הפיננסי. כתוצאה מהמדיניות החלו להתפתח מוסדות פיננסיים חוץ בנקאיים חדשים, מוסדות אלה לא השלימו עדיין את בשלותם. בפרוץ המשבר הפיננסי הבין-לאומי לא היה שוק ההון הישראלי מפותח דיו כדי לקלוט את החידושים הפיננסיים המתקדמים של וול סטריט, רמת התפתחותו של שוק ההון וחשיפה מוגבלת של הבנקים הישראליים למוסדות פיננסיים חיצוניים, הקטינו במידה רבה את ההשפעות השליליות הישירות של המשבר הפיננסי הבין לאומי על ישראל. יחד עם זאת לא נבנתה בישראל מערכת רגולטיבית מפותחת דיה המסוגלת להתמודד עם המבנה המשתנה של שוק ההון בישראל.

ב. הצורך בשיפור הרגולציה הפיננסית

לסקטור הפיננסי יש, כאמור, השפעה רבה על הסקטור הריאלי והינו ענף תשתית חיוני לצמיחה. באמצעות הסקטור הפיננסי מתבצעת הקצאת המשאבים בדרך יעילה בהשוואה לכל מתכנן מרכזי. יחד עם זאת מתאפיין השוק הפיננסי בדרגת סיכון גבוהה. הרגולציה הפיננסית מפקחת על התחרות בענף וגם על יציבותו. קיים מתח בין שני יעדי הרגולציה הללו. לעתים צעדים המבטיחים את יציבותו של הענף לא עולים בקנה אחד עם המגמה של הגברת התחרות בענף. מצב זה מחייב זהירות מצד רשויות הפיקוח בניסיון למצוא את נקודת האיזון הטובה ביותר. בעולם המודרני כמעט כל נכסי הציבור הנזילים נמצאים במוסדות פיננסיים: בנקים, חברות ביטוח, קופות גמל, קרנות פנסיה, ברוקרים וכדומה. האחריות המוטלת על הפיקוח הפיננסי גדולה ביותר.

הרגולציה הפיננסית היא חלק בלתי נפרד מפעילות השוק. רגולציה טובה חייבת להיות שקופה, עליה להכיר את מצבם והתנהלותם של המוסדות הפיננסיים, עליה לבחון סיכונים, לקבוע דרישות הלימות הון ואת שיעורו של ההון העצמי. רצוי אף שהרגולציה הפיננסית תפעל כמערכת אחת, או לפחות, כמערכות מתואמות היטב.

ערך הנכסים הפיננסיים שבידי הציבור בישראל עומד כיום על כ-2 טריליון שקל (בערך פי שלושה מערך התוצר השנתי הישראלי). האחריות לניהולם של הנכסים מוטלת כמובן על המוסדות הפיננסיים, אך גם על הרשות המפקחת מוטלת אחריות רבה. כיום רמת הפיקוח אינה שווה בכל אחד מהערוצים הפיננסיים. כתוצאה מכך יש במערכת רמות סיכון שאינן רק תוצאה של טיב הנכסים הפיננסיים אשר בבעלות הציבור. חשיפה מוגברת לסיכונים עקב פיקוח בלתי מספיק התגברה לאחר יישום דו"ח בכר שבו נקבעו יסודות חדשים לניהול כספי הציבור. הרגולציה הפיננסית טרם התאימה עצמה באופן מלא למציאות החדשה.

הפיקוח הפיננסי הנוכחי בישראל הוא פרי מבנה ארגוני היסטורי שראשיתו לפני יותר מ-50 שנה. הפיקוח על הבנקים נמצא בבנק ישראל, הפיקוח על הביטוח והפנסיה נמצא במשרד האוצר ואילו הפיקוח על קרנות נאמנות והברוקרים וממשל תאגידי נמצא בידי רשות עצמאית - רשות ניירות הערך. כל אחת מרשויות הפיקוח פועלת על פי חוקים שונים מתקופות שונות. גם הניסיון ליצור תיקוני חקיקה בשנת 2005 לא שינו מציאות זו. ההבדלים הקיימים ברמות הפיקוח נובעים אפוא לא רק מהבדלי חקיקה אלא גם מקיומם של גופי פיקוח שונים בעלי היסטוריה שונה וקשר שונה עם המוסדות המפוקחים.

בעולם הרחב נעשו ב-20 השנים האחרונות שינויים רבים במבנה הפיקוח הפיננסי, ישנם מודלים שונים לפיקוח. לכל מודל יתרונות וחסרונות משלו. ההכרה בצורך להתאים את עבודת הרגולציה נבעה מהשינויים הגדולים שאירעו בתפקודם של שוקי ההון הישראלי עבר אף הוא שינויים רבים בשנים האחרונות, חלקם של שינויים אלה היה פרי יוזמות ממשלתיות, חלקם נגרם בגלל הגלובליזציה והשינויים בתפקודו הכולל של המשק הישראלי. שינויים אלה הביאו להתפתחות משמעותית בהיקפו ובאיכותו של שוק ההון ולעלייה במשקלו בכלכלה הלאומית.

בחירת מודל ראוי לישראל היא החלטה המחייבת דיון מעמיק ושיקול דעת רב. אין ספק שהמבנה הנוכחי אינו המודל האופטימאלי ואינו מתאים לישראל של שנת 2009. המשבר האמריקאי משמש כזרז לחשיבה על דרך עבודתם של רשויות הפיקוח הפיננסי בישראל.

כפי שצינו מבוססת פעולתו של השוק הפיננסי על אמון. רגולציה יעילה תגביר את האמון בשוק מצד חוסכים ומשקיעים ותמנע התפתחות תהליכים שליליים העלולים לסכן את יציבותו של השוק. אחד מתפקידי של הרגולאטור הוא לטפל בשאלות "הסיכון המוסרי". כדי שטיפולו בשאלה זו יהיה יעיל, עליו להבין את מהות הסיכונים של הנכסים המפוקחים על ידו. המקרה האמריקאי ממחיש את התוצאות ההרסניות של סיכונים מוסריים שקיומם והיקפם חומקים מעינו הפקוחה של הרגולאטור. סכנה זו אורבת בכל תחומיו של השוק הפיננסי, על הרגולציה הפיננסית לכסות באופן אפקטיבי את כל תחומי הפעילות בשוק.

רגולציה נועדה לפתח את מנגנוני ניהול הסיכונים בגופים המפוקחים וכן את הסדרי הממשל התאגידי של הגופים המפוקחים באופן שהפיקוח הפנימי יהיה יעיל ולא יאלץ להיזון באופן שוטף מהוראות חיצוניות, בקשות והוראות של המפקחים. דרך זו מחייבת גישה מתואמת ואחידה ככל האפשר בין גופי הרגולציה.

המערכת הפיננסית הישראלית נפגעה מן החשיפה למוסדות פיננסיים בעולם אך היא הצליחה לשמור על יציבותה יותר משהצליחו לעשות כן מרכזים פיננסיים גדולים ומפותחים ממנה.

המסקנות העולות מהניסיון הבינלאומי לגבי תפקודם של מערכות פיננסיות רלבנטיות גם לישראל, בעיקר בעיתוי בו עדיין לא הושלמו הרפורמות בתחום הפיננסי, מצביעות על כך כי יש להשלים את הרפורמות ההכרחיות בתחום הרגולציה ובתפקוד המוסדות הפיננסיים השונים על סמך הניסיון המצטבר בעולם. רפורמה זו תבטיח את עתידה של התעשייה הפיננסית בישראל, כנדבך למימון הצמיחה בישראל ואולי אף כתעשיית יצוא.

על משרד האוצר ובנק ישראל לבחון את המבנה הארגוני של הרגולציה, לבחון את מספר גופי הרגולציה המתאימים לישראל, את מיקומם במערכת הרגולטורית, ואת חלוקת העבודה והתיאום, בין גופי הרגולציה ובין קובעי המדיניות ובעלי השליטה במשאבים הציבוריים.

9. חברות גלובליות

בתוכנית **ישראל 2028** המלצנו על גיבוש חברות ישראליות גלובליות אשר הנהלותיהן יושבות בישראל. כיום מספר החברות הגלובליות הוא קטן יחסית לגודל המשק בהשוואה בינלאומית. ב 15 השנים האחרונות הסתמנה מגמה של התפתחות "קו ייצור" חדש לייצוא, חברות ישראליות מצליחות בתחומי הטכנולוגיה נמכרו לחברות בחו"ל. ישראל התמחתה ביצירת חברות הזנק אשר חלקן היה מיועד מראש לקנייה על ידי חברות בינלאומיות גדולות. מכירת החברות הכניסה הרבה מט"ח לישראל ושיפרה את מאזן התשלומים שלה. נוצרה אווירה ומגמה המעדיפה מכירה של חברות לחו"ל על פני מאמץ לבניית חברות המיועדות להישאר בישראל. אובדן החברות הוא בעיקרו אובדן של תעסוקה לא טכנולוגית המאפיינת הנהלות של תאגידים גדולים. במציאות של משבר ייתכן ותואט מכירה של חברות ישראליות לחברות זרות. אפשר שזה הזמן הראוי ליצירת חברות גלובליות שמחזור מכירותיהן הוא לפחות מיליארד דולר לשנה, שמרכזן בישראל. אחת הדרכים ליצירת תנאים נוחים יותר להתפתחות חברות גלובליות חדשות היא בחיבורו של תהליך זה למדיניות ההמרצה של מו"פ ושל מחקר יישומי. חברות גלובליות שמרכזן בישראל מרחיבות את מעגל התעסוקה מעבר למעגל הישיר של המקצועות הטכנולוגיים לשורה נוספת של משלחי יד בתחומים שונים.

10. הוצאות הביטחון והצמיחה

המלחמה בעזה בשלהי 2008 ותחילת 2009 ממחישה שוב את המציאות הגיאופוליטית המיוחדת של ישראל. העימותים האלימים שישראל מתמודדת אתם בתכיפות יחסית גבוהה: ההתקוממות הפלשתינאית בשנת 2000, מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, מלחמת עזה בשנת 2009 והאיום האיראני, מחייבים התנהלות כלכלית זהירה ומחושבת. ישראל שואפת להימנות על המדינות המפותחות כלכלית והמתקנות חברתית ולהשתלב בתהליכים הגלובליים, כשהיא נושאת יחד עם זה בנטל כבד של הוצאות ביטחון יחסית לתוצר, יחס הגבוה מזה של כל המדינות המפותחות.

יחס ההוצאה הביטחונית לתוצר בישראל עמד בשנת 2008 על כ-7.5%. ההוצאה הביטחונית ממקורות המשק עמדה בשנה זו על כ-6% מהתוצר. שיעורים אלו נמוכים משמעותית מנתוני העבר אך עדיין גבוהים בהרבה מאלו של המדינות המערביות. במדינות אלה שיעור ההוצאה הוא, בממוצע, כ-2% מהתוצר. על פי התכנית **ישראל 2028** יהיה שיעור זה פחות מארבעה אחוזים בסוף התקופה. הירידה בשיעור ההוצאה הביטחונית תקל במידה רבה על הנטל הביטחוני הכבד שהמשק והחברה נושאים בו. עומס בטחוני גבוה מונע גיוס כל המשאבים הדרושים לתחרות הבין-לאומית ומונע התקדמות מהירה יותר בהשגת יעדים חברתיים. יעד זה של הפחתת הנטל הביטחוני, מבלי לפגוע בצרכים ביטחוניים חיוניים, יושג בעיקר באמצעות צמיחה כלכלית מהירה ששיעורה גבוה במידה ניכרת משיעור הגידול של ההוצאה הביטחונית. יעדי הצמיחה הגבוהים בתוכנית **ישראל 2028** הם גורם מרכזי בעיצוב המדיניות הכלכלית לטווח ארוך גם מנקודת ראות זו של הקלה בנטל הביטחון. המשבר הכלכלי אינו מאפשר השגת יעד זה בטווח קצר אך איננו רשאים לסטות מן החתירה לקביעת מדיניות כלכלית תומכת צמיחה ומעמידה נחושה ביצירת התנאים הנדרשים להשגתה.

חלק ג':

הרקע למשבר הכלכלי בעולם ומשמעותו לישראל

1. המשבר בארצות הברית, מקורו והתפתחותו

המשבר הכלכלי-פיננסי הנוכחי הוא המשבר החמור ביותר מאז שנות ה-30 של המאה הקודמת. אין זה משבר "רגיל" כדוגמת מחזורי העסקים שהכרנו בעשרות השנים האחרונות. עם זאת, אין הוא חוזר על משבר שנות ה-30 של המאה ה-20. מהלך שמונים השנים שעברו מאז המשבר הגדול הקודם התפתחה הכלכלה העולמית לכלכלה גלובלית רבת היקף אשר נשענת על פעילות כלכלית מפותחת, לא רק של יבשות אמריקה ואירופה, אלא על פעילות כלכלית אינטנסיבית וצמיחה מהירה של יבשת אסיה. מאז "המשבר הגדול" של שנות ה-30 חלו שינויים רבים בהבנת התהליכים הכלכליים בתחומי המקרו כלכלה, הגלובליזציה והפיננסים. אך למרות הידע הרב שהצטבר ואף נלמד ממשברים כלכליים במרוצת השנים, השגיאות הרבות שנעשו ע"י ממשלת ארה"ב וע"י עסקים פיננסיים רבים בארץ זו לפני פרוץ המשבר, והתנהגות חסרת רסן של מניפולטורים פיננסיים, הובילו למשבר גדול ועמוק. תחילתו במשבר פיננסי גדול שמאיים על יציבות המערכת הפיננסית האמריקאית והבינלאומית, הבנקאית והחופץ בנקאית. מקור האיום על המערכת הפיננסית ביצירתיות יתר ותחכום בהמצאת מכשירים פיננסיים מורכבים הנשענים על יסודות רעועים ומגלמים סיכון גבוה. מורכבותם הרבה של המכשירים סייעה להסוות את הסיכונים הגלומים בהם. השפעתם ההרסנית חדרה אל כלל המוסדות הפיננסיים, כולל בנקים, מוסדות חיסכון ומערכות של הצברי חסכונות של הציבור ובעיקר חסכונות לגיל פרישה.

המשבר התפשט תוך זמן קצר אל המערכות הפיננסיות בעולם כולו עקב התרחבות והתחזקות הגלובליזציה. בשנות ה-2000 התהדקו הקשרים בין השווקים הפיננסיים בעולם עד למדרגה של שוק פיננסי גלובלי. השוק הבין לאומי מתחיל את פעולתו בבוקר בטוקיו וממשיך אותה במהלך היום בשוקי אסיה ואירופה ומסתיים בלילה בארה"ב וחוזר חלילה. השוק הפיננסי הבין-לאומי כיום הוא בעל תמסורת מהירה ביותר ומעביר את המשבר במהירות משוק פיננסי אחד למשנהו. אין כמעט אפשרות לבדודו באזור מתוחם. שיתוף פעולה בינלאומי בין ממשלות ועסקים חיוני על כן לפתרון המשבר ולקיצורו.

המשבר הנוכחי שהחל בארה"ב, פרץ שם בשל סיבות מקומיות. אך בגלל מרכזיותה של ארה"ב, ובסיוע התהליך הגלובלי, התרחבה הפגיעה לכל העולם. המשבר מקיף כמעט את כל מדינות העולם. תופעה כזו אינה מוכרת מאז שנות ה-30. מציאות זו מזכירה, על כן, את המשבר הגדול הקודם. המדינות היותר חזקות ומפותחות נוקטות בצעדים מגוונים כדי להקטין את מימדי המשבר. יכולתן של המדינות הפחות מפותחות להתגונן מפני המשבר מועטה יותר, המשבר עלול להחזיק מעמד בקרבן תקופה ארוכה יותר.

א. מקרו-כלכלה

זרעי המשבר נזרעו בארה"ב כבר בשנות ה-90. אותותיו התגברו בשנות ה-2000, עת התברר כי החיסכון של משקי הבית בארה"ב מצטמצם והצריכה הפרטית הגואה נשענת, בעיקרה, על עליית ערך הנכסים (בעיקר דיור). הגידול באשראי הצרכני התבסס, במידה רבה, על משכנתאות ועל ערך הדיור העולה. הדיור הפך להיות מקור מימון לצריכה הפרטית של אנשים רבים במעמד הבינוני כאשר הדירה משמשת כביטחון עיקרי לאשראי הצרכני הממן את צריכת המשפחה. היחס בין החוב הפרטי-צרכני לבין ההכנסה הפרטית הפנויה הגיע ל-170% (בישראל - 55%). העדר חיסכון פרטי מההכנסות השוטפות של משקי הבית האמריקאיים, משמעותו כי הכלכלה האמריקאית נזקקה ליבוא הון ממקורות חוץ כדי לממן את הצריכה. מדינות רבות (בעיקר סין ומדינות אסיאתיות אחרות) נהנו מהביקושים העולים של הצרכן האמריקאי. גאות זו בצריכה סיפקה בסיס לחלק ניכר מן הצמיחה העולמית בשנים האחרונות. משקים גדולים כמו סין, הודו, יפן ורוסיה, מדינות מפיקות נפט, מדינות באירופה ומדינות בדרום אמריקה נהנו מביקושים גבוהים שנבעו מצמיחה מוטת צריכה של כלכלת ארה"ב. יחד עם זה סיפקו מדינות אלה לארה"ב הון למימון הרכישות לצריכה

וגם להשקעות. כתוצאה מתהליכים אלה עלו במידה רבה הגרעון במאזן התשלומים והחוב הלאומי של ארה"ב, וגברה תלותה ביבוא הון. עוצמת הבעיות המבניות בכלכלת ארה"ב החריפה כאשר בשנת 2002 החל לעלות באופן תלול הגירעון בתקציב הממשלתי עם הגידול בהוצאות הביטחון עקב המלחמה באפגניסטן ובעיראק והפחתת המיסים שיזם הממשל בד בבד עם גידול ההוצאות. חיסכון ממשלתי שלילי גדול התחבר עתה להיעדר חיסכון של משקי הבית. גידול ההוצאה הציבורית כלל גם את המדינות של ארה"ב ואת העיריות, הן מימנו את הגידול בהוצאות באמצעות אשראי ולא באמצעות מיסים. החיסכון הציבורי השלילי הענק, שלא קוזז בחיסכון פרטי חיובי, יצר חיסכון לאומי שלילי, הגביר את הפגיעות של המשק והחברה והעלה את תלותה של ארה"ב במימון חוץ לממדים מסוכנים. לגרעון פיסקאלי זה הצטרפה מדיניות מוניטארית מרחיבה באמצעות ריבית נמוכה שנקבעה על ידי הבנק המרכזי באותן שנים. הרבית הנמוכה יצרה קרקע נוחה לגידול היקף האשראי הכולל בארה"ב (באמצעות מינוף), הן של משקי הבית והן של הסקטור העסקי (גם העסקים הפחיתו את החיסכון שלהם ונשענו על מינוף אשראי גבוה). רמת המינוף בשוק האשראי עלתה לרמות הגבוהות ביותר שידע המשק האמריקאי מעודו. תהליכים אלה הביאו את החוב הלאומי האמריקאי מ-3 טריליון דולר בסוף 1990 לסכום הגבוה מ-10 טריליון דולר בסוף 2008. במקביל לתהליכים אלה, ועם התרחבותו המהירה של שוק האשראי, התפתחו מכשירים פיננסיים חדשים שסייעו להגדלת המינוף הפיננסי. כל אלה הביאו להתרחבות ניכרת של הסקטור הפיננסי. המגזר הפיננסי כמעט והכפיל את משקלו בתמ"ג של ארה"ב מראשית שנות התשעים עד שנת 2008 (שבה הגיע משקלו ל 8% מהתמ"ג).

בשל אבדן כושר התחרות עבר היצור של ענפי תעשייה רבים מארה"ב למזרח הרחוק. ארה"ב נשארה מדינה תעשייתית המייצרת סחורות בעיקר בתחומי הנשק והמטוסים. מרבית התעשיות האחרות הן תעשיות שירותים, אחת הגדולות בהן היא התעשייה הפיננסית. מתברר כי הצמיחה של המשק האמריקאי הייתה מונעת בשנים האחרונות על ידי הצריכה הפרטית הממונפת וע"י פריחת ההנדסה הפיננסית של וול סטריט.

במשך תקופה קצרה נראה היה מצב כלכלתה של ארה"ב יציב לכאורה - משק ללא חיסכון לאומי הממשיך להשקיע ולצמוח על בסיס יבוא הון מבחוץ. אולם דרך זו נדונה הייתה להסתיים במשבר כואב. היא יצרה בסיס לאי יציבות מובנית לא רק בארה"ב אלא בעולם כולו.

ב. הדיור והסקטור הפיננסי

להבנת המשבר יש להציג תחילה את **שוק הסאב פריים** שהרחבתו הגדולה והסתאבותו נתנו דחיפה לפרוץ המשבר. התנהלותו של שוק זה מבטאת את התהליכים הבעייתיים שעברו על המשק האמריקאי ואשר הוליכו אותו למשבר כה חמור. הסאב פריים הוא שוק המשכנתאות הניתנות לרוכשי דירות הנחשבים ללווים לא בטוחים שאינם עומדים בקריטריונים המקובלים של מקבלי משכנתא. אלה הם לווים שיכולת החזר שלהם מוערכת כנמוכה. בשל הסיכון הגבוה בשוק זה ניתנו משכנתאות אלה בריבית גבוהה. שוק הסאב פריים צמח למימדים חסרי תקדים כתוצאה משני תהליכים שהזינו זה את זה. **התהליך הראשון** קשור למדיניות הממשל שהציב כמטרה רכישת דירות מגורים על ידי שכבות נרחבות בציבור שאין בבעלותן דירה. להשגת מטרה זו עודד הממשל קניית בתים ע"י כלל הציבור האמריקאי, לרבות מי שנחשבים ללווים לא בטוחים. הממשל של הנשיא בוש התגאה בכך ששיעור הבעלות על בתים הגיע לשיא היסטורי בתקופתו. חזון הנשיא היה להפוך מיעוטים וקבוצות חלשות לבעלי בתים. הממשל נקט בצעדים למימוש חזון זה: הגמשת רגולציות פיננסיות, הגדלת סיוע והבטחת ביטחונות על ידי סוכנויות המשכנתאות הגדולות (פאני מאי ופרדי מאק). צעדים אלה הקלו על השגת משכנתאות לרכישת בתים. **התהליך השני** קשור למדיניות המוניטארית, עיקרה הפחתת ריבית לאורך זמן. הרבית הנמוכה המריצה משקיעים לחפש נכסים פיננסיים בעלי תשואה גבוהה שאינה מושגת באמצעות הרבית. משכנתאות הסאב פריים הפכו, בדרך מורכבת ומוסווית, בסיס ליצירת נכסים בעלי תשואה גבוהה בהיקף גדול מאד.

במערכת הפיננסית התפתחה **"הנדסה פיננסית"** אשר הייתה הבסיס לשוק ההון החוץ בנקאי. המנגנון המרכזי בהנדסה הפיננסית **הוא האיגוח** אשר התפתח לשרשרת איגוחים על בסיס משכנתא אחת באריזות שונות, זהו מנגנון מפתח בבנקאות המודרנית ב-30 השנים האחרונות. מנגנון זה מאפשר לבנקים לארוז הלוואות וניירות ערך שניתן למכור

למשקיעים המחפשים נכסים בעלי תשואה גבוהה. האיגוח שינה את הבנקאות, בתי ההשקעות ושוקי האשראי והביא את השוק לרמת מינוף גבוהה ביותר.

בתי השקעות הזדרזו להנפיק משכנתאות אלה הנושאות ריבית גבוהה (בסיכון גבוה) לציבור הרחב באריזות שונות ורבות המסוות את הסיכון שברכיבי הסאב פריים, כמכשירים פיננסיים בטוחים (שהתבררו לאחר מעשה כ"נכסים רעילים"). הנדסה פיננסית זו בעלת דמיון ותחכום אשר בבסיסה תשואה גבוהה בסיכון גבוה, מכרה למשקיעים התמימים אשליה. קונה הנכס הפיננסי לא ידע, בדרך כלל, לזהות ולנתח את מידת הסיכון שבנכסים אלה. כך נוצרה במשק האמריקאי **בועת דיור** אשר נתמכה על ידי הממשל ואשר עמדה בבסיס מכשירים פיננסיים מסוכנים שקשה היה לזהות את מידת הסיכון שלהם.

יש לזכור כי גם בתנאים רגילים צפויים רבים מנוטלי משכנתאות הסאב פריים לא לעמוד בהתחייבויותיהם.

זעזוע חיצוני כמו עלייה בשיעורי הרבית או רפיון בשוק העבודה הביאה רבים נוספים למצב של חוסר יכולת לפרוע את התשלומים החודשיים. ירידת ערך הדירות בעקבות המשבר שפרץ בשוק הדיור הורידה את ערך הכיסוי למשכנתא, העדר יכולת הפירעון החודשי מימשה בפועל את הסיכון הגלום של מממני משכנתאות אלו - בנקים למשכנתאות, ובעיקר קוני נכסים המבוססים על השוק המשני של משכנתאות אלו. התפוצצות בועת הנדל"ן בשלהי 2007 ובמהלך 2008 והרפיון שהחל להסתמן במשק האמריקאי גררו אחריה התרחבות התופעה של אי פירעון מצד נוטלי משכנתאות הסאב פריים. רבים מבעלי המשכנתאות נטשו את דירותיהם והתחמקו מתשלום החוב כאשר ערך הדירה ירד ונעשה נמוך מערך המשכנתא. מכאן נפתחה שרשרת ארוכה של פגיעה קשה וגדולת ממדים בבנקים למשכנתאות ובמחזיקי המכשירים הפיננסיים מגובי משכנתאות. תהליך זה הקרין על כלל הסקטור הפיננסי. משכנתאות הסאב פריים שימשו הודות להנדסה הפיננסית המפותחת בסיס למבנה ענק של הנפקות אג"ח ונכסים פיננסיים שונים אשר נקנו על ידי משקי בית, בנקים, מוסדות פיננסיים פנסיוניים ואחרים, בארה"ב ומחוצה לה. הפגיעה הקטנה יחסית של פיגורים בתשלומי משכנתאות הסאב פריים הניעה שרשרת נפגעים של מחזיקי נכסים נגזרים המבוססים על אותן משכנתאות. כדור השלג החל לתפוס תאוצה, תחילה בפגיעה קשה בסקטור הפיננסי ובמיוחד בבתי ההשקעות הגדולים בארה"ב, יצרני ההנדסה הפיננסית. אך תהליך זה לא פסח גם על הבנקאות האמריקאית המסורתית המסחרית שאף היא החזיקה בנכסים מבוססי משכנתאות. המשבר בענף הנדל"ן האיץ את המשבר הפיננסי, ואילו המשבר הפיננסי החמיר את המשבר בענף הנדל"ן. הגל השני של המשבר הפיננסי קשור בנפילת נכסים פיננסיים שנשענו על האשראי הצרכני (כרטיסי האשראי) ונכסי נדל"ן מסחרי. פתרון המשבר החמור בדיור חיוני להתאוששותה של הכלכלה האמריקאית (שוק הנדל"ן איבד במהלך שנת 2008 3.3 טריליון דולר, ירידה של כ-25 אחוזים בממוצע). הטיפול העיקרי בסוגיה זו היא טיפול בתשלומים החודשיים של מקבלי המשכנתא.

ג. המגזר הפיננסי

הסקטור הפיננסי החוץ בנקאי, בעיקר בתי השקעות שנבנו לאחר המשבר הגדול של שנות השלושים, ואשר התרחבו מאד ב-30 השנים האחרונות, התפתח ללא רגולציה ממשלתית. ההימנעות מרגולציה במגזר החוץ בנקאי התבססה על ההשקפה והאמונה כי מנהלים במגזר זה יפעילו ריסון עצמי וכי אחריותם והגינותם תמנע מהם ליצור "סיכונים מוסריים". הנחה זו התבררה כמופרכת ובפועל מנהלי הסקטור הפיננסי, במיוחד מנהלי בתי השקעות, לקחו סיכונים יותר ויותר גדולים וביססו את תגמולי השכר שלהם על תשואות גבוהות, בטווח הקצר, בעלות סיכון גבוה. "הסיכון המוסרי" שנוצר בשוק הפיננסי האמריקאי היה גבוה ביותר והרה אסון. ללא הפעלת ריסון עצמי, ובהיעדר הגינות ואחריות מצד מנהלי בתי ההשקעות, מנהלי חברות דירוג ויועצים למיניהם, ובהיעדר רגולציה הדרושה למניעתו, הוליד הסיכון המוסרי את המשבר הפיננסי הגדול. התוצאה המידית היא היעלמותם של בתי ההשקעות מהנוף הפיננסי של ארה"ב. בתנאים אלו נוצר כר נוח להתפתחות תופעות רמאות כמו זו של מיידוף ואחרות קטנות ממנה.

הבנקים המסחריים הנתונים עתה באי וודאות גדולה הקטינו מאד, עד כדי קיפאון, את מתן האשראי. המגזר הפיננסי כולו עדיין אינו מתפקד כראוי. הסיוע הממשלתי הרב (הנאמד בערוציו השונים בכ-10 טריליון דולר) לא החזיר עדיין את היציבות למערכת הפיננסית האמריקאית. "ניקוי" המערכת הפיננסית מהנכסים "הרעילים" נמצא עדיין בראשיתו. לפני

גמר התהליך לא תיווצר יציבות פיננסית שעתידה לסמן את תחילתה של היציאה מהמשבר. השאלה המעסיקה עתה את קובעי המדיניות היא מהי הדרך היעילה והאפקטיבית להחזרת היציבות ומה היקף המקורות הציבוריים שידרשו לכך. דיון זה כרוך גם בשאלה מהי הדרך היעילה לטפל בחובות הרעים של הבנקים: האם המשך הזרמת הכספים על ידי הממשל לפי הצורך וקניית ניירות ערך "רעילים", או יצירת "בנק רע" בבעלות הממשלה בו ירוכז כל ה"אשראי הרעיל", או הלאמה של בנקים כפי שמספר מדינות אירופאיות העדיפו לעשות. הלאמת בנקים בארה"ב היא מהלך העשוי לעורר רגישות רבה. שוק חופשי ובעלות פרטית על עסקים הם חלק מהאתוס האמריקאי. למרות זאת עולה עתה אופציה זו על סדר היום בחוגים רחבים באקדמיה, בממשל ואף בקונגרס. בנקאות היא מגזר שהמעורבות הציבורית בו היא בעלת פוטנציאל גדול. בעבר התערבו הממשלה והבנק המרכזי במשברים בתחום הבנקאות בעיקר על ידי הזרמת כסף באמצעות התאגיד הפדראלי לביטוח פיקדונות. הפעם עוצמת המשבר היא כה חריפה עד שעולות הצעות כי על הממשלה להלאים מוסדות פיננסיים מתוך אחריות לגורלו של המשק ולגורלם של הנכסים הפיננסיים של הציבור.

היות והמערכת הבנקאית חיונית להנעת גלגלי המשק, מתכוון הממשל להזרים למערכת כסף רב נוסף כדי לרכוש מחדש את אימון המשקיעים ולחדש את פעילות האשראי. המגזר הפיננסי יהיה, כנראה, קטן יותר, ממונף פחות ומפוקח יותר בסוף תהליך ההבראה, יתכן אף כי יחזור להיקפו היחסי הישן - כ 4 - 5 אחוזים מהתמ"ג.

ד. התנהלות המשבר

מדיניות ההתערבות של הממשל הייתה בלתי עקבית בשלביה הראשונים והוסיפה אי ודאות, אי בהירות ומבוכה לשווקים ופגעה באמון הציבור. הצלת בנק ההשקעות בר סטרנס בתחילת 2008, אי הנכונות להציל את בנק השקעות לימן ברדרס בספטמבר 2008, הסיוע העקיף למריל לינץ', וההלאמה של AIG (וההלאמה האפקטיבית של ענקיות המשכנתאות פאני מאי ופרדי מאק) ימים אחדים לאחר מכן, יצרו אי וודאות, מבוכה וחששות בקרב הציבור הרחב. המערכת הפיננסית והשווקים הפיננסיים הגיבו בירידות שערים ובסכנה ברורה לקריסה רבתי של מוסדות פיננסיים גדולים ומרכזיים. התפתחויות אלה גררו תגובות המשך במערכת הפיננסית הגלובלית, בעולם העסקים כולו ובקרב ממשלות ברחבי העולם.

אין ספק שקריסת בנק ההשקעות **ליהמן ברדרס** ב-15.9.2008 הייתה נקודת צומת מכוננת וקו פרשת המים במשבר הפיננסי, להתנהגות הציבור ולתגובות הממשל והבנק המרכזי לאחר מכן. קריסת ליהמן ברדרס הייתה התמוטטות של אבן יסוד בתעשייה הפיננסית האמריקאית והייתה מעין אישור סופי לכישלון הגדול של תפיסה כלכלית-פיננסית הנשענת על אשראי זול, מינוף גבוה, רגולציה לא אפקטיבית ועידוד לרווחים מהירים קצרי טווח. אלה היו שורשי המשבר של התעשייה הפיננסית של ארה"ב. ניהול מדיניות מקור-כלכלית לא אחראית בשנים האחרונות בצירוף הכשלים במערכת הפיננסית, יצרו את הבסיס למשבר המבני בתפקודה של הכלכלה האמריקאית. עליית מחירי הנפט ומחירי הסחורות האחרות בשנים 2007 - 2008 הוסיפה למורכבות ולעומס שהמשק האמריקאי היה נתון בו אך לא הייתה הגורם הראשוני או החשוב למשבר.

בחודש ספטמבר 2008 התעורר, לזמן קצר, חשש גדול כי המערכת הפיננסית בארה"ב תקרוס ועמה המערכת הפיננסית במדינות המערב. חשש זה לא מרפה אף עתה, בעת כתיבת הדברים. עדיין יש סכנה לנפילת בנקים גדולים ומתקיימים דיונים להלאמת בנקים בארה"ב. הצעדים אשר ננקטו עד כה הרחיבו את שיעורי הבעלות של הממשל במוסדות פיננסיים באמצעות הזרמת הון תמורת מניות. אירועים אלה הניעו מחשבות מעמיקות ביחס לתקפותן של תזות כלכליות ופיננסיות שהובילה ארה"ב והיוו דוגמה לשאר העולם.

אל החשש הכבד המקנן בלב צרכנים לגורל פיקדונותיהם וחסכונותיהם ולחרדה לביטחונם ועתידם הכלכלי מתלווה חשש לקריסת מערכות ואובדן מקומות עבודה רבים, בארה"ב ובמדינות נוספות. החשש מהתמוטטות הביא להתערבות חסרת תקדים של ממשלות בשמירת היציבות של מערכת הבנקאות והמערכת הפיננסית בכללותה. הגדילה לעשות ארה"ב, הן באמצעות הבנק המרכזי והן באמצעות משרד האוצר, לגיבוש תוכנית שהוכנה תוך ימים ספורים שהיקפה הזרמות של מאות רבות של מיליארדי דולרים, הבטחות להרגעת השווקים ומתן ערבויות ממשלה בסכומים ללא תקדים הנאמדים בטריליוני דולרים נוספים בהמשך. גלי ההדף של רעידת האדמה הפיננסית בשלהי 2008 ממשיכים גם בתחילת שנת 2009. המערכת הפיננסית עדיין לא הגיעה בעת הזו ליציבות אשר תהיה נקודת המוצא ליציאה מהמשבר.

המשבר הפיננסי הביא עמו, תוך זמן קצר, משבר בכלכלה הריאלית. המשק האמריקאי היה כבר בהאטה מסוף 2007. החשש של המערכת הבנקאית להלוות לעסקים במצב אי וודאות, האיץ את הכניסה למיתון ולאווירת שיתוק עסקי. המשבר הריאלי האמריקאי - ירידה בצמיחה ועליה באבטלה - התפשט במהירות רבה לשאר העולם.

ההאטה שהפכה למיתון השפיעה מיידית על הגדלת מספר החברות פושטות הרגל, הגדילה במידה ניכרת את האבטלה, ופגעה בנדל"ן המסחרי. שנת 2008 מסמנת את תחילת המיתון והשפל הכלכלי ותחילת 2009 מצביעה על המשכו ואף העמקתו. כל עוד לא תחזור היציבות למערכת הפיננסית האמריקאית לא יחל תהליך התאוששות בכלכלה האמריקאית והבינלאומית. תחזית הצמיחה העולמית לשנת 2009 של קרן המטבע עומדת על כחצי אחוז. אם תתגשם התחזית תהיה זו הצמיחה הנמוכה ביותר מאז מלחמת העולם השנייה. התחזית מבוססת על ההערכה כי כל עוד לא יחודש האמון במערכת הפיננסית (אמון התלוי בארגונו מחדש של מגזר זה) לא תתחדש הצמיחה העולמית.

2. תובנות ולקחים ראשונים מהמשבר העולמי

כבר בשלב זה של התפתחותו ניתן להפיק מן המשבר הקשה מספר לקחים, ולחדד מספר תובנות הנוגעות לניהול נכון של מדיניות כלכלית. רובן של התובנות אינן חדשות, אף שטרם פרוץ המשבר רבים התעלמו מן הסכנה הניצבת בפתח ורק מעטים התריעו על כשלי המדיניות שדרדרו את הכלכלה לקראת משבר. ההבחנות שנביא להלן חלקן אוניברסאליות וחלקן נוגעות בעיקר לאופיו ולמצבו של השוק הפיננסי בארצות הברית. מכולן ניתן להפיק לקחים כלליים, בעזרתם ניתן לחזק ולשפר אמצעי מדיניות שיינקטו בישראל בתקופת התוכנית.

- משק יתקשה לקיים צמיחה יציבה לאורך זמן בהעדר היסודות פרטי, עם גרעון ממשלתי גדול ובעזרת מימון ההשקעות וחלק מהצריכה, לאורך שנים, על ידי יבוא הון.

- מדיניות מקרו כלכלית כושלת הנשענת על גרעון פיסקאלי גדול ומדיניות מוניטארית מרחיבה יוצרת רקע למשבר מקרו-כלכלי ומערערת את הבסיס הפיננסי.

- חוב לאומי אינו רע אם הוא מממן בעיקרו השקעות בתשתיות פיזיות ויצירת נכסים חדשים (למשל מחקר ופיתוח או פיתוח הון אנושי). נכסים אלה יהיו בסיס לצמיחה בעתיד ויצרו את המקור להחזר החוב.

- בעיקרו המשבר הפיננסי בארה"ב אינו תוצאה של זעזוע חיצוני, אלא תולדה של התנהלות המערכת הפיננסית עצמה ושל כשלים במדיניות הממשלתית.

- "הנדסה פיננסית", שבבסיסה מנגנון איגוח של מכשירים פיננסיים עתירי סיכון וחסרי שקיפות, מעודדת מצבי 'סיכון מוסרי' (כאשר נוצרת הפרדה בין הסיכון לבין האחריות) ומייצרת "בועות פיננסיות".

- תגמולים גבוהים מאד ומרוץ אחר בונסים למנהלים בתעשייה הפיננסית על ביצועים בטווח הקצר הביאו להשקעות המייצרות תשואות גבוהות בטווח קצר כנגד סיכונים גדולים בטווח בינוני וארוך. מדיניות זו הגדילה את התמריץ ליצירת המכשירים הפיננסיים המסוכנים. נוצר יתרון למנהלים הפועלים בעיקר משיקולי טווח קצר בבחינת "אחרי המבול".

- בקרב קובעי המדיניות הממשלתית בארה"ב עלתה קרנה של האידיאולוגיה המואסת בהתערבות ממשלתית בשווקים באמצעות רגולציה ובדרכים אחרות, אפילו בנושאים מובהקים של טיפול בכשלי שוק. גישה זו יצרה קרקע נוחה להנדסה פיננסית מסוכנת ובלתי מבוקרת ולערעור היציבות הפיננסית.

העדר רגולציה מספקת, בעיקר בתחומי הפיננסים מחוץ לבנקאות המסחרית, גורמת לניהול סיכונים גרוע המערער את היציבות הפיננסית.

על המדינה לקחת על עצמה פיקוח הדוק יותר בתחומי פעילות כלכלית ככל שגובר הסיכון לסיוע ממשלתי בכספי משלמי המסים בעת כישלון כלכלי בתחומים אלה. במקום שרב הסיכוי שהממשלה תיאלץ לסייע לענף או תציע את ערבותה בעת משבר, יש להחמיר בדרישות הרגולטוריות, בין היתר, חובה ברורה לקבלת אחריות מצד הדרגים המנהלים באותו תחום.

- למרות שבמדינות אחרות לא נוצרו כלים פיננסיים מורכבים ומסוכנים כמו בארצות הברית, הרי הגלובליזציה ההולכת ומעמיקה, בעיקר בתחום הפיננסי, היעדר שקיפות והיעדר יכולת להערכת סיכוני השוק הפיננסי האמריקאי ע"י שווקים במדינות אחרות, והיעדר רגולציה גלובלית, כל אלה האיצו את התפשטות המשבר בעולם ואת הפגיעה במדינות רבות שמלכתחילה לא סבלו מכשלים פיננסיים כדוגמת כשלי השוק האמריקאי. נדרש לפיכך תאום של רגולציה בינלאומית, למשל על ידי קרן המטבע הבינלאומי או מסגרת אחרת שתהיה מקובלת על מדינות רבות בעולם.

- הטלטלה שגרם המשבר חיזקה מאד את ההכרה שיציאה מהמשבר מחייבת יוזמה פעילה ומסיבית של הממשל והבנק המרכזי באמצעות התקציב הפדראלי והכלים המוניטאריים כדי להחזיר את אמון העסקים והצרכנים. הצרכנים האמריקאים נקלעו עקב המשבר לאי וודאות רבה ביחס לעתידים הכלכלי. בתגובה הקטינו באורח ניכר את צריכתם (כך נוצרה תגובת נגד חריפה לצריכה גבוהה שהייתה ממחוללות המשבר). כן התגבשה ההכרה כי על הממשל לעודד באמצעות תמריצים את הפעילות הכלכלית, כמו השקעות בתשתית במטרה למנוע שקיעה במיתון לאורך זמן.

- אחד האתגרים החשובים שמציב המשבר הפיננסי הוא החזרת האמון אל שוק האשראי. חלק מהתכווצות האשראי כרוכה באי וודאות בנוגע ליכולת ההחזר של לווים, לרבות של מוסדות פיננסיים. יש להחזיר למוסדות הפיננסיים את היכולת לתמחר סיכונים. קושי זה עשוי להיפתר אם הממשל והבנק המרכזי "ינקו" את הנכסים "הרעילים" במערכת הבנקאית כך שהבנקים יוכלו להתמקד במתן אשראי חדש.

3. אורך המשבר ומשמעותו

כפי שאמרנו בראשית הדברים המשבר העולמי הנוכחי אינו דומה להאטה טיפוסית של מחזור עסקים מאלה המוכרים מזה שנים לא מעטות. מאז מלחמת העולם השנייה הצטבר ניסיון רב חשיבות בטיפול במחזורי עסקים עד ששפל שמקורו במחזור עסקים נתפס כנושא שלא צריך לעמוד יותר במוקד המדיניות הכלכלית. למדינות המערב, ובעיקר לארצות הברית הייתה הצלחה ניכרת בקיצור משך ההאטה במחזורי עסקים לעומת תקופות היסטוריות בעבר. המשבר הנוכחי, שפרץ תחילה במגזר הפיננסי, הוא בעל עוצמה רבה ומקיף סקטורים רבים בכלכלה. הוא מזכיר באורח מדאיג את המשבר הגדול של שנות השלושים. יש על כן הערכות שונות לגבי אורכו הצפוי. כאמור, יש אף החוששים מן הדגם היפני שם נמשך המשבר הכלכלי כעשור.

א. משבר ממושך והשפעתו על השגת יעדי התוכנית ישראל 2028

נחזור ונדגיש כי למשך המשבר העולמי חשיבות ראשונה במעלה בהערכת השפעתו של המשבר על התוכנית ישראל 2028. למשבר ארוך תהיה השפעה מרחיקת לכת על מסלולי הצמיחה ובעקבות כך על השגת היעדים הכמותיים והאיכותיים כפי שגובשו בתוכנית ישראל 2028. אם המשבר יסתיים תוך שלוש שנים ניתן יהיה לעמוד במרבית היעדים הכמותיים המרכזיים של תוכנית ישראל 2028 בשינויים המתחייבים לגבי חמש השנים הראשונות של התוכנית. אך אם המשבר ימשך תקופה ארוכה המתקרבת לעשור בה המשק יצמח במידה מועטה או שלא יצמח כלל, תהיה לכך משמעות מרחיקת לכת על יכולת ההשגה של יעדי התוכנית. משבר עולמי רב שנים שיתרחש גם בישראל יעכב את הטיפול בסוגיות יסוד בתחומי הכלכלה והחברה. כתוצאה מכך יימשכו תהליכים שליליים, כלכליים וחברתיים, וימנע בשנים הקרובות המפנה אותו נועדה התוכנית לחולל. בחלוף שנים של אי עשייה תהיה נקודת המוצא של המשק והחברה גרועה יותר מן המצב כיום. למשל, בתקופת אבטלה גבוהה קשה הרבה יותר להתמודד עם הסוגיה החשובה של שיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה שהרי כל גידול בשיעור ההשתתפות משמעותו תוספת מבקשי עבודה בשוק עבודה ממותן. במצב זה יגדל עוד יותר שיעור האבטלה. אי טיפול בסוגיית שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה של קבוצות הגברים החרדים והנשים הערביות, תגרום לכך ששיעור ההשתתפות הכללי בכוח העבודה אחרי עשר שנים יהיה נמוך יותר משיעור ההשתתפות היום בגלל העלייה במשקלן של קבוצות אלה באוכלוסייה. לא זו בלבד שנתרחק במקרה זה מהשגת יעד כלכלי-חברתי חשוב אלא תיקונו של המצב יהיה קשה אז הרבה יותר.

האטה כלכלית ממושכת תפגע פגיעה קשה ביכולת התמרון של הממשלה בהפעלת התקציב בטיפול בבעיות היסוד. הגדלת ביקושים לצורך טיפול במערכות כלכלה וחברה חיוניות ושימורן, נמוכה יחסית בעת משבר נוכח החוב הציבורי הגבוה (77% מהתוצר בסוף 2008). גם אם ראוי לעת כזאת להגדיל את החוב הציבורי למען מטרות חשובות, יכולת גיוס אשראי, בארץ ובח"ל, בעת משבר עולמי תיפגע במידה רבה. הצמיחה הגבוהה ביסוד התוכנית **ישראל 2028**, הייתה הדרך ליצירת מקורות הדרושים להגשמת יעדי התוכנית ובה בעת להקטין את שיעורו של החוב הציבורי מהתוצר בשנים הבאות. חסרונה של צמיחה יטיל מגבלה רצינית על היכולת להשיג את מטרות התוכנית, הכמותיות והאיכותיות. משבר רב שנים יחייב בחינה מחודשת של סדרי העדיפויות בין היעדים.

ב. התמודדות בין-לאומית עם המשבר הכלכלי

(1) כלכלת ארצות הברית והמשבר

כלכלת ארה"ב שבה פרץ המשבר הכלכלי והתפשט ממנה לעולם כולו, היא זו המחזיקה גם במפתח לסיומו. קשה להניח כי החיים הכלכליים בגושים כלכליים ואזורים אחרים יתנהלו כסדרם כאשר כלכלת ארה"ב נתונה במשבר קשה, פיננסי וריאלי (בניגוד לתיאורית ה Decoupling שגרסה עד לא מכבר כי ניתן לבודד את המשבר בארה"ב מכלכלת אירופה ומן המדינות הצומחות). לפיכך יש עניין בין-לאומי בהערכת סיכויי ההתאוששות וקצב ההתאוששות של הכלכלה האמריקאית מהמשבר. עם זאת, יש חשיבות גם להתפתחויות בגושים כלכליים אחרים. כלכלת ארה"ב היא עדיין הכלכלה המובילה בעולם וממלאה תפקיד של מנוע צמיחה חשוב לכלכלה העולמית. אף שהמרכז הפיננסי של ארה"ב נפגע מאד מהמשבר וצפויים לחול בו שינויים מבניים גדולים, גם מרכזים פיננסיים אחרים נפגעו קשות ועדיין לא נראה כי קם מחליף משמעותי לארה"ב בהובלה הפיננסית הבין-לאומית.

המשק הישראלי הינו בעל קשרים מסועפים עם המשק העולמי, קשרי סחר (המשק הישראלי מוטה יצוא) ותנועות הון (בשנים האחרונות גדלו ההשקעות הזרות בארץ). התאוששותה של כלכלת ישראל תלויה במידה רבה בהתאוששותה של כלכלת העולם. יש לפיכך עניין גדול, גם בישראל, בהערכת משכו של המשבר העולמי.

התוכניות השונות המופעלות על ידי הממשל וסוכנויותיו השונות וע"י הבנק המרכזי האמריקאי נועדו לקצר את המשבר ככל הניתן ולמנוע מיתון חריף וממושך בכלכלה האמריקאית. ההזרמות והמחויבויות הכספיות האחרות של הממשל והבנק המרכזי הן כה גדולות עד כי לא הייתה כדוגמתן בהיסטוריה של ארה"ב והעולם. ההערכה הנוכחית מצביעה על כך כי הממשל (של בוש ושל אובמה), סוכנויותיו השונות (בעיקר התאגיד הפדראלי לביטוח פיקדונות) והבנק המרכזי, באופן ישיר ובאמצעות ערבויות, אישרו מסגרת פיננסית כוללת להתערבות במשבר הנאמדת כיום (אפריל 2009) בסכום של למעלה מ-12 טריליון דולר, מתוך זה 10 טריליון דולר למערכת הפיננסית. הממשל האמריקאי התחייב לקנות ניירות ערך בשווי של כ-5 טריליון דולר ולתת הלוואות וערבויות למוסדות פיננסיים בסך כ-5 טריליון דולר. חלק מהכספים הללו עדיין לא גובשו לתוכניות פעולה מפורטות, לכן לא ניכרת עדיין מלוא השפעת הסכומים המיועדים על המערכת הפיננסית ולא חזר עד כה האמון למערכת זו. החזרת האמון היא תנאי הכרחי להתאוששות כלכלית. החלופות השונות לצעדי התערבות של הממשל במשק נדונות עתה בארה"ב. החלופות המסתמנות הן: קניית נכסים "רעילים" ע"י הממשל, העברת הנכסים "הרעילים" לבנק ממשלתי (בנק "רע") שיועד למטרה זו, או הלאמת מערכת הבנקאות. הבחירה הנכונה בין האמצעים, או שילובם, יקבעו את אורך המשבר הפיננסי ואת אופן היציאה ממנו.

על פי ההערכות יעמוד הגרעון התקציבי האמריקאי בשלוש השנים הקרובות על למעלה מ-1 טריליון דולר בממוצע לשנה (כ-8 - 9 אחוזים מהתמ"ג). הגרעון המתוכנן בתקציב ממשלת ארה"ב לשנת 2010 מגיע ל 1.7 טריליון דולר, כ-12 אחוזים מהתוצר האמריקאי. הוא עתיד להיות הגרעון התקציבי הגדול ביותר מאז מלחמת העולם השנייה. הצפי הוא שהאפקט המצטבר של היקף הזרמות כה גדול יסייע להתאוששות הכלכלה האמריקאית. התאוששות כלכלת ארה"ב תסייע, על פי המקווה, בחילוץ כלכלת העולם מן השפל בו היא מצויה.

עם זאת לא תוכל הכלכלה האמריקאית לחזור למקום בו היא נמצאה ערב המשבר, אין זה גם רצוי שתחזור למציאות הכלכלית של ערב המשבר. השגשוג שאפיין את הכלכלה האמריקאית היה מבוסס על "בעות" בתחום הדיור, הצריכה הפרטית והתעשייה הפיננסית. הכלכלה האמריקאית נשענה על רמת צריכה פרטית גבוהה מדי וחיסכון נמוך מדי. היא

סבלה מרמת מינוף גבוהה בשוק ההון. תנאים אלה יצרו שיווי משקל מקרו-כלכלי בלתי יציב. למרות ההזרמה הגדולה של הבנק המרכזי ושל גופי הממשל השונים מחריפה עדיין אי הוודאות בשווקים. יש ירידה באשראי ואמון הצרכנים לא חזר עדיין. בעיות אלה מונעות, לפי שעה, את עצירת המשבר.

בטווח ארוך יביא המשבר להקטנת הצריכה פרטית ולגידול בחיסכון בהשוואה לשנים שקדמו למשבר (בטווח הקצר יש התכווצות רבה של הצריכה הפרטית כתגובת הציבור למיתון ולחוסר הוודאות הכלכלית). תוכנית ההאצה בתחומים הריאליים מיועדת ליצור שני מנועי צמיחה עיקריים, סחר החוץ והשקעות בתשתית. **המנוע הראשון** מבוסס על הרחבת היצוא והגברת התחרות עם היבוא. מדיניות הממשל נועדה ליצור תנאים מקרו-כלכליים שיעודדו צמיחה מוטת סחר חוץ. ההתערבות הגדולה של הבנק המרכזי בהצלת גופים פיננסיים מגדילה את כמות הכסף ועתידה להביא בעקבותיה עליית מחירים ופיחות הדולר. פיחות הדולר האמריקאי יחסית למטבעות האחרים ימריץ את היצוא ויעודד החלפת יבוא. בטווח הקצר נראה כי הדולר מתחזק בגלל חולשתם של משקים אחרים ומטבעות אחרים, אך בטווח הארוך ההזרמות הגדולות עשויות להחליש את הדולר. עם זאת ירידת שער הדולר בטווח הארוך, אם תתרחש, לא תשפיע, כנראה, על מעמד הדולר כמטבע הרזרבה והסחר הבין-לאומי העיקרי בעולם. יחד עם זאת היא יכולה להשפיע על קניית אגרות חוב אמריקאיות על ידי גורמים מחוץ לארה"ב. מתרחשים עתה בזירה הכלכלית העולמית תהליכים הפועלים בכיוונים מנוגדים, המשפיעים על עוצמתו של הדולר והעשויים, בנסיבות מסוימות, לקרב סדר עולמי חדש בתחום המטבעות ויצירת מטבע רזרבה עולמי חדש (חידוש הרעיון של ה-SDR).

בצמיחת המשק האמריקאי המבוססת על סחר חוץ אין בשורה גדולה לעולם הרחב, היא תיצור יותר מקומות עבודה בארה"ב ותציע פחות מקומות עבודה לשאר העולם. זו בשורה רעה, בעיקר לסין, אשר נשענה על ביקוש הצרכנים האמריקאי אך גם להרבה מדינות אחרות ובכלל זה גם לישראל אשר מייצאת לארה"ב. התהליך המתואר כאן אינו מובן מאליו ואינו פשוט, אין לצפות שיתרחש במהירות. הרחבה משמעותית ביצוא מחייבת השקעות נרחבות בארה"ב לצורך העלאת פרויקט הייצור מול סין והשווקים המתעוררים. ניסיונה של תעשיית המכוניות האמריקאית מצביע על כך כי כושר התחרות האמריקאי צריך לעמוד במבחנים קשים מול מתחרים נמרצים וקשוחים מהעולם המתעורר ומהמדינות התעשייתיות הגדולות. המשקים המתעוררים החשובים לא יוותרו בנקל על שוקי הענק. יש להניח כי התחרות הצפויה בשווקים הבינלאומיים תהיה עזה.

יש סכנה כי עם החרפת התחרות בסחר הבין-לאומי בניסיון לפתור בעיות אבטלה, תתפתח מדיניות סחר הגנתית על ידי מדינות פרוטקציוניסטיות והנהגת מיסי מגן. במצב זה ישתדלו מדינות רבות להגן על הייצור המקומי שלהן ולייצא את האבטלה למדינות אחרות. מצב זה עלול להאריך את המשבר העולמי, נסיגה מן הליברליזציה בסחר החוץ אינה רצויה, היא תפגע בכולם, אך בתנאי משבר ואבטלה נרחבת יש פיתוי ניכר לאמץ מדיניות זו.

אף שהיצוא של ישראל מתמחה בעיקר במוצרים עתירי טכנולוגיה ולא במוצרי צריכה, יכול גם היצוא הישראלי להיפגע אם בארה"ב יעדיפו מוצרים טכנולוגיים מתוצרת מקומית. הגברת ההגנות בסחר הבינלאומי תפגע בישראל פגיעה קשה. ישראל זכתה עד כה ביתרונות גדולים שהעניק לה סחר בינלאומי חופשי.

מנוע הצמיחה **השני** בארה"ב צפוי להיות השקעות נרחבות בתשתית. קיימת בארה"ב הסכמה בדבר צורך במדיניות פיסקאלית מרחיבה נוכח המשבר. המדיניות הפיסקאלית המרחיבה נועדה ליצירת מקומות עבודה חדשים ולקידום מדיניות ירוקה. חלק ניכר של הגידול בהוצאה הציבורית יופנה לבניית תשתיות חדשות ושיפוץ רחב של תשתיות קיימות שסבלו מהזנחה בשנים האחרונות. על פי תוכניות הממשל החדש תגדל ההוצאה לתשתיות בתחומי התחבורה והאנרגיה בכ-500 מיליארד דולר, לרבות עידוד רב לאנרגיות ירוקות שמטרתן להקטין את התלות בנפט. כ-300 מיליארד דולר מיועדים להפחתת מיסים (נוסף להוצאה של למעלה מ-100 מיליארד דולר בתוכנית ההאצה של ממשל בוש). ההשקעות בתשתיות הפיזיות ישפרו את מערך התחבורה והאנרגיה ויתרמו להגברת יעילותו של כלל המשק בטווח הארוך. המהירות בנקיטת אמצעים לחילוף המשק האמריקאי מן השפל הכלכלי היא עניין קריטי, אך המערכת הפוליטית בארה"ב עשויה להציב מכשולים בדרכו של הממשל עקב ההתנגדות האידיאולוגית המסורתית למדיניות של הגדלת ההוצאה הממשלתית. יש אף התנגדות לסיוע ציבורי למי שנהגו באורח לא אחראי מחשש שסיוע כזה יעודד התנהגות דומה בעתיד. מטרת מדיניות הגדלת ההוצאה הציבורית היא יצירת ביקושים חדשים עד שהמגזר הפרטי יחדש את הביקושים שלו.

מתקיים בארה"ב וכוח מקצועי האם חבילת הצעדים הזו מספיקה כדי לאושש את הכלכלה האמריקאית במהירות. הדיון הציבורי-מקצועי מתרכז בהשפעת הצעדים ובמהירות השפעתם על המשק האמריקאי. ניתן ביטוי לחששות שעומק המשבר מחייב צעדים נמרצים יותר (תוכנית התקציב לשנת 2010 משקפת את מימושה של גישה זו). ניצול המשבר לטיפול בשאלות מבניות בכלכלה האמריקאית יכול לעכב בזמן הקצר את ההתאוששות הכלכלית אך יש בה יסוד בריא לטווח ארוך. הרצון לערוך שינויים מבניים יסודיים במשק האמריקאי מחייבים סבלנות. אך רצון זה מנוגד לשאיפה לראות תוצאות מיידיות. החזרת הצמיחה תאפשר לפרוע את החובות הגדולים שהממשלה יצרה בדרך לפתרון. הממשל המוביל את היציאה מהמשבר פועל בעת ובעונה אחת בתמהיל של צעדים המכוונים להשגת שלוש מטרות: קודם כל הצלת **המערכת הפיננסית, חילוץ המגזר הריאלי** מהמשבר למניעת שפל ואבטלה רחבה ומימוש תוכניות **לחיזוק המשק האמריקאי לטווח ארוך**. המעבר מכלכלת שירותים המאפיינת כיום את ארה"ב (שהמגזר הפיננסי הוא מחלקיה החשובים) לכלכלה בעלת מרכיבים תעשייתיים מודרניים, הוא אחד התנאים להשבת חוסנו של המשק האמריקאי בטווח הארוך.

המערכת הכלכלית בארה"ב מצטיינת ביצירתיות, דינאמיות, בגמישות, בחדשנות וביכולת להפיק לקחים. החברה האמריקאית היא חברה פתוחה ומגוונת בעלת יכולת עשייה גבוהה אשר ידעה במהלך השנים לעצב את עצמה מחדש במהירות וביעילות. זו חברה מכוונת מטרה הנענית לתמריצים ויודעת להניף בעזרתם עשייה רבה.

משך המשבר בעולם תלוי, אפוא, במידה רבה ביכולת ההתאוששות של כלכלת ארה"ב וזו תלויה במידת הנחישות וההתמדה של הממשל לתמוך ביציאה מהמשבר על בסיס שינויים מהותיים במדיניות הכלכלית והפיננסית והגברת המעורבות של הממשל בתחומים שונים במשק. תהליכי ההבראה של המשק יימשכו כנראה לא פחות משנתיים - שלוש, ואף עלולים להתארך לפרק זמן ארוך בהרבה. הציבור האמריקאי שרוי עדיין באי וודאות ומתקשה להעריך את מחיריהם האמיתיים של הנכסים במשק. לכן נוצר קיפאון בתחומים מרכזיים כמו דיור והשקעות. קיפאון זה מעכב את ההתאוששות במשק. התמ"ג של ארה"ב מגיע כיום לכדי רבע מהתוצר העולמי. יש לבחון, על כן, גם את ההתפתחויות הצפויות באזורים אחרים.

(2) מרכזים כלכליים אחרים

כלכלת האיחוד האירופי דומה בגודלה לכלכלת ארה"ב. באיחוד האירופי בוצעו צעדי חירום מידיים. ניתן סיוע לתעשייה הפיננסית במהירות וביעילות תוך הזרמת כספים רבים ובאמצעות הלאמת חלק חשוב מהמוסדות הפיננסיים. המשבר הפוקד את מדינות האיחוד אינו פועל באותה עוצמה בכל מדינות האיחוד. חלק מהמדינות החדשות באיחוד נפגע באופן חריף ביותר. חומרת הפגיעה מחייבת סיוע כספי רב, לא ברור אם האיחוד יוכל או ירצה לספק סיוע בהיקף כה גדול. מצב דברים זה יכול להוליך להתמוטטות ממשלה ולהוליד תגובת שרשרת מסוכנת (איסלנד כמשל). גם המדינות הגדולות באיחוד סובלות מפגיעה כלכלית ופיננסית חמורה. האיחוד האירופי מתקשה בגיבוש צעדים לחילוץ המגזר הריאלי של הכלכלה ומתקשה בביצועם היעיל. הממשל הפוליטי מפוצל בתחומים הכלכליים ומתאפיין בגישות פיסקאליות שונות. היעדרו של ממשל מרכזי אירופאי אחד וקיומם של אינטרסים לאומיים שונים של המדינות השונות, בכללן המדינות הגדולות, מקשים על גיבוש והפעלה של מדיניות יעילה להתאוששות כלכלית. לפיכך נדרש זמן רב, יחסית, לגיבוש מדיניות אירופאית מתואמת אף שהשעה דוחקת. ההתאוששות הכלכלית האירופאית צפויה, על כן, להיות איטית יותר מאשר בארה"ב.

המשבר התפשט במהירות גם לאזורים אחרים של העולם. בעיקר לסין ולהודו אך גם במדינות נוספות, מתרחשת האטה ומשקיהן אף גולשים למיתון חריף. יש להניח כי ממשלות רבות, ביבשת אסיה ובמקומות אחרים, יעשו מאמצים רבים להמשיך ולהניע את משקיהן, בעיקר במדינות אשר הורגלו לקצב צמיחה גבוה. יתכן שממשלות שונות ינהיגו, בין השאר, מדיניות מפלה המעדיפה יצוא. מדיניות זו ננקטה בעבר ביפן, היא שמשה דגם לחיקוי גם למדינות אחרות כמו קוריאה. הצמיחה הכלכלית של השנים האחרונות הפכה את השווקים המתעוררים לשחקני מפתח בכלכלה העולמית. לרוע המזל, כיסתה הצמיחה המהירה בחלק מהמדינות על בעיות מבניות סמויות ואפשרה להן לדחות את ביצוע הרפורמות הנחוצות. עתה יאלץ אותן המשבר לבצע את הרפורמות הללו. המשבר הכלכלי הנוכחי יגרום לשינויים בכלכלתן של מדינות רבות. סין היא דוגמה מובהקת למשק שיידרש לשינויים גדולים במצב החדש. עד עתה נשענה צמיחתה המהירה

של סין במידה רבה על ביקושים גדולים ליצוא שמקורם בארה"ב. מודל הצמיחה הסיני יידרש לשינוי הן בגלל הירידה הצפויה בצריכה הפרטית בארה"ב וביבוא האמריקאי, והן בשל שינויים פנימיים המתרחשים בחברה הסינית. עליית מעמד הביניים בסין והגידול בביקוש הפנימי לצריכה ולהשקעות ציבוריות יהיו כנראה הגורמים הדומיננטיים בצמיחת המשק הסיני בשנים הקרובות. הצריכה המוגברת בסין תבוא על חשבון האטה צפויה ביצוא. התפתחות זו, אם אמנם תתרחש, תסייע למתן מגמות של האטה בכלכלת העולם. כאמור, המיתון פוגע גם בצמיחת המדינות המתעוררות ברחבי העולם, אולם היא תמשך למרות ההאטה הודות לביקושים פנימיים רבי עוצמה. גם בשנת 2009 תתרחש צמיחה עולמית, אם כי איטית, בזכות הצמיחה המואטת של המשקים המתעוררים. פוטנציאל התפוקה והביקושים הגבוהים במדינות אלה יהפכו אותן ליעד השקעה לטווח ארוך לחברות רב לאומיות.

יש לציין כי המשבר הכלכלי טומן בחובו אי שקט חברתי ופוליטי בעיקר במדינות המתפתחות והמתעוררות, עוצמת המשבר ואורכו הם גורם קריטי בהתממשות הסיכונים הפוליטיים של משבר זה. המשבר, הגורם לאבטלה גבוהה, מאיים על היציבות הפוליטית ומוליד אלימות במספר מדינות (בהקשר זה ניתן להבין את ההלוואה הגדולה בסך 100 מיליארד דולר שהעבירה יפן לקרן המטבע הבינלאומי בחודש פברואר 2009 כדי להעמיד חבילות סיוע כלכלי למדינות המתקשות להתמודד עם השלכות המשבר וההסכמה של מדינות ה-G-20 להקמת מסגרת מימון של טריליון דולר למדינות נזקקות).

על פי ניסיון החודשים האחרונים מגדילות הממשלות במידה רבה את מעורבותן במשקיהן, כדי לחלץ את המערכת הפיננסית מקריסה וכדי להמריץ את המגזר הריאלי. החילוצים והתוכניות הכלכליות השונות של הממשלות יגדילו את הגירעונות התקציביים, ואת חובותיהן הלאומיים. התפתחות זו עלולה להאט את קצב הצמיחה העולמי בעתיד. הגרעון העצום שמתכנן הממשל בארה"ב להאצת הפעילות יחייב מימון באמצעות אגרות חוב שיימכרו למדינות אחרות (וכן העלאת מיסים). הרחבת החוב של ממשלת ארצות הברית תתחרה בתוכניות מימון באמצעות מכירת אגרות חוב של המשקים המתעוררים. תחרות זו בשוק האשראי תעלה את שיעור הריבית ותאט את היציאה מהמשבר.

ג. מגבלות התמרון של ישראל במערכת הגלובלית

האם יכולה ישראל לקיים תוואי צמיחה שונה באופן מובהק מזה של כלל העולם? היותה של ישראל משק קטן נותנת בידה מידה של גמישות ויכולת תמרון המאפשרים למצות תהליכי צמיחה ולשפר את מצבה לעומת העולם (משק קטן ודינאמי עשוי למצוא ביתר הצלחה גומחות ושוקים שבהן מתרחשת צמיחה על רקע המשבר הכללי ולנצל אותן להגדלת היצוא). מצד שני, שיעור הייצוא הגבוה והתלות בהון בין-לאומי לא יאפשרו לישראל להתנתק מהאירועים הבינלאומיים. לישראל יש, אפוא, יכולת מוגבלת להתחמק מהנזקים של המשבר הגלובלי. תנאים אלה יחייבו בחינה מחודשת של סדרי העדיפויות, מעקב אחר ההתפתחויות בשוקים הבינלאומיים ובמיוחד אחרי השוקים באסיה.. תוכנית כלכלית-חברתית ארוכת טווח כדוגמת **ישראל 2028** פורסת את סדרי העדיפויות ומציבה מפת דרכים. בכך היא מסייעת לערוך את ההתאמות הנדרשות במדיניות ועוזרת בהערכת מחירן.

