



מה ניתן ללמוד מהעולם על מדיניות כלכלית לנוכח מגפת הקורונה? לקחים מהגל הראשון

צבי אקשטיין, בנימין בנטל וסרגיי סומקין*

נייר מדיניות מיוחד / יולי 2020



* פרופ' צבי אקשטיין הוא דיקן בית ספר טיומקין לכלכלה וראש מכון אהרן למדיניות כלכלית במרכז הבינתחומי הרצליה. פרופ' בנימין בנטל הוא רכז תחום מאקרו במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל ופרופסור אמריטוס באוניברסיטת חיפה. ד"ר סרגיי סומקין הוא חוקר בכיר במכון אהרן למדיניות כלכלית.

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 וחזוק 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, 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, ד"ר יניב ידיד לוי, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, 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

מרכז טאוב לחקר המדיניות

החברתית בישראל

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'יין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. הצוות המקצועי של המרכז וצוותי המדיניות הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים חברתיים-כלכליים מרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תוכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

← דירקטוריון:

הלן אבלס (יו"ר), מירי איזין (סגנית יו"ר בתחום תכנון ופיתוח משאבים), ג'ים אנג'ל (סגן יו"ר בתחום ממשל תאגידי ומינהלה), ג'ון דיוסון (סגן יו"ר בתחום תקציב וכספים), פני בלומנשטיין, אלן ה' גיל, ענת גפני, ג'ון דון, אלן מ' הלר, קארן וולף-וכסלר, סטיבן ליברמן, מייקל סאקסון, מרק סיססקי, מרתה פרידמן, ג'ים קושלנד, דניס קרלטון.

← אספה כללית:

מייקל סאקסון (יו"ר), הלן אבלס, אשר אוסטריין, פני בלומשטיין, אמיר הלוי, אלן מ' הלר, קארן וולף-וכסלר, סטיבן טאוב, סטיבן ליברמן, מרק סיססקי, צבי פיין, סטנלי רבין.

← מועצה בין-לאומית מיעצת:

דיוויד אוטור (MIT), סטיוארט אייזנשטט (קובינגטון), האן אנצינגר (אוניברסיטת ארסמוס), הנרי ג' ארון (ברוקינגס), מריו י' בלכר (הבנק למשכנתאות, ארגנטינה), אדוארד גלייזר (אוניברסיטת הרוורד), אדם גמראן (קרן ויליאם ט' גרנט), פיטר ס' הלר (אוניברסיטת ג'ונס הופקינס), אריק הניושק (אוניברסיטת סטנפורד), ג'יימס ג' הקמן (אוניברסיטת שיקגו), ברטון א' וייסברוד (אוניברסיטת נורת'ווסטרן), דניאל כהנמן (אוניברסיטת פרינסטון), רוברט לייטן (Korein Tillery), אהרן צ'חנובר (הטכניון).

← סגל המרכז:

נשיא: אבי וייס.

מנכ"לית: סוזאן פת בבנישתי.

מנהלת בכירה - שותפויות אסטרטגיות: מיכל פוזמנטר.

מנהל מחקר: אלכס וינרב.

סמנכ"לית כספים ותפעול: ליאורה בוורס.

מה ניתן ללמוד מהעולם על מדיניות כלכלית לנוכח מגפת הקורונה? לקחים מהגל הראשון

מגפת הקורונה יוצרת משבר כלכלי, הנובע ממדיניות הבריאות הציבורית של סגרים גורפים וממוקדים המונעים פעילות כלכלית מלאה ומשינויי התנהגות של העובדים והמעסיקים. היקף הפגיעה בכלכלה הוא בסדרי גודל שלא נראו בעולם המפותח לפחות מאז מלחמת העולם השנייה. אנו משווים את ההתמודדות עם התחלואה בגל הראשון בישראל עם זאת של מדינות אחרות, ומראים שהתחלואה בישראל הייתה דומה לזו של ממוצע מדינות אירופה אך התמותה נמוכה יותר. בהשוואה לאוסטריה, נכון לסוף מאי כ-80% מפער התמותה נובע מאוכלוסייתה הצעירה יותר של ישראל והיתר מיתרונות נוספים בתחום הבריאות וההתנהגות של ישראל. אנו מוצאים שגם תחת הנחה שמרנית על שיעורי התחלואה, גבוהה העלות של שנת חיים שניצלה עד סוף מאי 2020 מהערך המתאים הנגזר מהחלטות ועדת סל התרופות בישראל. בניגוד למדינות אחרות, תמיכת הממשלה בעובדים ובעסקים הוגדרה בישראל למשכי זמן קצרים המתארכים מעת לעת, ובכך הוגברה גם אי הוודאות. נראה שבכך גרמה המדיניות להחרפת המשבר יחסית למדינות הסמוך, הדומות לישראל בגודל אוכלוסייתן ובהון האנושי אך מתאפיינות בתוצר לנפש גבוה יותר ובשיעורי עוני נמוכים יותר.

1. מבוא

מנקודת מבטם של כלכלנים, מעבר לסבל האנושי ואובדן חיי אדם, כרוכות מגפות קשות ב"כשלי שוק" שבעטיים השווקים הכלכליים אינם מתפקדים בצורה הקרובה להקצאת משאבים יעילה הנוצרת ללא מגפה. הסיבות השכיחות להיווצרותם של כשלי שוק אלו במגפה קשה הן העצמה של **השפעות חיצוניות, אינפורמציה חלקית ואינפורמציה פרטית**. בהעדר חיסון ותרופה יעילה, מגפות מתאפיינות בכל שלושת האלמנטים במידה מודגשת בהשוואה לשגרה של עולם אשר אינו חשוף למגפות.

ההשפעה החיצונית נובעת מעצם זיהוי מגפה כמחלה מדבקת. בעצם מחלתו מדביק החולה הבודד את אלה הבאים אתו במגע ואלה בתורם מדביקים אחרים. בהתאם, גם אם היחיד מטמיע בהתנהגותו את הנזק העצמי הכרוך בהידבקות ומנסה לפיכך להקטין את סיכוייה, בחשבון החברתי מאמצים אלה נמוכים מדי כי הוא אינו מביא בחשבון את הנזק שמחלתו עלולה לגרום לאחרים. מעבר לכך, היחיד אינו מביא בחשבון את אילוץ הקיבולת של המערכת הרפואית ואת השפעתו על המידה בה אילוץ זה נעשה כובל. הבעיה מסתבכת לאור העובדה שבמקרה הקורונה, לפחות בימים הראשונים היחיד כלל אינו יודע שהוא נדבק ולכן אינו יכול להעריך לא את סיכוייו להידבק (ההופכים לבלתי רלוונטיים ברגע שהוא נדבק) ולא את הסכנה הנובעת ממנו לסביבה. לבסוף, עלולה לעלות בעיית המידע הפרטי. במידה שפרט יודע בסופו של דבר שהוא הודבק בנגיף אך מידע זה נותר פרטי, מעבר לאמפתיה שלו למקורביו יתכן שלא יהיה לו תמריץ לגלות את מצבו. ההיפך הוא הנכון - חששו מפני הידבקות במחלה נעלם ואתו גם המניע האנוכי להימנע מיציאה למרחב הציבורי ולעבודה. בכך נוצר "סיכון מוסרי"¹.

בהינתן כשלי שוק אלו, המחקר הכלכלי מדגיש את הצורך במדיניות ציבורית המופעלת על ידי הממשלה אשר תמזער את הפגיעה הכלכלית של המגפה.² מדיניות זו רצוי שתמודד עם כל מרכיבי כשלי השוק שצוינו. בדומה לספרות הכלכלית אנו מבחינים בשתי צורות התמודדות עם כשלי השוק הללו ובמיוחד עם בעיית ההדבקה (השפעה חיצונית): א. סגר גורף המונע מגע בין אנשים ומפסיק את הפעילות הכלכלית; ב. מדיניות ריסון המושתתת על **בדיקות, ניטור ומעקב (מדיניות המכונה TTT : Test, Trace, Track)** המאפשרת שליטה בתחלואה ובהתפשטותה תוך המשך הפעילות הכלכלית. כמו בכל מדיניות ציבורית בריאותית יש לבחון את העלות הכרוכה בצעדים הננקטים במונחי תוצר לאומי או הכנסות של פרטים שונים ואת התועלת הנובעת מהם במונחי הצלת שנות חיים במשק.

מאמר קצר זה משווה את ישראל של הגל הראשון בהיבט הרפואי והכלכלי למדינות אחרות. פרק 2 עוסק בנתוני התחלואה והתמותה ומצביע על יתרונה של ישראל בפרמטרים אלה בפרט על פני אוסטרליה שאוכלוסייתה דומה. פרק 3 עוסק בתוצאות כלכליות ומחשב את העלות בה החברה הישראלית נשאה כדי להציל כל שנת חיים. כמו כן משווה הפרק את צעדי המדיניות בהם נקטה ישראל כדי לתמוך בעובדים ובסקטור העסקי בהשוואה למדינות אחרות. פרק 4 כולל סיכום קצר ופורט צעדי מדיניות מרכזיים היכולים לעזור למזער נזקים מהמגפה.

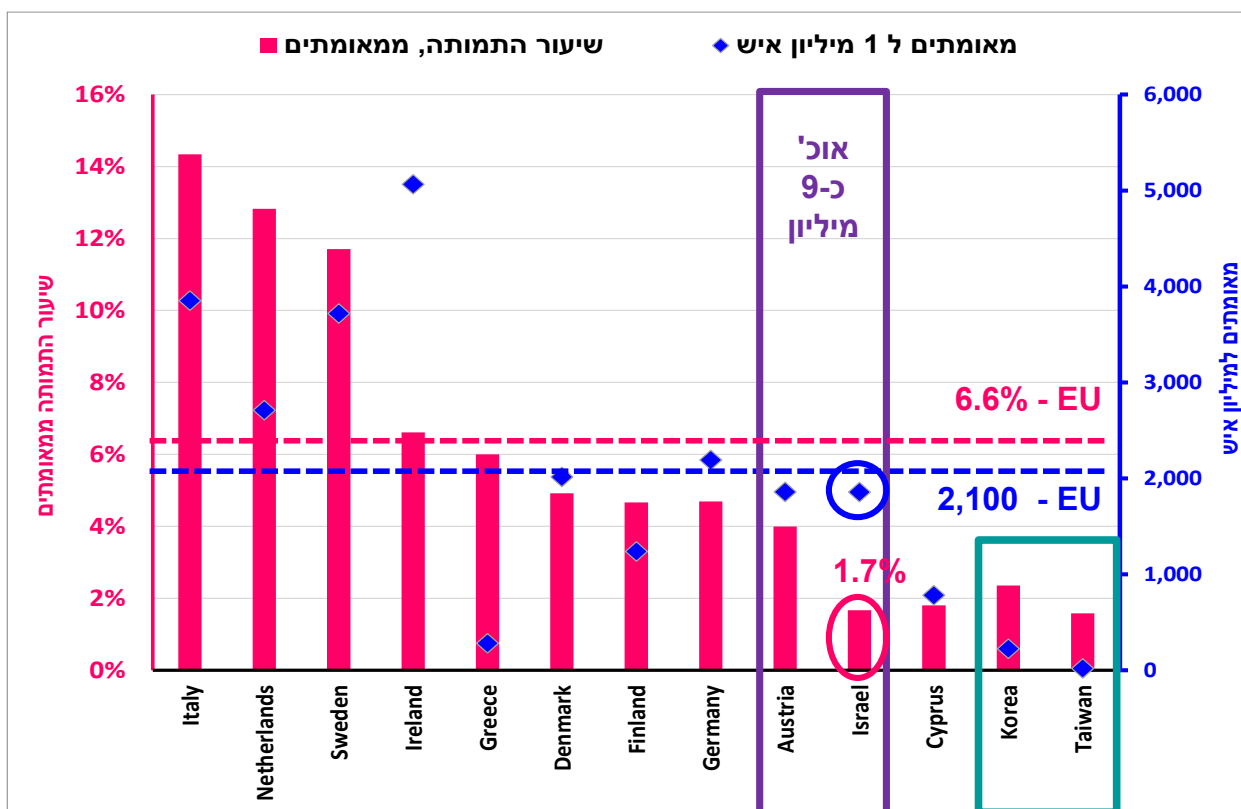
¹ בארץ לא קיימות בדיקות פרטיות. עם זאת, פרטים שהיו במגע עם נשאים מאומתים נמנעים מראש מבדיקות או נמנעים מכניסה להסגר.

² ראו למשל (Jones, Philippon and Venkateswaran ו-Eichenbaum, Rebelo and Trabandt (2020a, 2020b) (2020) המשלבים התנהגות כלכלית בתוך מודל ה-SIR הסטנדרטי לתיאור מהלך של מגפה.

2. תחלואה: העולם, ישראל ואוסטריה

איור 1 מדווח על נתונים מרכזיים המאפיינים את תפוצת הנשאים המאומתים בגל הראשון ואת שיעורי התמותה מתוכם בישראל, במספר מדינות אירופאיות, בקוריאה ובטאיוון. כפי שניתן לראות, מספר הנשאים המאומתים (אלה שהתגלו כחיוביים בבדיקות PCR) המנורמל למיליון תושבים בישראל, כ-1,890, כמעט זהה לזה של אוסטריה שאוכלוסייתה גם היא דומה לזאת של ישראל, ודומה מאד למוצע במדינות אירופה העומד על כ-2,100. לעומת זאת, שיעור התמותה מתוך אלה המוגדרים כחיוביים בישראל נמוך משמעותית בהשוואה לזה של אוסטריה ואותן מדינות: 1.7% לעומת 4%-6.6% בהתאמה. ראויות לציון קפריסין, דרום קוריאה וטאיוון, בהן שיעורי התחלואה נמוכים משמעותית מאלה של ישראל, גם אם שיעורי התמותה בהן דומים. בניגוד לישראל, ניצלה קפריסין, כמו דרום קוריאה וטאיוון, היטב את מצבה כאי כדי למנוע הכנסת אנשים נגועים מבחוץ. דרום קוריאה וטאיוון מהוות דוגמה למדינות שנערכו למגפה מבעוד מועד, בעיקר בעקבות התפרצות ה-MERS ב-2012. מדינות אלה פיתחו את מנגנוני הבדיקה, המעקב והניטור (Test, Track, Trace) שאפשרו להן לקטוע מעגלי הדבקה במהירות וביעילות (ראו להלן).

איור 1: הדבקה ומוות במדינות שונות (31.05.2020)



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

לאור העובדה שאוסטריה נבחרה כמדינת מודל, אנו מתמקדים בסיבת שיעורי התמותה הגבוהים של אוסטריה. לוח 1 מספק את הנתונים החיוניים לצורך הבהרת הפער. כפי שניתן לראות, שיעור האוכלוסייה של בני 65 ומעלה בישראל עומד על 11.7%, בהשוואה ל-19.2% באוסטריה. שיעור המאומתים בקבוצת הגיל העליונה גבוה ב-50% מזה של ישראל. בקבוצה זאת גבוה שיעור התמותה מתוך המאומתים באוסטריה ב-5 נקודות אחוז מזה של ישראל (בשתי הקבוצות הצעירות יותר הפער הוא של 3 נקודות אחוז). אילו היינו "מייצאים" את שיעורי ההדבקה והתמותה הישראלים לאוסטריה היה מספר המתים שם מגיע ל-545, 81% ממספר המתים בפועל של 669. במילים אחרות, בתנאי התחלואה והתמותה של ישראל, מבנה הגילים באוסטריה לבדו עקבי עם כ-80% מתמותת הקורונה בפועל. את היתרה ניתן לייחס ליתרון של המערכות החברתיות והרפואיות בישראל, המאפשרות לזקנים להישאר בבתיהם ומעניקות להם טיפול ראשוני ברמה גבוהה וכן האפשרות של אורח חיים בריא יותר בישראל.³

לוח 1: נתונים דמוגרפיים, תחלואה ותמותה באוסטריה ובישראל

קבוצת גיל	ישראל			אוסטריה		
	התפלגות האוכלוסייה	שיעור החולים מקבוצת הגיל	שיעור המתים מהמאומתים	התפלגות האוכלוסייה	שיעור החולים מקבוצת הגיל	שיעור המתים מהמאומתים
14-5	18.0%	0.11%	0%	9.6%	0.04%	0%
24-15	15.0%	0.23%	0%	10.7%	0.15%	0%
34-25	13.6%	0.24%	0%	13.5%	0.18%	0%
44-35	12.7%	0.18%	0%	13.2%	0.19%	0%
54-45	10.2%	0.22%	0%	14.6%	0.25%	0%
64-55	8.6%	0.22%	1%	14.3%	0.20%	1%
74-65	6.9%	0.19%	4%	9.7%	0.16%	7%
84-75	3.4%	0.24%	14%	7.0%	0.21%	17%
+85	1.4%	0.26%	23%	2.5%	0.39%	28%
סה"כ	8.8 (מיליון)	17,342	290	8.9 (מיליון)	16,759	669

עדכון 03.06.2020 וחישובי המחברים.

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

כאמור, מדיניות ההכלה של דרום קוריאה וטאיוון הייתה שונה מאד מזאת של ישראל ואוסטריה שנקטו בסגר גורף. בשתי המדינות האסיאתיות לא הוטל סגר גורף, אך הופעלו אמצעי מעקב קפדניים וסגרים ממוקדים בפרטים או אזורים עם הדבקה. בשתיהן קיים נוהל של חבישת מסכות, שמירה על היגיינה וקנסות גבוהים של הפרת הנהלים כולל בידוד. שתי המדינות בדקו את כל הנכנסים מחו"ל שהוכנסו להסגר וחויבו מיד עם כניסתם למדינה להתקין אמצעי מעקב בניידים שלהם. בדרום קוריאה נבדקו אלה מהם שנמצאו שליליים פעם נוספת לאחר שלושה ימים. דרום קוריאה הגבירה את כושר הבדיקה שלה בזמן קצר לרמה של 20 אלף ביום, כאשר נבדקים יכלו להיבדק במכוניותיהם או בקובות בדיקה ייחודיות שמבודדות את הנבדק מהבודק. תוצאות הבדיקה הגיעו בו ביום, אך לכלל המאוחר תוך 24 שעות. המעקבים האפידמיולוגיים בשתי המדינות כללו שימוש באמצעי ניטור דיגיטליים, מצלמות רחוב, מיקום הטלפון הנייד ורכישות בכרטיסי אשראי. בקוריאה פורסמו המקומות בהם שהו הנשאים והמידע אפשר לאחרים להימנע ממעבר או שהות באזורים נגועים.

³ ראו <https://www.oecd.org/israel/israelexcellentprimaryhealthcarebuthospitalsmustimprove.htm>

בהשוואה למדינות האסיאתיות, אך גם בהשוואה למדינות אירופה, מערך הבדיקה הניטור והחקר האפידמיולוגי בישראל עדיין לא הוסדר. קיים חוסר בהירות לגבי מדיניות הבדיקה (האם רק בעלי תסמינים נבדקים, או גם אנשים חסרי תסמינים שהיו במגע עם נשאים חיוביים), תוצאות הבדיקות מגיעות לעיתים באיחור של ימים, וקיים מחסור אקוטי של צוותים לביצוע מהיר ועקבי של הבדיקות האפידמיולוגיות. כל אלה אינם מאפשרים טיפול יעיל בהתפרצויות חוזרות של המגפה כפי שניתן לראות בנתוני ההתפרצות המחודשת ביוני/יולי 2020.

3. היבטים כלכליים: ישראל ומדינות אחרות

3.1 נתונים מאקרו כלכליים

לוח 2 מדווח על שיעורי צמיחת התוצר לנפש, האבטלה והגרעון בישראל ובמדינות אחרות בשנים 2020 ו-2021 על פי הערכות קרן המטבע הבינלאומית.

לוח 2: צמיחת התוצר לנפש, שיעור האבטלה ושיעור הגרעון בישראל ובארצות נבחרות

שנה	מדינה	צמיחת תוצר לנפש (%)	אבטלה (%)	גרעון ממשלתי (% תוצר)
2020	ישראל	-8.1	12.0	10.2
	אוסטריה	-7.6	5.5	7.1
	מדינות הסמן*	-7.5	8.2	6.3
	דרום קוריאה	-1.3	4.5	1.8
	טאיוואן	-4.1	4.4	1.3
2021	ישראל	3.0	7.6	5.9
	אוסטריה	3.9	5.0	1.6
	מדינות הסמן	4.0	6.9	1.7
	דרום קוריאה	3.3	4.5	1.6
	טאיוואן	3.5	4.0	1.2

* אוסטריה, דנמרק, פינלנד, אירלנד, הולנד, שוודיה.

מקור: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/weoselgr.aspx>

כפי שניתן לראות בלוח 2, בשנת 2020 צפוי התוצר לנפש בישראל לרדת בשיעור הגבוה אך במעט מזה של אוסטריה או מדינות הסמן, אך בשיעור גבוה בהרבה משיעור הירידה המקביל בדרום קוריאה ואפילו בטאיוואן הגם שכלכלתה נפגעה מאד עקב התלות הגבוהה בכלכלת סין. גם הגרעון בתקציב הממשלה בשתי מדינות אלה צפוי להיות נמוך משמעותית מזה של המדינות האירופאיות ובמיוחד מזה של ישראל, בה עמד הגרעון ערב משבר הקורונה על קרוב ל-4%. נקודת פתיחה זאת מעיבה גם על תחזית הגרעון בישראל לשנת 2021 בהשוואה למדינות האחרות, אך גם תחזית הצמיחה לשנת 2021 בישראל נמוכה מזאת של המדינות האחרות. שיעור האבטלה הגבוה בישראל משקף את תכנית החלי"ת, בניגוד לתכניות שוק העבודה שהונהגו במדינות האחרות (ראו להלן).

לוח 2 מצביע על ההשלכות המאקרו-כלכליות השליליות של הטלת סגר מלא בהשוואה למדיניות ה-TTT שהונהגה בדרום קוריאה ובטאיוואן למניעת התפשטות המגפה. פערים באובדן התוצר או שעות העבודה שנגרמו בדרום קוריאה בהשוואה לאובדן הנגרם בעטיו של סגר מלא עולים גם מעבודות אחרות. למשל, Argente, Hsieh and Lee (2020) מעריכים שפרסום המידע על נשאים מאומתים בסיאול הוריד את אבדן שעות העבודה ב-50% ביחס למצב שהיה נוצר ללא פרסום זה, ו-Aum, Lee and Shin (2020a) מעריכים שאימוץ המדיניות הדרום קוריאנית בבריטניה היה חוסך 2/3 מהנזק באובדן התוצר ומוריד את מספר הנדבקים ב-70%. בעבודה אחרת, Aum, Lee and Shin (2020b), מעריכים המחברים כי הטלת סגר כולל בדרום קוריאה היה מכפיל את אובדן שעות העבודה.

3.2 עלות הצלת שנות חיים

הערכות הנוק הכלכלי של הטלת סגר גורף ביחס למדיניות ה-TTT מאפשרות לבצע הערכה ראשונית של המחיר הכלכלי אותו שילמה החברה בישראל עבור הצלת שנות חיים. בהשוואה לתחזית הצמיחה ללא משבר הקורונה של 3.5% לכל אחת מהשנים 2020 ו-2021, מתקבל שבהתאם לנתוני לוח 2 (בהוספת 2 נקודות אחוז לשנה בגין צמיחת האוכלוסייה) יהיה התוצר בסוף שנת 2021 נמוך ב-8.6% מערכו הצפוי טרם המשבר. אם מניחים שמחצית מאובדן זה הייתה נמנעת תחת מדיניות ה-TTT, ובהינתן התוצר של שנת 2019 שעמד על 1,409 מיליארד ש"ח, עולה שהטלת הסגר הגורף גרמה לאובדן של כ-60 מיליארד ש"ח. אומדן שנות החיים שניצלו בנוי על מספר הנחות. ההנחה הראשונה והבעייתית ביותר עוסקת במספר הנדבקים המאומתים שהיה מתממש ללא כל התערבות. לצורך זה הסתמכנו על נתוני העיר ברגמו בחבל לומברדיה שבאיטליה, בה הוטל סגר גורף באיחור ניכר ולאחר שממדי המגפה ותוצאותיה כבר היו ברורים לכל. בתחילת אפריל היו בברגמו, עיר בת כ-120 אלף תושבים, יותר מ-9,600 נשאים מאומתים.⁴ בהתאם, הנחנו שללא הסגר הגורף כ-10% מאזרחי ישראל היו הופכים לנשאים מאומתים. לצורך השוואה, צוות המומחים שיעץ למל"ל הניח לצורך יצירת "תחזית אופטימית" ששיעור הנשאים המאומתים באוכלוסייה יעמוד על 37.5%.⁵ ההנחה השנייה מייחסת לכל פרט באוכלוסייה את תוחלת החיים המהוונת לפי 3% לשנה המותנית בגילו אך ללא התניה במחלות רקע, בהתאם ללוח 3. ההנחה השלישית קובעת את שיעורי התמותה מתוך הנשאים המאומתים בהתאם לאלה שהתממשו בפועל (ראו לוח 1), ללא קשר למספר הכולל של החולים המאושפזים או לאופייה של מדיניות הריסון.⁶

לוח 3: קבוצות אוכלוסייה ותוחלת חיים לפי גיל בישראל

קבוצת גיל	גודל אוכלוסייה (במיליונים)	תוחלת חיים ממוצעת	תוחלת חיים ממוצעת (מהוון)	סה"כ שנות חיים (מיליונים)
9-0	1.75	77.7	30.9	54
19-10	1.46	67.7	29.7	43
29-20	1.25	57.9	28.1	35
39-30	1.17	48.2	26.1	30
49-40	1.05	38.4	23.3	24
59-50	0.81	29.2	19.8	16
69-60	0.72	20.4	15.5	11
79-70	0.43	12.2	10.4	4
80+	0.26	7.3	6.7	2
סה"כ	8.88	50.5	24.8	221

מקור: למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2018, לוחות 2.3, 3.7.

⁴ ראו <https://www.latimes.com/world-nation/story/2020-04-05/coronavirus-italy-field-hospital-alps>

⁵ תחת הנחה זאת, בהנחות התמותה של הצוות היה מספר המתים מגיל 60 ומעלה עומד על יותר מ-27 אלף. ראו <https://www.weizmann.ac.il/physics/waxman/sites/physics.waxman/files/uploads/Corona/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%9E%D7%A1%D7%9B%D7%9D.pdf>

⁶ סביר ששיעור התמותה היה עולה באופן ניכר אילו המערכת הרפואית הייתה מגיעה לסף הקיבולת שלה.

בהתאם להנחות אלה היו אובדות בישראל כ-105 אלף שנות חיים מהוונות אילו שיעור המאומתים היה עומד על 10% מהאוכלוסייה, או כ-390 אלף שנות חיים מהוונות בשיעור של 37% של תחלואה מאומתת. בפועל אבדו, עקב התמותה המדווחת בלוח 1 עד לסוף חודש מאי 2020, כ-2600 שנות חיים מהוונות. חלוקת אובדן התוצר בשנות החיים המהוונות שניצלו נותנת סכום של כ-560 אלף ש"ח תחת הנחה ששיעור התחלואה המאומתת היה עומד על 10% מהאוכלוסייה, או 155 אלף ש"ח לשנת חיים מהוונת בהתאמה להנחות הנ"ל של שיעורי המאומתים. כקנה מידה להערכת תוצאות אלה ניתן להשתמש באומדנם של שמואלי וניסן-אנגלצ'ין (2008) לגבי ערכה של שנת חיים סטטיסטית המתגלה על פי שיקולי הכנסת תרופות ל"סל התרופות", העומד בהתאמה לערכים נוכחיים על כ-340 אלף ש"ח. בהתאם, גם בהנחה ששיעורי התחלואה בישראל היו דומים לאלה שהתממשו בעיר אחת בצפון איטליה, "שילמה" החברה הישראלית עבור הצלת שנה מהוונת של חיים באמצעות הסגר הגורף בערך 65% יותר מהערך המתגלה דרך החלטות ועדת הסל. תחת התרחיש הקיצוני של המל"ל התשלום היה נמוך בכ-55% מערך זה.

3.3 המדיניות הכלכלית

המשבר הרפואי והכלכלי הנגרם ע"י מגפה מהווה זעזוע מצרפי שכנגדו יכולה רק הממשלה לספק ביטוח. ביטוח זה כרוך בתיכון מדיניות שתאפשר יצירת "גשר" בעזרתו יוכל המשק לצלוח את המשבר ולהתאושש עם הסרת המגבלות על הפעילות הכלכלית. המדיניות דורשת גיוס משאבים באמצעות הלוואות שיפרעו בעתיד והקצאתם בצורת מענקים והלוואות לעסקים ולמשקי בית בהווה. לוח 4 מספק תמונה רחבה על "איתנותו" של הגשר בישראל ובמדינות אחרות. הלוח מדווח על היקף התמיכה ממקורות תקציביים במדינות שונות ומצביע על היקף המעורבות הכולל הנמוך בישראל ועל ההקצאה הנמוכה לתכניות סיוע בעלות אופק המתמשך על פני מספר שנים. הלוח אינו מצביע על הבדל נוסף בין ישראל למדינות האחרות. בעוד שבמדינות האחרות הותוו מסלולי תמיכה ברורים, בישראל שררה אי בהירות גדולה לגבי תנאי הסיוע, תוקפו והיקפו. עובדה זאת הוסיפה עוד נדבך לאי הוודאות הגדולה שנוצרה במשבר הקורונה ופגעה באמינותו של הגשר.

לוח 4: תמיכה ממשלתית תקציבית במונחי תמ"ג

מדינה	סך תמיכה ממשלתית (% מתמ"ג 2019)	תמיכה מיידית (% מתמ"ג 2019)	תמיכה מתמשכת (% מתמ"ג 2019)
ישראל	6.7%	3.3%	3.4%
גרמניה	23.9%	4.0%	19.9%
בריטניה	17.9%	1.4%	16.5%
דנמרק	12.2%	2.1%	10.1%
ארה"ב	12.2%	5.5%	6.7%
הולנד	5.2%	1.6%	3.6%

מקור: משרד האוצר, IMF, אתר משרד האוצר במדינות נבחרות, חישובי המחברים.

3.3.1 הגשר לעסקים: ישראל ומדינות אחרות

בישראל, כמו במדינות אחרות, נעשה שימוש בדחיית מיסים (מקדמות מס הכנסה, מע"מ, ארנונה) ככלי מדיניות להקלה תזרימית של המגזר העסקי. אולם משך תקופת הדחייה בתשלומי המיסים בישראל (1-2 חודשים) הוא נמוך משמעותית מהתקופה במדינות מפותחות אחרות.

לוח 5: תקופת הדחייה של תשלומי המיסים, ישראל ומדינות מפותחות נבחרות⁷

מדינה	תקופת הדחייה של תשלום מיסים
ישראל	בין 1-2 חודשים
אוסטריה	6 חודשים
דנמרק	6 חודשים
הולנד	3 חודשים
שוודיה	12 חודשים
גרמניה	9 חודשים, עד סוף שנת 2020
ממלכה מאוחדת	3 חודשים
ארה"ב	24 חודשים
אוסטרליה	9 חודשים, עד סוף שנת 2020

מקור: משרד האוצר, IMF, אתר משרד האוצר במדינות נבחרות.

בישראל לא ניתנה דחייה לתשלום מס הכנסה. במע"מ ניתנה דחייה לחברות קטנות (המגישות דוחות ברמה זו חודשית) קצרה יחסית (מ-15 במרץ ל-18 במאי, כאשר ב-18 במאי החברות נדרשו לשלם את סך המחויבות שלהן, ללא פריסת תשלומים). בתשלומי הביטוח הלאומי ניתנה דחיית תשלום מ-15 באפריל ל-18 במאי, אז נדרשו החברות לשלם את סך המחויבויות ללא פריסה. מלוח 5 לעיל עולה כי מדינות אחרות נתנו אפשרות לדחייה ארוכה יותר במיסים. בישראל מדיניות דחיית המיסים כמעט שלא סיפקה הקלה תזרימית למגזר העסקי.

בתחום החוזים הכרוכים בתשלומים קבועים כגון שכירות והסכמים עם ספקים אין בישראל כל התערבות. התאמת החוזים לתנאי השוק המשתנים נשארה בידי הצדדים לחוזה או בתי המשפט. במדינות אחרות נקבעו כללים המכתיבים את התנהלות הצדדים לחוזים אלה. למשל, בתחום חוזי השכירות קבעו מדינות כמו גרמניה ואוסטריה שבעוד שהחוזים נותרים תקפים, עיכובים בתשלום השכירות לזמן מוגדר לא ייחשבו כהפרת חוזה ולא יאפשרו את פינוי השוכר. במדינות אלה גם הוקמו מסלולים המאפשרים נטילת הלוואות בתנאים משופרים לכיסוי עלויות קבועות.

ככלל, מסלולי הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל מטילים הרבה יותר מגבלות על הלווה, למשל בערבות עצמית שנתורה גבוהה יחסית. המדינה גם אינה מתערבת ביחסים שבין הלווה לבנק המלווה וגובה הערבות מגיע עד כ-15%. במדינות אחרות ניתנו ערבויות מדינה נדיבות (עד ל-100%, תלוי בעוצמת הפגיעה שנגרמה לעסק עקב מגפת הקורונה) והרבית מסובסדת גם היא.

לגבי עסקים גדולים מאד נקבעו במדינות אחרות (למשל, בגרמניה) מנגנונים המאפשרים למדינה התערבות הונית אם בצורת הלוואות או רכישת נתחים מהחברה. בישראל לא הוכרזה מדיניות בהקשר זה.

⁷ להרחבה ראו אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין (2020), "מדיניות התמיכה הממשלתית בהוצאות קבועות של עסקים במשבר", מכון אהרן למדיניות כלכלית.

כתוצאה מהסיוע המוגבל ומחוסר הבהירות ביישומו צפוי שבישראל תהיה שחיקה משמעותית של העסקים הקטנים והבינוניים. כמו כן צפויות פניות רבות לבתי המשפט הכרוכות בעלויות גבוהות. ועדת קמיניץ החליטה רק לאחרונה להמליץ שלא להכיר במגפת הקורונה כ"כח עליון" המצדיק אי עמידה בתנאי חוזה. כשלים מעשי ידי אדם אלה מעלים באופן ניכר את אי הוודאות מעבר לזאת הנוצרת על ידי כוחות הטבע, ובכך עולות עלויות העסקה בישראל, יורד הביקוש לעובדים, גדלה האבטלה והפערים במשק מתרחבים.

3.3.2 הגשר לעובדים: ישראל ומדינות אחרות

במדינות רבות (למשל, הולנד, דנמרק, שבדיה, בריטניה, ארה"ב) אומצו בזמן קצר עקרונות "ההעסקה החלקית" (kurzarbeit) הקיימים כבר זמן רב במערכת החוקים של גרמניה ואוסטריה. העיקרון הבסיסי המנחה תכניות אלה הוא שמירת הקשר בין העובד למעביד.

בגרמניה ובאוסטריה מותנית החלת תכנית ההעסקה החלקית בבקשה מנומקת אותה מגיש המעסיק ללשכת העבודה. הבקשה צריכה להראות שהעסק בו מדובר היה במצב עסקי תקין לפני הזעזוע, שקיימת פגיעה בהיקף העסקים שלו, ושפגיעה זאת זמנית ולא הייתה בת חיזוי. כמו כן צריך המעסיק להשיג את הסכמת העובדים להפעלת התכנית. במידה שהבקשה מאושרת מכסה המדינה כ-75% מההפרש בין שכרו של כל עובד שהיקף העסקתו הוקטן לבין שכרו בשגרה. התשלום מועבר לעובד דרך המעסיק ללא כל מעורבות של האחרון. הפיצוי החלקי מוריד את הסיכון המוסרי מצד העובדים כאשר הסיכון המוסרי מצד המעסיק מטופל בכך שעליו לשאת בחלק גדול של הוצאות ההעסקה הנלוות. ההתחשבות מול המדינה מבוצעת בדיעבד כנגד דיווח מפורט של היקף התעסוקה של כל עובד.

כאמור, השיטה שומרת על הזיקה בין העובד למעביד (במונחי מודלי החיפוש בשוק העבודה, ערך ה-match) ואת ההון האנושי הספציפי ליחסי עבודה אלה ובכך חוסכת עלויות הכרוכות בהכשרת עובד חדש עם התאוששות העסק. המודל מעוגן בספר החוקים ומספק ודאות לעובדים ולמעסיקים לגבי הצפוי להם בעת משבר. בכל זאת, עושה המדיניות יכול להתאים את פרטי התכנית לנסיבות. למשל, כאשר המשבר הוא מצרפי מועלה משך הכיסוי של התכנית והיקף הכיסוי שלה. כפי שמראים Herzog-Stein, Lindner and Sturn (2018), במשבר הפיננסי של שנת 2008 הופעלה התכנית בהצלחה רבה שזכתה לכינוי "נס התעסוקה" הגרמני בגלל הפגיעה המינימלית בתעסוקה למרות הירידה החריפה בתוצר. גם ההתאוששות הייתה מהירה. עם זאת, בדיוק כיון שהתכנית בנויה לשימור הקיים יתכן שהיא אינה מתאימה לטיפול במשבר הנוכחי, בו צפויים שינויים מבניים שיהיו כרוכים בהקצאה מחדש של חלק מכח העבודה.

בישראל הונהגה מדיניות שאפשרה למעסיקים להוציא עובדים לחופשה ללא תשלום (חל"ת), ללא כל התניה ברמת הפגיעה בעסק עצמו, בתנאי שחופשה זאת תימשך חודש לפחות. על עובד שהוצא לחל"ת נאסר לעבוד בתעסוקה חלקית בין אצל המעסיק המקורי שלו ובין אצל מעסיק אחר. העובדים נאלצו להירשם בלשכת התעסוקה והובטח להם תשלום בגובה דמי האבטלה המגיעים להם וזאת לתקופה של חודשיים (שהוארכה בהמשך ולאחרונה עד לחודש יוני 2021).

כתוצאה ממדיניות זאת הוצאו כמעט מיליון עובדים לחל"ית (כרבע מכח העבודה במשק). עובדים אלה הם, לרוב, בעלי פריון נמוך. שכרם הממוצע של עובדים אלה עמד על 6,342 ש"ח, כשליש פחות מהשכר הממוצע במשק.⁸ שיעורי ההשבתה של צעירים, נשים וחרדים גבוהים במיוחד. הענפים העיקריים שהוציאו עובדים לחל"ית הם חינוך, שירותי מזון ומשקאות, שירותים של משקי בית, קמעונאות, תעשייה ומסחר סיטוני.⁹ התכנית סיפקה הקלה תזרימית מידית למעסיקים ושמרה על רמת חיים בסיסית של המועסקים. עם זאת, המדיניות הוכרזה "אד הוק" תוך כדי התממשות המשבר. לא הוטלו כל תנאים על המעסיקים ולא התאפשרה העסקתם החלקית של המועסקים. בקשות התמיכה של העובדים נעשו מול הממשלה ובכך שוב הקשר בין העובד והמעסיק.

כיון שתכנית ההוצאה לחל"ית לא כללה כל פרק שעסק בחזרה לעבודה סדירה נאלצה הממשלה לתכנן ולחוקק בחופזה תכנית ייעודית להחזרה לתעסוקה בעלות של כ-6 מיליארד ש"ח. התכנית מזכה מעסיק השוכר עובד שמגדיל את מצבת עובדיו ביחס למאי 2020 בסכום של 7500 ש"ח למועסק לתקופה של ארבעה חודשים, גם אם העובד מועסק במשרה חלקית. המענק מותנה בחתימתו של העובד ובכך מהווה מעין וואוצ'ר תעסוקה הנמצא בידי העובד. התכנית צפויה להחזיר לעבודה כ-150 אלף עובדים, כ-4% מכח העבודה. בכך קטנה ההוצאה לדמי אבטלה והתוצר גדל, כך ששיעור הגרעון ביחס לתוצר ויחס החוב לתוצר לא יגדלו. עם זאת, העיכוב בחקיקה גרר עיכוב בהחזרת עובדים לעבודה. מעבר לזאת, כיון שהתכנית נחקקה לצורך תיקון המצב הנוכחי בלבד אין בה כדי לספק ודאות במקרה של משבר נוסף. במידה מסוימת היא יצרה "סיכון מוסרי דינמי". בהיעדר הסדרה, במשבר נוסף יוציאו מעסיקים עובדים רבים ככל האפשר לחל"ית בצפייה לקבל מענק עבור החזרתם לעבודה. כדי למנוע תקלות אלה יש צורך לחוקק מנגנון שיופעל בצורה צפויה בכל מצב משברי ללא תמורה נוספת עבור החזרת עובדים למקום עבודתם הקודם.

⁸ ראו משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, ניתוח מאפייני דורשי עבודה בתקופת קורונה, מאי 2020, https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/periodic-review-07072020/he/weekly_economic_review_periodic-review-07072020.pdf
ב-01.06.2020 פרסם אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ניתוח נוסף של מאפייני דורשי עבודה בתקופת קורונה. עיקרי הדברים לא השתנו.

⁹ ראו https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/periodic-review-01062020/he/weekly_economic_review_periodic-review-01062020.pdf

4. סיכום: מה למדנו?

ראינו לעיל שהתארגנות ומוכנות למגפות דוגמת דרום קוריאנה וטאיוואן מאפשרות טיפול במגפות באמצעות בדיקות, מעקב וניטור (Test, Trace, Track) תוך הימנעות מסגר כולל והשבתת המשק. אימוץ שיטת טיפול זאת במגפה יעיל במישור הרפואי וחוסך עלויות כלכליות כבדות הנובעות מהטלת סגר כלכלי גורף ככלי של בריאות ציבורית למניעת התפשטותה של מגפה. התפתחות הגל השני בישראל מעידה על הכישלון הצורב בהטמעת שיטת ה-TTT בישראל והמחיר הבריאותי והכלכלי הכרוך בכך.

במישור הכלכלי חשוב לבנות מערך תמיכות אמין ויציב שיספק וודאות ויהווה "גשר" לעסקים ומשקי הבית בעזרתו יוכלו לצלוח את המשבר הנוכחי. כינון מנגנון תמיכות ועיגונו בחקיקה כמו במדינות אחרות ממסד את הטיפול במשברים ומאפשר הערכות מסודרת של המעסיקים והעובדים למצבי משבר עתידיים. בפרט, אימוצו של מודל "חל"ת גמיש" והכנסתו למערכת החוקים יאפשר העסקת עובדים בהיקף של חצי משרה, כאשר המדינה משלימה (חלקית) את שכרם באמצעות הביטוח הלאומי.

בהיבט המיידי ובצל הקורונה טוב תעשה הממשלה אם תקבע יעדי תעסוקה לגילאי 25-64 לשנים 2020 ו-2021. חשוב להגביר את הוודאות במשק באמצעות חוק תקציב שיכסה גם את 2021 (לפחות). בבניית התקציב חשוב לאמץ את התובנות הנובעות מ"חסם האפס של הרבית" (ZLB) לפיהן בריבית אפסית המדיניות הפיסקלית המרחיבה אפקטיבית יותר. במיוחד, בריבית כזאת כדאי כלכלית להשקיע בפרויקטים ציבוריים מעודדי צמיחה ובעלי תשואה גבוהה.

מקורות

1. Argente, David O., Chang-Tai Hsieh and Munseob Lee (2020), "The Cost of Privacy: Welfare Effect of the Disclosure of Covid-19 Cases", NBER Working Paper 27220.
2. Aum, Sangmin, Sang Yoon (Tim) Lee and Yongseok Shin (2020a), "Inequality of Fear and Self-Quarantine: Is There A Trade-off between GDP and Public Health?", NBER Working Paper 27100.
3. Aum, Sangmin, Sang Yoon (Tim) Lee and Yongseok Shin (2020b), "Covid-19 Doesn't Need Lockdowns to Destroy Jobs: The Effect of Local Outbreaks in Korea", NBER Working Paper 27264.
4. Eichenbaum, Martin S., Sergio Rebelo and Mathias Trabandt (2020a), "The Macroeconomics of Epidemics", NBER Working Paper 26882.
5. Eichenbaum, Martin S., Sergio Rebelo and Mathias Trabandt (2020b), "The Macroeconomics of Testing and Quarantining", NBER Working Paper 27104.
6. Herzog-Stein, Alexander, Fabian Lindner and Simon Sturn (2018), "The German Employment Miracle in the Great Recession: the Significance and Institutional Foundations of Temporary Working-Time Reduction", *Oxford Economic Papers* 70(1), 206–224.
7. Jones, Callum J., Thomas Philippon and Venky Venkateswaran (2020), "Optimal Mitigation Policies in a Pandemic: Social Distancing and Working from Home", NBER Working Paper 26984.
8. שמואלי, עמיר ואסתי ניסן-אנגלצ'ין (2008), "אמדן ראשוני של ערך חיי אדם בישראל והשלכותיו לגבי עדכון סל השירותים של ביטוח הבריאות הממלכתי", *הרבעון לכלכלה* 55(4), 467–487.