



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

המשבר הכלכלי העולמי, השלכותיו על כלכלת ישראל והיערכות הממשלה אליו

מוגש ליו"ר הכנסת בפועל

חה"כ מיכאל איתן

כ' באדר תשס"ט

16 במרס 2009

כתיבה: אליעזר שוורץ, עמי צדיק

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6016 649 - 02

פקס: 6103 649 - 02

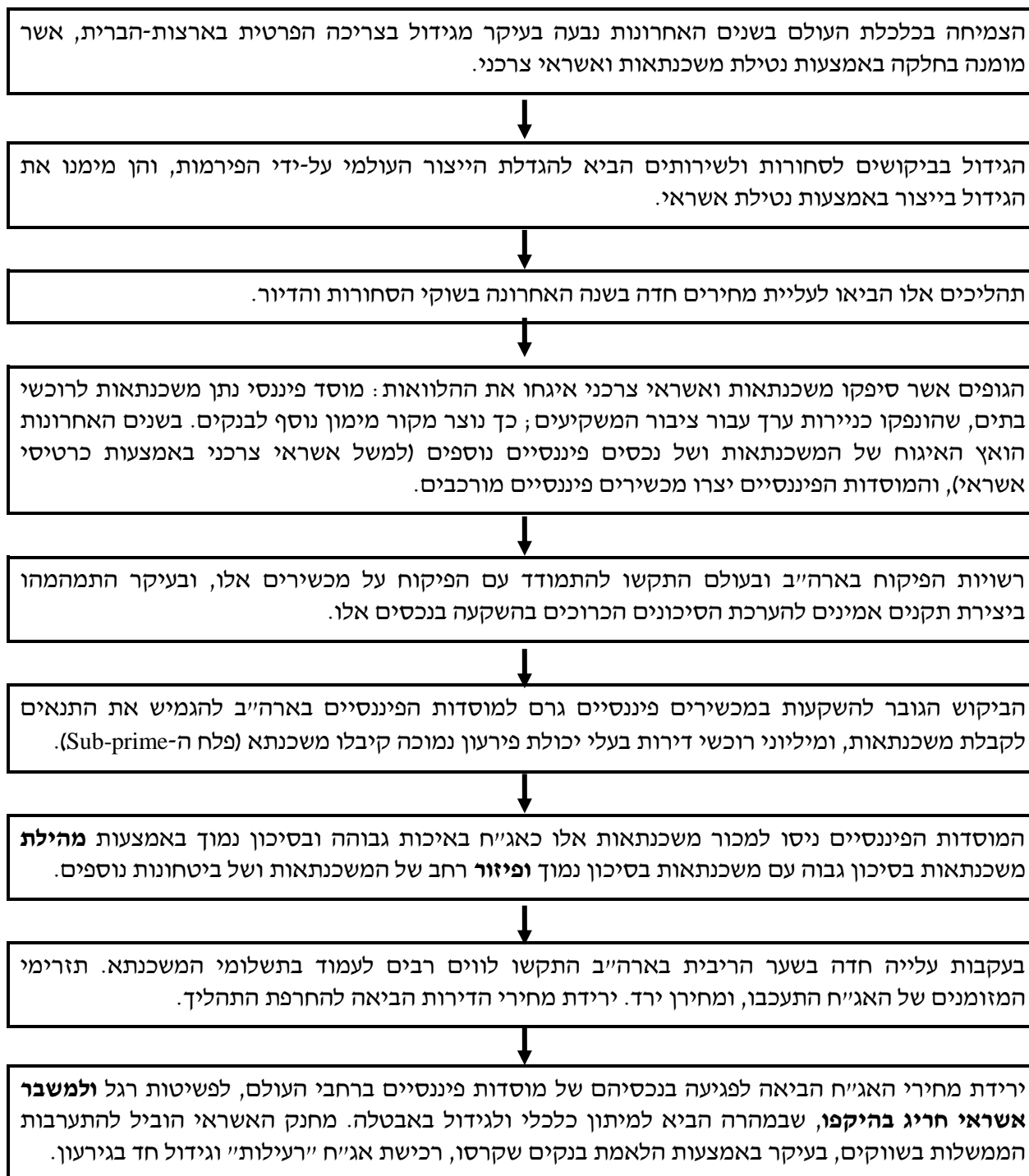
www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה הוכן לקראת ישיבה פתוחה של ועדת הכספים הנערכת ביוזמת יו"ר הכנסת בפועל, חה"כ מיכאל איתן, בנושא **היערכות המדינה והכנסת מול המשבר הכלכלי העולמי**, ביום 17 במרס 2009. במסמך תיאור של המשבר הכלכלי העולמי, של השלכותיו העיקריות על כלכלת ישראל ושל היערכות הממשלה להתמודדות עמו.

1. המשבר הכלכלי העולמי

ציור 1 להלן מתאר את התפתחות המשבר הכלכלי העולמי.

ציור 1 – התפתחות המשבר הכלכלי העולמי

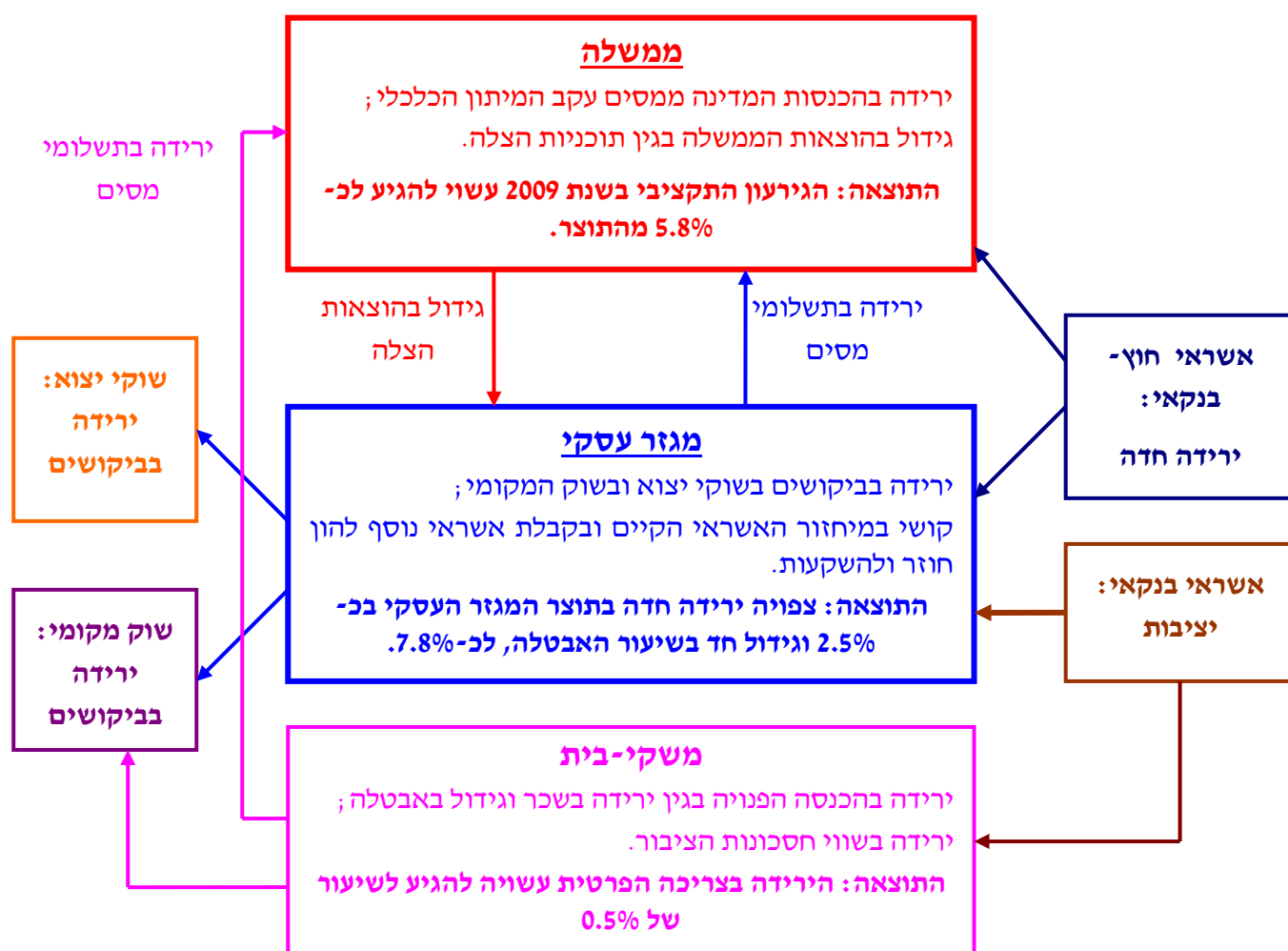


2. השפעת המשבר הפיננסי העולמי על כלכלת ישראל

המשבר הפיננסי משפיע באופן ישיר ועקיף על כלכלת העולם, לרבות על כלכלת ישראל. המשק הישראלי חשוף למשבר בכמה תחומים עיקריים, כמפורט להלן:

- **חשיפה ישירה** של מוסדות פיננסיים בישראל לנכסים פיננסיים שאיבדו מערכם. המעקב אחר החשיפה והפיקוח עליה במערכת הבנקאית נעשים על-ידי בנק ישראל; המעקב אחר החשיפה והפיקוח עליה בקרב המשקיעים המוסדיים נעשים על-ידי הממונה על שוק ההון והביטוח במשרד האוצר ועל-ידי הרשות לני"ע;
 - **האטה בצמיחה**, הן בשל **ירידה בביקושים ליצוא הישראלי** בשוקי היעד בחו"ל והן בשל **ירידה בביקושים בשוק המקומי** בגין ירידה בשווי הנכסים הפיננסיים שבידי הציבור ובשכר הריאלי;
 - **גידול אפשרי בשיעורם של גורמים חדלי פירעון**, שתוצאתו תהיה גידול של סיכוני האשראי ואף מחנק אשראי לגורמים בשוק האשראי בישראל: אשראי עסקי, משכנתאות ואשראי צרכני.
- ציור 2 להלן ממחיש את השפעת המשבר הכלכלי העולמי על מגזרים במשק הישראלי.

ציור 2 – השפעת המשבר הכלכלי העולמי על כלכלת ישראל¹



¹ מקור התחזיות – בנק ישראל, חטיבת המחקר, נייר עמדה: ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה, 10 במרס 2009, באתר האינטרנט: www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper16h.pdf, תאריך כניסה: 16 במרס 2009.

יש לציין שנוסף על ההשלכות המפורטות בציור לעיל, המגזר השלישי נפגע באופן משמעותי מהמשבר הכלכלי: צפוי שירידה חדה בתרומות לגופים במגזר השלישי מחד גיסא וגידול בביקושים לשירותי המגזר השלישי לנוכח הגידול באבטלה מאידך גיסא יביאו לגירעונות תפעוליים ואף לסגירת חלק מהגופים במגזר השלישי. בסעיפים הבאים נסקור את השפעות המשבר על שוקי האשראי והעבודה ואת התמודדות הממשלה עם המשבר.

3. שוק האשראי

בשנים האחרונות חלו שינויים ניכרים בשוק האשראי בישראל, והם הביאו להתפתחות מואצת של שוק אשראי חוץ-בנקאי, בעיקר למגזר העסקי. להלן הסיבות העיקריות לשינויים אלו:

- רפורמות מבניות שיושמו בשנים האחרונות בשוק ההון, לרבות רפורמת בכר,² הרפורמה בפנסיה והרפורמה במס, אשר הביאו להגדלה ניכרת של הסכומים המנוהלים בידי המשקיעים המוסדיים;
- ירידה בסכום הגירעון הממשלתי, אשר הביאה לצמצום הנפקות האג"ח על-ידי הממשלה ולהסטת כספי המשקיעים המוסדיים (קופות גמל, קרנות פנסיה וחברות ביטוח) מהממשלה למגזר העסקי;
- שיעור צמיחה גבוה במשק, שהביא לגידול בהיצע האשראי במשק ולגידול בביקוש לאשראי על-ידי המגזר העסקי. שינוי הרכב הצמיחה (מצמיחה המבוססת על גידול של הפריזון ושל ניצול ההון לצמיחה המבוססת על השקעות לשם הרחבת גורמי ייצור) תרם גם הוא לגידול בביקוש לאשראי על-ידי המגזר העסקי.

המשבר בשוק האשראי בעולם מחייב בדיקה של שוק האשראי בישראל לשם תיקון ויישום של הלקחים שנלמדו מהמשבר, בעיקר לנוכח השינויים המבניים שהתחוללו בשנים האחרונות. בעיקר יש לבדוק את המשתנים שלהלן:

- גודל שוק האשראי בישראל לפי ספקי אשראי – בנקים, משקיעים מוסדיים, תושבי חוץ ומשקי-בית, ולפי מקבלי אשראי – מגזר עסקי, משכנתאות למשקי-בית ואשראי צרכני למשקי-בית;
- מדדי האיתנות הפיננסית (למשל, חוב כולל לעומת תמ"ג) של המגזר העסקי ושל משקי-הבית, בהשוואה למדדי האיתנות הפיננסית במדינות המפותחות;
- בחינת כדאיות השימוש במכשירים פיננסיים (כמו איגוח) והדרכים הנכונות לעשות כן;
- בחינת יעילותו ואיכותו של הפיקוח על ספקי האשראי במשק, בעיקר על המשקיעים המוסדיים (קופות גמל, קרנות פנסיה וחברות ביטוח).

ניתוח מרכיבי שוק האשראי בישראל לפי משתנים אלו מלמד שהיתכנותו של משבר אשראי משתנה ממגזר למגזר, ותלויה בעיקר בשלושה משתנים: **מינוף** (יחס חוב לתוצר), **פיקוח** (איכותה ויעילותה של הרגולציה) ו**איגוח** (שימוש במכשירים פיננסיים).

טבלה 1 להלן מסכמת את הערכת היתכנותו של משבר אשראי בישראל לפי שלושת המשתנים שנבדקו ועל-פי מגזרי האשראי.

² חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005.

טבלה 1 – נתונים על המגזרים על-פי המשתנים שהוצגו וההיתכנות של משבר אשראי³

מגזר	משתנים (מינוף, פיקוח, איגוח)	היתכנות למשבר אשראי
אשראי בנקאי כולל	מינוף – 93%, רמה נמוכה יחסית. ⁴ פיקוח ברמה גבוהה (בנק ישראל).	נמוכה
אשראי עסקי	מינוף – 110%, רמה גבוהה יחסית. פיקוח על הבנקים ברמה גבוהה. פיקוח על מוסדות לא בנקאיים ברמה לא מספיקה (משרד האוצר).	סיכון גבוה באשראי חוץ-בנקאי. יש צורך בהגברת הפיקוח על מוסדות לא בנקאיים.
משכנתאות	מינוף – 25%, רמה נמוכה יחסית. פיקוח בעיקר על-ידי בנק ישראל. אין שימוש באיגוח נכסים.	נמוכה
אשראי צרכני	מינוף – 15%, רמה בינונית. פיקוח בעיקר על-ידי בנק ישראל. אין שימוש באיגוח נכסים.	נמוכה

4. שוק העבודה

לירידה בשיעור הצמיחה בתוצר יש השפעה שלילית על מצב התעסוקה. לאחר שנים של גידול במספר המועסקים וירידה בשיעור האבטלה, מהרבעון השלישי של שנת 2008 ואילך חל שינוי במגמה זו. טבלאות 2 ו-3 להלן מפרטות את הנתונים על שוק העבודה בישראל ברבעונים האחרונים ואת השינויים הרבעוניים.

טבלה 2 – נתוני שוק העבודה בישראל (באלפים)⁵

שנה	רבעון	אוכלוסייה – בני 15+	כוח העבודה	מועסקים	בלתי מועסקים	שיעור האבטלה	שיעור המשתתפים
2007	רבעון רביעי	5,177.6	2,905.2	2,712.4	192.9	6.6%	56.1%
2008	רבעון ראשון	5,199.0	2,940.4	2,757.5	182.9	6.2%	56.6%
	רבעון שני	5,220.9	2,945.5	2,768.3	177.2	6.0%	56.4%
	רבעון שלישי	5,244.4	2,957.7	2,780.0	177.8	6.0%	56.4%
	רבעון רביעי	5,267.3	2,980.7	2,792.1	188.5	6.3%	56.6%

³ מינוף – יחס אשראי לעומת תוצר באותו מגזר.

⁴ האשראי המאזני לציבור ביחס לתמ"ג. הממוצע בקבוצת המדינות שנבדקו הוא 111.3% והממוצע בקבוצת מדינות ההתייחסות הוא 135.5%; בנק ישראל, המפקח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתית 2007, פרק א': ההתפתחויות בפעילות מערכת הבנקאות בישראל, אזור א' 6א', יולי 2008.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "נתונים מסקר כוח-אדם לרבע הרביעי ולשנת 2008", הודעה לעיתונות, 25 בפברואר 2009.

טבלה 3 – השינוי בנתוני שוק העבודה (באלפים)

שנה	רבעון	אוכלוסייה – בני 15+	כוח העבודה	מועסקים	בלתי מועסקים	שיעור האבטלה	שיעור המשתתפים
2007	רבעון רביעי	23.7	-9.1	6.7	-17.1	-0.6%	-0.4%
2008	רבעון ראשון	21.4	35.6	46.8	-10.0	-0.4%	0.4%
	רבעון שני	21.9	4.8	13.6	-5.7	-0.2%	-0.1%
	רבעון שלישי	23.5	12.4	11.5	0.6	0.0%	0.0%
	רבעון רביעי	22.9	12.4	11.5	10.7	0.3%	0.2%
	ממוצע	22.7	13.6	17.1	-4.3	-0.2%	0.0%

מהנתונים בטבלאות לעיל עולות כמה מסקנות לגבי ממוצע חמשת הרבעונים האחרונים:

- בכל רבעון מצטרפים בממוצע כ-22.7 אלף אנשים לאוכלוסייה בגיל העבודה;
- בכל רבעון מצטרפים בממוצע לכוח העבודה (מועסקים ובלתי מועסקים) כ-13.6 אלף אנשים;
- בכל רבעון חל גידול של כ-17.1 אלף מקומות עבודה בממוצע, והוא מביא להקטנת מספר המובטלים הממוצע בכ-4.3 אלף אנשים לרבעון ולירידה של כ-0.2% בשיעור האבטלה הממוצע לרבעון.

בשנת 2008 חלה ירידה במספר מקומות העבודה שנוצרו – מ-45.1 אלף מקומות עבודה חדשים ברבעון הראשון של שנת 2008 ל-12.1 אלף מקומות עבודה ברבעון האחרון של 2008. ירידה זו במספר מקומות העבודה החדשים הביאה למפנה במצב האבטלה – ברבעון השלישי של שנת 2008 גדל מספר המובטלים במשך ב-600 אנשים, והשתנתה המגמה ארוכת הטווח של ירידה במספר המובטלים. ברבעון הרביעי התעצמה המגמה החדשה ומספר המובטלים גדל ב-10,700 אנשים.

לפי סקר כוח-אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנוגע לרבעון הרביעי של 2008, חל שינוי מגמה גם בשיעור האבטלה: לאחר כחמש שנים של ירידה בשיעור האבטלה, ברבעון האחרון של 2008 הגיע שיעור האבטלה ל-6.3%, לעומת 6% ברבעון השלישי של 2008. הנתונים מלמדים עוד כי שיעור האבטלה במחוז הצפון הוא הגבוה ביותר – 7.7%, לעומת שיעור אבטלה של 4.8% במחוז תל-אביב. גם נתונים של שירות התעסוקה מלמדים על ירידה חדה בביקוש לעובדים ובמקביל על גידול במספר דורשי העבודה – בחודש ינואר 2009 בלבד פוטרו קרוב ל-20 אלף עובדים.⁶

טבלה 4 להלן מפרטת את השינוי במספר המועסקים לפי ענף כלכלי.⁷

טבלה 4 – שינוי במספר המועסקים לפי ענף כלכלי בשנים 2003–2008 (באלפים)

שינוי	2008	2003	ענף
10.5%	47.9	43.3	חקלאות
14.5%	432.0	377.4	תעשייה (כרייה וחרושת)
9.0%	19.9	18.3	חשמל ומים

⁶ שירות התעסוקה, הודעות לעיתונות, באתר האינטרנט: www.taasuka.gov.il/Taasuka, תאריך כניסה: 25 בפברואר 2009.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "סקר כוח-אדם לשנת 2008", הודעה לעיתונות, 25 בפברואר 2009.

שינוי	2008	2003	ענף
16.1%	150.7	129.8	בינוי (בנייה ועבודות הנדסה אזרחיות)
19.7%	377.9	315.8	מסחר סיטוני, קמעונאי ותיקונים
39.0%	129.9	93.5	שירותי אוכל ואירוח
16.3%	174.5	150.0	תחבורה, אחסנה ותקשורת
27.2%	99.2	78.0	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים
29.1%	388.9	301.3	נכסי דלא-ניידי, השכרה ושירותים עסקיים
8.5%	130.6	120.3	מינהל ציבורי
18.4%	349.3	295.0	חינוך
9.8%	274.6	250.2	שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד
17.0%	130.3	111.4	שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים
38.2%	46.2	33.4	שירותים למשק-בית על-ידי אנשים פרטיים
20.3%	2,803.0	2,330.0	סך הכול מועסקים

מהנתונים בטבלה לעיל ניתן ללמוד שהענפים הכלכליים העיקריים במשק הם ענפי המסחר והשירותים, התעשייה והמגזר הציבורי. מהנתונים עולה עוד שבחמש השנים האחרונות נוצרו במשק כ-473 אלף מקומות עבודה חדשים – גידול של 20%, והגידול בענפי המסחר והשירותים היה גבוה במידה ניכרת מהגידול בענפי התעשייה, החקלאות והמינהל הציבורי. טבלה 5 להלן מפרטת את השינוי בשכר המועסקים לפי ענף כלכלי.

טבלה 5 – שינוי בשכר הממוצע לפי ענף כלכלי בשנים 2003–2008 (בש"ח)

שינוי	2008	2007	ענף
17.3%	5,346	4,559	חקלאות
18.1%	10,974	9,291	תעשייה (כרייה וחרושת)
27.3%	19,680	15,457	חשמל ומים
13.3%	7,071	6,244	בינוי (בנייה ועבודות הנדסה אזרחיות)
11.6%	7,040	6,308	מסחר סיטוני, קמעונאי ותיקונים
8.2%	3,737	3,454	שירותי אוכל ואירוח
5.1%	9,037	8,602	תחבורה, אחסנה ותקשורת
27.5%	15,586	12,226	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים
27.2%	8,489	6,674	נכסי דלא-ניידי, השכרה ושירותים עסקיים
13.5%	12,409	10,934	מינהל ציבורי
14.8%	6,372	5,549	חינוך
15.0%	6,720	5,842	שירותי בריאות ושירותי רווחה וסעד
14.2%	5,358	4,693	שירותים קהילתיים, חברתיים, אישיים ואחרים
15.4%	8,060	6,985	שכר ממוצע כולל

מהנתונים בטבלה לעיל ניתן ללמוד שהענפים הכלכליים העיקריים שבהם השכר הממוצע גבוה מהשכר הממוצע במשק הם תעשייה ומינהל ציבורי, ואילו בענפי המסחר והשירותים השכר הממוצע נמוך מהשכר הממוצע במשק. המשמעות היא שאומנם נוצרו בחמש השנים האחרונות מאות אלפי מקומות עבודה חדשים במשק, אולם מקומות העבודה נוצרו פחות בענפים שבהם השכר גבוה יחסית (כמו תעשייה), ויותר בענפים שבהם השכר נמוך יחסית (מסחר ושירותים).

5. תוכניות ההאצה של הממשלה

בטבלה 6 להלן תיאור עיקרי הצעדים שממשלת ישראל נוקטת במסגרת התוכנית להאצת המשק, בחלוקה לתחומי פעולה. חלק מהצעדים המפורטים כבר אושרו בכנסת – בוועדות (בעיקר ועדת הכספים וועדת העבודה, הרווחה והבריאות) או כתיקוני חקיקה.⁸

טבלה 6 – פירוט תוכניות הממשלה להתמודדות עם המשבר הכלכלי

תחום	צעדים עיקריים
תשתיות	הממשלה אישרה את הגדלת ההרשאה להתחייב במסגרת תקציב המדינה בהיקף של 10 מיליארדי ש"ח, לשם ביצוע פרויקטים בתחום התשתית. מדובר בפרויקטים רבים בתחומים של סלילה ושיפוץ של כבישים, סלילת קווי רכבת, פיתוח בתחום התיירות, ועוד. ⁹
אשראי	הרחבת הקרן להלוואות לעסקים קטנים – המדינה תקצה 40 מיליון ש"ח לקרן, והיתה פנייה לבנקים בבקשה להקצות 200 מיליון ש"ח נוספים. בסופו של דבר נבחר במכרז בנק אוצר החייל. ¹⁰
	הקמת קרן חדשה להלוואות לעסקים בינוניים – המדינה תקצה סה"כ 200 מיליון ש"ח לקרן (בשני שלבים), והיתה פנייה לבנקים בבקשה להגדיל את הסכום ל-1 מיליארד ש"ח. ¹¹
	קרן ליצואן הבודד – הורחבו יעדי קרן השיווק הקיימת ליצואן הבודד, כך שיתאפשר מתן הלוואה לכל מטרה ולא רק לשיווק. ¹²
מיסוי ¹³	אפשרות הדיווח והתשלום למע"מ אחת לחודשיים הורחבה, והיא ניתנת גם לעסקים קטנים שמחזורם הכספי קטן מ-15 מיליון ש"ח.
	האפשרות לשלם מע"מ על בסיס מזומן, הניתנת לעוסקים בתחום השירותים, הוחלה גם על עסקים קטנים שמחזורם הכספי קטן מ-15 מיליון ש"ח.
	צומצמו ערביות הספקים למדינה ב-800 מיליון ש"ח.
שוק ההון ¹⁴	מוקמות קרנות השקעה (קרנות מנוף) בשיתוף המגזר הפרטי בהליך מכרזי. הקרנות יסייעו בתחום האשראי החוץ-בנקאי לחברות הזקוקות לאשראי, והמדינה תקבל עליה חלק מהסיכון. המדינה תשקיע 5 מיליארדי ש"ח, שימונפו על-ידי המגזר הפרטי.
	יינתנו ערביות מדינה לבנקים לצורך גיוס הון להרחבת מקורות האשראי, בסכום של 6 מיליארדי ש"ח.
	מינוי "קציני אשראי" לטיפול בחובות בעייתיים – יישום תוכנית של הרשות לניירות ערך לגיבוש הסדרי אג"ח לחברות המחזיקות באג"ח קונצרני ונקלעו לחובות.

⁸ על-פי תוכנית ההאצה שפורסמה על-ידי משרד האוצר; בנק ישראל, חטיבת המחקר, נייר עמדה: ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה, 10 במרס 2009.

⁹ על-פי אתר האינטרנט של משרד האוצר: <http://www.mof.gov.il/Budget/Lists/List4/Attachments/2/2009-191.doc>, בפברואר 2009, וכן על-פי הפרסום של בנק ישראל, שם.

¹⁰ אתר האינטרנט של משרד האוצר: <http://www.mof.gov.il/Budget/Lists/List6/Attachments/13/2008-2707.doc>, בדצמבר 2008.

¹¹ אתר האינטרנט של משרד האוצר: <http://www.mof.gov.il/Budget/Lists/List6/Attachments/11/2008-2638.doc>, בדצמבר 2008.

¹² בנק ישראל, חטיבת המחקר, נייר עמדה: ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה, 10 במרס 2009.

¹³ אתר האינטרנט של רשות המסים, משרד האוצר: http://ozar.mof.gov.il/taxes/hodaa151208_2.htm, 15 בדצמבר 2008.

¹⁴ אתר האינטרנט של משרד האוצר: <http://www.mof.gov.il/Budget/Lists/List5/Attachments/9/manof2008.pps#301,12>, 1 בינואר 2009; <http://www.mof.gov.il/Budget/Lists/List6/Attachments/15/2009-72.doc>, 19 בינואר 2009; אתר האינטרנט של הרשות לניירות ערך: <http://www.mof.gov.il/Budget/Lists/List6/Attachments/15/2009-72.doc>, 25 בנובמבר 2008.

תחום	צעדים עיקריים
תעשייה ¹⁵	תקציב המדען הראשי במשרד התמי"ת יגדל ב-350 מיליון ש"ח: 200 מיליון ש"ח אושרו ב-15 בדצמבר בוועדת הכספים של הכנסת כחלק מתקציב שנת 2008, ו-150 מיליון ש"ח יועברו כחלק מתקציב 2009.
	הוקצו 250 מיליון ש"ח להקמת קרן ממשלתית שתתמחה בהשקעות מו"פ בחברות בתחום הביוטכנולוגיה, – הקרן תמונף על-ידי השוק הפרטי.
	הוקצו 50 מיליון ש"ח להקמת מרכזי מו"פ בפריפריה. אם יידרש, יוקצו 50 מיליון ש"ח נוספים.
השקעה זרה ¹⁶	הופחת המס על חלוקת דיבידנד מחברות זרות המוחזקות על-ידי חברות ישראליות מ-25% ל-5%, בתנאים מסוימים.
	נקבע פטור ממס על הכנסות מריבית על אג"ח הרשומה בבורסה לני"ע בתל-אביב המשולמות לתושב חוץ.
	נקבע פטור למשקיעי חוץ במכירת ני"ע בישראל. ההקלות בתחום מיסוי השקעות זרות אושרו בקריאה שלישית בכנסת ב-29 בדצמבר 2008.
רשת ביטחון פנסיונית	ב-13 בינואר 2009 אישרה ועדת הכספים את ההצעה שגובשה במשרד האוצר לרשת בטחון לחסכוניות לטווח ארוך. במקביל לאישור ההצעה, הועלתה בוועדה ביקורת על היקפה המצומצם של התוכנית והיתה פנייה למשרד האוצר בבקשה לבחון את הרחבת הרשת המוצעת.
מינהל מקרקעי ישראל ¹⁷	נפרסו תשלומים במכרזי קרקע לתעסוקה (החלטה מס' 1168 של מועצת מקרקעי ישראל).
	הופחתו מחירי המינימום בשיווק קרקעות באזורי עדיפות ובירושלים (החלטה מס' 1167 של מועצת מקרקעי ישראל).
	הואץ המהלך של שיווק פרויקטים.

כמו כן, יושמו כמה תוכניות בתחום התעסוקה כמפורט להלן:

הגמשת תקופת האכשרה הנדרשת לזכאות לדמי אבטלה – על-פי ההסכם בין משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי, אם שיעור המובטלים במשק יעלה על 7.5%, תקוצר תקופת האכשרה הנדרשת מ-360 ל-270 ימים לעובד בשכר חודשי, ומ-300 ל-194 ימים לעובד בשכר יומי. שינוי זה יחול רק על מובטלים בני 25 ומעלה, ומי שיקבלו דמי אבטלה מתוקף שינוי זה יהיו זכאים להם רק למחצית מתקופת הזכאות המרבית.

לנוכח חובת ההיוועצות הקבועה בסעיף 9 בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, הוצג הסכם זה בפני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ב-5 בפברואר 2009. **בדיון שהתקיים ביקשה הוועדה שההסכם יעוגן בחקיקה כהוראת שעה, אך משרד האוצר מתנגד לכך ומתכוון ליישם אותו במסגרת הסכם.** על-פי ההערכות, עלות יישום הסכם זה תהיה 85–100 מיליון ש"ח אם שיעור האבטלה יהיה 7.5%; אם יגדל שיעור האבטלה ל-7.8%, כפי שעולה מתחזית בנק ישראל, העלות תגדל בכ-30 מיליון ש"ח.¹⁸

¹⁵ אתר האינטרנט של משרד האוצר: www.mof.gov.il/Budget/Lists/List4/Attachments/3/2009-130.doc, 1 בפברואר 2009.

¹⁶ אתר האינטרנט של רשות המסים, משרד האוצר: <http://ozar.mof.gov.il/taxes>, 29 בדצמבר 2008.

¹⁷ מינהל מקרקעי ישראל, באתר האינטרנט http://www.mmi.gov.il/machadash/show_h.asp?key=860, תאריך פרסום: 10 בפברואר 2009. בנק ישראל, חטיבת המחקר, נייר עמדה: ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה, 10 במרס 2009.

¹⁸ אסתר טולידנו, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 3 במרס 2009; בנק ישראל, חטיבת המחקר, נייר עמדה: ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה, 10 במרס 2009.

הרחבת ההכשרה המקצועית – מורחבת ההכשרה המקצועית בתחומים שונים לרבות חקלאות, סיעוד, בניין ותעשייה (תחומים עתירי עובדים זרים). נוסף על כך, מופעלת תוכנית להסבת אקדמאים להוראה. משרד האוצר הקצה 300 מיליון ש"ח לתחום התעסוקה במסגרת תוכנית ההאצה.¹⁹

במקביל לתוכנית ההאצה גיבש משרד האוצר צעדים נוספים לסיוע לתעסוקה, לרבות עידוד העסקת ישראלים בתחום הסיעוד על חשבון עובדים זרים, ועוד. **התוכנית לעידוד העסקה בענף הסיעוד הוצגה ב-5 בפברואר בפני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת**, ונחתם הסכם בנדון.

חופשה ללא תשלום לעובדים במפעלים שנקלעו למצוקה – בימים אלו מתגבשת במשרד התמ"ת ובמשרד האוצר תוכנית שלפיה עובדים במפעלים שנקלעו למצוקה כלכלית יצאו לחל"ת והמדינה תממן עבורם הכנסה חודשית על בסיס שיעורי דמי האבטלה. על-פי הערכת בנק ישראל, עלות התוכנית היא 100–150 מיליון ש"ח נטו (בקיצוץ החיסכון בדמי אבטלה שהיו משולמים לעובדים אילו פוטרו),²⁰ אך טרם הועבר התקציב הנדרש ליישומה.²¹ על-פי המסתמן, את מסלול החל"ת יפעיל מרכז ההשקעות במשרד התמ"ת.

6. צעדים נוספים המוצעים על-ידי בנק ישראל

בנק ישראל מציע לנקוט צעדים מעבר לצעדים שכבר ננקטו על-ידי הגורמים הממשלתיים בהתמודדות עם המשבר הכלכלי, בתחום הריאלי ובתחום הפיננסי.

6.1. התחום הריאלי

טבלה 7 להלן מציגה את עיקרי ההמלצות של בנק ישראל לפעילות בתחום הריאלי:

טבלה 7 – הצעדים המוצעים על-ידי בנק ישראל ומשמעותם התקציבית (במיליוני ש"ח)²²

עלות תקציבית	תיאור	הצעד המוצע
185	שילוב עובדים ישראלים בחקלאות ובענפים נוספים. שילוב עובדים ישראלים בסיעוד על-ידי הענקת תמריץ (הוספת שעות סיעוד) למעסיקים שיעדיפו עובדים ישראלים.	צמצום מספר העובדים הזרים ²³
750	הפעלת התוכנית הניסויית "מס הכנסה שלילי" בכל הארץ כבר בשנת 2009.	הרחבת תוכנית "מס הכנסה שלילי"
555 ²⁴	הארכת התקופה שבגינה משולמים דמי אבטלה למי שמלאו להם 28 שנים. תקופת הזכאות תוארך ב-25-38 ימים, בכפוף לגיל הזכאי.	הארכת משך תשלום דמי אבטלה
200	הפעלת תוכנית "אורות לתעסוקה" (התוכנית לשילוב דורשי עבודה ומקבלי גמלאות בשוק העבודה – "תוכנית ויסקונסין") בפריסה ארצית.	הרחבת תוכנית "אורות לתעסוקה"

¹⁹ אתר האינטרנט של משרד האוצר: <http://www.mof.gov.il/Budget/Lists/List3/Attachments/1/t2009-190.doc>, הודעה מ-17 בפברואר 2009.

²⁰ בנק ישראל, חטיבת המחקר, נייר עמדה: ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה, 10 במרס 2009.

²¹ ינון אלרועי, יועץ למנכ"ל משרד התמ"ת, שיחת טלפון, 12 במרס 2009.

²² בנק ישראל, חטיבת המחקר, נייר עמדה: ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה, 10 במרס 2009, עמ' 28.

²³ חלק מהמוצע על-ידי בנק ישראל בסעיף זה כבר תוקצב, וביצועו החל.

²⁴ בעלות זו נכללת העלות בגין קיצור תקופת האכשרה הנדרשת לקבלת דמי אבטלה, כפי שסוכם בין משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי.

עלות תקציבית	תיאור	הצעד המוצע
100	הוצאת עבדים לחל"ת במימון המדינה, כפי שפורט לעיל.	חל"ת במימון המדינה ²⁵
1,790		סה"כ צעדים בשוק העבודה
750	מתן תוספת תקציבית למדען הראשי ולתחומי המו"פ, נוסף על התוספת שכבר ניתנה.	הגדלת תקציבי מו"פ
400	הגדלת ההון העצמי של חברת "אשרא" (חברה ממשלתית לביטוח עסקאות אשראי לטווח בינוני-ארוך ליצוא), והרחבת ערבויות המדינה לחברה.	ביטוח סיכוני סחר
1,150		סה"כ צעדים בתחום התעשייה והיצוא
500	הרחבת ההשקעה בפרויקטים של תשתיות (תחבורה ציבורית וכדומה). פתרון בעיות המימון בפרויקטים המשותפים למגזר הציבורי ולמגזר הפרטי.	קידום פרויקטים של תשתיות
500	שיקום מרכזי ערים מוזנחים (מבחינת כבישים, בניינים וכדומה), ושיקום מתחמים ציבוריים במוקדי תירות (לכו העתיקה, טבריה, נצרת וירושלים).	שיקום מרכזי ערים
500	הגדלת ההוצאות על פרויקטים מתוכננים במשרדי הממשלה, בעיקר על-ידי הקדמת הוצאות המתוכננות לשנים הבאות. לדוגמה, הקטנת כיתות והקמת מרחבי עבודה למורים במשרד החינוך, הקדמת יישום התוכנית למחשוב במשרדי הממשלה וזירוז פרויקטים הקשורים בהעברת בסיסי צה"ל לנגב.	חינוך ופרויקטים אחרים במשרדי הממשלה
1,500		סה"כ פרויקטים
4,440		סה"כ המלצות בנק ישראל

6.2. התחום הפיננסי

נוסף על הצעדים המוצעים בתחום הריאלי, בתוכנית שהציג בנק ישראל יש התייחסות לתוכנית הממשלתית בתחום הפיננסי.²⁶ בנק ישראל תומך ברוב הצעדים שנוקטת ממשלת ישראל בתחום הפיננסי, אם כי יש לו כמה הערות והצעות ליעול התוכנית. לדוגמה, בהקשר של ההצעה למנות "קציני אשראי", בנק ישראל מציע לשקול להקים גוף מרכזי שירכז את הטיפול בנושא הסדר החובות של אג"ח קונצרני; בנוגע לקרן האשראי לעסקים קטנים, בנק ישראל מציע לערוך שינויים בהסדרי הקרן, שיאפשרו ייעול וניצול טוב יותר של המקורות העומדים לרשותה.

הצעה נוספת של בנק ישראל בתחום הפיננסי היא סיוע לשוק ההון סיכון. על-פי הצעה זו, תקצה המדינה תקציב להלוואות לקרנות הון סיכון קיימות וחדשות. סיוע זה נועד למנוע קשיי מימון של הקרנות ולאפשר להן להמשיך לפעול כפי שפעלו בשנות הצמיחה (2004–2008).

²⁵ כאמור, תוכנית זו נמצאת בשלבי גיבוש מתקדמים במשרד התמ"ת ובמשרד האוצר.

²⁶ בנק ישראל, חטיבת המחקר, נייר עמדה: ישראל והמשבר העולמי: המלצות מדיניות לממשלה, 10 במרס 2009.

7. המלצות גופים נוספים להתמודדות עם המשבר הכלכלי

7.1. הצעות לסיוע לארגוני המגזר השלישי בתקופת המשבר הכלכלי²⁷

בהגדרה "המגזר השלישי" נכללים אלפי ארגונים, המעסיקים כרבע מיליון עובדים ומפעילים מאות אלפי מתנדבים. על-פי ההערכות, הפעילות הכלכלית של מגזר זה מסתכמת ב-80 מיליארד ש"ח בשנה, והיא מרכיב חשוב בתוצר. חלק ניכר מתקציב המגזר השלישי נשען על תרומות, והמשבר הכלכלי הביא לירידה של ממש בהיקף התרומות לארגונים. להלן פירוט עיקרי התוכניות לסיוע למגזר השלישי, שמציעים גופים שונים.

1. **סיוע בתחום התעסוקה** – הקמת קרן שתעניק מענקים, הלוואות גישור או ערבויות מדינה לארגונים שנקלעו למצוקה כלכלית, כדי לאפשר את המשך פעילותם ולמנוע פיטורי עובדים; החלת התוכניות הממשלתיות שנועדו לסייע בקליטת עובדים ובמניעת פיטורים גם על ארגוני המגזר השלישי.

2. **סיוע בתחום המיסוי** – הפחתת מס השכר המוטל על מלכ"רים מ-7.5% ל-4%; בתקופת המשבר, מתן אפשרות גם למלכ"רים לקזז תשומות ולפרוס תשלומים למע"מ, כפי שנעשה במגזר העסקי; עידוד תורמים ותרומות באמצעות הגדלת התקרה להטבה במס וזירוז תהליך ההכרה בארגונים לעניין קבלת הטבת מס בגין תרומה.

3. **הגדלת התמיכה הממשלתית הישירה** – הגדלת התמיכה הממשלתית הישירה בארגוני המגזר השלישי, והרחבת מעגל הארגונים הזכאים לתמיכה זו.

4. **הגדלת שיעור ההוצאות המינהליות והכלליות** – על-פי נוהלי החשב הכללי, יש הגבלה בנוגע לשיעור (מהמחזור הכספי) ההוצאות המינהליות והכלליות המותרות לארגונים המבקשים תמיכה ממשלתית או מספקים שירותים למגזר הציבורי. מכיוון שהירידה בתרומות הקטינה את המחזור הכספי של ארגונים רבים בלי שחלה ירידה בהוצאות על מינהל, מוצע שבתקופת המשבר יותר שיעור הוצאה גבוה יותר.

5. **העדפת ארגוני המגזר השלישי במכרזים ממשלתיים** למתן שירותים חברתיים, בהתאם להחלטת הממשלה בנושא.

6. **צמצום ההליכים הביורוקרטיים הנוגעים לארגונים אלו**, באמצעות איחוד וצמצום של הדיווחים לגופים הממשלתיים השונים.

7.2. הצעה לתוכנית מחוללת צמיחה בתעשיית ההיי-טק²⁸

נוסף על ההצעה של בנק ישראל לסיוע לקרנות ההון סיכון, **ארגון קרנות ההון סיכון בישראל ואיגוד תעשיות האלקטרוניקה והתוכנה** הציגו בפני ועדת הכלכלה של הכנסת תוכנית משלהן. על-פי ההצעה, המדינה תיתן הלוואות לקרנות ההון סיכון, והלוואות אלו יהיו חלק מהון הקרן, בכפוף לתנאים ולהגבלות מסוימים. ההנחה היא שההלוואות שיינתנו במסגרת זו יזכו למינוף רב, ויביאו להשקעות רבות במיזמי היי-טק. להערכת הארגונים, התוצאה תהיה הגדלת מספר המועסקים בענף ב-20–30 אלף מועסקים באופן ישיר, וב-40–60 אלף מועסקים בענפים משלימים. המשך הצמיחה בענף ההיי-טק יתרום תרומה של ממש לצמיחה הכלכלית במשק הישראלי, להגדלת הזרמת המט"ח למשק ולצמצום הפער במאזן התשלומים.

²⁷ שתי"ל – שירותי תמיכה וייעוץ לקידום שינוי חברתי, גשר לימי משבר – צעדי מדיניות לסיוע לארגוני החברה האזרחית בתקופת המשבר הכלכלי, כתב ערך קליין, דוא"ל, 9 בדצמבר 2008. המסמך הנ"ל נכתב בשם ארגונים רבים מהמגזר השלישי.

²⁸ ארגון קרנות ההון סיכון בישראל ואיגוד תעשיות האלקטרוניקה והתוכנה, זינוק – תוכנית מחוללת צמיחה בתעשיית ההיי-טק, מצגת לוועדת הכלכלה של הכנסת, 8 בפברואר 2009.