

התמודדות כלכלית

של מדינות נבחרות

עם משבר הקורונה

אביחי ליפשיץ, שרית מנחם-כרמי וסרגיי סומקין*

נייר מדיניות מיוחד / אפריל 2020



* ד"ר אביחי ליפשיץ, שרית מנחם-כרמי וד"ר סרגיי סומקין הם חוקרים בכירים במכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה. המחברים מבקשים להודות לפרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דני צידון וד"ר טלי רגב על הערותיהם המועילות.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקם, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזיון החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, גב' ענת לוי, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, פרופ' דניאל צידון, מר יואל קרסו, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

התמודדות כלכלית של מדינות נבחרות עם משבר הקורונה: תמיכה

ממשלתית בסקטור העסקי ובדורשי עבודה

בעת כתיבת נייר זה מתמודדות כמעט כל מדינות העולם עם התפשטות נגיף הקורונה, שגרם למותם של עשרות אלפי אנשים, לתחלואה של יותר ממיליון איש ולהשפעות ניכרות על הפעילות הכלכלית בעולם. בעוד הניסיון לבלום את התפשטות הנגיף משותף לכל מדינות העולם, נבדלים כלי המדיניות וזמן התגובה שנקטו במדינות שונות. אלו משפיעים על קצב התפשטות הנגיף ועל היכולת של מערכות הבריאות לתמוך בתחלואה רחבה של חולים קשים הנדרשים לטיפול רפואי. בהעדר טיפול רפואי מתאים לחולים קשים ההסתברות לתמותה בקרב אוכלוסייה זאת עולה.

מסמך זה נכתב בתחילת אפריל, חודש אחרי התפשטות המגפה בכל העולם שפגעה באופן משמעותי בפעילות הכלכלית. ישראל נתונה בימים אלו תחת סגר כמעט מלא ועם קרוב למיליון דורשי עבודה חדשים בעקבות המשבר (מפוטרים או בחל"ת). **נייר זה מבקש לסקור את התמיכות הממשלתיות בסקטור העסקי ובדורשי עבודה בקרב מדינות נבחרות ובישראל.** החלק הראשון של הנייר סוקר בקצרה את התמודדות המדינות עם בלימת המגפה, ותוצאות המדיניות עד כה כפי שהן משתקפות בהיקף החולים באוכלוסייה ובהיקף המתים. ישנה התייחסות קצרה גם להשפעות של המגפה על הפעילות הכלכלית בעולם ובישראל. חלקו השני והמרכזי של הנייר עוסק בהיקף התמיכות הממשלתיות שניתנו בעולם ובישראל ומאפייניהן, וסוקר את תוכניות התמיכה הממשלתית לסקטור העסקי ולדורשי עבודה במדינות נבחרות.

בישראל, מאז החל משבר הקורונה בתחילת מרץ נרשמו כמיליון מובטלים חדשים בשירות התעסוקה, 89% מהם בחל"ת; שיעור האבטלה בסוף מרץ זינק לכ-25%, ויתכן גל נוסף של מובטלים בסוף אפריל. לאור נתונים אלו עודכנו התחזיות של בנק ישראל, ולפיהן התוצר במשק צפוי להתכווץ בשיעור של 5.3% בשנת 2020. בסוף מרץ הוכרזה בישראל תוכנית תמיכה ממשלתית להתמודדות עם משבר הקורונה בהיקף של 80 מיליארד ש"ח, המהווים 5.7% מהתמ"ג.

בחינת התמיכות הממשלתיות על פני מדינות מעלה כי הן כוללות שלושה צעדי מדיניות עיקריים: א. קצבאות למועסקים ולעצמאים ששכרם נפגע, ותשלום דמי חופשת מחלה לחולי קורונה ומבודדים; ב. דחיית תשלומי מיסים והפרשות סוציאליות לעובדים, וזאת במטרה להקל על תזרים המזומנים של הסקטור העסקי; ג. הגדלת הנזילות של עסקים ומשקי בית. הצעד הראשון - תשלום קצבאות למועסקים ודמי מחלה בגין תחלואה בקורונה - הוא מיידי, שכן כל המדינות חוו ירידה ניכרת בפעילות העסקית, ירידה בתעסוקה ועלייה בכמות העובדים שיצאו לחופשת מחלה. התמיכה במסגרת שני הצעדים האחרים מתפרסת לתקופה ארוכה יותר ונעה בין מספר חודשים למספר שנים. **מהשוואה בינלאומית של תוכניות התמיכה הממשלתיות במדינות בעולם עולה כי חלק ניכר מהתמיכה אינו ישיר, אלא ניתן במונחים של דחיית תשלומים והגדלת הנזילות של חברות. התמיכה המיידית והישירה בישראל עומדת על כ-3% תוצר, והיא גבוהה בהשוואה בינלאומית. לעומת זאת התמיכה בישראל לטווח ארוך יותר, במונחי דחיית מיסים והגדלת נזילות - שהיא זו שמגדילה את הוודאות של המגזר העסקי לצלוח את המשבר - נמוכה משמעותית.**

מבחינת תוכניות הסיוע לדורשי עבודה במדינות השונות עולה כי במדינות רבות תוכניות התמיכה תואמות מצב משברי של ירידה בהיקף העבודה, למשל תוכניות המאפשרות "השלמת הכנסה". היתרון של תוכניות תואמות משבר על פני השימוש בחלופת היציאה לחל"ת כפי שנעשה בישראל הוא, בין היתר, הגמישות שהן מאפשרות למגזר העסקי בניהול היקפי העבודה ומצבת כוח האדם, וחזרה מהירה וקלה יותר לפעילות עסקית כפי שהיא בשגרה. בנוסף, היקף התמיכה במדינות אלה נמוך יותר מאשר בישראל, מכיוון שהוא אינו גורף אלא מתמקד בעסקים שנפגעו באופן משמעותי מהתפשטות הנגיף. מאידך ראוי לציין שמדובר בתוכניות שקיימות במדינות אלו במשך שנים רבות ולדעתנו אין אפשרות ליישמן במהירות בישראל.

עמדת מכון אהרן היא כי עם (המשך) בלימת התפשטות המחלה ושיטוח עקומת קצב ההדבקה, ובהינתן קיומם של תנאים הכרחיים, יש ליישם מדיניות כלכלית-רפואית משולבת שעיקרה מעבר מסגר כולל ל"סגר חכם" המבוסס על מידע מרבי לגבי מוקדי התחלואה, וזאת כדי לאפשר פעילות כלכלית ולמזער את הפגיעה במשק. נדגיש כי בימים אלו התחלואה בישראל מתמקדת בערים של האוכלוסייה החרדית. ערים אלו אינן מרכזי עסקים ("אזורי תפוקה כלכלית") ושיעור ההשתתפות של אוכלוסייה זאת בכוח העבודה נמוך. מכאן שלאזורים אלו דרושה מדיניות כלכלית-רפואית נפרדת, באופן שימזער את הפגיעה הכלכלית באזורים בהם שיעורי ההדבקה נמוכים או אף נעצרו. התנאים הדרושים ליציאה מדורגת מהסגר וחזרה זהירה לפעילות כלכלית הם בעיקר מערכת רחבה של בדיקות אזרחים, שימוש ביכולות רפואיות וטכנולוגיות ותמונת מודיעין טובה באשר לשיעורי התחלואה בישראל ובאוכלוסיות ממוקדות, ותשתית רפואית מספקת שתאפשר מרווח ביטחון סביר לטיפול שוטף בחולי הקורונה והיערכות חיונית למקרה של התפרצות נוספת של המחלה בגין ההקלות המתוכננות. תנאים אלו יאפשרו ניהול עקומת התחלואה לצד פעילות כלכלית תוך הקלה והידוק של הריחוק החברתי הדרוש לפי ההתפתחויות.

1. התמודדות מדינות נבחרות עם בלימת המגפה - תמונת מצב

גורמים רבים משפיעים על היכולת של מדינות שונות להתמודד עם בלימת המגפה. בין הגורמים הם היערכות מוקדמת של מדינות לתרחיש של מגפה וניסיונות דומים בעבר, איכות מערכת הבריאות,¹ הבדלים תרבותיים המשפיעים על מידת הצייתנות של הציבור להוראות הממשלה, ואף האמון הציבורי בפעולות אלו. הבדלים קיימים גם במידת הריחוק החברתי כמאפיין שבשגרה, מאפיין שיש לו תועלות בכל הקשור להעברת נגיפים. גורמים נוספים הם המבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה ובפרט שיעור האוכלוסייה המבוגרת, כמו גם מאפייני הרכב משקי הבית ובפרט התגוררות האוכלוסייה הבוגרת עם הדור שמתחתיו. גם למאפיינים של שוק העבודה ישנה השפעה בעת הזו, שכן לתרבות קיימת של עבודה מרחוק עשויה להיות תועלת נוספת בעת הנוכחית, בריחוק החברתי המתבקש וגם ביכולת לשמור על שגרה כלכלית (כך למשל לכ-65% מהמועסקים שבשביח יסיון בעבודה מרחוק).

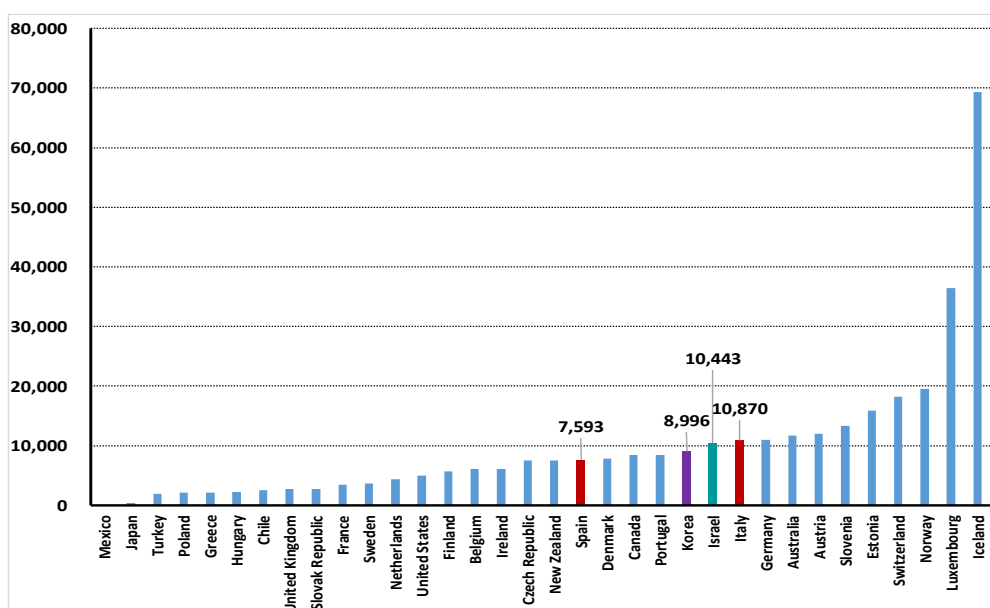
כחודש לאחר התפשטות וירוס הקורונה בעולם, ישראל, רוב מדינות אירופה וארה"ב עדיין מתמודדות עם ניסיונות בלימה של המגפה ועם קצב הדבקה אקספוננציאלי בשיעורים שונים. כדי להאט את התפשטות הנגיף, מאז מחצית מרץ נוקטות רוב המדינות במדיניות של סגר כמעט מלא והגבלות תנועה על אזרחים. מדיניות זו כוללת סגירת גבולות, חובה לשמור ריחוק חברתי של 1.5–2 מטר, הגבלת התקהלות עד 2 אנשים, סגירת מערכת החינוך ומוסדות השכלה גבוהה וסגירת עסקי בילוי, אירוח, ספורט ופנאי. מדיניות "בלימת חרום" זו נועדה להאט את התפשטות הנגיף ולמנוע הצפה של מערכת הבריאות בחולים קשים הזקוקים להנשמה וקריסתה.

בשלב זה במדינות מזרח אסיה, אליהן הגיע הנגיף כמה שבועות קודם, הצליחו להשתלט על המחלה. כך למשל בדרום קוריאה, שם החלה המגפה במחצית פברואר ורוסנה כשבועיים לאחר שעברו את החולה ה-100. מספר החולים והמתים שם עדיין עולה, אבל קצב הגידול נמוך. השתלטות על קצב ההתפשטות של המחלה נרשמה גם בסינגפור, טיוואן והונג קונג. המאפיינים של ההתמודדות הטובה במדינות אלו דומים, ומבוססים על היערכות מוקדמת לתרחיש של מגפה וכן על ניסיון קודם. בראש ובראשונה במדינות אלו קיים מערך בדיקות רחב ומהיר המאפשר לבצע בדיקות המוניות. בנוסף, התשתיות הרפואיות ערוכות לקליטה ובידוד של כלל החולים (קלים וקשים) מהקהילה, ללא סיכון של הצוות הרפואי. אלו נתמכים על ידי מערך הסברתי, כללי ובתוך מערכות החינוך, המעביר הנחיות ברורות לכללי התנהגות נדרשים ולעוררות של מודעות ואחריות אזרחיות וחברתיות. תשתית חוקית שהוכנה מראש מאפשרת לנקוט בצעדי ניטור ומעקב אחרי חולים ואוכלוסייה ולאכוף את הפעולות מונעות ההדבקה שהוכרו. תיאור זה מדגיש כי ההתמודדות הטובה עם הנגיף במדינות אלו אינה מקרית, והיא תוצאה של היערכות מוקדמת המאפשרת כעת ניהול נכון של עקומת התחלואה תוך הקלה והידוק של הריחוק החברתי הדרוש. כך גם הפגיעה בפעילות הכלכלית במדינות אלו צפויה להיות נמוכה יותר.

נדרשת זהירות רבה בניחות נתוני חולים, שכן מספר החולים המאומתים תלוי במספר הבדיקות שמתבצעות בכל מדינה. קיימת שונות גדולה מאוד בהיקף הבדיקות, נתון שעשוי להעיד על מוכנות המדינה להתמודד עם הנגיף. בחינה השוואתית של סך הבדיקות שבוצעו למיליון איש במדינות ה-OECD (איור 1) מעלה כי ההיקף המצטבר של הבדיקות שבוצעו בישראל גבוה יחסית. למעשה, היקף הבדיקות המצטבר למיליון איש בישראל (10.4 אלף) גבוה מזה של קוריאה (8.9 אלף), שבולטת בהתמודדות הטובה שלה עם המגפה. ההבדל המהותי בין ישראל לקוריאה הוא שבקוריאה החלו עם היקף בדיקות גבוה בשלב מוקדם של התפשטות המחלה, ואילו בישראל עלה היקף הבדיקות בשלב מאוחר יותר כשקצב ההדבקה כבר תפס תאוצה. נציין כי היקף הבדיקות עדיין נמוך מהיעד הממשלתי שהוצהר - 1,600 בדיקות למיליון איש (כ-15,000 בדיקות ביום).

¹ איכות הנמדדת במספר המיטות במחלקות לטיפול נמרץ, מספר מכוונות ההנשמה, מספר הרופאים, מספר האחיות וכדומה.

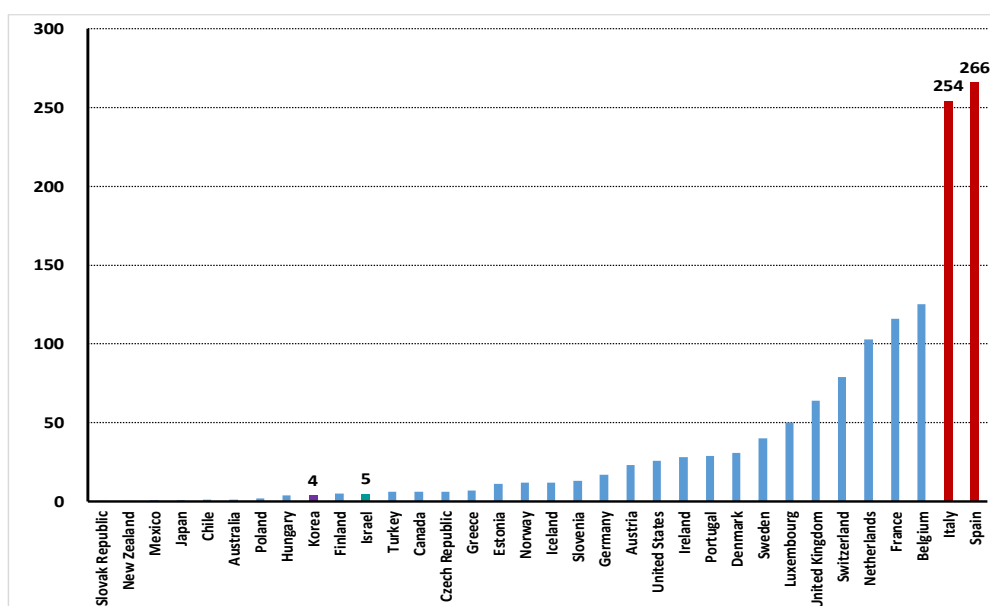
איור 1: מלאי הבדיקות שבוצע ל-1 מיליון איש במדינות ה-OECD, נכון ל-6.4.2020



מקור: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

היקף הבדיקות הרחב לצד צעדים נוספים שנעשו בקוריאה הביאו להתמתנות מהירה בעקומת החולים ולמספר החולים הנמוך למיליון איש. בחינה של שיעור התמותה למיליון איש בישראל (איור 2) מראה כי הוא נמוך יחסית. שיעור התמותה הנמוך נזקף בין היתר למבנה הדמוגרפי הצעיר בישראל, וכן הציות להנחיות הממשלה בעיקר בקרב האוכלוסייה הבוגרת. כתוצאה מכך גילם של הנדבקים צעיר יחסית - 10% מהחולים המאומתים בישראל הם מעל גיל 70, וכ-22% מעל גיל 60.²

איור 2: מספר מקרי המוות ל-1 מיליון איש במדינות ה-OECD, נכון ל-6.4.2020



מקור: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

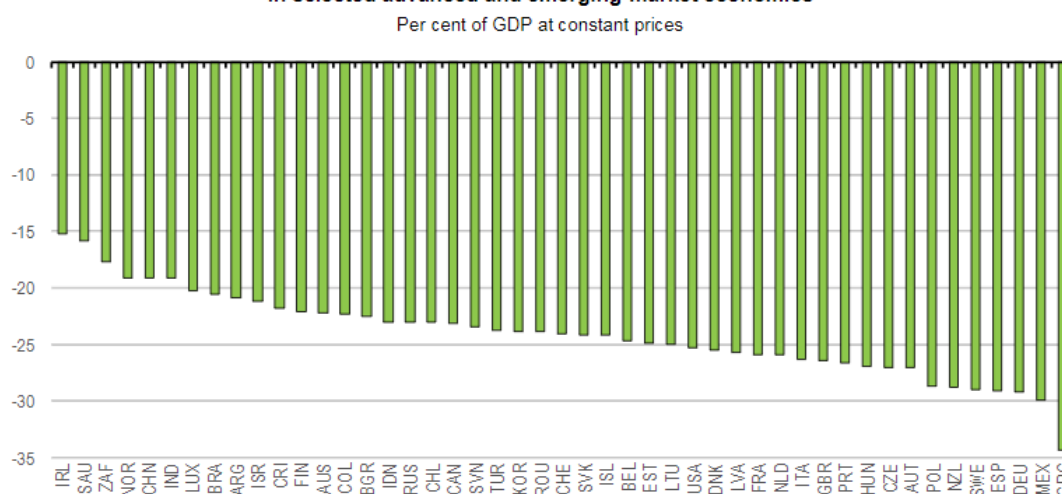
² נתוני משרד הבריאות נכון ל-30.3.2020, ראו <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5703574,00.html>

2. השפעות המגפה על הפעילות הכלכלית

להתמודדות המדינות עם נגיף הקורונה ובפרט לצעדי הפחתת הפעילות העסקית מחיר כלכלי יקר: ירידה משמעותית בתעסוקה, בתפוקה ובצמיחה. על פי הערכות של ה-OECD מסוף מרץ, הפגיעה הישירה של נגיף הקורונה היא ירידה של כ-20%-25% בתמ"ג של המדינות השונות (איור 3).³ תחזיות הצמיחה שגובשו במספר מדינות במחצית השנייה של חודש מרץ, ומתבססות על תרחישים המניחים סגר בטווח של 3-6 חודשים, פגיעה בשרשרת הייצור הגלובלית ופגיעה בשווקים פיננסיים, חוזות צמיחה שלילית של 1%-8% בתוצר ועלייה בשיעורי האבטלה לרמה של 6%-10% בחישוב שנתי.⁴

איור 3: הערכות ה-OECD לפגיעה בתוצר כתוצאה מהתמודדות עם נגיף הקורונה

Figure 2. The potential initial impact on activity of partial or complete shutdowns on activity in selected advanced and emerging-market economies



Note: See notes to Figure 1. The sectoral data are on an ISIC rev. 4 basis in all countries apart from Korea and Brazil, where national data are used. Real estate services excluding imputed rent are assumed to be 40 per cent of total real estate services in countries in which separate data are not available.

Source: OECD Annual National Accounts; OECD Trade in Value-Added database; Statistics Korea; Brazilian Institute of Geography and Statistics; and OECD calculations.

³ לסקירה "OECD: Evaluating the Initial Impact of COVID Containment Measures on Activity" מה-1.4.2020

<https://www.austaxpolicy.com/news/oecd-evaluating-the-initial-impact-of-covid-containment-measures-on-activity>

⁴ קיימת שונות משמעותית מהתחזיות בינואר 2020 (התחזית לצמיחת התוצר בינואר הייתה גבוהה בכ-5 נקודות אחוז מזו של סוף מרץ), וכן שונות בין התחזיות של תחילת ואמצע מרץ 2020, ראו למשל

<https://economics.rabobank.com/publications/2020/march/global-economic-outlook>
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7969896b-en.pdf> 2.3.2020 OECD מה-

2.1 הפעילות הכלכלית בישראל והיערכות ליציאה מהסגר

בישראל, מאז החל משבר הקורונה בתחילת מרץ נרשמו כמיליון מובטלים חדשים בשירות התעסוקה, 89% מהם בחל"ת. שיעור האבטלה בסוף מרץ זינק לכ-25% ויתכן גל נוסף של מובטלים בסוף אפריל. לאור נתונים אלו עודכנו התחזיות של בנק ישראל, ולפי התחזית המעודכנת מה-6.4.2020 התוצר צפוי להתכווץ בשיעור של 5.3% בשנת 2020, וב-2021 הוא צפוי לצמוח ב-8.7%. בשל התפתחות האירועים המהירה והקושי לצפות את שיתרחש מדגיש בנק ישראל את ההנחות בבסיס התחזית: ראשית, שהצעדים שנקטו ישיגו את מטרתם בהגבלת היקף התחלואה והתמותה; שנית, שלא יוטלו מגבלות משמעותיות נוספות מעבר לאלו שהוטלו עד בוקר ה-5 לאפריל 2020; ושלישית, שעיקר המגבלות החוסמות פעילות כלכלית רחבה יוסרו, באופן הדרגתי, עד סוף יוני. לפיכך, כך לפי הבנק, לאחר התכווצות משמעותית של הפעילות הכלכלית ועלייה של שיעור האבטלה במחצית הראשונה של 2020, מחציתה השנייה של 2020 תתאפיין בחזרה הדרגתית לפעילות כלכלית רגילה ולתוואי של צמיחה.⁵

עמדת מכון אהרן היא כי עם (המשך) בלימת התפשטות המחלה ושיטוח עקומת קצב ההדבקה, ובהינתן קיומם של תנאים הכרחיים, יש ליישם מדיניות כלכלית-רפואית משולבת שעיקרה מעבר מסגר כולל ל"סיגר חכם" המבוסס על מידע מרבי לגבי מוקדי התחלואה, וזאת כדי לאפשר פעילות כלכלית ולמזער את הפגיעה במשק. נדגיש כי בימים אלו התחלואה בישראל מתמקדת בערים של האוכלוסייה החרדית. ערים אלו אינן מרכזי עסקים ("אזורי תפוקה כלכלית") ושיעור ההשתתפות של אוכלוסייה זאת בכוח העבודה נמוך. מכאן שלאזורים אלו דרושה מדיניות כלכלית-רפואית נפרדת, באופן שימזער את הפגיעה הכלכלית באזורים בהם שיעורי ההדבקה נמוכים או אף נעצרו. **נייר מדיניות שפרסם מכון אהרן בשיתוף המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בשבוע שעבר מתמקד בהמלצות למדיניות כלכלית לניהול המשבר ובאסטרטגיה כלכלית, הכפופה להערכת המצב הרפואית והמשקית, לתהליך היציאה מהמשבר.**⁶ מטרתה העיקרית של מדיניות זאת היא פתיחה הדרגתית של המשק, בעדיפות לענפים חיוניים ולענפים שבהם רמת התוצר לעובד גבוהה, והעלאת התוצר. הצלחת צעדי המדיניות עליהם ממליץ המכון תלויה באופן הדוק בקיומה של מערכת מאסיבית של בדיקות אזהרה ועובדים במקום העבודה ובני משפחותיהם, על מנת ליצור ביטחון והרגשת ביטחון לאנשים העובדים ולמנוע עלייה מחודשת של קצב ההדבקה. בנוסף נדרש שימוש ביכולות רפואיות וטכנולוגיות, במיוחד בתחום של איסוף מידע אודות מצבם הרפואי של פרטים, כך שיתאפשר למקד את צעדי ההרחקה החברתית למינימום ההכרחי. באופן זה יפחת הסיכון האישי והכללי של הדבקות מחוסר ידע. קריטריון נוסף לחזרה לפעילות כלכלית הוא קיום מספק של מספר מיטות לטיפול נמרץ, ציוד וצוותים שיאפשרו מרווח ביטחון סביר לטיפול שוטף בחולי הקורונה למקרה של התפרצות נוספת של המחלה בגין ההקלות המתוכננות. בהינתן תמונת מודיעין טובה בזמן אמת באשר לשיעורי התחלואה בקבוצות שונות באוכלוסייה ברחבי הארץ ובאזורים וקהילות ממוקדות, ניתן יהיה להתיר באופן מדורג וזהיר את הסגר ולאפשר למקסימום עובדים לחזור למקומות העבודה. כך יתאפשר ניהול עקומת התחלואה לצד פעילות כלכלית תוך הקלה והידוק של הריחוק החברתי הדרוש לפי ההתפתחויות.

⁵ כמו כן חוזה בנק ישראל גירעון חריג של כ-11 אחוזי תוצר בשנת 2020, כך שיחס החוב לתוצר צפוי לגדול לכ-75% בתום השנה. לעדכון המלא ראו <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/06-04-20.aspx>

⁶ לנייר המלא באתר מכון אהרן ראו <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/corona-crisis-economic-policy-recommendations.aspx>

3. השוואה בינלאומית של התמיכה הממשלתית בעקבות משבר הקורונה

3.1 היקפי התמיכה במשק

עוצמת הפגיעה בכלכלה בעקבות התפשטות נגיף הקורונה הפתיעה את כל המדינות. הפתעה זו מתבטאת בין היתר בעדכוניים שוטפים של היקפי התמיכה המובטחים על ידי הממשלות. היקפי התמיכה הכפילו עצמם מדי שבוע במהלך חודש מרץ, וגם צעדי התמיכה האחרונים שהוכרזו צפויים להתעדכן בהמשך. בישראל הוכרזה בסוף מרץ תוכנית תמיכה ממשלתית להתמודדות עם משבר הקורונה בהיקף של 80 מיליארד ש"ח, המהווים 5.7% מהתמ"ג. לפי הודעת משרד האוצר תמיכה זו תכלול סיוע בגובה כ-41 מיליארד ש"ח למגזר העסקי, חיזוק מערכת הבריאות ומענים אזרחיים להתמודדות עם הנגיף בהיקף של כ-11 מיליארד ש"ח, הרחבת רשת הביטחון הסוציאלית והקלות למשקי הבית בגובה 20 מיליארד ש"ח, ו-8 מיליארד ש"ח נוספים להאצת המשק.⁷

לוח 1: היקף התמיכה הממשלתית במשק והרכבה

מדינה	סך התמיכה (מיליארדים, במטבע מקומי)	% מהתמ"ג (של 2019)	התמיכה לפי מטרה, % מהתמ"ג	
			תמיכה פיסקלית מיידיית	דחיית תשלומי מיסים
ישראל	80	5.7%	3.01%	0.68%
גרמניה	822	23.9%	4.00%	5.40%
צרפת	555	22.9%	1.10%	9.40%
איטליה	377	21.2%	0.90%	13.00%
ממלכה מאוחדת	392	17.9%	1.40%	1.40%
דנמרק	287	12.2%	2.10%	7.20%
ארה"ב	2,609	12.2%	5.50%	2.60%
ספרד	146	11.8%	0.70%	2.00%
הונגריה	595	8.7%	0.40%	8.30%
הולנד	42	5.2%	1.60%	3.20%

מקור: ישראל - https://www.gov.il/he/departments/news/press_30032020_b, תמיכה פיסקלית מיידיית כוללת הגדלת המענה הבריאותי והאזרחי, סיוע לעצמאים, דמי אבטלה לעובדים שיצאו לחל"ת, מענק לעסקים, החזר מקדמות והפחתת תשלום ארנונה.

גרמניה - <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/#germany>

<https://www.ft.com/content/e85f35e0-6c30-11ea-89df-41bea055720b?emailId=5e779a4ccf006b0004b50138&segmentId=488e9a50-190e-700c-cc1c-6a339da99cab>

קוריאה - <https://en.yna.co.kr/view/AEN20200324005100315?section=economy/economy>

ארצות הברית - ראו גם <https://www.businessinsider.com/emergency-funding-for-small-businesses-affected-by-the-coronavirus-2020#city-of-denver-6>

⁷ לתוכנית המלאה ראו משרד האוצר, חבילת צעדים לשמירה על יציבות המשק, https://www.gov.il/he/departments/news/press_30032020_b

בחינת התמיכות הממשלתיות על פני מדינות מעלה כי הן כוללות שלושה צעדי מדיניות עיקריים: א. קצבאות למועסקים ולעצמאיים ששכרם נפגע, ותשלום דמי חופשת מחלה לחולי קורונה ומבודדים; ב. דחיית תשלום מיסים והפרשות סוציאליות לעובדים, וזאת במטרה להקל על תזרים המזומנים של הסקטור העסקי; ג. הגדלת הנזילות של עסקים ומשקי בית.⁸ הצעד הראשון - תשלום קצבאות למועסקים ודמי מחלה בגין תחלואה בקורונה - הוא מיידי, שכן כל המדינות חוו ירידה ניכרת בפעילות העסקית, ירידה בתעסוקה ועלייה בכמות העובדים שיצאו לחופשת מחלה. התמיכה במסגרת שני הצעדים האחרים מתפרסת לתקופה ארוכה יותר ונעה בין מספר חודשים למספר שנים. לוח 1 מציג את היקף התמיכה הממשלתית המוכרות בחלוקה לשלושת הצעדים לעיל. כפי שניתן לראות ברוב מדינות השוואה חלק ניכר מהתמיכה אינו ישיר, אלא ניתן במונחים של דחיית תשלומים והגדלת הנזילות של החברות. התמיכה המיידית והישירה בישראל עומדת על כ-3% תוצר, והיא גבוהה יותר בהשוואה בינלאומית. לעומת זאת, התמיכה לטווח ארוך בישראל, זו שמגדילה את הוודאות של המגזר העסקי לצלוח את המשבר, נמוכה משמעותית.

3.2 התמיכה בעצמאים ודורשי עבודה

ישנו קושי לבצע השוואות בין מדינות בהיקף ואופק התמיכה עבור דורשי עבודה בשל העדר נתונים זמינים. בנוסף, ההשוואה עשויה להיות בעייתית שכן חלק מנתוני התמיכה במפוטרים אולי לא הוכרוזו באופן רשמי והם חלק מתקציבי הרווחה. סה"כ התמיכה ב"רשת הביטחון הסוציאלית וההקלות למשקי הבית" שהוכרזה בישראל היא 20 מיליארד ש"ח, 25% מהתמיכה הכוללת שהוכרזה ו-1.5% מהתמי"ג. בחלק מהסעיפים בתוכנית התמיכה בולטת העובדה שהתמיכה הניתנת היא קצרה, ובוודאי מייצרת אי ודאות בקרב הנוקדים לה. כך למשל בני 67 ומעלה (גיל הפרישה לגברים בישראל) שעבודתם הופסקה ואינם זכאים לדמי אבטלה יקבלו מענק בגובה 38% מהשכר הממוצע בחודשים מרץ ואפריל. גם המענק לעצמאים, שהינו תלוי גיל והכנסה למשק בית, הוכרז לחודשיים בלבד.⁹ היקף המענק לעצמאים הוא 2.6 מיליארד ש"ח, 3.25% מהיקף הסיוע הכללי. מענקי החל"ת יינתנו על פי התנאים הקבועים לדמי אבטלה. דמי האבטלה המקסימליים הם בטווח של 60%-80% מהשכר האחרון, ושיעור זה הוא תלוי גיל ויורד עם העלייה בהכנסה. כך למשל, פרט שגילו גבוה מ-28 המשתכר את השכר הממוצע במשק מקבל 60% מהכנסתו.¹⁰ אופק התמיכה בדורשי עבודה, מפוטרים או בחל"ת, הוא תלוי גיל ומספר הנתמכים ונע בין חודשיים ל-7 חודשים.¹¹ לפי תוכנית התמיכה שהוכרזה בישראל סבסוד השכר לעובדים בגין היציאה לחל"ת הוא 14 מיליארד ש"ח, כ-18% מסך היקף התוכנית (לוח 2).

⁸ צעדי נזילות כוללים כלי מדיניות כמו הקטנת יחס הרזרבה לבנקים, ערבויות מדינה להלוואות, הקלות במתן אשראי ואשראי ייעודי לעצמאים, משקי בית וסטודנטים.

⁹ המענק לבני 67 ומעלה שעבודתם הופסקה בעקבות המשבר - עד 4,000 ש"ח לכל זכאי, בנוסף לקצבת הזקנה, בחודשים מרץ ואפריל. המענק לעצמאים - שני מענקים חודשיים של עד 6,000 ש"ח במרץ ועד 8,000 ש"ח באפריל, לעצמאים מגיל 28 ומעלה שעומדים בקריטריונים הרלבנטיים לפי ההכנסה החייבת של העסק ושל משק הבית.

¹⁰ השכר הממוצע במשק נכון לינואר 2020 הוא 10,428 ש"ח, ובכל מקרה תקרת הקצבה החודשית היא 10,551 ש"ח.

¹¹ למידע על סכום הקצבה ראו <https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/sum.aspx>

¹¹ למידע ראו https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/tkufat_zakaut.aspx

לוח 2: התמיכה הממשלתית בדורשי עבודה ובעצמאים

מדינה	סך חבילת הסיוע, % מהתמ"ג		אחוז מסך התמיכה	
	תמיכה במועסקים (אבטלה, קצבת עבודה לזמן קצר, מחלה)		תמיכה בעצמאים	
ישראל	5.7%	18%	3%	
גרמניה	23.9%	2%	3%	
דנמרק	12.2%	2%	4%	
ממלכה מאוחדת	17.9%	2%	4%	
הולנד	5.2%	2%	5%	

בחינה של תוכניות הסיוע לדורשי עבודה במדינות אחרות מעלה כי הן תואמות מצב משברי של ירידה בהיקף העבודה, למשל תוכניות המאפשרות "השלמת הכנסה". היתרון של תוכניות תואמות משבר על פני השימוש בחלופת החל"ת כפי שנעשה בישראל, הוא, בין היתר, הגמישות שהן מאפשרות למגזר העסקי בנייהול היקפי העבודה ומצבת כוח האדם, וחזרה מהירה וקלה יותר לפעילות עסקית כפי שהיא בשגרה. במדינות רבות תוכניות תמיכה מסוג זה נעשות בשיתוף המגזר העסקי ולכן הן מותאמות לצרכיו. בנוסף, האפשרות לעבוד בהיקף נמוך יותר ולקבל השלמת הכנסה כתמיכה ממשלתית מייצרת תמריצים נכונים יותר למועסקים ביחס לתוכניות הניתנות רק במצב אבטלה, שכן האחרונות עשויות לייצר מצבים בהם עדיף שלא לעבוד בכלל. על יתרונות אלו יש להוסיף את ההוצאה הממשלתית הנמוכה יותר שנדרשת בתוכניות השלמת הכנסה, אם היא ניתנת עד התקרה הקבועה בחוק למתן דמי אבטלה/חל"ת.

בגרמניה, למשל, קצבה יכולה להינתן לעובד שמשרתו צומצמה לתקופה של עד 12 חודשים.¹² גובה הקצבה מהווה 60% מהאובדן נטו של שכר העובד - ההפרש בין השכר נטו של העובד אילו היה ממשיך לעבוד "כרגיל" לשכר נטו שלו לאחר הירידה בשעות עבודה (ו-67% עבור עובד שהוא הורה). כ-25% מהחברות צפויות להיעזר בקצבה זו עבור כ-2.35 מיליון מועסקים במהלך החודשים אפריל עד יוני.¹³

בדנמרק מתווה קצבת התמיכה בדורשי עבודה הוא חדש, ודומה לקצבת עבודה לזמן קצר של גרמניה.¹⁴ המתווה נוסח בתיאום בין הממשלה, איגודי העובדים ואיגודי המעסיקים כדי לתת מענה לעסקים ומועסקים שנפגעו משמעותית כתוצאה מהתפשטות נגיף הקורונה. היקף התמיכה עומד על כ-2% מסך התמיכה המוכרזת. גובה הקצבה למועסק שמשרתו צומצמה עקב המשבר הוא כ-75%-90% מתשלום השכר, ומוגבל עד לתקרה של \$3,350-\$3,800. העובדים הזכאים לא יורשו לעבוד במקומות עבודה אחרים כדי לשמור על הזיקה עם המעסיק. משך התמיכה שהוכרזה הוא שלושה חודשים, עד חודש יוני.

¹² זוהי קצבה סטנדרטית שמיועדת לזמנים של התפתחות כלכלית קשה או אירוע בלתי צפוי עבור חברה, ראו <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/kurzarbeitergeld-bei-entgeltausfall>, <https://www.dw.com/en/short-time-work-a-vital-tool-in-germanys-economic-armory-against-coronavirus/a-52952657>.

¹³ בשבוע הראשון מפרוץ התפשטות וירוס הקורונה כ-76,000 חברות פנו בבקשה לקבל קצבה זו, לעומת ממוצע של 600 חברות בשבוע שפונות בתקופה רגילה.

¹⁴ ראו <https://taxfoundation.org/denmark-coronavirus-relief-plan>, <https://e-markets.nordea.com/#!/article/56456/denmark-economic-measures-to-tackle-the-corona-crisis>, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_505 למידע על תמיכה בחברות ראו.

בממלכה המאוחדת היקף התמיכה עומד על כ-2% מסך התמיכה המוכרזת. גובה הקצבה לעובדים שכירים ששכרם נפגע כתוצאה מנגיף הקורונה הוא 80% מתשלום השכר עד לתקרה של 2,500 פאונד.¹⁵ כ-3 מיליון מהשכירים צפויים לקבל תמיכה זו. גובה הקצבה לעצמאים שנפגעו הוא 80% מהרווח החודשי עד לתקרה של 2,500 פאונד. משך התמיכה שהוכרזה היא שלושה חודשים - עד חודש יוני, ויוארך במידת הצורך. בהולנד היקף התמיכה דרך קצבה הניתנת בשל הירידה בשעות העבודה (Working time reduction scheme) עומד על כ-2% מסך התמיכה המוכרזת. קצבה זאת ניתנת עבור תקופה של עד 6 חודשים ומכסה עד 90% מעלויות השכר על ידי הממשלה, בחברות שנפגעו או עתידות להיפגע משמעותית ממשבר הקורונה אולם הבטיחו להמשיך להעסיק כוח אדם.¹⁶ חברות אלו הוגדרו כחברות שחוו ירידה של יותר מ-20% בהכנסות החברה או צפויות לחוות פגיעה משמעותית בטווח של 2-24 שבועות. להערכתנו בגרמניה, דנמרק, הממלכה המאוחדת והולנד שיעור האבטלה יעלה בפחות מאשר בישראל, מכיוון שבניגוד לחל"ת בישראל התמיכה בדורשי העבודה במדינות אלה אינה מנתקת את הזיקה בין המועסק למעסיק. בנוסף, היקף התמיכה במדינות אלה יהיה נמוך יותר מאשר בישראל מכיוון שהוא לא נעשה באופן גורף אלא מתמקד בעסקים שנפגעו באופן משמעותי מהתפשטות הנגיף.

¹⁵ ראו <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-outlines-new-coronavirus-support-measures-for-the-self-employed>

¹⁶ ראו <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat/nieuws/2020/03/17/coronavirus-kabinet-neemt-pakket-nieuwe-maatregelen-voor-banen-en-economie>, <https://www.osborneclarke.com/insights/coronavirus-information-companies-netherlands>