



# תחלואה, תוצר

# ותעסוקה ברבעון

# השני בישראל ובעולם

צבי אקשטיין, בנימין בנטל וסרגיי סומקין\*

נייר מדיניות מיוחד / ספטמבר 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.

סדרת ניירות המדיניות של מכון אהרן למדיניות כלכלית הינה תוצר של מחקרים והצעות מדיניות אשר הוזמנו ומומנו על ידי המכון ואושרו לפרסום על ידי הוועדה המדעית של המכון. העמדות המובאות בניירות המדיניות הינן באחריות הכותבים ואינן לדירקטוריון המכון אחריות על המדיניות המוצעת בהם. פרסום זה, ככל פרסומי מרכז טאוב, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים ואת התומכים בפעולתיו.

# 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 המשקים, 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 ברונצקי, 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](mailto:aaron.economics@idc.ac.il)

אתר: [www.aiep.idc.ac.il](http://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 סיססיקי, 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 סיססיקי, 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.

## תחלואה, תוצר ותעסוקה ברבעון השני בישראל ובעולם

נתוני התחלואה והצמיחה השלילית של הרבעון השני בעולם מצביעים על הקשר השלילי בין שני משתנים אלה - במדינות מתקדמות בהן התחלואה במונחי חולים מאומתים למיליון נפש הייתה גדולה יותר, הייתה גם הפגיעה בתוצר גבוהה יותר. בישראל הירידה של 8.6% בתוצר לנפש ברבעון השני היא עקבית עם שיעור התחלואה הממוצע ששרר בה במשך הרבעון, ובכך מצוי הקשר בין שני המשתנים בישראל בממוצע מדינות ה-OECD (ראו איור 1). תחלואה ופגיעה בתוצר לנפש בשיעורים דומים ואף גדולים יותר התרחשו בגרמניה, אוסטרליה, שוודיה, דנמרק, הולנד וארה"ב, אולם בדרום קוריאה, סינגפור, טאיוון, הונג קונג ופינלנד היו שיעורי התחלואה והפגיעה בתוצר קטנים משמעותית.

רוב מדינות העולם, שנקטו עם פרוץ המשבר בסגר גורף למניעת התפשטות המחלה ועצרו בכך את הפעילות הכלכלית, הפעילו בחודשים מאי ויוני מערך בדיקות, ניטור ומעקב (מדיניות המכונה TTT, Test, Trace, Track או קטיעת שרשראות ההדבקה) המאפשר שליטה בתחלואה ובהתפשטותה תוך המשך הפעילות הכלכלית. בהתבסס על מודל אקונומטרי פשוט המוצג להלן, הסגר לבדו, גם אילו היה משיג את שיעורי התחלואה של מדינות אלה, היה גורם להתכווצות התוצר לנפש במדינות שנקטו בו הגבוהה בכ-7 נקודות אחוז מזאת של המדינות שנקטו מלכתחילה במדיניות ה-TTT.

כלקח מהגל הראשון אימצו ויישמו מדינות רבות באירופה את מדיניות ה-TTT, ובכך מנעו בשלב זה גל תחלואה שני מסיבי למרות השבת רוב הפעילות הכלכלית לקדמותה. במיוחד, מדיניות הבריאות השתנתה מאסטרטגיה של "השטחת עקומת התחלואה" (flattening the curve) ל"חיסול המגפה" (eliminating the epidemic), באמצעות השתלטות מהירה על שרשראות ההדבקה ושאיפה להורדת מספר המאומתים החדשים ככל הניתן. מדיניות זאת נובעת מההכרה שבהיעדר חיסון וללא השתלטות מוחלטת על התפשטות נגיף הקורונה לא תחזור הפעילות הכלכלית לרמה גבוהה, עקב התגובה הספונטנית של אנשים רבים החוששים מהידבקות ונמנעים בשל כך מחזרה להרגלי הצריכה והעבודה הקודמים.

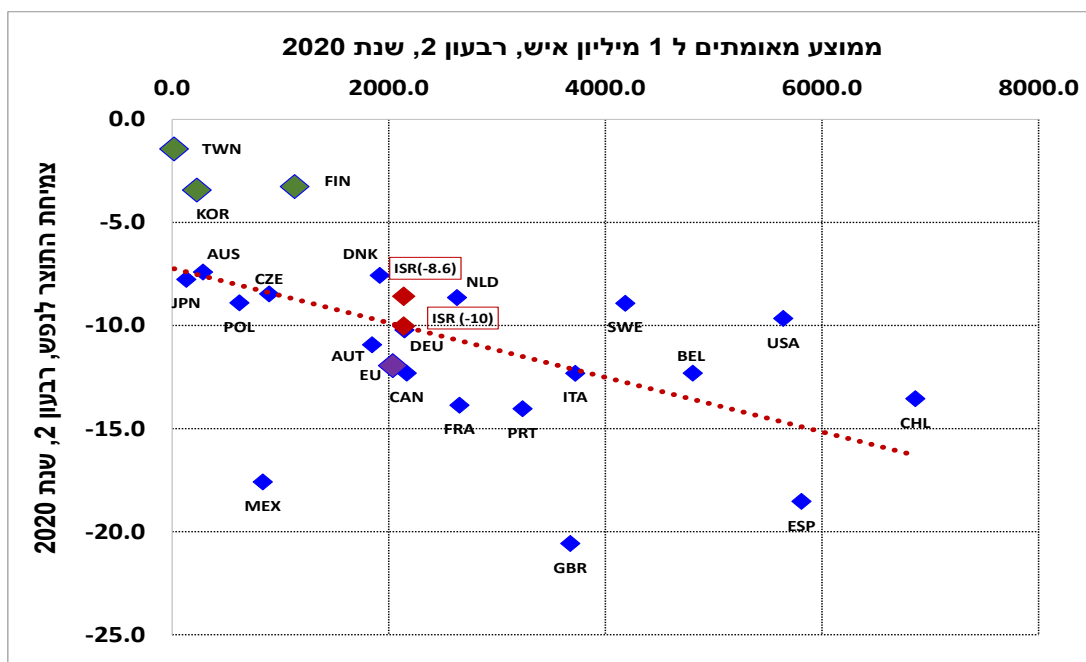
בשונה ממדינות ה-EU, ישראל לא השכילה עד כה לבנות מנגנון יעיל לצמצום התפשטות הנגיף, כאשר מערך הבדיקה, הניטור והחקר האפידמיולוגי בישראל מוסדר רק בימים אלו. כתוצאה מכך נמצאת המדינה בשיאו של גל שני ומשלמת על כך מחיר בריאותי, כלכלי וחברתי גבוה. על פי תחזית בנק ישראל, בתרחיש בו לא תהיה שליטה במגפה, ירד התוצר לנפש של ישראל ב-2020 בשיעור של כ-9%, כ-2.5 נקודות אחוז יותר בהשוואה לתרחיש בו תיווצר שליטה והאבטלה תגיע לשיעור של כ-13.6%. התממשות תחזית זאת תחזיר את רמת החיים בישראל בכ-7-8 שנים לאחור.

מדיניות התעסוקה בישראל גורמת לנוק נוסף לזה הנגרם עקב התחלואה. בממוצע, בחודשים מרץ-יוני 2020 מספר מקבלי קצבת אבטלה בחל"ת עמד על כ-750 אלף, המהווים כ-17% מרמת המועסקים בפברואר 2020. בישראל הוצאו לחל"ת עובדים ללא כל מבחן לגבי מידת הפגיעה במעסיקהם, ורק אלה שהוצאו לחל"ת של לפחות חודש מלא זכאים לדמי אבטלה. תכניות ההעסקה באירופה מתנות את הסיוע בפגיעה של ממש בפעילות המעסיק וכוללות פיצוי מדינתי גם לעובדים שהיקף העסקתם מופחת חלקית. כתוצאה מכך נראה על פי הנתונים שתואי ההעסקה במדינות אלה גבוה מזה של ישראל. מכאן ניתן לשער במידה רבה של וודאות כי אילו הייתה ישראל נוקטת במנגנון של חל"ת גמיש, המותנה בפגיעה במעסיק והמאפשר העסקה חלקית של עובדים בין אצל מעסיקהם המקוריים ובין אצל מעסיקים אחרים, היה ממוצע מספר המועסקים בחל"ת מלא בחודשים מרץ-יוני קטן יותר ותואי התעסוקה והתוצר היה נפגע משמעותית פחות.

## 1. מבוא

מגפות ומלחמות מזיקות לכלכלה. עובדה זאת נכונה לגבי השפעת הספרדית ומלחמת העולם הראשונה (ראו למשל Barro et al., 2020) אך גם לגבי מגפת הקורונה. איור 1 מראה תוצאה זו בברור. האיור מצביע על מתאם שלילי מובהק (קורלציה של -0.55) בין שיעור צמיחת התוצר לנפש הרבעוני ברבעון השני של 2020 במדינות ה-OECD בתוספת של טאיוון, לבין המספר הממוצע של הנדבקים המאומתים למיליון ברבעון זה. קו המגמה המופיע באיור 1 תואם את הרגרסיה המופיעה בעמודה (1) בנספח 1. על פי קו מגמה זה תוספת של 1000 מאומתים למיליון מקטינה את שיעור הצמיחה הרבעוני לנפש בנקודת אחוז<sup>1</sup>. תוצאה זאת מרמזת על הצפוי להתרחש ברבעון השלישי בכלכלת ישראל באם נתוני התחלואה הנוכחיים (כ-9,000 מאומתים למיליון איש בתחילת אוגוסט וכ-11,100 מאומתים למיליון איש בשבוע השלישי של אוגוסט) לא יפחתו.

איור 1: צמיחת התוצר ומאומתים למיליון איש, רבעון שני 2020



מקדם מתאם שלילי מתון -0.55 בין צמיחת התוצר לנפש ומאומתים למיליון איש.

המעוין  $ISR(-10)$  מציג את תחזית צמיחת התוצר על פי מודל (4) בנספח 1.

מקור: צמיחת התוצר - OECD ו-EU, אוכלוסייה - הבנק העולמי, מאומתים למיליון איש - worldometers.

<sup>1</sup> בנוסף, כל אחוז תוצר הנובע מהענפים שירותי תחבורה, אחסנה ודואר, שירותי אירוח ואוכל, מוריד את הצמיחה הרבעונית ב-1.4 נקודות אחוז, וכל אחוז תוצר הנובע מענף התיירות מוריד את הצמיחה הרבעונית ב-0.8 נקודות אחוז.

כפי שניתן לראות באיור 1, שלוש מדינות "ירוקות" בולטות בשיעור התחלואה הנמוך ובפגיעה המתונה בצמיחה הכלכלית: טאיוון, דרום קוריאה ופינלנד. השתיים הראשונות (כמו גם סינגפור והונג-קונג) נקטו מיד עם פרוץ המשבר במדיניות קטיעת שרשראות ההדבקה המתבטאת בעריכת בדיקות, בניטור ובמעקב (מדיניות המכונה TTT: Test, Trace, Track), המאפשרת שליטה בתחלואה ובהתפשטותה תוך המשך הפעילות הכלכלית.<sup>2</sup> עקב ניסיון הקודם של מדינות אלה עם נגיפי ה-SARS וה-MERS הייתה להן תכנית מוכנה לבלמת מגפות ואמצעים מתאימים להפעלה מיידית. פינלנד, שגם בה שיעור התחלואה נמוך יחסית, ניזוקה כלכלית פחות ממדינות כמו אוסטרליה, יפן, צ'כיה ופולין בעלות שיעור התחלואה הנמוך יותר בזכות מוכנותה הגבוהה בתחילת המגפה (מוכנות הנובעת מ"מצב החירום" המתמיד בו הייתה פינלנד שרויה עקב האיום הסובייטי) ובזכות אימוץ אסטרטגית ה-TTT בתחילת הרבעון השני של 2020.<sup>3</sup> המדינות האחרות, כולל ישראל, נקטו במדיניות של סגר גורף המונע מגע בין אנשים ומפסיק את הפעילות הכלכלית. מתוך מודל (2) בנספח 1 ניתן להעריך ששיעור התכווצות התוצר במדינות אלה היה, בממוצע, כ-7 נקודות אחוז גבוה יותר מזה של שלוש המדינות הירוקות.<sup>4</sup> כדי לעדן את התוצאה נבדקה גם ההשפעה על התכווצות המשק של ענפים שנפגעו במיוחד על פי חלקם בתוצר. כך, על פי מודל (4) המתמקד בענף התיירות, כל נקודת אחוז של ענף זה בתוצר מפחיתה את הצמיחה לנפש ב-0.75 נקודות אחוז. במקביל פוחתת במידה מסוימת השפעת התחלואה ועומדת על 0.6 נקודות אחוז לכל תוספת של אלף מאומתים למיליון. לגבי ישראל מייצר מודל זה אומדן התכווצות התוצר לנפש בשיעור של 10%, בניגוד לשיעור של 8.6% שנמדד בפועל, זאת למרות חלקה הנמוך יחסית של התיירות בתוצר בישראל. התוצאה נובעת מכך שהפגיעה בתוצר לנפש במדינות כמו בריטניה, ספרד ומקסיקו היא חמורה משמעותית מאומדן המודל.

לאור ההתמודדות עם גל התחלואה הראשון והבנת העלות הכלכלית העצומה הכרוכה במדיניות הסגר הגורף אימצו ויישמו רוב מדינות אירופה את מדיניות ה-TTT עם תום הגל הראשון, ובכך מנעו בשלב זה גל תחלואה שני מסיבי. במיוחד, מדיניות הבריאות במדינות אלה השתנתה מאסטרטגיה של "השטחת עקומת התחלואה" (flattening the curve) ל"חיסול המגפה" (eliminating the epidemic) באמצעות השתלטות מהירה על שרשראות ההדבקה ושאיפה להורדת מספר המאומתים החדשים ככל הניתן. למדיניות זאת יש השפעה מכרעת על הכלכלה, שכן בהיעדר חיסון וללא השתלטות על התפשטות נגיף הקורונה החשש מהידבקות פוגע בנכונות הפרטים לחדש את הרגלי הצריכה והעבודה שלהם.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> המדיניות מושתתת בין השאר על: נוהל עטיית מסכות; שמירה על היגיינה; מעקבים אפידמיולוגיים קפדניים עם שימוש באמצעי ניטור דיגיטליים, מצלמות רחוב, מיקום הטלפון הנייד ורכישות בכרטיסי אשראי; פרסום המקומות בהם שהו הנשאים והנגשת המידע לאחרים כדי להימנע ממעבר או שהות באזורים נגועים; תוצאות הבדיקה תוך 24 שעות; בידוד המגעים תוך 48 שעות, בדיקות הנכנסים מחו"ל, חיובם מיד עם כניסתם למדינה להתקין אמצעי מעקב, בדיקת אלה שנמצאו שליליים פעם נוספת לאחר שלושה ימים; קנסות גבוהים של הפרת הנהלים כולל בידוד; סגרים ממוקדים באזורים נגועים.

<sup>3</sup> ראו <https://www.eroonkoronasta.fi/en/report/>

<sup>4</sup> ראו למשל

<https://reasonstobecheerful.world/countries-defeating-coronavirus-finland-croatia-new-zealand-vietnam-canada/>

<sup>5</sup> להרחבה תיאורטית ראו למשל Eichenbaum, Rebelo and Trabandt (2020) Farboodi, Jarosch and Shimer ו- (2020) Farboodi, Jarosch and Shimer. עדות אמפירית ניתן למצוא ב-Farboodi, Jarosch and Shimer (2020).

בשונה ממדינות אירופה, ישראל לא השכילה עד כה לבנות מנגנון יעיל לצמצום התפשטות הנגיף, כאשר מערך הבדיקה הניטור והחקר האפידמיולוגי בישראל מוסדר רק בימים אלו באמצעות הצבא.<sup>6</sup> כתוצאה מכך נמצאת המדינה בשיאו של גל שני ומשלמת על כך מחיר בריאותי, כלכלי וחברתי גבוה. על פי תחזית ה-OECD ל-2020, במידה שתחווה גל שני, ירד התוצר לנפש של ישראל בשיעור 10.3%, לפחות כ-2 נקודות אחוז יותר בהשוואה לתרחיש של גל תחלואה אחד. פער דומה נמצא גם בתחזית בנק ישראל, לפיה בתרחיש שבו לא תהיה שליטה במגפה ירד התוצר לנפש של ישראל ב-2020 בשיעור של כ-9%, כ-2.5 נקודות אחוז יותר בהשוואה לתרחיש שבו תיווצר שליטה והאבטלה תגיע לשיעור של כ-13.6%. התממשות התחזית הפסימית תחזיר את רמת החיים בישראל בכ-7-8 שנים לאחור. יש לצפות שבמקרה זה גם ירד תוואי הצמיחה של ישראל מתחת לזה שאפיין את המדינה לפני המשבר ורמת האבטלה ובכללה האבטלה המבנית והכרונית תעלה.

כאמור, מעבר לנזק הכלכלי גורם אובדן השליטה במגפה לנזק בריאותי משמעותי. בניגוד למצב ששרר בסוף מאי, בו היה לישראל יתרון בולט בשיעורי התחלואה והתמותה בהשוואה לאוסטריה בה גודל האוכלוסייה קרוב מאד לזה של ישראל, בעקבות הגל השני השתווה מספר המתים בישראל לזה של אוסטריה ואף עלה עליו, למרות ששיעור האוכלוסייה בגיל מתקדם באוסטריה כמעט כפול מזה של ישראל ולמרות ששיעורי התמותה מתוך המאומתים בישראל עדין נמוכים יותר.

מדיניות התעסוקה בישראל גורמת לנזק נוסף לזה הנגרם עקב התחלואה. בממוצע, בחודשים מרץ-יוני 2020 מספר מקבלי קצבת אבטלה בחל"ית עמד על כ-750 אלף, המהווים כ-17% מרמת המועסקים בפברואר 2020. בזמן שבישראל רק עובד שהוצא לחל"ית של לפחות חודש מלא זכאי לדמי אבטלה, תכניות ההעסקה החלקית באירופה כוללות פיצוי מדינתי גם לעובדים שהיקף העסקתם מופחת חלקית. יתרה מזאת, בישראל לא הותנתה הוצאת העובדים לחל"ית בכל פגיעה בפעילות העסקית של המעביד, בעוד שתכניות ההעסקה החלקית באירופה מאפשרות העסקה חלקית רק אם הוכח שהמעביד נפגע פגיעה של ממש בפעילות עקב משבר הקורונה, ומותנות בהסכמתם של ארגוני העובדים. כתוצאה מכך נראה על פי הנתונים שתוואי ההעסקה במדינות אלה גבוה מזה של ישראל. מכאן ניתן לשער במידה רבה של וודאות כי אילו הייתה ישראל נוקטת במנגנון של חל"ית גמיש, המותנה בפגיעה של ממש בפעילות העסקית של המעביד והמאפשר העסקה חלקית של עובדים בין אצל מעסיקהם המקוריים ובין אצל מעסיקים אחרים, היה ממוצע מספר המועסקים בחל"ית מלא בחודשים מרץ-יוני קטן יותר ותוואי התעסוקה היה נפגע פחות.

נייר זה משווה את ישראל בהיבט הרפואי והכלכלי למדינות אחרות עם דגש על החודשים יוני-יולי. פרק 2 עוסק בניהול הבריאותי, ופרק 3 מציג את המחיר הכלכלי של הגל השני. חלקו הראשון של פרק 3 עוסק בפערים הגדולים בשיעורי הצמיחה בין מדינות שנקטו במדיניות הסגר לאלה שנקטו במדיניות ה-TTT ומעריך את עלות הגל השני בישראל במונחי צמיחה, וחלקו השני עוסק בנזק המתמשך הנגרם עקב חסרונה של מדיניות תעסוקה הולמת בישראל.

<sup>6</sup> ראו

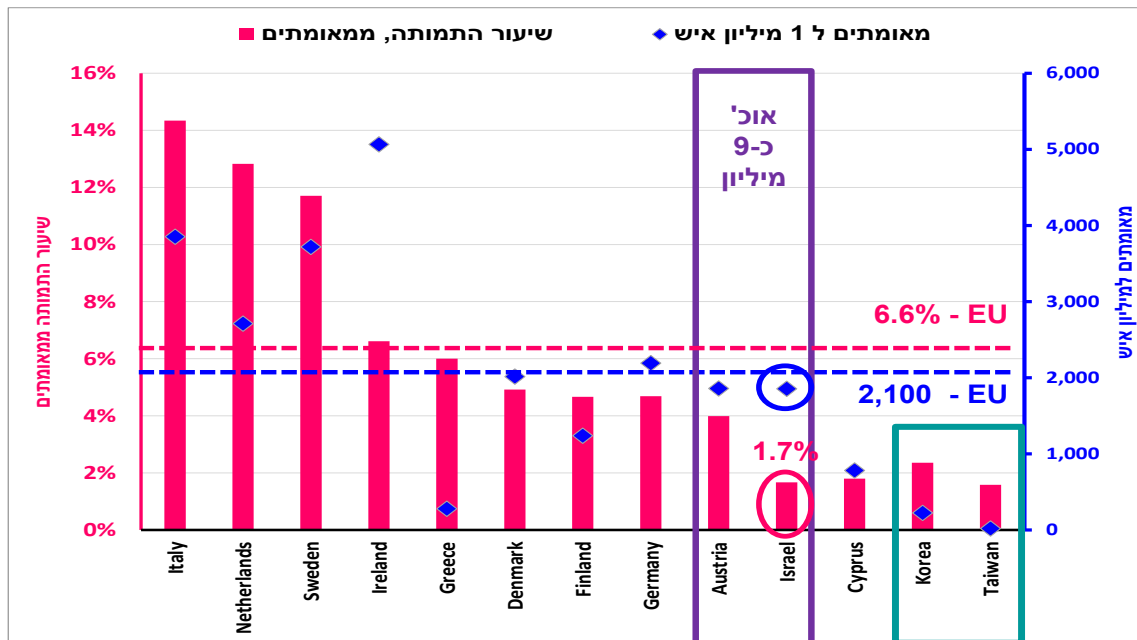
<https://www.idf.il/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94/%D7%94%D7%A7%D7%9E%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%A4%D7%A7%D7%93%D7%94-%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%AA%D7%99%D7%AA-%D7%9C%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%A2-%D7%91%D7%A7%D7%98%D7%99%D7%A2%D7%AA-%D7%A9%D7%A8%D7%A9%D7%A8%D7%AA-%D7%94%D7%94%D7%93%D7%91%D7%A7%D7%94>  
וכן <https://www.themarket.com/coronavirus/.premium-MAGAZINE-1.9087959>

## 2. ניהול התחלואה: האם הופקו לקחי הגל הראשון?

פרק זה משווה את השינוי שחל במצב התחלואה בישראל למצב התחלואה במדינות הסמן<sup>7</sup> מסוף מאי 2020 ועד תחילת אוגוסט 2020, ובוחרן האם ישראל ומדינות ה-EU הפיקו לקחים מהגל הראשון של התפשטות נגיף הקורונה.<sup>8</sup>

איור 2 מדווח על נתונים מרכזיים שאפיינו את תפוצת הנשאים המאומתים ואת שיעורי התמותה מתוכם בישראל, במספר מדינות אירופאיות, בקוריאה ובטאיוון נכון לסוף מאי 2020. בגל הראשון, באמצעות סגר גורף, ישראל הצליחה באופן חלקי לבלום את התפשטות נגיף הקורונה. בסוף חודש מאי 2020 מספר החולים הפעילים בישראל למיליון איש עמד על כ-1,856, כמעט זהה לזה של אוסטריה (1,859) שאוכלוסייתה דומה לזאת של ישראל (כ-9 מיליון אנשים), דומה מאד למוצע במדינות אירופה העומד על כ-2,100, גבוה מטאיוואן (19), קוריאה (224), יוון (280), ופינלנד (1,238), ונמוך מדנמרק (2,015), הולנד (2,711), שוודיה (3,719), ואירלנד (5,066).

איור 2: הדבקה ומוות, ישראל ומדינות נבחרות, נכון ל-31.05.2020



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

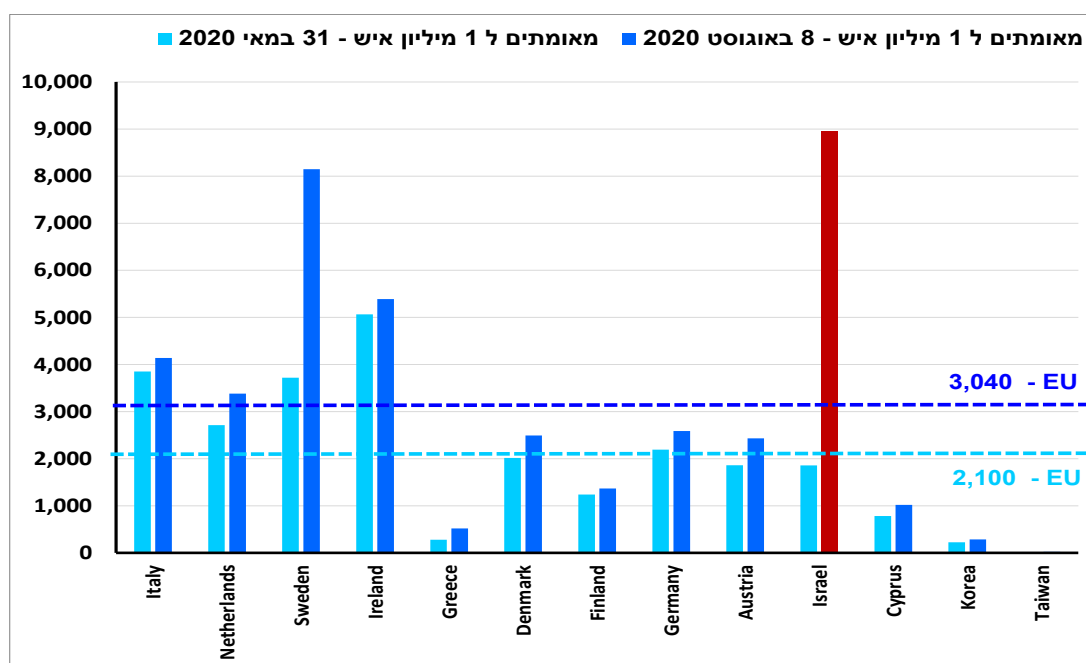
<sup>7</sup> מדינות הסמן כוללות את: אוסטריה, דנמרק, פינלנד, אירלנד, הולנד, שוודיה.

<sup>8</sup> ראו אבן ואחרים (2020), אקשטיין, מנחם-כרמי וסומקין (2020), אקשטיין, בנטל וסומקין (2020).



מאז סוף חודש מאי ועד תחילת חודש אוגוסט תמונת התפשטות נגיף הקורונה בישראל ומדינות אירופאיות השתנתה באופן ניכר. **מדינות ה-EU אימצו** את מדיניות ה-TTT שמאפשרת איתור מהיר של שרשראות ההדבקה והטלת סגרים ממוקדים. כתוצאה מכך, צמצמו מדינות אלה משמעותית את התפשטות הנגיף ובפועל **נמנעו מגל שני של התפשטות נגיף הקורונה**. במדינות אלה תוספת המקרים המאומתים למיליון איש בין 31.05 לבין 08.08 עמדה על 370 מקרים ללא שוודיה, ו-776 מקרים כאשר שוודיה נכללת (פינלנד - 128, יוון - 240, איטליה - 284, גרמניה - 397, אירלנד - 324, דנמרק - 477, אוסטריה - 573, הולנד - 672, שוודיה - 4,427). בתקופה זו מספר המקרים המאומתים בישראל גדל ב-7,095 וסך מספר המקרים המאומתים במדינה זינק לכ-9,000 מקרים למיליון איש - גבוה פי 3 ממוצע ה-EU (כ-3,040 מקרים מאומתים). תוספת המקרים המאומתים למיליון איש בטאיוואן וקוריאה נשארה נמוכה כפי שהייתה גם בחודשי האביב - 1 ו-60 בהתאמה (איור 3).

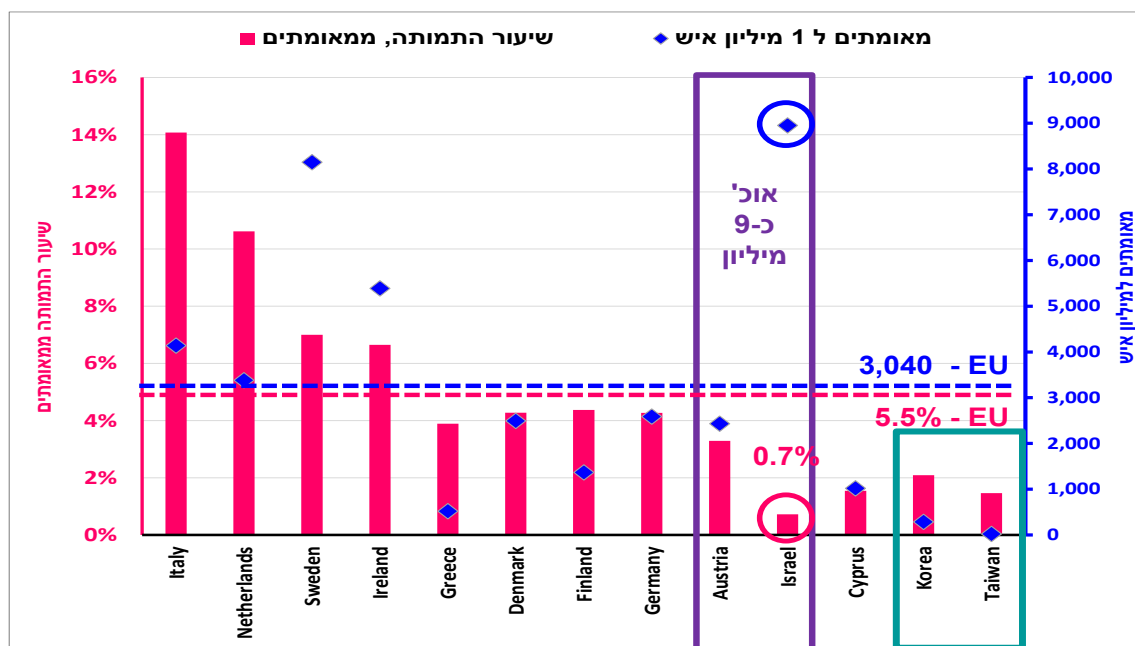
**איור 3: מספר חולים פעילים למיליון איש בישראל ובמדינות הסמוך, נכון ל-31.05.2020 ול-08.08.2020**



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

למרות מספרם הגבוה של המקרים המאומתים בישראל, שיעור התמותה בישראל ממשיך להישאר יחסית נמוך מהשיעור במדינות ה-EU (איור 4). נכון ל-08.08.2020 שיעור התמותה מקרב המאומתים בישראל עמד על כ-0.7% (1.7% ב-31.05.2020), לעומת שיעור תמותה ממוצע של כ-5.5% הן במדינות ה-EU (6.6% ב-31.05.2020) והן במדינות ה-OECD (6.4% ב-31.05.2020).

איור 4: הדבקה ומוות, ישראל ומדינות נבחרות, נכון ל-08.08.2020



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

כדי להבליט את תמונת המצב ההשוואתית אנו מתמקדים בשינויים שחלו במספר המקרים המאומתים ובשיעורי התמותה בישראל ובאוסטריה, בה בחרנו כמדינת מודל גם לצורך הגל הראשון. לוחות 1 ו-2 מציגים את הנתונים החיוניים לצורך השוואת שיעורי התמותה בין אוסטריה לישראל והשינויים שחלו בהם בין מאי 2020 לתחילת אוגוסט 2020. כאמור, גודל האוכלוסייה של ישראל דומה לזה של אוסטריה אם כי שיעור האוכלוסייה המבוגרת של בני 65 ומעלה בישראל עומד על 11.7%, בהשוואה ל-19.2% באוסטריה, כלומר ישראל היא מדינה צעירה משמעותית מאוסטריה.

לוח 1: נתונים דמוגרפיים, תחלואה ותמותה באוסטריה ובישראל, נכון ל-03.06.2020

קבוצת גיל	ישראל			אוסטריה		
	התפלגות האוכלוסייה	שיעור המאומתים מקבוצת הגיל	שיעור המתים מהמאומתים	התפלגות האוכלוסייה	שיעור המאומתים 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

התפלגויות התחלואה נכונות לחודש מאי, נתוני חולים מאומתים ומתים נכונים ל-03.06.2020.

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

לוח 2: נתונים דמוגרפיים, תחלואה ותמותה באוסטריה ובישראל, נכון ל-08.08.2020

קבוצת גיל	ישראל			אוסטריה		
	התפלגות האוכלוסייה	שיעור המאומתים מקבוצת הגיל	שיעור המתים מהמאומתים	התפלגות האוכלוסייה	שיעור המאומתים מקבוצת הגיל	שיעור המתים מהמאומתים
14-5	18.0%	0.79%	0.0%	9.6%	0.10%	0.0%
24-15	15.0%	1.30%	0.0%	10.7%	0.27%	0.0%
34-25	13.6%	1.27%	0.0%	13.5%	0.28%	0.0%
44-35	12.7%	1.03%	0.1%	13.2%	0.27%	0.1%
54-45	10.2%	1.06%	0.1%	14.6%	0.32%	0.3%
64-55	8.6%	0.92%	0.5%	14.3%	0.26%	0.8%
74-65	6.9%	0.69%	2.0%	9.7%	0.19%	7.3%
84-75	3.4%	0.81%	7.1%	7.0%	0.25%	17.0%
+85	1.4%	0.82%	24.2%	2.5%	0.45%	28.7%
סה"כ	8.8 (מיליון)	81,264	565	8.9 (מיליון)	22,031	711

עדכון לתחילת אוגוסט וחישובי המחברים.

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

בסוף חודש מאי 2020 שיעור המאומתים מתוך האוכלוסייה בישראל (0.20%) היה דומה לזה של אוסטריה (0.19%). שיעור המאומתים בקבוצות הגיל המבוגרות, 74-65 ו-84-75, בישראל עמד על 0.19% ו-0.24% בהתאמה והיה מעט גבוה יותר מאלה של אוסטריה. שיעור התמותה בקבוצות גיל אלה מתוך המאומתים בישראל (4% בקבוצת הגיל 74-65, ו-14% בקבוצת הגיל 84-75) היה נמוך ב-3 נקודות אחוז מזה של אוסטריה. בקבוצת הגיל העליונה (+85) שיעור המאומתים בישראל היה נמוך בכ-33% מזה של אוסטריה ושיעור התמותה מתוך המאומתים בישראל היה נמוך ב-5 נקודות אחוז מזה של אוסטריה. ניתן להפריד בין השפעת הרפואה הציבורית על התוצאות לבין זאת של הרכב האוכלוסייה באמצעות מספר תרגילי מחשבה פשוטים. למשל, בגל הראשון, **אילו היינו "מייבאים"** לישראל את שיעורי ההדבקה והתמותה האוסטריים היה מספר המתים בישראל מגיע ל-376 - **ב-30% גבוה יותר** ממספר המתים שהיה בפועל בישראל. מכאן ניתן ללמוד שמניעת התפשטות נגיף הקורונה במיוחד בקבוצות גיל מבוגרות (+65) בישראל תרמה למניעת כ-30% ממקרי מוות פוטנציאליים.

**אילו היינו "מייצאים"** את שיעורי ההדבקה והתמותה הישראלים לאוסטריה היה מספר המתים שם מגיע ל-528, 80% ממספר המתים בפועל של אוסטריה - 669. מכאן ניתן ללמוד שבתנאי 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?

**אילו היינו "מייצאים" רק את שיעורי התמותה (מתוך המאומתים)** הישראלים לאוסטריה היה מספר המתים שם מגיע ל-545, ב-20% נמוך יותר ממספר המתים בפועל של אוסטריה - 669. מכאן ניתן ללמוד על היכולת הגבוהה של מערכת הבריאות הישראלית לטפל בחולים קשים בקורונה.

<sup>9</sup> ראו <https://www.oecd.org/israel/israelexcellentprimaryhealthcarebuthospitalsmustimprove.htm>

כאמור, מאז סוף חודש מאי ועד תחילת חודש אוגוסט תמונת התפשטות נגיף הקורונה בישראל ובמדינות אירופאיות **השתנתה באופן ניכר**. בתחילת חודש אוגוסט שיעור ההדבקה בישראל (0.9%) הוא פי 3.2 גבוה יותר משיעור ההדבקה שהיה בסוף מאי (0.2%), כאשר שיעור ההדבקה עלה פי 3 בקבוצות הגיל המבוגרות (+55) ופי 4 בקבוצות הגיל הצעירות יותר. באוסטריה שיעור ההדבקה (0.25%) הוא רק פי 1.3 גבוה יותר משיעור ההדבקה שהיה בסוף מאי (0.19%), כאשר שיעור ההדבקה עלה פי 2.4 בקבוצות הגיל 15-84, ופי 4 בקבוצת הגיל המבוגרת ביותר +85. **הפער בשיעור התמותה מתוך המאומתים בקבוצות הגיל המבוגרות בין ישראל לאוסטריה אף התרחב לכ-5.3 נקודות אחוז בקבוצת הגיל 65-74, כ-10 נקודות אחוז בקבוצת הגיל 75-84, ונשאר יחסית קבוע בקבוצת הגיל +85.**

בהתאם לנתונים אלה, נכון לתחילת אוגוסט 2020, **אילו היינו "מייבאים" לישראל את שיעורי ההדבקה והתמותה האוסטריים היה מספר המתים בישראל מגיע ל-401 - ב-30% נמוך יותר** ממספר המתים שהיה בפועל בישראל (565). זהו המחיר הבריאותי של הכישלון במניעת התפשטות נגיף הקורונה בישראל בחודשים יוני-יולי.

**אילו היינו "מייצאים" את שיעורי ההדבקה והתמותה הישראלים לאוסטריה היה מספר המתים שם מגיע ל-1,008, ב-40% גבוה יותר ממספר המתים בפועל של אוסטריה - 711.** מכאן ניתן ללמוד על הצלחת אוסטריה במניעת התפשטות נגיף הקורונה, למרות השיעור הגבוה של האוכלוסייה המבוגרת במדינה. **אילו היינו "מייצאים" רק את שיעורי התמותה (מתוך המאומתים) הישראלים לאוסטריה היה מספר המתים שם מגיע ל-409, ב-43% נמוך יותר ממספר המתים בפועל של אוסטריה - 711.** מכאן ניתן ללמוד שבניגוד לכישלון החמור במניעת התפשטות המגפה, מערכת הבריאות הישראלית הצליחה לשפר את היכולת בהצלת חיים של חולים קשה בקורונה למרות העומס הגבוה יותר בגל השני לעומת הגל הראשון. חלק מהצלחתה של אוסטריה נובע מהנהגתה של מדיניות המכונה **"כלל 24-24-24" (הדומה במאפייניו למדיניות ה-TTT של קוריאה, טאיוון, סינגפור והונג קונג), לפיו חובה לבודד את האדם המאומת בקורונה תוך 24 שעות, רשימה מלאה של אנשי הקשר של אדם מאומת צריכה להיות זמינה תוך 24 שעות נוספות, והאנשים מתוך הרשימה צריכים להיות גם בהסגר כעבור 24 שעות.**<sup>10</sup> לעומת זאת, ישראל טרם השכילה לבנות מערך בדיקה, ניטור וחקר אפידמיולוגי יעיל לצמצום התפשטות הנגיף. המדינה נמצאת בשיאו של הגל השני ומשלמת על כך מחיר בריאותי וחברתי גבוה. הפרק הבא מציג אומדן למחיר הכלכלי אותו משלם המשק.

<sup>10</sup> ראו <https://ooe.orf.at/stories/3047451/>

### 3. המחיר הכלכלי של הגל השני

#### 3.1 הכלכלה לא יכולה להתאושש כל עוד הנגיף משתולל

לוח 3 מציג את ההשוואה הבינלאומית של צמיחת התוצר והתוצר לנפש עבור שני הרבעונים הראשונים של 2020, כפי שפורסמו בחודש אוגוסט.

לוח 3: צמיחת התוצר והתוצר לנפש (רבעון לעומת רבעון קודם) בשני הרבעונים הראשונים של 2020 (%)

מדינה	צמיחת התוצר		צמיחת התוצר לנפש	
	רבעון 1, 2020	רבעון 2, 2020	רבעון 1, 2020	רבעון 2, 2020
ישראל	-1.7	-8.1	-2.2	-8.6
אוסטריה	-2.4	-10.7	-2.6	-10.9
דנמרק	-2.0	-7.4	-2.2	-7.6
פינלנד	-0.9	-3.2	-4.6	-3.3
הולנד	-1.5	-8.5	-1.6	-8.6
שוודיה	0.1	-8.6	-0.2	-8.9
גרמניה	-2.0	-10.1	-2.1	-10.2
האיחוד האירופי	-3.2	-11.9	-3.2	-11.9
יפן	-0.6	-7.8	-0.5	-7.8
דרום קוריאה	-1.3	-3.3	-1.4	-3.4
טאיוון	-1.0	-1.4	-1.0	-1.4
ארה"ב	-1.3	-9.5	-1.4	-9.7

צמיחת התוצר ברבעון הראשון של 2020 לעומת הרבעון הרביעי של 2019, וברבעון השני של 2020 לעומת הרבעון הראשון של 2020.

מקור: OECD, EU, tradingeconomics.<sup>11</sup>

נתוני צמיחת התוצר במחצית הראשונה של 2020 הושפעו רבות מהתפשטות מגפת קורונה וצעדי המדיניות שנעשו לבלימתה.<sup>12</sup> ברבעון השני של 2020 התוצר לנפש בישראל ירד בכ-8.6%. התכווצות התוצר בישראל הייתה נמוכה בכ-1.6 נקודות אחוז מזאת של גרמניה ובכ-2.0 נקודות אחוז מאוסטריה, וגבוהה בכ-5.3 נקודות אחוז מפינלנד, בכ-5.2 נקודות אחוז מדרום קוריאה ובכ-7.2 נקודות אחוז מטאיוון. נתוני צמיחת התוצר מלמדים כי התכווצות התוצר לנפש גבוהה בכ-6.5 נקודות אחוז במדינות שנקטו בסגר גורף בהשוואה למדינות שנקטו מלכתחילה במדיניות בריאותית של TTT וסגר ממוקד.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> OECD - <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=33940>

EU - <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina011/default/table?lang=en>

עבור דנמרק, פינלנד, טאיוון - <https://tradingeconomics.com>

<sup>12</sup> השוואה בין רבעוניות של צמיחת התוצר עשויה להיות מזויקת יותר בתקופת משברים בגלל אי הוודאות הגבוהה בהתפתחות התוצר ברבעונים עוקבים, ראו למשל

<https://www.forbes.com/sites/advisor/2020/07/31/how-bad-was-second-quarter-gdp-really/#7f3a40f14430>

<sup>13</sup> ראו למשל

<https://reasonstobecheerful.world/countries-defeating-coronavirus-finland-croatia-new-zealand-vietnam-canada/>

דרך נוספת המאפשרת לעמוד על ההשפעה של ריסון המגפה על הפעילות הכלכלית היא השוואת תחזיות הצמיחה תחת הנחה של גל אחד לאלה שמניחות שני גלים. לוח 4 מציג את תחזית צמיחת התוצר והתוצר לנפש ב-2020 בישראל ובמדינות נבחרות אחרות בהתאם לשני התרחישים.

לוח 4: תחזית צמיחת התוצר והתוצר לנפש ב-2020 (%)

יש / אין גל שני	צמיחת התוצר לנפש		צמיחת התוצר		מדינה
	שני גלי תחלואה	גל תחלואה אחד	שני גלי תחלואה	גל תחלואה אחד	
יש	-10.3	-8.2	-8.3	-6.2	ישראל <sup>14</sup>
אין	-8.3	-7.0	-7.5	-6.2	אוסטריה <sup>15</sup>
אין	-9.2	-7.7	-8.4	-6.9	מדינות הסמן*
אין	-2.9	-1.6	-2.5	-1.2	דרום קוריאה
אין	1.0-1.7	1.0-1.7	ללא שינוי	1.83-1.15	טאיוואן <sup>16</sup>

\* מדינות הסמן: אוסטריה, דנמרק, פינלנד, אירלנד, הולנד, שוודיה.

מקור: OECD, Projected change in GDP 2020, <http://www.oecd.org/economic-outlook/june-2020/>

עבור ישראל ההפרש בצמיחה לנפש בין שני התרחישים עומד על כ-2 נקודות אחוז, אומדן הדומה גם להפרש בין התרחיש הפסימי לזה האופטימי של בנק ישראל. מעבר לכך, הצפי לירידת התוצר לנפש עבור ישראל גבוה משמעותית מהצפי עבור המדינות שהתמודדו היטב עם התפשטות הנגיף כבר בגל ראשון, ועומד על פער גדול מאד של כ-10 נקודות אחוז מהצפי עבור טאיוון וקוריאה. ביחס למדינות ה-EU שאימצו את מדיניות ה-TTT, הפער בתוצר הוא של 3.3 נקודות אחוז מהצפי עבור אוסטריה תחת גל אחד ו-2.6 נקודות אחוז מהצפי עבור מדינות הסמן. תחת התחזית הגרועה ביותר תיסוג רמת החיים בישראל בשמונה שנים לאחור. תוואי הצמיחה של ישראל ירד מתחת לתוואי שאפיין את המדינה לפני המשבר ורמת האבטלה ובכללה האבטלה המבנית והכרונית תעלה.

<sup>14</sup> על פי תחזית בנק ישראל שפורסמה בתאריך 24.08.2020, תחת תרחיש אופטימי בו משתלטת המדינה על הנגיף ברבעון האחרון של 2020 צפוי התוצר להתכווץ ב-4.5%, ובמידה שהתחלואה תישאר גבוהה האומדן מורע להתכווצות של 7.0%, ראו <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/24-8-2020a.aspx> על פי תחזית משרד האוצר, ב-2020 בתרחיש התאוששות הדרגתית התוצר צפוי להתכווץ בשיעור של 6%, ובתרחיש של העלייה הנוספת בתחלואה התוצר צפוי להתכווץ בשיעור של 7.2%, ראו

<https://www.gov.il/he/Departments/General/development-and-income-forecast-corona>

<sup>15</sup> על פי התחזית של לשכת הסחר של אוסטריה (WTO) התוצר של אוסטריה צפוי להתכווץ בשיעור של 7% ב-2020, ראו

<https://wko.at/statistik/prognose/outlook.pdf>

<sup>16</sup> עבור טאיוואן ראו למשל <https://focustaiwan.tw/business/202007240012>

## 3.2 פגיעה בתעסוקה: התועלת מהגמשת החל"ת והתניה בפגיעה במעסיק

### 3.2.1 מדיניות התעסוקה בישראל ובמדינות EU בתקופת קורונה

רוב מדינות העולם הנהיגו מדיניות תעסוקה שמטרתה לתת רשת בטחון לעובדים שהיקף התעסוקה שלהם נפגע בשל נגיף הקורונה. אמצעי המדיניות לא היו אחידים. אוסטריה (כמו גם גרמניה, הולנד, דנמרק, שוודיה, הממלכה המאוחדת וארה"ב) נקטו בתכניות "העסקה חלקית". בחלק מהמדינות פועלות תכניות אלה בשגרה ומותאמות למצבי חירום. באחרות הונהגו התכניות רק במשבר הנוכחי. בדרך כלל, תכניות אלה פועלות על פי הכללים הבאים:

- המעסיקים מגישים בקשה להצטרף לתכנית "העסקה חלקית" בהסכמת העובדים.
- ההצטרפות מאושרת על פי מבחן פגיעה ברמת הפעילות של המעסיק.
- הממשלה מכסה כשני שליש משכר העבודה שאבד לתקופה של (לפחות) 12 חודשים.
- התשלום לעובד מתבצע דרך המעסיק.

תכניות אלה חשופות לסיכון מוסרי הן מצד המעבידים והן מצד העובדים. כדי להתמודד עם קושי זה ננקטים הצעדים הבאים:

- נבדקת איתנותו של המעביד טרם פרוץ המשבר.
- הזעזוע בעטיו מבקש המעביד סיוע לא היה ניתן לצפיה מראש ולהיות בעל אופי זמני.
- העובד מפוצה רק באופן חלקי בגין אובדן ההכנסה.
- המעסיק נושא חלקית בתשלומים גם בגין שעות העבודה שהופחתו.
- ההתחשבות נעשית בדיעבד על פי דיווחים על שעות עבודה שבוצעו בפועל.

**לתכניות ההעסקה החלקית המופעלות בזמן משבר מספר יתרונות בולטים:**

- התכנית מקנה גמישות להתאים את היקף התעסוקה של כל אחד מהעובדים למצב השוק.
- התכנית שומרת על הזיקה בין העובד למעסיק (ערך ה-match).
- התכנית שומרת על ההון האנושי הספציפי במקום העבודה (חסכון בהכשרה).
- התכנית מעוגנת בספר החוקים לשגרה ולחרום, פשוטה ביורוקרטית (בעיקר לעובד), אדפטיבית לזעזוע (מאפשרת לקובעי מדיניות שינוי מהיר של פרמטרים) ומאותתת לעובד לגבי סיכוי העסקה לעתיד.

עם זאת, דווקא בגלל שימור הזיקה בין העובדים למעסיקהם, עלולות תכניות ההעסקה החלקית להאט את ההתאמה שתידרש לשינוי המבני שמשבר הקורונה יגרור.

ישראל נקטה באסטרטגיה אחרת. כאן הוצאו עובדים באופן המוני לחל"ת של חודש לפחות, על פי שיקול דעתו הבלעדי של המעסיק, ללא כל התניה בהיקף הפגיעה בהכנסותיו וללא כל בקרה של העובדים ונציגיהם. לא ניתנה כל אפשרות להעסקה חלקית. העובדים המוצאים לחל"ת נרשמים בלשכות התעסוקה ומקבלים דמי אבטלה מהביטוח הלאומי, מלכתחילה לתקופה של חודשיים, תקופה שהוארכה בהמשך עד ליוני 2021. תכנית החל"ת אפשרה הקלה תזרימית מידית לעסקים ושמרה על רמת חיים בסיסית למועסקים. עם זאת מדיניות החל"ת עוצבה "תוך כדי תנועה" ללא שום התייחסות להחזרתם של עובדים לתעסוקה, ללא מבחן הכנסה, ללא גמישות למשרה חלקית ותוך שמירה חלקית ביותר של זיקת העובדים למעבידיהם.

### 3.2.2 תוצאות מדיניות התעסוקה

בין פברואר 2020 לאפריל 2020 הוטלו בישראל מגבלות על מספר העובדים המרבי שרשאי לשהות בו זמנית במקום עבודה, הן במקומות העבודה הציבוריים והן במגזר העסקי, והונהגה מדיניות החל"ת. כתוצאה מכך, קרוב למיליון מועסקים נעדרו ממקום עבודתם.<sup>17</sup> בהתאם בחודשים אלה מספר המועסקים ירד בכ-40% ומספר מקבלי קצבת אבטלה עלה בכ-1,030% (מכ-79 אלף מקבלי אבטלה בחודש ינואר לכ-892 אלף בחודש אפריל, לוח 5, עמודה 4). במדינות אחרות נקבעו תנאים תברואתיים בהם על המעסיקים לעמוד, אך לא נקבעה מכסת תעסוקה מקסימלית. כמו כן הונהגו תכניות "העסקה חלקית" דומות לתכנית ה-kurzarbeit הגרמנית. באוסטריה, בה הונהגה תכנית "העסקה חלקית", ירד מספר המועסקים בין פברואר לאפריל בכ-4% בלבד. מאז חודש אפריל, עם תחילת ההקלות בתנאי הסגר, ועד חודש יוני עלה מספר המועסקים בישראל בכ-49% ובאוסטריה בכ-3%. נכון לחודש יוני 2020 מספר המועסקים בישראל עדיין נמוך בכ-10% מהרמה שהייתה בינואר 2020, בזמן שבאוסטריה מספר המועסקים בחודש יוני כמעט חזר לרמתו בתחילת השנה. בממוצע, על פי נתוני הלמ"ס, בחודשים מרץ-יוני 2020 בישראל נעדרו זמנית מעבודה למשך **כל השבוע בגלל סיבות הקשורות בקורונה כ-725 אלף מועסקים, שהם כ-18% מרמת המועסקים בפברואר 2020 (לוח 5, עמודה 3). בחודשים אלה, מספר מקבלי דמי אבטלה המצויים בחל"ת על פי נתוני הביטוח הלאומי (בניכוי של 78 אלף מובטלים שהיו בחודשים ינואר, פברואר) עמד בממוצע על כ-750 אלף, המהווים כ-17% מרמת המועסקים בפברואר 2020 (לוח 5, עמודה 4).**

כאמור, בעוד שבשאר ישראל רק עובד שהוצא לחל"ת של חודש מלא זכאי לדמי אבטלה, תכניות ההעסקה החלקית ה"גרמניות" מפצות עובדים בגין אובדן הכנסה גם באופן חלקי. על פי סקר שנערך אמנם בגרמניה, ניתן להניח שרק כ-5% מהעובדים באוסטריה נמצאו בחל"ת מלא וכ-15% בחל"ת חלקי.<sup>18</sup> בהתאם, גם אם נתחשב בשיא הירידה של מספר המועסקים באוסטריה (כ-4%), עמד שם שיעור העובדים שלא עבדו כלל על כ-9% מכוח העבודה, בעוד שבשאר ישראל עמד שיעור זה בחודש מאי על כ-20% (אזור 5).<sup>19</sup> מכאן מתקבל שתוואי ההעסקה של אוסטריה היה גבוה מזה של ישראל הן במספר המועסקים והן בשעות העבודה. **לכן ניתן לשער במידה גבוהה של וודאות כי במידה שישראל הייתה נוקטת במנגנון של חל"ת גמיש, המאפשר העסקה חלקית של עובדים בין אצל מעסיקהם המקוריים ובין אצל מעסיקים אחרים, היה מספר המועסקים בחל"ת מלא בחודשים מרץ-יוני פוחת ותוואי ההעסקה היה עולה.**

<sup>17</sup> ראו למשל [https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4912\\_2020](https://www.gov.il/he/departments/policies/dec4912_2020)

<https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/coronavirus-emergency-reulations-2020>

<sup>18</sup> בחודש מאי כוסו כ-20% מהעובדים בגרמניה ובאוסטריה על ידי תכנית ההעסקה החלקית. בגרמניה כ-24% מתוכם היו בחל"ת מלא והיתר היו בחל"ת חלקי: 21% עבדו בהיקף משרה 75%-99%, 31% עבדו בהיקף משרה 50%-74%, 15% עבדו בהיקף משרה 25%-49%, ו-8% עבדו בהיקף משרה 1%-24% (ראו נספח 2). מכיוון שמאפייני תכנית סבסוד השכר של אוסטריה דומים למאפייני תכנית סבסוד השכר של גרמניה, אנו משערים כי התפלגות המועסקים לפי היקף החל"ת באוסטריה דומה לזו של גרמניה.

<sup>19</sup> נציין כי ברבעון השני של 2020 צמיחת התמ"ג באוסטריה ובגרמניה הייתה שלילית אף יותר מזאת של ישראל: אוסטריה -10.9%, גרמניה -10.2%, ישראל -8.6%, כאשר מספר המאומתים למיליון איש היה דומה בשלוש המדינות. להערכתנו ההבדל בצמיחת התמ"ג בתקופה זו נובע מהמבנה הענפי השונה של ישראל לעומת אוסטריה וגרמניה, ובמיוחד מהמשקל הגבוה של ענף התיירות באוסטריה (6.5%) ובגרמניה (3.9%) בהשוואה לישראל (2.8%). על פי תוצאות הרגריסה בנספח 1, אילו משקל ענף התיירות באוסטריה היה 2.8% כמו בישראל, תחזית צמיחת התוצר באוסטריה הייתה -9.8%, דומה לתחזית צמיחת התוצר עבור ישראל -10%. בדומה, אילו משקל ענף התיירות בישראל היה 6.5% כמו באוסטריה, תחזית המודל לצמיחת התוצר בישראל הייתה -12.8% (לעומת -8.6% בפועל), דומה לתחזית צמיחת התוצר עבור אוסטריה -12.7%.

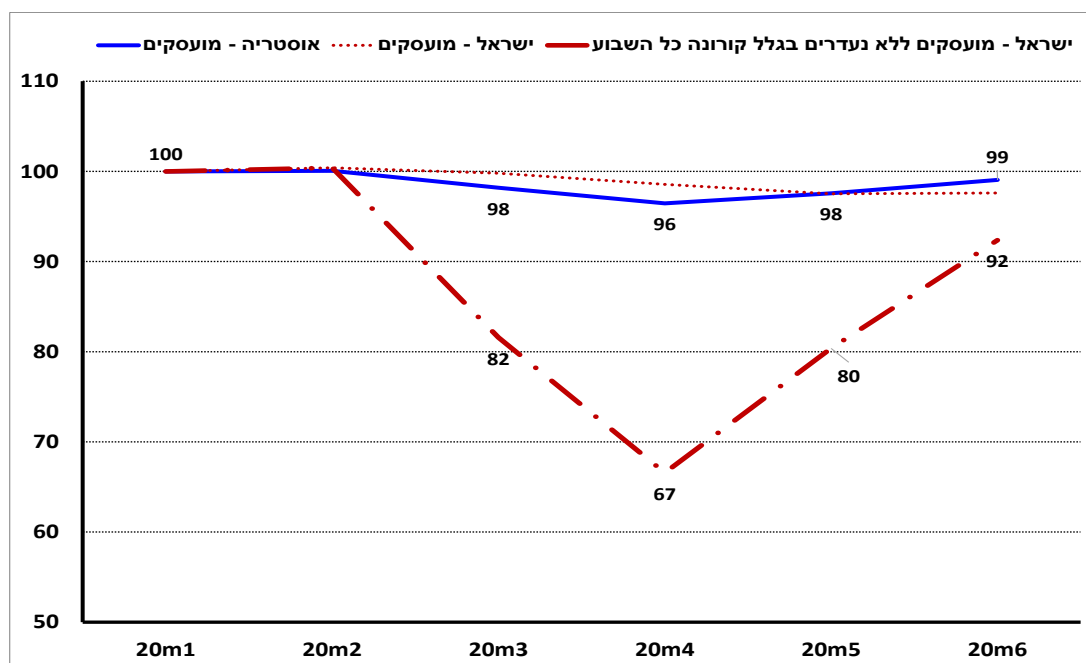


לוח 5: מועסקים בישראל ובאוסטריה, ינואר-יוני 2020 (אלפים)

אוסטריה מועסקים	ישראל			מועסקים	חודש
	מועסקים ללא נעדרים (כל השבוע)	מקבלי אבטלה	נעדרים (כל השבוע) בגלל קורונה		
4,236	3,989	78.9		3,989	ינואר 2020
4,238	4,004	77.5		4,004	פברואר 2020
4,159	3,254	752.1	726.6	3,981	מרץ 2020
4,086	2,656	891.6	1,275.8	3,931	אפריל 2020
4,133	3,206	836.9	684.2	3,890	מאי 2020
4,196	3,685	521.5	208.5	3,893	יוני 2020

מקור: ישראל, מועסקים ומועסקים נעדרים בגלל קורונה - ירחון סקרי כוח אדם, אפריל, מאי, יוני 2020, ישראל, מקבלי אבטלה – הביטוח הלאומי, <sup>20</sup> אוסטריה - [https://www.statistik.at/web\\_de/presse/index.html](https://www.statistik.at/web_de/presse/index.html)

איור 5: מדד התפתחות המועסקים בישראל ובאוסטריה, ינואר-יוני 2020



<sup>20</sup> ראו

<https://www.btl.gov.il/Publications/quarterly/unemployment/Pages/%D7%9E%D7%A7%D7%91%D7%9C%D7%99%20%D7%93%D7%9E%D7%99%20%D7%90%D7%91%D7%98%D7%9C%D7%94%20%D7%9C%D7%A4%D7%99%20%D7%A8%D7%9E%D7%AA%20%D7%94%D7%A9%D7%9B%D7%A8%20%D7%A2%D7%A8%D7%91%20%D7%94%D7%90%D7%91%D7%98%D7%9C%D7%94%20%D7%9B%D7%97%D7%9C%D7%A7%20%D7%9E%D7%94%D7%A9%D7%9B%D7%A8%20%D7%94%D7%9E%D7%9E%D7%95%D7%A6%D7%A2%20%D7%9C%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%AA%20%D7%A9%D7%9B%D7%99%D7%A8.aspx>

## נספח 1: השפעת התפשטות מגפת הקורונה על צמיחת התוצר

לוח 6: תוצאות אמידת המודלים

משתנים	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
מספר מאומתים למיליון איש	-0.001*** (0.000)	-0.0008** (0.0004)	-0.0008** (0.0004)	-0.0006* (0.0003)	-0.0006* (0.0003)
אחוז הענפים שירותי תחבורה, אחסנה ודואר, שירותי אירוח ואוכל בתוצר			-1.0621** (0.4232)		-0.2764 (0.5737)
אחוז ענף התיירות בתוצר				-0.7592*** (0.2297)	-0.6420* (0.3377)
מדיניות TTT		7.0227*** (2.2432)	5.5500** (2.0886)	6.6957*** (1.8512)	6.3628*** (2.0101)
קבוע	-7.228*** (1.327)	-9.3461*** (1.3095)	-1.1050 (3.4859)	-6.6443*** (1.3537)	-4.9163 (3.8424)
מספר התצפיות	24	24	24	24	24
R-squared	0.304	0.5256	0.6392	0.6932	0.6969

המשתנה המוסבר הוא צמיחת התוצר לנפש ברבעון השני של 2020.

מספר המאומתים למיליון איש הוא הממוצע ברבעון השני של 2020. מדיניות TTT הוא משתנה דמי המקבל את הערך

1 עבור מדינות שנקטו במדיניות בריאותית TTT (קוריאה, טאיוון, פינלנד) ו-0 עבור מדינות שנקטו בסגר גורף.

סטיות תקן בסוגריים, \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ .

מקור: צמיחת התוצר - OECD ו-EU, אוכלוסייה - הבנק העולמי, מאומתים למיליון איש - worldometers, אחוז

הענפים שירותי תחבורה, אחסנה ודואר, שירותי אירוח ואוכל, ותיירות בתוצר - OECD.

לוח 7: מקדמי המתאם בין משתני המודל

צמיחת התוצר לנפש	מספר מאומתים למיליון איש	אחוז הענפים שירותי תחבורה, אחסנה ודואר, שירותי אירוח ואוכל בתוצר	אחוז ענף התיירות בתוצר
1.000			
-0.552	1.000		
-0.555	0.196	1.000	
-0.558	0.249	0.719	1.000

## נספח 2: מועסקים המכוסים על ידי תכנית ההעסקה החלקית

לוח 8: התפלגות המועסקים המכוסים על ידי תכנית ההעסקה החלקית לפי היקף התעסוקה ושיעורם מכלל המועסקים, גרמניה, מאי 2020

שיעור המועסקים בחל"ת מכלל המועסקים*	התפלגות המועסקים בחל"ת לפי היקף החל"ת	היקף התעסוקה	היקף החל"ת
4%	21%	75%-100%	0%-25%
6%	31%	50%-74%	26%-50%
3%	15%	25%-49%	51%-75%
2%	8%	1%-24%	76%-99%
<b>5%</b>	<b>24%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

\* שיעור העובדים המכוסים ע"י תכנית ההעסקה החלקית עמד במאי על 20% מסך המועסקים במשק.

מקור: פורום IAB, גרמניה, <https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-in-der-corona-krise-wer-ist-wie-stark-betroffen/?pdf=16967>

## מקורות

1. Barro, Robert, Jose Ursua and Joanna Weng (March 2020), "The Coronavirus and the Great Influenza Pandemic: Lessons from the 'Spanish Flu' for the Coronavirus's Potential Effects on Mortality and Economic Activity", NBER working paper 26866, <https://www.nber.org/papers/w26866>.
2. Eichenbaum, Martin S., Sergio Rebelo and Mathias Trabandt (April 2020), "The Macroeconomics of Epidemics", NBER Working Paper 26882, <https://www.nber.org/papers/w26882>.
3. Farboodi, Maryam, Gregor Jarosch, and Robert Shimer (April 2020), "Internal and External Effects of Social Distancing in a Pandemic", NBER Working paper 27059, <https://www.nber.org/papers/w27059>.
4. אבן, שמואל, צבי אקשטיין, ששון חדד, אביחי ליפשיץ וסרגיי סומקין (אפריל 2020), משבר הקורונה: המלצות למדיניות כלכלית", מכון אהרן למדיניות כלכלית והמכון למחקרי בטחון לאומי (INSS), <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/corona-crisis-economic-policy-recommendations.aspx>
5. אקשטיין, צבי, בנימין בנטל וסרגיי סומקין (יולי 2020), "מה ניתן ללמוד מהעולם על מדיניות כלכלית לנוכח מגפת הקורונה? לקחים מהגל הראשון", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/what-can-we-learn-about-the-policy-with-the-corona.aspx>
6. אקשטיין, צבי ואביחי ליפשיץ (אפריל 2020), "עיקרי מדיניות כלכלית ליציאה מהסגר", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/key-economic-policies-for-exit-from-closure.aspx>
7. אקשטיין, צבי, אביחי ליפשיץ וטלי לרום (מאי 2020), "מדיניות תעסוקה להתמודדות עם משבר הקורונה", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/documents/employment-policy.pdf>
8. אקשטיין, צבי, שרית מנחם-כרמי וסרגיי סומקין (אפריל 2020), "ניתוח מצב התחלואה בישראל ובמדינות אירופאיות דומות", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.idc.ac.il/he/research/aiep/pages/sick-people-in-israel-and-europe.aspx>